

分类号: C93
密 级: 公开

学校代码: 10363
学 号: 2221110222



安徽工程大学

Anhui Polytechnic University

硕士学位论文

题 目 新发展阶段芜湖市J开发区
营商环境的优化对策研究

论 文 作 者	<u>吕姝梦</u>
校 内 导 师	<u>邹 俊</u>
校 外 导 师	<u>胡 蓉</u>
专业学位类别	<u>专业硕士</u>
研究方向(领域)	<u>行政管理</u>

论文提交日期: 2025 年 5 月 14 日

学位论文扉页格式（专业学位）

分类号：C93
密 级：无需保密

单位代码：10363
学 号：2221110222

新发展阶段芜湖市 J 开发区营商环境的优化对策研究

RESEARCH ON THE OPTIMIZATION OF BUSINESS ENVIRONMENT OF
WUHU J DEVELOPMENT ZONE IN THE NEW DEVELOPMENT STAGE

学 生 姓 名： 邑 姝 梦
校 内 导 师： 邹 俊
校 外 导 师： 胡 蓉
专 业 学 位 类 别： 专业硕士
研究方向（领域）： 行政管理

论文答辩日期： 2025 年 5 月

安徽工程大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：我恪守学术道德，崇尚严谨学风。所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已明确注明和引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品及成果的内容。论文为本人亲自撰写，我对所写的内容负责，并完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

学位论文作者签名：易如芳

日期：2025年5月14日

易如芳

安徽工程大学学位论文版权使用授权书

学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅或借阅。本人授权安徽工程大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

本学位论文属于 ☐ 保密 ☐，在 _____ 年解密后适用本版权书。
☒ 不保密 ☒。

学位论文作者签名：吕大伟

指导教师签名：舒俊

日期：2025年 5月 14日

日期： 年 月 日

新发展阶段芜湖市 J 开发区营商环境的优化对策研究

摘 要

在新发展阶段背景下，随着政府职能由“管理型”向“服务型”转变，营商环境逐渐成为衡量区域经济竞争力和吸引力的核心指标。本文以芜湖市 J 开发区为研究对象，综合运用文献研究法、案例分析和问卷调查法，系统探讨其优化营商环境的可能路径。研究旨在揭示 J 开发区在体制机制和行政管理、招商引资、服务效能等方面存在的短板，并提出针对性对策，以期为新发展阶段地方开发区高质量发展提供理论支撑与实践参考。

通过现状分析和问卷调查等步骤，研究发现 J 开发区存在体制机制和行政管理争议、招商引资吸引力不足、服务型政府建设不完善等突出问题。这些问题的产生既有历史沿革、地区禀赋等客观因素，也有管理理念落后、招商政策依赖性强、部门协同不足等主观因素。研究结合新加坡裕廊、苏州工业园区和常州新北区等国内外典型案例，创新性构建了“制度优化-政策创新-服务迭代”三位一体的系统性研究框架，提出适应新发展阶段 J 开发区的营商环境优化对策：一是推动市场化改革，通过企业化岗位管理、全员绩效薪酬体系及多元化人才生态链建设，破解行政化与市场化双重治理困境；二是创新招引政策，探索“招商飞地”模式、产业基金赋能及招引优质人才，增强地区投资

吸引力；三是提升服务水平，强化要素保障、健全配套设施、落实企业服务，构建高效精准的政务服务体系。研究也可为新发展阶段背景下同类开发区突破路径依赖提供新思路。

研究表明,J 开发区通过优化营商环境可显著提升经济发展水平、增强区域竞争力并推动地方经济可持续发展。然而,受限于调查范围与区域特殊性,研究成果的普适性需进一步验证。未来 J 开发区需通过继续深化机制改革创新、持续优化招引政策和产业布局、推进数字化转型升级等措施,以持续推动营商环境迭代升级,为区域经济高质量发展注入新动能。

关键词：营商环境、开发区、新发展阶段、市场化改革、服务型政府

RESEARCH ON THE OPTIMIZATION OF BUSINESS ENVIRONMENT OF WUHU J DEVELOPMENT ZONE IN THE NEW DEVELOPMENT STAGE

ABSTRACT

Under the background of the new development stage , as government functions transition from "managerial" to "service-oriented," the business environment has increasingly become a core indicator for measuring regional economic competitiveness and attractiveness. This study takes J Development Zone in Wuhu City as its research subject, systematically exploring potential pathways for business environment through comprehensive application of literature review, case analysis, and questionnaire survey. The research aims to identify existing deficiencies in institutional mechanisms, administrative management, investment attraction, and service efficiency within J Development Zone, while proposing targeted countermeasures to provide theoretical support and practical references for high-quality development of local development zones in the new development stage.

Through current situation analysis and questionnaire surveys, the study identifies prominent issues in J Development Zone including institutional mechanism disputes, insufficient attractiveness for investment, and incomplete service-oriented government construction. These challenges stem from both objective factors such as historical evolution and regional endowment, as well as subjective factors including outdated management concepts, excessive reliance on investment policies, and insufficient interdepartmental coordination. Drawing upon domestic and international example such as Singapore's Jurong Industrial Park, Suzhou Industrial Park, and Changzhou New North District, this study innovatively constructs a trinity systematic research framework of "institutional optimization-policy innovation-service iteration". Corresponding optimization strategies are proposed for J Development Zone in the new development stage: Firstly, advancing market-oriented reforms through corporate-style position management, comprehensive performance-based compensation systems, and diversified talent ecosystem development to resolve dual governance dilemmas between administrative and market-oriented approaches; Secondly, innovating investment policies by exploring the "investment enclave" model, empowering industrial funds, and attracting high-quality talents to enhance regional investment attractiveness; Thirdly, elevating service levels through strengthened factor guarantees,

improved supporting facilities, and enterprise service implementation to establish an efficient and precise administrative service system. This research also provides novel perspectives for similar development zones to overcome path dependence under the new development stage.

The study demonstrates that optimizing the business environment could significantly enhance J Development Zone's economic development level, strengthen regional competitiveness, and promote sustainable local economic growth. However, the generalizability of research findings requires further validation due to limitations in survey scope and regional particularity. Future efforts should focus on deepening institutional reform and innovation, continuously optimizing investment attraction policies and industrial layout, and advancing digital transformation to sustain business environment upgrading, thereby injecting new momentum into high-quality regional economic development.

Name: Shumeng Yi(Public Administration)

Supervised by Jun Zou

KEY WORDS: Business Environment, Development Zone, New Development Stage, Market-oriented Reform, Service-oriented Government, Regional Competitiveness

新发展阶段芜湖市 J 开发区营商环境的优化对策研究

摘 要

在新发展阶段背景下，随着政府职能由“管理型”向“服务型”转变，营商环境逐渐成为衡量区域经济竞争力和吸引力的核心指标。本文以芜湖市 J 开发区为研究对象，综合运用文献研究法、案例分析法和问卷调查法，系统探讨其优化营商环境的可能路径。研究旨在揭示 J 开发区在体制机制和行政管理、招商引资、服务效能等方面存在的短板，并提出针对性对策，以期为新发展阶段地方开发区高质量发展提供理论支撑与实践参考。

通过现状分析和问卷调查等步骤，研究发现 J 开发区存在体制机制和行政管理争议、招商引资吸引力不足、服务型政府建设不完善等突出问题。这些问题的产生既有历史沿革、地区禀赋等客观因素，也有管理理念落后、招商政策依赖性强、部门协同不足等主观因素。研究结合新加坡裕廊、苏州工业园区和常州新北区等国内外典型案例，创新性构建了“制度优化-政策创新-服务迭代”三位一体的系统性研究框架，提出适应新发展阶段 J 开发区的营商环境优化对策：一是推动市场化改革，通过企业化岗位管理、全员绩效薪酬体系及多元化人才生态链建设，破解行政化与市场化双重治理困境；二是创新招引政策，

探索“招商飞地”模式、产业基金赋能及招引优质人才，增强地区投资吸引力；三是提升服务水平，强化要素保障、健全配套设施、落实企业服务，构建高效精准的政务服务体系。研究也可为新发展阶段背景下同类开发区突破路径依赖提供新思路。

研究表明，J 开发区通过优化营商环境可显著提升经济发展水平、增强区域竞争力并推动地方经济可持续发展。然而，受限于调查范围与区域特殊性，研究成果的普适性需进一步验证。未来 J 开发区需通过继续深化机制改革创新、持续优化招引政策和产业布局、推进数字化转型升级等措施，以持续推动营商环境迭代升级，为区域经济高质量发展注入新动能。

关键词：营商环境、开发区、新发展阶段、市场化改革、服务型政府

RESEARCH ON THE OPTIMIZATION OF BUSINESS ENVIRONMENT OF WUHU J DEVELOPMENT ZONE IN THE NEW DEVELOPMENT STAGE

ABSTRACT

Under the background of the new development stage , as government functions transition from "managerial" to "service-oriented," the business environment has increasingly become a core indicator for measuring regional economic competitiveness and attractiveness. This study takes J Development Zone in Wuhu City as its research subject, systematically exploring potential pathways for business environment through comprehensive application of literature review, case analysis, and questionnaire survey. The research aims to identify existing deficiencies in institutional mechanisms, administrative management, investment attraction, and service efficiency within J Development Zone, while proposing targeted countermeasures to provide theoretical support and practical references for high-quality development of local development zones in the new development stage.

Through current situation analysis and questionnaire surveys, the study identifies prominent issues in J Development Zone including institutional mechanism disputes, insufficient attractiveness for investment, and incomplete service-oriented government construction. These challenges stem from both objective factors such as historical evolution and regional endowment, as well as subjective factors including outdated management concepts, excessive reliance on investment policies, and insufficient interdepartmental coordination. Drawing upon domestic and international example such as Singapore's Jurong Industrial Park, Suzhou Industrial Park, and Changzhou New North District, this study innovatively constructs a trinity systematic research framework of "institutional optimization-policy innovation-service iteration". Corresponding optimization strategies are proposed for J Development Zone in the new development stage: Firstly, advancing market-oriented reforms through corporate-style position management, comprehensive performance-based compensation systems, and diversified talent ecosystem development to resolve dual governance dilemmas between administrative and market-oriented approaches; Secondly, innovating investment policies by exploring the "investment enclave" model, empowering industrial funds, and attracting high-quality talents to enhance regional investment attractiveness; Thirdly, elevating service levels through strengthened factor guarantees,

improved supporting facilities, and enterprise service implementation to establish an efficient and precise administrative service system. This research also provides novel perspectives for similar development zones to overcome path dependence under the new development stage.

The study demonstrates that optimizing the business environment could significantly enhance J Development Zone's economic development level, strengthen regional competitiveness, and promote sustainable local economic growth. However, the generalizability of research findings requires further validation due to limitations in survey scope and regional particularity. Future efforts should focus on deepening institutional reform and innovation, continuously optimizing investment attraction policies and industrial layout, and advancing digital transformation to sustain business environment upgrading, thereby injecting new momentum into high-quality regional economic development.

KEY WORDS: Business Environment, Development Zone, New Development Stage, Market-oriented Reform, Service-oriented Government, Regional Competitiveness

目 录

摘 要	I
ABSTRACT	III
第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景与意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 文献综述	3
1.2.1 国外文献综述	3
1.2.2 国内文献综述	4
1.2.3 文献简要评述	5
1.3 论文研究框架	6
1.4 研究目的和思路	7
1.4.1 研究目的	7
1.4.2 研究思路	7
1.5 研究方法	9
1.5.1 文献研究法	9
1.5.2 案例分析法	9
1.5.3 问卷调查法	9
1.6 主要创新	9
第 2 章 概念界定和理论基础	11
2.1 概念界定	11
2.1.1 新发展阶段	11
2.1.2 开发区	11
2.1.3 营商环境	12
2.2 理论基础	13
2.2.1 新公共管理理论	13
2.2.2 制度经济学	14

第 3 章 新发展阶段芜湖市 J 开发区营商环境的现状和问题	15
3.1 营商环境简介和现状	15
3.1.1 芜湖市 J 开发区简介	15
3.1.2 营商环境的现状	16
3.2 关于营商环境现状的分析	17
3.2.1 问卷调查	17
3.2.2 问卷结果分析	18
3.3 营商环境存在的问题	22
3.3.1 机制改革与行政管理存在争议	23
3.3.2 招商引资缺乏吸引力	23
3.3.3 服务型政府建设不完善	23
第 4 章 新发展阶段芜湖市 J 开发区营商环境存在问题的原因分析	25
4.1 机制改革与行政管理存在争议的原因	25
4.1.1 历史沿革复杂	25
4.1.2 管理理念滞后	26
4.2 招商引资缺乏吸引力的原因	26
4.2.1 区位条件受限	26
4.2.2 产业规划摇摆	27
4.3 服务型政府建设不完善的原因	28
4.3.1 部门协同不足	28
4.3.2 智慧型政府建设落后	28
第 5 章 国内外开发区案例分析与启示	30
5.1 国内外经济开发区成功经验借鉴	30
5.1.1 新加坡裕廊	30
5.1.2 苏州工业园区	31
5.1.3 常州新北区	31
5.2 对芜湖 J 开发区优化营商环境的启示	32
5.2.1 推行市场化管理服务	32
5.2.2 持续优化招引政策	33

5.2.3 全方位提高服务水平	33
第 6 章 新发展阶段芜湖市 J 开发区优化营商环境的对策	34
6.1 推动市场化改革	34
6.1.1 企业化治理体系构建	34
6.1.2 全员绩效管理	35
6.1.3 建设人才体系	36
6.2 创新招引政策	37
6.2.1 建设招商飞地	38
6.2.2 用好产业基金	39
6.2.3 招引优质人才	40
6.3 提高服务水平	41
6.3.1 强化要素保障	41
6.3.2 健全配套设施	42
6.3.3 落实企业服务	43
第 7 章 结论和展望	45
参考文献	47
附件 1	51
附件 2	53
附件 3	54

第 1 章 绪论

1.1 研究背景与意义

1.1.1 研究背景

当前，全球经济复苏面临诸多不确定性，国际贸易环境复杂多变，国外贸易保护主义日渐盛行，国内经济结构调整的任务艰巨而紧迫^[1]。随着中国经济进入新发展阶段，高质量发展成为主旋律，在持续构建现代化产业体系的宏观背景下，优化与改善营商环境成为了持续提升园区发展能级的必由之路和最佳方案^[2]。中央政府和地方政府均高度重视优化营商环境工作，将其视为推动经济持续健康发展的重要前提。地方开发区营商环境的优劣程度，同样影响当地经济的发展态势。因此有关开发区营商环境优化对策的研究在新发展阶段背景下具有重要的现实指导意义。

良好的营商环境是企业扎根落地、健康发展的土壤。拥有更加稳定的投资环境、高效的行政流程和积极的服务意识的地方开发区，相比同级别、同类型的其他开发区更有投资吸引力。在积极友好的营商环境下，本地企业更容易进一步做大做强，从而推动当地产业优化升级和经济结构调整，增强地方核心竞争力，实现可持续良性发展^[3]。

自改革开放以来，我国政府一直高度重视营商环境优化工作。2015 年，中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议明确提出“构建法治化、国际化、便利化营商环境”的战略要求，为营商环境建设指明方向。2016 年，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》强调，营商环境建设需以公平竞争的市场环境、高效廉洁的政务环境、公正透明的政策法律环境以及开放包容的人文环境为核心展开，全面推进营商环境的系统性优化。2019 年，国务院颁布《优化营商环境条例》，这是我国首部针对营商环境优化的正式法规，充分体现我国运用法治手段推进营商环境建设的坚定决心，进一步强化各级政府对营商环境优化工作的重视程度，为营商环境建设提供坚实的法律保障。2022 年，国务院办公厅发布《关于进一步优化营商环境降低市场主体制度性交易成本的意见》，明确指出优化营商环境、降低制度性交易成本，是减轻市场主体负担、激发市场活力的关键举措，突出营商环境优化在促进经济发展、激发市场活力方面的重要作用。文件强调了简化行政审批流程、提高工程建设项目审批效率等关键

