

构建长三角大湾区的几点思考

李娜, 张岩

长三角区域合作始于1982年国务院成立的“上海经济区”，1992年建立的长三角15个城市经济协作办主任联席会议制度，区域一体化协调机制初步建立。2008年确立了长三角区域“三级运作、统分结合”的区域协调互动合作机制，长三角一体化从“规划布局”“要素合作”进入到“制度合作”阶段。中国特色社会主义进入新时代，为长三角区域更高质量一体化发展提出了新要求，建设长三角湾区成为促进地区协调发展重要手段。

到2049年新中国成立100周年，我国将可能建成粤港澳大湾区、长江三角洲湾区和环渤海湾区三大湾区。长三角湾区的规划和建设，可以推动我国的“一带一路”建设和长江经济带建设，完善深化长江三角洲城市群发展规划，增强我国海洋发展战略的实施，发挥长三角的独特发展优势，提升长三角在世界经济的中心枢纽功能，支撑和引领我国新一轮对外开放战略。

一、长江三角洲湾区规划和建设的目的与意义

（一）长江三角洲湾区规划和建设的迫切性

“湾区”一般指的是围绕沿海口岸分布的众多海港和城镇所构成的港口群，由此衍生的经济效应被称为“湾区经济”。基于国外纽约湾区、旧金山湾区和东京湾区实践，湾区一般具有大海湾、大港口、大城市等特征。长江三角洲湾区指的是长三角区域内沿海、沿江、沿湾的临水区域，是我国建设世界级湾区和参与全球竞争的重要空间载体。长三角湾区的规划建设不是跟风粤港澳大湾区，而是中国经济布局的必然要求，是落实党的十九大报告精神的具体体现，是实现我国“两个一百年”目标的重要载体。进入新时代，国内外发展的形势和环境发生了新变化，迫切要求长三角一体化发展探索新路径。主要体现在五个方面：

一是从发展历程来看，长三角一体化从15个核心城市起步，到两省一市、三省一市以及长三角城市群的26个城市，行政区合作约束愈加明显。在我国区域发展进程中，长三角一体化发展相对成熟，形成了“三级运作、统分结合”的区域协调互动合作机制，合作范围与合作领域不断拓展。但随着区域一体化的进一步推进，其表现出来的行政区划约束逐渐凸显，成为新时代长三角一体化发展的障碍。长三角湾区的提出将打破行政区划的限制，推进以经济区为特征的一体化发展。

二是从区域发展格局来看，我国沿海的南北区域一体化发展呈加速态势，中部的长三角一体化无新亮点。党的十八大以来，我国区域经济发展突飞猛进，南有粤港澳大湾区建设，北有京津冀一体化发展和雄安新区建设，出现了南北区域增长快，中间无亮点现象，长三角面临巨大发展压力。而长三角处于我国“一带一路”和长江经济带两大战略交汇处，肩负着我国对内带动中西部地区发展和对外参与全球竞争的双重任务。长三角一体化发展迫切需要建立新机制，以支撑“两带一路”的发展。

三是在新常态下，长三角地区面临着产业同质化竞争、经济转型升级等压力，如何破解可持续发展，建立现代化经济体系尤为迫切。随着我国东部沿海地区商务成本上升，大量产业向我国中西部、东南亚等地区转移。据不完全统计，东部地区近70%的纺织服装企业发生过转移或有转移意愿；长三角地区10%到15%左右的鞋类订单和部分代工企业向东南亚等地转移。以苏州工业园区为例，近年来其发展速度明显放缓，集成电路、芯片制造等先进制造业和高新技术产业纷纷向周边和中西部地区转移。同时新一轮布局的智能制造、机器人、人工智能、大数据等产业在长三角各地区同质化竞争激烈。为此，亟需加快形成东部沿海地区现代化经济体系，加强环渤海湾区、长三角湾区和粤港澳大湾区的联动发展，促进我国东部沿海地区转型升级，带动中西部发展。

四是自贸区体量小，缺少产业依托，如何发挥桥头堡作用亟待加强。上海自贸区面积为 120.72 平方公里，是我国新一轮改革开放试验田。2017 年 3 月，习近平对上海自贸区建设提出新要求：“要努力把上海自由贸易试验区建设成为开放和创新融为一体的综合改革试验区，成为服务国家‘一带一路’建设、推动市场主体走出去的桥头堡。”如何利用自贸区政策优势，带动长三角参与“一带一路”沿线 65 个国家的发展，成为长三角一体化发展重要目标。而面对自贸区面积小、带动能力弱的现实情况，打造长三角湾区可发挥自贸区相对集中的优势，实现自贸区联动发展，将成功经验率先在湾区复制、推广，以更好发挥桥头堡作用。

