

武汉 社会科学

2022

(第4辑)

SOCIAL SCIENCES IN WUHAN

总第26辑

编委会主任/吴天勇

编委会委员/(按照姓氏笔画数排序)

付永祥 田祚雄 刘水平 刘海虹 刘江涛 朱哲学

吴天勇 吴昱南 李春洋 杜文才 汪涛 姚莲芳

袁超越 陶维兵 湛红好 董实忠 樊志宏

主 编/樊志宏

执行主编/田祚雄 顾晓焱

版武汉出版社

(鄂)新登字08号
图书在版编目(CIP)数据

武汉社会科学. 总第26辑 / 樊志宏主编. — 武汉: 武汉出版社, 2022.12
ISBN 978-7-5582-5650-9

I. ①武… II. ①樊… III. ①社会科学—文集 IV. ①C53

中国版本图书馆CIP数据核字(2022)第235680号

武汉社会科学·总第26辑

主 编: 樊志宏
责任编辑: 朱梦珍
封面设计: 闻 风
出 版: 武汉出版社
社 址: 武汉市江岸区兴业路136号 邮 编: 430014
电 话: (027) 85606403 85600625
<http://www.whcbs.com> E-mail: whcbszbs@163.com
印 刷: 武汉市机关文印中心 经 销: 新华书店
开 本: 889 mm×1194 mm 1/16
印 张: 10 字 数: 293 千字
版 次: 2022年12月第1版 2022年12月第1次印刷
定 价: 20.00元



关注阅读武汉
共享武汉阅读

版权所有·翻印必究
如有质量问题, 由本社负责调换。

学习贯彻二十大精神

- 1 扎实推进共同富裕 走好中国式现代化之路——“共同富裕与中国式现代化”理论研讨会发言摘编
在高质量发展中促进共同富裕/张军扩
走中国式现代化金融发展之路/何德旭
乡村振兴与中国式现代化道路的探索——基于百村千户的调查/张建华
共同富裕背景下相对贫困的动态识别与分解研究：中国的实证/邹 薇
现代化的理解、新现代化观和新文明形态特点/何万蓬
中国式现代化的三大挑战：一种内外关系视角的分析/胡宗山
规范财富积累机制，促进共同富裕/李 实
从“增长奇迹”到中国式现代化/张克中
中国上市企业的收入差距与企业创新/孔东民
- 9 “新发展格局”下武汉未来发展的战略空间与路径选择/周 阳 樊志宏 吴永保 罗 知
- 15 数字经济时代科创大走廊创新建设的挑战与建议——以光谷科创大走廊为例/陈 波
- 22 从气候适应型城市到气候安全城市的逻辑与路径创新——基于武汉的案例探讨/冯存万
甘李江

城市建设与规划

- 29 品质提升视角下老旧小区有机更新策略初探——以武汉市武胜里片区为例/胡 杰
- 35 大城市中心城区存量工业用地更新对策——以武汉市江岸区为例/徐 晶 程 逸
- 42 社区更新中责任规划师的制度探索及对武汉市的启示/郭 炎 王博然 祝 莹

改革创新

- 49 武汉市建立农村脱贫长效机制研究/袁超越
- 56 武汉优化营商环境的比较分析与对策建议/徐柳谔
- 64 助企纾困稳增长要突出政策靶向、精准施策/李河清 舒施妙 熊 鑫 刘 煥
- 69 中小微企业纾困政策实施成效、问题及建议——以武汉市新洲区的调研为样本/吴丽鑫

CONTENTS

武汉市社会科学院·武汉市社会科学界联合会

经济发展

- 75 2021 年武汉都市圈城市融合指数评估分析 / 李春洋 徐红平 罗 颖
84 武汉建设国家先进制造业基地路径研究——以集成电路制造为例 / 杨道州 成 升 华 健
91 武汉乡村振兴发展路径探索 / 朱哲学
99 武汉市农村新产业新业态用地情况典型案例调研报告 / 郭伟鹏 张古月 程 梦

历史文化

- 105 “大武汉”的历史渊源、丰富内涵和时代价值——“‘大武汉’的由来”专家座谈会发言综述 /
陶维兵 肖朝晖
110 武汉工业形象在文创产品中的设计表达策略 / 翁春萌 陈子阳
117 荆楚文化视域下武汉知识产权文化建设研究 / 李 蕾 肖 露 张 柳
124 提升武汉城市文化软实力研究 / 武汉市社会科学院课题组

政法党建

- 132 优化武汉法治化营商环境的思考 / 操玲霞 姚莲芳
139 武汉深化一流法治城市建设:历程、问题与对策 / 田祚雄
149 武汉市城区建筑外立面管理立法研究 / 牟 俊 李鸣凯 伊若辰 梁思成

投稿邮箱:whshkx@163.com

“大江学术”微信公众号:WHASS_1983



扎实推进共同富裕 走好中国式现代化之路

——“共同富裕与中国式现代化”理论研讨会发言摘编

编者按：党的二十大报告指出，中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求，也是中国式现代化的中国特色、本质要求，是全体人民的共同期盼。为深入学习宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神，2022年12月3日，由武汉市委宣传部主办，武汉市社会科学院、武汉市社会科学界联合会和华中科技大学经济学院共同承办的“共同富裕与中国式现代化”理论研讨会在武汉召开。来自北京、上海、浙江以及省内相关领域知名专家以线上线下方式，深入研讨“共同富裕与中国式现代化”理论与实践，形成以高质量发展促进共同富裕、走好中国式现代化之路的共识。现将与会专家发言整理摘编如下。

在高质量发展中促进共同富裕

张军扩 国务院发展中心原副主任、党组成员

现阶段要通过高质量发展促进共同富裕，既面临不少深层结构矛盾，也面临诸多短期增长问题，特别是近年来国际形势变化、新型冠状病毒感染疫情反复等因素对我国经济发展造成较大冲击，经济下行压力持续不减。在当前情况下推进高质量发展和共同富裕，需要长短结合、统筹兼顾、综合施策。

第一，着力优化发展环境，稳定企业预期，增强企业发展的信心。与当前经济增速的短期下滑相比，更值得我们关注的是企业效益下滑、预期不稳以及短期冲击可能对经济长期增长基础和后劲

的损害。因此，稳预期、强信心是十分重要与紧迫的。从短期来看，疫情仍然是影响市场主体预期和信心的最大的不确定因素，要根据疫情特点和形式的变化，及时优化和调整防控的措施，认真落实中央优化疫情防控的20条措施，尽可能地减轻疫情对经济社会发展的冲击。从长期来讲，优化发展环境，增强企业信心，需要推动优化营商环境工作进一步走深走实，尤其是要加强关注与企业发展密切相关的深层次问题，比如近年来企业反应比较强烈的隐形壁垒和不公平竞争问题、产权保护不力问题、多头执法重复执法问题、新官不理旧账承诺不兑现问题等。

第二，着力促进城乡区域协调发展，进一步缩小城乡区域发展差距。促进城乡区域协调发展既是推动高质量发展的内在要求，也是促进共同富

裕的重要途径。新形势下进一步促进城乡区域协调发展,首先需要更加重视全国统一市场建设,充分发挥市场的基础性作用。政府发挥作用的重点需要从直接的资源配置型转向市场增强型,更加充分有效地发挥市场机制在促进区域协同发展方面的重要作用。其次,还需要进一步加大对各类问题区域的支持力度。市场经济条件下,政府通过增强市场力量促进区域协调发展的最主要领域是,支持和帮助各类问题区域促进公平竞争。促进问题区域的发展不仅是提高发展公平性的内在需求,也是重振这些区域内在发展活力,提升效率、做大蛋糕的重要途径。

第三,着力促进城乡区域间基本公共服务的均等化。要从人的全面发展层面来认识共同富裕。包括基本医疗、基础教育、基本养老等在内的基本公共服务的均等化,既是提高低收入者福祉、促进人的全面发展的重要手段,也是促进公平竞争和高质量发展的重要途径。即使在区域发展平衡性较好的一些发达国家,区域发展水平的差距也是长期存在的,因此应该把追求基本公共服务均等化作为区域公平的兜底政策。目前我国基本公共服务支出责任大都是采取中央地方共担,并由省级及以下政府主要承担的模式。然而由于各地发展水平和财力水平存在较大差异,不仅导致基本公共服务实际支出水平的较大差异,而且为了保障基本的支出责任,往往造成不同区域企业实际交费水平的差异,从而使得发展水平较低的地区在招商引资和发展竞争中反而常常处于不利的地位。推进基本公共服务均等化,关键是要在支出责任和财力保障方面进一步统筹和优化。

走中国式现代化金融发展之路

何德旭 中国社会科学院财经战略研究院院长、
中国社会科学院大学商学院院长

无论是实行共同富裕还是建设现代化国家,

推进中国式现代化,都离不开金融的支持,需要发展中国式现代化金融。

第一,中国式现代化金融是中国式现代化的重要组成部分。金融是信贷经济的核心,是国家重要的核心竞争力。金融安全是国家安全的重要组成部分,金融制度是经济社会发展中重要的基础性制度,在党的二十大报告、十九大报告等均对现代金融体系建设提出了明确要求,这些都表明金融是现代化经济体系的核心。

中国式现代化金融的基本框架是通过专门的、先进的(现代的)、科学的体制、机制、制度、法律、技术等促进资金、资本和资产的流动。正是由于中国式现代化金融有现代先进技术支持,所以它在基本功能、基本要求、基本标志方面都和传统金融体系有较大差异。中国式现代化金融具有创新性、安全性、开放性、政治性等基本特征。

第二,注重服务实体经济,是中国式现代化金融的本质特征。中央历次重大会议反复强调金融要服务于经济社会发展。目前,我国已采取了多种举措引导金融机构加大对实体经济的支持,如建设发展普惠金融、科技金融、绿色金融,加大金融创新力度等。但制造业、中小企业、“三农”领域、绿色产业、科技创新等实体经济融资难融资贵问题依然突出。

还需继续坚持把发展经济的着力点放在实体经济,进一步推动金融高效服务实体经济。一是金融业、金融机构、金融市场要全面动员、共同发力,支持实体经济融资需求;二是要进一步强化中小微企业金融服务;三是要强化经济体制转型升级的金融支持,内外部环境较差导致经济转型升级阻力较大,需要进一步发挥金融对于制造业等实体经济转型支持的优势;四是支持基础设施和重大项目建设;五是要发挥数字金融优势来更好地为实体经济提供服务。比较金融业企业与实体经济企业收益率、利润总额等指标,发现金融业企业收益水平远高于实体经济企业收益水平,因此

今后还需要进行利益格局的根本性调整。

第三,注重深化改革是中国式现代化金融的体制特征。深化金融改革,建立“现代金融体制”的五大任务包括:建设现代中央银行制度、建设现代商业银行体系、建设现代资本市场体系、建设开放性现代金融体系和建设现代金融监管体系。同时,注重防控风险是中国式现代化金融的实践特征。包括商业银行资产质量风险、房地产金融风险、影子银行业务风险在内的诸多金融风险需要被高度关注。

如何防范金融风险?首先,要充分认识加强金融风险管理、维护金融安全是一个常态化的过程。其次,要统筹好金融发展和金融安全,在推动高质量发展中化解风险。最后,要管理金融风险,尤其是要关注局部性金融风险向系统性金融风险的转化。

乡村振兴与中国式现代化道路的探索

——基于百村千户的调查

张建华 华中科技大学经济学院院长

中国式现代化有一个非常重要的任务,那就是在一个超大规模社会实现共同富裕,而其中一个短板的地方就是农业农村的现代化。推进解决该短板的主要策略就是乡村振兴,其是实现共同富裕的必经之路。自2021年12月以来,课题团队利用寒暑假、由师生共同参与,组成一支庞大队伍进行了两轮大规模调研。

——从调研背景与意义看。课题团队重点关注乡村振兴战略的实施是如何在两个一百年目标转换的时候,围绕稳定农业基本盘,发挥“三农”压舱石的作用,切实确保农业稳产增产、农民稳步增收和农村稳定安宁,巩固脱贫攻坚成效,同乡村振兴之间的有机衔接。具体讲,一是如何守住乡村振兴的两条底线,即确保粮食和重要农产品的安

全问题,以及如何促进广大农民农业粮食生产的持续增收问题。二是如何以农产品加工业、休闲旅游、农村电商为重点,大力发展乡村产业,促进乡村发展。三是如何扎实推进乡村建设,建设美丽乡村。四是如何扎实推进乡村治理,加强“两个文明”一起抓,真正深化新阶段农村改革。

——从调查方法与概况看。寒假调研主要选择了覆盖东中西地区的湖北、湖南、河南、江苏和四川在内的5个省份,共涉及131个村庄、1400多个农户。在暑假的调研当中扩大至15个省(市、自治区),涉及130多个乡镇、156个村庄和3000多个农户。在第二轮调研当中,抽样范围更广泛、更具有代表性、覆盖面更广,其次还增加了农户问卷和村庄与乡镇的调研。调研问卷依据调研对象分为农户调查、村庄调研与乡镇调研三类,按照关注问题的不同设置针对性问题。并从乡镇分布、人口分布、乡镇层级产业结构以及不同地区乡镇产业结构对比分析等角度深入介绍了乡镇调研对象的总体情况。通过乡镇产业词云图发现,受访乡镇第一产业以种植水稻、小麦、玉米为主,第二产业以纺织茶叶、建材木材、蔬菜加工等为主,第三产业以旅游业、批发零售业为主。在乡镇企业的特色发展当中,政府作用、地理位置与气候等起到主导作用。

——从调研主要发现看。总体而言,农民收支与就业改善情况不错,特别是东北西部地区都得到不同程度的改善。经营状况方面,小农小规模经营仍为主体,农业的参与比例只有11%,农村土地流转状况不太好。农民生活方面,住房面积为人均43平方米,高于城镇的36平方米,包括农业环境建设、污水处理、道路建设、垃圾处理、村庄照明等均得到改善。在乡村产业兴旺专题,特色产业、农业生产和经营的现代化以及农村一二三产业融合的情况也有一定程度的改善,农业生产和经营现代化仍是短板。在技术进步和人才支撑专题,虽取得一定成效,但技术普及程度和地

区之间差异性还比较大,农民的健康状况仍不理想。在农村教育和农村创业方面,创新和创业政策有效性有待加强。在乡村基本公共服务方面仍需改善,农村金融调研等仍需改善。在乡村治理方面,党建工作与第一书记作用日益凸显。

共同富裕背景下相对贫困的动态识别与分解研究:中国的实证

邹薇 武汉大学经济与管理学院二级教授、
珞珈杰出学者

基于绝对贫困线与相对贫困线制定标准差异大,相对贫困无法直接进行跨国比较,以及绝对贫困能够被公共政策消除而相对贫困会长期存在等背景,该研究探讨了如何基于中国国情确定相对贫困线标准,并对绝对贫困和相对贫困进行量化分解,最终揭示脱贫攻坚政策在减贫上的具体成效和实现机制等问题。

——从问题的提出看。我国虽历史性地解决了绝对贫困问题,但通过对各类指标的测算发现还存在相对贫困问题。即我国还有大量的人口刚刚越过绝对贫困线,相对于整体收入分布仍属于相对贫困人口,易于转化为“新的贫困人口”。为此,必须采取动态识别的方法瞄准这些“新的贫困人口”,系统地研究中国城乡相对贫困的变化过程,通过量化分解贫困变化,揭示绝对贫困与相对贫困的变化背后的具体效应和机制,为下一步减少相对贫困提供经验借鉴。

通过梳理贫困线测算相关研究发现,现阶段关于贫困量化分解的不同方法均存在各自优缺点。为解决强相对贫困线度量关于经济增长或收缩引起的贫困变化有悖常理的问题,该研究进一步考虑了内生变化的贫困线对贫困测度及其变化的影响,把弱相对贫困线引入贫困变化分解框架中,将贫困变化分解为旧贫困识别、新贫困识别、

增长和再分配四种类型。

——从识别结果来看。我国从2010年到2018年相对贫困发生率呈现出先降后升的趋势,并在2012年达到低点。相对贫困深度和相对贫困强度变化基本一致,总体上是一种低位的波动。值得关注的是在2018年,相对贫困发生率、强度、深度上升都比较明显。对比新、旧贫困识别成分发现,由贫困线变化带来的贫困深度变化中,新贫困户贡献作用高于旧贫困户。进一步对城市和农村贫困线进行分解,发现农村贫困发生率、深度、强度都高于城市。其次,2018年城市贫困发生率和深度、强度都已经反超农村,这是值得人们关注的在未来解决相对贫困中需要注意的城乡之间差异与动态变化的趋向。分别对城市和农村识别成分的分解,发现增长成分显著降低了城市贫困发生率并减轻了城市贫困深度与强度,而再分配成分增加了城市贫困发生率并加深了城市贫困深度与强度,从目前的数据来看,识别成分增加了城市贫困。而农村的减贫主要来自增长成分,再分配成分是不利于农村减贫的。进而分别对城市和农村贫困进行新旧贫困分解,发现新旧贫困在城市里面差距有收窄的趋势,而在农村其差异跨越时间是扩大的。

——从研究结论来看。首先,相对贫困深度、贫困强度与贫困发生率的变化方向没有必然的关系。其次,相对贫困发生率变化中的识别成分只有新贫困识别成分,贫困深度和贫困强度变化中的识别成分既有新贫困识别成分,也有旧贫困识别成分。再次,分时期考察和全时期考察中,新旧贫困识别成分贡献度差异明显。最后,分城乡考察,城市相对贫困的动态变化过程中新贫困识别成分与旧贫困识别成分之差有收窄趋势,而农村相对贫困动态变化过程中新贫困识别成分与旧贫困识别成分之差有扩大趋势。

——从政策建议来看。第一,应使用多种指标对相对贫困进行动态监测,同时关注贫困发生

率、贫困深度、贫困强度三重指标;第二,区分持久性与暂时性的相对贫困人口,分类施策,采取差异化扶贫措施;第三,分城乡治理相对贫困,结合城市贫困、农村贫困各自不同的特征,制定相应的扶贫措施和政策;第四,推动解决相对贫困的措施精细化。

现代化的理解、新现代化观 和文明形态特点

何万蓬 上海前滩新兴产业研究院院长

百年未有之大变局是对我们相对有利的深刻变局。在全球生产力布局重构,资源要素大流动当中,我国对世界经济增长的贡献率稳定持续地在提升,到2021年达到了38.6%。这其中的原因就在于中国人第一次实实在在地把现代化的主动权抓到了自己的手里。

——如何理解现代化的科学内涵?任何经济体的现代化过程都是因地制宜、因时而起、因势利导、因势而兴的。尤其是对于中国而言,要推进现代化,需要一个稳定的矛,即为历史主动、战略自觉和务实行动,以共识牵引共同行动。同时,我们的现代化是利己、利他、利大家的共同发展,是包含五个开放(对内开放、对外开放、对未来开放、相互开放、持续开放)的现代化。其次,中国式现代化必将经历市场经济高级化这个路径。而市场逻辑并非资本逻辑的简单加总,中国的市场逻辑涵盖了所有的利益相关者,是为了人而治于人,而不是为了资本而治于资本市场。最后,中国式现代化需要有自己的、与时俱进的内涵和指标体系,要坚持正确的现代化观就要“软硬兼施”。

——如何认识新现代化观和文明形态的特点?中国式现代化有各国现代化的共同特征,相当程度缓解了国际社会对于中国剪刀差可能出现的焦虑。中国式现代化体现在四个方式上面,即

生产方式、生活方式、交易方式、治理方式。这四个方式各自纵向跃升,同时横向协同,最终系统性迭代以实现人类全面发展。中国式现代化是以实现人的全面发展、共同富裕为导向,打开大门搞建设,主动承担共同但有区别的责任,真正落实发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的理念。

——如何全面建设社会主义现代化国家?在战胜绝对贫困以后,要促使居民人均收入再上新台阶,提升中等收入群体的比重,需要稳中求进、循序渐进、持续推进,抓住老百姓最关心最直接最现实的利益问题,尽力而为、量力而行。全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。要全面推进乡村振兴,重中之重就是要畅通城乡之间的要素流动。要推动乡村振兴,重在留住“一头一尾”。“头”是产业,没有现代产业的导入和振兴,仅仅停留在传统的小农业态、小农形态、小农心态,乡村振兴那将是无源之水无本之木,同时也不能机械地将水泥丛林搬到乡村中去。“尾”是组织,传统三农相对“弱质”的原因在于其组织化能力不够高,需要对资本、人才、基础设施、公共服务、基本经营制度等进行现代化组织。如上海郊区集体资产盈利之所以不理想,就在于新型农村集体经济、新型农业经营主体、新兴社会化服务如何形成合力的问题没有解决好。同时,要更加充分保障农民的财产权益就需要进行农村土地制度的深化改革。

中国式现代化的三大挑战： 一种内外关系视角的分析

胡宗山 华中师范大学政治与国际关系学院院长

——党的十九大和二十大报告对国际形势判断的表述有所不同。十九大报告中指出,当前国内外形势正在发生深刻复杂变化,我国发展仍处于重

要的战略机遇期,前景十分光明,挑战也十分严峻,世界正处于大发展大变革大调整时期,和平与发展仍然是时代主题。而在二十大报告中则指出,世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开,一方面,和平、发展、合作、共赢的历史潮流不可阻挡,人心所向、大势所趋决定了人类前途终归光明;另一方面,恃强凌弱、巧取豪夺、零和博弈等霸权、霸道、霸凌行径危害深重,而和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重,使得人类社会面临前所未有的挑战。二十大报告中这些表述的变化可以说明当前的国际形势非常严峻,可以看出党和国家对安全问题的重视程度在不断增强。

——实现中国式现代化的三大挑战:治理、发展和安全。分别对应着“二黄陷阱”“中等收入陷阱”以及“修昔底德陷阱”等三大陷阱。其中“二黄陷阱”指的是黄宗曦定律和黄炎培之问;“中等收入陷阱”指的是拉美陷阱,即发展遭遇瓶颈、经济增长乏力、低增长甚至无增长、部分国家甚至陷入滞胀局面,贫富差距、地区差距、行业差距加大,社会矛盾加剧、社会不稳定、容易陷入社会危机和动荡局面等;“修昔底德陷阱”则表明一个新崛起的大国必然要挑战现存大国,而现存大国也必然来回应这种威胁,这样爆发战争的风险增大甚至不可避免。历史现象不一定会在当代中国重现,但仍然有一定现实警示作用,中国崛起必须实现范式超越,通过民主政治与自我革命跨越“二黄陷阱”,通过市场经济、改革开放和科技创新跨越“中等收入陷阱”,通过和平外交与权力平衡跨越“修昔底德陷阱”。

——以内为主、内外统筹(单向—双向对进模式)处理中国式现代化挑战的展望。要形成包括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;统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局两个大局;统筹国际国内两种资源,依托我国超大规模市场优势,以国内

大循环吸引全球资源要素;增强国内国际两个市场、两种资源联动效应;统筹发展与安全两件大事,以新安全格局保障新发展格局,实现发展安全与安全发展;以总体安全为目标,以维护安全为基础,以塑造安全为创新,以统筹安全为路径的新安全格局。

规范财富积累机制,促进共同富裕

李实 浙江大学共享与发展研究院院长

北京师范大学中国收入分配研究院院长

——准确理解共同富裕的基本内涵。共同富裕指的是富裕和共享的概念,而富裕包括收入、财产和公共服务三个方面,具体可以用“三高”和“三小”概况,即收入水平高和收入差距小、财产积累水平高和财产差距小、公共服务水平高和公共服务差距小等。共同富裕是全体人民的富裕,不是平均主义的富裕。

——准确把握我国居民财产积累的主要特点。具体表现为七个方面:第一,城乡居民财产快速增长;第二,城乡居民财产结构有很大变化,其中房产价值占比大幅上升;第三,居民财产分配差距急剧扩大;第四,居民财产分配差距急剧扩大主要表现为高净值人群财富快速增加;第五,居民财产分配的城乡差距进一步扩大;第六,居民财产分配的城乡差距扩大主要来自住房价格上涨;第七,居民财产分配与收入分配的关联性提高等。

——规范财富积累机制的政策建议。第一,深化收入分配制度改革,建立收入分配基础性制度和体系,不断缩小收入差距。第二,稳定房价,缩小财产差距。大城市和中小城市房价上涨不一致,稳定房价可以起到非常好的缩小财产差距的效果。第三,征收财产税、房产税、遗产税,调节财产分配。第四,消除资本市场垄断,要素报酬合理分配。第五,农村土地制度改革,让农民获得更多财产。第六,加

大反腐力度,遏止财富的不当来源。

从“增长奇迹”到中国式现代化

张克中 中南财经政法大学财政税务学院院长

——准确认识中国增长奇迹的时代背景。中国作为世界最大的经济体之一,中国奇迹毫无疑问惊艳世界。中国在长期保持高速增长的过程中有三个市场化改革阶段:第一就是农村的家庭联产承包责任制,第二是20世纪90年代邓小平南方谈话后的社会主义市场经济改革,第三就是中国加入世界贸易组织进入全球市场。这三次改革一个很重要的特点就是中国从计划经济向市场经济转变,从封闭走向开放。尤其是第三次市场机制改革,中国基于国际市场把中国的人力资源以及制度各方面的优势充分发挥,推动中国高速增长。

——准确把握中国40年来的发展经验。第一,中国享受到了从计划经济向市场经济转变的制度红利;第二,中国式分权激发了地方政府“为增长而竞争”,发挥了人口红利;第三,中国享受了从封闭经济向开放经济过渡的全球红利。中国从计划经济向市场经济转变的过程中,政府不断地放权,不断地让市场机制发挥作用,调动个体的积极性,推动了中国经济高速增长。充分发挥市场作为配置资源的决定性因素是支撑我们经济未来长期发展的重要因素之一,也是推进共同富裕和实现中国式现代化的关键。

——准确识别中国式现代化的目标与挑战。推进中国式现代化要把握一个目标、协调二大关系、跨越三大陷阱、应对四大挑战。其中把握“一个目标”指的是中国式现代化目标,要准确把握其科学内涵、本质要求、实现路径。协调“二大关系”指的是政府与市场,即协调有效市场与有为政府的关系;中国与世界,即国际关系中的新自由主义与新现实主义的关系。跨越“三大陷阱”指的是“中等收入陷阱”“周期率陷阱”“修昔底德陷阱”。

应对“四大挑战”指的是老龄化、债务赤字、增长引擎以及不确定性。

认可历史学家汤恩比的观点,他认为中国有可能自觉地把西方更灵活、也更激烈的活力与自身保守的稳定的传统文化熔为一炉——中国给全世界提供的礼物是现代西方的活力和传统中国的稳定二者恰当的结合体。

中国上市企业的收入差距 与企业创新

孔东民 华中科技大学经济学院副院长

薪酬治理是初次分配中的关键环节,在推进共同富裕中扮演着极为重要的角色。贯彻新发展理念,构建新发展格局,推动高质量发展,对做好企业工资收入分配工作、助力共同富裕提出了新的更高的要求。

基于共同富裕的背景,利用上市公司的微观现实证据,发现薪酬治理与薪酬差距对企业创新和企业生产效率有着明显影响,进而发现创新活动需要管理层制定合适的研发决策,投入足够的研发资金,以及底层员工的积极合作。理性的企业会调整激励制度以改变创新,对企业薪酬差距提出改进方案,能为企业行为和企业价值等提供有经验证据支持的可行性建议。

——薪酬治理是初次分配中的关键环节,在推进共同富裕中扮演着极为重要的角色。贯彻新发展理念,构建新发展格局,推动经济社会高质量发展与可持续发展,对做好企业工资收入分配工作、助力共同富裕提出了新的更高的要求。研究薪酬差距的社会经济意义对推进共同富裕,具有重要意义。

——研究企业创新具有重要现实意义和理论意义。科技创新是高质量发展的核心驱动力,研究企业创新行为对加快实现高水平科技自立自

强,以国家战略需求为导向,集聚力量进行原创性引领性科技攻关,坚决打赢关键核心技术攻坚战有着重要现实意义。同时,也会对如何提升企业的竞争优势,探究国家经济增长的重要动力有一定的理论启示作用。管理层和员工都是企业价值的创造者,在企业创新中承担了不同的责任,以往研究也表明管理层和员工都对企业创新造成了影响。将管理层激励和员工激励结合起来,才能更全面地考察薪酬制度的激励效果。

——实证研究的发现、结论与对策建议。第一,薪酬差距能提高创新数量,说明锦标赛理论在创新活动中占主导地位。第二,管理层薪酬溢价是企业薪酬差距推动企业创新的主导因素,能缓

解代理冲突,提高创新质量和创新数量。第三,员工薪酬溢价会导致创新数量降低,并且这种负面影响在低人力资本企业以及非国有企业更加显著。即创新活动需要管理层制定合适的研发决策,投入足够的研发资金,以及底层员工的积极合作。根据实证结果提出相应政策建议:第一,理性的企业会调整激励制度以改变创新。第二,企业调整内部薪酬制度可能存在一定的时滞甚至偏差,因此,对企业薪酬差距提出改进方案,能为企业行为和企业价值等提供有经验证据支持的可行性建议。

(责任编辑:田祚雄)

“新发展格局”下武汉未来发展的 战略空间与路径选择

周 阳 樊志宏 吴永保 罗 知

摘 要:构建新发展格局不仅是统筹“两个大局”、修复经济均衡的应对之策,也是实现更高质量发展、由经济大国迈向经济强国的长远之策。武汉要在湖北建设全国构建新发展格局先行区中当好先锋、打好头阵,必须围绕形成“新发展格局”的需要,依托自身禀赋优势,重点强化六个方面的功能或使命,并以此为战略基点统筹谋划未来发展的战略空间与战略路径。

关键词:新发展格局;武汉;战略空间;路径选择

我国已进入高质量发展阶段,世界百年未有之大变局对中华民族伟大复兴战略全局产生了重大影响。为统筹两个大局,以习近平同志为核心的党中央审时度势作出了“加快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”重大决策。党的二十大报告再次强调“加快构建新发展格局,着力推动高质量发展”,“增强国内大循环内生动力和可靠性,提升国际循环质量和水平”。湖北省第十二次党代会吹响了“建设先行区、奋进新征程”号角,即立足新发展阶段,完整准确全面贯彻新发展理念,努力建设全国构建新发展格局先行区,加快“建成支点、走在前列、谱写新篇”,奋进全面建设社会主义现代化国家新征程。武汉须围绕服务湖北建设全国构建新发展格局先行区的需要,依托自身禀赋优势,统筹谋划、努力打造引领带动武汉都市圈未来发展的枢纽功能、战略空间与路径选择,当好先锋、打好头阵。

一、准确把握“新发展格局”的本质与内涵

习近平总书记在十九大报告中明确指出,“中华民族伟大复兴,绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的”。事实证明,这一判断十分准确。当前,世界经济陷入衰退、全球化出现逆流、世界市场加速割裂、全球产业链供应链收缩重构,世界百年未有之大变局对中华民族伟大复兴战略全局产生重大影响。种种乱象时刻提醒我们,未来一段时间不确定性不稳定性将更加突出,要实现全面建设社会主义现代化国家的第二个百年奋斗目标必须付出更为艰巨、更为艰苦的努力。

“双循环”不是新理论,但实现“新发展格局”却是当前形势下修复经济均衡的应对之策。20世纪80年代后期中国学者提出“国际大循环”理论,

目的是要加快改革开放步伐,不断融入全球产业分工,形成利用国际国内两个市场、两种资源的“国际国内两个大循环”。突出表现为一些沿海城市“两头在外”“大进大出”的外向型经济发展如火如荼。如果称这种发展模式是以国际大循环为主带动国内大循环的“双循环旧格局”,那么与之相对应的便是“双循环新格局”——即要形成以国内大循环为主体、以满足国内需求为主要目的,带动国际大循环的新发展模式,其中内循环要占据主导地位,外循环退居从属地位。

改革开放初期,中国经济仍然弱小,强调外需、外资、外贸,强调通过对外开放激活对内改革,在“双循环”中国际大循环必然占据主导地位。然而,今时不同往日,中国已经成为世界工厂、贸易强国、全球第二大经济体,大进大出的外向型发展模式越来越难以为继,世界大变局不断冲击瓦解着“双循环旧格局”,在“双循环”“天平”中国际大循环的分量和作用日益弱化,国内大循环的分量和作用持续增长。这种不平衡的矛盾与冲突倒逼我国加快调整发展模式,形成新发展格局。

“新发展格局”不仅是统筹“两个大局”的应对之策,而且是解决国内长期积累的发展问题、确保产业安全可控、实现更高质量发展、由经济大国迈向经济强国的长远之策。中国经济从来都是内循环与外循环同时运行、互相渗透的,与世界经济孤立割裂或完全依赖国际经济都不符合经济发展规律。不同时期之所以采取不同战略,皆为因时因势利导而已。改革开放前几十年取得的巨大成就,主要归因于国际大循环理论与外向型发展模式十分契合当时的全球化发展形势。当下,面对世界大变局,固守传统发展模式路径而拒绝调整必然难以为继。从这个角度上而言,新发展格局的重点不是“内外”、而是“循环”,甚至更进一步来说,关键也非原发展格局下“产品的循环”,而在于新发展格局下“产业价值链中高端环节的循环、高端要素的循环”。

“以国内大循环为主体”,绝不是排斥国际大循环,构建两个独立的循环体系,而是要以畅通国民经济循环、解决国内发展问题为首要出发点和落脚点,实现更高质量的发展。“国内国际双循环相互促进”,绝不是固守旧的外向型发展模式,也非简单的出口转内销,而是要积极探索“以我为主、安全可控”的新发展模式,通过更大力度的向内发力、自主创新和开放合作,促进经济发展的各种要素,特别是人才、知识、技术、数据、高端资本等要素,在国内外充分自由流动,提高关键技术和重要产业链的可替代性,防止核心技术领域出现“卡脖子”问题,培育新形势下参与国际合作和竞争新优势,由经济大国迈向经济强国。

二、深刻认识“新发展格局”对武汉未来发展提出的新要求与新使命

中心城市及其周边都市区,往往具有超大城市规模,并因其人口及产业经济规模效应巨大、区域乃至全球性枢纽功能突出、社会利益多元复杂等因素,而不同于一般的特大或大城市,往往要承担着更多更重的国家改革发展任务,承担着代表或引领国家参与全球竞争的独有功能使命。这些突出表现在科技及产业创新、产业价值链控制环节、交通商贸物流、文化交流交流等枢纽功能方面。作为长江中游地区唯一的国家中心城市,武汉必须跟上中心城市新一轮升级发展步伐,围绕形成“新发展格局”的需要,依托自身禀赋优势,不断提升传统枢纽功能,加快构建新枢纽功能,承担新功能使命,探索新发展路径。具体来说,重点强化六个方面的功能或使命。

(一)增强带动区域协调发展的枢纽功能

以中心城市尤其是超大城市为核心的都市区、城市群,已经成为带动区域发展和提升国际竞

争力的主体形态。目前,我国东南西北的四大城市群——京津冀、粤港澳大湾区、长三角、成渝双城经济圈均已成为国家战略。在深圳特区建立40周年时,党中央大力支持深圳实施建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点,推进更高起点、更高层次、更高目标的改革开放,创建社会主义现代化强国的城市范例。2021年,《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》发布,要打造带动全国高质量发展的重要增长极和新的动力源。对于深圳、重庆、成都而言,新的国家战略为其加快融入“新发展格局”赋予了重要使命。

要解决中国经济发展面临的区域性结构失衡问题,中部地区需要尽快崛起。武汉是中部崛起的战略支点,是长江经济带高质量发展的三大核心城市之一,是中部地区的超大城市,必须充分发挥得中独厚的区位优势,增强促进区域协调发展的枢纽功能,承担引领带动长江中游一体化和高质量发展的重任,辐射带动长江中游城市群成为我国新增长极,与四大城市群共同构建国家城市“钻石”主干支撑体系。

(二)增强畅通经济循环的枢纽功能

“新发展格局”要求实现由高速增长阶段向高质量发展阶段转变,由中等收入社会向高收入社会升级,解决好人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的社会主要矛盾。因此,畅通经济循环各环节,做好供给侧结构性改革,实现发展方式的转变,是重中之重。

畅通经济循环的核心是,通过深化改革打通生产、分配、流通、消费各个环节的瓶颈。尤其是在分配和消费环节,通过完善收入分配制度改革、提高中等收入群体比重、控制高房价,缓解教育、医疗、养老等难题,有效解决消费不足、其他支出对消费的“挤出效应”等问题。

转变发展方式的核心是,从主要依靠投资驱

动转向创新驱动,即由主要依靠资本、土地、低素质劳动等要素投入,转变为主要依靠知识、技术、数据、高素质劳动等要素投入来支撑发展;从更多注重产业价值链现有优势领域环节的规模扩张,向更多注重产业价值链两端拓展延伸转变;从更多围绕制造业产业链、物流供应链等,转向更多围绕人力资本、知识技术创造、数据聚合等进行社会经济资源配置和活动组织;从更多注重城市空间的外延扩张,向城市现有空间的内涵提升转变。

这些转变意味着,中心城市的核心枢纽功能将发生根本性改变。今后决定一线城市地位的,将不再是房价等基础性要素的供给等级,而可能是高端人才、知识、技术、数据及资本等要素的集聚等级。那些支撑传统发展模式和路径的枢纽,如区域综合交通枢纽、物流枢纽等,将逐步失去其决定性地位;一些能够支撑引领高质量发展模式和路径的新枢纽,如高素质劳动集聚枢纽、知识创造枢纽、技术创新枢纽、信息数据枢纽等,将日益发挥决定性作用。

(三)增强对内统一、对外开放的商品和要素市场枢纽功能

当前,国内市场上仍然存在着各种显性或隐性的商品、要素流通障碍,全社会流通成本较高,国际高端要素资源进入国内更为困难,严重制约了市场决定性作用的发挥。“新发展格局”要求加快建立让市场发挥决定性作用、更好发挥政府作用的全国统一商品市场和要素市场,推进更高水平的对外开放,形成全球优质高端要素资源更便捷、更灵活融入国内循环的市场开放体系,实现内外循环相互促进。在中央支持深圳实施综合改革试点的授权事项清单中,重点也集中在人才、知识、技术、数据、高端资本等要素市场更大力度的改革开放上。

武汉综合交通与商贸流通功能持续升级发展,科教等创新要素资源富集,承担的国家改革开

放任务多重叠加,在推动形成全国统一大市场、高效流通体系、对外开放新高地上应发挥重要战略节点作用,承担重要枢纽功能。

一方面,在要素及服务贸易方面积极探索专业人才、金融资本、技术与数据等要素国际流动新路径,构建国际高端要素枢纽,支撑国内大循环高质量发展。其中,一个关键是要努力打造国际高端人才教育培养、集聚发展的重要基地,通过建设国际性教育创新基地、国际医疗中心、国际性文化体育休闲基地,营造适合国际性人才学习、居住、创新、创业、旅游的高品质生活环境、生态环境和服务环境,打造成为吸引国际性人才的重要基地。

另一方面,在商品贸易方面加快推进跨境电商等新贸易方式创新发展,着力构建更高效率的全球商品贸易流通枢纽,促进信息时代全球商品贸易新体系加快形成。加快构建更高水平对外开放的枢纽功能,做大商品和要素流动型开放规模,并加快走向制度型开放,推进规则、规制、管理、标准与国际高标准制度相衔接。

(四)建立现代高端产业和自主可控产业链的重要使命

从产业端和供给端来看,“新发展格局”要求顺应新一代产业革命和科技革命的发展趋势,加快建立现代高端产业和自主可控的产业链。一是大力发展战略性新兴产业,充分补短板,提高产业链供应链的稳定性。二是实现由全球产业价值链的中低端向中高端的升级,逐步形成全球产业创新发展的引领能力和价值创造的控制能力。三是提高商品和服务供给质量,促进产业转型升级,满足不断扩大和升级的内需。

武汉产业实力雄厚,科教资源富集,是全国重要的工业重镇、科教基地、国家自主创新示范区和全面改革创新实验区。这些优势决定了我们必须主动承担起加快建立现代高端产业和自主可控产业链的重要使命,建设全国重要的战略性新兴产业育成地、未来产业策源地,打造信息技术、生命

健康、智能制造等世界级先进制造业集群,形成现代化产业体系。另外,加快发展数字经济,在需求侧创造新的消费场景,在供给侧提供数字驱动的商品与服务,通过5G、物联网、区块链、元宇宙等新技术对传统产业、基础设施、政府服务和居民生活进行数字化升级,构建完整产业链条。

(五)扩大内需、提增有效投资与消费的重要使命

内需是支撑中国经济平稳可持续发展的动力源。多年前我国就一直强调“立足扩大国内需求推动发展,把扩大国内需求特别是消费需求作为基本立足点,促使经济增长由主要依靠投资和出口拉动向消费与投资、内需与外需协调拉动转变”。“新发展格局”要求更多依托国内需求,提增有效投资与消费。一是加大以城镇老旧小区改造、公共设施老旧改造等为代表的城市更新投资。二是加快部署建设支撑未来高质量发展的“新基建”工程,以“新城建”对接“新基建”,提升城建现代化水平和运行效率,释放城市发展潜能,发挥“新城建”撬内需、稳增长、育动能的抓手功能,为更好地应用新技术、融合新智造、拉动新服务、提升新消费、集聚新产业、催生新业态,建立坚实的城建基石。三是加快开放服务业领域市场,打破服务型消费供给短缺状况,适应信息、教育、养老、健康、文化、旅游等服务型消费需求的快速增长。四是聚焦优质消费资源,建设新型消费商圈,推动消费融合创新,打造消费时尚风向标,建设国际消费中心城市。五是以长江文明及本土特色文化为支撑,讲好长江故事、荆楚故事、武汉故事,构造城市独特魅力、吸引力和美誉度,吸引国内、国际消费者进行体验式旅游消费活动,努力建设国际性旅游目的地。

(六)推进超大城市治理创新的重要使命

对于超大城市而言,形成“新发展格局”,需要

加快推动城市治理体系和治理能力现代化,努力走出一条符合超大城市特点和规律的治理新路子。一是以十九届四中全会和习近平总书记讲话精神为指导,加大改革创新,在制度设计和改革突破上着力探索超大城市现代化治理路径,为国家治理体系和治理能力现代化改革提供典型城市样本。二是立足于超大城市特点,在丰富完善提高国家中心城市和国际化大都市功能上,树立全周期管理意识,加大城市现代化治理设计。三是在城市治理科学化、精细化、智能化、高效化方面做足文章,设计包含风险防控应急处置和事先预警的治理体系。四是坚持人民城市的人本价值,在社会治理创新尤其是开创共建共治共享的社区治理新局面上,多做补短板强功能的设计,探索调动多元利益主体积极性的新路径。

三、统筹谋划武汉未来发展的战略空间与战略路径

基于“新发展格局”的本质与内涵,及其对武汉未来发展提出的新要求与新使命,武汉要抢抓机遇、迎接挑战,聚焦国家有需要、武汉有优势的领域,统筹谋划未来发展的战略空间与战略路径。

(一) 战略空间

在全国“两横三纵”城市化战略格局中,长江经济带横轴和京哈京广通道纵轴是“新发展格局”的主要支撑带,而武汉处于两者的交汇中心。以武汉大都市区、长株潭大都市区、昌抚大都市区为核心的长江中游城市群,东承“长三角”,南连“大湾区”,北接“京津冀”,西启“成渝”,是我国承东启西、连南接北的纽带和桥梁,对于促进区域均衡发展、筑牢长江生态安全屏障、提供新型城镇化发展的中部典型样本等方面具有重大意义。从全国主体功能区规划、长江经济带发展规划等来看,下一步武汉的地域空间拓展有东、西、南三条发展轴

线,以及相应的三大战略腹地。

一是东向轴线,沿长江向东发展,近期以“武鄂黄黄”等国家层面重点开发区域为直接腹地,远期向江西九江和安徽安庆等周边间接腹地辐射拓展。

二是西向轴线,沿汉江生态经济带向西发展,近期以孝感、仙潜天等国家层面重点开发区域为直接腹地,远期向省内襄阳都市圈、宜荆荆都市圈和河南信阳、南阳等周边间接腹地辐射拓展。

三是南向轴线,沿京广线产业带向南发展,近期以咸宁国家层面重点开发区域为直接腹地,远期向湖南岳阳等周边间接腹地辐射拓展。

中短期来看,南向轴线受幕阜山、洞庭湖、长江等地理生态因素的影响较大,重点开发的潜力有限;西向轴线与江汉平原粮食生产优势区、南水北调中线工程水源地临近,限制开发区域较多;只有以“武鄂黄黄”为重点的武汉都市圈东向轴线具备承担大规模发展任务的战略纵深,也契合沿长江经济带发展和长江中游城市群一体化发展的基本方向,是武汉未来发展的主要战略空间。

(二) 战略路径

在形成国内大循环主体方面,加快探索三条主要战略路径,引领发展方向。一是领跑路径,抢占全球新产业、新技术、新产品的发展制高点,努力实现从“跟跑者”到“并行者”“领跑者”的升维发展。二是替代路径,集中力量解决“卡脖子”等薄弱环节,强化质量变革和技术升级,增强向产业链中高端升级的产业发展制高点。三是效率路径,以数字化引领促进制度改革创新,拓展向更高市场配置和治理效率升级的制度创新制高点。

在国内国际双循环相互促进方面,聚焦三大主战场,加快探索三条主路径。一是在高端要素资源集聚主战场,积极探索知识、技术创新路径。在培育发展集聚新型学术机构、新型研发机构方面实现跨越发展,提升集聚全球人才、知识、技术、

资本等高端要素集聚能力,增强新学科人才、新知识、新技术、新基础设施有效供给能力,为参与乃至领跑新产业革命夯实要素支撑基础。二是在新贸易方式主战场,积极探索业态、模式创新路径。大力发展跨境电商、市场采购贸易、外贸综合服务、离岸贸易、融资租赁、平行进口等多种新贸易业态和模式,重塑“货到汉口活”“买全球、卖全球”商业文明高地。三是在文旅消费主战场,积极探索文化引领新路径。传承弘扬长江文明、荆楚文化的精神特质、“敢为人先、追求卓越”的城市精神,激发文旅消费和创新创业等方面蕴藏的巨大发展潜力。

参考文献:

- [1]程万泉.走国际大循环的发展道路——我国经济发展的一种新思路[J].瞭望周刊,1987(48):28-29.
- [2]董志勇,李成明.国内国际双循环新发展格局:历史溯源、逻辑阐释与政策导向[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2020,24(5):47-55.
- [3]钱学锋,裴婷国.国内国际双循环新发展格局:理论逻辑与内生动力[J].重庆大学学报(社会科学版),2020,27(1):14-26.

[4]马建堂,赵昌文.更加自觉地用新发展格局理论指导新发展阶段经济工作[J].管理世界,2020,36(11):1-6,231.

[5]刘鹤.加快构建以国内大循环为主、国内国际双循环相互促进的新发展格局[N].人民日报,2020-11-25(6).

(作者简介:周阳,经济学博士,武汉市社会科学院马克思主义研究所副所长、副研究员,研究方向为城市和区域经济等;

樊志宏,经济学博士,武汉市社会科学院党组书记、院长,武汉市人民政府咨询委委员,研究方向为城市战略规划;

吴永保,武汉市社会主义学院二级巡视员、二级研究员,湖北省人民政府咨询委委员,研究方向为区域发展与城市经济、产业经济等;

罗知,教育部青年长江学者,武汉大学经管学院副院长、教授,武汉大学中国新民营经济研究中心主任,武汉大学经济发展研究中心副主任,研究方向为发展经济学、产业经济学。)

(责任编辑:姚莲芳)

数字经济时代科创大走廊 创新建设的挑战与建议

——以光谷科创大走廊为例^①

陈 波

摘 要:本文通过对光谷科创大走廊建设进行相关思考,分析了在数字经济时代光谷科创大走廊建设面临的问题与挑战,如基础研究薄弱、创新效率不足、辐射能力有限等,梳理了美国硅谷等国际著名的科创走廊的成功建设经验,在此基础上,提出了在硬件(多式联运、产业链协作等)和软件(配套服务与制度保障及人才政策等)建设方面的应对建议。发展建议期望通过科创走廊及科学城的布局建设与发展,能够形成枢纽支撑以上三个有机聚合成一體,推动形成新领域、新赛道的新动能、新优势。

关键词:数字经济;科创走廊;产业链

党的二十大报告指出,必须坚持科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力,深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略,开辟发展新领域、新赛道,不断塑造发展新动能、新优势。“三个第一”的重要论述是我国在经济转型升级,同时面临国外激烈竞争的发展格局下全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑。

在我国经济科技发展的具体实践中,数字经济发展势头强劲,数字经济规模连续多年稳居世界第二,从2012年的11万亿元增长到2021年的45.5万亿元,占GDP比重由21.6%提升到

39.8%。数字经济的蓬勃发展已成为中国乃至世界经济增长的新引擎,正在成为重组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量。数字经济的快速发展,引入数据这一新的生产要素,增强多主体间的协同合作,推动要素间的关联和重组,促使创新生态系统的行为逻辑发生变化(Beltagui et al., 2020)。因此,以数据为关键要素推进数字产业化和产业数字化,亟须打造数字经济和数字化转型的应用、产业和创新生态。

科技创新走廊是区域协同创新的重要形式,是相关城市通过集聚创新要素、改革制度供给而打造形成的科技创新要素高度集聚、高端人才资

^① 本文作者感谢华中科技大学博士生杜方鑫与赵巧巧的协助,感谢海南省自然科学基金(编号:722MS045)的资助!

源汇集、新兴产业群集、能够对创新发展发挥支撑作用的重点发展区块,一般呈“廊状”或“廊带”布局,因此被称为“科创走廊”(李靖华等,2021)。作为区域创新网络的一种空间组织形式,科创走廊正在成为引领世界科技创新的策源地和区域高质量发展的新引擎(毛艳华,2022)。

随着数字经济时代的来临,区域科创走廊内的创新主体、创新要素、创新环境之间的协同发展关系发生变化(陈波,2021),科创走廊的创新建设无疑遇到了新的挑战。数字经济的深入发展,使得区域科创走廊的创新范式发生深刻变化,制度创新、生态型创新的需求日益凸显(中国科技发展战略研究小组、中国科学院大学中国创新创业管理研究中心,2021)。研究如何构建具有高培育能力和演化能力的创新生态体系,探索创新资源配置、支撑区域协调发展的路径成为当前创新发展的重大课题之一。本文就是在此背景下,以我国著名的内陆科创走廊——光谷科创大走廊的创新建设为研究对象,研究其当前面临的主要发展问题,并提出建议,为我国科创大走廊的整体创新建设研究提供参考。

一、光谷科创大走廊建设的基本情况

(一)光谷科创大走廊建设的规划情况

根据《光谷科技创新大走廊发展战略规划(2021—2035年)》,光谷科技创新大走廊以武汉市东湖高新区为核心承载区,联动武汉市武昌区、洪山区、江夏区,辐射带动鄂州市、黄石市、黄冈市、咸宁市(简称“武鄂黄黄咸”)。其中,包含武汉东湖高新区、黄石大冶湖高新区、黄冈高新区、咸宁高新区4家国家高新区,葛店经开区、黄石经开区2家国家级经开区。按照“整体统筹、区域聚焦、错位布局、协作联动”思路,构建以东湖科学城为创新极核,以光谷科技创新大走廊为创新发展联动

轴,打造三条创新产业带,串联若干特色发展组团的“一核一轴三带多组团”空间布局。

(二)光谷科创大走廊建设面临的主要挑战

光谷科创大走廊的规划与建设,是湖北经济发展创新引领的一项重大战略,也是武汉发挥中心城市地位、打造都市圈的重要举措。因此,它的建设受到了湖北乃至全国的重视,并得到了政府和社会的大力支持。然而,我们也应该冷静地看到,光谷科创大走廊的建设面临着诸多的重大挑战,主要体现在以下的六个方面。

第一,科学研究高端资源相对较少,战略科技力量培育不足。国家实验室、高水平研究型大学、一流科研院所以及重大科技基础设施建设等高层次科研资源存在明显不足。光谷科创大走廊尚未入选首批9个国家实验室的布局地区,东湖科学城内的7个湖北实验室仍然处于起步运营阶段,新增3个大科学装置项目获批时间较短,初期建设工作刚刚启动,而北京、上海已经建成运行的重大科技基础设施数量分别为武汉的2.8倍和2.6倍。根据最新公布的“双一流”建设高校及建设学科名单,武汉拥有7所“双一流”建设高校,但与北京(34所)、上海(15所)、南京(13所)差距明显。

第二,技术创新策源能力薄弱,要素投入力度有待提高。中科院系统、国家部属的国防科工科研系统代表着我国前沿科技最高水平,也是技术创新策源能力的基础。光谷科创大走廊尚未与中国科学院、中国工程院建立起全面的战略合作机制,在争取科技部、国防科工局等国家部委支持方面力度不够。合肥作为全国第二个获批的综合性国家科学中心,依托于中国科学院以及下属的中国科学技术大学规划布局大科学装置12个,成为国内大科学装置最为集中的区域之一。从研发投入来看,2020年武汉全社会研究与试验发展(R&D)经费支出为547.25亿元,总量规模仅相当于同时期北京的四分之一、上海的三分之一。

第三,作为光谷科创大走廊龙头和核心的武汉,其科技创新资源“多而不强”,使得创新活动辐射带动能力有限。武汉高等教育资源丰富,高校和在校生数量处于全国领先水平,人才培养和学科基础积淀深厚,但是缺乏全市“科研一盘棋”的统筹管理,高等院校、科研机构以及企业研发中心缺少配合协作,科技创新资源分散于不同的研发机构,难以形成有效的科技创新合力,加之武汉市总体的经济外向度和创新国际化水平并不高,很大程度上制约了东湖科学城对科技创新资源的吸引力和承载力,在带动光谷科创大走廊整体发展以及辐射省内省外、融入全球科技创新方面的作用发挥有限。

第四,基础研究领域能力欠缺,导致关键产业核心技术支撑不足。基础研究投入周期长、不确定性大,与多数企业的经营管理模式不匹配,导致企业不愿意进行持续的基础研究投入。光谷科创大走廊的研发投入多为应用创新和集成创新,以解决产业发展中的应用问题为主,容易带来研发投入投入重后端、轻前端的问题,而且整个光谷科创大走廊,包括其核心东湖科学城在内,在基础研究领域科研力量薄弱,实现的前瞻性、原创性、引领性成果较少,造成在基础软件、高端芯片、关键材料、核心零部件、重大装备等领域依然受制于国外企业。

第五,创新引领企业发展缓慢,行业龙头科技企业数量较少,产学研协同创新链条不通畅。2020年,东湖高新区拥有的高新技术企业总数达到3146家,但是与北京中关村科技园(10718家)、上海张江高科技园区(9056家)、深圳高新区(7236家)相比发展落后差距显著。《2021中国隐形独角兽500强报告》显示“京粤沪浙皖”聚集了全国74%的隐形独角兽500强企业,其中深圳(62家)、杭州(45家)、合肥(33家)均超过了武汉(21家)的入选数量。武汉全市目前仅有6家“千亿级”企业,深圳则有1家营收超万亿与15家营收“超千亿”企业,折射出武汉在高能级科技企业方面的短

板不足。光谷科创大走廊缺少类似华为、腾讯这样的行业龙头企业引领,就很难产生出倍增的创新集聚放大效应,同样也削弱了其对“高精尖”专业技术人才的吸引力。光谷科创大走廊内科技企业与高校之间融通程度较低,产学研合作存在技术供给与需求脱节、合作模式单一、利益分配机制不合理等问题。“创新链+产业链”没有达到“创新支撑产业,产业牵引创新”的良好效果,极大地制约了东湖科学城产业链和创新链的融合发展。

第六,创新支持功能尚不健全,创新体制机制不够灵活,创新潜能没有得到充分释放。由于光谷科创大走廊还处于起步建设阶段,相应的政策扶持体系和执行机制仍有很大的完善空间。光谷科创大走廊拥有的专业化、特色化双创孵化载体资源并不丰富。比如作为光谷科创大走廊核心的东湖高新区,其2020年的科技企业孵化器和众创空间总数达到181家,依然明显低于北京怀柔科学城(407家)、上海张江科学城(342家)、深圳光明科学城(216家),区域创新创业的生态环境需要进一步提升。此外,光谷科创大走廊现行的法律法规、行业规范、管理政策都还是以条块管理为主,缺少跨部门、跨行业、跨城市的科学研究合作机制,同时在科研财政资金流动、科研项目行政审批、科技金融监管、人才职业资格互认等方面的政策法规壁垒依然明显。在各类项目申报、经费报销、职称评定、绩效考核等领域,行政化的科技资源配置和评价机制扭曲了科技创新资源分配,使得光谷科创大走廊的创新成果短期化且总体效率相对低下。

二、国际先进科创大走廊的建设经验

国际实践中,往往通过一条或多条高速公路作为重要连接轴建设创新走廊,是多个城市跨区域合作的一种重要模式。目前,国际上的著名科创大走廊主要包括美国加州的“101号公路”科创走廊(即硅谷)、美国波士顿“128号公路”科创走

廊、英国“M4 公路”科创走廊和日本东京—横滨—筑波创新带。

（一）美国加州“101 号公路”科创走廊（硅谷）

美国加州“101 号公路”科创走廊（硅谷）位于美国加利福尼亚州北部、旧金山湾区南部，是高科技企业云集的美国加州圣塔克拉拉谷的别称，连接起旧金山和圣何塞市，长约 48 千米。20 世纪 50 年代，斯坦福工业园区建立，硅谷开始以研究和生产硅基半导体芯片为主。在经历了半导体—微型处理器—软件开发—信息技术—互联网等信息产业演化过程后，抢抓第三次科技革命的机遇，硅谷快速成为全球信息产业人才的集中地以及高新技术创新的发源地，至今仍引领着全球信息技术创新发展潮流。目前，以斯坦福大学、加利福尼亚大学伯克利分校和加州理工学院等世界知名高校为依托，大量风险投资公司及基金作支撑，硅谷汇聚了 200 多万高科技人员、集聚了超一万家科技创新企业，是谷歌、脸书、惠普、英特尔、苹果、思科、特斯拉、甲骨文等科技巨头企业全球总部所在地，成为世界科技精英聚集地。

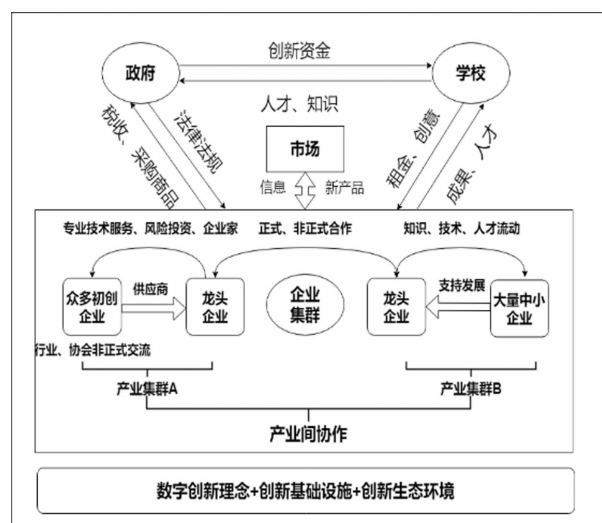


图1 硅谷创新生态系统示意图

硅谷创新生态系统的成功经验主要体现在以下四个方面。一是二战后抢占了第三次工业革命

的机遇。一方面，旧金山湾区早期本就是美国海军研发基地，战后国家航天委员会（NASA 前身）也在此开展航天方面研究，有着扎实的工业基础；另一方面，斯坦福大学开辟建设工业园、实验室，鼓励本地高校学生回流创业，为高技术公司提供用地。二是企业之间、产业之间、校企和政企之间的联系非常强，成果转化非常快，比如苹果就曾把施乐的创新概念鼠标和视窗商品化；惠普公司同斯坦福大学一直保持着长达半个世纪的良性互动。三是拥有成熟的风险投资体系，硅谷的风险投资以其悠久历史、大体量、高回报、高成功率闻名世界，因此吸引了全球著名的风险投资公司，投资金额总数在 21 世纪后占了整个美国风险投资市场的四成，这保证了硅谷高新技术企业拥有充足的研发资金。四是宽松的创业氛围和舒适的人文环境，宽松的创业氛围包括鼓励创新、容忍失败、鼓励知识传播、信息开源等。

（二）美国波士顿“128 号公路”科创走廊

“128 号公路”是一条围绕波士顿市的半环形公路，被称为“美国技术公路”。近十年凭借其在航空航天、精准医疗、新材料、生命健康等领域的发展崛起，成为世界著名的创新中心以及全球生物医药产业领头羊。如今，波士顿形成了以麻省理工学院为核心，往外依次是老城区、128 号公路、495 号州际公路的“洋葱圈”式的科创走廊结构。

波士顿创新生态系统的成功经验主要有三：一是汇集了麻省理工、哈佛等 65 所高校，提供了强大智力支撑；二是多元的创新孵化举措保障了区域创新发展，包括先进的产学研合作网络、活跃的风险投资市场以及联邦政府的支持；三是高水准的区域一体化协调发展，科创走廊的创新链条是完整的，以肯德尔广场和麻省理工学院为中心，波士顿提供知识源头和创新孵化通道，而沿线的郊区小镇则以产业园或实验室为核心，为企业的产

业化应用提供了广阔空间。

(三)英国“M4 公路”科创走廊

“M4 公路”由伦敦希思罗机场出发向西,串联起英格兰和威尔士多座城市,全长 309 公里。沿线城市 GDP 占英国 GDP 的 40%,集聚全国 1/4 的研发活动,汇集多家全球知名科技公司,因此被誉为“英国硅谷”。

“M4 公路”科创走廊生态系统的成功经验主要有三:一是中部城市布里斯托尔努力改造老城区,转型高端制造业,实现跨学科创新,将“M4 公路”科创走廊结构从单核(伦敦)“蝌蚪型”转向双核(伦敦+布里斯托尔)“哑铃型”,提供新的活力,成为英国最重要的科技集群之一。二是打造“主题旅游+科技创新”双循环模式,“M4 公路”科创高速公路同时也是英国著名旅游线路,主打历史、田园和海洋风情主题,增加了文化吸引力。三是汇集各大城市产业优势。“M4 公路”科创走廊东端的伯克希尔、斯温顿和泰晤士河谷是英国主要科技公司所在地,雷丁和布拉克内尔是除伦敦外英国最大的 IT 产业聚集区,布里斯托尔则是新兴高端制造业和新能源产业城市;在西端的威尔士则有重工业城市斯旺西,商业和服务业中心加的夫港,以及英国最大钢铁厂塔尔伯等。

(四)日本东京—横滨—筑波创新带

日本东京—横滨—筑波创新带以东京为核心,带动横滨和筑波协同发展,全长 110 公里,其钢铁、石油化工、现代物流、装备制造、游戏动漫和高新技术等产业十分发达,三菱、丰田、索尼等一大批世界 500 强企业总部都位于此地。筑波是日本政府主导的世界级科学城。

东京—横滨—筑波创新带的成功经验主要体现在三个方面。一是城市之间功能分工明细。核

心东京带动节点城市发展,横滨是日本最重要的工业城和自由贸易港,而政府主导的筑波科技城则承担了科技研发的重任。二是快捷的日本新干线促进了区域创新要素流动。三是注重创新孵化和科研成果转化,筑波科学城每年召开各类大型科技博览会或展示会,同东京高校和企业总部开展产学研合作,再将最新科研成果直接转向横滨工业带,并依托大企业开展规模化生产。

三、建设光谷科创大走廊的建议

针对数字经济时代光谷科创大走廊面临的重大挑战,基于它的现状和建设战略目标,并借鉴国际著名科创走廊的发展经验,我们认为下一阶段光谷科创大走廊建设应在以下七个方面着力提升。

第一,提升科创走廊原始创新能力。一是加大基础科研投入和国家级创新平台建设,包括加大科研财政投入,完善绩效评价机制,建设国家实验室及创新中心;二是要重视创新人才培养与引进,包括培养创新创业人才,引进高尖端科技创新人才;三是要构建完善的成果转移转化机制,尤其是注重产学研合作平台建设;四是建强“两带两组团”创新主阵地。与武汉共建东湖科学城,推动资源共享、平台共建、项目共谋、主体共育、活动共办。深化市校合作共建,争取与国内外知名院校开展战略合作。支持规上工业企业与高校院所共建研发机构,组建市级重点实验室,引导企业参与更多国家和省科技计划。

第二,强化科创走廊产业链联动发展。一是要明确规划战略性新兴产业,统筹沿线城市的产业、科技、人才和招商引资政策,健全区域政策协同机制;二是要发挥龙头企业的引领作用,完善有利于龙头企业上下游产业链协同发展与集聚的机制;三是要支持大企业搭建资源共享平台,鼓励中

小企业创新组织模式。

第三,发展多式联运服务体系,建设现代物流联盟示范产业。建设空空、空陆、铁水、公铁联运示范工程。以鄂州花湖机场为核心枢纽,打造“顺丰速运+花湖机场”轴辐式航空多式联运模式升级版,重点支持发展空空中转、空陆联运。继续推进鄂州三江港区国际物流铁水公空一体多式联运示范工程建设,开工建设三江港集装箱和笨重货物铁路专用线,打通公铁水联运衔接“最后一公里”,实现铁路货运场站与港口码头、前方堆场等的无缝衔接,提高运输效率、降低物流成本。加大对公铁、铁水、空陆等不同运输方式的转运场站和“不落地”装卸设施等的投入力度,提高一体化转运衔接能力和货物快速换装便捷性,破解制约物流整体运作效率提升的瓶颈。大力扶持本土大型龙头物流企业,降低企业物流成本。充分发挥示范企业的技术创新、信息化建设、管理模式方面的先进经验,带动全市物流企业健康发展。同步加强物流服务标准化建设,引进国外物流先进标准,加强多式联运标准化建设,实现设施设备与信息资源、服务规范、作业流程等的有效对接,简化各种运输方式之间的对接流程,提高联运效率。加强钢材、水泥、矿石、粮食等重点物资的多式联运体系建设。

第四,推进工业园区建设,聚焦产业集群化发展,全面培育现代数字产业体系。努力构建战略性新兴产业引领、先进制造业主导、现代服务业驱动的产业体系。推行重点产业链链长制,强化国际化光电子信息、高端装备制造等具有特色和优势的产业链。实施产业园标准化建设工程。提升园区承载能力,从产业链的角度加快引导企业入园,促进产业集约化、集群化发展。

第五,壮大现代服务业,构建良好的数字创新治理生态。数字创新生态系统往往是涉及众多参与者的交易网络,需要设计所有利益相关者参与

的治理机制(Gorwa,2019)。一是要加快现代产业服务体系构建;二是着力提升金融发展水平,尤其是重视科技金融;三是扩大服务贸易开放,尤其是联动自贸试验区等重大开放平台,促进现代创新要素跨境流动。

第六,突出“以人为本”的建设理念,以多种方式引才,努力打造宜研、宜产、宜居的科创带。围绕“产业链”构建“人才链”。实施更加开放的人才政策,弘扬科学家精神和工匠精神,激发人才创新创业活力,建立以人才资本价值实现为导向的激励机制,探索完善股权激励、超额利润分享、核心团队持股跟投等中长期激励方案。精准实施企业“千名引硕”等重大引才工程,积极探索“招商+招才”“人才+项目”“人才+成果”等招才引智模式。加强多层次职业技术培训,加快培育“金蓝领”技能型工匠人才。鼓励用人单位采取项目合作、挂职兼职、技术咨询、“周末工程师”、“院士专家鄂州行”等多种灵活方式引才。围绕“人才链”构建“服务链”。以人才需求为第一导向,在住房落户、子女教育、医疗保障、创新创业等方面提供便捷化、定制化服务,努力打造适应各类人才生活创业需求的宜居宜业环境。

第七,发挥区域比较优势,探索光谷科创大走廊同城化体制机制创新,推进武鄂黄黄城市联动发展,实现竞合抱团、优势互补。强化产业错位发展与协作配套,推进区域产业分工协作、产业园区共建、创新资源共享、创新政策互通,构建充满活力的联动发展圈。推进市场准入政策互通,建立跨区域信用联合奖惩机制。支持推动光谷科创大走廊内各地社保、医保、教育、医疗等公共服务体系共建共享,探索推行高端人才互认互通政策。建立协同联动推进机制,共同建设城市功能互补、要素双向流动、交通便捷顺畅、公共服务均衡、环境和谐宜居的现代化城市圈,打造全省高质量发展新引擎。依托武汉城市圈航空港经济综合实验

区、光谷科技创新大走廊、武汉新港建设,推动临空产业、高新技术制造业、现代服务业等产业链梯度合理布局,全面提升区域产业集群竞争力。

参考文献:

- [1] Gorwa R. What is platform governance? [J]. Information, Communication & Society, 2019, 22(2): 1-18.
- [2] 陈波. 海南自贸港的区位优势与产业发展方向[J]. 人民论坛, 2020(27): 30-33.
- [3] 李靖华, 林甲嵘, 姜中霜. 科创走廊概念与边界辨析——以筑波—东京—横滨创新带和杭州城西科创大走廊为例[J]. 科技管理研究, 2021, 41

(22): 36-43.

