

新思想引领高质量发展 优秀实践案例 ⑧

持续打造国际一流营商环境

上海市发展和改革委员会案例编写组

营商环境是企业生存发展的土壤。习近平总书记多次强调,要营造市场化法治化国际化一流营商环境。2017年以来,在上海市委、市政府的领导下,市发展改革委坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神,顺应经济高质量发展要求和经营主体所需所盼,持之以恒推进营商环境建设。牵头制定出台了七版优化营商环境行动方案,累计实施了1101项任务举措,为上海加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市、全面提升“五个中心”能级、强化“四大功能”提供了重要保障。



图为第六届进博会会场。上海持之以恒打造国际一流营商环境,激发各类经营主体活力,增强对国内外高端资源的吸引力。本报记者袁婧摄

全面深化改革 打造上海样本

沈开艳

习近平总书记在二十大报告中指出,要“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度,优化营商环境”,要“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。

政府是营商环境的打造者,近年来上海以一年一版的频率,推动营商环境方案从1.0版升级到7.0版,改革措施达1101项。在上海开启营商环境改革的翌年(2019年),中国排名从第78位上升到第46位,2020年又上升到第31位,连续两年被世界银行列入全球优化营商环境改善幅度最大、进步最快的十大经济体。上海市发改委作为最重要的职能部门之一,更是坚持对标改革,持之以恒推进营商环境建设,打造国际一流营商环境,为助力经济高质量发展进行了可圈可点的上海实践。

通过上海优化提升营商环境的实践案例,可以获得以下几点体会:

一、营商环境好不好要以市场主体获得感为评价标准。良好的营商环境是经济社会发展的风向标,也是推进治理现代化的重要体现。营商环境优化的主体是企业,营商环境建设好不好,要以企业感受作为第一评价标准。细细研究近年来上海出台的营商环境政策,我们可以越来越深刻地感受到,上海优化和提升营商环境的理念是践行有求必应、无事不扰的服务理念,坚持的原则是市场化、法治化、国际化的原则,目标是打造贸易投资最便利、行政效率最高、政府服务最规范、法治体系最完善的国际一流营商环境,这些都是站在企业的角度思考和设计政策的。

二、营商环境政策要体现国际标准、服务国家战略。首先是强调全生命周期。围绕企业注册、成长、营运、注销等生命周期中的各环节,提供服务,提升市场主体满意度。接着是坚持系统集成,持续迭代升级。在政务环境、市场环境、公共服务、监管执法、法治环境等方面不断集成创新。然后是以市场化为主线、法治化为基础保障,国际化为主要标准,更好服务国家战略和上海“五个中心”建设、城市核心功能提升。

三、关键是要推动制度,改革优化营商环境。营商环境是指一系列企业无法控制的条件,这些条件对企业在整个生命周期中的行为有重大影响。因此,优化营商环境的目标是推动经济改革降低制度交易成本。虽然我们看到了上海这些年在营商环境方面的成绩斐然,但依然要清醒地认识到,我们之所以要对标国际一流,目的不是应对评估和争取好的排名,而是从深层次理解世界银行提出的促进市场主体发展的核心理念。世界银行各类指标的设定主要不是为了追求便利化、省时化,其关注的是法治与经济发展的关系。优化营商环境与法治建设息息相关,要通过市场经济体制改革赋能经济社会发展,推动制度改革、政策改革。

好的营商环境就像阳光、水和空气,润物细无声,须臾不可或缺。优化营商环境,可谓“永不竣工”的系统工程、民心工程。要坚定不移全面深化改革,让上海的营商环境越来越好,对中国和世界的贡献越来越大。(作者为上海社会科学院经济研究所研究员)

创新动因

打造市场化、法治化、国际化一流营商环境是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的一项重大决策。2023年习近平总书记在考察时再次强调,上海要打造国际一流营商环境,激发各类经营主体活力,增强对国内外高端资源的吸引力。多年来,在市委、市政府领导下,市发展改革委作为全市优化营商环境工作的牵头部门,会同各部门、各区域,坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神,以踏石留印、抓铁有痕的钉钉子精神,持续深化对标改革,优化为企服务,营商环境建设取得积极成效。

(一)优化营商环境是助推高质量发展的强大动力

随着中国特色社会主义进入新时代,全球经济治理体系和规则面临重大调整,以习近平同志为核心的党中央根据新形势新任务新要求,审时度势提出打造国际一流营商环境的时代命题。优化营商环境对推动经济高质量发展的意义愈加重大,不仅是增强微观主体活力、释放全社会创新创业创造动能的重要举措,也是健全政府管理体系、推进治理体系和治理能力现代化的重要内容,更是进一步扩大对外开放、发展更高层次开放型经济的重要保障。

