



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 Evaluation Research
on Global Cities'
Doing-business Environment

全球城市营商环境
评估研究

上海市人民政府发展研究中心
上海发展战略研究所◎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

The Evaluation Research
on Global Cities'
Doing-business Environment

全球城市营商环境 评估研究

上海市人民政府发展研究中心◎著
上海发展战略研究所

格致出版社



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

全球城市营商环境评估研究/上海市人民政府发展
研究中心上海发展战略研究所著. —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 978-7-5432-2813-9

I. ①全… II. ①上… III. ①投资环境-评价-研究
-世界 IV. ①F112

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 294002 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

全球城市营商环境评估研究

上海市人民政府发展研究中心

上海发展战略研究所 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 9.75

插 页 3

字 数 138,000

版 次 2019 年 1 月第 1 版

印 次 2019 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2813-9/F·1188

定 价 68.00 元

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发展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。要通过高质量发展,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“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。为此,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

王佳忠

2019年1月

本书撰写团队

组 长

周振华

副组长

徐 珺 陶纪明 周海蓉

成 员

周海蓉 盛 维 张云伟 崔园园

张 靓 刘兴华 伏开宝 姜乾之

毕晓航 赖丹馨 骆金龙 翁 毅

张亚军 戴跃华 王 玮

前 言

从全球范围来看,改善和优化营商环境已经成为大势所趋。特别是在经济全球化大背景下,营商环境不仅会对本土企业产生深远的影响,更是全球投资者在全球范围内寻求商业机会的重要评估标准。因此,从某种程度而言,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。良好的营商环境能够降低企业运行成本、提高企业运行效率、助推企业获得盈利,最终使得企业实现可持续的长效发展。因此,各国或各地区都在不断优化营商环境以提升城市的综合发展竞争力。

对于城市层面的营商环境评估而言,不同能级城市的营商环境具有不同的表现特点和特征诉求。其中,最明显的区别即是“全球城市”与“一般城市”的营商环境差异。与一般城市相比,全球城市本身所具有的特质、所集聚的载体、所发挥的功能、所影响的范围都彰显出不同的特点。对于占据全球城市体系核心位置和关键节点的全球城市而言,其所吸引和集聚的是各类跨国公司总部和高能级功能性机构,这些企业和机构对于营商环境的诉求显然不同于一般企业。因此,全球城市在塑造和优化营商环境的过程中,要能够充分聚焦高端性企业和功能性机构在进入市场、开展经营、谋求发展方面的诉求。同时,这也意味着全球城市的营商环境并不是对所有的企业都是适宜的,会存在对于那些不符合全球城市发展导向的企业挤出效应。

当前,最为权威和主流的对于营商环境的评估是世界银行的《营商环境报告》

(Doing Business),这一评估报告被认为是企业投资的风向标。世界银行于2002年成立了营商环境工作组,建立企业营商环境评估的指标体系,这一指标体系主要考察了十项指标,包括开办企业、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。之后从2003年开始,世界银行运用这一指标体系对全球一百多个经济体的营商便利度进行了打分和排名,至2018年已经公布了16期营商环境评估报告。世界银行《营商环境报告》的突出特点是主要侧重从法律环境和管制规则的角度评价政府的各种监管法规对企业行为所产生的影响,而且立足的主要是“中小企业”的视角。

但是,如果单纯采用世界银行的评价指标体系对全球城市的营商环境进行评估,一方面,难以反映全球城市所吸引的全球功能性机构和企业对于营商环境的个性化诉求;另一方面,世界银行对于营商环境评价的覆盖范围也较为有限,没有将高度开放的市场体系、高端生产性服务支撑、高能级公共服务体系等全球城市营商环境中的特色因素纳入评估范围。因此,本书将充分考虑全球城市营商环境的独特内涵和特定要求,既积极借鉴世界银行营商环境评估体系中的关键要点,又充分吸纳 GaWC、普华永道、科尔尼、麦肯锡等国际知名智库对于全球城市总体功能和特定专项的评估报告,站在更高视角、立足更广领域设定全球城市营商环境的评价指标体系,并对包括上海在内的国内外全球城市的营商环境进行全方位评估,力求找出上海以卓越全球城市为导向的营商环境建设中的优势和短板,一方面提升优势,另一方面弥补短板,进而引领上海真正打造与“卓越的全球城市”发展定位相契合的营商环境。

