

何鹏程

## 深入推进自我革命的政治逻辑

→ 6版·论苑

上海社科院课题组

## 上海演艺：打造文化自信自强的实践样本

→ 7版·智库

王丁

## 外交家伦敦观舞记

→ 8版·学人

### 学术圆桌

### 形成与新质生产力相适应的新型生产关系

# 营商环境如何向“新”而优

■主持人：刘迪 本报记者

■嘉宾：石建勋 同济大学国家创新发展研究院首席专家、副院长、教授  
何立胜 中国浦东干部学院院长三角研究院院长、教授  
寇宗来 复旦大学经济学院副院长、教授

**编者按** 习近平总书记强调，“发展新质生产力，必须进一步全面深化改革，形成与之相适应的新型生产关系”“要扩大高水平对外开放，为发展新质生产力营造良好国际环境”。从本质上看，营商环境就是生产关系。优化营商环境是形成“新型生产关系”的重要内容。从1.0版到今年的7.0版，上海连续7年出台一版优化营商环境行动方案。持续优化的营商环境厚植了企业发展的土壤，也不断滋养着新质生产力的形成。

面向未来，如何以市场化、法治化、国际化的营商环境建设来加快推进形成新质生产力？营商环境如何向“新”而优？本报约请三位专家研讨交流。



中国(上海)自由贸易试验区率先试点医疗器械研发领域一系列新政策，培育了一批有竞争力的企业。图为第六届进博会展出的企业创新成果之一——国产四臂腹腔镜手术机器人。本报记者 叶辰亮摄

### 观点



石建勋

“培育和发展新质生产力，就必须继续深化改革，构建与新质生产力相适应的体制和机制，建立高标准市场体系，创新生产要素配置方式，让各类先进优质生产要素能够向新质生产力顺畅流动。同时，要扩大高水平对外开放，吸引和促进世界各类先进新质生产力要素进入中国，与中国的新质生产力有机结合，实现与世界先进生产力的共同发展。”



何立胜

“建设市场化、法治化、国际化一流营商环境，是形成新型生产关系的基础。新质生产力是由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业升级转型而催生的先进生产力，加快发展新质生产力，需要打通束缚新质生产力发展的堵点卡点，这既是发展命题，也是改革命题。需要突破思维定式，敢闯敢试，以有效的制度供给促进形成高效规范、公平竞争、充分开放的市场环境。”



寇宗来

“优化营商环境与发展新质生产力具有统一性。创新是新质生产力的最大特点，创新和企业家精神是长期经济增长最重要的推动力。优化营商环境是促进创新的基石性举措，其最终落脚点在于为企业家提供创新活动的内在激励和制度保障。继续优化营商环境，增强企业创新的能力和动力，将进一步释放新质生产力的动能。”

**主持人：**党的十八大以来，习近平总书记高度重视优化营商环境，作出一系列重要指示，强调“营商环境只有更好，没有最好”。在党的二十大报告中，习近平总书记更是提出了“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”的明确要求。如何深刻理解和优化营商环境的重要意义？

**石建勋：**营商环境是指市场主体开展经济活动的外部环境条件总和。经济发展得好与不好，拼的就是营商环境。良好的营商环境代表着一个国家、一个地区和一个城市的软实力。世界银行研究显示，营商环境改善对GDP增长率和社会投资率的直接拉动效应分别为0.3%和0.36%。优化营商环境就是要按照国际市场规则，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。进入新发展阶段，以政策优惠和投资拉动经济增长很难再发挥更大作用，未来营商环境将成为招商引资、实现经济高质量发展的关键所在。我国要在国际竞争中赢得优势、掌握主动、实现经济可持续健康发展，就必须在优化营商环境上取得新突破，更大程度激发市场活力、增强经营主体内生动力，进一步解放和发展社会生产力。

