

论道

以《规划纲要》推动长三角一体化落地落实

严军 (上海市人民政府发展研究中心副主任)



【核心观点】

◆长三角一体化就是要通过多层次、各领域的共商共建、共管共享，筑牢共性本底、厚植共性根基；更要支持各地打造特色亮点，彰显个性特征，贡献长板，为其他地区发展赋能提速，实现“共性与个性相得益彰的一体化”。

◆注重“市场化”导向，就是要注重“项目化”操作。这是一体化发展的实践要求。要避免过度强调“顶层设计”而导致在实际工作层面出现“等靠要”的问题。政策、制度的突破都需要有具体的项目载体的突破。

◆长三角一体化的要义在于彻底拆除行政之墙。要积极探索破解区域一体化发展瓶颈的新办法，加强长三角地区改革措施的系统性、整体性、协同性推进落地，促进长三角一体化发展从项目协同走向制度协同，最大限度提高改革整体效能。

长三角一体化发展是党中央着眼于我国社会主义现代化建设全局和增强我国全球竞争力大局而实施的国家战略。习近平总书记明确要求长三角实现更高质量一体化发展，更好引领长江经济带发展，更好服务国家发展大局。

落实国家战略，就是要做到服务大局，要做好自身发展，要做好引领发展，还要做好开放发展。这就是党中央、国务院颁布的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》提出的，进一步把长三角地区建设成为“全国发展强劲活跃增长极、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”的战略定位。

当前特别要注重“四个突出”。

突出“一盘棋”思想

着力形成各扬所长、分工合作的发展格局

当今世界，处于“百年未有之大变局”，中国特色社会主义进入新时代。在这样的大背景下，党中央把长三角一体化发展上升为国家战略，具有十分重大的意义。其目的是消除影响要素流动和资源配置的行政壁垒，促进资源要素优化配置，构建面向未来、面向国际的现代化经济体系，加快提高科技创新能力和水平，推动长三角率先实现现代化，成为我国全面参与国际竞争与合作的战略依托。

当前，全球经济和地缘政治形势复杂，国际经贸投资政策多变，全球主要经济体增长明显放缓，外国直接投资减少，多数国家货币政策再度“宽松”，新一轮科技革命和产业变革加速，这对我国经济社会发展带来巨大影响。这都不是一省一市、一城一地“单打独斗”能够解决的，而是国家间根本性的利益格局的重构，需要更有强有力的“国家队选手”，代表国家参与国际竞争。

作为拥有良好经济发展基础的世界第六大城市群，长三角地区要构建更加有效的合作机制，不断增强区域核心竞争力和协同发展能力，逐步提升在全球价值链和产业分工体系中的位置，更好地辐射带动国内其他地区的发展。要牢牢把握“一盘棋”的指导思想，坚定不移地通过改革破除区域内的各类障碍，积极创新推进合作的有效路径和体制机制，最大限度地释放三省一市协同发展的聚合效能，促进逐步形成要素自由流动、产业合理分工、空间布局相对优化、基本公共服务便利共享、人与自然和谐共生的发展格局。

要通过多层次、各领域的共商共建、共管共享，筑牢共性本底、厚植共性根基；要支持各地打造

特色亮点，彰显个性特征，贡献长板，为其他地区发展赋能提速，把各自优势变为区域优势，从而提升区域发展的整体效能和核心竞争力，实现“共性与个性相得益彰的一体化”。

突出“市场化”导向

着力建设竞争有序、统一开放的市场体系

近年来，国际产业资本向中国沿海加快转移，跨国公司内部分工促进了要素跨区域流动的逐渐深化，加之交通连接带来的“同城化”效应，长三角地区的合作日益紧密。这是区域一体化的基本逻辑和生动案例。

但是也必须看到，在长三角内部联系日益紧密的同时，也存在着一定的无序竞争、各自为战的现象。当前，长三角一体化发展面临的最突出障碍是市场分割，特别是要素市场的分割，使得要素流动受阻，配置效率不高。解决这些矛盾和问题，关键是要以要素市场一体化为重点，破除商品和要素流动的显性和隐性壁垒，加快建设长三角统一大市场，以构建符合价值链比较优势为重点，推动资本、技术、人才、信息等要素资源的高效配置，从而以要素供给一体化和基础设施布局为引领，加快区域产业链、创新链与价值链重构，激活各类市场主体参与一体化发展的活力和积极性，促进资源要素在区域内的自由流动、合理配置和聚合增值，形成区域间紧密的经济社会联系。

