

# 江苏经济增长的探索与思考

Jiangsu's Economic Growth  
Exploration and Reflection

葛守昆/著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

# 江苏经济增长的

Jiangsu's Economic Growth  
Exploration and Reflection

# 探索与思考

葛守昆/著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

江苏经济增长的探索与思考/葛守昆著. —北京:社会科学文献出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2259 - 6

I. ①江… II. ①葛… III. ①区域经济 - 经济发展 - 研究 - 江苏省  
IV. ①F127. 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 048107 号

## 江苏经济增长的探索与思考

著 者 / 葛守昆

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

责任编辑 / 谢蕊芬

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 宋建勋

项目统筹 / 童根兴

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市文通印刷包装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 15.25

版 次 / 2011 年 7 月第 1 版 字 数 / 264 千字

印 次 / 2011 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2259 - 6

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

# 序

作为江苏省社会科学院经济研究所所长、研究员，理所当然要研究江苏经济，为江苏经济发展服务。这也是天经地义的事情。问题是如何研究？这里学问很大，要求很高。我的理解是关键要有一个基本的准确定位。作为研究人员，掌握的经济信息未必比实际工作者（包括分管经济工作的领导和具体部门的工作人员）多，也不一定比人家高明。不过，社会专业化分工的存在，每个人都会也应该找到自己的位置。直接从事经济工作的人，要直接面对属于自己范围的每一个具体经济问题，为这些难题所烦，并需要临机处置拿出现行的办法。实际工作者往往考虑眼前正在发生的事情。做经济研究的人，可能考虑的经济问题空间范围较广，宏观性较强，时间跨度较大，历史感、趋势感偏重；对事物或现象的认识，往往更趋于本质或根本层面，寻求规律，以本求末。否则，大家都在一个层面上，一个平台上，模糊了本来的分工，也不会创造新的价值和对经济发展有所贡献。

我以为，从应用研究的角度，社科院研究江苏经济发展，与高校和政府研究部门也有分工上的不同，既非从理论到理论，纠缠于深奥的概念、范畴，也非就事论事，过多停留于事物的表面现象，应急处理眼前的经济难题，包括一些非治本性质的临时性解决方案。省社科院做经济研究，核心是要对影响江苏经济发展大局的重点、热点、难点甚至焦点问题进行理论与实践相结合的探讨和思考。现实经济生活中出现的问题，在一定程度上反映了理论与现实的差距，可能因为失之于先进的理论指导、观念更新，也可能由于先进的理论未得到正确的运用，还可能对实践所反映的理论问题缺少深入的洞察，等等。所以，解决经济发展中的实际问题，首先要求有一定的理论创新，追求以创新的先进理论破解发展难题。形势在不断地发展，过时陈旧的理论往往是发展的障碍，必须寻求理论上的创新。其次，善于运用已有实践证明的先进理论，掌握具有真理性质的发展规律，在理论与实践之间架起

解决发展难题的桥梁。在先进理论的运用上，也需要研究如何有效运用的问题，以及理论如何被广泛接受的问题。应该说，理论运用会遇到利益选择的障碍，也有理论被重新认识的问题。再次，追求发展实践的突破。即使有了先进理念，实践问题并非能自行解决。从研究的角度，关键是要寻找阻碍经济发展实践的障碍所在，是理论的原因还是利益的梗堵。最后，也是很重要的，必须将研究的对象（江苏经济发展）放在大的环境、背景和趋势中进行比较选择，求得所要解决的问题带有宏观的、长期的、根本性的意义。