现代意义上的全球城市是全球经济系统的中枢或世界城市网络体系中的组织节点,在全球经济协调与组织中扮演着超越国家界限的关键角色。在全球化和信息化不断深入的国际背景下,全球城市进一步表现出区别于一般城市的发展特性与核心功能。与一般的静态城市等级模型不同,全球城市通常具有资源枢纽的节点管控性、要素流动的网络连通性、高端环节的辐射引领性、功能形态的自我更新等特性。其核心功能也更多体现在能够把不同地理尺度的经济活动联结到世界经

济中去,实现全球资源流动和合理配置,核心功能具有高效连通性、核心枢纽性、节点管控性和强力吸引性等特征。因此,全球城市集聚了大量的跨国公司功能性机构、功能性平台和国际组织,在全球范围内实现高端资源和战略要素的吸引、配置和辐射功能,并通过高效率的组织扩散到全球。因此,全球城市的营商环境通常体现在高度规模化、开放化、连通度高的市场环境,高效率、高透明度的制度环境,高端化、流动性强的要素环境,高度舒适性、优质性的人才环境,对全球城市区域发展的广泛辐射性和强劲影响力。同时,全球城市的营商环境还具有动态更新的持续优化性。因此,对于全球城市营商环境的评估要能够立足于全球城市的发展特性和功能定位,立足于所配置的经济流量和所吸引的功能载体,对其独特的营商环境形成机制和个性诉求进行分析,进而构建彰显全球城市特色,凸显全球城市特点的营商环境评估指标体系。

立足于“全球城市”营商环境评估视角,本书在吸纳和借鉴世界银行《营商环境报告》的基础上,遵循指标构建的特色性、全面性、系统性、简洁性、可比性、科学性等原则,构建了符合全球城市个性化要求的营商环境评估指标体系。立足于市场化、便利化、法治化、国际化发展要求,紧贴企业层面,紧扣企业维度,以全球城市核心功能载体对全球城市营商环境的主要诉求为主要内容,跳出单纯的企业“生命周期”的维度,根据企业准入前、准入中、准入后发展阶段,形成了包括12个一级指标、36个二级指标的全球城市营商环境指标体系。该指标体系将对全球城市的营商环境进行特色化评估,并在此基础上找出上海营商环境建设方面的优势和短板,通过营商环境“拉长板”“补短板”,不断优化上海的营商环境,使上海真正成为对全球性功能机构和公司具有强劲吸引力的发展目的地。

本书指标体系的构建是在充分考虑全球城市营商环境的特殊性,并借鉴和吸收世界银行《营商环境报告》及其他营商环境相关指标体系的基础上形成的。因此,与世界银行《营商环境报告》指标体系存在相应的联系和区别。一方面,本书的指标体系吸纳了世界银行《营商环境报告》在开办企业、办理施工许可、获得电力、登记财产、缴纳税款、跨境贸易便利化、法治等方面的评价指标。此外,本书的指标

体系还引入了《机遇之都7》、《2017年IMD世界人才报告》、2018年《财富》500强、OECD外商投资监管限制指数、世界卫生组织全球空气质量数据库、QS1000高校数量、世界城市文化论坛等报告和数据库中凸显全球城市特性的相关指标,丰富了全球城市营商环境的评价指标体系。另一方面,与世界银行《营商环境报告》针对中小企业在创业、获得场地、获得融资、日常运营以及争端处理等五个阶段的考察不同,本书指标体系关注于全球城市核心功能载体在准入前、准入中和准入后三个阶段对于营商环境的不同诉求。

