

■汤蕴懿 杨欣晨

下好「五个中心」先手棋

加快建设“五个中心”是习近平总书记和党中央赋予上海的重要使命。十二届市委八次全会指出,准确把握上海发展的政治站位、总体定位和实践落位,充分发挥“五个中心”建设的先手棋作用。

一方面,以生产关系和生产力协同形成跃升动能。

以要素协同筑牢核心底座。要素是生产力的核心构成,要素配置效率直接决定生产力发展水平。“五个中心”建设通过优化要素配置,提升全球高端要素集聚与配置能力。

2024年,上海高新技术企业达2.5万家,每万人拥有发明专利拥有量57.9件,科技创新要素的密集凸显科技驱动的核心地位;金融市场交易总额超2900万亿元,通过绿色金融、科技金融等创新产品,引导资本要素向高端产业倾斜;上海港集装箱吞吐量连续多年位居全球第一,航运与贸易要素的高效整合显著降低企业跨境物流的综合成本。

尤为关键的是,“五个中心”建设推动要素配置从“规模集聚”向“质量跃升”转型。以人才要素为例,上海积极构建与完善“引才一育才一用才”全链条制度体系,在沪人工智能人才规模近30万人,来沪工作和创业的留学回国人员排名全国第一。这种“质效优先”的要素配置模式,是生产关系适配新质生产力发展需求的必然选择。

以制度协同破解适配难题。“五个中心”并非孤立的功能板块,而是城市生产关系的有机组成维度,其协同发展是生产关系各环节适配性的集中体现。

国际经济中心提供“生产资料配置”的产业基础,通过构建“2+3+6+6”现代化产业体系,推动先进制造业与现代服务业深度融合,为其他中心提供实体支撑和应用场景;国际金融中心对应“资本流通”环节,通过建设人民币资产全球配置中心,优化资本要素跨境流动机制,为科技创新、高端制造提供资金“血液”。

国际贸易与航运中心聚焦“商品交换与流通”效率,依托洋山港无人码头、航空数链等基础设施,打通双循环中的物流与贸易堵点;国际科技创新中心直指“科技要素”升级,通过攻克集成电路、生物医药等“卡脖子”技术,倒逼生产关系适配生产力迭代需求。

另一方面,以功能进阶塑造国家竞争优势战略支点。

“十五五”时期是上海转型升级的攻坚决胜期,应通过补短板、锻长板、育新板的实践路径,从核心突破到系统赋能、规则引领,推动“五个中心”由“好”向“强”跨越。

补齐功能短板,夯实发展根基。当前,上海“五个中心”框架体系基本建成,但在核心功能能级上仍存在短板弱项。比如,上海服务业增加值占全市生产总值比重达到75%左右,但全球顶尖跨国公司总部数量与纽约等城市相比仍有差距,且离岸金融业务占比低于新加坡等国际金融中心。“十五五”时期,应在巩固现有优势基础上培育新增长极与核心竞争力,深入打造新质生产力策源地;以临港新片区、张江科学城为重点,探索灵活要素流动机制与开放市场准入政策,强化制度创新“试验田”效应。

锻造核心优势,引领全球竞争。技术层面,应聚焦量子通信、脑科学等前沿领域建设国家重大科技基础设施,以攻克关键“卡脖子”技术;产业层面,深化“2+3+6+6”现代化产业体系建设,推动新能源汽车、人工智能等产业向全球价值链高端攀升;规则层面,加快数据跨境流动、绿色金融等标准国际化进程,推动更多“上海经验”转化为国际标准。同时,依托长三角一体化推动“五个中心”功能效益向苏浙皖延伸、共建长三角科技创新共同体,“以强带弱、以点带面”,提升全球链接能力。

厚植民生温度,共享发展成果。城市不仅要有高度,还要有温度。“十五五”时期,应将“五个中心”功能升级与民生改善深度融合。比如,依托“五个中心”建设,促进充分充分更高质量就业;推动优质教育、医疗资源均衡布局,深化“15分钟社区生活圈”建设,提升公共服务可及性和品质。

(作者分别为上海社会科学院应用经济研究所副所长、研究员,上海社会科学院应用经济研究所博士生)

■中共上海市人民政府
发展研究中心党组

党的二十届四中全会明确要求,促进服务业优质高效发展。这是建设现代化产业体系、巩固壮大实体经济根基的重要举措。作为服务业比重最高、服务经济最发达的城市之一,上海促进服务业优质高效发展的任务更重、使命感更强。“十五五”时期,有必要立足国家战略支撑,对标国际最高标准、最好水平,以更坚定的决心、更广阔的视野、更系统的谋划、更有力的措施聚焦四个“再下功夫”,促进服务业优质高效发展。

