
充分发挥虹桥国际中央商务区

“动力核”作用研究

茆训诚 王宇熹 张凡 高鹏¹

(上海师范大学 200233)

【摘要】: 虹桥国际中央商务区作为虹桥国际开放枢纽的“动力核”，高经济增长和高经济密度的特征正在逐渐显现。虹桥国际中央商务区“动力核”功能的进一步发挥，伴随着极化过程和扩散过程，可从交通网络、要素节点、地域分工和区域一体化等方面理解其内涵和要求，同时充分利用国家给予上海的特殊政策优势，争取实现更大范围的区域覆盖。

【关键词】: 虹桥国际中央商务区 虹桥国际开放枢纽 长三角一体化 动力核

【中图分类号】: F127.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)08-0048-009

一、虹桥地区发展的历史沿革

(一)虹桥地区的建设发展历程

1. “枢纽”1.0 版

综合交通枢纽催生了新兴现代化商务区。为服务 2010 年上海世博会，2006 年上海确定在虹桥机场西侧建设虹桥综合交通枢纽，将虹桥新航站楼、京沪高速轨道交通、长三角高速城际线以及城市公交系统有机结合起来。该枢纽于 2009 年建成运营，目前已成为空铁复合、通达全球的世界最大综合交通枢纽。为充分发挥虹桥综合交通枢纽的区位优势，2009 年上海成立虹桥国际中央商务区，初始面积 86.6 平方公里。随着核心区的启动建设，虹桥地区开始导入城市功能，逐步形成国际 500 强企业和长三角企业总部集聚的商务功能。^[1]

2. “枢纽”2.0 版

进博会赋能全球高端资源要素配置新高地。2014 年国家会展中心在虹桥国际中央商务区建成并试运营。以国家会展中心为载体，2018 年至今已成功举办了 4 届中国国际进口博览会，溢出带动效应持续放大，推动虹桥国际中央商务区成为联动长三角、服务全国、辐射亚太的进出口商品集散枢纽。

¹**作者简介:** 茆训诚，经济学博士，上海师范大学全球城市研究院执行院长、教授。王宇熹，管理学博士，上海师范大学全球城市研究院副教授。张凡，理学博士，上海师范大学全球城市研究院副研究员。高鹏，理学博士，上海师范大学全球城市研究院助理研究员。

3. “枢纽” 3.0 版

打造长三角一体化发展的国家战略承载地。2019 年国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，提出打造虹桥国际开放枢纽的战略部署。同年 10 月，上海市委、市政府印发《关于加快虹桥国际中央商务区建设打造国际开放枢纽的实施方案》，将虹桥国际中央商务区扩展到 151.4 平方公里。在此基础上，国家发展改革委组织三省一市研究制定了《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》（以下简称《总体方案》），2021 年 2 月由国家层面批复印发。

（二）虹桥地区的演进与升级

回顾历史，虹桥地区在 3 个方面不断演进，内涵不断丰富。一是在地域范围方面，2009 年虹桥国际中央商务区设立时，面积是 86.6 平方公里。2019 年上海市委、市政府决定将虹桥国际中央商务区扩展到 151.4 平方公里。2021 年，国务院批复《总体方案》，虹桥国际开放枢纽面积达到 7000 平方公里，其中上海市域范围 2100 平方公里。^[2]二是在功能定位方面，从大交通、大商务和大会展到如今成为长三角强劲活跃增长极的“极中极”和联通国际国内市场的“彩虹桥”，虹桥功能定位也在不断升级。^[3]三是在战略使命方面，虹桥经济技术开发区是“长宁的虹桥”，虹桥镇是“闵行的虹桥”，虹桥国际中央商务区是“上海的虹桥”，而虹桥国际开放枢纽是沪苏浙皖共建的“长三角的虹桥”“世界的虹桥”。^[3]虹桥国际开放枢纽建设是一件关系到长三角区域乃至国家经济社会发展全局的大事，也是落实长三角一体化发展国家战略的重要举措。

