

引子

沪苏浙的交界点,正落在太浦河的中心。1958年,因为共同的水患,三地协力开挖太浦河。也正因为协调三地多方的复杂性,直至1995年,开挖河道的三期工程才最终完成。
连通太湖与黄浦江的太浦河,见证着长三角一体化发展的前行足迹。
如今,三地交界的河水水域,正在打造

长三角“绿心”的江南庭院、水乡客厅,它将成为沪苏浙皖三省一市共同的“会客厅”。这里被称为“长三角原点”,它将像泉眼一样,聚合能量,创新经验,又将像涟漪一样,辐射带动,扩大成果。
视野向外扩展,是660平方公里的长三角生态绿色一体化发展示范区(以下简称示范区)先行启动区;再扩展,是上海市青浦

区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县组成的示范区;进一步扩展,是约35.8万平方公里的长三角三省一市。
2018年11月,国家主席习近平在首届中国国际进口博览会开幕式上宣布,“将支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略”。2019年11月,《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》公布,将示范

区的战略定位明确为生态优势转化新标杆、绿色创新发展新高地、一体化制度创新试验田、人与自然和谐宜居新典范。
3年多来,作为实施长三角一体化发展战略的先手棋和突破口,示范区深耕制度创新试验田,在不破行政隶属的前提下打破行政壁垒,勇闯跨区域共建共享、生态文明与经济社会发展相得益彰的新路。

人民眼·区域协调发展

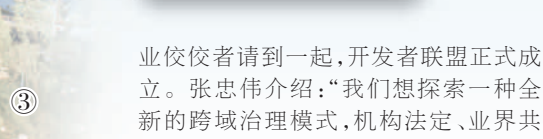
跨区域一体化制度创新的试验田

——长三角生态绿色一体化发展示范区观察

本报记者 王汉超 巨云鹏

规划一张图,让曾经的省际薄弱地带焕发活力

示范区作为长三角的缩影,致力破解一体化的瓶颈。在过去各自发展的惯性里,往往由核心城区向外辐射,越到边缘越显薄弱。而发展到一定程度,血脉贯通就成了迫切课题,“三不管”的边角有可能变身“聚合力”的重心。
提起“断头路”,示范区的人们有说不完的话。苏州市吴江区的康力大道与上海市青浦区的东航路,仅隔2公里,却曾互不相通。吴江老人去上海看病,或是青浦后生去对面工厂务工,5分钟不到的车程一度要绕远40分钟。如果搭乘公交车,则要分别穿过大半个上海或苏州市域,换乘铁路线跨城交通。



示范区作为长三角的缩影,致力破解一体化的瓶颈。在过去各自发展的惯性里,往往由核心城区向外辐射,越到边缘越显薄弱。而发展到一定程度,血脉贯通就成了迫切课题,“三不管”的边角有可能变身“聚合力”的重心。
提起“断头路”,示范区的人们有说不完的话。苏州市吴江区的康力大道与上海市青浦区的东航路,仅隔2公里,却曾互不相通。吴江老人去上海看病,或是青浦后生去对面工厂务工,5分钟不到的车程一度要绕远40分钟。如果搭乘公交车,则要分别穿过大半个上海或苏州市域,换乘铁路线跨城交通。
彼此割裂,难以形成一个强大的长三角。在不远的将来,上海至浙江湖州的沪苏湖高铁、江苏南通至浙江宁波的通苏嘉甬高铁将在示范区“十字交会”。沪苏嘉城际线将实现城市交通“跨省握手”。“坐轨道交通游遍长三角”,指日可待。
打开长三角地图,长江如飘带向海,太湖如明镜映照,示范区的位置,正处在太湖东南一隅。这里河网密布,纵向京杭大运河贯穿,横向太浦河串联,自古是吴越分界又相接的地带。曾经,凭着水运之利,这里兴起的一批江南古镇见证了历史。随着现代交通兴盛,这里又相对落寞,大体保留下来水乡古镇的风貌。
交接地带最能感受割裂发展的不便。示范区挂牌前,刘锋是苏州高新区管委会总规划师,在他看来,省级交界处资源禀赋虽类似,发展定位却不同,各自合理,放在一起就成了问题。“比如上游发展工业,流下来的工业用水却汇入下游的城市水源。”

这是一份既做加法又做减法的总体规划。单位面积上生产总值要提高,建设用地反而减少了15.7平方公里。“摆脱传统的造城思路,不再是过去的开发区模式。打破行政壁垒,优化资源配置,加入新功能新要素,产出功效理当提高,所用空间理当减少。”张忠伟解释道。
这是一份既做加法又做减法的总体规划。到2035年,示范区保持着大片农田,扩大了蓝绿空间,河湖面积不低于20.6%,森林覆盖率超过12%,绿色出行比例达到80%……在自然风光与江南田园里,科技产业蓬勃,研发基地汇聚,文化功能富集——这里,正在书写长三角生态绿色一体化发展的无限可能。

