

論道

# 用一流营商环境赋能高质量发展

■ 湯蘊懿

从2018年到2022年，上海连续五年开局抓牢营商环境，“上海方案”不断升级，成为中国营商环境优化的推进器、试验田和样板房。面向未来，不断增强上海经济的吸引力、创造力、竞争力，让上海经济行稳致远、活力四射，就要进一步优化营商环境，用政府的辛苦指数，换取企业的发展指数。

## 不断升级的“上海方案”，是优化营商环境的推进器

目标导向上，强化政策供给中的“市场主体需求”服务导向。营商环境好不好，市场主体说了算。上海从市场主体满意度和获得感出发，坚持问题导向、目标导向、效果导向，提高政策精准性、落地率、覆盖面。同时，按照“有求必应，无事不扰”的要求，以“店小二”精神聚焦难点痛点堵点，主动服务、靠前服务、积极作为，推动政府服务精准有效。

推进路径上，以高水平开放倒逼改革优化营商环境。从2019年出台《上海市新一轮服务业扩大开放若干措施》到2020年上海同时实施外商投资法及其实施条例、《优化营商环境条例》三份国家级文件，上海不断强化开放枢纽门户功能，推进从商品和要素流动型开放向规则、规制、管理、标准等制度型开放拓展，在更深层次、更广领域，以更大力度推动全方位高水平开放。

要素驱动上，以数字化要素提升政府管理效能。随着数字政府建设深入推进，“数据孤岛”和“数据烟囱”现象也逐步出来。打通数据通道，实现部门间信息数据的共享应用成为提升政务服务的关键。上海立足超大城市发展实际，抓好“政务服务一网通办”“城市运行一网统管”的“两张网”建设，“一网通办”政

务服务平台通过市大数据中心建设基础模块，各区、各市级部门、管委会以及其他单位相关业务系统对接融合，原则上行政权力事项和公共服务事项全部接入，通过打通数据壁垒实现政务服务事项全流程、多渠道、一体化运行以及业务跨区域、跨部门、跨层级办理，真正实现了以数字化建设提高政府管理服务效能。

核心抓手，坚持在深化“放管服”改革中激发市场活力。“放”的方面，通过简化企业进入程序减少潜在进入者成本，增加中小企业数量，形成充分竞争；降低非金融企业在金融服务、项目招投标、产业政策、财政支持和执法等方面遇到的隐形壁垒和歧视现象；规范全市行政审批中介服务市场，降低企业行政审批环节费用；针对涉企检查部门多、频次高、干扰企业正常经营的问题试点“合并同类项”“一次出动、多项检查”，从源头避免“多头查”，规范执法行为。“服”的方面，通过创新政策性融资担保联动机制，试点建立“市、区、园区、银行”四方合作机制，纾解创新企业融资难题；通过整合金融资源、惠企政策、涉企服务数据，发挥企业服务平台作用，完善企业诉求收集、分派、研究、处理机制等措施，实现供需制度的有效对接；发布上海市《关于强化知识产权保护的实施意见》，召开知识产权保护大会，加快知识产权保护；首推市场主体退出机制，全面推行简易注销登记，建立注销企业网上服务平台。“管”的方面，完善行政管理的容错机制，对首次、轻微的违规经营行

为，依法免于行政处罚；减少自由裁量权，探索形成首部跨领域的省级“免罚清单”等。

## 要赢得城市发展的主动，好的营商环境就是竞争力

营商环境没有最好，只有更好。2021年，上海GDP同比增长达到8.1%，全市生产总值突破四万亿元人民币，城市高质量发展迈上新台阶。面向未来，对上海这样的城市来说，要赢得城市发展的主动，不可能简单依靠优惠政策的比拼，更不可能靠低要素成本来竞争，只有优化营商环境才是持久、强劲的出路。好的营商环境就是生产力、竞争力。不断增强上海经济的吸引力、创造力、竞争力，让上海经济行稳致远、活力四射，就要进一步优化营商环境，用政府的辛苦指数，换取企业的发展指数。

一是为实现产业“高级度”提供新制度基础。上海在达到4万亿高级经济总量的新阶段之后，产业结构已初步完成结构性升级，制造业和服务业比重合理，制造业内部高技术度、高复杂度和高集成度升级明显，上海人工智能、生物医药、集成电路等领域。未来，数字要素、人才要素、品牌要素等价值链高端的部分对制度的需求更显现，需要在营商环境中持续精准着力。

