

欧洲跨境增长极对沪苏同城化的启示和借鉴

邢妍菁¹

(上海市发展改革研究院 200032)

【摘要】: 从厄勒区域、巴塞尔都市圈、荷比卢地区等欧盟“跨境增长极”的经验看,即便是在发达区域内部,也存在发展水平、发展方向、发展功能的差异。地区间发展差异的背后蕴含着经济要素强大的势能落差,以往受制于交通不便、标准不同、信息不通等因素,只能处于堵塞、停滞的状态。如果通过区域同城化在这些方面做到有效疏通,那么地区间自动弥合差异的过程将带来巨大的经济效益和社会效益。

【关键词】: 跨境增长极 区域融合 沪苏同城化 长三角一体化

【中图分类号】: F127.9 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)04-0072-006

一、“沪苏同城化”迈向更加紧密的区域协同发展模式

“沪苏同城化”有助于打开上海、苏州两地发展新格局,对于推动长三角一体化实现更高质量发展,迈向更加紧密更具创新性探索性引领性的区域协同发展模式具有不可替代的重要作用。

2020年11月20日,长三角一体化发展苏州赴上海对接说明会举办之后,“沪苏同城化”这一理念正式对外发布。2021年7月对外公布的《长三角一体化发展规划“十四五”实施方案》指出,要积极推动上海和近沪区域同城化,制定“沪苏(州)同城化方案”,“沪苏同城化”上升到国家层面。当前,“沪苏同城化”已取得的进展涵盖交通、产业、公共服务等诸多领域:苏州市相城区通过规划扩建高铁苏州北站,上海嘉闵线北延伸太仓段于2021年中旬开工;苏州市政府与上海建工签署战略合作协议,太仓港承接上海港溢出的近远洋、内贸等航线箱源;苏州积极为上海集成电路、航空航天等重点产业提供配套;苏州市相城区与复旦大学附属中山医院共建“复旦大学附属中山医院长三角合作医院”等。本文选取若干欧洲“跨境增长极”,即在欧洲内部,同时拥有良好经济表现和人口特征的跨境地区,通过研究这些地区在加强要素资源流动、提升经济发展活力、完善协同体制机制等方面的区域融合发展经验,为进一步推动“沪苏同城化”提供更有针对性的启示和借鉴。

二、欧洲“跨境增长极”推动区域融合取得显著成效

欧洲“跨境增长极”的概念来源于欧盟2016年出版的一份研究报告——《收集可靠证据评估欧盟区域间合作计划-跨境合作项目需要解决的需求》。在这份报告中,欧盟委员会以“推动成员国整体和谐发展,加强经济、社会和区域凝聚力”为目标,对欧洲所有的跨境区域展开分析。报告将“所有欧洲国家国境两边25公里的缓冲区域”定义为跨境区域。根据这一定义,欧洲共有62个跨境区域,其中45个为陆地边界,17个为海洋边界。

欧盟委员会以经济表现和人口特征两个主要指标对所有跨境区域进行分类。其中,经济表现由人均GDP和GDP增长率两个次级指标构成,而人口特征由人口规模、人口密度和人口增速3个次级指标构成。报告对所有跨境区域的次级指标都进行了评

作者简介: 邢妍菁,上海市发展改革研究院城市区域经济研究所经济师。

级。

本文依据欧盟委员会的分类和评级结果，选取人均 GDP 和 GDP 增长率均为高值，即经济表现同时满足“富裕”和“增长”，且人口规模、人口密度和人口增速中至少有两个为高值的区域，将其认定为欧洲跨境区域的增长极。从筛选的结果看，欧洲一共有 3 处经济表现和人口特征俱佳的“跨境增长极”，分别是厄勒地区、巴塞尔都市圈、荷比卢地区。这些区域在欧洲具有重要的地位和代表性，它们的区域融合经验对当前推进“沪苏同城化”能起到较好的借鉴作用。

