

扬子江城市群的区位分析及推进之策¹

彭飞

(江苏省行政学院 经济学教研部, 江苏 南京 210009)

【摘要】: 建设扬子江城市群, 既是基于流域经济发展规律的必然选择, 又是基于江苏省情的区域协调发展路径, 更是江苏在长江经济带战略中发挥先行先导作用的重要依托。从自然、经济、人文等区位要素出发, 也即从经济体量、国家战略、流域经济、区域梯度、区域关系、地域文化等六个角度, 可以阐述扬子江城市群的区位特征, 并为其准确定位、有效推进提供决策建议。

【关键词】: 区位特征; 城市群; 扬子江

【中图分类号】: F127 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1671-6604 (2018) 01-0087-06

20 世纪 80 年代, 法国学者戈特曼的“大都市带”(urban agglomeration)概念进入中国, 而后姚士谋等人将其称为“城市群”^[1], 并提出城市群的基本定义。从那时以来, 城市群在我国经济社会发展中的作用日益凸显。2016 年 9 月 9 日, 时任中共江苏省委书记的李强同志在专家座谈会上提出^[2], 江苏沿江 8 市要强化一体化协同发展理念, 协力打造“扬子江城市群”。2016 年 9 月 21 日, 李强在南京就推动长江经济带发展进行的专题调研中, 进一步要求沿江地区加大融合发展力度, 突出一体化, 共建“扬子江城市群”, 以促进沿江地区发展能级的整体提升, 使之成为未来江苏沿江城市协同发展最主要的“增长极”, 这就需要深入认识扬子江城市群的区位特征, 并提出相应推进之策。

一、扬子江城市群的区位特征分析

南京以下至长江口江段, 旧称“扬子江”, 英文中的“Yangtse River”来源于此。扬子江城市群包括南京、镇江、常州、无锡、苏州、扬州、泰州、南通 8 个市, 集聚了江苏全省最为丰富的经济、科教、人文等要素资源。同时, 这里也是江苏实施“创新驱动发展”战略、建设创新型省份的关键区域, 其区位特征值得深入分析。吴良镛院士曾提出, 21 世纪是我国的城市化时代^[3]。姚士谋认为, “城市群”是指在特定的地域范围内具有相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市, 依托一定的自然环境条件, 以一个或两个特大或大城市作为地区经济的核心, 借助于综合运输网的通达性, 发生与发展着城市个体之间的内在联系, 共同构成一个相对完整的城市“集合体”。随着中国经济进入“新常态”, 城市群将成为区域经济要素集聚的主要“增长极”, 其顺利发展将极大提升制度创新的力度, 改变区域的人口结构和经济空间结构。

(一) 从江苏经济角度来看

扬子江城市群内, 沿江 8 市以占江苏近一半的土地面积、五分之三的人口, 创造了占全省八成的 GDP、超过九成的进出口额, 人均 GDP 突破 10 万元(详见下页表 1)。目前, 有长三角一体化、苏南现代化示范区、苏南国家自主创新区、长江经济带、南京江北新区等五大国家战略汇集于此。随着长三角一体化进程加快, 在区域内部, 南京江北新区正日益成为一个带动沿江经

¹[收稿日期]: 2017-10-20

[基金项目]: 江苏省决策咨询研究基地课题(165SL048)

[作者简介]: 彭飞, 副教授, 从事区域经济学、经济地理学研究。

济发展的增长极。同时，苏南、苏中跨江协作的力度越来越大，宁镇扬、锡常泰、（沪）苏通加速走向融合发展。在区域外部，各市寻求与上海对接、与自贸区对接的行动也越来越明显。沿江地区的一举一动，牵动着江苏区域经济发展的全局。可以说，扬子江城市群所在区域，是江苏区域经济发展的重要“生命线”。

表 1 2016 年江苏沿江 8 市国内生产总值

城市	GDP（亿元）	在江苏城市中的位次	同比增速（%）
苏州	15475.09	1	6.69
南京	10503.02	2	8.05
无锡	9210.02	3	8.12
南通	6768.20	4	8.29
常州	5773.86	6	9.50
扬州	4449.38	8	10.77
泰州	4101.78	9	12.21
镇江	3833.84	10	9.46

