

【区域经济政策】

长三角一体化体制机制改革的主要障碍和 推进策略*

刘 诚

摘 要:在中国式现代化建设征程上,长三角一体化发展具有鲜明的时代特征,对全国具有很强的示范带动作用。长三角一体化是经济体量巨大的一体化、产业分工协作逐步深入的一体化、社会发展更加公平的一体化、空间载体多层次交融的一体化。其中,体制机制改革是长三角一体化发展的关键动力,近年来已取得较大进展,跨行政区域体制机制逐步打通,要素流动更加顺畅,财税分享机制不断完善,产业链创新链深度融合,基层社会治理日趋完善。长三角一体化发展存在一定的瓶颈,必须在行政上突破地区层面的障碍,让市场在资源配置中起决定性作用,将政府的行动与市场的原则紧密结合,从而推动长三角更深层次一体化、更快实现中国式现代化。

关键词:长三角;一体化;体制机制改革;中国式现代化

中图分类号:F069.9 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)03-0005-10 **收稿日期:**2023-02-20

***基金项目:**国家社会科学基金重大项目“从制造向服务转型过程中二三产业统筹协调发展的重大问题研究”(20&ZD087)。

作者简介:刘诚,男,中国社会科学院财经战略研究院副研究员(北京 100006)。

一、引言

党的二十大明确提出了中国式现代化的本质要求、鲜明特色和重大原则。在实现过程中,我们要全面理解中国式现代化,并需要由部分地区作为承载空间或试点区域,尤其是发达地区要做出表率,以向全国提供可复制、可推广经验。刘秉镰(2023)认为,中国式现代化建设迫切需要发挥区域重大战略的引领带动作用,通过协调促进发展,重点解决区域发展不平衡、不充分的问题。林玉妹和林善浪(2022)提出,区域一体化是中国不断完善市场经济体制的必然结果,成为推动实现中国式现代化的重要手段。

比较各个区域重大战略,不难发现,长三角是唯一一个致力于实施一体化发展战略的区域,也是

一体化程度最高的地区。中国式现代化强调发展的协调性,包括五大文明的协调、人与自然的和谐、人类文明的兼容性、人类命运共同体等。近年来,长三角一体化发展、京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、成渝地区双城经济圈建设等区域重大战略都聚焦于区域内省(市)之间的协调、共同发展。相比较而言,长三角地区在省(市)间交通、产业链、创新链、公共服务、生态保护等方面一体化发展水平较高。可以说,一体化既是长三角地区的主要特征,也是引领全国其他区域协同发展的标杆。

大量文献从经济发展收敛性来观察各个区域的差距缩小或扩大趋势,从而揭示区域一体化或协调发展的现实进展。研究认为,在一体化发展方面,东部地区的表现好于中西部地区,南方优于北方,长三角地区最佳。张乃丽等(2021)发现中国经济发展存在收敛趋势,但存在地区异质性。兰秀娟

等(2021)发现空间效应促进东部地区经济发展收敛,抑制中部地区、西部地区、东北地区经济发展收敛。丁任重和王河欢(2022)对2000—2020年中国19个城市群的经济增长和产业结构进行评估发现,北方与南方的差距逐渐增大,出现明显的南北经济分化现象。方大春和曾志彪(2022)基于2010—2020年长三角地区41个城市的面板数据,利用变异系数和收敛性计量模型,检验长三角地区经济发展收敛性特征的研究发现,长三角地区存在显著收敛性,有利于缩小区域内发展差距,实现长三角一体化发展。袁胜超和吕翠翠(2022)基于长三角经济协调会政策这个准自然实验的研究表明,政府合作使得资源错配程度平均降低了26.7%。

还有一些文献探究区域一体化、协调发展或经济收敛的内在体制机制。孙久文和蒋治(2022)研究发现,全国区域发展存在“整体分散”与“优势集中”两大特征,使各个地区发展的协调性与平衡性不断提升。董雪兵等(2020)认为创新能力、营商环境、人力资本是导致南北方经济发展存在差距的原因,且不利于南北方经济发展收敛。方大春和曾志彪(2022)发现,工业化水平、对外开放和空间效应的存在有利于长三角地区经济发展收敛。李峰等(2022)发现互联网发展有利于促进中国区域经济的收敛,且对东西部地区经济收敛的促进作用更加明显。

本文在上述文献基础上,以长三角^①一体化发展为研究对象,从体制机制改革创新视角论述长三角深层次一体化的经验和问题,以便为全国各个区域协调发展提供制度和政策上的创新示范。

二、长三角一体化发展具有鲜明的时代特征

在全球百年大变局和中国式现代化建设的背

景下,长三角一体化在发展阶段、产业协同、社会公平和空间载体四个方面呈现出鲜明的时代特征,它既是以往积淀形成的历史成就,更是当下及未来推动更深层次一体化的发展基础。

1.长三角一体化是经济体量巨大的一体化

长三角地区经济发展阶段较高,经济总量和人均水平都达到了可以较快实现一体化发展的阶段,可为探索经济发达地区一体化以及全国步入中国式现代化积累经验。一方面,长三角地区经济总量大。2022年,长三角地区GDP总量达29.03万亿元(见表1),占全国GDP总量的24%。置于全球视野来看,长三角地区经济体量已超过日本。另一方面,长三角地区人均发展水平高。2022年,长三角地区人均GDP达到1.83万美元(见表2),已超过高收入国家门槛值(1.2万美元);上海、江苏已超过2万美元(见表3),步入中等发达国家水平^②。在现代化建设的经济高质量发展(制造业、产业链、创新链等)、社会要求(满足美好生活向往)、治理体系等方面,长三角地区也领先全国。鉴于此,从中国式现代化的时间要求(2035年和2050年)来看,长三角地区将率先实现现代化。

