
长三角区域高质量一体化： 背景、挑战与内涵¹

胡 彬

(上海财经大学 200433)

【摘 要】：在逆全球化思潮兴起和中国经济发展进入新常态的背景下，提出长三角区域更高质量的一体化，既是一体化沿发展阶段的升级需求，也是应对现实严峻挑战和形势变化的、致力于培育内生增长动力的一种积极应对，更是谋划国家进一步扩大开放以及推进长江经济带整体发展的长远选择，需要在充分研判经济全球化趋势、增强全球治理话语权的前提下，从宏观经济发展的目标设定、区域协调的合作诉求，以及重塑国家、区域与城市之间关系的区域政策变化等多个角度，来解析长三角区域高质量一体化的逻辑出发点、特征与主要内涵。

【关键词】：长三角区域 一体化发展 城市群 长江经济带

【中图分类号】：F207 【文献标识码】：A 【文章编号】：1005-1309(2019)04-0067-010

一、长三角区域一体化的发展历程：阶段与特点

(一) 长三角区域一体化的发展历程

1. 肇始于浦东开发开放的长三角区域一体化。真正意义上的长三角区域一体化发端于 20 世纪 90 年代初期的浦东开发开放，开放窗口的建立、首位城市功能的明确和不成熟的政府协作是突出的特征。在此之前的 1980 年代，虽然建立了“上海经济区”的制度框架，但它发挥的作用非常有限，主要是由于上海的城市功能、市场主体和产业结构尚比较单一，加之它是传统的、国有企业占绝对主导的工业中心，使得“上海经济区”的制度服务能力、服务渠道和服务宽度都受到极大的限制。对于接受服务的一方，在农村工业化中崛起的乡镇企业和处于萌芽状态的民营企业是主要的需求者，技术短缺和缺乏规模经济，构成了它们发展的羁绊。因此，自发性、偶然性、局部性和试验性，是这个阶段长三角区域内部协作的主要特点。1990—2000 年，是长三角区域一体化的开展阶段，市场主导的一体化进程加快，企业跨区域发展和政府间协作加强是主要的合作内容(孙亚南, 2015)。由于长三角区域一体化的驱动力转向了开放的国际市场，要素流动的范围、结构和速度都与之之前大不相同，如何充分利用上海这个对外开放的平台，开发、利用和再培育自身的比较优势，对长三角其他地区而言，在当时都是一个全新的命题。随着市场作用的逐步发挥，区域合作出现了模式差异化和路径依赖等典型特征。江苏南部的苏锡常地区，凭借毗邻上海的地理优势，在利用上海开放条件中，形成了与上海既竞争又合作的关系。并由于相较于上海少了国企改革的体制负担，苏南地区发展外向型经济的转型要更加彻底一些。在这个时期，另外一种具有代表性的合作模式，是浙江经济在企业层面上的主动融入模式。浙江经济和上海的连接点往往更多地带有民间、个体和非正式关系的特点，民间力量要利用上海的资源，就只能更多地采取进入上海求发展的方式(陈建军, 2008)。总体来说，上海浦东的开发开放对于长三角区域一体化的贡献，主要体现为通过政策和制度等确立的区位优势，集聚外部增量要素、扩大区域生产规模、促进跨地区的企业分工和提高资本积累的市场效率。当然，由于市场主导初期的区域合作，还取决于对合作收益、成本

¹基金项目：国家社会科学基金项目“经济结构调整与转变视角下的城市转型路径与机制研究”(编号 14BJL082)。

作者简介：胡彬：上海财经大学财经研究所副研究员。

与风险的权衡,所以自发和自主的合作在当时的长三角区域并不是一种普遍现象,地区之间、所有制之间存在着认识上的不平衡。互补性越强的领域,在早期市场主导的区域合作中就越具有示范效应。