（二）长江三角洲湾区规划和建设的重要性

长三角湾区具有独特的地理区位优势 and 战略地位，其规划建设具有重要的战略意义。

一是具备大江、大河、入海口与湾区结合的独特优势，数字港成为湾区新特征。长三角湾区自然地理位置优越，通江达海，拥有两大河口，即长江入海口和钱塘江入海口，这是其他湾区无法比拟的。长期以来，长三角经济发展一直得到高度重视，但沿海、沿江优势明显的湾区发展未得到重视。同时，随着信息技术革命时代的到来，推动以物联网、大数据、人工智能为代表的新一轮信息技术产业发展，使得以云计算、大数据等信息产业发展为特征的杭州等长三角城市迎来重要发展机遇，数字港成为湾区发展新的特征。

二是处于我国“一带一路”与长江经济带两大战略交汇区域，战略地位极其重要，肩负着服务于我国“两个一百年”战略的责任。不同的湾区建设具有不同的出发点和目的，粤港澳湾区主要承载海上丝绸之路东南亚板块，加快广东与我国港澳地区一体化发展，是服务我国近期发展战略的要求。而长三角湾区作为长江经济带和“一带一路”的交汇处，承载着我国“两个一百年”发展战略，服务于我国中长期发展战略。做好长三角湾区的规划建设，才能支撑“两带一路”的发展。

三是发挥湾区港口和海洋资源优势，服务于我国海洋强国建设。21 世纪是海洋的世纪，海洋成为世界各国发展的战略焦点。长三角湾区承载着我国以陆海统筹推进海洋强国建设的重任，通过发挥世界第一大集装箱港优势、江海联动优势，有助于推动我国海洋经济发展，更突显出长三角湾区战略地位的重要性。2017 年 7 月国家发改委、国家海洋局联合发布《“一带一路”建设海上合作设想》，提出建设三大蓝色经济通道中，上海是北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道的起点，也构成长三角湾区独有的战略地位。

四是呼应科创中心战略，成为我国供给侧结构性改革典型示范区。在新常态下深化供给侧结构性改革，长三角湾区建设更有利于实施创新驱动，与上海建设具有全球影响力的科技创新中心、江苏省建设具有全球影响力的产业科技创新中心等战略相呼应。一方面可发挥湾区水运优势，降低物流成本。长三角湾区具有临江、临海、临湾的近水域特征，港口和水运运输优势突出，成为我国供给侧改革降低物流成本的最好区域。特别是在重化工业阶段，运输成本成为区域发展的关键要素，长三角湾区可发挥其港口水运优势，打造成为供给侧改革降低物流成本的重要示范区，以改变我国物流成本是世界平均水平一倍多的局面；另一方面，长三角湾区以科技创新为引领，向产业链高端化发展，与我国中西部地区形成梯度，带动中西部地区发展，对我国区域均衡发展具有重要战略意义。

二、长江三角洲湾区规划和建设的范围

（一）世界主要湾区范围及发展概况

世界上典型湾区包括美国纽约湾区、美国旧金山湾区、日本东京湾区三大湾区和我国的粤港澳湾区，各自的面积、人口、经济总量等不尽相同（见表 1），发展中也表现出不同的特点。

表 1 世界主要湾区概况比较

	面积（万平方公里）	人口（万人）	GDP（万亿美元）	人均 GDP（万美元/人）
纽约湾区	2.1	2340	1.4	5.98
旧金山湾区	1.8	768	0.8	10.42
东京湾区	1.36	3500	1.67	4.77
粤港澳大湾区	5.6	6765	1.4	2.069

1. 以金融服务业为主的美国纽约湾区。素有“国际湾区之首”的美国纽约湾区，面积约为 2.1 万平方公里，人口约 2340 万，占美国总人口的 7.2%，由纽约州、康涅狄格州、新泽西州的 31 个县联合组成。纽约湾区凭借纽约都市圈和美国的经济、金融中心曼哈顿，集聚了全球 500 强企业中的 40%。同时拥有纽约证券交易所和纳斯达克交易所、美国 6 家大银行，集聚了大量世界金融、证券、期货及保险和外贸机构。凭借金融服务业的发展，纽约湾区每年为美国贡献接近 9% 的国内生产总值。

2. 以科技创新为主的美国旧金山湾区。旧金山湾区，位于沙加缅度河下游出海口的旧金山湾四周，面积 1.8 万平方公里，总人口数在 768 万，主要包括旧金山、奥克兰、圣荷西等城市。2015 年旧金山湾区总 GDP 高达 7855 亿美金，对美国 GDP 的贡献保持在 5% 左右。旧金山湾区是世界最重要的高科技研发中心之一，世界著名科技研发基地硅谷坐落于此，集聚了谷歌、苹果、Facebook、特斯拉等为代表的企业总部，世界 500 强企业数量占全美第二，科技创新引领湾区发展特征明显。