2.长三角一体化是产业分工协作逐步深入的一体化

当前,中国进入高质量发展阶段,长三角地区产业发展也演变到了需要产业链创新链协同一体化的阶段,以打造更高质量产业集群并带领国家产业链创新链现代化。

长三角地区已进入后工业化阶段和数字经济时代,区域内产业配套能力较强,产业互补性较好,形成了若干个国际领先的产业集群。近年来,长三角地区致力于打造世界级产业集群,以集成电路、生物医药、人工智能等先进制造业和战略性新兴产业为核心,大力发展优势产业集群,不断提升国际

表1 2017—2022年上海、江苏、浙江、安徽及长三角地区和全国GDP情况

单位:万亿元

地区	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
上海	3.30	3.60	3.80	3.90	4.32	4.47
江苏	8.59	9.32	9.87	10.28	11.64	12.29
浙江	5.24	5.80	6.25	6.47	7.36	7.77
安徽	2.97	3.40	3.68	3.80	4.30	4.50
长三角地区	20.1	22.12	23.60	24.45	27.62	29.03
全国	114.37	101.36	98.65	91.93	83.20	121.02

数据来源:2017—2022年国家及各省(市)国民经济和社会发展统计公报。

表2 2022年上海、江苏、浙江、安徽及长三角地区 and 全国人均GDP情况

地区	人均GDP(万元)	人均GDP(万美元)
上海	17.95	2.67
江苏	14.45	2.15
浙江	11.88	1.77
安徽	7.37	1.10
长三角地区	12.30	1.83
全国	8.57	1.27

数据来源:作者整理。

表3 2022年长三角地区41个城市人均GDP情况

大于2.0万美元	1.5万—2.0万美元	1.0万—1.5万美元	0.5万—1.0万美元
无锡(2.95)	合肥(1.89)	徐州(1.39)	安庆(0.99)
苏州(2.77)	嘉兴(1.82)	铜陵(1.38)	淮北(0.98)
上海(2.67)	芜湖(1.82)	台州(1.35)	蚌埠(0.90)
南京(2.67)	马鞍山(1.74)	滁州(1.35)	淮南(0.75)
常州(2.65)	湖州(1.68)	衢州(1.30)	六安(0.68)
舟山(2.49)	盐城(1.57)	连云港(1.29)	亳州(0.63)
宁波(2.45)	淮安(1.55)	温州(1.24)	宿州(0.62)
镇江(2.32)		宿迁(1.24)	阜阳(0.59)
扬州(2.31)		池州(1.20)	
杭州(2.28)		金华(1.16)	
南通(2.19)		宣城(1.14)	
泰州(2.10)		黄山(1.12)	
绍兴(2.05)		丽水(1.08)	

数据来源:作者整理。

影响力,持续深化其在全球价值链中的作用。截至2022年8月,长三角地区集成电路产业规模占全国的58.3%,生物医药和人工智能产业规模均占全国的1/3左右^③。而且,长三角地区健全产业链供应链协同发展体系,推动产业链补链、固链和强链行动,联合拓展创新型产业链研究,如新型电力装备、机器人、节能与新能源汽车等。

3. 长三角一体化是社会更加公平的一体化

区域一体化发展的一个重要内容是社会民生领域的一体化,包括基础设施、公共服务、联防联控等,致力于更加公平的共同发展。长三角地区已经到了省(市)之间逐步“共富”的发展阶段。在全国大部分地区,社会发展滞后于经济发展,社会公平的普及滞后于经济效率的提升,人民对美好生活的向往未能充分实现。而长三角地区整体经济发展水平较高,公共服务也相对较完善,这为各省(市)在社会事业上“互通有无”提供了现实基础。

4. 长三角一体化是空间载体多层次交融的一体化

长三角地区不同层级的地方政府形成了各具特色、特点鲜明的协同空间载体。地级市层面以都市圈、都市区为中心,形成长三角一体化发展的核心载体,如上海大都市圈、南京都市圈等。县(区)级层面以青吴嘉(青浦—吴江—嘉善)一体化、宁博(江宁—博望)一体化等边界区为前沿阵地,建立示范区,对长三角一体化发展起到了促进作用。镇级层面则以跨界城镇圈为主要形式,作为基础协同单位参与长三角一体化发展规划。另外,发展走廊、创新走廊等一些领域的协同空间载体也逐步显现出来,呈现出百花齐放的局面。

表4 长三角一体化的协同空间载体分类

类型	行政单元	区域
都市圈	地级市	上海大都市圈、南京都市圈、杭州都市圈、合肥都市圈等
示范区	县(区)级	青浦—吴江—嘉善、嘉定—昆山—太仓、江宁—博望等
跨界城镇圈	镇级	“东平—海永—启隆”城镇圈(简称东海启)、“安亭—花桥—白鹤”城镇圈(简称安花白)、“枫泾—新浜—嘉善—新埭”城镇圈(简称枫新嘉)等
其他	地级市/县(区)级	G60科创走廊、虹桥北向扩展带、虹桥南向扩展带等

