

DUSHIQUAN FAZHAN YU GUANLI YANJIU XILIE CONGSHU

都市圈发展与管理研究系列丛书



2006长江三角洲城市经济 协调发展报告

陈晓云 蒋录全 主 编
杨丹妮 卞佳颖 副主编



上海三联书店

中国都市圈发展与管理研究中心
都市圈发展与管理研究系列丛书

2006长江三角洲城市经济 协调发展报告

陈晓云 蒋录全 主 编
杨丹妮 卞佳颖 副主编



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

2006 长江三角洲城市经济协调发展报告 / 陈晓云, 蒋录全
主编. —上海: 上海三联书店, 2007. 9
(都市圈发展与管理研究系列丛书)
ISBN 978-7-5426-2619-6

I. 2... II. ①陈... ②蒋... III. 长江三角洲—城市经济—
经济发展—研究报告—2006 IV. F299.275

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 117540 号

2006 长江三角洲城市经济协调发展报告

主 编 / 陈晓云 蒋录全

副 主 编 / 杨丹妮 卞佳颖

特约编辑 / 蒋录全

责任编辑 / 邱 红

装帧设计 / 范峤青

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海市印刷七厂有限公司

版 次 / 2007 年 9 月第 1 版

印 次 / 2007 年 9 月第 1 次印刷

开 本 / 890×1240 1/32

字 数 / 130 千字

印 张 / 5.375

ISBN 978-7-5426-2619-6/C·231

定价: 18.00 元

前 言

都市圈是现代社会经济发 展进程中一个具有划时代意义的区域形态,是各国城市化发展进程的必然结果。它对于促进城市间区域经济发展、打破地方保护主义、改善城市投资环境、优化社会资源配置正在起着极其重要的推动作用。

国际学术界对大都市圈的研究首先集中在都市圈的类型、形态特征与功能特征。其次是对大都市圈不同演化阶段的划分及其演化规律的研究,一方面是从更加抽象的高度将大都市圈的几何特征(空间投影)与经济生态特征结合起来,揭示其深层次的演化规律;另一方面是对大都市圈内部的资源配置方式等进行实证研究和总结,以期与实践服务。

国内对大都市圈的研究主要集中在以下几个方面:一是比较研究;二是对大都市圈形成与演化过程中的城市之间的关系进行广泛的研究;三是对大都市圈基础设施、环境、产业发展的协同效应和途径进行研究,直接为区域经 济决策提供理论指导。

另外,国内近年来对都市圈的理论研究也比较重视,2001 年以来国家自然科学基金有多项相关资助项目。国家社会科学基金也资助了一系列相关领域的研究项目。

学者们从不同层面、不同角度对都市圈进行研究,虽然提出问题的角度各异,但最后得出的观点与结论却基本相同,即都认为采用“都市圈”的建设方式是一种适合中国国情的发展模式。所以,如果把“都市圈”作为中国未来的一种空间经济组织创新模式,那么对中国今后一段时期内一些重大社会经济关系的整合也具有重要的战略意义。

作为国家“985”二期工程哲学社会科学创新基地的中国都市圈发展与管理研究中心将充分发挥上海交通大学在都市圈与区域经济协调发展研究方面的优势,借助中外都市圈与区域发展的管理与研究方面的重要资源,综合管理学、经济学、行政学、环境科学、地理科学、法学等诸多人文与社会科学,以及工程技术学科,系统研究我国都市圈的形成、发展和演化的规律与模式,都市圈内部和都市圈之间的竞争、合作和协同的关系,以及与都市圈密切相关的各种社会 and 经济发展问题,为中国都市圈与区域经济协调发展领域的思想交流、信息共享、人才培养、国际合作提供平台,建立官、产、学、研相结合的基地。

