
浦东社会主义现代化建设 引领区科学内涵和实施路径

唐亚林

复旦大学

摘要：上海应以人与社会的现代化为核心，以发展现代化、治理现代化、服务现代化为主线，通过高水平改革开放、科技自主创新、资源高效配置、持续扩大内需实现经济发展引领，统筹推进经济治理、社会治理与生态治理有机衔接实现城市治理引领，优化教育、医疗、文化等公共服务均衡布局实现公共服务引领，努力建设具有强大吸引力、创造力、竞争力、影响力的社会主义现代化国家窗口。

关键词：社会主义现代化建设引领区；中国式现代化；浦东新区

作者简介：唐亚林，政治学博士，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师。

2021年7月，中共中央、国务院正式发布《支持浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的意见》（以下简称《引领区意见》），对浦东新区现代化建设提出了新的战略要求、总体设计和推进路径。现代化肇始于工业革命，随着资本主义的兴起与发展而形成了以工业化和城市化为主要特征的西方现代化模式。[1]长期以来，资本主义现代化模式主导着世界多数国家现代化建设道路，但不可否认，资本主义现代化是西方社会历史环境和发展经验的阶段性产物，存在着殖民主义时代的痕迹和忽视人类自身发展的局限。[2]进入21世纪以来，中国在社会主义建设进程中取得举世瞩目的成绩，开辟了完全不同于西方现代化理论的中国式现代化道路。中国式现代化道路，是在新时代坚持中国特色社会主义，继续夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的必由之路。因此，深入挖掘和探索浦东社会主义现代化建设引领区的科学内涵和实现路径，既是推动浦东打造中国式现代化窗口的实践要求，也是全面建设中国式现代化迫切需要回答的问题。

一、社会主义现代化建设引领区的科学内涵与目标体系

（一）社会主义现代化与资本主义现代化的区别

现代化是以工业化为基础的政治、经济、社会、文化等多领域、多层次的巨大变革过程。[3]社会主义现代化与资本主义现代化是两条截然不同的现代化路径，尤其是中国特色社会主义现代化道路与西方资本主义现代化模式在经济现代化、政治现代化、社会现代化、文化现代化与组织现代化等方面存在巨大差异。

1. 资本主义现代化

资本主义现代化理论认为，现代化是一个经济工业化、政治民主化（选举式民主）、社会城市化、文化世俗化、组织理性化的整体过程，[4]资本主义现代化的过程，打破了西方中世纪王权和教会对人的思想的束缚，推动了科技巨大进步与工业革命的实现，促进了以生产集中化与服务规模化特征的城市化进程，并建立了以维护资产阶级私有财产为宗旨的资产阶级民主制度，推动了人类社会的历史性进步。[5]但不容忽视的是，资本主义现代化进程伴随着人的异化与物化以及对资源的破坏性掠夺，隐

含了其不可持续的特征。

2. 社会主义现代化

马克思主义强调促进人的全面自由发展是社会发展的根本目的，以此从根本上否定了资本主义现代化把人异化为工具的价值取向。社会主义现代化植根于马克思主义关于现代化的理论认知，并在中国的历史实践中得以完善与具体化。

中国特色社会主义现代化历经新中国成立初期的农业、工业、科学技术与国防“四个现代化”过程，到改革开放之后的“科技是第一生产力”“社会主义市场经济”“政治生活民主化”等内容要求，在中国特色社会主义新时代得以成熟，富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国的远景目标得以确立。中国特色社会主义现代化强调“以人民为中心”，以“人的现代化”为价值追求，旨在使“人民生活更美好”，由此包含了经济高质量发展、全过程人民民主、城乡统筹发展、社会主义精神文明建设等诸多关键内容。

3. 社会主义现代化与资本主义现代化之比较

从现代化方式看，中国特色社会主义现代化是对资本主义现代化的全面超越，与资本主义现代化路径存在诸多区别(表1)。社会主义现代化与资本主义现代化在经济、政治、社会、文化与组织等现代化方面的区别，本质上是对人在现代化中角色认同的差异。资本主义现代化把人当成是现代化的工具，无论是工业化中的劳动者，还是民主化中被操纵的民意，抑或是组织理性化的非人格化特征，都反映了资本主义现代化是为少数资产阶级利益服务的，广大人民群众则沦为维护资产阶级统治的“工具人”。而中国特色社会主义现代化最本质的特征就是把人的现代化看作现代化的目的，把满足人民群众对美好生活的向往看作现代化的价值追求，追求人的全面发展与全体人民共同富裕，主张人的物质生活与精神生活的全面富足。

表1 中国特色社会主义现代化与资本主义现代化的比较

	资本主义现代化	中国特色社会主义现代化
经济现代化	经济工业化	经济高质量发展
政治现代化	选举式民主	全过程人民民主
社会现代化	社会城市化	城乡统筹发展
文化现代化	文化世俗化	社会主义精神文明
生态现代化	反省式重建	生态共同体建设
组织现代化	组织理性化	组织理性化+党性化
人的地位	现代化的工具	现代化的目标

(二) 社会主义现代化建设引领区的科学内涵

1. 社会主义现代化建设引领区的概念界定

党的十九大报告提出了中国特色社会主义现代化建设的两阶段目标，“十四五”规划开启了“全面建设社会主义现代化国家”的新征程。在此背景下，结合社会主义现代化与资本主义现代化的本质区别，我们把社会主义现代化建设引领区界定为：以人与社会的现代化为核心，以发展现代化、治理现代化、服务现代化为主线，通过高水平改革开放、科技自主创新、资源高效配置、持续扩大内需实现经济发展引领，统筹推进经济治理、社会治理与生态治理有机衔接实现城市治理引领，优化教育、医疗、文化等公共服务均衡布局实现公共服务引领，努力建设具有强大吸引力、创造力、竞争力、影响力的社会主义现代化国家窗口。如图 1 所示，社会主义现代化建设引领区对人与社会的现代化的最终追求，需要以发展现代化、治理现代化与服务现代化作为支撑。

