

# “未来之城”背后的博弈与碰撞

南京南京,往南还是往北? 城市地标,建新还是保留老建筑? 城市规模,大一点好还是小一点好?

每一次不同观点的碰撞,都能激发规划师们的想象和智慧,每一次决策背后都可以感受到科学和人文的力量

**2001年** 刚刚修编完成的《南京市总体规划(1991~2010)》调整方案,在南京科学会堂展览公示。

很多市民前往参观,人群中,一位独自前往的中年人,看得特别仔细,他还不时向现场的工作人员询问一些细节。他就是即将上任南京市委书记的李源潮。

“规划公示的时候,李书记还没到任,就一个人先去看规划了,了解这座城市的未来发展方向。”这件事给规划局留下深刻印象,“城市总体规划很重要,就像一部交响乐的总谱,未来城市什么模样,就按总谱来演奏。”

其实,从1919年的《南京新建设计计划》开始,南京已经有14个版本的城市总体规划,今年7月公示的,是第15个版本的草案。每一次修编,就意味着南京的城市面貌将发生新的变化。

那么,修编背后有哪些故事?经历了哪些艰难的选择?未来又是如何在不同观点的碰撞中慢慢清晰的?

日前,现代快报记者特地走访了此次修编的决策者、参与者,他们会告诉你其中的点点滴滴。

**厚厚五大本修编会议签到簿**

南京市规划局规划处的工作人员罗海明清楚记得:2008年7月3日下午,市政府召开了修编《南京市城市总体规划(2007—2030)》的全市动员大会。

“规模很大,全市61个部门参加了这次会议。”这在以前是从来没有过的,以往的规划修编,一般都是以规划部门为主,各部门提供相关资料即可。而这一次,61个部门都是“主角”,全部参与进来,共同编写规划。而市规划局更多的,是担当一个协调、组织、平衡的角色。

61个部门,400多位专家。新规划的编制力量空前强大,也空前慎重。

罗海明的手里,有一大堆详细的会议记录。如果全部打印出来,可以堆成一座小山。自从2008年7月的动员大会之后,他就成了这个修编规划项目的“专秘书”。此后开的每一次重要会议,他都要记录下来。

“向市四套班子作汇报20次;市里专门成立了市规划修编办公室,由陆冰副市长兼任办公室主任,开会不下10次;市规划局也成立了局规划修编办公室,开会不下30多次,61个部门的分管局长之间召开的协调会,也有几百次……”

此外,还有专家们参与的几十个专题专项研究规划小组,光是审查成果会议就开了80多次。罗海明记得,历史名城文化小组,先后重要的会议就开了15次。组内平时的讨论会,更是不计其数。“每次专家来开会,都要签到。”罗海明手里就有五大本厚厚的签到簿,每本记录了100个会。

规划处十来个工作人员分别对应协调不同的专项小组,其他同事手里,每人也都有这样的签到簿。

**力保下来的四公里宽空气廊道**

不同部门有不同的利益之争,不同行业的专家也有各自不同的道理。规划每一项内容的出台,背后都充满了博弈与争论。

江北有两片化工园区。南京市规划局规划处处长陈定荣高级规划师指着规划图向快报记者介绍,“这片叫长芦片,这边叫玉带片,历史上我们编规划就是分开的,希望中间留下绿化隔离带。”

在地图上,记者看到,留下来的这条绿带,刚好与八卦洲、长江连成一条走廊。

绿带的宽度达到4.4公里到5.5公里,将两个化工园区割裂开来。“从投资意义上来讲,化工园区当然是连片比较好。”陈定荣说,这次规划编制过程中,搞产业的同志认为应当要连起来。对长江岸线的



一主城三副城构成中心城区,每个副城都有一个“新街口”

利用、对两片交通的联系都有好处,但是这在“多中心散开式”的城市格局中,是不利的。

规划部门邀请了南京大学气象学院和南京信息工程大学的教授专门做了“气候对城市布局的影响”的研究,结论是认为我们应该多多预留清洁空气的风廊,这片绿带上如果被开发建设,就会使得风向有改变,对整个南京主城区的环境都有影响。经过争论,这个空气廊道得以保留。

“每个区都有各自经济发展的考虑,这个区说要往东建一个开发区,那个区说要往北拓展20公里。”修编规划时,徐明尧是南京市规划局规划处处长。她带着同事一个一个区做调研,将各自要求善在地图上,最后拼成一张大图,结果发现开发用地总量远远超过了允许的空间。一些要求根本不可行。比如高新区想往安徽方向扩张,这得跨越铁路、守淮公路等等,需要很大代价;而且当地现在还是成片农田。最后,规划中建议,高新区扩容还是往三桥方向发展为宜。

