

## “中国式现代化建设郑州新实践”专家谈

(第7期)

强化「五链」协同  
持续优化一流营商环境

弓顺芳

今年我市先后印发《郑州市优化营商环境创新示范市建设实施方案》《郑州市2023年优化营商环境工作要点》，明确将优化营商环境工作作为“一把手”工程，提出到2035年实现“营商环境迈进全国第一方阵”和营商环境综合性标杆城市的目标。营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，是推进政府职能转变、构建适应中国式现代化要求行政管理体制的核心议题，也是郑州“当好国家队、提升国际化、引领现代化河南建设”，走好中国式现代化特大城市发展路子的实践命题。

## 一、建设竞争有序的市场环境，强化“创新链”

市场经济的本质是规则经济。政府要尊重市场规律，做到“有为政府”。一是破除区域分割和地方保护等要素制约，提升市场化水平。“十四五”时期要大幅放宽服务业准入限制，实行统一的市场准入制度，保证各类市场主体依法平等进入市场开放领域，推动垄断服务行业逐步向民营经济开放，激发市场活力和内在动力，同时压减政府一般性支出优化税务服务，减轻企业负担。二是对标国际一流，探索实施土地、金融、人才、技术和数据等要素配置的突破性政策。推进“标准地”供地方式和工业用地出让模式，通过构建“读地云”，实行工业用地“云上供地”“拿地即开工”。如上海临港新片区作为产业用地多用途混合利用试点，率先开展建设工程施工许可告知承诺制改革，形成投资项目一站式办理施工许可和综合竣工验收机制，大幅压缩企业投资类项目用地审批时间，提高土地管理效能。三是搭建要素融合场景。加强顶层设计，布局全域应用场景，加快形成与国际接轨的贸易服务体系，营造有利于知识流动和产业升级的制度环境。四是整合信用系统与金融信贷系统，推进多元化投融资体系发展。探索贯穿企业知识产权价值实现企业全生命周期的“投资资金—质押融资—风险补偿—许可转化—证券化”知识产权金融服务链条，设立知识产权证券化项目专项资金池。五是创新中小微企业的金融服务机制，构建综合融资担保服务平台，缓解企业融资难题。

## 二、建设公平正义的法治环境，强化“信用链”

党的二十大报告提出，要完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度。法治是最好的营商环境，公正透明的法治化营商环境是企业开展商业活动的前提，是合作共赢和现代契约精神的基石。一是以探索建立跨区域知识产权保护平台为突破口，营造诚实守信的信用环境。建立服务于科技成果转化转移的跨区域知识产权保护平台，为企业提供“准入—运营—破产”关键环节的咨询、评估、交易、信息和代理等全链条服务，开展跨区域知识产权价值服务体系。二是持续推进相关法律制度的“立改废修”。推进要素市场化改革，优化营商环境、规范市场运行，是党中央、国务院部署的重要改革任务，要求严格执行公平竞争审查制度，全面清理取消限制各类市场主体参与市场竞争的规定，防止地方保护或行业垄断，禁止设置注册登记、设立分支机构(办事处)、资质验证、投标(竞买)许可、强制担保、强制要求在本地投资、人员业绩考核等没有法律法规依据的限制性条件。三是创新法治和信用体系建设，实行专用信用信息开放机制。推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信等社会信用体系建设，建设国际商事仲裁中心、互联网法院、知识产权和破产法庭，开启网络案件审理新模式，使信用成为法治化营商环境的标杆。四是以加强信用信息监督为重点，构建跨区域系统监管、“互联网+”等新型监管机制和政策协同机制。如伦敦市政厅使用住房数据为小型开发商确定场地，使用人口统计数据预测不同区域的人口增长趋势，通过建模确定新建学校的位置和规模，依法利用大数据为市场主体“画像”，拓展信用监管在政务服务领域应用。

