

# 推动长三角一体化发展取得新的重大突破

## ——习近平总书记考察上海重要讲话精神系列研究阐释(二)

**编者按** 在全面贯彻党的二十大精神、在我国改革开放45周年之际,习近平总书记亲临上海考察指导。习近平总书记的重要讲话,从党和国家事业发展的高度,进一步明确了新征程“建设什么样的上海、怎样建设上海”的战略指向,具有强大思想引领力、政治感召力、实践穿透力,为我们做好上海工作提供了根本遵循。

在全市领导干部会议上,市委书记陈吉宁强调,全市上下要把学习贯彻习近平总书记重要讲话精神作为首要政治任务头等大事,作为全部工作的主题和贯穿始终的突出主线,聚焦建设“五个中心”重要使命,以更强烈的自觉、更务实的举措、更有力的行动,把习近平总书记

擘画的宏伟蓝图持之以恒地细化为施工图、转化为实景图,加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市,为强国建设、民族复兴作出新贡献。

为深入学习宣传贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神,中共上海市委宣传部、上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心组织上海理论界开展系列研讨活动,撰写系列阐释文章,在本报陆续推出系列专版。本期围绕“推动长三角一体化发展取得新的重大突破,奋力打造更高层次的区域发展共同体”,刊发由上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心同济大学研究基地组织的三篇理论文章。

## 探索区域一体化治理中国方案

■ 焦永利 葛天任

习近平总书记在深入推进长三角一体化发展座谈会上强调“四个统筹”,即“统筹科技创新和产业创新,统筹龙头带动和各扬所长,统筹硬件联通和机制协同,统筹生态环保和经济发展”,这为在新的起点上深入推进长三角一体化发展明确了方法论,提供了战略谋划和政策制定方面的根本遵循。

### 坚持系统观念

推进长三角一体化发展要紧扣“一体化”和“高质量”这两个关键词,这是习近平总书记一以贯之的要求。两个关键词之间既存在着紧密的内在联系,也存在一定的矛盾张力,需要科学把握两者之间的辩证关系。更好统筹不同主体的利益诉求,发挥各地区比较优势,凝聚强大合力,促进高质量发展,就必须坚持系统观念。

党的二十大报告提出“六个必须坚持”,“必须坚持系统观念”是其中的重要方面,为前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进党和国家各项事业提供了科学思想方法。未来,推动长三角一体化发展,必须要完整、准确、全面贯彻新发展理念,科学把握全局和局部、当前和长远、宏观和微观、主要矛盾和次要矛盾、特殊和一般等重要关系,积极探索和贡献中国式现代化的区域治理方案,才能真正在中国式现代化进程中走在前列,更好发挥先行探路、引领示范、辐射带动的重要作用。

### 持续做好“四个统筹”

习近平总书记高度肯定长三角一体化发

展。2023年11月,习近平总书记在深入推进长三角一体化发展座谈会上强调,长三角地区对外开放已逐步实现从政策型开放、分割式开放、要素流动性开放到制度型开放、协同性开放、价值链开放的转向,推动长三角一体化发展取得卓越成效,在中国式现代化进程中发挥先行探路、引领示范、辐射带动作用。

### 从政策型开放转向制度型开放

政策型开放指的是出台特殊政策、利好政策,采取一事一议的开放模式。政策型对外开放与招商引资在一定程度上迅速促进了地区经济增长,但也增加了对外开放的成本与风险。制度型开放则有利于更好地对标国际规则,这既是中国进一步以开放促改革的需要,也是中国越来越深度融入全球化、参与国际竞争的需要。

深入推进制度型开放,优化一体化发展的体制机制,要进一步完善顶层设计,针对产业链、价值链、供应链进一步推进规则制定、管理标准等制度型开放,形成一批首创性、引领性、集中化、高质量的制度创新成果。要加强制度性、结构性安排,扩大市场准入,缩减外资准入负面清单,建设国际一流的营商环境。要做好碳达峰碳中和对外工作,提高对外开放绿色低碳发展水平,加快建立绿色贸易体系。

2022年,国家发改委印发《长三角国际一流营商环境建设三年行动方案》,提出深入推进市场化改革,激发市场活力,推进更高水平协同开放,增强国际竞争合作新优势,聚焦标准化规范化便利化,促进共商共建共治共享,推动区域一体化发展。2023年,国务院印发《全面对接国际高标准经贸规则推进中国(上海)自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》,支持中国(上海)自由贸易试验区(含临港新片区)对接国际高标准经贸规则,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。长三角地区更加开放透明、规范高效的机制正加快形成。

### 从分割式开放转向协同性开放

行政壁垒和市场分割是制约一体化发展的关键因素。改革开放以来,长三角地区县域竞争现象突出,各地出台政策竞相吸引外资,导致地区间恶性竞争与资源浪费。随着一体化发展的深入推进,为提升长三角地区整体竞争力,推动更高水平对外开放,各

