

在更大范围和更宽领域进一步 优化上海营商环境

鲍晓晔¹

(上海师范大学 200234)

【摘要】: 在更大范围和更宽领域优化营商环境,上海可具体采取以下措施:进一步缩减现代服务业的负面清单;扩大资本市场开放,健全外企在沪融资规则;完善FT账户本外币一体化功能;提升楼宇容积率,降低用地成本;拓宽企业融资多元化渠道,降低融资成本;积极探索包容审慎监管,构建激励相容的监管执法;加快提升知识产权保护执法和知识产权商业化水平。

【关键词】: 营商环境 现代服务业 外商投资

【中图分类号】: F127.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2020)08-0050-009

2019年10月24日,世界银行发布的《2020年营商环境报告》显示,中国营商环境在全球排名从2018年的第46位跃升至2019年的第31位,提升15位,首次进入世界前40位。在此基础上,上海按照更高标准的要求,推出多项新的深化改革举措。目前,营商环境深化改革3.0版工作已全面启动,上海将在更大范围和更宽领域优化营商环境。

一、对标更大范围和更宽领域上海营商环境存在的问题

通过对上海1084家企业的问卷调研显示,上海对标更大范围和更宽领域优化营商环境,目前尚存在以下问题:

(一) 市场准入限制较多

1. 外商投资现代服务业限制仍较多

外商投资准入仍受到较多限制,尤其现代服务业的开放程度有待进一步提高。目前,上海自贸试验区共有37条外商投资准入禁止(或限制),仅比区外少3条,其中服务业占30条,开放力度不够。对照纽约和伦敦,其对外商投资均采用国民待遇原则。英国在所有产业上遵循国内外无差别待遇,外商在法律上与英国公司享有同等待遇。美国服务业开放程度也较高,其对外国投资者的限制主要集中于国家安全领域,如航空、通信、能源、矿产、渔业、水电等。

2019年,我国新颁布的《外商投资法》明确,采用外商准入前国民待遇加负面清单管理制度。调研中,近80%的跨国公司认为它们享有与内资企业同等的待遇,甚至有18.14%的企业认为跨国公司享有优于内资企业的待遇。这说明上海在对内资企业和外资企业待遇平等性方面的工作效果显著。2013年上海自贸试验区出台我国第一张负面清单,最初有190条措施,经多年改革已大幅

¹作者简介:鲍晓晔,法学博士,上海师范大学商学院副教授。

基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号2019-A-029-A)。

缩减。但随着全国各地自贸试验区先后设立,目前上海的开放优势并不明显。

2. 金融市场准入难度普遍较大

2019年7月20日,国务院金融委发布“金融业开放11条”,加快金融机构外资持股比例的开放。但即使是内资金融机构,其市场准入难度也普遍较大。近50%的证券公司感到各类证券牌照不易获得,17%以上的证券公司感到要获取证券承销与保荐业务许可、证券自营业务或证券资产管理业务许可“很难”或“较难”。

根据《商业银行法》以及银保监会的相关规章,新设的商业银行准入门槛较高,新业务的许可和开展有一定难度。38.46%的商业银行感到新业务开展不容易。其中,银行业务准入难度最高的前3位,依次为银行卡业务、投资业务、结算业务;相对容易获得的有贴现业务、汇兑业务、租赁业务和代理业务牌照。

获取不同保险业务许可的难易程度差别较大。有33%的保险公司认为财产保险市场准入“很容易”或“较容易”,27.78%的保险公司认为责任保险和信用保证保险进入“很容易”或“较容易”,而67%的保险公司认为获得人身保险牌照容易。可见,人身保险进入难度较小,而财产保险、责任保险和信用保证保险的准入难度较大。据悉,随着保险业监管的加强,涉足保险的难度可能会加大。近年来,只有不到1/6的上市公司申请保险牌照获得批准。

3. 证券公司感到市场自由度较低

根据美国传统基金会的金融自由度指数显示,上海金融自由度指数得分相对较低。通过对银证保3类金融机构的调研发现,保险公司感受的自由度最高,商业银行次之,证券公司感受最为不自由。这说明上海金融市场发展较成熟,信贷市场规模大,资本有很大发展空间。保险公司和商业银行感到金融市场较为自由(即选择“很好”或“较好”)分别占该类机构被调研总数的72.22%和71.15%,但仅有37.86%的证券公司认可市场自由度。

