

高标准推进长三角一体化

智库圆桌
(第三十七期)

主持人

经济日报社编委、中国经济趋势研究院院长

孙世芳

生态绿色示范发展风生水起

主持人:2019年《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》出台以来,示范区发展备受瞩目。示范区建设肩负着为长三角更高质量一体化发展探路的重任,两年来有哪些创新成果?

唐珏岚(上海市委党校经济学教研部主任):2019年10月25日,国务院批复《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》,同年11月1日,“长三角生态绿色一体化发展示范区”正式成立,揭开了长三角一体化“试验田”的面纱。

一体化示范区范围包括上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县“两区一县”,面积约2300平方公里。同时,选择青浦区金泽镇、朱家角镇,吴江区黎里镇,嘉善县西塘镇、姚庄镇作为先行启动区,面积约660平方公里。

两年来,示范区聚焦规划管理、生态环保、项目管理、要素流动、财税分享、土地管理、公共服务等一体化重点领域大胆创新,推出了73项制度创新成果。比如,率先实行跨省域空间规划,“一张蓝图管全域”“一套标准管品质”,搭建大数据治理平台,打通“两区一县”政务数据“断头路”等。制度创新成果不断深化落地,不少创新经验已向全国复制推广。

在不打破行政隶属的前提下达成突破行政边界的目标,体制机制创新是破题关键。示范区通过构建“理事会—执委会—发展公司”三层架构,形成“机构法定、业界共治、市场运作”新型跨域治理模式,为示范区建设提供了强有力的组织保障。这一全新的工作机制具有三大特点。一是三地联合、业界共治。理事会由浙江省、江苏省、上海市政府部门和示范区属地政府组成,突出政府作用和属地责任,邀请知名企业家和智库代表作为特邀成员,发挥类似公司独立董事的作用。二是三地轮值、统一决策。理事会是重要事项的决策平台,研究确定示范区发展规划、改革事项、支持政策,协调推进重大项目,理事会的理事长由两省一市常务副省(市)长轮值。三是授权充分、精简高效。理事会下设执行委员会作为管理机构,其工作人员由两省一市共同选派。同时,两省一市共同遴选具有丰富开发经验的市场化主体,共同出资成立示范区发展公司,负责基础性开发、重大设施建设和功能塑造等。在长三角的公共空间“水乡客厅”项目上,示范区成立了第一家由两省一市同比例出资、同股同权的市场主体——长三角一体化示范区新发展建设有限公司,并由该公司与三峡集团合资成立长三角一体化示范区水乡客厅开发建设有限公司。由市场化平台实施项目建设,也反映出示范区在建立成本共担、利益共享的跨域财税分享机制的探索上迈出了重要一步。

在推进制度创新同时着力推动项目落地。截至目前,示范区聚焦生态保护、互联互通、创新产业、公共服务四类重点领域,全力推进125项重大项目实施。其中,聚焦生态环境共

保联治,重点推进了26项生态保护类项目;聚焦跨域出行更便捷,重点推进了19项互联互通类项目;聚焦科技创新、产业协同,重点推进了45项产业创新类项目;聚焦提高群众获得感、满意度,重点推进了35项民生服务类项目。重大项目的持续推进,为示范区制度创新提供了丰富的应用场景和实践案例,也为高质量发展、高品质生活注入了新动能。

“生态绿色”是示范区建设的底色。在这片“最江南”的吴根越角,示范区肩负着双重使命,既要保护绿水青山,又要创造金山银山。针对跨区域环境治理这一难点,示范区建立了跨省域生态环境标准、环境监测监控体系、环境监管执法“三统一”制度。在示范区,被称为“一河三湖”的太浦河、汾湖、淀山湖、元荡湖都属于跨界水体。过去,因各地采集、分析方法不同,或仪器、评价系统不同,水质监测结果往往会有差异。示范区发布《长三角生态绿色一体化发展示范区“一河三湖”环境要素功能目标、污染防治机制及评估考核制度总体方案》,推动“两区一县”建立统一的监测标准,三地工作人员每月进行一次联合监测,实时共享监测成果,互认数据,并建立协同考核制度。以地处沪苏两地的淀山湖为例,过去其在上海境内的湖区被认定为饮用水水源功能,江苏境内的湖区为农业渔业用水功能,如今两地统一了水质目标与富营养化控制目标,将淀山湖作为一个整体进行统一管理。统一标准后,示范区还按照共建共享、受益者补偿和损害者赔偿原则建立生态补偿机制,调动各方参与生态保护的积极性。此外,在合力保护好绿水青山的同时,还注重把生态优势转化成为经济社会发展优势,示范区成功吸引华为研发中心落户青浦区金泽镇,印证了“有风景的地方就会有新经济”。

