

区域经济高质量发展的新引擎与新增长极

——以宁波临空经济示范区为例

韩欢

中共宁波市海曙区委党校

临空经济区是新时代提升全球资源要素配置能力的“战略节点”，是打造现代产业体系和提高城市竞争力的“重要载体”，也是区域经济高质量发展的“新引擎和新增长极”。2018年5月，宁波临空经济示范区获正式批复，成为全国第11个国家级临空经济示范区。根据国家发改委对宁波临空经济示范区“五个着力”的建设要求，示范区须充分发挥好对区域经济高质量发展的带动作用，与杭州临空经济示范区唱好“双城记”，为推动宁波都市圈、浙江大都市区乃至整个长三角区域经济高质量发展注入动力。

一、宁波临空经济示范区的发展机遇与挑战

在宁波面对国家战略交汇、区位优势凸显、要素争夺加剧、区域竞争激烈等多重形势交织叠加的背景下，临空经济示范区的发展面临一系列新的发展机遇与挑战。

（一）机遇

一是作为“一带一路”支点和长江经济带龙头龙眼迎来内外双向大开放的发展机遇。在“一带一路”和长江经济带交汇之下，临空经济示范区作为枢纽门户，可以对外联通“一带一路”沿线国家，对内辐射长江流域沿江地区，打通推进内外双向贸易流通、产业投资和开放合作的大通道。

二是作为长三角五大都市圈之一和浙江四大都市区之一，迎来区域协调一体化发展的机遇。在长三角区域一体化发展上升为国家战略和浙江推进“四大”建设的背景下，临空经济示范区建设，可以完善航空物流网络、提升航空运输水平，有利于宁波扩大辐射范围、增强服务能力，打造区域一体化发展新空间。

（二）挑战

一是面临国内其他国家级临空经济示范区的竞争压力。在已经批复的14个国家级临空经济示范区中，宁波临空经济示范区在城市级别、机场定位、客运规模、机场排名以及规划用地等多项指标均处于落后水平。从临空经济示范区所在城市级别来看，4个属于直辖市，8个属于省会城市，仅青岛和宁波属于副省级城市；从机场定位来看，有12个属于三大门户复合枢纽、八大区域枢纽及十二大干线，如贵阳机场是区域枢纽，而宁波机场仅为一般干线；从2019年旅客吞吐量来看，除2019年才投入使用的北京大兴机场排名低于第33名的宁波，其他机场排名均在20名以内；从示范区的规划用地规模来看，宁波排第12位。

二是面临来自临近区域对航空资源和发展腹地的争夺压力。长三角地区已布局23个民用机场，并拥有上海浦东与虹桥、杭州萧山、南京禄口、宁波栎社、温州龙湾和合肥新桥7个千万级以上机场，是国内千万级以上机场最密集的区域，各个机场对

航空资源的争夺激烈，由于宁波机场在机场规模、机场地位、航线数量、客源吸引范围等方面并不具备优势，面临发展腹地的竞争压力更大。

二、宁波临空经济示范区的发展优势与短板

（一）优势

一是区位优势凸显。从大的范围来看，宁波临空经济示范区处于沪甬、甬台温、甬金、甬舟通道的交汇处，既可承接上海外溢的产业和功能，又可辐射台州、温州、金华、舟山、绍兴等区域；栎社机场通航点覆盖全国主要城市，国际通航点数量增长较快、运量占比较大，国际化发展趋势较为突出，区位优势明显。从小的范围来看，栎社机场选址不同于国内许多机场，它位于中心城区边缘，距离市中心仅约 10 公里，轨道交通 2 号线和机场快速高架均可通达，人口和产业与城区联系紧密，良好的区位条件便于临空经济示范区与城市功能衔接。

二是交通体系完善。示范区具有统筹海陆、联通南北、联动内外的区位优势，海、陆、空、铁多式联运基础良好，逐步成为集航空、海运、高铁、公路、轨道交通等一体化的综合交通枢纽，并拓展宁波发展腹地，覆盖长三角主要城市，辐射范围不断扩大。尤其是近年来栎社机场业务已进入快速增长期，航空运输能力迈上了新台阶，航线连接全国、覆盖东南亚、通达全球。2019 年 12 月，栎社机场三期正式投运；2020 年 4 月，浙江全面推进高水平交通强省建设动员大会宣布宁波西综合交通枢纽落地，立体交通体系将更加完善。