(二)优化营商环境是回应企业突出关切的必然选择

土沃则稻香,营商环境是企业生产发展的土壤。良好的营商环境能够让企业安心谋发展,更大激发市场活力和发展动力。随着营商环境的持续优化,产业科技的迭代升级,企业对营商环境的期待,正逐渐从提升办事便利度等“基础款”服务,上升为全方位赋能企业发展等“升级版”体验,针对部分企业反馈的政策“找不到、看不懂、用不上”、监管执法多头重复等问题诉求,营商环境改革更要注重从企业和群众期盼中找准工作着眼点、政策发力点,更多为发展想办法、为企业助助力,一视同仁支持各类企业发展壮大。

(三)优化营商环境是集聚全球要素资源的重要手段

习近平总书记指出,投资环境就像空气,空气清新才能吸引更多外资。当前中国经济已经深度融入世界经济,面对严峻复杂的国际形势,只有依靠改善营商环境,才能持续增强对外的吸引力和对现有外资企业的黏性,进一步承载和延伸全球产业链和价值链。今年,上海作为世行BR测评唯一的专家调查样本城市,使命重大、任务艰巨,在部分指标上与全球其他经济体的先进做法仍有较大差距,需要进一步加强与国际通行规则对接,塑造国际合作和竞争新优势。

主要做法和实际成效

市发展改革委全面贯彻落实习近平总书记的战略擘画和重要指示,按照市委、市政府优化营商环境作为推动高质量发展“一号工程”部署要求,会同全市各方面力量,坚持集成创新、迭代升级,自2018年起,连续7

年做好全市营商环境大会相关工作,每年牵头研究出台一版优化营商环境实施方案。从1.0版到7.0版行动方案,推动全市实施了1101项任务举措,以对标世行改革为抓手,以经营主体获得感为评价标准,践行“有求必应、无事不扰”服务理念,持续打造贸易投资最便利、行政效率最高、政府服务最规范、法治体系最完善的国际一流营商环境。

通过7年的接续奋斗、持续发力,实现营商环境建设的范围不断拓展,从重点领域对标改革起步,向企业发展的全生命周期、产业发展的全链条、行政监管机制改革的全过程深化;内涵不断丰富,从推动政府办事流程简化再造,逐步向提升市场化、法治化、国际化水平,增强营商环境国际竞争力迈进;体系不断完善,从聚焦推动解决企业反映的痛点堵点问题出发,向建设支撑经济高质量发展的政策法规、监管执法、综合服务等等体系系统演进,逐步形成经营主体更加活跃、政府职能更加优化、社会参与更加积极的良好态势。

在最近的国际营商环境评价中,上海排名居全国第一;在国务院办公厅的全国电子政务评价、工信部组织的全国中小企业营商环境评价、全国工商联组织的万家民营企业营商环境评价等权威评价中,上海都稳居前列。

(一)以世行对标改革为突破,提升营商环境国际竞争力

世行营商环境报告是营商环境领域的国际权威评价报告。开展世行营商环境评估对标改革是上海贯彻党中央、国务院决策部署,主动对接国际规则、撬动国内改革、全面优化营商环境的重要任务和抓手。2017年以来,市发展改革委牵头组织世行评估对标改革相关部门,既学先进做法,也学先进理念,逐步实现从起初学习借鉴香港、新加坡等外部经验“对标型改革”,到现在更加注重对标国际一流进行自身体制机制系统集成创新的“内向型革命”,从企业办成一件事角度推进全流程改革,推动各指标领域法律法规和政策体系不断完善。2018年至2020年,上海和北京一起代表中国参评世界银行DB营商环境评估,助力中国从全球第78名大幅提升至第31名。

2023年5月初,世行发布营商环境成熟度报告方法论手册,明确将我国列入第二批试点经济体。上海将作为专家调查的唯一样本城市,使命重大、任务艰巨。市发展改革委主动担当,积极发挥牵头抓总作用,建立健全推进工作机制,梳理查找短板弱项,深入研究世行营商环境评估的底层逻辑和方法论,推动解决跨部门、跨领域对标改革难点,推动与国际高水平经贸规则主动对接落地。

(二)以提升企业感受为核心,持续激发市场主体活力

营商环境好不好,企业说了算。以市场评价为第一评价,以企业感受为第一感受,努力当好服务企业的店小二。工作中注重把握有效市场和有为政府的关系,尊重经营主体地位,想方设法为企业排忧解难,一视同仁支持各类所有制企业发展壮大。依托主流媒体,持续开展“营商环境大调研”。通过企业调查、企业家访谈、园区走访等多种形式,了解在沪企业的

