
产业融合发展引领长三角

飞地经济升级对策

马骏¹

(中国太平洋人寿保险股份有限公司 上海 200135)

【摘要】: 长三角区域作为我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强的区域之一,肩负着建立更有效区域协调发展新机制、率先实现高质量发展的重要使命。切实采取有效措施,积极实施以新飞地经济为突破口的区域协调发展战略,对解决发展不平衡不充分问题、增强我国区域发展的协同性、拓展区域发展新空间、推动建设现代化经济体系,具有重大战略意义。

【关键词】: 产业融合发展 飞地经济 区域协调

【中图分类号】:F127 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2018)08-0032-009

随着经济全球化和区域经济一体化的深入发展,长三角新飞地经济蓄势待发,而区域产业融合发展已成为飞地经济可持续发展的关键环节。认真贯彻落实党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领,全面实施创新驱动发展战略,以发展实体经济为着力点,以产业融合发展为抓手,引领飞地经济创新发展,进而加快推进长三角区域一体化高质量发展,这对于加快建设现代化经济体系,增强长三角区域在全国的辐射带动力,打造全球重要的现代服务业和先进制造业中心,建设具有全球竞争力的世界级城市群具有重大战略意义。

一、产业融合发展引领长三角飞地经济升级的探索与实践

长三角是我国推进区域一体化改革发展的先行区,也是我国最早发展“飞地经济”的地区,其成功实践证明,“飞出地”与“飞入地”进行跨空间合作开发,实现优势互补、互惠共赢,不仅可在一定程度上减少区域之间优惠政策比拼和同质化恶性竞争,还能缩小地区发展差异、实现资源优势互补与高效利用。随着长三角一体化的不断推进,加之“一带一路”倡议和长江经济带战略的实施,以上海为龙头的长三角各城市间不断加强交流合作,以产业融合发展为引领创新发展飞地经济,促进实体经济健康发展,长三角已成为中国经济活动最活跃、增长最具潜力的区域,也是中国最大的经济核心区。

(一)服从服务国家战略,凝心聚力融合发展

长三角区域是我国经济发展的先行区,对全国经济发挥着重要的增长引擎和辐射带动作用。长三角各地打破行政区划界限,创新跨区域合作模式,探索政府引导、企业参与、优势互补、园区共建、利益共享的“飞地经济”合作,取得了积极成效。

为了服从服务国家战略,上海、嘉兴将飞地经济发展上升到省级层面,两地携手创新设立“长三角(沪嘉)产业协同创新区”。两地坚持“突出区域协调发展、突出产城融合发展,推进功能区创新发展”的战略,以产业结构调整为主攻方向,坚持走创新供

作者简介: 马骏,经济师,中国太平洋人寿保险股份有限公司财务部高级经理。

给、标准引领、品牌发展、质量为先、集群集约、智能升级的高端发展之路,着力将“创新区”建成为互联网创新探索区、制造业孵化+服务化实验区、战略性新兴产业核心功能区、长三角产业转型升级功能创新区,在长三角区域一体化进程中发挥引领示范和核心支撑作用,进而将“创新区”打造成上海具有全球影响力的科技创新中心功能集聚区。依托特色鲜明的共建园区,嘉兴从上海引进了大量优质项目。2016年,嘉兴全市共引进内资项目1711项,项目计划总投资2476亿元。其中,来自上海的项目有428项,计划总投资418.7亿元,分别占全部项目的25.0%和16.9%。

根据上海市、江苏省“十三五”关于加快推进长三角一体化进程的战略部署,南通市主动参与上海大都市圈协同发展,以推进城市功能互补、产业协同配套、文化相通融合、生态共保共治,全方位、宽领域、高层次对接服务上海,打造上海大都市北翼门户城市,构建上海与苏中、苏北发展的重要传导区、示范区,共同创建“长三角沪苏(通州湾)产业创新融合发展先行区”,带动沿海地区整体发挥陆海统筹、江海联动的优势,打造江苏沿海湾区经济增长极。“先行区”全面对接上海自贸试验区,主动呼应舟山江海联运服务中心,导入上海地区产业转型外溢优质项目和高新技术产业链延伸项目,目前已引入上海方向项目80余个,总投资超150亿元。

