

# 长三角一体化发展示范区建设： 对内开放与功能定位

刘志彪<sup>1</sup>

**【摘要】**：长三角一体化发展示范区建设，有利于上海面向长三角和长江经济带扩大对内开放。过去以上海为中心的长三角重视对外开放，对内开放严重不足。这既与国家外向型经济战略导向有关，也与分散发展的地区竞争体制、“中心—周围”关系的发展阶段有关。未来对内开放是决定进一步对外开放的基础和前提。形成新一轮世界竞争优势、中国经济转型升级的迫切性、建设有世界影响力的科创中心的目标等因素，都决定了一体化发展示范区应该把功能定位为建设全球有重要影响的科技创新中心的示范区。推进一体化发展示范区的科技创新功能建设，需要各地政府在制度层面的有效合作、推进基础设施的共建共享，以及做好示范区顶层设计，创新一体化发展的激励机制等。

**【关键词】**：一体化发展示范区 对内开放 科创中心 中国长三角地区

**【中图分类号】**：F120.4 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1009-2382(2019)06-0001-05

长三角一体化发展上升为国家战略，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要实践。2018年长三角一体化进入国家战略以来，发展进程显示了一个过去所没有过的重大特征，就是长三角的区域治理模式，开始突破分割式治理和经济协作式治理等传统模式的窠臼，进入经济社会一体化协同式治理的新阶段，区域内各省市彼此主动对接、深度互动的新时代来临，具体表现为上海目前正会同苏浙两省抓紧研究制定长三角一体化发展示范区的建设方案。<sup>②</sup>过去是把整个长三角地区作为国家基本实现现代化的示范区。认为长三角地区作为我国东部地区发展的领头羊，理应承担为国家实现基本现代化探路的职责。现在看来，这不仅范围上有些大了，而且在操作上也存在着一定的困难。比如，现行国家规划口径下的长三角，不仅省际间存在着严重的发展不平衡（如江浙皖之间），而且在一个省的内部，也存在着极为明显的发展阶段的区分，如江苏的长江以北与远离杭州湾的浙西南地区，都是发展有待进一步深化的地区。再如，建设国际有影响力的科技创新中心，光是上海一地完成这个目标也是有一定的困难的，如果长三角四省一市在科技创新和产业创新方面相互配合，可能性也会大大增强。但是我们不可能把整个长三角都建设成为全球有重要影响的科技创新中心，而最有可能的是选择适当的、有基础条件的区域进行合作和示范。

本文就此对长三角一体化发展示范区建设的战略意义、功能定位和推进策略进行论述。基本观点是认为，对内开放是决定进一步对外开放的基础和前提，中国目前已经到了对内开放的紧迫性超过对外开放的关键时期。作为我国现代化经济体系建设最发

---

<sup>1</sup>**基金项目**：国务院参事室长江经济带研究中心2018-2019年课题“长江经济带建设现代化经济体系研究”的阶段成果（本文作者主持）。

<sup>2</sup>①唐亚林、于迎：《主动对接式区域合作：长三角区域治理新模式的复合动力与机制创新》，《理论探讨》2018年第1期，第28-35页。

---

达的地区,上海在长三角一体化发展中的龙头作用,已经由带动长三角地区对外开放的角色,转变为如何通过长三角一体化发展示范区的建设,来带动长三角、长江流域甚至全国的对内开放的角色。把长三角一体化发展示范区定位为建设全球有重要影响的科技创新中心的示范区,是完成这一角色转变的重要战略选择。

## 一、长三角一体化发展示范区建设的战略意义和对内开放

长三角高质量一体化发展的示范区的具体发展目标,据上海市委书记李强在2019年“两会”上透露,主要有三:一是打造成为贯彻新发展理念的新标杆;二是成为一体化体制机制的试验田;三是作为引领长三角更高质量一体化发展的新引擎。李强书记在解释设置这个示范区的动机时说:

“长三角一体化发展示范区”建设重大意义主要有二:其一,打造进一步扩大对内开放的载体,对党的十八届三中全会以来,党中央明确的全面深化改革举措,可以在地方试点的,进行集中落实、率先突破、系统集成;其二,上海对内开放,特别是面向长三角和长江流域,一直缺少一个核心承载区。长三角一体化发展示范区的建设,补上了个“缺”。它与自贸试验区新片区一道,将有力带动上海一东一西“两翼齐飞”的发展格局,更好发挥对外、对内开放“两个扇面”的枢纽作用,做强上海更好为全国服务的大平台。

显然,“长三角一体化发展示范区”的设置,基本动因是上海出于打造扩大对内开放的核心承载区,更好地平衡对外开放与对内开放之间的关系,更好地发挥上海在长三角一体化国家战略中的龙头作用。这也正好说明,过去尤其是上个世纪九十年代初以来,上海在长三角一体化发展中的龙头作用,主要体现在发展外向型经济方面。而在对内开放的引领作用发挥得不够,既没有形成面向长三角和长江流域的核心承载区,没有一个对内开放的载体,也没有系统化的制度性的对内开放体系。一些让上海享受的国家战略优势和具体的优惠政策,也大多是从强化其国际经济、贸易、金融、航运中心地位的角度去设计的,不仅长三角其他地区无法复制和享受,而且对其他地区的生产要素产生了严重的虹吸和极化效应。这其中的主要原因有三:

一是与国家出口导向型战略的趋势推动有关。1992年浦东开发开放尤其是2001年中国加入WTO以来,我国发展战略的空间指向是向东开放,面向蔚蓝色的海洋,加入发达国家尤其是美国跨国公司主导的全球价值链,以加工出口、利用海外市场驱动发展。因此这个时期的对外开放就是发展,对外部市场利用的重要性大于利用国内市场,对外开放的紧迫性大大高于对内开放。这就不难理解,在这个时期,上海不会把扩大对内开放作为工作的重心,不会放到必须完成的首要任务,不会去想如何建设好与长三角其他地区的协同机制问题,更不会去主动考虑建设什么链接苏浙皖的核心承载区。

二是与中心和周围关系的发展阶段有关。长三角一体化发展的内核是上海。这与国内其他地区如京津冀、珠三角有很大的不同,后者要么去中心化如北京去“非首都”功能;要么缺乏明显的中心,而上海是长三角地区公认的龙头。上海与周边的江浙皖地区存在着长期稳定的“中心—外围”关系,在发展上总体上处于极化资源的阶段,表现为上海除了转移了一些没有比较优势的传统产业外,在大多数时期都是其极化能力高于扩散能力,强烈地虹吸全球、全国尤其是长三角周边地区的生产要素和资源。因此如果说一体化发展就是要苏浙皖对接上海,那么在极化效应大于扩散效应的情况下,各地就既想通过对接上海获取溢出效应,又担心自己的发展势能被上海虹吸。这样,各地在推进区域一体化发展中的矛盾心理和谨慎措施就变得非常容易理解。

三是与分散化竞争的转轨经济体制有关。1978年以来我国以放权让利为特征的改革,塑造了利益边界十分清晰和相对独立的地方政府主体,它们深度地参与经济运行、对经济干预的程度很深。这一格局使其可以利用行政权力干扰生产要素的市场化流动,从而出现各种反市场一体化的倾向。<sup>①</sup>在长三角一体化发展的问题上,上海虽然一直是各地口头上坚决承认的“龙头”,但是各地出于自身利益的考虑,心底里却都在打各自的“小算盘”。过去,即使是上海自身,也被其他地区抱怨为“不像大哥的样子”。尤其是邻近的江苏,由于关系到一体化发展的最基本的跨地区基础设施,也存在很多的“断头路”等不通畅的问题,所以说起一体化发展便非常谨慎。如长三角地区的机场建设问题,由于全球IT产业主要集中在苏南特别是苏州工业园区一带,因此江苏方面非常希望虹桥机场能够建设更多的国际航线。但上海方面的决策是建设远离江苏南部的浦东国际机场,于是江苏不得不修建了苏南

