

构建全球城市营商环境指标体系

持续提升上海城市功能

上海发展战略研究所课题组¹

(上海 200032)

【摘要】 基于全球城市核心功能及其主要诉求,全球城市营商环境具有更显特色性、高端性的内涵特征,更加强调高成长性、开放化、信用良好的市场发展环境;高端化、门类齐全的产业配套环境;高效便捷、具有全球连通性的基础设施环境;高效、透明的政务环境;高端化、充裕性的要素供给环境;高度舒适性、优质性的宜居环境;健全完备的法律保障环境。

【关键词】 营商环境 全球城市 评价指标体系

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2021)02-0005-014

当前上海发展的战略重点是强化全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领、开放枢纽门户四大功能,不断增强城市吸引力、创造力、竞争力,成为新发展格局下国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接城市,并加快向卓越全球城市的目标迈进。立足上海城市发展的战略目标,如果单纯采用世界银行的指标体系对营商环境进行评估,并不能真正精准化、多维度、全方位推动上海营商环境的提升和优化。这主要是由于世界银行对营商环境的评价范围较为有限,未将国际高标准市场规则体系、高端生产性服务业支撑、高能级公共服务体系等全球城市营商环境中的特色因素纳入评价范围,难以全面反映跨国公司总部和高能级功能性机构等对营商环境的高标准诉求。因此,有必要构建符合“全球城市”定位需求、契合“四大功能”强化要求、贴合“吸引力、创造力和竞争力”提升诉求的全球城市营商环境指标体系。

一、全球城市营商环境指标体系构建

(一)全球城市营商环境的内涵特征

对于占据全球城市体系核心位置和关键节点的全球城市而言,其核心功能更多地体现在全球高端资源配置、科技创新策源、高端产业引领和开放枢纽门户等方面,通常吸引和集聚的是各类跨国公司总部和高能级功能性机构。基于全球城市核心功能和功能载体对营商环境的主要诉求,全球城市营商环境更显特色性、高端性的内涵特征。

一是高成长性、开放化、信用良好的市场发展环境。跨国公司和功能性机构等全球城市核心功能载体对全球范围内的资金、科技、人才、信息等资源的配置需要在高度开放化、市场信用良好且具有一定潜力的市场环境基础上开展。市场潜力足够大是企业投资的先决条件。一个城市在全球网络的层级越高,其经济规模、发展潜力往往也越大,也越易成为企业投资的选择。市场开放和国际参与是企业在各城市和地区开展投资布局的前提条件。高度市场化的准入前国民待遇和准入后国民待遇,是全球城市核心功能载体顺利开展及拓展全球业务的市场保障。获取信贷的便利度是引留企业的关键所在。跨国公司往往更希望在信贷便

¹课题指导:周国平、李显波、周海蓉。课题组成员:张亚军、崔园园、刘学华、戴跃华、盛维。

利的全球城市开展商业活动,以确保经济行为的可持续性。

二是高端化、门类齐全的产业配套环境。高水平产业配套环境能够产生巨大的虹吸效应,强力吸引跨国公司进入寻求最大利益。完备且高端的生产性服务业体系是吸引跨国公司等全球高能级机构落户的重要因素。全球城市核心功能机构需要包括银行、保险、会计和法律等在内的专业化服务部门提供高端服务支撑。制造业规模和能级往往是跨国公司投资布局考虑的关键内容。跨国公司占据价值链高端环节,需要聚焦高成长性、高附加值和具有关键核心技术的制造业,作为自身功能优化的产业载体。

三是快速便捷、高度连通的基础设施环境。基础设施环境是决定跨国公司等高能级功能性机构顺利、高效开展运营的关键因素。港口实力是跨国公司配置全球货物贸易资源的重要保障。港口的货物吞吐能力、航运服务的提供能力,特别是港口的全球连通性决定了跨国公司参与全球货物贸易市场的深度与广度。机场枢纽性是跨国公司提升全球服务贸易参与度的重要基础。国际机场的枢纽性越强,跨国公司对全球人员流、商品流的配置能力就越高,参与全球服务贸易的力度就越强。市内交通便捷度是跨国公司提高工作效率的重要依托。快速便捷的市内交通设施有助于降低通勤成本,缩短通勤时间,有助于提高工作和沟通效率。信息基础设施是跨国公司增强数字贸易话语权的重要载体。高效联通、具有全球通达性的信息基础设施能够促进信息、数据等要素在全球范围的便捷流动,从而有利于跨国公司在全球网络布局中加强与各分支机构沟通和协调,提升在全球数字贸易中的话语权。

四是高效化、透明化的政府服务环境。高效透明的政府服务环境有利于切实降低高端性企业和功能性机构的制度性交易成本。跨国公司和功能性机构对政府服务效率有着更高诉求。简约高效的政府服务体系能够促使企业和机构运营降本增效。政府激励是吸引跨国公司和功能性机构入驻的关键因素。具有强吸引力的税收等优惠政策将大幅提升跨国公司和功能性机构的盈利能力。

五是高端化、充裕性的要素供给环境。跨国公司等高端功能性机构运营需要充足且高端的要素供给保障。人力资源和办公空间是企业运营的必备要素。企业和机构运营需要高端人才和高等级办公空间支撑。资本融通是企业运营的核心要素。融资便捷性和货币兑换自由度影响跨国公司等高端功能性机构在全球范围进行资金调配。创新能力是企业运营的关键要素。城市的创新要素供给和创新氛围是跨国公司研发总部或专利密集型跨国公司全球布局时考虑的关键要素。

六是高度舒适性、优质性的宜居品质环境。企业活动的主体最终归结为“人才”,而人才在进行就业区位选择时更为看重的是城市发展的宜居性、便利性和安全性。社会公共服务配套是汇聚高端人才的关键所在。高端优质的教育医疗服务和丰沛活跃的文化氛围对高端人才产生强劲吸引力。生态宜居环境是影响企业区位黏性的重要因素。生态质量优良、服务功能强大、生态特色鲜明的全球城市能够吸引更多优质企业入驻。城市安全是人才就业选择时考虑的基本要素。低犯罪率和低自然风险的城市是人才选择工作场所时的重要考虑因素之一。

