

长三角建设世界级产业集群的思路与对策

马骏¹

(国务院发展研究中心 北京 100010)

【摘要】: 长三角尚未形成合理分工、优势互补的产业格局,有必要对现有产业布局和创新资源进行有效整合,推动跨省域合作组建战略联盟。重新规划部分重点行业布局,强化中心城市产业集聚能力,引导一般制造业跨区域梯度转移。搭建区域技术合作平台,实现技术共享共同发展。坚持市场机制主导与产业政策引导相结合,积极探索建立科学合理的利益共享机制。加强对区域税收优惠政策的规范管理,减少税收政策洼地,促进要素自由流动。

【关键词】: 产业集群 高质量发展

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)10-0064-009

一、长三角产业集群发展的基本状况和主要问题

(一)长三角高质量发展迎来重要战略机遇期

1. 国际贸易格局正在发生重大变化

改革开放以来,长三角成为拉动中国经济增长的重要一极,这与其深度融入全球化、大力引进外资、积极承接全球产业转移是分不开的。近年来,国际经济格局正在发生深刻变化。一是上一轮国际金融危机结束后,全球贸易出现数十年不遇的持续性低迷,导致逆全球化思潮和贸易保护主义抬头,投资自由化的开放大门面临转向风险,国际环境中不确定因素在增加。二是现有全球治理的有效性面临挑战,多边贸易体制运行遇阻,世贸组织的权威性正受到严重挑战,贸易规则标准提升方向的不确定性增加。三是美国多年来是中国最大的出口国和第四大进口国,中美贸易摩擦直接影响我国外贸企业出口和产业升级。

2. 加快长三角一体化有助于推动区域经济高质量发展

随着中国特色社会主义进入新时代,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,经济增长不再依靠规模扩张和要素驱动,并对服务质量、技术水平和产品附加值等提出更高要求。长三角三省一市经济特色鲜明、互补性强。上海国际化程度高,是国际金融中心 and 航运中心;江苏集体经济发达;浙江民营企业众多;安徽依靠承接产业转移经济增速较快;区域一体化建设可以实现错位发展整体联动。长三角一体化建设可充分发挥各先进制造业城市的比较优势,加快信息互联互通和要素自由流动,尽早突破长三角产业在全球价值链低端的锁定困境,构建新型高端的价值链体系,闯出一条创新驱动发展的新路。

3. 建设世界级产业集群是长三角一体化的重要内容

《长三角地区一体化发展三年行动计划(2018—2020)》提出到2020年,长三角地区要基本形成世界级城市群框架。美国东

作者简介: 马骏,国务院发展研究中心企业研究所所长、研究员。

基金项目: 上海市决策咨询研究重点课题(编号2019-B-01)。

北部大西洋沿岸、北美五大湖城市群、欧洲西北部城市群、日本东海道城市群和英国中南部城市群等被并称为世界五大城市群，其共同特点之一就是区域内都培育出世界级产业集群，实现产城融合。事实证明，产业与城市从来都密不可分。产业发展可带动城镇化建设，深度城镇化又能为产业发展提供有力支撑。

(二) 长三角产业集群发展的基本状况

1. 电子信息产业集群

长三角已成为我国集成电路产业基础最扎实、产业链最完整、技术最先进的区域，对全国集成电路产业销售规模的贡献率超过一半。近年来，上海先后启动华力二期、中芯南方、中国电子特色工艺等一批集成电路重大项目建设。2018年10月，上海最大的集成电路产业投资项目（387亿元），即华力二期12英寸先进生产线正式建成投产。项目建成后，华虹集团的集成电路制造规模将进入全球前五位，工艺技术进入全球第一梯队。江苏2018年集成电路产业规模超过1900亿元，排名全国第1位，封测产业产值突破1000亿元，占全国的50%。浙江2017年提出积极发展集成电路设计业的目标。杭州是首批7个国家集成电路产业设计基地之一，集聚了包括士兰微、杭州国芯、华澜微、中科微电子等优秀的设计企业。宁波拥有国内首个特色工艺基地、全国唯一集成电路特色小镇，即芯港小镇，引进中芯宁波、普莱玛半导体等特色项目，2018年底完成总投资150余亿元。安徽合肥是全国最大家电制造基地，有全国规模最大、产业链最完整的新型显示产业基地，良好的产业基础吸引了包括联发科、群联电子、Arm、杰发科技、力晶科技、高塔半导体、鑫丰科技等集成电路龙头企业入驻，目前当地拥有200余家集成电路全产业链企业，已形成涵盖上下游的完整产业链。

