
上海优化营商环境的国际对标分析

陈霜华 张天乐¹

（上海立信会计金融学院 201620）

【摘要】：上海系统推进营商环境改革，在执行合同、获得电力等方面已达到国际前沿水平，但在纳税、获得信贷、跨境贸易、办理破产等方面仍落后于其他先进经济体，在建筑许可、开办企业、登记财产等方面也有改进余地。上海应在世界银行评估框架内外同时发力，将制度创新、规则变革作为改革创新再升级的引擎，进一步对标国际最高标准、最好水平、最佳实践，推进更系统、更全面、更具体的优化营商环境专项改革，持续打造市场化法治化国际化的营商环境。

【关键词】：营商环境 国际对标分析 世界银行

【中图分类号】：F127.51 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1005-1309（2021）06-0048-012

一、上海营商环境排名变动情况

（一）总体排名变动情况

2020年7月27日，世界银行发布的《中国优化营商环境的成功经验——改革驱动力与未来改革机遇》专题报告显示，中国营商环境在190个经济体中的排名，由2006年的108名上升到2020年的31名（图1），提升了77位。其中提升幅度最大的是2018—2020年，从2018年的78位提升到2020年的31位。中国连续两年被世行评选为全球营商环境改善幅度最大的1.个经济体之一，被采信改革数量居全球前3位，成为全球主要经济体中营商环境改善幅度最大的经济体。其中，上海以权重55%发挥了重要作用。

（二）排名上升指标

2018—2020年，上海在10个营商环境一级指标中，8项一级指标排名提升。按照指标排名上升幅度大小排序依次是，办理施工许可由172名上升至33名，提升139位；保护少数投资者由119名上升至28名，提升91位；获得电力由98名上升至12名，提升86位；开办企业排名由93名上升至27名，提升66位；跨境贸易由97名上升至56名，提升41位；纳税由130名上升至105名，提升25位；登记财产由41名上升至28名，提升13位；办理破产由56名上升至51名，提升5位。

（三）排名下降指标

2018—2020年，上海在10个营商环境一级指标中，获得信贷由68名降至80名，办理破产由56名降至51名，执行合同由第5名降至第6名。2019—2020年由2019年的73名降至80名。

¹**基金项目：**上海市决策咨询研究重点课题（编号2020-A-027）。

作者简介：陈霜华，经济学博士，教授，上海立信会计金融学院科研处处长。张天乐，上海立信会计金融学院国际经贸学院本科生。

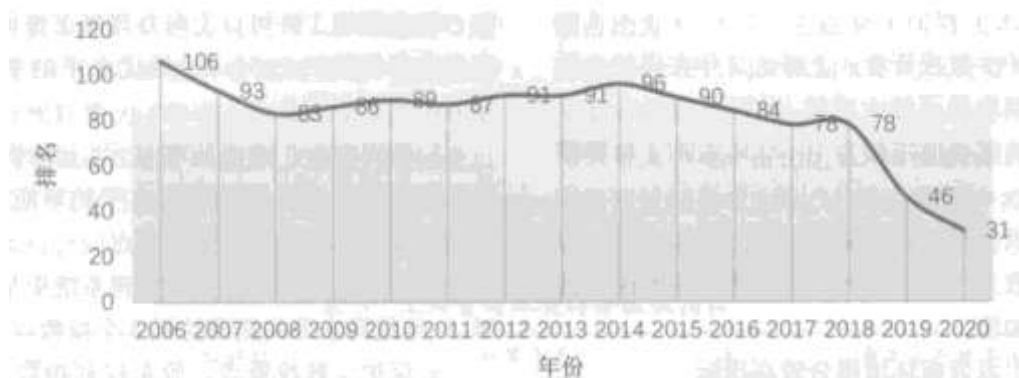


图 1 2006—2020 年中国营商环境排名变动情况

注：排名区间为 1~190。

资料来源：世界银行“China’s Doing Business Success: Drivers of Reforms and Opportunities for the Future”。

二、上海营商环境单项指标得分情况及对标分析

（一）上海营商环境得分最高指标

《2020 年全球营商环境报告》显示，上海在 10 个一级指标、46 个二级指标中，6 个一级指标中的 7 个二级指标得分最高，排名或并列排名全球第 1 位（表 1）。主要体现在投资便利度、经营要素成本和法治环境方面。

1. 开办企业。上海在 2012 年免除了部分中小微企业开办需缴纳的管理费，使得上海开办企业最低实缴资本低至 0，与澳大利亚、哥伦比亚、毛里求斯等经济体并列第 1 名。

表 1 上海营商环境得分最高指标

一级指标	二级指标	计算方式	上海	最优(次优)经济体	
开办企业	最低实缴资本	经济体人均收入百分比	0	澳大利亚/哥伦比亚/毛里求斯	0
办理施工许可	建筑质量控制指数 (0-15)	世行问卷调查	15	中国/卢森堡/阿联酋	15
获得电力	手续	个数	2	德国/肯尼亚/韩国	3
	成本	经济体人均收入百分比	0	中国/日本/阿联酋	0
获得信贷	信贷信息深度指数 (0-8)	世行问卷调查	8	厄瓜多尔/以色列/英国	8
保护少数投资者	披露程度指数(0-10)	世行问卷调查	10	中国/马来西亚/英国	10
合同执行	司法程序质量指数 (0-18)	世行问卷调查	16.5	新加坡*	15.5

