



上海市发展改革研究院
研 | 究 | 丛 | 书

上海市发展改革研究院 ● 著

发展改革学术年刊 2015/2016

第六届上海市发展改革经济学论坛

上海人民出版社



格致出版社

上海市发展改革研究院研究丛书

发展改革学术年刊 2015/2016

——第六届上海市发展改革经济学论坛

上海市发展改革研究院 著



上海人民出版社
格致出版社

图书在版编目(CIP)数据

发展改革学术年刊.2015/2016:第六届上海市发展改革经济学论坛/上海市发展改革研究院著.—上海:格致出版社;上海人民出版社,2018.4

(上海市发展改革研究院研究丛书)

ISBN 978-7-5432-2820-7

I. ①发… II. ①上… III. ①区域经济发展-上海-2015-2016-文集 IV. ①F127.51-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 306660 号

责任编辑 忻雁翔

封面设计 人马艺术设计·储平

发展改革学术年刊 2015/2016

——第六届上海市发展改革经济学论坛
上海市发展改革研究院 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 苏州望电印刷有限公司

开 本 720×1000 1/16

印 张 11

插 页 4

字 数 165,000

版 次 2018 年 4 月第 1 版

印 次 2018 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2820-7/F·1079

定 价 45.00 元

编辑委员会主任、副主任

阮 青	上海市发展和改革委员会副主任 上海市发展改革研究院院长
赵义怀	上海市发展改革研究院党委书记、副院长
马海倩	上海市发展改革研究院副院长

编辑委员会委员(按姓氏笔画)

马海倩	王晓艳	石 彬
阮 青	沈 杰	张 丽
宋 娟	陈丽娟	陆建平
杨 波	赵义怀	赵宇刚
屠 烜	魏 陆	濮海虹

执行主编 沈 杰

第六届上海市发展改革经济学论坛获奖作者(按姓氏笔画)

王莹莹	刘 兴	刘 华
华 夏	汪曾涛	孙征宇
张 苑	杨 波	黄 玥
殷文杰	詹水芳	路建楠

执行编辑 汤 洁

总序

当好“改革开放排头兵、创新发展先行者”是国家赋予上海的光荣使命。立足适应和引领经济发展新常态,上海始终站在改革开放和创新发展的前沿,成为全国深化改革开放的试验田,新理念、新实践、新经验迭出。2013年上海设立中国首个自由贸易试验区,2015年上海迈上向具有全球影响力的科技创新中心进军的新征程。这一系列重大战略和创新举措的实施既是应对和解决当前经济社会发展问题的需要,也是以上海这样一个超大型城市作为样本,先行探索未来中国发展理论、指导实践的重要组成部分。无疑,我们这个时代的决策咨询研究者需要肩负起更多思想创新的责任,要立足当下,穿透表象,继往开来,共同为求索未来竭尽心智。

上海市发展改革研究院作为上海市委、市政府重要的决策咨询机构,紧紧围绕发展和改革决策咨询需求,近年来,围绕“十三五”发展规划、中国(上海)自由贸易试验区制度创新、建设具有全球影响力的科技创新中心、经济形势跟踪分析、收入分配改革、城乡发展一体化等重大主题和重点领域,积极拓展视野,深入开展调查研究,建言献策,形成一系列决策咨询研究成果,得到市委、市政府和市发展改革委领导的肯定和各方面关注,多次获得国家发展和改革委员会优秀研究成果奖项、上海市决策咨询研究成果奖项以及上海市发展改革决策咨询研究成果奖项等,并在政府规划、政策和工作方案编制过程中被采纳运用,扩大了我院在上海智库界的影响力。

我院拥有一支经验丰富、作风扎实、创新活跃的研究队伍,一直以来坚持目标导向和问题导向,始终把研究的重心聚焦在事关全市发展改革的重大领域和关键环节。通过设立发展改革经济学论坛这一平台,我们秉持“泰山不让土壤,故能成其大,河海不择细流,故能就其深”的理念,鼓励我院的青年研究人员对于经济社会发展中的热点难点问题进行多角度、深层次的梳理和思考,加强思想交流和碰撞。智慧之花汇聚成一股股思想涓流,融入大时代发展的浪潮之中。

