
长三角一体化策略：模式、逻辑与启示¹

何雨¹, 陶德凯²

(1. 江苏省社会科学院社会政策所, 江苏南京 210004;

2. 南京工业大学建筑学院, 江苏南京 210000)

【摘要】战略决定策略的方向与框架, 而策略的好坏决定着战略的成败。40年来长三角一体化出现了三种策略模式: 改革开放至2001年的领域一体化策略模式、2002年至2017年的地域一体化策略模式和2018年至今的全域一体化策略模式。上述策略模式的影响因素集中在三个方面: 政府与市场关系、中央与地方关系、对内开放与对外开放关系按照强弱程度, 这三对关系在特定时空情境下的聚合情况构成了不同阶段一体化策略的深层逻辑以史为鉴, 长三角一体化策略模式演变的启示有: 理性看待策略的客观效果; 充分调动相关主体的积极性; 继续发挥改革与开放的杠杆作用。

【关键词】长三角一体化; 市场主体; 区域布局

【中图分类号】F127.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-2359(2021)01-0024-10

生产力决定生产关系, 生产关系反作用于生产力——对生产力发挥促进或阻碍作用, 是马克思主义关于人类社会基本矛盾运动规律的主要原理之一。2018年11月底在上海举办的首届中国国际进口博览会上长三角一体化正式上升为国家战略, 意味着历时40余年的长三角地区空间生产关系从自发调整转变为自觉调整、从区域探索转变为顶层设计、从单兵突进转变为系统推进。区域内的省(市)际、城际关系本质上是一种生产关系, 其结构、功能、分布与状态是域内生产力发展的结果, 也是影响域内生产力的因子。长三角一体化就是要打破自然地理、行政边界、历史文化、社会心理等因素对省(市)、城际空间生产关系上区域合作与协同的制约, 推动生产力空间结构、布局与分工的优化, 提升区域在全球产业链、价值链中的竞争力, 促进经济社会迈向高质量发展, 更好满足人民群众美好生活需要。当前, 关于长三角一体化国家战略的时代背景、重大意义、现实问题与可能路径等方面的研究, 学术界已经展开丰富论述, 涌现出大量成果, 但是关于一体化策略方面的研究还比较少见。战略决定策略的方向与框架, 而策略的好坏决定着战略的成败。策略是主观能动性与客观情境性共同作用的结果: 一方面, 策略是行动主体能动性的集中体现, 反映了行动主动的智慧与能力; 另一方面, 策略也是高度情境化的, 受特定时空条件的约束。上升为国家战略是长三角在一体化进程中的一个重大事件, 具有重大意义。全新战略呼唤全新策略, 我们必须有一个与之相匹配的策略作为这一国家战略的内容和方法, 才能更好推动这一国家战略落在实处、取得实效。

一、长三角一体化策略的三种模式

策略是阶段的产物, 受目标、条件、环境、能力等多种因素制约。长三角一体化是一个动态发展的连续系统, 对其进行精准

收稿日期: 2020-06-19

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“特大城市老旧小区社会治理创新研究(19BSH004)”

作者简介: 何雨(1978-), 男, 江苏灌云人, 江苏省社会科学院社会政策所副研究员, 博士; 陶德凯(1978-), 男, 江苏盐城人, 南京工业大学建筑学院副教授, 博士。

的阶段划分、全面的特征归纳是不可能的，但按照演变的基本脉络，以重大事件为节点，对其进行相对性阶段分期却是可能的，并能够以此作为区域一体化策略模式分析的基础。对于长三角一体化来说，在其演变进程中具有重大影响的标志性事件主要有三个，分别为改革开放、加入 WTO 以及上升为国家战略。三大事件构成了长三角一体化进程三大阶段的分期临界点：改革开放至 2001 年为第一阶段；2002 年至 2017 年为第二阶段；2018 年至今为第三阶段。这是一个并非绝对严格的阶段划分，但在这一演变进程分期下，每一阶段都有一个主导性的区域一体化策略模式：第一阶段的领域一体化策略模式、第二阶段的地域一体化策略模式以及第三阶段的全域一体化策略模式。

1. 领域一体化策略模式²

作为一种区域实践的“一体化”由来已久，甚至可以追溯到商品经济萌芽的明清时期，当时长三角地区先后出现了 9 个繁荣发达的商业与手工业城市：作为纺织业生产与贸易中心的南京、杭州、苏州和松江；作为粮食集散贸易中心的扬州、无锡和常州；作为印刷与文具制作中心的湖州以及成为沿海南北贸易商业节点的上海。悠久的重商主义传统，加上得天独厚、高度发达的水路条件，整个大江南地区商贾石集，彼此间的经贸活动络绎不绝，形成事实上的商业与手工业经济一体化景观。^{[1]42-51}但是作为一个政策概念的“一体化”并不久远：1981 年 5 月国家体改委副主任、经济学家童大林在无锡考察期间提出建立上海经济区的问题。1982 年初上海科学研究所、华东师范大学和《文汇报》专家组联合向中央提出建立以上海为中心的长三角经济区的建议，并于次年 3 月在国务院常务会议上得到通过。^{[2] 37}相关举措具有鲜明的一体化指向。为推动一体化，当前成立了直属国务院的上海经济区规划办公室，负责对一体化过程中重大问题统筹与协调。按照构想，上海经济区第一步主要涵括 10 市 57 县，第二步扩大到南京、扬州、马鞍山、芜湖等地；第三步再扩大到江苏、浙江、安徽全域，统称东南沿海经济区。