资料来源:作者整理。

三、体制机制改革是长三角一体化的关键动力

长三角一体化水平的提升是政府和市场共同作用的结果,其中体制机制改革是关键动力。近年来,长三角地区紧紧围绕区域经济一体化发展中的难点问题,在行政体制改革、财税共担共享、统一要素市场建设等方面深化改革探索,持续释放制度红利。

1. 跨行政区域体制机制逐步打通

第一,省(市)联合协调制度成效显著。与京津冀协同发展过程中由中央主导的模式不同,长三角一体化进程中,地方政府间的联合协调机制发挥着更为重要的作用。在决策层方面,长三角地区每年召开一次的各省(市)主要领导座谈会,负责对区域合作的原则、目标、方向等事宜进行决策。在协调层方面,长三角地区设立由常务副省长(市)长参加的联席会议,确保重大合作项目顺利运行,并就下一阶段的工作重点和方向进行磋商。在执行层方

面,包括设立在各省(市)发展和改革委员会的联席会议办公室以及重点合作专题组,推动重点目标任务和重大项目顺利落地。

第二,小区域深度合作不断拓展。长三角生态绿色一体化发展示范区、虹桥国际开放枢纽、皖苏浙“一地六县”合作区等小区域在财税分享、统一规划管理等一体化制度创新重点领域开展先行先试。特别地,长三角生态绿色一体化发展示范区实行“理事会+执行委员会+管理公司”的管理体制,理事会下设示范区建设执行委员会,引进以中国三峡集团为代表的一批优质市场主体及其所拥有的高端要素资源参加示范区一体化建设。

第三,地方市场分割减弱。根据有关测算,2010年以来,长三角一体化指数年均增速为5.99%,产业融合、设施联通、生态共保、民生服务、协同开放五个维度均直线上升(见图1)。从微观企业来看,截至2022年7月,长三角地区共有市场主体3290万户,约占全国市场主体数量的五分之一。

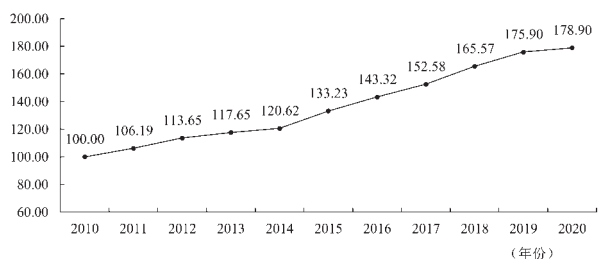


图1 2010—2020年长三角一体化指数走势

数据来源:中国经济信息社、中国城市规划设计研究院:《长三角一体化发展指数报告(2021年)》,2021年11月。

2.要素流动更加顺畅

要素流动是区域一体化发展的必要条件。欧盟一体化的核心要义就是人员、资本、商品、服务的自由流动^④。长三角地区通过一系列一体化措施,促进了更大规模的创新要素在区域内顺畅流通。

第一,长三角地区人口流入较大。2000年、2010年、2015年、2020年,长三角地区流动人口分别为2109万人、4845万人、5133万人、7537万人,呈现出日趋紧密的格局,且流动人口远高于中国其他城市群,是珠三角、京津冀的约1.6倍、2.2倍。

第二,相比北京和广东,上海的资本和劳动力基本处于自由流动的较佳配置状态。这主要得益于上海高度发达的市场经济体制。从经济结构来说,上海的外资企业和民营资本比重较大,政府的营商环境建设较好,政府的“有形之手”让位于市场

的“无形之手”,充分发挥市场自由配置要素的作用,从而使得上海的生产要素自由配置程度在全国处于领先状态。

第三,长三角地区交通物流一体化水平较高,客观上促进了要素流动。2022年,长三角地区高铁营业总里程达到6704.4千米,比2021年增长2.5%。2022年,长三角地区港口货物吞吐量达65亿吨,占全国的41.4%,旅客运输周转量达2516.2亿人千米,机场旅客吞吐量达9526.3万人次,互联互通、互济保供的长三角地区现代基础设施体系正在加快构建。

3.财税分享机制不断完善

第一,增强了长三角地区税收制度的统一性。长三角地区在企业跨省(市)迁移业务办理、涉税业务申报与办理、房产土地税源管理业务办理、税收政策执行标准规范统一等方面先行先试,打破了行政区划对统一税收征管制度的限制。

第二,示范区内建立财税分享机制。长三角生态绿色一体化发展示范区在跨行政区基础设施建设、重大项目共建、联合招商引资等场景中总结出三种财税分享模式:一是财政资金横向转移支付;二是财政出资设立共同投资公司;三是新增税收共征共享。

第三,三省一市行政区域内部为推进区域一体化积累了一定的财税政策经验。例如,浙江推出的“以奖代补”推动长三角一体化发展奖补资金、浙江和安徽联合开展新安江流域上下游生态补偿机制建设、安徽芜湖建立的飞地经济利益分配合作和协调机制、江苏苏州安排的“长三角一体化示范区吴江片区建设补助”专项资金、上海和浙江共同推进政府采购一体化等。

4.产业链创新链深度融合

第一,产业链创新链一体化发展的市场力量增强。与京津冀和粤港澳大湾区相比,长三角地区的经济总量和人均收入水平均较高,区域内部发展差异相对较小,各省(市)的经济联系更为密切,产业链布局更加完整。不断增强的市场力量成为长三角地区产业链创新链深度融合的内生动力。

