

优化营商环境的价值 在于重新定义增长的来源

前沿观潮

访谈嘉宾



刘志彪

南京大学长江产业发展研究院
常务院长、教授

编者按

一些地方为招商引资、培育发展产业，出台的一些优化营商环境政策，一定程度上造成产业布局趋同、竞争手段趋劣、资源浪费严重的结果，导致内卷。优化营商环境的结果，应是激发各地因地制宜、各展所长，形成良性竞争格局。问题出在哪里？优化营商环境何以能破“内卷”、怎样破“内卷”？湖北日报《理论周刊》就此专访了南京大学长江产业发展研究院常务院长刘志彪。

好的营商环境不是给企业一时的优惠
而是给企业长期的预期

记者：今年以来，我国多地相继实施新修订的营商环境优化方案。比如，自2020年发布实施以来，《上海市优化营商环境条例》历经第四次修正，加强惠企服务，不得“以大欺小”，不得“造谣伤企”等成为亮点，“大营商”理念逐渐落地见效；《湖北省聚焦重点建设打造一流营商环境若干措施》提出，推动由单环节改革突破向政务服务、产业协作、权益保护等全生命周期护航拓展。各地关于优化营商环境的谋划各有亮点，从中我们能看出什么？

刘志彪：讲营商环境，不能就营商谈营商。这是持续优化营商环境的一个基本前提。

好的营商环境不是给企业一时的优惠，而是给企业长期的预期。过去一些地方优化营商环境，主要抓审批提速、减税降费、企业服务窗口等工作。这些当然重要，但它们更多是单点改进。企业真正关心的，不只是办事快不快、税费降不降，还包括市场是否统一、规则是否稳定、竞争是否公平、产业配套是否完整，以及生活环境能不能留住人才。如果这些问题没有解决，即使审批效率提高了，企业的长期预期也未必稳定。

持续优化营商环境，本质上是一场思维的升级，是观察问题的尺度更大，把营商环境放到全国统一大市场、区域产业生态和地方治理方式中去看。

传统营商环境思维是“画地为牢”的，在行政边界内做优化。如果营商环境建设只在行政边界内打转，而不主动融入全国统一大市场，或者不与全国统一大市场建设同向发力，营商优势就会被各自的“行政区经济”的鸿沟所抵消。

传统招商靠拼优惠政策，这是“政策洼地”思维。这种人为制造地区间竞争条件不平等的办法，在建设全国统一大市场的背景下无法持续。持续优化营商环境，需要着眼于长期可持续发展的生态，不是仅仅给优惠政策，更要重点给良好预期；不是给了短期补贴就了事，而是持续地给予优良服务与法治保障。

营商环境是一个完整的生态系统。市场环境解决的是企业能不能公平进入和公平竞争。法治环境解决的是企业预期能不能稳定。开放环境解决的是要素能不能跨区域流动。产业环境解决的是企业能不能找到上下游配套和创新资源。生活环境解决的是人才能不能留下来。这些环境相互嵌入和强化，才是企业真正感受到的营商环境。

竞争政策处于所有其他经济政策的基础性地位。确立竞争中性原则，让各类经营主体在同等条件下竞争，这种治理机制比任何优惠政策都更能激发市场活力。持续优化营商环境，本质上是治理能力的现代化，从事前审批转向事中事后监管，从选择性扶持转向普惠性服务。

持续优化营商环境，不仅是各地自身高质量发展的内在需要，更是服务国家战略的必然要求。当前全国统一大市场建设面临的一个重要矛盾，就是超大规模市场的优势与市场分割的现状并存。过去各地招商引资中的“逐底竞争”，门槛一降再降，成本一减再减，空间一让再让，不仅造成严重的资源错配，也损害了市场的统一性。持续优化营商环境，就是要跳出这种零和博弈的思维窠臼，把地方竞争从拼优惠政策，引导到拼制度供给、拼产业生态、拼公共服务、拼法治环境上来。

优秀的企业是在竞争中成长起来的
不需要政府刻意去“选”

记者：营商环境本质上是政府与市场关系的具象化体现，处理好二者之间的关系，是一道世界级难题。长期以来，我们一直在认识、探索和处理这个问题。营商环境的好与差，到底该怎么判断？

刘志彪：这个问题问到了营商环境建设的深水区，即政府与市场关系的边界。我认为，政府要



制图/杜宇慧

“到位”而不要“越位”，要“补位”而不要“缺位”。有政府的基本作用是弥补市场失灵，提供公共品、维护公平竞争，而不是替代市场做选择。

“到位”就是政府要提供公共品，维护公平竞争，稳定市场预期。法治环境、产权保护、基础设施、产业公共平台、人才服务、信用体系、市场监管，这些都是政府该做的。企业单独做不了，市场短期内也供给不足，政府就应该把这些事情做好。