“人的现代化”是中国特色社会主义现代化的核心。[6]中国特色社会主义现代化建设始终贯彻“以人民为中心”的思想，坚持人民当家作主，践行全心全意为人民服务的根本宗旨，把增进民生福祉作为发展的根本目的，保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕，始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，维护人民根本利益，不断实现人民对美好生活的向往。

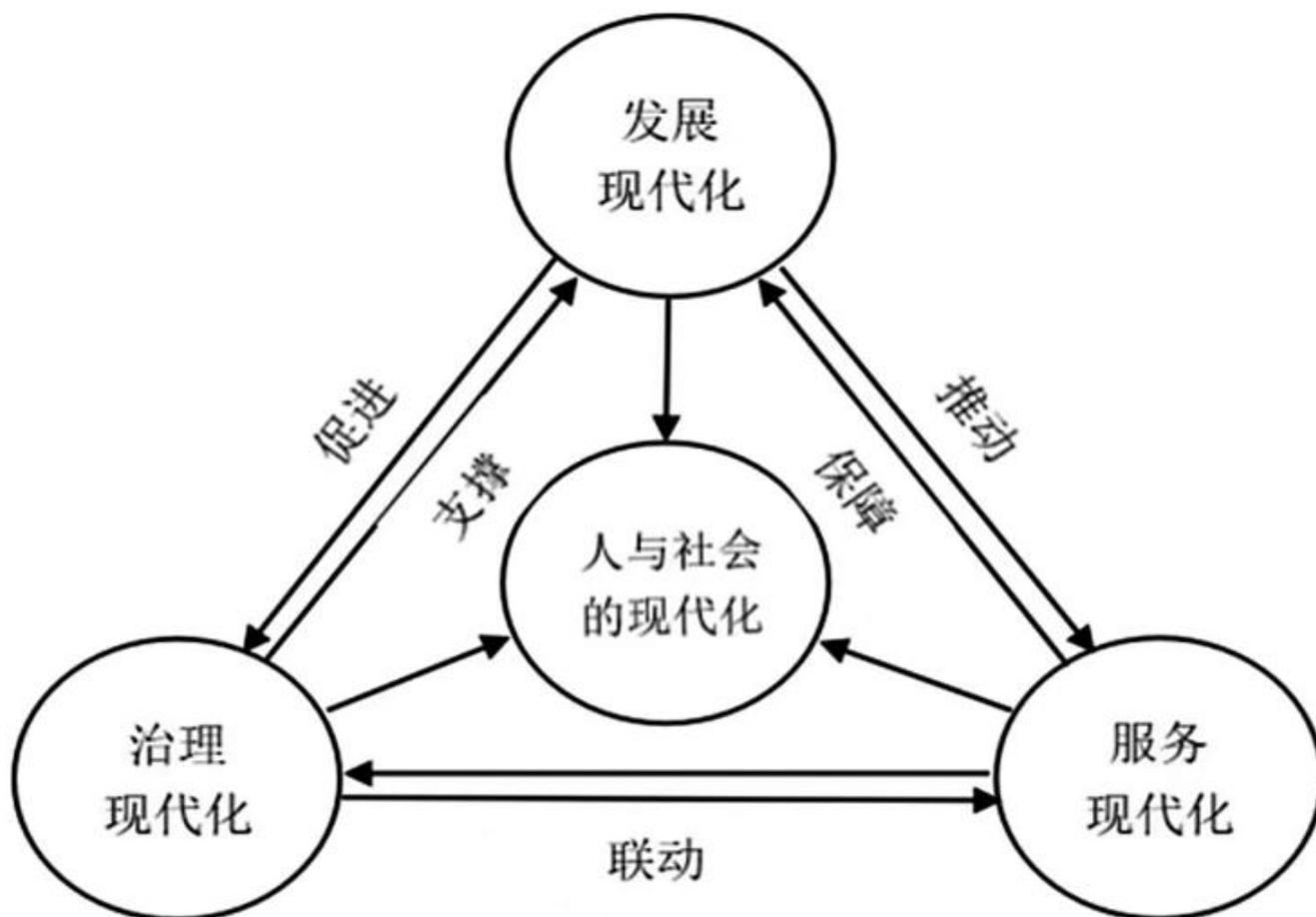


图 1 社会主义现代化建设引领区的概念体系

发展现代化是中国特色社会主义现代化的主线。发展仍然是时代主题，经济发展是社会主义现代化建设的核心动力。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，发展现代化应坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，以科技自主创

新为动力支撑，以供给侧结构性改革为主线，全面推进高水平对外开放，增强资源配置能力，着力建构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，不断增强我国经济创新力和竞争力。

治理现代化是中国特色社会主义现代化的支撑。提升国家治理效能，推进国家治理体系与治理能力现代化，应坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，健全自治、法治、德治相结合的基层治理体系，加强社会治理创新，提高政府行政效率和公信力，着力解决环境问题，加强生态系统保护力度，使经济运行更加有效、人民生活安全更有保障、自然生态环境更加美丽。

服务现代化是中国特色社会主义现代化的保障。保障和改善民生是关系人民最直接最现实的利益问题，必须始终把人民利益摆在至高无上的地位，持续完善公共服务体系，让发展成果更多更公平地惠及全体人民。应提高就业质量和人民收入水平，缩小居民收入差距，优先发展教育事业，推进教育公平，加强社会保障体系建设，建立健全基本医疗卫生制度、医疗保障制度和优质高效的医疗卫生服务体系。通过完善公共服务体系，不断满足人民日益增长的美好生活需要，持续提升人民获得感、幸福感、安全感。

2. 社会主义现代化引领区的具体内涵

从引领区定位看，《引领区意见》指出，社会主义现代化建设引领区旨在把浦东建设成为在全球具有强大吸引力、创造力、竞争力、影响力的城市重要承载区，城市治理能力和治理成效的全球典范，社会主义现代化强国的璀璨明珠。

