

区域经济一体化的早期实践:改革开放初期 上海经济区概念的提出与演变过程探析^{*}

林 盼

内容提要:地区之间实现经济一体化,指的是区域范围内要素自由流动,构成有效的产业分工,进而形成机制灵活、分工明确的有机经济体。20世纪80年代,在中央政府的推动下,上海、江苏、浙江、安徽、江西、福建等五省一市建立上海经济区,目的在于解决长三角及周边地区长期形成的区域壁垒、同质竞争等问题,增强城市之间的分工协作。从1982年至1988年,上海经济区范围不断扩大,依照“内联外挤”的方针,在产业协作、要素流动、资源配置等方面取得了较大进展,但未能根本解决地区之间各自为政、结构雷同等矛盾。从上海经济区的探索过程可以看到,长三角率先建设并形成区域一体化市场,需要聚焦市场主体关切,推动有效市场和有为政府更好结合,促进营商环境迈向更高水平。回顾上海经济区的发展历程及其经验问题,有助于我们更好地了解区域经济一体化的实际作用与障碍因素,为今后的一体化实践、实现长三角地区经济与社会的高质量发展提供借鉴。

关键词:上海经济区 区域一体化 改革开放 央地关系

既有研究认为,改革开放四十余年来,经济增长的重要推动力来源于行政性分权和财政分权,以及由此形成的地方官员竞争格局。各级地方政府“主动追逐关键性生产要素(如人才、资本和技术),以便获得产业发展的先机”,激发官员的服务意识和创新意识。^①“压力型体制”和“锦标赛制度”的一个副作用,便是出现了所谓“诸侯经济”,表现为地方官员高度关注政绩评价和奖惩考核,宁可选择“以邻为壑”,也不愿意进行区域合作分工,因而出现区域壁垒、重复建设、过度同质竞争等一系列弊端。^②对于市场分割和地方保护主义问题,中央政府的应对措施之一,是通过行政手段打破区域边界,促进要素流动,建立有效的产业分工,形成机制灵活、分工明确的有机经济体。^③

回顾历史,区域经济一体化的早期实践成果是1982年到1988年的上海经济区。上海经济区以上海为中心,最初包括苏州、无锡、常州、南通、杭州、嘉兴、湖州、宁波、绍兴等长江三角洲的9个城市,之后逐步扩充,最终成为涵盖上海、江苏、浙江、安徽、江西、福建五省一市的超级经济区。一些研究认为,上海经济区是“长三角区域经济一体化的第一阶段”,形成了一系列横向经济联合和经济跨区域协作的制度探索,对推动区域内部的产业转移、打破市场分割起到了重要作用,但也充满了诸多艰辛与困难,更是留下了不少未能解决的问题,例如地区之间的协调成本仍然居高不下,条块之间依

[作者简介] 林盼,中国社会科学院经济研究所副研究员,北京,100836,邮箱:linpan27@sina.com。

* 本文为中国社会科学院国情调研重大项目“浦东新区打造社会主义现代化建设引领区调研”(GQZD2022006)的阶段性成果之一。感谢匿名专家的意见,文责自负。

① 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)》,格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社2017年版,第238—257页;杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》2012年第11期。

② 沈立人、戴园晨:《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》,《经济研究》1990年第3期。

③ 郑永年:《中国的“行为联邦制”:中央—地方关系的变革与动力》,邱道隆译,东方出版社2013年版,第246—255页。

然存在利益冲突等。^①

本文在已有研究成果的基础上,通过对当时各类资料的搜集分析,回顾上海经济区的概念提出、架构设计和发展演变过程,评述经济区建设近6年内所获得的成就业绩,并对经济区面临的困难矛盾进行分析。研究认为,上海经济区作为区域经济一体化的早期实践,在创立合作机制、协调地区发展、合理配置资源等方面有所突破,但受到部门权限、地区竞争、目标设置等因素的掣肘,未能完全实现解决条块矛盾、解放生产力的最初设想。

本文进而提出,对上海经济区的实践过程加以研究,不仅有助于了解过往的经济活动,更能为今后区域经济一体化的制度设计提供经验。2022年4月印发的《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》,明确提出建立统一市场制度规则、打破地方保护和市场分割、打通经济循环关键堵点、促进商品要素资源畅通流动等,建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场。其中还明确指出,要破除地方保护和区域壁垒,推动产业合理布局,优化地区分工。^② 而从上海经济区的案例来看,经济区的理念架构是通过政府搭建平台、市场引导资源的方式,推动区域之间的经济联合,为资金、技术、装备的流动创造空间。尽管在实践层面,受到传统行政体制的惯性较为强大、市场发育较不完善等因素的束缚,这些理念未能完全落地,但其探索过程和成败得失,仍有值得参考之处。从这个意义上讲,对上海经济区的研究,既具有一定的学术意义,对于理解当下的政策实践也具有借鉴作用。

一、概念提出:解决“同洲互挤”的问题

回溯历史,“一五”期间形成的以条条管理为主的纵向经济管理模式,对保证重点建设起到重要作用,但也造成了“把地方卡得死死的,一点机动性也没有”的弊病。^③ 对此,中央多次提出,要扩大地方的职权,“明确地规定各省、自治区、直辖市有一定范围的计划、财政、企业、事业、物资、人事的管理权”,^④这些做法有助于调动地方的积极性,然而客观上形成了条块之间相互分割的局面,地区、部门、企业自成体系,进而出现“大而全”“小而全”的生产发展模式。1978年之前,各地区、各部门之间自给自足、自成体系的状况业已形成,彼此之间阻碍情报交流与技术传播,“实行的是‘画地为牢’的块块管理,不重视横向联系”,“盲目建设、盲目生产、盲目竞争”的现象十分严重。^⑤ 1980年2月,国务院下发《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知》,划分中央财政与地方财政的收支范围,根据各种财政收入的性质和企业、事业单位的隶属关系,将财政收入划分为中央固定收入、地方固定收入和中央与地方调剂分成收入三类。^⑥ 这种“分灶吃饭”的管理制度,加剧了地区之间的资源竞争。随着中央计划管理权力的下放和财政包干制的推行,地方政府转变为相对独立的利益主体,地方保护主义现象日渐加剧,“区域封锁不仅存在于省与省之间,而且存在于同一省内的地、市、县之间,总之,区域封锁的范围扩大了,封锁的内容广泛了,封锁的手段也多样化了”。^⑦

地区之间产业分隔的情况,集中出现在长三角的几个主要城市。由于条块区隔,城市之间缺乏专业化分工协作,普遍以“行业齐全”为指南,“加工工业特点相近,优势产品相仿,销售市场相碰,结

① 参见张军、傅勇:《改革开放以来上海与长三角关系的演变》,《科学发展》2009年第11期;陈建军:《长三角区域经济一体化的历史进程与动力结构》,《学术月刊》2018年第8期;刘志彪:《区域一体化发展的再思考——兼论促进长三角地区一体化发展的政策与手段》,《南京师大学报(社会科学版)》2014年第6期等。

② 《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》,《人民日报》2022年4月11日,第1版。

③ 《论十大关系》(1956年4月25日),《毛泽东文集》第8卷,人民出版社1999年版,第234页。

④ 周恩来:《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》(1956年9月16日),中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第9册,中央文献出版社1994年版,第206页。