**何立胜：**优化营商环境是一个系统性工程，是完善市场经济基础性制度、构建高水平市场经济体制的内在要求。

党的二十大报告明确指出，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。这是构建高水平市场经济体制遵循的原则，也是完善市场经济体制的集中体现，对建设一流营商环境具有基础性、根本性作用。首先，依法完善产权平等保护，健全以公平为基准的产权保护制度，优化平等保护的法治环境，落实对各类市场主体一视同仁对待的法律制度，是优化营商环境的前提。其次，营造公平竞争的市场环境。坚持竞争中性，实施监管中性，在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购、招投标等方面，对各类所有制企业平等对待，做到登记注册平等，融资、税费标准平等，市场准入平等，是优化营商环境的集中体现。再次，营造公开透明、可稳定预期的政策环境，是优化营商环境，完善社会信用的保障。加强反垄断和反不正当竞争法，制止滥用行政权力排除、限制竞争的执法，落实公平竞争审查监管制度，实现公平、透明、开放的竞争。

**寇宗来：**优化营商环境是实现中国式现代化的重要举措。在供需不足、传统支柱产业投资增长速度不断放缓的背景下，中国经济面临新旧动能转换问题。优化营商环境激发企业活力，有利于催生新产业、新模式、新动能，培育和壮大战略性新兴产业，建

立科技创新引领的现代化产业体系，从而为中国式现代化注入强大动力。同时，优化营商环境有助于破除全国循环一大市场的壁垒，形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，从国内外两个角度推进中国式现代化进程。

需要指出的是，优化营商环境与发展新质生产力具有统一性。创新是新质生产力的最大特点，创新和企业家精神是长期经济增长最重要的推动力。优化营商环境是促进创新的基石性举措，其最终落脚点在于为企业家提供创新活动的内在激励和制度保障。改革开放以来，中国经济之所以快速增长，关键在于建立了中国特色社会主义市场经济体制，发挥了中国作为发展中大国的比较优势和巨大潜能。坚持对内改革，塑造了无数充满经济活力的微观主体；加速对外开放，为微观主体创造了良好的国际环境。继续优化营商环境，增强企业创新的能力和动力，将进一步释放新质生产力的动能。

**主持人：**习近平总书记指出：“发展新质生产力，必须进一步全面深化改革，形成与之相适应的新型生产关系。”建设市场化、法治化、国际化一流营商环境与形成“新型生产关系”有何内在联系？

**石建勋：**从本质上看，营商环境就是生产关系，它是各种生产关系的系统集成，既涉及产权保护、市场准入、公平竞争、产业发展、创新要素配置，又涉及市场监管、社会信用、国际贸易与国际投资等一系生产关系。生产关系要适应生产力发展，发展新质生产力需要建设与之相配套的一流营商环境，这是发展新质生产力内在的、本质的必然要求。

培育和发展新质生产力，就必须继续深化改革开放，构建与新质生产力相适应的体制和机制，建立高标准市场体系，创新生产要素配置方式，让各类先进优质生产要素能够向新质生产力顺畅流动。同时，要扩大高水平对外开放，吸引和促进世界各类先进新质生产力要素进入中国，与中国的新质生产力有机结合，实现与世界先进生产力的共同发展，并以此促进中国新质生产力加快发展。

**寇宗来：**一流的营商环境是一种典型的新型生产关系。优化营商环境与构建新型生产关系的底层逻辑一脉相承。形成一套与时俱进的新型生产关系，将促进新质生产力长足发展，让一切创新源泉充分涌流。

市场化的营商环境是新型生产关系的根本特征之一。企业是市场的主体，也是新质生产力的核心载体。在市场化营商环境中，企业家能够自由发现、利用各种机遇，真正发挥市场在资源配置中的决定性作用。法治化的营商环境是新型生产关系的基本边界之一。法治概念本质上

是边界概念，即用“负面清单”规制非法，但又给市场留有探索和试错的空间。在法治化营商环境中，政府将更好发挥服务作用，在市场准入、要素获取、公平执法、权益保护等方面充分激发经营主体的内生动力和创新活力。