“不越位”就是政府不能代替企业判断市场，不能替企业选择技术路线，不能把补贴作为主要工具去选“冠军”。真正优秀的企业，是在竞争中成长起来的。政府如果把资源集中给少数企业，短期看可能有项目、有产值，长期看容易扭曲市场选择，甚至把风险转嫁给财政和社会。

从张雪机车的案例可以看到，在公平竞争环境中，优秀企业是会“冒”出来的，不需要政府刻意去“选”。张雪说重庆地方政府一个“子”都没有给他，不能简单理解为政府没有作为。产业集群、供应链生态、熟练工人、工程师网络、配套企业，这些都是更深层的营商环境。它们不是一次性补贴，却比补贴更有价值。企业真正需要的，是办事有规则、竞争有秩序、配套有效率、预期可稳定。大包大揽的问题在于，政府看似什么都管，实际上把企业家精神和市场选择挤压了。以经营主体感受为第一标准，不是让政府天天问企业要什么政策，而是看企业在这里能不能公平竞争，能不能低成本交易，能不能安心长期投资。

地区竞争力不在拥有多少资源
而取决于“链接”了多少资源

记者：近几年，“反内卷”已成为我国经济工作的重要导向。今年初，市场监管总局召开2025年综合整治“内卷式”竞争十大重大案件专题新闻发布会。十个重大典型案件，涵盖了从传统制造业到平台经济等多个领域、从产品制造到认证服务等多个环节。从“内卷”的现实情况来看，这跟营商环境有什么关系？

刘志彪：“内卷式”竞争，表面看是市场竞争的结果，但深层次反映的是一些地方在产业招商中的盲目跟风 and 同质化竞争问题。

一些地方在产业招商中容易被热门赛道牵着走。比如，新能源汽车是战略性新兴产业，方向没有错，但不能因为是热门产业就一窝蜂上项目，更不能用补贴、土地、税收优惠等去堆项目。地方政府如果只看短期投资额和产值，忽视了发挥比较优势这个基本问题，不看企业真实竞争力，不看本地产业基础，不看市场容量，最后很容易形成同质化竞争和资源错配。

再看张雪机车，它不是靠一个地方把所有

资源包下来，而是借助了一个跨区域的产业网络。企业竞争力不是某个地方用政策堆出来的，而是在更大市场范围内通过专业化分工和产业协作形成的。

前者是把企业当作地方之间争夺的对象，谁给的政策多，企业就往哪里走。后者是把企业放在产业生态中支持，让企业因为这里有市场、有配套、有规则、有预期而留下来。前者容易形成政策套利，后者才可能形成长期扎根。

不是不要地方竞争，而是要把地方竞争引向正确方向。竞争本身不是问题，问题是竞争什么。拼补贴、拼地价、拼税收减免，是低层次竞争。拼制度效率、产业生态、公共服务和创新环境，才是高质量竞争。

全国统一大市场的优势，即要素自由流动、产业链分工协作、各地比较优势充分发挥，不是消灭地区间的合理分工和差异化竞争，而是破除人为的、制度性的市场分割，让要素按照效率原则自由流动，让企业在全国范围内配置资源。说到底，持续优化营商环境和全国统一大市场建设是同一个方向。一个讲市场空间，一个讲地方治理。两者结合起来，才能既吸引优质要素，又避免零和博弈。

一个地方要吸引优质要素，首先要弄清楚自己在全国分工体系中的位置。不是所有地方都要争完整产业链，也不是所有地方都适合做终端制造。有的地方适合做研发，有的地方适合做制造，有的地方适合做供应链组织，有的地方适合做应用场景。

在统一大市场中，地区的竞争力不取决于它拥有多少资源，而取决于它“链接”了多少资源。做“链接”，就是不一定把全产业链都吸引来，但可以作为企业价值链上的关键环节。这就意味着，地方政府要从“行政区”思维转向“市场区”思维，从拥有资源转向“链接”资源，提高自身节点价值，而不是用行政手段截留资源。同时，构建“政府—市场—社会”多元治理型评价体系，改进公共服务，提升治理能力，不仅本地受益，还会产生正外部性。

持续优化营商环境下的增长
动力源一定是效率和创新

记者：“内卷式”竞争背后是无效低端的“增长”，与高质量发展的内在要求背道而驰。把营商环境搞好了，是不是能破“内卷”？

刘志彪：要增长和要质量，并不是天然对立。真正的问题是靠什么增长。如果增长主要靠拼资源、拼补贴、拼低成本，就会很快遇到瓶颈。项目来了，但企业竞争力不强。产值上去

了，但利润和创新能力没有上去。短期热闹，长期不可持续。

持续优化营商环境的价值，在于重新定义增长的来源。传统增长依赖要素投入扩张，而持续优化营商环境下的增长，动力源一定是效率和创新。好的营商环境能够降低制度性交易成本，让企业把更多精力放在创新、市场和效率上。