2. 高端装备产业集群

凭借雄厚的制造业基础，长三角高端装备制造业保持了良好的发展势头。上海已形成较为完整的民用航空产业链和产业布局，张江的研发设计、祝桥的总装配套、吴泾紫竹的航电、临港的发动机总装试车、青浦的航空维修等，拥有中国商飞公司、中国航发商发公司、航空工业集团等龙头企业。2019年，南京北斗卫星应用相关产值300亿元，上下游产业链带动产值超过600亿元，规模企业70家。2018年，浙江高端装备制造业规上企业实现总产值14696亿元，同比增长10.2%。高端装备制造业增加值占全省装备制造业比重达57.4%，规模以上智能装备产业总产值2982亿元，占高端装备总产值20.3%。2019年，安徽省高端装备制造业增加值增长11.6%。合肥人工智能产业集群入选第一批国家战略性新兴产业集群名单，已构建龙头引领产业集聚、科研支撑强劲的产业生态体系，拥有科大讯飞、新华三等一批龙头企业，集聚企业超500家，初步形成“基础应用技术+底层硬件+数据计算+智能终端+行业应用”的产业布局。

3. 汽车产业集群

2019年，长三角汽车产量534.43万辆，约占全国的20%。既有上汽集团、上海大众、上海通用、吉利汽车、扬州亚星、南京菲亚特、奇瑞汽车、江淮汽车、众泰汽车等传统领军者，也有蔚来、爱驰、威马、拜腾、前途、合众、奇点、零跑等造车新势力。产业配套方面，长三角是全国最大的汽车零部件产业集群区域，产量占全国的28%。这里不仅有中国最大的汽车零部件制造商浙江万向集团，全球规模最大、品类最全的汽车零部件企业之一博世集团也在此投资布局。据统计，三省一市拥有车联网及新能源等产业链企业数超过1000家，14个城市拿到或规划有新能源汽车项目，涉及新能源汽车项目超过20个，累计规划产能超过300万辆，累计规划投资总额超过1000亿元。目前，新能源动力电池生产企业主要分布在江苏南通、无锡、苏州等地；电动机生产企业则主要分布在浙江宁波、绍兴、台州等地。安徽合肥、芜湖凭借良好的汽车产业基础和技术工人市场，成为新能源汽车的重要装配基地。2018年7月，全球电动车领域的领军品牌特斯拉落户上海临港，这是中国第一家外商独资的汽车品牌，上海工厂是其在美国之外的首个超级工厂，也是最先进的电动汽车工厂。

4. 纺织服装产业集群

2018 年,江苏纺织业主营收入和利润总额均占全国的 20%,现拥有国家技术创新示范企业 4 家、国家级企业技术中心 9 家、省级企业技术中心 138 家。江苏已建成产业链相对完整的纺织服装产业集群,有百亿特色名镇 16 个、百亿级企业 15 家。纺织服装业一直是浙江的传统优势产业和支柱产业,纺织业产值占全国工业总产值近 10%,色纺纱、印染布、丝绸面料等产量全国第一,培育了柯桥印染、象山针织、诸暨袜业、义乌内衣、海宁经编等数十个纺织产业集群,拥有美欣达、达利(中国)、浙江袜业、雅戈尔、申洲、太平鸟等国内纺织服装业知名企业。2019 年,浙江提出打造包括“现代纺织”在内的四大世界级产业集群,计划到 2022 年,全省现代纺织产业规模达 1 万亿元,形成化纤、织造、印染、家纺服装等一批千亿级产业基地,培育产值超过 500 亿元 5 家、超 100 亿元企业 20 家,形成国际先进现代纺织产业集群。由于地处苏浙沪沿海传统纺织基地与中西部战略转移基地的纽带,物流运输便利、纺织产业基础好,安徽适宜承接苏浙沪地区纺织服装制造业。与苏浙两省相比,目前安徽纺织服装业比较零散、整体实力有待提高,2018 年,全省有纺织企业 4448 家、服装服饰企业 9750 家,规模以上企业 1828 家,纺织服装行业规上企业总产值 1884 亿元,形成安庆、芜湖、六安、阜阳、宿州、宣城等产业聚集区,未来应当在打造纺织服装小镇、加快智能化园区建设方面下功夫。

