

孙志军 洪银兴 主编

苏北全面建设 小康社会的发展战略



南京大学出版社

江苏省哲学社会科学研究规划重大项目

苏北全面建设 小康社会的发展战略

孙志军 洪银兴 主编



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

苏北全面建设小康社会的发展战略 / 孙志军, 洪银兴
主编. —南京: 南京大学出版社, 2008. 3

ISBN 978 - 7 - 305 - 05359 - 7

I. 苏… II. ①孙… ②洪… III. 小康—建设—发展战略—江苏省 IV. F127.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 029858 号

出 版 者 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
网 址 <http://press.nju.edu.cn>
出 版 人 左 健

书 名 苏北全面建设小康社会的发展战略
主 编 孙志军 洪银兴
责任编辑 孟庆生 编辑热线 025 - 83597482

照 排 南京玄武湖印刷照排中心
印 刷 南京市溧水秦源印务有限公司
开 本 787×1 092 1/16 印张 22.25 字数 332 千
版 次 2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 305 - 05359 - 7
定 价 44.00 元

发行热线 025 - 83592169 025 - 83592317
电子邮箱 sales@press.nju.edu.cn(销售部)
nupress1@public1.ptt.js.cn

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

前 言

党的十六大以来,江苏省委、省政府根据中央的战略部署和江苏的发展实际,按照中央对江苏率先发展的要求,明确提出到 2010 年全省率先全面建成小康社会,2020 年率先基本实现现代化的奋斗目标,并在全国第一个确立全面小康四大类、18 项、25 条综合指标体系。经过几年奋斗,到 2007 年底,全省全面建设小康社会进展顺利,苏南各县市及南通市总体上基本达到了全面建设小康社会的水平。这在全省乃至全国都具有十分重要的先导、示范和典型意义。

胡锦涛总书记在 2004 年 5 月视察江苏时明确指出:江苏既有比较发达的苏南地区、苏中地区,也有欠发达的苏北地区。谋划江苏的发展,必须从苏南、苏中、苏北发展不平衡的实际出发,坚持统筹规划、分类指导,进一步提升苏南发展水平,加快苏中发展步伐,加大对苏北地区帮扶力度,完善发达地区和欠发达地区的协作机制,推动全面形成各地区相互促进、共同发展的新格局。加快苏北振兴,是我省实现“两个率先”,真正惠及广大人民群众的重要战略和关键所在。苏北土地面积超过全省的一半,人口数量接近全省的一半,但 GDP 总量只占全省的 1/5,人均 GDP 不到全省平均水平的 1/2。近年来,苏北经

济社会发展的态势很好,但由于基础较差,与苏南发展水平的距离仍然很大,苏北振兴,任重道远。江苏省委、省政府明确提出,加快苏北振兴,是顺利实现“两个率先”的迫切需要。没有苏北的小康,就没有全省的小康;没有苏北的现代化,就没有全省的现代化;没有苏北的振兴,就没有全省的率先。加快苏北的振兴,是落实科学发展观的必然选择。统筹城乡发展,难点在农村;统筹区域发展,重点在苏北。只有苏北发展起来了,才能实现全省的协调发展。加快苏北振兴,是构建和谐社会的战略举措。构建和谐社会的关键是兼顾社会各类群体的利益。只有让苏北 3 200 万人民充分享受到发展的成果,才能最终实现全省的和谐发展。

党的十七大站在新的历史起点,着眼于国内外形势的新变化,顺应人民过上更加美好生活的新期待,把握经济社会发展趋势和规律,对全面建设小康社会提出了经济、政治、文化、社会、生态五个方面新的更高要求,这对加快苏北振兴发展具有重要的指导意义。当前,苏北正处于经济结构较大变化,经济增长的内生动力迅速增强的时期;正处于承接大规模产业转移为特征,全面提升工业化水平的时期;正处于新型工业化、农业产业化和城市化互动并进,全面振兴的时期。在这个新的发展阶段,苏北的后发优势进一步凸显,全面建设小康社会的有利条件明显增多,面临着前所未有的历史性机遇。从宏观环境看,我国经济正处于快速稳定发展的阶段,国际产业升级和转移速度加快,我国仍然是跨国公司产业转移和对外投资的主要选择地之一。受资源、劳动力成本及环境、市场等因素的影响,长江三角洲等发达地区在继续承接产业转移、加快产业结构调整升级的同时,已经开始出现向欠发达地区加速产业扩张和梯度转移的趋势,尤其是大批劳动密集型和资源加工型产业的经

