
在更大范围和更宽领域进一步 优化上海营商环境

史健勇¹

(上海工程技术大学 201620)

【摘要】: 上海应瞄准影响综合竞争力的重点指标与核心环节,在更大范围、更宽领域对标国际一流评价指标体系,以服务企业主体为核心支点,逐步推进政府、市场、要素环境深层次变革,聚焦营商环境在产业协同创新和系统生态培育中的支撑引领作用,着力打造创新、开放、法治、便利的卓越营商环境。

【关键词】: 全球城市 营商环境 更大范围 更宽领域

【中图分类号】: F127.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309 (2020) 04-0044-009

经过多年的不懈努力,上海已基本形成市场化、国际化、便利化、法治化的城市营商环境,在 2019 年世界银行发布的营商环境报告中,中国排名第 46 位,比上年上升 32 位,其中上海权重为 55%。“营商环境没有最好,只有更好。”站在建设卓越全球城市、建成“五大中心”、打响“四大品牌”,面向全球面向未来实现高质量发展、实现长三角一体化国家战略的高度,上海需要在更大范围和更宽领域进一步优化营商环境。

一、上海营商环境存在的差距和短板

(一)市场主体营商环境满意度有待提升

1. 审批周期长的问题没有从根本上得到解决。

审批便利化程度有待提高。目前,变相审批和非行政许可审批仍然较多,企业反映手续多、材料多、时间长、收费多、中介多、效率低等问题依然存在。例如,在工业项目审批方面,审批项目多、周期长等问题尤为突出,一个工业项目从备案到投产需要经过发改、环保、规划、国土、住建、消防、人防、安监等十几个行政审批环节,还需经过能评、环评、稳评、安评、地勘和图审等 14 个中介评估环节,办理施工许可审批周期长仍是个“老大难”问题。推行“先照后证、证照分离”改革以来,在整体环境向好趋势下,依然存在实际上的“准入不准营”问题。目前,企业拿“照”(营业执照)后的各种“证”(行业主管部门许可证)还是太多。

2. 企业金融支持和减税降费获得感不强。

较高的综合税费成本使企业负担沉重。据世界银行《2018 营商环境报告》,我国企业的综合税费率为 67.3%,在世界处于较

¹基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号 2019-A-029-B)。

作者简介:史健勇,管理学博士,上海工程技术大学副校长,管理学院教授。

高水平。亚太地区国家的平均综合税费率是 33.6%，OECD 国家为 40.1%。近年来，全国范围内各项减税降费政策惠及企业、效果显著，但上海在企业研发费用加计扣除、涉企行政事业性收费、企业社保费率等方面仍有优化空间。支持企业发展的资本要素不足。融资难、融资贵现象仍然普遍存在，融资渠道不多，民间融资风险系数大，融资困境尚未破解。信贷资源分配给实体工业企业的比重偏低，金融服务的下沉力度不够，金融体制不完善导致企业融资成本居高不下。尤其对中小企业，针对性的金融管理机构缺乏，银行融资审批效率有待提高，金融风险防控工作仍需强化，中小微企业贷款风险补偿机制仍待完善。在中小额贷款（30 万～200 万元）审批发放上，银行“想放不敢放”问题使得初创型企业融资障碍重重。

3. “数字政府”智能化应用存在不足。

与纽约、伦敦等国外成熟的全球城市相比，上海在知识产权保护、市场诚信体系、生活服务配套、政府政策支持等投资软环境方面都有待改善。大数据价值有待挖掘，大数据平台有待建立。在信息资源整合共享水平方面与国际标杆仍有很大差距，政府对信息资源开放共享有限，信息散落于多个部门，数据孤岛、割据现象严重，难以整合利用、产生价值。商业企业拥有大量企业营销数据，也愿意与政府对接，但尚未受到重视，亟须通过信息化云服务平台提升政务服务效能。

（二）基础配套“软硬”环境有待完善

1. 专业服务及平台建设仍需升级。

目前，上海高端生产性服务及生活性服务发展不充分、缺乏集聚，核心服务能力较弱，迫切需要设计新型的专业服务与公共服务衔接流程，加快发展以新型大数据智能基础上的创新专业服务。企业创新成果的推广应用仍显不足。一是企业创新初期阶段的投入和商业孵化尚显不够，市场化、社会化的创新创业园区、孵化器不够。二是创新评价机制存在缺陷，现有评价标准重点考虑经济性和规模性，侧重于企业发展中后期，不适应创新型企业发展实际，市场化、社会化的信息服务平台、产学研结合应用平台、市场化评估平台、综合服务平台等尚不完善。

