

江苏省 区域共同发展 战略研究

JIANGSUSHENG

QUYU GONGTONG

FAZHAN ZHANLUE YANJIU

● 魏晓锋 / 著

江苏省 区域共同发展 战略研究

JIANGSU
QYU GONGTONG
FAZHAN ZHAN LUE YANJIU

江苏工业学院图书馆
藏书章

○魏晓锋/著

首都经济贸易大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

江苏省区域共同发展战略研究/魏晓锋著. —北京:首都经济贸易大学出版社, 2005. 12

ISBN 7-5638-1352-7

I. 江… II. 魏… III. 地区经济—经济发展战略—研究—江苏省 IV. F127.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 024902 号

江苏省区域共同发展战略研究

魏晓锋 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京永生印刷有限责任公司

开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32

印 张 10.875

版 次 2005 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-5638-1352-7/F·789

定 价 28.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究



作者简介

魏晓锋，1963年5月出生，1985年7月毕业于苏州大学政治系，2001年2月进入河海大学经济学院攻读博士学位；现任盐城工学院副教授，长期从事《政治经济学》等课程的教学研究和高校管理工作；科研工作的主要方向为区域经济政策和区域经济管理；参与全国哲学社会科学重点研究课题1项、主持完成部级研究课题1项和省级以下课题多项；发表以区域经济理论、江苏区域战略和苏北发展问题为主要研究内容的论文20多篇，主编出版教材3部。

序

从党的十一届三中全会至今,我国在改革开放条件下的经济社会发展已经走过了27年的历史征程。在这个过程中,“发展是硬道理”始终是我们的基本原则,但如何发展,则在不断地探索中。科学发展观的提出,是我国经济社会发展过程中的一件大事,它将深刻影响我国现代化的进程。当前,“科学发展”、“协调发展”、“统筹发展”、“共同发展”、“和谐发展”的观念蔚然成风,这就更需要包括区域经济政策理论在内的区域经济管理理论的指导,通过区域协调发展推进社会的和谐与进步。青年学者魏晓锋博士长期研究区域政策理论,《江苏省区域共同发展战略研究》(以下简称《研究》)是其最新的研究成果,其研究的问题和提出的观点,对我国,特别是对江苏区域经济管理理论和区域经济发展是有重要意义的。

《研究》以江苏省区域空间和区域战略为研究对象,以区域经济学基本理论和国内外区域共同发展的实践经验为基础,以研究“区域共同发展”及其相关概念为逻辑起点,系统回顾了几个发达国家和国内部分省级区域以及江苏省促进区域协调发展的实践过程,归纳了区域共同发展战略的基本内涵和目标体系,分析了江苏实施区域共同发展战略所面临的区域环境,研究了促进江苏区域共同发展的区域政策及其政策工具,最终构建了促进江苏区域共同发展战略目标实现的政策体系。综观全书,以下几个方面较为突出。

一是研究视角新。目前,研究江苏区域问题的成果比较多,形成了很多有价值的观点。但围绕江苏区域共同发展战略和江

苏省区域空间,将苏北作为一个独立的区域经济学单元,从构建促进苏北区域共同发展的政策体系的角度展开系统讨论,《研究》的视角新颖,并形成了自己的特色。长期以来,苏北五市基本形成了较为相似的经济结构、区域环境、区域制度和区域文化,作为一个整体落后的区域,其落后的现状如何?原因何在?出路何在?江苏省和苏北区域政府应进行怎样的政策设计和制度安排,来促进这个区域的共同发展?对此,学术界和决策层系统探讨的理论成果并不多见,《研究》的作者选择这样的课题和研究角度颇有新意。

二是研究概念新。在区域经济理论中,“区域协调发展”是一个传统和比较成熟的概念,江苏省提出的“区域共同发展”是区域协调发展理论中的新概念,这个概念具有怎样的内涵?与区域协调发展概念之间是怎样的关系?在强调“科学发展”、“和谐发展”的今天具有什么样的意义?《研究》对以“区域共同发展”为核心的系列概念进行了理论界定,并以此作为全书的逻辑起点进行理论展开,具有较强的逻辑严密性。《研究》特别强调“共同发展”承认差异的存在,不以消除差异为目的,指出区域发展趋势表现为总体发展水平的进步,以此强调“区域共同发展”的动态特征,颇具创意。

