
江苏更加坚定推进区域协调发展的当务之急¹

储东涛

(中共江苏省委党校 经济学教研部, 江苏 南京 210009)

【摘要】: 回顾改革开放 40 年, 特别是十八大以来江苏推进区域协调发展取得的进展, 对照十九大提出的决胜全面建成小康社会、建设现代化经济体系的战略要求, 江苏在新时代必须更加坚定地实施“区域协调发展战略”, 其当务之急是要围绕战略重点扎扎实实“补短板”, 精准发力“强弱项”, 从而释放发展潜能, 拓展发展空间, 重构发展板块, 厚植发展优势, 不断提升江苏区域协调发展的质量和水平。

【关键词】: 区域协调发展战略; 抓重点; 补短板; 强弱项; 江苏

【中图分类号】: F127 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1671-6604 (2018) 01-0079-08

习近平总书记在党的十九大报告的第四和第五部分中, 突出强调实施“区域协调发展战略”, 并要求按照全面建成小康社会各项要求, “紧扣我国社会主要矛盾变化, 统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设”, 还要求“突出抓重点、补短板、强弱项”^{[1]27}, 这对江苏来说, 既是鼓励更是鞭策。江苏从本省的实际出发, 比较早地实施了“区域协调发展战略”, 十八大以来取得了重大进展, 但目前仍然存在不少问题。因此, 江苏要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 围绕战略重点解决当务之急, 更好地推进区域协调发展, 从而为高质量建成“强富美高”新江苏奠定更加坚实的基础。

一、十八大以来江苏推进区域协调发展取得的重要进展

改革开放 40 年来, 江苏历届省委、省政府把实现区域协调发展作为全省经济社会发展的重要目标之一, 带领和依靠全省人民为之艰苦奋斗, 可谓坚定不移、坚持不懈、扭住不放、殚精竭虑, 一年接着一年干, 一任接着一任做。成功与挫折, 进展与反复, 喜悦与焦虑……酸甜苦辣, 艰辛备尝。2011 年, 江苏省第十二次党代会正式把长期实施的“区域共同发展战略”深化为“区域协调发展战略”; 2015 年, 省委在江苏经济社会发展“十三五”规划《建议》中把“区域协调发展战略”的位次提升, 要求进一步提高区域协调发展水平, 塑造区域协调发展新格局。

按照这样的部署, 党的十八大以来江苏牢牢抓住国家重大战略叠加实施的大好契机, 审时度势地出台了一系列有针对性的规划和政策, 推进区域发展的综合协调水平趋于上升, 尤其是通过因地制宜、分类指导、各展所长、优势互补等一系列措施的实施, 把区域合作作为重要手段, 促进区域融合发展, 并在实践中不断丰富和完善——大力支持苏南加快转型升级, 提升自主创新能力、国际竞争力和可持续发展能力; 全力支持苏北建设全面小康社会和六项关键工程; 着力推进苏中融合发展、特色发展, 提高整体发展水平, 促进苏中尽快融入苏南经济板块; 深入实施沿海开发“六大行动”计划, 推动沿海地区发展步入后发快进、加速崛起的快车道, 使传统的南中北三大区域变成“三大区域”+“沿海开发”, 即“3+1”区域发展格局; 紧接着, 省委、省政府又不失时机地把“3+1”发展格局转变成“1+3”功能区布局, 重构江苏发展板块。因此, 十八大以来江苏区域之间

¹[收稿日期]: 2017-11-12

[基金项目]: 江苏省决策咨询研究基地课题 (16SSL048)