让我们共同见证思想者成长成熟的轨迹,共同瞩望思想之果桃李满天下的明天。是为序。

上海市发展和改革委员会副主任
上海市发展改革研究院院长

阮青

目 录

专题一	自贸试验区与科创中心建设	1
	上海自贸试验区加强事中事后监管的思考与建议	3
	上海自贸试验区与国际大宗商品交易研究	17
	漕河泾开发区打造科技创新商务区构想初探	31
专题二	经济结构升级与全面深化改革	39
	关于“十三五”时期上海经济增长问题	41
	我国农村集体产权制度改革:过程、核心与未来	51
	进一步完善上海公交特许经营制度的初步设想与建议	70
	上海农业旅游配套设施用地矛盾及解决对策	79
专题三	新经济新动能与能源发展	87
	分享经济:新理念 新模式 新对策	89
	上海“十三五”时期能源发展的若干判断与初步思考	103
专题四	社会事业与公共服务	115
	上海构建“持续照料型”社区养老服务体系的路径与措施建议	117
	运用大数据手段分析上海收入分配状况的初步思考	138
	多渠道推进大学生创业问题研究	153

Contents

Episode 1 Pilot Free Trade Zone & Construction of Scientific and Technological Innovation Center **1**

Considerations and Suggestions on Strengthening the Supervision in Process and Afterwards of China(Shanghai) Pilot Free Trade Zone	3
Research on China(Shanghai) Pilot Free Trade Zone and International Commodities Trading	17
Preliminary Research on Building up Business District of Science and Technology Innovation in Cao Hejing Development Zone	31

Episode 2 Upgrading the Economic Structure & Comprehensively Deepening Reform **39**

Research on Shanghai Economic growth in “The 13 th Five-year”	41
The Process、Nature and Future Development of the Reform of Rural Collective Property Right System in China	51
A Tentative Plan and Suggestion to Further Improvement of the Franchise System in Shanghai Public Transportation	70
Contradictions and Countermeasures of Agricultural Tourism Facilities in Shanghai	79

Episode 3 New Economy & Fostering of New Drivers & Energy Development

	87
Share Economy: New Idea, New Model and New Countermeasure	89
Some Judgments and Preliminary Considerations on the “13th Five-Year” Shanghai Energy Development	103

Episode 4 Social Undertakings & Public Service

Path and Measures of Constructing Old-age Service System of Continuing-Care Community in Shanghai	117
Preliminary considerations on the Analysis of Income Distribution of Shanghai Residents by Means of Big Data	138
Research on the Problem of Multiple Channels to Promote the Start-up Business of College Students	153

专题一

自贸试验区与科创中心建设

上海自贸试验区加强事中事后监管的思考与建议^{*}

路建楠

1 自贸试验区推进政府职能转变加强事中事后监管中存在的若干问题

1.1 证照办理依然繁复、流程设计有待优化

《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》提出“推进政府管理由注重事先审批转为注重事中、事后监管,建立一口受理、综合审批和高效运作的服务模式”的改革要求。自贸区以商事登记制度改革为切入口,优化事前审批手续,推动开展外资批准文件、营业执照、组织机构代码证、税务登记证“四证联办”试点,提高了企业设立环节的便捷性。但调研中企业反映,“四证联办”并不意味着企业实际能开业经营,后续证照办理仍“长路漫漫”。

1. 证照办理事项依然繁复,企业完成开业证照办理周期仍较长。以化工企业为例,从证照办理具体流程看,企业从设立到开业再到获得全部前置许可共需办理证照 39 张,其中涉及企业设立环节的证照 5 张、一般企业开业证照 18 张、行业前置许可证照 16 张。主要问题包括:第一,证照办理数量仍然较多,2013—2015 年的 3 年间,证照数量从 43 张减少到 39 张,仅减少了 4 张(见图 1)。第二,证照办理时间长短不一,根据不同审批要求,各类证照办理时间少则 1 天,如原产地注册登记证;长则 66 天,如新化学物质环境管理登记证。调研企业反映,在证照办

