长三角区域产城人融合发展路径研究

吴福象 张雯[1]

(南京大学 商学院，江苏 南京 210093)

【摘 要】:在重塑经济地理的区域实践中,产城人融合通过“产”“城”“人”等多个系统的协调和联动,实现产业健康、城镇优美和人居幸福。研究发现,长三角产城人融合发展主要有两种路径:一是通过跨区域产业协作,从“以产促城”到“以城留人”;二是基于以人为本理念,实现“以城聚人”和“以人兴产”。长三角产城人融合在乡镇企业改制、产业园区打造、特色小镇建设等方面积累的丰富经验,具有重要的推广价值;长三角在区域高质量一体化发展和形成以人为本的核心理念方面,为其他地区和城市产城人融合提供了宝贵的经验。

【关键词】:产城人融合 以人为本 以城聚人 以产促城

【中图分类号】:F127;F207**【文献标识码】**:A**【文章编号】**:1001－4403(2021)02－0113－11 收稿日期:2021－01－21

一、引言

在重塑经济地理格局的地区一体化行动中，作为区域经济一体化程度最高的先行区域，长三角正在从区域一体化发展向高质量城市群和都市圈发展演变。首先，在国家层面，2008 年《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》指出，要实现“长三角一体化发展”;2010 年国家发改委印发《长江三角洲地区区域规划》，明确提出要“全面加快现代化、一体化进程”;2016 年国家发改委发布《长江三角洲城市群发展规划》将长三角范围扩充至安徽省部分地区，并指出要“构建网络化、开放型、一体化发展格局”;2018 年习近平总书记宣布支持长三角一体化发展并上升为国家战略，且在此之前两次视察上海，均做出推进长三角区域高质量一体化发展的重要指示;2019 年《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》正式出台，规划范围涵盖江浙沪皖全域，明确定位“全国高质量发展样板区”和“区域一体化发展示范区”。其次，在地区层面，2005 年首次长三角座谈会在杭州召开，长三角一体化正式纳入江浙沪最高决策层视野;2008 年“泛长三角”进入中央视野，原本由江浙沪两省一市主要领导参加的座谈会开始扩容。此后，长三角三省一市主要领导座谈会每年轮流召开。而最具代表性的是 2018 年 6 月长三角三省一市主要领导召开的主题为“聚焦高质量，聚力一体化”的会议，该会议围绕长三角三省一市迈向更高质量一体化发展的宏伟目标达成多项共识。[1]

通过梳理推进长三角区域高质量一体化的各项《指导意见》与《规划》不难发现，历次会议和文件均强调，要发挥区域比较优势，加强区域合作联动，并且以人为本的发展理念被逐步放大和清晰化。比如，在《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》中，就明确提出要将“坚持民生共享”作为五大基本原则之一，同时指出要“让长三角居民在一体化发展中有更多获得感、幸福感、安全感”。为此，推进长三角区域高质量一体化，本质上就是要在发挥各城市禀赋基础和产业特色基础上，强化城市间的产业协作，形成横向错位互补、纵向协调分工的发展格局。[2]同时，要将人本理念摆在突出的核心位置，通过深度挖掘精准对标人的需求，倒逼不同城市间的要素互联互动与深度融合。基于此，本文将重点从产城人融合发展的视角，解读长三角区域高

[1]**作者简介**：吴福象(1966-),男,安徽安庆人,南京大学商学院教授、博士生导师,主要从事区域经济学、产业经济学研究;张雯(1994-),女,河南洛阳人,南京大学商学院博士研究生,主要从事区域经济学、产业经济学研究,E-mail:dg1902039@smail.nju.edu.cn。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“中国深度参与全球创新链治理的机制、路径与政策研究”(项目编号:20&ZD123);国家自然科学基金面上项目“中国制造业关键核心技术创新突破及实现路径研究”(项目编号:72073061)的阶段性成果

质量一体化的路径问题。

二、产城人融合理念溯源与实现机制

(一)产城人融合的基本逻辑

就融合形态和发展历程来讲，产城融合是产城人融合的初级形态，是针对中国城镇化起步阶段与工业化初期结合下的产城无序发展而形成的。到了城镇化加速期与工业化中期，产城脱节问题严重，此时提出的区域发展理念，则是面向城镇化稳定期与后工业化时期相结合的过渡。因此，产城融合一经提出，便受到国家层面的高度重视。梳理文献发现，“产城融合”概念首次出现于 2011 年张道刚的决策咨询报告。该文指出，城市没有产业支撑，即使再漂亮也是“空城”;产业没有城市依托，即便再高端也只能“空转”。[3]在此之后，2013 年中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，强调“产业和城镇融合发展”，对产城融合发展理念正式肯定。2014 年中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》则进一步提出，要持续“推进功能混合和产城融合，在集聚产业的同时集聚人口，防止新城新区空心化”。

不过，在区域经济发展中，仅强调工业化与城镇化的协调关系，并不能充分揭示人的因素的协同作用。事实上，区域高质量发展的关键，在于如何从过去的功能导向转变为人本导向。一旦失去以人为本的最终导向，一切发展都将变得毫无意义，也就是说产城融合的最终目的在于提升人的效用和福祉。相反，区域经济发展离开“人”这一作用主体，“产”和“城”都将无法进行有效互动。一方面，被抽象为劳动力的“人”是“产”的核心投入要素，“城”通过满足“人”的多层次需求吸引高质量劳动力，从而为“产”的转型升级提供要素支撑;另一方面，服务业作为城市功能的体现，工业发展所引致的劳动力集聚为难以跨区域供给的服务业提供规模化市场需求[4]，从而推动“城”的繁荣发展。

