

# 新型城镇化背景下江苏 区域发展格局优化策略研究

王兴平 强子阳

**内容提要** 江苏省正在迈向新型工业化、新型城镇化和率先现代化的新阶段。论文利用研究提出的新型城镇化临界标准,对江苏省新型城镇化的现状格局进行了分析,对江苏新型城镇化阶段区域发展的新背景进行了简要梳理。在系统梳理江苏不同阶段、不同计划与规划提出的区域发展格局核心脉络基础上,按照新型城镇化的内在要求,从区域层面、重点地区和城市发展层面等提出了江苏区域发展格局优化的策略建议。

**关键词** 新型城镇化 区域发展 区域规划 江苏省

王兴平,东南大学建筑学院教授、东南大学区域与城市发展研究所所长 210096

强子阳,河海大学企业管理学院学生 213022

党的十八大提出新型城镇化战略,不仅对区域发展理念、模式提出了转型提升的新方向,也对区域发展的空间格局提出了优化重组的新要求。对江苏省而言,按照新型城镇化的要求审视省域发展格局的现状特征、梳理其演化和规划的历史轨迹与路径,并结合新型城镇化阶段的新要求,谋划省域发展格局优化调整的关键策略,具有重要的现实意义。因此,本文将以此为出发点进行研究。

## 一、江苏新型城镇化水平的区域差异

江苏省地兼南北,位于长江下游和沿海中东部,包绕国际大都市上海。区位差异和历史累积造成了江苏省区域经济社会发展的不平衡性,并导致了江苏省城市化水平一直呈现“南高北低”梯度递减的空间格局特点<sup>[1]</sup>,这种分布特点也决定了在当前阶段其新型城镇化水平由苏南向苏中和苏北递减的趋势。根据《中国新型城市化报告2011》的分析结果,苏州和无锡作为苏南地区的代表,分列中国新型城市化水平的第七和第十名<sup>[2]</sup>,苏北腹地城市的新型城市化水平更低。

本文为江苏省社科基金资助项目(项目批准号:11CSJ005),本文在江苏省社科联2014年7月举办的“两个率先”研讨会大会宣读论文基础上修改而成。

[1]官静、许恒国:《区域城市化水平综合评价及其地域差异研究——以江苏省为例》,〔北京〕《资源与产业》2008年第2期。

[2]牛文元:《中国新型城市化报告2011》,〔北京〕科学出版社2011年版,第127页。

为了更为全面地评价新型城镇化的发展程度,经过研究,我们分析提出了城市化率达50%这一基础指标和人均GDP达6000

美元、第一产业比重低于10%、城乡居民收入比低于3这三个相关指标进行不同组合,形成判断新型城镇化发展阶段的指标体系,即将由传统城市化进程转向新型城镇化进程的过渡期进一步地细分为传统城市化的结束阶段、新型城镇化的起步阶段和新型城镇化的推动阶段(如表1所示)<sup>[1]</sup>。

利用上述指标体系进行分析,我们可以发现,江苏以地级城市为单元的新型城镇化发展可以分为三种类型,一是沿江板块的所有城市,城市化水平和人均GDP均超过了新型城镇化的临界值;二是淮海地区的徐州、连云港和盐城、淮安,城市化水平达到新型城镇化临界值,但是人均GDP没有达到;三是苏北新兴城市宿迁市,城市化水平和人均GDP均没有达到新型城镇化的指标要求。可以看出,全省新型城镇化的发展格局中,淮海地区特别是省域腹地的宿淮地区明显滞后(如图1所示)。

这一新型城镇化发展进程的空间格局和区域差异,是江苏省进入近现代工业化以来一直存在 and 不断强化的状况,也是江苏传统城镇化进程差异在空间上的反映,更与上世纪80年代以来江苏省在城镇化快速发展阶段的区域发展政策和规划引导策略息息相关。

表1 新型城镇化阶段划分的标准

城市化阶段	城市化率(%)	人均GDP(美元)	第一产业比重(%)	城乡收入比
传统城市化进行	≤50	—	—	—
传统城市化结束	≥50	<6000	—	—
新型城镇化起步	≥50	≥6000	≤10	≤3
			两者满足其一即可	
新型城镇化推动	≥50	≥6000	≤10	≤3

