
构建上海大都市圈区域合作机制

思路及重大举措

王丹 彭颖 柴慧 谷金 张琳¹

(上海市人民政府发展研究中心 200002)

【摘要】: 加快构建上海大都市圈区域合作机制,应强化目标共识,实现从区域一体化发展战略共识向上海大都市圈目标定位共识转变;强化市场主导,实现从市场化项目共建向系统构建区域协同发展支撑平台转变;强化优势互补,实现从比较优势发挥向营造区域利益共享及资源互惠机制转变;强化统筹协调,实现从经贸、社会领域的协同向构建高效、有序、常态的空间协同机制转变。

【关键词】: 上海大都市圈 区域合作机制

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)09-0064-007

一、加快构建上海大都市圈区域合作机制意义

2019年12月,中央印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,明确提出“构建上海大都市圈”,标志着上海大都市圈建设步入战略新阶段。加快构建上海大都市圈合作机制,对此具有重要的战略意义与现实意义。

(一)贯彻落实长三角一体化高质量发展的重要抓手

创新区域一体化发展体制机制,完善多层次多领域合作机制是《长三角一体化发展规划纲要》的重要任务。构建上海大都市圈合作机制,不仅是贯彻落实这一战略任务的具体内容,更是探索区域一体化发展机制的创新实践。作为长三角城市群架构下的次区域空间范畴,上海大都市圈合作机制的创新探索将发挥区域一体化制度创新的“辐射拓展”“中试”作用,将在相对小的空间范围内承担长三角城市群全面合作的“先行试点”任务,积极探索我国区域一体化、均衡化高质量发展的改革创新之路。

(二)打造高效有序上海全球城市区域的重要支撑

国际经验表明,随着经济全球化和世界多极化进程不断深化,全球城市以及全球城市区域日趋成为代表国家参与全球竞争的重要载体。如纽约都市圈以不到美国1%的土地,承载了将近美国7%的人口和8%的GDP;巴黎、伦敦、东京都市圈的GDP占各国的比重均超过30%。当今世界正面临百年未有之大变局,中心城市、都市圈和城市群肩负着面向国际、代表国家参与全球竞争的历史使命。在这一背景下,顺应国家“增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力”的新要求,构建上海大都市圈合作机制,将有助于通过区域内功能协同、要素适配、优势互补等提升整个区域增长动能和竞争合力,为塑造上海全球城

¹**作者简介:** 王丹,经济学博士,上海市人民政府发展研究中心城市处处长。彭颖,上海市人民政府发展研究中心城市处研究人员。柴慧,上海市人民政府发展研究中心城市处研究人员。谷金,上海市人民政府发展研究中心城市处研究人员。张琳,上海市人民政府发展研究中心城市处研究人员。

市区域奠定良好的制度基础。

(三) 顺应区域更紧密更融合发展趋势的现实需要

近年来,上海大都市圈城市间已积极探索推进经贸、社会等领域的点上联动或协同,并取得明显成效,如开展了产业园区共建、“飞地”合作、打造 G60 科创走廊等产业合作;同时也开展了政府部门间的对接,如上海、苏州、南通、嘉兴、湖州等地民政部门开展地市级合作,形成工作对接机制;上海黄浦区与常州高新区签署《关于建立区域经济合作关系协议书》;苏州先后与上海虹桥商务区、嘉定区、松江区、青浦区签署一系列战略合作协议等。但同时,也必须看到以往的合作往往都具有项目化、碎片化特点,导致合作领域偏窄、合作不稳定等。因此,上海大都市圈要实现要素流动更频繁、产业协同更高效、经济社会全方位的一体化发展,客观上需要体系化、长效化、制度化的合作机制予以支撑和保障。

