

长三角一体化战略下塑造江苏综合 交通新格局¹

乐晓峰^{1*}, 温玉莎²

(1. 江苏省交通运输厅规划中心 江苏 南京 210001;

2. 苏交科集团股份有限公司, 江苏 南京 210017)

【摘要】在长三角一体化发展和长江经济带发展战略的背景下, 江苏省综合交通发展需贯彻落实长三角高质量一体化发展战略, 对接长江经济带发展和“一带一路”建设, 从全球视野和新发展理念, 梳理综合交通发展存在的突出问题, 从空间布局、交通方式结构和交通运输服务组织三个维度, 塑造江苏综合交通运输发展新格局, 推动长三角一体化和长江经济带高质量发展。

【关键词】长三角一体化; 综合交通新格局; 国际运输; 轨道交通

【文章编号】1000-713X (2020) 01-0016-05 **【中图分类号】**F512.7 **【文献标识码】**B

引言

长三角地区是我国经济最具活力、开放程度最高、吸纳外来人口最多的区域之一。江苏是长三角北翼核心区, 是经济强省、外贸大省, 是长三角地区参与国际竞争与合作的重要力量。2018年, GDP达到9.26万亿元, 位居全国第二, 在长三角区域经济占比约为43.8%; 外贸进出口总额43802亿美元, 占长三角总量的39.6%。长江三角洲区域一体化发展上升为国家战略, 中央颁布《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》, 明确提出长三角“一极三区一高地”战略定位, 长三角一体化发展成为全国经济发展强劲的增长极, 成为全国经济高质量发展的样板、率先基本实现现代化的引领区和区域一体化发展的示范区, 成为新时代改革开放新高地。国家对长三角的战略定位, 对江苏交通发展提出了更高要求。一是长三角作为我国参与国际竞争的新高地, 要求江苏放眼全球, 全面深化对外开放, 打造东西双向互济的高质量国际运输体系, 二是长三角打造世界级城市群, 要求江苏进一步强化以城市群为主体的城镇发展模式, 以大容量、高效率的交通方式支撑和引领世界级城市群发展, 三是在国家重大区域战略和“一带一路”建设战略组合中, 江苏需要进一步完善对外运输通道建设, 助力长三角与全国和全球经济节点的互联互通。在推进长三角更高质量一体化发展的战略进程中, 江苏综合交通发展外向性运输短板明显, 国际运输和对外通道建设滞后, 交通方式结构亟待优化。为此, 需要从战略上谋划, 塑造江苏交通运输格局。本文从促进国际竞争、建设世界级城市群和一体化发展等角度, 提出了未来江苏综合交通发展的基本思路。

1 江苏综合运输体系发展的突出问题

¹收稿日期: 2019-09-16 录用日期: 2019-12-10

作者简介: 乐晓峰 (1969—), 男, 江苏南京人, 江苏省交通运输厅规划研究中心副主任; 温玉莎 (1983—), 女, 江苏南京人, 高级经济师。

1.1 国际运输发展滞后

全球化视野下，江苏国际运输能力短板突出，服务保障能力不足，主要表现为三个方面。

(1)港口国际运输能力不足。江苏外贸总量大、需求旺盛，港口货物吞吐量约占长三角地区总量的一半、约为沪浙之和。但是，江苏集装箱吞吐量仅占长三角地区总量的 20%，外贸集装箱 70%以上通过公路、铁路运至上海等周边港口外运，港口支撑全省外向型经济发展的能力严重不足。目前长三角龙头上海港拥有近远洋航线近 300 条，南翼宁波舟山港近 200 条，相较之下，作为长三角北翼的江苏港口，近远洋航线不足百条，发展严重滞后。规模以上港口和吞吐量发展情况如表 1 所示。

(2)西向国际铁路运输能力不足。目前，江苏中欧(亚)班列集装箱运输仍处于培育期，在运输规模、运输效率等方面与重庆、郑州等中西部地区差距明显，支撑江苏向西开放任重而道远。中欧班列有关数据如表 2 所示。

表 1 2018 年长三角规模以上港口货物吞吐量及
集装箱吞吐量情况

长三角 区域	港口货物吞吐量，亿 t	占比	集装箱吞吐量， 万 TEU	占比
上海	7.30	15.8%	4201.10	46.5%
江苏	20.80	45.0%	1744.86	19.3%
浙江	14.40	31.2%	2946.99	32.7%
安徽	3.72	8.0%	132.69	1.5%
合计	46.22	100.0%	9025.59	100.0%

表 2 2018 年江苏、重庆、郑州中欧班列情况

分类	开行班列	去回程情况
江苏	超过 1000 列	—
重庆	1442 班	去程 714 班、回程 728 班
郑州	752 班	去程 416 班、回程 336 班