从引领内容看，社会主义现代化建设引领区旨在实现经济发展、城市治理与公共服务 3 个方面的引领，最终指向人的现代化目标。经济发展引领方面包括改革开放、自主创新、资源配置、扩大内需等内容。《引领区意见》指出，要把浦东新区打造成为“更高水平改革开放的开路先锋、自主创新发展的时代标杆、全球资源配置的功能高地、扩大国内需求的典范引领”。城市治理引领方面包括经济治理、社会治理、生态治理的引领。《引领区意见》要求，“提高城市治理现代化水平，率先构建经济治理、社会治理、城市治理统筹推进和有机衔接的治理体系，把城市建设成为人与人、人与自然是和谐共生的美丽家园”。公共服务引领方面包括民生改善、文化建设与宜居宜业方面的引领。《引领区意见》提出，“提升居民生活品质，统筹布局优质教育、医疗、养老、文化等公共服务资源，增加高质量国际化教育、医疗等优质资源供给，不断提高公共服务均衡化、优质化水平”。

从引领范围看，社会主义现代化建设引领区的引领范围从长三角向全国覆盖。《引领区意见》要求，浦东新区既要在长三角一体化发展中发挥好龙头辐射作用，打造全面建设社会主义现代化国家的窗口，也要构建国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接。

(三) 浦东打造社会主义现代化建设引领区的目标体系

上海围绕“建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市”的目标愿景，必须把“推动高质量发展”“创造高品质生活”“实现高效能治理”作为最集中的工作导向和最鲜明的奋斗指向。三者相互依存、互为支撑，共同构成社会主义现代化建设引领区的目标体系。

1. 推动高质量发展

高质量发展是发展现代化的目标。经济高质量发展根植于良好的经济基础、雄厚扎实的经济实力、长期稳定的经济增速、符合地区特征的产业结构。要持续优化经济结构，发挥高端产业引领功能，实现传统产业改造升级。要推动更高水平改革开放，形成对外开放新格局，建设开放型、国际化经济体系。要加快建设创新型国家，深化科技体制改革，实施重大科技项目，培养

战略科技人才，打造产学研用深度融合的科技创新体系，实现基础研究领域原创成果重大突破。要强化生产资源配置功能，促进人才、资本、信息等生产要素资源加速聚集，实现生产资源的充分利用与高效配置。要扩大国内需求，优化经济增长结构和商品供给结构，推动消费平台和流通中心建设，使消费成为新的经济增长点。

2. 创造高品质生活

高品质生活是服务现代化的目标，是服务型政府的宗旨，是践行以人民为中心发展思想的体现。必须统筹布局优质教育、医疗、养老、文化等公共服务资源，不断提高公共服务均衡化、优质化水平。要着力提高居民收入水平，稳定和扩大就业容量，缩小居民收入差距，鼓励勤劳致富、创业致富，扎实推进共同富裕。要完善公共服务体系，推进基本公共服务均等化、标准化建设，强化公共服务保障。要推动绿色低碳出行，发展以网络化轨道交通为主体的公共交通体系，为居民出行提供便利。要大力弘扬社会主义精神文明建设，建设社会主义文化强国。

3. 实现高效能治理

高效能治理是治理现代化的目标，是指提高地区治理现代化水平，加快智慧治理建设，构建经济治理、社会治理、生态治理有机统一的治理体系。要让治理变得更智慧。以数字化牵引提升治理智能化水平，打造智能运行的数字治理平台，加快数字治理实战应用的场景开发。要创建市场化的良好营商环境，注重改革的系统集成，推动“放管服”改革迈向综合性改革、以要素市场为重点的经济体制改革。要确保社会安全底线，严密防范和坚决打击各类犯罪活动，推进更高水平的平安建设，实现高质量发展与高水平安全良性互动。要构建和谐优美的生态环境，着力打好污染防治攻坚战，严格落实生态环境保护制度，突出源头治理、过程防治机制，使天更蓝、地更绿、水更清、空气更清新。

二、 浦东打造社会主义现代化建设引领区的现状评价与薄弱环节

（一）浦东新区社会主义现代化建设现状

1. 引领对外开放、资源配置与自主创新，发展现代化水平较高

从发展现代化实践看，浦东经济高质量发展水平超过全国平均水平，对外开放水平、资源配置和自主创新能力都处于领先，如实际使用外资金额、货物进出口总额、电信业务收入、专利授权数等。相对而言，浦东的内需消费和经济基础还有待夯实，有些指标优势不够突出，这是浦东经济高质量发展的短板。

2. 医疗服务和文体服务资源紧张，服务现代化水平仍须提升

从服务现代化实践看，浦东居民的高品质生活有赖于高水平的就业收入、教育服务和交通服务。2020年浦东失业率为2.58%，恩格尔系数为25.4%，远低于全国重点城市的平均水平，这表明浦东居民生活相对富裕。但在医疗服务、文体服务方面，浦东略低于全国平均水平。这是因为浦东常住人口规模远超其他城市，人均可获得的公共服务资源相对较少。这就意味着浦东居民的生活品质还存在较大的提升空间，应着重强化公共服务资源供给。

3. 数字治理、经济治理与社会治理良好，治理现代化水平较高

从治理现代化实践看，浦东治理现代化总体水平远高于全国平均水平，在数字治理、经济治理和社会治理方面尤为突出。浦东作为上海特殊经济功能区，在数字治理方面具有强大的技术创新优势，并能将数字优势转化为经济治理和社会治理方面的优势。整体而言，浦东治理的智慧化、数字化程度较高，尤其在数字治理和经济治理方面成效显著。但上海全市生态治理水平