**争论中“长”大的门东门西**

选择时时都存在,争论时时都存在。这是规划局副局长叶斌参与过修编规划的深刻体会。

历史文化名城保护,始终是争论的一大热点。

环绕南京主城四周的城墙,浓缩着古都的精华,但是这个让南京人引以为豪的城墙,却阻挡了南京快速扩张的步伐。

“破”还是“立”,南京老城里已经有相当多的高层建筑,而保护老城最重要的就是控制高度,比如苏州、

整体保护、积极保护的要求出发,“应保尽保”。在修编“总规”之前,市规划与文物部门做过一项艰苦的“功课”,开展了为期3年的历史文化资源普查,为南京所有的历史文化遗产建了一个资源库,共有2000多处,这就是规划局此次增加的“登录保护”制度,其实是扩大了保护范围。而且规划局本着务实的态度,通过专家论证、甄别、评分,修编组提出分三个等级,采取不同的保护力度。苏玲希望南京的历史文化资源从历史中走来,在保护中走进市民生活中去,即从“死保”变成“活保”。

谈及“柔性”的登录保护制度,苏玲称“最核心的要求是向社会公布,接受社会监督,确保历史文化遗产不能被拆掉”,文化需要传承。“因为一部分建筑,它也许算不上文物保护的级别。比如以前的胜利电影院,如果当时有这个制度,它们进了名录,就不会被拆掉。”

作为城市规划者,要规划未来,但绝不能“切掉”过去。

**南京发展,往南还是往北?**

东有仙林,南有江宁,北有江北,究竟哪个会在新一轮的南京市总体规划中得到优先发展,著名经济学家、南京大学党委书记洪银兴曾在专家座谈会上认为南京应当先发展东部,向上海、苏锡常方向辐射,但传统上,南京总是辐射安徽的一些地区。是不是如此?最新规划中并没有明确的说法,只是定位“三副城,各设有一中心”,江北这个副城着上去更独立一些。

叶斌透露,江北“相对独立发展”还是国际著名规划设计师、有“新加坡规划之父”之称的刘太格先生最先提出来的。刘太格今年71岁,他主持设计的中国驻新加坡大使馆,是中国唯一请外国人设计的驻外大使馆。在中国,他应邀担任北京2008奥运会奥林匹克公园规划设计方案评审委员会主席,并受邀担任北京、天津、重庆、成都、厦门、珠海、扬州等十多个城市的规划顾问。在电话中,刘太格笑称自己是位年轻的老人,谈及江北,他说他来过南京很多次,也去过江北很多次,“南京是一个超大城市,一般城市底下都做卫星城镇,但卫星城只适合200万—300万人口的城市,南京太火,不适合。与之相适应的应该是‘五脏俱全’的副城,功能健全。”刘太格告诉记者,在新加坡,市民接触最多的就是卫星城,“不是购买任何一样东西都要到主城,大大多可以居住在卫星城解决,如果档次高一点,那么可以到卫星城镇的群中心,如果还是满足不了,那么就只能前往主城区了。”刘太格称江北其实已经非常大,人口已达200万—300万,因此江北有足够的条件做一个相对独立的城镇,主城有的江北都有,如

果配套的服务设施全部跟上后,最大的好处就是缓解了过江交通交通难的问题,“这样可以有效减少主城的压力。”

只有一个副城真正“独立”了,刘太格认为主城的“磁力中心”才会失去对其的吸引力。

布局摒弃了京沪城市的摊大饼:一环、二环、三环地“圈”出去,也未采用西方依赖小汽车交通、单一居住功能的“卫星城模式”,而是通过轨道、快速交通连接郊区新城;主城和副城间至少有两条轨道线,一条高速路,一条快速路;新城和副城、主城连接,至少有一条轨道线。

南京开敞布局的城镇,还通过紫金山、长江、秦淮新河等自然山水,以及宽阔的郊野公园、人工绿化带有机间隔,新城、副城和主城区间,是500米到数公里不等的绿化带和敞开空间,这样既避免城市“长”得合起来,又保障了城市生态。

那么新一轮规划中,如何体现南京的特色,很多人提及要建一些“标新立异”的地标建筑,但是刘太格摇头,他称城市要有特色没那么复杂,其实只要保留老建筑。刘太格告诉记者,若是在欧美国家,他们会毫不犹豫地把这些“上年纪”的建筑保留下来,可是南京比较特殊,烙有城市印记的建筑很多,现在很多城市在规划中都很在意自己的特色,其实南京只要保留这些老建筑,他就有了与众不同的“气质”。“以前,交通不便,各地建设时用的都是当地的材料,当地的绝活,每个城市都有每个城市不同的特点,但现在不一样了,交通发达了,什么东西都全球化,因此建筑也变成了全球化。”刘太格称,“你像钢铁,全球化了,哪儿都能买;玻璃幕墙,好看,全球都一样……全球所谓的审美观其实非常靠拢,找一个现代的特色建筑真的是很难的。”