注：世界银行《2020 年全球营商环境报告》未披露部分二级指标最高水平经济体的数据，本文根据报告中一级指标排名最优

的经济体或得分最高的城市数据进行替代处理，并在表格中用“*”做了标注。下同。

资料来源：根据世界银行《2020 年全球营商环境报告》整理。

2. 办理施工许可。上海的建筑质量控制指数为 15, 与卢森堡、阿联酋并列第 1 名。建筑质量控制水平的提高主要得益于自 2018 年以来上海对建筑行业专业人员提出更严格的资格要求规定。

3. 获得电力。获得电力指标由 2018 年的第 98 名跃升至 2020 年的第 12 名，主要得益于上海推出移动应用程序以简化申请流程，使得获得电力办理手续个数低至 2 个, 达到国际领先水平; 同时，上海规定 160 千瓦及以下功率的连接完全由公用事业公司进行并且无须收费，此项规定使得企业获得电力的成本几乎降至 0, 也使得上海获得电力成本指标达到国际最优水平。

4. 获得信贷。世行调查问卷显示，上海的信贷信息深度指数为 8, 与厄瓜多尔、以色列、英国并列第一。

5. 保护少数投资者。上海近 2 年在保护少数投资者方面取得了较大成效，世行调查问卷显示上海信息披露程度指数为 10, 与马来西亚和英国并列第 1。

6. 合同执行。在合同执行上，上海的司法程序质量指数为 16.5, 优于执行合同单项指标排名最高的新加坡。

（二）上海营商环境得分较高指标

上海 6 个一级指标中 8 个二级指标得分较高（表 2）。

1. 开办企业。上海开办企业所需的成本占人均收入的 1.4%, 略低于已免除此项费用卢旺达和斯诺文尼亚。

2. 办理施工许可。上海办理施工许可所需成本占仓库价值的 2.3%, 比最优水平的中国香港地区高出 2 个百分点。

3. 获得电力。调查问卷显示，上海供电可靠性和电费透明度为 7, 比最高水平的哥斯达黎加、爱尔兰和马来西亚低 1 个百分点。

4. 登记财产。上海土地管理系统质量指数为 23.5, 比最高水平的新西兰低 3 个指数点。

5. 保护少数投资者。股东权利指数、所有权和管理控制指数以及公司透明度 3 项指数分别为 5、6、6, 均较世界最高水平低 1 个指数点。

6. 办理破产。上海破产框架力度指数为 13.5, 较最优水平的芬兰低 1 个指数点。

表 2 上海营商环境得分较高指标

一级指标	二级指标	计算方式	上海	最高水平经济体	
开办企业	成本	经济体人均收入百分比	1.4%	卢旺达/斯诺文尼亚	0
办理施工许可	成本	仓库价值百分比	2.3%	中国香港*	0.3%
获得电力	供电可靠性和电费透明度（0-8）	世行问卷调查	7	哥斯达黎加/爱尔兰/马来西亚	8

登记财产	土地管理系统质量指数（0-30）	世行问卷调查	23.5	新西兰*	26.5
保护少数投资者	股东权利指数（0-6）	世行问卷调查	5	印度/哈萨克斯坦/马耳他	6
	所有权和管理控制指数（0-7）	世行问卷调查	6	巴林/哥伦比亚/乌兹别克斯坦	7
	公司透明度（0-7）	世行问卷调查	6	法国/挪威/中国台湾/中国	7
办理破产	破产框架力度指数（0-16）	世行问卷调查	13.5	芬兰*	14.5

资料来源：根据世界银行《2020 年全球营商环境报告》整理。

（三）上海营商环境得分较低指标

上海 9 个一级指标中的 18 个二级指标得分相对较低（表 3）。

1. 开办企业。上海开办企业所需手续 4 项，比最高水平的格鲁吉亚和新西兰多出 3 项；所需时间为 9 天，远高于最优水平新西兰的 0.5 天。
2. 办理施工许可。上海办理施工许可所需手续为 18 项，所需时间 125.5 天，得分低于最高水平的中国香港地区。
3. 获得电力。上海获得电力需 32 天，是国际一流水平 18 天的近 2 倍。
4. 登记财产。上海登记财产所需成本、所需手续及时间上，与国际最高水平地区有差距。
5. 保护少数投资者。董事责任程度指数^①为 4，与最优水平的阿联酋、柬埔寨、肯尼亚相差 6 个指数点。上海股东诉讼便利度指数^②仅为 5，较最优水平的吉布提相差 5 个指数点。
6. 纳税。上海中型企业（在世行官网方法论里描述为 medium-size，实际上在中国指中小型民营企业）年均纳税次数^③为 7 次，比最高水平的中国香港地区多出 4 项。
7. 跨境贸易。从边界耗时看，上海进出口边界耗时需 64 小时；从边界合规耗费看，上海进出口边界合规耗费为 479 美元。全球有将近 30 个经济体的货物进出口平均耗时仅需 2 小时，进出口边界几乎没有任何费用。
8. 执行合同。上海执行合同所需费用与索赔额占比为 15.1%。法庭费用所需成本最低的不丹仅为 0.1%，同时该国所需的执行费用为 0。
9. 办理破产。上海办理破产时偿债所需费用与债务人不动产占比达 22%，而最优水平的芬兰和新西兰仅为 3.5%。上海办理破产需要时间为 620.5 天，较最高水平的芬兰高出 292 天。