与全国平均水平相差不大，这也与其超大规模人口特征紧密相关。

(二)浦东新区社会主义现代化建设的薄弱环节

1. 顶层制度设计难以适应引领区新要求，行政管理体制有待进一步优化

浦东新区的发展日新月异，而制度变革却大多是渐进式的，这就造成当前的制度设计难以满足浦东作为引领区这一新定位的需要。

一是国家层面缺乏针对浦东引领区建设的政策扶持。浦东是国家经济发展与技术创新战略布局的重点区域，又承担起打造“社会主义现代化建设引领区”的特殊任务。然而，由于缺乏有针对性的政策扶持，浦东的创新发展仍然受到一定的制约。

二是繁复的制度体系设计不利于基层自主性的有效发挥。“上面千条线，下面一根针”，基层在面对繁重的条线任务时，需要更多的自主空间实现有效治理和公共服务。但过于繁琐复杂的制度体系使基层行动受限，从而降低了基层治理效能。

三是招商引资制度体系缺乏灵活性，对企业的政策扶持方式过于单一。浦东的财政扶持政策是固定的、标准化的，这导致招商单位在同企业谈判时缺乏自主发挥的政策空间，难以吸引一些重大项目落地。浦东的财政扶持政策主要通过税收返还的方式落实，企业的多样化需求受到约束，导致政府政策供给与企业发展需求之间的错配。

四是行政管理体制在职权划分等方面存在一定局限，无法满足引领区未来的发展与治理需求。浦东部分机构之间职权划分存在职权错位、职权模糊、职权缺位等现象。例如，管委会和街镇的事权划分不够明晰，在服务企业的过程中难以形成联动。再如，企业服务中心与片区管理局职能权限不足，难以高效完成工作任务。

2. 技术创新难以满足高质量发展要求，产业升级转型有待突破

一是“卡脖子”技术领域研究相对滞后。一方面，部分产业创新研发基础薄弱，重大原创性发明有待突破；另一方面，部分产业的技术更新快，需要不断地投入研发资金。目前全球芯片设计10强公司中有7家在浦东设立了区域总部或研发中心，中芯国际、紫光展锐、华虹宏力等作为浦东“中国芯”的标志性企业，通过持续多年的技术攻坚突破，与国际领先水平的差距日渐缩小，未来具有很大的突破空间。

二是技术创新困境阻碍了产业转型升级。当前，新兴产业快速发展、新动能持续涌现，浦东在产业升级方面需要冲破阻碍。一方面，浦东在产业转型升级方面创新赋能不足，而技术的驱动和创新是持续推动产业优化升级和转型重塑的动力源泉；另一方面，浦东的各类空间载体在整合协同、有效利用方面存在不足，产业升级在统筹规划这一步上难以落地。这是由于浦东部分土地利用经济密度和产出效益较低造成的。

3. 资源紧张与配置低效阻碍了区域整体发展，营商环境仍有较大优化空间

一是资源分散紧缺难以统筹。浦东引领区建设需要大量的资源投入，但目前浦东土地资源紧张、其他资源分散配置的局面难以服务于区域的整体发展，招商引资过程中相应的配套资源难以落实成为阻碍项目引进的重要因素。企业项目落地的需求是多样的，不仅需要财政资源的支持，还需要医疗、教育、住房等一系列配套资源。如何通过行政手段将这些资源统筹起来配合招商引资任务的完成，是目前片区管理的棘手问题。与此同时，土地资源已成为浦东招商引资的“中梗阻”。浦东目前可用的建设用地已接近饱和，难以支撑引领区建设的用地需求。另外，创投力量过于分散，导致科创中心建设的整体目标难以实现。

二是职能分割难以协同。部门与部门之间适当分工有助于提高行政效率，但若某些部门职能分割过度，协同就成为工作中的难题。浦东新区政府部门职能划分有待进一步优化，以提高行政服务效率，进一步改善营商环境。

4. 社区服务功能有待完善，生活环境品质仍须提升

社区服务涉及居民生活的方方面面，加强和改进社区服务工作有利于解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会和谐。浦东的社区服务功能在以下几方面依旧薄弱：

一是社区老龄化程度高，独居老人面临看病难、配药难问题。社区老龄化程度高，看病和配药需求大，如何妥善解决看病和配药难题，成为确保“健康守护”必须解决的实事。一些社区学龄人口较少、老年人口较多，老年生活需要的服务设施相对匮乏。

二是一些老旧小区、医院存在停车难问题。老旧小区停车难多是由于没有地下停车场、地面停车空间有限；老旧路段的医院则由于就医停车需求大、医院及附近街坊停车位少，停车难一直是“头疼事”。

三是存在尚未解决的“城中村”问题，影响了城市整体的生活环境品质。这些“城中村”，老旧住宅较多，人口密度较大，居住条件和卫生环境较差，违法建筑、违法用地、违法经营、违法排污和违法居住等“五违”现象依旧存在。这些问题的存在，大大拉低了人民群众的生活环境品质，严重影响浦东引领高品质生活的进程。

5. 基层治理工作负担过重，数字化治理效能有待进一步释放

目前，浦东基层工作队伍建设普遍面临两大难题：人员力量不足与缺乏激励机制。

一是人少事多，缺乏足够的编制和专业人员。例如，浦东建交部门承担了房地产交易大量事中事后监管任务，包括信息公开、房地产中介管理、信访管理、监察执法等，但目前编制缺乏，难以承接过重的工作任务；一些街镇规模庞大，城管执法人员严重缺乏；中央向浦东新区授权立法，这项工作任务主要由浦东新区发展改革委具体承接，但由于缺乏法律专业人才，立法工作面临不小的压力。

二是缺乏激励机制，难以吸引人才、留住人才。例如，企业服务机构承担着浦东行政服务创新的重要任务，但由于薪酬待遇过低，导致后台工作队伍出现“青黄不接”的局面；对于聘任制公务员的续聘，缺乏适当的激励机制，难以吸引优秀人才破格进入体制内工作。

