

浙苏互动加快“杭宁发展带”建设¹

朱师钧 陈建军

【摘要】实现长三角的均衡协调发展，是深入推进长三角区域经济发展和区域一体化的战略任务。杭宁发展带的建成，将改变长三角目前过分向Z型地区倾斜的发展态势，变长三角点轴发展形态为网络发展形态，变“弱边”为“强边”，缩小各边之间的差距，促进长三角区域经济均衡发展，推进长三角一体化。

杭州、南京是长三角的一条弱边。浙苏共同加快杭宁发展带建设，对于提升杭州城市地位、构建浙苏合作平台、拓展民企成长空间、促进区域均衡发展，具有重要的战略意义，是杭宁沿线地区加快融入“长三角”的一个新的重要载体。

杭宁发展带的现状

近年来，长三角都市带发展和长三角区域经济一体化取得了令人瞩目的成就。但在长三角内部，相对于沪宁线、沪杭线和杭甬线，杭宁沿线地区的发展明显落后。浙苏、杭宁经济联系也相对薄弱，杭州、南京两城市在长三角的地位呈下降趋势：杭宁发展带主要呈现以下三个特点：

1. 杭宁沿线地区发展明显落后。当前，长三角都市带呈“三边失衡”态势，长三角以上海为主，杭州、南京为辅，连接沪杭宁三大城市，形成沪宁、沪杭、杭宁三大城市发展轴，仿佛三角形的三条边，其中，沪宁、沪杭“两条边”较强，它们和杭甬线一起构成了长三角的Z型发展地带（图1），沿线交通基础设施完善，城市连绵，城市化和城市现代化水平较高；而杭宁“一条边”（指杭宁公路沿线地区）构成长三角的内缘地区，主要包括苏南的腹地（高淳、溧水、句容、溧阳、宜兴）和浙江的杭嘉湖腹地（包括湖州、长兴、安吉、德清）（图2），经济发展相对缓慢，是长三角的一条“弱边”。

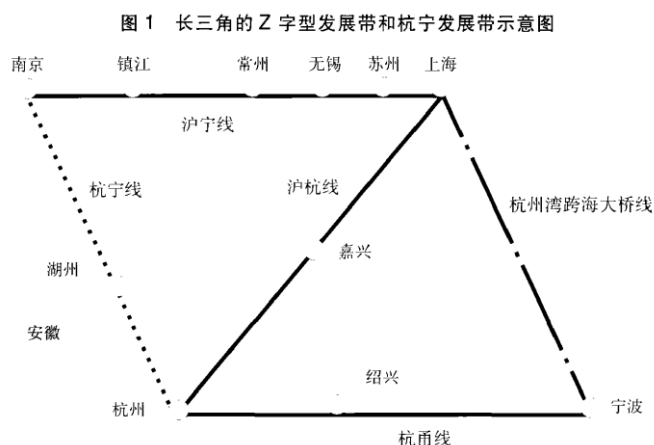
20世纪80年代，苏南腹地各县、市普遍要比苏北的同级县、市经济状况好得多，和苏南沿江沿线（沪宁线）各县、市之间的经济差距并不大。但是，随着长三角区域经济一体化的推进，苏南、苏北的沿江县、市经济得到迅速发展，而苏南腹地的一些县市经济发展却相对滞后，如苏南腹地发展最好的宜兴市，其人均GDP只有无锡市的50%，句容的人均GDP只有苏州的28%。在浙江，同处杭嘉湖平原的湖州和嘉兴经济发展的差距也显现出不断扩大的趋势，2003年湖州的人均GDP仅为嘉兴的85%左右，湖州所属的安吉县的人均GDP是嘉兴的62%（见附表）：比较沪宁线和沪杭线沿线，杭宁沿线交通基础设施相对落后，城市化明显滞后于工业化：只有加快杭宁公路沿线的发展，才能改变这种强弱分明的不平衡结构，使长三角城市群成为名副其实的“金三角”。

2. 浙苏、杭宁经济联系相对薄弱。迄今为止，长三角区域经济一体化基本上是以上海为中心，江浙为两翼展开的，是一种“点轴”发展模式，即一体化主要是以上海为中心，以沪宁线、沪杭线以及杭甬线为轴线展开，由此影响到江浙沪三边关系的均衡发展：在江浙沪三边关系中，江浙关系之间也是一条“短边”，或者说是“弱边”，这不仅表现在区域发展上沪宁线和沪杭线发展较快，而杭宁沿线发展相对迟缓，而且还表现在江浙两地和杭州南京的经济联系相对薄弱。