（一）厄勒地区

丹麦、瑞典边境区域的厄勒地区，是北欧的核心区域。厄勒区域的范围包括丹麦东部哥本哈根首都区和瑞典南部斯科讷省（拥有马尔默、隆德、赫尔辛堡三个较大城市），两地隔厄勒海峡相望。1990 年代，丹麦、瑞典两国首相共同做出了推动区域一体化的决定。经过 20 多年持续推进，丹麦和瑞典在推动区域标准统一、形成统一市场和确立优势产业等方面取得了显著成效。

（二）巴塞尔都市圈

瑞士、德国、法国三国边境的巴塞尔都市圈，是西欧大陆的核心区域。2003 年，时任法国总统希拉克和德国总理施罗德提议，在两国交界地区设立若干“欧洲区”，为欧洲一体化做出示范。巴塞尔都市圈是其中唯一一个跨三国国境的“欧洲区”，以瑞士巴塞尔为核心，范围大致包括巴塞尔城市州、乡村州，德国罗拉赫区和法国包含 40 个城镇的圣路易斯联合体。近 20 年来，瑞、法、德三国在跨国协调、企业服务、共同规划等方面积累了不少成功经验，受到欧盟的大力推崇，成为欧洲践行一体化理念的重要坐标。

（三）荷比卢地区

荷兰、比利时、卢森堡三国边境的荷比卢地区，是西欧沿海的核心地区，以其强大的经济活力和在区域一体化方面发挥的先锋作用，被称为“欧洲跳动的的心脏”“欧洲一体化的摇篮”。该区域国土面积占欧盟总面积不超过 1.7%，却拥有整个欧洲人口的 5.6%、GDP 总量的 7.9%，欧盟跨境劳动力的 37% 位于荷比卢及其周边地区。荷比卢区域在推进能源、交通、医疗、数字经济等领域的合作走在欧洲前列，积累并推广了不少成功经验。

三、欧洲“跨境增长极”推动区域融合的主要举措

（一）消除要素流动障碍

1. 建设高效便捷的交通

以厄勒区域为例，厄勒海峡大桥的建成有效促进了丹麦和瑞典两国人才市场和资产市场的资源优化配置。在丹麦和瑞典之间建造一座跨海大桥的讨论已有百年历史，随着厄勒区域一体化的推进，2000 年 7 月，厄勒海峡大桥建成通车。它连接了丹麦哥本哈根和瑞典马尔默两座城市，且大桥两端几乎坐落于城市中心。大桥包含列车和汽车两种交通方式，两地往来原本依靠轮渡单程耗时近 2 个小时，现乘坐列车只需 30 分钟，非高峰期驾车耗时则更短。由于哥本哈根比马尔默更发达、经济增长率更高、工资水平更高、失业率更低，而马尔默则拥有较为便宜的资产价格和服务价格。大桥建成后，两地价格水平和劳动力供需的差异作为一股强大的势能，驱动大量居民选择在马尔默居住，在哥本哈根工作。瑞典人前往丹麦工作，缓解了当地劳动力短缺问题；丹麦人在瑞典购置或租赁房产，也帮助提振了当地的资产价格。同时，两地频繁的交通往来，也使丹麦和瑞典两国政府通过列车车票和汽车通行费获得的收入提前清偿了桥梁建设的贷款。据欧盟测算，在人口流动高速增长的 2000—2013 年，劳动力自由流动产生的经济收益约为 60 亿欧元。2013 年产生的经济收益约为 5 亿欧元，提振厄勒地区 GDP 约 0.3 个百分点。巴塞尔都市圈以

瑞士第三大城市巴塞尔为核心，由于其工资水平、生活成本和地价都是该区域最高的，随着区域交通网络不断完善，大量法国、德国邻近地区的居民选择在本国居住，每日前往巴塞尔工作，以巴塞尔为核心集聚了大量产业人才，瑞士相对较低的税收环境也有利于集聚大量关联企业，从而形成经济增长动力。此外，由于德国物价水平较低，跨境交通网络使前往德国购物变得更方便，也减缓了都市圈内低收入群体的生活压力。