为了较全面地反映上海营商环境的各方面情况,本书运用全球城市营商环境指标体系对上海与纽约、伦敦、新加坡、香港、巴黎、东京、迪拜、悉尼、阿姆斯特丹、洛杉矶等国际十大全球城市以及上海与北京、广州、南京、杭州等国内城市营商环境进行了评估和比较,从国际、国内不同视角分析了上海营商环境的优点和不足。

同时,孤立主义、单边主义在全球的兴起导致基于多边主义的全球投资贸易环境受到前所未有的冲击,也给包括上海在内的全球城市营商环境的未来发展投下阴影。上海目前正处于打造与国际接轨的营商环境的关键期,有必要加强对营商环境未来发展趋势的研究,找出适合上海营商环境发展的道路。

需要加以说明的是,丛书中的另一本《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》主要是基于已有的营商环境评估报告,注重从国际比较的视角,从投资贸易环境、政府服务环境、市场法制环境、人才创新环境等维度,对上海的营商环境进行系统性评估。本书则是在吸收和借鉴主要营商环境评估报告指标体系的基础上,立足于全球城市的特性,构建了新的全球城市营商环境指标体系,并按该指标体系进行国内和国际两个层面的评估,从“准入前、准入中、准入后”三个维度,为上海构建与“卓越的全球城市”定位相匹配的营商环境提供对策建议。

目 录

第1章 全球城市营商环境评估的框架 / 1

- 1.1 营商环境的基本内涵 / 2
- 1.2 全球城市营商环境的特性 / 3
- 1.3 全球城市营商环境评估的视角 / 18

第2章 全球城市营商环境指标体系的构建 / 21

- 2.1 指标构建原则 / 21
- 2.2 指标框架体系 / 24
- 2.3 指标编制方法 / 31
- 2.4 与世界银行《营商环境报告》指标体系的对比 / 35

第3章 上海营商环境与国际全球城市比较 / 37

- 3.1 上海营商环境与国际全球城市总体比较 / 37
- 3.2 上海营商环境与国际全球城市专项比较 / 42
- 3.3 立足国际视角优化上海营商环境的建议 / 73

第4章 上海营商环境与国内中心城市比较 / 80

- 4.1 上海营商环境与国内中心城市总体比较 / 80
- 4.2 上海营商环境与国内中心城市专项比较 / 89
- 4.3 立足国内视角优化上海营商环境的建议 / 111

第5章 展望与建议 / 122

5.1 全球城市营商环境的总体发展趋势 / 122

5.2 进一步优化上海全球城市营商环境的展望 / 130

参考文献 / 138

后记 / 141

第 1 章

全球城市营商环境评估的框架

营商环境是城市重要软实力,更是核心竞争力。良好的营商环境是一个强大的吸引场,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。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“要求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”。因此,打造良好的营商环境是建设现代化经济体系、促进高质量发展的重要基础。

对于全球城市而言,其发展过程本身就是营商环境不断优化和完善的过程。纽约、伦敦等全球城市的发展经验表明,只有紧扣城市发展阶段演进,顺应城市功能建设需要,不断优化营商环境,才能吸引更多的人才、技术、资金等要素资源,才能汇聚更多的跨国企业、高成长型企业等市场主体,进而保障城市核心功能的持续增强。特别是在世界经济格局加速变革,要素争夺、投资竞争日趋激烈的当今时代,全球城市更加需要强化其在全球城市体系中的核心节点地位,进一步提升

全球引领力、配置力和辐射力,这就需要不断提升和改进营商环境。当前,上海正在积极打造“卓越全球城市”,毋庸置疑,需要加快优化国际一流营商环境的步伐。而且,上海所要构建的营商环境显然应当以“全球城市”的定位为引领,积极优化与全球城市发展要求相匹配、与全球城市所吸引的功能性机构需求相契合的营商环境。

1.1 营商环境的基本内涵

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,营商环境的优化就成为城市发展能否广泛吸引全球企业、能否深度融入全球市场、能否高度管控全球产业高端环节的不可或缺的因素。从某种程度而言,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。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%。

