

## 上海营商环境主题调查

# 百家中小企业 法制与政策环境状况

◆上海市质协用户评价中心 / 文

## 一、引言

党的十九大报告强调，要清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，激发各类市场主体活力。习近平总书记多次指出“要加快完善公平竞争的市场建设”，“改善营商环境和创新环境，降低市场运行成本，提高运行效率，提升国际竞争力”，“要求一些特大城市要率先加大营商环境改革力度，营造稳定公平透明、可预期的营商环境，加快建设开放型经济新体制”。营商环境事关企业的生存与发展。良好的营商竞争环境有利于吸引资金、人才、技术等各种发展要素的聚集，激发企业的活力，推动地区经济的发展。

上海作为国际化大都市，营商环境状况一直备受关注。市委书记李强在上海市促进民营经济发展大会上指出要营造更好的发展环境，形成更优的创新创业生态，推出更有力的政策举措，全力关心支持企业，切实

帮助企业排忧解难。2017年年底，上海市委、市政府印发了《上海市着力优化营商环境加快构建开放型经济新体制行动方案》，目标是把上海打造成为贸易投资最便利、行政效率最高、服务管理最规范、法治体系最完善的城市。上海市政府也开展了一系列提升营商环境的专项行动，并取得了显著的成果。

有关数据显示，上海中小企业占本市企业总数99%以上，贡献了近50%的税收，实现了60%以上的企业营业收入，创造了70%的企业发明专利，提供了近80%的就业岗位，为上海经济社会发展做出了重要贡献。做好中小企业工作，对扩大就业、改善民生、增强经济长期竞争力都具有重要意义。上海的营商环境怎么样，中



小企业感受更直接。其中,政策和法制因素是保障企业生产经营活动的基本条件。为了解上海中小企业营商环境的实际状况,上海市质协用户评价中心开展了此次调查。本次调查主要聚焦于营商环境中的法制环境和政策环境,调查对象为处于成长和发展阶段的上海中小企业,以期改善上海市中小企业营商环境提供决策

支持。

## 二、中小企业生存、发展与法制、政策环境密不可分

本次调查采用线上调查方式,于2018年10~11月开展,与上海市促进中小企业发展协调办公室合作,借助中小企业服务云平台,问卷发放5976家,回复101家(其中,实际具

名的有17家)。受访企业主要为制造业,其次是信息传输、软件和信息技术服务业。

根据调查,中小企业在当前经营中遇到的问题主要集中于法制和政策方面。51.6%的被访企业表示在经营过程中“人才获取困难”;41.1%的被访企业认为目前行业竞争氛围不良,存在低质低价、暗箱操作等行为;30%左右受访企业在经营过程中遇到税收、融资、资质(许可)获取等问题(见图1)。这些问题的解决依赖于良好的法律、政策环境的支撑,也需要相关部门对政策的坚决贯彻执行。

从行业来看,科学研究和技术服务业、制造业、租赁和商业服务业的中小企业人才获取困难较严重,科学研究和技术服务业尤甚;而信息传输、软件和信息技术服务业面临的税收问题较突出(见图2)。

从企业性质来看,相较于股份制中小企业,民营中小企业在经营中遇到“资质(许可)获取”、“税收”问题的比例更高(见图3)。

从企业成立时间来看,成立1~3年的中小企业经营中最常遇到的是“税收”和“融资”问题;而相对成熟的中小企业则更多面临着“人才获取”和“行业竞争氛围”等方面的问题(见图4)。

