
长江经济带战略对长三角一体化的影响

蒋媛媛 上海社会科学院部门经济研究所

摘要： 在分析长三角地区在长江经济带战略实施过程中所承担的历史重任及面临的机遇基础上，本研究综合考察了长江经济带战略对长三角一体化的影响。研究表明，参与长江经济带战略有利于长三角地区整合长三角港口资源，完善综合立体交通走廊建设；有利于长三角地区同步推进产业转型升级与产业转移；有利于长三角稳步推进新型城镇化，加强城市群分工合作；有利于引领长江中上游城市群一体化发展；有利深化长三角对外开放；有利于长三角积极探索绿色崛起途径。

关键词： 长江经济带战略，长三角，机遇，影响

长江，是货运量位居全球内河第一的黄金水道。长江通道，是我国国土空间开发最重要的东西轴线。在我国新一轮经济发展的总体布局中，长江经济带具有特殊重要的战略地位，国务院今年 9 月从国家战略的角度对长江经济带的发展作出了总体部署。

长三角，是长江经济带的重要组成部分，国务院早在 2008 年 8 月就已经从国家战略的高度，要求长三角地区能够打造成亚太地区重要的国际门户、全球重要的先进制造业基地、具有较强国际竞争力的世界级城市群。

两个国家级的发展战略，在空间上重叠，在功能上互补，在发展过程中形成合力，共同支撑中国经济的持续增长和升级转型。对于长三角而言，能否通过深化改革开放，完成转型升级，进而发挥区位优势，发挥示范作用和带头作用，与长江经济带有机联系，协同发展，不仅关系着长江经济带建设能否顺利推进，而且也影响到自身发展战略目标能否真正实现，影响到长三角地区发展的未来。

一、长三角承担着带动长江经济带发展的历史重任

2014 年 4 月 25 日，习近平总书记在中央政治局会议上提出要推动长江经济带发展。三天后，李克强总理在重庆召开 n 个省市座谈会，专题研究依托黄金水道建设长江经济带问题。6 月 11 日，李克强总理进而主持召开国务院常务会议，部署建设综合立体交通走廊打造长江经济带。9 月 25 日，国务院正式印发《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》及《长江经济带综合立体交通走廊规划（2014，2020）》。

发挥黄金水道独特优势，建设长江经济带，是新时期我国区域协调发展和对内对外开放相结合、推动发展向中高端水平迈进的重大战略举措。

长江流域自古以来就是我国的战略要地，交通便捷、资源丰富、人口众多、工业基础深厚，经济实力和发展潜力都很巨大。

统计资料显示，长江流域水资源占全国的 34%，水域面积占全国的 40%；河道通航里程 7 万多公里，占全国内河通航里程的 70%，年货运量和周转量占全国的 60% 和 90% 以上；拥有储量大、种类多的矿产资源，如 85% 铁矿石、83% 电煤，以及众多旅游资源和农业、生物资源等，沿江九省市的粮棉油产量占全国 40% 以上；拥有大中小城市 200 余座，特大城市 7 座，干流沿线大中城市 47 座，全流域人口占全国 36%。作为我国最重要的工业走廊之一，长江流域在装备制造、电子信息、石化化工、钢铁冶金、轻纺服装以及战略性新兴产业领域汇集了一大批重要企业，实现工业增加值占全国比重达到 1 / 2，国家新

型工业化产业示范基地占全国比重超过 4 成。2013 年长江经济带 GDP 总量占全国的 45.6%，预计 2020 年前后经济总量将达到全国的 50%。

改革开放以来，长江流域经济开发一直在我国经济发展战略中占据重要地位。从 1987 年国家“T”字型国土开发战略，到 1990 年的“π”字型战略，再到 2020 年规划中的“两横三纵”国土空间开发新格局，“沿长江通道”始终是国家经济发展的一级轴线。然而，由于历史的原因，长江流域“东西经济大动脉”潜力却始终没有能够得到很好的发挥。

上世纪 90 年代国家曾经提出过流域经济发展的战略设想，试图以浦东开放开发、三峡建设为契机，发挥上海的辐射带动作用，依托沿江中心城市建设长江经济带。但当时的发展基础在沿海地区（经济基础和制度条件），发展机遇在沿海地区（承接国际制造业中心的转移），发展重心在沿海地区（率先基本实现现代化），再加上国力有限，难以启动全国动员式的流域经济整体开发。尽管分税制改革调动了区域竞争发展的积极性，浦东开发以及区域合作也对内陆地区的发展提供了帮助，但总体上没有完全实现最初设想的带动“全上海以及长江三角洲和整个长江流域经济的新飞跃”。东西部发展差距近年来虽然有所缩小，但绝对差距和相对差距依然明显。同时，国民经济面临经济结构调整和发展方式转型以及国际金融危机带动世界经济下滑的内外压力，因此，创新区域发展方式，促进流域经济发展，成为中国新一轮发展的重要突破口。

十八大以来，新一代中央领导集体根据国内外经济形势发展的新特点和新要求，审时度势，作出了整体性的战略部署。习近平总书记 2013 年 9 月提出的“以点带面，从线到片”八个字，是指导区域规划和区域发展的重要方针。十八届三中全会决定提出的建设“横贯东中西、联结南北方对外经济走廊”，以及后来形成的“两带一路”（丝绸之路经济带、海上丝绸之路和长江经济带），是对我国经济发展的总体布局 and 区域经济发展的顶层设计。

依托黄金水道建设长江经济带，形成东西互动、协调发展、全方位开放的新格局，既可以促进我国经济发展由东向西梯度推进，形成直接带动超过五分之一国土涉及近 6 亿人的发展新动力，同时可以缩小区域发展的差距，推动贫困地区的脱贫，实现区域经济的平衡发展和国民经济的协调发展。更为重要的是，从新形势下全国发展的总体要求和长远考虑来看，长江经济带的建设与丝绸之路经济带的战略可以形成互动，共同为中国经济的持续发展提供重要支撑，为中华民族的振兴崛起奠定坚实的基础。

长江经济带发展战略的实施，需要全流域各省区人民的团结奋斗和共同努力，长三角地区则由于其独特的区位条件和雄厚的经济条件，在长江经济带的开发建设过程中，必然承担不可推卸的重要任务，必须发挥不可替代的关键作用。

长三角地区位于长江流域入海口，改革开放 30 多年来的发展，已经使其成为全球重要的制造业生产基地之一，甚至按照西方学者的说法，已经成为世界第六大城市群。接下来需要做的，无非是两条：一是进一步依靠长江流域经济腹地的支撑，继续做大做强，真正成为世界级的经济中心，全球性的核心区域；二是进一步带动长江流域经济的发展，成线成片成面，迅速成为率先发展的排头尖兵，长远发展的重要支撑。这两件事实际上是一致的，是相辅相成，缺一不可的。

如同李克强总理 2013 年 3 月在上海所言，长三角能够辐射的腹地可能在我国沿海地区是最大的，因为长江“黄金水道”是沿长三角往上走的。许多经济学家分析过，许多国家特别是发达国家走的路基本上是先从沿海开始，然后沿内河溯流而上，在内河周边发展起来。黄河现在不能航运了，是地上河，沙子占了 50%。我国最大的航运通道就是长江了。而长三角是长江的龙头，龙头摆起来，龙尾就可以甩起来。

所以，他对在座的长三角三省一市领导同志说：“你们承担国家所需要的任务，就是在稳定经济的同时率先升级，同时带动腹地，而且你们在一些方面可以创造经验，在许多领域可以创造独特的经验。我高兴地听到，你们每年最早是三省市后来发展到四省市一起开会，打破行政分割，建立统一的市场环境，对完善社会主义市场经济体制至关重要。在这方面，长三角可以走在前面。”

“龙头”和“龙尾”，是一种形象的表述，讲的就是一个道理：长江经济带的建设是国家发展大局的重要组成部分，长三角地区应该积极推进改革开放，完善体制机制，主动而有效地承担起带动长江流域经济腹地发展的历史重任。

二、长江经济带建设为长三角一体化发展创造新机遇

如同国务院“指导意见”所阐明的那样，从全国角度来讲，依托黄金水道构建横贯东西、辐射南北、通江达海、经济高效、生态良好的长江经济带，至少具有五大战略价值：一是挖掘长江中上游巨大的内需潜力，促进经济增长空间由沿海向沿江内陆地区拓展；二是优化沿江地区的产业结构和城镇化布局，推动我国经济提质增效升级；三是形成长江上中下游的优势互补、协作互动格局，缩小地区发展差距；四是形成陆海双向对外开放的新走廊，培育国际经济合作竞争的新优势；五是保护长江生态环境，引领全国生态文明建设的发展。

这五个目标如何才能实现呢？从根本上来讲，那就是三句话：以改革激发活力，以创新增强动力，以开放提升竞争力。再具体一些，那就是必须抓住三个环节：

首先是做好基础性的通道建设工作，互联互通，建立起一个综合性的交通运输体系，或者说一个综合立体交通走廊。所谓综合性，自然包括多种交通根据和交通功能的整合，最先考虑的应该怎样才能更好地发挥长江黄金水道的作用，这就需要疏浚梳理干线支流，提升港口能级，打通瓶颈障碍（包括三峡枢纽通过能力和过江通道），完善集疏运体系和安全保障系统。随后，则需要抓紧建设铁路网、公路网、航空网和油气管道网，建设综合交通枢纽，形成有效的多式联运体系。