2. 进入 21 世纪后由经济全球化推动的长三角区域一体化。这个时期的外部环境 with 内部条件都发生了变化。在外部环境方面,随着经济全球化进程的不断推进,交通运输、信息通信等技术进步迅猛发展,贸易一直是各经济体之间经济合作与竞争的基础……在全球生产网络的扩张中,零部件、半成品等货物进行跨国交易的次数大大增加(黄卫平、刘一姣,2012)。在内部条件方面,进一步明确提升上海的城市功能。新一轮城市总体规划提出,“到 2020 年上海要基本形成与国际中心相匹配的城市功能布局、符合现代化国际大都市特点的城乡一体、协调发展的城镇体系,并与长三角区域城市共同构筑经济发达、布局合理的城市群;初步建设成国际经济、金融、贸易中心之一。”在 2003 发布的《上海市城市总体规划(1999—2020 年)》中,还将“坚持区域协调发展,促进城郊一体化和长三角区域联动发展”列为基本原则,提出要积极推进长三角城市群的联动发展,统筹上海的交通网络、产业布局、能源建设和环境保护。这标志着,规划意义上的长三角区域一体化,已被纳入中长期上海城市发展的范畴,作为上海谋求进一步发展的前提条件。在对外开放上,它释放的一个重要信号就是上海与长三角其他地区将在可预期的未来实现融合度的不断加深。由此,跨国资本开始了在长三角区域全域范围内进行生产要素的大规模配置,并根据上海城市中心、郊区以及周边地区在功能布局上的差异,通过地域间企业分工实现生产利益的最大化。例如,外商投资将企业的事务机构、销售机构、研究开发机构布局在上海,而将生产基地布局在周边地区(陈建军,2008)。随着跨国生产链的高附加值环节向上海的集聚,促使上海在科研支持、技术创新和金融服务等方面的服务能力进一步提升,吸引苏浙两地的民营企业总部纷纷进驻上海。

3. 2008 年至今,区域政策范畴的国家战略介入与地区深化跟进的新阶段。2008 年金融危机的外部冲击,引发的不仅仅是对原有经济发展模式是否可持续的反思,同时也是对后者所基于的区域政策逻辑^②是否仍然恰当的一种检讨,所以它对于长三角区域一体化的影响,无论路径还是机制都是转折性的。这个阶段的主要特点是区域政策层次与逻辑的变化。“国家战略”和“地区方案”,构成了长三角一体化在区域政策的两个层次上的主体架构,从制度上重构了区域政策的空间属性与运行基础。受到经济全球化的庞大国际市场的支撑,长三角区域乃至整个中国的自然禀赋优势和比较优势都得到了开发与利用,空间属性的活跃度不断地增强。伴随着中国快速的工业化进程,中国制造业不断发展壮大,世界 230 多个国家和地区都能见到“中国制造”的身影,2010 年以后中国已成为世界产出第一的制造大国(黄群慧,2018)。2008 年金融危机是一个转折点,经济全球化的强劲势头受到了猛烈冲击,全球贸易增速急剧下降,近 5 年来仅仅与全球 GDP 增速持平(冯新舟,2018)。反映在区域发展的界面上,就是那些高度嵌入全球生产体系的部分,会在第三层次的空间属性的传导影响下,率先感知冲突的激化,并亟须重新审视空间属性的经济特征,适应经济发展方式的转变。在这种背景下,长三角区域一体化开始进入新的阶段,以国家战略的强力介入和国家权力对区域政策空间逻辑的调节及其对空间尺度的明确定位为突出特征。从表 1 可以看出,国家层面的长三角区域一体化政策从 2010 年开始经历了从规划一体化、一体化外延空间的界定到区域政策空间属性的导向性变化、内外空间一体化的结构转型、多中心一体化的转变过程。可以说,当区域政策的空间属性发生变化时,空间干预的淡化将逐步消除源于政策租金的空间利益,促使长三角区域一体化进入依靠内力驱动的新阶段。

表 1 国家层面的长三角区域一体化相关政策

政策名称	编号	政策类型	空间价值
长江三角洲地区区域规划	发改地区〔2010〕1243 号	2009—2015 年长三角区域发展改革的纲领性文件和编制相关规划的依据	运用规划手段,推动长三角区域一体化,强调区域发展的整体性(即规划一体化)

^②①这种区域政策逻辑可以概括为:地方分权化导致的税收竞争和开发区政策激励下的快速城镇化,以及资本大规模积累对区域一体化地理边界的扩张压力。

关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见	国发〔2014〕39号	涉及长三角的文件	明确长三角区域一体化的外延空间与协调基础
国家新型城镇化综合试点方案	发改规划〔2014〕2960号	涉及长三角的文件	区域政策空间属性 ^① 的导向性变化（探索为主）
国家新型城镇化规划（2014—2020年）	—	涉及长三角的文件	区域政策空间属性的导向性变化（实施为主）
长江经济带创新驱动产业转型升级方案	发改高技〔2016〕440号	涉及长三角的文件	内外空间一体化的结构转型
长江三角洲城市群发展规划	发改规划〔2016〕1176号	2016—2020年长三角城市群一体化发展的指导性、约束性文件	多中心一体化

资料来源: http://www.china-csj.org.cn/public_static/#/main/info/areaInfo/2, 在此基础上内容有所增加

国家层面的区域政策,通过明确长三角区域一体化的空间价值,诱致地区层面的区域政策进行后续的制度创新,为深入一体化出台操作性的政策措施,是2016年以后长三角区域一体化的新特点。表2显示出,区域层面的长三角区域一体化主要在技术、制度以及行动任务上落实具体的举措。其中,长三角区域地区一体化发展三年行动计划(2018—2020年)提出了一些非常务实的行动任务。^{②③}

