

# 以国际视野、国家战略谋划长三角北翼国家综合交通枢纽城市

## ——南通综合交通体系战略思考

Planning the Comprehensive Transport Hub City of the Northern Yangtze River Delta with international Vision and National Strategy—Take Nantong For Example

杨涛

南京市城市与交通规划设计研究院股份有限公司

**摘要:** 南通地处东海之滨、长江口北翼,与上海隔江相望,是大上海都市圈北翼中心城市。新的南通发展定位和空间及交通战略应积极响应党的十九大提出的建设交通强国目标,以“一带一路”、“长江经济带”和新型城镇化等国家战略为指导,以国际视野,积极谋划和争取将南通规划建设为长三角北翼海陆空“三港合一”的国家综合交通枢纽城市,担当起长三角北翼经济中心、现代化港口城市的使命和重任。

**关键词:** 国家战略; 长三角; 枢纽城市; 综合交通体系

**Abstract:** As the center of northern metropolitan area of Shanghai, Nantong makes its effort to build a national comprehensive transport hub city with “3 ports in 1”, and plays its role as economic center of northern metropolitan area of Yangtze River Delta and modern port city.

**Keywords:** national strategy; Yangtze River Delta; hub city; comprehensive transport system

DOI:10.16487/j.cnki.issn2095-7491.2018.02.005

### 作者简介

杨涛(1961—),男,工学博士,教授,中国城市交通规划学术委员会副主任委员,南京市城市与交通规划设计研究院股份有限公司董事长,百千万人才工程国家级人选,国务院政府特殊津贴专家,从事城市与区域交通发展战略研究、城市综合交通规划、公交都市总体规划与设计、公共交通系统发展战略政策与规划及线网优化城市交通拥堵治理研究等。Email: 1620207784@qq.com

7月8日,国务院办公厅公布了《关于批准南通市城市总体规划的通知》。《通知》明确了“南通是长三角北翼经济中心、现代化港口城市和国家历史文化名城”,要求“进一步加强与上海、泰州等周边城市以及苏南地区的协调合作,做好区域互联互通和江海联动”、“进一步完善公路、铁路、港口、机场等交通基础设施,合理布局并预留控制好市域内过江通道,加强城市内外交通衔接,推进苏南地区交通一体化”。南通应全面理解和落实国务院批复精神,积极谋划和

争取将南通规划建设为长三角北翼海陆空“三港合一”的国家区域性综合交通枢纽城市,担当起长三角北翼经济中心、现代化港口城市的使命和重任。

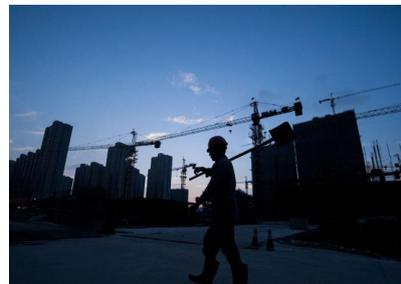


图1 2016年7月9日,江苏省南通市海安县一房地产建设工地

## 1 国家战略提升了南通综合交通枢纽的地位

实施丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路战略，依托黄金水道建设长江经济带，是党中央、国务院把握国内外大势做出的重大战略决策。长三角是“一带一路”与长江经济带联动的交汇地。作为长三角北翼经济中心的南通，既是长江经济带与新海上丝绸之路的主要承载地区，也是陆上丝绸之路经济带的重要延伸地之一。两大战略的关键区位优势，为南通在“十三五”及更长时间的发展带来了难得的新机遇。

首先是带来了促进南通空间区位跃升的大机遇。本世纪以来通过大桥、海港与铁路建设，南通改变了“无铁（路）、少海（港）、难（南）通”的相对封闭状态，初步形成了长三角北翼综合交通枢纽；作为“一带一路”与长江经济带联动的关键节点，具有江海陆交汇优势的南通，未来将面临新一轮层级更高的交通基础设施建设：包括长江深水航道、江海组合枢纽港、沿江与沿海高铁线路、江海直通运河、机场的大规模提升等，真正成为一个江海交汇的现代化国际港口城市。

其次，从区域关系来看，未来南通与上海、苏南的关系将更加紧密。包括已有的苏通大桥、崇启大桥在内，随着崇海大桥、锡通通道的规划建设，南通对接上海、苏南地区的通道体系将更加完整。北沿江城际、沿海通道的建设，使得南通与苏中、苏北沟通更加便利。作为江苏产业转移“承南起北”的重要区域的南通，接受上海、苏南地区辐射的同时，也能够发挥其自身优势，引领苏中、苏北地区的新一轮发展。