3. 杭州、南京城市地位呈下降趋势。在长三角，沪杭宁是最大的三个城市，且是沪浙苏三地的行政中心：由于长三角内部“二边”关系的不均衡，本该在长三角都市带中发挥支撑作用的沪杭宁“核心三角”难以形成，在沪杭宁三大城市中，上海的作用和地位在上升，而南京和杭州的地位却受到削弱，在江苏，由于南京处于Z型区域的最西端，在“点轴”发展模式的影响下，苏南沿江（长江）、沿线（沿沪宁线）各城市纷纷把目光转向上海，南京开始受到“边缘化”的威胁；在浙江，随着杭州湾跨

¹作者单位：朱：杭州市发改委；陈：浙江大学经济学院

海大桥的建设，杭州在 Z 型发展轴上的相对中心地位也受到挑战，另一方面，杭州和上海、南京和上海之间关系在不断的加强，但杭州和南京之间的联系却相对薄弱，这种情况的出现，影响到杭州和南京在长三角城市圈中的作用的发挥，也影响了长三角内部的均衡协调发展。



杭州作为长三角南翼、杭州湾地区的中心城市、浙江省省会，应成为长三角的经济次中心和服务次中心，即商务次中心、金融服务的次中心，成为长三角南翼的企业总部的中心。但是“弱边”的存在，却使得杭州、南京等城市的发展过度依赖于上海，进而形成上海“一支独秀”的非均衡发展格局，制约了杭州和南京在长三角地区的作用的充分发挥。如图 1 所示，目前存在的 Z 字型发展格局中，杭州在长三角中的地位还不够突出，特别是几年后杭州湾跨海大桥建成，宁波上海直达的实现，杭州在长三角的地位有可能进一步下降。

杭宁沿线地区虽处于长三角经济圈，但优越的地理位置并没有带来经济的加速发展，主要有如下原因：

一是交通等基础设施建设的相对滞后。比较长三角的 Z 型地区，这一地区离海岸线和长江黄金水道较远，没有铁路干线直达长三角各主要城市，这就限制了该地区更快更好地融入长三角经济圈。虽然杭宁沿线早有公路连接，高速公路也在建设之中，但现代物流在很大程度上离不开铁路和水路。同时，交通因素还限制了旅游业的发展，尽管这一地区有丰富的旅游资源，近些年也开辟了一些新的线路，但系统联系环节薄弱，经济和社会文化效益都不理想。

二是体制方面的因素。杭宁线沿线，无论是苏南腹地还是浙江湖州各县市，在两省经济发展程度都处于中等水平，比不过长三角 Z 型地区，再加上相对偏离两省的经济中心地带，又不在主要交通干线上，吸引“眼球”和媒体注意的资源较为短缺，不容易引起重视。江苏实行的是“市管县”体制，苏南腹地五县（市）分属南京、镇江、常州、无锡四市，是这四个市的“边缘地区”，就更使得这些地区在基础设施投资以及政策优惠方面，难以和长三角的沿江沿海地区相比。

三是杭宁经济联系薄弱。作为杭宁线两个端点城市，杭州和南京之间缺乏紧密的经济联系，也是导致杭宁线沿线发展相对缓慢的重要原因。由于上海在长三角地区中的突出作用，南京和杭州都更重视和上海的联系，对发展两地之间的直接联系相对不够重视，即便是双方的往来，也常常以上海为中介，而直接连接杭宁两地的便捷通道杭宁线没有受到足够的重视，杭宁线开发相对迟缓，又反过来影响杭宁两城市之间的经济联系。

四是城市化发展的滞后。杭宁沿线地区缺乏有影响力的城市，除了位于端点的杭州和南京之外，中间只有湖州是一个不大的地级市，江苏境内没有地级以上的城市，地理位置相对较偏，（江苏）沿途各县（县级市）在其所属的城市中的地位也不突出，

影响了城市化发展。而城市的弱小和知名度较低，对投资商的吸引力也就难以形成，投资不足，劳动力的有效需求也因此降低，进一步影响了城市扩张的速度与规模。城市容纳小，又影响了为城市生产、生活服务的第三产业的发展，反过来又进一步影响了城市经济发展和人口的集中。城市太小还降低了对人才的吸引力，人才不足与流失反过来也影响了经济发展的质量与速度。