因此，产城融合更高阶段是产城人融合。基本逻辑是:产人融合是基础，即产业发展需要劳动力作为基础要素，而劳动者的生存发展需要通过产业提供就业来实现;产城融合是关键，即城镇发展需要产业提供生产动力，而产业发展需要城镇提供空间载体;城人融合是归宿，即人口是城镇发展的活力所在，而城镇应为人口提供适宜的工作和生活环境。产城人融合意味着“产”能释放更强的发展潜力，“城”能提供更好的发展空间，“人”能获取更高层次的需求。

(二)产城人融合的实现机制

产城人融合发展旨在通过“产”“城”“人”三个子系统有机互动实现产业健康、城镇优美以及人居幸福，明确各子系统中关键要素的转型方向是推进产城人融合的前提。对于产业发展子系统，传统农业应通过土地流转、规模经营建设现代农业园，散点工业应通过结构整改、功能筛选，并积极引入外资、技术开发特色产业园，同时，产业健康发展离不开先进制造业与现代服务业深度融合;对于城镇建设子系统，老城区与新城区应同步进行完善配套、功能升级、改善布局和环境保护，从而打造复合型新城镇;对于人居生活子系统，本地农民、市民、外来人口应基于“三置换”“三并轨”“四业”富民工程以及民生工程，以城镇新市民身份享有获得感、安全感和幸福感。

关于产城人融合的实现机制，代表性的观点主要有以下几种。潘锦云等(2014)认为，支持生产区与生活区分离的出发点在于，要避免居民受到工业污染，但产城分离导致更高的工作和生活成本，这种负面效应更为显著，因此在推进产城人融合的进程中，工业生产应转变为清洁生产，城镇则应通过提供完备的基础设施担任好产业发展的“后勤部长”。[5]谢呈阳等认为，“产”与“城”的协同互促离不开“人”作为连接点，在互动过程中，需要通过产品及要素市场的价格调节和因果循环机制而实现。[6]

此外，田文富提出“产城人多维融合”绿色城镇化发展模式，建议要建好人口集聚机制，提高户籍人口城镇化率;要建好产业驱动、产城联动机制，发挥市场的基础性作用和政府的引导作用;同时要建好社会进步机制，改善民生，增强城市包容性等。[7]丛海彬等则认为，相比“引凤筑巢”，“筑巢引凤”的城镇化思路，更有利于提升全社会整体福利，能够显著提升产城人融合

水平。在“筑巢引凤”过程中，一方面要平衡产业政策来消除政策“高地”与“洼地”造成的资源配置扭曲，另一方面要以更好的公共服务及人性化政审程序吸引资本入驻。[8]刘厚莲认为，真正实现“产—人—城”融合发展，既需要从基础上做好综合发展规划，其手段在于产业转型升级、交通等基础设施建设，也需要重视新区与老城区的协调发展，这依赖于推进人口市民化，促进人口人才集聚，从而增加人口居留意愿。[9]张雯认为，一个区域的产城人融合水平不仅取决于“产”“城”“人”三大系统各自的综合发展实力，还取决于三个系统之间的协同发展水平，只重视单个系统或忽视某个系统，都无益于产城人融合发展。[10]汪增洋和张学良研究发现，中国中部地区县域小城镇的密度越高，对产城融合的负面影响越大，对此指出应撤除处于发展收缩状态的小城镇，引导企业和人口向具有发展潜力的中心城镇集中，从而实现小城镇产城人融合的高质量发展。[11]

现有的研究见仁见智，但对于产城人融合发展的分析，往往只着眼于单一的城镇规划。而根据区域经济理论，一个区域的高质量发展，不仅受到本区域因素的影响，还受到其他区域因素的影响。根据国家发改委发布的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，中国区域发展正在从城镇化主导的高速度发展向城市群、都市圈主导的高质量发展阶段转变。因此，区域发展形态、特征及目标的切换赋予了产城人融合更丰富的内容，尤其是在区域高质量一体化进程中，利用不同区域要素之间相互赋能，成为实现产城人融合发展的崭新思路。

三、长三角产城人融合发展历程探索

在中国经济发展的区域实践中，城镇化道路和产城人融合具有鲜明的地域性特色，存在上下互动和内外联动两种发展路径。其中，内外联动的代表性模式主要有三种，其一是珠三角地区“对外开放—外资企业建厂—工业化—城镇化”的外资推进模式，其二是云南德宏“沿边开放—边贸发展—城镇化”的边贸拉动模式，其三是浙江温州“小商品经营—个体私营企业—工业化—城镇化”的国际营销模式。上下互动的模式主要有两种，其一是苏南地区“大城市扩散—乡镇企业发展—工业化—城镇化”的以工兴镇模式，其二是东北地区“森林矿产资源开发—国有大中型企业建立—工业化—城镇化”的国家支撑模式。长三角产城人融合模式，带有上下互动和内外联动的双重特征:苏南作为乡镇企业改制的模式探索者，为中国城镇化发展和产城人融合提供了上下联动的成功典范;浙江作为特色小镇建设的发源地，为实现产城人融合提供了内外联动的生动案例。作为区域一体化发展的先行区，长三角为产城人融合升级版提供了中国样本。

(一)乡镇企业兴起:中国城镇化初步探索

中国的乡镇企业起源于 20 世纪 60 年代苏锡常一带的农村地区，曾经历了困难中诞生、非议中成长、光明中腾飞，历程虽然并非一帆风顺，但其历史功绩有目共睹。乡镇企业作为当时苏南地区农民治穷致富思想的重要表现，通过带动农村工业化发展，成为活跃苏南地区市场经济的“闸门”，造就了“苏南速度”。更重要的是，乡镇企业模式迅速扩展至江苏省甚至全国，推动农村剩余劳动力就地消化和异地转移，为提升中国城镇化水平创造了基础条件。