（三）虹桥国际开放枢纽的意义和功能布局

1. 打造虹桥国际开放枢纽的意义

打造虹桥国际开放枢纽，有利于虹桥国际中央商务区及相关地区强化国际定位，彰显开放优势，提升枢纽功能，形成全球高端资源要素配置的新高地；有利于推动长三角区域一体化发展，促进长三角更高水平的协同开放，形成开放型经济的新体制；有利于深度参与国际分工合作，提升资源配置效率和竞争能力，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。^[4]

2. 虹桥国际开放枢纽“一核两带”功能布局

虹桥国际开放枢纽包括上海虹桥国际中央商务区及所在的闵行区、长宁区、青浦区、嘉定区，以及松江区和金山区的部分，江苏苏州的相城区、工业园区、昆山市和太仓市，浙江嘉兴的南湖区、平湖市、海盐县和海宁市。按照提升能力、完善功能、优化布局的要求，统筹区域发展空间，形成“一核两带”发展格局（图 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”是以虹桥国际中央商务区为起点延伸的北向拓展带和南向拓展带。^[5]

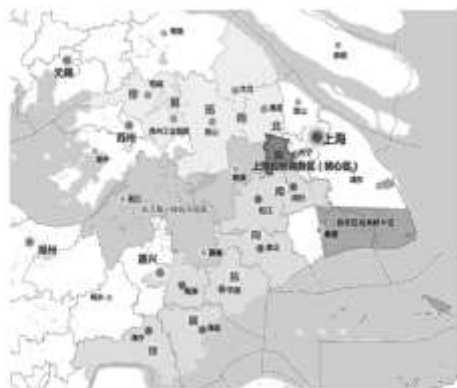


图 1 虹桥国际开放枢纽功能布局

资料来源：<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202102/P020210224423624811401.pdf>。

二、虹桥国际中央商务区打造“动力核”的内涵和要求

（一）“动力核”的内涵

“动力核”是在一定空间范围内实现经济增长和经济发展所依赖的优越条件的最佳组合体，其核心功能是聚集经济要素、实现自身快速发展，并能辐射和带动外围地区高能级发展的能力。^[6]增长极理论强调把稀缺资源主要集聚在发展潜力大、生产率高、经济增长强劲的产业或区域，打造产业或区域的优势竞争力，与周围地区形成互补的发展势差，并通过市场机制的有效传导带动整个区域的发展。虹桥国际中央商务区若要成为真正意义上的“动力核”，首先应成为高经济增长率和高创新能力的中心区域，以高资本回报率拉动周边区域的经济增长。

从虹桥国际中央商务区“动力核”功能内涵的变化看，虹桥国际中央商务区由过去的“交通节点”，逐步向作为带动虹桥国际开放枢纽、上海和长三角发展的“功能节点”转变。虹桥国际中央商务区核心区的高端商务、总部经济和交通枢纽等功能进一步强化，物流、金融、展会服务和法律会计等专业性服务机构已渐成集聚效应。长三角区域一体化发展规划纲要对虹桥国际开放枢纽明确提出，既要加快建设长三角区域城市展示中心、长三角电子商务中心等区域功能性平台，又将完善面向区域的教育和医疗等服务功能。^[1]可见，虹桥国际中央商务区“动力核”功能在不断叠加，在区域一体化发展背景下不再局限于城市功能的本身，依托枢纽优势的区域性功能的的增长趋势明显。

（二）发挥“动力核”功能的两个过程

虹桥国际中央商务区“动力核”功能的发挥同样伴随着极化过程和扩散过程。极化和扩散的要素不仅包括基础设施、各类企业主体、货币资金等硬性要素，还包括人才资源、创新平台、政策制度和公共服务等软性要素。《总体方案》围绕“大商务”“大会展”和“大交通”，提出要积极吸引金融、管理、会计和法律等专业服务机构入驻，推动专业服务业的集聚，并大力吸引跨国公司地区总部的集聚；引进国际知名会展企业总部、境内外专业会展机构、国际品牌重要展会及其上下游配套的企业，打造具有国际竞争力的会展高地；优化虹桥国际中央商务区综合交通网络，完善基础设施建设。软性要素方面，要创设虹桥国际商务人才港，大力吸引专业性、国际化、创新型人才；推动研发类平台和创新联合体集聚；加强高水平文化、教育、体育和医疗等公共服务资源的供给。^[5]