2. “以人为本”、精准协同的配套环境有待完善。

一是要有良好的人居环境，包含丰富的公共服务内容、国际化社区建设、服务智慧化及绿色生态生活方式等，通过积极营造有温度、有情感的品质人居环境，切实增强人才的认同感和归属感，让各类人才“引得进、留得住、用得好”。二是要有良好的创新创业环境。对创业人才来说，促进其想法发酵转化成项目，给予最好的发展平台、更大的发展空间，才是最关键的。需对标国际国内高标准和好水平，营造活力迸发的创新创业环境。三是要有良好的制度环境。与粤港澳大湾区、京津冀地区的人才制度比较，上海在人才引进、人才评价和激励体制上吸引力不强。一线城市的高房价和相对较低的工资对人才流失有较大影响。

3. 科技产业集聚的共享利益尚需拓展。

长三角城市之间、上海各区之间、各园区内企业之间因产业集聚、科技创新引发的共享利益有待拓展，众多科技企业需借助市场化资源重组、产品链市场共享与有机分工的机遇，使得聚集区内所有企业相得益彰，实现产业对接、资源共享、利益共赢。企业希望营商环境不单是园区政府与企业个体的单线模式，而应为网络、互联与共享状态。以政府为引导，园区企业多了解、多沟通、多合作，实现企业间的抱团发展。

（三）开放市场激发创新活力仍须加强

1. 服务业对外开放力度仍需加强。

外资企业普遍希望投资准入门槛能够进一步放宽,外商投资负面清单能够进一步缩减,服务业尤其是金融、电信、专业服务、信息技术服务等领域进一步扩大开放。在已推出的服务业扩大开放措施中,行业开放措施与服务业开放措施不配套、不同步。政府产业扶持方式还不能做到贴近服务业发展需求。政府对服务业的扶持仍然是以项目、硬件和供给侧为主,以政府筛选为主,并不契合服务业企业轻资产的特性。政府资金规模相对较小且分散于不同部门,难以形成强有力的资金支持力度。市场化的筛选机制缺失,处于成长阶段的服务业企业往往难以进入政府扶持的范围。

2. 贸易便捷化政策存在落差。

上海自贸试验区扩区后,出现了海关特殊监管区域与非海关特殊监管区域两个法律性质完全不同的地理区域并存的情况,使得自贸试验区内产生政策落差。在保税区实施的“先进区、后报关”等监管制度试点范围覆盖面小,试点企业仅 50 家,不少企业反映,由于改革不配套,反而感觉不方便。在国际贸易“单一窗口”目前受理的业务范围和使用它的企业中,港口业务使用率超过 90%,但进出口贸易企业的使用却很有限。沿海捎带业务、启运港退税等政策因各种原因未实现规模化运作。在综合保税区,原有一些为企业个性化业务量身定制的监管措施,在自贸试验区设立后,监管部门出于安全考虑而取消,增加了企业运作成本。

3. 政府与市场关系尚未理顺。

政府抓创新、投创新的方式方法需要优化。根据《欧盟企业在中国建议书》,欧盟对研发支持的重点是私营领域、高校及政府研究实验室,寻求技术突破的路径应由私营领域、高校及政府研究实验室来选择。欧盟的科研项目,比如“地平线 2020”计划,对全球各国各地区的申请者开放。与此相反,上海习惯做法是规定具体的技术路径,要求创新活动按照规定路径实现,并对设立的多个专项资金制度设置申请限制。企业设立退出机制有待完善。随着简政放权和相关制度出台,企业注册便利化已有很大改善,但企业退出市场机制仍存在严重不足。考虑到就业、政绩和社会稳定等原因,破产难仍是上海深化营商环境改革中政务环境建设的薄弱环节。有的科技园区反映,国有科技园区在投资区内企业退出时,面临审批程序复杂和周期长等不确定因素。

(四)政府管理理念和模式尚须更新

1. 监管方式和体系有待优化。

监管方式不当问题仍然突出。一些部门监管方式“一刀切”,直接影响企业生产经营,给企业造成很大伤害。存在“一律关停”“先停再说”“以停代治”等简单粗暴的做法。“一刀切”的措施,造成上下游企业供应链断裂的严重后果。事中事后监管体系需要进一步完善。新一轮行政审批制度改革虽然在一定程度上实现了市场主体的“宽进”,但政府“严管”却似乎并不如人意。由于事中事后监管的缺失,在某些行业和领域,仍存在管理失控和运营失序的状况。由于审批权和审批流程的复杂性,很难将审批与监管进行彻底的剥离,对审批部门与监管部门的职责、权限也难以进行精准设定。一些新业态,如共享单车和滴滴打车兴起,也对政府监管提出了新的挑战。