注：江苏数据 2018 年 1—11 月，苏州共发运进出口班列 145 列，其中，回程班列 40 列；2018 年连云港国际班列突破 800 列，徐州超过 100 列。

(3)机场直运国际航空客货运能力不足，国际运输航线少，无法有效服务地区对外开放发展需求。目前江苏 60%出境旅客，95%以上的航空进出口货物依赖上海机场。盖兰德咨询公司研究表明，上海两大机场运量中，江苏省旅客的占比例达到 37.4%。2018 年，江苏直飞航线仅覆盖“一带一路”沿线国家和地区的 1/6，与江苏联系增长较快的中亚、西亚及非洲地区缺少航线覆盖。

1.2 通道布局有待进一步加强

目前江苏国家级综合运输大通道是沿江、沿海、陆桥和京沪的“两纵两横”布局。但从推动区域协调发展和开放空间新格局的背景下，江苏在运输通道方面建设上，江苏往西南方向的国家级通道联系还有待进一步加强，难以有力支撑“一带一路”倡议下江苏和东南亚地区的联系，以及同中游城市群、上游成渝经济区以及我国西南城市间的联系；省内重要通道容量不足，主要过境通道如京沪通道内京沪高铁、京沪高速，沿江通道内沿江高速等均已出现供需矛盾；围绕淮河生态经济带的货运通道还有待进一步加强。

1.3 铁路交通短板十分突出

铁路交通短板表现为：苏中苏北地区高铁建设严重滞后，扬子江城市群内南京至南通等设区市尚未实现 1.5 小时交通圈连通，城市群内高速快速铁路县级节点覆盖率仅 35%，现有的全国 16 个百强县中，仅有 6 个实现了动车通达。此外，城际轨道、市域（郊）铁路发展滞后，只有省会南京处于起步阶段，苏锡常都市圈、徐州都市圈等区域处于尚未启动。

2 打造高质量国际运输体系

站在长三角区域一体化国家战略所赋予江苏交通的使命和任务，围绕省委提出的“形成江苏特色，更好地支持长三角发展”要求，探寻江苏国际交通运输的发展路径，更好支撑长三角参与国际竞争。

2.1 完善东向海上航运，提升长三角北翼港口群功能

国际经验表明，国际航运中心重“值”不重“量”。以伦敦港为例，尽管港口吞吐量约 5000 万 t、谈不上超大规模，但由于其有着发达的航运服务业，为世界航运业持续提供最权威的航运服务，伦敦港被公认为世界顶级航运中心。从上海港的发展趋势来看，围绕全面参与国际竞争，上海港角色定位将从国际贸易大港向国际航运中心转换。未来上海港的发展将会既做“加法”又做“减法”。所谓“加法”，即聚焦现代航运服务业、金融保险、法律仲裁等服务，重点发展高附加值产业、高增值环节和总部经济，实现功能的提升。所谓“减法”，即不再仅追求量的扩张，注重疏解非核心功能，轻装上阵。通过合理的“加减法”，真正做到由“吨位大港”到“价值大港”的飞跃，实现与周边省份功能互补、错位发展，更好发挥国际航运中心的要素聚集和服务辐射功能。

随着上海港的升级，作为“北翼”的江苏应主动承担上海港纾解转移的功能。一是以通州湾港区为核心，推动苏州—南通联合打造江苏集装箱新出海口，提升长三角“北翼”港口群整体竞争力；二是加快建设以南京港为核心的长江中转联运枢纽，发挥“承上启下”作用，突出服务长江中上游的中转联运特色；三是巩固和拓展以连云港港为支撑的陆海联运出海口，建设“一带一路”标杆和示范；四是和上海港错位发展，提升加密近洋航线，服务日韩、东南亚等近洋地区的外贸需求；五是加强港口合作，依托省港口集团建立与长三角其他省份的港口合作发展。

2.2 强化西向铁路运输，推动中欧班列扩量增效

作为“一带一路”交汇点，江苏交通需进一步发挥国际铁路运输（中欧班列）在西向开放中的作用。

（1）加大统筹协调力度，整合优化中欧班列线路，打造各具特色、错位发展的品牌线路。努力将新亚欧陆海联运通道打造为“一带一路”合作倡议的标杆和示范项目。

（2）发展南京、苏州、连云港三大国家级中欧班列枢纽节点。南京围绕服务皖南、苏南苏中及周边产业进出口货物、国际邮件中转及跨境电商需要，重点发展至欧洲（俄罗斯）的班列。苏州依托国际先进制造业基地优势，重点发展至欧洲（俄罗斯）直达班列，助力长三角世界级先进制造业集群发展。徐州依托铁路枢纽地位，发挥其集零为整、中转集散、重新编组发送功能，重点探索开行至中亚、欧洲的境外多点停靠班列。连云港依托新亚欧大陆桥联运通道，重点开行至中亚城市“点对点”直达班列。

