

---

# 如何全面准确看待上海的营商环境

王丹<sup>1</sup> 彭颖<sup>1</sup> 周海蓉<sup>2</sup> 崔园园<sup>2</sup>

(1. 上海市人民政府发展研究中心 200003; 2. 上海发展战略研究所 200032)

**【摘要】:** 上海狭义营商环境处于中游水平, 与纽约、伦敦等领先城市相比, 存在较大的改进空间。上海广义营商环境表现好于狭义营商环境, “硬环境”优势较突出。上海进一步优化营商环境, 应深化产业领域开放, 放宽市场准入门槛; 深化政务流程再造, 提升政务效率与透明度; 大力降低制度交易成本, 强化高端人才支撑; 着力优化企业法制环境, 加大知识产权保护力度。

**【关键词】:** 营商环境 投资便利化 知识产权保护 评估报告

**【中图分类号】:** F720.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2018)11-0005-009

## <sup>1</sup>一、涉及营商环境的主流评估报告及其指标

(一) 涉及营商环境的主流评估报告可划分为营商环境综合评估报告、营商环境板块评估报告和营商环境环节评估报告等三类

1. 营商环境综合评估报告, 是指直接针对营商环境设计评估指标体系, 并对不同国家或地区营商环境进行综合性评估的报告。如世界银行的《营商环境报告》、经济学人智库的《营商环境排行榜》、粤港澳大湾区研究院的《世界城市营商环境报告》等。

2. 营商环境板块评估报告, 是指主要国际机构或组织在评估城市竞争力、综合实力等过程中, 将营商环境作一个重要因素板块加以评估分析的报告。如普华永道的《机遇之都》、日本 MMF 基金会城市策略研究所的《全球实力城市指数》报告、中国(深圳)综合开发研究院与伦敦 Z/Yen 集团的全球金融中心指数(GFCI22)报告等, 均将营商环境作为衡量竞争力或综合实力的重要方面, 并进行评估分析。

3. 营商环境环节评估报告, 是指聚焦某一营商环境领域(如政府服务水平、投资便利化等), 设计相应指标体系, 进行专业评估分析的报告。如联合国《电子政务调查报告》主要聚焦政府服务进行评估; 经合组织(OECD)的《外国直接投资监管限制指数报告》主要聚焦投资监管制度进行评估; 世界银行的《物流绩效指数报告》主要聚焦商品物流效率进行评估; 美国商会全球知识产权中心(GIPC)的《国际知识产权指数报告》主要聚焦知识产权保护进行评估。

---

<sup>1</sup>**作者简介:** 王丹, 经济学博士, 上海市人民政府发展研究中心城市处副处长。彭颖, 经济学博士, 上海市人民政府发世界银行连续发布的年度《营商环境报告》, 为衡量一个国家或地区营商环境好坏提供了一种评价方法和指标体系。尽管其评估结果颇具影响力, 但我们认为, 其在指标选择、评估内容等方面尚存在某些局限性, 并不能全面反映一个国家或地区的营商环境。事实上, 除世界银行的报告外, 还有不少国际知名机构发布过涉及营商环境的评估报告。为此本文收集整理近年来涉及营商环境的各类主流评估报告, 并加以比较分析, 以期全面准确地评价上海营商环境水平和国际排名情况。

表 1 营商环境综合评估报告

| 序号 | 主要营商环境评估报告                   | 样本范围                                                                                                       |
|----|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | 世界银行《营商环境报告》                 | 对全球 190 个经济体的营商环境进行打分排序，2003 年发布第 1 份全球营商环境报告，至今已发布 16 期                                                   |
| 2  | 经济学人智库《营商环境排行榜》(2014—2018)   | 是经济学人智库《国家预测报告》的组成部分，对全球 82 个经济体营商环境的吸引力进行打分排名，每 5 年发布 1 次，最近的报告发布于 2014 年。评分时，不仅考虑以往表现，且会评估未来 5 年内的营商环境转变 |
| 3  | 粤港澳大湾区研究院《2017 世界城市营商环境评价报告》 | 世界人均 GDP 以及 GDP 总量排名靠前经济总量排名靠前国家的 25 个城市，另外加上中国香港、北京、上海、广州、深圳等，共 30 座城市                                    |