《都市圈发展与管理研究系列丛书》是中国都市圈发展与管理研究中心的系列成果之一。

在本丛书呈现给广大读者之际,我们真诚地感谢给予中国都市圈发展与管理研究中心以热情支持和帮助的众多政府部门、科研院所的专家学者和企事业单位。

由于时间仓促和各方面的主客观原因,文中一定有不足之处,敬请各位读者批评指正。

中国都市圈发展与管理研究中心
上海交通大学安泰经济与管理学院
《都市圈发展与管理研究系列丛书》编委会
2006年9月

目 录

第一章 长三角区域合作协调机制及其发展	(1)
第一节 长三角的区域范围	(1)
第二节 长三角地区区域协调机制的形成和演变	(2)
第三节 几个区域协调机制建设的问题及其对策	(15)
第二章 区域协调功能的内涵与提升长三角城市经济协调发展的意义	(19)
第一节 区域协调功能的内涵与发展趋势	(19)
第二节 提升长三角城市协调发展功能的意义	(22)
第三节 长三角区域协调的目标与理想模式	(28)
第四节 长三角区域协调的组织保障与政策支撑	(31)
第三章 长三角区域经济协调发展	
——政府间的合作与交流	(36)
第一节 落实区域发展规划,建设世界大城市群	(36)
第二节 以区域规划为指导,积极参与推动长三角区域一体化	(39)
第三节 发挥中心城市综合服务功能,积极促进长三角区域一体化发展	(44)
第四节 统筹区域规划,推进联动发展,加快提升长江三角洲区域国际竞争力	(49)

第五节	科学规划,合作互动,共同提升长三角区域 国际竞争力	(53)
第六节	突出合作重点,放大同城效应,在促进长三角 一体化进程中快速崛起	(59)
第七节	加快区域一体化进程,着力提升长三角国际 竞争力	(67)
第八节	在统筹规划中推动区域融合发展,在合作共赢中 提升常州竞争实力	(73)
第九节	落实科学发展观,推进城乡一体化	(77)
第十节	科学规划,加速发展,共同提升长三角国际 竞争力	(81)
第十一节	强化规划引领,提升制造业竞争力	(91)
第十二节	找准定位,把握机遇,联动发展	(95)
第十三节	以科学发展观引领湖州崛起,促进长江三角洲 全面协调发展	(105)
第十四节	谋规划,促融合,增强长三角凝聚力和竞争力	(110)
第十五节	科学规划,联动发展,实施长三角城市群又快 又好发展	(116)
第十六节	发挥海洋优势,谋划舟山新发展	(118)
第四章	长三角城市经济协调区域合作专题介绍	(125)
第一节	加强区域合作与交流专题	(125)
第二节	长三角港口合作专题	(127)
第三节	长三角物流业发展专题	(132)
第四节	长三角区域信息一体化专题	(137)
第五节	长三角地区城市间综合交通规划专题	(140)
第六节	长三角地区城市旅游专题	(142)

第七节	长三角区域科技合作专题	(148)
第八节	长三角区域产权交易市场一体化建设专题	(155)
第九节	长三角区域人才发展研究专题	(159)

第一章 长三角区域合作协调 机制及其发展

第一节 长三角的区域范围

长江三角洲地区是我国经济较为发达的地区,这个地区的区域合作历来受到中央政府的重视。新中国成立以来,随着国家管理体制的发展,这个地区各种协调机制的存在几乎没有间断过,纵观其发展过程,对今天进一步推进长三角区域合作与发展将有所启迪。

在自然地理概念上长三角主要是指:全新世以来发育的顶端在镇江、扬州附近,向东展开,南北两侧分别以盐铁塘、通扬运河、栟茶运河为边界的平原和水上三角洲区域。在 600 年前,上海还是一片汪洋,历史上鉴真和尚东渡日本传经的出海口就在今天的镇江。现在所说的“长江三角洲地区”的概念,已经主要是一个带有行政区划概念的经济区或城市群,在地域范围上大大超出了自然地理上的长三角地区。

我们现在所说的“长三角”是指以自然地理为基础的、经济社会联系及发展特征相似、以行政区划为边界的经济区,即以上海为核心城市,包括江苏省的无锡、苏州、扬州、南京、南通、泰州、常州、镇江八个市,浙江省的宁波、舟山、杭州、绍兴、湖州、嘉兴、台州七个市,土地总面积约 10 万平方公里的区域。

这个区域范围概念最早出自 20 世纪 80 年代国务院界定的“上海经济区”范围,现在国家正在编制的《长江三角洲地区区域规划》正是这样定义的。

根据 2005 年的统计数据显示,长三角地区的国内生产总值达到

33858.55 亿元,占全国总量的 18.6%;年增长速度 13.4%,高出全国平均值 3.5 个百分点;全社会固定资产投资总额 16298.90 亿元,占全国总量的 18.4%,增速 19.5%;社会消费品零售总额 10738.87 亿元,占全国总量的 16%,增速 14.5%;外贸出口总额 2759.14 亿美元,占全国总量的 36.2%,增速 32.5%;外商直接投资实际到位金额 269.24 亿美元,占全国总量的 44.7%,增速 16%;2005 年该地区 16 个城市地方财政收入共计 3189.86 亿元,城市居民人均可支配收入均超过万元,均高于全国平均水平。

