

# 国家级新区的背景、问题与规划应对以南京江北新区为例

袁海琴<sup>1</sup> 方伟 刘昆轶

**【摘要】**回顾国家级新区的批复历程，基于历史视角归纳新区设立的三大阶段，解读十八大以来全面深化改革时期国家级新区承担着国家战略、体制创新、区域发展方面的使命。结合南京江北等国家级新区重点分析新区设立初期存在战略与行动、理念与现实、创新与管理等方面的共性问题。基于江北新区的规划实践，探索并总结全面深化改革时期国家级新区成立初期的规划工作应对方法：首先，需注重从战略共识到行动纲领的传导，其次，需在多尺度规划实践中落实先进理念并进行检讨与提升，最后，强调贯穿全过程的技术咨询和协调、持续跟踪服务。

**【关键词】**全面深化改革；国家级新区；设立初期；规划应对；南京江北新区

**【中图分类号】** TU984 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-3363(2017)06-0068-08

DOI10.16361/j.upf.201706010

2012 年以来，我国国家级新区设立进度逐步加快<sup>①</sup>，新区数量逐渐增多，开始成为中央带动地方发展的一种新形态（晁恒，等，2015）。新区的设立不仅肩负战略高度与综合职能，也改变了既有的地区发展格局，亟需一系列新规划引领统筹建设发展。既有的国家级新区研究主要围绕新区的政策评价、价值意义、发展战略、问题风险等角度展开（李云新，等，2016；吴昊天，等，2015；彭建，等，2015；谢广靖，等，2016；彭小雷，等，2014；彭珊，2016；郝寿义，等，2016；刘继华，2017），缺少对新区设立初期发展特征与规划应对的针对性总结。因此，本文在充分梳理国家级新区设立历程基础上，结合南京江北新区设立初期的规划实践，从国家战略与地方行动的角度探讨新区设立初期规划的应对方法，以期进一步丰富国家级新区的相关研究。

## 1 国家级新区设立历程的阶段划分与使命要求

---

**作者简介：**袁海琴，中国城市规划设计研究院上海分院规划二所所长，高级城市规划师，5952838@qq.com 方伟，中国城市规划设计研究院上海分院规划二所，城市规划师，f\_angwei@hotmail.com 刘昆轶，中国城市规划设计研究院上海分院副总规划师，高级城市规划师

<sup>①</sup>根据国家发展改革委的官方定义，国家级新区是由国务院批准设立、承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区（国家发展改革委，2016）。

表 1 新区设立阶段及国家重要理论思想与空间战略演进

Tab.1 Evolution of state-level new areas and essential statecrafts and spatial strategies

| 阶段                  | 年份               | 国家重要理论思想                                                                          | 国家重要空间战略                         | 国家级新区                                           | 国家级新区特征                             |
|---------------------|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------|
| 沿海开发开放阶段的“点状极化开发阶段” | 1978-1982<br>十一大 | 实事求是，对外开放                                                                         | 1979 年，4 个经济特区                   | 1979 年，深圳特区                                     | 以深圳为代表                              |
|                     | 1982-1987<br>十二大 | 建设有中国特色的社会主义                                                                      | 1984 年，14 个沿海开放城市                |                                                 |                                     |
| 四大城镇群带动的“非均衡发展”阶段   | 1988-1992<br>十三大 | 沿着有中国特色的社会主义道路前进                                                                  | 1992 年，上海浦东提出对外开放总体格局            | 1992 年上海浦东新区                                    | 直辖市、东部沿海，着眼长 5 角、京津冀、成渝城镇群，形成“钻石结构” |
|                     | 1992-1997<br>十四大 | 明确经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制                                                          |                                  |                                                 |                                     |
|                     | 1997-2002<br>十五大 | 把建设有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪;2000 年“三个代表”重要思想                                         | 1997 年 重 庆 直 辖;2000 年，西部大开发      |                                                 |                                     |
|                     | 2002-2006<br>十六大 | 2003 年，提出科学发展观;2005-2006 年，社会主义和谐社会                                               | 2003 年，振兴东北;2004 年，中部崛起          | 2006 年天津滨海新区                                    |                                     |
|                     | 2007-2012<br>十七大 | 2007 年，全面形成科学发展观理论体系;2011 年，文化强国                                                  | 2009 年，东部率先发展                    | 2010 年两江新区;2011 年舟山群岛新区;2012 年兰州新区，南沙新区;        |                                     |
| 以省会城市为代表的“均衡发展阶段”   | 2012-2017<br>十八大 | 2012 年，五位一体、海洋强国、两个一百年、创新驱动发展战略;2013 年，扩大内陆沿边开放、新型城镇化;2014 年，四个全面;2015 年，中央城市工作会议 | 2014 年，京津冀协同发展，长江经济带;2015 年，一带一路 | 2014 年西咸新区等 5 个;2015 年湘江新区等 5 个;2016 年长春新区等 2 个 | 省会城市及周边地级市、副省级城市                    |