[作者简介]: 储东涛, 教授, 从事区域经济学、发展经济学研究。

互动并进、竞相发展的良好格局初步形成，长期困扰江苏经济社会发展的区域差距问题得以逐步扭转。具体表现在：

（一）区域发展的协调性趋于上升，发展的相对差距逐步减小

十八大以来，江苏区域经济增长速度和质量发生了历史性转变，“南快北慢”变成了“南升北快”，苏南现代化建设示范区引领带动作用日益显现，苏中和苏北成为经济发展“新常态”下支撑全省经济增长的重要增长极，标志着区域发展的协调性进入上升期。2016年与2012年相比，全省GDP名义增长40.8%，其中苏南增长34.2%，苏中、苏北分别增长50.3%、49.1%。期间2013-2016年，苏南、苏中、苏北GDP年均实际增长8.8%、10.5%、10.6%，苏北持续高于苏南和全省平均水平。人均GDP增长情况同样如此。三大区域GDP占全省GDP的比重，由2012年的59.9：18.3：21.8，演变为2016年的57.2：19.6：23.2，苏中、苏北都上升了。因此，随着苏北和苏中经济增长速度逐步加快，区域经济发展水平呈上扬之势，苏中、苏北与苏南的差距进一步缩小，详见表1：

表1 2012-2016年江苏三大区域GDP、人均GDP增长速度比较

指标	GDP（亿元）			人均GDP（元）		
	2012年数量	2016年数量	名义增长（%）	2012年数量	2016年数量	名义增长（%）
全省	54058.22	76086.17	40.8	68347	95259	39.4
苏南	33381.17	44795.83	34.2	101368	134569	32.8
苏中	10193.54	15319.36	50.3	62208	93228	49.9
苏北	12177.68	18160.20	49.1	40896	60225	47.3

资料来源：江苏省统计局《江苏经济社会概览2012》《江苏统计概览2016》。

（二）长期令人焦虑的苏北发展滞后局面得以改观，开始发生历史性变化

十八大以来，苏北在全面建设小康社会进程中出现了重大变化人均GDP超过全国平均水平并一直保持至今，城乡居民人均收入增长速度一直高于全省平均速度，工业化进程明显加快，基础设施建设快速推进，城乡面貌发生深刻变化。更加理性地说，十八大以来苏北发生的历史性变化是：在发展目标上，由单纯主攻工业逐步向新型工业化、新型城镇化、农业现代化同步推进转变；在发展动力上，由劳动力、土地投入为主逐步向资本、技术、人才投入为主转变；在发展路径上，由生产要素大量流出逐步向生产要素规模集聚转变；在对外开放上，由相对封闭半封闭状态逐步向全方位、宽领域开放转变；在全省经济地位上，由经济发展“洼地”逐步向创业创新热土转变。

（三）区域经济发展的新的“增长极”出现，地区比较优势得到较好发挥

2008年国际金融危机爆发以后，苏北与沿海地区逐步成为江苏推进“区域协调发展”的重要抓手。十八大以来，省委、省政府持续加大对苏北的扶持力度，同时激发其内生发展动力，主要经济指标增幅一直高于全省平均水平。尤其是在沿海开发上升为国家战略之后，国务院印发沿海地区发展规划，推动沿海开发“六大行动”，加快发展步伐，加快港口建设，给予政策倾斜，取得了明显成效，成为全省经济增速最快、活力最强的“增长极”之一。2016年，沿海地区实现GDP达到13720.8亿元，同比增长8.9%，高出全省平均增速1.1个百分点；规模以上工业增加值为6806.7亿元，增长9.7%，高出全省增速2个百分点；进出口总额为3025亿元，增长2.1%，高出全省增速2.8个百分点。

（四）区域产业结构发生深刻变化，经济发展方式转变取得进展

自从十八大以来，苏南加快转变经济发展方式，创新发展能力和国际竞争力进一步增强，高技术产业、先进制造业发展水

平明显提高，产业结构不断优化。在苏南完成了产业结构由“二三一”向“三二一”转换的同时，苏中、苏北的产业结构也日趋合理。2016年，全省三次产业结构比例演变为5.4:44.1:50.5，其中，苏南三次产业结构由2012年的2.3:51.5:46.2演变为2.0:45.3:52.7，三产比重提高了6.5个百分点；苏中则由7.0:53.0:40.0演变为5.6:47.7:46.7，三产比重提高了6.7个百分点；苏北由12.7:47.5:39.8演变为10.9:44.2:44.9，三产比重提高了5.1个百分点。每一项都有比较明显的进步。