公平竞争能够把资源引向真正有效率的企业，打破低水平重复的恶性循环。在公平竞争环境中，只有真正有创新能力和核心竞争力的企业才能站稳脚跟。

高质量增长需要长期投资，如研发、设备、人力资本投资，这些都以稳定预期为前提。从现实情况看，民营企业的一些困难不是来自竞争本身，而是来自竞争条件的不平等。

加快发展新质生产力，核心是产业政策从选择性扶持转向功能性服务，保护知识产权让创新者有回报，完善要素市场化配置让创新要素自由流动，建立包容审慎监管制度给新业态留下成长空间。

全国统一大市场能够扩大分工半径，从规模经济效应和分工深化效应两个方面拓展增长空间，让企业在更大范围内配置要素。这要求各地主动服务全国统一大市场建设，在更大空间格局中谋划自身的高质量发展。

产业生态能够降低协作成本，让创新从单个企业行为变成系统能力。高质量的GDP增长，不是某几个大企业一枝独秀的增长，而是产业链上下游协同、大中小企业融合发展的增长。

高质量增长不是不要GDP，而是要更有含金量的GDP。靠创新形成的增长，靠效率提升形成的增长，靠经营主体活力释放形成的增长，本身就是高质量。持续优化营商环境，不是经济工作的旁支，而是高质量发展的基础性工程。通过持续优化营商环境，让市场在资源配置中起决定性作用，让创新成为第一动力，让高质量成为发展的自然结果，“内卷”自然会减少。

树立和践行正确政绩观
多“种树”，少“插花”

记者：很多事情都是说起来容易，做起来难，通过优化营商环境破“内卷”，难在哪里？

刘志彪：最大的难点，是改变地方政府已经熟悉的一套增长方式。

持续优化营商环境，首先触动的是政绩观。营商环境建设是“种树”而不是“插花”——种树需要耐心，插花虽然好看但不长久。真正能支撑一个地方长期发展的，恰恰是那些扎根深、见效慢、但能持续释放红利的制度和生态。营商环境的很多工作不是“显绩”，而是“潜绩”。法治环境好不好，信用环境优不优，企业预期稳不稳，产业生态强不强，短期不一定马上体现在GDP数字上，但它决定一个地方长期竞争力。地方领导干部要从看得见的项目思维，转向看得见也看不见的生态思维。评价干部政绩，不能只看GDP增速，还要看GDP的含金量、绿色量、幸福量。

第二个触动，是从管理思维转向服务思维，从防止出事转向激发活力。管理思维强调审批和控制，服务思维强调规则和赋能。不是管的越多越好，也不是放任不管，而是把该管的管住，把不该管的放开。公平竞争审查、市场准入负面清单、统一监管执法力度，这些看起来不如招商签约热闹，却是优化营商环境的硬功夫。

第三个触动，是从行政边界思维转向开放协同思维。一些干部习惯问这个项目是不是落在本地，这个税收是不是留在本地。而持续优化营商环境要问的是，本地在更大产业分工中有没有不可替代的价值。从竞争转向竞合，在产业链分工中各地可根据比较优势错位发展。只要能提高区域整体效率，能把企业和人才吸引到这个生态中来，跨区域协作本身就是竞争力。

（湖北日报全媒记者 常少华）

长江不只是一条河，更是一座“创意富矿”

□ 郑晓云

近年来，创意产业显现出蓬勃生机，不仅带动了经济、活化了遗产，更使得大批创意产业的从业人员有了施展才干的机会，尤其是大量的青年人投身其中，成为创业就业的一个新业态。

“创意产业”这个概念，是上世纪90年代末在英国提出来的。当时的英国，作为一个老工业帝国已经走过了它曾经的辉煌，产业的理念、业态、设施都已经陈旧。要使这个老的工业国家再一次焕发活力，只有选择新产业路径，创意产业就是一个被看好、和时代相合拍的新产业发展方向。

1998年英国政府出台了《英国创意产业路径文件》，其中明确提出了“创意产业”概念，即起源于个体创造力、技能与才干，通过知识产权的生成与利用，具有创造财富和就业机会潜力的产业。这个文件界定的创意产业门类有13个：以文化产业为基础，主要涉及广告、艺术与古玩、工艺、设计、时尚设计、软件设计、电影与录像、互动休闲软件、音乐、表演艺术、出版、电视与广播等。

尽管今天创意产业的领域已有了拓展，但是英国所提出的门类还是为世界各地创意产业的

发展奠定了基础。创意产业之所以受到世界各国的重视，在于它有巨大的发展潜力，不仅让人们有发挥智力的广阔空间，更能够让文化资源得到开发，推动经济和社会联动发展、超常规发展。

