2018年4月19日 星期四
责任编辑/李磊明
电子信箱/llm@cnnb.com.cn

宁波日报 NINGBO DAILY

N本期特稿

长三角一体化发展是篇大文章

区域合作是当今世界地区发展一大趋势，已经成为经济社会发展的重要推动力。十九大报告指出，要实施区域协调发展战略，创新引领率先实现东部地区优化发展。当前阶段，长三角一体化发展进入了全面深化的关键时期。在今年全国两会期间，沪苏浙皖代表委员聚焦热议长三角一体化发展，中共中央政治局委员、上海市委书记李强在答记者问时指出："加快推进长三角一体化发展，既是大势所趋，也是内在要求，已经有很好基础，现在就是要顺势而为、乘势而进，以一体化的创新突破，更好服务全国发展大局、参与全球合作竞争。"东部地区优化发展的任务，应更多地集中在一体化充分发展提升国际竞争力上，尤其是以都市区、城市群为主要形态实现一体化创新突破发展。

潘毅刚

一、当前长三角一体化发展的重要战略意义

目前世界上区域一体化战略实施较为成熟，多是以城市群形态集中在一国范围之内，主要有：以纽约为中心的美国东北部大西洋沿岸城市群；以芝加哥为中心的北美五大湖城市群；以东京为中心的日本太平洋沿岸城市群；以伦敦为中心的英伦城市群；以巴黎为中心的欧洲西北部城市群。从国内看，集中在沿海地区，主要有：以上海为中心的长江三角洲城市群，以香港、广州、深圳为核心的粤港澳城市群，以北京为中心的京津冀都市圈。

其中，长江三角洲地区，作为全国发展基础最好、体制环境最优、整体竞争力最强的地区之一，是我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，是"一带一路"和长江经济带的重要交汇点，已成为亚太地区重要的国际门户、全球重要的现代服务业和先进制造业中心，是具有较强国际竞争力的世界第六大城市群。长三角地区以2%左右的国土面积，吸纳了全国10%以上的人口，创造了全国近1/4的GDP，在我国经济建设全局、现代化发展乃至开放发展中具有十分重要的战略地位。以一体化战略推动长三角地区发展有三重战略意义：

第一，一体化是长三角打造协同创新体系的必要基础。区域创新体系是决定区域发展水平的基础，也是参与国际竞争比拼的关键。当前，创新活动越来越体现为大范围的协作。上海是国家科创中心之一，整个长三角地区也集聚了浙江大学、上海交通大学、复旦大学、南京大学、中国科技大学等一批国内一流大学，拥有上海张江、安徽合肥两个国家综合性科学中心和一大批科研机构以及世界创新型企业，创新总体实力在全国领先，并有望在一些领域突破达到国际先进水平。但总体看，长三角地区在共享科技和人才等创新资源上不平衡问题突出，创新活动竞争依然大于合作，亟需以人才和科技资源共享为重点，构建创新资源共享、协同保护知识产权的区域创新体系，促进创新要素充分流动，为区域创新驱动发展提供丰富的人才储备和智力支持。这就需要长三角地区在创新协同上加大一体化的力度，共同建设具有全球影响力的科技创新中心。

第二，一体化是长三角建设世界级城市群的必然之举。把长三角建设成为全国贯彻新发展理念的引领示范区，成为具有全球竞争力的世界级城市群，是长三角地区当前阶段最为重要的目标。但是，与世界前五大城市群相比，长三角地区在人口集聚规模上虽然领先，但发展水平以及区域内26个主要城市的世界知名度、影响力和首位度、城市化水平、基本公共服务以及生态和城市治理水平都有较大差距。长三角城市群人均GDP水平仅为世界前五大城市群的1/4-1/5，五大城市群的单位面积GDP产出也是长三角地区的1.3倍甚至近10倍。以东京都市圈为例，其人口集聚占全国人口的三分之一，城市化水平达到90%，而长三角地区普遍在60%—70%之间，三省一市主要城市发展水平差距依然较大。这也迫切需要通过以上海为龙头的一体化战略，统筹大城市与周边城市的发展目标，使得各个城市相互整合、协调发展，进而产生"1+1>2"的聚集效应。

第三，一体化是长三角承接全球先进资源的必须之策。开放是一个系统性问题。当前我国已经进入全面开放的关键时期，长三角地区是立足中国、辐射亚洲、面向世界对外开放的门户，更是联系丝绸之路经济带和海上丝绸之路建设的枢纽、辐射长江经济带的引领发展区，承担着面向全球、联通广大腹地的重要功能。因此，如何以上海为龙头，发挥三省一市各自优势，以打造更开放的为国家战略和区域发展服务的国际枢纽门户、全球资源配置的亚太门户为目标，通过一体化战略，共同营造统一公平的开放营商环境，打造功能互补的高能级开放平台，增强区域对全球经济辐射能力，主动为"一带一路"建设、长江经济带发展等国家战略服务，就成为长三角地区绕不开的任务。