七是健全、完备、符合国际通行规则的法律保障环境。企业运行所处的法律保障环境的优劣直接影响到企业获取要素和配置资源的效率。知识产权保护是提升跨国公司创新能级的关键因素。门类齐全、符合国际通行规则的知识产权保护制度是吸引跨国公司进入并鼓励其持续提供高端服务产品、持续提升创新能级的重要制度保障。合同执行是跨国公司降本增效的基本保障。合同纠纷的立案和审结时效、合同效力的维护、诚信交易的力度等关系到企业的制度性交易成本和办事效率。破产办理是保障跨国公司合法权利的重要内容。跨国公司等高端功能性机构通常希望能够保障债权人等利害关系人在破产程序中的合法权利。

(二)全球城市营商环境的评价指标体系详述

基于全球城市营商环境的内涵特征,我们选取市场发展、产业配套、基础设施、政府服务、要素供给、宜居品质、法律保障作为7个一级指标,与23个二级指标、39个三级指标构成全球城市营商环境评价指标体系(表1)。

表 1 全球城市营商环境指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	单位	数据来源
市场发展 (15%)	市场潜力度 (40%)	地区生产总值 (50%)	百万美元	各城市网站、统计年鉴和新闻报道
		地区生产总值复合增长率 (50%)	%	各城市网站、统计年鉴和新闻报道
	市场开放和国际参与 (35%)	外商直接投资限制 (20%)	0~1	《2018 年外商直接投资监管限制指数》
		对外贸易的全球占比 (45%)	%	世贸组织及相关城市网站、统计年鉴和新闻报道
		国际会议数量 (35%)	场	2018ICCAStatisticReport
	市场信用 (25%)	获取信贷 (100%)	0~100	世界银行《2020 年营商环境报告》
产业配套 (20%)	高端服务发展 (60%)	全球领先金融机构数量 (50%)	个	2019 年福布斯 2000 强
		“四大” 办公室数量 (50%)	个	企业官网
	制造业规模与能级 (40%)	全球领先制造企业数量 (40%)	个	2019 年福布斯 2000 强
		制造业竞争力 (60%)	10~100	德勤报告 Global Manufacturing Competitiveness Index 2016
基础设施 (15%)	港口实力 (30%)	国际航运中心发展指数 (100%)	1~100	《新华·波罗的海国际航运中心发展指数报告 2019》
	机场的枢纽性 (25%)	全球最大航空枢纽连接度指数 (100%)	0~333	《2018 年全球航空枢纽连接度指数》
	市内交通便捷度 (20%)	地铁里程 (60%)	公里	Metrobits.org
		通勤时间 (20%)	分钟	生活统计类网站 Numbeo
		拥堵指数 (20%)	%	TomTomTrafficIndex2018
	信息设施保障度 (25%)	网络速度 (40%)	MBPS	SpeedTest 网站
		网络安全 (40%)	1~10	SmartCityIndex2019
		网络限制 (20%)	0~100	可持续发展全球系统网络
政府服务 (10%)	政府服务效率 (70%)	开办企业所需时间 (45%)	天	世界银行《2020 年营商环境报告》
		进出口审核时间 (35%)	小时	世界银行《2020 年营商环境报告》
		电子政务发展指数 (20%)	0~1	联合国 E-Government Development Index2018

	政府激励 (30%)	税收吸引力指数 (100%)	1~10	http://www.tax-index.org
要素供给 (10%)	人力资源 (30%)	全球人才竞争力指数 (40%)	1~100	The Global Talent Competitiveness Index2019
		QS 大学数量 (30%)	个	QS World University Rankings 2020
		劳动力成本 (30%)	美元	世界城市文化论坛 2018
	办公空间 (20%)	甲级写字楼办公空间存量 (100%)	千平方米	戴德梁行官网统计
	资本融通 (25%)	货币自由度 (35%)	0~100	2019 Index of Economic Freedom
		股市市值 (65%)	10 亿美元	世界交易所联合会
	创新能力 (25%)	城市创新指数 (100%)	0~100	Innovation Cities Index2018

续表

一级指标	二级指标	三级指标	单位	数据来源
宜居品质 (10%)	社会公共服务 (30%)	医疗卫生指数 (45%)	1~100	生活统计类网站 Numbeo
		学校数量 (中小学) (40%)	个	各城市官网及统计年鉴
		文化设施数量 (15%)	个	《世界城市文化报告 2018》，统计年鉴和相关报道
	生态宜居环境 (40%)	绿色空间面积占比 (40%)	%	《世界城市文化报告 2018》，统计年鉴和相关报道
		污染指数 (60%)	0~100	生活统计类网站 Numbeo
	城市安全环境 (30%)	自然灾害的经济损失 (50%)	百万美元	劳合社报告 Lloyd's City Risk Index2018 和联合国大学的报告 World risk index2019
		犯罪指数 (50%)	0~100	生活统计类网站 Numbeo
法律保障 (20%)	知识产权保护 (40%)	知识产权保护力度 (100%)	1~30	普华永道报告 Cities of Opportunity 7
	合同执行 (30%)	合同执行 (100%)	0~100	世界银行《2020 年营商环境报告》
	破产办理 (30%)	破产办理 (100%)	0~100	世界银行《2020 年营商环境报告》

(三) 全球城市营商环境的样本城市选择

指标体系样本城市主要选取 GaWC 于 2018 年公布的全球城市排名中的前 19 个一线城市(α 级)。同时,鉴于深圳近些年来在营商环境优化、高端企业培育和科技创新转型等方面的突出表现,也将其作为样本城市。因此,20 个样本城市分别是伦敦、纽约、香港、北京、新加坡、上海、悉尼、巴黎、迪拜、东京、米兰、芝加哥、莫斯科、多伦多、圣保罗、法兰克福、洛杉矶、马德里、墨西哥城和深圳(表 2)。

(四)全球城市营商环境的评价方法

数据来源主要有 3 个方面:一是基于世界银行已有的调查数据。在信贷获取、开办企业所需时间、进出口审核时间、合同执行和破产办理等指标上,世界银行采用问卷调查的形式获得数据,目前仍是广泛认可的数据源。二是基于知名智库的报告。国际会议数量、国际航运中心发展指数等数据均来自行业协会报告和麦肯锡、德勤、普华永道等知名智库报告,这些报告具有较强的连续性和独特性,能够保证数据的真实可靠和持续发布。三是基于城市网站的大数据搜索。城市的 GDP、进出口贸易等数据,目前没有统一的数据源,我们采用各类搜索引擎抓取有关城市信息的报道并分析获取相关数据。此外,鉴于部分指标的数据可得性,我们采集了各城市对应的经济体数据,并以城市人均 GDP 与经济体人均 GDP 的比率对系数进行调整。

