

创建区域共同富裕的江苏范例

范从来 秦研 赵锦春¹

【摘要】“十三五”以来，江苏同步实现居民收入、劳动者报酬以及人民生活水平的提高，县(市)区经济快速发展，绝对贫困消除。在全面开启建设现代化新征程的新阶段，江苏需围绕现代化阶段共同富裕的目标内涵，聚焦缩小城乡发展差距和区域协调两大主线，创建区域共同富裕的江苏范例。当前，江苏区域共同富裕的主要制约因素有：经济发展富民效应仍待提升，区域经济发展仍存差距，区域协调瓶颈短板依然存在。未来江苏应夯实乡村振兴制度基础，补齐农村基础设施短板，推动城乡产业融合发展提升城乡发展协同度；利用主体功能区建设重塑区域经济地理，推动沿江城市群组团发展，提升南北产业转移力度，构建省域一体化发展新格局。

【关键词】城乡协同 区域协调 共同富裕

一、区域共同富裕：江苏实现现代化的应有之义

(一)对江苏阶段性共同富裕的判断 2020年11月，习近平主席视察江苏期间对江苏贯彻党中央决策部署、建设“强富美高”新江苏成果进行了集中检阅^[1]。依据2011年及2013年《江苏全面建成小康社会指标体系》和《江苏基本实现现代化指标体系》^[2]，我们对江苏现代化实现度进行如下判断：

一是经济发展向现代化阶段迈进。2019年江苏人均GDP提升至12.36万元，超过小康水平人均GDP的10万元标准，接近2013年制定的人均13万元标准，完成度为95.1%。研发经费支出占GDP比重以及高新技术产业产值占规模以上工业产值比重分别达到2.7%和44.4%，也接近现代化水平。

二是产业结构调整接近现代化水平。2019年，江苏第二、三产业增加值占GDP比重达到95.7%，其中，第三产业增加值占GDP比重为51.3%，接近2011年53%的目标值，完成度为96.8%。

三是城市化水平达到现代化标准。2019年底，江苏城镇化率达到70.61%，超过2013年设定的70%的基本现代化目标。

四是居民收入距现代化仍有差距。2019年，江苏城镇居民人均可支配收入为51056元，农村居民人均纯收入为22675元，达成2011年制定目标值的完成度分别为92.82%和98.6%，距离2013年制定的目标值则仍存差距。

(二)现代化阶段江苏共同富裕的目标内涵社会主义的本质是最终达到共同富裕，共同富裕最能体现社会主义优越性。江

作者简介：范从来，南京大学长江三角洲经济社会发展研究中心教授

秦研，南京大学商学院博士

赵锦春，江苏省社会科学院农村发展研究所副研究员；南京大学理论经济学博士后流动站流动人员

项目基金：本文为教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“长江三角洲全面建设小康社会中的共享发展研究”(16JJD790024)、第63批中国博士后科学基金面上资助项目“低生育率背景下中国参与全球价值链分工的比较优势重构”(2018M630539)、江苏省博士后科研资助计划“低生育率背景下要素收入分配与中国经常项目失衡的调整与演化”(1701123B)、江苏省社会科学基金项目“江苏农民资金互助合作社可持续发展路径研究”(17EYB013)、江苏省社会科学基金“国家治理能力专项”重点项目“构建城乡居民增收长效机制研究”(20ZLA010)、2020年江苏省社会科学院首批自组学科项目“城乡融合视角下益贫式增长实现路径研究”(2020ZZ010)、2020年江苏省社会科学院首批重点学科项目“农村经济学”(2020ZD001)、2020年江苏省社会科学院院长应急课题“江苏实现人民共同富裕的思路与对策研究”(YJ2020D08)阶段，性成果。

苏城乡居民人均可支配收入距离基本现代化目标仍有差距。因此，实现共同富裕，促进居民增收将成为“十四五”时期江苏率先实现现代化的重点任务。

现代化阶段的共同富裕蕴含着对经济增长和社会发展的新要求,主要体现在两个方面：

一是更加关注城乡居民收入差距的缩小。如果说实现城乡居民收入保持与经济发展水平同步增长是全面建成小康社会阶段共同富裕的目标，那么，现代化阶段共同富裕的重点任务应是在确保城乡居民收入增长的前提下，实现城乡居民收入差距的缩小。

二是发展成果共享。在现代化阶段，城乡二元经济结构基本消除，初次分配注重效率,再分配注重公平的分配政策调节功能应得到优化，要重点解决如何通过提高城乡协同和区域协调发展水平实现区域共同富裕，促进发展成果共享。

二、江苏实现区域共同富裕的优势条件

（一）经济发展处于较高水平

1. 经济运行总体平稳。

一是经济发展水平较高，经济总量和人均 GDP 持续增长,物价水平平稳增长,失业率保持稳定。近年来,江苏经济始终保持持续增长态势,人均 GDP 从 2016 年的 9.67 万元增长至 2019 年的 12.36 万元。二是经济运行总体平稳，物价水平呈稳定增长态势。2009 年全球金融危机之后，江苏 CPI 水平出现短期快速增长，在 2012 年之后保持平稳增长。三是城镇登记失业率保持低位。2009 年全球金融危机时期，江苏城镇登记失业率出现小幅度上升,达到 3.22%。2013 年至 2019 年间，失业率始终保持在 3%左右。^[3]