增长极的极化过程和扩散过程并非是非此即彼的，虹桥国际中央商务区“动力核”在极化的同时也在发挥着扩散带动效应，导致要素向外围地区流动。例如，虹桥国际开放枢纽“一核两带”功能布局中的“两带”，^[6]即北向拓展带和南向拓展带，主要功能定位就是承接虹桥国际中央商务区的外溢效应，打造成为虹桥国际中央商务区的功能拓展区和协作区。

（三）从四个方面理解虹桥国际中央商务区打造“动力核”

在“流动空间”的背景下，虹桥国际中央商务区“动力核”的打造应与城市网络和长三角区域一体化相结合，可从交通网络、要素节点、地域分工和区域一体化 4 个方面，理解虹桥国际中央商务区打造“动力核”的要求。

1. 交通网络方面

虹桥国际中央商务区打造“动力核”最重要的基础是交通流，特别是步入高速铁路时代以来综合交通的建设。正是有了综

合交通的基础，虹桥枢纽才成为名副其实的全球第一枢纽，平时周末客流量平均 120 万人次，节假高峰日客流量达到 140 万人次，吸引超过 4 亿人次的年客流量。此外，虹桥国际中央商务区还依托上海虹桥国际机场汇聚国内外众多重要城市的航空流，2019 年客运吞吐量全国排名第 8 位，达到 4563.8 万人次。各类交通流的汇聚能够进一步吸引资金流、商贸流甚至科技流的导入。

2. 要素节点方面

“动力核”本质上是各类要素流被地方黏附后所形成的核心节点，具有较强的资源配置能力。虹桥国际中央商务区流量资源非常丰富，但不能仅局限在作为要素流入流出的中转地上，而应成为上海建设全球城市的核心功能承载区。因此在产生“流”的同时，虹桥国际中央商务区应进一步考虑如何打造核心功能，实现从“流”到“留”，而其中各个重要的功能平台将发挥重要作用。以高端会展平台为例，国家会展中心成为进博会的举办地后，成为“大虹桥”跨越式发展的“引爆点”，推动虹桥国际中央商务区从“大会展”功能向“国际商贸”功能跃升。^[7]

3. 地域分工方面

分工的不断细化导致生产系统的空间变化，进而影响到区域空间组织。“动力核”的形成是地域分工的结果，主要聚焦核心功能的发挥。尽管虹桥国际中央商务区的核心地位比较突出，但绝不是追求全面开花。从虹桥国际开放枢纽看，地域分工格局更加显著。例如，虹桥国际机场以客运为主，需与位于“两带”上的金山华东无人机空港、平湖直升机空港、嘉兴货运机场等共同构建多层次的航空枢纽，同时依托虹桥临空经济示范区发展航空服务业及其配套产业，并发挥太仓、相城等地的高端制造优势发展航空航天材料产业，协同建设成为全球航空企业总部基地和高端临空服务业集聚区。

4. 区域一体化方面

“动力核”功能的发挥需要融入区域一体化发展的大背景。全球城市区域理论认为，全球城市区域是全球化和本土化互动关系的连接点，以区域一体化格局和多中心网络为主要特征。全球城市与区域内的节点城市保持着紧密的联系，在人流、物流、资金流和信息流等方面实现互联互通。城市之间的关系，由传统的层级型向多中心网络转变。^[8]目前，伦敦、东京、巴黎和纽约等全球城市均通过一体化的多中心网络链接全球经济，辐射区域腹地。全球城市与其腹地形成良性互动，腹地为全球城市提供要素支撑；全球城市通过其商务、贸易和科创等资源辐射腹地，从而带动周边地区的整体发展。^[9]