不断增强企业和居民的获得感是区域一体化发展的出发点和落脚点,也是示范区创新的着力点。两年来,示范区主要通过三大举措提升服务水平。一是促进各类要素在更大范围内自由流动。比如,通过统一企业登记标准、办理流程等,降低企业进入市场的制度成本。又如,构建更开放的人才共享机制,实行外国高端人才工作许可互认,且在示范区给予外国高端人才最长工作许可期限。二是让数据多跑路,让企业群众少跑腿。示范区“跨省通办”综合受理服务窗口已正式上线,实现居民社保卡补换卡、个体工商户开业、企业档案查询等服务事项一地办结。融合多地代办、异地代收代办、全程网办等业务模式创新受理模式,使企业和居民真正获得政务“同城化”服务。三是探索以社会保障卡为载体实现居民服务“一卡通”。目前,示范区内已实现图书馆借通还、旅游景点入园优惠、跨省公交刷卡乘车等“同城待遇”,覆盖283万居民。通过区域就医备案、电子凭证一码通、经办服务一站式、网上医保在线付、异地审核协同化等举措,扎实推进医保公共服务便利共享。

数据共享促区域高效协同

主持人:数字基础设施建设是一体化发展的重要支撑。当前,怎样推动长三角数字基础设施建设和数字经济发展?

李清娟(复旦大学泛海国际金融学院智库中心主任):长三角地区是我国数字经济发展水平最高的区域,通过城市数据要素共享推动长三角区域一体化发展是值得探讨的问题。2020年,我国数字经济总规模为39.2万亿元,占GDP总量38.6%,增速达9.7%。其中长三角地区数字经济总量为10.8万亿元,占全国数字经济总量超四分之一,占长三角地区GDP总量的44.26%。数字经济是长三角区域经济增长的重要引擎,也是产业协作和公共服务共享的基础,为长三角均衡发展注入新动能。未来,要从公共服务、市场机制、技术、监管等多方面推进整体协同、高效运行的数据共享流动机制。

以全国一体化大数据中心建设为引领,加强长三角数据要素共享与政策协同。2016年10月,习近平总书记提出,建设全国一体化的国家大数据中心,推进技术融合、业务融合、数据融合,实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务。建立一体化城市大数据中心,不单是配置服务器、网络设备等基础设施,更要推动城市社会数据资源整合和共享,基础设施和机制的互联互通是数字经济发展的基石。依据国际国内数据中心发展现状,未来应着重推动以下两项工作。一是整合各地数据中心体系架构中的功能性平台,统一各类信息交换、云计算、机构和企业业务平台的数据

口径,推动数据中心一体化、绿色化建设,推进相关产业优化和升级。二是重视核心城市数据中心建设引领作用,发挥好上海信息和数据中心建设对长三角区域的集聚作用,增强辐射效应。

在都市圈内维持主体数据多样化与地区数据均衡化发展。数据资产差异化是数据要素流动、市场交易的前提。因此,在保持数据口径一致的同时,注重让不同地区、产业和行业形成差异化的数据资产,进而形成特色鲜明、功能互补的数据业务合作发展态势。在区域范围内加强技术交流与援助,使数据积累更加充分。维护技术的均衡与基本平等,不能形成技术区域壁垒,阻碍数据要素流动。

以科技创新为引领,精进数据治理。统筹一体化算力网络国家枢纽节点的网络、能源、算力、数据、应用等一体化设计和布局。关注能耗问题,实现数据中心绿色、集约、高效发展。加强对已有数据中心的改造升级,大力发展云计算、工业互联网、人工智能等创新科技,在长三角区域内探索实践“数据可用不可见”交互模式,提升数据运用效能。

探索长三角一体化的数据监管协同,积极防范化解风险。打破地区界限,依据国家数据安全法、个人信息保护法,建立统一的城市共享数据监管平台,形成数据合作规范和数据应用标准,保护个人及企业的合法权益。此外,监管部门应出台更多数据应用细则,通过数据预警防范、审计、法律人才援助、案例联合分析等形式建立长效的社会宣传与培训机制。

都市圈建设优化空间布局

主持人:从城市化走向都市圈化,再走向城市群化,是区域经济发展的一般规律。从这个角度来看,长三角一体化发展进展如何?

