

高水平对外开放提升城市能级的南京方略

城市能级建设课题组

党的二十大报告强调，“中国坚持对外开放的基本国策，坚定奉行互利共赢的开放战略”，“推进高水平对外开放”。南京作为东部地区的重要中心城市、长三角特大城市、江苏省会城市，近年来大力发展开放型经济，城市国际化水平不断攀升、载体功能日臻完备、外向型经济规模稳步提升、创新能级跃上新台阶、对内对外合作交流持续深化。2022年，南京高效统筹疫情防控和经济社会发展，统筹发展与安全，经济总量继续保持全国前十，其中吸引外资磁力强劲、结构不断优化，全市实际使用外资同比增长10.5%，高技术制造业实际使用外资同比增长65%。

新年伊始，江苏省十四届人大一次会议期间，省委书记信长星来到南京代表团，对南京提出明确要求，在全省经济发展、全国区域协调发展、国际竞争合作“三张版图”上作出示范引领。新春首会——“全市推动高质量发展争当示范引领动员会”，南京提出要紧扣城市发展能级提升，着力完善城市功能，显著增强对全省协调发展的带动力、都市圈中心城市辐射力、国际资源要素链接力。新时代新征程，南京正全力构筑高水平对外开放新高地，在国家现代化建设大局和全方位开放格局中彰显南京担当。

展开放之姿全面塑造发展胜势

南京市第十五次党代会明确提出把建设服务构建新发展格局先行示范区作为战略抓手，发挥创新这个最大优势，激发开放这个最大潜力，率先形成创新驱动、内需拉动的经济循环，塑造国际经济合作和竞争新优势，为现代化建设提供澎湃动能。近年来，南京出台多项涉及开放领域的政策文件。2019年，出台《关于高质量推进“一带一路”交汇点重要枢纽城市建设的实施意见》；2021年，《南京市“十四五”开放型经济发展规划》提出“一高地、一枢纽、一强市”发展目标；2022年5月，南京市委全面深化改革委员会研究《建设服务构建新发展格局先行示范区实施方案》，谋划六大重点任务。这都展现出南京高标准推动制度型开放、高能级打造开放枢纽的强烈愿望。

城市国际化水平不断提高。南京具备深厚的开放文化底蕴，优质的科教资源、丰富的历史人文，为城市对外交流奠定良好基础。依托国际和平城市等品牌建设，南京国际传播综合影响力不断提升，友好城市、友好合作城市已突破百个。扎实推进制度型开放，复制推广自贸区等平台制度创新成果，公共服务供给国际化水平进一步提升。2020年，获评“国际化营商环境建设标杆城市”。

开放载体量质齐增。南京是我国“十四五”重点建设的20个国际性综合交通枢纽城市之一，更是华东唯一布局了五种类型（陆港型、港口型、空港型、生产服务型、商贸服务型）国家物流枢纽城市。域内开放载体丰富、功能完备，自贸试验区、开发区、综保区等开放平台创新成效显著。

外向型经济规模提升。进出口持续增长，利用外资规模稳步提升。2022年，南京市实现进出口总额6292.13亿元，同比增长0.3%。积极争取在金融、生物医药、数字经济等前沿产业和现代服务业领域赋权赋能。入选2021年度跨境电子商务综合试验区全国十佳。2022年，数字贸易同比增长17.0%，顺利入选国家服务业扩大开放综合试点城市。境外产业合作园区引领支撑作用不断增强。

创新能级持续攀升。近年来，南京深耕基础科学研究领域，构建一流创新生态，努力打造具有南京特色的创新地标，培育龙头型创新领军企业，自然指数科研城市排名连续四年居全球第8位，紫金山实验室创造“六个全球第一”，引领性国家创新型城市获批建设，在全球创新版图中的位势显著提升，让创新南京既有“高原”更有“高峰”。

