



上海市人民政府
发展研究中心

高质量发展研究
系列丛书

The Optimization of Shanghai's
Doing-business Environment
to Achieve High-quality Development

推动高质量发展的 营商环境研究

基于国际视角的比较分析

上海市人民政府发展研究中心 ● 著

格致出版社



上海人民出版社

上海市人民政府发展研究中心

高质量发展研究系列丛书

推动高质量发展的营商环境研究

——基于国际视角的比较分析

上海市人民政府发展研究中心 著

格致出版社 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

推动高质量发展的营商环境研究:基于国际视角的比较分析/上海市人民政府发展研究中心著.—上海:格致出版社;上海人民出版社,2019.1

(高质量发展研究系列丛书)

ISBN 978-7-5432-2949-5

I. ①推… II. ①上… III. ①区域经济发展-商业环境-建设-研究-上海 IV. ①F127.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 291762 号

责任编辑 忻雁翔

装帧设计 人马艺术设计·储平

高质量发展研究系列丛书

推动高质量发展的营商环境研究

——基于国际视角的比较分析

上海市人民政府发展研究中心 著

出 版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 787×1092 1/16

印 张 18.25

插 页 3

字 数 261,000

版 次 2019 年 1 月第 1 版

印 次 2019 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2949-5/F·1182

定 价 88.00 元

本书撰写团队

组 长

王德忠

副组长

周国平 严 军 徐 铮

成 员

王 丹 彭 颖 柴 慧 钱 智

史晓琛 钟灵啸 李 锋 陆丽萍

邱鸣华 陈 畅 周师迅 张明海

姚 治 谭 旻 周海蓉 崔园园

盛 维 张云伟

总 序

中国特色社会主义进入新时代,我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展凝聚了改革开放 40 年中国特色社会主义发展理论和实践的最新成果,是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展,是体现新发展理念的发展,是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展,是从“有没有”转向“好不好”的发展。

推动高质量发展,要求以供给侧结构性改革为主线,以显著增强产品和服务质量优势为主攻方向,用改革创新的精神和办法继续优化结构、扩大有效供给,进一步提升发展的质量和效益,提高人民群众的获得感和满意度。这对于我国新一轮经济转型具有重大的现实意义,是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求。

推动高质量发展,是经济发展规律的必然逻辑。研究表明,20 世纪 60 年代以来,全球 100 多个中等收入经济体中只有十几个成为高收入经济体。那些最终取得成功的国家和地区,都是在经历高速增长阶段后实现了经济发展从量的扩张转向质的提高;那些徘徊不前甚至倒退的国家和地区,就是没有实现这种根本性转向。

经济发展是一个螺旋式上升的过程,上升不是线形的,量的积累到一定阶段,必须转向质的提升。我国经济也要遵循这一规律,这是我国建设社会主义现代化强国的必由之路。通过高质量发展,推动经济体系全面升级,形成优质、高效、多样的产品和服务供给,促进生产、流通、分配、消费循环通畅,实现从“有没有”“快不快”向“好不好”“强不强”转变,确保经济平稳增长、社会和谐稳定。

作为全国改革开放排头兵、创新发展先行者,上海在国家发展全局中具有举足轻重的地位和作用。因此,对于上海来说,率先实现高质量发展更为重要,也更为紧迫。唯有率先实现高质量发展,才能促进城市能级和竞争力的持续提升,才能更好地为全国改革发展大局服务,才能突破上海自身转型发展面临的瓶颈制约。而上海也有条件、有基础率先走出高质量发展新路。改革开放以来,特别是 20 世纪 90 年代以来,上海经济发展取得了举世瞩目的成就,但面对新形势新要求,经济发展中的薄弱环节和短板依然不少,发展质量不高、产出效率不高、动力转换不快的矛盾比较突出。“十二五”期间,上海率先提出了“创新驱动发展、经济转型升级”、减少“四个依赖”等发展思路,核心就是要坚持质量第一、效率优先,实现动能转换、效能提升,走高质量发展之路。经过多年努力,上海经济发展呈现结构更优、效益更好、更趋协调、更可持续的高质量发展态势,高质量发展正成为上海经济发展的基本特征。

