

在一张白纸上作画,“重修”一张画好的画,哪个更难?答案显然是后者,因为制约太多发挥太少。南京总体规划的修编,恰逢后一种境遇。既要传承历史文化遗产,又要促进经济社会快速发展,这种“拿捏”堪称高难度。现代快报记者日前采访了主管部门官员、国内规划界专家,他们都参与了南京总规修编的审查、研讨和建议。对最终形成的修编草案,他们一致亮出高分。推及国内众多面临同样发展问题的城市,南京规划修编从诸多角度而言,都有一定的“标本意义”。

□快报记者 郑春平 文/摄

对话嘉宾



孙安军
住房和城乡建设部城乡规划司副司长



尹稚
中国城市规划学会副理事长、清华大学建筑学院副院长、北京清华城市规划设计研究院院长、教授、博士生导师



张兵
中国城市规划设计研究院城市规划与历史名城规划研究所所长、教授级高级城市规划师,中国城市规划学会历史文化名城学术委员会秘书长

未来之城的样本意义

对历史文化名城保护的理念不断深化,下的决心和力度也更大。这次很明确地提出多中心、组团式发展,这是一个战略性的规划。规划既要承担起传承保护历史文化遗产的责任,还要促进经济社会快速发展。

总体评价 难度大,“得分”高

南京的历史与城市格局,注定了对它的规划带有强烈的“挑战性”——挑战过去,挑战未来。这次总规的修编要想做到“游刃有余”显然不是件容易的事。身为住房和城乡建设部城乡规划司副司长的孙安军也坦言,“不太好把握”。

星期柒新闻周刊:南京的这份修编纲要拿到住建部审查时,对它的评价怎样?

孙安军:我们在组织审查时,专家们一致给予了比较高的评价。在修编方案早期,南京就作过意见征求,整个修编工作十分深入,对其中很多专项规划都作了大量论证,整体成果很好,体现了当前落实科学发展观的指导思想。

星期柒新闻周刊:从主管部门和专家视角看,一份好的规划应该是怎样的?

孙安军:在对南京总规修编进行审查时我说过,一个好的总体规划是对历史经验的高度概括总结,是对老百姓意见的综合吸收。这次南京在修编过程中,对以前城市发展的历史、出现的问题做了非常透彻的分析。建国以来,南京作过好几轮总体规划,推动了城市发展,但也存在有待解决的问题。每一轮出现过什么问题,这一轮规划时怎么解决,这次修编正是通过查找问题来给出应对之策。同时,老百姓对我们有哪些希望,对未来城市发展有哪些要求,也都充分考虑并在规划中得到了体现。

星期柒新闻周刊:为南京这样一个城市作规划,难在哪儿?现在拿出的这份规划,对其他地区有无借鉴意义?

孙安军:南京是历史文化名城,同时又是我国长江三角洲非常重要的经济中心。它的规划,既要承担起传承保护历史文化遗产的责任,同时还要促进经济社会的快速发展,很多时候是不太好把握的,偏在哪一面都会造成不好的影响。怎样处理和把握这一关系,南京在这一轮总规修编中作了大量探索,对一些重大问题的把握比较全面。例如整体生态环境与城市发展的关系问题在长三角地区、珠三角地区都存在。由于发展速度快,用地扩张比较厉害,南京在保持快速增长的同时强调保持良好的生态环境,控制建设用地的过度蔓延,对山体、水体、绿地在规划中加以保护,都下了一番功夫。难度虽然大,但是把握得不错。

模式突破 从“同心圆”到“多中心”

这次修编的最大突破在哪儿?有一点已得到公认——南京的发展模式,从“同心

圆”转变为轴向、组团式发展。张兵、尹稚这两位国内著名规划专家,多年来一直关注和参与南京城市规划。在他们看来,这样的转变早几年南京就已经开始,遗憾的是“火候不够”。这次修编,正式确立了这一发展新模式,解决了南京未来向哪里“扩”的关键问题。

星期柒新闻周刊:和前几次相比,南京这次总规修编的最大特点是什么?

张兵:一个重要的特点,是南京明确提出了轴向、多中心的“开敞式”发展模式。以前的“同心圆”方式如果进一步强化,势必过于强调明城墙以内的范围,这就把南京给毁了,丢了可持续发展的空间。而坚持多中心发展,则可以缓解对城市内部开发的压力。

尹稚:一个城市如果不想“同心圆”式地蔓延发展,最重要的一条,是要把城市的结构从单一中心结构变成多中心结构,后者对实现城市轴向发展的作用是最大的。因为,如果你实现不了“多中心”,那么在外围发展的话也不可能具有吸引力,老百姓自然会“择地而居”。南京这次很明确地提出多中心、组团式发展,这是一个战略性的规划。

星期柒新闻周刊:但这并不是这次才有的新提法。

张兵:南京在2001年上一轮规划调整中,我们就曾提出过这个思路:把1929年首都计划开始的“同心圆式”发展进行转向,变成沿江、沿重要的交通轴发展。同时,从新街口、鼓楼这种单中心的发展模式,转为多中心的发展模式。这是当时一个比较重要的思路,与南京市规划局负责人、规划院专家们的思路也比较一致,记得后来还在中国规划学会得了创新奖。

尹稚:国内众多城市也都类似。城市“长”到一定程度,多中心向外发展是必然规律,其实近年来南京已经开始这样做。

星期柒新闻周刊:您觉得效果怎样?有哪些经验和问题,是需要对未来规划实施中加以借鉴的?