环保一把尺,生态系统分域难治局面得以转变

今日元荡湖,令人刮目相看。青浦、吴江的交界线把元荡湖分开,3.1平方公里归上海,9.9平方公里属江苏。因行政归属不同,各方往往是经济效益向前争,环境治理向后躲,元荡湖水质曾经常年停留在劣V类。彼时的元荡湖,岸边是随意堆放的垃圾,水中是毛竹、网片隔出的界桩,周边渔民布下围网,撒饵投料,养鱼养蟹。
2020年,得益于长三角一体化发展推动,元荡湖治理从“各扫门前”向共商、共建、共享转变:水质已经提前达到2025年水质功能目标,防洪标准统一为5.5米,蓝绿空间占比不低于90%,生态岸线占比不低于80%,绿化品种、规格相对统一,环湖慢行道宽不小于6米,每两公里设驿站……
“在示范区,像元荡湖这样的,还有汾湖、淀山湖、太浦河等47个主要跨界水体,也曾面临类似问题。”示范区执委会生态和规划建设部副部长刘伟说,过去不是不想治,而是一方治理,一方不治,或者一方治理标准高,一方标准低,最终就达不到理想的治理效果。“元荡湖看似要治水治污,实则考验的是跨区域协同。”
更复杂的局面在太浦河沿线。江苏地处上游,汾湖一带临近上海,企业遍布,物流繁忙,河自然是泄洪通道。浙江一侧,姚庄是农业强镇,产果品、种粮食,要引水灌溉。上海一侧,金泽则是关乎五区700万人饮用水安全的生态涵养区、饮用水源地。

通过传感器分析振动、温度、噪声等,实时关注电梯运行状态,如何解析数据、优化算法,对我们是新课题,非常需要引入‘外脑’的支持。”孟庆东说。
康力电梯总部位于苏州吴江区,公司把科技攻关需求发布在长三角科技资源共享服务平台上,很快得到了浙江大学机械工程学院的响应。按照市场价格,完成这项课题需要45万元,而长三角科技创新券就一次性帮企业支付了30万元。
2021年初,上海市科委、江苏省科技厅、浙江省科技厅、安徽省科技厅、长三角生态绿色一体化发展示范区执委会联合发布《关于开展长三角科技创新券通用通兑试点的通知》,青浦区、吴江区、嘉善县和安徽马鞍山市被列入首批试点。截至目前,长三角科技创新券已在上海、浙江全域和江苏、安徽部分区域互联互通,已有3008家企业在平台上注册并申请了科技创新券,订单服务金额达2亿元,兑付金额达6700万元。
要素市场活跃畅通,引来创新力量集聚。在位于青浦区的同济大学长三角可持续发展研究院的门口,挂着复旦大学、上海交通大学、同济大学、华东师范大学、南京大学、东南大学、浙江大学、中国科学技术大学等长三角8所名校的这枚徽标。众多可持续发展的技术方案在这里融汇,又能就近转化。
“示范区是一个助力碳达峰碳中和研究尽快开花散叶、开花结果的绝佳场域。”同济大学长三角可持续发展研究院执行院长柳剑雄感慨。

市场一体化,要素跨区域自由流动成常态

用途不同,对水质的要求就有差异。拿下游“尺子”量上游,可能会让上游一些地方“伤筋动骨”,治理合力难以形成。
在示范区执委会牵头下,青浦、吴江两地共同绘制蓝图、共同商定标准、共同建立机制、共同推进计划。在国家相关部门支持指导下,两省一市三级八方生态环境部门经充分协商、深入对接,推动生态环境标准、监测、执法“三统一”,并共同制定了《长三角生态绿色一体化发展示范区生态环境管理“三统一”制度建设行动方案》。《方案》明确以“一套标准”规范生

