

# 长三角一体化的演进及其 高质量发展逻辑

李 湛 张 彦

**摘 要:** 长三角一体化自 20 世纪 80 年代开始启动,在近四十年的时间里,经过了规划协调、要素合作、机制对接、更高质量一体化发展国家战略四个阶段,一体化程度和水平明显提高,形成了作为国家战略推进各省市协同发展的良好基础。然而,长三角一体化还存在行政壁垒障碍及缺少法律制度的支撑、合作机制的市场化程度不高、中心城市作用不够突出和区域空间联系需要加强等问题。在当前经济从高速增长进入高质量发展的新阶段,长三角应努力成为我国区域经济协调发展的排头兵,为此需要打破行政区划限制,建立国家层面领导机构和市场化合作制度,构建区域一体化的新体制;以湾区作为区域发展的重要平台与载体,共同建设国家战略项目为抓手,探索形成产业项目合作共建、财政税收利益共享的新机制,促进区域一体化的深入发展。

**关键词:** 长三角一体化; 区域协调发展; 高质量发展; 国家战略

**DOI:** 10.16382/j.cnki.1000-5579.2020.05.015

## 一 引 言

从 21 世纪初开始,提升区域协调发展水平就已经成为促进我国经济社会发展的重要途径。2003 年 10 月召开的中共十六届三中全会提出,统筹区域协调发展,形成东中西相互促进、优势互补、共同发展的新格局。在我国经济进入新常态发展的阶段,区域协调发展进一步被强调。2017 年 10 月 18 日,习近平同志在党的十九大报告中提出,实施区域协调发展战略,建立更加有效的区域协调发展新机制。2018 年 11 月,国务院颁布了《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,提出“到 2020 年建立与全面建成小康社会相适应的区域协调发展新机制”。

“长三角”本来是一个自然地理概念,特指长江入海之前形成的冲积平原,其范围原来主要包括江苏镇江以东、通扬运河以南、浙江杭州湾以北,面积约 5 万平方公里,大致呈三角形的地区。从 20 世纪 80 年代至今,长三角一体化已走过了近四十年的历程。长三角地区已扩大到上海、江苏、浙江、安徽三省一市,地域面积 35.9 万平方公里。长三角一体化从基础设施和旅游的一体化开始,逐渐拓展至产业、社会服务、环保、文化等领域,取得了显著的成绩。然而,受到体制机制等因素的制约,长三角一

---

【作者简介】李湛,上海社会科学院应用经济研究所研究员(上海 200020);张彦,通讯作者,上海社会科学院应用经济研究所助理研究员。  
【基金项目】国家社科基金重点项目“国家级新区与拓展发展新空间研究”(项目编号:15AZD072)。

体化程度还有待增强。2018年11月5日,习近平总书记在首届中国国际进口博览会开幕式上宣布支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略,标志着长三角一体化进入高质量发展新阶段。

## 二 文献述评

长三角一体化是在我国改革开放中开展的,一体化的发展带有深刻的时代烙印。千慧雄(2010)运用ZIP指数测度了1978年至2008年长三角一体化水平的变化趋势,并将其分为“制度变迁推进型一体化”(1978—1989年)、“制度与市场角力型一体化”(1990—1999年)、“市场推进型一体化”(2000—2008年)三个阶段。从长三角空间结构的变化来看,长三角大都市圈处于由极核扩散发展的阶段,逐渐从“之”字形的点轴系统结构向多中心、多层次、均衡化的网络系统结构过渡(刘中起、张伊娜,2006)。李世奇、朱平芳(2017)采取主客观综合加权方法,测度了2011—2014年长三角一体化的发展态势,认为长三角一体化程度逐年提升,但是上升势头在减慢。

制度合作是长三角一体化的核心内容(郁鸿胜,2007)。在协调组织上,有些学者认为可以在中央层面成立类似长三角府际合作委员会这样的纵向维度的协调部门和管理机构,增强长三角合作与协调决策的权威性(张则行,2017)。有些学者则把区域合作看作是一项“系统工程”,认为需要建立中央政府指导、地方政府协调、市场中介组织三个层面的制度性区域合作协调机制(王雯霏,2006),让官方协调机制与半官方协调机制共同发挥作用(华中源,2013)。不少学者提出,应该完善相关制度、政策与法律来保障一体化的顺利进行,比如应尽快建立三省(市)的立法协调机制,以促进三省(市)立法的协调,直至形成相对统一的区域法制环境(金太军、张开平,2009;栗丹,2010);应改变政府的考核目标,把经济发展质量、地方自主创新能力、居民生活质量、区域差异化发展和区域合作等指标纳入绩效考核目标体系中,作为推进长三角转型与升级的保障(刘志彪、郑江淮,2012);应科学编制《长三角城市群协同发展规划》,完善顶层设计,深化分工协作,培育整体竞争优势,为建设世界领先城市群提供科学引导和发展依据(王振、薛艳杰,2016)。

长三角一体化的发展路径也是众多学者关注的问题。刘志彪(2002)指出,长三角经济一体化的基石是协调竞争规则,市场化是主要发展方向。长三角一体化将形成自上而下和自下而上相结合的长三角区域合作组织框架(俞立中等,2011)。孙亚南(2015)指出,未来长三角一体化面临着国家战略聚焦与叠加、产业转型升级、上海自由贸易区发展、城市圈及城镇化建设等新机遇。李湛(2015)、李湛等(2017)、李湛和李娜(2018)、李湛和王晓娟(2018)提出了将长三角一体化上升为国家战略的重大建议,认为长三角一体化应对抓住新一轮科技革命机遇、打造世界级城市群及构建“一带一路”与长江经济带枢纽平台发挥支撑作用,通过共建国家战略项目推进长三角一体化发展。王战指出,应围绕枢纽城市,以湾区城市为枢纽平台,形成以水运为基础,水运、铁路、公路、航空多式联运,促进长三角一体化高质量发展。<sup>①</sup>

