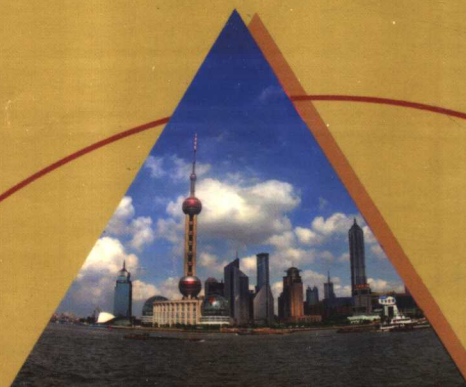


长三角报告

CHANGSANJIAOBAOGAO

梳理全年重要事件 汇聚各方观点视角

(2004)



CHANGSANJIAO
BAOGAO

中国社会科学出版社

长 三 角 报 告

(2004)

《长三角报告》编撰委员会

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

长三角报告. 2004 / 《长三角报告》编撰委员会编.
北京: 中国社会科学出版社, 2004.5
ISBN 7-5004-4373-0

I. 长... II. 长... III. ①长江三角洲—地区经济—经济发展—研究报告—2003②长江三角洲—地区经济—经济预测—研究报告—2004 IV. F127.5

中国版本图书馆CIP数据核字 (2004) 第045870号

责任编辑 郭沂纹
特约编辑 天 勇
责任校对 尹 力
封面设计 张 焕
技术编辑 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲158号

邮 编 100720

电 话 010-84029453

传 真 010-84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印刷装订 保定大丰彩印厂

版 次 2004年5月第1版

印 次 2004年5月第1次印刷

开 本 787×1092 1/16

印 张 22.50

插 页 2

字 数 419千字

印 数 1-5000册

定 价 39.00元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

出版说明

有人说，如果要选出2003年中国的关键词，第一个是“非典”，第二个便是“长三角”。

这话或许略显夸张，但是，这过去的一年里，“长三角”这个名词，由陌生到熟悉，到许多场合下的“言必称之”，却是事实。

长三角热是在怎样的背景下产生的，高热度下的长三角究竟在忙些什么、在做些什么，长三角的未来走势如何……我们编辑这本书，希望多少能够记录一些事实，回答一些疑问。

根据年度报告和年鉴的编辑惯例，这部《长三角报告（2004）》实际上是对2003年的一个回顾与总结。

本书的具体编撰者多是人民日报社华东分社从事《长三角》专刊编辑工作的同志，因此，本书有部分内容选自《人民日报·华东新闻》和《人民日报·长三角》专刊。同时，在本书编撰过程中，我们还参考、引述、选用了一些媒体和书籍中的资料、文章。这些媒体包括《解放日报》、《浙江日报》、《新华日报》、《钱江晚报》、《新民晚报》、《文汇报》、《新闻晨报》、《国际金融报》、《21世纪经济报道》、《经济观察报》、《外滩画报》和人民网、浙江在线、新华网等；书籍包括《21世纪初长江三角洲区域发展战略研究》（三册）、《长三角一体化理论新视角》、《共饮一江水》等。谨致谢意。

各章节在参考、引述、选用时涉及的作者，除文内已注明之外，还包括：葛剑雄、徐长乐、李晔、高渊、郝洪、张乐、曹银康、孙小静、顾兆农、徐锦庚、翁嫣、沈伟红、金松、马韬、牟维旭、徐寿松、陈琪、周建国、韩建清、陈少波、曹漪洁、张建平、潘海平、陈芳、顾钱江、常晓华、龚永泉、刘刚、臧锐、金连升、宋博文、潘乐群、谭新政、李芑、史国杰、季明、崔砺金、王海、张昌辉、何玲玲、卞君君、张根生、黄书波、伍斌、赵蕾、李振兴、张斌、邱曙东、董强、中卿、杨明杰、千月、吴抑西、胡进、金光风、赖小萍、黄丽春等。也在此向上述作者表示感谢。

由于涉及的资料较多，上述媒体和作者列名中，或有遗漏者，谨致歉意。对本书的任何意见，包括关于本书的错谬缺漏之处，欢迎各位批评指正。可致函 csj@hd-peopledaily.com 或上海世纪大道777号《长三角》收（邮编：200120）。

编 者

2004年1月

序

人民日报社华东分社的同志们对2003年以来长三角地区的合作发展情况、学术界的研讨意见等作了精心梳理并汇集成册，我认为是一件很有意义的工作。因此，当他们把书稿送给我并希望我为之作序时，我欣然表示同意，并顺便表达一下我的一些意见。