的硕放国际机场,但很快上海又回过头来建设虹桥枢纽。<sup>②3</sup>

利用示范区的形式打造进一步扩大对内开放的载体,其体现的国家层面上的战略意义是:

其一,它是国家发展战略转向高度重视对内开放的重要信号。中美贸易摩擦的经验和世界经济未来的走势都告诉我们,未来中国经济长期平稳发展的一个重要问题,是我们如何快速转向对内开放的发展。中国目前已经到了对内开放的紧迫性超过对外开放的关键时期,对内开放是决定进一步对外开放的基础和前提。对内开放主要是对本土企业尤其是民营企业开放。如果对其开放不足,就会严重制约作为中国财富主要创造者的实力;而实力虚弱的中国企业在国门高度打开后,是无法与外资企业进行有效竞争的,也无能力代表国家走出去参与国际竞争。因此,作为我国现代化经济体系建设最发达的地区,上海在长三角一体化发展中的龙头作用,必然由带动长三角、长江流域甚至全国的对外开放的角色,转变为如何通过长三角一体化发展示范区的建设,来带动长三角、长江流域甚至全国的对内开放的角色。

其二,它是从过度利用发达国家市场转向利用我们自己的庞大内需市场的重要信号。中国现在迫切需要纠正对内开放与对外开放之间不对称、出口导向与内需导向之间不对称,以及向东开放与向西开放之间不对称等一系列非均衡问题。解决这些问题的核心,在于培育和壮大国内市场。培育和壮大国内市场,除了直接的要改善收入分配和再分配状态外,更重要的是要从生产端提升生产率,做大可供分配的蛋糕。因此对经济增长原动力的民营经济的刺激和鼓励政策,将直接影响和制约国内收入水平提升和国内潜在市场的扩大,将抑制我们利用内需吸收国外先进要素的可能性。一体化示范区给本土企业发展机遇,对于利用我们自己的庞大内需市场发展新经济业态,增强自身的发展动力,也具有举足轻重的意义。

其三,它是市场取向的改革不断加快的重要信号,是地方政府竞争体制转向协调合作治理机制的重要决策。地方政府之间就经济增长和税收方面的竞争,是中国过去经济发展的重要动力之一,但也形成了严重的经济结构失衡状态。区域经济一体化发展,是习近平经济发展思想中的重要组成部分,在国家治理能力现代化建设中占有重要地位。为此长三角一体化示范区要在两个方面进行探索:一是市场的一体化,最重要的是撤除地方政府对市场的干预,消除行政壁垒,进行市场的充分开放和企业的高度竞争;二是政府层面的一体化,三省一市政府要让渡一部分行政权力交给由合约形成的公共机构,加快实施比如城际交通建设、医疗保障、养老、制度复制等方面的一体化。在企业层面,最重要的是应该淡化并逐步取消所有制分类管理办法,取消企业的行政等级和身份标识,建设统一有序开放协调的竞争性市场体制。

## 二、长三角一体化发展示范区建设的功能定位

“长三角一体化发展示范区”的功能如何定位呢?有人说,这个示范区的功能应该定位于生态环保区。生态环保问题是任何地区都应遵守的基本原则,犯不着在这么重要的区域干这事。而且,如果是生态环保示范区,定位在沪宁杭高速公路带沿线,可能更加合适。此外,行政区域交界处,过去大都是“三不管”地区,是行政管理的“真空地带”,往往也是污染性的产业集聚区。因此长三角示范区要严格进行环境保护,但是把它建设成为生态环保示范区,可能并不合适。

也有人说,这个区域的功能应该定位于一体化的体制创新示范区。形成一体化的体制机制,是实现这个示范区功能的手段,它并不是示范区建设的主要目的。况且,体制机制改革的示范,并不必然要在一个具体的、狭小的区域中进行,完全可以通过一些具体的项目,在长三角大范围内实施,这样更有现实的推广复制价值。

对长三角一体化发展示范区进行准确的功能定位非常重要。如果现在定位不正确,极有可能把这个示范区搞成普通的经济技

<sup>③</sup>①张学良、林永然、孟美侠:《长三角区域一体化发展机制演进:经验总结与发展趋向》,《安徽大学学报(哲学社会科学版)》2019年第1期,第138-147页。