数据来源：根据江苏省及各市《2016 年统计年鉴》《江苏省经济社会发展统计公报》整理。

（二）从国家战略角度来看 2014 年 12 月，习近平总书记在江苏考察时明确指出，江苏处于“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”的交汇区域上，要按照统一规划和部署，主动参与“一带一路”建设，放大向东开放优势，做好向西开放文章，拓展对内对外开放新空间。2016 年 8 月 17 日，习近平总书记在北京出席推进“一带一路”建设工作座谈会，提出 8 项新要求，其中一项是切实推进统筹协调，加强“一带一路”建设同京津冀协同发展、长江经济带发展等国家战略的对接。总书记提出的这些要求，引起了江苏的高度重视。扬子江城市群的腹地地区，同时拥有的长江岸线和海洋岸线，处于长江通道、沿海通道两条国家级主轴线的交汇处，处于“一带一路”战略和长江经济带战略的地理结合处，这一战略区位优势在国内是极其罕见的。针对滨江临海区位优势利用，江苏历届省委、省政府都非常重视。例如，早在 1996 年，时任江苏省委书记陈焕友同志就在全省发展海洋经济工作会议上提出，江苏的沿江、沿海要相互呼应，特别是沿江发达地区要积极参与沿海地区开发，走江海联动、共同发展之路。此后，江苏先后实施了“海上苏东”建设工程、新一轮沿江开发和沿海开发，沿海和沿江地区经济水平得以极大提升。但是，由于江苏沿海地区海洋经济水平的滞后，江海共同发展的格局仍然难以较快实现。20 年后的如今，江苏沿海开发作为国家战略已经实施了 8 年，沿海地区的经济增长在全省领先，经济面貌发生了翻天覆地的变化，与沿江地区的区域差异不断缩小。在国家战略寻求统筹协调、战略对接的大背景下，现在是江苏沿江沿海地区实施联动发展的千载难逢的时机。因此，扬子江城市群建设，契合区域协调发展态势，契合国家战略对接的要求。可以说，扬子江城市群，是谋求将“一带一路”与“长江经济带”进行战略对接、统筹协调最理想的关键区域。

（三）从流域经济角度来看

李克强总理说过，无论是发达国家还是发展中国家，最发达的地区都是沿海地区。从国际经验来看，现代工业化的历史，都是由沿海地区先发展起来的，然后沿内河而上开发，这是“普遍的经济规律”。此外，海运、河运价格相对低廉、节能环保，这也符合“价格规律”。这些认识，深刻地揭示了国家战略的区位规律。在扬子江城市群境内，河道长度为 425 公里，加上众多的江洲岸线，南北两岸共有 1000 多公里的长江岸线。同时在启东角附近，长江岸线与南通 200 多公里的沿海岸线自然衔接，形成一条呈“L”形延绵、连接江海的“黄金岸线”。沿着这条“黄金岸线”，上游的南京为跨江城市，下游的南北两岸，扬州与镇江、泰州与常州和无锡、南通与苏州，隔江相望。这种类型的区位，有国外学者称之为“江尾地带”，即从入海口出发，向上游方向上溯 100 公里到 500 公里不等，形成的城市群和产业密集带。在世界的大河流域经济发展史上，“江尾地带”可以说是世界级的黄金区位。欧洲莱茵河的德国荷兰段、英国泰晤士河的伦敦段，非洲尼罗河的埃及段，还有北美五大湖的入海水

道圣劳伦斯河，都属于这种类型。国际经验证明，“江尾地带”有着巨大的区域开发潜力。在欧美发达国家的工业发展史上，企业降低运输成本的需求和政府对流域开发的推动，使“临港”“临海”“临江”地区成为工业时代的布局“热地”，这种布局成功地破解了马克思·韦伯“工业区位论”的难题，使远离原料、远离市场的地区，通过江、海能够跨越运输距离这道“门槛”^[4]，而在江河最下游的“江尾地带”，以河口为支点，将“临港”“临海”“临江”的区位优势进行整合，通过联合一体化运输和统一规划协调，辅以严格的环境管治，使“江尾地带”成为整个流域经济的“增长极”，这是许多发达国家探索的新型流域经济模式。以莱茵河为例，荷兰与德国在河口地区合作，将莱茵河河运与北海海运结合起来，在船舶和航运技术上尝试兼容化和统一化，发展河海联合运输。同时，莱茵河最下游的河岸线与北海的海岸线作为一个整体岸线带，进行统一的产业布局考虑，形成“T”字形河口产业密集带。河海运输配合默契，产业分工有条不紊，这对江苏很有借鉴意义。

