

# 省社科应用研究成果选编(三十一)

## 以改革开放创新塑造 江苏在长三角一体化中的新格局

中国科学院南京地理与湖泊研究所 陈雯

2018年11月5日,习近平主席在上海进博会上的主旨演讲中宣布:支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略,着力落实新发展理念,构建现代化经济体系,推进更高起点的深化改革和更高层次的对外开放。这一重大国家战略,赋予江苏新的机遇,不仅需要江苏继续高质量推进改革开放创新,也意味着战略实施中必须严格贯彻落实新发展理念,进而塑造出江苏在长三角一体化发展中的崭新格局。

**1. 推动创新发展,要把申报和建设南京综合性国家科学中心作为重中之重,并推动长三角成为国际科技创新中心。**创新是最大生产力,在科学研究-技术研发应用-产品化-产业化-商品化的创新与产业融合价值链中,科学研究地位代表城市未来创新地位,技术研发应用代表科技生产力。目前国家科创布局以北京、上海、粤港澳作为国际科创中心,以北京怀柔、上海张江、安徽合肥作为综合性国家科学中心。可以说,南京

乃至江苏目前基本被排斥在我国科创体系的高层级之外,边缘化风险极大,这对江苏建设创新型省份、推进苏南自主创新示范区建设以及南京打造创新名城都非常不利。积极提升南京乃至江苏在国家创新体系中的地位,争取国家综合性科学中心及大科学装置等落户南京,充分发挥科教资源优势,争取国家产业创新中心落户苏南各城市,可为我国科技强国及长三角创新型区域建设做出更大贡献。

**2. 推动协调发展,重点在于建立区域一体化协调机制,缩小地区差异。**江苏需处理好提高南京首位度和促进全省均衡发展的关系。发挥南京省会城市作用,更要注重于南京的功能“强”和地位“高”,重点培育具有国家乃至国际影响力的科创能力,在南京的优势和强项上做文章,由此体现其地位重要性和对周边城市的带动作用。一个城市辐射带动能力和范围,是真正体现城市功能强弱和地位高低的关键指标。为此需要

进一步支持和推动南京都市圈的建设。其次，要以按照主体功能要求，处理好区域开发与保护功能的分工，江苏沿江地区作为长三角的核心区仍然是城市化工业化主战场，江淮地区则要进一步探索生态经济发展新路径，沿海地区要借着重重大通道和港口枢纽建设、沿江钢铁石化重大项目布局等机遇加快崛起，形成区域协调发展的新经济地理格局。

**3. 推进绿色发展，为长三角一体化可持续发展提供保障。**江苏应结合本省自然地理特征和生态资源条件，探索具有江苏特色的绿色发展之路，推进“美丽江苏”建设。首先对生态保护红线区域及重要生态功能区实施治理修复，重现绿水青山；其次要探索绿水青山提供生态产品转化为资本和资产的路径，实现自然财富和经济财富的同步增长、百姓富和生态美的统一。江河湖环境系统治理方面，需要进一步开展太湖系统治理研究和制度建设，应以太湖水量的平衡和生态保护为出发点，统筹考虑污染源治理与产业结构调整、湖库蓝藻处置、水利工程设施建设、水体生态养殖等，形成系统治理方案和统筹管理体系。

**4. 推动开放发展，积极推进更大力度的开放制度体系构建，营造商务活动最便利的区域。**鉴于我国经贸运行体系与国际通行规则的错位和差距，自贸区及综保区的设立，就是要在这样的空间中尽可能消弭国内国际贸易规则差异，以投资自由、要素自由、运输自由、贸易自由等推动

国际贸易便利化。为此，需抓紧研究上海自贸区新片区在江苏布局的可能性，以国际贸易业务量大的城市及临沪地区积极申报自贸区，实现与上海自贸区联动发展。在不能增设自贸区新片区的区域，也要积极争取上海自贸区管理制度及全面创新改革制度的先行扩散复制，如外高桥对岸的启东地区可以积极对接外高桥保税区，争取成为保税仓库等外协合作区。积极争取金融开放，力争江苏成为央行本外币一体化管理账户体系的先行实施省份。

**5. 推进共享发展，以公共服务的均等化为抓手，促进地区福利差异的缩小。**地区一体化的重点在于协调，协调的目的在于缩小地区差距。在分工基础上的缩小地区差距，重在缩小地区福利差距及公共服务水平。要积极探索统一市场建设和要素自由流动机制以及财税分享制度、生态补偿制度、环境损害赔偿制度等，鼓励社会资本投入公共领域，促进地区间公共服务投资的相对均衡，促进民生共享和公共服务供给水平提升。以改善民生为重点，推进教育、医疗卫生、劳动就业、社会保障等公共服务共建共享机制建立，联手打造优质生活圈，使一体化发展成果惠及全体居民。坚持综合提升、适度超前的原则，推进交通、信息、能源基础设施一体化建设，形成布局合理、功能完善、安全高效的现代基础设施体系，强化一体化发展的基础支撑作用。

