

长三角区域一体化与高质量发展

陈雯^{1, 2, 3} 孙伟^{1, 2} 刘崇刚^{1, 2, 4} 刘伟^{1, 2, 41}

(1. 中国科学院 南京地理与湖泊研究所, 中国江苏 南京 210008;

2. 中国科学院 流域地理学重点实验室, 中国江苏 南京 210008;

3. 中国科学院 大学资源环境学院, 中国 北京 100049;

4. 中国科学院大学, 中国 北京 100049)

【摘要】: 长三角一体化发展国家战略实施以来, 各城市围绕“一体化”和“高质量”两个关键词, 扎实推进各项工作, 取得一定成效。文章从分析长三角一体化发展的战略意义切入, 系统阐述了长三角一体化和高质量发展的科学内涵及其相互关系, 指出更高质量一体化发展是差异化、高效率、可持续和包容性发展, 遵循经济集中、生态安全和社会公平的空间优化准则。同时, 重点梳理了长三角一体化发展战略实施以来中央政府及三省一市协同推进长三角区域一体化规划、行动计划等落实情况, 分析取得成效及存在问题, 最后提出了更高质量一体化发展的相关政策建议。

【关键词】: 区域一体化 高质量发展 合作成效 政策建议 创新链

【中图分类号】: F207 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1000-8462 (2021) 10-0127-08

长江三角洲区域一体化发展在 2018 年上升为国家战略, 2019 年 5 月中央政治局审议《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》, 要求长三角紧扣“一体化”和“高质量”两个关键词, 提高经济集聚度、区域连接性和政策协同效率, 形成高质量发展的区域集群。本文从分析长三角区域一体化发展的战略意义切入, 系统阐释一体化和高质量发展的科学内涵及逻辑关系, 总结一体化战略实施以来的推进落实情况, 剖析当前长三角区域一体化的进展成效及掣肘问题, 并提出针对性的对策建议, 以期为长三角一体化发展战略实施提供依据和参考。

1 长三角区域一体化发展的战略意义

长江三角洲区域一体化发展(简称“长三角一体化”)上升为国家战略的重大意义首先从其历史发展的过程说起。法国地理学家戈特曼提出城市群是推动国家及区域增长的主动力, 并于 1970 年首次将长三角城市群列入六大世界城市群之一, 长三角进入全球^[1]。长三角自古是国家财赋重地、鱼米之乡, 近代上海是远东金融重地。改革开放以来, 东部沿海发展带与拥有“黄金水道”的长江经济带, 共同组成了“T”字型国土战略格局, 长三角则是交汇点, 区位优势更为凸显^[2]。1990 年上海浦东开发开放,

作者简介: 陈雯 (1967-), 女, 福建宁德人, 博士, 研究员, 研究方向为区域发展与规划。E-mail:wchen@niglas.ac.cn
基金项目: 美丽中国生态文明建设科技工程专项 (XDA23020102)

长三角成为改革开放的前沿阵地，一度集中了全国一半的外资。2008 年《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》首次在国家文件中提出推动长三角率先发展、一体化发展。当时我国在激烈的全球化竞争中处于“世界工厂”的地位，层级不高，实力不强，在这样的背景下单个城市难以参与国际竞争。通过区域一体化发展，推动各城市形成发展合力，提升整体实力和质量，去参与全球竞争与治理，放眼国内，长三角最具实力和条件。2010 年国务院批复、国家发改委印发《长江三角洲地区区域规划》，2016 年国家发改委和住建部联合印发《长江三角洲城市群发展规划》，对促进长三角统筹布局 and 合理分工起到非常重要的引导作用。

当前我国深入实施区域重大战略有京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等。其中，长三角一体化战略则更为独特和重要。长江经济带与黄河流域生态保护和高质量发展共同奠定我国生态安全健康格局，京津冀重点谈协同发展解决内部差距大的问题，粤港澳大湾区“一国两制”和市场化体制优势明显，但融合难度较大。长三角区位居中，以不到全国 4% 的国土面积承载了约 16% 的人口和 1/4 的生产总值，未来最可期待。长三角作为国家战略区域的价值还在于自身优势和特质：气候温和，安全，物产丰富，社会和谐稳定，百姓安居乐业，人居环境和营商环境优良；以上海为中心，经济社会联系往来密切，区域一体化水平最高；创造了“苏南模式”“温州模式”以及开发区经济和一体化先行先试，推动了区域不断改革创新和适时转型超越；科学研究—技术研发—产业应用的创新链及科技创新体系完备，综合性国家科学中心、国家实验室、国家重点实验室、国家产业技术创新中心众多，汇聚了一批国家创新型试点城市；上海等大城市的国际贸易、航运与金融、科技创新等服务功能日臻完善，区域整体竞争力显著提升，在全球城市体系中的地位和作用日益重要。

