

# “双循环”战略中大虹桥发挥主体 功能的重点任务及对策建议

胡晓鹏<sup>1</sup>

(上海社会科学院 200020)

**【摘要】**：“双循环”新发展格局的核心是促进经济活动畅通和连续，培育大虹桥主体功能是实现大虹桥链接“双循环”战略的关键。应利用大虹桥对内对外连通开放的多重优势，在畅通国内大循环、促进国内国际双循环中大力发挥其主体功能作用，重点抓好统一规则标准、畅通循环路径、增强循环动力和打通创新“堵点”四大任务。

**【关键词】**：大虹桥 虹桥国际开放枢纽 “双循环”战略 主体功能

**【中图分类号】**：F127.9 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005—1309(2022)10—0051—006

## 一、大虹桥是上海“双循环”战略的重要功能高地

2010年，虹桥枢纽建成并投入使用，最初只是集机场航站楼、高速铁路和公交三大交通为一体的综合枢纽(面积为86.6平方公里)。随着虹桥板块溢出效应的显现，大虹桥从国际中央商务区(面积为151.4平方公里)向国际开放枢纽(面积为7000平方公里)转变。2021年2月，国家发改委印发的《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》明确提出，虹桥国际开放枢纽要引领长三角协同开放、推动长三角一体化发展，这标志着大虹桥正式成为长三角一体化发展国家战略的重要组成部分。在新发展格局中，应将大虹桥建设思路与“双循环”发展战略紧密结合，这不仅是因为国家高度重视大虹桥的发展，更在于大虹桥特殊的区位优势、功能优势、交通优势。

### (一)区位优势独特

虹桥国际开放枢纽、上海自贸试验区临港新片区、长三角一体化发展示范区承担着“开发开放、先行先试”的重大国家战略任务。其中，虹桥国际开放枢纽范围已延伸至苏浙两省，同G60、G42等产业发展轴相交，与长三角一体化发展示范区相融，涵盖上海虹桥国际中央商务区及其所在的长宁区、嘉定区、闵行区的其他区域以及松江区、金山区，江苏苏州的昆山市、太仓市、相城区和苏州工业园区，浙江嘉兴的南湖区、平湖市、海盐县和海宁市。显然，特殊的地理位置赋予大虹桥功能布局的特色，即虹桥国际开放枢纽以上海虹桥国际中央商务区为核心，将长三角一体化发展规划纲要提出的虹桥—昆山—相城、嘉定—昆山—太仓、金山—平湖等省际毗邻区连点成线，深化演绎为虹桥国际开放枢纽“一核两带”功能布局。<sup>1</sup>

目前，上海和浙江分别提出建设国际开放枢纽的规划或方案。其中，上海发布了《虹桥国际开放枢纽中央商务区“十四五”规划》，提出虹桥国际开放枢纽中央商务区“一区五新”总体发展框架以及6个方面22项具体任务。浙江审议并通过《浙江省共建虹桥国际开放枢纽实施方案》，包括“一条主线、四大定位、19条具体任务和70条改革政策”，以高水平建设南向拓展带，

<sup>1</sup>作者简介：胡晓鹏，经济学博士，上海社会科学院世界经济研究所副所长、博士生导师，研究员。

基金项目：上海市哲学社会科学一般项目“虹桥国际开放枢纽链接双循环战略的思路研究”(2021JG001-BJB1272)

---

聚力打造虹桥国际开放枢纽的金南翼。

## (二) 功能优势显著

从战略定位看，大虹桥是长三角一体化发展和高水平对外开放两大战略目标的叠加区域，也是发挥“双循环”战略链接功能的平台和载体。两大战略叠加可以让大虹桥获得更多的政策创新空间，通过先行先试将长三角区域核心产业链与国内大市场串联起来，这是构建并畅通完整内需体系的有效选择。同时，两大战略叠加还能将高水平国际开放与更好服务长三角区域的产业国际化结合起来，显著提升长三角和我国在全球产业链、供应链、创新链的地位，是驱动外循环服务内循环的更好选择。