上海经济区的“一体化”是高度情境化的，是有鲜明指向的。20 世纪 50 年代，在学习苏联模式的基础上，我国形成了以“条条”管理为主的纵向计划体制；到了 70 年代，出于对发生新世界大战的担忧，为分散风险，最高层把全国分为 10 个协作区，要求每个协作区都要建立自己的工业体系，形成以“块块”为主的横向计划体制。由于国情复杂、信息不完全，计划体制不可避免地违背了经济规律，人为地割裂了产业间的内在联系，无法适应社会化大生产的需要，也难以调动各方面的主动性与积极性。反者道之动。为此，上海经济区的重要使命就是“探路”——破解“条”“块”分割下计划体制对经济发展的禁锢，按照经济规律对域内生产力进行重新布局、分工与联合，在中心城市与工业基地之间探索出一个条块结合的新机制。正如经济区规划办公室主任王林所指出的那样：要根据经济发展的内在联系组织生产和流通，适应社会化大生产发展的客观要求，变条块矛盾为条块结合，闯出一个条块合理分工、城乡紧密结合、政企职权分明、有中国特色的社会主义经济管理体制。^{[3] 4-9}

应该说，上海经济区确实有一体化的必然性。从需求层面看，早期经济区范围内的苏锡常、杭嘉湖以及宁波等城市，都与上海有着密切的经济联系。作为我国最大工业基地的上海，其所需要的各种原料、粮食、农副产品等，在很大程度上仰赖江浙两省供给。如为解决上海副食品供应、增强其自给自足能力，早在 1958 年国务院就陆续把原本属于江苏苏州专区的嘉定、宝山、上海、川沙、青浦、南汇、松江、奉贤、金山等县以及南通专区的崇明县等共计 6000 多平方公里土地划归上海。与此同时，作为我国最大的港口城市，江浙两省的对外贸易产品则要通过上海出口。从基础层面看，改革开放之初全区面积 76219 平方公里，占全国面积的 0.08%；人口 5059 万人，占全国的 5%。经济区集中了全国冶金工业的 20%左右、化工的 27%左右、机械工业的 30%左右、纺织工业的 38%左右、造船工业的 50%以上；农业产值占全国的 8%，粮食占 5.7%，棉花占 10.6%，蚕茧占 27%。^{[4]90-92}

上海经济区在体制改革上的使命是按照经济内在联系的客观要求，组成新的合理的经济网络，打破条块分割、城乡分割、

²之所以采用“领域一体化”概念，一方面是基于与“地域一体化”“全域一体化”形成概念对称需要的考量，另一方面也是基于这一概念本身具有更大弹性空间的考虑。从“领域”概念所指涉的内容上看，主要涉及产业或行业，但产业或行业概念更多的是一种经济学概念，“领域”则可以涉及非经济领域，能够涵纳社会、环境等方面，如经济区围绕着长江口、黄浦江和太湖综合治理试图进行的一体化协调就不是产业或行业概念所能包容的。

生产重复、流通堵塞，开展跨省区、分行业、按产品的各种形式的联合。为此，经济区采取了以行业领域为主的一体化策略，即在经济区内选择特定的行业进行纵向一体化联合，以行业或领域为突破口，对域内生产关系进行“合纵”和“连横”，优化地域生产力的空间结构与布局，提高区域经济运行效能。

为规避风险，减少阻力，最初的经济联合始于自行车行业。据统计，当时区内共有自行车整车厂和零件厂 330 家，在“条”上分别隶属于轻工、机械、军工、商业、外贸和农机等部门，在“块”上又可以分为国营、地（市）县、乡镇所有。针对多头管理、布局混乱、各自为政、盲目生产的“条块分割”问题，经济区规划办公室确立了三原则：以整车厂为主带动零件厂联合，以零件厂联合促进整车厂的联合；以定点厂为主对非定点厂择优联合；以经济区为主逐步开展经济区内外联合。在具体操作上，主要以上海的永久、凤凰为龙头企业对区内自行车行业进行联合。1984 年永久和凤凰对南通、苏州、绍兴自行车厂展开跨省市的经济联合；1985 年初，又对合肥自行车厂进行联合，同时带动 50 多个零件厂参加经济联合。至此，初步形成一个跨行政区的上海经济区自行车行业联合体。^{[5]135-37}

在自行车行业联合的示范与带动下，跨区域联合逐步向其他领域推进。化工、纺织、冶金、交通、机械、仪表、机电设备、船舶、电子、轻工、旅游、银行、统计、广告等领域相继建立起跨省市跨部门的行业联合组织。1984 年 2 月在上海成立银行经济信息网；6 月长江口开发整治领导小组扩大并改名为长江口及太湖流域综合治理领导小组；8 月在浙江海宁召开经济区船舶工业规划工作联席会议；1985 年 3 月经济区第一次省市长会议明确一体化的新领域：集资办电（华东电网）、集资办煤，区内其他省市到安徽联合投资办矿，或者独资办矿；修建沪宁和沪杭线高速公路；对太湖流域综合治理。

