

# 基于沿海开发背景的江苏区域协调发展研究

## ——以“良性非均衡”为战略视角

刘俊

(东南大学 经济管理学院,江苏 南京 210096)

**摘要** 沿海开发上升为国家战略,为江苏 3 大区域带来了协调发展的重大机遇。“良性非均衡”是江苏区域协调发展的战略新思路,核心是选择适合本地发展的战略导向,以“非均衡”凸显各地特色,同时有效控制并逐渐缩小不同区域的经济差距,达到“良性”的目标。把握沿海开发契机,推进江苏区域协调发展的战略导向和实施重点是以“跨江开发”战略加快苏南要素北移,以“江海联动”战略支撑苏中双轴开发,以“两海战略”推动苏北近水发展,以“强县经济”战略确保沿海整体推进。

**关键词** 沿海开发;良性非均衡;协调发展

中图分类号:F061.5

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2011)01-0045-04

长期以来,苏北沿海地区的经济发展比较滞后,制约了江苏全省的区域协调发展。特别是在金融危机背景下,制约了江苏全省的产业升级和经济发展方式的转型。江苏沿海开发,不仅是江苏沿海以及长三角的问题,更是全国区域发展大格局中的战略问题<sup>[1]</sup>。对江苏来说,加快推进沿海开发,不仅为苏北振兴、苏中崛起注入了强劲动力,也为苏南经济转型升级提供了广阔空间,给全省 3 大区域带来了协调发展的重大机遇。

江苏沿海开发之所以能够上升为国家战略,其根本原因在于它的战略地位,它不仅将东部沿海经济连成一片,形成沿海产业带,而且也将中国东部沿海和中西部连接起来。江苏沿海开发不仅能够将长三角向北延伸,连接胶东半岛和渤海湾,打造沿海经济长廊,还具有开发东陇海,提升欧亚大陆桥头堡的地位和作用,有利于实现东西部经济对接,放大东部沿海地区的经济辐射范围和辐射力度<sup>[2]</sup>。在加快转变经济发展方式的新形势下,江苏推进区域协调发展、实现区域经济布局战略性转变,面临着新的挑战。就整个江苏经济发展而言,以苏南为重心的经济布局,造成了苏南与苏中苏北经济发展差距并由此制约了区域经济的分工效率,如何重新调整经济发展空间的布局,实现苏南和苏中苏北经济的协调发展,成为推动江苏经济全面升级转型的战略

性问题。同时,如何充分利用江苏沿海优势资源打造新的经济增长极,在更大区域范围内的产业合作和结构调整,实现从陆地到海洋的战略性转变,不仅是沿海地区开发的内在要求,而且对全省经济发展也具有重要意义。

### 一、江苏区域协调发展现状

改革开放以来,苏南 GDP 年均增长率快于苏中、苏北,基数大于苏中、苏北,使得苏中、苏北与苏南、特别是苏北与苏南的差距明显扩大<sup>[3]</sup>。一方面,苏南地区大量承接了上海地区的产业转移,传统的“苏南模式”一跃而成为“新苏南模式”,另一方面,“长江天堑”的阻隔使得苏北经济发展速度非常缓慢。由于“马太效应”,苏南苏北经济空间的分割进一步加剧。过去在某种程度上,苏南苏北区域协调发展被看作是一种单边优惠措施,即苏南经济发达地区对苏北经济落后地区的一种支持,但随着苏南经济的进一步发展,这种差距逐步成为苏南经济的重要制约因素;“区域协调发展”已经不单纯是发展苏北的问题了,而是苏南如何发展的问题了。

#### 1. 区域差距的扩大制约了区域优势发挥

区域差距扩大使得苏南苏北在经济上实际上处于相互分割的状态,这种经济分割不是增强,而是削弱了各自的优势,制约了各自的发展空间。一方面,

收稿日期:2010-10-20

基金项目:2010 年江苏省政府决策咨询研究重点课题(2010010)