从理论上讲，沿海经济带的发展具有外向拓展性，在区域经济“开放性”发展的过程中大有作为；而沿江经济带具有内向延伸性，其发展代表着深深的“根植性”。从现实意义上讲，扬子江城市群紧邻万里长江的出海门户，坐拥沿江、沿海两大经济带的交汇点，外可吸纳国际产业资本，融入全球产业链；内可深入黄金水道，扎根长江中上游腹地。这样的“开放性”与“根植性”俱全的区位条件，从流域经济角度看，在国内是唯一的，在世界上也属罕见^{[5][42]}。

（四）从区域梯度角度来看

扬子江城市群 8 市，以长江为界，区域经济水平的梯度十分明显。按人均生产总值来看，长江以南的苏州、无锡、南京、常州、镇江依次位居江苏城市的前 5 位，人均生产总值目前都超过 12 万元；长江以北的扬州、南通、泰州依次位居江苏城市第六、七、八位，人均生产总值低于 10 万元。其中，长江以南五市的经济规模、人均水平、开发区建设、引进外资、社会消费、进出口贸易、城市建设等方面，全面高于长江以北三市经济水平，梯度差异明显。长期以来，沿江轴线是江苏区域经济发展不可替代的重要轴线，在沿东陇海线、沿海、沿江、沿沪宁线、沿运河等发展轴线中，沿江轴线一直是江苏沟通东西、联结南中北、实施区域协调发展最重要的一条轴线。同时，沿江轴线是江苏最明显的区域差异梯度边界，沿江地区的协调发展切中了区域差异的“要穴”，关系到江苏区域协调发展的全局。因此，扬子江城市群属于经济梯度较明显的区域空间，长江南北经济发展相对不均衡。从这一意义上讲，由于较高的梯度差，区域内梯度推移的力量相对较大，有着缩小差距实现均衡发展的原发动力。推进扬子江城市群建设，实施跨江协作发展，正是使这种原发动力得以激发的重要举措。

（五）从区域关系角度来看

扬子江城市群建设，是江苏在长江经济带战略中发挥先行先导作用的重要平台。作为经济带，其形成至少需要具备四大区域经济体，即产业集群体系、城镇等级规模体系、交通网络体系、区域协作体系。在四大体系具备后，还有一个重要的条件就是要素自由流动问题。扬子江城市群所在区域，四个体系都比较成熟，但由于行政力量和地域文化力的作用，产生了对统一大市场的分割现象，从而阻碍了要素自由流动。要素流动不畅的更重要原因来自于区域相互关系，按“增长极”原理，江苏沿江及其周边区域，上海是最大的“增长极”和辐射源，南京是次级增长极。上海的一级辐射力，向北至南通，向西至常州；上海的二级辐射，向北至盐城，向西因南京的存在至镇江。南京的一级辐射，向北至淮安，向东至镇江；南京的二级辐射，向北至徐宿连，向东至镇江以东。这样，长江以南的苏锡常地区和长江以北的南通地区，实质上是处于上海“增长极”的直接辐射腹地。作为直接腹地区域，在大量吸纳来自辐射中心的要素的同时，其本身的“极化效应”较强，而“扩散效应”相对较弱，这也是影响到苏南苏中跨江融合发展的一个重要因素。因此，扬子江城市群的建设，实质上是改变江苏沿江及其周边地区的区域关系现状。在现有的倚重上海、南京两个“增长极”交相辐射的基础上，整合江苏沿江区域作为一个整体经济带的向心力，以城市群的建设为抓手，打造一个以上海为龙头，立足于江海区位优势、以跨江协调发展为主要特色、崛起于江苏沿江的更强大“增长极”。

（六）从地域文化角度来看

2016年1月5日，习近平总书记在“推动长江经济带发展座谈会”（重庆）上指出：“从巴山蜀水到江南水乡，长江流域人杰地灵，陶冶历代思想精英，涌现无数风流人物”。地域文化是区位的重要方面，是区域经济发展的“软实力”所在。扬子江城市群所在区域，历史上是“江南”地区的主要部分，文化悠久，底蕴深厚，是金陵文化、吴文化、淮扬文化以及海派文化的发祥地和传播地。四大地域文化有着各自的优势底蕴，在充分挖掘的基础上取长补短、相互融合，必将为经济发展和创新驱动提供取之不尽、用之不竭的力量源泉。以吴文化为例，苏锡常地区有着深厚的工商业传统，这里曾经诞生过中国最早的资本主义萌芽、最早的产业工人、最早的实业家群体。苏锡常三地，相互间有很强的文化认同感，地域相连、方言相近、人缘相亲，这种文化上的共存共荣，极容易产生强大的相互带动力量。改革开放后相继诞生的“张家港精神”“华西村奇迹”“江阴之路”“昆山模式”“苏州神话”“常州经验”等，使“苏南模式”和“新苏南模式”名扬海内外。扬子江城市群的建设，为挖掘整合沿江地域优秀文化精神，提升新时期江苏沿江发展的竞争力、凝聚力和创造力，提供了极佳机遇。

