

长三角

Yangtze River Delta

周刊

主 编：孔 令 君 责 编：陈 煜 骅 视 觉 设 计：王 晨 金 涛

2019年12月11日 星期三

从长三角全局思考 一盘棋急需“造链”

对话者

权衡

权衡 上海市社会科学界联合会党组书记、专职副主席

记者：关于最新发布的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，您最关注的是哪个点？

权衡：我最关注的是规划纲要中提及的共建共享的理念。这强调了长三角全局一盘棋的思想，就是这个地方将来的规划发展，大家都要坐下来，从一个共同体的角度来思考，而这种思考对区域发展一体化能起到非常重要的引导作用。

跳出单一的省域发展框架

记者：如何理解“共建共享”在长三角区域发展中的作用？

权衡：“一体化”和“高质量”是长三角未来区域发展的两个关键词。“一体化”发展的本质在于，实现区域间资源要素的无障碍自由流动和区域内的全方位开放合作，区域内部则要实现差异化、互补性发展。“高质量”发展的核心在于，实现高质量和高效益的一体化发展。具体表现为区域内具有较高全要素生产率和资源配置效率，城乡、产业、区域等层面实现协调、绿色发展，推动传统产业升级，实现高新技术产业尤其是关键核心技术发展。而这都需要跳出单一的省域发展的框架，从区域全局的理念出发来建设和引领。

《纲要》明确提出了“一极三区一高地”的战略定位，其中之一是“全国高质量发展样板区”。我认为，这里的“样板区”当为城市群，而非传统的开发区、新区，要聚焦原有城市品质的提升。

经济能级和密度都亟待提升

记者：长三角城市群要建“样板区”，与国际上一些较为成熟的城市群相比，长三角城市群的优势和劣势在哪里？

权衡：目前具有国际意义的城市群包括英国以伦敦为核心的城市群、欧洲西北部城市群、日本太平洋沿岸城市群、北美五大湖城市群、美国东北部大西洋沿岸城市群。根据《2010年中国城市群发展报告》，要经过10—20年建设，要将“长三角城市群”建成国家综合竞争力最强的世界级城市群。

与这些世界级城市群相比较，长三角城市群还有比较明显的差距，经济能级和密度都亟待提升。比如，劳动生产率来看，根据世界劳工组织(ILO)2018年数据，2018年美国平均劳动生产率是11.3万美元/人，是长三角城市群的5.1倍。从人均GDP视角来看，根据世界银行2018年数据，2018年其中人均GDP最低的日本也是长三角城市群的2.3倍。而从创新水平看，和这些城市群相比，在知识产权保护、政府行政效率、基础设施、高等教育、金融市场发展等，长三角也有很大的增长空间。在核心城市综合竞争力方面，根据统计数据，作为长三角城市群核心城市的上海和世界城市群的核心城市差距还是相当明显的，其经济活力的世界排名也低于其他核心城市。

从国内视野看，长三角城市群是中国经济发展的重要引擎。与珠三角城市群和京津冀城市群相比，长三角城市群人口、面积和GDP都是第一位，但在人均GDP、劳动生产率和城镇化率方面低于珠三角，而世界五百强企业数目比另外两个区域都少。不过，长三角也有自身的优势，从市场化程度来看，长三角各区域的数字化指数大多位于全国前列，且内部市场化发展较为均衡。另外，近年来，长三角的数字经济快速发展，数字经济占GDP比重是40.9%。目前，长三角数字经济占全国的比重达到22.57%，而数字经济增速为18.30%，在中国三大区域中处于领先地位。

着力打造世界级产业集群

记者：未来长三角如何补短板？

权衡：长三角推动更高质量一体化发展要解决几个核心问题，关键是要形成完善的一体化相关体系。其中，最重要的是在现有产业和经济发展的基础上，从长三角区域一体化发展出发，建设以创新引领、协同发展为导向，推动实体经济、科技创新、现代金融和人力资源协同发展的一体化产业体系。另外，还需要以一体化的现代市场体系作为制度基础，并形成一体化的空间规划体系、公共服务体系和开放经济体系作为重要支撑。

记者：破题关键，在于建立一体化的产业体系？

权衡：对，其中创新链的形成至关重要。当下长三角一体化发展急需“造链”，长三角要形成一体化的产业支撑，其中关键在于是否能够打造一条由创新链决定的产业链和价值链。一旦实现这样的创新链，将成为未来发展的重要带动点。

我认为，长三角地区可以以数字经济为重点，共同着力打造集成电路、高端装备等产业在内的多个世界级产业集群，并通过构建科技创新共同体，突破一批“卡脖子”关键技术，推动创新链、产业链、价值链“三链合一”。其中，G60科创走廊的建设可能是突破口之一。G60科创走廊在空间布局上提供了布局基础，未来应发挥其区位优势和经济实力，使得长三角既能成为创新策源地，又能够具有创新策源之后的产业化功能，同时还具备面向国内外市场商业化的先天条件。另外，长三角生态绿色一体化发展示范区的建设为探索多元化主体参与、多种治理模式并存的治理机制提供了基础，或将更大范围内区域一体化高质量发展提供可复制、可推广的经验。