国际化的营商环境是新型生产关系的必要条件之一。以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局是新质生产力发展的广阔天地。构建同国际相适应的新型生产关系，必然要求将全国统一大市场和高水平对外开放、加快内外贸一体化发展统一起来，打破外贸壁垒，营造高度全球化的自由贸易环境。

**何立胜：**建设市场化、法治化、国际化一流营商环境，是形成新型生产关系的基础。新质生产力是由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业升级转型而催生的先进生产力，加快发展新质生产力，需要打通束缚新质生产力发展的堵点卡点，这既是发展命题，也是改革命题。需要突破思维定式，敢闯敢试，以有效的制度供给促进形成高效规范、公平竞争、充分开放的市场环境。

政府作为营商环境的制度供给者，要进一步完善民营企业的法律保障，促进民营科技企业企业发展，扩大市场准入，保障外资企业国民待遇，促进投资便利化、服务自由化，这是生产力决定生产关系、经济基础回应生产力发展迭代的实践要求。科技创新、先进生产力发展不停步，服务于生产力发展、经济运行规律的营商环境优化、生产关系完善也决不停步。

**主持人：**从营商环境改革1.0版到今年的7.0版，上海连续7年每年出台一版优化营商环境行动方案。持续优化的营商环境厚植了企业发展的土壤，也不断滋养着新质生产力的形成。在您看来，从1.0版到7.0版，上海优化营商环境方案的演进有哪些特点？

**寇宗来：**2017年至今，《方案》的升级和演进呈现出几大特征。一是人民性的深化。制定思路从政府能提供什么，转变为企业需要什么，逐步跳出政府本位思想，增强企业在上海投资、经营过程中的获得感，缩小了政策预期与企业实际感受之间的差距。二是普适性的增强。从早期主要针对重点问题集中攻关到如今更加注重法治化、制度化建设。三是灵活性的提高。四是战略性的强化。坚持以半导体、大飞机等战略性新兴产业发展为引领，以制度改革为动力，最终落脚在更好地服务于“五个中心”建设。

**石建勋：**上海优化营商环境方案从1.0版到3.0版，对标世界银行评估指标体系，借鉴先进经济体经验，主要聚焦办事减环节、减时间、减材料、减

跑动、减成本，出台针对性举措。4.0版强调对地方事权进行系统集成，全面打响“一网通办”政务服务品牌，提升企业全生命周期管理服务。5.0版和6.0版则是开展重点领域关键环节的攻坚突破，从被动对标到主动引领、从“规定动作”到“自主动作”，积极应对新赛道、新业态、新模式对营商环境提出的新命题。

7.0版“以市场化为主线、法治化为基础保障、国际化为重要标准”，涵盖市场环境、政务服务、公共服务、监管执法、法治保障等多个维度的优化提升目标，更加强调“社会看得懂、企业有感受”。它一方面强调“小切口、具体化”，特别针对直接由企业反映的痛点难点，对症下药；另一方面，通过优化顶层设计、畅通“最后一公里”，让政策效应能够一路传递到市场体系末端环节。努力实现在国际营商环境竞争中，从“跟跑”到“并跑”再到“领跑”的华丽转身。

**何立胜：**上海优化营商环境方案的演进以市场化为主线、法治化为基础保障、国际化为重要标准，实现“两个着力”：着力于对标国际规则，持续打造国际一流营商环境，努力建立符合国际规则的市场准入和监管制度、提供公开透明可预期的政府服务，遵循竞争中立规则，创造公平竞争环境；着力于把企业感受度、满意度作为第一标准，提升政策透明度、规范化，促使服务便利化、高效化，激发各类市场主体活力。