在长三角区域层面，已形成沪锡嘉、沪宁杭、长江三角洲 3 个地域圈层，及上海、南京和杭甬 3 个都市圈的全方位、一体化和开放式的总体框架(图 2)。从地理上看，虹桥国际中央商务区无疑是上海城市区域的核心。因此，统筹考虑虹桥国际中央商务区与江苏、浙江的邻近城市形成全球城市区域，有利于加强上海对周边腹地城市的“动力核”辐射作用，从而带动区域整体发展和国家战略的落地。

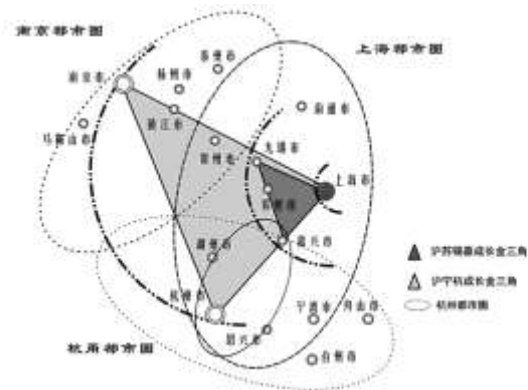


图 2 长江三角洲城市区域圈层空间体系

资料来源：李健，等，《长江三角洲城市化发展与大都市圈圈层重构》。^[10]

三、虹桥国际中央商务区发挥“动力核”作用的现状和瓶颈

（一）发展现状

建设一流的国际化中央商务区取得初步成效。2020 年，虹桥国际中央商务区企业注册新增 1 万家，累计达到 7.7 万家。2021 年商务区聚焦“五型经济”发力，持续推动经济高质量发展，税收收入达 346 亿元，同比增长 29.1%。核心区高端商务、总部经济、交通枢纽等功能进一步强化。

4 个片区结合各自的功能定位推进产业差异化发展。闵行片区围绕生物医药、电竞文创、集成电路、研发总部和专业服务等产业定位，形成国际医疗、教育和文化等国际社区高端配套和品牌优势。长宁片区加快推动国家级虹桥临空经济示范区建设，形成航空服务业、互联网+生活性服务业、时尚创意、人工智能和总部经济等特色产业形态。青浦片区依托国家会展中心、中国北斗产业技术创新西虹桥基地等重要载体，着力发展会展服务和位置科技服务业，会展产业链逐渐完善，北斗产业基本形成产学研一体化的北斗功能平台集群，成为国内北斗导航产业的标杆。嘉定片区围绕“四新经济”和创新创业先行区的功能定位，加快集聚创新创业要素，人工智能产业链核心环节确立，众创空间初具规模，创业团队增势迅猛。物流、金融、展会服务和法律会计等专业服务机构渐成集聚效应，为商品交易提供新品发布、市场推广、资金结算和报关商检等交易服务，贸易产业链和供应链得以畅通。各类高端商务要素集聚，区域品质和环境得到优化，通过聚焦辐射联动、高端活动、功能保障、消费升级，国际一流水准的商务生态得以构建。

（二）发挥“动力核”作用面临的瓶颈

1. 特殊政策支持力度不足

为加快建设虹桥国际开放枢纽，上海市发改委推出政策措施、功能平台和重大项目“三个一批”（102 项），其中政策措施 29 项，但绝大部分都是相关委办局面向全市范围正在实施的政策，不足以吸引高能级优质企业和要素资源向虹桥国际中央商务区集聚。

