

# 强化上海龙头作用，推动长三角更高质量一体化发展

梅燃

## 民建杨浦区委

2025年中央经济工作会议明确提出“稳中求进、提质增效”总基调，并将上海国际科技创新中心建设拓展至长三角三省一市。上海作为龙头城市，其功能正由自身发展向引领区域协同跃升。然而，随着一体化进入深水区，区域内协同深度不足、要素流动效率不高、公共服务均等化滞后等问题日益凸显，亟需在提升协同质量与效率上实现新突破。

### 一、新阶段长三角更高质量一体化发展的突出问题及其原因

#### (一)创新链“卡点”与产业集群“断点”并存，协同创新效能有待提高

1. 原始创新优势未能高效转化为产业优势。上海研发投入强度持续保持高位，2023年全社会研发经费支出占全市生产总值的比例已达4.3%，但大量的科研成果滞留在实验室，技术合同成交额中跨省市流动的比例较低。究其原因，一是缺乏跨行政区的“耐心资本”和早期风险共担机制；二是各地区在产业布局上存在同质化倾向，未能形成分工明确、优势互补的产业生态。

2. 三大先导产业(集成电路、生物医药、人工智能)的区域协同"貌合神离"。例如,在集成电路领域,上海的优势在于设计和研发,苏浙的优势在于制造,安徽的优势在于封测,但跨区域的供应链协同、数据共享和人才流动仍面临壁垒,导致在应对外部技术封锁时,区域产业集群的整体韧性不足。

## **(二)要素市场分割与制度性交易成本较高,统一大市场建设仍需深化**

1. 数据等新型要素的跨域流动规则缺失。特别是在生物医药临床试验、智能网联汽车道路测试等前沿领域,数据面临法律法规、标准不一的难题,增加了企业的合规成本和研发周期。

2. 高端人才流动的"隐形成本"依然存在。户籍、社保、子女教育、医疗等公共服务的差异,使得高端人才在区域内的自由择业和迁移顾虑重重。这与中央提出的"坚持投资于物和投资于人紧密结合"的要求尚有差距。

## **(三)公共服务供给不均衡与区域发展"温差"犹存,一体化获得感尚不充分**

1. 优质医疗与高等教育资源高度集聚。全国百强医院中,长三角92%的上榜医院集中在沪宁杭合四市;89%的"双一流"高校亦布局于此,加剧了中心城市的"大城市病",也导致苏北、皖北等地吸引和留住人才的难度加大。

2. 跨区域生态补偿和养老服务协同机制不健全。长三角拥有丰富的生态和康养资源，但“绿水青山”的生态价值向“金山银山”的转化机制尚不完善。老年人在跨省市养老时面临医保异地结算报销比例低、手续繁琐等问题。

## 二、强化上海龙头带动作用，推动长三角更高质量一体化发展的对策建议

### (一) 构建跨区域协同创新共同体，打造新质生产力策源地

紧扣“科创中心扩围”的战略契机，变“上海的科创中心”为“长三角的科创中心”。

1. 设立“长三角联合创新基金”与“概念验证中心”。由上海牵头，联合苏浙皖政府引导基金和社会资本，设立市场化运作的“长三角前沿科技联合创新基金”，重点投向早期硬科技项目，并配套若干“概念验证中心”，解决科研成果从实验室到市场化产品“最初一公里”的资金和转化难题。

2. 共建“跨区域产业技术研究院”，探索“沿途下蛋”新模式。聚焦集成电路、创新药、大飞机等重点产业链，由链主企业和顶尖高校牵头，在长三角共建法人化的产业技术研究院，探索“科研人员离岗创业、成果就地转化”的激励机制，实现“研发在上海、转化在区域，总部在上海、制造在区域”的高效协同。

## **(二) 推动制度型开放先行先试，建设要素高效配置的统一市场**

以浦东引领区和临港新片区为载体，率先对标高标准国际经贸规则，为长三角乃至全国的市场一体化探路。

1. 试点建立"数据要素安全港"，探索数据跨域流动新规则。在临港新片区，针对特定领域(如跨国药企的临床研究数据、智能汽车的研发测试数据)建立数据跨境和跨区域流动的"安全港"制度，在确保国家安全和个人隐私的前提下，制定数据分类分级和可信流通的标准。

2. 深化"人才服务一卡通"，降低人才流动制度成本。推动长三角区域内社保、医保的无缝衔接和一体化结算。率先在长三角生态绿色一体化发展示范区内，探索建立统一的专业技术资格互认清单和外国人工作许可负面清单制度，真正实现人才"一地认证、区域通用"。

## **(三) 促进公共服务普惠共享，营造近悦远来的人民城市**

践行"人民城市"理念，推动优质资源扩容下沉，让一体化成果更多更公平惠及全体人民。

1. 推广优质医疗教育资源的"飞地"模式。鼓励上海的顶尖医院和中小学名校，通过建立分院、合作办学等方式，向苏北、皖北等薄弱地区延伸。政府应在土地、财税、人事等

方面给予相应政策支持。

**2. 建立市场化的跨区域生态补偿与一体化养老服务结算机制。**借鉴国内外先进经验，探索建立基于水质、空气质量等指标的横向生态补偿机制。同时，加快建设统一的长期护理保险和养老服务评估标准，实现上海老人在长三角任何地区养老，都能享受到同等医保报销和养老服务待遇。

（作者系上海城建职业学院城市发展研究中心长三角一体化研究所助理研究员）