

# 长三角一体化背景下南通空间发展战略研究

胡晓添

(南通大学 经济与管理学院, 江苏 南通 226019)

**摘要:** 在长三角一体化的发展背景下,南通正加速融入上海大都市圈,既要利用当前体制与政策方面的多重利好,又要正视在空间协同发展方面的现实问题。基于此,文章以新一轮国土空间规划的战略定位为依据,全力探索全面融入长三角一体化发展的四大协同路径,切实落实“两线、两心、两带、两绿”的空间发展优化策略,从而实现更高质量的发展。

**关键词:** 长三角一体化;南通;空间;协同发展

中图分类号: F127.53 文献标志码: A 开放科学(资源服务)标识码(OSID):

文章编号: 1008-5327(2021)01-0001-04



## Research on Spatial Development Strategy of Nantong under Yangtze River Delta Integration

HU Xiao-tian

(School of Economics and Management, Nantong University, Nantong 226019, China)

**Abstract:** In the Yangtze River Delta Integration, Nantong is accelerating its pace of integration into the Shanghai metropolitan area. Facing both the favorable policy environment and practical issues in spatial coordination, Nantong requires to make every effort to promote four main cooperative strategies to involve in the collaborative development of the Yangtze River Delta, with the strategic positioning of the coming territorial spatial planning as the starting point. Furthermore, spatial optimization strategies of “two lines, two cores, two belts, two greenspaces” are to be implemented in order to realize a local development of higher quality.

**Key words:** Yangtze River Delta Integration; Nantong; space; collaborative development

根据《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,国家战略长三角一体化发展正在向纵深推进,国际化大都市上海肩负着区域内一体化的龙头带动责任,通过深化“五个中心”核心功能建设,全面推进上海大都市圈协同发展。南通作为上海“1+8”大都市圈中的重要城市之一,是唯一位于长江以北的城市,与其他七座“江南”城市相

比,所面临的机遇与挑战具有更多的不确定性。因此,南通要在上海大都市圈空间协同发展中,紧抓多重政策利好、深挖后发优势潜力、正视自身现实短板,持续探索与上海及苏南地区空间协调发展的可行性路径,加快融入上海大都市圈,加速融入长三角一体化核心区域,以期实现更高质量发展。

收稿日期: 2021-01-07

基金项目: 江苏省自然资源科技项目(KJXM2020008);江苏省教育厅 2019 年度高校哲学社会科学研究项目(2019SJA1455);

2020 年度南通市社科基金项目(2020BNT013)

作者简介: 胡晓添(1980—),男,江苏南通人,副教授,博士,主要研究方向为国土空间规划。

## 1 南通空间协同发展的体制与政策优势

南通与上海的直线距离约为100千米，同处在“一带一路”与长江经济带、沿江与沿海多重经济轴带的交汇点，诸多国家战略的政策叠加优势集中释放，开发开放潜力巨大。自2017年5月江苏省人民政府批复《南通建设上海大都市北翼门户城市总体方案》以来，沪通政府间的互访活动频率增加，南通还专门成立了对接服务上海工作协调委员会，设立工作推进办公室，旨在多方位、多层次、多路径加快接轨上海步伐，并在空间协同、产业合作、公共服务、生态共建、重大基础设施建设等方面与上海相关对口部门建立了良好的沟通对接机制。

与此同时，南通先后与上海签订了《沪通科技创新全面战略合作协议》《长三角区域海洋产业园区(基地)战略合作协议》等一系列合作文件，成立了专职的“沪通跨江协同创新推进办公室”，与上海、苏南等地跨江联动、合作开发力度日益增强；上海市北高新(南通)科技城、上海外高桥集团(启东)产业园、上海杨浦(海安)工业园、海门海宝金属工业园、上海复华高新技术园、江海产业经济园、张江国际自主创新示范区南通数字产业园、上海奉贤(海安)工业园、上海嘉定工业区如皋产业园、苏锡通科技产业园(苏通科技产业园和锡通科技产业园)等合作园区取得积极成效；与上海崇明区签署了全面战略合作框架协议，共同建设长江口生态保护战略协同区；出台了各类人才引进政策，全面招揽来自上海方面的智力资源，沪通融合发展全面提速。