为此，要积极探索培育长三角统一土地市场，建立土地指标

和空间规划的动态优化机制，引导产业和资源要素合理布局；大力促进劳动力在长三角有序便捷流动，探索建立面向高层次人才的区域协同管理机制，建立统一的人才一体化评价体系，为人才跨区域、跨行业、跨体制的流动，以及就业、创业提供更加便利条件；推动长三角金融市场一体化发展，鼓励各类金融机构和投资基金跨区域开展金融服务，提高资金配置效率；推动创新资源的共建共用，培育多主体、多领域的产业平台，加强基于各地比较优势和区域分工的重大产业合作，以及联合开展重大科研攻关；前瞻布局区域内5G、工业互联网、物联网等新型基础设施，为新兴产业、新业态和新经济动能培育提供支撑。

注重“市场化”导向，就是要注重“项目化”操作。这是一体化发展的实践要求。要避免过度强调“顶层设计”而导致在实际工作层面出现“等靠要”的问题。政策、制度的突破都需要有具体的项目载体的突破，最终才能真正实现制度创新的要求。

突出“组团式”突破

着力打造更高级、强劲示范的功能区域

长三角区域内各地发展水平不一、经济社会联系的紧密程度各异，天然的具有层级差异。因此，一体化发展就是要将城市、区域间的层级差异组合形成有序的梯队，以功能组团整体推进。所谓“组团式”突破，就是要依托一些特殊地理单元和功能区域，

有重点地、率先地加以试验、示范和推动，形成引领区域空间结构重塑的新引擎。

特别是要建设好国家《规划纲要》当中明确的三大重点区域：一是高水平建设长三角生态绿色一体化发展示范区，承担长三角“改革示范新样板”的功能。在省级行政区的结合部、毗邻区、交界处，行政壁垒对一体化发展的阻碍最为突出，一体化发展的要求最为迫切，在此开展制度创新的先行先试具有典型意义，这是长三角生态绿色一体化发展示范区成立的重要背景。示范区就是要按照国务院批复的《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》，在不改变现行的行政隶属关系基础上，探索跨界地区的分工合作、投入共担和利益共享。

二是高标准建设上海自贸区新片区，发挥长三角“对外开放新空间”的功能。自贸区新片区是上海面向更宽领域、立足更高层次，以更大力度深化改革、扩大开放的重要战略空间，也是更具世界市场竞争力和影响力的特殊经济功能区，为国家全方位的对外开放攻坚探路。定期评估总结新片区在投资管理、贸易监管、金融开放、人才流动、风险管控等方面的制度创新经验，及时在长三角复制推广。

三是高质量建设虹桥商务区，强化长三角“国际服务新引擎”的功能。全面提升虹桥商务区管理水平，完善联通浦东机场和苏浙皖的轨道交通体系，依托中国国际进口博览会和虹桥依托中国展示交易中心等功能性平台，聚焦发展总部经济、创新经济、商务会展等现代服务业，加快提升教育、医疗、文化等优质服务能力，打造国际化的中央商务

区和国际贸易中心的新平台。

突出“集成化”效应

着力加强系统推进、效能最优的改革探索

我国改革开放的前沿，长三角地区积极落实国家全面深化改革的总体部署，承担了诸多改革任务，十八届三中全会以来中央提出的336项全面深化改革措施在三省一市大部分都有涉及，但改革的系统集成效应仍有待进一步提升。突出表现在：三省一市改革领域的“孤军奋战”的多、“并肩作战”的少。如上海自由贸易试验区、上海全球科创中心建设、浙江国家信息经济示范区、江苏国家新型城镇化综合改革试点等改革成果全面开花，但缺乏两地或多地共同参与的重大改革举措。

因此，要积极探索破解区域一体化发展瓶颈的新办法，加强长三角地区改革措施的系统性、整体性、协同性推进落地，促进长三角一体化发展从项目协同走向制度协同，最大限度提高改革整体效能。要以重点领域一体化为重点，推动示范区内重大改革措施先行先试。如统筹土地管理、盘活空间资源的土地管理机制；建立统一的建设用地指标管理机制，认真落实国家开展基本农田规划调整试点；建立要素流动制度，统一企业登记标准，实行企业登记无差别办理，实行专业技术人员职业资格、继续教育证书、外国人工作证等互认互准制度，制定统一的成果转移转化支持政策；探索建立跨区域投入共担、利益共享的财税分享管理制度等。