领域的工作方向，为地方政府提供了明确的行动指南。

安徽省作为近年来发展速度迅猛、发展势头良好政府的中部区域，在积极融入长三角一体化战略中时刻响应中央的号召快速迈入新发展阶段，采取了多项措施优化营商环境。2020年，安徽省发布《安徽省实施〈优化营商环境条例〉办法》，该办法基本同等参照了江沪浙发达区域省份的营商环境管理思路，涵盖了优化营商环境的具体措施、实施步骤和监督机制等内容，旨在确保条例的精神能够转化为实际操作中的有效措施。2022年11月，安徽省人民政府办公厅印发了《贯彻落实〈国务院办公厅关于进一步优化营商环境降低市场主体制度性交易成本的意见〉重点举措的通知》（皖政办秘〔2022〕55号），旨在深入贯彻中央文件精神，结合安徽省实际情况，细化落实措施。2023年11月17日由安徽省第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议通过的条例，《安徽省优化营商环境条例》该条例是对安徽省优化营商环境工作的全面规范，包含了更广泛的政策框架和法律基础。以上管理办法条例，基本构成了本研究中的政策参考框架。

围绕探究在新发展阶段下J开发区应该如何优化营商环境这一主题，本研究拟从体制机制、招商引资、服务型政府建设等多个角度入手，通过文献、案例、调查等研究方法深入分析当前J开发区营商环境的问题现状及其背后的原因，结合国内外开发区发展经验，提出一系列具有针对性的建议，以期通过相关举措推动J开发区乃至整个地市的高质量发展，适应新发展阶段的需要。

1.1.2 研究意义

1.1.2.1 理论意义

一方面，拓展政府与市场协同治理的理论边界。通过构建“制度优化-政策创新-服务迭代”三位一体的研究框架，突破传统治理研究中行政主导与市场驱动的二元对立范式，为新发展阶段地方政府在开发区治理中的角色重构提供理论支撑。基于国内外开发区成功进行市场化改革的实证分析，揭示科层制组织向市场化、企业化治理转型的内在逻辑，深化公共管理领域关于治理效能提升的理论认知。

另一方面，完善区域经济协调发展的理论体系。聚焦建设全国统一大市场的背景，通过解构飞地经济、产投融合等创新实践的理论内涵，系统论证区域经济发展中制度供给与生产要素流动的互动关系，为新发展阶段中国特色开发区治理

理论注入新内涵。

1.1.2.2 现实意义

一方面，提供可操作的制度创新实践路径。研究提出的市场化改革、多维竞聘机制及岗位动态调整方案，为其他同类型开发区突破体制机制滞后性提供了系统性解决方案。针对新型招商政策环境设计的基金运作模式与招商飞地机制，有效帮助开发区脱离传统招商手段乏力的困境，对开发区政策创新具有示范意义。

另一方面，构建区域高质量发展综合赋能体系。通过整合要素保障、配套设施升级与落实企业服务等系统性对策，总结营商环境优化的全方位实施路径。研究成果可提升开发区资源配置效率与产业承载能力，增强高端要素集聚效应，为区域经济结构优化与能级跃升提供实践路径。

1.2 文献综述

1.2.1 国外文献综述

从外部营商环境变化的角度出发，Dušan Gošnik, Klemen Kavčič, Maja Meško, 和 Franko Milost (2023) 的研究揭示了外部营商环境的变化会影响企业对创新策略的选择。该研究发现企业选择采用低成本战略、专注战略或超越战略比采用差异化战略表现更差^[4]。Rončević Ante, Ostojić Petra 和 Mihelić Sanja (2022) 的研究旨在考察创业支持机构对克罗地亚首都萨格勒布创业和营商环境的影响。整个论文采用了描述、比较、演绎和综合的方法，核心在于创业支持机构能否成功地满足在其经营区域内创造创业环境的需要^[5]。以萨格勒布创新中心 (ZICER) 为例，通过调查问卷收集实证数据，作者证明了用户对所获得的服务是满意的，证明用户、地方和国家经济可从创业支持机构获得收益。研究结果可以作为进一步研究创业支持机构作用的基础。

从数字化营商角度出发，Ding Jian 等 (2023) 的研究则考察了数字商业环境如何影响企业的创新投入。研究发现，制度环境因素之一的数字化带来了企业环境持续优化，提高了创新投入的有效性^[6]。数字化可能加剧政府补贴在企业创新投入中的冗余效应。完善金融支持体系与法律权益保障机制有助于抑制创新投资的重复性。该研究融合制度环境理论与数字化趋势，通过实证分析为企业创新效率提升提供了新的实践路径。

从政府保护的角度出发，Lijing Wu 和 Guanchen Liu (2023) 等研究认为营

商环境需要合理的保护，政府对于营商环境的重视能够吸引高质量的外资流入，同时也要避免知识产权垄断可能导致的有限市场竞争^[7]。在确定合理的知识产权保护强度之后，为了达到预期效果，需要在立法、执法、司法等领域做出相应的调整。此外，Yu Linhui, Tang Xuepeng, 和 Huang Xianhai (2023) 等在研究中利用中国家庭金融调查数据和中国城市营商环境指数数据，考察了营商环境对中国创业行为的影响。研究表明改善营商环境可以创造更多的就业机会，优化就业结构；从影响营商环境的不同因素来看，公共服务、市场环境和法治环境的改善对创业的促进作用更强^[8]。

国外研究文献多是从外部运营环境变化、数字化营商角度以及政府保护的角
度出发，从这些方面对于新发展阶段地方经济开发区优化营商环境的对策进行研
究。

1.2.2 国内文献综述

从国际营商环境评价体系分析，唐坚（2019）指出，世界银行发布的《营商环境报告》显示，中国在 2019 年度评估中实现历史性突破。在覆盖全球 190 余个经济体的综合评价中，我国排名由第 78 位攀升至第 46 位，首次进入全球前 50 行列。这一跨越式进步印证了中央政府推行的“放管服”改革与市场化法治化建设的显著成效^[9]。

聚焦开发区营商环境优化实践，学界形成多维度研究成果。马向萌（2023）以正定开发区为研究对象，系统剖析其营商环境比较优势与现存短板，提出通过提升政务服务效能、完善产业配套体系等路径，推动开发区实现高质量发展^[10]。雷航等（2022）基于岳麓高新技术产业开发区的实证分析，揭示营商环境与区域经济联动发展的内在机制，强调深化行政审批制度改革与构建多元化融资渠道对产业园区竞争力的关键作用^[11]。丁召津（2023）则从政府治理视角切入，论证营商环境建设对经济转型的驱动效应，指出优化投资便利度与强化法治保障是地方政府职能转变的核心着力点^[12]。

从综合考虑的方面出发，刘凤、廖鑫和周贤永等学者（2023）在研究中指出持续优化营商环境是地方政府的重点工作，需要综合考虑制度、资源和能力的相互依赖关系，以实现经济高质量发展^[13]。李建发、闫寒、陈文川等学者（2023）提出优化营商环境是坚持中国特色社会主义制度、完善国家治理体系和提高治理

效能的重要举措^[14]。

从数字化经济的角度出发,裴然,侯冠宇(2023)在研究中指出构建营商环境与数字经济发展指标,运用模糊集定性比较分析法分析各要素间的协同关系^[15]。研究发现,政府关怀与效率、信用环境、市场公平性和开放程度是推动数字经济发展的关键要素;政府引导型和市场驱动型路径发挥重要作用;进一步分析发现,东部地区在市场竞争、创新能力和政府效率上具有较强优势,中部地区则在公共资源供给、信用环境和市场公平表现突出;西部地区则在政府的大力扶持下,不断提升开放程度促进数字经济高质量发展。陈誉、任树伟(2023)在研究中表明营商环境已成为制约黑龙江省乃至整个东北地区经济高质量发展的关键掣肘,如何快速、高效地实现营商环境优化具有十分重要的现实意义^[16]。研究基于营商环境的生态视角,以绥化市下辖的9个区县(除海伦外)为目标样本,开展营商环境组态分析的实证研究,探究影响黑龙江省县域营商环境规划建设的关键因素与必要条件,提供理论参考与案例支撑。研究结果显示:营造高营商环境必须充分提升政府行政效能;正确处理政府与市场关系,加大对基础设施的投入和维护力度。

从南北经济差异的角度出发。丁从明、王聪、陈昊等学者在研究指出营商环境差异对南北经济差距的解释能力在5.83%~14.23%之间,一系列稳健性检验和工具变量估计均佐证本文研究结论^[17]。夏光荣、金艳红等学者指出随着经济全球化的深入推进,国际国内区域一体化正成为区域经济发展新趋势^[18]。党的十八大以来,我国区域协调发展在不同层面展开,取得重大进展。但同时在充分发挥市场机制资源配置作用方面,也存在市场失灵、地方政府的管理模式滞后等问题,阻碍了区域合作进程。

现如今,我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,要解决地区经济发展存在的问题,需要正确处理市场与政府的关系,在充分遵循市场经济规律下,更好地发挥政府作用的关键在于优化营商环境。

1.2.3 文献简要评述

国内外学者的研究表明,营商环境的优化对于促进企业创新、创业活动、吸引外资以及推动经济高质量发展具有重要作用。国外研究侧重于外部环境变化、数字化转型和政府保护机制的影响,而国内研究则更多关注具体地区和领域的实践经验以及政策建议。无论是从全球视角还是国内视角来看,持续优化营商环境

都是实现地方经济可持续增长的关键。

1.3 论文研究框架

第一章 绪论。该章节主要阐释了选题“新发展阶段芜湖市 J 开发区营商环境的优化对策研究”的背景和意义，并提出国内外相关文献综述、论文研究框架及思路和研究的创新之处。

第二章 概念界定和理论基础。介绍本研究所涉及的核心概念及其理论基础。首先界定了新发展阶段、开发区和营商环境的概念，再提出新公共管理理论、制度经济学相关理论以便后续进行深入剖析。

第三章 新发展阶段芜湖市 J 开发区营商环境现状及问题。在对 J 开发区进行基本介绍的基础上，结合现有文献资料和问卷调查，从政策法规、服务水平、投资便利程度等多个方面评估了营商环境现状，从而提出机制改革和行政管理存在争议、招商引资缺乏吸引力、服务型政府建设不完善等问题。

第四章 新发展阶段开发区营商环境存在问题的原因分析。深入探讨了开发区营商环境有关问题背后的原因。例如，机制改革和行政管理存在争议既有历史沿革因素，也因管理理念落后；招商引资缺乏吸引力，一方面客观条件受限，另一方面招商规划不清；服务型政府建设不完善，不仅因为部门间缺乏联动，还因为智慧政府建设不足。这些都是制约 J 开发区营商环境优化的关键因素，营商环境优化后可能为 J 开发区带来一定的影响与效益。

第五章 国内先进地区开发区发展案例分析与启示，通过对比分析 3 个国内外其他经济开发区关于优化营商环境的成功案例，总结出共有的特点和策略。比如，成功的开发区普遍具备市场化管理服务、持续优化招引政策和全方位提高服务水平等特点。这样的案例分析对未来 J 开发区优化营商环境有很强的参考意义。

第六章 新发展阶段 J 开发区优化营商环境的对策。在进行上述研究、调查、分析的基础上，提出了一系列针对性强且切实可行的优化建议。这些建议涵盖了推动市场化改革、创新招引政策、提高服务水平等多个方面。具体措施包括实行企业化治理体系构建、全员绩效管理、建设人才体系、建设招商飞地、用好产业基金等，旨在全方位推动 J 开发区实现高质量发展，以应对新发展阶段下的各种挑战。

第七章 结论和展望。总结了整篇论文的主要研究成果，强调了在新发展阶段

背景下，优化营商环境对于推动区域经济高质量发展的重大意义。芜湖市 J 开发区面对国内外复杂多变的经济形势，仍需不断提升营商环境的质量和水平。

1.4 研究目的和思路

1.4.1 研究目的

该研究的目的是深入了解新发展阶段下 J 开发区营商环境存在的问题和挑战，再结合国内外其他开发区的发展经验，因地制宜的总结出 J 开发区优化营商环境的对策。

1.4.2 研究思路

本文以芜湖市 J 开发区作为主要研究对象，综合运用了文献研究、案例分析以及问卷调查等研究方法，系统探讨了 J 开发区存在的问题以及如何优化营商环境。研究的核心在于分析 J 开发区可能在体制机制、招商引资等方面存在的问题及背后原因，并提出针对性的改进措施，以期为新发展阶段下其他地方开发区的高质量发展提供理论支撑与实践指导。研究思路图如下：

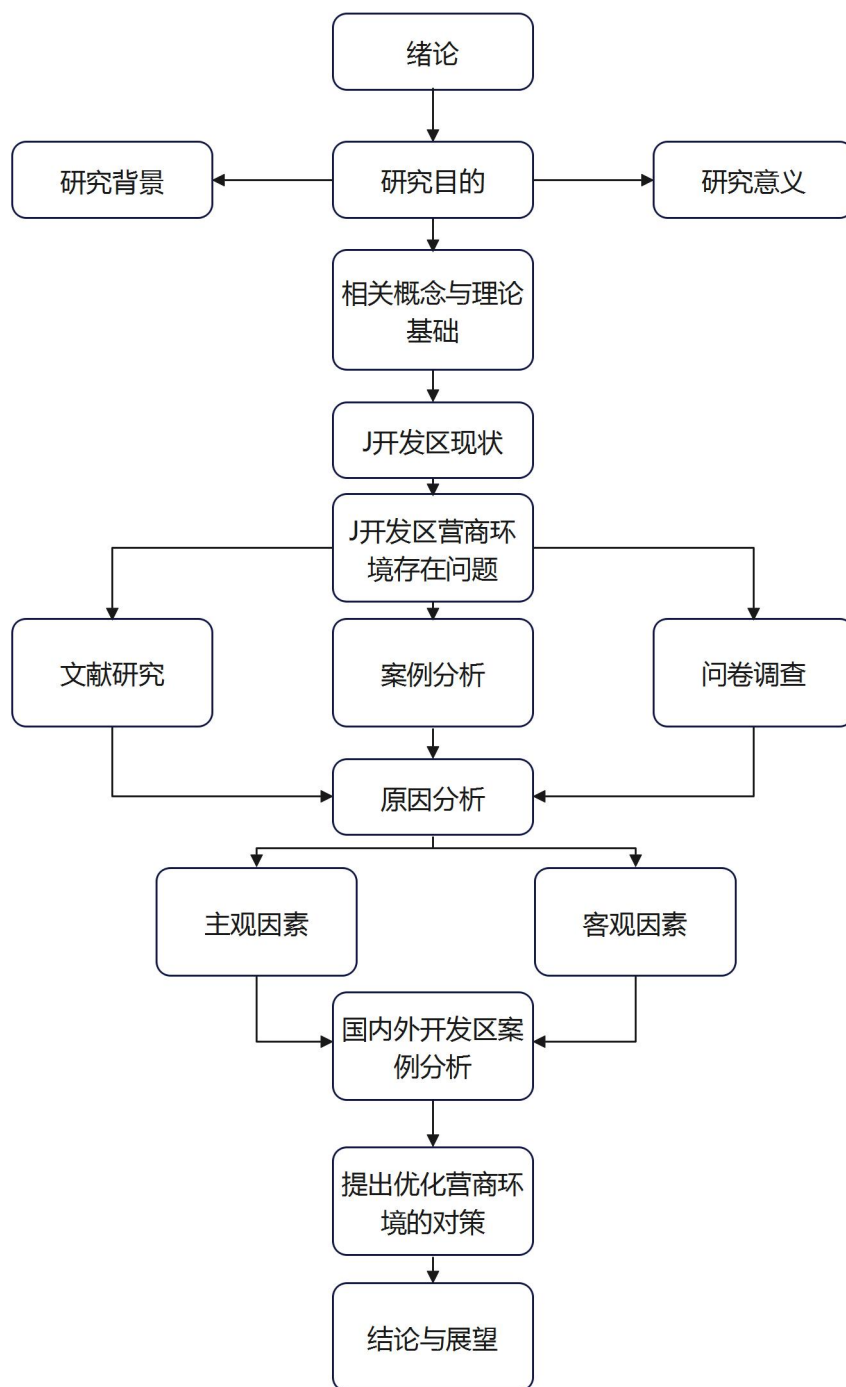


图 1-1 研究思路图

Fig.1-1 Research Framework Diagram

1.5 研究方法

1.5.1 文献研究法

研究通过在图书馆以及知网、万方等电子数据库查找与开发区和营商环境相关的数据、期刊论文、学位论文、会议论文、报告、统计资料等各类相关文献资料，结合 J 开发区的双招双引工作总结、经贸发展工作总结、统计专报等收集到的资料，进行综合整理分析，确定资料 and 理论在研究中的运用方式。