对内开放继续深化。围绕区域一体化，力推沪宁产业创新带、宁杭生态经济带、宁合融合发展带三条轴带建设，南京持续推进全方位、多领域、深层次的对内开放，东进西融、南向北连的区域联动格局不断完善。2021年，南京都市圈获国家发改委批复，成为全国首个跨省都市圈，赋予南京作为中心城市带动跨界地区共同发展的重责。

对标对表整体提升城市开放能级

如今，全球经济体竞合加剧，头部城市成为主要竞合单元。纵观国内外具有全球影响力的大都市或地区，必定是在某一开放指标上极具优势，具备影响力和话语权，其中的交通枢纽、服务经济、产业科创、消费体验、国际交往等指标往往是提升城市开放能级的关键驱动因素。

在交通枢纽方面，提升枢纽通达性、连通性，充分挖掘港航贸易物流等背后的高附加值的产业科创增值内容。阿联酋迪拜，通过提升枢纽的通达性，关注枢纽背后的服务贸易、转口贸易、离岸贸易等高附加值功能业态，充分实现了自贸港与腹地产业的协同发展。南京交通枢纽设施的载体能级、联通水平仍有待提升，特别是本土基地航空公司不强、国际货运航线数量不足，制约了国际枢纽门户建设。

在服务经济方面，优化营商环境，创新制度政策，提升高端服务经济，推动高能级企业总部和功能性机构的引进。新加坡强化高端服务经济引领，提出GTP（全球贸易商计划）、GIP（全球商业投资者计划）等系列计划，积极引进各类高能级企业总部和功能性机构，充分集聚了高端要素资源。南京仍须在主导产业领域大力引进世界知名企业、行业龙头企业、链主企业，特别是要提高金融服务、信息服务、科技服务等高端服务业领域外商投资占比。

在产业科创方面，需面向未来、面向全球制定产业政策，构筑以市场主体为主导的创新合作、成果转化网络和创新廊道。美国波士顿，坚持产业“快进缓退”，全面提升产业的先进性、技术竞争力，依托肯德尔广场，构筑以大企业为主导的创新生态，生物经济发展引领全球。南京都市圈内尚欠缺高能级开放合作平台，其原因就在于核心城市主导产业的辐射带动能力不足、域内产业聚集度不够强。

在消费体验方面，发展文化创意产业，引领文化消费新风尚，推动科技、金融、文化的协同创新，彰显文化消费新活力。日本京都从千年古都文化资源汲取养分，构建创意产业集群，催生出任天堂等国际文创巨头，“文化+科技”的双重体验提升城市吸引力。南京城市IP品牌特色辨识度不高，实际吸引入境游客量远低于成都、苏州、重庆等地。

在国际交往方面，以开放促发展，不断完善投资贸易便利化环境，充分链接、激活、集聚和配置国际战略性资源。瑞士达沃斯通过冬季达沃斯论坛等高水平国际公共活动，拓宽全球伙伴关系网络，提升了全球影响力。南京尚缺少高水平的主场外事活动或文体赛事的布局、落地。

深化高水平开放探出建设现代化典范城市特色路径

深化高水平开放对提升城市开放能级提出了高站位、高目标。南京要进一步将战略优势充分转化为发展效能，强枢纽、搭节点、建通道、筑平台、优环境，提升枢纽联通力、科创竞争力、对外影响力、贸易消费场景力和治理协同力，为加快高水平开放探出新路径、提供新经验、形成新样本。

提升枢纽联通能级。打造城市畅通、区域贯通、全球联通的国际性综合交通枢纽。一是提升枢纽载体集散能力，务实推动“南京临空国际开放枢纽”，激活第五航权等已有开放政策，全方位拓宽客货运对外链接通道。二是加快提升多式联运水平，打造南京贸易组合港，提升江海联运枢纽功能，做强区域性航运物流中心地位，建设国家高铁快运物流基地，推动中欧（亚）班列扩量增效。三是打造智慧融合信息枢纽，依托“信息高铁”综合试验基础设施，建设算力共同体，强化南京在国家信息枢纽网络中的节点地位。