关于《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，您最关注的是哪个点？面对记者发问，五位专家“划重点”



破壁垒 重市场 扬所长

■本报记者 陈抒怡 本报见习记者 朱凌君

近日，中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，长三角一体化再次成为舆论关注的热点。记者向五位专家提出同样一个问题：“长三角规划纲要，您最关注的是哪个点？”他们的回答五花八门，有人说是

编者按

“市场”，有人说是“制度”，有人关注产业协同发展，还有的人关注利益协调机制……对于这些专家关注的方面，规划纲要划出了重点，指明了方向。但要找到解决问题的答案，还需要“长三角人”对标规划纲要加油干。

要做到“各扬所长” 须避开“产业同构”

记者：关于最新发布的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，您最关注的是哪个点？

陈雯：我最关心的是“推动形成区域协调发展新格局”这部分，规划纲要中提到：“发挥上海龙头带动作用，苏浙皖各扬所长，加强跨区域协调互动，提升都市圈一体化水平，推动城乡融合发展，构建区域联动协作、城乡融合发展、优势互补的协调发展新格局。”规划纲要已经点出了沪苏浙皖的比较优势和区域合作联动的方向。但具体如何实施，仍需要细化和精准化的空间落地。我们研究团队正打算做进一步的解读，希望能以县为单位，分析每个地区的比较优势和发展方向。

最近，长三角的好几个城市来找我们，咨询它们在长三角一体化中能做什么，它们在长三角一体化发展中的特色定位在哪里。

我们发现，有的地方应该做服务经济的，却没有做服务经济，还在做工业经济。还有一些地方应该做生态经济，现在还没有完全做起来。或者，有一些地区该做基础科学和技术研究的，却不去做这些研究，因为觉得做基础研究没有用。也许还有一些地方应该去做产业升级，去做新产业、新产品、新技术，但还停留在“世

界工厂”这个层面上，这样也会“压着”还处于产业链下端的城市无法升级。

理想状态下，大家应该在产业链这个链条上，分工协作，有的城市从前面拉，有的城市从后面推，大家一起往上走。但现在的情况是，很多地方都聚集在产业链的中低端，没有一起往上走。

记者：我们还看到，很多城市的发展方向有些类似。

陈雯：现在国家鼓励发展战略性新兴产业和现代服务业，也有可能成为城市产业竞争的争夺焦点和同构方向。比如杭州的数字经济特色比较突出，但不少长三角城市很难说出其产业特色了。

导致城市产业同构，有其客观原因，各城市同处长三角城市群范围，发展产业也可能比较雷同。主观上，政府错位、市场

低效等，是导致城市产业同构的一方面原因。

我们做过统计，23个长三角沿海沿江城市中，分别有13个和12个城市在“十三五”规划纲要中提到发展石化和冶金产业。可以想象，一旦这些项目都上马，供给侧结构性改革的资本沉淀和产能过剩压力更大，水、气、土壤环境更是不堪重负。新兴产业方面，很多新产品市场需求尚在培育中，供给已被人为放大，市场竞争残酷，比如光伏产业、新能源汽车产业，都需要谨慎看待。

另一方面，产业同构出现，与企业家能力不足、产业信息咨询滞后、落后等导致市场低效失灵的状况也有很大关系。投资缺乏新方向、新产业、新技术的科学合理判断，跟风模仿，难以具备捕捉独特市场的能力。

在我看来，市场“看不见的手”依然在资源配置中起决定性作用。按照市场规律来优化资源配置和促进产业分工，既要有效引导市场，也需提升市场自身的判断力和决策力。我建议应该着力提高企业家精神和素质，搭建长三角企业联盟与平台，促进信息共享与企业合作，共同推动产业转型升级。这些工作都需要在《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》的指导下，尽快提上议事日程。

上海要做的，就是做大做强核心功能

记者：关于《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，您最关注的是哪个点？

周振华：我最关注的是规划纲要中讲到推动长三角一体化发展，增强长三角地区创新能力和竞争能力时，提到要“提高经济集聚度、区域连接性和政策协同效率”。

这三点是很核心的东西，提高区域连接性，更多的是要建立在区域城市之间的一个合理功能分工的基础上；提高政策的协同效率，背后其实要解决一个利益协调机制的问题，都需要长三角区域合作办公室和长三角生态绿色一体化发展示范区管委会重点考虑解决。

在我看来，这三点与长三角一体化的本质问题一一对应。第一个本质问题是如何实现基于统一市场的资源要素充分流动与合理配置。在资源要素充分流动过程中，我们通常采取的政策是保证基础设施一体化，这既是需要的，也是必要的，但并不是首要的。更重要的是提供一个竞争的政策环境，使得长三角区域或者长三角城市群能够在竞争政策的推动下，实现要素和资源的充分流动和配置，这对于长三角高质量一体化发展来说是一个很重要的问题。