业佼佼者请到一起,开发者联盟正式成立。张忠伟介绍:“我们想探索一种全新的跨境治理模式,机构法定、业界共治、市场运作。”如今联盟已从12家创始成员扩容到53家联盟单位。
联盟既吸引了中国长江三峡集团有限公司、国家绿色发展基金股份有限公司等国企,又有普华永道、林德集团等外企,形成融汇资金、技术、人才等各方要素的一次次“强强联手,优势互补”。链条最吸引上下游,行家最聚拢行家。开发者联盟把不少稀客变成了常客,把观察者变为建设者。
市场成了最好的黏合剂,让不同主体间相互赋能、共享价值。水乡客厅项目的建设,恰好成为出资主体共同管理、共享权益、共担责任全新方式的试验场。沪苏浙两省一市共同出资,成立同比例出资、同股同权的长三角一体化示范区新发展有限公司。作为开发者联盟成员之一的三峡集团与示范区新发展有限公司再合资成立了水乡客厅开发有限公司,实现“一个主体管开发”。
市场化推动,不少跨区域的“结”被打通。企业公共信用评价异地互认,一个评价结果可在青浦、吴江、嘉善三地被打通。企业公共信用评价异地互认,一个评价结果可在青浦、吴江、嘉善三地被打通。企业公共信用评价异地互认,一个评价结果可在青浦、吴江、嘉善三地被打通。企业公共信用评价异地互认,一个评价结果可在青浦、吴江、嘉善三地被打通。

治理一盘棋,跨区域跨部门多主体共治探新路

复旦大学附属妇产科医院是一所百年名院,它的分院在青浦区朱家角镇建成不久。这所新医院的身份,是复旦大学附属妇产科医院长三角一体化示范区医院。这里不仅服务青浦居民,更面向整个示范区的周边人口。
如今,青浦、吴江、嘉善三地跨省就医,无须办理备案,可以直接刷卡结算。这种体验已覆盖示范区内所有符合条件的定点医疗机构。依托国家医保电子凭证,三地参保人员只需激活医保电子凭证,就可“不带社保卡看病”。目前这项功能已在75家定点医疗机构开通。分别在上海、江苏、浙江缴纳医保的246万示范区居民,已率先享受到“跨省无感”的医疗服务。
便捷度还在进一步提升。今年3月,示范区首批试点“信用跨区域”的医

“过去,长三角地区也试图做过几次区域性规划,但实际操作层面困难重重。”同济大学教授伍江介绍。
协同机制在示范区框架下迈出实质步伐。2020年6月,示范区挂牌7个月,《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(2019—2035年)》草案公布。这份文件,同时公示在沪苏浙三地自然资源部门官方网站上。看似不起眼的举动,内行人却深知背后工作之多、之难。
刘锋如今已是示范区执委会生态和规划建设部部长,他说:“跨青浦、吴江、嘉善‘两区一县’,跨苏州、嘉兴两个地级市,甚至跨沪苏浙三个省级行政区域,用一份规划去约束,过去想也不敢想。我们面对的是‘三级八方’,涉及任何议题,决策成本往往要乘以三,甚至乘以八。”
今年2月,国务院批复同意《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(2021—2035年)》。这是继中共中央、国务院印发《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》后,首部经国务院批准的跨行政区国土空间规划。在同一张蓝图下,分属三地的2413平方公里区域有了统一遵循,不再因规划不统一导致空间不协调。
从示范区的视角,最能观察长三角地区如何从各自发展转入一体发展的轨道。示范区成立理事会、执委会,但它不是一级行政机关,而是要把有着不同诉求、采取不同管理手段的各方意见统一到一起,达成共识。
示范区执委会副主任张忠伟说:“一体化发展,必须是高质量发展。要落实减量提质的要求,转变以投资等要素投入为主导、土地增量扩张的模式,靠底线约束促进创新驱动。这本身就是转变观念、凝聚共识的过程,也是闯出新路子的过程。”
在总体规划的描绘下,示范区建设充分尊重江南气韵和水乡特点。不少科创机构的窗外便是江南圩田。至于通勤,可以驾车蜿蜒在水岸,也可以出高铁站换乘小船,从小镇湖荡间横穿。

“在示范区,像元荡湖这样的,还有汾湖、淀山湖、太浦河等47个主要跨界水体,也曾面临类似问题。”示范区执委会生态和规划建设部副部长刘伟说,过去不是不想治,而是一方治理,一方不治,或者一方治理标准高,一方标准低,最终就达不到理想的治理效果。“元荡湖看似要治水治污,实则考验的是跨区域协同。”
更复杂的局面在太浦河沿线。江苏地处上游,汾湖一带临近上海,企业遍布,物流繁忙,河自然是泄洪通道。浙江一侧,姚庄是农业强镇,产果品、种粮食,要引水灌溉。上海一侧,金泽则是关乎五区700万人饮用水安全的生态涵养区、饮用水源地。

市场一体化,要素跨区域自由流动成常态

6月24日,苏州轨道交通11号线开通运营,在昆山花桥站实现与上海轨道交通11号线站内换乘。沿线地铁系统用上苏州企业康力电梯的公共交通工具自动扶梯产品。康力电梯股份有限公司总工程师孟庆东介绍,这批电梯应用的不少新技术,体现的正是区域一体化的成果。
过去,电梯检修、故障诊断只能靠人。如今,随着智能化和物联网技术的发展,电梯检修人员不足、处理滞后等老问题都有望用新的方式解决。“如何