保险公司感受的金融自由度较高,近90%的保险公司认为混业经营较为自由,超过80%的保险公司认为新业务的开展难度相对较小。自由度相对较低的是资金跨境汇转和外资持股。多数商业银行在经营过程中感到金融市场比较自由。商业银行在投资限制和资金跨境汇转方面,感受的市场自由度最高。商业银行感受最为不自由的是新业务开展。

在经营过程中,证券公司感受的市场自由度不高。66%的证券公司感到证券资金跨境汇转不够自由;证券行业的投资限制依然较为严格,仅有不到43%的证券公司认为投资限制较小;证券行业新业务开展也存在一定困难,26%的证券公司认为证券开展新业务“很难”或“较难”。

4. 物流公司和律师事务所存在准入壁垒

市场准入壁垒和竞争公平的满意度与行业特点密切相关。市场进入门槛越低、越开放,企业对市场准入的满意度相对较高。例如,由于广告行业的准入门槛较低、且充分竞争,所以,广告公司对市场准入壁垒和公平竞争的满意度都比较高。

物流行业的准入壁垒相对较高,市场竞争也比较激烈。律师事务所及其执业律师的准入都受资质限制。因此,65%的律师事务所对市场准入壁垒的满意度不高,近50%的律师事务所对市场竞争公平性的满意度偏低。这一方面,说明法律服务行业的竞争较多;另一方面,由于从事法律服务工作,在回答公平性问题时更为谨慎。

(二) 企业成本负担重

1. 企业成本总体水平偏高

对上海营商环境存在的突出问题,企业反映最强烈的是“企业成本负担仍然较重”。调查显示,内外资企业普遍感到,在上海经营的商务成本较高。超过 60%的跨国公司认为经营成本“较高”,有 11.5%的企业感到经营成本“极高”,仅有 6.43%的企业认为经营成本“较低”或“极低”。民营企业的统计数据也得到相似的结果,有 7%的企业认为经营成本“极高”,56%的企业认为经营成本“较高”。

2. 用地成本和用工成本高

与纽约、伦敦、巴黎等国际主要城市相比,上海用地成本处于中等水平,人力成本偏低,但若综合考虑城市的经济发展和收入水平,企业在上海营商的生产要素成本中,用地成本和人力成本高的问题最为突出。以跨国公司为例,80.09%的跨国公司感到人力成本“极高”或“较高”,70.35%的跨国公司感到用地成本偏高。可见,人力成本和用地成本是企业经营成本居高不下的重要原因。

在对先进生产性服务业企业的调研中,受访的物流公司、广告公司、律师事务所和会计师事务所普遍感到企业经营成本较高,其中,人力成本和用地成本对企业造成的负担最重,分别有 77.04%和 71.11%的企业认为成本“极高”或“较高”,仅有 1.48%的企业认为人力成本和用工成本较低。

3. 民营中小企业税收优惠政策效果不明显

为降低企业税费负担,增强企业活力,国家实施了结构性减税政策,尤其对重点扶持的高新技术企业实施税收优惠和补贴,对其降低成本的作用较大。97.63%的高新技术企业享受到财政补贴或税收优惠,有 98 家高新技术企业认为税收优惠、扶持或补贴对降低企业经营成本的作用“较大”,有 17 家企业认为作用“极大”,两者相加超过 50%的受访企业对政策优惠对降成本的作用给予肯定。仅有 2.37%的高新技术企业感到既没有享受财政补贴,也没有享受税收优惠,但有 50%的受访企业在享受财政补贴或税收优惠的情况下,仍然感到税收负担一般,有 1/4 的企业感到有“较大”或“极大”的税收负担。

与高新技术企业相比,民营中小企业感受到的税收优惠政策效果不够显著。横向比较,享受税收优惠政策的企业中,52.34%的企业认为税费负担“较大”,55.94%的企业认为税费负担“一般”,62.67%的企业认为税费负担“较小”。纵向比较,享受税收优惠政策的企业税费负担程度与未享受税费优惠政策的企业相差不大。这说明民营中小企业对税收减免政策获得感一般。