迄今，大虹桥的平台功能优势不断提升。进博会已连续举办4届，品牌效应迅速扩张，成为我国对外开放的重要平台。从举办效果看，进博会除了刺激消费流和带动贸易流外，还通过展品变商品的方式促进“进口贸易—国内消费”的互动，以采购商变贸易商的方式链接内外部供应链，同时促进中国企业赴海外投资实现贸易网络的拓展。此外，虹桥国际开放枢纽打造多个服务海外贸易的平台。以位于虹桥国际中央商务区的虹桥海外贸易中心为例，该中心在承接进博会溢出效应的同时，为包括海外政府机构、国际组织、行业协会、跨国机构等全球海外贸易机构提供全方位服务，成为独具特色的贸易机构集聚平台，是国内第1个专门为境外非政府组织提供服务的功能性平台，入驻机构已与全球150多家贸易及投资促进机构建立联系。

## (三) 交通优势突出

大虹桥综合交通枢纽是迄今为止全球规模最大、功能最全的交通枢纽，背靠长三角腹地，通过机场、铁路、高速公路、轨交等多种交通方式，汇集物流、商流、客流，链接长三角，链接国际国内。根据《上海市虹桥主城片区单元规划》，到2035年虹桥枢纽1小时覆盖长三角区域县级以上城市数量的比例将超过60%，推动虹桥国际中央商务区与长三角区域主要城市形成2小时交通圈；完善轨道交通网络和地面道路系统，实现虹桥国际中央商务区与相关重要功能区1小时内可达。

一是在重大交通项目建设方面，沪苏湖高铁、上海“嘉闵线”等一批基础设施项目已经开工，上海金山铁路延伸到浙江平湖等的一批跨省市项目正在加快推进。嘉兴机场可行性研究报告获国家发改委批复；通苏嘉甬铁路可行性研究报告已于2022年获得国家发改委工程可行性研究报告批复，预计年底开工；沪平盐城际铁路浙江段稳评、规划选址、用地预审等专项已完成；苏台高速(一期)全线开工建设；嘉兴港新开通集装箱海河联运航线5条、近洋航线1条等。

二是在新型基础设施建设方面，《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》提出的“设立虹桥商务区至国际通信出入口局的国际互联网数据专用通道”政策全面落地。虹桥国际中央商务区国际互联网数据专用通道已开通320Gbps带宽，商务区内企业面向港澳台和国外的互联网访问和信息交互均可由该专用通道直接通达国际互联网出入口。经专业机构测试评估，该专业通道较普通公众互联网专用通道平均访问时延性能提升11.61%，平均丢包率性能改善73.62%，网络性能达到全球先进水平。

# 二、大虹桥发展存在的问题及功能短板

## (一) 机构集聚度不高

目前，大虹桥板块的办公楼空置率仍相对较高，加上新冠肺炎疫情的影响，该板块尚未形成系统性的产业链布局，且缺乏有针对性的专业服务机构，与陆家嘴板块及其他国际高端商务区相比仍存在一定差距。这一状况不利于发挥大虹桥产业规模效应，也不利于打造区域流量经济。

## (二) 开发强度不足

---

由于受到机场限高的影响和高铁线、机场跑道、嘉闵高架的阻隔，大虹桥开发受到较大限制。2021 年底，虹桥国际中央商务区总面积达到 151.4 平方公里，建设用地总规模 118.08 平方公里，规划建筑总量 8600 万平方米，平均开发强度 0.73；扣除对外交通、道路广场、市政设施、绿地、特殊用地和备用地后的经营性用地总规模 47 平方公里，平均开发强度为 1.83，不到 2.0，核心区的开发强度低，不利于形成聚集效应。

### （三）内循环协同程度较低

长三角区域是虹桥国际开放枢纽的空间载体，但是该区域内部协同程度较低。在产业协同方面，京津冀、长三角均处于初始阶段向成长阶段过渡的时期，珠三角则相对领先，已逐渐向协作阶段跨越。在制度协同方面，虹桥国际开放枢纽覆盖江苏、浙江和上海两省一市，战略方向虽已明确，但在制度协同上还存在较大差异。行政壁垒导致区域内制度、政策不统一。在外部协同方面，虹桥国际开放枢纽与长三角生态绿色一体化示范区、上海自贸试验区临港新片区、“五个新城”建设等国家战略和区域性战略之间如何协同并形成集成发展态势，也是需要进一步解决的问题。

