

## 企业责任

- 1 中国式现代化需要中国式企业家精神 / 樊志宏
- 6 武汉创新型中小企业如何蜂聚发展  
——“武汉第二届企业社会责任高峰论坛”圆桌对话

## 创新创业

- 12 突破性发展武汉市民营经济的政策建议 / 罗 知
- 18 把握科技范式变革态势 激发武汉科创中心建设关键驱动力 / 刘文富
- 28 大学生创新创业法律风险防范研究 / 夏芸芸
- 36 就业优先政策视野下武汉女性就业创业调查研究 / 武汉市社会科学院 武汉市妇女干部学校联合课题组
- 45 武汉市民营经济的基本特征和战略构想 / 刘艺璇

## 产业发展

- 53 加强湖北农产品品牌体系建设的对策 / 武汉市社会科学院课题组
- 62 空间溢出视角下的先进制造业集聚与武汉城市圈经济增长效率研究 / 张玲玲
- 72 顺应“展贸一体化”趋势 构建武汉外贸促进平台发展新格局 / 夏毓婷
- 80 数字经济背景下武汉市数据资源发展研究 / 李 媛 胡 颀 帅浚超 江玉至 张淑英 路炳华
- 87 导入高端设计资源 赋能武汉设计产业创新发展研究 / 武汉市社会科学院 武汉市贸促会联合课题组

## 数据立法(与武汉仲裁委合办)

- 94 我国数据信托现阶段实施路径初探 / 李凯伦 赵艳明
- 102 我国商业数据不正当竞争纠纷司法实践实证研究与立法思考 / 张 萍 周谢军
- 109 涉数据相关纠纷争议解决机制的探讨  
——以仲裁作为解决机制为视角 / 王 艺 王以玮

# CONTENTS

武汉市社会科学院·武汉市社会科学界联合会

## 党建与社会

- 117 信访积案的形成机理与化解路径 / 田祚雄
- 127 完善党的自我革命制度规范体系研究 / 朱哲学 马运杰
- 135 国内外智库发展特点及经验启示 / 徐柳怡
- 142 新时代乡村振兴战略的内生逻辑与实践指向 / 韩丹 曹豫宁

## 历史人物

- 148 梁漱溟:是真虎,必有风  
——兼论“梁漱溟之问”之意蕴 / 王超逸

投稿邮箱:whshkx@163.com

“大江学术”微信公众号:WHASS\_1983



# 中国式现代化需要中国式企业家精神

樊志宏

**摘要:**现代企业家群体的集中涌现是推动人类社会进入现代化的重要因素。现代企业家群体为人类社会的财富增长和福利增进贡献着独特的价值。进入新时代,中国的企业家群体需要在传承的基础上创造出当代的中国式企业家精神,探索以系统利益为上、契约精神为上、知识创造为上、社会福利为上为代表的精神内涵。孕育发展中国式企业家精神,需要营造创新友好型社会经济系统,需要构建创新友好型政府。

**关键词:**中国式现代化;中国式企业家精神;创新友好型社会经济系统

## 一、现代企业家群体的集中涌现是推动人类社会进入现代化的重要因素

对人类历史经济发展水平做长时段的统计分析,可以清楚地看到,在18世纪之前,全球的人均产出水平数千年来一直稳定地处于一个较低水平上,几乎没有大的提升,学术界称之为“马尔萨斯陷阱”;18世纪以后,以英国等国家为先导,越来越多的国家或地区依次跳出“马尔萨斯陷阱”,带动全球经济开始持续加速增长,走出了非线性的递增发展态势。<sup>①</sup>

一般认为,工业革命、科学革命是引发这个历史性转折剧变的关键变量。<sup>②</sup>那么,主要是哪些人做了哪些改变,从而发动了工业革命,推动了人类社会经济发展跳出了持续数千年的贫困均衡状态,实现了快速飞跃发展?

正如各种研究所表明的,思想家、政治家、科学家、工程师、现代工匠等群体都在这一进程中发挥了积极作用,但是如果运用排除法,我们就会必然地从历史进程中发现,现代企业家群体的集中涌现对于这个历史分野的发生,一定发挥了关键性作用。这是因为与之前的历史时期相比较,思想家、政治家、科学家、工程师、工匠等一直都有大量的存在,只有现代企业家群体及他们创办的现代企业及建立的制度体系是之前没有常态化、规模化存在的。

这个历史阶段也就是人类社会现代化的起源。18世纪以来,改变人类社会的新技术、新产品、新产业

<sup>①</sup> 奥戴德·盖勒:《人类之旅:财富与不平等的起源》,余江译,中信出版社,2022,第3页。

<sup>②</sup> 彭慕兰:《大分流:中国、欧洲与现代世界经济的形成》,黄中宪译,北京日报出版社,2021,第5页。

体系,都是由一代又一代领军企业家及其企业所开拓创造的。

这段历史也启示世人:一个国家或社会要想实现经济的持续增长、财富的持续增加,乃至进入内生的现代化进程,必须把握两个关键点:一是要形成一个良好的社会生态(包括制度、文化、社会氛围),以激励并帮助这个社会最聪明、最有抱负、最有才华的人群,努力成为现代企业家。二是要激励他们建立现代企业体系,以投身于不断做大财富蛋糕的生产创造性活动中,而不只是现有财富蛋糕的分配及再分配活动。<sup>①</sup>

## 二、现代企业家群体为人类社会的财富增长和福利增进贡献着独特的价值

以上分析还只是历史的经验考据,我们要合理界定和描述现代企业家群体对于人类经济社会系统的价值贡献,还要求助于经济学的严谨分析。但是,经济学家们对于以上所述人类社会发展的真谛的发现和掌握,却并没有比社会大众早多长时间。<sup>②</sup>直到第二次工业革命之后的20世纪30年代,英国经济学家科斯才提出了“交易费用”概念,认为企业的存在主要是为了降低市场的交易费用,这才第一次给出了在市场经济体系中企业存在的合理性、必要性,从而打开了企业这个“黑匣子”。<sup>③</sup>同时代,熊彼特提出了创新理论,认为企业家创办企业,主要是为了进行产业创新活动,以争取在市场的一个时间和空间范围内占据相对垄断的竞争优势,从而获取超额利润。<sup>④</sup>相比较而言,科斯更多是从成本节约角度来解释企业存在的合理性;而熊彼特则是从新价值即超额利润创造角度,来阐释企业产生、存在及发展的合理性问题。把两套理论综合起来,我们就可以更为系统性地认识到企业家群体及其创办运营的企业体系,在人类经济社会系统中的关键性功能地位和作用。

运用这两位经济学家开创性的学说理论,来分析企业家群体的劳动到底创造了哪些维度的新价值,还需要再回看科斯与熊彼特的前辈——即伴随着第一次工业革命成长起来的古典经济学家们——所提出的发展的劳动价值论。根据亚当·斯密等古典经济学家的理论,劳动分工是新价值创造、新财富增进的根本源泉。但是,劳动分工在促进劳动生产效率提升的同时,也必然会带来生产组织协调的难题,而这一难题只靠市场机制一般很难解决,现实中还需要依赖于企业家及职业经理群体来在企业内部解决。这便是科斯引领的新制度经济学派所揭示出的企业家群体的劳动创造价值的主要表现之一。

另外,要实现人类社会财富的不断增加和社会福利的不断增进,还需要不懈地探索如何持续性地向人类经济社会系统中加入更多元、更大规模的生产原料、生产要素,创新生产技术、生产工具和生产组织模式,创造新的产品和服务形式,以提升单位劳动的生产效率和产出规模、价值。而这些,都不是每个单独劳动分工个体或团队能够有效、高效完成的,而是需要站在生产系统的发展全局来组织协调的,也就是说,这些也是需要企业家群体来担纲推进的。这就是熊彼特的创新理论所揭示出来的企业家群体的劳动创造价值的主要表现之二。<sup>⑤</sup>

① 戴维·兰德斯、乔尔·莫克、威廉·鲍莫尔编著《历史上的企业家精神:从古代美索不达米亚到现代》,姜井勇译,中信出版社,2016,第2页。

② 罗伯特·F.埃贝儿、阿尔伯特·N.林克:《企业家精神理论史》,熊越译,广西师范大学出版社,2023,第3页。

③ 罗纳德·哈里·科斯:《论生产的制度结构》,盛洪、陈郁译校,上海三联书店,1994,第4页。

④ 约瑟夫·熊彼特:《经济发展理论》,何畏译,商务印书馆,1990,第3页。

⑤ 约瑟夫·熊彼特:《经济发展理论》,何畏译,商务印书馆,1990,第2页。

由以上分析也可以推论出,自工业革命以来的每一轮科技产业变革中,企业家群体的劳动价值贡献都是独特的,也是关键性的。因此,我们从这个角度来审视人类社会进入现代化进程后的经济史,也可以得出这样一个基本论断:国家、区域及城市之间的竞争往往体现为创新型企业及企业家之间的竞争。凡是能够培育、集聚引领新技术、新产品、新业态、新模式等发展的企业家群体及其所创办运营企业的国家、区域或城市,往往都会在新科技产业变革周期中居于引领和主导地位;而难以培育、集聚此类企业家群体及创新领军企业的国家、区域或城市,则往往会失去未来发展的主导地位。

探寻引发中国改革开放所取得巨大成就的关键因素,中国现代企业家群体的集体涌现这一变量也是不该被忽视的。但是回望这段历史,我们需要清醒认识到的一点是,改革开放以来的数代企业家群体所完成的使命,更多是聚焦于如何跟上全球发达国家和地区的工业化、城市化、信息化发展进程,一步步赶上现代化发展的前沿方阵。

而在进入新时代的全球新一轮科技产业变革中,中国的企业家们终于历史性地有了第一次机会,去争夺全球产业发展并跑甚至领跑的地位。面对日趋白热化的全球竞争,中国当代以及未来的企业家群体是该交出属于中国的世界级答卷了。

### 三、中国式现代化需要面向人类文明新形态的中国式企业家精神为支撑

党的二十大报告明确指出,要完善中国特色现代企业制度,弘扬企业家精神,加快建设世界一流企业。

所有冠以“精神”的范畴,都是属于文化价值观层面的,也都是居于文化价值观高线、基于理想主义目标导向的。欧洲经济史研究揭示出,英国工业革命初期所诞生的那批现代企业家群体,主导形成了一种“绅士—企业家”文化,其所体现出来的诚实、庄重、正直等良好价值观有效促进了社会市场的良好发育发展。<sup>①</sup>这是现代企业家精神的初步呈现。而随着人类社会现代化的演进,企业家精神、科学家精神等在日益成为引领现代文明发展的重要精神力量的同时,也会因不同时代下经济社会文明形态的不同,而表现出对真、善、美等价值高线的不同理解和追求。

进入新时代,中国的企业家群体需要在传承弘扬中外前辈精神的基础上,创造出当代的中国式企业家精神。这是中国的企业家群体想要竞逐全球领跑地位,所必须做出优秀解答的必答题;也是他们担负起中国式现代化建设重任,所必须写入当下和未来的必答题。

基于中国式现代化五个特色的发展要求,我们大致可以从以下几个方面来试图勾画出中国式企业家精神应有的一些内涵实质和外延拓展:

一是系统利益为上。在社会复杂适应系统中,企业家的独有价值就是通过对各相关主体所投入生产要素、生产行为的协调和治理,以促进更高效率的分工合作,努力实现产出的非线性规模报酬递增。因此,面向中国式现代化的企业家精神,在本质上必然是契合社会系统整体利益最大化导向的。

二是契约精神为上。企业家是社会系统各主体自下而上自适应行为与自上而下系统治理行为的主要统筹主体。企业家行为的合法性来自各相关主体之间对各自自主行为权力的尊重,以及在此基础上自主让渡

<sup>①</sup> 戴维·兰德斯、乔尔·莫克、威廉·鲍莫尔编著《历史上的企业家精神:从古代美索不达米亚到现代》,姜井勇译,中信出版社,2016,第3页。



部分权力的制度保证。<sup>①</sup>因此,企业家精神必然是信仰并追求平等、公平和法治等核心价值观的。

三是知识创造为上。随着信息文明时代的加速到来,人类生产体系中的决定性生产要素正在加速由工业文明时代的资本与劳动,转变为知识、技术、数据等信息要素以及与信息高度相关的劳动。20世纪后半叶以来的创新创业大潮已充分证明,资本要素已经成为新知识创造、技术创新、新产业创业活动中的从属要素,<sup>②</sup>那些为世人耳熟能详的企业家往往是科技类创业企业家,而非资本和金融企业家。而科学精神、工匠精神和求真务实、精益求精、开放合作、包容共享等意识,恰恰是这些新的决定性要素的根本价值追求,因此,新时代的企业家群体也应该是这类精神和意识的主要倡导者和诠释者。

四是社会福利为上。一个文明社会的持续发展演进,必须建立在长期合作博弈的基本框架上,而此框架成立的逻辑前提又是参与各方都能分享系统非线性规模递增收益,都能实现各自福利的不断增进,否则就不可能存在长期的自主决策的多方合作。因此,面向中国式现代化的企业家精神,必然也是追求发展机遇公平、发展收益合理共享的,即以实现共同富裕为其基本价值导向的。

真正伟大的企业及企业家,都是信奉长期主义的。中华民族的伟大复兴、人类命运共同体的构建、人类文明新形态的形成,都是历史长周期运动的必然趋势、主导趋势。每一个处于长周期运动重大变革时期的大时代,都会拥有一批因时代而涌现、为时代立标杆的英雄群体。当前的这个新时代,中国式的企业家群体就是时代英雄的重要代表,其所从事及将要成就的事业,也必然是因这个时代、为这个时代的伟大创造。投身于这个时代的进程,并做出卓越的贡献,是每一个中国企业家的责任与使命。

#### 四、中国式企业家精神需要创新友好型社会经济系统的共同孕育

与历史上企业家精神诞生于现代企业家群体的集中涌现一样,中国式企业家精神也一定不会是少数几个企业家个体就能打造出来的,而是需要千千万万、一代又一代的中国企业家集体努力、接续努力,才能探索、求索出来的。也就是说,中国式企业家精神必然是中国社会的共同财富,是在社会经济系统中具有整体价值的精神财富,远高于每个企业家个体个人精神价值的简单线性加总。因此,中国式企业家精神的孕育、发展乃至成熟,就必然需要从整个社会经济系统层面来谋划,需要系统中各主要主体相向而行、同向发力。

人类社会现代化以来的经验研究表明,企业家的创新创业活动具有较大的个体外部性。这种外部性,直观来看主要表现为企业家引领各类创新创业活动的艰难;从理论分析来看,主要表现为因为要率先走前人或自己未曾走过的路,从而面临着巨大不确定性,即巨大的风险。在整个社会经济系统的整体保障制度及体系不足甚至缺失的情况下,这种不确定性或风险多带来的损失往往是由企业家自己承担的,而创新成功所获得的巨大垄断收益,又难以全部由创新主体及企业家群体所获取。

所以,一个社会要想促进创新发展,甚至于以创新发展为核心驱动,就必须要从整个社会系统角度来考虑如何减少企业家群体所承担的创新风险,增加其创新收益,即如何减少企业家引领创新创业活动的个体外部性,以期对企业家群体形成正向的激励相容机制,形成全社会系统对企业家群体的优化氛围、对创新创业活动的友好氛围。

<sup>①</sup> 樊志宏:《营商环境优化的适应性机理及系统化治理研究》,《领导科学论坛》2021年第2期。

<sup>②</sup> 樊志宏:《论超大城市治理的三个关键词》,《科学发展》2020年第12期。

要想打造出这样的创新友好型社会经济系统,构建起创新友好型政府就显得尤为关键。政府部门作为一种巨型科层组织,其社会功能和职责定位就决定了它更倾向于追求确定性,比如,市场公平竞争秩序维护、社会公平与和谐的维护、绿色发展及人与自然和谐共生等,都需要政府的政策和行为要指向一个确定性的结果。

而创新活动本质上是对不确定性的偏好和追求。这就带来了一种矛盾,或者说,企业和政府处于一个对立统一的矛盾体之中。如何辩证地处理好两者之间的这种对立统一关系,是我们营造良好创新生态的一个关键。而解决这个问题的关键,就是要让政府成为创新偏好的,也就是追求不确定性的政府。

概括来说,建设创新友好型政府,是打造创新友好型社会、培育集聚创新型企业的核心,是孕育形成中国式企业家精神的一个重要保证。

作者简介:

樊志宏,经济学博士,武汉市社会科学院党组书记、院长。

(责任编辑:顾晓焱)

# 武汉创新型中小企业如何蜂聚发展

——“武汉第二届企业社会责任高峰论坛”圆桌对话

**编者按:**2023年9月8日,“武汉第二届企业社会责任高峰论坛”在汉举行,本次论坛由武汉市委统战部指导,武汉市政府国资委、武汉市社会科学院、武汉市工商业联合会、长江日报报业集团主办,长江财经传媒、武汉企业社会责任研究中心承办。论坛得到了湖北省企业联合会、武汉企业联合会、长江财经智库、金蜜蜂智库等单位的大力支持。论坛圆桌对话环节,来自武汉市社会科学院、华中科技大学、武汉市工商联、武汉华通数码有限公司的4位专家学者和企业家以“武汉创新型中小企业如何蜂聚发展”为主题,围绕企业创新、比较优势和竞争优势、引进创新和自主创新、营造创新沃土等话题展开热烈讨论。

## 一、企业家及企业为什么要创新

**主持人(武汉市社会科学院院长樊志宏,下同):**企业创新是艰难的,它不仅需要企业有百倍的勇气和拼搏精神,更需要企业家有创新创业的初心和使命,这些也决定了企业能达到的高度。本次论坛的第一个话题是:企业和企业家为什么要创新?企业创新的目的是仅在市场竞争中生存下去,还是在市场竞争中实现财富自由,抑或是引领市场竞争,推动甚至改变人类文明进程?下面请各位企业家围绕本企业创新创业的初心与使命,介绍各企业在创新方面所取得的成效。

**谢智雄(武汉华通数码有限公司董事长):**从2002年在广州通过从事互联网数据中心(IDC)的电信增值业务和《传奇3》网络游戏运营工作获得创业第一桶金,到2012年紧跟阿里巴巴、腾讯等互联网企业加快发展步伐,在武汉市江汉区政府的支持下,建设完成了云计算基地物联网大数据 IDC 机房,企业实现了从仅仅为了生存到建立华中区域最大的多运营商大带宽出口 IDC 机房的巨大跨越。同时,本人通过学习,不断增强企业的社会责任感。例如,华通数码联合北京、上海、广州和深圳的相关企业,历时5年投资大量资金完成了针对4~12岁小朋友的3D互动科普产品——“3D百科”产品的研发工作。未来,企业将基于武汉国家航天产业基地是中国三大航天产业基地的优势,解决公司产品因算力增加所产生的网络及存储问题,公司拟在该基地筹建新一代的航天大数据中心。总体来说,从开始养活自己、养活企业到在市场竞争中实现财富积累,再到引领市场竞争以回报社会,这一系列的心路历程,我本人和企业都经历了。

**主持人:**从各位的经历来看,政府推动服务企业创新的主要目的是什么?是为了落实上级部署、实现政绩,还是给地方经济社会发展注入新的动能、新的发展空间,抑或是成就部门团队及个人的社会价值?



余亦农(武汉市工商联副主席、V+合伙人大厦董事长):2005年,因为当时支撑武汉经济发展的主要是建筑、房地产、烟草等传统产业,武汉政府希望跳出传统产业,发展有人才科技支撑的新优势产业,曾经发起过“如何把科教优势转化为创新发展优势”的话题讨论。18年过去了,这个话题仍然有价值,因为今天支撑武汉经济发展的仍然是这些传统产业。

武汉这座城市具有浓厚的商业文化,但缺乏创新文化。商业文化最显著的特征是所有做的事情的结果是可预见的,是具有确定性的。比如房地产业,政府肯定可以通过出让土地,开发房地产带来税收和产值。再比如城市建设、修路、修桥,都是看得见的、具有确定性的产业。但是,创新文化意味着不确定性,不是每件事情都一定会有结果,往往投资创新10件事情,可能仅有1件成功,但创新成功1件所产生的收益远大于失败的付出,这就是创新文化。对民营企业的支持,就存在大量的不确定性,需要的是创新文化。创新文化一是有眼光;二是需要有担当,创新可能会失败,是需要企业和政府共同承担责任的;三是需要有持之以恒的坚持,基于创新文化的企业是不同于传统企业的,不是每件事情都能看到结果的。

从近几年的发展来看,武汉在基础领域建设方面已取得了巨大成效,修建了很多大桥和隧道,地铁里程排名靠前。但是未来再做这样的投资可能不会带来巨大的收益了,所以必须从创新角度来考虑城市的发展。有研究显示,武汉人才创新所带来的收益是远远低于杭州的。武汉整个城市的经济增长还是以传统产业为主导,与18年前没有太大区别。

主持人:从余主席的分享中我们可以看到,武汉民营创新企业的发展需要不确定性的创新文化的支撑,武汉政府在服务企业创新创业方面做得还不够。由此引出了另一个话题,即优势的比较研究。这就需要进行一些学理上的回顾。1990年,被誉为“竞争战略之父”的迈克尔·波特在《国家竞争优势》一书中主张通过制度变革和发展环境的营造提升国家竞争优势,使一国的生产要素不断升级并发挥较高效能,进而提高一国的生产效率和国际竞争能力。迈克尔·波特将国家竞争优势划分为要素驱动、投资驱动和创新驱动。按照他的理论,前两个驱动依靠的是比较优势,而创新驱动打造的是竞争优势。请华科大管理学院杨治院长从学者角度简要说明一下,什么是比较优势,什么是竞争优势?进入经济新常态、新发展阶段以后,我国为何要从比较优势依赖转向竞争优势依赖,即必须从要素驱动、投资驱动转向创新驱动?

杨治(华中科技大学管理学院院长):迈克尔·波特写了三本书,被称为“竞争三部曲”,分析了从企业到国家之间的竞争。首先,他提出了比较优势理论,该理论最早由李嘉图提出,意思是在国际贸易中,不要只看某些东西是否便宜,而是要看优势在哪里,将资源集中在更具成本优势的领域。比如,如果劳动力便宜,就应该将核心资源放在劳动力密集的产业上;如果研发相对便宜,就应该专注于研发,并进行贸易。其次,他提出了创新驱动的发展理念,强调国家的竞争优势不是来自继承下来的禀赋,而是要靠不断创造。最后,他提出了国际竞争优势模型(又称钻石模型),即国家竞争力和创新环境的产生取决于需求条件、企业战略和结构、相关和支持性产业以及国家政府。

创新的发展主要有三种方式:需求拉动、创新推动和政府主导。

从需求拉动看,武汉的创新不足不应简单地归纳为创新文化不足。实际上,在杭州、深圳这些创新领先的城市,是有很多武汉人的。研究显示,创新做得好的城市都有一个共同的特征,即这些地方的创新需求都很大,是远远超过武汉的。武汉目前几乎没有特别大的创新总部基地,在科技创新没有大的需求的条件下,是很难快速迭代的。

从创新推动来看,大学的基础研发是很难直接推动创新发展的。企业的创新项目立项考虑的前三位

因素是客户需求、内部管理问题和合作伙伴,而不是大学基础研究。企业更关心的是大学研究的直接发现、研究产出的工具和直接的专利。虽然武汉拥有丰富的科教资源,但很难将其转化为企业可以直接商业化的创新产品和市场,这中间有一个“死亡谷”。全世界的创新中心,背后都有一定的产业集群。产业集群是分层次的,处于核心地位的是领头企业,领头企业在全世界拿到订单,才能吸引到配套企业,并形成产业集群。

从政府主导来看,政府的产业政策能显示地方的竞争水平。有创新的地方一定是存在高强度竞争的地方,政府应扮演挑战者,而不应该参与其中。武汉的经济结构中国有经济比重较高,与其他创新中心不同。国有企业应该发挥链主的作用,将需求和市场带到当地。武汉的创新集中在铁路、桥梁和物流等领域,这些领域都有国有企业的参与。因此,武汉应该立足本地情况,结合需求拉动和创新推动共同发展创新经济。

主持人:根据杨院长和以上企业家的精彩演讲,我提炼了几个核心观点。

第一,一个地区、一个国家或者一个企业的可持续竞争力,不是依靠比较优势,而是依靠竞争优势。竞争优势解决的是终极发展问题,靠比较优势只能解决一时一事。全球各国历史发展经验表明,对于一个国家或地区来说,过度依赖比较优势难以支撑可持续的经济增长和发展,甚至于还往往会让这些国家或地区陷入“资源诅咒”的困境,令该国或地区的发展陷入瓶颈制约。“资源诅咒”是经济学的专业术语,多指丰富的自然资源可能是经济发展的诅咒而不是祝福,大多数自然资源丰富的国家或地区比那些资源稀缺的国家或地区发展增长得更慢。这方面的案例很多,国内比较典型的是山西,国际上比较典型的是中东、非洲及南美的石油输出国。相反地,那些最终赢得领跑优势的少数国家和地区,不管是资源禀赋丰富的,还是贫瘠的,都没有过度依赖比较优势,而都是依赖创新所带来的竞争优势。

第二,比较优势不一定能转化为竞争优势。竞争优势要靠大量的创新创业主体进行创新活动、要靠大量的创新需求拉动、要靠政府提供企业所需资源,创造产业发展环境。很多的欧美发达国家能够持续站在发展第一方阵,都是发展了有核心竞争力的产业和产业集群,靠的是创新的竞争优势。

第三,武汉比较优势没有转化为竞争优势,核心原因不是比较优势不强,而是没有充分激发企业的创新创业潜能。需要注意的是,企业和产业创新活动和高校科研是不能够画等号的。

## 二、武汉的比较优势与竞争优势

主持人:从武汉、深圳及杭州等城市的民营企业发展来看,哪个城市的领军民企在竞争优势上领先,哪个城市的领军民企更依赖于比较优势?

杨治:比较优势和竞争优势是两个不同的概念,但是比较优势是可以逐步转化成竞争优势的。竞争优势的核心是建立的优势是否容易被对手复制。从民营经济集中的行业看,武汉的民营企业主要集中在流通、建筑、房地产等行业,对创新的发展需求是急迫的;广州和深圳的民营企业主要集中在信息技术、新能源等行业;杭州的民营企业主要集中在电商、流通行业。民营经济一般会先从国有经济相对薄弱的领域崛起,并能与国有经济竞争并超越它,这是因为在比较优势的基础上形成了难以被替代的竞争优势。在国内大循环的背景下,内贸将成为重要方向。武汉在内贸领域具有独特的地理位置优势。武汉的民营企业如果抓住本身的特点和现有的大环境变化,加快从比较优势上升为竞争优势,应该是大有可为的。

主持人:与长三角、珠三角地区的同行相比,武汉的民营企业更多的是靠比较优势,还是竞争优势?

谢智雄:武汉企业目前主要是靠比较优势,可能要做大以后才能依靠竞争优势。武汉最大的优势是网络,目前武汉各个地方都没有严重的网络延时问题。希望“东数西算”工程能将武汉纳入进来。武汉的民营企业只有先将比较优势利用充分,才能逐步转至创新和竞争优势阶段。

主持人:武汉当前支持民营经济发展的各项政策主要是着眼于更好发挥比较优势,还是着重在提升竞争优势,或者说,两者兼而有之?

余亦农:过去几年,武汉的城镇基础设施建设发展得不错,建筑和房地产行业的发展也带动了民营企业的发展。从政策支持来看,武汉仍存在市级层面虽然出台了相关政策,但区级层面在执行过程中却缺乏相关细则和标准的问题。举个例子,2022年初,武汉出台了允许在大厦或者厂区、园区空间场地建设运动休闲场所的政策,但在实际操作中,很多企业在申请过程中却遇到了困难。主要原因就是在区级层面缺乏执行的细节和路径。政策支持只有在基层实际操作中真正落实到位,才能充分发挥政策的竞争优势。

主持人:从我长期参与政策制定、政策执行和政策观察的经历可以看出,武汉在推动民营经济发展和创新发展,尤其是民营中小企业的创新发展中,更多的是从比较优势上动脑筋,缺乏补短板和提升能力的相关政策和举措,特别是从提升创新生态角度提升企业竞争优势方面仍显不足。

武汉的科教实力雄厚往往被列为武汉的第一或第二大比较优势,但这一比较优势不仅没有转化为竞争优势,反而成为“资源诅咒”,比如人才资源诅咒、科教平台资源诅咒、科创成果资源诅咒。武汉的案例再次证明,在经济发展的长跑竞争中,决定终极力量的是竞争优势,而非比较优势,哪怕在科教人才资源上居于比较优势也不一定能为竞争优势。武汉要扭转这一不利局面,必须从根本上改变对自身比较优势的盲目乐观,切实认识到自身所处的“资源诅咒”陷阱,改变惯性思维,采用全新的思维和路径,尽快甩掉“诅咒”的紧箍咒。这个问题值得我们持续研究,因为它是一个根本性的问题。

### 三、从引进创新到自主创新的转变

主持人:改革开放以来,中国经历了不同的发展阶段,从出口导向阶段到内需导向阶段,创新的内涵、要求也发生了根本性的变化。前一阶段是以引进消化吸收再创新为主,而后一阶段就变成了以自主创新、原始创新、颠覆式创新、领跑性创新等为主。请问两位企业家,是否有这两个阶段的创新经历?企业在这两个阶段的创新有什么不同?

谢智雄:从学术角度上说,出口导向阶段和内需导向阶段是存在区别的,但从企业角度来说,并没有考虑两者的区别。只要有需求、有市场,不管是处于第一阶段还是处于第二阶段,企业都会想方设法去完成这个需求。

余亦农:企业快速发展有两个重要原因:需求和庞大的人口优势。在国外,第三方支付一直没有很好地推广。中国引进了海外的第三方支付技术,形成了支付宝、微信等软件,在国内需求和人口优势的推动下,中国的手机支付业务已经非常普遍,甚至改变了人们的生活。中国的很多技术创新都是引进海外技术的结果。作为武汉的招商大使,我曾参与了大量的招才引智活动,对此有深刻的感受。中国正是通过从海外引进大量人才,推动了技术的发展,使得我们在原创技术方面有了快速发展的机会。改革开放几十年来的发展也正是得益于引进的国外技术和庞大的人口优势。然而,疫情过后,国内外融合的鸿沟越来越大,逼迫我们必须自己去发展和提升原创能力。现阶段,我国产能的50%以上是依赖出口的,在外向型经济受到冲击的背景下,内向型经济可能会成为主导,这对武汉来说是一个机会。现阶段,武汉的民营

经济只占经济总量的40%~42%。武汉应抓住这个机会,更多地依赖原创技术,支持民营经济的创新发展。武汉如果一直依赖传统产业,是无法支撑武汉新的经济发展的。

主持人:我感受到大家对武汉未来的原始创新、自主创新之路还是充满了希望。从各位的交流中可以看出,出口导向阶段和内需导向阶段是有差异的,前者实际上不是严格意义上的创新,它只是一种适应,是适应中国的消费喜好或者是文化等。所以,它是把世界先进国家、发达国家已经成熟的产品体系、金融体系、产业体系引进中国,实际上是充满了确定性的,发展的成绩是线性的、确定的。但是内需导向则不同,它是自主创新、原始创新、引领性创新;是要进入无人区的,未来要往哪个方向走、如何走、路径模式等都是不确定的。原始创新一定是从原点出发做全新的探索。创新的本质是追求未来发展的不确定性,而非确定性。越是本质的、原始的、颠覆性的创新,所追求的未来不确定性就越大。实际上,自从进入百年未有之大变局的时代,我们在越来越多地探讨确定性和不确定性问题,很多的议题都是围绕着确定性和不确定性来展开的。

一般来说,企业有创新的需求,但是政府在创新方面的行动往往未能达到企业的期望。也就是说,企业更倾向于进行原始创新和探索不确定的领域,而政府更倾向于守着自己确定性的边界,这也往往导致新的创新政策执行不够的问题。请问杨院长,政府和创新型企业相比,谁更追求不确定性?或者说谁会更具有创新偏好,谁会尽力回避不确定性?为什么会有这种差别?

杨冶:产生这种差异的原因可能涉及发展阶段和管理方式两个方面。

从发展阶段的角度来看,在早期阶段,模仿成本很低且效率很高,基本上是在相对确定的情况下去适应;但是到了后期阶段,已经无法模仿,企业不得不进入无人区。深圳政府在第一阶段做得非常好,快速地吸收、消化、改造、改良、创新。但由于深圳大学资源不足,在创新跨入无人区时,深圳无法在第一时间接触到基础研究带来的好处。因此,深圳近几年政策的大动向,就是把香港和粤港澳大湾区的高校引入深圳办分校、创办新型研发机构、建立大型实验室,就是要把人才固定下来,就是要重视基础研究。因此,在进入创新的第二阶段,进入无人区的时候,怎么样在不确定性中找到确定性呢?就要看大学、研究机构所产生的研究发现、工具、咨询能不能转化成产业,能不能转化为可以应用的产品。这个时候,谁最靠近大学,谁最靠近基础研究比较强的地方,谁就会更能得到优势。这也是前段时间,武汉签约总部在增加,小米的研发中心、华为的研发中心相继来汉的重要原因。

从管理方式来看,2002年美国 and 欧洲的比较研究显示,美国的创新能力比欧洲强的原因是:美国采用更分散的网络结构,政府资金与私人资金、基金会的资金相结合,形成自组织形式,通过行业协会的管理让企业自主运作,形成竞争网络,提高资金使用效率。欧洲采用的是自上而下的行政体系,资金更集中。相比之下,武汉比深圳更集中。深圳政府采用种子基金撬动社会资金,通过竞争和整合形成产业链的创新,这种管理方式产生的效果是远远大于政府指定企业的管理方式的。

主持人:杨院长讲到两个关键点,政府适应不确定性的能力和组织架构管理模式对创新的影响。与美国相比,欧洲虽然内部权力效率很高,但不利于服务和创新。与武汉相比,深圳政府更适合在不确定性环境中支持企业。政府部门作为一种巨型科层组织,其社会功能和职责定位决定了其更倾向于追求确定性。比如市场公平竞争秩序维护、社会公平与和谐社会的维护、绿色发展及人与自然和谐共生等,都需要政府的政策和行为要指向一个确定性的结果。而创新活动本质上是对不确定性的偏好和追求。这就带来了一种矛盾,或者说,企业和政府处于一个对立统一的矛盾体之中。如何辩证地处理好两者之间的这

种对立统一关系,是我们营造良好创新生态的关键。而解决这个问题的关键,就是如何让政府成为创新偏好的,也就是追求不确定性的政府。建设创新友好型政府是打造创新友好型社会、培育集聚创新型企业的核心。党的十八届三中全会提出经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。武汉企业的创新需求很多,但政府没有以企业的创新活动为中心,而是以自己为中心,这可能是制约创新驱动发展的原因。因此,要推动创新驱动发展或构建全国有影响力的科创中心城市,需要创新友好的政府。

#### 四、对武汉营造创新沃土的建议

主持人:最后,请各位企业家和专家学者就武汉市怎么更好地服务于创新型中小企业提一个建议。

谢智雄:践行武汉“敢为人先,追求卓越”的城市精神,不能只是写在纸上,最重要的是落实。

余亦农:统计数据显示,武汉2023年楼宇入住率不到60%。其中武昌区内,有一二十栋100多万平方米的楼宇,入住率降低了10%,租金降低了15%~20%。楼宇经济是一个城市发展的晴雨表,创新首先需要大量的企业能够存活,才能去创新。如果大量企业消亡,创新的基础将受到影响。因此,武汉政府应给予企业更大的宽容,更多地站在企业的角度去考虑问题,确保制度真正落地,帮助企业成长。

杨治:需求引领、人才聚集、制度保障。

主持人:希望武汉能够跳出比较优势,在不确定的时代,更多关注竞争优势,为企业提供更好的创新平台。希望学术圈、企业家和政府各部门能够共同探讨研究,推动出台更有针对性、更有效果的举措和行动,打造武汉的创新生态,提升创新能力,使武汉成为真正的创新工厂,推动武汉创新型中小企业蜂聚发展。

摘编整理:曹莹,武汉市社会科学院农村与生态研究所副研究员。

主持人:樊志宏,武汉市社会科学院党组书记、院长。

参会嘉宾:杨治,华中科技大学管理学院院长;

余亦农,武汉市工商联副主席、V+合伙人大厦董事长;

谢智雄,武汉华通数码有限公司董事长。

(责任编辑:曹莹)

# 突破性发展 武汉市民营经济的政策建议

罗 知

**摘 要:**2023年武汉市政府提出突破性发展民营经济的目标。为此,本文总结了近年来武汉市民营经济的发展成效,同时从市场主体结构、龙头企业竞争力、企业生产经营困境、转型升级动力、营商环境等方面分析了武汉市民营经济发展的不足,在此基础上提出武汉市突破性发展民营经济需要遵循的四项基本原则和相应政策建议。

**关键词:**民营经济;发展成效;政策建议

近年来,武汉市委、市政府高度重视民营经济发展,先后出台一系列支持民营经济发展的政策措施,着力优化营商环境,完善服务体系,多措并举支持企业纾困发展,民营经济保持了健康发展的态势。2023年武汉市政府工作报告中更是明确指出要“突破性发展民营经济……切实为民营企业解难题、办实事,让顶天立地的民营企业发展更好,让铺天盖地的小店小铺活力更强”。为推动武汉市民营经济在“十四五”期间实现突破性发展,笔者对制约武汉市民营企业发展的主要问题进行了深入调查研究,提出相应的对策。

## 一、武汉市民营经济发展取得一定成效

一是民营经济市场主体保持快速增长。截至2021年末,全市市场主体157.23万户,比上年增长11.26%,其中,民营经济市场主体154.20万户,占全市市场主体的98.07%。在民营经济市场主体中,民营企业66.33万户,同比增长12.94%,占全市市场主体的42.19%;个体工商户87.87万户,同比增长10.10%,占全市市场主体的55.89%。2022年,全市新登记市场主体35.33万户,同比增长31.05%。其中,新登记企业26.96万户,同比增长21.42%。

二是民营经济实力稳步回升。在对GDP的贡献方面,2021年,武汉市民营经济增加值7170亿元,占GDP比重为40.50%,同比增长14.00%,比2019年增长3.04%。在税收方面,2021年全市民营经济纳税人(企业户和个体户)达83.46万户,同比增长20.24%,占全市纳税户数的78.34%,民营经济税收总额



1342.63亿元,同比增长11.65%,占全市总税收的49.43%。2021年,中小企业增值税开票户数和开票金额分别同比增长20.00%和46.70%。在吸纳就业方面,2021年民营经济从业人员数量占全市从业人员的61.19%。<sup>①</sup>在新增就业人口指标中,民营经济表现更加突出。2021年,全市城镇新增就业30.41万人,城镇新增就业人员中的88.13%在民营企业就业。受市场主体大幅增加的影响,99人以下小微企业招聘需求占比同比增加18%。在外贸方面,2021年,全市实现货物进出口总额519.60亿美元,增长32.72%,其中,民营企业实现货物进出口总额279.20亿美元,增长32.13%,占全市货物进出口总额的53.73%。

三是民营经济创新动能加速释放。民营企业是科技创新的重要主体,贡献了全社会70%的技术创新成果,涵盖了80%的国家专精特新“小巨人”和90%的高新技术企业。2019—2021年,武汉全市高新技术企业数量三年突飞猛进,年净增数分别为881家、1842家、2892家,高新技术企业总数达到9151家。民营企业专利增长速度远超全市平均水平。2021年,全市专利授权量86379件,增长46.60%,其中,民营企业专利授权量39560件,增长80.67%,占全市专利授权量的45.80%。全市发明专利授权量18553件,增长26.49%,其中,民营企业发明专利授权量2700件,增长69.49%,占全市发明专利授权量的14.55%。

## 二、武汉市民营经济发展中存在的主要问题

一是民营经济市场主体结构有待优化。虽然武汉市民营经济保持了健康发展的势头,但是与沿海发达地区相比,民营企业数量偏少。根据2021年数据,武汉市民营企业主体占全部民营经济市场主体的比重仅为43%,企业主体占民营经济市场主体比重较低。此外,武汉市民营企业在传统产业占比过高,主要分布在传统服务业,其中批发和零售业、租赁和商务服务业、建筑业三个行业的民营企业数量接近全市民营企业总数的一半。

二是民营企业整体竞争力不强,缺乏头部企业。武汉市民营上市公司数量少,缺乏全国知名的头部民营企业。市民营100强企业中传统商贸企业、建筑业企业占比过高,且规模较大的民营商贸企业多是面向区域性市场而非全国市场;制造业中多家民营企业是外地来汉投资企业,本土培育的民营企业数量较少。此外,作为武汉民营经济龙头的百强民企,上榜“民营100强”企业的整体规模不大、上市公司数量较少,企业的研发能力不强,企业的出口能力也有待大幅提升。

三是受疫情等因素影响,很多小微企业生产经营存在较大困难。虽然大部分中小民营企业在2022年运行良好,但是小微企业营收下滑的比重较高,尤其是服务业小微企业。中小微企业普遍反映经验成本上升问题较为严重,主要体现在原材料价格上涨、用工成本上涨和物流成本上涨上。同时,超半数中小微企业的现金流紧张,融资难、融资贵问题依旧存在。不仅如此,民营企业应收账款的拖欠问题比较严重,其中仍有相当部分的应收账款来自各级政府部门和国有企业。

四是大中型民营企业转型升级动力不足,产业高端化面临困难。与小微企业的生存困难不同,大中型民营企业最迫切的发展需求是提升竞争力,但大中型民营企业面临高端人才引进难、对接科研人员研发机构难、资本市场融资难等问题。由于核心竞争力不足,武汉市本土大中型民营企业大多处于产业链

<sup>①</sup> 文章中关于武汉民营经济的数据均来自武汉市委统战部、市社会主义学院发布的《武汉市民营经济发展报告(2021—2022)》。

中游和下游,国有企业、外资企业和部分外来大型民营企业在产业链中占据主导地位。由于龙头企业和本地民营企业之间融通发展程度较低,民营经济产业高端化进展缓慢。

五是市场化、法治化营商环境和企业获得感仍有较大提升空间。近年来,武汉市营商环境显著改善,特别是政务环境获得企业家的一致好评,但是市场环境和法治环境仍然有待提升。在市场环境方面,基础设施、基础产业、公用事业、社会事业等领域对中小企业、民营企业存在隐性的准入门槛和所有制歧视,政府采购、市政工程、招投标项目等对企业的资质、规模、经验和实力设置较高门槛,将中小民营企业排除在外。在法治环境方面,政府政策不透明、自由裁量权大、规则意识不强,新官不理旧账问题时有发生。同时,民营企业普遍反映企业获取政府政策难、政策匹配难、政企互动难。<sup>①</sup>各种优惠政策的落实过程中,依旧存在政策不公开不透明、申请手续繁琐、资助力度小、兑现周期长、优惠打折扣等多种问题。基层主动服务民营企业不够,基层工作人员的工作目标与市级政府发展民营经济的目标并不激励相容,缺乏主动服务民营企业的意识,企业获得感不强。

### 三、武汉市突破性发展民营经济需遵循的基本原则

作为国家中心城市,武汉市承载着引领中部地区、服务全国、链接全球的重要任务。民营经济的发展将激发武汉改革创新的活力、动力和创造力,成为推动武汉供给侧结构性改革的重要动力。为实现武汉市民营经济的突破性发展,需要遵循以下原则:

第一,在各级领导干部层面统一思想,充分认识到民营经济发展对武汉高质量发展和国家中心城市建设的重要性,才能从上到下解放思想,想尽办法为民营企业谋发展。

第二,对于民营经济的扶持需要分层分类。一是对于龙头民营企业,要通过“一事一议”,解决企业个性化发展问题,加快建设全国知名民营企业,发挥引领带动作用。二是对于科创型企业,要结合武汉的科研优势,通过体制机制完善、创新科研公共平台建设、人才引进、政府产业基金引导、科技资金扶持等多层次政策帮助企业建立研发机构、承担研发项目、拓展新品市场,激发科技型民营企业的活力。三是对于民营中小微企业,有限的政府惠企资金分配到数量众多的中小微企业上可以说是杯水车薪,既无法缓解中小微企业的经营困难,也难以获得企业的好评。应当将资金投入建立完善的中小企业服务体系,以及进一步提升营商环境上,这将大幅降低企业制度性交易成本,是对广大中小微企业最优的帮扶政策。

第三,优惠政策不能撒胡椒面,要针对重点行业、重点领域甚至重点民营企业,出台切实能与沿海先进地区竞争的人才引进优惠政策、企业技改创新政策、数字化转型政策等,解决武汉市民营企业普遍感觉优惠政策力度不足、“政策似有似无”的问题。

第四,需要重视对本土民营企业的培育,不能引来“女婿”赶走“儿子”。根植于各地的知名民营企业都是本土培育的,不是招商引资的成果。

### 四、武汉市突破性发展民营经济的政策建议

一是大力弘扬企业家精神,营造有利于民营经济发展的舆论环境和尊重企业家、呵护企业成长的社会

<sup>①</sup> 罗知:《平等发展公平竞争 助力壮大民营经济》,《中国社会科学报》2023年8月29日第4版。

会氛围,打造中部地区创业者乐园。加大对中央决策部署的宣传,通过会议、新闻报道等多个渠道正面传递党和政府的大政方针、理念主张,引导基层公务人员、社会各界人士深刻认识“民营经济是我国经济制度的内在要素,民营企业和民营企业家是我们自己人”,从思想上廓清对民营经济的模糊认识,统一各级政府、社会对民营经济的认识,塑造积极民营企业家心态。设立武汉市民营企业家日,每年定期举办民营企业企业家峰会,表彰发挥引领带头作用的大型民营企业、百折不挠的创新型企业、具有新时代企业家精神的民营企业家,兼顾新兴行业和传统行业、大型企业和小微企业,激发各层次民营企业的创业热情。在武汉市主流媒体上加大对优秀民营企业和优秀民营企业家的报道、专访等,对一些媒体、自媒体人和违法机构针对民营企业发布不实信息、恶意抹黑的行为坚决制止,在全市上下形成尊重民营企业家、呵护民营企业成长的社会氛围。将在创新创业上表现突出的企业家吸纳到人大、政协、工商联队伍中,充分发挥优秀企业家的先进典型示范作用。设立政府官员与民营企业家交往正面清单和负面清单,引导领导干部卸下思想包袱,放开手脚、合理合规与企业家交朋友。

二是通过政策扶持、资金扶持、科技扶持、人才扶持多措并举,培育数家武汉本土成长的全国知名民营企业。遴选50家武汉本土成长的创新能力强、引领作用大、研发水平高、发展潜力好的民营企业创立领军民营企业培育库,进行重点扶持,推动成为具有全国竞争力和知名度的民营领军企业。由相应归口部门聘请专家和机构“一对一”对企业进行走访、问诊、交流,剖析重点培育企业成长瓶颈,对重点培育企业提出的发展困难,协同政府相关部门、大专院校科研院所、金融机构等共同出谋划策,“一事一议”进行重点帮扶和解决。为重点培育企业提供政策、资金、技术和人才上的倾斜,支持企业研发创新、数字化转型、拓展海外市场,鼓励重点培育企业兼并重组,立足产业链上下游一体化发展,组建大型现代企业集团。提高重点培育企业的管理水平,通过加大培训、专家辅导、服务购买,提升企业家生产管理、市场开拓、品牌培育、决策经营能力和水平。

三是加大对科技型民营企业的孵化培育,构建富有活力的科创生态,让科创企业如雨后春笋般涌现、蓬勃发展。完善“众创空间—孵化器—加速器—双创示范基地—产业园”孵化链条。加大对孵化平台的财政支持和宣传力度,引导中小微科创企业进入孵化体系,享受平台全方位、全链条、专业化的科创服务。鼓励建设更多的专业化的、细分产业的高质量民营孵化平台落地武汉。打造各类孵化平台的行业标杆,在全市孵化系统中推广典型案例、成功经验,以评促改、以评促优。充分调动科研院所、高校教师的产学研融合积极性。改革地方院校考核晋升体制机制,增设应用技术型教师岗位,与中小企业共性技术平台联合聘任教师,互认科研成果。对于民营企业独立或联合高等院校、科研院所共建高水平研发机构,加大政府补贴和奖励。增设公共技术服务平台,完善现有公共技术服务平台运营机制。在中小企业集中的汽车零部件、医药制造、光电、数字经济、半导体等支柱产业和新兴技术产业领域,打造一批集技术研发、人才集聚、成果转化、创业孵化于一体的开放式创新交互平台,为企业共性技术研发提供支持。对现存中小企业共性技术平台,加大政府持续性的财政投入,支持技术平台购进先进实验设备。理顺主管部门与共性技术服务平台、高校与共性技术服务平台之间的考核、管理、知识产权等方面的关系,释放中小企业共性技术平台的活力。在吸引人才方面,出台对标沿海地区的人才引进优惠政策,完善人才评价、使用、激励和服务保障机制,对科创型企业引进高科技人才给予奖励。在中心城区设立人才安居房,对符合标准的人才给予租房或购房补助,对高层次人才子女教育、医疗等问题给予政策倾斜。

四是提升金融服务能级,重点完善中小企业融资征信体系、加快本地股权投资市场发展。加快推进“汉融通”平台建设,实现中小企业纳税、不动产、公积金、社保、水电气、进出口、行政处罚等涉企数据对接,依法对其他金融机构提供数据共享服务,完善中小企业信用“画像”,强化征信手段运用,切实解决银企之间信息不对称导致融资难问题。积极培育和引进投资天使投资、风险投资等早期投资力量,加大政府产业引导基金的投资力度。学习对标深圳等先进地区改革本地国资平台体制机制,确立市场化运作原则、向国际惯例靠拢,建立行政免责容错机制,在激励机制和监督机制上为国资平台“松绑”,释放国资平台活力。完善投融资服务平台,建设科技金融创新服务中心,助力武汉市优质高新技术企业、专精特新企业对接金融机构。设立“科技创业学院”,引进知名的风险投资财务顾问公司,构建科技企业分领域分阶段融资培训体系,加大对民营企业家的投融资培训。在银行信贷方面,对地方法人银行发放的普惠小微企业和个体工商户贷款,按余额增量的一定比例提供激励资金,撬动地方法人银行普惠小微贷款余额增量。对金融机构采取科技金融、供应链金融等新型科技手段支持中小微企业融资的,给予技术改进补贴。

五是完善中小企业服务体系建设,充分发挥服务体系连接政府和企业的作用,做好政府服务企业的抓手。开展民营经济统计监测,建立健全中小企业民营经济定期统计监测制度,整合统计、科技、金融、税收、人社等数据资源,加强全市民营经济运行分析和运行情况监测。推进政府数字化服务平台的数字化建设。推进“汉企通”平台建设,打通全市各类涉企数据,整合各项涉企服务资源,实现“企业找政策”向“政策找企业”转变,逐步满足企业全生命周期及全链条服务需求。建立中小企业服务资源库,推动各类孵化体系、共性技术服务平台、行业协会、商会、专业化服务机构、个人导师服务资源、金融机构等向中小企业服务平台集聚,实现企业一站式服务平台。设计重点工作专项服务板块,包括上市培育专区、专精特新培育专区、“走出去”专区、小试中试专区、创客专区等,为不同成长阶段的中小企业提供定制化服务。加大政策扶持力度,助力中小企业服务机构加速发展。加大对平台、园区、商协会等服务机构的政府购买的力度,引导和鼓励平台、园区和商协会在政策推广、政策解读、申请辅导上给予中小微企业免费服务。开展对专业化、营利性服务机构的资质认定和评级工作,并加大典型案例、行业标杆的推广、宣传,提高行业服务标准,推动专业性服务机构摆脱低价竞争,鼓励大型专业性服务机构整合资源,向综合性服务机构转型升级。

六是持续优化营商环境,提升企业获得感。建立常态化征求意见机制,在经济社会发展和产业发展规划、年度经济工作部署、重要改革举措和涉企政策、重要涉企法律法规的制定过程中,充分听取民营企业代表人士的意见和建议。强化目标导向,引入激励机制和问责机制。将市场主体数量增长和营商环境的考核作为各区绩效主要考核指标,并层层分解,提高考核权重。引入第三方企业获得感调查,定期对各区进行企业获得感排名和公示。将政府工作人员的年终绩效与辖区市场主体增长速度、民营经济发展挂钩。增加公务人员的年终考核绩效激励,为主动服务中小民营企业的基层工作人员提供更快的晋升通道。对于政府缺乏诚信、新官不理旧账、拖欠民营企业应收账款问题引入问责机制。加大政务公开力度,减少政府自由裁量权。按照《中华人民共和国政府信息公开条例》对各类行政法规、规章、规划、统计信息、预算决算报告、行政收费项目、招投标事项、行政许可等进行公开,尤其是要加强对各级政府发布的优惠政策、补贴政策、减免税政策和土地政策等政策的公开。对获得各类政策优惠、补贴、减免税的企业进行公示,从源头上防止腐败,增加政府公信力。减少各类选择性政策、特惠性政策,增加普惠性政策。对

于必需的选择性政策和特惠性政策,尽可能地在政策制定过程中将优惠政策分级分档,让企业可以对号入座,减少政府自由裁量权。营造公平竞争环境,加大招投标改革的力度。全面实施市场准入负面清单制度,推进“非禁即入”普遍落实,赋予民营企业同等待遇。完善招投标程序监督与信息公示制度,破除在招投标过程中对中小企业的隐性歧视。在政府招投标过程中,设定一定比例用于支持本地高新技术企业和中小企业,并严格落实。全面放宽民间资本投资领域,支持民营企业平等参与项目投资。完善中小企业服务监管体系。以“双随机、一公开”监管为基础,以重点监管为补充、以“互联网+”为技术手段,提高监管质效。推出“智能化企业服务管家”,针对企业诉求,通过人工智能技术,直接派发至市级责任部门,有效实现诉求的虚拟分办和快速分发,同时对企业诉求进行分类管理、动态跟踪、实时反馈,有效帮助企业解决各类难点、卡点问题。

作者简介:

罗知,教授,博士生导师,武汉大学经济与管理学院副院长,研究方向为发展经济学和产业经济学。

(责任编辑:顾晓焱)

# 把握科技范式变革态势 激发武汉科创中心建设关键驱动力

刘文富

**摘要:**科技创新正成为国际竞争的主要内容。在加快推进武汉具有国家影响力的科技创新中心建设之际,有必要进一步了解国际科技创新范式变革的方向,把握世界上主要经济体打造科技生态的态势,明了科技创新载体的主要模式;对照上海以及长三角在科技创新方面的成功秘诀,努力打造武汉国家科技创新中心建设的关键驱动力。主要对策建议包括:大力发展武汉科技创新思想市场,促进科技成果的研发、转化和应用,全面提升武汉创新要素吸引力,当好长江经济带绿色创新高地的发展引擎,引进创新沙箱监管模式,大力发展高端服务经济,不断提升对外开放能级等。

**关键词:**科技范式;科技创新;武汉

世界之变、时代之变、历史之变,正以前所未有的方式展开,面对百年未有之大变局,科技创新正成为国际竞争博弈的重中之重,也是高质量发展的核心要素。“科技在人类文明进程中起着独一无二的推动作用。纵观历史,人类社会就是在一次次科技革命与产业革命中不断向前发展的。”<sup>①</sup>

当前,武汉正举全市之力,加快推进武汉具有国家影响力的科技创新中心建设工作,希望通过学习先进城市思想解放、久久为功的创新文化,推动武汉高质量发展。这实际上提出了更快、更高、更好的要求。为此,我们需要准确识变、科学应变、主动求变,努力对标国际,把握科技范式转变的态势,对照上海,寻求长三角地区的发展秘诀;对表武汉,打造建设国家科创中心的关键驱动力。对标是把握方向,对照是寻求目标,对表是落实步骤。

## 一、对标国际,把握科技范式变革态势

高能级的科技创新,包含“科创金字塔”三层结构:顶层为源于科技创新又超越科技创新的思想市场,

---

<sup>①</sup> 孙次锁:《守正:专注科技创新投资》,机械工业出版社,2022,第10页。



中间层为国际科技创新资源的市场化集散与转化,底层为科技成果的市场化应用。美国兰德国家安全研究部资深政治学家凯特琳·李认为:“人工智能(AI)、量子计算等技术的出现,使机器比人类更快、更高效的创新成为可能。科技竞赛的获胜者将塑造国际秩序,而失败者只能袖手旁观,甚至无法确保自己的生存,更不用说繁荣了。”当前,世界科技创新范式变革及其创新生态呈现多元化状态。

### (一)世界科技范式变革,构建金字塔式创新模式

随着科技范式的变革,科创载体的建设内涵一直在迭代升级。国际上,科技创新可归纳为四种范式,每种都对应了不同的科创载体类型。第一种硅谷模式:空间上位于主城外围、大尺度、低密度、横向铺陈,由教学和科研基础设施驱动创新。第二种硅巷模式:把硅谷精神引入大街小巷,通过城市更新促进产业创新。第三种波兹曼模式:波兹曼是美国黄石国家公园附近的一座科创名城,该模式通过世界级生态旅游景观资源和便捷的全球交易网络,把旅游观光人口转化为创新创业人口,让“有风景的地方兴起新经济”。第四种奥斯汀模式(又称“西南偏南”模式,始于1987年):以轻松有趣的公共活动吸引年轻人,通过社交平台释放科技领域的“首发”效应,并以深刻专业的论坛峰会集聚专家、人才,促进学术交流、思想碰撞。<sup>①</sup>

在思考科技创新问题时,要有整体性思维,“系统的本质是:整体不是各个部分的相加,而是在整体的层次上由新的性质和性能所构成”<sup>②</sup>。高能级的科技创新不仅包含“科创金字塔”三层结构,而且对应不同的科创载体类型。<sup>③</sup>(见图1)

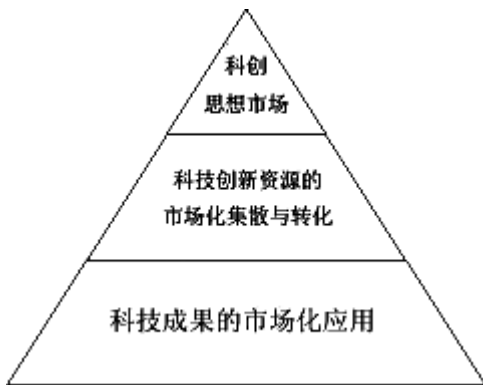


图1 “科创金字塔”三层结构图

首先是顶层,即源于科技创新又超越科技创新的思想市场。在这里,跨学科的思想碰撞高频而深刻,学术社交活动举办频繁,科学家们积极畅想,在“无人区”中探寻科学新发现和技术新发明。政府通过城市有机更新、全龄友好、管控综合成本、提升全要素生产率,让城市“历久弥新”。

其次是中间层,即科技创新资源的市场化集散与转化。中间层是科技创新能具备国际前沿水平和全球竞争力的“中坚力量”,旨在通过澎湃活跃的技术转移活动,将国内外的优秀科技成果配置到适合进行

① 钟伟、何万篷:《对标“科创金字塔”建设高能级科创载体》,《群众》2023年第14期。

② 埃德加·莫兰:《整体性思维:人类及其世界》,陈一壮译,中国人民大学出版社,2020,第5—6页。

③ 钟伟、何万篷:《对标“科创金字塔”建设高能级科创载体》,《群众》2023年第14期。

转化和应用的市场主体中。

最后是底层,即科技成果的市场化应用。旨在将科技成果通过产学研等方式,实现版本迭代、功能优化,并最终实现商业化应用。此层的科创载体包括科创设施、公共平台、苗圃、孵化器、加速器、科技园区等。

在科技创新过程中,硅谷传奇是创业者与政府的传奇。在互联网早期阶段,美国政府大力支持科技创新,“政府多项放宽监管、为高科技企业减税的政策在商界的游说下被国会立法通过,这些都促进了硅谷的进一步发展。在研究与教育方面的持续投入训练并资助了下一代高科技创新者”<sup>①</sup>。当然,“美国创业生态系统的发展有赖于来自不同地方具有不同背景的有才华的美国人”<sup>②</sup>,所以,支持创新型企业家非常重要。

