

打破行政区划壁垒 构建现代化开放型产业体系

——以产业生态圈为牵引，推进经济区和行政区适度分离改革的成都实践

习近平总书记在中央财经委员会第六次会议提出，要支持成渝地区探索经济区和行政区适度分离，建立互利共赢的税收分享机制。这为区域协调发展赋予了新的内涵。成都市以产业生态圈为牵引，推进经济区和行政区适度分离改革，打破行政区划壁垒，推动一体化发展，助力构建具有区域带动力和国际竞争力的现代化开放型产业体系，为探索经济区和行政区适度分离改革提供有益借鉴。

推进经济区和行政区适度分离改革的认识及实践

随着社会主义市场经济深入发展，区域之间、城市之间经济联系日益密切，劳动力、技术和资本等生产要素为实现利益最大化，催生跨行政区配置需求。经济区和行政区适度分离改革的核心是打破“一亩三分地”的行政区划约束，协同有为政府和有效市场之力，形成利益联结机制，减少行政区经济的封闭性与市场经济开放性两者之间的冲突，实现中心城市、都市圈和城市群之间优势互补、相互成就、协同共进。

成都市第十三次党代会明确提出“着力打造以我为主的跨跨区域的产业链、价值链、创新链”。随后在国家中心城市产业发展大会上，作出了构建产业生态圈创新生态链的战略部署，不局限于“一城一地”，以构建具有区域带动力和国际竞争力的现代化开放型产业体系为重点，在更大范围更高层次更宽领域配置资源、运作市场、参与竞争。这与经济区和行政区适度分离改革的取向高度契合、一脉相承。在市域层面，遵循政府主导、市场主体、商业化逻辑，紧扣“十字方针”主体功能布局，打破区(市)县“一亩三分地”行政区划约束，在全市以主导产业生态圈统领产业功能区建设，系统增强产业链自身配套、生产性服务配套、非生产性服务

配套以及基础设施配套等产业生态供给能力，推动实现由成本竞争向产业生态竞争优势转变；在区域层面，以构建跨区域产业生态圈为牵引，优化完善区域一体化成本分担机制和利益共享机制，培育若干个以成都为中心，在全国乃至全球配置资源要素、组织生产销售的产业链主导企业生态圈，推动形成“总部+基地”“研发+生产”的新型产业合作关系；在全球层面，以塑造国际竞争新优势为导向，深入实施国际战略通道赋能、国际化营商环境提质、金融开放授权，积极对接国际惯例和国际经贸规则，主动参与国际标准制定，全面提升成都配置全球资源要素的能力和水平。

产业生态圈建设发展红利测算及结构解析

近年来，成都市着力打破行政区划障碍、推动一体化发展，产业生态圈建设取得重大成效，以“非成本竞争优势”为特质的产业生态圈建设发展红利持续释放，为探索经济区和行政区适度分离改革提供有益借鉴。为科学评估产业生态圈建设发展红利，立足产业生态圈特质，构建评估模型，形成红利指数(包括要素集约配置、产品溢价增值、产业集聚复合、创新集成驱动、产业安全韧性五项红利指数)，对“十三五”时期成都产业生态圈建设进行红利总量测算和结构解析，对“十四五”时期产业生态圈红利进行预测。

“十三五”时期成都产业生态圈红利总量测算和结构解析。实证结果表明，2016年~2019年，全市产业生态圈红利总量约2600亿元，年均红利约650亿元，对全市GDP增长的年均贡献率为41.8%。从结构解析来看，创新集成驱动红利指数、产业集聚复合红利指数、产品溢价增值红利指数、要素集约配置红利指数、产业安全韧性红利指数对产业生态圈红

利年均贡献度分别为38.1%、20.9%、19.1%、12.9%、9.0%。其中，创新集成驱动红利增长，主要得益于创新投入、产出和交易量全面提升。据统计，2016年~2019年，成都市技术合同成交额、企业研发经费投入、每万人有效发明专利拥有量、R&D经费投入额、R&D基础研究经费分别年均增长48.7%、26.9%、17.6%、15.1%、10.8%。

