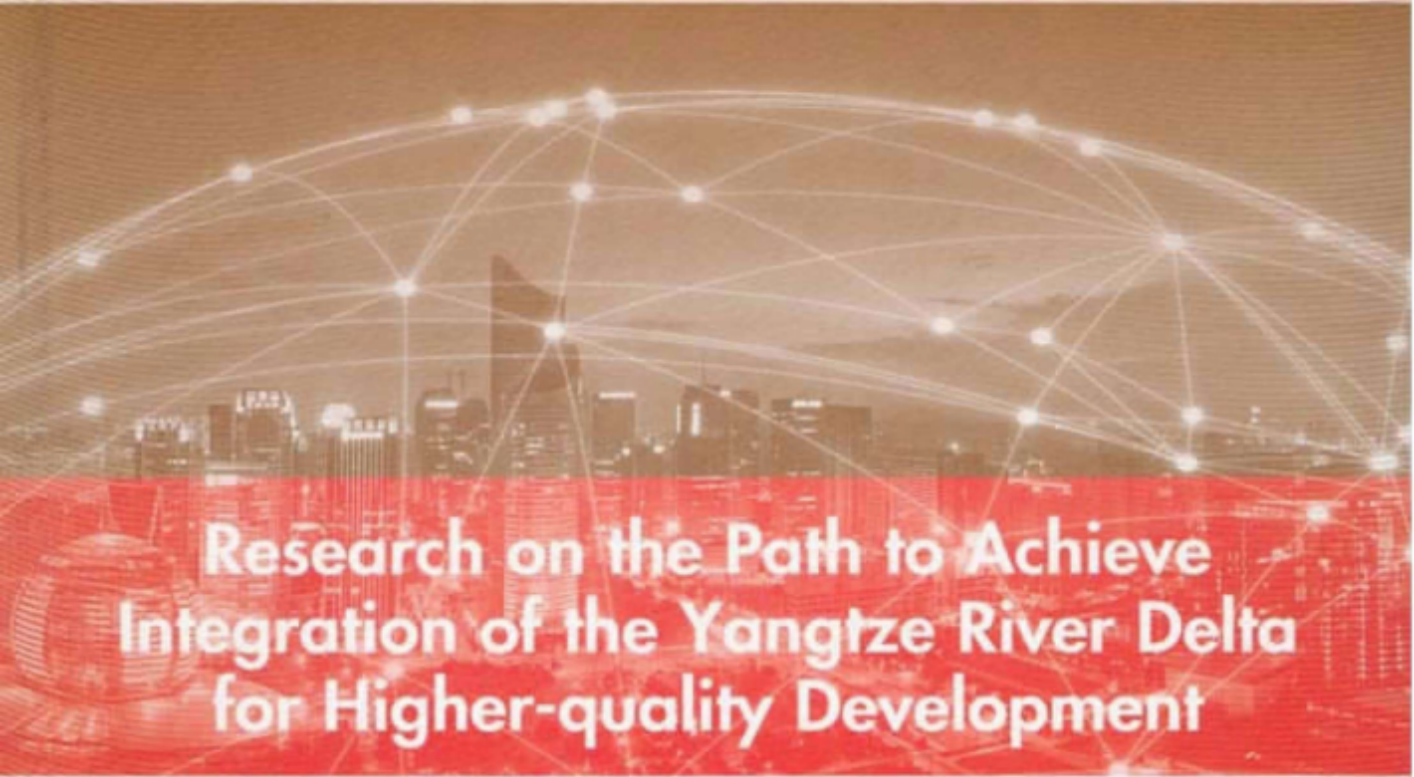




上海市人民政府
发展研究中心

高质量发展研究
系列丛书



Research on the Path to Achieve
Integration of the Yangtze River Delta
for Higher-quality Development