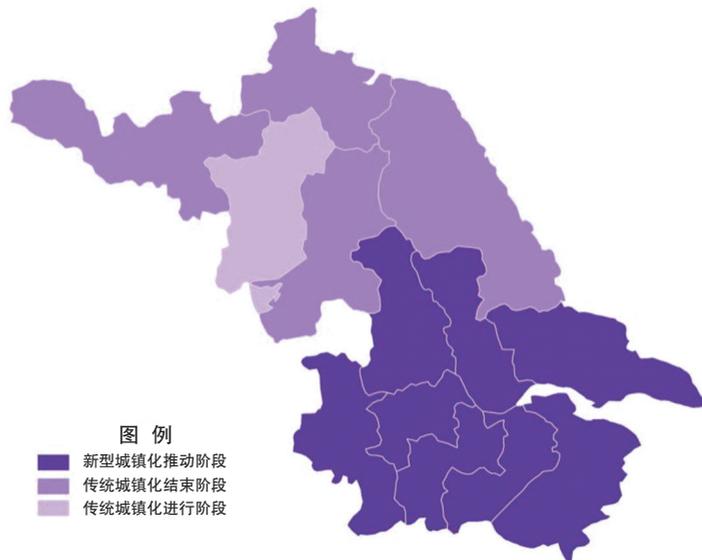


图1 江苏省新型城镇化阶段差异的空间分布图

## 二、江苏区域发展格局的规划引导及其问题

自上世纪80年代以来,在有关省级政府的五年计划与规划、国土总体规划、江苏省城镇体系规划和一系列相关区域政策中,提出过各种区域发展的空间布局方案很多。为了便于阐释,笔者主要从省域空间分区、空间轴带和空间节点三方面进行了梳理如表2所示:

通过对比有关规划与发展格局的规划内容,可以看出:

1. 在省域空间分区方面:主要包括两种区划思路,一是从南北地理差异入手进行分区,包括苏南、苏中、苏北三大分区方案和苏南苏北两大分区方案;二是在南北地理差异基础上,突出长江、滨海、淮河等水系要素的特殊性,包括沿江区、淮海区、徐淮区的三大分区方案和沿江区、淮海区两大分区方案。不同的区划方案,反映了不同阶段对于江苏区域经济梯度差异特点的不同认知。其中,以长江作为发展分界、边界还是发展的轴线,是南北纬度不同分区出现差异的关键,而海陆差异以及对于滨海岸线的不同认识,是东西海陆维度不同分区的重要区别。这也说明了在江苏国土总体规划中早就突出的江苏城镇布局以水为特色的特点,几乎主要城市均濒临大海、大江、大河和大湖,这是江

[1]王兴平、李迎成:《中国新型城镇化门槛标准的量化研究》,〔南宁〕《规划师》2013年第12期。

表2 江苏省有关规划中的区域发展格局比较表

规划文件	发展分区	发展轴带	发展节点
发展 规划	六五计划	无	无(市管县体制开始实施)
	七五计划	苏南、苏北两块地区	“两市、一区、四港”(即南通、连云港市,苏锡常地区,南通港、连云港、张家港、南京港)
	八五计划	积极提高苏南,加快发展苏北,逐步实现资源的合理利用和优化配置。	加快开发沿海,重点发展沿江,积极建设东陇海沿线,逐步形成对外开放的新格局。
	九五计划	沿江经济区域,淮海经济区域	办好经济技术开发区、开放城市和开放地区;抓好浦口高新技术开发区建设,搞好苏锡常地区高新技术改造传统产业试验区
	十五计划	苏南、苏中、苏北	在苏南地区以及南京、连云港规划建设区域性国际贸易中心。以苏州新加坡工业园区为重点,成为新经济增长点。
	十一五规划	提升苏南发展水平,促进苏中快速崛起,发挥苏北后发优势	建设好沿江经济带和徐连经济带;沿江高新技术开发带;长江、沪宁交通走廊、京沪、陇海铁路、徐宿淮盐高速公路等都市圈城镇发展轴
	十二五规划	苏北振兴、苏中崛起、苏南提升	办好苏州工业园区作为对外开放的重中之重,建设好省内3个区域性国际商务中心;集中力量建设以南京为中心的知识创新基地,做强、做大、做优、做美特大城市、大城市,使其成为较大区域的增长极。三大都市圈建设
国土 规划	省国土 总体规划	沿江、沿海和徐淮三个分区	依托三个都市圈,加快建设沿江城市群,积极推动东陇海城市发展;4个国家级高新技术开发区建成区域性创新高地;
城乡 规划	省域城镇 体系规划	沿海、沿东陇海线城镇带;	南京、苏州、无锡、常州等国家创新型城市试点;国家经济中心城市、综合交通枢纽城市等
		沿江、东陇海产业带和通榆、苏北运河轴线	省级综合性城市南京、徐州、连云港
		五条城镇聚合轴	三大都市圈

