

构建苏锡常一体化高质量发展新格局

群众杂志社调研组

长三角区域一体化发展上升为国家战略，将带来区域发展格局的重构和优势重塑。江苏作为“一带一路”交汇点，地处长江经济带重要位置，是长三角世界级城市群的核心区域，也是落实和推动长三角一体化发展的关键区域。在多重国家战略叠加的新形势下，江苏进一步提高站位，承担新的使命，奋力当好新时代区域一体化高质量发展的示范。2018年12月召开的江苏省委十三届五次会议明确指出，统筹推进区域协调发展，要认真研究江苏融入长三角一体化发展的目标定位和实现路径，务实推进宁镇扬、苏锡常一体化。2019年1月，省委书记娄勤俭在苏州调研时进一步强调，要抓住国家战略重大机遇，更加积极主动接受上海辐射，在融入长三角一体化发展的实践中实现自身更大发展。

按照长三角区域一体化发展的高要求和三年行动计划的具体部署，围绕长三角龙头城市上海来实施新的一体化行动，江苏以区域协同来积极对接龙头上海，重点推动都市圈和核心城市层面的一体发展、融合发展，各扬其长找准契合点、对接点。因此，构建苏锡常一体化高质量发展新格局，让“苏锡常”的金名片更亮眼，成为江苏加快推进长三角一体化发展的优先战略选择。通过推进苏锡常“一轴两带”网络化空间建设的引领，着力提升苏锡常城市主轴空间品质，放大其跨江城市群与环太湖创新带的示范效应，可以在发展大格局上“等高”对接融入上海，为长三角世界级城市群建设做出更高质量的贡献。

苏锡常一体化发展对接上海的现实条件和意义

1. 提高发展质量和板块能级的现实需要

长三角城市群包含苏锡常都市圈、南京都市圈、杭州都市圈、宁波都市圈以及合肥都市圈，拥有上海、南京、杭州和合肥多点带动。苏锡常都市圈与上海地理相接，空间相连，其定位就是“全面强化与上海的功能对接与互动，加快推进沪苏通、锡常泰跨江融合发展”。从发展的现阶段来看，苏锡常三市经济总量已经超过上海。苏州与上海之间、三市主城之间形成了都市连绵区，是服务业发展的集聚区，汇集了大批企业总部、研发及营销管理总部，生活服务品质高，高端创新资源的集聚能力强，完全具备了“空间一体化、主轴同城化”的物理空间条件。在长三角核心区形成的多中心苏锡常都市圈，整体对融入龙头城市上海的空间，经济发展正在实现从规模到质量的转变。三市产业布局具有共同特征：沪宁轴的主城区为现代服务业，沿江为重化工业，沿太湖为生态休闲经济，目前都面临转型创新、高质量提升的瓶颈。三市在一些主导产业如智能制造、生物医药、物联网、区块链、金融科技、文旅产业、健康休闲等具备在一体化空间里实施产业融合、重组并购的条件。交通体系的高速轨道网络与地铁轻轨的网络化等，具备了空间一体化、通勤化的条件。在苏锡常地区，高速公路网已经实现对接，骨干化的高速轨道交通，沪宁城际、老京沪线、京沪高铁的主动脉，以及正在建设的南沿江高铁新动脉，将整体提升主城及沿江地区的发展能级。

不过，从长三角核心区一体化进程来看，尽管苏锡常都市圈具有得天独厚的对融入上海的条件，经济总量也达到一定的规模，但经济发展的质量仍然不够理想。2018年三市的经济总量达到37086亿元，超出上海4400多亿。三市人均GDP分别为17.4万元、17.5万元、14.9万元，均已超过上海的13.5万元。但是，三市第三产业增加值占GDP的比重在51%左右，远低于上海的69.9%。三市的版图面积（17489.42平方公里）为上海的2.76倍，地均GDP仅相当于上海的41%；一般公共预算收入3692.58亿元，仅相当于上海的52%左右；知名独角兽企业4家，不及上海（51家）的十分之一。通过一体化发展的政策