资料来源：参考（李晓江，2012）补充。

### 1.1 新区设立历程的划分

当前对我国国家级新区设立历程的研究存在资本转型、战略布局、战略目标等几类划分方式（晁恒，等，2015;陈东，等，2016,刘继华，2017）。尽管阶段划分的角度不同，但国家级新区的设立与批复无疑是一定时期国家空间战略在地区层面的重要线索与表征，也反映了我国决定政治、社会、经济战略最重要方式的中国共产党及全国代表大会所表达的发展管治思路（李晓江，2012）。因此以党代会为分期，我国国家级新区设立历程可划分为三大特征阶段(表 1)。

#### 1.1.1 沿海开发开放阶段的“点状极化开发阶段”

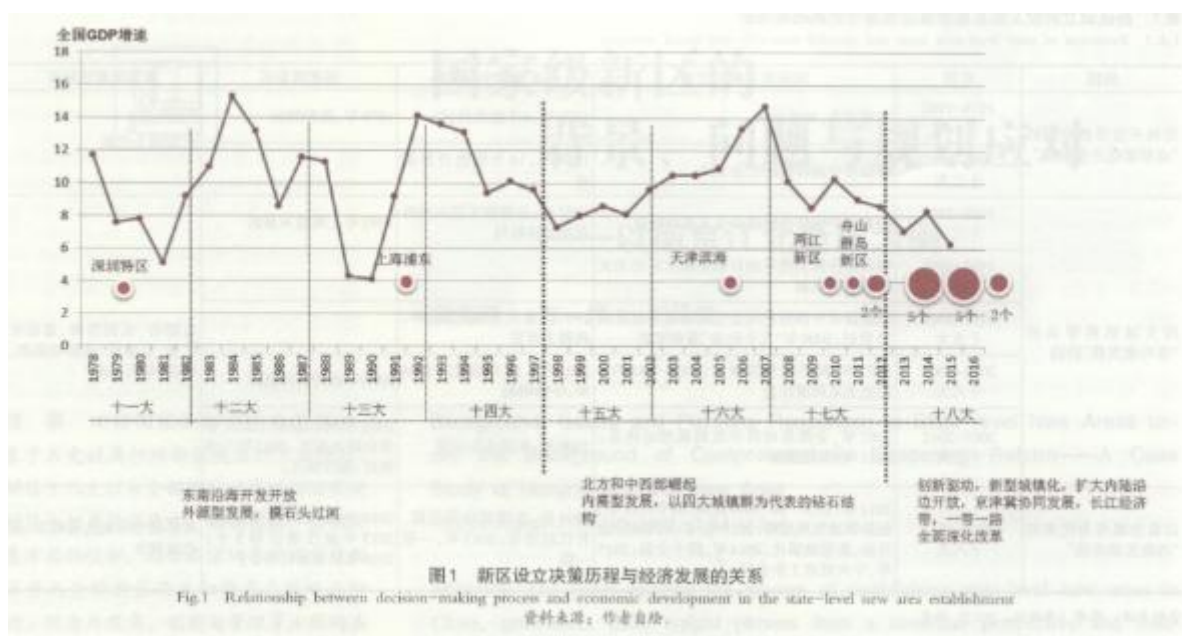
改革开放初期，国家经济发展重心转移到城市，党十一、十二大期间是国家级新区设立的萌芽期，以深圳特区为代表，在沿海开发开放过程中培育增长极，因此表现为“点状极化开发阶段”。

### 1.1.2 四大城镇群带动的“非均衡发展”阶段

1990年代后，城镇群发展开始上升为国家空间战略，新区设立重点落位于东部三大城镇群和西部成渝城镇群，形成“钻石结构”（李晓江，2012），表现为以四大城镇群带动为主的“非均衡发展”阶段。

### 1.1.3 以省会城市为代表的“均衡发展阶段”

十八大后，国家提出了全面深化改革总体要求，注重综合效益与发展质量，先后设立了12个国家级新区，新区选址以省会城市、副省级城市为代表，进入到全面深化改革背景下以省会城市为代表的“均衡发展阶段”（图1）。



## 1.2 全面深化改革时期国家级新区的使命

全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化（樊杰，等，2016）。在国家空间治理体系范畴，国家级新区的设立必将成为深化空间治理、落实国家空间战略的重要抓手。十八大后，国家宏观管治思路以及空间战略均提出多项议题<sup>③</sup>，这成为理解此阶段国家级新区责任使命的基础背景。

### 1.2.1 作为承接国家战略的增长极

<sup>③</sup>②结合时间顺序并梳理官方正式发布的相关文件，最具代表性的宏观战略思路包括：2012年提出“五位一体”、海洋强国、两个一百年、创新驱动发展等战略；2013年提出扩大内陆沿边开放、新型城镇化等战略；2014年提出京津冀协同发展、长江经济带、四个全面战略；2015年提出“一带一路”战略，并召开中央城市工作会议。

