



ZAI YINGDUI WEIJIZHONG TUIJIN KEXUE FAZHAN

# 在应对危机中推进科学发展

2009年江苏省政府决策咨询研究重点课题成果汇编

● 江苏省人民政府研究室 编

凤凰出版传媒集团  
江苏人民出版社



**图书在版编目(CIP)数据**

在应对危机中推进科学发展/江苏省人民政府研究室  
编. —南京:江苏人民出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-214-05911-6

I. 在… II. 江… III. 地区经济—经济发展—江苏省—  
文集 IV. F127.53-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 211445 号

书 名 在应对危机中推进科学发展  
编 者 江苏省人民政府研究室  
责任编辑 孙 立  
责任校对 于蓓李  
出版发行 江苏人民出版社(南京湖南路 1 号 A 楼 邮编:210009)  
网 址 <http://www.book-wind.com>  
集团地址 凤凰出版传媒集团(南京湖南路 1 号 A 楼 邮编:210009)  
集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>  
经 销 江苏省新华发行集团有限公司  
照 排 江苏凤凰制版有限公司  
印 刷 者 江苏新华印刷厂  
开 本 718 mm×1 000 mm 1/16  
印 张 34.25 插页 2  
字 数 540 千字  
版 次 2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷  
标准书号 ISBN 978-7-214-05911-6  
定 价 50.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

# 序

江苏省省长 罗志军

即将过去的 2009 年,是我省发展历程中极不平凡的一年。面对国际金融危机带来的严重冲击,我们紧紧围绕保持经济平稳较快发展这个首要任务,全面落实中央的决策部署,坚持在认清形势中坚定信心,在应对危机中抢抓机遇,在创新思路中破解难题,在统筹协调中凝聚力量,危中奋进、难中攀高,全力以赴保增长保民生保稳定。相继出台了扩大内需拉动、加大财税金融支持、扶持中小企业发展、促进外贸出口等一系列政策性措施,使江苏经济率先走出低谷,主要经济指标好于预期,保增长、调结构、促改革、惠民生取得明显成效,在化危为机中开创了科学发展的新局面。

当前,我省经济正处在企稳回升的关键时期,但基础还不稳定、不巩固、不平衡,一些深层次矛盾特别是结构性矛盾仍然突出。在国际金融危机背景下,只有加快转型升级培育新的增长点,才能保持经济平稳较快发展。在全球经济格局的“大洗牌”中,只有抓住、用好转型升级的重大机遇,才能抢占未来发展制高点。在区域竞争日趋激烈的新形势下,只有率先推进转型升级,才能掌握发展的主动权。在结构性矛盾集中显现的情况下,只有通过转型升级破解难题,才能使经济发展更具有可持续性。我们要结合世界发展大势、全国发展大局和江苏发展实践,从全局和战略的高度,充分认识加快经济转型升级的重要性和紧迫性,把推动发展方式转变、加快经济转型升级作为事关江苏发展全局的重大战略任务,更加自觉地推进发展方式转变和经济结构调整,更大力度发展创新型经济,在新的发展阶段继续走在科学发展的前列。

经济转型升级是个大课题,涉及的面很广,要研究的问题很多。就我省情况看,近期有三个方面的问题需要重点研究。一是如何更大力度培育自主知识产权和自主品牌,增强自主创新能力。二是如何更快地推