表 3 上海营商环境得分较低指标

^①董事责任程度指数衡量原告股东能否就关联交易给公司造成的损害，追究董事的责任。

^②股东诉讼便利度指数衡量股东诉讼里获取证据和股东诉讼中的法律费用分担。

^③纳税次数指标所反映公司运营第二年所缴纳的税项和派款的总数、支付方法、支付频率、申报频率以及所涉及的机构数量。

一级指标	二级指标	计算方式	上海	最高水平经济体	
开办企业	手续	个数	4	格鲁吉亚/新西兰	1
	时间	日历天数	9	新西兰	0.5
办理施工许可	手续	个数	18	中国香港*	8
	时间	日历天数	125.5		69
获得电力	时间	日历天数	32	韩国/圣基茨和尼维斯联邦/阿联酋	18
登记财产	手续	个数	4	格鲁吉亚/挪威/葡萄牙	1
	时间	日历天数	9	格鲁吉亚/卡塔尔	1
	成本	不动产价值百分比（以人均收入 50 估计）	4.6%	沙特阿拉伯	()%
保护少数投资者	董事责任程度指数（0-10）	世行问卷调查	4	柬埔寨/肯尼亚/阿联酋	10
	股东诉讼便利度指数（0-10）	世行问卷调查	5	吉布提	10
纳税	纳税次数	次数	7	中国香港	3
跨境贸易	出口耗时（边界合规）	小时数	18	加拿大/波兰/西班牙	1
	出口耗时（单证合规）		8	奥地利/比利时/丹麦	1
	进口耗时（单证合规）	小时数	27	韩国/拉脱维亚/新西兰	1
	进口耗时（边界合规）		11	爱沙尼亚/法国/德国	1
执行合同	成本	索赔额百分比	15.1%	不丹	0.1%
办理破产	时间	日历年（偿债所需时间）	1.7	芬兰*	0.9
	成本	偿债所需费用占债务人不动产百分比	22%	芬兰/新西兰*	3.5%

资料来源：根据世界银行《2020 年全球营商环境报告》整理。

（四）上海营商环境得分偏低指标

上海在获得信贷（合法权利力度）、纳税（时间、报税后程序、税及派款总额）、跨境贸易（出口和进口耗费的边界合规和单证合规）、执行合同（执行合同时间）、办理破产（回收率）5 个一级指标中 10 个二级指标得分偏低，与世界最优水平差距最为显著（表 4）。

1. 获得信贷。在获得信贷指标的合法权利指数上世界最高水平的文莱、阿塞拜疆和新西兰均取得 12 个指数，而上海仅为 4 个指数，获得信贷效率低，高成本的问题仍然存在。

2. 纳税。上海中型企业每年需要缴税 7 次，纳税总时长达 138 小时，平均每次纳税需耗时 19.7 小时。上海税额利润比^③高达 62.6%，相较于排名最优的新加坡，税额利润比仍然较高。上海在退税流程、时间、审计、纠错等事项的综合得分也低于国际一流城市，由此可见，上海纳税时间长、成本高、税后流程复杂等问题依然存在。

3. 跨境贸易。上海跨境贸易指标排名处于中游水平，自 2014 年上海自贸试验区实施“单一窗口”政策以来，货品的通关效

^③①税额利润比衡量企业在运营第二年所负担的税项和强制性派款的额度，以占商业利润的份额表示。

率有所提升,但与法国、荷兰等欧盟国家零费用相比,上海的跨境贸易进出口边界和单证合规耗费跨境贸易成本仍有降低的空间。

4. 执行合同。中国的执行合同指标排名一直处于前 5 位,但对比发现,上海合同执行时间长达 485 天,而最优水平的新加坡仅需 164 天。

5. 办理破产。上海办理破产回收率(回收债务占债务总额)为 36.9%,与最优水平挪威的数据相比差距 56 个百分点。

表 4 上海营商环境得分偏低指标

一级指标	二级指标	计算方式	上海	最高水平经济体	
获得信贷	合法权利力度(0-12)	世行问卷调查	4	文莱/黑山/新西兰	12
纳税	时间	小时数	138	新加坡	49
	报税后程序(0-100)	世行问卷调查	50	新西兰*	96.9
	税及派款总额	占商业利润百分比	62.6%	加拿大/丹麦/新加坡	26.1%
跨境贸易	出口耗费(边界合规)	美元	249	匈牙利/卢森堡/挪威	0
	出口耗费(单证合规)		70	法国/荷兰/葡萄牙	0
	进口耗费(边界合规)	美元	230	冰岛/拉脱维亚/英国	0
	进口耗费(单证合规)		75	比利时/丹麦/爱沙尼亚	0
执行合同	执行合同时间	日历天数	485	新加坡	120
办理破产	回收率	回收债务占债务额的百分比	36.9%	挪威	92.9%

资料来源:根据世界银行《2020 年全球营商环境报告》整理。

三、上海优化营商环境的改革举措及取得的成效

(一) 改革举措

2018—2020 年,上海连续 3 年推出对标改革专项行动计划,共实施 286 项针对性改革措施,出台 70 多项专项改革政策和配套文件,开发上线 20 多个新的办事系统。世行报告显示,在开办企业、获得电力、施工许可、跨境贸易、登记财产等以地方事权为主的评价指标中,两年来上海办事环节平均压缩 41%,办事时间平均压缩 59%,助力我国在全球 190 个参评经济体中名列第 31 位,执行合同、获得电力等指标已达世界先进水平。2008—2020 年世界银行《全球营商环境报告》(表 5)、《中国优化营商环境的成功经验—改革驱动力与未来改革机遇》专题报告,对上海的经验做法给予了充分肯定(表 6)。