通过传感器分析振动、温度、噪声等,实时关注电梯运行状态,如何解析数据、优化算法,对我们是新课题,非常需要引入‘外脑’的支持。”孟庆东说。
康力电梯总部位于苏州吴江区,公司把科技攻关需求发布在长三角科技资源共享服务平台上,很快得到了浙江大学机械工程学院的响应。按照市场价格,完成这项课题需要45万元,而长三角科技创新券就一次性帮企业支付了30万元。
2021年初,上海市科委、江苏省科技厅、浙江省科技厅、安徽省科技厅、长三角生态绿色一体化发展示范区执委会联合发布《关于开展长三角科技创新券通用通兑试点的通知》,青浦区、吴江区、嘉善县和安徽马鞍山市被列入首批试点。截至目前,长三角科技创新券已在上海、浙江全域和江苏、安徽部分区域互联互通,已有3008家企业在平台上注册并申请了科技创新券,订单服务金额达2亿元,兑付金额达6700万元。
要素市场活跃畅通,引来创新力量集聚。在位于青浦区的同济大学长三角可持续发展研究院的门口,挂着复旦大学、上海交通大学、同济大学、华东师范大学、南京大学、东南大学、浙江大学、中国科学技术大学等长三角8所名校的这枚徽标。众多可持续发展的技术方案在这里融汇,又能就近转化。
“示范区是一个助力碳达峰碳中和研究尽快开花散叶、开花结果的绝佳场域。”同济大学长三角可持续发展研究院执行院长柳剑雄感慨。

市场一体化,要素跨区域自由流动成常态

6月24日,苏州轨道交通11号线开通运营,在昆山花桥站实现与上海轨道交通11号线站内换乘。沿线地铁系统用上苏州企业康力电梯的公共交通工具自动扶梯产品。康力电梯股份有限公司总工程师孟庆东介绍,这批电梯应用的不少新技术,体现的正是区域一体化的成果。
过去,电梯检修、故障诊断只能靠人。如今,随着智能化和物联网技术的发展,电梯检修人员不足、处理滞后等老问题都有望用新的方式解决。“如何

疗场景。在青浦、吴江、嘉善的试点医院,居民凭自己的授信额度,就可以“先诊疗,后缴费”。苏州吴江区市民邱芸体验后说:“操作太简单了。入院时点击授权,绑定信息,住院全程就再不需要办理缴费,结算时手机支付一次搞定。”

便捷的背后,是数据的流畅、运算的打通,这是更不易看到的“一体化”。往往,“断头路”通了,地下的数据线连不上。数据线通了,数据格式不一致。格式互认了,数据库却还是“孤岛”。

示范区执委会与两省一市大数据管理机构签订《公共数据“无差别”共享合作协议》,共同研究制定《示范区数据“无差别”共享操作办法》,为跨省域数据共享勾画出流程,搭建起制度保障。

今年1月,示范区智慧大脑正式上线。依托长三角区域数据共享交换平台,智慧大脑已打通沪苏浙两省一市18条数据链路,汇聚了242项数据资源,有力支撑社保、医保、公积金异地使用等区域一体化应用场景。
数据通了能干什么?在青浦、吴江、嘉善两区一县的所有办事大厅、民生窗口,涉及的3877个事项,如今全部可以跨域办理。最初,示范区需要一项项列清单,梳理已有的服务事项。数据一通,便能丢掉清单,研究“还能增加哪些服务事项”。

数据通带来“百事通”。规划管理方面,控制性详细规划审批“哪些上,哪些不能上”,已有46项实现在线审批;生态环保方面,涉三级八方的62个水质自动站、37个重点水质断面、4个饮用水源地,8个省级以上大气监测站及生态监测调查等六大类数据全部纳入线上,监测分析各方可见,联保共治各司其职;政务服务方面,建立跨区域投资项目在线审批监管平台,实现跨区域项目便捷审批和高效监管;公共信用方面,两区一县43项共3247.6万条数据已在同一平台归集……

制度创新充分联动、衔接配套,一体化效能彰显:3年多来,示范区已形成112项具有开创性的一体化制度创新成果,其中38项面向全国复制推广;示范区地区生产总值年均增长7.4%,规模以上工业总产值年均增长10.9%。

示范区如同一扇窗口,从这里能够看见区域一体化高质量发展的明天。

图①:长三角生态绿色一体化发展示范区内开通的跨省域公交车。
图②:示范区智慧办税中心工作人员指导客户办税。
图③:元荡湖湖面上,车行道、慢行桥分别连接起上海和苏州。
图④:示范区内的淀山湖一景。

本版责编:杨彦 孙振 戴林峰
版式设计:汪哲平