然而，在当时“摸着石头过河”的形势下，依靠乡镇企业推动城镇化的弊病也逐渐暴露。以发展乡镇企业而形成的专业镇、产业镇，过于偏重解决农村生产问题和满足部分农民就业需求，而严重忽视了从事经营活动者的生活需求。由于专业镇、产业镇没有适时配套消费、教育、医疗、交通等方面的基础设施，所造成的有产无城环境难以稳定所入驻的人口。在缺乏人力资本吸引力的条件下，有产无城的专业镇、产业镇要么面临凋敝没落，要么积极探索转型升级。

(二)开发区的建设:产城融合的有效形式

乡镇企业模式由于缺乏配套发展的空间载体保障，有产无城问题突出，而开发区则为产业与城镇的融合创造了有利条件。主要表现在:一是开发区需要依托现有建制城镇进行选址定位，城镇则依据开发区生产需求来完善基础设施;二是开发区通过主动承接国际制造业转移并积极开展科技创新项目，以全球价值链高端嵌入助力城镇可持续发展;三是大多开发区会配置较为完善的教育、医疗、交通等基础设施，营造功能更为齐全的生产生活环境。开发区作为中国实施对外开放的产物，长三角区域充分

发挥区位优势，通过开发区建设推动了“产”与“城”的有效互动。[1]

长三角虽然作为开发区建设的领先区域，但缺乏经验指导，容易出现产业用地粗放低效问题，其原因主要归结于开发区初创期因强烈的招商引资需求，而设置过低的入驻门槛。同时，在早期规划前瞻性不足的情况下，随着开发区产业日趋多元化，在进入存量发展阶段后，容易出现不同类型产业、不同层级企业交叉混杂布局的现象。另外，长三角区域的大量开发区在建设过程中，过度突出生产制造功能，缺乏完善的公共服务设施，且过度工业化集中造成了严重的生态环境问题。由于忽视人本导向，开发区往往成为一些看重生活成本的外来人口的临时选择，难以使“人”真正融入其中。

(三)特色小镇创办:产城人融合实践雏形

相比于过度强调功能导向的开发区来说，特色小镇模式则成为我国新型城镇化建设中的一大亮点，其创建与发展是围绕“坚持特色产业，实现‘生产+生活+生态’功能”的思路展开，在规划制定与建设管理的过程中更加凸显产城人融合发展理念。主要体现在:一是特色小镇的新兴产业或传统特色产业对相应高端生产要素的依赖程度更高、更敏感，产业项目引进与城镇建设的同步性，体现出特色小镇“产城融合”的规划理念;二是特色小镇的发展大多依托以知识密集型为主的新兴服务业，或是以文化密集型为主的传统特色产业，现代创新知识的汇聚或传统文化传承人才的扎根，体现出特色小镇“产人融合”的发展理念;三是特色小镇大多希望公众参与来实现并维持自身特色，通过基层自治给予市场主体充分自由，体现出特色小镇“城人融合”的治理理念。

中国的特色小镇可谓兴起于浙江、壮大于长三角，自 2016 年 7 月我国住建部、发改委和财政部三部委下发《关于开展特色小镇培育工作的通知》之后，长三角地区的特色小镇建设如火如荼，在 2016 年 10 月公布的第一批 127 个中国特色小镇名单，以及 2017 年 7 月公布的第二批 276 个特色小镇名单中，长三角地区分别占有 23 个和 46 个。长三角区域的特色小镇在建设过程中充分体现了产城人融合的发展思路，比如作为宜兴市人口大镇和工业重镇的丁蜀镇，其中建设有外向型农业示范园、中国陶都陶瓷城等产业发展基地，并不断有序推进旧城改造，为产业生产和居民生活创建更好的环境;又如昆山市陆家镇自改革开放以来就是我国对外开放的先导区，电子、轻工、机械和化工四大支柱产业推动当地工业快速崛起，同时，陆家镇不断坚持旧镇设施改造、兴办教育事业、改进医疗卫生条件、重视文化体育事业，曾获评为“中国人居环境范例奖”。

(四)区域一体化发展:产城人融合再升级

特色小镇为产城人融合提供了现实雏形，而随着区域发展形态的转变，区域一体化与产城人融合之间逐渐形成了共生效应。一方面，区域一体化是助推产城人融合发展的有效路径。理由在于:区域一体化有利于用工需求整合，促进劳动力技能与产业的高效匹配;有利于比较优势发挥，从而使产业链、创新链在空间上实现互补协同;还有利于优质资源共享，从而兼顾人民福利的效率与公平。另一方面，产城人融合是区域高质量一体化的重要内容。理由在于:实现区域高质量一体化发展，需要同时考量高质量发展与区域一体化两个重要维度，这意味着不同区域的要素应以实现整体高质量和可持续发展为核心目标来进行互动。而产城人融合的目的是在一定空间范围内打造可持续发展的生态系统，表现为“产”转型升级、“城”功能完善和“人”效用提升三者之间的协同性和循环性，由此说明产城人融合属于区域高质量一体化的必然形态。

长三角区域具有良好的产城人融合发展基础，不仅体现在部分城镇的先试先行，在产城人融合发展探索过程中积累了丰富经验和深刻反思，且在区域一体化战略支持下，通过功能互补、以强带弱、开放包容、资源共享等思路或手段，能够进一步促进资源要素从优配置，推进“产”“城”“人”三个系统高效互动，实现更广义、更深层的产城人融合。基于以上分析，在长三角高质量一体化进程中，长三角产城人融合发展可从两大路径展开:一是通过跨区域产业合作，形成“以产促城”到“以城留人”的传统产城人融合发展路径;二是基于人本导向发展理念，实现“以城聚人”到“以人兴产”的新型产城人融合发展路径。