三是腹地支撑强劲。宁波作为计划单列市、长三角南翼经济中心，拥有货物吞吐量连续 11 年居世界第一的宁波舟山港，经济实力强劲。继 2018 年跻身万亿俱乐部之后，2019 年全市人均 GDP 达到发达国家水平；2018 年和 2019 年人口净流入超过 54 万，全国排名领先。栎社机场迈入千万级机场行列后处于快速发展阶段，发展腹地已拓展到宁波都市区（宁波市域、舟山市域及台州市域）、宁波都市圈（以宁波都市区为核心、并扩展到涵盖嵊州市与新昌县组团的范围）。

四是产业基础雄厚。作为全国首个制造强国试点示范城市和全国制造业单项冠军之城，宁波制造业发达。同时，宁波又成功获批国家普惠金融改革试验区、国家文化与金融合作示范区，入选交通强国建设试点单位、港口型国家物流枢纽城市，服务业改革加速推进。协同推进“246”万亿级产业集群建设和“3433”服务业倍增发展行动，促进先进制造业和现代服务业深度融合，这为临空经济示范区储备了港航、贸易、物流、金融、保险等一系列产业和项目。

（二）短板

一是空间拓展受限较大。示范区地处中心城市边缘，一方面造就其区位优势，另一方面也给空间拓展带来了难题。由于示范区所处位置具有典型的城乡结合部特点，除石碶街道之外基本采用传统小城镇土地利用模式，使得居住用地和工业用地混杂，呈沿路线型分布，土地利用效率低下。在 82.53 平方公里规划区域内，可开发用地仅为 16.04 平方公里，其中可直接建设用地 4.17 平方公里，可整理提效土地 11.87 平方公里。土地指标紧张，且开发成本高，置换空间小，土地要素供给接近极限。

二是产业亟待整合升级。虽然宁波产业基础雄厚，但示范区内产业层次偏低，处于价值链和产业链的中下游，并与临空产业关联度偏低，航空衍生产业发展偏弱。区域内以依托乡镇工业发展起来的纺织服装、五金机械、汽车配件、塑料化工、文教用品等传统制造业为主，基本属于贴牌加工，附加值不高，税收贡献率低；虽也有新能源、新材料、生物医药、电子信息、智能制造等新兴产业，但存在主导产业不突出、发展规模较小等问题；临空产业以航空物流为主，且基本属于大众物流，以顺丰、飞达物流为代表。

三是产城融合有待推进。示范区因具有典型的城乡结合部特征，城市基础设施和公共服务配套均有待完善。规划区东部和

北部城市建设和环境相对较好，其他区域建筑以村庄和低层工业厂房为主，基础设施建设薄弱，城市配套设施不足，外来租住人口多而杂。区域内教育设施相对完善，但文体设施明显不足。总体来说，示范区在综合环境、城市风貌、产业人才培育、服务配套和高端要素集聚等方面存在短板，造成其产城融合、协调发展水平不高。

四是体制机制尚需理顺。临空经济示范区于2018年5月获正式批复，至今已有两年时间，在此之前各区块长期由宁波机场、物流园区管委会、望春工业园区管委会、石碶街道和古林镇等机构分片管理。另外，经过宁波区划调整，示范区所在区域由原鄞州范围调整为现海曙管辖。目前，区域内有宁波临空经济示范区管委会和宁波临空经济示范区指挥部两个管理部门，如何理顺管委会和指挥部之间的关系，明确两者的管理权限及边界，加强与国家、省、市、区各级政府部门沟通协调，是示范区发展和带动区域经济高质量发展所必需的制度环境。

三、宁波临空经济示范区带动区域经济高质量发展的路径探索

当前，示范区发展要抓好内外双向大开放和区域协调一体化发展的机遇，借助区位优势凸显、交通体系完善、腹地支撑强劲和产业基础雄厚的优势，积极推进港产城一体化，打造宁波高质量发展的重大平台和新增长极，进而辐射带动浙江乃至长三角南翼的发展。

（一）打造综合交通枢纽

以“上海虹桥”综合交通枢纽为样板，以栎社机场为核心，打造空港、高铁、城际、轨道交通、高速公路、高架快速路、公交等多式联运，无缝对接、智能高效、开放便捷的现代化区域综合交通枢纽，增强临空经济示范区的辐射效应和扩散效应，提升宁波、宁波都市圈的吸引力和竞争力。

一是做大做强空港枢纽。打造宁波西“空铁一体”超级枢纽，充分利用栎社机场和高铁西站的带动作用，抓住流量经济发展机遇，集聚人流、物流、资金流、信息流、数据流，通过“引流”促进临空和高铁高端产业发展与城市发展。同时，将示范区从“末端”升级为“枢纽”，以枢纽为核心、圈层式辐射，打造支撑城市发展的“新型副中心”。