2. 统一重要领域标准

从欧洲“跨境增长极”的政策优先顺序看，各区域均对标准统一工作展现出极大的重视。厄勒区域成立“双边议会”，在法规层面推动两国各领域标准的统一。“双边议会”的特点是层级精简、决策级别高，每个小组由该领域的两国公务员和专家组成，探讨本领域两国标准是否可能统一，工作结果直接向两国中央政府任命的副部级官员汇报。统一标准被证明是十分有效的一体化举措，得益于双边议会的工作成果，丹麦和瑞典两国的车辆运行体系、信号标准实现了完全统一，为交通安全提供保障，加速了厄勒海峡大桥的建成通车。同样，荷比卢地区推进的“5GMOBIX”项目着眼于在智能交通道路建设的前期介入，从而实现未来交通领域标准统一。该项目已接受欧盟委员会“地平线 2020 计划”的资助，向来自欧洲、亚洲等符合条件的企业开放跨境走廊和城市试验地点，允许其使用 5G 核心技术来开发和测试车辆的自动驾驶功能。通过评估各项目收益，以及法律、商业和社会方面的差异，最终确立未来交通领域 5G 应用的一体化标准，此举有助于在未来发挥标准统一、标准互认的优势，加速该地区在智能交通领域的布局、建设，提升影响力。

3. 搭建长效信息平台

从欧洲的经验看，在一体化推进初期，由于法律制度、行政管理方式等无法做到面面俱到，为了应对经常出现的变化，通过统一的官方平台及时公布相关政策数据，增强社会各界对区域一体化的信心是十分有必要的。这一方式实际上是通过减少信息不对称，实现促进要素流动的效果。厄勒地区建立了名为“Oresunddirekt”的信息平台，该平台包罗前往异地需要用到工作、医疗、居住、养老、税收等方面的最新政策和便民信息。平台信息中心位于马尔默，管理部门位于哥本哈根。平台与两地税务、社保、就业以及地区管理委员会等相关机构密切合作，信息的准确性由相关负责部门保证。这一举措给企业家和劳动者打了一剂“强心针”，被证明是促进一体化十分有效的做法。

(二) 培育区域优势产业

1. 行业协会提升区域企业关联度

1996 年，瑞士、德国、法国三国决定联合推动巴塞尔都市圈生命科学产业的发展，这也是欧洲最早的区域产业推动计划。为了将三国的产业联合起来，第一步是在三国分别成立行业协会。行业协会摸清本地区生命科学企业情况，通过制作名簿方便会员查询联系，定期策划行业交流，不断密切人与人之间的联系，企业、科研机构、服务机构之间的联系，以及人与企业机构间的联系。第二步是在三国行业协会基础上再成立三国联合的行业协会，不断加大行业联系网络的密度和广度。该行业协会还积极争取欧盟区域发展基金的资助，帮助提升对区域内企业的服务水平和支持创业活动。凭借信息的高效流通，巴塞尔都市圈逐步建立起有竞争有互补、覆盖全产业链、行业龙头集聚、中小企业活跃的生命科学产业集群。目前，巴塞尔都市圈“生物谷”是全球生命科学行业最重要的中心之一。全球医药企业前五强中的罗氏、诺华，以及行业龙头巴斯夫、先正达的总部均坐落于此。强生、礼来、杜邦等知名企业也在都市圈内设立功能性或区域性总部。“生物谷”内 14 个科技园区为中小企业提供诸如试验设备、融资渠道、科研资源等专长服务，完善的科技创新服务有效地对接起研究与应用、技术与资本，吸引了大量专业投资者和大型药企的投资，“生物谷”具备自我造血功能的良好产业生态系统。