三是智慧治理平台智能化程度低，缺乏统一标准，有待进一步完善。一方面，智慧治理平台很多数据仍旧需要人工导入，工作效率低下，各企业并不愿意配合进行数据上传；另一方面，智慧治理平台缺乏统一的建设标准，导致不同部门之间形成了数据壁垒，难以实现各开发区企业数据的统一归集与管理。

三、 浦东打造社会主义现代化建设引领区的实施路径

(一) 积极探索制度创新，形成制度型开放，理顺体制机制，助力引领区建设

1. 完善引领区制度体系，加强整体发展的统筹规划

完善的制度体系与整体统筹规划是打造社会主义现代化建设引领区的制度保障。制度约束着政府和企业的行为，通过科学

的制度安排，有效统筹浦东经济发展、社会治理与公共服务，形成引领区建设的制度合力。

一是通过现有制度调整，释放浦东经济高质量发展活力，让政府部门在合法合规的前提下更加高效地招商引资。

二是向中央争取更多有针对性的政策支持，以充分激活浦东创新发展活力，走出一条与众不同的引领发展道路。

三是根据市场发展及时优化调整招商引资政策。一方面，在保持政策稳定性的前提下，制定更加灵活的招商引资政策，让招商引资主体拥有更多的自主安排空间，从而提升招商竞争力。另一方面，根据企业需求制定更加市场化的政策扶持方式，以此吸引项目落地。例如，一些外资企业并不希望政府通过税收返还的方式扶持其发展，因为税收返还的资金会被母公司收回，这就不利于本地业务的发展。因此，这些外资企业希望政府能够以注册资本的方式将财政返回资金转化成企业的发展基金，帮助企业更好地发展。

2. 建立适应贸易规则的创新制度，推动更高水平的制度型开放

适应新形势、把握新机遇，着力推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，提供高水平制度供给、高质量产品供给、高效率资金供给，增创国际合作和竞争新优势。

一是以制度创新为核心，率先构建与国际通行规则接轨的制度体系，推动外商投资负面清单、国际贸易“单一窗口”等一批基础和核心制度创新。全面落实外资准入国民待遇、负面清单管理，在国际仲裁、国际商事纠纷解决机制等方面加大探索力度，为推动全球经济治理体系变革助力。

二是积极配合上海市人大常委会制定浦东新区法规，根据中央授权对地方性法规作变通规定，同时在暂无法律法规或明确规定的领域先行制定管理措施，保障法律制度的先行先试。要加快建立健全浦东引领区立法需求的发现、收集和反馈机制，以法治保障驱动浦东社会主义现代化建设进程。

3. 纵深推进行政管理体制改革，建立开发区与街镇之间的联动机制

通过深化行政管理体制改革，理顺开发区与街镇之间的关系，为浦东社会主义现代化建设提供坚实的基层管理保障。

一是理顺基层政府各部门之间的职能，并适当赋予基层更大的自主权限，提高发展和治理的效率。例如，要合理划分街镇与片区管理局的职能权限。片区管理局负责招商引资、经济发展，街道主要负责社会管理、公共服务、安商稳商，实现片区管理局发展职能与街镇治理职能之间的有效联动。

二是探索有效的开发区管委会与街镇联动模式，实现区域高质量发展。制定更具有约束力和指导意义的开发区管委会与街镇联动相关政策文件，对联动的内容、形式进行更加细致的规定，以此促进开发区与街镇之间的良性互动。探索开发区管委会经济发展职能与街镇社会管理职能有效的联动模式，建立利益共享、一荣俱荣的共同发展机制。

4. 依托长三角一体化发展平台，通过跨区域深度合作助力引领区发展

大都市的发展离不开都市圈、城市群的支持，浦东的发展也离不开长三角一体化发展大平台的支撑。

一是强化区域之间的联动发展。浦东应围绕上海“五个中心”建设，找准自身的发展优势与发展方向，有序疏解一般制造业等非大都市核心功能，通过提升自身能级与核心竞争力，引领长三角一体化发展；同时发挥苏浙皖的比较优势，强化分工合

作、错位发展，提升区域发展整体水平和效率。

二是加强区域之间的合作共治。建立城市间重大事项重大项目共商共建机制，推动跨地域跨行业商品市场互联互通、资源共享，统筹规划商品流通基础设施布局，推动内外贸融合发展，畅通长三角市场网络，促进长三角市场联动发展。

三是加强产业分工协作。制定实施长三角制造业协同发展规划，全面提升制造业发展水平，按照集群化发展方向，打造全国先进制造业集聚区。加快服务业服务内容、服务业态和商业模式创新，共同培育高端服务品牌，增强服务经济发展新动能。坚持市场机制主导和产业政策引导相结合，完善区域产业政策，强化中心区产业集聚能力，推动产业结构升级，优化重点产业布局和统筹发展。

(二) 重点突破“卡脖子”技术，深化创新应用，助推产业能级提升

1. 建立团队协作的集体攻关机制，努力突破“卡脖子”技术

创新始终是高质量发展的动力源。浦东新区打造社会主义现代化建设引领区，客观上要求突破“卡脖子”技术，夯实自己的科技创新基础。由于关键核心技术攻关涉及不同学科、多个领域，且高度复杂，这就决定了必须由不同性质的多元主体、跨学科的研究团队联手协作，进行集体攻关。[7]

一是要“集中力量”。通过统筹规划与组织动员，调配所需的人力、物力、财力、智力资源向关键核心技术攻关领域集中，实现体制内外、国内外创新资源的有效整合。

二是要“团结协作”。通过科学的任务分工、有效的激励制度、严格的责任体系，形成政府、市场、社会组织、科研院所等不同主体之间的合力，进而突破关键核心技术攻关的体制机制障碍。