## (二) 瑞士科技创新机制,形成融合发展创新载体

“大自然是一个复杂的系统,她拥有错综复杂的关系网与非线性特征以及一个强大的生态系统。”<sup>③</sup>科技创新载体培育了一些新的科技创新机制,例如瑞士生物医药产业的“四合一”创新机制(知识机构、大企业、初创企业、小企业相结合),德国科技城区创新生态(大学校区、科学园区、城市街区、居民社区相融合),不同地域不同产业联合形成的科技创新走廊、环自然湖区形成的自然科技创新协调机制等,正日益成为区域科技生态的新趋势。

瑞士在创新领域成功的重要原因之一,是行业参与者之间保持着良好的伙伴关系。“在生命科学行业的许多领域,生物技术在研究、开发和生产中发挥着越来越重要的作用。为了最有效地组合想法和资源,国家和国际网络和合作是关键。所有参与者——学术研究机构、初创企业、中小企业和大型企业——之间的伙伴关系在瑞士有着悠久的传统,是创新的重要来源。”其中一个典型的案例是瑞士生物技术网络,这是由瑞士各科研院所组成的协会。它在学术、临床和工业部门之间建立网络平台,立足于瑞士的学术和临床研究,推动跨学科合作。这种网络平台为创新单元提供了高质量的研究资源、现代化的基础设施和优质人才库,促进了瑞士生物领域的技术转移进程。瑞士在生物技术的创新成功,还取决于政府对创新文化的重视和支持。瑞士学术界和公司的优秀研究项目都能得到政府资金的支持。瑞士2019年的研发支出为229亿瑞士法郎,相当于当年GDP的3.2%,超过大多数其他国家。

## (三) 英国剑桥创新集群,打造政产学研创新生态

英国剑桥创新集群由位于剑桥市中心20英里半径范围内的企业构成,截至2022年,剑桥集群拥有企业超27000家,总营业额达480亿英镑,较上年增长10.8%,员工总数超23万人。自2010年起,剑桥地区知识密集型行业增长强劲,剑桥地区创新经济成功地促进了当地更广泛经济和其他部门的发展。剑桥集群创新经济快速发展的主要原因有:

一是龙头科创园区强有力的带动。目前,剑桥集群有37个主要园区,2022年全年共投入24亿英镑

① 玛格丽特·奥马拉:《硅谷密码:科技创新如何重塑美国》,谢旒劼译,中信出版社,2022,第21页。

② 赵中建主编《创新政策新进展:美国创新和竞争力战略》,华东师范大学出版社,2020,第207页。

③ 纳西姆·尼古拉斯·塔勒布:《黑天鹅——如何应对不可预知的未来》,万丹、刘宁译,中信出版社,2019,第323—324页。

用于研发活动,这一数据占整个英格兰东部地区约54亿英镑研发投入的44%。这些龙头园区提供了剑桥生命科学企业发展所需的各类专业化研究场所和系列基础设施。

二是加速大学科技成果转化的商业化进程。剑桥生态系统毗邻英国最高学府,靠近剑桥大学的地理优势为商业园区企业的成功发挥了重要作用。大学、研究所等非企业研究机构给剑桥产业集群的活力带来了较大的贡献。剑桥大学全资公司——知识产权商业化机构“剑桥企业”,其投资的初创公司,5年存活率高达92%。核心是通过对专利的严格筛选与评估来提高技术转移效率,并通过组建种子基金和创新风险基金为初创公司提供孵化资金,而剑桥企业中心通过基金获取的所有盈利返回资金池,形成了良性循环机制。

三是加强资源链接,打造产学研协同社区。作为英国推进的大学企业区试点之一,剑桥大学以生命科学和物理科学为核心领域,打造了集大学、研究机构、医疗单位、行业企业、投资者和政府于一体的产学研社区和创新测试平台。

#### (四)德国顶尖创新平台,科技活动引领科技社区

当今世界,各类重大科技活动成为科学家、企业家、投资家与广大观众连接的平台和桥梁。例如美国的西南偏南音乐节、美国拉斯维加斯的国际消费类电子产品展览会、西班牙巴塞罗那的世界移动通信大会、德国的林道诺贝尔奖获得者会议等活动,成为以大型活动促进经济发展、“以流促留、流留结合”的典范,不仅带动了本国本产业的发展,更是为人类的科技事业进步搭建了很好的舞台。这些活动丰富多彩,各具特色,对于促进当地的科技创新和经济发展,起到了很强的推动作用。

林道诺贝尔奖获得者会议是每年在德国林道小镇举行的世界顶尖科学家会议,每年都会有30~40位当年的诺奖得主参加,与600名来自世界各国的青年学者以各种方式进行现场交流。在大师面对面、学术早餐会、游艇聚会等多种形式的活动中,未来的年轻科学家可以与诺贝尔奖获得者面对面交流,探讨自己的研究方向和问题,并能得到顶尖大师的指教和熏陶。林道会议结束后,年轻的科学家们成为林道校友。诺贝尔奖获得者和年轻科学家成为社区的核心。林道校友网络是林道校友的数字空间,成为教育、启发和联系的进一步方式,以团结这个跨越不同文化、世代和学科的全球科学家社区。

## 二、对照上海,探寻长三角地区科技创新成功秘诀

武汉和上海两个城市都是我国科创资源丰富的开放型大都市,是长江中游和下游重要的枢纽型城市,特别是城市文化非常接近。上海不断进取的密码就是:对标国际先进案例,在全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领、枢纽门户开放等方面,勇于创新、勇于实践,值得武汉参考借鉴。

### (一)打造科技创新思想市场的集聚空间,促进科技创新思想交流

大力发展知识机构,发挥科技创新策源优势。根据《2022上海科技进步报告》,上海市“强化战略科技力量,国家实验室体系建设‘3+4’总体格局初现。上海牵头组建的3家国家实验室完成高质量入轨运行,已集聚包括两院院士、领军科学家、海外人才等在内的全时科研人员约1500人,取得一批重大原创性成果;4家国家实验室基地已先期启动,支持和培育一批新型研发机构”。上海一直致力于发挥大科学装置在科技创新中的国之重器作用。众多创新型企业可以利用大科学装置的共享平台开展实验,有效地推

动了科技创新研究。

搭建科技交流平台,促进科技创新思想交流。大型活动期间,各路“大咖”聚集,天下群雄汇聚,各种思想在这里碰撞。未来的科学家、企业家在这里很容易找到有共同话题的顶尖科学家及企业家,并为之开展平等对话和研讨。这对于推动上海的科技创新发展具有十分重要的作用。世界顶尖科学家论坛是由世界顶尖科学家协会发起举办的年度国际科学家论坛。论坛创设于2018年,在上海初创并设立,是世界汇聚最多顶尖科学家的现象级年度科学盛会,已经成为连接世界顶尖科学家的重要纽带和促进国际科学界高端对话的重要平台。

## (二)搭建科技成果交易的功能平台,推动科技创新成果广泛应用

在制度方面,2023年8月,《上海市科技成果转化创新改革试点实施方案》正式颁布,从成果赋权、创新创业、成果管理、尽职免责等方面进行了突破性改革。在实践方面,构建了政府部门、大学院所与企业机构相结合的科技成果转化模式。特别是在科技成果的企业化运作层面,不仅出现了上海东部科技成果转化有限公司这样的引流企业,还发展出很多中小型的科技成果转化机构。在大学院所层面,试点职务科技成果“全部赋权”,上海推重磅改革举措疏通“纸变钱”堵点,出现了很多案例,例如2023年8月,上海大学两教授敲钟上市,该公司为市值超100亿的海尔供应商。

上海全面贯彻落实中央关于加快科技体制改革的重大部署决策,开展“揭榜挂帅”、科研经费“包干制”等组织支持模式探索,以改革激发创新活力。同时,在科技人才项目中推行“包干制”,科技“启明星”和“学术/技术带头人”项目纳入“包干制”试点。

## (三)构建大学校区、科创园区、城市街区、居民社区相融合的创新生态

上海努力打造“一江一河”城市文化科技活动空间,将苏州河、黄浦江从“工业锈带”向“生活秀带”转变,再向“科创绣带”提升。在中心城区,利用老建筑与周边生活社区紧密联系、距离较近的特点,构建更多的“硅巷”科创空间。例如上海交通大学,积极倡导大学与城市共生互动模式创新,形成“环交大”创新创业生态体系。交大与临港集团合作成立上海智能制造研究院,孵化了一批高科技成果转化企业,打通从原始创新到产业化落地的全过程,为大学助力科技强国提供可复制和可推广的经验。“环交大”中的“大零号湾”的诞生是城市和大学发展到一定阶段后的必然产物。“大零号湾”将实施功能开发、产业开发、形态开发等三大核心开发,建设组团化的全球科研创新区、新兴产业引领区、现代商业与文创教育服务区、高品质国际生活社区四个功能区。

环同济知识经济圈是典型的大学与产业成功结合的案例,是推动创新成果产业化、顺应时代发展的结果。通过同济大学、经济圈企业、杨浦区的共同努力,有效发挥市场化运作因素,充分发挥经济圈内各重点产业的優勢,实现了环同济知识经济圈与杨浦国家级双创示范基地建设的协调发展,实现“三链咬合(创新链、学科链、产业链)、三城融合”发展。

## (四)挖掘科技创新的成功秘诀,探寻上海竞争力的底层逻辑

上海积极探索科技创新融合机制,从“科技+新生产”“科技+新生活”“科技+新交易”“科技+新治理”等

四个方面,打通新型举国体制和新型市场化之间的通道,其核心要素是:流量+文化。文化是城市的灵魂,是城市发展生生不息的力量源泉。文化是潮头,贸易是源头,两者合成,大行其道,造就世界级的码头。

资源要素流通引领城市发展,“通”是前提(包括道路相通、港口连通、数据畅通),“流”是关键(包括人才流入、资金流入、信息流入、物质流入),“留”是根本(优医优教、产城融合、品质生活),“转”是目的(新生产、新生活、新交易、新治理)。例如,随着长江上游下来的泥沙,长江口淤积越来越严重,导致上海港口的通航能力受到极大影响。为此,上海积极探索新型机制,与浙江联合开发紧靠上海的两个海岛,也就是今天的洋山港。上海新的远洋港口的建立,发展成为今天的临港城,也引来了“金凤凰”——特斯拉汽车上海超级工厂,走出了一条以港兴产、以产兴城、以城兴港的新路子。特斯拉大量进出口贸易带动了港口的兴旺。特斯拉工厂位于上海,极大地带动了我国新能源汽车相关配套产业的发展,产生了强烈的“鲑鱼效应”。目前特斯拉国产化率已高达95%,原材料大多由国内企业提供,核心零部件也基本实现了国产化。

### 三、对表武汉,打造科创中心建设关键驱动力的对策建议

对照“科创金字塔”三层结构,武汉的科创资源思想市场方面处于全国领先水平。根据国际投资家的看法,武汉的科技创新工作在长江沿线四大科创城市(武汉、成都、重庆、南京)中位列前茅。在科技部和科学技术信息研究所分别发布的《国家创新型城市创新能力监测报告2022》和《国家创新型城市创新能力评价报告2022》中,武汉排名第5名。在全球顶级刊物《自然》杂志“2022年自然指数科研城市”全球排名中,武汉位列全球第11位,比2021年再进4位。但是,武汉在科技成果转化、应用方面还需要继续发力,促进产生更多的原创型科技产品和创新型领军企业。为此,建议在以下几个方面继续努力,打造武汉科创中心建设的关键驱动力。

#### (一)大力发展武汉科技创新思想市场,提升科学话语权和影响力

构建梯次衔接、生动多样、开放融合的实验室创新体系。用新型体制机制建设国家实验室等重大科技基础设施集群。对标学习发达经济体的国家实验室在“筹备—建设—运行—管理—转化”过程中的经验,以新型举国体制,集中攻关痛点、难点、潜力点,打造“国之重器”。这中间特别要注意管理体制的创新,以及国家实验室与中小型企业发展的紧密合作。另外,建议武汉加强企业研发中心建设,促进以企业为主的科技创新中心建设。开展科技与人文融合研究。开展科技伦理研究,促进人工智能的科学发展。研究游牧文化、江河文化、海洋文化对武汉发展的影响。建立基础研究人才团队的长期稳定支持机制。

充分把握全国重点实验室重组机遇,鼓励武汉大学、华中科技大学等在汉高校院所现有重点实验室平台资源整合,推动实验室之间融通合作,加快形成具有特定研究优势的实验室群,打造有组织、成体系的国家战略科技力量。同时,加大与国内外顶尖科研机构、大型企业集团和社会资本等开展战略合作,促进更广泛的跨学科、跨机构、跨界的原始创新深度合作。

打造一批科技创新公共服务中心,强化科技创新资源的市场化集散能力。建设活跃的技术交易市场,营造聚合全球资源、国内一流的研发环境,整合各自为政、碎片化运作的技术交易市场,为供需两端搭桥,让科研成果走下“书架”、走上“货架”。积极推动科技成果转化体制机制改革,以制度来提升科研成果所有者的积极性,激励有研究成果的学者走出书斋,在武汉广袤的创新大地上开花结果。建设集非知识

产权、技术秘密、专利等多种类型,技术转让/许可、技术作价投资、联合开发等多种路径、高效便利的技术交易平台;并依法合规开展技术成果交易,强化技术交易信用和利益保障,营造公平公正、安全有序的技术交易场所。

## (二)构建功能复合的未来产业联盟,促进科技成果的研发、转化和应用

以落实国家重大战略任务为牵引,立足武汉产业基础和科技创新生态优势,集中力量、滚动培育,重点围绕未来技术、未来材料等领域,打造由清晰而强大的产业内核驱动、维系的未来产业联盟,有机联动、充分延展、边界模糊、持续迭代。

产业联盟的底层逻辑,是交通、交易、社交的优势叠加,是成本和收益的平衡,是功能型的人口级平台,是优良的营商环境。科技创新要素流动有赖于良好的营商环境。正如一位欧洲专家在欧洲议会的工作组会议探讨未来的创业精神时指出的那样:“当前的商业环境正在经历全方位的巨变。随着计算机逐步承担并胜任重复性任务,人与人之间交流产生的创造力和随机应变的思维,可能成为最有价值的技能。”

武汉有必要在现有的特色产业基础上,积极谋划未来产业发展规划。通过投资培育一批技术研发领先、制定行业标准、填补产业空白的细分领域专精特新“小巨人”优质企业,着力解决关键技术难题,强化产业链、供应链韧性。还应该注意制造企业与上下游的联合创新,“拆除企业间的边界,走向无边界制造,探索更多的创新机制”<sup>①</sup>。德国的创新实践表明,“支持研发投入是提高企业创新水平的必要条件。由研发引起的创新是发达国家经济增长的关键动力来源。支持企业内部组织化研发活动,是提高生产力和竞争力的技术创新的主要来源。尤其是在那些快速发展的产业,如生物制药、汽车、计算机、通信、仪器和机械领域”<sup>②</sup>。

武汉可以瞄准网络信息系统、光电信息装备、能源设备、工业基础件等未来产业领域,支持专门从事基础性、前瞻性和根本性的创新研究,加快军民高度通用性的创新技术的对外转化。

## (三)促进科技创新要素有序自由流动,全面提升武汉创新要素吸引力

新场景带来新技术,新技术带来新应用,新应用带来新投资。政府部门可以提供新场景的规范、规制、治理等方面的保障,理论部门可以提供科技伦理、科技文化、人文经济等方面的支撑。

重点加强与上海市创新资源的对接。聚焦生物医药制造、医疗器械装备生产、基因细胞产业等领域,重点对接张江飞镖加速器、细胞产业园等专业孵化器和产业特色园区,打通“张江研发—武汉转化落地”产业创新协同机制,推动产医融合、产研融合,做实“产业接续”。重点关注未成交、未被重视的全球创新成果,争取相关创新成果落地武汉。

打造“北京—武汉投资走廊”。充分把握北京高新技术企业加速向南方迁入的趋势,发挥武汉在中部崛起中的地域优势,围绕科技成果转化、飞地园区建设等方面,提升与北京市中关村、北京经济技术开发

① 林雪萍:《灰度创新:无边界制造》,电子工业出版社,2020,前言第6页。

② 奥利弗·索姆·伊娃·柯娜尔主编《德国制造业创新之谜——传统企业如何以非研发创新塑造持续竞争力》,工业4.0研究院译,人民邮电出版社,2016,第3页。



区等重点区域的协同合作,积极探索科技成果转化新路径。完善高新技术企业跨区域认定制度,对从北京迁入的高新技术企业保留其高新技术企业资格,支持企业利用两大交易所相关的股转系统发行融资、并购重组等功能做大做强。

积极推动人才队伍建设。武汉应引天下英才,大力发展民营经济,大力发展中小型企业,促进年轻人创新创业。根据国外研究,最佳创业年龄是28岁。正如美国前沿基金的首席科学顾问和联合创始人埃德林·莱文博士指出,“不仅要关注价值创造,还要关注价值获取。必须优先发展制造设施、世界一流的基础设施和熟练的劳动力,以获取整个创新过程中所创造的新价值。这就是将科技创新转化为经济成果的方式”。

科技创新流动应与价值传播结合起来。企业领导应学会讲故事传播价值。正如贝恩公司日本业务管理合伙人、高级转型教练大卫·米歇尔斯先生指出的那样:“在如今充斥着数据、算法和人工智能的世界里,讲故事仍然重要。通过讲故事,我们可以清楚地识别和传达人类特有的真理,并处理那些可能会让我们不知所措的信息和事件。”“在商业世界中,讲好故事可以成为企业强有力的工具,尤其在支持变革方面很有作用。”

#### (四) 树立敢闯敢干精神,当好长江经济带绿色创新高地的发展引擎

真正把武汉市“敢为人先,追求卓越”的城市精神落到实处,树立敢闯意识,以满腔热忱对待一切新生事物。企业研发是科技创新的主战场。日本科技创新的经验表明:“单凭政府的力量,日本不可能在产业发展上取得今时今日的成就。私营部门主动出击,努力积累起充足的技术能力,冒险进行投资,特别是进入陌生且变化莫测的行业,只有发挥私营部门的这种主动性和能力,政府决策才有可能取得预期效果。”<sup>①</sup>全社会都要保护企业家的积极性,支持企业家敢干、肯干,能干。“一切都有利于创业者和敢冒风险者,没有‘新闯入者’的市场,被保护的经济总是发展最缓慢的。”<sup>②</sup>要积极鼓励颠覆性创新。“新的创新让以往的创新变得过时。也就是说,创造性破坏带来的增长是新旧势力之间永恒争斗的舞台,上演的剧情关系到所有在位企业、所有大型联合集团,它们总在设法阻挠或推迟新的竞争者闯入自己的地盘。”<sup>③</sup>

保持敢为人先的研究精神,我们不能满足于柔性地填充“容器”,更要善于创造性地建设“容器”。开展武汉发展高端服务业的路径研究,长江文明与海洋文明的对照研究,科技伦理、人文经济学、全要素生产率与武汉的发展研究等。美国兰德国家安全研究部资深政治学家凯特琳·李认为:科学家和工程师不受约束地发展自己的想法,愿意在未经尝试的技术上承担巨大投资风险,公开辩论、冒险和接受失败,这些深深植根于西方文化中的精神,可以成为中美科技竞争的决定性力量。

武汉应在长江经济带绿色创新高地中当好发展引擎,在中部崛起中当好领头羊,努力牵头打造我国城市圈发展第四极。当今世界,科技创新生态往往呈现为“尖峰—高原—廊道—网络”模式。武汉应努力成为我国科技创新的尖峰,带头打造中部科技创新的高原,努力成为长江经济带绿色创新高地的发展引擎。

① 小田切宏之、后藤晃:《日本的技术与产业发展——以学习、创新和公共政策提升能力》,周超、刘文武、肖丹译,广东人民出版社,2019,第5页。

② 何万篷:《封面观点·第2辑》,同济大学出版社,2022,第112页。

③ 菲利普·阿吉翁、赛利娜·安托南、西蒙·比内尔:《创造性破坏的力量》,余江、赵建航译,中信出版社,2021,第21页。

### (五) 引进创新沙箱监管模式, 大力发展金融科技

英国是第一个实施监管沙箱的国家,2015年宣布这一举措,2016年批准了首批金融科技公司进入沙箱测试。按照流程,申请人必须向英国金融行为监管局提出申请,以获得测试批准。获批公司将得到定制授权,包括个别指导,必要时可包括对监管的豁免。英国这一创新做法旨在提供“缩小版”的真实市场和“宽松版”的监管环境,鼓励金融科技等各类科技型初创企业,对新产品、新服务、新模式和新的交付机制进行创新性甚至颠覆性实操探索。目前,“创新沙箱”已成为全球金融科技监管的主要模式。其本质是给创新者提供临时的灵活性,“在极小范围,给极大自由”“高赋能、宽应用”,其逻辑是“模拟场景—压力测试—评估风险—制度供给—抢占市场”。科技创新也就是“‘创造性破坏’的过程,意味着一柄双刃剑。创造性破坏是资本主义的驱动力,保证其不息的更新和繁衍,但同时也带来了必须妥善调节规制的风险与动荡”<sup>①</sup>。创新沙箱应该是防范风险、鼓励创新的有效手段。

中国语境下,创新沙箱其实就是封闭测试。武汉完全可以探索采纳这一创新模式,构建试错、容错的“创新沙箱”。在特定园区等极小科创载体范围内,给予创新以极大自由,将研发行为从复杂监管、繁文缛节和公采要求等约束中解放出来,在特定地域和特定领域实行特殊政策和特殊机制,面向未来,保有足够的开放性和弹性。对新生事物开展包容审慎创新的监管,解决“一放就乱,一收就死”的问题。

以金融科技创新为着力点,促进武汉具有国家影响力的科技创新中心建设工作。大力发展科技金融,充分发挥金融对科技创新的激励和保障作用。采用“国引民进”的投资方式,大力发展科技金融保险。依托高校大力培养科技金融人才,在武汉大学或者华中科技大学筹备高级金融学院。整顿科技金融市场,促进金融投资健康发展。

### (六) 大力发展高端服务经济, 不断提升对外开放能级

进一步明确重点载体的核心功能,打造武汉总部集聚区,强化高端资源要素集聚功能。重点开展跨国公司和国内外龙头企业总部、营运总部、区域性总部和高成长性总部等,多层次、多类型总部专项招引方案。聚焦全球经济、产业和前沿技术产业,从“强链、延链、补链、固链”出发,打造出适应武汉产业特色的民营总部“雁阵”梯队。

加强国际专业服务机构招引。研究国际高能级生产性服务业细分行业规律、企业布局要求、招引制约因素等,加快引进国际知名、行业领军的银行、保险、法律、管理咨询、广告、会计等专业服务机构。探索允许特定领域的专业服务机构在武汉设立专营机构或具有独立财务核算机制的事业部,并出台专项政策,对入驻机构及人才在一定期限内给予支持。

打造长江中部跨境技术贸易服务平台。依托武汉丰富的创新中心资源,重点打造跨国合作研发基地,开展技术研发、测试、中试和熟化服务,支持研发过程中的知识产权申请和保护,推动知识产权国际认证、共研共享,构建符合国际标准的跨境技术交易体系。

<sup>①</sup> 菲利普·阿吉翁、赛利娜·安托南、西蒙·比内尔:《创造性破坏的力量》,余江、赵建航译,中信出版社,2021,第12页。

#### 四、结语

“决策始于远见,在做决策时,既能看到可见的后果,又学会看到当下看不到的后果,以及可能给其他方面带来的影响。这也会帮助我们更好地做决策以及评估决策。”<sup>①</sup>武汉在促进科技创新工作的过程中,“要面向高效能治理,构建有为政府、有效市场和有序社会。树立次区域融合、跨区域联动理念,积极谋划推动新型市内一体化。避免同质化无序竞争,着力形成体现国家战略和城市愿景总体战略利益的大拼图。”<sup>②</sup>精神品格是软实力的内核所在。当今世界,软实力越来越成为一座城市综合实力的重要标识。武汉在持续增强硬实力的同时应全面提升软实力,努力成为更高水平改革开放的开路先锋、全面建设社会主义现代化国家的排头兵、彰显“四个自信”的实践范例,涌现出更多现象级事件、颠覆性创新和传奇式企业家。

作者简介:

刘文富,博士,教授,上海前滩新兴产业研究院首席研究员,复旦大学大都市治理中心特聘研究员,研究方向为公共治理、区域经济。

(责任编辑:顾晓焱)

---

① 巴斯夏:《看得见的与看不见的》,刘霁译,台海出版社,2018,第178页。

② 何万蓬主编《前滩望潮:软实力与硬实力》,同济大学出版社,2022,第31—32页。

# 大学生创新创业法律风险防范研究

夏芸芸

**摘要:**法律风险是影响我国大学生创新创业成败的关键因素,但实践中却普遍存在大学生创新创业法律风险认识不足、制度保障不力、法律服务体系不完善和法治教育不到位等问题。西方发达国家从法律政策、法律服务、法治教育等维度建构起完备的大学生创新创业法律风险防范体系,有效激励和保障了大学生创新创业。立足国情,建议从构建科学合理的大学生创新创业法律政策体系、完善大学生创新创业法律服务体系、优化高校创新创业法治教育体系以及提高大学生法律风险防范意识及能力四个方面为我国大学生创新创业构筑高质量法律风险防范体系。

**关键词:**大学生;创新创业;法律风险;防范体系

随着“大众创业、万众创新”战略的深入实施,“创新创业”已成为新时代我国大学生就业的新趋势。《中国大学生创业报告 2020》显示,中国大学生的创业意愿持续攀升,95%的大学生有较强烈的创业意愿。党中央、国务院也高度重视大学生就业创业工作,2022 年政府工作报告多次提到“创业”,并明确“要加强就业创业政策支持和不断线服务”。然而,实践中大学生创新创业成功率低却是一个不争的事实。在大学生创新创业诸多风险因素中,法律风险是最易忽略或漠视的风险之一,也是大学生创新创业成功率低的重要原因之一。因此,构建高质量大学生创新创业法律风险防范体系,大力提升大学生创新创业法律风险防范意识及应对能力,是落实“大众创业、万众创新”战略的应有之义,也是提升大学生创新创业质量、化解大学生就业难题的必然要求,具有重要的理论意义和现实意义。

## 一、大学生创新创业法律风险之界定

### (一)创新、创业的内涵及其关系

“创新”一词最早于 1934 年由奥地利经济学家 Joseph Alois Schumpeter 提出。Schumpeter 认为,“创新”就是“建立一种新的生产函数”,是新的生产要素和生产条件的“新组合”。“创业”是尝试未知领域、超越熟悉领域的创新,是“企业家”打破旧传统、创造新规则、开辟新事业的活动(“第一创业理论”)。Schumpeter 还将“企业家”的概念扩展到组织、国家层面,拓展了“创业”的内涵与意义,认为个人、组织或

国家都能够借助创新实现创业(“第二创业理论”)。<sup>①</sup> Peter F. Drucker 进一步继承和发展了 Schumpeter 的创新创业理论,在《创新和创业精神》一书中指出:“企业家从事创新,而创新是展现创业精神的特定工具,是赋予资源一种新的能力、使之成为创造财富的活动。”<sup>②</sup>“创业精神和创新可以通过学习而获得。”<sup>③</sup>“无论是社会,还是经济、公共服务机构、企业,都需要创新和创业精神。创新和创业精神能够让社会、经济、产业、公共服务机构以及企业保持高度的灵活性和不断自我更新。”<sup>④</sup>在 Drucker 看来,“创新”是企业家的特定工具;企业家的本质就是创新,就是实践;创新和创业是可以学习、训练的,创新需要通过创业实践去训练,需要遵守规则,创业需要创新管理机制等。<sup>⑤</sup>

在我国,根据《辞海》定义:“创新”,是指“抛开旧的,创造新的”;“创业”,即“创立基业”。“创新”包含两层含义:一是创立或创造新的,二是首先。而“创业”更强调行为发生在“初创阶段”(“从0到1”阶段)。<sup>⑥</sup> 创业可以是“创新性”的,也可以不是“创新性”的,如我国大多数“生存性”创业通常就不具有创新性。在学界,我国学者也从不同角度对创新、创业进行界定,<sup>⑦</sup>在强调差异的同时普遍认为创新、创业虽然不同,但两者关系密切,在本质上相互渗透和融合。创新与创业相互影响,但创业对创新的影响可能为正,也可能为负,而创新对创业的影响则显著为正。<sup>⑧</sup>

可见,“创新”和“创业”在内涵上是既相互区别又相互联系的两个概念,“创新”不等于“创业”,“创业”也不等于“创新”。但在两者的关系上,国内外侧重点有所不同。在国外,“创业也是创新”(Schumpeter),“企业家本质就是创新”(Drucker),创业与创新是一种包含与共生关系,即创新是创业的本质和内核,创业是创新的表现形式,是创新的外壳;创新的价值必须通过创业来体现,创新需要通过创业实践去训练(寻找创新源泉)并遵守规则(创新的原则与条件),持续创业的基础源泉是创新,创业最终成功与否取决于创新。<sup>⑨</sup> 而在我国,由于缺乏良好的制度机制、载体平台和社会环境,创新与创业之间长期处于彼此割裂状态,创新与创业的包含共生关系尚未被充分挖掘和有效激发,从创新转化为创业、以高质量创业促进创新的良性互动生态尚未形成。

“大众创业、万众创新”同时提出“创新”“创业”,表明国家在战略层面已经高度重视创新与创业的包含与共生关系,不仅要鼓励大众创业,更要鼓励大众高质量创业,尤其是倡导“发展创新型创业”。<sup>⑩</sup> 我国大学生作为接受高等教育的知识分子,掌握着先进技术,具有较强的创新精神,是“大众创业、万众创新”的生力军,是推动创新与创业有机结合,实现创新向创业转化,以高质量创业推动创新的重要载体。因此,本文所

① 张秀娥、赵敏慧:《创新与创业理论研究回顾与展望》,《创新与创业管理》2016年第12期,第3—4页。

② 彼得·F·德鲁克:《创新与创业精神》,张炜译,上海人民出版社、上海社会科学院出版社,2002,第36页。

③ 彼得·F·德鲁克:《创新与创业精神》,张炜译,上海人民出版社、上海社会科学院出版社,2002,第189页。

④ 彼得·F·德鲁克:《创新与创业精神》,张炜译,上海人民出版社、上海社会科学院出版社,2002,第322页。

⑤ 张秀娥、赵敏慧:《创新与创业理论研究回顾与展望》,《创新与创业管理》2016年第12期,第6页。

⑥ 朱海就:《“创新”与“创业”有什么区别》,《深圳特区报》2018年4月17日第C03版。

⑦ 贺腾飞、康苗苗:《“创新与创业”概念与关系之辨》,《民族高等教育研究》2016年第4期。

⑧ 张祥俊:《创业与创新的互动关系研究——基于二种创业度量方式的分析》,《西安石油大学学报(社会科学版)》2017年第6期,第48页。

⑨ 张秀娥、赵敏慧:《创新与创业理论研究回顾与展望》,《创新与创业管理》2016年第12期,第10—11页。

⑩ 张祥俊:《创业与创新的互动关系研究——基于二种创业度量方式的分析》,《西安石油大学学报(社会科学版)》2017年第6期,第48页。



说的大学生“创新创业”,即是立足创新创业包含共生关系下的创新创业,聚焦于大学生创新性创业。

## (二)大学生创新创业法律风险的内涵与特征

所谓法律风险,是指基于法律规定或合同约定,由于外部法律环境变化或法律主体的作为及不作为,对当事人产生负面法律责任或后果的可能性。法律风险内含三大要素,即基于法律规定或合同约定、当事人的作为或不作为和负面法律责任或后果产生的可能性。因此,大学生创新创业法律风险,是指大学生在创新创业实践过程中,由于外部法律环境变化,或不遵守法律规定及合同约定而产生的负面法律责任或后果的可能性。较之资金风险、市场风险等风险,大学生创新创业法律风险具有隐秘性强、涉及面广、可强制性和可防控性等特征。

一是隐秘性强。当前,“互联网+”创业模式已成为大学生的重要选择。<sup>①</sup>大学生创新创业知识型、技术驱动型特征日益显著,大多聚焦在新经济、新业态、新模式领域。创新创业本质就是不断突破旧的技术和商业模式、不断挑战旧的法律规则秩序。大学生创新创业聚焦的新经济、新业态、新模式本身就极有可能触及法律真空地带或不及领域,再叠加互联网隐蔽性、虚拟性、开放性、创新性等因素影响,导致大学生创新创业在经营模式、融资、知识产权、劳动人事、信息安全、利益分配等方面法律风险的识别和规避难度呈指数级增长,具有极强的隐蔽性。

二是涉及面广。市场经济是法治经济,创新创业行为本质上是一种法律行为。大学生创新创业法律风险内容繁杂、形式多样,纵向贯穿创新创业组织从“生”到“死”全生命周期,横向囊括创新创业行为由“内”到“外”全范围,在性质上还触及行政、民事、刑事等各类法律责任。同时,互联网不仅会放大传统创新创业法律风险,还会产生一些新型法律风险,如流量数据造假、平台管理等问题。因此,大学生创新创业法律风险涉及广泛,关涉创新创业全周期、全方位、全领域、全流程,任一环节、任一领域、任一方面都需要审慎辨别、谨慎对待,否则就可能深陷法律风险旋涡。

三是可强制性。法律风险即意味着承担法律上不利后果或责任的可能性,且这种不利后果或责任具有法律上的强制性,由国家强制力保证实施。无论是外部法律环境的改变,还是大学生创新创业存在违约或侵权行为,都会引发相应民事、行政乃至刑事法律后果或责任。这一强制性法律后果,将会给大学生创新创业活动带来巨大的障碍及负面影响,甚至导致创新创业活动最终走向失败。

四是可防控性。除了外部法律环境的变化,创新创业法律风险主要与大学生创新创业的法律行为相关联,而行为本身可以通过调整达到符合法律规则的要求,从而规避法律风险。因此,创新创业法律风险是一种可防可控的风险。法律风险可防控性特征为大学生创新创业法律风险防范提供了可能。大学生可以通过熟悉掌握创新创业法律政策、规范创新创业法律行为、提升法律风险认知水平、提高法律风险防范意识及应对能力等方式,将创新创业活动纳入法治化轨道,保障创新创业走向成功。

## 二、大学生创新创业法律风险防范存在的问题

法律风险关乎大学生创新创业成败。笔者以问卷、访谈、座谈等形式对武汉大学生创新创业法律风

<sup>①</sup> 孙末非:《“互联网+”背景下大学生创新创业法律风险分析与防范》,《创新与创业教育》2022年第1期,第6页。



险防范情况进行调研,发现当前大学生在创新创业过程中对法律风险普遍存在防范意识不强、应对能力不足等问题。这既与大学生自身对创新创业法律风险认知不足有关,也与当前大学生创新创业相关制度保障不力、法律服务体系不完善以及法律风险教育不到位密切相关。

### (一)大学生创新创业法律风险认识及应对能力不足

大学生创新创业法律风险意识普遍缺乏,尤其是在创新创业初期,普遍不考虑或较少考虑法律风险因素。调研显示:高达52.4%的大学生不太重视法律风险,认为创新创业中法律只是辅助行为;仅有16.1%的大学生表示非常注重法律风险,会基于法律相关规定开展创新创业活动。在创新创业首要考虑因素方面,资金因素占比80.3%,技术因素占比54.6%,人力资源因素占比35.2%,管理因素占比34.5%,而法律风险因素仅占20.6%。

法律风险认知水平普遍不高。调研显示,仅有20.2%的大学生认为很有必要认真学习了解创新创业相关法律知识,仅有15.3%的大学生表示系统深入学习过经济法、合同法、劳动法等创新创业法律知识,仅有13.5%的大学生能够准确表述创新创业可能遭遇的法律风险。对创新创业法律风险不重视以及相关法律知识储备不足,导致实践中不能准确识别创新创业组织形式、合同纠纷、侵权纠纷、知识产权、劳动人事、金融税务等领域的法律风险,对“互联网+”创业所面临的一些新型法律问题更是认识不足。

法律维权渠道单一或匮乏,法律维权能力不足。在创新创业法律风险应对上,尽管有81.5%的大学生希望寻求律师等专业法律服务,但同时担心能否承担起高昂的律师费用;32.4%的大学生表示会选择向父母、亲戚及朋友寻求帮助;42.5%的大学生表示会选择向学校、老师或同学寻求帮助;仅有5.6%的大学生表示会利用自身法律知识和武器来维护自身合法权益。可见,面向大学生创新创业的专业、便捷、优惠的法律服务供给渠道还相对匮乏,大学生自身维权能力不足,不会或无法利用法律武器有效维护自身合法权益。

### (二)大学生创新创业法律风险防范制度保障不力

首先,大学生创新创业专项立法缺位。当前,我国尚未就大学生创新创业进行专项立法,相关法律规定散见于《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国促进就业法》《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国知识产权法》《中华人民共和国中小企业促进法》《中华人民共和国高等教育法》等法律规定中。这些法律规定虽然为大学生创新创业提供基本法律遵循,但由于较为抽象笼统,缺乏聚焦性、针对性,对大学生创新创业的支撑倾向并不明确,不足以有效规范和引导大学生创新创业行为,保障其创新创业成果。

其次,创新创业政策碎片化、不成体系。我国从中央到地方高度重视大学生创新创业工作,在放宽创业准入门槛、强化创业教育、加强创业融资、提供税费减免、提升创业服务、加强创业监管及营造创业氛围等方面出台多项扶持政策。但由于各部门各自为政、缺乏协作,创新创业相关政策稳定性、连续性不足,政策合力尚未形成。此外,有的政策在推进过程中,还存在政策执行不到位、执行力差、彼此冲突矛盾等问题。

### (三)大学生创新创业法律服务体系不完善

当前,政府、高校、市场、社会等为大学生创新创业提供法律服务的生态链尚未形成,少有机构或渠道为大学生便利地提供相关法律信息或服务。其中,政府提供的创新创业服务重点大多放在物质扶持上,对法律风险识别、法律纠纷解决等服务甚少。创业园、创业孵化器、众创空间等创业指导机构或创新创业平台为大学生提供的创新创业法律指导和服务有限。各大高校虽然建立了就业及创业指导中心,但并不能系统地为学生提供创新创业法律咨询、法律援助、法律宣传等服务。律师事务所、会计师事务所、专业评估机构、专业咨询机构等专业机构虽然具有法律服务专业优势,但大学生囿于资金局限难以承担昂贵费用而无法获得相关法律服务。

### (四)大学生创新创业法律风险教育不到位

当前,创新创业教育理念或目标重“创业意识”轻“法律意识”。有学者对中国 MOOC 网、爱课程、智慧树三大线上课程平台数据进行统计:创新创业类课程开设共 303 门,但创新创业法律教育类课程仅有 13 门,能契合创新创业实践的相关法律教育课程更少。<sup>①</sup> 在线下创新创业课程规划和设置中,大多数高校也没有开设创新创业法律风险防范专门课程,除在“思想道德与法治”等公共必修课上讲授相关法律知识外,仅在职业生涯规划、就业指导课或者创业基础课程中附带性介绍。同时,创新创业法律教育师资力量也严重不足,高校创新创业师资队伍大多由辅导员或经济管理专业教师组成,难以满足大学生创新创业对专业法律知识的需求。

## 三、国外大学生创新创业法律风险防范经验借鉴

美国、德国、日本等发达国家高度重视大学生创新创业,从法律政策、法律服务、法律教育等多维度为大学生创新创业构筑起完备的法律风险防范体系,为大学生创新创业提供了有效的激励与保障。

### (一)大学生创新创业法律政策体系完备

为激励和促进大学生创新创业,发达国家积极进行创新创业立法,<sup>②</sup>在财政、金融、税收、行政等方面提供政策支持,建构起科学完备的大学生创新创业法规政策体系。美国为鼓励和支持大学生创新创业,出台了《小企业法案》《小企业投资刺激法》《小企业创新发展法》《小企业担保信贷法》《拜杜法案》《职业教育法》《就业机会法》《青年就业与师范教育计划法》等系列法律法规,形成了支持大学生创新创业及技术转让和成果转化、职业培训和职业教育的法律法规体系。同时,还在投资、培训和贷款等方面为

<sup>①</sup> 王晓梅、王海炼:《法律风险防范教育机制在创新创业教育中的建立与健全》,《法制博览》2022年第12期,第19页。

<sup>②</sup> 大学生创新创业项目大多为中小企业,各国鼓励和支持大学生创新创业法律及政策大多融于中小企业法律政策体系,或由中小企业法律政策转化而来。

大学生创新创业提供优惠政策。<sup>①</sup> 德国大学生创新创业项目大多是中小企业发起,由《中小企业组织原则》《反垄断法》《中小企业促进法》等组成的健全的法律法规体系,为大学生创新创业活动提供完备的法律制度保障。德国政府还将中小企业发展纳入国家发展总体战略,在高校推行“生存”计划,设立高技术企业创业基金,给予大学生创新创业税收优惠等,为大学生创新创业提供完备的法律及政策支持。<sup>②</sup> 日本的创新创业法律政策以中小企业法律政策为基础演化而来:在中小企业法律政策支持体系加入创新创业支持措施,以中小企业为蓝本进行对创新创业政策的转换。日本先后出台《中小企业基本法》《信用保证协会法》《中小企业金融公库法》《中小企业信用保险公库法》《新事业创造促进法》《关于促进中小企业创造性事业活动的临时措施法》《中小企业新事业活动促进法》《中小企业创造活动促进法》《中小企业挑战支援法》等法律,不仅为政府在金融、财政等方面的政策支持提供法律依据,也切实保障了大学生创新创业合法权益,对大学生创新创业提供了激励和保障作用。

## (二)大学生创新创业法律服务体系完善

除了完备的法律政策支持外,发达国家还为大学生创新创业建立了由政府主导,高校、社会协同的全方位多层次法律服务体系。在政府层面,发达国家各级政府积极主动作为,为大学生创新创业法律风险防范提供职能服务,如提供法律信息免费查询系统、建立法律援助中心、免费提供法律咨询、加强法治宣传等,在宏观层面为大学生创新创业营造良好的法治环境,引导大学生有效识别和防范创新创业法律风险,并为大学生创新创业提供一定的法律支持。在社会层面,发达国家法律服务市场发达,各类型服务机构为大学生创新创业提供多元化、专业化、个性化法律服务。法律服务内容涵盖创新创业全生命周期,尤其是在创新创业前期就高度重视法律风险评估。在法律服务模式上,“互联网+”法律服务发展迅速,线上法律服务与线下法律服务并重。在高校层面,高校除了承担法治教育职责外,还肩负着法律咨询、法律援助等服务职责。同时,各高校还积极整合校内外资源,主动为大学生创新创业提供法律实践机会,通过模拟法庭等活动来锻炼和提升大学生创新创业法律风险的应对与防范能力。

## (三)大学生创新创业法律教育体系完备

高校是创新创业法律教育的主阵地、主战场,是培育大学生创新创业法律意识、提升创新创业法律风险认知水平及应对能力的摇篮。在美国,高度重视大学生创新创业法律教育,将经济方面的法律及相关知识融入通识教育课程体系之中,无论大学生选择什么专业,都必须接受法律教育。同时,美国高校注重法商融合教育,如哈佛大学法学院设立法律与商业学习项目。美国利用系统的法律教育,大大提升了大学生创新创业的法律风险防范意识及法律风险防范能力。在英国,政府实施“高等教育创业”计划,制定系列大学生创新创业教育政策,支持和引导高校创新创业教育,构建以“创业意识”“创业通识”和“创业职业”为导向的创业人才培养课程体系。其关于创新创业法律风险的教育体系独具特色,为大学生配备专兼职相结合的创业导师,强调对大学生法治实践能力的培养,通过法治实务训练加强大学生创新创业

<sup>①</sup> 蔡晓卫:《大学生创业法律制度:立法理念、模式和体系》,《中国高教研究》2019年第1期,第106页。

<sup>②</sup> 于跃、张雅光:《德国、英国大学生创新创业政策比较》,《学理论》2018年第7期,第169页。

法律风险的防范与应对能力。<sup>①</sup>

#### 四、完善大学生创新创业法律风险防范的对策

大学生创新创业法律风险防范是一个复杂系统工程,涉及领域广、专业要求高、政策环境影响大,需要政府、学校、社会及大学生创新创业者共同努力、协同治理、整体应对。

##### (一)构建科学合理的大学生创新创业法律政策体系

一是加快制定《大学生创新创业促进法》。针对当前大学生创新创业法律法规不成体系、互不衔接的局面,建议制定具有普遍指导意义和统领地位的大学生创新创业法律,以维护立法的权威性、统一适用性和可操作性。<sup>②</sup> 加快研究制定《大学生创新创业促进法》,明确大学生创新创业立法宗旨、立法原则、适用范围、各主体权利和义务、扶持优惠措施、审慎包容监管等内容,激发创新、鼓励创业,为大学生创新创业提供有力的法治保障。二是完善相关法律法规。大学生创新创业各项优惠扶持政策的落地落实需要强有力的法律支持。借鉴日本“每项政策出台的背后都有相应的法律予以保障”的经验,进一步完善《中华人民共和国知识产权法》《中华人民共和国社会保险法》《中华人民共和国中小企业促进法》等相关规定,推动涉及创新创业企业登记注册、创业融资、贷款担保、风险评估、税收优惠、知识产权保护、创业指导培训等优惠扶持政策落地落实。三是完善优惠扶持政策。对实践中证明切实可行、有效的相关大学生创新创业优惠扶持政策适时上升到立法高度。强化部门间协调联动,建立信息沟通和共享机制,实现创新创业政策协同互补,推动创新创业政策形成合力。加大各项优惠扶持政策执行、监督、宣传力度,大力提升优惠扶持政策的透明度和可及度,确保各项优惠政策落地落实。

##### (二)完善大学生创新创业法律服务体系

一是强化创新创业法治宣传。不断创新大学生创新创业法治宣传方式和手段,在全社会积极营造创新创业法治氛围,着力提升大学生创新创业法治意识。二是完善法律咨询、援助、培训等法律服务体系。政府积极搭建平台,为大学生创新创业提供政策、信息、法律等“一站式”服务。积极组建各类公益性创新创业法律援助团队,为大学生创新创业提供免费法律服务。社会各类法律服务机构主动为大学生提供法律服务,积极引导大学生有效识别创新创业法律风险,推动大学生创新创业有序开展。各高校切实履行创新创业法治教育义务,持续深化“1校1园1所”双创法律服务模式,推动建立校内双创法律服务工作站,着力联通校内与校外两种资源,畅通从课堂到实践通道,普及法律知识,创造法律实践机会,提供法律服务,推动大学生创新创业法律认知、法律素养及法律实践能力共同提升。三是搭建法律风险防御平台。探索建立大学生创新创业法律风险评估中心,聚合资源力量对大学生创新创业项目和行为进行法律风险评估,提供法律风险应对和解决方案。

<sup>①</sup> 于跃、张雅光:《德国、英国大学生创新创业政策比较》,《学理论》2018年第7期,第170页。

<sup>②</sup> 蔡晓卫:《大学生创业法律制度:立法理念、模式和体系》,《中国高教研究》2019年第1期,第107页。

### (三) 优化高校创新创业法治教育体系

一是从立法层面确立高校创新创业法治教育主体责任,构建高校、政府和企业等各主体分工合理、良性互动的创新创业法治教育机制,形成全社会参与、高度开放的创新创业法治教育模式。二是优化创新创业课程体系。强化高校创新创业法治教育,优化创新创业课程设置,借鉴哈佛大学、剑桥大学、牛津大学等法商融合模式经验,依托商学院、法学院、管理学院等开设相关法律课程,推动创新创业教育与法律风险教育有机融合。<sup>①</sup>三是完善创新创业实践体系。完善高校创新创业实践课程,积极搭建校内外创新创业实践平台,为大学生提供法治实践场域,不断提升大学生的法治实践能力。四是加强创新创业法治教育队伍建设。借鉴上海大学师资组织的“项链模式”,有机融合校内外法治教育资源,聚合法学专业教师、法学实务专家、优秀企业家等力量,共同完成创新创业法律教育教学任务。<sup>②</sup>

### (四) 提升大学生创新创业法律风险防范意识及能力

一是增强法律风险防范意识。将“法律风险贯穿创新创业全过程”牢记于心,高度重视法律风险因素,不能再将法律风险视为“配角”“次要因素”“隐形因素”,而要将其视为决定其创新创业成败的关键因素而高度重视。二是熟悉创新创业相关法律知识。主动学习创新创业相关法律知识,了解国家及地方创新创业扶持优惠政策,树立正确的创新创业法律风险观念,将各项法律法规及政策内化于心、外化于行,在创新创业实践中严格遵行相关法律法规,合规合法地开展创新创业活动。三是提升创新创业法律实践能力。积极主动参与各类形式的法治实践活动,在法治实践过程中不断提升自身法律风险防范意识及应对能力。在遇到法律问题时,善于运用法律知识、法律资源、法律渠道、法律武器来维护自身合法权益。

作者简介:

夏芸芸,博士,武汉市社会科学院政治与法学研究所副研究员,研究方向为基层治理、城市法治。

(责任编辑:陈进)

① 周家雅:《大学生创业法治教育:价值意蕴及其实践理路》,《思想教育研究》2019年第1期,第126—127页。

② 周家雅:《大学生创业法治教育:价值意蕴及其实践理路》,《思想教育研究》2019年第1期,第127页。



# 就业优先政策视野下 武汉女性就业创业调查研究

武汉市社会科学院 武汉市妇女干部学校联合课题组

**摘要:**近年来,武汉积极实施就业优先战略,大力支持女性就业创业,出台实施系列支持女性就业创业的政策,连续举办助力女性就业创业的活动,建立健全支持女性创业的孵化阵地,极大地激发了女性奋进新时代、建功新征程的主动性和创造性。为进一步优化环境、促进女性就业创业,应聚焦当前女性就业创业中存在的热点难点痛点问题,着力强化政策供给,加强各方面帮扶,优化社会环境,持续优化女性参与融入城市高质量发展的机制。

**关键词:**就业优先;女性;就业创业;武汉;建议

党的二十大报告着眼于新时代新征程,提出实施就业优先战略,作出“完善促进创业带动就业的保障制度,支持和规范发展新就业形态”等一系列促进就业创业的工作部署。当前,女性已成为我国重要的就业群体,女性就业创业作为贯彻落实就业优先战略的重要内容,在男女性别差异仍在、经济下行压力加大等背景下,显得尤其重要。

为全面了解武汉女性就业创业现状和促进女性就业创业相关政策落地情况,准确把握影响武汉女性就业创业存在的突出问题及其原因,研究提出进一步优化就业创业政策、促进女性就业创业的政策建议,武汉市社会科学院、武汉市妇女干部学校联合课题组采取实地考察、座谈访谈、问卷调查等方式开展了女性就业创业专题调研。课题组先后赴多所高校、企业、社区等基层一线单位进行调研10次,召开座谈会十余场,面向全市6所高校、十余家企业的女大学生、女员工、女性企业家、女性外来务工人员、女性自由职业者发放调查问卷757份,收回有效调查问卷757份。在认真分析调研材料的基础上,经过深入剖析思考,形成如下调研报告。

## 一、武汉促进女性就业创业的主要做法

女性是武汉经济社会发展中的“半边天”,实施就业优先战略不能落下女性。据统计,2016—2020年

武汉女性占全市人口比重均为49%，2020年在校女大学生共计659883人，<sup>①</sup>是武汉城市建设的重要人力资源。近年来，市委、市政府着力促进女性就业创业，出台一系列支持政策，维护女性劳动者平等就业的合法权益，努力营造女性创新创业的良好氛围，极大地激发了女性奋进新时代、建功新征程的主动性和创造性。问卷调查显示，接近或超过半数的受访者对武汉女性就业创业环境、促进女性就业创业举措、促进女性就业创业政策落地情况的评价偏正面，就业创业总体热情高涨，对武汉市进一步优化就业创业环境充满期待。

### （一）出台实施系列支持女性就业创业的政策

武汉市委、市政府高度重视通过出台女性就业创业支持政策解决女性就业创业难题。2017年起，武汉启动“百万大学生留汉就业创业工程”，对包括女性毕业生在内的驻汉高校毕业生给予落户、安居、创业等方面的保障。为解决女性创业者融资难、融资贵等问题，武汉市多措并举出台一系列资金扶持政策，如建立国内首创的妇女“金融扶持套餐”模式，开展“巾帼现代农业科技示范基地”创建活动并对认定的基地给予3万元扶持奖励资金，评选示范效应强的巾帼众创空间，出台小额担保财政贴息政策等。系列支持女性就业创业的政策受到广大妇女的欢迎和肯定。问卷调查显示，接近半数的受访者对武汉促进女性就业创业政策的评价较为积极。其中，接近五成的受访者（48.75%）对武汉促进女性就业创业政策落地情况的评价偏正面；41.61%的受访者认为“政府支持政策好”是自己选择在武汉创业的原因。

### （二）连续举办助力女性就业创业的活动

近年来，武汉实施“女性科技人才引领关爱计划”“女大学生兴业安家计划”“宝妈就业关爱援助计划”“巾帼助力乡村振兴计划”等“巾帼四大行动计划”，开展“巾帼创业荟”培训、巾帼巧娘系列培训班、“武汉高素质女农民培训班”等职业技能培训，成立创业天使导师团和市妇联“宝妈”就业创业实习基地，组织女性专场招聘活动，做优“巧娘集市”品牌，助力各领域女性提高就业创业能力、在岗建功意识和实现稳岗就业。问卷调查显示，一系列助力女性就业创业活动的成效受到女性的充分肯定，超过半数的受访者（50.99%）对武汉促进女性就业创业举措评价较为积极。

### （三）建立健全支持女性创业的孵化阵地

近年来，武汉市培育创建了一批创业孵化基地、科技企业孵化器、众创空间、小微企业创新创业基地等，成立了武汉女性创业创新联盟，为女性创业者提供了便利。其中，市妇女干部学校妇女创业孵化大楼累计孵化企业300多家，仅火凤凰武汉女性云创空间就累计孵化企业78家，帮助13家企业获得授权知识产权73项，成功培育孵化2家高新科技企业并获得认证，累计帮助7家女大学生创业企业拿到

<sup>①</sup> 数据来源：2021年《武汉统计年鉴》和《武汉年鉴》。



8000~50000元不等的大学生创业补贴资金。此外,武汉举办了多个女性就业创业、职业技能赛事,为妇女就业创业创新搭建了强基提能、供需对接的服务平台。其中,两年一次的武汉女性创业大赛已连续举办四届,推荐项目入围了首届中国女创大赛30强,为创业女性做好项目转化、创业培训、创投对接等提供了帮助。

#### (四)持续优化社会友好的女性就业创业环境

近年来,武汉开展巾帼建功“她创江城行动”,依托互联网创新妇女创业培训模式、提升妇女创业创新能力,创立以“她创时代”为服务品牌的网上网下妇女创业创新社会化协作互动平台,联动企业、公益组织、新闻媒体等多方力量,推动形成促进妇女创业创新合力。发动企业支持“宝妈就业关爱援助计划”,为全市“宝妈”提供地点就近、时间灵活的就业岗位1000个,发动武汉城市圈女科技工作者联盟、省市女企业家协会的会员单位为女大学生提供岗位,组织巾帼志愿服务者协同实施“科技巾帼行动”,成立科技助学、助医、助企、助农等巾帼科技志愿服务队,帮助城乡妇女增强就业技术技能和提升素质。武汉还建立实施就业性别歧视联合约谈机制,惩戒就业歧视的用人单位或人力资源服务机构,保障妇女就业权益。这些举措依托社会各界力量共同为女性就业创业提供支持,形成了对女性较为友好的社会氛围。问卷调查显示,接近四成的受访者(39.24%)对武汉女性就业创业环境的评价偏正面。

## 二、武汉女性就业创业中存在的突出问题及其原因

近年来,武汉为促进女性就业创业做了大量工作,但存在性别差异、政策供给、政策宣传、社会环境等方面的原因,武汉女性就业创业仍然存在一些突出问题。

### (一)武汉女性就业创业中存在的突出问题

从调研情况看,在就业形势趋于严峻的背景下,武汉女性就业压力明显比男性大。问卷调查显示,认为相比男性,女性在武汉就业“很难”“有点难”的受访者达到74.51%。而且,大部分受访者对武汉就业创业环境的总体评价不高,其中认为“环境一般”的占43.20%,排名第一;认为“差”或“很差”的占17.57%。总体上看,当前武汉女性就业创业中主要存在社会歧视、就业创业市场需求与女性意愿的结构性矛盾以及政府支持力度不够等社会、市场、政府三个层面的突出问题。

#### 1. 从社会层面看,武汉女性就业创业中性别歧视等社会问题较为突出

调研显示,只有15.06%的受访者认为就业创业过程中不存在性别歧视,认为性别歧视“普遍存在”的受访者占比达39.1%;在被问到“如果女性在武汉不好就业,您觉得最可能的原因是什么”时,14.8%的受访者认为是“性别问题”,占比位居第三位。社会性别歧视主要表现为以下几种类型。

一是公开的性别歧视。调研发现,当前社会上招聘单位对女性的性别歧视仍非常明显,甚至呈现出公开的排斥状态。有的单位公开表示只招录男性。很多女大学生表示在高校就业内推中有不少单位明确表示男生优先。社会上公开排斥女性,必然会影响女性的就业情况。一些高校导师因害怕女性生育等问题影响到科研任务,也不愿意招女生。女性创业也容易受到性别歧视的困扰:一方面,女性创业者容易

给人以女强人的印象,从而影响创业和经营;另一方面,女性创业者更容易感受到家庭带来的压力,因而创业更为困难。

二是变相设置门槛,排斥女性员工。有的企业为了能招到男性员工,刻意针对女性设置诸多门槛,如在招聘信息中专门备注需要长期出差,要求抗压能力强,而实际岗位并无长期出差等相关需求。有的单位在招聘名额分配上女性明显比男性少。有的企业在招聘面试时会特别关注女性的结婚情况和近期生育意愿等。有的岗位只招35岁以下或者45岁以下人员,对女性年龄更敏感。这些情况的出现都会给女性的充分就业带来困扰。

### 2. 从市场层面看,武汉就业市场需求与女性就业择业存在结构性矛盾

调研发现,武汉市场需求与女性就业意愿不匹配、就业市场环境不优等问题都影响着女性充分就业问题。

一是就业岗位与就业意愿不符问题较普遍。总体来看,女性就业意愿普遍倾向于公务员、事业单位、国企、公立医院、互联网大厂等单位,而进入私营企业、小微企业等市场主体的意愿普遍不高,这就造成了人等岗与岗等人的结构性矛盾,女性受到的不利影响相对更大。

二是武汉就业市场环境不优制约女性就业意愿。与沿海城市相比,武汉有些企业入职不够人性化、不规范。调研发现上海等地企业入职前的培训费用一般由单位承担。相比之下,武汉很多企业难以保障,甚至要求入职前缴纳押金。这种情况下,员工入职难以有归属感,也会影响女性在汉就业意愿。

三是女性就业的个性化需求难以满足。目前,武汉女性就业市场精细化程度不高,对于一些具有特定就业意愿的女性来说,难以找到合适的岗位。调查中,有33.16%的受访者认为女性在武汉不好就业最可能的原因是“没有适合岗位”,排名第一位。有的女大学生提出武汉的第三方公益组织很少,而自己很想毕业后从事公益事业,但很难找到相关的工作。这表明武汉经济结构在满足女性就业个性化方面还有待提升。

### 3. 从政府层面看,女性就业创业需求与政府部门帮扶之间存在着供需矛盾

调查表明,政府有关部门在支持帮扶女性就业创业方面还需加大力度。

一是政府促进女性就业创业的政策供给不足。调查显示,分别有64.46%和47.16%的受访者认为“支持女性就业创业政策太少”“支持女性就业创业政策难以落实”,是武汉就业创业环境不佳的主要表现,高居前两位,表明政府在促进女性就业创业的政策供给方面仍显不足,相关支持政策贯彻落实力度仍需加大。同时,受访者对政府在促进女性就业创业方面的举措的评价仍有保留,其中36.06%的人认为“一般般”,高居第一位,认为“比较差”“很差”的占比达到12.95%。