(三)长三角产业集群发展存在的主要问题

1. 产业同构和过度竞争现象明显

长三角三省一市产业结构趋同现象明显。例如,长三角超过一半的城市将医药制造业(生物医药)、汽车制造业、高端装备制造、新材料、新能源、节能环保产业列为主导产业或者优先发展的产业,将现代商贸、电子信息产业、软件和信息技术服务业、金融业、房地产业、商务服务业、旅游业等列为应优先发展的现代服务业。开发区是产业发展的重要载体,长三角拥有国家级开发区 146 家,其中以电子信息产业、装备产业、汽车及零部件产业为主导的园分别有 32、28、23 家,三者之和占全部园区的 60%。很多城市提出打造金融中心、创新中心、物流中心,这势必造成了争夺有限资源,陷入低水平的无序同质竞争。

2. 协同创新体制机制尚未形成

与国内其他地区相比,三省一市的科技创新整体实力较强,但由于体制机制壁垒,各地科技创新资源优势尚未形成合力。一是长期以来各地都分头建设科技创新平台、布局创新资源,未能形成差别化、梯度衔接的协同发展局面,常常出现同质化、重复建设。二是由于缺乏跨区域顶层规划,地区间科技创新合作层次较低,高校、科研院所间合作成果亮点不突出,且以具体项目合作为主,建设层次合作较少。三是由于跨区域科技资源共享服务相关制度尚未健全,各地区科技数据库、专家信息库等创新资源不能开放共享;且由于激励不足,创新资源拥有机构主动提供服务的意愿不强。四是人才跨区域流动体制机制不健全,制约高端创新人才的迁徙。与省内、市内人才流动率相比,长三角区域内人才流动率明显偏低。这与各地区人才评价标准不统一、职业资格和技术等级尚未实现互认等有很大关系。

3. 交通基础设施布局不均衡

长三角各地基础设施建设长期“各自为政”,空间发展不均衡问题突出。基础设施建设还与地区经济实力有关,较低的发展水平在一定程度上制约区域建设能力。从地理位置上看,长三角六大都市圈有 4 个(上海都市圈、宁波都市圈、杭州都市圈、苏锡常都市圈)靠近东部,南京都市圈居中,西部只有合肥都市圈,这是造成长三角城市经济水平“东强西弱”、高铁交通路网“南密北疏”的重要原因,尤其是安徽西部地区和长江以北地区在交通路网分布和空间集中度上相对较弱。目前长三角的主要交通走廊,如沪宁、沪杭、宁杭、通苏嘉等已出现交通设施容量趋于饱和的迹象,部分中心城市内部轨道交通高峰负荷严重,市内交通枢纽接驳耗时超过了高铁在途时间,加快完善基础设施均衡发展势在必行。

4. 公共服务水平差异较大

尽管长三角数字经济产业整体发展水平较高,但数据壁垒现象造成地区间政务服务平台未能实现互联互通和数据共享,导致长三角各地居民没有充分享受在办理落户、就医和子女入学等便捷。长三角三省一市在教育、医疗、养老、住房等基本公共服务方面差异较大,与共享发展成果的要求有差距。

公共服务供给能力与地方财政收入水平密切相关,也与财政投入重点领域有关。在医疗卫生方面,2017年上海、江苏、浙江、安徽每百万人口三级医院数分别为2.1所、1.9所、2.5所和1.1所,安徽落后于苏浙沪。在社会保障方面,2019年上海城市每月低保标准为1160元、江苏为689元、浙江为772元,安徽为572元。2019年,上海农村每年低保标准为13920元,江苏为7935元,浙江为9156元,安徽为6184元。上海已统一城乡低保标准,浙江农村的低保标准高于苏皖两省。

二、世界级产业集群发展经验借鉴

(一)德国产业集群的发展经验

1. 政府制定多层次、覆盖范围较广的产业政策

德国联邦政府制定的政策主要可分为4类:第一类是单一领域的产业政策,第二类是区域协调类的集群政策,前两类政策主要由联邦教育和研究部负责;第三类是关注不同集群网络的协调发展政策,由联邦经济事务和能源部负责,更多关注中小企业和集群网络的管理;第四类是没有行业和地区限制的政策。

2. “赛马机制”有助于加快建立产业集群

德国政府的产业集群政策实施大多采用“赛马机制”,即各地区通过方案竞争获得联邦政府的项目资助,在地方政府间引入市场竞争机制,把集中式的选择和评估、分散式的竞争和实施结合起来,避免计划政策的僵化,调动了地方积极性,强化了地方网络。即使地方在竞争中失败,它也获得了一次合作机会,之后也可以自行组织建立相关集群。“赛马机制”依托于地方的产学研基础,目标是给予具有发展潜力的“马”帮助,而不是创造“一匹马”。