②刘志彪:《区域一体化发展的再思考——兼论促进长三角地区一体化发展的政策与手段》,《南京师大学报(社会科学版)》2014年第6期,第37-46页。

---

术开发区,或者一般的、放大了的高科技园区。这将有违于建设长三角一体化发展示范区的初衷。从各方面的分析来看,定位为建有世界影响力的科技创新中心示范区,是一种具有全球视野和中国方案的战略选择。我们不妨对此进行更多的以事实为基础的逻辑分析。

第一,定位为建有世界影响力的科创中心示范区,是中国必须适应世界竞争的基本态势所决定的。目前,中国面对复杂严峻的外部环境和形势,中美贸易摩擦的结果显示,是否拥有独立科技自主创新能力,直接关系到国家竞争优势和民族的崛起。

第二,定位为建有世界影响力的科创中心示范区,是由我国已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的发展性质所决定的。高质量经济的重要引擎,新旧动能转换点在哪里?在科技创新。习近平总书记指出,谋科技创新就是谋发展,谋发展也需要谋科技创新,创新是引领发展的第一动力。因此科技创新就是高质量发展,从而需要经济发达的长三角地区提供一个试验田。

第三,定位为建有世界影响力的科创中心示范区,是落实习近平总书记为核心的党中央所做出的重要战略决策的具体行动。习近平总书记关于科技创新方面的重要论述,是长三角高质量一体化发展的重要的指导思想。加快向具有全球影响力的科技创新中心进军,是十八大以来党中央坚定不移的目标,十九大之后更是在逐步实施各项有力的推进行动。长三角一体化发展示范区的功能定位,不能忘记这样一个最重要的任务。

努力在推进科技创新、实施创新驱动发展战略方面走在全国前头、走到世界前列,加快向具有全球影响力的科技创新中心进军,这是中央在十八大之后对北京、上海两个世界级城市功能定位的明确要求。2018年11月5日,习近平主席在首届中国国际进口博览会主旨演讲中,再次要求上海这个中国最大的经济中心和改革开放前沿继续扩大开放,并给了它三项任务:一是增设中国(上海)自由贸易试验区的新片区;二是在上海证券交易所设立科创板并试点注册制,支持上海国际金融中心和科技创新中心建设;三是支持长三角区域一体化发展并上升为国家战略。在中美贸易摩擦谈判进入到当时这个关键的时点上,国家交给上海的这三大任务寓意深远。

其一,这意味着中央在上海原来的经济、贸易、金融、航运四大国际中心建设的基础上,增加了“全球科技创新中心”这一新目标和新任务。而且,这一新目标和新任务是基础性的,是放在第一位的。在科技发展决定国家实力的当今,形成全球科创中心的政治经济地位,要远远高于其他四个目标,完成这个目标也需要付出更多的努力。

其二,习近平总书记给上海的这个三大任务,都可以作为完成“全球科技创新中心”目标的战略支撑手段,它们之间具有特定的内在逻辑联系:增加自由贸易试验区的新片区,看起来似乎只是开放型经济区域的扩张,其实是有利于长三角区域在开放中吸收国外的先进生产要素,从而进行实现自主创新,同时,扩大自贸区的新片区,也有利于把开放的能量向长三角其他地区进行渗透和延展;设立科创板并试点注册制,不仅支持了上海国际金融中心建设,而且更重要的是在中美贸易摩擦的背景下,利用资本市场机制直接支持科技创新事业的发展。未来,大量利用政府直接补贴支持战略性新兴产业的传统做法已经不合时宜。发达国家的实践证明,对处于幼稚状态的高科技产业,最好的办法是利用风险资金和资本市场的支持。而长三角一体化上升为国家战略,不仅是为了建立统一的市场,利用规模经济加快提升长三角区域的国际竞争力,更多的是通过一体化发展机制,把上海向东的对外开放与向西的对内开放连接起来,实现三省一市的科技资源、人才优势和教育成果的协同利用和开发,加快把长三角建设成为科技创新的主导示范区,成为经济发展的新引擎。