来省社科院经济研究所之前，本人在相当长时间里是在政府机关起草文稿，基本上身处经济发展的前沿地带，接触的也是实际问题。这期间，起草文稿之余，我也做了一些经济学研究，而且研究的大多是经济学基础理论问题，而不是针对实际问题的应用研究，主要是回避文稿起草与研究的矛盾，也就是说文稿起草是按照领导的要求，研究则纯粹属于自由的学术探讨。《经济日报》的“学苑杂谈”专栏曾连续九次发表我对当时经济学研究深入反思的文章，和金毅先生撰写了《生产关系论》（南京大学出版社出版，获省第六届哲学社会科学优秀成果一等奖），还有一些论文成果。到了社科院，我的整个研究跟以前相比有所颠倒，主要是面向经济发展的应用研究。本书收入了近十年来本人针对江苏经济发展的一些研究成果，其中，有些被作为省社科院为省委省政府领导服务的重要渠道的《咨询要报》刊载，有些系一年一度书记省长圈定研究的重要课题研究成果，有些是每年两次书记省长参加的江苏经济形势分析会上的发言材料，有些是参加省有关经济部门所做的咨询研究，也有临时下达的科研任务，还有曾在《经济日报》、《中国经济时报》、《光明日报》、《新华日报》等发表的文章，但大多属于直接针对江苏经济发展的应用性的咨询研究，反映了我对江苏经济发展的思考和对策，也是我在如何促进江苏科学发展方面的主要观点。本人以为，即使是应用研究，也应该具有学术的创新价值，追求见前所未见、言人所未言的境界，也是向真理不断趋近的探索。也只有这样的研究才有实际的意义。本书收入的决策咨询研究成果，在一定意义上，是朝着这一方向的努力和实践，其中融入了本人有创新特征的思想理念和观点。尽管书中的观点作为不同年度的研究成果，针对的是当时环境背景的应用研究，距今有了一定的时间跨度，其局限性是不言而喻的。但是，书中所提关于江苏经济发展的观点，至今仍然具有一定的现实意义和启示价值。

还需要言明，同样一种经济现象，同样一个经济问题，由于人们看问题

的角度不同，处于不同的层次，会有不同的认识和结论，我认为这是很正常的事情。正如诗人所云：“横看成岭侧成峰，远近高低各不同。”当然也有这样一种情形，谓之“不识庐山真面目，只缘身在此山中”，说的还是看问题的方法。无论如何，许多问题仁者见仁、智者见智，这是学术研究的规律性现象。

“一石激起千层浪”，我愿本人对江苏经济发展的思考，成为投入江苏经济发展海洋中的一颗小小的石头，能激起对江苏经济发展研究的层层浪花，热诚欢迎来自同行和读者们的批评指正。

葛守昆

2010年2月18日于马鞍山半山花园

# 目 录

## CONTENTS

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| “苏南模式”面临的挑战与创新 .....           | 1   |
| 关于构筑江苏都市圈的若干战略思考 .....         | 7   |
| 李斯特经济思想与我们对外开放政策的选择 .....      | 12  |
| 调整消费预期 增强消费信心 .....            | 20  |
| 如何看待日元贬值? .....                | 26  |
| 加入 WTO 对江苏经济的严峻挑战与考验 .....     | 32  |
| 让人如何相信你?<br>——关于诚信的经济学思考 ..... | 37  |
| 江苏发展大企业的战略思路与政策建议 .....        | 41  |
| 江苏全面建设小康社会的难点与工作重点 .....       | 48  |
| 江苏外商投资质态提高新对策 .....            | 54  |
| 长三角合作中政府作用的定位 .....            | 64  |
| 江苏实现“两个率先”的理性思考 .....          | 70  |
| 防“非典”时期江苏经济发展的政策建议 .....       | 75  |
| 新型工业化道路的内涵与江苏发展的路径选择 .....     | 80  |
| 学习浙江经验 大力发展私营经济 .....          | 85  |
| 走出一条人本主义的新发展道路 .....           | 92  |
| 促进江苏可持续发展的思考 .....             | 97  |
| 新一轮经济增长的特征、走势与对策 .....         | 108 |