2. 人均 GDP 居发达省份前列。

江苏人均 GDP 始终居于国内主要发达省份的前列,略低于上海,但明显高于浙江、广东和山东。2015 年，江苏人均 GDP 为 8.8 万元，浙江、广东和山东的人均 GDP 分别为 7.7 万元、6.7 万元和 6.4 万元。从人均 GDP 增幅看，江苏人均 GDP 平均增幅也位于前列（见图 1）。2016 年至 2019 年间，江苏人均 GDP 年均增幅达到 8.88%,高于广东的 8.64%、浙江的 8.32%以及山东的 2.65%。^[4]

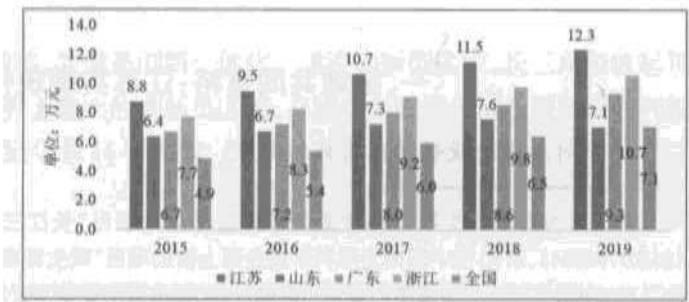


图 1 2015 年-2019 年国内主要发达省份人均 GDP 比较

3. 居民收入逐年提升。

居民人均可支配收入和人均储蓄余额显著提升。2010 年，江苏居民人均可支配收入为 1.60 万元，同比 2009 年增长

12.28%, 2014 年则高达 2.7 万元, 同比 2009 年增长 3 倍以上。“十三五”时期, 江苏居民人均可支配收入从 2015 年的 2.95 万元稳步增长至 2019 年的 4.14 万元, 年均增幅达到 8.79%。江苏住户人均储蓄余额快速增长, 由 2015 年的 5.09 万元增长至 2019 年的 7.16 万元, 年均增幅达 9.31%。^[5]

(二) 收入分配格局趋于优化 1. 劳动报酬占比显著提高。在岗职工平均工资与劳动者报酬占 GDP 比重不断提升。首先, 在岗职工平均工资水平保持持续增长。2009 年江苏在岗职工平均工资为 3.59 万元, 2019 年在岗职工工资水平快速增长至 9.87 万元, 增幅达 2.8 倍, 年均增长率 16%。其次, 劳动者报酬占 GDP 比重呈“先降后升”的“U”型变化。江苏劳动者报酬占 GDP 比重出现较大幅度下降, 由 2009 年的 43%下降至 2010 年的 40.8%。2010 年以来, 劳动者报酬占 GDP 的比重则出现持续快速增长。2014 年江苏劳动者报酬占 GDP 比重为 43.3%, 恢复至 2009 年的水平, 并在 2017 年之后再次快速增长。2018 年江苏劳动者报酬占 GDP 比重更是达到 45.7%, 再创历史新高。^[6]

2. 城乡收入差距逐步缩小。城乡居民人均可支配收入同步增长, 且农村居民人均纯收入增速更为明显 (见图 2)。2009 年江苏城镇居民人均可支配收入为 2.06 万元, 同期农村居民人均纯收入为 0.8 万元。2009 年至 2019 年间, 江苏城镇居民人均可支配收入平均增速为 9.56%, 农村居民人均纯收入年均增速则达 11.02%, 农村居民人均纯收入增幅平均高出城镇居民人均可支配收入增幅 1.5 个百分点, 城乡收入比降至 2.25:1。^[7]

(三) 县(市)区经济协调发展

1. 县(市)区经济实力雄厚。

江苏县域经济实力较强。2019 年全国百强县(市)之中, 前四强均来自江苏的昆山、江阴、张家港和常熟,^[8]其中昆山连续 15 年位列全国综合实力百强县市第一。2019 年江苏共有 24 县(市)上榜百强县, 浙江和山东则分别为 15 个和 13 个, 广东则为 1 个, 地级市层面江苏百强区数量也在发达省份中处于领先地位。2019 年江苏地级市所辖百强区个数为 21 个, 均超过浙江的 18 个、山东的 12 个和广东的 15 个 (见图 3)。

