

统筹推进区域协调发展的江苏探索

金世斌 张亚超 边恩江

新中国成立特别是改革开放以来，江苏省委、省政府高度重视区域发展差异问题，采取切实有效措施，统筹推进区域优化发展、特色发展，苏南苏中苏北三大区域之间均衡发展水平显著提升，成为我国区域协调发展的典型样板。认真总结、提炼区域协调发展的创新实践和成功经验，对于江苏全面落实区域协调发展战略各项任务，促进区域协调发展向更高水平和更高质量迈进，具有重要意义。

区域协调发展的历程与特征

回顾新中国成立以来的 70 年，江苏区域协调发展大体经历了四个发展阶段：

第一阶段，新中国初期到改革开放前（1949 年—1978 年），区域低水平均衡发展阶段。解放后，我国确立了单一公有制经济体制，以重工业为主导向内地倾斜，实施高度集中的计划经济。作为老工业基地的苏南，承担了支援全国重点建设的任务，本地工业潜力反而未得到有效发挥；在农业方面，先后实施开挖苏北灌溉总渠、整治洪泽湖大堤、兴建江都水利枢纽、引淮入沂、引江济淮等工程，到 1974 年全省初步建成相对完善的水利工程体系，高产稳产农田占了总面积 80% 以上。这一时期江苏实施的是区域均衡发展战略，有效改善了解放前区域差距过大的现象。

第二阶段，改革开放初期到上世纪 90 年代中期（1979 年—1993 年），区域非均衡发展阶段。改革开放后，我国实施区域优先发展政策，把沿海地区经济发展放在了突出位置。江苏积极响应国家号召，省第七次、第八次党代会先后提出“积极提高苏南，加快发展苏北”的发展要求，苏南成为投资和建设的重点，乡镇企业异军突起，形成了享誉全国的“苏南模式”。同时，苏北也涌现了以户办、联户办、村办、乡办四轮齐转“耿车经验”为代表的乡村工业发展模式。尽管这一时期，江苏注重“加快发展苏北”，但由于经济技术水平上的明显差异，“南快北慢”现象比较突出，苏南、苏中、苏北占全省 GDP 比重由 1978 年的 2.8 : 1.6 : 1 扩大为 1993 年的 4.4 : 2.1 : 1。

第三阶段，上世纪 90 年代中期到党的十八大前（1994 年—2011 年），区域共同发展阶段。上世纪 90 年代中期，我国对区域发展战略进行调整，明确把“坚持区域经济协调发展，逐步缩小地区发展差距”作为未来 15 年经济社会必须贯彻的重要方针之一。为缩小苏南苏北发展差距，1994 年省第九次党代会首次提出“区域共同发展战略”，作为未来江苏现代化建设的三大发展战略之一。2001 年，省第十次党代会提出“深入实施区域共同发展战略”。2006 年，省第十一次党代会提出“在更高层次上统筹区域发展……促进苏南加速提升、苏中加速崛起、苏北加速振兴”。可以说，缩小南北差距成为这一时期江苏区域发展的主要议题，苏北工业化进程明显加快，1999 年产业结构转变为“二三一”基本格局；从 2007 年开始，苏北县域经济增长分别快于全省经济增长率和全省县域经济增长率。2011 年，苏北人均 GDP 首次超过全国平均水平，城镇化率达到 53.3%、高于全国平均水平 2 个百分点。

第四阶段，党的十八大以来（2012 年至今），区域协调发展阶段。2011 年，省第十二次党代会把区域共同发展战略深化为区域协调发展战略，构建三大区域优势互补、互动发展机制。2016 年，省第十三次党代会提出“在更高层次统筹区域发展”。2017 年，提出并实施“1+3”重点功能区战略，旨在重构江苏经济地理版图，实现区域之间由行政区经济向功能区经济转变。2019 年 7 月，省委十三届六次全会提出，抓