^{*} 本课题结题时间为 2015 年 6 月底,文中提及的改革推进中存在的问题在后续时间中已经陆续得到解决。

理过程中耗时费力,花钱不少。据企业有关人士估算,办理完成开业所需的证照手续,投入包括内部人员成本、律师费、中介费等需 35 万—40 万元。

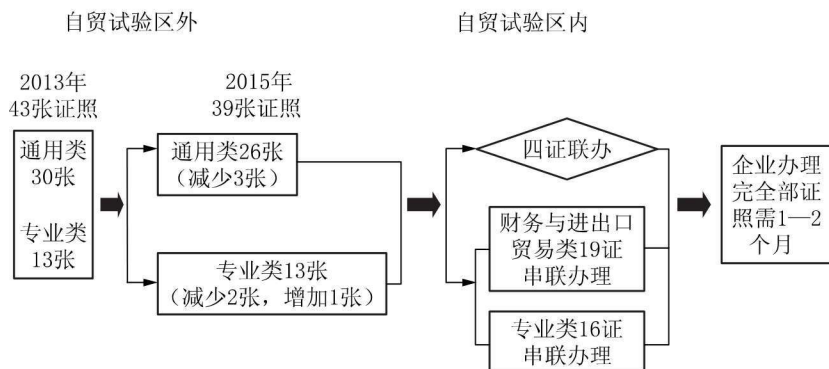
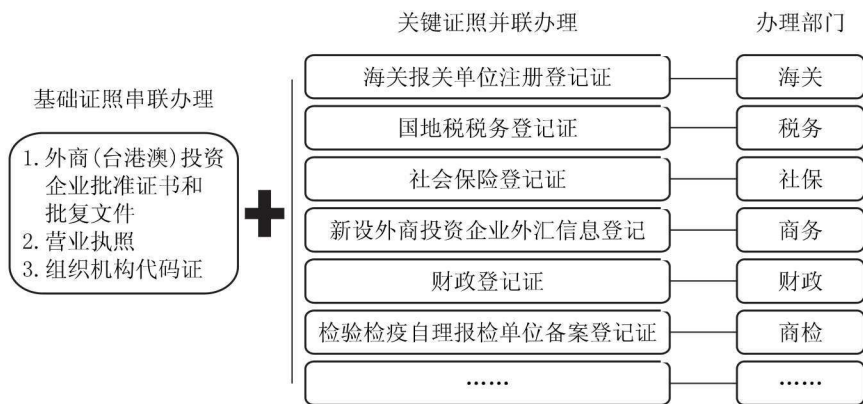


图 1 自贸试验区内企业证照办理方式示意图

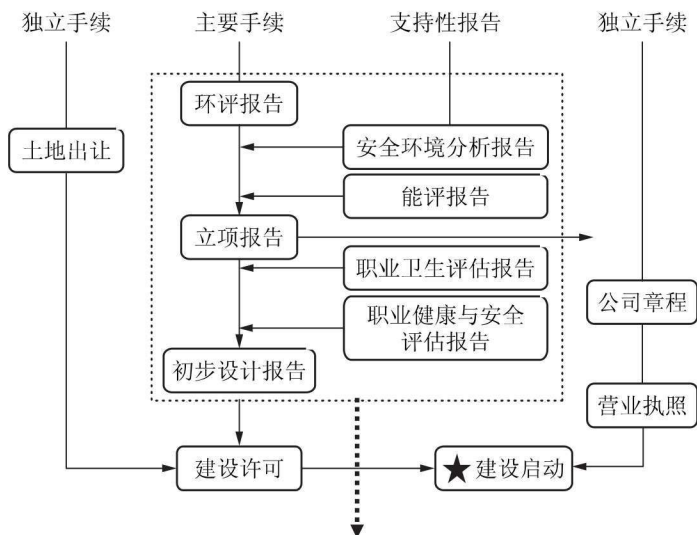
2. 证照办理的联动性不足,影响企业的便利度。主要问题包括:一是跨部门证照联办的覆盖范围有限,从整个证照办理链条看,自贸区内企业设立环节的 4 张证照联办只是帮助企业迈过“设立门槛”,相对于其余 35 张证照,证照联办只是简化了所有流程的一小部分。二是同一部门内部的证照办理链条没有打通,从证照办理流程看,部分证照由同一部门审批,比如与海关相关的证照有 7 张,在办理完成海关注册登记证后,其他相关证照办理仍需逐一审批,并联审批机制尚未形成。目前,国内部分城市和地区已经在证照联办上有较大突破,以广东省东莞市外商投资“十证联办”为例,企业凭借外商投资企业批准证书等 3 张基础证照即可完成海关报关单位注册登记证在内的 10 张关键证照的办理,具体见图 2。