二、构建上海大都市圈区域合作机制需突破的主要问题

目前,尽管上海大都市圈城市间具有良好的合作基础,也取得了明显成效,但总体上合作机制尚不健全不完善,并面临以下 4 个方面问题。

(一) 城市发展目标定位不统筹

区域发展目标定位是指引区域功能联动、产业分工、要素配置的旗帜。近年来,上海大都市圈内部分城市推进发展目标定位的统筹联动,如南通定位为上海的“北大门”,推动启隆、海永融入崇明世界级生态岛建设;嘉兴全面推进“上海创新政策率先接轨地、高端产业协同发展地、科创资源重点辐射地、交通体系一体化枢纽地、公共服务融合共享地”五大功能;舟山谋划接轨上海“五大中心”建设,力争舟山由半岛向环岛的区位格局优势转化等。但是,上海大都市圈整体发展的战略共识尚未转化为发展目标定位共识,各个城市的区域定位尚缺乏协同性,不同城市定位缺乏统一框架,具体合作领域尚不明确。

(二) 区域发展阶段水平和潜力不平衡

上海大都市圈 9 个城市的经济实力虽然均居全国前列,但区域各城市之间以及城乡之间发展不平衡问题依然存在。发展的不平衡势必会导致地区财力的差异性,进而在基础设施建设投入、公共服务供给能力和供给标准等方面各有不同。例如,上海大都市圈内人均 GDP、人均地方一般公共预算收入和人均可支配收入的最高值分别为最低值的 1.23 倍、3.47 倍和 1.72 倍。此外,伴随着区域人口的导入,各城市在公共服务、基础设施等方面的投入还需要持续增长。因而,随着大都市圈内人口流动性增强,办公和居住分离、异地养老增加,上述人群的基本公共服务,特别是在医疗卫生、社保、教育等领域的区域性供需矛盾突出。

表 1 上海大都市圈各城市主要经济指标(2019 年)

	GDP(亿元)	人均 GDP(万元)	地方一般公共预算收入(亿元)	人均地方一般公共预算收入(万元)	人均可支配收入(元)
上海	38,155.32	15.73	7,165.10	2.95	69,442
宁波	11,985.10	14.32	1,468.39	1.75	56,982
嘉兴	5,370.30	11.28	565.69	1.19	51,615
湖州	3,122.40	10.26	316.07	1.04	48,673
舟山	1,371.60	11.70	154.86	1.32	53,568

苏州	19,235.80	17.92	2,221.81	2.07	60,109
无锡	11,852.32	18.00	1,036.33	1.57	54,847
常州	7,400.90	15.64	590.03	1.25	49,840
南通	9,383.40	12.83	619.26	0.85	40,320

(三) 区域利益共享和资源配置不顺畅

区域利益共享与配置机制是确保区域协同发展的重要基石,不仅需要维护区域整体利益,也要考虑区域各方的利益诉求。当前,在现有政府管理体制下,跨区域的利税分享、土地利用指标平衡、跨区域流域治理等方面仍面临着诸多制约,地方“行政分隔”的管理方式仍较突出,利益诉求差异导致各地发展中的“成本—收益”不同,各地对区域一体化建设积极性以及关注点也不尽相同。例如,在部分跨区域的河道治理、公共服务跨区供给等领域,各地仍存在意见分歧,由此产生上海都市圈内存在集中式饮用水水源地与港口码头、城市或工业园区排污口交叉分布,医保异地就诊结算等也亟待进一步通畅。因而,上海大都市圈协同机制的构建需要创新思路,从市场、行政、社会等多维视角,在跨区域利益共享与配置机制探索出既能发挥各地积极性,又能促进区域统筹目标实现的新路。