一是在做全服务门类上再下功夫。

服务业是现代化产业体系的重要组成部分。促进服务业优质高效发展,是服务业自身提质增效、创新增值的内在需求,是服务业更好赋能制造业走向高端化、智能化的迫切需要,是满足人民群众日益增长的多样化、多元化高品质生活需求的必然要求。

服务业作为派生需求,因生产生活方式变革而育,因社会分工细化而生。当前,数字化、智能化、绿色化深刻改变生产生活方式,

制造服务化、创新专业化、生活品质化等催生众多新模式新业态。比如,“互联网+医疗”服务、数字教育等新服务模式稳步发展,社交电商、直播电商等新服务业态快速成长,为构建优质高效的服务业新体系提出了新要求、拓展了新内容。

“十五五”时期,做全服务门类必须在供需两端持续发力。需求侧,以深化数字化转型催生更多新需求。纵深推进经济数字化、生活数字化和治理数字化转型,通过建设发展工业互联网等,催生对大数据、云计算等数字服务的市场需求;深入开发开放智慧医疗、在线教育等民生应用场景,厚植新兴服务的需求土壤。供给侧,以体制机制改革释放更优新供给。拓展“引进来”服务、做强“走出去”服务,破除市场准入的“玻璃门”和数据流动的“孤岛效应”,营造有利于新兴服务业发展的友好生态;构筑公平竞争的市场机制,建立健全市场规范,形成供给创新、细分市场、供需适配的高效服务市场。

二是在做优服务水平上再下功夫。

2024年,中国生产性服务业

学习好贯彻好党的二十届四中全会精神

促进服务业优质高效发展

占GDP比重为31.4%,低于欧盟的40%、美国的47.7%;中国服务贸易逆差接近1.2万亿元,且服务贸易占比约13%,低于欧美国家30%至40%的占比。

“十五五”时期,做优服务水平需要推进服务理念、方式、内容等全面升级,进一步提升服务供给的及时性、专业性、可靠性。一方面,提升服务业的“含新量”。加快人工智能、大数据等新技术与服务业的深度融合,推进服务业智能化、数字化转型,使服务更主动、更精准、更及时;强化服务新场景的开发与落地,从线上线下一体化跃升到个性化定制,重塑服务方式、优化服务流程,提升服务的及时性与辐射面。另一方面,提升服务业的“含智量”。构建精准的服务人才引育机制,大力培养既懂技术逻辑又通晓用户心理的“技术+服务”复合型人才;开展针对现有服务业从业人员的大规模再培训与技能提升计划,推动“人机协作”能力提升,增强服务的专业度与可靠性。

三是在做强服务功能上再下功夫。

近年来,服务经济成为推动全球经济增长和经济转型升级的重要引擎。特别是生产性服务业已成为制造业高端化、智能化的重要支撑,在经

济增长和全球竞争中的战略地位日益凸显。美国制造业占经济总量的比重只有11%,但为制造业服务的生产性服务业占比近50%。可以说,强大的服务功能支撑奠定了美国制造业高附加值的基础。相较而言,中国制造业的附加值、利润水平总体偏低,一个重要原因是生产性服务业的服务支撑功能不强。

“十五五”时期,做强服务功能迫在眉睫,关键是着眼提升服务效能、激发“三大效应”:一是推进“两业深度融合”,提升赋能效能,激发乘数效应。深入推进工业服务业赋能产业升级行动,推动制造业数字化转型,拓展“制造+服务”业务,开拓工业服务业赋能场景;大力发展研发设计、信息服务、检验检测认证等面向制造业的专业服务业,构建服务与制造深度融合、协同创新的生态体系。二是深化“对内对外开放”,提升配置效能,激发辐射效应。对内纵深推进统一大市场建设,破除行政垄断与准入壁垒,清理地方保护性政策,建立统一市场准入规则;对外主动对接国际高标准经贸规则,构建高标准服务业开放制度体系,优化要素跨境流动机制,逐步融入国际服务市场网络。三是强化“服务载体建设”,提升集成效能,激

发集群效应。大力引育头部功能性服务机构或全球服务商,打造一批特色化的综合性服务平台;大力推进产业链全链条服务业态集成发展,建设高质量服务业集聚区。

四是在做精服务品牌上再下功夫。

品牌具有高价值、稀缺性、不可替代性等特点,打造优质服务品牌是保持服务业可持续竞争优势不可或缺的手段。从国内外的发展趋势看,关键的一点是推动形成具有引领性的行业规范和标准。比如,结合国内统一大市场建设,对标国际标准,牵头更新或制定传统服务业的国内统一标准;加快新兴服务业的行业标准或规范的研制,根据不同行业的特点提升标准的可操作性。