“十四五”时期成都产业生态圈红利总量预测。测算表明：“十四五”时期，随着产业生态圈能级不断跃升，预计全市产业生态圈红利总量约达4600亿元，年均红利约达920亿元，对全市GDP增长的年均贡献率约47.0%。从结构解析来看，随着产业功能区建设提质增效和高品质科创空间加快打造，全市创新生态链将更趋完善、主导产业和龙头企业能级将全面提升、资源要素运筹能力将进一步提升、产业链供应链稳定性将显著提高，支撑全市创新集成驱动红利、产业集聚复合红利、产品溢价增值红利、要素集约配置红利将充分释放，产业安全韧性红利稳定增长。综合运用时间序列法和灰色预测法得出创新集成驱动红利指数、产业集聚复合红利指数、产品溢价增值红利指数、要素集约配置红利指数、产业安全韧性红利指数对产业生态圈红利年均贡献度分别为47.4%、20.5%、13.4%、12.1%、6.6%。

推进经济区和行政区适度分离改革的路径与策略

从近年来产业生态圈建设发展取得的成效看，推进经济区和行政区适度分离改革，应坚持政府主导、市场主体、商业化逻辑，以产业生态圈为牵引，用改革思维办法破除体制机制障碍，形成不破行政隶属、打破行政边界，构建与城市能级和综合竞争力跃升相适应的产业治理体系，在更

大范围更高层次更宽领域配置资源、运作市场、参与竞争，加快构筑具有区域带动力和国际竞争力的现代化开放型产业体系。

市域层面：坚定产业生态圈发展理念，系统完善产业功能区管理运营机制，推动行政区经济向功能区经济转变。一是建立“有效市场和有为政府相结合”的管理运营体系。着眼更好发挥政府作用，构建扁平高效管理架构，完善三级工作推进机制，协同推进功能区建设管理。着眼更好发挥市场配置资源决定性作用，完善“政府+平台公司+专业机构”运营模式，发挥平台公司和专业机构优势，以市场化逻辑进行片区开发、资本运作、龙头企业招引等。着眼更好推动市场和政府作用有机统一，加快推进法定机构试点，建立职责法定的新型公共管理机构，推动实现“有形之手”和“无形之手”共同发力。二是建立“有所为有所不为”的产业功能区迭代机制。遵循“有所为有所不为”理念，动态优化“两图一表”，加快主导产业、战新产业、未来产业和产业薄弱环节牵引性项目招引，推动产业功能区精准化定位、协同化发展、动态化布局，支撑构建高能级产业生态圈和城市战略功能实现。推动功能区价值倍增，选定高质量发展“有为”功能区，优先保障用地规模和指标，加快建设科创空间和产业资源集聚平台，带动产业功能区演进迭代。推动功能区提质增效，选定具备发展潜力的功能区加大扶持，促进功能区优产业、引项目、补短板。高水平规划建设集研发设计、创新转化、场景营造、社区服务等为一体的高品质科创空间，不断提高功能区显示度、集中度、辨识度。优化完善功能区差异化评价体系和退出机制，动态调整产业生态圈和产业功能区结构，对提质增效不显著的功能区动态调整退出。三是建立“放权赋能、放管结合”的激发

创造活力长效机制。持续向产业功能区放权赋能，按照“应放尽放、能放则放”原则，实行职责任务清单管理，赋予功能区更大更多的自主发展，自主改革和自主创新权。结合生态圈优化调整，创新建立生态圈“圈长制”和重点产业链“链长制”，进一步强化组织领导、压实工作责任。实施“一圈一制、一链一图”，加快整合生态圈内政务资源、招商资源和公共资源，前瞻开展产业发展战略研究，持续跟进和优化“链式服务”，做实和增强生态圈在市域范围的统筹协调。坚持把党的领导贯穿功能区建设全过程各领域，按照产业关联、业务互补、资源互通理念探索建立党建联盟，加快形成全覆盖、广吸纳、高效能的区域化大党建格局。