数据权威性主要体现在 4 个方面:一是指标设计尽可能体现全球城市的特征。突出全球城市核心功能的特征指标,比如关注产业配套,尤其是高端服务发展;关注法律保障,尤其是知识产权保护等“软环境”。二是数据获取尽可能通过多种渠道。报告的数据采集从世界银行的报告、知名智库的报告以及大数据搜索等方式获取,渠道的多样性可减少单一数据来源带来的系统性偏差。三是权重分配遵循系统最优的原则。通过不均等的权重配比,尽可能降低指标之间的多重共线性的成分,从而使得整个指标体系达到最优。四是数据分析中采用交叉验证的方法保证数据真实可靠。在数据分析中,采用主成分分析法分析各指标之间的相关性,及时发现并纠正与实际偏差较大的数据。

表 2 20 个样本城市的基本信息

城市	GaWC 等级	所属国家	数量	所属大洲	数量
多伦多	α	加拿大	1	北美洲	5
纽约	α ++	美国	3		
芝加哥	α				
洛杉矶	α				
墨西哥城	α	墨西哥	1		
悉尼	α +	澳大利亚	1	大洋洲	1
圣保罗	α	巴西	1	南美洲	1
法兰克福	α	德国	1	欧洲	6
莫斯科	α	俄罗斯	1		
巴黎	α +	法国	1		
马德里	α	西班牙	1		
米兰	α	意大利	1		

伦敦	α ++	英国	1		
迪拜	α +	阿联酋	1	亚洲	7
东京	α +	日本	1		
新加坡	α +	新加坡	1		
香港	α +	中国	4		
北京	α +				
上海	α +				
深圳	α -				

研究方法方面,主要采用专家评估与大数据分析相结合的研究方法。在指标设计、权重分配方面,我们邀请来自高端服务业企业管理者、工业企业管理者、政府官员、高校学者等不同领域的专家,共同研究制定指标设计和权重分配。在数据获取、计量分析方面,我们运用大数据分析手段,采用无量纲化分析、主成分分析等对城市排名进行计算和验证,确保城市排名的精准性。

二、全球城市营商环境评价指标体系中的上海指数分析

在 20 个样本城市的全球城市营商环境排名中,上海列第 10 位。排名前 5 位的城市分别是纽约、东京、新加坡、伦敦和香港(图 1)。

(一)市场环境

规模化、开放化、高信用度的市场发展环境是跨国公司和高端功能性机构考察营商环境中的首要因素。市场发展环境主要从市场潜力度、市场开放和国际参与、市场信用 3 个方面进行考察。上海市场发展环境列第 5 位,仅位于香港、伦敦、洛杉矶、新加坡之后,领先于第 6 位的北京和第 11 位的深圳(图 2)。

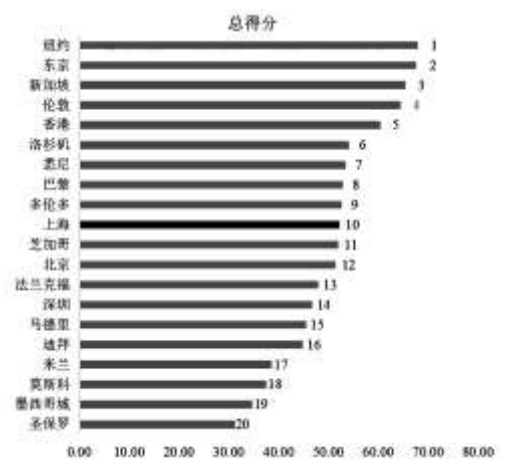


图 1 全球城市营商环境指数排名

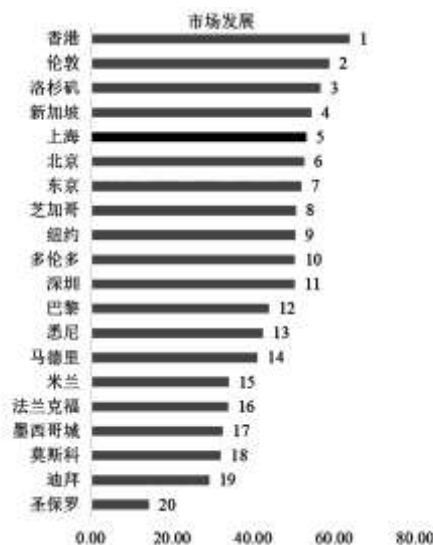


图2 “市场发展” 排名情况

1. 优势

一是经济增长潜力较大。2003—2018年,上海生产总值复合增长率达8.42%,列第3位,仅次于北京和深圳。上海在GDP总量超过3万亿元后,仍能持续保持6%以上的较快经济增速,展示了较强的发展潜力和市场吸引力。

二是对外贸易能级较高。随着上海国际贸易中心建设向纵深发展,上海对外贸易规模和能级不断提升,2018年上海外贸进出口总额34009.93亿元,占全球比重为1.2%,居全球第3位。

2. 不足

一是GDP仍有较大的增长空间。上海在“地区生产总值”排名中列第8位,经济规模甚至不到东京的一半,其原因在于上海以往的经济的发展较多依赖土地和人口等要素的投入和带动,依靠制造业创新转型、生产性服务业向高端化发展来提升产业能级的步伐较缓。2018年上海GDP为4800亿美元,而东京和纽约分别为9830亿美元和8235亿美元。东京能够创造巨大的经济规模,原因在于高度集聚的总部经济,制造业拥有核心技术优势牢牢占据了产业链上游,生产性服务业致力于高端化发展,从而实现了产业能级和经济规模的不断提升。

二是市场开放度有待提升。上海在“外商直接投资监管限制”排名中列第16位,市场开放仍面临较多的政策制约和监管限制。尽管《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2020年版)》和《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2020年版)》分别缩短至33条和30条,但与马德里、伦敦等市场开放度较高的城市相比,上海在高端服务业开放方面仍存在不少壁垒。西班牙的《外国投资法》规定,几乎所有的行业对外国投资实行开放政策。除电影、广播、报业、新闻出版、矿业、金融等特殊规定的行业或部门外,外资可在西班牙完全自由流动。马德里承载了西班牙外商投资额的65%,对外国投资的吸引力持续提升,已成为西班牙吸引外来投资的首选地。

三是举办国际会议数量较少。上海在“举办国际会议数量”排名中列第9位,与排名首位的巴黎差距甚远。国际大会与会议协会(ICCA)发布的2018年度全球会议目的地城市排行榜显示,2018年上海举办国际会议82场,列第28位,而巴黎举办了212场国际会议,成为全球举办会议最佳目的地城市。这是因为巴黎汇聚了联合国教科文组织、经合组织、世界汽车联合会、国际刑警