这是以上海经济区为依托在长三角展开的区域一体化第一次尝试。尽管相关努力与标志性成果主要集中在 20 世纪 80 年代的自行车行业联合上，但其余音断断续续地延伸到整个 90 年代。然而，总体上看，这并不是一次成功的一体化：从成果上看，虽然经济区在规划办公室外设置了交通、能源、外贸、技术改造和综合治理等方面的隶属于中央政府的规划小组，但直至最后也没有形成一项有效的成果，以交通为例，直至 1988 年 6 月经济区撤销时，甚至连高速公路的规划都没有完成，遑论施工、建设了。在壁垒森严的行政区划、参差不齐的发展水平、几近零和式的协调机制、各展其能的竞争环境等因素影响下，作为一体化推手的经济区规划办公室最终也无疾而终。^{[6]168-75}以行业联合为主要突破口的领域一体化策略未能达到预期效果，但不容否认的是，领域一体化策略模式把长三角省（市）际之间、城际之间的联合问题提上了日程，并在区域一体化的后续发展中以另一种方式作出了自己的独特贡献。

2. 地域一体化策略模式

到 21 世纪初土地面积只有全国 1% 左右的长三角（不包括安徽），创造了全国 20% 以上的 GDP、近 30% 的进出口总额、近 40% 的引进外资总额以及高达一半的全国百强县。然而，随着 2001 年年底我国正式加入 WTO，大幅放开外商投资领域与范围，赋予外国资本更大的自由空间，让国外投资者享受普惠制待遇，减少对原材料进口、商品出口的限制等方面的变化，给区域良好的发展势头带来了新的挑战。从发展格局到竞争生态再到规则逻辑的全面变化，呼唤长三角以新的姿态予以响应，而这个姿态就是在更大范围更宽领域更加务实地启动一体化，通过构建区域共同体才能抢抓国际产业转移、外资外贸高速发展、竞争规则国际化等巨变带来的新的机遇。

在此背景下，区域一体化策略也出现了新的变化，呈现出更为强烈的地域色彩，即一体化的重心从以发展区域内的纵向经济联系为主转变为以发展区域内的横向经济联系为主。在新一轮全球化的机遇与挑战下，为构建跨行政区的横向经济联系，长三角一体化也逐渐从第一阶段的“对话性合作”走向了第二阶段的“制度性合作”。

一是长江三角洲城市经济协调会。这是一个始创于 1997 年、最初有 14 个城市参与的自愿组织，由上海担任常务主席，其他成员城市轮流担任执行主席。2004 年 11 月，协调会在体制机制上进行了完善，将常设联络处改建为协调会办公室，而把联络处设置在上海市政府合作交流办公室下，负责协调会日常工程，同时，将市长会议由两年一次改为一年一次，成员也扩展到 16

个。此后其成员分别于 2010 年、2013 年进一步增加到 22 个和 30 个，进入泛长三角城市经济协调会阶段。

二是沪苏浙经济合作与发展座谈会。这是苏浙沪于 2001 年共同发起成立的另一个一体化协调机构。常设机构为联络组和区域大交通体系、信息资源共享、区域旅游合作、生态环境保护、人力资源合作、区域规划、信用体系建设、推进自主创新、能源发展等 9 个专题组。这是一个规格更高、范围更广的一体化协调机构。座谈会召集人为两省一市常务副省（市）长，联络组组长为两省一市副秘书长，具体牵头部门为两省一市发改委。座谈会以轮流做东的形式每年召开一次会议，沟通协商合作领域及合作内容。同时，按照“共同发展、互利共赢、稳定连续和方便务实”的原则，依托两省一市党委、政府的力量，积极争取国家有关部门的帮助和支持，通过重大项目的合作推进长三角一体化。

三是长三角主要领导座谈会。为促进苏浙沪两省一市交流，2005 年 12 月在时任浙江省委书记习近平的推动下，首届长三角两省一市主要领导座谈会在杭州召开。这是长三角区域一体化的最高议事机构，也是区域一体化另一个重要的制度化联系机制。更高层次沟通机制是加强经济联系、推动区域经济协调发展的内在要求和重要保证。“建立沪苏浙三省市党政主要领导定期会晤机制，坚持和完善沪苏浙经济合作与发展座谈会制度，进一步探索建立有组织、可操作的专项议事制度，积极推动各类经贸活动的开展”^[7]。2008 年 12 月，座谈会首次邀请安徽党政主要领导出席；次年 11 月，安徽作为一名正式成员出席在苏州举行的座谈会。至此，泛长三角范围内区域一体化最高议事机构正式定型。

3. 全域一体化策略模式

党的十八大后我国经济进入速度换挡、结构调整和动力转换的三期叠加阶段，打造更为强劲的区域发展引擎，带动更大范围的协同发展，成为新时代的重要任务。作为我国经济体量最大、人口最多、产业基础最为完整、科技实力最为雄厚的三角洲地区，理应有更大作为、更大作用。随着区域一体化被正式宣布为国家战略，长三角区域一体化策略模式也进入第三阶段，全域一体化成为新时期的新使命。何为全域一体化？从主体上看，一体化的顶层设计已经由地方主导转变为国家主导；从范围上看，一体化的地理空间已经进入泛长三角阶段，原本属于中部地区的安徽成为一体化的新疆域；从内容上看，一体化不再局限于经济一体化，相反，进入更加均衡、更加多元的一体化新阶段，基础设施、公共服务、生态文明、社会治理等几乎各个领域全部被纳入一体化的新范畴，基本形成对一体化主要事项的全覆盖；从体制机制上看，一体化也走出“弱政府强市场”“强政府弱市场”的窠臼，形成市场与政府、中央与地方“双强”的新格局。

