

上海自贸试验区、临港新片区、 浦东新区的功能联动和错位发展

纪慰华¹

(上海市浦东改革与发展研究院 201203)

【摘要】 上海自贸试验区、临港新片区和浦东新区联动发展是新发展格局中强化上海全球战略节点地位的重要支撑和发展动能。联动发展要始终坚持区域核心功能的差异化、特色化，扬长避短、叠加共振，紧扣“上海愿景”，打造以浦东新区为主体，上海自贸试验区和临港新片区为两翼的一体化发展新格局，以产业和创新联动为核心，以企业和平台联动为载体，以制度联动为保障，以重点区域联动为抓手，力求取得联动效应的最大化。

【关键词】 联动发展 临港新片区 浦东新区

【中图分类号】:F127.9.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2021)07-0049-007

浦东新区、上海自贸试验区和临港新片区是中国改革开放不同阶段的标杆和前沿阵地，更是在中国共产党领导下实现民族伟大复兴和打造上海全球中心城市的重要战略性平台。新的历史时期，上海自贸试验区、临港新片区和浦东新区联动发展要立足功能区联动，为上海更好实现“双循环”背景下国家战略使命提供新支撑和新动力，紧紧围绕核心功能的差异化、特色化，通过开放最前沿、经济最高端、制度创新最高地的叠加共振，打造“一体两翼”的联动发展格局，创新联动发展模式和运行机制，共享开放创新成果。

一、推进联动发展的前提和要求

上海自贸试验区、临港新片区和浦东新区的联动发展，是通过功能区之间的紧密联系，推动上海在“双循环”中更好地实现“五个中心”“四大功能”建设，引领长三角参与全球竞争和服务“一带一路”倡议。联动发展要紧紧围绕“上海愿景”提炼“共同愿景”，才能实现高水平、高效率发展。

(一)联动发展旨在实现以重点区域突破带动整体区域的协同发展

上海自贸试验区、临港新片区和浦东新区的联动发展是功能与功能的联动，是功能区与功能区的联动。这个判断主要基于以下几点：

一是空间位置的紧密嵌套、高度融合。上海自贸试验区、临港新片区的先行启动区都在浦东新区的行政区划范围内，空间上呈现紧密的嵌套关系(图1)。因此，联动发展不是割裂的、相互独立的行政区之间的联动，而是在浦东新区范围内的重点区域之间的功能联动，在发展关系上具有高度延续性和渗透性。

作者简介：纪慰华，上海市浦东改革与发展研究院城市与区域研究室主任。

基金项目：上海市决策咨询研究重点课题(编号 2020-A-003-A)

二是区域属性具备明确功能，互补性和延续性强，为功能联动奠定坚实基础。浦东新区自开发开放之初就明确了行政区和改革开放高地的双重属性。上海自贸试验区成立之初就定位为制度创新的功能性高地，在 2015 年扩区后实现了经济功能与制度创新功能的高度统一。《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案》明确提出临港新片区是制度创新的最前沿和最高地，致力于打造“特殊经济功能区”。因此，上海自贸试验区、临港新片区和浦东新区各自的功能优势明显，且存在错位和高差，除了经济功能联系紧密、高度一体化，在开放功能上也表现出高度融合、不断递进深化的关系(表 1)。因此，联动发展是功能区的紧密联动，是以新型特殊功能区的率先发展再次带动浦东新区高质量发展。

三是联动发展模式已摸索出成功经验。浦东新区开发开放始于四大开发区，四大开发区就是改革开放初期的特殊经济功能区。通过围绕四大开发区的经济功能建设推动制度创新和城市功能完善，浦东新区实现了以重点功能区突破带动区域整体崛起，在统筹开发区与开发区、开发区与周边街镇等的关系，以及上海自贸试验区围绕经济功能建设推动制度创新和城市功能完善方面，积累了丰富的成功经验(表 2)。