3. 以先进制造业为主的日本东京湾区。日本东京湾区陆地面积 1.36 万平方公里，由“一都三县”即东京都、神奈川县、千叶县和埼玉县组成，人口 3500 万，占日本总人口的 26.3%。以东京为中心，东京湾区环绕着横滨、川崎、船桥、千叶四座大城市。东京湾区内产业相对集中，其中制造业企业数量和从业人数占日本全国的 1/4，先进制造业成为湾区发展的重点领域。

4. 以国际化开放为主的粤港澳大湾区。粤港澳大湾区城市群覆盖珠三角经济区的 9 座城市和我国香港、澳门两个特别行政区。地区生产总值达到 1.4 万亿美元，接近旧金山湾区的两倍，与纽约湾水平相当；尽管经济总量不如东京湾区，但粤港澳大湾区约 1.5 万亿美元的进出口贸易额，是东京湾区的三倍以上。

（二）长三角湾区的四至范围（“四至范围”即指东西南北四个方向的边界）

1. 确定四至范围的主要原则

突出湾区特色，具有临江海湾特征。湾区经济作为重要的滨海经济形态，具有典型临水特征。为此，长三角湾区要突出临海、临江、临湾区位特点，在长三角区域范围内，将滨海、滨江、滨湾的城市纳入到长三角湾区范围内，突出湾区江海湾特色。

结合发展实际，具有历史沿革性。长三角湾区是长三角区域的核心区域，区域内经济社会联系紧密。长三角区域作为我国重要发展区域，其区域范围也几经调整。自 2000 年以来，长三角区域经历了“15+1”、两省一市、三省一市以及长三角城市群的 26 个地级市等范围界定，因此长三角湾区也应在长三角核心区域的基础上提出四至范围。

打破行政区划，突出开放式发展。长三角湾区是一种打破行政区划的经济区域，要打破行政区划界限，充分体现跨区域合作与发展，充分考虑区域内城市经济社会之间联系，划分区域范围。同时也要动态看湾区经济发展，随着区域经济一体化不断推进，长三角湾区范围也呈现动态发展。长三角湾区规划发展要制定近期和中长期方案，随着区域经济一体化的深入，长三角湾区范围也随之扩大。

参考国际案例，具有可比较性。湾区经济发展是在全球化、区域一体化背景下的重要载体，美国的纽约湾区、旧金山湾区，日本的东京湾区以及我国提出的粤港澳大湾区，已经成为世界经济发展的重要增长极。长三角湾区的提出要充分借鉴世界湾区经济发展经验，提出的范围、面积、人口等规模大小要与世界湾区经济发展具有一定的可比性，更具有参考价值。

2. 长三角湾区四至范围

基于以上原则，长三角湾区四至范围及依据主要为：一是长三角湾区突出临海、临江、临湾等临水区域特征。二是区域内城市经济社会联系紧密特征。三是遵循长三角区域发展历史沿革。四是湾区建设遵循先小后大的阶段发展原则，先发展湾区核心区，再逐步拓展。其中：长三角湾区最突出的特征为临水特征，特别是具有港口优势的城市，可以发挥水运低成本的优势，使长三角湾区成为供给侧结构性改革降低物流成本的重要示范区，为建设现代化经济体系提供要素支撑。

沿江通道主要考虑发挥长江黄金水道功能，长三角湾区西至南京。主要是因为：南京至长江口因深水航道全线贯通已可通航5万吨级海船，而南京向长江中上游受到南京长江大桥高度限制，只可通航5000吨以下。从中长期来看，随着长江黄金水道“四个标准化”推进，以及无水港的发展可拓展到合肥。沿海通道主要基于与上海紧密联系程度，北南分别至南通和宁波。在沿海通道上，主要基于以上海为中心，交通距离在上海90分钟都市圈范围内，向北至南通，向南至宁波，城市之间联系紧密。沿湾区域主要包括环杭州湾地区。

近期长三角湾区四至范围为：东临黄海、东海，西至南京，南北沿海分别至南通和宁波，形成“W”型湾区，主要包括上海、南通市、苏州市、无锡市、常州市、泰州市、镇江市、扬州市、南京市、嘉兴市、杭州市、绍兴市、湖州市、宁波市、舟山市15个城市，这与长三角区域核心区高度重合。基于长三角核心区范围还包括台州市，湾区南面可调整至台州，形成“15+1”，与长三角核心区范围一致。其面积为10.72万平方公里，占长三角区域总面积的30.4%，我国国土面积的1.11%。2016年，长三角湾区人口达到11085.02万人，GDP达到12.37万亿元，分别占全国的8.02%和16.62%；占长三角区域的49.92%和70.69%。与纽约湾区、东京湾区、旧金山湾区以及粤港澳大湾区相比，面积、人口以及经济总量都最大。