第三，上海要打造长三角世界级城市群的核心城市，成为卓越的全球城市，并担当着国家中心城市的使命。为此，需要重大交通基础设施的强力支撑和支持。应当在提升和完善上海既有的国际性海港、空港和国家级综合交通枢纽基础上，联合和整合苏、浙两省沿海、沿江综合交通战略性资源，并着眼于全球和全国两个扇面的服务，构筑与长三角世界级城市群、全球城市相匹配的空港群、海港群，构筑与国家中心城市相匹配的沿海、沿江、京沪、沪昆、沪汉蓉、沪陕国家级复合交通运输走廊和综合交通枢纽。

南通地处长三角核心城市、上海都市圈的核心圈层，素有“北上海”之称。南通港是上海国际航运中心的北翼副中心。南通兴东机场是上海都市圈核心圈层内除浦东和虹桥两大国际机场外，目前年旅客吞吐量超过100万的第三大机场。而除沪昆之外，以上海为中心的沿海、沿江、京沪（第二通道）、沪汉蓉、沪陕等5条国家级复合交通运输走廊均需要经过南通。因此，南通完全有必要也有条件着眼于百

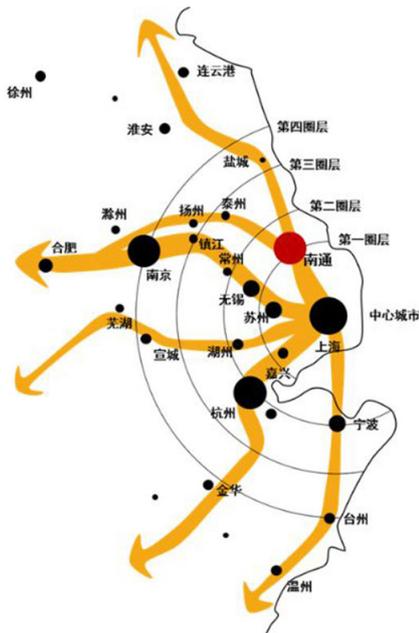


图2 南通区位：长三角运输通道

年大计，谋划和规划建设海港、空港、陆港“三港合一”的长三角北翼国家区域性综合交通枢纽，从而彻底改变长期以来南通“难通”的交通区位相对落后的命运，担负起国务院批复中明确的长三角北翼经济中心、现代化港口城市的历史使命和重任。

## 2 南通最有条件建设上海都市圈第三枢纽机场

本人有幸参加了2009年南通市城市总体规划纲要和成果论证。查阅当时的总规修订版文本，曾明确提出南通要建设上海第三机场：“发挥南通区位优势，参与上海国际航空枢纽和“长三角”运输体系的分工，拓展干线，强化支线，扩大航空货运，发展通用航空，把南通机场建成为上海第三机场，使之成为以支线航空和货运航空为主，通用航空为辅的上海国际航空枢纽重要组合机场”。“南通兴东机场远景规划飞行区等级4E。远期2020年规划飞行区等级4D，延长现有跑道至3400米，可满足D类飞机全重起降、兼顾少量E类飞机使用，完善飞行区跑道、滑行道系统，改扩建助航灯光、导航、消防等配套设施。逐步开通南通至国内主要大中城市的空中航班，远期争取开通到亚洲重要大城市的国际航线，开办外贸进出口货运、旅游包机等业务。”

众所周知，纽约、伦敦、巴黎、东京等世界城市的一小时都市圈范围内，均有3个以上大型枢纽型机场。特别是大伦敦都市圈，已经有5个大型机场，还在泰晤士河口地区规划建设年旅客吞吐能力高达1.5亿人次的超级国际机场，以替代目前年吞吐量达到7500万人次的希思罗国际机场。因此，按照世界城市标准

和需求衡量，上海都市圈规划建设第三个大型枢纽机场时必须的，而南通兴东机场是最有基础和需求担当此重任的。兴东机场是已经建成的且客流正在高速增长、已经突破100万吞吐量的大型机场。资料显示，2015年8月，南通兴东机场正式成为中国一类航空开放口岸。今年1月至6月，南通兴东机场累计货邮吞吐量达到15096.8万吨，仅次于南京禄口国际机场，同比增长6.9%，增速在江苏省内排名第四。相比其他备选机场，其服务腹地大、服务人口多。按照发达国家人均一年2次航空出行的需求来算，南通自身拥有700多万人口，再加上周边城市的航空出行需求，未来南通兴东机场有可能向千万级旅客吞吐量迈进。该机场远期规划达到4E级，并预留了第二跑道，未来具备千万级旅客吞吐服务能力。与其他备选地址相比，其优势还在于与上海两大机场航路不重叠，可有效增加上海都市圈航空客货运的吞吐能力。

