

思想者小传



沈开艳 上海社会科学院经济研究所所长、二级研究员，上海市经济学会副会长，上海市妇女学学会副会长，上海市政协委员，上海市领军人才，代表作有《上海经济发展报告》《全面深化改革进程报告》《城市功能转型》等

营商环境是一国制度软实力、综合竞争力和市场运行效率的重要体现。党的二十届四中全会将“坚持有效市场和有为政府相结合”作为“十五五”时期经济社会发展必须遵循的原则之一，强调“打造市场化法治化国际化一流营商环境”。打造良好的营商环境，不仅是全面激发社会创造力和市场活力的重要着力点，也是推进中国式现代化新征程的时代命题。

作为中国对外开放前沿与超大城市标杆，上海营商环境建设始终领跑全国。2025版世界银行B-READY（营商环境成熟度）报告中，上海以22项全球最优测评点印证制度型开放阶段性成效。日前，上海召开全市优化营商环境大会，发布《上海市加快打造国际一流营商环境行动方案（2026年）》（以下简称“2026版上海方案”），引领制度型开放跃迁与系统治理范式革新。

自2017年起，上海持续更新改革方案，不断优化创新，加强系统集成。比较而言，早期的营商环境优化主要通过大量具体举措弥补制度空白，如简化审批、压缩时间等。“2026版上海方案”的每一项举措，系统性和穿透力都非常强，更注重解决跨部门、跨层级的体制机制瓶颈，集中体现了上海从“被动对标”到“主动引领”、从“规定动作”到“自主动作”的跨越，真正做到优化营商环境无止境，一直在路上。

# 上海优化营商环境引领治理跃迁

——沈开艳研究员在上海财经大学的演讲

## 上海在世界银行评估体系中呈现四个鲜明特征

世界银行B-READY评估体系以法理标准和实践成效双轨评估为核心，涵盖10大领域59项测评点，是全球营商环境的黄金标尺。2025版世行报告中，上海表现出四个鲜明特征：

一是全球最优指标集群化，核心领域领跑国际。上海斩获22项全球最优测评点，占比达37.3%，远超新加坡的10项，形成“基础设施稳、服务效率高、制度保障强”的指标集群。在公共服务领域，实现供电零停电、互联网与供水服务可靠性满分；在金融领域，电子支付费率成本为0，贷款申请与融资可得性获企业满分评价；在纠纷解决领域，商事调解得分100，仲裁与诉讼效率跻身全球前列；在国际贸易领域，海关服务感受度99.13分，超过新加坡的89.1分。

二是法理与实践高度统一，制度执行力凸显。B-READY评估兼顾书面规则与实际体验，上海实现了制度设计与落地执行闭环。在纳税领域，通过“一网通办”压缩时长，增值税退税1周办结；在企业准入领域，“一窗通”改革实现1天办结，跨部门信息变更零差评；在市场竞争领域，世行考查企业更换互联网

提供商的感受度，上海企业该项感受度得分96.2。

三是企业感受度成为核心亮点，软环境竞争力突出。B-READY首次纳入企业调查数据，从营商环境、政务服务、融资服务等主观指标均获满分，海关服务感受度接近满分。这源于精准施策，构建“法院+商会”多元纠纷机制，推行惠企政策“免申即享”，拓展“入境通”

平台功能，让软环境成为要素集聚的引力场。

四是本土特色与国际标准兼容，制度创新成效显著。上海营商环境建设不是为排名而改革，而是实现本土制度与国际标准有机融合。自贸试验区数据出境负面清单，既满足国际规则又契合本土产业实际，推动数字贸易占全国30.1%；跨境贸易推行“两步申报”国际通行模式，依托洋山港自动化码头形成“技术+制度”双重优势；知识产权保护对接国际高标准，建立符合中国企业特点的快速维权通道。

制定专项举措，推动“四链”融合；倡导商业文明，建设活力街区，优化外摆位审批；拓展双向服务，做强东方法律“入境第一站”与企业海外合作联盟。

四是问题导向与前瞻布局兼顾，改革针对性凸显。方案直击企业痛点，规制牟利性职业举报，健全防范拖欠账款机制，完善跨境破产办理流程，打击网络舆情敲诈。前瞻布局上，推进电子单据与区块链技术应用，对接国际高标准经贸规则，在数据流动、知识产权等领域建立接轨国际的制度体系，为参与全球治理奠定基础。

## “2026版上海方案”凸显制度型开放与系统治理

“2026版上海方案”以26条举措构建政务服务、市场竞争、产业生态、社会共治四维框架，在制度型开放与系统治理方面呈现突破性特征。

一是制度型开放向纵深推进，规则对接与创新并重。方案突破传统“边境上”开放局限，聚焦“边境后”规则深度对接与自主创新。规则对接上，全域推广跨境服务贸易负面清单、外商投