三是研究结论新。苏北发展问题是江苏区域共同发展战略的核心问题,苏北与江苏全省平均发展水平特别是与苏南的全方位差距、苏北已经形成的独特的区域空间结构(临海型区位、内陆化特征)和人们的思想观念(有人认为江苏区域差距还应继续拉大),使得苏北谋求共同发展的未来之路困难重重。《研究》的结论认为:构建完善的区域政策体系、选择恰当的区域政策工具是确保江苏区域共同发展战略目标实现的关键步骤。《研究》规划了具体的促进江苏区域共同发展的法规建设内容,设计了江苏区域政策组织和区域管理组织机构,提出了较为全面

的促进苏北发展的直接和间接政策工具。本书的结论具有新意。

《研究》是一本关于江苏区域发展战略和政策,促进区域协调发展的政策参考书,书中介绍了国内外区域共同发展理论和实践经验,对江苏区域共同发展历程进行了回顾,对区域共同发展的战略目标和实施目标进行了环境分析,提出了促进苏北共同发展的政策构想,虽然其中的有些观点是一家之言,但本书对读者系统了解国内外区域协调发展状况、思考江苏区域发展政策具有相当大的参考价值,对江苏以外的区域发展政策制定也具有一定的指导意义。这本书内容丰富、语言精练、文风严谨,既有鲜明的思想观点,又有切实的方法措施,对经济理论和实际工作者探讨类似问题具有较大的借鉴意义;对江苏尤其是苏北各级领导干部牢固树立和认真落实科学发展观,寻找解决本地区、本部门发展问题的对策和方法具有很强的借鉴意义。

从宏观意义上讲,本书研究的最终目的是找出促进苏北加速发展的路径,所以,对于促进苏北区域共同发展的政策体系的讨论没有终点。由此可见,作为一部有较高理论价值与实践价值的学术著作,由于研究对象的复杂性和长期性,本书不是江苏区域问题研究的完成和终结。正如作者在第七章里提出的关于江苏“问题区域”划分问题研究、江苏“中心地发展战略”问题研究、加快苏北发展的路径问题研究等需要深入展开,本书的结构也可以进一步加以完善。尽管如此,《研究》为江苏区域政策体系构建所做的开拓性工作,应该得到充分的肯定,其理论成果则应得到江苏省有关决策者的重视和推广。我乐于将本书推荐给大家。

南京师范大学经济贸易系
系主任、教授、博士生导师

蒋伏心

2005年12月8日于南京

前 言

2001年,在长期的研究、思考和资料积累基础上,作者向江苏省教育厅申报了“江苏省区域共同发展战略在苏北的实现途径研究”高校人文社会科学研究项目(01SJD790019)。2002年,该项目被吸收批准为全国统计科学研究项目(LX2002-39)。以上述两个课题的研究资料和研究成果为基础,经过一年多对最新资料的补充和对这两个课题的全面再思考,作者最终完成了本书的写作。



中国历来重视贫富差距问题。《论语·季氏篇》里说:“丘也闻有国有家者,不患贫而患不均,不患寡而患不安。盖均无贫,和无寡,安无倾。”2 000多年前的古代先贤对贫富差距的危害就已经有了深刻的认识,而社会主义的本质是追求共同富裕,所以,今天的中国人更应重视发展的区域不平衡问题。江苏区域差异情况之特殊、差距之大非常罕见,必须重视并加以解决。本人对这个问题的兴趣是从关注“地域歧视”这一社会学现象开始的。近几年来,河南人在一些地方受到歧视的现象比较普遍,深圳市某公安机关竟然悬挂“坚决打击河南籍敲诈勒索团伙”这样带有强烈地域歧视性的标语。河南律师李东照、任诚宇开全国先河,控告深圳警方“地域歧视”案被受理。“横幅事件”使河南省上下受到强烈震动,而学界则开始探索地域歧视形成的历史根源和现实原因。

其实,如果河南的父老乡亲了解了苏北人在上海 100 多年

来的生存状态,那么对诸如“横幅事件”之类的地域歧视事件,他们也许就不会如此过敏了。苏北人,上海话的发音大约是“钢波恁”,事实上是部分上海人蔑称外地人的代名词。他们是太平天国运动以后因自然灾害等原因移民至上海的江苏长江以北的人及其后代。部分上海人有时也笼统地将部分安徽人、山东人,甚至不讲吴语系方言的其他外地人统称为“钢波恁”。这些所谓的“钢波恁”群体,是以地域为单位的众多上海移民群体中的一个,是今天上海人的重要来源和组成部分。但遗憾的是,自1860年苏北人开始大规模移居上海以来一直到今天,歧视苏北人的问题仍然存在,它实实在在地存在并渗透于大上海生活的方方面面,只不过现在稍微缓和了一些而已。虽然民间流传着一些关于上海人精明和小气的笑话,但迄今为止,作者尚没有看到有学者在地域歧视问题上作过系统研究,而对这个问题进行理性思考,既富有意义,同时也是我们的责任。