“十五五”时期,做精服务品牌不仅需要集聚具有市场广泛影响力的龙头服务机构、特色服务载体等,形成强大的服务业竞争力,而且需要塑造与提升“上海服务”的标杆引领地位,放大服务业的影响力。一方面,鼓励各区立足资源禀赋、发挥比较优势,加强特色产业集聚发展,完善宜业宜居配套环境,提升影响力与辨识度;另一方面,支持行业协会、第三方机构开展服务品牌培育和塑造工作,加强服务领域知识产权保护和品牌保护力度等。

读懂营商环境建设“领跑世界”

■牛志伟

截至2025年12月底,世界银行发布的覆盖119个经济体企业的调查数据显示,在多达22项的营商环境测评点上,上海达到全球最优(排名第一),向全球展现了中国营商环境的卓越水准。进入2026年,上海深入学习贯彻党的二十届四中全会和习近平总书记考察上海重要讲话精神,按照十二届市委八次全会部署,把优化营商环境摆在推动高质量发展的突出位置,作为深化高水平改革开放的重要内容,作为加快“五个中心”建设的基础抓手。在这一大背景下,上海营商环境建设“领跑世界”的深层意义与实践启示值得认真研读。

世界银行评估体系:一面映照企业全生命周期的“镜子”——

理解上海营商环境建设“领跑世界”的含金量,关键在于读懂世界银行营商环境评估体系这面“镜子”。2023年,世界银行以76份国际高标准文件为基础,正式推出全新的“营商环境成熟度”评估体系。它不仅是企业便利度的效率评分,还升级为对一国市场整

■刘文富 何万潼

优化营商环境不仅是贯彻落实党的二十届四中全会精神的必然要求,而且是在长三角乃至全国高质量发展中发挥引领作用的战略选择。本质上,这是一场从积累“制度资本”向培育“创新生态”的深刻转型,旨在为城市长远发展注入可持续发展的核心动能。

一般认为,营商环境建设蕴含“商业逻辑—政策逻辑—战略逻辑”三层架构,三者协同作用支撑全要素生产率提升。其中,商业逻辑是基础,政策逻辑是中坚,战略逻辑是引领。

一是生态化导向。超越传统“政策优惠”模式,转向构建如“空气、水、土壤”般的系统性发展生态。通过产业生态建设、场景开放、社会共治等,营造要素集聚、主体互动、创新活跃的生态网络。

二是协同化格局。打造国资、民营、外资协同发展的价值网络,让国资发挥“压舱石”功能、民营担当“创新主力”、外资提供“全球链接”,三者优势互补、相互赋能。

三是精准化服务。建立以企业需求为导向的智敏感知系统,构建不打扰企业、不侵入隐私的需求感知机制,实时捕捉市场情绪、企业诉求、技术变革趋势,推动政策供给与市场需求精准匹配,提升制度红利的直达效率。

新起点上,上海应持续深化制

度健康度的系统性诊断框架。其中,新增的企业调查环节直接倾听2189家中国企业的真实感受,让评估结果更贴近现实。在这套兼具通用性与权威性的全球营商环境评估体系下,上海营商环境建设之所以能够拔得头筹,优势是来自多方面的:

一是改革“总集成”,行政审批高效协同。上海坚持以市场主体满意度为核心,以数字技术驱动政府职能转变,系统降低制度性成本,塑造高效、透明、可预期的政务服务体系。相关举措是落实中央“放管服”改革部署、优化营商环境的重大实践,充分体现了上海在制度创新上的先行先试优势。

二是法治“总保障”,市场运行安全稳定。上海坚持践行“法治是最好的营商环境”理念,将公平保护产权、维护契约精神、促进市场出清等原则转化为清晰稳定的规则和可操作的司法实践,稳定了市场预期,增强了各类主体长期发展的信心与安全感。

三是开放“总枢纽”,跨境链接通畅便利。上海坚持对标高标准经贸规则,持续优化口岸营商环境,逐步推动传统物流枢纽向全球资

源配置枢纽转型,为国内外市场主体提供了更加高效、透明、可预期的跨境运营环境。

四是赋能“总支撑”,金融“活水”精准滴灌。上海坚持立足建设国际金融中心,着力破解中小微企业融资瓶颈,构建多层次、普惠式的金融服务生态,确保资金切实流向最需要、最活跃的市场主体,为实体经济高质量发展提供了稳定高效的金融支撑。

五是生态“总优化”,发展环境近悦远来。上海坚持系统观念,不仅注重基础设施等硬环境建设,更着力完善市场准入、要素配置、知识产权保护等制度软环境,通过持续深化改革破除体制机制障碍,让各类市场主体都能公平竞争、创新发展,进而形成要素集聚与产业升级相互促进的良性循环。

