

促进长三角区域合作发展的政策研究

致公党中央调研组*

(中国致公党中央委员会,北京 100120)

摘要:长三角地区地域相连,文化相近,经济相融,人缘相亲。改革开放以来,长三角已成为我国经济社会发展水平高、综合实力强、城镇体系较为完备的区域,具有区域联动发展的历史渊源和坚实基础,也将继续承担引领我国科学发展的任务。与此同时,长三角的发展也面临社会转型的阵痛、金融危机的压力、资源环境的约束等。促进长三角区域合作发展,对落实科学发展观,建设生态文明都具有十分重要的现实意义。该文在实地调研的基础上,分析了长三角区域合作所取得的成绩以及面临的困境,从国家战略和国际视角的高度,探寻促进长三角区域合作发展的有效政策。

关键词:长三角;区域合作;政策

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2009)33-0005-05

1 长三角区域合作发展方面取得的主要成绩

1.1 研究制订贯彻落实国家《指导意见》的实施意见

国务院颁布《关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》(以下简称《指导意见》)后,两省一市领导经过磋商,明确三地在各自制订实施意见的同时,要共同起草《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》(以下简称《共同意见》),即采取“1+3”的形式贯彻落实《指导意见》精神。之后,两省一市相关部门为起草《共同意见》做了大量工作,2008年底召开的长三角地区主要领导座谈会讨论通过了《共同意见》。目前沪苏浙三地都正在抓紧起草各自的实施意见,上海已形成实施意见(送审稿),并完成各部门意见征求工作,待修改完善后将与江浙两省《实施意见》同步出台。

1.2 交通、科技、环保三大平台建设已见成效

交通平台建设方面,长三角开展了区域异地联网售票试点,推进跨省市短途班线公交化运营,加强危险品运输联动监管,并积极推进长三角高速公路电子不停车收费。开工建设了京沪高速铁路、沪宁

城际铁路等重大项目,初步构筑了由公路、港航、铁路、航空组成的立体交通网络体系。科技创新平台建设方面,顺利完成与全国区域大型科学仪器协作共用网的对接,不断深化长三角科技资源共享服务平台科学仪器共用系统建设,区域创新体系建设取得了阶段性的成果。环保平台建设方面,在完善区域环境管理政策、推动区域水环境综合治理、促进区域大气污染控制、开展区域环境监测合作、健全环境联合执法机制等九个方面开展了深入合作。两省一市相互配合完成了《长三角节能环保区域合作研究》报告,提出了统一提高区域能耗标准、颁布区域能源利用“白皮书”等建议。

1.3 重点专题合作取得阶段性成果

区域旅游合作专题方面,旅游目的地营销系统一期工程建设基本完成,三省市联合参展2008年中国国内旅游交易会,并联合举办了沪苏浙旅游市场论坛,完成了《迎世博上海市旅游景区(点)道路交通指引标志达标工作600天行动计划》的调研和编制工作。海洋生态环境保护专题方面,三地联合编制完成了《长三角近岸海域海洋生态环境保护与建设行动计划》,基本完成警戒海水潮位核定工作,完成赤潮灾害应急预案制定,并基本实现赤潮信息准同步传输。区域信用体系建设专题方面,三省市与央行签署《共建“信用长三角”合作备忘录》,打破行政区划界限,形成了“长江三角洲”金融协调发展的工作合力,促进了区域经济金融协调发展。区域人力资源合作专题方面,三地联合开展人才招聘、人才培养、异地人事代理、公务员双向挂职等方面的项目

合作和资源共享,合作开发人力资源服务专业网站“21世纪金才网”。区域信息资源共享专题方面,三地联合推进CA交叉认证项目,开展区域无线电协同监管,上海与宁波开展互联网络交换中心互联互通合作。

1.4 区域合作协调机制逐步完善

根据2007年在沪召开的两省一市主要领导座谈会精神,上海牵头开展区域合作协调机制、法规政策标准协调两项专题调研。2008年度长三角地区主要领导座谈会审议通过了有关调研成果,其中“区域合作协调机制”专题调研成果作为制度性安排正式写入会议纪要,标志着以两省一市主要领导峰会为决策层,沪苏浙经济合作与发展联席会议为协调层,专题组、城市组为执行层的“三级运作、统分结合、务实高效”的区域合作协调机制已经形成。同时,在整合梳理现有合作平台和专题的基础上,进一步明确了开展交通、能源、信息、科技、环保、信用、社保、金融、涉外服务、工商管理新一轮重点专题合作。