加快杭宁发展带建设的设想

杭宁沿线地区发展的相对落后，说明了这一地区具有较大的发展潜力。加快杭宁发展带建设，必将在提升杭宁城市地位、推动区域均衡发展、促进长三角一体化方面，发挥关键性作用。杭宁发展带建设的基本思路是：以科学发展观为指导，以提高区域经济综合实力和国际竞争力为着力点，以市场机制为主导，加强合作，发挥优势，在互动共进中实现杭宁两市和浙苏两省发展的共赢。为此，着力作好以下五篇文章：

1. 浙苏联手，贯通杭宁铁路，打通长三角的第二条入海大通道。建立杭宁线城市间大流量快速通道为重点的现代交通体系，是建设杭宁发展带的先决条件。长三角沪、杭、宁三大都市之间唯杭宁没有直通铁路，绕道才能连接两地。现代经贸物流流转主要依靠水路、铁路，这二种交通成本低。而杭宁沿线各县市的货运主要靠公路。运输成本高，一次货运数量小。如果这一地区的货运先由汽车运输，再转水路或铁路，既增加环节，又增加成本。杭宁沿线地区的若干县市也有运河，但河道没有形成网络，不能四通八达，且河道窄，只能通行小吨位船只，速度又慢，影响了成本和货物流转速度。交通不便影响了杭宁沿线地区对投资商的吸引力，限制了旅游业的发展。为了发展长三角三大都市间的经济、文化、科技、教育的交流与合作，急需建立一条杭州经过湖州直至南京的直接铁路通道。

2. 加快沿线城市化建设，形成梯形城市结构。杭宁发展带的城市化战略目标是，建立以杭宁两个特大城市为主导、一大批小城市为基础的、大中小城市协调发展的梯形城市结构。杭宁沿线城市特别是中小城市，应从实际出发，发挥资源、区位等优势，在推进工业化的同时加快城市化进程。杭州、南京两市要发展成为市区达 600-800 万城市人口的特大城市，充分发挥两市带动杭宁发展带发展的主导作用。

3. 利用后发优势，走新型工业化和城市化道路。杭宁线区域已进入工业化一和后工业化并存的发展阶段，传统工业化模式难以持续发展。必须坚持发展高新技术产业，坚持用高新技术和先进适用技术改造传统产业，坚持走以科技含量高、投入产出高、就业率高、土地占用少、资源消耗少、环境污染少为主要特征的新型工业化道路。以新型工业化带动城市化，同时也要充分发挥第三产业对城市化的重要作用。杭宁线沿线城市尤其是中小城市，应利用后发优势，吸取长三角 Z 型地带发展的成功和不成功经验，走新型城市化发展道路。

4. 落实科学发展观，采取多样化城市发展形态。城市发展属于经济社会发展范畴，也与自然资源、历史文化等密切相关。杭宁线各城市应该根据自己特色，找准定位，采取适合自己的发展形态。可以采取多样化的城市发展形态，如建立大学城、旅游城、科技城、市场城等，开创“旅游兴城”、“商贸兴城”、“教育兴城”、“物流兴城”、“房地产兴城”、“都市农业兴城”等。

5. 强化民间资本的进入，为浙江民间资本创造新的投资空间。迄今为止，由于投资渠道缺乏，投资方式单一，造成浙江民间资本的“盲流”状态。很多民间资本只能投向房地产等行业，使得杭州等地房地产市场过热，导致了杭州商务成本的上升。而开发作为长三角重要组成部分的杭宁发展带，只要政策得当，可以为浙江民间资本创造出新的投资空间，改变以往沿海地区开发过分依赖外资的局面，进而改善杭州、浙江和整个长三角地区的经济运行状况。

加快杭宁发展带建设的战略目标

1. 提升杭州城市地位。对于杭州市来说，加快杭宁发展带建设的主要战略目标是扭转杭州地位下降的趋势。提升杭州的城市

地位。建设杭宁发展带，特别是打通杭宁铁路和杭宁高速公路，将使得杭州有了除沪杭线以外的第二条通向长江以北地区的便捷通道，同时，杭宁线和杭甬线一起构成了长三角的第二条出海大通道，中国北方和长江中上游沿线的物流可经杭宁线、杭甬线出海，而不必一定要走拥挤的沪宁线从上海出口。图 1 清楚地显示，如果杭宁铁路得以形成，杭州将有了和长三角其他三大城市（沪、宁、甬）的直达联系，从而大大增强了杭州在长三角中的交通枢纽地位和中心城市地位，进而使长三角由目前的点轴发展形态（以上海为中心，沪杭、沪宁线为两轴）走向网络发展形态（在各主要城市之间建立多边联系）。许多世界级城市群都是多核心的，单一城市难以挑起重担。长三角须由点轴发展形态走向网络发展形态，才能使得长三角发展更为协调、均衡，同时具有更大的辐射功能。