1.5.2 案例分析法

以 J 开发区为主要研究对象，分析该区在优化营商环境方面的现状、问题和原因，综合其他国内外开发区如新加坡裕廊、苏州工业园区、常州新北区等成功经验进行比较分析，找出该区优化营商环境的路径。

1.5.3 问卷调查法

以 J 开发区的工作人员为研究对象进行问卷调查，问卷内容包括对营商环境的满意度、对政府政策的认知与评价、面临的问题和需求等方面内容。通过线上线下调查等方式向被调查者发放问卷，并设定回收期限。对收集到的问卷数据进行统计分析，从而得出被调查者对营商环境的态度和需求。

1.6 主要创新

1.6.1 立足新发展格局的前瞻性研究视角

本研究创新性地将营商环境优化置于“双循环”新发展阶段的战略框架下，聚焦地方经济开发区在高质量发展阶段重构的功能需求。区别于传统研究对政策工具的单一维度分析，针对《公平竞争审查条例》实施后的政策约束环境，提出了招商飞地建设、产业基金转型等具有前瞻性的解决方案。研究充分考量了 J 开发区处于皖江城市带承接产业转移示范区的区位特征，构建了既符合国家统一大市场建设要求、又体现 J 开发区资源禀赋的差异化发展路径。

1.6.2 构建多维度营商环境优化体系

本研究建立了“制度优化-政策创新-服务迭代”三位一体的系统性研究框架，通过构建“企业化治理结构+动态绩效管理+人才生态链”的组织变革模型，系统破解开发区行政化与市场化双重属性的治理困境。研究将产业基金运作与产学研协同创新相结合，提出“资本赋能+生态共建”的产投融合新模式。研究提出的三级 KPI 指标体系、“3P+M”薪酬模型等工具，兼具理论严谨性与实践可操

作性，为同类型开发区转型升级提供了可复制的解决方案。

第2章 概念界定和理论基础

2.1 概念界定

2.1.1 新发展阶段

新发展阶段是中国特色社会主义进入新时代后提出的一个重要概念，它标志着中国经济和社会发展进入了新的历史方位。习近平在2020年10月29日中共十九届五中全会上指出：“我国已转向高质量发展阶段。”^[19]这一表述不仅反映了中国经济社会发展的客观现实，也指明了未来的发展方向。从本质上讲，“新发展阶段”是中国共产党根据国内外形势变化，为全面建设社会主义现代化国家而作出的战略部署。

新发展阶段的基本特征是高质量发展。高质量发展意味着更加注重经济增长的质量而非速度，强调创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念^[20]。新发展阶段的重要支撑是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，要通过深化供给侧结构性改革，提高产业链供应链现代化水平，增强国内市场的竞争力和吸引力^[21]。

部分学者认为，新发展阶段是在中国改革开放四十多年取得巨大成就的基础上提出的，旨在解决发展不平衡不充分的问题，推动经济社会发展向更高水平迈进^[22]另有研究指出，这一阶段的政策导向将更加注重结构优化和技术进步，为全球治理体系变革提供中国方案^[23]。

2.1.2 开发区

从汉语词汇构成角度剖析，“开发区”由“开发”与“区”组合而成，直观释义为“用于开发的区域”。在《新世纪汉语辞典》中，“开发区”被理解等同于“经济开发区”。尽管社会各界围绕该概念的阐释进行了诸多探索，力求更为精准、凝练，但目前尚未达成广泛一致的定义。通过对相关文献资料的梳理与研究，笔者总结出以下观点：鲍克（2002）从全球视角对开发区进行分类，细分为自由港、保税区、科技工业园等^[24]。厉无畏和王震（2004）指出，开发区是国家或地区为推动经济发展、创新管理模式，在具有发展潜力的适宜区域，经科学规划，划定特定范围并给予特殊政策支持的开发区域^[25]。皮黔生和王恺（2004）认为，我国开发区是对外开放政策的产物^[26]。何兴刚（1995）明确城市开发区的概念为依托城市实施特定政策的特殊区位^[27]。陈文灿和金晓斌（1996）认为，经济技术

开发区是以技术发展驱动经济增长的特殊区域^[28]。张志胜（2009）提出，广义的开发区是国家或地区在一定范围内划定的经济区域，在此区域制定并施行有别于一般行政区的管理措施与优惠政策，以实现经济发展目标^[29]。雷霞（2009）将开发区定义为特别划定的开放式建设地域，旨在通过实施特定政策获取特定利益^[30]。综合上述观点，笔者认为经济开发区是国家（地区）划定的区别于常规行政区的特殊区域，赋予其一定的优惠政策与自主权限，通过资源整合、吸引资本等手段，实现地方经济发展的目标。

由于经济开发区的划定具有一定的灵活性，且各个开发区的级别、权限、归属不一，在实践过程中各级政府在依据上级文件精神的基础上，因地制宜发展开发区，产生了多样化的管理体制。朱永新（2001）提出如按照管理主体的性质来进行分类，可分为政府主导型、企业主导型和政企混合型三类^[31]。

2.1.3 营商环境

营商环境作为衡量一个国家或地区综合竞争力与投资吸引力的关键指标，对企业的生存与发展而言，犹如土壤之于植物、阳光之于万物，是不可或缺的外部条件。韩笑雨（2024）认为，世界银行率先开展对营商环境的系统性研究，从微观视角将营商环境界定为：企业从设立、运营直至结业的全生命周期中，在经营活动、贸易往来、税务缴纳、企业注销以及合同履行等环节，遵循政策法规所耗费的时间成本与经济成本^[32]。李裔彦（2024）表明，国务院颁布的《优化营商环境条例》中，将“营商环境”定义为企业等市场主体在市场经济活动中所关联的体制机制性因素与条件，着重强调影响市场主体经济行为的制度性安排。营商环境是指在特定区域范围内，对企业生产经营和发展产生直接或间接影响的外部环境体系^[33]。陈天一等（2023）指出，鉴于单个企业在改变外部环境方面存在局限性，营商环境的优化需要政府、社会组织以及其他相关利益主体的协同参与和共同努力^[34]。

我国已稳步迈入新发展阶段，高度重视创新驱动战略。党的十九届四中全会将优化营商环境纳入坚持和完善中国特色社会主义行政体制的工作任务之中。2020年，中共中央、国务院发布的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》明确指出，要健全营商环境评价体系，营造市场化、法治化、国际化的营商环境。依据雒京华等（2024）的观点，企业愈发关注当地经营环境的公平

性、稳定性与透明度^[35]。本文认为，对营商环境的全面评估与优化策略，主要从以下两个维度考量：其一为企业开展经营活动所需的刚性成本，包括基础设施建设水平、商业配套完备程度、人力资源的质量与数量，以及其他与企业运营紧密相关的成本和要素等。这些因素的优化，能够帮助企业实现良性发展；其二是企业所能获得的柔性支持，包括政务审批办理速度、政策鼓励、金融支持等。

2.2 理论基础

2.2.1 新公共管理理论

自 20 世纪 70 年代末期起，西方发达资本主义国家所推行的政府改革举措，在社会层面引发了广泛且强烈的反响。在这场规模宏大、影响深远的政府改革浪潮之中，一种与传统公共行政范式截然不同的新型公共管理模式逐步构建并趋于成熟。赫克谢尔（C.Heckscher）研究指出，此次政府改革打破了以往单一的等级指挥体系，构建起互动交流机制与导向型管理模式，并且促使政府组织开始向“后官僚组织”形态转变^[36]。巴扎雷（Michael Barzelay）亦提出，摒弃官僚制的时代已然来临，公共管理领域的关注点从单纯注重“效率”转向对服务质量以及顾客满意度的重视，管理方式也从传统的自上而下的管控模式转变为致力于获取组织成员对组织使命和工作绩效的认同^[37]。

胡德（Christopher Hood）将西方国家的政府改革所展现出的新政府管理模式称为新公共管理典范^[38]。新公共管理理论兴起于 20 世纪 80 年代末至 90 年代初，主要受私营部门管理理念的影响，主张将市场竞争机制引入公共部门，以提升公共服务的效率和质量。该理论的核心理念是对政府进行市场化改革，通过引入市场竞争机制，优化资源要素配置，提高公共服务效率，从而促进社会和经济的繁荣。从特定视角审视，市场化改革本质上具有减轻政府负担、促使政府权力下放的作用。社会各界广泛期望政府能够实现“以更低成本达成更高成效”，并更为高效地运用公共财政资源^[39]。在政府探索新型管理理念与工具以增强管理效能的进程中，私营企业所展现出的卓越管理绩效与先进管理策略，无疑成为政府推进管理创新改革的可选路径。西方国家政府纷纷效仿私营企业的管理实践，提出“绩效导向”、“顾客至上”、“减少集权”、“成本控制”等核心理念，进一步完善了新公共管理理论。

利用新公共管理理论中的绩效导向等原则，在进行问卷调查时可设置一系列

指标，综合评估 J 开发区营商环境的质量。这一体系可以包括审批效率、服务质量、基础设施便利度、企业满意度等指标，以可量化的方式反映营商环境的真实情况。

2.2.2 制度经济学

制度经济学是经济学的重要分支，主要研究制度与经济之间的双向互动关系。其核心内容包括两方面：第一，分析制度因素如何影响经济主体的行为模式和经济运行绩效；第二，探究经济发展过程如何推动制度的动态演变。凡勃仑在《有闲阶级论》中提出“制度适应性”观点，强调制度与经济发展存在动态关系^[40]。

现代制度经济学的起源可追溯到科斯（Ronald Coase）的《企业的性质》^[41]。他提出的交易成本理论指出，除生产成本外，经济活动还涉及信息搜索、谈判协商、合同执行等交易成本。有效制度安排能够降低这些成本，提升经济效率。在此基础上，威廉姆森（Oliver Williamson）和德姆塞茨（Harold Demsetz）等人进一步细化了交易成本的概念，并研究企业与市场之间的边界问题^[42]。道格拉斯·诺思在《经济史中的结构与变迁》中强调：“制度是社会游戏的规则，是决定人们相互关系的框架。它们为人类的互动提供了稳定性和意义，是经济增长的关键。”^[43]

制度通常包含正式规则（法律、法规）、非正式规则（习俗、道德）及其执行机制。凡勃仑在《有闲阶级论》中所说：“制度本质上是个人或社会对特定关系的普遍思维定式。”制度经济学强调制度变革具有渐进性特征，需要综合考虑政治、社会等多重因素。制度变迁理论重点研究制度随时间演变的规律及其对经济绩效的影响。

基于科斯与威廉姆森在此基础上发展的交易成本理论，本研究可以系统评估地方经济开发区的营商环境如何影响企业的交易成本（如行政审批效率、合同执行难度等），进而通过优化制度安排降低交易摩擦，提升资源配置效率。这一分析路径直接验证了诺思关于“制度是经济增长关键”的论断，同时呼应了凡勃仑“制度适应性”的动态分析视角。在制度变迁理论框架下，地方经济开发区的渐进式改革实践恰好体现了诺思强调的“制度为社会互动提供稳定框架”的核心功能，其营商环境优化过程既能吸引投资促进发展，又通过制度创新持续适应新发展阶段的需求，形成制度与经济发展良性互动的典型案例。

第3章 新发展阶段芜湖市J开发区营商环境的现状和问题

3.1 营商环境简介和现状

3.1.1 芜湖市J开发区简介

2020年4月15日，芜湖市J开发区揭牌，包括沈巷镇、二坝镇、汤沟镇、白茆镇，户籍人口35万，规划面积220平方公里，建设用地面积110平方公里。空间布局分为大龙湾、沈巷、白茆三个片区，其中白茆片区是战略留白区。

J开发区区位优势明显，处于长江经济带建设、长三角一体化发展、推动中部地区崛起等国家战略叠加区，处于G60科创走廊的节点区域，是合芜马城市的金三角，合芜蚌国家自主创新示范区桥头堡。J开发区属合肥、南京1小时经济圈，上海3小时经济圈范围；目前长江一桥、长江二桥、长江三桥已建成通车，芜湖城南过江隧道2024年底建成，泰山路大桥、北京路过江隧道（轨道交通2号线二期）“十四五”期间开工建设；芜宣机场、合肥新桥机场、南京禄口机场1小时通达，商合杭高铁贯通南北，规划中的有合芜宣城际、北沿江高铁、合芜磁悬浮等，可全面融入轨道上的“长三角”。

产业布局上，大龙湾片区重点推进安徽省新能源和智能网联汽车产业研究院集群、“东数西算”芜湖集群，积极推进建筑科技、金融服务等现代服务业集聚。沈巷片区重点打造先进制造产业基地，信义七期光伏组件盖板项目、海创磷酸铁锂正极材料项目、奇瑞华为电动智能汽车（奇瑞超二工厂）等一批百亿级项目已投产。西湾园区和北湾智能装备制造园全面加快建设。城市配套上，高品质推进建设。皖江学院等重大公共配套项目建成开学，安徽省公共卫生临床中心（芜湖）已竣工，安置房全面开工建设，市级优质教育资源加速汇聚，楚江大道、吴越路等新路网加快建设；湾谷数字软件园、湾谷总部经济园、青年创业产业园、人才配套小区等创新创业平台快速推进，商业配套、星级酒店、文体中心、绿地景观等同步推进，J开发区新城已显雏形。

2024年，J开发区以高质量发展为主线，抓产业、落项目、快建设，乘势起势、育产兴城，呈现良好发展态势，主要经济指标实现快速增长。规模以上工业总产值310亿元，同比增长26%；规模以上工业增加值62亿元，同比增长35%；固定资产投资235亿元，同比增长15%；资质以内建筑业产值75亿元，同比增长15%。新签约项目60个，其中亿元以上产业项目26个，总投资约100亿元，

新签约亿元以上产业项目数较去年同比增长 45%；10 亿元以上项目 5 个，总投资 60 亿元。新开工产业项目 14 个，总投资 263 亿元。新投产项目 12 个，总投资 122 亿元。全年新增市场主体 1880 户，各类创新创业主体加速向江北汇聚。

3.1.2 营商环境的现状

3.1.2.1 体制机制方面

根据《中共芜湖市委关于推进 J 开发区高质量发展的若干意见》（芜市发〔2020〕12 号）文件精神，自揭牌之日起，J 开发区积极推动机制改革，探索优化机制提高效能的路径。按照权责利统一的要求，落实“省支持、市管理”体制，市委、市政府承担推动 J 开发区高质量发展主体责任，J 开发区管委会负责各项具体任务落实。坚持整体托管、优势互补、协同发展，将沈巷片区起步区托管给经济技术开发区，西湾科技城部分区域托管给高新技术产业开发区（后 2023 年调整交还 J 开发区）。实行“管委会+平台公司”运营模式，成立芜湖前湾集团有限公司，承担开发建设、招商引资、投资运营、专业化服务等职能。J 开发区管委会在核定的机构总数、人员编制总数和领导职数基础上，根据发展需要，可调整机构设置、用人规模、岗位设定等，并履行相关程序。探索推行“档案保留、全员聘用、岗位管理、绩效考核”为主的人事制度改革，以及“以岗定薪、同岗同酬、绩效奖励”薪酬制度。

3.1.2.2 招商引资方面

根据芜市发〔2020〕12 号文件精神，芜湖市政府举全市之力推进 J 开发区建设包括但不限于加大财政专项资金统筹使用力度，市级各类项目和资金安排向 J 开发区倾斜；J 开发区经营性用地出让政府收益五年内全部用于 J 开发区建设；强化金融资本支撑，推行“基金+基地”“基金+产业”模式，鼓励社会资本参与设立科技创新、创业投资、产业投资等各类基金，充分发挥“基金+”赋能作用；通过一企一策等办法，鼓励市域内外优质种子企业到 J 开发区上市发展，鼓励上市公司募投项目投资 J 开发区，鼓励上市公司领衔发起设立产业基金，与政府性产业发展基金合作，加快并购重组、扩张发展，引导境内外龙头上市企业在 J 开发区设立产业园区；加强融资项目谋划，主动与各类金融机构合作，引导信贷资金投向 J 开发区等；创新招商引资方式，积极采取基金招商、第三方招商和产业链招商等形式，比照国家级开发区在法定权限内制定招商引资优惠政策；争