3. 项目审批流程中仍存在“灰色地带”,个别环节影响整体审批效率。调研企业反映,在涉及行业许可的前置审批中,仍有审批流程不清晰、存在自由裁量权、格式不明确等导致的“灰色地带”。从图 3 所示的企业关键审批事项流程看,影响项目落地的主要环节是环评报告、立项报告和初步设计报告。以环评报告为例,目前有关部门对环评报告有一、二、三级的分类要求,但缺乏具体的分级标准,使企业对项目环评报告定级很难把握,需向环保、卫生、工程建设等多个部门咨询,有时无法获得明确答复,往复较多。



注:东莞市外商投资“十证联办”的改革成效为:(1)现场所需材料从改革前的 51 份减少到改革后的 23 份,减少了 55%;(2)以海关报关单位注册登记证为例,原来办理时间需 5 天,现在网上材料递交完成后,最快仅需 1 小时。

图2 东莞市外商投资“十证联办”流程示意图



注:只有虚框中的 7 份报告全部拿到政府部门许可,项目方可启动。

图3 企业关键审批事项流程

以上案例说明,自贸区证照办理环节繁多的矛盾由“先照”环节转移到了“后证”环节,“先照”只是解决了企业的设立问题,若“后证”办理问题不解决,将直接制约企业开业和项目落地。

1.2 企业经营异常名录制度作用发挥有限,政府部门联动和协同有待加强

目前,自贸区事中事后监管制度创新推进取得了阶段性成果,特别是企业年度报告公示及经营异常名录制度开启了以信用管理手段为核心、推进事中事后监管制度的先河。经调研了解,这项改革在实际推进中遇到了三个瓶颈问题。

其一,工商以外部门对异常名录制度的知晓度和使用率不高。2014年国务院颁布《企业信息公示暂行条例》,已经明确规定“在政府采购、工程招投标、国有土地出让、授予荣誉称号等工作中,对被列入经营异常名录或者严重违法企业名单的企业依法予以限制或者禁入”。但目前其实际应用主要还限于工商部门,如对异常名录企业申请著名商标予以限制,其他政府部门对异常名录制度的知晓度不高,实际使用案例很少,有关部门反映,在实际使用异常名录过程中难以把握合理的尺度。比如,对于企业排名类荣誉称号的授予,有关部门主要参考的是营业收入、纳税总额、吸收就业人数等经济指标,与异常名录所反映的企业失信行为间的关系如何判定、是否可以实施“一票否决”尚缺乏依据和细则规定。

其二,异常名录制度对企业具体失信行为的“辨识度”难确认。按异常名录制度,企业失信行为包括四类情形:未按规定期限履行年报公示义务、通过登记的住所或者经营场所无法联系、公示信息隐瞒真实情况及弄虚作假、未按规定期限履行即时信息公示义务等,并以此作为载入企业经营异常名录的依据。^①截至2015年6月30日,自贸区共有6533家企业载入异常名录,其中,67.7%是企业未按期履行年报公示义务,31.1%的企业属于登记住所无法联系,属于弄虚作假企业仅为68家,占1%,未按规定期限履行即时信息公示义务的为0(见表1)。具体分析

^① 根据国务院《企业信息公示暂行条例》和国家工商总局《企业经营异常名录管理暂行办法》有关规定,企业需在20个工作日内通过企业信用信息公示系统向社会公示的即时信息包括:受到行政处罚、知识产权出质登记等六类信息,但对于这类信息是否能够及时反馈公示,尚缺乏监督落实机制。

这四类情形,未按规定期限履行年报公示义务、通过登记的住所或者经营场所无法联系的企业失信较轻;而弄虚作假和未按规定期限履行即时信息公示义务这两类失信行为比较严重,但占比很少。这表明异常名录对于企业失信行为信息的归集还有待充实,对失信程度的甄别还要细分,以绝大部分企业失信行为较轻情况作为监管部门实施惩戒措施的依据显得不足。