通过梳理此阶段各国家级新区批复文件及总体方案，新区的战略定位清晰反映了对国家战略的承接、深化要求。西咸新区、湘江新区、江北新区的定位表述中体现了“长江经济带”、“一带一路”等目标；贵安新区、西海岸新区、天府新区、福州新区、滇中新区明确响应了“海洋强国”、“扩大内陆沿边开放”等发展理念；金普新区、长春新区、哈尔滨新区继承了“振兴东北开发战略”；此外各新区都明确了强化产业与内生动力的目标要求（李云新，等，2016）。设立国家级新区成为承接特定国家战略、培育区域新兴增长极的地方行动（郑德高，等，2015）。

### 1.2.2 作为体制创新的改革示范区

有别于以往新区设立时国家自上而下“发帽子、定方向”的做法，全面深化改革时期更强调了国家级新区的体制创新要求，发挥地方的积极性与主动性，在明确基本思路和各自重点方向基础上的体制探索，形成自下而上创新转型驱动。基本思路方面，国家级新区都提出了十八大强调的生态文明建设要求，需要在发展之初就重视综合环境效益。在新区分工方面，国家自2015年起陆续出台了一系列针对国家级新区的政策文件<sup>④</sup>明确各新区围绕1-2个重点问题开展体制机制创新探索。

### 1.2.3 作为区域发展的新兴动力源

全面深化改革阶段所设立的12个新区中，有10个城市位于省会城市、2个位于副省级城市。可看出新区设立选址开始更多关注到以省会为核心的区域建设，进而提升省域空间治理水平。尤其是国家赋予部分新区副省级管理权限，体现出国家将“新区”作为刚性尺度重构手段运用于区域空间发展中（晁恒，等，2015），新区作为区域发展的新兴动力源，需要更加关注“三区一平台”区域融合。

## 2 全面深化改革阶段新区设立初期的共性问题

受限于发展阶段和区域格局，“全面深化改革时期”批复的国家级新区在设立初期存在较多共性问题。

### 2.1 国家战略与行动现实之间的鸿沟

国家级新区是一定时期国家战略的承载地。以南京江北新区<sup>⑤</sup>为例，国家批复“三区一平台”<sup>⑥</sup>中，明确了对于江北新区的期望，需要承担新型城镇化、长江经济带、创新驱动等国家战略的先行先试与逐步落实。

然而，新区设立通常选址于相对落后或有待转型的区域，普遍存在经济增量较小、发展动力不足等现实问题，与国家战略存在较大鸿沟。从南京江北新区来看，设立初期这些问题表现的较为明显。首先，江北新区位于南京长江以北（图2），一直以来以重化工业、传统制造等为主导产业，经济底子薄、总量小，引领作用不强，2015年的数据显示，以占南京市1/3的用地仅承载了1/5的人口和1/6的GDP总量。同时，和江北新区类似的是，这一时期的国家级新区也普遍存在产业升级任务重，自主创新能力有待提升的问题，均存在较大提升空间（国家发展改革委，2016, 2017）。面对于现实与国家战略之间的较大差距，新区成立初期往往迫切希望找到破解战略和明确的行动路径。

<sup>④</sup>主要包括《国家级新区设立审核办法》、《关于促进国家级新区健康发展的指导意见》、《关于推动国家级新区深化重点领域体制机制创新的通知》、《关于推进开发性金融支持国家级新区健康发展有关工作的通知》等

<sup>⑤</sup>南京江北新区于2015年6月27日经国务院批准设立，成为第13个国家级新区。

<sup>⑥</sup>“三区一平台”即自主创新先导区、新型城镇化示范区、长三角地区现代产业集聚区、长江经济带对外开放合作重要平台。



## 2.2 先进理念与建设现实之间的鸿沟

国家级新区作为高标准建设的综合功能区，具有较强的建设示范作用，更需要体现先进的发展思想和规划理念。在全面深化改革阶段，中央提出牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，国家级新区需要率先垂范。而在对改革开放 30 年新城新区建设回顾反思的基础上，未来需按照“绿色、智慧、创新、宜居”的理念，从顶层制度设计上推动新城新区的发展和建设（杨保军，2016）。

然而，国家级新区设立初期建设基础薄弱，在先进理念与建设现实之间存在较大鸿沟。以江北新区为例，2012 年江北新区城市建设用地为 197km<sup>2</sup>，人均城市建设用地 201m<sup>2</sup>/人，现状开发建设较为粗放；新区内产业板块遍地开花，传统工业散落在各个街镇级的地方工业园内，产业研发平台繁多且分散，产业空间散乱布局缺乏统筹。但另一方面，新区内也拥有老山森林公园、止马岭大泉湖等一系列优质的生态资源，在佛手湖地区也形成了“四方美术馆”<sup>⑦</sup>等城市设计先锋试验地区，未来如何利用优势资源，全面展现新区风貌特色，需要宏观规划进行全面统筹。