组织等大量的国际机构总部,而入驻上海的大型国际机构、国际组织总部相对较少。

四是获取信贷便利度仍有待加强,上海在“获取信贷”排名中列第 13 位。世界银行《2020 年营商环境报告》显示,反映信贷合法权利力度的 12 个问题中,上海有 8 项未得分。例如,我国尚未完全建立统一的动产担保登记系统、抵押登记机构通知公告制度不健全等,反映了上海的担保法等法律框架对借贷主体的保护力度不足。相比之下,洛杉矶、纽约、悉尼、墨西哥城等城市信贷合法权利力度得分均在 10 分以上。

(二)产业配套

制造业、生产性服务业形成的产业能级越高,对跨国公司等机构产生的吸附作用越强。产业配套环境主要从制造业规模和能级、高端服务发展两个方面进行考察。上海产业配套环境列第 5 位,远落后于东京、纽约等城市,领先于深圳和中国香港,主要体现在高端服务发展不足(图 3)。

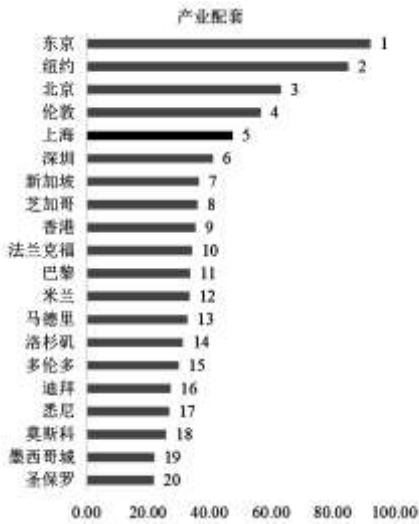


图 3 “产业配套”排名情况

1. 优势

一是制造业竞争力较强。根据德勤发布的《2016 年全球制造业竞争力指数》，上海在中国内地制造业竞争力列第 1 位。根据《上海市质量状况白皮书(2018)》，上海制造业质量竞争力指数连续 9 年排名全国第 1 位。

二是先进制造业和领先金融机构数量较多。上海“全球领先制造业企业数量”和“全球领先金融机构数量”排名分别为第 7 位和第 5 位。

2. 不足

上海高端服务机构数量偏少,在“四大会计师事务所办公室数量”排名中列第 9 位,数量远少于东京、纽约、伦敦等顶尖全球城市。截至 2020 年 1 月,上海拥有 9 家四大会计师事务所办公室,而东京、纽约、伦敦分别有 25 家、23 家、16 家。东京、纽约、伦敦等全球顶尖城市聚集了大量的跨国企业和上市公司,对高能级的会计、审计、法律等高端服务产生了大量业务需求,从而形成了服务于全球业务的高端服务网络。上海由于跨国企业总部和上市公司数量较少,产生的高端服务需求不足。

(三)基础设施

港口、机场、地铁等交通设施以及与互联网相关的信息基础设施是决定跨国公司等高端功能性机构能否顺利、高效开展业务的关键因素。基础设施环境主要从港口实力、机场枢纽性、市内交通便捷度、信息设施保障度等 4 个方面进行考察。上海基础设施环境排名第 4 位,位于新加坡、伦敦、香港之后,略好于纽约和东京(图 4)。



图 4 “基础设施” 排名情况

1. 优势

一是地铁运营里程全球第 1 位。上海已形成连线成网的轨道交通网络。当前,上海地铁运营里程 705 公里,居全球首位。

二是港口实力较强。凭借现代航运集疏运体系的快速发展,上海港口实力稳步提升。2019 年,上海集装箱吞吐量达 4330 万标准箱,连续 10 年稳居全球港口首位。

2. 不足

一是机场枢纽功能偏弱。上海在“全球最大航空枢纽连接度指数”排名中列第 14 位,得分约为排名首位的伦敦希斯罗机场的一半。一方面,上海国际航班比例偏低。2018 年上海浦东和虹桥两座机场国际航点共 135 个,国际航点占比 45%。而伦敦希斯罗机场国际航点 143 个,国际航点占比 70.4%。另一方面,上海航班中转率较低。2018 年浦东机场的旅客中转率为 12%,与国际枢纽机场平均 25%的中转比例存在较大差距,与纽约机场的 30%以及伦敦希思罗机场的 38%相距甚远。

二是通勤时间过长。上海在“通勤时间”排名中列第 17 位,原因在于:一方面,新城新区产城融合不够充分、职住分离等导致通勤距离较长。与纽约、新加坡等中心城市对比,上海都市圈的城镇体系呈现摊大饼式蔓延态势。根据全球数据库网站 Numbeo 发布的通勤时间显示,上海的平均通勤时间为 49.75 分钟,而法兰克福的平均通勤时间仅为 27.46 分钟。另一方面,各类交通方式衔接不足延长了通勤时间。东京、伦敦、纽约、巴黎都市圈拥有市域铁路里程分别为 4476 公里、3071 公里、1632 公里、1296 公里,而上海建成运营的市域铁路仅有一条金山铁路。上海公共交通出行平均换乘步行距离超过 350 米,而深圳仅为 220 米。

三是道路拥堵率偏高。上海在“拥堵指数”排名中列第 9 位,原因在于:一方面,道路网密度偏低。马德里的道路网密度 12

公里/平方公里,属于“小街区、密路网”,整个城市道路系统的运行效率较高,交通拥堵指数仅为 22%。而上海的道路网密度为 7.1 公里/平方公里,交通拥堵指数为 33%。另一方面,公交分担率仍然偏低。当前上海中心城区公交分担率约为 50%,而东京中心城区公交分担率高达 80%。

四是网络速度偏慢。上海在“网络速度”排名中列第 8 位。根据 SpeedTest 网站测算,2019 年上海网络速度平均为 69.64MBPS,仅为新加坡的 41.8%。新加坡网速快的原因在于网络运营商的充分竞争和信息产业技术的创新合作。新加坡拥有较少的人口和较小的面积,但宽带运营商较多,提供的宽带服务质量更好。新加坡常见的宽带速率从 500M 到 1000M(FTTH)不等,一些运营商还率先推出了 10G 的极速宽带服务。新加坡信息通信发展局注重与英特尔、微软等国际网络公司合作,大力发展各种新兴的网络技术和应用。相比之下,上海的网络服务市场开放度较低。