根据《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》的要求，区域一体化国家战略的目标是要把长三角建设成全国发展强劲活跃增长级、高质量发展样板区、率先基本实现现代化引领区、区域一体化发展示范区和新时代改革开放新高地。事实上，推动长三角一体化发展已经成为各方高度共识：上海市委书记李强明确表示，服务长三角地区发展是上海开放的重要使命和载体平台；^[8]江苏省委书记娄勤俭强调指出，要更加积极主动服务和支持上海发挥龙头带动作用，与浙江加强宁杭生态经济带的合作和信息技术产业的合作，与安徽共同推进长江经济带建设；^[9]浙江省委书记车俊要求落实创新共建、协调共进、绿色共保、开放共赢和民生共享，推进长三角高质量一体化发展；^[10]安徽省委书记李锦斌表示，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、“一带一路”西大门和能源供给大通道。^[11]

当前，长三角一体化正面临前所未有的复杂环境：从机遇上看，在新一轮科技革命驱动下，新技术新业态新模式不断涌现，区域高质量发展的重大机遇前所未有；从挑战上看，受贸易保护主义等逆全球化的影响，外部环境的不稳定不友好前所未有。时变则事变。长三角全域一体化策略也呈现出新的特征：

一是更为高远的目标。随着我国经济社会发展告别速度规模型阶段、进入质量效益型阶段，随着转型升级进入以创新驱动为核心动力的 3.0 时代，长三角区域一体化对标对象也发生翻天覆地的变化，更加明确地提出要跻身世界级城市群，不仅要成为我国经济增长的策源地，也要成为世界经济增长的动力源。

二是更为丰富的内涵。长三角一体化发展历程早期阶段的主要任务集中在经济一体化上。近年来，区域一体化的内涵不断拓展、丰富，不仅要求实现经济一体化，还要求实现社会人文、生态环境、社会保障、交通网络等全领域全方位的一体化。

三是更为高效的行动。长期以来，困扰长三角一体化的问题在于，缺乏统一的权威的协调机构，以自发自愿、协商协调为特征的各省域单元的各自为政、自行其是。近年来，受益于顶层高度重视、中央大力支持，区域内部三省一市的协调、统筹体制机制日益完善，既有省域层面的顶层谋划体制，又有市域层面的落实执行体制；既有党委层面的跨区域统筹，又有政府层面的跨区域合作等。

二、一体化策略不同模式的形成逻辑

构建符合市场经济内在逻辑与客观规律的充满活力的纵向联系、横向联系，让长三角成为荣辱与共的命运共同体，是区域一体化始终不渝的目标。改革开放以来，长三角一体化策略模式经历了从领域一体化到地域一体化再到全域一体化的巨大转变，不同阶段策略模式的转变，各有自身的逻辑机理。在此，影响一体化策略模式差异的因素有很多，但抽离出来，主要集中在三个方面：政府与市场的关系、中央与地方的关系以及对内开放与对外开放的关系上。按照强弱程度，每一对关系都有若干种可能的组合作为一体化策略模式的深层逻辑，并在特定的时空情境下聚合起来，共同型塑了特定阶段一体化策略的面貌与形态。

1. 基于政府与市场关系的逻辑

长三角一体化是体制转型的结果，一体化策略模式也打上了体制转型的烙印。在转型过程中，最为核心的是处理好政府与市场关系。改革开放之路也是一条探索政府与市场关系之路。按照各自发挥作用的强弱程度，我国的体制转型大致经历了从“弱政府弱市场”到“弱政府强市场”再到“强政府强市场”的转变，这也构成了一体化策略模式的体制改革逻辑。

一是弱政府弱市场下领域一体化策略的逻辑。长三角一体化始于体制转型带来的冲突与矛盾。计划体制下形成的长三角区域内经济联系是指令性、集权性、强制性的，受“条”“块”严重制约，违背了经济地理的客观规律，而由改革引发的体制转型为打破区域经济联系的计划体制提供了窗口。迈向商品经济是突破计划体制的一小步，却是我国全面变革的一大步，其深远意义在于：人们重新认识并尊重经济规律。这带来了两方面的深远影响：一方面，在转型冲击下，计划体制下的全能政府开始有意识地退出，经济发展的指令性、计划性、强制性色彩大幅下降，相较于全能政府，呈现出较为鲜明的“弱政府”趋势。另一方面，市场的力量虽然在不断觉醒与壮大，但总体上处于萌芽生发期，无论是在幅度上还是在程度上，都呈现出“弱市场”状态。政府与市场的“双弱”投射到长三角一体化策略模式上，就表现为两难困境：（中央政府）无力（地方政府）无意推动一体化，而市场由于自身的正当性、合法性地位尚未确立，也无法成为一体化的有效动力。“双弱”状态成为领域一体化策略模式的逻辑薄弱点，决定了这一策略的起点与终点。

