
把握数字经济发展趋势， 加快完善营商环境的前瞻性布局 ——2018 上海国际智库高峰论坛会议综述¹

周师迅 张明海 谭旻

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】：上海构建开放式营商环境协同体系，一要建立“业界共治+法定机构”的公共治理平台；二要构建“全球科研人才合作网”“产学研协同网”“营商环境服务网”；三要探索“政府+企业”共治模式，以机制创新促开放；四要加强数字经济、人工智能、区块链、生物科技等前沿领域的合作，统筹利用全球科技创新资源，完善创新合作体制机制。

【关键词】：数字经济 营商环境 国际智库

【中图分类号】：F123.93.51 【文献标识码】：A 【文章编号】：1005-1309(2019)04-0061-006

2018年12月6日，上海市人民政府发展研究中心与世界银行驻华代表处及上海国际智库交流中心成员单位联合举办“2018年上海国际智库高峰论坛”。来自国际智库、企业和政府职能部门的专家，围绕当前上海营商环境中存在的问题，对标国际最高标准和最好水平，就如何进一步完善上海营商环境进行了深入研讨。会议特别建议上海把握数字经济发展趋势，通过数字化手段，提升营商环境的法治化、国际化和便利化水平。

一、上海营商环境存在的主要问题

(一)企业经营管理环境面临挑战

1. 服务业领域市场开放有待进一步提升。高风咨询、欧盟商会、美中贸易全国委员会和乐高等机构认为，上海的服务业开放走在全国前列，但金融、互联网、教育等现代服务领域的市场开放仍有待进一步提升。例如，2018年4月，银保监会宣布，取消对合资银行和金融资产公司的外资持股比例限制，实施内外一致的股权投资比例规则。尽管外资持股商业银行比例上限被放开，但缺乏具体可操作的细则。目前我国大中型商业银行大部分仍为国有控股，外资大幅增持中资银行股份首先要以国有大股东放弃其控股权为前提，同时金融许可证须根据申请按个案发放，因此外资机构对金融服务开放感受度不高。

2. 经营成本上涨过快。日本贸易振兴机构对上海的日资企业实施的问卷调查显示：近5年来，企业运营上遇到的首要问题：一是“员工工资的快速上涨”，占比也比别的问题高出许多；二是“采购成本的上涨”；三是“竞争对手崛起(成本方面的竞争)”；

作者简介：周师迅，上海市人民政府发展研究中心信息处处长。张明海，上海市人民政府发展研究中心信息处副调研员。谭旻，上海市人民政府发展研究中心信息处。

四是“成本削减接近极限”；可以看出包括工资的各种成本上涨和成本竞争已成为在华日企当前最大发展瓶颈。欧盟上海商会认为，上海个人和企业所得税偏高，与新加坡和中国香港相比缺乏竞争力。漕河泾开发区发展总公司代表认为，创业成本和社保金过高、融资难是园区发展的突出问题。

（二）政府职能改革和服务优化尚欠深入

1. 行政流程繁琐、服务效率偏低。波士顿咨询公司、普华永道、毕马威、日本贸易振兴机构和美中贸易全国委员会表示，目前政府服务改革初现成果，主要体现在审批加快、流程简化等看得见的效率提升，但一些实质性问题仍然存在。一是企业实际感受度和获得感不强，计算上体外循环的时间，企业实际办事耗时仍大大超过政府的承诺。二是未建立起有效的跨部门协调机制，部门权责分工不清晰，“盲人摸象”“灯下黑”和“雾里看花”等现象时有发生。三是政府数字化技术和大数据应用不足，政府信息壁垒等非制度性成本高。对比全球领先城市，如韩国首尔通过数字化政府改革带来的服务效率与透明度大幅提升，上海还存在显著差距。

2. 有关中小企业政策与企业需求脱节，创新生态不完善。波士顿咨询公司、漕河泾开发区和新城控股集团认为，上海的政策重点放在吸引龙头企业上，针对民营经济和中小企业的精准帮扶政策仍显乏力。目前，中小企业专项政策仅限于有限的资金支持，但是面对企业更需要的技术引进、海外资本对接、市场推广、企业上市等其他发展需求时，政府缺少有针对性的帮扶。此外，上海支持中小型科创企业发展的创新生态也不完善，具体表现在科技园区建设不足，社会力量和中介机构在营商环境营造过程中参与度较低等方面。