第二,产业链创新链生态系统较好。从产业链生态系统来看,长三角地区三省一市产业布局具有一定的互补性,安徽在重工业及钢铁原材料方面占据优势,江苏的制造业比较发达,浙江有很多小微企业和民营企业,上海拥有国际金融中心地位,三省一

市各有特色、优势互补。从创新链生态系统来看,上海科技创新投入强劲、集合研发设计等高附加值环节、产业层次较高,可以担负引领长三角地区科技与产业创新的角色;江苏的实体产业基础最为坚实,科技创新的产业产出总量瞩目;浙江的企业创新活力足,科研转化能力强;安徽的创新增长势头猛,在先进制造业的要素资源集聚方面具有后发优势。

第三,地区间合力打造绿色产业链和创新集聚区。长三角地区高度重视生态文明建设,合力构建“一带两廊两屏障”,共同保护重要生态系统,并加强推进环境协同防治。在严苛的环境条件下也有有力地促进了生态产业的快速发展,绿色经济发展渐成规模。沪宁、沪杭、沪苏湖三大走廊成为长三角地区各类创新园区、创新企业、创新平台的重要集聚空间。2022年,长三角G60科创走廊科技成果拍卖会成交金额突破50亿元。从2019年的1.04亿元到2021年的10.23亿元,再到2022年突破50亿元,科技成果拍卖会成交额呈现井喷式增长^⑤。

5. 基层社会治理日趋完善

第一,部分基本公共服务已实现共建共享。长三角地区数字政府建设促进了政务服务水平的提升。截至2022年9月,“一网通办”已在长三角地区的138项行政服务项目或场景中得到应用,37种高频电子证照能够做到共享互认,长三角地区社保卡实体卡持卡人数约2.4亿人^⑥。

第二,一体化发展提升了公共服务的温度。共享公共服务让各个城市的“距离”愈发缩短,为长三角地区居民在学习、工作上的自由流动创造了良好的社会环境。长三角地区的居民有了更多“同城待遇”,满意度、获得感和幸福感不断提高,区域有了更足的发展引力。

第三,在示范区内实现共同富裕建设的跨省示范。2022年11月,长三角生态绿色一体化发展示范区执行委员会会同上海青浦区、江苏苏州市吴江区、浙江嘉兴市嘉善县人民政府联合印发《长三角生态绿色一体化发展示范区共同富裕实施方案》,成为全国首个跨省域的共同富裕实施方案。

四、制约长三角更深层次一体化的体制机制问题

如何把一体化发展推向更深层次是长三角地

区发展面临的紧迫且重大课题,这需要从体制机制改革上做文章。当前,地方保护主义和过度竞争致使长三角地区经济发展和一体化进程受阻,各地政策性差异在短时间内难以改变,统一市场规则的建立任重道远。

1. 行政壁垒仍然存在

长三角地区有形行政壁垒明显改善,如交通通达性较好,但无形行政壁垒仍然存在,是更深层次一体化发展的主要掣肘,如各省(市)规则不统一、信息不透明、对内开放程度滞后于对外开放程度。

第一,“不破行政隶属打破行政边界”的内在症结未打通。一些地区提出了“不破行政隶属打破行政边界”的创新改革思路,但其实质上很难触及行政壁垒的根源。如果不打破行政隶属,那么行政边界所附带的政府权力、经济增长、税收等利益就不能充分解绑,仍束缚着长三角一体化发展。内在症结是基于经济增长的晋升激励制度和基于行政区划的分税制。因此,防止旧壁垒反弹和新壁垒层出不穷的根本措施是进一步理顺地方官员的晋升激励机制,并对财政分权制度进行针对性改进。

第二,短期内难以形成一个激励相容的制度设计。行政层级庞杂不便于一体化事务协调。长三角地区包括三省一市,其中,浙江省直管县较多,各省(市)行政层级存在明显差异。在政策执行过程中,长三角一体化推进机制涉及国家、省际和省内层面,以及若干个专题组和办公室设在发展和改革委员会的各级长三角区域合作办公室。由于层级多、制度交易成本偏高,对事关高质量一体化发展的重大项目,需要各地各部门形成共识后,方能推动重大项目落地。

区域合作模式有待创新。一体化发展横向机制有突破,但纵向体制束缚仍比较严重;工作机制有突破,但领导体制仍不顺畅;重点领域有突破,但关键环节“卡脖子”。例如,三省一市在科创等方面已经广泛开展合作,但真正突破的实招、硬招不多见;在技术等方面有对接合作,但按照一体化配置资源要素的市场化体制机制尚不完善;在创新共同体等领域均已签有协议,但实效不够明显。

特事特办形成制度上的路径依赖。在转型期,中国市场经济制度并不完善,市场准入等方面存有诸多不合理的限制,尤其是对民营企业。特事特办可以在正式制度缺失或者正式制度实施迟缓的情

况下快速响应,帮助企业俘获市场机会。然而,特事特办本质上仍是行政主导的特惠制,随着改革的深入,终将转向普惠制。长期依赖特事特办,使一些优化营商环境的政策停留在字面上,需上级指示才较好执行,并使人们缺乏普惠的契约精神,面临边际协调成本递增和协调成效递减的矛盾(夏杰长、刘诚,2022)。