(四) 区域治理标准和规范不一致

区域治理标准、管理规范协同一致是区域合作的基础和保障。长期以来,基于区域发展竞争所产生的差异化招商政策、营商环境、治理标准等,使得区域一体化合作存在诸多阻隔。在管理制度方面,各城市部门设置不同、部门权限划分不清晰,阻碍协作机制的发挥;排污许可证核发标准不尽相同,污水处理厂提标改造各城市的执行标准也不一致。在产业创新方面,高新企业、人才资质认证标准不统一,跨区域互认存在障碍。在城市建管方面,区域内生态廊道、城际线网均不连续,综合交通枢纽衔接水平不高,城市间环境联合执法、联合共治的长效机制尚未形成,环境监测数据不能实现城市间共享,环境治理标准、跨界河道水质标准等未能统一。在社会民生方面,医疗卫生政策和养老服务标准尚不统一、社会保险异地支取和信息平台打通等制度仍待优化。此外,在部分跨区域项目的建设时序、不同事件的执法自由裁量尺度等方面还存在不一致情况。这些都可能对区域开展实质合作带来阻碍,并对企业、人员等关键要素流动带来制约。因此,构建上海大都市圈协同机制需要强化政府在区域治理标准和规范等方面的统筹一致。

三、加快构建上海大都市圈区域合作机制的主要思路

从国内外大都市圈发展的经验看,基于不同区域特点、不同体制环境,大都市圈区域合作发展及其机制构建存在不同的模式和思路。上海大都市圈区域合作机制的构建也应因地制宜、创新思路。

(一) 区域合作机制构建的模式选择

1. 政府主导下的“帮扶”合作

通常这类模式适用于经济发展水平差异较大、区域间资源自发流动性有限的区域,如京津冀城市群、首尔都市圈。该模式的主要特征为:

一是突出以单一城市功能需求为出发点的导向。首尔都市圈和京津冀城市群的建立均是以解决首都大城市病、疏解非首都

功能为出发点,其合作也主要围绕这一核心目标,进而构建出全方位、多层次的疏解体制机制,有利于清除协同障碍。

二是资源流向以优势地区向外围城市单向输出为主。合作机制主要按“迁得出去、落得下来”的理念设计。如在雄安新区的建设中,北京除主动加强规划对接外,全额支持雄安新区新建3所学校、1所医院“交钥匙”项目;位于京津冀城市群最南端的邯郸市近5年来累计签约引进北京合作项目达162个。

三是推进方式以行政措施为主,市场手段为辅。如京津冀城市群主要是以通知、建议、规划、对策等行政形式推动北京的机关单位、大学、国有企业有序迁移到周边;对属于非首都功能的产业门类,主要通过制定实施新增产业禁限目录、开展“疏解整治提升”专项行动等方式来腾退。韩国在推动首尔功能疏解的初期,也主要以《人口疏散计划》等计划文件为依据推进公共机构的迁移,而后渐进出台了系列财税政策,如对从过度拥挤区疏解至成长管理区域的单位给予土地优惠政策、征收拥挤区域拥堵费等,促进相关机构加速迁移。据统计,2012—2014年,韩国共有49个中央政府行政机构、2万多名公务员疏解到世宗市。

2. 市场主导下的“项目”合作

这类模式通常适用于区域内资源要素本身流动性较强、跨区域治理需求较强的区域,如纽约都市圈、粤港澳大湾区。该模式的主要特征为:

一是明确区域共同合作议题。粤港澳大湾区、纽约都市圈所涉及的城市有着一体化发展的内在要求,但由于面临制度不同、城市治理各自为政等现实瓶颈,城市间通过优化合作机制促进区域合作,侧重于消除区域内各地区发展面临的共同问题,构建有助于区域共同发展的制度通道。如粤港澳大湾区正以“湾区通”工程为抓手,积极探索具体问题的“一事三地”“一策三地”“一规三地”,推动三地规则实质性衔接。

二是强调城市间资源互换、互惠互利。粤港澳大湾区港澳地区服务业高度发达,但制造业体系薄弱,而珠三角则是全国乃至全球重要的制造中心。港澳的现代服务业能够有力促进珠三角制造业发展,珠三角地区的实体经济则有利于弥补港澳“工业空心化”缺陷。此外,港澳还可以通过强大的对外平台反哺珠三角制造业的对外贸易,并发挥“一带一路”层面精准联系人的作用。