长三角更高质量一体化 发展路径研究

上海市人民政府发展研究中心 著

格致出版社  上海人民出版社

上海市人民政府发展研究中心
高质量发展研究系列丛书

长三角更高质量一体化发展路径研究

上海市人民政府发展研究中心 著

格致出版社 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

长三角更高质量一体化发展路径研究/上海市人民政府发展研究中心著.—上海:格致出版社;上海人民出版社,2020.1

(高质量发展研究系列丛书)

ISBN 978-7-5432-3083-5

I. ①长… II. ①上… III. ①长江三角洲-区域经济发展-研究 IV. ①F127.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第294966号

责任编辑 忻雁翔

装帧设计 人马艺术设计·储平

高质量发展研究系列丛书

长三角更高质量一体化发展路径研究

上海市人民政府发展研究中心 著

出 版 格致出版社
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 787×1092 1/16

印 张 27.5

插 页 3

字 数 396,000

版 次 2020年1月第1版

印 次 2020年1月第1次印刷

ISBN 978-7-5432-3083-5/F·1273

定 价 118.00元

本书撰写团队

组 长

王德忠

副组长

周国平 严 军 徐 铮

成 员

高 骞 吴也白 朱 咏 王 沛

宋 清 顾卓行 谢婉莹 范美婷

胡德勤 孔亚欣

总 序

中国特色社会主义进入新时代,我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展凝聚了改革开放 40 年中国特色社会主义发展理论和实践的最新成果,是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展,是体现新发展理念的发展,是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展,是从“有没有”转向“好不好”的发展。

推动高质量发展,要求以供给侧结构性改革为主线,以显著增强产品和服务质量优势为主攻方向,用改革创新的精神和办法优化结构、扩大有效供给,进一步提升发展的质量和效益,提高人民群众的获得感和满意度。这对于我国新一轮经济转型发展具有重大的现实意义,是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求。

推动高质量发展,是经济发展规律的必然逻辑。研究表明,20 世纪 60 年代以来,全球 100 多个中等收入经济体中只有十几个成为高收入经济体。那些最终取得成功的国家和地区,都是在经历高速增长阶段后实现了经济发展从量的扩张转向质的提高;那些徘徊不前甚至倒退的国家和地区,就是没有实现这种根本性转向。

经济发展是一个螺旋式上升的过程，上升不是线形的，量的积累到一定阶段，必须转向质的提升。我国经济也要遵循这一规律，这是我国建设社会主义现代化强国的必由之路。要通过高质量发展，推动经济体系全面升级，形成优质、高效、多样的产品和服务供给，促进生产、流通、分配、消费循环通畅，实现从“有没有”“快不快”向“好不好”“强不强”转变，确保经济平稳增长、社会和谐稳定。

作为全国改革开放排头兵、创新发展先行者，上海在国家发展全局中具有举足轻重的地位和作用。因此，对于上海来说，率先实现高质量发展更为重要，也更为紧迫。唯有率先实现高质量发展，才能促进城市能级和竞争力的持续提升，才能更好地为全国改革发展大局服务，才能突破上海自身转型发展面临的瓶颈制约。而上海也有条件、有基础率先走出高质量发展新路。改革开放以来，特别是 20 世纪 90 年代以来，上海经济发展取得了举世瞩目的成就，但面对新形势新要求，经济发展中的薄弱环节和短板依然不少，发展质量不高、产出效率不高、动力转换不快的矛盾比较突出。“十二五”期间，上海率先提出“创新驱动发展、经济转型升级”、减少“四个依赖”等发展思路，核心就是要坚持质量第一、效率优先，实现动能转换、效能提升，走高质量发展之路。经过多年努力，上海经济发展呈现结构更优、效益更好、更趋协调、更可持续的高质量发展态势，高质量发展正成为上海经济发展的基本特征。