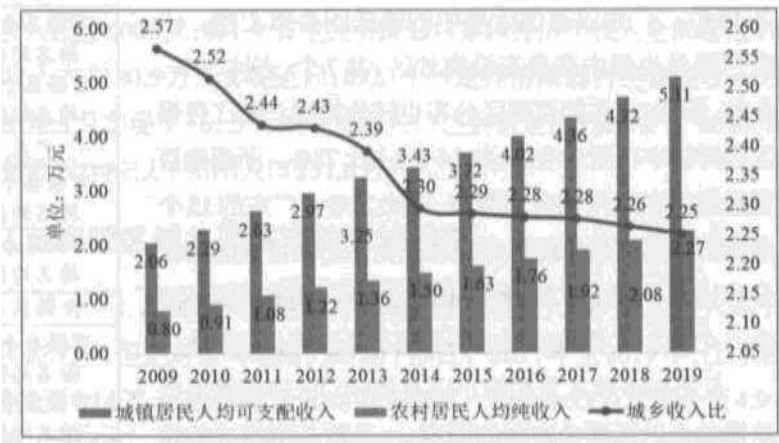


图 2 2009 年-2019 年江苏城乡居民人均收入及城乡收入比

2. 县(市)区协调发展态势明显。

百强县(市)区在苏南、苏中、苏北的区域分布比较均匀, 区域协调发展的成效在江苏县域经济, 尤其是百强县(市)区的区域分布上得到充分体现。2019 年除省会南京之外的 12 个非省会地级市中, 11 个地级市均有百强县。^[9]从区域分布看, 苏南和

苏北各有 7 个县市上榜，排名的平均位次分别为 10 位和 61 位。苏中地区则有 10 个县市上榜，排名平均位次为 37 位。2019 年江苏上榜的 21 个百强区中，苏南有 13 个，苏中和苏北则分别有 5 个和 3 个区上榜，排名的平均位次分别为 34 位、42 位和 70 位。

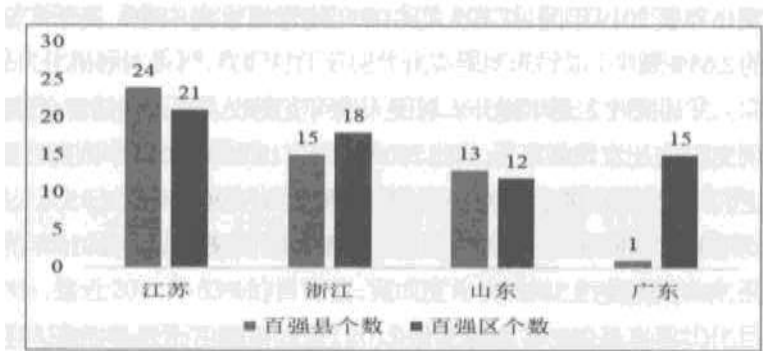


图3 2019年全国综合实力百强县(市)区在主要发达省份的分布^[2]

对比浙江、山东和广东之后则可以发现,2019 年，浙江百强县（市）集中在浙东沿海地区，共 14 个，占浙江百强县的 93%。浙西南仅金华义乌县（市）上榜，排名 13 位。广东仅有位于粤中的肇庆四会市上榜。山东百强县也集中在鲁东沿海地区，共 7 个，占比 54%。此外，浙江、广东的百强区分布也较为集中。浙江百强区同样集中在浙东沿海，共 14 个，占比 78%。浙西南百强区集中在温州和台州两市，占比 22%。广东的 15 个全国百强区更是全部集中在珠三角。山东百强区区域分布比较均衡，鲁东、鲁中和鲁西分别拥有百强区 7 个、3 个和 2 个,但整体排名明显落后于江苏（见表 1）。

表 1 2019 年中国百强县（市）区在江苏、浙江、山东和广东的区域分布^[11]

江苏	苏南	苏中	苏北
百强县个数	7	10	7
排名均值	10	37	61
百强区个数	13	5	3
排名均值	34	42	70
浙江	浙东北		浙西南
百强县个数	14		1
排名均值	34		13
百强区个数	14		4
排名均值	42		56
广东	粤东	珠三角	粤西
百强县个数	0	1	0
排名均值	0	88	0
百强区个数	0	15	0
排名均值	0	30	0
山东	鲁东	鲁中	鲁西
百强县个数	7	3	3
排名均值	31	53	62
百强区个数	7	3	2
排名均值	50	63	96

注:根据 2019 年度全国综合实力百强县市完整榜单结合各省份百强县所处地理区位整理。榜单参见杜弘禹:《中国百强县市区地图出炉》,《记者观察》2019 年第 31 期。

江苏城乡收入差距缩小以及县(市)区协调发展成效得益于以下两个方面的因素:一是新苏南模式的股份制改革。新苏南模式中占主体的是股份制企业。股份制分散了资本供给者,促进分配合理化。政府宏观调控的能力也在明晰产权的过程中获得有利的财政支撑,政府有财力进行合理的财政转移支付,促进社区产业协调发展。^[12]另一方面,江苏省委省政府南北共建园区、土地增减挂钩、城市群融合发展等具体政策的陆续实施为苏北落后地区带来更多转移支付,用于提高当地居民增收与公共服务体系的完善。^[13]

