

沪浙皖推动一体化发展的现实启示

刘西忠



近年来，在践行新发展理念和推动高质量发展的背景下，长三角地区发展的协同性在不断增强，从城市协作开始，不断地凝聚共识，上升为三省一市的共同战略举措。特别是 2018 年 6 月长三角地区主要领导座谈会通过了《三年行动计划》，各地推动一体化的步伐进一步加快。2018 年 11 月，在习近平总书记宣布支持长三角区域一体化发展上升为国家战略后不久，三省一市人大分别通过了支持和保障长三角高质量一体化发展的决定，在法律层面为一体化发展提供保障。谋划新形势下江苏在推动长三角高质量一体化发展中走在前列，必须从国家战略出发，进一步加强区域协同，在对接和融入中，展现新作为、新贡献。

一、加快实施长三角一体化国家战略成为沪浙皖 2019 年政府工作报告的重头戏

2019 年，是加速实施长三角区域一体化发展国家战略的重要一年。在上海、浙江、安徽的 2019 年政府工作报告中，纷纷把推动长三角区域一体化发展国家战略作为重头戏。

从总体工作部署看，上海提出“全力实施长江三角洲区域一体化发展国家战略，合力推进长三角一体化发展示范区建设。积极推动并认真落实长三角一体化发展规划纲要，发挥龙头带动作用”；浙江提出“坚持全省域全方位融入长三角，充分发挥浙江体制机制、对外开放、数字经济、绿水青山、民营经济等优势，制定浙江推进长三角一体化发展行动纲要，共同打造长三角一体化发展示范区”；安徽提出“深度参与长江三角洲区域一体化发展国家战略规划纲要编制，制定安徽实施方案”。其中上海和浙江都强调建设示范区，安徽则强调“深度参与”。

从推进合作的具体领域和重点看，上海聚焦合作项目和合作机制，“继续推进长三角基础设施、科技创新、产业协同、生态环境、市场体系等合作项目建设，健全区域养老服务、医疗卫生、人力资源、社会保障等公共服务合作机制”。浙江突出对接上海、发挥牵头作用，“加快推进嘉兴全面接轨上海，提升舟山群岛新区建设水平，合作共建 G60 科创走廊”，“牵头抓好数字长三角、世界级港口集群、油气贸易中心建设”，推动重点任务落到实处。2019 年 2 月，浙江海港集团和上海港务集团正式签署小洋山综合开发合作协议，打造更高层次的对外开放平台。安徽则重点聚焦科技创新、基础设施建设，“推进长三角科技

创新共同体和产业合作示范基地建设。推动 G60 科创走廊宣芜合段建设,打造实体化科创合作示范平台”,“加快基础设施、公共服务、市场监管一体化进程,推进世界级机场群、城际轨道圈、国省干支线、油气管网统一规划和建设”。

二、沪浙皖推动一体化发展的大战略和新格局

去年以来,沪浙皖正在加紧制定实施区域发展大战略,构建区域协调发展大格局。

上海:着力推动 1+7 大都市圈空间协同。党的十九大之后,《上海市城市总体规划(2017-2035 年)》率先发布。上海将主动融入长三角区域协同发展,与江苏、浙江共同构建上海大都市圈。当前正加紧制定的《上海大都市圈空间协同规划》,是在国家发改委指导下,由上海与江苏、浙江三地规划部门协作推进的,范围包括上海,江苏的苏州、无锡、南通,浙江的嘉兴、宁波、舟山、湖州,构成“1+7”的大都市圈格局,陆域面积 4.9 万平方公里,常住人口约 6500 万人。2018 年 12 月,上海市人民政府专门向江苏、浙江两省政府发函,商请共同成立上海大都市圈空间协同规划编制领导小组,就加强区域协同、深化专题合作、统一市场建设、创新合作机制等方面进行磋商、对接,从长三角区域、上海大都市圈、邻沪地区三个层面来系统推进规划协同工作。

浙江:统筹推动大湾区、大花园、大通道、大都市区建设。大湾区是现代化浙江的空间特征,总目标是“绿色智慧、和谐美丽的现代化世界级大湾区”,突出对接上海、聚焦杭甬一体化发展,构筑“一港、两极、三廊、四新区”的空间格局。“一港”:高水平建设中国(浙江)自由贸易试验区,争创自由贸易港;“两极”:增强杭州、宁波两大都市区辐射带动作用,带动环杭州湾经济区创新发展、开放发展、联动发展;“三廊”:以高新区、高教园、科技城为依托,加快建设杭州城西科创大走廊、宁波甬江科创大走廊、嘉兴 G60 科创大走廊;“四新区”:谋划打造杭州江东新区、宁波前湾新区、绍兴滨海新区、湖州南太湖新区。大花园建设范围是全省,核心区是衢州市、丽水市,形成“一户一处景、一村一幅画、一镇一天地、一域一风光”的全域大美格局,建设现代版的富春山居图。大通道建设,到 2022 年,浙江省率先基本实现交通运输现代化,基本建成省域、市域、城区“三个 1 小时”交通圈。大都市区建设以推进杭甬(杭州宁波)一体化发展为主轴,全力建设杭州、宁波、温州、金华—义乌四大都市区,是大湾区的主引擎、大花园的主支撑、大通道的主枢纽。