## 三、主要调查结果

### 1. 百家中小企业基本认可上海法制和政策环境

(1) 70.0%以上的中小企业对上海的法制和政策环境评价较高。对上海的法制环境,评价为“很好”和“好”的比例为70.5%;对上海的政

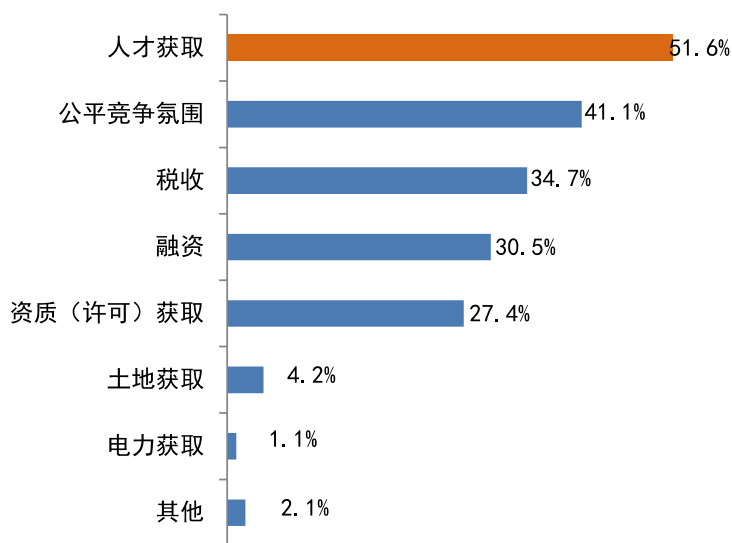


图1 中小企业经营中遇到的问题

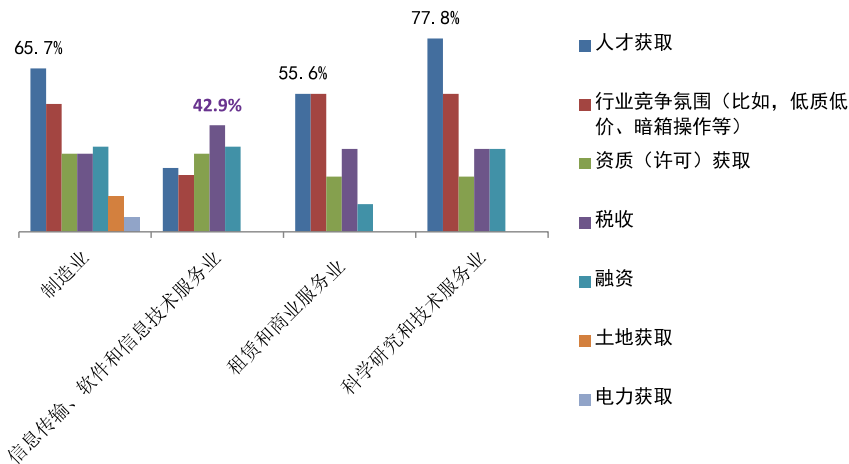


图2 不同行业的中小企业经营中遇到的问题

(注:考虑样本数量和统计结果的可靠性,本图表只呈现了四个行业的数据结果)

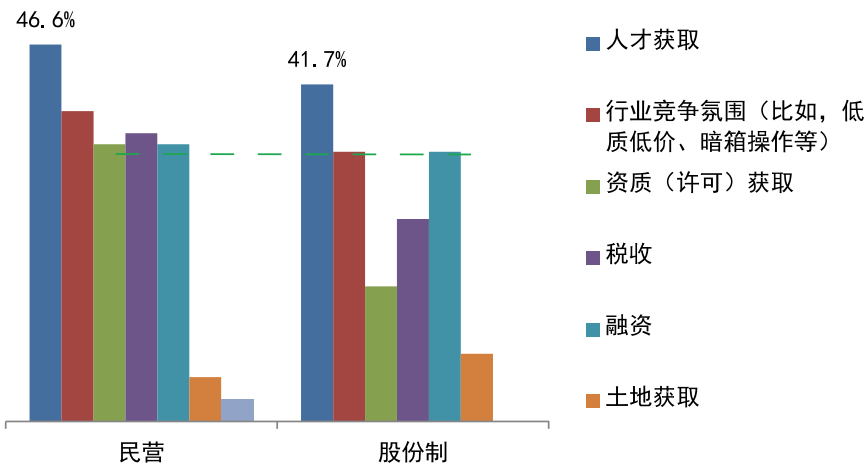


图3 不同性质的中小企业经营中遇到的问题

(注: 考虑样本数量和统计结果的可靠性, 本图表只呈现了民营、股份制两种类型企业的的结果)