二是弱政府强市场下地域一体化策略的逻辑。进入 21 世纪，政府与市场关系进入一个新的阶段，也表现出新的特征。一方面，以“抓大放小”为主要内容的国有企业改革在变相弱化政府的经济发展功能，同时以机构精简为主要内容的政府机构改革则从财权、事权上限制政府的权力边界，二者共同构建起“弱政府”的新职责体系。另一方面，党的十四大正式提出建立社会主义市场经济体制，为市场力量的壮大注入了蓬勃动力。到 21 世纪初市场逐渐成为推动经济发展的主导力量，市场体制也逐渐成为经济发展的主导体制，“强市场”格局初步定型。市场地位的大幅上升对政府功能提出了新的要求：形成一个“服务型政府”，更加高效、稳定、透明地提供维系市场良性运转所必需的公共服务。其中，长三角区域内省（市）际各种有形或无形的鸿沟与屏障成为影响各类市场主体高速发展的桎梏。打破两省一市壁垒，发展省（市）际的横向联系，构建跨地域的产业分工，形成互联互通的共同市场，成为市场对政府的新诉求。市场有所求，政府有所应。围绕着市场主体的新诉求，苏浙沪积极响应，主动推动地域一体化。在此阶段，除了建立多种管道、涵盖多个层次的制度性党政对话机制外，最为突出的表现就是兴建了一大批高速公路、高速铁路、跨江大桥、跨海大桥、大型隧道等，为地域一体化提供了扎实的基础设施准备。

三是强政府强市场下全域一体化策略的逻辑。党的十八届三中全会吹响了全面深化改革的号角，“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”成为体制改革再出发的价值与目标，也成为长三角一体化策略模式转型的契机。领域一体化策略和地域一体化策略的共通之处在于具有鲜明的市场导向。以市场为导向的改革成为普遍共识，而市场也不负众望，无论是在范围上还是在内容上都变得更加宽泛，“强市场”格局在深化改革中进一步定型。然而，市场并不是一个绝对完美的方案，本身就会存在各种各样的失灵现象。在长三角，经济一体化要远远领先于其他领域一体化，以上海为中心的都市圈一体化程度要远远高于其他区域。这意味着长三角区域不仅面临着发展水平上的“不充分”矛盾，还面临着发展格局上的“不平衡”矛盾。完全依靠市场本身是无法解决这些问题的。相反，只有“更好地发挥政府作用”，才能予以破局。全面深化改革的一个基本取向，就是打造一个与“强市场”相匹配的“强政府”，构建起政府与市场的“双强”格局，推动长三角迈入“全域一体化”新阶段，解决长期以来依靠市场无法解决的生态环境一体化、公共服务一体化、共同市场一体化等重大难题。

2. 基于中央与地方关系的逻辑

长三角一体化既是一种区域行为，也是一种国家战略，不可避免地要涉及中央与地方的关系。换言之，中央和地方是影响长三角一体化最主要的两个行为体，二者的取向、定位与功能构成了一体化策略模式的央地关系逻辑。

一是弱中央弱地方下领域一体化策略的逻辑。改革开放以来，央地关系的第一次重大调整，就是计划体制下中央政府高度集权格局的改变，为调动地方政府的自主性与能动性，开始大规模地向地方政府放权。在此，“弱中央”有两层含义：相对意义上，集中表现为中央政府责任上的弱化，减少对经济社会发展的指令性干预；绝对意义上，集中表现为中央政府能力上的弱化，其中，最为显著的标志就是汲取财政的能力大幅弱化，甚至无法支撑起事关全局的公共事业支出。“弱地方”的含义，主要表现在能力上。^{[12]21-52}虽然中央政府向地方大幅放权让利，但受改革前积贫积弱影响，此时的地方政府依然羸弱，处于成长期。中央与地方的“双弱”，折射到长三角一体化策略上就表现为“有所为，有所不为”，把突破口选择在有限的行业或领域。这也是一个象征意义大于实际意义的一体化策略：从中央政府角度看，主动放弃了强制性动员的体制优势，导致推进力度不足。国务院设立的专门办公室主要承担的是协调职能，同时在形式上更多地借助“软约束”的行业协会。从地方政府角度看，一体化有必要，但推动自身经济发展更为重要。特别是在一体化过程中过分强调上海的龙头作用与中心地位，在一定程度上牺牲了其他省区的行业利益，导致其他行为主体建设经济区的意愿并不强烈。多重因素叠加，使得领域一体化成为各方可接受的、能承受的策略。

二是弱中央强地方下地域一体化策略的逻辑。受益于放权让利，地方政府的积极性与主动性大幅提升。进入 21 世纪地方政府基本改变了此前的弱势地位，集中表现在地方政府公司化的广度、深度与宽度都达到了前所未有的程度。^{[13]73-80}作为区域经济发展主推手的地方政府不断开疆拓土，“强地方”也成为东部沿海省份的鲜明标签。与此同时，1994 年分税制改革虽然改变了此前中央政府财政汲取能力低下、无法满足建设大型公共事务的困境，但相对于地方政府来说，依然较为弱势。特别是在分税制改革中未确定的土地出让金为地方政府的强势崛起提供了源源不绝的财政动能。近 20 年高度繁荣的房地产周期也让土地价格水涨船高，土地收入渐成地方政府主要财政收入，使得地方政府有更大的能力与意愿在区域内纵横捭阖。客观上讲，“后上海经济区”时代的地域一体化策略模式，难以避免地要抹上“弱中央”“强地方”的行动主体底色。纵观此阶段区域一体化的重大举措，大多都是由地方政府牵头、推动的，中央政府基本置身事外，鲜有作为。

