

借鉴世界三大湾区发展经验

把杭州湾经济区打造成一流湾区

谢瑜宇

摘要：本文通过对世界三大湾区发展历程的分析和发展经验的总结，同时对比杭州湾经济区的区位优势、基础设施、体制机制和融合态势，提出把杭州湾经济区建成一流湾区的努力方向：破除城市之间的障碍壁垒，实现要素的流动；构建开放型创新体系，加强城市之间高等院校及科研院所的交流合作；加强基础设施的互联互通，提供多样化的选择；加强生态环境的合作共建，打造宜居生活环境，从而引领长三角城市一体化发展，把杭州湾经济区打造成长江中下游地区经济发展的新引擎。

关键词：杭州湾经济区；一流湾区；现实基础；新引擎

作者：谢瑜宇，宁波市社会科学院经济研究所副主任科员，硕士。（浙江宁波 315211）

湾区经济作为重要的滨海经济形态，是当今国际经济版图中的突出亮点，也是世界一流滨海城市的显著标志。全世界 29 个千万级的大都市中，有 21 个是在湾区，全球 75% 的经济总量集中在湾区。纵观国际一流湾区如纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区等，都以开放性、创新性、宜居性和国际化为其最重要特征，具有开放的经济结构、高效的资源配置能力、强大的集聚外溢功能和发达的国际交流网络，发挥着引领创新、集聚辐射的核心功能，已成为带动全球经济发展的重要增长极和引领技术变革的领头羊。今年三月，浙江省第十四次党代会报告明确提出要重点建设“杭州湾经济区”，这是服务国家战略的需要。同时，杭州湾经济区建设区位优势明显、体制机制灵活、交通设施完善且融合态势初现，已经具备建设一流湾区的基础条件。今后一定要破除城市之间的障碍壁垒，实现要素的流动；构建开放型创新体系，加强城市之间高校科研院所之间的交流合作；加强基础设施的互联互通，提供多样化的选择；加强生态环境的合作共建，打造宜居生活环境，从而引领长三角城市群的一体化发展，把杭州湾经济区打造成长江中下游地区经济发展的新引擎。

一、世界三大湾区的发展历程、特点及发展趋势

（一）世界三大湾区发展历程

1. 纽约湾区。依托于海洋贸易，纽约本土制造业在 19 世纪初逐渐兴起，1860 年成为国内制造业中心，形成了以制糖、轻工和服装业为主要支柱的产业格局。第二次世界大战后，纽约制造业步入衰退期，大量工厂关闭和搬迁，随着郊区化发展，各大公司总部也纷纷外迁。1975 年至 1976 年财政危机后，第三产业特别是生产服务业开始迅速崛起，至 20 世纪 90 年代由制造业经济转型为服务业经济。此外，信息技术革命和跨国公司的增长推动国际资本进一步向纽约等国际城市集聚，形成以华尔街为中心的金融贸易集群，而以第五大道为中心的商业区则集聚了世界一流的品牌精品店、娱乐厅等商业服务业，纽约湾区从而成为美国经济核心地带，是美国最大商业贸易中心和国际金融中心。

2. 东京湾区。除了具有首都功能外，还具有临海优势。19 世界中叶江户还只是全国的物流中心，二战结束后，以自由贸易和全球化为前提的制造业合理布局，出口产业主导经济发展，京滨和京叶成为全球最大的工业产业带，是世界上最大、最先进、出口实力最强的新型工业地带，同时又与腹地东京的金融、总部、研发、消费等功能紧密互动，成为世界著名的金融中心、研

发中心、娱乐中心和消费中心，形成良好的叠加效应，总体效率非常高。大规模人口聚集和大规模交流相辅相成，人口聚集带来了以服务业和知识经济为主要内容的新经济，服务业、研发、信息产业等已经成为引领城市新一轮大发展的驱动力。

3. 旧金山湾区。19 世纪中叶加州淘金热快速地将旧金山推入工业化的轨道，带动了当地商贸业。到 19 世纪晚期，旧金山已经是太平洋沿岸地区最大的金融贸易中心。与旧金山一湾之隔的奥克兰，通过修建铁路、改造港口码头、发展造船业、汽车和飞机制造业，在 20 世纪中叶已是典型的港口工业城市。二战结束时，旧金山的定位转向金融、管理、服务和文化，与奥克兰各展所长。20 世纪后期高科技浪潮席卷整个南湾，无数新创公司扎堆落户硅谷，圣何塞成为全球创新中心。旧金山湾区三大城市分工明确：一个是高新技术中心，一个是金融文化中心，一个是港口工业中心，科技、产业、服务三位一体，共同构筑了一个生机勃勃的全球创新中心。

（二）世界三大湾区的共同特点

1. 区位条件优越、港口布局良好。三大湾区均位于主要出海口，拥有狭长的海岸线与广阔的经济腹地，并形成枢纽港与支线港遥相呼应的港口城市群，其中尤以东京湾最为典型：横滨、东京、千叶、川崎、木更津与横须贺等六大港口首尾相连，形成了马蹄形港口群。