## 2.3 体制创新与管理现实之间的鸿沟

体制机制改革与创新是国家级新区的另一重要使命，但在现实中，由于国家级新区的设立改变了既有的地区发展格局，新区内的管理体制机制往往层级错综复杂。仅就规划工作而言就需要面对体制与管理的多重需求，一方面，新区需要面对与城市和所在区域的关系，通过行政区协调实现高效运作。另一方面，新区也需要处理内部既有主体的条块关系，通过体制创新实现新区自身协调发展。梳理全面深化改革时期的 12 个新区（表 2），其审批面积均在 500-2000 多平方公里，且其中有 4 个跨市级行政区，其余 8 个也涉及市域内空间重构；在新区内部，据不完全统计各新区内至少存在 4 个以上的开发平台有待整合，因此体制创新与管理现实之间存在一定的挑战。

表 2 “全面深化改革时期”国家级新区相关特征梳理

Tab.2 Features of state-level new area in the period of comprehensively deepen in reform

| 名称 | 时间 | 审批面积<br>(km <sup>2</sup> ) | 城市等级 | 新区相关特征 |        |         |         |
|----|----|----------------------------|------|--------|--------|---------|---------|
|    |    |                            |      | 城市空间拓展 | 新区空间形态 | 成立时内部平台 | 行政区协调内容 |

<sup>⑦</sup>⑥四方美术馆位于江北新区老山森林公园佛手湖畔，内部征集并建造了超过 20 位国际顶尖建筑师和艺术家的作品，打造出了一片集功能性建筑和多种艺术展示空间为一体的建筑生态。

|       |      |                                                  |                 |               |             | 数量                   |                       |
|-------|------|--------------------------------------------------|-----------------|---------------|-------------|----------------------|-----------------------|
| 西咸新区  | 2014 | 882                                              | 省会城市(副省级城市)+地级市 | 省会城市跨行政区域空间拓展 | 南北两大片       | 约 5 个管理平台            | 西安、咸阳两市所辖 7 县(区)      |
| 贵安新区  | 2014 | 1795                                             | 省会城市+地级市        | 省会城市跨行政区域空间拓展 | 完整范围内多个功能区  | 约 8 个功能板块            | 贵阳、安顺两市所辖 4 县         |
| 西海岸新区 | 2014 | 陆域约 2096km <sup>2</sup> 、海域约 5000km <sup>2</sup> | 副省级城市           | 城市南侧市域空间重构    | 相对完整        | 约 7 个管理平台            | 青岛市下辖完整辖区             |
| 金普新区  | 2014 | 2299                                             | 副省级城市           | 城市北侧空间拓展      | 相对完整        | 4 个管理平台              | 大连市下辖一区、一市部分范围        |
| 天府新区  | 2014 | 1578                                             | 省会城市(副省级城市)+地级市 | 城市南侧空间重构      | 相对完整        | 约 10 个开发平台           | 成都、眉山、资阳三市所辖 7 县(市、区) |
| 湘江新区  | 2015 | 490                                              | 省会城市            | 长江以西空间拓展      | 东西两大片, 东片为主 | 三大开发平台               | 长沙市下辖的两区一县            |
| 江北新区  | 2015 | 788                                              | 省会城市(副省级城市)     | 城市向北跨长江发展     | 相对完整        | 4 个国家级平台             | 南京市下辖两区两园             |
| 福州新区  | 2015 | 800                                              | 省会城市            | 涉及市域空间重构      | 北、中、南三大片区   | 约 15 个开发平台           | 福州市下辖两区两市             |
| 滇中新区  | 2015 | 482                                              | 省会城市            | 主城区东西两侧       | 东、西两大片区     | -                    | 昆明市下辖一市、一县、-区         |
| 哈尔滨新区 | 2015 | 493                                              | 省会城市(副省级城市)     | 主城区南北两侧       | 南北两大片, 北片为主 | 约 6 个平台              | 哈尔滨下辖三区               |
| 长春新区  | 2016 | 499                                              | 省会城市(副省级城市)     | 主城区南北两侧       | 南北两大片, 北片为主 | 4 大园区平台, 包括近 30 个产业园 | 长春市下辖四区               |
| 赣江新区  | 2016 | 465                                              | 省会城市+地级市        | 跨市域空间         | 尚不明确        | 4 个园区平台              | 南昌市下辖的两区; 九江市下辖的一市、一县 |

江北新区在成立初期也面临较为复杂的管理环境, 下辖 6 个副厅级平台, 且又下设了约 11 个正处级平台。平台的错综复杂导致很多管理的盲区和低效重叠区, 模糊了操作主体, 导致资源无法有效地得到整合, 降低了建设效率。特别在规划体系, 多主体的重叠管理也削弱了规划效用的发挥。