**主持人：**培育新质生产力，强调“因地制宜”，上海的发力点在哪里？如何充分发挥数字技术等新质生产力的动能，进一步推进营商环境再优化再升级？

**何立胜：**一是着力推进产业体系的数字化、网络化和智能化，形成具有国际竞争力的数字产业，聚焦集成电路、生物医药、人工智能、一流机器人技术等具有高科技含量的产业，打造具有世界竞争力的产业。这些是新质生产力的主要表现形态。

二是充分发挥数字技术等新质生产力的动能，聚焦智能化、推进“高效办成一件事”“一网通办”深化升级，以智能技术持续提高全要素生产率，以经济潜在增长率，激发各类生产要素活力。

三是持续建设稳定、透明、规范、可预期的营商环境，以良法保障善治，持续完善与市场化、国际化的一流营商环境建设相关的法律法规，注重回应市场经营主体突出关切。

四是推动以高水平的制度型开放为发展新质生产力营造良好国际环境，扩大市场准入、提高外商投资自由化水平、做好外商投资企业服务，深化开放合作，充分利用国际资源，增强上海全球资源配置的功能。

**寇宗来：**培育新质生产力，核心要

充分发挥上海的战略地位，培育战略性新兴产业。一是加快建设国际金融中心。以得天独厚的区位优势、历史优势助力金融强国建设，发挥银行、证券和保险等传统金融业的“牛鼻子”作用，培育金融科技、绿色金融等新兴金融业态，继续深度参与国际金融合作。二是加快建设具有全球影响力的科创中心。聚焦人工智能、集成电路、生物医药行业培育发展新动能，推动产业智能化、数字化、绿色化转型，提升科技创新策源能力。三是深入推进长三角一体化发展。完善一体化发展体制机制，深化创新链产业链跨区域合作，健全要素自由流动机制，不断提高对周边地区和产业的辐射带动作用。四是推进上海自贸区高质量发展。

充分发挥新质生产力的动能，一方面要以数字技术推进高水平制度型开放。大力支持如中芯国际、中国商飞等战略性新兴产业龙头企业在数字化平台方面的建设，加强与外国产业链上下游企业的合作。扎实推进智慧海关建设，全面推进上海自贸试验区内部数字贸易示范区的建设，借助高水平的开放策略吸引更多高质量外资投入。另一方面，以数字技术赋能数字政府建设。积极推广人工智能在政府监管工作中的应用。同时推进各级政府业务信息系统的建设和政务数据的共享，以提升政府跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同服务能力。着力打造具有国际影响力的国家级数据交易中心，努力构建开放、公平、非歧视的数字营商环境。

**石建勋：**其一，要高质量推进上海科创中心建设。新质生产力的核心是创新，上海要保障在沪国家实验室及基地等重要科技创新主体高效运行，加大力度吸引高水平科研机构落户，吸纳集聚优质国家重点科研项目，为发展新质生产力提供更高标准的创新生态。其二，要充分发挥长三角一体化中心城市的协同创新作用，跨区域统筹推进国际技术创新中心建设，调整优化重大生产力跨区域布局，统筹整合各类产业集群项目，依托国家级新区、国家级经济技术开发区和高新技术开发区，培育新质生产力发展的空间载体。其三，要加强前沿领域和未来产业布局，深入实施产业转型升级方案。加快工业互联网规模化应用，加快发展工业服务业，推动航运贸易转型升级，构建绿色低碳供应链体系，实现产业园区规模化集约化发展。

在数字政府建设方面，其一，持续提升“一网通办”智能水平，依托“一网统管”载体，持续加大公共数据治理。其二，充分运用人工智能等现代信息技术，加快探索超大城市的管理新路径。加强复杂问题理解、AI自主学习等技术探索，通过跨层级跨部门的职能协同、跨平台跨系统的功能整合，为市场主体提供一体化、便利化、智能化的整体性政务服务。其三，完善数字化技术服务评价体系。提高对市场主体需求的预测、识别和响应能力，提高精准个性化服务水平，提升辅助决策能力。