

长三角一体化进入实质推进阶段 三省一市并重发展谋协同

本报记者 吴静 卢志坤 北京报道

随着《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》正式审议通过并印发,长三角一体化进入实质性推进阶段。

长三角作为中国经济最发达和人口最密集地区,以其2.2%的土地面积和11%左右的人口,创造了中国20%左右的国内生产总值,在中国国家现代化建设大局和全方位开放格局中具有举足轻重的战略地位。

8月6日,国务院印发《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案》,标志着临港新片区正式设立,目的是对接“长三角一体化”的国家战略,拉开了新一轮区域一体化建设序幕。

长三角一体化进入实施推进阶段

与粤港澳所定位的改革开放功能不同,长三角同时还担任协调各区域发展的重要角色。

经过多年的理论和实践推进,都市圈和城市群的概念逐渐流行,城市群的发展也上升为国家战略。

作为中国经济最发达、创新最活跃、城市化程度最高的经济区,长三角地区的一体化发展一直以来备受关注。

早在上世纪90年代,随着上海浦东新区的成立和高速发展,以及联席会议制度的确立、世博会的承办,长三角经济发展步伐逐渐加快,区域一体化提上日程。

2010年国务院发布《长江三角洲区域规划》,明确了长江三角洲地区发展的战略定位。随后几年里,政府文件多次提出要促进长三角地区协同发展,将其打造成具有竞争力的世界级城市群。

2018年11月,国家发改委启动编制《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》),今年5月13日召开的政治局会议上正式审议,7月份《规划纲要》已向相关城市下发。

作为中国经济、自然、地理等各方面条件优越的地区,长三角城市群在国家发展战略中起着非常



截至2018年底,沪苏浙皖三省一市GDP总量合计211479.27亿元,占全国GDP总量的23.49%,而2018年底三省一市常住人口约为2.25亿人,占全国总人口的16.15%。

重要的作用。传统的长三角地区,最早仅包含上海周边区域,后来扩展到江浙沪的15个城市,之后在安徽省东向发展的诉求中,长三角区域扩大到江浙沪皖三省一市的所有辖区。

与粤港澳所定位的改革开放功能不同,长三角同时还担任协调各区域发展的重要角色。其中,上海是中心,辐射带动江苏、浙江以及安徽周边区域。从地理位置上来看,长三角是“一带一路”和长江经济带的重要交汇点,将与京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设相互配合,共同完善中国改革开放空间布局。

“长江下游的地理条件得天独厚,它的深水航道可以让五万吨级的轮船直接停靠在南京港口,这样的水运条件可以把运输成本降到很低,对于发展制造业尤其是出口导向型的制造业,优势是非常明显的,同时还能获得上海在金融、贸易等服务业方面的配套支持。”上海交通大学特聘教授、中国发展研究院执行院长陆铭分析道。

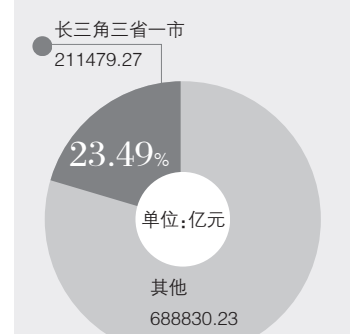
据兴业证券统计,在2018年

公布的前三季度全球港口排名中,宁波舟山港、上海港、苏州港的货物吞吐量分别位列第一、二、六名。除了水运优势外,2016年长三角公路、民航、铁路客运量占全国比例分别为17.53%、19.21%、20.09%,铁路网包含18条高铁,是我国高铁网络最密集区域。

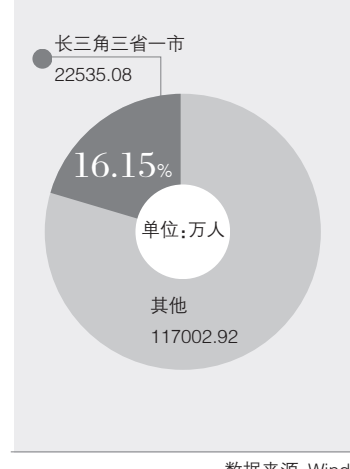
截至2018年底,沪苏浙皖三省一市GDP总量合计为211479.27亿元,占全国GDP总量的23.49%,而2018年底三省一市常住人口约为2.25亿人,占全国总人口约16.14%。