### 3 规划工作应对之一: 从战略共识到行动纲领

南京江北新区成立初期也面临上述同样问题。为体现新区规划的引领作用, 协助新区规划管理部门提升规划编制质量, 我院项目团队承担了南京江北新区近期建设规划及总协调的工作, 在成立初期开展了一系列规划应对, 其中首要工作是实现战略到行动的主动衔接。

#### 3.1 谋划“战略”, 达成发展共识

在战略层面, 首先需要明确发展路径和模式。当前国内外新城新区的路径可大致归纳为“服务主导的综合性新城区发展模式”以及“制造业、服务业双轮驱动的新区发展模式”两种类型。从江北新区发展来看, 其正处于快速工业化时期, 考虑未来新区在南京以及区域职能, 在近期应当按照“模式二”来发展, 走制造业、服务业双轮驱动的发展路径, 在中远期按照“模式

一”来发展，依靠创新服务发展成为综合性新城区（图 3）。



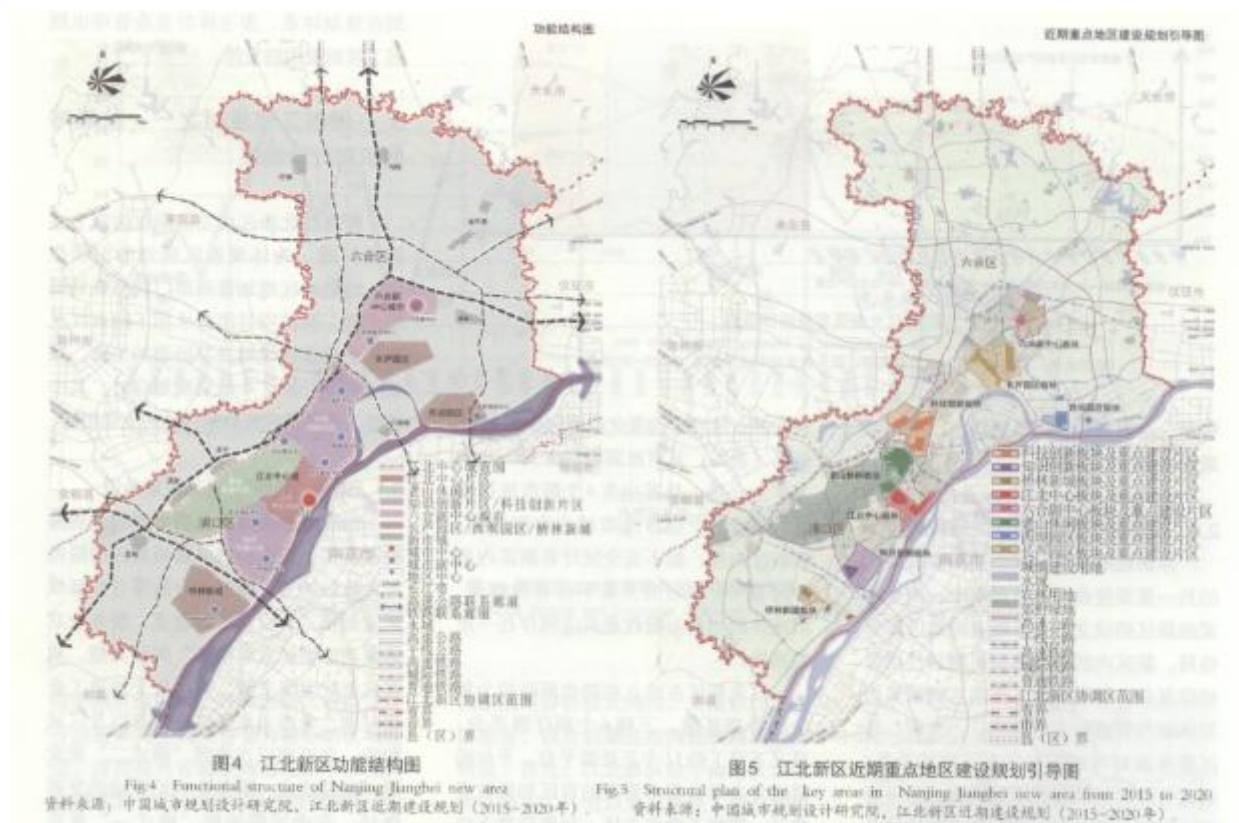
其次，为将战略和路径进一步落实空间，规划结合江北现状布局提出“三大三新”的空间发展战略。“三大”分别为大红战略、大绿战略、大紫战略，“三新”分别为新制造战略、新港口战略、新平台战略。“大红战略”重点聚焦江北中心区，构筑现代服务中心；“大绿战略”重点围绕老山，建设绿色宜居新城、融山与城；“大紫战略”意在整合高新区空间板块，构建江北全链条的科技创新环，与江南地区共同构成南京的科技创新体系。“新制造战略”重点围绕桥林新城，将其发展为近期智能制造基地。“新港口战略”围绕重点体现在西坝港的建设，成为南京长江航运中心的重要支撑。