区域经济发展是发展经济学的一个重要方面，也是我所关注的一个问题。在设计我国的区域发展战略时，应当注意与我国改革开放的总体步伐相适应，有利于建成完善的社会主义市场经济体制和更具活力、更加开放的经济体系。发展社会主义市场经济，一方面要发挥市场在资源配置方面的基础性作用，追求经济发展的高效率。为此，我们应该大胆地吸收国外几百年来发展市场经济的经验，包括行之有效的组织方式和管理方式，例如，资本市场、股份制公司等等；当然也应认真研究国外在这方面失败的教训和走过的弯路。另一方面，我们要坚持社会主义制度，保障社会的公平和公正，特别是保护弱势群体的合法权益。总之，我国发展市场经济要体现中国的特点，要在公平和效率之间实现合理的平衡。

关于区域发展战略，国外的发展经济学界大体上存在着两种不同的观点。一种观点以美国经济学家赫尔施曼 (Hirschman A. O.) 为先驱，他认为发展中国家的政府应当鼓励“非均衡增长”，优先发展条件较好的地区，然后就可以带动经济落后地区的发展。另一种观点则以诺贝尔经济学奖获得者、瑞典经济学家缪尔达尔 (Myrdal G.) 为先驱，他使用“回波”和“扩散”这两个源于物理学的概念来分析处于不同发展阶段的地区和整个国家的经济运动，主张政府要执行平均主义政策，增强扩散效应，减弱回波效应，以缩小地区差别。我认为上述两种论点都有一定的道理，但也都有偏颇之处。地区发展不平衡是在许多国家内客观存在的事实，发展中国家为了加速经济的发展，就应当将有限的资源优先投入到较发达的地区，以便取得较好的效益。但是，当发展到一定阶段后，就应当注意通过合理的产业布局 and 资源配置，尽可能地缩小地区间的差距。

我国在邓小平理论的指导下实行改革开放以后，沿海地区由于基础较好，地理位置有利，发展得相当迅速，对全国的发展起到了带头和示范作用。例如上海周边15个城市，土地面积只占全国的1%，但GDP占到全国的18%；又如珠江三角洲经济区的土地面积仅占全国的0.4%，人口仅占全国的0.3%，GDP却占到全国的10%。这些数据都充分表明，在改革开放初期实行非均衡发展战

略，让条件较好的沿海地区先发达起来，是十分必要和相当有效的。

一般说来，在沿海地区投一块钱所产生的效益，要比在西部投一块钱所产生的效益多得多。我国在沿海地区发展到一定程度后，就不失时机地提出西部大开发、振兴东北等老工业基地等重大战略举措，努力缩小地区差距，保证社会的公平，保证全国人民的共同富裕，保证整个国家的协调发展。这一成功的实践充分证明，只要政策把握适度并加强宏观管理，就能够更好地发挥经济发达地区对经济发展的促进作用，这也是建立和完善社会主义市场经济制度的要求。

但是也应看到，我国还是一个发展中国家，尽管改革开放二十多年来经济上取得了较快的发展，总体实力有较大的提高；根据国际货币基金组织（IMF）的数据，2002年我国的GDP总量已达12372亿美元，占世界第六位，但人均GDP仅为963美元，居世界第111位。因此，我们一定要注意把握好不同地区发展之间的平衡，逐步缩小地区差距，这是一项长期的任务，要量力而行，循序渐进。我希望东部地区还要努力发展，特别是要发挥长江三角洲、珠江三角洲、环渤海地带等条件较好的经济区对全国发展的带动作用。面临经济全球化的严峻挑战，我们应当继续提高沿海地区的国际竞争力，使其加快腾飞，进一步深化改革并扩大开放，实现跨越式发展，为实现全面建设小康社会的宏伟目标做出更大的贡献。

成思危

2004年1月30日

引 言

一 从鱼米之乡到现代经济核心区 ——长三角概述

何谓“三角洲”

长江三角洲是我国经济最发达的地区之一。

就自然地理概念而言，长江三角洲的范围仅限于镇江以东、通扬运河以南、杭州湾以北的区域，是长江中下游平原的一部分。海拔多在 10 米以下，由长江等河流冲积而成。间有低丘（如惠山、天平山、虞山、狼山等）散布，海拔 200—300 米。水道纵横，湖荡棋布，向有“水乡泽国”之称。