表 2 营商环境板块评估报告

| 序号 | 主要营商环境评估报告                                                      | 样本范围                              |
|----|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 1  | 普华永道《机遇之都》当中的营商环境板块                                             | 选取全球具有地域代表性的 30 座重点商业城市，包括中国上海和北京 |
| 2  | 日本森纪念财团都市战略研究所《全球城市实力指数排名 2017 (GPCI)》当中的商业环境和营商便利度板块           | 全球 44 个城市，包括中国香港、北京和上海            |
| 3  | 中国(深圳)综合开发研究院与伦敦 Z/Yen 集团的《全球金融中心指数 (GFCI 22) 报告 2017》当中的营商环境板块 | 全球 108 个金融中心                      |

表 3 特定营商环节评估报告

| 序号 | 所属领域   | 报告名称                                         |
|----|--------|----------------------------------------------|
| 1  | 政务服务水平 | 2016 年联合国电子政务调查报告                            |
| 2  | 投资便利   | OECD 外国直接投资监管限制指数 2017》                      |
| 3  | 贸易便利   | 世界银行《物流绩效指数》                                 |
| 4  | 经营成本   | 经济学人智库 (EIU)《2018 全球生活成本报告》、2017 年《美世生活质量调查》 |
| 5  | 法治环境   | 美国商会全球知识产权中心 (GIPC) 发布《2018 国际知识产权指数报告》      |

(二) 主流营商环境评估报告对营商环境的理解存在狭义与广义之分，评价指标也存在一定差异性

上述营商环境评估报告，对营商环境的理解存在两种不同观点：一种观点认为，营商环境是直接影响企业从兴办、经营到注销各环节效率、质量和水平的制度环境。代表性报告包括世界银行《营商环境报告》、普华永道《机遇之都》报告。另一种观点认为，营商环境是影响企业投资、经营等活动的所有环境的总和。代表性报告包括经济学人智库的《营商环境排行榜》、粤港澳大湾区研究院的《世界城市营商环境评价报告》。为加以区别，本文将第一种观点称为狭义营商环境，将第二种观点称为广义营商环境。由于视角不同，狭义营商环境和广义营商环境存在不同的评价指标体系。

1. 狭义营商环境的评价指标。从世界银行《营商环境报告》、普华永道《机遇之都》等评估报告看，狭义营商环境评价指标主要涉及影响企业投资、经营的政务事项与制度内容。如世界银行选取“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，并将所需的时间、成本以及服务质量等作为评价依据；普华永道《机遇之都》中营商环境板块评估指标主要基于世界银行的营商环境报告指标（如开办企业、办理破产、保护中小投资者指标等），同时增加企业运营风险、劳动力管理风险和税收效率等指标。

表 4 主要营商环境评估报告的评价指标

| 序号 | 主要营商环境 评价报告                                                    | 主要评估指标                                                             |
|----|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| 1  | 世界银行《营商环境报 告》                                                  | 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、办理 破产          |
| 2  | 普华永道《机遇之都》 当中的营商环境板块                                           | 开办企业*、办理破产*、企业 运营风险、保护中小投资 者*、劳 动力管理风险和税收 效率（其中标*指标数据来 自世行报告）      |
| 3  | 经济学人智库《营商环 境排行榜 2014》                                          | 政治环境、宏观经济环境、市 场机会、私营企业和竞争政 策、对 外国投资的政策、外贸 和外汇管制、税收、融资、劳 动力市场、 基础设施 |
| 4  | 粤港澳大湾区研究院 《2017 世界城市营商环 境评价报告》                                 | 软环境*、生态环境、市场环 境、基础设施环境、商务成本 环境、 社会服务环境（*主要 用世行报告中的 10 个指标来 评估）     |
| 5  | 日本森纪念财团都市 战略研究所《2017 全球 城市 实力指数排名（GPCI）》当中的商业环 境和营商便 利度板块      | 工资水平、人力资源获得便 利度、每个办公桌的办公空 间、公司 税率，以及政治、经 济和商业风险                    |
| 6  | 中国（深圳）综合开发 研究院与伦敦 Z/Yen 集团的 2017 全球金融 中心指数报告（GFCI 22）中的营商 环境板块 | 法律规范、制度和监管环境、 宏观经济环境、税收和成本 竞争力 4 个维度，32 个细化 指标                     |