住长三角区域一体化发展国家战略机遇，加快推进“省内全域一体化”。这一时期，江苏不仅注重苏南、苏中、苏北之间的协调发展，更强调城市群一体化发展、城乡融合发展；不仅注重经济协调发展，更强调区域间基本公共服务均等化。



区域协调发展质量显著提高

经过多年努力，江苏各区域之间呈现出优势互补、良性互动、竞相发展的良好态势，区域协调发展水平和质量明显提高。具体表现在以下几个方面：

区域发展短板弱项明显改进。贫困地区、贫困人口是区域协调发展的最大短板，是必须首先攻克的难关。从上世纪 80 年代开始，江苏就有计划、有组织地实施了多轮大规模扶贫开发行动，有力改善了贫困地区生产生活条件，较好解决了困难群众的温饱问题。2008 年起，又先后实施脱贫攻坚工程和脱贫奔小康工程，到 2015 年底，全省 411 万农村低收入人口整体实现 4000 元脱贫目标，成为东部地区率先基本消除绝对贫困的省份之一。“十三五”以来，聚焦低收入人口和省定经济薄弱村，组织实施脱贫致富奔小康工程。到 2018 年底，全省累计有 199.4 万年收入 6000 元以下建档立卡低收入人口实现脱贫，724 个省定经济薄弱村实现达标，经济薄弱地区面貌发生显著变化，脱贫攻坚取得决定性进展。

区域经济发展差距大幅缩小。70 年来，苏南苏中苏北经济发展差距经历了从缩小到扩大、再到缩小的演变过程。1978 年，苏南苏中苏北 GDP 占全省比重为 48%、23%、29%，比 1952 年分别提高 2.7 个、-3.3 个、0.7 个百分点，变化并不明显。改革开放后至新世纪初，苏南苏中苏北发展差距逐步拉大，2005 年苏南 GDP 占全省比重上升至历史最高值 62.6%。此后，区域发展差距逐步缩小。党的十八大以来，苏中苏北追赶步伐明显加快，到 2018 年底，苏南苏中苏北 GDP 占全省比重由 2005 年的 62.6%、17.6%、19.8%演变为 57.2%、20.1%、22.7%。自 2013 年起，江苏 13 个设区市全部进入全国城市 GDP 排行榜前 100 名，是唯一所有设区市都跻身百强的省份；2018 年全国百强县评比，江苏占 26 席（数量最多），其中苏南苏中苏北分别占 10、9、7 席。

基本公共服务水平稳步提升。基本公共服务均等化是区域协调发展的重要内容。近年来，江苏积极落实《中华人民共和国义务教育法》，并先后颁布实施公共文化服务促进条例、全民健身条例等地方法规，以及基本公共服务均等化规划、基层基本公共服务功能配置标准等政策文件，加快完善基本公共服务体系，

提升公共服务共建能力和共享水平。截至 2018 年底，全省基层公共服务功能配置标准化总体实现度达到 90%以上，其中乡镇、街道、建制村和城市社区的标准化实现度分别达 97%、98%、87%、89%；基本公共服务体系建设整体实现度达 98.1%，其中，苏南苏中苏北基本公共服务水平指数分别为 96.28、94.42、92.06，呈现“南高北低”态势；苏南苏中苏北发展指数分别为 90.28、91.19、91.51，呈现“南慢北快”态势。

区域发展格局进一步优化。江苏紧紧抓住“一带一路”建设、长江经济带发展、长三角区域一体化发展三大国家战略叠加机遇，深入实施“1+3”重点功能区战略，积极融入长三角，带动辐射长江中上游，放大向东开放优势，做好向西开放文章。宁镇扬同城化步伐加快，南京特大城市能级和城市首位度不断提升。苏锡常都市圈一体化迈上新台阶，与南通、泰州跨江融合发展取得积极进展。沿海地区发展势头强劲，成为全省重要的经济增长极。徐州淮海经济区中心城市建设扎实推进，有力促进了与周边城市的互动融合。苏南现代化建设示范区、苏南国家自主创新示范区、南京江北新区、中国（江苏）自由贸易试验区等重大平台先后获批，为江苏区域协调发展提供了新动能、注入了新活力。淮河生态经济带发展规划、大运河文化保护传承利用规划纲要得到国家批复，成为淮河、大运河流域共同行动纲领，合力推动跨流域经济社会高质量发展。