第二个本质问题是，在长三角区域

内部如何形成基于区域功能多中心的城市群功能的合理分工。区域问题的本质就是分工的问题，分工的理想状态是多中心，这个多中心是功能多中心，而不是形态多中心。从长三角来看，形态结构一定是单中心的，就是以上海特大城市为单中心的形态结构。但在长三角区域内是可以形成功能结构多中心的，这也是长三角一体化发展的目标之一。这一功能分工会改变传统的垂直分工模式，而形成水平的协同分工模式。从这个意义上讲，上海要做的就是做大做强自己的核心功能，有效疏解非核心功能；长三角其他城市亦是如此，强化自身的特定功能，拉长短板，各扬所长。

第三个本质问题是如何形成基于区域治理结构的利益协调机制。在区域发展中，不管是国内还是国外都面临着一个共同难题：地点空间和流动空间的协调问题。地点

对话者

周振华

周振华 上海全球城市研究院院长、研究员



长三角数百开发区 能否开成“连锁店”

对话者

曾刚

曾刚 华东师范大学城市发展研究院院长

记者：关于《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，您最关注的是哪个点？

曾刚：这次印发的《纲要》最重要的一点是提供了可供执行和考核的具体方案。这可能是我最关注的，也就是说长三角一体化发展有了项目到制度的变化。

记者：长三角一体化要狠抓落实，关键在哪里？

曾刚：长三角各地的产业园区在推动产业集聚和结构调整、促进就业和经济增长方面发挥着重要作用。数据显示，长三角41个城市拥有146个国家级开发区和320个省级开发区，平均每个城市拥有3.6个国家级开发区、7.8个省级开发区。我觉得，未来产业园区的协同合作是推动跨区域共建共享的关键，也是长三角更高质量一体化发展的核心。

不过，目前长三角产业园区的发展碰到了瓶颈，发展比较迟滞，而且存在一定的同质化和无序化现象。产业发展的瓶颈也制约了长三角区域高质量一体化的发展。长期以来，长三角一体化难以实现有效突破的重要原因，就在于深层次的体制机制障碍难以有效破除。

记者：具体而言，如何推动长三角地区产业园区之间的协同发展？

曾刚：最关键的还是打破地区间的市场壁垒。一方面，可以探索共建省际产业合作园区，加强省际产业合作，有序推动产业跨区域转移和生产要素双向流动。比如，推广上海临港、苏州工业园区合作开发管理模式，提升合作园区开发建设和管理水平。另外，也可通过上海漕河泾新兴技术开发区海宁分园、中新苏滁现代产业园、中新嘉善现代产业园等一批省际合作园区建设，推动产业深度对接、集群发展，以生产一体化推动市场一体化。

另一方面，是探索建立产业园区合作的成本分担和利益共享机制。换言之，就是园区间可以通过资本互换形成利益与责任共同体。也许，未来长三角的产业园区可以像连锁店一样建设与发展，实现错位竞争、协同创新和集聚发展。

长三角一体化发展 市场应放在第一位

对话者

何万蓬

何万蓬 上海前滩新兴产业研究院院长

记者：关于《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，您最关注的是哪个点？

何万蓬：我看到长三角各个城市正在干的好多大事都以清单的形式列进去，这使项目不可逆了，接下来大家只要干活就行了。过去40年我们更多讲的是县域经济，全国2863个县各显神通，现在进入改革开放下半场，我们需要在县域经济的基础上跨越进入都市经济、城市经济。

长三角一体化的概念，从上世纪90年代初就开始提了，为什么跟脉冲一样，走走停停？因为当时国家有需要，但是市场不需要，或者说市场需要的程度还没到那个份上。现在不一样了，“新”一体化，更多基于市场逻辑，首要推动力是企业原生的反应。我们一直讲WTO，实际上还有一个叫“CTO”，就是中国国内的统一市场。

现在在这个发展阶段，这些企业迫切需要一个来自上层的制度安排。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》的发布正当其时，民间市场对一体化有期待，国家参与国际竞争有需要，有期待、有需要结合在一起所以就能变成国家战略了，这将显著改变以往“有愿景、无路径”“抽象肯定、具象不一定”“夜里想了千条路，早起依然卖豆腐”的状态。

我建议，在接下去的贯彻落实长三角规划纲要的过程中，一定要把市场放在第一位。

记者：从这次的规划纲要里面，您看到了市场的力量吗？

何万蓬：比以前强多了。我看到规划纲要里多处提到了“流动”，流动的就是资源要素，这种流动有利于统一开放的市场体系的建立。而相关领导所说的“规划一张图，交通一张网，环保一根线，市场一体化，治理一章，民生一卡通和居民一家亲”，背后也是为了让这些要素流动起来。

长三角一体化可以这么来理解，它是共同美好生活、区域协同创新体系、自由贸易集群、先进制造集群、社会协同治理格局。在我看来，现在长三角一体化要尽快推出一批早期成果，而最好的早期成果应该要围绕共同的美好生活。这些都需要上海发挥龙头带动作用。