随后是抓住关键性的合作发展环节，实现长江上中下游的协调发展和融合发展所谓经济带，关键在于一个“带”字，连接则成带，连接不好就碎片化了。因此，需要创新区域协调发展的体制机制，不仅要有互动合作机制、金融合作创新机制、一体化市场体系，而且还应该形成生态环境协同保护机制以及公共服务和社会治理协调机制。通过连接，可以促进长江流域产业的转型升级（创新能力、两化融合、产业集群、现代服务业、绿色能源、现代农业、产业转移和分工协作），可以全面推进新型城镇化（城镇化格局，长三角城市群、中游城市群、成渝城市群、黔中和滇中区域性城市群、城市群交通网络、城镇化体制机制），有助于建设绿色生态廊道（水资源、水污染、流域环境综合治理、生态保护修复、岸线利用等）。

再接下去，则是促进海陆统筹的双向开放，促进沿海沿江沿边的全方位对外开放。长江流域应该具有这方面的条件和优势，下游长三角是我国对外开放历史最悠久、程度最高、经验最丰富的区域之一，有条件有责任发挥引领带动作用；上游重庆在西向开放的过程中走出了新路子（如渝新欧），正在继续探索创新；云南在拓展南方新丝路经济带的过程中取得较好进展，可以进一步发挥桥头堡功能。这样就形成了“双向”开放和海陆“统筹”的新格局，与此相应，以上海自贸试验区的先试先行为契机，口岸建设和大通关体制建设也有所突破，也有可能和必要进一步发展完善。

根据上述分析可以看出，长江经济带建设的发展目标、战略重点和任务分解已经非常清晰，实施路径和具体措施也都已十分明确。同时，我们也可以进一步发现，上海和长三角地区在长江经济带发展战略和建设中，具有十分重要的定位，几乎在每个环节、每个步骤、每个计划中，都完全可以而且应该能够发挥十分重要的作用，甚至是不可替代的作用。这些功能和作用的发挥，既为长江经济带的发展创造了条件，提供了支持，也为长三角地区自身的发展带来了机遇，甚至在可预见的今后十年时间里，直接影响长三角经济一体化的进程，以及经济功能和产业功能的培育和完善。

长三角经济发展与长江经济带建设的互动，将具体体现在产业转型升级、城镇协调建设、交通走廊建设、生态环境保护等诸多方面。在对此展开专项分析研究之前，我们可以先明确以下几个最为基本同时也是最为重要的认识：

第一，无论上海还是长三角地区，在长江经济带发展战略的实施过程中，应该根据中央领导的要求和实际发展的需要，发挥“龙头”的引领作用和示范作用。

多年以来，党中央、国务院对于上海和长三角的总体要求，可以归纳为两句话：率先发展，带动整体。习近平总书记 2015 年 5 月亚信会议后在上海考察时，反复强调的也是上海要主动，上海要带头，上海要努力促进长三角地区率先发展和一体化发展，参与包括长江经济带建设在内的“两带一路”国家战略。

李克强同志担任总理后出京考察的第一站，没有选择其他地方，而是直接到了长三角地区。2013 年 3 月他在江苏和上海调研期间再三提出的要求和希望，就是上海和长三角应该发挥区位优势独特优势，走在改革开放和经济发展的前列，继续发挥示范作用和带头作用。

根据我们的理解，所谓“龙头”作用，也就是带头前行，率先发展，作出示范，进而引领和带动整个龙身都舞动起来。这是对上海和长三角地区明确交代了任务，那就是在长江经济带发展建设过程中，发挥好示范作用和带头作用。

第二，既然功能定位已经明确，那么，接下来需要解决的问题是，上海和长三角地区如何才能真正发挥好引领、示范和带动作用呢？

我们认为，深化改革、全方位开放、实现绿色崛起是长江经济带建设成功的重要路径，也是长三角地区经济社会发展重点突破的领域。

在深化改革方面。一是调结构、促平衡和刺激增长。一方面，坚持创新驱动，促进长三角地区产业转型升级与技术创新，同时协调长江中上游地区有序承接产业转移，既有利于长三角自身的经济结构调整，也有利于带动中上游地区发展，从而缩小东中西地区经济发展差距，形成上中下游优势互补、协作互动的格局。另一方面，稳步推进新型城镇化，提升长三角城市群国际竞争力，加强城市分工合作，充分发挥社会发展的最大潜力，拉动新一轮的经济增长。二是加速推进长三角一体化进程，优化和创新区域协调发展体制机制，为长三角与中上游地区产业互动、基础设施连接、要素流动和市场开放、统一提供制度保障。在继续推进长三角地区要素一体化和市场一体化的同时，攻坚长三角地区制度一体化，打破地区间行政壁垒与地方保护主义，取消更多的行政审批和干预，提高各种要素的配置效率，建立健全区域间互动合作机制，激发内生发展活力，不断攫取“改革红利”，并把这些宝贵经验复制推广到整个长江流域地区。

在全方位开放方面。深化对外开放，是上海和长三角地区发展的重要任务。发挥长江三角洲地区对外开放引领作用，充分发挥上海对外开放的辐射效应、枢纽功能和示范引领作用，带动长江经济带更高水平开放，增强国际竞争力；提升江苏、浙江对海上丝绸之路的支撑能力。

绿色崛起是经济可持续发展达到新高度的表现。长三角地区经济发展有能力和实力反哺环境。既要顾全长江生态安全的大局，按照科学发展的要求，处理好发展和保护的关系，避免产业转移带来污染转移；又要加强生态系统修复和综合治理，控制污染排放总量，探索建立严格的水资源和水生态环境保护制度。

第三，通道建设先行。提升长江黄金水道功能，建设综合立体交通走廊，让区域联系更趋紧密，方便人才、要素自由流动、城市群间的连接与发展和市场统一，有利于挖掘长江流域地区的经济潜力，提高市场效率，使长江这一大动脉更有力地辐射和带动广阔腹地发展。对于上海和长三角地区而言，则是要依托上海国际航运中心建设，整合长三角地区沿江、沿海港口资源，进一步打造完善网络化、标准化、智能化的综合立体交通走廊建设，这是发挥上海和长三角地区对中游地区的辐射带动和示范作用所必须的硬件条件之一。

三、整合长三角港口资源，完善综合立体交通走廊

（一）整合长三角港口资源

长三角地区拥有 8 个沿海港口、26 个内河规模以上港口，是我国港口密度最大的地区之一，也是港口竞争较为激烈的地区之一。近十年来，港口运力不足与长三角经济迅猛发展的矛盾凸显，货物滞港现象一度很严重，因而各地都想发展港口建设，尤其是集装箱码头建设¹。

在长三角各地港口扩张的同时，港口间的竞争也逐渐加剧。长三角港口群内出现的宁波—舟山港一体化、苏州组合港的组建等行政区域内“小组合”现象²，并在某些货种的集散上已形成较大竞争力。这种以地方利益为主导的竞争格局，制约了长三角港口群整体作用的发挥，对区域经济发展构成不利因素。长三角港口间的竞争，最终将削弱港口的要价能力，更有可能使港口之间展开恶性的价格竞争³。

这种竞争趋势，随着各港口的进一步发展，特别是随着洋山港三、四期码头竣工，宁波港和以“苏州港”为母港的江苏各主要港口的处理能力的提升，将导致长三角出口能力出现剩余，从而更加激烈的竞争将会进一步显现。港口资源配置的不合理，将迫使港口企业无法维持长期的竞争优势，进一步削弱港口的市场支配力。因此，加强长三角各港口间的合作，使各港口从单纯的竞争关系走向竞合关系是未来长三角发展的关键所在。

一是优化资源配置，发挥合作港口各自优势，加强合作，实现优势互补，提高港口群整体竞争力。港口分工取决于各港口的基础设施、集疏运状况、服务设施水平等内部条件，以及所依托城市的规模及其影响与辐射能力，还有政策等其他相关的外部条件。长三角各港口在基础条件、依托城市等方面的差别较大，因此各港口通过合作可以发挥各自优势，找准自己定位，促进整个地区港口群的良性竞争和协同发展。

二是增进港口间资源共享和技术进步。打造港口合作各类专业化平台，促进港口企业交流合作，实现客户信息共享，降低客户搜寻成本；通过管理合作，实现上海港先进管理方式和手段向周边港口的扩散，从而提高整个长三角港口群的管理能力；通过技术合作，可以促使整个长三角港口群的港口技术水平提升。

三是探索独立管理机构—交叉持股⁴混和模式，促进长三角港口竞合发展。1997 年，由交通部领导，上海市、浙江省、江苏省参加的上海组合港管理委员会⁵成立，试图通过行政手段实现长三角港口间合作发展，运行至今，对长三角港口的协调发展发挥了一定的作用，但由于行政区划以及地方保护主义等客观因素的限制，其作用还未充分发挥出来。通过交叉持股，构建“上

¹ 1 上海港改建了外高桥一期，新建外高桥二一五期及洋山一期、二期集装箱码头，都已投产；浙江宁波港改建和新建了北仑二期、三期集装箱码头；江苏南京港新建了龙潭一期集装箱码头；江苏太仓港新建了两个集装箱专业泊位

2 浙江加紧兴建两个特大工程（杭州湾大桥和杭甬运河改造工程）吸引长三角和长江中上游货源，同时整合宁波港和舟山港。上海和浙江在集装箱枢纽地位上的争夺，使上海国际航运中心原定“一中心两翼”格局变为“两干线共同主导发展”格局二在上海跨越发展、宁波舟山港合力突围时，苏州加紧整合下辖港口群，张家港、太仓港和常熟港集合起来，形成苏州港“航母”。

3 洋山港为应付周边港口竞争，不得不宣布降低费用，其中沿海和国际中转的码头装卸费下调 20%，长江内河中转下调 50% 左右，外高桥至洋山港间的国际集装箱中转也免收装卸费。

4 交叉持股模式是指港口企业可以通过投资、参股等资本流动形式建立与其他港口企业之间的合作关系，实现港口间的资源整合，在港口之间形成利益相关的协同激励机制，有利于港口间进行合理分工和协调