进结构调整,构建现代产业体系。三是如何更加有效地推动产业集聚,提高集约发展水平。

加快经济转型升级,必须正确处理好几个关系。一是保增长与促转型的关系。紧紧围绕保增长这个首要任务,贯彻宏观调控政策取向不动摇,抓紧落实各项政策措施不放松,进一步巩固经济企稳回升势头。同时加大结构调整和转型升级的力度,培育具有全局性的、持续推动力的经济增长点,提升经济综合素质和核心竞争力。二是扩大内需与稳定外需的关系。既充分利用国家宏观政策机遇,努力保持投资较快增长,千方百计扩大消费需求,又充分发挥江苏的竞争优势,全面加快开放型经济转型升级,进一步提高国际市场占有率,加快形成内需与外需协调拉动经济增长的格局,进一步提升抵御外部风险的能力。三是发展先进制造业与发展现代服务业的关系。坚持一手抓先进制造业,一手抓现代服务业,努力实现“双轮驱动”、互动发展。四是加强政府引导与突出企业主体的关系。一方面,政府履行调控职责,发挥产业调整振兴规划的引领和指导作用,通过制定和实施相关政策,调动各类企业调整产品结构、加快转型升级的积极性。另一方面,引导和鼓励企业把转型升级作为自觉行动和内在动力,以更强的应变能力、创新能力、竞争能力快速推进转型升级。五是发展经济和改善民生的关系。必须像落实经济指标一样落实民生指标,把扩大投资、促进消费、调整结构等方面政策向民生领域倾斜,大力加强民生领域各项保证制度建设,增强群众的消费信心和消费能力,通过提高最终消费率,形成消费、投资与出口协调拉动经济增长的新格局。

科学发展需要科学决策,科学决策离不开专家学者的咨询研究。2009年江苏省政府决策咨询研究重点课题顺利完成,这既是阶段性的研究成果,也是省政府决策咨询工作新的起点。错综复杂的环境和繁重艰巨的任务对决策咨询提出了新的挑战,也为决策咨询工作提供了更大空间和舞台。希望广大咨询工作者、省级机关和基层一线的同志围绕政府决策咨询实用、适用、管用等要求,不断推出更多更高水平的研究成果,更好地服务于改革、发展和稳定大局,为在新的起点上谋划江苏新发展,在科学发展的道路上迈出更加坚实的步伐,把江苏的明天建设得更加美好作出更大贡献。

# 目 录

## 长三角一体化与江苏发展对策

- 一、长三角一体化的基本现状及主要障碍 / 002
- 二、国家区域振兴规划为江苏带来了新的发展机遇 / 008
- 三、长三角一体化背景下江苏面临的新问题及新的战略定位 / 013
- 四、长三角一体化条件下江苏发展对策措施 / 018

## 实施沿海大开发 打造江苏经济增长新引擎

- 一、沿海开发的演化与国内外沿海开发经验 / 026
- 二、江苏沿海地区经济发展现状 / 029
- 三、江苏沿海开发的战略定位和策略 / 031
- 四、江苏沿海开发的基本条件与关键环节 / 036
- 五、沿海开发的产业中心功能培育路径 / 038
- 六、沿海港口发展的实证研究 / 053
- 七、滩涂开发的实证研究 / 055

## 苏南现代化目标和路径

- 一、现代化与区域率先的规律 / 062
- 二、苏南现代化进程中面临的问题与挑战 / 067
- 三、苏南现代化评估指标体系 / 071
- 四、苏南现代化进程测评 / 081

## 五、苏南现代化目标与实现路径 / 084

### 苏南基本现代化目标体系与路径

- 一、苏南开启基本现代化的现实基础 / 096
- 二、苏南基本现代化目标体系的构建 / 098
- 三、苏南走向基本现代化目标面临的现实矛盾 / 116
- 四、苏南实现基本现代化的路径探索 / 122
- 五、苏南实现基本现代化的进度预测 / 130

### 欧盟与苏南:城乡一体化发展比较

- 一、欧洲在推进城乡一体化发展中的基本经验 / 136
- 二、依据欧洲城乡关系发展的规律,构建城乡一体化发展的指标体系和指标值 / 145
- 三、与欧盟国家相比,苏南城乡一体化发展的实现水平和主要制约性问题 / 155
- 四、推进苏南城乡一体化发展的政策建议 / 161

### 优化中小企业生存发展环境

- 一、优化中小企业生存发展环境的内涵与基本原则 / 165
- 二、基本思路一:构造差别化的中小企业发展环境 / 170
- 三、基本思路二:优化中小企业金融环境 / 173
- 四、基本思路三:构造有利中小企业发展的创新环境 / 177
- 五、基本思路四:营造中小企业产业转型和结构调整的环境 / 181
- 六、基本思路五:构造多层次中小企业服务体系 / 185
- 七、基本思路六:加强中小企业内部环境建设 / 190