第三,中心城市功能集中且疏解意愿不强。尽管按照城市等级配置资源的行政方式越来越少,但中心城市聚集资源的能力越来越强。例如,上海的一般性制造业、区域物流中心等非核心功能仍在发展,却很难疏解出来,上海的部分县(区)政府、基层政府不愿疏解,成为长三角地区统一大市场、产业转移、要素流动的重要阻碍。

沿袭已久的“中心—外围”传统区域发展模式急需打破。长期以来,上海作为首位城市,在长三角地区处于中心位置,而周边城市及地区则作为外围。在这样一种等级制的空间结构中,外围的资源大量向中心集聚。在中心城市功能疏解方面,国内的京津冀协同发展取得显著成效,国际上日本的“搬离东京”政策也值得关注。近年来,日本持续推动企业将总部从东京迁往地方,加大对搬离首都圈家庭的补贴力度^②,并在地方创造有利于结婚、生育的环境,例如,向育儿家庭提供补助金、免费医疗等。

2.要素流动障碍较多

生产要素的自由流动会引致要素回报的均等化,从而推动区域均衡发展。但对照统一大市场要求,长三角地区在人口、土地、资金和数据等要素配置上仍存在一定短板。

第一,人员活动受阻。长三角地区人口跨区流动的客观阻力仍在,如户籍制度、公共服务资源绑定等。值得关注的是,部分在华跨国公司收缩外派人员。人才分布不均衡,上海集聚着众多的科研院所、央企、会计师事务所与律师事务所,吸引着众多高水平人才,而其他省份除省会城市和重点城市外,普遍缺乏专业高效的第三方辅助机构和经验丰富的专业人才。

第二,土地资源与城市动能不匹配。一方面,大城市的可用地块和面积不足,尤其是中心城区和国家级开发区。另一方面,耕地、工业用地、建设用地等土地类型的分布也不均衡。虽然三省一市都有动力调配好手中的土地资源,平衡工业和商业、

住宅用地供给,但在长三角地区,土地资源和建设用地分配却很难充分优化,用地指标不能跨省(市)合理流动。

第三,金融机构管理模式受限、试点成效不及预期。金融机构垂直化及监管模式属地化造成横向融合困难。一方面,银行业垂直管理体系与一体化横向间的决策需求不相融合,金融部门按行政区划的机构设置与经济区域范围不一致,增加了地区间金融合作的成本。另一方面,属地化监管使得各地的监管标准、准入要求和业务流程等方面有所差异,这也会制约金融资源自由流动。异地授信的限制导致江苏、浙江的企业只能以更高的资金成本进行融资,而上海拥有更多的金融资源,资金成本普遍低于江苏、浙江。

试点范围较狭窄,政策可复制性较低。长三角地区金融改革往往采取政策试点和一事一议的模式在小范围内实现创新,实质上在资本账户开放、基础设施投融资以及金融机构跨区域合作方面并未有明显的制度突破,更多的是基层在操作层面的相互配合,且这些政策在较大程度上依赖于上海金融中心的优势地位,现有政策对其他区域的可复制性不强。

第四,数据要素存在省(市)之间的流动壁垒。数据跨区流动的空间障碍较小,但融合和保障机制尚待完善。如“随申办”“浙里办”“皖事通办”“江苏政务服务”等数据治理和保障机制亟待跨省(市)打通。

3.财税分享机制不健全

长三角生态绿色一体化发展示范区已初步建立财政收支的成本共担、利益共享机制,但覆盖长三角地区全域的一体化财税政策尚需时日。

第一,财政能力差距导致分享事项难以界定。2022年,上海、江苏、浙江和安徽一般公共预算收入分别为7608亿元、9259亿元、8039亿元和3589亿元,一般公共预算支出分别为9393亿元、14903亿元、12018亿元和8379亿元(见表5)。在人均可支配收入方面,2022年,上海、浙江、江苏和安徽的人均可支配收入分别为7.96万元、6.03万元、4.99万元和3.27万元。可见,无论是财政收支能力还是居民收入水平,三省一市仍站在不同的起跑线上。“穷”地区希望“富”地区给予财政支持,“富”地区则不愿与“穷”地区分享较多收益,双方在具体分享事项上

存在分歧。

表5 2022年长三角地区三省一市财政收支情况

地区	一般公共预算收入 (亿元)	占比 (%)	一般公共预算支出 (亿元)	占比 (%)
上海	7608	26.70	9393	21.01
江苏	9259	32.49	14903	33.35
浙江	8039	28.21	12018	26.89
安徽	3589	12.60	8379	18.75
合计	28495	100	44693	100

数据来源:2022年各省(市)国民经济和社会发展统计公报。

第二,横向转移支付局限于生态环保和扶贫等专项领域。一方面,横向转移支付在部分中央较关注的领域取得较大进展。以生态环保、扶贫和乡村振兴为代表的对口支援是长三角地区横向转移支付的主要应用场景。长三角一体化过程中,生态环境的共保联治是先手棋,多年来长三角地区在跨流域、跨区域生态补偿机制方面进行了有益探索。另一方面,地方利益的考量导致财税分享意愿较低。长三角地区各级政府出于对本地区利益的考量,缺乏实施横向转移支付的内生动力,导致在缺少“政治站位”和上级财政支持的其他领域横向转移实践难度较大。