一是在金融政策上，资本项目收入支付便利化、金融机构提供跨境发债、跨境投资并购、跨境贸易融资和再融资服务、跨国公司跨境资金集中运营管理，开立自由贸易账户、提供便利的跨境金融服务，这些人民银行上海总部牵头制定的金融创新政策并非专门针对虹桥国际中央商务区，而是面向全国的。二是在医疗服务便利政策上，现有外籍医务人员资质开放政策已经放宽，无论境外国家医疗水平高低，医务人员持有境外合法行医执照经认证后都可以来沪执业，未来门槛将不断提高，外籍医务人员必须考取中国医师职业执照后，才能在沪执业。三是在外籍人员子女就学政策上，面临生源跨地区平衡的压力。虹桥国际中央商务区内的 10 所涉外学校，90% 的生源为华裔，政策对外籍高端人才的吸引力效果有限。四是在个人所得税优惠方面，这是外籍人才流动的重要动力，如海南可以给外籍人士税率优惠至 15%，而上海在这方面尚无法突破和复制。五是在免税店政策上，针对有出入境记录的人群，上海机场集团认为原有虹桥机场免税店在疫情前已实现平衡，然而疫情防控期间国际客流急剧下降，再在商务区新开免税店没有必要。而能够吸引大量未出境消费客流的海南“离岛免税”模式，因涉及国家税收权的让渡，目前在虹桥国际中央商务区内落地可能性不大。

从外部看，北向拓展带上的苏州昆山、工业园区、相城区和太仓经过多年积累，产业基础实力雄厚，已形成完善的产业配套，拥有较低的制造成本和商务成本。2020 年，昆山 GDP 高达 4276.8 亿元，在全国县级市中排第 1 位。苏州工业园区 GDP 达到 2900

亿元，太仓 GDP 达到 1390 亿元。然而，最新统计数据显示，占地 151.4 平方公里的虹桥国际中央商务区内规模以上企业约 1500 家，工业增加值约 400 多亿元，服务业营业收入约 1200 亿元，内外资企业总部超过 380 家。北向拓展区域经济能级明显高于虹桥国际中央商务区，虹桥国际中央商务区如果不能充分发挥“动力核”功能，虹桥国际开放枢纽有可能成为长三角其他省份相关城市虹吸上海要素资源的前沿阵地。目前，长三角约有 10 余个城市在虹桥国际中央商务区购买了楼宇物业，形成“飞地经济”，承担的功能能级较低，多为城市自身的招商引资平台，^[1]对途经虹桥国际中央商务区的人流、物流、信息流、资本流和项目流起到虹吸引流效应。

从内部看，50 条“临港新片区高质量发展实施特殊支持政策”和上海自贸试验区新政、社会主义现代化建设引领区新政，都使得临港新片区和浦东成为上海特殊政策的新高地，对来沪投资的公司、资金、项目和人才形成巨大的虹吸效应，而缺乏特殊政策支持的虹桥国际中央商务区成为尴尬的政策洼地。

2. 虹桥国际中央商务区管委会跨区域协调能力有待加强

虹桥国际中央商务区管委会(以下简称“管委会”)属于上海市政府派出机构，但由于没有行政隶属关系，虹桥开发区管委会对各区级政府只能起到产业规划引领作用。在开发区管委会的产业规划与区级经济发展目标产生冲突时，产业规划往往很难落地。随着近年市政府向区政府不断下放权力，管委会的跨区域协调能力一直处于下滑状态。

近几年尽管 4 个片区结合各自功能定位推进产业差异化发展并取得了一些成绩，但从产业能级看，运营规模较大的大中型企业数量不多、能级普遍不高。虹桥国际中央商务区“小而全”的产业体系也导致产业“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，这严重制约了虹桥国际中央商务区产业能级的提升。上海 6 个区和苏浙 8 个区县“1+2+14”协同机制的主要职能，是加强省市间统筹协调和政策措施推进落实。无论是上海还是长三角，其协调机制设计既缺乏跨区域、跨部门的利益共享和合作激励机制，也缺乏问责机制。现有机制在解决交通跨区域建设等公共服务上有一定效果，但管委会很难解决虹桥国际中央商务区外部跨区域的产业竞争等问题。