2. 广义营商环境的评价指标。除世界银行等少数机构外，大多数国际机构在评估营商环境过程中，均采用更广的营商环境评价指标。如经济学人智库的《营商环境排行榜》报告主要考察宏观经济环境、市场机会、自由企业和竞争政策、外国投资政策、对外贸易和外汇管制、税收、融资、劳动力市场和基础设施等 10 个方面；粤港澳大湾区研究院《世界城市营商环境评价报告》主要考察软环境、生态环境、市场环境、商务成本环境、社会服务环境和基础设施环境等 6 个方面；日本森纪念财团《全球城市实力指数排名》（GPCI）和深圳综合开发研究院全球金融中心指数（GPCI22）中的营商环境板块指标，在部分借用世界银行指标的基础上，增加宏观经济、政治环境、网络连通性等指标。

综合来看，狭义营商环境更注重评估与企业投资、经营等日常活动直接关联的制度“软环境”，特别是政务环境、法治环境等。广义营商环境更注重评估吸引企业投资、促进投资经营、降低企业风险、支撑企业发展等各方面综合环境。它既包括“软环境”，也包括“硬环境”；既有直接关联的因素，也有间接影响的因素。因而广义营商环境评估指标除涉及部分狭义营商环境评价指标外，进一步拓展到基础设施建设、市场规模、劳动力市场效率等“硬环境”方面。特别值得关注的是，广义营商环境评估报告在一定程度上引用和借鉴了狭义营商环境评价报告的评价结果。如粤港澳大湾区报告当中的“软环境”、普华永道《机遇之都》中的营商环境相关指标及数据，均来源于世界银行的营商环境评估报告。

## 二、主要营商环境评估报告对上海营商环境的评估分析

主要营商环境评估报告从不同角度对上海的营商环境进行了评估分析，上海的国际排名也不尽相同。为全面反映上海营商环境水平和国际地位，本文在系统梳理主要营商环境评估报告结论的基础上，从狭义营商环境和广义营商环境两个角度，以及主要营商环境领域对上海营商环境进行综合梳理分析。

### （一）上海狭义营商环境处于中游水平，与纽约、伦敦等领先城市相比，存在较大的改进空间

作为狭义营商环境评估的代表报告，世界银行的《2019 年营商环境报告》、普华永道《机遇之都》报告中的宜商环境等较客观地反应了上海狭义营商环境水平。总体来看，上海狭义营商环境处于中游偏上水平，与纽约、伦敦等领先城市相比，存在较大的改进空间。从世界银行的评估报告看，发达国家和新兴经济体由于施行了更好地经济实践和监管环境改革，因而在全球营商环境方面更具优势。在世界银行选取的全球 190 个经济体中，我国（主要以上海、北京为评估对象）排名第 46 位，处于中游偏上水平，而新加坡、中国香港、美国纽约、日本东京等国家和地区分别位居前列，存在明显差距。另据普华永道《机遇之都》报告中的宜商环境的排名显示，在全球 30 个主要国际金融和商业中心城市中，上海列第 25 位，也远远落后于纽约、伦敦、（中国）香港、东京等领先的全球城市。万事达卡全球商业中心指数报告也显示，在间接反映公共管理能力的经营容易度分项指数方面，新加坡、（中国）香港、伦敦、纽约等城市位居前列，而上海该项指标排位列第 50 位以外。值得注意的是，由于不少机构狭义营商环境的评估部分指标和数据均援引世界银行的报告，上海狭义营商环境在不同报告排名中均处于中游，甚至更弱。

表 5 上海狭义营商环境在主要评估报告中的排名

| 序号 | 主要营商环境评价报告                        | 上海       | 纽约 | 伦敦 | 新加坡 | 中国香港 | 东京 | 北京 |
|----|-----------------------------------|----------|----|----|-----|------|----|----|
| 1  | 世界银行《2019 营商环境报告》                 | 46 (190) | 8  | 9  | 2   | 4    | 39 | 46 |
| 2  | 粤港澳大湾区研究院《2017 世界城市营商环境评价报告》软环境指数 | 23 (30)  | 5  | 4  | 1   | 2    | 13 | 25 |
| 3  | 普华永道《机遇之都》当中的宜商环境板块               | 25 (30)  | 7  | 3  | 1   | 2    | 16 | 24 |