从长三角内部看，地区之间既存在特性，又兼具共性，后者构成了各地区整合为同一经济空间的基础。区域一体化就是各区域通过分工合作、形成整体效益更大化的发展共同体的过程和状态^[3]。区域一体化分为超国家一体化和国内一体化，前者如欧盟，主要通过自由贸易区、关税同盟、经济联盟等措施消除各国贸易差别待遇，缔造共同市场^[4]；后者如长三角，工业化和城镇化的区域往往以城市群的形态出现，更加关注城市间经济联系和社会公平^[5,6,7]。在向心力和离心力共同作用下，一体化的城市群空间一般会由单中心走向多中心，出现各类要素再配置的选择和博弈^[8]。而不同的城市群形态呈现不同的要素集中—分散组合状态，可能改变城市间专业化分工、多元化发展和多主体组织协调，并产生一体化红利及成本^[9]。这一过程中，城市间专业化分工集聚和多元化资源共享效率提高，市场规模不断扩大，多层次就业需求获得满足，多主体协同应对风险的韧性增强，促进各地区获得更多红利^[10,11]。同时，如果过度分割和竞争，可能会带来物流通勤、知识溢出和政府协调等交易成本的上升，影响发展质量^[12,13]。因此，城市群的更高质量发展，必须要提高密度、缩短距离、增强分工、减少分割，而这一过程就是区域一体化过程^[14]，也是城市群发展质量提升的过程。区域一体化，携同全球化、信息化和市场力，重塑世界及区域经济地理新格局，增强整体竞争力并带动更大区域的发展^[15]。可以说，一体化的理论内涵与区域科学一脉相承，长期发展实践也表明，区域一体化与城市群高质量发展是并行不悖的过程，甚至是同一个故事，因此具有重要的战略意义。

长三角一体化，将以新的发展优势和发展空间，成为强劲活跃增长极，并走出一条高质量发展的社会主义现代化新路子，能够以创新发展，带动我国发展资源融合整合，形成创新竞争新机制；以协调发展，推动建立区域协调发展新机制，带动优化发展空间；以开放发展，推动高水平融入全球化，获取国际竞争新优势；以绿色发展，探索生态优势转化为经济社会发展优势和可持续转型的新路径；以共享发展，让更多区域更多百姓分享发展红利，促进共同富裕和社会和谐进步。

2 长三角一体化和高质量发展协同共进

一体化发展与高质量发展是有机统一、相互促进的。通过深入推进区域一体化实现高质量发展，用高质量发展的要求衡量和促进更深层次一体化，实现“1+1+1>4”的效果，为我国增添发展内生动力、开拓广阔发展空间^[16]。

2.1 一体化红利促进更高质量发展

一体化让各地区获得更多的发展红利，促进竞争力提升和整体高质量发展。首先，一体化突破要素流动的行政边界约束，按

照市场规律寻求最契合的资源、土壤和空间，形成有效率和优势互补的专业化分工，促进技术和知识溢出，分摊降低成本，实现规模集聚力和超额收益，这是第一红利^[17]。其次，推动产业链在更大范围内配置和延伸，发展势能向周边扩散，提升区域经济人口密度，提高产业范围经济社会效益为第二红利^[18]。通过基础设施连通，有效缩小各类要素流动的时空距离，促进更高自由化和更密切合作以及各地区与先进市场的战略性连接，降低流动成本为第三红利^[19]。以制度改革、创新和协调，促进制度协同和文化认同，形成统一市场制度以及有章可循的区域合作博弈平台机制，缩短社会联系的心理距离，减少逆向选择和道德风险的边界融合，有效降低交易成本为第四红利^[20]。促进公平和互补的制度安排，福利配置更为均衡，更多区域和百姓共享发展红利，提升分享经济为第五红利^[8]。

2.2 高质量发展促进更深层次一体化

区域一体化，是由分工协作形成整体合力、共同发展、共享共赢的过程。高质量发展就是要实现协调发展、创新发展、开放发展、绿色发展和共享发展。协调发展，要求各地各扬“所长”塑造特色，不能简单模仿和同质竞争，因而要求一体化是差异化的一体化，非一样化，形成差异化、多元化的分工协作是一体化发展最重要、最根本的基础^[21]。创新发展和开放发展，要求激发发展的新动能新动力，提升发展效率和效益，因而要求一体化是高效率的一体化，这是真正一体化的意愿和目的。分工协作的集聚范围效应，促进形成产业链和价值链合力，实现整体资源配置的帕累托最优，增强一体化意愿^[22]。绿色发展要求人地和谐，人口、经济与资源环境协调发展，因而要求一体化是可持续的一体化，高效率、高密度增长仍需要被约束在资源环境可承载的可持续环境中，突破极限会使区域本底发展条件恶化，一体化也就无所谈起^[23, 24]。共享发展，要求更多区域、城乡的人民享受更充分和更均衡的美好生活，因而要求一体化是包容性的一体化，获得更为广泛的一体化动力资源和社会基础^[25, 26]。