(四)农村脱贫攻坚任务超进度完成 1. 低收入户脱贫率稳步提升。2018 年,江苏共有 267674 户贫困家庭,675383 低收入人口的年人均可支配收入超过 6000 元以上,244 个省定经济薄弱村集体经济收入超过 18 万元。2017 年至 2018 年度,累计有 499667 户、1354166 低收入人口实现脱贫,共有 486 个省定经济薄弱村集体年收入达到 18 万元以上^[14]。2019 年底,苏北 12 个扶贫重点县经济薄弱村全部达标,12 个重点帮扶县区全部“摘帽”,提前全国进度 1 年完成脱贫攻坚任务。

2. 低收入户增收渠道逐步拓展。工资收入成为已脱贫低收入家庭主要来源。对苏北地区 2407 户低收入农户的随机抽样调查结果显示,2019 年苏北五市低收入农户人均家庭纯收入达到 10096 元,比 2015 年的 4832 元增长 108.9%,年均增幅达 21.7%。工资收入 4538 元,占比 45.0%。经营净收入 1804 元,占比 17.9%。转移收入 3329 元,占比 33.0%。财产收入 425 元,占比 4.2%。工资收入、经营净收入、财产收入和转移收入同比 2015 年分别增长 195.6%、15.7%、338.2%和 102.8%。^[15]

3. 脱贫攻坚成效位居发达省份前列。从省际比较看,江苏脱贫攻坚成效也较为突出。主要体现在:一是绝对贫困标准较高。2015 年起江苏将绝对贫困户标准由 4000 元提高到 6000 元,明显高于同时期浙江的 4600 元、广东的 4000 元以及山东的 3600 元。省定经济薄弱村全部实现“新八有”,集体经营性收入全部达到 18 万以上,标准同样高于浙江、广东与山东。^[16]二是减贫人口规模位居前列。2019 年底,江苏 300 万农村低收入人口人均收入超过 6000 元;821 个省定经济薄弱村集体经济年收入全部超过 18 万元。同时期,浙江建档立卡低收入农户 80.5 万人实现达标;6920 个省定经济薄弱村经营性收入分别达到 5 万元以上。^[17]广东于 2020 年 6 月实现了 161.5 万相对贫困人口达到省定出列标准。^[18]2016 年至 2018 年,山东则累计减少省定贫困线标准以下贫困人口 251.6 万人。^[19]

三、江苏实现区域共同富裕的制约因素

(一)经济发展的富民效应仍需提升

1. 居民收入增速仍待提高。江苏居民人均可支配收入高于山东和广东,在发达省份中处于较高水平,但绝对值与增幅仍略低于浙江。2015 年至 2019 年,江苏居民人均可支配收入从 2.95 万元增长至 4.14 万元,浙江居民人均可支配收入则由 3.55 万元增长至 4.99 万元,超过江苏居民人均可支配收入 20.3%。山东和广东则分别由 2.27 万元和 2.79 万元,增长至 3.16 万元和 3.90 万元(见图 4)。

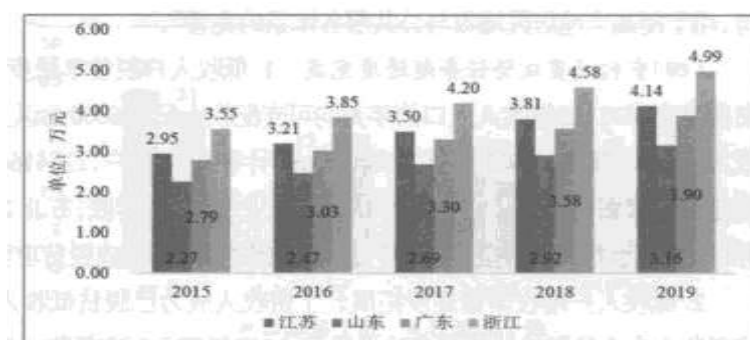


图4 2015年—2019年国内主要发达省份居民人均可支配收入比较^[21]

“十三五”时期，江苏居民可支配收入增幅仍低于人均GDP增幅。2016至2019年间，江苏人均GDP平均增幅8.89%，整体增幅达到40.44%。居民人均可支配收入平均增幅达到8.80%，整体增长40.15%，略低于人均GDP增幅的40.44%。而在2016至2019年间，浙江人均GDP平均增幅8.32%，整体增幅37.66%，低于江苏2.4个百分点，但居民人均可支配收入平均增幅达到8.86%，整体增长40.4%，居民收入增幅高于同时期人均GDP增幅^[20]。

2. 居民收入水平有待提升。2016年始，江苏居民收入中位数的同比增幅首次超过浙江，达到9.3%，高出浙江0.7个百分点。2014至2017年间，江苏居民收入中位数年均增幅为10.1%，略高于浙江的9.83%，但绝对值明显低于浙江。2014年至2017年间，浙江居民收入中位数平均高出江苏25%。^[22]尽管江苏人均GDP显著高于浙江，但浙江居民人均可支配收入以及居民收入中位数均高于江苏，这说明江苏经济发展成果惠及普通民众的程度亟待提高。