二是为体现服务“首位度”提供系统支持。国际经验表明，“首位城市”往往更具城市品牌、社会秩序、全球通行的营商环境，带动都市圈经济整体价值链升级。上海一方面要通过营商环境建设的引领作用，顺应新型消费发展规律，创新经济治理模式；另一方面，构筑全球产业链的竞争优势在于持续优化营商环境，回应外资企业不断强调的提高透明度、监管环境的可预测性与公平性呼吁；减少产业保护政策，减少障碍壁垒；探索构建更为安全开放的服务贸易体制机制。其中上海在两方面的引领作用更要加强，其一是要健全、实施更加严格的知识产权保护措施，努力形成全球知识产权高地；其二是注重培养储备一批具有全球视野的高层次复合型人才，优化国际高端人才引进政策，并加大对全球创新人才的激励力度。

三是为推动更高标准“示范度”提供上海方案。颠覆性技术正以快速替代方式重构产业发展路径，并对产业结构和社会文化产生深刻和长远的影响，一方面引发全球规则和格局等的变革，另一方面也带来更多不确定性。如就智能网联的汽车发展趋势看，车联网大数据将决定产业发展方向，中国庞大的增量和存量应用市场使中国汽车企业在基于大数据开发的自动驾驶、智慧交通等技术领域具有先发优势和数据优势，如何在新型产业治理中提供上海智慧和方案方案值得期待。（作者为上海社会科学院研究员、上海公共政策研究会副会长）

智库报告

【编者按】“元宇宙”为当下热门话题，但推动新概念及其产业逐步走向成熟需要时间。多元的声音有助于我们理性地认识尚未成型的新兴事物。本刊特摘编两份研究报告的观点以续读者。

## 推进数字技术研究是元宇宙重要发展战略

元宇宙是整合多种新技术产生的下一代互联网应用和社会形态，它基于扩展现实技术和数字孪生实现时空拓展性，基于AI和物联网实现虚拟人、自然人和机器人的人机融合性，基于区块链、Web3.0、数字藏品/NFT等实现经济价值链升级。在社交系统、生产系统、经济系统上虚实共生，每个用户可进行世界编辑、内容生产和数字资产自所有。

元宇宙产业目前处于亚健康状态。企业扎堆涌入元宇宙领域，将自己包装成元宇宙企业，但元宇宙产业尚存在诸多风险和不确定性，过度迎合概念热潮可能产生偏离原有技术发展路径的行为，对产业格局和企业自身发展都无益处。因此，产业和市场都亟需回归理性。目前元宇宙产业距离全产业链覆盖和生态完备仍有较长距离，现阶段仍处于理论建构和场景应用的奠基阶段，处于社交+游戏场景应用的探索阶段。生态产业链条还未成熟，场景入口需进一步拓宽，现实发展距离元宇宙的理想愿景仍存在着较大差距，有待进一步“去泡沫化”。

技术突破是元宇宙亟待解决的问题。只有技术实现重大突破后，围绕元宇宙模式的设定和应用探讨才能进一步实现。因此，推进基础数字技术研究是现阶段元宇宙重要发展战略。

——摘自清华大学新闻与传播学院新媒体研究中心发布的《元宇宙发展研究报告2.0版》

## 元宇宙是现实世界的延伸而不是替代

元宇宙并非仅仅是像扎克伯格这样的技术公司高管的逐利梦想，而且还是一个伟大的技术和工程上的创新，如果它得到正确的应用，也是一个能为我们的现实世界带来确实好处的有益工具。它的应用场景不仅仅在社交和娱乐而是对制造业、城市规划、零售业、教育、医疗乃至整个人类世界有着广泛和深远的意义。元宇宙是现实世界延伸，而不是现实世界的替代。它深刻地影响我们对时间、空间、真实、身体、关系、伦理、工作、学习、教育等的认知。

元宇宙的应用场景可分为核心层、技术层和环境层。核心层是元宇宙最基本最普及的应用场景，具有用户覆盖面广、技术实现度高以及与生活最贴近的特点，满足用户基本的元宇宙生活需求；技术层是元宇宙的领先场景，具有技术创新性、概念引领性、话语斗争性的特点，是大型企业跨国角力的关键领域，也是元宇宙的重要支撑；环境层是元宇宙发展的综合应用场景，具有复合性、生态性特征，“元宇宙+”生态大量涌现，对用户注意力的争夺常态化。

我们应该对“元宇宙”的过度炒作保持谨慎。“元宇宙”概念缘于一部反乌托邦科幻小说，本身容易激发一种“它鼓励人们逃离现实世界”的联想，这在新冠疫情时代似乎能被人接受，但这对元宇宙在未来的发展并无好处。另外，新媒体产业投资常常受“热词经济”的驱动和扭曲，因此须谨慎对待某些“元宇宙企业”的过高估值。