1.5 长三角地区科技合作日益紧密

2003年11月,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,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。2008年三地又联合制定了《长三角科技合作三年行动计划(2008-2010)》,并共同编制出台了《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》,确立了今后一个阶段长三角科技创新和科技合作的基本方向。此外,以科技信息网为依托,三地启动了网上技术交易活动,初步构建了面向长三角科研院校和企业的网上技术成果交易平台,逐步实现了浙江网上技术市场和江苏高新技术成果交易网之间的资源共享和协作推广,进一步促进了以项目为载体的技术和资本的互动。

1.6 安徽参与泛长三角分工合作取得重大进展

现在,泛长三角概念已进入国家政策层面,刚刚出台的长三角发展指导意见明确提出“积极推进泛长三角区域合作”。在国家发改委组织编制的《长三角区域规划》中,已经将安徽纳入规划范围。近

年来,在多次高层互访的推动下,安徽省与沪苏浙三省市分别签署了6个省级双边合作框架性协议、12个城市间合作协议,以及能源、旅游、农业、交通、劳务和科技等方面的16个专项合作协议。目前,安徽省委、省政府积极推动建立泛长三角区域分工合作机制,提出设立皖江城市带承接产业转移示范区的构想,充分发挥皖江城市带优势,努力将示范区打造成中西部地区承接东部地区产业转移的先行区、全国重要的先进制造业和现代服务业基地。

2 长三角区域合作发展方面存在的主要问题

2.1 基础设施未能完全实现共建共享

由于基础设施的建设和运营牵涉到成本和收益问题,在目前行政区划的分割下,基础设施的共建共享具有相当难度。具体表现在,长三角地区的港口、机场、铁路、能源等重大基础设施的规划布局还有待进一步合理确定,之间还缺乏有效配套和衔接;区域交通一体化程度不高,轨道交通发展不足,交通基础设施无法满足长三角地区合作发展的需要。第三,利用新一代网络技术,三网融合,宽带网运用推动信息共享。

2.2 区域市场一体化尚未形成

生产要素自由流动及资源配置市场化是区域经济一体化及形成分工与协作的基础。目前在长三角区域内,一些生产要素的合理流动仍然受到一定限制,区域内以价格作为主要杠杆来配置资源的统一、健全的市场体系尚未建立起来,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。比如,在市场准入方面,异地投资仍面临一些困难;在企业跨地区经营方面,缺乏合理的利益分配机制等等。

2.3 区域产业同构和无序竞争十分严重

形成合理的区域分工和产业分工体系是增强区域产业整体竞争力的关键。但是,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,导致长三角地区的产业结构严重趋同,各城市处于相对分散的发展状态,生产布局重复,产业结构同化,产业集中度较低,低水平重复建设比较明显。两省一市提出的重点发展行业都是汽车、石油化工、精细化工、电子信息设备等产业,产业的竞争性大于产业的互补性,影响了长三角整体性竞争优势的发挥。

2.4 环境保护压力巨大

第一,区域环境容量不足,影响社会经济的进一步发展,区域环境质量难以根本改善,现代化进程受到制约。第二,地区间环境纠纷较多,缺乏有效的协调机制,对局部地区和谐社会的构建造成影响。第三,区域环境减排压力相当大。区域经济的高速发展与产业结构调整速度的滞后造成区域污染物排放居高不下,即使在积极的环境建设努力下,实现环境保护硬约束目标的压力仍然相当大。

2.5 尚未完善区域科技合作的协调机构

长三角区域创新体系合作框架虽已形成,但整合力度不强,自发性明显,成功率不高,跨地区之间的协调难度很大;缺乏一个“多方参与、开放共享、联合攻关、互动创新”的有效协调机制,导致科技资源的重复建设和浪费。第一,行政区划分割与行政壁垒,使区域的科技资源难以有效整合;第二,长三角地区在规则制定、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;第三,长三角地区的行业协会大多仅是地方性的民间组织,很难承担起跨区域协调和产业发展服务的重担,导致高校、科研院所与企业 and 市场的联系和联动不紧密,企业科技创新和合作的动力不足。

2.6 中小企业发展困难较多

长三角地区特别是浙江省的中小企业较多,他们大多以劳动密集型为主,外向依存度较高,但产品科技含量不高,因此,受国际市场波动的影响较大。同时,一些中小企业过度投资、跨行投资、多元化投资、主业不突出也是导致部分企业破产倒闭的原因。此外,缺地少地、融资困难、规划不清晰、扶持政策落实不到位等问题也不同程度制约着长三角中小企业的发展。

3 促进长三角区域合作发展的几点建议

推进长三角区域合作发展,既是繁重务实的系统工程,需要周密细致的措施步骤,又是复杂深刻的制度创新,需要科学发展观的思想引导。

3.1 尽快出台包括安徽在内的《长三角地区区域发展规划》,促进区域合作的制度化

首先,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作出具有一定约束力

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。

3.2 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,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。

