
长三角一体化发展新趋势

王振

【编者按】：党的十九大报告提出，要创新引领率先实现东部地区优化发展，建立更加有效的区域协调发展机制。长三角一体化要有新路径与新机制。上海市发改委与江浙皖三省有关部门联合成立了“长三角区域合作办公室”，并抓紧制订2018~2020年长三角一体化行动计划。成立“长三角区域合作办公室”，是长三角新一轮合作机制建立进程的一小步，却是长三角一体化进程的一大步。长三角一体化需要上升为国家战略，以共建一体化战略项目推进区域一体化进入新阶段，探索财政与税收共享机制，打破行政壁垒，形成以经济功能和经济社会联系为主的一体化新格局。本刊在“长三角一体化新趋势”研讨会及第四届长江经济带发展论坛嘉宾演讲的基础上，策划了本组笔谈。我们邀请多位知名学者探讨长三角一体化发展趋势、路径与机遇、区域协调机制与体制，为长三角地区区域协调与区域发展提供有益的理论探索。

【关键词】：区域发展；区域协调；长三角地区

党的十八大以来，作为改革开放先行者排头兵的长三角地区，积极贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享五大发展新理念，以建设更高水平的小康社会为导向，已经先行开启现代化建设的伟大实践。在党的十九大精神指引下，在未来的国家现代化建设大局中，长三角地区将继续肩负起率先发展、一体化发展的历史使命，勇当现代化建设的引领示范者和现代化强国的核心承载区。而在区域的协同行动中，既要培育壮大上海、长三角核心区、长三角城市群多层级的现代化建设引擎，还要全面增强各个引擎的对外辐射和服务，推动整个长三角地区的先行和领跑，进而带动长江经济带和全国的现代化建设。

当下，长三角地区正进入一体化发展的新时代。我们可从新基础、新内涵、新趋势来深刻认识这个新时代。

一、长三角一体化发展的新基础、新内涵

从新基础看，必须把握深度同城化这个最重要的区域合作新基础。进入本世纪初，长三角地区进入同城化时代，也就是以高速公路网和跨江跨海大桥建设为标志，越来越多的城市与上海的交通时空距离大大缩短，要素流动越来越频繁，城市化差距加快缩小。进入2010年以来，以高铁和互联网快速发展为标志，长三角地区逐渐进入深度同城化时代，更多的城市进入2小时交通圈，跨地区通勤成为常态，地区合作从产业转移升级到共建共享，城市之间的经济差距进一步缩小。特别是经过四十年的改革开放，长三角地区三省一市2017年合计的经济总量已经达到19.53万亿元，占全国的23.6%，其中以26个城市为边界的长三角城市群，其2017年的经济总量为16.52万亿元，居世界六大城市群的第五位。正是有了深度城市化这一新基础，对长三角一体化发展提出了新要求、新任务。

从新内涵看，我们现在谈的长三角一体化发展，是基于建设社会主义现代化强国这一大政方针，基于建设世界级城市群这一国家战略部署，基于长三角进入深度同城化这一新阶段，以全面深化区域全面合作为导向，在更多领域加快突破体制机制瓶颈，更好解决区域协调发展中的不衔接、不平衡问题，激发区域内在活力，加快向具有全球影响力的城市群迈进。传统的区域一体化发展，是指发达的大城市，为加快提升不发达的周边中小城市和乡村发展水平，通过构建以大带小、以城带乡的一体化体制机制和特殊政策，把大城市高度集聚的功能优势、资源优势、产业优势、人才优势，辐射扩散到周边城市和乡村，带动其工业化、城市化、现代化进程，加快缩小地区差距和城乡差距。长三角地区多年来的一体化发展思路和实践，基本属于这一传统的概念范畴。而当下的区域一体化发展，新时代赋予了新内涵，是指城市群中的各个城市，特别是都市圈中的各个城市，为提升城市群的同城化水平和国际竞争力，实现“1+1>2”效应，在一些领域开展紧密合作，通过建立一体化建设和运营的体制

机制和平台载体，消除行政分割，激发规模效应，实现更高层次的共生共享。在高铁、互联网、深度同城化和成熟市场经济的牵引下，这一新概念范畴的区域一体化正在成为长三角区域合作的主流。