（五）重构江苏发展板块，“3+1”发展格局转变成“1+3”战略布局

十八大以来，苏南加快推进现代化示范区建设，苏中加快融入苏南和长三角核心区，尽管协调发展的程度仍有待提升，但跨江大桥、过江隧道、南北共建开发园区已经作为传导纽带连接大江南北，苏南五市和苏中三市逐步从“一群城市”朝着“一个城市群”演变，即“5+3=1”。省委、省政府不失时机地提出建设“扬子江城市群”，进而谋划全省发展格局的重构，实施重点功能区战略，把全省分为“1+3”功能区：所谓“1”，就是指“扬子江城市群”；所谓“3”分别指：由连云港、盐城、南通三市组成的沿海经济带；由淮安、宿迁全境及扬泰盐部分县（市）组成的江淮生态经济区；徐州成为淮海经济区的中心城市。“1+3”重点功能区布局，打破了传统的三大区域之行政壁垒和地理分界，根据资源禀赋和发展阶段进行功能定位，必将走出一条特色化、差异化的创新发展道路。

二、江苏实现区域协调发展目标仍然存在的主要问题

可以毫不夸张地说，解决区域发展差距问题，是一个世界性的经典难题，而区域协调发展格局的真正出现，绝非一蹴而就、轻而易举！江苏为此奋斗了40年，但对照目标看现实，放眼全国看自身，棘手问题之一仍然是区域发展不平衡、不协调。管理学上的“木桶理论”告诉我们，一只木桶到底能装多少水，不是取决于最长的木板，而是取决于最短的木板。江苏今后更好推进区域协调发展，首先就要找出短板、认清“弱项”：

（一）区域综合实力明显不协调，区域之间的绝对差距仍在扩大

截止到2016年，苏北的经济增速虽然已经连续10年快于全省平均水平，但毕竟是以占全省1/2强的面积和近2/5的人口，只创造了占全省1/5强（23.2%）的GDP，综合实力仍然薄弱。如表2所示：

表2 2016年江苏三大区域主要经济社会发展指标比较

指标地区	面积 (平方公里)	常住人口 (万人)	城镇化率 (%)	GDP (亿元)	人均GDP (元)	一般公共预算收入 (亿元)
全省	10.72	7998.60	67.7	76086.17	95259	8121.23
苏南	2.81	3333.60	75.9	44795.83	134569	4520.94
苏中	2.29	1643.92	64.1	15319.36	93228	1256.66
苏北	5.49	3021.08	60.7	18160.20	60225	1696.30

资料来源：江苏省统计局《江苏统计概览2016》。

由上表可见，2016年，苏南的GDP分别等于苏中、苏北的2.9倍和2.47倍。同时，苏南的一般公共预算收入分别等于苏中、苏北的3.6倍和2.67倍；从更具比较价值的人均指标来说，苏南的人均GDP分别等于苏中、苏北的1.44倍和2.23倍；再从绝对值指标的变化来看，区域发展的绝对差距仍在拉大。2012年，苏南人均GDP比苏中、苏北分别高39160元和60472元，2016年差距扩大到41341元和74344元。

（二）区域城乡居民人均收入状况和储蓄存款差距很大

2016年，苏南居民人均可支配收入为42795元，苏中为29138元，苏北为22174元，苏南分别等于苏中、苏北的1.47倍和1.93倍。其中，苏南城镇常住居民人均可支配收入已达49920元，苏中为37585元，苏北为28515元，苏南比苏中、苏北分别多12335元、21405元；苏南农村常住居民人均可支配收入达到24638元，苏中为18320元，苏北仅为15102元，苏南比苏中、苏北分别多6318元、9536元；再从居民储蓄存款情况来看，差距也十分明显。2016年，苏南各项存款余额（人民币）达到80846.02亿元，苏中为21734.91亿元，苏北仅为18524.53亿元，苏南分别等于苏中、苏北的3.72倍和4.36倍。