然而,现有研究还有不尽完善之处,一是对于长三角一体化发展历程的梳理还不够全面,尤其是,多数文献尚未将2018年后长三角一体化上升为国家战略后的情况纳入分析;二是对长三角一体化发展逻辑的研究不够深入,提出的发展对策过于宏观,缺少可操作性和现实意义。有鉴于此,本文将重新归纳总结长三角一体化的发展历程,同时紧紧围绕体制机制、高质量发展、国家战略等核心环节,阐释长三角一体化高质量发展的逻辑。

<sup>①</sup> 详见:王战,2018,《降成本只是降企业成本?还有一个成本牵一发而动全身》,《上观学习》,2018-04-23。

### 三 长三角一体化进入新阶段

长三角区域合作起源于20世纪80年代,迄今为止其合作过程经历了规划协调、要素合作、机制对接、更高质量一体化发展国家战略四个阶段,具体如表1所示。

表1 长三角一体化的四个阶段

发展阶段	时间节点	组织形式	重要事件(会议)	地理范围
规划协调阶段	1982年12月	中央派出机构协调	两省一市省市市长会议	上海、苏州、无锡、常州、南通、杭州、嘉兴、湖州、宁波、绍兴
	1986年			上海、江苏、浙江、安徽、江西、福建
要素合作阶段	1992年	成员城市合作	长三角城市协作办主任联席会议	上海、南京、苏州、无锡、常州、扬州、镇江、南通、杭州、嘉兴、湖州、宁波、绍兴、舟山
	1997年4月		长三角城市经济协调会市长联席会议	上海、南京、苏州、无锡、常州、扬州、泰州、镇江、南通、杭州、嘉兴、湖州、宁波、绍兴、舟山
	2001年	副省级会议	沪苏浙经济合作与发展座谈会	上海、江苏、浙江
机制对接阶段	2003年8月	成员城市合作	长三角城市经济协调会第四次全体会议在南京召开	台州加入城市经济协调会
	2005年12月	省级会议	首次沪苏浙主要领导座谈会在杭州举行	上海、江苏、浙江
	2008年12月	决策层、协调层和执行层框架体系	沪苏浙皖主要领导座谈会在宁波召开	上海、江苏、浙江、安徽
	2010年		长三角城市经济协调会第十次市长联席会议在嘉兴召开	合肥、盐城、马鞍山、金华、淮安、衢州加入城市经济协调会
	2013年		长三角城市经济协调会第十三次市长联席会议在合肥召开	芜湖、滁州、淮南、丽水、温州、徐州、宿迁、连云港加入城市经济协调会
	2014年		习近平总书记在上海考察时提出:长三角地区率先发展、一体化发展	
	2016年6月		《长江三角洲城市群发展规划》发布	上海、江苏、浙江、安徽
	2018年1月		长三角区域合作办公室在上海正式设立	
	2018年4月		长三角城市经济协调会第十八次市长联席会议在衢州召开	铜陵、安庆、池州、宣城加入城市经济协调会
2018年6月	沪苏浙皖主要领导上海座谈会		上海、江苏、浙江、安徽	
更高质量一体化发展国家战略阶段	2018年11月	中央领导小组	习近平总书记在首届中国国际进口博览会上宣布长三角一体化发展上升为国家战略	上海、江苏、浙江、安徽

资料来源:参考上海社会科学院课题组撰写的《长江三角洲区域合作协调机制研究》(2008年)等整理而得。

### (一) 规划协调阶段(1982年至1991年)

为协调区域经济发展,1982年12月22日,国务院决定成立上海经济区规划办公室,由国家计委、经委、国务院有关部及上海市、江苏省、浙江省的负责人组成。作为上海经济区的领导机构,其职能主要是通过调查研究为地方政府的经济合作与共同发展、为中央对这一区域的经济的发展提出建议,制订区域发展规划。最早的上海经济区只包括上海、苏州、无锡、常州、南通、杭州、嘉兴、湖州、宁波、绍兴等10个城市。从1984年至1986年,经国务院批准,上海经济区扩展至江苏、浙江、安徽、江西、福建五省全境。

上海经济区规划办公室先后建立了两省一市省市长会议制度、十市市长联席会议制度。省市长会议执行主席由各省市负责人轮流担任。自1984年至1988年,每年召开一次上海经济区省市长联席会议。在历次会议的推动下,先后制订了《上海经济区发展战略纲要》和《上海经济区章程》。长三角地区先后确定交通、能源、外贸、技术改造以及长江口、黄浦江和太湖综合治理等为规划重点,提出了十大骨干工程。这些工作促进了省市间交流,特别是经济往来,带动了企业开展横向经济合作,使企业间以市场为导向的跨省市经济活动日益频繁,各城市、各省市之间的经济互动蓬勃发展。这一时期,苏浙沪合作的主要形式是上海的国有企业与江浙的乡镇企业之间的横向配套合作,合作内容是工业加工上的对接。1988年6月,国家计委发出“计办厅(1988)120号”文件,通知“撤销国务院上海经济区规划办公室”。

### (二) 要素合作阶段(1992年至2002年)

1990年浦东开发开放以后,外资在长三角地区的布局及江浙民营经济的发展 and 崛起,使得长三角一体化有了质的变化。利用浦东的优惠政策以及上海的国际影响力大力吸引外资及技术引进,长三角区域合作由过去单一的横向配套协作,逐步向按照市场配置资源的要求整合生产要素的方向发展,区域合作的广度与深度不断得到拓展。这不仅巩固了上海在长三角的核心地位,而且在一定程度上加强了江浙两省与上海的区域合作。