⑤ 《计划体制改革的新课题》(1984年4月),《薛暮桥文集》第10卷,中国金融出版社2011年版,第142、154页。

⑥ 财政部综合计划司编:《中华人民共和国财政史料》第2辑《财政管理体制(1950—1980)》,中国财政经济出版社1982年版,第205—208页。

⑦ 马洪、房维中主编:《中国地区发展与产业政策》,中国财政经济出版社1991年版,第30页。

构弱点相同”，表现在“工业生产上重复建厂，商品流通上相互抵制，技术交流上相互封锁，对外贸易上互争客户”，甚至发展到无关城市大小，“你有什么企业，我也要有什么企业”的地步，许多产品竞相发展，“造成生产力的极大浪费”。^①有地方官员抱怨，各市之间不是“同舟共济”，而是“同洲互挤”。^②

如何解决上述问题？经济学家薛暮桥给出的方案是，“经济中心不必分疆划界，可以相互交错，按经济运动的客观规律组织起来”。^③时任上海市科学学研究所副所长的夏禹龙回忆，1981年，他执笔完成了设立长江三角洲经济区的提案，利用“梯度理论”^④论证了长三角地区区域协作的必要性和可行性。^⑤1982年10月，国务院主要领导在报告中提出，制定一些跨省市、分行业的区域规划，有助于克服现行体制束缚造成的壁垒森严、流通堵塞、技术封锁等问题。^⑥总体而言，1982年前后，建立跨省市“大经济区”的构想逐渐形成。

1982年10月7日，国务院主要领导约见国家计划委员会（简称“国家计委”）主任宋平等人，提出建立上海经济区和山西能源基地的构想。同年12月22日，国务院正式印发《关于成立上海经济区和山西能源基地规划办公室的通知》，提出“为了搞好国民经济管理体制的改革，通过中心城市和工业基地把条条块块协调起来，形成合理的经济区域和经济网络”，国务院决定选择上海经济区和山西能源基地两个点着手试验，并成立规划办公室进行统筹安排。其中，上海经济区规划办公室直属国务院，由国家计划委员会代管，国家计委、国家经济委员会、上海市、江苏省、浙江省、机械工业部、水利电力部、交通部、化学工业部、电子工业部、纺织工业部、轻工业部、对外经济贸易部的有关负责同志参与，主要工作是从国民经济发展的全局出发，制定经济区的经济、社会发展规划，协调经济区内部门之间、地方之间和部门与地方之间的关系，提高生产力的发展，使经济区同全国经济的发展紧密地结合起来。^⑦

跨省市经济协作区的发展思路，很快得到了邓小平、陈云的支持。1983年3月2日，邓小平在视察江苏等地之后，在同几位中央负责同志进行谈话时指出：“搞经济协作区，这个路子是很对的。我主张不只是搞上海和山西两个经济协作区，也不要老是试点。老是在一些具体问题上试点，几年解决不了几个问题，这就太慢了。……经济协作有许多思想问题要统一，但现在要开步走。”^⑧在此之前，陈云也表达了类似的看法：“经济活动不一定限于一个省、一个地区，……也可以跨省跨地区，甚至不一定限于国内，也可以跨国跨洲。”^⑨

1983年3月22日，上海经济区规划办在上海正式挂牌，原水利部副部长王林担任办公室主任。6月，国务院主要领导在约见规划办及上海、江苏、浙江等省市领导同志的过程中提出，经济区要以上海为中心，行政隶属关系不变，区域内部的经济协作服从中心城市的领导，并做出四项主要工作任务的部署：一是解决条块矛盾，解放生产力；二是走依靠中心城市的路子；三是设立专门的研究机构，制

① 姚依林：《关于建立长江三角洲经济区的初步设想》，上海科学学研究所选编：《上海经济区研究》，世界科学社1983年版，第6—7页；《上海市经济委员会关于上海经济区规划工作会议文件及简报》（1983年8月），上海市档案馆藏，档号B246-5-750。下文所引档案，除特殊标注外，均藏于上海市档案馆，不再逐一说明。

② 蒋经宇：《要“同舟共济”，不能“同洲互挤”》，世界经济导报、上海经济区研究会编：《上海经济区的建立与发展》，中国展望出版社1984年版，第41页。

③ 薛暮桥：《当前我国经济若干问题》，人民出版社1980年版，第217页。

④ “梯度理论”指的是在国家或大地区经济开发中，按照各地区经济、技术发展水平，由高到低，依次分期逐步开发的发展战略理论。

⑤ 夏禹龙：《我国区域经济发展的战略对策》，钱伟长等：《新技术革命十五讲》，浙江教育出版社1984年版，第197页。

⑥ 《经济振兴的一个战略问题》，《中华人民共和国国务院公报》1982年第17期。

⑦ 《国务院关于成立上海经济区和山西能源基地规划办公室的通知》，《中华人民共和国国务院公报》1982年第21期。

⑧ 《视察江苏等地回北京后的谈话》（1983年3月2日），《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第25页。

⑨ 《实现党的十二大制定的战略目标的若干问题》（1982年12月2日），《陈云文选》第3卷，人民出版社1986年版，第320页。

定专业的发展规划;四是通过经济区的制度探索,逐渐在全国形成若干以大中城市为依托,不同规模的发散式网络型经济区。^①

关于上海经济区的范围,最初的设计思路是搞小一点,“更精华”一些,先搞好市管县的小型经济区,取得经验之后再逐步扩大。^②为此,经济区一开始划定的范围是10个市,分别是上海市、苏州市、无锡市、常州市、南通市、杭州市、嘉兴市、湖州市、宁波市和绍兴市,“划定的区域偏小有利于工作的展开”。^③随着实践的进行,上海经济区面临两个现实问题。一是“一省两制”,即江苏省、浙江省部分城市参加经济区,其他城市不享受经济区的政策,“大家在实际工作中都感到有所不便。……感到有些事情很难处理。省里也有难处,管多了怕影响经济区统一领导,不管理吧,也不行”;^④二是能源问题,经济区“少煤缺电没有油”,难以进行内部的资源统筹。有学者建议,可以将经济区扩大到两三个省,尽可能做到“区内粮食、能源自给”,^⑤尤其提出将安徽省打造成为经济区重要的能源基地,集资经营,联合开发,“是十分合理的”。^⑥1984年10月,上海经济区由原来的10个市调整为上海市和江苏、浙江、安徽三省;12月,江西省加了进来,由三省一市扩大为四省一市。1986年8月,国家计委同意福建省加入,变为五省一市,上海经济区由此成为一个近64万平方公里、2.3亿人口的巨型区域,占全国工业总产值的1/3、农业总产值的1/4,^⑦成为“世界上最大的地方规划实体”。^⑧1987年,山东省还派出观察员参与经济区活动。

上海经济区创立之初,即确定了“内联外挤”的发展方针。所谓“内联”,就是通过上海与经济区内各市的多种经济联合,充分发挥上海作为全国最大的经济中心和口岸的综合功能,以及经济区内各省市的优势,将发达国家业已普遍采用的先进技术通过消化吸收向区内及其他地区进行扩展移植,形成具有更大经济效益的生产力。对内开放,且经济联合有重点、分层次,首先加强经济区内各省市及各主要城市之间的连接,然后加强经济区与长江流域、沿海省份之间的联合,最后形成与全国各地的产业协同和技术合作,构建全国统一市场,使上海经济区成为对内辐射全国、对外辐射全球的全方位开放经济区域。^⑨