图 1 浦东新区、上海自贸试验区和临港新片区的空间嵌套关系

表 1 浦东新区、上海自贸试验区和临港新片区的现状功能优势

区域	区域属性	优势	具体表现
浦东新区	行政区域+功能性区域	先发优势 综合优势	人口众多，机构齐全，规模等级高 产业体系完备，产业链配套能力强 科技创新实力扎实，高新技术企业较多 制度创新高地，拥有浦东综合配套改革、张江国家自主创新示范区等平台 城市文化积淀，城市功能完备，拥有丰富的城市建设经验和品牌积累
上海自贸试验区	功能性区域	经济功能优势 制度创新优势	经济功能最高地，拥有陆家嘴、张江、外高桥、世博等上海核心功能区 制度创新高地：投资自由化、贸易便利化和政府职能转变

			“六大服务业领域”的开放
临港新片区	功能性区域	制度创新优势 先进制造业的功能优势 空间优势	政策和制度创新最高地，“五个自由，一个便利”，并以“政策从优、自动适用”为保障 新能源汽车、大飞机、高端装备制造产业的集中布局区域，集成电路、人工智能、生物医药产业蓬勃发展 较充足的可开发空间，制度创新优势又为土地利用方式创新提供保障，可以积极试验弹性用地、复合用地等

(二)联动发展旨在更好推动上海践行“双循环”背景下的国家战略和使命

在全球化进入深度调整的新时期，上海担负起了“国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接”的新战略使命。在国际国内两大循环体系中，上海核心功能的引领和示范内涵可分别高度概括为四大方面。

在国际大循环中：一是通过“五个中心”“四大功能”建设，成为全球产业网络、创新网络、金融网络和信息网络的重要枢纽节点；二是提升全球生产、创新要素资源配置能力，实现“全球所有、上海所用、中国所用”；三是努力提升话语权和影响力，通过“对标国际一流”，实现“创造国际一流”，在国际事务的决策和执行中增加中国声音、上海声音；四是率先从“一带一路”沿线国家和城市探索起步。

表 2 浦东新区与上海自贸试验区联动发展的主要模式

模式	内涵	典型案例
产业链联动	以市场机制为主导，以优势产业和龙头企业为联动主体，通过全产业链，实现区内区外的水平和垂直分工	商飞集团的总部在世博地区，研发中心在张江高科技园区，而生产制造基地在临港新片区 ^[1] “特斯拉”上海超级工厂项目带动了电池、整车部件和汽车半导体 3 条产业链，吸引了众多国内零配件企业在其周边布局
制度创新联动	依托自贸试验区的服务业开放、投资便利化政策等，以“区内注册、区外经营”方式推动区内区外联动	外商独资的德国阿特蒙医院已在外高桥区域内开业运营，后续还将有 8 家外资高端医院落地运营 森兰·外高桥的“前店后库”模式 ^[2] ，利用自贸试验区内保税、进出口关便利等功能，将仓储功能放在区内，展示交易功能放在浦东新区范围内
重点功能区块联动	以功能区块为载体实现不同区块之间的联动	上海国际能源交易中心在自贸试验区内注册，但实际办公地点则在陆家嘴区域 大量航运相关企业在自贸试验区内注册，运营实体则集聚在浦东新区的洋泾航运服务区

在国内大循环中：一是打造现代化、新型产业最高地，实现经济功能的引领作用；二是打造高质量发展模式和制度创新的典范，努力实现创新驱动、效率驱动和开放驱动，及相应的体制机制创新；三是企业“走出去”的跳板；四是率先服务长三角一体化发展战略。浦东新区和上海自贸试验区、临港新片区作为上海核心功能承载区，将通过功能优势的互补叠加，形成发展

合力，共同铸牢上海核心功能的基础，更好地完成国家使命。因此，要充分借助临港新片区“五个重要”建设，打造整体优势，更好地承载上海“五个中心”“四大功能”核心功能，即以“国际创新协同基地”打造科创策源中心；以更好地统筹“在岸、离岸两个市场，两种资源”，提升全球资源配置能力，推动产业转型升级；以“企业走出去的‘跳板’”强化高端产业和标杆企业引领功能，参与国际竞争；以“参与全球治理的‘试验田’”持续优化营商环境，打造全方位开放前沿窗口，再次发挥示范效应。