2018 年 11 月，习近平总书记在上海考察期间，要求上海加快推动“三个变革”（质量变革、效率变革、动力变革），做到“三个下功夫”（在提高城市经济密度、提高投入产出效率上下功夫，在提升配置全球资源能力上下功夫，在增强创新策源能力上下功夫），强调上海要把高质量发展着力点放在实体经济上，全面提升上海在全球城市体系中的影响力和竞争力。这些重要论述，为上海推动高质量发展指明了前进方向，提供了根本遵循。上海推进高质量发

展,不仅要遵循一般的经济发展规律,同时要契合城市发展阶段和区域特质,坚持“四个放在”,即把上海未来发展放在中央对上海发展的战略定位上,放在经济全球化的大趋势下,放在全国发展的大格局中,放在国家对长江三角洲区域发展的总体部署中,对标最高标准、最好水平,以供给侧结构性改革为主线,全力推动质量变革、效率变革和动力变革,加快建设现代化经济体系,着力打响上海服务、上海制造、上海购物、上海文化“四大品牌”,不断增强经济的创新力和竞争力,构筑新的发展优势,更好地为全国改革发展大局服务。从当前看,关键是必须提高城市经济密度,着力提高生产要素的投入产出效率;提升配置全球资源能力,不断提升城市能级和核心竞争力;增强创新策源能力,加快建设具有全球影响力的科技创新中心;深化社会治理,努力走出符合超大城市特点和规律的社会治理新路。为此,上海必须更加注重深化改革开放,优化营商环境、生态环境,进一步保障和改善民生,把新时代上海高质量发展的新路走稳、走实、走好。

在上述背景下,上海市人民政府发展研究中心组织开展了上海高质量发展系列研究,围绕上海推动高质量发展的重点领域,形成了一系列研究成果,并在此基础上撰写成“高质量发展研究系列丛书”。希望通过系统研究,充分发挥政府决策咨询研究机构的优势和专长,能够为上海这样的大城市高质量发展提供有益的思考和启示。

上海市人民政府发展研究中心主任



2020年1月

前 言

长三角区域覆盖沪苏浙皖一市三省,是长江经济带和海上丝绸之路的交汇区,战略地位十分重要。自南宋以来,长三角一直是我国最富庶的地区。通过 40 年改革开放,长三角已经成为我国最重要的经济区域、最重要的对外开放前沿,是我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一。2018 年,三省一市国土面积 35.8 万平方千米,占全国的 3.7%;常住人口 2.2 亿,占全国的 17%;国民生产总值 3.2 万亿美元,占全国的 23%,已经超过英国,直追德国;人均国民生产总值达到 1.42 万美元,其中上海、杭州、南京、苏州、无锡等部分城市人均国民生产总值达到 2 万美元左右,跨过了世界银行设立的高收入经济体门槛,是我国最有条件率先实现现代化的地区。在国家现代化建设大局和全方位开放格局中具有举足轻重的战略地位。

长三角地区地缘相邻、人员相亲、文化相近,区域合作发展源远流长。习近平同志在浙江工作时,提出了长三角一体化发展的若干重要设想,并进行了许多富有创新价值的探索。党的十八大以来,长三角一体化发展进一步加快,取得明显成效,经济社会发展走在全国前列,具备更高起点上推动更高质量一体化发展的良好条件,也面临新的机遇和挑战。

2018 年 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的主旨演讲中郑重宣布:“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。”这是在世界处于百年未有之大变局、中国特色社会主义进入新时代的大背景下,党中央着眼于引领全国高质量发展、完善我国改革开放空间布局、推进我国社会主义现代化全局、增强我国国际竞争力大局的重大战略决策。

推动长三角更高质量一体化发展,意味着三省一市要把自身的发展放在国家推进改革开放的大布局下谋划,打破地方保护主义,在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列。要坚持深化市场化改革、扩大高水平开放,坚定不移地通过改革破除各类障碍,改善经济集聚度、区域连接性和政策响应度,提高创新策源能力和科技水平,提升区域资源利用效率和全球资源配置能力,努力打造我国发展强劲活跃增长极,率先实现现代化,增强对全国经济发展的影响力和带动力,更好地服务、辐射和带动东部地区乃至全国高质量发展,为我国全面参与国际竞争和全球治理做出应有的贡献。