四、长三角产城人融合中的产业合作

长三角一体化上升为国家战略之后，跨省市产业融合与协同创新成为新时期的主要任务之一。通过产业带差异化分工协作、打造合作园区等进行跨区域产业合作，实现长三角区域产城人融合，助力长三角高质量一体化。其中，长三角跨区域的产业带融合发展借助产业一体化推动空间一体化，通过跨区域的园区建设实现空间一体化推动产业一体化。

(一)长三角两翼产业带的融合发展

1．长三角两翼产业带的特征解析

长三角两翼产业带即 G60 科创走廊，从最初的上海松江区 1.0 版本，到后来的沪嘉杭联动 2.0 版本，再到如今的沪苏浙皖九地融合 3.0 版本，形成了以上海为中心、南翼浙江为主、北翼苏皖为重的“人”字形产业带。其中，南翼产业带覆盖了上海的松江区，途经浙江的嘉兴、杭州和金华;北翼产业带从上海松江区出发，途经江苏苏州，再与浙江湖州相连，最后经安徽宣城、芜湖，一直延伸到合肥。为深入落实长三角一体化发展战略，G60 科创走廊致力于打造世界级产业集群、科技创新策源地以及产城融合宜居典范。因此，G60 科创走廊不断扩容的背后，涵盖着长三角区域加速高质量一体化与产城人融合发展的过程。

长三角南北两翼产业带在产业类型、驱动主体、驱动方式及创新链打造等方面的差异，为两者功能互补提供可行的现实基础。从产业类型上，南翼产业带重在发展以纺织、服装、电子设备等劳动密集型传统制造业;而北翼产业带则重在布局以智能制造、电子信息装备、节能环保装备等资本密集型、技术密集型高新制造业。从驱动主体来看，南翼产业带主要依靠数量众多的小微企业和民营企业驱动;而北翼产业带除了吸引民营资本和外商资本投资外，更多的是由国有资本驱动。从驱动方式上看，南翼产业带的根植性产业重在依赖强大的内需市场，发展民本经济;而北翼产业带的战略性产业则重在依赖技术支撑，着力发展创新经济。从创新链打造上看，南翼产业带主要集中于商业模式创新和市场创新;而北翼产业带具有更强的研发创新和工程创新实力。问题是在长三角高质量一体化进程中，两翼产业带如何基于现有禀赋展开互动，九城如何发挥比较优势围绕价值链、创新链进行分工，这些均是推进产城人融合发展的关键所在。

2．两翼功能互补促进产城人融合

在国外技术封锁持续紧张与研发创新导向不明晰的情况下，长三角南北两翼产业带的差异化发展为两者融合提供助推力。对于南翼产业带而言，在发展“需求拉动”的电商平台经济时，离不开核心元器件芯片的供给。南翼产业带早期的核心元器件和关键技术主要来源于技术发达国家，为摆脱技术锁定、保障产业安全，南翼产业带的网络平台巨头应当利用北翼产业带在电子信息领域的研发创新优势。同时，通过发挥自身对市场需求信息整合的优势，基于产业链逆向解构的思路，与北翼产业带合作实现从国际营销到信息集成，再到电商平台运营，最后倒逼“中国芯”的研发与生产。

可见，北翼产业带的充分发展有助于南翼产业带实现从市场到技术的战略切换。对于北翼产业带而言，在依托科创环境优势进行研发创新时，离不开市场需求提供战略导向。由于北翼产业带早期参与海外代工，形成了引进、吸收、消化再创新形式的技术进步路径，欠缺对市场需求的前瞻性判断。对此，北翼产业带应借助南翼产业带的信息整合能力，通过挖掘消费升级信号，倒逼企业自主研发创新。南翼产业带能够助力北翼产业带实现从技术到市场的战略切换[12]。

与此同时，长三角区域高质量一体化为南北两翼产业带融合发展提出了新要求，不仅需要产业间相互赋能，还需要不断催生新产业、新模式。对此，在聚焦产业链深度合作强化区域联动发展的过程中，还应基于以下路径展开:一是通过都市圈与产业集群相互赋能来实现。产业集群中的多元化产业链交错纵横需要有足够的空间平台支撑，且异质性产业环节能够从大都市圈内的多样化城市空间中寻求到相匹配的平台。比如知识密集环节集中在上海、杭州、苏州等特大城市或大城市的商务区发展，劳动密集环节在金华、湖州、宣城等技能专业化的中小城市或大城市外围产业集聚区发展。与此同时，产业集群的扩散又能推动都市圈间重大基础设施统筹共建，实现都市圈同城化。二是通过数字经济串联两翼产业带来实现。发挥长三角南翼产业带数字服务业的成熟经验优势，以及上海和北翼产业带数字制造业的规模经济优势，另外，依托上海、苏州、杭州、合肥等城市在发

展数字软件制造业方面的优势，通过各地区在数字产业链中功能互补，实现长三角南北两翼产业带融合发展[13]。

(二)长三角跨区域合作园区的构建

1．长三角飞地经济的经验与模式

飞地经济是指通过打破区域行政规划限制，在平等协商、自愿合作的基础上，以生产要素的互补和高效利用为直接目的，实现互利共赢、协调发展的区域经济合作模式。从本质上，飞地经济源于生产要素在不同区域间的压力差，其基本模式是构建跨区域合作园区。因此，发展飞地经济需要充分考虑不同区域的资源禀赋、发展阶段以及区域间产业的互补性、协同性。