(二)载体建设成果丰硕,产业集聚功能增强

“飞地经济”是一种新型区域经济合作模式,以共建“飞地”园区为载体,通过合适的利益共享机制将“飞出地”与“飞入地”的经济利益捆绑发展,以实现优势互补、互惠共赢之目的。长三角各地将园区建设作为承载产业集聚融合发展、推动经济转型升级的主阵地,高标准谋划和推进园区建设,打造各具特色的产业集聚板块,用飞地经济撑起长三角区域一体化发展的“脊梁”。截至2016年底,上海、江苏、浙江、安徽四省市参与合作共建园区已逾200个。在协同共建园区进程中,长三角各地积极创新融资方式,加大投入力度。同时创新园区投入和开发机制,除政府财政投资外,采取政府推动与市场运作相结合的模式,以股份合作、PPP合作共建、特许经营出让等方式,鼓励社会资本参与园区建设,收益按照各方股本比例分成。

近年来,上海通过园区共建推动产业转移的实践已有不少。目前,仅江苏南通就有上海市北高新(南通)科技城、上海外高桥集团(启东)产业园、上海杨浦(海安)产业园等7家共建园区,南通市有50%以上的企业与上海有合作关系。南通是上海市北高新(集团)有限公司在异地进行对外投资和品牌设立的第一站,该公司与南通市港闸区合作开发上海市北高新(南通)科技城。园区合作采取“总部经济、异地生产、统一经营”的方式,生产基地转移至异地工业园区,发展“飞地经济”。到2018年,面积5.24平方公里的科技城固定资产预计总投入达350亿元以上(其中先进制造业和现代服务业投入200亿元以上),累计实际利用外资超过10亿美元;2019年,科技城预计实现年应税销售收入400亿元以上,年税收总额15亿元以上。

上海嘉定区与江苏苏州市积极共同构建嘉昆太协同创新核心圈,重点以科技创新领域的合作共赢为突破口,进一步深化全面战略合作,着力打造成为长三角更高质量一体化协同创新发展的示范区。到2020年,示范区GDP总量力争超过8000亿元,规模以上工业总产值超20000亿元,战略性新兴产业产值超6000亿元,高新技术企业总数超2500家,各类人才总量达到100万人左右,全社会研发投入占GDP比重不低于3.5%。

(三)共建共享跨越发展,走出国门争创一流

军民融合发展已上升为国家战略,大力发展军民融合产业,对于促进飞地经济创新发展,加快建设长三角城市群具有重要战略意义。发展核电是中国能源供给侧改革的必然选择,加快发展核电关联产业,是中国核电升级版的需要。上海是全国乃至全球人才、信息、资源的集聚高地,也是我国最早开始核电工程设计、设备制造和为核电建设提供服务的地区之一。沪浙全面对接国家战略,探索建立共建共享机制,主动融入全球产业链、价值链,创新建立“沪浙核电产业共享区”,将核电关联产业作为提高国际竞争力和驱动经济转型升级的战略性新兴产业,共建共享,融合发展,取得了令人瞩目的成就。据统计,位于浙江海盐的“共享区”已先后引进项目60多个,总投资超过200亿元,集聚核电关联企业76家,其中上海核工程研究设计院等核电关联企业已参与海盐的核电关联产业联盟,形成央企带头、世界500强企业引领、民营企业抱团入核的良好局面,2016年联盟企业总产值超过240

亿元。

上海是我国集成电路产业发展最早、产业链最完整、龙头公司最集聚的地区,长三角区域在我国乃至世界集成电路产业版图上也占据极为重要的地位。我国集成电路制造骨干企业上海华虹集团正在江苏无锡新建一条 12 英寸芯片生产线,总投资 25 亿美元。这是华虹集团首次走出上海进行如此规模的产业布局。在两地高效的协作下,项目从签约到开工仅用 7 个月,体现出各方对于推动长三角区域产业融合发展决心和执行力。整个华虹无锡基地总投资可达 100 亿美元,是无锡有史以来单体投资最大的产业项目。