所谓创意产业，就是将人类的智慧融入产业对象，赋予这些对象以智慧的内涵，将这些对象变成一种以智慧驱动的产业。这种智慧的对象，既包括自然资源，例如山川、河流、草原、沙漠等自然地理地貌要素以及植物、动物等；也包括文化产品如图书、电影、音乐、手工产品等，以及建筑物、饮食、节日、风俗等物质和非物质文化遗产。人们将智慧融入这些要素之中，赋予这些要素新的内涵和生机，或者通过这些要素来表达我们的智慧，最终将这一切转化为产业。总之，将人类的智慧作为一支笔，将世间万物作为画布，画出灿烂的图画，再把它转化为生产力，这就是创意产业的基本机理。

创意产业是以创意为核心的产业组织和生产活动，但它也涉及很多其他的要素，例如对它的资本投入，关联发展起“创意资本”。创意产业所形成的经济形态，拓展出了“创意经济”。它吸引大量的人力资本注入其中，形成了“创意阶层”。创意产业的发展除了创意本身之外，需要多种要素的支撑，包括数字技术、美术设计、

制造业、销售链等。今天的人工智能、大数据、新材料等发展，更是为创意产业的发展插上了腾飞的翅膀。

创意产业在我国有广阔的发展前景，而长江文化可对中国创意产业的发展注入巨大活力。长江文化本身就是发展创意产业的一座富矿，其中诸多的要素都可能转化为产业。今天我们应让创意产业成为开发长江文化这座富矿的动力。

事实上，长江的创意产业已有很多成功的例子。比如与苏东坡相关的文化现象早已成为文化IP，东坡肉、东坡肘子、东坡养生、东坡赤壁等游迹以及他的诗作、人生轨迹等围绕他形成的文化现象，早已成为文化地标、文化品牌、文化产品，也产生了巨大的经济价值。诗人李白在长江流域也形成了庞大的文化现象，同样也形成了很多相关的文化旅游产品。其他包括川剧、黄梅戏、铁画、川菜、楚菜、笔墨纸砚等，都具有相应的效应。总之，每一个地方的标志性特产，都有创意产品的内涵，其所形成的产业现象，都有创意产业的特征。

历史的经验值得总结，但在今天我们应该结合时代的需要，利用现代科技手段去创造更多的长江文化IP，形成产业、产生经济价值。我

们也应该看到，创意产业发展也是对长江文化的一种保护传承，乃至于再创新的重要途径。

长江6300多公里的里程中，形成了青藏高原文化、滇黔文化、巴蜀文化、荆楚文化、吴越文化等地域文化，潜藏着庞大而丰富多彩的文化因子。长江流域有大量的历史街区、名人故居、文物古迹、风景名胜、传统手工业、传统餐饮等，都是发展城市人文经济，实现经济与人文互补发展的重要资源。这些资源的开发及其产生的价值目前仍然有限，有待于进一步深挖。

我们不仅可以利用好传统的长江文化遗产，同时也应该因应时代的发展和人民的需求，结合长江的特征创造出更多的文化IP。近年来，长江大保护的概念备受关注，长江江豚保护成为热点，小龙虾成为美食新宠，长江三峡大坝成为旅游热点等，可以通过创意设计，使这些新的文化增长点成为人文经济新的内涵。打造长江文化IP，一方面应该结合长江文化的传统资源，以长江文化为创意对象；另一方面也应该鼓励产生于长江流域的新的文化增长点，诚如当年的唐诗宋词并非完全产生于长江流域但是繁荣于长江流域一样，创造更多的新产业文化，丰富和发展长江文化。一些产生于长江流域的新的创意产品，同样也可以成为代表新时代长江

文化的IP。

应用先进的科技手段，加大以长江文化为核心元素电影、动漫、游戏等的开发生产。编制长江文化IP地图、建设数据库等，做好基础工作。

加大国际交流传播力度，在国际视野中推动长江文化IP的产业化发展。将更多长江文化创意产品推向世界，就像历史上的丝绸和陶瓷一样，成为影响世界的产品。今天，我们不仅要用心长江的语言来表述长江文化，更需要用世界的语言来表述长江文化，用世界的思维、创意和传播手段以及最新的制造技术等来推动长江创意产业的发展。把推动长江文化的国际交流传播作为推动长江创意产业发展的重要动力。例如，世界上的大河文化元素可以在长江流域加以交融创新，这样必然能够拓展我们在长江创意产业上的国际空间。

长江是一条流淌不息、源远流长的大河，长江文化既有地域性，更有整体性。因此，长江文化的创意产业发展不能仅局限于一个局部，要做大做强长江文化创意产业，就要推动长江流域的合作联动，创造出更多能够体现整个长江概念的创意产品。

（作者单位：湖北大学历史文化学院）