五是网络安全水平有待提高。在“网络安全”排名中,上海与北京、深圳并列倒数第 2 位。根据 easypark《智慧城市指数 2019》报告,2019 年上海网络安全指标仅为 1.98,而排名首位的新加坡得分为 10 分。随着上海布局的全球经济活动愈加频繁,跨国公司、创新企业对网络安全的关注度不断提高。近年来,上海已发生多起关键信息基础设施服务中断、大规模拒绝服务攻击、网页篡改等类型的网络安全事件。

(四)政府服务

高效透明的政府服务环境、精准有效的政府激励政策能够大大降低企业的综合交易成本、提升跨国公司总部及功能性机构运营的便利化水平。政府服务环境主要从政府服务效率和政府激励两个方面进行考察。上海政府服务环境排名第 16 位,仅领先北京、深圳、圣保罗和墨西哥城,与巴黎、新加坡差距明显(图 5)。

1. 优势

一是开办企业效率较高。上海企业开办所需时间平均为 2 天,仅比多伦多、巴黎、香港的 1.5 天时间多半天,体现了上海近年来“一网通办”政务服务的成效。

二是电子政务发展良好。上海在“电子政务发展指数”排名中列第 4 位。经历近十几年的发展,上海政务在线服务的范围及质量有了较大提升。上海“一网通办”政务服务被作为经典案例写入《2020 联合国电子政务调查报告》。

2. 不足

一是货物进出口审核效率偏低。上海在“口岸货物进出口审核时间”排名中列第 13 位,原因在于进出口边境审核耗时较长。根据世界银行《2020 年营商环境报告》,上海进出口审核时间平均需要 74 小时,而巴黎、米兰和马德里等城市仅需 2 小时。上海口岸货物进出口审核时间中,进口、出口边境审核分别要花费 37、18 个小时,分别占进出口审核时间的 50%和 24.3%。而当前已有 25 个经济体(包括中国香港、新加坡、加拿大等)的进口实行了“零成本、1 小时通关”。

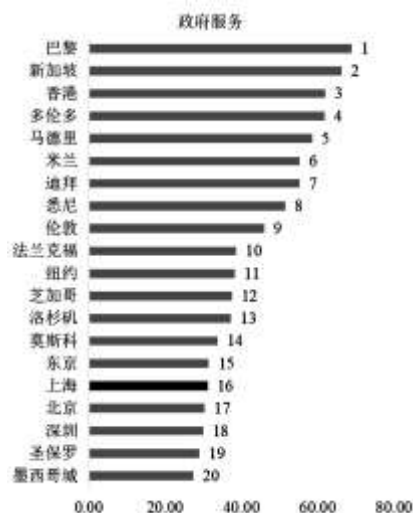


图 5 “政府服务” 排名情况

二是税率偏高、缴税成本较高。上海在“税收吸引力指数”排名中列第 15 位,其原因在于:一方面,我国税收政策是国家统一,地方灵活性低,总税率偏高。世界银行与普华永道发布的《PayingTaxes2018》中,我国纳税环境在 189 个经济体中排名第 105 位。上海、北京的税率明显高于新加坡、中国香港等城市。另一方面,上海的纳税成本也较高,表现为纳税时间较长、纳税次数较多。2018 年,上海企业全年纳税时间平均花费 138 小时,纳税时间是香港的 4 倍;纳税次数为 7 次,是香港的 2 倍多。

(五)要素供给

人才、资本、创新及空间要素供给的高端性和充裕性是跨国公司等高端功能性机构运营的基础资料。要素供给环境主要从人力资源、办公空间、资本融通、创新能力 4 个方面进行考察。在“要素供给环境”排名中,上海列第 9 位,与纽约、伦敦、东京差距显著,优于北京和深圳(图 6)。

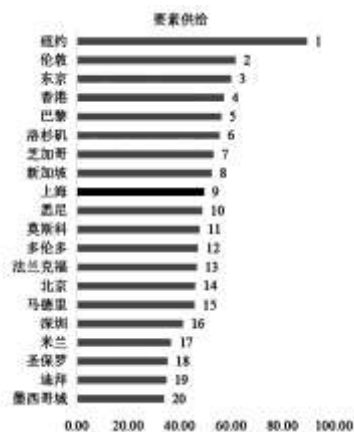


图 6 “要素供给” 排名情况

1. 优势

一是劳动力成本较低。上海在“劳动力成本”排名中列第5位。根据“世界城市文化论坛”发布的结果,2018年上海平均劳动力成本为22473美元,而新加坡、东京、法兰克福等城市的劳动力成本甚至突破60000美元,是上海的3倍左右。

二是拥有高质量大学。目前上海共有64所高校,其中复旦大学和交通大学均列2020年QS亚洲大学排行榜的前20位。

三是股市市值规模较大。据世界交易所联合会统计,2019年底上海证券交易所股市市值为4.8万亿美元,仅次于纽交所、纳斯达克、日本交易所和伦敦交易所,在“股市市值”排名中列第5位。

四是创新要素供给较丰富。围绕科创中心建设,上海系统布局张江实验室等高水平创新基地、打造国家重大科技基础设施群、深入实施国家重大科技项目,极大提升了创新要素的供给水平。

2. 不足

一是全球人才竞争力不足。上海在“全球人才竞争力指数”排名中列第14位,其原因在于人均收入与国际化水平相比偏低。根据德科集团等发布的《2019年全球人才竞争力指数报告》,上海人均GDP、国际组织数量等指标偏低,导致人才国际竞争力不足,在114个城市中排名第72位,落后于排名第58位的北京。

二是优质办公空间供给相对较少。上海在“甲级写字楼办公空间存量”排名中列第8位。据戴德梁行统计,2018年上海甲级写字楼办公空间约1330万平方米,而纽约和东京的甲级写字楼办公空间存量分别为5500万平方米和2320万平方米。纽约、东京等顶级全球城市立体化、集约化的空间开发为各类商业活动提供了高密度、规模化的优质办公空间。相对于纽约和东京789平方公里和2188平方公里的市域面积,上海的办公空间供给还有很大的提升空间。

三是货币自由度有待进一步提升。上海在“货币自由度”排名中与北京、深圳并列倒数第2位。受制于我国汇率管制制度,上海的资本市场尚未完全开放,资本要素国际流动性较差。根据美国智库传统基金会发布的《2020年经济自由度指数》,中国大陆的货币自由度指数仅为71.1,而排名前列的新加坡和中国香港的货币自由度指数分别为85.6和80.7。