### （四）功能能级有待提高

在中央高度支持和各级地方政府的努力下，大虹桥的综合功能获得长足发展，但整体能级还不高。从虹桥国际中央商务区核心功能看，国际仲裁、商会、国际律所等高端专业服务业的规模还不够大。商务区内注册资本在 1000 万元以上的企业约为 1 万家，排在前 3 位的分别是租赁和商务服务业（30%）、批发和零售业（23%）、科学研究和技术服务业（17%）。相关研究发现，虹桥国际中央商务区“小而全”的产业体系也造成产业“全而不强”，未能与张江高科技园、漕河泾经济技术开发区一样形成独具特色的产业集群，这制约了虹桥国际中央商务区产业能级的提升。

### （五）商务区平台数据“断路”

虹桥国际中央商务区涉及 4 个区行政主体，不同平台之间存在不同程度的数据“断路”现象，主要表现在两个方面：一是片区之间、园区之间、楼宇之间的数据平台及数据通道存在“断路”；二是政务、商务与产业之间的数据平台和数据通道存在“断路”。这不利于商务区对经济运行数据的监测、分析和预测，特别是在常态数据监测、数据共享分析、产业风险防范等方面缺少合力，制约了商务区核心功能打造和整体功能提升。

### （六）区内交通微循环有待完善

大虹桥是国内首个承担区域经济中心和重点交通枢纽功能双重定位的城市综合体，年客流量高达 4 亿多次，而纽约三大机场客流量总额仅约 1.4 亿人次。从大虹桥自身的交通设计方案看，设计的城市交通量是 110 万人次/日，而 2021 年平均的交通量是 115.6 万人次/日，该年 5 月单日客流量更是突破 150 万人次/日。虽然目前尚能支撑，但区内交通微循环承压较大，导致人们在这里工作和生活都很不方便。有研究表明，2 在铁路交通方面，虹桥火车站的长距离出行流与短距离通勤流有混杂问题，平均站内驻留时间控制在 30 分钟以内的旅客人群比例不足 1/4；在公路交通方面，虹桥机场、火车站的接送客车流与过境车流、通勤车流混杂，多个节点常年拥堵；在轨道交通方面，区内轨道交通站点不足，公交出行不够快捷；在慢行交通方面，“最后一公里”通行时间仍然偏长。

## 三、大虹桥发挥主体功能应重点抓好的任务

“双循环”新发展格局的核心是促进经济活动畅通和连续，这包含国内各个环节、各个产业、各个部门、各个区域之间的畅通，也包括国内与国外的经济连通。大虹桥应利用对内对外连通开放的多重优势，在畅通国内大循环、促进国内国际双循环中大力发挥其主体功能作用，重点抓好统一规则标准、畅通循环路径、增强循环动力和打通创新“堵点”四大任务。

### （一）推进高标准制度创新，统一规则标准

畅通国内大循环，要求打破地方政府之间的制度壁垒，缩小地区之间的制度落差。特别是在区域一体化发展过程中，除战略、规划、市场等一体化之外，地方政府还应对制度和规则（如法治建设、营商规则、知识产权等）的一体化作出探索和尝试。特别是在中美贸易摩擦、新冠肺炎疫情等不利因素影响下，我国迫切需要在新工业革命中率先突破，畅通国内国际双循环必须高度重视国内制度、规则与国际制度、规则之间的无缝衔接。首先应在特定区域范围内进行试点，继而向全国推广。大虹桥的功能定位及其在国内国际“双循环”中的战略定位，决定了其能够承担、也应该承担制度试点示范的责任。为此，须提前布局、谋划完成以下4项任务：一是提升大虹桥在规则 and 标准发布方面的影响力，将其建设成为国际化的规则高地，如发生国际投资贸易纠纷时的国际仲裁区；二是尝试推动内部制度与规则的统一，力争成为国内规则统一发布的引领者；三是学习并借鉴国际规则的基础上，在枢纽区内探索国内规则的改革，并加速推进与国际规则接轨的过程；四是前瞻性布局未来数据、信息交易规则，适时推出“上海标准”。