营商感受和期待诉求,并形成专题报告。围绕调研中反映的问题,组织开展重点领域相关政府部门,与企业开展面对面零距离沟通,回应企业诉求,解读热点政策。深入基层楼宇园区开展走访调研,积极了解企业服务工作中的难点瓶颈、节电问题和诉求建议,研究提出赋能园区的实际举措,帮助基层切实提升企业服务实效。深化与商协会的沟通交流,召开民营企业、外资企业等专题座谈会,广泛征集意见建议。创新搭建营商环境体验官机制。全市层面公开招募100名营商环境体验官,打造“真实感知、及时发现、快速响应、高效处置”工作闭环,依托营商环境体验官管理平台,常态化收集企业服务、政务服务、政策落地、法治监管等方面的意见建议,推动共性问题制度化解决。

(三)以贯彻落实条例为引领,不断提升法治对营商环境的保障力

法治是最好的营商环境。市发展改革委坚持法治思维引领,注重发挥法治在营商环境建设中的规范和保障作用,着力推动各级法律法规不断健全,全方位保障经营主体的合法权益。2019年10月国务院《优化营商环境条例》正式颁布。2020年4月,市发展改革委牵头开展深入研究,积极总结全市营商环境建设的实践经验,对标学习国内外优化营商环境的好做法,形成立法建议,推动《上海市优化营商环境条例》发布并实施,成为地方施行的第一部优化营商环境立法,也是上海优化营商环境的“基本法”。

持续推进《条例》修订。市发展改革委会同相关部门,配合市人大于2021年对《条例》进行了第一次修订,涉及18款内容,2023年完成了第二次修订,修正案37条内容,充分体现了党的二十大大新要求和对世行营商环境评估的新变化,将行之有效的经验做法入法固化。今年,市发展改革委将配合市人大开展《条例》的第三次修订,把条例修订作为一项常态化工作推进,持续为各类经营主体营造稳定、公平、透明、可预期的发展环境。

积极联动国家层面立法调研。坚持对标国际一流实践,推进营商环境法规文件的立改废释,多次向国家部委等报送立法修法建议,积极推动营商环境领域相关法律法规修订完善。

(四)以对各区的测评为抓手,推动全域营商环境持续提升

营商环境评价是以评促建、以评促优的重要抓手。立足企业视角的营商环境测评体系,不仅明确了工作的“指挥棒”,更是树典型、立标杆,引导各区主动作为、比学赶超,带动全市营商环境持续提升的重要手段。连续五年牵头开展全市各区域营商环境测评,注重工作评价和企业满意度评价相结合、全市统筹与各区亮点相结合、面上改革与重点领域相结合,建立以经营主体满意度为导向的评估体系。

鼓励各区打造“一区一品”。指导各区在企业服务、政策服务、诉求解决、监管执法、合规指引、融资对接、知识产权保护、公平竞争、商事纠纷解决等领域,打造营商环境品牌。探索开展街镇园区营商环境示范评选工作,通过树立标杆、以点带面,积极宣传街镇园区在政企沟通、融资人才、政策服务、技术转移、市场对接等方面的经验做法,带动各区营商环境面上工作整体提升。

引导重点区域先行先试。支持浦东新区打造营商环境综合示范区、临港新片区围绕“五自由一便利”打造营商环境制度创新高地,虹桥国际中央商务区打造国际贸易特色营商环境。以临港新片区加快构建“五自由一便利”的制度型开放体系为例,支持洋山特保区构建以一线径予放行、区内不设海关账册等为核心的全新“六特”海关监管制度体系,推动临港设立国家(上海)新型互联网交换中心,率先建立了“事前评估备案、事中备份存证、事后抽查核验”的全流程数据跨境流动管理机制。

(五)以案例宣传为重点,营造浓厚的社会氛围

注重以案例宣传“小切口”做好营商环境“大文章”,营造“人人参与营商环境”的良好原因。

首创“媒体观察员”共建机制。市委宣传部和市发展改革委联合发起上海市营商环境“媒体观察员”共建机制,发布了“中外媒体看营商”“优化营商环境一线实录”等11个“媒体观察员”共建项目。首批“媒体观察员”由来自驻沪央媒、市级媒体和16个区级媒体的一线记者组成,共约50人,发挥各类媒体的宣传报道和舆论监督作用,当好营商政策“宣讲员”、企业诉求“采集员”、营商优化“助力员”,常态化开展案例宣传。