2. 市场监管机制尚须完善。

一是信用监管有待进一步完善。企业信用信息的采集、共享、披露以及企业信用评价仍缺乏制度保障,导致企业信用信息建设持续推动困难;守信激励与失信惩戒机制不健全,对失信行为缺乏行政性约束和惩戒措施,失信惩戒缺乏强制力。二是协同监管有待加强。主要问题是市场监管相关部门都有自己相对独立的监管系统,企业在生产经营过程中形成的各类信息分别归属不同部门,政府部门之间的企业信息融合度、共享度不高,难以形成完整的企业信息链,影响了企业信用信息的有效利用。

3. 服务型政府建设水平仍需提升。

一是主动对接、靠前服务意识有待加强。表现在积极作为、精准助企的“店小二”精神仍有很大缺失。政府对企业“热度”更多体现在企业落户和前期注册阶段,但落户后的“上门服务”主动意识有所欠缺。因此,相关主管部门要进一步结合企业实际需要,第一时间对接服务对象,主动加强沟通、交流,实现点对点精准服务。二是政策信息存在政企不对称问题。政策信息传递、宣传、普及以及精准服务等方面仍存在短板。有企业反映,“一网通办”等网上办事的新手段没有对企业进行相关培训,运用信息化手段解决信息不对称问题的机制还不完善。这说明政府还需根据企业规模和问题性质,以实际问题的解决增强企业的“获得感”,使好政策贯彻好落实好。

(五)政策效应及张力仍须扩大

1. 政策连续性、稳定性和透明度有待加强,政策可预期性有待提升。

一些政策出台往往是由于新情况出现而作出的临时性对策,头痛医头,脚痛医脚。有企业反映,很多时候这些服务措施只是一阵风,在实施一段时间之后,企业再去办此类业务,就发现不知道找谁对接了。完善服务企业的长效机制对营造良好的营商环境非常必要。根据《美国对中国履行 WTO 承诺评估报告 2015》,在中国投资的外国公司对实施措施的透明度不足也表示担忧。多家企业反映,希望政策更为透明,向政府申报的项目能不能批,大概多长时间能批,要让申报企业心中有数。此外,行政审批过多过繁、路径不清晰、流程不透明,使企业各类手续的办理试错成本高、代价大。

2. 碎片化改革思维影响整体效率。

部门之间的关系尚未理顺。长期以来,各自为政的部门式行政审批方式对行政审批效率形成钳制,未建立起有效的跨部门协调机制,部门权责分工不清晰。部门治理之间缺乏相对清晰的边界与明确的责任归属,“重审批、轻监管;重管制、轻服务;重下放,轻衔接”等现象仍然存在。以中介服务业为例,不同部门对从业机构和人员有不同的资质要求,并且要求机构专营,一些中介机构不得不设立多个相对独立的机构,分别取得不同的资质许可来完成业务组合。有企业反映,公司注册地与经营地不一致,由于其纳税缴纳在注册地,则无法得到经营地所在地更好的服务和支持。各区尚未形成市级层面的服务资源共享和利益共享机制,以提升上海整体营商环境竞争力。

3. 各类属性企业国民待遇标准有待统一。

从国家政策法规来看,目前绝大部分领域并不限制民间资本进入,但实际上存在各种隐性限制。不同所有制主体在资质许可、政府采购、科技项目、标准制定等方面待遇有差别。特别是在基础性产业、非基本公共服务领域,民营企业往往无法公平享受财税、金融、土地、人才等政策。有企业反映,允许民营企业申报财政资金扶持项目,但批复下来的却只有国有企业可以获得。政策执行存在不一致。一些企业表示法律法规解释和执行不一致仍是其面临的最大挑战。此外,自贸试验区负面清单与国际上类似的自贸试验区相比限制程度仍然偏高,部分政策的可操作性有待落实。现有负面清单仅限于外资准入阶段的国民待遇,且只适用于外商直接投资方式,并未针对各种投资方式,这与国际规则中负面清单之外的领域外资享有全过程国民待遇及宽口径的投资方式存在较大差距。