更高、更深、更广:迈向国际一流营商环境的上海之路——

从世界银行营商环境评估看,上海营商环境建设“领跑世界”的底气与志气,源自接轨国际规则的战略定力,得益于数字治理驱动的系统变革,受益于依靠法治框架保障的市场确定性,成就于对市场主体获得感

的深切关怀。

评估指标—企业诉求—改革举措”的转化机制,让国际标准为本土实践赋能,让企业特别是中小企业和普通民众清晰地感受到改革带来的红利。

第二,保持相对稳定与坚持动态适配,实现“预期基石”与“创新空间”共生。

稳定的制度环境是企业安心经营的前提。上海连续多年推出营商环境行动方案,始终坚守市场化、法治化、国际化的根本导向,保持政策的延续性和一致性,让企业形成“政策

但应当看到,与新加坡、纽约、伦敦等标杆城市相比,上海在深化改革与制度型开放进程中仍面临多重挑战。比如,在知识产权跨境协同保护、数据跨境流动的安全与效率平衡、高端人才引进的便利化等方面需进一步对接国际通行实践,在法律、会计、咨询等资本市场深度、高端专业服务集聚的成熟度与国际化程度上尚有提升空间。同时,作为一个超大型城市,如何推动营商环境的优质服务与高效治理从中心城区向更广区域均衡覆盖,实现全域“均好性”,也是上海必须攀登的阶梯。

一要锚定更高标准,参与全球规则塑造。上海不应满足于既有评估体系下的领先,而应前瞻布局未来竞争的核心维度,主动将绿色低碳转型、数字治理创新、包容性发展等新议题纳入营商环境建设框架,率先形成“绿色营商环境”与“数字营商环境”的上海范式。尤其要在知识产权、数字经济规则、包容性发展等关键领域,实现从“国际规则的接受者”向“共同制定者”乃至“重要引领者”转变。

二要聚焦更深层次改革,持续降低制度性成本。优化营商环境的核心

知系统捕捉市场变化和技术变革,在守住风险底线的前提下,为新生事物留足成长空间,实现“稳定预期”与“动态创新”的有机统一。

第三,职能部门刀刀向内与市场深化优化:推动“政府赋能”与“市场自治”协同。

职能部门刀刀向内是优化营商环境的关键动力。上海通过“一网通办”改革、跨部门联合监管、基层服务提质等举措,持续破除体制机制障碍,降低制度性交易成本。例如,“一

件事”集成服务减少企业办事环节,“无感监管”避免过度干预。这些改革本质上是政府通过自我革命释放发展活力,为市场主体松绑减负。

市场自身深化优化是营商环境提质的内生支撑。要引导企业强化合规建设、完善治理结构,形成良性竞争的市场生态;鼓励行业协会发挥桥梁作用,制定行业标准、化解企业纠纷,实现市场自律;推动龙头企业带动产业链协同,构建创新联合体,促

进产业生态自我完善。

还应看到,政府与市场并非相互替代,而应形成合力:政府通过刀刀向内破除市场壁垒,市场通过自我净化提升运行效率,最终实现“政府有为、市场有效”的良性互动。

第四,强化资源可贸易与政策互操作:实现“要素流动”与“制度衔接”贯通。

资源资产的可贸易性是提升全要素生产率的重要前提。上海依托“五个中心”建设,持续推动土地、资本、技术、数据等生产要素市场化配置改革,打破要素流动的区域壁垒与行业限制,强化要素跨领域、跨层级聚合能力。比如,通过优化土地供给、激活资本活力、释放数据价值,让优质要素在更大范围内高效匹配,为全要素生产率提升提供基础支撑。

政策的互操作性是保障要素高效流动的制度保障。上海着力打破“部门墙”“政策孤岛”,通过“惠企政策集成包”“跨部门问题共答”等机制,强化政策制定的统筹衔接与协同配套,避免碎片化带来的效率损耗。下一步,要深化长三角区域政策协同,推动资质互认、标准统一、服务联动,让政策红利在更大区域内辐射释放;完善政策解读与落地指导机制,提升政策执行的一致性与精准度,确保企业清晰理解、便捷享受。

(作者分别为上海前滩新兴产业研究院首席研究员、上海前滩新兴产业研究院院长)

提升全要素生产率
打造引力场与策源地

不翻烧饼”的稳定预期。这种稳定不是僵化停滞,而是在核心规则、公平底线等方面的持续坚守,如公平竞争审查制度、知识产权保护体系等,为要素优化配置提供可靠保障。

动态适配是应对市场变化的必然要求。2026年版方案针对短租、二次元等新业态明确监管分工,探索“容缺管理”“审慎监管”等模式,正是动态适配的生动实践。下一步,可建立政策“预调微调”机制,通过智敏感

在此基础上,建立与完善“评



扫二维码
看解放日报理论
公号“解放+思想”
更多文章