

# 打造最美海岸线 构建水韵江苏试验区

戴斌荣

江苏沿海地区南通、盐城和连云港，拥有广袤发展空间和独特海洋风貌。近年来，在实施长三角一体化、淮河生态经济带保护、江苏沿海开发等国家战略进程中，走出了一条经济增长与生态保护良性互动的新路子。“十四五”期间，要放大江苏沿海自然风光和生态经济发展效应，通过生态风光带和蓝色经济带建设，打造最美海岸线。

## 一、江苏沿海地区打造最美海岸线的基础和条件

1. 广袤发展空间。江苏沿海地区，位于中国东部沿海地区的核心，北部与渤海经济圈相连，南部与中国最大经济中心上海接壤，西接新亚欧大陆桥，东部与发达经济体日本、韩国隔海相望，陆域面积3.25万平方千米，耕地面积1375万亩，土地后备资源丰富。充足的土地后备资源为最美海岸线建设提供了理想的空间环境。

2. 各具特色的海洋风貌。江苏沿海地区北起苏鲁交界的绣针河口，南抵长江口，大陆岸线全长954千米，海域面积3.75万平方千米，拥有26个海岛。连云港和盐城海岸线长，从地质类型上分基岩质海岸和淤泥质海岸两种。基岩质海岸主要分布在连云港境内，是发展海滨生态旅游

的理想选择；而淤泥质海岸主要分布在盐城境内，为湿地旅游业的发展提供了充足的自然资源；南通是著名的“黄金海岸”，为东海和黄海交汇地，通过长江出海口可通达中国沿海地区和世界各地。江苏沿海地区盛产海鱼、虾类、蟹类、贝类及藻类等水产品，沿海居民的生产和生活习俗，是开发旅游业很好的人文资源。

3. 独特的湿地动植物风光。江苏沿海地区拥有太平洋西海岸亚洲大陆面积边缘最大、原始生态保持最完好的湿地。沿海地区湿地面积多达282.19万公顷，湿地面积占全国首位，约占全国1/4。湿地为植物和动物提供了良好生存环境，江苏沿海地区拥有20种国家重点保护植物，其中中国特有物种13种，丹顶鹤和麋鹿举世闻名。这些独特的湿地动植物风光是打造最美海岸线的资源底蕴和支撑。

## 二、打造江苏沿海地区最美海岸线的建议

1. 以新发展理念为引领，探索构建沿海地区“水韵江苏”试验区。一方面，要以最美海岸线建设为根本指导思想，树立“共抓大保护、不搞大开发”意识，在江苏沿海地区加快“水韵江苏”建设，补齐流域区域防洪除涝短板，突出抓好重点河湖治理、改善水环境提升水品质，形成美丽水网经济带，让沿海地区的水质美得韵味

味；另一方面，对江苏沿海地区最美海岸带建设进行调研，摸清底数，明确起止点。制定《江苏省最美海岸带建设方案》，把省委最美海岸线建设精神落实在“十四五”规划战略中。

2.以旅游公路建设为重点，推动沿海地区形成立体式交通运输体系。江苏海岸带处于我国海岸中心部位，是我国南北交往的通道与枢纽。经过“十三五”交通强省建设，沿海地区已经成为江苏省重要交通要地、中国中部交通枢纽。“十四五”期间要持续放大区位优势，构建一体化空港铁水陆交通运输体系，实现各种交通工具换乘的无缝对接。降低旅途时间和金钱的成本，包括上海、苏锡常、扬州、合肥、芜湖、杭州等长三角地区游客将进入二日游地域范围，沿海地区会有稳定华东地区游客来源；随着亚欧大陆桥铁路和港口的开通，将带动广大中部和西部居民到江苏沿海地区旅游；沿海地区要加快与东北地区高速铁路和空港的对接，沿海湿地风光和海滨美景对东北游客有天然新奇感。借鉴美国海岸带建设经验，重点加强旅游公路建设，形成“车在沿海走，人在画中游”的美好体验。

3.以乡村田园风光、滨海湿地风貌建设为着力点，进行沿海地区空间格局重组。沿海地区最美海岸线建设，核心是美丽、要义是生态、保障是绿色。一是要关停一批化工白色污染企业，深入进行近海和海岸线污染治理，将传统黑色耗能产业和企业转移出去；二是结合乡村振兴和苏北农房改善，建设好沿海地区苏派建筑，形成各具特色小城镇，布局好农业种植区