(六)法律法规制度建设亟待“补短板”

1. 知识产权与企业产权保护还需加强。

侵权行为成本低,知识产权保护的维权成本过高,特别是在商业秘密、专利以及商标等领域。司法案件诉讼周期长、知识产权侵权赔偿金额低。根据世界银行《营商环境报告》,企业解决商业纠纷时间的前沿水平在 120 天以内。一些企业表示解决商业纠纷的平均时间超过 120 天,也有不少超过 180 天。目前司法机关案件办理周期较长,很多案件久拖不决,加大了维权成本。以知

识产权相关维权案件为例,很多案件超过了一般法律案件审理期限。此时新产品已过销售高峰期,对于维权者来说,打官司时间过长往往赢了官司却赔了市场。

2. 事中事后监管法律体系有待构建。

现有的事中事后监管是建立在行政审批制度基础上的,取消审批后如何进行事中事后监管的法治保障缺失,使得大部分审批事项依然保留。例如,“不是真放”的现象依然存在,一些审批事项名义取消、实质保留,或以备案之名履审批之实。“重事前审批、轻事中事后监管”的传统方式存在着制度惯性。在一些新兴领域,相关的法律规范、制度体系和实施监管尚未充分建立,甚至监管主体也没有明确。例如,一些新研发的高端装备无法对接现有的监管体制,很难找到对口部门进行监管检测,以至于在设备上市前无法出具合法批文。

3. 政府的行政裁量权应有法可依。

政府部门存在一定的行政自由裁量权,行政裁量权还没有完全做到有法可依,执法中有时甚至按照法人或某个主管的意见来执行。例如,行业主管部门依据一些口头、不成文规定对企业的资质获批形成阻碍。因法律、法规、政策的变迁,以及主管部门或执法部门对规定的理解各异,企业家的财产权、经营权处于一定的不确定状态与风险状态。因此,法治化营商环境建设,要有覆盖面广、梳理清晰、条文详细、操作性强的法律制度和严格的监管执法程序,最大限度减少自由裁量权。

二、上海在更大范围和更宽领域优化营商环境的思路与任务

(一)指导思想、总体思路与工作目标

1. 指导思想。

更大范围:对标全球一流,超越世行指标。上海应全面对标最高标准、最好水平,在更大范围参考对标世界银行现有评估指标体系,从国际化、法治化、便利化视角着眼,参考全球一流城市综合竞争力评价相关指标维度。系统综合影响营商环境的短板弱项,认真借鉴国际先进理念和最佳实践,真正从更大范围超越世界银行评价话语体系,推动营商环境深层优化升级。更宽领域:服务企业主体,升级市场环境。上海应站在全球视角审时度势,不仅关注营商环境中服务企业全生命周期的相关环节,更应关注其他市场主体与相关参与机构,着力打造和优化涵盖创新、金融、法制、人才环境的系统经济生态圈。合力提升经济密度、扩大上海营商环境品牌效应,打造成为具有强大自主创新力、竞争力、吸引力的创新、高效、开放、法治的营商环境。

2. 总体思路。

深入贯彻习近平总书记关于“上海要瞄准最高标准、最高水平,打造国际一流营商环境”的重要指示,按照党中央、国务院关于进一步优化营商环境的重要部署,把握世界新科技革命和产业革命的历史机遇,深刻认识中美贸易摩擦以来经济格局的变化,对接国家发展战略、立足上海、辐射长三角,进一步优化稳定、公平、透明、预期的营商环境,加快构建开放型经济新体制,在巩固深化世界银行营商环境评价对标改革成效基础上,进一步全面提升上海综合营商环境建设水平,促进高质量发展、提升城市软实力和核心竞争力,全面提升政府行政效能,切实提高营商环境的国际化、法治化、便利化与企业获得感。

3. 工作目标。

一是基础设施连通性不断完善,实现智能数字基础设施建设提速、网络安全态势感知数据共享、港口货物智能监管、航空枢纽全球连通性提升,企业发展基础环境不断优化。二是市场开放度显著提高,全面对接全球市场一流标准最高水平商业运行规则,

加速全球范围内的资金、科技、人才、信息等资源有效配置,营造高度开放市场运营投资环境。三是城市国际化程度日益成熟,促进跨境贸易便利化程度,提升利用外资质量与水平,深入开展国际合作与交流,逐步融入全球价值链高端,增强城市国际影响力与辐射力。四是创新发展能级全面提升,不断优化创新投入产出结构、有效发挥自主研发技术主导作用,提升企业自主创新能力、加快创新驱动转型升级、完善创新激励政策与知识产权保护环境。