(二) 取得的成效

1. 开办企业提速增效。拓展运用“一表申请、一窗发放”平台,在全国率先为全市所有新设企业同步发放电子营业执照和电子印章,推动企业身份认证电子化进程。自 2018 年 3 月“一窗通”平台上线以来,全市 90%以上新设企业使用“一窗通”办理开办业务。在浦东新区试点企业开办“一业一证”改革,推出“行业综合许可证”,削减流程数量,缩短企业登记所需时间。

2. 办理施工许可流程简化。采用“以告知承诺为基础的审批程序”,简化建筑许可证、竣工证明书以及在房地产登记机构登记新建房产的办理流程,对建筑行业专业人士提出更严格的资质要求,对建筑质量监理方案进行差异化管理,从而加强对建筑工程的质量控制。《2020 年全球营商环境报告》显示,上海办理建筑许可指标获得满分 15 分,进入全球领先行列。

3. 获得电力方便快捷。推出“五降五减”FREE2.0 十大改革举措,在“一网通办”总门户设立专窗,实现企业电力办理一表申请、并联办理,企业接电时间降低 20%。扩充电网容量,改善获得电力情况,160 千瓦或更低功率设备可直接免费连接到公用低压电网,同时提高电价变动透明度。

表 5 2008—2020 年世界银行《全球营商环境报告》给予肯定的改革举措

一级指标	改革举措
开办企业	1. 取消最低资本和从审计公司获得资本验证报告的要求 (DB2015) 2. 将获得营业执照、组织机构代码和税务登记合并 (DB2017) 3. 简化注册程序 (DB2018) 4. 启动在线注册,简化社会保障注册 (DB2019) 5. 整合公司印章于一站式商店 (DB2020) 6. 免除微型和小型公司缴纳部分管理费 (DB2013)
办理施工许可	1. 引入对电子许可证申请的电子处理,并允许建筑公司在线申请安全证书 (DB2008) 2. 简化集中施工前的批准 (DB2013) 3. 简化获得建筑许可证、竣工证书以及在房地产登记处注册新建筑物的过程 (DB2019) 4. 简化低风险建设项目的要求,减少供水排水连接的时间 (DB2020) 5. 对建筑行业专业人员提出更严格的资格要求,改善公众对信息的获取和建筑质量控制 (DB2019) 6. 对负责技术检查、验证建筑计划及差异化质量的监督人员提出更严格的资格要求 (DB2020)
获得电力	1. 扩大网络容量,并为客户推出新的移动应用程序,缩短获得电力的时间 (DB2019) 2. 简化申请流程,使取电更容易 (DB2020) 3. 所有 160 千瓦及以下功率的连接都直接连接到低压网络,连接过程完全由公用事业公司进行,无须收费 (DB2019) 4. 提高电价变化的透明度 (DB2020)
登记财产	1. 简化行政程序 (DB2019) 2. 增加土地管理系统的可靠性,使财产注册更容易 (DB2019)
获得信贷	1. 通过法律加强担保交易系统,使有担保债权人享有优先权 (DB2008) 2. 通过财产法强化担保交易系统,扩大可用作抵押品的资产范围 (DB2009) 3. 引入信用信息行业法规来完善信用信息系统,保障借款人检查其数据的权利 (DB2014) 4. 开始报告公用事业公司的付款历史并向银行和金融机构提供信用评分,从而改善对信用信息的访问 (DB2017)
保护少数投资者	1. 增加股东在重大公司决策中的权利和作用,明确所有权和控制结构以及要求偿还股东的法律费用 (DB2019) 2. 要求董事对不公平关联交易的控股股东承担责任,并明确所有权和控制结构 (DB2020)
纳税	1. 废除营业税,允许共同申报和缴纳所有印花税 (DB2019) 2. 增强电子申报和支付系统 (DB2020) 3. 统一减税标准和核算方法以及降低企业所得税税率 (DB2009) 4. 降低社会保障缴纳款税率 (DB2015) 5. 对中小企业实施优惠的企业所得税税率 (DB2020) 6. 企业所得税法对国内外税收制度进行阐述和归纳 (DB2011) 7. 增强纳税电子系统,并在纳税人服务中采用新的沟通渠道 (DB2015)

执行合同	1. 修改民事诉讼法来简化所有法院程序 (DB2014) 2. 引入在线平台, 允许律师以在线方式处理案件 (DB2017) 3. 规定可以批准的最大休庭次数, 并将休会限制在不可预见的特殊情况下 (DB2020) 4. 收紧判决执行规则, 加强合同执行系统以限制债务人隐藏资产和逃避执行 (DB2009) 5. 发布法院绩效评估和进度报告, 使合同更容易执行 (DB2020)
办理破产	1. 设立企业破产法, 引入重组程序, 允许成立债权人委员会, 授予有担保债权人权利, 并建立专业破产管理人角色 (DB2008) 2. 为启动后的信贷优先权提供规则并增加债权人对破产程序的参与程度 (DB2020)

资料来源: 根据 2008—2020 年世界银行《全球营商环境报告》整理。

4. 登记财产持续完善。推出不动产登记革新举措, 简化不动产登记流程, 积极推进不动产登记与水电气网过户联合办理流程。推广电子证照, 通过“一网通办”兼办企业转移登记的各项业务。

5. 获得信贷机制创新。创新信贷担保机制, 拓展动产抵押类型, 启动统一电子登记试点。推进“银”(银行)“担”(担保机构)合作, 以提升融资担保能力, 降低担保费率及保证金率。