安徽:推动“一圈两带三区”协同。安徽提出要当好长三角科技创新策源地、生态绿色后花园、产业发展生力军、对接“一带一路”西大门和能源供给大通道。在区域协调发展上,着力推动“一圈两带三区”协同,打造高质量发展的动力系统。组织修编合肥都市圈一体化发展规划,全面打造美丽长江(安徽)经济带,实施淮河生态经济带发展规划,加大对皖北地区基础设施和公共服务建设的支持,加快推进皖江示范区产业转型升级,深入推进皖南国际文化旅游示范区建设。其中合肥都市圈包括合肥、淮南、六安、滁州、芜湖、马鞍山和县级市桐城,部分城市与南京大都市圈重合。与此同时,在 G60 科创走廊涉及的 9 个城市中,安徽占据 3 席,目前正在全力推动 G60 科创走廊宣芜合段建设,促进合肥滨湖科学城与上海张江科学城“双城同创”,高水平推进长三角科技创新圈的形成。

从长三角一体化国家战略的推进和沪浙皖区域一体化发展的实践看,长三角地区的一体化呈现出以下明显特征。一是多层次的一体化。从层级上看,既有宏观层面上国家和三省一市高层的统一推动,又有微观层面的跨区域一体合作,更有中观层面跨省域都市圈和发展廊带的打造。比如,上海大都市圈、南京大都市圈、杭州大都市圈和 G60 科创走廊。二是多维度的一体化。一方面,围绕区域一体化发展,各地在基础设施、科技创新、产业协同、生态环境、公共服务和市场体系等领域全面推动合作。另一方面,在空间维度上,上海主要是在南、西、北三个向度上推动与江浙合作,浙江在积极对接上海的同时,杭州都市圈

一路向西，拓展到安徽黄山。安徽合肥都市圈建设，则是由小到大，在多个空间维度上同时展开，重点向与南京接壤的方向拓展。三是突破刚性行政边界的柔性一体化。上海大都市圈覆盖江浙两省 7 个城市，G60 科创走廊则延伸到安徽，由原来的沪浙合作贯通到苏皖，合肥都市圈与南京大都市圈叠加，淮河生态经济带规划明确的淮海经济区除覆盖苏皖外，还延伸到山东和河南。由行政区刚性边界到跨行政区的柔性边界，由非此即彼的单向度合作到多维度网络化的多向度合作，区域一体化发展的形式和单元更加灵活多样。

三、沪浙皖推进一体化发展新行动的启示

在大城市群和大湾区时代，江苏十分注重包括长三角一体化在内的多重国家战略优势叠加，突破惯性思维，突出柔性合作，打造省际省内一体化发展的先行区、示范区和引领区。

1. 推动长三角高质量一体化发展，必须因时而变、顺势而为，加强省域层面大战略的强力引领。

无论是上海的“1+7”大都市圈，还是浙江的大湾区建设，还是三省一市共同推动的 G60 科创走廊建设，都是促进区域发展格局重组、动能跃升的大手笔。为了改变江苏苏南、苏中、苏北区域发展不均衡的格局，江苏着力推动“1+3”重点功能区战略。其中扬子江城市群和沿海经济带，都是长三角高质量一体化发展的重要组成部分和重点区域；江淮生态经济区和淮海经济区中心城市，则是突显江苏特色、在淮河生态经济带和“一带一路”等大战略中促进江苏区域协调发展的战略之举。更深入地推进“1+3”重点功能区建设行动，将有助于落实江苏高质量发展的战略行动。

2. 推动长三角高质量一体化发展，必须多层次联动、多向度合作，在城市群、都市圈和都市区嵌套体系中强化功能定位，激发新动能。

近日，国家发改委发布《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，推动区域合作的重点领域更多地转向相对中观、城市合作指向更加明确的都市圈。以上海、南京、杭州和合肥为中心的现代化都市圈，将成为长三角一体化国家战略的重要支撑和引领。因此，在国家战略制定和实施的过程中，江苏需要更大力度、更加积极地参与一体化行动，在长三角一体化大格局中找准江苏的定位，在都市圈发展格局大变迁中找准江苏的优势，在跨省域合作中争取更大更多的主动。要积极谋划沪宁合创新轴带，与 G60 科创走廊共同形成长三角科技创新圈。

3. 推动长三角高质量一体化发展，必须主动协同、共建共融，在服务长三角一体化大局中放大自身优势。

围绕建设卓越的全球城市定位，上海的空间发展战略是全方位的，带动辐射的空间呈现倒 K 字型，向东是面向太平洋，重点推动国际化，向南辐射宁波、舟山，向西南辐射嘉兴、杭州，向西辐射苏州、无锡等沪宁沿线城市，向北辐射南通、盐城等地。江苏要不断加密北线南通、盐城与上海的联系，苏州、无锡在与上海传统合作的基础上拓展路径、放大优势，进一步锚定江苏对接上海的战略优势。要推动与浙江的合作，推进宁杭生态经济带建设，促进南京都市圈与杭州都市圈的对接，逐步形成由宁杭、杭黄和宁宣黄三边构建的黄金三角高等级旅游圈。要以 G60 科创走廊为依托，在科技创新上更好地对接上海的同时，增强苏州环太湖地区的影响力和带动力，与无锡、常州和浙江湖州、安徽宣城等地，共建以上海为引领、覆盖三省的环太湖生态创新圈。要推动与安徽的合作，促进南京都市圈与合肥都市圈的联动和淮河生态经济带城市发展的协同。要着力提升南京的首位度和中心度，进一步加大轨道交通规划和建设力度，以交通一体化引领滁州、马鞍山等地的产业与南京对接。要抓住淮河生态经济带上升为国家层面规划的机遇，加大沿淮城市发展的协同性。