表2 区域层面的长三角区域一体化政策

政策名称	出台时间	制定部门	政策目标	侧重点
------	------	------	------	-----

^①区域政策的空间属性包括“人的繁荣”的空间中性和“地区繁荣”的空间干预两种思路(邓睦军、龚勤林,2017),新型城镇化被确立为国家战略来实施,是为了改变在特定的地区(主要以政策空间、制度空间为存在形式)以资本积累驱动和城市边界扩张为特征的增长模式及与之对应的空间生产逻辑。

^② 主要包括:2018年重点推进17个打通省际断头路项目;实现长三角城际铁路运营管理“一张网”;推动张江、合肥两大综合性国家科学中心战略合作,建设长三角区域协同创新网络;2020年,长三角地区新能源汽车整车产能占到全国市场的30%以上;支持集成电路龙头企业在长三角优化布局,规划建设8条12英寸生产线、6条8英寸生产线;支持龙头企业联合中科大、南京大学、浙江大学、麻省理工等相关高校,设立长三角人工智能研究院;将长三角物流网络从“天”级推进到“小时”级,打造新零售“三公里理想生活圈”;依托上海核心城市功能,面向长三角,共建共享覆盖三省一市的G60科技走廊;到2020年,区域跨省界水体水质消除劣Ⅴ类并逐步好转;到2020年,长三角完成5G网络规模部署,成为国内首批正式商用的地区之一;“十三五”期间,三省一市煤炭消费总量下降5%左右,并力争下降更多;扩大异地就医直接结算联网定点医疗机构数量,研究急诊和部分门诊实现异地就医直接结算的可行性;探索建立三省一市养老补贴异地结算机制。推进区域养老服务机构设施、服务标准和照护需求评估标准互认;鼓励上海、太仓、昆山、嘉兴、宁波、舟山、芜湖等地区先行先试、开展单一窗口申报数据共享、业务协同。

长三角区域信息化合作“十三五”规划（2016—2020年）	2017年10月	上海市经济信息化委、江苏省经济信息化委、浙江省经济信息化委、安徽省经济信息化委	到2020年，建成适应区域协同融合发展需要的信息基础设施，固定宽带家庭普及率80%，4G用户普及率90%。建成一体化智能交通、环保、教育、医疗、社保体系，动态优化配置区域信息资源，发挥信息化对长三角区域经济社会协同发展的支撑、引领驱动和协同联动作用，不断提高长三角区域的对外开放水平，在更大范围内实现资源整合和要素集聚，增强长三角区域的综合实力、创新能力和可持续发展能力，加快长三角区域经济一体化进程	通过部门合作，共同创造要素自由流动的技术条件
长三角区域一体化发展三年行动计划（2018—2020年）	2018年6月	长三角联合办公室	到2020年，长三角区域要基本形成世界级城市群框架，建成枢纽型、功能性、网络化的基础设施体系，基本形成创新引领的区域产业体系和协同创新体系，绿色美丽长三角建设取得重大进展，区域公共服务供给便利化程度明显提升	进一步明确了长三角区域一体化发展的任务书、时间表和路线图
长三角区域深化推进国家社会信用体系建设区域合作示范区建设行动方案（2018—2020年）	2018年7月	上海市、江苏省、浙江省、安徽省的信用建设主管部门	到2020年，全面完成深化推进区域信用合作示范区的各项任务，有效支撑区域经济社会健康有序发展。“信用长三角”成为反映区域高质量一体化发展的重要品牌，长三角区域成为国内信用制度健全、信息流动通畅、服务供给充分、联动奖惩有效、信用环境优化的地区	通过区域整体信用制度建设、跨区域信用信息共享共用、鼓励信用行业服务创新等，进一步降低市场交易成本

资料来源：http://www.china-csj.org.cn/public_static/#/main/info/areaInfo/2, 在此基础上内容有所增加

二、长三角区域一体化面临的新挑战

（一）国家区域政策导向转变的挑战

加入 WTO 后,我国区域政策的“空间干预”倾向日益淡化,代之以“空间中性”为主、“空间干预”为辅的政策导向。“空间干预”是指针对特定地方的干预政策,在国外通常以扶持欠发达地区的工业化为主要目的,在我国改革开放后普遍应用于培育空间增长极和激励沿海地区的工业化快速发展方面。“空间中性”的观点则强调,发达地区和落后地区之间的一体化互动才是经济发展的关键,一体化的基石应该是不考虑空间因素的制度(世界银行,2009)。“空间中性”政策也被视为基于人员的政策,该政策代表了一种最有效地增强效率、保证享有平等发展机会以及改善个人生活水平的最优方法(丁嵩、孙斌栋,2015)。尽管关于两类政策的优劣始终存在着争议,但是充分和客观考量地区发展的现实需要,全面审视经济发展方式转变给区域经济关系带来的影响,是政策取舍的关键所在。