中国的飞地经济源于改革开放以来，东部沿海地区通过国际代工融入跨国公司主导的全球价值链这一现实背景，这使得长三角区域的飞地经济起步较早，在发展飞地经济方面积累了丰富经验。在资源导向方面，通过全产业链资源垂直整合，打造了集资源技术开发和网络交易于一体的大数据、物联网互动平台;在结构导向方面，通过主导产业的引领，建立了自然资源开发和加工相协调的产业结构，同时也造就了加工制造和智能制造的龙头地位;在技术导向方面，通过产业结构呼应高技术化的导向政策，实现了优质资源的跨区域整合。由此，长三角区域在发展飞地经济的过程中，形成了四种特色模式:一是优质资源跨区域整合模式，是通过创建合作品牌实现走出去、走上去、走进去、走得远的综合模式;二是供应链跨区域垂直整合模式，是企业利用要素互动迅速占领市场的速战模式;三是贴牌生产的区际代工模式，是依托知名品牌打开国际市场再推出自有品牌的借船出海模式;四是跨区域园区共建模式，是通过打造飞地园区逐步实现理念、制度、模式走出去的最常见模式。[13]依据上述四种模式的特点，在推进区域高质量一体化进程中，基于资源互补、成果共享打造飞地园区，更能体现出全局一盘棋的战略思想。

2．打造飞地园区促进产城人融合

打造跨区域产业园区，对于飞出地而言，能够打破因土地资源紧缺而造成的无“城”供于“产”的困境，且能够缓解因工业化过度集中造成的人居环境被破坏;对于飞入地而言，能够避免招商引资困难而导致的无“产”入驻“城”的问题，且能够通过创造工作岗位使当地劳动者实现宜居宜业。对此，为实现高质量一体化，长三角区域应持续探索省内共建、跨省共建合作园区，走向打破行政规划限制的产城人融合。

过去，长三角区域的飞地园区主要由上海在江苏、浙江、安徽进行布局;如今，反向飞地和双向飞地趋势愈加明显，飞地类型也更为丰富。比如，上海于 20 世纪 50 年代在江苏盐城布局大丰农场，长期作为上海安置知识青年和收获粮油物产的重要基地。为呼应长三角一体化战略，沪苏大丰产业联动集聚区的打造推动了上海大丰农场升级，实现了从最初的上海主动到沪苏共推、农业为主到新兴产业主导的转型。在上海和江苏两地的长期合作中，江苏的大丰发挥资源禀赋优势，用农业“投喂”上海，满足上海居民对优质农副产品的需求;上海发挥产业引导功能，用工业“反哺”大丰，推动大丰新能源、新一代信息等新兴产业蓬勃发展。再如 2018 年，上海在浙江温州设立先进制造业深度融合发展示范区，与此同时，温州在上海嘉定区也设立了科技创新园。在双向飞地建设中，上海充分释放外向型经济明显的特质，温州充分发挥民营经济发展的经验，从而实现了上海科创资源与温州先进制造业的无缝对接。

目前，跨区域的园区共建已成为长三角产城人融合的重要抓手。为进一步壮大长三角区域飞地园区实力，主要是从现有飞地园区的完善和未来飞地园区的规划两方面入手。面对现有飞地园区的完善，应对合作区域资源进行动态整合，推行钢化“飞地”政策，适度提升项目入园门槛，不断突出园区特色。比如同是作为苏州的飞地园区，南通苏锡通科技产业园应强化精密制造、集成电路及现代服务业为主导的“2+1+X”产业模式，中新苏滁高新技术产业开发区应坚持围绕新一代电子信息、高端装备制造、新能源、新材料、营养健康等新兴产业招商，中新嘉善现代产业园应重点聚焦芯片设计、封装测试、传感器研发制造等智能传感产业。与此同时，各产业园应注重引入商业区、居住区、生态园、学校等生活元素，从而形成“产业发展效率化、综合配套公平化”的产城人融合局面。