2. 构建浙苏合作平台。杭宁发展带作为杭宁两市、江浙两省全面合作的主要平台，在长三角区域经济一体化的进程’中，浙江、杭州与上海，江苏、南京与上海关系都非常密切，但江浙间的关系、杭宁之间的关系却相对疏远，除了在交通上，彼此缺乏可以快速直达的条件，双方往来几乎都要经过上海这一因素之外，缺乏开展具体合作项目以及合适的空间也是一个重要的制约因素，而杭宁发展带的建设将改变这种局面，提供双方进行具体经济合作的空间。

3. 拓展民企成长空间。浙江的优势在于企业家资源比较丰富，民营企业的资源配置能力较强，民间资本的流动也比较活跃，而江苏南京地区国有企业实力较为雄厚，技术实力也相对较强。通过强化杭宁合作和浙苏合作，浙江民营企业可以进入江苏地区，对当地国有企业进行兼并重组和资源互补，以推进长三角地区的要素流动和区域经济整合，实现双赢。要鼓励浙江民营企业进入杭宁沿线，鼓励民间资本参与杭宁发展带的开发，或者以杭宁沿线为基地向浙西地区、皖南、赣东北地区扩展。

4. 促进区域均衡发展。如何实现长三角的均衡协调发展，是深入推进长三角区域经济发展和区域一体化的战略任务。杭宁发展带的建成将改变长三角目前过分向 Z 型地区倾斜的发展态势，变长三角点轴发展形态为网络发展形态，变“弱边”为“强边”，缩小各边之间的差距，促进长三角区域经济均衡发展，推进长三角一体化。

拓展长三角发展的腹地。长三角城市群担负着拉动华东地区和长江流域经济社会发展的重要功能，只有杭宁沿线地区和长三角 Z 型地区协调发展，才能更好地实现长三角区域经济一体化，增强其辐射功能，进而带动长三角腹地的皖南、浙西及赣东北地区的发展。

建设杭宁发展带的可行性评估

1. 非均衡发展格局导致产业转移的可能性。随着长三角一体化进程的加快，沪杭、沪宁线土地资源约束日趋明显，污染日益严重，城市发展和产业布局空间相当有限。杭宁线则纵跨浙苏两个经济大省、通江达海，空间相对广阔，经济科技文化实力雄厚，生态资源丰富，可持续发展潜力巨大。杭宁发展带崛起，是长三角城市群发展的重要目标和必然趋势。

2. 杭宁沿线的比较优势和发展空间。杭宁沿线地价相对比较便宜，劳动力成本比较低，拓展腹地比较大。杭宁沿线许多城市都有其各自独特的产业和文化，如湖州湖笔、宜兴陶瓷等，且现代产业基础也比较雄厚。杭宁发展带的建设将会使杭宁沿线城市产业和文化旅游资源连点成线，获得规模收益。从区位条件看，该地区位于发达的浙苏沿海、沿江地区和相对欠发达的皖南、赣东北和浙西地区之间，是长三角“西进”中的西部地区，向内地进行经济扩张和产业转移的理想前进基地，具有很大的发展延伸空间：

3. 杭宁沿线的交通状况已经有所改善。杭宁高速公路已于 2004 年通车，加上已经通车的苏嘉杭高速公路、即将开工的沪苏浙高速公路，浙江与江苏，尤其是杭宁两市间的连接将更加快速便捷，融入长三角“3 小时都市圈”的步伐将大大加快。

4. 浙江和杭州民间资本充裕，需要有一个投资平台。长三角是中国经济最活跃的地区，虽说在引进外资方面取得了令人瞩目的成就，但民间资本充裕、本土企业家资源丰盈，却是其最显著的特点之一。由于沪杭、沪宁线发展已经相对比较成熟和完善，

特别是沪宁沿线，由于强大的国际资本的进入，客观上给本土民间资本的进入设置了较高的门槛，制约了民间投资的展开，因此迫切需要一个新的发展带出现，为长三角民间资本投资提供一个新的平台，杭宁发展带可以担当此任。