济布局需要实施战略性调整。承接发达地区产业转移,为苏北加快工业化进程,充分发挥后发优势提供了难得的机遇。从发展条件看,经过连续多年的大规模投入,苏北的交通、能源、通信、水利等基础设施得到了明显改善。高速公路密度已经达到国内先进水平,形成了航空、港口、铁路、公路齐备的便捷交通体系。随着田湾核电站和天然气项目陆续建成并投入使用,苏北能源保障能力进一步增强。经过多年建设和资源整合,一批重点开发区有了一定发展基础,成为招商引资的重要载体和新的经济增长点。苏北的面积占全省50%,沿海地区还有近800万亩滩涂,与人多地少的发达地区相比,更具有发展的资源环境优势。江苏的农副产品资源、海洋资源、煤炭等非金属矿产资源也主要集中在苏北。另外,相对而言,苏北生态条件较好,环境承载能力较强,旅游资源也很丰富。在更加重视生态建设和环境保护的今天,这是得天独厚的可持续发展优势。特别是近年来,江苏省委、省政府全面落实胡锦涛总书记的指示精神,加大了对苏北全方位、多层次、制度化的帮扶力度,促进了苏北经济的振兴和发展,成效明显。只要我们以党的十七大精神为指导,抓住机遇,解放思想,进一步推进苏北工业化、城市化、经济国际化进程,就一定能够不断开创苏北经济社会发展的新局面,为加快富民强省、实现“两个率先”作出新的贡献。

为了对苏北全面建设小康社会的发展战略进行深入研究,中共江苏省委宣传部和南京大学专门成立了“苏北未来十年全面建设小康社会的发展战略”课题组,组织力量专题研究苏北如何在科学发展观指导下,推进全面小康社会建设的路径和举措。课题采取委托形式,获江苏省社会科学基金重大项目立项。课题研究工作实行首席专家负责制,由南京大学党委书记洪银兴教授和我共同担任首席专家,江苏省哲学社会科学规划

办公室具体负责课题的研究组织工作。课题共分7个子课题：苏北工业化和工业化战略研究，由南京大学刘志彪教授主持；苏北的城市化与城市化战略研究，由东南大学徐康宁教授主持；苏北的国际化 and 开放战略，由南京大学张二震教授主持；苏北“三农”问题研究，由南京农业大学曲福田教授主持；苏北沿东陇海线发展战略研究，由南京师范大学蒋伏心教授主持；苏北沿海发展战略研究，由南京大学范从来教授主持；苏北发展的文化建设研究，由江苏行政学院凌宁教授主持。

我们希望，本书的出版不仅对苏北地区以科学发展观为指导，全面建设小康社会有一定参考价值，而且对于研究不发达地区的科学发展问题，对于建立有中国特色的发展经济学，也作出一定的理论贡献。

孙志军

2007年12月

目 录

前 言	孙志军
-----------	-----

总报告 苏北全面建设小康社会的发展战略

一、发达地区的不发达问题	2
二、走新型工业化道路,提高苏北工业化水平	5
三、提高城市化水平,培育苏北区域增长极	9
四、融入区域经济,增强区域竞争力	14
五、东陇海沿线开发:工业化、城市化带动“洼地”崛起	17
六、沿海开发:以港口建设为突破口,建设沿海产业带	21
七、外力支持:植入现代工业,引入先进生产要素	26

分报告 1 苏北工业化战略

一、苏北工业化的现状测度与基本判断	35
二、工业化道路与苏北小康社会建设	44
三、苏北新型工业化的条件与苏中崛起的经验启示	53
四、苏北新型工业化道路的战略选择	70

