

# 对标世界级城市群 实现长三角高质量一体化发展

□ 成长春 叶 磊



“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发表主旨演讲时提出:“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。”长江三角洲区域一体化发展由此迎来历史性机遇。在此背景下,对标世界级城市群,更好推动长三角城市群高质量一体化发展,具有重要意义。

城市群是城市发展到成熟阶段的最高空间组织形式,主要是指在特定地域范围内以1个或更多特大城市为核心,由至少3个以上大城市为构成单元,依托发达的交通通信等基础设施网络所形成的空间组织紧凑、经济联系紧密,并最终实现高度同城化和高度一体化的城市群体。目前,国际上公认的世界级城市群有5个,分别是美国东北部大西洋沿岸城市群、北美五大湖城市群、日本太平洋沿岸城市群、英伦城市群、欧洲西北部城市群。

长三角城市群是我国综合实力最强、一体化程度最高的城市群。经过多年快速发展,长三角城市群在以下四个方面与世界级城市群的差距正在逐渐缩小。

**一体化的空间结构,是加速城市群一体化发展的重要支撑。**NOAA发布的

长三角城市群肩负着创新引领率先实现东部地区优化发展、建立更加有效的区域协调发展新机制的重任,建设世界级城市群是实现这一目标的关键途径。由于长三角城市群与美国东北部大西洋沿岸城市群在产业结构、人口数量、城市体系等方面有一定的相似性,因而与其对标比较,更有利于找出具体差距。总体来看,尽管一体化发展取得了长足进步,但长三角城市群尚未达到成熟阶段,在产业结构、创新能力、区域差异调控等方面仍存在不少短板。

**产业同构现象依然存在。**城市间有效的功能分工是城市群效益最大化的决定性

**一是深化对长三角高质量一体化发展的认识。**强化率先发展意识,明确建设“具有全球影响力的世界级城市群”的具体目标举措,有关部门和地区应担起责任,积极作为;强化一体化意识,深刻把握“上海进一步发挥龙头带动作用,苏浙皖各扬所长”的基本要求,强化责任担当,加强工作推进;强化协同发展意识,从提升区域整体竞争力出发,发挥各地比较优势,明确城市功能定位,强化错位发展,努力形成优势互补、各具特色的协同发展格局。

**二是协同长三角生态环境保护建设。**以“一带两廊两屏障”建设为重要契机,进一步扩大环境污染与生态破坏的纠纷处置与应急联动的区域范围,完善各城市生态环境污染防治联动机制,共享流域大气、水环境和污染源监测数据,加强污染治理联合执法等。以完善国家主体功能区战略为重要抓手,坚持谁受益、谁补偿原则,加快形成生态损害者



## 推动乡村振兴需防止四种不良倾向

□ 张宏强

乡村振兴是一项复杂、长期的系统工程,既要解决一些老问题,也会面临不少新挑战。实施乡村振兴战略,必须坚持问题导向,稳步推进各项重点工作,确保相关决策部署贯彻落实到位。当前,各地在推动乡村振兴的实践还存在一些不良倾向,值得注意。

一是只注重全面规划、忽视细化落实的倾向。今年以来,全国多个省、市陆续发布了各自的乡村振兴战略规划或行动计划。但有些规划和计划存在“全面有余、细化不足”的问题,导致开展实际工作时无从下手。在编制规划过程中,一些地方往往照搬上级规划,在结合地方实际上明显不足,既没有体现出农民群众所思所想所盼,也没有体现出乡村千差万别的环境和农民群众生产生活之间的关系。

二是偏好依靠外部力量、忽视内生动力的倾向。乡村振兴涉及政府、企业、村民自治组织、农民等诸多主体,但一些地方存在依靠外部力量主导、内生动力不足的问题。有的规划不注重农民群众参与,有的项目没有经过群众讨论确定,有的利益联结机制不够紧密,不能有效调动群众参与的积极性,更好激发内生动力,导致相关规划、项目缺乏生命力,难以持续。

三是重“硬件”、轻“软件”的倾向。推进乡村振兴涉及方方面面,既包括推进农

## 发展加速 与世界级城市群差距日渐缩小

2008年至2017年长三角灯光亮度图显示,长三角城市群“一核五圈四带”的空间结构日益清晰。过去,长三角地区夜间灯光以点状分布为主,上海、南京、杭州等城市周边形成较亮点,其他中小城市则稀疏点缀其间。目前,合肥—南京—上海—杭州—宁波组成的“Z”字形轮廓愈发清晰,除新规划进入的合肥城市圈,其他城市圈均已由点串联成面,一个超大规模的城市群逐步显现。

**一体化的联动发展体系,是推动城市群协同、协调发展的重要基础。**随着城市群内各类交通基础设施建设的稳步推进,各城市间的联系日益频繁,并在更多领域

## 找准短板 发展的痛点难点值得关注

因素,但限于经济社会发展水平的差距,较之全球知名的美国东北部大西洋沿岸城市群,长三角城市群虽有类似的金字塔结构,但重复建设、产能过剩、恶性竞争等负面效应影响了发展要素的合理流动,制约了资源配置效率的进一步提升。