作者简介:刘俊(1975—),男,江苏盐城人,副教授,博士研究生,从事区域经济、经济政策研究。

苏北拥有丰富的土地资源、海洋资源、风力资源,苏北风能资源蕴藏量约有238万kW,适宜建设大型海上风电场,滩涂资源68.6万km<sup>2</sup>,不仅适宜于发展特种种植业,而且有利于发展重化工业,但由于无法和苏南经济对接,这些优质资源大量浪费。另一方面,经济较为发达的苏南经济局限于苏南片区,不仅无法利用苏北丰富的经济资源,而且由于经济发展远远超过环境承载力,对环境产生了极大的破坏性,商务成本不断提高,同时,也无法实现经济发展的规模效应,特别是总部经济效率得不到充分发挥。

## 2. 区域差距的扩大制约了区域分工效率

现代经济理论表明,现代经济是一个分工经济,经济效率越来越多地体现在分工效率上,不仅如此,随着分工发展,经济分工早已从产业间分工转向产业内分工,空间范围不断扩大、分工环节不断细化是经济效率和贸易发展的最主要推动因素<sup>[4]</sup>。而长期以来,人们所强调的区域分工往往只是局限于产业分工,即使在国家规划层面上也是如此。苏南苏北经济发展差距对区域分工效率的制约因素突出地表现在两个方面:一是苏南经济的分工范围受到制约,苏南经济分工效率的进一步提高受到约束;二是苏南经济的分工深度受到约束,这是由于现代分工更多的是产业内分工,而产业内分工是建立在相似经济发展水平基础上的,苏南苏北巨大的经济发展差距不断扩大使得苏南苏北难以处在同一个分工层次上,因而难以深化分工。如果没有发达的分工,苏南就不可能进一步提高专业化水平和产品竞争力。

## 3. 区域差距的扩大制约了区域发展空间

苏南苏北发展差距的扩大首先是限制了苏北经济的发展,但是,这种差距对苏南经济提高的制约作用却长期为人们所忽视。国际金融危机之后,苏南传统的国际竞争优势逐步削弱,苏南需要寻找新的发展空间<sup>[5]</sup>。一方面,苏南应该放弃传统的廉价劳动密集型加工产品或加工环节的国际分工模式,通过产业升级拓宽发展空间,但产业升级的前提条件是为这些加工制造业寻找出路,而这种出路并不是简单的产业搬迁,而是在区域合作的基础上的产业转移,只有通过合作才能降低生产成本、保持现有竞争优势,另一方面实现在现有产业基础之上的升级,所谓生产型服务体系也是建立在现有产业优势基础上的。苏南必须通过产业创新寻找新的投资机会。过大的区域差异不仅会削弱产业升级过程中合作的基础,而且也会限制新的投资机会。

## 二、“良性非均衡”是推进区域协调发展的新思路

### 1. “良性非均衡”发展的理论分析

与传统的区域经济非均衡发展理论不同,“良性

非均衡”发展是指保持适当的空间发展梯度差,将区际差距控制在可接受的范围内,并逐步抑制地区差距扩大的趋势。其核心是建立动态的协调机制,逐步达到产业结构的协调、空间布局的协调、财富分配的协调、域际经济关系的协调,从而使三大区域发展更加和谐高效。

以“良性非均衡”的战略思路推进江苏区域协调发展,可以从如下几个层面来分析:①“整体”论,即在差异化发展中寻求整体的提升,在不均衡状态下寻求整体的改善。②“协调”论,一方面控制目前客观存在的区域差异,使非均衡状态不向恶化方向转变;另一方面寻求并加强区域差异中存在的内部联系,建立一个内部相互促进、相互联系、整体进步的区域经济协调发展格局。③“共赢”论,既要促进先进地区的快速稳定发展,也要带动后进地区的振兴与崛起,避免以牺牲一地区利益扶持另一地区的发展,最终实现“共赢”。④“联动”论,即发达地区对落后地区工业化的促动,落后地区对发达地区产业转移和产业升级的引动,以及发达地区与落后地区合理的互动。

### 2. “良性非均衡”发展的战略导向

按照“良性非均衡”的思路,在新一轮沿海开发开放中推进区域协调发展,江苏三大区域应根据国家战略的总体要求和本地区的实际状况,选择适合本地发展的战略导向,以“非均衡”凸显各地特色,同时有效控制并逐渐缩小不同区域的经济发展差距,达到“良性”的目标,或“趋均衡型”发展,即近期——保持适当的空间发展梯度差,将区际差距控制在人们可接受的范围内,在此基础上加速苏中、苏北地区的崛起,远期——苏中、苏北成为江苏新的经济前沿,最终与苏南优势互补,协调共进。