3. 正确处理政府和市场的关系

根据2009年联邦经济与技术部针对75个顶尖集群的调查,德国主要有3种产业集群,自下而上的集群、外部发起的自上而下的集群和内部发起的自上而下的集群。自下而上的集群是市场自发形成的,约占总数的22%。由于没有核心管理组织,各成员通过工业、商业和研究等关系结成一个复杂的合作网络,在市场机制的作用下能够迅速做出反应,其产出绩效和国际化水平最高。外部发起的自上而下的集群是政府主导建设,占总数70%,是德国最主要的集群。管理集中,发展前期比较依赖政府资金。内部发起自上而下的集群一般由大学等研究机构建立,管理集中,比较依赖公共基金,市场化程度差,持续发展能力最弱。

4. 发达的技术转移体系为产业集群科技转化提供保障

德国大学和研究机构都会直接参与市场活动,包括接受市场研发需求,定向开发新技术,以及和企业共同合作,开发用于商业化的技术和产品。上述机构的管理者普遍支持研究人员成立新公司直接促进知识商业化。集群组织不仅可以将大学和研究机构内部的技术转移机构、公共或私人技术转移机构与企业联系起来,促进不同企业和研究机构之间的研究合作,而且通过集群内部大学和企业人才培养方面的合作,提高知识的应用水平。

(二)美国产业集群的发展经验

1. 政府为硅谷产业集群发展提供全方位服务

美国政府在产业集群发展中,主要扮演 3 个角色:客户,为企业 提供大量的军事订单;政策制定者,通过立法、税收、拨款等方式,促进支撑硅谷发展的产学研机制;制度推动者,包括人才制度和知识产权制度等。美国政府向硅谷的公司采购高科技产品,订单数额较大,且相对稳定,使得对接的企业有稳定的预期和充足的资金,可放心从事技术研发和生产扩大,创新频率进一步增加,经济规模不断扩大,吸引更多优秀人才加入。另外,联邦政府推出多项税收优惠政策,大大降低了科技企业的研发成本,建立合理的人才制度和严格的知识产权保护制度,在有效维护科技企业核心利益的同时,也促进了高技术人才在企业间自由流动,通过知识溢出效应推动产业集群的发展。

2. 科研院校为产业集群发展贡献技术和人才支撑

美国硅谷拥有包括斯坦福大学、加州大学伯克利分校在内的 8 所大学、9 所专科学院和 33 所技工学校。这些学校为硅谷地区企业研发中心的发展提供了人才、技术、资金和管理支持。不论技术如何更迭,硅谷企业的研发创新始终处于世界最前沿。这与斯坦福大学等知名院校的助推和引领密不可分。斯坦福大学支持硅谷产业集群发展的主要经验在于:明确大学教育支持地区经济发展的使命,鼓励学校人才创新创业,将有限的校园培育成为无限的研发平台,成为数量众多的硅谷企业研发中心的摇篮,成功支撑硅谷产业集群,使其始终处于世界技术前沿。

3. 风险投资制度对硅谷的发展发挥重要作用

在风险资本助力下,硅谷地区形成了一种独特的创新体系,在新项目的研发中引入“赛马机制”,从而大大提高了研发的效率、灵活度和质量。其路径一般包括 3 个环节:识别市场需求,进行产品设计,完成产品的技术研发。3 个环节由不同主体、或同一主体的不同部门来承担,由此形成不同类型的研发模式。研究表明,“赛马机制”带来的利益提升要远大于它造成的资源浪费,因此被广泛采用。由于“赛马”的公平性,有资金需求的创新研发企业都可能在硅谷获得资本投资,用于初始阶段的研究和发展,其中的佼佼者将获得下一轮融资,每一轮投资选拔都会淘汰掉一些缺乏竞争力的企业。

(三) 日本产业集群的发展经验

1. 政府负责统筹规划东京湾城市和产业布局

从 1950 年代开始,日本就开始制定首都圈规划,到现在共完成 5 次规划,东京湾都市圈经过了雏形期、成长期、成型期和成熟期的发展阶段。其规划主要分为三大阶段,即抑制过度扩张、构筑城市网络和实现区域可持续发展。日本的首都圈规划目标是解决区域经济发展中空间结构、功能布局过度集中等一系列问题,在宏观层面上为东京湾的产业集群布局奠定了政策基调,实现不同城市和地区的布局 and 分工,促进区域经济一体化发展。首都圈规划在东京湾发展过程中起到重要作用,这主要得益于一系列法律保障、完备的机构设置、相关的财政金融政策。