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 转换帮扶思路、改进帮扶方式、提高帮扶效果   |     |
| ——泗洪县西南岗地区经济发展情况的调查与研究 | 113 |
| 江苏与韩国旅游的合作与资源开发        | 120 |
| 提升苏南竞争力的若干思考           | 124 |
| 立足于从供求平衡上促进江苏房地产健康稳定发展 | 130 |
| 目前股市必须反思的若干基本问题        | 136 |
| 公平出效率，效率来自公平           |     |
| ——我的公平效率观              | 142 |
| 住房对广大居民基本上是消费品         | 145 |
| 江苏工业行业结构的调整与升级研究       | 150 |
| 如何看待目前的贸易顺差？           | 155 |
| 如何看待人民币升值？             | 158 |
| 如何看待目前过多的外汇储备？         | 163 |
| 判断经济是否“冷热”的依据何在？       | 166 |
| 对当前一些经济热点问题的若干思考       | 172 |
| 鲁苏粤三省工业经济发展之比较与建议      | 177 |
| 江苏促进自主创新的政策思路与对策建议     | 182 |
| 澳大利亚现代经济发展方式及其对江苏的启示   | 191 |
| 苏南产业结构转型的思考            | 197 |
| 世界经济形势变化的新特点与应对策略      | 205 |
| 认清形势反思危机找好出路           | 211 |
| 转变经济发展方式，制度安排先行        | 215 |
| 江苏促进消费的难点与对策           | 217 |
| 江苏扩大内需的难点与对策           | 223 |
| 关于江苏沿海开发的几点深层思考        | 228 |
| 2010 年的江苏经济走势与对策思路     | 232 |
| 后 记                    | 236 |

# “苏南模式”面临的挑战与创新

曾经闻名全国的“苏南模式”，突出的是以集体所有制为特征的乡村发展工业的经济方式，特色在于所有制形式方面；“苏南模式”与“温州模式”的比较，恰恰是所有制形式方面的区别。

## 问题的提出

苏南经济的新发展是江苏区域经济发展的重要组成部分，而闻名全国的以集体所有制为特征的“苏南乡镇企业模式”，在江苏经济发展中具有举足轻重的地位。近些年来，乡镇企业（主要是乡镇工业）在江苏经济中的地位基本上是“三分天下有其二”，早已不是过去的“半壁江山”，而在苏南则基本上是“五分天下有其四”。因此研究苏南经济的新发展不能不涉及“苏南模式”的创新和发展问题。特别需要指出的是，近几年浙江经济后来居上，尤其是“温州模式”重放异彩，已经在相当大程度上构成对“苏南模式”的挑战，加之中国加入 WTO 的日程日益临近，对“苏南模式”的总结反思确实成为回避不了、模糊不了、淡化不了的重要课题。为此，本文将从基础理论的层面谈谈对“苏南模式”的认识与创新问题。

## “苏南模式”的基本内涵

何谓“苏南模式”？对此，有各种不同的认识，比如有生产关系模式，主要是从制度层面理解的；也有人认为不仅是生产关系模式，还包括生产力模式，这种观点偏重于生产力方面，是生产力的组织形式表现出的独特的个

性特征；还有的人认为“苏南模式”不仅是经济层面的，还包括精神文明的内容；等等。依笔者所见，构成“苏南模式”鲜明特色的，主要是生产关系所表现的特点，是生产关系制度对生产力发展的影响作用，并非是生产力方面的，更非是精神文明方面的，尽管“苏南模式”的发展跟精神文明不是没有联系。具体有两点理由：①“苏南模式”多年来闻名全国，在全国乃至世界上都有影响，人们印象很深的就是其与国有经济不同，是以集体所有制为特征的乡村发展工业的经济方式，特色在于所有制形式方面。②目前人们的兴趣主要在于“苏南模式”与“温州模式”的比较，通过比较推动“苏南模式”的创新与发展，不是就“苏南模式”论“苏南模式”。而这两种模式的区别恰恰是生产关系方面的区别，是所有制形式方面的区别，是制度层面的区别，并不是生产力方面，更不是精神文明方面的区别。

