

持续优化现代服务业高质量发展的空间布局

汪毅

南京市规划设计研究院

江苏省扬子江创新型城市研究院

2022年12月，经国务院同意，南京正式成为服务业扩大开放综合试点。今年江苏省两会进一步强调要加快构建全省现代化产业体系，支持南京开展国家服务业扩大开放综合试点。国家与省层面赋予南京高水平对外开放的新使命，有助于南京汇聚全球服务业先进资源，提升城市服务开放能级。空间是实现服务业高质量发展和扩大开放的重要载体和基础。但从服务构建新发展格局，为全省全国现代化建设作出先行示范的总体目标来看，南京现代服务业的高质量发展还需要更协同、更高效、更融合的空间格局为其提供保障。具体而言，需要从三个维度持续优化空间布局：面向区域，塑造更高开放度、更高能级的服务协同格局；面向城市，构建更具效率、更富特色的产业空间布局；面向实施，提供更符合产业发展规律、更有弹性的项目落地保障。

深度融入区域发展战略，构筑服务业扩大开放新高地。一是加快“一带一路”交汇点枢纽城市建设。通过空港枢纽、海港枢纽以及“米字形”高铁网络的建设，加快设施联通；支持商贸流通、智能电网、轨道交通等产业在“一带一路”沿线国家有序布局和集聚发展；加大金融机构引进力度，争取一批外资金融项目落户，提升金融国际化水平；以旅游、信息、中医药等为重点，开拓“一带一路”沿线服务贸易市场；加大与“一带一路”沿线国家文化和旅游联系，以国际人文交流为纽带，打造人文交流的交往门户。二是深度参与长三角服务业区域分工，形成区域协调发展的服务业格局。重点加强对接上海创新成果转化、现代金融、研发设计、高端中介服务等外溢功能，提升南京在全国与全球城市网络中的地位。加快构建区域创新服务协同机制，加强与上海、合肥综合性国家科学中心的协同，共创沿沪宁合综合性国家科学中心示范带。充分发挥南京创新和产业优势，协同推进制造升级、创新升级和消费升级。三是增强对都市圈服务的辐射和引领能力。充分发挥南京作为都市圈核心增长极的带动作用，共同支持南京建设国际消费中心城市、国家级服务经济中心、长三角制造服务业高地、长江经济带数字服务高地。在持续推动都市圈区域交通廊道以及轨道交通建设的同时，以打通“断头路”、完善低等级道路“微循环”为重点，协调构建一体化的综合交通体系，提升都市圈整体便捷通达水平。强化廊道的辐射带动作用，重点打造以南京为中心向外放射形成的沪宁合、沿江、宁杭、宁淮宣黄四条廊道经济功能带。沪宁合产业创新带注重创新链与产业链的协同融合；沿江绿色制造产业带以智能电网、新能源汽车、集成电路等优势制造业集群为重点，推进数字化、网络化、智能化转型，共同建设制造服务业集聚区；宁杭与宁淮宣黄生态经济发展带，围绕休闲养老、文旅创意、专业会展等生态经济的融合协同发展，共建国际一流旅游目的地和文化发展高地。同时加快都市圈双向飞地经济功能区的建设，拓展发展空间。尤其鼓励都市圈内城市在南京布局“异地大脑”等孵化器科创中心，设立“反向飞地”，深入推进生产性服务业与制造业的融合协同。

优化市域服务产业空间，构建“一核两带三区多点”的总体发展格局。一核引领，提升中心城区服务能级。中心城区是提升中心城市服务功能的核心承载区。依托现代服务业的基础优势，提升服务能级与外向度，构建全市金融、商务、商贸、信息、文化与专业服务等高端服务业核心区，提升资源和高端要素的配置能力。聚焦城市中心体系完善，重点推动四个市级中心建设。新街口中心加快国际化、品牌化与时尚化发展，擦亮巩固“中华第一商圈”品牌。河西中心提升金融服务业集聚度，积极推进数字经济产业发展，打造总部经济、开放型经济发展高地，建设中央活力区。城南中心重点发展总部经济、文化创意、健康休闲等产业，加快推进超级总部基地、文化旅游体验项目落地。江北中心围绕科技金融、自贸金融、数字金融等建设新金融中心。同时以四大市级中心为引领，构建布局合理、层级分明、特色鲜明的城市中心体系。两带协同，建设国家区域科技创新中心。

以环紫金山科创带和江北新区创新带为重点，完善市域创新空间布局，推动创新链与产业链深度融合。环紫金山科创带注重国家重大科技基础设施群的超前布局，打造国家战略科技力量核心承载区；江北新区创新带突出自由贸易和应用创新，强化优势产业集群的产业化创新。三区辐射带动，引导服务业高端要素集聚发展。“三区”分别为江北新区、国家临空经济示范区、南部新城商务区，依托南京国家级新区、自由贸易试验区、空港、铁路港、海港优势，引导推动生产性服务业高端化、集聚化、链条化发展。多点支撑，实现全域服务业特色发展错位发展。一方面在城市地区依托地区资源禀赋、功能特色、产业基础以及交通枢纽和行政管理中心，合理布局具有差异化、特色化和标志性的现代服务业集聚区；另一方面发挥特大城市乡村地区的优势，依托农业园区、美丽乡村片区等的建设，打造全域旅游目的地和创新创业空间，培育服务业新的战略增长极和动力源。

创新用地供给方式，推动产业深度融合项目落地。一是加大重大服务业项目空间保障力度。健全“项目跟着规划走、要素跟着项目走”，优化用地结构和土地供应调控机制。加快江北新区科技创新和成果转化示范区、中国（南京）软件谷数字化服务业集聚区、临空经济示范区、文化休闲产业集聚区等服务业创新发展平台建设，保障重大服务业功能性载体和重大项目建设用地。针对服务业企业投资项目，探索开展“区域评估+标准地+承诺制+政府配套服务”的综合改革，缩短服务业项目落地时间周期。二是探索功能适度融合的产业用地模式。在城镇开发边界内，结合南京产业发展特点与园区空间资源条件，鼓励“工业+研发、工业+服务”等融合研发创意、设计、无污染生产等多种新型混合产业用地供给，保障现代服务业与先进制造业融合发展用地与空间需求。同时做好这类新型混合产业用地利用情况的动态实施跟踪、定时评估，并适时对相关政策做出修正调整。在开发边界外，探索乡村地区用地新方式，提升农村一二三产业融合项目匹配度。强化乡村地区的规划支撑，通过农村闲置建设用地盘活、优化建设用地空间布局、建设用地指标预留等多样化手段，统筹产业发展的合理用地需求。鼓励盘活存量建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、电子商务、乡村旅游等现代服务业业态。根据南京特大城市地区乡村产业业态融合的特征，探索国有建设用地、集体建设用地等多种融合方式，保障农村新产业新业态等用地需求。三是加大低效产业用地与低效楼宇盘活力度。通过正向激励和反向倒逼的方式，提升产业用地节约集约利用水平，促进产业用地更新。鼓励实施相邻产业地块集中连片更新，通过转让、作价入股、置换等方式形成单一更新运营主体，打造特色产业集聚区。通过楼宇设计提升、功能优化的功能型更新以及产权转让收购、产权关系重塑等产权型更新等手段，加大低效楼宇空间盘活力度，保障多类型高品质商务办公空间供应。在符合规划和管控要求的前提下，探索存量商业服务业类建筑用途相互转换。同时加快出台楼宇更新中建筑功能允许转换的规模比例、土地供应以及价款缴纳方式、土地使用年限续期要求等政策细则。