2. 第三产业突出、金融支撑显著。三大港口第三产业比重均超过 80%，其中纽约湾区更是接近 90%。纽约湾区与东京湾区是全球影响力名列前茅的三家证券交易所所在地；旧金山湾区吸引了全美风险投资的半壁江山。

3. 区域创新体系完善。研究型大学、公立实验室、企业研究机构等不同创新主体各司其职、优势互补，共同构建完善的区域创新体系。以旧金山湾区为例，不仅拥有五所研究型大学、25 所得到联邦政府资助的国际级/州级实验室，还囊括苹果、思科、英特尔等著名企业的全球研发中心。

4. 交通便利、宜居宜业的区域环境。三大湾区均是三面环水且气候宜人，由机场、港口、高速公路、城际铁路、轨道交通等构成的便捷交通网络，吸引和推动人才、资金、技术等要素的快速流动与高效配置。

5. 因势利导的产业分工体系。三大湾区均覆盖多个行政区，港口之间、城市之间、湾区一腹地之间，均立足各自区位优势与产业特色，形成较为完善的产业分工体系，进而实现显著的外部规模经济。

（三）当代湾区经济发展新趋势

1. 区位效应弱化，网络效应强化。伴随着人脉网络、创业资本、专利技术、创意想法、经验知识等创新资源的全球流动及优化配置，使得新型经济体从拘泥于制造业全球化条件下的港口经济发展及其与临港工业的互动，转化为以全球链接、高技术服务、跨区域创业、国际科技合作、国际资本流动等经济活动形式为主的开放式创新发展阶段，区位效应弱化，而全球经济社会网络如物流体系、产业链、创新链中的能级及影响或控制力等网络效应强化。

2. 传统产业功能弱化，创业创新功能增强。无论是新兴城市的崛起还是新兴经济体转型跨越发展，核心不再是通过承接国际产业转移嵌入全球产业价值链，而是基于全球高端链接基础上的资源整合，打造全球创新版图上的创新尖峰或区域性创新中心，这种创新尖峰就是立足良好的创业创新环境，不断出现新业态及原创产业的创新之城。

3. 传统临港经济向现代都市经济转变。在新一轮全球化条件下，平坦世界的创新尖峰和区域一体化中“去中心化”两大趋势并存。伴随工业经济加快向创新经济转变，产业发展的创新成本不断提高，迫切需要通过开放式协同创新，抢占科技发展的战略制高点及产业发展主导权，打破港口贸易带动临港工业的发展机制，重塑现代产业体系，实现传统临港经济向现代都市经

济转变。

二、杭州湾经济区概念的提出和建设的必要性以及可行性

现在，各级政府和学术界对杭州湾谋划大湾区高度重视，广泛开展了内涵、范围和思路重点等方面的研讨，提出了多种方案。杭州湾经济区的概念提出，几经变更，从“杭州湾湾区”、“环杭州湾经济区”、“沪杭甬湾区”到浙江省第十四次党代会报告明确提出谋划实施大湾区行动纲要，重点建设“杭州湾经济区”。

（一）杭州湾经济区是服务国家战略的需要

当前，中国正处在崛起的关键时期，必须有引领世界经济发展的大都市圈或者说大湾区出现。从国内看，环渤海湾区域以京津冀为核心，谋划实施协同发展国家战略，并设立雄安新区；今年两会期间粤港澳大湾区被正式写入国务院的年度工作报告，环珠江口湾区也是中国第一个被明确定位为“湾区经济”的地区，这标志着中国已开启了湾区开发的新时期。

中国需要各种经济引擎，除了南面珠三角的粤港澳大湾区，也需要东面长三角的杭州湾经济区。杭州湾经济区地处国家“一带一路”和长江经济带交汇区域，对内辐射服务中西部地区，对外连接“一带一路”沿线国家，因此，发挥杭州湾经济区的引擎作用是服务国家“一带一路”建设和长江经济带战略的需要。2016年，国务院在《长三角经济带发展规划纲要》的基础上提出了《长三角城市群发展规划》，统筹三省一市的26个城市，杭州湾经济区的发展将以其分工协作、开放创新的重要特征，引领长三角城市群一体化的发展。

（二）杭州湾经济区具备建设一流湾区的基础条件

本文提出的杭州湾经济区以上海和浙江为主体，聚焦环杭州湾区域范围和地域，具体包括上海、杭州、宁波、舟山、嘉兴、绍兴六市，具有建设一流湾区的基础条件。

1. 区位优势明显。杭州湾经济区位于国际西太平洋远洋航线、海上丝路和长江经济带交汇处，空间广阔，人口众多，是世界重要的海港和航空枢纽。2017年上半年，上海港和宁波舟山港集装箱吞吐量分列全球第一和第三位。杭州湾经济区拥有长三角城市群和长江经济带作为重要腹地，人流、物流丰沛，多式联运发达，与“一带一路”沿线国家往来密切。