### （二）加强产业和区域协同，畅通循环路径

畅通循环路径是“双循环”战略的基本要求，要高度重视枢纽辐射效应和扩散效应的发挥，大力促进不同城市、不同区域和不同产业在枢纽节点上的协同能力。大虹桥的建设要沿着从内部小循环到区域中循环、进而实现外部大循环的基本路径推进。具体来说，要构建以上海为依托的虹桥板块内部小循环，实现以长三角为支撑的交通枢纽区域中循环，打造以国内超大规模内需市场为基础的国际开放枢纽外部大循环。这意味着清晰且明确的战略布局将为大虹桥及其周边不同区域、不同产业的迭代更新指明方向，在产业梯度发展中更有针对性地破解瓶颈问题。一方面，在枢纽与周边区域之间形成发展梯度，形成更加专业、更具效率的分工协作，进而形成产业链集聚，增强区域协同，提高循环效率；另一方面，聚焦以枢纽为引领、腹地为支撑的区域竞争优势建设，以更加有利的位势参与国际价值链分工和国际竞争。与此同时，进一步吸引高质量企业、投资、人才落地生根，人流、物流、资金流、信息流在枢纽范围内的沉淀，强化枢纽集聚和扩散效应，增强枢纽与腹地之间的经济联系，形成区域范围内更加紧密的分工协作。

### （三）高效率链接供需，增强循环动力

畅通解决循环，应重视破解供需错配的问题。从供给看，我国具有相对完整的工业供给能力；从消费看，我国具有规模广阔、需求巨大的消费市场，以及由消费升级带来的对于高端产品的潜在消费需求。我国产业链、供应链具备满足消费市场和消费需求的基本条件和能力，但长期注重“外循环”导向形成的核心技术缺失、产业基础薄弱、产业链现代化水平低等问题，导致国内需求得不到有效满足。大虹桥在链接供需中应重点抓好以下3项任务：一是通过交通、信息基础设施建设提高供需效率；二是通过高能级产业集聚形成对于国内供需的支撑力，特别是在满足消费升级方面形成对投资的引导；三是通过高水平开放形成国内国际供需的连通，如降低贸易壁垒、打造交易平台、吸引贸易机构等。

### （四）高水平自主创新，打通创新“堵点”

自主创新不足是双循环存在“堵点”的主要原因之一。大虹桥作为国内国际双循环的前沿阵地，在获取、接受国际先进知识和技术方面具有先天优势。因此，大虹桥可以在打通创新“堵点”方面做出贡献。要特别注意把控、引导和加大枢纽节点产业集聚引致知识集聚和技术创新的任务，重点促进产学研机构在枢纽节点的集聚与连通。这不仅有助于打通创新的市场障碍、构建自主可控的创新链、形成先进的科技成果，还可以将创新成果依托枢纽—腹地之间的产业链和供应链，迅速实现产业化应用和市场化推广，为国产新技术、新产品提供市场载体。

总的来说，提高大虹桥在“双循环”战略中的主体功能作用，必须加大战略链接、突出规则链接，不仅要全面对接国际投资贸易规则，更要前瞻性地布局未来数据、信息交易的规则。在具体建设过程中，应破解中心节点陷入各种小循环的问题，通过建

立统一大市场防止中心节点功能“虚化”，并通过国内法治、营商环境、知识产权等规则的统一和引领来保障。

## 四、培育大虹桥主体功能的对策建议

### （一）积极争取立法权先行先试试点

要把大虹桥从上海的枢纽变成长三角、中国的枢纽，乃至全世界的枢纽，必须持续提高虹桥国际开放枢纽的战略定位，尤其要进一步放宽对虹桥区域的限制性规章制度，在促进产业发展等领域对法律、行政法规、部门规章等作出变通规定，创新性地实施先行先试举措。我国已在自贸试验区建设领域完成全面深化改革举措，形成以国家授权立法和国务院批复的总体方案为主、以国务院部门规章为辅的立法模式，取得了良好成效。区域性立法权的试点设计，可参考浦东新区的做法。<sup>3</sup>自贸试验区在立法权上的先行先试为大虹桥建设提供了良好借鉴。建议积极向国家争取立法权先行先试，支撑其发展国际贸易新平台，进一步夯实大虹桥的国际开放枢纽地位。

