

# 探索上海促进长三角一体化的有效途径

致公党中央调研组\*

(中国致公党中央委员会,北京 100020)

**摘要:**长江三角洲地区是我国综合实力最强的区域,在社会主义现代化建设全局中具有重要的战略地位和带动作用。改革开放,特别是上海浦东开发开放以来,上海在经济社会发展中取得了巨大成就,同时也带动了长三角及周边发展。该文在实地调研的基础上,分析上海在促进长三角区域合作方面所取得的成绩和面临的挑战,探索上海经济社会发展及促进长三角区域合作的有效途径。

**关键词:**上海;长三角;区域合作

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2009)34-0010-04

## 1 上海在经济社会发展与促进长三角区域合作方面取得的主要成绩

### 1.1 推进长三角区域合作发展成效显著

近年来,上海认真贯彻国家区域发展总体战略,加强与江浙两省的沟通协调,切实推进长三角地区合作发展的各项工作,在一些重要领域已取得了积极成效。一是研究制订贯彻落实国家《指导意见》的实施意见,并与江浙共同制定《长三角地区贯彻国务院〈指导意见〉共同推进若干重要事项的意见》,即采取“1+3”的形式贯彻落实《指导意见》精神。二是建设交通、科技创新、环保、能源等四大平台已见成效。三是区域旅游合作、海洋生态环境保护、区域信用体系建设、区域人力资源合作、区域信息资源共享等重点专题合作取得阶段性成果。四是“三级运作、统分结合、务实高效”的区域合作协调机制逐步完善。

### 1.2 长三角地区科技合作日益紧密

2003年11月,江浙沪三地共同签署了《沪苏浙共同推进长三角创新体系建设协议书》,长三角地区科技合作体系初步建立。尤其是自建立“长三角区域创新体系建设联席会议”制度以来,按照国家科技基础条件平台的整体框架,在国家科技部的具体指导下,三地充分依托已有的平台基础,大力推进

长三角地区科技资源的开放和共享,实现科技资源在更大范围、更广领域和更高层次上高效配置和共享利用。三地本着“共建共享、协作服务、优势互补、互利共赢”的原则,采取切实有效的措施,加速推进并积极探索区域层面的科技合作与科技创新。区域合作的层面不断拓展,范围不断加大,方式不断创新,为长三角地区科技创新体系建设一体化发展做出了贡献。

### 1.3 国际金融中心建设取得了重大进展,基本确立了国内金融中心的地位

第一,上海基本形成了包括股票、债券、货币、外汇、商品期货、金融期货与OTC衍生品、黄金、产权交易市场等在内的全国性金融市场体系,是国内的金融市场中心。第二,已建立起包括商业银行、证券公司、保险公司、基金管理公司、信托公司、期货公司、金融租赁公司、货币经纪公司、汽车融资公司、银行资金营运中心、票据业务中心等在内的类型比较齐全的金融机构体系。第三,金融对外开放走在全国前列。截至2008年底,已有395家各类外资和中外合资金融机构汇聚上海,占在沪金融机构总数的43.9%。第四,上海资金与资产管理业务蓬勃发展。第五,上海的社会诚信、中介服务环境等的建设取得积极进展,上海金融生态环境在全国各主要城市中名列前茅。

### 1.4 国际航运中心建设取得阶段性成果

一是港口能力大幅提升。洋山深水港一、二、三期的建设和运行,标志着上海港基本完成由河口港向海港的转变。2008年上海港货物吞吐量5.82亿吨,集装箱吞吐量2 801万标准箱,继续成为世界第

收稿日期:2009-09

\* 调研组主要成员:万钢,王钦敏,杨邦杰,曹鸿鸣,陈延武,欧阳林,钟祥财,孙立坚,郁鸿胜,沈国军,王蓉,程向前,戴钢,彭涛,胡昊聪,陈文良,祁晓红,郭琪。

一大货运港和第二大集装箱港。二是航运要素体系框架初步形成。上海拥有跻身世界同行十强的中海集团、中远集运等大型航运公司总部,全球前20家班轮公司都有分公司或办事机构入驻上海,上海国际航运中心的航运要素正在逐步集聚。三是口岸服务功能明显加强。上海在国内率先启动了“大通关”工程,探索“无纸通关”、“提前报检、提前报关、实货放行”等通关模式,并实行“5+2”工作制,实施一门式服务,改善了通关环境,提高了通关效率。四是上海国际化程度比较高,商业、文化环境和居住环境比较好,商业信用体系比较完备,加快推进国际航运中心的具有良好基础和明显优势。