从经济地理角度看，长江三角洲地区的经济网络比上面界定的范围要广一些。通常，人们把上海市全部、江苏省南部与中部地区和浙江省东北部地区直接称为“长江三角洲”地区。具体而言，这一地区北边从江苏省沿长江两岸直到黄海，南边的浙江部分沿富春江至甬江到东海，包括江苏省苏南的苏州、无锡、常州、南京、镇江 5 市和苏中扬州、泰州、南通 3 市，浙北的杭州、嘉兴、湖州 3 市和浙东北的绍兴、宁波、舟山 3 市，上海市全部。这三省市 15 市共有 72 个城区和 59 个县市，面积 100112 平方公里，约占全国的 1%，2001 年人口 7534.1 万，占全国的 5.9%。而 2002 年末的国内生产总值（GDP）、财政收入和出口贸易额分别占全国总量的 19%、22%和 28%。

“鱼米之乡”何时形成

长江三角洲地区历来是中国最为富庶的区域之一。以长三角为主的江南地区，千余年来一直被誉为“人间天堂”、“鱼米之乡”，以经济和文化的发达著称。从历史上看，早在 7000 年前，就已出现河姆渡古文明，显示了长江三角洲悠久的文明开发历史。4000 多年前，先人们已在长江三角洲上从事渔猎与农业生产，行舟楫之利。公元前 6 世纪，便有吴、越国的兴起。而最终奠定江南在全国先进地位的，是唐朝末年至五代的一个分裂时期。

经过孙吴、东晋和南朝数百年的经营,长三角地区农业生产已相当发达,还盛产绫罗绢布等丝麻织品。唐朝初年,这一地区已经成为朝廷重要的赋税来源。公元755年安史之乱后,三吴的赋税额竟占国用的一半。

唐朝末年,江南先后建立了吴、南唐、吴越政权,使江南在实际上脱离了中央政府或中原政权的控制,也避免了战乱的直接影响,基本保持了安定的环境。更重要的是,也摆脱了对中央政权沉重的赋税负担。原先无条件上缴的巨额财物,被用于兴修水利等公共工程的建设。如吴越王钱镠对修筑海塘、疏浚河道、兴修农田水利就投入了很大的人力物力,还专门设置了“撩湖军”,负责疏浚西湖。吴越政权先后修建了沿海的堤坝、钱塘江的石堤,疏通了江中的航道,造龙山、浙江二闸,在自海滨至常熟、太仓、江阴、武进各地的河流湖泊上普遍建造堰闸,旱涝都能蓄泄。这些水利设施使长江三角洲从此成为全国最主要的稳定的商品粮食基地,北宋末年已有“苏(州)常(州)熟,天下足”和“上有天堂,下有苏杭”的说法。

在明朝期间,江南也承担了全国赋税的大部分,但“湖广熟,天下足”取代了“苏常熟”,说明商品粮的基地已转移到湖广(今湖北、湖南),此时的苏常因商品经济的进一步发展,经济实力已远胜湖广。

近代工商业的起步

江苏的苏、锡、常地区是中国现代制造业起步最早的一个地区。1850年以前,苏州作为清王朝的手工作坊,已经是中国最大的手工业城市。而张謇在江苏创办中国最早的民族工业,则进一步推动苏南一带较早地形成了以制造业为主的发展路子。到20世纪30年代,无锡成为中国第三大工业城市。这种历史形成的先发优势,使得江苏的发展在改革以前,一直领先于浙江。

上海由于其优越的河口港条件,在1842年南京条约签订后成为开放口岸,很快形成了大都市集聚发展模式。上海对于周边地区具有非常强的“极化”作用,吸引了浙江、江苏、广东等地的大量人才与资金,在20世纪初期成为远东最活跃的工商城市。

在早期,浙江人和浙江资本,主要不是在本地发展经济,而是在上海寻求发展和获利空间,形成一种“异地上市”的模式。上世纪30年代有人统计,上海商界名人1836人中,宁波籍453人,占1/4。浙帮钱庄的资本额历年在上海整个钱庄资本额中占60%—80%。

江苏人在本地发展制造业,上海吸引各地的人才和资本,而浙江人和浙江资本则在上海发展。但是,早期发展模式的差异并没有影响三地经济的融合和一体化。这种融合以逐利性为动力,通过生产要素的自由流动,既满足