- [4] 毛艳华. 科创走廊建设的国际经验及借鉴[J]. 人民论坛, 2022(10): 92-95.
- [5] 中国科技发展战略研究小组, 中国科学院大学中国创新创业管理研究中心. 中国区域创新能力评价报告 2021[M]. 北京: 科学技术文献出版社, 2021.

(作者简介: 陈波, 华中科技大学教授, 博导, 光谷自贸区研究院院长。主要从事国际贸易与商务, 中国经济、区域经贸合作等方面的研究。)

(责任编辑: 姚莲芳)

从气候适应型城市到气候安全 城市的逻辑与路径创新

——基于武汉的案例探讨^①

冯存万 甘李江

摘要:气候变化挑战国家经济安全、社会秩序与政治稳定,是全球普遍关注的重要议题。城市是人类社会的经济中心和技术高地,是推动社会进步与经济发展的关键节点和重要载体,气候变化对城市的稳定与安全也形成了多重挑战。国内外城市气候安全建设取得了相应进展,武汉在全球气候变化中具有典型特征,并在适应气候变化中取得了有益成果和丰富经验。如何有效识别气候变化对城市社会、经济与生态的主要影响和风险,进而形成适应气候变化的城市能力与机制,是当前乃至今后一段时间须深入研究的课题。

关键词:全球气候变化;城市安全;武汉气候治理;适应气候变化

气候变化是当前人类社会所面临的最艰巨、最复杂、最直接的挑战之一。近年来全球气候不稳定性加剧,对自然生态系统和经济社会系统的影响日趋严重。城市是全球经济的引擎,也是人类社会活动的集中地,更是全球气候变化影响最为突出的空间。当前我国处于城镇化高质量发展的关键阶段,充分而深入地认知城市在应对气候变化过程中的角色、影响、理念与行动方案,具有突出的现实意义。

一、全球气候变化与气候适应型城市

因传统工业化进程及能源消耗模式导致的碳

排放,引发全球范围的气候变化,其形态表现为“日益严重的干旱,不断变化的生态,持续升高的海平面,物种多样性丧失,创纪录的热浪,还有随之而来的饥饿、水荒、经济动荡、国内暴力、政治动乱以及资源争夺战”。根据联合国政府间气候变化专门委员会2022年发布的第六次评估报告,最近50年全球变暖正以过去2000年以来所未有的速度发生。

城市与全球气候变化之间存在着复杂的交互作用机制。首先,城市化进程加剧全球气候变化。2020年全球城市排放了全球大约67%至72%的

^① 本文系2022年度武汉大学海外人文社会科学研究前沿追踪项目“碳中和视阈下的气候安全研究:海外前沿追踪及展望”的阶段性成果。

二氧化碳和甲烷,高于2015年的62%。C40城市气候领导联盟的一项研究发现,全球近100个大城市的消费排放已经占全球温室气体排放量的10%,如果不采取紧急行动,2025年上述城市的排放量将增加近一倍。辩证地来看,城市参与应对气候变化也因此而意义重大,大都市积极行动可大幅度解决全球温室气体排放问题。其次,同时,城市是全球气候变化的主要受害者之一。“城市的人口和物质资产集聚度高,在全球气候变化背景下,城市地区特别是发展中国家的城市所受灾害风险将会明显上升。”气候变化大幅增加了城市的防灾减灾压力,短时间的强降雨将导致严重的城市内涝,给城市规划、老城区改造、优化城市排水系统和提升应急管理能力等方面带来巨大压力。

气候变化对城市安全的影响日益突出,客观上带动了气候适应型城市相关研究的进展。有学者结合气候韧性城市的理念认为,韧性城市是“在气候变化背景下能吸收针对其社会、经济和技术系统的未来冲击和压力,同时仍然能够维持其基本功能、结构及系统中的地位。”也有学者关注气候适应能力的结构与内涵,并将其解析为五个维度:将气候变化控制在一定范围的阈值能力、处理极端气候事件和减少损失的应对能力、极端气候事件后的恢复能力、不确定性气候环境中的适应能力、对气候变化采取干预性措施的变革能力。我国学者谢欣露和郑艳在针对气候适应城市的发展指标方面也做了相应探索,认为城市气候适应能力包括五个维度,即经济支撑能力、社会发展能力、自然资源禀赋、技术适应能力和风险治理能力。

当前,世界范围内对气候适应型城市并无统一定义。实际上,由于气候变化本身的复杂性和人类认知气候变化的渐进性,气候适应型城市的内涵也必然是不断丰富和发展的。根据我国2016年颁布的《城市适应气候变化行动方案》,建设气

候适应型城市的目标,即要根据不同城市的气候地理特征、经济社会发展水平等,针对城市在气候变化条件下的突出性、关键性问题,坚持以人为本,注重前瞻创新性探索,强化城市气候敏感脆弱领域、区域和人群的适应行动,加强城市适应气候变化能力。总体而言,气候适应型城市可以定义为通过城市规划、建设、管理,能够有效应对暴雨与雷电等恶劣气候、保障城市系统正常运行、居民生命财产安全和城市生态安全相对可靠的城市。

本世纪以来,我国对气候变化的安全关注与政策跟进不断提升,为统筹推进城市适应气候变化工作提供了政策依据。我国于2015年颁布的《第三次气候变化国家评估报告》将气候变化及其带来的影响提升到国家安全的战略高度。此外,我国先后出台《城市适应气候变化行动方案》《国家适应气候变化战略2035》等文件,为开展适应气候变化工作提供指导和依据。但总体观之,我国城市适应气候变化工作还处于起步探索阶段,相较于政策制定、工程实施及社会资源利用等,城市适应气候变化的防灾理念在近年虽取得明显的转变,其核心由“防”为中心的传统思路,变为主动适应气候变化、提升应对灾害韧性的新型发展思路,但城市适应气候变化的发展理念仍需进一步拓展和丰富。2022年6月发布的《国家适应气候变化战略2035》也指出,我国应通过气候适应型城市试点等方案,到2035年实现试点城市适应气候变化理念广泛普及、能力显著提升、经验有效推广的良好局面。这意味着,开展适应气候变化是一项长期而艰巨的系统性工程,而推动气候适应型城市的理念发展和突破,则是当前至为关键的重要环节。

二、国内外气候适应型城市建设的路径探索

气候风险的理论研究积极推动着气候治理实践的进步。本世纪初以来,全球范围内的多个城

市开展了适应气候变化的举措。斯德哥尔摩、雅典等城市开展了脆弱性评估,伦敦和哥本哈根等城市积极制定适应气候变化的城市发展战略,波恩与阿姆斯特丹等则通过跨国合作来提升城市适应气候变化的能力。上述城市的实践表明,尽管各城市应对气候变化的基础和方式存在显著差异,但适应气候变化已经成为具有显著共性的方案选择。

除了通过各种措施积极应对城市气候变化之外,以系统、综合、全面、前瞻的视角来审视城市适应气候变化的路径,也成为近年来部分发达国家城市建设的理念。比如,2010年2月,大伦敦政府发布的《伦敦气候变化适应战略草案》指出,应积极采取措施减少“洪水、干旱、热浪等气候事件及其对健康、环境、经济和基础设施等跨领域问题的影响”。2021年大伦敦政府再次发布的《大伦敦空间发展战略》强调:城市规划中强调气候安全,通过建筑节能等措施,提升抵御灾害能力,增强城市韧性;在适应气候变化过程中需保护基于族群、社区的公平正义。美国波士顿以气候公平为目标,通过发布《波士顿气候行动》设定了两项指导原则,从而使社会弱势群体受到的伤害最小化而安全效益最大化。国际城市适应气候变化的经验和我国气候变化的战略规划,为我国城市科学、安全、有效地适应气候变化提供了借鉴,而如何因地制宜地推进城市气候治理,仍需结合实际情况,通过试验区、示范区等方式,形成行之有效的实践路径。

发展中国家是应对和适应气候变化的关键行为体,中国作为最大的发展中国家,在气候治理领域的规划和举措具有显著的代表意义。随着中国对气候变化认知的逐渐深入,气候变化与城市安全的内涵及彼此的关联逐渐得到政府机构和公众的认可。2013年国家发布《国家适应气候变化战略》,指出“气候变化已对粮食安全、水安全、生态安全、能源安全、城镇运行安全以及人民生命财产安全构成严重威胁”。作为城市层面应对气

候变化的国家举措,2016年国家发展和改革委员会(以下简称“发改委”)和中华人民共和国住房和城乡建设部发布《城市适应气候变化行动方案》,为建设气候适应型城市指明了方向。2017年国家印发了气候适应型城市建设试点的通知,全国28个城市进入第一批次名单。2020年10月通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议》指出,坚持以人为核心的新型城镇化,建设海绵城市、韧性城市。受国家对建设适应型城市高度重视的影响,北京、厦门等城市通过建设海绵城市、建立气候保险、优化基础设施等举措不断提升适应气候变化能力。至此,全国范围的气候变化试点城市群得以形成。

通过系列文件的规划,我国城市适应气候变化的实践路径也得以确立。《国家适应气候变化战略2035》对路径规划做出了全面的阐释。在目标层面,该战略明确提出,应针对城市适应气候变化面临的突出问题进行分类指导与统筹推进,积极探索符合各地实际的城市适应气候变化建设模式。具体而言,要通过“强化城市气候风险评估”“调整优化城市功能布局”“保障城市基础设施安全运行”“完善城市生态系统服务功能”“强化城市洪涝防御能力建设与供水保障”等措施来提升城市气候风险应对能力。在路径层面,指导并规范城市开展气候治理建设的路径主要包括减缓和适应两个方面。《国家适应气候变化战略2035》指出:“减缓是指通过能源、工业等经济系统和自然生态系统较长时间的调整,减少温室气体排放,增加碳汇,以稳定和降低大气温室气体浓度,减缓气候变化速率;适应是指通过加强自然生态系统和经济社会系统的风险识别与管理,采取调整措施,充分利用有利因素、防范不利因素,以减轻气候变化的不利影响和潜在风险。”

当前我国的城市发展规划呈现出更为丰富、多样的特色,城市互相影响带来的变革比城市单

独采取行动更快而且成本更低。如何在不断创新的城市安全治理过程中更有效地推进适应气候变化战略,仍需进行审慎、全面的研判和实践。正是在这个意义上,武汉作为全国首批建设气候适应型城市的试点,其经验及成果值得深入研究。

三、气候适应型城市建设的武汉模式

武汉是具有典型气候特征的超大城市,特殊的地理位置为其带来了丰富的水资源和便利的运输条件,同时也极易遭遇洪涝灾害冲击。1954年、1998年和2016年的严重洪涝灾害,对武汉市经济社会发展、市民生命财产安全、城市重要基础设施和交通运输等方面造成负面冲击。因此,主动适应气候变化势在必行。从启动适应气候规划开始,武汉循序渐进地推进气候适应型城市建设,并形成了特色鲜明的武汉模式。

(一)武汉建设气候适应型城市的主要领域

第一,主动应对极端气候事件。2015年发布的《武汉市气象灾害防御规划(2015—2020年)》指出,加强对暴雨、干旱、高温、雷电、大风和雾霾等自然灾害的预警与防范,通过加强组织领导、推进防灾法治建设、完善经费投入、提高市民防灾意识等措施降低气象灾害的损失。2016年,武汉入选全国海绵城市试点。在海绵城市建设过程中,武汉市注重规划先行,发布《武汉市海绵城市专项规划(2016—2030年)》,并制定了配套的技术标准,如《武汉市海绵城市建设设计指南》《武汉市海绵城市规划技术导则》和《武汉市海绵城市建设施工及验收规定》。2020年底,武汉市20%的建成区已经建设成为海绵城市,预计在2030年建成区面积达80%。2020年12月,武汉市发布《武汉市加快推进新型智慧城市建设实施方案》。2022年5月,武汉市发布《武汉市2022年改善空气质量攻

坚方案》,重点攻克大气污染问题,从不同角度为适应气候变化方案提供支撑。

第二,推进减缓气候变化。武汉在减缓气候变化方面采取了多种措施。首先,建设碳交易市场低碳城市。武汉通过建立碳交易市场、推动产业园循环化改造和倡导低碳生活等路径,为实现减缓气候变化保驾护航。2013年武汉市发布的《武汉市低碳城市试点工作实施方案》规定,加快推进产业结构升级、大力发展低碳产业,挖掘新能源产业潜力、优化能源结构,构建低碳智慧城市交通体系,推广绿色建筑、严格控制建筑温室气体排放。其次,推动产业园节能减排。作为中部地区重要的钢铁、船舶、石化产业基地,武汉青山区在2007年成为全国循环经济的第二批试点,2014年发展成为循环经济示范区,2019年通过国家发改委验收成为“国家循环经济化改造示范园区”。在此基础上,武汉于2022年4月申报国家“无废城市”并获得批准,启动了首家“无废工厂”。

第三,推进生态综合治理。武汉在地理位置、气候特征、城市定位和产业结构等方面有其特殊性。2016年6月发布的《武汉市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》指出,通过实施严格生态保护制度、促进低碳发展、推进资源节约利用和加强环境治理等措施提升城市生态质量。2022年3月武汉市发布《武汉市生态环境保护“十四五”规划》,总结了“十三五”期间生态治理的成就,包括环境质量明显改善、长江生态保护取得重大进展、绿色城市发展较快、适应气候变化能力明显提升等;同时,规划也对未来工作提出清晰目标,比如,以创新驱动求绿色发展、提高能源利用效率、继续加强长江生态保护、持续推进碳达峰行动等。客观而言,生态治理成效巩固难度大。目前,武汉气候治理处于污染严重与生态良好的中间阶段,仍需在城市化、工业化和现代化的过程中进一步提升生态治理水平。

第四,推进国际气候治理合作。武汉是与C40

城市气候领导联盟协同开展气候行动规划项目的城市之一,也是第一个使用国际黄金标准《全球社区规模温室气体排放清单议定书》制定综合温室气体排放清单的中国城市,这一计划已于2016年开始实施。作为首批中国建设气候适应型城市,武汉的国际气候合作主要分为两方面。首先,通过双边国际生态示范合作试点,借鉴吸纳国际气候治理经验。武汉制定了《中法武汉生态示范城总体规划(2016—2030)》,生态城规划的原则为全域规划、生态城市、产城融合、城城对接和节约高效。该项目通过“创新产业之城、协调发展之城、环保低碳之城、中法合作之城、和谐共享之城”的方案,实施生态缓冲区、推行绿色出行理念。其次,通过多边国际气候治理合作平台,创造和传播城市气候治理模式与经验。自2014年武汉加入C40城市气候领导联盟,在低碳相关数据和国际最佳实践案例等方面展开国际合作,与其他气候适应型城市共同探讨和解决问题,分享气候适应型城市的实施策略,开拓气候适应型城市建设国际合作新模式。

(二)武汉建设气候适应型城市的多个维度

从更为宏观的角度来看,武汉作为国内首批气候适应型试点城市,其城市建设思路具有若干突出的特征。第一,从角色维度看,武汉作为气候建设试点城市具有显著的基础和优势,符合适应气候试点城市的评价标准。在安全文化方面,湖北省及武汉市的历史水患为强化城市气候安全提供了经验积累和文化规范基础。在战略支持方面,武汉得到国家战略和政策层面的支持,党中央高度重视新时代中部地区实现高质量发展,为武汉的生态环境治理提供了坚实根基。第二,从政策维度看,武汉作为全球最大碳交易市场所在地和全国首批气候适应型试点建设城市,在制度设计方面积累了一些成功经验。2022年6月《武汉市建设全国碳金融中心行动方案》提出,到2025

年,将武汉打造为全国碳排放权注册、登记和结算中心,为各种市场主体参与碳交易市场提供服务,从而为减缓气候变化提供依托。作为国家中心城市、长江中游城市群龙头城市、湖北省8+1城市圈核心城市,武汉在气候治理技术与规制传播和示范等方面的功能还有发掘空间。第三,从能力维度看,武汉在适应气候变化过程中多力齐发,主要体现在对中央适应气候变化总体战略部署的贯彻执行能力、根据武汉城市定位的因地规划施策能力、呼吁广大市民参与城市环境治理的宣传动员能力、加强国际合作提升气候治理水平的学习借鉴能力等。第四,从国际维度看,武汉走在东亚城市参与国际合作的前列。根据C40城市气候领导联盟列出的信息,武汉的实践案例共20个,可以归纳为生态修复、江湖治理、海绵城市建设、节能减排等多个方面,处于中国城市参与国际气候合作的前列。

四、面向气候安全城市的规划建议

当前,积极适应气候变化已经成为全国城市的共识,但各地建设气候适应城市的模式仍存在着资源短缺、思路单一、重复竞争的局面,面向区域特色的、有针对性的政策支持还有待完善。此外,当前所提倡的“海绵城市”“韧性城市”等模式,虽然具有较强的技术操作意义,但实践中仍面临着概念模糊、普及度不高的问题。建设气候适应型城市,需因地制宜地突出特色和属性。笔者认为,坚持并践行总体国家安全观是我国建设气候适应型城市的有益思路。习近平总书记提出的总体国家安全观构建了全新的安全理论框架,横向来看,总体国家安全观包含了军事安全、政治安全、经济安全、社会安全、生态安全等;纵向来看,总体国家安全观包含了国际安全、国家安全和人民安全等。城市安全以及全球气候变化背景下的城市气候安全是国家总体安全的重要组成部分。笔者建议,武汉等城市可在总体国家安全观的指

导下,建设气候安全城市,形成具有创新性的气候适应建设方案。简要而言,建设气候安全城市的规划路径应在如下几方面做出探索。

首先,强化城市气候安全理念。气候变化及其带来的影响不仅是气候问题,更是直接关系到市民生命财产安全、经济发展、城市有序运行的安全问题。2021年末,我国常住人口城镇化率为64.72%,9.1425亿人居住在城镇。无论从经济布局还是人口比例来看,城市治理已经成为中国国家治理的核心命题,同样,城市也成为全国应对和适应气候变化的中心单元。我国学者指出,“国家治理的支点在城市,建立一种大安全观,是超大型城市安全发展的高位治理战略……城市是人类生活的载体,安全是人的基本需要,于人民而言,所居城市范围内的安全不仅是自然空间安全,更是人的社会性安全”。实际上,我国于2016年推出的《城市适应气候变化行动方案》要求,应“以维护城市安全宜居为核心……从政策法规、体制机制、规划统筹、标准规范、建设管理等方面全面推进城市适应气候变化行动,努力创建气候适应型城市”。因此,在气候治理中处于关键角色地位的城市,应将全球气候变化、国家气候战略、城市气候安全等多个安全层面结合起来,形成全局性、链条式、结构化的重要节点。

其次,推进气候适应政策创新。作为全球气候治理最大城市网络联盟,C40城市气候领导联盟的治理理念和行动方案具有前沿性和代表性,作为C40城市气候领导联盟成员的武汉能够通过与世界其他先进城市的联系而习得保持经济增长和减少碳排放的经验,同时也可通过气候适应建设方案的创新与实践而输出和传播成功的案例模式。当前C40城市气候领导联盟的总体规划包括:未来十年内成员城市排放量减半,建立公平、公正并且富有韧性的城市社区,支持全球城市制定目标和实施气候行动计划以实现全球增温不超过1.5℃的“气候雄心”。气候变化推动C40城市

气候领导联盟不断创新和提升其气候适应建设能力,C40城市气候领导联盟于2021年6月引入了新的全球气候雄心标准,要求“城市应在既有行政体制之下积极创新并启动包容且韧性的行动计划”。在以安全为目标介入气候适应型城市建设的视角下,低碳技术与经济的推广落地,海绵城市的规划与设计,具有更切实可行的设计、评价、考核标准机制。武汉可以尝试将“气候安全试点城市”作为新时期的韧性城市版本,打造创新型和科学化的发展规划方案,形成以国家总体安全为导向,以城市气候安全为抓手的气候适应建设模式。

最后,加快城市安全建设进程。当前气候变化对城市造成的冲击十分严峻。作为中部地区工业门类齐全的龙头城市,武汉在减缓气候变化方面的紧迫性十分突出,其适应气候变化的规划创新也迫在眉睫。与应对气候变化的宏大挑战相比,武汉建设气候适应型城市的规划与实践仍有诸多可提升空间。武汉的工业结构中重工业占据较大比例,能源消耗量大,绿色低碳转型任务艰巨。2020年武汉市消耗煤炭2400万吨,其中钢铁、水泥、石化、电力和焦化等行业的污染排放占工业排污的80%以上。这种产业—能源结构的调整不可能一蹴而就,绿色转型任重道远。为避免灾难性气候事件,武汉应当多措并举,加快构建城市气候安全,这客观上要求坚持国家总体安全观的指导方针、坚持依法应对城市气候危机、探索构建城市气候安全的全民参与模式、持之以恒增强城市民众的气候安全意识,从而通过建设气候安全试点城市,稳步提升气候风险适应能力、社会治理能力和可持续发展能力。

五、结语

人口规模大、工业化程度高、发展速度快的大城市,是全球气候变化的推动者和参与者,在一定程度上,也是确保全球气候系统稳定和气候安全的实践者。发展低碳城市是城市可持续发展的出

路所在,低碳城市的发展依赖于产业结构、能源结构及消费习惯的调整,需要政策法规的支持,更需要绿色科学技术和社会治理理念的创新性支撑。武汉作为全国适应气候变化试点城市,其建设成效与发展路径具有较好的示范价值和借鉴意义,基于安全视角下的气候适应型试点城市建设,仍有更大的探索与创新空间。从武汉模式出发,我国城市可在建设气候适应型城市过程中不断创新理念和政策,强化城市抗风险能力,确保城市安全与繁荣。

参考文献:

- [1]大卫·W. 奥尔. 危险的年代:气候变化、长期应急以及漫漫前路[M]. 王佳存,王圣远,译. 南京:江苏人民出版社,2021.
- [2]帕勃罗·甘达纳. 中欧城市适应气候变化:政策与实践[M]. 北京:社会科学文献出版社,

2021:89-90.

- [3]王祥荣,谢玉静,李瑛,等. 气候变化与中国韧性城市发展对策研究[M]. 北京:科学出版社,2016:4.
- [4]谢欣露,郑艳. 气候适应型城市评价指标体系研究——以北京市为例[J]. 城市与环境研究,2016(4):50-66.
- [5]巩宜萱,史益豪,刘润泽. 大安全观:超大型城市应急管理的理论构建——来自深圳的应急管理实践[J]. 公共管理学报,2022,19(3):46-57,168.

(作者简介:冯存万,武汉大学政治与公共管理学院副教授,武汉大学美国加拿大经济研究所研究员;

甘李江,武汉大学政治与公共管理学院硕士研究生。)

(责任编辑:顾晓焱)

品质提升视角下 老旧小区有机更新策略初探

——以武汉市武胜里片区为例

胡 杰

摘 要:当前我国城市发展模式已经从外延拓展阶段进入了内涵提升阶段,城市更新成为城市发展的热门话题,社区改造是提升城市空间品质,提高群众获得感、幸福感、安全感的重要途径。目前,武汉进入了以城市更新为主导的后拆迁时代,全面启动了社区改造相关工作,并进行了积极的探索和尝试。本文深入剖析武汉市武胜里片区更新改造案例,从品质提升视角,梳理其通过历史文化挖掘再造、产业经济升级、空间集约利用、民生服务提质、基础设施改善等手段,探寻社区全要素更新策略与路径的实践经验,以期为其他类似社区更新改造提供借鉴和参考。

关键词:城市更新;老旧小区改造;更新策略

当前,我国城市发展由增量时代向存量时代进行转变,其发展方式由以外延拓展为主转向更加注重内涵提升。存量空间是未来城市品质提升和空间优化的主战场,同时也是承载人民美好生活需要的重要空间载体。目前,城市存量空间大多以老旧小区为主。2020年7月10日,国务院办公厅印发《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》,明确指出城镇老旧小区改造是重大民生工程和发展工程,对满足人民群众美好生活需求、推动惠民生及扩内需、推动城市更新和开发建设方式转型、促进经济高质量发展具有十分重要的意义。

推动老旧小区有机更新,要与城市发展相契合,与社区发展需求相匹配,与人文景观相协调,

与良好生活模式相适应。然而,目前较多老旧小区城市更新陷入了误区,以老旧建筑和公共空间整治为主,缺乏对于历史文化脉络的传承和社区内部空间活力营造以及城市资产活化等方面的考虑。因此,本文试图以武汉市武胜里片区有机更新为例,对于如何传承社区文化底蕴、盘活国有资产、提升社区空间活力等方面进行全要素更新策略的探究,以期为其他城市老旧小区更新改造提供经验借鉴。

一、国内社区改造相关实践探索

推进社区治理体系和治理能力现代化,不仅是提升社会治理水平、完善国家治理体系的需要,更是完善以人为本的社会服务体系、提升人民生

活水平的现实要求。先进城市在推动社区有机更新,提升社区空间治理现代化上,探索出了一些卓有成效的模式与做法。

(一)社区综合整治更新的北京“劲松模式”

劲松项目小区隶属北京市朝阳区劲松街道辖区,是1978年建设的北京第一批成建制小区。该小区在“十二五”期间进行过抗震加固与外墙保温等安全类基础性改造,但由于缺乏后期维护,效果没有得以持续;另外,基础类的改造并不能综合解决该地区公共设施老化、社区配套服务落后、长期缺乏专业物业管理等一系列问题,居民对加装电梯、完善无障碍设施、建设社区食堂、提升社区环境等诉求反应强烈。

2018年北京市共100个老旧小区启动综合整治,通过“菜单式”改造完善配套设施,补齐短板,优化功能,改善居住环境。在全市老旧小区改造工作稳步推进的背景下,北京劲松社区探索出独特的“劲松模式”。该模式基于不同年龄段的居民需求,完善公共服务配套设施,打造便民业态;提升社区公共空间品质,植入文化设施,营造具有归属感的开敞空间;加强设施精细化设计,优化和美化市政和交通基础设施。通过这些改造措施,在保留原有功能的基础上,增加了一些新功能。而这些新功能借助巧妙的设计实现了悄无声息的植入,在增加小区活力的同时,还能保持居民多年的生活习惯,使居民的生活更加便捷、丰富。

(二)历史文化街区更新的上海愚园路模式

上海愚园路兴起于20世纪20—30年代,以其优越的地理位置和居住环境闻名。在经济、社会、文化等方面的交融驱动下,愚园路逐渐发展起来并演变出独有的魅力,拥有复合活力的空间功能、多元的建筑风貌和浓郁的生活氛围与人文气息。

在上海新一轮城市更新中,愚园路的改造模式由“拆、改、留”变为“留、改、拆”,以最大程度利用现有空间,既满足人民群众不断升级的公共服务功能需求,也唤醒沉睡许久的街区历史文脉。愚园路的有机更新主要进行了以下改造:一是通过挖掘历史文化,促进历史建筑与新潮商业元素的有机融合;二是引入高端精致复合型商业业态,推动时尚创意产业与科技、旅游、休闲、餐饮等业态跨界融合,营造街区商业氛围;三是构建邻里共享设施,提升多元活力的社区互动空间。通过这些更新措施,大大提升了愚园路的城市生活活力,并进一步彰显了地方文化特色,有效传承了历史文脉,为其他城市更新作出了示范。

(三)滨水街区更新改造的上海417号街区模式

徐汇凌云片区是20世纪八九十年代上海城市建设的主要开发基地和动迁安置基地。与大多数老旧小区相似,改造前的片区417号街坊公共空间难以匹配新时期的多元使用需求,公共通道使用效果不理想,服务设施分散,滨水绿化空间未得到有效利用,传统点缀式的社区美化无法根除社区的实际问题。

面对诸多问题,立足417号街区的空间特点,上海提出融合“共享、绿色、低碳、智慧”四大元素,打造具有示范性的开放社区。该项目优先启动公共空间重塑项目,通过清通污水管、美化外立面、优化沿街低端业态等方式,改善社区人居环境;完善口袋公园、休闲步道等便民娱乐场所及相关配套设施建设,将梅陇港滨水空间贯通改造串联街区步行网络,同时对滨水空间资源进行深度挖掘,以社区服务的“乘法”发挥叠加效应,将滨水步道的闲置设施打造成“水岸邻里汇”,以满足居民不同的多元活动需求。历经三年更新实践,通过循序渐进的持续调整与变通,实现了既有资源的最大化利用,最终达到“小更新、大变样”的效果。

(四)经验及启示

基于对以上三个老旧小区更新改造的研究分析,我们认为社区更新改造应突出以下几个方面的内容:一是业态多元融合,突出地方特色,传承历史文化文脉,充分挖掘和提炼社区的历史文化,加强社区归属感的营造,有机融合文化与商业和公共服务设施等,留住“乡愁”。二是人居环境提质,加强和改善民生,突出老旧小区微改造,改善老旧小区人居环境,主要针对建筑风貌、公共空间、街区环境等要素进行更新整治,塑造街区活力。三是公共服务配套完善,构建15分钟社区步行生活圈,补齐公共服务配套设施短板,基于不同年龄人群使用需求,构建宜居、宜业、宜学的社区服务圈,提高居民的生活品质。四是交通功能提升,优化交通组织设计、慢行体系和非机动车停车系统,对街道全要素进行更新整治,构建特色的街巷空间。五是市政设施更新,对安防设施、消防设施、电力设施、排水整治、供水管网和供电设施等基础设计进行更新改善和美化,切实改善社区安全隐患。

此外,作为一项重大民生工程和发展工程,老旧

小区改造还要注意两个方面的问题,一是以政府投资为主的改造模式下,资金压力巨大,往往缺乏对于国有资产运营的活化提升,缺乏顶层设计和区域统筹,市场业态深入调研不够,难以持续经营。二是老旧小区改造不仅仅需要关注物质和空间层面的更新改造,更需关注文化延续、产业提升,使其引入合适的产业功能,进行资产活化利用,融合更多现代化功能,将其重新纳入城市有机整体中。

二、武汉武胜里片区现状及存在问题

(一)武胜里片区概况

武胜里片区位于汉江北岸,北达解放大道,南抵沿河大道、西起崇仁路、东至武胜路和利济北路,总面积为1.23平方公里,共涉及荣华街、汉中街、六角亭街和宝丰街4个街道,包括武胜社区、荣东社区、荣西社区、汉中社区等15个社区。武胜里片区属于汉口核心区,紧邻城市主要干道,道路交通便利,周边商业设施和公共服务配套良好,轨道交通1号线和6号线在此经过,周边城市重要功能区集聚,地缘区位优势明显。



图1 武胜里片区现状区位图

（二）武胜里片区现存问题

1. 市政服务水平较低,卫生条件差,影响生活环境

武胜里片区为雨污合流区,管道老旧,局部低洼区有渍水风险,有溢流污染;大部分小区已使用管道天然气,设施存在年久老化、服务水平低等问题。电力通信方面,电力电信架空线杂乱悬挂、互相交织,存在安全隐患;架空线高度低,影响消防车进入;变电箱柜占用人行道,阻碍人行道顺畅性,并影响景观。环卫方面,规划垃圾转运站建设滞后,垃圾固定收运点欠缺,收集箱占道摆设,收集点条件简陋。总体来看,武胜里片区市政设施因年久老化,市政服务水平较低,有待改善。

2. 服务设施老旧,类型不全,缺乏社区级老龄友好型公共服务设施

片区内常住人口为6.6万人,人口密度高达536人/公顷,人口老龄化比例(60岁以上)达17%,高于10%的老龄化特征比例。但是,片区社区级公共服务配套设施较少,其养老、体育、文化和医疗等公共服务设施较为缺乏,特别是作为老龄化社区,其老龄友好型公共服务设施配套有待进一步提升。

3. 次支干路建设标准低,停车设施较少

区域路网基底良好,规划道路全长13公里,路网密度达11公里/平方公里。但外围进出道路功能不完善,崇仁路、沿河大道、利济北路、京汉大道等对外出行干道存在车道不足、慢行空间不连续等问题,道路空间有待优化。同时,内部道路建设标准偏低,内部道路大部分未按规划宽度实施到位,如集贤二路、汉正街、长堤街等为街巷形式,通行能力不足,慢行空间缺失,需拓宽改造。另外,因老旧小区泊位不足,区域内部建成道路、街巷占道停车现象较为严重。

4. 公共空间和公园绿地严重缺乏,环境品质不高

武胜里片区以居住用地和商业用地为主,占

比分别达到51.2%和22.3%,公园绿地严重缺乏,仅占0.7%。规划范围内仅有4处街头绿地,社区内公共空间严重缺乏,社区开敞性和通透性不佳。

按照建筑年代、建筑结构以及现场踏勘,将规划范围内建筑质量分类3类。一类建筑主要为2010年后新建,建筑质量较好的建筑,主要是江山如画小区、凯德广场和K11等居住小区和商业建筑;二类建筑指2000—2010年建设,建筑高度多为7层左右,以老旧小区为主,建筑质量一般,有待改造提升,主要分布在荣华街道和宝丰街道;三类建筑为2000年前建设的社区,建筑质量较差的低层建筑,主要为低矮的民用住宅。总体来看,老旧小区建造年代多为20世纪八九十年代,建筑风貌较差,建筑立面及第五立面有待更新改造。

5. 历史人文氛围缺失,文化与产业融合度不高

武胜里片区市井与商业文化气息浓郁,拥有三处历史建筑,分别为一处省级文物保护单位——辛亥首义烈士墓,两处优秀历史建筑——汉口救世堂和中山大道209号。另外,片区内曾经有一座武圣庙,旧时也称武圣庙码头,故此路取名武圣路。70年代初,取其同音,更名武胜路。此外,片区内曾经拥有诸多的历史遗迹,如玉带门站和居仁门等,但现今都不复存在,淹没在城市发展的洪流当中。由于历史遗存利用率不高,片区文化感知度较差。老汉口起源于码头经济,从汉江沿岸延伸至内陆的商品交易,曾红极一时,但目前片区内缺乏文化特色,历史人文氛围缺失,文化内涵挖掘不足,仅满足基本生活需求。

三、武汉武胜里片区全要素更新策略

本次武胜里片区规划改造项目立足破解自身存在的问题,结合成功案例更新改造经验,突出全要素过程更新,避免传统“点缀插花”和“浓妆艳抹”式的风貌整治,提出文脉活化、空间优化、配置提质、交通改善和市政提升五大方面的更新改造策略,以期全面提升武胜里片区的人居环境空间品质。

（一）文脉活化策略

历史文化资源是城市的个性与特征,为提高硚口区的文化影响力,本次规划改造强化历史遗迹和非物质文化遗产的保护和利用。一是统筹硚口区武胜里文化资源,形成优势集中、服务普惠的多元网络,彰显汉派文化价值,提升文化服务功能,将集贤里社区打造成为文化服务功能区。二是以“文化+产业”为战略导向,通过对沿街区位较优质的国有建筑资产进行针对性的产业导入,引入文化商贸和文化科创等相关产业,如服装订制、艺术摄影、时尚家居、花艺礼品、艺术画廊等,打造集艺术设计、生活创意、都市人文于一体的新都市生活方式。三是通过场地历史文化元素的雕塑小品,创造具有文化特色的环境氛围,增强人们的体验感,同时植入文化创意设施,丰富居民的精神文化需求,营造社区归属感。

（二）空间优化策略

针对武胜里片区老旧建筑安全隐患和外立面老化等问题,项目改造统一采取“清洁化、隐藏化、规整化、统一化、拆违化”措施,美化建筑立面,对建筑外墙面进行清洗、翻新、修复,规整建筑外窗防盗网、遮阳棚,设置栅格、百叶等隐藏空调机位,统一设置晾衣伸缩杆,拆除社区内各类违章搭建的建构筑物;增加入户标识,扩展顶棚灰空间,增添入户灯和无障碍坡道等,提升居民归属感和安全感;完善建筑适老化设施,前期加装老年人双向扶手、防滑条、座椅,后期增设轨道式升降椅或外挂电梯等,提高老人出行便捷性;修缮楼道照明设施,粉刷楼栋墙面,改善建筑内部采光;运用屋顶扩大公共活动范围,提高建筑空间使用效率,增加景观活动层次。另外,针对武胜里片区缺乏高品质的公共开敞活动空间,本次改造重点对社区公共绿化广场、微空间及重要节点空间进行提升,充分激活片区街头巷尾的碎片化活动场所,加强空

间环境的高效利用,营造供居民游憩的活力共享空间。

（三）配套提质策略

为提升片区的公共服务设施水平,本次项目规划建设全龄段全业态超级邻里中心,结合现状设施,按照“相对集中布局、复合利用”的建设模式布局邻里中心各类设施,形成“一体化”的设施服务区域。邻里中心采取建筑复合、场地复合、地下复合的方式,最大程度地集约利用土地,其功能设置主要考虑便民服务设施、医疗养老设施和文化教育设施三大类,基于老年人、儿童、中年人、青年人等不同群体的使用需求,进行针对性的补足提升,促进邻里服务高效复合,重组设施便利日常生活,满足多样生活需求。

（四）交通改善策略

根据武胜里片区街道空间资源和出行特征,规划改造将片区道路分为交通型道路、生活型街道和特色街道。交通型道路形成“四横三纵”干路系统,承担区域对外进出功能,按照完整街道理念,落实全交通方式功能空间,建筑前区一体化改造,以满足车行、自行车、人行等全方式交通功能为主,禁止停车,根据道路现状实施断面优化、慢行无障碍改造、景观统一提升等。生活型街道以区域内部集贤街、荣华路等14条现状及规划支路为主,路幅均为15米,发挥窄密路网优势,保留现状单向通行模式,优化断面空间布局,同时设置4米通行车道+2米停车带,适度满足停车功能,满足临街商铺经营需求,提升街道活力。特色街道以武胜西街为主体打造为高品质步行街,按照共享街道理念,采取打造一体化人行材质铺砌,构建整体街道空间,考虑到区域路网提升改造、步行街区建设周期,近期可允许机动车辆严格限速通过或分时段允许通行,在区域路网完善后可调整为全天候步行街道。

此外,道路改造以宝丰街、宝裕路、宝康路等13条贯通性较好的窄街小巷为主体,实施路面黑化与排水改造,同步实施墙面美化、搭建风雨连廊等。窄街小巷连通市政道路人行空间,构成绵密的“健康步道”网络,对外衔接市政路网,内联菜市场、商店、街头公园、微型公共空间,保留原住民生活习惯、提升区域整体品质、维持区域风貌。

(五)市政提升策略

市政提升策略主要包含三个方面的内容。一是有效保障市政供给设施,重点解决供水、供电、供气、通信等年久老化问题,提高社区基础市政设施稳定供给能力。供水改造方面,规划对老旧破损管网进行替换和改造,达到供水管网无渗漏;在地块内增加二次供水加压设施,满足居民使用要求。天然气改造方面,规划在未敷设管道市政道路下建设天然气管道;核实燃气未入户小区,明确燃气管道还未入户范围,敷设小区燃气管网。电力电信方面,规划结合道路修建工程,对凌乱架设的架空线,以直埋或者缆线管廊的形式实施入地。二是改善优化环境提升类设施,规划建设荣华垃圾转运站,以小区为单位布置垃圾分类屋或收集点14处,加强垃圾分类设施建设工作,实现全区域垃圾分类,提高小区卫生环保水平。三是建立安全韧性的市政服务体系,加强管理,增设微型消防车,全面消除安全隐患,明确消防通道,对占道情况进行强制清理,合理布置社区移动消防车,提高社区消防安全等级。

四、结语

随着新型城镇化进程加快,针对城市中老旧

小区面临的各种问题,其更新改造将仍是存量时代的主旋律。本次武胜里片区全要素更新改造规划,对多元社区改造方式进行了积极的改造探索,突出了“城市运营”“以人为本”等精明城市开发理念,强化对国有资产的盘活和复合利用,有效挖掘和高效利用街区闲置用地,注重对传统历史文脉的传承,加强完善社区公共服务配套设施,对道路交通和市政基础设施进行提升改善。通过以上对社区的文化产业、空间风貌、公服配套、道路市政等方面的更新改造,武胜里片区将逐步以全新的姿态重新焕发生机。

参考文献:

- [1]张京祥,赵丹,陈浩.增长主义的终结与中国城市规划的转型[J].城市规划,2013,37(1):45-50,55.
- [2]邹兵.增量规划向存量规划转型:理论解析与实践应对[J].城市规划学刊,2015(5):12-19.
- [3]施卫良,邹兵,金忠民,等.面对存量和减量的总体规划[J].城市规划,2014,38(11):16-21.
- [4]王承慧.走向善治的社区微更新机制[J].规划师,2018,34(2):5-10.
- [5]张磊.“新常态”下城市更新治理模式比较与转型路径[J].城市发展研究,2015,22(12):57-62.
- [6]周婷婷,熊茵.基于存量空间优化的城市更新路径研究[J].规划师,2013,29(S2):36-40.

(作者简介:胡杰,注册城乡规划师,武汉市规划研究院城乡规划高级工程师。)

(责任编辑:顾晓焱)

大城市中心城区 存量工业用地更新对策

——以武汉市江岸区为例

徐 晶 程 逸

摘 要:随着城市化进程的不断推进,资源环境约束趋紧,大城市中心城区已进入以存量开发为主的城市建设模式,而工业用地更是城市更新的首要对象,工业用地的更新是存量时代背景下一一种典型的更新模式。本文从国内外工业用地更新的理论和发展趋势出发,以江岸区为例深入分析武汉中心城区工业用地更新的现实困境和需求,从规划指引、政策机制、全周期管理等方面提出破局对策。

关键词:存量;工业用地;更新对策

一、引言

随着城市化进程的不断深化,资源环境约束趋紧,大城市中心区强烈的发展需求和有限的增长空间矛盾逐步凸现,实施城市更新行动,是大城市当前及今后一段时期建设工作的前进方向和路径,而工业和仓储用地由于占地面积较大、整体形象较差、拆迁难度较小、投入成本较低和周期较短等原因成为城市更新的首要对象。因此,工业和仓储用地的更新成为存量时代背景下一一种典型的更新模式。

2001年,国务院办公厅转发《国家计委关于“十五”期间加快发展服务业若干政策措施意见》(国办发〔2001〕98号),文件中提出鼓励中心城市“退二进三”,掀起产业转型浪潮,大城市中心城区工业用地的减量趋势明显。2015年中央城市工作

会议开启了以人为本和高质量发展的城市更新新局面,中心城区本就为数不多的工业用地的更新和二次开发再次成为热点。以武汉市为例,从2013年到2018年,工业和仓储用地占城市建设用地比例由7.11%减至5.46%,面积减少约8.5平方公里。

多年来,城市存量工业和仓储用地的再开发问题广受国内外学界和政府部门的关注,1980年棕地的再利用就被列入了美国国会通过的《环境应对、赔偿和责任综合法》,关注棕色地块的清洁、利用和再开发问题,西方学者就棕地开发的偏好、污染、评估和监控、面临的障碍和风险等方面都有深入的研究。国内关于工业用地再开发的研究具有一定地域特性,广州、深圳学者更多的关注土地收益、产权界定等方面,上海、苏州学者更多的关注模式、路径和政策机制制定。本文对国内外大

城市中心区工业用地更新的案例进行介绍,从产业更新模式和运营建设特征总结出实践经验,并以武汉市主城区工业用地更新为例,解析相关政策与地方实践,通过分析其二次开发面临的困境,探索中心城区存量工业用地更新的导向、路径和对策。

二、国内外工业片区更新经验总结

细数国内外经典的大城市中心区更新案例,大多是从工业和仓储用地开始的。欧美率先进行工业区的更新改造,例如20世纪70年代的法国巴黎左岸更新、美国曼哈顿苏荷区改造,20世纪80年代的英国金丝雀码头更新,20世纪90年代的伦敦东区更新,2010年以后伦敦国王十字区、美国剑桥市肯德尔广场改造等工业园区更新改造项目。国内2000年初开始进行城市中心区工业园改造和片区更新,例如较早尝试的上海苏州河沿岸地区更新、北京798地区更新、上海8号桥片区更新、深圳蛇口太子湾片区更新,2005年前后上海1933老场坊、上海红坊创意区、上海M50创意园、深圳田面创意产业园、OCT-LOFT创意文化园,这些工业区更新呈现明显的阶段性特征,即通过改善基础设施、优化片区的环境风貌吸引文化创意产业,进而起到提升区域活力的作用。

近年来,随着全球科技创新进入空前密集活跃的时期,新一轮科技革命和产业变革正在重构全球创新版图、重塑全球经济结构,世界范围也呈现“科技回归都市”新趋势,纽约、伦敦、洛杉矶等国际大都市通过“城市中心再造”打造了“硅巷”“硅滩”“硅环岛”等新型创新空间,南京、无锡等城市也提出发展“城市硅巷”,成都大力发展“产业社区”。金融资本集聚、商业功能完善、生活配套成熟、地理位置优越的大都市中心城区反而能为创新产业提供更好的发展环境,也更加符合创新人才对品质生活的要求。例如东伦敦科技城,从1997年起在政府引导下,通过基础设施改造,交通

条件、城市环境大幅改善,并引进年轻的新锐设计师,形成艺术家聚集地,大量的艺术展馆、酒吧、设计师店铺出现,形成了浓郁的创新氛围,2008年,30多家互联网初创企业扎堆在东区,创业公司称这里为“硅环岛”,2010年政府投入4亿英镑,以硅环岛为核心,打造东伦敦科技城,而今,东伦敦科技城已有包含谷歌、脸书、英特尔、思科等世界顶尖高科技企业,已有1600多家企业进驻,60家独角兽企业100多处共享办公和60多家加速器,成为继硅谷之后的又一世界一流科创中心,全球高科技和创意新聚落。

通过对国内外成功的城市中心城区产业更新的成熟案例来看,大体可以总结为以下三种模式:

一是产业迭代模式,以城市核心区成熟的现代服务业生态为土壤吸引科创产业回归,引发的产业迭代。由于大城市核心区自身的要素集聚能力、综合配套能力以及环境塑造能力,具有更强的“城市特质”,自然成为科技创新中心的重要空间载体,诸如纽约的硅巷,以曼哈顿下城第五大道与百老汇交界处的熨斗大楼为中心,而后逐渐扩展到曼哈顿中下城和布鲁克林的DUMBO区,通过楼宇改造和局部更新,形成无边界的科技产业聚集区,和硅谷不同,更多的是运用互联网技术来为商业、时尚、传媒及公共服务等领域提供解决方案,注重用技术改革传统行业并建立细分市场,进而促进产业迭代。

二是产业升级模式,主要体现为通过文化氛围和硬件环境的改造吸引文创产业,进而通过高自由度、宽容开放的街区氛围吸引小微初创产业集聚,搭建起新的数字创新场景,逐步形成科创集群,片区更新更多依赖于政府的引导和产业政策的加持。诸如东伦敦科技城,立足城区更新,一方面通过政府引导搭建政产学研之间合作关系网络,建立世界一流科创生态系统;另一方面不断营造浓郁的创新氛围,通过艺术化、潮流化设计,塑造富有创新活力的生活和工作环境来吸引创新活

动的发生;再一方面,量身定制政策体系,通过对人才、资金、管理模式创新,形成政策盒子,对片区发展起到重要作用。

三是产业跃迁模式,主要体现为通过引进重量级企业或者大事件,实现产业和片区更新。诸如西雅图南联合湖区、徐汇滨江“西岸智慧谷”等片区更新,南联合湖区“城区更新型”创新城区的典型代表,之所以能够从衰败城区、旧工业区、滨水旧码头到成为世界瞩目的创新区,关键在于西雅图充分明确创新城区总体方向,并把握住华盛顿大学和亚马逊两大创新源,以亚马逊总部为锚点,吸引上下游创新产业集聚;徐汇滨江“西岸智慧谷”以举办世界人工智能大会为契机,引进三大基础研究领域新型研发机构(上海人工智能创新中心、上海期智研究院、上海树图区块链研究院)、两大顶尖人工智能学术交流平台(全球高校人工智能学术联盟、AI青年科学家联盟·梧桐汇)、两大国家新一代人工智能开放创新平台(明略科技、依图科技),实现科创产业集聚。

而从运营建设方面来看,主要有以下几大特征:

一是通过适度优惠政策的倾斜,形成对企业 and 人才的重要吸引,例如英国政府为打造东伦敦科技城,不断加大财政政策和税收政策支持力度,为不同发展阶段的科创企业提供资助,同时鼓励大学为企业提供智力支持,逐步构建起了世界一流的科创生态系统;上海从2014年开始探索存量工业用地盘活政策,制度建设逐步细化,已形成较为成熟的政策体系和金融支撑体系,从近年来的推进产业用地高质量利用的政策变化趋势可见,积极运用市场力量,推动主体积极性和考核机制并行是主要导向;深圳市工业用地经过近四十年的扩张与更新,目前,深圳工业增加值仍占全市国民生产总值的40%,工业用地占全市建设用地总面积的近三分之一,深圳从法规、管理机制、操作指引层次和技术标准等多层次建立一体化产业用地更新制度与体系,从近年来政策变化趋势来看,

一方面愈加严厉的工业用地更新政策,坚持“以产业运营为核心,严禁房地产化”,另一方面面向产业需求提供更灵活和更明晰的机制,给予市场主体较为丰富的选择空间是主要导向。

二是通过改造基础设施、环境的提升,在硬件环境上形成产业发展支撑,例如西雅图南联合湖区,从20世纪80年代起持续的环境改造,充分明确创新城区总体方向,并把握住华盛顿大学和亚马逊两大创新源,从衰败城区、旧工业区、滨水旧码头到成为世界瞩目的创新区。

三是通过建立更灵活的融资和开发机制,为初创产业发展提供支持,例如东伦敦科技城建立金融城融资平台,在创业初期,扶持资金由政府出资演变为由科技城投资集团与金融城合作的融资平台提供,从而产生更多的资金来源,为不同阶段的初创企业提供不同支持,有利于初创产业的成长壮大;2021年深圳龙岗区宝龙街道宝龙科技城片区采用“低成本开发+高质量建设+准成本提供”模式,建设一批优质产业空间,并以“总成本+微利”的价格面向符合条件的企业分割销售,保障企业绿色化、智能化、特色化的优质产业空间需求。

四是通过营造开放包容的文化氛围,激发创新活力,例如埃因霍温,在经历了飞利浦总部搬离后的一段萧条后,政府将生活实验室纳入政策核心,为科创企业提供了众多测试实践场景,从而推动城市成为世界级的创新温床。

三、武汉市主城区工业用地更新进程和存在的问题

(一)武汉市主城区工业用地更新主要进程

1. 工业转居住的粗放式发展阶段

20世纪90年代初期,参照大中城市产业政策,武汉加入“退二进三”产业调整城市行

列。2000年后,老工业特别是大型国有工业企业搬迁开始提上日程。2006年,武汉市公布第一批搬迁企业名录,包含武汉市年龄最老的国企江岸车厂等,成为武汉发展史上最大规模的企业搬迁。

这一阶段大部分企业搬迁至武汉市郊及周边县市工业园区,受当时粗放式经济影响,大量工业用地改建为住宅,如东新熙园等大型居住楼盘均为该阶段建成。然而过度依赖房地产投资拉动经济增长是不可持续的,并且由于居住用地的急速蔓延和粗放增长,导致配套服务设施建设滞后,缺少对产业发展的整体性、战略性把控。

2. 二产转三产的探索式发展阶段

在振兴老工业基地背景下,武汉市陆续出台了促进工业企业向园区集聚的一系列政策文件,并在《武汉市城市空间布局十一五规划》中落实落细,以此提升工业用地综合效益。其间,撤销江岸区等10个行政区包括谏家矶工业园区等在内的49家工业园区,将主城区零星工业用地逐步整合,集并至具有一定规模的工业园区,逐步显示出工业用地集聚化特征。

这一阶段为传统重工业外迁后,探索存量工业用地再开发为第三产业阶段。2007年汉阳铁厂外迁,2011年园区一期在武汉磁电公司老厂房基础上建成对外开放,实现从“旧工业基地”到“汉阳造创意产业园”的转身、从“汉阳制造”到“汉阳创造”的蜕变。2013年,俄商新泰洋行旧址改造为汉口界立方青年创意空间。然而盲目“退二进三”刮起的文创浪潮使主城区内部工业用地不断减少,文创园同质化严重,出现产业结构不合理、创新能力不足、效益转化后劲不足等问题,导致“网红期”过短,难以形成可持续发展的局面。

3. 城市更新和存量用地盘活阶段

我国经济发展进入新常态后,经济发展方式从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长,一改以往主城区一刀切去工业化的发展思路,城市建设从传统大拆大建进入“留改拆”并举的城

市更新时代。2020年,武汉市城市更新中心成立,助力城市功能和空间品质整体提升。2021年武汉市人民政府出台《武汉市人民政府关于推进自然资源节约集约高效利用的意见》,强化标准约束,提高建设项目准入门槛,对于盘活存量用地方面,主要提出了建立执行率和交地时考核机制、完善土地资源市场配置、加强土地二级市场交易平台建设等,在产业用地刚性约束、全面监管等方面起到较好的作用,武汉市工业用地进入高质量发展阶段。2022年3月,我市发布《武汉市进一步加快创新发展的若干政策措施》,提出构建以国家新基地为龙头,以创新园区、创新街区、创新楼宇等各类创新载体为支撑的全市创新发展格局。2022年9月,我市发布《武汉市创新街区(园区、楼宇)建设规划(2022—2025年)》,重点谋划、高位推进的创新街区(园区、楼宇)规划建设工作,以科技赋能城市更新和产业升级,建成一批低成本、便利化、特色化的创新街区,形成若干环大学创新经济带,培育一批创新主体多元、创新环境良好、创新创业创富成效显著的示范创新园区和创新楼宇,营造全市域、全社会支持创新创业的生态环境,为打造城市经济发展新引擎提供有力支撑。

新形势、新背景下,工业用地的更新从单纯的物质环境改善转向社会、经济、文化的综合复兴,工业用地改造方式日趋多元,既有升级版的文创产业,如张之洞博物馆、平和打包厂、大智无界、青山红钢城创意设计中心等一批优秀文化产品的打造,也有适当保留小型工业园区,强化产业集聚效应,在提升用地集约效益上,有序推进闲置低效用地和厂房“二次开发”,如江岸创立方等,最终形成产业之间关联度高、产业结构向高层次发展的产业集群,以多种方式并存共同促进工业用地与区域经济社会的良性互动,有效实现产城融合。

(二)中心城区工业用地二次开发面临的主要问题

一是发展动力不足。一方面中心城区开发主

体复杂,有的为村集体所有,有的是出让的土地有相应的开发公司,有的由开发区管委会管理,由于开发过程中政府、管委会、企业、村集体的利益取向不一致,协调成本和难度大,更新升级需要一段时间的培育,且该过程收益有限,导致自主更新主动性不强。另一方面,中心城区存量工业用地从源头上缺乏统一中长期战略规划引导,更新升级的程序复杂,成本和风险较高,导致开发主体推动园区转型升级的愿望不强、动力不足。以江岸区为例,现状工业用地约57%为城中村产业园,园区招商良莠不齐,年租金收入为2900万元到5000万元不等,业态主要以仓储物流、制造加工为主,产能较低。

二是政策法规不健全,进易退难。虽然国家、省、市已出台了一系列政策推进工业用地的提质增效,但这些政策多从宏观层面提出原则性指导意见,缺乏具体条款指导下一步工作,尚未建立全生命周期管理机制。对于新进的项目,缺乏投入产出的后续跟进,缺乏收回低效地的具体指导;对于自主更新的项目,给予过渡期优惠政策,但过渡期后的处理方式缺乏具体指导,政策的不健全导致无法对已转让土地进行有效管理。以江岸区为例,工业用地较为集中的江岸经济开发区主要面临产业转型升级与政策变迁不同步,改扩建项目的相关政策和程序简化不足,区级事权不明晰等问题,而单个产业地块在实施自主更新的情况下,存在过渡期管理和分割转让等权责不明确问题。

三是空间零星分布。以江岸区为例,依据最新第三次国土空间调查数据,全区工业用地面积349.33公顷、物流仓储用地面积182.87公顷,占全区面积6.55%。工业及物流仓储用地共有194块独立用地,数量多但用地分布零散、规模较小、易遭蚕食,面积5公顷以上地块仅占比14.9%,55.2%的用地均小于1公顷。零星工业用地的整合实际操作多采取收储方式,然而一方面土地收储成本较高,资金缺口较大,后期多采取变性方式

回笼资金。另一方面低效能企业仍希望通过政府回购土地来获取利益,降低了工业用地自主改造的能动性。

四是配套服务不足。目前很多工业用地与周围区域融合度不高,配套服务水平低下,然而产业特别是高新技术产业对配套需求较高,需要配套人才队伍的居住、商业、文化教育等设施,以及与产业集群配套的相应公共服务等协同创新平台。然而由于缺乏总体规划引导,导致产业用地更新后竞争力仍有不足。

四、让中心城区“存量空间”兑现“增量价值”的对策思路

(一)中心城区工业用地更新改造方向思考

一是科技创新是城市经济竞争的制高点。从经济学角度来看,科技创新是经济发展长期驱动的重要引擎,只有持续地促进产业的技术创新,才能保证主导产业具有竞争优势,不断持续发展;对于处在产业结构转型期的城市,只有通过技术创新,才能寻找、培育未来具有增长潜力的产业雏形,成功进行产业的转型升级。低成本工业用地将是促使科技产业回归的重要推动力。企业产品成本主要来自直接材料、直接人工和制造费用,其中,固定的制造费用(主要含工资、地租和设备等)越高,企业风险越大。降低固定制造成本是培育和吸引高质量科技企业进驻的关键因素之一。中心城区选址的最大弊端在于地价成本过高,根据2020年公布数据,武汉市中心城区的工业用地标定地价与同等区位的住宅标定地价差价在5000元/平方米到15000元/平方米不等,与同等区位的商务办公标定地价差价在5000元/平方米到20000元/平方米不等。鼓励保留和优化工业用地,对于城市科技产业发展将起到至关重要的支撑作用。

二是科技产业回归主城成为发展趋势。伴随着新一轮的科技和产业革命孕育兴起,全球范围内涌现出科技产业回归都市的浪潮,美国波士顿和芝加哥,英国伦敦等国际大都市的老城区都涌现出科技创新区,伦敦东区科技城相距城市中心金融城仅1公里,纽约硅巷距离华尔街只有1.5公里,很多新兴的知名公司都是硅巷孵化出来的,比如uber、特斯拉。主城以更贴近需求端的区位条件、更多元的应用场景和更便利的生活设施吸引着科技企业,主要包括科技企业的服务端、应用端和流通端,初创企业和中小型科技企业。

三是政策适度倾斜将是科技回归的核心动力。以市场需求为导向、应用场景为牵引、融通发展为根本,精准发力的产业政策包,是吸引初创产业落地和人才引进的关键因素。

(二)中心城区工业用地更新改造策略

在促进“退二优二”和引导“科技回归”的发展大方向前提下,明确工业用地不收储不变性,既能切断低效能工业企业囤积土地试图变现的后路,也能降低政府负债,有效推动相关管理部门精细化治理思路转变。

主城区的存量工业用地的腾挪应当遵循几个原则:一是规划引导,明确低效用地的评判标准,进行全面摸排,引导低效用地成片更新,在规模上充分保障产业发展和科研创新需要,并对存量空间进行规划研究,明确规划要求和底线,打造高质量的产业空间;二是推拉并举,既应明确低效企业退出机制,也要充分调动市场主体主动参与改造的积极性;三是机制创新,推进工业用地管理制度优化,简化流程,降低企业成本,突破发展瓶颈;四是全流程管理,全面加强产业准入和土地全生命周期管理,动态监测产业用地。

一是界定范围。编制专项规划,从各个层面界定低效工业用地,其中专项规划层面,应紧密结合

合各区发改委、招商、经信等相关部门发展要求,明确低效用地判定原则,从产业项目的建筑容积率、产出水平、能耗等多方面研判,综合制定低效用地一张图,整合产业、规划和土地,分区分类细化工业用地指引,并定期进行动态评估和更新;在详细规划层面,紧密结合市场需求,制定低效工业用地的开发策略,结合产业链确定空间发展和设施配套相关要求。通过开展试点,探索不同类别园区的发展模式和存在的问题。

二是搭建流程框架,落实政策红利,调动主体积极性。一方面搭建工业用地规划和管理全流程框架,在管理各环节对工业用地提质增效形成要点支撑,通过分类程序简明指引和简化、汇总并落实国家、省、市优惠政策,形成明确政策红利盒子,降低企业成本;另一方面参考上海、广州等城市更新经验,进一步激发市场能动性,构建多主体合作框架,突出国资平台和领军企业作用,通过股权分配等鼓励工业用地二次开发,再一方面,根据科技创新企业和人才需求,提高设施配置标准,增强吸引力;加大人才引进力度。

三是探索成片更新整备,实现政策对象全覆盖。参考存量低效用地再开发“深圳经验”,在土地供应、收益分配、规划调整、历史遗留用地问题处理和机制建构等方面进行有益探索,实现政策对象全覆盖,推进各类存量低效用地的开发。

四是明确事权。提升区级政府部门的职能职权和主导作用,明确各部门的合作和事权,确保全周期监管落到实处。

五、结语

大城市中心区工业用地的更新是存量更新背景下一种典型的更新模式,主城区存量工业用地的腾挪,是对其发展方向的重新审视,是城市空间的更新利用,也是政策导向的全面梳理,通过规律的总结,抓住产业发展的趋势和契机,摒弃粗暴的收储变性,通过更精细化治理手段,充分调动市场

主体积极性,让城市“存量空间”兑现“增量价值”,促使中心城区实现跨越式转型发展,以达到城市更新的目的。

参考文献:

[1]马方.关于新时期都市工业园发展的若干思考——以武汉为例[C]//中国城市规划学会.多元与包容——2012中国城市规划年会论文集.昆明:云南科技出版社,2012:403-412.

