

关于杭州打造国际一流营商环境的政策建议

张洪胜 李佳峻 马述忠

审视杭州市营商环境的短板和挑战，借鉴北京和上海以及国际社会优化营商环境的经验做法，杭州打造国际一流营商环境需积极推进营业税改革、行政环境建设、营商信用环境建设、营商司法环境建设

营商环境就是生产力。近年来，中国加速营商环境改革，在世界银行最新的全球营商环境报告中的总排名从前一年的全球第 46 位大幅上升至第 31 位，不仅排名创历史新高，而且连续两年跻身全球营商环境改善最大的经济体前十。这主要得益于上海和北京优化营商环境改革取得的积极成效。同时应该看到，我国营商环境现状距离前 20 经济体仍然存在较大差距，而且营商环境改革仍然面临不平衡不充分的问题，样本外城市还有很大提升空间。

国际一流营商环境的内涵及其构成要素

营商环境是指一个企业从诞生之日起到清算终止的完整生命周期中所面对的总体外部环境，包括政务环境、市场环境、法治环境，反映了企业开展商业活动的难易程度。打造国际一流营商环境是促进企业发展、吸引和利用外资的重要举措，是推动经济高质量发展的重要抓手，是扩大对外开放和构建开放型经济新体制的重要保障，是推动国家治理体系和治理能力现代化的具体体现。

世界银行自 2003 年开始每年发布《全球营商环境报告》，其中营商环境便利度分数和营商环境便利度排名是全球关注度最高和最权威的营商环境评价体系。《全球营商环境报告》所采集的是各国第一大或前两大商业城市的营商环境数据，并由此决定了该国的排名位置。世界银行在中国主要监测北京和上海两个城市，其中上海的统计权重为 55%、北京为 45%。《2020 年全球营商环境报告》的营商环境便利度指标包含 10 个一级指标，覆盖 190 个经济体。10 个一级指标分别是开办企业、办理施工许可证、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、纳税、跨境贸易、执行合同和办理破产。不难理解，国际一流营商环境要求营商环境便利度总体指数以及各分项指标指数均位于全球前列。

2019 年 10 月，世界银行发布《2020 年全球营商环境报告》，中国的总排名从上年的全球第 46 位大幅上升至第 31 位，不仅排名创历史新高，而且连续两年跻身全球营商环境改善最大的经济体前十。便利化、国际化、法治化是世界银行观测营商环境的三个主要层面。从便利化层面而言，营商环境表现为政务服务 and 行政效率；从国际化层面而言，营商环境表现为外商投资企业的待遇和权益保护、国际化知识产权保护、跨境贸易；从法治化层面而言，营商环境则表现为产权保护、涉企收费、行政执法、公正司法、信用法治。

杭州营商环境现状和演进

浙江是民营经济大省，历来重视营商环境建设。杭州市的营商环境建设总体上优于国内大多数城市。从 2004 年起，浙江陆续出台一系列政策措施引导、扶持、鼓励民营经济发展，比如《关于推动民营经济新飞跃的若干意见》《关于鼓励支持和引导个私经济等非公有制经济发展的实施意见》《关于支持浙商创业创新促进浙江发展的若干意见》《关于落实“五个着力”推动民营经济新发展的若干意见》《关于构建新

型政商关系的意见》。这些举措在营造最佳政策环境，促进高端资源、先进生产力在浙江集中集聚发挥了重要作用。

2016年省委经济工作会议上提出“最多跑一次”改革，倒逼各级各部门减权、放权、治权，全力破解一窗受理、网上办理、“数据孤岛”等难点。浙江以“最多跑一次”改革为重点，撬动了各方面各领域改革，相继在商事登记制度、地方金融体制以及要素市场化配置等方面推出了许多重大改革举措，建立市场准入负面清单，破除制约经济社会发展的制度障碍，服务型政府建设大幅加快。经过多年改革，杭州市成为全国“最多跑一次”改革样板城市。2018年5月，浙江“最多跑一次”改革得到国务院认可，其经验做法获得在全国推广。2019年9月，浙江自贸试验区发布了营商环境特色指标体系，以进一步解决营商环境领域存在的堵点难点问题。