三是以市场手段为主,行政手段为辅。粤港澳大湾区注重发挥合作平台的作用,积极推动建设“广州—深圳—香港—澳门”科技创新走廊,依托市场化手段加快推进毗邻区及非毗邻区的重大合作平台建设,如深港科技创新合作区采取的是深港双方互派董事、共同创新、协同治理的合作方式。纽约都市圈的城市合作主要是市场主体自发布局而形成,但存在城市各自治理下的区域竞争加剧、“跨界”地区重复建设、资源效率不高等问题。纽约都市圈建立了诸多具有单一功能的专门问题协调组织机构,如成立纽约新泽西港务局,有效解决了新泽西港与纽约港长期竞争的问题。

3. 上海大都市圈宜采用以市场驱动为基础、政府规划为引导的“功能”合作模式

上海大都市圈建设具有不同于京津冀城市群、粤港澳大湾区的背景和基础条件。一方面,上海大都市圈各城市经济发展水平的差异性较京津冀城市群小,不存在绝对的单向资源输出情况,同时上海大都市圈内部已形成一定的市场化合作基础。另一方面,上海大都市圈各城市产业同构性较粤港澳大湾区大,城市间竞争更突出,尽管临界地区治理、项目合作诉求强烈,但部分领域特别是产业领域“有集群无协作”情况明显。因而,上海大都市圈应在借鉴国内外大都市圈区域合作机制的基础上,构建以市场驱动为基础、政府规划为引导的“功能”合作模式。主要基于:

其一,打造全球城市区域,完善全球城市区域功能是建设长三角世界级城市群的必然要求。2016年颁布的《长江三角洲城市群发展规划》明确指出,要建设长三角世界级的城市群,且在“世界级”的整体定位下,将上海定位为“全球城市”,这必然要求上海依托城市群建设构筑全球城市区域。同时,上海新一轮城市总体规划明确提出,上海要主动融入长三角区域协同发展,构建上

海大都市圈,打造具有全球影响力的世界级城市群。因而,建设全球城市区域,优化和完善其功能是上海大都市圈建设的重要指引。

其二,上海大都市圈的资源市场化融通、项目市场化合作日趋频繁。目前,上海大都市圈地区联系日趋呈现典型的地域邻近性特征,城市间活跃度不断提升,融合发展的内在需求不断增强。据同济大学发布的《2019 年长三角城市跨城通勤年度报告》显示,上海市域每天跨城通勤者有 1.45 万人次,其中,主要联系对象有苏州、南通、嘉兴和无锡。周边城市人口在上海就医渊源已久,上海人在嘉兴异地养老也已形成规模效应。此外,在产业项目合作方面,“研发在沪、生产在外”格局日趋明显,企业迁移、资源交互频繁。

表 2 上海大都市圈主要城市跨城通勤规模特征

	市域流入通勤各地市占比(%)	市域流出通勤各地市占比(%)	中心城区流入各地市占比(%)	中心城区流出各地市占比(%)
苏州	88	78	97	84
嘉兴	8	18	2	13
南通	3	3	1	2
无锡	1	1	0	1

其三,上海大都市圈各城市共建跨区域协同机制诉求强烈。当前,上海大都市圈各城市在实际发展过程中仍面临许多共性问题,亟待通过强化合作予以解决。各城市在水、能源等方面仍存在资源安全风险,现有跨区域调配、共建措施仅能维持现状需要,优质资源保障能力不足。各城市在产业高质量发展的同时,面临着产业定位同构、区域竞争加剧和区域协作要求加深等问题。此外,由于地方政府依然把本地经济社会发展视作优先因素,还未形成同城化的基础设施布局 and 统一的大市场,临界地区邻避设施建设规模偏小难以形成规模效应、富余资源难以调配共享。