### 1.5 浦东新区综合配套改革试点进展顺利,一些重点领域和关键环节的改革取得突破

浦东新区经过三年的积极探索后,共实施和完成改革80余项,现在正积极启动新一轮三年行动计划。一是围绕建设公共服务型政府,行政审批制度改革取得新突破。包括改革市场准入模式,实现技术审批与行政审批相分离,优化投资项目审批制度,进一步实现了审批主体的整合、审批效率的提高;在全国率先大幅消减行政事业性收费,降低了企业运行成本。二是围绕建设金融核心功能区,聚焦陆家嘴金融城,推动上海国际金融中心建设取得新进展。三是围绕建设自主创新示范引领区,聚焦张江高科技产业园,高新技术产业化和区域自主创新体系建设取得新成效。包括强化资本引力、增强创新活力、壮大产业实力、提升服务能力。四是突破行政区划的束缚,将南汇并入浦东,形成“大浦东”,使得土地、政策、资金、竞争等诸多掣肘将迎刃而解,加大区域资源整合力度,优化总体布局,促进区域经济社会协调健康发展。

### 1.6 全力以赴推进转型发展,加快推进国际贸易中心建设

首先,一手抓当前,全力以赴“保增长”。上海出台了《搞活流通扩大消费的意见》(40条)和《保持对外贸易稳定增长的意见》(21条),配合国家各项“保增长”的政策落实。同时,上海采取特殊措施为重点企业提供个性化服务,联合工商、税收等部门,优化投资结构,扩大出口和消费,帮助企业度过难关。其次,一手抓长远,全力以赴推进转型发展。上海目前正处于结构调整和经济转型期,正着力完善和优化商务发展环境,培育新的经济增长点,推进

上海服务贸易、服务外包、物流业等服务业的发展。

## 2 上海在推进社会经济发展与促进长三角区域合作等方面急需解决的问题

由于国际金融危机的冲击,加上国内经济结构和发展方式转变的客观要求,上海的发展遇到一些困难,面临一定的压力,而从国家战略和国际视角的高度看,上海及长三角地区的合作发展也必须继续探索新的体制机制。主要表现在:

### 2.1 长三角区域合作发展的体制机制有待改善

一是由于行政区划的分割,基础设施建设的运营成本和收益问题难以解决,公共基础设施的共建共享难以完全实现;二是由于三地政府在政策制订和行政执法方面仍存在一些障碍和冲突,市场间的行政壁垒在短期内难以根除,区域市场一体化还远未实现;三是由于地方利益的驱动,以及缺乏区域内产业发展规划的协调,区域产业同构和无序竞争依然存在;四是企业在区域合作发展中的主体作用尚未完全发挥。

### 2.2 长三角金融合作协调发展面临着一些制约因素

一是行政区域对金融合作一定程度上存在着制约因素。各金融机构既是相互竞争的市场经济利益主体,又是具有隐性行政级别的、承担部分社会公共性职能的特殊机构,横向合作面临较多的困难。二是政策上有一定的限制。目前,我国为防范金融风险,对金融业的监管和限制很多,但这些对于金融部门的横向合作确实不利。三是由于空间距离远,信息不对称,金融机构在开展异地业务时面临管理难度大、风险管理手段缺乏等问题。四是金融基础设施建设不够完善,妨碍了金融合作的深化。

### 2.3 长三角地区科技合作有待进一步加强

一是在行政推动方面缺乏一个“政策贯通、管理协调、专业分工、利益兼顾”的区域统筹行为主体;二是在合作机制方面,缺乏一个“多方参与、开放共享、联合攻关、互动创新”的协同网络。三地创新资源丰富,但大多自成体系,相互之间缺乏联系和互动,在规则制定、体系建设、制度完善、平台构建、监管措施等方面开放性不够,知识、技术和人才等创新要素跨地区的自由流动仍存在不少障碍。三是在产业联动方面,缺乏合理的分工与专业化协作体系。产业结构趋同,产业链分工和专业化协作脆弱,合作