（三）区域投资结构存在较大差异，经济发展方式转变不平衡

人民群众的收入水平，与区域投资方式和产业结构关系极大。高投资率虽然能够拉动经济快速增长，有助于形成规模经济，但很容易造成发展不平衡，导致投资主要集中在工业领域，对消费产生挤出效应。最近10年来，苏北、苏中经济增速比较高，主要就是依靠“招商引资”来拉动的，还处在“投资驱动”发展阶段。2016年，苏南、苏中、苏北的固定资产投资额分别为22454.26、11256.51、15660.09亿元，分别相当于其GDP的50.1%、73.5%、86.2%，苏北、苏中远高于苏南。同时，苏中、苏北的科技创新能力相对薄弱，经济发展方式转变较慢，因此，表现在产业结构上，2016年苏南第三产业增加值占GDP比重已达52.7%，苏中、苏北这一指标分别为46.7%和44.9%，苏南比苏中、苏北分别高出6个和7.8个百分点。

（四）区域公共资源分布差距很大，公共服务供给不平衡

最近十几年来，江苏十分重视推进区域基本公共服务的均等化，但由于长期以来苏北积重难返，目前区域公共资源分布和公共服务供给仍然很不平衡。在这方面，教育、医疗卫生资源分布的不平衡更为突出。以2015年为例，江苏公共预算财政支出中教育经费支出1718.8亿元，同比增长14.2%，占GDP比重已达2.5%，但苏南拥有普通高校91所，分别是苏中、苏北的5.4倍、3.5倍；拥有普通中专92所，分别是苏中、苏北的3.8倍、1.6倍。苏南平均每所高校拥有专任教师832个，苏北仅为504个。苏北拥有的医疗卫生技术人员共15.84万人，占全省的34.5%，但低于其人口所占比重。到2016年，苏南拥有普通高校达94所，苏中、苏北分别拥有17所和30所，差距依然很大。

（五）县域经济发展不协调、不平衡，两极分化仍然比较明显

县域经济是典型的区域经济。江苏经济之所以在全国有地位，相当程度上得益于县域经济的支撑，县域经济是其稳定发展的关键领域、对外开放的前沿阵地、扩大就业的广阔空间、建设“强富美高”的重要基石。更进一步说，江苏县域经济还是领跑全国县域经济的先锋力量，昆山、江阴、张家港和常熟4市，经常位于全国“百强县”的前四名，进入前十名的也保持在6个左右。然而，江苏县域经济发展的不协调、不平衡，也是不容忽视的。详见表3：

表3 2016年江苏县域经济发展两极比较表

指标	全省第1名		全省最末名		差异倍率
1. 地区GDP（亿元）	昆山市	3160.28	金湖县	241.88	13.06
2. 人均GDP（元）	昆山市	191058.00	灌云县	40926.00	4.67
3. 规模以上工业增加值（亿元）	昆山市	1637.10	金湖县	103.40	15.83
4. 固定资产投资（亿元）	江阴市	1133.03	金湖县	195.54	5.79
5. 一般公共预算收入（亿元）	昆山市	318.92	灌云县	21.52	14.82
6. 社会消费品零售总额（亿元）	昆山市	815.04	响水县	66.52	12.25
7. 对外出口总额（亿美元）	昆山市	463.21	丰县	1.26	367.62

8. 实际使用外资（亿美元）	江阴市	10.55	灌南县	0.03	351.67
9. 居民人均可支配收入（元）	昆山市	46339.00	灌南县	17446.00	2.66
10. 城镇常住居民人均可支配收入（元）	昆山市	54728.00	泗洪县	22953.00	2.38
11. 农村常住居民人均可支配收入（元）	江阴市	28181.00	灌南县	12430.00	2.27

资料来源：江苏省统计局《江苏统计概览 2016》。表中金湖县是一个面积和人口小县，与昆山、江阴市存在不可比因素，人均水平并不低，但表中 3 个指标确实垫底。

首先需要说明的是，与十八大之前相比，江苏县域经济之间的差距已明显缩小，如地区 GDP，2011 年的差异倍率曾达 19.9 倍，2016 年缩小为 13.06 倍；规模以上工业增加值的差异倍率 2011 年达 35.6 倍，2016 年缩小为 15.83 倍；对外出口总额的差异倍率 2011 年高达 808 倍，2016 年缩小为 367.62 倍；等等。但是，就人均水平而言，灌云、灌南和泗洪县都是垫底，成为全省“最弱三县”。它们的一些深度贫困乡村，到 2020 年建成高水平全面小康社会，十分困难。

