

浙江接轨上海融入长三角的战略思考与实施路径

陈建军

推进浙沪一体化发展，全面对接上海，要全方位对接、全领域切入，要充分发挥浙江自身优势，在中央战略部署下，和长三角兄弟省市一起共同走好高质量一体化发展这步棋

浙江全面接轨上海的出发点和基本认识

浙江全方位全领域接轨上海、融入长三角一体化发展进程，对于加快实现国家发展战略目标，推进浙江省大湾区大花园大通道大都市区建设具有重要意义，但目前还存在着如下几方面的问题：如何进一步完善体制机制，把有关推动长三角更高质量一体化的路线方针政策与实践操作相结合，解决政策落地“最后一公里”问题；如何从浙江全省域，包括邻接上海和非邻接上海地区，全方位接轨上海，融入长三角一体化，其空间实现路径是什么；接轨上海应该从哪些领域开始推进，如何着手。

推进浙沪一体化发展，全面对接上海，首先是发展理念上对接，为此需要确立以下基本认识：一是全方位对接、全领域切入。所谓全方位对接，指的是要从产业一体化、市场一体化、空间布局一体化、科创一体化、生态环境保护一体化、基础设施建设一体化和基本公共服务一体化七个方面予以对接；所谓全领域切入，是强调从点（关键节点）、线（发展轴线）、面（城市圈、城市群）的多个空间层面推进接轨上海、融入长三角一体化进程。二是对接上海，并非机械被动地接轨，等待或依靠上海的辐射，而是要充分发挥浙江自身优势，在中央战略部署下，和长三角兄弟省市一起共同走好高质量一体化发展这步棋。要深刻认识到，一体化不是一样化，而是多样化和专业化的协同协调，是在共同打造一体化市场环境的基础上，充分发挥长三角各地区比较优势，强强联合，共同打造具有全球竞争力的世界大都市群，实现国家一体化发展的战略目标。

长三角一体化发展进程中的上海优势和浙江长处

在长三角一体化发展国家战略中，上海的龙头作用主要体现在以下几个方面：一是国家的战略引领。作为直辖市，上海在国家治理格局中所占据的重要地位是长三角其他城市无法相提并论的。二是对外开放和国际化发展的引领。上海高度国际化水平使之成为长三角对外开放的标杆，吸引了大量国际资本和人才向上海集聚并通过上海向长三角其他区和城市扩散，从而推动了整个长三角的国际化程度和竞争力提升。三是制度创新和发展理念的引领，上海的每一次制度创新都对长三角改革开放进程和社会经济发展产生了重要的推动作用。四是产业转移和科技溢出，随着长三角一体化发展进入更高质量阶段，上海和长三角各省市之间基于空间分布优化和产业链垂直分工的产业转移更趋深化，成为长三角一体化的重要纽带和主要动力之一。此外，上海在国际大都市建设、城市功能完善以及城市管理能力和管理水平方面也是国内一流的，对长三角地区各城市发挥了示范作用。

长期来，邻接上海是浙江发展的重要区位优势，也是浙江的资源优势，充分利用这一重要优势，全方位对接上海，无疑是推动浙江提升在国家发展战略格局中的地位、实现产业转型升级和发展战略目标的关键性举措。浙江全方位全领域接轨上海并非机械被动地等待上海的“辐射”和产业转移，而是要充分认识、

利用自身优势，练好内功，主动接轨，互相促进，共同发展。比较上海和长三角其他省区，浙江的长处突出地表现在：企业家资源和企业家精神方面的优势，即常说的民营经济优势；浙江在一批战略性新兴产业上具有明显的优势，特别是在数字信息经济领域，互联网及其相关领域，部分信息设备制造业；浙江在贯彻国家五大发展理念、充分发挥山水优势、大力发展绿色经济方面，走在了长三角的前列；浙江具有发展海洋经济的优势，发达的港口资源是浙江对接上海的主要抓手和平台；浙江具有城市发展方面的创新优势，杭州都市圈在全国都市圈发展中起步早，发展稳健，积累了都市圈发展的大量成熟经验，城市治理也可称为全国的标杆之一。此外，特色小镇的建设领全国小镇建设风气之先，是浙江在城市化进程的一个创新。如何发挥浙江之长，“以己之长换人之长”，是浙江全面接轨上海、融入长三角的应有之意。