在这一阶段,长三角地方政府职能部门积极推进制度创新,自发倡议并建立起初步的合作机制。1992年,在国务院1980年代设立上海经济区时划定的沪苏浙三省市内的15个地级以上城市的范围内,上海等14个城市<sup>①</sup>经协作委(办)发起、组织,成立长江三角洲十四城市协作办(委)主任联席会。1996年8月,扬州分拆为扬州和泰州两市,泰州随此自然作为长江三角洲协作办(委)主任联席会议成员。至1996年长江三角洲协作办(委)主任联席会共召开五次会议。1997年,联席会议升格为长江三角洲城市经济协调会,协调会按城市笔画顺序每两年在执行主席方城市举行一次市长会议。在“政府搭台、企业唱戏”的长三角区域合作新模式下,长三角区域合作领域由过去单一的生产加工销售,逐步向商贸、旅游、产权、生态、金融、科研等方面发展。

### (三) 机制对接阶段(2003年至2018年10月)

进入21世纪,长三角区域一体化进入建章立制的阶段,即一个以政府为主体的制度对接阶段。长三角地方政府间通过平等磋商,以共赢为目的,大力展开体制机制对接,形成了包括决策层、协调层和执行层在内的三个层次的政府间合作协调机制(如图1所示)。

决策层是指“长三角主要领导座谈会”,最早是2005年12月在杭州举办的沪苏浙“两省一市领导人座谈会”,此后该座谈会每年召开一次,会上两省一市主要党政领导商议、提出推进长三角区域合作

<sup>①</sup> 包括上海、南京、苏州、无锡、常州、扬州、镇江、南通、杭州、嘉兴、湖州、宁波、绍兴、舟山14个城市。

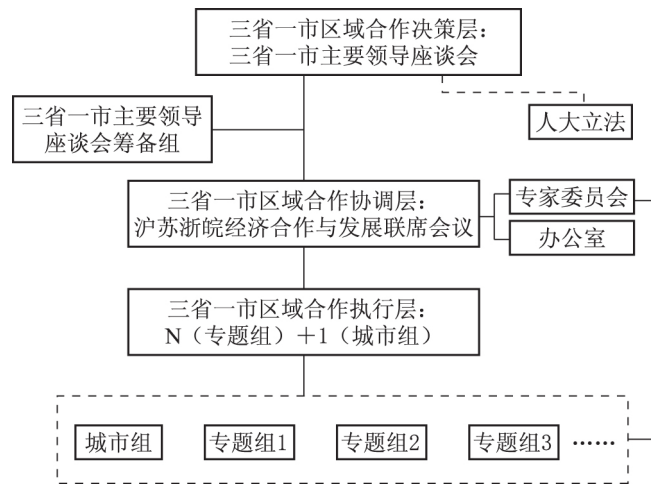


图1 长三角地区的合作机制框架

的要求及合作重点领域。2008年12月,两省一市吸纳安徽作为正式成员出席在宁波召开的长三角地区主要领导座谈会、长三角地区经济合作与发展联席会议。

协调层是常务副省(市)长级别的长三角经济合作与发展联席会议的机制,这一机制始于2001年。联席会议以轮流做东的形式每年召开一次会议,重点是落实主要领导座谈会的部署,定期协调推进区域重大合作项目。

执行层可以分为城市组和专题组。城市组主要是指长三角城市经济协调会,常务主席方是上海,常设联络处设在上海市人民政府合作交流办公室;协调会每两年召开一次,其城市成员数目已经从1992年设立之初的14个扩容到2018年的34个。专题组是指长三角各城市政府职能部门之间的不定期协调会,其主要职责是进行合作专题的策划与提出以及贯彻落实长三角地区主要领导座谈会及常务副省(市)长联席会议专题方案审批结果,商议专题推进过程中遇到的重大问题及其解决方式。2018年1月底,长三角一体化进程中第一个跨行政区划的官方合作常设机构长三角区域合作办公室在上海正式设立。长三角区域合作办公室的成立,丰富了执行层,三省一市抽调17人在这里合署办公,使得区域协调对话机制常态化、制度化。

在合作机制逐渐完善的基础上,21世纪长三角各领域的一体化深入开展。在产业合作领域,通过合作共建产业园区、产业转移、建立产业合作基金等形式,三省一市逐步深化产业合作。在旅游合作领域,2001年,三省一市旅游部门就区域旅游一体化合作问题进行深入研究,提出了发展思路、目标和重点。自2011年开始,长三角地区每年召开一次旅游合作联席会议。在旅游合作联席会议的基础上,长三角各省市在共享旅游资源、共同打造旅游品牌产品、共同举办营销活动、共同认定旅游标准与标识、共同推进旅游执法等方面不断推进合作,取得了可喜的成果。在环保合作领域,2009年4月,长三角地区环境保护合作第一次联席会议召开,决定由苏浙沪三地环保部门分别牵头开展加强区域大气污染控制、健全区域环境监管联动机制、完善区域“绿色信贷”政策方面的工作,使长三角地区环境保护合作工作进入实质性启动阶段。在教育合作领域,苏浙沪三地教育厅从2009年开始正式建立长三角教育联动发展会商机制,每年召开一次高层论坛并形成制度,同时不断拓宽合作领域,深化合作内容,创新合作形式,有力推进了长三角教育改革与发展进程。在医疗服务合作领域,从2008年起,长三角地区在全国率先推出医疗保险跨省转移机制。2010年1月,长三角地区社会保障合作与发展

联席会议第一次会议审议通过《关于长三角地区职工基本医疗保险关系转移接续的意见》。在社会保障合作领域,2015年6月,泛长三角地区社会保障合作与发展联席会议第一次会议在南京召开。沪苏浙皖三省一市的人力资源和社会保障厅(局)牵头成立了泛长三角地区社会保障合作专题组,积极推进长三角社会保障体系的对接。

#### (四) 更高质量一体化发展国家战略阶段(2018年11月起)

2018年11月5日,习近平总书记在首届中国国际进口博览会开幕式上宣布,将支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略,着力落实新发展理念,构建现代化经济体系,推进更高起点的深化改革和更高层次的对外开放,同“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设相互配合,完善中国改革开放空间布局。这意味着长三角一体化的地位得到提升,从地方层面升级到国家层面;同时,长三角一体化发展进入了一个新的阶段,面临更艰巨的任务与挑战,不能仅仅从区域自身发展实施一体化,而要更多地承担国家战略任务,实现高质量发展。