资准入等制度，空运货物6小时内放行，外资金融机构享受“内外一致”待遇，知识产权审查信息公开接轨国际标准。制度创新上，明确公共数据运营准入路径，建立数据跨境流动机制，数据交易所挂牌产品超5000个；针对短剧、二次元等新业态，建立“清单式监管+包容审慎”制度；探索“标地营造”与产业用地弹性供应模式，精准匹配先进制造业需求。

二是系统治理框架全面确立，多元协同机制成形。方案打破政府主导、部门分割模式，首次将产业生态和社会共治独立成篇。治理主体上，政府深化跨部门联合检查，企业搭建产业链协同平台，商会、协会完善法治机制，2025年联合调解涉企案件成功率达83.77%。治理结构上，横向建立涉企诉求闭环处理机制，纵向强化“街镇吹哨、部门报到”，空

间层面打造“一区一品”差异化营商环境，形成全域协同格局。

三是要素保障与生态赋能融合，服务能级全面提升。方案跳出单一流程优化，推动营商环境与产业发展深度融合。要素保障上，升级“随申融”平台，优化人才落户政策，完善产业园区中试平台建设，开放300余个政府数据赋能企业创新。生态构建上，聚焦重点产业

## 推进全球标准本土化与本土创新全球化的统一

从新制度经济学视角看，营商环境的本质是规范市场主体行为的制度安排，核心功能是降低交易成本、稳定市场预期、激发创新活力。随着经济全球化进入制度型开放新阶段，营商环境竞争已从政策优惠、流程便利等工具性竞争升级为制度规则、治理体系等基础性竞争。从这个意义上说，营商环境高阶竞争的核心是制度规则竞争。

全球化背景下，制度差异成为影响要素跨境流动的核心变量。当要素可自由流动时，制度规则更优的地区将形成引力场效应，吸引资本、人才、技术等高端要素集聚。从实践看，全球营商环境竞争呈现规则趋同与差异化竞争并存特征。上海营商环境的竞争优势正从政策红利转向制度红利，制度规则的适配性、创新性与执行力成为核心竞争力。

需要指出的是，制度型开放不是简单的制度移植，而是全球标准本土化与本土创新全球化的统一。这一逻辑的核心是，既要主动对接国际高标准经贸规则，降低跨境交易制度性成本，又要立

足本土实际进行制度创新，形成具有适应性与竞争力的制度体系，并推动本土创新规则向全球扩散。

全球标准本土化是制度型开放的基础环节，核心是将国际通行规则转化为本土可执行的制度安排。国际高标准经贸规则是全球市场主体最优实践标准，对接这些规则能减少制度摩擦，但绝非盲目照搬，需结合本土法律体系、发展阶段、产业结构进行适应性改造。

本土创新全球化是制度型开放的高阶形态，核心是将本土有效制度创

新推向全球，成为国际规则的重要组成部分，并注重在对接中深化改革、在创新中提升竞争力，坚持以我为主、为我所用。

在全球标准本土化方面，上海实现了国际规则有效落地。在外商投资领域，全面落实准入前国民待遇加负面清单管理，负面清单长度压缩至全国最短，建立外商投资企业投诉机制，成为全球外商投资首选地之一；在税收领域，推行征管数字化改革，实现发票电子化、出口退税“即申即享”，纳税时长

全球领先，同时推出数字经济企业适应性税收政策；在竞争政策领域，建立公平竞争审查制度，清理妨碍统一市场的政策文件，加强平台经济反垄断监管，营造接轨国际的公平竞争环境。

在本土创新全球化方面，上海通过试点先行、总结推广、国际对接的路径，推动本土制度创新走向全球。在数字贸易领域，自贸试验区数据出境负面清单制度，为全球数据跨境流动治理提供中国方案；在政务服务领域，“一网通办”“免申即享”模式，成为发展中国家提升政府服务效率的借鉴样本；在金融开放领域，跨境人民币结算、自由贸易账户等制度创新，推动人民币国际化进程，为全球金融治理改革贡献力量。

## 构建多元协同、系统集成、动态优化的治理体系

传统营商环境优化模式采用政府主导、部门推进的单一治理结构，通过行政力量打破体制机制障碍，在建设初期能快速见效。随着改革进入深水区，其局限性日益凸显。

从治理主体看，传统模式忽视企业、社会组织等多元主体作用，导致改革举措与企业实际需求脱节，出现“政府端菜”而非“企业点菜”的现象。

从治理结构看，部门分割导致营商环境优化呈现碎片化特征。企业开办、跨境贸易等事项涉及多个部门，虽单个部门效率提升，但因数据不共享、流程不衔接，整体办理时长难以压缩，多头检查、重复执法等问题增加企业制度性交易成本。