2.3 一体化和高质量共促区域空间优化

区域一体化的地理空间形态，是经济社会资源环境及其关系产出在空间的投影表现。空间经济学的中心—边缘理论阐释了经济空间极化和不平衡存在的事实，地理学则以地区资源禀赋条件的差异性，解释发展程度及内容与资源环境承载力相协调的必要性^[27, 28, 29]。高质量一体化空间格局，不是均质空间，必然是要打破行政约束，将区域作为一个整体，根据经济社会和资源环境的区位条件差异性，让该开发的地方集聚开发，让该保护的地方严格保护，实现开发（工业品）与保护（生态品）的空间均衡。保护地区要求增加生态品生产，意味着该区域的工业化和城镇化发展以及空间开发强度受到一定限制，带来地区经济增长结果的不相同，可能因工业品集聚而出现收入极化现象，进而造成社会福利不公平。也就是说，一体化的空间分工，需要借助并仰仗于必要的制度安排，来解决空间均衡分工所带来的极化和福利不均问题。为此，一体化空间优化的基本准则包括经济集中、生态安全和社会公平。其中，经济集中需要推动工业化活动集聚在有限的空间内，通过技术和制度等安排，不断提高空间开发效率和工业品生产的投资回报率。要注重农业区和生态区的效率问题，发挥地区特色，发展生态经济，提供优质农产品和生态品，在城乡生产体系中塑造自身无可替代的地位。生态安全是维护区域整体品质的基本前提，对于一些重要的、敏感的生态地区，要严格限制开发规模，发展资源环境可承载、生态友好的绿色产业、特色产业，促进人与自然和谐、共生、平衡，保障全国的发展品质和生态安全。社会公平要使区域发展差距保持在适度范围内、各地区人民生活水平平均等化，确保所有人都获得基础教育、医疗服务、适当的卫生条件以及清洁的饮用水等基本公共服务，真正消除不同人群、不同地域的差异标签，这也是区域一体化和高质量发展的终极目标。

3 长三角一体化战略实施推进举措

2019 年中共中央、国务院颁布《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》明确了长三角“一极三区一高地”的战略定位，即全国发展强劲活跃增长极、全国高质量发展样板区、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。长三角各地区按照全面贯彻规划纲要部署要求，紧扣战略定位，精心组织，认真谋划，做了大量富有成效的工作。2020 年 8 月，习近平总书记在扎实推进长三角一体化发展座谈会上的讲话中指出，长三角一体化发展战略实施一年多以来，三省一市和有关部门贯彻落实党中央决策部署，工作抓得紧，有不少亮点：一是对党中央战略意图领会到位，把长三角一体化发展放在国家

区域发展总体战略全局中进行统筹谋划；二是创新方式方法，围绕重点领域和重点区域进行突破；三是多层次工作机制发挥实效，改革创新发挥了重要作用。

3.1 注重统筹谋划和规划引领

三省一市出台规划纲要实施方案，明确推进一体化发展的时间表、任务书和线路图。上海主要抓好区域协调发展、协同创新、基础设施、生态环境、公共服务、对外开放、统一市场等 7 个重点领域合作，推进生态绿色一体化发展示范区、上海自贸试验区新片区和虹桥国际开放枢纽三个重点区域建设。江苏重点推进产业创新、基础设施、区域市场、绿色发展、公共服务、省内全域“六个一体化”。浙江实施高质量发展民营经济、高层次扩大对外开放、高普惠共享公共服务等九项重点任务，明确近 200 个重大项目，计划投资 1 万多亿。安徽提出要打造具有重要影响力的科技创新策源地、新兴产业聚集地、绿色发展样板区，建设长三角联通中西部的重要开放枢纽。

国家相关部委联合三省一市编制重点领域和重点区域规划，明确重点工作协调事项。如《长江三角洲地区交通运输更高质量一体化发展规划》《长江三角洲区域生态环境共同保护规划》等一批专项规划和实施意见相继出台，将一体化规划纲要中确定的重大任务细化落到实处，为重点领域一体化制度创新、重大项目建设有序推进、重大事项协同攻关提供实操指引。在重点区域上，国家出台《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区总体方案》《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》等，国家发改委批复、江苏和安徽两省政府联合印发《南京都市圈发展规划》，进一步明确了重点区域的总体定位、发展目标、空间格局、重点领域和改革试点任务等。2021 年 6 月，推动长三角一体化发展领导小组办公室印发了《长三角一体化发展规划“十四五”实施方案》，明确“十四五”时期的一体化重点任务和重大项目。

