

打造以南京为中心的长三角西北翼城市群

何雨



站在长三角区域一体化与世界级城市群的高度上，必须要补齐西部地区这一“短板”。要大力建设以南京为区域中心城市的长三角西北翼城市群，推动长三角西北翼地区由发展洼地转变为一体化新高地，全面发挥区域增长极作用

以上海为龙头、苏浙为两翼、安徽为腹地的长江三角洲，是我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，是“一带一路”倡议和长江经济带战略的重要交会点，在国家现代化建设大局和全方位开放格局中具有举足轻重的战略地位。在 2018 年 11 月 5 日的首届中国国际进口博览会上，习近平总书记指出“：为了更好发挥上海等地区在对外开放中的重要作用，决定将支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。”这是党中央国务院在新时期推动长三角地区能级整体提升、空间生产关系优化的一项重大举措，是建设世界级城市群、锻造我国经济社会发展新高地的必由之路，具有极其重要的时代意义。

“以城市群推动一体化”：长三角区域一体化的新思维

长三角区域一体化实质是在空间生产力高度发达的基础上，对区域内部城市间空间生产关系的一次重

大调整。通过矫正失位、断位、错位、缺位的城际关系，打通彼此间在经济、社会、政治、文化等方面的阻碍，发挥组团发展、集群发展、规模发展的协同效应，推动区域经济社会迈上新台阶。上升为国家战略，不仅意味着长三角区域在国家生产力布局中具有特殊重要性，也意味着其空间生产关系的大规模重组与再造，获得了国家层面的肯定与支持。

长三角区域一体化并不是一个新鲜的提法，早在 1982 年就出现了“以上海为中心建立长三角经济圈”的说法，然而，直至近年这一构想才在更高层面、更优质量、更快速度上发生裂变，并逐步从部分城市的引领性努力转变为区域内城市的集体共识。2016 年 5 月国务院常务会议通过的《长江三角洲城市群发展规划》，明确提出培育更高水平的经济增长极。此后，在上海牵头与带动下，区域城市纷纷采取行动，《上海市城市总体规划（2017-2035 年）》致力于全面打造世界级城市群区域经济增长极的新构想，长三角其他区域也相继推出一系列重大举措，如江苏推出了扬子江城市群、浙江推出了杭州湾大湾区、安徽推出了皖江城市带。除此之外，区域一体化也在体制机制层面得到推进，如长三角区域合作办公室成立、《长三角地区一体化发展三年行动计划（2018-2020 年）》编制完成、G60 科技走廊提出等。

纵观相关举措，长三角区域一体化主要沿着两个思路推进：一是在区域合作的体制机制创新与重大项目协同共建上；二是在次级城市群层面上。通常人们关注的焦点是体制机制创新与重大项目共建，对于次级城市群在推动区域一体化上的重大意义还缺乏足够的认知与重视。与其说长三角是一个城市群，不如说是一个城市绵延带，由多个次级城市群共同构成区域一体化的次级中心与世界级城市群的主要支点。推动长三角区域一体化，不仅要继续在体制机制创新上继续突破，还应该充分运用“以城市群推动一体化”的新思维，即在结合城市生产力空间布局与格局现状的基础上，率先在次级区域空间实现一体化，为更高层面与水平的全域一体化奠定坚实基础。



以南京为中心长三角西北翼城市群：机遇与依据

大致来说，长三角城市群至少有三个显著特征：一是“一超多强”格局显著。其中，上海具有显著优势，综合实力大幅领先于其它城市，而杭州、南京、苏州则是万亿俱乐部城市成员，位于国内城市前列，虽然各有优势，但基本上处于同一量级，是长三角次级区域内的中心城市。二是“东强西弱”格局显著。长三角区域内部的生产力空间布局呈现出结构性不均衡特点，东部地区云集了“一超”上海“、二强”苏

州和杭州，而西部地区仅有南京一个特大城市，并且还处于相对孤立发展状态。三是城市体系完备健全、梯度有序格局显著。长三角区域是我国城镇化基础最好的地域之一，形成了从小城镇、中等城市、大城市到特大城市、超大城市在内的完备的梯度化城市体系，如在狭小的扬子江轴线就形成了苏锡常通、宁镇扬两大城市群。

按照木桶理论，区域一体化最终的成效与高度，取决于区域内短板的发展情况。从城市生产力空间格局现状看，长三角区域一体化的短板在于西部地区：相对于东部地区，作为区域中心城市的南京实力偏弱，其腹地基础也要逊色得多，与之毗邻的大多为安徽、苏北的三四线城市。站在长三角区域一体化与世界级城市群的高度上，必须要补齐这一“短板”，才能无愧于国家战略，无愧于时代使命。其核心就是要大力建设以南京为区域中心城市的长三角西北翼城市群，全面发挥区域增长极作用，带动周边城市共同发展。当前，打造长三角西北翼城市群，补齐区域一体化短板，也面临前所未有的机遇：

从城市区位看，自古以来，虎踞龙盘、东南形胜的南京就是我国东部地区政治、经济与文化中心。过去自成体系的行政区划，以及偏安于江苏省域西南侧的地理位置，客观上限制了南京中心城市功能的发挥。随着区域一体化上升为国家战略，南京迎来了打破行政边界的时代机遇，特别是新一轮米字形现代化路网体系的全面加速发展，更是成为中心城市建设的助推剂与加速器。