以“跨江开发”战略加快苏南要素北移。苏南中心地位的确立不仅要求经济能量在中心的凝聚,同时要求有广阔的外围。这个外围不是地理上界定的,而是由经济联系的紧密程度界定的。从这个意义上讲,苏南地区的跨江开发,使苏中苏北成为苏南发展的腹地,实现经济增长在区域间有效而快速的传递,对江苏南北两岸是双赢的战略。

以“江海联动”战略支撑苏中双轴开发。“江海联动”战略,就是以江苏沿江、沿海为基本发展轴线,以“联动”发展为途径,以资源整合、产业互动、布局拓展为基本手段,达到沿江、沿海地区经济社会的“互动”发展。“江海联动”开发,寻求“弱弱联合”,在最大程度上整合长江以北地区的各种优势;“江海联动”开发,也是“强弱联合”,重点通过江苏沿江、沿海区域经济的一体化发展,带动苏中、苏北地区经济的快速崛起,走向区域协调发展<sup>[6]</sup>。

以“两海战略”推动苏北近水发展。“两海战略”

即通过“融入沿海,借港出海”整合资源,共同构建江苏“苏北大板块”,推动苏北地区的全面振兴(图1)。“融入沿海”意味着扩大内需,开拓沿海市场,全面融入沿海开发的整体框架;“借港出海”,意味着扩大外需,开拓国际市场,积极参与全球化。

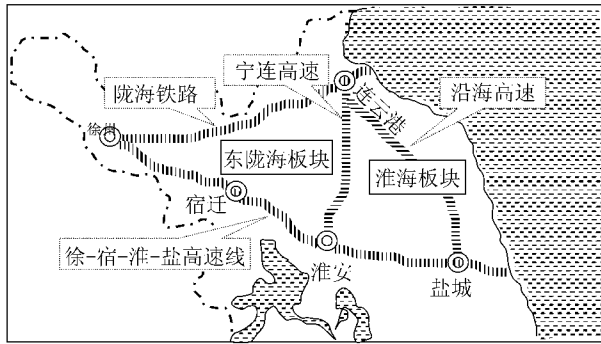


图1 苏北近水发展——两海战略块状布局

以“强县经济”战略确保沿海整体推进。县域经济既是江苏沿海地区发展的“短板”,也是带动区域经济发展的突破口。“强县经济”战略就是以县域的特色化全面发展,支撑沿海地区开发开放的整体推进,提升沿海地区发展的综合水平,实现区域的整体协调发展。要抓住沿海大开发的契机,充分利用大城市、大港口、大产业、大设施建设的条件,积极对接、主动服务、重点配套,依托各自的相对优势,建立以城带乡、以工促农的长效机制,形成城乡一体化发展新格局。

### 三、沿海开发背景下促进区域协调发展的对策

#### 1. 大力推进沿海地区基础设施建设

当前沿海地区要重点建设连云港港、南通港和盐城港三大港口群和公路、铁路、航空交通网。临海高等级公路建设已经开工,应以此为沿海开发的龙头工程,全面推进新一轮基础设施建设和“沿路经济”开发,进一步完善交通、水利、能源、通讯基础设施支撑体系,努力在整合临港城镇带、沿海港口群、沿海各类开发区、工业园区和服务业集聚区资源,实现资源共享、产业互动、错位竞争、各展所长,建设大港口、培育大产业、推进滩涂大开发上取得重大突破。

连云港的基础设施建设内容:①加快铁路建设,包括新建连云港—上海、连云港—青岛高铁,续建连云港至盐城铁路,新建连云港—淮安—扬州—镇江—南京城际铁路,新建徐州至连云港东客运专线,新建连云港—临沂铁路,新建连云港—宿迁—蚌埠铁路。②新建沿海500 kV临海输变电、南翼输变电工程,解决地区主网架不平衡问题,满足南翼钢铁石化基地的需要,配套田湾核电4台100万kW机组、新海电厂2台100万kW机组。③提高通榆河供水保