助推产业能级跃升。构建符合南京特点、面向未来的现代化产业体系，当好国家科技和产业创新开路先锋。一是着力提升区域科创策源能力。重点构建梯次衔接、生动多样、开放融合的实验室创新体系，争取设立“长三角基础研究特区”、大型跨境科研机构等。二是提升科技成果转移转化成效，围绕软件信息服务、智能制造等领域，打造全球版权交易中心、专精特新企业股权投资交易平台等具有全球影响力的科创平台。三是夯实“高端—尖端—极端”的先进制造业体系，重点做大智能电网、生物医药、集成电路等创新型产业集群规模，打造在全球最具辨识度的产业地标。四是培育壮大高端服务经济，加强国际专业服务机构招引，打造“专精特新”企业总部和民营企业总部基地。五是培育未来产业新赛道，重点围绕未来技术、未来健康等领域，重点建设生物经济先导区，打造由产业内核驱动维系的未来产业共同体。六是聚焦半导体、医疗器械、汽车零部件等产业，构建产业链安全防控体系，谋划建设长三角产业备份中心。

做强高能级国际交往平台。立足城市外交服务国家总体外交的战略要求，打造国际交往中心城市。一是前瞻谋划主场外交平台，积极研究国家外交储备用地，争取率先落地国家全球发展倡议、全球安全倡议下的若干行动。二是举办高水平国际公共活动，构建南京“泛会展”活动体系。激活国际体育赛事带动效应，高质量打造世界体育名城。三是深化提质友城交往，加强与新加坡、德国、以色列等国友好城市的科创合作，探索境外产业园区合作新框架。四是主动设置议题议程，加强同海内外媒体、新媒体交流互动，充分挖掘企业家、科学家、年轻人、外国人、老百姓等群体在南京创新创业的生动故事，让更多人知晓南京、点赞南京、向往南京。五是强化对内辐射链接，务实启动南京都市圈内飞地园区建设，搭建联接长三角与中西部的市场、资本、产业、人才、技术等互动平台，打造“长三角—中原—西北产业走廊”节点。

增强服务供给赋能高品质生活。聚焦消费促进和贸易服务这一突破口，提升更高质量的品质服务供给水平。一是开展消费共同促进，开展“首发、首秀、首展、首店”集聚行动，争取国家市内免税店新政落地。二是深化服务业扩大开放试点场景扩容，重点在旅游业、医疗康养、职业教育等方面进一步提升投资贸易便利化水平。三是创新人才引培，实施校友大回归计划，谋划建设长三角重点大学校友科技园、“一带一路”高校合作等，高水平打造国际青年科学家社区，助力青年科学家创新成果落地。四是重点打造工业品跨境电商品牌，培育市场形成“工业产品贸易到南京”的共识。五是创新生态供给，探索生态产品价值转化机制，争取成为全球农业科创链新兴节点。

加大先行先试制度型开放力度。围绕重点区域、重点领域、关键环节等，加快系统性、整体性、协同性的改革试点，争取做到“南京能突破、长三角能推广、全国能借鉴”。一是争创国家营商环境创新试点城市。对标世界银行新营商环境评价体系（BEE），聚焦市场竞争、法治公平、数据联通等新增重点领域，定期跟踪 CPTPP、DEPA 等国际经贸规则研究，争取推出更多具有原创性、差异性的南京“自选动作”。二是提升江北新区等重点开放平台的创新突破力度。围绕数字经济、绿色经济、生物经济、总部经济等，争取落地一批国家级的产业创新开放平台。三是围绕科技创新、产业用地、国资国企等重点领域进行改革，探索实施科研组织“新型举国体制”，争取开展土地管理综合改革试点，增加混合产业用地供给，探索不同产业用地类型合理转换，争创区域性国资国企改革试点城市。

（作者系中共南京市委研究室，上海前滩新兴产业研究院南京城市能级建设课题组调研成果）