(四)优势互补协同创新,促进产业转型升级

随着长三角区域一体化进程的加快,长三角各地对接上海由当初的产业转移,转变为与上海的“融合发展、利益共享、互利共赢、协同创新”,飞地经济发展已上新台阶。张江长三角科技城就是典型案例,该科技城是“长三角(沪嘉)产业协同创新区”的重要载体,由张江国家自主创新示范区管理委员会授权的张江枫泾科技园和张江平湖科技园共建而成,是目前我国第一个跨省市、一体化发展的实践区;是顺应长三角区域一体化大趋势、促进区域融合发展的有效载体,它为全国区域一体化经验提供了无限空间。张江长三角科技城跨沪浙两地,让“上海研发创新,嘉兴产业化”落地,已累计从上海引进优质项目 31 个。科技城位于浙江嘉兴和上海金山区交界处,占地面积 87 平方公里,其中 45 平方公里在嘉兴平湖新埭镇,42 平方公里在上海金山区枫泾镇。

在长三角区域一体化发展进程中,江苏省委、省政府提出“全要素对接、全方位服务上海”的要求,南通得益于上海的辐射和带动,经济社会始终保持持续健康发展的态势。2016 年南通市地区生产总值和一般公共预算收入分别位居全国地级市的第 8 位和第 6 位,为进一步深化双方合作奠定了坚实基础。2017 年南通与上海签下服务上海项目 32 个,可量化签约项目总额达 522 亿元,开启了沪通合作新征程。

(五)聚焦新业态“互联网+”,打造融合发展“新引擎”

作为长三角区域龙头,基于国际化程度高、创新资源集聚、金融服务完善等优势,全国 19%的移动互联网创业企业集中在上海。为对接国家战略,顺应“互联网+”发展新趋势,突出长三角互联网产业基础和优势,加快推进长三角“互联网+”发展,2016 年 4 月,经长江三角洲城市经济协调会第十六次市长联席会议协商,正式颁布《“互联网+”长三角城市合作与发展共同宣言》。各地齐心协力充分利用各自产业、资源优势,打破行政区域限制,在统一规划、统一品牌、统筹协调的前提下,实现资源共享、优势互补、协同创新发展。目前三省一市积极谋划制定 5G 先试先用行动,在长三角区域率先布局 5G 网络建设,开展综合应用示范,以新一代信息基础设施建设引领长三角区域数字经济率先发展,进而为新飞地经济融合发展奠定坚实基础。

二、长三角新飞地经济发展面临的机遇与挑战

(一)发展机遇

“飞地经济”是我国新一轮改革开放的必然趋势,既能保持长三角现有行政区划竞争优势,又能冲破行政区划对经济制约的藩篱,实现空间结构和资源的优化配置,是长三角区域一体化发展的重要战略举措。2017 年 5 月,国家发展改革委等八部委联合下发《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》,“飞地经济”首次正式得到国家层面的肯定并向更大范围推广,至此“飞地经济”进入 2.0 时代,亦称之为新飞地经济,其发展模式已由地方多元化探索实践,上升为国家推进区域协调发展的重大举措。服从服务国家战略,充分发挥长三角区域在长江经济带建设中龙头作用,长三角区域迎来了飞地经济创新、融合发展的新契机。

1. 推进工业强国战略,打造领先世界水平的制造业城市群。

实体经济的发展直接关系到国民经济的发展与国际竞争力的提高。上海积极实施工业强国战略,全面对接《中国制造 2025》,大幅提升制造业核心竞争力,率先推动高质量发展,努力把上海建设成为新兴产业发展的策源地、先进制造业的产业集群高地,大力推动“互联网+制造业”,运用物联网、人工智能等新技术,打造全新制造生态系统,推动传统制造模式转型,实现上海制造业由大变强,并力争走在全国前头,走到世界前列,加快建成具有全球影响力的科技创新中心。长三角区域发展飞地经济,应不失时机地抓住机遇,积极推进区域产业融合发展战略,构建全方位、高层次、宽领域对接服务上海的新格局,加强统筹规划,发挥创新驱动优势,制定特殊政策,努力实现中国制造向中国创造的转变、中国产品向中国品牌的转变,将长三角建成领先世界水平的制造城市群。