南通建设上海都市圈第三机场的关键和难点主要在于兴东机场和上海两个国际机场的陆路交通实现1小时之内互联互通。从现阶段来看，通过高速公路，南通兴东机场到上海浦东国际机场和上海虹桥机场的驾车时间都在一个半小时到2小时以上，无法满足一小时通达这一要求。而突破这一瓶颈的关键是靠高速铁路、城际铁路实现三大机场之间的1小时空铁联运。虹桥机场已经建成的空铁联运综合枢纽，新的上海总规也已经明确浦东机场将规划建设空铁联运综合枢纽，南通兴东机场完全可以借助未来大沿海高铁和北沿江高铁，与虹桥和浦东两大国际枢纽机场实现1小时通达目标。

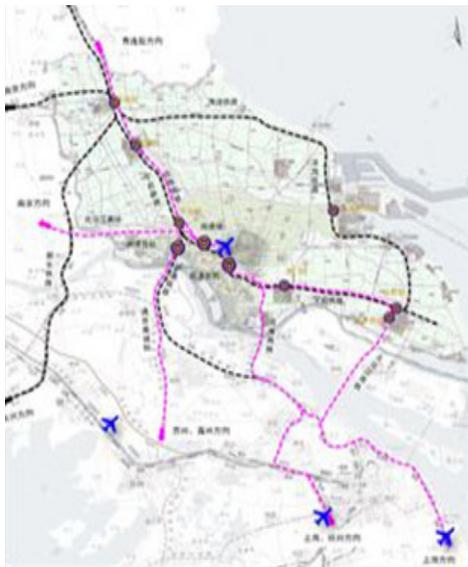


图3 兴东机场与浦东、虹桥国际机场三大机场空铁联运通道规划意向图

### 3 打造江海转运多式联运国际大港

南通港地处江苏沿江沿海港口群。未来江苏沿江港口将以资源整合、优化发展、转型升级为重点，由粗放型向集约型转变；沿海港口将加快基础设施建设，带动临港产业规模化发展；根据《江苏省沿江沿海港口布局规划》，未来江苏港口将形成南京、镇江、南通、苏州、连云港等主要港口的分层次格局，并逐渐向区域港口一体化发展转变。

从自身来看，南通港具有三大主要优势：一是区位优势。位于“一带一路”、长江经济带的交汇点，辐射带动能力强，在对接国家战略上优势明显。二是资源优势。南通港是我省唯一通江达海的港口，岸线资源丰富，承载力强。三是物流枢纽优势。港口在大宗散货物流运输组织系统中的地位将更为突出。特别是随着长江12.5米深水航道工程实施，通航条件明显优于上游港口。

基于此，南通港发展定位是：我国

沿海主要港口和国家综合交通运输体系的重要枢纽，长江经济带中上游地区能源、原材料江海转运的主要中转港，上海国际航运中心的重要组成部分和北翼副中心，是江苏省、南通市社会经济发展和扩大对内对外开放的重要依托，实施优江拓海、江海联动、陆海统筹战略的重要支点，南通市建设江海交汇的现代化国际港口城市的重要支撑。

要依托长江黄金水道与沿海深水大港建设，实现南通与国际层面及国土层面的货运交流，并利用干线铁路拓展港口经济腹地，在南通形成公铁水联运的整体吞吐量可达四亿吨、五百万标箱综合性国际大港。以通州湾港为核心，洋口港、吕四港为两翼，共同组成南通沿海港口体系；与上海港、太仓港联动发展，打造长江口海运金三角，服务长江经济带，辐射广大中西部。紧抓长江12.5米深水航道建设，与长江经济发展带机遇，深化与长江中上游及中西部地区合作，进一步扩大航运内贸发展需求，沿江港口强化江海转运功能。强化水铁联运，利用铁路延伸港口运输腹地至长江中上游地区，及中原地区等广大中西部。