长三角一体化的要义在于彻底拆除行政之墙。在一体化区域内各行政主体行为不仅不越位、不缺位，也要实现政府行为的互认和协同。近年来，长三角三省一市在优化营商环境、推进政府职能转变方面积极行动。如江苏推行的“不见面审批”，浙江推行的“最多跑一次”，上海推行的“一网通办”等，都获得了良好的社会反响。但三省一市的审批标准不统一，各地审批结果无法互认现象依然存在。为此，要加快形成符合全国统一大市场要求的长三角市场准入制度、产品和服务标准、执法和监管规则，推动一批高频政务服务事项尽快实现无差别办理。加强区域利益平衡的共同探索，以深化政府职能转变为抓手，进一步深化“证照多挂”、“一证互认”等“放管服”改革，探索建立以竞争中性为原则的公平市场环境，努力构建公平公开、开放包容的发展环境，让一切有利于一体化发展的活力和源泉竞相迸发、充分涌流。

荐读

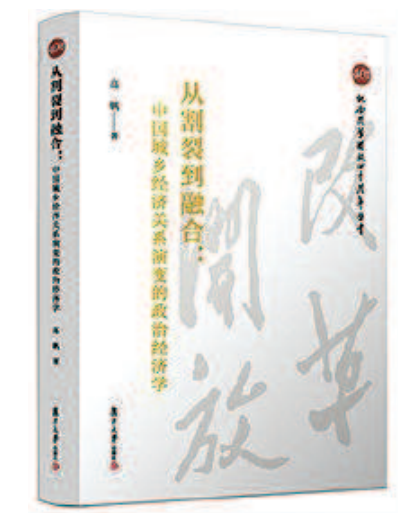
《李景汉文集》(洪大用、黄家亮编,中国人民大学出版社,2019年11月)

李景汉是中国著名社会学家、社会调查专家,为中国社会调查研究和社会学教学工作做出了巨大贡献。本书为李景汉先生多年来从事社会调查及相关研究出版作品的文集,将李景汉先生毕生的重要社会调查作品以“北京社会调查”“定县社会调查”“社会调查总结”等主题为线索,以时间为轴进行梳理,汇集成《李景汉文集》的六卷本,其中第二卷为完整的一本代表性著作《定县社会概况调查》。本书的出版将给当代社会学研究者以重要的社会调查方法及史料参考。



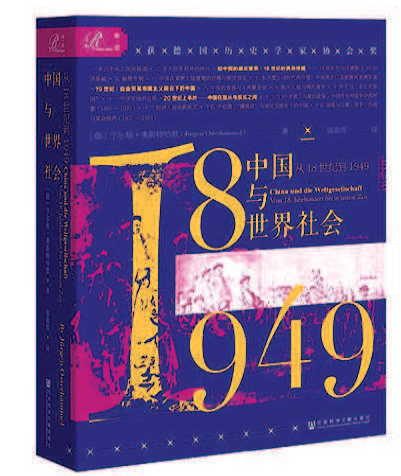
《从割裂到融合:中国城乡经济关系演变的政治经济学》(高帆著,复旦大学出版社,2019年6月)

我国存在着发展战略和约束条件——经济制度选择——微观主体行为——经济发展绩效(城乡经济关系转化)之间的依次影响关系,其城乡经济关系是在一系列经济制度(政府—市场关系、政府间经济制度、市场间经济制度)的作用下形成并演变的,政治经济学对理解中国的城乡经济关系问题至关重要。依据此视角,本书系统研究了我国城乡经济关系从相互割裂、到失衡型融合、再到协同型融合的演变逻辑,以此为新时代我国构建新型城乡经济关系提供理论支撑,为我国形成中国特色社会主义政治经济学提供必要素材。



《中国与世界社会:从18世纪到1949》(德)于尔根·奥斯特哈默著,强朝晖译,索·恩|社会科学文献出版社,2019年9月)