第三,数字经济的税收收入低且政策支持不精准。长三角地区新业态、新模式实际征收税收较低,且具有较高的虹吸效应,导致上海和杭州等个别城市之外的地区相关税收较低,不利于长三角一体化发展。抖音等短视频剪辑技术创新度并不高,且易侵犯知识产权,消磨消费者勤劳工作的意愿,但却作为高新技术企业和软件企业享受了一些税收优惠。一方面,排查各类企业的实际创新水平进而决定税收优惠力度的现实难度较大。另一方面,取消或降低对创新度不高的数字企业的税收优惠,或将引致地区竞争,导致这些企业迁址到优惠力度更大的省(区、市)。因此,如何合理地使用税收优惠政策面临两难选择。同时,对于数据交易等新业态的政策支持不足,巨大的发展潜力未得到有效释放。值得一提的是,上海于2022年9月发布的文件显示,支付宝由于研发费用不达标被取消高新技术企业资格,并追缴已享受的税收优惠、奖补资金等。

4. 产业链创新链分工协作有待提升

长三角地区已初步建立具备国内竞争力和全球一定影响力的产业链,但是经济发展缺乏协调,

产业同质性依然严重。

第一,政府扶持政策阻碍了市场自发的分工格局演变。从理论和各国实践来看,市场有产业链集中的趋势,但它会通过分工形成地区间的产业链协作关系。在市场力量主导下,各地都会基于自然禀赋、产业禀赋、制度差异等因素演变到全球或区域价值链的某些链条上,例如,研发等知识密集度高、契约强度高的环节往往集中在制度好的地区。然而,政府对产业发展的“战略选择”会加剧产业集中,并抑制地区分工。

长三角地区各省(市)产业规划雷同。目前,长三角地区的产业发展规划总体上都是以高端产业为导向,同质竞争问题突出,例如,41个城市中至少有28个城市提出将人工智能作为重点产业,有38个城市将生物医药作为重点产业。各地并没有根据自身禀赋因地制宜地制订不同的发展计划,而是通过类似的竞争方式、雷同的财税政策吸引相近的产业。实际上,随着中国产业实力的增强,除一些核心技术需要采用新型举国体制进行重点攻关外,绝大部分产业已经不需要通过制定有偏的产业政策来扶持,而亟须转向竞争中性的政策。有研究发现,长三角地区各级政府对技术创新的重复投入现象较为普遍,地区之间优势科技创新资源未能实现深层次联合与互补,碎片化特征较为突出,区域创新尚未形成较为完整的分工与合作格局(林玉妹、林善浪,2022)。

第二,产业生态系统加剧了落后地区的后发难度。在政府产业扶持下,自然禀赋和产业禀赋的重要性下降;数字化发展趋势使得地理位置不再那么重要;招商政策趋同背景下,各地制度差异也变小。这些因素使得地区产业链分工很难形成,各地都在打造高端的、全面的产业链,即都在打造完整的产业生态系统。这削弱了落后地区的后发优势,因为全面打造产业生态系统比基于地区分工聚焦某些产业链条更难实现。长三角地区各个城市的国家级高新技术产业开发区的数量、规模、产值和创新能力不均衡,技术收入占总收入比重最高的开发区与最低的开发区相差60倍(俞世裕等,2020)。此外,三省一市基于各自的产业生态对接合作时面临较大的制度障碍。在本省(市)具有相应产业链环节的情况下,企业往往优先与本省(市)企业合作[®],从而抑制了跨省(市)产业生态的形成。

第三,产业布局双向流动机制不健全。一方面,社会因素促使产业向发达地区倾斜。产业链自身演变之外的教育、医疗等社会因素也阻碍了产业链的自然形成。公共服务好的地区“天然”具有各自产业链所需人才和资源的聚集能力,使其在各方面都具有较大的决定优势,市场平等的自发的产业链秩序较难形成。另一方面,落后地区的“交换能力”不对等。安徽等地区在吸引上海产业转移和企业迁移过程中,缺乏与之交换的“筹码”。尽管安徽在土地、生态环境等方面具有一定的优势,但这类资源流动性弱、变现能力差,与上海的金融、人才优势相比处于劣势。

5.基层社会治理问题较多

第一,教育、医疗等公共服务不均等。长三角地区三省一市在基础设施、公共服务完善程度方面有所差异,各地财政支出重点领域及民生支出水平有所不同。以养老为例,长三角地区养老频道虽已在上海养老服务平台初步开通,但由于信息覆盖区域较为狭窄、涉及内容较为片面,而且信息更新不及时,区域政府、社会、老年人之间的信息壁垒依然存在。另外,公共服务已成为限制人才流动的关键因素,在某种程度上甚至高于薪酬激励和行业晋升空间考量^⑨。

第二,城乡差距较大。江苏、浙江农村较富裕,安徽农村较难融入长三角地区。浙江率先试点共同富裕,使得浙江在部分公共事务上具有政策红利,其他省(市)与浙江很难实现“一体化”。也就是说,浙江共同富裕试点拉高了长三角一体化的水准,在客观上加大了一体化难度。

第三,政务服务水平存在短板。在应对社会舆情突发事件上存在一定不足。尽管普遍采用了城市大脑等数字政府建设项目,但各个城市的政务服务和管理水平差距较大。有些地方将数字化管理流于表面,以“填报数字”替代实际工作。