——摘自腾讯联合复旦大学新闻学院发布的《2021-2022元宇宙报告》



电影《头号玩家》剧照

锐见

## 探索科技创新治理之道——回应“时代之问”“实践之问”

■ 陈强

区，将数据收集和结果应用交付经济发达的东部地区，从而实现资源和能力的优化配置。再次，通过“新基建”，让要素流动更畅通，让信息共享更便利，也是构建科技创新治理平衡机制的重要抓手。

第三，需要进一步完善科技创新治理体系。国家科技治理体系也有“四梁八柱”。这个体系需要实现高水平科技自立自强、保障高质量发展、满足美好生活需要，应对人类共同挑战四大功能，与之相对应的科技战略及重大科技决策的形成机制、科技计划管理和重大科研组织体制、资源保障与条件保障的相关体制机制、政府职能转变和政策供给的相关机制、关键核心技术领域的新型举国体制、战略科技力量的培育机制、区域创新协同和国际科技合作的相关机制、社会动员和组织的相关体制机制。除此之外，需要各种软硬件条件，需要良好创新生态和社会文化氛围。科技创新治理体系不是简单的要素堆积，还要有合理的结构设计，最终才能形成直面全球科技和产业竞争的体系化能力。

第四，需要形成创新合力。科学研究范式、科技创新模式以及科研组织形式都在迭代发展，科技创新的平台化、数字化、网络化及社会化特征愈加明显。传统的“科学家+实验室”的科研体制逐渐被打破，更多创新活动在体制外发生，社会创新力量的能量迅速显现。在某种意义上，战略科技力量是建制性科技力量和社会创新力量的集合，前者更多指向高校、院所、国有企业等，具有人力、资源、科研平台及研发投入等方面优势，后者则以中小企业、新型研发组织和社会公众为主。未来一段时间，科技创新治理的重心应该下沉，更多向社会创新力量倾斜，通过建制性科技力量提供各种功能性保障，为其创造更多可能性。反过来，也可以通过社会创新力量激发建制性科技力量的活力。

第五，需要深化合作内涵。上海浦东区的“环同济知识经济圈”是多元主体协同治理的典范，在面积仅2.6平方公里的区域里，2020年产出接近500亿。同济大学在以知识溢出推动地方经济社会发展的同时，也实现了自身学科快速成长的“正反馈”。但是，在新的背景下，“环同济”的需求侧和供给侧不断发生新的变化，必须进一步深化协同治理内涵，创新合作模式，在助推新策源能力提升、塑造区域经济社会发展新动能、满足居民美好生活需要等方面，打造区域协同治理的最佳实践区。

当然，科技创新治理的弥合之道远不止以上五个方面，推动制度型开放、多维赋能、制度创新、强化缝隙型组织、增强创新网络韧性、开展前瞻性治理、推进区域合作等都在可选的策略之中。（作者为同济大学经济与管理学院特聘教授，上海市产业创新生态系统研究中心执行主任，上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员）

热点

## 让美丽乡村成为大都市的标配

■ 徐根兴

上海乡村振兴战略提出，既要建设好美丽乡村的“小三园”：菜园、果园、花园；更要建设好美丽乡村的“大三园”：绿色田园、美丽家园、幸福乐园；不断提升乡村的经济价值、生态价值、美学价值。这是大都市美丽乡村的美好途径、前景、愿景。实现上述规划目标，让大都市的乡村可以真正成为“有文化说头、有休闲玩头、有再来念头、有发展奔头”的美丽乡村，成为大都市完整地城形态的标配。

2021年12月底召开的中央农村工作会议指出，推动全面乡村振兴取得新进展，农业农村现代化迈出新步伐。推动农业农村现代化，是上海建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的重要组成部分，也是贯彻落实中央精神的具体体现。上海乡村振兴战略提出，既要建设好美丽乡村的“小三园”：菜园、果园、花园；更要建设好美丽乡村的“大三园”：绿色田园、美丽家园、幸福乐园；不断提升乡村的经济价值、生态价值、美学价值。这是大都市美丽乡村的美好途径、前景、愿景。实现上述规划目标，让大都市的乡村可以真正成为“有文化说头、有休闲玩头、有再来念头、有发展奔头”的美丽乡村，成为大都市完整地城形态的标配。