3.2 聚焦重点领域区域协同发力

三省一市密切协作，密集出台政策举措，推动重点领域深入合作。一是加快推进创新产业协同，稳步推进长三角科技创新共同体建设，打造国家战略科技力量，共建区域科技基础设施集群，集聚重大科学装置 19 个，积极创建国家实验室、国家重点实验室等科技创新平台，推动国家技术转移东部中心在长三角布局 12 家分中心。二是加强产业分工协作，积极引导集成电路、人工智能、生物医药等战略性新兴产业龙头企业跨区域优化布局；G60 科创走廊建设进展顺利，沪宁产业创新带正在谋划顶层设计，区域内新的共建园区、合作园区不断增多，许多城市开始在上海、南京、杭州等中心城市设立“创新飞地”，跨区域园区正在进行新一轮的政策试验，等等。三是交通基础设施共建，第一批 17 条断头路项目已开工建设 14 条，其中 2 条已正式通车；杭黄铁路、沪通铁路一期、徐宿淮盐高铁、连淮高铁开通运营，南沿江城际、宁淮城际、沪通铁路二期等开工建设；小洋山港区综合开发、芜湖至上海洋山直达航线等港口合作加快推进。四是推动生态环保联防联控，联合开展水污染防治法贯彻实施情况执法检查，探索太湖流域生态补偿机制、太湖淀山湖湖长协作机制规则，沪苏浙毗邻区域的“联合河长制”步入常态化运行，推动建设“新安江—千岛湖生态补偿试验区”，共建太湖流域水环境综合治理信息共享平台等。五是加快推进公共服务便利共享，建设“长三角就业招聘联盟”线上公共就业服务专区，持续开展高校毕业生就业去向信息共享和就业创业合作；加快推进民生档案跨区查档服务，长三角民生档案跨区域一体化在线查档平台正式启用；高铁线路和动车组停靠站实行电子客票，取消高速公路省界收费站，等等。

聚焦重点区域精准发力，打造改革创新示范平台。一是种好长三角生态绿色一体化发展示范区改革试验田。开展集中化、集成化、高强度的改革试验，形成了 32 项一体化制度创新成果。构建“理事会—执委会”管理推进体制，组建开发者联盟，两省一市人大协同立法，出台促进和保障示范区建设若干问题的决定。重点聚焦生态环保、互联互通、创新发展和公共服务等四类项目的 60 个亮点项目，滚动式完善一体化示范区建设“项目库”。二是积极推进自贸试验区临港新片区各项改革任务落地生效。商事主体登记确认制、支持新片区重点产业发展的税收政策已实施，78 项任务已落地实施 56 项。三是聚焦跨界地区深化合作。虹桥—昆山一相城、环淀山湖、顶山—汊河、浦口—南谯、江宁—博望等省际毗邻区签署战略合作框架协议，开展建设方案与总体规划编制，探索跨区域成本共担利益共享协调新机制。

3.3 改革创新激发活力动力

自 2008 年开始，长三角三省一市建立了主要领导座谈会为决策层、联席会议为协调层和联席会议办公室和重点专题组为执行层“三级运作”机制框架，在长三角率先发展和一体化发展中发挥了重大作用。为了加强国家对长三角一体化发展的统一领导，国务院成立推动长三角一体化发展领导小组，组建长三角区域合作办公室，三省一市抽调人员集中在上海办公，长三角区域合作机制升级为“上下联动、三级运作、统分结合、各负其责”。

探索建立了一批专业联盟，如家政服务业标准化战略联盟、集成电路产业公共服务机构联盟、数字经济产业联盟、科技创新智库联盟、企业家联盟等，引导各类企业、单位、智库参与推进长三角一体化发展的各项工作。设立若干专项基金，如长三角协同优势产业基金、汇添富长三角一体化 ETF 等，引导金融机构和社会资本共同支持长三角一体化发展，努力探索建立长三角一体化发展的市场化、社会化推进机制。

4 长三角一体化发展成效与问题

习近平总书记指出，推动长三角一体化要全面把握率先形成新发展格局、勇当我国科技和产业创新的开路先锋和加快打造改革开放新高地“三大使命”，完成好推动长三角区域经济高质量发展、加大科技攻关力度、提升长三角城市发展质量、增强欠发达区域高质量发展动能、推动浦东高水平改革开放、夯实长三角地区绿色发展基础、促进基本公共服务便利共享“七项任务”。三省一市紧密携手，与国家部委协同发力，贯彻落实总书记讲话精神，成效显著，长三角一体化进入新的加速期，也进入了破解更深层次合作难题的关键期。

4.1 工作成效

全国发展强劲活跃增长极作用越发凸显。2020 年受新冠肺炎疫情影响，三省一市 GDP 增速同比有不同程度的下降，但下降幅度均低于全国水平，全年实现 GDP 超过 24 万亿，占全国比例提高到 24.09%，较 2018 年提高了 0.6 个百分点，货物进出口总额占全国比例也由 34.4% 提高到 36.8%。在全国创新体系地位增强，专利授权量由 2018 年的 76.38 万件增长到 2020 年的 115.05 万件，占全国比重由 31.21% 提高到 31.62%。科创板和试点注册制发挥巨大作用，截至 2021 年 7 月底，长三角科创板企业已达 147 家，首发募集资金 2088.51 亿元，总市值 2.55 万亿元，分别占全国的 46.08%、53.63% 和 51.29%。