刘太格强调,南京其实本来就是一个相当有特色的城市,“通过保留古建筑是最有效的,希望南京能尽可能地保留老建筑,延续它的古都特色。”

**每年扩出一个“老城区” 城市大一点好,还是小一点好?**

有个数字统计很形象,南京市规划局副局长叶斌向快报记者介绍,从2000年以来,南京的城市建设用地面积以每年40平方公里的速度迅速扩张,相当于一小时扩出一个南京老城的面积。

这个看起来很壮观的数字是不是会继续,城市究竟是大一点好还是小一点好?

叶斌很坦率地说,从2008年起,南京城已经不可能再以这样的速度扩张,科学发展观要求我们用地必须集约、节约。“用地扩张很快,但投资产出偏低,这是需要反思的。”同时,蒋铃也表示,南京不可能无限地往外扩,城市大小也没有固定模式,“适合才好”。蒋铃告诉记者,在这次修编中,由于强调生态,土地要控制,能利用的其实并不多了。“首先,2280平方公里的农田不能动,其次南京是个生态市,生态用地1700多平方公里也不能用,重要的水库、水域、湿地等950平方公里也不能用,剩下的基本可以利用的也就1600多平方公里了,这里面还是刨去地质条件差的,科学预测,南京最适宜的人口在1400万左右。到2020年人口1060万,还有发展的弹性。”

南京市规划委员会专家咨询委员会副主任苏则刚则个人认为,“从我自己的角度来讲,我希望城市小一点好。特别是交通拥堵,生态环保,从这个角度讲城市确实不宜过大,而且怎么发展,怎么控制,小城市都比较容易做到。”不过,叶斌觉得城市也不是“一大就既有美国式的‘摊大饼’、伦敦失败的‘卫星城模式’,也有新加坡和我国香港‘大疏大密’的紧凑发展。尤其是新加坡,不大的国土规划集聚了600多万人口,却建成了“花园式城市”。

据介绍,为破解“城市病”,南京总规修编开出三剂“药方”:一是多中心、散开式、轴向团团的城镇布局网;二是轨道交通、高速铁路组成的交通网;三是利用江河山林和人工绿化构成的生态网。比如南京城镇

布局摒弃了京沪城市的摊大饼:一环、二环、三环地“圈”出去,也未采用西方依赖小汽车交通、单一居住功能的“卫星城模式”,而是通过轨道、快速交通连接郊区新城;主城和副城间至少有两条轨道线,一条高速路,一条快速路;新城和副城、主城连接,至少有一条轨道线。

那么新一轮规划中,如何体现南京的特色,很多人提及要建一些“标新立异”的地标建筑,但是刘太格摇头,他称城市要有特色没那么复杂,其实只要保留老建筑。刘太格告诉记者,若是在欧美国家,他们会毫不犹豫地把这些“上年纪”的建筑保留下来,可是南京比较特殊,烙有城市印记的建筑很多,现在很多城市在规划中都很在意自己的特色,其实南京只要保留这些老建筑,他就有了与众不同的“气质”。“以前,交通不便,各地建设时用的都是当地的材料,当地的绝活,每个城市都有每个城市不同的特点,但现在不一样了,交通发达了,什么东西都全球化,因此建筑也变成了全球化。”刘太格称,“你像钢铁,全球化了,哪儿都能买;玻璃幕墙,好看,全球都一样……全球所谓的审美观其实非常靠拢,找一个现代的特色建筑真的是很难的。”

刘太格强调,南京其实本来就是一个相当有特色的城市,“通过保留古建筑是最有效的,希望南京能尽可能地保留老建筑,延续它的古都特色。”

**每年扩出一个“老城区” 城市大一点好,还是小一点好?**

有个数字统计很形象,南京市规划局副局长叶斌向快报记者介绍,从2000年以来,南京的城市建设用地面积以每年40平方公里的速度迅速扩张,相当于一小时扩出一个南京老城的面积。

这个看起来很壮观的数字是不是会继续,城市究竟是大一点好还是小一点好?