表 6 世界银行专题报告给予肯定的改革举措

一级指标	改革举措
开办企业	1. 推出跨部门跨区行政审批“一网通办” 2. 在浦东新区试点企业开办多证合一改革, 削减流程数量, 缩短企业登记所需时间 3. 推出企业网上登记服务, 简化社会保险登记手续, 提升开办企业便利度
办理施工许可	1. 采用简化的“以告知承诺为基础的审批程序” 2. 简化建筑许可证、竣工证明书以及在房地产登记机构登记新建房产的办理流程 3. 对建筑行业专业人士提出更严格的资格要求, 拓宽公众获取信息的渠道, 加强对建筑工程的质量控制
获得电力	1. 扩充电网容量, 160 千瓦或更低功率的设备可以直接免费连接到公用低压电网 2. 推出新的移动应用程序, 居民获得电力时间大幅缩短 3. 简化接电申请, 居民可在线申请用电及签署供电合同

资料来源: 根据世界银行“China’s Doing Business Success: Drivers of Reforms and Opportunities for the Future”报告整理。

6. 保护少数投资者取得实效。加强对少数股东的保护, 向控股股东追究不公平的关联方交易责任, 明确所有权和控制权结构。依法保护少数中小股东对董事权力行使的知情、决策、监督及收益权等。拓展中小投资者维权渠道, 进一步改善与金融纠纷多元化解相关的金融审判机制, 保护中小投资者享有合法权益。在产业园区开展知识产权中心试点。

7. 纳税简程降费。实施小企业所得税优惠政策, 降低部分行业增值税税率, 完善电子报送支付制度, 使纳税更加便捷。实施减费降税政策, 总税收和社会缴纳费率降至 63.6%, 纳税时间缩减至 110 小时。对中小微企业实行普惠性政策, 减税额度达到 1164 亿元。

8. 跨境贸易提速降费。实施货物预申报、港口基础设施升级、海关管理优化和公布收费标准等措施,使进出口贸易更加便利。推进口岸通关提速降费,实现跨境贸易无纸交接、跨境通关作业一体化。落实口岸降费、规范收费政策,收费查询“一站式”平台与“单一窗口”对接办理。提升口岸物流作业质效,打造无纸化交接单物流平台,推广“两步申报”和“提前申报”机制,对货物出口开展“抵港直装”和进口“船边直提”试点。

9. 执行合同质效提升。规定可允许的最大延期次数,对不可预见和特殊情况的延期加以限制。发布法院绩效评估和进展报告,使合同执行更加容易。优化执行环节,缩减费用成本,鼓励通过网络司法拍卖。构建并推广全国法院询价评估系统,提高对鉴定机构执业规范的监管力度。规范政府采购招投标及标后流程,建立政府采购及招投标信息披露机制,试点待预算批复后60日内公开采购意向措施。缩减办理时限及材料,优化招标需求规范化编制、招投标资格预审、文件澄清等相关程序,向社会公众全流程、全覆盖公开政府采购及工程执行情况。

10. 办理破产程序优化。为解决破产问题提供便利,规定启动后的信贷优先权,提高债权人对破产程序的参与度。优化破产程序,加快重整认定与预重整的审理速度。建设破产法庭,着力培训破产管理人,提升破产审判专业度。强化“府、院”一体化机制,降低行政主管部门与法院之间的信息不对称程度,协同推进债务重组市场化,统筹协调办理破产等业务。随着营商环境改革的不断深入,上海的企业市场活力不断增加。

四、上海营商环境的薄弱环节及主要差距

在世界银行《2020年全球营商环境报告》中,上海在获得信贷、办理破产、纳税和跨境贸易等领域落后于其他先进经济体,在建筑许可、开办企业和登记财产方面也有进一步改善的空间。本文将10个一级指标中的46个二级指标按照程序、时间、成本、制度、其他分为5大类(表7),对上海差距最大和较大的指标进行深入剖析。其中,程序类5个、时间类11个、成本类11个、制度类13个、其他3个。世行的营商环境报告中对其他类别进行了归类,主要包括最低实缴资本、税后流程、回收率3个指标。其中,税后流程主要由增值税退税、企业所得税4个时间三级指标构成;回收率主要由破产程序的时间、成本和结果构成。

表7 上海营商环境二级指标差距分类情况

10个一级指标	程序	时间	成本	制度	其他	小计	备注
开办企业	1	1	1	-	1	4	其他为最低实缴资本
办理施工许可	1	1	1	1	-	4	-
纳税	1	1	1	-	1	4	其他为税后流程
获得电力	1	1	1	1		4	-
获得信贷	-	-	-	2		2	
跨境贸易	-	4	4	-		8	
登记财产	1	1	1	1		4	
保护少数投资者	-	-	-	6		6	
执行合同	-	1	1	1		3	
办理破产	-	1	1	1	1	4	其他为回收率
合计	5	11	11	13	3	43	-

资料来源:根据世界银行《2020年全球营商环境报告》整理。

另外,抽离出 3 个难以量化的二级指标。在不同的经济体体制下,获得信贷指标中的信贷登记机构成年人覆盖率和信用局成年人覆盖率 2 个二级指标分布具有不确定性,有的是信贷登记机构覆盖率 100%,信用局覆盖率 0%,或完全相反。鉴于各个经济体开设的机构不同,在单独进行二级指标量化比较时,把它们抽离出来。办理破产结果指标难以量化,也予以单列。

（一）上海营商环境差距最大指标分析

从单项指标来看,在纳税、获得信贷、跨境贸易、执行合同以及办理破产 5 项一级指标中,上海部分二级指标与国际前沿水平差距最为突出(表 8)。本文依次从所需程序、时间、成本、制度及其他 5 个层面进行分析。