2019年以来,长三角一体化发展全面提速。三省一市不断深化改革、创新突破,积极探索区域合作的有效路径和体制机制,长三角生态绿色一体化发展示范区、G60科创走廊等一批合作载体逐步形成,交通、能源、创新、环保等重点领域专题合作质量和水平显著提升,呈现出多领域、多主体、多层次全面深入推进的良好势头。

当前,以《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》和《长江三角洲生态绿色一体化发展示范区总体方案》发布为标志,长三角一体化发展工作进入了密集施工的新阶段。2019年11月3日,习近平总书记在上海考察期间发表重要讲话,对于长三角一体化发展寄予了殷切期望,要求“长三角三省一市要增强大局意识、全局观念,抓好《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》贯彻落实,聚焦重点领域、重点区域、重大项目、重大平台,把一体化发展的文章做好”,并强调上海需要“强化全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领、开放枢纽门户四大功能”。这些精辟论断是上海和长三角精准施策推动区域更高质量一体化发展的领航指向。在长三角一体化发展战略实施过程中,上海要当好龙头,扬长避短,努力提升城市能级和核心竞争力,充分发挥国际经济中心城市的核心功能,更加积极主动地服务好国家战略,为

各地参与全球资源配置提供便利。

针对上述背景,上海市人民政府发展研究中心启动“长三角更高质量一体化发展路径研究”,希望充分发挥政府决策咨询研究机构的专长,深入一线调研,为长三角和上海推进更高质量一体化发展起到积极的参谋助手作用。

本书基本内容框架来源于上海市人民政府发展研究中心近年来的调研成果,以及组织社会力量开展的相关课题研究。需要特别声明的是,本书观点仅限于学术讨论范围,不代表上海市政府的观点与政策倾向。受理论水平和经验积累影响,有的观点、判断难免有不当之处,敬请批评指正。

目 录

第 1 章	长三角更高质量一体化发展的历史方位	/ 1
1.1	长三角更高质量一体化的内涵	/ 1
1.2	长三角一体化发展的探索与成效	/ 9
1.3	长三角更高质量一体化发展面临的瓶颈与挑战	/ 20
1.4	推动长三角更高质量一体化发展的紧迫性和必要性	/ 30
1.5	推动长三角更高质量一体化发展的思路与任务	/ 38
第 2 章	区域一体化发展的国内外比较	/ 60
2.1	美国巨型城市区域发展及对长三角的启示	/ 60
2.2	欧盟城市群发展及对长三角的启示	/ 69
2.3	东京都市圈发展及对长三角的启示	/ 78
2.4	粤港澳大湾区建设理念及对长三角的启示	/ 87
第 3 章	共建世界级产业集群	/ 101
3.1	巩固提升实体经济能级	/ 101
3.2	形成合理分工的产业布局	/ 113
3.3	培育具有全球竞争力的产业集群	/ 123
3.4	推动产业与创新深度融合	/ 138
3.5	加强开发区联盟合作	/ 149

第4章 建设长三角科技创新共同体 / 160

- 4.1 加快打造高水平科创走廊 / 160
- 4.2 大力推进区域创新资源开放共建共享 / 172
- 4.3 鼓励支持长三角联合开展重大科技攻关 / 179
- 4.4 加大长三角共同孵化培育创新经济力度 / 183
- 4.5 努力构建长三角飞地创新网络 / 193

第5章 合力打造全球资源配置枢纽 / 204

- 5.1 推动资本市场一体化发展 / 204
- 5.2 建设世界级航空货运枢纽 / 214
- 5.3 打造高水平开放平台 / 229
- 5.4 携手开拓国际市场 / 242