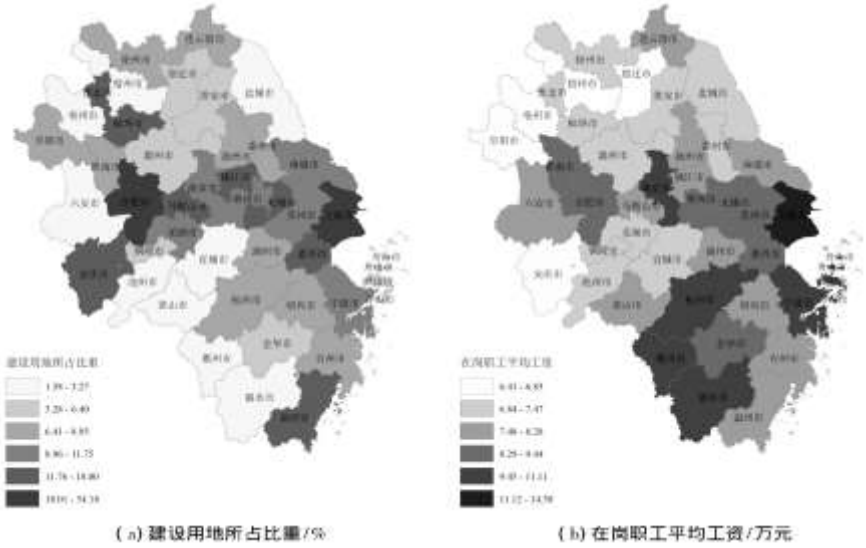

图 1 长三角区域各城市 2018 年土地开发利用率及劳动力成本

资料来源:作者绘制。

未来飞地园区的规划，首先在土地利用率、生产要素成本等方面对飞地园区选址提出了新要求。通常城市建设用地占比较小、劳动力成本较低的地区更适合作为飞入地。图 1 显示，上海、南京、苏州、杭州、宁波、合肥等，正积极向外寻找发展空间，宿州、亳州、宣城、盐城、阜阳等应发挥土地资源及劳动力成本优势。通过共建合作园区，前者的“产”能够激活后者的“城”与“人”，同时后者的“城”与“人”能够助力前者的“产”拓展市场。其次是在差异化管理的制度变革上提出了新挑战。对于发达地区向欠发达地区的正向飞地建设，应突出发达地区经济基础和园区经验优势，在飞地园区建设初期，赋予发达地区更大的管理权限;对于欠发达地区向发达地区的反向飞地建设，应加强欠发达地区主动谋求跨越发展的积极性，加大政策支持力度，明确地区间分配规则。另外，无论是现有园区完善还是未来园区规划，均应坚持科学技术化、技术工程化、工程产业化、产业价值化、价值规模化、规模资本化的齐头并进。

五、长三角产城人融合中的人本导向

从目标方面讲，真正意义上的产城人融合，不仅表现为区域间进行功能互补的产业合作，更为关键的是要体现人本导向。根据上文分析，“人”是衔接“产”与“城”的行动主体，不仅是“城”生命和活力的体现，也是“产”的基本投入要素。因此，以满足“人”的需求为切入点，通过“筑巢引凤”有利于打通“城”“人”“产”三个系统间的良性累积循环。其中，完善户籍制度改革在于满足“人”的安全感和融入感，改善社会公共服务，满足“人”的获得感和幸福感。

(一)长三角落户政策的包容性改革

1．长三角区域人口融入度的表现

户籍是“城”对“人”身份的认定，对个人而言，拥有户口代表“人”能够依法享有本地福利政策，证明“人”切实融入于“城”。对地区而言，户籍人口与常住人口的比值可以反映“人”与“城”的融合水平，比值越趋近于 1，说明“人”与“城”的融合度越高。因此，缩小户籍人口与常住人口的差距，是推进产城人融合的重要内容。表 1 显示出长三角各城市常住人口与户籍人口的比值情况，其中，2011 年[2]的比值可反映早期“人”与“城”的融合水平，2019 年的比值可反映长三角一体化上升

为国家战略初期的融合水平。

长三角区域常住人口与户籍人口的比值结果(表 1)，一方面反映出长三角区域“人”与“城”的融合难以实现理想状态，另一方面反映出不同等级城市“人”与“城”融合的差异化表现。从不同地区来看:上海对外来人口的吸引力始终最强，而能真正融入其中的人口有限。江苏省不同地区有所差异，苏南地区对外来人口吸引力较强，表现为常住人口始终高于户籍人口，其中，镇江的“城人融合”水平最高，而南京、苏州、无锡、常州的融合水平均有提升。苏中地区和苏北地区表现出常住人口低于户籍人口，不过，苏中地区的“城人融合”水平较高且具有递增趋势，而苏北地区融合水平较低且呈现递减趋势。浙江整体对外来人口具有较强吸引力，以杭州和宁波最为突出，且呈现递增趋势，但落户容量限制造成“城人融合”水平较低。相比之下，台州人口与城市的融合度较高，且人口融入度具有递增趋势。安徽整体上缺乏对外来人口的吸引力，除合肥、马鞍山、淮北外，城市户籍人口数均高于常住人口。不过，长三角一体化战略有力推动了安徽“人”与“城”的融合，其中，芜湖、黄山、滁州、宣城等常住人口与户籍人口的差距缩小较为明显。因此，如何以区域一体化战略为契机，推进户籍制度创新，成为提高长三角区域产城人融合水平的重要抓手。

表 1 长三角各城市 2011 年及 2019 年常住人口与户籍人口比值

城市	2011 年	2019 年	城市	2011 年	2019 年	城市	2011 年	2019 年
上海	1.654	1.661	杭州	1.260	1.302	淮南	0.949	0.893
南京	1.274	1.197	宁波	1.323	1.404	马鞍山	0.957	1.030
无锡	1.374	1.311	温州	1.145	1.117	淮北	0.954	1.038
徐州	0.878	0.847	嘉兴	1.321	1.320	铜陵	0.985	0.962
常州	1.281	1.230	湖州	1.110	1.144	安庆	0.858	0.894
苏州	1.638	1.488	绍兴	1.121	1.131	黄山	0.911	0.954
南通	0.953	0.963	金华	1.148	1.142	滁州	0.868	0.911
连云港	0.868	0.844	衢州	0.839	0.861	阜阳	0.743	0.767
淮安	0.884	0.880	舟山	1.172	1.217	宿州	0.827	0.866
盐城	0.882	0.878	台州	1.022	1.014	六安	0.794	0.824
扬州	0.970	0.995	丽水	0.842	0.817	亳州	0.808	0.794
镇江	1.153	1.186	合肥	1.065	1.063	池州	0.876	0.915
泰州	0.912	0.926	芜湖	0.925	0.969	宣城	0.912	0.954
宿迁	0.859	0.834	蚌埠	0.869	0.883			