[2]王占锋,张正良.解放大道记录武汉工业发展进程[J].企业观察家,2015(1):55-56.

[3]王宏玉.武汉市工业用地扩张特征及驱动因

素研究[D].武汉:中国地质大学,2019:59.

[4]张传勇,王丰龙,杜玉虎.大城市存量工业用地再开发的问题及其对策:以上海为例[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2020,52(2):161-170,197.

(作者简介:徐晶,武汉市规划研究院高级工程师、注册规划师,主要从事城市更新、城市和区域规划、产业规划、城市设计等方面工作;

程逸,武汉市规划研究院中级规划师,主要从事城市更新、城市规划设计、产业研究等方面工作。)

(责任编辑:徐柳怡)

社区更新中责任规划师的制度探索 及对武汉市的启示

郭 炎 王博然 祝 莹

摘 要:近年来政府投资向民生倾斜,各地积极展开社区更新试点。保证社区更新的持续性与有效性不仅需要激发社区自组织效能,更需要专业人员协调各方、提供全过程的指导与技术咨询。因此,在社区更新过程中创建责任规划师制度尤为重要。本文从责任规划师的人员构成、责任范围、招聘渠道、工作路径、制度保障等方面,总结成都、深圳、上海、北京等城市社区更新中责任规划师的探索经验,分析其对武汉市的启示,为新阶段武汉市责任规划师制度的完善提供思路。

关键词:社区规划师;微更新;社区营造;公众参与;制度保障

一、引言

社区更新已成为国家重大战略。2021年3月《政府工作报告》指出2021年有5.3万个城镇老旧小区开工改造,重点在2000年底前建成的老旧小区,标志着政府投资将向民生项目倾斜。为顺应国家战略导向,地方积极开展老旧小区更新工作。如,武汉市于2020年发布《武汉市老旧小区改造三年行动计划(2019—2021)》,旨在3年内改造完成全市760个2000年前建成的老旧小区,后续又发布了《2021年武汉市老旧小区改造工作考评办法》将增设电梯、引入社会资本等作为考核指标,鼓励各区积极试点。

与城市更新相比,社区更新具有持久性和复杂性。持久性在于社区更新没有特定的终点与固定的方案,往往存在多个工作周期;复杂性在于其涉及众

多利益主体,规划要素不仅包括物质层面,也包括社区的组织和管理工作。保证社区更新的持续性需要激发社区自组织效能,保障各类主体的全过程参与。这不仅涉及前期需求征集与中期方案设计、实施,也与后期的治理与运营相关。因此在更新过程中,北京、上海、武汉等城市开始探索建立责任规划师制度,聘请具备专业知识的责任规划师作为“承上启下”的沟通主体协调各方,“承上”即向上承接上位规划、政策以及政府相关部门,“启下”即向下引导居民、街道以及施工方等基层主体共同规划、建设、治理社区。

截至2022年1月13日,武汉全市累计开工改造老旧小区1103个,完工838个。十四五”期间,武汉市计划开工改造1004个老旧小区。为助力社区更新工作的顺利推进,还需要进一步建设完善责任规划师制度。本文总结成都、深圳、上海、北

京四个城市责任规划师制度的创建经验,以供武汉市参考。

二、地方社区更新中责任规划师的制度探索

深圳市于2011年开始探索责任规划师制度,成都市从2018年开始在成华区试点责任规划师制度。上海市从2018年开始在各区探索责任规划师制度,初步形成了区级规范。北京市经过多年探

索,现已在市、区层面形成完善的责任规划师政策体系,并将城市更新与国土空间规划体系融合。总体来看,各地责任规划师人员构成趋于多元化,既有专业机构的设计人员,亦有来自高校的师生以及来自社会组织和企业机构的实践工作者,同时积极发动热心居民、市民参与。各城市在责任规划师的责任范围、聘任条件、聘用薪资、任期年限与制度保障等方面均各具特色(见表1),具体将在下文逐一介绍:

表1 各城市责任规划师的制度探索简介

城市名称	人员构成	责任范围	主管部门	招聘渠道	聘任条件	任期	资金来源	制度保障
成都市	“导师团—设计师—众创组”三级队伍体系	导师团提供咨询服务,负责区级封面顶层设计;设计师负责街道层面编制方案;众创组参与需求征集、方案编制、项目实施与后期运维全过程	中共成都市委城乡社区发展治理委员会	区级组建导师团,街道聘请社区规划师,社区组建众创组	—	—	政府	市级引领、竞赛激励、培训赋能
深圳市	社区居民、街道办事处、政府相关职能机构、专业设计师与第三方顾问	单个竞赛项目,贯穿需求征集、方案设计与评审、方案实施、实施后的公众评估各个阶段	深圳市城市设计促进中心	—	—	—	政府	举办多期竞赛征集社区更新方案
上海市	来自同济大学的规划、建筑、景观领域的专家老师	每位专家负责1个或2个街道,全过程指导社区更新项目	上海市公共空间设计促进中心,区规划资源局	与区政府签订合同	有一定的沟通能力、相关领域认知经历、熟悉所服务街道	3年	资金来源于区级财政,聘用费用为60万元/人/年	市级、区级出台相关政策;区级政府组织责任师培训赋能
北京市	“1+1+N”街镇责任规划师团队	街道、镇(乡)、片区或村庄,指导规划设计、建设、管理和推进公众参与	规划自然资源部门,“责任规划师工作专班”	公开招聘、社会招募、定向委托等方式选聘,与区政府签订合同	相关专业中、高级职称,熟悉市总规、区级规划与控制性详细规划,有一定的沟通协调能力与实践经验等	4~5年	政府(市、区两级财政部门)购买服务,具体由各区结合任务、技术要求在聘用合同中确定	出台市级、区级政策与法规;将城市更新纳入国土空间规划体系;构建基层治理机制

(一)成都市

1. 基本特征

成都市责任规划师是一个比较宽泛的概念,以来自企业、社会组织、科研机构的专业规划设计人员为主导,融入社区居民组成的众创组,作为责

任规划师团队的构成之一开展社区规划的活动。其中,为了让社区规划师和社区人员可以更好地完成工作,成都市聘请了社区规划导师组,由来自规划、景观、社区营造等领域的国内专家组成。从这个角度讲,成都市责任规划师是一个专业性和主体性相结合的“导师团—设计师—众创组”三级

队伍体系。目前成都市责任规划师的主要职责在社区更新的环节,涵盖从前期需求征集到中期规划设计再到后期实施与运维管理的各个阶段,在不同阶段参与不同的工作。在参与路径方面形成五步工作法,即民意收集、确定实施项目、参与式设计、项目评审、项目实施与运维。

2. 制度保障

成都市责任规划师的制度保障体现为市级引领、竞赛激励、培训赋能三方面:

在市级层面发布设计导则用于引导全市范围内的城市更新、街区更新。如成都市规划和自然资源局于2020年7月发布《成都市公园城市街道一体化设计导则》、2021年6月发布《成都市“中优”区域城市剩余空间更新规划设计导则》。同时划定城市更新单元,制定城市更新专项规划、区级城市更新三年行动计划,发动基层党组织、居委会、居民、企业、社会组织等多元主体参与城市更新。此外在市级与各区成立社区更新专门负责机构——城乡社区发展治理委员会,负责筹办协调城乡社区更新、治理等工作,并牵头开展竞赛、组织培训、鼓励基层自治。

积极举办社区微更新竞赛,激励基层自治。首先,2019—2021年间相继以“美丽社区+共建共享”“爱成都+迎大运”“美好生活+美好社区”举办社区微更新创意项目竞赛活动,鼓励多元主体共谋创新方案,引导各区积极试点。其次,评选社区营造典型方案,对社区文明实践志愿服务优秀人员、项目、组织、活动等予以评选并公示表扬,鼓励居民、市民、社会组织积极提供志愿服务、参与社区创建。再次,2021年成都市幸福办主办小品大赛,发放奖金,鼓励全民参与城市、社区文化创建。

构建课程库与专家智库,对责任规划师进行培训、赋能。中共成都市委城乡社区发展治理委员会于2018年与2020年编制了两版《城乡社区发展治理示范培训教学指导大纲》。2020年发布的

大纲分为课程库、院校库、师资库、基地库、顾问专家智库五部分。在课程构建方面,将近240门优选课程的课程库划分为党建引领社区发展治理、社会动员、专业服务、美学运用、社区职能管理、社区发展治理六大板块,邀请来自政府、高校、党校、社科院、社会组织等170余名专家、学者、政府工作人员及实务工作者开展培训课程。专家智库方面,选聘来自中国、新加坡、美国、韩国的19名国际专家构建“顾问专家智库”。

(二) 深圳市

1. 基本特征

深圳于2011年开始探索责任规划师制度,责任规划师的人员构成方面,深圳市责任规划师初期以政府干部、专业设计人员和社区规划师为主,分别来自政府、规划设计院以及由社区聘请。后期责任规划师构成趋于多元,包括社区居民、街道办事处、政府相关职能机构、专业设计师与第三方顾问。其中设计师主要研发社区互动工具,供居民讨论时使用;第三方顾问来源于建筑设计、城市设计、海绵城市、景观园林、公共艺术、公益组织、绿色环保、都市农业等领域的专家,通过参与工作坊,为社区居民、设计师提供专业指导意见。

2. 制度保障

制度保障方面,深圳市成立城市更新专职机构,牵头举办竞赛等交流活动。深圳市于2011年成立了深圳市城市设计促进中心(非营利事业机构),为城市更新提供了一个资源整合与合作交流的平台。近年来,该中心先后举办多期社区更新竞赛(“小美赛”)以集纳公众智慧,涵盖的社区更新空间涉及学校校门口、社区服务中心入口、社区闲置空地、社区游乐场等。该项竞赛前期设计工作由中心策划、组织,工程实施阶段由街道办事处或社区负责,社区居民全过程参与。通过竞赛征集筛选的众多创新性解决方案一旦具有可复制

性,可在其他社区更新时参考。

3. 工作路径

通过举办小美赛,深圳市形成以公众参与为主的动态循环式社区规划:收集居民需求,发布任务书;设计方案完成后组织专业评审,评选最优方案;居民投票选出最终实施方案;项目落地后,对居民满意度调研,收集居民反馈需求,开启新一轮的设计与实施工作。其中,在收集居民需求方面,深圳市罗湖区立新社区在街道办指导下,引入“罗伯特议事规则”,选举产生社区居民议事会,激发了居民的参与意识,有利于收集居民需求。深圳市最终在市级形成统一的微设计工作路径:开展现状调研评估;开放工作坊;将社区需求转变为设计任务书,征集方案;开展设计工作;举办专家评审会;在居民中引入议事规则,推动共同参与;设计深化;项目设施;后期运营维护;后期跟踪评估;流程闭环。

(三)上海市

上海市社区更新经历了两个阶段,一是以单个项目(老旧小区或街道)为单位进行综合整治。更新对象从2016年的老旧小区内部公共空间拓展到2017年街头小广场、地区中心等多元城市空间。二是以15分钟社区生活圈为单位进行规划更新。2018年上海市开始探索社区规划师制度,并在杨浦区、徐汇区、嘉定区、浦东新区展开试点,同时与“15分钟生活圈”相结合,在片区层面统筹开展工作。这两个阶段形成了以下几个方面的经验:

1. 基本特征

人员构成:杨浦区聘任的12名责任规划师均是来自同济大学的规划、建筑、景观领域的专家老师,均有在杨浦区生活或工作的经历。每位专家负责1个街道,全过程指导社区更新项目。

招聘渠道与资金来源:由区政府签聘责任规划师,区级财政承担责任规划师聘请费用。2018年1月,杨浦区政府聘请12名社区规划师,聘期为

三年(2018—2021年),聘用费用为60万元/年,资金来源于区级财政。区规划资源局牵头社区更新项目,将部分规划编制经费作为对更新项目设计费进行专项补贴。2021年第一阶段社区规划师三年聘期满,7月杨浦区拟对社区规划师续聘,规划师薪资(60万元/年)、来源(同济大学)、任期(3年)不变,数量增加为24名,即由每个街道1名社区规划师增加为每个街道2名社区规划师。此外,《徐汇区社区规划师制度实施办法》中也明确规定责任规划师由区规划局组织遴选,区政府颁发聘书,聘期为三年,每个街道配备一名社区规划师。

基本职责、聘任条件、工作机制:徐汇区于2019年4月发布的《徐汇区社区规划师制度实施办法》,对责任规划师的基本职责、聘任条件、工作机制等做了明确规定:工作职责包括为街道决策提供专业咨询服务与专业建议、协助街道进行项目设计把控、全过程协调项目实施与后期运维以及提供理念宣传、组织公众参与活动等技术服务。聘任条件方面,除了要求社区规划师有一定的沟通能力、熟悉所服务街道之外,还对规划师的专业技术能力有了明确的硬性规定,即需具有规划建筑等相关领域的设计或科研部门五年以上任职经历,且优先选择有上海社区更新实践经验或研究经验的规划师。工作机制方面,建立分层决策机制与年度工作计划,街道层面负责沟通居民与社区规划师,区政府成立社区规划师办公室,负责建立信息共享平台,自上而下统筹沟通各方,确保社区规划师制度的顺利推行。

2. 制度保障

设置政府机构统筹协调。一是上海市公共空间设计促进中心是由上海市规划和自然资源局设置的下属单位,负责推动市老旧小区等存量空间的更新改造工作以及相应的宣传与推广工作。二是面向全市2016年公共空间设计促进中心启动“行走上海——社区空间微更新计划”,面向全市征集设计方案,鼓励各类主体为更新改造出谋划策,引发来自社会各界的建筑师、规划师、景观师、

艺术家、业余爱好者的积极响应。

在市级层面形成较为明确的责任规划师制度创建政策。如,2021年7月发布《上海市城市管理精细化“十四五”规划》提出中心城区责任规划师覆盖率达到90%的目标,指出推进业委会建设、搭建共管共治的基层市民协商平台。2021年9月发布《上海市城市更新条例》,指出要探索建立社区规划师制度,“发挥社区规划师在城市更新活动中的技术咨询服务、公众沟通协调等作用,推动多方协商、共建共治”,明确旧区改造、旧房更新等涉及公共利益的城市更新项目资金来源于市、区政府,鼓励通过发行政府债券筹措资金。此外,还在区级发布实施办法,明确责任规划师制度创建要点。

区级政府与高校联合组织责任规划师赋能培训。杨浦区规划资源局与高校联合,采用线上线下结合的方式举办责任规划师培训。2018年以来多次邀请规划、建筑、社区营造、社会治理等领域的专家。例如2020年邀请社区营造领域的专家,就社区规划的方法与实践经验开展交流培训,2021年邀请上海市规划领域的专家,就“街道设计”开展线上主题讲座。

3. 工作路径

2019年,上海市选取15个街道试点“社区生活圈行动”,社区更新亦围绕着“宜居、宜业、宜游、宜学、宜养”五部分,在解决社区问题、居民需求的同时,挖掘并发扬社区价值。如上海市普陀区曹杨新村,是20世纪50年代建成的工人新村,基于其“邻里单元”的建设基础,上海市对其试点以“15分钟生活圈”为单位的社区更新,围绕“宜居、宜业、宜游、宜学、宜养”五类别汇总居民需求,探讨规划理念,对原有空间结构优化、重组,形成“一张规划蓝图”,确定更新实施项目,由政府相关部门、社区居民、项目设计师、社会工作者与企业共同协商推进社区更新,在社区凝聚力与居民共建共治意识提升、社区空间环境与设施品质提高等方面有明显成效。

(四)北京市

根据海淀区2021年5月发布的老旧小区实施方案,北京市现阶段更新改造的老旧小区类型主要包括以下三类:建成时间在1990年前,未经抗震节能改造的小区;建成时间在1990—2000年,住宅节能不足民用建筑标准50%的小区;社区缺乏市政设施、服务设施,亟须更新治理、居民有强烈更新意愿的小区。责任规划师制度创建上,相比上海,北京市责任规划师制度更为完善。北京市早于2006年开始实践的责任规划师制度,现已在全市范围内制定了详细的规章制度,在责师的定义、来源、构成、责任体系上面做了贡献。具体特性如下:

1. 基本特性

北京市以区为单位进行聘任的专业人员被称为责任规划师,承担着为规划、建设、管理提供技术服务与专业指导的职责,是由区政府通过公开招聘、社会招募、定向委托等方式选聘独立的第三方人员。目前,各区已形成特色责任规划师制度,创建了“小海师”(海淀区)、“葵花籽”(朝阳区)、“小蜜丰”(丰台区)、“小石子”(石景山区)等责任规划师团队,各区政府为每个责任规划师团队提供10万元/年~30万元/年的资金保障。其中,海淀区实行“1+1+N”的责任规划师人员组成模式,即在每个街镇配备由1名街镇规划师、1位高效合伙人和N个设计师团队组成的责任规划师团队。

责任规划师的薪资与具体职责范围由区政府确定,主要工作内容为指导规划的设计、建设、管理以及推进公众参与,任期4~5年。责任规划师拥有向区政府与相关部门、镇街或村庄提建议的权利,可接受市、区开展的相关培训,并可根据工作任务聘请专业人员协助自身工作的开展。其薪资采用政府(市、区两级财政部门)购买服务方式,具体由各区结合任务、技术要求在聘用合同中确定。此外,北京市还设置了责任规划师的退出机制,即责任规划师可通过书面形式向区政府申请退出,或因评估不合格、未履行规定的责任义务

被区政府解聘。

实施模式方面,采用投资、设计、施工、运营一体化的实施模式,由市属平台组织实施,通过招标或谈判选择养老、家政等专业服务企业投资改造或提供专业服务。整治要素方面,分为基础类、完善类、提升类三类。其中基础类改造内容包括拆除违建、修缮建筑公共部位、铺设透水铺装、设置消防换位设施等,改造资金主要来源于市、区财政投入。其他两类改造资金来源于政府、投资平台、居民、社会资本等多元主体,改造过程中居民额外的个性化改造需求则由居民承担改造资金。方案除了搭建居民议事平台保证社区居民参与权之外,还充分赋予居民改造决策权,即规定“符合改造条件的老旧小区业主同意率不足三分之二的,暂时不纳入年度计划实施”。

2. 制度保障

出台政策、法规保证责任规划师制度规范推行。2019年3月发布的《北京市城乡规划条例》指出在北京市范围内推行责任规划师制度,推进公众参与。2019年5月北京市规划和自然资源委员会发布了《北京市责任规划师制度实施办法(试行)》,对责任规划师定义、招聘渠道、职责、任期、权利等作出明确的规定。

成立专班,组织专家为责任规划师培训、赋能。2019年以来,北京市规划和自然资源委员会成立“责师工作专班”,汇集城市规划、公共治理、社区建设等领域专家,面向全市组织责任规划师的培训。

将城市更新纳入国土空间规划体系,倡导自上而下的规划对城市更新的统筹引领。北京市现已在全市划定185个重点更新街区,其中包括119个居住主导类街区,形成政府部门引领下的社会力量与居民群众多方参与,责任规划师提供技术支持的城市更新模式。搭建了由党建引领、责任规划师、专家学者、社会团体、志愿团队、非政府组织组成的智库平台。

构建自上而下与自下而上相结合的基层治理

机制。如海淀区设置区级老旧小区综合整治指挥部与街镇分指挥部,由街镇组织成立业主大会、业委会、物业管理委员会等社区自治组织,搭建老旧小区改造议事平台。

三、总结与启示

武汉市责任规划师在现阶段实践过程中,一方面可学习成都市、深圳市的激励政策,发动基层参与,另一方面可参考北京市、上海市的制度创建,逐渐在区级、市级形成统一规范,并尝试与“15分钟生活圈”或国土空间规划体系融合,使散点式的更新向片区层面的统筹转变。综合上述国内先发城市的经验,具体可以从以下几个方面借鉴:

(一)做好顶层设计

顶层设计层面,武汉市可借鉴上海市与北京市的做法,通过将社区更新与责任规划师制度与上位规划融合、出台市级规范,在更大空间尺度与制度尺度上部署、引领,解决单个项目间缺乏协调的问题。

与上位规划融合。一方面,可参考上海市做法,将社区更新与“15分钟生活圈”规划融合,围绕“宜居、宜业、宜游、宜学、宜养”构建“一张规划蓝图”,在顶层设计层面引领社区生活圈创建。

另一方面,可参照北京市将城市更新融入国土空间规划传导体系的做法,以规划街区为单位,根据街区功能,分为居住、商务办公、公共空间、科创园区、综合服务、教育科研六类,搭建由责任规划师、专家学者、社会团体、志愿团队、非政府组织等构建的智库平台。

出台市级统一规范。明确规定责任规划师的定义、聘任方式、待遇、职责、考核机制、推出机制、工作范围等。

(二)构建基层治理机制

基层治理机制构建方面,武汉市可参考上述

成都、深圳、北京、上海的经验,鼓励社会公益组织积极参与,发挥党建引领效应,引导社区成立居民议事会、业主大会、业委会、物业管理委员会等自治组织,通过“罗伯特议事规则”等方式推选社区精英协商社区更新等公共事务,搭建共管共治的基层市民协商平台,促进上下联动。

(三)完善奖补激励政策

完善奖补激励政策有利于促进社区更新与责任规划师制度创建的可持续性,武汉市可借鉴成都、深圳与上海市的经验,通过举办各项竞赛、明确责任规划师的薪资待遇等方式吸引多元人才积极参与社区更新。

组织各项竞赛。在政府层面创建了专门的负责机构统筹、举办各项竞赛,引导全民参与社区更新与社区治理,激发多元主体参与社区更新的积极性。

明确薪资待遇。若责任规划师是完全公益性质的,或仅是以奖代补,不对个人予以聘用、给予固定薪资,长期来看不利于责任规划师行业的发展。因此还需要在政策制定过程中设置合理的薪资,从而为社区更新的实践广纳专业指导人才。如上海市杨浦区政府签约来自高校的专家,实行三年聘期,规定了薪资,提高了责任规划师的积极性,取得了良好的效果。

(四)发掘社区潜力价值

责任规划师指导内容方面,既要解决社区问

题,又要发掘社区潜力价值,以保障社区更新的可持续运营。北京市在基层治理中自上而下与自下而上互动形成合力值得武汉学习。在解决社区现有问题的同时,发掘社区的潜力价值,不仅仅发扬社区的物质、文化价值,还要充分发动社区更新利益相关主体的价值,这也是社区更新可持续的关键。社区规划不能只看到社区的问题,社区规划的精神要把社区看成宝贵的资产,要看到里面的人、组织和其他可运用的资源。发动社区不同的利益相关者积极参与,利用人的才能。

参考文献:

- [1]施卫良,冯斐菲,沈体雁,等. 责任规划师路在何方? [J]. 城市规划, 2020, 44(2): 32-38.
- [2]吴丹,王卫城. 深圳社区规划师制度的模式研究[J]. 规划师, 2013, 29(9): 36-40.
- [3]容晓君,孙瑶,王安琪,等. 香港历史遗产活化更新的商业模式探讨[J]. 国际城市规划, 2017, 32(3): 42-49.
- [4]刘佳燕,等. 社区规划师——制度创新与实践探索[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2020:14-117.

(作者简介:郭炎(通讯作者),博士,武汉大学城市设计学院副教授;

王博然,武汉大学城市设计学院硕士研究生;

祝莹,博士,武汉市新洲区人民政府副区长。)

(责任编辑:徐柳怡)

武汉市建立农村脱贫长效机制研究

袁超越

摘要:建立农村脱贫长效机制,巩固农村脱贫增收帮扶成果,是“三农”领域极为重要且紧迫的任务。本文结合武汉市农村脱贫增收帮扶工作,深入分析具体的脱贫增收措施和帮扶现状,从激发农村、农业、农民发展内生动力出发,建议从外到内系统构建农村脱贫增收长效机制,主要措施包括构建城乡一体化统筹发展机制、产业扶贫长效机制、全社会共同参与的合力帮扶机制、完善社会保障机制、有效延续的帮扶体制机制等。

关键词:脱贫攻坚;长效机制;乡村振兴;共同富裕

一、引言

贫困具有多维性、动态性和成因复杂性等特征,一步脱贫易,稳定脱贫难。脱贫后如何巩固脱贫成果,防止返贫,是打赢脱贫攻坚战必须解决的一项重要课题,也是实现农民农村共同富裕的底线要求。习近平总书记在系统考察我国当前脱贫攻坚工作整体形势、深入分析全面打赢脱贫攻坚战面临的困难和问题基础上,强调“要探索建立稳定脱贫长效机制”。未来扶贫工作的重心已从解决显性的绝对贫困转向瞄准隐形的相对贫困,而建立解决相对贫困的长效机制,已经刻不容缓。

农村脱贫长效机制是保证农村贫困人口脱贫后能够长久、持续地改变贫困状态,防止再次陷入贫困的一个有机整体,具有长期性的、可持续性的和相对稳定性的,在农村脱贫增收帮扶过程中能够产生长期效能和持续增收的一系列操作办法及运作过程。它要解决的是脱贫增收的系统化、常态化的问题,目的是为农村长效脱贫增收建立健

全若干相互衔接、相互作用的机制以及保证其贯彻执行的具体措施。

武汉市属插花贫困地区,贫困村、贫困人口分布在蔡甸、江夏、黄陂、新洲等4个新城区的43个街道(乡镇)。2015年以来,武汉市委、市政府认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府脱贫攻坚决策部署,将脱贫攻坚作为重要政治任务 and 第一民生工程,全面压实脱贫攻坚责任,经过几年持续攻坚,聚焦“两不愁三保障”,壮大贫困村集体经济,改善贫困地区人居环境,提升贫困地区基本公共服务水平,强化贫困村基层治理能力,2018年底全市建档立卡贫困人口脱贫、贫困村出列,2019年开始建立稳定脱贫长效机制,巩固脱贫攻坚成果;到2020年底,彻底消除了绝对贫困问题。但由于自然资源禀赋的不同以及发展机会的不均,地区之间发展不平衡,仍有部分农村人口处于相对贫困现状。由于相对贫困人口的存在,以及脱贫帮扶机制自身存在的短效问题,导致农村脱贫帮扶成果不稳固,脱贫增收帮扶成果存在滑坡和反复

的风险和不少亟待解决的问题。因此,如何从制度的角度建立农村脱贫长效机制,巩固农村脱贫增收帮扶成果,确保农村脱贫的贫困户不再返贫,新的贫困户不再出现,就尤为迫切和重要。

本文结合武汉市农村脱贫增收帮扶工作,通过对具体的脱贫增收措施和帮扶现状进行深入分析,研究巩固武汉市农村脱贫增收帮扶成果,改变不利于农村发展的外部环境,激发农村、农业、农民发展内生动力,有机整合脱贫增收模式,创新脱贫增收长效机制,提出相关建议。

二、武汉市农村脱贫长效机制存在的主要问题

(一)城乡二元结构和体制的问题

武汉市目前还存在城乡发展不协调的问题,农业农村的发展呈现劣势,农民收入与城市居民收入相比差距大。城乡发展差距形成的背后深层原因是二元体制所导致的农民与城市居民在地位、权利、义务、身份等方面的不平等,在二元化体制的制约下,城乡之间社会资源的分配与再分配不同制度,导致农民与城市居民收入的不平衡,制约了农民的增收。农村土地也遭受二元制的不平等对待。农村集体土地和国有土地享受的待遇不同,不能同权也不能同价,不能进行市场交易,难以体现土地应有的价值。土地的二元制束缚了农村发展。处于弱势的农业产业,比较效益差、风险大、资金回报率低,导致农村对城市资源要素吸引力不足,农村资源要素外流,资源配置呈现二元化。城乡发展的二元化,不仅使城乡差距拉大,也使农村自身发展动力严重不足,影响农村的脱贫增收。

(二)产业就业持续带动增收机制不健全

武汉市产业扶贫项目大多为种植、养殖、初加工等初级产业,处在产业链的低端,附加值低,存

在同质化的问题。有的产业扶贫项目规模小、层次低、产值低,受自然灾害、市场波动等影响大,产业扶贫项目长期运营面临的风险大。项目平均投资少,项目规模小,抗风险能力、抗灾能力不强,在持久为农村贫困人口带来稳定收入方面存在的风险大。产业扶贫项目监管机制不健全,注重建、轻视管,导致产业扶贫项目监管不到位,面临后期的运营困难。就业机制不完善,农村贫困人口大多以“扶贫车间”“创业工坊”等家门口、低门槛就业,农村公益性岗位等政策性岗位,以及时间弹性大、计件领酬的零工为主要就业渠道,就业渠道比较单一。农村贫困人口就业的途径少,新型农业经营主体的作用没有充分发挥出来,吸纳带动贫困群众就业少。

(三)社会力量参与扶贫机制有待改进

社会力量参与扶贫工作的潜力没有充分激发出来。例如,在全市开展的“百企帮百村”活动,全市297家民营企业参与帮扶391个贫困村,在参与数量上与全市民营企业主体数量有很大差距。经济类社会组织引导会员单位结合自身实际参与扶贫的作用发挥得还不够充分。社会力量的帮扶方式单一,多采用给钱给物的直接帮助,倾向于简单、易操作的项目,如资助贫困学生、大病家庭等是优选项目,贫困村反映强烈的产业扶贫、基础设施建设等,社会力量投入得少、帮扶得少。

(四)贫困人口内生动力不足

有的贫困群众主观能动性发挥不够,自我追求不高,认为政府送钱送物,自己能够有吃有喝就可以了。有的时候干部推着干,制定帮扶方案、协调扶贫资源、联系市场销路,贫困群众参与的积极性不高,政策一旦脱钩,就难以自力更生。有的贫困群众不愿脱贫,隐瞒收入、隐瞒家庭基本情况,

影响了扶贫工作,还容易引起普通群众的“攀比”心理,造成农村新的矛盾和问题。各级人力资源社会保障部门、科技部门、扶贫部门、农业部门等提供了各类技能培训,但有的贫困劳动力主动接受技能培训的意识不强、积极性不高,不愿意花提高自身能力。农村的培训资金、场地、师资及设备等资源不足,只能开展简单的技能培训,培训层次低、效果不佳。

(五)政策合力没有形成

各项救助政策分散在不同的部门,由不同的单位承担,造成救助职能和资源的分散,社会保障的效能没有最大限度地发挥出来。比如,农村最低生活保障制度、临时救助等方面的职能和资源由民政部门掌握,医疗救助由医保部门负责,教育救助归口教育部门。从中央到省市乡村各级都拿出政策、资金、资源支持扶贫工作,为脱贫攻坚提供了强有力保障,但是,脱贫攻坚战结束之后,这些政策能否延续、如何延续,是否转型、如何转型,也还处于研究探索阶段。

(六)长效帮扶机制还需完善

一是部分帮扶单位出现弱化、淡化脱贫帮扶工作的现象,存在帮扶不够精准,局限于“送钱送物”,方法不多,长效性不够。二是部分被帮扶对象有“等靠要”的想法,有依赖性,自身内生动力不足,有返贫风险。三是脱贫帮扶工作“指标化”,有的帮扶单位帮扶过程中“唯指标化”,重视考核指标,而忽视帮扶效果的长效性。四是扶贫干部激励机制未健全,一定程度上影响了扶贫工作的开展。五是结对帮扶的长期、稳定性问题。农村长效脱贫增收非一日之功,帮扶项目需要长期的关注与持续的扶持才能有效发挥长期效益。短期的帮扶、结对,影响脱贫增收长效性,甚至会造成资源、资金的浪费,打击农村脱贫增收帮扶的积极性。六是扶贫资金使用渠道窄、

项目推进难,产业扶贫推进缓慢。帮扶资金使用限制多,资金使用率低,而贫困镇、村基础设施建设又缺乏管护资金。

三、武汉市建立农村脱贫长效机制建议

伴随农村绝对贫困的全面消除,贫困状况发生重大变化,巩固拓展脱贫攻坚成果、探索缓解相对贫困长效机制是“三农”领域极为重要且紧迫的任务。农村脱贫增收长效机制的构建需要为农业、农村、农民发展创造有利的发展环境,激发农业、农村、农民发展的内动力,提高帮扶对象自身的脱贫增收“造血”能力,从外到内系统构建农村脱贫增收长效机制。

武汉市牢牢把握巩固拓展脱贫攻坚成果的战略重点,理清扶贫长效机制的工作思路尤为重要。一是扶贫思路要从“消除绝对贫困”转变为“缓解相对贫困”。缓解相对贫困的战略决定了扶贫目标不再单纯地局限在贫困人口的增收上,更要关注收入分配和地区发展差距问题,以促进低收入人口收入更快增长作为重点,未来促进农民农村共同富裕。二是工作机制要从“集中式作战”转变为“常态化推进”。继续巩固脱贫成果,减少脱贫人口返贫的风险,建立与解决相对贫困长效机制相适应的组织领导、工作机构、部门联动工作体系。三是战略重心要从“脱贫攻坚主体战役”转变为“与乡村振兴相配合”。要更加关注包容性发展和高质量发展,突出强调以乡村振兴战略带动相对贫困缓解的作用,将缓解相对贫困纳入实施乡村振兴战略统筹安排。四是减贫方式要从“物质扶贫”转变为“多元扶贫”。要逐步将权利、能力、文化等社会及文化要素纳入相对贫困识别和治理的体系当中,将缩小收入差距和公共服务的差异作为缓解相对贫困的工作重点。五是扶贫阵地要从“农村贫困”转向“城乡并举”。《国家人口发展规划(2016—2030年)》明确指出,要实现“由主要解决农村贫困向统筹解决城乡贫困转变”。建立城

乡统筹的扶贫制度和政策体系也将是一种时代的要求。结合上述工作思路的转变,对武汉市建设缓解相对贫困的脱贫长效机制提出以下建议。

(一)构建城乡一体化统筹发展机制

构建农村脱贫长效机制需要推动城市与农村的融合发展,做好统筹规划、开发与共享,增强改革的系统性、整体性、协同性,着力解决户籍、土地、资金、公共服务等体制机制弊端,为城乡一体化发展提供全方位的制度供给。

1. 建立城乡统筹发展机制

完善城乡总体规划,完善城乡布局结构。发挥武汉中心城区的辐射引领作用,统筹全市生产力布局,促进科学布局、合理分工、协调发展。优化农村区域及城乡建设空间布局,合理安排生态、农业和村镇建设用地,让生态建设为农村带来持续增收的动力。建立城乡区域统筹发展机制。集中财力、集中资源,继续实施对口帮扶制度,因地制宜,建设有特色、有传统、有文化的风情小镇和特色文化村,建成现代化美丽乡村,提高农村的独特吸引力。统筹城乡人居环境建设机制,落实村庄人居环境全面治理制度,清拆农村违建,大力推进农村绿化美化建设,建设休闲、体育、娱乐场地,建立改善居住条件的规章制度。

2. 建立一元化户籍管理制度

户籍制度改革不仅仅将农村居民的身份形式转变为城市居民,而且要将附带的社会保障、医疗、教育、就业等不平等差别逐级取消。建立武汉市一元化户籍管理机制,让城乡居民享受平等的对待,让农民减少支出,增加收入,享有同等发展机会。

3. 建立农村土地改革机制

逐步推进改革城乡二元土地管理体制,建立农村土地改革机制,让农民拥有的土地能够体现应有价值,实实在在帮助农民脱贫增收。落实农村土地的登记颁证确权工作,完善农村土地流转

制度,探索集体建设用地指标跨村流转、区镇统筹制度,试点村集体留用地在一定范围内流转至区外的优质项目。

4. 构建生态保护发展机制

出台实施武汉市农村地区生态补偿办法,加大对承担农业生产、生态保护任务较重的镇、村的财政转移力度。推动水权、碳排放权、排污权、碳汇交易等不同的市场化生态补偿方式探索。通过生态补偿促进产业结构的调整,拓宽农民收入的来源渠道,增加生态产品和服务。利用农村地区经营成本较低,资源丰富且污染较少的特点,促进扶贫开发与环境保护协调发展,打造生态保护型帮扶项目,增强贫困地区的发展后劲。

(二)构建产业扶贫长效机制

发展产业是实现脱贫的根本之策,要把培育产业作为推动脱贫攻坚的根本出路。构建稳定脱贫和乡村产业振兴衔接机制,有助于以产业振兴增强贫困地区造血功能,以产业发展解决贫困人口就地就业问题。具体可从以下方面入手。

1. 调整产业结构推进特色产业发展

在坚持市场需求导向基础上,优先选择资源丰富、经济效益高、市场前景佳的扶贫产业,打造独具特色的农产品品牌。每年安排财政扶贫专项资金用于贫困村安排调整产业结构、发展特色产业、推进一二三产业融合发展的项目,推进蔡甸的虾稻综合种养、有机蔬菜,江夏的生态农产品种养、名贵花卉苗木栽培,黄陂的茶叶、油茶、水果、生态休闲游,新洲的精品苗木、特色白茶等区域特色产业发展。积极发挥农行、邮储银行、武汉农村商业银行的帮扶作用,开展扶贫小额信贷工作,为发展特色产业提供支持。

2. 完善新型经营主体与贫困户利益联结机制

建立贫困群众与农业龙头企业、农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体的利益联结机

制,支持带动农村贫困人口脱贫。对无劳动能力的贫困户,通过资源、资金、资产量化入股新型经营主体、大户带动、带资入股分红等方式,把扶贫资产收益运用到贫困户身上。加强创业致富带头人培育培养,充分发挥新型经营主体、农业龙头企业、扶贫龙头企业等的带动作用。优先培育贫困村“六有”合作社和贫困村“六有”家庭农场。推行“公司(合作社)+项目(产业)+农户”的经营模式,建立“基地+贫困户”“企业+贫困户”“合作社+贫困户”的利益链接机制。

3. 发展农村电商促进农产品销售

推动农产品就地深加工和冷链物流建设,鼓励电商平台入驻,助推农村电商发展。加快建设涉农电商平台,在蔡甸、江夏、黄陂、新洲区建设区级农产品电商运营中心、区级仓储物流中心。在每一个贫困村设立电商综合服务站;充分发挥供销合作社作用,搭建农村电子商务网络交易平台,对接“供销e家”、淘宝、京东、卖货郎等全国知名网络交易平台,畅通扶贫产品销售渠道,促进贫困人口增收。

(三)构建全社会共同参与的合力帮扶机制

农村贫困人口稳定脱贫,既需要农村贫困人口的自身努力,需要农村基层组织的领导带动,也需要社会力量的参与。要构建全社会合力扶贫的机制,充分发挥贫困人口自身、农村基层组织、社会力量的作用,形成支持扶贫的强大合力。

1. 构建坚强有力的农村基层组织领导机制

选优配强村“两委”班子,尤其是村支部书记。广泛从村内的致富能手、外出成功人士、本土大学生、退役军人等优秀人员中培养选拔村干部,把农村优秀人才培养成党员,把优秀年轻党员培养成村“两委”干部,把优秀年轻村干部培养成村支部书记,使农村基层党组织进入“良性循环”。通过选派第一书记、派任村支部书记、先进村支部书记兼任、教育培训等多种方式,培养基层党组织带头人,

带领农村贫困人口稳定脱贫、逐步致富。建立农村村干部待遇保障机制,提高农村村干部经济待遇和政治待遇,增强村干部工作的吸引力。建立教育培训机制,提高农村干部的素质和能力。建立健全村党组织书记履职情况定期评估机制。

2. 培育多元社会扶贫主体

发挥工商联、共青团、工会、妇联等群团组织的作用,动员支持社会团体、行业协会、非公经济组织等积极参与扶贫开发。加大国有企业的帮扶力度,发挥国有企业优势对接产业扶贫,通过投资合作、订单收购、销售拓展、发展现代物流等方式,积极探索村企长期合作的企业帮扶模式。大力倡导民营企业扶贫,引导民营企业通过订单合同收购、村企共建、捐资助贫等模式,密切与贫困村、贫困户的利益联结机制。积极引导社会组织扶贫,鼓励引导各类社会组织参与捐资助学、技能培训等扶贫项目。广泛动员个人扶贫,在大型商超门口、火车站、汽车站、地铁站、机场等人员密集的地方,设置捐款箱、爱心点等,吸引人献爱心。

3. 创新社会扶贫方式

开展特色产业扶贫,鼓励社会组织、企业、个人按照因地制宜、因村制宜、因户制宜的原则,采取多种方式参与种植养殖、旅游、电商等特色产业扶贫。开展健康扶贫,整合社会资本、人才技术等资源,定期为农村贫困人口送医、送药、送温暖。鼓励企业、社会组织、爱心人士积极参与农村贫困患者大病救治工作,发动、支持社会力量对农村贫困人口开展结对救助。开展扶贫志愿行动,支持志愿者参与贫困户帮扶,动员高等院校、科研院所的专业人才参与智力扶贫,为贫困人口和贫困地区提供科学技术指导。

(四)构建激发贫困人口内生动力的扶贫机制

以增强贫困群众自主脱贫和自我发展的能力为核心,把扶志和扶智作为重要抓手推动脱贫攻坚取得新成效,根治个别贫困群众“等、靠、要”依

赖思想,为贫困群众建立“造血”细胞。

1. 加强扶志教育,引导贫困人口摆脱思想贫困

广泛开展面向基层面向贫困人口的宣讲活动,大力宣传自强不息的优秀传统文化、社会主义核心价值观等,激发贫困人口的主体意识,从思想认识上摆脱贫困,挺起精神的“脊梁”。大力培育树立通过自我奋斗实现脱贫的典型人物,培育树立通过自我脱贫带动他人脱贫的典型,挖掘培育树立一批扎根基层、苦干实干的扶贫脱贫先进典型。结合主流媒体宣传、编印扶贫手册、帮扶干部登门解读等方式,充分发挥村级新时代文明实践中心的作用,加强对贫困群众的励志教育、传统美德教育、技术技能教育和科普教育,提高农村贫困人口的素质。

2. 改进帮扶方式,通过扶智摆脱“能力贫困”

加强学历教育、职业教育和社会化教育,提升贫困人口的基础知识和实践技能,培养运用知识经验分析和解决问题的思维方法,以及做出长远规划的能力;重视就业导向的知识、技术和思路提升,培养正确的工作态度、价值观和工作习惯。

3. 构建促进稳定增收的就业扶贫机制

减少简单发钱发物式帮扶,优先安排贫困劳动力投工投劳,组织动员贫困群众参与生产经营就业,实现有条件地获取劳务收入。加大就业创业培训力度,提升劳务组织化程度,拓宽就业渠道,着力稳定存量,扩大增量,促进贫困群众长期稳定就业。开展职业技能培训,把分散在人社、农业、科技等不同部门的各类培训资源进行整合,对农村贫困人口开展职业技能和实用技术培训。强化个体培训,量体裁衣,量身定做,给贫困人口想要的技术和手艺。面向扶贫项目和扶贫产业,推行“短平快”式职业技能培训。

(五)构建完善社会保障机制

发展扶贫产业、促进稳定就业着眼于增加农

村贫困人口收入,构建社会保障机制则着眼于减少支出。医疗、教育、养老是农村贫困人口最关注、最关心的三个领域。通过实施不分地域、不分轻重、不分主次的城乡平等政策,实现武汉市社会保障均衡发展。

1. 构建完善的医疗健康保障机制

扩大医保药品用药范围,提高农村贫困人口看病就医的门诊费用医保报销比例,在普通群众报销起付线基础上,进一步降低农村贫困人口的报销起付线,提高基本医疗保险和大病保险报销比例,减轻就医负担。全面实行“一站式”服务,搭建“一站式”结算平台,让农村贫困人口看病就医一站式享受相关报销政策,避免分头办理报销手续。推动中心城区优质医疗资源向农村地区布局,建立健全农村“三级卫生服务”。加大农村医疗设备投入补偿机制,完善农村医生薪酬待遇制度。鼓励与乡镇医院建立结对帮扶关系,定期选派医生到乡镇医院接诊,提高服务群众的能力。坚持市场化、商业可持续的原则,为农村贫困人口购买医疗商业补充保险,把扶贫特惠保险制度化,充分发挥保险的保障作用,防止因病返贫。加强健康教育,引导贫困群众养成健康的生活方式,预防和减少疾病发生。

2. 构建完善的教育保障机制

让贫困家庭孩子能上学、上好学,通过上学读书改变命运。通过教育提高农村贫困人口,尤其是儿童少年的素质。对农村贫困人口中的残疾儿童、特困家庭儿童、留守儿童要进一步完善落实各项资助政策,让其可以平等接受教育,不因贫困失学辍学。推进农村寄宿制学校建设,对寄宿学生提供各种补贴;提高贫困残疾儿童少年教育普及水平,防止贫困残疾儿童失学;推进留守儿童关爱室建设,鼓励支持村级建立儿童关爱室,为农村留守儿童提供关爱和服务。扩大免费师范生、医学生培养规模,对未升入普通高中的农村贫困家庭的初高中毕业生,实施定向招生、订单培养。加大职业教育宣传推广力度,支持未升入普通高中的

学生接受职业教育。扩大贫困学生专项招生规模,增加专项招生人数,为贫困学生提供接受更高层次教育的机会,为未来成长成才创造条件。

3. 构建完善的养老保障机制

推动农村基本养老保险全覆盖,探索实施为符合条件的农村贫困人口代缴新型农村养老金,保障贫困人口的老年生活。加大农村幸福院和养老周转房建设力度,对运营状况良好的农村幸福院各级财政给予运营补贴,优先为贫困老年人提供服务。加强农村敬老院建设,优化布局,提升养老服务水平。鼓励社会资本建设农村医养健康设施,在土地、税收等方面给予支持,逐步将农村居民医养结合性服务纳入居民基本医疗保险保障范围。

(六)构建有效延续的帮扶体制机制

针对主要矛盾的变化,理清工作思路,推动减贫战略和工作体系平稳转型,统筹纳入乡村振兴战略,建立长短结合、标本兼治的体制机制。

1. 建立脱贫政策延续保障机制

全面脱贫后,要确保扶贫政策和帮扶制度在时间上的延续性和稳定性,避免因政策断供出现返贫。对于确需退出的政策和制度要保证过渡的科学性和合理性,避免出现突然性政策中断。脱贫攻坚主要政策要继续执行,做到摘帽不摘政策;扶贫工作队不能撤,做到摘帽不摘帮扶;要把防止返贫放在重要位置,做到摘帽不摘监管。推进稳定脱贫政策与乡村振兴政策有效衔接。

2. 构建动态监测机制

充分借助大数据技术,加强对贫困地区、贫困人口的扶贫政策落实、资金使用、项目落实、贫困状况、扶贫成效等方面的统计监测。通过乡村各级干部入户走访、群众自主提供等多种方式,及时掌握贫困户的情况,把群众的情况录入信息系统。采取抽样调查、典型调查等方式,了解和掌握农村贫困人口的生活情况,为开展帮扶提供方向和目标。通过数据平台,对农村贫困人口的家庭基本情况、生产生活条件、致贫原因、收入情况等数据信息进行实时观测、比对分析,及时掌握农村群众的生活状况,并按照群众诉求、致贫风险等开展有针对性的帮扶。

参考文献:

- [1]凌经球,杨辉. 民族地区农村贫困现状与对策研究——以广西天等、凤山、那坡和隆林各族自治县为例[J]. 改革与战略,2016(11):77-80.
- [2]徐吉宏. 建立贫困人口精准退出稳定脱贫长效机制[N]. 甘肃日报,2018-6-1(10).
- [3]董光华. 农村贫困人口稳定脱贫长效机制构建研究——以山东省为例[D]. 济南:山东师范大学,2020.

(作者简介:袁超越,武汉市社会科学院副院长、研究员,研究方向为宏观经济。)

(责任编辑:姚莲芳)

武汉优化营商环境的 比较分析与对策建议

徐柳怡

摘 要:良好的营商环境是建设现代化市场经济体系、促进高质量发展的重要基础。文章根据《优化营商环境条例》与世界银行营商环境的评价标准,分别从政务、市场、法治三个维度对城市营商环境建设情况进行系统剖析,找出武汉与上海、广州、深圳相比存在的短板及不足。基于此,武汉应继续深化、细化、系统化各领域改革,从完善要素市场化配置、强化法治保障、提升政务服务效率等方面,进一步优化营商环境。

关键词:营商环境优化;政务服务;市场主体;法治化营商环境

一、引言

营商环境是一个地区软实力和竞争力的重要表现,持续优化营商环境对城市经济发展具有显著的促进作用。积极打造一流营商环境,是习近平总书记在新时代提出的重大命题。2019年10月,国务院正式公布了中国优化营商环境领域的第一部综合性行政法规——《优化营商环境条例》,为各地区优化营商环境实践提供指导方向与制度保障。2021年9月,国家选择北京、上海、重庆、杭州、广州、深圳6个城市,开展营商环境创新试点。为抢抓创新试点契机,各试点城市纷纷推出新一轮政策。“十四五”期间,武汉提出加快打造“五个中心”、建设现代化大武汉这一战略目标,对优化营商环境提出了新要求。当前,全国各地将优化营商环境作为经济工作的重要任务,涌现

出一批改革步伐快、力度大、亮点多、成效好的标杆城市。评估和优化武汉营商环境,需要立足全球视野,主动对标上海、广州、深圳等先进城市,对标最佳改革实践,在深刻检视营商环境现状和问题上下功夫,精准制定改革措施。

城市营商环境随时间演进而动态变迁,顺应经济社会发展的不同阶段呈现出不同特征。以往的研究多从经济表现来对城市营商环境做事后评价,极少具体到地方政策,政策研究连续性较差且实效性不强。文章将对更深层次的政策实效能否发挥予以关注,对标国内先进城市营商环境,增强政策制定实施的科学性。

二、武汉优化营商环境对标比较

营商环境包括软环境和硬环境两个方面,政

府对诸如地理位置、自然资源、生态等发展硬环境的影响非常有限,但的确可以在规制方式、税收、金融市场等更广泛的方面施加影响,从而极大地改善营商软环境。这个“软环境”,不光是通过“给钱、给地、减税”措施来吸引投资、吸引企业家,还包括连续稳定的政策供给、健全的法制法规,更需要一个服务型的政府。当前,武汉与国内一线城市的“硬环境”差距在缩小,因此,“软环境”成为决定城市营商环境竞争力的关键因素。基于2019年国务院公布的《优化营商环境条例》,并结合世界银行等既有评价体系的维度划分,本文从政务环境、市场环境、法治环境三个方面对城市营商环境进行评价和比较分析,从而为武汉进一步优化营商环境提供依据。

(一)政务服务

优化营商环境如何落到实处,最为实际的评估标准在于市场主体的需求是否得到满足,其中最为重要的一点表现为政府服务功能的实现。政府服务环境主要从政府服务效率和政府激励两个方面进行考察。

1. 优势

一是开办企业效率较高。武汉全面实施“210”标准(即2个环节、1天办结、0收费),将开办时间压减到1天内,步入全国同类城市前列(见表1),仅比上海、广州、深圳的时间多一天,体现了武汉近年来推进“五减”“五通”及高效办成一件事服务的成效。

表1 武汉、上海、广州、深圳四城市“开办企业”与“不动产登记”指标对比

城市	开办企业			不动产登记	
	手续/个	时间/天	成本/元	手续/个	时间/天
武汉	2	1	0	2	实现一般事项即办即结和高频事项1个工作日内办结、23项业务“网上办”
上海	1	1	0	1	企业间转移登记一个环节、90分钟办结
广州	1	0.5	0	2	企业不动产转移登记、变更登记、一般抵押登记当日办结,其余业务4个工作日
深圳	1	1	0	1	在企业之间存量非住宅转移登记为“即来即办”的基础上,其他不动产转移登记2个工作日以内,抵押登记1个工作日内,不动产首次登记3个工作日内办结

数据来源:各城市政府门户网站。

二是不动产登记的办理流程 and 办理速度处于全国领先水平。目前,武汉产权转移登记只收取登记费和不动产证工本费,积极为企业融资提供服务,加快拓展不动产登记“全城通办”和部分高频业务“跨城通办”有效途径。

2. 不足

一是办理建筑许可部分环节仍需改善。经过改革,2021年武汉建筑许可需要程序19个、

时间45天,与先进城市相比呈现出程序多、用时长等特点(见表2)。究其原因,一方面是系统平台建设统筹有待加强,信息共享和协同效率有待提高,工程建设许可、施工许可、竣工验收、房产登记阶段仍存在反复提交工程图纸,不利于项目全流程管理。另一方面,与实行告知承诺、信任审批相配套的制度措施尚不完备。目前,告知承诺仍无立法支持。

表2 武汉、上海、广州、深圳四城市“办理建筑许可”指标对比

城市	办理环节及时间
武汉	工程建设项目从立项到取得施工许可精简至20个以内,申请材料精简至30项以内。将政府投资项目、社会投资项目、中小型社会投资项目审批时限分别压缩到不超过45、44、35个工作日
上海	一般项目全流程审批时间压缩至100个工作日以内。社会投资低风险产业类项目压缩至4个环节、办理时间23个自然日,办理费用550元,并进一步扩大低风险产业项目政策覆盖面
广州	政府投资项目审批时限从立项到竣工验收不超过78个工作日,社会投资项目审批时限不超过28个工作日。针对1万平方米以下的社会投资低风险工程建设项目压缩至6个环节、11个工作日内办结,审批“零成本”
深圳	政府投资项目审批事项不超过50项,审批时间不超过90个工作日;社会投资项目审批事项不超过63项,控制在33个工作日内;小型低风险社会投资项目审批总时限至16个工作日

数据来源:各城市政府门户网站。

二是税费优惠整体较少。2021年初,武汉市推进“十税合一”的综合申报,针对企业实现注销免办、即办比例达到90%。但从总体上看,全市税收优惠政策力度不大、针对性不强等问题仍突出。优惠的税收政策是吸引企业的重要因素,上海、深

圳等地是明显的政策洼地,为留住企业总部,当地政府以奖励方式补偿企业高管缴纳的个人所得税,而武汉在财政补贴或奖励政策制定时缺乏创新与突破,优惠政策吸引力明显不足(见表3)。

表3 武汉、上海、广州、深圳四城市“纳税缴费”情况对比

城市	纳税次数、时间	税费优惠
武汉	年均不超过六次,企业纳税时间100小时以内,推进“十税合一”的综合申报	对符合条件的小微企业实行缓征、减征、免征企业所得税、增值税等措施,简化税收征管程序
上海	企业所得税、城镇土地使用税、房产税、土地增值税、印花税多税种综合申报,企业纳税时间100小时以内	对符合条件的企业实现增值税增量留抵退税政策“应享尽享”
广州	“五税合一”,实现70%以上涉税事项一次办结,新办企业税务信息确认和首次申领发票时间压缩至1个工作日	制造业等行业税率为13%,交通运输业、建筑业等行业税率9%。按照50%的最高幅度顶格减征增值税小规模纳税人“六税两费”
深圳	城镇土地使用税和房产税纳税合并申报,公积金缴存业务即办	对符合条件的小规模纳税人,在申报环节实现减半征收印花税、房产税、城镇土地使用税、城市维护建设税

(二)市场环境

市场发展环境是企业考察营商环境中的首要因素,其优劣直接影响市场主体的兴衰、生产要素的聚散、发展动力的强弱。市场发展环境主要从企业获得生产要素水平、市场信用、市场开放和国际参与3个方面进行考察。

1. 优势

企业获得水电气要素便利化程度高。2021年以来武汉提供用水用气报装“不见面”服务,搭建“用户说了算”服务评价体系。从横向对比来看,武汉在企业获取生产生活资料程序、流程、标准上已实现突破,尤其体现在水务部门依靠全要素、全环节、全时限要求,从提出申请到装表通水,程序减少到1个,时间承诺2天完成,供水可靠性和透明度指数等主要指标也处于国内领先水平(见表4)。

表4 武汉、上海、广州、深圳四城市获得供电、供水和供气指标对比

城市	电水气外线工程行政审批总时间/天	供电	供水	供气	小微企业提供电水气
武汉	5	低压接电2个环节5天, 高压接电3个环节27天	1个环节 2个工作日	2个环节、 1件材料、 3~16个工作日	部分小微企业0费用接入
上海	5	低压接电2个环节2天, 高压接电2个环节15天	6天	3个环节、 1件材料、0跑腿	将低压小微企业办电创新机制延伸至10千伏高压供电客户, 接电时间压缩20%、环节压缩至2个
广州	5	低压接电2个环节3天, 高压接电3个环节12天, 企业接电0成本	4个工作日	2个环节、 4个工作日	零上门、零审批、零投资
深圳	5	低压接电3天0成本, 高压接电10天	4~7个工作日	2个环节、 6个工作日	小微企业极速报装2个工作日接电

数据来源:各城市政府门户网站。

2. 不足

一是金融市场发展相对不足。武汉推广“301”全线上、纯信用贷款模式(即“301”贷款模式,3分钟申贷、0质押担保、1秒钟放款),为企业提供便利融资服务。2018—2021年,武汉市金融业增加值年均增速高达9.5%,仅次于上海。对标国内资本发达的先进城市,武汉中小微企业的融资环境依然存在一些明显短板。中国(深圳)综合开发研究院编制的《中国金融中心指数》显示,2021年武汉金融产业综合竞争力为53.68,排名全国第十,与上海(305.35)、深圳(175.35)、广州(85.48)相比差距较大。政府引导基金在托管授权、杠杆使用、运作模式、投资决策等方面与其他城市相比,存在较大提升空间。

二是跨境贸易尚需提效降费。武汉自2018年7月获批第三批国家跨境电商综试区以来,发展势头较好,但跨境电商企业规模和影响力都还不够,缺乏像京东全球、网易考拉、苏宁国际这样的领军企业。与国内其他城市相比,武汉在通关效率及配套服务等方面劣势较为明显,贸易便利度仍然有较大的提升空间(见表5)。在通关效率方面,主要表现为进出口单证合规审查时间长、通关时间

长、单证合规审查和通关费用高。在跨境贸易配套环境方面,武汉通航频率较低,而且在货代、仓储、物流、港口服务等环节经营服务性收费偏高。在成本方面,深圳对于从事跨境贸易的企业均有一定补贴,企业可通过申报获得补助,而武汉在这方面的政府补助相对较少。

表5 武汉、上海、广州、深圳四城市“跨境贸易”指标对比

城市	出口通关时间/小时	进口通关时间/小时	港口集装箱吞吐量/万标准箱	2020年跨境电商发展	
				排名	总指数
武汉	1.1	48.8	248	未进入前15	—
上海	<1	39.45	4703	第6	79.61
广州	0.54	16.35	2447	第1	85.02
深圳	0.99	6.11	2877	第2	84.88

数据来源:各城市海关2021年度工作总结、第四届全球跨境电子商务大会发布的《中国跨境电商综试区城市发展指数报告(2020)》。

(三)法治保障

法治是最好的营商环境,主要从合同执行、知识产权保护、破产办理进行考察。总体上看,武汉法律服务市场开放度不高,营商环境法治化体系尚需进一步完善。

一是知识产权保护力度、合同执行力度较弱。

由于国家法律法规的统一性,武汉合同执行的整体成本及效率与全国基本一致。与先进城市相比,武汉的知识产权法律解释较为零散,知识产权市场准入和商业化水平较低;法律服务市场规模小,尚无国际知名律所入驻,本地律师在处理业务的实践经验、法律服务技能等方面有很大的差距。

二是办理破产成本高、效率低。在现行的制度框架下,我国税务、土地、社保、工商调查程序烦琐,企业办理破产的时间较长为1.7年,资产回收率只有36.9%,远低于日本的92.4%和香港的87.2%,特别是中小企业时间成本、经济成本负担重。2019年深圳、上海、广州陆续成立破产法庭,推进破产审理市场化、法治化、专业化。深圳于2021年3月制定出台我国首部个人破产法《深圳经济特区个人破产条例》,同步上线“深·破茧”个人破产一体化平台,为市场主体提供更多的专业支持和协助。当前武汉市破产制度体系尚未健全,律师执业人数与企业主体数量的比例低于上海、广州、深圳等城市,整体法律服务保障能力仍有较大的提升空间。

三、武汉优化营商环境政策的实施效果

(一)武汉营商环境评价概况

国内一些机构开展对城市营商环境的评价研究,对武汉营商环境优化政策的实施效果和不足有所展现(见表6)。

一是国家发改委发布《中国营商环境报告》,按照国际可比、对标世界银行、中国特色原则,从衡量企业全生命周期、反映投资吸引力、体现监管与服务三个维度构建营商环境评价指标体系,参评城市覆盖全国41个城市,武汉营商环境便利度排名第12。

二是香港中外城市竞争力研究院等联合发布“2021中国最优营商环境城市排行榜”。《GN中国城市营商环境评价指标体系》由包括经济发展环境指数、市场环境指数、基础设施指数、社会服

务环境指数、生态环境指数在内的5项一级指标构成,武汉营商环境排名第10,其中在经济发展、基础设施指标上排名进入前十,而社会服务、市场环境和生态环境排名在十五名之后。

三是中国社会科学院财经战略研究院发布《中国城市竞争力第19次报告》,相对于基础设施等“硬环境”,报告中的营商软环境包括社会安全、市场化、开放度、产权保护、大学指数以及经商便利度等六个方面,中国城市营商软环境的层级差异显著,且中心城市的主导地位突出,武汉排在第9位。

表6 我国部分城市营商环境评价情况表

城市	国家发改委 (营商环境便利度)	香港中外城市竞争力研究院 (营商环境总得分)		中国社会科学院 (营商软环境指数)	
	排名	排名	得分	排名	得分
北京	4	5	93.53	1	1.00
上海	1	3	94.49	3	0.94
广州	3	4	93.64	7	0.822
深圳	2	2	94.89	6	0.835
南京	8	11	92.21	8	0.791
成都	10	9	92.57	12	0.753
杭州	5	7	92.85	5	0.847
武汉	12	10	92.53	9	0.780

(二)实施效果

从各种营商环境评价和市场主体发展情况来看,武汉优化营商环境政策效果并不理想,与先进城市相比差距明显。

一是在各种营商环境评价中排名不高。综合各种营商环境评价结果看出,目前武汉的营商环境排名都位居第10位左右,不仅与先进城市相比有明显差距,而且与同类城市相比也有一定差距。尤其是在服务中小企业和民营经济方面的营商环境上,与先进城市相比差距更大。

二是市场主体数量还不多,增长仍不够快。从增长上看,尽管近几年来,尤其是2021年以来,武汉市场主体数量快速增长,涉税市场主体同比增长44.6%。但与先进城市相比,还有差距。从

总量上看,目前武汉市场主体总量刚突破150万户,与先进城市相比,数量上差距仍然较大。目前深圳市场主体数量向400万户迈进,广州突破了300万户,成都向300万户迈进。

四、武汉进一步优化营商环境的对策建议

营商环境作为经济系统内在的整体环境,其优化本质就是系统中各类主体的协同适应行动。武汉营商环境的优化机制自然也不是单一的、各自分离的。当前,武汉营商环境优化,正在从点上突破向整体发力转变,从表层修复向系统重构推进。因此,为当好推进“建成支点、走在前列、谱写新篇”战略的领头雁,武汉优化营商环境需要形成合力,其协同工作也需要从多方面展开,探索新思路和新方法。

(一)加强系统集成,构建协同高效的政务环境

1. 精简优化审批服务

一是推进投资建设领域审批改革,促进项目早落地、早投产。以优化社会投资审批为重点,推行项目承诺制,进一步精简整合审批环节、再造审批流程;统一工程建设项目审批事项办理流程 and 办事指南,强化审批数据共享,实现各部门高效并联审批。二是大力推动“高效办成一件事”集成服务。坚持系统观念,围绕企业和个人“全生命周期”,推动重点领域和高频事项“一件事”集成服务;深入推进政务服务标准化建设,为市场主体提供精准导航导办服务。三是推进政务服务事项跨区域通办。打破办事区域限制和信息孤岛,加快推进“全市通办”、推动高频政务服务事项武汉城市圈城市“一圈通办”,分批次对外公布“跨域通办”事项清单。

2. 优化纳税服务

一是积极进行财税政策创新。探索税率结构改革,深入开展对税率种类、构成、比例研究,实施企业所得税和财产行为税合并申报,进一步压减申报次数,降低税负标准和企业税费压力。探索在申报纳税、发票办理、优惠办理等高频业务领域实行容缺受理。二是持续扩大企业享受优惠政策范围。建立税费优惠精准推送机制,为企业申报即享创造条件。结合企业经营情况,制定相对灵活的社保缴费标准,降低社保费用。三是着力优化线上税务咨询服务。推动区块链技术与税收征管服务相融合,用好税收全流程数据,形成委托代征业务场景闭环。大力推行“链税通”项目服务,通过全程在线、即时互动、“人工+智能”等方式,优化办税体验。

3. 全面推进数字政府建设

一是统筹构建数字政府平台体系。建立健全“一网统管”标准体系,搭建数字服务、数字监管、数字营商综合应用平台,实现数据跨地区、跨系统、跨部门共享。二是建立公共数据开放利用管理机制。研究建立公共数据采集汇聚、共享交换、开放利用的基础制度和标准规范,提高数据质量和规范性。建立健全数据资源确权、开放、流通、交易相关制度,安全有序推进政企数据共享利用。三是加速数字应用场景落地。开发精准服务企业平台功能,推动“信用+融资”“银行+政务”等领域融合应用场景,针对部分高频事项,实行“无人干预自动审批”。

(二)优化资源配置,打造更具活力的市场环境

1. 合力破解企业融资难题

一是扩大普惠金融覆盖面。鼓励各普惠金融服务主体降低融资成本,延伸服务半径,做好企业融资需求与金融机构服务之间的对接。完善新型银政担合作体系,进一步发挥政策性融资担保业务增信放大作用。二是提高企业融资服务效率。

深化金融领域“最多跑一次”改革,全面推广“301”贷款模式,简化金融服务流程;加快实现“汉融通”与经办银行、智慧城市数据中枢的系统直连,为银行开展企业融资精准画像提供支撑。三是优化产业链金融服务。依托东湖高新区打造中部风投融资中心契机,带动要素供给、产业融合等各重点领域和关键环节制度创新,为全市中小企业提供“产业政策、发展环境、专业园区、投资基金、资本运作”全周期服务,全面激发中小企业创新创造创业活力。

2. 深化要素市场化改革

一是加大产业空间供给力度。系统梳理企业产业空间需求,立体式多渠道直接供给产业空间。大力推行“标准地”、“标准厂房”、新型工业用地(M0)等政策,做到重大项目拿地即开工、建成即使用。二是优化人力资源配置水平。建立企业用工需求和院校供给清单,搭建“共享人才”平台。引导优质人力资源服务机构、企业、院校建立合作联盟,实施个性化寻聘、定制化培养和菜单式服务。三是培育发展数据要素市场。针对技术和数据要素交易主体权责模糊、市场交易低效率、市场价格难形成的问题,探索出台《武汉市数据条例》,有序开放公共管理和服务机构产生的部分公共数据,充分发挥数据作为关键生产要素的重要价值。

3. 提升跨境贸易便利化水平

一是提升通关效率。深化通关模式综合应用,充分发挥“全国通关一体化”“提前申报”“两步申报+N”等多种通关模式叠加效应,鼓励企业自主选择“通关套餐”。深入推进“智慧物流”系统建设,加强系统资源集中管理实现对各通关模式下物流全程智能化监管。二是推动外资与优势产业结合。挖掘武汉在国际产业链条中的成本优势和产业错位竞争优势,通过全面准入与重点扶持相结合,鼓励市场和行业开放与本地区产业结构升级调整的目标深度融合。发挥人才成本低于东部沿海地区,人才质量高于周边区域的比较优势,吸

引外资企业投资落户。三是推动外贸扩量创新。积极开拓新兴外贸市场,对新兴贸易业态企业开展“一企一策”信用培育。依托国际知名跨境电商平台,重点拓展线上市场,支持和鼓励有能力的辖区政府以及行业商会、协会等社会组织举办线上展会,帮助出口企业对接更多的海外买家。

(三)健全法治保障,营造公平有序的法治环境

1. 持续提升法律服务水平

一是加快营商环境治理建章立制工作。结合武汉实际情况,参照兄弟省市经验,对标国际标准,加快制定《武汉优化营商环境条例》。加强重点领域立法,及时出台聚焦产业发展和企业服务新法规、规章等规范性文件,探索自贸试验区司法执法保障机制。二是建设全方位立体式多元解纷体系。全面推行网上立案,借鉴深圳和上海经验,推广实施“在线开庭”“在线调解”模式。探索建立民商事案件先行调解机制。三是提供精准优质的司法服务。落实“谁执法谁普法”责任制,完善市、区、街道、社区四级公共法律服务平台,为市场主体提供全链条的公共法律服务。鼓励新律所的建立,加强对律师的鼓励和保护,建立律师相关的高素质人才库,促进律师数量的增加,有效推动司法服务指标的进步。

2. 保护各类市场主体产权和合法权益

一是加强知识产权全链条保护。探索建立知识产权侵权快速反应机制,构建知识产权“一站式”综合服务体系。支持武汉中级人民法院在武汉知识产权审判庭基础上申请建设武汉知识产权法院。二是开展破产制度改革。积极推动在我市设立国家层面的破产法庭,完善个人破产配套制度规则。构建破产事务办理联动云平台,初步实现办理破产事务“一网通办”。探索建立困境企业市场化融资机制,降低债务重组成本。三是完善企业深度参与营商环境建设长效机制。构建亲清政商关系,畅通“企业直通

车”,做到企业提出的问题有求必应、件件落实。建立常态化征求意见机制,充分听取企业家的意见和建议,促进政企良性互动。

3. 坚持法治理念,明确政府和市场的边界

一是强化政府部门的法治意识、诚信意识和规则意识。建立健全政务和行政承诺考核制度,加大对民营企业承诺的事项履约兑现力度。以政府诚信的提升稳定民间投资和企业发展预期。建立健全政策跟踪落实制度,对涉企政策落实情况开展第三方评估。二是严格规范公正文明执法。制定统一的行政涉企检查事项清单,严格规范涉企执法检查行为,避免简单执法给企业的正常经营带来不良影响。试点推出轻微违法免罚清单,常态化推进柔性执法。三是探索建立与新技术新业态相适应的监管规则。探索在数字经济、绿色经济、创意经济、流量经济、共享经济中存在风险点的领域设立监管沙箱,允许企业在法律许可的范围内试错。对数字经济领域企业标签化管理,实行触发式监管,做到“无事不扰”。

参考文献:

[1] 国家发展和改革委员会. 中国营商环境报告

2020[M]. 北京:中国地图出版社,2020.