什么是“苏南模式”的重要特征，笔者的理解就是依靠集体所有制发展乡镇工业，同时表现出具有强烈的政府行政推动色彩。这里集体所有制不仅是公有制，还表现出政府、政权或行政所有制的特征。在经济学界和经济实际工作部门，关于我国公有制本身是政府所有制的特征，往往为人们所忽视。其实在我国，国家所有制是国家代表全国人民拥有对国有资产的所有权，城市的集体所有制则是由其对应的本级政府对生产资料的所有制，乡镇企业“乡办乡有”、“村办村有”的特点，也表明乡镇的集体所有制是乡镇政府或村一级基层政权对生产资料的所有制，说明乡镇企业主要是由政府投资或通过和依靠政府投资建立起来的。那种把乡镇企业所有制理解为社区所有制、企业所有制的观点，并未能概括乡镇企业公有制的政权特色与行政色彩，当然难以把握“苏南模式”的基本内涵，也难以明确“苏南模式”创新和发展的走向。“苏南模式”所体现的政权所有制特征，即“苏南模式”具有强烈的政府或政权主导型、行政推动型特点，乡镇企业的发展主要建立在行政强力扶持的基础上。不仅在乡镇企业，而且在乡、村两级政权中，都涌现出一批“能人”、“强人”，这些人成为“苏南模式”的排头兵、领头羊。

## “苏南模式”的基本评价

究竟如何看待“苏南模式”？理论界、实际工作者仁智互见，有些不同看法，这是正常的。关键是如何做到实事求是，尽可能以历史的眼光和发展的眼光正确评价“苏南模式”。

笔者认为，“苏南模式”在改革的初期，作为对原有计划经济体制的重大突破，作为当时情况下与生产力发展水平相适应的一种生产关系、一种所有制形式，在高度集权经济体制中冲开了一个相当大的缺口。“苏南模式”的公有制特征，主要表现为是一种公有化程度较低的所有制形式，相应的管理层次少、“婆婆”级别低，来自中央、省、市的垂直拉力较小，因此机制灵活，直接面向市场从事生产经营活动，是中国市场经济的“先头部队”。由于相对于国有经济的体制优势，以乡镇企业为载体的“苏南模式”对生产力的发展发挥了重大作用，对江苏以及全国的经济发展都作出了重要贡献。对“苏南模式”的成就，应该给予充分肯定。

同时，也应看到，不仅与“温州模式”相比，就是与市场经济发展的内在要求相比，“苏南模式”的历史局限性也是客观存在的。核心的问题，就是“苏南模式”的公有化程度虽低，但同样存在所有者代表责任难以到位、产权关系模糊的弊端；“婆婆”级别虽低，但同样存在干预过多、政企不分的问题。与国有企业和城市集体企业相比，尽管存在问题的程度有差异，但性质基本相同。这种情形虽然在乡镇企业发展的一定时期，会有相对的优势，而随着时间推移，特别是国有企业改革的深入，经济全球化的进程加快，原有优势会逐步丧失，效应会逐步递减，甚至适得其反。这在实践中并不少见。原来促进发展的因素会变成制约发展的因素。看不到“苏南模式”存在的问题，沾沾自喜、津津乐道于已有的成绩，很可能迷失下一步发展的方向。

## “苏南模式”的创新和发展

在新的历史条件下，“苏南模式”需要创新和发展的内容很多，笔者认为主要应该突出制度创新，突出生产关系的变革。笔者还认为，经济学家未必是发财致富的专家，甚至也不一定是经济增长的专家。在企业管理方面，我们不一定比企业家有多少高明之处；在经济结构调整方面，也未必比实际工作者懂得更多；农业上比不上农民，工业上比不上工人，炒股也不一定就是赢家。经济学家的责任，主要在于洞察和把握经济现象的规律性，对经济行为主体的活动提供理论支撑。就理论经济学而言，则是设想一种制度环境，运用制度安排使行为主体既有利益激励又有行为规范。在这个基础上保护竞争、促进发展，并不是也不可能直接帮助劳动者增加收入。实际上，马

克思也有这样的思想，即经济学并不是提供牛奶的奶牛。

关于“苏南模式”制度创新的设想，笔者感到关键是突出“以退为主”的所有制改革，把所有制改革作为“苏南模式”创新和发展的突破口。党的十五届五中全会针对国有企业改革的问题，提出“有所为，有所不为，有进有退”的思路。国有企业尚且如此，乡镇企业更应有紧迫性。