“随着经济全球化与区域一体化发展,国家、区域之间的竞争越来越集中表现在城市群之间的竞争,城市群一体化成为增强国家、区域综合竞争力的关键任务。长三角地区在产业基础和城市功能集聚层面已经具备了一定领先优势,且随着长三角地区轨道交通网络推进所形成的1小时、半日都市圈,进一步拉近了城市与城市间的空间距离。”戴德梁行华东区策略发展顾问部主管、执行董事陈学海表示。

2018年沪苏浙皖三省一市GDP全国占比



2018年沪苏浙皖三省一市占全国总人口比重



数据来源:Wind

三省一市并重发展

对于长三角三省一市,可以参考日本太平洋沿岸城市群,如东京、横滨、静冈、京都等城市的一体化路径,上海大都市圈可参考东京大都市圈的发展路径。

在长三角一体化进程中,上海凭借多年形成的资源优势,占据着核心位置,以上海为中心,辐射带动江苏、浙江以及安徽周边区域是一体化进程的关键。

今年7月22日,上海市市长应勇在上海市十五届人大常委会第十三次会议(扩大)上表示,中央已印发了《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。目前,上海已制定落实《规划纲要》的上海实施方案,主要是紧扣“一体化”和“高质量”两个关键,抓好“七个重点领域”合作、“三个重点区域”建设。

其中,“七个重点领域”,就是围绕区域协调发展、协同创新、基础设施、生态环境、公共服务、对

外开放、统一市场等重点领域,加快与苏浙皖三省对接,把《规划纲要》中明确的重大项目和重大事项尽快落实落地。“三个重点区域”,就是长三角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商务区。

值得一提的是,8月6日,国务院印发《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案》,决定在上海大治河以南、金汇港以东以及小洋山岛、浦东国际机场南侧区域设置新片区。

按照“整体规划、分步实施”原则,先行启动南汇新城、临港装备产业区、小洋山岛、浦东机场南侧等区域,面积为119.5平方公里。

上海作为长三角一体化的核

心城市,起引领和带动城市群高质量发展作用,这是多年来经济基础所决定的,但这并不意味着上海对周边城市过度的“虹吸效应”。

陈学海表示,对于长三角三省一市,可以参考日本太平洋沿岸城市群,如东京、横滨、静冈、京都等城市的一体化路径,上海大都市圈可参考东京大都市圈的发展路径。他继续解释说,日本太平洋沿岸城市群有三大特征,一是通过贯穿各城市的轨道交通网络实现要素流通的自由化;二是构建多级城市圈层,如城市圈内、都市圈下面又有东京湾区等,将大城市群拆解成一个个的“单元”,每个单元都具备较强的自我

支撑能力;三是城市间产业的统筹布局,形成多个制造中心、研发中心与投资中心。这三点在长三角一体化发展上都是可借鉴的。从近几年长三角城市发展来看,包括像无锡在2017年、宁波在2018年先后进入“万亿GDP城市俱乐部”,标志着长三角从过去的上海核心极化辐射模式向多点并重模式进行转变。

“上海目前的定位为五大中心:国际经济中心、国际金融中心、国际航运中心、国际贸易中心、科创中心。上海需要与长三角城市统筹共谋区域产业布局,实现错位发展,同时舍得释放上海产业资源转移,实现自身的腾笼换鸟。”一位布局长三角地区的企业高管表示。

聚焦产业协同提升

目前,在产业分工上,长三角地区由原来的垂直分工为主,转向了垂直分工和水平分工并行的分工格局。

产业如何协同发展,是摆在所有城市群面前的一个关键问题。据戴德梁行报告发布的《长三角产业协同发展白皮书》统计,从2012年至2017年的产业结构演变态势看,长三角地区的第三产业得到了更快发展,服务经济超越工业经济,呈现出发达经济体的重要特征。江苏、浙江两省的第三产业占比,到2017年时分别达到50.5%和52.7%,都超过了50%,而上海更是高达69%。安徽目前依然是二产占比最大的产业结构,同时也是江浙沪第二产业外迁最大的受益省。

具体来看,在三省一市中,上海的第三产业比重最高,目前上海的工业支柱为汽车制造业,汽车、高端装备制造、航天航空、海洋船舶、集成电路等先进制造业正在逐步推动上海第二产业的升级进程。