通过研究设计，将新区目标“转译”为通俗易懂、与空间契合的战略共识，也为后续制定行动计划奠定良好基础。

3.2 明确“主体”，落实重点板块

在空间战略基础上，规划结合管理主体事权范围进一步聚焦近期重点发展板块，形成与主体相一致的近期重点地区（图 4、图 5）。其中，如新区管委会重点建设“江北中心板块”，高新区重点落实“知识创新、科技创新”两大板块；化工园重点发展“长芦园区、西坝园区”两大产业高地；浦口区重点发展“桥林新城”、“老山休闲板块”；六合区则重点打造“六合副中心板块”。规划以板块为重点，形成了各重点板块的“分区指引”，以“任务书”形式指导各行政或开发主体，强化近期建设规划设计及开发控制的操作性与实施性，体现用地指引、空间指引、风貌指引、建设指引四方面要求，对板块的功能定位、开发条件、发展规模都进行了设定，并形成各版块“一文一图一表”的成果形式，直观、清晰反映了各板块规划管理的技术重点（图 6）。









### 3.3 对接“部门”，落实近期行动

考虑近期建设的实施主体与行动导向，规划通过多轮的部门对接，明确了各部门系统的近期行动，也确定了具体的近期实施项目，与部门分工紧密结合。规划首先从市直部门的管理职能，条分缕析地确定了各专项系统近期规划内容，明确近期行动的目标与方向，同时也考虑多部门协作要求，确定了相关行动的责任单位。其次，结合新区管委会“公建中心”等实施部门提出了具体项目计划列表，梳理出近期可落实的公共设施的用地边界，强化刚性管控。第三，与国土部门衔接实现“多规合一”，将近期建设规划与土地储备计划协同编制，结合空间方案确定土地供应总量与规模，明确土地储备的时序和目标。

## 4 规划工作应对之二：先进理念的规划实践与年度检讨

为解决先进理念与建设现实之间的鸿沟，体现国家级新区空间规划的高度与示范，在近期建设规划基础上，江北新区还注重在多尺度、多类型的项目实践中融合各类先进理念。

### 4.1 规划实践，落实先进理念

在近期建设规划方案编制阶段，结合国家提出的生态文明建设、城市风貌、综合管廊、海绵城市等方面最新要求，同步开展综合交通、生态保护、市政基础设施、城市风貌等重点专题研究，基于新区要素开展深入分析和创新设计，研究内容对总体规划、分区指引、控规设计等各层次技术成果形成支撑反馈。

在《生态与可持续专题》中，通过对生态文明建设的发展趋势和现有国家新区生态可持续发展目标分析，明确江北未来“提升”和“转型”的生态优化策略，构建区域“一核三楔十廊”的生态安全格局；利用低冲击开发理念将全域分为四个片区，提出差异化雨洪管理对策；通过“红线强化、蓝绿统筹”整合控制要求，确保生态研究与空间规划的全方位对接（图7）。



在《城市风貌专题》中，专题基于要素分析，提出“金陵气韵、时代风范、本土情怀”的总体风貌定位，并通过视点分析建立了江北新区全区高度格局和战略性眺望系统，落实风貌分区与管控措施，为后续规划体现总体风貌特色提供参考（图8）。



随后，在各层次规划编制中都充分运用了专题研究成果。在宏观层次方案设计中，采用“用设计做规划”的方法，结合文化资源和山水格局机理的分析，通过“以战略定结构”、“以山水定结构”、“以尺度定结构”等原则进一步明确空间布局 and 结构设计，识别出老山等生态资源的空间战略地位，提出未来“一主一副三区”的城镇空间布局结构以及新区中心体系，理顺与城市空间格局的关系。在“三大三新”战略板块的分区层次，落实建筑限高、风貌分区、眺望视廊等城市设计控制要求。在控制性详细规划编制的单元层次，形成对开发强度和建筑高度等的统筹协调指标，从而将融合先进理念的规划实践通过规划体系贯彻、传导、落实。

#### 4.2 年度检讨，探索规划创新

在法定规划基本完成和年度工作接近尾声之际，适时开展年度检讨，结合国家、部委对城市工作的新方向与新理念，结合业界对城市工作价值转变呼声(杨保军，2016)，从发展理念、技术、管理三个维度对新区提出建议。