（3）加大境外货源组织和协调力度，梳理省内进口货源，创新阶梯运输组织方式，大力推行回程班列揽货模式，推动苏州中欧回程班列、连云港中亚东行班列常态化运行，提高班列运行效率、降低线路物流成本。

2.3 强化国际航空运输，共建长三角世界级机场群

(1) 依托民航局、三省一市共同参与建立“1+4”工作机制，系统谋划江苏机场在长三角世界级机场群中的定位，进一步提升南京禄口机场的国际枢纽功能和定位，强化无锡硕放机场和南通机场的区域枢纽的功能和定位，与长三角其它运输机场形成相互协调、相互补充、差异化发展的格局，统筹长三角机场群航班、航线和空域资源。

(2) 加大国际航线开辟。重点加强与全球大型航空枢纽间的洲际航线联系，加强国际航线中转衔接、加密港澳台地区、日韩及部分周边国际航线，提升重点航线时刻、航权等资源保障。积极开通面向“一带一路”沿线地区的航线、航班，构建空中丝绸之路。

3 构筑以轨道为主体的城市群交通

长三角已初步形成了包括上海大都市圈、南京都市圈、苏锡常都市圈、杭州都市圈、合肥都市圈等在内的特大城市群雏形，具备打造世界级城市群的良好基础。江苏城镇体系空间，尤其是沿江地区，逐渐呈现密集化、连绵化和蔓延化的发展特征，城市群初具规模并逐步向成熟阶段迈进。城镇空间总体布局已向“一带两轴、三圈一极”（包括沿江城市带、沿海城镇轴、沿东陇海城镇轴与南京、徐州、苏锡常三个都市圈，淮安增长极）转变的。2017年，江苏提出了“1+3”功能区战略，重点打造扬子江城市群，进一步围绕城市群发展重塑江苏城镇空间格局。现阶段扬子江城市群的城镇空间已从单中心、独立发展向多中心的轴向沿江布局转变。必须重点围绕城际铁路、市域市郊铁路、城市轨道交通加快构建多层次轨道交通系统，在更大空间尺度范围上满足城市群内部的快速化交通联系需求，形成沿江两岸和跨江通道一体化交通网络，形成以高铁网建设为重点，多层次轨道交通系统的发展模式，助力长三角打造的世界级城市群。

3.1 加快城际铁路网建设，服务城市群短途交通联系

构建串联城市群中心城市节点、兼顾中小城市节点的城际铁路网，服务城市群城际间的商务、公务交通流。在布局上，按照苏北突破、苏中提升、苏南优化的思路，构建与长三角城市群其他城市便捷联系的铁路网。

3.2 推进都市圈城际铁路网一体化衔接，放大中心城市集聚辐射效应

构建功能匹配的都市圈城际铁路网，服务都市圈核心城市主城与周边城市主城间的通勤、休闲交通流。加强都市圈轨道网同上海、浙江、安徽的联动发展。加强都市圈城际铁路网与其他多层次轨道网的融合发展，探索共轨、无缝换乘等跨区域不同层次城市轨道交通间的有机衔接。

3.3 超前谋划市域（郊）铁路网，支撑中心城市都市区发展

在城市总体规划中预控市域（郊）铁路廊道，科学把握市域（郊）铁路与干线铁路、城际铁路、城市轨道交通等线路的合理分工，加强各种交通运输方式及不同层次轨道交通系统的高效衔接，提高城市交通组合效率。探索充分利用既有铁路富裕能力，开行市域市郊列车。

3.4 加强各层次轨道互联互通，推动“四网”融合

按照零距离换乘和一体化运营要求，实现江苏基础设施和运营服务方面的资源共享、互联互通。高速铁路间加强互联互通建设，实现必要方向的跨线贯通运营。都市圈城际、市域（郊）铁路做好与高铁枢纽的衔接；同时，线路应深入城市的核心内部，通过同站、同台换乘等方式与城市地铁无缝衔接，提高门到门的出行效率。探索跨市城市轨道交通联通，携手上海推进城市轨

道交通网延伸至苏州、南通。

3.5 提供“公交化”的轨道客运服务，服务城际间通勤出行需求

加强与铁路企业沟通与协调，研究利用宁启、京沪等能力富余的普通铁路开行城际、市域列车。通过增加既有列车停站、增加在重要客流集散地的停站频率、在通勤高峰时段开行动车列车等措施优化客运组织。对于衔接机场、高铁站的城际、市域线路，在票制、时间、运能等方面做好与航空班次、高铁班次的衔接，最大限度地减少乘客等待时间。统筹城际轨道、市域铁路与城市道路系统、城市公交系统、步行与自行车系统、停车系统等的运输协调，通过接入城市公共交通一卡通系统，实现与城市公共交通的一体化运营，提供“一卡到底、随到随走”轨道客运服务。

