



等方面的特殊政策，共同争取赋予合作区市级经济管理权限，实现“区内事务区内办理”。

“宁淮特别合作区”借鉴了深圳和汕尾设立的深汕特别合作区的经验。深汕特别合作区的前身也是产业转移园区，此后获得地市级一级管理权限。深汕特别合作区在不改变土地行政所有权的基础上，汕尾让渡管理权，交由深圳一方全权管理，从根本上解决了合作区发展面临的法制、体制等障碍，为区域协调合作发展提供了新路径。吸取前人经验，结合自身实际，南京在都市圈内突破行政区经济，建设“飞地”，走出了创新的一大步。

以上两个案例，是南京都市圈内城市彼此融合的缩影。除了交通网连成一体、跨城跨省产业园区不断兴建，民生服务的共享共用也在快速推进：例如，南京外国语学校、琅琊路小学等优质教育机构分别在淮安、滁州设立分校；南京鼓楼医院、南京儿童医院等多家医院采取集团化运营、设立分院等形式与都市圈城市开展合作。在生态环境的联合保护上，各城市以对空气和水污染的联防联控为突破口，把保护江淮生态带放在工作的压倒性位置。

“共建、共享、同城化”，当下的南京都市圈，在民众的直观感觉中，区域认同感不断提高；政府和研究机构从各项数据和案例得出的判断是，一体化趋势日益加强，都市圈融合发展成效显著。在南京大学长江产业经济研究院研究员陈柳教授看来，南京都市圈的制度创新确实可以成为国内跨省都市圈发展的一个范例。

南京都市圈在2001年由江苏、



上图：一列CRH380系列高铁列车正驶离铁路南京南站。

安徽的8个城市正式达成协议成立。18年间，组成成员出现过一些变化，目前最新的成员包括南京、镇江、扬州、淮安、芜湖、马鞍山、滁州、宣城、常州的金坛区及溧阳市。这是一个跨江苏和安徽两个省、长江和淮河两个大河流域的都市圈，总面积约6.6万平方公里，人口约3500万，是苏皖两省有力推动、市场化主导形成的跨省都市圈，也是我国首个跨省都市圈。

随着2019年2月《南京都市圈一体化高质量发展行动计划》的印发，下一步的发展目标被确定为“建设一个同城化程度较高、具有较强影响力和竞争力的国家级都市圈”。“国家级都市圈”的提法，尤其引人瞩目。这个最新的蓝图里，到2020年，都市圈各城市之间交通、产业、生态、医疗等融合都将更加紧密。

“神形合一”的挑战

尽管南京都市圈在不少方面已

堪称国内区域协作发展的标杆，不过，它仍面临一些挑战。曾有学者提出，在这个都市圈里，南京与江苏城市有些“貌合神离”，而与安徽城市则是“神合貌离”。这一点，在民间的一些调侃中似乎也能得到印证：在一些人看来，比起江苏省会的属性，南京更像是“徽京”。

这种说法在某种程度上反映了一段时间以来的现实。陈柳告诉《新民周刊》记者：这种情况有其历史成因。改革开放以来，苏锡常地区大力发展外向型经济，并因地理位置的优势承接了上海的产业转移，经济社会快速发展，成就有目共睹。位于南京与苏锡常之间的扬州、镇江更希望学习苏锡常的模式，接受上海的辐射，因而与苏锡常、上海的经济互动比与南京更为活跃。“行政上听西边的话，经济上跟东边走”，这是苏南不少城市发展路径的写照。

然而，近年来，上述局面也在逐渐发生变化。“实际上，宁镇扬同城化推进的速度并不慢。”陈柳说。目前，南京通往镇江句容、扬