2018 年 11 月,习近平总书记在上海考察期间,要求上海加快推动“三个变革”(质量变革、效率变革、动力变革),做到“三个下功夫”(在提高城市经济密度、提高投入产出效率上下功夫,在提升配置全球资源能力上下功夫,在增强创新策源能力上下功夫),强调上海要把高质量发展着力点放在实体经济上,全面提升上海在全球城市体系中的影响力和竞争力。这些重要论述,为上海推动高质量发展指明了前进方向,提供了根本遵循。上海推进高质量发

展,不仅要遵循一般的经济发展规律,同时要契合城市发展阶段和区域特质,坚持“四个放在”,即把上海未来发展放在中央对上海发展的战略定位上,放在经济全球化的大趋势下,放在全国发展的大格局中,放在国家对长江三角洲区域发展的总体部署中,对标最高标准、最好水平,以供给侧结构性改革为主线,全力推动质量变革、效率变革和动力变革,加快建设现代化经济体系,着力打响上海服务、上海制造、上海购物、上海文化“四大品牌”,不断增强经济的创新力和竞争力,构筑新的发展优势,更好地为全国改革发展大局服务。从当前看,关键是,必须提高城市经济密度,着力提高生产要素的投入产出效率;提升配置全球资源能力,不断提升城市能级和核心竞争力;增强创新策源能力,加快建设具有全球影响力的科技创新中心;深化社会治理,努力走出符合超大城市特点和规律的社会治理新路。在此过程中,上海必须更加注重深化改革开放,优化营商环境、生态环境,进一步保障和改善民生,把新时代上海高质量发展的新路走稳、走实、走好。

在上述背景下,上海市人民政府发展研究中心组织开展了上海高质量发展系列研究,围绕上海推动高质量发展的重点领域,形成了一系列研究成果,并在此基础上撰写成“高质量发展研究系列丛书”。希望通过系统研究,充分发挥政府决策咨询研究机构的优势和专长,能够为上海这样的大城市高质量发展提供有益的思考和启示。

上海市人民政府发展研究中心主任

A stylized handwritten signature in black ink, appearing to read '王忠' (Wang Zhong).

2019 年 1 月

前 言

城市的营商环境体现了城市的生产力和竞争力,全球城市提升吸引力、影响力和竞争力的过程就是不断优化和完善营商环境的过程。上海要迈向卓越的全球城市,必须对标国际最高标准和最好水平,打造具有国际一流水平的营商环境。这是上海应对全球新形势、巩固提升开放新优势的重要支撑;是上海落实国家战略要求,率先实现高质量发展的重要条件;是上海顺应新技术革命趋势,应对商业商务活动新变革的必然选择;是上海增强全球城市核心功能,建设卓越全球城市的重要保障。

当前,在有关营商环境的评估报告中,世界银行的《营商环境报告》影响最为广泛。世界银行从企业“开办、扩建、经营到破产”的全生命周期角度,选取了开办企业、办理施工许可、获得电力、登记财产、获得信贷、保护中小投资者、纳税、跨境贸易、执行合同和办理破产等 10 类指标进行评估分析,主要将各类指标所需的时间、成本以及服务质量等作为评估依据。世界银行《营商环境报告》为国家或城市的营商环境的量化以及比较分析提供了全新思路与方法,在一定程度上反映了国家或城市营商环境水平高低。但世界银行《营商环境报告》的指标选择过于微观,数据采取主观性偏强,对各国和地区发展的特殊要求考虑不足,特别是没有反映出全球城市对于营商环境的特殊要求,因而存在着一定的局限性。除了世界银行《营商环境报告》外,国际还有很多与城市营商环境相关的评估报告,如 OECD、GaWC、普华永道、森·纪念财团等诸多知名机构都从不同视角对全球城市营商环境进行了