## 2 南通空间协同发展现实再审视

在我国的空间版图上，南通虽与上海“一衣带水”，但“隔江相望”“天堑阻隔”的相对区位劣势导致南通与上海近代以来迅猛崛起的发展红利失之交臂。回顾总结改革开放以来苏州、无锡等苏南城市快速崛起的历史进程，均呈现出“依托上海、错位发展”、主动承接上海辐射效应的鲜明特点和共同规律。因此，新时期南通空间发展策略依旧是通过积极策应长三角区域龙头城市上海的“向南、向心”发展，实现自我更快更优更好的发展。随着苏通大桥、崇启大桥、沪苏通大桥等越江通道的相继

建成通车，长江天堑对南通“南不通”的阻隔效应已得到明显缓解，但南通与上海、苏南之间的时空关联关系并未因此得到根本性改善。

### 2.1 南通在区位上虽“靠”上海但并不“临”上海

一般意义上认为，南通具有“靠江靠海靠上海”的区位优势条件。但依据行政区划图，南通市域内东南方位启东和海门的主要发展区域（“飞地”启隆和海永在发展上受到一定的限制）与上海的崇明岛“隔江相邻”，崇启大桥将启东与上海崇明岛、长兴岛及浦东新区北片区相联通。然而，与苏南城市相邻的上海浦西地区有所不同的是，崇明岛作为上海经济发展的“洼地”，保有了上海近三分之一的基本农田面积和四分之一的森林资源总量，功能定位为具有全球引领示范作用的世界级生态岛。值得一提的是，崇明2035总体规划提出重点地区至上海主城区60分钟可达。此外，南通传统意义上的主城区实际上仅与苏州下辖的县级市隔江相望（南通主城区借助苏通大桥与苏州常熟相连，南通通州区西片借助沪苏通大桥与苏州张家港相连），并非与上海直接相临。

### 2.2 南通连通上海的公路可达性比较优势趋弱

尽管在相关的空间规划中，南通地处上海“1小时经济圈”之内，但通常是指点对点的空间示意距离。从更加科学客观的交通可达性角度来看，在不考虑天气等外在不确定因素的条件下，以上海主城区交通主节点虹桥枢纽为中心，南通与上海的空间距离约120千米，机动车通勤时间约120分钟，这一通达时间与无锡至虹桥枢纽的通勤时间相当，而与苏州和嘉兴至虹桥枢纽的通勤时间（分别约为80分钟、100分钟）相比存在一定的差距。与此同时，南通下辖各县（市）与上海的通勤时间也远长于苏州和嘉兴所辖县（市）的。例如，昆山和嘉善到上海虹桥枢纽的通勤时间分别约为50分钟和70分钟，而启东到上海浦东新区交通节点的通勤时间约为105分钟，如皋、海安到上海虹桥枢纽的通勤时间则超过130分钟。

### 2.3 高铁时代南通区位交通条件存在被加速边缘化可能

在京沪高铁的带动下，近沪沿线地区之间的可达性不断提高，苏州与上海的通勤时间进一步缩短至30分钟，无锡至上海的高铁通达时间被缩短至30~50分钟，昆山和嘉善至上海更是被缩短

至20分钟,“上海1小时经济圈”已经成为苏南部分城市与上海实现一体化、同城化的“硬”条件。与此同时,在沪通铁路通车后,南通至上海的实际车行时间为76~107分钟,与南京的“位置”相当。而根据同济大学钮心毅教授关于沪通铁路建成后上海中心城区跨城时空研究的模拟结果,沪通铁路的开通将可能优先加速苏州的太仓、常熟、张家港等沿江城市与上海的一体化进程;在南通通州区(西片区)、海安、如皋及盐城等苏北各县市区中,仅如皋和海安城区可能有所获益;对南通中心城区的带动效用还有待时间的检验<sup>[1]</sup>。

综上,在当今区域之间的“竞合关系”仍以竞争为主导的发展条件下,南通目前及近中期受交通条件与区位条件限制,将有可能与上海、苏南渐行渐远,迫切需要在与上海空间衔接方面付出更大努力,寻求重大突破。