2. 组织项目执行构建完整产业链

从荷比卢地区构建区域氢能产业链的经验看，引导搭建产业链的核心角色是一个拥有 8 名雇员的非营利组织——Waters of Net, 其成功的关键在于对产业链极强的理解能力和聚焦发挥组织能力。氢能具有环保、可再生的优势，具备成为未来主流能源的潜力，但是当下仍面临行业小、散、盈利能力弱等问题。Waters of Net 在荷兰和比利时均设有分部，围绕氢能储存与利用这一核心，持续吸收区域内公司加入企业集群。2016 年，集群内成员数已达 39 个，基本涵盖能源与贸易、氢能科技(生产、运输、存储)、系统整合与能源网络管理(气、电)和终端应用(运输、发电)整条产业链，区域氢能工业生态系统在该组织的梳理与集合下已初具雏形。同时，该组织与国际氢能网络、欧盟以及荷比卢政府均有紧密联系，是欧盟 Hydrogen Mobility Europe 项目和荷比卢地区 H2 Benelux 项目的合作伙伴。通过组织集群内企业共同完成上述政府资助建设的氢能产业项目，建成 12 个氢站，探索氢能开发利用的商业模型，目前正引导集群内上下游企业一起加强技术创新、完善商业模式，提升氢能开发利用的盈利能力。弗朗德斯地区(比利时和法国交界地区)和荷兰南部地区已成为欧洲氢能示范应用的领先区域。

3. “三螺旋模型”打造科创协同网络

厄勒地区打造生物医药科创协同网络被总结为“三螺旋模型(triple-helix model)”,通过由政府、企业和大学分别派出代表组成董事会，进行诸如拨付科研经费和评估研究能力等的决策，“三螺旋模型”将三方紧紧地“旋”在一起。具体内容是：组建厄勒大学，打造厄勒科学区。厄勒科学区包括 7 个科研平台(“医药谷”是最成功的平台)。厄勒大学是厄勒地区 12 所大学的联合体，它的工作重点不是开拓新的理论研究领域，而是推动科学研究的商业化应用。厄勒大学向每个科研平台拨付经费，支持从科研成果中产生的项目提案。科研平台的资助方除了厄勒地区的大学，还有丹麦首都哥本哈根区的政府、丹麦经济与商业事务部、瑞典斯堪尼亚区的政府，瑞典能源与交通部，以及 2500 家会员企业。厄勒大学还为企业确认潜在的合作领域，使企业能够直接接触厄勒地区所有大学的科研资源。值得一提的是，想要成为科研平台会员的企业需要满足不同等级的条件，才能进入“内部圈子(inner circle)”，享受更多科研平台资源和服务。最低等级的条件是企业必须要把地区性或功能性总部设立在厄勒地区，或者必须是“知识驱动型”企业。目前，2500 家会员企业中，约有 1000 家企业是“内部圈子”成员。“医药谷”是继伦敦、巴黎之后的全球第三大医药创新、研发基地，聚集了斯堪的纳维亚地区 60%的制药企业，诺和诺德、利奥制药、百特医疗、丹麦灵北制药等众多知名药企的总部均坐落于此，医药谷的成功是政府推动的“三螺旋模型”运行有效的最佳佐证。