### （二）上海广义营商环境表现好于狭义营商环境，“硬环境”优势较突出

从涉及广义营商环境评估的报告看，上海广义营商环境整体表现好于狭义营商环境，“硬环境”优势较突出。据粤港澳大湾区研究院《2017 世界城市营商环境评价报告》，上海营商环境在 30 个世界城市中排名第 9 位，略低于香港（第 8 位），但好于北京（第 23 位），尽管与纽约、伦敦、东京、新加坡等相比（分别排在第 1~4 位）仍存在一定差距，但差异较狭义营商环境明显缩小。另据日本森纪念财团都市战略研究所《2017 全球城市实力指数排名（GPCI）》中的商业环境和营商便利度板块评估结果显示，上海营商环境在全球 108 个主要城市中位列第 5 位，好于东京（第 6 位）和北京（第 11 位）。由于广义营商环境涉及基础设施环境（如港口、轨道交通等）、市场环境（地区生产总值、GDP 增速等）等指标，而上海在这些领域的排名较靠前，致使广义营商环境表现要优于狭义营商环境。

表 6 上海广义营商环境在主要评估报告中的排名

| 序号 | 主要营商环境评价报告                                                    | 上海     | 纽约 | 伦敦 | 新加坡 | 中国香港 | 东京 | 北京 |
|----|---------------------------------------------------------------|--------|----|----|-----|------|----|----|
| 1  | 中国（深圳）综合开发研究院与伦敦 Z/Yen 集团的 2017 全球金融中心 指数报告（GFCI 22）当中的营商环境板块 | 5(108) | 2  | 1  | 4   | 3    | 6  | 11 |
| 2  | 粤港澳大湾区研究院《2017 世界城市营商环境评价报告》                                  | 9(30)  | 1  | 2  | 4   | 8    | 3  | 23 |

（三）上海营商环境主要领域在主流评估报告中的综合表现

为较全面反映上海营商环境，从投资便利度、贸易便利度、政府服务、要素获取、经营成本、法治环境以及市场环境等角度将主流营商环境评估报告的指标及评估结果进行分类梳理分析。分析发现，一方面，上海营商环境在贸易便利度、要素市场环境、市场成长环境和创新环境等方面优势突出；另一方面，上海营商环境在投资便利度、政务服务效率、企业经营成本以及市场法治环境等方面与领先城市差距较为明显，存在较大的改善空间。

1. 上海贸易便利度整体良好，在基础设施网络、物流绩效、商业氛围和环境等方面表现突出。贸易便利化强调货物跨境流动过程中的便利性，主要受海关通关效率、物流绩效、交通便利度、商业环境等因素的影响。世界银行的《2019 营商环境报告》通过对进出口所需时间、费用等指标的评估来反映贸易便利度，上海在 190 个经济体中列第 65 位，处于中游偏上水平。但若综合考虑基础设施条件、海关通关效率、物流绩效、商业氛围和环境等因素，上海贸易便利度整体表现良好。一方面，上海具有良好的国际贸易设施网络。英国 OAG 公司发布的《2017 国际巨型枢纽指数》报告显示，浦东机场在全球 50 大机场中列第 23 位，亚太地区列第 7 位。另据粤港澳大湾区研究院的《2017 世界城市营商环境报告》显示，上海“基础设施指数”排名在全球主要城市中列第 2 位，仅次于伦敦，这集中反映上海在信息通信技术设施、运输设施、可持续发展等方面表现突出。另一方面，上海的海关效率、物流绩效总体排名比较靠前。据世界银行《2016 物流绩效指数》报告显示，我国在 160 个国家或地区中列第 27 位，其中，海关效率列第 31 位，基础设施列第 23 位，物流质量列第 27 位。另据日本森集团《2016 全球城市实力指数》报告显示，上海的“交通便利性”排名上升到第 4 位。此外，上海拥有良好的商业氛围与环境，这也促进和支撑了国际贸易的发展。据日本森集团发布的《2016 全球城市实力指数》显示，经理人从商业交易、商业增长潜力、商业环境等维度出发，对全球主要城市进行评价，上海列第 4 位。另据世界经济论坛(WEF)发布的《2016—2017 年全球竞争力报告》显示，体现当地供应商数量和质量、控制国际分销等指标水平的商业环境完备性，上海在 138 个经济体中列第 34 位。