### 解放和发展高校科研院所科技生产力

- 一、对我省高校科研院所科技生产力现状的分析 / 195

- 二、对制约高校科研院所科技生产力发展因素的分析 / 198
- 三、关于进一步解放和发展高校科研院所科技生产力的对策建议 / 203

## 完善江苏环境经济政策

- 一、环境经济政策的内涵以及发展趋势 / 212
- 二、江苏省现行环境经济政策的基本评价 / 222
- 三、江苏省环境经济政策框架设计 / 228
- 四、江苏省环境经济政策的建议 / 230

## 健全财政资金绩效评价体系

- 一、财政资金绩效评价的背景和意义 / 253
- 二、财政资金绩效评价在国内外的实践及其启示 / 256
- 三、江苏财政资金绩效评价的主要做法及其成效 / 260
- 四、江苏健全财政资金绩效评价体系面临的主要问题 / 263
- 五、江苏财政资金绩效评价推进策略选择及体系框架构建 / 264
- 六、健全江苏财政资金绩效评价体系对策 / 269

## 促进江苏资本市场的发展和完善

- 一、问题的提出 / 279
- 二、国内外区域资本市场发展的实践考察 / 280
- 三、江苏资本市场发展的背景与现状 / 284
- 四、促进江苏资本市场发展的政策思路 / 298

## 扩大投资规模 优化投资结构

- 一、引言 / 316
- 二、2009 年江苏新增投资合理规模估算 / 317
- 三、扩大投资规模的国际经验 / 320



四、重点投资方向的选择 / 324

五、相关促进措施 / 331

六、几点补充性建议 / 334

## 扩大消费与增加居民收入

一、国际经济金融危机对江苏经济的影响 / 337

二、经济下行期扩大消费的国际经验借鉴 / 339

三、粤鲁浙沪近期扩大消费的经验启示 / 343

四、江苏消费需求和收入增长的特点及成因 / 344

五、扩大消费和增加收入的基本思路与政策建议 / 347

## 增收节支 保障民生

一、2008 年以来我省财政形势分析 / 362

二、从国际比较看我省财政支出结构与优化方向 / 363

三、我省财政增收对策建议 / 370

四、我省财政节支对策建议 / 375

五、我省财政保障民生、促进发展的对策建议 / 381

## 国际经济形势变化对江苏开放型经济影响与对策

一、国际经济形势变化及特点 / 386

二、国际经济形势未来趋势 / 391

三、国际经济形势变化对江苏开放型经济的负面影响 / 394

四、国际经济形势变化对江苏开放型经济的积极影响 / 398

五、战胜国际金融危机带来的严峻挑战,提高江苏开放型经济水平的对策建议 / 401

## 顺应国家调控的江苏发展思路与对策

一、国家宏观政策调整的深刻内涵与特征 / 410

- 二、国际金融经济危机对我国经济发展的影响与评估 / 412
- 三、国家宏观政策对于江苏发展的机遇 / 416
- 四、顺应国家宏观调控的发展思路 / 417
- 五、可供决策参考的政策建议 / 419

## 完善住房制度 促进房地产市场健康发展

- 一、住房制度发展与完善 / 425
- 二、江苏省房地产住宅市场走势研究 / 445
- 三、江苏省住房保障程度研究 / 454
- 四、商品住宅市场与保障住房制度相互影响分析 / 469
- 五、完善住房制度,促进房地产市场健康发展对策建议 / 480

## 推进市县机构改革

- 一、市县机构改革的内涵及其必要性分析 / 489
- 二、发展愿景与改革目标 / 493
- 三、地方政府机构改革基本运行轨迹 / 495
- 四、市县机构运行障碍及其成因分析 / 500
- 五、市县机构改革的重点和难点分析 / 508
- 六、市县机构改革的相关理论、模式及启示 / 512
- 七、市县机构改革的政策导向与原则 / 523
- 八、推进市县机构改革的思路与政策建议 / 527