2. 长三角区域经济一体化战略,开创产业融合发展新局面。

按照国家战略的总体要求,深入推进长三角区域一体化发展,对于增强中国的国际竞争力、增强长三角区域在全国的辐射带动力、增强长三角区域自身的可持续发展能力具有重大战略意义。国家《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》,从完善“飞地经济”合作机制、强化资源高效集约节约利用、规范指标统计口径和方法、加快统一市场建设、保障措施等角度给出规划与指导,鼓励创新“飞地经济”合作模式,鼓励共建“飞地园区”,共同拓展市场和发展空间,给发展飞地经济带来新的历史机遇。秉承国家赋予的重大历史使命,长三角区域应坚持“突出区域协调发展,突出产城融合发展,促进区域创新发展”的战略,推进区域共建共享发展,不断增强长三角区域的综合实力、创新能力和可持续发展能力。

3. 抢抓创建科技创新中心机遇,建设重要产业功能集聚区。

加快将上海建成具有全球影响力的科技创新中心,是国家赋予的重任。加快创新驱动发展,创新“飞地经济”合作机制,发挥上海在长三角区域一体化进程中的龙头带动作用,既是上海自身发展的需要,也是中央赋予上海的一项重要使命。上海全力推进自贸试验区和科创中心建设两项国家战略,努力促进长三角区域率先发展、一体化发展,有利于长三角各地借此机遇优势互补,充分利用和拓展创新要素集聚的特殊优势,积极承接国家重点科技项目和创新工程落户,形成推进长三角区域产业融合发展的强大合力,打造具有国际影响力的创新高地。

4. 互联网+新业态,成为助推产业融合发展的加速器。

全球新一轮科技革命兴起催生实体经济发展。特别是随着互联网的广泛渗透,基于信息通信技术的行业融合和产业创新不断涌现,以互联网经济为核心的现代产业体系正逐步形成,成为产业融合发展的重要驱动力量。未来3年,上海将不失时机地启动新一轮工业互联网创新发展,着力建立多层次、系统化的工业互联网平台体系,深化面向六类重点产业领域的工业互联网创新应用,加速工业互联网产业集聚和示范基地建设,积极推进长三角区域工业互联网一体化,以此引领长三角区域产业融合发展。

5. 大都市非核心功能疏解,拓展产业融合发展新空间。

上海正按照中央要求,积极谋划实施面向2035年的发展规划,努力建设卓越的全球城市,坚定不移走科技兴市、文化强市、创新驱动发展之路。上海向周边地区进行产业转移的长期趋势,是进一步推进上海和苏、浙、皖之间的产业分工,加快上海与其产业融合发展步伐。因此,“十三五”期间,抓住上海非核心功能疏解的契机,接轨和融入上海产业的大分工大协作,可以吸纳上海优质人才、资源、要素等“溢出效应”,打造更高层次的现代产业体系,进而共同推动长三角区域对接“一带一路”倡议,加快发展成为国际化城市群。

(二) 制约因素

“飞地经济”模式顺应了长三角区域一体化协调发展的需求,但纵深发展依然面临诸多问题和制约。

1. 科技创新体制和配套环境仍不完善。推进

飞地经济创新发展的政产学研资协同创新机制尚待建立。科技创新和成果产业化链条整合有待加强。创新配套软环境有待完善,有利于新技术新产品进入市场的政策法规体系尚不健全。区域公共性、全产业链的创新服务平台还不完备。

2. 载体机制体制建设亟待完善。

飞地经济发展载体园区和功能区等的主要问题和瓶颈,有创新要素集聚及配置功能方面的问题,也有利益共享机制方面的问题,如利益诉求冲突、体制瓶颈问题一时难以突破等。经济发展水平不平衡、制度创新滞后以及地方政府“利己”策略是长三角区域一体化提升的主要障碍。

3. 产城规划布局不尽合理。

发展飞地经济缺少区域功能区层面总体规划布局,缺少集聚度高、专业性强的功能中心,比较习惯于以行政区划为单位来布局功能和配置资源。各地虽有不少龙头企业,但由于行政区划经济的发展模式导致资源不共享、信息不对称,不利于产业集聚、产城融合,难以形成具有核心竞争力和影响力的产业集聚效应。