二是就业创业信息渠道不畅。就业创业信息对女性就业创业影响明显。调研发现,50.73%的受访者获得就业创业信息的途径是朋友圈、抖音新媒体,位居第一,其次是政府网站(48.61%)、政府部门活动推介(44.78%)。高校调研显示,女大学生获得就业信息的途径主要有内推、学校就业信息推荐、学长介绍等方式,就业信息的获取较为依赖于传统经验和既有渠道,从政府有关部门获得招聘信息的不多;同时,互联网就业信息的鱼龙混杂也影响了女性就业,有的女性求职者通过搜索小红书求职,发现求职类诈骗比例较高。座谈中,一些女性创业者也反映对政府相关政策信息不了解。问卷调查显示,61.03%的受访者在就业过程中最想得到“就业资讯”的帮助,21.40%的受访者认为影响创业的主要因素是“政府支持

政策”,均位居第二。这说明政府部门在畅通女性就业创业渠道方面还有待加强。

## (二)武汉女性就业创业中存在突出问题的原因

目前,武汉女性就业创业中社会歧视、就业供需矛盾和有关部门服务不到位等问题的出现,既与社会本身观念有关,也与武汉就业市场不完善、政府部门能力建设有关。

一是社会对女性刻板化的印象和评价仍未完全消除,致使女性就业创业困难。当前社会上仍有不少企业和用人单位没有从实际出发,简单从性别角度评判个人能力,由此造成对女性的不公。一方面是基于身体差别性的歧视。由于男性与女性在生理上的差异,很多用人单位认为相对于男性,女性不能吃苦,抗压能力差。同时,由于女性生育的需求会影响单位的正常工作,因此也不倾向于选择女性。另一方面,是基于性格上的歧视。调研发现,有的公司片面认为女性“玻璃心”严重,相对于男性较为敏感和多愁善感,坚韧性不够,由此不愿招录女性。再者,女性生育也是导致企业不愿意招录女性的重要原因。三孩政策实施之后,企业从自身生存发展现实出发,认为劳动法赋予女性的福利超过企业的承受能力,不愿意招录女性。

二是武汉现有的产业结构和就业市场发展不充分影响女性就业。当前,女性的就业目标正呈现出日益清晰化和个性化趋势。但目前武汉就业市场和经济结构的发展趋势,还难以完全与女性就业的意愿相匹配。部分产业发展和行业类型建设较为滞后、个性化的工作岗位不多、企业用人制度的不规范等问题一定程度上存在。这些必然会影响女性的就业创业。

三是女性就业创业信息不对称。虽然武汉有关部门在帮助女性就业创业方面做了大量的工作,帮助女性找岗、适岗。但是女性在求职过程中较为普遍地存在着就业创业政策支持或帮助缺失,这在一定程度上影响了女性就业。调查显示,29.19%的受访者“不了解”武汉支持女性就业创业相关政策,47.69%的受访者“知道一点”,排名第一。这表明大多数女性对支持女性就业创业相关政策的了解不够。究其原因,既有相关支持政策过于碎片化、宣传精准度不够的因素,也与女性个人了解政策的主动性不足密切相关。

## 三、国内其他省市的主要做法和有效经验

课题组梳理了广东、福建、浙江、上海等省市落实就业优先战略、大力促进女性就业创业的做法和经验,概括起来主要有四个方面。

### (一)强化政策支持

出台女性就业创业支持政策是各地普遍做法。如,广东省发布《关于推行“妈妈岗”就业模式促进妇女就业的实施意见》,提出广泛开发“妈妈岗”,拓展女性就业空间,明确“妈妈岗”主要用于吸纳法定劳动年龄内对12周岁以下儿童负有抚养义务的妇女就业,工作时间、管理模式相对灵活,方便兼顾工作和育儿。河北省妇联与省人大、人社、教育等部门联合出台《关于建立河北省政策法规性别平等评估机制的方案》《关于进一步规范招聘行为、促进妇女就业的意见》,省市县三级全部建立联合约谈工作机制,加强女性就业权利保护。上海市出台《上海市妇女权益保障条例》《上海市就业促进条例》,其中明确规定“不得以性别为由拒绝录用妇女或者提高对妇女的录用标准”,充分保障女性就业权益。

## (二)积极搭建帮扶平台

通过创建各类帮扶平台,可有效促进女性就业或为女性创业提供资源对接。如,深圳市设立女性创业创新基地和创业孵化器,为女性创业者提供场地、资源、导师指导和一站式的创业服务,包括创业培训、法律咨询和市场推广等。杭州市政府通过建立女性创业者创新创业联盟,组织女性创业者交流和合作,促进资源共享和项目合作。福建省妇联持续深化“春风送岗”“巧妇贷”等品牌,帮助更多女性增收致富。河南省推进“巾帼引航计划”,搭建政企对接、金融扶持、成果转化、服务社会等平台,认定100个河南省“巧媳妇”创业就业工程示范基地,推动组建“巧媳妇”联盟,促进“巧媳妇”基地产业链合作。上海通过“巾帼创业金融扶持行动”、上海市大学生科技创业基金(简称“天使基金”)等金融服务向女大学生适当倾斜。

## (三)开展创业就业指导培训

提高职业技能和创业经验是促进女性就业创业的重要途径。如,成都、杭州开展创业就业培训班,邀请专家学者和成功创业者为女性创业者传授创业经验和实用技能。上海市提供百场女性创业就业指导培训服务,对象包括女大学生、新创业女性、乡村女创客、残障女性等有创业需求的女性;开展上海市女大学生职业飞翔“海鸥计划”,举办上海市女大学生创新创业大赛,新建18家海鸥工作站(海鸥湾),开展女大学生进企业和海鸥讲堂等活动,为更多女性在新时代脱颖而出、绽放光彩提供了助力。上海市通过举办“创业训练营”等创业培训方式积极培训具有创业意愿的女大学生。浙江省建立女大学生职业发展训练营,通过精准就业指导、职场形象和礼仪、面试能力提升、海外求学之路领航等四个方面的培训,帮助女大学生提升职场能力。

## (四)全力保障女性劳动权利

促进女性就业创业必须依法打击对女性就业的性别歧视,优化女性就业创业环境。如,南京市严格执行劳动法律法规,保护女性劳动者的合法权益;加强对性别歧视的打击力度,鼓励企业公平对待女性员工,提供平等的晋升机会和职业发展空间。云南省加强对用人单位女职工劳动保护的劳动保障监察和劳动安全监督,督促用人单位规范用工行为,指导女职工签订劳动合同,监督和推动企业签订女职工权益保障专项集体合同,加大对侵犯女职工劳动权益行为的失信惩戒力度。福建省司法厅和福建省妇联联合举办“巾帼148为了她普法”妇女权益保障主题活动,向群众发放妇女权益保障法等法律及普法宣传书籍,提升普法宣传效果。

## 四、进一步优化武汉女性就业创业环境、促进女性就业创业的建议

进一步优化环境、促进女性就业创业是充分保障民生的重要支撑,也是推动武汉高质量发展的重要举措。调查中,有45.31%的受访者表示“有在武汉创业的想法”,20.61%的受访者表示“还在犹豫”,明确表示“没有在汉创业想法”的占比为34.08%,这表明当前武汉女性的创业热情较为高涨。要促使这种创业热情以及留汉就业意愿转化为行动,必须聚焦当前武汉女性就业创业中存在的热点难点痛点问题,着力强化政策供给,加强各方面帮扶,优化社会环境,努力建设女性友好型城市。

## (一) 加强对女性就业创业工作的广泛宣传,增强全社会和女性自身对就业创业工作的认识

一是加大女性就业创业支持政策的宣传力度。女性是就业创业市场中的重要力量,当前多数女性对政府相关支持政策的了解不够。应通过各种途径加大政策宣传力度,如探索建立武汉市支持女性就业创业政策清单,编辑相关政策一本通,通过广播、电视、报纸、网站、公众号、抖音、小红书、B站等媒体平台持续加大女性就业创业政策宣传,采取群众喜闻乐见的形式,强化宣传效果,扩大宣传范围,增强与社会公众、女性群体的互动与交流,增强妇女工作的社会影响力,提高女性、女性创业就业等相关话题的社会关注度。持续开展“女大学生就业创业高校行”活动,从而营造全社会关心和支持女性就业创业的良好局面。

二是加强对女性就业创业群体和典型人物的宣传,加大对男女平等观念的社会面宣传,破除人们心中对女性的偏见,引导人们树立重工作能力而不重性别差异的用人导向,在全社会营造关爱女性、尊重女性的良好氛围。通过校园宣讲等方式加强对女性群体就业创业信息及相关政策的宣传力度,加强对就业创业观念的引导,帮助女性正确认识和从容应对就业创业中所出现的问题,进一步转变就业创业观念,树立先就业后择业的观念,扩大就业创业面。加强对就业创业女性典型人物的宣传,以榜样的力量激励和引导广大女性学习先进,以典型人物的成功经验和技巧帮助女性提升创业就业适应能力,激励她们自强不息,实现自身的人生价值。

## (二) 全方位拓宽就业创业渠道,积极促进女性就业创业

一是夯实女性就业创业的基础面保障岗位。充分挖掘机关、企事业单位的岗位潜力,根据女性的特点,加大相关岗位设置力度。同时,可依托“三支一扶”、大学生服务计划等基层服务项目,帮助解决女大学生就业问题。

二是丰富和发展个性化岗位。积极鼓励、引导企业提供一些灵活性强和弹性工作时间的岗位,方便宝妈照顾家庭。支持女性创业者开展个性化创业经营和打造创意产品,并提供相应的创业落地政策和低息政策。依托武汉互联网产业发展优势,大力发展互联网零工、数字零工和直播经济等,不断丰富和拓展女性的就业创业空间,为女性就业创业提供新机遇、新渠道。推行远程就业和居家办公等新型就业模式,方便女性兼顾工作和家庭。

三是搭建供需平台,提供精准化供需对接。学习借鉴上海等先进城市经验,搭建多样化供需平台,满足不同就业环境的女性需求。根据女性的学历、就业状况、就业需求等现实情况的差异,策划组织不同主题的就业招聘活动,满足不同女性群体的就业需求。通过组织举办女性企业家联谊会,推动市内女性创业者开展互帮互学互鉴,带动更多女性创业和实现稳定发展。通过开展高端创业培训班等形式,帮助女性创业者提升创业水平。搭建官方就业创业信息发布平台,为女性就业创业提供官方咨询,充分发挥互联网、大数据等技术优势,通过信息匹配和大数据分析,帮助女性实现精准的供需对接。

## (三) 夯实帮扶举措,为女性就业创业保驾护航

一是着力解决性别歧视问题。针对社会上出现的性别歧视现象和女性遭受的不公正待遇等问题,政

府相关职能部门要积极履行职责,加大依法打击就业性别歧视、职场性骚扰等力度,切实保障女性就业创业的合法权益。加强女性权益保障政策法规的宣传,引导女性提高个人合法权益保护意识,督促用人单位自觉维护女性合法权益。

二是强化女性就业创业技能培训。根据女性的学历、特长、爱好和就业创业经历,建立健全就业创业需求服务清单,分门别类地科学设置不同主题的培训班,满足多样化的技能培训需求。根据武汉就业创业市场需求、女性家庭状况,开展家庭成员知识应用型培训。对于职场妈妈,家里小孩由老人看护的家庭,可组织对家庭成员开展婴儿生活风险提醒、婴儿健康急救、心理健康教育等健康科学育儿的相关培训。顺应互联网发展趋势,开展直播、视频剪辑制作等符合数字零工新发展趋势的职业技能,培育打造女性就业创业的新优势。搭建多渠道女性就业创业孵化平台,加大财政资金投入,吸引社会资金投入,帮助更多女性掌握一技之长。借助互联网开展线上线下联合培训,实现优质培训资源共享和技能学习经验相互交流,提升技能培训效果。

三是做好校企对接和社区对接。推动就业创业工作前移,实现供需对接向前端和终端延伸。针对女大学生等群体开展校企对接,引导鼓励企业开展校园宣传活动和定向校园招聘活动,推动女大学生和企业实现双向就业选择。推动创业就业供需向基层社区延伸。推进女性招聘活动进社区进基层,加强与社区的合作,开展对社区女性就业创业情况、技能类别的摸排,有针对性地提供岗位对接需求和创业指导。发挥社区的基础性连接作用,依托社区提供针对宝妈的公益性岗位,大力发展低龄托儿育儿机构,解决宝妈工作的后顾之忧。

#### (四)建设女性友好型城市,提升城市的女性关怀感和亲近感

一是加强女性偏好的城市基础设施建设。女性对于城市的美好具有特殊的感知,应全方位加强满足女性生育、生活和事业发展多重需要的城市基础设施建设,打造女性向往和认同的个性化城市。调研中发现有的女性中意武汉就业创业的一个重要原因在于武汉地铁交通发达、商场众多,同时也反映出对武汉女性友好型空间建设不足的担忧。因此,应推动公共场所母婴室等妇女友好型空间建设,为女性生存和发展创造更加安全、公平的社会环境。

二是帮助加强女性的家庭关怀。高校女性和创业女性普遍反映工作压力导致家庭压力较大,工作事业发展和家庭之间难以做到平衡兼顾,不少女性甚至患上抑郁症。因此,有关部门要加强对家庭女性的心理疏导,通过开通心理热线、心理座谈室等形式倾听女性心声,帮助她们排忧解难。同时,社区或妇联等部门,可通过组织家庭亲子活动等,加强家庭成员之间的互动交流,增进相互理解和情感沟通,融洽家庭关系。

三是大力发展女性偏好性产业。从整体来看,女性就业创业具有特殊的选择性偏好。调查中,当问到如果创业,您最想从事哪个领域时,选择餐饮行业、零售行业、直播行业的受访者分别达到26.95%、25.1%和10.70%,位居前三位。因此,推进女性充分就业应发挥城市经济结构的导向作用,加大对餐饮业、零售业和互联网等行业的支持力度,帮助和带动更多女性实现就业创业。



### (五)完善女性就业政策保障体系,为女性家庭事业的全面发展提供制度支撑

实现女性充分就业创业,应进一步优化政策环境。调研中,当被问到“武汉进一步促进女性就业创业,可以从哪些方面重点着力”时,更多的受访者认为应“出台更多支持女性就业创业的政策”和“加大支持女性就业创业政策落实落细”,占比分别达到72.52%和70.41%,排名位居第一、二位。这说明女性在就业创业时最希望得到政府的政策支持,其中家庭、资金等方面的支持最为重要。

一是健全女性就业创业政策保障。推进新修订的《中华人民共和国妇女权益保障法》实施,进一步出台有关政策支持和维护女性员工在生育期间享有的国家规定的生育待遇,落实好女性生育保险制度,充分保障就业者的生育权益。加大对女性创业者的支持和吸纳女性就业企业的相应支持,通过给予企业生育资金补贴的形式,在保证员工生育权益的同时,为承担更多社会责任的企业减轻经营和运转压力。

二是完善资金支持政策。资金是女性创业者最为关心的问题。调研中,63.54%的受访者在就业过程中最想得到就业补贴的支持,高居第一位;43.59%的受访者认为“资金是否充足”是影响创业的主要因素,高居第一位;54.82%的受访者认为“提供相关资金政策扶持”是武汉进一步促进女性就业创业的重要着力点,位居第三。就目前来说,武汉有关支持女性就业创业资金的政策偏少。应尽快出台细化支持有关女性就业创业资金支持的政策,构建支持女性就业创业的融资体系和资金体系,通过资金奖励、低息贷款、生育补贴和就业补贴等方式,帮助女性解决就业创业过程中面临的资金困难。

联合课题组成员:吴珊、陶维兵、曹虹、陈芸、陈欣、李素文、吴非、赵煌、陈雯、刘学峰、陈滕志明、邓小蕾、王恒。

报告执笔:陶维兵、曹虹、李素文、吴非、赵煌、陈雯、刘学峰、邓小蕾、王恒。

(责任编辑:陈进)

# 武汉市民营经济的 基本特征和战略构想

刘艺璇

**摘要:**推动民营经济高质量发展是大势所趋、使命所在、发展所需、民心所向。本文把武汉民营经济发展放在新时代民营经济高质量发展的宏观政策环境中审视,总结了武汉民营经济的发展特征,分析了当前发展的新情况、新问题,并提出武汉民营经济未来发展的战略构想,以期进一步推动武汉民营经济高质量发展。

**关键词:**民营经济;高质量发展;创新

民营经济是稳住经济大盘的重要支撑,是高质量发展的重要基础,是推进中国式现代化的重要力量。党的二十大报告再次重申坚持“两个毫不动摇”,第一次明确提出“促进民营经济发展壮大”。2023年7月,《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》出台,直击阻碍民营经济发展的突出问题。近年来,面对严峻复杂的国内外发展环境,全市民营经济展现出强大的韧性、巨大的潜力和蓬勃的活力,显现出“五四五六九”<sup>①</sup>的特征。但总体来说,武汉民营经济发展依然不够,必须以更加坚定的决心、更加有力的举措,推动民营经济再向前一步,支持民营经济在服务国家战略和全市大局中不断发展壮大,为全面推进武汉现代化建设贡献澎湃奔涌的民营力量。

## 一、武汉市民营经济发展的基本特征

武汉民营经济发展特征与城市的历史底蕴和气质格局高度相关。长期以来,以重化工业为主的经济结构奠定了国有企业主导的发展格局,也形成了以科技型、贸易型、配套型企业为主的民营经济发展特征。

---

<sup>①</sup> “五四五六九”,即贡献了约50%的税收、40%的地区生产总值、50%的技术创新成果、60%的城镇劳动就业机会、90%的企业数量。数据来自笔者整理,非官方公开数据。

### (一) 民营经济是稳住经济社会发展基本盘的重要力量

市场主体规模优势充分发挥,截至2022年底,全市拥有175.2万户民营经济市场主体,占全部市场主体的98.15%,其中,私营企业75.61万户,个体工商户99.59万户;新登记市场主体中,99.02%是民营经济。民营经济贡献持续加强,2022年,全市民营经济增加值7679.64亿元,同比增长7.1%,高于全市地区生产总值增速3.1个百分点,占地区生产总值比重40.7%,民营经济对全市经济增长的贡献率为43.2%。消费的基础性作用不断巩固,2022年,全市社会消费品零售总额6936亿元,网络零售交易额3562亿元,电子商务交易额15067亿元,民营经济市场主体贡献了重要力量。稳外贸的重要力量更加突出,2022年,民营企业实现货物进出口总额1938.7亿元,占全市货物进出口总额的54.9%;民营企业实现货物出口总额1383.1亿元,进口总额555.5亿元,分别占比71.3%、28.7%。就业“蓄水池”释放潜力,2021年,民营经济从业人员388.06万人,占全市从业人员的61.19%;其中,私营经济从业人员116.52万人,个体经济从业人员137.82万人;全市城镇新增就业30.41万人,新增就业的88.13%集中在民营企业。

### (二) 民营企业是持续推进科技创新的动力源

民营科技力量不断壮大,高新技术企业九成是民营企业,并涌现出以专精特新为代表的高成长性民营企业。截至2022年,全市国家级专精特新企业207家,民营国家级专精特新企业占八成左右,其中23家为国家重点专精特新“小巨人”企业。民营高新技术企业研发经费占比和增速显著高于全市高新技术企业平均水平,专利数量大幅攀升,民营专精特新“小巨人”企业平均拥有有效专利52.9件、有效发明专利15.7件;八成的民营企业专利拥有量在11~100件之间,超过100件的企业有18家。科技型民营企业锚定光电子信息、智能装备制造、汽车及零部件、软件信息、新材料、生物医药等产业领域关键环节深耕细作,比如,华大智造、明德生物、生之源等十余家企业研发生产的核酸检测试剂和快速检测设备获得FDA或CE认证并实现出口;雄韬氢雄自主研发的氢燃料电池发动机系统基本实现了与车辆同寿命;聚芯微电子自主研发的飞行时间传感器芯片打破国外在该领域的垄断等,为增强产业链、供应链韧性发挥了积极作用。

### (三) 民营企业是不断开辟新领域、新赛道的生力军

民营企业抢抓新一轮科技革命和产业变革的历史机遇,面向国家战略和市场需求,不断开辟新领域,聚焦数字经济发展新赛道,塑造新优势,拓展新空间,在多个新兴领域实现突破。新一代信息技术应用渗透,加速文化科技融合,催生了新的业态,在短视频直播、数字出版、动漫游戏、数字文旅、电竞、智能语音、VR+、数字展览等领域诞生了一批“文化+创意+科技”新生代民营企业。随着先进制造业和现代服务业融合程度不断加深,越来越多的民营制造企业从单一生产制造向“生产+服务”模式转变,形成了各具特色的融合发展模式,催生了一批多元化融合发展主体,涌现出了大批的制造设备和解决方案的综合提供商、工业软件及信息技术服务商。数字经济最适合民营企业突破传统竞争框架,寻求差异化发展,民营企业正在引领数字经济技术迭代、业态创新。2022年武汉发布首批数字经济服务资源池,186家单位的233项服务入选,其中,民营企业提供的服务占到65%。“元宇宙”是前沿数字科技的集成体,一批拥有存储、算力、

算法、VR/AR、区块链等关键技术的“元生代”民营企业加速布局。

#### (四) 民营企业是努力开拓“两个市场”的主力军

武汉拥有源远流长的商业文脉,孕育出具有全国影响力的商贸市场,诞生了成千上万的民营商贸企业和个体商户,深耕国内市场,开拓国际市场,是畅通循环、保障供给、繁荣市场、惠及民生的中坚力量。近六成民营经济市场主体从事商贸业,商贸业中约99%是民营企业,“2022年武汉民营企业100强”中,18家企业的主营业务属于商贸型,营业收入总额占全部百强企业的40%左右。

广大民营商户顺应信息贸易时代商品市场转型升级的趋势,在汉口北、汉正街等区域,在消费品、农副产品,以及汽车、钢材等生产资料领域,积极推动商品市场批零兼营、线上线下融合、展贸一体化、内外贸一体化、商旅文结合。一大批民营商户加快发展新店首店经济和时尚消费,引领消费潮流,丰富商业业态,提升生活品质,越来越多的外地民营企业重塑武汉商业版图,全市核心商业面积(主要指区域级以上商圈总商业面积)突破700万平方米,挺进全国前列;区域级以上商圈数量达29个,在商业准一线城市中位居第二。近年来,民营企业以年均16%的增速领跑外贸增长,市场采购贸易、跨境电商、外综服等外贸新业态,为小微企业和个体工商户打开新的进出口渠道,民营企业是创新外贸新业态、培育外贸新动能、开拓外贸新渠道的主力。

#### (五) 民营企业呈现要素型、配套型、功能型集聚

全市民营经济发展主要呈现要素型、配套型、功能型集聚,并表现出不同的形态和特色。要素型集聚以武汉东湖新技术开发区为代表,依托丰富的人才优势和制度优势,吸引全球创新要素集聚,成为民营企业最愿意投资兴业的区域,这里的专精特新“小巨人”企业、民营企业100强企业、高新技术企业数量占全市总数的一半以上,研发经费、研发人员和专利拥有量都远远领先全市。配套型集聚以武汉经济技术开发区、蔡甸区、江夏区为代表,围绕国有“链主”企业,聚集了一批产业链上下游配套协作的民营企业,近年来新能源和智能网联汽车领域崛起了一批民营造车“新势力”,成为推动“车谷”转型的重要力量。功能型集聚以中心城区为代表,以街区、园区、楼宇为载体,聚集了一批对创新孵化、公共服务、资源对接、市场渠道等有共性需求的民营企业,历史文化街区和环大学街区成为年轻人的网红打卡地和年轻创业者的梦想孵化器,全市具有一定规模的科创小微企业园和现代服务业集聚区已有40多个,楼宇成为民营企业集聚程度最高、行业领域最多元、业态模式最丰富、跨界融合最频繁、经济效益最高的增长空间,全市纳税过亿元楼宇超过90栋。

#### (六) 民营经济供给侧结构性改革的任务依然较重

长期以来,武汉产业结构以重工业为主,国有经济处于主导地位,国有企业在光电子信息、汽车、生物医药、钢铁石化等重点行业占据主导地位,全市产值过百亿的19家企业中,14家是央企国企或是国有控股,约占全市规模以上工业总产值的40%。国有企业经济效益普遍高于民营企业,“2022年武汉企业100强”中,民营企业数量占比44%,但营收总额、资产总额、利润总额分别占比29.33%、11.68%、21.24%;民营

企业营业利润率为3.26%,比国有企业低1.77个百分点。民营经济在传统行业比重较高,民营企业三成从事批发和零售业,制造业、新兴服务业、金融业、公共服务业比重偏小;民营企业纳税总额近四成来自房地产业,第二大行业是批发和零售业,建筑业、金融业也是主要纳税行业;民间投资六成投向房地产业,制造业投资比重偏小。民营市场主体“小微”多、“大中”弱、“头部”缺,全市民营经济市场主体占全部市场主体的98.15%,民营经济增加值仅占地区生产总值的40.7%,市场主体数量与经济贡献不匹配;民营“四上”企业数量约占全市“四上”企业的74%,但总资产、营业收入、从业人员分别约占28%、36%、56%;“顶天立地”的领军企业缺乏,特别是新兴领域,行业领军企业更为稀缺,仅10家企业入围“2022年中国民营企业500强”,且多为传统行业。

## 二、武汉市民营经济发展中值得关注的问题

民营经济的改革发展涉及方方面面,集中体现在政策体系、创新体系、市场体系、产业体系和服务体系建设,有些不适应当前发展的新情况、新问题,需要给予特别关注。

### (一)关于助企纾困政策更加精准有效的问题

政策制定匹配度不高。对于中央有明确规定的政策,企业基本上“能享尽享”。但是对于企业迫切需要的融资贷款、数字化改造、研发支持、知识产权、市场开拓、平台服务、行业专项支持等有较大发挥空间的地方性政策,企业普遍反映没有享受过或是力度不够、效果不明显,缺乏对行业尤其是新兴行业技术创新路径的研究,支持重点和支持方式并不符合行业特点。

政策传导机制不畅。政策传导到具体执行者时,因为认识不到位,政策落实也有所变味。有的政策本应该更多向小微企业倾斜,但因为大企业更“安全”,可能把“雪中送炭”的纾困拿去做“锦上添花”的奖励。有的政策申请条件和奖补金额有区间范围,具体执行人可能会拿最高标准要求企业,按最低金额补贴企业。

政策兑现难度较大。有的政策优惠幅度不大,但申请流程繁琐漫长,往往等到了也不需要了。有的政策兑现必须借“中介”之力,增加了企业的政策兑现成本。有的政策缺乏稳定性、持续性,即使有文件规定,实际兑现时会因为各种情况打折扣,甚至完全无法兑现。

### (二)关于中小企业创新更有活力、动力的问题

研发资金是民营企业创新的最大难题。科技型民营企业大都是轻资产公司,知识产权评估、质押和交易服务平台不健全,专利技术难以作为可质押资产获得贷款。天使投资、风险投资机构数量很少,政府产业引导基金倾向于投资大项目、大企业,很少投向本土初创中小民营企业。

公共创新平台对民营企业开放不足。全市高能级创新平台大都依托和面向高校院所和大型国有企业,民营企业难以使用这些平台的科研设施和仪器,大多只能享受到孵化器、众创空间等一般性平台服务,公共技术平台建设相对滞后,提供概念验证、二次开发、中试熟化的能力不足。

创新型、应用型、技能型人才紧缺。武汉一直扮演“人才输出”的角色,留在本地的创新型领军人才相对缺乏,能够为民营企业所用的更是稀少。职业教育发展相对滞后,存在人才“中看不中用”的情况,关键

领域的应用型、技能型高级技术人才供给不足,企业更愿意从北上广深杭等城市引进回流人才。

### (三)关于市场准入、市场开拓更加公平开放的问题

民间投资集中在竞争充分、利润较低的领域。房地产占民间投资的六成左右,市场下行压力持续加大。制造业是民间投资第二大投向,比重约25%,传统制造行业竞争激烈,市场容量趋于饱和,大宗商品价格持续高企,盈利预期不佳;新兴行业成长性好,但对人才、技术、管理要求较高,进入阻力较大。

混合所有制改革红利还没有释放。国有企业和国有资本仅仅对盈利前景差、发展前景悲观的业务让出股权。民营企业参与混改后,经营自主权被削弱,难以参与企业决策,享受的政策优惠也不如国有资本,甚至无法享受同股同权同等待遇,主动参与混改的积极性并不高。

民营企业市场开拓能力不足。民营企业普遍规模小,对市场的信息获取不足,又受到管理模式、资金、技术、人才、营销渠道等制约,开拓市场的意识不够、能力不足。尤其是国际市场,营商环境、投资信息、风俗人情、法律法规、语言不熟悉等潜在风险,让很多有实力的民营企业不敢“走出去”。

### (四)关于产业链、供应链位势更加凸显提升的问题

引进头部企业在产业链、供应链中发挥关键核心作用。全市锚定重点产业链,加大招商力度,引进了一批头部企业,华星光电、京东方、天马微电子等新型显示领域的三大巨头齐聚武汉,联想、富士康等电子终端巨头落户投产,小米武汉总部全面启用,华为海思、科大讯飞、海康威视等填补了通信芯片、物联网、智能语音系统领域的空白。得益于武汉的政策支持和市场优势,许多引进企业在汉扎根生长、开枝散叶,迅速成为行业“链主”,为武汉稳链、延链、补链、强链提供了坚实支撑。“2022年武汉民营企业100强”中,有30家是外地在汉投资企业。

本土民营企业在重点产业集群中提供协作配套服务。国有龙头企业和引进头部企业需要大量的多领域的供应商和合作商,从而吸引了一批民营企业参与到产业链、供应链体系中。本土民营企业在与国有企业和引进企业的竞争合作中,在产品服务上精耕细作,涌现出了一批细分领域的“隐形冠军”,成为维护产业链、供应链安全稳定的重要力量。但是,大部分民营企业在产业链、供应链中处于“不上不下”的位置,没有市场主导权和定价权,在经济下行阶段受上游成本攀升和下游价格走低的双重挤压,面临较大的经营压力。

### (五)关于全生命周期服务体系更加专业高效的问题

针对不同的发展阶段,企业的服务供给不平等、不精准。当前的公共服务更多的是侧重普惠性,没有区分处于不同发展阶段的企业的差异化需求,缺乏对重点企业全生命周期的精准服务和跟踪帮扶。对于刚刚起步的初创企业来说,资源、信息、经验是最匮乏的,它们是最需要被服务的对象,但恰恰是最被忽视的。

市场化、社会化的专业服务机构缺乏。提供公共服务的主体相对单一,仍以公益性机构为主,社会化、市场化专业服务机构不足。专业服务机构往往只能提供同质化的一般性服务,缺乏提供高增值服务的能力,难以满足民营企业的需求。行业协会商会独立性不强,与政府部门的沟通协调缺少话语权,对行



业长期发展和行业生态培育的研究和谋划能力有限,难以满足会员企业成长发展的需求。

商业化平台与公共平台对接不够。在公共服务供给不足的情况下,民营企业只能向市场化主体采购服务,商业化服务平台成为公共服务平台的重要补充。商业化平台与公共服务体系缺乏有效衔接,很大程度上限制了商业化服务的覆盖面和影响力,让商业化服务费用难以降低,平台型企业的发展也受到限制。

公共服务平台亟须数字化转型。平台实际运行中高度依赖于实体服务机构,服务形式是数字化,但服务内容依然传统。大多只能提供普适性的数字通用能力,对于数字化平台和工具应用、全过程数字化转型、转型后的专业人才培养等核心能力较少涉及,无法满足企业的数字化、信息化、资源化、平台化需求。

### 三、推动武汉民营经济高质量发展的战略构想

推动武汉民营经济高质量发展,要坚定让民营经济走向更加广阔舞台的决心和信心,营造全社会支持民营经济发展的浓厚氛围,把发展民营经济的着力点放在实体经济上,强化民营企业科技创新主体地位,增强产业链、供应链的自主可控能力,积极服务融入新发展格局和全国统一大市场。

#### (一)善用市场办法、改革举措,激发民间投资活力

打破不合理、不合法的各类显性和隐性壁垒,限制国有企业进入充分竞争市场领域,取消与企业所有制性质挂钩的行业准入、资质标准、产业补贴等规定和做法,营造稳定透明可预期的投资环境,引导更多的民间资本进入高利润、高回报的行业,让优质企业、优质产品、优质服务脱颖而出。发挥重大项目牵引和政府投资撬动作用,引导民间资本参与全市重大工程、重大项目,尤其是新型基础设施建设、重大项目供应链建设、重大创新平台建设,加大战略性新兴产业和先进制造业领域的投资,提升供给结构对有效需求的适配性。鼓励国有资本与民间资本进行股权融合、战略合作、资源整合,搭建民间投资项目与投资机构、金融机构沟通衔接的平台,积极向股权投资机构、政府产业投资引导基金等推荐尚有资本金缺口的重点项目,鼓励金融机构对符合条件的项目提供政府性融资担保支持。

#### (二)开放创新平台,促进大中小企业融通创新

强化民营企业科技创新的主体地位,构建大中小企业融通创新的发展生态,引导科研资源流向民营企业、赋能民营企业,推动国家重大科研基础设施和大型科研仪器向民营企业开放,鼓励有条件的民营企业积极参与国家重大创新平台建设,组建创新联合体,积极承接国家重大科技项目。建立交互赋能的开放式创新平台和创新基地,共享品牌、设计研发能力、仪器设备、实验场地、科研团队等创新资源,鼓励大企业“发榜”、中小企业“揭榜”,在产业链上延伸孵化企业,形成大企业向中小企业提供创新要素支撑、中小企业向大企业输送技术创新成果的协同创新生态。组织中小企业聚焦产业链薄弱环节和大企业配套需求,开展关键核心技术攻关、关键领域“补短板”、填补国内外空白的技术成果转化应用,积极融入大企业产业链。

#### (三)加强梯度培育,做大做强民营领军企业

招商引资要与培育企业结合起来,既要引进头部企业“填空白”“补短板”“调结构”,更要着眼于未来

长远发展,营造“阳光雨露”的市场环境,激发内生增长动力,培育本土企业“强根本”,引进企业要与本土企业“强关联”“共平台”。既要扩大培育范围,涵盖尽可能多的行业和领域,向所有具有潜力的创新型民营企业敞开大门;更要优化培育结构,聚焦武汉民营经济发展的结构性问题,有针对性地向重点领域倾斜,加大生产制造型企业、平台型企业、新兴领域企业的扶持力度。既要“全周期”培育,针对不同发展阶段、不同类型中小企业的特点和需求,制定分层分类的专项扶持政策,将具有市场潜力的企业“扶上马”,将条件成熟的企业“送一程”;也要“体系化”培育,推动服务从“碎片化”到“一体化”,提升服务的广度、深度、精准度和响应速度。既要针对产业基础核心领域和产业链关键环节,引导中小创新型企业“揭榜挂帅”,培育“单打冠军”和“配套专家”;也要综合考虑预期产值、创造能力、纳税能力、就业吸纳能力,特别是对产业链的支撑和带动能力,选择本土民营骨干企业精心培育,对标世界一流企业,整合业内要素资源,培育若干产业领军企业。

#### (四)助力降本增效,向市场要空间、要效益、要发展

以发展智慧物流、降低通行收费、推进通关便利化、完善物流网络设施、破除多式联运“中梗阻”、提高供应链发展水平为主,降低物流成本。以优化融资结构、提高中长期贷款比重、发展产业链金融、推进信用信息共享、创新投贷担联动等为核心,降低融资成本。以加大引才力度、开展技能培训、强化创业支持、发展共享用工为主,降低用工成本。以增强能源供应能力、提高报装效率、扩大电力交易范围和规模、提升能效管理服务为主,降低用能成本。推动“全能政府”向“有限政府”转变,完善社会信用体系建设,减少政府与企业间的信息不对称,降低民营企业准入成本和办事成本,稳定民营企业的政策预期,降低制度性交易成本。

立足于企业整体和全生命周期,把短期降本和长期增效结合起来,支持更多的民营企业以提高核心要素的生产效率为切入点,推动管理理念和管理方式变革,与上下游结成利益共同体,实现优势互补和资源优化配置,更下功夫地增加经济效益,更有策略地创造市场机会。充分发挥行业协会、商会组织、平台企业作用,引导大企业面向中小企业开放供应链,促进大中小企业加强产品、技术供需对接,组团承接大项目,将众多的中小民营企业力量汇聚起来,帮助民营企业更有自信地走出去,在国内外竞争合作中取得持久优势。

#### (五)锻造卓越质量、卓著品牌,掌握标准话语权

加强质量基础能力建设,引导民营企业牢固树立“质量第一”的意识,专注专长领域,推行以质取胜的经营战略,参与质量关键共性技术研发,提高计量、标准化、检验检测等技术能力,增强质量发展、质量安全的基础保障。完善品牌培育、服务和保护体系,鼓励营销、策划、培训等品牌公共服务机构提供市场化、专业化服务,积极推进重点产业集群区域品牌建设,支持民营企业加快以品牌为纽带的资产重组和生产要素整合步伐,帮助更多的民营品牌提升价值,在抢跑“新赛道”中做响一批高端“武汉品牌”。协同推进标准化战略和知识产权战略,引导民营企业由执行底线标准向对标高线标准转变,由跟随标准向引领标准转变,由注重单一产品和服务标准向更好运用管理体系标准转变,鼓励行业协会、商会组织研制先进团体标准,鼓励大企业联合中小企业制定完善国家标准、行业标准,协同全球产业链上下游企业共同树立国

际标准,培育更多“标准领跑者”。

### (六)深化数字化转型,提升中小企业公共服务效能

充分发挥市场化服务主体的功能和作用,支持平台类企业将业务数据接入公共数据服务平台,促使商业化平台与公共服务平台高效对接,实现不同类型服务主体的互补与协同,带动产业链、供应链上下游中小企业协同开展“链式”数字化转型。对互联网平台企业和数字化转型服务商等适度开放政府数据资源,引导其为更多的中小企业提供低价或免费的通用性基础服务,加大对数字化服务补贴券的发放力度。基于产业园区和产业集群的共性需求,将原本单个中小企业分散采购形式转变为集中采购模式,降低单个企业获得专业服务的信息搜寻成本和采购成本。<sup>①</sup>基于中小企业阶段性转型需求,引入平台企业的专业力量,梳理整合内外部生态资源,匹配与当前需求相适应的产品服务商,推动中小企业数字赋能从通用能力向核心能力转变,提高生产制造、供需匹配、维保服务和组织运转的效率与弹性,让中小企业用得好、用出效益。

### (七)促进“两个健康”,弘扬新时代企业家精神

鼓励企业家敏锐捕捉市场机遇,带领民营企业跳出“舒适区”,探索“无人区”,开辟“新蓝海”。对于企业家在新领域、新赛道的探索,多给时间和市场让其“野蛮生长”“自适应调节”,充分释放企业家的创新活力和创造力。对于企业家在大胆探索、锐意改革中出现的失败、失误,要给予更多宽容、帮扶,为创业兜底、为创新护航,让企业家有再次创业的机会和勇气。将培养民营企业队伍与实施全市重大战略同步谋划、同步推进,建立民营企业家梯度培训体系,引入高等学校、科研院所、行业协会商会、知名企业等培训资源,探索中央、省、市联合培养,打造差异化、特色化培训项目,搭建学习交流平台,在实践中增强企业家发现机会、整合资源、创造价值、回馈社会的能力。

作者简介:

刘艺璇,武汉发展战略研究院助理研究员,研究方向为产业经济。

(责任编辑:徐柳怡)

---

<sup>①</sup> 王欣、贺俊:《打造基于数字优势的中小企业服务体系》,《中国发展观察》2022年第5期。

# 加强湖北农产品品牌体系建设的对策

武汉市社会科学院课题组

**摘要:**近年来,湖北农产品品牌建设取得较好成效,但与山东、河南等农业品牌强省相比,仍存在较大差距,加强品牌建设成为我省现阶段农业高质量发展的迫切需求。新发展阶段,应进一步强化对省域品牌的文化科技赋能,通过构建三次产业融合发展的品牌体系,打造具有湖北历史人文特色的农业IP体系,建设长江国家文化公园系列农耕物候园,积极探索数字时代区域品牌建设传播新矩阵,构建多主体协调推进品牌建设的长效机制等举措,全面促进湖北农产品品牌体系高质量建设发展。

**关键词:**信息时代品牌建设;农耕文明;共建共治共享

党中央、国务院高度重视农业品牌建设工作,习近平总书记多次对加强农产品品牌建设提出要求,指出“要加强品牌建设,积极争创名牌,用品牌保证人们对产品质量的信心”“推动中国产品向中国品牌转变”。

作为农业大省,加快品牌强农是湖北推进乡村振兴、实现农业高质量发展的重要举措,是提升农业产业链韧性和竞争力、建设现代农业体系、应对省际竞争的重要路径,更是落实强县工程、建设农业强省的重要抓手。

## 一、湖北农产品品牌建设现状

### (一)湖北农产品品牌知名度明显提高

自2015年中央一号文件提出质量兴农之路,突出农业绿色化、优质化、特色化、品牌化,全面推进农业高质量发展以来,我省高度重视农业品牌建设。

一是品牌建设协作机制更加健全。省级层面出台《湖北省推进品牌强省建设联席会议工作机制》《2022年品牌强省建设工作要点》等文件,成立品牌强省联席会议,多部门协调联动推进品牌强省建设的机制更加完善。湖北省农业农村厅印发《湖北省农产品品牌三年培育方案》,提出按照“区域公用品牌+企业产品品牌”培育模式,实施“222”行动方案,重点打造潜江龙虾、蕲艾2个省级核心大品牌,培育20个区域公用品牌和200个企业产品品牌。

二是品牌传播推广渠道更加多样。多渠道宣传和推介“中国荆楚味,湖北农产品”,拓展农产品交易市场。积极举办武汉农业博览会、湖北农业博览会等,支持企业参加国内国际食品博览会、农产品交易

会,以会为媒、以展促销。联合淘宝、京东、拼多多等电商平台,抖音、快手等视频平台,上线“湖北优品馆”,广泛开展系列直播带货活动。建设省级小龙虾交易市场,建立全国首家虾稻产业大数据中心,2022年交易额突破80亿元。

三是品牌知名度和市场竞争力明显提高。“潜江龙虾”区域公用品牌驰名中外,2023年品牌最新估值350.8亿元,形成了集选育繁育、生态种养、加工出口、餐饮美食、冷链物流、电子商务、研学旅行、节会文化等于一体的小龙虾全产业链。潜江成为小龙虾加工出口第一市,负有盛名的“小龙虾之乡”。蕲春蕲艾、恩施玉露、利川红等为代表的区域品牌影响力逐步提升。宜昌、荆门先后打造出“枝滋有味”“荆品名门”等知名度较高的区域品牌。武汉市发布了覆盖全区域、全品类、全产业链的农产品区域公用品牌“江城百臻”,包括“洪山菜薹”“蔡甸莲藕”“汪集鸡汤”等在内的81家企业及相关品牌(产品)纳入品牌目录之列。2022年湖北农产品地理标志总量197个,居中部第一、全国第三(见表1)。在各类品牌的引领赋能下,2022年,湖北省农林牧渔业总产值8939.3亿元,跃升到全国第五,加工业产值突破1.33万亿元,居全国第七。

表1 2022年“中国农产品地理标志”数量省域分布前20

排名	省份	数量/个	排名	省份	数量/个
1	山东	351	11	甘肃	137
2	四川	201	12	内蒙古	135
3	湖北	197	13	新疆	129
4	山西	176	14	湖南	128
5	黑龙江	168	15	安徽	119
6	广西	165	16	陕西	117
7	河南	163	17	福建	115
8	浙江	154	18	江西	105
8	贵州	154	19	辽宁	100
10	江苏	141	20	云南	86

## (二)与山东、河南等农业大省相比,存在一定差距

湖北农业品牌建设近年虽然取得一定成效,但星星之火未成燎原之势,与同为农业大省的山东、河南等相比,整体品牌建设存在一定差距。

### 1. 品牌数量多,驰名商标较少

湖北是13个粮食主产区之一,2022年粮食产量548.23亿斤,连续10年保持在500亿斤以上。淡水产品产量常年保持在450万吨左右,位居全国第一;油菜籽年产量250万吨左右,位居全国第二;茶叶年产量40万吨左右,位居全国第三;生猪、蔬菜、鲜蛋等年产量均位居全国前列,是我国重要农产品生产供应基地。但多数优质特色农产品知名度不高,品牌影响力仅局限于本地、本省。区域品牌方面(见表2),尽管湖北有197个品牌获得“中国农产品地理标志”,但是进入“中国地理标志农产品品牌声誉百强榜”的仅有3个区域品牌。对比同样是农业大省的山东,山东中国农产品地理标志数量有351个,位居全国第一(见表1),入选“中国地理标志农产品品牌声誉百强榜”的品牌有7个(见表2),覆盖了果品、花卉、畜牧、蔬菜等多种品类。

表2 湖北、山东入选2022年“中国地理标志农产品品牌声誉百强榜”品牌

省份	品牌名称	品类	品牌声誉	百强榜排名
湖北	潜江龙虾	水产	89.06	5
	蕲艾	药材	86.76	44
	恩施玉露	茶	86.20	85
山东	烟台苹果	果品	88.00	11
	肥城桃	果品	87.26	24
	平阴玫瑰	其他(花卉)	87.07	29
	崂山茶	茶	86.61	50
	鲁西黄牛	畜牧	86.46	63
	章丘大葱	蔬菜	86.14	92
	烟台大樱桃	果品	86.07	99

资料来源:浙江大学CARD中国农业品牌研究中心发布的《2022中国地理标志农产品品牌声誉评价报告》。

企业及产品品牌方面(见表3),根据世界品牌实验室(World Brand Lab)发布的2022年《中国500最具价值品牌》报告,山东有7个品牌进入榜单,河南有5个品牌进入榜单,湖北只有3个品牌入选。

表3 山东、河南、湖北进入2022年《中国500最具价值品牌》中的农产品及加工品牌

省份	品牌名称	品牌价值/亿元	最具价值500强榜单排名
山东	青岛啤酒	2182.25	22
	崂山啤酒	530.85	169
	鲁花	422.71	189
	金锣	356.02	254
	东阿阿胶	335.15	260
	张裕	268.83	308
	王子	45.85	490
河南	双汇	765.12	92
	思念食品	365.73	244
	三全	312.35	273
	好想你	132.31	403
	王守义十三香	114.78	450
湖北	稻花香	1018.68	65
	劲牌	207.91	364
	白云边	104.42	465

## 2. 品牌建设主体多,带动力大的龙头企业少

湖北小农户占农业总经营户的比重很大,以自产自销为主,参与农产品品牌化建设的程度较低,带动力大的龙头企业发展不够。根据农民日报社发布的“2022中国农业企业500强排行榜”,山东上榜企业



78家、河南14家、湖北17家。其中,营业收入过百亿规模的农业企业山东16家、河南3家、湖北3家(见表4)。尽管河南过百亿规模的农业企业仅3家,但是产业集中度非常高,龙头企业实力强,牧原实业和万邦国际规模都超过800亿,双汇规模也超过600亿。

表4 2021年营业收入过百亿的山东、河南、湖北农业企业

省份	农业企业名称	2021年营业收入/亿元	500强榜单排名
山东	山东渤海实业集团有限公司	474.28	27
	西王集团有限公司	336.90	35
	香驰控股有限公司	320.12	36
	水发农业集团有限公司	316.65	37
	青岛啤酒股份有限公司	301.67	42
	诸城外贸有限责任公司	238.40	55
	阜丰集团有限公司	215.40	64
	金乡县凯盛农业发展有限公司	200.00	68
	山东龙大肉食品股份有限公司	195.10	71
	家家悦集团股份有限公司	174.33	76
	得利斯集团有限公司	166.03	79
	山东亚太中慧集团有限公司	162.05	82
	山东三星集团有限公司	125.26	99
	肥城市灿亮惠农蔬菜有限公司	120.26	103
	青岛九联集团股份有限公司	116.12	108
	金乡隆程果蔬有限公司	110.22	113
河南	牧原实业集团有限公司	832.76	11
	河南万邦国际农产品物流股份有限公司	830.00	12
	河南双汇投资发展股份有限公司	666.82	17
湖北	湖北稻花香酒业股份有限公司	585.03	21
	湖北省粮油集团有限公司	106.76	118
	安琪酵母股份有限公司	106.75	119

对比山东、河南,湖北龙头企业一方面表现为与山东相比数量较少,与河南相比实力不强;另一方面,在诸多农产品优势领域缺乏较大规模的龙头企业。在生猪、禽蛋,以及以小龙虾为代表的水产等湖北极具优势的重点农产品产业链上,上市公司目前还没有实现零的突破,也没有龙头企业达到10亿规模,迈进全国农业企业500强。由于缺乏像“鲁花”“双汇”“牧原”等头部品牌,湖北龙头企业抗风险能力和带动农民增收的能力明显不足。

### 3. 品牌形象不鲜明,对产业赋能不够

近年,山东推出了“齐鲁灵秀地,品牌农产品”省级农产品整体品牌形象,建立了“省级整体品牌+区域公用品牌+企业产品品牌”的品牌体系,在“好品山东·齐鲁灵秀地,品牌农产品”省级品牌的引领下,鲁花、烟台苹果、章丘大葱、鲁西黄牛、青岛啤酒、张裕等品牌在粮油、蔬果、畜牧、酿酒等赛道上持续壮大,还

培育出“齐鲁好粮油”“临沂好品”“德州味”等一批特色鲜明、竞争力强、知名度高的地市公用品牌,拓展了广大消费者对山东特色农产品的了解,也为山东农业高质量发展注入新的活力。

河南推出“豫农优品”省域农业整体品牌形象,在面及面制品、肉制品、果蔬、调味品等行业,拥有三全、思念、白象、双汇、牧原、好想你、十三香等全国乃至全球有较大影响力的实力品牌;在新兴细分赛道,涌现出网红茶饮品牌蜜雪冰城、餐饮酒店供应解决方案品牌千味央厨、“辣条第一股”卫龙,以及嗨吃家、食族人等网红酸辣粉品牌,“河南味道”风靡全国、走向世界。

湖北2022年推出省级粮油公用品牌“荆楚粮油”,多渠道宣传和推介“中国荆楚味,湖北农产品”。但目前最叫得响的品牌是“潜江小龙虾”,以及蕲春蕲艾、恩施玉露等,覆盖到的农产品范围仅限于水产中的龙虾、中药材及茶叶。湖北作为全国粮油及淡水产品主产区,是生猪、蔬菜、禽蛋产量大省,茶产业、中药材生产规模位居全国前列,这些优势特色由于没有通过品牌体现出来、宣传推广出来,没有被消费者认识与接受,导致湖北农业大省的整体形象不鲜明、不突出,湖北农产品在市场上缺乏“出圈”的特色,在消费者心目中没有位置,整体竞争力不强。

## 二、山东、河南等省农产品品牌建设探索与实践

在向第二个百年奋斗目标迈进的新阶段,2022年下半年,国家发改委印发《关于新时代推进品牌建设的指导意见》,农业农村部印发《农业品牌精品培育计划(2022—2025年)》《农业品牌打造实施方案(2022—2025年)》,提出要塑造提升品牌形象、加强品牌文化赋能、加大品牌营销创新、强化组织领导和政策支持等。

适应新发展阶段的新要求,各农业大省进行了农产品品牌建设的新探索。

### (一)精准定位,鲜明省域形象“树品牌”

依托地域文化、生态环境等资源,精准定位,打造鲜明的省域品牌形象。2016年,山东率先在全国发布省级农产品整体品牌,推出了“齐鲁灵秀地,品牌农产品”山东农产品整体品牌形象。品牌形象注重发掘山东最具特色的齐鲁文化优势,以齐鲁文化形象赋能农产品提升竞争力。同时,优势特色农产品作为地域文化的“一张名片”,带动文化、旅游等产业繁荣。山东淄博抢占网红经济“新风口”,抓住“淄博烧烤”网红流量,培育打造“淄博新IP”,擦亮城市品牌。2020年,河南推出农业整体品牌“豫农优品”,打出“沃野中原 生态农业”宣传口号,提升河南农业整体形象和知名度,提高河南优质特色农产品的影响力和竞争力。“豫农优品”是标识河南省农产品区域公用品牌的唯一注册商标,Logo标识受法律保护。“豫”字头农产品走向全国、被消费者接受的同时,也推广宣传了河南沃野中原的生态人文形象。

### (二)形成合力,多主体参与“塑品牌”

针对“一县一业”“一镇一特”“一村一品”导致品牌建设小而散的特点,先进省份整合金融、财政、科技、人才、媒体等资源,形成合力,体系化推进品牌建设。为建设高质量农产品品牌,山东印发了《山东省农产品品牌建设实施方案》,制定了《知名农产品区域公用品牌评价》和《知名农产品企业产品品牌评价》两项地方标准。通过打造“省级整体品牌+区域公用品牌+企业产品品牌”的品牌体系,山东形成省级品牌建设为引

领,省级、地市县以及企业全面参与推动品牌建设的格局,促进山东全区域、全产业、全要素参与品牌塑造,多方合力培育起一批特色鲜明、竞争力强、知名度高的区域公用品牌、产品品牌。河南农产品整体品牌“豫农优品”商标实行授权许可,对在全省范围内符合条件的各级政府、社会组织、市场经营主体,经授权许可后共创、共享、共管、共用。浙江省丽水市统筹全市生态、地理、人文要素及文化、旅游、农业等产业资源打造出全国首个覆盖全品类、全区域、全产业链的地市级农业区域公共品牌——“丽水山耕”。

### (三)市场发力,专业化运营“育品牌”

兼顾区域公用品牌兼有公共性与市场价值属性,以政府为引导,以企业为依托,搭建社会价值与市场效益有机结合的市场化主体,推动品牌专业化运营。广东省南方名牌农产品推进中心、吉林省供销电商产业园·吉字号农产品推广中心、山东“德州味”品牌运营中心等机构,作为市场化的品牌运营主体,在政府主导下,从事公用品牌的培育、运营、发展、传播推广、供应链管理 and 后台服务保障,为区域公用品牌提供系统的运营管理服务,同时对产业上下游进行资源整合,发挥公共服务平台的链接作用,打通产品与市场的衔接。为促进“齐鲁灵秀地,品牌农产品”公共品牌发展,在山东省农业农村厅的指导下,市场主体营运的“齐鲁农超”农副产品展示交易平台,成为官方指定的唯一区域农业公共品牌自主平台。“齐鲁农超”立足于山东优质农副产品展示交易,通过连通市场、连通企业、连通农民、连通消费者,助力乡村产业振兴。

### (四)文化引领,IP 矩阵“创品牌”

结合区域历史文化底蕴,对区域公用品牌的价值体系、符号体系、传播体系等进行全盘构建,以文化引领品牌建设。河南以黄河国家文化公园重点建设为载体,打造“全球表达”的黄河文化 IP,围绕其开展多样化内容生产。在河南构建的“4+8+N”中华文化超级 IP 矩阵中,天下黄河 IP、仰韶 IP、二十四节气 IP、中医药文化 IP、中原美食文化 IP 等,覆盖了中原美食、中医药文化、农耕文明等方方面面。通过黄河文化 IP 的打造,全面提升了黄河鲤鱼、仰韶丝绸、仰韶粟米、仰韶古酒等农业品牌的文化内涵和影响力,“豫农优品”内涵价值体系得到全面提升。山东找准五千年中华文明的中心发源地之一的“齐鲁文化”定位,打造山东特色品牌 IP,推出《至味山东》《家乡好物》《齐鲁文化大会》等系列文化栏目,赋能山东美食好物“破圈”传播,推动“泰山酒业”区域品牌走向全国。台湾大米品牌“掌生谷粒”通过讲光影里的生态故事、与诚品书店合作等营销方式,“贩卖台湾生活风格”,打造“农民的出版社”,提升产品文化形象、深化产品价值,将台湾米上升到了新的档次与品味。

### (五)科技赋能,创新驱动“强”品牌

新一轮科技创新对品牌建设传播模式产生重大影响,线上、虚拟空间成为品牌传播更加重要、更加精准的渠道,各类线上网络购物节、云展会、网络直播带货、短视频等形式成为诸多品牌销售的主要渠道。数字技术更精准地筛选客户,通过制定不同营销策略,使产品触达到更多目标客户。随着新媒体的普及和网红经济的兴起,山东临沂、浙江杭州、云南昆明、广西南宁等地成为“农产品带货之城”,积极发展助农直播为主的新服务业态,依托微信、微博、小红书等平台,以网文提高热度、打造社交货币、病毒式传播“出圈”、加强与粉丝互动参与等,造就“褚橙”“李子柒”等诸多网红品牌。

新兴科技手段在提升农产品质量与安全生产水平上发挥着重要作用。河南优质强弱筋小麦、正阳花生、山东贝贝南瓜等广受欢迎的农产品,都是育种技术攻关的成果,品质优良是品牌发展的基石。河南积极运用区块链技术,打造“河南链”的农业品牌应用场景,将农产品生命周期全过程数据上链,保障“从田间到舌尖”的安全。

先进省份全要素、多维度、多举措赋能品牌建设,取得了良好的品牌传播效果,农业品牌显示度不断提升,产业附加值持续提高。湖北省与先进省份差距有拉大之势,加强农业品牌建设成为当前我省农业高质量发展的迫切需求。

### 三、湖北打造农产品品牌体系应突出五大特色优势

作为全国粮油及淡水产品主产区,湖北拥有悠久的农耕文明历史、丰富的农业科创资源,以及超百万规模的青年大学生人才,湖北农业品牌建设潜力大、空间广,应深度挖掘湖北特有的历史、地理、人文、科技等要素的价值内涵,对区域品牌进行重构,全面提升湖北区域品牌价值和影响力。<sup>①</sup>

一是彰显湖北农耕文明发源地优势。湖北是全球稻作文明和药膳文明等农耕文明的主要起源地,是中华农耕文明起源、发展和演变的主要育成地。距今约1万年的湖北长阳桅杆坪遗址中发现的稻谷化石,宜昌清水滩、长阳西寺坪等大溪文化遗址中发现的鱼钩,湖北罗田李家楼古遗址发掘的蚕纹图案的圈足白陶盘,都证实了湖北是长江稻作文明、渔猎文化的起源地,桑蚕文化的发源地之一。湖北农耕文化历史资源富集,这是湖北打造农耕及农产品品牌的独有优势,赋予湖北农产品最独特的品牌价值。

二是突出湖北农业发展的生态环境优势。湖北是全国优质绿色农产品的主要集中之地。目前,湖北“两品一标”(绿色食品、有机农产品和农产品地理标志)品牌超3000个,总量规模位居全国前列。原生态、绿色健康的“湖北好物”“荆楚优品”已成为湖北农产品最明显的特征和标志,也是湖北省打造具有全国影响力、竞争力农产品品牌的生态资源优势所在。

三是突出湖北农业科技创新实力。目前,湖北省内已拥有洪山实验室、武汉国家现代农业产业科技创新中心、国家种质武汉水生蔬菜资源圃等众多国家、省级科研平台,农业科技创新基础实力雄厚。而且湖北科教创新资源密集,生物遗传育种、文化传媒、品牌营销、数字技术等学科门类齐全,具有多学科综合性人才支撑,为科技赋能农产品品牌提供了坚实的基础。

四是突出湖北守信重诺商业文明积淀优势。湖北是长江商业文明的发源地和主要形成区。明清以来,以汉正街为代表的武汉是长江商业文明精华所在。<sup>②</sup>随着商业文明的演进,湖北形成了以质取胜、以诚取胜的价值理念,历史上有楚庄王“轻千乘之国而重一言”,季布“一诺千金”,当代有“信义”精神。正因为如此,李白才有“诺为楚人重”的评价。历史上守信重诺等精神的不断传承和积淀,为湖北品牌赋予了丰富的现代商业价值内涵。

五是突出湖北历史文化名人资源优势。湖北不仅是稻作、药膳、渔猎、桑蚕、茶等重要农作物的发源地,在几千年的农耕历史演变中,诞生了茶圣陆羽、医圣李时珍等历史名人,<sup>③</sup>流传着神农采药等历史故事,积淀了深厚的农耕人文历史资源。建设湖北农产品省域品牌应着力突出湖北历史文化名人资源。

① 陶维兵、肖朝晖:《打造东亚文化之都 攀登国际文化高地》,《长江日报》2023年6月14日求知版。

② 樊志宏、赵煌:《传承创新长江商业文明,武汉应担起重任》,《长江日报》2023年8月23日求知版。

③ 朱哲学、蒋天文:《长江文化要凝练出重要标识》,《长江日报》2023年4月14日求知版。

## 四、加强湖北农产品品牌体系建设的对策

充分挖掘、全面发挥湖北农耕文明、生态地理、科技创新、商业精神以及文化名人独有价值,借鉴先进省份农产品品牌建设成功经验,建立完善“政府引导、市场化运作”的“双引擎”区域公用品牌建设长效机制,强化文化价值引领、传播创新赋能,积极探索信息时代农业品牌建设新形态,<sup>①</sup>中国式农业现代化省域发展新路径,全面促进湖北农产品品牌体系高质量发展。