(三)近半数企业存在招工难

上海内外资企业都存在“招工难”的问题。其中,46.02%的跨国公司和 48%的民营中小企业反映存在“招工难”。具体来看,各类企业对不同类型的人才需求所有差异。

1. 高新技术企业引进外籍专家和研发人才难

如何吸引、留住和培养科技创新人才,是上海改善高新技术企业营商环境、助力科创中心建设的重要任务之一。根据国内外比较发现,上海科研人才不足,外籍人才入境限制影响了人才跨境流动。高新技术企业反映最难的是外籍专家引进,研发人才,管理人才相对容易获得。上海高新技术企业对高层管理人员、研发专业人员、外籍专家引进的可获得性为“很好”的分别占 16.11%、21.80%、8.06%;“较好”的分别占 54.98%、43.60%、34.12%;“一般”的分别占 24.64%、27.49%、42.65%。此外,在对跨国公司的调研发现,企业对人员跨国流动的满意度偏低。

目前外籍人才引进的门槛较高。外籍人才获得工作签证入境,大致分为以下情况:一是 A 类高端人才;二是其他条件认定为 A 类、且计点积分 85 分以上;三是不属于鼓励引进的高端人才,则需依据具体外国人类型申请审批,对学历、工作经验和收入水平都有要求。

2. 民企最难获得的是专业人才和熟练技术工人

为了解民营中小企业对不同类别人才的需求和招工的难易程度,我们对黄浦区 37 家民营中小企业展开调研。民企感到最难获得的是专业人才和熟练技术工人,相对容易获得的是管理人才和外向型人才。

3. 广告、物流、会计和法律服务业最缺高级管理人才

广告公司、物流公司、会计师事务所和律师事务所在获得人才方面,最缺乏的是中高层管理人员,其次是专业人才,普通劳动力相对容易获得。从事广告、物流、会计、法律服务等服务业工作,对人才的专业性具有一定要求,企业对既懂专业又具有管理能力的复合型人才需求大。这反映上海缺乏高端人才。

4. 生活成本较高和薪酬水平不高是“招工难”的主要原因

在“招工难”的原因中,“企业薪酬水平不高”以及“生活成本逐年上升”是上海人才不断流失的最主要原因。其中,民营中小企业“招工难”的主要问题是薪酬水平低、生活成本高,这说明民企的员工收入水平偏低。在跨国公司、先进生产性服务业企业和高新技术企业中,生活成本高是人才流失的首要原因,收入水平次之。企业普遍反映的问题还有:“外地人才落户上海难度大”“为引进人才解决住房需求的配套政策不完善”“子女入学、就医、住房等方面压力大”等。

5. 受高等教育人数和一流高校数量不足影响高端人才储备

根据国内外比较发现,上海在世界排名前 500 位的高校数量(QS)和受高等教育的人数,要低于纽约、伦敦、东京、北京、新加坡等国际主要城市。受高等教育人数是产生高端管理人才和专业人才的基数,一流高校为培养高端人才提供了资源和场所,同时也影响着城市的技术创新实力。上海在这两个方面的不足影响了高端人才供给。

(四)融资渠道单一,且融资成本较高

1. 融资渠道多样化不足且成本高

参与调查的民营企业中,61%的企业对金融服务环境表示“满意”,34%的企业表示“一般”,5%的企业表示“不满意”。主要问题是融资渠道多样化不足、融资成本高、信用审查过严。银行贷款门槛高、周转期短、抵押物要求过高、手续繁杂等导致融资成本过高;银行征信体系不健全,对民营企业融资担保要求高。

资金成本对部分先进生产性服务业企业的运营成本产生较大影响,有 50%多的企业感到资金成本“较大”或“很大”,61.95%的跨国公司感到资金成本压力“较大”或“很大”。

2. 银行助力优化企业融资的措施集中于提高便利度

商业银行为企业提供投融资便利、优化营商环境推出多项举措,更多银行注重办理业务的便利化和提供服务的个性化。其中,超过 60%的商业银行为企业提供金融供应链的个性化方案设计,近 50%的银行研发设计了企业开户自动化应用(如自动填单、产品

套餐、一键签约等), 46.15%的银行根据中小企业需求设计还款期限、方式等, 38.46%的银行推进企业日常支付的电子化, 30.77%的银行为中小企业提供专属贷款(如针对初创企业贷款、依法纳税企业的贷款等)。为降低企业融资成本, 一些商业银行采取有效措施, 但比重较小, 23.8%的银行下调普惠贷款利率, 15.38%的银行减免企业开户手续费。