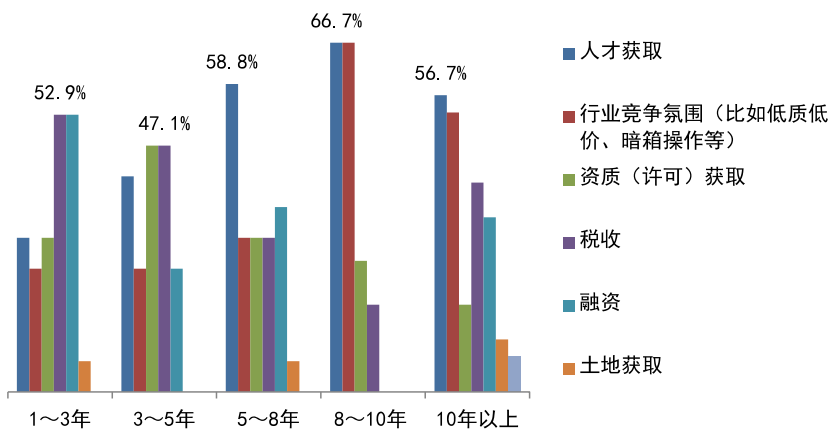


图4 不同成立时间的中小企业经营中遇到的问题

策环境, 认为“很好”和“好”的比例为72.6%。

(2) 71.9%的中小企业认为上海的法制和政策环境可解决企业问题。

(3) 75.0%的中小企业认为上海的法制和政策环境优于长三角其他城市, 认为一般的占比22.8%, 认为差的占比2.2%。

### 2. 法制环境有待提升

根据调查, 有41.4%的被访企业

认为目前上海法制环境还存在问题。

其中, “部分法律法规缺乏公正性”(12.6%)、“法律法规存在空白或者滞后”(10.5%)及“执法力度不够”(9.5%)三方面问题较突出。

(1) 资质(许可)获取等方面的法律法规欠缺公正性

12.6%的被访企业认为“部分法律法规缺乏公正性”, 主要体现在“资质(许可)获取(66.7%)”、“惩罚措

施(41.7%)”、“税收(33.2%)”等方面。其中, 反映“资质(许可)获取”不公正的最为集中; 另有部分企业表示在惩罚中也存在不公正现象, 如一家崇明的民营小企业抱怨“对小企业各类罚款太多了, 大企业就不管”。

(2) 对扰乱市场秩序等行为的执法力度不够

有9.5%的被访企业认为目前相关部门对扰乱市场秩序等行为的执法力度不够是法制环境存在的主要问题。对于“制售假冒伪劣、价格欺诈、虚假广告、侵犯知识产权等扰乱市场秩序的行为(77.8%)”、“安全生产、食品药品等领域损害人民群众身体健康和生命财产安全的行为(66.7%)”、“公用企业限制竞争、商业贿赂等行为(44.4%)”、“金融领域违规授信、非法网络借贷、内幕交易等行为(22.2%)”, 相关部门仍要加大执法力度, 为中小企业营造更好营商环境。

(3) 执法过程繁琐导致执法效率低

3.2%的被访企业认为“执法效率低”, 导致“执法效率低”的原因主要是“过程执法繁琐(100%)”、“部分法律规定过于原则, 没有配套实施意见、执行标准(66.7%)”和“执法人员业务水平有待提高(33.3%)”。

(4) 招投标活动仍存在违法行为

《中华人民共和国招标投标》中明确指出“投标人不得相互串通投标报价”, “任何单位和个人不得非法干预、影响评标过程和结果”, “评标委员会成员不得私下接触投标人, 不得收受投标人的财物或者其他好