### （二）增强进博会影响力，放大进博会溢出效应

位于虹桥国际中央商务区核心区的国家会展中心，承担着“大会展、大商务”的使命，是建设“国际会展之都”的重要载体。目前除进博会外，能够打响上海“四大品牌”的展会数量少、密度低、影响小，难以促进虹桥国际会展产业链上下游的全面发展。因此，要充分发挥国家会展中心的功能和引领作用，创新开展系列会展活动，如上海价格、上海指数发布等持续性久、影响力强的品牌活动。同时，要进一步发挥进博会的影响力，充分利用长三角一体化发展优势，吸引更多长三角的企业来大虹桥发展会展产业，举办特色鲜明的国际性活动，促进总部经济、数字经济、平台经济发展。

### （三）以大虹桥为试点，探索区内区外、国内国外经济活动相互协调和统一的规则 and 标准

一是进一步提高上海金融法院在大虹桥主体功能建设中的作用，除深化落实《长三角区域金融司法合作协议》的具体部署和继续组织长三角金融庭长论坛等活动外，还可根据长三角一体化发展和国际开放枢纽的建设要求，对典型金融判例进行提炼和归纳，争取被中央金融监管政策吸纳，进而促进金融裁判标准的统一。二是立足国内国际双循环发展格局，探索既符合国际规则、有利于国际经济交流，又满足国内需求、有利于国内经济社会发展的知识产权保护制度，根据不同产业和技术的发展水平，有针对性地制定知识产权政策内容，在逐步缩减外资准入负面清单的过程中，强化对拟开放领域的前瞻性本土知识产权布局等。三是围绕大虹桥支柱性产业，开展对标国际的虹桥标准建设。可考虑通过与行业协会、国家或地方标准制定机构的合作，加快各类标准的制定和应用服务，如科创培训、会展服务、知识产权、检验检测、品牌认证等，加快培育具有影响力的虹桥标准，通过吸附产业资源，推进大虹桥服务长三角、服务国家的产业纵深。

### （四）坚持区域开发全生命周期管理理念，创新区域开发模式

大虹桥项目在开发过程中经常遭遇无路径、无政策的推进障碍。特别是以平台公司为主体的项目全生命周期的规划、开发、建设、运营，很难按常规模式操作。为此，建议将大虹桥项目设为长三角区域开发制度创新试点项目，按照枢纽区的功能目标定位对项目进行统筹协调，以问题为导向，有针对性地在区域开发主体职能和建设标准、土地获取路径、功能布局和招商统筹等三方面进行探索。一是赋权赋能平台企业，给予其先行先试的探索权。二是建立统筹协调工作小组，对需要政企对接磋商的问题设立常态化的工作机制。三是加快创新型开发模式的推广和普及，如以多主体、无控股股权投资集团为主体的，按市场化原则开展招商、土地规划建设、土地指标分配的委托监管模式。

### （五）打造“虹桥大脑”，贯彻落实创新引领思路，提升核心区的机构和人才集聚度

大虹桥横跨上海 4 个区，负责协调 27 个城市的事宜。从建设国内大市场的目标看，应打破时空限制，实现跨区域沟通，提升互联互通水平。“十四五”期间，可在虹桥国际中央商务区已有平台的基础上，打造为产业、为商务、为经济治理服务的数字化、智能化“虹桥大脑”。具体可由虹桥商务区管委会牵头，联合大数据中心、相关区和区内企业共同设立平台运营公司，以国有控股、社会资本参与的形式进行企业化、专业化运作，形成“政府+企业+平台”共享共治组织架构。同时，通过股权合作、数据共享等方式，鼓励商务区内的数字化平台主动纳入主平台。在创新能力提升方面，应进一步加大奖励力度，制定精准化的激励措施，通过创设虹桥国际商务人才港，为境内外高层次专业人才来沪执业及学术交流合作提供签证、永久居留便利等。此外，还应进一步细化企业创新政策支持和引导力度，促进企业功能性总部、研发类平台和创新联合体的设立。

