



升格为东部重要中心城市

南京：科学规划，承担更大责任

南京城市地位出现质的跃升，是国家层面对南京建设中心城市的认可 CFP供图

2009年，从南京出道的民谣歌手李志发了一张专辑——《我爱南京》。喜欢他的歌迷们总能从他的歌里，听到很多南京的地名和路名。另一个来自南京的音乐组合“好妹妹乐队”，也喜欢在歌里写进很多这座城市的路名，比如石鼓路，比如新街口。而正当红的年轻作家张嘉佳，在试图把南京的“民间吉祥物”——龙虾卖到全中国去。

显然，南京正在从过往的“六朝古都”、“夫子庙”、“大屠杀遇难城市”等标签中，分化出一种新的气质和形象。这一点无疑是和几天前公布的国务院对南京这座城市的定位是相符的，在这份名为《国务院关于南京市城市总体规划的批复》中明确提出，“把南京市建设成为经济繁荣、和谐宜居、生态良好、富有活力、特色鲜明的现代化城市”。

同时，在这个高规格的规划批复中，南京还被定位成东部重要中心城市，这是继上个月在国务院批准的《长江三角洲城市群发展规划》中被定位为“特大城市”后，南京又一次在国家层面获得发展支持。

现代快报/ZAKER南京记者
陶魏斌

未来将形成“上海-南京”双中心

近30年来，国务院对南京市总体规划有过两次批复。

在1995年1月，当时批复的是修订后的《南京市城市总体规划(1991年~2010年)》。在这个批复文件中称，国务院明确南京为“著名古都、江苏省省会、长江下游重要的中心城市”，并认为要把南京建设成为“经济发达、环境优美、融古都风貌与现代文明于一体的江滨城市”。

按照目前我国国家的《城乡规划法》规定，直辖市、省会城市以及国务院确定的城市，其总体规划必须报国务院批复，也就是说，国务院关于城市总体规划的批复，可以看作是对一个城市所起作用的定调。

比较20年前和今年的两个批复，可以发现南京的城市发展定位已经从“长江下游重要的中心城市”升格为“东部地区重要的中心城市”，并新增了“全国重要的科研教育基地和综合交通枢纽”，显现出南京在未来国家战略格局中将承担更大作用。

“东部地区重要的中心城市，这个定位再次明确了南京在长三角的地位。”南京城市规划设计研究院参与《总体规划》编制，院长程茂吉在接受媒体采访时介绍说，前两次《总体规划》，国家对南京的定位分别是“长江下游重要的中心城市”，后又调整到“国家重要的区域中心城市”，这次上升到“东部重要的中心城市”。他认为，南京城市地位出现质的跃升，可以说是国家层

面对南京建设中心城市的认可。

城市建设将防止“摊大饼”

“全国新城新区规划人口达34亿，这是严重的失控。”中国工程院院士郭仁忠在去年举行的中国城市规划学会年会上发声称，伴随城镇化的快速推进，中国城市规划存在严重失控问题。

据国务院一项关于12个省会城市和144个地级市的调查显示，省会城市平均一个城市规划4.6个新城(新区)，地级城市平均每个规划建设约1.5个新城(新区)。显然，盲目“摊大饼”式城市建设的背后，凸显的是城市规划的不科学。

“很多城市都是求大比高，其实城市规模扩张的阶段已经过去。城市规划和建设应该求精、求好、求美，但是直到现在还有很多城市主管者还是把规模大、建筑高作为城市的荣耀。”中国城市规划设计研究院总规划师张兵说。

在国务院对南京的这份规划批复中，对南京的未来提出规模限制——到2020年，中心城区常住人口控制在670万人以内，城市建设用地控制在652平方公里以内。

“规模控制，是城市发展主线，尤其是常住人口超500万的特大城市，控制中心城区规模是大势所趋。”江苏城镇化与城乡规划研究中心主任陈小卉介绍说。按照目前主流的办法，规模控制的手段第一是从户籍端入手，控制落户人数，第二是想办

法管住建设用地。“从户籍看，南京还不需提高落户门槛，现在最有效的手段还是严控建设用地。”

此次，国务院提出的南京人口规模是中心城区常住人口670万，陈小卉认为，看得出国家想控制的是中心城区规模，在城市外围发展新城、新镇，疏散中心城区功能。

控制中心城区规模，主要是为了减缓“城市病”，解决城市高密度建设带来的一系列问题。除了限制建设用地总规模，在具体的开发空间上，国务院提出要“划定城市开发边界，加强边界管控”。

根据新华社报道，早在2014年，南京就被列入全国首批划定城市边界试点市。按照国土部要求，城市外廓3公里内的耕地都要划成基本农田。这次，南京有3万亩土地新划成基本农田。“这些农田都临近建成区，原本都是基层政府预留的建设用地，以后不能再开发了。”相关负责人表示，重新划定的基本农田和生态红线，形成城市建设两道高压线，为城市发展确定了实体的边界，切实防止“摊大饼”式发展。

未来5年解决城市内涝问题

在国务院这次的九条批复中，有几句话引起广泛的注意。在批复中，国务院明确要求南京“积极推行低影响开发模式，推进海绵城市建设。划定城市绿地系统的绿线保护范围，依托水系形成生态隔离廊道。同时，要加

强对钟山等风景名胜、自然保护区以及湿地、水源地等特殊生态功能区的保护，制定并严格落实有关保护措施”。

所谓的“低影响开发”模式，就是通过生物滞留设施、屋顶绿化、雨水利用等措施来控制径流污染。整个城市就像一块海绵，下雨时吸水、蓄水、渗水、净水，需要时将蓄存的水“释放”并加以利用。

“低影响开发”模式始于美国，是一种创新型的雨水管理模式，暴雨来袭时，城市能够将雨水储存起来，暴雨过后，再让雨水缓慢地流出，从而避免短时间内大量雨水聚集带来的城市内涝问题。这种模式不仅可以缓解城市内涝，也可缓解地面污水直排入河。

事实上，今年由于受到特殊气候天气的影响，南京也受到了特大强暴雨等极端气候灾害，导致城市受到了一定程度的积水和内涝，因此推进低影响开发模式，在当下看来是一件刻不容缓的任务。江苏城市规划设计研究院总规划师袁锦富称，反思最近多地出现城市内涝，城市水系被破坏是重要原因，“城市建设不能片面地追求土地的经济效益，而应更加重视作为人们居住家园的营造。”

按照规划的时间点是2011至2020年，也就是说南京需要在未来5年时间里，尽快来解决城市的内涝问题。

南京城市规划设计研究院院长程茂吉透露，南京即将启动新一轮城市总体规划修编，相信在新的总规中，城市发展的宜居新理念将会得到深刻体现。