3. 政府监管不能满足商业创新要求。德勤和麦肯锡公司以“星巴克之问”提出，新时代背景下，政府监管模式需要变革以适应越来越多的商业创新。2018 年星巴克提出“烘焙工坊”的新型零售业态，在开放式空间内引入了咖啡加工流水线、厨房、餐厅以及衍生品超市，经过监管部门及时有效协调顺利获批。对这种新零售业态如果由一家不知名的中小企业首先提出，监管部门是否能顺利批准尚存疑虑。“一刀切”的监管模式已不适应时代的需求，政府监管亟待创新。

（三）营商环境的配套政策与国际一流水平存在差距

1. 知识产权保护不力成为吸引外国企业的主要障碍。美中贸易全国委员会、日本贸易振兴机构、普华永道、高风咨询和戴德梁行等认为，知识产权保护不力已成为吸引外国企业的主要障碍。美中贸易全国委员会提出，商业秘密保护是外资企业尤为担忧的一方面，保护商业秘密是创新经济的核心。日本贸易振兴机构的《亚洲、大洋洲周日资企业实况调查》^②显示，知识产权保护不力位列日企在华营商的第二大问题，占比企业达到 40.5%；戴德梁行访谈发现，超过 1/5 企业认为数据泄露等正在严重影响上海外资企业的成本等经营因素，应深化网络、信息和数据安全建设。

2. 缺少吸引聚集全球创新人才的制度。Cosmose、西门子和欧盟商会认为，上海吸引海外人才政策和永久居留证等制度不健全，无法集聚全球创新人才资源。Cosmose 提出，硅谷的成功很大程度上源于集聚外国移民。上海要成为下一个硅谷，就要吸引更多的国外人才，为此还需要进一步改革居住证制度，建立成功案例集，改变国际人才对来华经营的态度和观念。欧盟上海商会提出，在现行移民和户口政策下，外籍人士和非沪籍人才无法享受本地居民同等待遇，在和伦敦、新加坡、中国香港等全球城市争夺高端人才的正面交锋中，上海的签证、工作许可证和户口政策仍须进一步放宽。

3. 城市社会公共服务仍然滞后。欧盟上海商会、科尔尼和麦肯锡认为，上海在教育、医疗等社会服务领域与全球领先城市相比存在较大差距，影响了居民的幸福感和生活质量提升，不利于吸引国际一流人才来沪集聚。欧盟上海商会提出，上海的空气质量和水质、医疗服务整体水平、国际教育的可选择性和收费标准等关乎居民幸福感的问题，仍有待提升。科尔尼指出，营商环境分为行政效率、商业活动、创新潜力和创新环境，以及居民幸福感 4 个维度，上海在居民幸福感方面，与世界最好水平仍有很大差距，这将

^②①日本贸易振兴机构在 2017 年 11 月至 2018 年 1 月对关注海外市场的日本企业进行的调查。

影响对国际一流人才的引进。麦肯锡认为,企业经营过程中遇到的软环境因素,如教育、医疗资源配备等,是营商环境的重要组成部分,也决定了城市的对外吸引力和对内凝聚力,要有针对性提升。

二、值得上海借鉴的国际和地区经验

在案例分析的基础上,与会专家提出了一些可资借鉴的国际和地区先进经验做法,有助于上海拓展优化营商环境的思路。

(一) 依托智慧城市技术,加强政府跨部门协调,提升效率和透明度

英国搭建的以统一各类信息为主要目的的“政府数字化平台(GDS)”打通了政府各部门间的数据接口,在平台上实现企业和个人一站式投票、专利更新、贷款申请等政府服务。莫斯科建立了覆盖 370 多个自助上线服务项目的政府服务平台,打通跨部门数据与信息流动,实现 75%以上的市民以数字平台获得政府服务。斯德哥尔摩通过数字化技术,打造完善的智慧城市基础设施,提供匹配居民全生命周期需求的城市服务。中国香港特区投资推广署在最近 15 年内形成了“投资一站通”服务,对各类企业提供免费和保密的投资服务,并以独立的“效率促进组”机制,与 100 多家外部顾问公司保持合作,吸纳专家意见,为政府服务流程再造提供顾问与统筹协调。