### (一)构建一、二、三产业融合发展的省域品牌体系

以农耕文化、商业文明为价值内核,整合省域相关农业品牌,重构省域农产品品牌体系。一是全面梳理、整合我省农业品牌、文旅品牌、城市品牌,整合构建“湖北整体品牌+区域知名品牌+企业优势品牌”的品牌体系,以省域整体品牌为引领,加快区域知名品牌和企业优势品牌的培育。二是以长江国家文化公园农耕物候园规划为引领,对于纳入省域农业品牌体系的区域知名品牌和企业优势品牌进行差异化定位,促进形成各类型品牌之间相互依存、相互支持、相互合作的省域各类品牌协同竞争生态。三是编制湖北农业品牌建设规划,对省域农业品牌进行明确定位,确定品牌发展的目标任务,政府、企业、社会协同联动,集中一、二、三产业资源要素加快品牌体系培育。

### (二)打造具有湖北历史人文特色的农业 IP 体系

一是深度挖掘并弘扬湖北农耕发源地的历史人文精神与理念,全方位打造湖北农业 IP 体系,讲好湖北品牌故事,加强宣传推广,擦亮叫响湖北品牌,推动“鄂品出圈”。二是加强湖北农产品整体品牌口号及标识策划设计。以象征湖北原生态环境中的农耕方式、农耕文化和农耕产品的文化符号,突出农耕发源地的核心价值 and 品牌理念,形成具有湖北独特个性的品牌符号。三是以湖北农业 IP 为品牌国际化赋能,培育一批“湖北精品”。支持“湖北精品”企业实施“走出去”战略,引导企业提高品牌目标定位,开展国际质量体系认证,加强湖北农业 IP 的国际推广传播,推动“鄂品出海”。

### (三)建设长江国家文化公园农耕物候园系列

依托“三区三园一体”<sup>②</sup>,打造各具特色的农耕物候园<sup>③</sup>,构建湖北农业 IP 线下载体,线上线下相互赋能农产品品牌建设,提升特色农产品种养规模,推动“鄂品成规”。一是建设农耕物候人文地理主题公园,依托长江流域湖北段独特的人文、地理、气候等条件,根据独具特色的农耕文化景观和物候现象,规划建设相应的农业主题公园,形成景观品牌园区。二是打造农耕物候物产公园,形成物产品牌园区。精选起

① 樊志宏、傅才武:《武汉应为建设长江国家文化公园作先行探索》,《长江日报》2022年1月6日求知版。

② “三区”是指粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区,是为了保障国家的粮食安全,并使大豆、棉花、油菜籽、糖料蔗、天然橡胶等重要农产品能够保持基本自给,同时满足市场的多样化需求,提高我国农业综合效益和竞争力。“三园”是指现代农业产业园、科技园、创业园,将形成现代农业产业集群,打造现代农业的创新高地,为回乡、下乡、返乡创业的人才提供创业创新的平台。“一体”则是指田园综合体,将支持有条件的乡村建设以农业合作社为主要载体,让农民充分参与和收益,集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体。

③ 朱哲学、蒋天文:《长江文化要凝练出重要标识》,《长江日报》2023年4月14日求知版。



源于湖北的作物,如稻、茶、药、丝、麻、水生植物等,整理完善这些作物与相关名人(陆羽、李时珍、螺祖等)的典故,打造集种植、养殖、加工、科研、互动体验、观光旅游、线下研学等多种功能于一体,放大经济、生态、文化、科教效应的物产公园。三是建造地域特色产业品牌记忆园,形成产业品牌园区。筛选长江流域湖北段的标识性产品,通过与地理标志、物候标志认定相结合,赋予地域产业品牌文化内涵,结合特色城镇、特色村庄建设形成综合性园区。

#### (四)探索数字时代区域品牌建设传播新矩阵体系

打造数字时代区域品牌建设传播新矩阵体系,提升品牌网络空间和线下空间的影响力,拓展集聚新兴消费力量,推动“鄂品成风”“鄂品成潮”。一是提升品牌网络空间影响力,拓展集聚新兴消费力量。依托虚拟现实、场景塑造、全息投影、智能交互等技术,打造互动虚拟展厅等沉浸式消费场景,<sup>①</sup>以良好的互动性和体验感,提高品牌在网络空间影响力,加强与以Z世代为代表的网络“原住民”的情感链接。二是打造湖北农产品品牌元宇宙。运用NFT(非同质化代币)等将湖北农耕文化遗产中的农业景观、物候现象、农耕技术、农耕藏品、文创产品等转化为数字藏品,构建品牌元宇宙,实现品牌形象的永续保存和快速传播。三是打造湖北农产品品牌的全媒体传播矩阵。通过推出热点直播,发布爆款网文等,唤醒沉默的农耕文化,赋予其新的时代内涵和现代审美,引发新一代消费群体的关注和认同。四是策划定期举办“品牌创意设计大赛”“湖北品牌之夜”等系列活动,持续吸引线上线下的关注和参与。

#### (五)构建多主体协同推进品牌建设的长效机制

建立完善“政府引导、市场化运作”的区域公用品牌建设运营长效机制,形成政府引导、市场运作、社会推进,共建共治共享的品牌建设平台体系。一是由政府强化顶层设计,企业推动市场化运作。成立湖北省域品牌营运中心等机构或社会组织,在政府(主要是省农业农村厅)的主导下,以社会化的组织架构、市场化运营模式,搭建品牌农产品公共服务平台,集成推进湖北省域农业品牌培育、农业名牌产品评价、农产品品牌策划传播推广、农业信息数据库建设等各项工作。二是支持行业商会、协会、学会及龙头企业等社会和市场主体,发挥品牌建设中的重要作用,形成上下联动、协同配合推进湖北农产品品牌体系建设的合力。

课题组成员:顾晓焱、徐柳怡、赵煌、曹莹。

(责任编辑:陈进)

<sup>①</sup> 陶维兵、黄骏:《以沉浸式业态创新推动消费提质》,《长江日报》2023年6月28日求知版。



# 空间溢出视角下的先进制造业集聚 与武汉城市圈经济增长效率研究

张玲玲

**摘要:**本文利用空间杜宾模型实证研究了先进制造业集聚对武汉城市圈经济增长效率的影响及空间溢出效应。结果表明,先进制造业集聚不仅能够显著提升武汉城市圈整体的经济增长效率,还对城市圈内城市之间具有正向的空间溢出效应,但这种影响在先进制造业的细分行业之间存在一定异质性。研究发现,先进制造业集聚的MAR外部性和Porter外部性有利于武汉城市圈经济效率的提升,Jacobs外部性的作用则相反,同时Porter外部性对城市圈内相邻城市的增长效率的空间溢出效应为负。本文进一步引入工业基础距离权重矩阵和投资基础距离权重矩阵,从工业基础和投资基础这两方面考察先进制造业集聚对经济增长效率的空间溢出效应。结果显示,先进制造业集聚的Jacobs均对城市圈的经济增长效率具有显著负向效应,三种外部性的空间溢出效应均不显著。这些研究对如何更有针对性地加快提升武汉城市圈经济增长效率,提供了有价值的理论依据。

**关键词:**先进制造业集聚;经济增长效率;空间溢出;武汉城市圈

## 一、问题的提出

党的二十大报告提出“建设现代化产业体系,坚持把发展经济的着力点放在实体经济上”,制造业作为驱动实体经济发展的引擎,更是区域经济发展的重中之重。与传统制造业相比,先进制造业综合实力更强、协同创新水平更高、网络协作关系更紧密、开放合作程度更深入、产业治理能力更现代化,并且可以通过直接或间接的知识和人才溢出效应,作用于地区整体制造业生产过程,不断提升地区的技术水平和生产效率,<sup>①</sup>进而提升整个地区的经济效率。武汉城市圈作为传统的老工业基地,制造业基础坚实雄厚,越来越多的先进制造业不断向武汉城市圈集中,正在形成以武汉为核心的先进制造业集聚区。目前,武汉城市圈作为湖北省的先进制造业中心,已在全省乃至全国区域竞争中取得了一定成绩。但同时,武汉

<sup>①</sup> 曹东坡、于诚、徐保昌:《高端服务业与先进制造业的协同机制与实证分析——基于长三角地区的研究》,《经济与管理研究》2014年第3期。

城市圈仍然处于工业发展转型和产业优化升级的转折期,需要从多个角度推进经济增长的质量与效率,包括从空间溢出角度进一步强化先进制造业集聚对武汉城市圈经济增长效率的正面效应。

目前,国内外对先进制造业的研究多聚焦于先进制造业与现代服务业融合<sup>①</sup>、数字化程度<sup>②</sup>、产业集群化发展<sup>③</sup>等方向。已有文献对先进制造业集聚对城市群经济增长效率影响的研究还比较少,也没有对空间溢出效应的相应分析。在样本选择方面,现有关于先进制造业集聚与经济增长关系的研究主要集中于省域层面<sup>④</sup>,缺乏对城市群的研究。本文试图利用空间杜宾模型实证研究先进制造业集聚对武汉城市圈经济增长效率的影响及空间溢出效应。同时,本文力图在以下几个方面进行拓展:利用空间杜宾模型检验先进制造业集聚对武汉城市圈经济增长效率的影响及空间溢出效应;按先进制造业细分行业分组回归,以考察各细分行业集聚对武汉城市圈经济增长质量的影响差异;分析先进制造业集聚的三种外部性对武汉城市圈经济增长效率的作用。

## 二、实证模型和数据介绍

### (一)空间计量模型设定

根据空间计量模型设定原则,先进行 Wald 检验和 LR 检验,确定模型类型,再进行 Hausman 检验,最终设定如下固定效应的空间面板杜宾模型(SDM):

$$y = \lambda W y + X \beta + W X \sigma + \varepsilon$$

其中, $y$ 为经济增长效率, $X$ 为一系列解释变量, $W$ 为空间权重矩阵, $\lambda$ 为空间自回归系数, $\beta$ 为解释变量相应系数, $W X \sigma$ 表示来自邻居自变量的影响, $\sigma$ 为其相应的系数, $\varepsilon$ 为随机扰动项。本文基于区域间城市的相邻关系构造空间权重矩阵 $W$ ,公式如下:

$$w_{ij} = \begin{cases} 1, & \text{若 } i \text{ 与 } j \text{ 相邻} \\ 0, & \text{若 } i \text{ 与 } j \text{ 不相邻} \end{cases}$$

### (二)变量含义

#### 1. 被解释变量

经济增长效率(EE)。本文考察的城市圈经济增长效率是一个综合概念,主要根据柯布-道格拉斯生产函数来构建由劳动生产率、资本生产率和全要素生产率组成的综合增长效率体系,并利用熵值法进行合成,得出各城市相应的经济增长效率指数。其中,根据黄繁华等(2020)研究<sup>⑤</sup>,劳动生产率用城市GDP与城市就业人数的比值来衡量,资本生产率用城市GDP与城市资本存量的比值来衡量;资本存量采用张

① 谢会强、雷一鸣:《数字贸易对先进制造业与现代服务业融合的影响机制研究》,《工业技术经济》2022年第11期。

② 潘涛、王丽华、郭芳辰:《数字经济背景下我国区域创新能力评价——基于科技服务业与先进制造业协同视角》,《工业技术经济》2022年第11期。

③ 侯彦全、张兆泽:《国家级先进制造业集群发展促进组织的理论基础、主体选择与实践探析》,《产业经济评论》2022年第5期。

④ 冯峦叶、崔春莹、周昱岑、徐晓林:《国家制造业创新中心设立能否助推先进制造业发展——基于湖北省的准自然实验》,《科技进步与对策》2022年第17期。

⑤ 黄繁华、郭卫军:《空间溢出视角下的生产性服务业集聚与长三角城市群经济增长效率》,《统计研究》2020年第7期。

军等(2004)的永续盘存法估算<sup>①</sup>;各城市初始资本存量根据张军等(2004)测算的湖北省原始资本存量乘以各城市 GDP 占全省比重得出,折旧率按照樊纲等(2011)提出的 5% 的固定资本折旧率计算<sup>②</sup>。全要素生产率根据张军和施少华(2003)的研究<sup>③</sup>,应用索洛残差法进行测度。

## 2. 解释变量

先进制造业集聚(AMA)。本文采用区位熵测算武汉城市圈先进制造业集聚程度,公式如下:

$$S_{ij,t} = \frac{E_{ij,t}/E_{j,t}}{E_{i,t}/E_t}$$

其中, $S_{ij,t}$  为  $j$  城市  $t$  年  $i$  产业的专业化集聚水平, $E_{ij,t}$  为  $j$  城市  $t$  年  $i$  产业的就业人数, $E_{j,t}$  为  $j$  城市  $t$  年全部就业人数, $E_{i,t}$  为武汉城市圈  $t$  年  $i$  产业的就业人数, $E_t$  为武汉城市圈  $t$  年全部就业人数。

## 3. 控制变量

(1) 经济发展水平,本文用人均 GDP 来衡量一个城市的经济发展水平。(2) 人力资本水平,借鉴黄繁华等(2020)的做法,采用在校大学生人数占城市总人口的比重作为代理变量。(3) 政府干预程度,用政府财政支出占城市 GDP 的比重来衡量。(4) 基础设施,用区域公路密度来衡量。(5) 投资强度,采用人均固定资产来衡量。(6) 技术进步率,通过取上文中计算出的全要素生产率自然对数得出。

### (三) 数据来源

本文根据曹东坡等(2014)研究,结合国民经济行业分类标准将先进制造业定义为石油加工、炼焦及核燃料加工业,化学原料及化学制品制造业,医药制造业,通用设备制造业,专用设备制造,交通运输设备制造业,电气机械及器材制造业,通信设备、计算机及其他电子设备制造业,仪器仪表及文化、办公用机械制造业。数据来源于武汉城市圈各城市《2011—2021 年统计年鉴》。其中,鄂州市先进制造业细分产业就业人数根据该市各产业利润占比乘以制造业就业人数估算得出。

## 三、实证结果与分析

### (一) 空间自相关检验

首先,需要判断武汉城市圈区域经济增长效率直接是否存在空间自相关,本文采用 Moran'I 指数(莫兰指数)来进行检验。Moran'I 取值范围介于 -1 到 1 之间,大于 0 表示正自相关,即高值与高值相邻,低值与低值相邻;小于 0 表示负相关,即高值与低值相邻。如果莫兰指数接近 0,则表示空间分布是随机的,不存在空间自相关。公式如下:

$$Moran'I = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} (E_{i,t} - \bar{E})(E_{j,t} - \bar{E})}{S^2 \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij}}$$

① 张军、吴桂英、张吉鹏:《中国省际物质资本存量估算:1952—2000》,《经济研究》2004 年第 10 期。

② 樊纲、王小鲁、马光荣:《中国市场化进程对经济增长的贡献》,《经济研究》2011 年第 9 期。

③ 张军、施少华:《中国经济全要素生产率变动:1952—1998》,《世界经济文汇》2003 年第 2 期。

其中,  $S^2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (E_{i,t} - \bar{E})^2$ ,  $\bar{E} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n E_{i,t}$ ,  $E_{i,t}$  为  $i$  地  $t$  年的人均 GDP,  $W_{ij}$  为空间权重矩阵。

另外,  $Moran'I$  指数的显著性水平用以下公式来检验:

$$Z(I) = \frac{I - E(I)}{\sqrt{VAR(I)}}$$

其中  $E(I) = \frac{-1}{n-1}$ 。

表1 武汉城市圈经济效率空间自相关 Moran'I 指数及其统计检验

年份	Moran'I	Z 统计量	p-value	年份	Moran'I	Z 统计量	p-value
2010	-0.381	-1.694	0.045	2016	-0.390	-1.627	0.052
2011	-0.374	-1.626	0.052	2017	-0.390	-1.598	0.055
2012	-0.370	-1.606	0.054	2018	-0.371	-1.416	0.078
2013	-0.391	-1.674	0.047	2019	-0.361	-1.354	0.088
2014	-0.394	-1.697	0.045	2020	-0.345	-1.244	0.107
2015	-0.392	-1.657	0.049				

表1展示了2010—2020年武汉城市圈经济增长效率的  $Moran'I$  指数检验结果。2010—2019年莫兰指数均在10%和5%的统计水平上显著为负。莫兰指数为负数,表示负空间相关,其值越小说明空间差异越大,2010年以来,武汉城市圈莫兰指数呈U形发展趋势,说明武汉城市圈内部经济发展差异达到最大后逐步减小,武汉对城市圈内部的虹吸效应正在逐步减弱。

## (二)空间面板模型回归

表2报告了SAR、SEM和SDM三种空间面板模型的回归结果。从表2的SDM列可以看出,核心解释变量先进制造业集聚度(AMA)的系数显著为正,这证实了先进制造业集聚对武汉城市圈的经济增长效率具有明显促进作用。而且,先进制造业集聚空间滞后项(WAMA)的系数同样显著为正,表明在武汉城市圈中确实存在先进制造业集聚对经济增长效率的空间溢出效应,即一个城市先进制造业集聚程度的增加对本城市及周边城市的经济增长效率均具有明显的促进作用。进一步地,空间自回归系数 $\lambda$ 在1%水平上显著为正,说明武汉城市圈之间的经济增长效率存在较为明显的正向外溢效应。武汉城市圈经济增长效率呈现出的正向互动关系反映出武汉城市圈内部区域间的经济合作在不断增强,形成了更加紧密的经济体,从而为武汉城市圈的一体化高质量发展奠定了坚实的基础。

表2 三种面板模型的回归结果

变量	SDM	SAR	SEM
先进制造业集聚	0.0230*** (0.00421)	0.0132*** (0.00494)	0.0194*** (0.00433)
Ln 经济发展水平	0.248*** (0.0477)	0.193*** (0.0551)	0.165*** (0.0402)
人力资本发展水平	2.208*** (0.313)	1.528*** (0.379)	2.183*** (0.323)

(续表)

变量	SDM	SAR	SEM
政府干预程度	0.335** (0.138)	0.362** (0.168)	0.455*** (0.138)
基础设施	0.324*** (0.0413)	0.274*** (0.0426)	0.285*** (0.0374)
Ln 投资强度	-0.0766*** (0.0242)	-0.0412* (0.0226)	-0.0590*** (0.0206)
技术进步率	0.840*** (0.259)	0.498* (0.278)	0.924*** (0.223)
先进制造业集聚空间滞后项	0.0483*** (0.0121)		
Ln 经济发展水平空间滞后项	-0.00664 (0.104)		
人力资本水平空间滞后项	4.238*** (0.805)		
政府干预程度空间滞后项	0.615* (0.340)		
基础设施空间滞后项	0.310** (0.136)		
Ln 投资强度空间滞后项	-0.149** (0.0605)		
技术进步率空间滞后项	252.8432	230.7423	243.3397
观测值	99	99	99
R-squared	0.327	0.502	0.545

注：\*、\*\*、\*\*\*分别表示在10%、5%和1%的水平上显著，括号内表示标准误。

在实证过程中,先进制造业集聚对经济增长效率的影响和空间溢出效应不能仅用点估计结果来进行解释,还需要进行空间效应分解。因此,本文进一步探讨先进制造业集聚对武汉城市圈经济增长效率的直接效应和间接效应。如表3所示,先进制造业集聚对武汉城市圈经济增长效率的直接效应和间接效应均显著为正,这进一步验证了先进制造业集聚对本地及邻近城市的经济增长效率均具有显著提升作用。人力资本发展水平的直接效应和间接效应都显著为正,这是因为经济效率的提升,尤其是全要素生产率的提升对人才的依赖性较强,本地的人才资源越丰富,经济效率提升越快,同时还会通过人才交流提升相邻城市的经济效率,产生正向的溢出效应。政府干预程度的直接效应和间接效应不显著,总效应显著为正,表明本地政府干预程度增加不一定会提升本地和邻地的经济增长效率,但总体上会提升区域内的经济效率,这可能是因为武汉城市圈作为老工业基地,对政府制定的产业政策偏好较强,优惠的产业政策不仅惠及本地的产业,还会惠及相邻城市相关产业。基础设施的直接效应显著为正,间接效应不显著,说明本地基础设施的改善能提升自身的经济增长效率,但对相邻城市的影响不明确,作为老工业基地的武汉城市圈对交通通达性要求较高,良好的基础设施可以高效满足生产要素的流通,提升本地生产效率。投资强度直接效应和间接效应都不显著,总效应显著为负,说明追加固定资产投资会显著降低区域内的经济效率,这可能是因为先进制造业不属于投资驱动型产业。技术进步率直接效应和间接效应不显著,但总效应显著为正,说明技术的提升虽然不能直接影响本地和相邻城市的经济效率,但会通过提升区域内产业的生产效率,进而显著提升整个区域的经济效率。

表3 空间杜宾模型回归结果

变量	直接效应	间接效应	总效应
先进制造业集聚	0.0147** (0.00642)	0.0169* (0.00984)	0.0316*** (0.00655)
Ln 经济发展水平	0.382*** (0.0947)	-0.274** (0.110)	0.107** (0.0443)
人力资本发展水平	1.591*** (0.484)	1.298** (0.658)	2.888*** (0.413)
政府干预程度	0.254 (0.223)	0.165 (0.297)	0.419** (0.170)
基础设施	0.367*** (0.0879)	-0.0798 (0.134)	0.287*** (0.0669)
Ln 投资强度	-0.0544 (0.0444)	-0.0477 (0.0592)	-0.102*** (0.0303)
技术进步率	0.597 (0.517)	0.505 (0.660)	1.102*** (0.279)

注：\*、\*\*、\*\*\* 分别表示在 10%、5% 和 1% 的水平上显著，括号内表示标准误。

### (三)按细分行业回归

为考察先进制造业集聚对武汉城市圈经济增长效率影响的行业异质性,本文进一步对先进制造业的细分行业进行实证研究与分析。回归结果如表 4 所示。

表4 先进制造业细分行业的回归结果

变量	直接效应	间接效应	总效应
石油加工、炼焦及核燃料加工业	0.00759*** (0.00152)	-0.00978*** (0.00190)	-0.00219 (0.00166)
化学原料及化学制品制造业	0.00218 (0.00843)	0.00700 (0.0145)	0.00918 (0.0106)
医药制造业	0.00479 (0.00801)	-0.00871 (0.0138)	-0.00392 (0.0106)
通用设备制造业	-0.0141** (0.00571)	-0.0318*** (0.00957)	-0.0459*** (0.00917)
专用设备制造业	0.0151** (0.00709)	-0.0108 (0.0151)	0.00433 (0.0145)
交通运输设备制造业	0.0586*** (0.0205)	-0.0812** (0.0408)	-0.0226 (0.0344)
电气机械及器材制造业	-0.0198** (0.00796)	-0.0142 (0.0132)	-0.0340** (0.0142)
通信设备、计算机及其他电子设备制造业	0.0445** (0.0207)	-0.0709** (0.0310)	-0.0263 (0.0210)
仪器仪表及文化、办公用机械制造业	0.00417* (0.00217)	-0.0160*** (0.00303)	-0.0118*** (0.00257)
控制变量	是	是	是

注：①受篇幅所限,控制变量的结果没有显示。

②\*、\*\*、\*\*\* 分别表示在 10%、5% 和 1% 的水平上显著,括号内表示标准误。



从表4可以看出,先进制造业集聚对武汉城市圈经济增长效率的影响及空间溢出效应存在一定的行业异质性。石油加工、炼焦及核燃料加工业,专用设备制造业,交通运输设备制造业,通信设备、计算机及其他电子设备制造业,仪器仪表及文化、办公用机械制造业的直接效应系数均显著为正,说明这5个细分行业集聚对武汉城市圈经济增长效率均具有显著促进作用,进一步观察这5个细分行业集聚的间接效应,发现除了专用设备制造业对相邻城市的经济效率影响不明确外,其他4个细分行业对相邻城市经济效率均呈现显著负作用,说明目前武汉城市圈布局的这4个细分产业在相邻城市间处于竞争阶段。通过观察发现通用设备制造业不仅不能促进本地经济增长效率,还对相邻城市的经济增长效率产生负向作用,可能的原因在于目前武汉城市圈内布局的通用设备制造业还处于萌芽阶段,2010年以来武汉城市圈布局的通用设备制造业创造的净利润呈现波动下降的趋势,相比其他细分产业,通用设备制造业发展的潜能还没有激发,还不能够对本地和相邻城市的经济效率产生正向影响。

#### (四)先进制造业集聚外部性对经济增长效率的影响

本文借鉴 Glaeser 等(1992)、张学良(2012)<sup>①</sup>、黄繁华等(2020)的研究进行外部性视角分析,采用专业化指数、多样化指数和波特指数来对先进制造业集聚的三种外部性进行衡量。公式如下:

$$MAR_i = \max_j s_{ji} / s_j$$

$$Jacobs_i = \frac{1}{\sum_j |s_{ji} - s_j|}$$

$$Porter_i = \frac{N_i / G_i}{\sum_i N_i / \sum_i G_i}$$

其中, $s_{ji}$ 为城市*i*中产业*j*的就业人数占该城市所有就业人数的比重, $s_j$ 为产业*j*的就业人数占所有城市总就业人数的比重, $N_i$ 为城市*i*规上工业企业数, $G_i$ 为城市*i*规上工业增加值。

表5 先进制造业集聚外部性影响回归结果

变量	直接效应	间接效应	总效应
LnMAR	0.0229*** (0.00660)	0.00621 (0.00867)	0.0291*** (0.00533)
LnJacobs	-0.0235*** (0.00663)	-0.00608 (0.00882)	-0.0296*** (0.00539)
LnPorter	0.0689*** (0.0255)	-0.212*** (0.0342)	-0.143*** (0.0323)
控制变量	是	是	是

注: \*、\*\*、\*\*\* 分别表示在 10%、5% 和 1% 的水平上显著,括号内表示标准误。

① 张学良:《中国交通基础设施促进了区域经济增长吗——兼论交通基础设施的空间溢出效应》,《中国社会科学》2012年第3期。

表5的回归结果显示,先进制造业集聚的三种外部性对武汉城市圈的经济效率影响存在一定差异。具体来看,先进制造业集聚的MAR外部性的直接效应显著为正,即先进制造业的专业化集聚能够显著提升武汉城市圈的经济效率。同类企业在空间范围内的集聚通过要素集聚降低了交易成本,技术人员的交流和知识外溢能快速提高产业的创新水平和竞争力,从而带动经济效率。Jacobs外部性的直接效应显著为负,即先进制造业的多样化集聚对武汉城市圈的经济效率呈负作用。可能的原因是武汉城市圈的先进制造业整体发展水平不高,对区域内的各城市而言,一味追求多样化产业集聚会分散本地区相对优势产业的资源,从而阻碍本地区经济效率的提升。Porter外部性的直接效应显著为正,表明城市圈的竞争互动可以提高本地经济效率。说明武汉城市圈布局的先进制造业处于良性竞争阶段,先进制造业企业之间的良性竞争可以促使人才、技术、资本等生产要素的合理流动,提升要素的匹配度和生产效率,进而提升本地先进制造业的整体生产效率,促进本地的经济增长效率。由间接效应结果可以看到,先进制造业集聚的MAR外部性、Jacobs外部性对经济增长效率的间接效应不显著,说明先进制造业的专业化集聚和多样性集聚能够对本地经济增长效率产生显著影响,但还不足以对周边城市的经济增长效率产生空间溢出效应。Porter外部性显著为负,说明武汉城市圈先进制造业企业之间的良性竞争会促使生产要素流向工业基础较强的邻近城市,使得工业基础较强的城市对其他城市产生“虹吸效应”,降低其他工业基础较弱城市的经济效率。

#### 四、稳健性分析

先进制造业的空间集聚关系不仅仅与地理特征有关,还会受到其他生产要素的影响,特别是布局地的工业基础和投资基础的影响。因此,本文进一步引入工业距离权重矩阵和资本存量距离权重矩阵,从多种维度考察先进制造业集聚对经济增长效率的空间效应。

##### (一)引入工业距离权重矩阵

为考察城市之间工业发展基础的差异性对先进制造业集聚空间溢出效应的影响,本文引入工业距离权重矩阵:

$$W_{2,ij} = \begin{cases} 1/|\overline{IVA}_i - \overline{IVA}_j|, i \neq j \\ 0, i = j \end{cases}$$

其为2010—2020年某城市的规上工业增加值平均值,以衡量一个城市的工业基础。

##### (二)引入资本存量距离权重矩阵

为考察城市之间投资基础的差异性对先进制造业集聚空间溢出效应的影响,本文引入资本存量距离权重矩阵:

$$W_{2,ij} = \begin{cases} 1/|\overline{CAP}_i - \overline{CAP}_j|, i \neq j \\ 0, i = j \end{cases}$$

其为2010—2020年某城市的资本存量平均值,以衡量一个城市的投资基础。

表6 基于工业距离权重矩阵的回归结果

变量	先进制造业集聚			先进制造业集聚外部性		
	直接效应	间接效应	总效应	直接效应	间接效应	总效应
AMA	0.0186*** (0.00551)	0.00301 (0.0116)	0.0216* (0.0123)			
LnMAR				0.0312*** (0.00559)	-0.0111 (0.00923)	0.0201*** (0.00753)
LnJacobs				-0.0318*** (0.00556)	0.0106 (0.00952)	-0.0211*** (0.00769)
LnPorter				0.0782*** (0.0300)	-0.0666 (0.0726)	0.0116 (0.0712)
控制变量	是	是	是	是	是	是

注：\*、\*\*、\*\*\*分别表示在10%、5%和1%的水平上显著，括号内表示标准误。

表7 基于资本存量距离权重矩阵的回归结果

变量	先进制造业集聚			先进制造业集聚外部性		
	直接效应	间接效应	总效应	直接效应	间接效应	总效应
AMA	0.0137** (0.00595)	0.0166 (0.0137)	0.0303** (0.0124)			
LnMAR				0.0279*** (0.00588)	-0.00234 (0.00775)	0.0256*** (0.00585)
LnJacobs				-0.0285*** (0.00591)	0.00197 (0.00806)	-0.0265*** (0.00597)
LnPorter				0.0511* (0.0296)	-0.0484 (0.0588)	0.00263 (0.0686)
控制变量	是	是	是	是	是	是

注：\*、\*\*、\*\*\*分别表示在10%、5%和1%的水平上显著，括号内表示标准误。

由表6和表7可知,先进制造业集聚的间接效应都不显著,这意味着先进制造业集聚对工业基础和投资基础相近城市的经济效率不存在明显的空间溢出效应。可能的原因是武汉城市圈各城市内部布局的先进制造业都还处于成长阶段,还不足以对工业基础和投资基础相近的城市产生空间溢出效应。通过观察还发现,武汉城市圈的Jacobs外部性无论是以工业基础为距离权重矩阵还是以投资基础为距离权重矩阵,其直接效应都显著为负,说明无论工业基础和投资基础是否雄厚,都不宜追求先进制造业的多样性集聚,而是要结合各城市现有优势来有选择性地布局先进制造业。

## 五、结论与建议

### (一)结论

首先,本文分析了先进制造业集聚对经济增长效率的影响机制,并利用2010—2020年武汉城市圈的面板数据实证检验了先进制造业集聚对经济增长效率的影响和空间溢出效应。结果显示,先进制造业集聚不仅能够显著提升武汉城市圈的经济增长效率,而且对周边城市的经济增长效率产生正向溢出效应,但是这种影响在先进制造业各细分行业之间存在一定异质性。其次,本文又探讨了先进制造业集聚的三

种外部性对经济增长效率的影响。其中,先进制造业的MAR外部性和Porter外部性有利于武汉城市圈经济效率的提升, Jacobs外部性的作用则相反,同时Porter外部性对周边城市的经济增长效率的空间溢出效应显著为负。最后,本文进一步引入工业距离权重矩阵和投资存量距离权重矩阵,从工业基础和投资基础这两方面考察先进制造业集聚对经济增长效率的空间溢出效应。结果显示,先进制造业集聚的Jacobs均对城市的经济增长效率具有显著负向效应,三种外部性的空间溢出效应均不显著。

## (二)建议

强化政府服务职能,引导先进制造业集聚。政府应制定相应政策进一步引导先进制造业在城市圈的空间集聚,减少地区间要素流动、知识共享和技术传播的障碍,充分发挥先进制造业集聚对区域经济增长效率的提升作用和空间溢出效应。

聚焦优势产业,促进先进制造业做大做强。武汉城市圈先进制造业集聚虽然能带动本地和相邻城市的经济效率提升,但各细分产业集聚空间效应存在很大差距,且盲目地追求产业多样性集聚会显著降低经济增长效率,因此,应聚焦本地优势先进制造产业,充分考虑本地特色和优势,精准定位优势产业。同时,还应提升优势产业的关联带动作用,激发关联产业对优势产业的扶持和滋养作用,从而推动先进制造业的良性互动及高效运转。

集中力量培育专精特新企业,引领先进制造业转型升级。武汉城市圈先进制造业企业处于良性竞争阶段,培育专精特新企业有助于聚集各类创新要素,引领行业结构优化,促进先进制造业转型升级,进一步激发创新对区域质量发展的强大驱动力。同时,按照因地制宜的原则,对武汉城市圈的产业布局进行统筹规划,相邻城市应注重先进制造业的差异化发展,避免同质化竞争。

作者简介:

张玲玲,经济学硕士,武汉市社会科学院助理研究员,研究方向为区域经济。

(责任编辑:徐柳怡)

# 顺应“展贸一体化”趋势 构建武汉外贸促进平台发展新格局

夏毓婷

**摘要:**近年来国家为推动对外贸易高质量发展相继作出《中共中央 国务院关于推进贸易高质量发展的指导意见》《“十四五”对外贸易高质量发展规划》等决策部署,重点强调了贸易促进平台建设的重要作用。武汉在贸易平台建设特别是外贸促进平台建设方面具有优势基础,并取得了一定成绩。本文在梳理武汉外贸促进平台发展概况以及借鉴先进城市发展经验的基础上,提出武汉构建外贸促进平台发展新格局要顺应“展贸一体化”趋势及系列相应的举措建议。

**关键词:**展贸一体化;外贸促进平台;进口贸易促进创新示范区

对外贸易是我国开放型经济的重要组成部分和国民经济发展的重要推动力量。近年来,国家围绕构建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,加快推进国际市场布局、国内区域布局、经营主体、商品结构、贸易方式等“五个优化”和外贸转型升级基地、贸易促进平台、国际营销体系等“三项建设”,出台了多重举措推进跨境电商、市场采购贸易、外贸综合服务等贸易新业态新模式发展,也实现了外贸促进平台的多元化发展。

《中共中央 国务院关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》提出,“坚持开放发展,形成内陆高水平开放新体制”。《关于加快建设全国构建新发展格局先行区的实施意见》要求,着力打造内陆开放新高地,不断优化营商环境,大力实施新一轮改革开放行动,助力湖北加速迈向新时代内陆发展“前队”。开放型经济是武汉高质量发展的突出短板,也是潜力所在、空间所在。武汉要在服务和融入国内国际双循环中加快打造新时代内陆开放新高地,更加主动对接高标准国际经贸规则,建好用好各类开放平台,以高水平开放平台促进武汉外贸高质量发展。

## 一、武汉外贸促进平台发展基本情况

目前,武汉外贸促进平台体系中,展贸一体化平台建设是强功能补短板的重要领域。以“以展促贸、展贸结合”目标为引领的展贸一体化平台建设,能够为武汉进一步扩大进口规模、提升对外贸易质量、创新外贸发展模式及政策提供宝贵机遇和更广阔的平台。与广州、深圳、杭州等沿海城市相比,武汉展贸一

体化促进平台发展存在较大差距,尚无真正意义上的展贸一体化平台或品牌,在中部地区也落后于郑州和长沙。

### (一)在展会运营主体方面

武汉市主要展会企业以展会工程搭建及组展为主,重点发展外贸、具有国际影响力的专业企业几乎没有。目前,武汉市重点会展企业36家,包括展馆运营企业4家、组展企业28家、展装搭建服务企业4家。其中,武汉市年营业收入过亿元会展企业5个(武汉国际博览中心、武汉国际会展中心、尚格会展股份有限公司、武汉瑞美展览股份有限公司、武汉锐特展览文化股份有限公司),成都为6个。武汉市加入国际组织(UFI、ICCA)会员单位8个(武汉国际博览中心、中国光谷科技会展中心、尚格会展股份有限公司、武汉瑞美展览股份有限公司、武汉锐特展览文化股份有限公司、武汉食和岛网络科技有限公司、武汉维阿麦斯会议会展有限公司、武汉英奇会展有限公司),成都为24个。武汉瑞美展览股份有限公司是湖北全省首家也是唯一一个会展类上市及新三板挂牌企业,成都为1个。

### (二)在展会服务活动类别及规格方面

武汉缺乏有国际影响力的高规格展会活动,以发展外贸为主的展会平台较少,近年仅有中国汉口北商品交易会(汉交会)较为知名。北京有中国国际服贸会、文博会等,上海有国际进口博览会、人工智能展览会等,广州有广交会,深圳有高交会等。2021年武汉全年展览数量39次,仅为上海的八分之一左右。武汉品牌展览项目类包括本土全国知名展会10个,其中国家级展会6个:“中国光谷”国际光电子博览会暨论坛(光博会)、中国(武汉)文化旅游博览会(文博会)、中国·武汉金融博览会暨中国中部(湖北)创业投资大会(金博会)、华侨华人创业发展洽谈会(华创会)、中国中部投资贸易博览会(中博会)、中国食品博览会暨中国(武汉)国际食品交易会(食博会)。其他知名展会4个:世界大健康博览会(健博会)、中国国际工业博览会(工博会)、武汉国际汽车展览会(武汉国际车展,市贸促会)、中国食材电商节(食材节)。

表1 2019年以来部分重点城市展会进入TOP100情况

单位:个

序号	城市	2019年		2020年		2021年		2022年		总计	
		总数	≥15万m <sup>2</sup>	总数	≥15万m <sup>2</sup>	总数	≥15万m <sup>2</sup>	总数	≥15万m <sup>2</sup>	总数	≥15万m <sup>2</sup>
1	上海	39	29	30	13	33	20	5	2	107	64
2	广州	14	10	11	6	13	9	12	4	50	29
3	深圳	3	1	17	8	14	9	14	6	48	24
4	重庆	6	6	5	3	2	1	8	4	21	14
5	成都	5	4	1	0	6	6	7	4	19	14
6	北京	4	3	3	0	8	2	1	0	16	5
7	天津	4	0	1	0	3	2	2	1	10	3
8	厦门	3	1	2	0	0	0	5	0	10	1
9	杭州	2	2	1	1	1	0	5	2	9	5
10	武汉	2	0	1	0	1	0	5	1	9	1

数据来源:中国会展经济研究会发布的2019—2022年《中国展览数据统计报告》每年全国展览规模前100名项目。



## 二、我国外贸促进平台发展先进城市经验做法

习近平总书记在第四届中国国际进口博览会开幕式上指出,中国将增设进口贸易促进创新示范区,优化跨境电商零售进口商品清单,推进边民互市贸易进口商品落地加工,增加自周边国家进口。中国国际进口博览会、中国进出口商品交易会和中国(北京)国际服务贸易交易会“三会”,共同构成了新时期“中国货物”和“中国服务”全面发展的展会促进平台,推动形成了以“北上广”为龙头的展贸一体化发展新格局。

### (一)建设进口贸易促进创新示范区

2020年11月,商务部、国家发改委、财政部等9部门发布《关于培育进口贸易促进创新示范区的函》,决定设立10个进口贸易促进创新示范区,包括上海市虹桥商务区、辽宁省大连金普新区、江苏省昆山市、浙江省义乌市、安徽省合肥经济技术开发区、福建省厦门湖里区、山东省青岛西海岸新区、广东省广州南沙区、四川省天府新区、陕西省西安国际港务区。这10个示范区覆盖东中西部和东北老工业基地,囊括海陆空港,体现了中国进口发展的动力和潜能。

上海虹桥商务区聚焦航空器材、医疗器械、高科技消费品、化妆品、食品、珠宝玉石、时尚服装等领域,培育一批百亿级、千亿级专业进口贸易平台;加快打造全球数字贸易港,设立虹桥商务区至国际通信出入口局的国际互联网数据专用通道,南虹桥区域建设医药进口流通集聚区,东虹桥区域培育进口航空器材集散中心,西虹桥区域建设以进口为主题会展集聚地,北虹桥区域做大做强先进技术设备服务进口。

义乌市2021年建成全国首个综合保税区内的进口市场,创新数字监管,布局批零兼营、跨境电商等多业态融合场景,打造服务千亿贸易的特色平台;对接香港和澳门资源,发挥新型市场“保税+体验”优势,培育全国最大的进口轻奢展销基地;建设日韩进口药妆中心,争取药品跨境电商试点。

广州南沙区依托广州期货交易所,探索发展相关大宗商品品类的期货保税交割业务,拓展交易、交割、贸易结算功能,构建期货交割库集聚区,推动交割库互认。深入推进全球溯源中心、全球优品分拨中心、全球报关服务系统等创新项目建设,建立制度创新、政策举措相互借鉴机制;吸引国际知名企业及品牌入驻,打造跨国企业重点商品亚太分拨中心和品牌区域国际贸易中心;积极跟进各航空公司飞机进口计划,协调解决飞机进口存在的困难和问题,推动更多飞机进口业务落地。

2022年11月,商务部等部委决定在全国增设29个国家进口贸易促进创新示范区,武汉东湖新技术开发区入选。

### (二)建设进出口商品集散中心,丰富贸易促进创新园区平台内涵

重庆市在建设贸易促进发展平台上,大力发展集要素交易、金融结算和综合保障等功能于一体的进出口商品集散中心,重点建设四类进出口商品集散中心项目:一是汽摩及零配件集散中心,依托国际物流枢纽园区,完善铁路信用证应用、整备整改、保税展示展销等功能,大力发展整车保税仓储及零部件进口、二手车和新能源车出口等外贸业务;二是机械及电子料件集散中心,依托西永综合保税区,推动DSE-LG西南物流分拨中心、新徽帝航空器材分拨中心等加快放量;三是依托果园港国家物流枢纽探索构建大宗商品交易平台,完善交易、结算、货物电子监管等功能,打造大宗商品国际化资源配置和价格指数中心;四

是生活消费品集散中心,依托两路寸滩综合保税区重点围绕生物医药、冷链产品、生活消费品等品类进行布局,打造以生活消费品为主的跨境电商商品集散中心和以中医药进出口为主的生物医药集散中心。

四川省将建设“一带一路”进出口商品集散中心作为推动成渝地区双城经济圈建设的重要支撑。省商务厅、省发展和改革委员会等17部门联合印发《“一带一路”进出口商品集散中心(四川)建设策划方案》,将成都、自贡、攀枝花、泸州、德阳、绵阳、广元、内江、南充、宜宾、广安、达州、巴中、雅安、眉山、资阳等16市纳入“一带一路”进出口商品集散中心(四川)建设范围。该进出口商品集散中心对标国际高水平经贸规则,按照“总体谋划、长远定位,立足现实、分期实施”的原则,以成都青白江区为一核,着力打造国家级铁路开放门户、大宗进出口商品集散中心、商贸物流集散分拨中心、全国物流高质量发展示范区;以天府新区成都片区、双流区、东部新区为另一核,着力构建联通世界的国际多式联运立体枢纽体系、国际适空商贸物流集散分拨中心、进口贸易促进创新示范区。

### (三) 打造知名展览、论坛、对接会

主要包括上海进博会、广州广交会、深圳跨境电商专业展、杭州“网展贸”等具有鲜明特色的代表性模式。中国国际进口博览会(进博会)于上海自2018年以来已成功举办五届,成为构建新发展格局的窗口、高水平开放的载体、多边主义的舞台和重要的国际公共产品。积极扩大进博会溢出效应,进博会打造“6天+365天”全天候常年展示交易服务平台,打造集展示交易、企业总部、智慧物流等功能的产业主体平台和交易规模上千亿元的线上贸易平台。

广交会作为我国目前历史最长的综合性国际贸易盛会,是中国外贸的“晴雨表”和“风向标”,素以“买全球卖全球”闻名,是我国知名展贸平台。广交会不仅为境外企业开拓中国市场、共享全球商机搭建了快速通道,也为国内采购商便捷采购符合国内市场需求的外国商品提供便利。

“2021中国(深圳)国际跨境电商精品贸易博览会”,秉承展示跨境电商精品及跨境服务、以“助力中国跨境电商拓展全球市场,助卖家走向世界‘买全球、卖全球’”为主题,利用大湾区核心地域优势,不断积累上游品牌与下游渠道优势资源,采取展览、论坛、产品推介会等多种形式促进跨境产业发展。

杭州积极响应商务部办公厅发布的《关于创新展会服务模式 培育展览业发展新动能有关工作的通知》,推动“网展贸”等在线展会新业态发展,<sup>①</sup>于2021年积极引入“网展贸”这一全新数字展览模式,形成了初级的跨境电商企业在线会展新业态。该模式以全球展会资源为基础,海外商品需求信息为核心,依托外贸大数据服务和精准配对功能,为外贸企业提供在线数字展览服务。

### (四) 建设进口商品展示交易中心与超市

进口商品展示交易中心和进口商品世界超市,集现场展示、现场体验等功能于一体。消费者可对商品进行了解和体验后,通过扫码登录下单购买,电商企业将商品交易、支付、物流等“三单”信息向海关申报,系统比对无误后便可自动放行,将商品通过邮寄方式直接送达消费者手中。“1210”模式是跨境电子商务网购保税进口模式,是目前跨境电商进口业务采用的主要模式。在该模式下,区内电商企业可根据市场预测和消费者需求,先从国外集中采购商品,进口并存储在综保区内保税仓库,再根据消费者所下订

<sup>①</sup> 靖雯:《杭州:创新“网展贸”服务新模式》,《国际商报》2020年8月25日第1版。

单,以个人物品方式出区,并配送到终端消费者手中。苏州吴江跨境电商展示交易中心是利用“1210”保税备货模式开展业务的进口商品展示交易中心,提供“线上跨境电商+线下门店体验”一站式购物服务,目前已有君正、跨境鸟、佩莱等11家不同类型的企业进驻,销售的商品来自欧洲、日韩等地,覆盖母婴、个人护理、美妆、咖啡、保健品等各个不同类别。<sup>①</sup>

济南加快山左环球直采保税展示展销中心、绿地(济南)全球商品贸易港、东亚博览会永久场馆和LAOX跨境商品保税中心仓等建设,打造区域性跨境商品进口中心、展示中心、体验中心和交易中心,形成进口商品“世界超市”,构建“综保区保税备货+链上自贸保税展示交易+超市(便利店)”进口商品销售网络,支持有条件的零售企业拓展全球直采业务。

### (五)发展免税经济

全球免税经济智库英国仲量联行分析,向具备空铁资源优势的城市新区布局、从单核零售驱动到多核多业态、免税综合体与片区文旅资源韧性协同等已经成为世界范围内市内免税店发展的共同趋势。麦肯锡数据预计,至2025年,中国免税品消费总额有望增至1.2万亿元,中国消费者将为全球免税品消费增长总额贡献65%。巨大的市场消费潜力,吸引着全国多地争相布局“免税消费”市场。

目前,国内免税店主要分为两大类,分别是出境免税店和入境免税店。出境免税店服务于入境人群,入境免税店服务于出境人群和出境再返境的游客。免税店可分为口岸免税店、市内离境免税店、交通工具免税店、回国人员市内免税店、离岛免税店等。世界著名品牌商主要有3个销售渠道,分别是普通有税商店、免税商店、跨境电商。这3个渠道的供货价格严格区分,各自份额保持相对平衡。品牌商对免税店的商品定价有充分决定权,但免税店也可根据实际情况进行促销打折。跨境电商相比免税店,天然具有租金成本优势。免税店近年来由于机场租金上涨和提成比例影响,部分份额正向跨境电商这一渠道转移。由于跨境电商业务蓬勃发展,对免税业经营产生了一定的影响。在限值以内进口的跨境电子商务零售进口商品,关税免征,进口环节增值税和消费税按70%征收。上海、北京、广州、深圳等地免税购物市场发展较好,免税渠道较为齐全,包括市内免税店(回国人员市内免税店、市内离境免税店)、口岸免税店(出境免税店、入境免税店)、运输工具免税店(机上免税、供船免税及其他国际运输工具免税等)。

## 三、武汉构建外贸促进平台发展新格局的推进策略

武汉作为国家中心城市和“双循环”重要枢纽,不仅要深入推进自贸区、综试区等重要国际贸易园区平台的政策创新、制度创新和要素集聚,继续做好外贸网络服务平台,还要大力推进展示贸易促进平台建设,拓宽国际贸易合作渠道,丰富多元化特色化进口商品供给,促进消费提质扩容,引导品质消费,推动武汉国际消费中心城市建设,促进内外贸一体化发展,加快建设内陆开放新高地。武汉应抓住东湖高新区入选国家级进口贸易促进创新示范区机遇,遵循展贸一体化、线上线下融合、内外贸一体化等贸易发展方向,高度重视贸易促进平台在外贸创新发展中的作用,促进国际贸易创新发展上规模提质效。持续高质量举办大型展会,拓展线上线下融合办展模式,提升展会服务商交易能力,加强专业性专题性会展发展,

<sup>①</sup> 周成渝:《苏州首开跨境电商“1210出口海外仓”模式》,《新华日报》2022年9月23日第6版。

构建“以展促贸、展贸结合”的新型贸易促进平台;建设中部进出口商品集散中心,建设自贸区国别(地区)商品展示中心,推动现有国际贸易展会平台向线上线下融合、内外贸一体化结合、“展示+体验+交易”转型,集聚重量级国际贸易服务商和会展商,构建武汉外贸促进平台发展新格局。

### (一)集聚国际贸易主体,创新发展展贸型平台

2022年11月3日,武汉东湖新技术开发区入选全国增设29个国家进口贸易促进创新示范区。建议抓住进入国家级示范区名单契机,在示范区集聚重量级国际贸易服务商和会展商举办进口展,在全球范围精准招商,吸引采购商线上参会,吸引境外企业参展;与全球各地专业协会合作,为商户举办各种活动,促进行业交流,撮合市场交易,为境外企业开拓中国市场、共享全球商机搭建快速通道。探索“前展后仓”“前展、中交、后仓”等模式,融合设计展示销售等价值链环节,服务展会、直播、洽谈、签约、物流、配送等贸易全流程,打造展示体验平台,打造新型展贸一体项目仓,实现供应链的高效对接。

建立海外仓展贸基地。海外仓作为海外展贸基地,能提供实车给客户参观、试车体验,提升客户体验感,提高成交率,并且在海外仓和国内出口基地间稳定的物流通道设置直航定期国际航线。鼓励企业通过自建或租赁等方式建设兼具仓储、物流、展贸、保税、整备维修、零配件供应等功能的海外仓,强化境外资源共享。

积极发展保税展示交易。建设以RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership,即区域全面经济伙伴关系)为目标市场的自贸区国别(地区)商品展示中心,为武汉企业进一步开拓RCEP市场提供新机遇。跨境电商零售进口试点范围扩大至所有自贸试验区、跨境电商综试区、综合保税区、进口贸易促进创新示范区、保税物流中心(B型)所在城市(及区域),经所在地海关确认符合监管要求后,即可按照《商务部 发展改革委 财政部 海关总署 税务总局 市场监管总局关于完善跨境电子商务零售进口监管有关工作的通知》(商财发〔2018〕486号)要求,开展网购保税进口(海关监管方式代码1210)业务,开展“网购保税+线下自提”业务。按照常年展示、业务洽谈、成交手续办理,规模体量世界一流,匹配各国贸易馆、政商代表处、企业展示馆、成交保障服务中心、知识产权保护中心、跨境电商服务中心等,积极为境外客商进入中国市场提供多模式、多渠道精准对接服务。

### (二)以高品质展会、高层级外经贸论坛提升展会平台服务能级

立足于服务进出口贸易全产业链,打造国际知名的高品质展会、高层级外经贸论坛,推动会展业的优化升级、基础再造、创新发展,使会展业成为实体产业链、供应链的枢纽节点,对标达沃斯等顶级论坛,以及进博会、广交会、深圳跨交会等,围绕展前、展中、展后环节,促进“展后留展”“展售合一”,重点在贸易监管、贸易便利化、进口税制等方面加强便利政策创新突破。将汉交会、服博会、大健康博览会、食材节、文博展、国际车展等培育成为一站式展示交易服务平台,争取更多国家级、国际化博览会落户武汉。

按照高端化、国际化、品牌化的要求,逐步优化武汉大型会展主题结构。围绕服务跨境电商等外贸新业态策划主题,举办高端国际经贸论坛,打造国际经贸高层次对话交流平台。汉交会以联通国内国际双循环发展为目标,实现线上线下融合;光博会、文博展等成为覆盖行业全产业链的大型、超大型品牌展会,吸引国际行业头部企业参展,提高展商和观众国际化水平;培育高端行业发展论坛,强化新品首发功能,丰富产品设计元素,形成买全球卖全球的开放平台。

推进现有国际贸易展会平台向线上线下融合、内外贸一体化、“展示+体验+交易”转型。开启“双线会展”新模式,精心组织,优化平台功能,提升境内外采购商线上参展体验,提供10×24小时全天候智能客服。支持武汉现有国际贸易展会平台遴选优质企业的新产品、新技术、新品牌、新服务,举办线上新品首发首展首秀活动。发挥跨境进口电商、大型零售商、综合贸易服务商和展示展销服务四大联盟的作用,建设好一站式交易服务平台。实施展前、展中、展后一揽子便利措施,做实做强展示、撮合、交易、支付、通关等服务功能。

鼓励行业龙头企业与专业展览机构合作办展办会。实现行业资源与专业会展运作资源的优势互补,共同培育、打造行业领先展会。引导武汉有实力的会展企业,联合境内外会展机构,在国内重点城市和境外布局会展项目。支持市属国有企业做大做强会展业务板块,在会展场馆投资建设和运营管理、承办重大会展活动等方面发挥重要作用。

### (三) 依托天河、花湖机场提升外贸辐射能级

依托天河、花湖机场加快建设中部进出口商品集散中心、全球高附加值商品物流集散中心、国际消费品集散地。在天河机场、花湖机场两大航空枢纽筹建国际消费功能区,以提升进口商品丰富度为目标,引进更多全球优质商品和服务进入武汉。高水平推进汉口北国际商贸城建设,吸引亚马逊、天猫国际、京东国际、Shopee、中外运等电商龙头、物流巨擘,扩展生物医药、二手车交易等高附加值业务,打造进口商品贸易集散地,培育全球品牌营销大本营。加快推进大型国际贸易会展综合体项目建设,通过展会现场展示及比较促成后续商贸合作及终端购物推广;鼓励有国际影响力的高端知名品牌、设计师品牌、高级定制品牌等首发新品,鼓励本土商业企业获取国际高端消费品领域买断经营权和总经销、总代理权,扩大武汉在国际高端品牌、国际新兴品牌、小众品牌、时尚潮牌导入中的话语权和国内经营渠道优势。

进一步拓展跨境电商产业供应链。借助武汉铁水空公多式联运枢纽体系,吸附内陆省市和全球的客群,实现免税货品、跨境电商货品的物流—仓储—分发—销售全链条发展,拓展跨境电子商务线上综合服务平台、线下产业集聚平台和跨境电商网货供应平台。进一步落实武汉跨境电商高质量发展配套政策,鼓励有条件的跨境电商企业构筑要素集聚、灵活完备的供应链,建立线上线下融合、境内境外联动的双向营销体系。鼓励外贸企业运用物联网、区块链等技术手段积极探索打通跨境电商交易全链条的智能化创新模式,发展“创意设计中心+跨境电子商务+制造企业”的供应链模式,拓展重点国别和市场的公共海外仓。

强化国际供应链平台建设。结合全国供应链创新与应用示范城市建设,围绕光电子信息、汽车制造、纺织服装、生物医药、大宗商品等优势产业,培育一批专业化、数字化、国际化供应链综合服务平台,增强内外贸一体化发展能力,实现产品和服务的高质量供给,形成具有全球辐射力的供应链中心。大力培育“华纺链”平台,打通纺织服装生产、分配、流通和消费各环节。培育“长江汽车链”平台,建立新能源与智能网联汽车产业链供应链体系。支持湖北楚象、湖北国控、长江国贸、武汉国贸等平台公司不断做大做强,提升大宗商品国际贸易供应链组织能力。加快湖北联投“联链通”、湖北国贸“煤炭供应链”等服务平台建设,推动产业“聚链成群”。

### (四) 建设内外贸一体化发展的现代展贸中心

现代展贸中心是以商品展示为主,洽谈、接单和电子商务为一体的一种“永不落幕的交易会”形态的

贸易市场,它以展为主、以贸为辅、以展带贸,将原来的现场、现货、现金交易的传统批发市场经营形态转变为集商品展示、洽谈、接单和电子商务、物流配送于一体的现代批发经营形态,除了商品集散、信息发布、价格形成、融资等功能外,还具有现代会展、电子商务、娱乐休闲等功能。汉口北国际商贸城、汉正街商品市场分别是武汉跨境电商、市场采购贸易的重要试点园区,集聚了大量多品种、小批量进出口业务和外贸订单需求的企业,应积极推动两大市场从传统市场向现代高端展览中心转型,全面强化展示展贸、电子商务、供应链管理和外贸综合服务功能。

整合各类电商平台资源,形成以跨境电商、综合型电商、产业链垂直电商及自有电商平台等资源为核心的电商平台资源数据库。抢抓5G商用机遇,积极布局新一代电商,积极谋求与今日头条、抖音、小红书、斗鱼等新一代电商创新领军企业进行战略合作,优化完善电商孵化等配套,联合举办世界新电商创新大会,推动武汉成为重要的电商创新基地。打造“电子商务+展贸”双平台并行的商业运营模式,提供展贸、电商、信息交流、人才培养等产业平台服务。积极探索“线上聚粉—线下体验—线上交易”的O2O运营模式,打造布局全国的O2O线下展示中心,提升跨越时空界限交互能力。探索共享直播平台模式,创建直播电商联盟,形成“线上引流+实体批发+直播带货”的新销售模式。进一步丰富直播电商多元应用场景,打造一批具有全球影响力的直播活动,推出一批体现武汉商业文明和商圈商街风采的潮流直播地标。

### (五)将免税购物纳入“武汉购物”全球推广计划

实施“武汉购物”全球推广计划。将武汉免税商品纳入“武汉购物”品牌整体形象宣传推广工作,吸引全球知名品牌和免税经营商参加,扩大国际交流合作,共同促进中国免税市场开发,提升武汉在全球免税领域的影响力。

增设市内离境免税店。市内免税店对境外消费回流有重要作用。及时了解北京、上海、广州等城市国人离境市内免税店建设进展,适时增设市内免税店,争取购买对象由出境的境外人士扩大至包括中国人在内的所有离境人员。建设便捷的线上购物窗口,实行网上预订、机场提货。甄选精品进入市内免税店,通过国产精品品牌与国外高端品牌同台展示,提高国内品牌和武汉品牌知名度。

建设免税综合体。探索引进中旅免税综合体项目,在武汉站或者天河机场等大型国际交通枢纽规划免税综合体,探索首创“TOD+免税IP”综合开发模式,包含免税商城、奥特莱斯商城、办公塔楼、商业塔楼及公共配套设施等,融合发展旅游、交通枢纽、商务、休闲等多项重要城市功能。争取在国家市内免税店政策支持下开展相关业务,以免税购物、精品奥莱、休闲娱乐、美食体验为四大核心驱动,以“免税+文旅”多元体验打造地标型旅游购物目的地。

争取组建市级免税品公司。积极争取国家免税业有关政策,适时设立市级层面免税品公司。研究储备包括销售对象、商品品类、购物金额、购物流程、商品销售、行业监管等免税购物政策体系。

作者简介:

夏毓婷,武汉市社会科学院经济与金融研究所副研究员,研究方向为贸易经济。

(责任编辑:顾晓焱)