五、政策启示

目前,长三角一体化发展存在一定的瓶颈,必须在行政上突破地区层面的障碍,让市场在资源配置中起决定性作用,将政府的行动与市场的原则紧密结合,从而推动长三角更深层次一体化、更快实现中国式现代化。具体可以从打破行政区划壁垒、

优化产业链跨区域合作等方面入手。

1.在统计、规划和考核上践行“超越竞争”发展理念

一是加强长三角一体化指标统计。在国家的协调下,在三省一市对应领域建立一体化统计指标体系。把绿色发展、对长三角地区及全国的经济贡献作为统计指标向外公布,例如,向中央缴税、向区域内其他省(市)横向转移支付、向省(市)外投资、向省(市)外提供信贷资金、向外输出高等教育毕业人员、与省(市)外货物和服务贸易以及向区域内其他省(市)供水、供电、供热等。二是将长三角一体化的部分重要指标纳入三省一市的发展规划。三省一市在进行五年规划和产业发展规划时不求大而全,在因地制宜发挥自身优势的同时,需要合乎长三角地区的总体战略要求,找准自己的位置,实现各个省(市)发展与长三角一体化发展的激励相容。三是调整政绩考核方式,适度纳入长三角一体化指标考核。探索建立有利于一体化发展的地方政府考核激励机制,在三省一市地方政府的考核中增加长三角地区整体增长的考核指标,实现区域利益绑定的发展模式,改变地方政府独立的政绩取向。客观地讲,尽管发展理念的转变是地方行为,但主要受到晋升激励、分税制和国家发展规划等中央层面的制约,故应加大顶层设计变革,或由中央授权长三角地区进行试点。

2.设立跨省域的竞争政策执行监管机构

参照成渝金融法院、铁路部门各铁路局等机构设置方式,由国家相关部委在长三角地区设置一个专门负责执行竞争政策的跨省域监管机构,由国家发展和改革委员会直属领导,强化区域一体化竞争政策司法执法。允许金融机构跨省(市)经营,试点跨区域联合授信。加强长三角地区公平竞争审查制度落地实施,对企业全生命周期中的公平竞争外部制度、内部机制、经营行为进行全方位的审查。不仅要对相关制度和文件进行文本审查,更要对制度实施的实际情况进行审查。清理各地“自我封闭”倾向的相关政策。持续打击突进罚款等乱象,保护营商环境,促进经济循环畅通。

3.优化产业链跨区域合作的制度安排

产业政策要从传统的注重解决市场失灵、偏重于效率转向更加注重安全和国家的战略竞争力。制定和落实竞争中性产业政策,明确哪些产业需要

政策扶持,并在长三角地区确立共同的产业扶持标准以及产业链分工;大部分产业不再列入各地政策扶持领域;对于三省一市因地制宜制定的重点产业,涉及多地规划雷同的,需在长三角地区层面做出研判。成立由三省一市主要领导参与的长三角制造强区建设领导小组,加强对长三角地区产业发展的统筹规划和政策协调,各地沿着几个关键产业链创新链和供应链“靶向”发力形成优势互补格局。对于集成电路等重点领域,要重视发挥市场力量,大力支持全产业链发展。聚焦国家战略需要攻克的关键产业链,明确长三角地区产业链补短板 and 锻长板的关键环节,以及需要协调推进的重点项目及扶持发展的核心环节。在各地“链长制”改革基础上,推动跨区域的“链长合作”和“链主合作”,突破产业链协调的行政边界限制,建立跨区域产业链对接合作的平台载体、要素投入、政策配套等,鼓励龙头企业跨区域布局。鼓励三省一市联合建设国家实验室,打造“母工厂+研发+中试+生产+市场”的产业生态。以契合各地生产力发展阶段为立足点,发挥比较优势,不人为限制各个园区的发展重点,但可引导园区错位发展、自发形成产业生态系统。不同园区之间要在科技研发和产业孵化方面谋取利益平衡,促进发达地区的科技成果在欠发达地区转化。加强上海城市功能疏解,促进区域内产业转移。在增加对供应链纵向控制的同时,形成开放型规模组合,与国外的供应链企业深度合作,争取在东盟等 RCEP 国家完成关键市场覆盖。

4. 建立“国资云”中心

打造区域性数字产业链共同体,依靠数字化打通各个行业产业链供应链和创新链的国内大循环。利用上海总部经济和国企集聚优势,鼓励在沪国企成立“国资云”中心,为长三角地区及全国相应行业提供云服务,提升上海在长三角地区及全国上游主导行业中的“云”影响力,并为全国统筹工业互联网技术提升与数字安全问题贡献力量。

5. 研究探索将浙江共同富裕试点扩展至长三角地区

一方面,整个长三角地区具备与浙江相似的经济社会条件,有能力承载共同富裕试点政策,为全国共同富裕做出更大贡献。另一方面,长三角地区在财税政策等方面的一体化建设具有长期历史,积

累了大量经验,长三角地区在事实上已经具有区域间共同富裕的雏形。也就是说,既可以把浙江经验扩大至长三角地区,为跨省(市)的经验复制提供借鉴,为进一步推向全国迈出第一步;也可以把长三角地区已经形成的财税一体化经验作为共同富裕的经验,在全国推广。从长三角地区共同富裕的角度优化各地财政支出结构,加大对公共基础设施、基本公共服务及生态环境等方面的支持力度。