### 大都市的可持续发展需要乡村

随着生态文明理念的不断深入人心，越来越多的人深刻认识到，乡村不是大都市的附属，更不是大都市扩张的“土地备份”，而是大都市可持续发展的战略空间，是珍贵的稀缺资源。大都市乡村的绿水青山就是金山银山，在经济、生态、文化上为大都市增色。大都市的乡村，为都市提供品质优良的农副产品，提供良好的空气、水源、自然环境等生态产品，调养着市民的胃、保护着市民的肺、怡养着市民的心。因此，是大都市需要乡村，是市民需要乡村，是大都市的可持续发展需要乡村。大都市的乡村振兴，是乡村拥有与城市平等发展的机会，是大都市保护生物多样性、文化和文明多样性的战略需要。有了这样深度的价值认同，大都市就会自觉贯彻中央要求，在乡村振兴中，“千部配备上优先考虑，要素配置上优先满足，资金投入上优先保障，公共服务上优先安排”，积极主动地建设“都市里的乡村”。

### 乡村产业可以成为大都市重要的品牌价值

发达的国家一般都有发达的

农业，发达的大都市应该有发达的乡村产业，有现代农业，才会有现代乡村，大都市有条件有能力推进乡村产业振兴。具体表现在：第一，提高家庭农场、农业专业合作社等农业经营主体的规模化程度，拉长农业产业链的长度和强度，提高农业机械化、数字化、网络化水平，拓展农业产业融合的形式，增强农副产品竞争力。第二，大都市的科技、资本、人才方面的丰富资源，有利于培育和引进农业优势企业，构建农业产业链，产供销可以在更广阔空间上形成合理分工，把农业生产在更广阔的范围上连接起来，通过大都市农业、气象等科技资源的运用，培育种源，拓展市场，把市民需求与农民生产有机地连接起来。第三，大都市更有经验做好农业品牌和地理产品推广，提高农副产品的价值，让“乡村味道”香溢都市。大都市有能力按照中央要求，开展农业种源培育，建设农业现代化示范区，做好农业新业态的培育，把乡村农业特产做成乡村产业，在拉长产业链中增加经济效益，让大都市乡村经济、数字化转型惠及乡村。第四，大都市对农副产品的巨大需求，可以让乡村产业大显身手，为农业在“接二连三”“隔二连三”中做好“第六产业”提供了市场条件。因为大都市对净菜的需求越来越刚性，一方面是因为居民工作生活节奏的加快，另一方面是因为垃圾减量化的需要，因此，农产品深加工、净菜配送等需求成为大都市很大的市场需求。另外，乡村旅游、吃住行方面的产业化，为乡村提供了非常大的市场机会，很多乡村旅游景点和民宿已经成为网红地。因此，乡村产业的不断壮大和增值，可以成为大都市品牌价值的重要组成部分。

### 美丽乡村是大都市不可或缺的后花园

都市的美丽不仅仅体现在摩天大楼、时尚、现代、气派、绚烂，还需要宁静、空旷、朴实、传统、慢节奏，这就是乡村存在的理由，美

丽乡村是大都市整体美、层次美的重要体现。上海金山区提出把乡村打造宜居宜业的美丽家园，他们要“美环境”“种风景”“增颜值”“植文化”，把大都市乡村建设成为“四季有花、四季有果、四季有青”的美丽家园，“干干净净、清清爽爽”的大都市后花园，让村民愿意住、市民愿意来。同时，乡村的风俗习惯和建筑风格、具有浓郁乡村传统的老街和乡村文化遗迹，就是一座座微型的社会历史文化陈列馆，对于上了年纪的市民来说，是一种亲切的回忆，对于年轻的市民来说，是一种从未见过的新鲜。再有，乡村衣食住行条件的不断改善提升了乡村的生活品质，实现了生产方式、生活方式、社交方式与大都市连接，正在吸引更多的市民走向乡村创业、就业、旅游、居住。

### 幸福乡村是大都市人民生活品质的整体体现

大都市的乡村，应该是幸福的乡村。依靠大都市的交通、服务体系，可以辐射乡村，让衣食住行比以前更便捷，让上学、看病、养老比以前更便利。上海郊区正在推进实施“15分钟社区生活圈”，还开展“菜单式”“订单式”服务，形成具有鲜明特色和社会影响力的农村文化服务项目。大都市有更富裕的通用人才资源，可以通过多种政策举措鼓励市区的人才向乡村流动，既可以发挥很多人的特长，又解决了乡村通用人才的缺乏，这是大都市对乡村最有力的支持。大都市的乡村，应该更好地体现幸福感，希望能够看到像有些学者形容的那样：远看有灵气，近看接地气，特殊时期很景气，多数时期有人气。活在乡村不委屈，干在乡村不吃亏，能够更快地实现“早涝保收、生活无忧、天蓝水秀、尊老爱幼”的幸福场景，真正扭转多少年来人们从千方百计离开乡村到回归和向往乡村的转变。

（作者为中共上海市委党校经济学教研部教授，上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员）