5 其职能在于，负责对组合港范围内深水岸线集装箱泊位的规划建设以及对发展布局进行综合平衡、组织协调，避免重复建设；对组合港范围内的集装箱码头的营运和分工进行协调；组织和推动直达运输和多式联运等现代运输方式的实施和发展，避免无序竞争

海枢纽港（国际中转港）、宁波—舟山港干线港”双核驱动的港口格局，实现各要素资源在港口群内的自由流动，共同服务上海国际航运中心建设，发挥港口群的集群效应，形成对外竞争的一致行动，进而有利于提高长三角港口群在世界港口航运业中的竞争力。但是，考虑到长三角地区各港口间分别隶属于不同的行政区域，单纯的依靠交叉持股实现的竞合，将有可能受到地方政府的干预。因此，探索独立管理机构一交叉持股混和模式既考虑了各地方政府协调问题，同时也建立了各港口进行竞合的激励机制，值得在长三角港口群中进行实践。

（二）加强港口集疏运体系建设

上海国际航运中心是典型的腹地型国际航运中心，具有腹地优势，海上内陆交通便利，沿长江上溯沟通长江中上游沿线地区，对促进长江三角洲和长江沿线经济发展有着举足轻重的作用。上海港是上海国际航运中心建设的主体和核心组成部分，依江临海，经过 20 多年建设发展，吞吐量，码头、设备、泊位建设都取得很大的成绩。2005 年，货物吞吐量达到 4.43 亿吨，成为世界第一大港；2010 年，集装箱吞吐量达到 2907 万 TEU，成为全球第一集装箱大港；2013 年，集装箱吞吐量达到 3362 万 TEU，继续领先全球各大港口。

随着上海港集装箱吞吐量持续上升，港口集疏运结构严重失衡、海铁联运发展缓慢、占比下降等问题开始暴露，反映出集疏运发展规划不合理、运作模式不协调、不可持续等深层次问题。上海港集疏运仍然是以公路为主，水路次之，铁路所占比例非常小。

在公路集疏运方面，上海港公路承担的集装箱集疏运中，来自江浙的比重达 55% 左右，主要存在以下问题：一是公路集装箱集疏运的单一性不利于集疏运系统运行的稳定和安全，有些节点或路段具有很强的单一性，增加了业已结构失衡的集疏运系统的脆弱性与不稳定性；二是公路交通的压力越来越大，集卡运量上升加剧拥堵，公路拥堵里程逐年上升、拥堵范围不断扩大、拥堵时间段延长，外环隧道等路段呈现异常拥堵状况，同时，集卡尾气排放导致空气质量恶化，给上海城市道路交通和环境治理带来沉重的压力。

水路集疏运方面，上海港水路集装箱集疏运系统承担的运量逐年上升，主要包括国际中转、沿海中转、沿（长）江中转、穿梭巴士（洋山岛—外高桥港间循环）。其中江海联运形式所占比例最大，约占上海港“水—水”中转量的 54% 以上，河海联运受到较大挑战。由于目前上海境内的内河航道等级偏低、通畅性差、通航保证率不高，内河港口设施和船型均不适应内河集装箱运输的需求，内河集装箱运输基本没有开展。因此，需要加快内河航道整治，加强内河运输统一规划、组织协调与管理。

铁路集疏运通道建设方面，规划建设步履艰难，海铁联运基础设施一直没有得到改善。2013 年，我国集装箱海铁联运达 156.5 万 TEU，占全国铁路集装箱运量的 35.5%，占对应港口集装箱吞吐量的 1.07%，但上海港海铁联运量（8.53 万 TEU）占上海港集装箱吞吐量比例仅 0.26%。由于没有充分发挥铁路长距离、大批量、低成本、低碳环保、快速的干线运输优势，海铁联运发展长期滞后²⁶，在很大程度上制约了上海国际航运中心建设进程。为保证长江经济带建设的顺利开展，上海港集疏运体系必须尽快实现海铁联运，通过外高桥港区和洋山港区修建铁路，即铁路进港、上岛，早日建成上海港铁路集疏运大通道。

因此，加强集疏运系统建设，上海任重而道远，一方面，要大力推进江海河、铁水联运，同时积极建设区域性资源配置、大宗商品集散交易和长江流域重要的多式联运中心。另一方面，要进一步加强长江流域航运服务业体系建设。改变目前主要以

²⁶ 6 目前，上海外高桥集装箱港区和洋山集装箱港区都没有设置铁路专用线，导致通过铁运的出口集装箱必须通过集卡短驳到码头，海铁联运进口集装箱也需要从码头通过集卡短驳到铁路车站装车发运。浦东铁路一期和芦潮港集装箱中心站建成运营后，由于铁路未能达岛，港站仍然分离，无法达到 170 万 TEU / 年的设计运量。近年来，京沪、沪宁、沪汉蓉等高速铁路相继开通，大量旅客列车移至高速铁路运行，使上海铁路枢纽接入全国铁路网的货运能力大幅提升但浦东铁路一期规划的缺陷、二期规划与建设的滞后，造成洋山港区和外高桥港区至今未能实现铁路进岛进港，无法形成港口海铁联运枢纽能力

船代、货代等附加值较低的下游服务为主的现状，加快形成航运融资、咨询、保险、仲裁、海损理赔、公证公估、航运组织、船舶管理、海运经纪等多层次、全方位的航运服务体系，不断提升上海国际航运中心功能健全和提高，推进长江经济带发展。

（三）进一步完善综合立体交通走廊建设

在完善长三角内部综合交通体系基础上，推动内通外联的综合交通网络主构架，通过加快区域内外综合交通主干道的建设，推动长三角区域交通网络与外部的对接，逐步形成面向国际、连接南北、联动西部的内通外联的综合交通体系。

一是重点发展以都市圈为核心的综合交通体系。长三角城市群内部逐步形成了上海、杭甬、南京等二级城市群，杭州、宁波、浙中、苏锡常等以都市圈为核心的三级城市群，以及经济联系紧密的相邻地级市、县级市构成的四级城市群，城市群格局进一步完善。在综合交通体系规划建设方面，只有与城市群和都市圈的发展相一致，才能对城市群的发展形成支撑，促进长三角区域城市化和一体化发展。

二是完善综合交通协调机制。改进和提升交通系统的联席会议发挥的作用。各成员根据需要可建立定时、不定时的对接沟通机制，及时协调解决在区域合作过程中出现的机制不畅、体制不到位、前期审批环节多、政策处理无法法律法规依据、建设资金筹措难等问题。支持各城市之间建立交通系统的交流合作关系，扩大在规划、建设等方面的交流合作，实现资源、信息共享。目前，重点要推进两省一市及安徽在重大交通项目建设、运营方面的投融资模式及经营创新，并联合争取国家在重大交通项目建设上的政策和资金等方面的支持。

三是加快区域交通体系信息平台建设。根据区域统一市场的要求，建设具有统一标准的交通运输信息平台，为跨地区的交通运输组织提供信息环境支持。要以公路、港口及航道、营运车辆、船舶、交通基础数据库为重点建设统一的综合性交通系统信息平台，并围绕信息平台开展多层次的服务。

四、同步推进产业转型升级与产业转移

（一）长三角地区内部产业调整与转移稳步推进，同时面临诸多挑战。

2011 年以来，长三角地区依托联动实施国家区域发展战略⁷³，共同推动长三角地区产业转型升级。围绕提升自主创新能力，大力发展战略性新兴产业，积极推动相关产业有序转移与科学承接，努力实现区域产业有效分工合作。

其中，上海充分发挥市场机制作用，支持企业实施产业转移；江苏省以加快建设国家东中西区域合作示范区为重点，促进大陆桥沿线省区产业合作和转移；浙江省明确把“开展省际间产业和资源合作，实现一个拓展和两个保障”作为全省发展战略，积极鼓励支持企业和项目走出去；安徽省以皖江示范区建设为重点，积极打造长三角地区转型发展的天然“战略后方”与“扩张平台”。长三角各地在完善政府层面合作机制的同时，不断提高非政府层面的参与度，努力形成“政府引导、企业主体、社会参与”的长三角区域合作新格局。加快转型发展、推动产业转移已在长三角地区形成共识。苏南一苏北，浙东一浙西，省内

⁷³ 7 《长江三角洲地区区域规划》、《皖江城市带承接产业转移示范区规划》、《江苏沿海地区发展规划》、《浙江海洋经济发展示范区规划》等相继出台后，长三角地区三省一市加强了“十二五”规划与国家区域发展战略的衔接，全面打造与长三角地区发展相适应的规划体系。上海制定了长三角规划实施方案，提出构筑区域协调发展新格局、形成服务经济为主的产业结构、推进创新型区域建设等八方面任务江苏制定《沿海开发五年推进计划》，推进重大基础设施、重大产业项目、重大滩涂围垦、重大载体建设。浙江编制《舟山群岛新区发展规划》，制定一批海洋经济发展的政策意见，签署一批战略合作协议 2011 年，沪苏浙皖政府共同签订《共同推进皖江示范区建设的战略合作框架协议》

产业转移推进顺利，上海通过管理输出、品牌输出等多种方式，与苏浙合作。2010 年末长三角园区共建联盟成立，成为长三角地区园区合作的交流平台，发起园区和大型企业达 40 家，联盟成员不断增加。

同时也要看到，长三角地区产业升级任务艰巨，亟需打破产业同构、同质竞争的局限。产业同构问题一直是长三角区域的发展瓶颈。由于拥有相似的资源禀赋和发展机遇，比较接近的经济发展水平，长三角两省一市产业发展重点领域十分接近⁸，产业结构相似度高居不下⁹。重复建设、产能过剩和过度竞争，往往导致资源配置效率低下，制约了产品和要素的合理流动。通过深化区域产业合作，合理规划区域产业发展，开展产业内分工，促进良性竞争，最终变同质化劣势为区域产业竞合优势。