证率,由相机供水至2015年前后实现稳定供水。

南通的基础设施建设内容:①大力开发洋口港区,近期重点突破15~20万t级航道和港口主体功能建设,启动金牛岛开发前期工作,中远期重点推进30万t级航道及10万t级以上深水泊位和金牛岛及环港作业区的开发建设。②加快开发吕四港区,近期实现进港5万t级航道二期工程竣工通航,完善港区基础配套设施,中远期建成10万t级进港航道3期工程,完成43 km<sup>2</sup>临港工业用地围填,实现港区的全面开发建设。③进一步推动交通基础设施建设,完善港口配套集疏运体系。包括加快推进崇启大桥、崇海大桥,沪通铁路、宁启铁路,扬启高速、通如高速、临海高等级公路,兴东机场飞行区改扩建工程等重大交通基础设施项目,构建通江达海、承南启北的国家级综合交通枢纽。

#### 2. 加快培育沿海特色支柱产业

根据新一轮区域规划在现有基础上进行重新布局产业发展,重点以先进制造业和现代服务业为支架,大力发展高新技术产业,构建产业结构高级化、产业竞争力高端化的现代产业体系:①围绕本地农业的主导产业、突出优势产业和优势区域,建设一批起点高、功能全、规模大、效益好、带动力强的现代农业产业园区和现代特色农业示范基地。培育壮大优势特色产业,推进农业适度规模经营,以示范效应带动区域现代农业发展,实现产业升级。②统筹发展临港产业,进一步调整沿海产业结构,建设沿海产业带。充分发挥政府主导作用,统筹协调大型石化、钢铁、能源等项目布局,积极寻求与国内外知名大集团、大企业开展合作,以重大项目建设带动临港特色产业带的开发,同时,大力发展海洋高技术产业、海洋旅游娱乐业、海洋医药产业、海水综合利用产业等新兴海洋产业。③抓紧编制实施《新能源产业发展规划》,以特有资源为依托,引进和培育市场前景好、科技含量高的新能源产业龙头项目,不断丰富完善产业链条,努力形成比较健全的绿色能源产业发展体系。

以连云港为例:①发挥大型矿石码头、深水航道的优势,建设新型钢铁项目,培育特、精、优产品,打造总体规模2000万t左右的钢铁基地。②重点推进1000万t炼油配套100万t乙烯炼化一体化项目,建设国家战略石油储备基地、商业储备基地。③进一步凸显抗肿瘤药物、抗肝炎药物、麻醉镇痛药物、新型中成药、新型药用包装材料、医用消毒灭菌设备的技术优势和产业优势,把连云港打造成引领国内创新药物研发及产业化示范基地,建设国内著名的“药港”。④加快连云港新材料产业国家高技术产业基地和国家火炬计划东海硅材料产业基地建

设。⑤建设东海县国家级现代农业园区,把东海建成全国有影响的“华东花都”,带动苏北农业转型升级。⑥建立前三岛国家级“海上牧场”。依托海岛发展海洋特色经济,把前三岛打造成重要海岛特色经济区,形成前三岛“海洋牧场”。

### 3. 坚持沿海开发与保护并重

江苏沿海地区的海洋滩涂、湿地资源,是我国沿海生物多样性保护的三大关键地区之一,具有非常重要的生态功能。在沿海开发中,要坚决防止因大开发导致沿海地区生态承载力下降,坚决避免走先污染、后治理的老路。走一条人口、资源与环境可持续发展的道路,应坚持以下几点:①研究综合环境与地方经济发展的核算方法,将发展过程中的资源消耗、环境损失和环境效益纳入经济发展的评价体系,推行领导干部任期环境保护政绩考核,克服单纯追求GDP的倾向。②构建科学的决策机制和管理机制,健全和落实资源有偿使用制度、生态环境补偿机制和严格的环境保护目标责任制,为生态文明建设和提高可持续发展能力保驾护航。③按照“减量化、再使用、资源化”的原则,以提高资源利用效率、保护环境为核心,努力实现产业生态化。④积极推行清洁生产,以生态化改造工业园区和经济技术开发区,大力发展生态农业。实行重点支持,加强政策和规划引导,提高发展起点,突出抓好新能源、节能环保等一批重点产业基地,推动优势产业规模化、集约化、专业化发展。发展废物回收再利用产业和环保产业,提高资源生产率和循环利用率。严格环境准入,提高环保准入门槛,限制和禁止上高耗能、高耗材、高耗水、高污染的建设项目。⑤实施强制淘汰制度,对技术落后、浪费资源、污染环境的生产工艺、技术、设备、企业实行强制淘汰。