三是要“营造文化”。通过打造“大团结、大协作、大会战”的精神理念，创造“团结一心、协作奋进、携手共赢”的集体攻关环境，从而凝心聚力，合力攻克关键核心技术难题。

2. 创新研发组织管理模式，建立精准的项目运行机制

关键技术创新需要不断优化组织管理模式，调整科学研发机制，从而提升创新效率与创新质量。

一是优化新型研发机构评价标准。强化第三方论证评估，突出分档培育、分类考核，进一步集聚高端创新要素，鼓励行业龙头企业平台化发展，支持其面向新兴产业成立新型研发机构和专业孵化器，最终目的是要实现新型研发机构的“高水平运作、高质量产出”。

二是建立精细高效的项目运行机制。项目运行包含决策招标、责任管理、质量监控、利益分享等不同环节。在决策招标环节，应通过招投标制对投标项目的技术成熟度、完成可行性、经济效益等展开综合论证，选择符合国家战略需要、契合技术攻关目标的投标方。在责任管理环节，应按市场规律实行项目法人责任制，由项目法人对技术创新项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经营、偿还债务和资产保值增值等实行全过程负责。[8]

三是建立项目经理制。聘任专门的项目经理人，扩大项目经理在项目资金、监督方面的管理权。建立公正、科学、合理的利益分配机制，以平等尊重、分类识别、差别实施、统一实现的方式，兼顾政府的社会效益、市场的经济效益、单位的组织效益和个人的学术效益。[9]

3. 建立生态良好的市场竞争机制，促进科技成果转化

市场发挥着配置资源的决定性作用。构建生态良好的市场竞争机制，有利于激活政府、企业、高校、科研院所等各方力量，打造完备高效的多元协同创新格局。

一是强化市场的价格发现功能，通过竞争招标来发现价格。例如，在某一地区或某一范围内，通过科技创新项目的招标，历经几次修正就可以通过去伪存真发现一个真实价格，这反映了该项目的市场价格水平。

二是尊重市场规律，鼓励市场资金投入科技重大专项。科技重大专项的制定应充分研究市场潜力与社会需求，以市场为导向，使科研成果为众多的市场主体服务，创造更大的经济社会效益。同时，在科技重大专项实施过程中，应提高市场主体参与度，鼓励调动社会资金投入，为科研成果的转化提供助力。

三是积极营造有利于创新创业的市场环境，建立竞争有序、开放透明的市场规则。例如，加强知识产权保护，完善和细化知识产权创造、交易和保护制度，为市场主体敢于创新、参与创新、提升核心竞争力保驾护航。在此基础上，通过全力打造开放、健康、安全的服务型应用平台，打造数字化转型应用场景，将浦东建成人工智能技术创新引领地、经济数字化转型发展示范区，促进功能迭代升级，打造具有世界影响力的社会主义现代化建设引领区。

4. 放大产业功能集成优势，提升产业规模与能级

聚焦集成电路、生命科学、人工智能等领域，加快关键技术研发，建构多层级的产业体系，推动产业链集群协同发展，提高科技产业竞争力。

一是培育骨干企业。深入研究、做实做细培育和激励区域内重点骨干企业做大做强的各项工作。以集成电路为例，打造上海集成电路的设计产业园，加快集成电路企业及相关技术人才大规模集聚，争取全国集成电路设计龙头企业在园区落户。

二是推广一批创新产品的应用。这主要是指集成电路自主创新产品在汽车、装备、航空、医疗、金融等领域的应用，也包括5G在智能制造、智慧交通等领域的应用示范。例如，突破新能源汽车新一代动力系统一体化集成、燃料电池等核心技术，强化产业布局，推进跨界融合，构建产业的创新生态。

三是整合核心产业研发资源。提供技术研究与开发、成果转化与评估、科技咨询与服务、培训与交流等创新服务，促进平台与产业融合发展，提高科技成果转化效率，加速项目开发和产业化进程。

四是推进产业基地建设。推进张江创新药基地、医疗器械基地、总部园、细胞产业园区等建设。

(三) 盘活传统资源与激活数据资源并举，打造具有吸引力竞争力的营商环境

1. 合理规划区域资源利用，建设优质资源集聚高地

资源是区域发展的要素，浦东要进一步扩大资源总量，统筹提升资源利用效率，为区域整体发展服务。

一是扩大资源可利用总量。土地是浦东引领区建设的头号制约因素。在原3200平方公里建设用地总量基础上，应根据浦东发展阶段需要，及时放宽用地限制，为高质量发展资源聚集浦东提供充足空间。户籍指标也应向浦东作适当倾斜，以吸引更多优秀人才落户浦东，助力浦东发展建设。此外，积极争取能耗总量，为浦东创新发展打好能源基础。

二是加强对创投力量的整合利用。根据科创中心建设的整体目标要求，合理利用财政资源，服务于浦东加快推进科技创新发展的统一布局。

三是扩大对外开放优势，积极主导全球资源配置。通过破除开放发展的资源约束，重点打造与大国地位相匹配、面向全国和国际的战略性平台，主动参与新发展格局建构，实现全球资金、信息、技术、人才等要素资源的汇聚。

2. 加速推进政府数据开放，实现资源整合，推进创新

数据资源已成为推动经济高质量发展新要素，数字经济也成为国民经济新增长极。对此，应适应数字经济发展潮流，加速政府数据开放，通过资源整合推动数字产业化与产业数字化发展。

一是加速政府数据开放，夯实数字创新基础。政府数据开放是数字经济发展的前提，规范政府数据开放行为，扩大数据开放范围、加强数据质量管理，是夯实数据基础的关键。政府应根据数据开发需求及时更新开放数据资源，确保数据的时效性与持续性。强化数据安全，运用匿名化、去识别化等数据脱敏技术以及其他数据安全保护措施，确保开放数据不涉及国家安全、商业机密与个人隐私泄露。