其三,长三角一体化发展示范区定位为科技创新示范区,具有优良的文化、科教资源和产业的基础条件。长三角地域相近、人缘相亲、文化相通,这是长三角一体化示范区建设的历史基础。改革开放40年来建立的产业实力、基础设施以及广泛的经济社会联系,是长三角一体化发展的物质基础。长三角地区由东向西的两条走廊,即60科技走廊和沪宁合之间的沿江地区,分布着长三角乃至全国最丰富、最密集的大学、科研院所等科教资源。长三角一体化示范区可以依托于大学、科研院所,尤其是长三角数量众多的双一流大学进行创新创业。同时,也可以依托长三角的人才优势、企业创新主体优势、开放型经济优势、科技园集聚优势以及高科技产业集聚优势等,致力于科技创新成果的产业化。上海、南京作为科创中心,科技创新成果转化受制于高昂的土地成本、人工成

本和其他制造成本,而安徽和江苏其他地区的沿江不仅有丰富的发展空间,而且这一带科技园区众多,高科技产业发展基础好,成果转化能力强,因而完全可能在“科技创新—产业创新”的协调方面做出示范。

其四,长三角一体化发展示范区定位为建设全球有重要影响的科技创新中心的示范区,与其主要承担的对内开放任务也是一致的。过去以出口导向为特征的全球化,主要是吸引外资进行出口加工,进入的外资企业往往把中国作为制造基地加工出口或直接作为销售平台,往往不在中国设置重要的研发中心;在这种外向型经济模式下,本土企业做的也往往是跨国企业早就设计和研发好的订单,自己本身没有多少创新功能,只有加工制造装配生产功能。而对内开放尤其是对民营企业开放,利用的是我们自己的内需,需要企业自己进行独立的研究开发和产品设计活动,由此必将逐步培育出我们自己的品牌和自主技术,从而有利于为建设创新驱动国家作出显著的示范。

### 三、推进长三角一体化发展示范区建设的制度创新

推进长三角一体化发展示范区的科技创新功能建设,需要有高强度、大力度的制度创新措施。这种制度创新需要在市场需求刺激、人才技术推动和政府大胆创新等诸多方面互为支持、共同推进。具体主要有这三个方面:

其一,各地政府在制度层面的有效合作和协调。这是长三角一体化发展示范区正常运转的基础和基石。现在有一些学者认为,一体化暗含强势政府的介入和推动的假定,认为这不利于区域经济健康发展。其实,一体化是否暗含强势政府的假定,取决于对一体化的定义。本人认为,一体化是一个拆除行政壁垒、实现市场相互开放的过程。在这个意义上,一体化需要的减项,恰恰是强势政府在市场活动中的逐步退出。如果说阻碍一体化的主要是行政的壁垒,那么解铃还须系铃人,打破一体化障碍主要依赖于政府自身的力量。根据过去各地推进一体化发展的经验教训,为了使地方政府打破一体化的行政障碍,进行高起点的制度协调、协商、协作和协同,最起码需要做到以下几点:①各省市政府要以竞争政策的基本取向和原则,审查过去出台的各种经济政策的合法、合规性,坚决撤除各种有碍于一体化发展的政策壁垒;②对新出台的各种经济政策,要经过一体化机制中的竞争法的审查,否则一律不得向外公开颁布;③按照最惠化原则,各地过去现有的各种国家战略和优惠政策,要能够在示范区内复制和推广;④按照最优化原则,为了提高政府效能,建设精炼、高效、廉洁的政府,应该允许和鼓励在示范区内复制各地政府最有效的管理制度;⑤必要时,可以按照示范区内公共基础项目的要求,按照一体化协议让渡某些地方政府的行政权,交给按协议成立的某种机构,让其行使公共的协调职能,保证一体化事业的正常推进,不发生某些不利于一体化的外部性问题。