了各自利益的最大化,也形成了区域共同利益的最大化。

潜力巨大的经济区

经过二十多年的改革发展,长江三角洲已是中国经济发展速度最快、经济总量规模最大、内在潜质最佳、发展前景被普遍看好的首位经济核心区,也是中国在经济全球化过程中率先融入世界经济的重要区域之一。2001年,长江三角洲地区GDP为16981.1亿元,占全国GDP的17.7%。这一地区面积与江苏省或浙江省基本相当,但GDP分别是江苏省的1.8倍和浙江省的2.5倍,人均GDP也分别是江浙两省的1.7倍和1.5倍;与经济发达的广东省相比,GDP也高出60%。在全国综合实力百强县中,长江三角洲地区拥有一半,充分显示了长江三角洲高密度、高强度的发展特征。

从发展现状看,长江三角洲地区已具备了从地区经济区域化发展走向区域经济协调发展的有利条件。长江三角洲区域经济的整体发展态势已初具规模。加快长三角区域经济整体发展已成为沪苏浙三省市的共识。经济全球化和区域经济一体化是当代经济发展的趋势,长江三角洲区域经济协调发展不仅将为该地区率先基本实现现代化做出贡献,也将成为带动我国经济全面增长的重要积极因素。

二 未完成的试验告诉我们什么 ——长三角的三个十年之变

从上世纪80年代至今,长三角已经历过两次“十年变革”。而现在,正在经历第三次“命运的转折”。

其实,长三角经济一体化并不是一个陌生的概念。早在1983年,国务院便组建“上海经济区规划办公室”,提出以上海为中心建立长江三角洲经济区,其范围几经演变,陆续包括了上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西等五省一市。但到80年代末,长三角一体化的第一次试验没有再继续下去。

第二个“十年之变”始于1992年。当时,邓小平刚刚发表南方谈话,上海浦东开发开放力度开始加大。同样,还有一件当时不太起眼的小事,在很大程度上改变了长三角几大城市间日后的力量格局:这一年,连通江苏与上海的沪宁高速公路建设正式启动。于是,现在“长三角城市经济协调会”的前身——长三角15城市协作办主任会议也于当年启动。

而2003年开始的第三个“十年之变”,在形成前所未有的一体化共识的前

提下,在新的较雄厚的物质基础上,从体制和机制方面,把长三角从“理论概念”推向真正的“经济共同体”。让我们一起来回顾长三角这三个“十年之变”。

旧事重提

当了大半辈子会计师,彭镇秋的“账”越算范围越宽。坐在上海市中心延安路上的办公室里,彭镇秋喜欢把目光投向上海之外。近来,老彭有了一个新的嗜好:为长三角发展算本经济账。而每次算下来,都使他平添了几分焦虑:“长三角发展已经遇到了新的‘瓶颈’,要想取得突破,关键是成立权威的跨界管理机构,实现体制变革。”

这番话,老彭已经重复过很多次。而引起最大反响的,还是在2003年3月召开的全国“两会”上。作为全国人大代表,58岁的彭镇秋向大会递交了一份建议,主题是加快长三角经济互动发展,其中关键性建议就是组建管理机构。

算得上是“生逢其时”。在新一轮“长三角热”风起云涌的大环境下,这样的声音很容易引起反响。于是在“两会”之后,要不要组建机构,以及组建一个什么样的机构,类似这样的问题成了沪、苏、浙三地专家们新的课题。同时,也引起了三地政府的关注。毕竟,这是关系整个长三角发展的大事。

由此,一个尘封已久的名称——国务院上海经济区规划办公室,再次被反复提起。那是一段有些模糊的往事,已经很少有人能厘清事情的全部脉络。在人们的印象中,那是一个跨越区划的管理机构,是一项解决条块矛盾的改革举措,是一次历时5年多的试验。

北京来电

淮海中路上绿树掩映下的一幢老房子内,陈罡又一次翻开泛黄的工作笔记。最近这段时间,76岁的陈罡变得忙碌起来,用他的话说:“想更准确地梳理那段历史。”

尽管与彭镇秋素昧平生,但那番重建长三角管理机构的言论,早已传到了陈罡的耳中。对于这样的声音,陈罡没有简单地表示赞同或反对,而是默默地打开材料,想从当年的那段历史中找到答案。