取中央和省属国有企业在 J 开发区布局建设符合产业主攻方向的重大项目。

3.1.2.3 为企为民服务方面

根据芜市发〔2020〕12 号文件精神，芜湖市政府按照“应放尽放”的原则向 J 开发区下放审批管理权限，不能下放的，由市直有关主管部门设立绿色审批通道、“见章盖章”或派驻人员，提供便捷服务，做到“马上就办”；积极争取省赋予更多省级经济管理权限；推广全程“代办制”，优化“不见面审批”标准化办事流程；对标营商环境领先地位，积极推行项目集中会商、比照沪苏浙案例项目审批、容缺受理、区域评估“标准地”等做法。

2023 年，J 开发区紧紧围绕营商环境、资金争取、指标申报等重点工作内容，扎实开展企业服务工作，取得了一定成果。一是提高政务服务水平：与市数据局共建“两为”服务中心，全面统筹市、区两级审批服务资源；积极申请承接市属省级及以上开发区经济管理权限事项，不断提高办事效率和水平。二是完善规划和调度机制：编制《J 开发区沈巷片区淮南铁路以南区域产业发展规划》，优化产业布局，加快招商引资项目落户；认真落实建设项目三级调度机制，主动跟进项目进展，力保项目如期开工、如期纳统。三是做好资金、场地等要素保障：积极争取上级政策支持，包括中央预算内资金和专项债项目；坚持将创新放在城市发展的核心地位，加快推进湾谷科技园、智算经济产业园、天门方舟一体化产业转移中心等创新园区建设，提升创新平台支撑能级，规划建设总面积超 33 万平方米，总投资超 28 亿元。

3.2 关于营商环境现状的分析

笔者基于理论框架与 J 开发区现实特征，设计包含 15 个题项的匿名调查问卷，旨在通过系统性数据采集与分析揭示 J 开发区营商环境现状，为后续优化对策的制定提供实证支撑。

3.2.1 问卷调查

3.2.1.1 问卷设计

在调查问卷的结构设计中，开篇部分设置简明说明性文字，明确调研目标、数据用途及保密承诺，消除受访者顾虑以提升数据真实性。接着问卷针对被调查者设置年龄、职业属性等基础信息模块，通过样本特征分析确保调研群体覆盖政企人员、投资者等多元主体，增强研究结论的外部效度。随后，问卷围绕政策环

境、行政效能、投资便利化等维度设计 13 道问题，设置了单选题、多选题以及问答题等多种问题类型，通过正向陈述（如"行政审批效率满意度"）与反向表述（如"政策执行透明度不足的领域"）的组合设计，规避测量偏差并实现多角度评估。

3.2.1.2 调查对象

综合考虑 J 开发区的整体情况、调查的全面性及调查成本，本次问卷调查以管委会在职人员和区内企业在职人员为调查对象。

3.2.1.3 问卷发放与回收

笔者通过线下在芜湖 J 开发区建设指挥部、两为服务中心、企业办公场所等地随机发放问卷的方式，共发放问卷 347 份。通过删除空题较多或因其他情况导致异常的问卷之后，回收有效问卷 313 份，有效回收率达 90.%。

3.2.2 问卷结果分析

根据对调查对象的基本信息统计（问题 1，2），处于 30-40 岁区间的受访者最多，占 45.2%；来自国有企业或民营企业的受访者占 75.3%。具体分布如下：

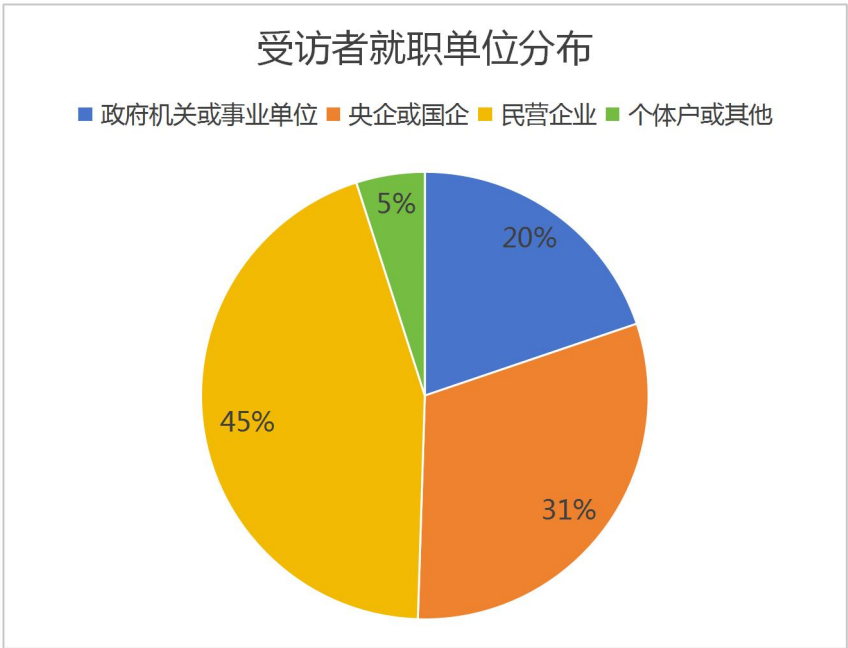


图 3-1 受访者就职单位分布
Fig.3-1 Distribution of working units

受访者年龄分布

■ 20—30 岁 ■ 30—40 岁 ■ 40—50 岁 ■ 50 岁以上

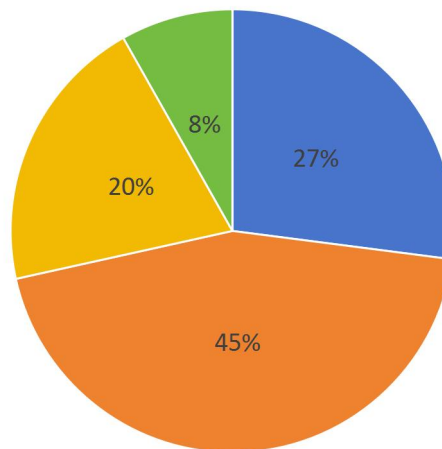


图 3-2 受访者年龄分布

Fig.3-2 Respondents age page

3.2.2.1 投资政策情况

在对现行的投资政策和法规的了解程度上（问题 3），有 58.9%的受访者选择了“基本了解”及以上的评价。在对投资政策的评价上（问题 4），有 71.2%的受访者选择了“非常有利”，15.8%的受访者选择了“比较有利”。

综合来看，现有的投资政策受到多数企业的认可和欢迎，但也存在一定比例的企业对政策了解不够深入。

3.2.2.2. 服务环境情况

在对线上政务服务的使用情况上（问题 5），共有 68.5%的受访者选择了“经常使用”及“偶尔使用”的选项。在事项办理效率上（问题 6），共有 78.7%的受访者选择了“非常满意”的选项，有 19.2%的受访者选择了“一般”或“不满意”的选项。在政府部门服务态度上（问题 7），有 82.8%的受访者选择了“非常满意”的评价。在当地基建及配套上（问题 8），有 75.3%的受访者选择了“优秀”或“良好”的评价，有 24.7%的受访者选择了“一般”或“不满意”的评价。

综合上述结果，J 开发区在政务服务效率和服务态度方面的表现让大多数受访者感到满意，同时在基础设施和配套商业服务的建设水平也获得了较好的评价。不足之处在于已开通的线上政务服务还有待进一步普及以提高使用率，也存在部分企业对政务事项办理的效率不太满意。

3.2.2.3 整体评价情况

有 38.8%的受访者表示“不了解”或“不关心”区域主导产业（问题 9），在此问题上给出明确肯定答复的受访者较少，仅占 6.25%。关于是否愿意向外推荐 J 开发区（问题 10），有 80%的受访者经考虑后给出了积极肯定的回答。

总体上，绝大多数受访者愿意向外推荐 J 开发区，表明 J 开发区的整体定位和服务质量得到了广泛的认可，但存在一部分受访者对开发区的主导产业缺乏了解或关注度不高，可能缺乏标志性的龙头企业或缺乏宣传。

对于 J 开发区目前营商环境方面的优势和短板（多选题 11，12），受访者的选择如下图所示。总体来看，受访者认为 J 开发区的产业集聚优势、发展潜力和良好的地理位置是其主要优势，而优秀的支持政策和劳动力资源的丰富性也得到一定的认可；同时，J 开发区的商业配套和基础设施是主要短板，随着 2024 年 8 月起公平竞争审查条例颁布，支持政策力度不够也成为问题之一，而劳动力缺乏、市场准入限制也得到了较高的关注。

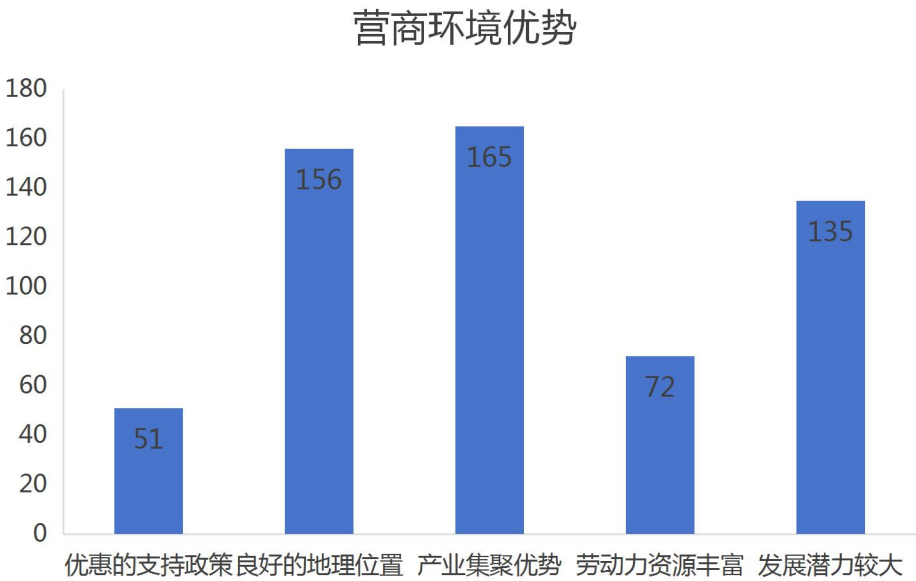


图 3-3 营商环境优势
Fig.3-3 Business environment advantages

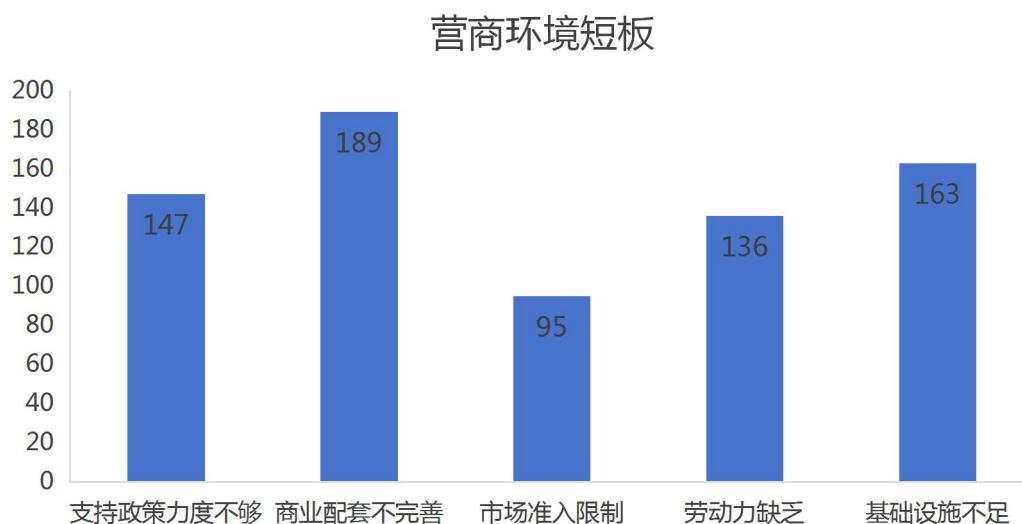


图 3-4 营商环境短板
Fig.3-4 Expect to improve the aspect

3.2.2.4 未来改善方向

对于应该采取哪些措施进一步改善投资环境（多选题 13），受访者的选择如下：

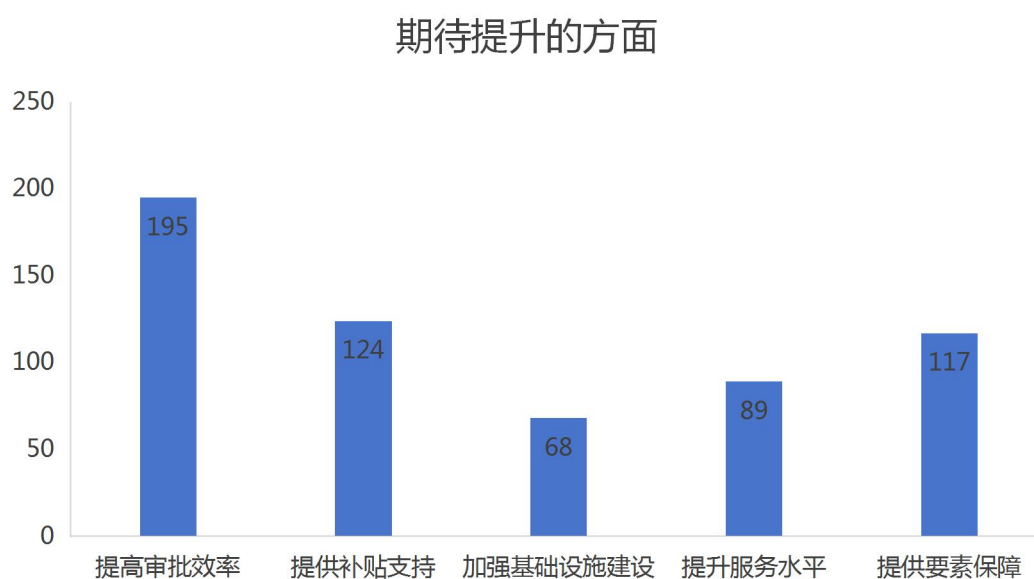


图 3-5 期待提升的方面
Fig.3-5 Weak links in the business environment

从上述结果来看，受访者最希望能够提高审批效率和提供补贴支持，同时提供要素保障、加强基础设施建设和提升服务水平也是受访者关注的重点。

3.2.2.5 其他

在遇到的困难和具体意见上（问答题 14，15），受访者回答可主要分为以下几类：部分有关企业生产或道路工程问题，需跨区协调，办理效率较低；区域规划不合理；保障性房源较少。这些问题反映了 J 开发区在管理、联动和规划层面还需要进一步优化，以更好地支持企业的发展和员工的生活需求。

3.3 营商环境存在的问题

综合问卷结果和笔者在工作、调查中了解到的案例，芜湖市 J 开发区当前在营商环境方面存在的问题可以归纳为以下三个方面。

3.3.1 机制改革与行政管理存在争议

3.3.1.1 属地责任划分不清晰

在深入了解受访者反馈问题的过程中，笔者了解到当前 J 开发区与芜湖市的开发区、鸠江区、高新区，在行政管理事项和属地责任划分上都有不同程度的争议。举例来说，位于 J 开发区西湾园区的某块工业用地，原先属于鸠江区管理，后续在环保督察中发现水体污染问题，并未完成整改销号；后续该用地由鸠江区托管给高新区代为管理，此问题搁置下来；2023 年 9 月，该用地解除托管关系并交由 J 开发区管理，后续在土地出让过程中发现该问题尚未解决，无法办理有关手续。对于该片工业用地存在环保遗留问题的争议，双方尚在协调责任划分与如何解决，其他相关工作也同样推迟。据了解，相关热线也不时接到此类涉及不同行政主体争议事件的投诉。