张学良(上海财经大学长三角与长江经济带发展研究院执行院长):都市圈是以超大城市、特大城市或辐射带动功能强的大城市为核心,以核心城市经济辐射的时间距离为半径,所形成的区域经济、社会、文化联系十分紧密的城镇化空间形态。进一步推动都市圈建设,对于优化长三角城镇化空间布局、实现更高质量一体化发展具有重要引领示范意义。

都市圈建设是长三角一体化发展不可逾越的阶段。学理上看,城市群是多个经济社会联系相对密切的都市圈连绵所形成的城镇化空间形态,城市群的发展依赖于都市圈的形成。以上海、南京、杭州、合肥等国家或区域中心城市为核心建设都市圈,一定程度上可重塑长三角城市群的城镇化空间形态,形成多中心发展格局,以点带面、以面及群。实践上看,长三角城市群涉及三省一市,全领域、同水平地推动一体化发展操作难度较大,也不符合区域经济发展因地制宜、分类指导的原则。以小范围、相对精准、跨区域为主要特征的都市圈建设,更容易打破行政隶属藩篱。

集聚是城市群发展的关键动力,与世界先发达城市群相比,长三角还不够“聚”。2020年,长三角GDP和人口分别占全国总量的28.1%和16.3%。美国大西洋沿岸城市群和北美五大湖城市群的面积之和与长三角基本相当,但早在2010年,这两大城市群的GDP和人口就已占美国总量的49.6%和37.2%。进一步细分城市群的空间,都市圈是城市群人口集聚的主要载体。如果统一口径,将我国省会城市、直辖市、计划单列市、2010年城区常住人口300万以上的大城市及其周边区县视为都市圈,那么2000年至2015年,都市圈中心城市常住人口增加超过了1亿,外围区域常住人口增加了3500万。2000年至2020年,上海都市圈的人口增长了近2500万,相当于“再造”一个上海。因此,都市圈强大的人口吸纳能力,可为长三角更高质量发展提供空间集聚动能。

都市圈建设是长三角区域协调发展的关键抓手。大城市的溢出效应是推动区域协调发展的重要市场机制,建设空间协同的都市圈,是有效缓解核心城市自身发展约束,增强核心城市辐射能力,带动周边区域协调发展的重

要手段。当前,长三角已经形成了“大树底下好乘凉”区域协同发展格局,经济实力越强的城市对周边地区的辐射带动作用也越强,下一步应在现有体制机制优势下深化都市圈建设。

推进长三角都市圈建设,须兼顾示范与引领双重效应。

明确战略导向促示范。坚持创新发展理念,率先在大都市圈内布局发展科技含量高、带动能力强的高成长性产业,构建有利于制度和文化创新的体制机制。坚持协调发展理念,培育“AI+”“5G+”“创意+”“生态+”,发展新技术、新业态、新模式,以数字技术为纽带促进不同区域融合发展。坚持绿色发展理念,研究生态环境价值与经济发展价值转换机制,构建高端服务业、新型工业、生态农业与传统产业协调发展的绿色产业体系。坚持开放发展理念,推动教育开放,加快实现教育资源的共享,特别是在联合教育研究、培养、师资招聘等方面有所突破。坚持共享发展理念,着力提升城市生活品质,优化营商环境和人居环境。

优化功能布局谋引领。以大数据识别长三角城市群各都市圈重点区域与功能承载,在合理定位城市功能的基础上,促进都市圈产业关联发展,形成科学合理的区域协作体系,充分激发跨区域合作“1+1>2”的效应。推动上海、杭州、南京、合肥、宁波等中心城市巩固既有核心功能,拓展全球资源配置、科技创新策源、开放枢纽门户等新型核心功能,同时对核心功能的非关键环节与非核心功能的非基础部分予以适当疏解。推动毗邻城市有序承接大城市的功能疏解,引导优秀开发主体、优质项目主体入驻都市圈,强化功能型重大项目落地。