3.6 考虑新型铁路运输可能对交通规划布局的影响

《中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》指出，要强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用。交通运输部制定面向 2050 年国家综合立体交通网规划纲要，明确提出要考虑新科技革命带来的影响。江苏土地资源紧缺，需前瞻性考虑低速磁悬浮、低真空管（隧）道高速磁悬浮、超级高速公路等新型交通运输方式的出现对交通通道、枢纽布局等在国土空间布局上的影响，超前谋划相关走廊。

4 强化区域一体化通道

长三角区域内省市区域相邻、地理文化人文相近，经济发展相互融合，各省市之间的差异总体不大，具有形成区域一体化发展的先天条件网。需要强化与周边地区的运输通道建设，突破区域壁垒和体制机制障碍，在更大范围内推动资源整合、推动长三角一体化发展有助于一体化发展。

4.1 强化运输主骨架，完善西南方向通道

在沿江、沿海、陆桥和京沪四个既有国家级综合运输大通道的基础上，完善江苏西南方向国家级运输通道布局，构建江苏北连京津冀、南接粤港澳、西串成渝、东承上海的便捷联系全国的一张网。通道布局中，要超前考虑长三角往全国各大经济区的超级高铁的空间走廊预控。

4.2 强化传统京沪通道，打造京沪并行通道

继续发挥传统京沪通道联通京津冀、长三角两大世界级城市群，集聚沿线要素资源和综合服务优势，支撑我国南北向经济发展。打造京沪并行通道，构筑直联京津冀和长三角地区的复合通道，纾解既有京沪通道的压力，强化江苏与两大经济中心的沟通交流，塑造纵贯全省南北的交通主脊梁。

4.3 建设沿江城市群城际铁路网与沿江航运组合的综合通道

为提升江苏省对中西部地区的辐射带动力，加快建设北沿江高铁、南沿江铁路，构建横贯江南江北的沿江高铁通道，并以沿江高铁通道为主轴，加快完善高速铁路网络，适时推进长江南京以下 12.5m 深水航道后续完善工程。同时，充分利用长江江苏段独特的区位优势和良好的发展基础，畅通高等级航道网，进一步提升沿江航通道与港口的协作，发挥江苏长江黄金水道“钻石区段”功能。

4.4 发挥陇海路桥作用，沟通“南北”、服务“东西”

加快建设连徐高铁，完善东陇海铁路交通干线功能，实现高速铁路直通连云港，提升中欧中亚班列运行质效，推动国际集装箱铁路班列扩量增效，支持“一带一路”畅通。加强新亚欧大陆桥与南北向国家级沿海通道、京沪通道的铁路沟通，实现陆桥沿线地区与苏北及长三角核心区的有效联动，放大陆桥开发综合效应，推进新亚欧大陆桥桥头堡功能向内陆延伸。

4.5 加强与长三角省际的互联互通

打通省际公路“断头路”、“瓶颈路”，加强规划层面跨省、市对接，实现交界地区规划路网融合。加强建设时序和建设标准对接，推进省际通道建设；逐步推进省界收费站拆除工作。打通省际瓶颈航道，按照“强化通道、通海达港、优化网络、提升等级”思路，充分发挥江苏水运资源禀赋优势。

4 结论

在长三角更高质量一体化发展的国家战略背景下，江苏交通应紧扣长三角发展定位、立足全国，从全球视野，深入贯彻落实五大发展理念，以推动综合交通运输创新发展。

(1)在交通空间布局上，打破以往只关注省内的传统思路，站在江苏是“一带一路”交汇点、长江经济带龙头地段，长三角北翼核心区的角度，紧扣更好支撑长三角参与国际竞争要求，围绕新出海口建设、中欧班列扩量增效、民航国际运输强化，打造东西双向互济的高质量国际运输体系。

(2)在交通方式发展上，更加关注方式间的协调，基于交通对城镇空间格局的支撑和引导，构筑多层次的轨道交通体系，服务城市群内的城际交通联系、引领江苏地区空间集约开发，有力支撑长三角世界级城市群打造。

(3)在交通服务对象上，更加关注交通对国家战略的支撑，通过完善对外运输通道，强化对内运输通道建设，实现江苏交通总体布局和国家战略的匹配，支撑长三角更好联系全国各大经济区、城市群。

参考文献:

[1]张梦天,王成金,王成龙.上海港港区区位与功能演变及动力机制[J].地理研究,2016,35(9):1767-1782.

[2]汪珣.智慧公路引领时代变革[J].交通建设与管理,2018(2):24-27.

[3]江苏省住房和城乡建设厅.江苏省城镇体系规划(2012-2030)[R],2012.

[4]梁英慧,郑攀,葛春景,等.城市群航空和铁路连通性分析与协同发展策略[J].综合运输,2016(7):74-77.