### 四 长三角一体化的高质量发展逻辑

长三角一体化是一项长期、复杂的系统工程,目前还存在诸多制约一体化进程的障碍。中国特色社会主义进入了新时代,长三角一体化应适应新形势的要求,在服务国家战略、高质量发展、改革开放、区域协调等方面取得突破。

#### (一) 长三角一体化存在的障碍

长三角一体化在基础设施、旅游、社会服务、环保等领域取得了丰硕成果,但是,离真正意义上的一体化还有相当大的距离,还存在许多尚待解决的困难与障碍。

1. 行政壁垒难以逾越,合作机制还缺乏法律保障。在现有行政管理体制下,地方利益最大化还是各省市在发展中考虑的首要因素。各省市在开展合作时仍顾虑重重,实践中隔离与竞争多于合作,区域资源配置和共同市场建设遇阻,产业结构同质化发展难以改观。<sup>①</sup>同时,合作机制缺乏立法保障和相关法律体系支撑。区域合作和协调发展在很大程度上取决于各省市领导者对区域合作和一体化理念的偏好程度,缺少一定的权威性和稳定性,而这必然会影响到组织成员的约束力和合作协议的实施效果。

2. 合作机制的市场化程度不高,缺少市场主体的有效参与。健全的合作机制和合作组织是区域一体化的前提与条件。长期以来,长三角一体化的合作机制主要是由地方政府为主体来构建,形成了各地政府共同搭建的多层次合作机制。然而,市场机制的作用并没有得到充分发挥,以企业为主体的、股份制等市场化的合作形式在长三角一体化中并没有得到广泛应用。比如,共建园区作为长三角区域间产业一体化的重要形式,已经形成了一定的规模,然而完善的市场化利益分配机制一直没有建立起来,制约了合作园区的进一步发展。

3. 中心城市功能还有待增强,区域空间联系需要加强。国外发达国家中心城市的首位度都较高,纽约、东京、伦敦、首尔等城市的首位度占全国GDP的比重均在1/4左右,而作为长三角核心城市的上海,其首位度仅占全国GDP的5%。<sup>②</sup>江浙部分发达城市与上海的发展水平相近,在外向型经济发展模式下,与上海之间经济联系并不紧密,比如南京、苏州、无锡、杭州、宁波,这些城市对龙头城市——上

<sup>①</sup> 详见:李湛、张彦,2019,《长三角一体化如何发挥行政体制的保障作用》,文汇报,2019-12-02。

<sup>②</sup> 详见:郁鸿胜,2016,《长三角建世界级城市群,上海如何提高首位度》,《上观学习》2016-07-10。

海的依赖度,明显要低于京津冀城市群各城市对北京的依赖度(魏丽华,2017)。

## (二) 新时代对长三角一体化提出了新要求

党的十九大报告指出:中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。长三角区域的未来发展也面临着新的矛盾与问题,同时新时代也赋予了长三角一体化新的任务与要求。

1. 积极服务国家战略,建设国家战略支撑带。长江经济带国家战略要求创新驱动产业转型升级、打造黄金水道、构建综合立体交通走廊,构建长江经济带东西双向、海陆统筹的对外开放新格局,大力保护长江生态环境。“一带一路”倡议致力于加强国际合作,加强在更大范围内的资源流动与资源整合,提高资源配置效率,促进国际范围内的互利、合作与共赢。长三角地理位置优越,地处长江经济带与“一带一路”的交会处,因而是落实两大国家战略的最佳示范地。长江经济带和“一带一路”国家战略对长三角一体化提出了新要求,长三角区域应合力打造21世纪海上丝绸之路的重要枢纽,包括江海联运服务、陆海联运服务枢纽,构建国际贸易服务平台与枢纽,搭建“引进来”与“走出去”的国际投融资平台,更好地服务于长江经济带与“一带一路”国家战略。

2. 推动创新与转型升级,率先实现高质量发展。长三角的发展受益于20世纪90年代开始的我国沿海改革开放战略,通过对外开放,引进国外的资本与技术,利用丰富、低廉的人力、土地等资源,开展代工生产和加工贸易,实现了要素驱动型和资本驱动型经济发展。随着资源的充分开发及资源价格的提高,以及环境污染的加剧,原有的以劳动力、土地等低成本要素为基础的出口导向型开放战略已表现出不可持续性,无法支撑经济持续健康发展。2017年长三角地区人均GDP在1.85万美元左右,经济增速在下降,未来需要提高经济发展质量,向高质量发展创新驱动型经济迈进。创新将成为经济增长的新引擎,这就需要吸纳全球科技、人才、知识和智力成果,抢占科技制高点,提升本土创新能力,提高创新对经济增长的贡献度,形成经济增长的新动力。

3. 推进双向对外开放,建设改革开放示范区。20世纪90年代开始的浦东开发开放,真正确立了长三角在我国上一轮改革开放阶段的经济中心的历史性地位。改革开放过程中,地处沿海地带的长三角率先响应国家开放政策,积极融入全球产业价值链,形成了外向型经济主导的经济发展模式,进出口高速增长,从而推动了国民经济的快速发展。新时代下长三角还应继续推进对外开放,但是未来的开放型经济发展战略有别于原来的出口加工贸易型的简单外向型发展模式,需要促进国民经济的双向对外开放。一方面“引进来”,着重引进创新资源和创新型产业,包括高附加值的先进制造业和现代服务业;另一方面“走出去”,支持长三角区域企业的对外投资,尤其是对“一带一路”沿线国家与地区的投资,促进长三角区域企业的跨境经营与全球化发展。长三角应通过“引进来”和“走出去”,不断提升在全球价值链中的地位,形成一种与发达国家共享分工与贸易福利的“主动型”对外开放格局(杜宇玮,2018)。