**区域创新能力仍需提升。**与美国东北部大西洋沿岸城市群相比,长三角城市群在高端制造业、高级生产者服务业和高端金融等方面的劣势比较明显。究其原因,

## 多措并举 更好推动高质量一体化发展

赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的市场化运行机制。同时进一步完善生态保护成效与资金分配挂钩机制,探索建立独立公正的生态环境损害评估与补偿制度。

**三是构建长三角协同创新共同体。**以落实G60科创走廊总体规划为重要契机,强化上海张江高科技园区、合肥综合性国家科学中心等原始创新能力,强化苏南自主创新示范区与南京江北新区的转化载体建设,强化中国(杭州)跨境电子商务综合试验区的商务转化能力,努力在城市群内部构建一条从创新孵化到产品生产再到商务推广的完整链条。以创新链和产业链的深度融合、科技和产业的联动发展为目标,瞄准世界科技前沿领域和顶级水平,着力形成以产业分

显。有非春运期间人口迁徙数据表明,沪、宁、杭、合等区域内核心城市的外来人口主要来自长三角内其他的中大城市,同时上海的人口也大量向周边城镇流动,间接表明这一地区各城市间的互动合作非常频繁。此外,各省市间的文化交流、医疗合作、生态环境共抓共治等多领域的合作成果也不断涌现。

**一体化的城市职能分工体系,是实现城市群融合发展和高质量发展的根本所在。**目前,长三角城市群已进入了差异化竞争的崭新阶段,各城市的产业特色十分明显,部分城市的产业实力较为雄厚,形成各具特色的产业体系。比如,上海以金

一方面,区域内促进创新的倡导性政策多、操作性政策少,财政投入单一政策多、社会资源协同政策少,全社会的创新效率不高;另一方面,传统的要素驱动观念和机制还未实现根本性扭转,创新价值和人员价值难以通过要素价格充分体现。

**城市间发展水平差异依然显著。**美国东北部大西洋沿岸城市群中处于不同产业层级的城市都能充分利用其自身特点并发挥其优势,与其他城市形成合作和

工为基础、梯度有序的创新体系,力争聚焦一批重大科技创新工程和创新产业项目,在关键核心技术领域有大的突破,引领长三角地区经济增长从要素驱动向创新驱动转变。

**四是打造长三角世界级产业集群。**以产业转型升级需求为导向,聚焦电子信息、高端装备制造、汽车、家电和纺织服装等产业集群发展和产业链关键环节创新,形成一批具有较强国际竞争力的跨国公司和产业集群。利用上海建设具有全球影响力的科技创新中心和自由贸易试验区、江苏沿海开发和苏南现代化建设示范区、浙江建设海洋经济发展示范区和舟山群岛新区、安徽建设皖江城市带承接产业转移示范区等各种优势,打造功能互补、协调联动的产业共同体。积极利用创新资源

融、批发和零售、汽车制造等产业为主;南京以文化、旅游、节能环保等产业为主;杭州以电子商务、文创产业和信息服务业为主;合肥以汽车及零部件、装备制造、家用电器和电子信息等产业为主。

**一体化的公共服务体系,是实现城市群充分、平衡发展的主要手段。**随着先进制造业和现代服务业快速发展,长三角城市群的城镇居民生活方式日益智能化与现代化,绿色低碳的能源、交通、市政基础设施和公共服务等民生领域智慧化程度快速提高,不断满足城镇居民个性化需求的定制化服务也应运而生,极大提高了人民群众的生活质量。

互补的发展模式,这也间接保证了城市群的均衡发展。相比之下,长三角城市群的区域间发展水平还存在较大差距。比如,2017年,上海市的GDP高达30114亿元,而处于末位的池州仅有654亿元;上海都市圈的人均GDP在10万元左右,而新进入城市群的安徽部分城市仅为6万元左右;再看进出口总额方面,江浙沪皖占长三角城市群的比重分别为38.5%、24.4%、34.1%和3%。

和创新成果培育发展新兴产业,加强个性服务、增值内容、解决方案等商业模式创新,推动创新优势加快转化为产业优势和竞争优势。

**五是统筹城乡发展助力世界级城市群建设。**以构建“中心城市—中心镇—中心村—基层村”的网络结构为基本目标,探索城镇连绵发展的联动机制,在发挥中心城市带动作用的同时,坚持把县城和中心镇作为统筹城乡发展、推进城乡一体化的关键节点和重要纽带,使长三角城市群内的各级城镇真正成为发展意义上的“共同体”。以推进城乡基本公共服务均等化为重要手段,合理配置城乡教育、文化、医疗卫生等公共服务资源,让长三角城市群高质量一体化发展成果惠及更多群众。

(作者单位:江苏长江经济带研究院)



中国社会科学院财经战略研究院副院长 夏杰长——

## 进一步拓展服务业 对外开放的思路

总结我国服务业对外开放40年历程,有几点经验值得汲取。一是遵循渐进开放、由易到难的原则;二是坚持以开放促发展、促改革的原则;三是坚持“引进来”和“走出去”相结合,推动两者有机统一;四是坚持对外对内双向开放,两者兼顾,不“厚外薄内”。