发挥市、区发展改革委微信矩阵作用,推送各部门各区优化营商环境经验做法,2023年以来发布案例400余篇。汇编2023年上海营商环境改革创新案例选编(100篇)。定期印发营商环境简报。

组织开展年度案例评审。每年评审出20个“做法有创新、企业有感受的年度优秀案例”,并形成可复制推广清单。总结提炼典型案例。挖掘全市营商环境建设方面的创新举措,面向全国发挥示范带动效应,形成《在持续深化改革扩大开放中优化营商环境——上海打造市场化、法治化、国际化一流营商环境案例剖析》,作为上海解剖式调研唯一典型案例报送中央主题教育办;编写《打造国际一流营商环境 助力上海经济高质量发展》案例,纳入中组部第六批全国干部学习培训教材《经济篇》。

总结思考

近年来,在市委、市政府的领导下,市发展改革委按照优化营商环境的底层逻辑和实践要求,聚焦解决企业所需所盼,推动营商环境建设持续向纵深迈进,探索形成了一些经验。

(一)高度重视,强化统筹协调

优化营商环境是一场刀刃向内的深刻变革,事关综合竞争力和长远发展,涵盖改革、发展、稳定各项工作,贯穿立法、执法、司法等法治建设全过程,涉及政府、企业、社会方方面面。市发展改革委积极发挥上海市推进营商环境建设工作领导小组“办公室”作用,做实专班机制,坚持高位推进、上下协同,在市委市政府领导下,全市形成了专班推动、市区联动、协同高效、齐抓共管的营商环境工作格局。

(二)对标先进,持续扩大开放

营商环境是软实力、核心竞争力。市发展改革委按照习近平总书记

记对标最高标准最高水平、打造国际一流营商环境的重要指示和市委、市政府部署要求,努力推动形成与国际通行规则相衔接的制度体系和监管模式,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放,更好发挥上海在国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接作用,稳步增强国际竞争力,为企业引进来、走出去提供更好服务,为高质量发展吸引集聚更多优质资源。

(三)多方协同,强化系统思维

注重系统性、整体性、协同性,是全面深化改革的内在要求,也是推进改革的重要方法。营商环境建设牵一发而动全身,参与主体多,牵涉利益广,必须加强前瞻思考、全局谋划、整体推进。市发展改革委在工作实践中着力在系统性改革、集成性创新上下功夫,将问题和困难想透,把对策和举措想实,实现各项举措良性互促、协同配合,持续推动优化营商环境行动方案迭代升级,确保出台政策前后呼应、制度衔接高效顺畅。全面加强营商环境宣传推介和社会共建,建立完善营商环境宣介的常态化机制,深入基层开展政策解读,强化与企业、商协会、智库、高校等社会各界的协同共建,积极营造良好的社会氛围。

(四)问题导向,回应企业诉求

改革攻坚要有正确方法,坚持创新思维,跟着问题走、奔着问题去。市发展改革委始终坚持以人民为中心,立足解决企业和群众反映的突出问题,从实际出发想问题、作决策、办事情,持续推动行政监管机制深化,逐项破除制约发展的障碍瓶颈,把“实”的要求体现在营商环境建设方方面面。注重大兴调查研究,坚持以调研开局开路,聚焦全流程政策标准、监管试点、融资便利、诉求解决、政策效果评估等重点领域,探索建立普遍性问题发现机制和制度化解决机制,为各类企业投资兴业营造更加稳定、公平、透明、可预期的制度环境。

(五)数字赋能,提升服务效率

优化营商环境,必须紧紧把握数字科技发展趋势,坚持不懈推进城市数字化转型,推动区块链等数字技术场景应用,构建线上线下全面融合的服务体系,更好实现政府流程再造、服务效能提升。市发展改革委用好数字科技手段,推进高频事项“高效办成一件事”,更好激发社会创造力和市场潜力。推行智慧监管,推动运用大数据、人工智能等技术赋能非现场检查,实现“远程管”“易分类”“早干预”,最大限度减少对企业现场打扰。

(六)试点先行,鼓励基层创新

营商环境建设,基层最有发言权,也最有解决实际问题的办法。优化营商环境的很多举措,比如“企业登记形式审查”“证照分离”“一业一证”等,都是在基层率先探索实践基础上在全市复制推广,逐步形成“探索一完善一扩围一定型”的制度供给模式。市发展改革委尊重基层首创,鼓励大胆创新,多听基层声音,支持基层大胆闯、大胆试,在法治框架内探索原创性、差异化措施,创造更多管用可行的“一招鲜”,促进改革经验由点及面推广。