(六)宜居品质

跨国公司等高端功能性机构的从业人员通常以高端人才为主,这些人员对城市的宜居程度通常有较高要求。宜居品质环境主要从社会公共服务、生态宜居、城市安全3个方面进行考察。上海“宜居品质环境”排名第13位,远落后于新加坡、悉尼等城市,也位于北京、深圳之后(图7)。

1. 优势

一是上海中小学学校数量较多。2018年,上海中小学学校数量为1554所,仅次于洛杉矶和北京,列第3位。

二是上海犯罪指数较低。2019年上海刑事犯罪率为18.3人/万人,社会整体安全率仅次于香港和马德里,列第3位。

2. 不足

一是医疗卫生服务供给不足。上海在“医疗卫生指数”排名中列第18位,其原因在于:上海医疗体系结构较为单一,主要以公立医疗机构为主导,社会化医疗资源供给不足。医疗体系结构方面,上海社会办非营利医院占比约为45%,而美国和日本这一比例高达70%。医疗服务供给方面,2018年上海每千人执业(助理)医师数为3.09人,而伦敦每千人执业(助理)医师数约为6.1人。

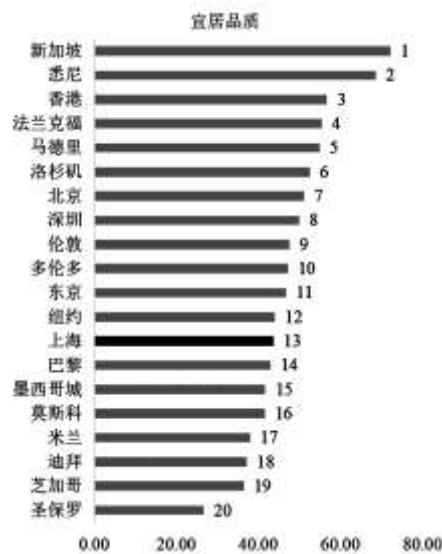


图7 “宜居品质” 排名情况

二是文化设施供给规模有待提升。上海在“文化设施数量”排名中列第14位,其原因在于上海的文化资源还处于数量积累阶段,与巴黎、纽约和东京存在巨大的数量差距。根据“世界城市文化论坛”报告显示,2018年上海拥有各类博物馆、剧院和图书馆总计168个,而巴黎凭借悠久的历史文化积淀,拥有各类文化设施数量高达2180个,约为上海的12倍。

三是绿色空间有待进一步拓展。上海在“绿色空间面积占比”排名中列第12位。上海的绿色空间占比约为16%,而法兰克福、墨西哥城和新加坡的绿色空间占比都在50%左右,是上海的3倍。除缺山少林的先天不足,对绿色空间规划重视度不高、科学性不足也是上海绿化空间偏少的重要原因。上海城市绿地主要靠人工绿化,其植物引进往往忽略自然规律,如大量种植香樟和热带植物,造成林相结构单一等问题。相比之下,法兰克福等城市绿色空间规划的科学性、体系性较强。法兰克福的园林规划是以生态学原理作为依据,模拟再现天然森林景观,使以人工环境为主的城市与自然环境融为一体。为引进自然景观,法兰克福采取“指状”发展模式,使城市绿地、森林公园楔形插入市中心。

四是空气质量有待进一步改善。上海在“污染指数”排名中列第17位,仅优于圣保罗、墨西哥城和北京,与悉尼、新加坡和多伦多3个污染最少城市相比差距明显。2019年,上海全年有56个污染日,其中有25天以PM2.5为首要污染物,而新加坡全年PM2.5在10微克每立方米以下的天数超过300天。新加坡环境保护立法严苛,且法规条文内容详明了,权责规定清晰,处罚规定透明度高,具有极强的可操作性。

五是自然灾害引发的经济风险较高。上海在“自然灾害的经济损失”排名中列第11位。上海滨江临海,易发生“风、暴、潮、洪”等自然灾害。根据劳合社的《城市风险指数2018》报告,上海每年因洪水、干旱、热浪等自然灾害风险造成的直接或间接经济损失或达12.1亿美元,而排名首位的新加坡每年因自然灾害带来的经济损失仅为2300万美元。新加坡虽然雨量充沛但鲜有内涝发生,其原因在于拥有规划科学、分布合理的雨水收集和城市排水系统。新加坡在进行地面建筑建设之前都会事先规划和设计好该建筑的地下和地面排水系统,形成遍布全岛的城市雨水收集、排放网络,有效降低了城市自然灾害带来的经济损失。

(七) 法律保障

高效可靠的法律保障体系是全球城市营商环境的显著特征之一。法律保障环境从合同执行、知识产权保护、破产办理3个指标进行考察。上海在“法律保障环境”排名中与北京、深圳并列第13位,远落后于新加坡、东京和伦敦。其中,上海在合同执

行方面表现突出,但知识产权保护和破产办理方面有明显不足(图 8)。

1. 优势

上海合同执行力度较强。近年来,上海着力推进立案登记制改革、大力推进司法公开、法院信息化建设,极大改善了司法程序质量。在世界银行《2020 年营商环境报告》中,上海的执行合同指标总得分为 81.6 分,列第 2 位。

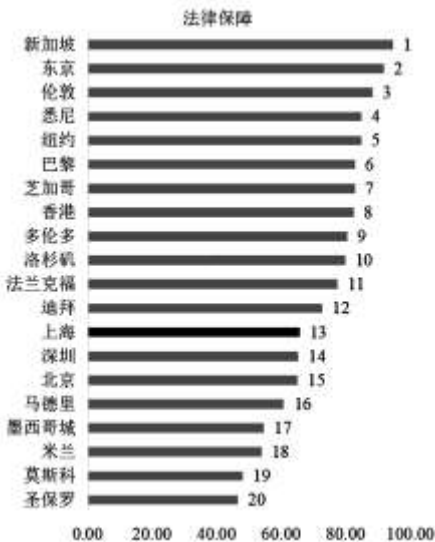


图 8 “法律保障” 排名情况

2. 不足

一是知识产权保护力度有待提升。上海在“知识产权保护”排名中与北京、深圳并列第 13 位。与新加坡、东京和伦敦等顶级全球城市相比,上海的知识产权法律解释较为零散、与国际标准不同步、知识产权市场准入和商业化水平较低。美国商会发布的《2020 年国际知识产权指数》显示,中国在 53 个经济体中仅列第 28 位。