其次，要大力推动长三角各地的优势产业和特色产业提升竞争力，形成错位发展的产业发展格局。如，上海以金融、证券、信息为代表的现代服务业，以汽车制造、电子技术、生物工程为代表的新兴工业；南京的石化工业、电子工业、杭州的轻纺工业、旅游业，宁波的石化工业，舟山的海水捕捞和养殖业都具有相当规模。

第三，依托产业集群发展差异化产品，不断提高产品竞争力。目前，长三角已经形成以上海为核心的电子信息及设备制造业、汽车及零部件等交通运输设备制造业等技术和资金密集型产业集群；以浙江杭州湾为核心的服装、鞋、眼镜、打火机、皮革、五金、低压电器、日用小商品等劳动密集型产业集群；而江苏则兼有电子、汽车及石化等技术和资金密集型产业集群以及棉纺织和食品加工等劳动密集型产业集群。要合理引导这些产业集群创新发展模式，向创新型集群转型，提高产品技术和创意含量，开辟新的市场。

（二）长三角对外产业转移加速，长江中上游地区已做好承接准备

近年来，长三角地区大力发展现代服务业和高端制造业，其传统加工制造业加速向中西部地区尤其是邻近的皖、赣转移，使当地资源就地加工，既节约运输成本，同时也促进了当地劳动力就地就业和城镇化。另一方面，长江的中上游尤其是中游地区承接转移的优势和条件日益成熟。总体看来，长江经济带建设具有良好的产业联系和产业转移基础，有利于形成合理分工、功能互补、梯度发展的良好产业合作前景。

长三角与长江中上游地区制造业份额变动出现了此消彼长的趋势，后者制造业在全国比重和地位明显上升。中游安徽由 2000 年的 1.96% 上升到 2012 年的 3.15%，江西由 1.01% 上升到 2.35%，湖南由 1.86% 上升到 3.15%；上游重庆由 1.09% 上升到 1.48%，四川由 2.37% 上升到 3.22%。上海的制造业比重则由 8.02% 下降到 3.73%。

消费品制造业最早表现出由东部沿海向中西部转移的趋势，中部地区消费品制造业比重 2012 年较 2005 年上升了 8.3 个百分点（湖北提高了 2.5 个百分点）。其次是中间投入品制造业。长三角地区的中间投入品制造业占全国的比重由 2006 年的 27.4% 下降至 2012 年的 21.9%，下滑 5.5 个百分点，同时，湖北、安徽和河南三省占全国份额都提高 1 个百分点以上。在资本品制造业方面，长江中上游地区已是我国重要的资本品制造业基地。与 2004 年相比，2012 年上海和浙江的资本

⁸ 上海提出重点发展新一代信息技术、高端装备制造、生物、新能源、新材料等主导产业，积极培育节能环保、新能源汽车等先导性产业；江苏提出重点发展新能源、新材料、生物技术和新医药、节能环保、软件和服务外包、物联网和新一代信息技术等六大新兴产业，大力发展高端装备制造、光电、智能电网等新兴产业；浙江提出大力培育新能源、新材料、生物医药、节能环保、信息网络特别是物联网等九大战略性新兴产业

⁹ 在省级层面，长三角地区产业同构率超过 70%，其中，上海与江苏的产业结构相似系数为 0.82，上海与浙江的相似系数为 0.76，而江苏与浙江的相似系数高达 0.97。在 35 个主要工业行业中，江苏和上海产值前 9 位的行业完全相同，浙江和上海产值前 9 位的行业只有一个不同。这些相似产业主要集中在制造业，电子信息，生物医药，化工业等领域。在城市层面，长三角地区也表现出较高的产业相似度。在长三角 16 个城市中，以汽车作为重点发展产业的有 11 个城市，以石化作为重点发展产业的有 8 个城市，以电子信息为重点产业的城市有 12 个。

品制造业全国份额分别下降 4.7 和 1.9 个百分点，而长江中游地区的安徽、湖南以及上游地区的四川分别提升了 1.8、1.7 和 1.3 个百分点。可见，长江中上游地区承接产业转移的制造业基础日益壮大。

（三）长三角对皖投资规模不断扩大，上海的龙头作用有待进一步发挥

2012 年以来，沪苏浙对安徽（特别是皖江城市带产业转移示范区）投资的力度不断加大，成为安徽最大且较稳定的资金来源地。2012 年，投资亿元以上在建项目 3154 个，比上年增加 375 个，实际到位资金 2910.1 亿元，增长 25.8%，占安徽吸引省外投资的 55.10%¹⁰。2013 年，投资亿元以上在建项目 3507 个，比上年增加 353 个，到位资金 3663.6 亿元，增长 25.9%，占安徽吸引省外投资 53.9%¹¹。2013 年沪苏浙对皖投资占自身 GDP 的比重，分别为 3.84%、2.21% 和 4.06%。2014 年前 7 个月，全国八省市在皖投资超 100 亿元¹²⁵。

（四）领衔实施产业链重组战略，推动产业融合发展

习近平总书记 2013 年 7 月视察湖北时，重点强调要推进长江中上游腹地开发：“长江航运发展不能只盯着国际市场和长三角地区，一定要向内延伸到整个流域”。上海和长三角担负着引领和整合长江经济带产业发展的重任，可以通过实施长江经济带产业链重组，将上中下游地区产业纳入到互利合作发展的产业体系，结成利益共同体，共谋产业发展。

一是要继续深化产业分工合作，积极引导长三角的传统产业向中上游地区转移，发挥好各地产业发展的基础优势，促进整个长江流域地区的产业结构调整和升级；有效整合产业存量资源，构建一体化的主导优势产业链，促进产业向集群化方向发展。同时，也要在局部地区和若干领域实现科技创新及成果转化的率先突破，加快形成层次分明、分工合理、集约高效、互动共赢的产业分工合作态势。

二是开展广泛的区域合作，按照“优势互补、共同发展”的原则，建立基于共同利益的合作关系。充分调动企业和社会各界的积极性，提高社会参与度，鼓励长三角地区到中上游地区投资建设能源和矿产基地，在互利互惠基础上，向中上游地区输入先进的技术和管理经验；优化长江流域地区资源配置，合理引导下游地区资金到中上游地区投资，并充分发挥长江三角洲的信息、资金、技术和人才优势，通过长三角地区与中上游地区联合建设产业转移工业园¹³、开展经济技术合作、人才培养和技术支持等多种方式，在长江经济带形成一批具有示范效应的产业基地和集聚区；帮助中上游地区发展生态农业、生态工业和生态旅游等绿色产业。从而促进长江上中下游地区协调发展。

⁵ 10 2012 年，浙江在皖投资 1279.8 亿元，江苏 1027.4 亿元，上海 602.9 亿元，北京 590.7 亿元。

¹¹ 2013 年，浙江在皖投资 1524.4 亿元，江苏 1310.3 亿元，上海 829.0 亿元，北京 850.9 亿元；北京与广东也加大对皖投资力度，其中，北京央企在皖投资亿元以上项目 451 个，实际到位资金 850.9 亿元，占安徽吸引省外投资的 12.5%，超过上海居第三位；广东省在皖投资 1 亿元以上项目 552 个，到位资金 759.2 亿元，占 11.2% 份额，居第五位

¹² 其中浙江、江苏、北京、上海、广东均超 500 亿元，沪苏浙两省一市实际到位资金 2361.2 亿元，同比增长 14.7%，所占份额较上年回落 0.9 个百分点，达到 53.0%

¹³ 具体合作模式包括：股份合作模式，采取股份合作方式设立共建园，交由合作双方成立的合资股份公司管理，收益按照双方股本比例分成；建设生产基地模式，园区合作采取“总部经济、异地生产、统一经营”的方式，生产基地转移至异地工业园区；以及管理与品牌输出模式

三是顺应全球生产体系调整趋势，促进产业融合发展。新产业革命和德国工业 4.0 成为推动产业体系特征变化的重要力量，制造业与服务业融合已成世界发达国家产业发展的大趋势。因此，必须密切关注全球产业发展动向，制定长三角产业发展战略，促进制造业服务化以及工业化与信息化深度融合，勇于探索新型业态，创新产业发展模式。需重点关注几个领域，包括以新一代信息网络为支撑，不断涌现出新业态的平台经济领域，如云计算、物联网、大数据；以新一代信息技术与医疗服务融合发展为支撑，具有强劲需求前景的健康经济领域；以新一代信息技术与能源体系结合的智能电网为支撑，具有先行先试优势的绿色经济领域；以新一代信息、技术为支撑，重点聚集机器人产业的智能制造领域等等。

五、稳步推进新型城镇化，加强城市群分工合作

（一）推动长三角地区城镇化转型创新

近年来，长三角地区城镇数量和规模不断扩大，城镇人口迅速增加，形成了以上海、南京、杭州等 16 个城市为骨干的城市群，且功能逐渐完善，综合服务能力不断提升，总体上呈现健康发展态势，形成了不少比较优势和突出特点，但也存在一些需要认真解决的问题。

第一，空间分布总体密集，但结构不够合理。长三角地区平均每万平方公里城镇超过 100 个，分布密度是全国平均密度的 5 倍多，但苏北、浙西南等地城市分布相对稀疏，存在着大城市过大、小城市过小的两极分化现象，造成大城市人口过度集中，资源环境压力过大；中小城市集聚程度低，潜力未能充分发挥。第二，主体功能比较完备，但同构色彩浓厚。长三角地区各城镇形成了比较完备的功能体系，这有利于提高综合服务水平和应急处置能力。但在“大而全、小而全”的模式下，许多城市产业结构类似、主体功能雷同，甚至城市框架、建筑风格等也大同小异，导致缺乏分工，难以实现优势互补、联动发展。第三，硬件基础相对完善，但软件设施较弱。长三角地区城市经济实力较强，基础设施状况普遍较好。但相对而言，一些城市的软件建设显得滞后，交通拥堵、环境污染等城市病逐渐出现，城市管理水平有待提升，城市范围内城乡分割的状况没有实质性解决。第四，自我服务能力较强，但联动功能不足。城市与周边城镇的协调互动不足，优势互补、联动发展的潜力没有充分发挥；与周边农村的联系互动不够，以城带乡、共同发展的功能没有充分发挥。