2. 上海要素市场环境整体良好，但在获取高端人才要素、信贷等方面存在短板。便捷高效地获得要素是企业投资经营的重要支撑，也是投资目的地选择的重要考虑因素。世界银行《2019 营商环境报告》从获得电力、信贷等方面对营商环境进行评估，我国在 190 个经济体中排名较上年有所提升，处于中游偏上的地位。同时，从要素市场可选择性、可获得性的综合环境来看，上海要素市场环境整体良好，具备良好的企业投资经营的要素土壤。从人力资源看，据瑞士洛桑国际管理学院(IMD)发布的《2018 世界竞争力报告》显示，我国劳动力市场在 63 个经济体中列第 1 位。另据西班牙纳瓦拉大学 IESE 商学院《活力城市指数 2018》中的人力资源指标评估看，上海在 165 个经济体中列第 19 位。从产业技术看，据世界经济论坛(WEF)发布的《2016—2017 年全球竞争力报告》显示，我国在最新技术的可用性、企业技术吸收、外国直接投资和技术转让等方面，在 138 个经济体中分别列第 81 位、60 位和 59 位，整体处于中上游水平。从资金信贷看，据英国智库 Z/Yen 集团与中国(深圳)综合开发研究院共同编制的第 22 期“全球金融指数”报告显示，上海在金融市场、金融部门发展(包括资本可获得性、资本流动性)等方面，在考察的 96 个金融中心中分别列第 7 位和第 5 位。可见，上海要素市场环境整体良好，为企业投资经营奠定了基础，但在高端人才、信贷的便捷获取方面仍需改进。如据瑞士洛桑国际管理学院(IMD)发布的《世界人才报告 2018》显示，我国在海外高技术人才吸引力、优秀高级管理人员的可得性等方面，在 63 个经济体中分别列第 34 位和第 32 位。

3. 上海市场成长环境和创新环境优势明显，特别是促进企业持续发展的创新生态形成较快。市场成长环境和创新环境是吸

引企业投资、促进企业持续发展的重要因素。不少营商环境评估报告将市场成长环境、创新环境作为评估广义营商环境的重要方面。从已有的评估报告看，上海市场成长环境、创新环境优势明显，在全球处于上游水平。据港澳大湾区研究院的《2017 世界城市营商环境报告》显示，上海的市场环境指数排名在全球 30 个知名城市中列第 8 位；另据新华·国际金融中心发展指数报告显示，在涉及市场成长、经济成长和创新成长的成长发展指标评估中，上海在全球主要金融中心城市中列第 1 位。同时，上海创新环境不断改善，优势凸现。据中国欧盟商会的《商业信心调查 2018》显示，有超过 30% 的企业认为我国研发环境水平高于世界平均水平，持这种观点的受访企业比例较两年前增加 1 倍。同时，创业加速器和风险投资基金网络公司 SparkLabsGroup 在 2017 年公布的全球十大创业生态系统的排名中，上海首次进入前 10 位，列第 7 位。该排名主要综合考量融资、市场覆盖率、资源募集等指标。另据仲量联行《2017 全球城市动力排行榜》显示，上海由于具有较强的创新和开辟前沿业务的能力，列全球主要城市的第 4 位。在创新环境中，上海在产业与大学间的研发合作、政府采购先进技术、科学家和工程师的可用性等方面优势较明显。据世界经济论坛(WEF)《2016—2017 年全球竞争力报告》显示，上海的创新指标在 138 个经济体中列第 30 位，其中大学与产业间的研发合作列第 30 位，政府采购先进技术列第 10 位，科学家和工程师可用性列第 30 位。

4. 上海投资便利度总体水平有所改善，尤其在市场进入、经济自由度、创业便利度等方面表现较弱。投资便利化是营商环境的重要组成部分，它主要考察企业投资设立、市场进入、生产经营等方面的容易度和便捷度。世界银行《2019 营商环境报告》通过开办企业、办理施工许可所需流程和耗费等指标对投资便利度进行评估，上海投资便利程度排名较后，在 190 个经济体中分别排名第 28 位和第 121 位。这一结果在其他评估报告所涉及的投资监管限制、经济自由度、创业难易程度等指标的评估结果中得到侧面印证。从经合组织(OECD)的《外国直接投资监管限制指数》报告看，中国在包括 20 国集团成员国在内的 49 个国家中排名最后；从美国传统基金会发布的《2018 全球经济自由度指数》报告看，中国在 179 个国家或地区中列第 110 位。其中，投资进出自由度是经济自由度评价的重要方面。从世界经济论坛(WEF)《2016—2017 年全球竞争力报告》看，我国的创业步骤数、创业时间等指标，在全球 138 个经济体中排名均在第 100 位以外。由于投资监管、市场进入、审批流程与时间等体现投资便利度的因素主要受国家规章制度的影响，因而国家投资便利度也在一定程度上反映了上海的水平。