[2] 李志军,张世国,牛志伟,等. 中国城市营商环境评价的理论逻辑、比较分析及对策建议[J]. 管理世界,2021,37(5):98-112,8.

[3] 樊志宏. 营商环境优化的适应性机理及系统化治理研究[J]. 领导科学论坛,2021(2):89-94.

[4] 沈国兵,孟彩霞. 优化城市营商环境与国际国内双循环相互促进——基于上海与多个国际大都市的比较分析[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版),2021,57(3):97-112.

[5] 李金兆,董亮. 制度视角下城市建设国际化营商环境研究——以成都市为例[J]. 西华大学学报(哲学社会科学版),2021,40(1):80-90.

[6] 罗知. 武汉民营经济发展质量不高的原因分析及对策建议[C]//樊志宏. 武汉社会科学·总第24辑. 武汉:武汉出版社,2022:37-48.

[7] 刘帷韬. 我国国家中心城市营商环境评价[J]. 中国流通经济,2020,34(9):79-88.

(作者简介:徐柳怡,武汉市社会科学院助理研究员,研究方向为产业经济、城市治理。)

(责任编辑:姚莲芳)

助企纾困稳增长

要突出政策靶向、精准施策

李河清 舒施妙 熊 鑫 刘 焕

摘 要:近年,从中央到湖北省再到各地市州,都研究制定了系列助企纾困、促进经济重振的政策措施。本文结合2020年和2021年湖北省各市州经济发展相关数据,厘清各市州经济恢复情况,通过对各市州出台的系列政策措施进行梳理,分析各市州相关政策的同质性和差异性,就下一步出台纾困政策,做好稳增长工作提出相关建议。

关键词:经济重振;助企纾困;稳增长;政策靶向性

助企纾困政策是国家宏观调控政策的重要组成部分,肩负着保企业、保就业、保民生等重大责任。2020年2月,习近平总书记在中央政治局常委会会议时强调,要通过金融支持、复产用工保障、组织重点行业员工返岗等手段,积极推动企业复工复产。国务院常务会议就如何复工复产,提出八个方面的明确要求,敦促及时出台和落实相关政策,维护经济社会正常运行。其后,各地政府相继出台了系列助企纾困政策。

本文对2020年以及2021年湖北各地经济指标进行分析,直观了解各项经济指标恢复情况,同时对各市州助企纾困政策同质性和差异性进行梳理总结,为各地方政府、行业主管部门出台差异化政策,精准施策提高政策靶向性提供参考。

一、湖北经济恢复的主要特征

(一)全省GDP增速放缓,主要指标逐渐恢复向好

湖北近两年经济增速距离常态化水平有较大差距,平均增速低于全国平均水平。从GDP增速历史数据来看,2013—2019年湖北省GDP平均增速约11.16%,2020年、2021年GDP平均增速为4.96%,不仅低于2013—2019年的水平,而且低于全国两年平均增速5.1%。2021年湖北省GDP增速同比2020年达到14.74%,同比2019年GDP增速仅有9.2%,尚未恢复到之前11.16%的水平,湖北省经济重振工作任务重大。

湖北省主要指标逐渐向好。2021年全省GDP规模为50012.94亿元,经济总量迈上新台阶,按可

比价格计算,较2020年增长12.9%,高于全国4.8个百分点。第一产业增加值4661.67亿元,增长11.1%;第二产业增加值18952.90亿元,增长13.6%;第三产业增加值26398.37亿元,增长12.6%。41个大类行业中39个行业实现正增长,31个行业保持10%及以上增速。

(二)经济恢复结构不平衡,需求恢复较快

拉动经济增长的“三驾马车”中,固定资产投资

和社会消费品零售总额受到较大冲击,外需增长亮眼。从全省2019—2020年与2017—2018年平均增速差值来看,各市州GDP、社会消费品零售总额、固定资产投资、居民收入和居民消费两年平均增速均为负数。2020年,湖北省固定资产投资较上年下降18.8%,社会消费品零售总额17984.87亿元,比上年下降20.8%,进出口总额4294.1亿元,比上年增长8.8%,出口2702.0亿元,增长8.7%(见表1)。

表1 湖北主要指标2019—2020年与2017—2018年平均增速差值(单位:%)

区域	市州	GDP 增速差值	第一产业 增加值 增速差值	第二产业 增加值 增速差值	第三产业 增加值 增速差值	社会消费品 零售总额 增速差值	固定资产 投资 增速差值	货物出口 增速差值	居民收入 增速差值	居民消费 增速差值
鄂东	武汉市	-8.88	8.81	-16.59	-3.72	-19.31	-15.05	-13.38	-5.53	-8.20
	鄂州市	-11.47	4.30	-16.96	-27.31	-27.43	-26.06	-11.58	-3.05	-7.72
	黄冈市	-11.88	10.37	-16.25	-18.98	-23.02	-20.64	-14.56	-4.64	-10.97
	黄石市	-9.82	17.49	-7.95	-19.47	-26.69	-24.17	-17.33	-4.68	-17.32
	咸宁市	-11.94	7.20	-11.17	-21.15	-21.59	-26.26	27.91	-4.64	-10.15
	鄂东平均	-10.80	9.63	-13.78	-18.12	-23.61	-22.44	-5.79	-4.51	-10.87
鄂中	襄阳市	-6.73	13.12	-1.81	-20.77	-18.87	-20.96	-13.53	-2.95	-5.46
	孝感市	-2.34	8.24	-13.79	7.06	-19.99	-16.76	14.56	-3.78	-8.49
	荆州市	-14.24	2.96	-12.11	-28.50	-25.80	-16.32	-30.75	-5.32	-8.58
	荆门市	-10.19	2.41	-8.65	-18.22	-17.47	-20.55	-20.28	-4.54	-9.37
	随州市	-9.71	8.41	-13.05	-12.83	-20.92	-24.86	13.39	-5.89	-8.87
	仙桃市	-9.32	5.92	-5.29	-19.08	-17.13	-17.16	144.87	-2.09	-3.54
	潜江市	-11.19	3.19	-15.97	-7.56	-13.16	-20.01	-0.73	-4.64	-10.96
	天门市	-10.73	2.13	-9.64	-18.74	-15.59	-16.59	-4.23	-3.95	-1.13
	鄂中平均	-9.30	5.80	-10.04	-14.83	-18.62	-19.15	12.91	-4.14	-7.05
鄂西	宜昌市	-1.37	10.63	8.62	-18.56	-14.53	-0.18	-1.32	-5.01	-10.00
	恩施州	-19.93	5.85	-12.47	-38.83	-3.69	-25.47	46.56	-4.95	-9.67
	十堰市	-12.64	13.97	-12.00	-13.86	-6.33	-10.08	-5.85	-5.07	-9.15
	神农架	-7.13	-19.36	-25.34	4.62	-17.72	-16.62		-2.32	-1.30
	鄂西平均	-10.27	2.77	-10.30	-16.66	-10.57	-13.09	13.13	-4.34	-7.53
全省平均值		-9.97	6.21	-11.20	-16.23	-18.19	-18.69	6.57	-4.30	-8.29

数据来源:湖北省统计局,全省及各市州统计年鉴,负数表示2019—2020年平均增速低于2017—2018年。

从产业结构看,全省第一产业增长恢复总体好于第二产业,第二产业增长恢复好于第三产业。

从需求结构看,各地区出口增长恢复总体好于投资,消费恢复好于投资。从居民收支看,各地区居

民可支配收入增长恢复总体好于居民消费支出。

(三)分地区看,鄂东地区恢复压力最大

分地区来看,鄂东地区(武汉市、黄冈市、鄂州市、黄石市、咸宁市)作为受疫情影响较严重区域,两年平均GDP增速差距最大,恢复较慢。2019—2020年平均增速与2017—2018年平均增速差值数据表明,鄂东地区GDP两年平均增速降幅最大,下降10.8个百分点,其次为鄂西地区,下降10.27个百分点,鄂中地区下降9.3个百分点。

综合各项指标2019—2020年两年平均增速,鄂东地区多项指标两年平均增速下降幅度全省最大。除第一产业韧性较强,增长领先全省外,鄂东地区第二产业增加值、第三产业增加值、社会消费品零售总额、固定资产投资总额、货物出口、居民消费等数据,与鄂中地区、鄂西地区以及全省平均水平存在一定差距。

鄂中地区多项指标恢复情况好于其他地区。GDP、第二产业增加值、第三产业增加值、居民收入和居民消费5个指标,恢复情况好于鄂东、鄂西两地区。其中,孝感市经济整体恢复比较好,是全省少有的第三产业呈正增长地区,货物出口增速可观。得益于仙桃市、孝感市等地出口增速的强势增长,鄂中地区2019年、2020年两年出口平均增长水平较高。

鄂西地区整体恢复情况最好。鄂西地区各项指标两年平均增速总体下降56.86%,下降幅度全省最低,其中在社会消费品零售总额、固定资产投资以及货物出口,恢复情况好于其他地区,特别是宜昌市,为全省经济恢复最好的地市,2019—2020年两年平均增速综合下降31.72%,降幅低于其他市州。

二、湖北助企纾困经济政策的主要特征

2020年至2022年6月,湖北省级层面出台的助企纾困政策粗略统计共33件,其中省人民政府印发政策文件数量最多共计24件,其余政策发文单位包含湖北省发改委、省商务厅、省人

社厅、省税务局、省科技厅等部门。在助力企业复工复产、增加市场流动性、带动经济贸易、促进就业、刺激消费等方面取得了良好的效果,2021年,湖北省GDP总量迈上5万亿台阶,实现历史性跨越,排名重回全国第7位。规模以上工业增加值增长14.8%,固定资产投资增长20.4%,社会消费品零售总额增长19.9%,地方一般公共预算收入增长30.7%,分别比预期目标高4.8、10.4、4.9、10.7个百分点。

(一)纾困政策在内容与数量上的变化特征

2020年,为支持企业复工复产恢复经济,湖北省级层面持续发力,陆续出台18项政策,2021年、2022年政策数量锐减,分别为7项、8项,多为财政性政策。这三年的政策中,内容涉及金融支持、财税支持、稳岗就业、房租补贴等的综合性政策,数量最多为7项,其次为刺激消费政策、金融纾困的政策,均为6项,再次为稳岗就业政策5项,其他政策均为专项支持政策,涉及生产保障、减税降负、科技创新、产业发展和重大项目等,数量较少。

从政策类型纵向变化来看,2020年政策数量最多,政策类型覆盖面更广,除综合性政策外,稳岗就业、生产保障、金融纾困、产业发展以及刺激消费,成为该年度政策重点扶持方向。随着经济重振进程加快,消费潜力逐渐回升,稳岗就业压力逐渐放缓,金融纾困需求逐渐下降,2022年政策类型以综合性政策为主,专项政策为辅,各专项政策数量逐年递减。

(二)主要以积极财政政策对冲负面影响

国家层面,财政部、人民银行等积极强化物资保障类重点企业资金支持。财税部门密集出台系列减税降费政策,支持重点企业扩大产能,对交通运输、生活服务事关民生的行业免征增值税等。一揽子的财税政策涉及面广、针对性强,既考虑到支持生产

企业,又考虑到经济的可持续性,有力扶持困难企业,有效助力企业特别是中小企业渡过难关。

总体而言,湖北省出台的财政政策,一是通过加大减税降费力度,支持市场主体纾困发展,如支持降低企业用电成本、融资成本、租金成本等。结合金融产业政策同步发力,促进企业发展和盈利能力修复。二是短、中、长期政策配合,积极支持稳就业。无论是“六稳”,还是“六保”,就业均居首位,湖北省连续三年出台“稳就业”相关政策。三是刺激内需。为积极扩大消费需求,稳定经济基本盘,湖北省出台6项政策刺激消费扩大内需,并持续通过微信、支付宝、美团、云闪付等第三方平台发放消费券以拉动内需。

回顾2020年及2021年中央、省、市出台政策的时间脉络,可以看出,前期政策体现出较大的“施救”力度,重症下猛药,突出普惠性、短期性、时效性;之后各地纷纷制定系统性行业复苏计划,指导行业有序恢复,尤其是住宿餐饮、文化旅游业指导性复苏政策较多;政府将保市场主体作为重中之重,给予中小企业稳定支持,进一步稳定就业、改善民生。

三、各市州助企纾困经济政策存在的问题

(一)政策尚未完全做到能出尽出

2022年5月25日,在国务院召开全国稳住经济大盘电视电话会议上,李克强总理要求“各地在助企纾困政策上能出尽出”。目前来看,湖北省各市州出台政策中尚未做到能出尽出,从2020年截至2022年6月,湖北省17个市州制定的助企纾困政策粗略统计共86项,平均每个市州发布5项政策。政策总量排在前三位的是鄂州市、荆州市和恩施州,而排在后三位的依次为仙桃市、神农架林区和十堰市,其中仙桃市至今仍未制定市级相关政策。总体而言,十堰市、宜昌市、襄阳市、黄冈市、孝感市、咸宁市、仙桃市、潜江市、天门市和神农架林区等超半数市州的助企纾困政策数量,未

达到全省平均水平,且呈现较为明显的两极化。

(二)政策执行强度差异较大

政策强度是政策意图的“试金石”,强度的大小不仅反映出当前的经济社会发展境况,更能映射出政府施策的内部动力机制。在形式属性方面,核心支持力量决定了政策推行的能力。政府力量的直接参与赋予政策更强烈的政治含义,政策强度随之提升。多数市州政策由市政府(办公厅)出台,共计58项政策,占比67.4%,十堰市、宜昌市、襄阳市、孝感市和天门市政策数量虽少,但均由市政府(办公厅)出台,政策强度高;黄冈市、咸宁市、神农架林区政策强度较小,其中神农架林区仅发布一条政策,且不是由林区人民政府发文。其他市州的政策由市政府(办公厅)出台的占比超六成以上,政策强度较大。

(三)综合性政策同质化严重,靶向性不强

综合性政策内容结构较为完整,基本覆盖了中小微企业的现实需求,但不可忽视的是,政策初衷要“落地生根”,需要精细的操作流程与精准的施策靶向,政策结构的完整程度能够保证施策绩效的平均值,靶向的精准程度能决定施策绩效的最大值。通过梳理各市州综合性政策可以发现,一是政策内容同质性较为严重。鄂州市、荆门市、随州市和恩施州均制定了贯彻落实中央和国家、省系列政策清单,基本按照规定动作完成,其他市州政策内容相差不大“换汤不换药”,如武汉市武政规〔2022〕9号文、宜昌市宜府办发〔2022〕42号文和孝感政办发〔2022〕24号文,内容相差不大。大部分市州政策涉及内容主要包括,减轻企业负担、强化金融支持、加大稳岗就业支持、稳外贸促消费、培育市场主体、优化营商环境等方面。二是政策靶向性不强。尽管综合性政策发文单位为市州政府(办公厅),一定程度上保证政策实施强度,但是尚未做到精准施策,政策靶向性和精准性有待提高,如复工复产进行稳岗支持,只强调

在岗员工或者职工,却忽视了作为重要力量的流动的农民工等;困难企业稳岗返还政策,缺乏困难企业判定标准。

四、突出政策靶向,助企纾困稳增长的建议

助企纾困政策是弥补市场失灵、更好发挥政府作用的重要工具。地方政府不仅掌握政策方案的设计权,具有政策条款的解释权,还是政策实施的主体。本文认为下步稳增长工作应该从以下三个方面着手。

一是要立足本地实际制定政策。从前文对政策分析可知,各市州出台政策大多数与上级政策一致,多为普适性政策,缺乏“量身定制”的政策,政策主要内容呈现高度同质性,政策与本地实际契合度不高。比如刺激消费政策,各地均围绕汽车、餐饮、零售、文旅等产业制定相关措施,未结合本地消费主要类型制定针对性支持措施。再如房地产政策,多围绕优化房地产预售管理、缓缴土地出让金、提高审批效率等展开,未结合本地房地产行业发展实际情况或市场需求制定激励措施等。各地方政府在应急状态下,更应该发挥设计制定政策的主导优势,避免因官僚主义和形式主义制定华而不实、难以落地的政策。同时,应进一步加强应急状态研判能力机制建设,在短时间内获取真实信息,为政策制定提供前馈控制的机会与保障,制定本土化政策,保障政策落地效果。

二是政策制定既要全面周到,更要精准施策。在助企纾困恢复经济方面,尽管综合性政策基本覆盖企业所需,但是政策精准性不够无法满足各类型企业需求,亟须抓紧对不同规模企业开展摸底调查,了解各类型企业受损影响情况和主要困难,既要根据宏观形势设计综合性政策,又要加强调查研究制定“一业一策”,提高施策靶向精准性。各行业主管部门在政策研究和实施过程中要加强对相关领域的调研和指导,及时对政策进行优化。比如商务部门在刺激消费时,重点关注居民消费

下降幅度较大的领域,住建部门在考虑促进房地产行业稳定发展时,要重点关注销售压力较大以及群众迫切需求的领域,交通部门要重点关注群众出行的主要方式并有针对性地制定激励举措。

三是要重点关注和支持困难地区。由于各市州经济发展基础条件不同,受到的经济冲击不同,需要不同类型的纾困政策。有些冲击是短期的,在一定外力支持下就可以实现恢复性增长、补偿性增长的,不是纾困政策的重点关注领域。发展基础条件好、恢复较快的地区,要主动承担责任,坚持大局观,积极帮助其他地区经济恢复,推动全省经济恢复至疫前水平。对于鄂州市、黄冈市、黄石市、荆州市和荆门市等经济受创严重、经济实力相对薄弱的地区,要给予更多财政资金支持,重点关注,把调结构、防风险摆在更重要的位置,稳中求进。

参考文献:

- [1]姜晓萍,吴宝家.疫情防控中的中小企业支持政策:扩散特征与核心议题——基于省级“助企纾困”政策的文献计量分析[J].行政论坛,2020,27(3):63-71.
- [2]毫不放松抓紧抓实抓细防控工作 统筹做好经济社会发展各项工作[N].人民日报,2020-2-24(1).
- [3]高兴佑,陈渝.新冠肺炎疫情对湖北经济的影响及政策建议[J].湖南财政经济学院学报,2020,36(3):88-95.
- [4]王连城.助企纾困政策落实跟踪审计研究[J].上海商业,2021(2):92-94.

(作者简介:李河清,武汉欣联国际咨询有限公司总经理,研究方向为公共政策、营商环境、科技创新;

舒施妙、熊鑫、刘焕,武汉欣联国际咨询有限公司研究员,研究方向为科技创新、政策评估、营商环境。)

(责任编辑:顾晓焱)

中小微企业纾困政策 实施成效、问题及建议

——以武汉市新洲区的调研为样本

吴丽鑫

摘要:2021年以来,中小微企业发展面临更多的新难题,下行压力急剧加大。面对新情况、新形势,党中央、国务院和各级党委、政府审时度势,积极应对,先后出台了一系列财税、金融、稳岗就业等方面的政策措施,为中小微企业纾困解难。各地在政策落实过程中取得了阶段性成效,但中小微企业也存在融资环境不优、运营成本高、稳岗就业难度大、政策信息对接不顺畅等问题。基于此,本文以对新洲区近两年中小微企业纾困惠企政策落实情况的调查分析为例,从提升金融服务效能、推进复工复产、完善减税降费、进一步优化营商环境等方面提出相关建议。

关键词:中小微企业;纾困政策;减税降费;融资;稳岗就业

中小微企业是我国市场主体最主要的组成部分,是市场经济的毛细血管。截至2021年底,我国中小微企业总数达到4800万户,贡献了50%以上的财政税收,在促增长、稳就业、惠民生等方面发挥了不可替代的作用。新冠肺炎疫情后,在需求和供给的双重打击下,融资难、抗风险能力弱的小微企业面临生存危机,中央和地方政府积极出台多项纾困惠企政策,经过政府有力的管控和纾困,目前国内发展局面稳中向好。鉴于当前形势的不确定性,为持续加大对中小微企业的纾困力度,确保各项政策措施有效传导至市场主体,有针对性地掌握疫情形势下企业发展中的困难和诉求,新洲区政府组织各部门对1152家中小微企业进行了实地走访调查。本文就此次调查中收集到的市场

主体经营状况和纾困政策落实情况进行梳理和总结,深入分析研究金融、财税、稳岗就业、降低运营成本等政策落实过程中存在的困难问题及形成原因,进一步研究更为精准、安全、长效的纾困策略,对促进有效纾困、提振经济具有重要的现实意义。

一、走访企业基本情况

本次调查实地走访了中小微企业1152家,主要涉及现代服务业、工业、建筑业、房地产业、商贸业等五个领域,收集问题诉求483条。在收集的问题中,市场需求紧缩涉及宏观经济层面,而本课题主要针对当前已出台的纾困惠企政策(财税、金融、稳岗、降成本等)进行分类归集。从数据中可看出企业希望获得

金融政策支持占比最高,其次为稳岗就业政策支持、 税收政策支持;其他方面为个性问题。

表1 新洲区1152家中小微企业走访情况统计表

行业	企业走访数量/个	企业提出的问题诉求/个	金融政策支持方面 (贷款、贴息)	稳岗政策支持方面 (社保、用工)	税收政策支持方面 (减税、免税、缓缴)	降成本政策支持(降租、降水电等生产成本)	市场需求紧缩	其他方面
现代服务业	218	113	28(12.84%)	15(6.88%)	7(3.21%)	7(3.21%)	15(6.88%)	30(13.76%)
工业企业	245	140	18(7.35%)	12(4.90%)	3(1.22%)		42(17.14%)	69(28.16%)
建筑企业	237	47	14(5.91%)	2(0.84%)	3(1.27%)		9(3.79%)	20(8.44%)
房地产企业	174	77	13(7.47%)	0	3(1.72%)		17(9.77%)	45(25.86%)
商贸企业	278	106	22(7.91%)	5(1.80%)	1(0.36%)	2(0.72%)	39(14.03%)	42(15.11%)
合计	1152	483	95	34	17	9	122	206

备注:其他方面为可现场解答、协调或现有政策未涵盖等个性问题。

二、中小微企业纾困政策的实施成效

现阶段,中央、地方政府针对中小微企业的纾困惠企政策,主要分为:“减、免、缓”税费和财政奖补政策,降本贴息贷款和融资担保等金融扶持政策,“降、缓、返、补”社会保险和就业补贴等援企稳岗政策,水、电、气和租金减免等降运营成本政策。内容涵盖财税、金融、社保、就业、公共服务等多个方面,从增加企业现金流、提升融资可得性、减轻运营负担、恢复生产改善盈利四大维度进行帮扶,为中小微企业脱离困境提供了重要支撑。

(一)减轻企业税费负担,增强企业发展动力

新洲区财税部门实行新的组合式减税降费政策,全面落实增值税留抵退税、“六税两费”减免、制造业中小微企业阶段性缓税等税费支持政策,确保税费优惠“直达主体”。截至2022年8月,增值税留抵退税和其他减税降费超19亿元,其中:办理增值税留抵退税1200多笔,累计退税超14亿元,收到“大礼包”的企业有了资金活水,为企业填补生产经营缺口解了燃眉之急,进一步增强了企业抗风险能力。办理中小微制造业缓缴退税5000

多户次超2亿元;9000多户次纳税人享受“六税两费”减半征收政策,减免税额超1.3亿元,新的组合式减税降费政策进一步拓宽了惠及面,税收的减免让数量庞大的中小微企业进一步降低了经营成本,提升了利润空间,有效对冲了企业经营困难,提振市场主体信心。

(二)疏通企业融资渠道,助力企业生存发展

相关部门搭建新型政银担合作体系,大力开展政策性融资担保业务,有力地帮助部分企业缓解了融资难题。1—8月,服务全区12个行业700多户企业,资金规模超5亿元,全市占比7.15%,排名靠前。线上充分利用“汉融通”平台鼓励企业申请融资,超5000家企业入驻平台,成功融资150多亿元。线下通过密切跟踪对接纾困企业,强化指导服务,落实纾困贴息等扶持政策,新增发放纾困贷款贴息和降低政策性担保费率,同时加大政府采购支持中小微企业力度,助力政府采购合同融资。2022年上半年,兑付中小微企业和个体工商户纾困贷款贴息资金超1800万元,惠及中小微企业200多家、个体工商户100余户;政府采购项目实际面向中小微企业预留份额达90%以上,其

中预留给中小微企业比例达75%以上。融资渠道的畅通为企业平稳运行提供了有力保障。

(三)落实社保费支持政策,推动企业稳岗复产

不断推进稳岗就业政策“直达快享”,全面实施社会保险阶段性降费和“降、缓、返、补”政策。进一步提高失业保险稳岗返还比例,一方面对餐饮、零售、旅游、交通运输业等领域中小微企业按政策延长缓缴期限,另一方面对特困行业和受疫情影响严重企业扩大实施范围,降低企业社保负担。截至8月底,向1300多家企业发放稳岗返还资金近1000万元,灵活就业人员社保补贴资金2500多万元,惠及2万余人。深入开展“访企拓岗”活动,促进就业供需,2022年上半年筹集“高薪优岗”5200余个,覆盖企业87家。落实技能提升补贴、一次性扩岗补贴、一次性就业、创业补贴等政策措施,截至8月底,已发放扩岗、一次性就业、创业等补贴资金150多万元,惠及1800余人,有力帮助企业稳岗就业。

(四)开展清费、降费专项行动,减轻企业运营压力

一是组织区直相关部门开展红顶中介整治清理,对全区189家中介服务机构进行分类和检查,规范服务标准;二是开展行业协会商会涉企清理行动,促使银行保险业协会、企业家协会清退减免会员费用200多万元;三是成立中小企业清欠治理工作专班开展转供电收费清理,清理退费23.81万元,一般工商业及其他执行分时段电价降费298.8万元;四是继续实施对高速往返于汪集至阳逻间小车免费通行,2022年1—6月已预付资金1600万元来降低企业区域内物流成本;五是进一步落实房屋租金减免政策,出台区级实施意见,明确规定减免对象、减免时间、减免额度、申报材料、办理

程序及要求,截至目前减免房租金额超360万元,有效减轻部分企业运行成本压力。

三、纾困政策实施过程中的问题及原因分析

通过对走访企业的反馈情况分析,以新洲区为基础,参照其他地区政策实施情况,可发现受不同环境因素影响,不同行业有不同的纾困政策需求,企业在享受政策优惠时还存在诸多问题。

(一)企业“融资难”

“融资难”“融资贵”问题普遍存在,但在疫情形势下资金问题愈加突出。从该区诉求反馈中可以看出,资金紧张正是中小微企业面临的最突出问题,在提出的政策性问题中占比19.67%。大部分企业表示受客观市场环境的影响,资金回款慢,流动资金缺乏,但以传统银行贷款为主渠道的融资方式难以申贷;部分企业反映因不在政府公布的银企对接名单目录中而无法申报此项惠企政策中的贷款贴息;部分企业反映已申请贷款贴息,但申报手续繁琐,审批程序耗时较长,难以及时获得贷款贴息;还有部分企业因规模较小,抵押物不充足,获贷额度小,利率上浮率高,融资成本增加,中小微企业存在“不会贷”“不愿贷”,银行等金融机构存在“不敢贷”“没法贷”现象。

(二)稳岗就业“落地难”

从收集数据来看,招工难、用工难问题受当前形势影响较为明显,而且还将持续,尤其在现代服务业和工业企业,集中表现为缺乏研发类、专业技能型人才和“复合型”管理人员。受市场大环境下行影响,企业运行艰难,为压减运营成本,只能缩小规模,精简人员,稳岗就业压力剧增。绝大部分工业企业表示企业想提升自主创新能力,急需能

创造生产力的研发型人才、熟练掌握技能的专业人才,希望稳岗政策能向引进技术型人才倾斜,但目前稳岗就业政策着重于解决应届毕业生和首次就业人员的就业问题,而刚毕业的大学生和首次就业人员往往缺乏企业所亟须的工作技能,存在就业需求和用工需求错位。同时,企业普遍生存压力大,无法提升用工成本,与技术型、复合型人才薪资需求难以匹配。

(三)减税降费“不解渴”

减税降费是最关键的助企纾困措施,也是关注度最高的政策,但在走访中绝大部分中小微企业并未反馈这方面的诉求,这种有悖于常理的情况有如下原因:一方面由于2021年减税政策主要享受主体是以增值税中的小规模纳税人和企业所得税中的小微企业、个体工商户为主,县(区)级住宿、餐饮、零售、文化娱乐等劳动密集型小微企业居多,这些小型微利企业覆盖面广、规模小、流水少,涉税金额不大,从减税政策中能够得到的实惠有限,而且很多企业在当前行情下,收入减少甚至是没有收入,税费减免的作用也微乎其微。另一方面也有该方面政策太多、文件太长,申请流程复杂等原因,相关单位责任主体没有认真落实到位,未及时做好政策的梳理、宣传、解读,缺乏具体的操作细则和流程,导致部分企业对政策的理解不全面,操作不顺畅,实惠难至。

(四)租金、水、电、气等生产要素优惠面有限

对于中小微企业来说,经营成本最高的是人力成本和房屋租金,但目前的房屋租金政策优惠范围主要针对承租国有房屋企业,对私人业主缺乏激励,而区(县)级绝大多数中小微企业和个体户承租的是非国有房屋,租用双方自愿协商难以

进行政策干预,企业实惠难至。从降低水、电、气、交通物流等企业运营成本来看,还存在政策未兼顾各类市场主体、缺乏长期性部署现象。比如转供电加价清理行动要求转供电单位在价格方面平进平出、不得加价,如此一来转供电主体的运营成本只能另辟蹊径,甚至会通过物业费、租赁费等其他途径转嫁,导致企业用电成本明降暗涨。

四、助力纾困政策效应持续显现的建议

(一)科技赋能,拓展金融支持空间

从长远来看,一是多方合力改善融资环境,创新融资模式。充分发挥工商联和中小微企业行业协会作用,针对中小微企业资金需求量小、频率高而抵押物不足的特点将分散个体汇总与政府部门、银行、担保公司统一对接“统贷助贷联保”,努力增大直接市场融资比重,扩大中小微企业优惠政策的享受范围,提高融资效益。二是丰富金融产品,提升金融服务能力。进一步完善中小微企业“四张清单”金融服务机制,通过“线上线下”并举,实施中小微企业融资信用培植工程,银行监管机构可针对中小微企业开发专门的信用评价体系,整合市场监管、税务、司法、行业协会等多方信息资源,支持银行以“软实力”为依据提供新产品,对满足授信条件的企业适时放款,实现企业速申速贷、无还本续贷、申贷即享贴息。三是完善融资抵押担保机制。一方面,人行等监管机构要定向施策,对商业银行和类金融机构适当放宽一些政策性监管指标;另一方面,加大政府担保、助保、再担基数财政投入力度,拓宽受益范围,降低担保费率,推广应收账款、仓单存货、知识产权、技术专利等新型质押方式,利用大数据、云计算、区块链等金融科技手段,有序发展数字金融、互联网金融,适度允许以结构性政策工具和市场化手段缓解当前的企业和银行“不愿贷”“不敢贷”问题。在当前尤其要注意的是优化融资审批流程,精简申报资

料,积极探索抵押担保新模式,推进“阳光金融”,规范第三方中介服务,提升审批效能,减本降费。

(二)多措并举,加大援企复产力度

一是刻不容缓落实援企稳岗政策。通过后台数据比对核准核实各类社会保险缴费基数,确定符合政策条件企业名单主动对接企业,实行“减免缓”,对企业申请缓缴社保期间免收滞纳金;加大财政资金保障力度,及时兑现失业保险稳岗返还资金和就业补贴、返乡农民工创业补贴等一系列补助政策,让政策直达企业和自然人。二是搭建供需平台、长短结合,人社部门和行业主管单位要建立人力资源信息库,定期举办招聘活动,完善就业服务体系,及时为劳动者提供信息。当前,针对高校毕业生就业和返乡农民工再就业应加大政策支持 and 平台帮扶力度。同时,要以提高就业服务质量为着力点,提升人力资源培训水平,加大企业用工保障,探索形成“培训—指导—安置”的培训促就业新机制,特别是针对受疫情影响的返乡人群,结合企业需求做好技能培训摸底,有针对性地开展免费职业培训,向企业推送就业人员。针对高端技术型用工需求,企业可与职业教育机构联合,委托培养适用型技术人才。三是加强宣传引导。充分利用新媒体平台,采取“线上线下”相结合的方式及时宣传支持就业、创业的政策措施,及时回应企业政策补贴、毕业季院校人才招聘以及高新人才落户补贴等信息,引导企业切实履行社会责任、劳动者树立正确的就业观,鼓励企业与职工通过民主协商方式确定薪酬,推动劳动就业和企业发展的良性循环。

(三)精准施策,落实落细减税降费

一是提升政策的可操作性。针对现有的纾困政策,根据不同行业、不同类型企业特点进行归类阐释,地方政府要迅速出台配套措施,修订完善现

有政策的责任清单、业务指引、流程简图、推广典型案例。同时,在基数设定、参数配置等方面充分结合地区行业特点,因地制宜,切忌“一刀切”。二是通过“线上线下”联动发力,打通政策落实“肠梗阻”。“线上”税务等行政审批部门可通过优化征管配套、信息系统等工作,铺设政策快享“高速公路”,利用大数据精准筛选符合优惠政策享受条件的纳税人、缴费人,将税费“红利账”精准推送。同时,在疫情防控期间要积极拓展“非接触式”办税缴费服务,试点实行“电子税务局”,大力推动实现涉税事项、纳税申报业务“网上办”“掌上办”。“线下”可结合党史学习教育实践活动组织开展宣讲培训和政策解读,分行业、分区域、分类别有针对性地对重点行业、重点企业进行实地走访指导,送政策上门,指导企业用足、用好各项税费政策,有效清除“肠梗阻”。三是强化政策执行中的监督检查,常抓不懈。可成立工作专班开展专项检查督导,紧盯各职能部门关键环节和风险岗位,对惠企政策兑现过程中的堵点、难点问题加强监督检查,及时查漏补缺。充分发挥舆论媒体等社会监督作用,增强政策执行的透明度,对政策实施中的腐败行为实施“零容忍”。

(四)应急与谋远相结合,建立健全长效机制

一是相关部门需加强政策的研究预判。在推动政策落实的过程中认真收集整理政府、部门、金融机构、企业等多方意见,对现行各项政策及时梳理评估,对具有长远作用的政策要系统化、常态化、制度化,形成长效机制。二是加快推进政府数字化转型,实现信息共享。充分利用各部门信息资源,对现有政策进行有机、系统关联。如企业比较关注的房屋降租,可探讨发挥财政资金统筹作用,结合地区实际,对困难突出的承租方给予一定比例的租金补贴;对主动减免租金的业主优先给予政策扶持,税收上可按规定缓、免房产税、城镇

土地使用税等;金融政策上可激励国有银行、金融机构给予优惠利率,鼓励开发推广基于房屋租金收入的质押贷款产品;通过政策整合、系统优化,提升总体效果。三是持续打造优良的营商环境。一方面加大政府扶持力度,助力企业转型升级。通过搭建多形式多层次的服务平台,为企业提供全生命周期服务、解决具体问题,推动企业转型升级。全面实施政府采购为中小微企业预留份额和合同质押制度,加大支持中小微企业智能化、数字化改造力度,拓展创新发展空间。另一方面加快服务型政府建设,积极清理化解企业历史遗留问题,诸如不动产权证的办理、行政许可的审批、企业间“三角债”纠纷,涉法涉诉案件的执行以及政府承诺兑现事项等。四是以持续优化营商环境为契机,放宽市场准入。在当前的严峻形势下,应加快破除市场隐性壁垒,取消地方对企业跨区域经营的不合理限制,打破地方保护和区域壁垒,全面实施市场准入负面清单、行政许可清单等监管制度,进一步降低市场交易成本,让企业平等进入、公平竞争,畅通经济循环。

五、结语

新洲区中小微企业纾困政策实施现状仅为一个缩影。当前,在“百年未有之大变局”的总体形势下,如何统筹好疫情防控和经济社会发展是所有社会群体都必须面临的挑战和任务,一系列纾

困惠企政策的出台既为市场主体增添了应难底气,也为市场经济今后的良性发展奠定了基础。政府层面应把握政策的实效性、精准性和普惠性,因地制宜将一些好的“输血”“造血”政策长期化、制度化,将政策红利转化为实实在在的帮扶成效,为市场主体健康发展注入强心剂。企业作为市场主体,应增强危机感和紧迫感,捕捉风险、处理风险并在危机应对中寻找商机,在克服困难中成就自我,在转型发展中力争上游。助企纾困与激发活力并举,既有利当前,又惠及长远,如此,随着政策效果的陆续显现,我国中小微企业将步入高质量发展的康庄大道。

参考文献:

- [1]恒宇.保市场主体就是保经济基本盘[J].国企管理,2020(9):18.
- [2]梁文正.跟着毛泽东主席和习近平总书记读书[J].交通财会,2020(6):76-77.
- [3]卢均晓.贯彻落实《优化营商环境条例》营造国际一流营商环境[J].中国市场监管研究,2019(12):57-60.

(作者简介:吴丽鑫,武汉市新洲区财政局会计师,主要从事财税及产业发展相关工作。)

(责任编辑:徐柳怡)

2021 年武汉都市圈 城市融合指数评估分析

李春洋 徐红平 罗 颖

摘 要:周边城市融入城市群中心城市的程度(城市融合指数)是城市群一体化发展水平的重要衡量标准,融合度越高表明周边城市与中心城市的经济社会联系越强。本研究试图依据城市融合指数相关理论与方法,结合专家学者的前沿研究成果,以及国内城市群的实际发展情况,制定城市群城市融合指数评价指标体系,对城市群的发育进程、城市群周边城市与中心城市之间的联系度和紧凑度作出客观、科学的监测、评价与分析,以其结论指导周边城市快速、有序、全面融入中心城市,实现共同发展和共同富裕的区域协调发展目标。报告依据城市群城市融合指数评价体系,对武汉都市圈8个城市融入武汉市的发展水平进行评价。

关键词:武汉都市圈;城市群;融合指数

武汉都市圈是以武汉为中心,由武汉和周边约100公里半径范围内的黄石、鄂州、孝感、黄冈、咸宁、仙桃、天门、潜江9市构成的城市联合体,是湖北经济发展最密集、经济实力最强的区域,是长江中游城市群三大城市组团之一,是实施促进中部地区崛起战略、全方位深化改革开放和推进新型城镇化的重点区域。武汉都市圈经过近20年的一体化建设,以武汉为中心、8市集聚发展的态势基本形成,武汉都市圈正从发育型城市群迈向成熟型城市群,周边8市与武汉市呈现出一体发展的趋势。

本报告依据城市群城市融合指数评价指标体系,对2021年度武汉都市圈周边8市与武汉市的融合度进行了评价,数据来源于省市统计年鉴、部门统

计、中国城市统计年鉴和相关统计公报。研究发现,8市融入都市圈城市融合指数综合排名为:鄂州、黄石、孝感、黄冈、仙桃、咸宁、潜江、天门。

一、都市圈城市融合指数综合排名呈现 “东强西弱”“北强南弱”,鄂州占据首位

2021年武汉都市圈城市融合指数综合排名前三强城市分别是:鄂州市、黄石市、孝感市。从区位来看,东部城市占据前两位,说明武汉都市圈东部地区融入武汉市水平较高,其次是北部孝感市。西部仙桃市由于毗邻武汉市蔡甸区、东西湖区,融合程度也比较高,南部咸宁市融合程度表现较低,主要是由于咸宁市不同县市区表现分化,与武汉

市毗邻的嘉鱼县、咸安区与中心城市联系紧密,崇阳县、通山县、通城县与武汉市联系水平较低,一定程度上拉低了咸宁市的城市融合指数。潜江市是武汉都市圈内与武汉市空间距离较远的城市,天门市经济发展水平相对偏低,因此,两市融入武汉市的排名相对靠后。(见表1、图1)

表1 武汉都市圈城市融合指数综合排名

排名	城市	评价值
1	鄂州市	0.7299
2	黄石市	0.6454
3	孝感市	0.6201
4	黄冈市	0.5639
5	仙桃市	0.5162
6	咸宁市	0.4874
7	潜江市	0.2714
8	天门市	0.1881

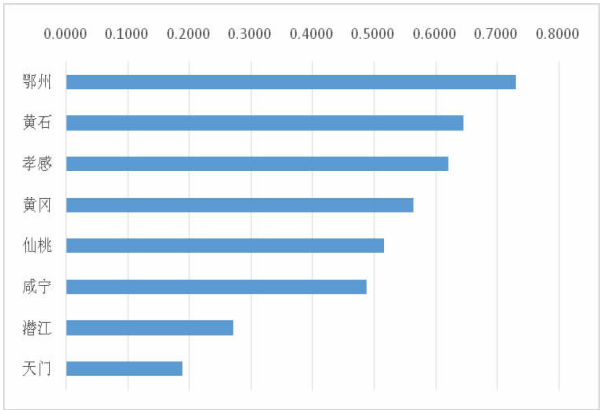


图1 武汉都市圈城市融合指数综合排名

研究发现,8个城市之间城市融合指数差异较大,与武汉地域空间上直接交界的城市的城市融合指数显著较强。8市总体城市融合指数均值为0.5028,在8个城市样本中有5个城市的城市融合指数值高于均值,占总体样本的62.5%,有37.5%的样本城市综合融合指数值低于均值。从城市融合指数的组成角度来看,城市融合指数的总体排名和布局情况与各分项指标的排名及布局情况存在差异。(见图2)

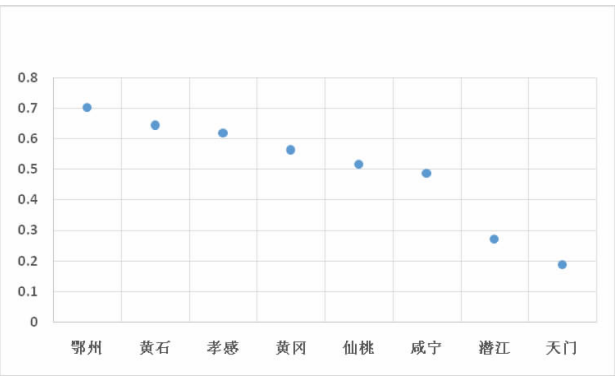


图2 武汉都市圈城市融合指数散点图

二、分项指标排名分析

(一)交通互联互通指数黄冈占据首位

交通互联互通指数是衡量城市群城市融合指数的关键性指标,城市融合程度的高低很大程度上取决于该城市与中心城市交通基础设施互联互通的水平。交通基础设施作为联结和贯通不同区域的物理媒介和通道,较高的交通互联互通水平,可以降低物流成本,缩短区域通达时间,促进区域间相互开放和合作,推动资源配置更加合理、商品要素流动更加自由以及区域发展更加协调。报告选取公路可达性、铁路可达性、港口发展水平、航空通达水平以及轨道交通通达水平作为衡量交通互联互通指数的三级指标,以此分析周边城市在交通互联互通方面融入中心城市的指数。

表2 交通互联互通指数

排名	地区	评价值
1	黄冈	0.4288
2	孝感	0.4097
3	鄂州	0.3463
4	黄石	0.3250
5	咸宁	0.3055
6	仙桃	0.2536
7	天门	0.0942
8	潜江	0.0380

研究表明,从交通互联互通评价值来看,黄

冈、孝感处于第一层级,交通互联互通评价值远高于均值 0.2752;鄂州、黄石、咸宁、仙桃处于第二层级,接近平均值;天门、潜江处于第三层级,评价值远低于平均值,交通互联互通程度较差。在 8 个样本城市中,5 个样本城市交通互联互通评价值高于均值,占总体样本的 62.5%,分别是黄冈、孝感、鄂州、黄石、咸宁,说明武汉都市圈交通可达性相对均衡。3 个样本城市交通互联互通评价值低于平均值,占总体样本的 37.5%,分别是仙桃、天门、潜江。其中,天门、潜江与黄冈、孝感、鄂州等排名靠前城市存在明显差距。(见表 2)

交通基础设施建设能够促进都市圈各要素的流通,推动地区经济增长。公路、铁路、港口、航空以及轨道交通作为基础设施建设中的重要组成部分,是联系流通各部门的纽带,能够提升整个都市圈的融合程度。报告分别对 8 个城市

在公路、铁路、港口、航空、轨道交通的发展、通达水平进行了客观评价,以此作为衡量周边城市在交通互联互通方面融入武汉市的程度。公路可达性评价值主要是基于各城市高速公路密度、高速路口数量、建成区路网密度、两地政府间驾车出行距离、两地政府间驾车出行耗时、两地政府间驾车出行的高速过路费数据加权得出,铁路可达性评价值主要是基于两地间铁路数量、两地政府间普铁/高铁出行最短耗时、两地政府间普铁/高铁出行最低票价、两地间一天内班次数量数据加权得出,港口发展水平评价值主要是基于各城市的港口货物吞吐量、内河里程数据加权得出,航空通达水平评价值主要是基于地方政府到机场最短耗时数据加权得出,轨道交通通达水平评价值主要是基于各城市到核心城市地铁站最短耗时数据加权得出。

表 3 交通互联互通分项指标

公路可达性			铁路可达性			港口发展水平			航空通达水平			轨道交通通达水平		
排名	地区	评价值	排名	地区	评价值	排名	地区	评价值	排名	地区	评价值	排名	地区	评价值
1	孝感	0.2376	1	咸宁	0.1956	1	黄冈	0.1493	1	孝感	0.1391	1	黄冈	0.2015
2	黄冈	0.2194	2	孝感	0.1928	2	黄石	0.0641	2	仙桃	0.0875	2	孝感	0.1972
3	鄂州	0.2095	3	黄石	0.1918	3	咸宁	0.0423	3	鄂州	0.0866	3	鄂州	0.1865
4	仙桃	0.1788	4	黄冈	0.1840	4	仙桃	0.0399	3	黄冈	0.0866	4	黄石	0.1436
5	黄石	0.1719	5	鄂州	0.1790	5	孝感	0.0367	5	咸宁	0.0725	4	咸宁	0.1436
6	咸宁	0.1452	6	仙桃	0.0971	6	鄂州	0.0175	6	天门	0.0666	6	仙桃	0.1072
7	潜江	0.0236	7	天门	0.0839	7	天门	0.0135	7	黄石	0.0658	7	潜江	0.0086
8	天门	0.0074	8	潜江	0.0303	8	潜江	0.0121	8	潜江	0.0500	8	天门	0.0060

研究表明,公路可达性排名情况为:孝感、黄冈、鄂州、仙桃、黄石、咸宁、潜江、天门。其中,孝感、黄冈、鄂州、仙桃、黄石 5 市评价值高于均值 0.1492,占总体样本的 62.5%;而咸宁、潜江、天门 3 市评价值低于均值,占总体样本的 37.5%,其中,潜江、天门公路可达性评价值远低于均值,公路交通通达水平低。总体来看,与武汉市距离越近,交通的通达性越强。

铁路可达性排名情况为:咸宁、孝感、黄石、黄冈、鄂州、仙桃、天门、潜江。其中,咸宁、孝感、黄

石、黄冈、鄂州 5 市评价值高于均值 0.1443,处于第一层级,占总体样本的 62.5%;而仙桃、天门、潜江 3 市评价值低于均值,处于第二层级,占总体样本的 37.5%。处于第一层级的城市,基本都能实现城际铁路甚至高铁直达。

港口发展水平排名情况为:黄冈、黄石、咸宁、仙桃、孝感、鄂州、天门、潜江。其中,黄冈、黄石 2 市评价值高于均值 0.0469,处于第一层级,占总体样本的 25%。咸宁、仙桃、孝感 3 市评价值略低于均值,处于第二层级,占总体样本的 37.5%。鄂

州、天门、潜江3市远低于均值,处于第三层级,占总体样本的37.5%。层级之间港口发展水平存在差异,层级内部之间无显著差异。

航空通达水平排名情况为:孝感、仙桃、鄂州、黄冈、咸宁、天门、黄石、潜江。其中,孝感、仙桃、鄂州、黄冈4市评价值高于均值0.0818,处于第一层级,占总体样本的50%;而咸宁、天门、黄石、潜江4市评价值低于均值,处于第二层级,占总体样本的50%,其中,潜江航空通达水平较低。

轨道交通通达水平排名情况为:黄冈、孝感、鄂州、黄石、咸宁、仙桃、潜江、天门。其中,黄冈、孝感、鄂州、黄石、咸宁5市评价值高于均值0.1243,处于第一层级,占总体样本数量的62.5%。仙桃、潜江、天门3市评价值低于均值,处于第二层级,占总体样本的37.5%,其中,天门轨道交通通达水平较低。(见表3)

(二)产业协同发展指数鄂州融入武汉最深

产业协同发展是推动武汉都市圈一体化发展的重要内容和核心动力,各市产业协同发展指数的高低影响着该市融入中心城市程度的高低,报告选取产业基础水平、创新合作水平、产业协同水平作为衡量产业协同发展指数的具体性指标,以此分析周边城市在产业协同发展方面融入中心城市的情况。

表4 产业协同发展指数

排名	地区	评价值
1	鄂州	0.2044
2	黄石	0.1781
3	潜江	0.1217
4	孝感	0.1215
5	仙桃	0.1123
6	咸宁	0.0921
7	黄冈	0.0776
8	天门	0.0407

研究表明,从产业协同发展指数评价值来看,鄂州、黄石、潜江、孝感4市处于第一层级,产业协同发展评价值高于均值0.1186,占总体样本的

50%;仙桃、咸宁、黄冈、天门4市处于第二层级,产业协同发展评价值低于均值,占总体样本的50%,层级内部之间评价值无显著差异。咸宁、黄冈、天门在融入武汉都市圈中的产业协同发展水平较低。(见表4)

产业协同发展对于促进区域经济一体化有着重要的作用,有利于提升区域分工合作,加快周边城市融入中心城市的步伐。产业基础水平、创新合作水平以及产业协同水平是衡量产业协同发展指数的重要参考指标,因此报告选取这三项具体性指标的评价值加权得出8市产业协同发展指数的评价值。其中,产业基础水平评价值主要是基于各市人均GDP、第二产业人均产值、第三产业人均产值、第二与第三产业比重数据加权得出,产业协同水平评价值主要是基于政府对产业发展的沟通协调、产业园共建数量数据加权得出,创新合作水平评价值主要是基于各城市高新技术企业、高新技术人均产业增加值、高新技术产业占GDP的比重、科技园与研究院共建数量数据加权得出。

表5 产业协同发展指数分项指标

产业基础水平			创新合作水平			产业协同水平		
排名	地区	得分	排名	地区	得分	排名	地区	得分
1	鄂州	0.3722	1	仙桃	0.2562	1	鄂州	0.3563
2	潜江	0.3293	2	黄石	0.2462	2	黄石	0.2494
3	黄石	0.2614	3	孝感	0.1815	3	孝感	0.2138
4	咸宁	0.1601	4	鄂州	0.1402	4	黄冈	0.1782
5	仙桃	0.1501	5	黄冈	0.1297	5	咸宁	0.1069
6	天门	0.1381	6	咸宁	0.1242	5	潜江	0.1069
7	孝感	0.1212	7	潜江	0.0810	7	仙桃	0.0713
8	黄冈	0.0217	8	天门	0.0350	8	天门	0.0600

研究表明,产业基础水平排名情况为:鄂州、潜江、黄石、咸宁、仙桃、天门、孝感、黄冈。其中,鄂州、潜江、黄石3市评价值高于均值0.1943,占总体样本的37.5%;而咸宁、仙桃、天门、孝感、黄冈5市评价值低于均值,占总体样本的62.5%,其中,黄冈评估值远低于均值,产业基础水平较低。

创新合作水平排名情况为:仙桃、黄石、孝感、

鄂州、黄冈、咸宁、潜江、天门。其中,仙桃、黄石、孝感3市评价值高于均值0.1493,占总体样本的37.5%;而鄂州、黄冈、咸宁、潜江、天门5市评价值低于均值,占总体样本的62.5%,其中,潜江、天门创新合作水平较低。

产业协同水平排名情况为:鄂州、黄石、孝感、黄冈、咸宁、潜江、仙桃、天门。其中,鄂州、黄石、孝感、黄冈4市评价值高于均值0.1678,占总体样本的50%;而咸宁、潜江、仙桃、天门4市评价值低于均值,占总体样本的50%,天门产业协同水平较低。(见表5)

(三)开放合作指数仙桃以外贸占优

开放合作是都市圈协同发展的基础和前提,开放合作有利于克服地区禀赋限制,实现资源要素的取长补短、优化配置,并有效延展地域发展空间;有利于实现错位发展,做强做大地区比较优势;有利于整合优质资源,以区域最高水平形成创新创造力;有利于实现先进带后进,加快缩小地区差距,并有效提升区域整体素质;有利于应对各种风险,和衷共济渡过难关。

表6 开放合作指数

排名	地区	评价值
1	仙桃	0.0396
2	黄石	0.0332
3	鄂州	0.0290
4	孝感	0.0102
5	潜江	0.0082
6	咸宁	0.0042
7	黄冈	0.0016
8	天门	0.0002

研究表明,从开放合作发展指数来看,仙桃、黄石、鄂州3市处于第一层级,开放合作评价值高于均值0.0158,占样本总体的37.5%;孝感、潜江、咸宁、黄冈、天门5市处于第二层级,开放合作评价值低于均值,占样本总体的62.5%,层级内部评价值无显著差异,但层级之间评价值存在较大差异,尤

其表现在仙桃与天门之间。(见表6)

贸易开放水平、资本开放水平以及开放平台是衡量地区开放合作指数的重要参考指标,因此报告选取其三项指标的评价值加权得出8市开放合作指数的评价值。其中,贸易开放水平评价值主要是基于人均进出口贸易额、贸易总额占地方政府生产总值的比重数据加权得出,资本开放水平评价值主要是基于人均实际利用外资总额、资本依存度(对外开放)数据加权得出,开放平台评价值主要是基于海关口岸、自贸区、综保区、保税区、跨境电商试验区数量数据加权得出。

表7 开放合作指数分项指标

贸易开放水平			资本开放水平			开放平台		
排名	地区	评价值	排名	地区	评价值	排名	地区	评价值
1	仙桃	0.4941	1	鄂州	0.3263	1	黄石	0.1796
2	黄石	0.2257	2	黄石	0.1124	2	鄂州	0.0898
3	潜江	0.1277	3	孝感	0.1116	2	仙桃	0.0898
4	咸宁	0.0499	4	仙桃	0.0340	4	孝感	0.0500
5	孝感	0.0477	5	咸宁	0.0155	4	黄冈	0.0500
6	鄂州	0.0362	6	黄冈	0.0148	4	咸宁	0.0500
7	黄冈	0.0105	7	天门	0.0037	4	潜江	0.0500
8	天门	0.0100	8	潜江	0.0020	4	天门	0.0500

研究表明,贸易开放水平排名情况为:仙桃、黄石、潜江、咸宁、孝感、鄂州、黄冈、天门。其中,仙桃、黄石、潜江3市评价值高于均值0.1252,占总体样本的37.5%;而咸宁、孝感、鄂州、黄冈、天门5市评价值低于均值,占总体样本的62.5%,其中,天门贸易开放水平较低。

资本开放水平排名情况为:鄂州、黄石、孝感、仙桃、咸宁、黄冈、天门、潜江。其中,鄂州、黄石、孝感3市评价值高于均值0.0775,占总体样本的37.5%;而仙桃、咸宁、黄冈、天门、潜江5市评价值低于均值,占总体的62.5%,其中,潜江在资本开放水平方面表现较差。

开放平台建设排名情况为:黄石、鄂州、仙桃、孝感、黄冈、咸宁、潜江、天门。其中,黄石、鄂州、仙桃3市评价值高于均值0.0762,占总体样本的37.5%;而孝感、黄冈、咸宁、潜江、天门5市评价值

低于均值,占总体样本的62.5%,5市在开放平台建设方面普遍表现欠佳。(见表7)

