

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 30 期

中共江苏省委宣传部

2020 年 10 月 26 日

关于推动江苏城乡高质量发展的对策建议

摘要：经过长期的创新探索和成长积淀，江苏城乡高质量发展取得了丰富的成果和实践经验，但也存在发展载体的空间协调性不足、城乡要素的双向流动和优化配置不畅、城镇体系辐射带动功能不足等问题。为此，推动城乡空间载体从城市到乡村的“下沉式”延伸、加快城镇体系辐射带动功能从中心到节点的“中介式”传导、促进城乡要素配置从市场到产业的“上浮式”对接，提升江苏城乡高质量发展水平，为构建“双循环”新发展格局提供江苏样板。

党的十九大做出了“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”的历史性论断，江苏省委十三届三次全会将中央要求的高质量发展，细解落实为“经济发展、改革开放、城乡建设、文化建设、生态环境、人民生活”的高质量发展任务，明确了城乡建设高质量的战略地位，江苏省委多次次强调“着力推进城乡高质量发展”。江苏城乡高质量发展既是“强富美高”新江苏建设、高水平全面建成小康社会的必经之路与有效践行，又是“双循环”发展新格局的重要空间支撑，南京财经大学张文武承担的江苏省社科基金重点项目“江苏城乡空间协调发展战略研究”，对进一步提升江苏城乡高质量发展水平，构建形成“双循环”大局的区域样板提出“下沉式”延伸、“中介式”传导、“上浮式”对接的对策建议。

一、江苏城乡高质量发展的现实基础

21世纪初，江苏省委、省政府在谋划江苏“十五”发展时，针对区域发展不平衡、城乡分割明显的现实情况，对全省发展布局作出重大调整，明确提出构建统筹协调、互动融合的城乡高质量发展新格局的战略部署。经过近二十年的努力奋进和成长积淀，江苏城乡发展取得了丰富的成果和实践经验。

1. 多层次的城乡高质量空间载体基本形成。一是建成了全面覆盖的公铁交通网络。截至2019年底，江苏省内铁路总里程达3550公里，铁路正线延展长度6252.9公里，实现13个地级市全覆盖，其中高快速铁路里程2235公里。公路总里程达到了15.8

万公里，其中高速公路总里程达 4865.0 公里，机场、铁路综合枢纽、沿海沿江港区均实现二级以上公路全覆盖，农村公路总里程达到 14.3 万公里，路况水平全国领先。二是城镇体系日益完善。目前江苏拥有 34 个城市，其中特大城市 1 个，I 型大城市 3 个，II 型大城市 9 个，6 个中等城市，36 个小城市，737 个建制镇。拥有中国百强县 23 个，中国特色小镇 22 个，总数分别位居全国第一和第二。三是城乡协同平台发展迅速。据统计，江苏共有各级各类产业园区近千家，拥有国家级新区 1 个，国家级经济技术开发区 27 个，国家级高新技术产业开发区 15 个，省级经济类开发区和创新园区 189 个。其中，南北共建园区 47 个，实现苏北省级以上经济开发区全覆盖。现代农业园区 284 个，获批国家级农业科技园 17 个，位居全国第二。

2. 多元化的城乡高质量发展内涵不断拓展。一是城乡要素空间配置效率明显优化。“十二五”以来，江苏单位 GDP 建设用地占用规模由每亿元 780 亩下降到每亿元 520 亩，下降 33%；建设用地亩均 GDP 产出水平由每亩 12.8 万元增长到 19.2 万元，增长 50%；全要素生产率上升 96.3%，年均增速达 7.8%。二是城乡管理一体化程度显著提高。城乡规划、产业发展、基础设施、公共服务、就业社保和社会管理“六个一体化”深入推进。城乡统筹区域供水乡镇覆盖率超过 85%，生活垃圾四级运转的县区覆盖率达到 73%。2018 年起，江苏全省整合城镇居民医保和新型农村合作医疗(简称新农合)两项制度，实行覆盖范围、筹资政策、保障

待遇、医保目录、定点管理和基金管理“六个统一”。

3. 多维度的城乡高质量发展机制和模式持续创新。一是政策机制不断创新。近年来，江苏省先后出台《江苏省新型城镇化与城乡发展一体化规划（2014-2020年）》《江苏省“十三五”美丽宜居城乡建设规划》《江苏省乡村振兴战略实施规划（2018—2022年）》等，加大对城乡空间协调发展的引导。二是城乡空间协调发展模式不断创新。先后印发《江苏省主体功能区规划》《宁镇扬同城化发展规划》《〈长江三角洲区域一体化发展规划纲要〉江苏实施方案》，“1+3”功能区战略快速推进，“三大国家战略”叠加共振效应稳步提升，省内重点都市圈同城化步伐明显加快，极大扩展了江苏城乡空间协调的推进模式。三是城乡综合改革加快推进。江苏省建立了城乡统一管理的户籍制度和外来人口居住证制度，城乡建设用地增减挂钩试点有序开展，率先建立了被征地农民生活保障制度，经济发达镇行政管理体制和小城镇改革试点加快推进，苏州市城乡发展一体化综合配套改革先试先行，成效显著，创造了“三集中”、“三置换”、“三大合作”等做法和经验。