5. 浙苏具有联手建设的愿望。长三角中杭宁两大城市规模、行政级别、城市类型、历史文化传统背景等方面具有很多的相似性，在长三角区域经济一体化和长三角城市带发展过程中也面临着相似的问题，彼此都有强烈的合作愿望，容易形成共识和合作行为。

6. 皖赣地区将持欢迎态度，并会采取相应的配合行动。杭宁线的开发，将会拓展长三角发展的腹地，增强和发挥长三角城市带对中西部地区尤其是皖南、赣北、浙西地区的辐射功能，从而为“泛长三角”城市带的建立和发展奠定基础。作为皖南、赣北等地和沪杭、沪宁沿线地区的中间地带，杭宁发展带的建设将会受到皖赣地区的欢迎。

综上所述，加快杭宁发展带建设是完全可行的。

加快杭宁发展带建设的建议

1. 浙苏联手加快推进杭宁铁路建设。目前，长三角城际轨道交通建设已列入 2004 年 1 月国务院常务会议原则通过的《中长期铁路网规划》，杭宁城际轨道交通也已有了初步规划。南京市规划局甚至启动了建设杭宁高速铁路的前期规划。杭宁铁路杭州到宜兴段实际已经形成，只要打通南京至宜兴之间约 200 公里路段再加以现代化改造即可。投资方面，浙苏民间资金充裕，商业化运作程度较高，作为浙苏的最大优势，可以联合多元化投资主体，运用市场机制和股份公司形式，率先建设杭宁轨道交通，打通长三角地区第二条入海通道，为杭宁发展带崛起创造更强大的内在动力。

2. 建立杭宁规划与协调机制。在已设置的“接轨上海办公室”职能中，增加杭宁发展带联合规划和协调职能，着力推进杭宁发展带地区的全面合作关系，把杭宁城市带建设作为沿线地区加快融入长三角的重要平台。当前，要对杭宁发展带作进一步深入研究，编制杭宁发展带总体规划，特别要在产业共兴、市场共享、环境共保以及基础设施建设、历史文化名城和名镇保护方面加强研究与规划。沿线城市定期或不定期举行市长联席会议，专门研究和讨论协作建设杭宁发展带问题，大力推进重大投资项目的合作。

3. 推行杭宁“同城化”政策。比较杭沪关系，由于杭州和南京在城市规模、行政级别、历史传统等方面具有更多的相似性，因此，存在着加快“同城化”的可能性。如人才流动的无障碍化等，杭宁合作可能就和上海合作更容易。许多一体化的具体措施，在杭沪之间条件不具备的情况下，如果杭宁先行，就有可能推动长三角各城市之间的互动，加快一体化的步伐。

附表：杭宁沿线各县市经济发展状况比较

指标	人口	面积	GDP	财政收入	人均 GDP	GDP 中三次产业
城市	(万)	(平方公里)	(亿元)	(亿元)	(元)	比例
南京	489.76	4723	1453.06	322.44	29381	3.1: 51: 45.9
句容	60	1385	79.44	6.38	13392	11.5: 53.9: 34.6
溧水	41	1048	61.26	6.77	15197	13.7: 52.8: 33.5
高淳	43	802	62.01	5.82	14631	18.2: 48.4: 33.4
溧阳	78	1536	121.15	12.27	15415	11.6: 55.3: 33.1
宜兴	106	2039	262.03	30.06	24590	5.5: 60.1: 34.4
湖州	107.72	1566	234.64	23.72	21786	9.3: 53.4: 37.3
长兴	62.01	1430	108.07	10.32	17421	12.8: 53.7: 33.5
安吉	44.71	1886	70.15	7.01	15691	13.6: 52.3: 34.1

德清	42.34	936	86.02	10.15	20306	10.5:56.8:32.7
杭州	393.19	3068	1617.77	286.15	41471	4.1:50.5:45.4
嘉兴	79.82	968	201.77	26.08	25337	7.2:55.1:37.7
常州	213.41	1864	681.21	113.69	31920	3.2:59.7:37.1
无锡	219.60	1623	1063.12	166.91	48958	1.4:58:40.6
苏州	216.87	1650	1010.50	172.69	47081	1.8:63.8:34.4

资料来源：《2004 年浙江统计年鉴》、《2004 年江苏统计年鉴》