4. 促进资源优化配置,率先实现区域协调发展。现有行政区划对于资源、产业、市场形成了限制,长三角产业同构与市场分割等问题突出,生产要素包括人才、资本、技术、信息难以形成统一市场,资源配置的市场化程度还有待提高。未来,长三角一体化将进入超越行政区划、以经济功能和社会联系为主的新阶段,需要坚持新的发展理念,明确新的定位,深化要素市场和产品市场一体化发展,加强资源整合,消除行政壁垒,促进人才、资金、技术、信息的跨区域流动,提高资源配置效率。为此,长三角需要借助于促进国家级新区发展的良好机遇,形成新区联动发展的良好格局;通过明确功能定位,促进浦东新区、南京江北新区、舟山新区等国家级新区的联动发展,形成对内开放的良好格局。

### (三) 长三角一体化进一步发展的逻辑

1. 以新发展理念引领长三角一体化高质量发展。长三角地处“一带一路”和长江经济带的交汇处,是我国重要的经济增长极之一,也是我国区域一体化发展起步最早、基础最好、程度最高的地区。当前,长三角地区经济发展已步入后工业化阶段<sup>①</sup>,需要寻求经济增长的新动力,拓展经济发展的新空间,促进产业转型和经济结构升级,实现从经济的高速增长到经济的高质量发展转变。长三角一体化应坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,不断推动创新驱动型发展、城乡一体化发展,形成绿色发展方式和生活方式,进一步提高对外开放水平,从而实现经济与社会的高质量发展。

2. 以四个结合的原则强化四个重点领域的一体化发展。在长三角一体化发展新阶段,长三角区域从国家战略高度推进一体化发展,主要应遵循四个原则:一是硬件设施与软环境相结合。长三角区域一体化要以国家重大发展战略为着力点,以影响区域发展的大通道、大设施为抓手,推动区域合作。同时,要加强软环境的协同推进,增强软实力。二是对内开放与对外开放相结合。要充分发挥自贸区、国家新区等国家战略优势,加强长三角区域内外联动发展,使之带动长江经济带乃至全国发展,并成为我国实施“一带一路”战略的桥头堡。三是政府引导与市场主导相结合。在国家重大战略项目选择、推进过程中,政府要积极发挥引导作用,搭好平台、创造良好的合作环境;在项目推进、实施过程中对涉及各地区利益的平衡,可以采取市场化形式,以参股、控股等多种形式推进项目合作。四是点状突破与面状带动相结合。长三角地区包括三省一市,区域发展呈现一定阶梯性、差异性,可采取点状突破与面状带动相结合。以建立长三角区域产业价值链和区域集群分工体系为目标,由核心城市主导,引领区域内中小城市之间建立紧密的产业链联系,逐步形成协同发展的一体化格局。

长三角加快一体化发展,重点领域主要在四个方面:一是完善基础设施体系。长三角区域一体化要推进重要桥梁、铁路、轻轨、公路等通道建设,发展多式联运枢纽,促进区域内公路、铁路、水运的互联互通及效率的提高,更好地实现同城效应。二是优化资源配置。应打破长三角区域内行政壁垒,推进区域内现代市场体系建设,发挥各地区比较优势,促进人才、资金、技术、信息等要素无障碍流动,实现各地资源优势互补。三是创新协同升级。应促进跨区域创新资源的流动,推动跨区域创新主体的合作,加强新兴产业和前沿科技创新,使长三角区域成为知识产品的世界级枢纽和关键核心技术的策源地。四是完善制度环境。应从中央层面为长三角合作机制注入新的动力,促进各省市经济与社会发展相关法规、政策的统一,为区域一体化提供制度保障;应促进长三角合作机制市场化多元化发展,发展企业为主体的市场化合作。

3. 在形成共享分享一体化利益的新机制上取得突破。现有长三角一体化的合作机制主要还是以政府为主体的合作机制,由于各地政府在GDP、税收上难以形成合理的分配机制,导致跨区域深层次合作难以开展。未来,必须在共享一体化的利益机制上取得突破,在政府协调机制之外,需要更多地发挥以企业、非官方组织为主体的市场化机制的作用,在重点产业项目建设中采用股份合作制,形成产业项目合作共建、财政税收利益共享的机制和征管协调机制,为长三角一体化发展提供制度动力。

4. 探索并逐步明确共建战略项目的一体化发展新路径。长三角地区作为我国第一大经济区,在我国经济社会发展中起着十分关键的作用,也正因为如此,长三角地区布局和叠加了多项国家重大战略,包括“一带一路”、长江经济带、全球科创中心、自贸区、国家级新区等。长三角一体化上升为国家

<sup>①</sup> 中国社会科学院工业经济研究所2017年发布的《工业化蓝皮书:中国工业化进程报告(1995—2015)》指出,2015年长三角地区工业化综合指数为98,已十分接近后工业化阶段。



战略后,落实和建设国家重大战略项目是长三角各地区的共同使命,也是新发展的共同机遇,这就要求长三角各地区通过共建国家战略项目推进新时代一体化发展;同时,以国家战略项目为抓手,突破行政区划的限制,探索长三角一体化的新合作机制和利益分配机制,形成地区间的发展合力,共同将长三角一体化引向纵深发展。

## 五 新时代长三角一体化的发展策略

新时代长三角一体化发展应构建以国家层面的长三角一体化建设领导小组及办公室引领的新体制,建立地方财政与税收分享等新机制,探索以共建国家战略项目作为深化区域合作的新路径,形成长三角一体化的新格局。