在长三角区域一体化的演进中,“空间中性”的政策转向有迹可循,在局部的、外缘空间的“点”和开放的、全局空间中都有所体现。在“点”的层面,一个突出的例子就是安徽在2010年出台的《长江三角洲地区区域规划》中被纳入泛长三角的广域范围,符合长三角区域整体商务成本上升的产业外迁需求,同时安徽省的劳动力要素的比较优势也能够就近得到充分利用。相较于“空间干预”政策,“空间中性”的区域政策更加尊重市场选择的结果。有研究(沈惊宏等,2016)基于1978—2010年的数据得出如下分析判断:在改革开放30多年来,泛长三角区域经历了由空间发展不平衡到趋平衡的态势。如何顺应这种趋平衡态势的长三角区域一体化,是实施“空间中性”区域政策的初衷。当然,即便是在“空间中性”的政策导向下,也不排除更小的地理尺度仍然可能追求效率优先,采取“空间干预”的发展策略,在特定的地区集聚有限的资源、承担特定的任务。例如,在被纳入泛长三角区域范围的第二年(即2011年),安徽省人民政府办公厅就印发了《皖江城市带承接产业转移示范区开发园区发展规划纲要》。某种程度上讲,“空间干预”的区域政策所具有的灵活性,恰恰为逐步落实“空间中性”的区域政策,提供了相对优选的策略和方案。

在全局的空间层面上,转向“空间中性”区域政策的重要标志是,将城市群视为经济区域的普遍形态,在强调“高密度、短距离和低分割”的前提下,致力于发展均衡的、具有一体化优势的多中心空间结构体系。2006年,在《国家“十一五”规划纲要》中首次提出“把城市群作为推进城镇化的主体形态”。2014年,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》发布了“5+9+6”城市群的空间结构新格局规划,包括5个国家级城市群、9个区域性城市群和6个地区性城市群,强调发展集聚效率高、辐射作用大、城镇体系优、功能互补强的城市群,使之成为支撑全国经济增长、促进区域协调发展、参与国际竞争合作的重要平台(赵娜等,2017)。同年,国务院印发了《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》,提出优化沿江城镇化格局,提升长江三角洲城市群国际竞争力,培育发展长江中游城市群,促进成渝城市群一体化发展,推动黔中和滇中区域性城市群发展。2016年,在“十三五”规划(2016—2020年)纲要中进一步提出要建立健全城市群发展协调机制,推动跨区域城市间产业分工、基础设施、生态保护、环境治理等协调联动,实现城市群一体化高效发展。2016年9月,《长江经济带发展规划纲要》正式印发,提出了“一轴、两翼、三极、多点”的格局。其中的“三极”,是指以长江三角洲城市群、长江中游城市群、成渝城市群为主体,发挥辐射带动作用,打造长江经济带三大增长极。

随着“空间中性”区域政策的普遍应用,长三角区域一体化的先发优势将不再突出。那么,应如何看待长三角区域一体化的未来空间与价值基础,就成为当区域政策追求区域发展潜力的最大化和国家整体福利水平的提高时必须深入思考的命题。

(二) 开放模式创新的挑战

首先,以外资的大规模流入为动能的长三角区域一体化,建立在长三角区域的主要城市不断开发其郊区腹地和整个区域泛化的基础之上,城市规模扩张的冲动始终是驱动长三角区域空间一体化乃至连绵化发展的重要因素,由此带来的资源配置扭曲、城市生产效率低、城市群功能分工不足等问题,都使得以平行嵌入全球价值链分工体系为特征的城市之间存在着长期的内耗式竞争。2008年金融危机的爆发,从外部打断了长三角区域一体化以资本规模扩张和地理外延泛化为支撑的固有模式。2016年以来,以“英国脱欧”和美国总统大选中“特朗普当选”两大事件为标志,在全球范围内掀起了以贸易保护主义为主要特征的“逆全球化”冲击。这要求我们重视国内需求与本地市场的作用、通过国内制度环境建设提升开放质量(佟家栋等,2017)。在这方面,长三角区域一体化都需要先行展开探索与创新,实现从追求工业化速度的一体化向追求工业化质量的一体化转变。