分报告 2 苏北的城市化与城市化战略

一、苏北城市化的基本现状	87
二、苏北城市化与经济关系的内在关系	105

三、不同城市化发展模式及其启示	114
四、加快苏北城市化发展的基本战略	121

分报告3 苏北国际化和开放战略

一、苏北开放型经济发展所面临的国际国内新环境	134
二、苏北的国际化和开放现状	142
三、苏北加速发展开放型经济的条件分析	151
四、苏北经济国际化战略的内涵	157
五、苏北扩大开放、提升经济国际化水平的政策建议	163

分报告4 苏北“三农”问题及解决路径

一、苏北“三农”问题的现状	169
二、城乡二元结构与苏北“三农”问题的成因	177
三、转型过程中城乡统筹发展的主要模式及启示	184
四、城乡统筹战略与苏北“三农”问题的解决	198

分报告5 沿东陇海线产业带发展战略

一、沿东陇海线产业带开发的背景与意义	206
二、沿东陇海线产业带建设的理论与现实分析	214
三、沿东陇海线产业带产业定位和布局	221
四、沿东陇海线产业带发展路径与对策	224

分报告6 江苏沿海发展战略

一、江苏沿海地区发展的历史回顾	238
二、江苏沿海经济发展的“洼地”现象	241
三、江苏沿海发展与区域协调发展	249
四、沿海发展的国际国内经验	259
五、江苏沿海发展的总体思路	263
六、江苏沿海发展的战略措施	266

分报告7 苏北发展的文化建设

一、苏北发展文化建设的必要性	279
二、苏北文化发展的历时性分析	284
三、苏北文化现状的共时性考察	293
四、苏北发展的文化建设思路	309
五、苏北文化建设的路径选择	315
附录1 江苏省区域发展文化调查问卷	328
附录2 江苏省区域发展文化调查访谈提纲	337
参考文献	339
后 记	345

【 总报告 】

苏北全面建设小康社会的发展战略

改革开放以来,江苏经济持续快速发展,经济总量不断扩大,经济结构得到优化与升级,已成为中国经济最为发达的省份之一,在全面建设小康社会的道路上处于领先水平。然而,江苏发展的一个重要特点是区域差距大,突出表现在苏南和苏北的经济发展差距上。^①1990年苏南生产总值是苏北的1.23倍,2005年上升到3.16倍;1990年人均GDP,苏南是苏北的2.74倍,2005年上升到4.53倍;地方财政收入1990年苏南是苏北的1.62倍,2005年上升到5.38倍。上述多项指标表明,苏北至今仍属于经济欠发达地区,是江苏经济发达区域中的“经济洼地”。苏北的落后现状已经成为制约江苏现代化建设的一个重要因素,没有苏北的小康就没有全省的小康。江苏能否早日实现“两个率先”,取决于苏北能否加快发展。加快振兴苏北,在更高层次上实现区域共同发展,已成为江苏实践科学发展观、推进“两个率先”的重要举措和当务之急。

① 按照地理上的概念,江苏划分为苏南、苏中和苏北三大区域。其中,苏南地区包括苏州、无锡、常州、镇江和南京五个省辖市。苏中地区包括扬州、泰州、南通三个省辖市。苏北地区包括徐州、淮阴、宿迁、连云港和盐城五个省辖市。苏北共40个县(市、区),土地面积5.44万平方公里,人口3248.47万(2005年末),分别占江苏省的51.9%,44.79%。

一、发达地区的不发达问题

对苏南与苏北的经济差距,一直是历届江苏各级政府的关注点。早在1984年,江苏省就提出了“积极发展苏南,加快发展苏北”的区域发展思路;1994年12月又提出了“区域共同发展战略”,希望在继续加快沿江地区发展的同时,重点加快苏北的开发开放,增加苏北经济的活力,实现全省经济的共同发展和共同富裕;江苏省委、省政府还于1995年提出了建设“海上苏东”的发展战略;2001年,江苏省委、省政府进一步提出了“提升苏南发展水平,促进苏中快速崛起,发挥苏北后发优势”的战略。此后,江苏省委、省政府就苏北建设问题,相继出台《关于加快苏北振兴的意见》、《沿东陇海线产业带建设总体规划》和《关于加快南北产业转移的意见》。所有这些政策措施产生的效果是明显的。从纵向看,苏北发生了翻天覆地的变化,但从横向看,和苏南相比,差距不是在缩小,而是在进一步扩大。