(四)公共服务共建共享指数发达的县级市占优

公共服务共建共享指数是加快落实武汉都市圈协同化发展的重点,区域经济一体化的实现需要依托人才的优化,而均等的公共服务是吸引人才流动的关键。报告选取公共服务共享水平、政务服务共通水平作为衡量公共服务共建共享指数的具体性指标,以此分析周边城市在公共服务共建共享方面融入中心城市的情况。

表8 公共服务共建共享指数

排名	地区	评价值
1	潜江	0.0339
2	仙桃	0.0324
3	鄂州	0.0311
4	黄冈	0.0297
5	咸宁	0.0293
6	天门	0.0153
7	黄石	0.0151
8	孝感	0.0128

研究表明,在公共服务共建共享指数方面对8个样本数据的评价中排名情况为:潜江、仙桃、鄂州、黄冈、咸宁、天门、黄石、孝感。从公共服务共建共享指数的评价值来看,潜江、仙桃、鄂州、黄冈、咸宁5市处于第一层级,公共服务共建共享评价值高于均值0.0250,占样本总体的62.5%;天门、黄石、孝感处于第二层级,公共服务共建共享指数的评价值低于均值,占样本总体的37.5%,各城市之间无显著差异。(见表8)

公共服务共享水平、政务服务共通水平是衡量公共服务共建共享指数高低的参考标准,因此报告选取其两项指标的评价值加权得出8市公共服务共建共享指数的评价值。其中,公共服务共享水平评价值主要是基于城镇登记失业率、人均教育经费支出、国内人均旅游收入、纳入旅游一卡通的景区数量、周边城市居民在中心城市住院费用报销比例、中

心城市医院托管数量和中心城市最低社保缴费标准差距数据加权得出,政务服务共通水平评价值主要基于跨市通办政务数量数据加权得出。

表9 公共服务共建共享指数分项指标

公共服务共享水平			政务服务共通水平		
排名	地区	评价值	排名	地区	评价值
1	潜江	0.4389	1	鄂州	0.3000
2	仙桃	0.4055	1	黄冈	0.3000
3	鄂州	0.3774	1	咸宁	0.3000
4	黄冈	0.3469	1	仙桃	0.3000
5	咸宁	0.3392	1	潜江	0.3000
6	天门	0.3344	6	黄石	0.2000
7	黄石	0.3295	6	孝感	0.2000
8	孝感	0.2785	6	天门	0.2000

研究表明,公共服务共享水平排名情况为:潜江、仙桃、鄂州、黄冈、咸宁、天门、黄石、孝感。其中,潜江、仙桃、鄂州3市评价值高于均值0.3562,占总体样本的37.5%;而黄冈、咸宁、天门、黄石、孝感5市评价值低于均值,占总体样本的62.5%。在公共服务共享水平方面潜江表现突出,主要是因为潜江人均公共服务水平较高。

政务服务共通水平排名情况为:鄂州、黄冈、咸宁、仙桃、潜江、黄石、孝感、天门。其中,鄂州、黄冈、咸宁、仙桃、潜江5市评价值高于均值0.2625,处于第一层级,占总体样本的62.5%;而黄石、孝感、天门3市评价值低于均值,处于第二层级,占总体样本的37.5%,在政务服务共通水平方面,各城市都需进一步加强与中心城市的沟通交流,更大程度地提升政务服务共通水平。(见表9)

(五)生态环境共保联治指数排名中咸宁因打造生态城市占据首位

生态环境共保联治是推动武汉都市圈协同化可持续发展的基础,推动都市圈生态环境协同共治、源头防治是强化生态环境共保共治的重点工作,也是在一体化发展中实现生态环境质量提升,共建美丽都市圈的重点内容。因此报告选取生态环境共保联治指数作为衡量周边城市融入中心城

市的参考指标之一。

表 10 生态环境共保联治指数

排名	地区	评价值
1	咸宁	0.0163
2	天门	0.0137
3	潜江	0.0114
4	孝感	0.0101
4	黄石	0.0101
6	黄冈	0.0096
7	鄂州	0.0091
8	仙桃	0.0073

研究表明,在生态环境共保联治指数方面对 8 个样本数据的评价中排名情况为:咸宁、天门、潜江、孝感、黄石、黄冈、鄂州、仙桃。其中,咸宁、天门、潜江 3 市评价值高于均值 0.0110,处于第一层级,占总体样本的 37.5%;而孝感、黄石、黄冈、鄂州、仙桃 5 市评价值低于均值,处于第二层级,占总体样本的 62.5%。在生态环境共保联治方面,咸宁表现突出。(见表 10)

生态共保水平、生态休憩互联水平是衡量生态环境共保联治指数高低的参考标准,因此报告选取其两项指标的评价值加权得出 8 市生态环境共保联治指数的评价值。其中,生态共保水平评价值主要基于跨市主要河流水质、SO₂ 平均浓度、PM2.5 年平均浓度、城市环境空气质量良好率数据加权得出,生态休憩互联水平评价值主要基于人均公园绿地面积数据加权得出。

表 11 生态环境共保联治指数分项指标

生态共保水平			生态休憩互联水平		
排名	地区	评价值	排名	地区	评价值
1	咸宁	0.7397	1	黄石	0.2000
2	天门	0.6334	2	鄂州	0.1572
3	潜江	0.5956	3	咸宁	0.1428
4	孝感	0.5486	4	天门	0.1047
5	黄冈	0.4411	5	黄冈	0.0803
6	仙桃	0.3789	6	潜江	0.0191
7	黄石	0.3439	7	仙桃	0.0181
8	鄂州	0.3349	8	孝感	0.0170

研究表明,生态共保水平排名情况为:咸宁、天门、潜江、孝感、黄冈、仙桃、黄石、鄂州。其中,咸宁、天门、潜江、孝感 4 市评价值高于均值 0.5020,占总体样本的 50%;而黄冈、仙桃、黄石、鄂州 4 市评价值低于均值,占总体样本的 50%,在生态共保水平方面咸宁表现突出,仙桃、黄石、鄂州有待加强。

生态休憩互联水平排名情况为:黄石、鄂州、咸宁、天门、黄冈、潜江、仙桃、孝感。其中,黄石、鄂州、咸宁、天门 4 市评价值高于均值 0.0924,占总体样本的 50%;而黄冈、潜江、仙桃、孝感 4 市评价值低于均值,占总体样本的 50%。在生态共保水平方面黄石表现突出,潜江、仙桃、孝感亟待加强。(见表 11)

(六)市场一体化指数鄂州市场经济发达占据首位

与市场分割化相对应,市场一体化是现代城市群一体化发展的主要表征,市场一体化有利于突破地区界限,打破地区间存在的贸易、行政等壁垒,使地区间的商品、要素得以自由流动,提升区域水平。因此,报告选取市场一体化指数作为衡量周边城市融入中心城市的参考指标之一。

表 12 市场一体化指数

排名	地区	评价值
1	鄂州	0.0939
2	黄石	0.0774
3	仙桃	0.0709
4	潜江	0.0581
5	咸宁	0.0389
6	孝感	0.0267
7	天门	0.0240
8	黄冈	0.0112

研究表明,从市场一体化评价值来看,鄂州、黄石、仙桃、潜江处于第一层级,市场一体化评价值高于均值 0.0501,其中,鄂州远高于均值,市场一体化表现突出;咸宁、孝感、天门、黄冈处于第二层级,低于平均值 0.0501,其中,黄冈的市场一体化平均值仅 0.0112,远低于平均值,市场一体化的发展水平亟待

提升。在8个样本城市中,4个样本城市市场一体化评价值高于均值,占总体样本的50%。4个样本城市市场一体化评价值低于平均值,占总体样本的50%,层级之间评价值存在较大差异。(见表12)

市场一体化建设对于打破市场分割、促进经济一体化、构建商品和要素无障碍流动、公平竞争的现代经济体系有着重要的作用。而资本要素市场、消费品市场以及工业品总值作为市场一体化的重要组成部分,成为衡量其评价值高低的参考标准,因此,报告选取此三项作为具体性指标来评估各市市场一体化建设的水平。其中,资本要素评价值主要是基于各城市人均存贷款总额数据加权得出,消费品市场评价值主要是基于各城市人均社会消费品零售总额数据加权得出,工业品总值评价值主要是基于各城市人均规上工业地区产值数据加权得出。

表13 市场一体化指数分项指标

资本要素市场			消费品市场			工业品总值		
排名	地区	评价值	排名	地区	评价值	排名	地区	评价值
1	鄂州	0.4767	1	仙桃	0.2788	1	鄂州	0.2445
2	黄石	0.4431	2	黄石	0.2235	2	仙桃	0.1892
3	潜江	0.2912	3	鄂州	0.2140	3	天门	0.1298
4	仙桃	0.2383	4	潜江	0.1704	4	咸宁	0.1182
5	咸宁	0.2055	5	天门	0.1091	5	潜江	0.1176
6	黄冈	0.1118	6	孝感	0.0685	6	黄石	0.1042
7	孝感	0.1094	7	咸宁	0.0634	7	孝感	0.0875
8	天门	0.1050	8	黄冈	0.0500	8	黄冈	0.0700

研究表明,资本要素市场一体化排名情况为:鄂州、黄石、潜江、仙桃、咸宁、黄冈、孝感、天门。其中,鄂州、黄石、潜江3市评价值高于均值0.2476,占总体样本的37.5%;而仙桃、咸宁、黄冈、孝感、天门5市评价值低于均值,占总体样本的62.5%。在资本要素市场一体化方面鄂州表现突出,黄冈、孝感、天门有待加强。

消费品市场排名情况为:仙桃、黄石、鄂州、潜江、天门、孝感、咸宁、黄冈。其中,仙桃、黄石、鄂州、潜江4市评价值高于均值0.1472,占总体样本的50%;而天门、孝感、咸宁、黄冈4市评价值低于均值,占总体样本的50%。在消费品市场方面仙

桃表现突出,黄冈亟待加强。

工业品总值排名情况为:鄂州、仙桃、天门、咸宁、潜江、黄石、孝感、黄冈。其中,鄂州、仙桃2市评价值高于均值0.1326,占总体样本的25%;而咸宁、潜江、黄石、孝感、黄冈6市评价值低于均值,占总体样本的75%。在工业品总值方面鄂州、仙桃突出,黄冈亟待加强。(见表13)

(七)体制机制保障指数孝感推进力度最大

一体化是城市发展的基本品质所在,也是其旺盛的持续发展潜力所在,一体化的本质和核心则是资源要素的无障碍自由流动和地区间的全方位开放合作,而建立健全各种支撑协调机制是都市圈一体化可持续稳定发展的基本保障。体制机制创新是推动城市群、都市圈一体化发展的重点内容,因此报告选取体制机制保障指数作为衡量周边城市融入中心城市的参考指标之一。

表14 体制机制保障指数

排名	地区	评价值
1	孝感	0.0290
2	鄂州	0.0161
3	黄石	0.0065
4	黄冈	0.0054
5	咸宁	0.0011
6	仙桃	0.0010
6	潜江	0.0010
6	天门	0.0010

研究表明,从体制机制保障评价值来看,孝感、鄂州处于第一层级,体制机制保障评价值高于均值0.0076,其中,孝感远高于均值,体制机制保障表现突出;黄石、黄冈、咸宁、仙桃、潜江、天门处于第二层级,低于平均值,其中,仙桃、潜江、天门体制机制保障水平亟待提升。在8个样本城市中,2个样本城市体制机制保障评价值高于均值,占总体样本的25%;6个样本城市体制机制保障评价值低于平均值,占总体样本的75%,体制机制保障水平普遍不高。(见表14)

创新体制机制不仅有利于打破阻碍城市发展

的行政壁垒,还能够为都市圈高质量发展提供强大动力。而体制机制建设、成立专门机构是推动体制机制创新、加快各市融入中心城市的工作重点,因此报告选取此两项作为具体性指标来评估各市体制机制保障的评价价值。其中,体制机制建设评价价值主要是基于各城市签订合作协议数量数据加权得出,专门机构数量评价价值主要是基于各城市设置专门机构数量数据加权得出。

表 15 体制机制保障指数分项指标

体制机制建设			成立专门机构		
排名	地区	评价价值	排名	地区	评价价值
1	孝感	0.2500	1	孝感	1.0000
2	黄冈	0.2083	2	鄂州	0.5000
3	黄石	0.1250	3	黄石	0.4000
3	鄂州	0.1250	3	黄冈	0.4000
5	咸宁	0.0417	3	咸宁	0.4000
6	仙桃	0.0300	3	仙桃	0.4000
6	潜江	0.0300	3	潜江	0.4000
6	天门	0.0300	3	天门	0.4000

研究表明,体制机制建设排名情况为:孝感、黄冈、黄石、鄂州、咸宁、仙桃、潜江、天门。其中,孝感、黄冈、黄石、鄂州 4 市评价价值高于均值 0.1050,占总体样本的 50%;而咸宁、仙桃、潜江、天门 4 市评价价值低于均值,占总体样本的 50%。在体制机制建设方面孝感表现突出,仙桃、潜江、天门亟待加强。

成立专门机构排名情况为:孝感、鄂州、黄石、黄冈、咸宁、仙桃、潜江、天门。其中,孝感、鄂州 2 市评价价值高于均值 0.4875,占总体样本的 25%;而黄石、黄冈、咸宁、仙桃、潜江、天门 6 市评价价值低于均值,占总体样本的 75%。在成立专门机构方面孝感表现突出,其余各市还要进一步加强与中心城市的沟通交流,设立专门的交流平台,才能为各市融入中心城市提供更大支撑。(见表 15)

三、小结和建议

城市群、都市圈一体化高质量发展,可以从城市群整体发展规模、发展质量和发展水平来进行评价,得出城市群科学发展能力和城市群建设的成效。本报

告则从不同角度提出评价城市群一体化水平的衡量方法,即基于城市群的本质是邻近城市之间构成的区域经济联合体,开展周边城市与中心城市的融合度评价,可以更加直接地体现出相邻城市之间联系的紧密性和协同度。该方法同时可以揭示出,在城市群或都市圈内部一体化方面呈现出较大的非均衡性,经济空间的融合状况与中心城市发达城区的轴向分布有强烈的正相关性,同时也与周边城市的主动承接能力有关。本报告只计算了 2021 年 8 市融入武汉市的年度指数,展示了周边城市与中心城市融合度的空间差异,下一步可以拓宽时间维度的纵向比较研究,揭示周边城市融入中心城市的发展效果。

基于以上评估分析,对武汉都市圈的建设提出相关的建议。一是建设省级政府对都市圈各市推进都市圈工作进行相应的考核,并将考核纳入各市年度绩效考核和干部考核方案,以此加大都市圈建设的力度;二是建议各市针对融入武汉的短板情况进行详细的原因分析,并按照不同的情况对短板方面加大工作力度;三是建议继续深化研究,提升评价的科学性、指导性,在时间维度上开展单个城市的纵向比较。

参考文献:

- [1]倪鹏飞,徐海东,侯庆虎,等.中国城市竞争力报告 No. 19——超大、特大城市:健康基准与理想标杆[M].北京:中国社会科学出版社,2021.
- [2]王长建,叶玉瑶,汪菲,等.粤港澳大湾区协同发展水平的测度及评估[J].热带地理,2022,42(2):206-219.
- [3]王爱君,张义.城市群一体化融合度、参与方式与经济增长——基于“精准融合”分析视角[J].华东经济管理,2019,33(9):12-21.

(作者简介:李春洋,武汉市社会科学院研究员、湖北省武汉都市圈研究会会长;

徐红平,华中师范大学城市与环境科学学院硕士研究生;

罗颖,湖北省武汉都市圈研究会研究助理。)

(责任编辑:徐柳怡)

武汉建设国家先进制造业基地路径研究

——以集成电路制造为例

杨道州 成 升 华 健

摘 要:武汉市制造业优势突出,具备了建设国家先进制造业基地的基础和条件。集成电路是国民经济社会发展的战略性、基础性和先导性产业,本文提出在武汉构建四个圈层的集成电路产业集群发展总体架构,以集成电路领域为示范建设国家先进制造业基地,进一步完善武汉产业创新体系和发展生态,打造全球知名的集成电路产业基地,促进武汉市先进制造业的持续快速发展,增强区域创新能力和经济竞争力。

关键词:先进制造业基地;武汉;集成电路;路径设计

近年来,国家发改委、工信部、科技部和各省市区纷纷出台支持先进制造业基地建设的政策措施,我国先进制造业基地呈现蓬勃发展势头。武汉市曾经是全国最大的重工业城市,制造业优势突出,具备了建设国家先进制造业基地的良好基础,在《赛迪顾问先进制造业百强市(2021)》中名列第八,也是中西部地区排名最高的城市。武汉市通过抢抓新一轮科技革命和产业变革的重大机遇,围绕构建现代产业体系,加快推进制造业数字化、网络化、智能化,全力打造支撑长江经济带发展的国家先进制造业中心,带动湖北省乃至中部地区创新发展。集成电路被誉为现代工业的粮食、整机设备的“心脏”,是国民经济社会发展的战略性、基础性和先导性产业。研究数据表明,集成电路产业1元的产值,可以带动信息产业10元的产值和100元国内生产总值。近年来,云计算、大数据、人工智能、工业互联网等新应用不断涌现,应用需求快速拉动经济社会发展,集成电路产品成为制造业新旧动能转换的重要驱动力。作为高

端制造业的“皇冠明珠”,集成电路是衡量一个国家综合实力的重要标志之一,集成电路产业迈向高端是中国成为制造强国不可或缺的重要一环。

武汉市集成电路产业以先进存储制造为核心,集成电路产业集群入选国家首批战略性新兴产业集群,通过建设集成电路领域国家先进制造业基地,可以进一步完善武汉产业创新体系和发展生态,打造全球知名的集成电路产业基地,促进武汉市先进制造业的持续快速发展,增强区域创新能力和经济竞争力。

一、先进制造业基地的主要特点

制造业是国家生产能力和国民经济的基础和支柱产业,体现社会生产力的发展水平。新一代信息通信技术的广泛应用正推动制造业的深刻变革,先进制造业更是集现代科学技术之大成,既体现出技术、工艺的先进性,又体现出制造模式、生产组织方式和供应链等的先进性,能够获得更高

的经济、社会和市场效益,实现可持续发展的制造业。先进制造业以创新为动力,以硬科技为核心,其发展水平决定着国家的综合国力和竞争实力。加快建设现代产业体系、推动经济体系优化升级,必须大力发展先进制造业。

先进制造业基地可以概括为在全国甚至全球范围内具有较大影响力和竞争力、占有较高市场份额且拥有世界级品牌的制造业基地。先进制造业基地具有四大特点:一是集聚性。先进制造业基地由众多企业汇聚在特定的空间范围内形成,处于价值链高端,吸引产业链上下游企业持续集聚,具备巨大的生产规模、较强的综合实力和全球性的竞争优势。二是创新性。先进制造业基地形成以世界级企业为主导的产业创新生态,拥有知识优势和创新能力,持续产出原始创新性成果,并推动其高效率在本地转移转化,成为行业新知识、新技术、新产品的策源地和全球引领者。三是可持续性。先进制造业基地实现全产业链绿色化,与自然环境形成良性互动,基地企业充分运用数字化、智能化手段优化生产流程、减少资源浪费、提升管理水平,在取得短期收益的同时更加注重长期可持续发展。四是开放性。先进制造业基地采用国际前沿的技术、工艺与设备,生产最先进的产品,参与全球竞争,引领产业发展,以全球视野推动产业升级和创新发展,全方位融入全球创新网络并成为国际合作的枢纽。

二、国内发达地区先进制造业基地建设经验及启示

2003年8月浙江省首次出台了我国先进制造业基地建设规划纲要——《浙江省先进制造业基地建设规划纲要》,随即拉开了全国建设先进制造业基地的序幕。经过十几年的发展,我国在长三角、珠三角等发达地区已经形成了先进制造业基地集群,以上海、广州、深圳等城市为代表,为国内先进制造业基地的建设树立了标杆。

(一)国内先进制造业基地建设经验

上海市围绕制造业发展,加快调整产业结构,先后出台了《全力打响“上海制造”品牌 加快迈向全球卓越制造基地三年行动计划(2021—2023年)》《关于本市促进资源高效率配置推动产业高质量发展发展的若干意见》等政策文件并加强落实,有效提升了先进制造业发展的核心竞争力,为从规模速度发展转向效益质量发展奠定了坚实基础。上海先进制造业以追求卓越为发展取向,擦亮“上海制造”品牌,形成一批名品、名企、名家、名园,支持推广首台套装备、首版次软件、首批次材料,推出多项掌握自主知识产权的产品,并全力推进制造业与服务业、工业化与信息化融合发展。上海市瞄准关键战略领域,布局了一批国家级、市级制造业创新中心和企业的技术中心。成功落户国家集成电路、智能传感器两个制造业创新中心。面向未来,上海市尤其重视发展新动能产业,聚焦集成电路产业、生物医药产业和人工智能产业,推动“上海方案”落地。在集成电路产业,上海市实现了14纳米先进工艺规模量产,开发的5纳米刻蚀机、12英寸大硅片、国产CPU、5G芯片等技术产品打破了国外垄断;在生物医药产业,上海市涌现出阿尔茨海默病等领域的全球首研新药和正电子发射计算机断层显像(PET-CT)等国际一流医疗器械;上海市是人工智能领域的国家创新发展试验区和创新应用先导区,已经在云端智能芯片取得突破,连续多年成功举办世界人工智能大会。上海市发力先进制造业的总部机构、龙头企业、旗舰项目、功能平台、隐形冠军等,围绕重点制造项目建设重大项目,更是在全国首创发布了产业地图,优化产业空间布局。

广州市现代工业体系门类齐全、基础雄厚,汽车、电子信息制造等重点产业链和集群领先全国,超高清视频、集成电路等新兴产业实现从无到有、从小到大。广州市正加快建设先进制造业强市,出台全国领先的“1+1+10+N”产业政策体系,涵

盖总部经济、科技创新、先进制造、高端人才等多个领域,支持企业做大做强。以广州市南沙区产业发展为例,该区大力支持汽车制造、电气机械和器材制造、装备制造等重点产业提升发展能级,引导汽车产业集群、家电制造产业集群、装备制造产业集群高质量发展,全面夯实南沙区先进制造业发展基本盘。同时聚焦第三代半导体、集成电路、新能源等产业发展前沿,打造大湾区综合性国家科学中心主要承载区,布局建设一批围绕深海、深空、深地的前沿科技“国之重器”。作为全国首个国际化人才特区,南沙区发布有竞争力的人才奖励政策,并创新性地推出共有产权住房,试点开办人才子女学校。南沙区在全国率先实现社会投资工程建设项目“交地即开工”,为企业节约时间和节省成本。

深圳市将“工业立市”“制造业强市”作为支撑城市发展的重要准则,规上工业总产值连续三年位居全国城市首位,新一代信息通信集群、先进电池材料集群,以及广深佛莞智能装备集群和深广高端医疗器械集群入选国家先进制造业集群,进入第一、二批国家先进制造业集群决赛优胜者名单,入选总數位列全国城市第一。电子信息制造业是深圳工业第一支柱产业,以该产业为基础,深圳持续发力新一代信息技术产业,使之成长为推动深圳经济增长、产业转型的主力军。深圳市持续推动产业融合发展,以华为、中兴、大疆等先进制造业企业为代表,通过网络化和智能化与制造业生产相结合的方式,带动并壮大了深圳的高新产业基础,引领粤港澳大湾区等周边城市和地区的制造业产业链联动和发展,共同形成了以制造业发展为实体经济基础和社会经济支撑的产业格局。深圳市充分利用进出口推动先进制造业的成长,一方面通过出口具有比较优势的产品争取国际市场;另一方面通过进口产品学习模仿和自主研发,吸收国外先进技术,保持产品的竞争力。基于自身产业基础和资源禀赋,深圳市以《关于发展壮大战略性新兴产业集群和培育发展未来产业的

意见》为指南,制定多项战略性新兴产业发展行动计划,发展以先进制造业为主体的20个战略性新兴产业集群。深圳市通过建立“六个一”工作体系,完善重点产业“链长制”,坚持一个产业集群对应一份龙头企业、“隐形冠军”企业清单、一份招商引资清单、一份重点投资项目清单、一套科技创新体系、一个政策工具包、一家战略咨询支撑机构,精准高效推动先进制造业集聚发展。同时坚持集中连片、集约节约,突出高端先进制造,在各区规划建设总面积约300平方公里的20个先进制造业园区以完善产业空间保障,形成“启动区、拓展区、储备区”空间梯度体系,强化园区生产制造主导功能,引导战略性新兴产业制造环节优先向园区集聚,将先进制造业园区及周边区域公共服务设施纳入产业集聚区统筹布局,构建同城同域紧密融合的“产业朋友圈”。

(二)国内发达地区先进制造业基地建设启示

一是充分发挥政府在基地建设中的主体作用。先进制造业基地以政府、企业和服务机构为主体,三者在科技、制度、人才、金融等方面进行创新,共同促进先进制造业的发展。在先进制造业基地建设过程中,政府和市场相互协作,政府发挥宏观主导作用。如优化组织结构,建立由政府主要机构成员、龙头企业和集群行业领军人才参与的促进基地发展的领导小组;制定产业政策,引导区域产业结构调整;通过财政税收等优惠政策,鼓励企业加快自主创新,从而帮助先进制造业更好地发展。

二是打造与先进制造业基地紧密关联的产业链。拥有上下游协作紧密、相互关联的产业链是先进制造业基地的核心特征之一。国内发达地区在建设先进制造业基地的过程中,充分发挥各地产业基础优势,做强做大龙头企业,密切产业链上下游协作,以龙头企业带动基地中小企业发展,通过优化营商环境促进上下游企业在基地聚集,推动基地企业以产学研协同攻关的方式开展产业链

合作。以产业链创新发展提高集群生产效率、提升集群竞争力。

三是加速先进制造业集群数字化发展。推动基地数字化发展是提升先进制造业基地竞争力的重要举措之一,各地加速推进信息技术与先进制造业的深度融合。充分发挥大数据、云计算、人工智能、工业互联网等新一代信息技术的连接作用,推动新型信息基础设施建设,搭建基地信息交互和技术协作平台,应用推广智能制造新模式。积极开展服务型制造,发展科技研发、技术服务、信息咨询、广告等生产性服务业,推动工业技术软件化,实现价值链向中高端迈进。

四是强化先进制造业基地协同创新。完善技术创新体系、构建基地协同创新生态系统是先进制造业基地发展的重要组成部分。国内发达地区在建设先进制造业基地的过程中,积极推进基地产学研合作,重视基地企业与高校、科研院所的合作,通过加快基地内创新中心、创新平台、公共服务平台等载体的建设,提高产学研合作水平。引导基地内企业形成学习交流、信息共享等机制,促进创新要素的自由流动,加快基地内部知识扩散和技术外溢。不断完善基地支持创新创业的金融服务体系和创新人才支持体系,营造勇于创新、宽容失败和公平竞争的创新创业氛围。

五是深化先进制造业基地跨区域协作。地理边界和行政边界往往会对先进制造业基地培育造成阻碍,要跳出由单一特色产业集聚区和特色化城市打造先进制造业基地的思维定势,做好顶层设计、统一整合资源,促进基地所在区域的协同发展、联动发展、整体发展。通过创建跨区域产业联盟、公共服务平台等方式,举行跨区域人才交流、项目合作及市场推广等项目,在地理相邻的城市之间建立跨区域协同发展机制,全面整合跨区域资源,跨区域布局产业链的分工与协作。先进制造业基地需要注意产业布局与城市发展的匹配度,避免产业发展空间与城市分割、离散甚至相冲突,推动集群与城市功能互补。

集成电路产业作为先进制造业发展的“先锋

队”,是国家重点鼓励、扶持的战略性新兴产业,全国上下已经形成“芯片强则产业强,芯片兴则经济兴”的共识。2020年7月,国务院再次印发《新时期促进集成电路产业和软件产业高质量发展的若干政策》,多维度加大对集成电路产业的支持。对于地方政府来说,发展集成电路产业是拉动经济增长、优化产业结构、提升创新能力和产业竞争力的必然要求,上海、深圳、武汉、合肥、成都等具备产业发展基础的城市均在近年出台了支持集成电路产业发展的专项政策。在全国各地大力发展集成电路产业的热潮中,通过借鉴国内发达地区先进制造业基地建设经验及启示,武汉市以集成电路领域为示范建设国家先进制造业基地可以进一步把握产业发展良机、锻造新的发展优势。

三、武汉建设国家集成电路制造业基地的路径设计

武汉市集成电路产业基础雄厚,2016年国务院批复同意国家存储器基地落户武汉以来,湖北地方政府深刻践行“国家战略、湖北担当”,贯彻落实习近平总书记“要加快在芯片技术上实现重大突破,勇攀世界半导体存储科技高峰”的重要指示,已经在武汉市形成以长江存储、武汉新芯等企业为龙头的集成电路产业集群,在存储芯片、光芯片、红外探测芯片等领域涌现出一批自主创新成果。武汉集成电路产业以先进存储制造为核心,代表中国参与全球竞争,促进产业链资源加速聚集,带动相关产业经济高速发展,大力打造全球知名的集成电路产业基地,逐步推进武汉“世界存储之都”建设。湖北省“十四五”规划明确要求集中力量和资源推进国家存储器基地建设,加快实现技术赶超和规模提升,建成全国先进存储“产业航母”。武汉建设国家集成电路制造业基地能从三个层面提高区域产业竞争力:宏观层面,发展集成电路制造业能进一步加快武汉市制造业与现代服务业的融合进程,从而带动整个区域产业的协同发展;中观层面,集成电路制造业在提高武汉产业

资源配置效率的同时,能建立产业资源自由流动的机制和维持产业竞争的规范秩序,从而带动企业更有效地利用资源的规模优势,建立合理的产业管理网络;微观层面,武汉集成电路制造企业凭借技术、管理和资本优势,延缓生产要素边际生产力递减的发生,可以扩大企业规模边界,从而降低产品成本,带动区域经济发展。

(一)基地建设思路

在以先进存储制造为核心的产业发展基础上,以深化改革为动力、以市场需求为导向、以产业创新为支撑,着力构建“创新引领、要素协同、链条完整、竞争力强”的集成电路现代产业体系,形成四个圈层的集成电路产业集群发展总体架构,强化以长江存储、华为海思、中国信科、武汉新芯等龙头企业为代表的核心层,完善以设计、封装测试、装备、材料、应用等产业链上下游企业为代表的支撑层,加速建设以创新中心、公共平台、产业联盟为代表的联动层,优化“人才链+资金链+政策链”的要素保障层。

(二)基地建设路径设计

1. 技术创新路径:强化核心层,增强产业核心竞争力

大幅提升集成电路规模化量产能力。集中资源支持三维闪存产品规模化量产,将三维闪存技术能力稳定维持于世界第一梯队,面向市场主流应用的晶圆产品实现大规模量产。同时,大力发展面向5G、物联网、人工智能的逻辑芯片、三维集成等特种工艺代工与产品生产能力,总体规模达到领先水平。

加强集成电路核心技术攻关。实现超高层三维闪存量产工艺技术,达到国际领先水平。加快先进高速大容量代码型闪存量产工艺技术研发。开展具有世界前沿领先水平的三维集成芯片制造技术研发。

突破下一代新型存储器技术。合理超前进行专利战略谋划与储备,加大研发力度,突破通用型三维相变随机存储器集成工艺技术与产业化应用技术,争取在忆阻器、磁阻随机存取存储器、阻电随机存取存储器、铁电随机存取存储器等新型存储器关键工艺方面取得重要进展。探索新型存储器应用场景,推动下一代存储技术产业化。构建存算一体的全新计算架构,打破“内存墙”瓶颈。

2. 协同创新路径:完善支撑层,增强产业链竞争力

提升集成电路设计规模与水平。围绕存储器、物联网等特色优势领域,以支撑武汉市代工制造能力为核心,重点提升存储控制器设计能力,物联网芯片设计能力与电子设计自动化设计工具配套能力。

强化集成电路封装测试配套能力。引进集成电路产业集群配套的封装测试领军企业,与国家存储器基地及下游存储模组业务深度合作,尽快实现本地化配套封装。

提升集成电路装备材料应用能力。围绕武汉集成电路产业龙头企业需求,着力引进国际国内装备、原材料龙头企业,加大力度支持本地装备材料企业的核心技术攻关,推进集成电路制造企业装备与材料的多元化发展。

3. 平台创新路径:加速联动层,增强产业生态扩张力

打造国家级创新平台。依托湖北江城实验室争创存储国家实验室或在鄂基地,代表国家参与全球科技竞争,积极抢占未来存储技术发展的战略制高点。加强国家先进存储产业创新中心、国家信息创光电子新中心、湖北省半导体三维集成制造创新中心、湖北省智能芯片技术创新中心的建设。支持国家先进存储产业创新中心牵头自主开发三维相变存储器、磁阻随机存取存储器、铁电随机存取存储器技术。支持湖北省半导体三维集成制造创新中心牵头自主开发多层晶圆堆叠技术平台和异质集成工艺平台。支持湖北省智能芯片技术创新中心开展新型存内计算、射频SOI、智能

语音识别等物联网智能芯片(重点聚焦5G非光芯片)未来主流技术的研发设计和应用开发。

完善产业公共服务平台。围绕武汉市集成电路产业发展的共性需求,联合龙头企业与产学研机构,配备建设最先进、最大规模的大科学装置,形成开放共享机制,打通科技创新链,为集成电路产业上下游环节提供基础研发和技术转移支撑,推动原创成果在武汉高效率转移转化。以湖北江城实验室建设的12英寸集成电路中试服务平台为基础,持续打造集成电路产业公共服务平台,提供设计工具、流片、封装测试、国产装备和材料开发验证等专业服务。创建集成电路产业促进平台,提供共性技术研发、人才培养、成果转化、投融资等支持服务。完善知识产权公共服务平台,提供IP检索、分析、司法鉴定、专利代理等全流程知识产权服务。

加大行业组织支持力度。充分发挥湖北省半导体行业协会等行业性组织在武汉集成电路产业中的领头与协调作用,开展基础调研与数据统计,建设完整的产业数据库,形成产业研究报告,打造集成电路领域一流专业智库,为政府决策提供咨询与建议。结合行业性组织资源整合优势,协助政府优化产业布局、建设产业生态,培育壮大龙头企业,帮助中小企业落实要素保障部署的工作,共同推进武汉市集成电路产业集群高质量发展。

规划建设专业化集成电路产业园区。以先进存储制造为核心,根据武汉市集成电路企业分布现状,科学分析集成电路产业发展需求,合理规划符合产业发展的空间,按照“创业苗圃+孵化器+加速器”的全产业链培育模式,打造世界级先进水平的集成电路产业园区。建设孵化器、加速器、可租用厂房等基础设施,为中小企业、创新型企业、配套企业提供落地和发展空间。围绕龙头企业推进专业配套园区建设,为电子材料等有特殊需求的供应链企业提供落地保障。加速集成电路危险化学品产业园区建设,提高集成电路危险化学品仓储物流服务。建设集成电路国际社区,满足集成电路产业人才生活、教育、医疗等配套需求,在武汉打造一个国内领先、国际知名的集成电路产业发展、

产业配套服务及生活设施为一体的社区型集成电路产业园。

4. 服务创新路径:优化保障层,增强产业保障力

加强集成电路产业人才建设。面向全球,按照不同层次人才需求,研究制定武汉集成电路产业人才特色政策,通过外引内培,多途径集聚产业人才,助推本土产业高质量发展。

加强集成电路产业科技金融创新。坚持政府引导和市场主导相结合,以科技金融联动为重点,打造专业化的科技创新支撑体系。根据集成电路企业全生命周期资金需求,综合运用技术创新项目资助、科技金融政策引导、购买科技金融市场服务、加大政策让利等手段,建立覆盖实验研究、中试、生产、企业初创到成熟的集成电路产业投融资体系。

四、武汉建设国家集成电路制造业基地的对策建议

(一)建立集成电路先进制造业基地建设组织保障体系

由武汉市集成电路领导小组承担国家集成电路先进制造业基地建设统筹领导职能,组织制定武汉建设国家集成电路先进制造业基地行动方案、发展规划等文件,明确基地发展的目标、重点任务、工作计划等。建立多部门参与的沟通协调机制,设立基地建设联席会议制度,落实各项政策,商讨发展中的重大问题,形成各部门协同推进武汉集成电路产业发展的良好局面。成立由相关领域专家组成的产业发展专家咨询委员会,充分发挥专家咨询委员会的智库作用,跟踪分析国内外集成电路基地建设态势,研究集成电路先进制造业基地发展中的战略布局、规划实施与政策措施等问题,为基地发展提供智力保障和咨询建议。

(二)建设集成电路产业高水平创新载体

依托武汉现有科教资源优势,以国家实验室标

准鼓励集成电路企业、高校和科研机构建设集成电路关键核心技术攻关载体,力争建成一批在国内具有较大影响力的集成电路产业创新中心、创新平台。围绕龙头企业,吸引产业链上下游配套和应用厂商落户,加快产业升级,将东湖高新区打造成为推动武汉战略性新兴产业快速发展的策源地和主引擎。面向产业链、价值链高端,结合武汉的优势和需求,科学制定集成电路产业招商行动方案。聚焦行业龙头企业和“专精特新”企业,充分运用产业链招商、资本招商、产业转移招商等策略,组织开展境内外招商系列活动,优化营商环境,提高综合服务能力,着力引进一批重大产业项目。

(三) 深度接轨中部地区崛起国家战略

促进中部地区崛起是党和国家的重大战略,武汉在推动中部崛起的过程中肩负着重大责任。武汉市应进一步拓宽合作范围,加大与中部其他城市如合肥等地集成电路制造业的合作,逐步形成以优势互补为基础、以市场机制为纽带、以产学研为载体的合作和交流机制,构建以先进制造业为支撑的现代集成电路产业体系。推进武汉乃至中部地区的科技资源共享服务平台建设,开展关键核心技术、新材料研发等联合攻关,构建统一的技术交流网络系统,合理配置和有效利用区域资源,构筑中部地区开放型的区域创新体,增强武汉集成电路制造业的全球影响力与竞争力。

(四) 超常规引进集成电路领域战略科学家和领军人才

以高端人才为引领,推动武汉集成电路产业人才整体水平快速提高,大力引进、培养、使用战略科学家。一是大力实施人才专项计划,聚焦集成电路领域精准引才,加快从全球靶向引进一批掌握前沿技术、熟悉国际市场运作、可带动集成电路产业发展的战略科学家、管理科学家、学术科学

家、产业科学家和科技创新人才。二是依托华中科技大学、武汉大学、武汉理工大学等高水平研究性高校,湖北江城实验室等高能级创新联合体,聚集一批由高层次人才领衔的研发团队,实行“一人一策”“一团队一策”,优先合理解决集成电路领域高端人才的个性化需求,确保高端人才和紧缺人才进得来、留得住、干得好。

参考文献:

- [1]彭华涛,林琳,全吉.世界主要国家产业创新中心的经验与启示[J].中国科技论坛,2017(11):180-186.
- [2]赛迪顾问智能装备产业研究中心.2020先进制造业城市发展指数评价[J].中国工业和信息化,2020(11):60-70.
- [3]杨道州,张梦.中美贸易摩擦背景下我国存储器产业发展的机遇与挑战[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2020,49(06):16-22.
- [4]张波.建设具有全球影响力科技创新中心的路径探索——基于上海浦东30年科技创新实践的分析[J].科学管理研究,2022,40(2):22-30.
- [5]赵长轶.世界级制造业创新生态系统:内涵与研究框架建构[J].天府新论,2021(5):121-131.

国家社科基金重点项目:集成电路产业关键核心技术突破性创新机制与实现路径研究(22AGL008)。

(作者简介:杨道州,湖北经济学院新闻与传播学院讲师、湖北江城实验室战略(管理)研究院副院长,研究方向为科技传播、产业创新;

成升,湖北江城实验室战略(管理)研究院副秘书长,研究方向为科技传播、产业创新;

华健,湖北江城实验室战略(管理)研究院副院长,研究方向为科技创新、企业管理。)

(责任编辑:姚莲芳)

武汉乡村振兴发展路径探索

朱哲学

摘要:近年来武汉解决了农业农村发展中的不少突出问题,乡村地区全面振兴发展,但与全国乡村振兴标兵相比还存在着一定差距,有些自身优势没有充分发挥,一些关键性要素瓶颈还没有突破。武汉应该对标全国先进典型,充分发挥自身优势,有效破解阻碍发展的难题,在推动产业创新、完善公共服务、融入国家战略等方面开拓进取,全面促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。

关键词:武汉;乡村振兴;发展路径

近年来,武汉市委、市政府深入贯彻落实中央、省委相关精神,坚持农业农村优先发展,高质量推进乡村振兴,努力建设现代都市农业示范区,奋力打造乡村振兴“武汉样板”,解决了农业农村发展中的不少突出问题,农业整体综合实力全面提升,脱贫攻坚成果进一步巩固拓展,农村地区特别是欠发达街道(乡镇)全面振兴发展。但与全国乡村振兴标兵相比还存在着一定差距,在涉农科教、产业、文化等方面的优势也没有充分发挥出来,土地、人才、资金等乡村振兴关键性要素瓶颈没有突破。武汉要尽快追上标兵,必须充分发挥自身优势,破解阻碍发展的难题,多方面开拓进取,全面促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。

一、现状分析

共同富裕是社会主义的本质要求,是人民群众的共同期盼。当前我国发展不平衡不充分问题仍然突出,城乡区域发展和收入分配差距较大,要实现共同富裕,缩小城乡差距就是重中之重。正

因为如此,十八大以来全国大力实施脱贫攻坚,于2020年消灭绝对贫困,接下来在巩固脱贫攻坚成果的同时,高质量实施乡村振兴战略,其目的是逐步缩小城乡差距走向共同富裕。2022年9月发布的《乡村振兴战略规划实施报告(2018—2022年)》显示,五年来通过规划实施,确定的主要指标基本达到预期,农村生产生活条件明显改善,农村居民人均可支配收入达18931元人民币,2022年上半年,农民收入增速继续高于城镇居民2.3个百分点。

(一)武汉农业农村发展现状

一是现代都市型农业提档升级。农业科技创新引领开启新征程,2022年武汉农创中心建设步入快车道,农创中心建设与发展被写入《“十四五”全国农业农村科技发展规划》以及省委、市委一号文件,13个项目纳入“十四五”部级项目储备库,初显中部农业硅谷雏形。农业综合生产能力稳步提升,2021年全市粮食总产量达90.75万吨,蔬菜年

产量774.09万吨,生猪存栏126.96万头,水产品年产量43.3万吨,全市农产品质量安全综合合格率达99%以上,未发生农产品质量安全事件,主要农作物耕种收综合机械化率达到77.3%。现代农业全产业链不断拓展增强,2021年全市27家企业进入省十大产业链支持平台,新增冷链物流设施40个,农业标准化生产面积覆盖率达60%以上,农产品网络零售额293.7亿元,“二品一标”农产品总数累计达到928个,居全省第一、全国副省级城市第六,2022年新建或改扩建农产品仓储保鲜冷链物流设施30个以上。农业产业化龙头企业量质齐升,2021年全市市级以上农业产业化龙头企业达到303家,其中,省级106家,国家级16家,在副省级城市中位列第4;截至2022年7月,武汉市农业产业化重点龙头企业达到339家,新增3家国家级重点龙头企业。农业品牌化水平显著提高,截至2021年底,有8家企业品牌被评为“中国驰名商标”,2家企业品牌分别在全国休闲卤制品行业、休闲零食行业排名第二,1家企业入选“2020年全国农业产业化龙头企业100强”;2022年深入挖掘农产品品牌文化和价值,组织企业参加各类农业展会,在央视等重要媒体宣传推介武汉优质特色农产品扩大影响力。农产品加工业快速发展,2021年全市农产品加工业产值为2900亿元,与农业总产值之比达到3.74:1,排在副省级城市前列,远高于全国、全省平均水平。乡村休闲游持续火热,2016—2021年,全市乡村休闲游接待游客人数分别为3176万、4011万、4795万、5718万、4101万、5127万人次,综合收入分别达到78.4亿、123亿、157亿、208.4亿、125.7亿(受疫情影响)、148亿元。

二是脱贫攻坚成果巩固加强。过渡期制度和工作机制逐步完善,2021年全市扶贫部门整体转制为乡村振兴部门,及时出台相关文件和发展规划,梳理原有的帮扶政策41条并进行调整优化,乡村振兴队伍基本保持稳定;2022年不断健全巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制,保持帮扶政策总体

稳定。防返贫监测和帮扶措施不断完善,安排驻村工作队和村两委干部对所有农户进行摸底排查,精准识别脱贫不稳定户、边缘易致贫户、突发严重困难户“三类对象”并开展防返贫监测和针对性帮扶。农村资产全面核实清查,截至2021年底,共核实集体资产258.69亿元,集体土地总面积741.74万亩,集体经济组织累计分红金额达6.6亿元,清查核实出党的十八大以来扶贫项目形成的资产达33.02亿元,已全部确权到街道(乡镇)到村到户。村级债务有效化解,截至2021年底,271个脱贫村化债率达83.44%,185个脱贫村实现债务清零;2022年进一步加大力度化解村级债务,市纪委监委把脱贫村债务化解工作纳入政治监督范围,以强有力措施督促推动脱贫村债务化解。农村社会保障不断完善,2022年城市、农村低保标准分别提高到910元、780元,城市、农村特困标准分别提高到1820元、1500元,城乡差距进一步缩小。

三是乡村振兴动力持续增强。特色农业产业发展提速,2021年推进9个乡村振兴特色产业园(扶贫产业园)建设,促进产业融合发展;市级衔接补助资金投入1.91亿元,建设产业项目344个,覆盖300多个村;2022年全面推进全市乡村振兴特色产业园创建工作,计划每年新创建10个左右特色产业园,到2025年,蔡甸、江夏、黄陂、新洲四个新城区27个欠发达街道(乡镇)实现特色产业园全覆盖。农村重点领域改革不断深化,稳步推进农村承包地“三权分置”工作,持续优化营商环境,创新探索“点状用地”灵活实施方式,出台了实施点状用地的指导性意见,着力破解乡村产业发展用地难题。乡村振兴人才政策不断优化,实施“人才导流回乡工程”,推出大学生留汉农业创新创业大赛,实施“一村多名大学生计划”;2022年加大对家庭农场主、新型经营主体负责人、农民专业合作社负责人、农业企业负责人的培训力度,计划全年培训1300人以上。

四是农村面貌不断改善。农村基础设施条件不断提升,2021年完成农村电网改造项目1085个,农村电网跳闸率同比下降38.18%;农村地区累计建成5G基站2600多个,实现街道(乡镇)重点、热点地区全覆盖;市级衔接补助资金安排2881.46万元,在欠发达街道(乡镇)实施基础设施提档升级改造项目96个;2022年计划新、改建农村公路300公里,改造农村公路桥梁16座,加快推动5G、物联网等新基建向农村覆盖延伸,建成行政村寄递物流综合服务站1844个。农村基本公共服务不断完善,2021年完成24所公益普惠性幼儿园、58所中小学的改扩建项目,推进城乡义务教育优质均衡发展;开展送戏下乡、展览进村、民俗节庆表演等乡村文化旅游活动;2022年预计新建农村老年人互助照料中心(服务点)140个,举办“送戏下乡”活动超过500场、“送展览进乡村”活动超过30场、“红色文艺轻骑兵”活动超过200场,开展“送法进乡村”活动8000场。美丽乡村建设行动全面推进,2021年全面启动33条美丽乡村示范片带、216个示范村项目建设,1841个行政村常态化开展村庄清洁行动,农村厕所革命扎实推进,启动实施农村环境整治五年行动,271个脱贫村累计建成生活污水处理设施630余套;2022年计划新培育65个美丽乡村示范村,建设18个舒适宜居、各具特色小城镇,建成示范村、标准村160个。

(二)农业农村发展新形势、新要求、新任务

当今世界面临百年未有之大变局,新冠肺炎疫情全世界蔓延持续,国际局部冲突有向全球扩大趋势,不稳定不确定因素明显增多。2022年中央一号文件强调,必须着眼国家重大战略需要,稳住农业基本盘、做好“三农”工作,牢牢守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线,推动乡村振兴取得新进展,农业农村现代化迈出新步伐。今年以来,各地各部门积极应对新冠肺炎疫

情和经济下行压力的影响,国家30多项过渡期衔接政策已经出台实施,防止返贫动态监测帮扶机制全面建立,积极应对南方局部严重高温干旱挑战,实现夏粮、早稻增产,为全面推进乡村振兴奠定了坚实基础,下一步,将是推动“脱贫”向“振兴”、“保值”向“提质”全面转变。

目前农村发展主要短板弱项在于“两业”(产业和就业)、“两基”(基础设施和基本公共服务),解决这些问题是缩小城乡差距实现共同富裕的关键。

一是大力推进农业现代化。综合考虑农业资源禀赋、基础设施条件、特色产业发展等因素,围绕粮食产业、优势特色产业、都市农业、智慧农业、高效旱作农业和脱贫地区“小而精”特色产业等发展,探索建立农业现代化工作体系、政策体系和制度体系,促进农业设施化、园区化、融合化、绿色化、数字化发展。如浙江省2021年出台《农业农村领域高质量发展推进共同富裕行动计划(2021—2025年)》,重要举措是实施产业促共富行动,通过一系列制度安排和激励机制,创建一批现代农业园区、种业阵型企业、现代化农事服务中心,推动现代农业高质量发展,提升农业劳动生产率,带动农民增收,持续缩小城乡差距。

二是推动文化赋能乡村振兴。强化以城带乡、城乡互促,以文化产业赋能乡村人文资源和自然资源保护利用,推动文化产业人才、资金、项目、消费下乡,促进创意、设计、音乐、美术、动漫、科技等融入乡村经济社会发展,促进一二三产业融合发展,贯通产加销、融合农文旅,传承发展农耕文明,激发优秀传统乡土文化活力,挖掘提升乡村人文价值,增强乡村审美韵味,助力实现乡村全面振兴。如浙江青田探索把农业文化遗产品牌价值转化为产业经济价值,在保护农业遗产的基础上创造出“一亩田、百斤鱼、千斤粮、万元钱”的“稻鱼共生系统”,被联合国粮食及农业组织列为首批全球重要农业文化遗产,打通稻鱼共生向农民共富的转化通道。

三是推进城镇基础设施和基本公共服务向乡村延伸覆盖。以县域为基本单元推动城乡融合发展,推进城镇基础设施向乡村延伸、公共服务和社会事业向乡村覆盖。以普惠性、基础性、兜底性民生建设为重点,加强农村基础设施和公共服务体系建设。如北京、上海、广州在城镇建设一刻钟便民生活圈的同时,同步或先后推进乡村便民生活圈建设,把城市与乡村、市民与村民作为一个整体统筹兼顾,促进了城乡在规划建设、基础设施、公共服务、社会治理、生态环保等方面的一体化发展。

四是促进农村劳动力就地就近就业创业。以市场为导向、优惠政策为激励,引导农村优秀人才创新创业。进一步优化营商环境,推进农产品加工业向产地下沉,鼓励加工企业进农村,优先吸纳附近农村劳动力就业。依托乡村建设行动和农村人居环境整治提升等,统筹用好各类乡村公益性岗位,托底安置低收入人群。

二、武汉农业农村发展存在的短板弱项

武汉全面推进乡村振兴,农业农村表现出稳中有进、稳中向好的态势,但与全国乡村振兴标兵相比还有一定差距,涉农科教、农业产业创新、农耕物候文化等方面的优势没有充分发挥,突破“人地钱”等关键性要素瓶颈方面措施不够有效。

(一)与全国乡村振兴标兵还有一定差距

一是农民富裕程度方面。如浙江省农村居民收入水平连续36年位居全国各省区第一,收入增速连续14年快于城镇居民,城乡居民收入比连续9年呈缩小态势,其中杭州市2020年、2021年农村居民人均可支配收入为38700、42692元,同期武汉市的数据为24057、27209元,差距比较明显。即便与南京(29621、32701元)、成都(26432、29126元)

相比,武汉也有一定差距。

二是城乡融合发展方面。浙江省近年来城乡社会保障并轨提标,城乡低保标准同标,优质教育资源加速向农村覆盖,城镇化加速推进,县城、中心镇和中心村加快培育,如杭州市2021年最低生活保障已经实现市域同标,全市低保每人每月1102元。武汉2021年、2022年城市低保每人每月870、910元,农村低保每人每月730、780元,虽然城乡差距进一步缩小,但低保还没有实现市域同标。上海继2016年发布《上海市15分钟社区生活圈规划导则》之后,于2021年底发布《上海乡村社区生活圈规划导则(试行)》,不仅在城市社区更新改造公共服务设施和公共空间,而且在乡村社区生活圈重点推动“乡村便民服务中心”和“邻里驿站”建设。武汉2022年6月发布了《武汉市一刻钟便民生活圈国家试点城市建设实施方案》,该方案主要在城市社区规划建设一刻钟便民生活圈,还没有考虑到乡村社区。

三是美丽乡村建设方面。早在2003年浙江省就启动了“千村示范、万村整治”工程,以美丽乡村建设带动乡村产业发展、文化传承、民生改善和乡村善治。截至2020年底,杭州已建成美丽乡村1048个、覆盖率达54.6%,形成了50条美丽乡村风景线,“一户一处景、一村一幅画、一镇一天地、一县一风光”全域大美格局基本形成。2021年、2022年杭州分别启动了38个、47个未来乡村创建工作,打造新时代美丽乡村升级版和共同富裕示范区的乡村振兴样板地。武汉美丽乡村示范片、示范带已经粗具规模,但全域统筹方面还做得不够,有的示范村特色个性不够鲜明,有的示范村空心化情况比较严重,有的示范村宜居不宜业。

(二)自身优势没有充分发挥

一是科教方面。武汉有全国第五个、华中唯一的国家级农创中心,现阶段已逐步完善了体制

机制,推进了一些基础性工作,充分整合了武汉的涉农科研资源,空间布局和主导产业初见成效。但还有一些优势没有充分发挥,如洪山实验室的建设还需加快,争取更多支持,做出更多突破;武汉涉农高校和科研院所近50家,目前都很注重发挥其科研方面的作用,但涉农教育和成果转化方面的优势还没有充分挖掘。

二是产业方面。发展现代农业,不仅需要农业科技创新,还需要开展产业创新,推动产业链、创新链、资金链和政策链深度融合,加强与国内外创新主体合作,推动产业技术、产业模式变革。武汉在农业科技创新方面已经初见成效,但在农业产业创新方面,还需利用科技创新促进生产管理、商业模式、创投孵化、知识产权保护等方面的变革。

三是文化方面。武汉地区的农耕文化源远流长,夏商时期的盘龙城就是中原文化扩张到长江流域的象征,这里的人们在与南方部落的碰撞之中,将武汉地区的文化辐射影响扩大,形成早期的楚文化。近代以来武汉成为中部商业经济最发达的城市,许多农耕文化特征已经慢慢消失在历史长河中,但也有很多武汉地域文化特色得以传承和发扬,并沿着长江汉水将武汉的传统文化辐射到周边地区和长江中下游。武汉农耕文化在长江流域传播广、影响大,但一直以来都没有得到足够重视,也没有充分利用起来。

(三)关键性要素瓶颈突破乏力

一是用地效率不高、用地不规范。除了传统的种植养殖外,很多乡村新产业新业态以及配套服务设施均属于非农建设用地范畴,在城市建设用地指标紧缺的情况下,乡村产业项目普遍很难拿地,这很大程度上制约了农村发展二三产业。与此同时,又存在着农村土地利用效率不高的情况,很多村集体建设用地利用较为粗放,甚至闲置浪费;有的村基本农田因为各种原因,出现了少数

农户撂荒情况;农村的很多丘、岗、坡、滩都荒芜,没有得到充分、合理、有效利用。

二是人才数量不足、结构不优。武汉同步实施育才和引才工程,培养了一批新型农业人才队伍,引进了一批高素质人才参与乡村振兴建设,但目前制约农村发展特别是产业发展的一大难题是农村缺乏基础性的人力资源,一些农业产业项目能够聘请到的务工人员基本都是中老年人,且文化程度较低、技能缺乏。

三是资金来源不多、总量不足。目前存在着财政资金利用效率有待提高、社会资本参与乡村振兴动力不足、金融支持力度还需进一步加大等问题。如有的地方利用财政资金投资的产业项目没有经过充分市场调查,匆忙决定建设一些“高大上”的项目,结果运行成本较高、抗风险能力不足、同质化竞争激烈、收益率普遍偏低。

三、武汉乡村振兴发展路径探索

武汉高质量推进乡村振兴,应对标全国先进典型,充分发挥自身优势,有效破解阻碍发展的难题,在推动产业创新、完善公共服务、融入国家战略等方面开拓进取。

(一)以农业科技创新带动各类农业产业创新平台建设

探索农业科技新兴业态,将武汉国家现代农业产业科技创新中心打造成集农业科研、转化、研发、人才、企业为一体的“五大中心”和农业研发总部集聚区。争取部、省级项目支持和市级专项资金,完善升级产业链条,做大做强主导产业。加快聚集企业研发机构,培育孵化一大批科技企业,以科研成果推广辐射基地为平台及时推动成果转化应用,带动华中地区农业农村高质量发展。

支持组建种业创新联盟,推动农创中心与洪山实验室合作共建,支持洪山实验室争创生物种

业国家实验室。实施种业振兴行动,开展种业共性关键技术研究,培育一批种业龙头企业,配套建设一批现代化种子(种苗)生产基地。实施智能种业工程,加快推进“互联网+种业”运用,建立网络新品种示范、配送、售后等App远程服务。实现种业技术突破,科研成果尽快在武汉城市圈及省内外推广应用,更好地服务国家粮食安全,提升武汉在国家农业安全治理中的枢纽地位。

谋划打造若干农业融合创新型研发机构。开展对现代工业技术、科技服务等对乡村产业变革具有重大影响的跨界技术综合集成研究,实现多领域突破,促进高新技术产业集群发展。瞄准农业战略性领域,定位农业未来产业竞争新优势,坚持市场化、社会化发展机制,推动农业技术研发与产品开发、成果转化与商业化、创业投资与孵化、知识产权管理与运营一体化发展,构建完善农业创新创业生态及服务体系。

(二)完善农业高质量发展体系

加快推进智慧农业建设。推进新一代信息技术和人工智能技术在农业生产管理、加工流通、市场销售、安全追溯等环节融合应用,强化智慧农业配套农机具和成套装备引进、研发、推广,建设现代智能牧场、无人农场、数字农业工厂等,探索建立智慧农业技术示范区、产业集聚区和企业孵化区,加快建设天空地一体化智慧农业监测体系。

全面推进品牌农业建设。立足武汉地区资源优势,制定品牌农业发展规划,集中力量打造一批优势农产品区域公用品牌。完善标准体系建设,加大品牌培育力度,完善品牌发展政策和品牌保护机制,加强地理标志等知识产权保护,建立有特色的品牌产地市场,完善信息网络和物流体系。加大力度进行品牌推广,开展品牌营销、品牌宣传和农业走出去等工作。

做大做强农业龙头企业。完善并实施培育壮

大农业龙头企业的政策措施,通过政策扶持、金融支持、招商引资、兼并重组、推进上市等途径,着力培育一批在同行业中有竞争力的龙头企业。

(三)建设长江国家文化公园农业主题园

策划建设长江国家文化公园农耕文化园。主要展示长江流域独具特色的世界稻作文明、渔业文明,发源于长江的蚕丝业、苧麻织业文化等。重点打造区域内长江及其支流范围内的农耕渔猎文化、农业科普、休闲旅游、生态湿地等公园。推动长江流域优秀农耕文化遗产活化利用和传承创新,积极申报全球重要农业文化遗产。联合长江流域的各个省(直辖市),组建长江流域农耕文化遗产联盟,利用长江流域农业文化遗产的区域整体性和共通性特征,将具有一定相似度的重要农业文化遗产进行整合,促进遗产系统间的良性循环,以点带面形成适度规模效应。

打造若干农耕文化线路。依托长江及其支流、国道和省道等主干道,沿线可视范围中,选择具有一定发展基础和特色的节点村湾,分类推进美丽乡村组团建设,打造出一批具有时代特色、地方风格的美丽村湾组群,形成连绵成带的美丽地标。同时注重发掘、保护和利用农耕文化遗产,既有物质性的文化遗产,如传统农具、农村建筑、农业景观、生态环境,也有非物质文化遗产,如农歌农谣、农业谚语、农业节庆、传统农业生产习俗、传统农村文体活动、农业制度等。把一些具有区域特色的若干农耕文化节点串联成线、成面,打造具有荆楚特色的若干农耕文化线路。

推动农耕文化现代化。运用新兴信息技术,结合VR(虚拟现实)、AR(增强现实)等技术,对农耕文化遗产地的农业生产、生态、景观和文化系统进行保护性开发利用,打造静态的遗产地景观和平面的博物馆。更进一步还可构建平行于现实世界的在线数字空间,即构建农耕文化元宇宙,运用

NFT(非同质化代币)将农耕文化遗产中的农业景观、传统农耕技术、各类农耕文化藏品、文创产品等转化为数字藏品,交于区块链保存,实现永续保存和快速传播。

建设农耕物候文化园。针对目前普遍存在的农耕文化旅游产品单一、季节性强等问题,通过农事活动预报、农业物候预报、特殊要素预报、气候舒适指数分析,并结合中国天然氧吧认定等,不断丰富农耕物候文化园的内容,围绕主题和功能筛选乡土指示物种,突出生态学、乡土品牌产业链、原产地和业态。农耕物候文化园建设过程中,可通过与地理标志、物候标志认定相结合,实现地域品牌的打造和保护,推出“农遗良品”,发掘自然界潜在的物候景观,如气象物理、地理现象、生态人文等景观。

(四)构建武汉乡村30分钟美好生活圈

以乡村社区为中心,按照慢行可达范围(步行30分钟),合理配置公共服务和生产服务设施,满足乡村居民生产、生活的需求,构建乡村30分钟美好生活圈。

生活圈的规划与管理。在充分调研的基础上制定全市层面的指导性方案,明确生活圈的功能要求、建设规模、分类标准、服务内容等。各新城区参照制订本区生活圈专项规划和实施意见,对每个生活圈制订可操作的建设改造方案,根据每个村的特点“量身定制”特色项目,并抓好组织实施。整合村党支部、运营主体、市场主体、村民代表等力量,建立生活圈共商共管机制。

生活圈的配置与服务。在自然村层面的生活圈中建设“美好驿站”,主要满足老人、儿童、残障人士、患病人士等弱势群体最基本的保障性需求,服务半径500~1000米。出台政策提供财政资金和金融支持,鼓励连锁企业新建或规范升级乡村

便民店。在行政村层面的生活圈中,依托村党群服务中心建设“便民中心”,按照“缺什么补什么”的原则,结合每个村的特点进行差异性配置,服务半径1000~2000米。发展远程医疗,在基层医疗机构建立远程会诊平台,让乡村患者在家门口就可以完成基本检查。在生活圈中心地带提高普惠托育和基础教育发展水平,完善婴幼儿照护设施等基本公共服务设施。利用“武汉微邻里”推广“生活圈”,宣传生活圈的便民服务,回应村民诉求,推动社会组织开展“邻里守望”关爱行动。

生活圈的产业与发展。根据乡村产业发展需求,配置创业支持、就业培训、农业综合服务、商业服务等设施和服务项目。结合乡镇更新改造、村湾集并工作,对不同的村分类施策,规划集并的小城镇和中心村,事先做好“留白”工作,为将来新增的公共设施、商业网点提前做好规划设计;未来计划撤并的小村、“空心村”,只保留基本公共设施和服

(五)打造繁荣和谐农村

统筹推进乡村集成改革。推动农村产权全流程数字化管理,建设农村产权交易线上平台,通过数字化赋能,将武汉农村集体土地、农户宅基地、闲置农房等资源的综合管理和交易搬到网上,通过线上管理与交易,提高办事效率,畅通供需信息,加速盘活农村资源。支持以市场化方式在“武汉产业发展基金”下设立基金“武汉乡村振兴发展基金”,发挥财政投入引领作用,撬动金融资本、社会力量参与,重点支持乡村产业发展。

激发乡村振兴人才活力。探索建立“乡村振兴特派员”制度,以涉农高校为平台,选聘有情怀的教师、校友作为特派员,结对联系乡村,引导支持农村产业发展和文化发展。继续实施乡村技能培训和一村多名大学生培养计划,加强农村

实用性人才的培养,着重在生产型、经营型、技能服务型、技能带动型、社会服务型为主的五类人才培养。创新农业人才教育方式,涉农高校院所探索建立智能化在线学习系统,对广大农村干部和涉农工作人员进行互动式、实用型培训。

创新乡村基层社会治理。完善党全面领导基层治理制度,抓实建强农村基层党支部。完善“三治联动”基层治理体系,创新村民议事形式,完善议事决策主体和程序;健全农村公共法律服务体系,规范村法律顾问工作;健全村道德评议机制,推动德治精神融入乡规民约、家规家训。建立预防与应急并重、常态治理与非常态应急管理相结合的基层应急管理机制,完善基层应急通信网络,全面提升应急管理信息化水平。

创建共同富裕示范乡村。发展壮大村级集体经济,推广“飞地抱团”等做法,整治复垦农村低效土地,腾出用地指标,组建集体经济发展联合体;对集体经济收入较低的村开展动态监测,探索实施村级集体经济发展情况与村干部绩效考核奖励挂钩制度。健全先富带后富机制,扩大农村中等收入群体,支持农村能人创业和普通农民合作创业,促进农民收入持续较快增长。

参考文献:

- [1]王艳. 传统农耕文化赋能乡村振兴的路径分析[J]. 北方经济, 2022(5): 49-51.
- [2]卢勇,任思博. 农业文化遗产元宇宙的内涵、路径及应用前景研究[J]. 中国农史, 2022, 41(2): 136-148.
- [3]戴君虎,高新月,刘浩龙,等. 物候学在旅游地理理论与实践中的应用基础和前景[J]. 中国生态旅游, 2021, 11(2): 161-175.
- [4]肖作鹏,柴彦威,张艳. 国内外生活圈规划研究与规划实践进展述评[J]. 规划师, 2014, 30(10): 89-95.
- [5]江曼琦,田伟腾. 中国大都市15分钟社区生活圈功能配置特征、趋势与发展策略研究——以京津沪为例[J]. 河北学刊, 2022, 42(2): 140-150.