从治理内容看，传统模式聚焦行政审批、流程优化等表层问题，忽视产业生态、商业文明、社会氛围等深层次因素，将营商环境简化为政务服务便利化，难以实现系统性提升。

随着营商环境建设深入推进，传统模式已无法适应高质量发展需求，系统治理范式应运而生。其核心是将治理对象视为复杂系统，通过多元主体协同合作、制度与技术深度融合，实现治理效能最大化。将这一理论应用于营商环境建设，就是要打破单一主体、单一维度、单一层次的治理局限，构建多元协同、系统集成、动态优化的治理体系。

一是治理主体多元化，从单一主体走向多元共治。政府负责制度设计、政策供给与监管执法，通过“一网通办”“跨部门联合检查”提升治理效率；企业

作为主体，通过产业链协同、合规经营参与营商环境建设，借助政企沟通机制反映诉求；社会组织发挥桥梁纽带作用，商协会提供纠纷调解、行业自律服务，形成“政府监管、企业自律、社会监督”的协同格局，实现治理资源优化配置。

二是治理内容实现从单点突破到生态赋能的转变。政务服务聚焦流程优化，解决企业办事难问题；市场竞争聚焦公平权益，营造法治化市场环境；产业生态聚焦要素供给，构建创新发展支撑体系；社会共治聚焦文化浸润，营造尊商亲商氛围。由此，形成流程便利化、市场公平化、生态优质化、社会包容化的全方位体系，实现从管理到治理再到生态的能级跃升。

三是治理机制从部门分割转变为

协同高效。横向建立涉企诉求闭环处理、跨部门联合检查、数据共享机制；纵向强化“街镇吹哨、部门报到”，赋能基层打通政策落地的最终环节。技术层面依托大数据、人工智能构建数字政务、智慧监管等体系，提升治理精准性；文化层面倡导商业文明，弘扬企业家精神，营造有温度的营商环境。

进一步看，营商环境优化是技术创新、制度创新与文化创新深度融合的过程。其中，技术创新是支撑载体，制度创新是核心保障，文化创新是精神内核。下一步，可从四方面进一步深化改革：一是深化制度型开放，聚焦数字贸易、绿色金融等前沿领域，对接国际高标准经贸规则，打造全球规则对接的试验田与本土规则创新的策源地。

二是完善多元协同治理，拓宽政企沟通渠道，培育社会组织，加快数字政府建设，提升治理智能化水平。

三是强化产业生态赋能，聚焦重点产业链制定专项举措，优化要素供给，推动长三角营商环境跨区域协同，构建世界级产业集群支撑体系。

四是培育商业文明，完善信用体系，加强企业权益保护，提升城市国际化水平，以文化软实力增强营商环境竞争力。

世界银行研究显示，营商环境整体指标提升1%，可使投资率增长0.3%，GDP增长率提高0.36%。对于正在加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的上海来说，只有持续以制度创新与治理革新为动力，打造国际一流营商环境，才能为中国构建新发展格局、推进高水平对外开放提供支撑，为全球超大城市营商环境建设贡献中国智慧。

### 坚定的主战派

1936年2月，国民政府授予吴石国民军陆军少将军衔，吴石开始进入国民军高级将领行列。

吴石对于日本军情的关注，早在日本留学时期就已经开始。他在自传中写道：“利用余原有之日本书报杂志，及托留日士官生猎取各种有关材料，加以整理研究。”

作为日本陆军的高才生，吴石不是浪得虚名，研究军事情报详详细细，几乎达到无懈可击。为编写一部叫作《参二室蓝本》的系统报告，他与郑水如、吴鹤予、蔡重江、周季煜、王斐丞、万祖章等人在简陋的办公室里，坐了三年冷板凳。《参二室蓝本》实际上由《日本作战之判断》及与政治、经济、海空军总动员有关之材料十种编成。此书一出来，在国民党军高层没有多少人予以注意。1937年，迄八一三事变，日本侵略军一切兵力部署及攻击方向基本上如《参二室蓝本》所判断，敌人之兵力番号与编制基本相符。《参二室蓝本》一下子引起国民政府军事委员会重视，国民政府军事委员会参谋本部催促加班加印《参二室蓝本》，专送军事当局有关官员研读。一度被冷落的《参二室蓝本》在中华民族生死存亡的时刻发挥出特殊的作用！这一点，吴石与同事们也许起初没有想到，但终究他们的辛苦得到回馈。此时，吴石对这种成效已不感兴趣，他的目光注视着战事的下一步变化。