## 三、建设透明高效的“数治”环境，强化“数字链”

数据是创新动能，是基础设施，是交易标的，是治理规则。“数治”环境是以“现状—研究—决策—执行—评估”闭环方法为指导，针对特定生态环境治理目标，通过信息化手段调配整合各类资源，形成政府治理、环境监管与信息化手段有机融合的综合治理体系。一是以顶层设计为先导，强化郑州数据交易中心和中原数据资源联盟融合力，营造规范有序的数据交易环境。鼓励创新主体参与数据资源开发利用，搭建大数据交易平台，引领并带动创新能力强、经营模式灵活的中小企业爆发式成长，同时依托数据创新中心(DDI)，大力培育数据商和第三方专业服务机构，吸引全球数据源龙头企业及其生态伙伴落户，形成以“招数”带“招商”新模式，打造中部地区数据交易改革创新策源地，数据要素配置国家重要枢纽节点、服务一流的“数商”生态。二是以优化升级数字基础设施为基础，发挥数据要素的基础资源作用和创新引擎作用，加快形成以创新和引领和支撑的现代化产业体系。完善5G基站、云计算、人工智能、数据中心、卫星互联网、工业互联网和物联网平台等新型基础设施建设，加强产业互联互通的功能发挥，探索建立跨境数据便利化流动机制，建设国际“数仓、数组、数港”，完善数字经济科创服务体系。三是以政务服务领域为突破口，依托政务云资源，率先部署全市城乡一体化的“云链融合”网络和数据共享链。以“政务服务集成化”改革为核心，推进“互联网+政务”模式创新，统一数据格式、数据接口，融合各行业各领域数据链，形成各职能部门共享的公共数据交换池，打破条块分割和“数据孤岛”。四是以“全生命周期管理”为目标，重点提升城市基础服务的精准供给能力。拓展“郑惠企”万人助万企数字平台与数字化服务普惠应用场景，聚焦“一老一小一青壮”，开展线上更多的惠企惠民服务事项和“三跨型”民生热点服务一件“事”，切实提升广大市民获得感、幸福感。

## 四、建设互利共赢的国际营商环境，强化“开放链”

对标国际营商环境指标体系，以构建完善现代化国际化营商环境为抓手，从注重扩容增量转化为筑牢市场主体根基，从注重强化存量转化为激发内生动力与保障，激发多元主体的共生协同，深入推进营商环境国际化。一是建立完善国际营商规则，以更加开放、积极的态度融入国家重大战略。通过一体化的发展打破行政区域对资源要素配置的限制，建立更大范围更为统一的市场环境，降低城市群、城市圈和城市内部资源要素流动的制度化成本。二是增强国际交流合作。对外交流“走出去”，主动与“一带一路”沿线国家和世界发达国家交流合作，强化国际交流合作，推动互高商品展览。积极争取拓展国际合作，争取更多国际组织分支机构和签证中心“双向”落地。三是建立国际化征信系统。对标国际，构建符合国际化营商规则和标准的征信系统，积极培育建设现代契约精神和诚信体系。综合运用大数据、5G技术、云计算、物联网等现代信息技术，打通国内外经济运行、市场监管、社会治理、公共服务、生态监测等跨区域政府职能，实现政务服务标准化。四是开展国际化社区示范创建，细化国际公共服务质量，提高城市国际吸引力。对接国际化市场规则，国内外先进水平，完善推进营商环境国际化有效机制，健全与国际接轨的“高精尖缺”人才认定标准、知识产权保护、贸易仲裁和金融服务等公共服务体系，建立具有国际竞争力的引才育才留才制度，构建完善“政务、商务、服务”一体化公共服务体系。