自1981年以来,因读书和工作关系,作者长期跟上海人打交道,并没有感到上海人对苏北人有多么歧视。是一次偶然的机 会,使我意识到苏北人问题在上海还是根深蒂固的,那是我最早接受的关于上海苏北人命运的社会学启蒙教育。此后,我开始注意收集关于苏北人在上海生存状况的研究材料,但是,令人失望,国内的相关资料寥寥无几。一次,与在美国的友人通电话时,无意中谈起我正在理性层次上关注苏北人在上海的生存状况问题。他的回答令我目瞪口呆:他手里正好有一本关于上海苏北人问题的英文版学术专著,如果需要可以立即寄给我。在确确实实收到来自大洋彼岸的邮件后,我才意识到那位兄弟没有开玩笑,才知道苏北人在上海的问题已经“国际化”——国际学术界已有人关心这个社会学问题。

我花了大约三个月的时间才囫圇吞枣地读完了这本名为

《Creating Chinese Ethnicity: Subei People in Shanghai, 1850 ~ 1980》^①的英文版书籍,了解到该书作者 Emily Honig 是耶鲁大学的历史学家和妇女研究专家,她是在研究 1949 年以前上海纱厂女工(当时上海纱厂里有很多苏北籍女工)问题时开始注意苏北人群体的。在她这部共八章的关于苏北人在上海命运的专著里,Emily Honig 从苏北地理、向上海移民的过程、苏北人在上海的职业分布、苏北族群的形成、政治地位、1949 年以后的苏北人生存状态等方面系统地研究了上海的苏北人问题。她还特别用大量篇幅分析了部分上海人对来自长江以北的江苏人蔑称“苏北人”的形成过程以及苏北人遭受歧视的程度。研究的视角非常独特,观察非常细微,形成的结论也较为符合客观事实。最近,上海大学文学院教授朱学勤先生说有一篇两个外国人以上海的苏北人现象为题联合写成的社会学博士论文,在学界颇受好评,遗憾的是本人没有读过。但外国人从社会学和历史学角度对上海苏北人问题的研究,在地域情感、学术风格、选题角度、理性思考等方面对我这个苏北人确定本书选题并潜心研究产生了重要影响。

二

为什么有的上海人歧视苏北人?显而易见,上海的苏北人受教育程度低、职业声望低下、收入少、居住条件简陋、生活状况差是主要原因。当然,还有不可忽视的另一个重要原因,那就是苏北地区的长期贫穷,一如某些发达国家的人歧视来自贫穷国家的外国人。所以,我非常赞赏朱学勤先生的“地区歧视”根植于“嫌贫爱富”这种人性的普遍弱点的观点,而只有区域的经济

^① Emily Honig. *Creating Chinese Ethnicity: Subei People in Shanghai, 1850 ~ 1980*. Washington D. C. : Yale University Press, 1992.

发展和社会进步才能从根本上消除地域歧视。河南人的地域歧视官司不管结果如何,只要中原大地依然贫困,河南人在发达地区就不会受到社会学意义上的普遍尊重。江苏省的决策者已将江苏区域差距过大,视为构建江苏和谐社会的主要障碍之一。事实上,从1984年以来,江苏就开始了消除南北差距的努力,1994年又正式提出“区域共同发展战略”。目前,江苏全省正在大力加快发展苏北,专家和决策者对这一伟大实践进行了多角度的回顾、探索和总结,本书的出版正是这些努力的一部分。

本书的创新主要表现在以下几个方面。

1. 从研究对象看,本书是江苏“区域共同发展战略”提出后,首次将苏北区域作为一个独立的区域经济学单元,系统研究、分析促进其加快发展的区域政策研究专著。江苏省委、省政府关于江苏区域共同发展的战略提出后,专家们对这一战略的内涵、目标,江苏区域差异现状、原因,江苏三大区域之间的交流与互动,各区域发展战略选择等问题进行了广泛而深入的研究和探讨,但这些研究大多侧重某一方面。将苏北区域作为一个独立的区域单元,对其展开系统研究,特别是从区域共同发展战略的高度研究苏北区域需要实施的系统的区域政策,本书是第一部。