综合来看,在借鉴国内外都市圈合作机制建设经验的基础上,应立足上海大都市圈的实际,构建市场主导、政府引导有机结合的“功能”合作模式,以完善全球城市区域功能为导向,发挥市场在资源要素高效配置中的决定作用,发挥政府规划的引导作用,形成合理区域功能布局,强化各城市功能建设深度联动和经济社会发展广泛融通,创造区域合作发展新红利。

(二) 加快构建上海大都市圈区域合作机制的主要思路

1. 强化目标共识,实现从区域一体化发展战略共识向上海大都市圈(全球城市区域)目标定位共识转变

以建设具有全球竞争力的上海全球城市区域为区域发展目标,强化上海在长三角一体化发展的龙头地位,推动各城市树立区域整体利益、长远利益最大化的合作理念,同时兼顾地方的局部利益和积极性,围绕区域发展面临的共同问题,共商寻找切实可行的合作机制和路径。在跨省级行政区、没有行政隶属关系、涉及多层次行政主体的框架下,探索一体化推进的共同行为准则,形成制度新供给,率先实现高质量发展的区域,为长三角城市群一体化发展注入发展新动能。

2. 强化市场主导,实现从市场化项目共建向系统构建区域协同发展支撑平台转变

顺应大都市圈合作从市场项目协调走向区域一体化制度创新的趋势,把合作的主体由政府间、企业间合作,拓展到智库、社会组织、市场主体等各种力量,既要发挥政府在统一规划、统一标准和统一规则等方面的作用,更要在具体的合作事项上,发挥市

场的决定性作用。通过构建产业协作平台、创新资源平台、要素共享平台,推进建设区域产业联盟、创新联盟、招商联盟机制等,促进大都市圈经济社会文化生态等全领域深化合作。

3. 强化优势互补,实现从比较优势发挥向营造区域利益共享及资源互惠机制转变

借助大都市圈建设契机,重塑区域内各城市比较优势。一要强化上海比较优势的外溢效应。结合《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》和周边省市发展规划,通过市场化手段,将与上海核心功能联系不紧密而与其他8个城市相适应的部分非核心功能,疏解至大都市圈区域。二要强化周边城市比较优势的支撑效应,加快上海全球城市区域网络建设。通过构建特色功能廊道等方式,促进上海的研发、科教、医疗、服务、人才优势与周边城市的制造、人文、自然、后发优势等互补融合,促进比较优势资源的互惠,形成区域发展合力。

4. 强化统筹协调,实现从经贸、社会领域的协同向构建高效、有序、常态的空间协同机制转变

秉承平等、友好、协商、共赢的理念,共同谋划和推进上海大都市圈合作机制构建。既要着眼长远、保持定力,谋划各种定期交流的机制安排,在公共服务、政务服务、大市场建设、基础设施建设等方面进行一体化统筹协调,形成体系化的治理模式,以常态化、体系化的合作机制促进区域整体共同发展的长效化;又要充分认识1+8城市的特殊性,要从区域合作的最大公约数、较为成熟的领域事项以及成熟的机制模式试点开始,根据阶段性目标的变化对合作重点和机制进行动态修正,积小胜为大胜,促进互利合作共赢。

四、加快构建上海大都市圈区域合作机制的重大举措

基于国内外经验,在充分吸纳各地诉求的基础上,坚持“市场主导、政府引导”的基本思路,建议围绕区域目标谋划、市场一体化、公共服务协作、平台建设、政府合作等方面采取相应举措。

(一) 加快推进区域联合规划和研究对接行动

1. 加大规划体系衔接力度

在《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》的指引下,在进一步加强与各省市总体规划、“十四五”发展规划衔接的基础上,尽快编制出台大都市圈空间协同规划,进一步凝聚部门共识、区域共识。