3.3.1.2 审批流程冗长低效

J 开发区在进行项目招引、行政审批等较大事务决策的过程中，其事项往往要经过多个部门协调讨论，还涉及多个审批环节，完成各种签字、盖章手续，最终才能拿出统一结果。以产业项目招引签约为例，在常规的拜访、商谈环节后，双方初步达成合作意向，就可开始准备签约事宜。首先由产业发展部内部对该投资协议进行研判讨论，其后是邀请有关班子领导，组织其他相关部门如规划建设部、财金部、生态分局、自规分局、投资服务中心等单位进行项目会商，最后再通过党工委会商议同意后才可邀请企业签约，正式完成签约流程。在当前的办公过程中，绝大多数单位还是纸质化办公为主，项目签约过程中至少历经三次会议，每一次会议所研究的内容必须形成对应的纸质材料，由相关部门一把手签字认可

后才能继续推进下一阶段工作。而受限于政府部门繁杂且多变的工作、会议安排，不论是“开会凑不齐人”还是“签字找不到人”都已经成为一个广泛存在的痛点，因前置流程未完成而只能暂缓事项办理的情况时有发生。这种传统的审批环节不仅客观上延长了办理时间，还可能引起办事效率低下的质疑。

3.3.2 招商引资缺乏吸引力

3.3.2.1 政策优势消失

因为省级财税政策的支持，J 开发区在企业运营过程中需要缴纳的企业所得税和增值税两大税种上，地方留存比例显著高于芜湖市其他县区载体；且拥有独立的财政金库和专门的正处级税务局（安徽省 J 开发区税务局），可以在较短的时间内完成返税退税等优惠政策的兑现。举例来说，如一个县区载体所能制定的最高返税比例为 100%（按地方留存部分计算），在 J 开发区注册纳税并达到最高返税比例的企业，所返还的税收可能比芜湖其他县区多出 5%-10%，且审核完成后到账时间仅为 1 个月左右。所以一直以来，J 开发区作为一个新近设立的、基础较薄弱的开发区，颇具吸引力的优惠政策和更加简便的返税流程是开展招商引资活动的重要抓手。但随着 2024 年 8 月 1 日起，《公平竞争审查条例》（中华人民共和国国务院令 第 783 号）开始施行，国家开始强调促进市场公平竞争，优化营商环境，建设全国统一大市场，为特定企业制定税收优惠，给予针对性财政奖补以吸引外来投资这一做法已经成为过去。

3.3.2.2 基础配套薄弱

除去之前能给予的财税政策方面的优势之外，客观来说 J 开发区还处在发展的初期阶段，存在基础设施较薄弱、区内路网不完善、商业配套欠成熟等实际问题。在产业链招商方面，除了智算产业初步形成规模集聚效应以外，缺乏有地域黏性和发展潜力的龙头企业作为抓手，相应的也难以吸引高端人才入驻。

3.3.3 服务型政府建设不完善

3.3.3.1 服务水平不足

在“两为”服务中心揭牌之后，J 开发区的政务审批效率已有明显提升，平均事项办结时间由每件 6.21 天优化为 1 个天，平均办理材料由每个事项提交 3.67 件优化为 1 件，全程网办率由 65.15%优化为接近 100%。但据现场受访者反馈，跟芜湖市其他区县服务部门相比，部分事项的办理速度还有进一步提升的空间，希望能增加更多“立等可取”、“立等可办”的事项类型。也有少量受访者反映

办事人员态度不够热情，对于材料要求及审核比较教条，存在拒受电子材料的情况；部分办事人员对于同一服务事项口径不一致，存在让群众跑“冤枉路”的情况。

3.3.3.2 信息孤岛缺陷

除此之外，在服务机制方面也存在一定问题。政府部门间的信息孤岛现象较为严重，企业或个人在办理不同业务时需要反复提供相同的资料，增加了办事成本。比如在企业拿地开工前需通过能评、安评、环评三项评估并取得肯定答复，负责这三项事务的部门都需要企业提交投资协议、营业执照、可研报告等一系列材料，企业往往需要多头重复提交。信息共享机制的缺失使得数据不能有效流通，降低了行政效率。同时，J 开发区的网办事项依托于皖事通办平台和全国一体化在线政务服务平台，虽然已经能受理 35 项事项进行网办，但同一账户在办理关联事项之时，同样一份材料必须重复上传审核，不能直接引用，且对上传文件的格式、大小均有要求，对申请人来说并算不上便捷。另外，网上办事平台普遍存在用户体验不佳的问题，如页面加载速度慢、操作复杂、保存不便等；即使很多事项可以通过网络进行申报，但在部分事项上比如领取盖章证明文件等，仍然要求申请人到指定服务中心成手续，并不提供快递、跑腿等定制化服务，这种半线上半线下的模式并未完全符合“让数据多跑路，让群众少跑腿”的理念。

以下章节将针对上述问题展开成因分析。

第4章 新发展阶段芜湖市J开发区营商环境存在问题的原因分析

综合上一章进行的问卷调查结果，可以归纳出J开发区在当前的营商环境中主要存在以下三方面问题：机制改革与行政管理存在争议、招商引资缺乏吸引力、服务型政府建设不完善。这些问题的产生既有历史沿革的因素，比如部门、属地间职责不清晰；也有政府管理不足的影响，导致行政效率较低；工作人员服务质量不佳；还牵涉到缺乏长期、稳定、连贯的发展规划。在本章，笔者将从上述几方面具体分析。

4.1 机制改革与行政管理存在争议的原因

4.1.1 历史沿革复杂

2010年1月，经国务院批准，皖江城市带承接产业转移示范区规划上升为国家战略，这也是安徽历史上首个进入国家层面的战略规划。同年6月，安徽省在芜湖成立了省级直管某开发区，即J开发区的前身。2012年2月，安徽省委、省政府将“省市共建、以省为主”调整为“省市共建、以市为主”，调整后的两个J开发区从正厅级单位降级为副厅级单位。2020年3月，安徽省印发《关于推动J开发区等高质量发展的意见》（皖办发[2020]6号）提出，J开发区要努力打造长三角新兴产业合作示范区，实行“省支持、市管理”体制，管委会作为所在市人民政府派出机构。2020年6月，芜湖市印发《关于J开发区沈巷片区起步区托管工作的意见》、《关于J开发区大龙湾片区部分区域托管工作的意见》（芜市办[2020]11号），将沈巷片区起步区托管给开发区履行管理职责，将西湾片区托管给高新区履行管理职责。2023年9月，芜湖市印发《J开发区托管调整工作的意见》（芜市办[2023]8号），解除高新区在西湾片区的托管关系，交由J开发区管理。

可以看到，自2010年J开发区自成立以来，经历了多次体制和管理上的调整，这些变化一定程度上造成了各县区之间面对不同行政事务时权责不明、职责交叉，直接影响到了区域内行政事务的执行效率和效果。从最初成立时的“省市共建、以省为主”的模式，到后来调整为“省市共建、以市为主”，再到最终确

定的“省支持、市管理”体制；从正厅级单位降到副厅级单位；从沈巷片区，到大龙湾片区，再到现在的大龙湾片区与西湾片区，这样的调整的变化意味着管理权限、责任分配也在不断变化。在这个过程中，如何平衡好省级支持与市级管理之间的关系，如何处理好和其他县区跨区域的合作问题，本身就存在一定的难度。如果没有一套行之有效的协调机制，很容易产生职责交叉和推诿扯皮的现象。

4.1.2 管理理念滞后

此前提到，根据芜市发〔2020〕12号文件精神，自揭牌之日起，J开发区已经开始探索优化体制机制，进行机构改革的路径。例如实行“管委会+平台公司”运营模式，成立前湾集团，探索推行“档案保留、全员聘用、岗位管理、绩效考核”为主的人事制度改革，以及“以岗定薪、同岗同酬、绩效奖励”薪酬制度，但实际运行效果并不尽如人意。

整体来说，决定J开发区各项事务的决策者仍是体制内的领导干部，原有的管理理念和工作方式在长时间内形成了一定的思维惯性，即便是出现了新的模式，各方工作人员可能仍然习惯于采用已经行之有效的传统做法。在这种惯性环境下，竞争机制往往不够充分，绩效考核制度也可能只是形式上的“走过场”，这意味着工作人员的积极性和工作质量可能受到负面影响。没有足够的竞争压力和激励制度，造成人员内生动力不足，从而影响整体的行政效率和服务质量。

4.2 招商引资缺乏吸引力的原因

4.2.1 区位条件受限

J开发区这一规划概念提出与2010年，最初规划位置位于芜湖市鸠江区沈巷镇（即沈巷片区起步区），距离芜湖市中心城区距离约35千米，正常路况下单程行车时间约在45分钟以上，在和谐大道与通江大道未完工前则需要更长时间。且因为J开发区与芜湖市区隔江相望，在2020年9月芜湖长江三桥通车之前，J开发区与芜湖市区只有规划设计为双向四车道，于2000年通车的芜湖长江大桥这一条跨江通道，该桥同时也是合芜高速的必经之路，车流量较大，交通承载力明显不足。地理位置和交通条件的劣势不仅增加了货物运输的成本，也使得企业和员工在选择办公地点时需要考虑较长的通勤时间和较高的交通费用，较难吸引企业入驻。

在片区发展过程中，需要开展大规模的土地征迁活动，有关部门需要解决一

系列复杂的土地所有权和使用权问题，征迁居民的补偿安置等问题也容易引起各类矛盾，安置费用也给政府部门造成了一定的财政压力。同时，因为职责归属问题，土地征迁属于民生事务，由鸠江区负责承担推进，建设发展的规划和收益却由 J 开发区制定和享受，两个主体之间权责并不统一，征迁工作往往推进缓慢。另外，无论是之前的沈巷片区还是现在的大龙湾片区、西湾片区，原本都属于乡镇、农村区域，缺乏发展成熟商业综合体的条件，生活服务设施等配套质量也与市区有一定差距。上述原因客观导致了土地、商业等要素供给难以满足片区经济发展要求，难以满足企业入驻需求。

4.2.2 产业规划摇摆

J 开发区成立之初即被赋予承接东部沿海地区产业转移的使命。在 2020 年出台的省指导文件中，J 开发区职能被进一步调整为承接新兴产业布局和转移，大力发展先进制造业，发展电器及电子信息、智能汽车、高端装备制造等产业。2023 年，根据市委市政府的有关要求，管委会领导班子经规划论证，初步形成了“车”、“数”、“能”“康”四个主导产业。可以看到 J 开发区在不断进行体制和管理上的调整的同时，对于主导产业的规划也在进行反复调整，导致在较长时间内招商方向和产业布局缺乏一致性，已落地的产业种类多而不精，缺乏有号召力的龙头企业。

而正是因为缺乏长期连贯的主导产业，没能形成产业集聚效应，进一步加深了 J 开发区在开展“双招双引”活动时对于针对性财税奖补及优惠政策的依赖性。此前由于奇瑞集团总部位于芜湖，各县区载体基本都将汽车产业作为首位主导产业，但因为各载体资源禀赋不同、产业基础不同，不占优势的载体只能拿出更加优惠的政策来增强竞争力，J 开发区也不例外。自 2024 年 8 月 1 日起招商引资新政实施后，国务院要求各地地方政府均不得再签订包含特异性税收优惠和政策奖补的项目合作协议，显而易见今后企业在进行对外投资时会更加青睐那些配套设施完善、人力资源丰富、产业形成规模的成熟地区，这无疑增加了不甚发达地区招商引资的难度。而此前过度依赖政策优惠，缺乏自我造血能力的 J 开发区，在“双招双引”方面稍显缺乏竞争力和吸引力。

4.3 服务型政府建设不完善的原因

4.3.1 部门协同不足

客观上，如果缺乏有力且较为成熟的联动机制，是很难调动等级相同且互相独立的部门共同推进某一目标的。因为各部门的关注点和利益目标并不完全一致，涉及多个部门之间的协调往往会存在困难，这是审核效率低下的一个重要原因。在此前提到的项目招引过程中，需要多个部门共同参与会商，每一个环节都需要经过征求意见、组织通知、准备材料、商讨研判和签字确认。这种需要召开多次会议来讨论项目细节的情况下，任何一个部门的缺席都会影响整体进度，而各部门领导的时间安排往往难以协调一致，导致会议安排上都存在困难。其中也不乏少数部门主观上缺乏服务意识和大局意识，认为某项工作并不能给己方带来多少好处，反而为了配合其他部门工作要分出一部分资源，参与积极性本身就不高。

同样因为缺乏在更高架构上进行整体性的策划和统筹，各个部门在办理具体事务的过程中，往往只从自己部门需要的角度出发，去设置申请人需要提交哪些资料，并不考虑其他部门需求与否。收来资料后，通常就是封存后留档备查，不再进一步挖掘其价值，或者按照申请人意愿共享给其他有需要的部门。所以在现实生活中，我们也经常看到申请人在办事时特意多复印几份，以备不时之需的情况。这种“各扫门前雪”的做法，使得信息形成了一个“只进不出”的孤岛，不仅筑牢了政府部门之间的信息壁垒，更是增加了企业和个人的行政负担，有悖于“服务型政府”的理念。

4.3.2 智慧型政府建设落后

传统的纸质化办公方式，意味着每一步骤都要形成纸质材料，并且需要层层签字盖章“留痕”，这一系列程序性工作耗费了工作人员大量的时间和精力。当前政府部门的“电子化”办公，大多数是在纸质材料的各项流程结束之后，扫描入电脑进行电子化备份，并不是正在使用了信息化流程，其本质还是纸质化办公。一方面，部分政府工作人员观念较为保守，对于新技术接受程度不高，对数字化转型的认识不够，影响了信息化政府的推进建设；另一方面，受限于各自的工作环境，政府方对信息技术和网站开发、软件管理不甚了解，企业方也难以深刻认识政府需求，群众也无法对一个在开发调试阶段的信息工具反馈意见，缺少复合型人才使政府方开发的系统或软件屡受诟病。

在现有的政务平台等线上办理渠道中，平台的设计和使用体验尚有一些待改进的地方。根据此前收集的受访者反馈，在网办过程中填写信息、上传附件时无法保存草稿，一旦材料有缺失下次就需要全部重新填报；部分附件上传有格式和大小限制等问题，譬如附件只允许上传图片格式，申请人必须将电子文件截图后再一张张上传，使得整个流程十分繁琐，用户体验感较差。此外，一些事项虽然可以在线进行申报，但最终仍需到线下领取办理结果，而在部分发达地区，电子政务平台的办理结果如确需取得纸质文件，在线下自取的同时也可以自费通过邮政快递寄递到家，申请人可以根据自身需要进行选择。尽管电子政务系统已经在一定程度上普及开来，也做出了很大贡献，但离更加“智慧”，更好“服务”的目标还有一定的提升空间。

第 5 章 国内外开发区案例分析与启示

在正式探讨 J 开发区优化营商环境的对策前，研究可以从新加坡裕廊、苏州工业园区以及常州新北区的案例中汲取一定的经验与启示。

5.1 国内外经济开发区成功经验借鉴

5.1.1 新加坡裕廊

新加坡的裕廊工业园世界著名的“花园工业镇”，成立于 20 世纪 60 年代初期，是亚洲最早建设的开发区之一，其只占用不到全国十分之一的国土面积，却贡献了新加坡超过 20% 的 GDP，吸收了全国 1/3 以上的劳动人口，许多国家借鉴了新加坡裕廊工业园的成功经验。在发展初期，裕廊工业园的建设主要由政府主导推进。新加坡经济发展局作为关键执行主体，承担起裕廊工业园的运营管理职责，负责开展园区的详细规划设计，并实施基础设施建设工作，从土地平整、交通网络搭建到水电供应系统完善等，为园区后续发展奠定了坚实基础^[44]。1968 年，新加坡政府成立裕廊镇管理局（JTC）负责开发区管理运营，并下设商业化子机构专门负责各项事务。后续随着整体经济社会的快速发展，新加坡政府进一步组建了裕廊集团，朝着政企分开的方向迈进，裕廊工业园区由此步入全方位发展阶段。在建设裕廊工业园区的进程中，新加坡政府经不断探索，逐渐形成一套涵盖规划、运营、监管等多方面的现代化开发区管理体系，其经验具有系统性、完整性，为后续开发区建设提供了可借鉴的范例^[45]。

