



□ 本报记者 刘春 董翔 徐晋

### 坚定发展自信走向“更南京”

6587 平方千米的南京应该成为一座什么样的城市?《总规》的答案是:江苏省省会、国家中心城市、国家历史文化名城、国际性综合交通枢纽、全球创新高地、人民满意的社会主义现代化典范城市。南京今后将得到凸显的功能,可以用古都、枢纽和创新这三个关键词来概括。

历史文化名城,是外界对南京最突出的印象。过去十年,南京对自身历史有了新的领悟。2010年,南京实施历史文化名城保护条例,这份条例的保护目标为“中华文化重要枢纽、南方都城杰出代表、具有国际影响力的历史文化名城”,在《总规》中调整为“中华文化重要枢纽、世界古都杰出代表、具有广泛国际影响力的历史文化名城”。从南方都城杰出代表到世界古都杰出代表,从具有国际影响到具有广泛国际影响力,面向未来,南京文化自信更为坚定。

强化历史文化名城定位,南京一大举措是新增一片历史城区。南京已经划定了老城南、明故宫、鼓楼至清凉山三片历史城区。这次《总规》再增加了一片北京东路历史城区。纳入历史城区范围内的建筑高度控制在35米以下(公共建筑可以控制在40米以下),有些地段甚至要控制在12米以下。

南京从未放弃国家中心城市的自我要求。

在物理空间上,南京具有“承东启西、联通南北”的枢纽地位,依托国际航空港、江海联运港和“米”字型高铁网建设,南京的国际和区域链接力势必得到进一步提升,利于全面融入国内国际双循环相互促进的新发展格局。

从长三角一体化发展看,南京具备多重条件以彰显国家中心城市作用。首先联动沿江城市,在长江经济带扬子江段长江大保护和绿色发展上,发挥引领示范作用;在科技创新上,与上海、合肥两大国家科学中心联动,共建沪宁合科技创新带,共同培育世界级的新兴产业和先进制造业集群;在宁杭、宁黄、宁淮轴带上,推动生态人文新经济发展,共建宁杭国际旅游圈、宁淮生态文化旅游圈等,打造长三角核心区“绿丝带”;另外,南京主导建设轨道上的南京都市圈,在跨界地区协同发展带头探路。

城市的角色定位将体现在空间布局上,体现在今后的要素流动上。而这一切又无声地形成一座城市独有的气质。南京市规划和自然资源局总体规划处处长罗海明提到,在举行《总规》编制座谈会中,不少外国友人感慨,自上海往西一路城镇密集,只有到了南京才能感受到乡村风光。

从南京市中心出发,三四十分钟车程即能来到景色怡人、视野辽阔的宁静郊野。几十分钟实现现代都市和江南田园的切换,这是南京极为突出的优势,是国内超大、特大城市少有的体验。这种舒心的体验感是珍贵的城市软实力。

最近省委常委、南京市委书记韩立明提到中国式现代化的南京实践,她用三个名词描绘了南京的美好未来,即创新之都、鱼米之乡和人文之城。鱼米之乡,首次出现在南京的城市定位中。鱼米之乡,在这里不是产业的要求,而是对城市气质、城镇化发展的新追求。

韩立明向往的“鱼米之乡”是这样的:大江两岸碧波澄澈、青山晴翠,南北田园、中部都市格局加速构建,城乡富足丰饶。《总规》勾画出南京“南北田园、中部都市、拥江发展、城乡融合”的总体格局。具体来说,就是打造两片南北田园,加强山水空间和耕地保护,与全域美丽乡村建设相结合,适度复合休闲农业和旅游配套功能,探索在特大城市周边如何建设一个世界级城市乡村田园地区。

罗海明介绍,市域南片东屏湖—无想山(溧水)以南,北片六合绕城高速以北的区域,不同于高度集中的都市区,这些地方水、田、林、村交错,是市民们的“后花园”和“精神故乡”。这是南京南北田园的主要承载空间。