(作者简介:朱哲学,武汉市社会科学院农村与生态研究所所长,副研究员,研究方向为农村发展、党史党建。)

(责任编辑:姚莲芳)

武汉市农村新产业新业态 用地情况典型案例调研报告

郭伟鹏 张古月 程 梦

摘 要:本文对省、市、区三级政府和部门出台的农村新产业新业态相关政策进行梳理和汇总,以武汉市黄陂区木兰花乡景区和花海乐园两个项目为调研对象,研究农村新产业新业态项目的用地特征、自身诉求和实施困难,并提出相关建议,以保障乡村新产业新业态项目更好地发展,助力乡村产业振兴。

关键词:乡村振兴;新产业新业态;项目实施评价

近年来,随着我国居民消费的不断升级和乡村振兴战略的深入实施,以休闲农业、乡村旅游、农村电商为主的农村新产业新业态持续涌现,呈现出井喷式发展态势,同步带来了新的用地需求。本文选取黄陂区木兰花乡和花海乐园两个项目作为调研对象,开展相关的现场探勘、调研访谈,研究农村新产业新业态的用地现状特征、政策实施效果和存在问题,并有针对性地提出对策与建议。

一、农村新产业新业态发展的政策梳理

(一)国家层面重要政策文件

自乡村振兴战略实施以来,国家层面相继出台了一系列政策文件以及法规,以支持农村新产业新业态的发展。《中华人民共和国土地管理法(修正)》《中华人民共和国土地管理法实施条例》在法律层面对乡村地区规划编制、土地的利用与征收、集体经营性建设用地的入市等均提出了新

的要求。《促进乡村旅游发展提质升级行动方案(2018年—2020年)》《关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障的通知》《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》《关于促进乡村产业振兴的指导意见》等一系列相关政策,从村庄规划的编制、建设用地的指标来源、土地的供应方式以及不同用地的管制要求等多个方面形成了对农村新产业新业态发展的全维度支持。

(二)湖北省层面重要政策文件

自2017年以来,湖北省针对乡村振兴、“三乡工程”和三产融合等方面先后出台了《湖北省人民政府办公厅关于推进农村一二三产业融合发展的实施意见》《湖北省人民政府办公厅关于大力支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的实施意见》《湖北省农村经济发展“十三五”

规划》《湖北省国土资源厅关于全力服务和保障“三乡工程”建设的通知》《湖北省乡村振兴战略规划(2018—2022年)》等政策,鼓励发展创意农业、现代农业、休闲农业、农村电商、农村物联网、乡村旅游等新产业新业态,并在用地保障方面提出全力保障“三乡工程”用地、零星分散设施可使用机动指标、鼓励农村建设用地拓展土地使用功能、创新理念界定土地用途、鼓励空闲农房改成农业共享场所等措施。

(三)武汉市层面的主要政策文件

2017年初,武汉市提出实施以“市民下乡、能人回乡、企业兴乡”为内容的“三乡工程”,并密集出台“黄金20条”“钻石10条”“能人回乡四张牌”“发展农业共享经济”等激励政策。这些政策大多聚焦于鼓励利用存量村庄建设用地、盘活农村空闲农房,鼓励以租赁、合作方式利用农村空闲农房发展创业创意、休闲养老产业,并在财政补助、基础设施配套、登记制度、人员培训等方面提出支持措施,但较少提及新产业新业态用地保障方面的措施。

(四)黄浦区支持农村新产业新业态的政策举措

在落实武汉市“黄金20条”“钻石10条”的基础上,黄浦区进一步出台了《加快推进“三乡工程”提质,全面促进乡村振兴的支持措施(试行)》,在规划引导、资金奖励、基础设施配套和盘活土地资源等方面提出30条具体措施。在用地政策方面,该文件提出为了推进农村土地增减挂钩项目实施,对街乡按照70万元/亩标准进行包干奖励;对企业参与主导田园综合体建设的,整合节约出的土地,可按市场评估价(但不得低于征拆还建复垦成本),现场挂牌。

(五)地方支持农村新产业新业态政策的主要着力点

梳理省、市、区三级与农村新产业新业态的相关政策,可以发现目前的政策主要集中在用地保障、财政奖励、产业引导、相关设施配套和审批流程优化等几个方面。

1. 用地保障政策

主要集中在用地指标来源、机动指标分配、土地使用功能拓展和土地用途创新界定等方面。在省级层面提出了全力保障“三乡工程”用地、零星分散设施可使用机动指标、鼓励农村建设用地拓展土地使用功能、新理念界定土地用途和鼓励空闲农房改成农业农村体验场所等措施;武汉市层面提出盘活农村存量建设用地,利用农村空闲农房开展新产业新业态项目;黄浦区层面则主要是落实和细化湖北省、武汉市相关政策,出台具体的支持措施。

2. 财政奖励政策

在“三乡工程”的相关政策中,主要针对利用农村空闲农房,以租赁、合作方式开展农家乐、乡村休闲农业、电子商务、休闲养老等新产业新业态项目的企业和个人提出奖励措施,针对利用空闲农房户数占总户数的30%以上、符合美丽乡村建设标准的村湾给予每户一定金额的奖补。

3. 产业引导政策

明确提出鼓励建设的类型为现代农业、乡村旅游、农业电商、休闲养老等新产业新业态项目。

4. 配套设施政策

对开展休闲旅游和农村电商等新产业新业态项目的企业或项目所在地的村湾,优先进行水、电、路等基础设施配套升级和相关的资金奖补。

5. 审批流程优化政策

湖北省关于“三乡工程”的政策中提出缩短用地审批时限为12个工作日内;武汉市提出对经农村集体经济组织同意农民自愿出租的农村空闲农

房,在3个工作日内完成农村宅基地使用情况的合规性审查。

在省、市、区一系列相关政策文件支持下,近年来农村产业项目呈现出多点开花、蓬勃发展的整体趋势,项目建设管理也逐步走向规范化。但随着乡村振兴项目越来越广泛,新产业新业态发展的多样化,实践工作中对于政策的保障支持力度以及有效落地仍需要进一步完善,特别是产业项目用地保障供需不平衡问题依然存在,本文在全面梳理相关政策基础上,通过对典型案例的调研分析与问题归纳,从而提出完善农村新产业新业态用地保障政策的对策建议。

二、武汉市黄陂区木兰花乡和花海乐园案例研究

(一)木兰花乡和花海乐园探索特色产业新业态

1. 木兰花乡

木兰花乡景区位于武汉市黄陂区姚家集街,涵盖了杜堂村、崇杰村、北门村、柏叶村等四个行政村。2014年武汉市出台了《关于推进美丽乡村建设的指导意见》,在此背景下武汉万中集团对葛家湾开展美丽乡村改造建设,以租赁农村闲置房方式发展农家乐、民宿、商业街等乡村旅游活动,催生了“景村融合”的新型发展模式。2017年,武汉市大力推行能人回乡、企业兴乡、市民下乡的“三乡工程”。通过美丽乡村建设和乡村旅游开发,吸引了大量的市民来观光旅游和休闲体验,杜堂村成为“三乡工程”的示范村。在“三乡工程”的推动下,通过农村合作社模式全面建设特色民宿、农家乐、农村电商、文化博物馆、乡土画舍等乡村旅游功能,实现了乡村的全面振兴。

2. 花海乐园

花海乐园景区位于木兰乡双泉村,毗邻国家级历史文化名村大余湾,是一个综合性的生态旅

游景区。2017年黄陂区人民政府同意实施《花海乐园旅游总体规划》。同年7月,该项目由黄陂区发改委立项,开展一期建设,形成以梯田生态花卉景观为特色的综合性生态旅游景区。花海乐园借助武汉市关于探索推进研学旅行的相关政策,结合木兰文化、休闲农业和乡村旅游,将研学实践注入农村产业发展,通过“休闲农业+学生实践”实现了乡村的全面转型,并带动周边村民利用闲置房发展农家乐和民宿,实现农民增收与乡村富裕。

(二)发展农村新产业新业态的亮点举措

1. 木兰花乡——将美丽乡村建设与新产业新业态发展相结合,创新“公司+合作社+农户”合作模式

木兰花乡将美丽乡村建设与新产业新业态发展相结合,采取“公司+乡村旅游合作社+农户”模式,积极鼓励村民们将闲置的房屋和空闲宅基地、集体建设用地入股到旅游合作社。合作社由企业代表、村集体代表和村民代表共同组成,村民闲置房屋按照1600元/平方米的估值入股,每年可获得10%的保底分红,此外,村民还可通过在景区务工、土地流转等方式获得收益。

2. 花海乐园——将农业赏花游与木兰人文民俗相结合,引入情景式体验和研学旅游

花海乐园在“生态梯田+赏花游”的基础上,积极探索与农村新产业新业态的有机结合,引入木兰文化和民俗文化,发展沉浸式的情景体验和丰富多彩的青少年研学游,打造景区旅游几大特点:一是乡村旅游与木兰文化相结合,引入情景式体验的全新业态,以马战文化为主题,打造充满情景式体验的特色马术表演。二是将乡村旅游与赏花经济相结合,并与周边农户联合种植油菜花等观赏性强农作物,促进村民增收。三是乡村旅游与特色研学相结合,打造集住宿、餐饮、科普、教育

为一体的全新青少年研学旅游。

(三) 发展中存在的用地瓶颈及原因分析

木兰花乡景区先后组织编制了《武汉市黄陂区木兰花乡旅游规划》和《武汉市黄陂区木兰花乡旅游区用地规划暨杜堂村村庄规划》。目前景区内建设用地规模约180亩,主要用于检票中心、游客服务中心、广场、博物馆等点状旅游项目建设。木兰花乡景区和杜堂村在村湾还建房、游乐设施、商业综合体等方面对建设用地仍存在较大需求,零星建设用地或者少量浮动指标难以满足其建设诉求。在用地需求方面,依据花海乐园景区规划,需要建设用地7.74公顷。但根据现行土地利用总体规划只有3.52公顷的建设用地指标,存在一定的用地缺口。依据乡村旅游和“三乡工程”的相关政策,可通过增减挂钩等方式获得土地指标,但因涉及土地复垦、村湾集并、村民安置等系列问题,导致景区短时间内难以获得土地指标。导致土地缺口的原因主要有这几个方面:

1. 乡村休闲旅游景区存在盲目无序建设问题

在政策支持和市场引导的大背景下,乡村地区的旅游项目及其配套建设开展得如火如荼,但项目快速落地的同时,也暴露出建设盲目无序的问题。一方面,早期景区建设存在无序、违规建设游览项目、土地使用粗放的问题。另一方面,由于乡村地区景区受限于规模体量,存在缺乏相应的配套酒店、餐厅等服务设施的情况,导致周边村民圈地自建零散的餐饮、住宿等设施。这些村民自建行为因缺乏有效的引导和管控,对乡村建设用地集约利用、乡村生态环境保护和村庄传统风貌的传承等都带来不利影响。

2. 新产业新业态用地高混合性特征与现行土地管制与规划管理存在冲突

新产业新业态项目一般都是与农业、文化、康养等深度结合的乡村旅游、农村电商、休闲康养等

项目,其用地具有三产融合性,用地复合和空间复合的特征显著,也涉及更多的利益主体。然而,现行土地用途管制规则单一,村庄建设用地分类细化不足。为了吸引游客,景区内会经常更新绿植景观和娱乐项目,导致园地、耕地、林地频繁交互变化,土地性质难以界定为单一地类。同时,目前对农村新产业新业态用地的类型认定、使用条件、规模约束等均缺乏具体的规范和标准指导,某种程度上带来新产业新业态建设用地落地困难等问题。

3. 新产业新业态市场需求更新快与用地审批时间长的矛盾突出

一是有的新产业新业态项目由于其涉及生态准入要求,往往审批时间较长。审批时需核准其功能用途、建设规模,同时还需对山体保护、水源保护相关要求进行了核对,项目只有满足相关准入要求才能够开展后续建设工作。二是新产业新业态项目需根据市场需求对其旅游项目进行快速更新换代,在其建设的过程中存在对原有建设用地规模、边界、位置进行及时调整的诉求,但在目前的生态准入和建设用地指标双重管控下,缺乏适时适度的调整机制支持其快速动态更新。

4. 新产业新业态建设用地指标获取困难,用地需求难以有效保障

新产业新业态市场需求大,且需要配套一定规模的住宿、餐饮、停车等设施用地,导致对建设用地的需求较大。但从调研结果来看,建设用地指标仍是制约新产业新业态发展的主要因素,建设用地指标获取困难,主要有以下几个方面的原因造成:

一是现有政策框架下建设用地指标难以落实。《湖北省国土资源厅关于全力服务和保障“三乡工程”建设的通知》要求“各级国土资源部门主动适应现代农业和农村产业融合发展需要,预留足够的建设用地规模用于‘三乡工程’,及时将‘三乡工程’用地纳入土地利用总体规划。建设用地规模确实难以满足‘三乡工程’需要的,由省全额

保障”。但在实际操作中,由于项目建设用地需求量大,可能涉及对农用地、生态保护区等相关控制要素的调整,故规划管理部门对景区建设用地仍需要进行严格的总量控制和点位控制,无法全额保障。

二是缺乏对配套经营性用地的支持。新产业新业态由于其产业链末端产品类型更丰富,因此需要配置一定规模的基础设施和服务设施,以保障景区的竞争力与吸引力,但配套支撑的餐饮、住宿等经营性用地缺乏指标落地的路径和细则。

三是存量土地盘活困难。农村地区存在大量废弃工矿、粗放利用的宅基地等存量建设用地,但在现实中由于缺乏“直通车”制度和社会保障体系,导致新产业新业态的用地获取此类建设用地指标受到一定限制。

5.“入股分红”和“土地流转”模式下,多方主体利益难以平衡

从本次调研结果来看,新产业新业态项目获取用地来源主要为以下三种方式:一是通过“招拍挂”获得国有建设用地;二是通过企业与村民和村集体协商,租赁村集体建设用地和农用房或者以此入股分红;三是与村民和村集体签订农用地流转合同。

建设用地方面,国有用地虽然指标有限,但通常是企业最优选择,主要由于国有建设用地“招拍挂”程序完善,产权明晰,企业权益能够得到保障。而与村民和村集体合作的方式获取建设用地和农用房,又往往会带来利益纠纷隐患。若使用租赁方式的话,企业担心村民缺少契约精神,存在随时撕毁合约的可能性;若使用入股方式,企业担心在后期追加投入时,会应股份变动产生纠纷,从而直接影响企业投资的积极性。

非建设用地方面,土地流转是目前获得土地的主要方式。从流转年限看,项目建设主要采取的是长期流转,一般采用书面协议的方式明确流转期限为10~20年。从支付方式看,以分年度现

金支付方式为主。但依据以往经验,有的村民和村集体看到项目经营成效较好,会非理性大幅度上涨土地租金,导致企业难以继续支付高额租金,导致项目无法长期继续经营。

6.“多重利好”大环境下,政策基层宣传推广力度不足

近年来,武汉市不断加大对乡村地区新产业新业态发展的支持力度,除了“三乡工程”之外,还在管理体制、产业政策、金融服务等方面出台了多项支持政策,为全市项目建设提供有力支撑,但是有的政策在基层宣传和推广力度不足,导致企业存在掌握信息不全的现象。

三、加强农村新产业新业态用地保障的对策建议

(一)强化规划引领作用,以乡村规划有效引导项目建设

充分考虑以村庄规划为基础,通过在村域范围内综合统筹各类建设用地,明确新产业新业态用地发展空间、保障方式、建设时序等内容,协同土地利用和产业发展。同时,结合农村新产业新业态的发展需求,进一步探索适宜其发展的建设模式,通过规划引领,明确总体发展目标和功能定位。在此基础上,结合市场需求策划项目,清晰界定项目所需的建设用地的功能、规模、边界、建筑形态,明确各类公共服务与交通市政体系支撑,明确各类服务设施的布局和建设方式,科学有效引导企业和农民自组织的建设活动。

(二)制定农村新产业新业态用地标准,促进规范化、精细化管控

主动适应新产业新业态用地的发展特点,结合《新产业新业态新商业模式统计分类(试行)》和《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》,进一步细化农村建设用地分类体系,建议将

村庄产业用地细分为商贸物流、民宿旅馆、餐饮娱乐、电商仓储、乡村旅游用地等,增加现代农业服务用地。在此基础上,进一步探索农村新产业新业态的用途管制规则,研究各类用途建设项目准入目录清单,针对不同功能用途制定“分区、功能、指标”等多种手段、差异化、弹性化的管控措施,同时明确各项政策和措施中可用于新产业新业态建设的用地类型、建设方式及其管控要求。

(三)优化规划审批流程,探索农村建设用地的分级、弹性管理机制和监督机制

适应自然资源管理改革要求,创新乡村地区规划管理制度,尤其是针对农村新产业新业态的定向规划管理。一方面,研究制定更加简便和灵活的审查审批机制,探索“市、区、乡”各级管理事权划分,进一步完善分级管理配套措施,明确各环节的程序流程,以适应新产业新业态快速迭代更新的需求。另一方面,进一步健全农村产权交易平台与乡村地区规划管理平台,将产权交易与建设用地管理进行综合统筹,通过数字平台规范规划管理事项。同时,进一步探索建立项目实施后的建管机制,避免项目建设后对生态环境和自然资源造成负面影响,也避免企业违规调整土地用途。

(四)完善土地供应配套制度,优化土地供给路径

结合农村新产业新业态的市场需求,抓紧研究出台支持土地供应的保障政策及其配套措施,加强乡村土地综合整治,盘活存量建设用地指标向新产

业新业态项目倾斜。创新农村新产业新业态项目的土地供应模式,增强产业发展用地的保障能力。探索盘活农村存量土地资源的机制,切实保障农村新产业新业态用地“需有所供”:一是科学预测用地需求总量,适当安排部分土地计划和指标用于新产业新业态发展;二是加快建设农村建设用地价格评估体系,明确农村基准地价体系,为农村新产业新业态用地市场化配置提供支撑。

(五)多渠道探索新农村新业态发展的新模式,保障项目顺利推进

进一步优化现有“入股分红”和“土地流转”的模式,通过积极完善土地流转管理制度,保证土地流转双方的利益,同时在流转机制的基础上,构建覆盖市、区、乡镇的农村产权交易体系,为已经完成确权登记颁证的农户承包土地的经营权、农村宅基地使用权等农村各类产权的上市交易提供完善的交易平台,通过平台对已完成流转租赁的项目进行合理管控,保障村民与企业双方利益,有效提高土地流转及使用效率。

(作者单位:郭伟鹏,武汉市规划研究院注册城乡规划师、中级工程师,研究方向为城乡一体化;

张古月,武汉市规划研究院注册城乡规划师、高级工程师,研究方向为城乡一体化;

程梦,武汉市规划研究院中级工程师,研究方向为城乡一体化。)

(责任编辑:顾晓焱)

“大武汉”的历史渊源、 丰富内涵和时代价值

——“‘大武汉’的由来”专家座谈会发言综述

陶维兵 肖朝晖

摘要:近代以来,“大武汉”一词经历了从组合词到习惯语、从概称到确指、从学术语言到政治词汇以至文化现象的发展流变过程,反映了武汉在近现代历史以及当代经济社会发展中的重要地位。“大武汉”具有丰富的发展和文化的内涵,显示出武汉从空间上的双城对峙、三镇鼎立到三镇一体、辐射周边的城市文明进程,“大武汉”一词亦逐渐超越经济、政治层面的地理空间范畴、经济体量规模和规划建设概念,而具有了重要的文化意蕴。新时代新征程,应进一步推进文化自信自强,积极提升“大武汉”的时代价值,以“大武汉”文化品牌凝心聚力、提振精神,实现武汉文化繁荣和高质量发展。

关键词:大武汉;历史渊源;内涵;时代价值

为进一步弘扬武汉城市精神,彰显城市历史文化魅力,追溯“大武汉”的由来,深入挖掘“大武汉”的历史渊源、文化内涵和时代价值,在武汉市委宣传部指导下,武汉市社会科学院于2022年8月12日举办了“‘大武汉’的由来”专家座谈会。来自华中师范大学、湖北省社会科学院、江汉大学、武汉市社会科学院、武汉市地方志办公室、盘龙城遗址博物院等高校院所和有关部门的多位专家学者,以“‘大武汉’的由来”为主题,围绕“大武汉”的历史渊源、文化内涵和时代价值展开了热烈的交流研讨,现将有关专家的发言内容整理综述如下,以飨读者。

一、“大武汉”一词的历史渊源

“大武汉”的提法诞生于近代中西交通以后,

是武汉在近现代历史以及当代经济社会发展中重要地位的生动体现,武汉重要的交通枢纽地位、深厚的历史文化底蕴、特有的城市精神气质和独特的城市地理格局,是武汉被称为“大武汉”的深层原因。

(一)“大武汉”提出的根基源自于武汉独特的城市地理区位格局和深远、厚重的历史发展底蕴

华中师范大学严昌洪教授从地理格局、区位优势、历史传承和“西学东渐”四个方面分析了影响“大武汉”形成的历史、地理和文化因素。他认为,“大武汉”的形成,得益于两江汇流、三镇鼎立的地理格局,武汉“两山并峙,两江汇流”的山水风

貌在中国城市中十分罕见;还得益于“九省通衢”“得中独厚”的区位优势,武汉素有“九省通衢”美誉,可谓中国经济地理的中心,有着其他一些中心城市不可替代的独特的区位优势;还得益于楚国精神的历史传承,楚人“不服周”的精神成为武汉人表示不服气、不服输的口头禅;还得益于“码头文化”“西学东渐”的广泛影响,武汉人得以形成襟怀宽广、思想解放、性格豪放,容易接受新思潮,追求新事物,能吸纳各种外来文化和四面八方的风俗习尚。

武汉市地方志办公室原副巡视员王汗吾认为,“大武汉”一词的渊源是长江中游江汉朝宗的双城现象,东汉末年,长江中游江汉朝宗之地,汉阳出现却月城、鲁山城,武昌出现夏口城,首现长江两岸对峙的双城现象。

武汉市社会科学院原文化与历史研究所所长张笃勤研究员指出,明清以后,武汉城市发展较快,其中汉口被誉为全国四大名镇之一。1861年开埠以后,汉口逐渐成为国际知名的商贸港城,到清朝末年有“东方芝加哥”之称。张之洞任湖广总督期间,大力兴办洋务企业,使武汉成为全国三大洋务运动中心之一。清末民初,武汉城市规模扩大,影响力有很大提升。

王汗吾指出,清朝初年,汉口镇已经是与京师北京、长三角地区经济重镇苏州、珠三角地区经济重镇佛山并称的经济重镇,是国内经济腹地最广大的经济重镇,这是后来“大汉口”“大武汉”之滥觞。汉口开埠以后,在三四十年间迅猛发展为内地最大的近代化都市,对外贸易更是与上海并驾齐驱,成为“驾乎津门、直追沪上”的全国第二大城市。

(二)“大武汉”的提出萌芽于孙中山先生

江汉大学原副校长涂文学教授认为,孙中山虽然没有直接使用“大武汉”的提法,但在文章和讲话中已经蕴含了“大武汉”的意识,在《建国方

略》中,孙中山提出要把武汉建设成为如纽约、伦敦一般大的城市。他还指出,民国时期,《东方杂志》《市政评论》等杂志上刊发的有关武汉的文章,多蕴含“大武汉”的意识,特别是姜春华的《都市建设与建设武汉》一文,明确提出武汉是仅次于上海的最大都市,对于认识大武汉具有重要意义。1918—1921年,夏光宇在主持京汉铁路南段管理局工作时曾拟过一个“大武汉建设计划”,这对厘清大武汉概念具有新的启示。

王汗吾指出,孙中山特别看重武汉的交通优势、工业基础、贸易地位,在《建国方略》中,孙中山明确提出“武汉将更形重要,确为世界最大都市中之一矣。所以为武汉将来立计划,必须定一规模,略如纽约、伦敦之大”。王汗吾认为,孙中山将武汉确定为“世界最大都市之一”,并且确定将来其规模“略如纽约、伦敦之大”,直接导致了二三十年代“大武汉”一词的诞生。

(三)“大武汉”一词的唱响和广为人知是在武汉抗战时期,此时的“大武汉”是抗战动员的主题词

涂文学、张笃勤均认为,“大武汉”的称号为人熟知并真正唱响与1938年的武汉抗战有莫大关系。如,1937年《新学识》杂志开辟“保卫大武汉”专栏,1938年《新华日报》先后发表社论《怎样保卫大武汉》《保卫大武汉》,《新华日报》在1938年6月12日社论《保卫大武汉》中强调,“提出并强调保卫大武汉的口号,在目前紧急的时机,有特别重要的意义”。1938年7月5日,毛泽东等七名中共籍国民参政会参政员在《我们对于国民参政会的意见》中,提出最紧急需要解决的首要问题就是,“如何动员军力、人力、财力、物力来保卫军事、政治、经济、交通中心的大武汉”。当时还有歌曲《保卫大武汉》和著名诗人何其芳的《大武汉陷落》诗歌等,充分说明了“大武汉”在社会上得到广泛认可。

张笃勤认为,当时之所以提出“保卫大武汉”口号,是因为在东北、华北沦陷,上海、南京失守以后,武汉成为国民政府管辖的最大工商业都市、战时首都、抗战指挥中心与文化抗战中心,国共两党从抗日御侮、保卫国家领土和主权的立场出发,对武汉在抗战中的战略地位均予以高度重视。

(四)抗战后期及抗战胜利以后,“大武汉”从政治口号转化为城市战略规划建设指导思想

张笃勤指出,抗战时期的湖北省政府在收复武汉的工作安排中明确提出“依照计划建设大武汉市”。1944年1月,当时的湖北省政府编印了《大武汉市建设计划草案》,提出将武汉定位为国际都市,构建3600平方公里的大武汉市,并首次提出了建设地铁以应对防空疏散和高速交通的需要,这些都体现出武汉建设史上规划者的超前思维。

涂文学指出,抗战胜利后《申报》《大公报》等报刊对当时湖北省政府的“大武汉建设计划”进行了深度报道,其中大武汉区域的提法对武汉城市圈和长江中游城市群建设具有重要借鉴意义。

(五)中华人民共和国成立后,“大武汉”的提法得到进一步延续

涂文学指出,1949年10月,《大公报》等媒体在报道武汉庆祝全国解放、中华人民共和国成立时,使用了“大武汉庆祝夜景照明弹辉耀长空”的标题,说明“大武汉”的表述进一步得到了延续和认可。2013年,习近平总书记考察武汉,在冒雨视察武汉新港、参观市民之家两型社会建设展和听取湖北省委省政府汇报后,三天三次提到“复兴大武汉”,对武汉建设国家中心城市、复兴大武汉给予充分肯定,对武汉实现“复兴大武汉”梦想寄予厚望。2020年,在抗击新冠肺炎疫情的阻击战中,

“保卫大武汉”再次唱响,成为打赢武汉保卫战的重要精神力量。

二、“大武汉”提法的丰富内涵

“大武汉”具有丰富的内涵,“大武汉”之“大”不仅体现在城市面积、人口和区位等方面,还体现为城市的经济活力、文化张力、气质魅力,尤其是武汉城市在近现代历史以及当代社会发展中的重要作用。

(一)“大武汉”提法的发展内涵

王汗吾认为“大武汉”的“大”并不完全体现在城市面积上,而是体现在商品经济的发达程度和人口集聚上,体现的是武汉城市地位尤其是经济体量在国内的重要性。

湖北省社会科学院原副院长刘玉堂认为,武汉之“大”是一个综合性表达,“大武汉”体现在城市人口、建成面积、自然肌理、交通枢纽、建筑格局、经济活力、文化张力、气质魅力等九大方面。

严昌洪认为“大武汉”的内涵体现为“大武汉”在近现代经济社会发展中的重要作用,主要表现为商业都市的经济辐射作用,九省通衢的交通枢纽作用,敢为人先的国事引领作用,促进东西方文化交流的沟通作用。

武汉市社会科学院院长樊志宏立足武汉在文化文明演进中的重大作用,进一步总结和提炼了“大武汉”的具体内涵,认为“大武汉”之“大”,主要体现在城市量级大、经济产业影响大、文明演进贡献大、历史地位持续跨度大、文化文明融合包容气度大等方面,“大武汉”称呼的由来主要根源于武汉历史上逐步形成的作为人类文明陆权、海权综合性枢纽,农耕、商业及工业等产业文明演进综合性枢纽,大河文明治理体系演进重要枢纽,跨流域、跨区域、跨洲际文明文化交流互鉴重要枢纽等

功能地位和作用。

（二）“大武汉”提法的文化内涵

“大武汉”一词的流变历经较长历史时期，具有深厚的历史底蕴和文化意义，显示出武汉从空间上的双城对峙、三镇鼎立到三镇一体、辐射周边的城市文明进程，从文化上的商代文明南土中心城邑到长江文化承东启西的枢纽、沟通黄河文明与长江文明的节点的城市演进逻辑，由此“大武汉”逐渐超越了经济、政治层面的地理空间范畴、经济体量规模和规划建设概念，具有了重要的文化意蕴。

盘龙城遗址博物院院长万琳指出，追溯“大武汉”的由来，首先要明确武汉的由来，她认为作为“大武汉”城市之根的盘龙城开启了长江文明的新时代和实证了中华文明的多元一体格局。盘龙城遗址是长江流域保存最为完整的一处商代早期城址，它既是长江流域早期青铜文明的中心，也是商代南土中心城邑，更被誉为武汉城市之根，它的发现实证了长江与黄河同为中华文明的摇篮。以盘龙城为代表的长江流域早期青铜文明，改变了长江流域的文化生态，在接纳中原青铜文明的同时，将中原文化与本土精神信仰、生活习性和审美相结合，推陈出新，回馈中原文化，推动了中华文明多元一体格局的形成。

其他专家也认为，近代汉口开埠以后，武汉在帝国主义和封建专制的压迫氛围中汇通中西，开放包容，创造了灿烂的近代商业文明和工商文化，成为中国第二大经济中心。改革开放特别是进入新时代，武汉兼容并包，建设内陆开放新高地，成为推动大河文明对话和交流互鉴的重要先行城市。

敢为人先精神的文化范本。多位专家谈到，“大武汉”之“大”是锐意改革、开拓创新的大气魄。从“亡秦必楚”到“亡清必楚”，是武汉敢于创新、大胆改革文化传统的历史赓续。在文化意义上探讨

“大武汉”的由来，前可追溯到楚人“不鸣则已，一鸣惊人；不飞则已，一飞冲天”，中可追溯至近代的武昌辛亥首义，近则可追溯至20世纪80年代武汉一系列引领改革开放风向标的改革举措。在全国各大城市中，屡屡敢为天下先的武汉成为大胆创新创造精神的重要代表，敢为人先逐渐内化为武汉城市精神，并进而成为一种文化范本，“大武汉”也因此具有了更丰富的文化涵义。

敢于斗争精神的文化高地。多位专家都提到，“大武汉”之“大”是敢于斗争、敢于胜利的大无畏精神。从古到今，武汉迭遭战争、洪水、疫情之害，但始终不服周，不屈抗争，城市不断发展壮大，生动诠释了不屈不挠、多难兴邦的伟大民族精神。1938年，面对空前的民族危机，中华民族“地不分东西，人不分南北”，空前团结起来，在“保卫大武汉”的口号声中焕发出震古烁今的民族伟力，给日本侵略者以沉重打击。在武汉保卫战期间，《新华日报》陆续发表《加紧动员工人保卫大武汉》《保卫大武汉的青年》《文化界保卫动员大武汉》等多篇文章，从不同角度为保卫大武汉出谋划策，在全国舆论界吹响了“保卫大武汉”的号角，武汉抗战成为全民抗战的精神符号。中华人民共和国成立后，武汉人不仅战胜了1954年洪水，而且战胜了更大的1998年洪水，形成了伟大的抗洪精神。2020年，面对突如其来的世纪疫情，武汉人民在习近平总书记亲自指挥、亲自部署下，打赢了武汉保卫战，英雄城市、英雄人民的称誉进一步强化了大武汉“敢”字当头的精神品格。

三、“大武汉”的时代价值

“大武汉”一词是对武汉城市地位的充分肯定，作为长江经济带核心城市和建设中的国家中心城市，武汉应进一步增强“大武汉”的历史使命感和担当精神，以“大武汉”提振精神、定位发展，促进武汉城市做大做强，实现新时代高质量发展。

严昌洪指出“大武汉”要有大武汉的历史使命

感和担当精神,他认为大武汉可在如下方面彰显自身价值:以自身优势在长江经济带与“一带一路”的协同发展、开放发展、创新发展、绿色发展方面做出更大贡献;充分发挥“中部崛起”的领头雁作用,以武汉都市圈为依托,打造中部崛起核心增长极,带动中部六省经济社会协调发展;对标国际国内一流,持续在创新城市治理上下功夫,全力以赴打造美丽之城、智慧之城、文明之城,让生活在武汉的人更舒心、更幸福,使武汉成为全国城市治理创新示范区。

刘玉堂提出传承好“大武汉”的时代价值应从传承文脉、提振精神、定位发展、驱动并进等四个方面发力。传承文脉就是不要忘掉了“大武汉”,不要妄自菲薄;提振精神就是要保持大象无形的气度和胸怀,要进一步加大开放的力度;定位发展就是要以大思维、大视野赶超发展;驱动并进就是要推动武汉做大做强。

万琳认为作为“大武汉”城市之根的盘龙城的时代价值主要表现在支撑长江国家文化公园和长江国家博物馆建设,打造中华民族的共同精神家园和助力城市发展等三个方面,她建议要进一步加强“大武汉”城市之根的研究、宣传,提升城市

气质和城市影响力,增强城市凝聚力,让更多的市民有归属感,从而更好地服务城市经济、政治、文化社会和生态文明建设。

参考文献:

- [1]周德钧,冉小蒙.“大武汉”之崛起——论武汉建市的历史缘由与现代价值[J].决策与信息,2017(4):46-54.
- [2]岳奎,郭倩.保卫大武汉:抗战时期中国共产党的全民动员[J].学习与实践,2021(1):123-131.
- [3]孙中山.建国方略[M].北京:中华书局,2011.

(作者简介:陶维兵,武汉市社会科学院文化与历史研究所所长、副研究员,研究方向为城市历史文化、党史党建;

肖朝晖,武汉市社会科学院文化与历史研究所助理研究员,研究方向为城市历史文化、中国近代学术思想史。)

(责任编辑:胡玉桃)

武汉工业形象在文创产品中的设计表达策略

翁春萌 陈子阳

摘 要:武汉作为工业化进程中的代表城市,工业文化是城市的重要文化构成之一。工业形象具有展示城市实力、文化魅力价值阐释的作用,是体现文化思维模式和行为范式样本的窗口。本文通过分析武汉工业形象在文创产品中的表达维度与价值体现,借鉴国内外现有成功案例的经验,提出了保留武汉工业文化记忆、传承武汉工业文化精神和凸显武汉工业文化品牌的设计表达策略。将武汉工业形象融入旅游文创、红色文创和工业文创产品设计中,有利于充分展示武汉工业文化特色的工业文化力量与城市形象。

关键词:文创产品设计;武汉工业形象;工业文化

一、问题提出:工业形象是武汉城市文化的底色

武汉的工业发展历经百余年,为城市的发展奠定了良好的物质基础,也留下了丰富的工业遗产,形成了城市独特的历史记忆和城市档案,构筑了完整、原真的工业文化内容。

作为内地重要的工业城市和科研教育基地,武汉是中国近代工业的重要发祥地之一、计划经济时期重要的工业基地之一与转型时期新型工业化发展的代表之一。武汉市在现代工业体系建设、产业结构优化和工业运行质量等方面取得了显著成绩,改善了全国工业布局,起到了承东启西、沟通南北的重要作用,体现了“工业城市”的强

大实力、消费能力与发展潜力,并在工业化进程中积累形成包括物质文化、制度文化和精神文化在内的工业文化体系,对推动工业由大变强具有基础性、长期性、关键性的影响。

城市形象凝结了厚重历史与人文内涵,是增强城市吸引力、竞争力的重要手段,其底色由城市的历史文脉决定。武汉工业文化底蕴深厚,拥有数量众多、工业文化鲜明的历史记忆符号,具有历时性与共时性的综合价值;其工业形象有着丰富的内涵,凝结了武汉的工业化进程、成就,与特殊的时代、特定的人物和特色的行业活动密切相关,凸显了区别于其他城市记忆符号强大的凝聚力和向心力,体现着地域性和时代性,是城市重要的文化底色之一。

但是工业文化的相关内容在武汉现有城市形

象表达体系中严重缺位,无论是官方城市形象宣传片还是官方认证的“武汉礼物”文创产品体系中,依然主打传统农耕文化形象示人,有关工业形象的表达呈现出零星、自发的状态。工业形象在武汉城市形象表达中“失语”,显然有悖于武汉工业实力和特有文化魅力。

受到突发公共事件的影响,武汉城市形象亟待重塑。塑造武汉“个性化”的城市形象、充分展示城市新内涵,有利于面对新一轮的城市发展竞争格局,抢抓后疫情时代建设的“窗口期”。如何展示现代化进程中奋发的工业形象,让“工业文化”成为武汉城市形象重塑的又一支点,体现文化思维模式和行为范式的现代样本,已经具有不同以往的意义;传递创新的“武汉”力量,事关文化自信、城市高质量发展。

二、价值阐释:武汉工业形象在文创产品中的表达维度

(一) 武汉工业形象表达面临设计转向

工业文化作为工业化的思想基础和精神动力,包含丰富的人文内涵、制度规则、合作精神、效率观念、质量意识、可持续发展观等;工业形象则是工业文化内核的文化符号集成,是社会主义制度先进性和精神延续的载体,其外化与彰显能够为推动中国制造向中国创造转变提供文化力量的柔性支撑。近四十年的城市化进程客观上造成了很多城市的历史文化湮没在大规模的、持续的城市改造和扩建重建过程中,城市记忆面临消逝的迫切问题,因此保护、传承城市工业文化内容,彰显、传播城市工业形象显得尤为重要。

工业文化是武汉重要的文化资源之一,也是城市形象表达的价值内核组成之一,更是新国潮背景下品牌再生的宝贵文化资源之一。基于工业符号建构武汉工业形象、立足工业精神滋养武汉

工业形象,在工业实践中不断丰富完善,也有利于推动武汉工业(先进制造业)向更高层次、更高水平、更高质量发展。

文化是流动的、变化的、可塑的,立足于城市形象的文创产品设计实为动态的建构过程,设计表达的外显与内因的基本逻辑与时代结合更加紧密,体现为视觉与感性成为文化主因。武汉工业形象表达在这样的时代背景下需要把握文化逻辑的设计转向:摒弃、突破工业落后的心理定式,在文创产品语意上找寻彰显工业底色、把握时代特色的设计表达,以视觉形式甚至是多维感知,综合完成认知倾向、观察方式和解释框架的自我确立,走出单纯历史阐释、符号表征和自我表达的闭环,创新叙事表达、赋予更丰富的文化内核。正视时尚潮流的审美趣味、底层逻辑和时尚品位标签,吸纳 Z 时代俏皮、幽默和冷峻的自信表达,回应时代意识的集体风潮。因此在武汉工业形象的设计表达过程中,要避免武汉工业记忆中的符号复刻简单化、标签化;既要充分体现时代的技术供给性制约,也要为“技术迭代”提供新的理解通道。

(二) 武汉工业形象表达拓展设计维度

1. 展现物质成果与整体实力,提高公众认知度

良好的城市形象是城市赖以发展的重要资产。新冠肺炎疫情后武汉的国内外知名度显著提高,除了地域、交通、教育、科技和文化优势外,武汉作为工业城市的城市形象缺乏有规划性、组织性、系统性的推介和宣传。发挥文创产品具备文化转译、文化消费双重功能,展示武汉制造日益丰富的物质成果与稳步提升的整体实力,以积极传播武汉工业形象,有助于提高公众对武汉工业发展的认知度,带动城市工业文旅产业的有序发展。

2. 彰显企业特质与品牌形象,提高公众认同度

国家、城市的工业形象的优良,有赖于一批优质企业的长期优越表现。武汉拥有大量优质的本

土企业和特色行业,但与知名的全球化、全国性企业相比,用户认同度仍处于较低水平。以文创产品推广企业文化、特色工艺、代表成就、经典产品等,借助“内容+社交”的方式在流量时代促进大众熟知企业产品和企业形象,既是企业营收、增收的重要方式,也能促进消费者在体验文创产品的过程中了解企业故事与品牌形象。武汉工业品牌与潮流IP进行联合创作,易操作、易传播,通过文创产品使潮流文化与工业文化相得益彰,从而提高武汉工业形象的大众认知度,达到“1+1>2”的效果。

3. 突出工业精神与地域特色,提高公众美誉度
建构、宣传武汉工业形象的思路不等同于旅游名片,应警惕可能出现的过度包装,力求适度适当。武汉正在锚定国家中心城市和国际化大都市目标,致力于打造全国经济中心、高水平科技创新中心、商贸物流中心和国际交往中心、区域金融中心。武汉市拥有良好的城市印象与口碑效应,正处于后疫情环境下的口碑延伸阶段,但相关主题宣传缺少武汉工业形象建设相关内容,更缺少正在奋进的先进制造形象叙事。应积极探索通过文创产品反映武汉在工业化进程逐步积淀的、丰富的工业精神,强化爱国奋斗、自力更生、创新创造、精益求精、团结协作等情怀追求和价值取向,加大城市品牌的地域特色,以武汉工业形象推动武汉工业发展,以武汉工业精神滋养智能制造与科技创新。

三、对标案例:工业形象在文创产品中的表达类型

(一)立足工业遗产实现价值延展

我国在“文创”产品开发、文化线路的保护与研究方面相对滞后,还有很大开拓空间。“文创”产品能促使遗产的文化含义得到更好地延展和发散,借助博物馆等重要载体,加大相关“文创”产品的研发,既能拓展遗产的生存空间,又可以吸引游客注意力。

德国鲁尔工业区曾是德国工业的象征,也是工业文化世界性代表,转型过程中实现了工业遗产保护、环境保护以及工业旅游开发的多赢,成为重工业区转型发展的典范。改造后的鲁尔工业区,以其独特的工业遗产景观、浓厚的工业文化氛围和独特的全域工业旅游模式,吸引了来自世界各地的投资商和观光客,其工业形象即无言的重磅名片。其博物馆群落模式、文化中心模式、景观公园模式和企业观光模式,内嵌了科普教育、场景体验、艺术展演、都市休闲、创意产业等诸多业态的文创产品开发机会,沉浸式品牌营销综合推介了企业文化、区域形象。

(二)基于内容传播营销区域形象

美国借助影视作品加强国家形象的宣传,并通过强有力的营销举措激发游客的参观欲望,内容输出的背后是强大工业实力的支撑,形成工—文—旅联动的良性循环。近两年《人世间》《你好,李焕英》等剧集的热播,其取景地迅速吸引不少拍照打卡的游客,带动了相关城市的工业形象重塑与发展契机。

依托工业文化内容的“内涵深度”,开发文创产品着力增强“创意厚度”,通过文化产业形成“传播广度”,形成工业形象的“文化磁力”。借鉴美国、韩国等经验,以“文旅”联动形式,实现国家形象的宣传和文化软实力的提高;借鉴重庆的城市营销举措,以重庆城市营销研究会,推动城市品牌在转型时代的重建和纵深发展,振兴重庆城市品牌。借助丰富的文创产品,为“业态延链”提供消费新要素与新场景,为城市工业形象提供共生共振的载体,其中以重钢旧址打造的重庆工业博物馆提供了丰富的文创产品,积极塑造了重庆的红色工业形象。

(三)基于行业特征展销特色文化

工业是国之根本,工业文明是国家进步的重

要象征之一。我国是“工业大国”,但是对工业文化的宣扬力度不足、工业形象的塑造自觉不够,导致我国的工业文化在全球范围内处于弱势地位。

美国彼得森汽车博物馆,集合百年汽车老字号品牌,陈列好莱坞影片经典道具车,通过线下、线上的系列展览以及特色服务模式,不仅对美国文化产生了深远的影响,也借深厚的汽车工业文化底蕴向外展示了美国汽车工业的鲜明形象:创新与激情,各类文创产品和共创设计融合了汽车行业特有的工业文化与时尚创意,展示汽车工业发展的脉络之余,完美诠释了人类对汽车的“热爱”。国内的首钢园,借冬奥会成功完成了功能更新与改造,展示了工业之魄,成为北京向全球展示的一张新名片。首钢园结合钢铁元素开发系列文创产品,与40多家“北京礼物”生产商合作推出首钢汽水、首钢老酸奶休闲食品、冰棍、具有新首钢八景元素的文创纪念品等,向大众传播展示了首钢魅力和全新的工业形象。

四、设计策略:武汉工业形象在文创产品中的构建

(一)保留武汉工业文化记忆的旅游文创

扬·阿斯曼在《集体记忆与文化身份》中指出,文化记忆是包含某特定时代、特定社会所特有的、可以反复使用的文本系统、意象系统、仪式系统,其“教化”作用服务于稳定、传达该社会的自我形象。工业旅游文创设计依托工业文化层面上的符号或象征(文本、意象、仪式)来凸显工业文化记忆。文创产品的本身就构成了记忆的要素和载体,当文创产品涵盖了文化记忆时,用户在使用文创产品时,能够从多种维度去获得良好的体验,引起文化的身份认同,并且获得用户的支持。因此,开发带有工业文化记忆的旅游文创,对地域文化传播和文创产业的发展能凸显巨大优势。

1. 开拓旅游文创的文本系统

在旅游的文创设计中,将地名、厂名、老商标、标语及其他文字内容等承载文化记忆的文本信息转化为文创产品,多元展示武汉市工业文化的历史沉淀。如在“张之洞与武汉”博物馆,可将馆藏汉阳铁厂界碑与湖北传统小吃相结合,开发出系列文创食品。提取界碑的形态、文字、颜色等作为麻烘糕的设计元素,与糕点本身的传统文化结合,使文创食品的设计能够在意象系统和文本系统两种方式中保留旧时武汉的钢铁工业文化记忆。再如开发武钢博物馆盲盒系列,将文本信息抽象化,用工业形象理性、抽象的力量感和秩序感冲击眼球,形成与现有文创产品的差异化表现,加深武汉工业形象的表现力,寻求工业风与国潮风、复古风与文艺风之间的平衡——凸显武汉工业形象的与时俱进。

在旅游文创产品的设计和开发过程中,应避免“孤军奋战”的现象,布置产品矩阵、以成套或系列产品出售,不仅可以激发人们的购买收藏兴趣,也会强化武汉工业记忆,进而实现文化和商业叠加效应。

2. 丰富旅游文创的意象系统

意象系统是工业文化记忆的主要内容之一,促使用户关联工业文化意蕴。体现工业文化记忆的旅游文创产品设计开发,可以依托工业博物馆、工业旅游景区,从展品、藏品中提取视觉元素,进行潮玩、文教用品、数字体验等方面的设计,通过这些意象唤醒用户的工业文化记忆,促使工业记忆的保留与传承。

将武汉工业形象中最具特色、最具标志性的结构或外观提取出来进行抽象化,使其以“符号化”的简单形式应用于文创产品设计当中,达到抽象却不失主旨的效果。长江大桥是武汉地标之一,也是武汉代表性工业景点,更是“活着的工业遗产”,以武汉长江大桥及其他长江大桥系列为灵感进行旅游文创设计,开发丝巾、拼装玩具、文具、教具等品类,保留代际记忆,注重与生活日用品的

结合,美观与实用性兼备。类似的武汉地标建筑还有很多,与当今潮流结合、凸显工业特色和反差萌,是意象系统符号运用的重要方向,有利于大大增加年轻人对武汉城市的关注度、美誉度。

3. 植入旅游文创的仪式系统

文化记忆并不是在文化形式上的抽象表达,而是被建构的,即依托客观事物为载体,赋予其文化含义,不同时期的文本、意象乃至空间经过仪式性的定期重复,使具有文化知识的传承及文化意义的认同与生产组成仪式系统。在具体工业文化场景中,有自己独特文化承载仪式的工业实践环节同样承载文化记忆,相关活动既是生产的组成,也是文化记忆的构成。通过互动方式,让用户融入工业文化背景中,感受其中的文化记忆。互动方式是最能让用户记忆深刻的,通过形成产品与用户之间互动连接,激发用户与文化仪式的情感共鸣与认同,可以加强工业文化记忆的传播。

武汉作为中国高铁时代的枢纽城市,具有特别的代表意义;围绕中国高铁开发潮玩设计,通过富有趣味性的桌游形式、数字集成技术增加可玩性、丰富体验性。将武汉市火车站的典型工业元素注入文创产品设计中,借助发达的高铁网络行销,会提升武汉工业形象的文化传播力、吸引力和感染力;通过互动、体验、共创,让人们成为武汉工业形象的传播者。

(二) 传递武汉工业文化精神的红色文创

红色文化是由中国共产党人、先进分子和人民群众共同创造并极具中国特色的先进文化,蕴含着丰富的革命精神和厚重的历史文化内涵。武汉市作为我国近现代工业的主要发祥地,具有深厚的工业文化积淀和丰富的工业文化精神,亟须展示工业文化精神的红色文创产品。

1. 拓展设计维度,巧讲红色工业文化故事

红色工业文化精髓是爱国主义、艰苦奋斗精

神,不仅有力推动了新中国工业和科技事业发展,在今天依然是我们屹立于世界民族之林、实现民族复兴的重要保证。彰显武汉工业形象的文创产品,在设计表达时必须由表入里挖掘武汉工业发展中的重大题材、事件、人物等内容,以视听语言延续工业文脉、拓展红色工业文化在文创产品设计思维中的表现方式,将精神象征的工业空间、工业氛围转译为文创产品的具体呈现。

以武汉二七纪念馆为例,将武汉特有的工业文化故事进行叙事性设计,让红色工业文化故事可视化展示、文创产品游戏化设计、趣味化的表达更易直抵人心。此外,将体现武汉红色工业精神的代表人物IP化,打造系列具有传播效应的文创产品,结合新媒体传播途径,激发武汉红色工业文化的叙事活力。

2. 把握文化内核,提取红色工业文化特征

展示工业文化精神的红色文创,是铭刻红色记忆的重要组成部分。将红色文化和武汉工业元素有机融合,开发出工业旅游的衍生品、四史教育的新载体。提取武汉红色工业文化相关联的视觉形象,进行符号化、形象化、抽象化的工业风设计,运用现代化工业材料突出武汉工业特色。将老一辈工人艰苦奋斗的奉献精神、勇于开拓的创新精神和坚韧向上的乐观精神通过文创产品得以展现与表达,突出红色工业精神,赋予文创产品不一样的风貌。

武汉的武钢、铁路工人集群形成了鲜明精神与风貌,“为中国工人阶级争气、为社会主义祖国争光,各项工作争一流”的武钢“三争精神”与“英勇、团结、牺牲、奉献”的“二七”精神成为时代最强的革命音符。设计出可互动的文创产品,通过工作场景再现、工作方式的模拟、工人形象重塑,完成产品体验过程中的行为导向与红色工业文化共鸣,传承武汉特有的工匠精神。

3. 联动多维资源,强化红色数字文化体验

《关于推进实施国家文化数字化战略的意见》明确提出,到“十四五”末,基本建成文化数字化基

基础设施和服务平台。现有红色工业文化文创产品多停留在纪念品或日用产品的范畴,NFT(非同质化代币)数字时尚产业与“元宇宙”概念为文创产品的设计与开发提供了全新方向。运用虚拟现实技术为消费者在触摸产品时,启动听觉、触觉、视觉等多方面的虚拟感受,不仅活化了红色工业文化精神,且赋予其一定体验价值。

武汉红色工业文化底蕴深厚,资源丰富,数字文创产品存在大量开拓空间。如武钢博物馆现有文创产品形式较传统,与新时代媒体技术相结合的内容十分有限。红色文创产品的设计可从文化故事、要素特征和体验方式等多方面进行设计,多方面、多视角地呈现文创产品中的红色工业文化特征;尽力拓展产品品类,引入数字技术、强化数字体验、优化创意表现、提高用户黏性,拉近工业红色文化与当代消费者的距离,以促进其更好认知、理解红色工业文化精神。

(三)凸显武汉工业文化品牌的工业文创

武汉拥有很多驰名老品牌,例如武钢、武车一类的大型工业企业,还有汉口二厂汽水、太平洋肥皂厂、鹦鹉磁带厂等知名品牌。但武汉市在全国的文化品牌和文化创意产品的发展格局中并不突出,工业品牌与代表工业文化的文创产品较少,无法满足文化产业发展推动经济发展的迫切需求。

1. 注入工业文化因子,感知工业文化内涵

文创产品开发依托典型代表、合理运用工业文化因子,可以有效凸显武汉工业文化品牌;针对不同特征的工业品牌,提取不同工业品牌的企业文化内核以及不同品牌工业文化特征,例如钢铁行业中的工人形象、钢铁因素、生产过程、材质工艺等都是工业文化因子的具体体现。

目前市面体现武汉工业文化品牌的工业文创尚不多见。武钢的“咸伙计”汽水从服务一线工人到成为集体记忆的依托,寄托了武钢的企业精神,

成为时尚追逐的文创产品。依托已有品牌进行工业文创设计表达,有利于唤醒市民的集体记忆、焕活武汉工业品牌形象,联合知名品牌进行联名设计与开发,有利于提升工业文化认知的完整性、工业文化传播的关注度。

2. 活化工业文化符号,塑造工业文化形象

工业文化符号具有指代性、传递性、记载性、美学性、实际功能性,其合理运用能够极大提高工业文创的表现力量。武汉工业的发展过程中,大量品牌蕴含了丰富的工业文化符号,包括具象的视觉符号和抽象的仪式符号,如将武汉本土品牌鹦鹉磁带厂、荷花洗衣机厂等品牌的活化与再生,结合生活场景、数字技术与传播媒介进行文创产品集成创新。

第一是展示工业生产流程的文创设计,以产品为载体反映、体验工业生产流程,不仅活化了工业文化,也借助文创产品体验更多工业文化中关于秩序、规则、质量、效率等价值。第二是活化工业文化的潮玩设计,将传统的工业品牌文化与精致、细节丰富的潮玩相结合,吸引人们在不同玩法中挖掘出工业形象的文化内涵,增加趣味性,从而发现其“潮”,进而彰显出武汉工业形象的自身特色,体现文创产品与休闲娱乐结合、融入生活的优势。

3. 营造工业文化场景,认同工业文化精神

工业文化场景不仅包括生产场景,也包括学习场景、办公场景等,这些场景将人、物、环境相互串联、构成特有的工业文化特征。将具有工业文化特点的场景运用到工业文创产品的设计与营销中,形成情感交融、启迪互补的空间媒介,易从中感受到工业生产之美,能够促进用户与工业文化产生情感共鸣,充分发挥文创产品的作用。

立足于武汉多家工业遗址,充分挖掘其场景的文化特征,将文创产品融入特定场景进行定制化设计,不仅在知识科普的层面使得工业相关知识巧妙地可视化呈现,在工业品牌文化的传播与认同层面,也让工业文化精神取得受众认同。不

管是文具教具类还是益智玩具类文创产品,均主要通过人机互动的方式,让用户在工业学习环境中体验到品牌文化知识。

参考文献:

- [1]王新哲,周荣喜.工业文化研究综述[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2015,17(1):88-93.
- [2]殷鹤,朱丽丽,方增泉.突发公共事件后城市形象的重塑——以后疫情时代的武汉为例[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2021,23(5):97-106.
- [3]王新哲,孙星.工业文化概念、范畴和体系架构初探[J].西北工业大学学报(社会科学版),2015,35(1):30-33.
- [4]宋晓敏.城市现代化视角中的城市记忆符号——以唐山市工业文化为例[J].城市发展研究,2018,25(3):143-147.
- [5]范周.从“泛娱乐”到“新文创”“新文创”到底新在哪里——文创产业路在何方?[J].人民论坛,2018(22):125-127.
- [6]徐学福.论当前大武汉城市形象的新塑造[J].社会科学动态,2017(11):110-112.
- [7]尚文浩.新中国工业精神的价值内核及其实踐路径[J].南京理工大学学报(社会科学版),2020,33(6):31-37.
- [8]邵明华,张兆友.国外文旅融合发展模式与借鉴价值研究[J].福建论坛(人文社会科学版),2020(8):37-46.
- [9]徐苏斌.“钢铁锈带”如何增强“文化磁力”——工业遗产转型发展文化产业的调查与思考[N].光明日报,2022-6-9(7).
- [10]康澄.文化记忆的符号学阐释[J].国外文学,2018(4):11-18,153.
- [11]王蜜.文化记忆:兴起逻辑、基本维度和媒介制约[J].国外理论动态,2016(6):8-17.
- [12]姜思齐,张丹鹤.旅游文创产品设计的创意思路与方法分析[J].旅游与摄影,2021(8):45-46.
- [13]汪勇.红色文化与马克思主义中国化、时代化、大众化[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2011(5):77-81.
- [14]李睿,邓皓.武汉市工业文化遗产保护与利用的问题与对策[J].现代商贸工业,2018,39(36):14-15.
- [15]范彬,况志华,徐耀东,等.文旅融合视域下的红色工业文化传播研究[J].南京理工大学学报(社会科学版),2020,33(5):33-38.
- [16]张乐,宗敏.红色文化在革命老区文创产品中的设计策略[J].鞍山师范学院学报,2019,21(4):77-80.
- [17]张乐,宗敏.红色文化在革命老区文创产品中的设计策略[J].鞍山师范学院学报,2019,21(4):77-80.
- [18]石思明.工业文化符号在工业遗产室内设计中的应用研究[D].成都:西南交通大学,2019.