2. 建立特殊的企业合作网络和企业创新文化

经连会(Keiretsu)是日本独有的企业网络,由相关公司通过相互持股结成紧密的企业集团,主要分为横向结构和纵向结构两种类型。横向结构的经连会内部企业交叉持股,并以主银行作为主要资本来源。纵向结构的经连会又可分为生产型和销售型经连会,生产型经连会以一家核心制造企业为中心,聚集多家零部件供应商;销售型经连会以一家核心制造商或综合商社为中心,通过商品流通渠道和各级批发商和零售商形成合作。经连会这一合作网络形式在日本企业迅速发展发挥了重要作用,不仅连接了银行和大企业,可以提供高效的金融服务,而且构建了不同类型企业的合作网络。经连会内有 3 种核心企业,银行、综合商社(涉及流通、金融与咨询业务的大型跨国公司)和制造企业。在日本拓展海外市场时,银行提供风险评估、征信调查和融资服务,综合商

社提供原材料、销售和技术等市场信息,制造企业在其基础上进行长期规划和产品的设计与生产。

3. 创新政策引领产业集群持续优化升级

1995 年,日本颁布《科学技术基本法》,确立了科技立国的基本方针,并在 1996 年开始实施 5 年一期的“科学基本计划”,实现从“知识的扩散与传播”到“知识的创新”的转变,推动产业结构的优化升级和产业集群的技术创新。一是政府通过实施一系列科学基本计划建设合作网络。二是引导成立科学中介机构,促进官产学研交流。三是政府通过财政补贴、税收减免和项目资助的方式促进企业的科技创新。四是建立技术转移机构 TLO,促进研究成果转化。

(四)经验总结

德、美、日在推动建立世界级产业集群方面尽管采取的方式有所差异,但这些国家的共同经验值得借鉴。

1. 政府应在引导扶持产业集群方面主动作为

尽管德、美、日都是成熟的市场经济国家,各级政府很少干预企业日常经营活动,主要依靠市场机制配置资源。然而事实证明,在产业集群的发展初期,政府的作用不可或缺。在这个阶段,政府在以下方面主动作为:提供早期资本,帮助建立企业和研究机构间的合作关系,为技术转移和商业开发提供优惠政策;提供政府采购订单,支持有潜力的企业持续稳定投入研发;发布中长期发展规划,引导企业预期,协调区域发展,通过中央决策、区域协调的方式进行区域整合;制定有差别的财税优惠政策,切实降低目标企业的经营负担等。但必须认识到当前所有知名的世界级产业集群都不是政策扶持的结果,而是市场竞争的产物。因此,政府在扶持产业集群建设方面应当“有所为、有所不为”,尽快实现选择性政策向竞争性和功能性政策的转变。

2. 风险资本有助于培育产业集群发展壮大

企业的发展离不开资金的支持,许多日后知名的大企业在初创期常常因为独特的商业模式或者经营理念不被社会认同,难以获得政府和银行支持,而此时正需风险资本发挥作用。风险资本不仅可以识别市场需求,为有潜力的初创企业提供早期融资,获得资本收益后进行再一轮投资,形成资本循环,而且由于风投往往联系众多企业,对整体市场格局深有研究,因此可以在不同的企业之间进行协调,打造企业联合网络,建立分工体系,防止恶性竞争。此外,获得风险投资的企业可通过风投建立与行业内其他公司的联系,共享人才和技术成果,促进产业共享。产业集群发展进入成熟期后,政府的影响会逐渐淡化,集群组织更多按照市场模式运作,风险资本的作用可以更好地得以发挥。