### 4 重塑高铁时代的新高铁枢纽城市

作为人口众多、幅员广阔的大陆型国家，铁路运输具有得天独厚的优势。尤其高铁时代到来，高速铁路、快速铁路对于国家“一带一路”、“长江经济带”、“新型城镇化”等战略的响应和支撑，对于区域和城市发展的支撑、引领和促进等强大优势和作用日益显现，已经受到国家和地方的高度重视。

从上海看，除了已经建成的京沪高铁、沪宁城际和沪杭城际之外，还需要前瞻性规划建设大沿海高铁、北沿江高铁、京沪高铁二通道和沪陕高铁等高铁大通

道。而南通正是这几条未来国家高铁大通道必经之地，由此可以同步实现南通高铁枢纽和空港枢纽地位的大提升。

从江苏看，江苏地处国家大沿海、大沿江和陇海欧亚大陆桥交汇之处，京沪铁路、京沪高铁、沪宁城际、宁杭客专等国家高等级铁路干线是支撑江苏经济、产业、城镇和交通发展的脊梁和大动脉。其中沿江通道（沪宁段）在国家运输通道中，尤其是铁路运输通道中承担了非常重要的功能。它同时承担了沪汉蓉通道：西部地区、长江中游城市群进沪通道；京沪通道：京津冀及东北地区进沪通道；沪陕通道：西北地区、中原城市群进沪通道。沿江通道具体到长三角地区则分异为南沿江通道、北沿江通道、沪宁通道和长江运输通道。长江以南现状有南沿江通道、沪宁通道包括沿江高速、京沪铁路、京沪高速、沪宁城际等多条运输干道。现状饱和度较高。其中京沪高速、沪宁城际等已快接近设计水平。长江以北现状有包括沪陕高速、江海高速、宁启铁路等少数运输干道。现状饱和度较不高，但部分点段饱和度已较高，急需新建通道。于此同时，沪宁间已很难有增加通道的可能，太湖与长江之间现状已有很难再增加通道。应通过在长江以北地区增加通道，尤其是铁路通道分流长江以南的交通压力，并支撑苏中苏北地区发展。相对而言苏中沿江、苏北腹地、江苏沿海地区几乎是铁路空白地区。既有规划建设中的苏中、苏北区域铁路包括沪通铁路、徐宿淮盐铁路、淮扬镇铁路、连盐通铁路等，时速均为250公里/小时及以下、客货混行的快速铁路，缺乏350公里/小时的高速铁路，使整个江苏沿海、北沿江和苏北腹地难以与国家高铁网互联互通。在高铁时代来临之际，江苏铁路资源如此不平衡，建设标准的偏低，很可能对江苏的区域协调发展产生重大不利影响，也难以担当新形势下江苏所肩负的

重大国家使命。江苏需要放眼全国，从长计议，积极推动大沿海高铁、北沿江高铁和宁淮连高铁三条具有国家战略意义的设计时速达到350公里/小时的高铁大动脉早日启动规划建设，全面提升全省高速铁路和城际铁路网总体水平。

从南通看，现状存在的宁启铁路与新长铁路均为普速铁路，客货兼顾，难以实现南通市与上海及苏中苏南地区的快速联系。规划建设中的沪通铁路是时速200公里/小时客货混行的快速城际铁路，且过江位置偏西，与上海地区的联系不直接（从南通市中心到达上海地区的时间约为2小时以上）。未来从沪通公铁大桥通过的（盐）通苏嘉城际也只加强了南通与苏南地区的联系，并未实现南通与上海之间的直接联系。从现有的规划建设情况来看，南通亟需引入高铁/客运专线，实现南通与上海、苏中、南京及长江中上游地区快速联系。南通需要新的铁路跨江通道满足北沿江高铁、沿海高铁的跨江需求。南通市中心城区现状仅有南通站一个铁路客运站。现状南通站为普速站，难以适应城市间快速联系需求。而规划在建的南通西站为普速与城际站，可实现南通与苏南的快速联系以及与上海地区的联系要求，但是南通西站距离城市较远，距老城中心13 km、政务中心19 km。不能充分发挥铁路的运输优势。城市东部地区，缺乏大型综合性枢纽支撑，为铁路枢纽零覆盖区域，需要铁路枢纽作为城市发展的重要依托。南通的东向发展以及拓海优江的发展需求亟需在南通中心城区东部地区规划建设新的铁路客运枢纽——南通铁路东站综合客运枢纽。

由此可见，南通作为南北沿海运输大通道和沿长江运输大通道上的枢纽城市，完全有必要和充分的理由前瞻性、高标准规划建设高铁时代的新高铁枢纽城市。