引导和市场主导资源配置方式，当有助于苏锡常都市圈高位融入上海，提高经济发展质量和能级，并促进苏南国家自主创新示范区与上海全球科技创新中心的建设联动。

2. 呼应长三角一体化发展示范区建设的主动作为

长三角一体化发展上升为国家战略，上海正全面展现龙头城市的带动作用，在加快实施已有的《长三角地区一体化发展三年行动计划（2018—2020）》部署，在聚焦交通互联互通、能源互济互保、产业协同创新、信息网络高速泛在、环境整治联防联控、公共服务普惠便利、市场开放有序等七个重点领域的基础上，与江苏、浙江在三地交界区域协同打造“长三角一体化发展示范区”的构想也将落地，此举不仅在于打造上海进一步扩大对内开放的载体，也是在探索区域协调发展和一体化分工、合作和协同的体制机制的可行性，对促进跨界地区的要素流动、形成地区合作的新型治理模式意义重大。

当前，围绕三年行动计划，苏州临沪区域的基础设施正加快实现与上海的“无缝对接”，为全方位融合发展打好基础。高标准基础设施对接先行，整个苏锡常地区也将迎来与上海协同发展的新阶段。就硬件建设来说，交通网络一体化、生态环境共保共治、市政基础设施统筹将真正变为现实。在推进新旧动能转换的体制创新上，区域一体化市场配置资源的功能将得到充分显现，苏锡常可以实现最优化承接上海及国际中高端资源的输出，加快“腾笼换鸟”，构建分工合理、各具特色的空间布局，强化自身科技创新能力，有效带动江苏区域竞争力、创新力的整体提升。《长江三角洲城市群发展规划》提出，到2020年，城市群一体化发展的体制机制更加健全，阻碍生产要素自由流动的行政壁垒和体制机制障碍基本消除，统一市场基本形成。为此，区域一体化必须改变以往行政壁垒带来的各自为政、条块分割、内耗严重、发展低效的现象，共同推进长三角营商环境的一体化。在这一领域，苏锡常地区完全可以联手开展先行先试，以集成化改革配套来稳步推进，通过制度创新为深化区域内分工和协同发展提供制度化保障。

3. 促进苏锡常都市圈跨江发展的有效之举

长三角地区的经济发展水平和城镇化率，已经具备一体化、同城化发展的条件。苏南、苏中在经济发展上形成的梯度格局，也为两大板块联动发展，共同构建一体化、开放型、网络化的跨江城市群，提供了较好的基础条件。沿江地区未来将形成“半日工作圈”“一日生活圈”，融合发展时机已经成熟。在长三角一体化发展战略的空间、交通、产业、生态等政策引导下，无论是江苏推进“1+3”功能区建设，还是以自身的主动作为来推进长三角一体化战略的实施，苏锡常都市圈在加快对接上海、融入长三角一体化的进程中，不仅可以提升整体的板块能级，还可以在扬子江城市群的空间框架中实现跨江发展，有效地带动北沿江地区的高质量发展。

长三角推进新一轮高水平的基础设施建设，特别是江苏全力实施的高铁网建设行动，也将带来沿江两岸融合发展的新格局。苏州与南通交通设施的一体化建设，将会形成新的苏通都市带、长三角北向沿海先进产业带。在苏锡常都市圈中处于中间位置的无锡与泰州，可以在江阴与靖江10多年合作的基础上，建设新型跨江融合发展试验区，进一步增强苏南对苏中苏北地区的辐射带动作用。常州与泰兴过江通道效应的放大，有助于破解扬子江城市群的中部崛起动能不足难题。此外，苏锡常都市圈与南京都市圈的链接，还可以联手在扬子江城市群的空间范围内，率先探索江苏基本现代化先行区建设。



构建“一轴两带”新空间：苏锡常一体化对接上海的策略选择

在城市群、都市圈时代，区域能级主要表现为经济体量与发展质量、交通网络及枢纽效用、科技创新资源的集聚能力、全息特征的开放度、对大企业总部及创业人才的吸引力等。苏锡常都市圈与上海相接，有得天独厚的区位优势，但在行政区划主导发展的条件下，三市在空间与产业形态上表现为线性特征较强，经济结构趋同，长期以来在很多领域竞争大于合作，产业腹地上难以形成产业高地，缺少站在全球产业链、价值链顶端的企业集群，在一定程度上影响了区域整体发展质量的提升。在长三角一体化发展背景下，特别是苏州、无锡被纳入上海大都市圈规划，而常州部分地区纳入南京都市圈发展规划的大背景下，三市以“一轴两带”（沪宁主轴、南沿江产业转型升级示范带与沿太湖绿色创新增长带）的战略格局，强化内部的经济联系和各个领域的合作，形成自主性强的高质量发展板块，就可以成为上海、南京两大都市圈的链接环，最大限度地“等高”对接上海发展。