二、制约联动发展的主要瓶颈

浦东新区、上海自贸试验区和临港新片区的联动发展还存在非常明显的现实制约瓶颈和困难，需要科学厘清、尽早谋划。

（一）竞争与协同关系需要妥善处理

一是产业竞争态势明显。临港新片区的建设目标是“特殊经济功能区”，将打造“7+5+4”的开放型产业格局。因此，近期主要是与浦东新区“六大硬核”制造业的竞争，中长期则是与上海自贸试验区的金融、贸易、航运、科技研发等高端服务业的竞争。

二是临港新片区突出的制度创新优势容易产生“虹吸效应”。临港新片区以“五个重要”为指引，设置了“5+1+2”的制度创新框架，参照全球最高标准，并遵循“政策从优、自动适用”原则，在政策和制度创新方面甚至超过上海自贸试验区，对企业、人才具有极大吸引力，容易产生“虹吸效应”，更容易导致周边地区的“灯下黑”（表3）。

（二）管理主体众多影响联动效率

管理主体众多是影响联动发展的根源性矛盾，产生了协调成本较高、决策效率不高、信息共享不够、沟通交流不及时、利益共享难等问题。管理体制的不顺主要表现在以下两方面。

一是浦东新区与临港新片区之间需要进一步磨合和厘清管理边界。上海自贸试验区的管委会与浦东新区政府已合署办公，由新区领导兼任管委会主任，管理体制已基本理顺。临港新片区管委会机构设置完备成体系，既有宏观的规划、调控权，也具备微观的执法、处罚权，这与浦东新区的管理职权出现了一定冲突。此外，临港新片区还与周边街镇存在事权财权匹配、利益共享等方面的问题。

表3 临港新片区较上海自贸试验区的制度设计具有更大优势

比较优势	上海自贸试验区	临港新片区
更明确、更高的定位	打造“国际高标准自由贸易园区”	打造“更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区”
更丰富的战略任务	投资自由化、贸易便利化和政府职能转变方面的制度改革与创新	除了制度创新，还强调高端经济的引领，服务和融入长三角一体化发展战略
更高端的产业	金融、贸易、航运、专业、文化、社会六大服务业领域	建设具有国际市场竞争力的开放型产业体系，聚焦集成电路、人工智能、生物医药、民用航空等高端制造业，聚焦离岸金融、离岸和转手贸易、跨境电子商务等新兴服务业
更高水平	外高桥保税区、机场综合保税区、	洋山特殊综合保税区，是海关特殊监管区域的一种新类型，探索实施以安全监

的监管方式	外高桥保税物流园区等实行普遍性海关监管措施	管为主，更高水平贸易自由化、便利化监管政策。由海关总署牵头另行制定具体的监管方式、监管政策与制度
-------	-----------------------	--

二是保税区的政策和监管方式不同影响了协作及办事效率。洋山特殊综合保税区是海关特殊监管区域的最高形态，在“一线放开”、贸易管制、区内取消账册管理、统计制度上采取按月汇总统计、信息化管理、协同管理 6 个方面采用高于外高桥保税区、机场综合保税区的特殊管理和统计方式。

（三）交通联系不畅抑制联动需求

交通瓶颈是影响临港新片区与浦东新区、上海主城区沟通联系的长期重要原因之一。临港新片区地处地理空间的边缘、交通网络的末端，一直有“世界一流”（海港+空港+信息港）、“国内二流”（高速+轨交）、“上海三流”（路网密度太低）的说法。^[3]交通不畅抑制了企业、人员集聚的意愿，直接降低了联动需求，甚至部分抵消了临港新片区的制度创新优势。交通瓶颈主要是大运量、便利快捷的轨道交通和港口集疏运体系建设，以及高速公路、港口的效率等问题。