## 南京提升首位度中心度的战略选择

省社科联 刘西忠

在长三角地区，浙江在着力打造杭州湾大湾区，杭州都市圈在着力打造长三角的金南翼，G60科创走廊经苏州通过南线长三角的南中轴线浙江安徽等延伸到合肥，一体化发展的重心有南移之势，长江似乎正在成为长三角一体化的北部边缘。当前，迫切需要提升南京的首位度中心度，推动宁镇扬一体化，共建南京大都市圈，做强扬子江城市群体和江苏发展的引擎。建议在三个层面发力：

**第一个层面：苦练内功，集中精力做好自己的事。**不能简单地、单纯地以地域面积扩大谋求总量的首位度，而是要更加注重以新发展理念实践推动高质量发展的首位度。南京在现有的空间范围内发展还不是很充分，投资强度、地均水平远没有达到深圳的水平，南京要精力集中做好自己的事，努力在有限空间释放无限可能。其中最重要的核心功能就是南京的优势和其最核心突出的功能即创新功能，大力推进具有世界影响力的创新名城建设。

**第二个层面：突破南京发展的柔性边界，共建大南京都市区和南京大都市圈。**一是大力推进宁镇扬一体化，共建大南京都市区。习近平总书记提出的长三角区域一体化国家战略，是由上海这个核心城市和南京、杭州、合肥、苏锡常和宁波五个都市圈来支撑。在这一国家大战略下，谋

划部署和推动宁镇扬一体化，既是南京提高自身发展能级的迫切需要，也是镇江和扬州在更高层面上参与区域竞争的必然选择，同时也是提升整个长三角支撑力量的重要举措。因此，南京要顺应一体化发展的大趋势，打破三市的物理界限，推动宁镇扬一体化发展、合力打造大南京都市区。二是共建南京大都市圈，增强南京周边城市由“你们南京”的对立到“我们南京”的共识。由于南京四周城市与其级差关系，随着南京米字型交通枢纽的构建，决定了任何行政阻碍都不能完全阻挡南京大都市圈的一体化进程，未来不会完全受到行政区划的限制来发挥它区域中心的作用，会自然以南京作为流通集散中心。只有这样，效率才是最高的，才能实现南京与四周城市的共赢。因此，要顺应长三角地区建设跨省域都市圈的趋势，联合淮安、常州和安徽东部城市，共同打造跨省的大都市圈，进一步放大南京的核心功能和中心优势。

**第三个层面：突破南京发展的刚性边界，通过行政合并或特别协作的方式做大南京，为建设国家中心城市、在全国大局中发挥更大的作用奠定基础。**从目前看，对于突破行政区域做大省会城市，国家层面并不排斥，如果能够争取到政策支持，进行适当的行政兼并，也是重要的路径之一。

## 构建“一轴两带”新格局： 苏锡常“等高”对接融入上海发展的策略和路径

群众杂志社 李程骅

在长三角区域一体化发展上升为国家战略后，江苏的区域能级提升，必须把握世界级城市群、大都市圈的发展规律，以主动对接龙头城市上海为大方向，进一步优化“1+3”主体功能区。而推进苏锡常都市圈“一轴两带”建设，提升苏锡常城市主轴空间品质，放大跨江城市群与环太湖创新带效应，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。建议：

**1. 以沪宁主轴为依托，加快苏锡常三市主城融合，提升高端创新资源、现代服务业的空间聚合能力。**江苏产业的传统化色彩浓厚，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。苏锡常都市圈的主城空间，应围绕创新型企业集群培育，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”。要把生产性服务业作为主攻方向，既做好面向本地企业的“江苏服务”，也提升面向国际市场的“全球服务”。在交通上，目前高速交通的短板是沿太湖线的贯穿，

特别是苏锡、锡常之间的湖湾绕行、相隔问题。即使在无锡市域，宜兴与无锡的空间隔离尚未解决。因此，需要新的沿太湖高速通道、湖底隧道串起苏锡常的环太湖区域，提高资源要素配置的效率。

**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，沪宁通道的第二条城际铁路南沿江城际铁路，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，南沿江城际铁路开工，线路自京沪高铁南京南站引出，向东经句容市、金坛区、武进区、江阴市、张家港市、常熟市，终至在建的沪通铁路（上海—南通）太仓站。由此，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，高水平谋划南沿江产业转型升级带。在太仓、常熟、张家港、江阴、常州