3. 科技创新资本多元化不足

目前, 上海高新技术企业资金来源前 5 类为: 自有资金、股权融资、投资收益、银行短期和长期贷款。天使投资、风险投资和互联网金融并不是上海高新技术企业获取资金的常用手段, 其所占比重分别为 13.74%、18.01%、19.43%。

2018 年全球风险投资数据显示, 北京的风投规模已超过纽约, 列世界第 1 位, 而上海的风投规模仅为北京的 1/3, 上海与北京的差距进一步加大。

与此相关的是, 企业对融资的便利性认可度较高, 而对融资多元化的满意度偏低。企业对风险投资、科创板设立、科技银行等新型融资途径的满意度也得到与融资多元化相类似的得分。大部分高新技术企业认为, 获得银行贷款“容易”或“比较容易”。融资难的主要问题是贷款利率和其他成本过高。

(五) 监管执法效果需进一步提升

调研发现, 近 50%的企业对上海优化营商环境措施中的“市场监管力度明显加大”获得感明显, 这说明推进“放管服”改革以来, 上海事中事后监管取得了效果。但对标纽约、新加坡、伦敦等国际主要城市, 监管执法的效率仍需进一步提升。

1. 知识产权保护整体较好, 但执法效率有待提升

多数企业对知识产权保护程度表示“较好”。其中, 专利保护、著作权保护满意度相对较高, 没有出现“较差”“很差”的评价。但在知识产权执法方面, 仍有 5.41%的企业表示“不满意”。因此, 要提高知识产权保护水平, 应更加注重执法效率和效果。

知识产权保护对高新技术企业至关重要。高新技术企业的核心竞争力就是技术, 技术在不断推陈出新的过程中, 对知识产权的有力保护是鼓励和保障企业技术创新的基础。在创新保护方面, 大多数高新技术企业对上海的知识产权保护状况表示满意。其中, 对专利保护的满意度最高, “较好”“极好”合计略高于 80%; 认为“商业秘密保护”极好的比重占 31.4%; 满意度最低的是“知识产权执法效率”。此外, 有 8 家企业认为上海在数据安全保护方面较差, 42 家企业认为“一般”。

2. 金融监管满意度: 银行业最高、保险业次之、证券业偏低

金融机构(如银行、证券公司和保险公司)受政府监管政策和措施的影响很大。监管效果对金融机构经营运作是否更容易的主观感受明显。总体上, 各类金融机构对监管效果比较满意, 其中, 银行业满意度最高、保险业次之、证券业较低。

银行业对政府监管工作普遍较为满意。商业银行对风险监管的满意度(即选择“很好”和“较好”之和)达到 90%以上, 对银行业公平竞争、违法违规事件的监管、跨市场(业务)监管的满意度也均在 80%以上。

保险公司对偿付能力的监管最为满意, 72%的保险公司认为监管效果“很好”, 26%的保险公司认为“较好”。穿透式监管效果的满意度也较高, 近 90%的保险公司认可穿透式监管的实施效果。保险公司对互联网保险、保险违法行为、市场公平竞争的监管效果满意度较低。尤其是对互联网保险监管效果, 不到 50%的保险公司选择监管效果“很好”和“较好”。保险违法行为查处也有待改善, 11.11%的保险公司认为效果“很差”。

证券市场参与者多、投机性强、敏感度高、风险传导速度快,是一个高风险的市场。因此,证券市场监管尤为重要,同时难度也很高。超过 50%的证券公司对监管工作的满意度选择了“较好”或“很好”,与银行和保险机构相比,证券公司对监管工作的满意度偏低,这说明证券监管依然有较大的提升空间。

3. 会计市场监管的满意度显著优于广告、物流和法律服务业

随着“放管服”改革的推进和深入,上海在企业证照办理和行政许可便利化的改善效果显著,在政府减少事先审批、简政放权的同时,对经营过程中的政府监管执法质量提出了更高要求。

在政府事中事后监管方面,会计业要明显优于广告、物流和法律服务业。会计师事务所对政府监管质量满意度非常高,选择“很好”或“较好”的合计将近 90%;而广告公司、物流公司和律师事务所对政府监管质量的满意度,要比行政程序便利化低 10 个百分点。