1. 以沪宁主轴为依托，加快推进苏锡常三市主城融合发展，提升高端创新资源、现代服务业的空间聚合能力。

苏锡常地区是江苏产业重镇，是具有国际影响的先进制造区域，但当前传统产业的色彩仍然较为浓厚。江苏践行高质量发展新要求，必须在转型升级上下功夫，在提升核心竞争力、增强自主可控能力上做文章。立足长三角地区沪宁发展主轴，从产业空间与城市空间的有机互动来看，苏锡常都市圈的主城空间应是企业管理、研发、营销的总部经济集聚地，是现代服务业的发展高地。因此，三市主城空间应构筑高附加值的服务业平台、科创平台，聚集更多优秀企业和创业者。三市在产业政策引导上需强化共识，围绕创新型产业集群培育，深入实施创新型领军企业培育行动计划和高新技术企业培育“小升高”计划，培育科技“小巨人”企业、“瞪羚”企业和“独角兽企业”。

在长三角一体化发展的进程中，三市要面向全球聚集高端资源，把生产性服务业作为主攻方向，既做好面向本土企业的“地方服务”，也提升面向国际市场的“全球服务”水平。从苏锡常的现阶段发展来看，三市尤其是苏州对接上海，还需要进一步激活都市圈核心城市的引擎功能，通过产业配套、产业链和研发制造的协同来更深层次地对接上海，成为构建上海国际金融中心和贸易中心延伸基地、上海国际经济中心配套基地以及上海科技创新中心技术转移基地等，加快提升参与全球产业链的深度和水平。围绕三市主城空间高位对接上海发展的需要，三市的基础设施水平需要再提升，特别是要借助长三角区域高铁网的新布局，争取建成国家级或区域性的高铁枢纽，提升枢纽经济、总部经济的规模和水平。尤其是苏州，要把握好待建的通苏嘉甬铁路穿越苏州高铁北站，与京沪高铁形成十字交汇的机遇，把苏州北站打造为长三角区域高铁枢纽，与上海虹桥枢纽形成联动，同步规划升级苏州高铁商务区，一方面直接带动相城及相邻常熟、锡山等地服务经济的发展，另一方面在承接虹桥枢纽功能转移的同时，主动接受虹桥现代服务业的外溢，逐步构建起贯穿花桥、昆山、苏州工业园区的沪苏高端服务业集聚带。由此，在沪宁主轴上，新崛起的京沪高铁经济带，与原有的沪宁城际、老沪宁铁路线一起，共同拓展苏锡常主城的经济空间与服务范围。

2. 以南沿江高铁建设为契机，加快县域产业升级与服务能力提升，构建南沿江产业转型升级示范带。

作为长江经济带综合立体交通走廊的重要组成部分，南沿江高铁将为长三角一体化发展和建设长三角世界级城市群提供重大基础设施保障，同时与京沪高铁、沪宁城际铁路、北沿江高铁等共同构成龙头城市上海向西辐射的重要通道。2018 年 10 月，南沿江高铁开工。沿线的句容、金坛、江阴、张家港、常熟、太仓等地将进入高铁时代，融入沪宁 1 小时高铁圈。建议以南沿江高铁建设为契机，高水平谋划苏锡常沿江产业转型升级带，并有效破解扬子江城市群发展中的化工围江难题。加快县域产业升级与服务能力提升，重点把太仓、常熟、张家港、江阴、常州新北区等南沿江地区县（市）级开发园区，对照设区市的产业水平和服务水准进行“赋能”，带动县域产业升级与服务能力提升，推动南沿江产业转型升级带加速升级，未来逐步等高沪宁线主城的发展能级。