新北区等县级市、开发区，对照地级市的产业水平和服务能级，加快产业升级与服务能力提升，并逐步等高沪宁线的发展能级。

**3. 以主动对接“大虹桥特区”和G60科创走廊为重点，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，其核心区的中心点、增长点都在上海虹桥地区。2018年6月，上海市政府与华为签署战略协议，规划在青浦淀山湖板块建设新的研发中心。淀山湖被称为东方的日内瓦湖，面积60多平方公里，与江苏的昆山、吴江接壤。据课题组了解，在长三角一体化的大战略中，上海为了突破空间发展的瓶颈，正在谋划以虹桥商务区86平方公里为核心区的“大虹桥特区”，这个特区的空间扩张指向，重点是向西延伸至太湖，未来将上海青浦区、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，面积将达到2000—3000平方公里，使之成为长三角一体化的合作示范区。大虹桥商务区的崛起，可以弥补上海原来只看浦东、对外的发展格局。在苏锡常一体化进程中，必须考虑进一步对接上海虹桥地区，放大G60科创走廊效应，在产业、空间、绿色发展、政策配套上全方位对接，探索与上海、浙江共建长三角一体化沪苏浙大虹桥融合发展示范区，促进苏州及沿太湖地区整体对接大虹桥，与浙江嘉兴、湖州共同打造环太湖创新生态圈。

#### 4. 以打造长三角一体化示范引领区域为

**目标，前瞻同步放大苏锡常一体化的效应。**一是推动打造长三角环太湖地区一体化发展示范区。在长三角地区，环太湖地区是能够在有限空间内最大限度地把一市三省融合在一起的唯一区域，也是具有基础条件的最佳选择：环太湖的地级设区市包括苏州、无锡、常州和浙江的湖州，东侧距离上海较近，容易接受上海的辐射，北侧为连接苏锡常的沪宁主轴，南侧为G60科创走廊连接沪苏浙皖，宁杭生态经济带则将太湖西岸贯穿起来。通过一体化合作示范大虹桥这个点，G60科创走廊这条线，和环太湖创新绿色发展生态圈，打造科技创新、产业发展和生态保护联动区，成长为一体化发展的新空间和快速崛起地带，从而让一市三省全部参与进来，实现长三角一体化点、线、圈、面的有机结合。二是与南京都市圈和北沿江城市链接，共同打造扬子江城市群和长三角核心区的文明城市群——率先在国家层面探索现代化的示范区、先行区。推进苏锡常都市圈的西向链接，绿色化对接宁镇扬都市圈，促进沿江岸线常州与南京、镇江进一步融合，与上海和环太湖地区共塑江南文化牌，打造长三角地区具有国际化吸引力的宜业宜居宜学宜创宜养的区域品牌。三是促进苏锡常都市圈的跨江带动，避免扬子江城市群的中部塌陷或断裂。重点促进无锡、常州与泰州之间的对接，构建扬子江城市群中部的锡常泰都市圈。

## 做大做强北翼板块 更高质量融入长三角一体化

江苏长江经济带研究院 成长春

在长三角一体化发展战略进程中，与南翼相比，包括江苏江北、沿海地区的长三角北翼地区，综合交通体系建设滞后，缺乏依托宁波舟山港世界大港而崛起的区域增长极，整体发展水平还不高。这与其所拥有的靠江靠海靠上海的区位优势、广袤的土地空间、良好的生态本底、优良的航运条件等极不相称；同时也不利于上海、苏南、浙东等相对发达地区摆脱土地资源、岸线资源和生态环境紧张的困境。因此，推进跨江联动，提升长三角北翼能级，改变长三角地区“南强北弱”的发展格局，是新时代推动长三角高质量一体化发展的重要路径。

### 一、发挥通江达海优势，建设综合交通枢纽

一是构建跨域快速交通体系。协同推进跨域高速公路联网运营，裁撤省际高速公路主线收费站，强化高速公路联合执法，尤其要合力采取措施，解决过江通道拥堵问题，畅通沿海战略大通道。加快推进北沿江高铁过江通道布点、布线论证，加快建设东西向高铁大通道；主动对接上海机场诉求，加快推进南通境内上海第三新机场建设；以上海为中心，推进上海轻轨路线北向跨江延伸，联网并线，协同加强上海都市圈城际轨道交通网建设，充分发挥上海轨道交通的服务、辐射功能。