域，拓展农业旅游、休闲、教育、文化、艺术等功能；三是加快互联网、云计算、物联网和智能制造等高新技术企业向沿海集聚，增加沿海城市集聚效应和头部效应，以此带动人才和青年学子流向沿海地区，增强沿海地区城市的活力和吸引力。促进“产城人口”的融合发展，将沿海三市建设成国际化海滨都市。

4.以发展环保产业和海洋产业为突破口，促进沿海地区新经济新产业新业态的兴起。最美海岸线为经济发展提供了最好环境，一方面，在江苏沿海地区丰富的生态环境的基础上，充分利用可循环能源，大力发展新型绿色环保经济。积极鼓励扶持环保产业发展。在烟气治理、固废综合利用、水污染治理和新材料等领域形成优势，在绿色能源、清洁生产、区域治理等方面拥有自己的知识产权；另一方面，应重点发展海洋高科技产业、海洋产品交易业和海洋医药产业等，加强江苏沿海地区重要海洋生物制药、海水淡化、海洋保健药品的开发和研制，进一步打造海洋产业基地。

(研究基地：江苏沿海发展研究基地)

首席专家：戴斌荣 盐城师范学院党委书记

课题组成员：刘吉双 盐城师范学院商学院教授

刘振亚 江苏沿海发展研究基地执行院长)



# 构筑沿海人与自然和谐新格局 打造美丽江苏建设新景象

黄贤金

2020年7月，省委省政府提出沿江沿海沿河沿湖“四沿”联动这一区域空间特色塑造战略，为沿海地区重构沿海人与自然和谐发展的空间新格局、打造美丽江苏建设新景象提供了契机。而资源环境可持续承载是区域人与自然和谐发展的基础，更是新时期国土空间规划乃至生态文明制度的根基。为此，提出塑造江苏沿海地区空间特色这一美丽江苏新景象的对策建议。

1. 统筹沿海地区国土空间与沿江、沿河、沿湖发展关系，激发沿海空间发展新活力。

以国土空间规划编制为契机，基于自然资源部部署的资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价工作基础，合理确定沿海、沿江、沿河、沿湖区域的空间发展权，为构建以沿海发展为重点的双循环发展提供空间支撑。

加强沿海水网系统与沿江、沿河、沿湖区域的优化，提升沿海区域水资源保障与安全供给能力，并减缓地下水渗透的潜在影响，提升水资源承载力，为支撑沿海高质量发展提供有效支撑。

加强沿海地区环境基础设施建设，完善养殖污染、生活污染、工业污染等治理设施及网络体系建设，为协调沿海地区经济社会发展与生态环境保护提供环境容量空间。

2. 统筹沿海地区大海洋与大农业、大生态、

大产业发展关系，打造沿海产业创新发展新链条。

针对沿海地区是大海洋、大农业、大生态也是大产业发展潜力的空间特点，以建设海洋强省为目标，以大海洋、大农业、大生态、大产业发展格局为特征，编制《沿海地区国土空间战略规划》，整体优化沿海地区国土空间格局。