“营商环境”一词最初被广泛运用于国外商业环境研究中,从字面意义理解,是指“企业的经营和商务活动所处的环境”。当前,得到较为一致认可的观点认为,营商环境指的是影响企业运行全过程的所有制度条件的总和。相关专家和智库的研究表明,营商环境通常是指市场主体投资经营、成长与聚集的生态系统,主要包括市场进入、企业交易的营商环境与市场主体创业的营商环境。而且,营商环境作为一个复杂的生态系统,不单是企业自身因素决定的,而是由企业之外的政府、社会、市场、文化等诸多因素构成的总和。因此,对于营商环境内涵的界定应当立足企业“能否实现战略目标、能否获得长久发展”这一最终目的,从企业“进得来、办得快、活得好、留得住”这一更为全面、更具可持续性的角度出发。本书认为,营商环境是指一个企业在某个国家或地区开展经营活动时所面临的市场前景环境、要素支撑

环境、政务支持环境、权益保护环境和城市服务环境等外部条件的总和,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。

当前,主要的营商环境报告对于营商环境内涵的界定各有侧重。例如,世界银行《营商环境报告》从企业全生命周期角度入手考察企业从开办到运营的便利化程度。经济学人《营商环境排名》重在考察区域发展的市场化程度,综合了宏观环境和市场重点要素领域的政策评价指标,对政治环境、宏观经济环境、市场竞争政策、投融资政策等进行系统的评价。粤港澳大湾区研究院《2017 年中国城市营商环境报告》指出,良好的营商环境就是吸引力、创造力、生产力,是城市发展保持稳健步伐的关键,并在世界银行等报告基础上提出了考察范围更广的营商环境评价体系。因此,总体而言,营商环境的内涵主要体现在:一是聚焦企业感受度。对营商环境的界定和评估一定是站在企业视角进行的。重点聚焦企业投资选择、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。二是聚焦中观发展环境。目前,各主要城市和地区都围绕营商环境的建设展开了激烈的竞争,但是与之前宏观视角的城市竞争力评估和微观视角的城市居民满意度评估不同,营商环境的建设和优化更加聚焦中观视角,聚焦贴合企业开办、运营和发展的各种环境要素和制度条件。三是聚焦可操作因素。研究分析营商环境的出发点是为了进一步明确营商环境的短板,进而提升和优化营商环境,为企业成长和运营创造更好的环境,因此,营商环境的分析和评估更加注重那些可以通过调控和改进得到提升的因素。

1.2 全球城市营商环境的特性

现代意义上的全球城市是全球经济系统的中枢或世界城市网络体系中的组织

节点,在全球经济协调与组织中扮演着超越国家界限的关键角色。在全球化和信息化不断深入的国际背景下,全球城市也进一步表现出区别于一般城市的发展特性与核心功能,主要表现为在全球网络节点上配置全球要素资源,因此也将吸引和集聚具有全球要素资源配置能力的跨国公司和功能载体。一方面,跨国公司和功能载体的集聚强化了全球城市的全球资源配置能力,另一方面,全球城市的营商环境改善也将为跨国公司在全球布局提供更为便利化、国际化的商务环境,从而进一步强化全球城市的核心功能。因此,全球城市的核心功能载体对营商环境的诉求将是全球城市打造升级版的重要考虑因素。



图 1.1 全球城市营商环境特点的分析路线

1.2.1 全球城市的主要特性

“全球城市”概念最早起源于法国哲学家和社会学家列斐伏尔。1970 年,列斐伏尔在《城市革命》(The Urban Revolution)一书中最早提出全球城市的概念,他指出,全球城市是“一个权力和决策中心,但不一定是首都”。在新的全球经济和城市 发展背景下,“全球城市网络”正在加快替代传统的、静态的城市等级模型。全球城市更多表现为全球城市网络体系的核心节点,在全球网络连接中发挥超越领土国 界的资源流动与配置功能。因此,与一般的静态城市等级模型不同,全球城市通常



图 1.2 全球城市的主要特性