(二)主要任务

1. 加快布局数字智能设施建设。

一是加快推进 5G 技术产业发展。扎实推进 5G 标准化、研发、应用、产业链成熟和安全配套保障,组织实施“新一代宽带无线移动通信网”重大专项,全面部署 100G 及以上大容量传输网络,实现城域网、骨干网与高速宽带接入网同步扩容,加速向全光网络演进。二是推动大数据技术产业创新发展。加快构建高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施,统筹规划政务数据资源和社会数据资源,完善基础信息资源和重要领域信息资源建设,形成万物互联、人机交互、天地一体的网络空间。面向国家重大需求,面向国民经济发展主战场,全面实施促进大数据发展行动,完善大数据发展政策环境。坚持数据开放、市场主导,以数据为纽带促进产学研深度融合,形成数据驱动型创新体系和发展模式,培育造就一批大数据领军企业,打造多层次、多类型的大数据人才队伍。三是务实推动人工智能产业发展。深入实施“中国制造 2025”,中国制造 2025 现在还提吗?推动人工智能与制造业深度融合,培育推广智能制造新模式、新业态,推进产业智能化升级,实现制造业质量变革、效率变革和动力变革。推动产、学、研、用之间融合互动,引导人工智能产业技术创新体系建设,夯实智能传感器、人工智能芯片和基础软件等产业核心基础,加快关键共性技术研发,促进人工智能技术与各行业融合发展。加快建立人工智能标准、测评、知识产权等服务体系,推动建设行业训练资源库、标准测试数据集和开放平台,构建人工智能基础支撑平台。推动完善相关政策,特别是人才、财税、金融等政策。

2. 努力提升国际通行规则接轨力度。

一是进一步放开投资限制。缩减自贸试验区负面清单,减少禁止和限制外商投资行业的数量,并减少外方必须同中方合资进入的行业数量。拓展负面清单的投资内涵,将准入前国民待遇的投资定义由“设立”拓展到经营、变更等后续阶段。在限制方式上,根据不同行业、业务特点,有针对性地采取最惠国待遇、高管和董事会等限制。二是加快投资规则国际化对接步伐。进一步拓宽思路,建立自贸试验区与中美、中欧 BIT 谈判的对接机制。在投资者权益保护、贸易争端解决机制等领域,实现与国际通行规则对标接轨,酌情采用海事仲裁等国际仲裁制度。加强形式上的对接,可参考美国 BIT 范本的不符合措施,将负面清单形式与其衔接。三是提高负面清单开放程度和透明度。明确和规范负面清单中关于市场准入和投资程序的内容及表述,对外商投资企业是否可获得许可证,以及如何申请许可证做出确切说明。提高负面清单变动程序的透明度,制定过程中吸纳不同利益主体参与,公布后及时提供信息并答复。

3. 持续扩大服务业对外开放度。

一是加快研究并适度开放相关服务业领域。对照国际通行规则,尽快在电信、专业服务、文化教育等领域进一步扩大开放,如增值电信尤其在云计算方面对外资开放,专业服务领域内允许外籍律师在区内执业、允许成立独资教育培训机构并拥有更多自主权,争取在自贸试验区实施国际医疗先行区政策,在区内实现“中外药品同步使用”。二是探索实施高水平金融开放措施。加快扩大银行、证券业、保险业和金融市场对外开放,进一步扩展自由贸易账户的功能和使用范围。依托分账核算单元的资金监测功能,扩充自由贸易账户在自贸试验区大宗商品交易类业务的使用范围,在有效监测、管控资金异常跨境流动的基础上,探索在特定交易领域推出有针对性、便利化、差异化的兑换、汇划、交易等业务功能。先行一步试点,率先落地项目,有效吸引境内外投资者进场交易。

4. 加快搭建国际化聚集功能性平台。

一是打造国际机构集聚区。制定国际组织管理办法,出台并不断优化吸引和培育具有国际影响力的功能性机构的针对性支持政策,采用提供办公场所和部分经费支持等手段,以增强对总部等国际化功能性机构的引进力度。二是在提高投资便利度、资金使用自由度和便利度、贸易和物流便利度、研发便利化等方面探索突破,进一步提升上海总部经济的质量和水平。三是鼓励培育高端品牌会议。加强开发引进经 ICCA 认证的国际会议,提升上海的 ICCA 城市排名和上海会议产业在国际上的影响力,进而通过提高会议产业管理运作水平和经营实力,真正实现国际化、专业化、规模化、品牌化。