区域层面：聚焦跨区域产业生态圈，打造协作联动利益共享共同体，推动行政区经济向经济区经济转变。一是探索“蛋糕做大”的预期引导机制。坚持“水涨船高”的理念，探索联合发布机会清单，共建跨区域产业合作平台和产业联盟，共抓重大改革试点，引导形成“优势互补、同向发力”的产业合作预期。加强区域内产业链、创新链、供应链、价值链衔接配套，构建跨行政区域产业生态圈，提升区域内产业人口双向流动强度、产业资本相互渗透强度。共推重大基础设施项目、产业化项目落地，以共建西部科学城为契机，推动布局大科学装置、国家实验室，构建区域协同创新共同体。加快形成共同做强做大电子信息、智能制造等比较优势产业的战略设计，促进本地配套融入供应链体系，打造具备鲜明区域标识的产业集群。二是建立“各取所需”的利益连接机制。坚持有所为有所不为理念，构建完善跨区域产业合作的成本分担和利益共享机制，推动形成“总部+基地”“研发+生产”的新型产业合作关系，形成优势互补、相互成

就、协同共进的利益共同体。对共建项目和共同培育企业，探索收益分享按“成本收益正比”原则确定；对产业转移税收分享，探索按“存量不动、增量分成”原则确定。三是建立“各得其所”的结果保障体系。率先探索开展跨区域目标考核和评估机制变革，保障跨区域产业协同合作取得实效。科学建立组织架构，决策层负责决策重大改革事项，协调层负责协调解决重点领域问题，操作层负责工作任务落地落实。联合签署合作框架协议，明确各行政区关于成本共担、利益共享等核心内容。建立评估机制，总结改革经验，加强改革纠偏；建立试点经验推广机制，边试点、边总结、边推广，逐步形成制度性成果。

跨境层面：增强全球资源要素配置能力，构建开放型经济新体制，推动商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。一是构建制度型开放新平台。树立“自贸+”理念，依托国家自主创新示范区、国别合作园区、国际铁路港经济开发区，实施“自贸+全球创新链”“自贸+跨境产业链”“自贸+国际供应链”建设，建立有利于要素流动和分工协作的体制机制，形成具有国际市场竞争力的开放政策和制度。进一步增强海外物流配送能力和对全国产品集成能力，加快提升区域全球通达、供应链辐射、企业“抱团出海”能力。二是构建服务开放新模式。以进口贸易促进创新示范区为核心，统筹服务业扩大开放和结构升级，强化与东北亚、东盟、欧盟等国家的经贸往来合作和国际产能合作，着力加强先进技术、设备、服务进口，进一步增强国际供给体系对国内需求的适配性。三是构建全球创新资源要素配置新体制。聚焦全球前沿技术，探索实施离岸创新创业、“海外孵化+本地转化”等制度创新；聚焦国际创投资本，积极争取试点示范，吸引创投资本向产业功能区集聚，推动功能区与创投资本深度合作；聚焦国际创新人才，探索实施技术移民、中外顶尖高校联合办学等制度创新，强化重点产业细分领域人才供给，将岗位精准定位到产业功能区及重点企业，精准引进创新创业人才(团队)来蓉发展。

(中共成都市委改革办供稿)

□ 尹红梅

黑龙江自贸试验区黑河片区(以下简称“黑河片区”)根据“建设以对俄罗斯及东北亚为重点的开放合作高地”任务要求，主动作为，创新与俄罗斯布拉戈维申斯克市合作模式，双方打造形成“规划统筹、产业互动、政策衔接、利益共享”的协同发展机制，共同加速推进中俄跨境集群建设。

凝聚协同发展共识 建跨境产业集聚区

目标协同，建立常态化工作机制。在黑河片区与俄罗斯双方多次交流基础上，俄罗斯主动提出“打造中俄跨境集群”抱团发展诉求。俄远东和北极发展部、阿穆尔州政府、布拉戈维申斯克市政府主动打破外交对等原则，多次与黑河片区开展跨级别工作会谈，达成“共建、共治、共享”协同发展共识。