三、江苏更好推进区域协调发展必须扎扎实实“补短板”

习近平总书记指出：“协调发展是制胜要诀。”^[2]协调是发展平衡与不平衡的统一，由平衡到不平衡再到新的平衡是事物发展的基本规律；协调是发展短板和潜力的统一，通过补齐短板可以挖掘发展潜力、增强发展后劲。十九大之所以突出强调实施“区域协调发展战略”，其深意在于紧扣我国现阶段的社会主要矛盾，助力解决发展不平衡、不充分的问题，加快建设现代化经济体系。这是“区域协调发展战略”在新时代必须承担的一个重大战略任务，但千里之行始于足下，江苏的当务之急首先是瞄准短板、加快补齐。

（一）坚持交通、信息等基础设施先行方针，补要素流动区域失衡之短

苏北发展之所以相对滞后，有自然条件、历史基础、思想观念等很多方面的原因，但基础设施建设相对落后是一块明显的“短板”。加上体制机制的障碍，要素流动就会受到很大的影响，造成大量优质的要素如人才、技术等纷纷从苏北单向流动到苏南和其他发达地区，导致要素拥有上“强者愈强、弱者愈弱”的两极分化，形成区域发展中的“马太效应”。要改变这种态势，必须聚焦“堵点”和“痛点”，通过不断深化改革，加快交通、水利、信息等基础设施建设，提高资源配置效率。交通之中，铁路尤为重要。今日之高铁，在方便百姓出行、促进要素有序自由流动、推动经济转型升级等方面功能强大，又非一般铁路可比。截止到 2015 年，江北除徐州外均未搭上高铁快车，成了一片“空白地带”。因此，当前江苏要紧紧抓住机遇，抓住“高铁路网”“综合枢纽”“跨江通道”三大建设任务不放，加快形成“沿江高铁环”，到 2020 年基本建成覆盖全省的高铁网，形成以省会城市南京为中心的 1.5 小时交通圈，从而促进扬子江城市群跨江融合连江发展，增强对苏北地区的辐射带动能力。同时，随着南沿江城际、通苏嘉铁路项目的推进，北沿江城际铁路、连淮扬镇铁路一举把扬泰通带进高铁时代，宁淮铁路开辟苏北要素进入苏南地区的最快路径，从而为江北地区积极参与“一带一路”、长江经济带建设创造更好的条件，江苏也将真正地突破长江天堑阻隔，实现江南江北的融合发展、协调发展。

（二）坚持创新实施“乡村振兴战略”精准脱贫，补苏北农民收入偏低之短

长期以来，江苏城乡居民收入与经济发展水平不相称，省委发出“聚焦富民”号召，委实是“民心所盼”的务实之举！但“小康不小康，关键看老乡”。江苏城乡居民中农民收入偏低，农民之中苏北农民收入更低，苏北农民中贫困县乡农民收入最低。江苏新一轮扶贫开发以人均年收入 6000 元为标准，主要帮扶对象是全省乡村 6%左右的低收入人口、6%左右的经济薄弱村、苏北 6 个重点片区和黄桥、茅山革命老区，涉及 270 多万人口。江苏高水平全面建成小康社会，“短板”和未来的“亮点”都在苏北农村。十九大强调今后 3 年要坚决打好精准脱贫攻坚战，因此必须按照十九大的要求，创新实施“乡村振兴战略”，坚持精准扶贫、精准脱贫。要加快推进农业供给侧结构性改革，坚持农业农村优先发展，深化农村产权制度改革，明晰农村集体产权归属，赋予农民更加充分的财产权利，持续实施强农惠农富农之策，努力实现农业现代化；要广辟农民增收致富门路，深