# 数字经济背景下 武汉市数据资源发展研究

李媛 胡颀 帅浚超 江玉至 张淑英 路炳华

**摘要:**数字经济时代,数据的广泛采集和应用全方位、智能化地重构着人类社会的生活方式、企业运营、城市管理。作为数字经济发展的核心生产要素,数据蕴涵的经济价值无限巨大、前景无限光明。武汉具有良好的数据资源发展基础,数字化产业发展迅猛,数据资源要素逐步平台化。但同时,在数据资源发展过程中也存在管理机制不完善、数据融合共享不充分、数据标准化治理有待加强等问题。要从加强数据智能化治理,加快数据要素开发利用,推动数据要素市场化建设,推进云网协同和算网融合发展,强化数据要素市场信用体系建设等方面,构建以数据为关键要素的数字经济,充分释放数据资源的内在价值。

**关键词:**数字经济;数据资源;开放共享

## 一、引言

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视发展数字经济和数字中国建设,将其上升为国家战略。近年来,我国网络购物、移动支付、共享经济等数字经济新业态、新模式蓬勃发展,走在了世界前列。数据要素是数字经济深入发展的核心引擎。随着信息技术和人类生产生活的交汇融合,互联网快速普及,全球数据呈现爆发增长、海量集聚的特点,蕴藏着巨大的经济社会价值。党的二十大报告强调,“加快发展数字经济,促进数字经济和实体经济深度融合”。习近平总书记指出“要构建以数据为关键要素的数字经济”“做大做强数字经济,拓展经济发展新空间”,这为我们发挥好数据这一新型生产要素的作用、推动数字经济健康发展指明了方向。

大力发展数字经济是习近平总书记赋予武汉的使命任务,也是武汉抢抓新一轮科技和产业变革机遇的必然选择。武汉立足区位优势明显、科创资源丰富、产业基础雄厚等良好条件,切实用好数据资源要素,突破性发展数字经济,协同推进技术、模式、业态和制度创新,赋能产业转型升级,塑造发展新优势,奋力建成全国数字经济一线城市,为湖北省打造全国数字经济发展高地做出更大贡献,努力在建设全国构建新发展格局先行区中当先锋、打头阵。



在此背景下,本文围绕数字经济背景下的城市数据资源发展战略开展调查研究,在厘清武汉市数据资源发展现状和不足的基础上,提出可行性对策、建议。

## 二、武汉市数据资源发展情况

近年来,武汉坚决贯彻落实数字中国等国家战略、落实习近平总书记致2020中国5G+工业互联网大会贺信中关于“大力推动数字经济发展”指示要求,相继出台《武汉市突破性发展数字经济实施方案》《武汉市数字经济发展规划(2022—2026年)》《武汉市城市数字公共基础设施建设工作方案》《武汉市数据要素市场化配置改革三年行动计划(2023—2025年)》等纲领性文件,着力推进数字新基建、数字产业化、产业数字化、数字化治理和数据要素价值化等工作。目前,武汉正在着力发展以数据资源为关键要素,以现代信息网络为主要载体的数字经济。

### (一)数据基础设施建设提速增效

围绕夯实城市数字底座支撑,武汉着力建设以通信网络、数据算力、物联网及融合基础设施等为支撑,以提升城市数字公共平台能力和数据资源规模质量为核心的新型基础设施体系。按照适度超前的原则,武汉市数字新基建提速增效趋势明显。目前,武汉“双千兆”城市建设持续深化,全市5G基站累计达到34887个,每万人拥有5G基站数量达25.39个,城市地区万兆光猫(10G-PON)端口占比69.59%。此外,武汉还前瞻布局高性能大规模存算基础设施,数据中心累计建成机架数4.66万个。武汉作为国内为数不多的拥有超级计算和人工智能计算双中心的城市,人工智能计算中心完成三期扩容,算力总和达到400P,服务企业达到166家,超算中心高性能算力达到50P。<sup>①</sup>城市物联感知体系加快建设,获批国家首批智慧城市基础设施与智能网联汽车协同发展试点城市,发布《武汉市城市数字公共基础设施建设工作方案》,开放智能网联汽车测试道路累计里程已突破1845.91公里(单向里程),累计里程数和开放区域数均位居全国第一。<sup>②</sup>作为五大国家工业互联网标识解析顶级节点之一,武汉工业互联网国家级节点累计标识注册量超过100亿个,接入企业超过10000家。6个项目入选工信部2022年工业互联网试点示范项目,入选数量位居全国副省级城市第四、中部第一;12个项目入围工信部2022年工业互联网App优秀解决方案,入围数量位居全国第一。卫星互联网技术应用于中欧班列等场景,“行云工程”启动组网,建成全国首条小卫星智能生产线,首颗“武汉造”卫星已于今年下线。“武汉云”启用,中国电子云总部揭牌,正加速形成“城市云+产业云”的格局。

### (二)公共数据资源有序开放共享

公共数据资源有序汇聚融合。武汉以政务信息共享平台为基础,建立“集中管理、逻辑融合、及时更新”的政府和公共服务数据资源体系,制定标准化的数据对接规范和应用规范,完善信息安全保障机制,

① 朱惠:《武汉5G基站超3.4万个,国家顶级节点(武汉)标识注册量过百亿——“九省通衢”大步迈向“数字通衢”》,《湖北日报》2023年6月8日第2版。

② 谢慧敏:《加速迈向无人驾驶之城 武汉智能网联汽车测试道路扩容至全国第一》,《湖北日报》2023年9月29日第5版。

推动全市政府和公共服务数据资源汇聚。目前,我市已梳理全州市直部门及区数据资源目录,形成全市数据资源“三清单一目录”4000余项。建成人口、法人、电子证照等基础数据库,形成统一的、实时动态更新的数据模型,实现数据汇聚融合。发挥我市海量数据规模和丰富应用场景优势,组建武汉数据集团,承担全市公共数据归集、治理及授权运营,数据产品交易与服务,数字生态产业投资等功能。

开放共享机制不断深化。建成武汉市公共数据开放平台,围绕商贸流通、气象服务、科技创新等领域,开放61个市级部门/区数亿条公共数据。发布武汉市地方标准《公共数据资源开放 第1部分:核心元数据》《公共数据资源开放 第2部分:分类分级指南》,进一步完善数据共享开放体系,规范数据开放分级分类,加快数据要素信息在政府、市场主体和公众之间的有效流通。同时,为释放公共数据开放平台数据价值,我市已连续举办了3届开放数据创新应用大赛,累计吸引来自全国各地高校、企事业单位近千支团队报名参赛,丰富了公共数据在全社会的应用。

配套管理规范不断完善。相继出台《武汉市公共数据资源管理办法》《武汉市数据要素市场化配置改革三年行动计划(2023—2025年)》,着力推进数据要素市场化配置改革,构建公共数据资源使用规范体系。构建“三更新、三到位”(目录实时更新、数据实时更新、服务实时更新,体制机制到位、共享应用到位、资源开放到位)的工作体系,对已编制完成的事项和数据资源抓优化、补短板,确保事项流程规范、数据全量汇聚、按需共享、实时更新。东湖高新区率先启动首席数据官制度,大力推动DCMM(数据管理能力成熟度评估模型)认证相关工作,对获得DCMM国家标准认证三、四、五级的企业给予资金支持。

### (三)数据便民惠企水平不断提升

数据赋能政务服务“一网通办”。印发《武汉市城市运行管理中心建设工作方案》,接入公安、交管、城管、应急、消防等市直部门专业智慧信息系统,推动城市运行“一网统管”,实现一屏统揽、一体联动。构建“多码合一、一人一码、一码互联”的“市民码”服务体系。依托大数据、人工智能等技术,聚焦企业开办、涉企经营、税费办理、户籍户政、出境入境、交通交管、社保医保、卫生健康、就学养老、资质资格、住房公积金等重点民生领域,不断完善政务服务一体化平台功能。大力发展“掌上办”“自助办”,上线涉及公安、教育、公积金、卫健等领域的便民服务事项;部署自助政务服务终端,上线涉及房产、公安、社保、医疗、公积金等领域便民服务事项,推动实现政务服务“就近办、家门口办”。

数据支撑惠企政策“免申即享”。依托企业服务“一站直通”平台,设立“免申即享”服务专区,充分利用大数据技术,多维度为企业精准“画像”,搭建“互联网+政务+金融”的融资服务链,智能化解读惠企政策,让政策主动找企业,实现惠企政策统一发布、精准推送、智能匹配、直达兑现,助力企业高质量发展。

### (四)大数据服务智慧城市运行体系基本搭建

随着大数据时代的到来,政府将数据资源用于城市治理中将大大提高城市治理能力。<sup>①</sup>武汉深化数字城市、智慧城市建设,以武汉城市大脑为中心的四大中枢(大数据、人工智能、区块链、应用支撑)、六大智慧应用(一网通办、一码互联、一网协同、一网共治、一网统管、一站直通)基本建成。城市大脑数据中枢对接全市200余个系统,日均共享交换数据超1.2亿条,大数据能力平台上连国家、省大数据平台,下连各

<sup>①</sup> 陈嘉俊:《城市治理中的大数据资源的政府应用研究》,《经济研究导刊》2019年第34期。

区大数据平台,横向打通市级各部门,形成“国家—省—市—区”四级数据共享体系。城市大脑电子政务外网已连通15个区、100余家市级单位、近5000家区级单位。构建市、区两级平台,市、区、街三级指挥,社区、网格参与的五级联动工作体系。政务服务一体化平台进一步完善,市、区、街道、社区四级全覆盖,可网办事项超90%,基本实现“一网通办”。武汉在数字行政服务、数字公共服务、数字生活服务三个方面,均入列全国前五,领先中部城市。

### 三、数字经济背景下武汉市数据资源发展存在的问题

武汉深挖数据资源潜力,加快城市数字化转型和数字经济突破性发展。但在数据资源发展方面,与北京、上海、深圳、杭州等城市相比,还存在一定的差距。

#### (一)数据产业化规模较小

一是大数据产业发展水平不高。根据《中国大数据产业发展指数报告(2023版)》,武汉在大数据产业水平方面排第10,位列南京、苏州、成都、合肥等城市之后。2022年武汉市数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重约10%,苏州、南京、杭州、深圳等城市占比都在15%以上。二是数据产业发展顶层设计不足。总体来看,目前除上海临港新片区印发了国际数据产业专项规划外,国家及省市层面很少对数据产业发展进行统筹规划部署。<sup>①</sup>三是中小微企业数字化转型较慢。由于近两年经济下行,中小微企业生存压力不断攀升,导致本就不足的数字化转型资金预算进一步缩水,其数字化转型之路较之以往更加艰难、曲折。相关资料显示,当企业投入超过100万元时,数字化转型效果才逐渐明显与突出,目前多数中小微企业数字化水平仍然较低。四是数字化人才缺口较大。企业普遍缺乏高端复合型人才,研发和IT从业人员在企业员工总数中占比较低;政府部门同样缺少数据治理和管理的专职岗位和专业人才。

#### (二)数据资源体系建设尚待完善

与发达城市相比,武汉市数据资源建设基础设施较为薄弱,数字经济头部企业和平台型企业数量相对较少。根据2021年度电子信息企业竞争力百强企业、2021年软件和信息技术服务竞争力百强企业、2021年中国独角兽企业榜单,武汉市数字经济头部企业数量位列上海、杭州、深圳、广州等城市之后;2022年全国28家“双跨”平台,武汉市仅有1家(北京5家、深圳4家、重庆2家)。同时,武汉市数据资源的统筹管理和融合应用还未系统化,较为分散,且缺乏职责明确、操作性强的管理责任制度,亟须建立目录式和清单化的管理体系,数据流量处理方面同样面临压力,单点故障风险较高。

#### (三)数据资源共享力度有待提升

当前政府部门间、社会行业间、企业间依然存在“信息孤岛”和“数据烟囱”现象,数据资源“不愿共享”“不敢共享”“不能共享”等难题亟待突破,数据共享和流通环节不畅导致数据交易缺乏必要的环境支

<sup>①</sup> 赵茜:《关于加速数据产业发展的建议》,《现代工业经济和信息化》2023年第8期。

撑。一是数字要素产权界定制度不完备,现行法律法规对数据要素所有权及相应的使用权、收益权均没有明确界定。二是数字基建市场相关制度仍然缺位,适应5G网络共建共享要求的制度尚未建立,共建共享交易成本高、进展慢。三是政府数据分类不明确,数据脱敏、清洗等关键环节缺少高效畅通的内部监督渠道和应对处理机制。

#### (四)数据价值化体现方式尚需加快探索

武汉相关市场体系建设较慢,东湖大数据交易中心、长江大数据交易中心的运营情况低于预期。数字经济相关企业对数据要素的渴求难以得到满足,对数据资源的利用缺乏配套政策支撑。武汉市正推动建设数字产权评估和交易中心,但对于数据交易的商业模式依然处于探索阶段,数据价值化面临数据价值不易标准化、数据定价难、资产评估难等诸多难题。

#### (五)数据资源管理制度、法规、标准仍待完善

近年来,北京、天津、广州、重庆、深圳等地纷纷出台法规、政策或标准,要求或鼓励地方政府组建大数据交易所,推进构建数据交易市场体系和制度建设,例如《北京市数字经济全产业链开放行动方案(征求意见稿)》《天津市构建高标准市场体系若干措施》《广州市数字经济促进条例》《重庆市数据条例》《深圳经济特区数据条例行政处罚裁量权实施标准》。相比于全国各地在数据资源管理规范动作频频,武汉市关于数据资源管理的制度法规目前正式施行的只有《武汉市公共数据资源管理办法》,《武汉市数字经济促进条例》尚在征求意见阶段,没有出台其他关于数据资源管理的相关制度法规,武汉市亟须完善相关的制度法规体系。

### 四、推进武汉市数据资源发展的建议

#### (一)加强体制机制建设,提升数据资源供给质量

一是建设统一管理体系。结合新一轮机构改革,以武汉市数据局(待成立)为牵头单位,建立健全促进数据资源建设及数字经济发展统筹协调和工作推进机制。在政府部门和有条件的企业建立首席数据官和数据专员制度,设定专人专岗,实施常态化指导监督,强化考核跟踪。

二是提升数据资源生产能力。立足于武汉产业门类齐全、行业数据资源丰富等优势,开展产业数据价值分析和开发利用研究工作,积极推动数据资产化,以数字经济带动数据需求链、牵引供给链。积极构建政府部门、大型互联网平台组织、科技型中小企业和小微企业等多元主体协同共生的数据供给体系,为数据市场提供优质的数据源。

三是优化数据要素供给质量。通过先进有效的网信技术手段,支撑行业用户体验提升、业务流程改善和科学决策需求,实现数据挖掘从信息化、数据化向智慧化转换。基于数据收集、存储、处理和应用各环节的技术门槛和经济成本等供给“痛点”“难点”,加大对关键数字技术攻关的投资建设力度,增强新型基础设施建设,构建完善的数据交易、结算、交付、保护、数据资产管理和融资等配套服务,优化数据供给环境。

四是培育数据资源服务机构。支持市场主体在依法依规前提下开展数据的采集、整理、分析等加工

业务。鼓励社会力量面向实际应用需求,进行数据的开发利用和增值工作,提供专业化、个性化、高质量的数据资源服务,发展壮大数据服务产业,着力解决数据开发利用中的个人隐私保护、数据要素产权配置、数据安全等关键问题。培育一批有特色、有竞争力的数据资源服务机构。

## (二) 加快数据要素开发利用,催生新业态、新模式

一是加快数字产业化。充分释放数据要素红利,以产业集群为载体推动传统要素与数据要素的融合创新。强化数据要素应用技术支撑,为企业数字化转型提供高质量产品。推动产业链上下游企业互联互通,建立产业集群数据分享平台,打破企业边界。突破性培育数字经济平台型企业,打造全国数字产业化引领区,利用平台经济的“虹吸效应”,将消费潜力转化为供给端增长动力。支持平台服务商、行业龙头企业、科研机构、协会等建立深入联动关系,开发具有针对性的软硬件产品,“以软带硬”破解国外制约。

二是加快产业数字化。推动数字技术和实体经济深度融合,围绕企业数字化转型,强化数据全流程贯通应用,提高以数据为驱动的企业智能决策能力。促进传统产业向高端化、智能化、绿色化发展,探索以产业园区和产业集群为载体推动数据资源集聚融合,实现大中小微企业数字化融通发展,以数据资源提升产业链、供应链的协同创新能力。

三是加快公共服务数字化。充分利用大数据、物联网、人工智能等新技术、新手段,持续推进“智慧政务”建设,有效破解信息孤岛、数据烟囱等问题,提升政务服务的运行管理效能。推进教育、医疗等公共服务领域数据的共建共享,强化民生及社会保障领域的供需对接,深化“高效办成一件事”。围绕政务数据、民生数据开发更多的应用场景,加快建设“城市大脑”,持续打造数字经济应用场景。大力引进培育高层次支持头部企业打造对标 ChatGPT 的大模型,着力构建多模态大模型开放服务平台,培育相关产品和应用场景。

四是大力培育引进数字创新人才。鼓励出台数字经济专项人才支持政策。支持在汉高校、科研院所、龙头骨干企业、新型研发机构引进数字经济领域“高精尖缺”人才,符合条件的优先纳入省市级以上人才计划。支持在汉高校加强数字经济领域交叉学科建设,与企业联合培养复合型人才。

## (三) 推动数据要素市场化建设,深化数据资源共享与开发利用

一是推动数据分类确权。分类界定数据的权属主体和客体,按照数据性质完善产权性质,建立数据资源产权、交易流通、跨境传输和安全等基础制度和标准规范。以数据确权为基础,完善数据产权保护制度,为原始数据和数据增值服务进入市场流通,提供完备的基础制度和标准规范。

二是促进数据共享流通。在盘活现有政务数据资源的基础上,推动数据跨业务、跨部门、跨层级、跨区域、跨系统的共享流通。按照“一数一源、多源核验”原则,编制并维护全市统一的政务数据资源共享目录。支持联合共建行业大数据共享平台,积极发挥行业协会等社会组织作用,探索建立政务数据、企业数据和社会数据流通机制。推动不同行业和领域在实践过程中总结研究适应行业发展的数据生产和应用标准。

三是健全数据交易市场体系。推动建立市场定价、政府监管的数据要素市场机制,发展数据资产评估、登记结算、交易撮合、争议仲裁等市场运营体系。培育数据交易市场,鼓励各类企业参与要素交易平台建设,探索多种形式的数据交易模式。

四是加强数据安全规范。根据数据的分级分类对数据进行质量管理,推进跨部门、跨行业、跨区域的数据中心建设,建立完善跨部门、跨行业的数据运营管理标准。完善数据交易手段,确保数据在流通



交易过程中的安全。推进全市数字经济领域制度、机制、标准、规范建设,搭建数据流通安全监测平台,健全风险防范处置机制。构建数据交易双方的信任机制,建立数据资源质量评价和信用评级体系。发挥行业组织引导作用,强化行业自律。

#### (四)协同联动“东数西算”,推进云网协同和算网融合发展

一是优化升级数字基础设施。加快建设信息网络基础设施,持续发力新型数据中心、人工智能计算中心、超级计算中心等多层次算力基础设施建设,推进云网协同和算网融合发展,有序推进基础设施智能升级。

二是有序推进算力优化布局。提升武汉市数据中心集群网络节点等级,打通数据直连通道、优化网络结构,不断提升协同化、智能化、绿色化管理水平。

三是强化算力统筹和智能调度。坚持“全国一盘棋”的思想,武汉要抢抓“东数西算”机遇,密织“算力网”,打造国家枢纽,积极融入中国算力网,协同联动东部和西部算力发展,为“东数西算”贡献武汉力量。

#### (五)强化涉企信用信息归集,全面助力中小微企业发展

一是按照国家统一数据归集标准。聚焦已建信息化系统的数据流转和互联互通,持续深化信用信息归集共享,充分发挥信用信息应用价值,推进全市信息化建设向信用化管理转变,营造有助于中小企业发展的良好环境。

二是大力归集整合信用信息。抓好各类公共信用信息数据归集,确保信息产生后,数据及时归集至市公共信用信息平台。重点做好企业纳税、社保、知识产权、科技研发等特定信用信息归集共享工作,通过数据治理实现数据按需共享,得到企业的“精准画像”。

三是推动信用评级融资创新服务。以数字化改革为引领,深化“信用+数字化能力”融合评价体系,筛选一批信用优良、管理高效的中小微企业及个体工商户,形成“白名单”,降低银行征信成本,切实提高中小微企业融资的可得性。联动银行,引导银行机构优化金融要素资源配置,充分发挥信用信息对中小微企业融资的支持作用。

基金项目:2022年度武汉市社科基金后期资助项目“武汉促进数字经济高质量发展路径研究——网信赋能基于数字经济的城市数据资源发展战略研究”(项目编号:2022020)。

作者简介:

李媛,武汉市工业信息化中心助理研究员,研究方向为产业经济研究;

胡颀,武汉企业信息化促进会秘书长,研究方向为企业信息化和产业转型升级;

帅浚超,武汉市工业信息化中心助理研究员,研究方向为产业经济研究;

江玉至,武汉市工业信息化中心助理研究员,研究方向为数据通信与计算机网络;

张淑英,武汉市工业信息化中心助理研究员,研究方向为数据通信与计算机网络;

路炳华,武汉市工业信息化中心助理研究员,研究方向为产业经济研究。

(责任编辑:徐柳怡)



# 导入高端设计资源 赋能武汉设计产业创新发展研究

武汉市社会科学院 武汉市贸促会联合课题组

**摘要:**在高质量发展阶段,创意设计日益成为一种强大的生产力和城市高质量发展的驱动力。近年来,武汉依托世界设计之都平台,设计产业发展富有成效,但武汉设计品牌的影响力有待进一步提升。面向新时代设计产业创新发展需求,应着力链接更多高端设计资源,导入国际先进设计理念,强化城市集聚配置全球创意设计资源、提高设计创新策源和在地转化功能,进一步提高武汉设计品牌价值,促进设计产业高质量发展。

**关键词:**设计产业,设计资源,赋能,武汉,设计之都

进入新发展阶段,创意设计日益成为一种强大的生产力和城市高质量发展的驱动力。近年来,武汉依托世界设计之都平台,大力发展工程设计、工业设计和创意设计等设计产业门类,初步形成了具有一定影响力的武汉设计品牌。面向新时代设计产业创新发展需求,应着力链接更多高端设计资源,导入国际先进设计理念,强化城市集聚配置全球创意设计资源、提高设计创新策源和在地转化功能,进一步提高武汉设计品牌价值,促进设计产业高质量发展。

## 一、武汉设计产业发展现状评估

近年来,特别是成功入选联合国教科文组织创意城市网络“设计之都”以来,武汉制定出台一系列设计产业激励支持政策措施,建立设计创意展示平台、设计孵化园区、公共服务平台,涌现出一批有影响力的设计产业园区和设计企业,培育和形成设计行业品牌,设计产业快速健康发展,设计行业的产业链、服务链和价值链已深深嵌入全市经济社会各个方面,成为全市高质量发展不可或缺的重要力量。

### (一)建立健全设计产业推进工作机制和政策体系

为推动设计产业融合发展,武汉从“大设计”理念出发,结合设计之都申报和建设工作,先后成立市设

计之都申报工作领导小组(“申都”成功后更名为“设计之都建设工作领导小组”)、设计之都建设工作联席会议办公室和设计产业促进办公室,协调成立非政府组织武汉工程设计产业联盟和武汉设计之都促进中心,整合160多家行业协会、设计机构、大专院校共同推动设计产业发展,基本形成了“政府主导、社会参与、市场运行”的发展格局。武汉加强设计产业发展顶层设计,出台一系列支持设计产业发展的政策措施,制定规划纲要,发布全国首个工业设计行业团体标准《全产业链设计创新服务导则》,较好发挥了政策的支持和引导作用。

## (二)积极搭建设计产业发展平台

武汉按照设计产业发展空间规划,加快建设设计产业园区、服务业集聚区、工业设计中心等设计产业发展平台,促进设计产业形成集聚化、特色化,提高了设计产业的综合竞争力,设计产业市场主体数量、产值显著增加。

工程设计方面,大力开展工程建设全过程咨询等设计业务,利用龙头设计企业拓展国际业务,吸引国内外高端工程设计企业来汉设立总部,打造全国性工程设计交易中心和资源配置中心,工程设计产业发展迅猛,稳步成长为千亿产业。如武昌区以铁四院为龙头成立高铁设计服务区,吸引上千家小微企业入驻,形成高铁设计特色产业发展园区。

工业设计方面,积极培育工业设计创新主体,打造D+M工业设计小镇等工业设计集聚区,支持建设工业设计中心、工业设计研究院等设计产业平台,推动武汉工业设计产业做大做强,工业设计综合能力大幅提升。截至2020年11月,全市工业设计、产品设计企业约2000家,拥有国家级工业设计中心5家,省、市级工业设计中心59家,工业设计主体逐渐壮大,全市已形成工业设计产业梯次协同、集聚发展的态势。一些工业设计门类进入全国第一梯队。如武汉集成电路设计产业增速位居香港、杭州之后,为全国第三。

创意设计方面,统筹推进各类文化创意设计产业发展,大力发展珠宝、服装饰品为重点的专业时尚设计服务,支持本土服装企业转型升级为时尚创意产业园区,增强时尚设计产业联盟的聚合效应,提升广告、动漫、印刷包装等创意设计门类设计能力,大力建设文化创意设计产业园,打造“创意设计+文化产业”双向联动的产业新生态。通过设计创意产业的导入,文化创意设计产业园形成了设计企业、产业和人才的集聚效应,推动了武汉大设计产业的高质量发展。

## (三)培育打造设计类节会品牌

武汉积极举办、承办设计行业展会活动,发挥设计类展会的枢纽平台作用,展示了武汉设计企业和产品,加强了国内外设计行业交流,营造了创新设计的良好氛围,促进了全市设计理念更新和产业发展。

国内工业设计领域规模最大、参展企业最多、全国参与范围最广的专业展览会——中国工业设计展览会发端于武汉,从2017年开始,武汉连续举办这一全国唯一“国字号”工业设计展会。2011年以来,武汉连续举办设计双年展活动,2015年起每两年举办一次“黄鹤杯”工业设计大赛,2019年起将每年11月1日确定为“武汉设计日”,城市创意设计氛围浓厚。此外,武汉还立足于设计产业基础,创办并连续举办“武汉时装周”,举办或承办武汉市空间环境设计大赛、国际斗鱼直播节、国际创客艺术节、中国数字创意科技展等创意设计活动,更好展示武汉设计实力和设计之都建设成就。以“武汉时装周”为例,时装周以

创意设计、时尚推广、品牌建设为重心,创办以来已连续举办十一届,成为推动城市时尚创意产业、时尚消费发展,对接全球优势设计资源,扶持本土新生设计力量的重要平台,成为仅次于中国国际时装周、上海时装周的时尚创意核心平台和武汉全新的城市创意名片。

#### (四)促进设计行业国内外交流合作

武汉利用设计之都国际平台,依托设计展览、会议论坛、创意活动、设计赛事等形式,广泛组织政府部门、企事业单位、社会团体开展各门类设计行业交流合作,促进发展经验分享和产业合作对接,提升了武汉设计的知名度和影响力,传播了武汉城市形象。

加快融入国际创意城市网络。武汉积极承办协办“大河城市论坛”“武汉设计之都圆桌会议”“中国国际友好城市大会武汉国际工程设计展和武汉非物质文化遗产展”等国际性活动,增强设计之都品牌的国际影响力。组织设计企业、设计师参加格拉茨设计月、都灵设计周等各类国际性创意活动,促进设计跨界跨门类分享交流。推进武汉创意对流设计周与英国武汉设计月互动交流,启动建立国家专家(设计师)库和优秀案例(项目)库,展示武汉设计创意实践和案例,加强武汉设计师与国际设计师的交流合作。同时,加强与国内其他创意城市的互动交流,加强城市间设计产业的发展经验交流与资源共享,共促产业发展升级。

## 二、国内同类城市设计产业创新发展的经验借鉴

武汉是国内第四个成功申报设计之都的城市,设计产业发展近年来卓有成效。但从商事主体、产业规模、品牌影响、高端人才、国际影响等诸多方面来看,与国内一些同类城市存在一定差距。着眼于经济高质量发展,并在新一轮城市竞争中占得先机,必须更好发挥设计产业在经济发展中的先导、引领作用,促进创意设计与实体经济深度融合。因此,应积极借鉴上海、深圳、厦门等城市设计产业发展的成功经验。概括起来,这些经验主要有四个方面。

### (一)加大政策链的支持力度

加强设计产业发展强力推动、规划引导、务实支持,对设计产业跨越发展至关重要。作为中国首个人选设计之都的城市,深圳把“设计”作为创新驱动的根本要素,在市委宣传部下设立深圳创新创意设计发展办公室,负责深圳的创意设计建设,并先后出台《关于推动深圳创意设计高质量发展的若干意见》等政策措施,使“深圳设计”成为继“深圳速度”“深圳质量”后又一新的城市品牌。2017年12月,上海制定《关于加快本市文化创意产业创新发展的若干意见》(“上海文创50条”),提出强化创意设计的引领和支撑作用,提高创意设计产业整体效益和国际竞争力,并从落实税费减免、推进“放管服”改革、加强人才保障力度、健全服务保障体系等方面明确系列具体措施,如打造总规模50亿元的文化产业创新创业投资母基金和总规模100亿元的众源母基金,搭建知识产权保护和文创企业集聚平台,筹建市级文化创意产业服务机构等,极大地促进了创意设计产业的快速发展。厦门政府为服装企业提供涉及场地、税收、人才等一系列扶持政策,为服装行业品牌和独立设计师的成长提供了良好的政策环境。

## (二) 优化产业链的生态环境

多个省市的经验表明,设计产业园区和集聚区对孵化创意设计成果、培育设计品牌、促进产业对接和协作、形成设计企业集群作用显著。深圳大力支持设计资源集聚区建设,截至2020年8月,已拥有F518时尚创意园、深澳文化产业园、大浪时尚小镇等61家市级以上文化创意产业园区,园区进驻企业和园区运营方营业收入总额超2000亿元,税收超150亿元。仅罗湖区笋岗艺展中心,即汇集了1650余家国内外中高端家居品牌。<sup>①</sup>深圳还成立了深港澳创意设计联盟,积极链接深港澳设计资源,它和创意产业集聚区一起吸引着全国乃至全球的设计产业和设计师来深创业,使深圳逐步形成了领先全国的良好设计生态。厦门服装行业拥有宝姿、七匹狼等大量知名品牌,厦门及其周边城市具有较为完整的产业链条和人才支撑,是厦门服装业独立设计师迅速成长的重要条件。据统计,目前天猫上的2000多个时尚设计师品牌,来自厦门的数量位居全国前五。<sup>②</sup>厦门龙山文化创意产业园建立后,也迅速成为工业创意设计和高端人才孵化的平台,已培育文创品牌企业近百家,培育设计人才1000人,园区工业设计企业屡次夺得红点设计奖等国际顶级奖项。上海申都成功后,围绕区域产业布局,支持建设一批创意产业集聚区和特色设计产业基地,为企业搭建设计之都活动周、上海时装周、中国国际工业博览会设计创新展等产业合作交流平台,其中仅创意产业集聚区从18家发展到137家,入驻企业2万多家,总营收5500亿元。这些设计产业园区成为上海设计创新的重要策源地,助力上海创意设计产业增加值近10年来年均增长率超10%,仅2019年增加值即超过3329.76亿元,占上海GDP比重超过8.73%,位居全国前列。依靠设计产业的规模效应和品牌影响,上海已成为全球设计创新网络的重要链接节点,这也将进一步优化上海设计的产业生态。

## (三) 健全创新链的服务体系

通过举办国际创意设计活动和建设创意设计公共服务平台,搭建创意设计品牌孵化、展示平台,打通创新端与产业端联系,是多个省市发展设计产业的重要经验。深圳高起点打造创意设计发展平台,举办“深圳设计周暨环球设计大奖”“中国设计大展”“联合国教科文组织深圳创意设计新锐奖”一系列国际化的创意设计活动,吸引了全球知名设计师参加,仅2019年环球设计大奖就有全球30个国家和地区的2581件作品报名参赛,为深圳设计走向世界提供了契机。深圳还成立为设计业服务的支持机构,发展各种设计中介服务,加快建设创意设计企业及项目孵化、公共技术服务、信息共享服务、成果展示及交易服务等各类平台,扶持创意设计业协会发展,健全设计产业服务体系,扶持、鼓励本土设计企业发展壮大。据统计,深圳企业和个人获德国红点设计奖、iF设计大奖数量连续8年居国内城市首位。厦门2021年引进红点设计博物馆,并设立展览空间、红点设计沙龙、红点设计学院和设计图书馆,成为目前为止唯一一座完整汇集红点产品设计大奖、红点设计概念大奖、红点传达设计大奖等红点设计三大奖项的城市。通过红点设计博物馆,厦门链接全球设计资源,推动了厦门设计产业的发展。成都于2017年引进德国iF设计奖建设其在海外的第一座设计中心,并在成都创意设计周期间举办“iF成都创意设计论坛”,吸引了来

① 陈发清等:《2020年深圳文化事业建设费免征政策将惠及6.7万余户企业 “税惠”擦亮深圳“文创之城”新名片》,《深圳商报》2020年11月23日第A11版。

② 孙春燕:《“中国的安特卫普”渐成现实 厦门时尚设计师数量位居全国第五》,《海峡导报》2020年12月25日第15版。

自全球设计领域的知名策展机构和设计师,推动成都创意设计周成为重要品牌项目。据统计,前七届成都创意设计周累计吸引60余个国家和地区的10000余家企业参与,展示作品约17万件,评选作品2万余件,促成交易金额达422.21亿元。

#### (四)提升人才链的产业赋能

培育、引进设计人才特别是中高端人才,是设计产业实现跨越式发展的关键支撑。深圳是这个方面的典范。长期以来,深圳利用政策奖励、税收优惠、产业扶持、交流合作等多种途径,吸引大量设计人才汇聚深圳,对深圳设计迅速崛起发挥了重要作用。如2012年出台的《关于加快工业设计发展的若干措施》规定,获得德国iF、红点等国际设计大奖的设计师可获得5万元奖金,金奖则可获得50万元奖金,2017年开始启动的“深圳环球设计大奖”总奖金更是高达千万元,这些激励措施吸引了大量优秀的设计师来深参赛创业。深圳设计师包揽了世界上所有顶级设计赛事和国际展会的奖项,已成为中国设计界最为活跃的一支力量,深圳则成为中国现代设计的核心城市和产业高地。目前,深圳正在加快筹建创新创意设计学院,力图进一步扩大设计人才聚集优势,推动深圳设计走向世界。上海通过政策引导、产业支持、平台链接、发起成立国际设计学院联盟等举措,积极打造国际国内原创设计的首发地,“设计+”新业态新模式的策源地,优秀设计师的网红地和优秀设计产品转化的产业高地,吸引了大批设计高端人才、设计国际组织、设计领军企业来沪发展。截至2020年11月,上海设计拥有涵盖各个领域的11位院士、9位中国工艺美术大师、4位设计领域“长江学者”,以及大批各领域创意设计新锐、上海工艺美术大师、上海青年高端创意人才、新锐设计师,聚集了高端设计人才约40万人(2017年数据),成为设计创新的不竭动力。

从国内同类城市设计产业发展的经验看,促进创新链、产业链、资金链、人才链、政策链的统筹和衔接,根本的关节点是围绕高端设计资源构建产业、人才、创新集聚区和健全的公共服务体系。目前,武汉具备设计产业创新发展的有利条件,现有设计资源禀赋较好,设计对外交流合作初步打开局面,引进高端设计资源以构建全产业链业态、助推本地设计产业高位链接,实现产业创新发展具有可行性。

### 三、导入全球高端设计资源,助推武汉设计产业创新发展

为加快打造“五个中心”,建设现代化大武汉,应积极推进设计产业高质量发展,通过完善设计产业发展激励政策,导入全球高端设计资源,引进国际知名设计企业,建设设计产业园区,建设武汉设计产业升级公共服务平台,搭建国际一流设计创意全产业链交流、展示、订购、消费平台,打造全国乃至世界有影响力的设计展示品牌活动,推动武汉从工程设计重镇向汉派设计策源地、设计全产业链育成地、时尚设计消费引领地大步迈进。

#### (一)坚持高端引领,引进国际知名设计企业

大力引进国内外龙头设计企业。瞄准全球工程设计150强、世界建筑设计公司100强和中国工程设计60强企业,按照市总部企业认定标准和支持总部经济发展的相关政策给予落户奖励。建议引进全球高端设计机构,借鉴其他城市经验,通过战略合作,在市域范围内条件成熟、设计资源丰富的城区建立设计博物馆或设计展示推广平台。具体建设内容包括设计博物馆运营、设计生态系统运营、设计奖项运营、国际设计展览

引入与推广、国际设计课程开发与推广、设计交易与投资等,例如,可依托德国红点设计大奖60余年来积累的全球顶尖设计资源、产业创新资源与国际品牌资源,加速武汉本土设计产业“全链条、全流程”升级,进一步促进原创设计师的成长和本土设计品牌的发展,加快构建武汉设计产业集群生态圈。

## (二)鼓励创新创业,培育和壮大设计产业主体

依托“武汉时装周”“武汉设计周”、武汉CGF动漫游戏节等平台,进一步扶植中小设计企业发展,着力培育一批具有较强竞争力的设计骨干企业,促进设计产业集聚空间做实做强。组织企业申报国家级认定,奖励企业开展的创新研发活动,支持设计企业跨界发展,在政府投资的公共建筑、创意社区、创意大赛等项目方案征集阶段,取消或减少资质认定,鼓励设计企业参与政府投资项目设计工作,激发设计企业创新活力。进一步延伸工程设计企业服务链,支持工程设计企业开展工程建设项目全过程咨询服务,在政府投资的工程建设项目中,逐步推行全过程咨询服务,鼓励非政府投资工程建设项目实行全过程咨询服务。对新进入全球工程设计150强、世界建筑设计公司100强、省民营服务企业100强等榜单的在汉设计企业,分别给予奖励;对当年新进入规模以上企业行列的文化创意设计企业,给予一定奖励。建议整合各设计门类财政激励资金,设立武汉设计产业基金,创设本土文化创意设计赛事,做大做强“武汉设计周”,引进国际知名文化创意设计赛事,积极开辟产业链接的精准入口,促进文化创意设计政策链、创新链、资金链、产业链、人才链的精准对接,促进武汉文化创意设计产业跨越式发展。

## (三)加强国际交往,打造世界影响力设计品牌

充分发挥武汉高校设计资源的作用和影响力,建设国际设计学术交往中心,扩大武汉设计之都的国际影响力。培育创意类设计品牌,围绕创意设计奖项提升影响力,可与红点等国际知名设计机构合作组织开展“当代好设计”评选,创设国际大学生创意设计作品大赛,形成与武汉“大学之城”相匹配的特有设计节会品牌。积极策划、举办、遴选武汉创意设计活动,建立年度清单。创办“武汉设计大奖”,将其逐步打造成为国际性设计创新大奖。广泛参与国内外设计交流活动,积极申办联合国教科文组织“创意城市网络”大会、设计之都子网络年会和其他相关活动。积极支持和奖励由在汉设计企业、大专院校、行业协会等相关机构主办的国际学术研讨会、论坛、行业年会、创意活动等。积极支持和鼓励各区、市直部门和单位、国有企业承担的武汉设计之都对外交流工作项目及出国交流活动。

## (四)推进融合发展,建设充满活力的创意之城

依托红点等国际知名设计机构建设武汉设计展览馆,导入全球顶级设计资源,通过设计展厅、设计沙龙等形式促进全球范围内设计相关产业资源加强交流展示,推动武汉本地工程设计、工业设计及动漫、服装、美术、文化、旅游等各类设计资源整合和创意设计产业融合发展。依托设计之都平台,加强与红点、iF等国际知名设计赛事合作,引进相关设计大奖武汉站赛事活动,撬动和链接武汉本地设计资源,促进汉派设计品牌育成。推动“黄鹤杯”工业设计大赛提档升级为设计大赛,增加创意设计等门类。进一步擦亮“武汉时装周”、武汉CGF动漫游戏节等节会品牌,促进时尚设计、动漫游戏创意与文化制造、文化消费、



文化贸易深度融合、协同发展,不断打造向世界展示武汉文化实力、市场活力和城市魅力的时尚平台、设计品牌。推进设计与城市更新、文化旅游、遗产保护、社区改造、乡村振兴、特色产品等融合发展,策划创意设计大IP,推动设计展览、设计大赛、设计交流等活动进社区、进园区、进学校、到乡村,提高市民设计意识,营造设计产业发展的良好社会环境。

### (五)强化招才引智,进一步完善人才培育政策

加大设计产业招才引智力度,对新引进、新获得工程类院士称号,符合相关条件的人才,纳入武汉“战略科技人才”计划,一次性予以奖励;对新引进、新入选的工程勘察设计大师,符合相关条件的,可推举为“产业领军人才”,并一次性给予奖励。加强青年设计人才培养,实施武汉设计之都青年设计师培养计划,搭建服务平台,提供国际交流与培训信息,组织和支持青年设计师赴国外学习;对在汉设计企业或设计人才获得国内外著名设计大赛或者国家科技进步奖人员加大奖励力度;进一步完善设计类人才职称评审政策,增加工业设计序列,激励青年设计人员进步和成长。

课题组成员:董实忠、陶维兵、沈斌、罗璐、李柏。

(责任编辑:陈进)

# 我国数据信托现阶段实施路径初探

李凯伦 赵艳明

**摘要:**鉴于信托制度的应用优势,数据信托可在我国现阶段为数据治理提供可行性工具,并为数据交易理论与实务中的争议性问题构建解决路径,数据信托在促进数据要素价值发挥与解决数据权属困境方面能够发挥积极的实践作用。本文从数据信托效能、结构要素和分类方面探讨数据信托在我国现有信托制度中作为数据治理和交易规范机制的实践方式,并以此为基础就数据治理与交易生态建设的待议问题和可行性路径研究进行初探。

**关键词:**数据信托;数据财产权;数据治理;数据交易

## 一、引言:来自 Tik Tok 数据托管案的治理模式思考

由于担心美国用户数据的安全性,2020年美国总统签署行政命令要求字节跳动剥离 Tik Tok 在美业务,由美国外国投资委员会(以下简称“CFIUS”)负责落实。该命令虽未得到执行,但 CFIUS 仍对 Tik Tok 的数据安全表示担忧,为了解决 CFIUS 对 Tik Tok 数据安全的顾虑,Tik Tok 与甲骨文达成协议,由甲骨文在其数据服务器上存储 Tik Tok 的美国用户数据,并商议成立一个不受 Tik Tok 控制或监督的数据管理团队作为美国用户数据的“看门人”,确保字节跳动无法访问美国用户数据。

上述 Tik Tok 美国数据托管案相关报道中反映出的如下交易特征,可能为我国现阶段数据治理与交易提供探讨路径:第一,Tik Tok 作为原交易架构下的数据处理者,在数据托管模式下其自身无法访问其所处理的美国用户数据;第二,数据托管方需要得到 CFIUS 的认可,意味着 Tik Tok 对数据托管方的选择仍受到监管限制;第三,对于数据托管方所处理的美国用户数据,均由美国数据管理团队进行治理,这一点超出了数据物理介质存储托管的范畴,加大了数据托管方的“自主管理权”;第四,Tik Tok 并未被字节跳动剥离出售。上述方案与数据本地化、数据传统存储与管理的模式不同,实现了数据部分权属的“独立性”转移,并设置类似于“信托”的治理结构。这一结构的构建与应用,可能为我国数据治理提供实践思考,同时指导现阶段数据交易模式,并给我国未来解决外资企业、境内企业数据出境或者海外上市情况下可能面临的国家安全、数据交易、数据专业化运营与合规治理等问题带来启示。故此,我们以此案为起点,探索在我国运用信托工具进行数据治理和交易的可行性与适当性,并探寻相关制度的建设与实施路径。

## 二、数据治理与交易场景中信托制度的应用优势与局限

### (一) 信托制度自身优势

就信托制度而言,财产独立性、风险隔离以及构建委托人、受托人、受益人三方法律关系是信托制度不同于其他法律关系的重要标识,也被视为信托制度的应用优势。随着《中国银保监会关于规范信托公司信托业务分类的通知》(以下简称“信托三分类新规”)的深入实施,为委托人量身定制的、充分发挥信托制度优势的专业信托服务在各类场景下得以广泛应用。传统资产管理信托业务的实践已经证明,在信托架构项下,能够实现传统财产所有权的占有、使用、收益、处分权能的分离。在这一背景下,具有经济价值、可通过合同约定予以确定的新型财产权利通过信托实现确权、流转与处置成为可能。

### (二) 信托制度应用可行性

学术界围绕数据、数据要素、数据财产权和数据资产问题已经展开了深入的讨论。此等概念的界定和厘清有助于分析“数据治理和交易是否可以应用信托工具以及应用信托工具是否具有优势”等问题。其中,数据要素被认为“是经劳动加工过的产品”<sup>①</sup>,数据要素化则是“让数据转换为信息,让信息向价值转换”<sup>②</sup>的过程。由此可见,数据要素化是数据参与生产经营活动并作为基本投入因素的重要环节,也是数据经济价值的重要体现。“在一个相对稳定的市场环境中,当要素生产的速度和规模相对稳定时,创设特定权利有助于形成预期,进一步稳定生产和流通。要素财产权利本质上是一种生产秩序形成的后果而非原因。”<sup>③</sup>随着数字经济产生和发展,“数据财产正在成为与物权、知识产权相并列的第三类新型财产”<sup>④</sup>。因此,有效市场结构的建立催生了数据确权以及数据财产权理论,“在数据上确立财产权的方案有助于更好地发挥数据要素的经济价值”<sup>⑤</sup>。数据财产权的确立恰使在数据治理与交易领域内进行信托财产界定成为可能,从而在现有立法体系内即可满足信托制度应用的基本前提——构建权属可界定的且具有确定性的财产权利作为设立信托的信托财产。与此同时,数据资产理论研究 with 数据资产入表实践进一步区分了数据资源与数据资产的不同,在财产权保护维度的基础上强化了数据作为资产的交换价值、使用价值和经济所有权权属特征,其为信托财产的确权、管理和估值提供了标准,并扩大了信托财产的界定范围。

### (三) 信托制度应用优势

数据具有无体性、可复制性、排他性、非竞争性等特点,且数据的价值在于其流动与分享。<sup>⑥</sup>因此,传

① 何玉长、王伟:《数据要素市场化的理论阐释》,《当代经济研究》2021年第4期。

② 易宪容、陈颖颖、位玉双:《数字经济中的几个重大理论问题的研究——基于现代经济学的一般性分析》,《经济学家》2019年第7期。

③ 胡凌:《数据要素财产权的形成:从法律结构到市场结构》,《东方法学》2022年第2期。

④ 张新宝:《论作为新型财产权的数据财产权》,《中国社会科学》2023年第4期。

⑤ 熊丙万、何娟:《数据确权:理路、方法与经济意义》,《法学研究》2023年第3期。

⑥ 程啸:《论大数据时代的个人数据权利》,《中国社会科学》2018年第3期。

统物权理论项下“一物一权”<sup>①</sup>的所有权管理体系难以适应数据在快速流动与不断复制、共享场景中的权利保护需求。此外,鉴于数据载体层之上的信息层权益保护要求,需要引入一种有效机制在交易主体方面打破简单的“供给方”与“接收方”的传统二元主体模式在数据交易场景中的局限性,并在规制客体层面使交易参与当事方的权利与数据财产权项下各项权能(“控制权、处理权、处分权、收益权”<sup>②</sup>)得以匹配,从更为精细化的角度实现数据治理和权利保护管理。

正是基于上述现阶段国内数据治理与交易的市场实践需求,需要选择一种相对成熟的制度适配数据自然属性特征,达到数据可控、安全流转、利益可分配的多元目的,并为数据处理主体与最终受益主体的分离提供可能,从而满足数据复制、共享等场景项下的利益分配需求。与此同时,这一制度也应同时在数据内容层有助于形成或协助建立信息保护机制。信托制度作为现阶段较为符合上述条件的制度选择之一,因其制度自身优势和多年的实践积累,能够在不同场景项下推动数据交易实现、个人信息保护、交易当事方权利界定与保护,以及在类似 Tik Tok 数据托管案的场景中创设维护国家安全和公共利益的可行性路径。

#### (四) 信托制度应用局限性

在我国学术界,也存在对数据信托理论的质疑,认为“从信义关系的角度分析,信息信义义务无论是在主客体方面,还是在内容方面,都存在着不可克服的内在缺陷”<sup>③</sup>。本文同意此观点,并非所有的数据处理行为都必须或可以归入信托法律关系,信托制度的应用价值体现在其可在一些特定场景下作为实践工具满足交易当事方的诉求以及促进数据要素功能的发挥,尤其在公共数据、个人信息经匿名化后的数据等处理方面具有较大潜能。但需要承认其不能解决数据处理的所有问题,其应用目的也无意于成为数据交易法律关系的基础。此外,如何通过对数据财产权或数据资产(借鉴数据作为新型财产权利的观点,下文简称为“数据财产”)占有、使用、收益、处分权能的合理配置、界分尽量平衡数据动态变化与信托财产确定性,以及数据共享、融合与信托财产独立性之间的关系仍有待进一步探讨。

### 三、数据信托结构要素、效能分析和分类

英国开放数据研究所(Open Data Institute)发布的《2020 数据信托报告》指出,“其在 2018 年 10 月即采用了对数据信托的有效定义,把数据信托定义为‘提供独立数据管理权的法律结构’。该定义旨在描述一种数据管理方法,在形式上完全类似于土地信托”<sup>④</sup>。国外学者不乏基于个人信息保护基础上对数据信托制度的探讨,其关注监管限制契约自由本身的效果局限性以及因缺乏可信的法律机制来赋予数据主体权利的问题。在这一背景下,数据信托被定义为自下而上的机制,其忽略数据是否必须基于财产属性的探讨,由数据主体作为委托人和受益人,受托人有责任根据约定管理数据;其也可以是多个信托相互运作

① 窦冬辰:《一物一权视角下信托财产双重权利构建》,《科学·经济·社会》2019 年第 1 期。

② 李爱君:《训练数据主体权益保护的新型数据财产权构建》,《政法论丛》2023 年第 6 期。

③ 邢会强:《数据控制者的信义义务理论质疑》,《法制与社会发展》2021 年第 4 期。

④ 席月民:《数据信托的功能与制度建构》,《民主与法治》2021 年第 3 期。

而建立信托生态系统的机制。

在我国,对于数据信托的研究也较为广泛,其通常强调将数据的控制权或数据权利交付至信托机构,实现数据共享、安全管理、数据流通的制度。本文认为数据信托的定义可能伴随信托目的、信托财产类型、信托财产的具体管理运用方式发生变化,且核心仍应设定在《中华人民共和国信托法》(以下简称“《信托法》”)对信托的定义范围中。因此,较之给出明确的数据信托定义,从建立理想化的数据信托架构以及其应发挥的效能角度分析更具有现实意义。

## (一)数据信托的结构要素

### 1. 数据信托的信托目的

信托目的是否合法合规决定了信托能否有效设立以及持续、稳定存续。信托目的可以基于不同的信托财产类型以及信托财产管理运用方式进行设定,结合目前信托分类的基本规则,数据信托可设定如下信托目的:在资产管理信托项下,实现信托财产的保值、增值,促进数据交易;在行政管理服务信托项下,实现数据财产的有效治理,并在一定程度上实现数据财产的社会价值;在法人及非法人组织财富管理信托项下,实现数据财产的专业化运营、管理和交易;在公益慈善信托项下,探究以公共利益、慈善为目的的数据财产应用等。

### 2. 数据信托的信托财产

如前文分析,将数据财产纳入信托财产在现有信托立法项下具有可操作性,不必通过立法再行调整现行《信托法》对信托财产的界定。实务中,可通过合同约定明确委托人对数据财产的控制权来阐释其“所有”以及确定性属性,并可通过其经济价值或社会价值进一步体现数据财产的财产性权利特征,从而满足《信托法》的规定。虽然部分概念在特定场景项下的应用仍期待《信托法》能够做出进一步完善,但仅就现阶段实践数据信托而言,并非缺乏在现有立法基础上的合理解释路径。

### 3. 数据信托的委托人

有学者认为数据控制者作为委托人的动力是有限的,但从 Tik Tok 数据托管案中我们能够发现,在数据跨境交易、涉及国家安全和主权的数据治理、数据控制权掌握事项方面,不排除数据控制者亦有意作为数据信托的委托人。因此,数据信托委托人的来源可能是多元的,包括数据处理者、数据源持有者在内的主体均可能成为数据信托项下的委托人。

### 4. 数据信托的受托人

在传统信托业务中,存在信托公司和一般民事主体作为受托人的情形,前者多对应营业信托,而后者多对应民事信托。在《信托法》项下,并未就受托人身份进行直接的限定,但根据监管规定就具有实质资金募集属性的财产权信托而言,其应仅由信托公司作为受托人开展资产管理类营业信托。

### 5. 数据信托的受益人

基于委托人是否与受益人同一,可将信托分为自益信托和他益信托。但是,结合目前信托三分类新规以及监管指导口径,数据信托开展他益模式可能面临一定的障碍。鉴于数据信托在他益模式中也可能发挥数据要素价值,并使交易架构更具创造性,实务中可通过合理解释尝试拓宽数据信托受益人范围,结合信托目的与委托人意愿合理设置受益人,充分发挥信托利益分配的灵活性机制,为数据复制、共享和融

合等场景提供信托应用可能。

#### 6. 数据信托的第三方专业管理主体

数据治理、数据交易均需要专业化的管理运营机构进行操作,目前国内信托公司往往不具备数据处理的技术能力,引入专业管理团队或监察人角色,可协助受托人完成信托财产的专业运营。数据信托作为一种数据治理结构,信托财产管理、运用的专业性、安全性是其存续和稳定运行的重要基础,亦是信托目的的内化需求。信托在诞生之初,即以“信义义务”作为基石,为此,受托人或其委托主体需要秉持忠实信义、勤勉尽责,实现信托的目的。

#### 7. 数据信托的信托财产管理运用方式

数据财产管理运用方式具有较强的契约属性,可通过合同约定对作为信托财产的数据财产进行定义,并对数据要素项下不同权能的界分、应用予以明确,实现当事方交易目的与权益保护诉求。信托作为工具与手段,可在其项下结合不同信托目的、应用场景设定信托财产管理、运用模式,进而利用信托财产独立性及隔离机制发挥效能。以数据处理过程中可用不可见原则为例,结合数据信托的应用,可进一步实现委托人、受益人与数据财产在管理机制上的有效隔离,而不丧失委托人对于受益人范围的设定权利以及数据财产收益的分配权利。

## (二) 数据信托应发挥的效能分析

### 1. 数据信托应为数据交易的自由性与数据安全、信息保护的平衡提供路径

在主流国际社会,数据处理、流动与国家安全、公共利益、个人权利保护均被视为重要的法益,兼顾数据流通的经济价值与数据安全保护的社会价值是同样重要的,数据规范往往是多主体利益诉求博弈和平衡的结果。在立法技术应用与法律适用方面,对于弱势主体的倾斜性保护,个人利益与团体利益的平衡保护,亦应在一项制度的建立和适用过程中有所体现。信托制度作为数据源与数据流通环节中的中间层,应能够发挥过滤效应,使得委托人意愿、受益人利益以及监管意图在信托架构体系下分别通过信托有效设立、利益分配机制、财产独立性的管理得以实现,在不同交易场景中发挥良好的制衡体系作用。

### 2. 数据信托应能实现受益人与信托目的的多元化和匹配性

数据信托在衡平不同方利益时,最终应为受益人的利益而服务,这也是信托制度构架的基本范式。因此,数据信托应能够基于不同的交易场景在考察委托人数据源合法合规性的基础上,确定受益人范围或标准,并设定与之对应的合规、合理的信托目的以及适当的分配方案,从而在匹配的信托目的中对应合法合规的数据治理方式和财产管理、运用、处分与分配方式。这一项基于场景、源自受益人利益的交易结构设计能够在实务中实现信托与不同交易场景的适配性,且不会因先行设定财产管理、运用方式而脱离现有信托以及数据的合规治理体系,避免创设形式合规的信托目的与受益人的情况出现,即通过最终利益主体界定分析实现合规审查机制前置。

### 3. 受托人角色设定应体现数据信托的社会价值和经济价值

无论是美国巴尔金“信息受托人”理论,还是关于英国自下而上信托生态系统的建立探讨,均涉及其本国治理体系内信托制度应用时的受托人设置合理性问题。受托人设定在一定程度上对是否能够在信托运营过程中确保数据治理目的的实现产生影响,而使其不会仅沦为交易促成的形式工具。本文认为受



托人或其指定第三方的主动管理模式有利于避免将我国信托业实务中已有的“通道旧疾”波及数据交易和治理领域,在出现信托未成立、被撤销或终止风险时,经过信托层的交易也不应扩大原有数据财产交易方式所带来的损失,从而控制信托应用时潜在的负效应风险。

#### 4. 数据信托应有进一步降低数据治理与资产化交易成本

数据信托在数据治理与资产化中扮演的是工具性角色,意图为复杂法律关系的构建、多方利益博弈不确定性以及资产交易的促成障碍形成减法效应,使数据作为生产要素,能够更稳定、持续地参与市场经济交易,并在信托框架内得到适当监管与治理,降低数据流通成本(包括监管成本与交易成本),且通过权责利的约定界分形成良好的成本分担机制。

### (三)数据信托的类型

信托公司作为受托人时,出于我国信托合规监管的需求,在信托三分类项下界定数据信托的属类有助于数据治理和交易目的明确。信托三分类新规将信托业务分类标准界定为资产管理信托、资产服务信托和公益/慈善信托。从定义角度而言,资产服务信托通常与数据信托逻辑更为匹配。而资产服务信托项下行政管理服务信托、财富管理信托、风险处置服务信托、资产证券化服务信托均可能包含数据信托的适用场景。

以数据治理为目的的其他行政管理服务信托为例,企业赴海外上市或者外资企业在我国收集大量个人信息时,如涉及数据出境或者网络安全审查等国家安全议题的,采取此类数据信托模式可在一定程度上实现维护数据安全以及国家安全的目的,并不过度干涉企业的正常运营。再如公益慈善信托,在寻找走失儿童、重大疫情防控、科学研究或者重大疾病治疗等场景中,可能需要大量数据支撑,为此通过成立数据信托可以解决敏感数据、重要数据的处理问题和满足对特定信息处理结果数据的需求。这一类信托以非营利为目的,相对更容易得到数据主体的同意,有助于促进相关事业的发展。

## 四、我国实施数据信托机制存在的问题与建议

### (一)我国实施数据信托存在的问题

数据信托作为实践工具可不断挖掘其在数据要素领域内的积极作用,但结合目前已有制度和交易场景,数据信托在我国实施落地仍存在若干问题:

#### 1. 我国数据信托制度项下立法供给不足

本文认为,脱离信托财产进行单纯所谓管理运用模式的信托机制创设,无论在法理学研究领域还是我国现有信托监管生态体系内均显得时机尚未成熟。中央政策和地方立法均虽提及了数据确权问题(例如《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》以及《深圳经济特区数据条例(征求意见稿)》等),但尚需可支持的确定立法或执行依据,进而明确数据财产到底是否在我国可以被承认为确定的财产权,以及需要符合哪些条件才可以被认定为财产权需要相应的规则予以解释或适用,以避免在我国数据信托实践中留存隐患。此外,基于部分法律规定(例如我国对于一些企业基于《中华人民共和国反不正当竞争法》确立了数据财产的“竞争性利益”的观点)或基于合同约定,将具有经济性利益

的概念权利化后是否可以设置为信托财产,其与财产权还有哪些功能差异,是否可能导致权利泛化等问题,仍然值得进一步探讨。特别是涉及个人信息相关交易时,个人信息权益与数据财产的关系如何界定,以及此等权利的应用与保护如何衡平均尚存诸多争议,而在个人信息保护层面,这一问题无法回避,无论是个人独享说,还是企业所有权说,抑或共享机制说,其可能对于信托财产界定基础,以及委托人、受益人角色的确定造成重要影响。