俄罗斯布拉戈维申斯克市市长在2019年东方经济论坛上，专题推介建设“黑河—布拉戈维申斯克城市群”，把黑河片区提出的经贸和产业项目等单领域合作提升到城市之间全面合作。到2050年，将“黑河—布拉戈维申斯克城市群”打造成100万人口城市群的目标。布拉戈维申斯克市政府与黑河片区签订了《开展跨境合作协同工作备忘录》，建立联合工作机制，推动信息交流共享和问题磋商解决机制。

规划协同，统筹编制两地发展规划。自2019年黑河片区设立后，布拉戈维申斯克市政府主动提出共同建设“跨境产业集聚区”，开展多次会

商，明确双方共同规划，打造“两国双园”目标。

俄罗斯制定《远东和外贝加尔地区社会经济发展联邦专项纲要》，提出“利用中俄唯一的一对邻地城市打造中俄国界上建设规模最大的物流枢纽和经济中心。”黑河片区向布拉戈维申斯克市提交《黑河—布拉戈维申斯克市(黑龙江)大桥桥头区整体规划》，提出双方在各自桥头区划定区域联合开发。阿穆尔州招商署提交《中俄跨境物流综合体规划》，提出在俄罗斯桥头区、罗夫诺耶和别洛戈尔斯克，与黑河片区中俄跨境物流枢纽项目对应，分步建设阿穆尔物流枢纽区。同时，俄罗斯提出在桥头区同步建设共享粮仓。

政策协同，营造政策叠加优势。黑河片区以自贸试验区、边境经济合作区、边民互市贸易区、跨境经济合作试验区、跨境电子商务综合试验区等政策叠加先行先试，并与俄罗斯同步发展的政策支撑。黑河片区借鉴俄罗斯跨越式发展区和自由港政策，创新推出黑河片区优惠政策10条、互市贸易9条等高含金量“政策包”。俄罗斯同步根据黑河优惠政策进行调整，提供更大优惠。

招商协同，打造跨境合作品牌。布拉戈维申斯克市与黑河片区共同开展招商推介和宣传活动，打造“中俄双子城”品牌，助力双方发展。

2019年9月，在黑河片区揭牌仪

式和中国最北自贸试验区论坛上，布拉戈维申斯克市市长参会，并作专题发言。随后，共同举办阿穆尔博览会和大黑河岛经贸洽谈会，双方把黑河片区与布拉戈维申斯克市当成一个整体，联合宣传推介。2019年11月，黑河片区在上海举办长三角招商推介会，布拉戈维申斯克市市长亲自到会推介，为黑河片区站台。布拉戈维申斯克市官方媒体专门宣传黑河片区。2020年5月17日，俄远东和北极发展部部长科兹洛夫个人账号发布中俄黑龙江大桥即将开通的消息，为两地作宣传。

2021年3月11日，“黑河—布拉戈维申斯克中俄跨境集群”项目国际线上会议召开，布拉戈维申斯克市副市长马克西姆·诺日金、阿穆尔州招商引引资署、萨哈(雅库特)共和国代表等29人参加。双方围绕“黄金海里”、阿穆尔河公路大桥桥头区运输物流枢纽、布拉戈维申斯克国际机场等项目进行讨论，就加快中俄跨境集群联合招商项目库建设，开展跨境金融、旅游合作，探索建立黑河中俄联合大学等达成共识，并确定与萨哈(雅库特)共和国重点推进资源能源领域的合作发展。

筑牢中俄友谊之桥 合作成果创新高

新冠肺炎疫情暴发期间，黑河与布拉戈维申斯克市利用工作机制密切沟通，保持口岸畅通。黑河片区跨境电商海外仓通过布市回运防护服、

口罩、测温枪等物资1279万余件，既保证了自身抗疫需要，又为孝感、哈尔滨等省内外城市提供了2.14万套抗疫物资。俄阿州出现疫情后，又积极从海外仓向俄方出口和捐赠防疫物资。黑河和布拉戈维申斯克市“中俄双子城”的友谊历经疫情大考更加深厚牢固，两地政府互帮互助的共同体关系更加紧密。同时，协调中俄农业部为中医药进口加工企业办理相关手续。2020年，口岸过货达到60.1万吨，为历史第二高年份。2021年1月~3月，外贸进出口总额同比增长68.8%。