### (一) 按国家战略构建长三角一体化的新体制

长三角一体化涉及地方利益的重新调整与分配,这往往是地方政府层面难以解决的问题,需要中央政府的介入。应在国家层面设立长三角一体化建设领导小组,并设立领导小组办公室(李湛、李娜,2018)。前者作为长三角一体化协调的最高决策机制,主要负责对长三角一体化建设发展进行全局性的指导、组织、推动、协调和管理,以及长三角一体化规划编制、区域性政策法规的制定等,从而推动长三角全局性发展和可持续发展。后者作为常设机构,是负责日常工作的决策和领导机构。

应鼓励各行业大型国有企业按照市场规则形成合作制度,比如以股份制合作<sup>①</sup>、签订战略协议等形式形成微观合作机制,形成长三角一体化的突破口。应积极发挥企业联合会、行业协会、产业联合会以及商会等产业和行业的自我协调组织的积极作用,不断地推进产业经济与行业经济领域的横向协调、行业内的自律监督,助推长三角一体化的有效开展。

### (二) 组建长三角一体化发展的大平台

长三角一体化的发展,既要围绕国家战略,也要从区域自身发展需要出发,寻求新的发展平台和载体,以实现长三角一体化的突破。从国外经验来看,湾区作为区域发展的重要平台与载体,在带动区域经济发展中起着重要作用。长三角临海临水特征明显,湾区概念已经悄然形成,“杭州湾区”“通州湾区”“长三角大湾区”等概念呼之欲出。应打破行政区划限制,以沿海临江城市为主,构建长三角大湾区的平台,将长三角大湾区打造成为高质量发展新高地、改革开放排头兵和国家战略支撑带,以及以金融服务、航运服务、科技创新服务为核心功能的世界级综合性创新型大湾区,逐步形成以上海为中心,辐射带动杭州湾、通州湾的长三角一体化发展新格局。

### (三) 以重大国家战略项目为抓手,推进长三角一体化深入发展

长三角肩负着落实“一带一路”、长江经济带、建设世界城市群等国家战略,因而要以共建国家重大战略项目为抓手,促进三省一市跨区域合作,提升一体化水平。基于国家战略要求和长三角自身发展需求,长三角应深化体制改革,打破行政区划限制,从国家层面共同推进项目建设,并重点共建15大国家战略项目。15大国家战略项目主要有:长三角大湾区项目;世界第一组合港;大小洋山港联动开发;东方大通道;长三角自贸区联动发展;长三角新区联动发展;崇明生态岛项目;打造“一带一路”桥头堡;打造多个接轨上海示范区;共建创新平台;舟山江海联运航运服务中心;共建上海虹桥枢纽商务区;共建长三角互联网经济区;深化长三角旅游一体化;建立长三角智库联盟等。详见表2。

<sup>①</sup> 2017年以来,围绕“深化推进小洋山合作开发”,浙沪两地的大型港口集团企业已经开展了富有成效的股权合作。

表 2 长三角重点共建的国家重大战略项目

序号	项目名称	项 目 说 明
1	长三角大湾区项目	率先突破上海行政区划,建议设立长三角湾区,形成以上海为中心,辐射带动杭州湾和通州湾,包括杭州、宁波、舟山、嘉兴、苏州、南通等城市,形成湾区经济发展区
2	世界第一组合港	超前规划,形成港口间的分工与联动;推进港口间基础设施的互联互通,建设区域性航运枢纽;完善组织和管理模式,实施跨省市港口群利益的有效协调
3	大小洋山港联动开发	进一步加快推进大小洋山的合作开发,形成以大小洋山港为核心的“三个体系”(集装箱运输体系、大宗散货运输体系和大宗散货江海转运体系)。把大小洋山区域构建成为“江海交汇”、“内外互通”的战略支点
4	东方大通道	开发建设连接上海、大小洋山港区、岱山世界级绿色石化基地、舟山本岛的海上大桥通道,打通大小洋山港区与浙江海上石化基地的南北通道,促进上海金山化工区与浙江海上“第四代”石化基地的合作
5	长三角自贸区联动发展	发挥上海自贸区的龙头作用,加快推出一些可以带动其他自贸区联动发展的重点制度、重点平台和重点项目,促进上海自贸区与浙江自贸区联动发展;创新制度改革,使统一的市场制度和管理制度率先在两大自贸区联动实行
6	长三角新区联动发展	发挥浦东新区的龙头作用,深化体制改革,推动与南京江北新区、舟山新区联动发展;深化体制改革,以创新为驱动,充分发挥市场机制作用,探讨政府、市场、企业等不同主体联动发展
7	崇明生态岛项目	以建设世界级生态岛为目标,以更高标准、更开阔眼界、更高质量建设生态岛,使之成为上海全球城市的重要生态空间载体、长三角城市群生态环境保护的标杆和典范
8	打造“一带一路”桥头堡	加快政府职能转变;推进对外开放和发展现代港航服务业;推进贸易发展方式转型升级;在沿线国家和地区复制推广上海自贸区的制度创新成果
9	打造多个接轨上海示范区	嘉兴和南通已经明确要着力打造成为接轨上海的示范区,未来应该依据地理区位、发展阶段、资源优势,在浙江、江苏和安徽建立多个不同特色的接轨上海的示范区。如舟山接轨上海示范区和芜湖接轨上海示范区,主要从产业协同、创新资源共享、交通一体化、公共服务融合等示范新时代接轨上海的要求
10	共建创新平台	打造科学创新、技术创新、企业创新互相融合、“三创合一”的创新网络,梳理科技人才核心战略,推动科技研发平台共享,打造区域离岸创新基地,搭建区域产学研创新联盟,打造长三角多层次多中心科技服务体系
11	舟山江海联运航运服务中心	建设国际一流的江海联运综合枢纽港、国际一流的江海联运航运服务基地、国家重要的大宗商品储运加工交易基地、我国港口一体化改革发展示范区
12	共建上海虹桥枢纽商务区	依托虹桥枢纽,构建面向长三角、服务全国的高端商务中心,打造大交通、大商务、大展示。加强虹桥商务区与长三角联动发展,加强与周边城市交通联系,形成工作在虹桥商务区,居住在周边地区,使之成为长三角就业、商务、商业、贸易和活动中心
13	共建长三角互联网经济区	发挥上海国际贸易中心优势,加强长三角城市电子通关建设,并与上海进行无缝对接,推动贸易便利化,形成长三角一体化电子商务区。发挥乌镇“互联网+”的磁场效应,带动长三角小城镇互联网经济发展
14	深化长三角旅游一体化	整合长三角旅游资源,建立长三角铁路、公路、水路不同旅游线路,如建立长三角东方列车历史文化名胜游、沿京杭大运河的房车自驾游文化之旅、近河内海的邮轮旅游等,深化长三角旅游一体化发展
15	建立长三角智库联盟	充分发挥上海社科院国家高端智库的作用,联合长三角高校、中科院、社科院等科研院所,建立长三角智库联盟,对长三角区域发展重大问题进行研究,为长三角一体化发展提供决策咨询