3.3 大力扶持中小企业健康发展

中小企业发展与统筹城乡发展、加快城市化进程和促进就业紧密结合,与当前保增长、保民生、保稳定密切相关。建议国家依据中小企业区域特点和国际惯例,抓紧修订《中小企业标准暂行规定》,实现分类指导,明确重点扶持范围,加大对小型企业尤其是微型企业的扶持。按照中小企业自身发展周期配置相应的融资渠道;鼓励设立与小企业和科技创业融资需求相匹配的社区银行、科技创业金融机构、小额贷款公司、村镇银行等新型中小金融机构。国有商业银行和股份制银行在专营机构基础上,实行授信制度和差异化监管,以提高中小企业间接融资

的专业化和覆盖率;依据风险定价原则,建立银行中小企业贷款呆、坏账自主快速核销机制,探索建立长三角地区“小企业贷款风险补偿基金”,以鼓励、刺激商业银行增加小企业金融业务;完善中小企业信用担保体系,建立省(直辖市)级再担保机制,行业互保联保机制,试行中小企业应收账款、仓单订单和知识产权等质押,扩大中小企业集合债发行规模,发挥典当、融资租赁等中小企业传统融资方式作用;巩固和完善现行中小企业板块,及早推出创业板,整合私募、创投、风投、增发及再融资等专业机构,形成中小企业“上市培育成熟机制”,加大其直接融资比重;探索建立“泛长三角产权交易市场”,加强区域自主配置资源的能力。

3.4 推进长三角区域科技创新合作制度建设

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,加大执法力度,努力营造自主创新的制度保障和社会氛围。

3.5 充分利用国际资源,加快长三角科技创新建设步伐,优先发展低碳产业

积极加快长三角地区重点产业、重点企业、重点产品核心技术的突破,培育新的经济增长点。长三角对外开放较早、融入全球化程度较深。虽然目前受国际金融危机影响较大,但不能以此束缚开放的步伐。当下应该充分利用国际资源,继续鼓励吸引先进技术和智力资源的进入,鼓励跨国企业建立研发企业,推进金融、科技、管理等领域的现代服务业发展。通过国际合作和直接购买等方式掌握产业的核心和关键技术,重视对引进的高、精、尖技术的系统集成消化、吸收和再创新。继续加大力量发展新能源、新材料等战略性新兴产业,特别是发展新能源汽车、低成本光伏和风能及生物质能等新兴“低碳产业”,着力发展低碳经济。完善政府支持自主创

新产品的首购机制,加大科技成果产业化的推行力度。深化重点产业、产品创新体系产业化推广应用,政府应采用市场支持的方式,鼓励和支持自主创新技术投入市场,扩大自主高新技术市场份额,使企业从市场中得到利润,再反馈于技术研发,支持长三角地区高新技术企业发展。以政府引导、企业主体运作的模式,开展重点产业试点示范。

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。

3.7 支持安徽参与泛长三角区域合作

建议国家从宏观层面全力推进泛长三角区域合作。长三角具有人才、资金、和技术优势,而安徽具有生态、资源和劳动力优势,因此安徽参与长三角区域合作可实现优势互补、错位发展,对推动泛长三角区域发展具有重要意义。首先,将安徽纳入“长三角地区区域发展规划”,从国家战略层次全面推进安徽参与长三角区域合作。在江淮之间进行科技创新、产业承接和生态保护的综合配套改革试验和示范,严格产业转移的准入制度,实现区域的产业升级、环境与经济的可持续协调发展。其次,国家从财政、税收等方面给予优惠和政策倾斜,为安徽经济社会快速发展提供基础,从而帮助安徽尽快融入长三角,尽早实现区域对接。第三,把安徽的环境保护和生态建设纳入长三角规划,综合治理太湖水环境,协

调长江、巢湖、淮河、运河的一体化治理,制定和实施黄山、九华山、千岛湖区域的生态保护及生物多样性规划和发展。

参考文献

[1] 关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社

会发展的指导意见[Z].

[2] 何一峰. 2008 年和谐长三角[M]. 北京:社会科学文献出版社,2009.

[3] 王荣华. 2007 创新长三角[M]. 北京:社会科学文献出版社,2008.

Policy Study on Yangtze River Delta Regional Cooperation and Development

Investigation and Reseach Team of Central Committee of Zhi Gong Party
(*Central Committee of Zhi Gong Party, Beijing100120, China*)

Abstract: To boost the regional cooperation and development in Yangtze River Delta has important significance to implement Scientific Outlook of Development and construct eco-civilization. This paper has analyzed the achievements gained and difficulties encountered during the process of Yangtze River Delta regional cooperation and raised several effective policy proposals to advance Yangtze River Delta regional cooperation and development from the perspective of national strategy and international view.

Key words: Yangtze River Delta; regional cooperation; policy