叶斌很坦率地说,从2008年起,南京城已经不可能再以这样的速度扩张,科学发展观要求我们用地必须集约、节约。“用地扩张很快,但投资产出偏低,这是需要反思的。”同时,蒋铃也表示,南京不可能无限地往外扩,城市大小也没有固定模式,“适合才好”。蒋铃告诉记者,在这次修编中,由于强调生态,土地要控制,能利用的其实并不多了。“首先,2280平方公里的农田不能动,其次南京是个生态市,生态用地1700多平方公里也不能用,重要的水库、水域、湿地等950平方公里也不能用,剩下的基本可以利用的也就1600多平方公里了,这里面还是刨去地质条件差的,科学预测,南京最适宜的人口在1400万左右。到2020年人口1060万,还有发展的弹性。”

南京市规划委员会专家咨询委员会副主任苏则刚则个人认为,“从我自己的角度来讲,我希望城市小一点好。特别是交通拥堵,生态环保,从这个角度讲城市确实不宜过大,而且怎么发展,怎么控制,小城市都比较容易做到。”不过,叶斌觉得城市也不是“一大就既有美国式的‘摊大饼’、伦敦失败的‘卫星城模式’,也有新加坡和我国香港‘大疏大密’的紧凑发展。尤其是新加坡,不大的国土规划集聚了600多万人口,却建成了“花园式城市”。

据介绍,为破解“城市病”,南京总规修编开出三剂“药方”:一是多中心、散开式、轴向团团的城镇布局网;二是轨道交通、高速铁路组成的交通网;三是利用江河山林和人工绿化构成的生态网。比如南京城镇

从1919年制定《南京新建设计计划》开始,从1919到1949年的30年间,南京共进行了大小深浅不同的城市总体规划7次,其中最 有影响的当推1929年编制的《首都计划》。1929年12月,由美国著名建筑师墨菲和工程师古力治主持编制的《首都计划》,于次年由国民政府公布。这是南京历史上第一部比较系统的城市规划文件。解放后,南京编制了8版总体规划或类似总体规划深度的规划。在总共15次修编中,包括此次总规修编在内的其中几个规划版本,对南京的定位和发展来说尤为重要。

**1929:未能实现的《首都计划》**

空间布局:同心圆式四面平均展开  
规划面积:南起牛首山,北至常家营,西至和尚桥,东至青龙山,面积855平方公里。  
人口预测:预测百年后南京城市人口为200万人。

解放前,南京的城市规划共有7版,最有价值的,就是1929年版《首都计划》。

在它的指导下,南京出现了以中山大道为代表的林阴大道和中西合璧的近代建筑,形成今日南京老城的总体格局,初步呈现出现代都市的风貌。

“1929年12月,《首都计划》完成,第二年正式由国民政府公布。”曾任南京规划局副局长、总工程师的麦保曾出生于1917年,不但亲历了解放后的每一版南京规划修编,对民国时期的情况也很清楚。

《首都计划》的指导思想是以欧美理念为主,辅以中国传统形制,共编制了28项规划内容,包括今后百年人口的推测、首都界线等。“其实,这到后面就改得一塌糊涂。比如中央行政区规划原先在中山门外紫金山麓,也就是卫岗一带。但后来,迁到了明故宫。”

《首都计划》得以实现的最

主要工程,是对路网的建设。为迎接孙中山先生的灵柩由开辟的中山大道,自江边中山码头经挹江门、鼓楼、新街口,中山门至中山陵,沿着道路两侧,陆续汇聚了国民政府的交通部、行政院、外交部、最高法院、立法院、司法部、监察院等。它和中央路,以及原有的中华路、御道街等组成今天南京城市的基本道路骨架。此外,在城内分散地建造了一批行政办公楼房,山西路一带建设了高级住宅区,东郊中山陵—灵谷寺一带建造了运动场和纪念性建筑。

这部民国时期编制最完整的城市规划,绝大部分内容,并未得到实施。特别是城市功能分区上,是落空的。“不光是社会动荡、骚乱不断的原因。现在看来,规划里有很多地方太过理想化,难以实施。”麦老评价,但这并不影响它在城市发展史上的重要地位。毕竟,它初步奠定了现代南京城市的最基本框架。

**1983:总体规划是“机密”文件**

规划期限:1981年—2000年  
空间布局:“市—郊—城—乡—镇”圈层式城镇群体的结构  
规划面积:包括南京市区及六合、江浦、江宁三县共4717平方公里,规划市区控制在120平方公里左右。  
人口规模:市区人口规划控制在120万人左右。

1978年11月,南京成立规划局,立即组织班子着手编制城市总体规划。

“20世纪50年代至70年代,南京先后也有过几版规划,但基本是在老城区里打转转,没什么可谈的。”南京市规划局副局长叶斌介绍,这些还不是严格意义上的城市总体规划,并且,都没有经过批准。