浙江省的产业结构中第三产业比重最大,服务业支柱为贸易。江苏省正在经历由结构链条中低端向中高端推进的改革进程,高新技术产业形成七大主导产业。安徽省以第二产业为主,随着皖江经济带产业转移政策的影响不断深入,高新技术产业将成为经济发展的新动力,支柱产业为装备制造。

“上海作为金融信息制高点可以带动三省其他产业的发展;浙江、江苏具有沿海及港口优势,在上海两翼,可以与上海共同构成国际航运中心网络,辐射服务内地的国际贸易;浙江、江苏、安徽作为长三角腹地,可以依托大学研究机构,在现代农业、传统制造业、先进制造业、信息产业、人工智能等已成规模区域提质增效,或在初具雏形的区域支持发展,并导入相关支撑产业,以提高发展效率。”上述企业高管分析道。

目前,在产业分工上,长三角地区由原来的垂直分工为主,转向了垂直分工和水平分工并行的分工格局。陈学海指出:“可能大家觉得长三角城市间产业结构相似度较高,其实是大的产业主题相似度高,例如多个城市均在发展汽车或是集成电路等,但我们将产业环节抽丝剥茧可以发现,在同一个产业领域下,不同的城市间是存在环节上的分工协作的。”

比如,上海的汽车,在上海有很高的集聚度,同时在周边地区,乃至长江经济带中上游地区,也布局了较多的零部件生产基地,形成了垂直分工的产业链体系;另一方面,浙江、江苏、安徽也布局了若干大型汽车集团,三个省份的汽车与上海的汽车平行发展,但在零部件和技术创新上又共享了上海的零部件配套和科技资源配套。

“一体化追求的不是每个城市分别去发展独立的产业领域,形成多个产业散点,而应该兼顾

垂直分工与水平分工,形成多张产业网络,这样才能实现资源的优化分配。”陈学海总结道。

在区域产业联动方面,最新发布的《G60科创走廊九城市协同扩大开放促进开放型经济一体化发展的30条措施》中明确,G60科创走廊建设将围绕人工智能、集成电路、高端装备、生物医药、新能源、新材料、新能源汽车七大先进制造业产业,纵深推进现代产业体系高质量一体化建设。

“近年各城市在不断增强自主创新能力,如上海临港引入特斯拉超级工厂、合肥建设中科院量子信息研究院、连云港建设高效低碳燃气轮机试验装置等。在此基础上,三省一市还不断推动协同创新,如成立长三角智能制造协同发展联盟等。”陈学海补充道。

目前,发展潜力巨大的长三角地区已吸引了众多优质企业,例如以产业新城模式见长的华夏幸福基业股份有限公司(600340.SH,以下简称“华夏幸福”),从2013年开始在长三角地区布局产业新城。截至2018年底,华夏幸福仅在浙江省就已布局七座产业新城,分别分布在杭州嘉善四市,皆位于浙江省加速省域一体化、共建杭湖嘉绍四市都市区范围内。擅长因地制宜提升区域价值的华夏幸福,积极为城市导入产业集群,已成功打造了嘉善产业新城等一批优质的产城融合项目。

发展迅速的嘉善产业新城已成为公司业绩的重要增长点。据了解,2013年4月,华夏幸福与嘉善县政府携手开发建设嘉善产业新城。嘉善产业新城紧邻嘉善高铁南站,23分钟就可直达上海虹桥枢纽。“嘉善周边交通网络发达,全方位立体化的交通体系为城市融入长三角城市群,参与全球产业分工创造了有利条件。”华夏幸福董事、联席总裁赵鸿清表示。

以产业发展为核心,华夏幸福确立了“全球创新城市、宜游魅力水乡”的发展愿景。围绕科创新经济,主动参与长三角产业分工,华夏幸福布局了生命医疗大健康、智能网联汽车、商贸服务、影视传媒四大产业集群。随着产业集群的逐步集聚,嘉善产业新城的产业迎来爆发:被列入国家智能网联汽车示范区,且浙江省内首辆5G无人车在嘉善产业新城智能网联汽车测试场正式上线;凭借国际顶尖的综艺设施和完善的生态设施,嘉善产业新城成为承接长三角影视产业发展的重要阵地,引来《中国好声音》等一批王牌综艺节目落户录制。同时华夏幸福不断引入优质教育、文旅资源等,将嘉善产业新城打造成城市配套同步上海、产业体系创新且高度聚集、全域皆可畅游的美丽新城,并成为推动嘉善版图嵌入长三角一体化核心区的强力引擎。