4. 产业结构趋同现象明显。

如何在发展飞地经济进程中建立科学、合理的产业链,避免产业结构趋同现象,成为摆在我们目前的一个重大而紧迫的课题。以战略性新兴产业核电关联产业为例,在长三角区域已形成集聚现象,但仍存在企业规模普遍较小、缺乏龙头企业、核心产品技术瓶颈有待突破,同质竞争现象也不容忽视。

5. 资源环境约束加大的挑战。

在长江经济带上,上海是产业转移的主要输出地。随着城市的发展和功能完善,上海也面临着疏解非核心功能的任务,这将带来大量的产业转移需求。从总体上来看长三角区域依旧面临土地资源紧张、传统产业效率较低等“天花板”。今后工业用地和经营性用地必须通过建设用地减量化实现,这对各地加快推进存量产业用地二次开发,进一步提高土地集约化利用水平提出了巨大挑战,同时也制约了“四新”经济企业的优化整合和转型发展。

三、产业融合发展引领飞地经济升级的总体思路和发展路径

(一) 总体思路

坚持以党的十九大精神为引领,深入贯彻中央关于推动长三角区域一体化发展的重要战略思想,聚焦高质量,聚力一体化,实现错位发展、协调发展、有机融合,形成整体合力。依据长三角区域的资源禀赋和发展优势,充分发挥上海的核心带动作用,提升长三角城市群的产业发展层级和配套能力,优化产业布局,推动产业转型升级并有序转移,形成分工协作、互为支撑的长三角区域产业空间格局,促进产业从中低端向中高端转型,进而将长三角区域打造成具有国际竞争力的产业融合发展示范区、上海具有全球影响力的科技创新中心功能集聚区、全球重要的世界级产业发展集群和现代服务业中心。

(二) 发展路径

根据党的十九大确定的建设现代化经济体系战略部署,着力加快建设长三角区域实体经济、科技创新、现代金融、人力资源

协调发展的产业体系。以创新、优化、协同、融合为路径,创新提升发展飞地经济,共建具有国际竞争力的长三角区域产业融合发展飞地园区(以下简称“飞地园区”),积极对接服务上海,利用各自产业、资源等优势,打破行政区划限制,在统一规划、统一品牌、统筹协调的前提下,实现资源共享、优势互补、协同创新、融合发展,进而带动长江经济带更高水平开放,不断增强国际竞争力。

1. 以服从国家战略为引领,共编规划布局。

按照实现长三角区域更高质量一体化发展的定位要求,立足长三角城市群总体规划,结合长三角区域工业化、信息化、城镇化、农业现代化发展的阶段和趋势,以新型工业化、信息化带动新型城镇化,以新型城镇化和农业现代化助推产业和人口集聚,努力实现城乡互动、产业融合。把握新一代产业技术革命发展的方向,加快发展战略性新兴产业,围绕网络化、信息化、智能化,培育发展一批重点领域,带动相关产业发展,着力打造“中国创造”品牌。着眼全球科创中心建设,全面提高发展质量和核心竞争力,发挥长三角区域产业发展优势,规划、实施一批重大项目工程,加快实现由“长三角制造”向“长三角创造”转型。统一规划“飞地园区”重大基础设施空间布局,强化地区之间在基础设施、产业发展、科技创新、市场统一、制度安排等领域的互动,推进交通、能源、信息等主要基础设施的对接,着力构筑以轨道交通为主的现代综合交通网络,加快实现互联互通、共建共享,为长三角产业融合协同创新发展、区域一体化奠定扎实基础,共同打造具有全球影响力和竞争力的城市群。

2. 以协同发展动力,共建示范园区。

按照把“飞地园区”加快建设发展成为具有全球影响力科技创新中心、全球重要的先进制造业基地和现代服务业中心的目标,进一步明确长三角区域各地的产业定位与分工协作,把握长三角区域产业梯度转移的契机,把产品链的不同环节分别向不同层级的地区转移,积极推进示范园区共建,加快形成以上海为中心,区域产业互动发展、制造业服务化、“四新”经济与产业融合发展的新格局,进而把“飞地园区”打造成上海具有全球影响力科技创新中心的功能集聚区。政府及职能部门应准确定位,找准资源或优势对接点,按照产业聚集原则或产业类别集中安置原则,重点承接本地主导产业链缺失的关键环节,发展“补链式”“延链式”“强链式”承接转移,形成长三角区域一盘棋的整体产业分工格局。将智能制造作为上海全球科技创新中心前沿布局和增强长三角区域制造业国际竞争力的主攻方向,在长三角区域打造若干个在全球具有较大影响力的智能制造示范基地。通过二、三产业融合,信息化与工业化“两化”在高层次上的深度融合,使规模以上工业企业信息技术集成应用在一些领域达到世界领先水平。