后 记 / 539



# 长三角一体化与江苏发展对策

《长三角一体化与江苏发展对策研究》课题组

## 》 内容提要

推动长三角经济社会一体化是提高区域竞争力,实现长三角可持续发展的必然要求。目前,长三角一体化在交通、人才开发、教育、旅游合作、港口通关、商品检验方面已经取得进展,但全面深入推进仍然面临许多困难与瓶颈。长三角一体化进程直接影响江苏社会经济的发展,国家为了协调和振兴区域经济,先后出台了《长三角改革发展指导意见》、“上海两个中心建设”、《江苏沿海地区发展规划》一系列指导性意见。这些政策的出台将进一步完善长三角地区的经济发展环境,同时也为江苏经济社会发展提供了新的机遇。江苏需要在长三角一体化背景下,重新审视其所面临的困难与机遇,对未来的发展制订新的战略定位和对策措施。

## 》 关键词

长三角一体化 战略机遇 战略定位 对策措施

## 一、长三角一体化的基本现状及主要障碍

### （一）长三角一体化经济区一体化的成效

#### 1. 交通一体化优先推进

交通一体化是区域经济一体化的前提。就长三角地区而言,长三角交通一体化工作启动较早。2003年,长三角两省一市运管部门就达成合作意向书,并开展了多个项目的研究合作。2006年以来,在上海交通局牵头、推动下,长三角交通一体化工作取得了显著成效,两省一市主管部门签订了《加快推进“长三角”地区道路运输管理“一体化”备忘录》,并制订了2006—2008年的具体项目推进工作计划。为早日实现长三角交通一体化,长三角两省一市还注重从规划入手,加强联动。根据国家有关规划,到2010年,京沪高速铁路及一批长三角城际快速铁路都将建成。长三角地区还启动了内河高等级航道网建设,准备实施杭申线、苏申外港线等跨省航道工程,推进海铁联运和江海联运。宁杭、沪通、沪杭嘉湖等铁路项目,浦东机场、无锡硕放机场、杭州萧山机场、虹桥机场等机场扩建工程相继投入前期工作。届时,长三角交通基础设施网络将在空间上基本形成。

#### 2. 人才开发、教育、旅游合作进展迅速

区域经济一体化的关键,在于人才开发一体化。推进长三角人才开发一体化,对于构筑长三角人才高地,促进长三角区域经济持续高速增长,打造世界级大都市带,有着极其重要的意义。为此,长江三角洲地区在推动区域经济一体化发展的同时,人才开发一体化也正式启动。2003年4月份,江浙沪三地、19个城市在上海共同发表了《长江三角洲人才开发一体化共同宣言》。宣言要求,通过长三角人才资源开发共享,建立长三角区域人才开发新机制,逐步形成统一的人事制度框架,最终实现区域内人才的自由流动。

长三角教育联动发展进展迅速,如苏浙沪三地签订了《长三角地区毕业生就业工作合作组织合作协议书》、《上海市、江苏省、浙江省关于长三角社区教育合作协议》等。2009年4月1日,长三角教育联动发展研讨会在南京举行,长三角两省一市教育行政部门负责人在会上签订了“关于建立长三角教育协作发展会商机制协议书”,标志着长三角教育协作发展会商机制正式确立。上海、浙江、江苏教育行政部门将明确各自的协调与办事机构,于每年3月份轮流举办

长三角教育协作发展论坛与研讨会,研究协商长三角地区教育改革与发展、合作与交流中的重大问题。这是长三角地区教育区域合作首次由民间层次向决策层次转变,这也意味着长三角教育一体化开始走进实质性阶段。

自2003年起,长三角旅游一体化进入高速发展阶段,由三地旅游局轮值组织的沪苏浙市场联席工作会议每季度召开一次。其间,三地推出了长三角旅游形象标识,通过了宣传品一体化设计方案。2007年,三地又联合通过了我国第一个区域性规范——长三角景区景点道路交通指引标识设置规范,这标志着三地旅游一体化进入了崭新的阶段。目前,区域内已基本形成了交通便利、设施健全、服务规范的旅游大环境,同游沪苏浙,已经成为三地旅游营销的主打品牌。