入推进“八项富民工程”，即产业富民、就业富民、创业富民、改革富民、发展网络富民、互助合作富民、转移支付富民、低保托底富民；进一步强化对苏北 12 个重点扶贫县和 6 个重点片区的“区域援助”，对“最弱三县”给予“区域关怀”，制订更为连续、系统和可操作的政策措施，通过专项财政、金融、厂商扶贫和慈善事业等形式，加大就业、济困、医疗、社保等方面的扶持力度；特别要抓好因病因残致贫返贫的托底制度设计，因户施策、因人制宜，坚决打赢脱贫攻坚战的“坚中之坚”，并动员全社会力量广泛参与扶贫开发，确保苏北农民在小康路上一个不少、一户不落，做到脱真贫、真脱贫。

（三）坚持推进基本公共服务均等化，补区域公共服务供给不均之短

公共服务供给水平，是衡量民生福祉的重要标准。实现区域基本公共服务均等化，是区域协调发展的鲜明标志。江苏已经正式发布了“十三五”时期基本公共服务清单，涵盖教育、就业创业、医疗卫生等 10 个领域、87 个服务项目。今后就要坚持普惠性、保基本、均等化、可持续方向，进一步科学确定公共设施服务半径和覆盖人群，提高共建能力和共享水平，增加公共服务供给，努力实现布局优化、普惠可及。从目前的实际情况来看，首先要补齐苏北的“短板”，提高苏北基本公共服务的供给能力。省委、省政府要进一步加大对苏北基本公共服务财政投入和公共资源配置的倾斜力度，在逐步扩大覆盖面的基础上，优先安排政府基本公共服务投资项目，确保基本公共服务供给水平不断提高。其次，我们要加强区域间基本公共服务制度建设的衔接，推动省内各地区基本公共服务框架、内容和实施步骤的相互对接，促进基本公共服务在省内无障碍流转，促进形成省内待遇逐步趋同的自我调节机制，健全地方政府为主、统一与分级相结合的公共服务管理体制，加强省级政府统筹义务教育均衡发展、促进区域教育协作职责，逐步提高社会保险统筹层次，积极推进基础养老金统筹以及基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等省级统筹。

四、江苏更好推进区域协调发展必须精准发力“强弱项”

“短板”和“弱项”，尽管都是发展不充分的表现，但两者在程度和形成原因上不尽相同，“弱项”是相对于“强项”而言，是一种明显的“软肋”。因此，江苏更加坚定地实施“区域协调发展战略”，既要直面现实加快“补短板”，更要针对问题聚焦“强弱项”，也就是要瞄准薄弱环节攻坚克难，使之由弱变强。

（一）坚持严守区域性生态环境保护，坚决打赢污染防治攻坚战

江苏是全国的经济大省，尤其是制造业强省，但又是一个面积上的小省，资源能源容量小，环境承载能力弱。江苏水资源总量为 399.3 亿立方米，居全国第 18 位，森林面积 162.1 万公顷，居全国各省区之末位。同时，江苏绿色低碳循环发展仍有差距，能源消费总量高于广东和浙江，废水排放总量仅次于广东而居全国第二位。由此可见，江苏的“强项”是制造业，“弱项”是生态环境。

党的十八大以来，江苏认真学习领会习近平总书记系列重要讲话精神和视察江苏时的重要指示，认真贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设和环境保护的决策部署，积极改善环境质量，努力保障生态安全，环境保护工作总体上走在全国前列，但另一方面，全省经济社会快速发展与资源环境承载能力之间的矛盾依然突出。例如，2016 年底中央第三环境保护督察组向江苏省反馈督察情况时就指出，江苏在落实环境保护党政同责、一岗双责方面还存在考核偏软问题，江苏部分地区生态环境问题突出，环境风险较大徐州市近几年仍然违法违规建设了不少高排放项目，盐城市及有关区县长期放任盐城国家级珍禽自然保护区内违法进行的多种开发活动，连云港市一些产业园区污染问题十分突出，洪泽湖、骆马湖非法采砂问题屡禁不止；2017 年底，省第一、二、三环境保护督察组经省委、省政府批准分别向南京、无锡和苏州市反馈督察意见：三市都存在贯彻落实环境保护决策部署不到位问题，环保压力层层衰减，部分区域和行业环境问题突出，水环境综合治理存在短板，太湖水污染治理形势依然严峻，环境风险尚未完全化解等。

