

全面落实上海市优化营商环境6.0版方案

徐汇区发布系列惠企政策

□记者 季张颖

本报讯 继上海市优化营商环境6.0版方案出台之后，日前，徐汇区召开年度招商引资大会，最新发布了包括《徐汇区提信心扩需求稳增长促发展行动方案》、《徐汇区经济提质增效“十大计划”》以及《徐汇区关于支持智能终端产业发展的若干意见》在内的“1+10+1”惠企新政大礼包，用一系列惠企新政全力以赴促发展、保民生，为区内企业提供优质的营商环境。

根据《徐汇区提信心扩需求稳增长促发展行动方案》，徐汇区提出了九大项28条行动事项内容。具体包括全面激发消费活力等在内的消费扩容升级行动，全力提速重大项目建设等在内的扩大有效投资行动，加快集聚高能级总部机构等在内的外资外贸提质行动，培育产业发展“第二曲线”等在内的产业创新提升行动，支持“专精特新”中小企业茁壮成长等在内的企业成长促进行动，实施优化营商环境6.0版等在内的优化营商环境行动，以及要素服务保障、助企稳岗减负和基本民生保障内容等。

《徐汇区经济提质增效“十大计划”》则以世界一流企业培育、外资总部赋能跃升、产业载体城市更新、中小企业千企升级、领军企业链主链长、工业上楼赋能经济、央企民企总部集聚、科技成果转化增效、科创金融赋能实体、高端品牌创新集聚十项行动计划，助力徐汇更好锻长板、扬优势、优布局、强功能。

记者获悉，为抢抓新赛道、培育新动能，徐汇区此次还特别制定了《徐汇区关于支持智能终端产业发展的若干意见》，围绕鼓励创新、助企降本、资源赋能，发布了支持智能终端产业发展的十条政策，对智能终端全产业链给予支持，鼓励企业投放新产品、落地新应用、促进新消费。

徐汇区委常委、副区长俞林伟在接受记者采访时表示，近年来，徐汇区着眼布局元宇宙、绿色低碳、智能终端等未来产业发展，2022年已发布了关于支持元宇宙、绿色低碳的产业政策，此次发布的智能终端产业政策，将使徐汇区未来产业的发展和培育体系愈加完整。“今年，我们将加快布局智能终端赛道，新春伊始，我们已开始和更多智能网联汽车龙头企业洽谈，吸引相关企业到徐汇集聚发展。”

上海科技馆完成黑喉潜鸟标本制作

□记者 王鑫 摄影报道

本报讯 近日，不少观鸟爱好者在上海市浦东新区世纪公园内发现一只颈部到腹部沾染大片油污的黑喉潜鸟，数日后它被发现死亡并漂浮在公园的湖中。这只潜鸟的尸体随后被运至上海科技馆藏品保护研究中心。2月8日，上海科技馆标本制作团队为该潜鸟安装好假体，缝制好皮张，基本制成了一个黑喉潜鸟标本。它将以别样的方式停留在上海，用自己的生命提醒公众保护生态环境的重要性。

图为潜鸟标本

虹口优化营商环境建立专门窗口

把“办不成事”变“办得成事”

□法治报记者 胡蝶飞
法治报通讯员 龙钢

“工作人员，我有个困难，看看能否尽快帮我解决一下。”“您别急坐下慢慢说，我们尽力帮助您。”日前，北外滩来福士广场某商户火急火燎地来到虹口区行政服务中心设立的“办不成事”反映窗口求助，称其经营的餐饮店已租下商场商铺，但同一铺位的前租户尚未完成企业注销，导致其无法办理营业执照和食品经营许可证的情况，由于其餐饮店已完成店铺装修，想赶在2023年春节前开业，希望窗口工作人员能尽快帮助处理。