苏北紧靠经济发达的苏南,又有相当大的区域处于我国对外开放前沿的沿海地区,为何会出现这么严重的不平衡现象?这种现象可以说是发达地区的不发达问题。这种发达区域的“经济洼地”现象可以用诺贝尔经济学奖获得者瑞典经济学家缪尔达尔“累积性因果关系理论”来说明。

按照新古典的均衡理论,要素的流动性能使所有地区的要素价格(工资率、利息率等)趋向相等,从而克服地区间的不平衡。与此理论相反,缪尔达尔的“累积性因果关系理论”发现:在存在地区间不平等的条件下,“经济力和社会力的作用使有利地区的累积扩张以牺牲其他地区为代价,导致后者的状况相对恶化并延缓它们的进一步发展,由此将导致不平等状态的强化”。^① 这种累积性因果关系有扩展效应与回流效应两个概念。扩展效应,即一个地区经济增长对另一个地区的经济增长产生有利影响的效应,其中包括市场、技术、信息等先进生产要素的扩散。回流效应是指一个地区经济增长对另一个

^① [英]瑟尔瓦尔:《增长与发展》,中国人民大学出版社,1992年版,第122页。

地区的经济增长产生不利影响的效应。地区发展的不平衡主要由其回流效应强于扩展效应而引起的,其结果是发达地区发展更快,落后地区由于增长要素的流出而发展更慢,处于落后地区的苏北,更是如此。

首先看扩展效应。苏北靠近苏南,可以就近得到苏南的扩展效应。因此,其总体发展水平高于中西部经济落后地区。苏南和苏北处于同一行政区(江苏省),由于经济发达的苏南支持,省级财政加大对苏北财政的转移支付力度,特别是在交通道路等方面的建设上,从根本上改变了这一区域远离发展中心的状况。苏南企业从自身发展的考虑,或者是为了开拓市场,或者是为了获得原材料,或是为了利用土地指标,主动向苏北投资,由此使苏北的发展增加了新的活力,即使是流入苏南的劳动力不仅获得人力资本投资机会,而且其汇回苏北的劳动收入也是苏北资金积累的重要渠道。正因为如此,苏北的经济增长速度明显地超过改革开放以前。但是,这种扩展效应由于苏北不具备必要的经济技术基础和相当素质的劳动力而衰减。原因是“先进技术并不必然对今天的后来者同样有益。经常有这种情况:从使用先进技术中增加的产量远远超过了有限的国内市场的吸收能力。”而且,现代技术涉及的问题是,它需要大量的初始投资,因为当今的技术主要是资本密集的,“许多可能超过了该地区非常贫穷资本匮乏经济的资力。”^① 这些便成为苏北采用先进技术的困难,从而使其所得到的扩展效应得不到充分发挥。

在开放的经济中,不论是发达地区还是不发达地区,经济发展都需要引进外界(外国或外地)的资本和技术,这就涉及各个地区对外资的吸引力。只有当本地的投资环境能使外界资金得到相对高的利润率时,外界资金才会投入本地区。虽然不发达地区的自然资源拥有量可能优于发达地区,但是它对外界投资的吸引力仍很弱,原因是它与发达地区比较,运输、通讯条件差,运输成本高。苏北的交通运

① [瑞典]缪尔达尔:《亚洲的戏剧》,北京经济学院出版社,1992年版,第47~48页。

输条件近两年刚刚有所改善,但由于长江过江通道的建设仍然滞后,运输的便利性和低廉性还是不能和长江以南地区相比。这种投资环境决定了苏北的投资效益明显低于发达地区,因而对外界资金缺乏吸引力。这种现象可以用外商直接投资的苏南、苏北差异来加以说明。研究表明,外商投资水平因素对苏南的经济增长影响作用很大,其贡献系数在 20%~30% 左右,而对苏北经济增长的贡献仅为 10% 强。