处”，“中标人不得向他人转让中标项目，也不得将中标项目肢解后分别向他人转让”，但在实际的招投标工作中，类似的违法行为仍然存在。本次调查结果表明，有18.3%的被访企业在以往招投标中遇到过“挂靠、转包、分包”问题，16.1%的被访企业遇到了“围标、陪标、串标”问题。另外，“出借资质”、“行政干预”、“黑白合同”等问题也有出现。

### 3. 政策环境仍需完善

(1) 部分政策信息不及时、不全面、难懂

根据调查，主管政府部门、中小企业服务机构在政策信息宣传方面起到了较大的作用，分别有63.2%和62.1%的被访企业是通过这些渠道获取到相关政策信息。通过行业协会、新闻媒体、朋友或同行获取政策

信息的企业比例相对较低，分别为38.9%、30.5%、28.4%。

目前，仍有65.3%的被访企业认为获取的政策信息尚存问题，主要为“获取的信息不及时、不全面(40.0%)”、“信息比较‘官话’，难以看懂(29.5%)”、“发布主体较多，信息交叉重叠(28.4%)”、“条款缺乏可落实性、可操作性(24.2%)”。

(2) 优惠政策申请流程太繁琐

根据调查，有70.9%的被访企业在近两年向政府申请过优惠政策，说明政府的优惠政府也惠及了多数中小企业。被访企业主要申请了税收补贴、技术奖励、区域专项扶持资金等优惠政策。

然而，有49.2%的被访企业反映在获取优惠政策时遇到过困难。其中，34.4%的企业反映申请工作太繁

琐，负担重；18.0%的企业反映不了解优惠政策的申请操作流程，或申请操作不达标；此外，还有8.2%的企业表示同等条件的企业有些拿到了政策优惠，有些却没有。

(3) 政策落实未完全执行既定目标、要求和具体内容

好政策需要好的执行力。从调查结果来看，41.5%的被访企业认为政策的落实没有完全执行政策条款的目标、要求和具体内容(见图5)。

(4) “一网通办”仍需一个一个部门跑

上海市委市政府提出，2018年加快建设上海政务“一网通办”总门户，将面向企业和群众的所有线上线下服务事项，逐步做到一网受理，只跑一次、一次办成。针对目前的运作效果，有25.8%的被访企业认为行政事务“一网通办”不够便捷高效。部分企业表示对于出现的问题和需要取回修改的信息，仍然需要企业一个一个部门地跑，导致“来回跑的次数没有减少”(20.4%)，且存在“办理结果未及时通知”(6.5%)、“没有在承诺时间内办结”(5.3%)等现象。