3. “赛马机制”是培育世界级产业集群的普遍路径

“赛马机制”是德国和美国培养产业集群的共同经验,前者的竞争发生在地区之间,胜出者可获得联邦政府的项目资助;后者发生在企业之间,胜出者可获得风险资本的青睐。以德国的“赛马机制”为例,其优势体现为:一是不同地区之间可以进行多样性竞争,调动地方不同主体建设产业网络的积极性。二是竞争方案是地方各参与者“自下而上”共同开发,地区内的项目申请人可根据自己的具体问题和需求自由选择合作组织形式与合作伙伴,而非执行联邦政府和州政府的意志,减少政府失灵现象,避免出现集中化“一刀切”的政策方案。三是在联邦政府的激励下,许多主体实现了重要的第一次合作,激励各主体进行专业化劳动分工,为地方集群网络的建立提供经验。四是与常规计划相比,竞赛会获得更多社会关注,政府决策压力更高,导致决策程序的设计更加透明。五是独立的第三方评审团可实现专业化评估,减少政府人员知识不足和腐败关系导致的决策失误。

4. 中介机构是产业集群的重要参与主体

一个成熟的产业集群构成主体里,除企业、高等院校、科研机构 and 行业组织外,数量繁多、门类齐全、功能完备的中介机构也不可或缺。为满足集群里技术转移的需求,德国成立了史太白技术转移中心,它是德国最大的技术转移中心,通过市场化运作,提供咨询和技术转移服务,搭建政府、学术界与工业界的合作网络。日本政府批准建立技术转移机构(TLO)超过 50 家,它有力推动大学和研究机构向企业转移科研成果,促进了知识的商业化。为满足集群里高技术企业融资的需求,美国积极发展风险资本市场,其风险投资规模接近全球风投的一半。

三、长三角建设世界级产业集群的主要思路和对策建议

(一)主要思路

1. 做好产业规划顶层设计

长三角各地产业规划通常“以我为主”,主要是从本市、本省的视角考虑功能定位,没有形成有效的对接机制。所有产业规划大而全,造成不同地市规划确定的主导产业、优先发展产业、培育发展产业相似度极高,不仅难以形成合理的产业分工,还会出现低水平重复建设,长期处于全球价值链中低端。事实上,长三角已具备很好的产业分工基础,区域内既有超大型中心城市(上海),也有经济发达的一、二线城市(杭州、南京、苏州、宁波、合肥、无锡等),还有数量不等的经济欠发达城市。通过科学规划可实现长三角区域内部产业有序转移,苏北、安徽等地承接上海、苏南重化工业、工程机械、轻工食品、纺织服装等传统产业,能尽快融入长三角产业链,带动地区经济发展,增加就业,提高居民收入;同时,发达地区在保留传统产业高附加值环节的同时,可利用各大都市圈丰富的创新资源加快布局新兴产业,完成产业结构升级。通过科学研判国际经济格局演变趋势,明确各地产业发展方向和空间布局。强化区域优势产业协作,推动传统产业升级改造。加强核心城市主导产业的辐射带动功能,完善“1 小时都市圈”产业协作配套体系。新的产业规划要充分考虑县域经济在产业链上的作用,做好产业规划的事中事后评估。为保证规划的有效执行,敦促制定者更加审慎制定规划,可邀请第三方机构对产业规划的实施效果开展评估,发现问题及时纠偏。

2. 处理好政府与市场关系

目前,长三角三省一市大多数产业存在重复建设现象,尚未形成合理分工、优势互补的产业格局,大量的人力物力聚焦制造环节,核心零部件和关键技术长期没能突破,不仅造成资源浪费,也影响长三角整体竞争力提升,因此,有必要对现有产业布局和创新资源进行有效整合。例如,对四地主导产业相同或相似的产业园区进行整合,推动跨省合作组建战略联盟,通过搭建技术平台,实现技术共享共同发展;积极发展“飞地经济”,促进不同区域之间经济增长,实现优势互补,推动两地共同发展;对部分重点行业布局重新规划,强化中心城市产业集聚能力,重点布局总部经济、研发设计、高端制造、销售等产业链环节,引导一般制造业跨区域梯度转移。为保障各参与方权益,所有合作模式都应坚持市场机制主导和产业政策引导相结合,积极探索建立科学合理的利益共享机制,加强对区域税收优惠政策的规范管理,减少税收政策洼地,促进要素自由流动。