在发展理念维度，建议江北新区围绕“五大城市”深化研究：一是建设“创新发展之城”，提升新区发展动力；二是建设

“绿色智慧之城”，推动新区绿色发展，提高智能化水平；三是建设“集约节约之城”，继续推进地下空间和综合管廊建设；四是建设“特色彰显之城”，延续城市历史文脉，加强城市设计；五是建设“品质宜居之城”，加快棚户区改造。在技术管理维度，提出“从分立走向协同”、“从增量走向提升”、“从内向走向开放”的三大转向。在规划管理维度，提出“有规可依”、“依法决策”、“精细管理”三大侧重，通过《南京江北新区规划提升行动计划》聚焦规划编制项目和行动方案。

结合创新研究，新区也逐步开展了包括城市更新、绿色空间、棚户区改造、乡村建设等一系列前沿性项目，为体现新区示范、深化开发建设提供了有力支撑。

## 5 规划应对之三：全过程的技术咨询与协调

为协助新区规划管理机构尽快理顺条块关系、提高规划管理效率，项目团队通过规划技术总协调及等全过程跟踪，实现各层次规划有效衔接。

### 5.1 双向协调，加强针对性研究与服务支撑

由于新区成立初期的规划编制工作时间紧、任务量大、编制单位较多，因此技术层面有诸多议题有待协调统筹，项目团队由此承担了技术牵头协调工作，发挥衔接作用。一方面分解总体规划确定的规模，指导下位规划编制，另一方面汇总梳理控规层次问题，对总体规划的规模指标、空间布局形成反馈和优化。

例如在控规编制初期就暴露出人口规模超过总规指标、人口与居住用地不相统一的矛盾。在技术协调中，通过借鉴其他新区人口增长过程，并分析南京郊区的人口发展趋势，进一步合理确定年均增长规模；同时基于产业发展预期和现状空间建设情况，根据各单元不同区位确定差异化的人均指标，进而重新核定各单元人口规模，并校核了总体规划确定的规模指标，实现人地对应、总规与控规衔接。在安置房布局、住房规模、工业用地规模等方面，均实现了相应的统筹协调。

此外，针对控规编制中“混合用地、强制性内容、开发规模、强度分区”等涉及刚性、弹性管控内容，技术协调环节也一一进行研究，并经过专家咨询论证后下发给各控规编制单位，形成协调统一的技术效果。

### 5.2 统一标准，制定技术准则与成果规范

为规范编制技术内容，提高规划编制科学性，便于规划审批和实施，项目团队为新区制定了技术准则与成果规范（简称《技术要求》），在汇总南京既有的控规编制相关标准基础上，将开发强度、建筑高度等研究结论转换为技术标准，指导控规编制。

例如，在以往控规编制中容积率指标并未考虑空间区位、交通支撑等因素，仅根据用地分类来确定，导致规划缺乏科学依据，开发规模与容量分布不合理。因此在技术协调中，率先在江北新区根据区位、交通、环境等条件确定强度分区，同时按照风貌保护、机场影响等因素对强度分区进行修正，形成强度分区表格和分区图纸，成为控规阶段的重要技术参考。

在成果阶段，《技术要求》延续了“编制单元+管理单元”控规技术路线，同时也首次规范了各层次成果控制要求。在编制单元层次，强化公益性设施等刚性管控，要求在图纸中表达绿地、基础教育等设施的服务范围；在管理单元层次，通过调整布局将地块属性整合为“一张图则”便于使用和查找，并要求表达地块开发量、混合用地配比等指标，为建设开发阶段的精细化管理奠定基础（图9）。

