

新时代长三角一体化发展的新路径与新机制

李湛 王晓娟

【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

长三角是我国重要的经济增长极之一，是目前我国区域一体化起步最早、基础最好、程度最高的地区。作为国家重大战略的重要承载区和示范区，长三角承担着世界级城市群建设、全球科创中心建设和海洋强国建设的历史使命。推动和落实国家战略，是新时代长三角区域发展的重要内容，也是统筹和指导各地有序推进长三角区域一体化发展的重要方向。在此过程中，破解阻碍一体化发展的瓶颈，引领当前长三角区域发展的新动向，必须探索和建立长三角一体化发展的新路径与新机制。

一、新时代对长三角一体化提出新要求

我国社会主义建设进入新时代，新沿海战略和区域发展的“T”形布局已显雏形。一方面，十九大报告指出我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。以创新驱动来突破资源能源、环境等要素的瓶颈制约，成为实现发展新旧动能的转换，适应经济新常态的主动力量；另一方面，十九大报告明确区域协调发展“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国”。我国沿海地区是改革开放的前沿阵地和对外经济合作的窗口，随着京津冀协同发展和粤港澳大湾区国家战略的推进，新沿海战略已经初步显现。而且，从更长期看，建设长江经济带，形成与“一带一路”贯通对接，体现新时代我国区域协调发展的长远布局，是引领我国经济转型升级的重要动力。

进入新时代对长三角一体化提出了新要求。长三角地处“一带一路”重要交汇点和长江经济带龙头地带，一直是我国经济发展的领头羊和改革开放的排头兵。进入新时代，根据国家战略中长三角的定位和要求，长三角一体化也面临着新要求，主要表现在，一是要成为在实现现代化目标中实施新发展理念的示范区；二是在“十四五”末，即2025年建成长江经济带与一带一路的枢纽平台；三是在“十五五”末，即2030年建成世界级城市群。

二、长三角一体化发展面临新定位

长三角一体化发展经历了从规划协调和要素合作，到机制对接的发展阶段。在此阶段，长三角一体化发展缓慢，行政区划壁垒和体制机制约束难以突破，过去以土地价格级差形成的区域分工难以为继，在普遍面临产业升级的压力下，区域间合作动力不足。

坚持新的发展理念，解决一体化发展瓶颈问题，是践行习近平新时代中国特色社会主义思想，引领和示范我国区域经济协调发展新格局的需要，长三角一体化发展要有新的定位。

一是成为多重国家重大战略的融合发展示范区。进入新时代，“一带一路”、“长江经济带”、“长三角城市群建设”、“全球科创中心建设”、“海洋强国”等多重国家战略在长三角地区的叠加效应将逐步得到释放。“围绕国家战略，服务国家战略”是推进长三角一体化发展的核心，率先推进从行政区划为主进入超越行政区划、以经济功能和经济社会联系为主的新阶段，成为在 2035 年基本实现社会主义现代化目标的排头兵，是深化长三角一体化发展的新要求和新定位。

二是成为参与角逐全球城市群竞争的先锋区。十九大报告指出，城市群建设是培育我国区域新经济增长极的重要形式。长三角城市群与“一带一路”、长江经济带交汇，作为中国最强城市群，最有能力代表中国参与全球城市群竞争。率先对比国际标准，提升配置全球资源的枢纽作用，可以示范我国城市群建设和培育新经济增长极。

三是成为新一轮开放型经济的引领区。20 世纪浦东开发开放，真正确立了长三角在我国上一轮改革开放阶段的经济中心的历史性地位。适应经济全球化新趋势，推动形成全面开放新格局，长三角应借力自由贸易港建设，率先形成更高层次的开放型经济，成为“一带一路”和长江经济带发展依托。

三、建设“长三角湾区”成为长三角一体化发展的新路径

破解当前长三角一体化发展缓慢的态势，从三省一市层面提出建设“长三角湾区”，采取分步走的形式，由小及大，在湾区内率先突破行政壁垒，深化经济联系，可以扭转和统筹当前分散发展的格局，提升上海对外开放的首位城市功能，更好服务和落实国家战略。