### 3. 港口、通关、商检等领域合作进一步深化

长三角区域通关一体化早在2005年11月就开始进行了改革试点,负责长三角地区进出口贸易监管的上海、南京、杭州、宁波四个直属海关成为首批试点单位。2006年3月和6月经海关总署批准,合肥和武汉海关也先后被纳入到长三角区域通关一体化范围。自2006年9月1日起,长三角“属地申报,口岸验放”区域通关改革在上海、南京、杭州、宁波、合肥、武汉等地海关全面启动。据悉,“属地申报,口岸验放”新模式启动后,长三角地区的进出口货物在口岸的通关时间从原来的3天减少为3小时,跨关区通关作业程序从原来的“两次申报、两次放行”方式转变为“一次申报、一次放行”。长三角的进出口企业可以在属地海关完成报关、纳税后,直接到口岸海关办理货物放行手续,这样既减少了企业原来在两地海关间传递报关资料和异地缴税的麻烦,又可以享受到口岸直接提货的通关便利,从而促进贸易便利,有效降低物流成本。

港口资源整合是长三角一体化的另一重要内容。目前,以上海为首,长江沿江港口为身,浙江、江苏的沿海港口为两翼的上海国际航运中心“一体两翼”的格局已经成型。由于长三角各港口之间地理位置较近,经济腹地有很大重合,港口之间的相互竞争不可避免。在这种情况下,长三角港口一体化建设的问题就显得尤为重要。2006年9月25日,来自长三角地区十六市港口的管理局局长聚首南通市,正式签署了成立长三角港口管理部门合作联席会议的文件,这意味着长三角港口一体化的进程有了新的进展。2007年9月,长三角港口管理部门合作联席会议召开第二次会议。长三角各港口管理部门负责人纷纷表达了“错位竞争、合作共赢”的共识,重点研讨了如何实现港口科学发展、协调

发展和联动发展,加快推进长三角港口一体化;审议并通过在联席会议框架下成立港口规划与建设、港口信息与培训、港口市场监管、港口安全与环保管理四个工作小组,分别由南京、宁波、南通、上海4个城市港口管理部门牵头,主要围绕当前区域港口发展中若干突出的问题展开调研并提出发展对策。

#### 4. 信用、信息共享平台建设积极推进

长三角地区是我国建立企业信用信息最早和最完善的地区,江苏上网企业达到74万多家,信用信息累计超过1000万条;浙江有77万多家企业上网,征信信息超过800万条。长三角经济一体化,以及相近的市场经济成熟度,呼唤着长三角信用的一体化。加速推进信用联动机制,让信用融入经济生活的脉动之中,成为三地政府、企业、个人一张新的名片,成为长三角地区提升竞争力的切实行动。2004年7月,苏浙沪三地签署了《江苏省、浙江省、上海市信用体系建设合作备忘录》,决定在各自区域社会信用体系建设的基础上,探索建立区域性信用体系建设合作机制和信用信息共享模式。之后,三地又进一步形成区域合作推进方案,启动“信用长三角”信息共享平台建设等多方面的合作。2006年6月30日,上海、江苏、浙江三地信用主管部门在上海联合发布了“信用长三角”徐汇宣言,宣告将携手打造“信用长三角”,营造区域范围内的诚信体系。各种企业不良信用信息将在长三角实现异地查询。针对目前长三角存在的缺乏统一信用信息平台,信用信息资源不能共享,信息公开滞后等问题,“信用长三角”徐汇宣言为长三角信用合作可以作为借鉴。

#### 5. 通信网络一体化建设潜力巨大

近年来长三角地区的信息通信服务企业在一体化方面逐步开始了有益尝试:中国电信的上海、浙江、江苏公司,目前已经就实现信息资源共享、积极探索新业务、新技术发展进行了研讨,并在中小企业信息化建设、加快宽带、视频导航等新业务发展方面达成了共识。从2007年9月20日开始,中国电信还在长三角正式启动了“无线宽带”省际漫游业务,也就是说,江苏、浙江、上海的中国电信无线宽带用户只要在原有的宽带账号后增加相应后缀,就可在三地的“无线宽带”覆盖区域内享受互联网接入服务。而一场消除城市界限的“114”革命则意味着日后在长三角任何一个城市,不用拨区号,就可以直接查询两省一市各地的电话号码。中国移动方面推出了长三角异地一卡双号服务。一张SIM卡上同时开通上海移动号码和外地(如江苏或浙江)移动号码。用户可通过一定设置,在不关机、不换机的条件下进行软切换。中国联通则在2006年率先推