“那时,办里的同志常跟我开玩笑,说叫陈罡去开的会总是最重要的。”作为当年上海经济区规划办的综合组副组长,陈罡参与了那5年多岁月中几乎所有的重要工作。十多年后,陈罡最先忆起的,却是“规划办”撤销时的情景。

1988年6月20日,“规划办”的电话铃响起,来电的是国家计委地区经济司。平时,地区司是与“规划办”联系最紧密的机构之一,它们之间的热线电话常常响个不停。这次却与以往不同。

“国务院已决定撤销国务院上海经济区规划办公室。国家计委作为代管单位,决定派出工作组,协助规划办领导同志处理结束移交工作,到上海经济区规划办的工作组,将由地区经济司副司长佟庆锦等8人组成。”

其实,这是一个意料中的电话。因为此前的6月1日,国家计委已发出计办厅120号文件,通知“撤销国务院上海经济区规划办公室”。让“规划办”的工作人员多少有些感慨的是,各项清理移交工作进行得如此迅速。

至此,5年多的艰辛试验画上了句号。有人试图评论这个句号画得圆不圆,陈罡说:“关键要看是否完成了当年国务院交付的主要任务。”

国家战略

1983年6月30日晚,沪、苏、浙三地的党政一把手被请到国务院开会。其实,在半年前的1982年12月22日,国务院已发出通知,决定成立上海经济区。成立上海经济区的原因和主要任务,则是在这次会上明确的。归纳起来有以下四点:

首先,解决条块矛盾,解放生产力。因为经济工作中,常常碰到条条块块的矛盾,而现行的经济管理体制,又长期按条条块块管理,这是必须解决的问题。其次,走依靠中心城市的路子。从经济上看,上海实际上是面向全国,苏、浙两地的一批中小城市,其实是上海的卫星城,但不能在行政上把这些城市划归上海。再次,要有个机构。这个机构专门搞研究,容易看出阻碍生产力发展的原因在哪里,先从规划做起。最后,规划是试验性质。通过这一区域的探索,在全国逐步形成以大中城市为依托,不同规模发散式网络型的经济区。

显然,这是上海经济区工作的基本方向。有趣的是,战略初定之时,上海经济区规划办公室已在上海运转3月有余。1983年3月22日,“规划办”在上海正式建立。其后,1985年1月,国务院召开长三角、珠三角和闽南三角地区座谈会。根据座谈会建议,经国务院批准,这三个地区被增设为我国新的沿海经济开放区。这是自深圳、珠海、厦门、汕头4城市开辟为经济特区,以及第一批14个沿海城市开放以后,我国实施的又一次重大开放举措。

复杂心态

在陈罡的记忆中,对于这样一个机构“横空出世”,经济区内各省市的心

态有些微妙。总体而言,大家有积极参与的热情。因为当时市场经济刚刚起步,这些省市之间的经济活动趋向频繁,摩擦也随之增加。同时,区域内经济有密切的内在联系,而“规划办”又负有全面规划的任务,各省市都担心被排除在外。

这样的热情,可以从上海经济区不断扩大中得到印证。成立初期,上海经济区的范围很明确:以上海为中心,包括长江三角洲的苏州、无锡、常州、南通和杭州、嘉兴、湖州、宁波、绍兴等10城市。在后来的几年中,安徽、江西和福建三省先后主动申请加入。这样,上海经济区已扩大到除山东外的整个华东地区。

但在热情的背后,掩盖不了各省内心的忧虑。当时有人总结过,参加上海经济区,苏浙两省至少有“五怕”:一怕上海工业污染转移;二怕以大吃小,吃掉自己优势行业和产品;三怕去肥存瘦,影响全省经济发展;四怕削弱农业基础;五怕财政收入减少。

肩负着中央的重托,同时承受着区域内各省市热切的目光,只有调研协调职责的“规划办”,一开始就被寄予极高的希望,期待它来打破“经济区”与“行政区”之间的隔阂。后来的事实证明,这种期望有些过高。值得注意的是,在运转的5年多时间里,“规划办”始终没有正式挂牌。尽管其中可能有那样那样的原因,但有专家认为,这多少反映了“规划办”当时的微妙处境。

第一把火

两年前,王林出版了自己的回忆录。在书中,这位年近九旬的老人,把担任“规划办”第一任主任的岁月,称为他自己“革命工作的最后一站”。

确实,当他1983年受命之时,已经年近七旬了。那是一个特殊的团队,其中大多数人的年龄都在60岁左右。这主要是因为国务院当时的一项意见:“有一些60岁左右的司局长、副部长,身体好、能力强的,可以抽调一些参加这个工作。”所以,当陈罡以五十多岁的年龄进入“规划办”时,还被视为“小弟弟”。