资料来源:作者根据 2011 年和 2019 年各城市《国民经济和社会发展统计公报》的常住人口与户籍人口数据计算得出。

2．放宽落户限制促进产城人融合

随着各城市不断放开放宽落户条件、创新户籍制度，长三角区域的居民和劳动者拥有了更高的融入度，长三角区域高质量发展的人本导向更加明晰。随着各地区积极探索实施跨区域落户政策，提升长三角整体产城人融合水平的倾向性更为明显。比如苏州为深入贯彻长三角高质量一体化，率先实施省内城市落户积分互认制度，“抢跑”一体化户籍制度变革。在 2020 年 12 月苏州市政府发布的《市政府办公室关于进一步推动非户籍人口在城市落户的实施意见》中，明确实施与南京在积分落户时的居住证年限和社保年限积累互认，并探索与无锡、常州等率先实现户籍准入年限同城化积累互认。而宁波在进行户籍制度包容性改革时，长三角一体化意识更加突出。在 2020 年 8 月宁波市政府下发的《关于进一步放开宁波市落户条件的通知》中，明确在长三角三省一市缴纳的社会保险可累计纳入用于申请落户，且在本地有合法稳定住所的长三角户籍居民，可直接申请户口迁

移。由此看出，苏州和宁波通过放宽落户限制加快“人”融入于“城”，从而促进产城人融合的效率与决心。

长三角区域落户政策的包容性改革，是“城”真正接纳“人”的最基本方式，是实现“以城聚人”到“以人兴产”的第一步。对此，通过完善长三角区域落户政策促进产城人融合，可考虑以下路径:一是实施跨省落户积分累积互认制度。当前落户积分累积互认仅开展于江苏省内特大城市之间，而并未涉及不同省份实施落户积分制度的城市之间，为积极推进长三角区域一体化运作，下一步应重点探索实施跨省落户积分互认制度。二是继续放宽人才落户限制。随着科技创新日趋成为发展生产力的关键基础，人才逐步升级为“第一资源”。根据人才追随产业且引领产业的基本逻辑，在提升城市吸引力加强人才落户意愿的基础上，放宽人才落户限制有助于把人才优势转化为产业优势。且人才与产业的深度融合能够进一步增强城市吸引力，由此形成产城人融合的良性累积因果循环。

(二)长三角高品质公共服务的共享

1．长三角社会公共服务供给特征

社会公共服务涉及教育、医疗、社保、环保等诸多领域，从“城”的角度可体现为城市功能，从“产”的角度可视为服务业及相关制造业，在于满足“人”的生存、生活和发展等社会性需求。其中，医疗决定着“人”的生存长度，教育影响着“人”的发展深度，两者是以塑造“人”为中介推动产城人融合发展的关键内容。在推进产城人融合发展过程中，强调社会公共服务供给，在于从“产”的发展主导向“人”的需求主导、“功能导向”向“人本导向”的模式升级。

目前，长三角区域的社会公共服务供给依然呈现出明显的地区差异。以医疗和教育资源为代表，图 2 反映出长三角区域医疗与教育的供给水平，由相应指标利用熵值法计算所得。

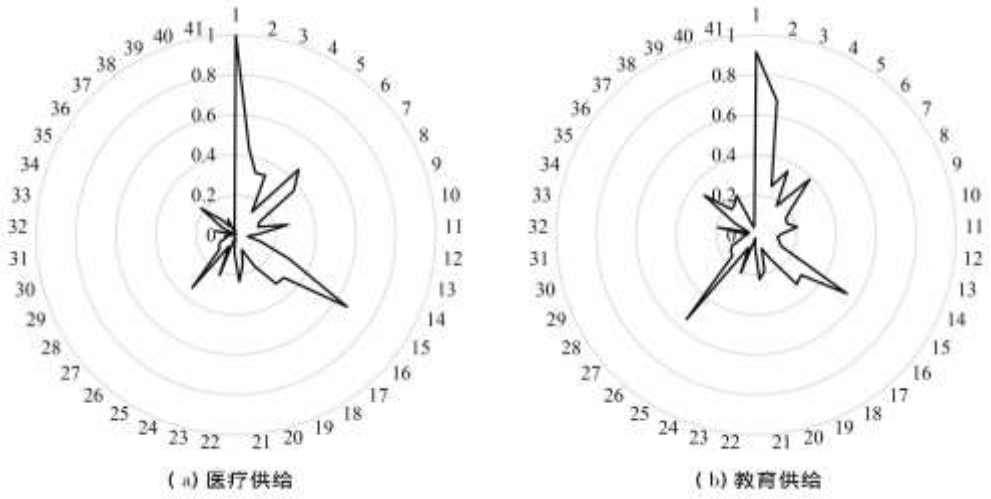

图 2 长三角区域医疗与教育的供给综合水平

注:1-41 所代表的城市分别为:上海、南京、无锡、徐州、常州、苏州、南通、连云港、淮安、盐城、扬州、镇江、泰州、宿迁、杭州、宁波、温州、嘉兴、湖州、绍兴、金华、衢州、舟山、台州、丽水、合肥、芜湖、蚌埠、淮南、马鞍山、淮北、铜陵、安庆、黄山、滁州、阜阳、宿州、六安、亳州、池州、宣城。资料来源:根据《2019 中国城市统计年鉴》相应指标数据计算所得。

其中，对于医疗资源供给，根据各城市 2018 年的医院数、医院床位数及执业医生数这三项指标进行综合评定;对于教育资源供给，根据各城市 2018 年普通高等学校、中等职业教育学校、普通中学和小学的学校数以及对应学校的专任教师数这八项指标进行综合评定。