二、长三角一体化发展的新趋势

党的十九大以来，长三角一体化发展问题成为各方热议的话题。从三省一市在上海合作成立长三角区域合作办公室，到正在积极研究制定的长三角一体化发展行动方案，都预示着长三角一体化发展迎来了重大突破的阶段。从未来趋势看，将呈现三个新特征。

（一）多领域的一体化

不仅有生态保护、交通互联、产业合作、科技创新领域的一体化，还有城市功能、要素市场、民生发展等领域的一体化。比如要素市场，当前技术、资金、人才等创新要素市场仍然带有明显的地方性，因此也导致了比较突出的地方分割问题，要发挥市场在合理配置创新资源的决定性作用，就必须从区域协同起步，逐步消除导致市场分割和碎片化问题的体制机制障碍，逐步向统一的一体化市场迈进。又如民生发展，这方面的一体化发展目前是薄弱环节，但在深度同城化时代其一体化需求越来越突出。如医疗，各地自有一套医疗保险体系，城市之间互不衔接，给跨地区医疗，还有给那些到其他城市安度晚年的老人都带来了极大的不便，这将成为长三角一体化发展需要攻克的具体项目。

不仅有上海加大对外辐射强化服务的一体化，还有各地协同出力共同打造上海全球城市功能的一体化。比如上海建设卓越的全球城市，建设全球性的经济、金融、贸易、航运及科创中心，不是上海一家的全球城市和全球中心，而是上海大都市圈范畴的全球城市和全球中心。纽约、伦敦、东京之所以能成为世界级城市群的首位城市，都是基于大纽约、大伦敦、大东京的大都市圈范畴和基础。又如打造世界级产业集群，上海在汽车、高端装备、航空航天、海洋重工领域拥有行业领军者企业，但光靠上海的空间及产业集群，难以走向世界级，因此需要布局在各地的产业集群加强合作，形成合理的空间布局和创新链配套，向产业链一体化发展迈进。

（二）推进载体的一体化

主要在基础设施、要素市场、公共服务等领域，长期以来都是按行政区分级设置载体机构，今后则将向载体一体化迈进。因为，只有建立了一批跨地区一体化营运的机构和载体，通过他们更加有效地承担一体化建设和运营项目，才能更好地解决行政区分割和各自为政问题，提高一体化发展效能。当然建设跨区域的一体化运营机构，难度比较大，但如果在这个方面没有重大突破，长三角一体化发展也难以迈入新时代。

我们认为，建立一批覆盖长三角全区域，实行一体化运营的载体机构，是长三角一体化发展的重中之重。今后，一方面是如何新建，三省一市通过共同谋划、共同出资，建设一批覆盖长三角的专业机构。如长三角区域合作委员会、长三角轨道交通公司、长三角开发银行、长三角产业合作基金、长三角生态基金，还有覆盖长三角整个区域的各种专业性社会组织，等等。另一方面是如何整合，通过机制创新，促进各地行业合并或联合，形成覆盖全区域的新型功能平台、新型服务机构。如推动大学、科研机构、公共服务机构、交易市场、养老机构的跨地区发展和机构整合，形成一体化运作的体系和机制。

（三）制度建设的一体化

一方面要建立健全促进一体化发展的政策体系，其中既有三省一市共同研究制定的一体化政策，也有消除地区政策的标准不一、执行不一问题，让各地政策相互衔接、统一。另一方面要发挥地方立法作用，开展合作立法，为一体化发展提供制度支撑和保障。

围绕世界级城市群的共同愿景，按照一体化发展规划的项目布局，在城市功能、产业合作、创新协同、基础设施、市场配置、公共服务等各个方面制定专门的配套政策。比如市场准入政策，各地将形成统一的认准标准、监管标准，并且一地认准，各地通用。比如生态补偿政策，各地将加强协同、衔接，产业和人口集聚度高的地区多承担、多贡献一点，保障生态功能区可以全面承担生态功能。

探索地区合作立法机制，用制度促进和保障长三角一体化发展。目前我国关于协调区域发展的法规基本处于空白状态，而从法国、美国和日本等发达国家的城市群发展或流域治理看，他们都通过国家立法及政府配套条文予以保障和规范。长三角一体化发展，是一项需要久久围攻的系统工程，需要有一套能够协调三省一市的制度体系予以推动和保障。国家层面要为长三角专门立法，不太现实，所以今后可以赋予长三角地区地方合作立法机制的改革试点，制定出共同遵守、共同建设的法规体系，让更多的一体化项目有法可依、有法支撑。