记者昨天从虹口区行政服务中心了解到，“办不成事”反映窗口是专门为办不成事的企业群众反映问题而建立的专门通道与窗口，提供兜底服务，帮助办事人将“办不成事”变成“办得成事”。该行政服务中心直面企业群众的问题和诉求，充分发挥行政服务中心审批服务集中的优势，努力打通企业群众办事过程中遇到的“卡壳”堵点，让企业群众少跑腿，好办事，为市场主体排忧解难，优化营商环境。

接到商户反映的情况后，虹口区行政服务中心“办不成事”反映窗口

工作人员高度重视，立即按流程启动流转处理机制。通过沟通协调，查询到前租户的企业登记信息，行政服务中心和北外滩市场监督管理所分别联系商场物业和前租户，帮助前租户在1月中旬顺利完成了企业简易注销后，市场监管局窗口第一时间联系到新租户，行政服务中心帮办人员在“一网通办”平台上协助辅导商户完成各类信息的填报、对办事材料进行预审等工作，展开全流程帮办服务，避免商户来回多次跑。

市场监管局窗口按流程提速处理，为该商户办理了《营业执照》和《食品经营许可证》，帮助其赶在春节前开业，“谢谢你们噢，为我们商户着想，使我们赶在春节期间消费旺季经营”，工作人员的热情服务和高效的办事效率，赢得了商户的肯定和称赞。

虹口区“办不成事”反映窗口自2022年2月设立以来，在优化提升窗口服务质量、加快审批速度等方面发挥了积极的作用。对企业群众反映“办不成事”的问题及时回应，限时办结。做到能办的尽快依法依规办成，确实不能办的有理有据讲明原因，着力解决企业群众在办事过程中遇到的无法成功办结的疑难事项和复杂问题，持续提升政务服务质量和效率。

毗邻区跨界治理中的政府合作研究

——基于皖苏毗邻两D镇的调查

【内容摘要】党的二十大报告指出，“促进区域协调发展，以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局，推动以县城为重要载体的城镇化建设。”本调研立足于包围在长三角一体化、南京都市圈与毗邻功能区中的省际毗邻乡镇——安徽D镇(南镇)与江苏D社区(原北镇)。通过实地走访与多层级访谈总结出毗邻乡镇跨界治理难以有效实行的现实困境，深入阐释为何在国家层面“轰轰烈烈”的战略规划却在乡镇一级变得“冷冷清清”难以落地的现象。同时，研究运用“行为——结构——功能”适配性因素搭配尺度转换、尺度重构、尺度整合的调适要素，共同构建出毗邻城镇的跨界治理新策略，为毗邻区跨界治理提供理论参考。

【关键词】跨界治理 毗邻区 政府合作

□李宁

一、研究缘起与问题提出

省际毗邻边缘地区长期被置于国家和区域发展空间战略格局之外，产业互斥、人口身份异化以及空间上的无形壁垒进一步使得毗邻乡镇在地方政府竞博赛关系中呈现出“游离”于跨界治理的“黑洞区域”。基于中国式现代化的治理情景，政府合作是实现毗邻区治理的关键前提。然而，毗邻乡镇被城市群、都市圈、功能区等多重合作治理空间所包围却在合作中依旧呈现出合作停滞、难以合作的现实困境。因此，探讨哪些因素导致合作停滞以及如何打破合作困境是当下研究毗邻区政府合作的关键所在。

二、案例呈现：南北D镇跨界治理中的合作困境

地处安徽与江苏交界处的两个D镇，前身是秦始皇二十六年在推行郡县制时所设立的D郡。康熙年间，划江南省为安徽、江苏两省，因此D镇又有二省之分。现今随着两地区划调整与城镇化水平的差异，安徽省仍保留着原有的D镇，地处江苏省的D镇在当地行政区划调整下降级重组到J区H街道。本案例来源于历时性的纵向调研，研究者从2021年11月跟踪至今，通过多层级的访谈来探索毗邻区政府合作。总结出现有的合作困境，初步提炼出行政空间的等级失配、资源空间的配置失配与注意力空间的差序选择几项因素对毗邻区跨界合作产生的影响。