3. 城乡收入差距仍有缩小空间。江苏城乡收入差距较小，但始终高于浙江。在2005年-2010年间，浙江城乡居民收入差距是长三角地区省份中最小的且整体保持稳定。而同期，江苏城乡收入差距则呈现出较明显上升趋势，城乡收入比从2005年的2.33:1快速上升到2010年的2.57:1，但从2013年始，浙江城乡收入比快速下降至2.12:1，拉开了与江苏的差距。2019年，江苏城乡收入比为2.25:1，浙江仅为2.01:1，成为全国除直辖市以外城乡收入比最小的省份。^[23]浙江城乡收入差距的快速缩小得益于省内较高的市场化程度与发达的民营经济。2013年以来，浙江制定了更加维护市场主体权利平等的制度安排，如率先全面推行户籍制度改革，率先建立农村宅基地“三权分置”制度体系，率先全面推进办事“一窗受理”向县、乡、村延伸，^[24]最大限度消除城乡间不合理的制度差别。^[25]

（二）区域经济发展仍存差距

1. 经济总量和人均GDP差异明显。苏南、苏中、苏北的发展差距明显。2014年苏南、苏中和苏北人均GDP分别为11.7万元、7.8万元和5.1万元。2019年苏南、苏中、苏北人均GDP分别为17.0万元、12.4万元和7.4万元，三大经济板块经济发展水平差距较大。2019年，苏北第一产业增加值占GDP比重仍高达10.3%，远高于苏南的1.6%；就业人口比重达25.3%，高于苏南和苏中的6.1%和17.2%。首先，2009至2019年江苏城镇居民工资收入占居民总收入比重均值超过60%以上。^[26]城镇制造业和服务业内部的行业工资差距是造成城镇居民收入差距扩大的重要原因。^[27]

2019年江苏制造业平均工资最高的是烟草制品业，高达197285元，最低的是皮毛制品与制鞋业，仅为56260元。资本市场服务业平均工资为230954元，住宿和餐饮业平均工资仅为51977元。尽管2015至2019年江苏农村居民工资收入占总收入比重从49.3%下降至48.8%^[28]，但工资收入同样是农村居民家庭收入的重要组成部分。然而，2019年江苏农、林、牧、渔业平均工资为51095元，是细分行业中工资最低的。笔者认为，区域间产业布局的差异造成了苏南和苏北的经济发展差距，高端制造业、生产性服务业及科技金融等高附加值产业则更多集中在苏南地区，产业间工资收入差距也必然导致区域间居民收入差距持续扩大。

2. 区域发展差距仍大于浙江。在沿海主要发达省份中,浙江的区域发展差距仍是最小的。从 2009 年开始,浙江浙东北与浙西南人均 GDP 比值为 1.99:1,远低于江苏的 2.91:1 和广东的 3.72:1。浙江在 2009 至 2015 年间,区域发展差距略有扩大,但整体差距仍低于江苏和广东。“十三五”以来,浙江区域发展差距快速缩小,2016 年浙东北与浙西南的人均 GDP 比值首次下降到 1.91:1 (见图 5)。浙江区域协调发展的成效经验可归纳如下:一是加强顶层设计,完善都市圈互联互通。推进建成杭温高铁一期、甬台温高速复线等工程,加快融入浙江“1 小时交通圈”。强化杭州、宁波、温州、金义四大都市区和其他中心城市的互联互通。二是强化产业园区建设,构建现代科创产业集群。以“山海协作工程”为抓手,完成一大批以山海协作产业园和山海协作飞地园区为载体的“飞地经济”与“逆飞地经济”园区建设。目前,浙江已形成 10 个山海协作产业园(示范区),省内 26 个县参与山海协作产业合作项目 10182 个,到位资金 4432 亿元^[29]。三是延续区域发展战略一致性。自 2003 年开始,时任浙江省委书记的习近平提出“八八战略”以来,浙江就延续了区域协调发展宗旨,在坚持发展东部海洋经济的基础上,稳步推进交通、科创和生态的“三条廊道”一体化发展^[31]。在持续性政策实施下,浙江不仅成为城乡收入差距最小的省份,其区域发展差距也进一步缩小。

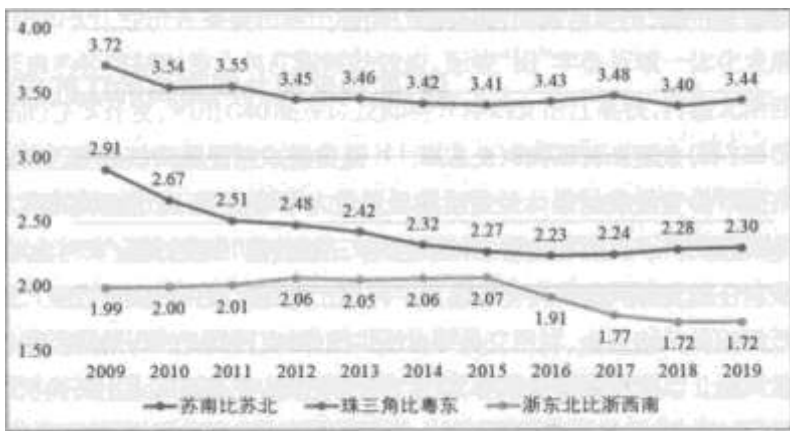


图5 江苏、广东、浙江省内区域2009年—2019年人均GDP差距比较^[3]