资料来源:李湛等(2017)。

#### (四) 构建长三角一体化发展的新格局

以上海建设科创中心为抓手,聚焦人工智能、信息技术、生命健康、重大装备及智能制造、能源与环境、新材料等产业发展重点领域,建设世界级实验室,开发新产品和新技术,抢占世界产业创新制高点,实现创新引领长三角一体化发展。同时,借助国际深水港、大虹桥、大浦东的新布局和新城体系的新调整,突出新城在服务长三角和参与全球分工方面的职能,通过外迁、合建工业园区等形式,在上海周边发展飞地经济,用资源、品牌换空间,带动上海周边城市的发展,形成完善的上海大都市圈空间布局和城市网络体系。

打造G60科技创新走廊,集聚区域内高新技术产业群,创新发展新产业、新技术、新业态、新模式等“四新”经济。建设G40高端智能制造走廊,着力发展高端制造和智能制造。结合沿海铁路建设、上海组合港建设,经台州、舟山、宁波、上海、南通,建设沿海临港临海战略性新兴产业走廊。借助崇明岛世界级生态岛建设,以江淮生态经济区、沿江生态带、宁杭生态经济带建设为契机,加强江浙沪皖四省市的规划对接、生态保护协同,形成长三角城市绿色空间布局。

#### 参考文献

- 杜宇玮 2018,《高质量发展目标下长三角开放型经济发展的战略选择》,《江南论坛》第7期。
- 华中源 2013,《试析泛长三角区域合作政府协调机制的构建》,《科技管理研究》第5期。
- 金太军、张开平 2009,《论长三角一体化进程中区域合作协调机制的构建》,《晋阳学刊》第4期。
- 李湛 2015,《下好长三角一体化先手棋》,《浙江日报》2015-08-10。
- 李湛、靖学青、李娜、王晓娟、张彦 2017,《长三角一体化发展的举措、经验及启示》,《上海社会科学院国家高端智库研究报告》,2017-06-26。
- 李湛、李娜 2018,《长三角一体化发展要有一个大平台》,《解放日报》2018-04-17。
- 李湛、王晓娟 2018,《新时代长三角一体化发展的新路径与新机制》,《上海经济》第3期。
- 李世奇、朱平芳 2017,《长三角一体化评价的指标探索及其新发现》,《南京社会科学》第7期。
- 栗丹 2010,《长三角地区立法协调机制研究》,《中国国情国力》第9期。
- 刘志彪 2002,《协调竞争规则:长三角地区经济一体化的重要基石》,《南京财经学院学报》第8期。
- 刘志彪、郑江淮 2012,《长三角转型升级研究》,北京:中国人民大学出版社。
- 刘中起、张伊娜 2006,《长三角地区大都市圈和城市群发展战略研究——基于经济的空间扩散与交通轴的分析》,《重庆工商大学学报(西部论坛)》第2期。
- 千慧雄 2010,《长三角区域经济一体化测度》,《财贸研究》第5期。
- 孙亚男 2015,《新常态下长三角一体化的机遇与挑战》,《当代经济管理》第10期。
- 王雯霏 2006,《论长三角一体化进程中区域政府合作机制的构建》,《安徽科技学院学报》第5期。
- 王振、薛艳杰 2016,《长三角城市群协同发展研究》,《社会科学》第5期。
- 魏丽华 2017,《城市群协同发展的内在因素比较:京津冀与长三角》,《改革》第7期。
- 郁鸿胜 2007,《制度合作是长三角一体化的核心》,《江南论坛》第8期。
- 俞立中、徐长乐、宁越敏、郁鸿胜 2011,《后世博效应对长三角一体化发展区域联动研究》,《科学发展》第5期。
- 张则行 2017,《长三角府际合作机制:困境透析与变革构想》,《福建行政学院学报》第6期。

(责任编辑 施有文)

construction of the relationship between text and reality. The metaphor of perspective has the function of constructing literary space and introducing historical consciousness. It is also employed to scale whether an author has historical consciousness or a broadened worldview. Through Vico's humanistic historicism and Herder's idea of cultural equality of all ethnic groups, Auerbach overcomes the epistemological limitations of perspective and forms the principle of "historical perspective" in writing literary history. As supplements and variations of the metaphor of perspective, figural interpretation and multiple consciousness reflection are jointly used to construct a European literary history by Auerbach, presenting multiple aspects of representation of reality in literature.

**Keywords:** perspective, historical perspectivism, mimesis, figural interpretation, multiple consciousness reflection

### **Maritime Community of Shared Future: Interpretation and Evolution of International Law in Historical Waters**

(by MA De-yi)

**Abstract:** The claim of "historical rights" in international maritime disputes faces with the dilemma in which its meaning has not been consolidated and the legal value in international law is limited. However, the codification and gradual development of the legal regime concerning historical waters shows that its content of rights and the legal effect in international law are constantly evolving. Historical waters claimed by a country are not limited to internal waters, territorial waters or special bays. That the concept of maritime community of shared future is integrated into the understanding of the legal regime concerning historical waters provides a new vision and reason for archipelagic waters as historical waters. This replenishes the concept of maritime community of shared future and helps gain international social identity. As an archipelago water, the South China Sea does have its legal status of a historical water, which should be recognized and respected by the international community.