当时任规划局总工程师的麦保曾,带着二三十位同志,借了市政府大院里的一幢房子,“闭关”潜心研究。“没在规划局里,因为来来往往的人太多吵。”1980年,规划完成上报文

稿,1983年通过批准。这是南京历史上第一部系统的,并且由国家批准正式执行的规划文件。

现在,市民很容易就可以了解到城市各项规划的内容。然而当时,城市的建设蓝图被视为机密文件,绝对不可以公开。这份规划的机密编号就是“0253”,要想看到它,介绍信、申请书手续一个不能少,必须经过层层审批,十分严格。

在规划正式批准前,也曾经做过一次公开展览。地点在玄武湖梁洲。不过,并不是所有人都可以去看的,主要是省市领导以及建设等部门有组织地进行参观。

**1995:提出了南京都市圈的构想**

规划期限:1991年—2010年  
空间布局:“城市规划区—都市圈—主城”三个层次  
规划面积:市域面积为6516平方公里,占城市面积42%的都市圈为2753平方公里,为城市发展的主要地域;主城用地由148平方公里增至243平方公里。  
人口规模:预计全市总人口2010年为680万左右;主城人口规划控制在210万人左右。

城市发展之快远远超出人们预料。1983版的规划很快就显得不够用了,实施不到3年的时间,南京城市人口及城市面积都已经突破了规划范围。

“特别是小平南巡前后,改革开放形势逼人。这一轮规划需要解决的问题就是,既要发展,又要控制,防止大城市病。”曾任南京市规划设计研究院副院长、南京市规划局局长的苏则刚向记者介绍,1989年,市规划局开始新一轮的城市总体规划修订

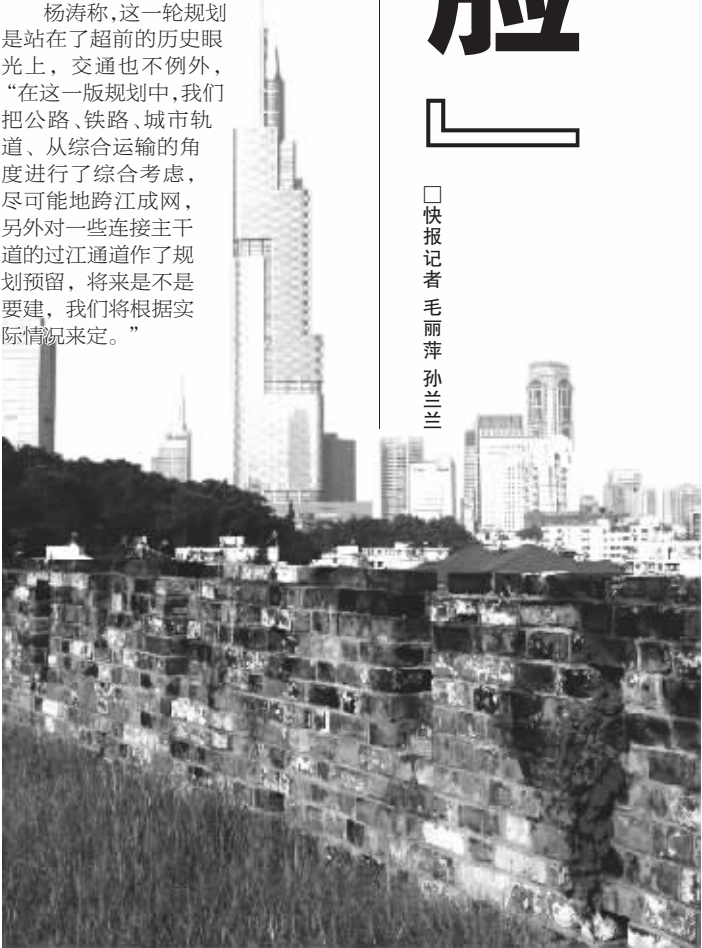
工作,这一次提出了“南京都市圈”的构想。

与我们现在理解的“南京一小时都市圈”不同,这个都市圈的概念是以主城为核心,以主城和外圈城镇为主体,以绿色生态空间相隔,通过便捷的交通相联系的城市化地区。

将主城与外圈城镇作为一个整体,进行合理的职能分工和产业、人口分布,一下子就跳出了主城的框框,拉开了都市的骨架。

## 从《首都计划》到未来之城 九十年十五次『变脸』

□快报记者 毛丽萍 孙兰兰



古老的明城墙与现代化的高楼大厦交相辉映 快报记者 路军摄