(三) 区域协调发展存在瓶颈短板

1. “盆地化”经济地格局明显。江苏横向中部,特别是北沿江地区横向协同能力较弱。纵向中部的泰州、淮安一线经济辐射能力较弱。造成江苏经济地理格局出现“四周高、中间低,盆地化、空心化”的局面^[32]。早在 2015 年,江苏就发布了《江苏省城镇体系规划(2015-2035 年)》,明确指出加快构建“一带二轴,三圈一极”城镇化空间格局。2019 年 8 月,省委十三届六次全会上委书记首次提出“省内全域一体化”战略并指出江苏区域经济短板在苏北,苏中在推动区域协调发展进程中应发挥更大作用。目前城镇化空间格局已覆盖到 10 个设区市,但沿江的泰州、沿海的盐城以及江海交汇的南通均不在其列,成为都市圈建设的“盲区”。

2. 沿江东西向经济联系较少。目前,长江主航道已建在建公路、铁路、城市桥梁(隧道)共 18 座,公路通道 8 座。然而,从客运出行目的看,过江出行以公务出差、休闲旅游和探亲访友为主,分别占到总量的 43.3%、19.1%和 17.4%,上班上学和个人及家庭事务购物分别占 10%左右^[33]。每周过江出行达到 6 次以上(上班上学)的通勤比例在镇扬、锡常泰、苏通区段分别仅有 4.8%、2.8%、1.9%^[34]。表明跨江通道功能更多体现在中长距离交通而非短途通勤,沿江城市群东西向经济地理空间外溢效应仍未充分发挥。

3. 农村基础设施短板亟待补齐。一是县域交通基础设施建设标准不高。苏北部分县域交通以公路运输为主,且路网技术参数不高,干线公路与农村公路未能实现互联互通,对外交通不畅。二是基础设施养护资金投入不足。苏中地区农村公路建设起步早,早期建设道路都已进入大中修阶段,养护里程多,养护标准化水平逐步提高,养护成本日益攀升。三是“重建轻管”问题普遍

存在。苏北多地仍未建立农村基础设施的长效管理机制,部分地区在农村改厕、村居绿化、污水处理之后对于相关设施的管护、保养以及维修问题得不到及时解决。四是缺乏明确主管部门。县、镇两级暂无专门的农村公路管理机构,仍多由水利、建设部门代管。

四、实现区域共同富裕的江苏应对

(一) 夯实乡村振兴制度基础一是推进农村土地产权制度改革,做好承包地“三权”分置、宅基地“三权”分置及农村集体经营性建设用地入市等改革,确定权属关系,激活产权权能,实现城乡建设用地同权同价。巩固和完善农村承包地“三权分置”制度,健全农村土地经营权流转市场运行机制,激发农村土地资源向资产转化的活力。开展土地经营权入股发展农业产业化经营试点。建立土地经营权抵押担保风险基金、利用交易平台提供担保、支持商业性保险和担保机构开展相关业务等分散抵押贷款风险。以赋权赋能为核心,探索农民承包地、宅基地等退出转换机制。建立城乡统一的建设用地市场,激发城乡土地要素资源活力,允许村集体在农民自愿的前提下,依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃公益建设用地变为集体经营性建设用地入市。^[35]

(二) 补齐农村基础设施短板 2019 年 1 月,省委书记指出,“江苏全面小康的重点难点在农村、在苏北,最大短板是低收入人口”,要“补好苏北经济发展、农村低收入人口脱贫、农村人居环境、农村公共服务、交通基础设施等方面短板”^[36]。应顺应农业现代化和规模化发展需求,完善农业生产性设施。实现农村管网建设、垃圾处理、环境治理和交通运输等基础设施管护一体化。以农村人居环境整治工程为抓手,实现乡村道路、电力供应、信息通讯、环境卫生等基础设施量质同升。探索多样化成本分担机制,推进公共服务城乡均等化配置,给予转出农业劳动力与转入地市民同等的教育、医疗与社保待遇,推进农民工市民化。

(三) 推动城乡产业融合发展一是高位推动国家城乡融合试验区建设。立足“宁锡常”接合片区国家城乡融合试验区建设,率先在部分地区开展针对农村集体经营性建设用地入市制、城乡产业协同发展平台、科技成果入乡转化机制、生态产品价值实现机制和农民持续增收体制机制等专项改革。二是健全乡村公共服务设施,提升乡村招商引资功能。推动乡村与城市对等的交通、信息技术与生态环境等基础设施建设^[37]。三是推进“万企联万村”,鼓励农民以土地承包经营权入股,为农村发展、三产融合探索更多可行共赢模式。提升传统农耕文化与现代乡土文明,完善乡村文化旅游服务设施建设。