二是建立多元协同机制，推动生产要素融通，推进经济数字化转型。理顺政府与市场在数据创新中的权责关系，从制度上明确政府的数据供给责任与市场的数据开发任务。政府应尊重市场需求，健全数据供给体制，完善数据供给渠道，降低数据获取成本，推进数据高质量供给。企业、技术团体、学术团队、创新创业者等市场主体应围绕用户需求，引进先进数字挖掘技术，提升数据转化能力，推动数据产品创新开发。积极探索政府数据开放的授权运营制度，运用市场化手段促进政务数据与企业数据、个人数据的有机融合，并以此促进数据资源与资金、技术、人才资源的互联互通，实现数字经济发展。

3. 通过党建引领部门协同联动，提高行政服务效率

一是充分发挥机关党委的作用，联动各部门共同高效完成“一件事”。这就要求各机关党委把党建工作融入部门业务中，通过党建联建的方式召开部门联席会议，从而推动跨条线、跨部门、跨层次的协同。

二是通过街镇党工委引领推动片区与街镇之间的协同联动。在党建引领下，片区管理部门可与街镇合作建设招商基地。街镇提供基地空间，片区管理部门提供招商服务，共同推动区域经济发展。同时，街镇还可帮助片区解决因招商引资引发的基层矛盾，使招商引资任务顺利完成。

三是通过区域化党建方式助力街镇营商办完成工作任务。目前，街镇营商办作为新设机构，需要上级部门更多的业务指导和相关培训，但营商办对应的上级部门众多，包括发改委、市场监管局、知识产权局、税务局等。这就需要党组织充分发挥引领作用，把与营商办承接业务相关的各委办局联动起来，为企业做好服务。

4. 优化营商环境建设，降低市场主体制度性交易成本

优化营商环境、降低制度性交易成本是减轻市场主体负担、激发市场活力的重要举措。应进一步优化营商环境，为市场主体提供优质发展空间。

一是进一步破除隐性门槛，降低市场主体准入成本。持续深化商事制度改革和“证照分离”改革，试点商事主体登记确认制，加强企业名称、住所、经营范围等核心登记要素改革。探索企业强制退出机制，完善企业简易注销制度，持续加强市场准入承诺、新兴行业准入制度创新，扫清市场主体经营障碍，破解准入壁垒，降低经营成本。

二是推动审批权限下放，进一步提升审批效率。提升政务服务水平，明确行政审批事项下沉权限与行政许可工作事权划分，确保行政审批事项改革“下得快”“沉得稳”。不断深化“一业一证”改革，推进“直达服务、随处可及”的高效、有温度的“一网通办”服务举措。

三是进一步规范涉企收费，推动减轻市场主体经营负担。严格落实行政事业性收费和政府性基金目录清单，依法依规从严控制新设涉企收费项目，严厉查处强制摊派、征收过头税费、截留减税降费红利、违规设置罚款项目、擅自提高罚款标准等行为。

(四)加速打造“15分钟社区生活圈”，提升人居环境品质，助力人民城市建设

1.完善社区服务功能，打造“15分钟社区生活圈”

打造“15分钟社区生活圈”是贯彻落实基本公共服务均等化的重要举措，也是保障人民基本生活需要的关键举措。“15分钟社区生活圈”要求在15分钟可达范围内，配备生活所需的基本服务功能与公共活动空间，实现幼有所育、学有所教、病有所医、老有所养、弱有所扶。

一是积极征求居民意见。在规划前期，召开居民听证会广泛征求意见；在规划中期，聘请专业设计单位进行设计，并广泛征集居民对设计成果的意见；同时充分利用数字化平台，打造“15分钟生活圈”App，开发设备查询系统、问题反馈系统等。

二是科学划分生活圈。将居住人口较多、社区相对集中的城市区域纳入重点打造范围，在不跨街镇行政区划的原则下划分“15分钟生活圈”。对于居民比较分散的乡村地区和暂未形成稳定居民点的城市待开发地区，可按照现有标准进行设施配置。

三是合理确定建设项目。对社区服务设施现状进行“地毯式”调查，摸清基本服务设施的家底，根据不同社区服务功能的完善程度，分类打造“15分钟社区生活圈”。

2.推进城乡统一的公共服务体系，满足人民生活需要

创造高品质生活应以人民的满意度和幸福感为出发点，统筹布局优质公共服务资源，建设城乡一体、方便可及、公平高效、均衡普惠的公共服务体系。

一是针对城乡公共服务均等化发展需要，深化政府机构改革，建立促进城乡公共服务均等化发展的人事制度，加快公共服务事业单位转制改革，加大城乡公共服务优质资源双向对流的力度。

二是建立城乡统一的义务教育体制、公共医疗卫生体制。促进城乡义务教育的均衡发展，使城乡孩子享有均等的受教育机会。实现医疗机构和卫生资源在城乡的合理配置。

三是建立城乡统一的社会保障体制，全面落实农村最低生活保障，全面推行新型农村合作医疗制度，提高统筹基金的比例，减轻农民“看病难、看病贵”问题。

四是建立城乡统一的劳动力就业市场。将农村劳动者按常住地纳入城乡一体的就业服务体系，并建立起覆盖城乡困难群体的就业援助体系，实现城乡劳动力市场的统一。

3.实施社区微公园微景观打造，美化居民生活空间

着力建设为城市增绿、给生活添彩、让群众满意的游园绿地，打造居民身边的“微公园”，让城市绿地更亲民、便民、惠民，营造“文起来、动起来、乐起来”的城市氛围。

一是响应城市园林绿化专项规划，在主干道路和房产开发建成后，“抠”出城区核心地段零星空地，打造城市绿地，方便市民健身娱乐。

二是通过打造微公园微景观，充分发挥其文化承载功能，为居民带来潜移默化的精神文化感染，形成和谐友善的社会风尚，点亮城市文明之光。

4. 加强公共设施绿地维护，提升人居环境品质

提升城乡人居环境，是党中央从战略和全局高度作出的重大决策部署。

一是维护好公共设施与城市绿地，通过精细化管理方式，建设高水平、高质量、高标准的公共空间。例如，景观设计需要综合考虑银杏、樱花、紫薇、红枫等彩色树种的运用，配套功能性照明、场地排水、休闲座椅等设施。