## 2. 对数据信托理论基础和功能认知有待进一步深化

数据信托在我国以及域外可以发挥哪些积极的作用,相比目前我国现有的数据治理制度有何优越性,甚至应用的必要性仍然有待深入研究和探讨。本文始终强调以“现阶段”我国立法语境为背景,随着数据交易和治理进程的不断发展,数据信托是否在我国能依赖信托制度优势充分发挥数据治理、交易保护作用尚存疑问,尤其是在一些基础性问题,如二元所有权理论、信托财产界定以及数据财产独立性判定等方面不应局限于现阶段实践中的浅尝辄止。我国对于引进制度的落地,必须在了解国外数据信托制度的历史、演进情况的同时基于我国国情和实际情况进行改良,不可简易照搬“硬着陆”或“学歪了”,导致无法发挥制度优势,反而诱发合规逃逸新路径的不利影响。

数据信托最大的功能和优越性,应体现在其可以财产独立性为基础,通过灵活的管理方式、分配机制设置解决数据主体和数据控制者、数据利益获益者以及管理者之间的不信任或权利平衡问题,同时促进数据要素的有效流动和数据治理的监管落地,实现两个维度并行。目前我国大力推进数据要素的流转,但是因为企业对数据财产管理的封闭性,以及数据交易缺乏相关配套制度、数据供给者动力不足、交易成本控制等因素,导致数据流转并不顺畅,并可能进一步影响人工智能等行业领域的发展。数据信托有望为上述问题提供解决思路,值得认真研究。

## 3. 特殊资产类型的独立性、确定性、隔离性规则有待检验

数据财产或其相关权利在置入信托后是否具有独立性和确定性,以及如何体现独立性和确定性成为数据信托制度能否落地并长期发展的重要考量因素。数据财产相比其他财产权具有很大的差异性,例如可复制性、可携带性、多变性等,因此在数据流转和运用过程中,独立性及确定性本身随着财产属性的界定不明或数据大量、高速交易迭代可能不断弱化,其将对信托治理架构产生冲击。就此,需要从登记、司法、交易实践等领域进行有意的规则建立尝试和反馈,形成相对有效的财产独立性、确定性、信托隔离性校验规则。在交易与司法实务中尚有对待对信托财产确定性、独立性以及管理、运用和处分方式稳定性、有效性进行检验。特别地,在数据资产入表、信托财产登记管理等配套体系建设方面均有待进一步完善,以便于实现信托财产独立性的标识。

## 4. 数据信托的监管生态、基础设施有待健全完善

数据治理与信托合规监管接轨过程中的概念可能出现竞合与混淆,进而可能导致监管标准的模糊。由于受托人在数据财产管理层面的能力差异,以及我国民事信托保障较弱,如果不能明确界定受托人的管理模式、管理责任,以及受托人委托专业第三方提供专业化服务的管理标准,则可能对当事主体参与信托交易的主动性和积极性造成不利影响。我国部分立法中,对数据交易以及数据委托处理、共享等进行了界定,但其与具有受托人主动管理职能、信托财产独立特征的信托化管理模式存在区别,不排除由于对信托制度的陌生而造成商业实践与司法实践的误读,进而影响交易积极性与稳定性。因此,如何实现现有不同制度和监管标准的妥当接驳、协调不同的数据治理机制需要予以关注。

## (二)我国实施数据信托的可行路径

### 1. 完善我国数据产权建构立法

无论信托还是所有权制度都涉及基础法律概念和逻辑,其调整成本相对较高、周期较长,但鉴于《信托法》将要进行修订,届时可考虑在已有立法体系基础上,论证通过立法确定数据财产权属性的可能性和影响,并探讨通过规则适用使数据权益分配的机制得以实现,减少当前数据交易的法律障碍和不稳定性因素的可行性路径。

### 2. 完善我国数据治理标准化工作,为数据信托提供更好的制度环境

数据治理是专注于对数据财产进行应用和管理的机制,能够降低数据的不一致性以及合规问题带来的风险,建立规范的数据应用标准、提高数据质量、实现数据内外部依法依规共享,有助于将数据充分应用于业务、管理、战略决策中,从而发挥数据要素价值。数据信托在发挥交易职能的同时,其作为一种新型的数据治理方案,一旦在国内实施,需要按照数据治理的相关的法律法规、规范和标准执行,并将其作为信托财产管理、运用的基础性规范,使数据信托成为数据治理生态体系下的选择工具。标准建立是保障数据安全的重要基础、降低交易成本的有效手段,以及我国现阶段数据国际战略的重要一环。数据信托作为一种特殊的数据治理方式,应及早推进数据安全标准体系建设。

### 3. 探索数据交易所作为数据信托的受托人角色机制

数据信托基于交易和权利保护需求而被探讨,其需要以商业动因、权利保护制衡作为持续存续的动能基础。目前我国各地区数据交易所相继成立,并组织开展了一系列数据交易项目。数据交易所的目的是推动数据要素的规范流通、促进数字经济的可持续发展,其与数据信托的目的是一致的。基于数据交易所的中立性交易平台角色定位以及其资源整合能力,可以探索以数据交易所作为数据受托人的试点,为其数据交易场景提供法律基础支持,探索数据信托机制的落地运作。

### 4. 在高风险数据交易模式下,探索将数据信托纳入监管沙盒模式

在现阶段,可将具有重要影响的数据信托放入监管沙盒进行运作。对数据信托自身的监管是数据信托健康发展不可或缺的一部分,鉴于数据信托中数据的重要性,同时考虑到数据信托模式的创新性、交易主体利益博弈的复杂性,实践中出现的问题可能会造成不可估量的损失。因此,可参考我国在金融科技领域、汽车领域的“沙盒监管”案例,采取同类模式进行试验,并不断完善数据信托的运行机制。

作者简介:

李凯伦,北京植德律师事务所合伙人,研究方向为金融、信托、数据合规;

赵艳明,北京植德(深圳)律师事务所资深律师,研究方向为数据合规。

(责任编辑:夏芸芸)

# 我国商业数据不正当竞争纠纷 司法实践实证研究与立法思考

张 萍 周谢军

**摘 要:**在市场竞争逐渐激烈,数据价值空前显现的市场环境下,市场主体对数据资源的争夺导致数据有关纠纷不断涌现。目前我国采取数据“三权分置”的权利架构,数据主体无法通过数据所有权主张数据权利保护,反不正当竞争成为数据主体维护自身数据权益的方式。为应对商业数据不正当竞争纠纷频发现状,《中华人民共和国反不正当竞争法(修订草案)》增加商业数据不正当竞争专条。本文结合近年来数据不正当竞争纠纷司法实践,总结当前数据不正当竞争纠纷行为类型与司法裁判思路,以期为我国《中华人民共和国反不正当竞争法》修订提出建议。

**关键词:**数据;数据权益;不正当竞争

## 一、问题的提出

数字经济时代,数据资源已成为当前经济发展的重要动力。2019年,在《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中,数据成为与劳动、资本、土地、知识、技术、管理并列的第七大生产要素。2020年,中共中央、国务院发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,将数据与土地、劳动力、资本与技术并列为要素市场配置中的五大要素。后续又相继出台《“十四五”数字经济发展规划》《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》《数字中国建设整体布局规划》等文件,强调数据要素在数字经济深化发展的核心作用,初步建立我国数据产权制度,探索数据要素流通与交易制度,逐步构建我国数据要素政策体系,促进数据要素市场形成,发挥数据要素价值。

在数据要素价值日益凸显的背景下,数据成为互联网行业重要的基础资源,对数据资源的争夺也日益加剧。部分企业为谋取自身利益,以爬虫、流量劫持、广告屏蔽等技术措施实施违反商业道德,超出正当性、必要性边界的行为,不正当爬取其他经营者的商业数据,用以提供自身网络产品、服务,已然破坏互联网行业正常竞争秩序,损害其他经营者的合法权益及社会公共利益。尽管我国《中华人民共和国反不正当竞争法》在2017年修订时为适应社会环境与竞争行为变化,增加互联网不正当竞争行为条款,以专

门规制互联网不正当竞争行为,但随着技术进步与发展,以往恶意实施不兼容、破坏他人网络产品或服务互联网不正当竞争行为已被更具有隐蔽性的爬虫、流量截取等手段替代,现行的《中华人民共和国反不正当竞争法》已不能适应当前市场竞争环境变化,不正当的爬取行为的危害性已受到各国关注。<sup>①</sup> 2022年我国发布《中华人民共和国反不正当竞争法(修订草案征求意见稿)》,为遏止数据不正当竞争行为,专门规定了商业数据不正当竞争条款。2023年8月,英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、挪威、瑞士、阿根廷、哥伦比亚、泽西岛、墨西哥、摩洛哥等国家和地区的数据保护机构就数据抓取和隐私保护发布联合声明,要求社交媒体平台及其他网站应采取多种技术和程序控制措施,如指定团队来识别和实施防止数据抓取活动的控制措施,以降低隐私风险。

本文针对此种新型的不正当竞争行为的司法实践,探究当前该类不正当竞争行为的裁判原理,揭示数据不正当竞争行为认定与司法规制现状,总结数据不正当竞争行为特殊性,为我国数据不正当竞争行为规制提出对策和建议。

## 二、基于案例的数据不正当竞争行为实证分析

### (一)数据不正当竞争纠纷整体情况

本文基于威科先行数据库,限定探索关键词“数据”AND“不正当竞争纠纷”搜索数据相关不正当竞争纠纷,共得到1776个判决案例,其中近5年共发生1248例涉及数据不正当竞争纠纷。自2020年以来,随着市场竞争秩序改善及类似行为得到有限的司法规制,该类不正当竞争纠纷逐年减少。

需要说明的是,上述检索结果仅能体现与涉数据相关不正当竞争纠纷案例相关的态势,但绝大部分案件并非本文研究对象,即与商业数据保护规则无关。限定搜索关键词为“数据”AND“抓取 OR 爬取 OR 爬虫”AND“判决书”AND“不正当竞争纠纷”,并进行逐一比对,选择出与本文相关的判决书56份,其中72.3%的案例为近5年来的案例,其中2020—2021年数据不正当竞争纠纷最为频发。通过对案例的梳理发现,当前数据不正当竞争纠纷主要发生在互联网行业,纠纷主体主要为知名移动互联网应用程序经营者,如百度、抖音、微信、大众点评等大型网络平台。这些大型网络平台拥有庞大的用户基数,其掌握的平台数据质量高、数据庞大,具有较高的市场价值。在上述纠纷案例中,有44.25%的案例以《中华人民共和国反不正当竞争法》第二条(即“一般条款”)为裁判依据,32%的案例以《中华人民共和国反不正当竞争法》第十二条(即“互联网专条”)为裁判依据。关于上述数据不正当竞争纠纷案例损害赔偿额,18.75%的案例损害赔偿额在50万元以下,50%的案例损害赔偿额在100万~500万元之间,25%的案例损害赔偿额在500万元以上。

### (二)数据相关不正当竞争行为类型

通过对以上数据相关不正当竞争案例的分析,数据相关不正当竞争行为类型主要包括采取技术措施不正当获取商业数据、篡改用户默认设置、破坏干扰其他经营者正常经营、虚构数据引流、流量劫持、商业诋毁、混淆行为等。除篡改用户默认设置行为类型外,我国最新发布的《中华人民共和国反不正当竞争法(修订草案征求意见稿)》中均对以上行为进行规定,明确列明上述不正当竞争行为类型。

<sup>①</sup> 胡迎春、廖怀学:《论数据不正当竞争的演进与规制》,《竞争政策研究》2021年第2期。

### 1. 数据爬取行为

在诸多数据相关的不正当竞争行为类型中,最为频繁常见的行为即利用技术手段,绕开或破坏其他经营者技术保护措施,不正当获取他人商业数据,损害他人合法权益。这也与《中华人民共和国反不正当竞争法(修订草案征求意见稿)》中规定的商业数据不正当竞争行为类型相一致。<sup>①</sup>在链家诉小屋信息科技一案中,小屋信息科技未经链家公司许可,利用技术手段抓取、存储贝壳找房网中的房源基本信息、交易信息、特色信息、实勘图、VR图、户型图,同时自动去除贝壳网房源图片的水印,并将涉案数据通过网络向其用户或公众传播,包括在推推99产品内向其用户展示,供用户编辑和下载,将涉案数据发布至推推99房产网、第三方房产信息平台以及微信等。

本案中双方当事人均为向用户提供房源信息的网络服务提供者,二者的房源信息属于核心经营资源,以庞大、优质、真实的房源信息获得竞争性利益。链家公司为房源数据投入长期、大量的资金、技术、服务等经营成本,其长期投入的成果应当受到法律保护。被告小屋信息科技采用技术手段,未经链家公司许可,直接抓取大量链家房源数据在自身平台上展现,谋取不正当利益,分割链家用户流量,影响用户黏度,损害链家公司合法权益。本案中被告人实施的行为就属于《中华人民共和国反不正当竞争法(修订草案征求意见稿)》中明确的商业数据不正当竞争行为。由于本案审理时修订草案仍处于征求意见阶段,本案所适用的《中华人民共和国反不正当竞争法(2019修正)》并未明确定义商业数据不正当竞争行为,因此仍采用《中华人民共和国反不正当竞争法(2019修正)》第二条第二款<sup>②</sup>的通用规定判定该行为属于不正当竞争行为。

### 2. 篡改用户默认设置行为

篡改用户默认设置行为也是以往较为常见的不正当竞争行为。在搜狗诉360案中,360公司未经网络用户允许,自动将用户原有的搜狗浏览器的默认设置篡改改为360安全浏览器的默认设置,同时搜狗公司在安装360安全卫士软件后,原默认搜狗浏览器变成了360安全浏览器。法院在审理本案时依据《中华人民共和国反不正当竞争法》第二条的通用条款,认定该行为属于本法规定的不正当竞争行为。当前,由于篡改用户默认设置行为并没有妨碍或破坏其他经营者合法提供的网络产品或者服务,无法适用互联网专条对该行为进行认定,也没有其他条款对该行为予以明确,仍只能采用通用条款予以规制。

### 3. 虚构数据、刷量引流行为

① 《中华人民共和国反不正当竞争法(修订草案征求意见稿)》第十八条 经营者不得实施下列行为,不正当获取或者使用其他经营者的商业数据,损害其他经营者和消费者的合法权益,扰乱市场公平竞争秩序:

(一)以盗窃、胁迫、欺诈、电子侵入等方式,破坏技术管理措施,不正当获取其他经营者的商业数据,不合理地增加其他经营者的运营成本、影响其他经营者的正常经营;

(二)违反约定或者合理、正当的数据抓取协议,获取和使用他人商业数据,并足以实质性替代其他经营者提供的相关产品或者服务;

(三)披露、转让或者使用以不正当手段获取的其他经营者的商业数据,并足以实质性替代其他经营者提供的相关产品或者服务;

(四)以违反诚实信用和商业道德的其他方式不正当获取和使用他人商业数据,严重损害其他经营者和消费者的合法权益,扰乱市场公平竞争秩序。

② 《中华人民共和国反不正当竞争法(2019修正)》第二条第二款 本法所称的不正当竞争行为,是指经营者在生产经营活动中,违反本法规定,扰乱市场竞争秩序,损害其他经营者或者消费者的合法权益的行为。



流量造假行为在实践中通常表现为经营者利用技术手段,为网络主播、网络店铺制造虚假关注数、粉丝数、人气、热度等数据,制造虚假流量,骗取平台流量。针对该类不正当竞争行为,目前不同法院存在适用不同裁判依据的情况。在微播公司、浙江头条公司诉抖竹公司案中,法院认为对于利用算法推荐技术的网络平台,其他经营者利用技术手段虚构数据、刷量引流的行为不仅会动摇算法推荐机制的基石,亦会影响基于算法推荐形成的平台管理、运营、商业模式推广的正常运行,进而妨碍、破坏网络平台正常运行。故采用《中华人民共和国反不正当竞争法》第十二条第二款第四项的规定对该行为予以认定。而在北京某科技公司与杭州某技术公司、程某某不正当竞争纠纷案中,法院认为经营者利用技术手段虚构热度、人气等数据,实际上存在进行虚假宣传的目的,通过虚构人气数据使消费者受到明显误导,实质上会对虚构数据及用户评价产生错误认知,影响网络平台数据的真实性,该种扰乱市场竞争秩序的行为属于违反我国《中华人民共和国反不正当竞争法》第八条第二款所规制的虚假宣传行为和该法第十二条第二款第四项“互联网专条”兜底条款的互联网不正当竞争行为的竞合。就同一不正当竞争行为而言,应优先适用分则条款进行审查,并择其一予以规制。结合被告人行为特征和行为目的,宜依据《中华人民共和国反不正当竞争法》第八条第二款认定被告人行为属于虚假宣传行为。

### (三)数据不正当竞争行为认定裁判思路

基于上述案例裁判文书法院说理部分的总结,数据相关不正当竞争纠纷中最主要的争议焦点是当事人实施的行为是否构成不正当竞争。结合上述案例的认定裁判思路,总结数据不正当竞争行为构成要件如下:

#### 1. 主体要件

首先,双方当事人属于《中华人民共和国反不正当竞争法》规定的经营者且双方存在竞争关系,是构成不正当竞争行为的前提。对于经营者的定义,《中华人民共和国反不正当竞争法》明确经营者是指从事商品生产、经营或者提供服务的自然人、法人和非法人组织。在部分案例中,被告人常以其免费提供产品或服务为由主张其不属于经营者,显然该抗辩理由并不能成立。《中华人民共和国反不正当竞争法》对经营者的定义中并没有要求提供产品或服务必须以具有营利性为前提,即使当事人不具有营利性目的也不能排除其作为市场竞争中的主体,其行为可能会对市场竞争秩序造成影响。法院在判决说理中也重申上述观点,认为当事人只要是经过企业登记部门合法核准成立的商品或服务的提供者,就属于我国《中华人民共和国反不正当竞争法》中规定的“经营者”,并不以其所提供的某项商品或者服务是否具有营利性为标准。

其次,如果双方当事人之间具有竞争关系,该竞争关系的范畴到达何种程度。需要承认的是,随着市场主体多元与竞争环境变化,竞争关系也逐渐从局限转变为从宽认定。在大众点评诉百度、腾讯诉橙子科技等案件中,双方当事人提供的产品或服务分属不同行业,并非像谷米公司诉“车来了”案中双方当事人提供同类型产品,存在一方市场用户群体增加将导致另一方减少的强竞争关系。经营者之间的竞争关系已经突破以往同行业或同领域的强竞争关系,转变为存在可能的争夺交易机会、损害竞争优势等弱竞争关系。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国反不正当竞争法〉若干问题的解释》第二条<sup>①</sup>也重申

<sup>①</sup> 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国反不正当竞争法〉若干问题的解释》第二条 与经营者在生产经营活动中存在可能的争夺交易机会、损害竞争优势等关系的市场主体,人民法院可以认定为反不正当竞争法第二条规定的“其他经营者”。

该观点,即只要经营者之间的交易机会、竞争优势等现实或潜在的商业利益存在此消彼长的或然性对应关系,就可以认为二者之间存在竞争关系。

## 2. 数据主体有获得法律保护的合法性基础

数据主体对于该数据有获得法律保护的合法性基础是原告主张他人行为构成不正当竞争的基础,否则不存在他人合法权益受损,该竞争行为也不会具有不正当性。在大多数数据相关不正当竞争纠纷中,法院认为经营者在收集数据、形成数据产品过程中投入长期、大量的资金、技术、服务等经营成本,其长期投入的成果应当受到法律保护。<sup>①</sup>但是这种法律保护并不是绝对的,法律需要在数据流动性与当事人权益之间维持平衡。因此,法律并不绝对禁止获取其他经营者商业数据的行为,而是要求该行为不能突破正当性边界,不能违反必要性、合理性、合法性要求获取他人商业数据。

## 3. 有关商业数据的竞争行为具有不正当性

认定不正当竞争行为成立的关键在于判定竞争行为是否具有不正当性。目前并没有判断竞争行为正当性的明确标准。司法实践中通常从商业数据获取、使用的合法性、必要性与合理性三个方面判定该竞争行为的正当性问题。

在数据获取方面,主要通过获取数据手段是否合法、获取数据数量范围是否合理两方面判定。如其他经营者采取技术手段绕过、破坏经营者技术保护措施,抑或违反 Robots 协议、双方约定,获取经营者商业数据。如在谷米公司诉“车来了”案中,被告人攻破谷米公司加密系统抓取其商业数据,该获取其他经营者数据行为被认定为具有不正当性,被告公司相应技术人员还因此被认定构成非法获取计算机信息系统罪。另外,抓取数据的范围和数量也是法院判定其抓取行为正当性的考量因素。在大众点评诉百度案中,法院认为百度公司通过搜索技术抓取并大量全文展示来自大众点评网的信息,导致用户无需跳转至大众点评即可查看全部信息,对大众点评服务形成实质性替代,已经超过必要限度。并且百度公司本来可以采取对大众点评公司影响更小的措施,但是仍然对大众点评信息进行全文、大量抓取展示。因此,法院认为百度公司行为违反必要性、合理性,具有不正当性。在本案的说理中也可以发现,被告人抓取数据后对原告提供的产品或服务构成实质性替代,但是该实质性替代并没有成为法院判定竞争行为具有不正当性的必要条件,也不应当成为判定是否构成不正当竞争的要件,而应结合其数据抓取目的、手段和限度等因素综合判断正当性。<sup>②</sup>

需要说明的是,目前认定数据不正当竞争的具体案件中,认定竞争行为的正当性问题仍然存在认定依据不一、认定要件混乱等情况。例如,在“腾讯诉世界星辉”一案中,法院从法律依据、商业模式、经济秩序、用户需求等方面对涉诉广告屏蔽行为是否构成不正当竞争进行了论证。而部分判决中对行为不正当性说理模糊,并未详细分析该行为的不正当性基础,仅从《中华人民共和国反不正当竞争法》第二条所要求的商业道德、诚实信用原则为基础笼统说明行为不正当性。

## 4. 竞争行为给他人合法权益、市场竞争秩序造成损害

规制不正当竞争行为的目的在于保护市场经营者合法权益及良好的市场竞争秩序,因此,《中华人民共和国反不正当竞争法》规制的行为对象也是扰乱市场竞争秩序,损害其他经营者或者消费者合法权益

① 刁芸芸:《涉数据不正当竞争行为的法律规制》,《知识产权》2019年第12期。

② 刘筠筠、蒋蕊:《互联网平台涉数据不正当竞争实证研究》,《中国市场监管研究》2023年第1期。

的行为。因此,认定不正当竞争行为需要该竞争行为已实际破坏良好竞争秩序或侵犯其他经营者、消费者合法权益。这也是法院认定不正当竞争行为的要件之一。

### 三、关于《中华人民共和国反不正当竞争法》修订的建议

#### (一) 新增网络不正当竞争行为类型

如前文统计所述,数据相关不正当竞争纠纷行为类型中存在利用技术手段篡改用户默认设置行为。如搜狗诉360案,金山、莱柏纳诉二三四五案,被告人均在用户下载安装其提供的网络产品或服务后,将自身网络产品更改为用户默认产品,实施不正当竞争行为。其中,在金山、莱柏纳诉二三四五案中,法院认为被告安装界面中对更改用户默认设置行为或未明确提示用户、未经用户主动选择,或使用的提示用语字体较小、颜色较浅,用户不易发现,且该提示并未设置相应选项允许用户一键取消默认设置,侵害了用户的知情权及选择权,误导了用户,违反了《中华人民共和国反不正当竞争法》第十二条第二款第二项规定,构成不正当竞争。但是《中华人民共和国反不正当竞争法》第十二条第二款第二项主要针对的是误导、欺骗、强迫用户修改、关闭、卸载其他经营者合法提供的网络产品或者服务。在本案中,被告人直接利用技术手段更改用户默认设置,并未通过误导、欺骗、强迫用户实现更改用户默认设置目的,使用本条认定该行为构成不正当竞争存在争议。鉴于该行为属于较为常见的网络经营者不正当竞争行为,且当前《中华人民共和国反不正当竞争法》第十二条并未明确该行为类型,建议《中华人民共和国反不正当竞争法(修订草案征求意见稿)》第十五条第三款内容增加“或篡改用户电子设备中的设置数据,将用户选择优先使用或默认使用的同类或相似网络产品或服务更换为自身网络产品或服务”。

#### (二) 删除实质性替代要件

《中华人民共和国反不正当竞争法(修订草案征求意见稿)》第十八条属于新增商业数据不正当竞争条款。关于第二款规定的“违反约定或者合理、正当的数据抓取协议,获取和使用他人商业数据,并足以实质性替代”,建议删除本项“实质性替代”要件。首先,“实质性替代”要件将导致数据持有人或将需要举证证明构成“实质性替代”,不利于保护持有人对商业数据享有的权利。其次,在实践中,商业数据不正当竞争纠纷中并不以“实质性替代”为认定不正当竞争的必要条件。原则上,如果当事人之间存在特殊约定,或者存在合理、正当的数据抓取协议(如Robots协议),则应当按照协议约定获取和使用他人商业数据,只要违反了协议约定,本身就足以构成不正当的手段和方式。如在“奇虎与百度不正当竞争纠纷案”中,法院即认为爬虫协议是一项行业基本准则而得到广泛的遵守,未遵循爬虫协议爬取数据的行为构成不正当竞争。如果将“实质性替代”要件用于认定不正当竞争行为,将架空双方约定及数据抓取协议效力。Robots协议原本是国际通行的、足以表达数据权益保护意愿,足以为他人识别,且几乎无成本。如果Robots协议被架空,数据权益人势必需要通过其他额外的“技术管理措施”控制、管理数据,会造成社会资源消耗,也特别不利于数据的流通和共享。

最高人民法院于2021年8月18日发布的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国反不正当竞争法〉若干问题的解释(征求意见稿)》第26条中曾引入过“实质性替代”,但在2022年3月16日正式发布的司法解释中,已将“实质性替代”要件删除,可见其也认为“实质性替代”并非构成不正当竞争行为的必要条件。

### (三)删除商业数据不正当竞争排除条款

《中华人民共和国反不正当竞争法(修订草案征求意见稿)》第十八条第三款明确“获取、使用或者披露与公众可以无偿利用的信息相同的数据,不属于本条第一款所称不正当获取或者使用其他经营者商业数据”。第三款与本条第二款规定的商业数据概念存在冲突。本条第二款明确“经营者依法收集、具有商业价值并采取相应技术管理措施的数据”就是商业数据,并未对商业数据的获取是否有偿做出要求。只要满足商业数据的定义就应该纳入商业数据保护范围,此处却将可无偿获得的商业数据排除在本法保护范围之外,存在不合理性。另外许多商业数据不正当竞争纠纷中,争议的商业数据属于本法规定的“公众可以无偿利用的信息相同的数据”。如大众点评诉百度案中的用户评论数据、腾讯诉广州合聚案中的微信公众账号数据、新浪微博诉“超级星饭团”案中的明星微博动态数据等,从字面意义上看均属于用户可以无偿利用的信息相同的数据。但如果适用第十八条第三款规定,上述行为都将不属于不正当竞争行为。

此外,什么是“公众可以无偿利用的信息相同的数据”较容易发生歧义,反而使得保护边界更加模糊。“信息”和“数据”并非等同的概念,通说认为数据是信息的载体,“与……信息相同的数据”本身在表述上对两个概念进行了混同。故建议删除本款。

## 四、结语

在数据不正当竞争纠纷涌现的背景下,《中华人民共和国反不正当竞争法(修订草案征求意见稿)》增设商业数据不正当竞争专条。但是商业数据不正当竞争条款还存在与司法实践不兼容的情况。本文基于近年来数据相关不正当竞争纠纷司法裁判情况,总结当前得到普遍认可的数据不正当竞争认定要件,分析竞争行为不正当性认定思路,提出《中华人民共和国反不正当竞争法(修订草案征求意见稿)》将“实质性替代”作为不正当竞争行为认定要件可能会架空数据抓取协议效力、增加商业数据主体维护自身权益成本。此外对商业数据不正当竞争排除条款的合理性提出质疑,针对上述条款提出修改建议。

作者简介:

张萍,法学硕士,北京植德(武汉)律师事务所负责合伙人,武汉仲裁委员会仲裁员;

周谢军,法律硕士,北京植德(深圳)律师事务所律师助理。

(责任编辑:胡玉桃)

# 涉数据相关纠纷争议解决机制的探讨

——以仲裁作为解决机制为视角

王 艺 王以玮

**摘 要:**基于涉数据相关纠纷的特点,当前主要纠纷解决方式——诉讼不能够完全适应此类纠纷,而仲裁或能为当事人提供一个更高效、专业的解决方案。本文从管辖、争议解决机制构建的统一性及临时措施三个角度提出了未来在此类纠纷中推行和适用仲裁方式需要思考的问题,并基于仲裁机构视角,提出了五点仲裁机构可以做好的准备,以推动纠纷能够更专业地通过仲裁方式解决。

**关键词:**数据交易;涉数据纠纷;仲裁机制

## 一、问题的提出

数据作为新型生产要素,是数字经济发展的基础。2022年12月,为推动建设数据基础制度建设,激活数据要素潜能,做强做优做大数字经济,中共中央、国务院发布《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》(以下简称“数据二十条”),明确了建立合规高效、场内外结合的数据要素流通和交易制度,统筹构建规范高效的数据交易所及多层次市场交易体系,体现了国家对数据流通使用和合规交易的促进导向。国家政策支持以及各地数据条例的陆续出台,推动数据交易所发展进入3.0时代。根据第三方智库统计,截至2023年6月底,全国各地由政府发起、主导或批复的数据交易所达到44家,头部数据交易所交易规模已达到亿元至十亿元级别,且呈现出爆发式增长趋势。

数据是数据交易的核心,数据要素和资源的争夺已成为企业竞争的关键领域。笔者在威科先行数据库,以“数据”AND“商业价值”为关键词,选择“民事”案由,并初步排除较大概率不相关的“商标”与“专利”案例,共检索到780件案例。其中,2001—2018年仅共有146件案例,但自2019年开始,案例数快速增加,2021年达到了319件。2022年与2023年由于审判时间较为相近,裁判文书上网具有滞后性,案例数相对较少,但也分别达到了114件与20件。同时,在具体案由方面,涵盖了不正当竞争纠纷、网络服务合同纠纷、侵害商业秘密纠纷、侵害作品信息网络传播权纠纷、网络侵权责任纠纷等,呈现多元化、复杂化的特点。未来,随着数据交易所的深入发展且与资本市场更密切的衔接,更为多样化的数据产品陆续上架、数据交易规模不断扩大,因数据及数据交易产生的纠纷数量势必将继续呈现不断上升的趋势,案件复杂程度也将显著提升,对纠纷解决的专业性、快速性提出了更高要求。

对于当前的涉数据相关纠纷,诉讼仍然是解决争议的主要方式。在遭遇由于数据相关交易而产生的纠纷时,人们倾向于选择传统的诉讼方式来解决纠纷,当前使用仲裁方式解决涉数据相关纠纷的案件数

量寥寥无几。但是,诉讼将拉长争议解决的战线、耗费更多时间、管辖相对受限等问题也困扰着遭遇涉数据相关纠纷的企业或个人。因此,业界开始将目光投向仲裁,尝试探讨是否能够将仲裁这一兼具快速性、便捷性的典型的替代性纠纷解决方式引入涉数据相关纠纷解决之中。

为此,本文试图探讨在涉数据相关纠纷中,如何更好利用仲裁机制解决相关纠纷。

## 二、涉数据相关纠纷的产生原因及特点

### (一)涉数据相关纠纷的产生原因

当前,平台企业间不断出现涉数据相关或因数据交易产生的纠纷。总结来说,结合我国国家政策及数据本身性质,此类纠纷的产生原因具有多元性及复杂性的特点,也对争议解决的专业性提出了更高要求。原因简要概括如下:

#### 1. 立法不健全,数据产权不清晰

我国目前暂未针对“数据权属、权利、交易”出台数据领域基本法,数据产权制度也不健全,数据资源确权、开放、流通及交易制度的建立也仍在起步阶段。而产权边界的明确,有利于避免产权之间的冲突、规范数据处理主体的行为、界定数据处理所涉及的各方权利和义务,从而减少纠纷、平衡各方利益。因此,数据交易顶层设计的缺失及数据产权边界的不清晰,使得平台企业在进行数据交易时,难以明确界定双方各项数据产权权益归属这一基础问题,更容易导致纠纷的产生。

#### 2. 数据的内容层涉及的权利多样且复杂、流通规则不清晰

数据作为新型财产权,新在其客体和标的。特别是在客体方面,由于数据涉及的权利类型多样且复杂,因此在数据后续的交易和流通过程中,很多平台企业对于如何进行交易、流通存在较多疑问,这也会体现于交易合同文本约定不清晰,为其后的数据交易埋下不少隐患。

#### 3. 侵害数据权益的行为多为微型侵权,具有隐蔽性

在大数据时代,侵权行为更容易在互联网环境中发生,且部分数据收集行为可能做到不留下任何痕迹,起初带来的损害也可能是微型的。对此,被侵权人也很难收集到证据以证明侵权行为人曾有过度收集或超出约定范围使用或侵犯权益人合法权益等违法行为,侵权行为及结果的隐蔽性极高。因此,在数据交易过程中,一方平台企业很容易利用上述隐蔽性的特点,实施损害他人应受保护的数据权益及合法商业利益的行为,最终导致涉数据相关纠纷的发生。

#### 4. 大部分平台企业合规意识不强

由于数据合规的专业性较强,众多企业的员工缺乏相关的知识储备,无法意识到企业数据合规体系构建对于涉数据相关纠纷事先预防及事后及时解决的重要性。特别是在双方签订数据交易合同时,合规意识的匮乏容易导致一方平台或企业未仔细审核合同文本内容,导致自身权利未得到足够保护,或双方针对数据权利归属及保护义务等问题未能约定到位,等等。

### (二)涉数据相关纠纷的类型和特点

#### 1. 主要的数据类纠纷类型



对当前的数据类纠纷进行简单梳理,可以分为合同纠纷、数据类侵权纠纷、数据类行政复议/诉讼纠纷、数据刑事类争议四种类别。其中,合同纠纷及数据类侵权纠纷较为常见。例如,在投融资并购过程中,包括了大量数据资产的并购,因此在网络安全审查过程中,很多企业会选择进行数据资产剥离,若没有剥离干净,则会产生与数据资产剥离有关的合同纠纷;同时,当前北上广深有一些与数据资产相关的质押融资、数据信托案例出现,其中也会涉及大量合同的处理,隐藏了大量可能的数据相关的合同纠纷问题;此外,我们在利用第三方数据库进行数据类纠纷初步检索过程中,发现当前法院已处理了大量涉数据的不正当竞争纠纷。值得注意的是,国家网信办于2023年2月公布《个人信息出境标准合同办法》,意味着未来也将出现更多与个人信息出境标准合同以及数据出境有关的纠纷。

## 2. 涉数据相关纠纷的特点

相较于其他类型的纠纷,数据交易相关纠纷具有其独特之处,这也是我们需要单独考虑该类纠纷选择何种争议解决方式更具合理性的重要原因。涉数据相关纠纷具有以下特点:

一是主体多元。由于数据交易的链条相对较长,因此,纠纷涉及的主体可能仅有两方,也可能为多方,不排除包括第三方受益人。

二是发生纠纷的场景复杂。例如,可能基于一次数据委托处理、一次并购、一次数据信托,甚至一次涉及数据资产的股权投融资便发生涉数据相关纠纷。

三是合同类型多样。合同纠纷作为涉数据相关纠纷最常见的类型,其中,发生争议基于的合同类型也非常多样,如涉及无名合同、混合合同、双务合同、第三方受益人合同等。此外,若通过合同约定赋予个人信息主体第三方受益人的身份和权利,也将可能涉及个人信息主体侵权纠纷。

四是冲突多重。即涉及多重利益冲突,这将导致请求权基础可能发生竞合。此处提及的利益的多重冲突,包括但不限于个人信息和企业的资产之间的利益冲突、人格权与财产权的冲突、境外监管部门执法与境内执法、合同履行、个人信息权益保护等之间的多重关系。请求权基础发生竞合的典型情形则包括数据出口方和数据进口方可能同时触发合同纠纷和侵权纠纷,也可能因为数据出境同时面临诉讼和仲裁案件等。该特点也与交易过程中的涉外性等特点密切关联。

五是可能具有涉外性,取证难度大,违约责任认定复杂。数据出境作为数据处理者处理数据的重要场景,可能会涉及境外主体、境外国家/地区当地法律规定、国际双边/多边协定/条约、涉外合同等涉外要素。由于数据出境及个人信息出境产生的合同纠纷也是涉数据相关纠纷的典型类型之一,未来相关纠纷数量也将显著上升。对于此类纠纷,由于可能涉及复杂的数据出境链条,案件审理过程中的境外取证将成为一大难点;在违约责任认定方面也较为复杂;同时,若审理得到的裁判结果涉及对原有数据出境场景的变更,该变更对数据主体权利产生了实质性影响,则可能需要企业重新履行数据出境相关合规义务,例如重新备案标准合同、重新进行个人信息保护影响评估,甚至重新申报数据出境安全评估等;此外,由于境内外法律规定的差异性,以及涉及境外主体,国内的判决在海外执行一般需要通过外国判决的承认环节,难度较高。

上述主体多元的特点对争议解决方式选择中管辖的灵活性及纠纷解决的便捷性提出了更高要求,且由于纠纷发生的场景复杂,合同类型多样,并涉及多重利益,要求纠纷解决具有更强的专业性。同时,大部分涉数据相关纠纷发生在平台企业之间,涉案证据可能涉及相应平台企业的商业秘密,以及企业作为数据主体拥有所有权的数据,甚至包括平台企业收集的个人信息等。此类纠纷也更为看重涉案证据的保密和妥善存储。此外,特别是由于个人信息出境标准合同及数据出境产生的纠纷,现阶段的涉数据相关

纠纷很有可能具有涉外性的特点,因此,以一般判决方式作为争议解决手段在后续证据获取、违约责任认定、海外执行等方面皆缺少便捷性,难以在国际层面得到认可,因此亟须寻找其他更为灵活、便捷、适应涉外性特征的争议解决方式来处理涉数据相关纠纷。

### 三、仲裁作为涉数据相关纠纷争议解决方式的优势

当前,涉数据的不正当竞争纠纷、侵权纠纷的案例已较多发生,数据出境产生的合同纠纷虽暂未出现,但未来大概率会发生。因此,考虑到为涉数据相关纠纷的当事人提供一个更高效、更专业、更妥善的争议解决方案,仲裁或为一个比较好的选择。具体来说,仲裁在以下方面具有优势:

#### (一)管辖更为灵活

相对于诉讼解决,仲裁作为争议解决方式首要的优势便是其管辖的便利性。一般而言,我国法律对多种类型的案件规定了纠纷管辖地。例如,对于数据交易中的一般买卖合同纠纷,双方当事人通常会在书面协议中约定管辖法院,若在协议中没有选择管辖或选择管辖的协议无效,则由被告住所地或合同履行地人民法院管辖。无论是双方约定管辖法院,还是依据《中华人民共和国民事诉讼法》第23条确定管辖,诉讼案件管辖的法院皆相对固定,需要考虑级别管辖和地域管辖的要求。而仲裁则不受级别管辖和地域管辖的限制。无论当事人是否位于仲裁机构所在地,仲裁机构均能根据仲裁协议受理纠纷。相应地,当事人也可根据自己的意愿从全国仲裁机构中选择自己信赖的仲裁机构审理仲裁案件。此外,数据类纠纷往往存在多重权利纠纷,因此双方若未约定管辖的法院,在确定管辖时可能因为涉及不同内容和类型的权利,如个人信息权益、隐私权、企业知识产权权益、合同等,产生法院是否能够管辖该案件的争议。而仲裁机构管辖仲裁案件一般只根据双方共同约定的仲裁条款。

#### (二)权威性及专业性强

数据相关的纠纷具有复杂性和多样性的特点,对案件审理人员的权威性和专业性提出了更高要求。仲裁机构的仲裁员多是各行各业的专家,在其从业的行业领域拥有丰富的专业知识、法律素养和仲裁实践经验,在审理其从业领域专业性较强的案件时更具权威性和说服力。

同时,为了提升仲裁机构审理数据相关纠纷的专业性,各地仲裁机构不断吸收数字领域的仲裁员,成立了专门受理数据相关纠纷的仲裁院或仲裁中心。例如,2022年5月,温州仲裁委成立了全国首家数据资源仲裁院,主要受理平等民事主体之间在数据资源生产、储存、交易、使用等各环节中,因数据交易定价、保密、权属等问题引发的合同纠纷、知识产权纠纷及其他财产权益纠纷,并在线下组建了一支数据专家队伍和2名常驻工作人员助力支撑数据案件审理和实体服务咨询事项;2023年7月,武汉仲裁委员会经批准设立了数字经济仲裁院,是华中地区首家专门处理数字经济领域纠纷的仲裁院,主要职能包括依法受理和审理平等的自然人、法人和非法人组织之间因数字经济活动而产生的合同纠纷和其他财产权益纠纷。同时,上述仲裁院也开始吸纳从事数据行业工作的学者、律师等专业人士进入仲裁员名单,为纠纷解决提供更专业的力量。

此外,国家在出台的政策中鼓励各级司法行政机关和仲裁机构充分发挥仲裁在矛盾纠纷多元化解机制中的重要作用,推动仲裁法律服务在经济社会发展中发挥更大作用。例如,我国第一个官方的个人信息出境标准合同中,双方可以在争议解决条款中约定仲裁作为争议解决方式,甚至可以在附录二中直接明确约定受理案件的仲裁委员会,如武汉仲裁委员会。这体现了国家对仲裁作为个人信息出境合同相关纠纷的争议解决方式的认可和支持。

### (三)更注重保密性

《中华人民共和国仲裁法》第40条规定:“仲裁不公开进行。当事人协议公开的,可以公开进行,但涉及国家秘密的除外。”涉数据相关纠纷中通常当事人为平台企业,涉案证据涵盖了当事人的商业秘密、收集的个人信息等,且纠纷的公开可能会对平台企业的商业信誉造成影响,因此,当事人通常不愿意让纠纷公之于众,此时仲裁能够在保护商业秘密、个人隐私及商业信誉的基础上,助力于纠纷解决。

### (四)仲裁程序更为快捷、高效

在审理周期和程序方面,据统计,一审法院适用普通程序的案件,平均审判周期为158天;同时,通过诉讼方式解决纠纷通常需要经过当事人起诉、法院受理、审理前准备、开庭审理、裁判等各法定诉讼阶段,且可能还有后续的二审、再审、发回重审等程序。而仲裁的案件审理期限相对较短,且实行一裁终局的制度,裁决后即发生法律效力,审理程序也相对较为简单。

随着涉数据相关纠纷的案件数量快速增加,案件复杂度也不断增加。从纠纷处理的时间成本上考量,不排除竞争企业通过冗长的诉讼程序拖延和消耗对方。同时,法院的诉讼资源相对有限,这意味着通过诉讼方式审理涉数据相关纠纷的压力显著上升,纠纷解决速度也将放缓。因此,引入仲裁方式作为涉数据相关纠纷的解决方式能够发挥其一裁终局的优势,与法院终审判决具有同等法律效力和强制执行力,有利于分流法院审理案件的压力,以及涉数据纠纷的高效快速解决。

### (五)注重对意思自治的保护

现代仲裁制度的基本原则之一是自愿仲裁原则。根据《中华人民共和国仲裁法》,在是否选择仲裁方面,当事人被赋予了选择的权利。根据《中华人民共和国仲裁法》第4条规定,当事人采用仲裁方式解决纠纷,应当双方自愿,达成仲裁协议。因此,只有双方当事人在事前事后合意达成仲裁协议,选择仲裁这一方式,仲裁委员会才能受理相应案件。此外,在仲裁机构和仲裁员的选择方面,当事人有权自愿协议选择仲裁机构和仲裁地点、审理案件的仲裁员。双方当事人还可以自主约定仲裁的审理方式、开庭方式、申请鉴定人出庭等有关程序事项。这有利于为数字企业的双方当事人选择自己信任的、具有一定的专业水准和职业操守的仲裁机构与仲裁员,以及符合数字经济特点的高效、便捷、低成本的仲裁程序。例如,武汉仲裁委于2018年推出了“互联网+仲裁”的工作机制,并在后续建立起功能完备的网上仲裁云平台。若双方当事人共同选择武汉仲裁委作为案件管辖机构,一方面能够尊重和保护双方的意思自治;另一方面,能够利用武汉仲裁委提供的仲裁程序上的便捷性,在一个月内解决纠纷,极大地降低了其时间成本和经济成本。

## (六) 执行更易得到国际认可

由于涉数据相关纠纷涉外性的特点,执行更易得到国际层面的承认和执行是仲裁作为争议解决方式的最大优点。

在我国国内,《中华人民共和国仲裁法》第62条明确了当事人应当履行裁决,若一方当事人不履行,另一方当事人也有权向人民法院申请执行,体现了仲裁与诉讼在执行方面的同等法律效力。

但是在国际层面,法院的判决一般情况下只有在本国领域的执行效力,除非基于互惠原则,或中国与需要承认和执行相应判决的国家签订了民商事司法协助条约。据统计,截至2023年3月30日,已有38个国家与中国签订了中外双边司法协助条约。这意味着中国的判决在上述38个国家以外的大部分国家仍无法直接得到承认和执行,且37个国家暂不包括美国、英国、德国、澳大利亚等我国平台企业常设有分支机构、布局业务、需要进行数据传输的境外数据接收方所在国,执行因数据跨境传输产生的合同纠纷的判决面临着很大的不便。而对于仲裁,我国是《承认和执行外国仲裁裁决公约》(1958年纽约公约)的缔约国。我国仲裁机构作出的仲裁裁决能够在缔约的170多个国家、地区得到承认和执行,<sup>①</sup>范围更为宽泛。因此,对于可能具有涉外因素的涉数据纠纷,尤其是解决其中的数据出境或个人信息出境标准合同相关的合同纠纷时,双方当事人约定选择仲裁作为争议解决方式在后续的承认和执行上更具便利性,能够节约大量成本。

## 四、完善我国涉数据相关纠纷仲裁解决机制的建议

### (一) 涉数据纠纷中推行和适用仲裁方式需要思考的问题

目前,在涉数据相关纠纷中推行仲裁解决仍处于起步阶段,各地陆续建立了数字经济或数据仲裁中心。未来,仲裁解决在涉数字经济领域相关纠纷中的广泛推行和适用仍需考虑以下问题:

第一,目前明确受理数据相关纠纷的仲裁机构相对有限,需考虑当事人约定指定机构仲裁管辖涉数据相关纠纷的裁决可行性。

国内外仲裁机构陆续开始为当事人提供解决数据和网络争议的仲裁服务,但数量相对有限。经过初步检索,国内目前提供涉数据纠纷的专门仲裁服务的机构只有温州数据资源仲裁院、深圳国际仲裁院设立的中国(深圳)知识产权仲裁中心、武汉仲裁委员会设立的数字经济仲裁院等;国外仲裁机构中,美国仲裁机构JAMS针对数据和网络争议设立了专门的网络安全和隐私业务组,为当事人提供网络安全、隐私保护方面的专门仲裁服务;WIPO仲裁与调解中心设立了WIPO“中立名单”,可为用户提供具有数据专业经验和背景的仲裁员、调解员和专家等。大部分仲裁机构暂未成立数据领域的专门机构,也暂未公布数据保护方面的专门仲裁院名单和模板条款。因此,若双方当事人在数据交易合同中指定了仲裁机构及仲裁

<sup>①</sup> 《承认和执行外国仲裁裁决公约》(1958年纽约公约)第三条规定:“各缔约国应承认公断裁决具有拘束力,并依援引裁决地之程序规则及下列各条所载条件执行之。承认或执行适用本公约之公断裁决时,不得较承认或执行内国裁决附加过苛之条件或催收过多之费用。”

方式解决后续纠纷,但该仲裁机构没有解决此类纠纷的专业能力,此时双方约定的仲裁管辖条款是否继续生效值得深入思考。

第二,一个数据交易项目通常包括了多份合同文本,需注意交易模式构建中争议解决方式的统一性,以及存在“多份合同仲裁”或“合并仲裁”或“合并审理”的可能性。

具体而言,大部分数据交易都将签订不止一份合同,例如个人信息出境场景下,双方当事人通常会基于不同的业务签订4~5份合同,形成了一整套合同体系,此时在合同设计时,需注意整个交易中合同争议解决方式的统一性。

另外,若当事人将基于同一数据交易存在关联的多份合同产生的不同争议一并申请同一仲裁机构进行仲裁,此时需考虑仲裁机构能否并作为一个仲裁案件审理,即“多份合同的仲裁”;还是将其作为互相独立、具有关联性的仲裁案件合并为一个仲裁案件进行审理,作“合并仲裁”处理;或是将上述两个或两个以上仲裁案件置于同一审理程序进行同步审理,但其他程序仍相互独立、分别作出裁决,即“合并审理”。上述三种方式的适用与否一方面都需要当事人的申请,另一方面需要考虑不同的因素,最终多份合同的仲裁和合并仲裁的决定都由仲裁机构直接作出,合并审理的决定主体则根据不同仲裁规则的差异有所不同,但一般为仲裁庭。

第三,需注重对仲裁程序开始前或程序中的保全措施等临时措施的及时采取和紧急仲裁员的任命。

与一般纠纷相同,涉数据相关纠纷仲裁解决同样也需考虑临时措施的及时采取和保障,以及紧急仲裁员的及时任命。临时措施在我国仲裁领域一般表现为保全,包括财产保全、证据保全和行为保全三种,一般由当事人向法院递交临时措施申请。数据相关纠纷一般涉及电子数据的存证和保全问题,其保全方式相对一般证据而言具有特殊性,需要选择相关的物质载体,并经过对相关的使用人、制作者必要询问等流程,从而保证电子数据证据的真实性与完整性。

此外,由于法院处理效率较低,当事人可能不愿意向法院递交相关申请,此时紧急仲裁员程序应运而生。具体而言,当事人在仲裁庭组成前即可申请紧急临时措施,紧急仲裁员被任命后将在仲裁规则规定的较短期限内作出裁令,以决定是否采取紧急措施。涉数据相关纠纷对紧急仲裁员也提出了更高的专业层面的要求,该程序的推广也能为涉数据相关纠纷的当事人提供多一种选择路径。

## (二)仲裁机构可以做好的准备

### 1. 公示数字经济领域的受案范围

为了更好让当事人有意识选择仲裁,仲裁机构应加强披露其关于数字经济相关案件的受案范围。例如武汉仲裁委员会依法受理和审理平等的自然人、法人和非法人组织之间因数字经济活动而产生的合同纠纷和其他财产权益纠纷,包括但不限于数据确权、数据标注、数据定价、数据交易、数据流转、数据出境、数据资产评估、数据应用等领域产生的争议,依法对因数字经济活动所产生的合同纠纷和其他财产权益纠纷开展调解工作,等等。

### 2. 吸收和培养更多熟悉数字经济领域纠纷处理的专业人士纳入仲裁员名单

我国仲裁机构已开始选聘对数字经济、数据、人工智能等相关法律法规规范较为熟悉的学界、业界专业人

士进入仲裁员名单,但数量仍相对较少。如武汉仲裁委员会的仲裁员名录中只有一名数据合规领域的仲裁员,难以满足数字经济领域相关纠纷仲裁对仲裁庭组建、仲裁员选派专业性的要求。因此,建议各仲裁机构将更多优秀的、熟悉数据合规、人工智能合规的专业人士纳入其仲裁员名单。

### 3. 推动构建民事、行政联动机制

数字经济相关纠纷的案件结果通常需要牵扯到两家或多家的平台企业,甚至不排除包括第三方受益人,将影响到社会多主体复杂利益,其仲裁结果的执行可能需要相关行政机关的共同参与。因此,在仲裁案件结案后,需注重推动其与公证、申诉、信访、行政裁决、行政复议等非诉讼解决方式的衔接,加强和其他行政机关的联动,提升仲裁案件解决和执行的效率。

#### 作者简介:

王艺,法学硕士,北京植德(深圳)律师事务所合伙人,武汉仲裁委员会仲裁员(数据保护方向),研究方向为数据合规、人工智能合规、金融合规;

王以玮,北京植德(深圳)律师事务所实习生,中国政法大学数据法治研究院硕士研究生,研究方向为数据法学。

(责任编辑:胡玉桃)



# 信访积案的形成机理与化解路径

田祚雄

**摘要:**《信访工作条例》兼具行政法规和党内法规性质,是我国当前和未来一个时期信访工作的根本遵循。基层信访干部认为当前信访领域存在的突出问题就是新“二八”定律,即占比20%的信访积案需要花80%的精力、财力、时间去处理。信访积案往往具有时间跨度长、涉及利益大、形成原因杂、化解难度大等典型特征。本文深入分析了信访积案的形成机理和处置难题,并进而提出了精准切分、分类处置、信访分离、制度完善等信访积案化解对策。

**关键词:**信访工作条例;信访积案;信访分离;信访不信法

信访制度是一项颇具中国特色的政治参与和权利救济制度,它是公民反映利益诉求、行使民主权利的重要渠道,是党委、政府密切联系群众、自觉接受群众监督的重要制度,也是及时回应民众诉求、解决社会纠纷的重要途径。在我国,信访权是一种具有宪法基本人权属性的权利。尽管有人对我国现存信访制度的合理性有一些疑义,但在当下的体制环境和现实需求下,废止人民信访制度显然不合时宜。<sup>①</sup>2022年2月,中共中央、国务院发布《信访工作条例》,明确规定“信访工作是党的群众工作的重要组成部分,是党和政府了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作,是各级机关、单位及其领导干部、工作人员接受群众监督、改进工作作风的重要途径”。可见信访工作具有鲜明的政治属性,该条例也兼具行政法规和党内法规性质,是指导我国当前和未来一个时期信访工作的根本遵循。在调研中了解到,基层信访干部有个新“二八”判断,即占比20%的信访积案需要花80%的精力、财力、时间去处理,而只有20%的精力、财力、时间去处理80%的一般信访案件。可见,信访积案在信访工作中的分量之重、成本之高、处理难度之大。2020年8月,中央信访工作联席会议部署在全国范围内开展“治理重复信访、化解信访积案”专项工作。可见中央对信访积案化解也高度重视。那么,信访积案究竟是如何形成的?究竟该如何有效消减信访积案存量、平抑增量?