三、推进联动发展的总体思路和目标

推进上海自贸试验区、临港新片区和浦东新区的联动发展要紧扣各区域的功能特色和核心竞争力，积极探索相应的制度创新和突破，构建起全方位、多层次、综合立体的协同共赢格局。

（一）推进联动发展的总体思路

一是做强实力和做大增量，实现联动发展的新高度和新宽度。联动发展首先要立足全球视野、立足上海高度，做强自身实力和做大目标市场，抬高发展的起点和扩大发展的领域。

二是重塑功能特色和核心竞争力，实现联动发展的新格局。联动发展要根据自身的现状优势、发展目标，重新打造功能特色和核心竞争力。以功能特色化、差异化吸引和集聚企业、人才等要素资源，实现产业和创新布局的最优化。

三是打造实质性的网络化关系，大力提升联动发展的效率。联动发展要借助高效通达的产业网络、科技创新网络、金融服务网络、信息通信网络、人才流动网络等，建立“节点+廊道”的网络结构，优化网络环境，使网络内各主体间拥有实质性联系的互动推进关系，提高联动的频度和力度。

四是聚焦重点，实现以点带面的联动推进方式。联动发展要以重点领域、重点项目、重点企业、重点园区为具体推进载体，落地落实，通过重点突破带动全域崛起，并对相应的资源配置、资金投入、政策配套等进行支持和倾斜。

（二）联动发展的推进目标

一是立足功能差异化，打造“一体两翼、齐头并进”的总体格局。“一体”是浦东新区，是支撑和推动上海践行国家战略的核心区和实施主体。浦东新区依托成熟的产业体系配套能力、城市功能、制度创新平台等，有效承接自贸试验区的辐射溢出效应，既发挥腹地支撑和推进作用，又发挥示范和引领作用。“两翼”是上海自贸试验区和临港新片区，是核心区的核心，是增长极和发动机，但两者要实现功能的错位与互补：上海自贸试验区是上海全球中心城市核心功能的基石，重点是“拉长长板”，主要是做实、做强存量功能。通过科技赋能，实施“互联网+”战略，推动金融、贸易、航运、科创服务业的转型升级和实现质变，提升发展质量和效率；率先实现与临港新片区政策制度的对接，并紧紧围绕提升质量和能级探索相应的制度创新，

以保持经济功能与制度创新功能的高度协同。临港新片区是上海全球中心城市的新增长极，重点是“补齐短板”，主要是做大、做新增量功能。要大力推进开放型经济新体系建设，着力发展数字经济、跨境数据流动、离岸金融、离岸贸易、中转集拼和转口贸易、国际研发合作等，大幅度提升规模和集聚度；围绕新经济类型、新发展模式积极探索相应的制度创新，始终保持开放功能的最前沿和制度创新的最高地。

二是以功能联动为前提，打造以产业和创新联动为核心，以企业和平台联动为载体，以制度联动为保障的梯度联动格局。围绕核心功能，错位布局产业和创新要素，构建互补互促关系。例如，依托张江高科技园区的基础性、策源性研发功能，集中布局各类大学、国家级科研院所；围绕临港新片区的国际合作研发、科技策源功能，集中布局以产业化、市场化为导向的新型研发平台和应用场景、技术转移平台；围绕浦东新区的应用性、集成性研发，着力提升产业培育和技术转化功能，布局技术应用转化平台、生产基地。根据企业或平台机构的错位布局实现联动。又如，根据企业面向的不同市场，可将聚焦国内市场的外资跨国公司布局在陆家嘴、世博前滩等区域，将有实力“走出去”或有跨境业务需求的企业布局在临港新片区；将研发类机构布局在张江高科技园区，服务外包类机构布局在临港新片区。围绕各自的核心功能和发展目标探索制度创新。再如，上海自贸试验区围绕传统金融、贸易功能的升级转型，探索制度创新及与临港新片区的制度对接；临港新片区则围绕跨境功能、离岸功能、国际合作研发等新型功能破解制度瓶颈。