5. 上海政务服务效率水平与领先城市存在差距，在流程优化、电子政务建设、规则透明度等方面有较大改进空间。政府服务效率和水平的高低是衡量狭义营商环境好坏的重要指标，它集中体现在政府服务流程、服务时间、规则透明度等方面。世界银行的《2019 营商环境报告》显示，上海在办理施工许可、纳税等方面所需程序和时间的排名，在 190 个经济体中的排名均在 120 位之后，处于中游偏下的水平，与领先城市的差距较明显。另据瑞士洛桑国际管理学院(IMD)发布的《2018 世界竞争力报告》中政府工作效率板块的评估排名，我国在 63 个经济体中列第 46 位，也处于中游偏下的水平。从政务服务效率水平的具体分项看，除审批流程仍待进一步优化，上海在电子政务建设、市场监管规则透明统一等方面也有较大改进空间。据 2016 年联合国电子政务调查报告，中国在线服务指数仅列第 29 位，远低于英国、澳大利亚等国家。同时据国家信息中心的《全球信息社会发展报告 2017》，中国的“在线政府指数”仅列第 59 位。此外，市场监管规则透明统一也是上海政府服务效率水平的薄弱环节。据瑞士洛桑国际管理学院(IMD)发布的《2018 世界竞争力报告》中企业法规指标(主要反映开放性、竞争与轨制等)评估结果显示，上海在 63 个经济体中列第 50 位。

6. 上海企业经营成本与领先全球城市相比偏高，特别在要素成本方面上升比较明显。企业经营成本是影响企业营商环境的重要因素，已有的营商环境评估报告，大多从企业经营要素成本与税负成本等方面进行评估。从世界银行《2019 营商环境报告》的纳税指标看，我国在 190 个经济体中排名第 114 位。其中，以上海为代表的中国企业的总税费负担占利润比例为 67.3%，而中国香港为 22.9%，上海是中国香港的 2.94 倍。尽管世界银行关于税负成本的评估由于计算方法问题存在值得商榷的地方，但从要素成本看，上海企业经营的要素成本上升明显，与发达国家或地区相比，曾经的低要素成本情形已经逆转。据粤港澳大湾区研究院的《2017 世界城市营商环境评价报告》显示，上海的商务成本指数在 30 个城市中列第 24 位。上海的企业面临较高的用能成本。《2017 世界城市营商环境评价报告》显示，发达国家的工业用天然气和电价，一般低于居民价格，而我国则刚好相反，即企业运营承担较高的电力和天然气成本。同时，由于生活成本居高，劳动力要素成本也明显上升。据美世咨询发布的《2017 全球生活成本排名》，上海生活成本列第 8 位，高于纽约和伦敦，近年来一直在全球城市中居前 10 位。

7. 上海法治环境改善明显，但在知识产权保护等企业权益保护等方面仍需加强。法治环境是稳定企业投资经营预期、降低企业风险的重要保障。上海在法治环境方面整体改善明显，在全球处于中上游水平，在全球城市中具有较强竞争力。据世界银行《2019 营商环境报告》显示，我国在合同执行、办理破产、财产登记等方面总体表现良好，在 190 个经济体中分别列第 6 位、第 61 位和第 33 位。另据科尔尼《全球城市指数 2017》报告显示，在涉及透明度、亲商程度、营商便利的政府法治治理指标评估中，上海在 128 个国际城市中列第 19 位，处于上游水平。特别在执行合同的效率、有效的争议解决等方面，上海的优势较突出。据世界经济论坛(WEF)的《2016—2017 年全球竞争力报告》显示，我国的法律框架在解决争端方面的效率指标，在 138 个经济体中列第 46 位，表现较好。尽管如此，在知识产权保护等企业权益保护方面，上海仍须强化。据美国商会发布的《2017 国际知识产权指数》报告显示，我国的知识产权保护力度得分低于参评国家的平均水平，特别在商业秘密保护等方面，我国在参评的 45 个经济体中处于末位。另据世界经济论坛(WEF)的《2016—2017 年全球竞争力报告》显示，我国知识产权保护在 138 个经济体中列第 62 位，处于中游水平。此外，在中小投资者保护方面，上海也有较大改进空间。世界银行《2019 营商环境报告》显示，中国保护少数投资者的营商环境分项指标排名为第 65 位，在世界银行《2019 营商环境报告》所涉及的法律环境的相关指标中排名较低。