形成基于沿海地区产业内、外循环连通的产业创新发展新链条，提升沿海地区在支撑内外循环的大物流体系建设、协同沿江沿湖格局优化的大产业布局方面的发展优势。

彰显沿海地区自然资源底蕴优势的大农业发展、大生态景观构筑，提升沿海地区在江苏乃至国家粮食安全以及生态保障方面的战略地位。

3. 统筹沿海城镇发展带与沿江经济带、东陇海线、上海都市圈发展关系，构筑沿海城镇体系发展新格局。

探索构建连通上海、构建苏北黄金三角物流格局、连接沿江等区域的新基建格局体系，为提升沿海地区城镇发展格局提供基础支撑。

基于沿海产业特色、生态特色、农业特色、海洋特色，并整合沿海农场人口居住布局，规划沿海城镇发展带。

以沿海城镇发展带为基础，促进沿海地区与沿江经济带、东陇海线、上海都市圈的空间衔

接，以城镇发展激发沿海空间生长。

4.统筹海域使用权与土地产权、水权、空间发展权等关系，探索沿海国土空间要素优化配置新机制。

发挥沿海地区自然资源要素市场优势，率先探索建立以主要自然资源要素产权交易为主的沿海地区自然资源产权市场中心。

统筹沿海海洋使用权、建设空间发展权、耕地保护指标交易、水权等交易管理，并完善产权登记以及主要自然资源要素定价、交易机

制，提高自然资源市场配置效率。

构建耕作权、海洋使用权、取水权等回购制度，协调沿海生态修复与经济发展、农业生产的矛盾，并通过市场机制促进沿海地区自然资源可持续利用，为美丽沿海建设提供可持续发展新机制。

(作者系江苏绿色发展研究基地首席专家、南京大学华智全球治理研究院院长，国家社会科学基金重大项目首席专家)

## 推进“大美沿海”建设 丰富美丽江苏内涵的建议

梅耀林

相比于沿长江、沿大运河和沿太湖等经济发达地区，江苏沿海地区发展相对薄弱，资源环境条件与其他“三沿”有着显著的差异。建设“大美沿海”对于丰富“美丽江苏”的内涵、实现“美丽江苏”战略目标具有重要意义。

### 一、江苏沿海发展存在的问题

1.保护压力大。陆海污染影响海域环境质量，物种缩减削弱生态系统健康发展。陆源入海水体中富含氮、磷等营养物质，使近岸海域海水高度富营养化，主要入海河口附近海水污染严重。海洋生物多样性下降，海域生态系统日趋脆弱。建设侵占导致岸线湿地逐步退化，统筹欠缺造成陆海管控交叉重叠。由于大规模的围填海及涉海建设，沿海生态岸线逐步遭受侵占，沿海自

然湿地逐年减少。陆海之间长期缺乏统筹协调，陆海交叉重叠区域内生态保护和管控措施难以得到有效落实，保护和治理成效不显。

2.特色不凸显。功能相对单一，带动性不足。目前沿海地区主要为生态、度假、渔港等单一要素的功能载体，其功能布局和业态策划与沿海的文化特色融合度不够，与沿海居民的生产生活联系不足，难以形成持续吸引力并带动地方经济社会发展。特色资源分散，可达性不足。江苏沿海地区空间尺度宏大，资源点散布在绵延上千公里的海岸线上，交通方式主要依靠沿海高等级公路，耗时长、效率低，导致江苏沿海长期处在“养在深闺人未识”的阶段。

3.发展不充分。海洋经济规模偏小，海洋科

技术发展滞后。临港产业较弱，大型龙头项目尤其是进入产出阶段的“百亿级”项目较为欠缺。海洋科技发展滞后，高等级科教、研发机构数量少，海洋新兴产业技术空心化，创新短板亟待弥补。开发主体较为分散，沿海港口布点多、产业平台多，市、县乃至镇在沿海发展战略导向下多点开发，多、小、散的发展格局不利于沿海资源的高效利用，亟待省级层面切实加强统筹协调。港产城一体化程度低，港产互动作用有限，兴城效应不强。

## 二、建设“大美沿海”的思路建议

建议省级层面组织编制《江苏省沿海地区国土空间规划（2020—2035）》，作为具有法定效力的国土空间专项规划，挖掘、保护、利用好沿海各类独特资源要素，以“生态带、风光带、经济带”为综合目标，统筹确定沿海开发保护格局和特色塑造重点，把大美沿海保护好、建设好、发展好。

### 1. 建设自然和谐美的生态带。

一是由海及陆分层管控，统筹保护实现“整体美”。严格保护海洋生态红线，将需要保留原貌、进行生态保护的海域划定为生态控制区，限制开发建设，加强生态保育和修复。保护原有生态岸线，将入海口节点、江海湿地等重要生态节点区域优化调整为生态岸线，加强沿海岸线生态修复和沿海防护林体系建设。保护陆域生态空间，划定农林生态空间重点保护片区，保护永久基本农田、农林用地、自然保护与保留用地。

二是核心区域重点保护，示范引领实现“多样美”。高标准建设南通长江口生态协同区，体现“海纳百川、江海共生”之美。突出启东长江口（北支）湿地省级自然保护区的稀缺生态价

