

优化江苏省空间格局和生产布局

陈小卉

江苏省自然资源厅空间规划局

江苏具有“江海河湖汇聚”的典型平原水乡特色，总体呈现为“一山二水七分田”，以全国 1.12%的国土面积，承载了全国近 5.76%的人口和 10.06%的地区生产总值，制造业总产值占全国总量的 1/7，是我国人口活动最为密集、空间开发强度最高的省份之一。围绕习近平总书记赋予江苏“争当表率、争做示范、走在前列”的重大使命，聚焦“生态优先、高质量发展、高品质生活、高水平治理”的阶段需求，要加强国土空间规划顶层设计，重塑江苏经济地理格局，巩固、提升面向未来的新发展优势，为江苏率先实现社会主义现代化走在前列提供战略支撑。

构筑适应高密度地区的国土空间开发保护新格局

遵循江苏自然地理基底和社会经济特征，探索与我省人口、城镇、经济高密度特点相适应的“大疏大密”保护开发空间格局，促进形成“两心三圈四带”国土空间开发保护格局。借鉴荷兰兰斯塔德地区绿心保护经验，维护太湖及以西丘陵、洪泽湖及周边水网两个开敞的“生态绿心”。以生态景观资源优越的丘陵和湖荡地区为资源本底，引导太湖及以西丘陵地区保护山体水域连续性生态屏障，构建山水中镶嵌宜居城镇的美丽江南示范区；引导洪泽湖及周边水网地区保护农业空间和湖泊湿地，构建大湖湿地、江淮粮仓、城镇点状发展的生态文明示范区。加快建设三个现代化都市圈，提升南京都市圈发展水平，增强核心城市在国家格局中的地位；引导苏锡常都市圈一体化发展，深度融入上海大都市圈，重点加强三市交通一体、空间协同发展；培育徐州都市圈辐射带动力，协同建设国家产业转型升级示范区，带动四省交界处低谷崛起。以沿江、沿海、沿大运河、沿陆桥四条功能带带动全省空间一体化发展。促进沿江地区创新转型发展，共同保护长江，推进产业空间转型，构筑高水平对外开放新高地；推进沿海地区陆海统筹发展，用好资源禀赋，强化港产城联动，完善南北交通、拓展东西双向开放通道，打造人海和谐的滨海风光带；推进大运河沿线地区彰显文化特色，把大运河文化遗产保护同生态修复、名城名镇保护、旅游发展等联动发展，建设文化长廊；提升陆桥东部沿线地区东中西区域合作水平，着力提升出海通道功能，建设丝绸之路经济带东西双向跨境物流大走廊。

形成融入长三角地区的空间协同治理新局面

长三角一体化战略背景下，江苏要加强与周边省份的协调发展，提高区域综合效益。推进与上海共建上海大都市圈，强化苏锡常与上海的无缝对接，以及南通与上海的跨江融合，共保太浦河、长江口等跨界水体，共塑江南古镇和溇港圩田等江南文化；加快与浙江、安徽共同构筑长三角绿心，共同保护环太湖、天目山、莫干山地区的山脉水系与历史文化资源；引导与山东协调推进陆桥东部发展，加强苏鲁沿海地区的港口及临港产业合作，构筑功能互补的港口发展格局。

促进江海河流域空间协同治理。加快沿江地区跨江融合，统筹构建沿江综合立体交通走廊，推进沿江岸线生态保护修复；促进沿海地区陆海统筹，构筑沿海生态安全屏障，保护世界自然遗产，加快滩涂和海洋资源禀赋转化；推进大运河保护传承利用，完善大运河沿线国土空间的整治和修复，健全用途管制机制；推进淮河沿线绿色发展，推动全流域综合治理，加快沿淮绿色产业经济合作；推进环太湖建设世界级生态创新湖区，加强环湖地区生态空间保护修复和存量空间更新；共建环洪泽湖生态湖区，探索生态产品价值实现路径，共同推动环湖地区生态旅游品牌建设。

遵循保护优先的城镇农业生态新蓝图

坚持底线思维，以国土空间规划为依据，把“三区三线”作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。严守生态保护红线，建立自然保护地体系，加强生物多样性保护，系统性保护生态廊道和生态屏障，开展矿山和长江岸线、海岸线等整治和生态修复。严格落实耕地保护制度和永久基本农田特殊保护制度，建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，确保粮食安全和重要农产品有效供给，以镇村布局规划持续引导乡村空间优化，选取各类自然和人文特色资源相对集中的乡村空间，联动打造乡村连片振兴示范区，探索具有江苏特色高品质乡村振兴路径，促进形成富有鱼米之乡特色、农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足的农业空间。划定城镇开发边界，促进形成集集聚约的城镇化空间。我省大城市数量多，且人口在持续向苏南城市和南通、徐州等城市集聚，未来要努力提升南京、苏州等中心城市在全国城镇体系和全球城市体系的地位，做强一批区域中心城市，提高县城产业发展能力和综合承载能力，择优培育重点中心镇，推动形成大、中、小城市构成的多中心、多层次、多节点网络化城镇格局，做优做美做靓城镇村。

探索支撑国土空间开发保护格局的空间政策机制新体系

依据城镇化、农产品主产区和重要生态功能区三类主体功能单元，以及自然保护地和战略矿产区等特殊功能区，建立相配套的空间政策体系，引导逐步形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间开发保护格局。构建基于“空间发展权转移”的跨区域财政转移支付制度、差异化的税收制度和差异化的产业准入制度，探索将全省城镇化地区发展与农产品主产区和重要生态功能区绿色发展联动起来。跨区域转移支付制度的实施，要与绿色发展的考核机制紧密关联，将生态保护红线管控、基本农田保护、生态治理与修复、绿色产业发展、富民增收等列为农产品主产区和重要生态功能区县市的重点考核内容。通过建立行之有效的激励机制，使得绿色发展和生态保护成为各县市的自觉选择。

区域因地制宜建设交通水利设施，支撑国土空间格局优化，有序引导人口集聚、产业布局。都市圈地区重点构建以轨道交通为主的通勤交通体系，南京都市圈形成多层次、多模式的轨道交通体系，推进高速公路连接形成南京都市圈环线高速公路。苏锡常都市圈重点强化交通网络一体化建设，推动高速公路、城际轨道、市域轨道线路的互联互通。徐州都市圈重点依托徐连客专等高速铁路、普速铁路开通通勤班线。沿江创新转型带重点建设由京沪高铁和沪宁高铁、南沿江高铁、北沿江高铁三重轴线以及过江通道体系组成的高密度高铁网。陆桥东部联动带集约化建设陆桥国家大通道，重点完善公路国省干线等次级交通设施。沿海陆海统筹带重点建设连云港徐圩港区、盐城大丰港区、南通通州湾港区三大出海口，构建由高速铁路、高速公路、高等级航道构成的南北交通轴，重点推进江海联运疏港航道建设。立足流域和水资源空间支撑城镇化格局，加快实施南水北调东线一期配套工程，适时推进南水北调东线二期工程，提高沿线地区供水保障能力；稳步推进沿海地区江水东引工程，保障沿海地区用水需求；开展望虞河拓浚工程，扩大太湖流域引江能力，完善“北引长江、太湖调蓄、环湖供水”的太湖流域供水体系，保障苏南地区供水安全。