观点

通过长三角一体化规划落地推动体制机制创新

过去几十年的时间里,中国的城市化一直在一些理论问题没有搞清楚的阶段,比如关于城市群的作用和都市圈的作用,一直没有在理论和实践上讲明白。不仅如此,在相当长的时间里,中国还采取了对小城市进行鼓励、对大城市进行限制的发展模式。但在最近这些年,随着理论和实践的推进,都市圈和城市群的概念逐渐被提出来,城市群的发展已经开始上升为国家战略。

在推进中国的城市群一体化进程中,实际上面临着很多传统体制所遗留下来的一些问题,所以借着长三角一体化这个规划的推出,接下来可能就要在体制和机制上去解决阻碍城市群内部一体化的一些制度障碍,来推进城市群的有效发展。

具体到长三角区域,该区域横跨了三省一市,人口众多,未来随着一体化进程的不断推进,很有可能会再吸纳更多人口加入。目前亟待解决的是,过去因为省和省之间的行政边界对一体化进程所产生的阻碍。传统体制之下,每一个地方政府都是要最大化自己的GDP的增长、招商和税收的规模,所以长期以来我国城市间的关系是竞争大于合作,不同城市之间的产业定位相似度较高,就集中的体现了这种特定模式下的经济发展状况。

长三角要想实现一体化发展,本质上还是要形成市场经济配置资源的机制。政府需要提供一体化的制度保障,来促进生产要素的合理流动。

当前在沿海地区出现了一些产业发展的问题,比如说劳动力价格、土地价格等生产成本的提高,使得企业转型升级面临压力。这个问题要一分为二地看,一方面,从长期角度来看,在经济发展的过程中,只要一个国家的经济发展水平不断提高,它的比较优势就会逐渐从劳动密集型的产业转向资本和技术密集型的产业,然后逐渐实现产业的升级换代,从这个意义上讲,当前中国出现这些情况也是正常的。

但在中国的沿海地区,包括长三角地区所出现的劳动力成本上升,本身是有一些不合理的因素存在的,特别是在政策上的一些管制,会加速生产成本上升的过程,比如说到目前为止,超大城市仍然存在控制人口规

模这样的做法,特别是对低技能劳动者。市场对劳动力有需求,但供给被管制,劳动力价格自然就上升了。

对于人口的管控,尤其是对低技能劳动者的管控非常不明智。因为高技能劳动者的集中,相应的必然会产生大量的对于低技能劳动者的需求。现在在北京、上海两个超级城市,所缺乏的其实是低技能劳动者,这对于整个经济增长产生了负面影响,并且进一步影响到了对于高技能劳动力的需求供应。特别是年轻一代在选择就业和居住地的时候,比较高的生活成本已经成为了对于劳动力的一种向外排斥机制,更加不利于高技能劳动者集聚。

另外就是对土地的管制,传统的做法是要限制城市土地的供应来

防止城市面积过快扩张,不仅如此,在已经规划了的城市建设用地上,地方政府又把大量的建设用地用来发展工业,实现招商引资目标。这就导致城市地价和房价的上涨。

至于产业升级,应该分短期和长期两个角度来看。从短期角度来看,首先比较急迫要解决的,是由于政策的扭曲所导致的劳动力、土地等生产成本的上升,具体来讲就是通过户籍制度的改革、人口管制的放松来增加劳动力供给,降低劳动成本增长的速度;第二就是在土地供应上要顺应产业发展和人口增长的需要。

具体来看,在户籍制度改革上,要加快外来常住人口在本地落户,并且享受平等的公共服务。在土地供应上,对于上海这样的核心城市的城

市建设用地管制应该适当放松。尤其在当前提出要建设自贸区新片区和长三角一体化示范区的情况下,这方面的土地供应可以适当增加。

为推进长三角一体化发展,可以成立一个跨越地方政府的、跨区域的类政府机构来制定城市群内部的相关制度,比如税收、产业政策等等。我认为可以由中央和地方相互配合,形成一些新的制度。本文作者系上海交通大学特聘教授、中国发展研究院执行院长陆铭。曾作为富布莱特学者工作于美国哈佛大学和国家经济研究局(NBER),作为兼职(客座)研究员受聘于北京大学林肯研究院和日本一桥大学。曾担任世界银行和亚洲开发银行咨询专家。研究领域为劳动经济学、城乡和区域经济发展。本报记者吴静采访整理