3. 国际开放枢纽难以彰显开放优势和枢纽功能

(1) 国际航空运输业务匮乏，无法充分发挥面向国际层面的联通功能。

浦东机场建成后，虹桥机场国际航班均迁往浦东。2012 年，虹桥机场重新恢复国际航线，通过与东京羽田机场和首尔金浦机场的两两对飞，形成了东北亚黄金航圈。然而，虹桥机场国际航空服务未能进一步拓展，2019 年完成客运吞吐量 4563.8 万人次，其中国际和地区航线客运吞吐量 342.1 万人次，仅占全部客运吞吐量的 7%。同期，浦东机场完成国际和地区航线客运吞吐量 3851.2 万人次，占全部客运吞吐量的 51%。2020 年以来在新冠肺炎疫情的影响下，虹桥机场国际航空运输服务彻底关停。换言之，虹桥机场基本没有发挥国际航空服务的作用，没有打通对外联系的通道，无法与虹桥国际开放枢纽的功能需求相匹配。

(2) 国内国际复合型航空枢纽成为主流，虹桥机场发展模式面临挑战。

随着全球化进程的深化，全球主要的一市多场运营模式已从简单的国际和国内分工转向打造兼顾国际和国内航运的复合型航空枢纽。东京羽田机场凭借其靠近市区交通便利的优势，自恢复国际航线以来国际旅客吞吐量大幅提升，从 2008 年的 235 万人次增长至 2017 年的 1689 万人次，年增长率达 24%。目前，虹桥机场以国内航班为主的发展模式已偏离全球航空枢纽发展的主流方向，很难彰显虹桥国际开放枢纽的开放优势和枢纽功能。

(3) 长三角机场群尚未形成合力，虹桥机场面临周边机场补位发展的挑战。

近年来,上海周边的机场在本地经济社会发展需求的催化下,在地方政府补贴的支持下,国际航空运输业务发展势头迅猛。例如,2017年萧山机场境外通航点已达62个,境外通航点占比达到24.8%,成为全国第七大国际航空枢纽。2019年无锡苏南硕放机场也开通了直达日本、泰国、越南和新加坡的7条国际航线。规划建设中的南通新机场被定位为上海第三机场,成为上海国际航空枢纽的重要组成部分。但由于区位和交通因素,浦东机场无法便利地辐射长三角,虹桥机场国际航空服务的缺失将给周边机场提供补位发展的机会,对虹桥机场在长三角机场群中发挥龙头引领作用带来挑战。

4. 会展功能体系发育不健全

(1) 国家会展中心在集聚优质会展项目方面仍有提升空间。

国家会展中心作为我国单体面积最大的展馆之一,举办了进口博览会、中国国际汽车展等一批世界知名展会。2019年国家会展中心共举办321场展览及活动,其中展览49场、活动272场,总使用面积695万平方米。2019年上海共承担22项受国际展览协会(UFI)认证的展会项目,在国家会展中心举办的仅7项。国家会展中心在集聚优质会展项目方面仍有提升空间。

(2) 进博会未能与区域产业形成联动。

进博会期间,长三角周边省市都希望充分参与进博会,但没有相应的沟通渠道和机制,更多是以保障服务为主,在分享溢出效应方面缺乏有效载体和平台。^[11]此外,进博会多以高端商品的进口为主,有针对性地引进先进技术还不够,尤其未能与上海乃至长三角区域的主导产业进行有效的对接和联动。

(3) 会展产业链延伸不够,与文旅产业的联动有待加强。

会展产业具有强大的人流集聚功能。从产业链向下游的延伸看,人流的集聚理应促进商贸、旅游和文创等产业的发展,然而以进博会为代表的展会带来的主要是商务客流,具有停留时间短的特点。同时,在国家会展中心周边文化旅游设施匮乏等因素的影响下,进博会人流的溢出效应并没有充分放大,与文旅产业的联动有待加强。