进一步拓展服务业对外开放的思路,一是要推动服务业供给侧结构性改革,提高服务业发展水平,夯实服务业开放的基础。应该看到,虽然我国服务业发展成效显著,但服务业整体发展水平和西方发达国家相比还有较大差距,面临诸多问题和挑战。对此,需积极推进服务业重点领域的供给侧结构性改革,提高服务业供给水平,增加服务业的知识含量和附加值,推动服务业高质量发展。

二是确立“服务先行”的对外贸易战略。从对外贸易的发展历程看,我国虽然早已制定了较为完善的对外贸易发展战略,但对服务出口的重视程度还不够。未来,应把发展服务贸易放在对外贸易的优先位置,推动“服务先行”,更好明确服务贸易发展战略目标、基本方针、基本原则、重要任务、支撑保障等。

三是健全服务业开放的相关法律法规。要探索服务业利用外资新模式,考虑在外国企业和外资项目投资过程的所有环节实行完全的国民待遇。同时,可考虑放宽银行类金融机构、证券公司、证券投资基金管理公司、期货公司、保险机构、保险中介机构的外资准入限制,放开会计审计、建筑设计、评级服务等领域的外资准入限制,推进电信、互联网、文化、教育、交通运输等领域的有序开放。

四是增强外资企业与国内购买方和服务供应商之间的关联度。我国服务业发展和开放相对滞后,一个重要原因是在我国境内投资的制造业企业与本地的生产性服务业缺乏强关联度,这在很大程度上抑制了我国服务业特别是高端服务业的发展和开放,需采取有效措施加以解决。

中国国际经济交流中心信息部副部长 王晓红——

## 通过持续开放

## 提升服务业国际竞争力

在全球价值链高度依存的今天,哪个产业开放程度高,发展相对就快,国际竞争力就强;哪个产业开放程度低,发展就相对慢、竞争力就差。当前,我国的产业开放优势正在由制造业向服务业转化,在产业基础、人才结构、基础设施、资源环境等方面,服务业都已具备了更好的开放条件。应继续完善与服务业开放相适应的开放型经济新体制,继续发挥外商投资在人才、技术、知识、管理、商业模式等方面的外溢效应,通过持续开放不断提升我国服务业的国际竞争力。

要把优化营商环境作为深化体制改革的重中之重,加强营商环境评价指标体系建设,对标高标准国际贸易投资规则,继续推进贸易投资便利化;

要完善外资审查制度和事中事后监管体系,完善与负面清单管理相适应的外商投资安全审查制度,将外资纳入国内产业体系的框架统一管理,对外资企业合规经营、技术标准、环境标准等依法监管,提高监管信息化水平;

要完善跨部门的协调联动机制,尤其是在制定相互衔接的法律法规和促进政策,建立全产业链、全生命周期、全覆盖的监管体系,以及开放风险评估、开放路径与时间表等顶层设计方面要注重协调并进;

要建立服务业和制造业“走出去”的协同联动机制,利用制造业境外投资、设立境外产业园区等契机,带动金融、法律、财务、信用评级、技术服务、知识产权、市场营销等服务机构跟随性投资,积极扩大服务出口;

要鼓励试点试验地区加大探索创新力度,支持自由贸易试验区、服务贸易创新试点地区大胆探索扩大服务业开放的新机制、新路径和新模式,健全容错纠错机制,不断形成可复制推广的经验。

国务院发展研究中心市场经济研究所服务业研究室主任 刘 涛——

## 推进服务业深层次改革和 高水平开放

回顾40年来我国服务业的发展,坚定不移推进改革开放是激发服务业内生动力最重要的经验。新形势下,推动我国服务业实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展,依然需要切实推动服务业深层次改革和高水平开放。

一是深化要素市场化改革。将完善要素市场化配置机制作为供给侧结构性改革的重点,提高金融资源配置效率,深化土地制度改革,科研体制改革,保障不同所有制企业平等使用要素,建立健全全国统一、公平竞争、开放有序的现代市场体系。

二是深化政府管理体制改革。以营商环境中的痛点、堵点为突破口,加大“放管服”改革力度,全面实施市场准入负面清单管理制度、公平竞争审查制度等,推动“非禁即入”原则普遍落实。

三是深化国有企业和事业单位改革。对主业处于充分竞争领域的国有服务企业,应积极引入社会资本实现股权多元化,加快放开电信、交通等自然垄断行业的竞争性业务,并且鼓励从事服务经营活动的事业单位改制为混合所有制企业。

四是扩大服务业对外开放。落实新修订的外商投资准入负面清单,对标高标准投资贸易规则,鼓励自由贸易试验区和服务业扩大开放综合试点在贸易便利化、投资体制改革、事中事后监管等方面率先探索,进一步扩大新兴服务进口。同时有针对性地改善对“走出去”服务企业外汇管理、人员出入境、金融支持、境外投资等方面的服务,增强其全球布局和资源配置能力。

(肖 伟)