3. 积极培育行业领军企业

长三角是我国市场化程度较高的地区之一,目前已产生一批从激烈市场竞争中脱颖而出的佼佼者。为培育更多的行业领军企业甚至龙头企业,各地政府应选择集成电路、物联网、大数据、新能源汽车、大飞机、智能制造等重点行业有针对性制定培育计划,采取“因企施策”“一企一策”:帮助企业制定符合自身定位和行业规律的发展规划,确定各阶段发展目标;通过上门走访和定期沟通,准确把握企业的发展诉求以及面临的具体困难,给予及时回应并有效解决;基于市场化原则,鼓励重点企业推动行业内资产重组或业务整合,加强产业链上下游联系;设置专项基金,为重点企业技术创新、品牌培育、市场拓展等提供政策支持;有计划地组织被培育企业的高层管理者学习先进理念,拓宽发展思路,提高管理能力。另一方面,民营企业已成为长三角经济转型升级的主力军,是区域经济发展的重要组成部分,应享受与公有经济同等待遇。要彻底解决“玻璃门”“天花板”问题,创造公平的市场竞争环境,发挥民营企业敢于冒险、决策果断、机制灵活等特点,鼓励做大做强力争跻身行业领军者。

4. 前瞻性布局新兴产业

随着数字创新和智能增强时代的到来,新一轮经济社会大发展即将开启。为了获得更长久的竞争优势,长三角规划建设世界级产业集群时,目标产业的范围不能局限于当下已进入成熟期的产业,也应重视快速发展的战略性新兴产业,后者竞争力的强弱,可能是决定长三角以及我国在未来全球竞争中所处位势的关键。长三角是工业互联网建设的积极推动者。2018年,三省一市联合发布《G60科创走廊推进工业互联网协同发展实施方案》,工业互联网标识解析国家顶级节点(上海)上线,徐工集团、天合光能、苏州紫光云等一批工业互联网领先企业持续涌现。下一步应当整合三省一市优势资源,加强全产业链协同,充分发挥区域产业体系完备的独特优势,力争在国产新品市场化应用以及“卡脖子”问题上取得突破。加快新能源汽车充电桩、5G基站以及大型数据中心项目建设,推动关键基础设施 IPv6 改造,着力提高网络资源调度效率和智能化水平。设立跨区域的新兴产业投资基金,吸引社会资本参与,采取专业化管理和市场化运作,重点投向下一代人工智能、类脑芯片、免疫细胞治疗、基因检测等重点领域,政府与社会资本风险共担、利益共享。

(二) 对策建议

1. 持续优化区域营商环境

一是上海政府部门要对标新加坡、新西兰、中国香港等营商环境领先的国家和地区,认真深入企业问需问计,着力解决企业反映的痛点难点堵点问题,下决心用更大力度、更实举措,选择部分重点领域进行一系列大刀阔斧改革,为国内“放管服”改革探索新路积累经验。二是苏浙皖3省要因地制宜加快各项制度改革。目前南京、杭州、苏州等地区已处于国内营商环境排名前列,但长三角其他中心城市现有体制机制尚有较大的突破空间,可以此为契机,学经验找差距、以评促改,大幅压减市场准入负面清单、行政许可事项清单、职业资格资质认定目录清单、中介服务事项清单等,尽快梳理工作台账,整合当地与营商环境相关的政策法规、推动商事制度改革,打造公平、透明、可预期的营商环境。三是坚持问题导向。优化营商环境是一个系统工程,既要改善基础设施等硬环境,更要在提高服务水平、营造法治环境等软环境建设上有新突破,要处理好政府与市场的关系,尤其要重视各类企业的获得感。要避免陷入“唯指标论”的误区,片面重视世行公布的十类指标,却对与营商环境建设相关的其他重要指标视而不见。只有坚持以市场评价为第一评价,切实解决企业生产经营中面临的实际困难,才能为经济高质量发展扫除障碍,更好地助力产业集群建设。

2. 争取特殊政策先行先试

支持长三角发挥数字经济产业优势,打造数字自贸试验区,利用数字技术赋能自贸试验区产业转型和监管升级,积极探索整体数字化转型路径,贯彻落实国家数字经济战略;支持开展科技计划项目经费“包干制”改革试点。申请项目和签订合同书时,取消项目预算编制,不再分为直接费用和间接费用,只需明确项目经费总额。项目实施过程中,强化项目负责人责任制,赋予项目负责人经费自主使用权。项目结题验收时,无须提交项目经费审计报告;支持加快知识产权证券化试点,促进知识产权综合利用,引导金融资源向科技创新领域转移,发挥知识产权对建设创新型国家的重要支撑作用;支持长三角探索鼓励外商投资新措施,进一步放宽外资准入。苏浙沪3个自贸试验区要主动加快压缩负面清单,扩大医疗、教育、增值电信、互联网服务等领域开放。对部分已明确开放但仍设有过渡期的行业,提前在长三角全面放开准入,建立与国际接轨的行业管理和监管制度;支持发展“飞地经济”模式,在保证国家统计制度、财税制度统一的前提下,允许和支持有关地区生产总值分计、财税分享等制度创新探索,探索实行区域股份制。设立发展专项基金,为园区建设提供融资服务。

