

# 城市新城高质量建设思路与路径初探 ——以南京河西新城为例

钱前

(华设设计集团股份有限公司, 江苏 南京 210000)

**摘要:** 新城是经济全球化、快速城镇化背景下的重要城市空间形态, 在过去的规划建设中取得了系列成就, 也带来了一定问题。在生态文明建设与高质量发展的新背景下, 中国城市建设发展面临新的趋势与要求, 新城规划建设思路与重点成为各界讨论重点。本文以南京市河西新城为例, 基于新城建设现状与存在的问题, 提出新城建设的思路与策略, 为进入增存并举的新城高质量发展与建设实践提供支撑。

**关键词:** 新城; 高质量; 规划建设; 河西  
**中图分类号:** TU984.18 **文献标志码:** A



我国处于城镇化发展时期, 在多元经济形态和城市发展动力的作用下, 城市空间结构和形态发生巨大的变化, 大城市建设的中心由老城区转向边缘和外围地区, 衍生众多的新城, 此过程中既优化拓展城市空间, 也带来一系列城市发展问题。

南京市河西新城是南京城市规划与建设的重点, 其依赖大事件触媒带动, 国际知名度和影响力不断扩大, 城市功能和品质不断提升, 从“城市副中心—城市新中心—城市中心”的定位转变, 已形成南京城市新中心标志区、南京城市新空间承载区、南京城市新风貌展示区、南京城市可持续发展示范区。立足新阶段、新理念、新格局, 河西新城面临现代化国际性城市中心重新赋能的时代要求, 逐渐步入由增量增长转向增存并举的高质量发展建设时期。本文基于河西新城建设现状成效与问题、演变趋势与导向, 探讨河西新城的建设思路与策略, 为河西新城建设现代化中心城市提供支撑<sup>[1]</sup>。

## 1 现状特征与问题

### 1.1 中心地位得以确立, 但功能集聚能级不足

河西新城现已基本形成功能引领、TOD(以公共交通为导向的开发)导向、产业与居住基本匹配的综合性新城发展模式, 初步建成河西中央商务区、高新区及生态科技岛三大产业空间载体, 形成以金融服务、高端商务、科技研发为引领, 以游戏动漫、广告创意、电子商务、生命科技等新兴产业为支撑的现代产业体系, 因此城市新中心地位基本确立, 其成为拉动南京经济发展的强力引擎。但当前, 与外资使用体量、三资企业数量等相比, 领先区域仍有进一步增长空间, 中央商务区经济体量较小、总部经济聚集效应

不强、国际化人流和国际性载体资源集聚度不高。载体运营水平不高, 中部科技城、南部已开发区域仍以人口导入为主, 部分楼盘入住率不足20%, 楼宇带动能力难以匹配国家中心城市的发展目标, 吸聚国际化人口、要素的功能“源”仍待培育。相关数据对比见图1、图2。

### 1.2 多元载体不断优化, 但配套服务品质不佳

河西新城现已基本建成中央商务核心、奥体文化体育中心、江东门商业文化中心及新城科技园等对外展示形象的重要窗口, 江东中路、水西门大街、梦都大街、奥体大街、河西大街等特色展示通道以及青奥公园、鱼嘴公园、绿博园等一批滨江风光带节点。沿江山大街青奥轴线、河西大街商业轴线、奥体文化体育轴线等体现“河—城—江”互动特色的开放轴线, 现代化国际性城市新中心形象得以充分展现。但设施等级、服务品类与国际目标难以匹配, 首店经济、老字号品牌、知名会展等带动不足, 特色化、引爆式的旅游目的地职能较弱。同时, 跨板块交通联系不畅, 西部“拥江不近江”“岛城弱联”、中部“内交通割裂”、南部“毛细血管承载力不足”等问题仍然存在, 配套服务品质有待提升。

### 1.3 战略枢纽地位彰显, 但城市治理效能不强

河西新城充分发挥坐拥长江、贯通南北、连接主城区的区位优势, 推动南京城市发展重心跳出老城, 成为南京现代功能空间的重要承载区, 其规划建设对城市整体空间的发展和结构优化具有重要作用。围绕现代化国际城市新中心的功能定位, 按照精细化、高品质的规划建设理念, 现已基本建成河西中部核心区, 形成“三横两纵”五条轴线以及一批市级乃至区域级

