

# 从合作机制内涵建设落实“一体化发展” 战略

张晖明

对标“长三角一体化发展”的国家战略,思考长三角经济社会发展问题时,要注意匹配国家战略要求,自觉刷新观念,对现有发展机制进一步加以刷新优化

2018年,对长三角地区的上海、江苏、浙江和安徽“三省一市”区域发展,具有特别的印记和标识。习近平主席在首届中国进口博览会开幕致辞中,明确提出“长三角一体化发展”上升为国家战略,要求长三角“三省一市”在提升中国经济国际竞争能力和加快中国经济转向高质量发展的实践中发挥应有的作用,做出更大的贡献。“长三角一体化发展”国家战略的提出,既是对长三角经济社会发展基础和发展能力的充分肯定,也是国家对长三角在新的发展环境和发展阶段所注入的新的“概念资产”,激发引领对长三角区域发展的思维观念刷新和工作行动的调整优化,对发展存量予以盘点、发展增量以更高目标标准要求加以协整;对既有的发展机制予以呵护优化、发展动力予以加强,使发展效能得到进一步提升。

## 长三角一体化上升为国家战略水到渠成

基于地理空间、交通网络、河道水系等自然条件和经济贸易、人文交流等社会条件,一直以来,长三角地区三省一市在不同的经济社会活动领域、不同的交往组织形式层面和不同的经济社会主体之间,有着广泛的、形式多样的合作关系。受制于宏观经济的体制环境,这种合作关系被纳入到一定的经济社会管理体系,发挥着大小不等的合作共赢的功效。在传统的中央集中计划管理体制条件下,这种区域合作关系被镶嵌在自上而下的行政秩序之中,更多地以政府行政层级自上而下纵向传递安排合作任务、以行政力量维系合作方式。就经济活动内容和实际绩效而言,一定会存在政府的行政评价与具体承担执行的企业主体评价之间的背离。而统收统支的体制也不需要企业太多关心合作的成本收益关系。改革开放以来,经过了经济体制转轨和建设社会主义市场经济体制的努力,地方政府之间的GDP竞赛和企业法人独立性的不断加强,以市场的横向的信息传递方式使区域范围内的各类经济社会事务的合作关系不断发育,特别是在经济活动领域,企业的产品生产和营销所需要的各类生产要素的配置,受利益驱动企业之间自觉选择市场分工开展合作,在此基础上,也培育了一批相对高层次意义的产业项目联合投资、科技研发联盟合作、园区设置开发行动的合作等新方式。也正是在这些合作关系发育进程进一步启发区域合作关系自觉地追求不断拓展深化。伴随这一进程,为更好地引领合作关系的发展,出现从上个世纪80年代初组建的“上海经济区经济协作办公室”到后来的“长三角城市经济合作协调会”(亦经过参与城市数量的几次扩围),再到“三省一市主要领导座谈会”并于去年初共同组建“长三角区域合作办公室”,形成“决策层”“协调层”和“执行层”的工作机制。

长三角区域,充分发挥资源禀赋优势,是中国经济发展的“精华地带”,人口密度大、经济密度高,经济运行的产业和投资存量、产出效率高。三省一市经济社会构造和发展态势各具特色,优势互补。上海综合服务功能齐全,江苏经济实力强,浙江民营经济活跃,安徽面积大且具备后发优势。正是顺应社会主义市场经济内生的发展规律,对区域发展所取得成就和合作态势的充分肯定,“长三角一体化发展”正式上升成为国家战略,对带动全国经济转向高质量发展提出新的更高要求。这就需要在思考长三角经济社会发展问题时,注意对标国家战略的新要求,对现有发展机制进一步加以刷新优化。

## 以国家战略新定位刷新区域发展理念、创新发展机制

受制于省域经济之间的行政区划，在工商管理和市场监督、财政税收和金融监管、人口就业和社会保障等以省市设定统计考核和结算主体对象的体制，容易滋生“地方保护主义”和“本位主义”的决策思维和利益得失评价取向，特别是体制转轨进程中，中央地方关系调整的“分权”演进和围绕关注经济增长的“GDP 竞赛”行为惯性，客观上在省域地方之间围绕产业投资和产业布局、企业组织和规模经济、企业发展中的营销和物流体系配套发育安排、企业技术进步和品牌建设投入、环境治理和交通网络体系等经济活动，存在着囿于局部利益考虑的“行为本能”，由此产生发展决策视野上的桎梏，不利于形成国家参与全球竞争的综合实力的整合提升。