其二,推进基础设施的共建共享。这是长三角一体化发展示范区建设的基本内容,也是一体化高效率运行的基本保证。从一体化是开放发展的内涵来看,基础设施的建设水平不影响各地相互开放的要求,但是决定着一体化的成本和效率,从而事实上决定着一体化的水平和进程。由于基础设施的投资和运行具有规模经济和范围经济效应,涉及长三角各地的基础设施建设,必须在一个权威机构的统一领导下,进行超前的规划、投资、运营和管理。<sup>④</sup>例如,当前长三角一体化示范区内,最紧迫的基础设施建设项目是区域内的生态环境,还有环长三角地区的四通八达的城际高速铁路建设等,对此必须加强各地政府间的合作。另外,一般来说对硬件的基础设施建设,我们有丰富的经验和较强的能力,而对软件的基础设施建设,如超强的规划设计、营商环境塑造、管理制度执行等,往往是我们的短板。这方面必须充分吸取过去各类经济技术开发区的经验教训,多向发达国家学习,真正把软件基础设施的建设放在第一位。

其三,做好示范区的顶层设计,创新一体化发展的激励机制。一体化发展需要科学的激励机制,以消除区域内的内耗力量。在一体化起始阶段,需要顶层设计;而在运营阶段,则需要鼓励基层创新,再由顶层认可和推广。现阶段长三角地区各参与主体的体制机制、利益格局、管理理念和习惯等都各有特点,要使其相互之间协调一致共同致力于示范区建设,必须首先开展顶层设计,同时要大胆鼓励激励机制和政策工具的创新,否则很难说不会发生各种冲突。例如,示范区的产值和财税分享问题如何确定?即进入示范区所创造的产值、税收、专利等经济绩效,如何在各地区间进行分配?如果都归上海,那其他地区为什么要跟上海合作?如果按属地原则各归各的,那激烈的竞争必然会使人们疑惑为什么要搞这个一体化发展示范区?再如,示范区的生态环境保护,如何划分责

<sup>④</sup>徐琴:《多中心格局下的长三角一体化发展》,《现代经济探讨》2018年第9期,第36-40页。

---

任?管理标准用谁的?区域内的公共服务如何一体化?这些问题都需要精准的科学设计。智慧来自实践者,只要充分尊重各参与主体的利益和话语权,丰富的实践活动必然会解决政策制定者面临的各种难题。

除此之外,本人提出推进长三角一体化发展示范区功能建设基本原则,必须尽量要做到“两多与两少”:

一是要多用市场化、法治化的手段去推进,少用行政化、命令化的手段。这不是说不要政府的有效作为,而是要说政府市场的基础上运用法治化的手段去推进。即使是必须运用行政手段,也要充分地尊重市场主体的利益,在法治范围内实施。行政手段最适用于政府间的合作,适合于政府主导的基础设施建设、运营和管理的协调。二是要多从具体的项目出发来考虑一体化的协同和联合,不要在广泛的、无边界的、难操作的范围内,发抽象的一体化建设的议论。这要求一体化的过程必须从一个个具体的项目做起,当长三角地区的民众不断地从具体的项目中享受到一体化的好处,而且这种好处多了,民众自然会由衷地拥护一体化的进程。

现阶段的长三角一体化发展,可以从十分具体的、关系到区域内民众的基本公共利益入手。如区内的生态环境保护,能不能加强保护规划和政策的工作互通,建立统一的排放标准、共享监测数据、协同监督过程的合作机制,尽快建立危险固体废物的运输、储存、处理的一体化监管体系?长三角地区的城际铁路能不能马上上马?运输体系优化能不能有权威的机构协调?各地老百姓的看病、养老,能不能先解决医保卡、养老机制的互联互通问题?三省一市能不能首先放开对二三类城市的户籍管理,实现人口的相对自由流动?对于一体化发展示范区的建设来说,就更需要彻底解放思想,允许市场主体大胆设想、勇于试验和不断创新。

**作者简介:**刘志彪,南京大学教授,国家高端智库建设培育单位“长江产业经济研究院”院长,教育部首批文科长江学者特聘教授(南京 210093)。