盐城是滩涂保护重点地区。一方面,要大力支持滩涂资源的综合开发利用。统筹考虑省、市、县三方利益,出台配套政策措施,加快推进滩涂特别是东台2.66万km<sup>2</sup>条子泥围垦工作。尽快启动向国家申报滩涂综合开发试验区的相关工作。另一方面,要调整保护区范围。保护区占盐城总面积近1/3,社区居民占全市总人口近20%。针对现有丹顶鹤和麋鹿保护区范围过大和旱化的实际,争取国家环保部及早组织研究丹顶鹤保护区和麋鹿保护区功能和范围优化方案。

### 4. 加大财政、金融对沿海三市的政策扶持力度

完善省对沿海地区财政体制机制,增加一般性转移支付的比重,提高对沿海产业专项转移支付的规模<sup>[7]</sup>。专项发展资金向沿海地区重点产业倾斜,加大省级财政专项资金的整合力度,降低资金申报准入门槛,优先扶持科技创新与成果转化、现代服务

业、节能减排与循环经济、农业产业化、商贸物流、金融、信息等沿海重点产业、特色产业、新兴产业的发展。支持苏北地区开展金融创新,成立以政府资金主导、民营资本广泛参与、以主要服务于江苏沿海开发、延伸服务黄海沿线和陇海兰新经济带的区域性金融机构,设立信托投资公司、财务公司、金融租赁公司等非银行金融机构,根据沿海开发金融需求的特点加快信贷产品和服务产品创新,拓宽融资渠道。

### 5. 赋予苏北地区特殊的人才政策

积极探索“组团式”、“置换式”、“打包式”成批交流干部,以解决个别交流融合难、落实难的问题。进一步推进“科技干部挂职服务沿海行动计划”,选派高校、科研院所和企业的领导人才到沿海市县挂职。大力引进和培养创新创业团队,解决好“能不能来”、“来了后能不能发展”、“发展后能不能扎根”等问题。营造高层次人才来沿海创业创新的政策环境,依托省重点人才工程的实施,在人才选拔和省“高层次创新创业人才引进计划”、“六大人才高峰项目”等项目资助上对沿海地区给予倾斜,单列江苏沿海开发人才及项目专项指标,提高入选数量,资助的资金额度上对沿海地区提高资助标准,实行差别对待。

### 6. 建立健全区域利益协调和补偿机制

进一步拓宽区域经济一体化的广度和深度,以利益为导向,建立健全区域利益协调和补偿机制。一方面,积极引导地方广泛参与,以利益协调为主要手段,充分发挥政府的宏观调控作用,通过政策协调,兼顾各方利益,化解问题,解决争端。另一方面,要着眼于区域整体利益,建立和完善补偿机制。必须通过完善利益补偿机制实现地方经济利益的再分配,从而实现各方共赢。另外,要完善跨行政区的区域合作组织,妥善解决规划、监督、资金分配等问题。

### 参考文献:

- [1] 黄鹤群.从新的战略高度谋划沿海开发[J].现代经济探讨,2009(10):57-61.
- [2] 李灿.江苏沿海大开发的三重机遇[J].望,2009(32):40-41.
- [3] 成长春.江苏沿海开发战略与区域经济均衡发展[J].江苏社会科学,2009(6):207-211.
- [4] 胡建伟.论环渤海开发战略背景下辽宁沿海经济带建设[J].管理世界,2009(12):158-159.
- [5] 张颢瀚.空间经济发展的要素与沿海发展要素的形成[J].南京社会科学,2010(3):1-7.
- [6] 孙月平.江苏“江海联动”与沿海经济带开发建设研究[M].北京:人民日报出版社,2005:25-26.
- [7] 宋敏,马超.江苏沿海地区中小企业融资的进化博弈分析[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2010,12(3):63-67.