四、虹桥国际中央商务区进一步发挥“动力核”作用的政策建议

(一) 提升长三角协调机构、功能平台、政策研究智库的集聚密度

未来,长三角城市群必然需要出现一批打破区域行政边界的利益协调机构;出现一批专门研究长三角一体化区域共同政策的高质量、高能级的智库机构;出现一批实现人力资源、环境、碳排放、技术和商务要素市场跨界一体化的功能平台。可在虹桥国际中央商务区内划出一小片区域重点打造“长三角政策协调与研究中心”功能。依托“长三角政策协调与研究中心”,长三角的区域共同政策、区域市场标准将统一集中发布,虹桥地区更容易实现面向国际国内两个扇面资源配置的核心功能。一是整合一批跨界行政资源。可考虑将长三角区域合作办公室、长三角城市经济协调会常设联络处、长三角生态绿色一体化发展示范区执委会迁入虹桥“长三角政策协调与研究中心”,邀请苏浙皖沪人大常委会在此设立协同立法问题研究机构、苏浙皖沪市场监管部门设立跨区域市场协同执法问题研究机构。二是搭建长三角一体化功能平台。联合组建长三角一体化发展政务虚拟服务大厅、长三角公务员考录平台、长三角人力资源招聘调剂平台、长三角电子商务中心、长三角产权交易中心、长三角技术交易中心、长三角碳排放交易中心等一批一体化发展功能性平台。三是启动一批长三角政策智库建设。在虹桥国际中央商务区引入一批高起点、高水准、高能级、强专业的长三角一体化发展问题研究智库,为长三角一体化发展的高质量政策制定提供智力支持。

(二) 探索特殊政策的嫁接,利用临港新片区扩容将特殊政策间接导入虹桥国际中央商务区

虹桥国际中央商务区要在虹桥国际开放枢纽中充分发挥“动力核”的作用，必须充分利用国家给予上海的特殊政策优势，实现更大范围的区域覆盖。例如，从地理位置看，隶属于闵行区的浦江镇地理位置非常特殊，它位于上海中心城区的南翼、闵行区的东部。浦江镇大治河以南部分区域已被划入临港新片区，这意味着浦江镇部分区域可直接享受临港新片区的 50 条特殊政策。首先，可以利用边界扩容方式将浦江镇全镇纳入临港新片区范围，相关的优惠政策通过嫁接引入浦江镇。其次，临港新片区新政策适用范围由浦江镇向西扩容，包含入浦锦街道和虹桥国际中央商务区闵行片区。最后，临港新片区新政策适用范围再由闵行片区扩展至虹桥国际中央商务区青浦、嘉定、长宁片区。

（三）探索体制创新，加快形成商务区内外部建设的合力

为消除跨边界问题，可考虑两个方案，权衡利弊后择其一。

一是成立虹桥新区。为降低内部跨行政边界带来的高昂协调成本，可考虑将虹桥国际中央商务区内 4 个片区从各区剥离，合并升级为虹桥新区，从而解决 4 个片区之间的利益冲突问题。不过，该方案也存在一定的局限性。例如，这可能挫伤 4 个区多年来投入建设的积极性，另外 4 个区与虹桥新区之间仍会产生新的跨边界协调问题。

二是改革虹桥国际中央商务区管委会。通过立法赋予管委会更强大的跨区域、跨部门的利益共享协调职能，研究提出相关跨区域合作激励机制。将虹桥国际中央商务区“动力核”建设目标任务纳入 4 个区的年度考核指标中，由管委会、市委组织部联合进行考核。通过立法赋予管委会更多和更灵活的财政引导资金使用权，加强相关资金使用考核，用于高能级产业的培育和导入。建议建设贯穿北向拓展带和南向拓展带的两条经济廊道，形成跨区域合力，以项目跨区域合作为纽带，减少区域间产业无序竞争。