板块或专项分析,并发布了相关评估报告。这些评估报告将营商环境的评估内容拓展到城市连通、基础设施、市场规模、劳动力市场效率、创新效率等诸多方面,对综合判断一个城市的营商环境具有重要的参考意义,上海有必要把上述具有较大国际影响的城市排名指标纳入对标改革的范围,促进城市营商环境的国际表现全面提升。

为了充分体现上海城市发展特征与定位目标要求,全面考察评估上海的营商环境,推动城市营商环境进一步全面提升,上海市人民政府发展研究中心课题组在世界银行《营商环境报告》的基础上,进一步对国际上具有较大影响的各类城市排名中有关营商环境的指标进行比较研究,并对上海的优势和薄弱环节进行对标分析,以期在更大的范围内更客观地反映出上海营商环境在世界主要城市中所处的地位,揭示上海的瓶颈短板,为上海对标国际最高标准、最好水平,打造国际一流营商环境提供参考。

本书是在上述研究的基础上撰写而成,供广大读者参阅,希望对有关方面的工作起到参考作用。需要特别声明的是,本书中的观点仅限于学术讨论范围,不代表上海市政府的观点与政策倾向。不足之处,敬请指正。

目 录

第 1 章 上海优化营商环境面临的新形势 / 1

- 1.1 营商环境的内涵特征 / 1
- 1.2 上海城市营商环境建设历程 / 8
- 1.3 上海优化营商环境的新环境和新要求 / 32

第 2 章 营商环境的评价指标及上海综合排名 / 41

- 2.1 主要营商环境的评估报告及其分类 / 41
- 2.2 营商环境的评估指标分析 / 52
- 2.3 上海营商环境的国际地位与排名 / 62

第 3 章 从国际比较看上海投资贸易环境 / 76

- 3.1 上海投资贸易环境的国际排名 / 76
- 3.2 上海改善投资贸易环境的工作进展及成效 / 85
- 3.3 上海投资贸易营商环境面临的问题 / 93
- 3.4 国内外优化投资贸易环境的经验做法 / 100
- 3.5 上海优化投资贸易环境的思路举措 / 113

第 4 章 从国际比较看上海政府服务环境 / 119

- 4.1 上海政府服务环境的国际排名 / 119
- 4.2 上海优化政府服务环境取得显著成效 / 123

- 4.3 上海政府服务环境面临的主要问题 / 130
- 4.4 国内外优化政府服务环境的经验 / 138
- 4.5 上海优化政府服务环境的思路举措 / 151

第5章 从国际比较看上海市场法治环境 / 160

- 5.1 上海市场法治环境的国际排名 / 160
- 5.2 上海市场法治环境建设取得的成效和经验 / 164
- 5.3 上海市场法治环境面临的问题 / 172
- 5.4 国内外优化市场法治环境的经验 / 182
- 5.5 上海优化市场法治环境的思路举措 / 189

第6章 从国际比较看上海人才创新环境 / 200

- 6.1 上海人才创新环境在国际的排名 / 200
- 6.2 上海人才创新环境建设取得的成效 / 207
- 6.3 上海人才创新环境面临的主要问题 / 216
- 6.4 上海优化人才创新环境的思路和举措 / 223

第7章 全面优化上海全球城市营商环境 / 235

- 7.1 全球城市营商环境形成机制与特点 / 235
- 7.2 优化全球城市营商环境的基本原则 / 258
- 7.3 上海优化全球城市营商环境的战略思路 / 261