二、基于区位特征分析的扬子江城市群推进建议

综上所述，江苏沿江地区是江苏整合国家战略的重要连结线、江苏区域经济发展的重要生命线、江苏在国家战略中寻求更大作为的根本依托线。以扬子江城市群建设为契机，以城市群为主要平台和载体，放大江苏滨江临海与“一带一路”交汇点的区位优势，落实党中央关于国家战略统筹对接的要求，在“陆海统筹、江海联动”构想的基础上，积极主动地参与长江经济带与“一带一路”两大战略在江苏的对接实践，放大向东开放优势，做好向西开放文章，拓展对内对外开放新空间。江苏必须在长江经济带建设中，发挥先行先导的作用，而不能满足于简单的接轨或融入，加快推进与长江中上游地区以及“一带一路”沿线地区的经贸合作，拓展投资贸易领域。

（一）统一思想认识，借鉴国际经验

扬子江城市群建设，正是江苏在国家战略中发挥先行先导作用的关键抓手，我们对此应该有着足够清醒的认识。我们要进一步强化城市群建设的科学性、现实性，研究其在扬子江城市群建设中的重大意义和可行性；同时应学习借鉴莱茵河下游城市群、北美五大湖—圣劳伦斯河城市群、埃及尼罗河三角洲城市群以及巴黎、纽约、伦敦、东京、芝加哥等都市圈的发展经验；学习借鉴德国港口联盟模式、英国与荷兰“绿带”“绿心”政策、莱茵河口江海直达运输体系等经验，从中获得有益启示。

（二）积极谋求战略融合，整合沿江地域文化

推进外贸与产能合作、工程承包的结合，带动原材料和设备的出口、能源资源性产品的进口。推动境内外外贸服务载体建设、产业集聚区建设，以更大力度提升“走出去”的效率和水平，挖掘整合江苏沿江金陵文化、吴文化、淮扬文化、海派文化等文化资源。金陵文化中的包容、和谐、淡定，吴文化中的精细、机敏、创新，淮扬文化中的灵活、实惠、运筹，海派文化中的开放、理想、济世等，这些人文精神，在当代都是丰厚的“文化红利”展现。通过政府和非政府组织的运作，向长江经济带、“一带一路”沿线以及欧美国家，大力宣传江苏沿江文化，树立“扬子江形象”，打造“扬子江软实力”，进一步提升江苏沿江地区的对内对外开放水平。

（三）推进综合立体化交通网建设

加快发展多式联运，充分发挥各种运输方式的优势特点，以提高整体运输效率和“门到门”直达运输为目标，加强各种运输方式的有效对接。重点针对不同运输方式之间的对接空白和联运瓶颈，以“针灸式”治理打通各通道脉络的关键环节。探索“水铁联运”“江海联运”“空铁联运”等联运的技术和体制创新。航运方面，为加强长江航道与内河航道、沿海航道的沟通对接能力，应尽快启动“江河联运”与“江海联运”的新型船型研究、长江航运与内河航运海洋航运的技术对接研究；港口方面，加快推进南京区域性航运物流中心建设，整合南京港航物流信息资源及平台资源，建设南京航运交易综合信息管理平台，加快推进长江沿岸港口的功能合作，创新港口管理体制机制，探索港口联盟和港口分工等新型合作模式，加快整合沿江锚地资

源和岸线资源，在落实有关锚地资源和岸线资源统筹调度制度的同时，积极探索建立沿江 8 市在港口资源管理和协调方面的新型方式，积极探索江苏沿江港口和江苏沿海港口的合作路径，促进江苏港口一体化建设；铁路方面，进一步推进沿江地区高速铁路建设，积极打造“沿江高铁闭环”的快速连接通道网。在此基础上，重视过江高速通道和相邻城市间的快速通勤轨道交通建设，在完善沿江地区高速通道网体系、提升通达能力的同时，增强沿江高铁体系的覆盖密度。