（一）建设长三角湾区的紧迫性

首位城市地位下降。国家在《长江三角洲城市群发展规划》中明确赋予了上海绝对的中心地位，确立上海要成为世界级城市群的核心城市，提升其作为“全球城市”的功能，上海承担着带领和辐射长三角参与世界城市竞争的未来使命。然而实际上，上海服务长三角、辐射长三角的能力正在削减。在产业层面，各地与上海无论是在先进制造业还是在现代服务业的项目协作、产业合作的机制尚未形成，导致吸引项目的恶性竞争。

各地“都市圈”建设倒逼。在规划层面，江苏已提出要建立“扬子江城市带”，浙江提出要建立“杭州湾城市群”，上海提出建设“上海都市圈”，这都倒逼长三角一体化发展的升级。

区内产业同质化，不足以支撑“东中西联动”与“一带一路”。由于地方利益的驱动，以及缺乏区域内产业发展规划的协调，导致长三角地区的产业结构严重趋同，各城市处于相对分散的发展状态，生产布局重复，产业结构同化，产业集中度较低，低水平重复建设比较明显。特别是，由于整个区域仍然处于工业化的过程，每个城市几乎无一例外地把加快工业发展当作本地经济发展和提升城市地位的主要路径，各个城市为了做大 GDP 总量，都把主导产业放在电子信息、石油化工、汽车及汽车零件、医药等大容量的制造业上，造成了产业结构上的高度相同。

（二）建设长三角湾区的必要性

谋求长三角一体化新路径，落实十九大报告精神，率先建设现代化经济体系的需要。与雄安新区助力的京津冀协同发展、粤港澳大湾区的有突破、有重点的有序推进节奏相比，长三角一体化推进缓慢，一体化内容停留在便民生活领域，生产领域的一体化还没有真正推进。未来长三角一体化既要顺应全球产业发展的趋势，也要对国家区域战略形成良好的支撑，只有在深化

制度合作的基础上谋求新的路径，才能不断促进区域合作、产业协作在更高层次和更深水平上发展，才能有效推进现代化经济体系的建设。

优先建设“长三角湾区”，统筹当前一体化发展新态势的需要。进一步推进长三角一体化实质性发展，既要围绕国家战略，也必须响应区域内新的发展态势。作为一种成熟的区域经济模式，湾区是各国经济发展的龙头和主力，也是国际之间竞争的重要载体。长三角临海临水特征明显，湾区概念已经悄然形成，“杭州湾区”、“通州湾区”等概念呼之欲出。新时代，继续凸显长三角在我国区域发展的重要地位，需要湾区经济的主动动力。特别是可以借助长三角湾区的设立，强化新时代区域合作新理念，有利于抓住重点项目、逐渐调整、率先突破长三角一体化发展的主要壁垒，扭转当前合作缓慢的僵局。

（三）长三角湾区的定位

1. 总定位

遵循区域经济发展规律，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，服务一带一路、长江经济带、自贸区、长三角城市群等国家发展战略，基于全球视角提升长三角湾区国际地位，以上海建设全球城市为引领，共建全球科技创新集群，打造改革新高地、开放新尖兵、创新新模式，构建一体化发展新格局，建设面向全球、引领全国的以金融服务、航运服务、科技创新服务为核心功能的世界级综合性创新型大湾区。

2. 具体定位

制度创新和科技创新并重的创新湾区。围绕上海国际经济、金融、贸易、航运中心建设以及中国（上海）自由贸易试验区和中国（浙江）自由贸易试验区建设，加快制度创新和先行先试，率先接轨国际经贸规则，当好改革开放排头兵。坚持跨行政区发展的导向，推进上海、苏州、无锡、南通、宁波、嘉兴、舟山等周边城市协同发展，消除阻碍生产要素自由流动的行政壁垒和体制机制障碍，共建共享公共服务、成本分担和利益共享机制，率先实现一体化。坚持科技创新和制度创新并进，瞄准世界科技前沿领域和顶级水平，建立健全符合科技进步规律的体制机制和政策法规，整合科技创新资源，强化科技成果转化，共建技术创新链和区域协同创新体系，共同打造具有全球影响力的上海科创中心。