从战略机遇看，受益于强省会战略，近年来南京聚焦于“创新名城、美丽古都”建设，经济社会呈现出加速发展、高质发展态势。长三角唯一特大城市、东部地区重要的中心城市、苏南现代化示范区、国家级江北新区、枢纽城市等多重战略利好的叠加与释放，让南京率先适应经济新常态。统计显示，最近3年来南京GDP增速基本维持在8%以上，超过了全省平均速度。

从腹地需求看，对接南京、融入南京，逐渐成为南京都市圈甚至都市圈外城市的新选择，如，滁州城市发展全面对接大江北、宁马城际提上马鞍山日程、句容融入南京，甚至常州的溧阳也在积极寻求对接南京的机遇。

从现实基础看，上海对区域内城市的辐射力与影响力随着空间距离的加大而不断衰减。与上海空间距离大约在300公里的南京，基本上超出了其辐射半径，具备独立成极、自主发展的基础。尽管在“一超多强”格局中稍逊风骚，但无论是在经济规模，还是在科教资源、公共服务、创新要素等方面，南京依然是都市圈内当之无愧的首位城市。

打造以南京为中心城市的西北翼城市群，推动长三角西北翼地区由发展洼地转变为一体化新高地，不仅关系到南京城市能级与层级的跃迁，关系到周边腹地城市的转型升级与迈向高质量发展，而且也关系到长三角世界级城市群的前景与未来。

以南京为中心长三角西北翼城市群的路径构想

对于南京来说，牵头打造长三角西北翼城市群，推动区域一体化，既要最大化发掘、利用一体化的国家战略红利，又要避免超大城市的虹吸效应。为此，应积极利用区域内城际空间生产关系重组契机，提升城市层级与城市能级，发挥区域中心城市的增长极功能与带动引领作用，携手腹地城市共同迈向高质量发展。从实现路径上看，就是要以一体化发展为契机，以城市群为主战场，以高质量发展为主线，作为各项工作的出发点与归宿。

做好“一超多强”层面的城市重大战略协同与对接。首先，要做好与上海发展战略的协同与对接。当

前，以两个“十五年”国家现代化建设的重大时间节点为依托，上海提出了构建“卓越的全球城市”、打造世界级城市群的新蓝图，特别是重点聚焦于核心圈的区域合作与城市建设，在为自身城市能级与层级提升拓展空间的同时，也为以南京为中心的西北翼城市群的发展预留了广阔地带。其次，要做好与杭州发展战略的协同与对接。宁杭城际高铁的开通、运营，为两市协同发展奠定了交通基础，而宁杭生态经济带战略从规划层面进入到行动层面，进一步为两市经济社会发展的协同与对接提供了抓手。第三，要做好与合肥发展战略的协同与对接。承东启西、连南接北是南京在长三角区域一体化中独一无二的区位优势。以合肥为基点，受自然地理阻碍，在南、西、北方向的 300 公里范围内，都没有与之体量相当的城市能够形成共振发展。合肥能且只能向东寻求与其他大城市的共振发展，而南京是其注定绕不过的天然合作伙伴。考虑空间距离不过百余公里，两市都以建设世界级城市为目标，在相当程度上会形成对位竞争态势。为此，两市应积极对接各自发展战略，在长三角西北翼共同打造出一个以宁合走廊为核心地带的新城市绵延区。

在都市圈范围内建立健全城际间政策协作与联动机制。一体化首先要求政策的一体化。导致区域间分割、孤立、碎片发展的，不是别的原因，而是政策原因。行政区划，相当程度上是政策区划。各主体在本区划内制定、执行区域性政策。由于地方政策的决策权掌握在各行政区划主体中，不可避免地会衍生出种种冲突性政策。某些政策，甚至是以邻为壑，如环境保护上的负外部性的区域转嫁政策，招商引资上的政策洼地竞赛等等，不一而足。只要区域内各主体的政策，无法取得协同，就会不同程度地阻碍区域一体化进程。政策，始终是发展杠杆。政策对头，发展加速；政策失位，发展受阻。目前，在省级层面，已有长三角区域合作办公室负责研究拟订长三角协同发展战略规划及体制机制和重大政策建议，协调推进合作中的重要事项和重大项目，统筹管理长三角合作与发展共同促进基金等。南京应结合自身发展方向与重点，在兼顾兄弟城市利益与关切的基础上，发挥主动性、积极性，创建西北翼城市群次区域城际政策协作与联动办公室，加强与兄弟城市重大经济社会发展政策上的沟通与对接，打造出一体化的政策环境区，消除城际间特色化、地域化政策造成的各种壁垒。

深化改革、主动开放构建西北翼城市群一体化大市场。一方面，要推动各行政区域主体的相互竞相开放，尤其是地方政府之间主动拆除各种明的行政壁垒，消除各种暗的潜规则，大力推进要素在区际之间按市场规律流动；另一方面，各行政区域主体要超越自身的利益束缚，牺牲部分个体决策权，移交给集体决策、统筹，以形成发展共识、凝聚共同行动，打造共同市场。为此，南京应率先垂范、自我革命、主动求变，破除周边城市对接与融入南京的各种有形无形障碍，彻底打通以都市圈为主的次区域间“有合作“”没深度”问题：宁镇扬一体化方向表现为貌合神离，而与安徽城市的合作则表现为神合貌离。通过次区域内部的深化改革、相互开放，在城际优势资源的流动与碰撞中，激发出一体化共同市场下高质量发展的化学反应。其中，依托南京和合肥都有一批国内一流、国际知名高校优势，构建“宁合科创走廊”，形成南京与合肥在科技创新、高质量发展上的一体化发展；对于城市群内其他城市，则要积极发挥南京在共同市场、智力支持、科技成果转化、重大战略引领等方面的带动作用。