三是强中央强地方下地域一体化策略的逻辑。中国特色社会主义事业进入新时代是一个拥有丰富内涵的新判断，可以从不同的角度与尺度上进行考察，其中一个极为重要的角度就是央地关系。如果说，改革的主逻辑是向市场放权，向社会放权，向地方放权，那么，全面深化改革的一个核心议题就是要重新定义中央与地方的关系。我国这样一个大国面临的问题千千万，涉及的利益万万千，又面临百年未有之变局。如果中央政府权威不足、能力有限，仅仅依靠地方政府的各自为政、自由竞争，那么必然会出现各种无法想象的矛盾与挑战。为此，加强中央政府作用，巩固中央政府权威，提升中央观大势、谋大局、抓大事的能力，成为全面深化改革的重中之重。经过艰苦努力，中央政府与地方政府关系出现了新的平衡，进入了“双强阶段”：一方面，中央政府的权威性大幅提升，重大战略的顶层设计色彩更加浓厚；另一方面，地方政府在法定的事权范围内，依然拥有广泛的

自主性与强大的行动力。“强中央”与“强地方”的双强格局，构成了新时代长三角全域一体化策略模式的新逻辑：“强中央”为全域一体化策略提供了顶层设计，擘绘了重点方向；“强地方”则为全域一体化策略提供了行动的积极性、主动性与创造性。

3. 基于对内开放与对外开放关系的逻辑

如果说从改革到全面深化改革构成了长三角一体化策略转变的内部逻辑，那么从开放到高水平开放则构成了长三角一体化策略转变的外部逻辑。前者体现在政府与市场关系、中央与地方关系，而后者则集中于对内开放与对外开放的交织之中。一体化的实质就是区域内省（市）际的对内开放，只不过在我国特殊的转型背景下，一体化本身又受到了对外开放的交互影响。在此意义上，对内开放与对外开放共同构成了一体化策略模式的外部逻辑背景。

一是弱对内开放弱对外开放下领域一体化策略的逻辑。开放是一体化的应有之义，也是根本大义。在计划体制下，各省市之间的联系需要经由中央政府各职能部门之手才能予以实现。推动长三角一体化，就是发挥市场在资源配置中的作用，在区域内各省（市）之间建立符合经济规律要求的直接的纵向联系或横向联系。然而，在长期的计划体制下，长三角区域内两省一市之间的联系非常有限，构建直接联系的意图一开始就遭遇了有效需求不足的严重困境：一方面，改革之初，苏浙沪都处于起步阶段，主要任务是想方设法完成自身的资本积累，为经济起飞提供必要的准备。在此状态下，中央政府所设想的区域一体化面临的首要挑战，就是各省市之间“弱对内开放”压力与动力环境下意愿不强问题。同时，这也是对外开放刚刚起步的阶段。无论是“走出去”还是“引进来”，在规模体量上都相当弱小，不仅各省市内部完全能够消化掉“引进来”的项目，而且更为广阔的外部市场也无需两省一市之间进行过多的正面竞争就可以拥有足够的舞台，从而构成了一体化“弱对外开放”的压力与动力环境。对内开放与对外开放的“双弱”格局，体现在领域一体化策略上，就是跨省市的行业合作名存实亡。以自行车行业联合为例，当初对于区域内产能过剩的设想都是基于静态的民众购买力情况测算的。实际上，20世纪80年代面临的主要矛盾是庞大的需求与有限的供给之间的矛盾，是“短缺经济”亟须补产能的问题，而不是调结构的问题。同时，强化上海自行车品牌的龙头作用反而限制了其他省区自行车产能的释放，也牺牲了其他省区的发展权益。因此，这一逻辑从根本上框定了有限领域一体化策略的最终命运。

二是弱对内开放强对外开放下地域一体化策略的逻辑。20世纪八九十年代是长三角各省市野蛮生产、茁壮生产的阶段，对一体化所具有的“开放”内涵需求并不强烈。然而，进入21世纪，在我国加入WTO的冲击下，这一格局发生了根本性转变。入世不仅意味着我国企业有了更为广阔的“走出去”的舞台，也意味着不得不面临境外企业“走进来”所带来的更为激烈的竞争。响应入世挑战构成了新一轮区域一体化的强大压力，也成为推动新一轮区域一体化的强大动力：如果说之前的对外开放还属于小打小闹的话，那么入世就意味着我国进入了“强对外开放”阶段。作为对外开放主阵地，各自为政、孤军奋战下的长三角显然无法满足入世后高水平营商环境、高烈度国际竞争的需要。在此驱动下，打破行政壁垒、畅通城际联接、推动地域一体化成为两省一市的自觉选择，也使区域一体化进入实质性推动阶段。值得注意的是，这是在“强对外开放”压力下带来的一体化动力，对于苏浙沪来说，还远未达到自身行政区内发展的临界点，因此，一体化对内开放主要侧重于以大交通为代表的基础设施领域，呈现出“弱对内开放”特征。