出了“长三角商旅卡”，打破行政区划的概念，实现区域内统一的通话费率，此举被业内人士看作是长三角通信一体化的“试水项目”。除此以外，目前在客户维护方面，中国联通在长三角地区还实现了高端客户的异地缴费、充值、查询和补卡。

#### 6. 商贸服务业一体化过程中体现区域分工特色

现代服务业是城市文明进步和现代化程度的重要标志，在发展服务业的问题上，联动发展成为三地共识。2007年12月19日，“长三角现代服务业合作与发展论坛暨首届服务业产品展示会”在上海举行，沪苏浙三地共同签署了“长三角服务业合作与发展协议”。尽管沪苏浙三地均要在发展现代服务业上下大功夫，但他们所签署的“长三角服务业合作与发展协议”则本着优势互补、资源整合的原则。三地在发展现代服务业方面，将各有侧重。据了解，江苏的发展思路是以向制造业的两端延伸和中间分离为突破口，以软件业为重中之重，拓展生产服务业的发展领域。实施软件业销售收入和出口额的“双倍增”计划。培育具有竞争力的本土物流企业，依托交通枢纽和重点开发区，建设一批区域性的现代物流基地。而浙江省绘就的现代服务业蓝图是：提升商贸物流、金融保险、旅游会展、文化和房地产等优势服务业，推动杭州、宁波、温州等大城市逐步形成以服务经济为主的产业结构；通过推进宁波、舟山港口一体化，形成长三角南翼现代物流和国际航运枢纽；打造文化、休闲、商贸、生态、海洋、红色旅游六大品牌。苏浙两地将发展服务业的重点定位在直接支撑制造业增长的生产性服务业，而上海服务业发展的定位是，凭借区位优势，强调在发展生产性服务业、创意产业的同时，在物流、金融和创建科技服务平台上领先一步，有助于更好地发挥长三角城市群首位城市的“溢出效应”，更好地服务长三角乃至全国。

#### （二）长三角一体化的主要障碍

温家宝总理2007年5月在上海召开的座谈会上指出，要在“新的更高起点上”谋划长江三角洲地区的更好更大发展，“思路要新，想得要深”。但是，近年来长三角一体化的进程推进缓慢，没有取得实质性的进展。长三角一体化在管理体制、运行机制、产业结构等深层次领域还面临许多瓶颈和障碍。

1. 管理体制在更高层面上设定的地方职能与利益的内向化，决定了两省一市及各市间在行政体制上缺少共同的利益基础

区域一体化的基础，就是共同利益机制。只有在合理分工，共同协作的基

基础上形成共同利益,这种共同的利益应该既是各经济区域能共享,又是各行政主体共同追求的,在此共同利益基础上区域一体化才能够成为一种自觉的行为。目前国家的管理与考评体制下,财政收支、公共产品投入、民众生息等都是各地方政府的责任,所以,地方政府的经济行为在促进区域经济增长的同时,理所当然地要追求地方政府自身经济利益的最大化,对经济一体化过程进行追求自身利益的干预。表现在:涉及到跨区域基础设施的规划很难安排,资金投入难落实;一体化进程中,需要两省一市的产业做出调整,一方很难割舍自身的产业利益;在一些重大投资项目做出安排时,很难从长三角产业分工协作的角度加以甄别,因而造成重复投资、产业雷同。虽然长三角地区的基础设施建设总体上在全国处于领先水平,但区内高等级基础设施尚未最终形成网络;港口结构性矛盾突出,港群内部竞争激烈;航空运输市场空间不平衡,缺乏高质量的国际空港和机场群;各级物流中心城市的功能定位不明确,这些中心大多自成体系,部门分割、行业垄断、地方封锁。