裕廊治理模式的有如下特征：（1）产城融合的科学规划。新加坡国土面积小，发展空间有限，其工业区在设计过程中必须按照工业化和城市化相结合的发展方向进行科学合理的规划。在城市空间布局规划中，把对技术要素依赖程度较高的产业布局于距离市区较近的东北部；港口及重化工业区域设置在西南沿海地带；在中部地区，规划发展轻工业以及一般性工业。而裕廊河两岸，则被划定为居民生活居住区域，同时预留总面积的 10% 用于建设公园及绿地。（2）市场化的管理运营。从初期政府主导型的开发运营模式，到后期成立裕廊集团推进市场化管理，政府治理和市场化运作的边界在不断适时调整。当下，园区的具体管理由裕廊集团主导，新加坡政府则在土地使用、税收优惠等方面提供了灵活的政策支持，两者共同为企业提供了一个稳定可预测的商业环境。这也是裕廊工业区能

建立覆盖全球的招商网络，大量引入外资企业的原因之一。

5.1.2 苏州工业园区

苏州工业园区成立于 1994 年，位于苏州城东，总面积 278 平方公里，常住人口约 120 万人，是中新两国政府间的重要合作项目，被誉为“中国改革开放的重要窗口”，也是跨国合作共建园区的成功范例。苏州工业园区的主导产业包括生物医药、纳米技术和人工智能，汇聚了信达生物、纳微科技、思必驰等知名企业，形成了产学研用一体化的全生态布局。2023 年，苏州工业园区完成地区生产总值 3686 亿元，累计税收收入达到 1090 亿元人民币，集聚国家高新技术企业近 2800 家，进出口总额 1060 亿美元（截至论文提交，2024 年相关数据尚未正式公布）。在商务部公布的国家级经济技术开发区综合发展水平考核评价中，苏州工业园区实现了“七连冠”的辉煌成就，不仅体现了其在经济发展等方面的卓越表现，也彰显了其在全国经开区中的领先地位。

苏州工业园区主要管理举措如下：（1）高效的服务体系。园区在借鉴新加坡经验，实行“一站式”服务的基础上，还实施了一系列便利化措施，如简化企业办事环节，推进“免证园区”建设，实行外商投资企业商务备案与工商登记“一口办理”等，实现了开办企业全流程 1 个工作日内完成，极大地提高了行政效率^[46]。（2）全产业链协同发展。苏州工业园区以构建垂直整合的产业生态为核心，推动产业链上下游高效协同体现了制度经济学中降低产业链上下游交易成本的制度设计逻辑^[47]。园区聚焦三大主导产业，通过精准招商与资源整合，形成“基础研究—核心设备—关键材料—终端应用”的完整链条，为强化协同效应，园区搭建了公共技术服务平台，如国家生物药技术创新中心，提供中试生产、检测认证等共享服务，降低中小企业研发成本^[48]。同时，依托中新合作优势，园区引入新加坡科技局等国际资源，建立跨境技术转移通道，促进创新要素双向流动。

5.1.3 常州新北区

常州新北区成立于 1992 年，是国务院批准的首批国家级高新技术产业开发区之一，位于常州市北部，总面积 439 平方公里，常住人口约 88 万。作为长三角重要的先进制造业基地，新北区以占常州 14%的土地面积贡献了全市近 30%的工业总产值，吸引了超 5000 家工业企业落户，其中规模以上企业突破 1000 家，形成了新能源汽车、光伏新能源、智能装备制造三大千亿级产业集群^[49]。2023

年，新北区实现地区生产总值 1980 亿元，高新技术产业产值占比达 68%，累计引进外资项目超 1800 个（截至论文提交，2024 年相关数据尚未正式公布），培育出天合光能、比亚迪常州基地、常柴等全球领军企业，成为江苏省高质量发展的重要增长极。

常州新北区管理特征主要体现在以下方面：（1）构建创新生态。政府主导搭建“龙城科创走廊”，联合长三角多所高校已创立 20 家省级以上工程技术和转化中心，为支持科技成果转化设立了 20 亿元专项产业引导基金^[50]。2023 年全区发明专利授权量达 4500 件，技术合同成交额突破 80 亿元，形成“研发—孵化—产业化”全链条服务体系^[51]。（2）数字治理赋能。新北区以超前的管理意识率先建成全国首个区县级工业大数据平台，当前接入企业 2000 家以上，在区域范围内实现能耗监测、安全生产等 12 类场景数字化一站式管理。政务服务办理上新北区推行“一窗通办+智能秒批”模式，可实现“零材料办理”的已有企业登记等 180 项事项，工程建设项目审批时限压缩至 30 个工作日，是新公共管理理论中顾客至上原则的典型实践。

5.2 对芜湖 J 开发区优化营商环境的启示

5.2.1 推行市场化管理服务

新加坡裕廊工业园等经验建设表明，由市场化的开发集团进行建设运营的开发区相对于政府主导运营的开发区，往往更有竞争力和内生动力。芜湖 J 开发区可参考裕廊等模式，建立市场化运作为主，政府监督指导为辅的管理框架，因时制宜的调整行政监管与市场服务的边界。在开发初期，政府可充分发挥调配公共资源和总体规划优势，统筹基础设施建设和空间规划，待开发区基本成型后，逐步向专业运营机构移交管理职能，通过市场化机制优化资源配置，提高管理效率。例如，可设立国有开发公司负责土地开发、产业招商等经营性事务，政府则专注于政策制定与监管协调。

推进市场化改革，需要政府逐步退出“管理者”的身份减少直接参与经济活动，转向“服务者”，通过制定公平、透明的规则，为市场参与者创造一个公平竞争的环境、良好的市场秩序、积极的创新生态，实现营商环境的良性循环，推动经济的持续健康发展。

5.2.2 持续优化招引政策

上述三个案例中的产业集聚效应和精准的招引政策设计密不可分。芜湖 J 开发区需结合区域资源禀赋，明确主导产业定位，制定差异化招商策略。例如当前 J 开发区主导产业为智算产业和新能源和智能网联汽车产业，可借鉴裕廊工业园在空间规划中预留产业链聚集处附近的空間，持续围绕这两个主导产业强化上下游配套能力，并合理规划建设临近商住配套。参考常州新北区通过 20 亿元产业引导基金撬动创新资源，J 开发区可探索“基金+项目”联动机制，吸引社会资本参与产业培育，同时提升政策稳定性和透明度，构建全周期投资服务链条。

招引政策的制定和实施，必须符合当地客观条件和发展需求。J 开发区应根据当前主导产业，针对性制定具有吸引力的创新招引政策，如融资支持、人才公寓配套等，同时发挥纽带作用，联动政府与企业、高校和研究机构等多方的合作，构建产学研用一体化的创新体系，推动产业发展良性循环不断集聚。

5.2.3 全方位提高服务水平

苏州工业园区“1 日开办企业”、常州新北区“30 日工程审批”等实践表明，行政流程再造能显著降低制度性成本，高效的政务服务对优化营商环境具有积极意义。芜湖 J 开发区需推进“一窗通办”向“智能秒办”升级，扩大“零材料办理”事项范围，尤其在商事登记、项目建设等高频服务领域实现简化审批和容缺办理。数字化治理方面，可参考常州工业大数据平台，建设集成式政务平台，整合能耗监测、安全生产等管理场景，实现跨部门数据共享。同时，需构建企业需求快速响应机制，设立专业化服务团队，提供从落地到运营的全程跟踪服务。借鉴裕廊工业园“10%绿地预留”经验，J 开发区需同步完善生活配套与生态空间，通过产城融合留住人才，为营商环境优化提供长效支撑。

提升服务水平的最终目的，是为企业提供适宜发展的外部环境。服务水平的提升包括多个方面，从服务人员方面，应加强培训和管理，提高他们的专业素养和服务意识；从数字政务方面，还应加强信息化建设，利用大数据、云计算等先进技术，构建智能化、便捷化的服务体系；从政企沟通来说，应加强与企业的沟通和互动，及时了解企业的需求和诉求，为企业提供更加精准、高效的服务。

第 6 章 新发展阶段芜湖市 J 开发区优化营商环境的对策

从全球视角来看，营商环境的优化已成为各国政府竞相推进的重点工作。在新发展阶段的宏观背景下，我国经济发展步入高质量发展阶段，地方开发区优化营商环境能够显著提升地区的竞争力，吸引国际资本和先进技术，推动产业升级和经济发展。新公共管理理论强调市场化改革、绩效导向与客户服务优化，为提升行政效能与服务质量提供方法论；制度经济学聚焦制度创新与交易成本降低，为破解体制机制障碍、优化资源配置提供分析框架。本章提出的对策体系以新公共管理理论与制度经济学为理论支撑，二者的协同应用，从推动市场化改革、创新招引政策、提升服务水平三大方面进行深入探讨，并提出 J 开发区优化营商环境的对策。

6.1 推动市场化改革

在新发展阶段的背景下，越来越多的地方经济开发区为了优化营商环境，开始探索或推动市场化改革，芜湖经济技术开发区也于 2024 年底发布了《芜湖经济技术开发区管理制度改革总体方案》，完成了市场化机构改革。党的二十届三中全会《决定》提出，要构建高水平社会主义市场经济体制，以“更好发挥市场机制作用，创造更加公平、更有活力的市场环境”^[52]，承担地方经济发展重任的开发区也是市场经济体制里关键的一环。推动 J 开发区进行市场化改革，可以激发队伍活力，提高资源配置效率，为发展注入新的动力源。

6.1.1 企业化治理体系构建

当前的 J 开发区管委会，科级以上领导岗位约有 35 个，绝大多数由拥有行政编制或事业编制的在编人员担任；科级以下工作岗位约有 120 个，包括行政编制、事业编制、国企编制、劳务派遣等多种人员，混编混岗的工作队伍不仅影响了团队稳定，也增加了管理难度。新公共管理理论中去官僚化与绩效导向原则（Hood， 1991），意在通过压缩行政层级与引入多维竞聘，设计扁平化组织架构与岗位竞聘机制，从而提升组织运行效率。推动 J 区市场化改革，具体可从以下几方面入手：

6.1.1.1 实行企业化岗位管理

管委会人事制度改革的核心在于构建企业化岗位管理体系，打破传统行政事业单位编制身份限制。根据现代组织管理理论，扁平化架构能有效提升组织运行

效率（Pfeffer， 1998）。建议将现有行政层级压缩为四级架构：领导班子（战略决策层）、部门正副职（战术管理层）、中层干部（业务执行层）、工作人员（操作实施层），层级压缩幅度可达 40%-50%。配套措施应包括：制定岗位价值评估模型，建立宽带薪酬体系，设置岗位胜任力模型（Boyatzis， 1982）。

6.1.1.2 构建多维竞聘机制

竞聘上岗机制应针对不同类型的岗位，采用不同的选拔方式，例如：组织选聘（核心岗位，占 30%）、双向选择（业务岗位，占 50%）、公开竞聘（专业岗位，占 20%）。在公开竞聘过程中需引入设置政治素质、专业能力、绩效产出、团队协作、创新思维 5 个维度的多维评估体系，并结合运用 STAR 行为面试法等综合评估。参考苏州工业园 2020 年改革中的"岗位擂台赛"，要求竞聘者进行岗位规划答辩，竞聘失败率达 22.3%，但单位的年度 KPI 完成率提高 18.6%；也可借鉴腾讯"活水计划"，建立企业内部的人才市场，允许员工每季度申请跨部门竞聘，提高人才内部流动率。

6.1.1.3 实施岗位动态调整

动态调整机制可参考构建"四维一体"的评估体系：季度绩效考核（占 40%权重）、年度胜任力评估（占 30%权重）、民主测评（占 20%权重）、创新贡献加分（占 10%权重）。应建立岗位任职期制度，正职岗位任期 3 年，届满重新竞聘；同时建立"岗位蓄水池"制度，设置 5%-10%的机动编制用于人才调配。按照岗位能上能下、人员能进能出的原则，对聘用岗位实行动态管理。综合表现优秀、实绩突出的人员，可通过晋升岗位层级、提高薪酬待遇等方式予以激励；工作业绩不佳、不能胜任聘用岗位的人员，采取降低岗位层级、降低薪酬待遇、调离聘任岗位等方式处理。

6.1.2 全员绩效管理

J 开发区管委会目前的绩效考核制度主要以单位、部门民主测评结果为依据，没有明确的量化指标；以物质激励为主要手段，缺乏与之对应的惩罚措施。新公共管理理论的“绩效导向”原则提倡实施科学的、奖惩分明全员绩效管理，这也是进行市场化改革的重要手段之一，可以激发 J 区工作人员的工作积极性和创造力，提高工作效率和服务水平。建议可从以下几方面入手：

6.1.2.1 建立动态薪酬总量调控机制

建议参照市属国有企业薪酬管理制度框架，构建与开发区发展绩效联动的薪酬总量调控体系，以全省开发区年度考核排名为基准值，建立薪酬总量弹性调整模型。采用前三年平均排名作为基数，排名每升降 1 位对应薪酬总量 $\pm 1\%$ 的调整系数。针对不同层级的督查激励设置差异化激励系数。省部级表彰对应 5%的薪酬总量上浮，国家级表彰对应 10%的上浮幅度。实施薪酬储备金制度，将年度薪酬结余的 30%划入战略储备账户，用于应对考核波动带来的薪酬支付压力，提升薪酬弹性调节效率。

6.1.2.2 构建三级 KPI 指标体系

基于平衡计分卡理论（Kaplan & Norton, 1996）^[53]，建立“战略目标-部门职能-岗位职责”三级指标分解体系。管委会层面设置 4-6 个核心战略指标，如招商引资增长率、企业服务满意度等，确定指标权重；部门层面实施“战略地图”分解，将战略指标转化为可操作的业务指标，如经贸发展局需承接固定资产投资增速、规上企业培育数等量化目标；个人层面推行岗位绩效合约制度，运用 SMART 原则设定 5-8 个关键业绩指标。考核周期实行“季度跟踪+年度考核”双轨制，考核结果强制分布为 A（20%）、B（50%）、C（30%）三个等级。

6.1.2.3 完善市场化薪酬分配体系

基于新公共管理理论的绩效工资模型（Osborne & Gaebler, 1992），建议构建“3P+M”薪酬模型（Position 岗位、Person 能力、Performance 绩效+Market 市场），将个人贡献与开发区整体绩效挂钩，实施差异化分配机制。可将岗位工资分为 10 个职等，每个职等设置 5 个薪级，参照原本收入水平的 75%确定基准值；绩效工资占比按岗位序列差异化设置，招商岗位实行“40%基薪+60%绩效”，行政岗位采用“60%基薪+40%绩效”；对连续三年考核 A 级员工实施调薪，年度调薪幅度可达 15%。

6.1.3 建设人才体系

J 区管委会的现有人员主要来自体制内其他单位交流或招聘考试，渠道较为单一，难以适应当前高质量发展对于多元化人才的需求。建设人才体系是 J 区进行市场化改革的重要保障，亟需打破传统的人才招聘和任用机制，通过人才引进、特聘等方式，吸引更多优秀人才加入发展队伍。在具体操作上：

6.1.3.1 建立差异化特聘制度

针对 J 区管委会在投融资、规划管理等领域的高层次人才短缺问题，应建立差异化特聘制度。首先需制定《特聘岗位设置管理办法》，明确特聘岗位的任职资格、职责权限及考核标准，重点面向具有 5 年以上行业经验且持有注册规划师、一级建造师等职业资格的专业人才开放。其次实施市场化薪酬体系，参照长三角地区同类岗位市场价，采用“基础年薪+绩效奖励”模式，其中招商引资岗位可设置项目落地提成机制。同时建立动态评估机制，由第三方机构对特聘人才进行年度履职评估，连续两年考核优秀者可转为体制内高级专业技术岗位。