当下，长三角地区城镇化率已超过 60%，进入到城镇化减速推进时期，必须通过转型创新来形成发展新动力，不断提高城镇化的质量，以更好地发挥城镇化对于科学发展、改善民生的巨大作用，应在一些重点领域和关键环节率先探索，努力走出一条结构合理、功能提升、特色彰显、城乡统筹、大中小城市和小城镇协调发展的中国特色新型城镇化道路，从而引领长江经济带城镇化进程。

一是坚持优化发展。首先，优化结构。根据资源环境承载能力和促进城乡、区域协调发展的要求，兼顾城镇管理和服务能力，着眼于推动人口适度集聚与有序转移，促进大中小城市和小城镇合理分布，形成合理的城镇空间布局。其次，优化功能。基于现有基础和比较优势，进一步强化各城镇的主体功能；加强区域联动，推动城市病比较明显的大中城市进行功能分解转移；推动城市群健康发展，加快形成中心城市和卫星城功能互补、协调发展的格局。

二是坚持创新发展。长三角地区城镇应把创新发展放在更加突出的位置。广泛学习借鉴国内外有益经验，立足于发挥比较优势和实现科学发展，既积极推进城镇基础设施、格局风貌等硬件方面的创新，更着力进行城镇管理体制、运行机制的创新和城镇品质、城镇精神的塑造。

三是坚持集约发展。从人口稠密、资源环境约束不断强化等实际出发，推动长三角地区城镇化应坚持走节约、集约的道路。适当控制规模，以减少城镇运行成本，预防和治理城市病；在城市内探索形成尺度适宜、自我循环能力较强的功能板块，优化基础设施布局，提高各类资源要素和设施的利用效率和共享水平。

四是坚持绿色发展。绿色发展是城镇永续发展的重要条件。应坚持绿色发展理念，加强生态环境保护，强化低碳技术研发应用，推广绿色生产和生活方式，努力建设集约紧凑、环境优美、和谐宜居的现代绿色城镇。

五是坚持联动发展。加快城镇间的一体化进程，推动从基础设施到公共服务的全面对接与互联互通，扩大资源要素的配置空间和管理服务的共享水平，实现协调发展、互利共赢。加强城乡统筹，维护农民在城镇化中的合法权利和合理利益，强化以城带乡、以工促农，加快推进城乡发展一体化，构建农村转移人口平等享有城镇基本公共服务的制度体系。

（二）加强城市群分工合作

长江经济带在多年的发展过程中，已经形成了比较稳定和成熟的城市群和分工协作关系。如，下游的上海大都市圈，江苏省的苏锡常城市群、南京一小时都市圈；中游地区的皖江城市群和产业带，昌九城市群和经济走廊，武汉城市群，长株潭城市群；上游地区的成渝城市群和经济带，以及由宜宾、泸州和攀枝花等城市组成的长江上游经济带，等等。这些城市群都可以分别整合为长江下中上游城市群，成为长江下中上游的增长极，形成群体竞争的良好态势。

根据城市体系演化的国际经验，城市群发展到成熟阶段一般都会形成一个起主导作用、以服务经济为主的功能多样化核心大都市，并发展出以制造业为主的专业化的若干大中城市。核心城市与周围城市之间形成一种新型区域产业分工关系，即按产业链的不同环节、工序甚至模块进行分工：大都市中心区着重发展公司总部、研发、设计、培训以及营销、批发零售、商标广告管理、技术服务等环节，由此形成两头粗、中间细的“哑铃型”结构；大都市郊区和其他大中城市侧重发展高新技术产业和先进制造业，由此形成中间大、两头小的“菱形”结构；周边其他城市和小城镇则专门发展一般制造业和零部件生产，由此形成中间粗、两头细的“棒型”结构。在长三角地区，近年来已经出现了按产业链不同环节和阶段进行分工的趋势。跨国公司和江浙企业逐步把公司总部、区域总部和研发机构建在上海市中心区，而把生产制造基地建在上海郊区和江浙地区，由此形成一个一体化的产业链分工格局。

对于长三角内部而言，需强化核心区和非核心区的联动发展机制，进一步完善新型区域产业分工，明确核心区和非核心区的发展定位和功能分工。在核心区，要以上海为龙头，南京、杭州为两翼，增强高端要素集聚和综合服务功能，提高自主创新能力 and 城市核心竞争力。在非核心区，要促进苏北、浙西南地区发展。充分利用苏北地区的土地、劳动力和能源资源优势，建立长三角地区优质农产品、能源、先进制造业基地和承接劳动密集型产业转移基地。充分利用浙西南地区民营经济发达的优势和山区资源条件，建设长三角地区先进制造业基地、绿色农产品基地和生态休闲旅游目的地。而在核心区和非核心区之间，可探索通过园区共建、科技合作、社会一体化等途径，拓宽合作方式，增强合作效果。

对于整个长江经济带而言，整合众多次级城市群为长江中上游城市群面临诸多挑战。一是这些次级城市群分别承担了国家区域战略的重要功能，如皖江城市带承接产业转移示范区、都阳湖生态经济区、武汉城市圈、长株潭城市两型社会和成渝城乡统筹综合配套改革试验区，会对长江流域核心城市群发展的产业功能分工或多或少产生影响。二是长三角功能分工的经验虽然为长江中上游城市群指明了发展方向，具有示范作用，但由于长三角一体化进程走在前列，长江中上游城市群开展功能分工的自组织能力相对较弱，要素和市场一体化程度也偏低，因而需要把长三角已发展的各类平台向中上游地区延伸，充分发挥上海的核心带动和引领作用，既帮助当地建立自己区域内的要素平台和市场平台，又为搭建全流域经济带的大平台打基础，包括各类服务平台（投资咨询、产业、科技）、要素市场平台（土地、资本、产权、人才、技术和劳动力）、产品市场平台、研发平台、各个领域的跨区域合作平台，等等。因此，上海和长三角地区必须发挥在覆盖全流域的更大范围的功能分工中的引领作用，将各类平台向中上游地区延伸，推动长江经济带下中上游实现功能互补、错位发展，树立区域发展的全局观念，参与长江中上游增长极的培育，加速一体化进程和经济协调发展。

六、应成为长江中上游城市群一体化发展的典范

（一）长三角一体化为长江中上游城市群一体化提供了诸多宝贵经验

国务院 2008 年出台《关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》，标志着长三角一体化首次进入国家战略层面。

近年来，长三角一体化进程一直走在全国前列。一是区域合作领域不断拓展。遵循“先易后难、与时俱进”的原则，长三角合作领域从 2001 年的 5 个逐步发展到 2007 年底的“9 + 1”，2009 年，根据发展需要对原有合作领域进行了整合，重新确立交通、能源、信息、科技、环保、信用、社保、金融、涉外服务、工商管理、城市经济合作等重点领域；2011 年，重点推进产业转移；2012 年，工商领域合作进入常规化、制度化轨道，退出长三角合作与发展区域合作机制；2013 年推动加强食品安全领域合作，今后还将进一步加强社会管理领域的协调与合作。

二是不断创新区域合作机制。2001 年至今，长三角已逐步形成“决策层、协调层、执行层”三个层次的区域合作推进机制¹⁴，同时，各个层面的区域合作机制也在酝酿中走向成熟，如探索设立区域行业协会、区域发展促进基金¹⁵、区域利益分享和环境保护补偿机制，积极发展各类产业基金、创业风险投资基金和信用担保基金，逐步完善长三角核心区与延伸区、辐射区的合作机制，推进城市圈之间的合作，等等。

三是区域交通一体化进程加快。交通一体化是区域一体化的重要环节。自 2003 年起，沪苏浙两省一市对长三角区域现有交通设施进行全面梳理，共同编制《长三角都市圈高速公路网规划方案》、《长三角城际轨道交通规划》等一系列区域性交通规划，并建立政府层面的协作机制，按照“同步规划，同步设计，同步施工和同步建成”的原则实施。至 2013 年，初步形成以上海为核心，辐射江苏和浙江的陆、水、空大通道骨架网，兼具辐射和兼容功能的大上海 1 小时交通圈¹⁶，江浙两省与上海市的交通对接进一步提速¹⁷。同时，信息化、同城化、优先公交、高速公路 ETC 的互通互联，在联动服务软件方面将长三角交通一体化向纵深推进。目前，长三角正在就交通运输市场准入统一、市场统一监管、客运异地联网售票、应急救援合作等软件服务进行深入探索和试点，向建成高效能交通体系目标努力。

¹⁴ 决策层为“长三角地区主要领导座谈会”，由三省一市主要领导参加，主要任务是决定长三角合作的方向、原则、目标与重点等重大问题；协调层为“长三角地区合作与发展联席会议”，由三省一市常务副省（市）长参加，主要任务是落实主要领导座谈会部署，协调推进区域重大合作事项；执行层包括联席会议办公室、重点合作专题组，具体推动长三角区域合作工作。目前，在三省一市发改委内专门设立了长三角办，承担联席会议办公室职责，同时由业务主管部门牵头成立相应重点专题合作组，由上海市牵头，成立城市经济合作组，积极推进长三角一体化重点合作事项。