<sup>①</sup> 建立有中国特色的信访制度,是由我们党和国家的性质决定的,是历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑的必然结果。从国际上看,不少发达国家也有类似我国信访制度的制度。如英国的公民申诉制度,德国的联邦议院请愿制度,瑞典、丹麦的议会监察专员制度,韩国政府统一的诉求中心和全国性“民愿处理在线公开系统”等。

## 一、问题的提出:从典型信访积案特征说起

究竟何为信访积案?笔者尚未查到官方界说,学术界尚未给出一个清晰准确的界定。一般而言,信访积案具有如下显著特征:

一是时间跨度长。少则两三年,多则数十年。在这个急剧变革的时代,因为时间跨度长,情况和资料的核实就难,企业的分合存亡变动就大,加上行政管理部门、人员和政策的变动快(有的知情人退休、迁居他处,甚至死亡等),所以,要调查清楚信访积案的基本情况、还原历史本来面目都异常困难。

二是涉及利益大。这利益既有经济上的,也有政治上的、精神上的,但以实在的经济利益纠葛为多。随着市场经济的深入发展,人们的权益意识高涨,就是单纯的经济利益也不容易达成一致;如果涉及政府公共财政,在依法治国与高压反腐的背景下,公共财政的支出越发需要明确的法规政策依据和履行严格的审批手续,过去那种“用别人的钱为别人办事”“用人民币解决人民内部矛盾”的做法越来越没有空间。同时,因为与积案相类似的情况多、牵涉面广,导致处理起来“投鼠忌器”,害怕引起连锁反应。如人际纠纷、征地拆迁补偿、劳动人事纠纷、商品房买卖纠纷等,类似的信访积案非常多,有关部门在处理这类案件时非常谨小慎微,生怕形成相互攀比和负面示范。顾虑多、拿不准、担当缺、怕追责,几乎是所有信访积案化解时面临的境况。

三是形成原因杂。有政策限制的原因,有信访人自身性格的原因,有行政不作为、慢作为或不作为的原因,还有管辖处理权限的原因,甚至有法规不健全的原因等。从实践看,几乎所有的信访积案都是“多因一果”、相互叠加、逐渐累积而成的。因为原因众多、时间久远、情况多变、资料不全,所以导致信访积案往往呈现出“一团乱麻状”,案情复杂,难以理清,令人头疼。而对处理信访案件的一线工作人员来讲,既缺资源又缺权力,既没时间又没空间,甚至有些还既没感情又没技巧,既没责任心又没同情心,所以“推拖哄骗”则成为常用招数,其化解效度就可想而知了。

四是化解难度大。之所以会久拖不决、难以化解,无非主客观两方面的原因。从主观上看,主要是接访人、解访人工作态度作风、方式方法、效率效果等方面存在问题所致;当然也有一些信访当事人性格偏执、政策理解偏差、利益诉求过高、恶意缠访闹访等因素。从客观上看,有政策依据不明、超出基层职权、理应司法裁断、历史遗留问题等,而基层干部对这任一成因均无法也不敢“跨越雷池半步”,于是似乎陷入了“能接触到的不能解决,能解决的又接触不到”的尴尬境地。

## 二、信访积案的形成机理与处置难题

究竟如何成功化解信访积案?可以医生治病类比,医生要治好病,当然要看准病找准因、开对方抓好药、真吃药吃好药,各环节缺一不可。信访积案化解就是治疗社会病,首先自然也是要看准病,必须准确把握导致积案形成的根本原因和内在机理。

我国目前的信访活动大致可以分为三种类型:参与类信访(逐渐增多),求决类信访(占比最大),诉讼类信访(最为奇特,诉讼但不信法不服判)。为便于论述,笔者将信访大致分为两类:一类是不直接发生在公民与公权力机关间但需要公权力机关居中公正调处的信访,一类是直接发生在公民与公权力机关间因

矛盾纠纷而引发的信访。显然,两类信访最终都将导向公权力机关,一旦公权力机关不能实现形式正义和实质正义,信访人便开始逐级或越级上访与非访。信访人为何要越级非访呢?因为信青天、告御状的“信上不信下”传统社会心理,因为通过越级上访给基层造成巨大的现实维稳政治压力,以此增加与公权力机关或纠纷方博弈的筹码。

### (一) 信访积案的形成机理

无论哪类信访,之所以形成积案,其大致过程如下:

信访人与相对人博弈→信访人自觉合法利益受损、心理委屈→上访基层公权机关、但未能满足信访人诉求→信访人感受不公、心理怨屈加深→信访人逐级持续上访或越级非访→被拦访截访甚至被不当处置→心理怨屈累积成“憋屈和冤屈”→信访人以更加激烈的方式持续上访或非访……

可见,信访积案的形成是一个诉求和情绪长期累积、包裹杂糅的过程,从最初的委屈发展到怨屈、再到憋屈和冤屈,经历着从希望到失望、到上访层级提升燃起新的希望到再失望,甚至有绝望自杀造成极大损失和负面影响的极端之举。其实,惧讼、忌讼、厌讼是传统中国多数老百姓的普遍心理和行为偏好。<sup>①</sup>不到万不得已,老百姓一般是不愿去找官方(公权力机关)诉讼和信访的。虽然随着经济社会发展,人们的权利意识日益觉醒和增长,但多数老百姓仍是理性而温良的。即使走上上访之路,也是期待公权力机关能够公平处置,进而实现合法诉求得到充分保护的正义目的。

事实上,多数上访者的诉求都有一定合理性。早在2003年,时任国家信访局局长周占顺就公开提出过“四个80%”的结论:据调查分析,在当前群众信访特别是群众集体访反映的问题中,80%以上反映的是改革和发展过程中的问题;80%以上有道理或有一定实际困难和问题应予解决;80%以上是可以逐级党委、政府的努力加以解决的;80%以上是基层应该解决也可以解决的问题。20年后的今天,以笔者的调研感知来看,这个判断基本上仍然成立。

那么,为何有一定道理、应该解决且可以解决的信访问题又没有解决,最终拖成了积案呢?可从信访人和接访人、解访人两方面来分析。从信访人的角度,主要看其诉求是否合理。信访人的诉求通常可分为三类:合理诉求,有合理因素诉求,无理诉求。所谓合理诉求,是指有明确政策法规依据应该解决的,或是政策法规依据已过时应该修正的,或是虽没有明确法规依据但根据最新精神应该解决的。而有合理因素的诉求,又可分为两种情况:诉求虽然合理(情理)但无明确法规政策依据(缺法理),诉求虽有合理因素但明显诉求过高(需突破现有政策规定,或需重新制定政策依据)。从接访人和解访人的角度看,主要是工作责任心、态度作风、方式方法、能力水平、机制纪律等方面存在缺位或错位,不适应、不胜任信访工作的新挑战、新要求,从而客观上助推了信访积案的形成。

### (二) 有合理诉求的信访为何形成积案

对合理诉求,本该尽力及时满足上访人的诉求以成功化解,但在实践中,这类信访之所以“久拖成

<sup>①</sup> 有人认为,古代社会的“厌讼”现象是古代官方的“贱讼”“息讼”态度、古代民间“畏讼”心理和儒家“无讼”思想的综合结果。

积”,原因主要有:

一是接访人或解访人工作不到位,对上访人没感情、不担当。正如国务院原副秘书长、国家信访局原党组书记兼局长舒晓琴指出,许多信访突出问题,特别是信访积案的出现,根本原因还在于一些地方、部门和党员干部在思想、组织、作风、纪律上存在问题。因为作风粗暴、方法简单、效率低下,甚至有极个别存在吃拿卡要、不作为慢作为乱作为等。很多信访积案的形成一如电影《我不是潘金莲》中所揭露的情形,没有任何人故意为难上访人,但也没有人真心诚意、真正有效帮助到上访人。于是,原本一件小事不断发酵、变异、放大,最终演化成一件多方棘手、没有赢家的积案。根源显然在“为官不为”和“与民无情”,干部群众感情、担当精神、担当能力上存在问题,特别是动力不足不想为、能力不足不善为、担当不足不敢为。满足于“文来文往”、推诿拖延,最终小事拖大、大事拖炸。

二是体制内不同部门的沟通衔接不畅。比如招商引资类信访积案,往往是政府部门的承诺最后无法兑现而导致企业持续上访。而政府部门承诺之所以无法兑现,除个别公职人员当初的“违法”承诺、故意欺瞒外,多数则是因为在后续行政管理和服务过程中,各职能部门间相互不衔接、不主动、不履行导致承诺政策不落实,或随着时势变迁而引发政策环境发生变动,“当下”已无法落实“当初”政策了。还比如商品房项目因开发商违建导致无法按时验收和交房,购房人除通过诉讼方式向开发商主张违约赔偿权益外,他们认为政府相关部门监管存在缺失。追根溯源,往往也是因为相关部门相互不衔接、担当不主动、执法不到位,才最终导致开发商违建、违约成既成事实,进而无法按时交房遂引发购房者上访。

三是基层存在不当行政且不能及时纠偏。有些信访积案是因为公职人员不当行政引起,且又不能及时纠偏、弥补,遂引发持久上访。最突出的表现是征地拆迁中的强征强拆所导致的信访。在征地拆迁补偿协议尚未达成、签署之前被强征强拆,一旦权利人提起诉讼,政府往往败诉。政府败诉后既面临着赔偿损失,又面临着干部问责追责,但对于各级组织和领导来说,工作最终还得靠基层去做,所以在对待不当行政时,有时处理起来就难免多方掣肘,不得不做更多的政治考量和艰难抉择,所谓“不处理人不行,处理多了、重了也不行”。

四是公共政策本身制定执行不合理、不公平。特别是涉及一些群体性、历史性的信访积案,往往是因为政策制定本身有缺陷而引发的。如下乡返城人员、涉军参战伤残人员、涉核试人员健康受损群体、失独人员群体、国企改革下岗职工群体等,出现许多“有政策但政策不合理”的情形。对这类诉求,低层级的公职人员和政府组织显然不敢也无力突破既有政策规定。

### (三) 诉求有合理因素的信访如何形成积案

一种情况是:因为合情理但缺法理或超法理,导致信访人的诉求无法及时得到满足。对私权利来讲,“法无禁止即可为”;但对公权力来讲,则“法无授权不可为”。身处信访一线的公职人员,由于职权、资源、能级等所限,对合情理缺法理的信访诉求,“虽然同情但爱莫能助”。可对信访人来讲,却往往有“明知道我诉求合理,明知道政策规定不合理,你们却不给我解决”的埋怨心理。因其“合理的”诉求没能得到及时满足,信访人的“怨屈感”便越来越强,于是开始持续上访甚至越级上访。信访人一旦开启越级上访的大门,公权力便认为其“合理诉求”开始向“不合法行为”转化,越级上访在给地方政府造成巨大维稳“政治压力”和经济支出的同时,也将工作人员的同情心和耐心逐渐消磨殆尽。原本信访人希望通过给予地方

政府巨大的政治压力以换取其加快解决自身合理诉求的强大动力,殊不知,不间断的上访特别是敏感时段的上访,最终换来的却是多种手段拦访、截访甚至训诫处置的结果。

另一种情况是:信访人合理性诉求之上裹挟着一些过高诉求,因为无法满足这些过高诉求、搁置而形成积案。我们发现大多数的上访诉求是合理的或具有合理因素的,但上访者因为气愤(比如遭遇强拆、感觉不公、言语刺激等)、求偿(有过错者应补偿无过错者)、讹诈(以访求富、多闹多得)等心理作祟,往往在合理诉求基础上,裹挟上一些过高诉求。在信访案件的沟通处置和利益博弈过程中,信访者期待利益最大化;而政府要严格依法行政,甚至期待成本最小化。二者之间便产生一个或大或小的裂隙。任何一方固守自己的立场,谈判便无法继续,案件便无法化解。上访者的最硬策略就是“不满足诉求,我就进京上访”,以给基层政府施加强大的政治压力;接访方、解访方的策略就是“你诉求过高,又没有政策依据,根本不可能满足”,只能暂时搁置、继续谈判和坚持稳控,并将其合理与非合理的诉求一起搁置下来。信访人则将合理与不合理诉求打包上访,选择性地陈述和宣示自己的“冤屈”,以博得不明真相的他者的同情。工作中大量的信访积案就是这类案件,也都是这样形成的。

#### (四)无理诉求又如何能形成信访积案

对于无理诉求,按理说很好处理:直接拒绝,信访终结;再访不受理,非访便打击。但实践中处理起来却往往并非如此简单。一是有极少数访民有“以访求富”“多闹多得”的心理预期,于是充当起职业信访、专业信访、代理信访,缠访闹访不止,不达目的不休。如笔者亲耳听到有上访人公然讲:“上访比上班强多了!”“这次上访搞成了,后半辈子不愁了!”毫无底线和耻感。所以才有新“二八”定律之说。二是以息事宁人的办法对待缠访闹访者,最终形成了姑息养奸的负面示范。从过往处理的经验看,的确存在“花钱买平安”“人民内部矛盾用人民币解决”的现象。极个别职业信访人以“维稳是第一责任”来威胁和绑架政府,有的工作人员拖延应付或追求短期效应等,于是常常突破政策(“用别人的钱为别人办事”<sup>①</sup>),让缠访闹访者屡屡得利,进而引发负面示范,不同程度地“培育”了“信访钉子户”。“以人民币解决人民内部矛盾”的做法,在一些地方仍然存在,其危害甚大:浪费公帑,政府维稳经费均属财政资金,其支出必须有法定权限、程序和用途,必须发挥最大效益;容易引发攀比效仿效应,“多闹竟真可以多得”,必然“培育”出更多的缠访闹访行为;信访人的诉求欲望会不断攀升,而财政资金终有不够用之时,一旦形成路径依赖且又无法满足信访诉求时,便会孕育更大的社会不稳定。三是对恶意缠访闹访的打击不力。根据“三到位一处理”原则<sup>②</sup>,对行为违法的信访要依法处理到位。但事实上,这一直是短板。基层执法力量对缠访闹访行为有顾忌,“不好掌握尺度”成为执法人员最为忌惮的心理,怕处理不当引发政治影响和政治后果;缠访闹访行为虽干扰正常生产生活秩序,但往往并不造成直接严重后果,多以治安手段进行处理,“威慑效果有限”;对缠访闹访行为的处理缺乏明确法规政策依据,基层执法人员普遍反映“不好操作”。虽然有些地方公检法联合出台相关制度性规范,但也往往停留于文本警示阶段,真正落地见效的案例并不多见。因为打击不效,客观上就鼓励了缠访闹访行为。事实上,不少职业上访者的确从缠访闹访过程中得到了实实在在的好处。

① 诺贝尔经济学奖得主米尔顿·弗里德曼的“花钱矩阵”理论:用自己的钱办自己的事,既讲节约又讲效果;用自己的钱办别人的事,讲节约不讲效果;用别人的钱办自己的事,讲效果不讲节约;用别人的钱办别人的事,既不讲节约也不讲效果。

② 即群众诉求合理的解决问题到位,诉求无理的思想教育到位,生活困难的帮扶救助到位;行为违法的依法处理。



### 三、信访积案化解的路径选择

习近平总书记“三到位一处理”批示无疑是信访积案化解的最高准则。但如何准确界分这四种不同情况无疑是成功化解信访积案的基本前提。仔细核准信访成因,精准切分利益和责任关系,然后严格依法施策、综合施策、精准施策,才是化解信访积案的基本路径。

#### (一) 坚持提升站位、强化责任

理念支配行动,有什么样的信访功用观,就有什么样的信访行动力。信访工作是党和政府的一项重要工作。做好新时期的信访工作,事关最广大人民群众的根本利益,事关社会主义和谐社会的构建,事关党执政地位巩固和国家长治久安。信访工作是党和政府联系群众的桥梁,倾听群众呼声的窗口,体察群众疾苦的重要途径。信访是重要的“民意反映渠道”和“社会矛盾调节器”,是送上门来的民意,不是“麻烦制造源”。信访积案化解工作在正确处理人民内部矛盾、维护社会和谐稳定、发展社会主义民主政治、加强党风廉政建设和反腐败斗争、助推社会主义现代化强国建设中均发挥着重要作用。信访积案久拖不决,直接伤害信访当事人的合法权益与安全感、获得感、幸福感,直接影响党委政府的形象、公信与威信,直接危害地方经济社会发展环境。民心是最大的政治。民心不稳,国必不宁。信访案件“四个80%”的判断给我们带来启示:对上访要实行“有理推定”。对群众上访,先要认为群众是有冤屈或者有难处,而不能认为群众是来闹事的;先要认为群众是善良的,而不要认为群众是“刁民”;先要认为解决群众提出的问题是自己的职责,而不是推诿扯皮踢皮球。总之先要作出“有理推定”,而不是“无理推定”。<sup>①</sup>尤其不要对上访群众进行污名化,人为造成情绪对立。各级党委、政府一定要切实贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,从坚持和践行“以人民为中心”发展理念的高度,从提高党的执政能力、巩固党的执政地位的高度,从维护国家政治安全、推动高质量发展的高度,深刻认识做好新时期信访工作的重要性,进一步增强做好信访积案化解工作的责任感和使命感。

#### (二) 坚持诉访分离、分类处置

实践中发现,各地涉法涉诉信访占比较高。据央视援引信访部门统计报道,我国每年涉法涉诉信访占总信访量的70%左右。而从信访制度设计的初衷来看,即是开辟的一条民意收集、法外救济通道。在全面依法治国背景下,实行诉访分离、分类处置,既有利于节约大量行政资源,又有利于引导和推动全社会形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境,在法治轨道上推动各项工作。我国自2013年开始启动诉访分离、分类处置工作。2014年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》,要求改变经常性集中交办、过分依靠行政推动、通过信访启动法律程序的工作方式,把解决涉法涉诉信访问题纳入法治轨道,由政法机关依法按程序处理,依法纠正执法差错,依法保障合法权益,依法维护公正结论,保护合法信访、制止违法闹访。努力实现案结事了、息诉息访,实现维护人民群众合法权益与维护司法权威的统一。2014年9月,中央政法委印发了《关于建立涉法涉诉信访执法错误纠正和瑕疵补正机制的指导意见》等三个文件,要求把涉法涉诉信访问题纳入法治

<sup>①</sup> 张春图等:《“有理推定”化解信访难题》,《辽宁日报》2010年12月24日第2版。



轨道解决,实现从过分依赖行政手段化解涉法涉诉信访问题向依法按程序处理涉法涉诉信访问题转变。2017年8月,国家信访局出台了《依法分类处理信访诉求工作规则》,进一步明确了解决诉求的责任主体和法定途径。2022年2月出台的《信访工作条例》第二十八条再次确认信访分离制度:“各级机关、单位应当按照诉讼与信访分离制度要求,将涉及民事、行政、刑事等诉讼权利救济的信访事项从普通信访体制中分离出来,由有关政法部门依法处理。”

当前要重点防止两种倾向:一是实行投诉分类处理后,信访部门变成了“收发室”,信访干部也成了“旁观者”,对信访积案简单地一转了之。信访部门是依法分类处理的入口,要对各类投诉进行登记、甄别,在规定期限内转送到有权处理机关;对涉及多个诉求、多个途径、多个部门的疑难复杂信访诉求,信访部门还要负责协调并提出解决方案和责任分工;对应当受理而未受理、错误使用法定途径、未在规定期限内处理等情形,信访部门要跟踪督办,提出改进工作的建议;对历史遗留问题、法律法规没有明确规定的问题等无法导入其他法定途径或者按照依法履职处理的,信访部门还要负责兜底解决。二是着力解决“信访不信法、信上不信下”的倾向。笔者以为,一方面,要辩证看待“信访不信法、信上不信下”的现象。“不信法、不信下”,这固然是个问题,耗费了大量的司法成本、行政成本,但“信访、信上”恰恰说明人民群众对党委、政府仍充满信任和期待。如果人民群众既“不信法、不信下”,又不“信访、信上”,岂不更糟糕?另一方面,要认真分析人民群众“不信法、不信下”、偏好“信访、信上”的深层原因,只有因病施策、对症下药,才能引导群众和有关部门共同走向就地解决、依法解决的信访积案终结之途。

有学者认为,群众“信访不信法”有四重深层原因:传统儒家法律思想和人民群众法律信仰的缺失是“信访不信法”的思想根源,违法执法是“信访不信法”的社会根源,信访的收益与成本之比率高于诉讼的收益与成本之比率是“信访不信法”的经济根源,上级政府对下级的“信访一票否决”是“信访不信法”的制度根源。<sup>①</sup>笔者曾对某案例中业主与开发商因合同纠纷为何不通过司法起诉来解决进行过调研。购房者“信访不信法”的原因有:一是认为该项目是取得相关规划、建设和预售等合法手续的项目,购房者是基于对政府监管的信任才购买的。如今开发商不能按期交房,除了合同违约外,政府有监管失职的责任。二是认为通过上诉维权,其时间、经济成本远高于上访,效率却低于上访。因为诉讼的程序繁杂而严格,且上诉还要交律师费、诉讼费等相关费用——“我们老百姓耗不起时间,也没有钱交,买房都是贷款的呢!”——而基于维稳考核机制的强大压力,政府最怕上访特别是群访,所以通过上访往往更有效率,且不用交钱,甚至可能“得钱”(所谓“花钱买平安”)。三是部分群众具有根深蒂固的“无限政府”的观念,“有事找政府”成为其最惯常的思维逻辑和行为选择。出于“属地管理”等制度安排和“全心全意为人民服务”的政治考量,大多数时候,政府的确也管了许多本不该归政府管的事情,进而再度引发了“有事找政府”的示范效应。所谓“以前类似的事情你们都管了的,现在也得管”是也。四是上诉的结果如何未为可知。能否赢得官司、是否依法判决、能否及时执行等,不确定性因素太多。“如果花了一些精力,还输了官司,或是‘赢了官司输了钱’,那不还得不偿失?”购房群众普遍有这些担心。五是随着媒体暴露的冤案错案和法院文书错讹、法官作风散漫等负面新闻,使得不少信访人对司法公信力产生了怀疑,加剧了不信法的心理。至于“不信下”,主要是因为:基层官员权力、资源有限,不能解决信访诉求;基层官员作风态度有问题,不想找他们解决问题;有很多信访问题,本就是基层官员不作为、慢作为、乱作为导致的,找他们不可能解决问题;高层级官员政治政策水平、官德伦理水平更高,实质上是传统的“清官”心理影响。所

<sup>①</sup> 覃美洲:《“信访不信法”的根源探析》,《内江师范学院学报》2011年第1期。

以,简单地责怪指斥群众“信访不信法、信上不信下”毫无益处,以实在的举措改变过去的做法,以公正高效的实在效果消解群众的不信任、增添群众的法治信心,才是治本之策。

### (三)坚持精准切分、妥善处置

在实践中,在诉访分离的基础上,处理信访问题尤需巧用四种“切分术”:一是将信访人的合理诉求与不合理诉求进行清晰切分。如前所述,大量的信访积案属于信访人在合理诉求上裹挟过多过高不合理诉求类型。在以往信访处理过程中,因为对其合理与不合理诉求没做细致切分和及时分类处置到位,故一旦谈判破裂,便将其合理与不合理诉求一起搁置,进而形成信访积案。因此,要想妥善化解信访积案,必须真正持公允之心,行公平切分之行,首先对信访人的合理诉求与不合理诉求进行坚决而清晰的切分。对合理的诉求,坚决依法依规及时满足,不打折扣、不附条件、不徇私情,“应给尽给、及时到位”,并留证备查。对不合理的诉求,在坚守法规政策底线的基础上,可酌情综合考虑其时间成本、精力耗损、生活困境、资产升值等因素,从困难帮扶、疾病救助、社会稳定等角度予以适度照顾(实质上即是一种补偿、赎买和慰藉),但要坚决防止个别信访人“以访为业、以访求富”,绑架政府以求“多闹多得”,政府不能无底线地为不合理诉求买单。信访制度无力承担无限的责任,信访者并不代表天然的正义,信访也不能解决所有的问题。如果因信访影响到社会秩序和公共安全,那么将其交给法律才是最好的解决方法。

二是将信访人的自身责任与政府部门的责任进行切分。完全行为能力人,当然应承担自己言行的法律后果。因此,应科学切分信访人的自身责任和政府部门的责任,坚持“谁家的孩子谁抱走”,不卸责也不揽责。如果是信访人自身的问题(比如拆迁涉及其家庭内部分配不均,自主决定签订且执行了部分补偿合同后又反悔,自身工作违纪被辞退引发上访,等等),其当然要承担相应的后果。若完全是政府部门的责任,如各职能部门的衔接问题、执法缺陷问题等,则不能让信访人承担政府部门失责的损失。对于信访人来讲,所有政府组成部门都代表政府。因此,政府各部门的责任分工、运作机制,甚至公职人员的不当、不法作为所造成的损失,都不应该由老百姓买单。“法定职责必须为”“失责必问责”,这是处理信访积案必须坚持的原则,也是处理信访积案必须付出的成本和代价。

三是将信访人的责任与政企间监管执法责任进行切分。有些信访件的引起是因为政企关系的协调不当,从而引发第三方利益受损。比如因开发商违建、调规、欠费等造成的不能按时交房、按时办证等,除了引导信访人走司法途径正当维权外,也不能让购房人承担政府监管失责所造成的损失。又比如企业改制过程中,因为政策制定或是企业恶意卸责,使企业职工因养老保险、配股兑现、国资流失等引发信访,应充分考虑信访人的合理诉求,避免因监管不到位、肆意寻租等给改制企业职工利益带来实质性损害。

四是将区属权限内责任与超越区管理权限的信访进行切分。“属地管理、分级负责”是办理信访事项的重要原则。可这一原则的落实依赖于对职责权限的清晰界定,也即“谁的地盘谁负责”。实践中,“属地管理是个筐,什么都往里面装”,有将“属地管理”与“谁主管谁负责”相背离的现象。如涉及央企、部队、部属科研院校等信访积案,事由往往发生在这些超越地方管理权限的单位,但其上访维稳等又往往记在地方政府身上。所谓“解铃还须系铃人”,如果发生信访事由的单位不积极解决其利益诉求,地方政府的稳控吸附根本难以奏效和长久,往往耗费大量人力、物力、财力,但效果并不理想。因此必须将“属地管理”与“谁主管谁负责”有机结合起来,将超越地方管理权限的信访积案移交给有权管理部门,鼓励其承担社会职责,避免将“属地管理”当作懒政借口,而简单地把问题和矛盾上交或外推。

实践证明,恰当的切割是打开积案化解缺口的重要方法和基本前提,否则,多种诉求、多种原因、多种利益主体交织叠加,不加分析和有效切分,积案之结永远无法解开。

#### (四)坚持改革创新、完善制度

我国信访制度在听取社会弱势群体的呼声、实现社会正义等方面起到了权利救济的重要作用。但与此同时,大家对信访制度、运行机制的诟病一直存在。说到底,信访制度是向群众提供了一种法外救济途径,这势必一定程度上直接或间接消减司法权威和公信力。有学者认为,“现行信访制度的最大问题是功能错位、越位。信访制度的本质应该是收集和传达民意的制度设计和公民政治参与的重要途径,而一切可以通过法律途径解决的问题,都应该走司法之路”<sup>①</sup>。因此,信访制度必须改革,事实上,信访制度也一直在完善之中,如近年来采取的诉访分离、阳光信访、弱化信访排名考核等。信访制度改革要符合三个基本原则:人民性原则、法治化原则和长治久安原则。具体来讲,当前要着力完善如下制度:

一是进一步完善信访考核制度。信访工作当然要考核,关键在于如何科学考核。尽管2013年便有媒体报道,国家对各省市不再搞全国范围的信访排名、通报,减轻地方维稳压力,消除排名异化带来的诸多弊端。<sup>②</sup>但事实上,如何减少越级访、进京访,一直是高悬地方政府头上的利剑。信访排名制度的设计初衷是要通过排名、通报制度约束地方政府更好地解决民生问题,但“地方政府为了息访,对于信访公民不是收买或欺骗,就是打击迫害,从而诱发更多的信访案件”。为了减少进京访,一些地方甚至提出“北京不去人”的政治要求。上访是公民的正当权利,要打击的是非访,简单提“北京不去人”,必然要求地方政府采取一切手段稳控吸附上访者,这既容易涉嫌违法,又是不可能承受之重。正如于建嵘教授指出:“要解决信访问题,短期的行政治标之策恰恰是给各级党政部门减压和给信访公民松绑,不要求地方政府来京接访;上级政府取消对下级的信访一票否决;不对信访公民的信访级别作特别的限制。”可考虑增加信访问题化解率、积案化解满意度、飞行抽查复查优质率等信访考核指标。

二是利用大数据技术开展信访积案化解。发挥大数据技术信息挖掘、汇总、比对、预警、核查等功能,对信访高发领域地域进行预警、对缠访闹访行为进行打击、对骗取政策优惠进行干预、对不作为乱作为进行问责、对维稳经费的投入进行科学分配等,从而明确工作的方向与重点。如笔者曾对某市4800多件信访积案进行统计分类,征地拆迁类信访积案占比高达40.92%,出租车管理类占比15.21%,涉法涉诉类占比12.97%,房屋管理和保障类占比5.01%,劳动与社会保障类占比4.14%,非法集资类占比4.10%。这六类信访积案占比高达八成以上,显然,如何化解这些信访积案是工作的主要着力点。

三是深入推进阳光信访。进一步完善阳光信访综合服务系统,为群众营造公正、透明的信访环境,将行政机关办理信访事项的全过程置于群众的监督之下;完善信访积案领导包办制度,敦促各级领导化解信访积案既挂帅又出征,领导包案要坚决执行“三个不能”:即不能因为信访人的态度而偏离依法照章办事,不能因为包案人的身份而忽视依法照章办事,不能因为责任人的困难而放弃依法照章办事;完善领导干部大接访制度,从被动接访向主动下访转变。当然,大接访虽然很有效,却不是解决问题的根本办法,信访问题的被动局面,根源在于政府体制的特点——上级集权和个人集权;如何适度分权、增加基层信访处置权能,是需要进一步深入思考和探索的问题。

<sup>①</sup> 贺大为、周清印:《新版〈信访条例〉新在哪里》,《半月谈(内部版)》2005年第2期。

<sup>②</sup> 邢世伟:《信访制度改革:不再进行全国排名》,《新京报》2013年11月11日第30版。

四是创新工作方式方法。要借鉴各地先进有效做法,加强信访积案的化解工作。如2003年,时任浙江省委书记习近平到浦江下访接待群众,变“坐堂等访”为“主动下访”,开创了“省级领导下访接访”的先河,形成了著名的“浦江经验”,至今仍是各地学习践行的重要法宝。如北京市信访办出台了《关于对涉及群众利益的重大决策进行信访风险评估的意见》等3个文件,力图从源头上消除信访风险。如江苏省建立“群众依法逐级走访权益保障卡”,详细记载信访事项处理过程及结果、信访人的权利义务、信访事项受理范围、逐级走访程序、监督事项和监督电话等,“倒逼责任单位严格按政策及时妥善处理,确保大量信访问题在基层解决”。江苏泰州市着力构建社会矛盾纠纷大接访、大调解机制,出台了《泰州高新区关于建立信访机关与司法调解对接工作机制的实施意见》,积极探索“访调对接”工作机制,实现信访部门与调委会的工作衔接,由专职调解员对信访案件进行“把脉、诊断”,及时化解矛盾纠纷。又如安徽桐城市充分挖掘社会资源,调动社会力量参与,在成立“1+3”独立调查组的基础上,积极探索建立了“1+2+N”模式,化解疑难信访积案难题,使一些久拖不决的疑难信访积案最终案结事了、事了人和。<sup>①</sup> 这些积极的实践探索必将进一步推进信访积案的化解,必将切实增强人民群众的获得感、安全感和幸福感。

作者简介:

田祚雄,武汉市社会科学院科研处处长,副研究员,研究方向为党的建设、城市治理等。

(责任编辑:陈进)

---

<sup>①</sup> “1+3”独立调查模式中,“1”表示每一起疑难信访积案,“3”表示由业务主管部门、信访部门、律师协会各指派1人参与调查组工作。在此基础上,该市针对不同疑难信访积案案情,还注重发挥老党员、老干部、老教师、老知识分子、老政法干警“五老人员”的独特作用。通过“N”头并进走访调查,分析研判案情,按照“四重新”(梳理诉求、认定事实、适用依据、明确结论)制订化解方案,紧盯“五个清楚”(信访人员、基本反映、历次信访、主办责任、处理情况)查找问题,严格落实“三单”(问题、措施和责任清单)信访责任,在一定程度上体现了案件调查结果的公信力、案件办理过程的透明度。



# 完善党的自我革命制度规范体系研究

朱哲学 马运杰

**摘要:**本文简要回顾了建党百余年来党的自我革命制度的发展历程,总结了十八大以来建立和完善党的自我革命制度规范体系的主要成就,提出新时代进一步完善党的自我革命制度规范体系的实践路径:以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,完善党的领导制度体系,健全党和国家监督体系,完善制度反馈和纠错机制,落实全面从严治党责任制度体系,形成以制度建设持续推进党的自我革命的格局,为中国共产党跳出历史周期律、巩固长期执政地位提供重要制度保障。

**关键词:**党的自我革命;制度规范体系

中国共产党自建党以来一直在思考和探索如何跳出治乱兴衰的历史周期律,毛泽东同志在延安的窑洞里给出了第一个答案,这就是“让人民来监督政府”。历经党的百余年奋斗探索,特别是党的十八大以来的新的实践,党又给出了第二个答案,这就是自我革命。勇于自我革命和接受人民监督是一体两面的关系,党外靠发展人民民主、接受人民监督,党内靠全面从严治党、推进自我革命,其目的都是确保党和政府不松懈、始终永葆生机活力。<sup>①</sup>推进党的自我革命向纵深发展不仅依靠自我革命精神,更要依靠制度体系提供保障。十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持制度治党、依规治党,在原有制度基础上形成一整套比较成熟定型、比较完善、比较成体系的制度规范。

党的二十大报告提出“完善党的自我革命制度规范体系”<sup>②</sup>的明确政治要求,并将其作为坚定不移全面从严治党、深入推进新时代党的建设新的伟大工程的重要内容进行专门部署。二十届中央纪委二次全会以党的二十大精神为指引,明确了推动完善党的自我革命制度规范体系的具体任务。<sup>③</sup>完善党的自我革命制度规范体系,是从党的自我革命的实践出发,对管党治党的制度规范进行梳理整合,使之更加科学化、规范化、程序化和系统化,构建出一整套自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的体制机制、法规制度和执纪执法体系,为推进伟大自我革命提供制度保障。<sup>④</sup>

① 习近平:《全面从严治党探索出依靠党的自我革命跳出历史周期率的成功路径》,《求是》2023年第3期。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2022,第65页。

③ 《中国共产党第二十届中央纪律检查委员会第二次全体会议公报》,《光明日报》2023年1月11日第1版。

④ 李斌雄、湛启航:《论党的自我革命制度规范体系》,《思想理论教育》2023年第1期。

## 一、十八大之前党的自我革命制度的发展历程回顾

作为党推进自我革命的重要制度保障,制度规范体系是不断完善的,是在党的建设和党的事业发展过程中同步推进的。百余年来,中国共产党从没放松自身建设,始终坚持将制度建设贯穿于管党治党、从严治党的各方面、全过程。<sup>①</sup>且每到关键时刻,都特别强调自身先进性、纯洁性建设,勇于坚持真理、修正错误,勇于刀刃向内、刮骨疗毒,不断提升党的领导力和战斗力、控制力,依靠这一重要“法宝”,我们党一次次涅槃,从弱小变得强大,带领人民实现革命胜利、创新发展与革新超越。

新民主主义革命时期,面临国际国内复杂形势,中国共产党应运而生,肩负起反帝反封建的历史重任,为了在艰苦卓绝的斗争中壮大发展,以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人适时开展自我革命的伟大历程,不断健全党的政治制度、思想制度、组织制度、领导制度、工作制度、党内生活制度,使我们党逐渐成为一个具有崇高理想信念、严密组织体系、严明纪律规矩的无产阶级政党。政治上明确了“最高纲领”与“最低纲领”;思想上确立了马列主义毛泽东思想的指导地位;确定了党的名称,实行了民主集中制,设立了纪委,颁布了一系列强制性和严肃性的党内法规制度。<sup>②</sup>在八七会议、古田会议、遵义会议、延安整风等重要历史节点,自我革命制度规范取得了一次次大的突破,形成基本框架,使党在政治上、思想上、组织上逐步成熟,实现了全党高度团结统一,为夺取革命胜利发挥了重要作用。

社会主义革命和建设时期,我们党成为执政党,使命任务和地位角色都发生了转变,但我们党依然高度重视自我革命,十分重视执政条件下党的建设,开始探索通过完善制度规范体系不断拓展自我革命的深度与广度。通过加强干部教育管理、加强党内监督,使我们党增强了执政能力、继续保持优良作风。针对党员人数迅速增加、干部能力不足以及脱离群众、骄傲自满甚至出现贪污腐败问题,党内通过加强干部教育、完善干部培训教育制度,纠正党内不少干部存在的贪图享乐、居功自傲的思想问题,不断提升党员干部的政治素质和思想境界;针对执政治国、服务群众的工作要求,党内进一步完善了集体领导制度,加强了民主集中制,确立了党管干部的人才制度;针对一些党员干部出现腐化堕落的问题,建立并完善党内监督体系,大力整顿干部作风,推动党内监督体制机制逐步成为自我革命制度规范体系的重要内容。<sup>③</sup>

改革开放以来,中国共产党致力于解放和发展生产力,在拨乱反正中通过自我革命不断优化制度,以改革创新精神开展党的领导制度、组织制度建设工作。通过加强党风廉政建设,用制度约束党员领导干部,以严格的制度巩固党的执政根基;通过改革党和国家领导制度,以制度化、程序化、规范化的要求,建立健全党内民主制度,以党的自我革命制度建设破解改革发展中的难题;通过完善党内法规制度,规范党内政治生活,规范干部选拔任用,规范领导干部廉洁从政,推动党的自我革命进入制度化、规范化、程序化轨道。

## 二、十八大以来建立和完善党的自我革命制度规范体系的主要成就

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视党的制度改革,从坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标出发,把思想建党和制度治党有机结合,

① 张健、崔慧娟:《完善党的自我革命制度规范体系的认识逻辑》,《学习论坛》2023年第2期。

② 洪向华:《新时代中国共产党自我革命制度规范体系的内在逻辑、动力系统与实践路向》,《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2023年第2期。

③ 张健、崔慧娟:《完善党的自我革命制度规范体系的认识逻辑》,《学习论坛》2023年第2期。



修订与出台一系列标志性、关键性党内法规和制度,明确自我革命的具体要求和规范,形成了较为完善的党的自我革命制度规范体系。<sup>①</sup>

### (一)完善党的全面领导制度体系

全面从严治党是新时代党的自我革命的伟大实践,<sup>②</sup>其核心是加强党的全面领导。完善党的全面领导制度体系,在党的自我革命制度规范体系中发挥着核心制度的作用。十八大以来,党中央通过一系列制度安排,不断巩固和加强党的全面领导。

一是建立了维护党中央权威和集中统一领导的相关制度。2014年1月,习近平总书记在十八届中纪委三次全会上提出了强化党的领导和决策机构地位的要求,从2015年开始,中央书记处、中纪委、全国人大常委会党组、国务院党组、全国政协党组、最高人民法院党组、最高人民检察院党组每年向中央政治局常委会汇报工作,此后,党中央将这项工作作为制度性安排加以确定。党的十九大后,确立了中央政治局全体同志每年向党中央和总书记书面述职一次的制度。从此定期的工作汇报和述职制度成为加强和维护党中央集中统一领导的重要制度安排。2016年,党的十八届六中全会通过《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》,对新形势下维护党中央权威和开展党内政治生活提出了明确的要求。2018年8月,中共中央修订印发的《中国共产党纪律处分条例》,突出强调党的政治纪律要求,把坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位,坚决维护党中央权威和集中统一领导作为根本的政治纪律和政治规矩。2019年1月,《中国共产党重大事项请示报告条例》印发施行,为保证全党团结统一和行动一致发挥了重要制度性保障作用。2020年9月,中共中央印发《中国共产党中央委员会工作条例》,对党中央的领导地位、领导体制、领导方式等作出全面规定,为党中央的全面领导和集中统一领导提供了制度遵循。

二是加强有利于党的全面领导的制度体系建设。2015年12月,中共中央印发《中国共产党地方委员会工作条例》,完善地方党委运行机制,健全地方党委领导核心作用发挥的制度基础。2018年2月,党的十九届三中全会强调要以加强党的全面领导为统领,以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点,统筹党政机构设置,优化职能配置。此后召开的十三届全国人大一次会议通过了国务院机构改革的方案。十九大后,中共中央先后印发关于政法、宣传、统战、组织等方面的工作条例,以推进党的全面领导制度体系建设;不断加强和优化决策议事协调机构,以更好加强党中央对重大工作的集中统一领导。党的二十大报告指出,要“健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系,完善党中央重大决策部署落实机制”<sup>③</sup>,为党的领导制度体系建设进一步明确了方向,提出了新的更高要求。

### (二)以党章为根本遵循推进党内法规体系建设

党章是党的根本大法,<sup>④</sup>是党内法规制度体系的基石。十八大以来,党中央高度重视党章的根本地位

① 李华、陶雨欣:《十八大以来中国共产党自我革命制度规范体系的建构与完善》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2023年第1期。

② 习近平:《习近平谈治国理政(第四卷)》,外文出版社,2022,第550页。

③ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2022,第64页。

④ 习近平:《认真学习党章 严格遵守党章》,《人民日报》2012年11月20日第1版。

和作用,并以此为基础推进党的自我革命制度规范体系的增速提质。

十八大后,习近平总书记反复强调要加强党章学习、严格落实党章要求,要求全党用党章指导和规范党的建设各项工作,将党章各项规定落到实处。<sup>①</sup>此后,党章作为党内根本法的地位不断彰显,党章规定的具体条款的效力也充分体现。2016年2月,中央面向全党开展“学党章党规、学系列讲话,做合格党员”即“两学一做”学习教育主题活动,并坚持推进“两学一做”学习教育的常态化、制度化。党的十九大对党章进行修改,及时将党在治国理政实践中产生的最新理论和制度成果写入党章,为党领导各项工作事业提供了根本制度保证,并根据新的党章,加速出台新的法规,补齐制度短板,新时代党内法规质量明显提高,系统性、整体性、协同性明显增强。

### (三)加强党的纪律和规矩的制度化建设

党的纪律和规矩的制度化建设,是党的自我革命制度规范体系的最直接体现。十八大以来,党中央高度重视党的纪律建设,把纪律和规矩挺在前面,党的纪律和规矩的制度化建设取得突出成效。

一是从制度规定上严明党的政治纪律和政治规矩。十八大以来,党中央将党的政治纪律和政治规矩摆在党的建设的最突出位置。习近平总书记明确提出:“在所有党的纪律和规矩中,第一位的是政治纪律和政治规矩。”<sup>②</sup>2016年10月,在党的十八届六中全会上,习近平总书记强调了政治纪律和政治规矩的重要性,要求党的高级干部带头严守党的政治纪律和政治规矩,要求党的各级组织必须担负起执行和维护政治纪律和政治规矩的责任。会议审议通过的《中国共产党党内监督条例》,详细规定了严明党的政治纪律的内容。2019年1月,中共中央办公厅印发了《中共中央关于加强党的政治建设的意见》,强调坚决把“两个维护”作为首要政治纪律,要求“通过严明政治纪律带动党的其他纪律严起来”,并强调监督问责机制,“对落实党的政治建设责任不到位、推进党的政治建设工作不力以及违反党的政治纪律和政治规矩的行为严肃追责问责”。

二是全面加强党的纪律和规矩的制度建设。习近平总书记指出:“依规治党,首先是把纪律和规矩立起来、严起来,执行起来。”<sup>③</sup>党的纪律主要包括政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律。2015年10月,中共中央印发修订后的《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》,明确了对党员的道德要求和管党治党的党纪戒尺,将党的纪律建设的新要求转化为党内制度,实现纪在法前、纪严于法。2018年,中共中央再次修订《中国共产党纪律处分条例》,进一步扎紧了管党治党的制度笼子,为推动全面从严治党向纵深发展提供了坚强的纪律保障。

### (四)推进党的作风制度化建设

党的作风代表党的形象,以严明纪律整饬作风,是丰富自我革命的有效途径。十八大以来,我们党在坚持发扬优良作风的同时,还注重加强作风的制度化建设。

一是出台“中央八项规定”推进党的作风制度化建设并不断向纵深发展。2012年12月,党中央从调

① 《习近平总书记论党章》,《人民日报》2016年5月19日第9版。

② 习近平:《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社,2020,第155页。

③ 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社,2016,第60页。

查研究、会议活动、文件简报、出访活动、警卫工作、新闻报道、文稿发表、勤俭节约八个方面立下作风建设的新规矩,推进从严治党。2013年6月,党中央将群众路线教育实践活动的主要任务聚焦到作风建设,集中解决“四风”问题。此后又陆续出台规定,规范党政机关、企事业单位的办公环境、公务接待、公务用车等,厉行勤俭节约,反对铺张浪费,把有限的资金和资源更多用在发展经济和改善民生上。2017年10月,再次规范、细化和完善“中央八项规定”的相关内容,继续从严向深推进作风建设。2019年3月,印发文件帮助解决一些困扰基层的形式主义问题,切实为基层减负。这些党内法规和规范性文件结合党的集中性学习教育,为党的优良作风落实到具体方面奠定了制度基础。

二是在其他各项党内法规中强调作风建设并形成相应制度。习近平总书记指出:作风建设关系我们党能不能长期执政、履行好执政使命。<sup>①</sup>在党相继制定的《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》等党内法规中,从不同层面对党的作风建设作出了制度性规定,极大地充实了自我革命制度规范体系的内容。

### (五)强化和完善党内巡视制度

巡视是开展党内监督的重要方式。十八大以来,党中央高度重视党内巡视工作,注重加强巡视制度建设。

一是党内巡视制度实现巡视过程全覆盖。2013年,中央政治局常委会审议通过《中央巡视工作规划(2013—2017年)》,对中央巡视工作进行了系统部署和安排。2015年8月,颁布新的《中国共产党巡视工作条例》,进一步规范巡视工作,强化党内监督。2017年7月,党中央再次修订《中国共产党巡视工作条例》,突出强调政治巡视,明确一届任期内巡视全覆盖。党的十九大报告充分肯定了巡视工作尤其是在巡视全覆盖上取得的新成就,强调巡视的“利剑作用彰显,实现中央和省级党委巡视全覆盖”<sup>②</sup>。十九大修改的《中国共产党章程》也在原有“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度”的基础上,增加“在一届任期内,对所管理的地方、部门、企事业单位党组织实现巡视全覆盖”<sup>③</sup>,正式把“巡视全覆盖”写入党章。2018年2月,党中央颁布《中央巡视工作规划(2018—2022年)》,明确了巡视工作的指导思想、总体目标、基本原则和工作方针,为开展巡视工作提供了任务图和时间表。

二是注重巡视成果的综合运用和存在问题的及时整改。2016年1月12日,习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上讲话强调:对巡视发现的问题和线索,要分类处置、注重统筹,在件件有着落上集中发力。2020年3月,中共中央办公厅印发《党委(党组)落实全面从严治党主体责任规定》,进一步强化了党委(党组)在全面从严治党中的主体责任,明确规定“上级党组织应当加强对党委(党组)落实全面从严治党主体责任的监督检查和巡视巡察”。党的二十大报告进一步强调,要“加强政治巡视”“发挥政治巡视利剑作用,加强巡视整改和成果运用”<sup>④</sup>,为党的巡视工作和巡视制度建设明确了方向和任务要求。

① 中共中央党史和文献研究院、中央“不忘初心、牢记使命”主题教育领导小组办公室编《习近平关于“不忘初心、牢记使命”论述摘编》,党建读物出版社、中央文献出版社,2019,第199页。

② 习近平:《习近平谈治国理政(第三卷)》,外文出版社,2020,第6页。

③ 《中国共产党章程》,人民出版社,2017,第17页。

④ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2022,第13、66页。

经过持续建设,党内巡视制度形成了一套完整的党内监督闭环体系,成为党的自我革命制度规范体系的重要组成部分。

### (六) 织密反腐败制度体系

织密反腐败制度体系,是从制度机制上推进党风廉政建设和反腐败斗争,打好自我革命攻坚战、持久战。十八大以来,党内反腐败法规制度密集出台,为解决腐败问题扎紧制度笼子。

一是健全反腐败制度体系。2013年12月,中共中央印发《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划》,强调“全面推进惩治和预防腐败体系建设是全党的重大政治任务和全社会的共同责任”<sup>①</sup>,从顶层设计上为加大惩治腐败力度、扎实预防腐败工作做好规划部署。2015年10月,中共中央颁布《中国共产党廉洁自律准则》,对党员和党员领导干部两个群体明确提出反对腐败的准则要求,同月新修订的《中国共产党纪律处分条例》开列负面清单,进一步探索建立不敢腐、不能腐、不想腐的机制。2016年10月,党的十八届六中全会审议通过的《中国共产党党内监督条例》,强化严肃党内政治生活和党内监督,着力推进不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制。2021年3月,中共中央印发《中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》,突出重点,强化对“关键少数”的监督。2021年12月,中共中央政治局会议审议批准了《中国共产党纪律检查委员会工作条例》,对加强和规范纪委自身队伍建设,充分发挥好党内监督专责机关的力量起到了积极作用。

二是做好制度的配套设计。2014年1月,习近平在十八届中纪委三次全会上指出,要“强化反腐败体制机制创新和制度保障”<sup>②</sup>,加强制度执行过程规范。2014年12月,中央政治局常委会会议审议通过了《关于加强中央纪委派驻机构建设的意见》,对派驻监督机构进行规范,推进党内监督体制配套改革。2015年11月,中共中央办公厅印发了《关于全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构的方案》,落实派驻机构全覆盖。2018年10月,中共中央办公厅印发了《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》,确立在新成立国家监察委机构背景下,进一步深化派驻机构改革,完善反腐败的体制机制。

三是注重党内法规体系和国家法律体系的共同发力。2018年3月,十三届全国人大一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》,明确各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关,为深化国家监察体制改革,统领国家监察工作,深入开展反腐败工作奠定了根本法律基础。2020年6月,十三届全国人大常委会第十九次会议表决通过了《中华人民共和国公职人员政务处分法》,对公权力进行具体化约束,是新中国成立以来第一部规定公职人员政务工作处分的国家法律。2021年8月,十三届全国人大常委会第三十次会议表决通过了《中华人民共和国监察官法》,同年9月,公布了《中华人民共和国监察法实施条例》,继续从法律上为深化反腐败工作提供了保障。

## 三、新时代进一步完善党的自我革命制度规范体系的实践路径

党的制度建设是党的建设的重要方面,是党的事业向前发展的重要保障。在新时代新征程,要完善党的自我革命制度规范体系,就要始终坚持把习近平新时代中国特色社会主义思想作为党的自我革命的指导思想,推进全面从严治党,始终坚持制度治党、依规治党,更多用制度治党、管权、治吏,全方位扎紧制

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室编《十八大以来重要文献选编(上)》,中央文献出版社,2014,第644页。

<sup>②</sup> 习近平:《习近平谈治国理政(第一卷)》,人民出版社,2018,第393页。



度笼子,提升党自我净化、自我完善、自我革新和自我提高的能力,不断夯实依靠党的自我革命跳出历史周期率的制度保障。<sup>①</sup>

### (一)完善党的领导制度体系

推进党的自我革命的根本目的,是加强而不是削弱党的领导。要以“两个维护”为根本,明确坚决维护党中央权威的政治要求,健全监督执行党的领导制度尤其是党中央集中统一领导制度的具体机制。抓牢民主集中制这个党的根本组织原则,将民主集中制贯穿于党的自我革命实践的各环节。紧盯决策部署落实,完善推动习近平总书记重要指示批示精神和党中央重大决策部署落实机制。进一步深化政治巡视,把党的政治建设摆在首位,紧盯政治立场、政治忠诚、政治责任、政治生态,深入检查被巡视党组织贯彻党章和党的二十大精神、执行加强和维护党中央集中统一领导若干规定情况,保证全党服从中央、维护党中央权威和集中统一领导。

推进政治监督具体化、精准化、常态化,发挥政治监督的统领作用。推进政治监督具体化,细化政治监督的具体内容、方式、载体、机制,增强操作性。推进政治监督精准化,着眼提升政治监督质量和效果,突出重点任务、突出闭环机制、突出新的方法手段,增强针对性,做到政治监督精准到特定的人员、领域、环节,不搞大水漫灌、走马观花式的监督。推进政治监督常态化,要保证全党能够始终保持自我革命的自觉,要完善政治监督常态化机制,规范监督程序、制定监督规则、落实监督方式、保障监督执行,切实推动政治监督的持续开展、融入日常。

### (二)健全党和国家监督体系

坚持将健全党和国家监督体系纳入全面从严治党中,始终保持大党独有的清醒和坚定,从而构建行之有效的执纪执法体系,探索独具中国特色的监督之路。以党章为根本统筹推进各领域、各层面和各环节的党内法规制度建设,增强党内法规的权威性和执行力。突出党内监督定向引领作用,建立健全全面覆盖、协同高效的党内监督体系,实现党内纵向监督和横向监督相互贯通、有效整合,形成监督合力。<sup>②</sup> 统筹设计党内监督、国家监察和人民群众监督的立体网络,把党内监督和外部监督结合起来,把党内监督与法律、审计、司法、舆论等多种监督形式有机结合起来,把党的自我监督和人民群众的监督有机结合起来,优化监督功能,使监督工作在决策部署指挥、资源力量整合、措施手段运用上更加协同,实现各类监督的有机融合。

完善制度执行的监督体系,监督引导纪检干部在监督自我革命制度执行、提升自身能力的同时,有效发挥同级互相监督的作用,改进党员与党员之间、党员与党组织之间自上而下的组织监督,改进自下而上的民主监督,完善监督体系。增强对“一把手”和领导班子的监督实效,着力破解“一把手”监督难问题,明确监督责任,整合监督力量,推进“一把手”监督工作常态化、科学化、规范化。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 刘辉:《推动党的自我革命制度规范体系更加完善》,《中国纪检监察》2023年第4期。

<sup>②</sup> 杨晓渡:《完善党的自我革命制度规范体系》,《党建研究》2022年第12期。

<sup>③</sup> 洪向华:《新时代中国共产党自我革命制度规范体系的内在逻辑、动力系统与实践路向》,《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2023年第2期。

### (三)完善制度反馈和纠错机制

要遵循客观规律,把握好反馈效率,通过反馈有效调整监督执行的内容,既要注重制度的合理性,又要注重制度的可操作性。<sup>①</sup> 内部反馈采用民主的方式,及时反馈制度执行的结果。在外部采用便民的方式,及时反馈人民群众的监督执行结果和建议。畅通反馈渠道,紧密结合反馈信息的性质和特点,集中反馈制度执行中产生的普遍性问题和共识性问题。确保反馈保障机制,无论是批评与自我批评,还是监督、反馈,要保障言论自由,听见真话和实话。

主动的、科学的自我纠错,是推进党的自我革命不可或缺的一环。中国共产党并不是从来不犯错的,而是在于党始终具有勇于自我批评、敢于纠正错误、不懈追求真理的可贵政治勇气和政治品质。要形成坚持真理、修正错误、发现问题、纠正偏差的机制,以科学管用的制度来保障。着力构建一整套内容协调、程序严密、配套完备、有效管用的制度规范体系,充分发挥制度的整体功能和实际效能,使制度能够管得住现在、跟得上发展、经得起检验。在制度执行中要时刻警惕纪律红线和法律底线等重大问题,理性客观评判错误。对于在完善党的自我革命制度规范体系过程中面临的风险及挑战,健全完善整改机制,促进“真改、实改、深改、持久改”。

### (四)落实全面从严治党责任制度体系

确保党的自我革命制度规范体系落地生根,需要明确责任,落实和追究责任,以规范党的责任机制。狠抓党委(党组)主体责任落实,压紧压实“两个责任”,完善责任清单、约谈提醒、履责报告等制度,协助、监督有机结合,推动主体责任和监督责任一体落实。在党的自我革命中逐步探索和推动建立正负面清单体系,落实全面从严治党政治责任,划定党员干部的“安全区”。完善“明责履责、担责追责”的机制,加强对青年干部的教育管理,不断加快完善“管思想、管工作、管作风、管纪律”的从严管理制度。

切实履行纪委职责,全面履行党章赋予的职责,维护党章、严明党纪,检查党的路线方针政策执行情况,协助党委加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作,用监督传导压力、用压力推动落实,以环环相扣、贯通衔接、权责清晰的规范流程敦促形成严于律己、严负其责的氛围,不断完善内容科学、程序严密、基础设施完善、运行科学有效的党内法规制度体系,更好发挥制度的引领保障作用。用好问责利器,以问责倒逼责任落实,对于失职失责造成严重后果、群众反映强烈、损害党执政的政治基础的都要严肃追究责任,既追究主体责任、监督责任,又追究领导责任。把责任压给各级党组织,分解到组织、宣传、统战、政法等党的工作部门,释放有责必问、问责必严的强烈信号。

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;

马运杰,武汉市社会科学院政治与法学研究所副研究员,研究方向为法学、党建。

(责任编辑:陈进)

<sup>①</sup> 吕永祥:《党的自我革命制度规范体系的价值、构成与完善》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2023年第1期。



# 国内外智库发展特点及经验启示

徐柳怡

**摘要:**地方智库作为我国新型智库的重要组成部分,是服务当地政府决策的重要载体,在推动我国治理体系和治理能力现代化中扮演着日益重要的智囊角色。国内外先进地区智库发展较为成熟,形成了智库建设、管理、运行的有益经验,为地方智库发展提供参考与借鉴。推动地方智库高质量发展,应从完善制度安排、促进网络型国际化智库发展、加强课题管理机制、激发智库创新发展活力、强化研究与成果转化等方面着手。

**关键词:**国内外智库;发展特点;地方新型智库;创新发展

## 一、引言

智库又称“思想库”或“智囊团”,负责公共政策研究、提供决策咨询服务,其成熟程度是衡量一个国家公共决策水平高低的重要尺度,也是国家软实力的重要象征。<sup>①</sup>根据美国宾夕法尼亚大学“智库研究项目”(TTCSP)最新公开发布的《全球智库报告2020》,全球智库从2007年的5080家跃升到2020年的11175家,从区域来看,全球智库在不同国家与地区的分布与发展极不均衡,主要集中在北美、亚洲和欧洲地区,其中,中国有1413家,位居世界第二。<sup>②</sup>

一个地区的经济社会发达程度、活跃程度与智库发展数量呈现出很强的正相关关系。在中国城市发展战略决策与功能演变中,往往比任何时候都需要依靠智库的力量,化解来自各方面的风险挑战和巨大压力,合理谋划以创新变革引领未来的新道路。当前,建设中国特色新型智库成为一项重大而紧迫的任务,党中央、国务院高度重视中国特色新型智库建设,提出了一系列智库建设的新理念新思想新战略,业已成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。从2013年习近平总书记对建设中国特色新型智库作出重要批示以来,党的多个重要文件都将其作为改革发展的一项重要任务,从国家到地方,从政府部门到社会组织,都参与到智库建设中来。2015年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合公开发布的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》指出,中国特色新型智库是党和政府科学决策、民主决策、依法决策的重要支撑,是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,是国家软实力的重要组成部分。

<sup>①</sup> 刘伯恩、陈晨、程萍:《全球资源智库发展与我国资源智库建设新格局》,《中国国土资源经济》2019年第5期。

<sup>②</sup> 毛亚林:《全球知名智库发展趋势与特征比较研究》,《竞争情报》2021年第5期。

十九大报告再次提出要建设中国特色新型智库。习近平总书记明确指示,推进国家治理体系和治理能力现代化、增强国家软实力的战略高度,把中国特色新型智库建设作为一项重大而紧迫的任务切实抓好。党的二十大报告提出,要“始终从国情出发想问题、作决策、办事情”“坚持科学决策、民主决策、依法决策,全面落实重大决策程序制度”,这对决策咨询机构具有重要指导意义。

在良好制度供给的推动下,我国智库发展步入快车道,显现出多元化、多层次、多领域的发展新态势。作为地方经济社会发展的重要外脑,地方新型智库是中国特色新型智库的重要组成部分,直接关系到我国特色新型智库的发展质量、综合竞争力。近年来,各地新型智库在数量和质量上都有较大的发展,但总体上还处于建设初期阶段,面临各种各样的困难与问题,与新时代的经济社会发展需求还不相适应,存在一些问题与不足,如管理相对粗放、研究成果转化率低、智库人才队伍结构不合理、社会影响力和竞争力比较低、地域间智库发展不平衡、智库全面介入公共政策的体制机制尚未健全等,亟须采取行之有效的措施加以推进。本文重点在国内外先进地区智库研究的基础上,掌握目前智库整体发展特点和经验,探讨对我国地方智库建设的启示,为进一步完善和改进新时代中国特色的新型智库体系建设提供有益参考。

## 二、国外知名智库发展的主要特点

国外发达国家的智库发展历史悠久,基本已形成较为成熟的行业规范与运行体制。其中,美国知名智库主要包括:布鲁金斯学会、塞奇基金会、胡佛研究所、美国外交关系协会、卡内基国际和平研究院、兰德公司等。欧洲知名智库主要包括:查塔姆大厦、亚当斯密研究所、伦敦国家战略研究中心、国际战略问题学会、德国发展研究所等。美国智库主要源于国家和州政府的需求,欧洲智库主要源于学术需求和国家需求。

### (一)规范的治理机制和高效的组织架构

国外智库一般采用董事会或理事会管理制度,其职责是确定智库的发展框架和研究计划,大多由商界精英、捐助基金会负责人、政治家和著名学者等组成,有利于为智库筹集资金并拓展智库影响力。美国布鲁金斯学会连续三年在“全球顶级智库综合排名榜单”中位居第一位,理事会由重要捐助者组成,成员多为战略投资公司能源公司、金融机构等著名企业家,也包括顶尖大学、其他智库的杰出在职人员、政府前任官员和杂志主编等。<sup>①</sup>

智库机构设置包括学术研究和行政管理两大条线,主要采取扁平化的组织结构,有助于提升机构运行效率。此外,为了有效统筹资源,灵活应对重大研究课题,打破传统的课题组和部门限制,智库通常根据研究议题与范围设置临时性研究课题组,一些综合实力较强的智库甚至可以采用跨智库的联合方式开展综合性研究,课题结束后自行解散。

### (二)开放的研究队伍与“旋转门”流动机制

专业人才是智库的核心,欧美智库拥有独立、灵活、高效的人才招募渠道,一般来说,研究人员分为以著名学者为主体的常驻研究人员、以合同形式聘用的外部客座研究员和各类访问学者。在国外众多知名智库中,除兰德公司外,其他智库常驻研究人员规模都不大,基本都在300人以下,一般不超过100人。另

<sup>①</sup> 于毓蓝、雷朗清:《欧美智库的管理特征与发展问题剖析》,《中国社会科学报》2022年3月3日第4版。

外,美国、英国的智库强调人员配置的合理性和科学性,实行“研究人员+研究助理或秘书+若干实习生”的模式,将人力资源、财务管理和项目管理有效区分和协调。<sup>①</sup>

在人才流动方面,欧美智库的一个显著特色是“旋转门”机制,即智库人才的身份在研究者与政府官员之间转换。<sup>②</sup>在美国布鲁金斯学会现有的200多名研究者中,一半以上的人员具有政府工作背景,其中许多人曾是美国职能部门的一线决策者。英国智库鼓励智库研究人员流动,如海外发展研究所人员流动率为20%,在职每人平均工作5年,很多人离职后去了政府部门和国际组织机构。

### (三)严格的成果质量管理和科学的方法体系

高质量的研究成果是智库生存发展的重要基础。具体而言,在研究成果管理方面,为确保研究的规范性和客观性,国外知名智库通常采取学术规范、内部评审与外部监督的叠加机制。例如,兰德公司在《高质量研究和分析的标准》的基础之上制定了《杰出研究与分析标准》,以甄选出更优秀的研究成果;而德国科学与政治基金会是典型的政府下设学术型智库,其内部设立成果质量管理部门,实施内外部同行专家严格评审与监督。<sup>③</sup>

国外智库非常注重使用现代科学研究方法,通过建设数据管理平台、知识库、资料馆和可视化平台,获得更为科学理性的结论。如德国联邦地球科学和自然资源研究所总共拥有书籍、期刊等60余万册,是西欧最大的地理科学图书馆和档案库。伦敦国际战略研究所建设有“武装冲突数据库”,可以查到历年的冲突报告和数据。在美国,仅公用信息就有4000多个数据库,约占全球公用信息库总量的80%。

### (四)完善的法律保障和多元化的资金支持

发达国家相对完善的法治环境为智库的持续健康发展创造了良好的环境。国家有一系列的法律制度作保障,例如,美国政府将咨询作为决策过程中基本的法定程序,在资金和税收方面也有一系列的优惠政策和法律规定。在美国,私人企业或个人对智库的捐赠可以从纳税总额中扣除。在德国,寻求咨询服务的企业将得到一定比例的经费补贴以刺激市场需求。

国外知名智库资金来源多元化,主要通过企业、基金会、个人等社会捐赠或政府财政拨款获得充足的资金保障。英国智库运营资金在很大程度上依赖政府或政党支持,以相对独立的社会化方式使用资金。<sup>④</sup>企业捐助智库主要是通过基金会的形式,例如,谷歌公司是新美国基金会的主要资助人,盖茨基金会、洛克菲勒基金会资助了阿斯彭研究所。

### (五)一流的公共关系和成果传播能力

国外高端智库普遍具有国际化的研究和发展视野。一是广泛而密切地联系政府、研究机构、企业和

① 申静、张璐、刘莹:《创新驱动的社会智库人才机制模型构建及应用——以国外社会智库为例》,《图书馆杂志》2021年第10期。

② 胡伟、贾燕:《新时代中国外交思想及实践的巨大价值:国外智库视点述评》,《毛泽东邓小平理论研究》2020年第12期。

③ 魏晨、张婧、马燃:《20世纪以来美国现代智库的发展概述与扼要》,《科技智囊》2021年第2期。

④ 刘文俭、陈超贤:《美国智库建设的经验与启示》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2019年第3期。