2. 体制机制灵活。杭州湾经济区是国家重大改革先行先试的重点区域，拥有浦东新区、舟山群岛新区两大国家级新区和上海、浙江两大自贸区。上海是国际经济、金融、航运和贸易中心；杭州是国家自主创新示范区和国家级跨境电商综合试验区；宁波是全国首个“中国制造2025”试点示范城市、国家保险创新综合试验区和“一带一路”建设综合试验区，且民营经济基础雄厚。

3. 交通日臻完善。杭州湾跨海大桥、舟山跨海大桥、象山港大桥以及沪杭高速、杭甬高速、杭甬高铁等跨区域通道建成投用，大大密切了湾区内的互联互通，沿湾城市已初步建立起高效、网络化的交通布局，城市之间的通勤距离较短，大都市生活圈正在逐步形成。

4. 融合态势初现。长三角合作与发展联席会议、浙东经济合作区等跨区域合作机制运行多年，积累了一定的经验，为杭州湾经济区的建设打下了良好的基础。现在，上海正积极推动杭州湾北岸建设，努力打造现代化都市湾区；杭州正在实施城市东扩；嘉兴融入上海打造“浙江省全面接轨上海示范区”；宁波加快建设对接上海桥头堡的杭州湾新区；浙沪之间交流交往频繁紧密，政府之间的主动对接和要素一体化，已经初步形成融入上海、拥抱大湾区的一体化发展格局。

三、推进杭州湾经济区建设的几点建议

（一）破除城市之间的障碍壁垒，实现要素的自由流动

尽可能化解各种制度障碍，利用市场制度，全面推进制度均等化。一是需要城市之间达成共识。要消除搭便车和利益得失谋算等行为，在维护杭州湾经济区整体中的经济自由、社会活力等方面理念一致。这需要提高认识、统一思想，从政府层面到民间，在认识层面都要达成一致。二是需要更高层面的顶层设计。城市之间要建立一种紧密有效的联席会议制度，定期讨论公共事项的合作，以适应湾区经济一体化的需要。三是需要有一个第三方非政府机构的跨行政区域统筹协调，研究突破性的长期规划，对地区的来龙去脉有整体的把握，从而指导湾区发展。

（二）构建开放型创新体系，加强城市之间高等院校及科研院所的交流合作

杭州湾经济区需要强劲的发展动力，带动长三角城市群乃至长江经济带的长足发展。这个发展动力来自市场经济的高度发展，来自创新带来的强大引擎，来自对人才的巨大吸引，由此推动经济社会结构升级。而高校是形成创新经济的关键因素，将为高新技术产业源源不断地输送人才和技术。要抓住开放创新环境下科技创新从内部竞争转向外部合作的趋势，以人才、技术和资本等资源为核心的高端创新资源形成全球链接。构建开放型创新生态网络，加强高校间、校企间以及与国际科研院所间的合作交流，鼓励高校教师、科研人员异地兼职，实现创新企业、研发机构、孵化器、专业服务等创新资源的跨区域高效配置。

（三）加强基础设施的互联互通，提供多样化的选择

完善的交通网络是湾区发展的重要支撑，要打造内联外畅的立体交通圈，推进铁路、公路、隧道、网络电缆和电网、道路网络、机场、港口等基础设施的互联，不断提升连接效能，打通一批断头路、瓶颈路，补齐设施短板。一是加快湾区内联的交通基础设施建设。推进跨杭州湾铁路、沪乍杭高铁、杭甬城际铁路、沪甬城际铁路、甬舟铁路等一批重大项目建设。二是畅通湾区外联的通道建设。加快甬金铁路、杭黄铁路、商合杭高铁、杭临绩高铁等向外辐射联通的大通道工程建设。三是积极推进重点领域公共服务共享衔接。推进湾区内社保关系转移接续，实现退休人员异地就医医疗费用联网实时结算，在居民层面实现一卡通，推动联合办学等。实现社保、医疗、教育、电信等公共服务领域的同城化和一体化。

（四）加强生态环境的合作共建，打造宜居生活环境

湾区能够吸引人才的一个重要原因是它的宜居性。用宜居性来吸引人才，再用人才推动经济社会结构升级，这也是把握新趋势发展的需要。第三方统筹协调机构整体推进湾区生态环境保护，将湾区内生态环境的外部性内化为湾区整体的成本，消除外部性，着力推进生态环境联保共治。一是建立区域环境联合防控机制，探索建立跨区域生态补偿机制和环保基金，引入市场手段调整区域内环境保护和开发之间的利益关系；二是协同治理环境污染问题，协同推进“五水共治”和“五气共治”，协同强化曹娥江、杭甬运河、杭州湾等重点区域水环境的保护治理，重点治理好边界区域的环境污染问题，合理规范推进杭州湾滩涂围垦项目，切实保护好杭州湾国家湿地公园等海岸湿地；三是运用信息化手段加强监测，实现时时监测、检测信息互联互通，加强联合执法，着力构建生态品质良好的生活环境。