(二) 紧贴企业需求,提供“贴身管家式”服务一是注重产业规划,与企业建立长期合作伙伴关系。爱尔兰产业发展局(IDA)注重产业规划,主动接洽龙头企业,以有针对性、高质量的方案和高效率的服务帮助投资者真正解决问题。同时,IDA 与企业建立长期合作伙伴机制,了解其发展计划,逐步将产业链中的更多环节集中到爱尔兰。通过与戴尔的长期合作,IDA 成功地帮助戴尔从仅有 12 名员工的制造配套业务,扩展成员工超过 1000 人的战略性全球枢纽和卓越中心。二是加强对初创企业的孵化指导,提供系列配套政策。纽约与巴黎、米兰建立合作机制,为初创型企业提供导师计划、交流互换项目,带动企业获得海外专家指导、了解其他团队创业经验,而参与项目的企业,还可获得额外的税收减免与技术支持。同时,纽约依托市内 24 所公立学校开展创业项目合作,并为创业者提供工作签与居住安排服务,极力吸引海外创业团队落地发展。三是强调政府服务的精准性,构建融合的企业创新生态。新加坡经济发展局(EBD)作为招商引资部门,每隔 3 年对重点引入产业进行细致入微的战略讨论。一旦确立产业重点,EBD 设立以行业为导向的专业架构,同时建立“服务专员”制度,为重点客户选派服务专员,并授予其政策灵活度,提供全程服务。专业的产业筛选以及贴身服务,使新加坡电子信息、生物科技、医疗等重点行业取得高速增长。另外,新加坡纬壹科学城以信息技术、通信、传媒、科学与工程学企业研发中心为核心,配套共享 DSO 实验室、INSEAD 商学院等科研教育,人才公寓、写字楼、剧院等基础设施,以及办公(如打印)、金融等公共服务,并引入科创孵化器、科创金融机构等专业服务企业,构建起多元产业、公共资源、科创服务相融合的综合创新生态。

(三) 建立“沙盒制度”,激发市场创新活力

中国香港特区政府为支持科技金融的发展,引进了“监管沙盒”制度。申请监管沙盒需提供确切的时间范围、特定的消费群体,以及潜在风险敞口。沙盒内是一个安全空间,企业可测试创新产品、服务、商业模式及交付机制。这种创新的监管方式做到了在鼓励创新的同时控制风险。伦敦金丝雀码头建立了以创新中心为依托的“沙盒机制”,为获批进入沙盒的每一家企业指定专人负责,通过强制的信息披露,依具体情势进行差异化的全程特别指导,帮助金融科技公司在有限度的监管环境中运行,推动产品服务创新,并为各领域金融机构提供切实需要的服务,以进一步推动企业创新发展。这一模式不但在整体上维护了监管安定性,而且降低了创新前沿地带所特有的法律不确定性,便利了企业融资、新产品及服务的推出。同时,它将监管要求内嵌于业务的开发流程中,消费者的利益得以优先考虑。

三、深入优化上海营商环境的对策建议

(一) 深化五大领域营商环境改革

在世界银行 2018 年《营商环境报告》中,中国在全球 190 个经济体中的排名从 2017 年的第 78 位上升至第 46 位,成为全球营商环境改革速度第二大国。世界银行认为,营商环境改革需要持续努力才能取得实际成果,从而跻身全球一流。世界银行建议,上海要进一步深化在开办企业、办理施工许可证、获得信贷、办理破产和跨境贸易五大领域的改革。一是对涉及开办企业等指标的法律法规审查文件(包括公共文件)进行电子化,推进建立政府商务服务电子化和数据化,并形成完整的文件体系。二是推进施工许可办理的进一步合理化,根据建筑物内在特征和预期用途,实施风险防范监管和审查。三是加快信贷法律和制度改革,引入现代安全统一的信用评价体系和信贷交易平台。四是加强和保护债权人权利,加强对破产程序中的法官、执行人、管理人的培养和培训。五是在跨境贸易方面,加强机构间的风险管理协调和信息交流共享,加强与商界的沟通。

(二)把握数字经济发展趋势

1. 加强创新要素的跨界跨境协同,构建开放式的营商环境协同体系。一是建立“业界共治+法定机构”的公共治理平台。德勤提出,在目前“一网通办”基础上,进一步辅以包括负面清单机制、多方联系委员会机制、惯例法决策与执行机制等诸多配套为补充,形成有利于创新经济发展的开放协同营商环境。先开展创新试点,以便总结经验、迭代完善。待成熟后,通过市人大立法予以保障和推广。在“业界共治+法定机构”的公共治理架构设想下,实现“社会集智”的同时,更好地通过市场化运作机制来满足不断变化发展的全社会创新需求。二是构建“全球科研人才合作网”“产学研协同网”“营商环境服务网”3 张网。罗兰贝格认为,对应创新过程中技术成熟的 3 个阶段,为全产业链的各个要素主题营造适宜的营商环境,降低交易成本,需要构建 3 张网,为创新提供基础研究、人才供给和商业环境。其主要措施包括:以大科学工程为名片,设立专项基金,鼓励本土研究机构和海外研究机构共同组建“研发共同体”;建设创新产业集群的项目协调平台,以此帮助企业 and 学术界通过切实的研发合作,共同促进技术的市场化,帮助技术走出“死亡之谷”;成立产业集群协调小组和信息披露机制,帮助全产业链各行为主体之间,增强信息传导与沟通机制。三是探索“政府+企业”共治模式,以机制创新促进开放,营造便利营商环境。麦肯锡建议,借鉴前海自贸试验区“政府职能+前海法定机构+蛇口企业机构+咨委会社会机构”的市场化运行管理机制,领导小组和管委会吸纳招商局集团人员参加,让渡部分行政权力,推动形成市场化、企业化运营自贸试验区的新模式。四是加强数字经济、人工智能、区块链、生物科技等前沿领域的合作,改善研发生态环境,吸引国际核心研发力量,统筹利用全球科技创新资源,完善创新合作体制机制。