二是破产办理成本高、效率低。上海在“破产办理”排名中与北京、深圳并列第 15 位。根据世界银行《2020 年营商环境报告》显示,上海破产办理指标得分为 62.1 分,其不足表现在破产回收率低、破产成本高。上海破产办理的平均时间为 1.7 年,这一数据约为东京的 3 倍;上海破产法律框架力度指数为 13.5,高于 OECD 高收入国家和亚太地区平均水平。上海破产回收率明显偏低,仅为东京的 40.2%;上海破产成本较高,是新加坡的 5.5 倍,甚至高于亚太地区的平均水平。

(八) 小结

总体来看,上海全球城市营商环境表现为“三长、三短、一中”。

“三长”即“市场发展”“产业配套”和“基础设施”表现较好,排名均居前 5 位。其中,“市场发展”上海排名第 5 位,经济增长率和对外贸易规模优势突出,但外商直接投资监管限制较多、国际会议举办数量较少、获取信贷便利度不足,反映了上海市场开放度和市场信用度短板。“产业配套”上海排名第 5 位,制造业总体规模和能级较强、领先金融机构数量较多,但以四大会计师事务所为代表的全球领先的高端服务企业数量有待提升。“基础设施”上海排名第 4 位,地铁运营里程与港口实力表现优

异,但通勤时间较长、拥堵指数表现较差,机场枢纽性和信息设施服务能级仍需提高。

“三短”,即“政府服务”“宜居品质”和“法律保障”排名较为靠后,均居 13 位之后。其中,“政府服务”上海排名第 16 位,开办企业天数、电子政务发展等指标表现较好,但口岸货物进出口审核时间较长、税收激励不足等短板显著。“宜居品质”上海排名第 13 位,犯罪指数较低、中小学学校数量较多奠定了上海城市安全和公共服务优势,但医疗卫生服务和文化设施供给不足、自然灾害带来的经济风险较高、绿色空间较少、空气质量有待提升等成为上海吸引全球功能机构和高端人才的重要制约因素。“法律保障”上海排名第 13 位,合同执行方面表现突出,但知识产权保护和破产办理差距显著。

“一中”,即“要素供给”排名第 9 位,位居中游。其中,上海人力资源供给低成本优势和资金融通规模优势较明显,高质量大学、优质办公空间和创新要素供给表现也较好,但人才国际竞争力与货币自由度有待进一步提升。

三、全方位优化提升上海营商环境的总体思路和对策建议

(一)总体思路

一是补齐短板、做优长板。要继续“补短板、拉长板”,全面提升上海在全球城市营商环境评价中的表现,继续在增强企业获得感上下功夫,更要“做优长板”,围绕功能性机构在要素流动便利性、企业运行环境透明度等方面的要求,在市场环境、产业配套和基础设施上继续走在前列,在服务全国、辐射亚太、连通世界中构筑独特战略优势。

二是对标顶级、创造一流。以更高站位、更宽视野,全方位对标顶级全球城市营商环境改革实践,加快构筑营商环境全生态,拉长补短、降本增效,深化推动营商环境制度供给,从更广领域、更深层次把优化营商环境向纵深推进,加快打造国际一流的营商环境高地。

三是深化改革、扩大开放。始终用改革开放的思路和方法破除制约营商环境优化提升的瓶颈难题,深化市场开放、政务服务和法律保障等领域改革,着力增强高水平制度供给能力,推动营商环境整体水平系统性提升。

四是软硬并重、同步提升。充分重视政府监管制度建设,既持续优化政府服务效率和政府激励等软环境,也注重改善产业配套、基础设施、要素供给等硬环境,推动软环境、硬环境同步提升、相互融合、相互促进,构筑具有全球竞争力的综合营商环境优势。

(二)对策建议

1. 加快培育经济增长极,持续做大经济总量

推动自贸试验区临港新片区、虹桥商务区、长三角一体化示范区等尽快形成新的万亿级经济增长极,类似改革开放之初的“特区模式”,全方位带动激发各重点功能区、开发区找到新一轮改革发展的动力引擎,推动上海实现更高质量的 GDP。

2. 加大服务业开放力度,降低外资准入限制

争取在自贸试验区实施海南国际医疗先行区政策;引进高端养老机构;允许外国教育机构单独设立以中国公民为主要招生对象的学校及其他教育机构,引进国外一流大学在上海自贸试验区设立分校;利用现有的国家对外文化贸易基地平台,完善对外文化全产业链服务体系,拓展文化版权贸易、艺术品交易、印刷品对外加工等。

3. 打造全球贸易枢纽,提升外贸全球占比

以进博会为契机,主动扩大进口,推动参展企业从参展商转变为投资商,强化进口商品集散功能,同时依托虹桥商务区重点做大商品交易量,打造全球规模最大的进出口商品交易中心。在新片区围网区域落实“境内关外”制度,取消货物分类监管,简化进出口流程,大力发展转口贸易、离岸贸易和数字贸易,增强国际进出口贸易枢纽功能,吸引更多跨国公司与专业机构进入。

4. 大力引进国际机构和组织,增加国际会议举办数量

积极争取中央支持,将引进国际机构和组织作为上海建设卓越全球城市的重大举措,有针对性地引进世界气象组织、联合国气候变化公约、国际电信联盟、世界卫生组织、联合国教科文组织、联合国工业署的相关机构。可先从引进亚洲开发银行、金砖银行和上合组织等国际组织的研究机构和培训机构入手,进而吸引重要国际组织在沪举办国际会议乃至全球性会议。

5. 优化动产担保融资服务,提升获取信贷便利度

深入推进动产担保统一登记试点工作,探索扩大动产抵押类型,鼓励金融机构支持中小企业以应收账款、生产设备、产品、车辆、船舶、知识产权等动产和权利进行担保融资。

6. 加强总部经济建设,增加四大会计师事务所办公室和高端金融机构数量

研究“总部特区”上海方案,在放宽资金和人才流动限制、加大税收优惠力度等方面加大对总部企业的政策支持力度。积极推动跨国公司在沪设立地区总部,以及研发、营销、物流、财务管理和结算中心等功能性机构,吸引央企、长三角企业总部落沪,积极培育本土跨国公司总部。依托总部经济集聚和辐射效应,大力发展处于城市服务供应链高端环节的金融、会计、法律、广告等专业服务业,提高专业服务业能级与辐射范围。