的中心功能设施，成为南京现代功能空间的重要承载区，其规划建设对城市整体空间发展和结构优化具有重要作用。但载体管理体制“重建不重管”导向明显，北、中、南、西四个片区发展建设整体性和协同性不强，设施规划标准、空间尺度、建管水平等都需要进一步进行统筹和协调。

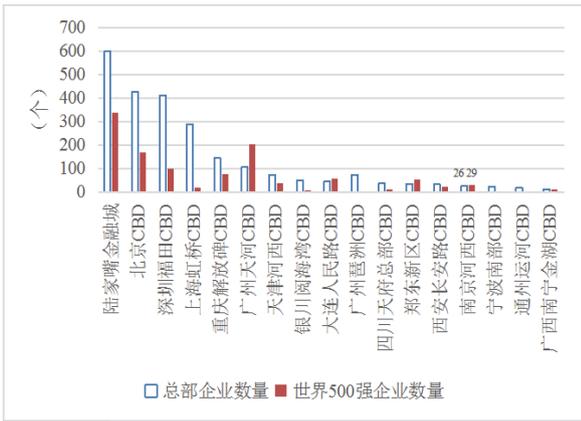


图1 全国部分CBD总部企业与世界500强企业数量对比 (2019年)

数据来源：中国社会科学院、中国商务区联盟等共同发布的《商务中心区蓝皮书：中国商务中心区发展报告No.6 (2020)》

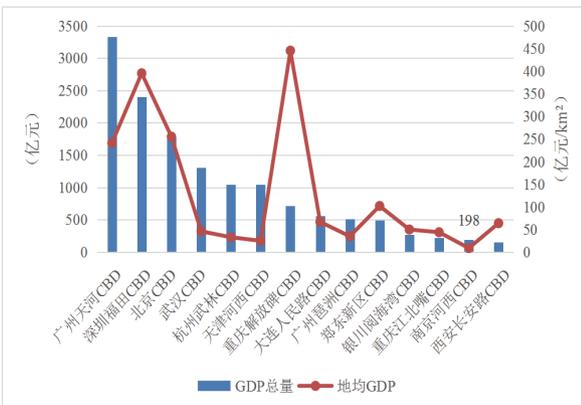


图2 全国部分CBD地区生产总值与地均GDP对比 (2019年)

数据来源：中国社会科学院、中国商务区联盟等共同发布的《商务中心区蓝皮书：中国商务中心区发展报告No.6 (2020)》

## 2 发展策略与规划应对

### 2.1 发展策略

(1) 应对价值导向的转变，强化活力培育与创新提升。以人为本是国内外城市发展的趋势，河西新城将进入从快速增长转入结构升级的人口拐点。目前，全区常住人口已超50万人，18~40岁年轻人口占34.5%，呈现“年轻人+新居民”比重持续提高的发展特征，核心企业落户、产业特质加速将延续人口持续流入的趋势。“城市让生活更美好”是“生活城市”的人本之道，城市发展的最终目的为服务于人，河西新城应适应未来人口结构转变，强化人本活力的整体塑造，加速核心企业、高素质人才和高端服

务的集聚，满足多元人口生活、工作、消费需求，增强高素质、多元化人口的吸引力是未来新城建设重点。

城市发展的动能来源正在转变，绿色、智慧新城成为全球城市升级的主要趋势，新经济培育、创新品质提升、消费服务升级成为国内中心城市以及新城区提升的重点方向。2020年国家创新城市榜单（科技部和科学技术信息研究所联合发布）中南京排名第4，河西新城作为城市中心，其是长三角区域、全国、全球城市中心发展最前沿的地区之一，面临技术发展、绿色发展、创新发展的新目标要求，应积极融入长三角科技创新共同体，聚焦创新、绿色、消费、文化等核心功能，融通国际国内双循环，优化多元资源配置，引领发挥集成示范价值，建设具有全球影响力的创新都市中心。由表1可知，全球影响力城市的目标愿景呈现人本化导向。