尹稚:限于各种原因,实施的强度和决心还不够。比如新区开发时政府没钱,就动员很多房地产商来帮政府修基础设施,修完后把其中一些土地切割成块转让给房地产商,抵修路、修桥的钱。“以地补路”的模式,是不太可能形成科学规划的。一直到十运会前一两年,政府才下决心把开发商手上那些零星的土地重新回购,拼块使它能够形成一个中心城。

我觉得政府应该从中学到很多东西,至少应该懂得任何一个新区在起步阶段,大型公共服务设施的启动和建设,政府应起更主导的作用,而不是放手给开发商去干,他们干出

来的都是一个一个见缝插针的小楼盘,严重缺乏公共服务系统。

星期柒新闻周刊:这次我们提的“一主三副”,与2001年规划调整时的思路是否一致,有无关联?

张兵:从南京的发展阶段来讲,2007年和2001年的情况并没太大变化,如果说有,那就是长三角协调发展的区域政策从研究性的转为了国家战略。这次的总规修编,是2001年的调整和延续。我们仍然坚持南京城市结构应及时调整,没有这种调整,很多目的就无法达到。

星期柒新闻周刊:“多中心”发展的效果要多长时间才能显现?

张兵:要达到“看得到”的程度,确实需要一个比较长的过程。例如南京河西,在全运会过后要想完全“热”起来,不是一天两天就行的。不仅需要规划部门的决策,更多的需要政府的实质性推动。如果嘴上说“多中心”,结果还是把很多东西放在既有的市中心,那么再好的规划也没用。

最难最精彩 历史文化名城保护

作为六朝古都,南京在这次总规修编中的历史文化名城保护问题备受关注,“难点”是它,“亮点”也是它。对修编草案的认同,相当程度上也来自于它。

星期柒新闻周刊:不只是政府部门,南京百姓对这座城市历史文化的感情特别深厚,这也是这次规划修编首要考虑的问题之一吧?

张兵:此前南京做了一项非常好的工作,就是把全市所有的历史文化资源都梳理和挖掘出来,加以研究和保护,这次进一步加深和强化了。对历史文化名城保护的理念不断深化,下的决心和力度也更大。

尹稚:对南京的城市特色多年前就有总结——山、水、城、林融为一体。这个说法用了很多年,概括了南京这个完整的地域范围内,城市与自然各种要素之间的基本关系。但我想,老百姓更关注的可能还是这个房子“长”什么样,能不能有自己的特点。经济一体化下,文化进入了多元阶段,不太可能像从前南阳那么容易保住单一而特定的标识和文化符号。不同收入、不同年龄的人喜欢的东西不一样。可能有民国的、复古的,也可能有很现代时尚的,城市变得千姿百态。

星期柒新闻周刊:历史街区如保护不好容易被弱化。

尹稚:历史街区是对本民族基本历史的尊重,如果在历史街区里都可以胡来的话,那么整个民族也可以忽略了。作为一个城市众多特色中的一

个,历史街区因它的脆弱和珍贵,尤其需要保护,而且是强制性的保护。

跨江发展 “江北新城”时机来了

长江给南京带来了黄金水道,也“切开”了江南、江北。一直以来,跨江发展就是南京人的梦想。然而到底怎么个“跨”法,这次规划修编能否带来江北的腾飞?

尹稚:我个人比较看好南京的跨江发展。以现在的交通技术而言,“跨长江”并不是问题,跨江发展可以非常有效地抑制在南京南部进行的蔓延式扩张态势。南京的绿色通道,空气走廊实际上都与南向的山地、绿地控制有关。如果南京现在还不往江北跨,南部还是继续蔓延式扩张,对南京的大生态来讲是极其不利的。

星期柒新闻周刊:修编草案中提出,未来江北应实现“独立发展”。

尹稚:我前阶段专门去南京江北看了一下,也跟区里的干部聊了聊,我觉得随着一系列跨江交通工程的实施,在江北选择建设新的都市中心,全面提升江北的建设质量,时机已经成熟。在南京的三个副城里,我最看好的是江北。因为江北的自然整体条件较好,虽然存在一些建设水平不高的建成区,但总体来讲还没有到不可治理、不可改造的地步。相对来讲,江北土地利用效率还比较低,强度也不大,有大量的土地后备资源可以发展新区,同时江北的旧区改造难度不会很大,即使改的话,成本上还是合算的。如果做好了,应该有相当强的吸引力。

星期柒新闻周刊:这次修编提出未来将建16条过江通道,人们关注通道是否够用,也关注应不应该收费。

尹稚:还不好说,很难下结论。跨江隧道形成后,长江基本就成市区的内河了,现在策划的开发强度堪比韩国首尔的汉江。至于收费,很多国家都经历过从收钱到不收钱的阶段。问题是现在政府并不是真正以收回投入成本为依据,往往是一座桥成本收回以后,还要依靠它的收费来修第二座桥、第三座桥,通过下一步运作来做更多的交通设施,所以常常延长收费年限。但是,如果跨江的收费标准过高,肯定会制约江北发展。

张兵:不是光靠修桥,修通道就能发展江北的。解决长江的天堑问题也要考虑代价,不应把经济区域关系简单理解为“版图关系”,对苏北地区的带动,往往被理解为要跑到长江以北去发展才叫“带动”,这是望文生义。规划中提出发展江北没错,但在决策和投入上必须审慎进行。