3. 推动完善创新共同体建设

一是清除高层次人才流动的体制障碍,实现区域内人才资源的合理利用和优化配置。鼓励长三角三省一市协商建立规范统一的人才评价标准,尽快签订职业技能等级和专项证书互认备忘录,搭建长三角区域一体化的人才交流互动平台,促进人才自主和

自由流动。二是建设协同创新产业体系,形成企业为主体,高校、科研院所为依托,市场导向、政府推动、社会参与的区域创新合作机制。定期分析研判重点产业亟须突破的“卡脖子”技术难关,组织产学研联盟开展联合攻关。积极营造宽容失败、鼓励创新、允许试错的社会氛围,注重原始创新。三是加快推进科技成果转移转化。积极探索长三角高新园区联动机制,共建科技成果转移转化高地。四是实现区域创新资源的开放共享。构建三省一市科技创新资源共享平台,及时收集、整理、发布供需信息,做到定期维护、适时更新、即时统计。创新资源对外服务可按照“成本补偿”原则适当收费,这不仅提高闲置仪器设备使用效率,还能降低企业研发成本,充分调动各方积极性。

4. 分步推进基本公共服务均等化

长三角三省一市基本公共服务的水平不均衡,很大程度来源于各地发展不平衡不充分,很难在短期内缩小差距、补齐短板。因此,建议优先选择社会最关心的上学难、看病难、养老难等作为突破口,不断提升人民群众的获得感和幸福感,集小胜为大胜,科学统筹、分步推进,并依托新一代信息技术,发动全社会广泛参与,逐步实现公共服务均等化。一是加快推进基本公共教育服务均等化。鼓励苏浙沪的中小学名校在安徽设立分校,利用“互联网+”技术,采取录制视频课件、远程视频授课等方式,让当地学生享受和长三角同龄人一样的优质教育资源。支持4地的985、211高校跨区域组建新校区,开办分校、分院。鼓励组建长三角职业教育联盟,由教育部门牵头帮助各类职业学校和三省一市重点企业建立长期稳定的校企合作关系,以就业市场需求为导向,有针对性地培养“订单式”职业人才。二是加快推进医疗卫生公共服务均等化。加快推进长三角医疗数据共享、积极探索单病种数据库建设、支持专家多点执业合作,有序开展三级医院对口帮扶欠发达地区基层医院,推荐基层医院管理人员和专业技术人员到三级医院进修培训。大力发展互联网医疗,支持便捷预约就诊、双向转诊、远程医疗服务的开展。三是加快推进养老服务均等化。完善养老设施均衡布局,整合养老服务资源,借助App开发养老服务地图。逐步缩小各地城镇职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险的养老金水平差异,重点提高城乡居民养老金水平。建立养老服务补贴异地结算制度,允许异地使用养老津补贴,提高结算效率,促进老年人共享各类养老服务资源。四是探索建立长三角横向转移支付制度。长三角三省一市中安徽是主要的劳务输出大省,每年大量青壮年劳动力奔赴苏浙沪务工,但许多基本性的公共服务负担却留在当地。为实现长三角基本公共服务均等化目标,可分阶段探索建立苏浙沪三地对安徽的横向转移支付制度,将发达地区人均财力水平超过全国平均水平的部分按超额累进制补助欠发达地区,缩小双方财力差距,以弥补区域间公共服务短板,进而优化政府资源配置结构。

参考文献:

- [1]张军扩,马晓白.以更好的营商环境推动高质量发展[N].经济日报,2019-12-26.
- [2]张学良,李丽霞.长三角区域产业一体化发展的困境摆脱[J].改革,2018(12).
- [3]李清娟,汝刚.打破长三角人才流动“孤岛”[N].解放日报,2019-1-22.
- [4]汪浩瀚,潘源.金融发展对产业升级影响的非线性效应——基于京津冀和长三角地区城市群的比较分析[J].经济地理,2018(10).
- [5]曹炳汝,孙巧.产业集聚与城镇空间格局的耦合关系及时空演化——以长三角区域为例[J].地理研究,2019(12).
- [6]马妍妍,张苏锋.让跨区基金创新成为区域经济一体化的助推器——浅析长三角产业升级基金构建要点[J].金融研究,2019(4).