截至目前，杭州在减少行政事业性收费、降低企业用能成本、清理规范中介服务收费等方面狠下功夫，取得阶段性工作成效。未来正进一步加大在外商投资企业的待遇和权益保护、国际化知识产权保护、跨境贸易、产权保护、行政执法、公正司法、信用法治等方面工作力度，为构建便利化、市场化、法治化的国际一流营商环境在不懈努力。

杭州营商环境的短板和挑战

（一）法律服务市场开放度不高

浙江法律服务市场国际化程度较低，法律服务能力仍有待提升。与新加坡相比，浙江法律服务市场开放度仍严格受限，涉外业务仍需建立在多层委托关系之上，中间环节较多，涉外业务成本较高，难以对国际高端律所形成吸引力。与中国内地法律服务市场最为开放的上海相比，浙江法律服务市场规模小，涉外律所和律师数量少，尚无国际知名律所入驻，现有业务中涉外和国际法律服务占比较低；本地律师在处理国际业务的实践经验、法律服务技能、外语运用程度等方面有很大的差距，尚未建立中外律所联营与互派法律顾问机制。

（二）政务服务需要进一步优化

杭州在不动产登记、工程建设项目审批等办事流程设计不够科学和简化，在合同执行、财产登记、税负流程上，也明显低于广州、上海、深圳等国内先进城市。服务标准统一和部门数据共享不彻底，比如一些区在企业开办、用水、用气报装等程序、流程、标准上不统一，存在重复收取材料、部门间信息数据不畅通等现象。

（三）企业支持服务需要进一步优化

一方面，杭州企业经营各环节成本依然较高。与新西兰在开办企业环节仅需程序1步、耗时0.5天、花费占人均收入0.3%相比，杭州市在企业开办程序和时间优化方面仍有较大提高空间。杭州市住房成本、工业水价、电价、气价、地价、劳动力价格等成本颇高，仅次于上海、深圳、北京，亟待提升企业支持和服务。另一方面，杭州市大多政策支持和服务倾向于大企业，针对中小企业尤其是传统行业领域中转型升级比较困难的中小企业，尚缺乏有力和有效的政策引导，政策落实的连续性也有待提高。

打造国际一流营商环境的经验借鉴

（一）上海和北京优化营商环境的经验做法

上海和北京分别为中国第一大和第二大商业城市，中国的世界营商环境排名主要由两者按照人口加权平均值决定。上海和北京纳入营商环境数据采集范围以来，着力打造“法治化、国际化、便利化”的营商环境，在多个领域营商环境改革取得突破性进展。上海在开办企业、获得电力、登记财产、跨境贸易、执行合同等领域排名提升较快。上海为提高营商环境，积极深入开展商事制度、信用体系建设、电力行业体制机制、司法体制改革，主要措施有：实施“五证合一”登记制度，精简企业设立程序；不断完善电力基础设施建设，实施电价改革；不断完善信用信息获取渠道，有效增强信贷、担保等金融交易的可信度和便利度；修正相关法律法规以简化和加速部分诉讼程序，提升合同执行效率。

北京作为世界银行《2020 年全球营商环境报告》的样本城市之一，积极推进营商环境的优化措施，并在多个领域实现了突破，比如开办企业环节从原来 7 个压缩为 4 个、办理时间从原来的 24 天压缩到 8 天；获得电力办理环节从原来的 6 个缩减为 3 个，平均用时由原来的 141 天大幅缩减到 34 天，小微用户获得电力接入成本由原来的 19.2 万元降为 0 元。优化营商环境有效激发了经济增长活力，极大提振了企业对北京经济高质量发展的信心。

国务院要求全国复制推广借鉴上海和北京的改革举措主要有：实行开办企业全程网上办，压缩企业设立登记时间，全面推广电子营业执照，优化印章刻制服务，实行社保用工登记“二合一”；实行客户用电线上报装；提供不动产登记、交易和缴税“一窗受理、并行办理”服务，提供不动产登记信息网上查询和现场自助查询服务；纳税“最多跑一次”；推广应用国际贸易“单一窗口”，公开口岸收费目录清单，口岸通关提前申报；建立“基本解决执行难”联动机制等 13 项改革举措。