## 五、建设独具特色的区域环境，强化“系统链”

系统观念是马克思主义基本原理的基础性思想和工作方法。由于系统是由各个相互作用、相互依存要素结合而形成且具有特定功能的有机体，要坚持用整体的、动态的和开放的视角总结事物规律，建立秩序，以实现系统总体优化。一是聚焦“共生、共建、共商、共享、共赢”的利益共同体，推动区域环境一体化。注重改革的系统性、整体性、协同性，从全局着眼、从宏观思考、从长远入手，对标一流，探索实施跨区域部门要素共享、标准统一的制度体系，破除阻碍资源要素自由流动的行政壁垒，初步构建分工合作的产业生态圈、畅通高效的交通圈、舒适便民的生活圈。二是聚焦重点领域、重点主体带动。《郑州市“十四五”创新高地建设规划》提出“一带引领、两翼驱动、四区支撑、多点联动”的科技创新驱动发展空间格局，推动城市从以城促产向以产促城、产城融合转变，加快推进“1+8”郑州都市圈协同发展，引领中原城市群高质量发展。在市场准入、企业融资、政务诚信、法治保障等关键领域强化以企业为核心的“产学研”合作体系，加快构建开放式产业创新生态圈，加强知识产权运营和全链条保护，推进部门沟通常态化、工作清单化、任务具体化、责任属人化，理顺政府职能部门关系。三是聚焦特色引领的县域营商环境。习近平总书记指出，“要把县域作为城乡融合发展的重要切入点，推进空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹把城乡关系摆布好处理好，一体设计、一并推进”。县域经济是国民经济的基本单元，也是城市高质量发展的重要内容。2022年我市县域经济实现地区生产总值5621.69亿元，占全市生产总值的43.46%，2023年第一季度我市各区县(市)均实现正增长，中牟、新密、荥阳等县域经济增速较高。推进以自贸区郑州片区、郑东新区、新郑市、荣阳市、管城区等特色引领的县域营商环境示范区建设，一方面要注重发挥区域比较优势和功能定位；另一方面要加快发展方式绿色转型，大力推进绿色低碳产业和减污节能降碳先进技术，提升县域环境发展的容量和质量。(作者系中共郑州市委党校公共管理教研部副主任、副教授，郑州市优秀青年社科专家)

以楼宇经济为抓手  
重塑郑州市区域竞争新优势

王翔翔

党的二十大报告指出：“加快构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”，对新发展格局下的区域竞争新优势培育作出了重大部署。楼宇经济作为城市经济发展的新形态，在推动城市产业结构转型、培育壮大数字经济、赋能城市经济可持续发展等方面发挥着重要作用。探索楼宇经济成为新的增长极，重塑区域竞争新优势，是“十四五”期间郑州市实现高质量发展的重要抓手。

## 一、科学定位，重塑楼宇经济发展新理念

楼宇经济诞生于上世纪90年代，在发展早期以单一业态为主，由开发商统一建设，针对不同类型企业的要求配备公共空间，主要用于满足外资企业和民营企业现代化商业办公的服务需求。此时的楼宇经济尚停留在“出租经济”的层面，产业集聚度不高。进入到快速成长期，楼宇经济业态逐渐向多元化发展，楼宇空间不再是单纯的办公场所，而是发展成为兼具多种功能的综合体，产业培育功能明显增强，如金水区通过合理规划，目前已经形成了“南部老城区(商务服务)、北部自贸区(总部经济)、东部新园区(电子信息)”的楼宇经济产业发展布局。

随着经济提质增效，由过去的中高速增长转为高质量发展，目前楼宇经济也进入了以“数字化、专业化和可持续化”为主要特征的转型期。数字化表现在以数字经济爆发式增长为动力，楼宇经济进一步向培育新型产业的平台发展，通过云计算、大数据、物联网、人工智能为代表的数字技术的加持，实现楼宇经济的信息互联和对资产管理、控制、运营的一体化。专业化聚焦打造“产业+运营”的生态圈，出现“一楼一业”的新发展模式。可持续化则强调建立楼宇经济平稳健康发展的长效机制，以智能建筑和绿色发展的理念践行健康中国的要求。因此，新时代对于楼宇经济的认知不能局限于“租赁经济”“写字楼经济”，更不能简单地归于房地产经济。租金收取仅是楼宇经济的基础功能，更重要的是应将楼宇经济打造为“高精尖产业带+现代服务业集群+税源经济”的孵育平台，成为郑州经济高质量发展的重要载体。

## 二、对照需求，打造楼宇经济发展新营商环境

打造楼宇经济的关键在政府，政府除了在更新楼宇经济新业态上做好顶层设计外，更要主动

对接企业需求，打造良好的营商环境。2023年3月，郑州市印发《郑州市优化营商环境创新示范市建设实施方案》，指出要将优化营商环境工作作为“一把手”工程，经过三年努力全面实现“营商环境迈进全国第一方阵”目标。随着楼宇经济由增量建设向存量运营方向的转变，楼宇经济已经开始了“大运营管理建设”的探索，通过模块化搭建，实现“集团+区域+城市+楼宇项目”的大运营系统，力求实现多方信息协同。这就对政企联动提出了更高的要求，要做到楼宇建设和招商引资类型的有效契合、政府产业诉求和楼宇承接产业的有效衔接、城市经济和楼宇经济的有效互补，以楼宇经济的发展为抓手，提升郑州市营商环境，为郑州加快发展楼宇经济助力添彩。