三是强对内开放强对外开放下全域一体化策略的逻辑。开放的尺度、幅度、力度与长三角一体化策略的转变息息相关。上升为国家战略，实施全域一体化策略，是对外开放与对内开放共同作用的结果。从对外开放的角度看，崛起的新兴国家对我国产品的替代效应的不断加大与主要国家贸易保护主义的抬头，国际市场的竞争愈益激烈，迫切需要我们实施更高水平的对外开放。创办于2018年的上海进口商品博览会，就是我国在百年未有之国际大变局下为实施“强对外开放”战略而采取的一项重大举措。与此同时，外部市场敌意与排他性的升温，也呼唤着超大规模市场优势的发挥。内需的巨大潜力的释放为经济调结构、促转型赢得时间与空间，而这离不开“强对内开放、以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新战略，着眼点都是立足于国内、立足于自身。对外开放与对内开放的“双强”格局，构成了新时代长三角全域一体化策略的压力与动力机制。

三、区域一体化策略模式的若干启示

从改革开放到全面深化改革、高水平对外开放，以体制转型为主要内容的生产关系调整与完善也经历了从量变到质变、从转型到定型的具有内在逻辑一致性的嬗变过程。长三角迈向一体化的历程，本质上也是一场空间生产关系的自我调整与自我完善。期间，改革与开放构成了区域一体化的双重动力或双重逻辑，使得不同阶段的不同策略模式有着不同的背景逻辑，肩负起不同的目标使命，也取得了不同的效果。只有及时总结经验、吸取教训，才能在新时代更好地推动全域一体化策略，把长三角打造为面向新时代高质量发展需要的“一极三区一高地”。大致来说，改革开放40年来长三角一体化策略模式演变的启示有：

1. 理性看待策略的客观效果

长三角一体化策略模式始于领域，成于地域，终于全域，本身就是一个从低级到高级、从简单到复杂的过程。

始于领域是偶然的，也是必然的。偶然在于，选择上海，建设以其为核心的经济区，本身就是探索性改革的结果，在一定程度上，这是一种试错性决策；必然在于，以领域行业为突破口，可以把试错成本最小化，在推进过程中也是阻力最小的策略。从直接效果看，领域一体化策略并不理想，雷声大雨点小，虎头蛇尾，成效不彰。然而，从长三角一体化的总体进程看，其价值却不容低估，不仅拉开了一体化的帷幕，而且为后续进程提供了宝贵的经验，特别是为下一阶段的一体化提供了自愿、协商、协调、共赢等理念基础，此外还提供了区域合作的部分组织雏形。

成于地域标志着长三角一体化迈向实质性阶段。与领域一体化策略下的务虚为主不同，地域一体化策略则是虚实并进。在务虚方面，苏浙沪之间不仅达成了一体化价值重要性共识，而且达成了一体化的理念性或原则性共识。在务实层面，交通一体化是最为显著的成果。以高速公路、高速铁路大跃进为契机，两省一市之间搭建了区域一体化的交通大骨架，并不断打通各种堵点与痛点，完善互联互通的架构体系。此外，各方还在城市定位、产业分工、环境保护等领域展开了尝试。

终于全域意味着长三角要成为命运共同体。从主体上看，区域一体化成为新时代国家战略的重要组成，由地方主导进入国家主导，通过顶层设计为一体化设定方向、目标与重点任务。从空间上看，一体化从长三角进入泛长三角，把安徽纳入，具有更大的地域性。从内容上看，超越经济一体化，涵盖公共服务、民生保障、生态环境、社会文明等各个方面。从机制上看，除了原有的一体化三大议事机构在继续完善外，中央政府相关职能部门也积极介入，为之提供更高层级的协调与保障。

2. 充分调动相关主体的积极性

长三角一体化成效与不同阶段行动主体的积极性息息相关。如果各方利益得到兼顾、积极性充分发挥，一体化进程就顺畅。反之，如果各方利益无法理顺、积极性无法发挥，一体化进程就受阻。

调动省（市）际行政主体积极性是一体化的关键。一体化是长三角各省市的共同利益所在，但由于在发展阶段、目标定位、产业结构等方面的巨大差异，各省市的具体利益诉求各不相同。早在两省一市一体化时期，发展水平相近的苏浙沪就因为利益上的不一致性而导致第一阶段的一体化进程不畅。随着区域一体化扩容，长三角变成三省一市，彼此间的异质性进一步放大，如何寻找利益交集成为推动全域一体化策略落实的关键。其中，有利的地方在于，随着长三角一体化进入国家战略、变成顶层设计，来自中央层面的协调会加强；不利的地方在于，如何寻找帕累托改进的平衡点，让各方都能在一体化中受益。调动各方积极性需要更大的智慧。目前看，依然要在全域一体化策略中同步采取领域一体化与地域一体化策略：一方面，三省一市要继续为区域一体化提供全局性的公共产品，如区域一体化的竞争规则、司法规则、产业政策规则等。另一方面，要增加一体化的灵活性、变通性，允许省（市）际在次区域或领域间展开更具针对性的合作，典型为青嘉吴合作区。除此之外，应更加积极地推进省（市）际毗邻区开展跨区域、跨领域合作，不仅因为毗邻区文化相近、人文相通、交通相连，而且因为毗邻区是省（市）际一体化的堵点。只要千千万万的毗邻区堵点从地域到领域都被打通，那么量变必定引发质变，汇聚成全域一体化的洪流，推动一体化迈向更高水平、更广领域，惠及更多民众。