从中远期来看，随着长三角区域一体化进程推进，可将长三角湾区范围进一步延伸，北面延伸到连云港，南面延伸至温州，西至合肥。

表2 长三角湾区主要概况（2015年）

	范围	面积 (万平方公里)	人口 (万人)	GDP (亿元)	人均GDP (元)
长三角湾区	上海、南通、苏州、无锡、常州、泰州、镇江、扬州、南京、嘉兴、杭州、绍兴、湖州、宁波、舟山、台州	10.69	10443.15	113263.88 (1.71万亿美元)	108458 (1.64万美元)
占长三角比重 (%)	上海、江苏、浙江、安徽	30.32	47.31	70.73	---
占全国比重 (%)	全国	1.11	7.55	15.22	---

三、新时代长三角湾区规划和建设的对策思考

（一）将长三角湾区建设上升为国家战略

将长三角湾区建设上升到国家战略层面，建立长三角湾区协调新机制。参照京津冀协同发展模式，在国家层面设立长三角一体化建设领导小组，通过在国家发改委内设立领导小组办公室、设立专业的司局负责统筹等手段，确保足够的领导力和权威性。将长三角作为一个整体，对长三角湾区建设发展作全局性的指导、组织、推动、协调和管理，负责长三角一体化规划编制、区域性政策法规的制定、区域重大问题的决策、重大公共设施建设的推动、长三角发展数据调查统计和权威发布、区域建设资金管理和监督等，推动长三角全局性和可持续发展。

（二）强化港区合作以推进长三角湾区建设

发挥湾区临水特征，以港区合作推进长三角高质量一体化发展。加强区域港口规划协调，形成分工合作、优势互补、竞争有序的港口格局，合理开发、科学利用港口岸线资源。完善港口集疏运体系，积极发展多式联运，推进形成结构优化、衔接顺畅、运转高效的综合运输体系。推动发展现代航运服务业，建设区域性服务优质、功能完备的现代航运服务体系。提升现代物流服务水平，鼓励区域内交通运输企业在长三角范围内开展港航相关业务服务。建设长三角航运信息中心，打造上海国际航运中心综合信息服务平台。推动港航企业业务融合，鼓励区域内交通运输企业按照现代企业制度，通过兼并、重组、持股等方式组建跨地区、跨行业的具有较强竞争力的大型企业集团。强化国际航运发展综合试验区先行先试功能，积极探索并进一步强化国际航运发展综合试验区功能建设。

（三）以开放引领长三角湾区发展

要充分利用湾区沿海特征，统筹沿海、沿边、沿江和沿陆开放，促进形成对内对外双向开放联动的协调发展示范区。积极利用长三角对外开放时间早、全球资源集聚多、国际合作交流广、宜居营商环境好、国际化程度高的特点，加快形成对外开放的新优势，成为全国新一轮扩大开放的前沿阵地。自贸区要真正达到贸易、投资便利化目标，建设好服务“一带一路”的桥头堡，共同探索自由贸易港建设，发挥其“境内关外”特点对国际中转、产业升级的作用。

（四）以项目带动长三角湾区发展

长三角肩负着落实“一带一路”、长江经济带、建设世界级城市群等国家战略，要以共建国家重大战略项目为抓手，促进长三角湾区建设，提升长三角一体化水平。基于国家战略要求和长三角湾区自身发展需求，深化体制改革，打破行政区划限制，从国家层面共同推进项目建设，主要包括：世界第一组合港、大小洋山港联动开发、东方大通道、长三角自贸区联动发展、长三角国家新区联动发展、崇明生态岛项目、打造“一带一路”桥头堡、打造多个接轨上海示范区、共建创新平台、舟山江海联运服务中心、上海虹桥枢纽商务区、长三角互联网经济区、长三角旅游一体化、长三角智库联盟等国家战略项目。

（五）加强长三角湾区基础设施一体化建设

发挥湾区水运低成本优势，协调长三角湾区基础设施一体化建设。以区域内轨道交通、沿海与城际铁路、高速公路等快速干道建设为契机，加快城市通道的配套与衔接，共同完善交通、物流网络，不断提高运输能力和服务水平，形成长三角湾区 1 小时通勤圈。要加强湾区内港口枢纽之间的协调，充分发挥通州湾杭州湾土地资源丰富优势、大小洋山港、宁波一舟山港深水港口资源优势，择机建设跨海大通道，形成以上海为中心，以江苏、浙江为两翼的上海国际航运中心。要继续扩大区域内的空港设施能力，优化航空运输网络，建设具有全球影响力的国际航空枢纽。

本文系国家社科基金“一带一路”战略研究专项“一带一路”建设与长江经济带战略贯通研究（17VDL026）的阶段性成果。

（作者单位：上海社会科学院）