区域城乡发展协调性不断提高。长三角地区生产总值的基尼系数从 2018 年的 0.504 下降为 2020 年的 0.499，说明区域经济发展水平的整体差异在缩小。从各城市 GDP 占区域份额看，经济仍高度集聚在沪宁杭甬沿线地区，但上海 GDP 占比从 2000 年的 21.0% 下降到 2020 年的 15.7%。城乡居民收入均稳步增长，农村居民人均纯收入增幅更快，城乡居民收入比由 2018 年的 2.02 缩小到 2020 年的 1.94。

环境质量总体改善。2020 年，41 个城市空气优良天数比例范围为 70.2%~99.7%，平均为 85.2%，比 2018 年提高了 11.1 个百分点。太湖仍处于轻度污染（主要污染指标为总磷）和轻度富营养化状态，监测的 55 个环湖水质断面中，Ⅱ类水质断面占 23.6%，Ⅲ类水质断面占 70.9%，Ⅳ类水质断面占 5.5%，无其他类。与 2018 年相比，Ⅱ类水质断面比例下降 9.1 个百分点，Ⅲ类水质断面比例提高 23.6 个百分点，Ⅳ类水质断面比例下降 14.5 个百分点。

合作惠民便民效果明显。长三角地区政务服务“一网通办”试点工作取得明显进展，58 个政务服务事项已在 41 个地级市实现跨省市“一网通办”，六类交通运输电子证照和驾驶证、行驶证电子证照实现互认应用。异地门诊结算实现全域互联互通，截至 2020 年底，联网定点医疗机构 8000 余家，门诊直接结算总量已超 257 万人次。2020 年初新冠肺炎疫情防控期间，长三角主要领导召开专题视频会议，研究建立“健康码”互认通用、产业链复工复产协同等“7+5”项工作机制和协同事项，迅速筑起联防联控共同防线，搭起复工复产协同平台，一体化机制在重大事件和重大风险防范中发挥重要作用。

4.2 存在问题

发展水平与世界级城市群地位不相称，创新能力差距更大。长三角人均 GDP 按 2020 年全年平均汇率折算约为 1.6 万美元，六大世界级城市群中最低（北美五大湖 6.7 万、美国大西洋沿岸 6.2 万、英国中南部 5.5 万、日本太平洋沿岸 4.8 万、欧洲西北部 4.5 万）。从地均 GDP 看，长三角产出接近 1000 万美元/km²，不足日本太平洋沿岸城市群的 1/10，也远低于英国中南部城市群和美国大西洋沿岸城市群。科技创新能力不强，科技成果转化率低仅 10%，而发达国家达到 40%，2020 年长三角授权专利中发明专利仅占 12.6%，比 2018 年下降 8 个百分点，对突破“卡脖子”技术的知识理论和研究方法支撑不足，可以转化的科技成果少，成为高质量发展的最大制约。

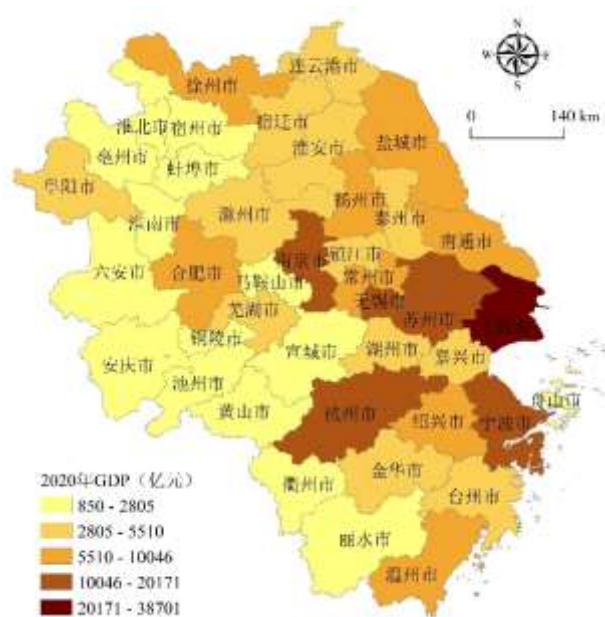


图1 长三角各城市 2020 年地区生产总值状况

各扬所长的分工特色不明晰，对一体化内涵理解仍需深入。在各地发布的“十四五”规划纲要中，战略性新兴产业“铺天盖地”，跟风现象严重，人工智能、生物医药、新材料、新能源汽车、高端装备等均为各地发展重点，相似度非常高。各地发展水平、资源条件、要素供给、管理能力差异巨大，不具备全面铺开发展战略性新兴产业的客观基础，导致低水平重复和产能过剩，无法形成整体的产业竞争力和效率。部分大城市产业链求全求大，自成体系，城市功能提升迟缓，并在很大程度上挤压了中小城市的产业发展空间。