项目多局限于单一技术和产品的研发,缺乏整体协同创新,使长三角各自的比较优势没有得到充分发挥,客观上影响了区域产业整体竞争力的提升。

#### 2.4 上海国际航运中心建设还存在许多薄弱环节

一是集疏运体系还不够健全完善。2008年,上海公路运输比例相对过高,公路、水路和铁路运输方式按照吞吐量计算的比例为62.5:37.1:0.4,而鹿特丹为49:45:6。这主要与铁路、水路运输存在的多种制约因素有密切关系。二是上海航运服务业还需要加快发展。有数据表明,上海在全球船舶贷款市场中份额不到1%,全球海上保险市场中不到1%。伦敦航运仲裁年案值达4亿美元以上,而上海海事仲裁部门近5年受理海商海事案件的争议标的总额仅3亿人民币。现在全球航运市场的重要领域,我们几乎没有发言权。此外,国际金融危机导致上海经济出现下行趋势,对上海国际航运中心建设也造成了不利影响。

### 3 加快上海发展、促进长三角区域合作的建议

我们认为,推进上海“两个中心”建设和长三角区域合作发展,既是复杂深刻的制度创新,需要科学发展观的思想引导,又是千头万绪的系统工程,需要周密细致的操作措施。为此,我们建议:

#### 3.1 从国家战略的高度和国际视角谋划上海“两个中心”建设

建设“两个中心”不能只立足于上海的社会经济发展,也不能局限于长三角地区的合作发展,要从国家战略高度把握两个中心的建设。长三角的整体发展需要上海的引领和推动,“两个中心”是立足中国面向世界的,这就意味着我们应该服务全国、放眼全球,从国际化的视野来加快“两个中心”的建设。第一,汲取国际上一些知名城市在建设国际金融中心的经验,在长三角金融区的大背景下,发挥上海的聚集和辐射功能,使上海成为全球最具活力的经济区域之一。同时重视加强与香港的分工合作,推进国际金融中心的建设;重视与长江腹地城市的协调,推进国际航运中心的建设。第二,抓住制度创新的契机,在政策设计上,使地方性法规或管理规定的制订与“国际化”的轨道相吻合,为我国金融法制的“国际化”提供经验和基础。第三,做大市场、做多产品,把通过活跃的交易市场、多元化的产品带动市

场,作为当前建设国际金融中心的重要突破口。第四,将发展国际航运中心与大力发展海洋产业统筹考虑,把服务海洋经济作为上海国际航运中心建设的一个重要内容。

#### 3.2 尽快出台《长三角地区区域发展规划》,促进区域合作的制度化

首先,通过推动“长三角区域合作条例”的建立,对长三角区域合作的目标主题、方式、手段、合作协调机构和形式等一系列重大问题做出具有一定约束力的制度安排,促使长三角区域合作由现阶段的“会商联动”提升为“制度导向”。其次,长三角区域合作的主要内容应体现为经济、社会、环境一体化发展。通过建立“长三角区域发展基金”和以市场机制为主要调节手段的区域利益协调机制,逐步推动市场一体化建设,实现区域的可持续、稳定、均衡的发展。第三,通过在科技创新、环境保护、城乡统筹、社会保障体系等方面的一体化制度设计和通过试点建立区域行业、专业协会,上海、江苏、浙江和安徽资质互认,实现区域资源的共建共享和优势互补。第四,推广应用新一代网络技术,以推动三网融合为抓手,实现政务信息、资源环境信息和市场信息的区域整合和共享服务。

#### 3.3 推动亚洲美元离岸市场发展,加快“上海国际金融中心”的建设

充分利用“上海国际金融中心”建设中所形成的“信息积聚”和“风险分散”的比较优势,为长三角区域民间金融的健康成长提供必要的信息和市场扶持,从而强化中国企业自主创新和提高产品附加价值的动力。鉴于亚洲拥有全球三分之二的美元资产和各国出现的改变美元投资的动向,建议在人民币汇率和资本账户还没有完全市场化的情况下,率先在上海国际金融中心开展“美元离岸业务”和建立用来支撑该业务所需要的“亚洲美元的共同投资基金”,结合人民币结算业务探索和试点,以此推动中国企业“走出去”的发展战略和亚洲债券市场的建设,进而深化亚洲各国和地区之间的金融合作,为保障我国巨额外汇储备的财富价值和逐步实现人民币国际化以及进一步推动亚洲货币的一体化,创造出“市场、人才和制度”等方面的必要条件。