所谓“外挤”,就是大力发展对外经济技术交流,“联合起来利用外资、引进技术。……运用各自的有利条件,取长补短,联合起来与外商合资经营,或联合起来筹措内外资金”。^⑩一方面,上海经济区根据国际市场的需要,采用国外的原材料,经过自身加工,生产更多适销对路的产品打入国际市场,实现供产销由“内循环”向“外循环”的转变,“决不能挤国内让国外,而应当挤国外让国内,到世界市场去开辟广阔前途”。^⑪另一方面,上海经济区要走“技术立区”的路子,打造“高、新、精、尖”的技术密集型和知识密集型产业集群,引进国外先进技术和关键设备,使经济区成为技术转移的“中转站”,“从知识技术力量、文化科学水平、工业基础、管理效能、市场容量、信息交流等综合指标来考察,上海经济区具有发展知识技术密集型产业的最有利的条件,应该优先进行重点部署”。^⑫

① 《上海经济区规划工作第一次会议秘书组编印的〈简报〉》(1983年8月),档号B246-5-750-97。

② 姚依林:《关于建立长江三角洲经济区的初步设想》,上海科学研究所选编:《上海经济区研究》,第6—7页。

③ 丁景熹:《上海经济区城镇群体中的苏锡常通》,《地理科学》1984年第3期。

④ 陈罡:《上海经济区:30年前的“长三角”试验》,中共上海市委党史研究室、上海市现代上海研究中心编著:《改革创新(1978—1992)》,上海世纪出版股份有限公司、上海教育出版社2014年版,第141—142页。

⑤ 古守良:《上海经济区能源发展战略的探讨》,《能源工程》1984年第3期。

⑥ 《上海市经济委员会关于上海经济区规划工作会议文件及简报》(1983年8月),档号B246-5-750。

⑦ 张仲礼:《上海和上海经济区在中国经济现代化中的地位和作用》,《社会科学》1988年第1期。

⑧ 迈克·戴维斯:《布满贫民窟的星球》,潘纯林译,新星出版社2009年版,第7页。

⑨ 《上海市经济委员会关于编制上海经济区科学技术发展规划的意见(草案)》(1983年8月),档号B43-2-137-66。

⑩ 《上海如何更上一层楼》(1984年6月4日),《汪道涵文集》(下),上海三联书店出版社2015年版,第495页。

⑪ 沈峻坡:《上海经济区应建设成为外向型加工经济区》,《世界经济文汇》1984年第2期。

⑫ 夏禹龙等:《上海经济区在未来世界经济中心的战略地位》,《社会科学》1984年第10期。

“内联外挤”是上海经济区提出的一个重要的战略方针。其中“内联”是方法，“外挤”是目的，通过内部各个城市的产业联合，沟通区内外的经济联系，联合发展对外贸易，实现“挤”进国际市场的效果。有文章指出，理想状态下的“内联外挤”，应当是在充分利用国内能源、材料的基础上，吸纳国外先进技术和管理能力，提高区域的整体技术水平和劳动生产率，同步促进上海经济区内部、上海经济区以外地区的共同发展。^①

二、平台搭建：模式设计与工作成效

从建立之初，上海经济区就提出“统一规划，择优发展，经济联合，建制不变”和“利益均沾，荣誉共享”的经济联合方针，“体制上有利于联合，计划上鼓励联合，经济上支持联合，政策上促进联合，法律上保障联合，中心城市积极主动地抓紧联合”。^② 联合的形式可以多种多样，既有松散的联合，也有经济实体的联合；可以在省市内联合，也可以跨省市联合；还可以先进行个别产品的联合，进而实现行业的大联合。^③ 在推进区域内部行业部门联合的过程中，上海经济区规划办扮演着重要的枢纽作用，不仅制定了省市市长会议机制、落实了多个区域合作事项，还促进了行业部门的平台搭建，催生出企业集团、联合公司等跨区域管理机构。在规划办、企业集团、联合公司的推动下，地区之间、部门之间采取建设联合项目、产品联合开发、科技研发协作等方式，为加快区域市场发展提供条件。^④

在规划办的推动下，上海经济区建立省市市长会议机制，依照民主协商、协调一致的原则，在经济区范围内轮流召开，由所在地的省市市长担任执行主席，讨论由规划办提请的具体议案，“协调工作中出现的矛盾，协商需待双方一致解决的问题”。^⑤ 例如，1985年3月20日至23日，在南京召开的上海经济区省市市长会议上，由规划办提请会议讨论的议案有：（1）加速太湖流域综合治理规划和当前采取防洪措施的意见；（2）关于组建上海经济区国土规划设计研究的意见；（3）采取多种办法、多样形式把能源问题解决好；（4）对《为华东电网装机容量翻一番而努力》的意见；（5）关于筹办上海经济区经济管理干部培训中心的意见；（6）关于建设沪宁、沪杭甬高速公路的意见等。会上还通过了《上海经济区发展战略纲要》，要求通过上海经济区的探索实践，协调条块之间、部门之间、城乡之间的关系，形成以大中城市为依托的、不同规模的、开放式、多层次、网络型的经济区。^⑥

规划办还落实了多个区域合作事项，如对集资办电的探索。上海经济区的发展速度长期受制于发电量短缺的问题，需要向外购电。1984年6月，规划办和水电部联合发布《“七五”集资办电建设规模和集资办电实施细则》，提出集资办电的方案规划，包括以省市为单位建立电力发展基金制度，将集资办电资金和集资经营的收益存入银行，专列账户，授权银行监督；资金来源广开渠道，资金筹集以及征收电力建设资金统一由省市人民政府为主组织实施；由水电部与地方、部门、企业合资建设的电厂，或在部属电厂内扩建的集资项目，建成投产后，实行“联合经营，一家管理”，独立核算，自负盈亏。集资办电的做法推行之后，显著缓解了长三角地区缺电的困难。^⑦ 又如河道治理方面，在规划办的推动下，国务院批准成立长江口开发整治领导小组、上海市长江口开发整治局和华东勘测设计院上海分院等部门，重点放在对长江口和黄浦江的水利开发，并对太湖流域的生态环境进行治理。