三是深化已成功的联动模式，积极探索平台联动新模式，打造联动模式的多样化格局。深化产业链联动，积极拓展创新链联动、供应链联动、服务链联动。例如，依托张江国家大科学中心，探索在张江孵化、在临港中试和场景应用、在浦东规模化生产的格局；还可以探索总部在陆家嘴、跨境服务中心在临港新片区的金融服务格局。深化政策联动。又如，依托临港新片区的跨境资本“资金池”和保税研发政策，通过“区内注册、区外经营”方式，实现相关金融机构、科技研发活动的区内区外联动。深化重点区域联动。推动浦东区级、镇级工业园区与临港新片区“东方芯港”“生命蓝湾”“大飞机园”“信息飞鱼”等特色园区的联动；推动洋山特殊综保区与外高桥保税区、机场综合保税区联动。探索平台联动。共建共享联动推进平台、专业服务平台等，包括各类项目共享信息平台和联合推进平台、具有全球影响力的金融服务平台、要素市场、新型研发平台等(表4)。

四、推进联动发展的对策建议

聚焦浦东新区、上海自贸试验区和临港新片区在联动发展中的各自定位，以建设开放型经济体系和提升制度创新能力为目标，通过“共建网络、共畅通道、共搭平台、共顺机制”，提升联动发展的效率和水平。

(一)推进基础设施网络建设，完善联动发展的物理框架

坚持优化提升、适度超前的原则，统筹推进基础设施网络建设，打造布局完善、立体互联、高效便捷、管理协同的基础网络架构。

一是加快大运量、便捷快速的交通网络建设。一方面，建议近期将轨道交通16号线的终点继续向南、向东延伸到产业区和奉贤区域，以及洋山特殊综保区的陆域；^[4]将18号线向南延伸，经航头进入临港新片区的奉贤部分；还可将两港快线向北延伸到外高桥保税区。同时，加快浦东轨道交通网络的规划，远期推动轨道交通的成网、成环、成体系。另一方面，完善洋山保税港区的海铁联运模式，加快沪通铁路一期建设，推进浦东铁路二期、浦东铁路复线和电气化改造，增建芦潮港支线和北向联络线等。

二是推进信息共享网络建设。联合推进“数字浦东”“数字自贸区”建设，通过一体化的信息基础设施建设、数据信息和操作标准的统一，实现政务信息网、企业信息网、科研大数据网、城市公共服务网的高效互通。借助临港新片区在跨境数据流动方面的特殊政策和建设亚太信息枢纽港的契机，推进跨境数据信息的共享共用。

表 4 上海自贸试验区、临港新片区和浦东新区在联动发展中的功能错位策略

	上海自贸试验区	临港新片区	浦东新区
现状	经济功能最高地、制度创新功能次高地	制度创新功能最高地、先进制造业最高地	经济功能、制度创新功能的高地
联动发展中的定位	上海全球中心城市的基础拉长板，做实、做强金融、贸易、航运、科技研发等存量核心功能，实现质变	上海全球中心城市的新增长极补短板，做大、做新，建设开放型经济体系，实现量变	实施和推进主体 联通国际与长三角区域以及全国的平台和跳板 努力提升国际影响力和话语权
技术和产业环节	策源环节 重大科技攻关，基础性、原创性、前沿性研发 新企业的孵化、壮大	知识+技术策源并重 技术的中试和场景 发现新兴产业增长点	应用创新、集成创新 新产业培育，集群化发展
产业方向	先进制造业：以张江为基础，着力发展集成电路、生物医药、人工智能等 金融科技(张江银行卡产业园)；消费金融；风险投资、种子基金等 保税研发、国内合作研发	战略性新兴产业前沿领域：人工智能、海洋生物医药、高端装备制造、大飞机、新材料、新能源汽车 跨境金融，国际科创基金等 离岸贸易、转口贸易、服务外包等新型服务贸易 国际合作研发、保税研发	战略性新兴产业：新一代信息技术、生物医药、航空航天、汽车、装备制造等 综合性金融业务 完备的科技服务体系
企业/机构类型	基础类研究平台、专业性服务平台 企业研发中心、数据计算中心 面向国际市场，有国际业务和需求的企业	大型制造业总部及技术应用、制造、操作环节的企业 研发转化平台、中试和场景类机构 有国际市场业务和国际服务需求的企业	总部、运营中心 专业服务机构、公共技术平台、企业公共服务平台 联系长三角网络的平台 面向国内市场、长三角市场的境外跨国企业
发展策略	实施“互联网+”战略，通过“互联网+制造业”“互联网+金融”“互联网+贸易”“互联网+科技”等实现跨越式发展 探索相应的制度创新，以制度创新驱动功能突破	发展数字经济、跨境金融、离岸贸易和转口贸易、国际创新协同等新兴产业、新业态、新模式 以制度创新推动经济功能，重点是高端服务功能	提升区域整体实力，进一步强化先进、完备的产业功能、创新功能、城市功能、文化生态功能等，既发挥腹地支撑作用，又发挥引领示范作用