长三角地区目前已成为我国经济发展速度最快、经济总量规模最大、经济潜质最好的经济区之一,并正在迈向更高层次的“经济一体化”发展的门槛。国家也将大力打造长三角地区,使其成为国内率先实现现代化的示范区,成为我国及亚太地区最具活力的经济增长极和最有力参与世界经济竞争的中心区域。

第二节 长三角地区区域协调 机制的形成和演变

中央政府一贯重视区域的管理和协调,把区域化管理作为国家管理的重要手段。中华人民共和国成立以来,长三角地区出现过三种区域协调机制:

一是 20 世纪 50 年代至 70 年代末计划经济时期,由中央派出的、具有地方政权职能的“大行政区”体制;以大城市为中心的、具有协调区域经济建设职能的“协作区”体制;中共中央派出的、具有全面指导区域党政工作职能的“中央局”体制。

二是 20 世纪 80 年代改革开放初期,中央政府派出的、具有调研和一定协调职能的“上海经济区”工作机制。

三是 20 世纪 90 年代至今,长三角地区有关省、市发起建立的“长江三角洲城市经济协调会”、“沪苏浙经济合作与发展座谈会”。

一、“大行政区”体制

大行政区(大行政区人民政府委员会,有的称“军政委员会”)是在国内战争时期逐渐形成的,建国初期在全国范围内普遍建立起来,在地方设置的一级政权机构,它既是中央人民政府的派出机关,也是地方政权的最高机构,领导着大行政区内各省、自治区、直辖市人民政府的工作。

1. 华东行政区的产生

从1950年至1954年期间,形成了覆盖全国的华北、东北、西北、华东、中南、西南六大行政区;其中华东行政区的主要辖区范围是上海市、江苏省、浙江省、安徽省、山东省、福建省、台湾省。

2. 组织机构

大行政区人民政府委员会下设若干工作部门分管各项工作。工作部门一般称部,如民政部、财政部、教育部等;个别的称委员会或局,如民族事务委员会、新闻出版局等。

在大区人民政府委员会与其各工作部门之间,先后设立有财政经济、政治法律和文化教育三个指导性委员会,分别指导各有关部会的工作;与指导性委员会同级的还有人民监察委员会。

大区人民政府委员会设秘书长,承主席之命处理日常工作,秘书长下设办公厅等机构。

最高人民法院分院和最高人民检察院分署,除受最高人民法院、最高人民检察院的领导外,同时又是大区人民政府的组成部分,又受大区人民政府委员会的领导。

由此可见,大行政区政府设立的业务部门包罗万象,机构与编制远比省级政府庞大。

3. 职能设置

1949年12月16日,政务院第11次政务会议通过的《大行政区人民政府委员会组织通则》规定,“各大行政区人民政府委员会是各该辖区所辖省(市)高一级的地方政权机关,并为中央人民政府政务院领导地

方工作的代表机关。”

大行政区政府根据中央统一的政策法令,行使下列职权:

(1) 向所属省、市、县转发中央的政令,省、市、县向中央的请示由它转报。

(2) 在职权范围内颁布决议、命令并审查其执行,有权拟定与地方政务有关的暂行法令、条例,报政务院批准或备案。

(3) 提请中央人民政府政务院任免、批准任免或提经政务院转请中央人民政府委员会批准任免除大行政区主席、副主席、委员以外的人员;任免和批准任免前项以外的大行政区及所属省(市)、县(市)的重要行政人员。

(4) 在国家概算或预算规定的范围内,编制本区的概算或预算报请中央核准,并审核所属省、市、县的预决算转报中央核准。

(5) 联系、统一并指导所属各部门的相互关系、内部组织和一般工作;领导所属各省、市、县地方人民政府的工作。

(6) 指导中央人民政府人民革命军事委员会设在本地区的军事机构(如军区)及中央直接管理的各部门在本地区设立的机构(如铁路、邮电、航空、海关、银行等)。

4. 与中央各部门的关系

关于大行政区与中央各部门的工作关系和权力分割,《通则》规定如下:

(1) 各大行政区人民政府委员会对于其主管范围内之重要工作,应于处理后报告政务院;对于有全国性影响的工作,应事先向政务院请示,事后报告。

(2) 中央人民政府委员会和政务院对于全国各省(市)、县(市)的通令、公告,及对某一省(市)的工作指示均由大行政区转发;各省(市)、县(市)的请示请求亦由大行政区转报。

(3) 关于某一特殊问题之询问与答复,中央与省市亦得直接令、报,但同时须抄送各大行政区人民政府委员会。

(4) 中央各部门与大行政区政府所属职能机构之间,就相应的业务

与技术范围行文,如涉及全盘性者均应抄送大行政区人民政府委员会。

5. 大行政区的撤销

1952年以后,由于恢复国民经济的工作已经完成,各种社会改革运动基本结束,全国大规模的有计划的经济建设和文化建设即将开始,为了加强中央的集中领导,中央决定将大行政区政府一律改为“行政委员会”,仅作为中央政府的代表机关,不再作为地方最高政权机关。1954年以后,为了进一步加强中央集权,精简机构,各大行政区行政委员会撤销。

建国初期,地区差异较大,中央政府直接管理省和省以下地区的条件尚不具备,大行政区的建立,有利于针对各地的不同情况,迅速建立并稳定政权和社会秩序,恢复生产,是当时客观条件的必然要求。

二、“协作区”体制

在1956年4月25日的政治局扩大会议上,毛泽东发表了著名的《论十大关系》的讲话。他说:“我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多。”

1. 华东协作区的产生

1957年12月31日,国家计划委员会传达了毛泽东的六条指示,其中第二条指出:“是否考虑按过去的大区,以一个大城市为经济中心结合周围省市考虑通盘的协作规划。……在此基础上逐渐形成经济区。”

1958年2月、6月,中共中央分别作出《关于召开地区性的协作会议的决定》、《关于加强协作区工作的决定》,将全国划分为东北、华北、华东、华南、华中、西南、西北等七个协作区,其中“华东协作区”包括上海、江苏、浙江、安徽、江西、山东、福建六省一市。毛泽东进一步要求:“协作区会议一年六次,每两个月一次。”

2. 组织机构

每个协作区都成立协作区委员会,作为各个协作区的领导机构;协作区委员会的主要组成人员是有关省、市、自治区党委第一书记;各协

作区委员会下设协作区经济计划办公厅,作为它的办事机构,并且接受国家计委和国家经委的指导;每个协作区指定一位省、市、自治区党委第一书记,作为协作区委员会的主任委员。

3. 职能设置

(1) 在中央方针政策和统一规划的领导下,使各省、市、自治区互通情报,交流经验,互相协作,彼此支援,调节矛盾,互相评比。

(2) 组织本协作区内各省、自治区、直辖市采取积极措施,保证完成和超额完成国家计划,并根据具体情况建立本协作区比较完整的工业体系。

(3) 根据本协作区内各省、自治区、直辖市所编制的计划草案,进行综合平衡和必要的调整。

(4) 在保证完成国家各项调拨任务的条件下,在本协作区内的各省、自治区、直辖市之间,组织生产、建设、培训干部和其他方面的协作,以及进行物资、商品、劳动力、投资等方面的调剂工作。

国家计委于 1974 年 8 月向各省、市、自治区和国务院各部、委发出《关于拟定十年规划的通知》中提出:1980 年以前,建成我国独立的比较完整的工业体系和国民经济体系,有步骤地建设经济协作区,基本上实现农业机械化;1985 年,基本建成六个大区不同水平、各有特点、工农业协调发展的经济体系,并为在 20 世纪内全面实现农业、工业、国防和科学技术的现代化打下牢固的基础。

4. 主要工作

1959 年 11 月,华东协作区委员会召开了长达 10 天的会议,讨论了农业生产和体制、工业生产和原材料综合利用、财贸保证和市场供应、教育和科学等问题。

5. 协作区的淡出

由于“文革”等因素的干扰,协作区的建设一直没有得到有力的执行。直到 1975 年 8 月,国家计委才向国务院提出《关于筹建华东地区经济协作机构的意见》。《意见》中仅建议先设立一个过渡性质的办事机构,名称暂定为“国家计划委员会华东经济协作调查组”,而且调查组

的日常工作由上海市代管。这个方案最终没有实施。但是,“协作区”的概念至今还在被一些地方政府用于区域经贸合作和招商引资,如2004年“中南协作区省市长联席会议”举办过成立20周年系列活动。