目前，太仓、常熟、张家港、江阴等县级市，已经组成了经济总量万亿级的连绵城镇群，其所托起的沿江产业带，正在加速向绿色先进制造业转型。随着南沿江高铁的开建，太仓、张家港都将成为区域性的高铁与轨道交通枢纽，原来在出行、教育、医疗、基础研发等方面的软肋将得到根本转变，资源要素配置方面的短板会迅速补齐，这将有力促进苏南先进制造业和现代服务业空间的融合与均衡化，走实走好苏锡常一体化高质量发展之路。建议在省级层面为这些县域的枢纽站区以及沿线的各类经济开发园区“赋能”，系统提供转型升级的产业政策支持。

3. 以积极参与长三角区域一体化发展示范区建设为契机，打造沿太湖绿色创新增长带。

长三角一体化上升为国家战略，上海已确定把打造对内开放新平台的增长点落地虹桥地区，虹桥地区与上海青浦的一体发展，为沪苏浙联手规划建设的长三角一体化发展示范区作了先行布局。2018 年 6 月，上海市政府与华为签署战略合作协议，规划在青浦淀山湖板块建设新的研发中心。淀山湖面积 60 多平方公里，与江苏昆山、吴江接壤。在长三角一体化的大战略中，上海、江苏、浙江共同规划建设的“长三角区域一体化发展示范区”以上海青浦区为核心区域。空间扩张向西延伸至太湖，将江苏苏州的吴江区、昆山市以及浙江省湖州市南浔区、嘉兴市嘉善县等整体或部分纳入。三省市合作示范区的建设，上海将再造一个向内地辐射的高平台，体现带动相邻江苏、浙江区域共同发展的责任。因此，江苏在积极参与长三角一体化发展示范区建设的进程中，可以推进苏锡常一体化发展为突破，以体制机制创新来对接上海虹桥地区，放大 G60 科创走廊效应，探索出与上海、浙江共建长三角一体化发展示范区的制度化政策保障。三地成立执行力强的区域治理协调机构，负责组织领导、统筹规划、政策研究、综合协调和宏观管理。比如，可以在区域统计上实行 GDP 统一核算，财政收入按基数比例分成，从而保证各自的应得利益，促进示范区的高水平治理与良性发展，持续创新江苏区域协同发展的路径。

长三角一体化发展示范区的建设，还将促进苏州及沿太湖地区整体对接上海虹桥，与浙江嘉兴、湖州共同打造环太湖创新生态圈，实现以空间布局与创新资源集聚引导、有效承接上海虹桥的现代服务业带动发展，而苏锡常一体化发展将会先行构成沿太湖创新带：吴江的汾湖高新区、吴江苏州湾及吴中开发区、苏州高新区、无锡新吴区、太湖山水度假区、无锡马山地区、常州太湖湾等，已经串起苏锡常滨湖生态经济带和创新通道。未来，通过锡常湖底隧道连通宜兴，这个创新带就可与浙江湖州连接，形成长三角环太湖创新生态圈。目前，沿太湖的吴江、吴中、昆山等县级市区“近水楼台”的优势越来越突出，强化产业政策引领支持，加快承接上海的创新资源溢出，就能高水平推动产业转型、承接高端产业和优质项目，在区域一体化进程中实现“产业同圈”，延伸产业链、提升价值链。

4. 以推进苏锡常一体化发展为突破，探索区域协调发展新机制，持续创新江苏区域协同发展路径。

推进全面深化改革见实效，构筑新一轮对外开放新优势，区域协调发展是关键。无论是在长三角大区域，还是在省内跨市规划建设高质量发展的示范区、合作平台，都必须充分发挥市场机制在区域资源配置

中的决定性作用，突出市场对资源要素的配置功能，清除各种显性和隐性的市场壁垒，建设规则相同、标准互认、要素自由流通的统一市场，推动政务协同、监管协同、服务协同，务实推动区域一体化的各种行动，进而实现总体效益与各自利益的最大化、最优化。在长三角一体化发展国家战略的引领下，江苏通过主动参与、积极推动不同层次的区域合作平台建设，特别是通过苏锡常一体化先行发展，将以更加开放的胸怀和国际化视野，务实的行动措施，实现与上海宽领域、多层次的合作，形成集聚创新项目、人才、资本、技术等强大磁场，以一体化的创新环境推动构建长三角高质量一体化发展的先行区、示范区。