6. 开拓生态产品价值实现路径

一方面,深入研究碳核算、碳交易、碳评估、碳排和碳汇等发展理念的统计方式和产业落地思路。加强绿色核算体系建设,推进区域内生态系统碳汇核算机制,创新碳金融产品交易机制。建立与完善生态产品交易机制,促进生态保护者获益、生态产品使用者付费机制的形成。另一方面,加速一体化生态产业化。发挥区域生态资源独特优势,完善高品质生态产业链,打通生态价值链,丰富生态产品结构,打造名优特品牌,培育新兴产业。打造绿色产业链,进一步完善碳达峰、碳中和协同推进机制。在太湖流域等设立低碳产业园和零碳产业园,将绿色合作由财政补偿升级至共同设立产业园。加强绿色产业的统一布局,包括循环经济、绿色交通社区、绿色服务、生态农业等。强化各级政府主体责任,对提升生态产品价值的技术、产品设计、产业模式给予充分扶持。

注释

①包括江苏、浙江、安徽和上海全部辖区,其中地级及以上城市41个。并且,长三角一体化发展内设立长三角生态绿色一体化发展示范区,范围包括上海青浦区、江苏苏州市吴江区、浙江嘉兴市嘉善县。②根据世界银行等国际组织提出的标准,人均GDP达到1.2万美元即已迈过高收入国家最低门槛,而人均GDP达到2万—2.3万美元,则可认为已达到中等发达国家水平。③《长三角扎实推进一体化高质量发展》,《人民日报》2022年8月24日第1版。④长三角地区与欧盟一体化的路径较为相似。欧盟一体化:市场一体化驱动力—商品、服务、资本和人员自由流动,欧洲统一大市场—主权国家让渡部分权力—跨国境实现立法、司法、行政一体化。长三角一体化:微观市场主体破壁需求强烈,市场一体化涌动—地区间相互让渡权益,共担成本、共享利益—破除行政壁垒,实现区域一体化。⑤《长三角一体化发展一直在加速》,《光明日报》2022年8月19日第3版。⑥《长三角一体化发展不断取得新成效》,《人民日报》2022年9月19日

第1版。⑦根据2023年最新政策,育有18岁以下未成年子女或者子女已满18岁但未高中毕业的家庭将享受每名未成年人100万日元(约合5万元人民币)的移居补贴。⑧一方面是因为企业在选择合作对象时,较为看重当地的产业链配套能力;另一方面则是出于当地政府有形或无形的政策导向。⑨根据日本共同社的调查,选择从东京移居到地方的人中,有40%的受访者是因为“子女教育环境良好”移居,16%的受访者是因为“就业”移居,12%的受访者是因为“城市企业员工远程办公”移居。可见,除就业外,良好的生活品质、子女教育条件是十分重要的。

参考文献

- [1]丁任重,王河欢.城市群经济差异、产业结构与南北经济分化[J].财贸经济,2022(12).
- [2]董雪兵,池若楠.中国区域经济差异与收敛的时空演进特征[J].经济地理,2020(10).
- [3]方大春,曾志彪.长三角经济发展收敛性测度与协调均衡发展路径[J].区域经济评论,2022(6).
- [4]兰秀娟,张卫国,裴璇.我国中心—外围城市经济发展差异及收敛性研究[J].数量经济技术经济研究,2021(6).
- [5]李峰,王科,赵毅.互联网发展与区域经济收敛:基于空间计量的分析[J].工业技术经济,2022(3).
- [6]林玉妹,林善浪.区域一体化背景下跨区域产业协同发展研究:以长三角地区为例[J].中州学刊,2022(11).
- [7]刘秉镰.发挥区域重大战略引领带动作用[N].光明日报,2023-03-02.
- [8]孙久文,蒋治.新发展格局下区域协调发展的战略骨架与路径构想[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2022(4).
- [9]夏杰长,刘诚.行政体制改革、要素市场化与建设全国统一大市场[J].经济与管理研究,2022(11).
- [10]俞世裕,董宇,李宏利,等.长三角蓝皮书:2019年迈向国家战略的长三角[M].北京:社会科学文献出版社,2020.
- [11]袁胜超,吕翠翠.地方政府合作与地区资源配置效率[J].当代财经,2022(9).
- [12]张乃丽,李宗显.中国经济发展质量的时空格局与收敛性研究[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2021(2).

Main Obstacles and Promotion Strategies of the Integration System and Mechanism Reform in Yangtze River Delta

Liu Cheng

Abstract: On the journey of Chinese modernization, the integrated development of the Yangtze River Delta has distinct characteristics of The Times, and has a strong demonstration and driving role for the whole country. The integration of the Yangtze River Delta is the integration of huge economic volume, deepening industrial division of labor and cooperation, more equitable social development, and multi-level integration of space carriers. Among them, institutional reform is the key driving force for the integrated development of the Yangtze River Delta. Great progress has been made in recent years, with cross-regional systems and mechanisms being gradually opened up, factors flowing more smoothly, fiscal and tax sharing mechanisms being continuously established, industrial and innovation chains being deeply integrated, and social governance at the grassroots level being increasingly improved. There are certain bottlenecks in the integrated development of the Yangtze River Delta. It is necessary to break through the administrative barriers at the regional level, let the market play a decisive role in resource allocation, and closely combine government actions with market principles, so as to promote the deeper integration of the Yangtze River Delta and realize the Chinese-style modernization faster.

Key Words: Yangtze River Delta; Integration; Institutional Reform; Chinese Modernization

(责任编辑:张子)