6.1.3.2 完善多元化人才吸纳体系

需构建人才补充机制，可面向长三角地区机关事业单位开展定向选调，对具有开发区建设经验人员放宽年龄学历限制；推行“岗位购买服务”模式，将档案管理、数据统计等辅助岗位外包给人才集团，采用“岗位外包+绩效考核”方式，减少行政编制占用；建立中层干部交流机制，要求晋升至中层副职以上干部须具备 2 个以上部门工作经历，提升部门协作效率。

6.1.3.3 实施前瞻性人才储备工程

应建立后备人才培养体系，夯实可持续发展基础，通过联合猎头公司建立紧缺人才数据库，重点引进具有自贸区、综保区运营经验的专业人才；另外可与复旦大学、东南大学等长三角地区的双一流高校共建人才实训基地，实施“3+2”培养模式（3 个月理论培训+2 年岗位实践），优秀学员直接纳入后备干部库；建立“导师制”培养机制，安排管委会领导与青年人才结对指导，缩短人才成长周期；配套提供人才公寓，为引进人才提供三年期住房补贴，形成“引育留用”完整生态链。

6.2 创新招引政策

自 2024 年 8 月 1 日国务院公布《公平竞争审查条例》起，传统的招商引资政策，比如对企业进行财政奖补、返税优惠、地价减免、厂房免租等一律不得使用，“税收洼地”从此成为历史。在当前全国统一大市场建设的背景下，位于中部省份且基础较为薄弱的 J 开发区面临着前所未有的发展机遇与挑战。因此，探索创新招引政策，例如建设招商飞地、用好产投基金和招引优质人才等，成为 J 开发区优化营商环境、吸引优质企业和项目落户的重要手段。

6.2.1 建设招商飞地

飞地经济模式通过跨区域制度协同（North， 1981），突破行政区划壁垒，降低企业跨区域投资的制度性交易成本。该共建共享机制，本质是构建新型制度合约，减少信息不对称与协商成本，形成要素流动—制度适配的良性循环，达到制度经济学强调的制度创新降低交易成本、提升资源配置效率的效果^[54]。2023年，芜湖市在上海松江区投资建设了G60科创走廊芜湖产业创新中心，作为“人才飞地”的主要载体，一期项目已集聚科创型企业20家，高端人才近百名。对通过“人才飞地”引进的企业和人才，可以同时享受上海松江区与芜湖市的创新政策与人才政策等。有此先例，J开发区也可以积极探索飞地经济模式，在长三角先发地区建立飞地，与当地政府共同招商引资，共享发展成果。具体建议如下：

6.2.1.1 搭建合作平台

J开发区可借鉴“G60科创走廊芜湖产业创新中心”模式，在长三角核心城市（如上海、杭州、苏州）设立创新飞地，作为连接本地与先发地区人才、技术、资本等资源的桥梁。建议采取“政府主导+市场化运营”机制，通过购置土地或长期租赁方式建立物理载体，规划面积建议控制在5000-10000平方米区间，初期投资预算可参考芜湖案例的3.5亿元/期标准。在管理机制上，建议制定《创新飞地入驻管理办法》，明确准入标准，例如企业研发投入强度 $\geq 5\%$ ，硕士以上人才占比 $\geq 30\%$ ，年均专利产出 ≥ 2 项/百人等，打造一个集产业孵化、招商引资、招才引智于一体的综合性平台。

6.2.1.2 推动产业升级

J开发区可应通过招商飞地构建产学研协同创新体系，加强与长三角重点高校、国家级实验室、行业龙头企业研发中心等创新主体单位的合作，构建“1+N”创新联合体，共同推动科技创新和成果转化。J开发区和各创新主体可以共建共享重点研发创新平台、科技企业孵化器和众创空间等资源，为入驻企业提供技术研发创新、成果转化、企业孵化等全链条服务。在科技成果需要落地产能时，利用主场优势优先引入到J开发区，协调现有厂房、人力等资源快速实现成果转化。

6.2.1.3 提升品牌形象

为提升飞地影响力，打造地区品牌形象，J开发区可以通过设立飞地成果转化展厅、举办细分领域技术对接会等活动手段加强宣传和推广，通过可视化成果

转化路径与精准化技术匹配机制，增强对高新技术企业与专业人才的虹吸效应；还可与合作地区政府签署合作协议，以契约化形式规范合作主体的权责边界，通过资本联合投入、收益共享机制及基础设施共建等制度设计，保障协同创新载体的高效运营。飞地的合作模式不仅符合长三角一体化的国家战略，又能通过要素资源的高效配置重塑区域竞争优势，为开发区构建创新生态系统注入动能。

6.2.2 用好产业基金

在地原有的税收返还等特异性优惠政策取消的大背景下，利用产业基金进行招商引资逐渐成为地方政府吸引企业项目的主要手段。J 开发区目前拥有的几支产业基金，均由国有企业和金融机构共同出资成立，并由市场化机构担任基金管理人。但随着 2025 年 1 月 7 日国务院办公厅 1 号文《关于促进政府投资基金高质量发展的指导意见》出台，国资基金迎来转型重塑的“阵痛期”。如何充分利用产业基金培育优质企业，打造生态赋能体系，是新发展阶段创新招引政策必须攻克的难题。建议举措如下：

6.2.2.1 明确投资方向

J 开发区应聚焦芜湖十大战略新兴产业，设立专项产业投资基金，除了布局原有的“三智一新”主导产业之外，还可以提前入场前沿科技赛道，发挥国有资本的长期优势和风险承受能力。这些产业研发周期长、风险高，短期难见经济效益，社会资本多望而却步。国资基金此时入场，能够填补早期投资空白，伴随产业成长实现长期价值增值，这是市场化基金难以企及的战略高度。例如，在新能源和智能网联汽车产业方面，基金可以围绕当地龙头车企奇瑞，重点投资于无人驾驶系统研发、芯片设计、智能座舱、激光雷达等延链补链强链环节，在推动产能落地的同时利用资金助力相关企业攻克技术难题、扩大生产规模，推动产业集群的形成和发展。

6.2.2.2 全方位生态赋能

产业基金的生态赋能设计是通过制度创新降低企业与政府间的交易成本（Coase, 1937）。J 开发区的国资基金可凭借地方政府资源整合能力，摆脱单纯的资金投入角色，为所投企业构建全方位产业生态赋能。例如与安徽师范大学、安徽工程大学等高校和科研机构合作，为企业提供技术研发支持；对接上下游产业链企业，助力打通供销渠道；利用政府出资作为引导资金，吸引银行、保险、

信托、私募股权基金等金融机构以及大型企业、上市公司等社会资本共同出资设立子基金，形成多元化的资金来源结构。通过全方位协同，提升所投企业竞争力，即便没有返投硬性要求，企业基于良好发展环境也愿扎根当地，实现地方经济与企业发展双赢。

6.2.2.3 完善监管评估机制

J 开发区的产业投资基金中国有企业出资占比超过 50%以上，为了确保国有资产和产业投资基金的安全有效，需要有与之对应的、专业化的基金监管和评估机制，除了通过国资委、审计局等政府机构进行监管外，还需要委托第三方专业机构对基金进行市场化监管，防范基金运作风险。此外，还需建立科学合理的基金绩效评估体系，根据基金的投资目标等设定相应的绩效指标，如投资回报率、成功率、产业带动效应等，以定期评估等手段激励基金管理人提高投资管理水平和运作效率，不断调整和优化基金运作模式。

6.2.3 招引优质人才

人才是创新招引政策的关键要素之一。芜湖市的“紫云英人才计划”在人才引进工作上取得了显著成效，2021 年-2024 年，全市新招引高层次科技人才团队 363 个、领军人才 980 人、高端人才 8313 人、新入职大学生 27.8 万人，人才总量突破 100 万人。J 开发区也应该在市政策的基础上，因地制宜制定完善的人才政策并探索人才长期发展的机制，以吸引更多优秀人才落户。具体措施上：

6.2.3.1 强化政策叠加效应

J 开发区可以在借鉴芜湖市“紫云英人才计划”相关政策措施的基础上，进一步针对自身资源禀赋和发展现状出台更进一步的人才政策支持，以吸引和留住优质人才。比如针对新能源与智能网联汽车领域领军人才，提供购房补贴上浮 30%（最高 50 万元）、连续三年每月 5000 元生活津贴；对博士及以上学历人才实施“首年零租金”人才公寓政策，并配套子女教育“优先择校”通道。建立重点产业人才认证体系，经认定的紧缺型人才可额外享受企业贡献奖励返还（最高返还个人所得税区级留存部分的 80%）。政策实施需建立动态评估机制，每两年修订《重点产业人才需求目录》，确保政策与产业升级同步迭代。

6.2.3.2 构建人才输送闭环

J 开发区可依托芜湖学院“校地共建”基础，以芜湖学院为平台，联合中科

大、上海交通大学等高校设立定向培养班，共建“新能源汽车产业学院”，实施“2+2”培养模式（2年通识教育+2年企业实训），每年定向输送200名专业人才。由J开发区管委会出资设立共享实验室，联合高校建设智能网联汽车测试平台等3个产学研基地，建立“高校研发—中试基地—企业量产”的成果转化链条。要求区内规上企业按在岗职工10%比例提供实习岗位，对年度吸纳实习生超50人的企业给予最高20万元补贴。提高校企合作专利转化率。

6.2.3.3 完善人才引进留任机制

人才不光需要“引进来”，更需要“留下来”，J开发区应通过完善的人才引进留任机制，为优秀人才提供全方位的支持和服务。例如，将人才职称评审权下放重点企业，推行企业自主评聘改革，实现“谁用人谁来评”，建立以项目成果替代论文的评价标准，可以更好地激励企业按照自身需求培养人才。建立“双通道”晋升体系，专业技术人才可选择管理序列（科级—处级）或技术序列（工程师—首席专家）发展路径。配套建设提供产权型人才住房，实行“3年服务期+成本价购买”政策，同步建立人才流失预警机制，对离职率超15%的企业启动专项督导。通过政策、平台、服务的系统集成，形成“引才—育才—留才”可持续发展生态。

6.3 提高服务水平

提高服务水平是优化经开区营商环境的重要保障。芜湖市近年来在优化营商环境方面取得了显著成效，通过出台一系列政策措施，如《芜湖市优化营商环境条例》等，为民营企业投资兴业营造了稳定、公平、透明、可预期的市场环境。然而，营商环境的持续优化仍然离不开政府服务水平的不断提升。通过强化要素保障、健全配套设施及落实企业服务等措施提高服务水平，可以增强J开发区对企业和投资者的吸引力，推动区域经济的持续健康发展。

6.3.1 强化要素保障

企业经营发展最为关键的要素就是资金和场地。无论是在本地经营状况良好的企业，还是外来的想要扩产、迁移、转型的企业，都需要平衡好资金和场地的要素需求，以适应企业当前发展的需要并规划好未来的发展计划。能否充分满足企业对以上要素的需求，决定了一个地方对于企业是否具有吸引力。具体来说有以下两方面：

6.3.1.1 资金要素保障

为确保区域经济发展的资金需求，J 开发区要建立健全资金项目库，并高水平谋划对上争取资金的项目，通过精心策划和积极筹备，为项目争取到更多的上级资金支持。同时，要拓宽上级资金的争取渠道，包括但不限于中央预算内资金、超长期国债、专项债以及省级各项奖补资金等。通过多元化、多层次的资金筹措方式，确保区域内有足够的资金支持各类项目的实施。另外也可扩大银行融资规模，发挥区域金融协调机制的作用，通过优化融资环境、降低融资成本、创新金融产品等方式，鼓励银行加大对区域内企业的信贷支持。

6.3.2.2 场地要素保障

土地和厂房是企业经营发展的载体。J 开发区内村庄、农田较多，土地征迁存在一定滞后性。针对因土地问题导致的施工迟滞问题，应在前瞻谋划的同时，加快推进扫尾清零工作；针对符合国家战略布局的重点项目，如中国电信芜湖集群数据中心、中国移动长三角（芜湖）算力中心等地块，要确保土地供应的及时性和有效性。在厂房保障方面，应加强对现有厂房资源的整合和利用，对亩均产能和税收指标设置准入门槛，以此提高厂房的利用率和产出效益；积极、合理引导和鼓励企业投资建设高标准厂房，以满足未来新兴产业和高端制造业的发展需求。此外，还可以鼓励企业盘活闲置厂房进行改造升级，提升资源利用率。

6.3.2 健全配套设施

大龙湾片区起步建设较晚，基础配套不够健全，路网不完善，商贸服务业发展跟不上新区建设步伐，长江三桥南侧片区的中小学、安徽公共卫生临床中心（芜湖）、宜邻中心等基础设施虽已建成，但暂未投运，不能充分满足 J 开发区居民生活需求。要吸引更多企业和人才安家落户，必须通过完善高水平城市配套、打造多元化产业平台、完善人才配套等措施，逐步构建一个宜居宜业、创新发展的现代化新区。需要关注以下几个方面：

6.3.2.1 完善高水平城市配套。

在道路交通方面，围绕“四纵四横”的骨干路网体系加快建设进度，保证大循环上道路畅通；再针对重点工程项目补全路网建设，保证工业、商业等项目能顺利开工实施。同时，针对区内缺少商住餐饮类消费区域的现状，利用地区区位优势和水网密布的特点，开工建设一系列独具特色的高档酒店与精品民宿项目，

并推动区域内 3 个宜居中心竣工验收和招商运营工作，围绕芜湖学院、捷途全球事业总部等人口密集区域布局轻型商业综合体。

6.3.2.2 建设多元化产创平台

优化 J 开发区创新平台整体布局，突出特色，错位发展。坚持一平台一专班、一平台一特色、一平台一基金的原则，紧抓“东数西算”国家枢纽节点布局 J 开发区战略优势，依托芜湖智算经济产业园，打造智算产业平台，赋能智算产业；依托奇瑞捷途全球总部、立讯精密研发中心、智能网联汽车研究院集群，打造智能网联汽车研发平台；依托开思时代数字化智能网联汽车零部件工业互联网生态，打造汽车后市场产业平台；加快芜湖学院与上海交通大学合作共建长三角创新研发平台建设，与长三角高校、科研机构等高对接，引进创新资源，打造产学研用一体化平台。

6.3.2.3 健全“人才+配套”保障

通过政策引才、产业兴才、平台聚才、事业留才，持续完善医疗、教育、生活配套，不断提升新区公共服务水平，确保人才“引得进、留得住、用得好”。重点引入市内优质教育医疗资源，推动已经建成的公立医疗中心、中小学等正式投运；构建完善“房租补贴+公共租赁房+人才公寓”的多层次、多形式、多功能的人才安居工程体系，为各类人才提供安居优居服务；配套建设公园、绿地等休闲功能区，有序推进水系治理，提升新区生态颜值。

6.3.3 落实企业服务

落实企业对优化营商环境意义重大。良好的企业服务能够促进政企沟通，减少企业的经营障碍，提高政府的管理效能，有助于增强企业的获得感和满意度，对促进经济持续健康发展、提升区域竞争力具有不可替代的作用。J 开发区应全面提升 J 开发区的企业服务效能。通过健全联系企业制度，优化行政审批流程，深入推进“互联网+政务服务”等措施，构建高效、便捷、精准的企业服务体系。

6.3.3.1 健全联系企业制度

常态化企业联系机制的设计，既是新公共管理理论中客户导向的实践，也是制度经济学中降低政企互动成本的体现。通过制度化的沟通渠道，减少企业政策获取与诉求反馈的隐性成本，提升政企协作效率。J 开发区可根据省、市“四送一服”双千工程组织有关要求，结合一企一策等帮扶工作，健全常态化联系包保

企业机制。班子成员精准选取 1 家以上非公有制企业作为联系点，每季度至少深入联系点实地调研 1 次，了解企业生产经营情况，依法依规帮助企业解决实际困难和问题。同时，还可以建立项目专员制度，为企业提供一对一的定制化服务。

6.3.3.2 优化行政审批效率

鼓励、支持 J 开发区工作人员主动为企业申请事项实行全程代办，利用主场优势提高企业从签约、落地到投产等一系列行政审批办理效率。例如在项目在前期设计规划阶段，工作人员可提前帮助企业预先准备相关材料，联系各部门分头预审，引导企业补全审批要件；项目在投产阶段，协助企业组织专利、名牌产品和科技项目申报工作等。同时积极推行项目投资承诺制，通过企业信用承诺，加强事中事后监管等方式，实行项目审批、施工许可证等容缺办理，缩短审批时间，促进项目早日建成显效。