¹⁵ 2011 年 11 月，长三角地区主要领导座谈会通过了《长三角合作与发展共同促进基金管理办法（试行）》。由上海、江苏、浙江和安徽三省一市政府共同设立政策性公益基金，主要用于跨省市基础设施建设、生态建设、环境治理，以及产业升级等。基金首期规模 4000 万元，三省一市各出资 1000 万元，由长三角合作与发展联席会议办公室负责管理，在上海设立统一账户。该基金主要用于两省（市）以上合作共建项目，解决跨区域发展过程中任何一方难以单独解决的重大问题，从而促进区域一体化。具体而言，每年长三角合作与发展联席会议确立若干合作项目，并对列入计划的项目及资金安排进行审查商议，最后确定资金的投向等相关问题。

¹⁶ 虹桥、浦东两机场 5 条跑道、4 座航站楼，设计年运送旅客 1 亿人次；建成投运 12 条轨道交通线，运营线路长度达 452 公里；全市公路和城市道路总里程 1 6687 公里，中心城道路网密度达 4.8 公里 / 平方公里，高速公路通车里程达到 776 公里；沪杭、沪宁城际铁路建成通车，上海南站、虹桥枢纽等大型综合交通枢纽建成投运。

¹⁷ 沪杭高速、申苏浙皖高速、湖嘉申高速、杭浦高速等跨省高速公路通道及杭州湾跨海大桥、苏通大桥等相继建成；南京南站、杭州东站陆续建成运营，杭宁、杭黄、杭长、杭南等六条高铁线共同编织成长三角“一小时交通圈”；在水运方面，江浙两省有杭申线、长湖申线、乍嘉苏线、京杭大运河等 8 条高等级航道与上海对接；在民航方面，长三角拥有上海浦东、虹桥、杭川萧山、宁波栎社、温州永强等 7 个机场。

四是一体化进程不断深入。长三角已大致完成要素一体化发展阶段，正步入制度一体化阶段。交通一体化促进了人才、技术、资本等生产要素的流动。长三角地区内部产业转移与集聚促进长三角地区的整体产业结构逐步优化，区域整体产业布局趋于合理化。以上海为中心，由内向外，长三角区域服务业比重梯度下降；与此相对应，第二产业比重则由内向外梯度上升。为构建统一开放的大市场，增强区域发展新活力，近年来，长三角推进区域物流标准化建设和信息平台对接¹⁸，并共建并购融资信息平台和投资人信息库，打造长三角一体化交易平台¹⁹；为推广电动汽车使用，长三角三省一市将统筹规划长三角电动汽车能源供给布局，构建运营服务网络和信息系统，期望最终实现长三角区域电动汽车充换电服务网络省际互联。

五是区域合作范围向外延伸。苏沪浙皖三省一市积极推进皖江承接产业转移示范区与长三角规划实施衔接，全面推动长三角地区合作与发展向泛长三角地区延伸，以适应产业大规模、集群式转移趋势，高水平规划建设承接产业转移集中区。

（二）长三角一体化面临挑战

长三角一体化为长江经济带一体化打下了坚实基础，但还存在一些问题，同时也面临经验复制推广，深化自身一体化进程并引领长江经济带实现一体化的挑战。

一方面，行政壁垒导致地方保护依然存在。由于资源禀赋和技术能力相近，为追求地方利益最大化，长三角地区对有发展前景的产业往往一拥而上，导致产业结构趋同现象明显，不可避免地产生低层次的区域竞争，也不利于区域内产业分工合作的开展。譬如，江苏的研发类生产性服务业无法与上海高端制造业对接，难以享受上海跨国公司总部集聚的外溢效应；江苏制造业进出口贸易往往通过上海结算，制约了苏北沿海港口城市的发展。而由于区域信用体系发展缓慢，长三角银行对异地放款的资金流向监管异常困难，同时，地方政府为保护本地企业利益，也存在对银行异地信贷的行政干预，导致长三角资金流动不畅的问题长期得不到解决。此外，仍存在基础设施重复配置导致资源的浪费。例如，港口建设方面，作为深水良港的宁波北仑港，在现有港口设施能力未充分发挥的情况下，上海大小洋山港的建成以及江苏沿江各市重复建设大量集装箱码头，形成与北仑港对垒竞争的僵局，从而致使各个港口货源不足，造成巨大浪费。

另一方面，制度一体化推进缓慢，滞后于要素一体化进程，一定程度上阻碍了已有合作机制跨区域联动效应的发挥。以长三角地区合作与发展联席会议为中心的區域合作推进机制缺乏管理职能，无法发挥约束能力，因而，设立一个具有政策制定、执行和督导的完整的合作组织体系十分必要，并在相应职能建立对应的制度、规范与法规，从而保证有足够的权威有效推动区域一体化发展进程。同时，需加快健全区域市场基础制度一体化建设，破除产品、要素和资源流通障碍，共同研究制订跨地区的行业发展规划、区域通用的市场规则，推动长三角企业和个人信用体系、质量认证体系、行业资质认定、商标知识产权保护体系等市场基础制度一体化建设。

（三）加快推进长三角一体化不断深入

长三角在促进长江经济带一体化过程中要发挥主导作用，不仅要克服上面提及的一些现实障碍，同时需推进长三角的区域合作机制与现行长江经济带的区域合作机制全面对接并且进行整合、提升。长江沿岸中心城市经济协调会 1993 年成立至今仍然是一个比较松散的非正式组织，其发挥的作用与推动长江经济带一体化的目标还存在很大距离。因此，长三角一体化带动长江经济带总体一体化进程任务艰巨。

¹⁸ 2008 年，中国最大的物流电子商务平台和物流资源交易平台——上海陆交中心建成

¹⁹ 2014 年 8 月，苏浙沪皖三省一市 20 家产权交易所推出合作发展行动方案，将建立长三角一体化交易平台，统一交易规则。

一是要大胆探索创新新型区域合作机制，包括上中下游税源的划分机制、资源使用的购买和补偿机制、产业转移的对口协商机制、政绩的分类考核机制、政府机构的交流机制等。

二是牵头搭建一体化的区域合作平台。凭借多年的长三角一体化经验，大胆推进建立长江经济带统一的诚信信息系统，搭建长江流域城市群产权交易平台和金融合作交流平台，推动金融合作一体化；加强科技教育合作和资源共享，建立大型科研设备、图书和信息共享平台，构建长江流域城市群产学研和科技开发联合体，共享技术创新优势和技术转让成果；建立长江经济带人才资源库和人才交易市场，搭建统一的人才信息发布和合作交流平台，促进人才资源跨区合理流动和优化配置；构建长江投资信息发布平台，推动建立各种形式的产业联盟、技术创新战略联盟、旅游营销传媒联盟、城市招商联盟和产业园区联盟，为深化产业交流合作提供保障；

三是逐步促进制度一体化，实现经济、社会、人口、资源、环境相互协调的可持续发展。如，推进重大基础设施建设，构建港口群、区域与交通联动发展机制，真正发挥黄金水道功能，建设立体化交通网络，服务中上游出海通道，彻底打通产业合作交通命脉；在能源安全方面，推进长江流域地区能源安全体系一体化，建立长江流域地区区域能源储备体系和应急保障体系，推进长江流域地区新能源基地建设；在公共资源共享方面，推进建立区域优质教育、卫生医疗、人才、旅游等资源共享机制，完善医保跨地区结算机制，推进区域交通、社保等“一卡通”工程；强化科技资源共享公共服务平台建设，合力推进区域科技创新体系一体化建设。

七、深化对外开放

（一）加快转变对外开放模式，推进更高层次的向东开放

长三角地区对外开放，是以 1984 年 14 个沿海港口城市对外开放为起点。浦东开发开放进一步为长三角对外开放进入高速发展通道提供了重要契机。同时，借助全球制造业生产体系扩散的历史机遇，长三角充分融入国际跨国公司主导的全球价值链，建立起以出口导向战略为核心的对外开放模式，以吸引外商直接投资流入来带动出口增长。如今，长三角已成为中国经济对外开放水平最高、外向型经济发展最为成熟、经济综合实力最强的地区之一。

但是 2007 年以来，在国际经济危机影响下，我国以出口导向战略为核心的对外开放模式遭遇外需萎缩困境。原先发展方式和开放格局的若干弊端开始暴露，服务业比重偏低、过度依赖外资、外贸依赖程度高、产品缺乏独立品牌与核心技术、“引进来”与“走出去”不匹配、区域内吸引外资竞争激烈等问题成为制约长三角地区深化对外开放的不利因素。形成这种局面的根源在于，原来的出口导向条件下对外开放模式是适应以 GDP 为主的单一政绩考核体系的需要，以满足国际市场需求为目标，追求大量吸引外商直接投资，以投资、出口带动地方 GDP 高速增长，而忽视本地居民需求，本地潜在消费倾向被压制，内需对经济发展的贡献力度有限。

长江经济带战略对长三角深化对外开放提出了新要求，要进一步挖掘中上游广阔腹地蕴含的巨大内需潜力，发挥长江三角洲地区对外开放引领作用，增强国际竞争力。在未来长三角的招商引资过程中，需更加重视对外开放对经济结构调整、民生保障、节能环保与公共服务等方面的影响；不仅关注出口和外资的规模及增长，还要衡量其在环境资源等方面的收益与成本；不仅考虑到对外开放带动的就业规模扩大和地方税收增长，还要分析其就业质量以及可能产生的公共服务和社会福利的提升。

另一方面，对外开放的产业重心也要逐步从制造业转移到服务业。一是在制造业全球化的基础上实现服务业全球化。充分发挥“本地市场效应”，利用制造业对生产者服务业的巨大“潜在需求”，以制造业的市场需求来带动当地生产者服务业的发展，进而进一步促进长三角服务贸易规模扩大与结构改善，带动工 TO、BPO、KPO 等各种形式服务外包的发展，同时也为服务业 FDI 创造更多的投资机遇。二是借鉴制造业对外开放的全球化思路，让服务业深度参与全球服务业分工体系中，充分把握发