对标“长三角一体化发展”的国家战略，需要各类社会主体认真总结改革开放发展进程所积累的经验教训，联系全球经济发展的新特点、我国经济发展方式从追求增长数量转向发展质量的新要求，刷新发展理念，谋全局、谋长远，以区域经济一体化建设要求，创新区域合作机制，围绕范围和规模经济的综合成本收益评价、追求经济发展规划和行动的长期效应，以是否有利于国家综合竞争实力和有利于培育积蓄可持续发展能力，思考、规划、实施经济社会工作和具体行动。

伴随经济发展进入“新常态”，以供给侧结构性改革为主线的经济发展宏观管理手段取得一定成效，与之相伴随的区域经济发展安排也有相应调整。2017 年 10 月召开的党的“十九大”明确了“实施区域协调战略”“，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新机制”。根据 2018 年 4 月 26 日习近平总书记对长三角区域发展的工作批示“，三省一市”及时召开主要领导人座谈会，决策审议并确定一体化发展阶段工作目标，联合组建起专司一体化推进的工作协调机构、加强政府职能协调力量，组织研究制订《长三角地区一体化发展三年行动计划（2018-2020）》，聚焦关键领域，围绕交通能源、科创、产业、信息化、信用、环保、公共服务、商务金融等 12 个合作专题，形成一批项目化、可实施的工作任务，开创出一体化发展的工作新局面。

## 推进一体化发展合作机制内涵建设所面临的问题讨论

匹配国家战略要求，自觉刷新观念，调整优化工作行为，更新梳理得到区域发展一体化的系统性的工作内容，拓展了工作视野，打开新的发展空间。笔者认为，以下三个方面的工作机制创新突破应当是重中之重。

基础设施建设的一体化。根据有关调研资料，目前长三角“三省一市”有 36 条省际间的“断头路”需要打通，作为一种有形的道路交通体系一体化的实际行动，会启发我们在新的基础设施建设规划和投入建设上有更好的协同。有形的硬体的基础设施建设的系统协同对于社会再生产经济运行、居民生活和社会事业发展发挥好综合支撑的作用。推而广之，在能源电力、网络、通讯、数据资源和信用管理等具有基础性功能领域，都有一个互联互通等合作协同问题。一方面，借助数字技术、大数据资源开发和移动互联网技术手段，可以形成新型的基础设施网络系统建构能力；另一方面，需要在体制机制上有变革创新，对信息资源采集记录、存储、开发利用等方面开创发育形成顺畅有序、利益和谐的工作机制和管理秩序。

产业布局和产业发展的一体化。基于既有的产业布局，存在着多个层级和空间规模的各类产业园区和制造业企业，从产业技术分工梯度、规模经济能力评价、研发投入和能力评价、品牌建设和成长能力评价等方面考察，在既有的具有一定市场销售规模和竞争能力的基础上，通过区域一体化发展战略的引领，对既有的产业存量加以盘点，借助市场机制的决定性作用，结合推进混合所有制改革，通过跨地区的产业联盟和企业重组行为，对照瞄准国际标准，促进产业迈向全球价值链中高端，培育世界级先进制造业集群，

在研发、规模和品牌优化能力提升三个环节发力，探寻更加合理的分工合作体系，提高资本产出能力和产业的国际竞争能力。

适应一体化发展的经济管理体制创新。围绕经济发展事务，区域经济一体化发展必然要求在营商环境（投资便利化和产业准入）、产业发展政策、税收征管、融资条件、劳动保护和社会保障、劳动技能资质认定、环境排放管理等方面有系统协同。客观上说，传统的分省设置的额度管理和指标管控的经济管理方式，不能适应和服务经济一体化发展的战略实施要求，需要在实践中探索加以改革。可以通过跨区域联合投资或者通过联合发起产业投资基金的办法，建构起利益一体化合作平台，也可以通过省际之间企业集团“换股联合”的行动方式，建构起利益一体化的“组织载体”，以资本运动的活力，促进生产要素的自由流动和市场化配置。在此基础上，依托长三角区域城市群梯度，形成区域经济发展的活力和合力，开创区域经济一体化前行的新局面。