资料来源:依据有关规划文件整理。

苏区域发展不同于其他省份的鲜明特色<sup>[1]</sup>。

2. 在省域空间轴带方面:江苏经济发展依托的重要交通通道包括沿路和沿航道两种类型,在不同的发展阶段,江苏省依托的发展轴线各不相同。明清至近代,运河为核心轴线,近代以来沪宁铁路沿线为重要发展轴线并随着沪宁高速公路开通而强化,随之东陇海、沿江轴线逐渐发育而运河轴线衰落,近年来沿海大通道形成和滨海港口开发带动了沿海轴线的发展。基于这样的发展演化过程,在不同规划中提出了各有差异但是大致类似的发展轴带体系,即主要差异在于对陆轴、河轴与海轴的不同取舍以及不同轴线的定位差异。有影响的三个方案:包括省域城镇体系规划提出的“五轴”、省委省政府有关政策提出的“四带”、以及江苏省国土整治规划中提及的沿海与沿运河“两轴”方案。

3. 在省域空间节点方面:首先,由于江苏省域核心城市布局在“边角”的特点,对于省域发展节点的选择,主要差异在于门户城市优先还是适当突出腹地中心城市;其次,由于江苏全省环沪展开,在外向型经济时代,是围绕上海圈层展开布局,还是培育自成体系的发展节点系统,在不同阶段强调的侧重点不同;第三,受到国家城市化“控大放大”的指导思想影响,以及苏南模式依托小城镇发展的成功经验的束缚,在上世纪很长一段时间内,主要的计划、规划与政策不突出强调发展节点的培育,而且受计划经济影响,体系布局首先考虑城镇行政等级和国家商业批发体系的构架,到改革开放初期,受国家沿海对外开放城市格局的影响,南通、连云港曾经被有关计划与政策寄予过厚望。此外,是培育单一城市还是培养组合城镇,不同阶段有所不同。由于以上历史原因,在江苏的节点培育中除了南京作为省会不可弱化的地位外,徐州与连云港、淮安之间以及苏州与无锡之间,在全省规划中的地位在不同时代互有消长。上世纪九十年代中期以前,南京、无锡和徐州是全省三大核心城市,随着对外开放的发展,苏州异军突起、连云港地位上升,南京、苏州、连云港成为重要节点,但同时通过三大都市圈的培育,徐州、无锡的中心地位也得到一定提升,不过总体来看,省域腹地地区一直是盲区。

[1]江苏省计划经济委员会:《江苏省国土总体规划》,〔南京〕江苏人民出版社1993年版,第127页。

上述发展格局方案,对应于江苏工业化、外向型经济的发展模式,对应于城市化加速发展期的发展诉求,遵循了“尽地利”为主、承接国际转移为主的战略思路,突出先发地区、沿边地区和门户地区。随着国内外供求关系、区域人口结构、资源与环境承载能力、发展观念的变化,以及区域关系失衡、内外关系失序、人地关系紧张、城乡关系失调等问题的出现,上述省域发展格局必须加以优化。