## 2. 行政区划边界的“硬”约束,在很大程度上阻碍了城市的“集聚功能”和“辐射功能”

目前,长三角各中心城市既是两省一市的经济增长中心,也是利益分配和民生安排的最基本的边界,从而形成了以中心城市为中心,以行政区划为界限的行政区经济。行政区经济在推动经济增长、提供公共产品、进行体制创新、拓展对外开放、提升人民生活等方面,有着不可替代的作用,但从一体化的方面看其负面效应很大,引发了很多问题。第一,行政区经济是政府对经济干预的依据,其经济运行带有强烈的地方政府导向。一个行政区的“经济”,常常以另一个行政区或整体区域的“不经济”为代价,由此,引发不同行政区经济上的重复建设,产业结构趋同,经济资源配置效率低。第二,行政区经济阻碍长三角统一市场的形成和发展。区域之间的利益摩擦因此激化,各级地方政府为了追求和保护自身利益,往往以行政区为依托,构筑贸易壁垒,实行市场封锁,阻碍经济资源要素的自由流动。第三,随着长三角城市化进程的加快,城市圈、城市群的崛起与发展有赖于城市与周边地区的互动,只有城市与周边地区形成良好的相互关系,才能在空间上跨越行政区的界限,形成城市经济圈。现行的长三角行政区划边界的“硬”约束,在很大程度上阻碍了城市的“集聚功能”和“辐射功能”。近几年这种行政区现象不断缓解,但仍在很大程度上阻碍城市正常功能的发挥。



3. 产业结构特征导致长三角产业对外转移困难,区域内部产业无法形成合理的分工协作体系

长三角产业以重化工业和轻纺工业为主体,重化工业固定资产比重高,设备专业性强,资产设备一旦投入就难以转移。轻纺工业产业链长,关联性大,产业调整困难。此外,长三角产业趋同造成索取资源要素相近,原 16 个中心城市中选择汽车作为重点发展产业的有 11 个,选择石化的有 8 个,选择通信产业的有 12 个。在食品饮料、纺织、印刷、塑料、办公机械设备等产业方面,三地的产业同构率高达 80% 以上。而苏锡常三地在经济总量中排名前五位的产业几乎一样。在长三角区域内,产业结构趋同、缺乏分工导致城市功能不明等现象也比较突出,省市级开发区不下上百个。长三角地区由于产业结构趋同现象严重,区域间各自索取资源要素相近,区域内部产业无法形成合理的分工协作体系。

4. 运作机制上,仍然没有摆脱依靠行政力量与计划力量的推动,市场机制与市场动力不足

从 1982 年国务院决定成立上海经济区至今,长三角一体化主要由行政力量在推动,长三角区域合作经历了三个主要层面的制度设计。一是始自 1997 年的长三角城市经济协调会 16 个会员城市的市长联席会议制度;二是始自 2001 年的每年一次常务副省长级别的沪苏浙经济合作与发展座谈会;三是始自 2004 年的沪苏浙党政一把手的定期会晤。此外,还有各相关职能部门,如人事、旅游、统计、工商等之间的横向联系。目前共有 30 多个部门的联席会议受惠于多种合作交流机制和平台,长三角一体化在多个方面都取得了成果,包括旅游一体化、三小时都市圈等。目前上海的内地投资中,来自苏浙的已占 50%。不过,一些深层次问题,由于涉及到行政区经济和行政区利益,往往很难开展。比如交通一卡通,2002 年上海无锡两地推出“一卡两地刷”服务后,直到去年底长三角城市经济协调会第七次会议,才明确在统一交通卡相关技术规范 and 标准后,争取于 2010 年在 16 个会员城市实现一卡互通。长三角一体化主要动力应该是来自市场的力量,区域的融合要遵从市场规律,涉及到各自地区利益的整合,靠政府从上层推动能取得一定的效果,但这不是长久之计。解决方案就是用立法的形式保证规划的实施,用法律的手段解决不同区域间的利益争端,逐步建立市场经济的区域一体化秩序。