参考文献 / 265

后记 / 279

第 1 章

上海优化营商环境面临的新形势

营商环境的优化可以吸引企业集聚,促进企业发展,充分提高企业发展的获得感和满意度,已经成为全球主要国家和地区在优化经济发展中的重要关注点。为了在新时期构建开放型经济新体制,习近平总书记也多次指出“要改善营商环境和创新环境,降低市场运行成本,提高运行效率,提升国际竞争力”,特别是“一些特大城市要率先加大营商环境改革力度,营造稳定公平透明、可预期的营商环境”。世界银行对中国的营商环境评估将上海和北京作为样本城市,其中上海的权重占到了 55%。因此,上海迫切需要在明确营商环境内涵和要求的基础上,系统把握上海营商环境的历史特点和现实状况,对标国际最高标准和最好水平的营商环境,打造更加国际化、法治化和便利化的营商环境。

1.1 营商环境的内涵特征

当前,全球化的发展正在日益呈现出扁平化、网络化的特征,资本、人才、创新等高端资源要素在全球范围内加速流动。因此,营商环境的优化正日益成为国家或地区发展能否广泛吸引优质企业、能否深度融入全球市场、能否在全球竞争中占

据有利位置的核心因素。优质的营商环境如同一个强大的吸引场,能够承载要素流动,吸引项目落地,凝聚企业创业,是滋养企业发展、创新创业的丰厚土壤。世界银行的报告表明,良好的营商环境会使投资率增长 0.3%, GDP 增长率增加 0.36%。因此,长期以来,国内外学界、智库和相关机构都对“营商环境”的研究较为关注,形成了基于不同视角、立足不同维度的“营商环境”内涵界定。

1.1.1 营商环境的界定

营商环境(business environment)一词最初被广泛运用于国外商业环境研究中,单从字面上理解,是指“企业的经营和商务活动所处的环境”。目前,世界银行、OECD、普华永道等诸多知名机构或组织从不同视角对营商环境进行界定与分析,并发布了相关报告,形成了以下三类基于不同视角、立足不同维度的“营商环境”内涵界定:

其一,认为营商环境主要是影响企业从“开办、扩建、经营到破产”这一“全生命周期”活动效率和质量的法制监管环境。其中,最具代表性的就是世界银行所选取的“开办企业、办理施工许可证、获得电力、登记财产、获得信贷、保护中小投资者、纳税、跨境贸易、执行合同和办理破产”等 10 个领域的指标。这一系列指标主要是从法律环境和管制规则的角度评价各种监管法规对企业行为和经济后果所产生的影响,简而言之,就是企业在从事商务活动中与政府打交道的难易程度。因此,世界银行认为,改善营商环境需要政府在“有效监管”和“过度监管”之间实行平衡,既不能对企业的发展设置不必要的障碍,同时又不能不实施监管,要确保政府的监管能够为企业的运营创造良好的政务环境。

其二,认为营商环境是企业所在国家或地区的政府、社会、市场、文化等诸多因素构成的外部环境总和。该观点从影响企业投资经营所涉及的所有外部因素来审视营商环境,既有宏观层面,又有微观层面,既有直接影响,又有间接影响。例如,有观点认为,营商环境是影响不同企业和行业经营效率的政策、机构、基础

设施、人力资源和地理环境等。也有观点认为,影响企业的外部环境分为对公司日常运营产生直接影响的运营因素(如供应商、竞争者、劳动力市场等),以及影响企业总体宏观方面的背景因素(如经济、法律、社会等)。粤港澳大湾区研究院认为,营商环境主要包括软环境、市场环境、商务成本环境、基础设施环境、生态环境、社会服务环境六大因素。零点咨询公司认为,营商环境主要包括城市功能发育度、城市商业活力度、城市政府服务能力度、城市生活美好度、城市人文性格度等。