其次,随着经济全球化对开放与竞争之间关系的重塑,长三角区域一体化有待于不断扩大与其他区域、次区域的合作空间,同时优化区域内部空间结构,以延续其原有的发展优势。经济全球化3.0时代继承的遗产是一个空间关系错落复杂的全球性、区域性以及地区性生产网络,为了确保这些生产网络的有效运转,合作无处不在,建立在合作之上的竞争亦会不断升级。与此同时,经济要素在全球范围内的高速流动及其带来的不确定性,既是缔结各种竞合关系的基础,也对已有的竞合关系构成威胁。正是由于这种矛盾的两面性,使得高速化、巨型化成为经济全球化在时间和空间两个维度上的核心特征。高速化依托的是便捷的交通、通信基础设施体系以及运行规范高效的功能枢纽。巨型化,则是由体量庞大的空间提供的一种包容性发展模式,其对应的空间结构被称之为巨型区域。在全球范围内,高速化以基础设施为中介,通过功能枢纽的接驳作用,将分散的多个巨型区域联结在一起,而后者又在区域内部通过多中心化的发展模式,将片段化的生产环节以一种高效率的方式组织起来。所以,长三角区域也需要在空间一

体化中协调高速化、巨型化的关系,以持续提升在经济全球化中的竞争优势。

第三,如何把握新一轮经济全球化的国际竞争本质,长三角区域一体化需做出积极的探索。在经济全球化 3.0 时代,国际竞争的本质是“善治”,而不是武力和霸权,“善治”最重要的是成为充满创新活力国度,从而体现出经济体的生命力、竞争力和创造力(金碚, 2016)。所以,将长三角区域建设成为创新活力释放的高地,是一体化深入发展的重点内容。

三、长三角区域高质量一体化内涵解析

(一) 长三角区域高质量一体化的逻辑起点

党的十九大报告明确指出: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。必须坚持质量第一、效益优先,以供给侧结构性改革为主线,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,提高全要素生产率,着力加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系,着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制,不断增强我国经济创新力和竞争力。

在高质量发展的政策导向下,区域经济发展方式也应适时做出改变。自改革开放以来,东部沿海地区充当着中国经济增长的引擎,而一体化发展又是东部地区的核心区域——长三角区域的竞争优势来源。长三角区域经济具有体量庞大、产业集聚程度高、要素流动频繁、基础设施相对发达、城市分布密集等特点,都与区域一体化的渐进发展密切相关。而这些由一体化带来的发展结果,又对长三角区域一体化向高质量的跃升提出了新的要求。

从区位优势来看,随着东部地区步入工业化后期,其 GDP 占全国的比重呈下降趋势,主要依靠投资规模的扩张来支持经济增长的发展方式日渐式微,这对于处在改革开放前沿、经济增长空间结构又历经了巨大变革的长三角区域来说,需要新的起点上寻求新突破。提高经济发展质量,需要转变经济发展方式,突出创新驱动经济发展的重要作用,必然会触及长三角区域竞争优势所基于的一体化机制。作为长期以来被定位为服务国家战略的地域空间,长三角区域一体化不仅要促进本地区的高质量发展,而且还要在多样化城市群形成的背景下,发挥示范效应,通过地理、制度和市场等方面的进一步开放,引领并带动外延空间的协同发展。

(二) 长三角区域高质量一体化的特征性质

1. 由目标变化决定的路径升级。作为发展手段的区域经济一体化,目标的指向具有广泛性(刘志彪等, 2010),这种广泛性与区域地理尺度的灵活性相对应,可为国家战略的实施在空间上提供优先的选项。现代意义上的区域经济一体化目标,不仅具有增长和发展的经济目标,而且涉及生态环境、安全、民生等非经济目标的协调(Maurice Schiff and L. Alan Winters, 2004)。党的十九大以后,我国宏观经济开始聚焦于高质量发展,亟需长三角区域更高质量的一体化,不仅要集聚高质量发展的新要素、培育高质量发展的新动力,还应关注环境保护、生态安全、人民福祉等与可持续发展相关的内容,优先支持国家发展目标的变化。例如,在《长三角地区一体化发展三年行动计划》中提出的若干措施,就是高质量一体化的具体实践,涉及共建互联互通综合交通体系,建设畅达便捷长三角、提升能源互济互保能力,建设安全高效长三角、提升能源互济互保能力,建设安全高效长三角、共建高速泛在的信息网络,建设数字智慧长三角、合力打好污染攻坚战,建设绿色美丽长三角、共享普惠便利的公共服务,建设幸福和谐长三角、共创有序透明的市场环境,建设开放活力长三角。^④

2. 一体化阶段升级的现实需求。任何形式的区域经济一体化,都是受到条件约束的演化过程而非某种一致的发展结果。区域发展的差异性,是在时间和空间两个视角均必须正视的客观现象。事实证明,一体化是逐步缩小区域差异的有效手段,前提是要在时间和空间上为一体化发展与升级创造必要的条件。国外学者 Balassa(1962)将经济一体化划分为 4 个阶段:贸易一体化、要素一

^④http://www.china-csj.org.cn/public_static/#/main/artical/detail/244/2.