图 2 显示，上海的医疗服务供给具有相对优势，且三级甲等医院超过 40 家，杭州排名第二但与上海差距不小，苏州和南京可位于同一梯度，而安徽整体处于较低供给水平;对于教育服务供给，长三角区域呈现出上海一马当先、省会城市不俗的特点，尤其是上海、南京、合肥和杭州汇聚了量大质优的高等教育资源，其中，上海和南京的双一流高校分别有 14 所和 12 所，成为长三角区域高端人才的“培养皿”。通过将表 1 与图 2 的结果进行对照，可以认为城市人口吸引力与社会公共服务水平之间存在一定正相关性。因此，需要通过提高长三角社会公共服务的区域公平性，来缓解一部分城市人口过度集聚，并避免另一部分城市人口持续流出，从而提升长三角各地区“人”与“城”的融合度。

2．共享公共服务促进产城人融合

根据以人为本的发展思路，通过“以城聚人”再到“以人兴产”，是实现产城人融合的高级化路径。将社会公共服务纳入此条关系链，可解释为“城”通过提供完备的社会公共服务，来增加“人”的融入意愿;进一步地，更多数量、更高质量“人”的融入，意味着对公共服务需求的增加，从而推动“城”的功能进一步完善，且人才的汇聚意味着创新要素集聚，从而促进“产”转型升级。

通过提升社会公共服务水平推进长三角区域产城人融合，并非要求公共设施空间布局的均匀化，而应追求公共服务享用的均等化，强调长三角内部社会公共服务资源的共享化和便利化。因此，通过高品质的社会公共服务资源共享，有助于同时兼顾效率与公平，实现长三角区域人本导向的产城人融合发展。

长三角社会公共服务资源共享，可以从两个维度同时展开:一是鼓励构建跨区域公共服务组织和机构。比如通过打造长三角医联体特色模式推进医疗资源共享，以上海、杭州、苏州、南京等城市的三级甲等医院作为牵头单位，联合多个中小城市二级医院构建“1+X”医疗集团，纵向整合医疗资源。根据集团内不同医疗机构的专科优势，形成若干跨区域专科联盟，横向盘活医疗资源;再如，通过一流高校跨城设立分支机构实现教育资源共享，发挥上海、南京、杭州、合肥等城市的高等教育资源优势，结合长三角其他城市的产业禀赋，设立具备相应专业、领域的高校分院，以产教结合助力“产人融合”。二是全面推进长三角公共服务数字化平台建设。充分利用信息技术破解空间距离、经济密度与行政壁垒对区域一体化发展的限制，加快完成长三角公共服务标准体系的互认互通，普及“一网通办”“不见面审批”“最多跑一次”等线上服务制度，让“人”在产业数字化、城市智能化中拥有更多的获得感和幸福感。

六、结语

总之，在重塑中国经济地理的区域实践中，长三角正从一体化发展向高质量一体化发展演变。为推进“一体化”，需要突出产业支撑，加强合作联动，而为实现“高质量”，需要强调以人为本，满足人的需求。产城人融合是长三角区域高质量一体化的关键内容。长三角区域具备良好的产城人融合发展基础，不仅体现在部分城镇先试先行，在创办乡镇企业、打造产业园区、建设特色小镇方面积累了丰富经验和深刻反思，且在长三角区域一体化上升为国家战略背景下，产城人融合更迎来升级契机。一方面，长三角应当依托跨区域产业合作，包括南北两翼产业带融合与飞地园区建设，继续走“以产促城”到“以城留人”的传统产城人融合发展路径;另一方面，长三角需要突出以人为本的发展理念，通过包容性落户政策改革以及共享高品质社会公共服务，推进“以城聚人”到“以人兴产”的新型产城人融合发展路径。

参考文献：

[1]吴福象．长三角区域一体化发展中的协同与共享[J]．人民论坛·学术前沿,2019,(4)

[2]洪银兴．打造世界级城市群要走产城融合之路[N]．光明日报,2016-04-23.

[3]张道刚．“产城融合”的新理念[J]．决策,2011,(1).

[4]Hill T P.On goods and services[J].Review of Income and Wealth,1977,(4).

[5]潘锦云．城镇化制约了工业化升级发展吗——基于产业和城镇融合发展的视角[J]．经济学家,2014,(9).

[6]谢呈阳,胡汉辉,周海波．新型城镇化背景下“产城融合”的内在机理与作用路径[J]．财经研究,2016,(1)

[7]田文富．“产城人”融合发展的绿色城镇化模式研究[J]．学习论坛 2016,(3).

[8]丛海彬,段巍,吴福象．新型城镇化中的产城融合及其福利效应[J]．中国工业经济,2017,(11).

[9]刘厚莲．我国城市新区产城融合状态、经验与路径选择[J]．城市观察,2017,(6).

[10]张雯．新型城镇化进程中苏南地区产城人融合发展研究[D]．苏州:苏州大学,2019.

[11]汪增洋,张学良．后工业化时期中国小城镇高质量发展的路径选择[J]．中国工业经济,2019,(1).

[12]吴福象．长三角一体化进程中的产业合作[N]．浙江日报,2019-05-09.

[13]吴福象．长三角区域数字经济的发展经验评析[J]．人民论坛·学术前沿,2020,(17).

[14]吴福象．“飞地经济”:区域合作发展新体制[J]．群众,2017,(16).

注释:

1 目前全国共设有 219 个国家级经济技术开发区,长三角 69 个;国家级高新技术产业开发区 169 个,长三角 33 个(苏州工业园区享受国家级高新技术开发区同等政策,http://www.most.gov.cn/gxjscykfq/index.htm);国家级旅游度假区共有 45 个,长三角区域拥有 12 个;国家级保税区、保税港区和综合保税区各有 17 个、14 个、30 个,长三角区域分别拥有 4 个、3 个和 8 个。

2 由于2011年之前安徽省城市的行政区域规划与当前存在差异,为保证统计口径一致,这里选取2011年的结果来反映相对早期的“人”与“城”融合水平。