(四) 功能区建设重塑经济地理一是改变传统苏南苏中苏北的区域划分方法,以“一带一路”、长江经济带、淮海经济带等战略为引领,依据“1+3”功能区发展战略,打破区域边界与行政分割,弱化生产要素区域性特征,促进其有序自由流动。二是合理谋划高效、互补、可持续的国土空间布局。调整行政区划拓展都市区(圈)中心城市空间。坚持人地适配,鼓励资源向优势地区和优势行业集聚,促进区域承载力趋向均衡,提升资源配置效率。三是优化引导政策,实施差异化考核。坚持存量资源谁挖掘、谁使用、谁交易,增量指标则随优质项目走,与地区主导产业发展规划紧密衔接的土地政策。剥离附属在户籍之上的人口福利政策,实现人口自由迁徙。调整“一刀切”绩效考核机制,建立差别化考核机制。

(五) 促进沿江城市群组团发展通过沿海开发、江海联动、江淮生态经济带、大运河文化带等战略举措,密切纵向经济轴带周边区域与中心区域经济联系度。鼓励苏通锡联合建设南通通州湾、南通新机场,打造全国性综合交通枢纽和长江经济带集装箱新出海口,贯通横向沿海与沿江经济板块,提升东部沿海经济带向内陆纵深延展的经济辐射能力与江海联动效应,形成“田”字型省域一体化发展格局。强化苏东沿海与苏西内陆的整体开发,利用 G40 高速以及即将开建的北沿江高铁,打造北沿江先进制造业走廊,建设与 G60 科创走廊、G42 高端智能制造走廊并行的长三角第三条走廊。将 328 国道打造成北沿江快速干线,与 312 国道构成“快速干线环”加快过江通道建设。推动扬镇宁马铁路东沿,与沪宁城际和跨江城际形成“城际环”,谋划苏中城际铁路,培育城镇轴,联结苏南城际网络共同构成沿江城市组团城际铁路小环线。通过“串联东西、沟通南北”,将沿江地区率先建成网络化综合立体交通走廊和畅达高效的城际综合交通网络,释放北沿江城市的“群效应”。

(六) 加大南北产业转移力度一是因地制宜,集中优势发展。苏北地区应明确南北产业园产业定位和发展重点,坚持“产城

融合、产业集聚、功能合理”的规划原则，引导“工业向园区集中，人口向城镇集中，住宅向社区集中”，实现“移业就民”。二是坚持自愿合作市场化导向。建立以本地区优势及资源和产业特点、市场分工为根本的核心产业体系。支持苏南对苏北的资源捐赠、项目投资与人才引进。三是注重营商环境转移与制度重塑。利用苏宿工业园、江靖工业园、宁淮特别合作区等省内 48 个飞地经济工业园区示范效应，强化苏北园区高标准营商环境建设，在精简企业办事流程、降低企业运营成本、提升引资服务能力等多方面，优化“软环境”^[38]。借鉴浙江等地区先进经验，鼓励省内欠发达地区向发达地区开展“逆飞地经济”试点，合理让渡管理权给发达地区，实现利益共享、责任共担，加速实现省域一体化。

参考文献：

[1]《深入学习贯彻习近平总书记视察江苏重要讲话精神》，《新华日报》2020 年 11 月 19 日。

[2]朱晓明：《全面把握江苏基本实现现代化指标体系》，《群众》2012 年第 5 期。

[3]GDP 及人均 GDP 数据来自 2010 年至 2020 年《江苏统计年鉴》。

[4]数据来源：2016 年至 2020 年中国及各省份统计年鉴。

[5]人均储蓄余额=金融机构储蓄存款余额/总人口数，金融机构储蓄存款余额及总人口数据来自《江苏统计年鉴》。江苏统计局未公布 2009 年至 2012 年居民人均可支配收入数据，笔者使用当年度城乡居民人均可支配收入的均值近似计算。2013 年至 2019 年江苏居民人均可支配收入数据均来自《江苏统计年鉴》。

[6]在岗职工平均工资与劳动者报酬数据来自 2010 年至 2020 年《江苏统计年鉴》。

[7]城乡居民人均收入数据来自 2010 年至 2020 年《江苏统计年鉴》，城乡收入比=城镇居民可支配收入/农村居民人均纯收入。

[8]杜弘禹：《中国百强县市区地图出炉》，《记者观察》2019 年第 31 期。

[9]2019 年，江苏百强县的地级市分布如下：苏南共 7 个，分别是苏州 5 个、无锡 1 个、常州 1 个；苏中共 10 个，分别是镇江 3 个、南通 5 个、扬州 2 个；苏北共 7 个，分别是徐州 3 个、盐城 2 个、连云港 1 个、宿迁 1 个。百强区的地级市分布如下：苏南共 13 个，分别是苏州 4 个、无锡 3 个、常州 4 个、南京 2 个；苏中共 5 个，分别是扬州 3 个、南通 1 个、泰州 1 个；苏北共 3 个，分别是徐州 1 个、盐城 1 个、淮安 1 个。