地协同打造长三角国际一流营商环境,共建协同开放高能级平台,不断增强对外协同发展动力。

联合推进协同性开放,统筹一体化发展的实现路径,要进一步加强部门协同、地区协同和项目协同,提高市场资源利用效率。要加快建设统一大市场,促进市场监管一体化、海关通关便利化,实现国际贸易单一窗口互通互联。以进一步提升虹桥国际开放枢纽辐射能级、高质量办好进博会为抓手,提升上海带动长三角协同开放的辐射能力。三省一市要协同推动国家级经开区、自贸试验区、各类产业园区转型升级,打造一批高水平对外开放应用新场景和平台载体,例如国际创新园区、总部经济试验区、离岸金融试验区、跨境服务贸易基地、数字贸易基地等。

### 从要素流动性开放转向价值链开放

加入世界贸易组织(WTO)以来,中国

低发展,提升文化软实力,引领创新发展,推动高端产业集聚,带动周边城市群的协同发展。同时,苏锡常、杭州、南京、合肥、宁波等都市圈具有独特的产业优势和发展潜力,应充分发挥各自的特点和优势,推动资源共享、产业互补、人才流动等方面的深度融合,加快形成互补和协同发展的局面,多个都市圈共同发力打造世界级的超级城市群。

三是科学把握基础设施与制度建设的联系,统筹硬件联通和机制协同,形成全方位、立体式的区域发展共同体。基础设施建设是搭建区域一体化发展的骨架,制度建设是搭建区域一体化发展的骨架,制度建设和政策联动、数据联通是血脉,二者协同才能使得区域生命共同体活力充沛。未来,长三角区域要进一步加强交通、能源、通信、数据等基础设施的建设,建设世界级的空港、高铁、高速公路、数字基础设施体系,提高区域对内对外的联通性和交流效率。同时,需要加强各级党委政府之间的协调与合作,形成高效顺畅的决策和协调机制,为各类市场主体提供稳定的预期,共同构建一体化的高水平营商环境和开放格局。

四是科学把握保护与发展的关系,统筹生态环保和经济发展,形成绿水青山与高质量发展相互促进的国土空间格局。长三角作为中国最发达的地区之一,经济发展和城市化进程不可避免会带来环境压力和生态挑战。同时,长三角地区也拥有独特的生态本底,长江、太湖、海岸等重要水域和湿地等具有特殊的生态重要性。因此,科学把握保护与发展的关系显得尤为重要,要探索经济发展和生态保护高度耦合的新型发展模式,通过优化产业结构、提高资源利用效率、推动绿色低碳发展等措施,形成绿水青山与高

质量发展相互促进的国土空间格局。

### 与时俱进开展制度与政策创新

城市化扩张与生产要素的跨域流动重组必然产生区域治理需求,回顾国内外现代化历程,跨区域治理是“实践需求、政策探索、理论供给”三位一体的螺旋上升过程。

过去五年来,长三角一体化的实践与政策探索已经取得突出的现实效果与制度成果。以长三角生态绿色一体化发展示范区为例,在“不打破行政隶属、打破行政边界”的理念指引下,探索了“五位一体”的整合型合作模式,搭建起促进区域一体化的新型治理架构,以治理层面的“立体结构秩序”降低“博弈成本”。坚持系统集成方法论,通过八个主要领域的改革探索,初步形成了跨区域治理的整体性方案,为其他地区提供了可复制、可推广的政策经验。

总体上看,当前长三角一体化的实践探索走在理论之前。因此,亟须深化理论研究,借鉴国内外有益经验,探索区域一体化发展与治理的中国方案和中国理论。长三角区域作为一个开放的复杂巨系统,长三角一体化发展作为一项宏大的系统工程,有条件根植中国特色社会主义制度优势、广泛吸收借鉴国际经验与理论成果,与时俱进开展制度与政策创新,加快探索形成中国式现代化的区域一体化治理方案,为国内其他地区以及国际上类似区域的发展治理贡献长三角智慧和方案。

(作者分别为中国浦东干部学院公共政策创新研究中心主任、教授,同济大学国际关系与政治学院副教授)

## 积极推进高层次协同开放

■ 张学良



“轨道上的长三角”连通大城小城镇。图为高铁驶过昆山花桥经济开发区。

通过降低关税和最大限度地减少非关税壁垒,促进了商品和要素流动性,推动了全球贸易自由化和投资便利化。但是,传统的国际经贸秩序规则和由商品与要素组成的流动性开放已难以适应当前国际新形势。长三角地区正以开放竞争形式串联产业链和创新链,依托各类专业化产业园区、自贸区、开发区,逐步构建层次分明的区域产业体系,积极融入全球价值链,向价值链高附加值的上下端攀升。

着力推进价值链开放,提升一体化发展的开放能级。要进一步增强长三角对外开放枢纽门户功能,整合地区资源要素、全球资源要素,夯实对外开放基础。充分释放上海、杭州、宁波、南京、苏州、合肥等中心城市的开放潜力,建立更为紧密的合作网络,提升产业链和供应链的竞争力,形成对外开放合力与多中心高水平协同开放新格局。要促进长三角一体化发展和共建“一带一路”高质量发展深度融合,推动长三角优势产能、优质装备、适用技术和标准