## 1.简化业务流程，提升楼宇政务服务水平

《2020年中国296个地级及以上城市营商环境报告》显示，2020年郑州市营商环境总水平排在全国第17位，《2021年中国城市营商环境竞争力排行榜》中，郑州市处于第29位，存在良好的市场基础。郑州目前已经按照“一套申报材料、一次受理、分类审批、统一出件”的模式，持续推行一件“事”政企服务改革，中山大学《深化商事制度改革研究》课题组的研究显示，河南市场主体认为商改对经营有积极影响的比例为76%，是全国最佳水平，这反映了河南市场主体对商事制度改革的获得感不断提升。因此，为提升楼宇经济的发展，郑州要不断提升楼宇政务服务水平。

一方面，落实政务服务进驻楼宇计划。楼宇已经成了集“要素集聚+招商引资+物业运营+产业培育+新型经济+绿色理念”于一体的综合平台，一定程度上已经具备了开发区的功能，有必要实现政务服务项目的自助办理。另一方面，建立健全惩罚机制。近年来消费经济已经发展为楼宇经济的重要组成部分，随着城市消费升级和绿色发展理念的外延，社会对直接涉及公共利益的大健康产业尤其关注，应尽快制定和完善相关惩罚性机制，实现“择优入楼，快清快退”的良性循环机制。

## 2.成立监管机构，提升楼宇政务服务效率

目前对于楼宇经济的管理已经经历了从职能管理模式到社区治理模式的转变，职能管理模式不设置统一管理机构，而是由各职能部门对接入驻企业需求，在以租金收取为主要功能的楼宇经济发展早期，这种平行管理模式能够较好地发挥

## 加强培育链主企业 推动产业补链强链

王冰冰

良好的强生态圈一定是政策、配套、服务、人才的全周期打造，是实现产业聚集的沃土。政策方面，针对园区建设平台公司给予具体的优惠政策和量化考核指标，减轻园区运营成本，提升园区平台公司管理运营和招商的积极性。重点总部企业招商项目实行一企一策，落实扶持政策。对于紧缺人才制定相应的引进和奖励政策，吸引人才回流。配套方面，提升产业园区硬件配套设施建设，打造“拎包入住”的办公场地，优化公共服务配套设施。对于交通困难区域可以协调公交公司调取便民服务热线，建设园区配套餐厅和人才公寓解决基本生活问题。服务方面，建设一站式服务大厅，推进政务服务集成化。积极协调法律、金融等中介机构入驻或者签约服务，为企业的中介咨询需求提供全方位服务。定期开展政策培训、优惠申报、收集企业诉求，提供精准服务。人才方面，深入推进产教融合，在区域重点项目建设实训基地，真正落实到企业和高校融合。必要时政府充当中间人角色，主动推动高校和企业搭桥牵线，支持企业和高校共同建设现代产业学院，提高人才培养和企业需求匹配度，解决企业招人难问题。

## 一、健全工作机制，确定链主明方向

与龙头企业不同，一个产业链上的链主企业往往起着交通枢纽的作用。如加工制造业、大型工业互联网平台在该产业链上承接上下游订单，上报订单需求，掌握产业链上大部分公司的相关信息，一定程度上决定着行业的规格和标准，能改变产业的发展走向。

对链主企业进行摸排，确定链主企业，以其强大的影响力带动产业明方向。责任心强、意愿厚并且上下游业务整合能力强是成为链主企业的前提条件，要明确哪些企业愿意并且有能力引导链条核心业务和科技进步。不同产业的链主企业处于产业链上中下游的位置不同，详细梳理产业链的运营模式和流程，找出链主企业特征，进行精准“链主画像”。制定战略性新兴产业重点产业链“链主”企业遴选管理工作办法，以企业规模、主导产品市场占有率、自主创新能力、研发能力、产业带动能力等作为衡量点，确定申报条件和认定标准，每条重点产业链遴选2至3家链主企业。制定链主企业认定程序，给予链主企业申报提供一定的支持和指导，完善企业服务的长效工作机制，建立跟踪管理和监督管理机制，确保链主企业的选定科学高效。