**Keywords:** maritime community of shared future, historical waters, gradual development, international law of co-progressiveness, contemporary evolution

### **On the Defects and Solutions of International Cooperation Mechanism for Recovering Fugitives and Stolen Money**

(by MEI Ao)

**Abstract:** The recovery of fugitives and the recovery of stolen money are the two main themes of international cooperation against corruption at present. While the recovery of fugitives is to repatriate corrupt offenders to bring them to justice, the recovery of stolen money is to recover illegal income and proceeds illegally transferred abroad. In the context of international cooperation in the recovery of fugitives, we should strengthen law enforcement cooperation, realize information sharing, improve the mechanism of anti-flight work, and combine the repatriation of immigration law with the system of exhorting criminal suspects to return home. In the context of international cooperation in the recovery of stolen money, bilateral cooperation should be further strengthened, and the illegal transfer of assets should be combated at the source as soon as possible through mutual recognition and enforcement of the confiscation order system to implement extraterritorial recourse and the effective use of anti-money-laundering mechanisms. China should actively intervene in the topic of international anti-corruption cooperation, providing China's wisdom and China's scheme for the international cooperation in recovering fugitives and stolen money, enhancing the voice of developing countries in the international cooperation of anti-corruption and the recovery of stolen money, and striving to promote the sustained and healthy development of anti-corruption international cooperation.

**Keywords:** recovery of fugitives, recovery of stolen money, international cooperation, extraterritorial prosecution, recovery sharing mechanism

### **The Evolution of the Yangtze River Delta Integration and Its High-quality Development Logic**

(by LI Zhan & ZHANG Yan)

**Abstract:** The integration of the Yangtze River Delta has started since 1980s. In the past four decades, it has gone through four stages, namely, planning coordination, elements cooperation, docking mechanism, and national strategy of integrated development with higher quality. The integration degree and level have been significantly improved, forming a good foundation for the national strategy to promote the coordinated development of provinces and cities.

However, there are still some problems in the integration of the Yangtze River Delta, such as administrative

barriers , insufficient legal support , low marketization degree of cooperation mechanism , insufficient function of central city and the undeveloped regional spatial connections. When economy development has changed from high speed to high quality , the Yangtze River Delta should strive to be the pacesetters in the coordinated development of regional economy in China. Therefore , it is necessary to break the restriction of administrative division so as to establish national leading institutions and market-oriented cooperation system and build a new system of regional integration. The Bay Area should function as an important platform and carrier for regional development. Starting with the joint construction of national strategic projects , we should establish a new mechanism for jointly building industrial projects to share the benefits of fiscal and tax revenue , and promote the high-quality development of regional integration.

**Keywords:** integration of the Yangtze River Delta , coordinated development among regions , high-quality development , national strategy

### **Place-based Policies and High-quality Employment: The Empirical Study on the Establishment of SEZs in China** ( by ZHENG Si-qi , SONG Zhi-da , SUN Wei-zeng & WU Jing)

**Abstract:** Using the data of 2014 and 2016 China Family Panel Studies , this paper empirically investigates the effect , heterogeneity and mechanism of Special Economic Zones( SEZ) policies , as typical place-based policies in China , on local employment matching quality. The results indicate that: first , the employment shock brought by the establishment of SEZ significantly reduced the employment mismatch for local areas and SEZ significantly improved the employment matching degree of the county by 19% as far as average education years are concerned; second , SEZ had a more significant effect on improving the employment matching quality of female workers , young workers and highly educated workers; third , SEZ improved the employment matching quality and alleviated the structural contradiction of employment market by expanding the scale of employment market , adjusting industrial structure , increasing the demand for professional skills , and providing more promotion opportunities for younger workers. Based on the above findings and the employment situation under the impact of COVID-19 , this paper suggests that relevant departments should implement supportive policies to encourage self-employment , promote industrial structure escalation dominated by “digital economy + new infrastructure” and improve employment quality by strengthening industry-university-research cooperation and accelerating talent cultivation in universities and colleges.

**Keywords:** place-based policies , SEZ policies , employment matching , employment quality , scale effect , industrial structure impact

### **Will FDI Increase the Efficiency of Local Government Fiscal Expenditure on Environmental Protection: An Analysis of Spatial Spillover Effect Based on SDM**

( by LI Xiu-zhen , ZHANG Jie , QU Yin-xiao & HAN Yun)

**Abstract:** China adheres to the concept of green and open development. The influence of foreign direct investment( FDI) on the efficiency of local government fiscal expenditure on environmental protection and its spillover effect are of great significance to the external development and environmental protection in different regions of China. This paper uses the output-oriented DEA method to calculate and compare the efficiency of local government fiscal expenditure on environmental protection in 30 provinces. Then this paper analyzes the influence of FDI on the efficiency of fiscal expenditure on environmental protection and their spatial spillover effect through the Spatial Durbin Model( SDM) . The results show that there is a significant spillover effect on the efficiency of fiscal expenditure on environmental protection and the efficiency in eastern provinces is higher than that in the western and the central ones. On the whole , there is a positive relationship between FDI and the efficiency of fiscal expenditure on environmental protection , but the empirical results of different regions show that there are significant differences in different regions. Therefore , in order to improve the efficiency of fiscal expenditure on environmental protection , China needs to make overall planning , guide the realization of the balance between different regions , make FDI play an active role in improving the efficiency of fiscal expenditure on environmental protection , and pay attention to the positive geographical spillover effect of foreign direct investment in various regions.

**Keywords:** FDI , efficiency of fiscal expenditure on environmental protection , Spatial Durbin Model , Spillover Effect , regional differences