“规划办”成立之初,这群老人最想做的一件事,就是寻找一个“突破口”。经过两个多月的调研,1983年3月8日上午,王林向国务院第14次常务会议汇报工作时,明确提出:“以能源、交通、外贸、技术改造为规划重点,以区内自行车行业为经济联合的试点。”

显然,这是一个带有明显时代特征的选择。在当时经济背景下,选择自行车行业作为“规划办”烧的第一把火,或许是最合理的方向。

其后的事进展神速。当年4月15日,“规划办”与轻工业部联合召开会议,

听取区内自行车行业现状的汇报,制订了工作提纲。5月上旬,上海自行车厂和苏州自行车厂达成初步联合协议,由双方技术人员组成工作组进行技术诊断。一年后,由国有大企业为主体、以名牌产品为龙头的跨省市生产联合体正式出现。当时,“永久”和“凤凰”两大集团旗下,分别依附着上海经济区内五六十家企业。

用当年的眼光来衡量,自行车行业的联合可算初战告捷,“规划办”的第一炮打得很响。不过,在“规划办”的那些老人眼中,这还算不上真正的亮点。

在他们看来,在能源、交通问题上的协调,所见的成效更为显著。以电力建设为例,“规划办”成立后,就把电力供应作为规划的重点之一。王林亲自担任华东电网领导小组组长,经济区内三省一市管工业的副省长、副市长为副组长,全面协调区内电力供应和建设。1985年3月20日,“规划办”提出议案,要求各省市加强对电力建设的领导,及时协调解决问题,并提出华东电网6年装机容量翻一番的总体规划。此举得到各省市的积极响应,缺电问题得到了有效缓解。

艰难时世

但令许多人遗憾的是,“规划办”最想突破的一个问题,始终陷于各种意见的纠缠之中,无法实现真正的跨越。

75岁的王志平教授,如今在家闭门写书。而当年,作为上海社科院的经济专家,他是上海经济区研究会的理事,是“规划办”重要的智囊人物。说到当年的难点,他略略提高了嗓门:“调整产业结构的工作,根本做不下去。”

与现在很相似,产业结构趋同,那时就已经是上海经济区的主要问题之一。由于各省市产业同构问题严重,互相之间陷于低水平竞争。当时,有关专家提出以整个经济区为单位,进行新一轮的产业配置和城市分工。但这样的话题,一拿到经济区的省市长联席会议上讨论,便会引来一致的反对声,使之寸步难行。

当年,“规划办”每年都要举行很多次各种层次的会议,其中最重要的是省市长会议。它是上海经济区的最高决策机构,一年召开一至两次。王志平参加过几乎所有层次的会议,他的感觉是:“每次说到产业结构调整等敏感话题时,会场上就会气氛紧张。有好几次,王林开完会走到门口就直摇头。”

很明显,由于财政“分灶吃饭”,经济指标按行政区进行考核,跨行政区的区域协调,常常是能做“加法”,而不能做“减法”。不影响各项财税的自行车联合、电力增容等,总会引来皆大欢喜的结局。若要涉及减产业砍项目

的结构调整时,必然会引来强烈的反对声,因为它触及了行政区的利益。在这样一个基本结构不改变的情况下,当年“规划办”做不到的事,现在可能也是“无法完成任务”。

苦拟纲要

白扬的思路十分敏捷,说起话来,让人感觉不到他已是八旬老人。从“规划办”副主任的位置上退下来后,白扬便回到合肥,也算没有离开工作过的上海经济区。

说起当年,白扬扼要地勾勒了一个“规划办”的工作流程:“先做经济区的各项规划,然后送国家计委,计委再指派专人作规划的深入研究,最后可能批准执行其中的某些部分,再以行政命令的手段下达到经济区内各省市。”

这话听上去,“规划办”像个纯粹的研究机构。其实,这是基本符合国务院给它的定位的。“规划办”成立后,打了几个攻坚战,越来越感到需要一个全局性的发展战略。对此,当时王林有过一番感慨:“经济区的建设是一项艰巨复杂的系统工程,要从全局观点、战略眼光观察问题,勾画出一纸蓝图来,使我们有个共同努力的方向和目标。有了长远的、战略的、统盘的打算,才能避免东一榔头、西一棒子的做法。”