江苏推动区域协调发展的经验启示

我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，区域发展不平衡不协调具有一定的客观性和历史性。江苏在区域协调发展方面的探索创新和生动实践，对破解区域发展不平衡不协调问题提供了有益经验借鉴。

坚持顶层设计，不断完善区域发展战略体系。江苏始终把区域发展作为重大战略进行整体部署，因时因势提出不同内涵的区域发展战略，研究制定总体规划和重大改革举措，形成比较完善的区域协调发展战略体系。苏北发展协调小组自 2001 年成立以来，协调解决重大问题。各地各部门主动作为，积极强化政策支撑，建立健全多级管控、分类指导、精准施策的区域政策体系。实践证明，只有坚持全省“一盘棋”思想，强化战略思维、系统思维，加强顶层设计和统筹推进，才能增强区域发展的系统性、整体性和协同性；只有坚持一张蓝图绘到底，持之以恒、长抓不懈，才能久久为功，推动区域协调发展不断取得新成效。

坚持政府主导，有效激励多元主体广泛参与。区域协调发展是一项资源再分配、利益再调整的系统工程，必须突出政府主导作用，以改革创新举措充分激发全社会创造力和发展活力。从江苏实践来看，省委、省政府着重做好战略规划和制度供给，通过调整产业发展指导目录、市场准入门槛、产业空间布局，以及对苏北实施土地、金融、财政等优惠政策，为区域协调发展指明方向。同时，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，通过市场机制，优化要素配置，打破行政分割、市场壁垒和利益藩篱，切实提高区域开发质效。此外，注重发挥公益性社会组织的补充作用，引导企业履行社会责任，通过“五方挂钩”等激励性政策工具，凝聚全社会力量共同致力于区域协调发展。

坚持“造血”为要，切实增强落后地区发展内生动力。推动区域协调发展的根本出路，在于坚持“四化同步”，不断增强经济薄弱地区发展的内生动力。持续向苏北大力推进财政、产业、科技、人才“四项转移”。以财力性转移支付，支持苏北民生保障、产业发展和基础设施建设。以南北共建园区为主要载体，促进苏南产业转型升级，加快苏北新型工业化进程。以科技成果转化和科技人才集聚为抓手，强化南北科技人才交流，加大苏北科技人才培养与储备力度，优化苏北的产业链、创新链，为苏北跨越式发展提供强有力支撑。

坚持南北共建，加快形成优势互补的发展合力。2001 年，明确南京与淮安、无锡与徐州、苏州与宿迁、常州与盐城、镇江与连云港结对关系，围绕园区共建、劳务培训、人才交流、科技教育、卫生旅游等内容

开展南北挂钩合作。2006 年，进一步作出南北挂钩共建苏北开发区（简称共建园区）的重大决策，借鉴苏南发展经验，强化产业协同推进与高端要素承接，补齐苏北发展短板，增强发展韧劲。目前苏北共有南北共建园区 38 家。此外，苏中与苏北结合部经济薄弱地区还有 7 个共建园区，享受苏北共建园区扶持政策。在各方共同努力下，共建园区快速发展，已成为省内区域合作的关键纽带、南北产业联动的主要载体、苏北经济社会发展的重要引擎。

坚持因地制宜，着力提高政策精准度有效性。针对苏北发展中的共性问题 and 个性问题，实施分类指导，精准施策。2008 年启动实施“一市一策”，比如，推进连云港国家东中西区域合作示范区建设，支持盐城建设国家级可持续发展实验区，振兴徐州老工业基地，加快淮安苏北重要中心城市建设，实现宿迁发展更大突破，等等。2018 年，在高质量发展考核中，对苏南苏中苏北提出差异化指标，引导各地特色发展、错位发展。