6.3.3.3 深入推进“互联网+政务服务”

数字化政务平台的优化，是制度经济学中‘降低信息搜寻与审批成本’的一种路径创新。推动 J 开发区“一张网”升级融合。J 开发区可要求各单位、部门实施清单认领、编制和测试工作，完善政务服务事项与国家基本目录同步，进一步提高四级网办率（零跑腿事项）；建立线上并联审批机制，对涉及多个部门的审批事项进行并联审批，提高审批效率；利用大数据、人工智能等技术手段，对 J 开发区企业办理较多的注册登记、备案立项等政务服务进行智能化分析和引导，为企业提供更加省时、精准的服务。

第7章 结论和展望

习近平指出，立足新发展阶段，既要把握实践发展的连续性，又要把握时代发展的阶段性，既要抓住国内外环境深刻变化带来的新机遇，又要准备迎接一系列新挑战。地方开发区从经济发展的“动力源”成为深化改革的“聚焦点”，既符合中国经济几十年来从高速发展转向高质量发展的必然趋势，又顺应新发展阶段构建新发展格局的必然要求。当前，包括笔者所在的J开发区在内，各个省、市的开发区都在积极探索优化营商环境的道路，以期提高地区综合经济实力，实现高质量发展。

研究围绕新发展阶段芜湖市J开发区的营商环境的优化对策展开了深入探讨。通过实证调查发现，该区域在营商环境建设中存在三方面突出矛盾：体制机制改革滞后与行政管理效能不足的矛盾、招商引资政策吸引力弱化与产业升级需求的矛盾、政务服务供给与企业主体期待错位的矛盾，这些结构性障碍制约着开发区应对全球经济格局重构与国内新发展格局构建的双重挑战。基于国际标杆园区（新加坡裕廊工业区）与国内先进开发区（苏州工业园、常州新北区）的比较研究，笔者发现成功的开发区普遍具备市场化管理服务、持续优化招引政策和全方位提高服务水平等特点。这些经验为J开发区优化营商环境提供了有益的借鉴和启示。

研究创新性地整合新公共管理理论与制度经济学原理，构建了‘市场化改革—制度创新—服务升级’的优化路径。笔者针对J开发区的现实需求，提出以下优化路径：首先在推动市场化改革方面，应进行企业化管理，实施岗位聘任与绩效考核机制，构建多元化人才引进体系，建立适应新发展要求的现代管理体系；其次在创新招引政策方面，提出构建“飞地经济”协同平台，设立产业引导母基金，完善“人才+项目”捆绑式引进机制，形成要素集聚的良性循环；最后在提升企业服务方面，强调建立政企常态化沟通机制、优化行政审批流程、深入推进“互联网+政务服务”等措施，构建高效、便捷、精准的企业服务体系。这些策略的系统实施将有效提升J开发区的综合竞争力。

需要指出的是，受研究条件所限，本研究在样本覆盖范围存在局限，所提策略的普适性有待进一步验证。展望未来，J开发区在新发展阶段优化营商环境的道路上仍面临诸多机遇与挑战，未来可进一步探索诸如深化机制改革与创新、持

续优化招引政策与产业布局、加强政企沟通与合作、推进数字化转型与智能化升级等措施。这些措施将助力 J 开发区在新发展格局下实现营商环境质的飞跃，为区域经济高质量发展注入持续动能。

参考文献

- [1]张军. 中国经济新发展阶段的特点与挑战[J]. 经济研究, 2021, 56(5): 3-12.
- [2]李明, 王磊. 优化营商环境促进经济高质量发展[J]. 管理世界, 2022, 38(3): 45-56.
- [3] Wang, J., & Zhang, H. The impact of business environment reform on firm performance in China[J]. Journal of Economic Policy Reform, 2020, 23(4): 345-362.
- [4] Gošnik, D., Kavčič, K., Meško, M., et al. The impact of external business environment changes on firm's customer-oriented innovation strategies and performance[J]. Journal of Business Research, 2023, 156(2): 123-135.
- [5] Rončević, A., Ostojić, P., & Mihelić, S. The impact of entrepreneurship support institutions on entrepreneurship and business environment in Zagreb, Croatia[J]. Journal of Small Business and Enterprise Development, 2022, 30(1): 45-60.
- [6] Ding, J. The impact of digital business environment on firm's innovation input: Evidence from America[J]. Technovation, 2023, 120: 102-115.
- [7] Wu, L., & Liu, G. The role of government protection in optimizing the business environment: Evidence from America[J]. Journal of International Business Studies, 2023, 54(6): 789-805.
- [8] Yu, L., Tang, X., & Huang, X. The impact of business environment on entrepreneurship in China: Evidence from household finance survey and city-level business environment index[J]. Entrepreneurship Theory and Practice, 2023, 47(4): 112-130.
- [9]唐坚. 中国营商环境优化研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2019: 23-35.
- [10]马向萌. 正定开发区营商环境优化路径研究[J]. 经济与管理研究, 2023, 45(3): 78-89.
- [11]雷航, 谢一贝. 基于岳麓高新技术产业开发区的营商环境优化研究[J]. 中国软科学, 2022(S1): 45-56.
- [12]丁召津. 地区营商环境对经济发展的影响研究[J]. 经济学动态, 2023(5): 112-125.
- [13]刘凤, 廖鑫, 周贤永, 等. 综合考虑制度、资源和能力的营商环境优化研

究[J]. 管理世界, 2023, 39(7): 34-48.

[14]李建发, 闫寒, 陈文川, 等. 优化营商环境与中国特色社会主义制度建设[J]. 中国特色社会主义研究, 2023(4): 67-79.

[15]裴然, 侯冠宇. 营商环境与数字经济发展协同关系研究[J]. 中国工业经济, 2023(9): 89-103.

[16]陈誉, 任树伟. 基于生态视角的黑龙江省县域营商环境优化研究[J]. 哈尔滨商业大学学报(社会科学版), 2020, 33(2): 55-68.

[17]丁从明, 王聪, 陈昊, 等. 营商环境差异与南北经济差距研究[J]. 区域经济评论, 2021(6): 23-35.

[18]夏光荣, 金艳红, 等. 我国区域协调发展中的营商环境优化研究[J]. 经济地理, 2023, 43(11): 101-112.

[19]习近平. 中共十九届五中全会公报[Z]. 北京: 人民出版社, 2020.

[20]习近平. 决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[Z]. 北京: 人民出版社, 2017.

[21]国务院新闻办公室. 构建新发展格局, 推动高质量发展[Z]. 北京: 人民出版社, 2021.

[22]张晓刚, 李晓红. “新发展阶段”的理论内涵与实践路径[J]. 经济学动态, 2021(1): 4-11.

[23]钱颖一. 中国经济增长的新阶段[J]. 管理世界, 2020(10): 12-21.

[24]鲍克. 中国开发区研究——入世后开发区微观体制设计[M]. 北京: 人民出版社, 2002: 45-60.

[25]厉无畏, 王振. 中国开发区的理论与实践[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2004: 78-92.

[26]皮黔生, 王恺. 走出孤岛: 中国经济技术开发区概论[M]. 北京: 三联书店出版社, 2004: 102-115.

[27]何兴刚, 等. 城市开发区的理论与实践[M]. 西安: 陕西人民出版社, 1995: 33-47.

[28]陈文灿, 金晓斌. 中国经济特区研究[M]. 上海: 复旦大学出版社, 1996: 88-100.

-
- [29]张志胜. 国内开发区管理体制:困顿与创新[J]. 经济问题探索, 2009(4): 6-9.
- [30]雷霞. 我国开发区管理体制问题研究[D]. 济南: 山东大学, 2009.
- [31]朱永新, 等. 中国开发区组织管理体制与地方政府机构改革[M]. 天津: 天津人民出版社, 2001: 55-70.
- [32]韩笑雨. 营商环境对引进外商直接投资的影响[D]. 太原: 山西财经大学, 2024.
- [33]李裔彦. 我国地方法治化营商环境优化路径研究[D]. 太原: 山西财经大学, 2024.
- [34] 陈天一, 赵贝贝, 洪卓睿. 营商环境对企业产品质量的影响[J]. 宏观质量研究, 2023, 11(03): 64-81.
- [35]雒京华, 夏韵涵, 苏聿桢, 等. 政策营商环境、交易成本与企业全要素生产率[J]. 兰州财经大学学报, 2024, 20(03): 1-15.
- [36]赫克谢尔, C. 后官僚制组织: 组织变革的新视角 [M]. 张立平, 译. 北京: 商务印书馆, 2007.
- [37]巴扎雷, M. 突破官僚制: 政府管理的新愿景 [M]. 孙迎春, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [38]Hood, C. A public management for all seasons?[J].Public Administration, 1991, 69(1): 3-19.
- [39]Osborne, D., & Gaebler, T. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector[M].Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1992: 45-60.
- [40] Veblen, T. The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions[M].New York: Macmillan, 1899: 102-120.
- [41] Coase, R. H. The Nature of the Firm[J].Economica, 1937, 4(16): 386-405.
- [42]Williamson, O. E. Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications[M].New York: Free Press, 1975: 55-70.
- [43] North, D. C. Structure and Change in Economic History[M].New York: Norton, 1981: 88-95.

-
- [44]张志胜. 开发区的治理与变迁[M]. 北京: 经济科学出版社, 2011.67-82
- [45]李森. 困境与出路—转型期中国开发区发展研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008.54-66
- [46]苏州工业园区管委会网站. 苏州工业园区“十三五”规划纲要[EB/OL].(2016-2020)[2024.12.13].[\[https://www.suzhou.gov.cn/szdoc/uploadfile/sxqzf/szsrnzf/201612/P020161229366005665253.pdf\]](https://www.suzhou.gov.cn/szdoc/uploadfile/sxqzf/szsrnzf/201612/P020161229366005665253.pdf)
- [47]闫国庆. 开发区治理[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.180-192
- [48]宋宏. 十字路口的选择: 开发区治理体制研究[M]. 合肥: 安徽人民出版社, 2016.58-60
- [49]林莹,施晓辉,吉莉,等.开发区城镇建设用地供需预测与协调路径研究——以常州市新北区为例[J].上海国土资源,2024,45(4):12-18.
- [50]唐颖,费婷.常州国家高新区(新北区)科技局: 以“含新量”推动高质量发展“含金量”[EB/OL].[\[2024.12.123\].](https://gov.sohu.com/a/840693888_121455647)[\[https://gov.sohu.com/a/840693888_121455647\]](https://gov.sohu.com/a/840693888_121455647)
- [51]杨馨,廖连莹,陈乐乐.基于创新生态系统的常州新能源汽车产业发展研究[J].常州工学院学报 . 2023 ,36 (03)
- [52]中共中央. 中共中央关于构建高水平社会主义市场经济体制的决定 [R]. 北京: 人民出版社, 2024.8
- [53]Kaplan R S,Norton D P. The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action[M]. Boston, MA: Harvard Business School Press,1996. 26
- [54]范子英,周小昶. 财政激励、市场一体化与跨地区合作[J]. 经济研究,2022,57(03): 39-57.

附件 1:

关于 J 开发区营商环境的调查问卷

尊敬的先生/女士:

您好!感谢您参与本次调查。调查旨在了解您对 J 开发区营商环境的评价,调查结果仅用于个人学术研究,并采用匿名方式,您的评价、意见及建议会完全保密。希望您如实填写,谢谢!

一、单选题

- 1.您的年龄处于_____?
A.20—30 岁 B.30—40 岁 C.40—50 岁 D.50 岁以上
- 2.您的工作单位是_____?
A.政府机关或事业单位 B.央企或国企 C.民营企业 D.个体户或其他
- 3.您对芜湖市和 J 开发区现行的投资政策和法规的了解程度如何?您知道如何了解相关内容吗?
A.较为了解 B.基本了解 C.不太了解 D.不关心或其他
- 4.J 开发区的投资优惠政策是否有利于企业的发展?
A.非常有利 B.比较有利 C.影响不大 D.不了解或其他
- 5.您是否使用过线上渠道在 J 开发区办理审批等政务服务事项?
A.经常使用 B.偶尔使用 C.没有用过 D.不了解或其他
- 6.您对 J 开发区在政策兑现或指标申报上的办理效率是否满意?
A.非常满意 B.比较满意 C.一般 D.不满意或其他
- 7.您对 J 开发区的服务态度是否满意?
A.非常满意 B.比较满意 C.一般 D.不满意
- 8.对于 J 开发区提供的基础设施建设(如交通、水电、绿化等),您评价如何?
A.优秀 B.良好 C.一般 D.较差
- 9.您是否知道 J 开发区的主导产业?
A.非常了解 B.比较了解 C.不太了解 D.不关心或其他

10. 您是否愿意向有投资意向的企业或团队推荐 J 开发区？

A. 非常愿意 B. 比较愿意 C. 不确定 D. 不愿意

二、多选题

11. 请问您认为 J 开发区有哪些优势能吸引企业投资？

A. 优惠的支持政策 B. 良好的地理位置 C. 产业集聚优势

D. 劳动力资源丰富 E. 发展潜力较大 F. 其他，请说明_____

12. 您认为目前存在的哪些因素阻碍了企业在 J 开发区的投资？

A. 支持政策力度不够 B. 商业配套不完善 C. 市场准入限制

D. 劳动力缺乏 E. 基础设施不足 F. 其他，请说明_____

13. 您期望政府可以采取哪些措施进一步改善投资环境？

A. 提高审批效率 B. 提供更多补贴支持 C. 加强基础设施建设

D. 提升服务水平 E. 提供更多要素保障 F. 其他，请具体说明_____

问答题

14. 您在 J 开发区投资过程中是否遇到过什么具体的困难？

15. 您对当地政府部门的服务有何具体意见或建议？

附件 2:

攻读学位期间发表的文献说明

吕姝梦（身份证号码：340202199210161420），就读于安徽工程大学人文学院公共管理专业（学号：2221110222），其撰写的《关于<公平竞争审查条例>实施对嘉定区招商引资情况影响的调研报告》经皖江江北新兴产业集中区管委会研判认为对单位工作有一定的借鉴意义，于 2024 年 11 月 18 日被单位采纳。

鸣 谢

时光荏苒，三载春秋转瞬即逝。值此论文完成之际，我怀着无比感激之情，向所有在求学路上给予我指导、支持与陪伴的师友致以最诚挚的谢意。

首先，衷心感谢我的导师邹俊教授。从论文选题到框架设计，从文献梳理到实证分析，邹老师始终以严谨的治学态度和深厚的学术素养为我指明方向。无论是及时反馈的修改批注，还是面对研究瓶颈时的耐心点拨，邹老师始终以包容之心引导我突破思维局限。他不仅传授了专业知识，更以躬身垂范的方式让我领悟到学术研究的真谛——求真务实、精益求精。这段亦师亦友的指导经历，将成为我未来治学与处世的重要指引。

感谢安徽工程大学公共管理学院的同窗挚友们。求学期间，我们共同探讨案例、分享资料，在课堂研讨中各抒己见，在课题调研中通力合作。那些并肩奋斗的日夜、相互鼓励的瞬间，让我深刻体会到团队协作的力量，也收获了真挚的同窗情谊。

能进入安徽工程大学攻读硕士学位，是我人生中的一大幸事。三年来，学院丰富的学术资源、开放的科研平台以及多元的实践机会，让我在理论积淀与实践能力上实现了质的飞跃。从公共政策分析的逻辑训练到区域治理的实证研究，每一次课程研讨、每一场学术讲座、每一份调研报告，都让我对公共管理学科有了更深刻的理解，也让我逐渐成长为一名具备独立思考能力的研习者。

最后，谨以此文献给所有关心与支持我的人。未来的道路上，我将铭记“尚德敏学，唯实惟新”的校训精神，以严谨求实的态度继续深耕学术领域，以知行合一的理念服务社会发展，不负师友厚望，不负青春韶华。

吕姝梦
2025 年 5 月

尚德敏学 唯实惟新