体化、政策一体化和完全一体化。在时间方面,提高并直至完全意义的政策一体化,是一体化向纵深发展的应有之义,也即消除由政策差异造成的要素流动的障碍。先行的、发展条件较好的一体化地区,诸如长三角区域面临的正是全面推进政策一体化的现实需求;在空间方面,涉及的则是发展序列的安排以及彼此关系权衡和优化的问题,制度开放和组织一体化是区域协调的基础。不但要消除附着于行政壁垒之上的制度性交易成本,减小政府干预、深化市场开放和提高政府服务能力,通过空间一体化扩大市场规模和促进产业分工,而且还要在尊重地理开放界面、比较优势分布、产业发展基础和内部组织构造等现实差异的客观条件下,实现各区域板块的协调共生发展。

(三) 长三角区域高质量一体化的主要内涵

1. 长三角区域率先实现以创新为驱动力的一体化发展。多年来,经过以外延扩张为特点的快速发展之后,在要素集聚与扩散的作用下,长三角区域的主要城市已形成中心城—服务业与郊区—制造业的产业空间布局,并以此为基本构造进一步组成了巨型特征明显、中心化趋势增强的长三角城市。这意味着,在长三角区域,当产业集聚对增量城市空间的需求受到边际约束时,城市集聚的形态与结构都会发生变化,多中心现象的出现,使得多中心一体化成为长三角区域一体化的空间关系基础。从产业集聚到城市集聚,除了导致城市连绵化的形态变化以外,多个增长中心的涌现打破了单纯依靠边界泛化承接产业资本的固有模式,这些中心区位有待于在提高发展质量的前提下,获得相匹配的空间价值。而在现实中,在区域创新的供给方面,无论是规模潜力、主体能力还是效率效益都面临着较大的缺口。这是因为,巨型城市区内多中心化出现的各个中心,无论是自身的经济能量还是辐射力都不可能与首位中心城市相比,但由于毗邻等方面的原因,可能削弱区域内各个区域对首位中心城市的依赖性,从而影响区域经济一体化(洪银兴, 2012)。所以,在多中心化背景下的长三角区域一体化不能仅局限于产业分工的层面,还需要提升到满足创新需求的功能分工的层面。在城市的中心区,除了发展由服务业集聚构成的功能空间以外,存在于不同增长中心的功能空间彼此之间也应由开放的市场体系和便捷的基础设施网络紧密联系起来,以确保信息、智力和人才等要素的自由流动。确立在全球范围内的领先创新地位,是长三角区域世界级城市群发展的重中之重。

2. 通过各扬所长、培育新的比较优势,优化长三角区域内部空间关系与组织结构,重塑区域发展的整体优势。长三角区域高质量一体化是建立在地区内部中心城市产业结构升级的基础之上,所以这种情况下的城市共生与区域一体化也必然是一个从高质量发展中获取整体收益的过程。从发展连续性来看,这依然是一个内生于长三角区域一体化进程的,然而却在较长时间内悬而未决的课题。也即在多中心化背景下,寻求区域经济一体化的新纽带和新机制(洪银兴, 2012)。大规模地开发成本比较优势,并在区域内部形成具有一定价值势差的产业链,是长三角区域一体化在开放条件下的合作基础,企业的跨地区分工也大多沿着产业带和产业链而展开。当这种比较优势逐渐弱化时,原有的合作基础就会受到影响。打破这种格局的不仅是要素价格的相对变化,还与中心城市之间竞争加剧导致的新中心的后发兴起有关。在培育我国产业升级所需要的高级要素方面,形成生产、共享和输出创新资源的整体优势,应成为长三角区域内部各扬所长、聚力合作和高质量一体化的重点。在这方面,发展 G60 科创走廊是一个有益的尝试。它是在长三角区域一体化国家战略的顶层设计之下,依托 G60 高速公路和正在建设的沪苏湖高铁这两个交通大通道,由上海松江、浙江嘉兴、杭州、江苏苏州、安徽宣城、合肥等 9 城(区)协同打造的产业和城市群一体化发展平台。G60 科创走廊先进制造业基础雄厚,人工智能、集成电路、生物医药等先进制造业产业集群加速一体化布局,创新策源能力稳步提升。2018 年,9 城(区)GDP 占长三角三省一市总量近 1/4,研发投入达到 1598 亿元,发明专利授权 3.8 万项,高新技术企业 15816 家,是最有条件打造“中国制造”迈向“中国创造”的示范走廊之一。^⑤从产业带向创新走廊的升级,旨在引导市场要素与社会资源向这一新型空间加速集聚,打破创新要素分割的行政壁垒,从构筑区域创新平台的角度,促进城市合作、提高创新效率,培育新的比较优势与竞争优势。