(三)接纳融合多方参与

1. 重要领域合作允许多层次灵活参与

气候与能源是欧盟的重要合作领域，不但事关碳减排目标能否实现，也与欧盟能源安全供应和能源市场有效运作息息相关。荷比卢联盟是欧洲能源合作的先锋，三国在联盟内紧密合作的基础上，扩大辐射范围，推动建立欧洲中西部地区能源合作的“五边论坛”，“五边”即荷比卢联盟、德国、法国、奥地利和瑞士，荷比卢联盟秘书处负责处理五边论坛的日常事务以确保合作机制的连续性，通过运用“工具箱思维”，成功促成了更多主体的深度对话。具体来说，“工具箱”中有欧盟认为实现区域合作所必需的七大原则，对于每条原则，允许灵活选择不同层次的参与程度，参与身份从高至低也可分为“完全会员”“参与者”和“观察者”。例如，针对第五条原则“向政府和公众汇报已有成效和潜在收益”，最低要求是每一次会议后对外公布主要结论，“五边论坛”选择略高于最低要求，定期公布当前进展和出版若干研究刊物，而荷比卢联盟则更进一步，主动在官网上公开所有工作计划、年度报告及其他出版物。利用“工具箱思维”，荷比卢联盟将参与程度不同的五边论坛各国团结在同一个目标下，实现了灵活选择与一致决定的平衡。

2. 跨境功能区建设追求最广泛平等参与

以巴塞尔都市圈为例，都市圈的重点工作之一是建设 3Land 地区。3Land 地区由国境交界处的 3 个城市(镇)组成，分别是瑞士巴塞尔、法国于南格和德国莱茵河畔威尔。3Land 地区总面积约 4.3 平方公里，是巴塞尔都市圈的核心区。3Land 地区注重区域之间的功能互补，着力发挥三地之间不同的优势和功能。在法德边境交界处大力建设以居住和休闲功能为主的社区，在法瑞边

境交界处建设商住混合功能的板块和以工业、科研活动为主的区域,在德瑞之间建有面积达 5.7 平方公里的兰根-埃兰中央公园,成为周边三国居民公共活动的重要场所。巴塞尔都市圈还非常重视争取周边地区最广泛的共识和支持,针对核心区建设专门成立推进小组,由巴塞尔、于南格、莱茵河畔威尔三市市长轮值主席,成员则包括邻近地区的城市,以及所属大区的管理机构。所有成员有权知悉核心区的建设情况,若本辖区范围内有可能影响到核心区建设效果的计划,要尽到告知及协调的义务。核心区建设推进小组若发现可能对周边地区的发展产生影响的情况,也会告知对方并协商。对邻近地区来说,这也是享受外溢效应的良机。圣路易斯认为,通过列席参与核心区建设的会议,使该市与莱茵河周边其他城市的联系更为紧密。

四、进一步推进沪苏同城化的对策建议

(一)加速要素资源流动,释放发展差异势能

从厄勒区域、巴塞尔都市圈、荷比卢地区等欧盟“跨境增长极”的经验看,即便是在发达区域内部,也存在发展差异。一是发展水平的差异,部分地区的工资水平更高、资产和消费的价格更高。二是发展方向的差异,不同地区在科技业、金融业、公共服务等行业有自己的专长。三是发展功能的差异,核心地区承担枢纽功能,周边地区承担支撑功能等。地区间发展差异的背后蕴含着经济要素强大的势能落差,以往受制于交通不便、标准不同、信息不通等因素,只能处于堵塞、停滞的状态。如果通过区域同城化能在这些方面做到有效疏通,那么地区间自动弥合差异的过程将带来巨大的经济效益和社会效益。较为有效的举措包括加大交通建设、促进标准统一和建立信息平台等。

为进一步推动沪苏同城化,建议:一是加快交通基础设施互联互通的建设进度。两市在人才资源、资产价格、经济发展细分领域上仍有落差,高效便捷的交通设施对促进统一市场形成、促进各类要素资源优化配置将有极大的正面促进作用。二是推进各领域标准统一,在改革阻力较小的领域率先尝试区域标准统一。通过推动不同领域的地方性法规、制度接轨,实现部分领域的同城化。建立健全两市基层执行部门表达意见、反馈效果的渠道,推动各项标准统一工作顺利平稳进行。三是建立沪苏同城化信息平台,加强与社保、税务、环保等部门合作,第一时间向全社会发布最新政策法规。重视提升整体对外吸引力,共同打造对外联系通道,使同城化迸发出强大的生命力。