公共资源和重要政策呈现大城市极化趋势。人口和公共服务持续向大城市和中心地区集聚。2009—2020 年长三角常住人口增长了近 1600 万，其中 55%集聚到沪宁杭合四个中心城市，中心区 27 个城市人口增长了 1520 万，占新增人口的 95%。医疗教育文化公共资源配置更集聚，长三角过去 10 年 30%的新增执业医师、超过一半的三甲医院集中在沪宁杭合，上海就医外地人口是本地的两倍多。社会一体化滞后于经济一体化，特别是由于直辖市以及省会城市具有公共资源优先配置的行政权力，人均财政支出比较高，2020 年上海人均一般公共预算支出约 3.4 万元，接近南京和杭州的 2 倍，大约是苏北、皖北城市平均水平的 5 倍。改革试点政策几乎集中在大城市，县、镇以及生态保护区发展动力较弱，镇村甚至县城都出现人口持续流失状况，一体化共享效应没有体现，还可能会损伤部分地区的一体化积极性。

区域合作与协调发展进入“啃骨头”攻坚期，利益深水区改革难度大。交通、旅游、产业等利益共享的合作推进相对容易，

但是对于水资源共享和上下游环境联防联控等合作推进难度则较大。例如太湖，为维持和保护太湖的水量水质，“谁破坏，谁修复”规则基本在运行，但“谁使用，谁付费”规则还没有建立起来。尽管各省市都出台了生态补偿的相关文件，但以政府主导、双边协商的跨区域省际横向生态补偿机制尚不健全，现实中协商沟通依然不够顺畅。第三方沟通协商平台和运作手段单一，缺乏生态产品购买、水权排污权交易、生态保护和环境治理联合投入等市场化方式。

先行示范区和跨界合作区等实施机制仍需深入探索。一体化示范区执委会将三地视为利益整体，统一行使职权，一定程度压缩了各方寻求利益均衡点的合作谈判过程，这种做法效率高、推动落实快，但可能会造成合作中话语权较弱、受到“不公正待遇”的一方消极应对，拖延执行。从地方角度来看，地方在本辖区内的发展自由裁量权在一定程度受到执委会制度规定的约束，发展质量标准有了硬性规定甚至更高要求，往往需要付出较大的制度交易成本和经济转型成本。一些原有的制度设计在实际操作中难以执行，如规定土地指标统筹使用，但省市区多级属地政府根本不愿意把有限指标拿出来共享。此外，跨界园区和创新飞地发展良莠不齐，部分园区为政府援建和托管方式，市场化程度低，运营体制与机制不够完善。

5 推动更高质量一体化的对策建议

针对当前长三角一体化存在的主要问题，对照更高质量一体化的新形势新要求以及差异化、高效率、可持续和包容性的科学内涵，提出相关对策建议。

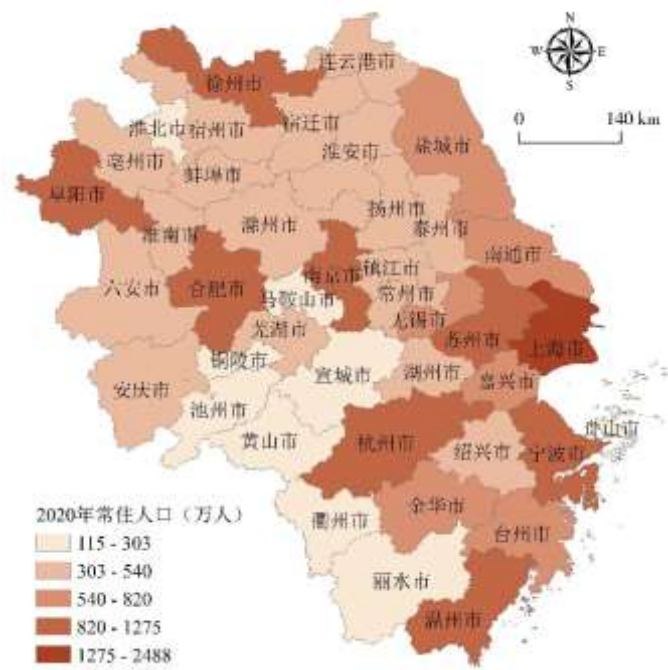


图 2 长三角各城市 2020 年常住人口状况

5.1 着眼于一盘棋统筹谋划，各扬所长优化功能分工

上海要进一步提升服务功能，围绕“五个中心”建设，把自身资源配置功能和集成商的服务能力做强，加快金融市场、现代服务业和先进制造业领域开放，率先培育衔接并参与国际规则制定的制度构建能力，同时把城市管理规则和经验模式总结复制推广到其他地区，培养中心城市功能和要素外溢的承接土壤。江苏发挥制造业、科教、开放等优势，建设科技产业创新中心和先进制造业基地；浙江发挥数字经济、生态环境、民营经济等优势，打造全国数字经济高地、对外开放枢纽、绿色发展新标杆；安