(二) 借助南北科创走廊，顺畅联动发展的通道链接

做实张江到临港的“南北科创走廊”的内涵，推动要素有序自由流动，优化产业资源和创新要素的配置，打造“极点带动、轴带支撑”的网络化格局。

一是尽快启动南北科创走廊沿线的产业布局规划。明确科创走廊沿线的土地、企业、人才等要素情况，明确中轴带动作用 and 未来发展目标，科学布局、前瞻布局。

二是加快临港国际科技城的规划建设，强化极点带动作用，形成北有张江科学城、南有临港科技城，带动沿线众多产业园区的“2+N”的创新推动格局。

三是优化高端要素的布局。围绕集成电路、人工智能、大飞机等核心产业，在科创走廊周边加快集聚国家级孵化器、国家级实验室和大科学装置等核心要素，以及国际高能级研发和创新组织、国际大学、跨国企业等。

(三)搭建新型功能性平台，强化联动发展的枢纽配置能力

积极探索平台联动模式，充分实现功能性平台的信息连通和枢纽调配作用，重点是共建4类平台：

一是协同管理平台，包括政府公共服务管理平台、联合招商和产业项目联合推进平台及临港新片区“国际数据港”的信息联通平台。

二是专业化服务平台，包括制造业联合创新中心、企业公共技术服务平台、科技信息共享和共性技术联合研发平台、新型商贸平台、跨境金融服务平台、国际高端人力资源服务平台等。

三是各类技术应用场景，包括智慧交通、跨境金融、智慧医疗、在线教育等的应用场景。

四是重点区域和产业园区，包括保税区与综保区的联动、南北科创走廊沿线产业园区的协同、跨境经济合作园区等。

(四)理顺体制机制，优化联动发展的制度环境

一是加快上海自贸试验区与临港新片区体制机制和监管服务方式的对接统一。推动临港新片区的“五个自由、一个便利”及“政策从优、自动适用”向上海自贸试验区和浦东新区推广、覆盖。加快外高桥保税区、机场保税区与洋山特殊综保区在六大方面特殊管理和统计方式上的统一。

二是理顺统筹协调机制，进一步发挥市级领导小组的统筹作用，定期召开联席会议，完善规划协同、联合招商、利益共享、风险联防等机制，并将联动发展成果纳入考核标准。

参考文献：

[1]中国商飞公司总部基地“进驻”上海世博园区[EB/OL].https://tech.hqew.com/news_1226492, 2016-08-10.

[2]钱继光. 加快推动宁波保税商品展示交易中心建设——以上海自贸区森兰商都建设模式为鉴[J]. 三江论坛, 2014(11): 45-47.

[3]何万篷. 关于上海自贸区临港新片区未来发展的四点建议[EB/OL].https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5083044, 2019-11-29.

[4]纪慰华. 产城融合发展的综合交通体系规划途径——以上海市临港地区为例[J]. 规划师, 2014(6): 40-45.