2. 从研究内容看,本书对“区域共同发展”及其相关基本概念的内涵进行了界定,并以此为逻辑起点,进行理论展开。本书以“区域共同发展”及其相关概念的界定为基础,系统总结了国内外已经形成的关于区域共同发展的一般理论,回顾了国内外实施共同发展战略的经验教训,在此基础上,研究了江苏区域共同发展战略的历史进程和战略目标,剖析了苏北发展所面临的战略环境及其进一步发展的优劣势,提出了促进苏北区域共同发展的政策架构。全书各部分内容之间具有较强的内在逻辑联系,根据作者所掌握的资料,关于“区域共同发展”的基本概念

的研究,本书属于首次。

3. 本书在研究国内外区域共同发展实践经验的基础上,针对江苏特别是苏北区域的实际,提出了一系列新的观点。例如,提出加快苏北区域发展的立法目标,从而为苏北区域长远规划和发展提供法律支持;建议决策部门研究成立管理和协调苏北区域开发的专门机构,为确保苏北区域发展建立起可靠的组织保障;提出将鼓励产业转移、优先开发沿海和江苏中心区域、建立网络状经济增长极作为促进苏北发展的区域政策选择;建议将财政补贴、税收优惠和建立专门的开发银行作为支持苏北发展的直接政策工具,将资本布局再调整、促进基础设施建设、科学规划和推进工业园区建设作为支持苏北发展的间接政策工具。

三

由盐城、淮安、宿迁、徐州、连云港五个省辖市共 5.23 万平方公里面积构成的江苏苏北区域,虽然占全国国土面积的比重仅为 0.5% 左右,但它处于我国发达的东部沿海中部,连接华北、西北、长江三角洲,东临太平洋,隔黄海又与日本、韩国两个发达的东亚国家相望,是亚欧大陆桥的东桥头堡,拥有得天独厚的区位优势。从江苏角度看,在全省仅 10 多万平方公里的国土面积中,苏北所占比重达 51.56%,占据了江苏半壁河山。苏北区位如此优越,又占有经济大省江苏一半以上的国土面积,但它的发展水平居然长期处于全国平均水平之下,这实在让人难以理解。1984 年,江苏省委、省政府提出“积极提高苏南,加快发展苏北”的政策,20 多年来,省委、省政府几乎每年都有新的举措,苏北各市也想尽各种办法,寻求跨越式发展的途径。江苏省强力推动苏北发展的努力一直没有停止过。

但是,客观事实让人们不得不关注影响苏北发展的相关负

面因素。与决策层不遗余力地推动苏北发展的坚决态度相比,对于大力促进苏北区域共同发展的意义,很难说全体江苏人形成了共识。有人将苏北与苏南的发展问题割裂开来,似乎苏北发展是以苏南的停滞为代价;一些人没有看到苏南产业饱和、资源紧缺、人口拥挤、经济能量没有进一步释放空间的现实,仍要求继续对苏南极化发展,甚至有个别人认为苏南、苏北的差距还不够大。我们并不否认,苏南与苏北因长江的天然阻隔,经济联系长期以来并不密切。但我们应该意识到,由于同属一个面积较小的省级行政区域,多条长江通道建成开通后,苏北已成为苏南产品市场释放的最便捷空间和产业转移的最佳场所。但很多苏南实业家的目光始终盯着上海、浙江、广东和海外,相比之下,上海对苏北特别是盐城区域的产业转移、要素流动等辐射可能要比苏南大得多。在苏北的各类专业市场、开发区和工业园区,来自浙江、广东、福建、港澳台甚至国外的资本异常活跃,但鲜见同省的苏南兄弟。是改变的时候了!

在苏北区域内部,五个省辖地方行政区没有意识到它们工业化、城市化水平低,传统经济形式占主导地位这些相同的特征,没有形成区域意识和区域利益同盟意识,进而用区域的力量共同争取有利于本区域发展的政策,而是各自为战。因此,苏北各市之间的经济联系也不密切。江苏省政府在苏南、苏北城市之间开展的南北产业合作,如果没有资本和企业家的兴趣,没有经济利益的驱动,其实际效果可能比其新闻价值要小得多。一个没有以政府为后盾,以市场为媒介,以利益为核心,以企业为主体的南北产业合作,是很难持久的。因此,继续大力宣传苏北发展对全省进一步发展的重要意义和作用,采取特殊的区域政策,鼓励苏南苏北全方位紧密合作,从而形成江苏区域共同市场,这在当今显得尤为重要。本书的写作目的正在于此。