徽发挥创新经济、制造特色、生态资源、广阔腹地等优势，打造科技创新策源地、新兴产业聚集地、绿色发展样板区。

5.2 全面提升科技创新能力，协同组织产业链创新链

作为世界级城市群，长三角的科技布局首先要瞄准关乎人类健康、进步和可持续发展的重大科学问题，要提升知识发现和基础研究能力，在“从0到1”和突破“无人区”的原创研究中作出更大贡献。同时，要围绕产业转型升级和高质量发展，打造产业科技创新的开路先锋，瞄准集成电路、生物医药、人工智能及新材料等产业科技研究，形成真正带动产业升级的新技术，突破“卡脖子”技术等。发挥上海张江和安徽合肥综合性国家科学中心作用，以国家实验室为牵引，整合国家重点实验室、产业创新中心、工程技术中心等创新平台，推动各城市协同创新，打造科技创新共同体，真正占领科技制高点。推动中国科学院与长三角相关高校和大院大所联合，组织形成战略科技力量，将长三角打造成为科学研究的国家队基地。

推动创新链和产业链融合分工，防止各自为阵发展，区域一体谋划科学研究—技术研发—应用技术研发—产品中试产业化—产品市场化的产业创新链，引导各城市找准自身定位和适宜发展环节，推动专业化、特色化和品牌化发展。为此，建议各省市产业管理部门或链主企业与科研机构合作，组建面向市场的区域产业链促进机构，开展面向行业的优势产业链升级的总体设计及引导政策体系制定。充分发挥行业协会、城市商会和市场联盟等平台载体作用，建立企业科技供给侧和需求侧信息交流发布平台，鼓励技术关联企业的产品调整补链，加快形成区域供应链的内循环。

5.3 率先探索生态产品价值实现机制，加快培育绿色创新新动能

制定分地区分类型的生态管控及服务功能提升政策，鼓励生态资产核查核算和生态产品生产，探索不同生态产品应用场景及其价值实现路径机制，在生态保护区鼓励促进原生性生物多样性发展的研究和行为，在农业发展区有效推进农药化肥减量化，在城镇化地区鼓励和奖励企业参与城市河湖水质改善和微生态环境改善，提升空间资产和价值。探索横向生态补偿及公益性资源使用的定价机制，建立地方政府的资源购买意识和跨地区的协商平台，例如太湖流域水资源共保共享，可合理测算水资源成本，依据水质水量的使用分担成本，建立水资源购买和交易机制。加快构建绿色创新的科学技术研究、应用支持和产业链发展体系，加强绿色创新的科技基础及应用基础研究，推动地球科学、环境科学、管理科学、生物化学技术科学以及大数据人工智能领域等多学科融合交叉，打造绿色创新的科学技术研究基地。加快构建促进绿色创新的精细化、精准性的节能减排政策体系，探索建立碳达峰碳中和的区域协同治理机制。加快探索生态优势转化投融资机制，充分发挥政策性和开发性金融的引导作用，加强非信贷产品和服务方式创新，探索债券基金等服务生态产品发展。

5.4 探索公共服务均等化机制，促进社会公平与成果共享

鼓励大城市与中小城市通过人力技术及资金支持、定向援助、对口支援等形式帮助经济薄弱地区提高基本公共服务能力，通过教育医疗的教育培训和交流合作，提升中小城市教师和医生的执业水平。同时，研究增设医学院和师范院校，培养更多的高水平教师和医生，加快弥补教师和医生数量不足的短板。探索设立一体化发展基金和差别化的财政支持政策，对大城市要保障符合条件的外来人口与本地居民平等享有基本公共服务，对中小城市要加大财政转移支付力度和基金投入，保障拥有大致均等的基本公共服务。此外，要加快总结大城市改革试点和制度创新的可复制可推广经验做法，编制重大改革成果清单，结合各地现实条件加快复制推广，给予中小城市更大改革空间，鼓励开展特色化和个性化的改革探索和创新实践，防止因政策极化持续扩大发展差距。

5.5 深化生态绿色一体化示范区协调机制

优化示范区管理机构的协调功能，尽量弱化行政审批权限的集中，尊重各行政区自身利益，避免引起地方不合作的道德风险。要充分发挥专家和智库作用，预估合作中逆向选择和道德风险，给予更好的防范，听取融合采纳各方意见，寻求最大公约数

推进合作。此外，无论是示范区还是跨界合作平台建设都需完善成本共担利益共享协调机制。通过政府间加强信息沟通与共享，降低信息不对称造成的道德风险和逆向选择。通过政府磋商、民间交流、市场运作等多种途径，权衡和确定各方的权、责、利，逐步地解决问题、消除障碍。通过建立互动调整机制，对各自原有的利益诉求进行互动磋商和适当调整，推动问题尽快解决和项目尽快落地，提升区域治理能力体系现代化水平。