三、“中央局”体制

大行政区撤消以后,中央在筹划“协作区”的同时,就有人提出建议,协作区如果通过平等的“协作会议”的形式,则难以承担协调任务,希望中央在各区建立党的派出机构“中央局”,以加强统筹。

1. 华东局的产生

1961年1月,中共八届九中全会批准了政治局关于成立中央局的决定,通过的决议指出:两年多以来的实践表明,协作区在拟订工业的合理布局和统一安排经济发展计划方面,工作是有成效的。但由于它仅仅是一个经济工作的协商机构,工作范围和权力都有限,已经难以适应形势发展的需要。因此,中央现在决定成立华北、东北、华东、中南、西南、西北等六个党领导的中央局,以加强对六个战略性地区的各项工作、特别是建立区域性的比较完整的经济体系工作的指导。

华东局的管辖范围仍是六省一市,与“协作区”相同。

2. 组织机构

中央局虽然是党的机构,但它的成员包括了该地区党政军的主要领导人,拥有广泛的职权。中央局不仅设有办公厅、宣传部、组织部,而且设有计委、经委、农委和财委,有的还设立了对外经济联络局。

3. 职能设置

(1) 以建立本地区比较完整的经济体系为其主要任务,因地制宜地贯彻执行中央的决定。

(2) 代表中共中央加强对各省、市、自治区党委的领导。

(3) 对本地区的政治、经济、文化、军事、党组织等各项工作,进

行全面领导和统一安排。

周恩来在对东北局的指示中提出了十六字方针：“统帅一切，贯彻一切，承上启下，顶上护下。”“顶上护下”这四个字意味着中央局被赋予了一定程度的独立性与自主性。

成立中央局，在加强区域统筹力的同时，一方面可以使中央能够腾出手来更多地考虑国际和国内的全局性问题，另一方面也更有利于中央的路线、方针、政策和各个地区情况的结合，加强具体的组织工作，促进各大区经济体系的建设和战略部署的完成。

4. 中央局的撤销

“文革”的冲击，打乱了党的组织体系。到“文革”后期的70年代，中央局建制被各地的“革命委员会”取代。但由于它曾是代表中央统筹区域工作的派出机构，其概念的影响力远远超出“协作区”，并延续至今。

四、“上海经济区”机制

1979年，中共十一届三中全会以后，全国工作以经济建设为中心，实行改革开放和经济体制改革，从单一的计划经济向计划和市场“双轨制”过渡，经济管理权也从行政权力转移的循环中解脱出来。面对全国不平衡的生产力状况，为了搞活经济，国务院决定设两个试验点，探索国民经济管理体制的改革，通过中心城市和工业基地把条条块块协调起来，逐步形成以大城市为依托的网络型的经济区。

1. 上海经济区的产生

国务院于1982年12月22日发出《关于成立上海经济区和山西能源基地规划办公室的通知》，决定建立以上海为中心，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个城市的上海经济区。这也是“长三角”经济圈概念的雏形。

1984年10月18日，国务院主要领导批示，扩大上海经济区区

划,由原来的 10 个城市调整为三省一市,即上海市和江苏省、浙江省、安徽省。

1984 年 12 月 6 日,国务院批准江西省纳入上海经济区范围。

1986 年 8 月 19 日,国家计委发文给福建省政府,同意福建省加入上海经济区。

这样,除了山东省,上海经济区容纳了原华东局(区)的大部分成员省市。

2. 组织机构

《通知》中要求:

(1) 设立上海经济区规划办公室,由国家计委、国家经委、上海市、江苏省、浙江省、机械部、水电部、交通部、化工部、电子部、纺织部、轻工部、经贸部的负责同志组成,电力部副部长王林任办公室主任;

(2) 规划办公室人员要精干,专职人员编制每个办公室暂定 15 人;

(3) 规划办公室设咨询小组,聘请一些 60 岁左右,身体好、能力强,实际工作经验多的原来的司局长、副部长参加(供给关系不变);

(4) 规划办公室直属国务院,由国家计委带管,办公地点设在上海。

规划办公室既是国务院的派出机构,又是上海经济区省、市长会议的办事机关。

3. 职能设置

国务院规定:“从国民经济发展的全局出发,统筹安排,制定经济区内的经济、社会发展规划;协调经济区内部门之间、地方之间的关系,促进生产力的发展,使经济区同全国经济的发展紧密地结合起来。”因此,国务院上海经济区规划办公室是改革的试验,其职能主要是规划、联合、协调。