表1 上海自贸试验区企业年报公示及异常名录制度企业及构成统计
(截至2015年6月30日)

载入类别	企业户数(家)	占比
未按规定期限履行年报公示义务	4 420	67.7%
通过登记的住所或者经营场所无法联系	2 045	31.3%
公示信息隐瞒真实情况、弄虚作假	68	1%
未按规定期限履行即时信息公示义务	0	0

注:表中统计数据截至2015年6月30日。

其三,利用异常名录制度实施惩戒的“威慑力”不够。例如,按异常名录制度规定,满3年仍未履行公示义务的企业将列入严重违法企业“黑名单”,由于异常名录推行仅1年多,实际上还没有企业被纳入“黑名单”。即便有企业纳入“黑名单”,工商部门能够实施的最严厉惩罚是企业法定代表人、负责人3年内不得担任其他企业的法定代表人、负责人,实际上有些企业仍可通过他人代持股权等方式进行变通,“黑名单”制度实际惩戒效力不足。

由此可见,在利用异常名录推动建立以信用管理手段为核心、实现政府管理由事前审批向事中事后监管转变的过程中,企业法人信用信息的归集来源仍较单一,无法全面准确判别市场主体的失信状况,也难以以为政府监管部门实施惩戒措施提供有效的依据和有力度的手段,建立“一处失信、处处受限”的社会联动惩戒机制有待进一步破题。

1.3 部门间信息共享不到位,制约政府服务市场主体的能力和市场监管效率

信息共享是推进事中事后监管的关键,也是政府服务市场主体和社会的基

础。自贸区出台了《中国(上海)自由贸易试验区监管信息共享管理试行办法》《中国(上海)自由贸易试验区信用信息查询服务规程》等文件,开通了上海自贸区信用平台。主要问题如下:

1. 政府信息共享不够影响企业营商环境。例如,目前自贸区内企业开设 FT 账户的流程是由央行上海总部根据企业注册信息,将符合条件的企业纳入试点范围。这些企业有两种情况:一种是注册在浦东新区市场监管局的自贸区企业,目前开设 FT 账户已无障碍;另一种是注册在市工商局,带有上海市××公司称谓的自贸区企业,由于这类企业的注册信息没有与央行上海总部的数据后台共享,致使有些规模较大的企业未能及时纳入试点范围。据了解,相关部门已针对这种情况采取了补救措施,把这部分企业的名单提供给了央行上海总部,一时解决了问题,但由于目前工商部门和央行上海总部间尚未形成信息共享机制,遇到此类情况仍需通过线下提供名单或企业自行提供证明后由人工录入,给企业和相关部門带来不便。又如,在前述证照办理的例子中,自贸区内实现了“先照”的落地,但在“后证”的办理中,由于政府部门间后台信息未联通,致使企业在区内“先照”办理的结果信息没有同步在办理“后证”部门的信息终端出现,企业仍需拿着“先照”的原件或副本到相关部门逐一办理,自贸区内“办照”的便捷效应没有惠及区外“办证”环节,也给企业带来了不便。

2. 部门间信息共享不充分,一些领域存在边接受处罚、边享受优惠政策情况。例如,2013—2014 年,本市部分受到环保部门行政处罚而本应取消税收优惠享受资格的企业,仍在继续享受增值税减免优惠。据了解,税务部门在认定企业增值税优惠资格过程中,对于企业是否因违反环境法律法规而受到处罚情况,以企业自主申报和自主承诺为主,并根据环保部门官方网站上定期发布的企业处罚信息进行查询和核实,由于相关信息获取不及时,税务系统分局众多、在操作过程中存在遗漏。又如,本市部分高新技术企业在受到环保部门行政处罚后,仍继续拥有高新技术企业资格并享受所得税优惠等。这个例子除了说明政府部门的信息共享不够问题外,还反映如何运用环保处罚信息限制相关企业享受税收优惠政策仍缺乏细则,有部门甚至认为仅仅因为一两万元的环保违规罚款,就取消每年一两千万元的税收优惠似不尽合理。