南京的田园之城不只在南北两端。中国城市规划院副院长郑德高告诉记者,南京采用多中心、组团式发展模式,是对以往城市发展格局的延续和拓展。经历三轮四版城市总体规划后,南京形成“多心开散、轴向组团”的都市区经典空间格局。以放射形交通廊道为轴,以绿色生态空间相间隔,轴向组团、串珠状布局,将城镇空间坐落在山水田园之中,让乡村共享城市公共服务。

通俗地说,南京没有像其它大都市,以铺展的方式蔓延式推进城镇化,而是以“蛙跳”的方式,一个点位一个点位地建设城市新片区。这样的点位就是南京三大副城和9个新城以及29个新市镇,在这些区域开展城市化建设,点位和点位之间由交通廊道和绿色生态空间连接和间隔,以此构建一座“山水田园之中”的城市。

世界知名城市都走过城市规模做大的历程。伦敦通过发展卫星城来平衡市区人口增长后的居住、交通压力;东京则全力建设公共交通,避免民众在中心城聚居,实现“多中心”城市战略;巴黎则拒绝在市中心区新建高楼大厦,

道辖区内耕地面积14.84万亩,其中,永久基本农田面积13.73万亩。全街严守耕地红线和永久基本农田保护目标,积极建立健全耕地保护制度,推动建立健全耕地保护监管与设施农业用地规范管理长效机制,坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。近三年累计新增稻田综合种养4000亩,近五年累计建成4万亩高标准农田,农业供给保障能力得到持续提升。

生态保护绝不仅是捍卫国家意志,以生态效益释放发展效益,正是城市持续增长的新动力,成为城市自觉追求。优越人居环境已成为城市新城新区核心竞争力,成都以“公园城市”引领高质量发展,东莞松山湖吸引一批世界级企业很大程度上得益于其优美的自然环境。南京构建“一带十片、两环多廊”的绿色开敞空间结构,形成由生态保护区、生态控制区、生态本底区等构成的绿色开敞空间,约占市域总面积的70%,全市建成区绿化覆盖率已达44.96%。田园城市是南京触手可及的梦想。

三线落地,向哪里要增长空间?根据《总规》,至2035年,南京市常住人口规模控制在1300万人,城镇化率达到92%,人均GDP达到发达国家发达城市水平。联合国在2019年发布的《世界人口发展展望》预测,我国在2030年前后人口规模将达到峰值。也就是说容纳1300万常住人口的空间很大概率将成为南京城镇化空间的天花板。

南京实有人口已超千万,未来多出的300万人,将去往哪里?就业岗位从哪里来?

南京市规划设计研究院院长程茂吉介绍,800平方千米的南京中心城区,目前超过600万人,将来要达到800万人,新就业岗位的主要流向仍是现代综合服务业。而副城、新城和新市镇的组团式发展,辅之以更为便捷的公共交通,将吸引更多年轻人来南京就业安家。

南京市规划和自然资源局副局长徐明尧表示,为保障1300万常住人口的生活质量,迎战目前城市发展不平衡等问题,南京将在多中心、组团式发展中,努力创造居民需求在家门口就能得到满足的外部环境。

城市的吸引力很大程度上体现在居民身边的那些小事里。《总规》以社区生活圈作为城乡基本公共资源配置和社会治理的基本单元,十几年后南京将遍布5—10—15分钟社区生活圈。

多少年来,强调功能和视觉的城市规划占据主流,从这次《总规》开始,南京在顶层设计上就以平视视角,重视市民感受,突出共享和活动多元,全面开启人文之城的建设。

# 更南京

## 一座特大城市的升级之路

“对一个城市来说,最重要的不是建筑,而是规划。”世界著名建筑设计大师贝聿铭的这句话放在新征程的起点看尤为意味深长。

哪些功能会被强化?人口多少?产业哪些?……《南京市国土空间总体规划(2021-2035年)草案》(以下简称《总规》)近日公布并向社会征求意见。南京60余个部门、12个发展板块,历时三年紧密协作完成的这份跨度15年的发展蓝图,刚性底线贯穿始终,突出责任和担当,集中体现国家意志和发展理念,彰显城市优势和个性,堪称中国式现代化在一座城市的阶段性展现。