2. 提升数字和信息分享。一是加强数据集成共享。普华永道建议,加强对信息化建设的全局统筹和规划,加强数据的集成与应用,同时加大“数据共享”采集和智能化处理,以此有效减少操作人员重复录入,推动数据互通,推进信息化进程。毕马威针对跨境贸易提出,上海自贸试验区可借鉴新加坡打造 TradeNet 系统的思路和经验,通过建立一个统一对外的信息化平台,“并联”各个政府部门,快速响应和及时反馈,同时也能收集贸易统计数据,为更好地预测贸易趋势和决策提供支持。二是引领科技领域的开放。美中贸易全国委员会表示,上海是科技领域和金融服务领域的领导者,允许必要的信息流动能让企业更好地从事创新和国际贸易;同时,与国际经营互联网业务的公司合作开发解决方案,服务中国用户,这将有助于促进中国高新技术产业的发展。

3. 以长三角一体化建设,加快上海国际金融中心发展。夯实长三角地区资金、人才、资源要素市场化配置的相关金融基础设施建设,在更大范围探索产融结合业务创新,促进上海国际金融中心等城市功能与长三角一体化的有效衔接。聚焦吸引跨境资金,放宽外汇限制,支持双币种贸易计价结算。率先在长三角地区建立和拓展自贸试验区账户结算体系,吸引金融机构和第三方服务机构,放宽金融机构牌照和许可证限制。

(三)提供定制式精准服务

一是为各阶段企业创新需求提供与之匹配的产业和发展生态。波士顿咨询提出,应从企业发展全生命周期的视角出发,针对不同阶段企业对技术、商业信息交流、上下游合作机会、资金等的需求,提供完善的、有针对性的服务。对于新业态、新技术,给予包容态度与开放的发展环境,并制定定制化的规章,以扶持创意与企业发展。二是集合大数据分析,为企业提供定制化贴身服务。麦肯锡建议,通过大数据分析,帮助企业“画像”,更好地了解企业需求,提供定制化的服务。例如,横琴自贸试验区为试验区内每家企业提供专属网页,根据大数据算法及企业所在行业、产业链环节等,个性化推送政务信息,帮助企业对接政策优惠。同时通过专

属网页也可以实现政企数据共享,对企业实施信用监管。三是加强满足企业实际需求的政府服务供给。毕马威建议,应不断引进具备出口贸易资质的企业以及对国际贸易规则熟悉的专业服务性机构,同时提高投资风险防范意识,加强投资法律服务,建设外资企业“引进来”和本土企业“走出去”的窗口以及综合服务平台,加强满足企业实际投资需求的政府服务供给。

(四)深化政府“放管服”改革,加强监管创新

1. 深化“一网通办”,推进跨部门协作和业务流程革命性再造。一是打破部门间信息壁垒,形成有效的跨部门协同合作机制。波士顿咨询公司建议,基于企业和个人的全生命周期视角,梳理企业和居民的政府服务需求,并通过数字化技术实现一网式、一站式申请和审批。同时,促进背后各相关部门数据共享和打通,明确部门间协同机制,审批流程与进度实现实时在线可查,提升服务效率和透明度。二是持续优化流程变革管理。普华永道建议,开展对关键流程梳理、关键岗位和职责优化设计,实现流程标准化、集成化、公开化。进一步深化审批改革,完善动态的风险监控体系,科学设置审批环节和审批内容,科学简化审查内容,结合信息化平台流转、审批功能,实现工作效率的大幅度提升。