吴石对日本政府发动侵华战争的图谋早有预感。1936年春，日本政府即将发动全面侵华战争。一天，南京鼓楼



## 冷月无声 吴石传

郑立著

小学上演了一场中日小学生间的亲善联欢。日本小学生坐着8辆敞篷小轿车，穿着天蓝色海军制服，手里拿着鲜花到了学校，一起又唱又跳，高唱着中日友好亲善，吴石的儿子吴韶成参加了活动。第二天，有极强爱国心的女老师俞思聪给学生出了个地理题，专门画了一张地图，上面只画了铁路线，让学生带回家去猜地图指的是什么地方，猜不出就去问家长。回到家中，吴韶成左思右想仍毫无头绪，不得不寻求父亲的帮助。

平时，吴石是一个严肃的人，对子女讲话往往就是简单一两句。这次却十分耐心地比画着告诉孩子：“这是我们东三省地图，这条铁路是从哈尔滨到旅顺。1931年，日本鬼子发动九一八事变，占领了我们的东三省，杀死我们的无数同胞，现在变成了‘满洲国’。我们一定要打败日本，收复失去的疆土。”说话间，脸上露出刚毅而坚定的神情。多少年后，他的儿子吴韶成对此仍念念不忘。

在抗日战争全面爆发前夕，吴石是坚定支持对日作战的主战派。1937年卢沟桥事变发生后不久，吴石即在《军事

杂志》第106期上发表题为《从各方面论敌军不足惧》的长文，发出中国必胜、日本必败的声音。吴石在结语时雄辩指出：由国际、经济、政治、民众、武力各方面言之，日本对我，无制胜之理。“战事结局，日本必降低其国际地位，而丧失其历来掠夺之属地及一切不正常之利权，是以最后之胜利，定属于我中华民族。”这铿锵的声音反映出一代爱国军人的铁骨与底气。

当他看到中国军队节节失利，他的内心在流血。淞沪战争正酣，刚刚晋升为军令部第二厅副厅长的吴石从南京赴上海前线视察，一家人住大东旅馆（上海公共租界永安公司楼上）。有一天深夜，他从前线回到上海市内，与家人说起前线战况，十分感慨：我军将士奋不顾身，英勇杀敌。但日军炮火十分猛烈，造成我方巨大伤亡，尸骨堆积如山，场面壮烈。大家听了心里都很难过。

作为一个有骨气的中国人，吴石对投靠日军的汉奸或缺乏骨气的民族败类深恶痛绝。八一三刚刚打响，他的福建老乡、南京国民政府机要秘书黄浚给日本人报信，因此，一夜之间，长江日轮舰艇赶在沉船封江之前，全部逃出吴淞

口，竟未俘虏一艘！1940年3月30日，汪精卫在南京成立伪国民政府，并发表所谓宣言，汪为代理主席，招降重庆蒋介石政府。吴石在日本陆军的同班同籍同学萧其昌投靠汪伪政权，成为无耻的汉奸……对此，吴石在家里总是对这些民族败类骂不绝口，教育他的子女：“千万别学他们，败类！败类！”吴石的民族气节深深留在儿女们的记忆中。

在1936年、1937年中华民族抵御日本侵略者的重要时刻，吴石夙夜为公，呕心沥血，以其在情报工作上的重要贡献，得到国民政府及军事委员会的频频嘉奖。1936年11月，他被国民政府授予宝鼎勋章。1937年，他先后被军事委员会在全军空战嘉奖，被授予甲种二等干城奖章、四等云麾章。

1936年5月，吴石出任参谋本部第二厅第二处处长。至此，吴石经历参谋本部第二厅最重要的两个岗位，有了情报工作的完整履历。第二处主要负责除日本外国情报的收集与研判。该处也是人才荟萃，大部分职员毕业于国内外军事院校，精通多国语言。一批对于国际问题有专门研究的正式军官或国内名牌大学毕业的助理官集合于此，但凭吴石的名望和能力，完全带得动这支高素质的精英队伍。

二处做情报研判，常常让外国情报官员心服口服。吴石1937年8月晋升为军令部第二厅中将副厅长，他与他麾下的参谋们继续加强与美国、苏联等国情报交流，扩大情报研究战果。

吴石曾回忆过：“时苏联派来情报人员多人与余合作，见余服务精神振奋，均心悦诚服。其后张鼓峰、诺门罕两役迭起，彼等即撤取余所供资料，报告其本国，皆膺重赏，于是日以时计、水笔偿余。”

(十三)

连载

### 刊登内容

金银首饰 百货卖场 休闲旅游

儿童用品 食品餐饮 建材装潢

体育健美 超市促销 家具厨卫

家用电器 婚纱摄影 品牌人物

酒类饮品 医药保健 教育出版

电话：021-22898598