二、江苏城乡高质量发展面临的主要挑战

1. 城乡发展载体的空间协调性仍然受到历史和地理的限制，亟待超常规思路的突破。一是囿于“南强北弱”的发展历史，江苏空间载体仍然存在较大的区域差距，苏南、苏中和苏北呈现较明显的发展梯度。二是受制于“南北狭长”的地理约束，经由交通网络和城镇体系发挥的辐射效应存在距离长尾，南京、苏州、

无锡等发达城市的带动功能对苏中、苏北地区的影响不足。三是江苏各类经济园区存在较明显的结构重合与概念雷同，且缺乏相应的城乡衔接定位，相当程度地停留在“为片区而发展”的局域为政阶段，对空间协调的贡献不足。

2. 城乡要素的双向流动和优化配置仍然存在体制机制的障碍，亟待创新性思路的解困。一是城乡要素流动仍然表现为农村优质资源单向流出，多数地区缺乏城乡互动的有效路径，城市发展的成果与农村地区的分享面临现实困境。二是以城带乡的功能发挥存在现实障碍，后城市化阶段呈现农业人口转移不足和城市人口逆向转移并存的特征，尤其是农村人口户籍和居住“两相分离”的现象比较普遍，在造成一定程度资源浪费的同时也阻碍了城乡要素的重新配置。三是城乡融合发展模式的适用性范围需要进一步扩大，目前情况下城乡融合的推进在苏南等县域、镇域经济比较发达地区具有小范围的示范效应，但如何探索出适用于其他地区的城乡融合发展模式仍然面临较大挑战。

3. 江苏城镇体系的辐射带动功能发挥存在模式上的局限，亟待统筹性思路的谋划。一是省内城市群、都市圈等存在较大程度的各自为政发展，南京都市圈、徐州都市圈、苏锡常都市圈等的影响范围较为局限，难以发挥全省性的带动作用。二是国家战略叠加的空间协调效应不强。尽管江苏处于“一带一路”、长江经济带、长三角区域发展一体化三大国家战略共振的核心地带，但在大战略的实施落地和现实对接方面缺乏细化方案，空间协调效

应尚未充分显现。三是新城镇、小城镇发展模式创新的适应性探索有待进一步加强，现阶段江苏城乡空间协调的现实抓手较大程度地依赖偏县级以上城市，镇域经济普遍性不足，特色小镇、产业城镇的模式推广仍然需要进一步探索。

三、提升江苏城乡高质量发展水平的对策建议

1. 推动城乡空间载体从城市到乡村的“下沉式”延伸。一是依托已有公铁交通网络，提升县乡尤其是乡村公铁交通的利用效率，在线网规划布局向重点乡村产业集聚地倾斜的同时，在交通路网沿线增加乡村产业园区和基地，提升交通路网的城乡协调功能。二是提升城镇体系内中等城市的集聚带动功能，加快徐州、连云港、盐城、淮安、泰州等地市下辖重点县区的乡村振兴类经济园区、产业园区建设，提升苏中、苏北地区的县域经济实力，打造若干产业强县、强镇，延伸发展末节。三是明晰各类产业园区的功能定位，尤其是在乡村振兴的重点市县，因地制宜培育特色产业小镇、产业园区，形成多产业类别“百花齐放”的乡村发展园区体系。

2. 加快城镇体系辐射带动功能由中心到节点的“中介式”传导。一是加快建立省内重点都市圈的协调机制，依托南京都市圈、苏锡常都市圈、徐州都市圈等，在省级层面建立都市圈间的协同发展机制的同时，加快建设“连淮盐通”沿海都市带，构建突破江苏“南北狭长”地理限制的中间通道。二是紧抓三大国家战略叠加的历史机遇，以沿江开发、南北共建园区、产业梯度转

移等为依托，推动苏南、苏中、苏北以及长三角“三省一市”的发展合作，加快区域协调发展。三是充分发挥乡村振兴战略的攻坚优势，建立中心城区与乡镇村社的帮扶机制，打造网络化的“城乡互通”协调体系。

3. 促进城乡要素配置从市场到产业的“上浮式”对接。一是加快建设城乡土地一体化交易市场，在全省范围内统一调配划拨各类建设用地，改革城乡户籍管理，打破传统的土地供给限制，在全省范围内实行以常住人口和实际贡献为依据的城乡建设用地增减挂钩。二是在全省范围内打破城乡户籍分割，实行城乡统一的户籍管理制度，鼓励城乡劳动力转移和流动就业，打通劳动力市场和城乡产业发展的地域限制，充分实现劳动力空间配置的区域均衡。三是继续发挥城市商业银行、村镇银行等基层金融机构的“资金池”作用，依托特色小镇、特色园区等空间载体，最大化资本要素的流动增值，与此同时，在省级层面建立“城乡资本交易平台”，引导城市闲置资本向乡村特色产业投资转移，加快资本流动和优化配置。（省社科规划办公室供稿）

本期送：省委、省政府、省人大、省政协领导同志

中宣部、全国社科规划办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科规划领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委市政府领导同志
各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志
本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部研究室编 共印 360 份 苏简字 1003 号