完善浙江对接上海的顶层设计和体制机制建设

浙江接轨上海，首先要进一步完善一体化发展的战略规划，明确合作领域和实现方略，创新合作的体制机制，构建合作平台，实施合作项目。要在长三角已有的“三层四方”的合作体制机制下，进一步完善政府间合作体制和市场主体优化资源空间配置这二大功能互相融合的制度设计：一是携手上海和长三角其他省市，推动建立以龙头企业牵头，有政府咨询机构、科研机构加入的长三角产业协议机制，扫除要素流动的行政区壁垒，主导推动统一的市场体系的完善和形成，将政府间的制度接轨、政策接轨和市场接轨一体化地置于统一的机构平台上进行对接。二是突出强化交通等公共基础设施领域的一体化体制机制建设，建议建立由国家铁道公司，长三角各省市的交通投资企业、交通运输企业、城市轨道交通和公共交通的建设管理和运营企业，以及相关的科研服务机构的官产学研一体化的联盟机构，在环保、科创、教育等各个领域也可类推。三是在空间布局一体化领域，建议建立覆盖长三角的国家级和省级开发区的协同发展机构，将其作为长三角区域合作体制机制的组成。作为其中一环，浙江可以主动联系上海，商讨建立浙沪主要开发区间的协同协调机构。

突出实践创新，解决一体化政策落地的“最后一公里”问题

当前，长三角在推进更高质量一体化发展的过程中，包括浙江全面接轨上海依旧还面临着许多挑战。解决这些问题，不能单靠文件的学习、开会的讨论，更多的可行政策还需要从实践中去探索。通过打造试验区 and 示范区先行先试，将实践智慧系统整合、磨合完善、创新集成。要重视一体化创新实践区的建设，重点关注，及时总结长三角一体化示范区、大小洋山港、平湖张江高科园区、海宁—上海曹河泾联合开发区等重点合作空间的经验。为了实现对上海的全方位对接、全领域切入，建议各地级市打造一个以上对接上海或和长三角更高质量一体化发展紧密相关的实施平台。建议把建设联合（飞地）开发区，作为突破地区要素流动的行政壁垒，实现各省市之间资源共享利益共占的空间平台。浙江可以考虑直接在上海建立空间嵌入型，或称飞地型的联合开发中心、创业创新中心、发展共享中心等，进行合作创新实践，从中总结经验，加以推广，指导全省。省级层面，除了已经设立了专门的长三角一体化办公室之外，应该在“最多跑一次”改革实践中对有关跨区域合作和对接上海的实践创新举措有专门的考虑和考核。

打造基于点线面多尺度空间、多极推动的合作战略

点对点。要抓住浙沪合作和长三角更高质量一体化的关键节点空间，如虹桥商务区、长三角一体化示范区、自由贸易区新片区、大小洋山港，以及平湖上海（临港地区）互邻地区等一体化政策试验区，将其作为对接上海的重点区域。

轴线连接。建议规划打造四条对接上海、连接苏皖、带动浙江全域接轨上海、辐射全省域的推进长三角更高质量一体化的发展轴。推动 G60 科创走廊向浙中浙西地区延伸，带动浙江中西部地区和上海的合作；

构建从上海沿杭州湾直到甬台温的沿湾沿海联动发展轴，把对接上海和浙江的大湾区建设连接起来；构建杭湖宁（宁杭）生态发展轴；构建杭黄生态旅游产业轴，把浙江的大花园建设融入长三角一体化发展的进程中。建议模仿“长三角区域合作办”的制度设计，在其他三条接轨轴线上确定牵头城市，落实组织和制度设计，形成项目推进体制和评价考核制度。

面对接。在城市圈和城市群层面上和上海对接，加快推进浙沪一体化进程。重点研究嘉兴、湖州等地如何融入杭州都市圈、上海都市圈，建议以大湾区建设作为推进长三角一体化发展的浙江行动，分层次、分科目整体切入浙沪一体化发展框架。

加快难点突破，突出创新合作，实现产业一体化整合

长三角各地区各城市由于发展阶段、区位条件、禀赋资源、产业格局的差异性，很难在产业一体化领域进行统一规划，而这恰是浙沪合作的重点之一。浙沪产业对接应该依据分类指导、突出重点的原则，以打造自主可控开放协调的产业链、强化产业链内外的分工合作为突破口，循序渐进，多层发力，持续推动。

以浙沪间产业合作为语境，对标上海，可以将浙江产业分成差异型产业和互补型产业二类。差异型产业，主要是指如纺织、轻工等，这些产业的合作主要是如何利用上海的人才资源、科创资源和市场资源推动浙江产业链升级，推动产业的工程创新、市场创新以及商业模式创新，强化产业品牌设计，开拓国内外市场，增强本土企业对产业链和价值链的话语权和控制力。互补型产业，突出地表现在数字（信息）经济、先进制造业、海洋经济、城市经济等领域，要加快对接上海，充分利用各自优势资源互换，强强合作，推高长三角乃至中国在全球价值链、产业链、创新链中的地位，打造自主可控开放协调的全球价值链的长三角高地和控制枢纽。