(作者简介:翁春萌,武汉科技大学艺术与设计学院副教授,研究方向为工业设计与工业文化、文化创新产业等;

陈子阳,武汉科技大学艺术与设计学院硕士研究生,研究方向为工业文化与产品设计。)

(责任编辑:马运杰)

荆楚文化视域下 武汉知识产权文化建设研究

李 蕾 肖 露 张 柳

摘 要:荆楚文化与知识产权文化既有内在统一性,又存在价值追求的差异。以知识产权助力荆楚文化的保护和发展,既需要以知识产权为武器保护好荆楚文化之根,也需要以知识产权文化理念助力荆楚文化品牌化发展。在荆楚文化视域下,武汉知识产权文化建设要处理好与武汉城市精神传承、新时代英雄城市打造、“五个中心”建设、文化产业发展、营商环境优化等方面的关系。

关键词:荆楚文化;知识产权文化;武汉城市精神

2018年,习近平总书记同印度总理莫迪一同参观湖北省博物馆精品文物展时指出:“荆楚文化是悠久的中华文明的重要组成部分,在中华文明发展史上地位举足轻重。”中共中央、国务院印发的《知识产权强国建设纲要(2021—2035年)》指出,要塑造尊重知识、崇尚创新、诚信守法、公平竞争的知识产权文化理念,培养新时代知识产权文化自觉和文化自信,推动知识产权文化与法治文化、创新文化和公民道德修养融合共生、相互促进。我国知识产权文化深深植根于包括荆楚文化在内的固有的、优秀的、传统的中华文化土壤之中。推进武汉知识产权文化建设,除借鉴西方知识产权文化建设的成功经验外,更应该注重挖掘荆楚文化基因,从自身灿烂辉煌的荆楚文化中汲取养分和能量。

一、荆楚文化与知识产权文化相互影响

荆楚文化与知识产权文化既有内在统一性,又存在价值追求的差异。知识产权文化建设,既要对荆楚文化中优秀的部分加以继承并发扬光大,又要对其中与知识产权文化理念不一致的部分进行完善。将知识产权文化理念融入荆楚文化发展进程是对荆楚文化的一次优化。

(一)荆楚文化包含了与知识产权文化内在统一的内涵

传统文化对人们的实践、认识和思维方式的影响是潜移默化、持久深远的,荆楚文化也是如此。特别是荆楚文化中崇尚创新、诚信和谐等特质,与“尊重知识、崇尚创新、诚信守法、公平竞争”的知识产权文化有着天然的契合。荆楚文化的众

多优点,既是知识产权文化思想的优势,也是知识产权文化理念的具体化和实践化。

荆楚文化自古就带有尊重知识的基因。荆楚文化的发祥地主要集中于长江中游广大地区,是楚人在其悠久的发展历史中创造的、与中原文化相互交融碰撞发展而成的辉煌灿烂的南方华夏文化,以其特有的风貌,泽被后世,影响至今。800年的楚国历史赋予了荆楚文化绚丽多姿、瑰丽奇异的特色,也形成了尊重知识的基因,创造形成了绚丽精美的刺绣丝织、炉火纯青的青铜冶铸、巧夺天工的漆器木竹、义理精深的老庄哲学、惊才绝艳的离骚文学、恢诡怪诞的美术乐舞、精确周密的数学及工程知识能力等。以数学为例,荆楚先辈们在农业生产和城市建设中,尊重尊崇数学知识及数学家、工程专家,诸多重大工程实施成效显著。公元前598年(楚庄王十六年),令尹孙叔敖负责在一个叫“沂”的地方筑城,他事前制订了包括筑城进度、所需材料工具、土方多少及其如何运送、怎样就近取土取水、城基丈量、需多少干粮、人员分工等详尽计划,结果该项工程三旬而成。可见这项城池建筑,是事先运用周密的数学计算方法,对土方、用工用料与干粮等数目,进行了精确的计算,才得以顺利完成。数学知识的灵活运用,推动了文明的进步和社会的发展。

荆楚文化发展过程中孕育了崇尚创新的精神。习近平总书记多次强调,创新是民族进步之魂,唯创新者进、唯创新者强、唯创新者胜。建设知识产权强国,必须厚植创新文化沃土。而崇尚创新的荆楚文化就是培植创新沃土的最佳养料。楚国由弱到强的发展史,亦是对创新驱动发展的有力注解。纵观历史,楚国之所以能够国祚绵延800年,不仅源于得天独厚的地理位置、多元开放的文化氛围,更得益于楚人素有“日日新、苟日新”的创新精神。楚人在其发展历程中,没有因循守旧、墨守成规,而是充分发挥其革故鼎新的创新能力,在政治、经济、军事、科技、人文等方面都进行

了大胆革新。在政治领域,楚国突破陈规旧制,开拓性提出确立王权、创设县制等举措;楚悼王积极起用吴起厉行改革,“兵震天下,威服诸侯”,成效显著。在经济领域,大胆改革税赋制度,提出“量入修赋”;创建了筑坡蓄水的水利工程,如期思坡、芍坡等;在汉水与长江间开凿了我国历史上第一条人工运河,史称“云梦通渠”,标志我国人民改造利用大自然能力的伟大进步。在军事领域,发明了连弩,设计了古代“装甲车”——“锐上斗下”的“楚车”,涌现了“假邓伐申”“围许救郑”等创新思维的经典战例。在科技领域,楚人甘德首次发现木星的第三号卫星,比西方早近两千年;提出了熔模铸造法这一青铜铸造“专利”;发明了生铁柔化技术和块炼渗碳钢。在人文领域,楚人更是成绩斐然:崇尚“道法自然”的楚地哲学、奇诡莫测的庄周散文、积极浪漫的屈原诗歌;美轮美奂的楚帛画和漆画;风格独特的楚式漆器等。

荆楚文化先行者们留下了诚信守法的美德。荆楚文化的另一显著特点是重诺贵和的诚信和谐精神,而知识产权文化中诚信守法的理念就是对这一精神的赓续传承。楚人谚曰:“得黄金百斤,不如得季布一诺”。即使刘邦以千两黄金重赏捉拿,季布仍得益于平时的诚实守信,得道多助。朋友们仰慕季布的为人,不仅帮助他避免了杀身之祸,更是助其为汉王所用,担任郎中。纵观荆楚文化的发展史,楚人重诺贵和的精神一以贯之,时至今日,诚信守法的美德已深深植根于荆楚大地,融入人们的血液中。“信义兄弟”的故事,曾温暖和感动了无数人。孙东林说:“新年不欠旧年薪,今生不欠来生债——这是我们兄弟俩一生的信念。”2011年2月,这对信义兄弟当选央视“2010年度十大感动中国人物”,他们再一次用行动践行了诚信守法的美德。

荆楚文化已显露出公平竞争的雏形。公平是法治的根本要义,也是我国社会主义核心价值观的重要内容。竞争是人类社会进步的根本动力,

也是资源优化配置的基本途径。在市场经济体制下,公平竞争是大道至简的基本规律和不言自明的根本原则。在相当长的历史时期内,因为商品经济不够发达,公平竞争在荆楚文化相关文献中少有提及,但是仍然出现了一些雏形。楚国历来被诸夏视为蛮夷之邦,楚国君臣也正是在这一歧视下发奋图强、北上争霸的。他们敢作敢为,无视周天子的权威,显然也是对公平竞争的践行。如熊渠公然声称:“我蛮夷也,不与中国之号谥。”立三个儿子为王,率先否定了周天子君权神授的地位。其后,熊通自称武王,熊赀称文王,熊恽称成王,都和周初几位著名国君名号相对应,彻底否定了周天子的权威地位,实际上也就是对传统天命观的否定。楚庄王稳定了统治后,立即率军北上,观兵于周疆,问鼎之大小轻重。当王孙满答以在德不在鼎时,楚庄王嗤之以鼻:“子无阻九鼎!楚国折钩之喙,足以为九鼎。”对周王室君权神授如此嘲弄,无疑体现了公平竞争的思想雏形。而公平竞争思想真正践行和传扬则是在荆楚商业文化发展的进程中。汉正街是一条延绵五百年的传奇街市,是中国四大古镇之一——汉口镇的发祥地,凭借“占水道之便,擅舟楫之利”,商贸发达,商贾云集。正是因为先辈们在经商过程中恪守公平竞争的理念,才赢得了广大客商的信赖,历经明清时期的兴起繁荣和近代百年的沉浮变迁,创造了“十里帆樯依市立,万家灯火彻宵明”的繁荣场景,由“汉口开埠、十里帆樯、巨轮叩关、熙攘汉正”一步步实现荆楚商品经济的发展,见证了万商云集、江汉朝宗的盛况。1979年,汉正街率先在全国放开小商品市场,将个体私营经济推上中国市场经济的舞台,允许103位个体工商户持证摆摊。秉承公平竞争的优良传统,“盲侠”郑举选不惧困难,把小商品做成大买卖,一分钱一根针,他一年能卖出1亿根;一角钱一粒的打火石,他一年能卖出2吨;堆积滞销的货物,到他手上就能盘活。“货到汉口活”正是对汉口商贾们践行公平竞争理念最好的

褒奖。

因此,大力弘扬荆楚文化,有益于知识产权文化理念的传播,有助于引导群众学习、了解和树立正确的知识产权理念,提升广大群众知识产权意识,有利于维护公平竞争、诚信守法的市场秩序,营造良好的市场环境和营商环境。

(二) 知识产权文化对荆楚文化的完善

荆楚文化起源于炎帝神农文化,其土壤主要体现为农耕文明,这种以个体农业为基础的传统文 化,必然缺乏理性主义的滋养,必然存在许多与现代知识产权文化相悖的消极、落后因素,且有些观念已经根深蒂固。如“知足”“寡欲”等小农经济产物思想,“逞志究欲”“穷身永乐”的奢靡享乐观 念,崇巫尚鬼心理等,这都与当今与时俱进、求真务实、尊重科学的时代精神相抵触。因此,传承和发扬荆楚文化需要我们具有包容的心态、发展的眼光、动态的视角、创新的思维,根据当今时代发展实际,取其精华、去其糟粕。只有对传统文化批判继承、古为今用、推陈出新,在继承以往优秀传统文化的基础上汲取新的养分,才能实现荆楚文化的传承创新。

荆楚文化可以在具有先进思想的知识产权文化理念引领下找准发展方向并获得提升、完善。同样地,在荆楚地域,知识产权文化的有效培育与践行,也需要在与荆楚文化的结合下才能得以落实。辩证地看,建立在个人主义、自由主义、理性主义基础之上的西方知识产权文化,移植到义务本位、专制主义、人伦理性的荆楚文化土壤之中,难免会出现“水土不服”的情况。因此,在我国知识产权文化建设中,我们既要注重继承发扬中华优秀传统文化的精髓,又要充分吸收借鉴现代文明的成果,去粗取精,结合我国国情,在转化外来文化、改造本土文化的基础上,积极构建具有中国特色品质兼具世界共性的知识产权文化。

二、以知识产权助力荆楚文化的保护与发展

近3000年历史的荆楚文化积淀了大量的文化财富,如独步一时的青铜冶铸工艺、领袖群伦的丝织刺绣工艺、巧夺天工的木竹漆器制造工艺等。在多元文化碰撞的当今,面对璀璨辉煌的精神和物质文化成果,我们如何赓续荆楚文化基因,传承荆楚历史文脉,推动荆楚文化的保护和发展,为加快“建成支点、走在前列、谱写新篇”提供文化支撑和精神动力?2005年的“中韩端午之争”事件,撕开了我国以传统节日为代表的传统文化保护力度严重不足,导致很多传统文化遗产濒临灭绝的遮羞布,警示国人:对于传统文化的知识产权保护刻不容缓。

(一) 以知识产权为武器保护好荆楚文化之根

荆楚文化资源丰富,知识产权的利益激励机制可以为保护荆楚文化之根提供制度保障。然而,我国对于传统文化的知识产权保护起步较晚,面临许多实际困难和问题。以荆楚文化为例,荆楚文化涉及的地域广阔,主要涵盖湖北省这一拥有18万平方公里,6000多万人口土地上的地域文化;涉及的领域繁多,如政治、经济、军事、科技、人文领域等;涉及的数量惊人,仅在曾侯乙墓葬中就发掘出土了15000余件工艺精湛、无与伦比的文物。如何才能破解荆楚文化的知识产权保护困局?在现有知识产权保护制度框架下,应充分利用商标(老字号)、专利、著作权、商业秘密、地理标志、传统资源保护等知识产权工具,适当进行一定调整,对于荆楚文化资源进行区分保护,防止其不当利用和大量流失。

对于楚辞这类文学作品以及老庄哲学这种哲学思想文化,一方面可在著作权保护基础上,通过现代科技将文学艺术以及思想表达转化为图书、

音像、动漫、影视等产品;另一方面,为避免他人擅自使用或改编荆楚文化中的文学作品,达到保护的目,应充分利用与著作权相关的一些邻接权,如表演权等,保护基于这些文学作品的舞蹈表演、歌曲表演、舞台剧表演、木偶剧以及其他类似的表演形式。

对于科技成果,如漆器工艺、丝织刺绣工艺等,则可积极申请专利,成为工业、纺织业、农业、医药业等的创新源,经开发后发展规模产业。

对于传统符号、图案和名称,如楚帛画和漆画图案、编钟图案等可申请注册为相关商业标志或地理标志,对其进行合法的商业化利用。

对于传统资源,如恩施州富硒中药材资源等,则可通过国家地理标志、生物遗传资源等类型知识产权加以保护、利用。

(二) 以知识产权文化理念助力荆楚文化品牌化发展

没有保护的利用会破坏传统文化,而没有利用的保护则是不可持续的保护。在采取知识产权手段保护荆楚文化遗产的同时,还需要注重对荆楚文化的利用,使保护与利用有机结合,使有效保护与永续利用实现相互促进和内在统一。品牌化是充分利用荆楚文化的有效途径,也是现代化市场运作的重要手段。

品牌化发展在荆楚文化的保护实践中具有其他市场运作手段难以取代的积极作用。一是有利于树立荆楚文化品牌形象,提升其知名度、扩大其影响力,有助于拓展荆楚文化产品的市场占有率,从而使荆楚文化赢得更大的生存和发展空间。二是有利于促进荆楚文化传承与知识产权保护相结合。由于国家层面相关法律立法进程偏于谨慎、传统文化的知识产权权利主体具有群体性和不确定性等原因,荆楚文化保护中无法可依、有法难依的现象较明显。实施荆楚文化品牌化运营,对品牌所包含的知识产权,如品牌商标、商誉、专利、商

业秘密等进行保护,有利于保护荆楚文化的独特生产工艺、文化内涵等核心要素不易被歪曲或异化。三是有利于荆楚文化商业价值的实现。一方面,荆楚文化品牌作为商品的个性化标志以及产品质量的保证,能够引导消费者的选择,获得较高的经济利益,进而成为一种无形资产;另一方面,通过开展知识产权交易,有利于促进荆楚文化对外交流、传播,也有利于其所蕴藏的巨大商业价值的有效开发。

总之,应以知识产权文化理念助力荆楚文化品牌化发展,以荆楚文化品牌助推文化产业的多元发展,以文化品牌的知识产权开发和管理为重点,充分发挥荆楚文化品牌的蛛网效应和马太效应,推动荆楚文化的保护和产业开发双轮驱动,实现社会效益和经济效益的双赢。

三、荆楚文化视域下武汉知识产权文化建设要处理好的几对关系

回望历史,曾经雄踞一方的楚国早已不存,但荆楚文化的璀璨基因并没有随时间湮没,而是在长江、汉水的滋养下繁衍、生长,成就了如今荆楚文化在武汉地区的繁盛局面。武汉,既是荆楚文化的继承者,也是传播者和开拓者。作为九省通衢,武汉自古即有熔铸五方的文化精神。如今,荆楚文化除了厚重的历史文化底蕴以外,还延伸出了新的时代内涵,成为武汉“知识产权强市”建设的历史原动力。武汉城市精神传承、新时代英雄城市打造、“五个中心”建设、文化产业发展和营商环境优化等作为荆楚文化在当代的文化、政策载体,继续为荆楚文化的传承发扬以及知识产权文化建设发挥着重要的作用。

(一)武汉城市精神传承与知识产权文化建设

历史文化是地方的根基,而城市精神决定着区域未来的发展高度。2011年,武汉提出了“敢为

人先、追求卓越”的城市精神,彰显了城市文化血脉之中的“英雄”气质。武汉城市精神是荆楚文化的高度概括和集中体现。建设知识产权强市,必须根植于相应的文化土壤。这种文化应该有利于知识产权的产生、运营、保护、发展和服务,有利于知识产权对社会经济、文化发展的支撑,有利于依靠知识产权取胜国际竞争。而武汉城市精神既为开拓进取的荆楚文化增加了新的时代注解,亦为知识产权文化建设提供肥沃的培植土壤。

“敢为人先、追求卓越”的武汉人民从来都是“尊重知识”的积极践行者。“尊重知识、尊重人才”是我国在“文革”结束后,针对当时科学教育领域进行拨乱反正后提出的重要指导方针。1977年8月,在中央召开的科学和教育工作座谈会上,武汉大学化学系副教授查全性的建言有力推动了“尊重知识、尊重人才”指导方针的形成。时至今日,尊重知识、尊重人才精神依然流淌在武汉人的血液中。从“青桐计划”到“百万大学生留汉计划”,从“院士经济”的打造到“院士专家引领十大高端产业发展行动计划”的出台,无不体现了这座城市对知识和人才的尊重。

“敢为人先、追求卓越”中本身就含有“崇尚创新”之意。“敢为人先”顾名思义,就是果断地决策,敢于出头,做别人不敢做不敢想的事情。创新作为一个汉语词语,“一指创立或创造新的,二指首先”,“敢为人先”和“创新”本身就是一对近义词。从响彻寰宇的“首义精神”到中华第一神枪“汉阳造”,从全国首个科技企业孵化器到首批全面改革创新试验区,武汉的历史充分展示了创新的特质。

“诚信守法”是“敢为人先、追求卓越”的基础良壤。武汉人的“敢为人先、追求卓越”不是无法无天的造反,而是建立在诚信守法的基石上。武汉信义兄弟坚守“新年不欠旧年薪,今生不欠来生债”的信念,用生命和行动诠释了诚信的内涵。他们重大义、讲诚信,是武汉精神的践行者,其身上闪现着“诚信守法”的光芒!百年汉正街不断发展

壮大,转型升级,靠的也是广大经营户“诚信守法”的经营和筚路蓝缕的奋斗。

“敢为人先、追求卓越”要在“公平竞争”的赛道中进行。公平竞争是市场经济的基本原则,提起公平竞争,总会让人想到美国政治学家塞缪尔·亨廷顿的那句著名言论:“首要问题不是自由,而是建立合法的公共秩序。人类可以无自由而有秩序,但不能无秩序而有自由。”武汉要实现高质量发展,必须保障各类市场主体平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等享受法律保护。只有不断完善知识产权制度,才能促进现代市场体系的健全与完善,有效维护公平竞争。

(二) 新时代英雄城市打造与知识产权文化建设

武汉是一座英雄的城市。江之奔涌、湖之灵秀,哺育了武汉人积极进取、敢为人先的性格。武汉市第十四次党代会报告明确提出,要“打造创新涌动的新时代英雄城市”,明确把“科教人才优势加快转化为创新发展优势”作为今后五年主要目标任务之一,把创新驱动作为城市发展主导战略,推进全市域、全链条、全社会创新。

建设科技创新中心是“打造创新涌动的新时代英雄城市”的重要一环,更是落实习近平总书记殷殷嘱托的使命担当。习近平总书记对湖北武汉情深似海、厚望如山。2018年4月,总书记在视察烽火集团和武汉新芯时就强调,新发展理念,创新是第一位的,具有自主知识产权的核心技术,是企业的“命门”所在。新冠肺炎疫情肆虐期间,总书记对湖北武汉作出“三个没有改变”的重要判断,即“经济长期向好的基本面没有改变,多年积累的综合优势没有改变,在国家和区域发展中的重要地位没有改变”,提出“三个一定能”的殷殷嘱托,即“英雄的武汉人民一定能够彻底战胜疫情,一定能够浴火重生,一定能够创造新时代更加辉煌的业绩!”,寄予建设大武汉的深切期许。

而知识产权文化建设是“打造创新涌动的新

时代英雄城市”的题中应有之义,是加快创建“两个中心”——具有全国影响力的科技创新中心和武汉东湖综合性国家科学中心的重要推手。只有积极开展知识产权宣传教育、提高全社会的知识产权意识、营造良好的保护知识产权社会氛围,才能促进知识产权保护运用,才能促使创新链产业链深度融合,才能不断推进知识产权文化建设深入发展。

(三) “五个中心”建设与知识产权文化建设

“十四五”开局之年,武汉即提出加快打造“五个中心”、建设现代化大武汉的目标任务。这五个中心是基于武汉自身优势和发展潜力,擘画出的“发展路线图”,为武汉未来的发展指明了方向。全国经济中心、国家科技创新中心、国家商贸物流中心、国际交往中心和区域金融中心,这“五个中心”各有侧重点,但究其根本是要武汉通过创新而获得全面发展,努力做大做强,在中国打造东部高地,凸显湖北高原,塑造武汉高峰。

而知识产权文化理念的本质就是崇尚创新精神、尊重知识产权,其核心要素是激励创新并保护创新,是体现“尊重知识、崇尚创新、诚信守法、公平竞争”精神的一种创新价值观。创新文化孕育创新事业,创新事业激励创新文化。培育知识产权文化是加快打造“五个中心”的内在需要,同时也是其重要保障。在发展中国特色社会主义先进文化的同时,用知识产权文化助推社会主义核心价值观体系建设,有利于全社会树立“尊重知识、崇尚创新、诚信守法、公平竞争”的知识产权文化理念,有利于激发人民创造热情、促进知识共享、形成良好的知识产权秩序,有利于不断培育和增强地区发展软实力。

(四) 文化产业发展与知识产权文化建设

文化产业正在成为各国经济新的增长点,甚

至成为部分国家国民经济的支柱产业。习近平总书记强调:“要推动文化产业高质量发展,健全现代文化产业体系和市场体系,推动各类文化市场主体发展壮大,培育新型文化业态和文化消费模式,以高质量文化供给增强人们的文化获得感、幸福感。”这一目标的实现,不仅需要激发文化产业工作者的创造性,还需要完善的知识产权法律制度对文化产品及其生产、流转过程等保驾护航。

文化产业发展和知识产权文化建设是内在契合、相互促进的。文化产业的核心是文化产品,属于知识产权保护对象;文化产业发展的目标是促进文化创新和知识共享,这与知识产权文化理念“尊重知识、崇尚创新”是完全一致的。文化产业发展的基本原则是努力实现社会效益和经济效益的统一,这与知识产权文化理念“诚信守法、公平竞争”内在契合:文化产业的经济效益建立在知识产权法律制度所提供的许可、转让、质押等一系列文化产品流转方式上,其实现必然离不开知识产权法的激励和保障;文化产业社会效益的实现和社会利益的平衡则是通过知识产权法律制度中合理使用、法定许可等规定,最大限度实现文化产品的公平共享。由此可见,知识产权文化建设保障文化产业的持续健康发展,文化产业的发展促进知识产权文化建设,二者相辅相成,和谐统一。

(五)营商环境优化与知识产权文化建设

打造法治化、市场化、国际化的优质营商环境是我国在高质量发展道路上行稳致远的必然要求,法治保障、市场竞争、国际贸易无一不与知识产权息息相关。优质营商环境的培育,一方面有赖于知识产权创造、运用、保护、管理、服务全链条的实现:创造越高效、运用越便捷、保护越成熟、管理越全面、服务越周到则营商环境越优质;另一方面,也有赖于“诚信守法、公平竞争”这一知识产权文化理念的持续、广泛培育与传播。

营商环境是一个地区经济软实力和综合竞争力的集中体现,直接关系到地方发展的动力和后劲。“诚信守法、公平竞争”不仅是对市场活动主体的要求,更是对地方相关管理部门的约束。市场主体讲诚信,可以降低交易成本、促进公平竞争、增强经济活动的可预见性、提高经济效率;地方政府的诚信度,更是区域营商环境的“晴雨表”。毫无诚信、出尔反尔、“宰你没商量”、“恶意画饼”、“关门放狗”式招商的地方政府行为,必然会严重打击企业的投资信心,将招商引资工作带入泥沼。因此,加强知识产权文化建设,有利于推动高质量发展,特别是有利于统筹“大市场、大质量、大监管”,实现有效市场和有为政府的更好结合,助力优质营商环境营造。

参考文献:

- [1] 刘俊梅,李勇.论荆楚文化及其当代价值[J].社会科学动态,2017(1):64-68.
- [2] 孙晋.公平竞争原则与政府规制变革[J].中国法学,2021(3):186-207.
- [3] 吴汉东.当代中国知识产权文化的构建[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2009,48(2):104-108.
- [4] 罗荷香.知识产权文化视角下的非物质文化遗产保护[J].传播与版权,2018(9):181-182.
- [5] 庄春梅.荆楚文化与文化强省建设之我见[J].学习月刊,2014(16):13-14.
- [6] 陈绍辉.推进荆楚文化传承与创新[J].学习月刊,2018(7):26-27.

(作者简介:李蕾,武汉知识产权保护中心导航运营部职员,光学工程博士;

肖露,武汉知识产权保护中心发展研究部职员,硕士;

张柳,武汉知识产权保护中心副研究员,硕士,本文通信作者。)

(责任编辑:马运杰)

提升武汉城市文化软实力研究

武汉市社会科学院课题组

摘要:提升城市文化软实力是提高国家文化软实力的内在要求,也是推动城市高质量发展的重要动力。近年来,武汉城市文化软实力建设取得积极成效,文化生产力持续迸发,公共文化服务体系均等化水平显著提升,文化创新势头强劲,文化辐射力持续扩大,文化凝聚力不断增强,城市精神特质持续彰显。同时,与国家中心城市、长江经济带核心城市总体定位相比、与城市可持续发展要求相比、与标杆城市相比,武汉文化软实力仍然不强。建设文化强市,应加快提升城市文化软实力,着力补短板、强弱项,优化公共文化供给,繁荣文化创意产业,增强国际交往功能和城市形象传播能力,建设更加友好宜居便捷的城市环境,不断增强文化引领引流集聚功能,让天下英才近悦远来,让城市文化品牌走向世界。

关键词:文化软实力;成就;短板;提升;武汉

城市是国家和区域发展的核心力量,提升城市文化软实力是提高国家文化软实力的内在要求,也是推动城市高质量发展的重要动力。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视文化软实力的发展与提升,将国家文化软实力的提高上升到实现中华民族伟大复兴的战略高度。综合当前的理论研究和实践探索,城市文化软实力的核心构成要素主要包括文化凝聚力、文化生产力、文化创新力、文化辐射力。作为正在建设中的国家中心城市,长江经济带核心城市、中部崛起战略和“一带一路”重要节点城市,积极提升城市文化软实力是武汉建设文化强市的必然选择。本报告基于对武汉城市文化软实力建设情况的专题调研,研究并提出城市文化软实力提升的若干建议。

一、武汉城市文化软实力建设的主要成就

武汉城市文化特色鲜明、历史文化资源深厚、文化产业发展态势良好、区位优势显著,提升城市文化软实力具有良好的文化资源优势 and 区位优势。课题组调研发现,近年来武汉城市文化软实力建设取得积极成效。

(一)文化凝聚力不断增强,城市文明不断提高,城市精神特质持续彰显

城市文明程度持续提高。市民文明素养明显提升,蝉联全国文明城市称号,全市共有全国道德模范15位,居全国同类城市首位。志愿服务蔚然成风。截至2021年,实名注册志愿者人数占常住

人口的19.83%。全市已形成敬爱志愿服务、关爱儿童志愿服务、社会救助服务、社区治理服务四大类文明志愿服务,志愿服务成为城市新名片。诚信社会建设提速。出台社会信用体系建设规划等政策,打造全市信用信息服务系统,落实诚信奖惩机制,诚信建设体制机制不断健全。

(二)文化生产力持续迸发,城市文化产业和文化事业比翼双飞

文化产业持续壮大。2019年我市文化产业增加值突破800亿元,超过全市GDP比重的5%,占全省比重的45.62%,在10个副省级城市中位居第7(见图1)。2020年,全市规模以上文化企业营业收入总额2036.67亿元,产业集聚初见成效。东湖高新区获批国家文化产业出口基地,形成市级文化科技融合示范园区19个、市级特色文化产业园20个。创意设计、网络文化、动漫游戏等新兴文化产业彰显强劲发展势头。获评首批国家文化和旅游消费示范城市。公共文化服务体系均等化水平显著提升。公共文化服务体系进一步完善,新时代文明实践中心、区级融媒体中心实现全覆盖。汉派文艺持续繁荣,武汉戏曲大码头、武汉国际杂技艺术节、琴台音乐节、“知音号”等文化品牌影响力不断扩大。

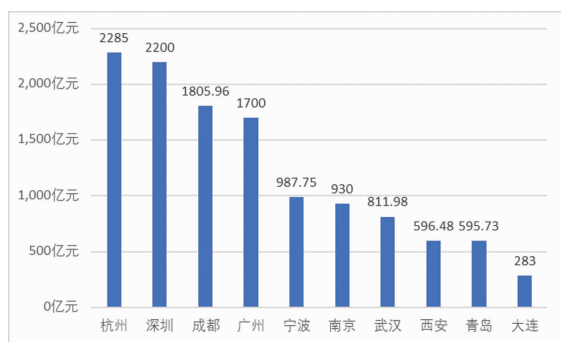


图1 2019年全国副省级城市文化产业增加值排名前十的城市

资料来源:《文化产业评论》第3460期,2022年3月。

(三)文化创新力竞相喷涌,城市创新创业势头强劲

科教人才资源比较优势明显。全市拥有各类普通高等学校83所(根据教育部2021年度全国高等学校名单统计),高等教育资源位居全国前列。拥有国家重点实验室29家,位居全国第4。创新人才集聚明显,是全国三大智力密集区之一,各类人才总量超过285万人。“十三五”时期,大学毕业生留汉就业创业达173万人。科技创新活力迸发。据中国社科院城市与竞争力研究中心发布的《国家中心城市指数报告 No. 2》,武汉在国家科技中心城市专项指数中排名第3,仅次于北京、上海(见图2)。以东湖科学城为核心区域的光谷科技创新大走廊启动建设,3个重大科技基础设施纳入国家“十四五”专项规划。全市拥有国家级创新平台143个,“国家级高新技术企业超过8500家,市场主体超过157万户”,高新技术产业增加值占比已提高到26%。城市经济创新力和竞争力不断增强。

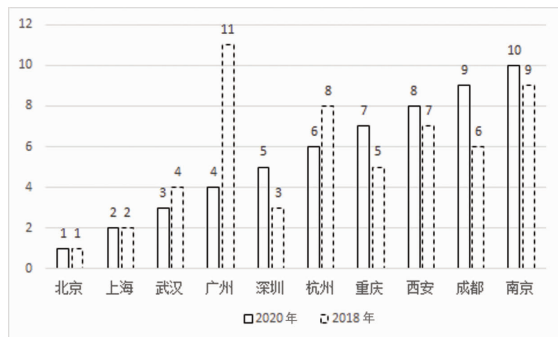


图2 2018年、2020年国家科技中心城市排名
资料来源:《国家中心城市指数报告 No. 2》,2020年11月。

(四)文化辐射力持续扩大,城市的传播力、影响力、吸引力进一步增强

区域带动力日益增强。国家中心城市地位日益巩固,地区生产总值稳居全国城市前十,文化产业占比稳步提升。城市知名度、美誉度和影响力不断提升。成功举办上合组织民间友好论坛等重

大国际活动和金鸡百花电影节、华语青年电影周、武汉国际杂技艺术节、国际武汉斗鱼直播节、中国游戏节等大型国际国内文化活动。武汉在全球的知名度、美誉度持续提升。根据文旅产业指数实验室发布的《2021 年中国城市海外短视频平台影响力报告》，武汉文旅海外影响力排名第3，仅次于北京与上海（见图3）。城市对外交往能力不断提升。武汉在国家外事活动中的主场外交地位日益突出。英国首相特雷莎·梅访华、“习莫会”等先后在武汉举行。城市对外交往日益广泛。截至2021年，我市共与114个国际城市建立友好关系，城市朋友圈遍布五大洲。

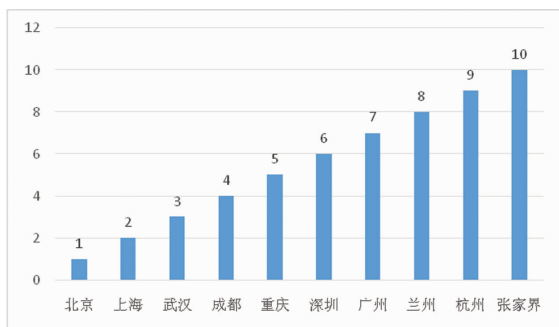


图3 2021年中国城市文旅海外影响力排名

资料来源：《2021年中国城市海外短视频平台影响力报告》，2022年2月。

二、武汉城市文化软实力建设方面存在的问题与短板

近年来，虽然武汉城市文化软实力获得较大提升，但与国家中心城市、长江经济带核心城市总体定位相比、与城市可持续发展要求相比、与标杆城市相比，还存在较大差距。

（一）城市文化生产力不强，文化事业和文化产业发展不充分问题仍然突出

与先进城市相比，武汉整体文化实力仍有不小差距。据《2020年国家中心城市指数报告》，武汉国家中心城市排名第10，与2018年相比下

降5位（见图4）。武汉城市文化发展短板比较明显：一是公共文化服务体系不够均衡。人均文化事业费、每万人公共图书馆面积、每万人文化馆面积等主要数据指标存在一定差距。我市人均文化事业费为78.17元，排名第7；每万人公共图书馆面积249.67平方米，排名第3（含省图）；每万人文化馆面积33.68平方米，排名第10（含省馆）（数据来源：文化和旅游部2018年文化统计资料）。二是文化产业发展质量不高不优不壮问题突出。文化产业增加值占GDP比重不高，在副省级城市中排名第8（见图5）。龙头骨干文化企业缺乏，没有市属企业跻身全国文化企业30强排行榜。与国内其他城市相比，头部文化企业发挥的引领作用较为欠缺。高质量文化创新产品供给不足，“文化+”、数字文化产品等新业态发展不充分。文化创意和复合型人才的相对短缺，严重影响了文化产业的提质升级。

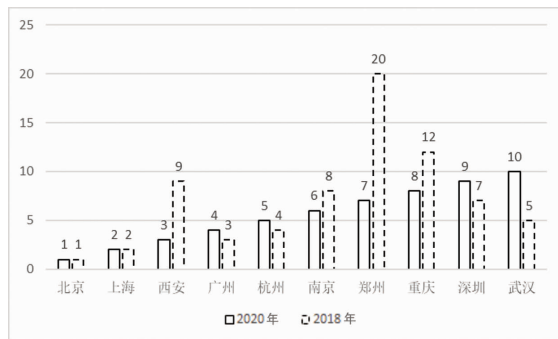


图4 2018年、2020年国家文化中心城市排名

资料来源：《国家中心城市指数报告 No.2》，2020年11月。

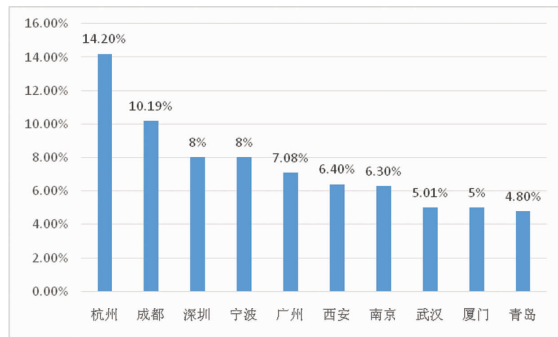


图5 2020年副省级城市文化产业增加值占GDP比重前10名城市排名

资料来源：《文化产业评论》第3460期，2022年3月。

(二)文化创新力不够,文化研究成果转化水平、文化原创力、文化创新人才集聚力仍有待提升

武汉整体科技水平较高,但科教人才优势没有充分转化为创新发展优势,科教资源对服务地方社会经济发展的作用不突出。一是产学研深度融合不够。武汉虽然高校、科研院所众多,但高校成果与企业市场需求没有形成完美的契合。二是城市文化原创力不够。全市虽有各级各类创新平台共1828个(其中,国家级143个、省级1020个、市级660个),但大多实力不强。在中国发展研究基金会发布的《机遇之城2020》报告中,武汉智力资本和创新排名全国第7,在科技部中国科技信息研究所发布的《国家创新型城市创新能力评价报

告2021》中,武汉位列全国第6,均与实有科教资源不匹配。与沿海发达城市相比,武汉城市创新发展动能和气氛有待进一步提升。城市文化的融合创新也不足,文化与金融、制造业、农业和旅游业等产业融合发展还有待进一步提升。三是文化创新人才的集聚力不够。2021年,深圳市对落户大学生发放补贴1.5万~8万元,杭州市对落户应届毕业生给予1万~5万元不等的补贴。与这些城市相比,我市的落户政策还不够优惠,加之工资水平偏低,高素质人才流失严重,对高学历人才吸引力有限。猎聘大数据研究院发布的《2021年度中高端人才就业趋势数据报告》中,2021年全国中高端人才流入率城市排名中,武汉占比为2.59%,全国排名第9,落后于杭州、成都、南京等同类城市(见图6)。

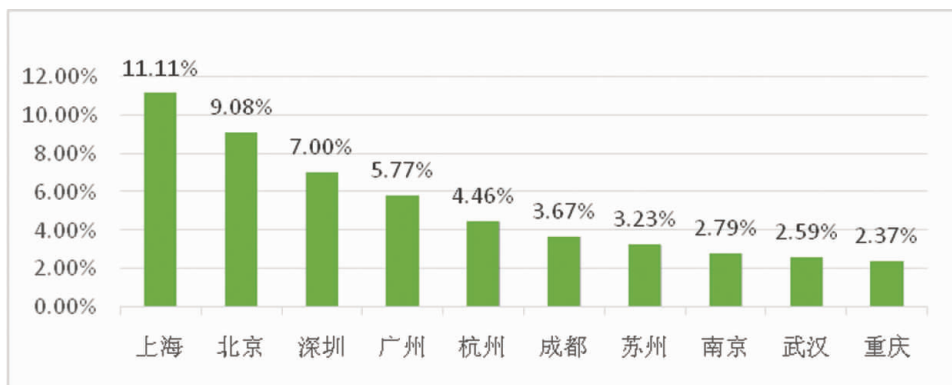


图6 2021年全国中高端人才流入率城市排名

资料来源:《2021年度中高端人才就业趋势数据报告》,2022年1月。

(三)文化辐射力不广,城市文化区域影响力带动力、高端文化人才吸引力、对外交流文化引导力有待进一步加强

一是城市文化的区域影响力和带动力不强。文化供给水平不高,具有国际国内影响力的优质原创文化精品不多,缺乏国际知名主题乐园,与建设国家文化中心城市定位不匹配。作为武汉城市圈的主引擎城市,带动文化强省建设的作用有待进一步突显。二是对高端文化人才的吸引力不够。在本地人才流失和外地人才难以引进的双重

作用下,人口净流入数量偏低。据第一财经发布的十大人口净流入城市排名,武汉2020年净流入人口328.58万人,排名第11,落后于郑州(见图7)。三是城市文化对外交往程度不高。武汉在城市对外交往中窗口作用没有充分发挥,整体国际交往水平与同类城市相比有差距(见图8)。如在领事馆数量方面,武汉目前只有4家,相比上海(76家)、广州(66家)、成都(15家)、重庆(11家)等城市差距巨大。据《国家中心城市指数报告No.2》,武汉在国家对外交往中心城市排名中居全国第9,与2018年相比下降1位。四是城市知名

度、美誉度有待提升。与同类城市相比,武汉举办承办节会的规格、层次和频率均偏低。ICCA(国际大会与会议协会)发布的2019年国际协会会议数量排名中,武汉在中国大陆城市中仅位列第10(见图9)。

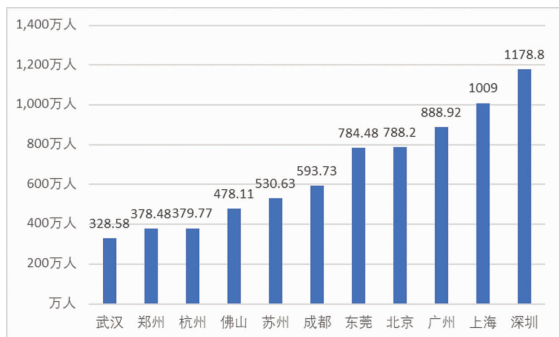


图7 2020年度人口净流入城市排名

资料来源:《2020年42个重点城市的人口净流入排名》,2020年11月。

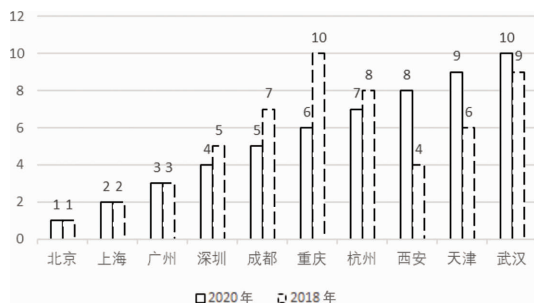


图8 2018年、2020年国家对外交往中心城市排名
资料来源:《国家中心城市指数报告 No.2》,2020年11月。

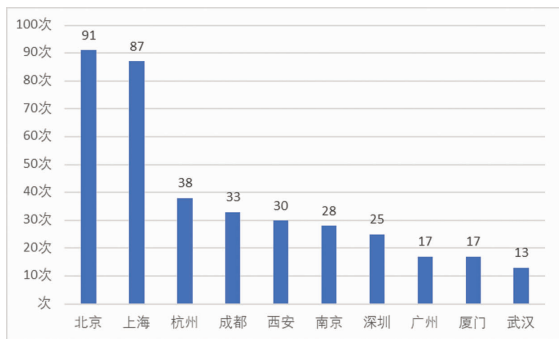


图9 2019年中国大陆城市举办会议数量排名
资料来源:《2019年国际协会会议市场年度报告》,2020年5月。

三、武汉城市文化软实力建设的重点任务与具体举措

武汉加强城市文化软实力建设,应着力补短板、强弱项,优化公共文化供给,繁荣文化创意产业,增强国际交往功能和城市形象传播能力,建设更加友好宜居便捷的城市环境,让天下英才近悦远来,让城市品牌走向世界。

(一)塑造特色鲜明的城市形象

1. 完善城市品牌形象体系建设

以“江城元素”为核心,提炼体现独特内涵的武汉城市形象视觉符号体系,精心设计城市地标、城市天际线、城市徽标、城市口号和城市吉祥物等形象标识。建设武汉城市形象资源共享平台,打造展示武汉城市形象的优秀案例和品牌。支持鼓励武汉各级政府部门以及本地市民使用传播武汉城市形象。

2. 打造全媒体城市传播平台

以“英雄武汉”为题材,加强对外传播能力建设。创新城市叙事方式,充分展示超大城市治理等成功实践。推进全市互联网舆论主阵地“1+15+N”长江融媒建设,推动主力军进入主战场,加快建成具有武汉特色、全国影响的副省级城市新型主流媒体。加快建设枢纽型媒体智库,支持建设智能型媒体。鼓励和支持各类民间主体参与对外传播,营造“人人都是精彩故事传播者”的良好氛围。

3. 塑造新时代市民新形象

深入推进群众性精神文明创建活动,深化市民修身行动,厚植责任意识、契约精神、科学观念、人文素养,倡导重信守约、专业精细、认真务实、理性自律,更好展现新时代武汉市民充满家国情怀、引领风气之先、更加开放包容的形象,真正把城市精神品格化为每个市民精神成长的丰厚滋养,化为城市发展进步的不竭动力。

（二）加快建设中部国际交往中心

1. 加强国际间城市文化交流

以“武汉主场”为载体,构建国际交流体系,加强多层次文明对话,增进国际社会对武汉的了解和认同。整合传播资源,讲好武汉故事,向全球展示“英雄武汉”新形象。创新提升武汉国际杂技艺术节、琴台音乐节等对外交流品牌活动。通过举办国际赛事、会展、节庆、论坛等重大活动,提升武汉城市国际品牌。积极开展“中华文化走出去”,开展“魅力武汉”城市品牌推广。推进城市外交、民间外交和公共外交,深化友城交流,加强教育、文化、旅游、卫生、科技、智库等多领域合作,扩大海外“朋友圈”。

2. 推动城市文化的海外传播

用好国际社交媒体平台的武汉账号,持续打造传播热点,将武汉抗疫成功的国际高知名度转化为美誉度和吸引力。充分利用国际友城、国际性组织机构、境外友好组织团体、国际友好人士等资源,充分借助外交部全球推介、驻外使节专访、新媒体等形式在国际舆论场及时发声,树立良好国际形象。加大境外社交平台上的武汉账号支持力度,进一步加强运维工作,持续提高吸粉引流能力,对外讲好武汉故事,唱响武汉声音。借助全球通讯社联盟,以举办重大涉外活动为依托,用好海外主流媒体网站载体,推介武汉发展亮点,搭建国际交流合作新平台。

3. 大力挖掘文化对外开放载体

充分发挥中国(湖北)自由贸易试验区投资自由化、贸易便利化等优势,大力发展文化服务贸易,支持东湖高新区高水平建设国家文化出口基地,推动文化产业集聚发展,促进文化产品和服务出口;鼓励企业打造文化品牌,争创国家文化出口重点企业、重点项目。鼓励外向型文化企业完善海外营销网络,开拓跨境电商等新型文化贸易方式,推动文化产品和服务出口转型升级。高水平

建设世界“设计之都”,高质量推进“万里茶道”联合申遗,高层次开展文明交流,办好“大河对话”国际论坛等合作交流活动。

（三）构建独具特色的城市文化品格

1. 构筑具有国际影响力的文化高地

集聚国际一流的文创企业、文化机构和领军人才,打造更高水准的文化地标集群、更高人气的文化交流舞台以及更高层级的文化交易平台。不断扩大武汉“世界设计之都”品牌价值和影响力,力争创建“东亚文化之都”。把中国(武汉)文化旅游博览会、琴台音乐节、东湖音乐节、武汉国际杂技艺术节、华语青年电影周等办成具有全球影响力的国际文旅展会和文化节庆活动。积极举办汉马、水马、铁马、天马、赛马等大型国际性、全国性单项体育赛事。

2. 培育更多原创性的文艺精品

聚焦时代命题和重大主题,在文学、电影、电视、舞台、美术、群众文化、网络文艺等领域推出更多“武汉原创”“武汉制作”“武汉出品”的传世之作,推动开发更多演绎武汉故事、传播武汉精彩、镌刻武汉印记的文化“爆款”。建设全国汉剧文化中心和戏曲演出交流中心,打造武汉戏曲“大码头”。发展具有地方特色的文化演艺产品,做强“知音号”等演艺品牌。制定优秀艺术作品交流推广奖励政策,支持汉派文艺精品“走出去”。大力推进数字化深度赋能,加快文创产业与科技、商务、旅游、体育等融合发展,培育更多有竞争力的文化领军企业、“小巨人”企业。

3. 保护传承老武汉的城市文脉

加强对历史建筑、风貌街区、革命遗址、工业遗迹的保护利用,探索传统历史文化更富创意的“打开方式”,推动更多“工业锈带”变为“生活秀带”“文化秀带”。坚持把保护放在首位,推动优秀传统文化创造性转化和创新性发展。依托长江中

游承东启西的区位优势,探索建设长江国家文化公园湖北段武汉先行区。加强红色文物、历史文化风貌街区、工业遗产等保护利用。充分发挥重点博物馆引领作用,加强武汉革命博物馆、武汉中共中央机关旧址纪念馆等革命文物保护利用。推动武汉博物馆、盘龙城遗址博物院等文化文物单位深入挖掘历史文化资源,拓展文化创意产品开发投资、设计制作和营销渠道。充分运用移动互联网、大数据、虚拟现实、视频直播等新技术开展网上“云博览”,创新展陈模式,丰富展示内容。

(四)优化文化创新创业生态

1. 加快实施文化产业集群战略

增强泛娱乐数字内容创意创新聚集能力。紧盯网络直播、短视频、电子竞技等行业风口,形成覆盖内容生产、传播发行、渠道拓展、衍生品开发等业务的产业链条,巩固提升泛娱乐数字内容产业聚集发展态势。推动斗鱼直播、抖音等为代表的网络直播业快速发展,创新“直播+”模式,繁荣线上线下相结合的“网红”直播、游戏直播、电商直播、公益直播产业生态。建立政府引导、企业主导的线上线下重大泛娱乐文化活动举办机制,支持举办国际武汉斗鱼直播节、中国数字创意科技展暨中国游戏节、英雄联盟城市赛等重大节会活动,打造具有全国影响的泛娱乐文化创新源和聚集地。主动参与全球文化产业链重构,将信息技术、创意设计、智能制造等我市优势文化产业有机嵌入国际文化产业链、供应链,在“双循环”产业分工协作体系中抢占先机。构建文化产业智慧共享体系,组织文化园区、文化企业开展跨区域、跨行业、跨领域交流合作,搭建文化产业合作平台。规范行业组织运作,发挥文化中介服务功能,搭建文化企业与政府间的桥梁和纽带。

2. 实施重点文化扶持战略

大力实施文化产业招商引资“一号工程”,围绕

影视、电竞、直播、动漫游戏等文化业态开展产业链招商。发挥武汉区位优势,高质量建设区域文化创新共同体。稳步推进市属国有文化企业改革,实现做大做强。推动长江日报传媒集团、武汉广播影视传媒集团、武汉出版集团成为拥有强大竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力的龙头企业。支持在汉央企、世界500强企业集团拓展文化业务,组建文化企业,增强全产业链辐射带动作用。提升骨干文化企业核心竞争力,积极借力资本市场,培育一批创牌打“板”领军企业。

3. 构筑文化大师聚集高地

深入实施武汉文化人才培育工程,以文化产业园区(基地)和业内领先企业为重点,不断推进培养体系、协作机制和资源平台建设,调动社会力量广泛参与,大力培育引进文化产业人才。积极整合高校、企业和协会等资源,加强实践型、应用型、复合型技术技能人才培养。充分发挥我市科教优势,发挥高校院所、文化企业、园区基地、众创空间、孵化器等作用,推动产学研用合作培养人才。大力实施文化产业“学子留汉”工程,持续打造人才服务平台,提升人才服务水平,营造鼓励创新、宽容失败的氛围,为文化人才在汉创新创业提供优质环境。

(五)打造安全舒适的人居环境

1. 塑造打动人心的城市表情

加强城市规划和设计引领,塑造注重人情味、体现高颜值、充满亲近感、洋溢文化味的“城市表情”,让城市更有温度和韵味。打造文化创意街区、城市文化公园、文化旅游长廊、特色文创小镇等文化功能区块,提升城市整体文化氛围。统筹利用现有存量资源,鼓励以老旧厂房拓展文化创新集聚空间,打造更多网红打卡地。提升琴台文化艺术中心、中山大道历史文化街区、昙华林历史文化街区等重点文化集聚区影响力。

2. 完善城市公共文化服务体系

促进公共文化服务体系社会化、专业化发展,深入实施建筑可阅读、街区可漫步、滨水可游憩,大力推进文化场馆、体育设施、公园绿地等向社会开放,培育打造市民可亲近、可参与、可展示的文化新空间和休闲好去处。坚持品质发展、均衡发展、开放发展、融合发展的原则,打造“12分钟文化圈”,建设“文化五城”,建设公共文化服务优质共享的幸福人文城市。深入推进区级图书馆文化馆总分馆制建设,推动优质公共文化服务向基层延伸。推广“互联网+公共文化”,推动数字文化工程转型升级。开展武汉地方文化、古籍善本、城市记忆载体等数字化工作,构建武汉特色公共文化数字资源库。

3. 构建引领未来生活的城市空间

回应时代发展需求,立足新发展阶段思考文化软实力建设,研究以文化赋能城市更新和品质提升的有效路径。发挥空间布局对城市发展的导向作用,以优化城市空间格局引领未来城市生活。统筹城市有机更新和历史风貌保护,坚持留改拆并举,加快推进旧区改造、城中村改造、城市更新,把更多的城市更新区域变成绽放地带,打造生产、生活、生态相互融合,功能、形态、环境相互促进的新空间。加强打造“两江四岸”中央活动区,以汉口沿江、汉正街、武昌滨江为核心,集聚发展现代服务业;以武昌古城、汉阳古城、汉口历史风貌区为核心,推进古城新生,挖掘历史文化资源,彰显文化魅力。加快建设光谷副城、车谷副城、临空经济区副城、长江新区副城,提升科技创新、先进制造、网络安全、临空经济、航天航运、未来产业等核心功能,打造高质量发展重要引擎。

参考文献:

- [1]许德金,焦晶.何为文化软实力?[J].首都师范大学学报(社会科学版),2017(5):75-83.
- [2]每5个武汉人中就有1名志愿者[N].长江日报,2022-3-5(1).
- [3]牢记嘱托 担当使命 奋力打造新时代英雄

城市 全面开启武汉社会主义现代化建设新征程[N].长江日报,2022-1-10(1).

[4]全国文化企业30强名单发布[N].安徽商报,2020-11-17(2).

[5]武汉以平台做阶梯促进城市创新能级攀升[N].长江日报,2022-5-19(1).

[6]钟晟,李俊辰.文化软实力视域下武汉长江文明主题文化战略建构[J].文化软实力研究,2022,7(2):54-62.

[7]陶建杰,尹子伊.中国文化软实力建构与国际传播策略[J].南方传媒研究,2021(4):52-58.

[8]张怀民,杨丹.城市文化软实力提升路径选择:武汉文化软实力发展研究[J].科技进步与对策,2013,30(5):47-52.

[9]温朝霞,孙宁华.提升广州文化软实力的对策思考[J].探求,2011(4):36-42,48.

[10]李明.新中国成立以来党的文化建设探索及经验启示[J].湖北行政学院学报,2021(6):90-94.

[11]郑崇选.提升上海城市文化软实力的价值追求与基本路径[J].上海文化,2021(8):5-11.

* 基金项目:2022年度中共湖北省委重大财经调研课题“提升武汉软实力研究”(编号HB-SWCJ-2022-12)。

(作者简介:陶维兵,武汉市社会科学院文化与历史研究所所长、副研究员,研究方向为武汉城市史与城市文化;

赵煌,武汉市社会科学院文化与历史研究所助理研究员,研究方向为武汉城市史;

黄骏,中南民族大学副教授,研究方向为城市传播;

肖朝晖,武汉市社会科学院文化与历史研究所助理研究员,研究方向为城市历史文化、中国近代学术思想史。)

(责任编辑:胡玉桃)

优化武汉法治化营商环境的思考

操玲姣 姚莲芳

摘要:随着全面依法治国战略的推进,提高营商环境法治化水平的重要性日趋凸显,必须以更有力的法治举措助力武汉营商环境的优化改善,为提升城市能级和核心竞争力提供有力的司法服务和保障。武汉应力求实现“三个精准对接”,对标国际国内先进城市先进经验持续深化改革,为营造稳定公平透明、可预期的营商环境提供有力的司法服务和保障。

关键词:营商环境;司法保障;法治化

法治是最好的营商环境。随着全面依法治国战略的推进,提高营商环境法治化水平的重要性日趋凸显,各城市从早期追求营商环境的便利化逐渐向法治化转变,营商环境法治化正在成为地方政府在新一轮竞争中的制胜法宝。为认真贯彻打造“五个中心”、建设现代化大武汉的决策部署,必须以更有力的法治举措助力武汉营商环境的优化改善,为提升城市能级和核心竞争力提供有力的司法服务和保障。

一、营商环境改革的重点和趋势

(一)法治是最好的营商环境

1. 营商环境法治化是全面依法治国基本方略地位的必然所致

市场经济本质上是法治经济,营商环境本质上也是法治化营商环境,营商环境法治化建设已经成为一系列契合中国场景、体现中国思路的具体制度和做法,这是全面依法治国作为党领导人

民治国理政基本方略地位的必然所致。

2019年2月25日,习近平总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议上提出,法治是最好的营商环境,要以高质量立法保障和促进经济持续健康发展。新时代我国对营商环境的重视和优化,深深嵌入了全面深化改革及全面依法治国的进程中。2013年党的十八届三中全会明确提出要“建设法治化营商环境”,建设法治化营商环境成为新时代中国经济实现高质量发展的重大现实课题之一。党的十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》则不仅正式提出了“全面推进依法治国”的新时代依法治国的方略,而且明确肯定“社会主义市场经济本质上是法治经济”,提出了完善社会主义市场经济法律制度的基本导向和具体思路,将经济体制改革与全面依法治国不仅在理论上,而且在具体的工作实践中勾连起来,开辟了建设法治化营商环境的基本方向和思路。党的十八届五中全会《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出“加快建设法治经济和法治社会,把经济社会发展纳入法治轨道”和“完善法

治化、国际化和便利化的营商环境”,进一步明确了建设法治化营商环境的具体方向和思路。《优化营商环境条例》自2020年1月1日起施行,从制度层面为优化营商环境提供更为有力的保障和支撑。2021年1月1日起,《中华人民共和国民法典》正式施行,有助于形成统一开放的市场环境,激发市场主体活力,将助推营商环境法治化。

2. 营商环境法治化正成为地方政府在新一轮竞争中的制胜法宝

政务环境的优化不等于营商环境的优化。营商环境是城市的核心竞争力,法治化则是营商环境的核心和关键,营商环境法治化正在成为地方政府在新一轮竞争中的制胜法宝。

在全面深化改革背景下,我国大多数城市营商环境优化的重心最初都放在依托“放管服”改革要求着力提升便利化水平,但随着全面依法治国的推进,提高营商环境法治化水平的重要性日趋凸显,各城市从早期的追求营商环境的便利化逐渐向法治化转变,通过构建更加严密的规则体系、程序体系,更加便捷的纠纷解决机制来构筑一流的营商环境,降低投资者的制度性交易成本。目前,我国北上广深等一线城市的营商环境改革已经经历1.0版本、2.0版本、3.0版本、4.0版本。此前的1.0版本、2.0版本改革强调的是行政效率提高、政府服务质量提升,主要围绕企业办事流程,在减环节、减时间上下功夫;3.0版本强调对标世界银行评价体系,对接国际规则,探索贸易便利化、国际化;4.0版本则以增加企业和群众更多获得感为目标,涉及领域更广,覆盖面更大,普惠性和长效性更加明显,并以法治化建设为主线,探索建立具有中国特色社会主义显著优势的营商环境制度体系。

(二)公正司法是营商环境法治化的重要保障

营商环境法治化的精神意蕴,在于为市场主体从事经济活动、营利行为提供全方位的行为规制与法治保障。我国建设法治化营商环境的制度

进路,遵循“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的大方向,在内容上与“放管服”改革、法治政府建设、司法体制改革、社会信用体系建设表现出诸多交叉及重合。其中,公正司法是营商环境法治化建设的重要保障,其贯穿于优化营商环境的全过程。通过公正司法依法有效保护各种所有制经济组织和公民财产权,增强人民群众财产财富安全感,是优化营商环境的题中应有之义。

为改善投资和市场环境,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提供更加有力的司法服务和保障,最高人民法院制定了《关于为改善营商环境提供司法保障的若干意见》(法发〔2017〕23号),意见从市场主体、市场准入、市场交易、市场退出、信用建设等5个环节提出22项意见。除此之外,还有《关于加强知识产权审判领域改革创新若干问题的意见》(2017年)、《最高人民法院关于充分发挥审判职能作用为企业家创新创业营造良好法治环境的通知》(法发〔2018〕1号)以及一系列司法解释。根据国家有关重要文件,营商环境司法保障主要包括以下几点:一是司法审判保障。审判是司法的基本职能,也是司法服务企业、优化营商环境的主要途径。良好的营商司法环境首先意味着司法机关依法公正处理涉企案件,依法平等保护各类市场主体,保护企业和企业家产权、债权。二是判决执行保障。司法判决得到执行不仅是人民法院满足人民群众多元司法需求、提升司法公信力的内在要求,更是完善营商法治环境、优化营商环境的必然要求。三是司法监督保障。司法权力需要监督,尤其要遏制利用刑事手段干预经济纠纷。四是司法服务保障。良好的营商环境需要司法机关从立案到执行为企业家提供便捷高效优质的司法服务,深化司法信息公开,便利企业依法维权。

在世界银行公布的《2020年营商环境报告》中对“开办企业、办理施工许可证、获得电力、登记财产、获得信贷、保护中小投资者、纳税、跨境贸易、执行合同和办理破产”10个影响企业经营发展的

指标进行全面评估,其中有三项与司法密切相关,即保护中小投资者、执行合同、办理破产。我国国家发改委对标对表国家出台的改革开放政策文件,从企业全生命周期链条视角和城市高质量发展视角,从衡量企业全生命周期、反映投资吸引力、体现监管与服务三个维度,构建包含18个一级指标和87个二级指标构建了中国营商环境评价体系(参考《中国营商环境报告2020》)。其中,知识产权创造保护和运用、保护中小投资者、办理破产、执行合同四项与司法密切相关。其他指标也都涉及政府依法行政提高办事效率等问题。因此,从营商环境评估来看,知识产权创造保护和运用、保护中小投资者、办理破产、执行合同是目前营造公正透明的法治环境的重点。(见表1)

表1 营商环境司法保障主要内容

司法保障	司法审判	依法公正审理产权纠纷案件,保护企业和企业家产权
		依法公正审理合同纠纷案件,保护企业和企业家债权
		依法公正审理金融案件,促进金融服务实体经济
		依法公正审理破坏市场竞争案件,维护公平有序市场竞争环境
		依法公正审理知识产权案件,保护企业创新权益
		加强破产审判工作,优化企业破产法治环境
	判决执行	基本解决执行难
		努力兑现企业胜诉权益
		建立联合信用惩戒机制
	司法监督	遏制利用刑事手段干预经济纠纷
	司法服务	诉讼服务中心建成并运行
		涉企案件快速办理

二、武汉法治化营商环境的现状与问题

从调研情况看,武汉市在加强制度机制建设、加大产权保护特别是知识产权保护力度、加强民营经济司法保障力度、加强破产审判工作、聚焦司法办案质效、努力提供便捷高效的司法服务等方

面取得了显著的成效,充分发挥了政法机关职能作用,在着力营造一流法治化营商环境中体现了司法担当,获得了企业和公众的基本认可。

表2 2019年中国营商环境评价分领域标杆城市武汉排名情况

领域	排名	领域	排名
开办企业	9	保护中小投资者	未进入前十
劳动力市场监管	8	知识产权创造、保护和运用	4
办理建筑许可	10	跨境贸易	未进入前十
政府采购	7	纳税	10
招标投标	9	执行合同	未进入前十
获得电力	8	办理破产	8
获得用水用气	9	市场监管	6
登记财产	未进入前十	政务服务	10
获得信贷	8	包容普惠创新	6

根据国家发改委推出的《中国营商环境报告2020》显示,2019年在分领域标杆城市营商环境评价排名中,武汉营商环境在18类指标中有14类指标进入前十,在知识产权创造、保护和运用方面取得了全国排名第4的好成绩(见表2)。但总体看来,武汉的排名整体不高,并且有四类未进入前十,分别是登记财产、保护中小投资者、跨境贸易和执行合同,这四类与法治化营商环境密切相关。这表明,法治化营商环境仍然是武汉的短板。结合调研反馈数据,主要存在以下问题。

(一)服务保障法治化营商环境的意识有待进一步提高

创新思维破难题、解新题特别是源头化解社会矛盾的能力有待进一步提高;部分干警对营商环境建设的认识和工作不够到位。有的法院缺乏深入研究、系统谋划、严密部署和有效落实,工作机制尚不健全,工作合力尚未形成。部分法官对营商环境建设的必要性和审判工作对促进营商环境建设的重要作用认识不足,只专注于埋头办案,没有把办好每一个具体案件与建设营商环境有机结合起来,成效不明显。司法机关仍不同程度存

在就案办案、机械办案,重实体轻程序、重打击轻保护等惯性思维,人民群众的意见建议与诉求重视程度不够。

(二)依法平等保护各类市场主体合法权益的力度有待进一步加强

执法司法简单机械,契约精神相对缺乏,特别是涉及民生经济的领域,存在标准不高、执行不力、打折扣、搞变通等问题。对被执行人以各种手段规避执行、抗拒执行或外界干预执行现象,以及法院自身消极执行、选择性执行甚至乱执行等执行不力、执行失范情形依然存在。诉讼服务规范化、智能化程度不够高,企业一些合理的司法需求难以满足。与国有企业相比,民营企业市场准入、融资、税收减免、土地征用、社会保障等方面受到诸多限制,“一视同仁,平等竞争”的政策原则还未得到具体的落实。

(三)司法工作质效有待进一步提升

知识产权案件审理中的举证难度大、维权周期长、赔偿数额低等问题尚未得到根本解决。解决商业纠纷的时间较长,有的案件久拖不决,企业赢了官司却输了市场;审判专业化尚待升级,武汉作为副省级城市,尚未设立专门破产法庭,审判机构建设与先进城市还存在一定差距;部分案件中中小投资者的权利未能得到完全、充分的保护。有的司法人员对待涉案财产和合法财产、个人财产和企业财产、当事人财产和案外人财产等区分不够严谨,存在超范围、超数额查封、扣押、冻结财产等问题。

(四)服务保障法治化营商环境的工作举措有待进一步完善

信息基础设施较为薄弱,应用系统整合力度不够。全市法院云平台、虚拟化技术覆盖范围较小,资源利用率比较低,无法进行灵活的资源配置和优化。部门协同合力需要增强。实践中“府院联动”有待

加强,刑事司法与行政执法衔接机制作用未得到有效发挥,司法执法数据资源共享需要进一步加强,社会信用体系亟须建立完善等。相关内部监督制约机制亟须健全,在为市场主体提供多元化纠纷解决服务上尚有较大提升空间。检察机关“刑强民弱”,刑事检察方面投入的精力和力量较多,民事、行政、公益检察职能履行还不够充分。

(五)司法队伍配备和能力建设有待进一步增强

首先,行政执法力量有待增强。基层行政执法队伍整体较弱,缺乏相应培训,人员素质与所承担的综合执法责任不匹配,还存在“不愿管、不会管”“怕担责任、不敢作为”现象。其次,人案矛盾突出。2020年,全市法院受理案件312067件,结案283135件,标的额2371亿元,同比分别上升4%、6%和22%;以不到全省1/5的法官办理了全省法院1/3的案件,全市法官人均结案307件。巨大的案件数量和办案压力,导致案件审理效率不高。最后,涉营商环境案件大多与知识产权、金融犯罪、网络犯罪等有关,专业性强,司法机关的人才储备尚不能满足实际需求,亟待专门人才队伍的充实与培训。

三、优化法治化营商环境的对策建议

当前,武汉正在加快建设“五个中心”和现代化大武汉,必须以更有力的法治举措助力营商环境的优化改善,为提升城市能级和核心竞争力提供有力的司法服务和保障。为此,武汉应力求实现“三个精准对接”,即与世界银行及国家发改委营商环境评价体系精准对接,与已经出台的国家相关法律法规政策精准对接,与推进实施市委市政府有关优化营商环境实施计划精准对接,对标国际国内先进城市先进经验持续深化改革,为营造稳定公平透明、可预期的营商环境提供有力的司法服务和保障。

（一）制定完善相关法律法规制度

研究出台优化营商环境条例。制定出台优化营商环境条例是营造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境的长久之策,是贯彻落实国家《优化营商环境条例》的必然之举。目前,北京、上海、深圳均已出台“优化营商环境条例”。建议武汉加快立法进度,尽快推动优化营商环境条例出台。

研究制定加强营商环境司法保障建设指导性文件。近年来,为持续优化法治化营商环境,各地纷纷出台了有关提供司法保障的文件。比如,《北京市高级人民法院关于充分发挥审判职能 为优化首都营商环境提供司法保障的实施意见》、上海高院发布的《关于充分发挥审判职能作用 为企业家创新创业营造良好法治环境的实施意见》、深圳中院出台的《关于为优化营商环境提供司法保障的意见》以及《西安市政法机关服务保障营商环境 25 条措施》等,各地实施具体改革举措,亮点纷呈,为武汉研究采取相关措施提供参考。

进行规范性文件合法性审查与清理。对照世界银行标准,参照上海做法,处理好审慎立法和先行先试的关系,强化法规规章等规范性文件合法性审查与清理。对违反上位法规定、相互之间矛盾冲突、妨碍市场公平竞争、侵害市场主体合法权益、不适应改革发展形势,与优化营商环境背道而驰的条款、规章、政策文件等,坚决予以废止或者修订,逐步构建起不同法律法规之间互相配合、互相支持的营商环境法律法规体系。

加强重点领域立法。在立法过程中重视来自基层的现实需求和意见,以市场需求和公众满意度为导向,增强法律法规的连贯性和可操作性,兼顾立法目标与综合效益,注重与国际市场经济通行规则的衔接。及时出台聚焦产业发展和企业服务新法规规章等规范性文件;同步进行与创新驱动、产业转型等公共政策相配套的司法机制创新,及时规范细化相关司法解释和司法政策,做好新旧衔接。完善知识产权法规体系,配套修订现有

专利保护制度,特别是加强对商标权、发明专利等重点知识产权领域的立法保护,增强市场主体创业的积极性。

（二）深化多元化纠纷解决机制改革

建设全方位立体式多元调解体系。营商环境司法保障的重点就是要压缩解纷时间、降低解纷成本、提高审判质量和效率,多元化纠纷解决机制的完善能够有效推动营商环境法治化建设。目前,武汉已经出台《武汉市加强知识产权纠纷多元化调解工作的意见》,下一步,我们要全面深化强化多元化纠纷解决机制改革,形成全方位立体式多元调解体系。整合法院外部调解力量与内部审判资源,与房地产、金融、医疗等行业性专业性调解组织建立诉调对接关系,调解阶段拓展到诉前、诉中及执行全流程。加强与调解、仲裁、公证、行政复议的程序衔接,健全完善行政裁决救济程序衔接机制。建立商事金融、知识产权、证券期货等专业化调解工作室、律师服务工作站等,推进证券期货纠纷诉调对接工作机制建设,建立知识产权纠纷调解中心、知识产权巡回法庭、知识产权仲裁中心等,引入专门纠纷解决渠道,发挥服务机构和中介机构的优势和作用,推动仲裁与调解的衔接。主动融入网格化社会治理,将解纷关口前移,在各乡镇街道、社区设立审务工作站、法官工作室、巡回审判点。

探索自贸试验区司法保障机制。设置派出法庭,公正高效地审理涉及自贸区金融、商贸和社会服务等投资类案件,国际大宗商品交易、跨境电子商务、离岸业务等贸易类案件以及物流类案件,促进营商便利,维护交易安全。妥善处理涉产权保护民商事案件,依法保护企业家合法权益。

（三）加大司法信息化和智慧法院建设

全面深化智慧法院建设。认真学习贯彻习近

平法治思想,深入贯彻落实习近平总书记关于网络强国的重要思想,深刻把握“十四五”规划对人民法院网络安全和信息化建设提出的新任务、新要求,切实增强加强智慧法院建设的责任感、使命感。抢抓新一轮信息技术革命机遇,围绕满足人民群众司法需求、满足审判执行工作需要,构建互联网司法模式,创造更高水平的数字正义。深入推进智慧法院基础设施建设。构建以云计算为支撑的全要素一体化信息基础设施。提升全国法院信息基础设施配置水平、法院专网性能和网络安全防御能力。优化整合各类办公办案平台,避免重复建设、闲置浪费。推动建立跨部门大数据办案平台,实现办案系统互联互通、数据自动推送、资源共享共用。建立人民法院关键信息基础设施安全保护制度,同步规划、同步建设、同步使用分层次的安全防护体系。

推行全流程网络化办案。实现涉互联网案件立案、审判、执行全流程在线办理。开发“数字法庭”和电子卷宗同步生产系统,积极推进诉讼全流程“无纸化”。完善司法审判“云模式”,推进跨域立案、跨境立案,为当事人提供在线批量立案、在线缴纳诉讼费等服务。

推行电子送达。推广使用微信、传真、邮箱、网站等电子送达。上线运行“集约送达一体化平台”,实现法院内网与互联网互通互联。

(四)加快专门化审判体系建设

争取设立武汉知识产权法院。2020年12月31日,海南自由贸易港知识产权法院正式揭牌,成为继北京、上海、广州之后设立的第四家知识产权专门法院。武汉在知识产权创造、运用、保护、管理方面积累了丰富的经验,具备设立知识产权法院的人才保证。下一步,我们要进一步完善武汉知识产权审判庭建设,加强审判人员职业化和审判工作专业化建设,创新知识产权审判机制,完善专家咨询制度,加强知识产权司法人才队伍建设,

积极争取设立武汉知识产权法院。

积极推动武汉破产法庭建设。截止到2020年底,全国已经有11家破产法庭陆续成立。除了北上广深4个一线城市,天津、重庆、青岛、杭州、济南、南京、温州均在设立破产法庭。破产法庭的设立,是加快办理破产案件的应有之义,是对标国际先进优化营商环境的重要内容。我们要积极推动在武汉设立国家层面的破产法庭,组建专业审判团队,负责管辖强制清算和破产案件、相关衍生诉讼案件、跨境破产案件等。

健全金融审判专门化体系。为金融发展提供司法服务和保障,既是人民法院审判执行工作的应有之义,也是司法服务经济高质量发展的具体要求。我们要进一步加强江汉区、武昌区金融审判法庭建设,结合“智慧”法院建设,探索成立市级“金融法庭”,以专业化、现代化的金融审判和定制化、全方位的司法服务,精准高效助推金融服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三大任务,助力武汉打造区域金融中心。

(五)进一步完善联动协作机制

成立优化营商环境法治保障共同体。借鉴上海、广州经验,成立优化营商环境法治保障共同体,将人大立法、法治政府建设、公正司法、检察监督、法治社会、法律服务等多方面工作统筹协调,形成合力,达成各方共识,共同推进,实现效果最优。定期组织召开联席会议,落实市委、市政府关于优化营商环境的工作部署,定期听取各单位工作情况汇报,分析研判工作进展,解决突出问题。开展涉企案件执法检查 and 案件评查,收集企业家的意见和建议,了解其真实想法、迫切需求等,切实增强企业的司法获得感。

进一步强化联动机制。深化执行联动工作机制,组织召开执行工作协调领导小组联席会例会,进一步凝聚强大合力。切实把已有的府院联动机制落到实处,推动机制的实质化、常态化运作。切实推进破产工作府院联动机构、机制常态化、规范

化运行。条件成熟时,可探索建立专门的破产事务管理机构,对破产行政事务进行专业化、集约化管理。完善与工商、市场监督、征信、不动产登记、城管综治、公积金中心、保险以及电讯等部门的合作,精准适用失信惩戒和限制消费措施。加强与劳动仲裁机构沟通协调,规范仲裁裁决的执行。加强监委、法院、公安机关、司法行政机关、行政执法机关的沟通协作,健全信息共享、案件移送、联合培训、联席会议等机制,提高执法司法质效。

(六)提供精准优质的司法服务

积极延伸拓展司法服务。通过定期召开座谈会、宣讲会、走访民营企业等多种方式,开展以案释法和警示教育,及时向企业预警提示法律风险,助力企业健康发展。实现与民营企业密切相关的法律服务事项在网络平台上一站式办理,降低民营企业获得法律服务的成本。推行案件繁简分流、轻重分离、快慢分道,简案快审,繁案精审,科学提高审判效率。在加强监管的前提下,适当减少环节、精简程序、关联融合。加大对诚信守法民营企业和非公人士的宣传、激励、表彰力度,塑造民营企业良好的社会形象。

加强法治化营商环境宣传工作。联合相关部门成立优化营商环境法治宣讲团,加大对《中华人民共和国民法典》和《优化营商环境条例》《湖北省优化营商环境办法》等相关法律法规的宣传力度,最大限度发挥法治服务优化营商环境作用。结合案件审判和保护企业家合法权益的典型案例发布等工作,及时总结宣传有效保护企业家合法权益的好做法、好经验、好案例。落实“谁执法谁普法”普法责任制,深化与报刊、电视、广播等传统媒体及新型自媒体的合作,在栏目中突出优化营商环境主题和典型案例宣传,推动形成企业家健康成长的良好法治环境和社会氛围。

深化司法透明公开。建立司法数据公开平台,完善裁判文书、审判流程、执行信息、庭审直播等平台建设,定期公布全市法院受理、审结、执结

案件等相关数据,以及立案受理、缴费、庭审、裁判等诉讼流程进展情况,以公开促公正,保障当事人诉讼权利。

全面加强司法队伍能力水平建设。深化司法责任制改革,细化岗位职责分工,充实专业力量,优化队伍结构,提升办理经济犯罪、知识产权等涉企业案件的能力和水平。完善司法人员教育培训体系和定期培训机制,着力提高法律政策运用能力、防控风险能力、群众工作能力、科技应用能力、舆论引导能力。

参考文献:

- [1]国家发展和改革委员会. 中国营商环境报告2020[M]. 北京:中国地图出版社,2020.
- [2]樊志宏. 营商环境优化的适应性机理及系统化治理研究[J]. 领导科学论坛,2021(2):89-94.
- [3]罗知. 武汉优化营商环境成效、问题与展望[C]//樊志宏. 武汉社会科学·总第22辑. 武汉:武汉出版社,2021:11-17.
- [4]田祚雄. 有诉“当”应:持续优化武汉营商环境的关键机制[C]//樊志宏. 武汉社会科学·总第22辑. 武汉:武汉出版社,2021:32-36.
- [5]谢红星. 法治化营商环境的证成、评价与进路——从理论逻辑到制度展开[J]. 学习与实践,2019(11):36-46.
- [6]董彪,李仁玉. 我国法治化国际化营商环境建设研究——基于《营商环境报告》的分析[J]. 商业经济研究,2016(13):141-143.
- [7]冯玥. 武汉市法治化营商环境建设研究[J]. 长江论坛,2016(2):75-77.