达国家在制造外包后服务外包的战略机遇，创建优越的基础设施与良好的制度环境以吸引服务业外资，承接服务外包，大力引进服务业高端人才，从而突破当地市场需求的限制，充分融入全球市场中，实现向全球市场的跨越。

（二）充分发挥上海对外开放的辐射效应

实践“走出去”是提升对外开放水平的转折点。近年来，长三角企业对外投资的意愿不断增强，“走出去”的步伐正在加快。据统计，2007 年，沪苏浙全年新批境外投资项目分别为 78 个、255 个和 420 个，中方投资额分别为 6.5 亿美元、4.7 亿美元和 6.1 亿美元，同比分别增长 22.5 %、41.1 %和 1 倍。至 2013 年，沪苏浙三地境外投资项目数量和投资总额双双攀升，全年新批境外投资项目分别为 347 个、605 个和 568 个，中方投资额分别为 43.1 亿美元、61.4 亿美元和 55.2 亿美元，同比分别增长 32.8 %、21.8 %和 41.7 %，分别是 2007 年的 6.63，13.06 和 9.05 倍。与此同时，沪苏浙三地企业“走出去”发展出不同模式。

对外开放的 30 多年间，在沪外资企业的管理理念、经营模式、海外战略都在无形中产生溢出效应。上海本土企业在海外扩张中经过多年的学习和摸索，现在观念和战略上逐渐成熟。国有企业担负起上海“走出去”的领头羊角色，上海汽车集团、上海企业、光明乳业、上工申贝、复星集团等知名企业集团的“走出去”实践较为成功，同时也积累下丰富的海外投资经验，不仅为其他沪上企业起到示范和带动作用，而且为试图开展海外投资的企业提供了丰富的经验借鉴。

浙江“走出去”是以民营企业为主体，对外直接投资的模式由设立贸易公司和办事处为主，向设立境外生产企业、资源开发、研发机构、营销网络以及商品专业市场等多种方式转变。“十一五”期间，浙江企业累计对外直接投资 74 亿美元，民营企业占总投入的 90 %以上。投资方向由境外营销网络和生产基地开始向获取资源、技术、品牌等稀缺要素延伸，投资领域逐步向高新技术产业及现代服务业拓展，2008 年传统工业仍占全部境外投资的 56 %，而到 2010 年这一比重下降到 19 %，高新技术产业和服务业上升到 52 % 和 24 %。

江苏省为发展境外投资不断优化政策环境，各种扶持政策相继出台。如 2009 年的《境外投资管理办法》和《对外承包资格管理办法》。但是，企业家资源缺乏，品牌竞争力弱，自有知识产权品牌少，对外投资方式单一，主要采取新建独资或合资企业的方式，兼并收购的投资方式运用较少，政府引导缺乏针对性等一系列问题的存在，在一定程度上阻碍了江苏企业“走出去”步伐。

从总体上看，资金实力较弱，抗风险能力较差，因而获取境外融资的渠道较少，国际融资能力不够强，“走出去”后续资金缺乏等问题，一直困扰境外投资企业的在外发展。

应充分发挥上海优势，辐射长三角对外开放，进而带动长江中上游扩大对外开放。

首先，上海较强的要素集聚能力为企业“走出去”在人才储备、国际化服务和国际商务信息交流等方面，奠定了良好基础。2013 年，上海新增跨国公司地区总部 42 家，其中亚太区总部 n 家；投资性公司 18 家；外资研发中心 15 家。截至 2013 年底，外商累计在沪设立跨国公司地区总部达到 445 家，投资性公司 283 家，外资研发中心 366 家，在上海投资的国家 and 地区达 157 个。众多跨国公司总部云集，提升了上海的资本、劳动力、信息等要素集聚能力，成为长三角乃至全国企业向海外拓展的基地。

第二，提供完善的国际商务服务基础。上海集聚了众多在金融、证券、保险、会计、法律、咨询和信息服务领域的国际化机构。早在 2003 年，上海已经成为全球各大保险公司抢占中国市场的主要阵地。美国友邦、美亚保险等国际著名保险业巨头均扎根上海。世界著名的“四大”会计事务所的运营总部也均在上海。美国高盛、摩根士丹利、JP 摩根等诸多国际投资银行均在上海设立了代表处或分支机构。全球排名 30 强的律师事务所，有 15 家进驻上海。此外，上海还汇集了各国领事机构和贸易投资促进机构。这些国际商务服务机构能为企业开展海外投资提供重要的融资、保险、法律、会计、信息等方面的服务，为企业

“走出去”提供的重要的支持和保障第三，发挥跨国经营管理人才集聚的溢出效应。上海商业环境优越，对高层的海内外人才具有较强的吸引力，也为上海储备了大量的跨国经营管理人才。2011 年，上海外企中高级技术和管理人才达到 120 . 18 万人；归国留学生人数居全国首位，约占全国留学人员的 1 / 3 ，其中 70 % 来自发达国家，90 % 以上获得博士、硕士学位，30 % 以上在海外企业中有管理工作经历。大量的跨国经营管理人才集聚上海，为企业开展海外经营提供了重要的人才资源保障。

（三）借力上海自贸区发展，打造“走出去”的前进基地

以上海自贸试验区的先试先行为契机，口岸建设和大通关体制建设也有所突破，也有可能和必要进一步发展完善。

上海自贸区建设以来，上海企业对外直接投资加速，对外直接投资存量从 2011 年底的 103 亿美元快速增加到 2014 年 5 月底的 214 . 2 亿美元；对外直接投资流量也明显增大，2014 年 1 — 5 月上海共核准对外直接投资项目 170 个，核准对外直接投资总额 35 . 32 亿美元，同比增长约 37.4 % ；其中，民营企业对外投资的企业数量（132 个）和投资额（19 . 25 亿美元）都高于国有企业，成为上海对外投资的主力军；投资基金成为重要的投资主体；投资领域从传统的批发零售业拓展到资源能源开发、品牌和销售渠道、技术和研发、文化事业、酒店管理、房地产等各领域的对外投资项目。

与深圳特区和浦东新区开发开放着眼于单方面引进外资不同，上海自贸区实际上提供了贸易和投资的双向便利，外商投资进来享受的待遇，也是我们国内的企业今后走出去可以享受的。在吸引外资方面，上海自贸区推行去行政化，由审批制转为备案制，外资得以享受以“负面清单”为基础的准入前国民待遇，免除一系列行政审批，降低市场和企业的交易成本，从而释放改革红利，促进经济增长。对应于引进外资的备案制安排，上海自贸试验区建立以后，也改革了对外投资项目的核准制²⁰，着力打造国内企业“走出去”的平台。在金融改革方面，上海自贸区也进行了一系列尝试²¹。未来，上海自贸区建设应从以下几个方面着力，以更好服务长三角的对外开放：

一是进一步发挥引资平台的示范效应。“引进来”的资金平台建设应依托上海国际金融中心的功能，以海外资金流动便利化措施为取向，尤其注重扩大海外风险投资基金、境外股权投资机构以及依托二级市场的国际间接投资流入渠道，为谋求海外融资的企业与海外资金供应方之间创造高效和便利的合作空间。

二是打造“走出去”的前进基地。第一，打造“走出去”的本土企业海外投资平台。围绕境内企业的境外成员公司之间“外币资金池”的建设，形成一个有利于企业资金跨境调配的制度安排；协调政府的行政审批、海外投资管理以及外汇管理职能，给予企业海外经营更为便利化的政策组合。第二，构建企业对外直接投资的综合性专业服务平台。依托上海各类行业协会、各国驻沪商会、贸易投资促进机构和专业服务企业，举办各类国际性投资论坛，促进本土企业与国内外金融机构充分交流与沟通，由此形成企业海外投资“信息汇聚”平台；通过税收优惠等鼓励政策，促进海外投资专业服务机构和组织发展，培育覆盖面广、参与主体多元化、灵活多样的中介机构体系，打造“专业服务”平台，为企业“走出去”提供海外经营的前期调研、海外合作宣传服务、融资、法律纠纷处理等全方位服务。

²⁰ 20 上海自贸试验区成立之初，制定了《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》、《中国（上海）自由贸易试验区管理办法》、《中国（上海）自由贸易试验区境外投资项目备案管理办法》和《中国（上海）自由贸易试验区内境外投资开办企业备案管理办法》，规定在上海自贸试验区，3 亿美元以下境外投资一般项目实行备案制，并且由上海自贸试验区管委会进行“一表申请，一口受理”。开展境外投资的股权投资基金可以通过在自贸试验区内设立基金主体，5 个工作日内就能拿到境外投资项目或境外投资开办企业备案证书，按照央行上海总部 2014 年 2 月出台的有关实施细则，可以直接到商业银行办理人民币跨境使用或购汇划转，从而实现资金“出海”。此外，私募股权投资基金也可以利用上海自贸试验区的平台，赴境外设立投资架构，待找到合适的境外项目后，在区内完成有关备案程序。

²¹ 一是放开外资金融企业准入，可以使更多的外资金融企业进入，从而为外资企业提供更多更好的金融服务；二是实行人民币存贷款利率完全市场化，可以让外资企业得到更好的融资服务；三是实行人民币汇率市场化和人民币资本项目可兑换，可以大大地降低外资企业汇率风险，自由地进行资本的进入和退出一）