其次看回流效应。苏北紧靠发达地区,其回流效应比处于不发达地区的中西部地区强,因此与苏南发达地区的差距更为显著。其明显的趋向是,包括劳动力、资本、企业家等要素可以就近流向苏南等长三角地区,污染严重的项目也可以就近由长三角转移到苏北。市场交易给发达地区带来利益。以劳动力流动为例,一方面,长三角和珠三角等地外资企业对于劳动力的大量需求使得苏北大量劳动力流向这些地区,尤其是苏南与苏北地理距离接近,更成为苏北劳动力首选的流向地;另一方面,由于发达地区就业机会较多,职工即使被一家企业辞退(或主动辞职),也可以在较短的时间内找到另外一份工作,因此在很多时候,即使苏南等地区工资水平与苏北相近,很多苏北劳动力也倾向于选择到苏南就业,特别是苏北的子弟在考上大学,大学毕业后回苏北工作的寥寥无几。这样就产生了人力资本的严重流失。

过去人们一般认为,造成苏北不发达的主要问题是原有的基础薄弱,特别是交通落后。这几年,国家和各级政府特别重视苏北的交通道路等重大基础设施建设,苏北交通落后的状况已大大改善,但苏北与苏南的差距还在进一步扩大,其根本原因是苏北过强的回流效应和较弱的扩展效应,导致了生产要素的严重流失。

研究苏北回流效应显著强于扩展效应的原因可以发现,苏北相对于苏南主要是缺乏发展的机会和动力,进一步说就是没有成为发展中心。首先是这里没有成为制造业中心,因此不能提供各类生产要素,特别是不能提供先进生产要素的“就业”机会。其次是市场需求层次低,某些在苏南等发达地区已经趋于饱和或接近淘汰阶段的

商品,在苏北(特别是广大的农村)的市场上,或许还有较大的需求。这使得,一些技术含量低的产业无法完全退出市场,而另一些技术含量高、符合产业升级方向的产业,却由于缺乏有力的市场支撑而难以得到快速成长,从而影响总体产业结构向高级化方向调整的进程。

二、走新型工业化道路,提高苏北工业化水平

(一) 振兴苏北的必由之路是提高苏北工业化水平

从现状分析来看,经济发展和工业水平方面的差距是苏北与发达地区的主要差距。苏北与全国发展水平比较,根据国家统计局的数据,2005年全国人均GDP大约在1700美元左右,苏北大部分地区都低于这一水平;全国农业就业人口占就业总人口的比例为44%,苏北各市大多超过这一比例;2005年我国城镇居民家庭恩格尔系数为36.7%,农村居民家庭的恩格尔系数为45.5%,苏北普遍高于这一平均数。但在工业科技含量指标、资源环境指标、人力资源指标等方面,虽然苏北也处于较低水平,但与全国平均水平相比并不处于明显的劣势,比如能耗比、环境保护等指标。可以说,苏北长期落后于发达地区,其主要指向是经济落后和工业基础差。因此,振兴苏北的关键是实现工业化和现代化。

从苏北工业和服务业发展的关系来看,当前苏北最主要的问题是工业比重偏低。全国第三产业就业人口占总就业人口的比例约30%,苏北各市普遍达到和超过这一比例;全国第三产业增加值占GDP的比重为40%左右,而苏北均低于这个比重。因此,苏北第三产业发展的特征是:高就业和低产出。这说明苏北在缺乏良好工业基础的情况下,所衍生和发展的第三产业较高的比重,必然是以低附加值、劳动密集型的低档型服务业结构,主要为餐饮、劳动输出、家政服务等行业的发展,而不是金融、商务、研发、咨询等高附加值的现代生产性服务业。产业发展规律表明,现代服务业与制造业是相辅相成、互为发展的,只有制造业发展到一定规模和水平,才能够大量吸引生产性服务业特别是现代服务业的进入。

虽然现代经济发展最适宜的三次产业结构是三、二、一的排序,

但苏北发展的现阶段,主要的任务还是要努力增加工业的比重,因为苏北最主要的薄弱环节仍是工业和制造业。因此,发展具有一定技术含量的先进制造业,是苏北经济发展的主要任务。