表1 全球影响力城市的目标愿景呈现人本化导向

城市	目标愿景
首尔 (2030年)	充满沟通与关怀的幸福城市
波士顿 (2030年)	激发创新火花的理想城市
悉尼 (2030年)	绿色、通达、社区友好、可持续的国际城市
纽约 (2030年)	更绿色、更美好的城市
墨尔本 (2030年)	全球最适宜居、最具魅力和活力的城市

(2) 应对发展逻辑的转变，强化开放融合与品质提升。中心城市和城市群正成为承载发展要素的主要空间形式。随着长三角一体化进程的持续推进和南京都市圈的正式获批，将进一步推动南京市连接长三角城市群，参与全球与国际分工。河西新城作为连通江南、江北的核心空间单元，担负南京市“一核三极”融合布局战略支点的重要使命，应进一步融入网络化开放发展格局，向北联动江北新区辐射安徽和苏北，向南接入南部片区紧密联动杭州，向东融合枢纽区接入产业创新走廊，因此应强化作为城市中心在都市圈的引领发展作用，进一步增强国际影响力和美誉度。

在优先绿色发展理念驱动下，推动高质量生产和高品质生活，建设美丽国土，满足人们对美好生活的向往，成为空间利用的主旋律。作为完全城市化地区，河西新城应将“美好生活”融入“美丽国土”，强化国际性、现代化城市功能提升和价值重组，培育中心城市的新平台、新空间，满足未来新人口、新产业落地需求，构建更加专业化的功能节点，形成城市发展要素的组合“极核”，强化对南京市乃至都市圈内的人口、服务、环境、品质承载力。

(3) 应对治理要求的调整，强化现代治理与城市经营。城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，同时，我国对新阶段城市治理体系提出科学化、精细化、智能化的高要求。提升城市治理能力和水平，建立更加平衡的政府和市场关系是城市高效建设发展的关键保障。作为未来千万特大城市的新城市中心以及“经营城市”的典型，河西新城应进一步

呼应城市定位、功能、空间的发展转变趋势,适应新阶段与新要求,从服务加速建设转向强化经营效率,探索形成高效管控与现代治理化的典范。

## 2.2 规划应对

(1) 塑中心,打造活力引擎。强化活力区建设。推进河西CBD(中央商务区)向创新要素集聚的河西CAZ(快活力区)整体提升,打造区域资源统领的中枢和活力汇聚的中心,聚焦阿里巴巴、小米科技、京东集团、58集团等互联网龙头企业,满足年轻化、前沿化的创新人口对悦品质、夜经济、Ta消费、潮科技的消费需求,结合新增商办空间,做强“012科创森林成长计划”,有序承接科学试验研发、技术测试、互联网创业、文化创意等高端要素下沉,优化沉浸式体验、24h健身房、网红餐厅等时尚高阶服务功能,形成“总部经济—科创森林—人气客厅”的生态圈。同时,依托高能级产业业态,通过特色建筑、开阔江景、精致景观的相互融合和渗透,塑造具有地域人文特色的城市标志楼宇景观区,并结合地块出让与开发,落实绿色、智能等理念,实施“一圈一主题社区”计划,打造科技住宅未来社区、人才创智社区等面向年轻高学历群体的生活空间,形成国际高端服务中心与江南创新集聚区。

打造活力轴线,联动提升江东南路—江东南路,打造“美丽古都”景观轴、“创新之都”发展轴、“金融中心”黄金轴,形成南京城市黄金轴线。一是促进北段复合更新,以CBD一期商住混合载体为重点,提档升级载体、调整优化业态、引进优质企业,提升银证保产业集聚度;以CBD绿轴为重点,植入时尚运动装置、营造网红沉浸场景、增设科技互动设施,打造文体艺术主题街巷。二是促进中段活力提升,改变高楼林立的水泥感,塑造开合有序的空间感,利用楼宇公共开放空间改造布局商业、文旅、休闲功能,回归视平层功能,强化细节文化,营造开放共享的活力都市。三是促进南端有序开发,延续中心轴线的整体肌理,有序推进中央商务区三期建设,汇聚国际人才社区、超级总部、创新创意、国际商业配套等复合功能,强化国际化元素和国际化功能。充分结合利用天际线及滨水景观,布局复合功能的公共建筑设施,打造现代化国际城市,形成全时段人文休闲特色带<sup>[1]</sup>。