1. 从各项指标所需程序来看,在涉及企业全生命周期业务办理所需手续上,上海的差距并不显著,相对而言矛盾不算突出。

2. 从具体项目所需时间来看,上海在纳税和执行合同两项指标与最优水平差距最大。在纳税指标上,上海中型企业每年缴税 7 次,纳税总时长 138 小时,平均每次纳税耗时 19.7 小时;对比纳税指标最高水平的巴林,每年纳税只需 3 次,纳税总时长为 23 小时,平均单次纳税耗时 7.6 小时。在执行合同指标上,合同执行时限较国际前沿水平更长,上海执行一项合同平均 485 天,而新加坡仅需 164 天。

3. 从各项指标所需成本来看,上海在纳税与跨境贸易两项指标与国际一流水平差距突出。从纳税指标来看,上海年度纳税总额占利润比高达 62.6%,最高水平的巴林,税额利润比仅为 13.8%。从跨境贸易指标来看,指标排名处于中游。

4. 从指标执行制度来看,获得信贷指标较最高水平差距最大。在获得信贷指标上,上海的合法权利力度指数仅为 4 个指数点,与获得信贷指标最高水平的新西兰相差 8 个指数点。

表 8 上海营商环境差距最大的二级指标分类情况

10 个一级指标	程序	时间	成本	制度	其他	小计	备注
获得信贷		-	-	1	-	1	-
纳税		1	1	-	1	3	其他为税后流程
跨境贸易		-	4	-	-	4	-
执行合同		1	-	-	-	1	-
办理破产		-	-	-	1	1	其他为回收率
合计		2	5	1	2	10	-

资料来源:根据世界银行《2020 年全球营商环境报告》整理。

5. 从其他方面看,上海在纳税及办理破产两项指标中仍有部分二级指标与最优水平相差甚远。在纳税指标上,上海不仅在纳税时间和成本上与一流水平存在鸿沟,在退税流程、审计、纠错等事项的综合得分也远低于国际一流城市。在办理破产指标上,上海在办理破产时的回收率为 36.9%,较最高水平的芬兰低了 51 个百分点。

（二）上海营商环境差距较大指标分析

除了差距最大的 5 项一级指标外,上海在开办企业、办理施工许可、纳税、获得电力、跨境贸易、登记财产、保护少数投资者、执行合同以及办理破产 9 项一级指标中,仍有部分二级指标较前沿水平差距较大(表 9)。本文依次从所需程序、时间、

成本、制度 4 个层面进行分析。

表 9 上海营商环境差距较大的二级指标分类情况

10 个一级指标	程序	时间	成本	制度	小计
开办企业	1	1			2
办理施工许可	1	1			2
纳税	1				1
获得电力			1		1
跨境贸易		4			4
登记财产	1	1	1		3
保护少数投资者				2	2
执行合同			1		1
办理破产		1	1		2
合计	4	8	4	2	18

资料来源：根据世界银行《2020 年全球营商环境报告》整理。

1. 从各项指标所需程序来看,上海在开办企业、办理施工许可、纳税次数与登记财产 4 项指标与最优水平差距较大,上海开办企业所需手续为 4 项,比最高水平的格鲁吉亚和新西兰多出 3 项;办理施工许可所需手续为 18 项,比最高水平的中国香港地区多出 10 项;登记财产所需手续为 4 项,比最高水平的格鲁吉亚、挪威和葡萄牙多出 3 项。同时,上海的年均纳税次数为 7 次,比最高水平的中国香港地区多出 4 项。

2. 从各项指标所需时间来看,上海在开办企业、办理施工许可、获得电力、跨境贸易、登记财产与办理破产 6 项指标与最优水平差距较显著。在开办企业上,上海所需时间为 9 天,远高于最优水平新西兰的 0.5 天;上海开办企业所需手续 4 项,比最高水平的格鲁吉亚和新西兰多出 3 项。上海办理施工许可需要 125.5 天,而一流水平的中国香港地区仅需 69 天。在获得电力上,上海需 32 天,是国际一流水平 18 天的近 2 倍。在跨境贸易方面,上海出口总耗时为 26 小时,比最高水平高出 24 小时,进口总耗时为 38 小时,比最高水平高出 36 小时。在登记财产上,上海需 9 天,比格鲁吉亚和卡塔尔多出 8 天。在办理破产上,上海需要 620.5 天,比芬兰高出 292 天。

3. 从各项指标所需成本来看,上海在登记财产、执行合同以及办理破产 3 项指标上与一流水平差距较大。上海登记财产所需成本占不动产价值的百分比为 4.6%,而最优水平的沙特阿拉伯已免除财产登记所需费用。在执行合同上,上海所需的费用与索赔额占比为 15.1%,而不丹仅为 0.1%。在办理破产方面,上海偿债所需费用与债务人不动产占比 22%,芬兰和新西兰为 3.5%。

4. 从指标执行制度来看,保护少数投资者指标与最高水平差距较大。就具体指标而言,在项目完成质效上,上海在保护少数投资者层面部分二级指标仍亟待提升,上海的董事责任程度指数仅为 4,较一流水平的柬埔寨、肯尼亚和阿联酋差 6 个指数点;同时,股东诉讼便利度指数仅为 5,较最优水平的吉布提差 5 个指数点。