值，按照申遗的要求加强保护管理和环境整治，作为中国黄（渤）海候鸟栖息地（第二期）实现顺利申遗。与上海共建崇明世界级生态岛，严格保护生态空间，加强生态修复。按照世界自然遗产保护要求，全方位保护盐城黄海湿地。加强遗产区内部整合联动，将丹顶鹤、麋鹿两个国家级自然保护区和周边湿地公园等进行整合，建设国家级湿地公园，集中展现“鹤舞鹿鸣”生态景观。高质量打造连云港临洪河口湿地公园，凸显临洪河口湿地作为连云港河海交汇、通海连城的“绿肾”生态价值，强化其“防洪水利、湿地保育、鸟类保护”三大功能，通过修复原生湿地、保护动植物资源、发展生态旅游等方式，将其打造为集“滨海湿地、城市湿地、农耕湿地、文化湿地”于一体的湿地公园。

### 2. 建设广袤大气美的风光带。

一是强化整体统筹，建成开阔大气的风光带。建设“江海交汇、文旅融合”的南部风光带。突出南通江海交汇特色，发挥邻近上海的区位优势，把握休闲度假旅游、商务会议经济等消费需求，打造海滨风情小镇。建设“壮美世遗、栖息天堂”的中部风光带。以世界遗产—中国黄（渤）海候鸟栖息地为核心，打造以生态湿地为主体、自然栖息地为特色的海滨生态风光带，展示江苏沿海壮美滩涂特色风光。建设“山海相连、港城相依”的北部风光带。深入挖掘连云港“山—海—港—城”的景观与文化特色，协调港产城空间关系，整体营造滨海景观风貌，植入文化休闲空间，完善旅游配套功能。

二是聚焦核心载体，形成串珠成链的风光带。南通加快建设以“龙湾小镇”为核心的文化旅游区。挖掘江海文化特色，培育亲子乐园、湿

地乐园、主题街区等多个载体，引入文旅综合体、会议中心等功能，将龙湾小镇打造成综合文化旅游区。盐城加快建设以“弼港”为核心的湿地旅游区。建设滨海风景路系统，串联黄海森林公园、麋鹿国家级自然保护区等重要节点，建设集生态教育、旅游度假等多功能于一体的“醉美滩涂，最美渔港”。连云港加快建设以“连岛”为核心的山海旅游区。保护独特的山海交融景观和基岩沙滩岸线资源，彰显传统渔村聚落与自然地貌有机结合的特色格局和风貌，增加现代化基础设施和公共服务。建设龟山渔村、礁岸灯塔等网红打卡景点，打造立体环岛游览线路，形成“处处有风景、步步可停留”的公共景观与空间体系。

### 3.建设高质量发展的经济带。

一是系统谋划，形成港产城融合发展格局。加强省港口集团对沿线港口的整合力度，避免各自为政。从省级层面统筹产业布局，形成定位清晰、错位发展的格局。以“港产互动”引领临港产业集聚发展。以龙头型、基地型项目为重点，以技术升级为导向，高起点承接沿江“大进大出”型产业转移，构建绿色高端临港产业基地。提升沿海地区创新策源功能，突破海洋战略新兴产业领域核心技术，形成若干具有国际竞争力的海洋新兴产业集群。以“产城融合”引领城镇空间有序发展。依托沿海重点临港产业基地打造服务完善、生态宜居的现代化临港新城；依托沿海特色镇，为沿海产业人才提供居住生活服务，优化沿海城镇空间格局。以“陆海联动”引领集疏运体系高效发展。强化港口集疏运体系对产业、城镇空间的布局引导。加强港口与腹地之间的横向联