创新资源的稀缺性、创新产出的外部性、创新过程的复杂性等特性,决定了城市合作必然是政府与市场合力协作的结果。有效的市场和有为的政府,是实现区域一体化发展的两种主要机制(刘志彪, 2014),应用于合作创新的领域,无论是对市场还是政府,都是新的尝试与挑战,需要在思维、模式和制度方面进行探索与创新。

除了创新以外,长三角区域高质量一体化的内涵还涉及合作广度、绩效与效率的提升,各省市和城市除了围绕教育、医疗、养

^⑤http://www.sh.xinhuanet.com/2019-02/16/c_137827230.htm?987.

老、生态保护、交通、信息、产业、开放、创新、市场融合等领域建立框架性的合作协议以外,还应具体到实际的项目,推动和监督合作措施的落地,可以考虑建立项目库的方式,按照时间节点、空间价值、合作目标和后续跟进的分类序列进行申请、遴选、评估和有步骤地落实。

3. 上海以更高的质量、更高的层次发挥对长江经济带的龙头带动作用。2014 年,国务院发布了《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》(以下简称《意见》),正式提出将依托黄金水道推动长江经济带发展,打造中国经济新支撑带,这标志着发展长江经济带正式上升为国家战略。在新的战略框架下,长江经济带的对内开放与对外开放互为条件、又相互促进,其核心机制在于通过制度的一体化,促进投资与贸易的自由化。在这方面,上海将发挥制度创新、试验与推广、再创新的作用(胡彬,2016)。

表 3 上海影响长江经济带发展的阶段与内容

阶段划分	上海对外开放的界面	上海影响长江经济带的传导介质	主要内容	特点
I (1984—1990 年)	市场、产业	产业带	在吸引国外产业资本方面的示范效应	相对松散,产业带内分工不足
II (1991—2012 年)	产业、功能	城市群	城市功能开发的学习效应;城市群的集聚优势与分工扩展	组织化程度提高,但长三角城市群“一群独大”问题突出,限制了上海影响长江经济带的有效范围
III (2013—2017 年)	功能、制度	创新的制度平台	全球城市目标的战略支撑	对内对外开放统一;资源配置效率大幅度提高;长江经济带分工深化
IV (2018 年至今)	功能网络、制度一体化、创新空间的平台效应	产业链、价值链与创新链;城市群之间的分工	全球资源配置功能;长三角区域创新一体化	对外开放的进一步深化;资源配置范围的扩大与能力的提升;跨城市群的合作与协调;长三角区域更高质量一体化

资料来源:在胡彬(2016)基础上进行了补充

表 3 显示出,在新的阶段(2018 年以后),上海依托于长三角区域更高质量的一体化,将在对外开放进一步深化、积极参与全球治理、提高全球资源配置的广度与深度、创新成果的应用与扩散、与各城市群的中心城市之间缔结多样化的网络合作关系等方面,发挥对长江经济带的龙头带动作用。与以往有所不同的是,由于在全国范围内开始推行“空间中性”的区域政策、在重点区域中实施的“空间干预”政策更加注重于提高要素结构升级的潜力,表明上海服务于长江经济带的外部空间和内在动力都将发生显著的变化。区域协调发展作为宏观经济发展的总基调,致力于形成相对集中的(以城市群为主要形式)、多样化的区域发展空间,意味着上海需运用更加柔性的、规范的和具有显示度的方式而非常规的、受地理辐射范围局限的区位影响力,诸如:功能网络、制度一体化、创新空间的平台与溢出效应等,来带动长江经济带乃至全国的发展。

4. 发挥长三角区域高质量一体化在区域协调发展中的综合价值。长三角区域高质量一体化在区域协调发展中的价值,主要体现在 3 个方面:一是经验价值。在过去几十年中,长三角区域提供了一个由区域一体化促进增长绩效的典型范本,而其通过开放形成的外向型经济,又在要素集聚、产业国际分工、企业跨地区分工、产业集群升级等方面积累了相对丰富的经验。这些经验既对其他区域的一体化具有借鉴价值,也可以避免因缺乏样本而导致的“试错”成本。二是示范价值。在构建现代化经济体系的先导和主力军、推进更高起点深化改革的先驱和标兵、推进更高层次对外开放的标准制定者、完善我国改革开放空间布局的主动力等方面,长三角区域一体化都将体现国家战略推动的示范价值(刘志彪、陈柳,2018)。三是开放价值。前面已经谈到,区域一体化既要遵循优先的目标选项,又存在升级演化的需要。从早期以生产空间为主的单一构造、到后来的生产—服务的复合空间构造,再到长三角区域高质量一体化所对应的生产—服务—创新的更加复杂的空间构造,高度依赖于进一步扩大开放的一体化升级路径。可见,长三角区域高质量一体化亦是通過扩大对外开放和对内开放汲取内生动能的过程,由此带来新一轮伴随着结构转型的要素流动(包括产业转移与产业再集聚、技术孵化与技术扩散),对于在高端要素的供求领域连通国内、国外两个市场,将发挥重要的作用。