1985年3月,在上海经济区省、市长联席会议上,一致同意编制经济区战略纲要。会议决定,由上海经济区研究会与“规划办”研究组牵头组成课题组。一年多之后,在前后八易其稿的情况下,正式推出《上海经济区发展战略纲要》。

即便以现在的眼光来看,这依然是一份不错的战略纲要。比如,《纲要》明确提出:“建立上海经济区,是我国经济体制改革的一项重要探索。旨在充分发挥中心城市的中心作用,打破经济体制的僵化模式,逐步建立起具有中国特色的社会主义区域经济新体制。”而在具体做法上,比较有意思的是提出“丁”字形概念:“把经济区沿江沿海的‘丁’字形黄金地段,逐步发展为我国经济最发达的经济带和港口城市群。上海和长三角的工业,主要向高、新、精、尖发展,向技术密集型和知识密集型发展。”

激烈争论

这个《纲要》出台后,一度引来颇多议论。在1986年举行的一次研讨会上,不少学者纷纷“开炮”。

复旦大学经济学院院长陈观烈教授说:“经济区如何实现分工和一体化,

是依靠市场机制还是靠行政命令?省市长会议不过是个协商机构,怎样才能正确处理各省市之间的矛盾。这些重要问题,《纲要》中都没有涉及。”

上海工业大学顾问仇金泉教授认为:“考虑上海经济区发展战略,一定要同时考虑体制配套,如怎样把行政区划、经济区划和自然区划一致起来,这一点《纲要》未涉及。”而复旦大学经济学院副院长周振汉提出:“《纲要》提出技术立区,但整个经济区是否有必要都发展高技术?发展科技应根据现有基础,有分工、有层次、有重点地做。”

当时,不同的意见还有很多,相对也比较分散。但后来,曾真正形成过一次“焦点论战”,针对的是现在看来再普通不过的提法——“一体化”。在《纲要》讨论稿的总纲里,曾提出“要逐步实现区域经济一体化”。有人立即提出反对,认为“一体化”的提法,容易被理解为“统一集中”,必然带来封闭性、排他性,有形成新的块块的危险。也有人认为,“一体化”只适用于国与国之间的关系,不适用于一个国家之内。

但是,更多的专家赞成“一体化”的提法,认为“一体化”就是“整体化”,是针对当时条块分割、地区分割的现状,强调区内的四省一市不能搞“五体化”而言的。他们认为:“一体化是区别于旧体制下非经济区的根本目标,不明确这一目标,就不利于统一各省市的意志和行动。”但最终,可能是由于争论过于激烈,正式出台的《纲要》中,还是删去了“一体化”三字。

短短5年多,“规划办”主持制订了二十多项规划,大到整个经济区的总体走向,小到不同产业的具体发展战略。用王林的话来说,“以经济区为规划对象,这是一项前无古人的工作”。

规划从无到有,当然是值得骄傲的。但这些规划中,后来有多少真正付诸实施呢?白扬如此评估:“能源、电信和交通等方面的规划,有些实施得不错。太湖水利的规划也实现了一些。但工业、农业的工作很难做,涉及产业调整的方案基本实施不下去。”而王志平说得更干脆:“很多规划想得都不错,但过于浪漫了,可操作性不够。”

眼下,关于长三角需要一个“行动纲领”的呼声正高。回看十多年前的那段历史,其实不难发现:制订规划并不难,关键是如何保证规划的科学性,以及怎样真正落到实处。如果说,制订规划需要一批高层次的专家学者的话,实施规划则需要一整套规范的体制和机制作保证。在这方面,当年那一大摞束之高阁的规划,已经给了我们某种启示。

肺腑之言

2003年刚刚退休的孙向群,是当年“规划办”里标准的“小字辈”。离开

“规划办”后，他又在上海市府“协作办”当了好几年的处长，算是没离开区域合作部门。现在重提那段往事，他总是说：“如果这个‘规划办’一直保留到今天的话，长三角可能完全是另外一种格局。”

事情往往就是这样。当一样东西成为“过去式”，人们回头再看时，常常会表露出更多的好感。

1988年，当“规划办”撤销后，上海经济区实际上也就消亡了。其后几年，这一区域的经济合作陷入了一段长长的低谷。这时，各种怀念乃至呼吁重建上海经济区的声音，开始在华东各地出现。