生态兴则经济兴，生态衰则经济衰。良好生态环境是最公平的公共产品、最普惠的民生福祉。十九大要求最近 3 年坚决打

好污染防治攻坚战，江苏已立下军令状，深入践行绿色发展理念，坚持“263”专项行动，坚决打赢碧水蓝天保卫战，确保实现生态环境质量的根本性好转，努力把生态优势转化为产业优势、富民优势。无数事实证明，生态产业与生态文明同向共进，生态效益与经济效益相得益彰。在绿色发展大潮下，苏北更要把良好的生态环境作为自身发展的根本依托和最大优势摆在首要位置，摆脱路径依赖，跳出区域局限，积极探索生态优先、绿色发展的新路子，不做产业“梯度推移”中的被动接受者，而要成为“反梯度推移”理论的实践者、领先者。苏北走生态优先、绿色发展之路，必须发扬“双创”精神，革新经济结构，实现转型发展—做好“生态+产业”文章，丰富“生态+特色”实践，放大“生态+富民”效应。其中，宿迁要建好“江苏生态大公园”，连云港依托“生态底色”彰显“山海港城”风貌，盐城坚守“生态立市”加速告别“速度情结”，淮安加速生态化重构、绿色化提升，徐州要让优良生态环境成为发展的核心竞争力，等等。苏北完全可以利用自身优势走出一条具有特色的发展新路子，大力发展绿色产业，构建现代农业产业体系，促进主导产业提升、特色产业扩面、多元复合经营、产业融合发展。

（二）坚持严格按照主体功能“定位发展”，强化“主体功能区”制度建设

自从党中央相继提出建设“主体功能区”、实施“主体功能区战略”以来，江苏也很重视，但实际进展情况不能尽如人意，总体上是“重规划、轻落实”，“讲得多、做得少”，的确是一个“弱项”。即便是2017年“1+3”重点功能区布局的确立，也只是开了个头，真正付诸实施还有很长的路要走，核心问题是要把主体功能区建设从“战略”上升为“制度”，各地严格按照主体功能“定位发展”根据资源环境的承载能力和发展潜力，按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的不同要求，明确不同区域的功能定位，构建科学合理的工业化格局、城市化格局、农业发展格局、生态安全格局等。这样，宜工则工，宜农则农，宜服则服，因地制宜，各展所长，打破“唯工业化”情结，解开“GDP”纠结，减轻经济增速压力，放开手脚、撸起袖子做自己应该做、能够做、做得好的事。同时，制订相应的政策和评价指标，实行差别化考核评价，推动形成各具特色的区域协调发展格局。

十八届五中全会通过的《建议》把主体功能区建设由“战略”上升为“制度”，旨在强调制度的约束性，具有十分重大的意义。因为任何一种“制度”，作为办事规程或行为准则乃至行动纲领，都要求所有人、各方面共同遵守，必须执行。江苏从“3+1”转变为“1+3”，是重塑经济地理、谋划区域新格局的重大突破，在经济社会发展史上具有里程碑意义。人民群众有理由期待，扬子江城市群应当成为全省经济的“发动机”、创新发展的“主战场”和高端产业的“金色名片”，徐州将成为淮海经济区山清水秀的先进“制造业基地”，江淮生态经济区是江苏永续发展的“绿心地带”，沿海经济带是江苏发展海洋经济的“蓝色板块”，“1+3”共同高质量支撑起江苏发展的未来。

（三）坚持陆海统筹，拓展蓝色经济空间，推动蓝色板块由“凹陷”为“隆起”

十九大报告寥寥14个字，表达了党中央和全国人民的坚强决心：“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国”。而十九大之前十八届五中全会通过的《建议》，已经对此作了比较充分的表达：“拓展蓝色经济空间。坚持陆海统筹，壮大海洋经济，科学开发海洋资源，保护海洋生态环境，维护我国海洋权益，建设海洋强国”^{[3]12}。十九大报告在此基础上加了“加快”二字，更显其紧迫之意。