3. 以市场需求为导向,共推长效机制。

建立健全长三角区域高层协调机制,切实加大推进力度。在促进“飞地经济”进一步发展的过程中,必须加快统一市场建设,促进要素自由有序流动,加快创新政策供给,努力为土地、人才、资金等要素的自由有序流动提供更可靠保障。进一步建立与上海构建基础设施、重大项目协同衔接机制和跨区域重大事项合作运行机制。共同探索推进“飞地园区”工商登记、食品药品质量检验、消防安全等领域的互通互认及招投标、政府采购等领域的市场一体化建设。加快建设现代化经济体系,坚持市场对资源配置的决定性作用。着力优化劳动力、资本、土地、技术、管理等要素配置,更多地运用市场力量、市场机制,建立以市场需求为导向的长三角区域现代产业体系。面对国内外巨大市场需求,充分发挥产、学、研、用等各类主体的积极性和创造性;放宽市场准入条件,最大限度地激发投资热情,鼓励创业、带动就业,营造长三角区域良好的投资环境和营商环境。坚持政府的引导作用,加快政府职能转变,创新政府监管方式,建立公平开放的市场规则,促使政府向服务型政府转变,进而形成资源互通、优势互补、分工深化、产业交错、收益分享的新型区域经济格局。

4. 以服务企业创新为抓手,共挖政策资源。

创新发展飞地经济,当务之急是着力优化创新环境,加快推进各类创新资源向企业集聚,激发创新创业活力,释放新需求,创

造新供给,使企业成为新技术研发和应用的主体,加快实现发展动力转换。创新要以企业为主体、市场为导向,政府积极搭平台,加快体制机制创新和服务支撑体系建设,实施工业强基工程,积极培育“专精特新”中小企业,促进大企业与中小企业协调发展。率先建立全方位开放型经济体系,更高层次参与国际经济合作和竞争,增创扩大开放新优势。鼓励企业以本领域国际标杆企业为学习、赶超对象,以“研发一流技术、制造一流产品、培育一流企业家、实施一流管理”为目标,积极创建具有国际视野和国际竞争力的“一流企业”。

建立“飞地园区”协同创新体系,推动产业互动、实施共建、生态共治。充分利用国家和长三角各省市有关政策,结合“飞地园区”具体情况,形成具有前瞻性、可操作性的政策措施。共建的“飞地园区”可以享受两地叠加政策,以加快推进长三角区域产业的融合发展。设立区域融合发展投资基金,采用直接投资与参股设立子基金相结合的运作模式,重点投向跨区域重大基础设施互联互通、创新体系共建、公共服务和信息系统共享、园区合作等领域。

5. 以绿色发展为目标,共享创新成果。

以推进区域经济社会共同发展和环境质量同步改善为目标,建立健全区域环境治理与保护联动机制,搭建环境监管一体化平台,积极构建区域生态安全屏障,实现生态环境的共防、共治、共保,共同维护“飞地园区”的和谐稳定。健全地区间横向生态保护补偿机制,促进生态补偿横向转移支付的常态化、制度化。通过大力发展节能环保产业,打造“飞地园区”新的支柱产业。

实现公共服务合作共享。大力发展社会事业,构建开放共享的社会事业体系。率先推进“飞地园区”各项社会民生保障制度互联互通,促进优质教育、医疗、文化、养老等资源跨区域发展,实现全民繁荣和公共服务开发共享,为长三角区域产业融合协同创新发展提供重要保障。

四、以产业融合发展引领长三角飞地经济升级的保障措施

作为我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强的区域之一,长三角区域肩负着建立更有效区域协调发展新机制、率先实现高质量发展的重要使命。切实采取有效措施,积极实施以新飞地经济为突破口的区域协调发展战略,对解决不平衡不充分问题、增强我国区域发展的协同性、拓展区域发展新空间、推动建设现代化经济体系,具有重大战略意义。