系通道，完善公铁水综合集疏运体系，客货分离建设港城联系通道，推进龙头港区疏港铁路、航道与高速连接线建设。

二是聚焦聚力，打造高质量发展蓝色引擎。南通重点推动“大通州湾”地区一体化发展，打造长江经济带战略支点和新出海口。充分发挥通州湾江海联运优势，高质量承接沿江产业转移，打造长三角北翼全省高质量发展战略布局新高地。高标准建设通州湾临港新城，大力引入科教平台，建设国际人才集聚的港口新城、宜居宜业的产业新城。盐城重点推动大丰港片区发展，打造长三角一体化飞地经济示范区。以沪苏大丰产业联动集聚区为依托，建设“北上海临港生态智造城”，协同推进上海飞地经济发展。以大丰港区为载体，推动中韩（盐城）产业园临港产业配套区国际物流合作，打造中韩合作新高地。以现代、生态、宜居为标准建设大丰港城，打造产城融合的活力新城。连云港重点推动中心城区临海组团发展，打造国家东中西合作高地。重点发展两翼港区，建设临港产业基地，老港区转型以服务业为主。以国家东中西合作示范区、中哈（连云港）物流合作基地、上合组织（连云港）国际物流园为载体，提升为中西部地区服务的能力，推进连云港国际海陆物流一体化深度合作创新。加快推进江苏自贸区连云港片区建设，开展通关检验模式、跨境贸易平台等方面先行先试，助推国际贸易最大程度便利化和自由化。

（研究基地：江苏城乡统筹规划研究基地

首席专家：梅耀林 江苏省规划设计集团副书记、总经理

课题组成员：胡海波、陆泉麟、唐小龙、周秦、刘扬

# 以“美丽沿海”践行发展新理念

成长春

回顾江苏沿海开发的基本历程，从1984年开始到1995年，是江苏沿海开发“点的开发”阶段，连云港市和南通市被列入国家首批14个开放城市；1996年-2006年是“面的扩展”阶段，当时江苏提出了“海上苏东”战略；2007年-2008年是“质的转型”阶段，强调发展海洋经济，同时把沿海开发确定为全省的重大发展战略。2009年到现在是“质的提升”，即沿海发展上升为国家战略。

展望“十四五”，在“变革”中育新机是选项。要从“一带一路”重塑发展新空间，靠“两个循环”撑起发展新格局，用“三港联动”赋予发展新内涵，以“美丽沿海”践行发展新理念。

具体来说，要从“小港小船”转向“大港大船”。推进沿江沿海港口整合，统筹布局，抱团

发展，由单一港口体系向全省港口集约化运行转变。从产业“点轴式推进”转到绿色集群。按照“绿色化、基地化、精品化”发展导向，项目打造成低碳绿色工厂、智能制造工厂、高效集约工厂。从“沿海制造”转到“沿海创造”。海工装备制造制造业，走宽、深、精的路子。“三新”产业要加快推进。打造具有世界先进水平的海洋新能源产业基地。城市“内敛化”转向扩容提质。加强沿海“三极一带多节点”的辐射力和带动力，变“大树底下不长草”为“大树底下好乘凉”。以沿海中心城市为核心，加强城乡融合，促进乡村振兴，将周边的县城和小城镇纳入城镇体系。

（作者系南通大学原党委书记、江苏长江经济研究院院长、江苏省政府参事，教授、博导）

## 沿海经济发展的“四个变”与“四个不变”

胡国良

在当前大发展、大调整的时期，沿海经济发展有“四个变”和“四个不变”。一是生产要素持续向沿海发达经济地区集聚趋势是没有改变的，但新形势要求对分工的影响日趋上升。二是沿海地区作为全国经济“火车头”的地位没有变，在产业引领科技创新这一块依然是走在全国前列。在“双循环”格局下，开拓中西部市场是

产业升级主要方向，也是必须的要求。三是扩大开放与技术进步的整体方向没有变，但开放与技术进步的关系在发生变化。四是沿海地区开放的地理区位优势没有变，但制度环境正在成为新的开放比较优势。

我们对2500家企业开展了调研，通过调研发现，内资企业、民营企业与外资企业在产业链

分工和科技创新能力上还存在明显差距，产业链的主动权很大程度上掌握在外资企业手里。对江苏发展而言，一是要增强产业的安全自主可控；二是要创新资源的集聚与利用能力，提升创新效率；三是要加强开放经济发展的平衡性；四是要破除人口、土地、资源等传统生产要素对发展的制约，重视解决人口老龄化问题。

江苏在对外开放上要注意和东亚、东盟区域产业链和生产网络的构建；要更加注重向内

发展，借助现在的区域战略参与到内循环当中；要把数字经济作为产业发展的优先战略；要通过制度改革与创新吸引高质量的生产要素集聚，特别是在吸引人口、人才方面要加大政策力度，高质量的营商环境除了“亲商”也要强化“亲人”的概念。