2. 构建外资、民企和国企竞争中性的发展环境。美中贸易全国委员会和高风咨询提出,一是要提高政策制定透明度和可预测性,在政策制定特别是在制定规章制度和行业标准时,为不同企业参与制度制定和反馈意见提供平等机会。二是对在中国境内注册的各类企业一视同仁,减少或杜绝采用补贴等手段来保持本土企业的竞争优势。三是提升审批、监管、税费等环节政策透明度,特别是在许可和批准、监管执行、创新政策、网络安全、政府采购和知识产权保护方面保持竞争中立及公平原则。四是做好即将出台的《外商投资法》和未来相关配套政策的解读与沟通,信守对外商投资的承诺。

3. 加强监管创新,支持新兴业态和非标准业务发展。德勤和麦肯锡公司认为,随着服务业、金融业、“互联网+”产业的飞速发展,创新模式的不断涌现,市场监管难度不断升高。一是可以学习香港的“监管沙盒”制度,构建以企业信用为基础的监管体系,在总体风险可控的条件下,给予创新模式容错空间,支持创新生态。针对新业态、非标准业务,在审核标准的设计、检查点的优化、可操作性的指导、执法成本的平衡、惩罚措施的搭配使用等方面,应建立一套灵活机制予以配套。二是为新兴业态和非标准化业务在“一网通办”系统中预留相关可供扩展的接口。目前“一网通办”主要通过集中化、共享化手段,提高各部门间信息复用率;对线上线下的政务服务进行流程再造、数据共享、业务协同,让“数据跑路”。对新兴业态需要灵活执法的特殊数据采集,特别是并不在预想范围内,但对未来新兴业态评判标准至关重要的新数据,需要预留相关可供扩展的接口。

(五)营造开放、公平、宜居的城市发展环境

1. 进一步降低市场准入门槛,加快开放进程。美中贸易全国委员会建议,上海应加快高端制造业、金融业和服务业等领域开放步伐,如率先取消汽车、飞机等制造业领域外商投资的限制,允许更多外资进入银行、证券、保险等市场,并进一步取消对支付、信用评级和保险等服务的限制。欧盟上海商会表示,在法律、建筑和人力资源等行业,需要加快开放进程和实现国内外企业平等待遇。高风咨询建议,上海应稳步扩大金融行业(包括银行和保险业等)的开放,持续推进专业性服务业、电信、教育、医疗、文化等领域开放进程,特别是放宽对研发依赖度较高的医药卫生等行业的市场准入,加快对创新型药物和医疗器械的审批。

2. 优化知识产权保护机制,保障公平竞争。美中贸易全国委员会和高风咨询提出:一是不断完善知识产权保护相关法律法规,提高知识产权审查质量和审查效率。二是赋予知识产权专业法院更多权力,拓展其运作领域并完善其运作机制。三是按照市场原则不断加强国际知识产权合作,对标国际性的专利管理规则。四是丰富保护手段,提高知识产权审查质量和审查效率,加强跨地域的联合执法力度,引入惩罚性赔偿机制。专家建议,采用“发现”程序,允许法院要求被告提供相关证据;同时采取更明确的措施,要求政府机构对审查涉及的企业机密信息予以严格保护,减少原告在商业秘密案件中面临的高额举证责任。

3. 提供海外高端人才和创新团队高质量发展环境。一是完善多维法律体系。普华永道提出,以企业和人才实际需求为出发点,在提升服务意识的基础上,进一步完善政策框架、法律体系建设,细化法律执行举措和对应机制等。二是创造优质的配套服务和环

境。毕马威建议,重点关注高端人才、外籍人才需求强烈的教育医疗等机构的建设。波士顿咨询公司建议,创造先进的国际通信条件和便利的国际交流合作基础,使国际人才与国际产业发展最新趋势能够紧密沟通和联系。三是改善上海研发生态环境。高风咨询和波士顿咨询公司建议,制定高端人才和创新团队引进计划,出台人才引进优惠政策,促进国际人才居留和出入境、落户、住房、配偶安置、子女入学等方面服务的完善,吸引更多的高层次人才和创业团队来沪创新创业。四是提升上海的城市应对能力。戴德梁行调研发现,上海城市应对能力提升主要集中在对自然环境敏感性和网络安全性两大方面。建议制定灾害管理计划,增强灾害抵抗管理,推动上海城市更新和提升绿色建筑标准,同时加强网络信息安全建设。五是加强环境保护。美中贸易全国委员会针对缺乏符合资质的处理危险废弃物供应商问题,建议上海加强央地合作,扩大开放危险废物处理市场,并制定标准,让更多的专业废物处理公司获得认证许可。