5. 优化国际人才集聚环境。

加大吸引海外高端人才和创新团队力度。制定符合社会经济发展需要的海外高层次人才和创新团队引进计划,促进国际人才居留和出入境、落户、医疗、住房、配偶安置、子女入学等方面服务的完善,为高端人才/团队提供便利。着力降低创新创业的门槛,为留学人员提供更多的创业平台、孵化空间和风险投资等。逐步发展一批由留学人员创建的高新技术企业。完善国际人才医疗保障体系,降低国际人才的就医成本;提升空气质量水平,解除国际人才来沪工作的担忧;建设国际化社区,营造国家化的宜居环境;培育更具国际化的人文环境。建设高素质教师队伍,坚持教育者先受教育,让教师更好担当起学生健康成长指导者和引路人的责任。抓好师德师风建设,引导教师把教书育人和自我修养结合起来,做到以德立身、以德立学、以德施教。组建交叉学科群和强有力的科技攻关团队,加强学科之间协同创新,加强对原创性、系统性、引领性研究的支持。培养造就一大批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队,力争实现前瞻性基础研究、引领性原创成果的重大突破。

6. 注重调整创新投入结构。

继续保持高强度研发投入有效促进各层面自主创新能力持续提升,同时注重提升研发创新效率,从研发投入与产出激励政策、税收、金融、法律、人事、市场化等多角度激励创新产出提升。进一步促进创新对产品结构调整的积极影响,加强创新体系建设,进一步优化本土人才结构,不断提升经济人口的教育水平与劳动素质,吸引集聚具有全球卓越水平、顶尖能力的科学家人才以及高端创新技术人才、管理人才在上海集聚,不断提升城市大学、研究机构以及企业研发机构数量和层次,建立全球科学家联盟、为技术人才提供良好的研究创新环境,注重重大基础创新人才的集聚,制定多元化人才评价体系,促进相关政策落实。

7. 完善知识产权保护审查制度。

进一步建立针对知识产权保护的专业性、复杂性、艰巨性,建立健全简单、便捷、高效、低成本的维权渠道和方便可及的维权模式。积极推进知识产权保护体系建设,完善知识产权保护工作机制,进一步提升知识产权认定、保护效率,简化审核流程,明确审核标准,加快推动《专利法》修法进程,建立新时代侵权惩罚性赔偿制度,进一步提升违法成本,加强快速审查、快速确权、快速维权于一体的知识产权保护中心建设。

8. 加快创新激励政策体系建设。

要激发创新就必须有创新性的制度安排,而创新企业主体因其不同于传统企业的独有特征,必然有其自身发展所需的适应性制度供给需求。除了加强知识产权保护,还应提高专利、商标注册等知识产权的审查质量和效率,尽快压缩商标注册审查周期至5个月内,高价值专利审查周期压减15%以上,促进技术成果转化交易体系建设,大力落实创新激励税收补贴政策,切实保障创新企业的创新成果与市场价值。上海还需在现有基础上做出更具创新性和适应性的制度安排,包括更健全的创新金融生态、更严格的知识产权保护制度、更专业化的中介服务组织和国际化功能性机构平台,以及更高质量的人才供给。

三、上海在更大范围和更宽领域优化营商环境的对策举措

(一) 大力推进减税降费,全面优化技术创新环境

1. 破除隐形壁垒,降低市场准入隐性成本。

上海持续进行营商环境优化中注重行政审批改革,“一网通办”成效显著。然而经过指标梳理与企业调研发现,尽管行政审批流程缩短,然而目前优化营商环境工作重点集中在加快审批、简化流程等看得见的措施上,对于打破隐形壁垒还缺乏相应举措。部分中小企业在市场准入方面遭遇的“玻璃门”“弹簧门”等问题,部分科技企业虽然在开办企业中流程简化,但在各种技术准入资格、认证方面流程依旧冗繁、周期冗长,影响部分科创企业的业务发展。特别是针对高新技术产业等办理技术许可、商标等各项认证的成本仍然较高,审核时间周期较长,审核机制透明度不高,有待进一步完善优化。应进一步提高专利、商标注册等知识产权审查质量和效率,加强知识产权执法力量,加大知识产权执法力度,显著提高商标、版权、专利等知识产权侵权行为违法成本。