### 三、江苏推进新型城镇化的新区域背景

改革开放以来,江苏省城市化水平经历了较快的增长,在2010年前就已经跨过了前述新型城镇化的临界值,2013年江苏省城市化率已超过60%,人均GDP超过12000美元,以集约发展、区域统筹和环境友好为主要特点的新型城镇化道路成为江苏在新一轮城市化中的必然选择。江苏进一步推进新型城镇化也面临一些不同于以往的新背景。

1. 全球化新的背景下,中国在国际分工中的地位需要相应地由垂直分工向水平分工转变,不断提升其在产业价值链中的地位<sup>[1]</sup>。江苏作为重要的国际制造业基地,新型城镇化的不断推进有利于城市传统的静态比较优势转化为动态的竞争优势。同时,后金融危机时代,各国对实体经济的关注以及由此催生的战略性新兴产业、国家和区域对创新的重视等,为江苏促进产业升级和区域统筹、进一步推进新型城镇化提供了有力条件。作为新一轮国际、国内产业转移的重要源头和产业升级的重点区域,江苏省需要按照新的国际产业分工优化区域发展格局进行调整。

2. 就区域发展背景而言,长三角、珠三角和京津冀三大区域已成为中国经济发展的主力军,然而区域间的竞争与博弈也愈演愈烈。以珠三角为例,通过借力港澳知识经济的优势,其产业升级和城市创新转型发展已经领先于江苏的大部分城市。因此,江苏迫切需要抓住长三角区域一体化发展、长江经济带建设和沿海开发、苏南现代化示范区建设等国家战略的重要机遇,进一步优化其发展格局。

3. 现代交通运输方式的变革也悄然改变着地区内部竞争格局。就江苏而言,高铁、城铁的修建强化了苏南铁路沿线城市的“同城化”效应,过江通道的建设则加速了苏中融入苏南的步伐,而沿海高速公路和铁路也将成为苏北对外联动的重要通道。区域交通网络的建设,为江苏扩大城市辐射范围、推进新型城镇化进程奠定了基础,也本质性地改变了江苏省空间发展、空间关系和联系的基本方向。

4. 江苏省周边地区的发展格局、竞合关系发生了重大变化。随着国家新的区域协调战略的逐步展开,全国层面出台了诸多区域规划,在江苏省周边就有安徽省的皖江经济带承接产业转移示范区、浙江沿海经济带、山东半岛与中原经济区等规划,其后发优势对江苏省的发展带来重要影响,同时国家层面的“一区两带”战略部署等,导致江苏在新的国家发展格局中地位发生变化,需要适应性地调整省域发展格局的部署,以进一步提升区域竞争力。

上述新的区域背景和省域空间发展格局演化和规划的历史规律,是谋划江苏未来发展新格局的重要出发点。

### 四、构筑具有江苏地域特点的新型城镇化发展格局

立足江苏新型城镇化的新要求,从全省创新发展、协调发展的需求出发,在梳理吸收各种既有计划、规划成果基础上,结合最新政策和发展形势,从区域、城乡、重要节点和轴带以及核心城市的区域空间优化方面,提出未来一定时期内江苏发展格局优化的几个核心策略建议。

1. 联动区域、统筹城乡。在区域联动方面,一要充分发挥和利用江苏省空间格局上“沿边轴带、门户城市”的特点,对外开放与对内开放联动,通过沿边轴带和门户城市的辐射带动,东向促进苏沪、南向促进苏浙、北向促进苏鲁、西向促进苏皖合作,建设成为全国开放统筹的示范区;二要通盘

[1]刘明宇、芮明杰:《全球化背景下中国现代产业体系的构建模式研究》,〔北京〕《中国工业经济》2009年第5期。

考虑与上海自贸区、丝绸之路经济带的联动发展,为此,建议苏皖跨省合作,加快京沪铁路、京沪高铁沿线南京-滁州-蚌埠-徐州段的开发和培育,与南京-上海综合高速走廊衔接,建成带动江苏这一“丝绸之乡”全面融入向西开放的丝绸之路经济带的枢纽通道,并进一步释放这一通道衔接国家经济中心与政治中心的强大潜能;三要充分发挥江苏沿江和苏南正在形成的高速轨道交通在全球率先形成网络的领先优势,力促区域同城化发展,打破地域身份边界,为日渐增多的长三角“区域人”提供便捷的服务。