#### 3.4 加快上海的科技创新建设步伐,打造国际先进技术高地

第一,以发展生产性服务产业为导向,以支撑智

能化装备业为重点,以促进发展新兴制造业和战略产业为突破点。着力运用现代科技提升汽车、装备、船舶、电子信息等优势制造业的研发能力和核心竞争力,同时加快发展航空航天、生物医药、新能源、新材料等新兴制造业和战略产业,增强技术支撑和服务能力。第二,通过技术创新和制度创新,着力发展低碳产业。加大力度发展新能源汽车、低成本光伏产业等“低碳产业”,采取综合手段推动建设低碳经济,率先建成低碳城市。第三,制定综合改革配套政策,加大科技成果产业化的推进力度。突破原有体制的束缚,增加媒体传播和社会服务领域的市场份额。

### 3.5 推进长三角区域科技创新合作制度

建议中央批准建设长三角科技创新综合试验示范区。在区域内选择若干典型城市先行先试,大力培育具有国际先进水平的高新技术产业;建立与完善公共技术服务平台与中介服务平台,实现更大范围的科技资源共享;依托上海、南京和杭州等大城市的科研优势,积极打造长三角地区的研发中心与总部经济,以全球金融危机为契机,以城市户籍改革与更为灵活的人才引进政策为突破口,构筑培养创新人才、吸纳海内外优秀人才的人才高地;设立“区域公共技术创新基金”,通过政府引导、企业主体运作的模式,开展重点产业科技创新示范;完善知识产权保护制度,加强执法力度,努力营造自主创新的制度保障和社会氛围。

### 3.6 以区域环境政策一体化为目标,建立区域环境保护协调机制

科学制定和逐步落实长三角生态功能区划,推动区域性环境管理结构的调整。以政府牵头、各方参与的形式创新长三角地区环境保护合作体制和机制,明确责任与义务,整合长三角区域内政府、公众、企业等社会各种力量,共同解决区域所面临的诸如太湖、淮河、巢湖、长江水污染和酸雨等环境热点、难点问题。以区域环境保护政策一体化为目标,研究环境交易制度,试点建设环境交易平台,围绕环境资源有偿使用、排污交易、生态补偿、绩效考核、跨界目标责任制、环境应急联动等,全方位促进区域环境协同管理目标的实现。通过科技创新,开发环保技术,大力发展环保产业,建立区域环保技术库和环保专家库,降低区域内技术壁垒,发挥各地区科研优势和特色,分工合作,实现科技成果的共享。构建区域性环境监测网络,整合区域内已有信息平台与科学数据资源,构建网络化的信息系统,形成多类型环境信息的共享,提高区域环境综合管理和污染应急处置的效率。

#### 参考文献

- [1] 何一峰. 2008 年和谐长三角[M]. 北京:社会科学文献出版社,2009.
- [2] 上海市发展和改革委员会. 关于上海“两个中心”建设总体情况的汇报[Z],2009.
- [3] 上海市发展和改革委员会. 关于长三角地区合作发展情况的汇报[Z],2009.

## The Effective Way for Shanghai as a Leading Role to Boost the Integration in Yangtze River Delta

Investigation and Research Team of Central Committee of Zhi Gong Party

(Central Committee of Zhi Gong Party, Beijing100120, China)

**Abstract:** Yangtze River Delta is the most powerful region with respect to the gross competitiveness of our country, which plays the strategic and leading role in the socialist modernization. Since the reform and opening up in our country, especially the opening and development of Pudong District, Shanghai has achieved tremendous economic accomplishments, having boosted the development of Yangtze River Delta and surrounding regions. Based on the on-spot investigation, this paper has analyzed the achievements gained and challenges faced by Shanghai when promoting regional cooperation, and explored the effective way for Shanghai to boost the integration in Yangtze River Delta.

**Key words:** Shanghai; Yangtze River Delta; regional cooperation