7. 提高国际航线布点和航班中转率,增强航空枢纽连接度

开辟和加密中远程国际航线。提高洲际航线布局的均衡性,在巩固现有亚洲航线优势的基础上,加强与上海交往频繁地区的中远程洲际航线建设,尤其是增加欧洲、北美、澳洲、非洲等现有洲际航线密度,并填补南美航线空白;改善“一带一路”国家和地区航点通达性,鼓励基地航空公司积极拓展航线航点,通过与国外自有航班衔接或与其他联盟代码共享、航班联营等方式开辟新的市场。提高航班中转率。客运方面,协调海关、边检等口岸部门,大力推进上海机场国际转国际流程的应用推广,并适当延长过境免签的时间,增强对国际旅客中转的吸引力;货运方面,鼓励开展国际中转集拼业务,推动 DHL、UPS、Fedex 三大国际转运中心和国内主要货运航空公司在浦东机场开展国际中转集拼业务。推进监管制度创新,坚持运用高新技术手段来延伸拓展保税物流监管过程链,实现中转集拼货物各监管环节的紧密衔接,减少海关对中转集拼货物的干预,达到货物通关运作的快速简便。

8. 优化公共交通网络,缩短通勤时间

尽快理顺市域铁路投资、建设、管理和运营体制机制,重点建设连接中心城区与临港新片区、金山湾区和崇明生态岛等远郊地区的铁路线。适度加密郊区、新城、新市镇的轨道交通网络,拓展轨道站点覆盖面,增强可达性。

9. 完善信息设施保障体系,提高网络速度,优化网络安全保障,适当放宽网络限制

提高网络速度。全面构筑信息基础设施,加快 5G、IPv6、云计算、物联网等新一代信息基础设施建设。加强网络安全保障。健全网络安全保障体系,加强数字安全立法保护,健全网络安全及数据保护的合规制度与合规体系。放宽网络限制。在自贸试验

区新片区先行先试,探索构建开放的国际数据环境研究,为企业访问国际互联网获取前沿学术资料、顶尖研发资源、最新动态咨询、权威统计数据和相关领域专业数据等提供便利。

10. 优化政务流程,压缩进出口审核时间

深化政府审批流程再造,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,以深化结构性改革来确保审批流程再造取得实际效果,确实减少进出口审批环节,提高审批效率。

11. 降低缴税税率和成本,增强税收吸引力

落实增值税留抵退税等各项减税降费政策,不断降低总税收和缴费率。依托电子税务局、智慧办税和智能咨询、“一网通办”数据共享等现代化手段,进一步压缩准备、申报和缴税时间。以落实房土两税合并申报为契机,整合申报表或简并税种征期,继续探索减少申报缴税次数。

12. 加大海外人才引留力度,增强全球人才竞争力

降低人才绿卡申请门槛,合并绿卡审批手续,扩大人才绿卡使用范围,明确人才绿卡享受待遇,为外籍人士进入上海工作生活提供政策保障。深入推进国际人才“蓄水池”工程,研究更具突破性的人才政策,研究制定境外高端人才和紧缺人才个税补贴实施办法,以及境内高端紧缺人才经济贡献奖励办法,完善高层次人才评价体系,建立与国际接轨的人才评价机制。

13. 推进协调发展和模式探索,优化高端办公空间供给

做好城市空间规划,针对不同的城市功能承载区,实行协调发展,如在自贸试验区新片区、虹桥商务区建设中增加办公配套设施。鼓励市场探索新型办公形式,通过拓宽服务范围、扩大运营场所、升级空间设施来促使更多闲置空间转化为优质办公空间。

14. 加快人民币离岸金融中心建设,提高资本融通能力

抓住金融业全面开放重要契机,依托自贸试验区新片区,先行先试推出人民币外汇期货交易、打造资本项目兑换国际平台等,逐步放宽境外人民币资金投资境内金融产品的适用范围,促进人民币资金实现跨境双向流动,打造人民币离岸金融中心。

15. 建设国家医疗示范区和功能性文化设施,增强医疗卫生服务和文化设施供给能力

建设国家医疗示范区,引进社会化医疗资源。依托上海国际医学园区和新虹桥国际医学中心,建设上海国家医疗示范区,吸引社会化医疗资源入驻。建设若干功能性文化设施,加大供给规模。统筹安排文化设施特别是重大文化设施建设,做增量、优存量,建设若干标志性公共文化设施。

16. 优化生态空间格局,增加城市绿色空间

重点实施生态廊道和城市绿道“两道”建设,构建健康、多元、互通、易达的都市绿色休闲网络,加快实施城市立体绿网和郊区农田林网建设,以系统均衡布局为目标,按照服务半径要求,继续完善“口袋公园—社区公园—地区公园”三级公园绿地建设,完善城市公园体系和郊野公园体系。

17. 加强环境污染防治,降低空气污染水平

水环境保护方面,加强水污染治理,坚持治水、治产、治城有机结合,全面推行全流域治水新模式。大气环境保护方面,深化燃煤污染控制,加强工业污染综合治理,强化大交通移动源污染治理,深化扬尘污染防治,推进社会生活源整治。

18. 建设综合服务平台,优化审判机制,强化知识产权保护力度

推进知识产权保护综合服务平台建设。打造纠纷调解、快速维权、监测取证、检验技术、存证固证五大模块,逐步完善海外维权数据库等功能,为企业提供全流程知识产权保护服务。优化完善知识产权审判机制。深化知识产权案件繁简分流机制,简化庭审程序,提高审判效率,推进知识产权案件审理信息化,建立新型疑难复杂案件技术查明机制,加大案件结案清理力度。

参考文献:

- [1]上海发展战略研究所课题组. 增强上海全球城市吸引力、创造力和竞争力研究[J]. 科学发展, 2018(1).
- [2]王丹, 等. 如何全面准确看待上海的营商环境[J]. 科学发展, 2018(11).
- [3]苏宁, 等. 全球城市吸引力、竞争力、创造力的内涵与互动特点[J]. 同济大学学报(社会科学版), 2018(10).
- [4]沈彬彬, 等. 流量经济:上海迈向卓越全球城市的新引擎[J]. 科学发展, 2018(9).
- [5]周海蓉, 等. 上海建设全球城市的核心功能与非核心功能研究[J]. 科学发展, 2018(1).
- [6]崔园园, 周海蓉, 张云伟. 对标顶级全球城市进一步优化上海营商环境[J]. 科学发展, 2020(2).
- [7]上海市人民政府发展研究中心课题组. 增强上海全球城市吸引力、创造力和竞争力研究[J]. 调研专报, 2018(6).
- [8]上海市人民政府发展研究中心课题组. 上海进一步优化营商环境系列报告[R]. 调研专报, 2018.

注释:

- 1 经过购买力平价(PPP)调整后的结果。