### 3 南通空间协同发展的愿景与路径

#### 3.1 南通融入长三角一体化发展的基本战略定位

根据《南通市国土空间总体规划(2020—2035)》的现有成果来看,未来南通的发展愿景是江风海韵门户城市,着力推进三大发展战略:一是打造长三角北翼中心城市,联动全域空间全力建设“四基地”——先进制造业基地、产业科技创新基地、海洋经济示范基地、现代服务业基地;二是打造全国性综合交通枢纽,通过建设江海交汇的对外出口,构建南北交汇的北翼桥头堡,形成多式联运的转换枢纽;三是打造国家生态文明示范区,加速成为品质优良的长江口生态区重要组成部分,建设成为集约创新的国家绿色发展示范先行区和宜居宜业江风海韵的花园城市。展望2035年,南通有望发展成为长三角一体化沪苏通核心三角强支点城市。

#### 3.2 “东进南下”,南通融入长三角一体化发展的四大协同路径

一是优化与上海一体化的空间协作关系。重点加强港口、机场、高速公路、轨道交通等重大交通设施的一体化发展,推动南通港口、机场与上海港口、机场的全方位合作发展,加快推进崇启、崇海等过江通道勘察、建设工作,加速实现与上海的交通一体化。为策应崇明世界生态岛建设,应优化南通沿江岸线比例,控制滨江产业类型,共同建设

长江口生态协同区。

二是加快融入苏南等长江以南地区。加快多条越江通道建设,布局高铁、高速、普铁、公路等多种越江交通方式,与上海及扬子江城市群融合发展。要发挥南通滨江临海优势,放大作为全国综合交通重要枢纽的优势,完善江海组合港布局,推进江海联运,使之成为长三角世界级城市群发展的重要支撑。

三是强化对江苏沿海地区的引领作用。进一步发挥南通作为江苏沿海地区经济中心城市作用和“接南济北”、江苏沿海及苏北地区承接上海和江南地区经济辐射的“桥头堡”作用,通过南通城市能级、产业能级和交通能级的全面提升,以及南通城市发展重心和城市空间景观不断朝着滨江临海地带推进,强化南通对江苏沿海地区的引领带动作用,成为江苏沿海强劲活跃增长极;凭借跨江融合、接轨上海取得的实际成效,成为扩散与放大上海、苏南对江苏沿海及苏北地区辐射带动作用的一体化“中转站”。

四是加速成为北沿江连通东西的重要节点。南通作为上海向北沿海辐射及向西北沿江辐射的交汇点,以北沿江高速铁路的规划建设为依托,进一步深度对接长三角一体化龙头城市上海,着力打造上海跨江辐射的第一站,连接合肥并贯通至长江经济带上游的成渝经济区,从而充分发挥“沟通东西”的新区位优势。

### 4 南通空间发展战略的相关优化建议

南通要以“全方位融入苏南、全方位对接上海、全方位推进高质量发展”为重大战略契机,彻底改变现有的“江密、中空、海疏”的空间格局,按照“拥江融沪向海”的城市发展方针和“贯通、集聚、开放、生态、留白”的空间规划理念,全面拥抱东海、靠向上海,主动对接上海及苏南沿江地区,强化跨江融合发展战略,围绕“一主三副一枢纽”的空间格局,切实推进“两线、两心、两带、两绿”的空间优化策略。

#### 4.1 “两线”是关键

以涉及南通跨江通道的各级政策文件及各类上位规划为抓手,全力推进各条跨江通道的规划建设,打破天堑、实现贯通。其中,重中之重是紧扣《上海与近沪地区综合交通协调图》中的“沪通快

速通道”(苏通大桥联动海太通道),向南直通上海城区、向北直插南通主城区,以期形成真正意义上的“沪通30分钟通勤圈”,使南通形成与苏州相接近的区位优势,以充分发挥南通的“后发优势”。与此同时,南通应全力配合上海方向北沿江高速铁路的建设,从而获取上海浦东、浦西“双线合璧”的溢出优势,在时空方面全面融入上海。