二、长三角一体化发展的积极进展和亟需解决的问题

当前，长三角地区的合作进入了以上海为龙头的一体化创新突破全面深化的新阶段。2014年，习近平总书记在上海考察时强调："要继续完善长三角地区合作协调机制，加强专题合作，拓展合作内容，加强区域规划衔接和前瞻性研究，努力促进长三角地区率先发展、一体化发展。"这也成为长三角合作的新要求、新使命。2016年，国务院批复《长江三角洲城市群发展规划》，明确指出要将长江三角洲城市群建设成为具有全球影响力的世界级城市群。至此三省一市合作的愿景目标、战略格局与重点任务更加清晰。2018年1月12日，长三角地区主要领导座谈会在苏州举行，上海、江苏、浙江、安徽三省一市的市(省)委书记、市(省)长出席会议，就建设长三角城市群、深化区域合作机制等议题进行了深入讨论。

走过20多年历程后，长三角一体化迎来一个关键且将会取得重大突破的发展时点。两大重要变化值得关注：一是三省一市的协作中上海作为龙头的主动性大大增强，二是更加突出率先一体化发展。这表明，长三角地区合作将从原有的松散的、俱乐部式、注重具体领域的协作关系，迈入全面区域整合和一体化建设加速阶段。

区域一体化建设是一项系统工程，也是区域参与国际竞争的必然阶段。历史经验表明，区域一体化发展战略实践的成功，多是在有效市场一体化达到一定基础后，有为政府围绕统一目标通过规划、立法引导、制度优化以及采取一系列必要战略行动而最终实现的。目前长三角一体化仍然面临行政分治、同质竞争以及思想分歧等方面的严峻挑战：

其一，行政分治是最本质约束。跨区域合作整合中防止优势资源外溢、保持发展自主性是一个难题。因为跨区域合作统一的规划并不能内化各省市发展目标之间的矛盾，尤其是在合作中必然有区域局部利益受损，这种损失既难以度量，也难以补偿。这就往往会导致决策层站在更高视野看可行、一具体到执行就变得困难重重。这在市场体制、交通对接、生态保护、设施布局、高端产业的争夺和公共服务共享等领域尤为突出，诸如道路之间"断头"、生态保护的邻避效应、设施布局过剩、资源服务配置不均衡等，始终是长三角合作中因行政分治导致的突出问题。

其二，同质竞争问题最难破解。长三角一体化最重要的内容是市场一体化和经济一体化。生产力的布局优化是经济一体化关键，但长期以来，产业的同构化导致互挖墙脚，不计成本招商引资，成为困扰长三角一体化的重大问题。这个问题可从两个层面来理解：一方面市场化背景下必要的产业竞争是必须的，一定程度同构，也是充分市场化的结果之一；但另一方面，对于一些战略性新兴产业、幼稚成长产业，各地竞相补贴支持造成的产业同构过剩是必须避免的。尤其是一些事关国家战略的产业，在长三角一体化新背景下，必须根据各自资源禀赋，充分沟通，并利用合理的生产力布局规划予以引导，避免竭泽而渔、竞相攀比的招商引资政策。

其三，思想分歧依然禁锢行动。有的是理解分歧，把一体化当作一样化，纷纷效仿周边优势，拼政策、拼规模，在耗散中抢夺各类资源；有的是利益分歧，都只想到一体化的好处，无人愿意承担一体化带来的利益损失；有的是本位思维，依然习惯以我为中心的发展思维，没有把自身摆进大的发展格局中去，只想虹吸周边资源，做大自身做红花，既不甘向周边辐射，也不甘当绿叶。

应该说这些问题在长三角合作进程中，一直或多或少存在，但在一体化加速阶段矛盾将会更为突出。必须看到，长三角一体化一定是一个利益重构的再平衡过程，利益重构的目标是要实现长三角地区的合作共赢发展，呈现"1+1>2"的边际效应，这种效应从局部来看，可能部分地区利益是受损的，区域整体利益却是受益的；从短期来看，某些领域的利益是受损的，长期整体利益却是提升的。因此，长三角一体化发展，最终一定不是每个省市区域都发展成为上海，而是在上海的龙头带动辐射下，发挥各自优势，构建一个功能互补、错位发展、发展水平相当的区域协调发展的大格局。这就需要三省一市充分自觉自省，找准磨合自身定位，明确下一步具体行动和制度的优化方向。