(2) 促拥江,打造魅力长廊,激活文旅港湾。落实拥江发展战略,聚焦山水城市主轴、世界级魅力人文江岸的总体定位,提升滨江风光带和江心洲滨江风光环,构建集生态观光、健身游憩和滨水休闲等多元功能于一体的城市江湾绿带,打造“国际滨江生态岸线典范”。整体打造夹江两岸滨江空间,彰显特色、完善功能、创新风尚,积极营建两岸时尚空间,结合“青春Young子江”、江豚文化、时尚艺术等主题,提升公园整体绿地、文体场馆、网红节点,形成南京特色艺术博览城市。

强化岛城联系,解决独立交通难题,开展岛城联

系道路研究,全力推动岛城联系地铁建设,主动谋划独立的岛城交通建设,论证梦都大街西延、汉中西路过江通道于江心洲增加进出匝道等通道完善的可行性,维持河西新城与江心洲的亲密度;同时,适度增加岛城联系慢行通道,加强江心洲与河西休闲慢行交通的衔接,谋划河西中北部跨夹江步行桥,将陆岛慢行网络打造为一个有机整体。

(3) 理机制,打造营城典范。①优化开发运作方式。深化城市更新机制,构建“1+N”城市更新规划实施体系(“1”即城市更新顶层设计,“N”即城市更新治理单元),实施分类引导和管理措施。在北部地区采用以空间治理单位为主的城市更新空间管控措施,采取“一地一策”工作机制,探索刚性管控与政策奖励相结合的公共要素供给保障策略。同时,积极探索整体开发路径,鼓励以区属国企集团为主体成片拿地,针对待开发地块以及开发停滞地块,探索建立城市投资发展基金回购存量项目再开发,提升土地利用效率。②完善土地管控方式。借鉴上海、深圳等先行地区经验,针对发展潜力较大、具有国际创新特色的重点项目实行相对宽松的用途管制,确定创新型产业用地内涵和土地开发方式<sup>[2]</sup>,根据产业类型、创新价值、使用方式,进行不同程度的基准地价折减,同时通过精细化的地价计算方式,提高土地利用效率和经济密度。转变在城市公共空间建设中“由地方政府出资建造、维护和管理”的计划经济思路,向“规范和引导私人资本进行公共空间投资、鼓励非政府机构参与公共空间管理、政府和公众进行监督”的市场经济思路转变,鼓励根据公共活动空间的规模和功能引入不同程度的公私合作方式。

## 3 结束语

自2001年南京市首次提出建设“一城三区”(“一城”即河西新城)以来,河西新城在顶层设计的支撑中,实现了城市功能完善、空间布局拓展,是新城开发建设的典范。随着生态文明建设与高质量发展理念的深入人心,新城规划建设也进入新阶段,面临新要求,新城建设需要从“城市新区”转向“都市中心”,从“空间扩张”转向“品质提升”,从“建设主导”转向“治理经营”。河西新城需要进一步进行中产业集聚、功能提升、活力塑造、协同治理等方面的创新与突破,建设现代文明与滨江特色交相辉映的现代化国际性城市中心,形成具有全球影响力、迎合人民期许的最好的地方。

## 参考文献

- [1] 王蓉.我国新城建设的动力因素与典型特征研究[D].杭州:浙江大学,2006.
- [2] 郑德高,王英.新城发展取向与创新试验:基于国际建设经验与未来趋势[J].上海城市规划,2021(4):30-36.
- [3] 沈磊,张玮,武俊良.总师思想:探索新时代高质量生态品质城市规划建设新思路[J].建筑实践,2021(9):84-89.