其三,认为营商环境主要是对企业运行成本的高低有明显影响的制度因素总和。这一观点认为营商环境就是一个企业做生意的难易程度,而决定难易程度的关键就在于“制度层面的交易成本”,交易成本的大小直接决定了企业运行的“摩擦力”的大小。市场经济环境会对企业运行产生影响,但是其中的关键是“制度性因素”,例如经济要素的配置效率、经济合同的法律保障和经济活动中的产权制度等。从某种意义上而言,制度短缺或制度供给的滞后会对企业的运行和发展带来更为重要的影响。即便具备了资金、劳动力等各种因素,也只有在制度的协同下才能发挥更大的效用,有效的制度安排能够充分调动和激发资本、劳动力和技术等要素禀赋在生产经营活动中的潜能。例如,OECD对营商环境定义是,支配商业活动所必需的政策、法律、制度、规则等的一种复杂融合体,营商环境是投资氛围的一个子集,包括落实政府政策的行政和执法体系,影响企业运作方式的体制安排。BMI将中国国内营商环境划分为透明度、劳动力市场的灵活性、企业税费负担、利率水平、银行业和股市的复杂程度、商业信心水平、基础设施和信息技术等制度性指标。

因此,总体而言,营商环境是城市吸引力、竞争力和创造力的外在体现,是最能够被企业所感知的环境载体,是吸引企业投资、便捷企业进出、保障企业运营、提升企业效益、维护企业权益以及促进企业持续发展的市场环境、制度环境、要素环境、配套环境和法治环境等外部条件组成的有机生态系统。

1.1.2 营商环境的内涵特点

营商环境是决定企业进入市场的“吸引度”、企业开办运营的“高效度”、企业实现目标的“便捷度”和企业长久发展的“可持续度”的关键因素和核心要件。衡量营商环境好坏的标准主要是看其能否提供企业投资经营的稳定预期,保障投资经营安全,降低投资经营风险,拓展盈利空间,促进可持续发展。具体而言,营商环境具有如下特点:

1. 营商环境以企业感受为核心

营商环境是企业发展的土壤,其最核心的要义就是企业开展经营活动的容易程度,主要取决于城市的各种相关环境能否为企业的经营活动创造快捷便利的氛围。因此,对于营商环境最有话语权、最具感受度的主体即是企业。营商环境是伴随企业活动整个过程的各种外部情况和条件的总和,企业从进入市场、开办企业、开始运营甚至到退出运营这一系列过程中的感受度是营商环境中的核心要件。所以,对营商环境的界定和评估一定是站在企业视角进行的。从现有的营商环境各类定义和描述来看,基本上都是围绕企业投资选择、生产经营、商业活动等环节所需的外部环境或影响因素而展开,企业视角的特征较为明显。因此,不同类型的企业对营商环境往往有着不同的感知。比如,2012年,世界银行对中国2700家私营企业和148家国有企业发起了调研,要求各企业指出当前营商环境中影响企业发展最大的障碍。调研结果显示,私营企业与国有企业对营商环境中企业所面临的难题的评估是有所不同的。最后的调研结果显示,“金融准入、人力资本问题、非正规部门竞争、税负问题”是企业认为经营过程中面临的四个最大难题,但是,国有企业将政治稳定性作为影响企业运营的首要问题,而在私营企业的样本中只有0.74%认为政治稳定是制约企业经营的首要障碍。

2. 营商环境具有中观特征

政府的办事效率是营商环境的重要决定因素,但是营商环境所涵盖的因素具有中观特性。除了政府的政策法规因素以外,还包括与企业经营密切相关的经济、

社会、文化、生态等中观环境因素,这些环境因素通常会对企业的经营活动产生直接影响,是彼此关联、互相促进的中观要素集合。例如,国家发改委初步构建的营商环境评价指标体系就是从“企业全生命周期、反映城市投资吸引力、体现城市高质量发展水平”三个维度进行度量的。这一评价体系不仅考虑了企业“全生命周期”中的环节要素,同时还考虑了城市投资吸引力和高质量发展等城市发展的中观环境因素。