[10]根据《2019 年度全国综合实力百强县市完整榜单》结合百强县所处省份整理。榜单参见杜弘禹：《中国百强县市区地图出炉》，《记者观察》2019 年第 31 期。

[11]各省份区域划分均参考各省统计年鉴的省内区域划分口径。按照 2009 年至 2015 年浙江地级市的区域划分进行浙东北和浙西南的区域划分。

[12]范从来、孙覃明：《新苏南模式所有制结构的共同富裕效应》，《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》2007 年第 2 期。

[13]童峰：《江苏南北产业转移的现状和对策的研究》，《江苏科技大学学报（社会科学版）》2011 年第 3 期。

[14]2017 年数据来自《2017 年度全省扶贫工作主要成效》，《江苏省扶贫简报》2018 年第 3 期。2018 年数据来自《2018 年度全省扶贫工作主要成效》，《江苏省扶贫简报》2019 年第 4 期。

[15]2015 年苏北低收入农户家庭人均纯收入及分项收入数据来自江苏省统计局：《数说江苏 70 年：持续减贫显成效，精准扶贫跨新程》。2019 年数据来自江苏省社科院农村发展所课题组开展的第三方评估针对苏北地区 2407 户低收入农户的随机抽样调查。

[16]肖宜滨、张立冬、包宗顺：《江苏脱贫攻坚历程、举措、绩效与展望》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2019 年第 6 期。

[17]农业农村部：《浙江省低收入农户高水平全面小康攻坚成效明显》，“新浪新闻”2020 年 7 月 15 日。

[18]《17 张图片讲述脱贫攻坚和乡村振兴的“广东故事”》，央广网 2020 年 11 月 6 日。

[19]董光华：《农村贫困人口稳定脱贫长效机制构建研究——以山东省为例》，山东师范大学硕士生论文，2020 年。

[20]居民人均可支配收入和人均 GDP 数据来自江苏和浙江相关年份统计年鉴。平均增幅即 2016 年至 2019 年增长率均值表示，整体增幅则对比 2019 年与 2015 年计算整体增幅。

[21]居民人均可支配收入数据来自各省统计年鉴。

[22]数据来自历年江苏和浙江统计公报。

[23]城乡居民人均收入数据来自 2010 年至 2020 年江苏和浙江统计年鉴，城乡收入比=城镇居民可支配收入/农村居民人均纯收入。

[24]参见陈文文、许雅文：《全国城乡收入差距最小的省为何会是浙江？》，“浙江在线”2019 年 9 月 9 日。

[25]刘宁：《上海、浙江、江苏三省城乡居民收入差距现状的研究》，《技术与创新管理》2014 年第 3 期；何建华：《共享发展的浙江经验》，《中共浙江省委党校学报》2017 年第 3 期；黄勇：《对构建区域协调发展格局的若干建议》，《浙江经济》2020 年第 11 期。

[26]2009 年至 2019 年，江苏城镇居民家庭分项收入数据来自江苏统计年鉴，经笔者计算后得出工资收入占家庭总收入比重。

[27]张中锦、范从来：《江苏城乡收入结构优化研究——基于分项收入不平等效应的视角》，《江苏社会科学》2011 年第 4 期。

[28]2015 年至 2019 年，江苏农村居民家庭分项收入数据来自江苏统计年鉴，经作者计算后得出工资收入占家庭总收入比重。

[29]丁伟伟：《飞地经济发展研究：一个文献综述》，《经济师》2019 年第 4 期。

[30]江苏、广东、浙江区域人均 GDP 数据分别来自三省统计年鉴。2016 年之后浙江不再统计省内分区域经济指标，我们按照 2009 年至 2015 年浙江地级市的区域划分进行计算后得出浙东北和浙西南的人均 GDP。

[31]梅芳燕:《“八八战略”的浙江实践:“三招”促进区域协调发展》,“中国新闻网”2017年7月10日。

[32]刘西忠:《省域主体功能区格局塑造与空间治理——以江苏“1+3”重点功能区战略为例》,《南京社会科学》2018年第5期。

[33]杨玉冬、邓润飞、徐逸昊:《江苏省过江交通出行OD调查与交通特征研究》,《中国公路》2019年第10期。

[34]邓润飞、周涛:《基于多源数据融合的过江OD调查技术——以江苏省过江OD调查为例》,《中国公路》2019年第1期。

[35]江苏省社科院农村发展所课题组:《江苏“十四五”农业农村经济发展思路研究》,2020年。

[36]江苏省人民政府网:《娄勤俭主持召开苏北决胜全面小康座谈会》,<http://jiangsu.gov.cn>,2021年1月20日。

[37]江苏省社科院农村发展所课题组:《江苏“十四五”农业农村经济发展思路研究》,2020年。

[38]江苏48个“飞地经济”名录来自江苏省发展和改革委员会网站,<http://fzggw.jiangsu.gov.cn>,2021年2月6日。