## 二、优化营商环境，打造链主强生态

良好的营商环境是培育链主企业，实现产业链招商破局的关键一环。优化营商环境，以优质的基础设施、完善的政策制度和高质量的“店小二”服务，为产业发展和重点项目打造强生态圈，持续激发经济社会发展动力活力。

优化营商环境，要以产业园区为抓手，提升园区的软硬件设施。持续推进新增和正在建设的产业园区进度，加快郑州鲲鹏软件小镇、郑州天健湖智慧产业园、云湖智慧城、海康威视产业园等重点产业园以及郑州航空港区、经开区、高新区等其他重点区域的建设，吸引链主企业落地。摸排已经投产运营的产业园区设施情况，按照更高水准实施改造，向国际一流产业园区看齐。

良好的强生态圈一定是政策、配套、服务、人才的全周期打造，是实现产业聚集的沃土。政策方面，针对园区建设平台公司给予具体的优惠政策和量化考核指标，减轻园区运营成本，提升园区平台公司管理运营和招商的积极性。重点总部企业招商项目实行一企一策，落实扶持政策。对于紧缺人才制定相应的引进和奖励政策，吸引人才回流。配套方面，提升产业园区硬件配套设施建设，打造“拎包入住”的办公场地，优化公共服务配套设施。对于交通困难区域可以协调公交公司调取便民服务热线，建设园区配套餐厅和人才公寓解决基本生活问题。服务方面，建设一站式服务大厅，推进政务服务集成化。积极协调法律、金融等中介机构入驻或者签约服务，为企业的中介咨询需求提供全方位服务。定期开展政策培训、优惠申报、收集企业诉求，提供精准服务。人才方面，深入推进产教融合，在区域重点项目建设实训基地，真正落实到企业和高校融合。必要时政府充当中间人角色，主动推动高校和企业搭桥牵线，支持企业和高校共同建设现代产业学院，提高人才培养和企业需求匹配度，解决企业招人难问题。

## 三、多元融资渠道，助力链主保项目

为企业打通多元化融资渠道，是项目开展投产的重要保障。间接融资依然是当前企业融资方式的主力，仅全国性实力较大的企业集团能依靠自身实力获得直接融资，融资难是目前多数企业普遍面临的问题。正处于发展上升期的链主企业资金需求量大，疏通融资渠道是保障项目的关键。

搭建多元化的融资渠道不仅让企业能在当前的融资方式获得项目支持，也在融资方式的创新和升级。一是开拓产业数字金融为实体经济产业集群注入新鲜的资金血液。加强政府及平台公司、链主企业、科技公司和金融机构的深度合作，进一步实现供应链场景全要素的数字化和透明化，将实时数据信息转化为金融信用，金融机构可以结合链主企业主体信用和交易数据，掌握其经营状况和负债能力，打破信息不对称带来的信用风险，有效降低信贷风险，实现信用数据集成化、供应链金融多元化、信贷智能化的产业信用生态。二是成立重点战略产业投资基金。由政府或其平台公司发起设立，吸引社会资本进入，在壮大基金规模的同时，注重对链主企业的资金扶持，联合专业基金公司对有链主企业中下游设立投资范围和标准，发挥投资价值，利用基金工具持续扩大产业规模。三是加大对链主企业的引导上市。随着资本

专业化分化的优势。社区治理模式则是适应楼宇经济向“功能综合体”转变而出现的，强调企业需求和政府服务的双向对接，注重营商环境的改善，也是目前国内城市的主要做法。随着数字经济浪潮的兴起，楼宇经济的功能也由过去的租金收取和招商引资扩展到培育城市产业发展新业态的新型数字化综合体，商务部原副部长魏建国在2022年中国楼宇经济北京论坛成果发布会上，对这个综合体有更形象的表达，即“楼宇经济是直立起来的开发区”，是一种城市经济的新模式。因此，郑州市要想实现楼宇经济的弯道超车，应超前布局，提早规划，整合现有资源，成立全市楼宇经济专门管理机构，在合理范围内赋予其较高行政等级，下放更高级别权限，促进总部经济、税源经济等快速形成。