① 章世鸿：《上海经济理论工作者对本报记者发表谈话，建立上海经济区，繁荣长江三角洲》，《人民日报》1983年3月2日，第3版。

② 《上海市经济委员会关于上海经济区规划工作会议文件及简报》（1983年8月），档号B246-5-750。

③ 丁根喜等：《实行经济大联合 发挥长江三角洲优势 加快建设上海经济区》，《人民日报》1983年4月8日，第1版。

④ 《江苏省省长顾秀莲在上海经济区规划工作第一次会议上的发言》，《上海经济研究》1984年第2期。

⑤ 《把上海经济区规划好、建设好》（1983年8月18日），《汪道涵文集》（上），第406页。

⑥ 陈罡：《上海经济区：30年前的“长三角”试验》，中共上海市委党史研究室、上海市现代上海研究中心编著：《改革创新（1978—1992）》，第137页。

⑦ 中共浙江省委党史研究室：《过去·现在·未来 长江三角洲中的浙江》，中共党史出版社2005年版，第40页。

在规划办和省市长会议机制的框架之下,各个行业部门间搭建平台,对跨区、跨行业合作起到穿针引线的枢纽作用,一系列横向联合工作逐步展开。据不完全统计,化工、水利、冶金、建材、电子、机械、轻工、纺织、交通、统计、地质、信托、旅游、广播、金融等 20 多个行业部门共建立 34 个横向专业联席会议、16 个经济实体、300 多个企业集团和联合公司,包括名优产品生产型集团、大型设备制造型集团、出口型集团、科研型集团、资源开发型集团等近 10 种类型。^① 纺织部门成立经济区纺织工业厅局长联席会议,建立纺织机械联合协调小组,编制纺织出口产品技术改造规划;电子工业部门以厅局长联席会议为平台,建立电子工业统计网、科技情报网、经济信息网以及集成电路和计算机调查组,发布专业经济信息,出版行业信息报刊;船舶部门成立上海经济区船舶联络网,向企业提供及时准确的经济技术信息和多方面的社会服务;农业部门建立上海经济区农业信息服务中心,通过《农村信息报》传递国内外农业经济、技术信息,召开农业信息交流大会,扩大商品的流通渠道;金融部门由中国人民银行上海分行牵头,组织区内 15 个大中城市的银行,建立松散的联合机构——资金市场联络网,全面开展票据承兑和贴现,试行票据交换、同城结算和同行拆借,以期开拓和发展资金市场,引导资金的流量流向,提高资金使用效益,仅 1986 年,上海、浙江、江苏、安徽的横向融资规模就达到 194 亿元。^② 另外,规划办还推动建立对外贸易信息中心,开发投资、科技、统计、金融等各种信息网络,组建区域内部的科学技术委员会和若干个行业技术开发中心,编制创新产业一体化发展规划,为有关部门和生产企业提供服务。

随着横向联合的进行,一些行业不满足于联席会议这种松散的联合方式,进而将协调机构实体化,通过建立联合开发总公司、联合生产委员会等形式,在独立经营、自负盈亏的前提下,进一步推进产品、技术、市场、人才等方面的合作。^③ 如上海经济区水泵联营公司由上海水泵厂、无锡水泵厂、蚌埠水泵厂、赣州水泵厂四家企业发起,南京深井泵厂、高邮水泵厂、鹰潭水泵厂、芜湖工业泵厂、台州工业泵厂,上海第一水泵厂、上海深井泵厂、上海人民电机厂、上海石化通用机械贸易中心等企业参与。在联营公司的章程中,规定成员单位享有对公司经营、财务、管理的监督、批评和建议的权力,有权参与公司组织的厂际协作、开展的广告宣传与举办的用户座谈会、订货会、展销会等活动,分享公司的利润,优先承揽公司承接的业务。联营公司还对外表示,凡上海经济区内具有较强生产能力、独立设计能力、较完备质保手段的泵类专业生产厂及配套厂、有关研究设计单位,在坚持自愿、互利、平等的原则下,接受公司章程,均可申请加入公司。^④ 又如上海经济区轻机联合生产委员会由上海、无锡、沙洲、武进一市三县的机械企业发起,目的在于加强地区之间联合生产的组织协调,广泛开展经济技术交流和信息传递,开拓新的经济技术协作途径,要求各家企业把联合的工厂看作自己的帮手,坚持帮促带,提高技术、管理水平。^⑤

在上述平台枢纽的推动之下,上海经济区企业之间的跨省合作和技术交流逐步推进,取得了一批横向联合的成果。如自行车行业的区域协作,由于地区和部门分割,上海经济区自行车行业 300 多个厂分别归属轻工、机械、军工、商业、外贸等部门或地市、县、乡镇所有,布局混乱、各自为政。经济区建立之初,就确立“以区内自行车行业为经济联合的试点”的方向。^⑥ 1984 年 2 月,经上海经济

① 陈栋生:《经济布局的理论与实践》,辽宁大学出版社 1988 年版,第 243—251 页。

② 《上海经济区银行行长联席会议资金市场联络网暂行办法》,《上海金融》1987 年第 9 期。

③ 《上海市经济委员会关于四省一市纺织行业组建上海经济区东纺联合开发总公司的意见》(1985 年 3 月),档号 B1-10-156-56;《上海市轻工机械工业公司关于一市三县联合生产会议材料及组织上海经济区轻机联合公司的材料》(1985 年 3 月),档号: B225-2-1352。

④ 《上海市机电工业管理局关于同意上海水泵厂组建上海经济区水泵联营公司的报告》(1986 年 4 月),档号 B146-2-1853-50。

⑤ 《上海市轻工机械工业公司关于一市三县联合生产会议材料及组织上海经济区轻机联合公司的材料》(1985 年 3 月),档号 B225-2-1352。

⑥ 黄金平:《20 世纪 80 年代“长三角”的试验》,中共上海市委党史研究室编:《上海改革开放实录(1978—1992)》(下),上海书店出版社 2014 年版,第 460 页。

区和轻工业部、上海市、浙江省政府批准,绍兴自行车总厂和上海自行车三厂签署《联合议定书》,在隶属关系、商业收购、利税上交渠道“三不变”的原则下联营生产凤凰 QE、QE65 型自行车,并先后与绍兴漓渚弹簧鞍座厂、绍兴县金星自行车零件厂、越城区塔山自行车配件厂联营,形成以绍兴自行车总厂为龙头,2省、6市、13县45家企业参加的经济联合体,缓解了名牌自行车供不应求的状况。^①1986年3月,上海经济区轻工业厅联席会议组织上海、江苏、浙江、安徽的自行车公司制定《上海经济区自行车出口规划(草稿)》,要求上海专攻组织化协作配套和供应出口市场销售;江苏加强整车生产的同时,需突出零部件的生产能力;浙江、安徽则初步建立零部件专业化生产体系,可与其他省市紧密配合。^②同年12月,由上海和苏州、南通、合肥、无锡、绍兴、杭州等数十家自行车厂共同发起的永久自行车企业集团和凤凰自行车集团公司正式成立。

除了自行车行业的区域协作之外,值得关注的横向联合实例还包括上海手表二厂同合肥手表厂联营生产“宝石花”牌手表,上海缝纫机三厂和吴江农机厂联合生产蜜蜂牌家用缝纫机,上海卷烟厂同安徽芜湖卷烟厂实行联营,上海市建材供应公司与徐州市建材局进行水泥补偿贸易的联合,马鞍山钢铁公司向上海第二冶炼厂供应钒渣用于生产氧化钒,浙江提供资金8000多万元开发安徽淮北煤矿和宣化小煤矿等。^③联营不仅获得税利,还能够推动相关企业发展,“以名牌产品生产为龙头,引出了一条龙生产”。^④

综上所述,以上海经济区为平台枢纽,企业之间的横向联合呈现出积极发展态势,不少江苏、浙江的乡镇企业利用联席会议和联营公司等机制,与其他国有、集体和外资企业发生关联,进行多种形式的技术经济合作、资金技术转移等市场行为。依托上海经济区举办的各类展销会、交易会,上海、江苏、浙江、安徽等省市的公司企业集体亮相,所陈列的商品供其他省市专业单位、百货商店等采购,成交总额突破亿元大关。^⑤还有企业在产品名称前冠以上海经济区的牌子,利用品牌效应打开市场。一些“星期天工程师”^⑥通过经济区搭建的行业协作网络,进行生产技术和能力的跨地区转移,推动了区域内部经济社会的全面发展。^⑦上海经济区取得的这些成绩,得到了中央领导的积极评价,在1986年发布的“七五”规划中明确指出,“进一步推动上海经济区、东北经济区、以山西为中心的能源基地、京津唐地区、西南‘四省(区)五方’地区等全国一级经济区网络的形成和发展”。^⑧