江苏全省东濒黄海，西连新亚欧大陆桥和长江黄金水道，是“一带一路”的交汇点；江苏沿海地区南邻上海、北接渤海湾、东与东北亚隔海相望，陆域面积3.25万平方公里，是陇海兰新沿线地区和中亚国家出海通道的战略要冲，也是我国东部沿海开发潜力最大、后发优势巨大的“黄金宝地”；江苏海洋资源十分丰富，全省海岸线长954公里，管辖海域面积3.75万平方公里，海岛26个，发展海洋经济具有良好区位、丰富资源等综合优势。因此，作为我国的一个海洋大省，江苏在坚持陆海统筹、加快建设海洋强国伟大事业中举足轻重、意义重大。

然而，从改革开放之初到新世纪之初的20多年中，由于受体制机制以及思想观念、自然条件等因素的制约，与广东、山东、浙江等省沿海地区相比，江苏沿海地区的发展却明显落后，一度成为中国黄金海岸线上的“断裂带”——每平方公里的地区GDP，

仅是广东沿海的 1/6、山东沿海的 1/5 和浙江沿海的 1/4；在江苏内部，沿海地区也成为一片“经济洼地”：2005 年，江苏沿海地区人均 GDP 为 15167 元，仅分别相当于全省平均水平和苏南地区的 62%和 30%。绵延万里的我国沿海经济带上，在江苏端出现了“凹陷”，委实是一个“弱项”。

2007 年，江苏省委、省政府终于召开“沿海开发工作会议”，对推进沿海开发作出总体规划和全面部署；2009 年，国务院常务会议审议通过《江苏沿海地区发展规划》，作出加快江苏沿海开发的重要决策，使江苏沿海开发上升为国家战略；党的十八大以来，随着“一带一路”、长江经济带建设和江苏沿海地区发展等国家战略在江苏密集叠加，江苏海洋经济进入快速发展期。江苏坚持陆海统筹、江海联动，科学开发海洋资源，积极推进沿海开发，海洋经济呈现总量提升、结构优化、动力增强的稳健发展态势海洋产业结构逐步优化，海洋服务业占比超过海洋第二产业，部分海洋传统产业加快淘汰落后产能，海洋工程装备制造制造业、海洋可再生能源利用业等高新技术产业快速成长。总之，江苏海洋经济总量规模进一步扩大，质量效益显著提升，已成为全省重要的经济增长极。2010 年，全省海洋生产总值仅为 3551 亿元，2016 年上升至 7000 亿元，翻了一番，年均增长 12.0%，高出同期全省 GDP 增速 1.4 个百分点，占全省 GDP 的比重由 8.6%升至 9.2%，占全国海洋生产总值的比重也由 9.0%提升至 9.9%。

但是，与东南沿海兄弟省份相比，江苏沿海地区经济发展水平仍然相对滞后，海洋经济发展水平不高，利用外资规模偏小，居民收入水平差距也较大，而与建设海洋经济强省相比，距离更远。2017 年初，江苏省政府正式发布了《江苏省“十三五”海洋经济发展规划》，明确了“十三五”时期江苏发展海洋经济的主要目标——到 2020 年，海洋经济综合实力和竞争力争取位居全国前列，海洋生产总值年均增长 9%左右，海洋 GDP 达到 1 万亿元（2015 年价）左右，占全省 GDP 的比重达到 10%左右，初步建成海洋经济强省。为此，江苏必须深入贯彻十八届五中全会和十九大精神，坚持陆海统筹，拓展蓝色经济空间，壮大海洋经济，引导全省海洋经济转型升级和集聚发展；聚力海洋科技创新，提升海洋产业核心竞争力；优化海洋产业结构，加快构建现代海洋产业体系；积极融入国家战略，增创海洋经济开放合作新优势；坚持开发与保护并重，坚定推进海洋生态文明建设。

[参考文献]:

[1] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京：人民出版社，2017.

[2] 习近平. 在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话[N]. 人民日报，2016-01-19（1）.

[3] 本书编写组. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[M]. 北京：人民出版社，2015.