### 三、上海进一步优化营商环境的突破口及对策

从已有的营商环境评估报告看，营商环境不仅仅局限于提升企业投资经营便利度的微观制度环境，还应该涉及吸引企业投资、稳定企业预期、降低企业成本、促进企业创新等环境范畴，即应综合考虑“软环境”和“硬环境”。因而，对于一个城市营商环境好坏的衡量，不能单纯从狭义营商环境层面进行评估，还应该拓展到广义营商环境层面。上文关于主要评估报告的综合分析已经反映出上海广义营商环境中的薄弱环节和制约瓶颈，上海进一步优化营商环境应针对这些瓶颈问题加以着力。

#### (一) 深化产业领域开放，放宽市场准入门槛

上海投资便利化程度整体偏低，主要源于产业开放领域与程度依然有限，市场准入门槛偏高以及投资管制等因素制约。上海进一步优化营商环境应深化产业领域开放，放宽市场准入门槛。

一是全面落实中央改革开放承诺与部署，进一步简化负面清单。据中国欧盟商会的《商业信心调查 2018》显示，我国在开放领域落实的进展不尽人意，有 11%的受访企业反映市场准入出现一定程度的恶化。一方面，部分开放承诺已经纳入立法，但并未看到太多的具体落实措施。据欧盟商会的《2017/2018 欧盟企业在中国建议书》反映，我国“放宽服务业、制造业、采矿业等领域外资开放”等政策落实缓慢。再如，上海自贸试验区第一批服务业开放的细则基本已出台，但将近一半的细则没有明确服务范围和服务半径，企业在投资经营决策时存在疑虑。另一方面，负面清单开放力度依然有限，特别是一些市场监管法律法规与外商投资负面清单管理制度存在不一致甚至冲突的情况，导致一些行业虽然开放了外商投资限制，但仍无法开展业务经营。上海美国商会《2018 中国商业报告》显示，有近 2/3 的会员企业认为，“外资负面清单”的改版缩减并未带来明显的实际效果，过半数的受访企业认为并未从金融自由化或自贸试验区扩容中受益。

二是进一步放宽市场监管壁垒，特别在医药、法律服务和金融服务等行业领域。成熟的市场要求与之匹配的监管环境，特别是市场进入机会与竞争机会的均等。市场监管壁垒突出表现在市场准入与注册等方面的不平等待遇。据中国欧盟商会的《商业信心调查 2018》显示，有超过半数(51%)的受访企业认为，与本土企业相比，外资企业在市场准入、许可、获取补贴、环保执法、公共采购等方面受到不平等待遇。因此，上海应积极探索实施“竞争中立性原则”，按照这一原则，对履行公共政策职能的国有企业，政府应通过公正透明的方式提供补偿，而其他国企与非国企在市场中竞争时，政府作为监管者和拥有者不给国有企业带来任何竞争优势。

#### (二) 深化政务流程再造，提升政务效率与透明度

---

政府审批环节过多、审批时间过长、审批过程不透明，是制约政务服务效率水平提升、降低企业对政府服务感受度的关键。上海要进一步优化政府审批流程，大力提升政府服务效率和透明度。

一是大力深化政府审批流程再造，强化政府审批效率提升的制度保障。尽管近年来上海通过推进系列商事制度改革，审批时间和效率有所提升，但目前主要表现为增加了单位时间的工作强度，并未涉及结构性的政府流程再造，政府审批效率提升缺乏长效的制度安排。因而，要通过消除不同部门之间的责任重叠来精简优化行政职能，完善权责清单制度建设，并以深化结构性改革来确保审批流程再造取得实际效果，确实减少审批环节，提高审批效率。