第6章 推进区域治理体系创新 / 256

- 6.1 合力打造具有国际水准的一体化营商环境 / 256
- 6.2 协同建设跨区域基础设施体系 / 266
- 6.3 稳步推进公共服务便利共享 / 277
- 6.4 促进文化融合发展 / 285
- 6.5 健全生态共同体治理体制 / 293

第7章 加强长三角城市群协同发展 / 303

- 7.1 优化长三角城市群空间结构与产业布局 / 303
- 7.2 加强大都市圈建设 / 320
- 7.3 强化上海的城市核心功能 / 334
- 7.4 提升城市群协同发展竞争力 / 344

第 8 章 加快建设长三角生态绿色一体化发展示范区 / 360

8.1 长三角生态绿色一体化发展示范区的战略使命 / 360

8.2 创新发展模式与实施路径 / 369

8.3 培育新的经济增长极 / 383

8.4 探索改革系统集成 / 394

参考文献 / 413

后记 / 424

第 1 章

长三角更高质量一体化发展的历史方位

长三角作为我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强的区域之一,是当前我国区域一体化发展起步最早、基础最好、程度最高的地区,在诸多领域取得了突破性成果。长江三角洲区域一体化发展上升为国家战略,是在全球政治经济新一轮大发展大变革大调整的时代背景下,党中央着眼于完善我国改革开放空间布局、推进我国社会主义现代化全局、增强我国国际竞争力大局而推出的重大举措,对我国面向未来面向全球发展具有重要意义。因此,长三角地区必须适应当今中国社会主要矛盾转化的要求,把握机遇,以全球资源要素配置的重要枢纽和我国参与国际竞争的战略依托为目标定位,立足国家最迫切需要、长三角最有优势的领域,突出重点,抓住关键,精准突破发展瓶颈,建立更加有效的协同发展机制,推动长三角地区通过更高质量一体化发展,率先实现现代化,从而在我国现代化进程中发挥更大的辐射带动作用。

1.1 长三角更高质量一体化的内涵

长三角更高质量一体化发展,需要基于我国建设社会主义现代化强国这一大政方针,着眼于建设世界级城市群这一国家战略部署,立足于长三角地区进入深度

同城化这一新阶段,以深化区域全面合作为导向,在更多领域加快突破体制机制瓶颈,更好解决区域协调发展中的不衔接、不平衡问题,激发区域内在活力,加快向具有全球影响力的世界级城市群迈进。

1.1.1 区域一体化内涵的探讨

传统的区域一体化发展,是指发达的大城市为加快提升不发达的周边中小城市和乡村发展水平,通过构建以大带小、以城带乡的一体化体制机制和特殊政策,把大城市高度集聚的功能优势、资源优势、产业优势、人才优势,辐射扩散到周边城市和乡村,带动其工业化、城市化、现代化进程,加快缩小地区差距和城乡差距。

国外经过多年的发展,实现了较高水平的区域一体化,其有益的经验可供长三角作为参考。国际经验表明,共同的制度与政策,包括完善的法律和规划是区域一体化的重要保障。比如,欧洲的《欧洲煤钢共同体条约》《欧洲原子能共同体条约》和《欧洲经济共同体条约》,以及共同的农业政策是欧盟一体化的重要驱动力。

在欧盟、纽约都市圈、东京都市圈发展过程中,规划协会、非政府组织和社会力量,对区域一体化发展起到了至关重要的推动作用。尤其是欧盟一体化与多层治理架构的建立及其有效运作密不可分,包括超国家治理机构如欧盟,各成员国政府组成的部长理事会,以及次国家机构如地方政府、私人机构和非政府组织。综合比较国外主要城市群一体化协调机制的各种模式,包括英国大伦敦地区的行政架构协调模式、美国的城市政府协会及政府协议和特设机构协调模式、法国的市(镇)联合体协调模式、日本的特大中心城市主导的协调模式等,长三角城市群的一体化协调必须系统化、体制化和机制化,除了有法律法规的保障和行政力量之外,还需要设立常设机构和专门事项的非常设机构。