究其原因,广告公司、物流公司和律师事务所认为,政府监管质量主要受“违规成本低”“企业间恶性竞争”和“多头监管导致监管重叠”影响。在受访的广告公司、物流公司、律师事务所和会计师事务所中,普遍对行业标准和规范感到满意。律师事务所对行业诚信水平满意度明显低于其他 3 类企业,在行业自律和公众监督方面也只有 53.84%和 50%的企业认为“较好”或“很好”。可见,上海在相关行业标准和规范的制度建设方面较为完善合理,但在执法的效率、违法行为处罚的力度,以及各监管机关间协调合作方面有待提高。

(六) 交通和网络基础设施仍需加强

1. 职住分离通勤效率低

城市通勤成为上班族的一大痛点,影响着城市的营商环境。随着城市化和交通工具的发展,居住地和 workplace 分离的现象愈加突出。“职住分离”现象意味着通勤距离和通勤时间增加。目前,上海与其他国际主要城市相比,城市内部交通通勤效率偏低、通勤时间长、通勤成本偏高,其主要原因是交通拥堵和职住分离。

2. 无线网点覆盖和网速有待提升

互联网是企业联系全球的工具之一,也是提升政府服务便利度和效率的重要载体。在国内,上海的网络速度发展领先。根据宽带发展联盟 2019 年第 2 季度《中国宽带速率状况报告》,上海在固定宽带下载速率和 4G 网络下载速率方面居全国首位。同时,上海不断推进公共场所无线局域网覆盖工作,在商业街圈、公园绿地、旅游景区、医院等公共区域无线网覆盖面增加,提升了城市服务功能,满足了企业和市民的信息通信需要。但与纽约、伦敦等国际大都市相比,上海的网速仍处于中游水平,信号质量有待提升。

二、通过制度创新,进一步优化上海营商环境

(一) 持续扩大开放,使上海继续成为全球外商投资首选地之一

1. 进一步缩减现代服务业的负面清单,提升上海对全球资源的吸引力

(1) 加快取消证券公司、基金公司、期货公司、寿险公司外资持股限制。2019 年 7 月,国务院金融委推出“金融业开放 11 条”,将原定于 2021 年取消上述 4 类机构外资持股比例限制的时点提前至 2020 年。实践中,京沪等城市早在此前就已率先设立外资私

募基金,通过股权转让方式实现外资控股寿险公司和证券公司。上海应争取在自贸试验区内先行先试新设外商独资的证券公司、公募基金公司、期货公司和寿险公司。

(2)争取在上海自贸试验区内取消内地与外国律师事务所合伙联营限制,在开放内地与港澳合伙型联营律师事务所的基础上,进一步扩大法律服务业开放。

(3)取消在上海自贸试验区内投资医疗机构的外资比例限制。目前,在上海自贸试验区内外的负面清单中,医疗机构仅限于合资、合作。但实践中,2015年已在上海自贸试验区批准设立首家外商独资医疗机构(上海永远幸妇科医院)。从经营角度看,兴办医疗机构已允许外资绝对控股,外资是否一定要完全独资,未必是投资人首要考虑因素,但取消外资限制可以改变目前规则与实际不一致的局面。

2. 扩大资本市场开放,健全外企在沪融资规则

上海资本市场国际化程度有待提高。外资企业在中国上海证券交易所融资虽无法律限制,但数量很少。外国企业在中国发行股票并上市还存在法律障碍。对比纽约和伦敦,资本市场的国际化水平都很高。截至2017年底,美国纽交所和纳斯达克外国上市公司占总数的17%;伦敦证交所外国上市公司占总数的24%,且外国公司股票的交易量和市值都超过本国公司。

(1)利用上海自贸试验区临港新片区建设及科创板开市的契机,提升外企尤其是外资科技企业在中国证券市场上市的数量。具体可分三步:一是鼓励外资科技企业在上海自贸试验区设立;二是支持更多科技企业在科创板上市;三是研究外国企业上市制度,为《证券法》修订提出立法建议。

(2)向境外投资者开放金融期货产品。在上期所、中金所被中国证监会批准成为合格“中央对手方”的基础上,继原油期货、铁矿石和PTA期货后,应进一步研究开放境外投资者入场交易的产品范围。根据“金融开放11条”,整合不同开放渠道政策要求,打通债券和资金账户,便利境外机构投资者投资银行间债券市场。伴随境外机构投资者投资债券市场的便利化,将产生利率风险对冲的需求,应研究并逐步向境外投资者开放利率类期货品种。