五、上海进一步优化营商环境的对策建议

对照世行《2020 年全球营商环境报告》中上海差距最大或较大指标,对标单项指标得分最高的经济体,围绕减环节、减时间、

减成本3个核心环节，主要就上海事权的相关指标提出改进建议。

（一）提供家门口网格化服务,打通政策落地“最后一公里”

1. 树立正确观念。优化营商环境应以企业的真实感受和经济发展质量为评价标准，切实为企业解决困难和问题。

2. 为企业提供家门口网格化服务。建议出台与企业有关的政策和法规,把工商、城管、税务、消防等跟企业密切相关的一些政策法规、经营许可等,一并归入企业服务中心为企业提供服务。在发挥企业服务中心咨询作用的同时，赋予其一定的权力，充分发挥企业服务中心的作用。

3. 打通政策落地“最后一公里”。建议借助数字化工具解决数字鸿沟和行政壁垒问题,真正落实政策“最后一公里”。扩大一照多址政策实施范围，允许跨区域办理。

（二）探索建立企业注册确认制，简化企业注册查名手续

1. 推广全程电子无纸化登记。建议依托开办企业“一窗通”服务平台，以“一表申报、一窗领取”为核心，聚焦将开办企业“办成一件事”，大力推广全程电子无纸化登记，实现开办企业全流程“一个环节、两天办结”。

2. 探索建立企业注册确认制。建议简化企业注册查名手续，证照颁发环节实现立等可取。企业登记机关对登记申报材料及登记企业进行随机抽查，发现问题及时予以纠正，逐渐过渡到以数据为中心的全电子综合企业登记平台，预设许可规则 and 标准，申报材料符合法定条件,系统自动予以确认。同时，引入用户对系统的反馈机制。

（三）大幅缩减办理施工许可的审批和监管部门,优化审批流程

1. 大幅缩减审批和监管部门。建议深度融合“互联网+政务”服务，完善分类审批和分类监管制度。审批和监管部门由现有的20个政府监管部门压缩至10个以内，实行核心部门（如住建委）牵头,负责收集工程所有申报材料，运用“一网通”平台进行“一站式”办理，依托“多规合一”业务协同平台，集中办理。牵头部门根据规土局、发改委、交通委、环保局、消防局等部门的联审意见进行审批，通过后颁发施工许可证。在设计方案审图环节,实行建筑师负责制,保证建筑设计符合国家标准。在整个施工过程中，牵头部门定期监察及巡视施工,其他部门配合监管。项目完成后，牵头部门主持项目的验收工作。

2. 着力解决审批中存在的隐性障碍。环评、安评、社评等前置性审批环节要深化改革，使审批过程公开透明，精简合并审批事项,减少审批程序,压缩审批时限,提高审批效率，大幅压缩审批费用。

3. 加强部门之间的协作，实施清晰一致的建筑法规。实施建筑从业人员资质许可、审计和廉洁制度以及强制性责任保险制度,加强对从业人员的管理。实施更严格的风险排查，对所有类型的建筑物进行风险管理。

（四）压缩获得电力审批时限,提高接电速度

建议进一步减少政府审批部门，压缩审批时限,加快行政许可手续办理速度，简化连接过程，压减用电接入工程实施时间，规定审核申请、检查及仪表安装的最后期限,提高接电速度，力争实现零上门、零审批、零投资的“三零服务”。改变二部制电价交纳用电费用的做法，取消按用户受电变压器容量交纳的“基本电费”，降低用电成本。

（五）简化登记财产办理程序,实现提速降费

建议进一步简化登记财产手续。将当事人提交房地产转让登记申请并支付登记费、工作人员确认合同交易价格与市场价格一致后发放房地产所有权证书,需要的4个工作日逐步减少至1个工作日内。获得所有权证书后,缴纳各项税款的时间由1天改为即时办理,着力提升土地管理系统透明度和纠纷处理能力。

(六) 加强信用环境建设,形成信用信息综合网络

推进商务诚信公共服务平台的建设,打破政府公共与市场信用信息壁垒,建立交互共享机制,以市级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、社会组织等公共和市场信用信息归集与共享为支撑,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,建立覆盖线上线下企业的区域性综合性信用评价体系。积极推动国家层面信用立法,推进信用体系建设。

(七) 确立市场化原则,提高少数投资者地位

我国在少数投资者保护相关法律规定方面解释不够明晰,大股东权利过大,对少数投资者保护力度较弱,需要国家层面通过制定相关法律法规和规章制度进行强制性、倾斜性的制度安排,对少数投资者的权益进行保护。从上海事权的角度,建议确立市场化原则,平衡少数投资者和公司大股东的关系,提高少数投资者的地位。

(八) 简化纳税程序,缩减税种税率

1. 简化纳税程序。建议简化企业所得税和增值税申报程序,强化“一键申报”系统,快速准备生成报表信息,及时审批办理。整合土地增值税、房产税、印花税及土地使用税等纳税通道,减少纳税次数。采用移动税务应用整合纳税服务的功能,通过“互联网+税收”实现政府机构之间的数据共享、在线培训和电子发票等服务。在此基础上,简化企业所得税、增值税申报和发票电子交付流程。

2. 缩减税种税率。针对上海税率过高的问题,对税收制度进行改革,根据具体情况实行分层、分级征收,对高收入企业和个体征收高昂所得税,对低收入企业和个体征收相对较低的税费。适当减少部分非必要的税款,对城市维护税、教育附加费、房地产税、印花税、地方教育附加费与土地使用税等税种进行适当调整或予以合并削弱。调整或取消公积金制度。减少企业在原材料、半成品买卖环节的税收障碍,降低企业经营成本。大宗贸易参照跨境电商享有进口环节增值税和消费税7折优惠。对新建企业和新兴业态提供税收优惠。普通增值税和专用增值税发票统一交税,避免企业之间存在不公平竞争。