2. 鼓励社会智库加大研究支撑力度

鼓励、支持各社会智库开展上海大都市圈相关研究,形成协同推进一体化发展合力。以现有9城知名社会研究机构为主体,创办“上海大都市圈合作研究会”,加强前瞻研究,为大都市圈的发展提供智力支持。重点推进环湾大通道、港口一体化、城市功能差异互补化、城市规划一体化、自贸试验区改革成果共享化、开放功能组合化等专项谋划,并加强研究宣传,逐步逐项推动进入项目前期阶段。

3. 创设“上海大都市圈合作发展论坛”

重点对上海大都市圈及其发展经验成果进行宣传推介,鼓励圈内企业、协会、市民对上海大都市圈发展提供开放性建议。

(二) 加快推进实施市场一体化行动

1. 建立区域一体化标准体系

推进城市间企业、人才、城市建设、环保治理等标准统一和结果互认,促进区域内重点标准目录、具体标准制定、标准实施监管协同。按照统一大市场要求,协同设立区域标准化联合组织。对照国际先进水平,在规划设计、城市建设、城市治理等方面率先出台全球城市区域标准。促进大都市圈各城市市场监管领域地方性法规、规范性文件的统筹协调。

2. 制定区域招商合作规范

在上海大都市圈范围,探索建立区域内部产业转移招商准则,优化企业自由迁移服务机制,强化产业链联动。系统梳理上海大都市圈产业链树状图,围绕产业链缺失环节,积极搭建招商联络机制,探索推进海外联合招商。建立区域招商信息沟通机制,特别是加强区域安商稳商协同沟通机制建设。

3. 建立重点领域制度规则和重大政策沟通协调机制

在企业登记、土地管理、环境保护、投融资支持、财税补贴、人力资源管理、公共服务等领域建立政府部门间协商机制,提高政策制定的统筹性。提高政策执行协同度,特别是强化环境联防联控、食品安全监管、市场秩序监管、知识产权保护等领域的执法联动。

4. 探索出台大都市圈区域性产业政策

围绕区域规划及政策导向,统筹制定引导性和约束性产业政策,强化对不同地区优势产业或产业优势环节的政策倾斜,构建区域性产业链和创新链。

(三) 加快推进实施公共服务一体化行动

1. 共同制定《上海大都市圈公共服务合作规划》

借助“十四五”规划编制契机,联合各城市相关部门共同制定大都市圈医疗、教育、养老等公共服务合作规划,重点率先推进落实《长三角卫生健康一体化发展合作备忘录》、长三角教育现代化指标体系建设、长三角研究型大学联盟、区域养老服务公共信息平台等各项目标任务,率先承接复制长三角生态绿色一体化示范区公共服务合作试点事项。

2. 持续提升公共服务资源共享便捷度

制定出台《大都市圈患者跨市医疗权利指导意见》,对医疗服务事先授权机制、跨市医疗费用报销、各市医疗卫生领域合作权利和义务等进行明确规定。率先推进大都市圈范围内异地就医门诊结算全覆盖,设立异地就医结算专窗。统筹协调参保政策、基本药品、诊疗项目、医疗器械、可报销医疗目录和药品目录等方面的政策。探索都市圈异地养老服务均等化,建立多地养老服务待遇异地结算制度。

3. 促进区域公共服务资源优化配置

结合上海大都市圈空间协同规划的编制,在系统梳理需求的基础上,统筹推进医疗、教育、养老等资源增量布局,扩大公共服务资源的服务半径。建立大都市圈高校联盟、大学科技园联盟和“高校实践教学联盟”,探索实施高层次医疗卫生人才柔性流动机制,通过合作办院、设立分院、专科联盟、设立诊疗中心、院士工作站等形式,推进优势资源更大范围流动。加大与湖州、嘉