3. 营商环境具有动态可调性

营商环境虽然属于“软实力”,但是可以通过采取相关政策、推进相关改革予以改进和优化。因此,对接国际评价指标,开展营商环境评估,认识本地营商环境不足,以问题导向进行改革,是各国优化提升营商环境的有益经验。对我国而言,对营商环境的优化程度进行评价,本身就是推动高质量发展、建设现代化经济体系的内在要求,是与国际接轨、与世界前沿对标的具体举措。比如,当前我国正在分两批进行的中国特色营商环境评价体系试评价,样本城市都针对评价结果,采取了具有针对性的调整举措,力求进一步理顺政府和市场关系,进一步减少市场管制,构建更加合理有效的市场监管体系,让企业普遍感受到便利和高效的服务,提高企业的获得感和满意度。例如,北京精准制定了“9+N”系列政策措施,聚力开办企业、用电报装、办理建筑许可等方面进行深化改革。上海以公共数据管理为核心,进行数据全生命周期立法,对数据采集、整合、共享、开放、应用、安全等作出全面规范。深圳全方位降低企业运营成本、降低企业税费负担,推出缓解“融资难、融资贵”新举措,提供更全面的创新支持,努力营造综合成本适宜的产业发展环境。广州将多证精简成一证,变“跑断腿”为足不出户,让“人工智能+机器人”当帮手,试点“云缴税”“来了就办、一次搞掂”“定制式审批”等一系列创新举措,同时着力降低企业税费、融资、制度性交易、物流等成本,让企业负担持续减轻,活力进一步激发,竞争力明显提升。

表 1.1 上海深化营商环境改革后“世界银行营商便利度指标”的变化情况

一级指标	二级指标	改革前	改革后	改革对营商环境的改善
开办企业	办理程序(个)	7	5	减少 2 个手续
	办理时间(天)	22	6	缩短 16 天时间
办理施工许可	房屋建筑开工前所有手续 办理程序(个)	23	13	减少 10 个手续
	房屋建筑开工前所有手续 办理时间(天)	279	150	缩短 129 天时间
	房屋建筑开工前所有手续 费用(占人均收入的%)	7.6	0.94	费用下降 6.66 个百分点
获得电力	办理接入电网手续程序(个)	5	2	减少 2 个手续
	办理接入电网手续时间(天)	145	40	缩短 105 天时间
	办理接入电网手续所需的 费用(占人均收入的%)	355.8	0	费用下降 355.8 个百分点
	供电稳定性和收费透明度 指数(0—8)	6	7	得分提高 1 分
财产登记	财产转移登记所需程序(个)	4	3	减少 1 个手续
	财产转移登记所需时间(天)	28	5	缩短 33 天时间
	财产转移登记所需费用(财 产价值%)	3.6	3.1	费用下降 0.5 个百分点
纳 税	公司纳税次数(次)	9	7	减少 2 个手续
	公司纳税所需时间(小时)	207	160	缩短 47 天时间
	税及派款总额(占商业利 润的%)	67.1	66.59	费用下降 0.51 个百分点
	报税后程序指标中的“增值 税退税合规的时间”	3.5	1	缩短 2.5 天时间
跨境贸易	出口成本:边界合规(美元)	533	299	成本下降 234 美元
	出口时间:单证合规(小时)	14	10	减少 4 小时时间
	出口成本:单证合规(美元)	90	67	成本下降 23 美元
	进口时间:边界合规(小时)	72	48	减少 24 小时时间
	进口成本:边界合规(美元)	790	317	成本下降 473 美元
	进口成本:单证合规(美元)	150	67	成本下降 83 美元
执行合同	司法程序质量指数中的“法 院结构和诉讼程序”指标	4.5	5	得分提高 0.5 分

资料来源:根据上海市发展和改革委员会《上海深化营商环境改革最新政策解读》整理,转引自刘江会,《营商环境的国际比较研究》(上海市政府决策咨询重点项目)。