调动各省（市）际市场主体积极性是一体化的重点。一体化终究是各类市场主体的一体化，要靠各类市场主体来实现。推动一体化，本身就是各类市场主体进入更高发展阶段、拓展更大市场、打造更长产业链的需要，也是为了更好地促进各类市场主体做大做强的需要。应在遵循经济规律的前提下，适应国内外竞争形势的变化，加强三省一市职能部门之间的协同与合作，及时响应市场主体需求，打通影响市场主体在区域布局的各种痛点堵点，并形成助力市场主体一体化的长效机制，借助市场主体构建起区域间更为绵密、深入的横向经济与纵向经济联系，使之成为一体化的最为广泛的基石。

3. 继续发挥改革与开放的杠杆作用

改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。这也是更好推进长三角一体化策略的关键一招，或者说，长三角一体化本身就是改革与开放的产物，并将继续在全面深化改革、更高水平开放中取得新的成就、得到新的升华。

以全面深化改革作为推动全域一体化策略的杠杆。随着长三角进入全域一体化阶段，其面临的形势更加复杂、任务更加艰巨。只有通过全面深化改革，发挥其在一体化中的杠杆作用，才能趟过深水区、跨过攻坚期。在此，要处理的关键问题有：一是要始终坚持以市场为导向的改革不动摇。一方面，针对市场作用发挥过度的地方，要发挥政府的矫正作用，降低不良效应；另一方面，针对市场发育不足的地方，要加大市场培育力度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。邱二是要更好发挥政府作用。要弱化“发展型政府”角色，加速向“服务型政府”转变。政府要有边界意识，市场能解决的问题就要由市场来解决。只有当市场面临失灵时，政府才有介入之必要。否则，如果政府功能过于泛化，就会严重影响市场资源配置决定性作用的发挥，损害市场运行效率，给经济发展带来负面影响。三是要妥善处理好央地关系。一体化早已进入顶层设计阶段，但一体化终究是由苏浙沪皖来实施的，因此在顶层设计时，应尊重市场规律，体现区域特色，充分吸纳各省市的重大关切，才能更好地发挥各省市的比较优势，畅通一体化进程。

以高水平开放作为推动全域一体化策略的杠杆。开放是一体化的根本大义。长三角一体化是在开放中实现的，也见证了开放的历程，并将在开放中继续受益。目前看，在对外开放方面，长三角走在了全国前列，形成了各具特色的开放型经济体系。通过大规模的“走出去”“引进来”，长三角不仅融入全球产业链，还在不断提升区域经济发展的质量与效益，稳步由价值链中低端向中高端攀升。更为重要的是，在此过程中，长三角作为一个整体的形象为全球所接受，成为世界第六大城市群。相对于对外开放，对内开放则是短板，也是全域一体化所要解决的重点与难点。随着外部环境的变化与国内经济的发展，超大规模市场日益成为我国参与全球竞争的底气所在、优势所系。只有以更大决心在更多领域推进对内开放，才能更好地利用国内超大规模市场。面对百年未有之变局，推动长三角全域一体化必须以更高水平的开放作为杠杆，同时在对外开放与对内开放上发力，才能为构建“国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进”的新格局作出区域的贡献。

参考文献：

- [1]何雨. 区域文化与经济的和合共生何以可能? —以江苏为例[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2020(3).
- [2]夏锦文, 章寿荣. 长三角区域一体化发展新探索[M]. 南京:江苏人民出版社, 2019.
- [3]上海经济区规划规划办公室. 王林同志在上海经济区规划理论探讨会上的发言[J]. 上海经济研究, 1984(1).
- [4]郑静. 上海经济区情况介绍[J]. 南方经济, 1983(6).
- [5]岳俊彦. 发展横向经济联系突破“条块分割” —上海经济区在联合中前进[J]. 社会科学, 1986(5).

-
- [6]高渊. 一个权威机构为何从未挂牌上海经济区: 未完成的试验[J]. 中国工商, 2005(9).
- [7]徐益平. 长三角主要领导座谈会 13 年: 由习近平提议、筹谋一体化发展[N]•澎湃新闻•长三角政商, 2018-05-31.
- [8]李强. 打造新一轮全面开放新高地[N]. 人民日报, 2019-03-05.
- [9]娄勤俭. 牢记习总书记重托推动更高质量发展[N]. 安徽日报, 2018-06-14.
- [10]车俊. 全省域全方位推动长三角高质量一体化发展[N]. 浙江日报, 2019-06-22.
- [11]张骏. 2018 年度长三角地区主要领导座谈会举行成果发布会[N]. 解放日报, 2018-06-02.
- [12]张军. 分权与增长: 中国的故事[J]. 经济学(季刊), 2008(1).
- [13]赵树凯. 地方政府公司化: 体制优势还是劣势? [J]. 文化纵横, 2012(2).
- [14]刘志彪. 建设“强政府+强市场”造就边界清晰的“双强体制”[N]. 经济参考报, 2018-12-19.