3. 通过完善 FT 账户本外币一体化功能,便利资金跨境流动

目前,外企资金汇入汇出仍受限制,如合营企业的资金转出范围限定为履行义务后的净利润与合营期满终止后分得的资金,且需是合营企业合同规定的货币。《外商投资法》准许外国投资者依法以人民币或外汇自由汇入汇出资金,但目前尚无实施细则。对比纽约和伦敦,在外汇资金汇入汇出上,对外国投资者尤为宽松。在伦敦投资无汇兑管制,且对公司利润汇出无限制。纽约对非公民的利润、费用等汇出没有限制。

应进一步扩大 FT 账户与境内账户划转的币种范围,拓展非指定币种汇入经常项目结算账户的存款功能。通过申报制,将 FT 账户推广至上海和长三角地区有需要、符合要求的企业。针对人民币跨境融资业务,逐渐将 FT 账户主体范围拓展至长三角企业,助推长三角金融一体化发展。参考美国自贸普通区与附属特别区的做法,对有需要且符合要求的上海自贸试验区外企业采取申报制,一事一议。

(二) 营造包容审慎监管、市场公平竞争的法治化营商环境

1. 积极探索包容审慎监管,构建激励相容的监管执法

监管适度、竞争有序的市场经济本身就是优胜劣汰的竞技场。不怕市场“看不见的手”,就怕政府“闲不住的手”。政府对

市场的公共管理权力应有边界,这一边界应在法律法规中明确规定。通过政府部门权力清单制度,树立政府“法无授权不可为”的理念。

信用体系在外部约束治理、构建包容审慎监管机制上至关重要。应加强事先告知承诺、事中评估分类、事后联动奖惩(“三清单”“三阶段”全过程信用管理模式),促进政府职能转变,营造宽严有序的市场监督环境。通过法律法规及其配套政策措施,推进上海社会信用体系建设,使诚信成为上海营商环境的一张名片。

2. 以举办进博会为契机,加快提升知识产权执法和知识产权商业化水平

目前,针对知识产权执法、知识产权商业化等仍有欠缺,应采取以下措施:

完善对知识产权(专利)领域严重失信行为的联合惩戒机制。上海应严格实施联合惩戒备忘录,统计并研究该相关政策和数据,并配合完善全国信用信息共享平台知识产权局子平台。

以举办进博会为契机,加速形成国际知识产权保护执法和司法体系。上海市知识产权联席会议办公室已制定《第二届中国国际进口博览会知识产权保护百日行动方案》。下一步要严打侵犯知识产权的犯罪行为,加强知识产权行政执法,加强海关知识产权执法。同时,形成人民法院与知识产权调解组织、知识产权仲裁机构协作配合的知识产权争议纠纷化解机制。

我国知识产权一直存在数量增长快但科技成果转化率不高的特点。应及时了解市场对创新科技的需求,更好地把握科学研究方向,使科学研究与市场需求无缝衔接。

通过配套政策,促进知识产权商业化。缺少政策激励,知识产权不能得到充分地保护,导致创新型人才失去对知识产权研发的兴趣。可借鉴美国的经验,无论是联邦政府还是州政府都提供研发的税收优惠,并允许公司申请14%~20%的税收抵免。

(三)构建更有效的工作机制、推进营商环境建设

1. 完善“1+1+1”平台建设

完善1个政企沟通咨询的平台。2019年8月,上海成立了全国首个“营商环境优化提升咨询会”,并召开第一次咨询会。首届24名咨询委员包括人大代表、政协委员、行业协会负责人、律师、会计师及产业园区招商负责人等。“营商环境优化提升咨询会”作为政企沟通资讯平台具有重要意义,政府应当大力支持营商咨询会开展调研、咨询、讨论上海营商环境建设的重点领域。营商咨询会设召集人1名,并设立若干工作组,由市发展改革委和市经信委联合牵头,每季度举行一次营商环境咨询会议。根据收集梳理的企业诉求和咨询委员提议,每年确定若干重点推进解决营商环境优化提升的实事项目,并纳入上海年度营商环境优化工作安排。