#### 4.2 “两心”是支撑

一是要以南通主城区的优势资源为依托,向东联动金沙片区,向南连接南通经济技术开发区,以“沪通快速通道”线路节点为支点,集聚内在与外在的各类优质要素资源,有效推进南通老城区“东进南下”空间拓展战略,进一步拉大南通中心城区框架,不断增强金融贸易、科创研发、高端综合服务等城市功能;二是依托通州湾新出海口、南通新机场和北沿江高铁所共同形成的“港空铁枢纽组团”,以新机场规划建设为契机,全力打造以新机场为核心的沪通综合枢纽,并利用机场、高铁、港口的要素汇集效应,着力打造集“海陆空”于一体的产业集聚区,向南无缝对接上海国际航空枢纽,向东连接南通沿海港群,推进通州湾港区与上海洋山港区的互联互通,向东与“启东生命健康科技副城”联动发展,向西与南通老城区相向联动发展,共同打造江海新区,成为上海国际大都市重要的功能拓展区之一。

#### 4.3 “两带”是载体

南通拥有滨江临海的发展条件,将在上海大都市圈五大空间板块之“长江口地区协调发展行动”中发挥重要支撑作用。应以开放的理念,在生态协调、产业协调、道路交通协调、基础设施协调、旅游产业协调等方面,对南通沿江地带实现全面优化,联动启东、海门、主城区、通州、如皋在内的沿江发展带。与此同时,南通已具备与奉贤—金山—嘉善—平湖相对应的临港—外高桥—吕四—通州湾—洋口“长江口新东部沿海战略协同区”,构建包括启东、海门、通州湾、如东、海安在内的沿海发展带,全面承接来自中国(上海)自由贸易试验区及其新片区的政策效应,有力带动江苏沿海地区全面崛起。全力规划建设通州湾长江集装箱新出海口,全面整合南北两翼的吕四港和洋口港,

形成强有力的南通沿海港口群,从而与宁波—舟山港共同组成以上海港为核心的“一体两翼”的上海国际航运中心港群和长三角东部沿海地区整体开发格局,全面融入上海自贸区<sup>[2]</sup>。

#### 4.4 “两绿”是保障

全面践行长江经济带国家战略中“共抓大保护、不搞大开发”的发展策略,依托崇明建设世界级生态岛的示范带动作用,在沿江生态片和沿海生态片这两个方面都要有所构想、有所作为、有所突破,通过“生态留白”,既打造优美的生态环境,又为未来的城市框架拓展预留宝贵的发展空间。南通沿江生态片应规划建设成为“碧水环绕、绿树掩映、鸟语花香、生态宜居”的现代花园城市,充分利用“城拥水、水抱城”的特色优势,进一步提升濠河国家级风景区这一城市绿核,提升滨江、通吕运河、海港引河所包围的城市滨水生态圈,重点依托狼山国家级风景区筑造“城市滨江风景带”,科学整治沿江资源,合理腾挪生产岸线,有效增加生活岸线与生态岸线<sup>[3]</sup>。与此同时,南通应统筹沿海空间发展要素,重塑沿海开发新格局,以通州湾长江集装箱新出海口为龙头,形成“一核多(节)点”的“沿海绿色经济带”,在保护海洋生态环境的基础上,以沿海生态保护和绿色发展为导向,统筹管控全域沿海岸线。

### 5 结束语

现阶段,区域之间、城市之间的竞争与合作关系日趋复杂,南通要抓紧长三角一体化国家战略所带来的多重利好,借助空间发展战略优化等一系列手段,向着更高质量全面发展大步迈进。

#### 参考文献:

- [1] 钮心毅,李凯克.紧密一日交流圈视角下上海都市圈的跨城功能联系[J].上海城市规划,2019(3):16-22.
- [2] 成长春,刘峻源.扬子江城市群建设的主要路径与南通作为[J].南通职业大学学报,2018,32(1):1-5.
- [3] 华智.南通市建设“花园城市”的思考与探索[J].城乡建设,2016(8):66-67.

责任编辑 朱天潇