（四）加强两场协作，合理定位虹桥机场的国际功能

作为以交通、会展和商务功能为核心的双向开放枢纽区，虹桥机场应当定位为服务商务型客流为主的国际国内复合型航空枢纽，其国际航线拓展应向精品化、高收益方向迭代，侧重直飞航线的开拓，注重提高头等舱和商务舱的配比。建议在细分国际市场需求的基础上，与本身覆盖东北亚和东南亚市场需求的特点相结合，择机扩大国际运输市场规模。^[12]探索交易模式，实现虹桥机场与浦东机场航班时刻资源的有效配置。上海可以将航班时刻交易市场化，面向国内外航空公司，组建航班时刻交易中心，继续挖掘机场空间资源潜力，缓解虹桥机场和浦东机场东西向交叉的矛盾。远程开辟国际航线必须以等量置换为主、增量为辅的航班时刻来进行。优化机场联络线运营，强化虹桥机场和浦东机场的衔接便利性，推动两场良性协作机制的形成。例如，在虹桥机场实现浦东机场国际出发航班远程值机，机场联络线建造时可研究设置停留站点少的快线和停留站点多的慢线共线运营。

（五）不断提升会展能级，极化国家会展中心对长三角区域发展的引领作用

1. 极化会展经济的“动力核”作用

以国家会展中心为引领，打造具有全球影响力的国际会展中心，促进国际会展要素在虹桥国际中央商务区不断集聚。一方面，引进上海市会展行业协会等会展促进机构、会展主办企业、会展相关服务企业，形成会展场馆方、会展主办方和会展配套服务企业产业链，通过会展平台，拓展招商渠道，推动从会展产业主体向展会内容细分领域的纵向发展。另一方面，推动会展配套服务资源在国家会展中心的集聚，促进酒店业、餐饮业、休闲娱乐等产业发展。此外，引进国际知名会展企业总部、境内外专业组展机构、国际品牌重要展会活动等，带动会展业上下游企业集聚，提高会展业的国际化水平。

2. 扩大进博会的溢出效应，引领长三角区域相关产业的发展

充分发挥进博会的溢出效应，发挥虹桥国际中央商务区会展功能在上海乃至长三角区域的引领作用，利用平台资源推进更深层次的会展业合作，辐射长三角会展业发展，增强长三角会展业的话语权。将进博会打造成为与国际先进企业的交流合作平台，促进产业融合发展，充分发挥进博会对相关产业的带动效应。

3. 创建以国家会展中心为核心的文体旅融合景区，打造“文旅新地标”

充分发挥会展产业的溢出效应和文体旅资源的优势，树立宜融则融、能融尽融的发展理念，从产业融合、空间融合、服务融合、体制融合多方面推进，培育市场主体，创新文体旅融合发展的新载体、新产品、新模式，创建以国家会展中心为核心的文体旅融合景区，打造“文旅新地标”。一是以国家会展中心场馆为核心区域和重要载体，植入文旅功能，打造特色产品，形成文体旅开放景区。二是推动百老汇、虹馆等文化演艺综合体项目落地，提升区域文化的品位和内涵。

参考文献:

- [1]熊健,等.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):73-80.
- [2]胥会云.虹桥国际开放枢纽范围划定,打造长三角国际会客厅[N].第一财经日报,2021-02-25.
- [3]茅冠隽.打造“一核两带”核心节点,共建“面向国际的虹桥”[N].解放日报,2021-03-04.
- [4]宋薇萍,王文嫣.“一核两带”覆盖沪苏浙产业发展呈“五型”特征[N].上海证券报,2021-02-25.
- [5]虹桥国际开放枢纽建设总体方案[EB/OL].<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202102/P020210224423624811401.pdf>.
- [6]安江林.现代化区域增长极体系建设:高质量发展的重要战略途径[J].甘肃社会科学,2021(4):131-139.
- [7]夏骥.借鉴“大虹桥”经验应当考虑两个问题[N].第一财经日报,2021-08-11.
- [8]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):20-27.
- [9]李涛.长三角一体化发展战略研究[J].城乡规划,2019(4):52-53.
- [10]李健,宁越敏,石崧.长江三角洲城市化发展与大都市圈圈层重构[J].城市规划学刊,2006(3):16-21.
- [11]李锋,陆丽萍.进一步放大进博会溢出带动效应[J].科学发展,2019(8):28-36.
- [12]李艳伟.疫情对上海航运市场影响分析[J].大飞机,2020(3):18-21.