(作者简介:操玲姣,武汉市社会科学院区域经济研究所副研究员,研究方向为城市经济、区域经济等;

姚莲芳,经济学博士,武汉市社会科学院经济与金融所所长、副研究员,研究方向为城市发展、财政金融、产业发展等。)

(责任编辑:夏芸芸)

武汉深化一流法治城市建设： 历程、问题与对策

田祚雄

摘 要:随着依法治国基本方略的深入实施,我国以深圳为代表的许多城市纷纷提出建设“一流法治城市”的奋斗目标。本文梳理了深圳、武汉“一流法治城市”建设历程,分析武汉“一流法治城市”建设仍存在法治透明度水平不高、法治政府建设存在短板、法治社会建设弱项明显等缺憾,进而尝试提出从重塑理念、锻造合力、构筑平台等方面深入推进武汉“一流法治城市”建设的若干对策建议。

关键词:全面依法治国;一流法治城市;法治政府;法治社会

1978年以来,我国法制建设重新步入快车道。1999年,“依法治国,建设社会主义法治国家”写入《中华人民共和国宪法》。2002年,“依法治国,建设社会主义法治国家”“实行依法治国与以德治国相结合”等内容写入《中国共产党章程》。至此,宪法、党章均确认了依法治国方略的重大原则、重要方向,实现了从“刀制”(法制)到“水治”(法治)的重大变化。各地在推进地方治理法治化过程中,逐渐提出建设“法治城市”、打造“一流法治城市”等概念和目标。党的二十大报告中,专章对“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”进行论述与部署,明确提出要“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”,要“全面推进国家各方面工作法治化”。这为下一步“一流法治城市”建设指明了方向,提供了根本遵循。

一、“一流法治城市”提法由来及基本含义

(一)“一流法治城市”提法由来

从可查阅的资料来看,深圳是我国最先提出建设“一流法治城市”战略目标的城市。深圳作为我国经济特区和改革开放前沿城市,一直把法治建设放在事关深圳发展全局和践行特区使命的战略位置。

2010年5月,中共深圳市第五次党代会通过《努力当好科学发展排头兵 加快建设现代化国际化先进城市》报告,认为“良好的法治和文明环境日益成为决定城市吸引力、竞争力的核心要素”,明确了“加强法治城市建设,营造一流法治环境”的目标任务。2013年12月,深圳召开全市加

快建设“一流法治城市”工作会议,下发了《深圳市加快建设一流法治城市工作实施方案》,力争到2015年底取得阶段性成果。

2014年,深圳市制发贯彻落实党的十八届四中全会精神、加快建设一流法治城市的《重点工作方案》,强调推进一流法治城市建设是所有党委(党组)的共同责任,明确提出实施立法质量提升、法治政府建设、司法体制改革、全民普法守法、法治队伍建设、反腐倡廉工作等“六项专项工作”,力争将“一流法治城市”打造成特区新时期最为显著、最为核心的竞争优势。

2017年,深圳市委出台《法治中国示范城市建设实施纲要(2017—2020年)》,明确提出到2020年深圳要基本建成法治中国示范城市。2019年《中共中央、国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》发布,明确赋予深圳建设“法治城市示范”的国家战略定位。同年底,深圳市委、市政府印发《深圳市建设中国特色社会主义先行示范区的行动方案(2019—2025年)》,从“用足用好经济特区立法权”“率先营造彰显公平正义的民主法治环境”等方面提出了一系列“法治城市示范”建设举措。

同时期前后,南京、青岛、成都等城市也先后提出建设“一流法治城市”目标。如2012年,南京市委出台《关于实施法治建设工程的意见》,提出到2015年,全市法治现代化水平“全省领先、全国一流”,争做全省法治城市创建绩效首位市。2014年,青岛市委提出全面推进依法治市,抓好立良法、施善治、树信仰、强保障四个关键,努力把青岛建成全国一流法治城市。成都市在2012年就明确提出创建“法治环境最佳、法律服务最优、法治文化最浓”的“全国法治城市”的目标,2019年进一步明确提出构建与超大城市治理相匹配的法规体系、努力打造全国一流法治城市的目标。同期,长沙市委也强调要坚定不移走中国特色社会主义法治道路,加快建设更高水平、更高质量的法治长

沙,打造全国一流法治城市。

此外,佛山、徐州等多地也先后提出建设“一流法治城市”的目标。但公允讲,深圳无疑是我国建设“一流法治城市”提得最早、做得最实、持续最久、成效最显的城市。

(二)“一流法治城市”的基本内涵

严格讲,“一流法治城市”并非严谨的学术概念,更多的是一种政治宣示和工作价值导向。查阅中国知网,关于“一流法治城市”主题的学术论文非常稀少,多是报纸社论、言论等时政宣传类文章,关于“一流法治城市”的内涵、标准、难点、路径、模式等研究还非常滞后。

要建设一流法治城市,首要问题是科学把握法治城市的基本内涵,但目前理论界与实务界并未有明确共识性的定义。2008年4月,全国普法办印发了《关于开展法治城市、法治县(市、区)创建活动的意见》的通知,正式拉开了推动法治城市、法治县市区创建活动的序幕,但该通知对何为法治城市并未界定。同样,2013年,《全国普法办公室关于深化法治城市、法治县(市、区)创建活动的意见》中也未对何为法治城市进行明确界定。

有学者认为,法治化城市自然应蕴含法治的一般价值,同时要体现区域性法治建设的特点。如果说法治国家是指以良法为依据,强调法律至上、依法办事所形成的控制国家权力与保护个人权利的国家政治状态,那么法治化城市也就是以国家宪法、法律为基础,以保障人权为目的,以制约权力为重点的,适合地方城市实际的治理模式和状态。有学者认为,所谓法治城市,就是将城市化纳入法治轨道,以法治思维和法治方式推进城市化,在城市化进程中规范和约束公共权力,尊重和保障公民权利,维护和促进社会公平正义与文明进步。法治城市突出表现为城市各领域全面实现法治化,法律在城市生活、管理、运行过程中处

于最高地位,实现对城市全方位有效控制和管理,从而形成良好稳定的法律秩序。还有学者认为,法治城市是指将法治作为城市治理体系的核心内容,使法治成为市民的普遍信仰,做到城市发展决策于法有据、城市治理过程有法必依、城市利益关系依法调整、城市文化价值遵法为荣。深圳市则认为,在中国特色社会主义法治体系下,法治城市基本内涵主要包括:一是法律系统完善,二是党委依法执政,三是政府依法行政,四是司法公平公正公开,五是公民普遍遵法守法,六是法律监督健全有效,七是崇尚法治的城市精神,八是法律服务发达成熟等。

那么,何为一流法治城市?有学者认为,一流法治城市应当是指法治的精神在城市治理中全方位的渗透和呈现,具体包括科学完备的法律体系、高效权威的法治政府、公正廉洁的司法队伍、健全有效的监督制度、多元便捷的服务体系以及守法护法的社会风尚等六大方面。有学者认为,一流法治城市是指法律制度和党内法规制度体系完备并得以有效实施,党委严格依法执政,行政决策及执法依法运行,司法公平公正公开,法治成为公职人员和其他市民的普遍信仰,权力监督机制完善,权利救济渠道通畅便利,建立起成熟发达的法律服务体系,形成了优良的城市法治环境和法治文化,以法治为城市核心竞争优势,具有引领示范作用的现代化城市。

从国家政策层面看,从未有过“一流法治城市”创建提法,而只强调要深化法治城市创建。至于法治城市建设具体包括哪些内容、需要达到什么样的标准等,各城市出台了法治城市建设指标体系不尽相同。如司法部发布了法治城市创建考核10个方面标准。浙江余杭发布了9大指标的法治指数。湖北省也出台了法治城市创建考评标准(12个一级指标、44个二级指标、165个三级指标,总分1000分)。

可见,当前理论界和实务界对法治城市和一

流法治城市的界定表述各不相同,但在基本认识上还是比较趋同的,即法治精神和理念在城市治理中全方位渗透和呈现,包括立法、司法、执法的质量与效率达到一流,全社会的法律信仰、诚信意识达到一流,法律服务与法治监督的广度和深度达到一流等。

法治城市建设是一个动态的、持续的、渐进的发展过程,这是由法治和城市的自身不断发展决定的。各城市承载国家战略使命不同、自身发展阶段与定位不同,决定了法治城市建设的方向及侧重点也会有所不同。此外,城市地理环境、发展基础、文化传统等因素都将为法治城市建设内容烙上浓厚的地域特色。但概言之,一流法治城市是指社会主义法治精神和理念在城市治理中全方位全周期渗透、高水平呈现和高质量发展、高效能治理的城市,其建设依据为《法治中国建设规划(2020—2025年)》《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》和《关于加强社会主义法治文化的意见》等,主要包括如下:宪法全面贯彻实施,重大战略法治服务保障有力,城市立法系统科学完善,政府职责明确依法行政,司法公正高效权威,公民普遍遵法守法,法治监督健全有效,党内法规制度完善等。

二、武汉:推进“一流法治城市”的做法与成效

(一)武汉积极推进依法治市和法治武汉建设

1982年,武汉市作为国务院确定的49个“较大的市”之一获得地方立法权,开启了武汉法制建设新篇章。

一是明确提出“依法治市”“法治武汉”目标。武汉市政府于1988年制定了《依法治市实施方案》,成立了市人民政府法制办公室,在全国率先

开展“执法责任制”。1997年,成立依法治市(普法)领导小组及其办公室,起草了依法治市五年规划和工作方案。2014年,武汉市委召开十二届七次全体(扩大)会议,决定全面推进“法治武汉”建设,为武汉创造更加公平公开公正的法治环境,也为武汉高质量建成小康社会、建设国家中心城市提供坚强的法治保障。2015年,武汉成立法治城市建设领导小组,全面领导武汉市法治城市建设。2016年,武汉建立起“领导小组牵头抓总、牵头单位分工负责、各部门共同参与推进”的法治建设工作机制,形成了“大法治”工作格局。

二是积极开展地方立法工作。近年来,武汉市人大聚焦国家中心城市建设和城市高质量发展、海绵城市建设等问题,不断加强地方立法。2013年通过《关于加强武汉市基本生态控制线规划实施的决定》,这是全国首个以法定形式规范生态发展的决定;2015年出台《武汉市非物质文化遗产保护条例》,成为全国副省级城市中第一部非遗保护地方性法规;2016年颁布《武汉市促进革命老区发展办法》,这是全国副省级城市首部促进革命老区发展的地方性法规。为优化营商环境促进城市发展,武汉市专门针对维护企业经营者权益、促进民营科技企业和外商投资企业发展出台地方性法规。如市场监管部门探索实施“二十八证合一、一照一码”登记制度改革,最大限度地减少了审批环节、时限和程序,通过大刀阔斧的商事制度改革,持续推进“大众创业、万众创新”。

三是有力推进法治政府建设。1998年,时任武汉市市长王守海要求所有政府文件都必须在领导签发之前,由市政府法制办进行合法性审查,这是全国首个“合法性审查”规定。2001年首次提出行政审批改革,设立审批窗口,向社会公开行政审批项目;2004年始,要求各区政府和市政府各部门每年向市政府书面报告依法行政情况,再由市政府向市人大和上一级政府报告情况;2012年,创新城市综合管理体制机制,首次提出“城管革命”,强

化了部门联动机制;2015年,市人大通过《关于加快法治政府建设的决议》,要求全市各级政府提高依法行政水平;同年,市政府以政府令方式建立行政首长出庭应诉制度,让行政机关负责人出庭应诉从选择题变成了必答题;2017年,武汉市“全面依法治国”政绩目标考核暨法治城市建设工作会要求:年度行政机关首长出庭应诉率达70%以上。同年,武汉市出台《重大行政决策公开征求意见规定》,形成了具有武汉特色的重大行政决策制度体系。

四是着力推进“平安武汉”创建。坚持“打防结合,预防为主”方针,以多层次平安创建为抓手,深入开展各项社会治安专项整治,构建立体化城市治安防控体系。2005年,以“平安武汉”建设为载体,先后召开8次平安创建工作经验交流讲评会,同年获得“全国社会治安综合治理优秀城市”称号。党的十八届四中全会以来,武汉坚持以党建为引领、以人民为中心、以网格为支撑、以科技为驱动、以法治为保障,深入开展“扫黑除恶”“万名警察进社区”等活动,打造具有武汉特色的基层“综治中心”和“法治惠民”全国副省级城市范本。2015年,出台创新社会治理加强基层建设“1+10”系列文件,从制度层面打通了基层法治社会建设的“最后一公里”。从2017年开始,每年在媒体上公开发布武汉法治建设十大典型案例。

五是着力推进司法体制改革。在中央统一部署下,1997年至2011年,全市司法机关以维护司法公正为目标,积极、稳妥地推进司法体制和工作机制改革。以优化司法职权配置、加强人权保障、提高司法能力、践行司法为民为重点,强化司法协调合作机制,扩大司法民主,推行司法公开,保证司法公正,为经济发展和社会和谐稳定提供有力司法保障。2002年《武汉市检察机关主诉检察官制》出台,在全市检察机关启动主诉检察官办案责任制。武汉市区两级人民法院普遍建立审判工作流程管理机制,使案件久立不审、久审不决、久拖不结的问题得到有效解决。同时,武汉地区法学

法律人才资源丰富,在全国率先成立了法律行业党委,各级党委(组)中心组学法讲法成为常态。从2016年开始,武汉市法学会编纂并发布年度法治建设白皮书,全面展示依法治国方略在武汉的实施情况。

(二)武汉提出并积极推进“一流法治城市”建设

武汉市明确提出“一流法治城市”建设目标的时间并不长,从可查阅的资料显示,正式提出“一流法治城市”建设应始于2018年。时任市委常委、政法委书记、法治领域改革专项小组组长曹裕江在全市法治领域改革专项小组全体会议上正式提出:法治领域改革的目标是建设一流法治城市。要紧紧围绕建设一流法治城市目标,牢牢把握深化武汉法治领域改革的目标定位和原则要求,全面部署全市法治领域专项改革工作,要使武汉法治体系建设走在副省级城市前列、法治城市治理能力走在副省级城市前列、平安法治城市建设走在副省级城市前列。在推进过程中必须把握好坚持党的领导、坚持以民为本、坚持问题导向、坚持于法有据四个原则,正确处理好基层改革与顶层谋划、遵循法规与创新举措、牵头单位与参与单位、指导工作与推进考评的关系。同年1月15日,武汉市委机关报《长江日报》发表评论员文章《为建设一流法治城市戮力奋进》,对过去一年法治武汉建设进行点评。

同年,曹裕江在武汉法学会会刊发文,号召全市政法机关紧紧围绕“建设一流法治城市”目标,自觉肩负起法治武汉建设实践者、推动者、捍卫者重任,主动打好“法润民心”“法惠民生”“法治护航”组合拳,统筹推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,不断增强人民群众获得感、幸福感和安全感。随后,武汉法学会出版《一流法治城市建设目标与路径》专辑,邀请在汉法学专家学者对一流法治城市建设目标路径、重点内容、法治文化、评估指标和方法等问题进行理论与实践探讨。

2019年1月,武汉市委十三届六次全体(扩大)会议暨全市经济工作会议,将“要扎实推进民主法治建设,积极推进社会主义民主政治建设,加快推进一流法治城市建设,巩固和发展生动活泼安定团结的良好局面”列为当年8项重点工作。至此,“一流法治城市”正式从政法口“部门想法”上升到市委决策。

近三年来,武汉锚定建设全国一流法治城市目标,着力推进法治武汉建设做深做实:

一是进一步加强法治建设领导。成立市委全面依法治市委员会和4个协调小组及办公室,将学习贯彻习近平法治思想作为“一流法治城市”建设的指导思想,印发年度工作要点,将党的领导贯彻到立法、执法、司法、守法各环节,贯彻到法治城市建设、法治政府建设、法治社会建设各方面。

二是进一步推进科学立法、提高立法质量。围绕第七届世界军人运动会、城市建设与管理、生态环境保护等全市中心工作加强重点领域立法。如先后就《武汉市应对突发事件应急征用和补偿实施办法》《武汉市景观照明管理办法》等政府规章与市政协联合开展立法协商;针对疫情防控暴露出的城市治理短板,组织起草《武汉市城市供水用水条例(修订)》《武汉市控制和查处违法建设条例》等5件地方性法规草案,制定、修改、废止《武汉市生活垃圾分类管理办法》《武汉市停车设施建设管理暂行办法》等7部政府规章。完善依法行政制度体系,优化政府规章制定机制,以良法促发展、保善治;坚持完善行政规章制定程序,建立规章制定项目向社会公开征集制度,定期开展规章立法后评估。

三是进一步深化法治政府建设。与中国政法大学合作制定法治政府建设指标体系,开展法治政府建设示范创建和全面督察;持续开展简政放权、“减证便民”改革行动,出台年度重大行政决策事项目录;开展市场监管、生态环境保护、文化市场、交通运输和农业等五大综合行政执法改革;启动编制《法治武汉建设规划(2021—2025年)》,加

强一流法治城市建设顶层设计;组织召开全市法治政府、诚信政府建设推进会,深入推进法治政府建设重点工作落地落实。

四是进一步完善公正司法机制。深入推进公安警务机制改革,实现对执法办案过程的可回溯式管理;抓好检察改革措施落地,坚持“谁办案谁负责、谁决定谁负责”,检察官独立作出决定的案件占办结案件总数的90%以上;完善审判权力运行机制,开展“分调裁审”改革,积极推行多元化纠纷解决机制;深化司法行政体制改革,推出公证便民举措,深化人民调解,规范社区矫正,推进扫黑除恶。

五是法治社会建设进一步加强。严格落实普法责任制,扩大法治宣传教育覆盖面,全市学校法治副校长覆盖率实现100%;大力推进公共法律服务体系建设,实现仲裁、公证、司法鉴定、律师调解进驻实体平台;社会治理取得明显成效,武汉作为唯一省会城市在全国市域社会治理现代化工作会议上交流发言。

六是着力打造一流法治营商环境。加快建设市场化、法治化、国际化的营商环境,出台“营造法治营商环境”22条细则和重点指标任务清单、优化营商环境考核办法,推出一系列应对新冠肺炎疫情的政策措施;对标对表北京、上海等标杆城市最优做法,大力开展涉及“放管服”改革、产权保护、证明事项等政府规章和行政规范性文件清理工作,取消证明事项179项。武汉成功入选国家发改委编制的《中国营商环境报告2020》15个标杆城市之一。

七是严格规范公正文明执法。推进五大领域综合行政执法体制改革,出台《武汉市深化综合行政执法改革实施方案的通知》和《关于深化新时代党建引领加强基层社会治理的实施意见》等通知;编制完成各区改革实施方案和向街道放权赋权工作实施办法等8个方案以及区划调整和编制调剂的专项方案;严格落实行政执法“三项制度”,组织行政执法部门开展权责清单梳理和公示,落实“双随机一公开”“双公示”制度,加大行政执法管理与监

督云平台的建设推广力度,将行政执法部门行政处罚、行政强制、行政检查等三项行政执法行为纳入平台管理;健全完善行政执法和刑事司法衔接机制,建立并推行行政执法机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度。调整“两法衔接”工作考核指标,推动“两法衔接”平台升级。

八是加强法治建设绩效考核,依法有效化解社会矛盾纠纷。组织开展党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责专项督察,针对法治政府建设薄弱环节,部署整改落实工作,推进法治政府建设向纵深发展。市区两级全面完成以集中行政复议职权为核心、实行市区人民政府“一个复议窗口”对外的行政复议体制改革,不断拓展行政复议受理渠道。

三、武汉“一流法治城市”建设的问题与短板

毫无疑问,应该充分肯定武汉推进“一流法治城市”建设的努力与成绩,但也毋庸讳言,横向比较,武汉与“一流法治城市”还有不小差距。

(一)武汉法治透明度水平不高

据中国社科院法学所发布的《中国法治发展报告(2021)》显示,在中国政府透明度排名中:武汉市政府位居49个较大市政府透明度排行榜第13名,比GDP排名落后8位;江岸区位居120个县市区政府透明度排行榜第55名,比GDP排名领先7位。在中国司法透明度排名中:武汉中院在49个中院中排名第43名,比GDP排名落后38位;武昌区法院在全国119个基层法院中排名第116名,比GDP排名落后94位;江岸区法院排名119个基层法院最后,比GDP排名落后93位。在裁判文书互联网公开占比排名中,武汉中院公开文书内容占比90.64%,位居全国第80位;武昌区法院公开文书内容占比87.2%,位居全国第101位;江岸区法院公开

文书内容占比 65.19%, 位居全国第 187 位。中国检务透明度 82 家排名中: 武汉市检察院排名第 68 名, 得分 46.1。中国警务透明度排名中: 武汉市公安局位居 45 家参评单位第 29 名, 得分 65.1。数字是枯燥的, 但数字最直观也最具说服力。武汉法治透明度在全国排序情况与武汉作为超大城市、国家中心城市、GDP 万亿俱乐部城市的地位尚不相符。

(二) 武汉法治政府建设存在短板

一是全面依法治市体制机制未完全理顺。对标对表中央和省委、市委要求及先进城市做法, 我市依法治市的立法、执法、司法、守法、普法各个环节的组织协调和督促落实工作机制有待健全完善, 工作规范化运行水平有待提升。区委全面依法治区工作存在明显短板, 依法治区委员会具体办事机构的设置、编制安排、人员配备等情况与全面依法治区工作的重要性和工作量不匹配, 法治政府建设整体推进受到较大影响。二是政府立法工作有待加强。重点领域立法项目的确定需要更加贴合武汉实际, 突出地方特色。立法和我市改革决策的衔接度、具体内容的可操作性和针对性不够强, 立法公众参与度不够高, 重点立法项目的立法进度和地方性法规、规章、规范性文件专项清理工作需提速。三是依法行政工作质量和水平有待进一步提升。权责清单需调整优化, “减证便民”行动需持续推进。部分区及市政府年度重大行政决策事项目录管理尚需加强, 决策程序亟须规范。行政执法体制改革、全面推行行政执法“三项制度”、重点领域执法等工作的推进力度不够, 行政执法规范化水平有待提升, 营商环境需进一步优化。行政复议体制改革推进力度需加强, 行政复议渠道不够畅通; 案件审理方式较为单一, 行政出庭应诉质量和效果需加强。四是主体责任意识有待强化, 少数部门对推进法治建设的重要性认识不足、紧迫感不强; 执法队伍规范化建设有待提升, 基层执法人员、干部素质参差不齐, 执法不

规范现象依然存在。五是基层政府诚信意识、契约精神仍需提高。无论是纸媒网络、《电视问政》还是法院判决, 多次曝光一些典型案例, 特别是在土地供应、招商引资、征地拆迁等领域, 屡屡发生承诺不兑现、“新官不理旧账”等情形。如 2021 年《电视问政》曝光的武汉鼎望生物科技有限公司始料未及的异地重建、武汉金嘉禾机械有限公司项目申报路难行、武汉金藤工贸有限公司 8 年拿地崎岖路、中交某公司巨资购地政府承诺屡屡落空、武汉六建与黄陂区政府官司等, 均暴露出基层政府的法治水平短板。

(三) 法治社会建设短板明显

一是有法不依、执法不严现象仍较普遍。媒体曝光的“狗逼死人”事件, 充分暴露了遛狗者、执法者均不守法履责的事实, 教训极为惨痛。二是普法宣传工作的实效性有待增强。“谁执法谁普法”的普法责任制落实不够, 精准度不高, 形式主义突出, 普法责任清单的实效性和新媒体普法的针对性、互动性有待进一步提升, 法治宣传教育方式仍较陈旧。领导干部、青少年等重点对象的普法教育工作深度拓展不够, 社会法治意识和法治素养还亟待提升。三是法治文化氛围还不够浓厚, 对法治权威与敬畏不够, 特别是知法犯法、执法犯法、司法枉法等对人们的法治信仰产生严重损害。“办事情靠制度不靠人情, 解决问题靠法治不靠关系”“全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境”尚未完全形成。

四、武汉深化“一流法治城市”建设的几点建议

(一) 重塑且做实“一流法治城市”建设理念

一个好的治理离不开好的理念引领、好的政策支撑、好的执行保证、好的考评校验等“四个好”

的有机结合。毫无疑问,好的理念是第一位的。我国是采用单一制国家结构形式的“三超型”(超大规模体量、超长链条治理、超级复杂国情)国家,这决定了国家治理的顶层设计权在中央,地方既要围绕中央转(公转不越轨),精准领会、切实贯彻中央意图和决策部署,又要结合本地实际,发挥主观能动性,创造性地落实中央的决策部署(自转不懈怠)。这样的体制现实,也决定了中央层面的大政方针、法规部署往往是方向性、原则性的,需要地方各级党委政府精准领会中央决策意图和精神实质,不跑偏、不打折扣、不生搬硬套。

必须精准领会且做实“以人民为中心”理念。“人民不是抽象的符号,而是一个一个具体的人的集合,每个人都有血有肉、有情感、有爱恨、有梦想,都有内心的冲突和忧伤。”以人民为中心的发展思想,要体现在各项具体法治工作中,必须落实到一项项法律制度、一桩桩具体案件、一项项具体权益上,要能因应并切实解决人民群众“急难愁盼、牵肠挂肚”的最直接最现实利益问题。要切实把习近平法治思想贯穿到全面依法治市工作全过程各方面,推动“一流法治城市”建设工作高质量发展。

必须重塑且做实“以小为大、以下为上”城市治理理念。有学者认为,科层体系善于处置大事,但就政权获取民心而论,“小事”重于“大事”。社区治理是社会治理的细胞和基石,“一流法治城市”建设要真正领会习近平总书记提出的“我们今后要更加重视社区工作”的要求,切实把立法重心、普法重心、解纷重心、执法重心向社区(以下为上)倾斜,通过科学立法、严格执法切实把居民的小事当大事来治理(以小为大),这是化解基层矛盾纠纷、提升居民“三感”、增添法治权威公信与执政党合法性基础的重要途径。

必须重塑且做实“陋习重罚、严格执法”城市治理理念。当下城市治理面临的最大问题是普遍性的不遵守、不执行、不维护规则,常以“法不责众

管不了”为借口,从而放弃履职尽责,进而形成“违规者得利、守规者吃亏”的怪圈。究其原因主要有两个方面:一是治理理念本身有问题,导致制度规则不科学(如“我弱我有理”“法向非法让步”“正当防卫神人化标准”等)、不具可操作性;二是对既定规则不尊崇不执行,使规则成为一纸空文。“法不责众”“罚不觉痛”,就是对违规者的变相鼓励。应切实借鉴新加坡对“陋习重罚、严格执法”的成熟有效的城市治理理念,猛药治病、严格执法。

(二)必须着力激发各主体尊法学法守法用法合力

必须充分发挥党委领导核心作用。“党和法的关系是一个根本问题,处理得好,则法治兴、党兴、国家兴;处理得不好,则法治衰、党衰、国家衰。”“一流法治城市”建设必须坚持党的领导。要进一步健全党领导全面依法治市的制度和工作机制,把坚持党的领导体现在领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上,贯彻到全面依法治市全过程和各方面。党组织须带头在宪法法律范围内活动,每个党政组织和领导干部,都必须自觉遵守宪法法律,切忌以言代法、以权压法、徇私枉法。要把权力关进制度的笼子,依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力,确保权力始终在法治轨道上运行。

必须切实发挥政府依法行政的关键作用。我国的基本国情与社会发展阶段决定了“一流法治城市”建设还得主要依靠政府推动。政府具有显著组织优势、资源优势、管理优势,要依法制定好城市治理规则,正确处理政府与市场、社会、个人的关系与边界,制定科学的治理方略、任务和标准体系,促使政府、市场、社会三大治理主体要各安其位、各负其责。政府要严格依法行政、坚决维护规则的权威性和公平性,切实增强法治执行力和公信力,切勿以法不责众造成“破窗效应”,切勿以选择性、运动式执法坠入“塔西佗陷阱”。

必须着力发挥社会组织的协同作用。任何时候、任何国度,党委政府都不可能包打天下,必须调动一切积极因素和力量共同参与社会治理。实现社会协同治理,是社会治理走向现代化的重要标志。要加大社会组织立法力度,组建大批基于趣缘、业缘、志缘、“格”(网格)缘的社会组织,科学制定运行规则,建立健全社会协同机制,充分发挥其增进交往、睦邻互助的作用。优化社会组织政策环境,加快建立政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织治理体系,鼓励和支持社会组织参与社会治理、公共服务,营造良性社会治理生态环境。

必须努力发挥公众参与的能动作用。公众参与是城市治理的重要构成部分。要加大法治宣传教育,树立尊崇法律规则摒弃“潜规则”,形塑“全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境”;法治宣传要创新方式,增强民众易接受、可听懂、能感知的普法效果,切忌普法形式主义。要借鉴深圳等地做法,加大基层立法联系点、立法调研基地、立法征求意见等工作力度,让法律关系调整的对象充分参与立法,增强立法科学性、针对性、民主性。要及时有效回应公众的法治诉求,通过矛盾纠纷多元化解机制、行政复议机制、仲裁裁决机制、司法裁判机制、法律援助机制等,切实让民众从每一个案件中感受到公平正义。

(三)必须重视且做实智慧法治平台与手段

完善科技手段,要强化科技赋能。“要推动大数据、人工智能等科技创新成果同司法工作深度融合。”随着5G、人工智能、大数据、区块链、量子技术等新一代信息技术不断发展,新技术与司法业务深度融合越来越成为趋势。要充分挖掘技术价值,设计更多应用场景,以司法实际需求为导向进行技术研发攻关,发挥科技手段监测预警、锁定

证据、区分责任等功能。如完善区块链跨链能力,实现司法链与其他链跨链联盟互信应用,加强与金融机构、网购平台、社交平台、公证机构等单位数据对接,实现互联网存证、认证、调证、质证功能,积极探索应用智能合约技术;充分挖掘5G“大宽带、低延时、大连接”特性在司法业务中的应用前景,将边缘计算、人脸识别、远程办案等技术与司法业务深度融合。试想一下,在人狗纠纷的“安阳王”事件中,如果没有视频为证、如果没有媒体持续关注,王某会道歉吗?通过技术赋能,还能避免法治城市建设中的“人情”“人为”因素干扰。

强化司法手段运用,切实发挥法治保障功能。法治相对于自治和德治最大的不同就在于其具有国家暴力机器托底的强制力。当自治、德治失灵时,若此时法治再缺位或失灵,那社会将退回到弱肉强食的“丛林时代”。深度剖析人狗矛盾的河南“安阳王”案、武汉卢女士案,均与有关组织的失能缺位、尤其是法治缺位有关。尽管“一流法治城市”建设中仍存在一些立法缺陷(比如关于新技术立法、安全立法、生态立法等还较薄弱),但整体上看,有法不依、执法不严等法律实施的问题更大。法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。没有法律的及时精准实施,法治体系也只是一个庞大的制度体系而已,制度优势就无法发挥应有的治理效能。如何真正解决法治实施的问题是迫在眉睫的最重要问题。

参考文献:

- [1] 张骁儒. 深圳法治发展报告(2016)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2016.
- [2] 罗思. 深圳法治发展报告(2020)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2020.
- [3] 庞凌. 法治化城市的内涵及其与现代化的关系[J]. 江南社会学院学报,2006(1):45-49,54.
- [4] 莫洪宪. 建设一流法治城市的重点内容[J]. 武汉法治,2018(2):19-25.

[5] 周昕. 如何建设一流法治城市[J]. 武汉法治, 2018. (2): 47-53.

[6] 深圳市委政研室课题组, 乐正, 杨立勋. 深圳建设一流法治城市的探索与思考[J]. 特区实践与理论, 2013(6): 55-59.

[7] 江国华等. 一流法治城市建设的目标与路径[J]. 武汉法治, 2018(2): 6-18.

[8] 李牧. 如何建设一流法治城市[J]. 武汉法治, 2018(2): 29-34.

[9] 钱弘道, 等. 中国法治指数报告——余杭的实验(2012—2018年)[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2020.

[10] 周昕, 冯玥. 新中国成立以来武汉法治发展的主要历程及经验启示[J]. 党政干部论坛, 2020

(10): 37-40.

[11] 曹裕江. 以建设一流法治城市为目标, 着力建设更高水平的法治武汉[J]. 武汉法治, 2018(1): 2-3.

[12] 陈甦, 田禾. 中国法治发展报告(2021)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021.

[13] 潘维. 以小为大 以下为上: 化解执政风险的必由之路——关于“群众路线”的当代理论与实践[J]. 中国领导科学, 2022(1): 49-56.

(作者简介: 田祚雄, 武汉市社会科学院政治与法治研究所所长, 副研究员, 研究方向为政治与法治基本理论、城市治理等。)

(责任编辑: 夏芸芸)

武汉市城区建筑 外立面管理立法研究

牟 俊 李鸣凯 伊若辰 梁思成

摘 要:建筑外立面整治管理是城市管理工作的的重要组成部分,对展示城市风貌、打造舒适城市环境、塑造良好城市景观、提升城市形象有着重要的推动作用。本文从武汉市的实践情况入手,通过对现行相关法律法规的解读,识别重点问题;同时对深圳、广州等先进城市的实践经验进行总结,为武汉市正式立法工作的顺利开展奠定基础,为法规的有效性和实施性提供有力支撑。

关键词:建筑外立面;城市管理;立面管理;立法调研;规划审批

一、引言

本次调研工作采用本地调研和外出考察两种方式,在对既有相关规范解读、其他城市相关经验借鉴基础上,分析总结我市当前建筑外立面管理工作存在的问题或困境,并给出建议及策略。本地调研以座谈会、论证会等为主,收集各地区、各行业、各社会层面对立法调研的建议,加强典型区、街道调研,了解最迫切困难与问题;外出考察主要采用座谈、实地参观形式,深入总结、借鉴其他同类城市在建筑立面管理及建设方面的经验。最终成果以“调研研究报告+规范性文件汇总+资料汇编”的形式呈现。

二、工作必要性

(一)解决立面管理问题的重要抓手

目前,武汉市已出台部分建筑立面维护管理

相关政策,如《武汉市建设工程规划管理技术规定》《武汉市城市容貌规定》《武汉市住宅专项维修资金管理办法》等。但建筑立面管理工作中依然存在责任主体不明确、监管机制不明晰、建设标准不统一、资金筹措不稳定等问题,严重制约着建筑立面管理工作顺利开展。通过协调职责、明确流程,有助于统一全市建筑立面管理标准,建立分工明确的权责机制与监管模式,进一步加强市容市貌精细化管理。

(二)改善人居环境的迫切需求

武汉大部分老旧社区建设年代久远,由于当时建设标准不高,长期管理不当,建筑墙体破旧开裂、附属设施摆设混乱等现象严重,已经不再适应新的城市规划、空间功能和新的景观要求。通过规范老旧社区建筑的清洗、翻新等日常维护工作,

有助于消除安全隐患,改善房屋质量,美化社区居住环境,提高居住品质。

(三)提升城市风貌品质的长效手段

建筑记录了城市发展的过程,承载了人们对城市过去的回忆,是社会、经济、文化发展的产物,展示了一座城市的文脉和风貌。通过对建筑外立面统一管理,精细建筑色彩、材质管控,有助于展示武汉“江风湖韵、荆楚汉派、包容创新”的城市形象。

三、武汉市实践概况

(一)相关法律法规实践情况

从武汉市外立面管理的相关立法体系来看,包括法律、法规、部门规章等多层级文件,具体内容如下表所示。文件界定了建筑外立面涉及部门的基本管理内容,从外立面管理责任人、规划设计标准、建设施工要求以及日常维护要求等4个方面提出了宏观指导要求,同时,部分文件提出了外立面维护管理资金的大概来源。(见表1)

表1 建筑外立面相关法律法规体系

发文部门 (拟文部门)	发文时间	效力级别	文件名称
全国人大常委会	2019年8月26日	法律	《中华人民共和国城市房地产管理法(2019修正)》
全国人大常委会	2019年4月23日	法律	《中华人民共和国城乡规划法(2019修正)》(主席令第29号)
全国人大常委会	2019年4月23日	法律	《中华人民共和国建筑法(2019修正)》(主席令第29号)
全国人大常委会	2007年10月1日	法律	《中华人民共和国物权法》(主席令第62号)
国务院	2018年3月19日	行政法规	《物业管理条例》(国务院令379号)
国务院	2017年3月1日	行政法规	《城市市容和环境卫生管理条例(2017修订)》(国务院令676号)
中华人民共和国建设部、 财政部	2008年2月1日	部门规章	《住宅专项维修资金管理办法》
中华人民共和国建设部	2002年2月26日	部门规章	《住宅室内装饰装修管理办法》
湖北省人大常委会(武汉市 城管委)	2006年8月1日	地方性法规	《湖北省城市市容和环境卫生管理条例》
湖北省人大常委会(武汉市 城管委)	2019年1月1日	地方性法规	《武汉市物业管理条例》
湖北省人大常委会(武汉市 自然资源和规划局、武汉市 城管委)	2014年8月14日	地方性法规	《武汉市城乡规划条例》
湖北省人大常委会(武汉市 城管委、武汉市房管局)	2013年3月1日	地方性法规	《武汉市城市综合管理条例》
武汉市人民政府(武汉市 房管局)	2018年7月1日	政府规章	《武汉市住宅专项维修资金管理办法》
武汉市人民政府(武汉市 城管委)	2017年3月1日	政府规章	《武汉市户外广告设置管理办法》

(续表)

发文部门 (拟文部门)	发文时间	效力级别	文件名称
武汉市人民政府(武汉市自然资源和规划局)	2014年4月1日	政府规章	《武汉市建设工程规划管理技术规定》
武汉市人民政府(武汉市城管委)	2012年6月15日	政府规章	《武汉市城市容貌规定》
武汉市人民政府(武汉市自然资源和规划局)	2003年5月28日	政府规章	《武汉市城市建筑规划管理技术规定》
武汉市房管局	2008年12月19日	—	《武汉市人民政府办公厅关于推进中心城区老旧住宅区物业服务工作的意见》
武汉市城管委	2018年10月8日	部门规范性文件	《武汉市户外广告设施设置指引》
武汉市城管委	2017年5月4日	—	《武汉市国家卫生城市复审户外广告、门面招牌专项整治活动工作方案》
武汉市自然资源和规划局	2003年12月11日	部门规章	《武汉市城市建筑色彩管理规定》

整体来看,具有如下几个方面的管理要求:

1. 责任分工

城市管理主管部门应负责本市建筑外立面管理的统筹协调,并具体负责建筑外立面保持整洁的监督管理工作,并依法查出建筑外立面管理中涉及的妨碍市容的行为。

规划主管部门应负责本市建筑物规划管理工作,可在国土空间规划体系中制定城市建筑外立面专项规划或建筑物管理专项规划,并根据建筑外立面修改改造需求的实际情况批准办理建设工程规划许可证。

城市建设主管部门应负责本市建筑外立面工程施工、安全维护的监督管理工作,并根据建筑外立面施工需求的实际情况批准办理施工许可证。

房屋主管部门应负责指导、督促物业服务企业协助业主维护建筑外立面的安全使用工作,并与业主、物业以及财政主管部门制定住宅专项维修资金、物业服务费用标准,并指导监督相关经费的使用工作。

业主在享有建筑物的使用权时,同时还应负责保持建筑物整洁的义务。不过当前暂时没有文件规定商业用地、公共管理与公共服务用地等其

他地类的建筑外立面保持整洁的责任人问题,并且在实际操作过程中,建筑物所有权人、使用权人间的相互约定情况复杂多变,需要在外立面专项文件中进一步明确责任人归属问题。

2. 清洁标准

涉及外立面清洁标准的规定较多,在《武汉市城市综合管理条例》《武汉市城市容貌规定》《武汉市城市建筑色彩管理规定》《武汉市建设工程规划管理技术规定》等文件中都有具体条文。整体而言,涉及城市规划、城市色彩等宏观角度下的建筑外立面容貌标准由规划主管部门制定相应的细则,建议武汉市可在国土空间规划体系中制定城市建筑外立面专项规划或建筑物及公共设施管理专项规划,以满足建筑外立面的规划管理工作需求。对于建筑附属设施、立面广告大小、屋顶设备用房等微观角度下涉及市容市貌的外立面容貌标准,由城市综合管理部门制定相应的细则,建议武汉市可将外立面容貌标准纳入市容市貌标准细则中,由城市综合管理部门统一管理。

3. 资金来源

《住宅专项维修资金管理办法》第3条指出:住宅专项维修资金可用于住宅的基础、承重墙体、

柱、梁、楼板、屋顶以及户外的墙面、门厅、楼梯间、走廊通道等。当前暂时没有文件规定商业用地、公共管理与公共服务用地等其他地类的建筑外立面的清洁资金来源,且外立面所需整治维护经费较多,目前立面美化整治一般标准已达到200~300元/平方米,住宅专项维修资金交存标准为59~103元/平方米,维修资金远远不够,资金来源问题仍需进一步探讨。

4. 不明确内容

当前外立面上位法仍有较多所涉及不明确的内容,如外立面维护报批程序、维护建设的实施标准、维护资金的筹措渠道、维护资金使用的监管、安全维护责任、建设施工标准等问题,均需要研究出台相关政策,经实践检验后,总结经验做法,可上升为立法。

(二) 存在问题

通过座谈调研总结,当前武汉市建筑立面管理面临的问题主要集中在后期维护及监管方面,具体表现为以下四点:

1. 责任部门分工不明确

当前,建筑立面管理主要由城管、房管、建设、规划等部门分别承担,在实际工作中,存在各部门管理职责有交叉,管理内容有空白的现象,比如建筑立面后期维护由谁牵头负责、由谁申报审批、由谁监督管理等工作流程尚不明确,建筑屋顶绿化种植、外置晾晒、阳台门窗等设施管理要求有缺失。

2. 建设管理标准不统一

在建筑立面的规划和建设阶段,相关标准缺乏不统一,对具体立面管控和实施缺少强有力约束。一是建筑立面管理的规划标准系统性较弱,对建筑的范围划定和分级分区缺乏管控指引。二是建设标准的精细化程度不够,建设材料、施工工艺等标准不统一,导致建筑外立面质量参差不齐,墙皮剥落、空调栅栏不达标等问题严重。

3. 资金筹措制度不完善

建筑立面维护在资金筹措方面,缺乏明确的责任主体、筹措方式和制度保障。从长远来看,长期依靠政府投资来维护建筑外立面对政府财政压力相对较大;由于建筑专项维修资金标准远低于建筑物外立面整治费用标准,同时有大量老旧小区没有建筑专项维修资金,因此利用建筑专项维修资金作为立面整治经费也是不合适。

4. 实践经验积累不成熟

一是目前尚没有关于外立面管理权限、管理职责、管理内容及执行要求的相关上位法,与之相关的市容市貌管理相关法规也正在修订中。二是目前我市建筑立面管理以政府行为为主导,还未出台涉及建筑物外立面管理的相关政策,对于建立长效维护机制的相关创新做法缺少实践经验。

四、相关城市经验

(一) 相关法律法规梳理

目前全国范围内针对外立面管理已出台地方性法规的主要有宜昌市、徐州市、淄博市;已出台政府规章的主要有西安市、厦门市、深圳市、南京市、石家庄市、北京市;已出台规范性文件的主要有成都市、上海市;此外,广州市、青岛市,也在近年发布了外立面专项的征求意见稿。

在部门分工方面,大部分城市将城市管理行政主管部门作为建筑外立面管理的主管单位,如深圳、广州、西安、成都等。在责任主体方面,提出了建筑外立面管理维护责任人的工作机制,一般情况下,建(构)筑物和其他设施的所有权人是建筑外立面的维护管理责任人。在工作流程方面,提出了建筑外立面管理的相关审批要求,明确了建筑外立面进行装饰装修、拆除改造的审批手续。在管理内容方面,提出了建筑外立面管理的相关标准,主要涉及外立面的整洁标准与清洗要求。在维护资金方面,提出了不同途径的资金管理模式,主要有社会投资、物业专项资金、属地政府支持、所有权人承担等多种形

式。在维护标准方面,提出建筑外立面不同材质的维护标准及时间要求。

(二)相关城市实践

1. 深圳

部门职责方面。2010年出台的《深圳市建筑物和公共设施清洗翻新管理规定》(政府令第219号)提出,深圳市城市管理行政主管部门负责全市建筑物和公共设施清洗翻新工作的组织、协调、监督管理以及相关的法制宣传教育工作。

根据2017年发布的《深圳市城市环境品质提升行动总指挥部工作方案》,深圳市城管部门已形成“5~6年一轮回”的建筑外立面清洗刷新整治机制,每年底深圳市城管部门会发布来年城市道路建筑外立面刷新工作计划的通知,各区政府结合实际情况,申报10条道路建筑立面刷新工作计划,明确道路名称、建筑数量及完成时间等内容,报深圳市城管部门审查,并完成立项申报工作。

资金来源方面。深圳各区结合实际情况,每年申报10条道路建筑立面刷新工作计划,并完成立项申报工作。深圳市城管局每年组织城市环境品质提升立面整治优秀项目核查工作,形成以奖代补、专款专用的资金政策,针对各区申报情况,市城管部门组织相关评审工作,对优秀项目给予一定的经费补贴,以提高各区建筑立面整治的积极性,并要求补贴经费应用于开展来年的建筑立面整治工作;同时各区政府也会结合实际情况,制定相关财政补贴办法。

深圳市绩效管理委员会负责组织第三方专业机构,对上报街道的市容环境开展评估工作,对连续三年靠后的街道,对街道负责人问责,并纳入年底绩效考核。

2. 珠海

部门职责方面。2015年出台的《珠海市老旧小区更新实施办法》提出,珠海市城市更新主管部门负责指导、统筹、协调、监督全市老旧小区更新工作。

珠海市城市更新主管部门主要负责指导、统筹、协调、监督全市老旧小区更新工作,包括拟定政策、计划、标准,统筹推进更新工作。各区政府是本辖区综合整治更新的申报主体和实施主体,负责组织安排整治资金账户,组织区级相关部门制定本辖区综合整治更新单元规划和实施计划。各街道(镇)政府负责指导本辖区老旧小区业主委员会开展更新工作,包括编制老旧小区综合整治更新实施计划,组织业主委员会和相关部门成立专项项目组织,委托专业机构,编制老旧小区更新单位规划和工程概算,并按规定进行公示、报批。业主委员会根据业主需求,向属地街道(镇)政府提出老旧小区整治申请及提供相关申请资料。

资金来源方面。《珠海市老旧小区更新实施办法》提出,综合整治资金实行专户管理、分账核算、专款专用。属地政府应组织安排开立综合整治资金管理专用账户,加强监管,专项用于核算综合整治支出。综合整治项目所需资金采用属地区政府、管线运营单位和业主各自承担相结合的方式,界定三者各自承担的整治项目内容;各区政府可以根据实际情况制定资金补贴实施细则。属地政府承担的综合整治补贴资金应当列入同级财政部门预算中解决。综合整治验收后,老旧小区的环境配套设施和房屋建筑的维护管养费用由小区业主共同承担。

珠海市香洲区《香洲区老旧小区楼房建筑物本体整治提升奖补办法》提出:整治提升工程结束后,区政府按业主与区财政出资1:1比例且每户最高不超过5000元给予奖补,奖补金额作为工程款,拨付给业主委员会或经相应楼房建筑物双三分之二以上业主申请直接拨付给施工单位。楼房建筑物本体部分(不含电梯加装)整治提升所需资金由所在楼房建筑物的业主自行筹资解决,对困难群众由区财政予以支持。困难群众的认定标准和范围,由各镇街按现行规章制度核实确认。对符合规定的困难群众,区财政全额拨付楼房建筑物本体部分整治提升所需分摊资金。

(三)经验总结

1. 重视法制建设,制定各层面政策法规

国内各大城市在推进建筑外立面管理方面,均处在积极探索、创新发展阶段。

地方性法规层面。目前出台法规城市相对较少,宜昌出台了《宜昌市城区建筑物外立面管理条例》,徐州颁布了《徐州市城市建筑外立面管理条例》,其中对主管部门、管理流程、管理责任人提出了原则性要求。

政府规章层面。大部分城市以出台政府规章为主,如深圳于2010年颁布实施了《深圳市建筑物和公共设施清洗翻新管理规定》,后续出台了《深圳市建筑立面刷新和屋顶改造项目实施暂行办法》。但由于相关做法实操性不强,目前还暂未启动立法工作,目前以政府部门作为主导开展相关管理工作。

部门规范性文件方面。部分城市积极探索创新做法,出台相应规范办法。如《广州市城市建筑物外立面保持整洁管理办法(征求意见稿)》《上海市房屋立面改造工程规划管理规定》等。

2. 重视政策保障,创新多种实施机制

2015年,珠海市住房和城乡建设局开始制定《珠海市老旧小区更新实施办法》,提出了“费用各担,责任各负”资金运作方式;2019年,珠海香洲区印发了《香洲区老旧小区楼房建筑物本体整治提升奖补办法》,提出了具体奖补标准、审批流程等事项。2019年《广州市城市建筑物外立面保持整洁管理办法(征求意见稿)》鼓励引导社会投资,调动和整合社会资源,丰富和拓展资金来源,形成多渠道、多层次、多元化的资金筹措机制。西安出台的《西安市住宅专项维修资金管理办法》对资金的来源、使用以及监管方式做出了详细规定。

3. 立足实践基础,探索多元管理模式

部分城市结合实际工作,积极探索不同方式的

管理模式。深圳作为国家先行示范区,目前已形成“5~6年一轮回”的建筑外立面清洗刷新整治机制,出台了“以奖代补、专款专用”的资金政策;珠海市作为国家经济特区,以城市更新为目标,建立老旧小区更新的全流程责任机制和资金运作方式。2016年出台的《成都市城市建筑物和公共设施清洁管理规定》中强调公众参与,提出“任何单位与个人都可以对违规行为进行举报和投诉”。同时,支持研究科学的市容貌管理方式与数字化监管体系,鼓励成立行业协会,增强行业自律。

五、结论与建议

根据本地调研问题及外地调研经验,针对建筑外立面管理提出以下几点建议:

(一)制定多层级的管理工作方案

明晰市政府、区政府、职能部门等主体之间的职责分工,通过建立管理协调机制,加强各单位之间的工作沟通,便于及时上报和协调解决重大问题,确保各项重点工作的有效配合和衔接,整体形成“市级、区级、街道(镇)、业主”四个层级的管理工作方案。

一是市级层面,主要由主管部门以及相关部门制定相关计划、政策、标准,统筹安排建筑外立面建设管理工作。

二是区级层面,根据市级工作要求,结合辖区实际情况,负责制定各区详细计划、实施细则,明确整治内容、整治范围、建立台账,审批各项工作内容,并报市级部门备案,同时应注意做好整治前后对比照片的留存工作,便于后期申报。

三是街道(镇)层面,指导业主委员会开展建筑外立面整治工作,制定街道(镇)详细计划,委托专业机构,编制具体设计方案及工程测算,并报区级部门报批。

四是业主层面,业主委员会根据业主意愿,向街道(镇)提出项目申请,并提供业主意愿情况、整

治内容、资金承担方式等相关资料。

（二）构建多路径的管理实施方式

一是“自上而下”的整治方式。由各级政府和相关职能部门根据实际发展需求,提出对特定区域建筑外立面的整治范围和整治要求。城市建筑外立面管理工作主要涉及发改、财政、房管、建设、城管、规划等多个部门,各职责部门应按照责任分工编制相应的建筑立面管理实施细则或技术指引。质量监督、安全生产监督等部门应当按照各自职责,配合做好建筑外立面管理工作。

二是“自下而上”的整治方式。由业主委员会根据业主需求(需通过2/3以上业主同意)向街道(镇)提出的建筑外立面的整治范围和整治要求。同时,应充分运用“共同缔造”的理念,广泛宣传动员,汇聚居民智慧,引入社区规划师、建筑师,结合实际情况量身定制整治方案,积极引导其参与整治全过程,并可作为整治提升试点,边提升边宣传,实现以点带面逐步铺开。

（三）探索可持续的资金保障机制

“以奖代补”的资金机制:由各区在相关项目完工后,根据实际完成情况主动申报优秀项目获得财政支持,市城管部门组织相关审核验收工作,组织专家按标准进行实地验收考评,并将结果提交给上级部门进行复核汇总,对选定为优秀的项目给予一定的经费补贴(可设上限为不超过项目总投资的50%),以提高各区建筑立面整治的积极性。同时可要求补贴经费应用于开展来年的建筑立面整治工作,各区政府也会结合实际情况,制定相关财政补贴办法,如对确实存在资金困难的项目给予一定补贴等。

“近远结合”的资金机制:对于整治工作较难启动的区域,近期可由政府承担整治资金,中期逐渐调减财政补贴,引入社会资本,提高业主投入,远期实现资金的可持续运营。

（四）建立数字化的档案管理系统

管理责任人应当建立建筑外立面清洁工作记录档案,档案应当载明定期清洗翻新的相关证明材料,城管部门作为主管部门应对档案管理进行规范,并提出工作备案和数字化管理的有关要求。主管部门应当结合数字化城市管理系统,加强对重点区域内建筑外立面定期清洗翻新工作的监控,并通过公告提示、书面通知等有效方式,提醒管理责任人按时开展清洗翻新工作。

（五）建立全流程的监督反馈机制

建立“监督举报”机制。任何单位和个人应当自觉维护建筑物的整洁有序,支持和配合主管部门实施的建筑物整治工作,并有权对损害建筑物的行为或整治不恰当之处向主管部门进行举报和投诉,属于主管部门职责范围的,主管部门应当按照相关规定依法处理。

建立“绩效考核”机制。主管部门负责组织第三方专业机构,对建筑外立面开展评估工作,对连续多年靠后的街道(镇),对其负责人直接问责,并纳入年底绩效考核中。

综上,经过立法调研,我局和相关责任部门认为武汉市城区建筑外立面管理立法十分必要。建议在市委、市人大、市政府的统一部署下,明确工作目标、分步实施,制定我市建筑外立面管理立法“两步走”实施计划。

一是在立法调研基础上,结合当前好的实践做法和外地立法经验,加强建筑外立面管理,充分实践相关创新做法,出台政府规章及配套管理细则。

二是待政府规章及配套管理细则实践成熟后,将建筑外立面管理工作中积累的宝贵经验和有效做法上升到地方性法规层面,通过地方性法规巩固和拓展我市建筑外立面整理取得的成果,推动建筑外立面管理由集中整治转向常态化管理,为建筑外立面管理和城市管理提供有力的法制保障。

(作者简介:牟俊,武汉市规划研究院规划师,研究方向为国土空间规划、轨道综合规划等;

李鸣凯,武汉市规划研究院主任规划师,研究方向为国土空间规划、城市更新规划等;

伊若辰,武汉市规划研究院规划师,研究方向

为国土空间规划、城市设计等;

梁思成,武汉市规划研究院规划师,研究方向为城市设计。)

(责任编辑:夏芸芸)