三、协调不易:经济区内部的矛盾冲突

随着上海经济区实践的进行,经济区内部的矛盾冲突也日益显现。改革开放初期,由于行政性分权和“分灶吃饭”制度的确立,经济指标按照行政区下达考核,资源也通过行政区加以传递。而在行政区的基础上建立起来的跨省市经济区,不可避免地遇到了央地之间、条块之间和块块之间的利

① 中共浙江省委党史研究室编:《过去·现在·未来——长江三角洲中的浙江》,第39页。

② 《上海经济区轻工业厅联席会议联络处关于上海经济区自行车出口规划草稿的函》(1986年3月25日),档号B156-2-580-70。

③ 章世鸿:《上海经济区形成横向联系网络 多种形式经济协作向纵深发展》,《人民日报》1985年7月24日,第2版;吴万根:《推进横向经济联合与协作 实现互利共赢》,中共上海市委党史研究室编:《上海改革开放实录(1978—1992)》(下),第448页。

④ 胡勇杰:《以名牌产品生产厂家为龙头联营好——关于上海缝纫机三厂和吴江分厂联营的调查》,复旦大学经济研究中心编:《企业改革与发展新路——上海工业企业横向联合调查报告集》,复旦大学出版社1988年版,第231—235页。

⑤ 方广:《上海经济区首届纺织品展销会成交总额二亿元》,《纺织消息》1986年第11期;宋群:《上海经济区首届技术、信息交易会》,《金属矿山》1986年第1期。

⑥ “星期天工程师”指科技人员业余兼职。20世纪70年代末到80年代,各级各类专业技术人才、经营管理人才通过事先联系利用星期天或节假日等业余时间,在完成本职工作、不侵害国家和单位技术、经济利益的前提下,为民营经济和各类企业提供各种无偿和有偿服务。这些人才被称为“星期天工程师”。

⑦ 陈建军:《长三角区域经济一体化的历史进程与动力结构》,《学术月刊》2018年第8期。

⑧ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划(摘要)》,《人民日报》1986年4月15日,第1版。

益冲突,“财政、外贸体制是以省市为单位包干的,……必须要为完成这个任务而奋斗,把本省当年的产值和利润完成作为压倒一切的中心任务。省市之间的联合不能不服从这样一个前提,因而有些矛盾是体制本身带来的必然的结果”。^① 费孝通于1990年观察发现,“江浙与上海之间,始终捏不到一起,有时像亲家,有时又成了冤家。谁都不让谁,谁也不服谁。显然,仍是地方本位思想在作怪。”^②

第一,上海和江苏、浙江之间,产生了巨大的“利益之争”。上海的担忧是,一旦在横向联合上“大做文章”,反而有可能影响本地的发展业绩。一些上海的企业原先打算在组建集团之后,把老产品逐步向外地扩散,自己集中精力发展技术层次更高的产品。但是,研发新产品有一个过程,容易影响眼前的产量、产值和利润。业绩一旦上不去,有关部门往往会要求企业“先为本地经济发展作贡献”,这些企业只能放弃技术转移的计划。^③ 有学者回忆,在20世纪80年代地区之间横向联合的过程中,上海不少企业对外埠的投资数额大,实际收益少,亏损严重,对于跨地区合作“心有余悸”。^④ 还有报告提到,上海企业将技术转让给浙江之后,浙江企业的产品返销上海,就出现了浙沪企业共夺市场的矛盾,对于双方的进一步联合产生负面影响。^⑤

江苏、浙江等省份担忧的事情更多,“一怕上海工业污染转移;二怕以大吃小,吃掉某些优势行业和产品;三怕去肥存瘦,影响全省经济的发展;四怕削弱农业基础;五怕财政收入减少,有碍地方建设”。^⑥ 对于上海占据资源高地之后采取的某些措施,部分周边城市也有意见,如湖州市副市长王承惠就抱怨,上海单方面通知浙江,不允许用上海的品牌办理出口,他希望“区内兄弟单位应当提倡既往不咎,今后团结”。^⑦

第二,上海、江苏、浙江之间的矛盾,还体现在“龙头之争”。主流观点认为,上海是“全国最大的经济中心。这样的作用,其他省、市都不能代替。……同时是最大的港口,最大的国际贸易和国内贸易中心,也是一个科技中心、金融中心,也应该成为我国最大的信息中心”。^⑧ 副总理姚依林代表中央对上海所提出的要求也是:上海要加速向高精尖发展的步伐,拉开与其他城市的距离,将一些生产差距不大的产品让给其他城市生产,上海自身充分利用科学技术力量的优势,周边城市充分发挥自身特长,吸收上海扩散出来的行业技术,生产出更多质量优良的产品,这也是要将上海作为经济区“龙头”的意味。^⑨ 还有学者表示,“要推进经济区的建设,有层次地合理组织经济技术协作网络,就必须强化上海等经济中心的经济技术优势。……在经济、技术上保持一定的‘势差’,是绝对必要的。”^⑩ 为了更好地发挥上海的“龙头”特征,1986年12月底,原上海市市长汪道涵接替王林出任上海经济区规划办公室主任。

但是,周边一些省份对于“龙头”问题也有不同看法。例如,在上海经济区规划工作的第一次会议上,一些江苏省的市领导就提出意见:对全国“四化”建设来讲,有十个二十个上海,比只有一个上海有利,况且经济区内其他城市的某些产品,如丝绸、灯芯绒、工艺美术等,就比上海好,拉开距离的

① 章世鸿:《长江三角洲面临新的考验——对省市联合问题的种种议论》,《人民日报》1988年7月18日,第2版。

② 费孝通:《长江三角洲之行》(1990年7月9日),《行行重行行》,群言出版社2014年版,第470页。

③ 童宝根、李延华、华惠毅:《引人注目的三个“磨擦点”——上海经济区企业集团发展面临新课题》,《瞭望周刊》1987年第9期。

④ 这一回忆来自时任复旦大学发展研究院研究员陆德明。参见陈文炳主编:《走近省市——'95华东省市市长热线纪实》,复旦大学出版社1996年版,第127页。

⑤ 《浙江省与上海市横向经济联合的现状和发展措施》,复旦大学经济研究中心编:《企业改革与发展新路——上海工业企业横向联合调查报告集》,第327—328页。

⑥ 无锡市金融学会:《建立上海经济区是一项创造性的探索》,《上海金融研究》1983年第9期。

⑦ 《八市领导谈上海经济区规划问题(上海经济区规划工作第一次会议上的发言摘录)》,《上海经济研究》1984年第3期。

⑧ 《从最大经济中心出发改造振兴上海》,《人民日报》1985年1月16日,第1版。

⑨ 姚依林:《关于建立长江三角洲经济区的初步设想》,上海科学研究所选编:《上海经济区研究》,第7页。

⑩ 顾松年、严英龙、任新保:《上海经济区经济技术协作网络的发展——无锡县实践经验的启示》,《上海经济研究》1984年第7期。

提法不太全面,应该改为“上海在前,带动其他各市,共同提高”。^①一些官员感叹,“大家都想当龙头,最终是大家都当不成龙头”。^②尤其是1986年之后,上海遭遇财政收入的连续“滑坡”,GDP年均增长在全国省级行政单位中排名倒数,江苏、浙江由于乡镇企业、民营企业快速发展,经济实力大大增强,联合的分歧日趋体现。有学者事后总结,上海经济区无果而终的一个主要原因,就是上海经济地位的相对下降,辐射范围有限,无力整合周边省份的经济社会资源,“不是上海想要撇下长三角,而是有实力的长三角各地想要撇开上海单飞”。^③