### “保护优先”践行新发展理念

在全国各地首次编制国土空间规划,各界的关切突出表现在两个方面:城市可以做多大,可利用的土地空间有多大。究其实质,这是一场基于土地的分配博弈。

不管城市规模是超大还是特大,永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界这三条控制线必须划出来。这三条线是底线控制,对应粮食安全、生态安全和城镇规模上限,是国家战略和发展理念在地方的贯彻落实。

早在2016年,南京在城市周边划定首批3.1万亩永久基本农田。这次《总规》划定永久基本农田1240平方千米(换算成186万亩)永久基本农田,占南京耕地面积的

90%,重点用于发展粮食生产,任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。

一个有着几千年农业文明的国度如何建设成为一个现代化国家,从南京的努力可见一斑。

“龙盘虎踞、襟江带湖、山环水绕、低山、丘陵、岗地和平原、洲地交错分布”,结合南京独有的自然地理格局,按照生态功能重要性,划定生态保护红线40处494.65平方千米。生态保护红线内自然保护区核心区原则上禁止人为活动,其他区域原则上禁止开发性、生产性建设活动。

在保证充足的农业生产空间和优良生态环境的前提下,划定可以集中进行城镇开发建设,以城镇功能为主的区域边界1493平方千米。

划定三线和三区,明确哪些空间不能“动”,实现禁建管制,控制土地供应,倒逼地方走向内涵式、集约型高质量发展新路。

定位为北部田园的六合区是南京永久基本农田的大户,马鞍山

### “增长底线”护航高质量发展

南京《总规》的另一突破是,首次为全市工业用地划出保护线,为城市高质量发展保驾护航。

南京明确未来产业空间布局,以新街口为中心,在半径10千米的绕城公路范围内,重点发展现代服务业;在半径10—20千米的江北新主城、江南主城仙林、麒麟、东山片区内,重点发展科技创新、现代服务业和高新技术产业;在半径20—40千米的副城、新城以及溧水、高淳副城范围内,发展先进制造业,建设高新技术产业基地。

位于外部圈层的先进制造业,在此次规划中地位显著。规划提出,在全市范围内统筹划定“产业园区、城市型产业社区、城镇型产业社区、零星工业用地”的“三级四类”工业用地保护线,到2035年全市保障工业用地300平方千米。罗海明介绍,南京现有工业用地280平方千米,对比规划目标,南京未来要为工业发展找到20平方千米的增量。

“事实上不止这些。”他说,南京将逐步清退现有的部分低效工业,导入更高价值链的产业形态,预计将盘活80—100平方千米的存量土地,“所以实际的新增工业用地要有100—120平方千米。”

这背后的考量在于,南京要为制造业留足发展空间,土地是当前制约国内多地尤其是大城市工业能级提升的一大因素。时隔17年再提“工业立市”的深圳,总面积不到2000平方千米,开发强度达到50%,远高于长三角任何一座城市,未开发土地奇缺。即使这样,深圳在今年6月仍提出要整出20平方千米的成片产业用地,为工业发展留出空间。

南京市域面积6587平方千米,在所有大陆省会城市中排名倒数,仅大于西宁和海口。南京市域内山林、农田广布,成熟的待开发土地本就不多,愈发紧缩的工业用地指标,更是南京工业发展亟待破解的瓶颈。

南京工业大区江宁,早在2012年起就在胜太路、天元路实施“优二进三”,开始存量土地再开发。仅2016年至2018年的3年,就盘活低效闲置用地1万亩。

《总规》提出,南京要形成增量土地供应逐年递减,存量土地供应逐年上升的态势。其中,2021—2025年存量土地供应比例为30%—40%,到了2026—2035年,这一比重将超过40%。

用底线保护,为增长护航,这是城市实现愿景,通向光荣和梦想的必经之路。

新征程 新作为