2. 激励技术创新,提升科创新业态服务效率。

围绕科创企业全产业生命周期的关键性专项公共服务相对不足。应进一步改革高新技术企业申报流程,取消不合理的前置环节;加快审核速度,放开申报、即时受理、每月审核;加快专利审查速度,对注册的生物医药、集成电路、脑科学与人工智能、大数据等领域的企业,可通过快速审查通道,进一步缩短专利授权周期。围绕上海持续支持高新技术产业开展技术创新、打造科创中心的重大需求,降低企业技术创新成本,筛选符合产业发展方向、适当低于国家高新技术企业标准的科技型中小企业入库培育,培育生物医药、新一代信息技术、高端装备制造、新材料、新能源汽车、新能源、节能环保、数字创意等战略性新兴产业,以及科技与产业发展相结合的新模式、新业态,探索科创板服务科创企业的金融支持创新模式与机制设计,更好服务高新技术产业发展大局。

3. 推进减税降费,增强企业创新活力。

目前上海企业税负仍高于亚太其他主要国家和地区,这一定程度影响了企业活力,而税收负担过重会造成非正规企业挤出正规企业,从而使整个市场的生产效率降低。高税费成本导致科技创新类企业在初创和经营生命周期多个环节上缺乏效率优势。一要积极推进现有减税降费政策落地见效;二要最大限度地减少涉企收费。给予小微初创战略性新兴产业、科技类、基础研究类等企业补贴政策,降低企业负担,增强企业创新活力。

(二) 打造对外开放高地,完善跨境贸易制度创新环境

1. 提高开放水平,持续推动自贸试验区制度改革。

上海应在更大范围、更宽领域、更深层次上提高开放型经济水平,打造更加积极开放、法制健全的市场化、国际化、便利化营商环境,充分把握上海自贸试验区临港新片区开发的历史机遇,认真学习借鉴兄弟省区自贸试验区的先进经验,持续推动制度创新,打造新时代对外开放新高地。更宽领域、更高层次、更大力度地推进自贸试验区制度创新,加快构建开放型经济新体制。

2. 深化开放层次,加快完善跨境贸易制度创新。

吸引跨国公司地区总部、外资研发中心集聚,提升总部经济能级。进一步扩大跨境电商、跨境支付等开放试点领域,推动服务贸易创新发展。进一步彰显全面深化改革和扩大开放试验田的作用,发挥上海的开放优势,深化推进第三方市场合作,做深做实“一带一路”沿线国家和地区的共建项目。

3. 逐步放开领域,合理提升利用外资水平。

以更高水平举办中国国际进口博览会,做到稳字当头、稳中有进,进中固稳,努力实现持续健康平稳发展。在深化实施扩大开

放“100条”政策措施的基础上,进一步梳理分析在外资管理中存在不符合国家开放要求的限制性措施,再推出一批开放举措,持续放宽金融、现代服务业和先进制造业领域的市场准入。在教育、医疗、文化、社会服务、增值电信等领域,积极争取先行先试,实现对外开放的新突破。

(三)加速智能数字基础设施共享,切实改进政务便利化环境

1. 加速智能数字基础设施建设,尽快实现政务公共数据共享。

在大数据、云平台、5G及人工智能技术高速发展的新时代,营商环境也需要考虑智能数字基础设施的建设与共享,在更大范围、更宽领域先行先试一批改革举措,进一步减轻企业负担,提升企业获得感和满意度;持续推进“一网通办”,努力实现面向企业和市民的所有政务服务事项“进一网、能通办”;所有政府部门信息系统都要迁移上云,实现公共数据汇聚、互联、共享,从“以部门管理为中心”向“以用户服务为中心”转变,让数据应用在政府服务中更有效率、更富生命力。

2. 健全政府部门间沟通机制,优化跨部门协同办事流程。

进一步增加上海大数据中心海量数据归集,健全政府部门内部的沟通核查机制,对数据核查需求及时响应、核实、更正并反馈。优化营商环境已实施的新政策和新流程,加强对基层行政服务人员的培训,系统重构部门内部操作流程、跨部门跨层级跨区域协同办事流程,推进业务流程革命性再造。扎实推进营造更加便利政务环境、实现着力构建流程最优、效率最高、服务最好、企业获得感最强,打造企业全生命周期“服务管家”体系。