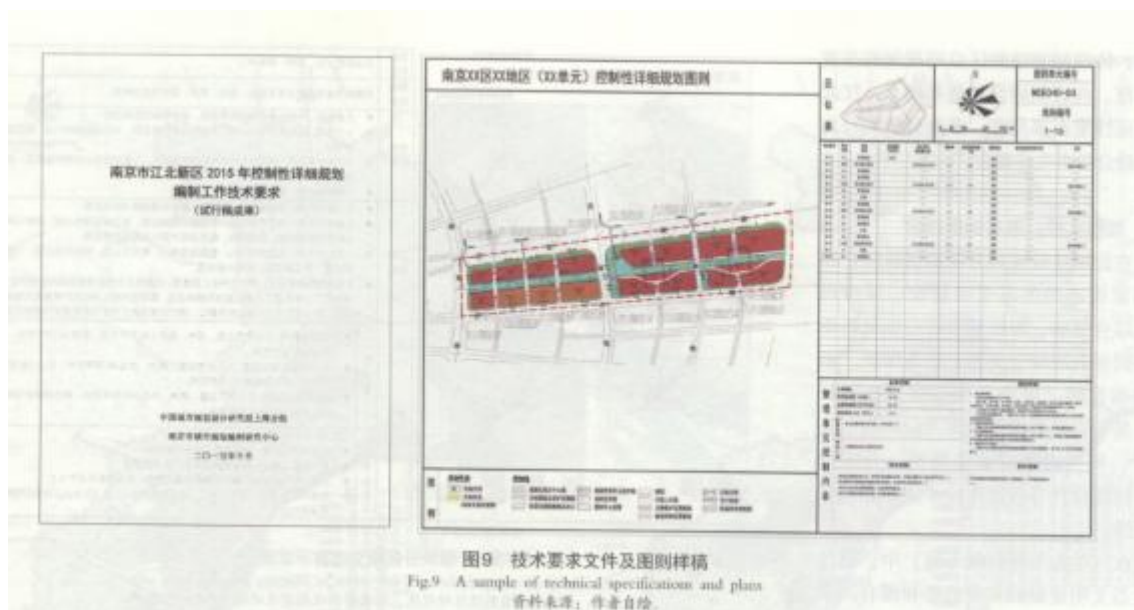


图9 技术要求文件及图则样稿  
Fig.9 A sample of technical specifications and plans  
资料来源：作者自绘。

### 5.3 全程跟踪，分阶段的技术审查与反馈

在编制中后期，我院项目团队也以多种形式参与讨论与协调工作。项目团队代表参加项目各阶段汇报，以技术建议的形式对项目的技术路线、编制重点等提供做出建议；在中期汇报等重要阶段对项目提出书面反馈意见，重点关注人口规模、开发容量等技术问题，为规划管理部门和编制单位深化修改提供参考。多轮的协调沟通使得规划编制取得了一定成效，各控规单元合理确定了相关规模，与总规保持衔接，提高控规的科学性和可实施性。

项目编制后期，项目组也参与了相关项目的专家评审和部门汇报等环节，针对技术内容提供相关建议，推动项目顺利审批，并结合专家意见总结全年度规划编制经验，为后续规划编制提供技术参考。

## 6 总结

全面深化改革时期设立的 12 个国家级新区正处于发展初期，面临着初期的共同问题，需要跨越国家战略与行动现实之间的鸿沟、先进理念与建设现实之间的鸿沟、体制创新与管理现实之间的鸿沟，需要承担更多自主发展、创新探索的责任使命。基于江北新区的规划实践，探索并总结了这个时期规划工作的应对方法，包括需注重从战略共识到行动纲领的一以贯之的传导，需在多尺度规划实践中落实先进理念并注重进行检讨与提升，更需要强调贯穿编制全过程的技术咨询和协调、持续跟踪服务。

当然，国家级新区设立初期的规划引导与技术咨询并没有成熟的范式可以参照，江北新区的实践仅是一个样本，是在既有规划实践经验基础上的尝试，未来还将有诸多有待深化探索之处。

### 参考文献

[1] 晁恒, 马学广, 李贵才. 尺度重构视角下国家战略区域的空间生产策略——基于国家级新区的探讨(1). 经济地理, 2015(5):1-8.

[2] 刘继华, 荀春兵. 国家级新区:实践与目标的偏差及政策反思[J]. 城市发展研究, 2017(1): 18-25.

---

[3]陈东,孔维锋.新地域空间——国家级新区的特征解析与发展对策[J].中国科学院院刊,2016(1):118-125.

[4]李晓江.“钻石结构”——试论国家空间战略演进[J].城市规划学刊,2012(2):1-8.

[5]李云新,贾东霖.国家级新区的时空分布、战略定位与政策特征基于新区总体方案的政策文本分析[J].北京行政学院学报,2016(3):22-31.

[6]吴昊天,杨郑鑫.从国家级新区战略看国家战略空间演进[J].城市发展研究,2015(3):1-10+38.

[7]彭建,等.基于城市群的国家级新区区位选择[J].地理研究,2015(1):3-14.

[8]谢广靖,石郁萌.国家级新区发展的再认识[J].城市规划,2016(5):9-20.

[9]彭小雷,刘剑锋.大战略、大平台、大作为——论西部国家级新区发展对新型城镇化的作用[J].城市规划,2014(S2):20-26.

[10]彭珊.国家级新区发展的当下问题及其经济政策建构研究[J].理论探讨,2016(5):109-113.

[11]郝寿义,曹清峰.论国家级新区[J].贵州社会科学,2016(2):26-33.

[12]国家发展改革委员会.国家级新区发展报告 2015[M].中国计划出版社,2016.

[13]国家发展改革委员会.国家级新区发展报告 2016[M].中国计划出版社,2017.

[14]中国城市规划设计研究院.江北新区近期建设规划(2015-2020年)[R],2016.

[15]杨保军.新时期城市工作的价值取向[J].北京日报,2016-05-23.

[16]樊杰,郭锐,陈东,等.基于五个新发展理念对“十三五”空间规划重点取向的探讨[J].城市规划学刊,2016(2):10-17.

[17]郑德高,陈勇,季辰晔,等.长江经济带区域经济空间重塑研究[J].城市规划学刊,2015(3):78-85.