深耕全球价值链的开放湾区。对标新加坡、迪拜等国际最高水平，把握中国贸易转型升级的新要求和跨国公司国际分工的新趋势，以推进上海自由贸易港建设为核心，从全球视角优化资源配置和整合，构建长三角湾区对外开放新高地。

以海洋产业为特色的战略性新兴产业湾区。发挥湾区上海港、宁波舟山港等海港优势和长江下游各河港优势，突出海洋经济、航运服务的引领功能，整体规划，实现江海联运，提升长三角湾区的全球产业综合竞争力。追踪全球海洋经济的发展趋势，率先实现沿海经济发展模式的转换。推进产业跨界融合，完善以现代服务经济主导、先进制造业为支撑的现代产业体系，打造全球重要的现代服务业和先进制造业中心。

以金融服务集聚为主导的金融湾区。借鉴纽约湾区的经验，加快建设和完善上海国际金融中心功能，提升上海核心竞争力和综合服务功能，推进南京、杭州区域性金融中心建设，促进湾区金融服务一体化，形成以人民币产品为主导、具有较强金融资源配置能力的全球性金融市场，打造全球有重要影响力的国际金融服务体系，增强上海国际金融中心的辐射力和全球影响力，迈入全球金融中心前列，成为长三角湾区乃至江浙沪一体化发展的重要支撑。

（四）长三角湾区的四至范围

确定长三角湾区的四至范围，总体上涉及长三角三省一市，既要遵循以沿海临江的地理特征为基本原则，又要依据长三角

城市间经济联系度，可以按照范围先小后大的顺序，分步建设。

在此准则下，建议以连接长江下游与东部海湾为特色，起步阶段形成以上海为中心，辐射带动杭州湾、通州湾，包括苏州、无锡、常州、镇江、南京、扬州、南通、杭州、湖州、嘉兴、宁波、绍兴、舟山、温州、台州等城市，成为“一带一路”桥头堡和长江经济带战略支撑带。

四、构建长三角一体化发展的新格局和新机制

长三角是我国区域一体化起步最早、基础最好、程度最高的地区，长三角又是我国最重要的经济区域之一，责无旁贷地承担着引领和率先实现创新发展、迎接新一轮科技革命、探索制度创新的战略任务，必须从国家战略的高度来推进长三角一体化发展。京津冀协同发展国家战略的确立，也为长三角一体化上升为国家战略提供了重要的示范。

（一）长三角一体化发展的新格局

新时代，贯彻落实新的发展理念，体现有重点、有顺序的推进步骤，以“长三角湾区”+“重大项目”的发展格局，推动长三角一体化全面发展。

贯彻创新发展理念，发展上海科创中心、G60 科创走廊、G42 高端制造走廊、长三角互联网经济区、“三创合一”区域创新网络、新型产学研平台等。

贯彻协调发展理念，打造多个接轨上海示范区，推进杭州湾、通州湾、扬子江城市带建设、长三角国家新区联动发展、大小洋山联动开发和皖江产业转移承接带建设。建立东方海上大通道。

贯彻绿色发展理念，发展绿色旅游，G50 休闲旅游走廊、崇明生态岛建设、邮轮游船游艇项目、东方快车游；关注环境治理，加快沿江沿海重化工产业转型、建立集中化工区、大气及环境治理等项目。

贯彻开放发展理念，支持自由贸易港建设、江苏自由贸易试验区申报、舟山江海联运服务中心建设、世界第一组合港和长三角自贸区联动发展。

贯彻共享发展理念，支持社会保障一体化项目、现代公共文化服务项目、医疗合作和长三角湾区智库联盟的推进。

（二）长三角一体化发展的新机制

一是以目前的协调机制为基础，形成跨行政区域发展的新机制。重点产业项目引入市场化机制和股份化机制，建立产业项目合作共建、财政税收利益共享的机制和征管协调机制，为长三角一体化发展提供制度动力。

二是在国家层面设立长三角一体化建设领导小组及办公室，确保有足够的领导力和权威性。

三是长三角联合成立长三角湾区建设领导小组及办公室，重点推进长三角湾区建设。推动长三角湾区的高标准、全局性和可持续发展，率先在长三角湾区探索巨型城市区域行政架构，有效破除行政分割和碎片化发展问题，建立市场化产业价值链合作机制等。