(一)协同推进国家重大战略,共同实现创新转型发展目标

飞地经济是推动长三角区域一体化深入发展的新兴引擎,要着力从区域规划、交通基础设施、产业发展、城乡建设、公共服务、生态文明、体制机制创新 7 个方面实现统筹对接,为产业融合发展奠定坚实基础。上海要以国际金融中心为核心,以国际贸易、航运中心为支撑,促进全球创新资源的有效配置,积极推进长江经济带、长三角区域一体化等国家重大战略,在创新发展飞地经济中充分发挥龙头引领作用,为全国发展大局作出更大的贡献。

进一步加强区域经贸合作,利用上海在科技、金融、管理等方面的高端要素,积极支持“飞地园区”加快“四新”经济和产业融合发展、深化产业结构战略性调整和发展现代服务业,促进区域产业结构优化、转型升级,加快构建区域开放型经济新体制,全面提升区域经济发展质量和效益,全力提升区域在全球价值链和产业分工体系中的位置,着力增强长三角区域产业的国际竞争力和影响力。

以双向开放为引领,积极推动“飞地经济”的国际化发展。组织“飞地园区”企业“走出去”与境内外企业开展产能合作和技术合作,瞄准海外行业龙头和有技术专长的科技型中小企业、研发机构,谋划和对接一批产业项目,着力提高长三角区域企业整体的竞争优势、区域优势和产业国际竞争力。借助上海在“一带一路”沿线的 33 个友好城市网络,搭建助推“专精特新”企业“走出去”的对外交往平台,促进“一带一路”区域贸易投资便利化。

(二)发挥市场主体作用,健全一体化市场融合机制

在“飞地经济”发展中,必须充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,同时更好地发挥政府的作用,才能避免“飞地经济”简单复制和模仿,以致形成“烂尾工程”。通过“飞地经济”的发展,加强不同地区之间的经济合作和要素资源流动,实现深层次的产业转移和融合发展。政府要以市场配置资源为主导对“飞地园区”建设经营主体给予明确授权,并且在这一主体编制具体开发建设规划过程中提供高效配套服务,以确保充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。完善政府信用体系和政务公开体系,实现政府间的互信、互通。推进区域一体化大市场建设,在市场监管共治方面,推进监管互认、执法互助、权责一致、运转高效。

借鉴长三角区域各地改革创新成果和有效经验,实现“飞地园区”与上海自贸试验区的创新制度对接。加快建立完善与上海统一的市场准入政策体系、制度规范和政务环境,复制落地一批自贸试验区创新政策。创新“飞地园区”管理体制、机制,发挥市场主体作用,实行公司化运作,实行“封闭运作、税收分成、自求平衡、风险共担、利益共享”的运行模式,并授权联合公司为园区开发、建设和运营的唯一主体,实行统一招商。积极鼓励园区共同打造产业联盟,整合产业链资源,推进区内企业合作。

(三)发挥财税政策引导扶持功能,积极创新投融资模式

一要充分发挥好财税政策对新飞地经济发展的引导和扶持功能,加大长三角区域一体化发展投资基金对产业融合发展、科技创新等领域的投资力度,同时根据“飞地园区”各自的产业定位和特色,设立专业化的产业发展引导基金,对落户共建园区重点区域内、符合产业发展导向的初创企业予以孵化扶持。

二要充分利用上海全球金融中心的战略优势,积极拓展金融服务领域,逐步构建区域金融体系,形成对“飞地经济”的全方位金融支持,实现经济发展与金融创新的互惠共赢。以项目为平台和以项目未来现金流为质押,积极采取银团贷款模式,多方争取商业银行、政策性银行、国内民间资本、银团投资、国际金融机构的资金支持。积极为“飞地园区”企业上市融资搭建平台。

三要充分发挥财政资金的撬动带动作用。广泛吸引社会资金参与项目建设,特别是基础设施建设,要积极推进 PPP 等模式引入社会资本参与建设和运营;加快发展直接融资,加大金融支持实体经济力度,加强与各类风险投资基金合作。对于共建“飞地园区”内的企业产品,政府采购时给予优先支持。