应当看到,全球巨型城市群都是多中心、多层次的网络结构,比如伦敦大都市圈也主要由伦敦城、中心伦敦、内伦敦和外伦敦组成(半径 100 千米)。而日本的经验表明,轨道交通能够较好地满足大都市圈高强度的出行需求,强烈支撑和推动了城市群一体化发展。东京都市圈轨道系统按照站间距离和运行速度,分为 5 个功能层次,新干线主要承担东京和南北主要城市间的中长距离高速城际运输;城际列车

和快速列车主要承担都市圈范围内的核心城市和次级城市之间的快速运输；普通列车每站皆停，主要承担各个大站与就业中心和居住区之间的运输；地铁列车主要运营于中心城区；有轨电车主要服务于局部区域。

表 1.1 美国东北部城市群城市的主导功能与产业

城 市	距离纽约距离(千米)	主导功能与产业
纽 约	—	全球金融贸易、商业等生产服务业等
费 城	150	能源、钢铁、船舶制造和港口物流服务等
波士顿	342	高科技产业和教育等
巴尔的摩	305	制造业和服务业等
华盛顿	377	政府、旅游和高技术服务业等

资料来源：中国科学院南京地理与湖泊研究所朱晓明课题组，《推进长三角更高质量一体化发展的重大举措研究》，2019年度上海市人民政府决策咨询研究重点课题。

表 1.2 日本太平洋沿岸城市群城市的主导功能与产业

城 市	距离东京距离(千米)	主导功能与产业
东 京	—	金融、商贸、科教文化和港口物流等
大 阪	509	机械制造、港口物流等
京 都	460	科教、文化和旅游等
神 户	528	食品、钢铁和港口物流等
名古屋	352	汽车和机械制造

资料来源：同表 1.1。

表 1.3 英国中南部城市群城市的主导功能与产业

城 市	距离伦敦距离(千米)	主导功能与产业
伦 敦	—	全球金融贸易、商业等生产服务业、研发教育
伯明翰	201	重工业为主，黑色冶金、军工和汽车制造等机械制造
曼彻斯特	350	电子、化工和印刷、高科技产业和教育、物流等
利物浦	355	商贸、港口物流、创意文化等
利 兹	365	金融、零售、旅游等
布里斯托	187	汽车制造、金融保险业、研发、旅游等

资料来源：同表 1.1。

专栏 1.1 纽约都市圈交通运输网络

纽约湾区拥有北美最大的交通运输网络,服务于从纽约市至长岛,纽约州的东南部和康涅狄格州大约 5 000 平方千米内的 1 530 万人口。大都会交通管理局 (Metropolitan Transportation Authority, MTA) 为通勤距离远的居民提供便利,使其能搭乘地铁、巴士、列车等公共交通通勤,促进了湾区经济发展。

长岛铁路系统(LIRR)、新泽西运输系统(NJT)、纽约北线铁路(MNRR)为全美最繁忙的前三大铁路系统,均由 MAT 运营或者参股合作运营。根据 MTA 官方统计,其地铁、巴士、列车每年运力为 27.3 亿人次(相当于全美公共交通运能的 1/3,以及全美铁路运能的 2/3)。MTA 桥梁和隧道每年运载 2.97 亿辆车,超过全美范围内任何一个桥梁和隧道管理机构。虽然全美近 85% 的上班族需要开车上班,但每五个在纽约市中心商务区工作的上班族里有四人为了避免交通拥堵而选择乘坐公共交通。



长岛铁路系统路线图

纽约湾区内共有五个机场,其中肯尼迪国际机场、纽瓦克自由国际机场和拉瓜迪亚机场是最主要的三大机场。根据美国港务局航空部 2016 年度报告,纽约