3. 统一政策口径。统一各区税费标准和政策操作口径,统一建筑施工环境保护税,提高审批工作效率。允许建筑施工企业增值税跨区预缴进行抵减,缩减企业缴税手续和管理费用支出。改变环保税征收面积“施工场地面积+当月实际施工建筑面积”的计算方法,避免重复计算施工场地面积的环保税金,减少施工企业环保税负。

4. 做好解释工作。对于世行评价中因中国(上海)指标差异造成的失分,如上海不存在增值税退还的情况,因此在增值税退回时间指标上得分为0,可向世行做出说明,进行协调。

(九) 建立跨境贸易公共服务平台,形成行业标准

1. 简化通关程序。建议采用统一的自由便捷海关监管模式、作业流程、操作规范和信息化管理系统,形成海关监管、企业自律、政府支持和社会参与的治理大格局,最大限度减少不必要的海关干预,促进贸易便利化。提高跨境贸易“单一窗口”知晓率,对标国际,进一步完善“单一窗口”“提前申报”“先放后税”“先放后检”等改革举措,实现上海单一窗口“标准功能一特色服务一第三方应用”三位一体的一站式贸易服务,为跨境贸易“单一窗口”涵盖所有流程和服务、物流控制和清关开发自动放

行系统,进一步优化海关程序。探索推进长三角区域海关一体化改革,推动采用基于风险的合规管理解决方案和检查系统,简化通关程序,进一步减少进口物品前置审批,改为加强事中事后监管。口岸各单位按照并联作业流程办理业务,码头作业实现信息共享,对各类跨境许可证开展联合审批,形成“双向”“多向”信息传输回路,确保及时、准确、完整归集企业信息,对后续流程办理形成支撑。提高口岸无纸化作业程度,大幅缩减单环节耗时。

2. 形成行业标准。建议选择信誉良好的报关、订舱、拖车、查验等企业作为战略合作伙伴,建立一批试点公共服务平台,为外贸企业提供服务。政府在不同时期有针对性地为平台企业提供补贴,如现阶段的中美、中日、中韩航线等,平台企业不再向外贸企业收取港口建设费等费用,并逐步实现零收费。对接航运中心运价指数,平台运价形成行业标准和运价指数,让外贸企业了解航线、船期、价格、仓位、堆场、船公司有无箱子,可以进行物流追踪。

3. 协调各方形成协作机制。建议推动海关、港口、船公司、堆场等各方形成通力协作机制。进一步精简报关随附单证,进出口申报环节企业无需向海关提交装箱清单,出口申报环节企业无需向海关提交发票、装箱清单。对 A 类企业研发设计用产品进出海关时给予便利,产品外包装贴上研发专用,海关就予以免检。由政府出面与船公司协调,参照 MCC 运输新加坡有限公司,企业可以自主选择提箱点,以节省拖车成本和时间。政府出面协调船公司并接受船公司委托修葺、清洗的堆场,统一降低坏污箱费标准。

(十) 引入电子诉讼系统,降低执行合同费用建议法庭费用申请引入国家补贴,尽可能取

消不必要的执行费用。引入简化诉讼程序的新型电子诉讼系统,使合同执行更加方便快捷,进一步缩减立案申请和送达、审理案件及执行判决时间。强化商业纠纷庭外执行机制,在申报过程中对案件进行评级。设立相关机构,对非重大纠纷进行庭外化解。对判决生效的案件在款项的落实和有效执行上提供更多保障。

(十一) 构建协调机制,降低破产难度

建议完善企业破产清算制度,简化破产清算程序,构建规范化、常态化破产统一协调机制。通过司法解释明确适用简易程序的破产案件范围,对特殊案件实施分类处置措施。建立管理人分级和破产案件分类制度,继续推动破产管辖制度改革。在破产程序中高度重视危困企业的持续运营,即便进入破产清算程序,也建议不要停止经营。由司法部门认证的专业管理人机构或人员担任破产企业托管人,提高破产审判能力和管理人员的业务能力。缩减企业在办理破产阶段聘请律师、评估师及会计师等专业人员的费用,取消政府在办理破产上的相关征税。推动国家层面修订《破产法》,加快破产程序,提高诉讼流程灵活性。

参考文献:

[1]世界银行. 2018—2020 年全球营商环境报告[EB/OL].

[2]世界银行. 中国优化营商环境的成功经验——改革驱动力与未来改革机遇[EB / OL]. 2020-07-27.

[3]上海市发改委. 上海市全面深化国际一流营商环境建设实施方案[R]. 2020-02-19.

[4]罗培新, 张逸. 世行营商环境评估之“保护中小投资者”指标解析及我国修法建议[J]. 华东政法大学学报, 2020, 23(2): 98-112.

[5]麻辣财经. 营商环境改革, 世界银行介绍“中国经验”[DB / OL]. 人民网, 2020-07-28.

[6]孙宏涛, 赵齐从世行标准看中小投资者保护[N]. 上海法治报, 2018-08-08.

[7]张洪胜, 李佳峻, 马述忠. 关于杭州打造国际一流营商环境的政策建议[J]. 浙江经济, 2020(6):60-62.

[8]徐晶卉. 进一步优化跨境贸易营商环境[N]. 文汇报, 2021-01-24.