跨境产业已见雏形。跨境清洁能源资源合作持续深化，利用俄电建设专署供电区，工业硅、硼、高碳铬合金等新材料项目投入运营或加快推进；吴尚集团建设LPG进口仓储物流基地项目和中石油昆仑集团进口工业用丙烷、丁烷及民用液化石油气项目进展顺利。

跨境农业加工产业深入推进，国源大豆食品一期加工项目投产；中小企业孵化基地、互市贸易产业加工区等项目启动建设；维塔斯、驿仙堂、耕康等企业基本完成进口中药材加工项目建设。其中，宝康、维塔斯在省内率先获得互贸加工GMP认证。

跨境木材加工产业发展壮大，新丝路木业境外别洛戈尔斯克加工区2019年底投入运营，境内胶合板厂、地板厂、家具厂、集成材厂陆续建成。

跨境物流产业加快发展，自贸片区跨境电商综试区海外仓二期即将

开工；月星跨境物流枢纽项目正在建设。

跨境旅游健康产业提速发展，以建设中俄友好医院为基础，一批健康项目成功对接。寒地试车经济新成规模，黑河全季试车基地前期顺利启动。跨境智能机电制造产业积极推进，利源达与徐工集团合作开发的境外年产10,000辆装载机项目启动实质筹备。

共同宣传招商成果显著。中国铁建、中国铁工、中国医药、中石油、中石化、中冶、中国融通、清华控股等23家央企国企和建龙重工、紫金矿业、华为等30家大型民企落户或参与建设，俄罗斯AVG饲料加工项目入区，黑河片区新增企业1400余家。

主动承接国家战略 创自贸区黑河品牌

黑河片区将努力承接国家战略，进一步深化对俄罗斯及东北亚合作，不断探索中俄合作新模式，积极推进中俄跨境合作创新体系集成，为全省乃至全国贡献黑河经验、黑河案例，打造中国最北自贸试验区黑河品牌。

未来，黑河片区将继续建立和完善中俄合作模式。在现有基础上，不断扩大合作深度和广度，把产业集群的切入点，变成带动全面合作的破题点，推进体制协调创新，促进贸易便利化和投资便利化，着力培养新动能，建设对俄开放新高地。

集中力量探索创新集成。借助第三方机构和智囊，整合碎片化创新案例，高标准、高站位，研究和挖掘创新点，以互贸区建设、中俄跨境合作、沿边金融创新等为重点，进行创新案例集成。

推进跨区联动发展。发挥黑河自贸片区优势，推动黑龙江自贸片区合作，实现哈尔滨、黑河、绥芬河自贸片区联动发展；加强沿边口岸城市合作，与满洲里等口岸建立联动机制；持续深化横琴、嘉兴对口合作，实现联动发展。

全力推进跨境产业集群建设。推进黑河—布拉戈维申斯克跨境黑龙江索道旅游观光及配套基础设施、黑河市物流园区铁路专用线建设。以培育跨境产业平台和跨境产业为重点，打造境内外联动互补的跨境产业链条，构建上下游衔接的跨境产业体系，激发创新驱动内生动力，积极融入新发展格局。

加大保障体系建设。探索建立生产要素交易平台，切实降低生产成本，壮大跨境产业发展。完善服务体系，打造国际合作政策、跨境物流、投融资、涉外法律等七大平台，形成一体化发展格局，为境内外投资提供保障。制定人才培养计划，加大人才引进力度，为自贸试验区产业项目建设提供中俄高端研发人才、高级技术人才、技术工人。

(作者系黑龙江自贸试验区黑河片区政策法规局局长)