第三,随着上海经济区的范围扩容,出现了发展目标多元化所导致的“方向之争”。经济区最初的规划范围是上海和浙江、江苏的九个城市,各项经济指标差别不大,“工农业生产基础好,技术水平比较高,交通运输便利,加上经营管理也比较好”。^④此后,上海经济区覆盖到江苏、浙江全省和安徽,目的在于解决经济区实际面临的能源问题,“徐州、两淮的煤炭,新安江的水电构成全区的能源基地,浑然一体;皖浙的林业资源提供了区内的木材需要,这就更加加强了本区的原有优势,为全区经济的进一步发展如虎添翼。”^⑤

但是,当经济尚不发达、城市化水平较低的江西、福建两省加入之后,上海经济区的一部分工作任务转移到支援落后地区脱贫致富的建设上。规划办成立了老区建设委员会,落实扶贫到村、到户,责任到人,组织老区县、乡村与经济发达地区对口结对子。上海市政府还在经济区经济技术协作会议上表示,要重点帮助老区发展生产,走致富道路,对老区的支援项目要单独开列,并从加工技术、产品销售等方面给予支持。^⑥这就超出了经济区最初设定的“强强联手、优势互补”目标,且经济区扩展到五省一市之后,造成巨大的协调和治理成本。有学者批评,从日本东京经济圈的经验来看,“把先进与落后地区捆在一起,远不如把先进地区联合起来先走一步来得更有利”。^⑦还有学者反思,要吸取上海经济区的教训,“地区经济发展程度相差太大,利益分配上必然产生难以协调的矛盾”。^⑧2000年后,关于长三角一体化是否将浙南、苏北乃至安徽纳入其中的问题,有关方面显得非常慎重,一个重要原因就是上海经济区“扩容太快,以至进行不下去”带来的负面影响。^⑨

对于上海经济区内部“协调不易”的问题,有关部门多次提出告诫,如“省市之间既要实行平等互利,照顾各自的利益,又要强调相互支援,发扬风格”,又如“不能认为经济区是负担,而是一种责任,不要怕吃亏,而是做贡献”。^⑩上海的地方官员也提出,上海不当盟主、不为人先,“上海是全国的上海。上海不能单纯考虑自身的利益,而必须纳入全国一盘棋”,就怕江浙两省“说闲话”。^⑪还有部门干部表示,上

① 《上海经济区规划工作第一次会议秘书组编印的〈简报〉》(1983年第4号),档号B246-5-750-106。

② 蒋经宇、李饮水:《对上海经济区联合问题的探讨》,《上海经济研究》1984年第5期。

③ 张军、傅勇:《改革开放以来上海与长三角关系的演变》,《科学发展》2009年第11期。

④ 《对外经济贸易部关于印发〈上海经济区对外经贸规划工作会议纪要〉的通知》(1984年5月),档号B1-9-1341-35。

⑤ 张同铸:《关于上海经济区建立和发展的几个理论问题》,江苏省社会科学院经济研究所编印:《上海经济区研究论文集》第1集,1984年印行,第40—41页。

⑥ 《上海市人民政府协作办公室关于上海经济区经济技术协作会议的情况汇报》(1985年7月),档号B123-11-1334-18;章世鸿:《上海经济区创建区域经济 制订规划加快经济区内老区建设步伐》,《人民日报》1986年7月16日,第1版。

⑦ 林洪岱:《为打破地区和条块分割闯出新路子,开创新局面》,世界经济导报、上海经济区研究会编:《上海经济区的建立与发展》,第148页。

⑧ 孙海鸣、赵晓雷主编:《中国区域经济发展报告 2005 长江三角洲区域规划及统筹发展》,上海财经大学出版社2005年版,第211页。

⑨ 长江三角洲城市经济协调会办公室编:《走过十年:长江三角洲城市经济协调会十周年纪事》(上),文汇出版社2007年版,第134页。

⑩ 《国家计划委员会副主任吕克白同志在上海经济区规划工作第一次会议上的发言》(1983年8月),档号B242-4-969-13;《上海市化学工业局关于上海经济区化工厅局长第二次联席会议纪要》(1984年1月),档号B76-5-1256-1。

⑪ 芮杏文:《在改革开放中振兴上海》,《人民日报》1987年10月5日,第5版。

海愿意邀请其他省市的部门代表参加在上海举办的经济贸易技术交流会,会议信息方面的材料及也及时定期寄送各省。^①但在具体的工作中,协调和平衡问题仍然无法解决,区域合作往往难以推进。各地往往把省市内的直接利益作为战略的基本出发点,普遍“怕吃亏”“怕上当”“怕完不成本地区或本部门的产值、利润计划”,不少地方官员对于利害关系表现出敏感、戒备的心态,“各自为政、各唱各的调”,在长三角联动发展的问题上形成“高层政府官员感兴趣、地方官员并不买账”的局面,这“并不是批评一句‘不顾大局’就可以解决得了的问题”。^②例如,在外贸出口方面,经济区最初参照日本东京港区的经验,设计“统一口岸”的模式,即大宗货物多从上海港出口,其他港口则朝着最优生产专业化的方向发展,如将宁波港建设成为上海经济区的“横滨”,大力发展工业原材料出口。^③但是,“统一口岸”的设想始终未能落实,各地仍然采取“多头口岸”的措施,就近出口转运,即使从上海出口,在外汇分成上也多有矛盾,导致上海有客户无货源,只能另设生产点,江苏、浙江则有货源无客户,不得不减产停产,产生严重的“卡脖子”“捆手脚”现象,始终未能解决“口岸对立、各自为战、互相残杀”的问题。^④

四、如何破局:“大规划办”还是“去行政化”?

如何解决经济区内部成员之间的矛盾?有学者提出“大规划办”的设想,即适当扩张规划办的权限边界,给予其相应的人事权、财政权和事务裁量权;或者由规划办主导,扩大经济区在外贸、金融、地方立法等方面的自主权,实行地区经济承包责任制,甚至可以将上海经济区单独划出来,作为一个独立的核算单位,使之具有凌驾于省市之上的权力。^⑤

按照两任规划办主任王林和汪道涵的说法,上海经济区规划办的职能是发挥“规划、联合、协调”的作用,“使经济区的协调作用和行政区的领导作用融合在一起。还要把中央各部的规划统一起来,并通过计划安排、经济杠杆、若干政策,保证规划和联合的实施”,规划办不当“婆婆”,不发号施令,不争权,不要钱,主要工作是搞调查研究。^⑥在五年多的时间内,规划办陆续编制完成了《上海经济区2000年城镇布局规划纲要(1985—2000年)》《上海经济区钢铁工业中长期发展纲要》《长江三角洲集成电路和微型计算机重点发展规划》《沪宁杭地区国土规划纲要》《上海经济区环境现状调查分析报告》《太湖流域地表水污染综合防治规划》《东海石油天然气勘探开发规划》等一系列规划纲要。这些文件对于经济区的整体走向和具体产业的发展战略,都起到了一定的推动作用。

由于规划办“不管钱、不管物”,对各省市没有实际的行政管理权,在协调经济区成员之间矛盾的过程中,往往体现出“力不从心”的特征。^⑦例如,上述规划纲要制定完成之后,一般直送国家计委,计委再指派专人对规划进行研究,“最后可能批准执行其中的某些部分,再以行政命令的手段下达到经济区内各省市”。^⑧换言之,上述规划能否落实,主动权掌握在国家计委与地方政府手中,规划办并