3. 逐步建立透明的可执行规则,聚焦政策落地便利化反馈。

建议强化政策服务、协同、评估,以提高到达率、精准率、满意率,推动各项政策落实落地。针对财政补贴、金融支持、人才引进培养、中小企业发展、知识产权保护、项目评审、成果转化等方面存在的政策落地便利化问题,应逐步建立相关透明可执行规则,注重创新创业环境政策聚焦支持各类研发创新机构发展,打造更多开放便捷的众创空间,服务平台,协助相关主体增强营商环境便利化的获得感,注重相关评估反馈机制建立。

(四)深化政府治理与法治建设,优化企业法制环境

1. 明确政府治理边界,优化政府治理体制机制。

明确政府与市场、企业的关系,明晰政府治理边界,在政府提升效能的过程中为企业减负,并能保持政策的有效性、可持续性,逐步破解政府资源有限性难题,使各主体达到最佳平衡状态。合理进行资源配置,营造有助于促进各主体良性发展积极增长的营商环境,提升政府行政效能,优化经济发展环境,激发市场主体活力。营造公平有效的市场环境,有效加强监管水平与层次,重点加强在政策环境、政务环境、产业发展环境和人才发展环境的营造和维护方面,坚持以构建与全球城市相适应的国际一流营商环境为目标,坚持以营造国际化、法治化、便利化的营商环境为方向。坚持以制度创新为核心,为新型业态设置风险控制的红线,在红线以内应该允许市场主体尽量去尝试、去试点,要尊重企业成长发展规律和经营运行机制,尽量减少行政行为对企业运营的干扰。

2. 提高监管水平,优化企业法制环境。

依法加强对企业生产经营活动的管理,维护企业正常的生产经营和合法权益,为企业健康发展营造良好的法治环境。建议国家加快出台《中小企业促进法》《知识产权法》等法律,并出台更为具体化、更具指导性和操作性的政策与之配套。适时总结自

贸试验区成熟的经验,积极探索制定新的法规制度,打造知识产权服务与保护的示范高地。

3. 完善法律制度建设体系,发挥社会组织和公共平台作用。

注重营商环境法治化建设,加强对中国企业知识产权海外维权的援助,强化上海国际贸易知识产权海外维权服务基地功能,开展涉知识产权国际贸易纠纷产业影响评估和企业应对服务。发挥司法行政工作的职能作用,为企业提供更加精准的法律服务,以及让企业享受优质的公证法律服务等等。保护中小投资者、担保债权人及破产债权人,利益相关者保护应逐步完善。加快落实首次、轻微违法违规行免罚政策。充分发挥行业协会、企业家协会等社会组织的作用,设立制度化渠道吸纳各种意见,健全汇集各部门营商环境政策的发布平台,充分利用新媒体、互联网等渠道加强政策宣传介绍。

(五)促进高端人才发展集聚,优化金融生态环境

1. 加快形成多元金融支持体系,优化金融科技生态环境。

积极对接“上交所设立科创板并试点注册制”,着力培育一大批优质的上市资源,针对上市企业的特点,做好上市前后的各项保障工作。着力打造面向全国科创企业的投融资平台,加快形成多层次、多元化的金融服务体系。着力优化金融科技生态环境,聚焦法治、人才、中介、信用等环节,进一步提高资本市场对科创企业的宽容度,不断增强服务科创企业实体经济的能力和水平。

2. 加强高端人才引进力度,促进人才集聚与国际化发展。

要以更加开放的视野引进和集聚人才,加快集聚一批站在行业科技前沿、具有国际视野的领军人才。在优化以往招贤纳士举措的基础上,应定位更高,出台有针对性的激励举措,加强对高端科技人才的吸引力度。一是在引进海外人才方面,放眼全球,要“从70亿人中选人才”,在外籍人才出入境便利化、永久居留、人才落户等方面加强政策创新,尤其是对自带项目的海外人才开设“绿色通道”,加强人才引入和科创项目落户的融合。同时,积极探索“离岸”创新创业模式(上海地区注册,海内外经营),给予海外人才国内创业的渐进适应过程,以逐渐调整工作和生活的重心。二是在引进国内人才方面,立足全国,要“从13亿人中选人才”,尤其是承接长三角一体化的战略机遇,打破人才居住的地域限制,充分利用当前四通八达的(移动)互联网和立体化交通,将全国,特别是长三角高端人才纳入全球科创中心建设人才库。同时,关注人才生活的配套服务体系建设,提供更加便利的生活配套设施,确保既能“请过来”,又能“留得住”,如将高端人才列入住房保障重点人群,设立科创特色班重点招收高端人才子女,使用财政资金为重点高端人才购买商业医疗保险等。