二是构建跨域航运物流体系。强化港口分工

协作，做大做强北翼港群，整体对接、服务上海港，助力上海国际航运中心建设。把“沪太通”港口联动模式进一步推广运用至南通港，合作推进通州湾集装箱深水港建设，有效分流上海港集装箱压力。协同推进东西向运河疏浚工程，加快建设“一带一路”、长江经济带“海进江”、“江出海”新通道，减缓长江口航运压力，充分挖掘南通在集装箱运输和江海联运功能中的巨大潜力，努力推进通州湾“长江经济带战略支点”建设。拓展上海港、宁波港与连云港港海铁联运业务，提升连云港港服务“丝绸之路”经济带的的能力，培育上海组合港物流服务的新增长点。

三是构建跨域能源、信息体系。继续完善江苏沿海与上海、江南等地的电网、管道、LNG接收站等基础设施建设，加快推动双方在能源、大数据等领域的合作。发挥江苏沿海地区连云港核电、盐城与南通风电、如东 LNG 等新能源优势，为区域高质量发展提供清洁能源保障。推动长三角北翼加快融入长三角信息基础设施平台建设，推进社保、交通、医保和小额支付等便民服务信息平台与上海、南京等城市对接。加快上海组合港“一体两翼”港航信息平台的对接与融合，共建信息全面、数据完整的长三角港航大数据平台。

### 二、打造合作平台，推进融合发展

一是共建长三角一体化发展先行示范区。紧抓南通全力建设“上海大都市北翼门户城市”、盐城飞地打造“北上海”、泰州建设“江苏高质量发展中部支点城市”等契机,借鉴建设雄安新区、集中疏解北京非首都功能的做法,在通州湾等区位条件优越、发展空间广阔、合作基础良好的地区,以新发展理念为引领,与上海合作共建长三角一体化发展示范区,集中疏解上海城市非核心功能,着力在创新发展、产业转移合作模式设计、协同治理、公共服务等领域先行先试、率先突破,探索构建符合高质量发展要求和一体化发展方向的制度体系。

二是促进合作共建产业园区转型升级。深入总结江苏跨江合作共建园区、南北合作共建园区以及沪苏大丰产业联动集聚区等跨地合作和“飞地经济”建设成就,充分借鉴国内外其他合作共建园区建设成功经验,按照高质量发展和现代化经济体系建设新要求,紧抓长三角一体化发展上升为国家战略契机,主动推进长三角北翼各类合作共建园区与上海、苏南加强交流对接,完善合作共建方式与机制,拓展现代农业、生态旅游、生物医药、健康产业等合作领域,提升合作共建园区的现代化发展水平。

三是谋划共建自由贸易港区。随着长三角北翼地区航运、航空能力的不断增强,建议该地区积极参与谋划长三角自由贸易港试验,即以上海港、宁波—舟山港和南京—南通—连云港等为依托,由上海、浙江、江苏共建自由贸易港,充分发挥长三角北翼地区所拥有的国际过境运输、国内海铁联运、海河联运和江海联运等优势。同时,建议该地区主动对接上海

自贸区,促进文化融合,推进制度创新,优化营商环境,加快提升地区美誉度。

### 三、共补生态之短,共推绿色发展

一是加快规划对接、协同打造生态经济带。以长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”的战略指导思想为引领,推进沪苏皖协同打造长江生态经济带、沪苏协同打造崇明世界级生态岛、苏皖协同打造江淮生态经济带和淮河生态经济带,促进沿江、沿淮、沿河地区规划跨域衔接,实现“流域开发规划一张图”。按照“绿色化、基地化、精品化、规模化”导向,统筹推进沿江钢铁、化工过剩产能向沿海迁移,建设沿海世界级石化基地、钢铁基地,打造以合成材料、新材料、特种钢为主导产品的沿海重化产业集群。加快长三角北翼地区产业转型升级,大力推动绿色经济、循环经济,加快发展滨水旅游业,增加生态产品供给,协同打造优美生态环境、“美丽经济”体系、美好生活范式,建成世界有影响、全国能示范的长三角北翼绿色发展增长极。

二是完善联防联控共保机制、推进生态跨域治理。积极推进各地产业政策、生态补偿政策、节能环保政策跨地协调,全面优化苏沪皖在长江、运河、淮河流域生态环境保护治理方面的顶层设计。健全跨域港务、海事、环保、城管、水务等部门协同联防联控共保机制。协同推进绿色低碳示范港口品牌建设,合理规划LNG加气站、码头低硫油储备供应系统布局,推广港岸电标准。加强沿江、沿海、沿河港口船舶污染物接收、转运、处置与监管。强化沿海滩涂湿地资源、岸线资源保护力度,逐步完善岸线有偿使用、退出机制,提高岸线集约利用度。