（四）打造城市群“江海联运”体系

以扬子江城市群为主要后方腹地，整合扬子江城市群的沿江、沿海港口显得极为重要，借鉴国外经验，明确沿江沿海各港口的功能定位，推进沿江、沿海港口分工合作，建议由省沿海办、发改委、交通厅等相关部门，联手成立“扬子江城市群港口管理中心”，由省政府直接领导，统一管理，统一规划；仿照“结对扶持”“南北共建”的做法，在沿江港口群和沿海港口群之间，建立广泛的同盟合作关系、组合关系，待时机逐步成熟后，在全省层面上建立江海港口规划融合体系；支持港口跳出行政区意识，放眼内陆地区，放眼长江中上游地区、陇海—兰新沿线地区，广泛开展陆海合作，在直接经济腹地和间接经济腹地双向拓展业务，培育内陆地区外贸货源，促进内陆城市建立国际陆港、发展“无水”临港产业区，放大“江尾地区”区位优势，整合长江运输和沿海运输；利用长江经济带建设中集装箱和散货运输的巨大市场，充分发挥江苏长江口的区位优势，提升江海联合运输的水平，积极扶持沿江、沿海航运物流企业，开辟江海之间“门到门”运输的直达物流方式，增强扬子江城市群港口在长三角地区的市场竞争力，以及对长江中上游地区的腹地辐射力；借鉴国外经验，研究将新型 ATB 船组引进江海联运的可行性，充分利用江苏庞大密集的水网，大力整治港后航道，完善全省集疏运体系，综合提升江苏海港、河港之间的一体化水平，打造联结“一带一路”、长江经济带的“扬子江物流枢纽”。

（五）扩大区域一体化覆盖面

在宁镇扬、锡常泰、（沪）苏通一体化发展的现有基础上，扩大区域一体化覆盖范围，在更大程度和更大范围内推进城市协同发展。在基础设施联通、资金大量融通、社会保障互通、产业园区相通、地域文化沟通等方面，全方位推进扬子江城市群整体意义上的协调发展。在长三角三省一市口岸资源共享的经验基础上，积极主动地以更大力度推进扬子江城市群区域通关一体化。对于通关一体化改革，海关、口岸、检验检疫等部门要加强协同，真正实现信息互换、监管互认、执法互助的目标。对符合条件的企业，要实现口岸一体化服务全覆盖，同时，加快货物进出口申报系统、人员出入境申报系统的建设进度，全面促进区域贸易的便利化。

（六）大力发展“飞地经济”

“飞地经济”是指经济发达地区与经济欠发达地区政府突破行政区划限制，把飞出地的资金、项目等放到行政上不存在隶属关系的飞入地的工业园区或基地，通过共同规划建设、共同管理和合理分配税收等机制设计，实现两地互利共赢的持续或跨越发展的一种新型经济模式；积极探索多种形式的产业转移合作模式，鼓励沿江各市到长江中上游地区共建产业园区，发展“飞地经济”，共同拓展市场和发展空间，实现利益共享；充分研究利用江苏南北共建园区、江苏与境外地区共建园区的有益经验和有效做法，鼓励调动沿江各市政府的积极性，支持企业跨越行政边界走出去合作，实现资源互补、产业联动的共赢目标；尽早出台相关法规政策，给予开展“飞地合作”的部门和企业一定的政策倾斜和支持。

三、结语

党的十九大报告提出，以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。当前，我国经济正由高速增长阶段转向高质量发展阶段，江苏经济发展正由江苏速度向江苏质量转变。以扬子江城市群为“牛鼻子”，发挥好扬子江城市群的带动作用，实施“1+3”重点功能区战略，推动江苏区域协调发展，这对于推进“两聚一高”新实践、建设“强富美高”新江苏具有重大战略意义。

[参考文献]:

[1]姚士谋. 中国城市群[M]. 合肥: 中国科学技术大学出版社, 1992.

[2]李强就推动长江经济带发展进行专题调研时强调依托黄金水道建设黄金水岸[N]. 新华日报, 2016-09-22 (1).

[3]吴良镛. 世纪之交的凝思: 建筑学的未来[M]. 北京: 清华大学出版社, 1999.

[4]彭飞. 依靠港口实现江苏沿海与沿江一体化发展[J]. 中国港口, 2005 (11): 25-26.

[5]孙月平, 周俭初, 韩卫兵, 等. 江苏江海联动与沿海经济带建设研究[M]. 北京: 人民日报出版社, 2005.