二是建立健全人居环境长效管护机制。明确地方政府和职责部门、运行管理单位责任，基本建立有制度、有标准、有队伍、有经费、有监督的城乡人居环境长效管护机制。

三是发挥城市居民主体作用。发挥群众动员优势，加大健康宣传教育力度，普及卫生健康和疾病防控知识，倡导绿色环保的生活方式。通过多维发力，打造更加优美、整洁的品质工程和人居环境。

(五) 综合运用“加减乘法”为基层减负，积极开发数字化场景，赋能智慧城市建设

1. 简化优化基层治理任务，建立为基层“雨中撑伞”机制

上海超大城市基层扁平化特征和不断变化的社会格局、社会需求，使得基层治理所面临的考验更多、压力更大。深入推进基层治理体系和治理能力现代化建设，就是要贯彻落实为基层“雨中撑伞”机制。

一是通过“加减乘法”为基层减负增能。“加”即赋权增能，尽可能把资源、服务、管理放到社区，让基层有人有权有物；“减”即减负减压，让社区工作者从无谓事务中解脱出来，减重复劳动、减不必要的形式、减隐性负担；“乘”即科技赋能，依托数字化手段推动社区数据共享运用，为社区精细治理、精准服务提供支撑；“除”即革除弊端，坚决反对形式主义和“一刀切”思维，充分考虑基层实际和不同地区的不同要求，发挥基层主动性、积极性。

二是主动为基层“雨中撑伞”，激发基层队伍主动创造、乐于奉献的内在动力。为此，需要上下同向发力，完善机制，进一步夯实体系、提升效率。下放到基层的各项权力要真正到位，让基层有更多参与权、调度权。为基层减负要坚持久久为功，痕迹主义必须叫停、责任甩锅必须防止、问责走样必须纠正、督查检查必须精简。

2. 完善基层队伍建设，提升基层治理的主动性与积极性

一是优化基层治理队伍结构。对有志于到基层工作的年轻人，鼓励他们在基层摔打磨炼中脱颖而出。持续优化基层治理队伍结构，实现老中青结合，在传帮带中提升本领。完善公务员进退流转机制，让体制内外的人才根据职业发展需要合理双向流动，提高人才资源的利用效率。

二是充实基层治理队伍力量，配足配强人员编制。面对基层队伍负担过重、专业力量缺乏的局面，应将编制数量适当向基层倾斜。例如，根据管理规模大小、管理任务多少，给予城管、街镇、企业服务中心等基层部门合理的编制，让基层既能够有效承接并完成上级指派的任务，也能够更加高效地为群众、为企业做好服务。

三是完善工作激励机制。在保证不浪费财政资源的前提下，采用定编定薪等方法充分调动基层工作人员的积极性。

3. 拓展“城市大脑”功能，完善智慧平台建设

一是制定统一的智慧治理平台建设标准，尽快实现自动抓取数据技术的应用。通过对各开发区数据目录、数据格式、数据接口的统一规范要求，实现数据在更大范围内的归集与有效利用。应用自动抓取数据技术能减轻企业的工作负担，同时也保证了收集的完整性、及时性与准确性。

二是以更好地服务企业为导向，通过鼓励创新应用，完善开发区服务企业功能，使得从企业收集的数据能够为企业发展提供依据和支撑。加强数字化场景应用开发，使数字技术应用深入行政服务、民生服务的方方面面，实现政府治理与服务的数字化转型。

4. 以场景思维优化社会治理，打造场景式治理模式

“场景思维”概念源自产品开发，是在特定场景下围绕用户需求提供解决方案的思维模式。

一是以场景思维推进政务协同，做到实战“管用”。场景思维要求以人民需求为中心适配资源，以用户画像构建融通多重数据，以政务服务资源精准供给促进政务协同，通过理顺区域间、部门间、层级间治理逻辑，减少职能交叉，进而精确适配政务服务资源，集众智众力“高效办成一件事”。

二是以场景思维赋能基层治理，让干部“爱用”。通过激活数据势能，构建多元主体有机联动机制，打造数字化应用场景。充分发挥数字技术和数字平台快速链接能力，帮助基层工作人员寻找共治“伙伴”，依托数字技术组建共治团队。数字化应用场景的设计开发要避免机械呆板，要尊重和保护基层工作人员的主观能动性和创造力。

三是以场景思维增加社会治理温度，让群众“受用”。数字化场景设计开发需要切实关注数字弱势群体的需求，需要着力提升数字技术和数字平台的易学性和易用性，同时保证线下服务供给。还要重视政务服务情感价值，进一步增加数字平台和底层算法设计中的“人情味”，以满足不同用户在不同时间、不同地点的个性化需求。

参考文献

- [1] 罗荣渠. 现代化理论与历史研究[J]. 历史研究, 1986(3):19-32.
- [2] 俞思念, 陈平其. 西方现代化理论的兴起与演变[J]. 学习与探索, 2005(6):131-134.
- [3] 王辛刚, 刘凤义. 基本实现社会主义现代化远景目标科学内涵的内在逻辑[J]. 经济社会体制比较, 2022(3):16-23.
- [4] 李培林. 中国式现代化和新发展社会学[J]. 中国社会科学, 2021(12):4-21, 199.
- [5] 高登辉, 刘卫财, 王海亮. 中国现代化发展道路的历史自觉和实践超越——基于西方资本主义现代化发展模式批判视角

[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2016(4):24-29.

[6] 十八大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2014.

[7] 樊继达. 以新型举国体制优势提升关键核心技术自主创新能力[J]. 中国党政干部论坛, 2020(9):48-51.

[8] 张国宝. 筚路蓝缕——世纪工程决策建设记述[M]. 北京: 人民出版社, 2018.

[9] 苏铮, 李丽. 发挥新型举国体制优势解决装备“卡脖子”问题的研究[J]. 制造技术与机床, 2021(1):47-50.