三、以最大公约数和最小系统单元思维加快推动长三角一体化发展

区域的一体化不是越大越好，必须考虑一体化发展是否带来边际收益的增加。因此，在"3+1"的合作框架下，推动长三角一体化发展，有必要通过有为政府之手加快寻求三省一市发展的最大公约数，打破行政分治界线，构建参与国际竞争的最小系统单元。

一方面，对内合作专注于做大长三角大市场，不断加强开放统筹，寻求长三角一体化市场开放目标的最大公约数。总体看，虽然长三角地区在全国范围内区域差距、城乡差距、发展水平差距都较小，但三省一市发展的目标差异还是明显的，市场一体化程度仍待提升。因此，在当前阶段长三角一体化的重点任务就是继续做大市场化一体化优势，树立一盘棋思维，进一步统一各省市发展目标，着力加强生态保护、综合交通、基础设施、市场监管、公共服务、信用体系建设和跨区域执法等外部性突出、公益性明显、分布不平衡的领域的顶层设计和目标导向，强化规划统筹管理，推动各领域一体化进程，消除市场壁垒和体制机制障碍，加快建设区域统一开放市场，努力把长三角地区建设成为高端人才、全球投资、科技创新、优势产业的集聚地，成为在空间便捷、资源配置、产业分工、人文交流、公共服务等方面具有功能互补和良好协调机制的共同体，推动"三省一市"继续在创新引领、转型升级、绿色发展、改革开放等方面走在全国前列，率先打造中国最开放的区域统一市场。

另一方面，对外竞争专注于做强竞争力，加快打破行政分治，构建有国际影响力的一体化发展的最小系统单元。当前长三角一体化进程迫切需要通过有为政府之手，打破因行政区划壁垒造成的障碍，突破发展瓶颈。但从经验来看，调整行政区划并不是解决一体化问题的一劳永逸的办法，而树立最小系统单元思维，构建功能互补、错位发展、接轨互通、市场一体的核心发展区，将是打破瓶颈推动长三角一体化最便捷的方式。当前，上海都市圈对周边地区影响正从虹吸转向扩散。根据规划，未来一个时期上海将对城市人口和土地实行"双控"，未来二十几年人口增量控制在80万以内，建设用地总规模只减不增。这为一体化发展提供了一个良好的时间窗口期。笔者设想，战略上可以考虑以上海都市圈为重点，适度扩大范围，形成南部杭州、宁波、嘉兴、绍兴、舟山为重点的杭州湾经济区和北部南京、苏州、无锡、南通等长江口区域城市组成的"一体两翼"格局，共同组成"1+5+4"的长三角环杭州湾大湾区。这一系统最小单元，包含了长三角地区参与国际竞争的最重要的资源要素，发展水平也最为接近，拥有很好的一体化基础。以此最小单元来推动一体化，既避免了范围过大造成的脱离战略目标的泛泛合作，也能完成国家战略导向，并对全区域造成良好的辐射效应。通过跨区域构建最小系统单元，与上海充分共享人才流、资金流、信息流，将可以补齐上海之外的长三角主要城市在科创、国际经济、金融、贸易和航运中心功能建设滞后的短板，构建"高技术研发+先进制造+现代金融+开放贸易"为基本特征、世界先进水平的中国现代化产业体系先行区。同时，这一过程也将培育出一批新的世界级城市，为更长远构建长三角一体化的多中心城市群布局，辐射带动长三角三省一市整体发展奠定基础。

这一最小系统战略的实施，也有利于将区域多边协商的关系简化为具体行动的双边协商关系，有利于区域一体化决策落地和整体进程的加快，更将在一些关键领域打破行政区划的壁垒，为全国各地区域一体化发展提供可复制的借鉴示范。推动最小系统单元的设想成功落地：一是交通先行。加快建成湾区一体化的交通和基础设施网络，加强沿湾、跨江、跨海联通，完善港航物流枢纽功能；二是资金保障。围绕湾区内一体化的基础设施建设和生产力布局需要，组建长三角一体化投资基金，助推跨区域交通设施建设和科创投资以及重大战略性产业的培育。三是体制一体。将上海的改革开放先行先试政策在此范围全覆盖，在开放创新政策、要素指标跨区域配置、人才建设和知识产权保护合作等方面，在公平竞争中不断加强合作，打造承载全球创新资源的改革开放试验区。四是开放协作。依托优良的港口资源，以上海港、宁波舟山港等为主体，以资本为纽带，推动港口物流服务和贸易协作一体化，打造现代化港口联盟，推动港航物流一体化，共同探索建设服务亚太、面向全球、以自由贸易港为带动的全方位开放自由贸易先行区。五是平台（新区）支撑。可以考虑以上海方面为主体，优化大湾区生产力布局，联合相关区域，在湾区南北两翼的南通和嘉兴、宁波、舟山等地以先进制造、科创发展、开放发展等为主题选择若干区域，高标准共建若干功能明确的大平台或新城新区，为未来长三角区域的多中心的发展结构奠定基础，并为先进增量产业和增量人口集聚提供支撑。