(二)引导构建产业网络,培育区域优势产业

从欧盟主要“跨境增长极”培育壮大区域优势产业的经验看,政府均保持适中的介入程度。既避免因过度介入而可能产生的盲目招商引资、税收政策恶性竞争、区域内企业依赖补贴等问题;也避免如果置之不理而可能产生的区域企业同质化竞争严重、缺乏龙头企业、企业经营行为与政策导向不符等问题。

实施“沪苏同城化”,一要摸清两地已有企业底数和发展情况,加强区域内部合作交流,建立起区域间行业主体信息交流的常态长效机制。加大对企业服务类机构的政府资金投入,提供科技、创业、工商、融资相关的全方位服务,推动中小企业间的合作和资源互补,使产业生态系统自己活起来。二要围绕核心产业和重点发展产业,政策的决策层面和执行层面要加强对产业链整体和各环节的研究能力和理解能力,高效率引进行业龙头企业和具备核心技术的企业,引导高校科研院所相关研究功能的集聚。通过重大项目、重大建设,联系起政府、科研院校、大型企业、投资机构等多种主体,共同挖掘市场需求,不断加深产业理解、理清产业链条、完善商业模式,提升区域行业整体竞争力。三要集合重点大学的力量,专注承接理论研究成果,开拓市场化应用。选定若干个有基础的学科,建设科创平台,集中投入科研资源,可聘请在相关领域有较多研究成果、有一定社会地位的学者担任平台主席。有关发展方向、经费预算、评估考核等的重要事项应由政府、企业和大学派出的代表共同决定。对企业实行会员分级制,推动高新技术企业地区性或功能性总部落户。

(三)创新形式灵活包容,争取更多主体助力

从欧洲“跨境增长极”的成功经验看，区域一体化红利的更好释放，不仅在于促成区域内部的繁荣，更在于带动更广泛地区的发展。沪苏同城化应当更好发挥模范和带动作用，推动长三角一体化发展。一要争取更多支持和更广泛参与，不断提升影响力。邀请邻近地区的政府部门代表列席参与沪苏同城化建设的讨论，调动邻近地区的主观能动性。创新参与形式，允许不同下辖区、不同职能部门依据自身情况不同程度地参与。二要在两市交界地区规划功能互补的项目。在协商的基础上，以跨边界区域城镇为空间单元，适度调整规划，根据禀赋优势，向跨边界地区引导形成公共服务、公共空间、居住、商业、教育、休闲等功能互补的形态，促进两市内部人口流动，提升整体经济活力。三要加强宣传力度，拓展多样化宣传途径。申请举办世界级展览会和节庆活动，联合举办音乐节、美食节、戏曲节、旅游节等活动，提升区域文化影响力。以广播、电视、微信、微博等多媒体形式，鼓励各类机构和个人为沪苏同城化多提意见、多提畅想。

参考文献:

[1]SWECO, t33, Politecnico di Milano, Nordregio. Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border cooperation programmes[R]. 2015CE160at044, Brussels:European Commission, 2016.

[2]Trinational Eurodistrict Basel. Three countries, 80 cities and municipalities, one euro district [EB/OL]. <https://www.eurodistrictbasel.eu/de/ueber-den-teb/der-trinationale-eurodistrict-basel.html>, 2020-06.

[3]M. Wihlborg, P. Jeffrey. Easing legal and administrative obstacles in EU border regions[R]. Brussels:European Commission, 2017.

[4]The Secretary-General of the Benelux Union. Common work programme[Z]. Brussels:General Secretariat of the Benelux Union, 2017.

[5]Biovalley. Business Development Think Europe Think Biovalley[EB/OL]. <http://www.biovalley.com/>, 2021-09.

[6]曹贤忠. 一体化向同城化转变：苏州接轨上海发展经验借鉴[J]. 科技与金融，2021(11):60-64.

[7]赵雄. 沪苏同城化下苏州承接上海技术和人才外溢的对策研究[J]. 市场周刊，2021, 34(7):56-58.