(四)推进人才智力合作,强化科技创新基础

聚焦具有全球影响力的科技创新中心建设,充分发挥上海的科技人才等优势,增强长三角区域创新资源高度集聚和有效配置,持续提升自主创新能力。依托上海自贸区试验引进全球著名、高效的人才培育机构,吸引到“飞地园区”建立培训点,在培育适应自贸试验区发展的各类人才的同时,满足长三角区域产业融合发展的人才需求,为长三角区域经济发展提供人才和智力支持。

建设创新创业人才高地。积极推进海内外高层次人才计划,充分利用国际平台引进高端创新创业人才和创新型创业核心团队,吸引中央、上海“千人计划”人才到“飞地园区”创业。充分发挥上海科技优势,以构建“众创空间”为载体,有效整合资源,集成落实政策,着力打造集研发、孵化、人才交流、成果转化、人才创业于一体的协同创新平台和新常态下经济发展新引擎。积极实施“创新券”计划,并实现“创新券”的共享与互通,鼓励企业引进、消化、吸收、再创新,促进科技成果转化和提高财政科技投入效率。

(五)强化公共基础设施,建立立体化交通网络

抓住上海“大都市经济圈建设”契机,深化“飞地园区”基础设施合作对接,通过基础设施的互联互通来实现长三角区域产业的协同发展以及相关服务的无缝对接。《上海市城市总体规划(2016—2035)》明确提出与周边区域实现融合发展,与包括苏州、

无锡、南通、宁波、嘉兴、舟山在内的周边城市构建“1+6”大都市圈。着力抓好与上海基础设施 3 个方面的合作对接:即跨区域规划对接、轨道交通对接、军民合用机场合作对接。通过建设综合交通换乘枢纽等方式,着力推进上海与其周边地区通勤交通一体化,人员往来将更加便利。

(六)着力优化发展环境,不断提升服务水平

建立健全决策层、协调层、咨询层三位一体的区域协调架构,推进各地与上海的产业互动合作。以全面接轨上海为着力点,共同推动与上海在产业融合发展、基础设施、重大项目、公共服务、环境保护等方面建立良好合作机制,分领域策划和推进具体合作事项及项目。打破行政区域限制,优化长三角区域产业协同发展的市场机制和政策环境,为区域要素自由流动和企业顺畅的空间转移,提供有效的政策和服务供给,努力形成飞地经济协同创新、融合发展的良好发展格局。

加快建立政府互联协作和企业平台对接机制,充分发挥长三角区域合作办公室协调推进和督促落实作用,使之成为上下协同、四方联动的重要枢纽和平台。加快“飞地园区”与上海自贸试验区的对接和协作,主动承接自贸区改革创新的辐射,大力推进政府职能转变,着力优化营商环境。创新“飞地经济”的合作机制,突破行政区划的限制,在管理制度、鼓励政策、统计考核等方面要统筹安排,作好统一规划。

建立长三角区域协同招商、协同布局的工作机制。积极推动长三角区域的干部交流,率先在“飞地园区”内实现两地干部互挂互派。进一步加强公共服务对接,加快实现“飞地园区”基本公共服务信息、资源、技术、设备等要素共享和相互开放。在社会事业发展方面,加强上海与长三角各地文化、教育、医疗、养老等社会事业合作,尤其是通过引进上海高端要素,推动优质公共服务资源跨区域发展,以实现更为深层次的产业转移和融合发展。□

参考文献:

[1]张渊学、徐佩.沪嘉两地产业平台合作好消息不断[N].嘉兴日报,2017-06-09.

[2]王佳燕.长三角一体化又有新动作[N].东方网,2018-05-21.

[3]申音.推动长三角一体化高质量发展[N].东方网,2018-06-01.

[4]解敏.破解“卡脖子”问题“上海制造”未来3年怎么干[N].东方网,2018-04-28.

[5]陈明.南通:服务大上海建设“北大门”[N].新华日报,2017-04-24.

[6]蒋媛媛.长三角如何推进产业协作[N].东方早报,2016-12-13.

[7]林火灿.“飞地经济”如何飞得更高[N].经济日报,2017-06-09.