① 《对外经济贸易部关于印发〈上海经济区对外经贸规划工作会议纪要〉的通知》(1984年5月),档号B1-9-1341-35。

② 《王林同志在上海经济区规划理论探讨会上的发言》,《上海经济研究》1984年第1期;张道刚:《融合与纷争》,决策杂志社编:《吾国吾城——时代变迁中的区域竞合观察》,合肥工业大学出版社2013年版,第4页。

③ 陈炎、刘佑成、黄孟涛:《上海经济区模式初探》,《社会科学》1983年第9期;张瑞德:《从日本工业圈的开发看上海经济区的发展》,《世界经济文汇》1985年第2期。

④ 《上海市经济委员会关于上海经济区规划工作会议文件及简报》(1983年8月),档号B246-5-750。

⑤ 仇金泉、罗祖德、姚诗煌:《上海的发展与长江三角洲经济区》,上海科学学研究所选编:《上海经济区研究》,第101—102页。

⑥ 《上海市经济委员会关于上海经济区规划工作会议文件及简报》(1983年8月),档号B246-5-750;《把上海经济区规划好、建设好》(1983年8月18日),《汪道涵文集》(上),第401—404页。

⑦ 陈罡:《上海经济区:30年前的“长三角”试验》,中共上海市委党史研究室、上海市现代上海研究中心编著:《改革创新(1978—1992)》,第137页。

⑧ 高渊:《一个权威机构为何从未挂牌——上海经济区:未完成的试验》,《中国工商》2005年第9期。

不具有资源调配能力。^①参与者回忆,规划办的职能只能体现在“开一些会,印一些资料”等方面,由规划办主持的内部会议,如果不涉及核心问题,则皆大欢喜,如同“神仙会”;一旦涉及产业结构调整等敏感话题,就气氛紧张,难以达成一致意见。^②由于规划办的职权较为有限,既无力介入地方政府间的利益冲突,也无法保障规划发展纲要的有效实施,在“地方分权+市场化的改革和发展潮流面前,以及伴随而来的各地方利益不断刚性化大趋势面前”,规划办这种协调机构“在组织上的无力化可以认为是必然的”。^③1988年6月1日,在国务院进行机构改革的大背景下,国家计委办公厅通知撤销上海经济区规划办公室。

那么,如果按照学者的建议,在既有的行政单位之上叠床架屋地构造一个实体性的组织机构,是否就能平息上述矛盾?笔者认为,这恐怕也无法解决根本问题。提升规划办的政治地位,使其高于各个省市,一定程度上回到了建国初期的大行政区制度。1949年,中央政府建立华东、东北、华北、西北、中南、西南六大行政区,代表中央政府统一领导监督所属各省市县地方人民政府的工作。大行政区下设财经、文教、民族事务、公安、司法等部门,以及财政、工业、贸易、交通、农林、水利、卫生等部门,负责管理区内各项经济工作,制定本区的经济计划草案,决定区内的商品批发、零售、自销价格等,具有较大的财政批准使用权和企事业单位管理权。大行政区的设置,对于贯彻中央政策、恢复国民经济起到了重要作用。^④但是,大行政区超大规模的区域范围和相对独立的政治经济地位,不利于中央政府的集中统一领导。同时,在改革开放初期事权下放的背景下,央地政府划分了收支责任,实现按比例分成。地方政府拥有地方财政收入的“剩余索取权”,在经济事务上享有较为充分的自主性。一旦再构造一个权力部门,对地方财政、贸易等事务加以干预,必然出现上下级部门之间激烈的利益冲突。扩张规划办的权限边界,容易造成规划办和省级政府之间的矛盾分歧,也难以消解各自为政、条块分割、重复建设、产业同构等问题。时任国家计委副主任吕克白就明确指出,不能破了省市之间的“框框”,又建立起经济区这个“框框”。^⑤

值得注意的是,上海经济区内部的横向联合专业化协作显得有声有色。上海、江苏、浙江的社队企业、集体企业在人财物方面紧密交流,互相交换原料、技术、市场,“下面在推动上面,企业推动行业,行业推动各行政机关”。^⑥正如费孝通的观察:“官方没有多少来往,乡镇企业与上海民间倒是难舍难分,有的已经私定终身,就待拿到证件,明媒正娶。”^⑦

事实上,上海经济区原定的发展目标,就是尝试不用行政手段,“上不代替、下不干预”,按照经济规律、依靠经济手段办事,通过区域规划,把条条块块协调起来,合理调整布局,“搭桥铺路、穿针引线”,加强经济的横向联系。^⑧在经济区规划制定之初,就有地方官员表示,希望经济区成为一个“松散的组织”,采取民间为主、官方为辅,以松散联合为主、紧密联合为辅的方法,“‘民间’可以自愿联合,先发展起来,行政上给予引导、鼓励和扶植。……可以由企业彼此间根据需要与可能自行商定。联合采取多种多样的形式,可以是分工生产联合销售,或者是按专业化协作原则组织联合生产,等等”。^⑨经济区

① 熊永石、郑永欣:《上海经济区一年来工作的进展》,世界经济导报、上海经济区研究会编:《上海经济区的建立与发展》,第53页。

② 《改革开放以来浙江省参与长三角经济合作概述——浙江省政府经济建设咨询委员会副主任朱家良访谈录》,中共浙江省委党史研究室、当代浙江研究所、浙江省当代史学会编:《当代浙江研究》第3辑,中共党史出版社2006年版,第46页。

③ 陈建军:《长江三角洲区域经济一体化的三次浪潮》,《中国经济史研究》2005年第3期。

④ 《中央人民政府关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的决定》,国家经济贸易委员会编:《中国工业五十年:新中国工业通鉴》第2卷,中国经济出版社2000年版,第713—714页。

⑤ 《国家计划委员会副主任吕克白同志在上海经济区规划工作第一次会议上的发言》(1983年8月),档号B242-4-969-13。

⑥ 章世鸿:《长江三角洲面临新的考验——对省市联合问题的种种议论》,《人民日报》1988年7月18日,第2版。

⑦ 费孝通:《长江三角洲之行》(1990年7月9日),《行行重行行》,第469页。

⑧ 《以市场推动生产,以生产发展市场》(1987年5月10日),《汪道涵文集》(下),第613页。

⑨ 《把上海经济区规划好、建设好》(1983年8月18日),《汪道涵文集》(上),第404页。

还以欧共体为目标,邀请欧洲一体化市场研究先驱伍贻康教授,就欧共体统一规则的制定、公民享有的权力、职业资格的认定、经济协调的工作开展等问题进行专题介绍。^①有官员据此提出建议,仿效欧共体“政企分开”的做法,先从外贸及少数条件较为成熟的行业入手建立专业机构,协调横向联合过程中产生的各种问题,扩大企业自主权。^②