#### (六)加强区内统筹治理，提升虹桥国际开放枢纽的交通便利化水平

交通便利化是把虹桥流量转化为“留量”的关键，也是做大做强虹桥主体功能的关键。因此，要解决虹桥机场的国际航运功能、两个机场的快速连接线工程、旅客和货物异地通关以及虹桥和长三角其他城市的连接等重点问题，努力通过规划空间的集约利用，发挥空间集成优势，增强对道路和车辆的动态管理，结合通勤高峰期车流量情况，增加可变车道设施，并根据企业实际情况，创新办公模式，缓解特定时段交通压力，提升人员居住和办公的整体舒适度。

#### 参考文献：

[1]中共上海市委、上海市人民政府. 关于加快虹桥商务区建设打造国际开放枢纽的实施方案[EB/OL].[https://www.shanghai.gov.cn/nw44142/20200824/0001-44142\\_62981.html](https://www.shanghai.gov.cn/nw44142/20200824/0001-44142_62981.html).

[2]孙坚. 在国际开放枢纽上做深文章加快推进虹桥商务区高质量开发建设[J]. 新民周刊, 2019(47).

[3]龙力, 顾煜, 朱洪. 上海虹桥国际商务区核心区客流特征分析研究[C]. 2020.

[4]熊健, 孙娟, 葛春晖. 区域一体化发展背景下枢纽地区规划的实践探索——以上海虹桥枢纽地区为例[J]. 城市规划学刊, 2020(4).

[5]曾刚, 曹贤忠, 王丰龙. 长江经济带城市协同发展格局及其优化策略初探[J]. 中国科学院院刊, 2020, 35(8).

[6]郭先登. 论“双循环”的区域经济发展新格局——兼论“十四五”及后两个规划期接续运行指向[J]. 经济与管理评论, 2021, 37(1).

[7]束涵. 在“双循环”战略链接中，虹桥国际开放枢纽扮演何种角色[N]. 解放日报, 2021-11-07.

[8]杨勇. 依托进博会平台强化上海对外开放枢纽门户功能[J]. 科学发展, 2021(10).

[9]熊励. 依托进博会和临港新片区两大平台强化上海开放枢纽门户功能[J]. 科学发展, 2021(11).

[10]胡佳露, 杨丹萍. 高技术产业技术创新与产业集聚协同发展实证研究——基于京津冀、长三角、珠三角的比较[J]. 宁波大学学报(理工版), 2021, 34(3).

[11]茆训诚, 王宇熹, 张凡, 等. 充分发挥虹桥国际中央商务区“动力核”作用研究[J]. 科学发展, 2022(8).

---

[12]史丹. 构建新发展格局的时代背景与重点任务[N]. 经济日报, 2020-08-19.

[13]黄群慧. 以产业链供应链现代化水平提升推动经济体系优化升级[J]. 马克思主义与现实, 2020(6).

[14]李锋, 陆丽萍. 进一步扩大进博会溢出带动效应[J]. 科学发展, 2019(8).

[15]熊世伟. 大虹桥地区的功能开发和在服务长三角中的作用——从上海崛起为全球城市的视角[J]. 上海城市规划, 2012(5).

[16]施海涛, 周伟林, 张正芬. 卓越中心与未来城市——长三角一体化高质量发展下虹桥发展战略探索[J]. 城乡规划, 2019(5).

#### 注释:

1 “一核”是上海虹桥国际中央商务区, 面积为 151.4 平方公里, 主要承担国际化中央商务区、国际贸易中心新平台和综合交通枢纽等功能。“两带”是以虹桥商务区为起点延伸的北向拓展带和南向拓展带。

2 夏骥:《借鉴“大虹桥”经验, 应当考虑两个问题》, 第一财经, 2021-08-10。

3 2021 年 6 月, 十三届全国人大常委会第二十九次会议作出《关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定》, 赋予浦东新区立法权, 有效推动浦东新区高水平改革开放。