二是畅通交通网络。提高栎社机场航线网络的覆盖面和通达性，以服务“一带一路”建设为重点，完善连接全国、覆盖东南亚、通达全球的航线网络；打造覆盖长三角主要城市的“2小时高铁圈”，构建“地铁+高铁+城际轨道”无缝对接的综合轨道交通网络，打通机场与宁波市区、重要交通枢纽及宁波都市圈主要城市的通道；完善以机场为中心的放射状快速交通路网，全面提升辐射范围，深度融入长三角高速公路网。

（二）推动产业集聚集群

发挥示范区对临空产业发展要素高效链接的优势，推动临空产业集聚，打造“航空服务+航空物流”两大产业链，聚焦“临空制造+国际贸易+医药健康”三大临空重点产业，布局一批临空关联产业，构建具有宁波特色的“231”现代临空产业体系，把示范区打造为推动区域经济高质量发展的增长极。

一是强化产业临空指向。坚持示范区产业集聚集群的临空指向，聚焦物流供应链和枢纽服务链，构建以航空运输产业为核心，以及临空智能制造、航空贸易物流为主导的特色鲜明、配套完善的临空现代产业体系。不仅核心产业、重点产业、主导产业坚持临空指向，发挥空港优势，示范区内其他产业的布局也要以临空关联产业和航空衍生产业为主，打造完整的临空产业链，将使区域经济高质量发展的辐射带动作用最大限度发挥。

二是推进产业高端发展。充分利用宁波先进制造业的优势和航空枢纽对高端要素的虹吸效应，以创建国家制造高质量发展

示范区、国家自主创新发展试验区为支撑，大力发展流量经济、总部经济、服务经济等新兴业态，积极培育新材料、大数据、电子信息、检验检测等临空未来产业，加快实现动能转换；推动服装、会展、旅游等传统产业向时尚服装、高端会展商务、特色旅游等方向转型升级，使示范区内产业向高端化发展，成为宁波“246”产业集群、“3433”服务业倍增和“225”外贸双万亿的产业“新引擎”。

（三）提升城市品质能级

要把示范区的建设与宁波都市区、宁波都市圈的发展有机结合起来，与宁波西部地区、海西片区的开发有效联动起来，提升城市品质能级，吸引高端人才、优质资本、先进技术等高端要素在示范区内集聚，统筹基础设施、公共服务、生态环境等一体化发展，促进港产城人融合，为示范区带动区域经济高质量发展提供坚实基础和广阔腹地。

一是吸引高端要素集聚。通过空港枢纽连接全球优质资源要素，以通达的交通网络打通长三角地区要素自由高效流动通道，用示范区内现代临空产业体系筑实对高端要素的承载基础，以宁波都市区、宁波都市圈城市品质能级提升增强对高端要素的吸引力，促使高端人才、优质资本、先进技术等高端要素集聚，尤其是要顺应当前数字化、智能化蓬勃发展的趋势，吸引信息、数据等新型高端要素集聚，打造智慧空港新城。

二是促进港产城人融合。积极推进港产城人融合，从城市建设、区域发展的高度看待示范区的发展，从整体上谋划空港区域与毗邻区域的发展，以人为中心，把空港、产业、城市的发展融合起来。提升基础设施建设现代化水平，推进 5G 基站、城际高速铁路和城市轨道交通、大数据中心、工业互联网等新型基础设施建设，完善公共服务体系，强化生态环境保护，统筹生产、生活、生态空间，促进“三生”融合，实现港产城人高水平融合。

（四）激发体制机制优势

深化体制机制改革，激发体制机制优势，一方面完善现有的体制机制，加强统筹协调，另一方面深化政府自身改革，营造良好的营商环境，推动高端要素、新兴业态、龙头项目在示范区集聚发展，为带动区域经济高质量发展提供制度保障。

一是完善统筹协调机制。深入推进“多规融合”，加强规划层面的统筹协调，在整合衔接现有空间规划、产业规划、发展规划、城市总规的基础上，积极推进重大专项规划和控制性详细规划的编制。理顺宁波临空经济示范区管委会和宁波临空经济示范区指挥部之间的关系，发挥好宁波市重大片区、重大项目推进领导小组的作用，加强市级统筹，完善与属地政府的统筹协调机制。

二是深化政府自身改革。以“最多跑一次”改革为抓手，聚焦重点领域和关键环节，纵深推进“放管服”改革和商事制度改革，提高行政效能，优化营商环境，最大程度激发示范区内各类市场主体的活力。积极争取空港管理体制、示范区运行机制等改革先行先试，努力形成全国空港体制改革示范典范，有效推进综合配套改革，重点在管理体制、投融资模式、贸易便利化等领域发力。