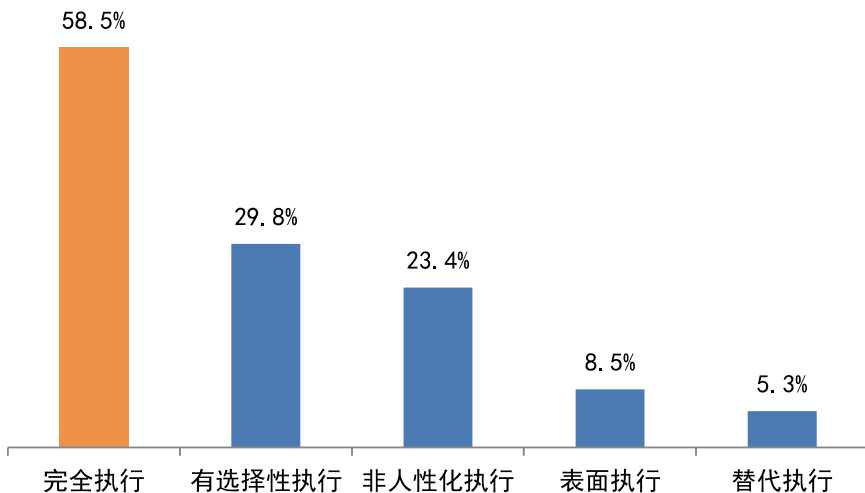


图5 被访企业对政策落实成效的看法

(注：①完全执行，即执行所有政策条款的目标、要求和具体内容；②替代执行，即政策在执行过程中被曲解；③有选择性执行，即只执行部分政策条款的内容；④表面执行，即政策执行敷衍了事、只做表面文章；⑤非人性化执行，即政策执行过于机械化，没有考虑企业实际情况)

## 四、建议

中小企业是国民经济和社会发展的生力军。上海作为改革创新的桥头堡，要准确把握中小企业发展的需求与特征，创建和完善相关制度和政策环境，改善上海市企业营商环境，推动上海的经济焕发新活力，迈上新台阶。

1. 维护法律的公正性，提高执法水平

法律是维护市场竞争秩序的准

绳,公正性是其基本属性。但从调查结果来看,目前的市场竞争环境中仍存在执行法律缺乏公正性的现象。对于在企业招投标、资质(许可)获取、相关部门执法中的违法违规、不公正行为,应引起政府的高度重视,完善相应法律法规,并提高执法人员能力与素质,为中小企业发展提供基础性保障。

此外,政府应加大违法行为的查处力度,特别是针对“制售假冒伪劣、价格欺诈、虚假广告、侵犯知识产权等扰乱市场秩序的行为”,以及在招投标活动中“挂靠、转包、分包”等违法行为的查处,以营造规范、有序、公平的市场竞争环境。为保证法律法规的落实,政府还应出台相应的实施办法,建立健全法律实施监督和管理体系,将法律制定、法律实施以及对法律实施的监督的整个过程中影响法律落实效果的一切因素均纳入管控,使各方面制度更加科学、更加完善、更加统一,通过执法、司法、守法和法律监督等各个方面的共同努力,确保法律得到

切实贯彻和执行。

### 2.强化服务意识,提升服务能级

调查中部分企业反映遇到过获取的政策信息不及时、不全面、难懂,服务尚未满足企业需求等问题,归根结底于相关政府部门的服务意识不够。相关政府部门应强化服务意识,加强服务型政府建设,对各领域相关优惠支持政策进行有效归并集成,真正发挥出政策的聚合放大效应,优化服务提升效能,帮助企业理清发展思路、解决发展中的实际问题,以主动服务、优质服务让群众舒心、企业顺心。

相关政府部门在加强服务意识的同时,还需提升服务能级,特别工作人员的能级。有企业反映“政府各部门窗口人员不了解政策,更不了解其他系统的政策”,政府工作人员能力欠缺往往会导致政策执行效果大打折扣,建议加强对工作人员培训,提升其专业能力和服务意识,确保政策的执行能达到预期效果。比如在行政事务“一网通办”方面,既然承诺“最多跑一趟”,就

要梳理好流程和标明注意事项,保证企业只需按照规定提交材料即可安心等待结果。

### 3.畅通投诉渠道,鼓励企业参与政策制定

企业作为市场竞争环境的主体,它们的意见建议对优化企业竞争环境有着重要的作用。调查发现,37.9%的企业不知道法律相关的投诉、申诉渠道,48.4%的企业不知道政策相关的投诉、申诉渠道。建议政府相关部门通过设置投诉信箱、公布投诉电话,市区主要道路公交站台设置宣传牌,在行政服务中心、各大园区电子显示屏和市区大型显示屏循环播放优化企业竞争环境宣传标语和投诉热线,全天候接受企业对竞争环境中法制或政策的制定和落实等方面的投诉、举报,帮助协调解决各类矛盾、问题。建议适当放开企业竞争相关的政策制定环境,鼓励中小企业积极参与、建言献策,真正做到“重实情、办实事、求实效”,改善中小企业的处境。☑