建立1个各职能部门统筹协调平台。在“营商环境优化提升咨询会”每季度举行营商环境咨询会议的基础上,建立上海市营商环境建设联席会议制度(“联席会议”),加强统筹协调。由市发改委和市经信委牵头,相关单位参加。同时,各区根据市级层面的总体精神和任务部署,建立相关工作推进机制。

打造1个营商环境咨询电子平台。在上海政府一网通办网站上,设置营商环境咨询电子平台链接。将上海营商环境优化提升咨询会讨论的文件及公开咨询活动,在营商环境咨询电子平台上向社会公开,以提高政策透明度。

2. 完善营商常设机构的职能

上海市发展改革委已设立营商环境建设处,可进一步完善其职能:一是联络。协调联络咨询会各工作小组,支持咨询会工作。二是宣传。营商环境政策宣传和培训。三是政策。负责政策起草及对其他单位营商相关政策提出建议。四是评估。负责开展全市营商环境评估。

3. 明确各单位营商专责人员

明确相关政府部门的营商专责人员(或部门),落实责任主体。各单位专责人员(或专责部门负责人)参与联席会议及咨询会相关工作小组工作。明确各区的营商专责人员,作为第一责任人亲自研究部署和组织推动营商环境改革工作,聚焦本地区实际问题,列出清单,分类、分层、分责限期落实。构建市、区纵向责任明确、横向条块清晰的营商建设网络。

4. 建立精准、精细化的营商环境评估审查体系

构建“1+X”的营商环境评价体系,有针对性地检查营商环境、找到短板。“1”是全行业通用指标(即国家营商环境评价指标),“X”是上海特色产业或重点发展行业的评价指标(如先进生产性服务业、高端制造业、科技创新企业等)。

建立营商政策评价审查机制,旨在减少或避免对企业造成不必要的负担。在政策出台前,评估新政对企业合规成本的影响;对已实施的营商政策,逐步修改不合理的条文或向国家有关部委提出修改建议。

营商评估结果纳入政府部门绩效考核。根据《实施计划》,对上海各区和重点园区开展营商环境评估,并纳入全市绩效考核体系。

三、通过软硬件改善,进一步优化上海营商环境

(一)降低企业成本

1. 提升楼宇容积率,降低用地成本

国际大都市原本靠资源、靠土地等获得国内生产总值增长的粗放型竞争模式已发生改变,取而代之的是高端性、高集聚性的“楼宇经济”。高容积率并不代表人口稠密,宜居性差,如美国纽约曼哈顿地区、中国香港本岛地区人口密度和容积率非常高,但只要基础设施配套跟上,可以做到密而不挤。

在国际化大都市中,企业、人才、资源都向中央商业区集聚,土地资源稀缺,租金昂贵。提升容积率,有利于企业降低用地成本。目前,上海中央商业区仍存在一些容积率和土地利用率先较低的区域(楼宇),应当对这些区域进行二次规划。在技术管理规则方面,上海对市中心商业用地的容积率限制比较严格,建议根据区域功能和经济发展程度适当放宽容积率限制。

2. 拓宽企业融资多元化渠道,降低融资成本

针对融资渠道多样化不足、融资成本高、信用审查过严等问题,政府应采取以下措施:一是通过加大对小微企业、民营企业的融资支持力度,对有市场、有效益、能回款,但资金周转暂时困难的企业,给予贷款贴息、担保费率补贴等扶持。二是加快信用担保体系制度创新,鼓励建立和发展社会信用调查评估等中介机构。推进中小微企业信用体系建设,通过银证共建中小微企业信用体系,积极搭建中小企业信息共享平台,建立守信联合激励和失信联合惩戒机制,建立贷款风险补偿机制,探索“信贷+信用”小微企业普惠金融模式试点等举措。三是继续推行“科技贷”“科技保”业务,利用自主知识产权和股权等无形资产以非变现质押方式给予贷款,从而解决轻资产科技型中小企业融资难题。

3. 优化税收优惠政策,降低企业负担

调研发现,部分高新技术企业在既享受财政补贴又享受税收优惠的情况下,依旧感到有一定税收负担。这一现象在民营中小企业中更为突出。民营中小企业享受税收优惠政策对减轻税收负担程度有一些帮助,但效果并不显著。

政府要考虑财政补贴有没有帮助到真正有需求的企业,以及所有的高新技术企业是否享受到应有的税收优惠,应通过全面深入的调研,优化税收优惠和财政补贴政策,使其更有效地降低企业税务负担。