作者在从内部省察中国历史的同时,将国际环境的变化发展作为着眼点,两种视角相辅相成,连贯统一。本书论述的主题是中国融入国际社会,参与世界政治、经济和文化的历史进程。它从古代中国在清朝几位皇帝统治下经历的最后辉煌讲起,重现了19世纪和20世纪中国在中国在政治上逐步沦为受外国摆布对象的过程,继而讲述了中国如何通过革命重新实现民族独立,以及其间所经历的种种政治变迁。因此,本书呈现的不仅是一部中国近现代史,同时也是对欧美日在东亚推行强权政治的记录和阐释。



锐见

重大工程如何牵引“中国列车”砥砺前行

曾赛星 (上海交通大学安泰经济与管理学院教授)

在全面建成小康决胜阶段,港珠澳大桥、“天眼”、大飞机、超级LNG船……一大批重大工程的涌现彰显了中国特色的社会主义事业的伟大成就。如何进一步发挥重大工程的引领作用,传递重大工程的社会凝聚效应,构建重大工程的经济辐射效应,从而夯实社会主义现代化强国基础,牵引“中国列车”砥砺前行?答案在于创新。

制度创新是压舱石。新时代的品牌中国工程,由中国制造转向中国创造注定要牢牢牵住制度创新这个牛鼻子。

创新政策体系。破除一切陈旧、僵化和落后的工程政策,把贯彻中国工程国际化、品牌化、优质化的发展理念作为制定和执行创新政策的优先项,提升中国

工程企业在产业规则形成、行业标准制定、产业发展方向引领等机、超级LNG船……一大批重大工程的涌现彰显了中国特色的社会主义事业的伟大成就。如何进一步发挥重大工程的引领作用,传递重大工程的社会凝聚效应,构建重大工程的经济辐射效应,从而夯实社会主义现代化强国基础,牵引“中国列车”砥砺前行?答案在于创新。

创新治理体系。创新中国工程的治理体系是维持中国工程整体优势的有力保障。首先要突出政府在重大工程治理的主导力量。其次要发挥其他利益相关主体的关键作用,积极引导承包商、施工方、设计方、监理方、业主、社区等多重社会成员的监督职能和治理效能,坚持不同生命周期的多次参与和单个周期的多主体参与

相结合。由此,推进重大工程治理体系和治理能力现代化和科学化。

组织创新是润滑剂。重大工程要求工程企业作为复杂系统里的基础单元承担内部自由运转和外部无缝连接的双重任务。这种挑战和压力下亟需组织创新的润滑作用。

静态要素重组。重大工程组织模式的核心由静态的组织单元、组织结构、组织功能和组织性能集合而成。重大工程决策的即时性和复杂性迫使组织结构向扁平化和平台化发展,以便决策和反馈在短时间内及时传递到组织各关键作用,积极引导承包商、施工方、设计方、监理方、业主、社区等多重社会成员的监督职能和治理效能,坚持不同生命周期的多次参与和单个周期的多主体参与

动态演化机制。动态的项目交付和资源整合方式要求组织在治理机制和运作机制上进行适应性变化。重大工程的全生命周期中,不同参与组织作为创新主体不断涌现,以自组织、自调节和自适应的方式,与其他的种群、群落相互作用、连接、耦合,最终与整个工程生态系统相互协同、演化以提升其创新能力。发挥动态演化机制是构建组织生态网络渠道的必要条件,也是创新资源有效配置的基本通路。

人才创新是推进器。21世纪国际工程领域的竞争归根结底是人才的竞争。外来引进和内部培养,两手都要抓,两手都要硬。打造人才蓄水池。重大工程的复杂性注定了参与项目的人员的多元化和差异化。实现在关键

技术阵地的攻城略地和突破卡脖子领域的技术瓶颈,不仅仅立足于本领域专业人员的扎实功底和熟练技能,更加依赖于跨区域、跨行业、跨部门的全方位、多层次和宽领域的交流合作。不同文化背景和专业视野的交叉融合能更大概率地诞生颠覆性的技术变革和工艺改进。

搭建人才孵化池。一方面,中国重大工程的伟大实践为培养自己的工程人才提供了广阔的舞台。另一方面,要勇于探索创新型人才培养新模式。比如,本土化与国际化结合,善于在不同项目、不同部门、不同工种间调配人才,一才多用;在“一带一路”建设的浪潮中让更多青年人在国际化工程建造的过程锻炼成长,开阔视野,提高境界。