公民等相关利益方。总的来说,国外著名智库非常注重成果推介机制,通过承担政府咨询任务、定期发布研究成果快报、出席国会听证会、举办学术论坛等方式扩大影响。二是组建跨国智库网络,主要途径包括在海外设立办事处,与海外智库合作成立研究中心等。比如,美国兰德公司将总部设在加州,在全世界设有英国剑桥、澳大利亚堪培拉9个办事处。布鲁金斯学会则于21世纪初在多哈成立中心研究分支机构,与我国清华大学联合创办公共政策研究中心。这些举措都在无形中使得欧美智库产生了强大的国际影响力和话语权。三是信息技术的快速发展极大地拓展了“媒体+智库”融合空间。布鲁金斯学会、卡内基国际和平研究院等知名智库建立了覆盖全球的网络系统,使智库以更加虚拟、实时与互动的形式存在。<sup>①</sup>

### 三、国内先进地区智库的发展特点与经验

#### (一)建立健全组织架构,新型智库建设有序化推进

相对于地方改革发展战略的需要来看,地方性的智库机构往往具有学科领域单一、研究力量薄弱的特点,独立承接完成本地重大课题项目的能力受限。为此,各地高度重视资源力量的整合,在智库建设过程中更多地面向社会,努力与其他类型的智库、学术机构和公众团体等加强联系,在日益多元化的问题面前真正起到智囊团的作用。不同区域智库的组织架构因发展基础等不同有明显差别。上海市利用体制内研究团队力量强、城市高校云集的优势,建立起党委政府、高校、社科研究机构和社会智库四轮驱动、共同发展的智库架构。其一通过构建信息共享机制加强全市各类智库之间的协调整合,每3个月或半年组织各智库机构科研处定期沟通,就课题设置等进行协调,避免重复招标;其二构建驻沪高校研发力量联合体,通过成立智库管理中心和上海市人民政府决策咨询研究基地工作室、召开研讨会(每年4次,须有市外甚至国外专家参加)、成立社调中心等形式,将高校等智库相关研究成果转化到政府决策系统;其三建设枢纽型智库机构,通过设立决策咨询奖、创办《科学发展》等形式,调动智库机构参与决策支持类研究的积极性。作为改革开放的前沿以及社会高端人才集聚度高、智库资源市场化程度高的城市,深圳市委专门成立了松散型的深圳智库联盟。该联盟由深圳市委决策咨询委员会联合深圳市委宣传部牵头建立,旨在构建一元多核智库体系,主要负责统筹协调全市体制内外的智力资源,在加强对体制内智库资源开发建设的同时,依托社会高端智库力量,为政府决策提供高起点、大布局、引领改革开放前进方向的创新性“脑库”支持。

#### (二)凸显专业度和特色性,智库成果转化成效显著

从近年来地方智库的相关课题研究来看,都是紧密围绕党和国家重大发展战略、地方经济社会发展面临的重大问题展开,呈现出了较为强烈的应用对策研究趋向。地方主要智库也在不断磨合中基本找到了各自在智库市场中的细分领域和特色化定位。一方面,地方智库研究的地方特色性、专业性逐渐突显。

<sup>①</sup> 蔡文君、申静:《创新驱动的智库知识服务全球专业化发展研究——基于40个案例的模糊集定性比较分析(fsQCA)》,《情报科学》2023年第5期。



京津冀、粤港澳、长三角等地区智库,聚焦区域一体化、“双循环”新发展格局等更有针对性的研究选题,能够切中问题的要害,不再是泛泛而谈。例如上海市人民政府发展研究中心围绕浦东引领区、自贸试验区、科创中心、虹桥国际开放枢纽以及重点产业发展等问题,自主开展调研,全年形成约50篇高质量调研报告,领导批示率过半。一些新成立的社会智库更是把聚焦主攻方向、塑造品牌产品作为智库提升竞争力、影响力的基本策略,如全球化智库紧密围绕全球化战略、人才国际化和企业国际化开展服务。盘古智库主要从事针对韩国、印度两个国家的公共外交咨询服务。另一方面,随着人工智能、区块链、云计算、大数据行业的兴起,许多相关行业领域内具有技术优势、交叉学科的咨询类智库也在不断出现,并且借助全媒体传播方式,实现全方位、多角度的精准信息推送。例如,深圳综合开发研究院拥有现代咨询理论和方法支撑的“核心技术”,面向政府,还包括企业、社会团体及个人开展咨询服务。近3年来,70余个咨询项目得到受托方的充分认可,历年咨询项目成功率在90%以上。

### (三) 创新体制机制, 智库生产力得到充分释放

智库管理体制的僵化是影响和制约研究创新的重要因素,这是目前国内智库较为普遍的共识。多年的智库建设实践使智库管理、运营者认识到,必要的正向激励措施是增加智库主体压力、强化智库研究动力、激发智库发展活力的有力“指挥棒”。<sup>①</sup>正因为如此,在各地的智库改革创新中,都把体制机制的创新作为解放和激活科研生产力的重要抓手。比如,上海市人民政府发展研究中心、上海社会科学院等国内一流的智库机构,都持续多年推进了“创新工程”,其中最核心和最关键的创新就是制度创新,主要包括三个方面的创新:一是用人制度创新,主要着眼于创新任务的需要,设置创新岗位,并探索建立能上能下、能进能出、考核严格、奖惩严明的准入和退出机制,实行竞争择优、灵活高效的岗位管理;二是资源配置方式创新,强化项目过程管理,扩大研究经费自主权,形成以最终成果为主、经费使用为辅的项目管理机制,同时探索建立创新经费检查常态化、制度化机制;三是科研评价和资助创新,重在探索建立工作绩效导向的科研评价和后期资助制度,力图最大程度地调动科研队伍的积极性,激励多出人才、多出成果。再比如,深圳综合开发研究院实行理事会领导下的院长负责制,收入主要来源于市场(近3年的来源于市场的平均收入,约占该院总收入的80%),2021年该院预算收入同比增长7%。全员实行聘任制、岗位目标责任制、全成本核算制及与绩效相挂钩的分配制度,已发展成为培养高层次经济管理人才的基地。

### (四) 实行灵活开放建库模式, 智库发声力度向深向实

从上海、深圳等地的实践看,智库在发展中都不局限于自身力量,而是秉着“不为所有,但为所用”的理念,突破行政区域框架的束缚,通过借力国内外高端智库力量,来实现合作攻关。<sup>②</sup>上海市高度重视国内外智库交流与合作,对内方面,深化与中国社科院等国内顶尖智库的合作,先后成立陆家嘴研究院、上海研究院等合作平台;对外方面,目前上海已引进麦肯锡、普华永道、德勤等国际知名智库,通过聘请知名

① 周湘智:《我国智库的演进历程、时代特征与未来走向》,《求索》2019年第5期。

② 赵鲁晋:《新型智库建设与管理研究——基于南京、苏州、广州和深圳四城市的经验分析》,《山西财经大学学报》2019年第S2期。

智库专家担任市政府特聘顾问、每年召开智库峰会、举行双边或多边交流、课题合作等形式,加强与国际智库的深层交流。上海市人民政府发展研究中心还专门设立国际合作交流办公室、上海WTO事务咨询中心,形成了与国际智库进行常态化交流合作的机制。深圳市在发挥好党委决策咨询委员会引领作用的同时,利用其市场机制灵活和民间智力资源丰富的优势,充分调动域内社会智库的积极性。例如成立国内第一家综合性、政策性、全国性的新型智库——深圳综合开发研究院,全国首家涉侨民间智库——深圳市侨商智库研究院;积极引导清华大学、北京大学、复旦大学、香港大学等名校在深设立分院或虚拟研究院。目前,深圳已经有100多家社会智库,广泛分布于全市各类型企业或研究基地内,在深圳特区建设中发挥着不可替代的作用,成为新型智库建设的一道亮丽风景线。

#### 四、对地方新型智库建设的启示与建议

##### (一)明确职能定位,注重智库顶层设计

地方智库建设与地区发展定位密切相关,先进地区在智库建设发展过程中都进行了认真规划,把智库建设作为解决地方政策难题、服务地方决策的重要支撑。一是突出新型智库的地方特色。当前各地经济社会发展中的热点、难点问题不断增多,现有智库应坚持中国式现代化的重大原则和正确方向,发挥立足地方、接地气的优势和特点,妥善处理理论研究与对策研究的关系,加强决策层与智库之间的信息联通。二是注重地方智库的长期持续规范发展。一方面,研究制定特色新型智库建设的中长期发展规划,成立高规格智库建设工作领导小组和专门办事机构,对不同类别的智库实行科学布局与分类管理,集中优势力量培育一定数量且具有重要影响力的品牌智库;另一方面,出台鼓励社会智库发展的相关政策,坚持扶持和规范并重,引导社会智库把社会责任放在首位,为智库市场增添活力,形成互相竞争、协调发展的良好态势。

##### (二)资源统筹,推动各类智库均衡发展

统筹协调、整合相关资源是加强地方新型智库体系建设的重要路径。参照国内智库发展较好的地区,应坚持政府主导,稳步推动各类智库均衡发展。一是实行开放和多元化发展。增强党政智库的服务能力,注重加强智库的内涵建设,围绕党和政府的重大战略部署、地方经济社会发展的实际问题,选择研究领域和主要方向;推动高校智库的发展壮大,积极争取和利用高校智库资源,探索联合研究的新途径;重视社会智库的发展,营造公平竞争的环境,加强对外交流,通过智库讲好地方故事。二是创新方式方法鼓励公民参与政策讨论。智库机构可通过社会调研、问卷调查、座谈会、实地走访等途径组织征求公民意见,引导公民参与到公共管理活动中,为治国理政提供集体智慧,不断提升智库的决策影响力和社会地位。三是加强与国内外高端智库的交流与合作。与国内外一流智库建立定期互访制度,积极参与国内外知名智库平台对话或课题合作,形成紧密的合作关系。

##### (三)课题牵引,提供全方位决策服务

推动智库高质量发展,需要规划具有一定前瞻性、战略性和方向性的选题,主动将智库嵌入党委政府的决策需求,营造良好的供需对接环境。应以政府决策为导向开展政策研究,充分借鉴上海经验,制定出



台《决策咨询研究课题管理办法》,加强决策咨询全链条制度化、规范化、程序化管理。由地方智库组织协调机构以年度为单位,开展重点课题的征集和发布工作,提高决策咨询课题与政府实际需求的契合度。加大课题研究的跨部门、跨领域协同力度,凝聚智库团队力量,提升地方新型智库咨询咨政的能力水平。学习深圳探索为企业与个人提供多元化咨询服务,开展深度调研和专题研究。注意开通智库咨政成果的专报绿色通道,定期报送市委、市政府和国家有关部委,及时向智库回应、反馈咨政成果的采纳情况,提高转化效率。

#### (四) 要素保障,激发智库发展活力

在新的实体平台统筹体系下,必须优化人力、财力等关键资源的配置,保障平台各项自主权落地运行。在资金支持方面,对于地方智库而言,经营收入和其他收入较少,捐赠渠道尚未形成,如果只依靠年度财政拨款,难以支持其研究项目的正常进行,且资金用途受到严格限制。由于智库的公益倾向较强,应从经费机制上更好地保持智库的独立性,以课题、项目、培训为纽带,吸引各级政府、基金会、社会资本支持咨询研究,形成智库发展的“鲑鱼效应”。在人才支撑方面,学习上海通过招标课题筛选人才,完善以质量创新和实际贡献为导向的人才评价体系,探索通过挂职锻炼、项目带培、跨学科调训等形式培育跨学科专家。参照欧美智库多采用双轨制的招聘模式,加强智库与决策机构的交流互动。<sup>①</sup>在数字技术方面,借助互联网技术和大数据方法,重点针对制约经济和社会发展的理论和实践问题开展调查研究,提出具有前瞻性和可操作性的决策咨询建言。在奖励激励方面,以市政府名义设立“决策咨询研究成果奖”,对产生重大政策影响的研究成果进行奖励,充分体现智力劳动价值,调动智库人才积极性。

#### (五) 拓展功能,提升智库影响力

高水平智库建设既需要高质量的研究成果,也需要运用多层次、多渠道的推广机制,扩大研究成果的专业竞争力和国际影响力。首先,完善智库评估和考核体系。改变以论文著作或领导批示为主的科研成果评价方法,创新发展思路,把解决重大需求的实际贡献作为核心标准,根据相关论文、决策咨询报告、经验推广、媒体公开报道等不同的输出渠道,制定相应的成果评价指标(包括成果利用率、成果影响力等指标),逐步将智库的决策影响力、学术影响力、社会影响力和国际影响力作为最终的评价标准。其次,搭建多样化的成果展示平台。建立各具特色的智库门户网站、官方微信公众号等宣传平台,定期发布白皮书、智库年度报告、高水平研究报告等。密切与国内外主流媒体的合作与互动,通过报纸、期刊、电视、微博等多种形式,对智库研究成果和重大活动进行传播,充分发挥智库对媒体和社会舆论的理性引领作用。搭建对外交流协作平台,开展各类论坛、发布会、研修培训等活动,促进各方经验交流和成果共享,以智库合作促进区域间合作。

作者简介:

徐柳怡,武汉市社会科学院经济和金融研究所助理研究员,研究方向为数字经济、产业经济。

(责任编辑:顾晓焱)

<sup>①</sup> 唐涛:《当前全球智库发展特点以及对中国的启示》,《情报资料工作》2020年第5期。

# 新时代乡村振兴战略的 内生逻辑与实践指向

韩 丹 曹豫宁

**摘 要:**乡村振兴作为新时代“三农”工作的国家战略,立足新时代乡村发展的具体实际,以总方针、总要求、总目标构建体系框架,回答了“为什么要实施乡村振兴、怎样实施乡村振兴”等一系列理论和实践问题,为农业农村现代化指明了方向。乡村振兴战略是新时代破解社会矛盾的现实要求,是对马克思主义乡村建设思想的丰富发展,实现了中国共产党领导乡村治理实践的跃升。乡村振兴战略以“五大振兴”为实践指向,描绘了“农业强、农村美、农民富”的美好蓝图。以“五大振兴”为牵引,抓好乡村产业振兴、守好乡村发展底线、做好乡村建设保障,是新时代全面推进乡村振兴战略的根本遵循。

**关键词:**乡村振兴战略;“三农”工作;内生逻辑;实践指向

在奋进新时代的伟大实践中,以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民,成功完成了脱贫攻坚、全面建成小康社会的历史任务。在向第二个百年奋斗目标迈进的新征程上,“最艰巨最繁重的任务仍然在农村”。“农为邦本,本固邦宁”,牢牢抓住“三农”问题,才能为全面建设社会主义现代化国家补齐短板。党的十九大以来,出台了《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》《中华人民共和国乡村振兴促进法》《乡村振兴责任制实施办法》等一系列文件,规划了乡村振兴战略的路线图、时间表和任务书,使乡村振兴的任务更加清晰、对策更加精准。

乡村振兴战略在新时代重新定位了乡村的价值,使乡村与城市处于同等重要地位,由长期短板变成发展引擎,作为新时代解决“三农”问题的总纲领,有助于提高农业现代化水平,加快推进农业强国建设。2023年习近平总书记指出,“推进中国式现代化,必须全面推进乡村振兴”。“根本固者,华实必茂;源流深者,光澜必章”,系统认识、整体把握乡村振兴战略,有助于深入推进乡村振兴工作,加快实现农业农村现代化。

## 一、新时代乡村振兴战略的基本内容

我国农民规模巨大,即使基本实现城镇化仍有4亿人口在农村,且城乡发展不平衡、农村发展不充分是现实国情。2020年,习近平总书记在中央农村工作会议上指出,要稳住农业基本盘、守好“三农”基础是应变局、开新局的“压舱石”。在此基础上,2021年,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上指出,

“乡村振兴是实现中华民族伟大复兴的一项重大任务”,赋予了乡村振兴在新时代的重要地位。

乡村振兴与乡村脱贫不同,乡村脱贫是攻坚战,乡村振兴是持久战,其深度、广度、难度都远远大于脱贫攻坚。乡村振兴不再针对绝对贫困户精准施策,而是覆盖全国所有省份、所有农村,所有与农村发展相关的人员。脱贫攻坚要求找到“贫根”,瞄准贫困地区对症下药,“精准滴灌”。乡村振兴聚焦的是整个农村地区,全面推进“农业强、农村美、农民富”。乡村振兴与脱贫攻坚有效衔接,共同致力于解决我国“三农”难题,但乡村振兴的任务更加艰巨。细节决定成败,战略决定方向。习近平总书记多次在不同场合做出乡村振兴战略部署,形成了宏大的理论体系,作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,乡村振兴是系统集成的战略体系,我们可以从总方针、总要求、总目标三个维度进行整体把握。

### (一)总方针:坚持农业农村优先发展

党的十九大基于我国城乡关系演变的全新特点,在报告中首次鲜明提出实施乡村振兴战略,要求坚持农业农村优先发展,加快推进农业农村现代化。将乡村振兴提升到战略高度,并写入党章,作为实现农业农村现代化的重大行动举措。这说明,同快速推进的工业化、城镇化相比,“三农”问题始终是贯穿中国式现代化建设的基本问题。

2021年中央一号文件就如何实现“优先发展”予以明确:“在干部配备上优先考虑,在要素配置上优先满足,在资金投入上优先保障,在公共服务上优先安排。”<sup>①</sup>优先考虑干部配置要求把好乡村振兴的“干部关”,坚持“选、育、用、管”的环节,把精锐力量充实到基层一线,把优秀干部充实到“三农”战线。优先满足要素配置要求破除妨碍城乡要素自由流动的壁垒,建立平等交换的体制机制,确保推动资源要素流向农村,避免城市的“虹吸效应”。优先保障资金投入要求解决乡村振兴的撬动因子,财政和金融优先服务、保障农业农村领域。优先安排公共服务要求调整公共服务供给机制,推进城乡基本公共服务制度化、均等化、有效化。

### (二)总要求:产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕

经过改革开放40多年的发展,乡村与城市的差距逐渐缩小,但乡村居民对美好生活的期待逐渐提高,对乡村治理、教育文化、医疗保健、交通通信、生活环境、休闲娱乐等方面提出新要求。乡村振兴战略顺应人民对美好生活的新期待,在党的十九大报告中明确“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的二十字要求。

“二十字要求”是功能各异、相互作用的有机整体,共同奏响乡村振兴的进行曲。产业是乡村振兴的源头活水,产业兴旺着重解决农业生产结构性矛盾;良好生态是乡村振兴的宝贵财富,生态宜居着重解决乡村环境污染和生态破坏的问题,提高生态建设水平;乡风是乡村振兴的内在力量,乡风文明着重解决乡村传统文化被忽视、被破坏甚至被取代的问题,提升农民精神风貌与乡村文明程度;基层组织是乡村振兴的固本之策,治理有效着重完善乡村治理体系,提升乡村治理能力;共同富裕是乡村振兴的价值追求,生活富裕着重解决广大农民对美好生活的需要,让亿万农民走上共同富裕的道路。总要求使乡村振兴战略的内容更加充实、重点更加清晰,指明了新时代“三农”工作的方向。

<sup>①</sup> 《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,人民出版社,2021,第52页。

### (三)总目标:实现农业农村现代化

根据新时代社会主要矛盾的变化,党的十九大报告首次提出“农业农村现代化”,明确把“实现农业农村现代化”作为乡村振兴战略的总目标。总目标分两个时段达成,即到2035年,乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现;到2050年,乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现。这说明,乡村振兴具有长期性、艰巨性,要稳步推进,不能急于求成。

总目标把农业现代化和农村现代化一体设计、一并推进,旨在“让农业成为有奔头的产业,让农民成为有吸引力的职业,让农村成为安居乐业的美丽家园”。让农业成为更有奔头的产业是内在需求,坚持走出一条“产出高效、产品安全、资源节约、环境友好”的现代农业发展道路。把农民转变为有吸引力的职业是必然选择,培养一支懂农业、爱农村、爱农民的新型“三农”工作队伍,为农村发展提供种类齐全的专业人才。把农村建设成安居乐业的美丽家园是必由之路,建设“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的美丽乡村,实现乡村由“外在美”向“内在美”的转变。

## 二、新时代乡村振兴战略的内生逻辑

乡村振兴作为决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大战略,是一项系统性工程。就其内生逻辑来看,是破解新时代社会主要矛盾的现实要求,是对马克思主义乡村建设思想的丰富发展,实现了中国共产党领导乡村治理实践的跃升。

### (一)破解新时代社会主要矛盾的现实要求

伴随中国特色社会主义的稳步推进,我国改革发展成就举世瞩目,社会主要矛盾必然发生相应的变化。党的十九大报告指出:“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为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矛盾。”其中,社会主要矛盾在农村的表现尤为复杂,不平衡、不充分在乡村尤为突出,农民对美好生活的需求和愿望尤为迫切,需要把解决“三农”问题作为处理社会主要矛盾的突破口。

乡村振兴战略是适应我国社会主要矛盾转化做出的科学研判,这一逻辑关系在2018年中央一号文件里有直接表述,“实施乡村振兴战略,是解决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矛盾的必然要求”。此后,《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》、连续三年的中央一号文件和“十四五”规划都有对乡村振兴的进一步论述和部署。在基本方向上,从“城乡一体化发展”转向“坚持农业农村优先发展”;在发展目标上,从“推进农业现代化”转向“推进农业农村现代化”;在总体要求上,从“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”转向“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。这些政策措施的最终实现,必将实现城乡融合发展,满足亿万农民对美好生活的期待,最终实现共同富裕。

### (二)马克思主义乡村建设思想的丰富发展

马克思主义有着丰富的乡村建设思想,剖析了城乡对立的根源和弊端,揭示了乡村发展和改善农民生活的规律性认识,是新时代乡村振兴战略的深厚理论根基。

### 1. 重视农业生产

马克思、恩格斯多次强调,农业在人类生活中发挥着独一无二的作用。他们认为“农业是整个古代世界的决定性的生产部门”。无产阶级政权建立后,务必采取措施加大对农业领域的资金投入,甚至为保证农业发展可以牺牲其他社会资金。

毛泽东将农业看作是首要问题,“目前的条件和形式下,我国应该将农业生产放到第一位”“粮食是基础的基础”。邓小平提出要“以农业为基础、为农业服务”,确定“农业是根本”的发展地位。江泽民强化了农业的基础作用,提出“农业是国民经济的基础,必须坚持把加强农业放在首位”。胡锦涛将农业发展上升到前所未有的高度,指出“要增强发展农业的自觉性和主动性,始终坚持农业基础地位不动摇”。

### 2. 消除城乡对立

马克思认为物质劳动和精神劳动的最大一次分工,就是城市和乡村的分离,但城乡分离是造成乡村衰落的“病根”,“消灭城乡之间的对立,是社会统一的首要条件之一”。对于如何实现城乡融合,马克思建议在全国范围内大规模建立机器工厂,使农业和工业由对立转向联合,寻找农业和工业发展的平衡点,推进农业的工业化和现代化进程。发挥城市对乡村的中心辐射作用,带动周围农村共同发展。优化城乡资源配置,持续推进农工业的协同发展。要使被排挤出田野耕作的人不致没有工作,或不会被迫涌入城市,使他们就在农村中从事工业劳动。

毛泽东提出“城乡兼顾”的观点,认为必须采取农村文化基础设施建设、农村教育事业发展、社会福利事业发展、实现工业与农业并举等政策举措。邓小平以促进农民增收、缩小城乡差距为出发点,提出“逐步改革小城镇的户籍管理制度,合理转移农村剩余劳动力”。江泽民提出“统筹城乡发展”,强调要“坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路”。胡锦涛高度重视城市对农村、工业对农业的辐射和带动作用,提出“走城乡互动、工农互促的协调发展道路”。

### 3. 改善农民生活

1848年,马克思、恩格斯在总结欧洲革命经验时开始重视、肯定农民对于无产阶级革命的重要性,提出“工农联盟”的思想。在他们看来,无产阶级革命“在一切农民国度中的独唱是不免要变成孤鸿哀鸣的”。其中,恩格斯特别分析了农民利益的主体性地位,提出以政府的身份采取措施,直接改善农民的状况。

毛泽东认为“农民问题乃国民革命的中心问题”,通过教育改造农民,提高农民的科学文化素质和政治思想素质。邓小平意识到科学是农业发展的根本出路,提出科教兴农战略,发展乡镇企业,鼓励多种经营模式,以此改善农民生活。江泽民以提高农民收入为出发点,实行税费制度、养老制度改革,规范农村民间组织发展,促进农村基层组织运转能力提升。胡锦涛提出加快“社会主义新农村建设”,改变农村经济社会发展滞后局面,实现农村“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。

## (三) 中国共产党领导乡村治理实践的跃升

乡村振兴战略是中国共产党百年乡村治理实践完整而科学的表达。新中国成立前,中国共产党创造性地提出“农村包围城市、武装夺取政权”的革命道路,在中央苏区根据地推进“政党下乡”;抓住农民生存的核心要素——土地,根据革命斗争需要对土地政策作出准确判断;成立农村基层党支部、农民协会和贫农团等群众组织,团结、组织、领导群众参与乡村建设和革命战争;带领农民改善乡村风气,宣传普及文化知识,提高群众的卫生防疫意识,打破天生被支配的传统观念;调动农民积极从事农业生产,鼓励他们主

动参与选举,保障政权建设的民主性。

新中国成立初期,废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行土地改革,对农业进行社会主义改造。在当时生产力水平较低的情况下,中国共产党通过土地改革带动政治整合,形成高度集中的“政社合一”乡村治理格局。在探索过程中,确定了农业现代化的发展目标,提出将农业服务放在首位,加强工业对农业的支援,试行以厂带社、厂社结合的政策方针。大力发展文化教育事业,在全国农村开展扫盲运动,推行识字教育,建立科技服务社,提升农村人口的综合素质。

改革开放后,村民自治制度开始萌生,农民生产的积极性被充分调动,农村生产力和创造力得以释放。为进一步发展农村经济,推进社队企业向乡镇企业的转变,国家提出因地制宜地发展多种经济,实行粮食和经济作物并举,农、林、牧、副、渔五业并举。然而,20世纪90年代城市化和工业化进程加快,土地、资金、劳动力等要素不断向城市集中,乡村发展面临着被边缘化的困境。

进入21世纪后,“农村真穷、农民真苦、农业真危险”的危局开始显露,2002年中央农村工作会议提出“多予、少取、放活”的指导思想,党的十六大把统筹城乡经济社会发展、建设现代农业、发展农村经济、增加农民收入,作为全面建设小康社会的重大任务。2006年,国家彻底废除农业税,明确社会主义新农村建设的系统性发展干预工程,将乡村建设上升到前所未有的高度。

### 三、新时代乡村振兴战略的实践指向

习近平总书记曾指出:“没有农业现代化,没有农村繁荣富强,没有农民安居乐业,国家现代化是不完整、不全面、不牢固的。”进入新时代,我国“三农”仍面临着生产基础薄弱、生产能力不强、发展滞后于城市的困境,如何使乡村振兴战略这台“发动机”产生强劲动能,2018年习近平总书记进一步指出,乡村振兴要抓重点、补短板、强弱项,最终实现乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴。

“五大振兴”明确了新时代乡村振兴战略的实践方向,描绘了新时代“农业强、农村美、农民富”的美好蓝图。在“五大振兴”中,产业振兴是前提,有了产业乡村才有底气,人才振兴是保证,要让各类人才在乡村舞台上大施所能、大展才华、大显身手;文化振兴是灵魂,要做到以文铸魂、以文化人、以文兴业;生态振兴是支撑,要以良好生态环境保护来增进民生福祉;组织振兴是基石,要形成完善的乡村社会组织网络,以各类组织协同推进乡村事业发展。2023年中央一号文件强调,全面推进乡村振兴必须“守底线、促振兴、强保障”。因此,统筹推进乡村“五大振兴”,要抓好、守好,更要做好。

#### (一) 抓好乡村产业振兴

产业是乡村发展的根基,只有做到产业振兴,才能巩固脱贫攻坚成果,筑牢乡村振兴基础,实现农民增收致富。因此,产业振兴是乡村振兴的首要、关键,2022年中央一号文件强调,“聚焦产业促进乡村发展”。

“种几亩地、养几头猪”是过去乡村产业发展的思路,当前实现乡村发展的空间、资源没变,只有通过融合、扩大、转向农业产业体系才能实现更大发展。农村产业体系构建要以增强农业综合生产能力为目标,全方位开发乡村资源,利用乡土特色和资源禀赋,因地制宜选择适合本地的乡村产业,合理优化乡村产业布局,以“土特产”打造乡村产业的新引擎。适应市场需求挖掘乡村多元价值,推动一、二、三产业深度融合,数字技术与乡村产业有机融合,推动乡村产业链全面升级。实施科技助农、质量兴农和绿色兴农计划,扩大农产品生产、加工、销售的全产业链增值空间,提高农产品的精细化、标准化、高端化水平。依



托村落建筑、乡土文化、田园风光等资源优势,开发休闲农业和乡村旅游产业,培育乡村产业新业态。

## (二)守好乡村发展底线

乡村振兴就是要千方百计地实现发展,但必须划清和坚守底线。粮食安全关乎国运民生,乡村振兴要守好粮食安全底线,牢记“藏粮于地”“藏粮于技”。严格落实耕地保护制度,严守18亿亩耕地红线,运用信息技术构建耕地治理、监管体系,提高耕地质量与用途监测。结合我国粮食生产的特点,强化种业生产基地的规划建设和保护,加强粮食作物各环节设备的研发和推广应用,扎实提高粮食生产效率。

乡村振兴要守好不发生规模性返贫的底线,巩固拓展脱贫攻坚成果。要不间断地落实脱贫人口和脱贫地区的措施,建立返贫风险的预见、预判与预案,形成返贫动态监测、脱贫帮扶的常态化工作机制。依托乡村资源优势和发展基础扎实布局,有针对性地开发脱贫地区特色优势产业。建立联农带农机制,帮助脱贫人口参与现代生产经营,增加脱贫人口的产业收益和家庭收入。

## (三)做好乡村建设保障

乡村振兴要做好组织保障。发挥好地方各级党委牵头抓总、统筹协调的作用,以“问题”和“目标”为导向,落实“五大振兴”的领导体制和责任工作,实现人、财、物投入的政策倾斜。采取措施鼓励和支持各类人才在乡村舞台上大施所能、大展才华、大显身手。健全“三农”工作的财政投入、支持和保障制度,依靠市场力量支持农村、农业基础设施建设,依托科研院所、乡村企业建设现代农业产业园和示范区,提高乡村产业发展的质量。推进乡村水、路、电、气、网等基础设施的全覆盖,推动教育、医疗、卫生和社会保障等公共服务的均等化和可及化。

乡村振兴既要塑形,也要铸魂。因此,要做好乡村文化建设。乡村文化资源丰富多样,传统村落、文物古迹、自然风光、节庆民俗、戏曲艺术等数不胜数,乡村是中华文化孕育的土壤。开发乡村文化资源不仅有利于挖掘中华优秀传统文化根脉,也有利于教化群众、淳化民风、涵养乡风,从精神层面推进乡村振兴。乡村文化资源开发是系统工程,需要投入一定的人力、物力和财力,制定切实可行的计划和方针,进行挖掘、整理、保护和利用。农民是乡村文化的创造、传承的主体,打造乡村文化培训基地,提升农民的人文素养和审美水平。引导文化遗产传承人、文学艺术类专业人员深入乡村对口帮扶,将艺术元素、信息技术应用到乡村文化开发中,使乡村文化以全新样态得以“再生产”。以市场需求为导向,对乡村文化产品进行特色化、品牌化包装,深度开发适合休闲、娱乐、康养的文旅产品,培育乡村文旅融合新业态。

基金项目:1. 中华职教社项目“职业教育与乡村振兴的联动机制研究”(项目编号:HBZJ2022060),2. 校级招标课题“数字赋能乡村振兴的作用机制与优化研究”(项目编号:YZB202309)。

作者简介:

韩丹,武汉铁路职业技术学院马克思主义学院副教授,研究方向为乡村振兴;

曹豫宁,四川农业大学动物科技学院在校本科生,研究方向为动物科学与乡村振兴。

(责任编辑:马运杰)

# 梁漱溟：是真虎，必有风

——兼论“梁漱溟之问”之意蕴

王超逸

**摘要：**梁漱溟是有大悲悯、大情怀，有殉道者风骨，兼儒佛墨三教合流的思想界通人。他终生以两大问题（人生问题、社会问题——中国问题）为着力点，独立思考，力行实践，以德抗位，直道而行，辟造了他自己的有个人风格、民族特色、时代特征的现代新文明理论体系，开创了世界第三期新儒学流派。“梁漱溟之问”，是时代之问、世界之问、未来之问，具有形而上的永恒的价值。本文从比较文化学、社会学角度，对“梁漱溟之问”做了系统、深刻的探讨。

**关键词：**梁漱溟之问；现代化；儒佛墨合流

1942年，在蔡元培先生逝世两周年之际，为悼念这位伟人，梁漱溟写下了《纪念蔡元培先生》一文。在文中，梁漱溟引述朱熹常说的一句话：“是真虎，必有风。”今年是梁漱溟诞辰130周年，历史证明，梁漱溟是真儒、真佛、真虎、真人。1980年，美国历史学家艾恺数次访问梁漱溟，最终访问的成果之一结集为《这个世界会好吗——梁漱溟晚年口述》一书。书名正是晚年梁漱溟向人间发出的最后浩叹，也是“我生有涯愿无尽，心期填海力移山”的“愿”和“心期”不了的嗟叹，隐含着不舍、苦涩、何忍、热望，是自问，也是问他，成为经典的梁氏范式的“梁漱溟之问”。本文重点阐述梁漱溟思想特质，以期破解“梁漱溟之问”，同时就教于梁漱溟研究界同仁。

## 一、问题的提出

梁漱溟先生在沉寂了近30年之后，于20世纪80年代初复出。他一复出，就做钱塘音、狮子吼。本人是中国文化书院首届毕业生（1987—1989年），有幸成为梁门弟子。梁先生生于1893年，我与梁先生相差整整70年。

早在1984年，由鲁军、李中华倡导，梁漱溟领衔，冯友兰、张岱年、任继愈、季羨林、汤一介相拥，成立了中国文化书院。从酝酿、发起、立项、批复到运营、科研、教学、出版、交流，梁漱溟都是精神领袖、灵魂人物，他担任首任文化书院院务委员会主席、学术委员会委员、发展基金会主席。他复出后还兼任中国孔子研究会顾问。

查《梁漱溟年谱》，他复出后的公开文化活动，共有四次文化演讲。他在以“中国文化要义”为主题的

演讲中,回顾总结自己的代表作,用夫子自道的话说,就是可拿得出手的著作共五部《东西文化及其哲学》《中国民族自救运动之最后觉悟》《乡村建设理论》《中国文化要义》《人心与人生》。1985年,在中国青年干部学院的那次讲演中,92岁的梁漱溟登上主席台,他大声疾呼:“我不是一个书生,我是一个要拼命干的人,我一生是拼命干的。”朗朗的话语,金声玉振,声振寰宇。

书院酝酿成立之初,经鲁军、李中华征询梁漱溟、冯友兰的意见,确立了中国文化书院的宗旨。1987年秋季,中国文化书院首届中外比较文化理论研修班正式开学,《中国文化书院学报》正式面世。梁漱溟为研究班题词寄语:“发扬我传统文化互以对方为重的伦理精神,而吸收西方现代自然科学和物质文明,为世界辟造社会主义之新局。”

20世纪80年代初,美国历史学家艾恺远渡重洋,来到中国大陆,来到北京木樨地,登门拜访梁漱溟,做了10多次长谈,有录音,有笔录。后来,这些珍贵的口述历史内容,以《这个世界会好吗——梁漱溟晚年口述》为书名行世。

暮年的梁漱溟在凝重地回顾、思考、审问、瞻望,他的终极沉思凝结为五大问题:

一是儒佛墨如何实现合流的问题。他在个人安身立命的精神寄植与文化发展、社会改造问题上是如何兼具儒佛墨特征,从而纾解因理想与现实的矛盾导致的内心孤寂,使自身保持一种淡定心境。

二是人生与社会终极关怀的问题。他一生在面对和思考着两大问题:一是人生问题,即人活着是为什么?二是社会问题,即中国问题,中国向何处去?在他的成名作《东西文化及其哲学》及《乡村建设理论》《中国文化要义》等著作中,他对于解决中国的民族复兴、国家现代化与人生价值认同的协调问题进行了阐述。

三是乡村建设实践的问题。他在20世纪30年代倡导的乡村建设实践,并没有取得预期的效果。时隔多年,他又说历史证明,他一生的探索与实践的方向和道路是正确的,他设计的是社会治理的长期方案。美国历史学家艾恺后来指出:“多次去邹平后,我觉得本来是他对了。他提出的确实是建设中国的长期方案。”<sup>①</sup>至1969年,76岁的梁漱溟“在一本正在撰写的书中,再次论述自己的乡村建设理论,认为‘今天回首看来,就是对症下药,未云有误’”<sup>②</sup>。

四是人支配物的社会与物支配人的社会之间探索问题。梁漱溟从文化比较的矛盾与困惑,到对现代化、后现代化的向往与惧怕。一方面,他在阐发构建以“伦理本位”“职业分途”“屈己让人”“礼让为国”“互以对方为重”的政教合一为性质的道德化政党雏形结构;另一方面,他在批判西方现代化“个人本位、自我中心”的价值趋向。同时,又向往接纳近现代西方的“科学、民主、平等”的价值观。他在以人为主,人支配物的社会与物支配人的社会的两极之间苦苦探索。

五是梁漱溟之问。对中国式现代化特质的定位与瞻望,对人类未来社会现代化的忧虑与期待。这是梁漱溟超越时空作为一位生命智者向历史抛出的大困惑、大疑问——“这个世界会好吗?”。世界既是指主观世界、精神世界、彼岸世界,又是指客观世界。“会好吗?”隐含着对过去以往的“世界”“历史”的不满、苦恼与遗憾。“这个”二字,是指近处、当下,是指脚下、身边的世界,目力所及的世界,是现在进行时,与“那个”二字的世界是对应的,而“那个”既可指已逝的过去,也可指无限遥远的未来的世界。由此,“梁

① 艾恺:《最后的儒家——梁漱溟与中国现代化的两难》,王宗昱、冀建中译,外语教学与研究出版社,2013,第3—4页。

② 宋恩荣编《梁漱溟教育文集》,江苏教育出版社,1987,第407页。

“梁漱溟之问”具有了哲学、人类学、未来学、宗教学等形而上学意义上的原创性的永恒的意义。作为一代大儒、一代大思想家，“梁漱溟之问”不是设问句，他不是算命先生，他手里并没有金钥匙，没有终极答案。他有着太多太多的忧患、疑虑和无奈。1942年，在从香港到桂林的小船上，面对风浪，他发愿：“我不能死。”1988年6月23日，他临终说：“我太疲倦了，我要休息。”他终于放下了他的行囊。他给后来者遗留下了他的精神遗产——“这个世界会好吗？”。这是这位辛劳一生的大思想家留给世人、世界的最后遗言。

梁漱溟在“救亡、启蒙、独立、富强、现代化”时代主题下，留下了他深深的足迹，谱写了光辉的一页。解放以前，他努力寻求民族自救、民族独立的道路，为民主、共和而奔走，在中国近代救亡运动史上，都做出了不可磨灭的贡献。他已走过的道路和开创的事业，是由他作为思想家、现代新儒家和社会活动家三者合一的理论与实践而完成的。

如今，梁漱溟已经过世35周年，中国发展的历史进程已向前推进了一大步。世所公认，梁漱溟是大思想家。以往定位梁漱溟是“乡建派”，其实历史的洪流流过，历史的旧篇章翻过，他的作为“乡建派”教育家、社会活动家的多面影响已不重要，重要的是他作为思想家和新儒家，他的思考和探索，他的疑惑和瞩望，他发出的“梁漱溟之问”。站到今天的角度来回望历史，他的终极沉思为后来者的继续探索指出了方向，“梁漱溟之问”是洪钟大吕式的历史长鸣，它的意涵比已经取得的探索出的成果更有价值。

## 二、思想家梁漱溟的几个精神品质

### （一）他是一位心地纯净、独立思考的思想家

梁漱溟于1917年应蔡元培之邀入北大讲学。最初讲授印度哲学，后来讲授佛教文化。当时新文化运动正蓬勃兴起，新派、旧派斗争激烈，梁漱溟说，他既不属于新派，也不属于旧派。那时新派在社会思潮中占绝对优势。新派诘问旧派：“孔子真精神是什么？价值何在？”旧派张口结舌。梁漱溟于此两派之中，立志开出一个新派，他要为世人讲讲“真孔子”，同时又讲佛学。这样说来，至少在北大就有三派存在，在此，姑且称之为“梁派”。

对于就职北大和7年后离开北大这段历史的回顾和总结，梁漱溟做了深情而理性的回望。1942年，他写了《纪念蔡元培先生》一文，时年他49岁。1988年，为纪念北大成立90周年，梁漱溟写了《值得感念的岁月》，时年他95岁。1916年，梁漱溟发表了《究元决疑论》，这可以说是他的处女作。从1916年到1988年，凡72年，由此可以追溯梁漱溟思想的轨迹、心灵的轨迹和学术的轨迹，可以探索他的初心，不难发现，他是一位心地纯净的思想家。

1924年，梁漱溟离开北大。在《值得感念的岁月》一文中，梁漱溟列举了新派的几个重要代表人物，如李守常（大钊）、顾孟余、陶孟和、周树人、周作人、钱玄同、高一涵等，同时也列举了旧派的几个代表人物，如辜鸿铭（鸿铭）、刘申叔（师培）、黄季刚（侃）、陈伯弢（汉章）、马夷初（叙伦）等。但是，梁漱溟很客观、坦然地说，他还不能与上述两类人物比肩。上述人物都是为工作、为事业、为传经布道而来，是因蔡元培先生包容于北大而得到抒发的人，是他们共同推动了北大发展，而他自况属于第三类。他以感恩的心情说，他是蔡元培先生引入北大而得到培养的一个人；北大培养了他、成就了他，这是他学术的起点。更可贵的是，他以坦荡的心、感激的心，回忆了蔡元培先生招纳、挽留如他这样的青年俊彦到北大讲坛的器识。他说：“因其器局大，识见远，所以对于主张不同、才品不同的种种人物，都能兼容并包，右援左引，盛极一

时。后来其一种风气的开出,一大潮流的酿成,亦正孕育在此了。”<sup>①</sup>

北大因蔡元培培育了这样的土壤和气候,而诞生了“新派”“旧派”“梁派”。梁漱溟又何尝不是拥有如蔡元培这样的器识和真情,而开出“新儒学”“乡建派”这一时代洪流呢?

时代的问题意识使梁漱溟迅速由对佛学的信仰、立命安身转入了对孔学的返本开新。《东西文化及其哲学》一书正式出版于1921年。这时梁漱溟对中、西、印文化已有相对稳定成熟的结论。内中重点对孔子学说、儒家仁学的系统阐发,但是,他又有所保留。1942年,梁漱溟在给两个儿子的家书中,曾十分袒露直白地说,孔孟学说晦塞不明,后人无人能代替他完成对儒学阐发光大的任务,他不能死。时隔21年之久,说明他对孔子思想的理论把握还在一个探索成长的阶段。及至1974年,他写出《今天我们应当如何评价孔子》一文。时间又相隔30多年,在那个特殊的政治环境中,他对孔子思想的阐发又提升到一个新的高度。至《人心与人生》一书(1984年)行世,他对儒学思想又做出一个更全面的判断。

他的比较文化理论模型,批判了西方价值中心主义与科学主义泛滥的负面价值,摒弃了民族虚无主义,驳斥了中华文明西来说,肯定了世界现代文明起源的多元性,中华文明是世界文明家族的重要一极,为中国式现代化的存在找到了合理性依据。纵观梁漱溟长长的一生,他对儒学的信仰和坚守始终如一。他既在精神上信仰儒学,又在事功上坚信儒学,是一位独立思考的思想家。

## (二)他是一位忠于自己信仰的理想主义的思想家

梁漱溟是一位相信自己的眼睛,相信自己的判断和思考,按自己的思想而行动的人。梁漱溟生于甲午战争之前的前一年,国家积贫积弱,国难深重,方死方生。这样的时代,这样的三千年未有之变局,摆在了仁人志士面前。“中国向何处去?”“这个世界会好吗?”这是对时代的发问。如何救亡?如何启蒙?社会变革的方向在哪里?道路在哪里?动力在哪里?各个阶级的代表人物都做出了自己的理论回答和实践探索,由此诞生了中西古今之争,衍生了实业救国论、教育救国论、科技救国论、军事救国论。在1949年之前,各个阶级的精英人物、先进人物都在爱国主义的方向上竖起了自己的旗帜,做出了自己的探索和贡献。“在众多的教育思潮中,既有高举马克思主义旗帜的革命家,如李大钊、陈独秀、恽代英、杨贤江、毛泽东、吴玉章、徐特立、成仿吾等,又有许多进步的、爱国的教育家如梁启超、蔡元培、陶行知、黄炎培、梁漱溟、晏阳初、蒋梦麟、张伯苓等。”<sup>②</sup>

梁漱溟以他的信仰和行动,奠定了他作为“新儒家学派”“乡建派”的思想家的地位。历史是向前发展的。从大历史的观点来看,梁漱溟当年的探索和事功已经不重要,而他所做的思想上、文化上、哲学上的对于新儒家的理论构建,具有形而上的指导未来的价值和意义。

## (三)梁漱溟是一位知行合一、历经岁寒而不凋的具有伟大人格魅力的思想家

金岳霖先生在区分中西哲学家时说过,在现代西方,苏格拉底式的人物再也不会了,分工、技术性训练使得哲学家超脱了自己的哲学——“中国哲学家都是不同程度的苏格拉底式的人物。其所以如此,

<sup>①</sup> 梁漱溟:《我生有涯愿无尽——梁漱溟自述文录》,中国人民大学出版社,2010,第362页。

<sup>②</sup> 马勇:《梁漱溟教育思想研究》,辽宁教育出版社,1994,第2页。



是因为伦理、政治、反思和认识集于哲学家一身,在他那里知识和美德是不可分的一体。他的哲学要求他身体力行,他本人是实行他哲学的工具。按照自己的哲学信念生活,是他的哲学的一部分。他的事业就是继续不断地把自己修养到进于无我的纯净境界,从而与宇宙合而为一。这个修养过程显然是不能中断的,因为一中断就意味着自我抬头,失掉宇宙。因此,在认识上,他永远在探索;在意愿上,则永远在行动或者试图在行动……他同苏格拉底一样,跟他的哲学不讲办公时间。他也不是一个深居简出、端坐在生活以外的哲学家。在他那里,哲学从来不单是一个提供人们理解的观念模式,它同时是哲学家内心的一个信条体系,在极端情况下,甚至可以说就是他的自传。”<sup>①</sup>梁漱溟就是这样一位将思想与美德合而为一的文化哲学家。

孟子思想学说中有“浩然之气说”和“大丈夫说”。那么,一个思想家能不能立得起来?有没有客观的检验标准?梁漱溟不仅用他的理论检验了理论,用实践检验了实践,他还用他的实践检验了他的理论,用他的理论检验了他的实践。在他颠沛流离的一生中,他的逆境多于顺境。一个人在顺境之中能不能温不增华、乐不忘忧,能不能兼善天下,能不能自持、自律、自谨,这看的是一个人的气度和境界。一个人能不能在逆境之中逆不毁志、守恒如一、守北如一、寒不改弃、独善其身,或闭门沉默,或舍生取义,这看的是一个人的品质。草木万种,认识佳木是在严寒、酷暑之中,才凸显出松柏品格、胡杨品格、菊梅品格。世界万物之中,只有人有语言,会交流,可是只有人心最难测、最莫测。人心惟危,道心惟微。孟子倡导“性善论”“良知说”,荀子倡导“性恶论”。孰是孰非,已经争论了两千多年。从梁漱溟的思想理论体系到梁漱溟的行为事功,来剖析人类,人类最终还是脱去兽性、恢复人性,脱去恶性、恢复善性。虽然这个过程很漫长,但是这个大方向是没有错的。正是在这个理论基础上,梁漱溟提出“世界未来文化是中国文化复兴”的论断。梁漱溟以他理论的解剖刀剥离了西方现代化的弊端,而指出了世界现代化的通途大道。

#### (四)他是一位情淡气和、深怀恻隐之心的思想家

梁漱溟由佛而儒,致力于乡村建设、民族复兴,坚持自己的信仰。他知道这条探索道路的艰难,但是他知其不可为而为之。他曾自勉:“情贵淡,气贵和,唯淡唯和,乃得其养,苟得其养,无物不长。”

晚年的梁漱溟看待自己走过的道路,常以自己恻隐之心不足而自责。尤其是在回顾一些重大历史事件的矛盾和冲突时,常常自责刚毅之心有余,恻隐之心不足(或者说强于意气用事,而恻隐之心不足)。他挥挥手,放过了历史的烟云风尘,而将目光瞩向了遥远的未来。他是一位事功派、功利主义者,但他更是一位理想主义者。他的理想主义中有着浓重的空想主义成分,所以他是一位悲剧式的理想主义者。作为官宦、士绅之家出身的梁漱溟,他有着高贵的传统思想和文化传统。他走出了高等学府,走出了学堂,双腿迈向了农村,双脚站在了大地,他发宏愿要践行孔子、孔学和宋明理学的精神。有学者指出,他的乡治道路与宋代的吕大钧实施的“吕氏乡约”实践相若。他是走在时代前列的,是新儒家主义的前锋。

#### (五)他是一位有预见性的前瞻式的思想家

梁漱溟在《纪念蔡元培先生》一文中,在概括蔡元培的器识、神宇、格局时曾说:“我所了解的蔡先生,其伟大在于一面有容,一面率真。他之有容,是率真的有容;他之率真,是有容的率真。更进一层说:坦率

<sup>①</sup> 金岳霖:《哲学研究》,转引自伯宽、谷雨编《阅读梁漱溟》,中国文史出版社,2012,第124—125页。



真诚,休休有容;抑或者是伟大人物之所以为伟大吧。”<sup>①</sup>他指出了大凡中外大思想家、政治家的共相。在1949年关键时期,他在重庆《大公报》上连发《中国内战责任在谁?》《论和谈中一个难题——并告国民党之在高位者》两篇质问国民党最高执政者的犀利文章。

### (六)他是一位忠恕而豁达、修炼到化境的思想家

新儒家学派是由梁漱溟开辟和缔造的。在新文化运动中,梁漱溟公开宣示,他是为讲释家、讲孔家而来,不久即著书《东西文化及其哲学》,以明其旨。中国思想史上,有“浩然之气”之谓。梁漱溟的大气象来源于孟子与王阳明。在他身上充溢着孟子所期望于真儒的那种不可言传、至大至刚、充塞于天地之间的浩然之气。这种浩然之气源于他对“承天命”的自信,也就是“易学”中载明的“乾”卦昭明的大人气象。

### (七)他是一位具有广大人格力量的人性美的伟大境界的思想家

据汪东林回忆:“若干年前,梁先生就说过:以哲学家看我非知我者;若说我是一个有思想的人或有思想而又本着其思想行动的人,便恰如其分;若说我是一个思想家,同时又是一个社会改造运动者,那便是十分恭维了。”<sup>②</sup>

“思想家”“社会改造运动者”是梁漱溟的自期自许,这是实事求是的。

赓续书院传统、构建书院体制、落实书院实体,是梁漱溟的夙愿,是他的“书院情结”。1984年,中国大陆终于迎来了首家书院,梁漱溟万分欣慰。据汪东林记载:

问:据悉,近几年梁先生又重登大学讲坛,并担任中国文化书院院务委员会主席。梁先生能否就此事作一介绍?

答:这个书院以培养从事中国哲学史、宗教史、历史、文学和思想史研究的学者为目标,参加学习、研究的人包括海内外。书院的这个宗旨,颇合我的一贯主张。我虽年迈力衰,也曾几次去讲授《中国文化要义》《略论孔子及其后儒学学术传衍流布的分歧与它的时盛时衰》等大题目。在1987年5月5日举行的“中外比较文化研究班”开学典礼上,我还应邀讲了话。在讲授过程中,承蒙来自国内外学生的厚爱,他们对我的敬重,使我想起在七十年前初登北京大学讲坛的时日。只是我毕竟高龄了,能做的极为有限。所喜中国文化书院的教学、研究的导师力量雄厚,学生又大多是学有专长的研究人员,几年来甚得海内外学术界重视,今后的事业必定会有更大的发展。<sup>③</sup>

当代哲学家李中华,是中国文化书院副院长,北京大学中国哲学暨文化研究所所长、北京大学《儒藏》编纂与研究中心执行总编纂。他在书院创院10周年时,回顾了书院创业历程,以《梁漱溟、冯友兰与中国文化书院》为题,对梁漱溟的此次出场、演讲和他对书院的倾情关怀,做了翔实的记录。为存珍贵史料,恭录于次:

① 梁漱溟:《我生有涯愿无尽——梁漱溟自述文录》,中国人民大学出版社,2011,第367页。

② 汪东林:《梁漱溟问答录》,湖北人民出版社,2004,第316页。

③ 汪东林:《梁漱溟问答录》,湖北人民出版社,2004,第324—325页。

### 梁漱溟、冯友兰与中国文化书院(节选)

一九八五年三月,文化书院在中国青年政治学院(中央团校)举办了第一期“中国传统文化讲习班”。梁先生是我们邀请在该班上作讲演的第一个人。当我们带着讲习班的宗旨和要求去请他时,他同样愉快地答应下来,并提出了许多建议。开班的那一天,北京城内晚冬的残寒尚未退尽,寒风席卷着干旱的沙尘,吹打在人们的脸上,有一种麻木窒息的感觉。我们坐在礼堂讲台一侧的休息室里,等待着梁先生的到来。这时台下的摄像机早已架好,各式各样的录音机几乎摆满了讲台的周围,礼堂的座席上也已坐满了来自祖国四面八方的听众,准备聆听这位与世隔绝达三十年之久的传奇式学者的讲演……

讲演于上午九时开始,梁漱溟先生准时来到会场。当他坐到演讲席上时,台下一片寂静。虽然当时梁先生已是九十二岁高龄的老人,但口齿、思路都很清楚,讲话亦很生动幽默。<sup>①</sup>

他是具有宗教般笃诚的“书院情结”的思想家。1924年,他辞去北大教职,到山东试办曹州第六中学,意在恢复重华书院。1929年,致力于建设河南村治学院。1931年,在山东邹平成立山东乡村建设研究院。1945年,出版发行《梁漱溟教育论文集》。1946年,在重庆勉仁国学专科学校(1948年8月改为“勉仁文学院”)。1950年1月,应中共邀请,由渝到京参加全国政协会议。勉仁文学院停办,将原存于重庆北碚勉仁书院里的书籍的大部分(三万余册)捐赠给重庆罗斯福图书馆。中国文化书院是在20世纪80年代中国改革开放思想大解放,“文化热”勃兴的背景下应时而生的。

那是个春雷滚滚、大地复苏、百卉吐蕊、桃花争妍的季节,梁漱溟以残年剩勇,国土下山,做海潮音、狮子吼。这一历史盛况,汤一介、乐黛云、鲁军、李中华、王守常、魏常海在他们的著述和文章中都做了如实的记录,而今已成为珍贵的历史文献。

死、生无疑是人生大事。孟子在谈到“生与义”的关系时,对“生与死”立起了圣人的标准。那是常人所不及的。梁漱溟一生对于生与死的生命哲学有着清醒、理性的体悟。在他的童年、少年时代,青年时代的早期,他在追问人为什么要活着,生命的终极意义在哪里,由此,他皈依佛教,苦修佛经。1942年,及至50岁,正值春秋旺盛,国运不济,寇深祸急,梁漱溟从香港脱险到桂林。及至垂暮之年,梁氏遗言:“我太疲倦了,我要休息。”在《荀子·大略篇》中,记载了孔子与子贡论死的对话。对话的最后说“大哉死乎!君子息焉”。张岱年说,梁先生真正可谓“君子息焉”。使命在肩,国运在肩,天命在肩。“仁以为己任”“造次必于是,颠沛必于是”。他实现了穷神知化,大化流行。

### 三、梁漱溟的思想特质

本文探讨了作为思想者的梁漱溟的行谊和思想特质,认为梁漱溟的思想具有五大特性。

梁漱溟的思想具有深刻的怀疑性、批判性。梁漱溟是个怀疑、颠覆、建构的力行者、思想者。他一生都在怀疑,都在发现,都在探索。他思想的旅程一生都在路上,始终没有停止。他能破能立,先破后立,破了再立。他是一位力行者的思想家,不是书宅式、学院式、职业式的思想家。

<sup>①</sup> 李中华:《梁漱溟、冯友兰与中国文化书院》,载李中华、王守常编《文化的回顾与展望》,北京大学出版社,1994,第12页。

梁漱溟的思想具有早发性、早熟性。梁漱溟说他是“好用心思而误打误撞出来的”，这是他的真情吐露。思想的自由是远超功利的、形而上的。规律是客观存在的，真理也是客观存在的，而真理和规律被先觉者发现，被智者发现，被思想家发现，又是自觉的或自发的。所谓“自发”的，也是灵感的闪现，是长期积累，偶然得之。看似误打误撞，看似偶然，实则必然。有果必有因，只是这个“因”就像“机”一样，幽暗，隐而不显，稍纵即逝，失不再来。人们日用而不知。就像苹果从树上落到地面，牛顿由此发现牛顿定律。自然规律的发现是这样，社会规律的发现也是这样。在新文化运动时期，新潮、旧潮激烈交锋，相互博弈，又各安其位。在这两股潮流之外，梁漱溟独辟蹊径，识破天机。他要讲孔学、讲佛学，要把孔子拉出来，还世间一个真孔子。

梁漱溟的思想具有深刻的世界性。当今世界正走向一个新的阶段，也正面临着一个十字路口，这又是一个百年未有之大变局的时刻。东西古今之争，是中国的百年命题，从魏源、林则徐提出“师夷长技以制夷”，到张之洞提出“中体西用”，到新派、旧派、梁派，都表现出代代思想家探讨民族富强的自觉，表现出文明的主体性。文化是人创造的，政治经济的变革离不开文化变革的支撑。梁漱溟的东西比较文化理论，为中国文化的现代化奠定了理论基础，为中国社会变革提出了他的文化方案。他的对文化的定义成为一家之言，在中国文化发展史、中国思想发展史乃至世界文明发展史上占有重要地位。他与英国人类文化学家泰勒提出的文化概念，都深刻地影响了并继续影响着世界人类学和世界文化学的发展。他的《中国文化要义》被学界评为与德国社会学家韦伯的“中国宗教说”相匹敌的社会科学著作，奠定了梁漱溟在世界思想史上的地位，也为中国文化学赢得了世界声誉。

“梁漱溟之问”有着独特性、深刻性和预见性。他在中国前现代化进程中就敏感地预见到了中国即将迈入的工业化、现代化、后现代化阶段。资本的本性所带来的社会弊端和人性异化，这是人类社会发展的两难境地。西方的思想家同时也认识到它的深刻危机。近百年来，西方的思想家提出了这主义那主义，如魔术师一样在变戏法。梁漱溟以东西方文化比较的国际化视野，立足东方文化、孔学、仁学，提出“互以对方为重”的伦理文化理论，以期为解决前现代化与现代化、后现代化的矛盾奠定理论基础。2023年6月2日，习近平总书记在“文化遗产发展座谈会”上，阐述了中华文化的五大特性，阐述了马克思主义指导中国式现代化的“两个结合”的先进理论。这表明执政党继承、借鉴和吸收了中华民族的智慧（包括梁漱溟这代人的文明成果和智慧），将对中华文明理论的认识提升到一个新阶段、新高度。

梁漱溟的思想是长期方案。从哲学意义上来说，时间是永恒的，空间是无限的，现代化的模式是多元的。大化流行，万有相通。中外大思想家都不约而同地向历史抛出了他们的疑惑，但是他们都没有给出终极的答案。这正是人类的无奈，也正是人类无穷探索的不竭的动力。时间无止境，生活日日新，理论创新也无止境。人类的发展总是从昨天走来，阔步迈向明天。梁漱溟的思想已经成为一个历史符号，是一个文明的中间物。今天，国人是在一个新的起点上回顾纪念先辈先贤，期待梁漱溟那代人和所有中华民族仁人志士、优秀儿女共同期待的中华民族的伟大创造——中国式现代化，走出人类现代文明的康庄大道，中华文明为人类文明做出更大的贡献。

作者简介：

王超逸，北京大学当代企业文化研究所研究员。

（责任编辑：夏芸芸）