兴、常州等地的合作,探索以地方合作、共同出资的方式创办养老康养基地。

(四) 加快推进区域协同大平台建设行动

1. 构建区域高密度经济走廊

依托沿江、沿海较密集的港口、临港产业等基地,打造连通便捷的沿江、沿海物流通道和产业走廊,重点推动北沿江高铁、通沪铁路二期等规划项目建设,规划建设崇海过江通道和东海二桥沪甬等跨海通道。依托沪宁、沪湖、沪杭等高速沿线较密集的先进制造业基地、创新园区等,打造先进制造、科技创新等高密度创新经济走廊。依托沪甬舟廊道,打造以精细化工、港航等重点产业为支撑的沿湾跨海经济走廊,深化杭州湾港口合作。

2. 推动共建高水平开放大平台

强化自贸试验区平台制度创新优势,推进上海、舟山自贸试验区率先建立与国际投资贸易规则接轨的制度体系。以资本为纽带深化浙沪洋山区域合作开发,加快小洋山新一轮港口建设步伐,共同谋划大洋山开发战略规划。促进上海大都市圈城市加强港口群、机场群的合作,积极推进上海第三机场的规划与建设,共同推进港口、航空国际国内航线优化设置,强化上海国际航运中心的功能布局优化,深化港口群建设与服务贸易、转口贸易和离岸贸易的联动。

3. 推动共建高层次的产业园区平台

呼应宁波前湾沪浙合作发展区、嘉兴全面接轨上海桥头堡建设,打造上海配套功能拓展区和非核心功能疏解承载地。支持虹桥—昆山—相城、嘉定—昆山—太仓、金山—平湖、顶山—汉河、浦口—南谯、江宁—博望等省际毗邻区开展深度合作,加强规划衔接,统筹布局生产生活空间。推广上海临港与苏州工业园区合作开发管理模式,加快推进沪苏大丰产业联动集聚区、上海漕河泾新技术开发区海宁分区、中新苏滁现代产业合作园、中新嘉善现代产业合作园等一批省际合作园区建设,推动产业深度对接、集群发展。

4. 鼓励国资、民营等市场主体开放合作

深化国资国企改革,积极稳妥推进国有企业混合所有制改革,加强国资运营平台跨区域合作。支持民营经济跨区域并购重组和参与重大基础设施建设,促进民营经济高质量发展。打造市场主体参与大都市圈的标杆,引导和鼓励市场主体以地缘关系“抱团”成立“资本运作机构”,鼓励跨区运作企业形成某个领域具有利益驱动机制的平台化主体。

(五) 加快推进区域会商机制建设行动

1. 建立上海大都市圈发展理事会

在上海大都市圈规划编制领导小组的基础上构建上海大都市圈发展理事会,接受长三角一体化发展领导小组指导,开展上海大都市圈协同协商事宜。理事会下设办公室,办公室牵头制定上海大都市圈年度计划、上报工作总结和制定下一年工作清单。

2. 设立大都市圈专家咨询委员会

主要负责政策库的建立与补充,通过田野调查、座谈调研、业界访谈等多种措施形成政策建议,为决策提供技术支撑,强化区域协同发展的共同研究与咨询。

3. 共同出资设立上海大都市圈投资开发基金

统筹用于上海大都市圈中跨区域交通、水利、生态环境保护、公共服务等重大工程项目开发建设,以及跨区域重大基础设施廊道,如能源、资源调运和输送通道、重大信息通道等的协同共管。

4. 共同出资设立上海大都市圈奖励扶持基金

建立大都市圈考核机制,对考核周期内任务完成欠佳的地方政府收取补偿费用充实基金,对在大都市圈考核评估中任务完成优异的地方政府给予适当奖励,对大都市圈内相对落后地区的职业教育和职业培训、落后地区农民和农村发展、带动和创造就业的项目等提供财政援助。

5. 建立政策集成、承接和创新机制

建立示范区政策先行承接机制,打造一体化示范区创新制度溢出的先行区,率先承接试点制度推广。长三角三省一市、大都市圈9个城市实施的改革创新试点示范成果适宜推广的,支持在都市圈内推广分享。此外,依托长三角一体化发展办公室,积极争取国家对上海大都市圈建设的政策支持。