苏北全面建设小康社会的进程也要求提高其工业化水平。根据分类指导的原则,江苏省委对苏北实现全面小康的时序进度,即省定时间是2017年前总体上全面建成小康社会。江苏省委十届五次全会后,各省辖市根据本地的具体情况提出了实现全面小康社会的时间目标,其中徐州于2014年前,淮安于2016年前,盐城于2013年前,宿迁于2017年,提前实现全面建设小康社会的目标。按照各市规定的实现全面建设小康时间,根据2005年末的统计监测,苏北达到全面小康指标分别为:徐州23个、盐城20个、淮安21个、连云港23个、宿迁19个。未能完成的时序指标共包含10项,在所属四大类别中,除盐城的二、三产业增加值占GDP比重、宿迁的环境质量指数这两项外,其他各市未能达到各自规定的共有16个指标,均属于“居民生活水平”和“社会发展”这两类。显然,这两类子系统是苏北全面建设小康社会建设的薄弱点所在。“居民生活水平”的各项指标的改善和提高,至少依赖于城乡居民收入的提高,尤其是苏北农民收入的提高。“社会发展”的指标主要包含科技、教育、社保等多方面。改善这些社会发展的指标,无论是居民收入的提高,还是社会发展水平的改善,尽管可以借助政府的公共投入,但其基础还是要靠地方政府财力的支持。毋庸置疑,真正要完成这两类指标,还得依靠大力发展工业经济才能实现。

显然,对苏北来说,工业化是一个不可替代的建设全面小康的引擎。目前苏北尚处于工业化的初级阶段。历史的经验表明,在这一时期,工业化的过程一般会迅速地带来GDP的增长,带来政府税收和财政收入的增长。然而,工业化是不是一定能够带来人民生活水平的明显提高和社会进步,是不是能够一定实现全面小康社会,则取决于以什么样的发展观为指导、走一条什么样的工业化道路的问题。摆在苏北建设者面前有两种道路:走传统的工业化道路,或者是走新型工业化道路。

（二）以新型工业化推进苏北工业化

苏北作为工业化的后来者,如果依然走传统的工业化道路,则无法实现全面小康,只有走新型工业化道路才能推进苏北全面小康社会建设。

传统的工业发展模式注重经济总量、注重发展速度,虽然可以带来 GDP 高速增长,对经济发展的指标能够起一定的正面作用,但它不注重人民生活水平、不注重产品科技含量和附加值的提高。全面小康的指标,不仅仅包含经济发展的总量指标,还包括增长方式转变、环境保护、充分就业、人与自然和谐发展等多个方面。因此,传统的工业化模式不能带来一个全面的小康社会,因而难以建设包含多个维度的全面小康,虽然可以为地方增加产值,但老百姓未必能从这种工业化的模式中得到实惠。

从长期来看,能源、环境和自然资源的约束,使得传统的工业化模式无法支撑。传统的工业化发展模式实际上是高污染、高消耗的发展模式。这种模式在西方当年的工业化中能得以实施,一方面是由于当时只有少数国家率先进行工业发展,在全球资源的供求体系中,工业资源需求相对来说并不十分强劲,因此资源价格相对便宜;另一方面,西方很多发达国家在工业化过程中,普遍对资源丰富的国家进行控制和殖民掠夺,以保证本国的资源供给。作为类比,苏南在以粗放型工业化模式发展工业的当年可能有效,而在现在,全国普遍推进工业化时,无论是苏南、苏北,还是其他地区,实施传统工业化模式发展工业的条件已不具备。2005 年国民经济和社会发展统计公报初步测算,全年能源消费总量 22.2 亿吨标准煤。据中国国家信息中心的预测报告,2010 年中国能源需求将达到 21.6 亿至 23.2 亿吨标准煤。近年来,世界能源价格的上涨已经成为一个普遍性的趋势。就江苏而言,原煤、原油依然是江苏能源消费的主力军,两者占全省能源消费总量的 87%。而江苏能源的自给率仅为 16.3%,全省能源消费总量的 83.7%来源于省外,且所占比重有提高的趋势。因此,在当今苏北工业化的进程中,面临着能源和自然矿产的供给和价格两方面约束,继续走传统的工业化道路,可能难以取得好的效果。