打造“交通—产业—人口—生态—公共服务”五位一体的都市圈建设框架,紧抓项目落实。交通方面,推进都市圈轨道交通网络建设,打通地区间“断头路”,塑造都市圈联动发展新支撑。产业方面,绘制产业链基础资源图 and 产业链链风险图,出台产业合作清单、建议清单和揭榜清单,形成空间产业分工新格局。人口方面,推进人才住房和保障性住房建设,放宽都市圈人才落户条件,建立良性人才流动新氛围。生态方面,建设都市圈资源环境预警系统,出台跨区域生态环境保护综合执法办法,构建综合承载力提升新机制。公共服务方面,提高中心城市公共服务供给能力,加快跨区域医疗、教育、养老、文化等多方面基础设施建设,满足新时代老百姓新需求。

创新体制机制让改革任务集中落地

主持人:长三角实现高水平一体化还有哪些体制机制需要完善?

张兆安(上海社会科学院原副院长):长三角高质量一体化发展关键在于体制机制创新,应紧紧围绕一体化的主要内涵,以制度构建和体制机制一体化为主线引领长三角高质量发展。

第一,创新生态保护一体化体制机制。以河流为例,一条河流对于上、中、下游城市的功能意义不尽一致,可能是饮水的取水口,可能是污水的排污口,这也造成不同城市对同一条河流环保的要求不一致。目前,长三角开始实行生态环境保护联防联控,在部分区域内创新试点,逐步探索形成生态治理“3+1”模式,即实行生态环境标准、环境监测监控体系、环境监管执法的“三统一”制度,同时建立生态补偿机制,推动跨部门、跨区域协调机制不断完善。下一步,应该在水、气、土壤等各个领域,在更大区域内,全面推行这种做法。

第二,创新基础设施一体化体制机制。打造综合化、网络化、多样化、便捷化的交通体系。目前,长三角已经打通了数十条“断头路”,开通了数十条省际毗邻公交线路,建成并运行了全国第一条跨省轨道交通。未来,还要加强港口群合作,优化航空运输网络,在数字化基础设施、重大科技基础设施等领域探索共建共享。

第三,创新市场建设一体化体制机制。长三角区域布局一体化市场建设,要统一市场规则、信用治理、市场监管。同时,发挥各城市特色和优势,形成区域化的市场网络,尤其注重建立统一的金融、信息、人才、技术、产权等要素市场,这需要进一步打破区域门槛,构建互认机制。

第四,创新产业发展一体化体制机制。各城市依据不同发展阶段和功能层次选择支柱和特色产业,推动不同规

模、类型城市产业分工与协作,塑造具有区域整体竞争力的产业链供应链。建议由各城市联手共同建设长三角产业发展合作区,设立长三角承接产业转移示范区,并在一些重要领域建立产业发展联盟。

第五,创新城市体系一体化体制机制。城市空间布局科学合理,一体化才能变成现实。长三角要联手构建以中心城市为核心,由不同等级规模的城市所组成的城市区域集合体,形成高度发达的分工协作关系。同时,要构建长三角区域一小时、二小时及三小时经济圈,形成长三角大都市圈的核心区、大都市区、大都市扩张区及大都市连绵带等圈层。此外,长三角要加强城市体系与城市布局规划,搭建错落有致的框架体系,协调好大都市、中小城市、城镇发展,也要兼顾农村城镇化及乡村振兴进程。

第六,创新制度架构一体化的体制机制。目前,长三角地区已经形成了以主要领导座谈会、长三角合作与发展联席会议、长三角城市经济协调会、长三角市长联席会议等构成的协商协调机制,合作成果不断显现,区域大气污染防治协作、税收协同执法、通关一体化、交通卡异地通用、医保异地即时结算等政策难题相继破解。下一步,应该把着力点放在推进长三角政务服务跨省“一网通办”、社会治理跨省“一网通管”,这两张跨省的网路建立起来了,一系列新的制度架构便会随之形成。

对于长三角一体化发展来说,跨区域实现体制机制乃至政策措施一体化是最难的“硬骨头”。要充分发挥长三角生态绿色一体化发展示范区的先锋作用,让改革任务在示范区集中落地,率先突破、系统集成,特别要推动规划管理、生态保护、土地管理、项目管理、要素流动、财税分享、公共服务政策、公共信用八个方面深化改革,形成共同行为准则,让示范区成为跨区域制度创新和政策突破的“样板间”。