有关本书的选题背景、研究目标、研究内容、逻辑结构、研究

范围、研究重点、研究方法和理论创新等内容将在第一章里详细表述。本书的研究涉及经济学基础理论、区域经济学、发展经济学、制度经济学、产业经济学、财政学、行政管理学、行政法学、区域史、地理学、管理学、统计学、教育学等多学科和多领域,作者对其中某些学科内容及其理论可能理解不深,加上长期在高校工作,缺乏实际工作经验,同时资料收集分析工作量也比较大,完成这样一项应用经济学的研究工作,其难度可想而知。因此作者在本书中提出的一些观点可能很不成熟,有些还要开展后续研究。在此,恳请读者和专家们指正。

魏晓锋

2005 年 12 月 6 日

摘 要

在由区域经济发展理论、区际关系理论和区域经济政策理论构成的区域理论体系中,区域政策理论研究区域经济发展的战略、规划、环境、政府作用以及区域政策体系。本书以江苏省区域战略——江苏省“区域共同发展战略”为案例,以研究“区域共同发展”及其相关概念为逻辑起点,以国内外区域共同发展的实践和理论为基础,系统回顾江苏促进区域共同发展的实践过程,归纳区域共同发展战略的基本内涵和目标体系,分析江苏实施区域共同发展战略所面临的环境,研究促进江苏区域共同发展的区域政策,最终试图构建促进江苏区域共同发展的政策体系。上述研究形成了下列成果:

(1)以“区域共同发展战略”为核心的系列概念的理论界定。区域共同发展战略,是指在一定的区域空间范围内,该空间的决策和行政管理当局,综合分析自身的区域发展差距状况、发展潜力、资源分布、外部环境、经济结构等因素,以缩小区域发展差距、实现区域间的共同进步为目标,制定的适合本空间区域特点的经济和社会发展的宏观规划。它是在对区域发展、区域共同发展等概念进行研究的基础上形成的。

(2)理顺了区域理论研究和实践过程中有关“区域战略、区域规划、区域政策”等概念的逻辑顺序关系。在区域发展的实践过程中,区域战略是区域发展的长远目标,区域规划是区域战略的实施方案,区域政策是区域规划的实施手段,区域政策工具

是促进区域发展的具体措施。以促进区域发展为目标区域战略、区域规划、区域政策和政策工具是承前启后的关系。

(3)对苏北区域共同发展的政策性质进行了界定。正确的区域政策的形成是在对区域政策作用对象发展阶段和发展水平准确判断基础上形成的。苏北的落后表现为工业化水平低下,目前该区域并没有发展到工业化中期阶段,大部分地区基本处于工业化启动阶段,因此,苏北的区域问题是尽快改变农业社会的形态和特征,尽快实现工业化和城市化。所以,建立在上述基础上的促进苏北区域共同发展的政策性质可以界定为促进苏北工业化、城市化的措施。

(4)构建了促进苏北区域共同发展的政策体系。促进苏北区域共同发展的政策体系包括:①以明确的法规体系、专门管理机构、政策程序安排和政策作用对象构成促进苏北发展的制度基础;②以促进产业转移、实施“中心地发展战略”和“沿海发展战略”、点轴面渐进开发作为促进苏北发展的政策选择;③以规范的区域财政补贴政策、税收优惠政策和建立专门的苏北开发基金等筹集和管理机构作为促进苏北发展的直接援助工具;④以资本布局调整、省级以上政府直接投资建设基础设施、推进布局合理的工业园区建设作为促进发展的间接援助工具。

ABSTRACT

In the regional theory system, which is composed of regional economic development theory, interregional relation theory and regional economy policy theory, regional policy theory studies the strategy, planning, environment, governmental functions and the system of regional policy system. Starting from the case of the regional strategy of Jiangsu Province— “The Regional Mutual Development Strategy” of this province, taking the research of “regional mutual development” and its relevant concepts as its logic starting point, based on the practice and theories of regional mutual development home and abroad, in this book, the author makes a systematic retrospect of the whole process to promote the regional mutual development in Jiangsu Province. In addition, he summarizes the basic connotation and the target system of mutual development strategy and he makes an analysis of the situation in which the regional mutual development strategy is implemented in Jiangsu. By studying the policy of advancing the regional mutual development strategy in Jiangsu, the author tries to construct a policy system to promote the regional mutual development in this province. His research fruits are as follows:

(1) The theoretical definitions of a series of concepts with “regional mutual development strategy” as their core. The regional