（作者系北京国研智库战略研究室主任，教授、博导）

## 加快发展港城联动的“蓝色经济”

沈正平

蓝色经济在全省经济发展中具有重要而独特的作用，实施港城联动有利于促进蓝色经济加快崛起。加快发展具有沿海特色的蓝色经济是全省构建现代化经济体系的重要组成部分，其高质量发展对全省高质量发展起到至关重要的作用。

在内循环为主的“一带一路”交汇点建设上，加强节点城市建设，优化“交汇点”功能布局，加快南京、南通、苏州、连云港、徐州等重要节点城市发展，推动形成以“一体两翼多节点”为框架的江苏“一带一路”交汇点建设新格局。“一体”，把南京全力打造成为江苏“一带一路”交汇点的主导城市。“两翼”，把“江海联动”和“陆海统筹”努力打造成为江苏“一带一路”交汇点建设的南北两翼。“多节点”，围绕“江海联动”和“陆海统筹”，以南京为主导和引领，以苏州、南通、连云港、徐州为支撑和辐射，与其他8个城市分别形成6个三角联动，合

力构建全省“一带一路”交汇点建设的空间布局体系。

“以港兴城、以城促港、港城共荣”，既是正确处理港城关系的合理路径，同时也是目标。以要素流动推动和引领港口与城市之间的要素整合及优化配置最为重要。需要注意的是，实施港城联动，既要“有产”更要“见人”，因为发展成果最终要让人民群众共享。同时，实施港城联动要坚持因港制宜、因城制宜，形成多样化的港城联动方式，如城市内部的多中心化、城市外部的群体化；产业布局的集群化、集聚化，要立足港腹内在关联和产业有机联系，“跳出沿海”实施港城联动。

（作者系江苏师范大学“一带一路”研究院执行院长、江苏区域协调发展研究基地首席专家，教授、博导）

# 发展总部经济 建设沿海先进制造业集群

朱英明

江苏沿海发展存在四方面问题：一是牵引动力不足。集群规模相对较小，集群规模行业间差距非常明显。有6个集群规模位居前三，其中集成电路和节能环保排名第一，也有其他部分集群规模排名非常滞后。二是支撑实力不稳。高端人才聚集不足，主要集中在物联网和高端纺织业。人才空间分布不均匀，江苏城市人才综合竞争力最低的四个城市均位于苏北地区。三是驱动能力不强。产学研引领单位的总量不足且结构失衡，产学研成果的转化效率较低。四是衔接合力不紧，地域间集群规模差距较大，城市间产业布局同构现象严重。

针对这些问题，建议：一是发展总部经济，要根据沿海各市的资源禀赋、产业基础以及“1+3”重点功能区战略对城市功能的定位，选择性发展综合型总部、区域型总部、功能型总部以及成长型总部，加大对省外和境外企业引进力度，同时优化提升本土总部企业的实力。二是完善支持体系，加大政策扶持力度，完善城市功能配套和产业功能配套，加强总部经济生态圈建设。三是加速双链融合。四是完善产业布局，全面提升集群规模，提高自主可控水平。

（作者系南京理工大学江苏省产业集群研究基地主任、首席专家、教授、博导）

## 建设“最美海岸线” 推动盐城经济高质量发展

刘吉双

推动盐城经济高质量发展，建设最美海岸线，要做到以下几方面：

一是补齐交通短板，形成更加紧密市内交通一体化进程。及时补上公路、铁路、航线和港口建设的断点、漏点，促进公、铁、空、港一体化进程，大力发展旅游公路，探索发展市内铁路。

二是深度融入“一带一路”，明确新的历史方位。盐城是共建中韩“一带一路”先行区。要站在“一带一路”高度上寻找新的历史发展机

遇，通过全面开放赢得更高质量发展。

三是打好世界自然遗产金字招牌，提升盐城在国内和世界影响力、知名度。利用好滨海湿地世界自然遗产金字招牌，塑造盐城人和自然和谐发展的生态国际化都市形象，推动农业结构调整、小城镇特色建设、农民人居环境等高质量发展。

（作者系江苏沿海发展决策咨询研究基地专家，盐城师范学院教授）