三是重视口岸建设，积极探索大通关体制建设。第一，加速推进上海口岸信息化、智能化建设。在大力实施电子放行、通关无纸化²²基础上，对上海口岸查验单位的移动 OA 办公、通关平台信息化、视频调度监控系统等多领域的探索开展信息化建设。第二，推进口岸核心能力建设。通过持续的科技创新和人才培养，强化口岸工作的技术支撑；制定交通工具分类管理制度，提高电讯检疫比例，优化入出境检疫方式，加快交通工具、集装箱、货物通关速度；着眼于政府职能转变，减免或调整行政审批手续、放宽审批条件，以缩短审批流程、提高放行速度、降低企业成本。第三，加强海关、检验检疫等口岸监管单位和外贸、工商等地方政府相关部门间的协调，聚焦通关便利、保税监管、企业管理、税收征管等方面制度创新，逐步释放改革红利。第四，加强内陆海关与沿海沿边口岸海关的协作配合，加强口岸与内陆检验检疫机构的合作，全面推进“一次申报、一次查验、一次放行”模式，推动长江经济带海关区域通关一体化和检验检疫一体化。第五，在有效防控风险的前提下，适时扩大启运港退税的启运地、承运企业和运输工具等范围。第六，推进口岸执法部门信自、互换、监管互认和执法互助。

八、积极探索绿色崛起途径

长江经济带战略提出后，大家对区域一体化过程中的生态环保问题高度重视，长三角地区既要顾全长江生态安全大局，按照科学发展要求，处理好发展和保护的关系，避免产业转移带来污染转移，又要加强生态系统修复和综合治理，控制污染排放总量，探索建立务实有效的区域环境保护合作机制和流域生态补偿机制。

（一）加强环境规制，引导企业增强环境责任意识，加快绿色转型

首先，政府要加强环境规制力度，通过收取排污费用，将外部性问题内部化²³，从而对企业的排污行为构成约束，鼓励企业采用更为有效的方法减少环境污染、削弱污染物排放数量，逐渐形成企业自愿减污的环境治理方式，降低治理成本。

第二，对排污少或节能好的企业提供税收优惠和相应补贴，通过经济手段，将环境治理转变为一种竞争机制。以激励企业技术革新，鼓励企业环保投资，间接推动企业进行节能减排，降低生产成本，充分调动企业自愿进行环境保护积极性与主动性，增强企业环境责任意识，实行绿色管理，自觉减少排污行为。

第三，加快绿色转型。注重发挥长三角地区科研机构众多、科技创新实力雄厚的优势，大力推动区域生态技术联合攻关；在清洁能源开发和利用领域开展广泛区域合作，进一步优化能源结构；加强传统行业关键工艺、技术的创新；大力发展环保产业，充分发挥行业协会等中介组织作用，完善环保行业市场机制，全面开放长三角地区的环保市场。

²² 2011 年底，上海水运口岸集装箱实现电子放行 2012 年以来，上海口岸检验检疫部门提货单在水运口岸和航空普货实现电子放行，上海口岸海关、检验检疫部门联手推进通关单无纸化，落实海关总署统一开展的通关作业无纸化试点。国际船舶进出口岸的海事和边检管理也基本实现网上申报、报检报备和审批。2013 年 7 月，上海市口岸办联合上海口岸海关、检验检疫、海事和边检印发《上海口岸通关无纸化三年行动计划》，重点在通关流程、监管模式、数据交换、税费支付等方面，全面推进上海口岸通关无纸化

²³ 外部性的存在，使得高污染企业始终存在排放废弃物的机会主义冲动，治理污染会增加企业的生产成本，加重企业的负担，在收益一定的前提下企业利润会相应的减少因此在监管难以覆盖的情况下，排污企业宁愿选择污染而不愿选择环保的“趋利行为”就愈发突出加强长三角地区生态保护和污染治理，需从源头入手。

（二）建立完善区域环境保护合作机制

目前，我国在跨区域环境污染及其治理方面的法律法规仍然缺位，中央也没有专门的机构协调解决区域环境问题，而长三角一体化进程中，虽然提出“打造绿色长三角”²⁴¹⁰，但由于缺乏统一的规划决策机制并设立相关机构，只能在遇到具体环节问题时逐一沟通协商，合作成本高昂。因此，建立完善长三角地区区域环境保护合作机制迫在眉睫，需利用好长江经济带发展机遇，开展体制机制创新，争取有所突破。

首先，建立区域环境联合决策与规划机制。加快编制长三角总体生态环境规划和专项生态环境规划。总体规划应按照区域生态安全格局和环境容量要求，整合经济社会资源，明确开发方式，划分区域内资源使用，确定环境整治工作的范围和重点等。专项规划则可以把太湖等生态公地周边相关城市的责任权利予以明确划分，使区域各城市责权明确，相互配合，更好解决这些“公地”的生态环境问题。

第二，创新合作治理的监督机制。推进企业环境信息公开制度，将企业的环境行为置于公众的监督之下；加强区域环境保护宣传教育合作，使公众树立正确环境价值观、生态伦理观，进一步增强公众的环境意识；拓宽公众参与环境保护的渠道，定期举办环境圆桌会议，针对特定区域环境问题提供利益与责任相关方平等对话的平台。

第三，共同构建区域环境保护体系，制订区域环境保护联合防范体系标准，“把住源头，形成合力”。大力实施区域水环境综合治理、大气污染控制、危险化学品与危险废物管理、土壤污染治理等联防联控联治，推进长三角地区区域环境质量的持续改善。

第四，摒弃地方保护主义观念，共同建立多主体参与的环境保护模式。建立符合区域经济发展的生态文明目标责任体系、考核办法和奖惩机制，积极开展碳排放权、排污权、水权交易等试点，建立健全资源有偿使用制度、生态补偿制度、环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度等体系。

第五，建设区域环保科技交流平台，建立专门的环境保护协调机制、信息（包括重大环境事件）通报机制、污染整治工作协作机制，共享环境监测信息，环评会商交流，共御环境风险。第六，健全区域环境应急合作体系。长三角地区各城市应联合制定环境安全的预警机制，建立健全海洋环境监测预报与灾害防治预警体系，联合制定生态环境安全问题的处理机制，建立跨部门的、专门的重大区域生态环境问题应急调查和预警指挥系统等。

（三）探索建立流域生态补偿机制

由于长期污染物超负荷排放，加上区域内河网密布、相互交错，长三角地区的水环境污染，尤其是跨省界污染问题日益突出，并出现了“上游保护、下游发展”、“上游排污、下游治污”等环境与经济利益倒挂的现象。长三角地区水环境问题的凸显，尤其是跨界水体污染与矛盾纠纷时有发生，已成为长三角地区一体化进程中的不和谐因素²⁵¹¹。

¹⁰ 24 2003 年底，打造“绿色长三角”成为长三角区域合作的重要目标之一。2004 年 6 月沪苏浙发出《长江三角洲区域环境合作倡议书》，2008 年 12 月苏浙沪共同签署《长江三角洲地区环境保护合作协议（2009—2010）》，2009 年 9 月 15 日出台《长江三角洲地区企业环境行为信息公开工作实施办法（暂行）》，对提高企业意识、规范企业行为、保障公众权益、实现区域企业信息共享、提升区域环境管理水平起到了推动作用。

目前，长三角各省市各自在流域生态补偿机制方面积累了一定实践经验，其中，浙江开展了水权交易、异地开发等形式多样的流域生态补偿实践，江苏率先开展了基于断面水质考核目标的上下游双向生态补偿试点，上海则针对黄浦江上游水源地保护出台了相关财政补贴政策，这些都为建立长三角流域生态补偿机制奠定了良好的工作基础。在我国，流域生态补偿机制还是一项新兴的环境经济政策，目前更多的还处于研究和探索阶段，要在真正建立基于上下游责任判定机制的双向流域生态补偿机制，还面临着诸多技术、法规、标准等方面的困难。需重点解决上下游的责任判定，生态补偿标准的确定，跨界断面功能区目标衔接，以及补偿资金运作管理等问题。

参考文献

- [1] 崔凤军，长三角地区产业竞争态势与合作前景，《浙江经济》，2011 年，总第 481 期。
- [2] 范恒山，长三角地区城镇化的转型创新之路，唯实，2013 年第 4 期。
- [3] 刘云中，建设长江经济带的产业基础和重要举措，《中国发展观察》，2014 年第 6 期。
- [4] 吕永刚，胡国良推进长三角区域一体化制度创新的战略构想，《理论月刊》，2012 年第 10 期。
- [5] 魏后凯，大都市区新型产业分工与冲突管理——基于产业链分工的视角，中国工业经济，2007 年第 2 期。
- [6] 魏后凯，成艾华，携手共同打造中国经济发展第四极——长江中游城市群发展战略研究，《江汉论坛》，2012 年第 4 期
- [7] 吴传清，建设长江经济带的国家意志和战略重点，《区域经济评论》，2014 年第 4 期
- [8] 夏永祥，以长江经济带建设促进东中西部地区协调发展，《区域经济评论》，2014 年第 4 期
- [9] 杨建文，中国经济“第二春”的重要战略选择，《支点》，2014 年第 1 期。
- [10] 张磊，长江经济带：西部发展的新动力，重庆日报，2014 年 8 月 16 日。
- [11] 宗传宏，长三角区域综合交通体系研究，现代城市研究，2011 年第 2 期

¹¹ 25 这其中既有各自水环境保护和治理上的原因，也与流域缺乏有效地协调管理有关。一方面，长三角流域水环境管理机构仍难以发挥监督监管、统筹协调的作用尽管我国设置了流域管理机构——太湖流域管理局，但是由于在流域管理上尚缺乏法律法规支撑，流域管理机构难以有效介入地方政府决策过程、发挥监督监管和统筹协调作用，地区之间跨界水污染纠纷和矛盾难以得到有效解决另一方面，长三角流域各地方政府间缺乏有效协调合作机制。目前，长三角地区的水环境管理仍以行政区为界，呈现地方政府分割管理、各自为政的状况。因此，在对待具有公共属性的流域问题时，往往从其自身利益出发，而忽略了流域上游或下游在经济发展和环境保护上的统筹协调，从而形成流域上游和下游地区之间在水资源利用、水环境功能划分等问题上的差异，容易产生流域内跨界水体问题的矛盾和纠纷。