乡镇企业改革，不仅是寻找其公有制的实现形式，而且要从实际出发，将许多乡镇企业从原来的公有制模式中退出。我们反对“一卖了之”的做法，但不能以反对“一卖了之”为名，连该卖的都不敢卖。当然，即使对于应该退出的企业，也有一个如何卖得公平合理、如何按照一定的程序去卖的问题。尤其是对那些大而盈、大而亏的乡镇企业，这方面的工作更要深入细致。

在市场经济条件下，一个企业采取公有制或公有制为主体的形式，需要非常严格的约束条件，确实有一个成本与收益的比较问题。不是说公有制就一定不好，私有制就一定好。但根据市场经济的要求，可能搞私有制比公有制会容易一些。就全国而言，有一个公有制为主体的问题，就苏南的某个村，某个镇，甚至更大范围，恐怕不必拘泥于公有制问题。

在所有制问题上，对“苏南模式”进行“以退为主”的改革，肯定有人要提出，这是不是改变了“苏南模式”的性质，这种创新是不是发生了倒退？这个问题很敏感，但必须作出科学的有说服力的回答。为什么与“温州模式”比较，许多人不服气，感情上接受不了，与这也有很大关系。迄今为止，在所有制问题上，虽然人们的认识已经有了很大进步，但教条主义的色彩仍相当浓厚。长期以来，包括西方国家的政治家、学者在内，几乎没有例外地认为：资本主义是私有制，社会主义是公有制。以此作为两种制度的分水岭。其实，这并不是马克思的本质思想，只是他的结论性看法。多少年来，我们完全误解了马克思。所有制理论在马克思经济学说中占有重要的地位，但马克思的所有制理论并没有公与私对立的观念，只有劳动者与非劳动者对立的思想。马克思《资本论》第1卷第24章结尾有一段非常著名的话：“从资本主义生产方式产生的资本主义占有方式，从而资本主义的私有制，是对个人的、以自己劳动为基础的私有制的第一个否定。但资本主义生产由于自然过程的必然性，造成了对自身的否定。这是否定之否定。这种否定不是重新建立私有制，而是在资本主义时代的成就的基础上，也就是说，在协作和对土地及靠劳动本身生产的生产资料的共同占有的基础上，重

新建立个人所有制。”<sup>①</sup> 长期以来，学者们都是先入为主，望文生义，把“个人所有制”理解为公有制，把“否定之否定”看做公与私的“否定之否定”，这完全是大错特错。资本主义私有制对“个人的、以自己劳动为基础的私有制”的否定，并不是否定了私有制。而是否定了劳动者所有制，本来劳动者自己拥有生产资料，现在变成了资本家所有制，即非劳动者的所有制。对资本主义私有制的否定，实质上也不是否定私有制，而是否定不劳动者的资本家所有制。这里否定之否定的内容，不是公与私的更替，而是所有制主体属性的变化。否定之否定的过程，是从劳动者所有制到不劳动的资本家所有制再到劳动者所有制的历史过程。至于在劳动者所有制基础上，具体采取什么样的所有制形式，马克思讲，在资本主义时代的成就的基础上，实行对生产资料和土地的共同占有，即公有制。但这里必须指出，否定之否定的实质是什么样的人成为所有者主体，是劳动者还是非劳动者，公有制只是根据生产力水平所决定的劳动者所有制的某种形式。马克思根据资本的社会化发展及其趋势，提出采取公有制的形式“重新建立个人所有制”即劳动者所有制，应该说十分明确。社会主义所有制的本质特征是劳动者所有制而不是公有制，资本主义所有制的本质特征是不劳动的资本家所有制而非私有制。<sup>②</sup> 我们今天“苏南模式”采取什么样的所有制形式，不能受“公”还是“私”的限制，而应根据生产力发展实际状况进行选择，宜公则公，宜私则私。即使“苏南模式”中所有制构成发生了变化，私有制的比重增大了，也不必担心“苏南模式”的创新偏离了社会主义方向。