在统筹城乡方面,要充分认识到苏南地区乡村在信息化、机动化促进下,已经全部成为区域内各个大都市的城郊型乡村、城乡同步现代化的特点,关注该地区城乡之间基于日常通勤形成的密切联系和事实上已经出现的城镇人口、乡村人口与区域人口之间“1+1>2”的独特现象,率先打破城乡地域、身份等界限,建立起城乡互惠、城乡等值、城乡平衡的新型城乡关系,并为在城市病压力下日趋增多的“城乡人”提供一体化公共服务。

2. 强化中心、培育中轴。在强化中心方面,首先是省域中心南京的重组与提升,南京既是全省门户型城市 and 全国唯一的地处省际边界的省会城市,也是省域中心城市和国家级的区域中心城市,更是长江下游唯一跨江发展的大都市。南京的强势崛起要逐步走出基础工业基地的发展路子,立足其科教优势和交通枢纽优势,走创新型、服务型发展之路。要按照资源、区位的比较优势,全面提升南京不同板块的战略定位,特别是促进跨江两岸功能同步提升和相互协作,江南地区要由区域中心城市提升为重要的国际门户城市,江北地区要整合凝聚、利用接近中国中部和省域大部的地缘优势,大力发展省域中心和区域中心职能,更好地服务全省腹地和中西部。对应于定位组合变化,要对南京的空间结构进一步优化,江北副城要提升为江北主城,与现有位于江南的南京主城形成双主城联动发展态势,将江南主城服务全省的部分职能向江北、环城地带转移或者在江北、环城地带培育,江南主城提升培育国际化功能。江北沿江基础产业带逐步迁移,沿江岸线逐步从生产型转向服务型、人居型。其次要重视地理中心淮安的崛起,改变江苏腹地地区“空心”的局面,抓住淮安综合交通枢纽逐步形成的优势,与宿迁、盐城联动,与淮河流域城市整合,同步承担国家淮河流域中心城市和江苏北部重要中心城市职能,带动省内中部崛起并与国家中部崛起联动。此外,随着苏南地区与皖南地区一体化发展,以及常泰跨江通道的形成,常州作为江南地区对接江北的重要交通门户和地理中心的地位将逐步强化,要抓住时机,在全省战略层面促进常州作为重要区域中心城市实现高位崛起。

在培育中轴方面,在主要沿边轴线发展培育基础上,大力培育中部腹地地区的中轴线,形成江苏省域的发展脊梁。把江苏国土总体规划提出的大运河轴线提升到战略高度,在新的发展条件下赋予新的内涵,促进其发展,形成扬州-淮安-宿迁-徐州这一跨越江苏主要腹地的新兴发展带,成为带动江苏腹地崛起和南北统筹的重要板块。此外,重视陆海统筹、门户与腹地的统筹联动,在原来重视沿边轴线基础上,大力培育徐州-南通和南京-连云港“对角轴线”发展,促进江苏腹地地区的崛起。

3. 优化沿江,壮大沿海。上一轮沿江开发,江苏抢抓国际重型产业特别是化工、钢铁等产业转移的优势,形成了规模庞大的沿江基础产业带,并带动沿江两岸城市建设了一批滨江新区以及主要区段的跨江交通通道,但伴随而来的严峻的环境危机必须受到关注。在新一轮发展中,江苏沿江战略和沿海战略要改变各自为政的状况,在战略上统筹联动。沿江区域必须以新型城镇化为动力,建设与环境生态和谐的滨江人居新城带,原有工业园区要按照新型工业化的要求提档升级或者转型优化,部分基础产业要往更具有资源进出优势、环境容量和土地承载优势的沿海地区转移。

与全国东部沿海其他地域比较,江苏沿海土地后备潜力大,城市沿海但不滨海,非常适合发展成为重要的、与城市人居带和谐发展的基础产业基地。沿海地带要按照国家规划,充分利用港口和土地优势以及衔接上海与环渤海重要通道的优势,促进港口群与产业集群、城市带与沿海综合交通廊道相互呼应,生态建设与产业发展协调互动,成为承接省内沿江和国际产业转移的新型发展带。