其中，人们较多提及的是《试论上海经济区的重建》一文。之所以引人注目，是因为这篇发表于1991年的文章中，来自安徽省“协作办”的作者陶钢，为上海经济区总结了四大成就：“首先，大小企业和各级政府取得了进一步深化联合的共识；第二，形成了区域内不同形式的经济联合组织；第三，区域成员之间出现了大量资金技术转移等市场活动，为加快区域市场发展提供了条件；第四，上海经济区的办事机构做了大量研究、策划和协调工作，为区域经济发展积累了宏观操作的经验。”

应该说，这些评价都还算中肯。但值得注意的是，不能省略历史的另一面。当年，在“规划办”运作的5年中，其实它一直处于各种矛盾的中心。人们对这种尝试的疑虑和不安，也都冲它而来。

在一些“规划办”老人的记忆中，有的省市一直对经济区的“一体化”心存疑虑。其中，很多人对一件事印象很深，那是在1984年召开的省市长会议上，时任江苏省副省长的陈焕友，做了一番坦诚表白：“江苏的苏州、无锡、常州、南通参加经济区，这是我省的精华部分。一个省的部分地区参加经济区，大家在实际工作中都感到有所不便。党政领导、行政区划、计划财政等都属省。同时，他们又是经济区的一个组成部分。在这种情况下，他们感到有些事情很难处理。省里也有难处，管多了怕影响经济区统一领导，不管理吧，也不行。”

这番话表露了不少人的心思。在其背后，实质上依然是“行政区”与“经济区”之间的矛盾。很长一段时间里，“规划办”在这两大矛盾之间，一直试图充当居中协调的角色。后来的事实证明，仅靠这样一个办公室的力量是远远不够的。

三大问题

或许是看到了这个问题，1988年1月，“规划办”决定调整工作重点，眼光开始向外，基本工作围绕发展长三角外向型经济这一中心进行。这是“规划

办”第二任主任、原上海市长汪道涵努力推动的一个变化。

1988年6月,“规划办”宣告撤销。对于那个来得突然的撤销通知,当年不少“规划办”的工作人员都感到有些茫然。对此,一般的解释是,当时国务院正在进行机构改革,要裁减一批机构。“规划办”被精简,是大背景使然。还有一种说法是,当时上层的一些领导,以及经济区内一些省市对此有不同看法,因此做出撤销决定。尽管个中原因众说纷纭,但有一点是肯定的:这项历时5年多的艰苦试验,就此画上了句号。

十多年之后,现在很多专家旧事重提,呼吁重建长三角管理机构。在此,我们不仅需要重温那段历史,更有必要解答三个问题:

首先,上海经济区“规划办”是成功还是不成功?那段岁月中,“规划办”做了大量有益于区域经济一体化的工作,其功绩是显而易见的。但后来的消失,至少说明了它的局限性。或许它没有失败,但恐怕也没有成功,只是做了一次有益的试验。

其次,这样的结局是偶然还是必然?处在“行政区”与“经济区”的夹层中,一个以规划为主要使命的机构,显然不足以发挥真正的协调作用。如果没有那次国务院机构改革,“规划办”真能保存到今天吗?

最后,现在是否有必要继续当年的试验?尽管只相距十多年,但客观环境的变化是巨大的。比如:市场发育更完善了,企业的活力更强了,等等。或许,重建一个管理机构是个好途径,但我们还应想一想,是否忽略了更关键、更简捷、见效更快的其他途径?

新的变革

2003年以来,一系列新变化开始发生。在很多人看来,长三角这趟开往“一体化”目的地的“经济列车”,已全面“换挡提速”的动向是显而易见的,其联动发展的热情更是前所未有。但同样不应忽视的是,在这些加速和热情等表面现象背后,长三角一体化的机制变革已经启动。

2003年7月底,沪、苏、浙三地交通主管部门聚会上海,共同宣布长三角公路交通网建设实质性启动,沪、苏、浙将共筑“三小时都市圈”。为此,今后5年内,三省市都将投入数百亿元的资金,加快省市互通快速通道的建设。

这只是2003年以来长三角规模浩大的“路桥运动”的一部分。最近,以高速公路、轨道交通为核心的快速交通网络体系,在建设、管理和技术上取得一连串突破。其中,杭州湾跨海大桥和长江口苏通跨江大桥相继开工和立项,沪崇苏大通道也已启动。

在这些一体化的建设热潮背后,还有一些不太引人注目的变化,可能具