(一)“错位时空的爱恋”——行政空间的等级失配

跨界政府间的行政级别、政治地位、职责权限等因素的差异会导致政府间难以进行对等的沟通、协调与合作。毗邻D镇即使在都市圈、毗邻功能示范区的推动下由于跨界双方合作所涉及到的部门等级不匹配再加上毗邻功能区管委会未获得协调的实权，最终导致两镇毗邻区跨界合作处于悬浮状态且未能跳出以往行政壁垒的框囿。

(二)“不对称的聘礼与嫁妆”——资源空间的配置失配

基于利益交换理论的对毗邻城镇合作，其本质上就是一个权力价值结构的再分配与再整合的过程。当处于弱端的安徽南D镇在农业耕地红线与资金短缺的现实场景下，无法适配于江苏北D镇对产业转移的用地需求。最终导致毗邻区合作政策在执行中由清晰化的积极执行转向了模糊化的象征性执行。

(三)“得不到祝福的爱恋”——注意力空间的差异化选择

基于政治晋升锦标赛以及选择性激励所形成的注意力“刺激——反应”原则使得南京都市圈将江北新区定位于南京新主城与衔接安徽实现跨省一体化发展的主战场。因此，皖苏政府在毗邻区跨界合作功能区投入力度中将注意力偏好投入于北部的毗邻功能区建设，在注意力负反馈情景下的南部

毗邻功能区面临着选择性差序建设。最终，在宏观规划缺乏政策注意力的前提下，微观层面的南北D镇地方性合作的阻力愈发明显。

三、尺度适配：毗邻乡镇跨界合作中的行为策略

(一)行为因素：“上移”与“下移”尺度转换策略

乡镇作为国家区域治理体系的基层单元，其跨界一体化的行为必须主动将自身置身于更为广阔的尺度建设中。一方面，毗邻乡镇通过合作尺度上移的方式推动乡镇合作中固有的特色合作“刺激物”上升到高层的注意力系统，由此来获取更多资源支持，从而缓解南镇资源匮乏的现象。另一方面，毗邻乡镇通过合作尺度下移的方式将毗邻合作的福利具体落实到公共服务当中，增强南北D镇毗邻区居民的合作认同感，自下而上地形成合作意愿的共同体。

(二)结构因素：“刚性”与“柔性”尺度适配策略

毗邻乡镇跨界治理的结构优化是推动毗邻城镇合作的根本要义。一方面，毗邻合作需要刚性行政力量的推动，如成立毗邻区管委会、一体化指挥部等，以正式的跨界组织结构给予治理的权威保障。另一方面，跨界两地借助原先所固有的制度、行为、观念和符号，将刚性的协同机制与柔性治理结构相耦合。毗邻区应立足于乡镇的现实需求与自身治理优势，从而打破单一的注意力依赖形成跨界治理共同体。

(三)功能因素：“微观”与“宏观”的尺度整合策略

毗邻城镇跨界治理的功能适配是一体化目标实现的根本驱动力。宏观上的尺度整合主要体现在毗邻城镇向上争取政府注意力，将跨界联防联控的机制延伸到乡镇各领域，从而规避单一式合作带来的“拉不动”弊端。在微观的尺度整合上，毗邻区要以社会治理一体化为目标靶向，以治理精细化的马车拉动产业、治安等合作政策的落地。最终形成“一体多翼”的全域性跨界新格局。

四、结论

中国式现代化进程加快发展，党的二十大也再一次将以县城为中心的合作视为区域高质量发展的必由之路。毗邻城镇的跨界治理同时涉及到多研究领域协同，包括政府间关系研究、协同治理、乡村振兴、城乡融合。在分析毗邻城镇难以合作的基础上着力破解毗邻地区社会治安复杂、社会治理薄弱、矛盾纠纷突出的难题，从而可以推动毗邻区形成共建共享共治的跨区域社会治理工作新格局，进一步丰富公共管理学的理论体系。

“法治建设与社会管理创新”

调研成果选

华东政法大学研究生院 上海法治报社 联合主办