另外，这几年“苏南模式”实际上已经发生了很大变化，乡镇企业的改制面基本在90%以上，因此有些人认为乡镇企业的改革已经完成，剩下的主要是发展。笔者不同意这种观点。诚然，苏南乡镇企业的改革取得了很大成绩，但与国有企业的改革一样，乡镇企业的改革也存在“夹生饭”现象。别的不谈，就拿许多已经上市的乡镇企业来说，改革依然存在着相当大的问题。一是所有者代表的责任没有到位，现在公有资产说起来属于村或镇政府所有，但究竟是“谁”在对公有资产负责，现实中我们是否找到了责任人，以及公有资产的所有权在经济利益上如何得到实现，恐怕很难说清楚。二是乡镇企业上市公司存在一股独大的问题，这就不可能解决政企分开

① 马克思：《资本论》第1卷，人民出版社，1975，第832页。

② 葛守昆、金毅：《生产关系论》，南京大学出版社，1998，第93页。

的问题。为什么上市企业的董事长、总理由政府任命，实际上提出这个问题就是不懂得常识，谁是大老板、大股东？难道不由大老板任命，而由小股东任命？三是现在地方政府为什么对股票上市十分重视，目的并非在于改制，而在于融资。从地方来讲，通过股票上市，获得一大笔资金，对发展自然是好事，而且这种方式成本最小、风险最小、责任最小，何乐而不为？但上市离改制有相当大的距离，有些人以为上市了，就建立起了现代企业制度，未免过于乐观。没有完善的治理结构，所有者与经营者、与劳动者之间的关系没有理顺，利益激励与行为约束都不规范，说上市了就是市场经济，岂不是笑话。这是对市场经济的亵渎！这种情形继续下去，很可能政府的利益得不到保证，股民的权益受到侵犯，股市会出现大的振荡，后果不堪设想。

总之，我们认为所有制改革将有利于促进政府职能的转换，促进政企关系的改善，促进发展水平的提高，实现乡镇企业经济的民主化、平等化、自由化、市场化、法制化。相反，如果在所有制问题上“羞羞答答”，摆脱不了教条主义的束缚和干扰，“苏南模式”就不可能有大的创新和发展。

本文写于 2000 年 10 月

# 关于构筑江苏都市圈的 若干战略思考

城市化不完全等于现代化，但城市化是现代化的重要标志。与传统的经济社会形态相比，城市化反映着一种新的生产方式和生活方式。

## 一 江苏进入了城市化大发展的时期

按照国际上流行的观点，一国人均 GDP 在 700 美元到 1000 ~ 1500 美元，即进入城市化发展的快车道。从实践的角度考察，近年来我国农民解决温饱迈向小康，以及买方市场的基本形成，都成为城市化进程加快的重要物质支撑因素。这在相当大程度上表明了现实劳动生产率的提高，全社会在直接生产者的基础上积累了一定数量的剩余产品，从而加大了人口有规律的流动和资源的更大范围的配置。很难想象，假如连温饱都没有解决，物资极度匮乏，会有城市化的进程？

城市化不完全等于现代化，但城市化是现代化的重要标志。与传统的经济社会形态相比，城市化反映着一种新的生产方式和生活方式。城市化使经济、人口资源在一定空间范围内集聚，一方面降低了从事经济活动的生产成本，另一方面又改善了人们的生活环境，改进着人们的社会关系，加快社会文明的进步。

从 20 世纪末到 21 世纪 50 年代左右，将是江苏城市化大发展的时期。而在城市化进程中，都市圈的建设对加快城市化进程无疑具有重要的意义。以若干大城市或较大城市为核心，与邻近的一批卫星城市以及这些城市的覆盖范围，构成有一定特色的城市群体，将在相当大程度上提高城市化的水

平。从江苏的实际情况分析，“十五”国民经济和社会发展规划中已经提出要建设苏锡常、宁镇扬、徐州三大都市圈的战略构想，这对今后全省经济和社会的发展，必将产生巨大而深远的影响。