5. 区域协调体制与合作框架的完善与创新。在长三角区域高质量一体化中,既要弥补协调机制中的缺陷,还要在制度、空间上积极探索协调体制与合作框架的完善和创新。对于形成统一市场、消除市场壁垒、公平竞争发展境、提高资源配置效率的目标来说,首先需要政府自身的改革(刘志彪,2014)。在公共品的供给与共享(主要包括:重大公共设施建设、社会治安的维护、环境保护和创新平台建设)、市场公平竞争环境的培育、重大战略与规划的顶层设计及保障其连续性的执行制度建设等领域,政府应发挥更大的职能作用。在市场方面,则涉及:确保微观主体在长三角区域一体化中的利益诉求;以市场化的原则协调和处理一体化进程中的地方利益冲突;充分发挥企业在长三角区域经济一体化中的作用(刘志彪、陈柳,2018);强化第三方咨询和监督机制,通过立法形式完善这方面的协调体制(陈建军,2015)。特别是,由区域一体化的广泛和深入发展所引致的边界融合,将会产生越来越多的外部性问题,如何进行外部性的有效治理和共享利用,需要协调体制与合作框架在实践中不断创新和加以完善。此外,从中长期的角度来看,当城市群发展战略的绩效逐渐显现时,这种“从城市规模等级的集聚与优化中获取空间一体化利益”的做法将衍生出一个新的命题,即与城市群相匹配的区域(城市群内部)和跨区域(城市群之间)治理模式该如何创新的问题。对此,以高度的互动和最少的等级为典型特征的多中心治理,将是一个可行的探索方向。长三角区域高质量一体化,可以先行先试和进行实践探索。

参考文献:

[1] Gallo Fredrik, 2006. “Increasing Returns, Input-Output Linkages, and Technological Leapfrogging,” *The B. E. Journal of Economic Analysis & Policy* 6(1):1-29.

[2] 刘志彪, 陈柳. 长三角区域一体化发展的示范价值与动力机制[J]. 改革, 2018(12).

[3] 胡彬. 上海城市转型与长江经济带发展:战略视角的研究[J]. 科学发展, 2016(12).

[4] 孙亚南. 新常态下长三角区域一体化的机遇与挑战[J]. 当代经济管理, 2015(10).

[5] 陈建军. 全局视野下的长三角区域协调发展机制研究[J]. 人民论坛·学术前沿, 2015(9).

[6] 黄卫平, 刘一姣. 竞合:经济全球化的一种新格局趋势[J]. 中国人民大学学报, 2012(2).

[7] 彭申焘, 赵民. 大都市区空间演进的机理研究[J]. 城市规划学刊, 2015(5).

[8] 佟家栋, 谢丹阳, 包群, 黄群慧, 李向阳, 刘志彪, 金碚, 余淼杰, 王孝松. “逆全球化”与实体经济转型升级笔谈[J]. 中国工业经济, 2017(6).

-
- [9]金碚. 论经济全球化 3.0 时代——兼论“一带一路”的互通观念[J]. 中国工业经济, 2016(1).
- [10]吴杨伟, 王胜. 再论比较优势与竞争优势[J]. 经济学家, 2018(11).
- [11]黄群慧. 改革开放 40 年中国的产业发展与工业化进程, [J]. 中国工业经济, 2018(9).
- [12]冯新舟. 经济全球化新形势与中国的战略选择[J]. 经济问题, 2018(3).
- [13]赵娜, 王博, 刘燕. 城市群、集聚效应与“投资潮涌”[J]. 中国工业经济, 2017(11).
- [14]邓陆军, 龚勤林. 中国区域政策的空间选择逻辑[J]. 经济学家, 2017(12).
- [15]丁嵩, 孙斌栋. 区域政策重塑了经济地理吗?——空间中性与空间干预的视角[J]. 经济社会比较, 2015(6).
- [16]沈惊宏, 余兆旺, 石张宇, 朱磊. 多尺度的泛长江三角洲经济空间格局演变[J]. 经济地理, 2016(2).