参考文献:

- [1]Gottmann J.Megalopolis:Or the urbanization of the northeastern seaboard[J].Economic Geography,1957,33(3):189-200.
- [2]陆大道.论区域的最佳结构与最佳发展——提出“点—轴系统”和“T”型结构以来的回顾与再分析[J].地理学报,2001,68(2):127-135.
- [3]陈雯,孙伟,袁丰.长江三角洲区域一体化空间:合作、分工与差异[M].北京:商务印书馆,2018.
- [4]Haas E B.Beyond the Nation-State:Functionalism and International Organization[M].Stanford:Stanford University Press,1964.
- [5]千慧雄.长三角区域经济一体化测度[J].财贸研究,2010,21(5):24-31.
- [6]Chen Z,Jin Y,Lu M.Economic opening and industrial agglomeration in China(Book Chapter)[C]//Economic integration in East Asia:Perspectives from spatial and neoclassical economics industrial organization.Cheltenham:Edward Elgar Publishing,Inc.,2008.
- [7]Herrmann-Pillath C,Libman A,Yu X.Economic integration in China:politics and culture[J].Journal of Comparative Economics,2014,42(2):470-492.
- [8]Fujita M,Krugman P,Venables A.The spatial economy:Cities,regions and international trade[M].Cambridge:The MIT Press,1999.
- [9]Meijers E J,Hoogerbrugge M,Cardoso R.Beyond polycentricity:Does stronger integration between cities in polycentric urban regions improve performance?[J].Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie,2017,109(1):1-21.
- [10]Harvey J.Urban Land Economics:The Economics of Real Property[M].London:Palgrave Macmillan Press,2000.
- [11]Ramajo J,Cordero J M,Márquez MÁ.European regional efficiency and geographical externalities:A spatial nonparametric frontier analysis[J].Journal of Geographical Systems,2017,19(4):319-348.
- [12]Glaeser E L,Ponzetto G A M,Zou Y.Urban networks:Connecting markets,people,and ideas[J].Papers in Regional Science,2016,95(1):17-59.
- [13]Kauffmann A.Is the ‘Central German Metropolitan Region’ spatially integrated? An empirical assessment

of commuting relations[J]. Urban Studies, 2016, 53(9):1853-1868.

[14]陈雯, 王珏. 长江三角洲空间一体化发展格局的初步测度[J]. 地理科学, 2013(8):9-15.

[15]世界银行. 2009 年世界发展报告: 重塑世界经济地理[M]. 北京: 清华大学出版社, 2009.

[16]何立峰. 扎实推动长三角一体化发展不断取得成效[N]. 学习时报, 2020-10-14.

[17]Porter M E. Location, competition, and economic development: Local clusters in a global economy[J]. Economic Development Quarterly, 2000, 14(1):15-34.

[18]刘志彪. 以市场化、国际化推进“长三角”发展一体化[J]. 南京社会科学, 2004(7):1-8.

[19]Zheng S, Kahn M E. China's bullet trains facilitate market integration and mitigate the cost of megacity growth[J]. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 2013, 110(14):5288.

[20]徐现祥, 李郇. 市场一体化与区域协调发展[J]. 经济研究, 2005, 40(12):57-67.

[21]陈雯, 杨柳青, 张鹏, 等. 长三角区域合作类型、障碍和治理路径[J]. 城市规划, 2021, 45(3):15-20.

[22]陈雯, 孙伟. 长江三角洲区域一体化空间分工[J]. 城市规划学刊, 2020(1):37-40.

[23]陈雯. 彰显长三角一体化示范区的生态底色[J]. 群众, 2020(17):12-13.

[24]吴加伟, 陈雯, 耿佩, 等. 经济转型背景下工业污染时空格局演变及其驱动因素研究——以长江三角洲地区为例[J]. 长江流域资源与环境, 2020, 29(3):535-546.

[25]闫东升, 杨瑾, 高金龙. 长江三角洲人口与经济的非均衡格局及其影响因素研究[J]. 地理科学, 2018, 38(3):376-384.

[26]郭素玲, 陈雯. 一体化背景下长三角城市公共服务的空间差异研究[J]. 上海城市规划, 2020(4):15-19, 38.

[27]Paul K, Venables A J. Globalization and the inequality of nations[J]. Quarterly Journal of Economics, 1995, 110(4):857-880.

[28]陈雯. 空间均衡的经济学分析[M]. 北京: 商务印书馆, 2008.

[29]孙伟. 空间功能分区理论、方法与应用实践[M]. 北京: 科学出版社, 2013.

注释:

1 数据引自生态环境部《2018 中国生态环境状况公报》和《2020 中国生态环境状况公报》。