“走出去”。通过强化创新转化能力,在细分领域产业基础高级化、产业链现代化与创新化的过程中找准发力点,推动产业结构向价值链高附加值的上下端攀升,构筑安全稳定、畅通高效、开放包容和互利共赢的产业链、供应链、价值链。

2023年12月,习近平总书记在中央经济工作会议上强调,必须坚持依靠改革开放增强发展内生动力,统筹推进深层次改革和高水平开放,不断解放和发展社会生产力、激发和增强社会活力。长三角正在积极探索形成新发展格局的路径,推进更高起点的深化改革和更高层次的对外开放。未来,长三角地区代表中国参加全球竞争,建设强劲活跃增长极,进一步提升对外开放能级,要以高层次协同开放促进深化改革,以深化改革推动一体化高质量发展。

(作者为上海财经大学城市与区域科学学院教授、长三角与长江经济带发展研究院执行院长)

统一的、跨行政区的区域协调机构是区域合作进入实质性阶段的前提。长三角一体化发展横跨多个省级行政区,牵涉众多行政主体,结合长三角区域实际科学设置长三角区域协调管理机构,是加快长三角区域一体化发展的内在需求。

### 保障“一张蓝图干到底”

2018年初,由三省一市共同设立的跨行政区常设机构——长三角区域合作办公室在上海挂牌成立。“长三办”制定公布了长三角地区一体化发展的行动计划和工作规则,为长三角一体化发展明确了任务书、时间表和路线图。五年间,“长三办”在基础设施、公共服务等重点领域的协调管理工作成效显著。

2019年12月1日,中共中央、国务院编制印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》明确提出“高水平建设长三角生态绿色一体化发展示范区”,为长三角生态绿色一体化发展探索路径和提供示范。在长三角生态绿色一体化发展示范区执委会协调下,上海、苏州、嘉兴三地地铁在示范区“水乡客厅”实现交汇换乘。2023年5月18日,《示范区水乡客厅国土空间详细规划》经示范区执委会联合青浦区、吴江区、嘉善县人民政府批准,将为“水乡客厅”开发建设、用途管制和规划许可提供法定依据,保障了“一张蓝图干到底”。

### 紧扣“一体化”“高质量”

伴随长三角一体化程度不断深入,长三角区域协调机构在机构设置、相关职能、管理职权、机构监管等方面还存在一些亟待改进的问题。

第一,加强规划引领,形成长三角一体化发展的顶层设计和总体框架,实现具体政策执行和制度设计与总体规划的衔接力度。首先需要强化顶层设计,做好规划引领和统筹协调,紧扣“一体化”和“高质量”两个关键词,制定出台合理有效的总体框架和行动计划。其次,明确长三角一体化发展战略目标,聚焦重点任务,促进经济运行、科创产业、基础设施、生态环境、公共服务五大重点领域纵深发展。最后,还要加强具体政策执行与总体规划之间的衔接力度,确保各级政府部门之间协调配合,提升具体政策执行的科学性、灵活性和可操作性,增强区域整体竞争力。

第二,完善机构设置,优化区域合作组织架构,提高区域合作的协调效率和执行力。首先,完善多层次多领域合作机制。通过合作组织机构促进中央与地方、省际与省内、城市与城市之间的制度化沟通协调,形成上下联动、横向协同的工作格局。其次,强化区域合作办公室职能作用,充分发挥区域合作办公室的统筹协调、规划指导、监督评估、信息交流等,为区域合作提供有力的组织保障和服务支撑,重点加强区域合作办公室的人员配备和能力建设,完善区域合作信息平台和数据共享机制,建立区域合作绩效评价和激励约束机制等。最后,进一步发挥跨省市部门联席会议制度功能,研究解决区域合作中的重大问题和难点问题,形成共识和行动方案。

第三,深化战略协同,加强三省一市主要领导座谈会的决策指导作用,加强联席会议的政策协调协商作用,加强专题合作组等执行落实作用。首先,应建立长三角一体化发展的战略规划体系,结合各区域之间的发展条件、利益需求和资源禀赋,明确发展方向、重点领域和政策措施,明确各省市的责任和任务,推动决策的落实。其次,应设立联席会议制度,加强统筹协调,加强战略对接,加强分工合作,推动长三角地区金融贸易、交通运输、科技创新、气候生态、公共资源等各领域协同发展,强化跨部门、跨层级、跨区域协同监管。

第四,推进规则协同,用一体化制度建设推动行政壁垒和市场壁垒的打通,实现要素在更大范围内自由流动和高效配置。首先,加快制度创新和法律法规的统一兼容是关键。其次,长三角地区的各级政府和相关部门需要加强合作,形成统一的政策和规则。最后,应依托一体化制度建设,推动要素在更大范围内的自由流动和高效配置。

(作者单位:复旦大学国际关系与公共事务学院)

## 打破壁垒,推进长三角跨区域协同

■ 熊易寒 周凌一