（作者为省发展规划研究院首席研究员）

在卫星地图上长三角地区夜晚璀璨的灯光，表明这里是中国经济最具活力的地区之一。 （新华社发）

N高端声音

深化宪法实践 强化宪法认同

中国社科院学部委员、中国法学会副会长李林在《法制日报》刊文强调：宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。贯彻实施宪法，必须树立和维护宪法的最高权威，维护宪法尊严，必须加强和推进宪法实施和监督，把宪法精神和原则变为具体活动准则。

从历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑上看，维护宪法权威，最根本的是要加强党对全面依法治国和宪法实施监督的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，从体制机制上保证把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，落实到党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法和推进宪法实施的具体实践中。宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。开展宪法宣传教育，是全面贯彻实施宪法的重要基础性工作。最终，宪法需要在"脱虚向实"的具体实践中，不断深化和强化全体公民对于宪法的政治认同、法治认同、思想认同、情感认同和事实认同。

贡献给全球治理的中国方案

全国政协委员、中央党史和文献研究院院务委员冯俊在《人民政协报》刊文表示：推动构建人类命运共同体这一倡议得到越来越多国家和人民的欢迎和认同，这一倡议是中国贡献给全球治理的中国方案。

第一，人类命运共同体的倡议为世界贡献了协和万邦的和平发展观。第二，人类命运共同体的倡议为世界贡献了和而不同的文明观。第三，人类命运共同体的倡议为世界贡献了同舟共济的安全观。第四，人类命运共同体的倡议为世界贡献了人与自然共生共存的生态观。人类命运共同体倡议正在从理念转化为行动，"一带一路"倡议就是对人类命运共同体理念的实践。

须推进对GDP的理论认识和实践探索

中国人民大学校长刘伟在中国区域经济50人论坛2018年年会上指出：改革开放后，国内生产总值(GDP)作为引导性指标曾发挥重要作用。把GDP的发展作为改革开放后的一个核心引导性目标，对于中国摆脱贫困有着重要意义，符合当时中国的客观实际。

GDP也有其局限性。首先它虽然有结构、投入产出表、国际收支表、资金流量表等，但最后强调的是总量。以这个为规划引导，很容易重视数量扩张，而忽视以结构为特征的质量转换。此外，GDP只计算流量，而不是存量。以这个为引导，有可能强调短期经济活动的活跃，而忽视长期发展和财富积累。中央提出的新发展理念和不唯GDP论英雄，是对过往片面强调GDP的纠正。我们也要清醒认识到，中国仍然处于社会主义初级阶段，我国人均GDP只有8000多美元，还不到世界平均水平，GDP仍具有不可或缺的作用。因此，须继续推进对GDP的理论认识和实践探索。

美国对华贸易逆差根源在其自身

清华大学中美关系研究中心高级研究员周世俭在《人民日报》刊文指出：当前，中美经贸正处在一个非常危险的时刻，对华贸易逆差，是美国对中国产生不满并在经贸问题上频繁搞小动作的主要原因。应该说，美国对华贸易逆差的根源不在别人，而在美国自身。

首先，长期以来，为了追求利润最大化，美国将众多低端制造业转移到发展中国家，而把研发中心和高端制造业、高端服务业留在本国。这种经济结构使美国稳居全球价值链高端，成为全球利润分配中的最大获利者，同时也必然会催生美国对中国等发展中国家物美价廉商品的旺盛需求，很多贸易逆差由此产生。其次，美国的统计方法存在很大问题。美国从中国进口的笔记本电脑等商品，很多是美国企业在中国的子公司生产的，大部分利润已被美国公司赚取，却要把整个商品的报关价格统计在中国对美国的出口额里，这显然夸大了贸易逆差。最后，也是最重要的一点，既然美国不喜欢对华贸易逆差，那就应当自己发展低端制造业，通过自主生产满足本国需求；同时，多向中国出口中国需要的高科技产品，冲销贸易逆差。但美国的做法却是在诸多高科技领域采取对华限制出口政策。自己需要的商品不愿意生产，别人需要的商品又不肯卖，怎么可能没有贸易逆差呢？