4. 提升环湖,扩展环沪。环太湖地区是江苏城市化程度最高的地区,也是生态压力最大、人地关系最为紧张的地区。在上一轮的发展中,该地区主要城市以呼应沿江开发和园区建设需要为战略重点,太湖并未成为重要的建设要素,主要城市均背湖发展,太湖承担了区域纳污功能。在新一轮发展中,从提升城市品质和特色出发,加之受到建设用地不足的制约,沿湖地区的苏锡常三个城市均将太湖作为重要的城市要素进行考虑,滨湖城市建设高潮迭起。在愈演愈烈的城市滨湖开发浪潮中,需要高度关注太湖的环境容量,把生态建设和休闲旅游功能作为首要功能,避免过度城市化开发,并改变过去消极的生态保育策略为积极的功能培育策略,促进环湖地区的严格保护、科学发展和合理利用。

环沪地区是江苏省对外开放和经济国际化的桥头堡,过去的发展中以全面的开发区建设为手段,以承接国际制造业为重点,成为了举足轻重的“世界工厂”。目前,其开发潜力趋于饱和,制造业比较优势趋于弱化,转型发展迫在眉睫。未来应在服务业方面与上海对接,并强化交通、空间的整合,实现与上海的同城化。同时,依托上海和苏州不断完善的跨江通道,跨江扩大江苏沿沪地区的空间范围,把南通的海门、启东纳入江苏环沪板块,使两大环沪板块相互呼应、互为承接,成为江苏衔接上海的门户。

5. 整合苏南、振兴陇海。苏南地区位于沪宁杭三大区域中心城市之间,目前正在形成在全世界具有领先意义的区域高速交通网络和城际轨道交通网络,区域整体进入一小时交通圈,由社会经济发展一体化向功能运行同城化的条件正在成熟,下一步要按照区域同城化的要求,形成网络化、便捷化、一体化的公共服务体系,并依托新的网络重组城市功能和空间,形成具有全球领先和示范意义的同城化先行区。其次,苏南在改革开放30多年发展中,以城乡大规模全方位工业化为主要动力,在取得高速经济发展的同时,江南水乡“稻香鱼肥”、“小桥流水”的独特乡村景观受到破坏。在当前区域转型发展的新背景下,从新的视角、以新的模式重新审视该地区的农村和农业价值,高水平推动该区域城乡统筹发展,重塑“新江南水乡”的地域品牌,创造一条独特的现代都市化地区乡村发展之路<sup>[1]</sup>。

此外,尽管东陇海地区受到历届省委和政府的重视,而且较早拥有国家级交通主通道的支撑和对外开放政策的支持,但是由于所处大区域发展滞后,在外向型经济发展中没有发展起来。我们认为,随着国家新一轮沿海发展战略、中部崛起战略、丝绸之路经济带建设等的实施,以及连云港在国家战略中地位的提升和江苏省南北联动发展的实质性推进,东陇海地带新的发展机遇将再次呈现。未来发展要促进该地带的海陆统筹,放大连云港国际港口城市的区域辐射与服务功能,与淮海经济区、丝路经济带联系,发挥连云港门户功能、东陇海主轴线带动功能,使之成为淮海经济区的核心和丝路经济带的海陆对接枢纽。其次,要实施平台带动战略,吸收国内外滨海城市发展的成功经验,参照上海浦东、天津滨海、深圳前海、珠海横琴等模式,在连云港滨海建设具有特色、功能强大的国家级、国际化发展平台,拉动地区发展。

## 五、结 语

江苏省在全国新一轮发展中承担着重要使命,由于省域空间的开放性和多样化,江苏区域发展格局的调整国家东中部地区的发展也具有重要牵动、示范和引领作用,本文从新型城镇化背景下的江苏发展条件变化入手,对省域发展格局优化的重点问题所进行了初步思考,当然这还有待于从发展机制重构、发展要素重组等角度进行进一步分析和从与新型城镇化模式关联的角度进一步论证。

[责任编辑:方心清]

[1]王兴平、涂志华、戎一翎:《改革驱动下苏南乡村空间与规划转型初探》,〔北京〕《城市规划》2011年第5期。