## 三、打造专业化楼宇，创新楼宇经济发展新模式

重塑地区竞争新优势面临的一个突出背景就是数字经济的爆发式兴起，认识楼宇经济新内涵、适应楼宇经济新模式、引领楼宇经济新趋势，就需要首先深刻洞悉新时代楼宇经济在数字经济的加持下，会出现哪些深层次的变革。只有这样，才能准确把握楼宇经济发展的全局，确保楼宇经济成为郑州市经济高质量发展的重要载体。2022年11月，郑州市入选全国首批智能建造试点城市，积极探索建筑业转型发展的新路径，这无疑夯实了楼宇经济高质量发展的智能化基础。因此，楼宇经济应摸清全市现有存量楼宇面积，分类制定产业定位。对长期闲置、定位模糊的楼盘进行盘活，鼓励开展新业态培育，以完善文化产业、大健康产业等。对产权集中、配套完善的楼宇则大力吸引与郑州市产业规划相匹配的总部型企业入驻，发展专业化楼宇，以打造郑州城市发展新名片。

总之，楼宇经济通过拓宽城市经济发展边界、培育城市经济新业态、提升城市发展效率，已经成为重塑地区竞争新优势、推动经济高质量发展的重要抓手。“十四五”时期，郑州市要把握好经济数字化转型的趋势，加速新型要素在城市的集聚进程，实现产业培育和城市更新的双赢。

(作者系河南牧业经济学院经济与贸易学院统计学教研室副主任，新乡市乡村振兴研究院研究员，经济学博士)

市场全面实行注册制，企业通过上市获得直接融资不再遥不可及。链主企业上市不仅能通过资本市场获得融资，也能对区域产业链的发展起到引领和示范作用。将区域重点链主企业纳入上市培育计划，实行一企一计划，协助企业加快上市步伐，引导其拓宽直接融资渠道。

## 四、加强区域合作，推动链主拓市场

现代通信和交通设施为区域间的产业协作畅通了联系渠道，促进平台融通和产业互动。通过区域合作，可以打破区域间资源流动的障碍，发挥各自优势，优化资源配置，促进资源的区域流动，弥补本区域的不足，推动链主企业打破区域限制，共享资源、技术、人才、投资、信息等产业要素，开辟新赛道、创造新领域、拓展新市场。

支持链主企业加强区域技术、信息、人才、资源等方面的交流。梳理本地产业链在核心技术、关键资源和信息等方面的薄弱环节和发展瓶颈，与链主企业一同组建本地技术攻关团队，与全国甚至全球范围内的领先技术团队对接交流，建立联合实验室或者技术团队，研究关键核心和共性技术，推动行业关键技术实现重大突破，提升链主企业核心竞争力。同时鼓励链主企业联合其他区域高校、科研院所和上下游核心配套企业组建创新平台，构建高水平的产学研开放协同创新体系。

支持链主企业开拓区域市场。围绕周边区域新的项目需求，积极推荐本地品牌知名度高、市场声誉好的链主企业，获取区域资源，推动本地优势产业走出去。支持本地链主企业积极参与跨区域、跨境产业链供应链建设，推动链主企业开放供应体系，支持链主企业利用信息技术优势，加快产品服务迭代升级，建立面向跨区域的开放共享管理平台，拓展区域行业市场空间。

## 五、构建高能高质战略性新兴产业体系

链主企业是产业链上的“皇冠明珠”，是产业集群的“领头雁”，能够协调产业链上各个节点的活动，是产业补链强链的关键环节。培育链主企业，大力发展节能环保、智能终端、生物医药、新能源及网联汽车、新一代人工智能、网络安全、新能源、数字创意、智能传感器、5G等战略新兴产业链，延伸产业链，构建高能高质高优“153N”战略性新兴产业体系。培育链主企业，围绕工业制造业、纺织业、物流业、电子制造业、新材料产业、装备制造等战略支柱产业的发展思路进行固链强链，提升价值链，实现产业集群式、跨越式发展。加快培育链主企业，推动产业补链强链，做大做强新兴产业，做强优势产业。(作者系郑州工商学院中级经济师)