(二)关注人才需求,为企业培育、引进和集聚人才

1. 提高收入水平,降低生活成本,改善落户与子女教育,提升人才吸引力

目前,在上海自贸试验区新临港片区的新政中,对国内外人才引进推出了更加优惠的政策,如赋予人才引进重点机构推荐权、特殊人才直接申报权、国内人才引进直接落户和留学回国人员落户审批权、缩短“居转户”年限等。建议将人才新政的适用范围拓宽至整个上海自贸试验区,同时,对专业技术水平高的特殊人才引进放宽学历要求。

关注引进人才的住房需求,增强对人才的吸引力。高房价严重侵蚀居民购买力,上海需要采取有效措施,如规划房屋租赁、继续建设人才公寓等措施以满足人才的住房需求,降低城市房价高对人才的挤出效应。继续完善社会保障体制,解决引进人才的“后顾之忧”,提高他们的消费欲望。

引进人才收入水平提高的根本是提高经济发展水平,上海要继续以经济建设为中心,深化改革开放,提升经济发展效率,以提高引进人才的实际收入。

2. 加大高等教育投入,扩大教育产业开放

加大高等教育投入,加快建设世界一流大学,提升高等教育水平,吸引世界各地优秀学生,为上海经济发展提供人才供给。扩大教育产业的市场开放,推动基础教育公平优质科学发展,逐步解决企业人才子女获得优质教育难的问题。在上海,部分人才由于落户和购房等限制,导致子女无法进入理想的中小学校。建议通过市场开放,利用市场力量和社会资本,让更多国内外优质教育资源落户上海,作为公办学校的有益补充。增加科技投入占财政投入的比重,提高对科技创新型人才的政府补贴,设立创业园和创新实验基地,为科技创新提供完善的基础设施。

3. 放宽外籍人才引进标准

建议适当放宽外籍人才引进的认定标准。由于外籍人才要获得A类高端人才,以及其他条件认定为A类且计点积分85分以上的认定难度非常大,大多数外籍人才都不属于鼓励引进的高端人才,因此,需依据具体外国人类型申请审批,对学历、工作经验和收入水平提供各类证明材料。在实践中,许多外国留学生在华求学毕业后,由于无法满足工作年限要求,而不能获得在上海的工作许可和工作签证,部分国家由于没有与我国签订协议,留学生无法在上海实习实践。建议将上海自贸试验区临港新片区最新实施的人才政策尽快推广至整个上海自贸试验区,并争取早日推广复制到上海市范围乃至长三角地区。

(三)加强上海交通和网络基础设施建设

1. 完善公共交通设施和城市规划,提升通勤效率

继续加强轨道交通基础设施建设,提升城市运能。地面交通拥堵是困扰许多大城市的难题,但东京、纽约、伦敦、巴黎这些城市的平均通勤时间却少于上海,其重要原因就是有四通八达的轨道交通。截至 2019 年底,上海已有 16 条轨道交通,运营里程共 705 公里,是日常通勤的重要方式,须继续加强轨道交通建设,同时要合理规划公共交通网。

对城市中心商业圈进行二次规划,促进职住平衡,缩短通勤时间。在城市中心商圈增加居住、生活、文化、教育等配套设施,使城市公共空间更加功能多元化。同时,在“职住平衡指数”已纳入城市总体规划的背景下,上海需要切实采取各种措施,落实到各区,完善规划,提高职住平衡。

治理快递外卖队伍,保障交通安全。上海有庞大的快递外卖队伍,但目前的道路并没有考虑快递这种货运形式,这在一定程度上造成安全隐患。上海应在线路、路段或路口,对其做出有针对性的规则设置,为这个群体标出清晰的独立路权和共享路权。更加有序地使用道路资源和公共设施,减少交通事故和交通拥堵。

2. 完善通信基础设施,提升企业联通全球的效率

在网络通信上,增加无线网点,扩大无线网覆盖面,提高信号质量。同时,加快 5G 网络建设,提升宽带速度和宽带质量,改善企业通信联通性。5G 提前布局将有助于提升上海的网络速度加快推动 5G+制造、金融、交通、医疗、教育等新领域发展,这既可以提升居民的生活质量,也可以助力产业升级。