二是提高政务事项的稳定性与透明性，加快电子政务能力提升。据中国欧盟商会的《商业信心调查 2018》显示，受访企业认为，模棱两可的法规和政府政策以及繁琐的行政程序，是欧盟企业在中国投资面临的第二大挑战，仅次于中国经济增长可能放缓的挑战。因而，上海应聚焦推动业务处理程序化、政务公开标准化等方面改革，着力提升政务事项稳定性和透明性。如办事指南或告知单中不再出现“其他”“等等”这些不确定的兜底条款；将业务处理环节的具体操作固化为规范的工作程序，制定相应的工作标准和进度等。此外，大力推动电子政务建设，加快拓展统一受理平台的政务服务覆盖面，推进线上线下一体化建设。根据国家行政学院《省级政府网上政务服务能力调查评估报告（2018）》，上海网上政务服务能力从全国第 4 位降至第 15 位，在“服务方式完备度”和“服务事项覆盖度”两项上得分偏低。

### （三） 大力降低制度交易成本，强化高端人才支撑

经营成本与高端要素获取成为影响企业增加投资的重要因素。据上海美国商会《2018 中国商业报告》显示，成本上涨、国内竞争与人才匮乏是困扰受访企业的三大难题。认为“成本上涨对企业经营造成严重阻碍”的占比达 39%，较 2017 年增加 3 个百分点；认为“缺乏人才和能力严重阻碍企业经营”的占比达 30%，较 2017 年增加 8 个百分点。因而，上海进一步优化营商环境应着力降低企业制度性交易成本，强化高端人才的支撑。

一是大力推进普惠性减税降费，最大限度减少地方涉企收费。积极推进国务院减税降费政策落地见效。统筹推进增值税改革，落实支持创业创新的税收优惠政策，落实对中小微企业、科技型企业的税收优惠政策。同时，按照成本补偿和非营利原则，降低一批收支结余过大、明显超过服务成本收费标准的项目，对除资源补偿类的地项地标行政事业性项目实现“零收费”，最大限度减少地方涉企收费。此外，坚持清理规范和深化改革两手抓，推进用电用气等能源价格合理下降，进一步降低工商企业用电、用气成本。

二是深化落实已有人才政策，加大吸引并留住国内和全球高端人才的力度。企业活动的主体归根结底在于“人”，因此要营造一流的营商环境，就应着力加强高端人才支撑。据中国欧盟商会《商业信心调查 2018》显示，48%的受访企业面临吸引人才的困难，该比例较 2017 年增加了 5 个百分点。吸引和保留全球人才需要透明的移民政策，以及能够提高城市生活质量的政策。一方面，简化移民政策并精简程序，确保所有公司可便捷地使用这些程序。尽管 2017 年上海引入外国人工作许可证申请系统，但 43%的受访企业认为，该系统对吸引外国人到中国工作没有帮助，上海仍需进一步采取行动来解决签证和工作许可问题。另一方面，着力解决高端人才所关心的整体生活质量问题。2017 年中国欧盟商会的调查报告显示，对外籍人才而言，最大的挑战就是环境污染。上海在空气污染、水污染、固体废弃物处理等方面都与全球城市存在一定差距。2017 年全球宜居城市排名中，上海仅列第 81 位，空气质量的国际排名仍然滞后。此外，上海要强化人力资源的竞争优势。面对国内外的人才争夺，上海人才流失情况日益凸现，上海应通过改善员工福利，以增强对人才的吸引力以及留住人才的能力。

### （四）着力优化企业法制环境，加大知识产权

保护力度良好的法治环境是保障投资经营安全、稳定企业预期的重要支撑。尽管上海法制建设取得进展，但在法制法规的完备性、法律保障力度与广度等方面仍有较大提升空间。2013 年 WCoC 全球城市指数中法律和政治框架指标显示，上海得分为

---

71.09 分，而纽约、伦敦、东京等全球城市的得分都在 85 分以上。一方面，上海应结合城市功能的演变和经济发展的实际需求，不断修订完善相应的法律法规，强化城市重点领域的地方立法；另一方面，上海应深化知识产权保护司法制度建设，强化知识产权法庭的人员配置，大力提高知识产权法庭的案件受理效率。据中国欧盟商会《商业信心调查 2018》显示，大部分受访企业认为专门的知识产权法庭工作到位，仍有 25% 的受访企业对案件受理时间冗长不满，这主要是知识产权法庭案件积压导致。