## 二 “三大都市圈”建设存在的问题

从江苏“三大都市圈”建设的实际情况来看，总的讲还是刚刚开题。南京都市圈由于有了一定的经济联系和基础，形成了一定的聚集和辐射能力，初步有了都市圈的雏形；苏锡常都市圈处于经济发达地区，周围集中了一批中小城市，但都市圈内部的联系还不太密切，层次也不够分明；徐州都市圈地处经济欠发达地区，尽管徐州本身具有一定的区位优势，也有一定的聚集效应和辐射能力，但周围的城市群相对较弱，缺乏必要的聚集和辐射能力，作为圈的“场效应”尚未形成。

按照城市化发展的目标，都市圈建设必须考虑到有较强的聚集和辐射效应，适度的人口规模，优化的经济社会结构与合理的分工，充分的人流、物流、资金流和信息流，良好的城市管理，规范的社会经济秩序，优美的生活环境，体现出可持续发展，等等。从实践角度进行考察，江苏“三大都市圈”建设客观上还存在不少制约因素，这一方面是因为都市圈建设正处于初始阶段，另一方面，则是因为制度缺陷形成的约束，影响着都市圈的形成和发展。这些基础性的问题如果没有得到切实的解决，不仅达不到都市圈建设一般性的要求，离“做强、做大、做优、做美”的差距更大。从目前的研究状况看，似乎人们较多地注重于描述性方面，想象性的东西较多，对因果关系、事物本质及制度原则等定性方面的分析明显不够。这也容易影响到城市化战略的研究深化和实践的拓展。就目前都市圈建设存在的问题来看，客观上有以下一些制约因素。

### （一）对农民进城的种种不平等歧视

城市化是都市圈建设的基础和前提，也是都市圈建设所要达到的目标。就笔者所了解的情况分析，城市化一方面对农民进城有事实上的需要，另一方面对已经进城的农民又有着事实上的歧视。首先是户口问题难以解决，农民进了城找了工作，但在相同条件下只能当临时工，不能成为合同工，增加了明显的不稳定性；其次，务工的农民既没有医疗保障，也没有养老保障和

失业保障，与市民相比，存在着明显的不平等。进了城，有了工作，却并不具有市民的身份。实际上，这样容易使得城乡之间的矛盾在一定程度上加剧，而一些治安事件有的就是此种矛盾的反映。

## （二）地方保护主义倾向

都市圈建设除了反映城市本身的内容，还体现了各城市主体之间的联系和关系。现在由于比较强化行政力量，市场的作用相对弱化，城市之间一些必然的经济及其他方面的联系就容易被割断。比如，片面追求经济增长，急于完成上级指标，急于创造政绩的做法，就极其容易画地为牢，分而治之。城市之间，不仅结构雷同，并且竞争过度，恶性竞争，人为加大了经济活动的成本。这种现象是反城市化和都市圈建设的。

## （三）重建设、轻管理现象的存在

近些年，城市化已经出现了加速的趋势。城市人口明显增加，城市环境硬件建设得到改善。城变大、路变宽，基本得到各方认同。但是就城市经济社会秩序而言，未见明显起色。治安秩序不够好，不时出现一些恶性事件；市容管理没有完全跟上，一些小摊小贩经常占道经营；对流入城市的务工农民如何搞好计划生育，很难落到实处，在一定意义上，城里成了农村超生户的避难所；特别是屡禁不止且日益猖獗的假冒伪劣、坑蒙拐骗等，这些都使人们对生活的环境缺少一种必要的安全感，更谈不上有舒适感。

## （四）以人为本的理念没有很好地形成

发展是硬道理。但是城市化发展中，人们虽然看到不同的机会，却也有各种不同的理解和目的。究竟加快“什么样的城市化”，“为什么要加快城市化”，这个问题并没有明确和得到解决。有的单纯偏重于增加城市人口，以为就可以提高城市化水平，如果相应的实施和工作没有跟上，城市化就可能名不副实，给人一种“数字游戏”的感觉。在社区服务、社会保障、居民就业、物业管理、人居环境等方面，还都不能让人满意。人们更多看到的是城市拥挤、噪音污染、大气污染、环境绿化面积偏少、健身活动场所不足、看不起病以及对现实和未来不确定性所产生的失落感等。这说明城市化还面临许多复杂和艰巨的任务。