上海、北京优化营商环境的经验在于，以提升行政效率和行政透明度、降低行政收费“两高一少”为抓手，进一步推进政府工作的公开透明，提高行政效能，体现政府职能转变的实效，培育良好的投资环境和城市竞争力。

（二）国际社会优化营商环境的经验借鉴

根据《2020 年全球营商环境报告》，得分最高的经济体拥有几个共同特征，包括广泛使用电子系统和在线平台来实现政府监管。排名前 20 位的所有经济体都有网上企业注册流程，有电子报税平台，并允许网上办理与财产转移相关的手续。此外，11 个经济体有建筑许可的电子程序。总体而言，前 20 经济体拥有健全和高透明度的企业监管制度。伦敦、纽约、巴黎、东京、新加坡、中国香港作为营商环境多项指标名列前茅的核心城市，各自具有独特优势的软实力和硬实力。纽约、伦敦优化营商环境的经验在于提供了较好的创融环境，在互联网和大数据时代，城市对研发者的吸引力、智力资本与创新力、金融与科技的融合度（金融科技指数）是科技创新型企业最为关切的营商环境因素，也是创融环境的关键因素。从社会环境上看，伦敦、巴黎在数据安全方面向企业提供了较好的服务。安全的数据信息环境不仅可以有效保护个人隐私、商业秘密，且对营造公正、公开、透明的营商环境至关重要。

建立与全球市场接轨的营商环境，有助于提高杭州政府行政效能和服务质量，有助力营造公平竞争的市场环境，有助于降低企业生产经营成本，增强杭州市对国内外投资者的吸引力。

杭州打造国际一流营商环境的对策建议

（一）积极推进营业税改革

多年来，中国一直在实施营业税改革，并取得了显著成效。比如，《2006 年全球营商环境报告》显示，上海企业每年平均花费 832 个小时来准备、申报和纳税，企业必须支付 37 笔税款。到《2020 年全球营商环境报告》，这些指标已经减少到每年 138 小时和 7 笔付款。

杭州应通过移动税务应用整合纳税人服务功能，通过“互联网+税收”实现政府机构间的数据共享、在线培训和电子发票等服务，避免区域间税收制度改革出现了不协调状况。在此基础上实施一系列措施，简化企业所得税、劳动所得税、增值税申报和发票电子交付，积极推进营业税改革，减少企业在原材料、半成品买卖环节存在的税收障碍，减轻企业经营成本。

（二）积极加强行政审批环境建设

杭州应推动行政审批集中办理、“一站式”服务，解决行政审批中存在隐形障碍，环评、安评、社评等前置性审批效率偏低的问题，精简合并审批事项，规范审批中介服务，加快解决基层办事人员在知识结构、政策水平、工作经验等方面与事中事后导向的政府监管改革不相适应的问题，进一步优化商事登记流程、压缩办事时间，全面推行“证照分离”“多证合一”“证照联办”，加快推进工商登记全程电子化，进一步降低市场准入门槛，激发大众创业活力。

（三）积极加强营商信用环境建设

杭州应积极推进建立企业信用信息公示机制，实施企业守信联合激励和失信联合惩戒，推进商务诚信公众服务平台建设。坚持市场导向、需求导向，打破政府公共信用信息与市场信用信息壁垒并建立交互共享机制，以市公共信用信息服务平台为基础，以政府部门、平台型企业、第三方专业机构、社会组织等公共信用信息和市场信用信息的归集与共享为支撑，以市场应用为重点，逐步形成涵盖政府部门、市场化平台和第三方专业机构的信用信息综合网络，逐步建立覆盖线上线下企业的区域性、综合性信用评价体系。

（四）积极加强营商司法环境建设

营造法治化、国际化、便利化的营商环境最终必须依托一系列促进营商环境优化的法规、政策，转化为有利于企业投资经营发展的制度体系和政策环境。杭州应推进执行体制、执行机制、执行模式改革，解决执行难问题；建立涉企案件繁简分流审判机制、简易程序、速裁程序。在此基础上公布政府权力清单、责任清单和市场准入清单。清单的公布可以让企业明确政府责任和边界，保障企业依法平等进入负面清单以外的行业、领域和业务，反对垄断和地方保护，营造权利平等、机会平等、规则平等的市场环境。