“上不代替、下不干预”的设想,在现实工作中难以落实。上海经济区虽然也尝试通过规划办的形式建立合作框架,构建横向专业联席会议和企业集团等跨区域的资源协调部门,但传统行政体制的惯性仍然强大,市场主体的作用得不到充分发挥。这一时期,地方财政、信贷、投资、外贸、价格等方面的资源和权责利,都掌握在行政部门手中,主要政策措施需要地方政府去落实,各方面经济关系远未理顺。企业规模普遍较小,组织发育迟缓,自主权有限,仍要“遵照父母之命”。^③在上海经济区建立五年之后,依然可以看到联合开发总公司“没有资格”阅看政府的经济政策文件、跨省市的企业联谊会得不到地方政府批复这样的事例。一些经济联合体即使取得了较好的经济社会效益,但因“说不清”属于哪一类企业、由哪个部门管辖,始终不能开列工作人员的工资基金,也无法办理税务登记。同时,政府部门的“越俎代庖”,也难以带给企业所需的资源和利益。政府主导推进的横向联合往往不和企业商议,而是采用行政手段“装口袋”拼凑捏合,导致企业以“在经济利益上不合算,或者在生产上不需要”为由反对联合,或者形式化地进行区域合作。^④这种政企之间的供需不匹配现象,进一步激化了资源浪费和重复建设的局面。不少企业既希望“加强政府主管部门规划指导”,又渴望“放松政府主管部门行政干预”,所谓“有了‘婆婆’怨‘婆婆’,没有‘婆婆’想‘婆婆’”。^⑤有学者反思,“我们以前较多听取政府中产业主管部门的意见,较少听取基层和大中型企业的意见,它们恰恰最了解市场和需求的变化趋势,需要吸取和采纳它们的正确意见和建议,并通过企业的日常经济活动贯彻产业政策。”^⑥

五、结语:上海经济区的实践启示

改革开放初期建立起来的上海经济区,是为了解决区域之间资源激烈竞争所造成的重复建设、产业同构等问题。经济区规划办、企业集团、联合公司等部门通过编制地区性的规划纲要,建立省市长会议机制,搭建横向联合平台枢纽等方式,初步实现经济组织的跨区域合作,对于促进商品和生产要素的顺畅流动,提高资源配置水平,推动社会主义商品经济发展起到了积极效果,为区域一体化发展积累了宝贵经验。同样,上海经济区实践过程中的“举步维艰”也需要加以总结。总的来说,上海经济区的发展战略和规划,是在上海及其他省份业已确定或正在制定的地区性经济发展战略的基础上形成的,只能在原有经济管理体制的夹缝中进行有限度的探索,“对条块分割的矛盾触动不大,因而进展缓慢,收效甚微”。^⑦在宏观经济管理方式尚未改善、微观经济运行机制仍不健全的情况下,上海经济区企图用行业部门横向联合的方式撬动条块关系,实现区域之间联合协作的想法,也只能无功而返。由此可见,区域经济一体化并不能简单地通过规划纲要、联席会议和平台枢纽就能够实现,而是需要在以市场为导向的经济活动中,发挥企业的能动性,构建企业与政府各司其职、各负其责的体系,使各种资源要素能在地区之间、部门之间自由顺畅流动。

① 伍贻康:《欧洲经济一体化及其协调方式》,《区域整合体制创新》,上海财经大学出版社2003年版,第270—272页。该文原题为《欧共体的体制及一体化的内容》,曾在1983年上海经济区规划理论研讨会上进行主旨演讲。

② 《上海市经济委员会关于上海经济区规划工作会议文件及简报》(1983年8月),档号B246-5-750。

③ 《上海市人民政府协作办公室关于上海经济区经济技术协作会议的情况汇报》(1985年7月),档号B123-11-1334-18。

④ 李正华等:《让联合体入“正册”——上海经济区横向联合采访札记之一》,《人民日报》1987年2月5日,第2版;华惠毅等:《洽谈联合要讲究实效——上海经济区横向联合采访札记之五》,《人民日报》1987年2月10日,第2版。

⑤ 童宝根、李延华、华惠毅:《引人注目的三个“磨擦点”——上海经济区企业集团发展面临新课题》,《瞭望周刊》1987年第9期。

⑥ 马洪、房维中主编:《中国地区发展与产业政策》,第9—10页。

⑦ 熊永石、郑永欣:《上海经济区一年来工作的进展》,世界经济导报、上海经济区研究会编:《上海经济区的建立与发展》,第53页。

当前,随着市场化程度的不断提高,企业规模的日益扩大,打破行政部门一元化管理模式,充分发挥政府、企业、非政府组织、公民等多元主体共同参与,进而形成区域经济一体化的结果,应当是逐渐清晰可见的趋势。具体而言,建立跨地区、跨部门的行业协会或企业组织是一个发展方向,根据专业协作的原则,吸收区域内具有一定条件的同类型企业参加,实行技术互助、经济联合、利益分享。由企业主导下的分工合作,能够有效组织技术力量,改进生产经营,提高经济效益。同时,政府通过推进市场规则、标准体系、监管要求、要素市场的一体化建设,发挥体制机制设计、功能平台共建、公共服务共享等方面的基础作用,尤其在人才资源开发、综合交通建设、信息资源共享、城镇空间布局、行业资格认证等重大问题上制定统一标准,降低产业协作的交易成本,打造统一开放、有序竞争的市场环境。

无论是20世纪80年代上海经济区的实践、90年代建立的长江三角洲城市经济协调会、2003年谋划的长三角区域经济一体化试验区,还是2016年通过的《长江三角洲城市群发展规划》、2019年通过的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》等,都旨在解决行政区域分割所造成的资源配置低效、产业高度重合等问题,实现深化分工合作,推动协同创新。但总体而言,区域经济一体化的重要议题仍然较为雷同,涉及政府合作这一深层次的体制性问题尚未得到根本性的解决。长三角率先建设并形成区域一体化市场,需要聚焦市场主体,推动有效市场和有为政府更好结合,促进营商环境迈向更高水平。总结上海经济区的发展历程及其经验,有助于更好地了解阻碍区域经济一体化的壁垒之所在,为着力落实新发展理念,建立统一的全国大市场,实现全局性的经济与社会高质量发展提供经验借鉴。

Early Practices of Regional Economic Integration: Analysis of the Concept and Evolution of Shanghai Economic Zone in the Early Stage of Reform and Opening Up

Lin Pan

Abstract: The realization of economic integration between areas refers to the free flow of factors within a region to form an effective industrial division of labor, thereby forming an organic economy with flexible mechanisms and clear division of labor. In the 1980s, with the promotion of the central government, five provinces and one city, including Shanghai, Jiangsu, Zhejiang, Anhui, Jiangxi, and Fujian, jointly established the “Shanghai Economic Zone” to address the long-standing regional barriers, homogeneous competition, and other issues in the Yangtze River Delta and surrounding areas, and enhance the division of labor and collaboration between cities. From 1982 to 1988, the scope of the Shanghai Economic Zone had continued to expand, and in accordance with the policy of “internal linkage and drawing closer”, significant progress had been made in industrial cooperation, factor flow, resource allocation, and other aspects. However, it failed to fundamentally resolve the contradictions between areas such as fragmentation and structural similarity. The Yangtze River Delta took the lead in building and forming a regional integrated market during the exploration of Shanghai Economic Zone. It necessitated the focus on the concerns of market entities, enhancement of closer collaboration between effective markets and promising governments, and the promotion of a friendlier business environment. A review of the development process and experience of the Shanghai Economic Zone will help us better understand the practical role and development obstacles of regional economic integration, and provide reference for future integration practices and high-quality economic and social development in the Yangtze River Delta region.

Keywords: Shanghai Economic Zone, Regional Integration, Reform and Opening Up, Central-Regional Relations

(责任编辑:马烈)