

# 南京市老城环境整治若干问题的探讨

汪广丰

(南京市市政公用局, 江苏南京 210004)

**摘要:**结合南京市老城环境整治工程实践,探讨老城改造和新区建设的规划设计理念以及具体实施中若干原则问题,从而建设独具特色的城市生态交通空间,创造和谐、自然的人居环境。

**关键词:**城市规划;老城整治;新区建设;人居环境;南京市

**中图分类号:**TU984 **文献标识码:**B **文章编号:**1009-7716(2006)01-0001-04

## 1 增强忧患意识,加快新区建设与老城整治

世界多极化、经济全球化、民族文化冲突,加剧了各国综合实力的竞争,必然在一定程度上反映在城市综合实力竞争上。全国新一轮城市综合实力竞争如火如荼,先进城市快马加鞭,众多城市后发之势逼人。我们必须增强加快南京老城环境整治和新区建设的危机意识和紧迫感。胡锦涛总书记在视察南京城市建设时提出了“留下赞叹、不留遗憾”的要求。欧洲城市老城保护与新区建设的做法,值得我们借鉴。欧洲的经验告诉我们:第一,正确的城市发展坐标和定位,对城市发展至关重要;必须根据实际,确立正确的城市发展定位。第二,城市的特色和文化底蕴是人居环境的灵魂和城市核心竞争力;必须体现城市特色、城市历史和文化底蕴,不求最佳,但求最优,避免国内城市化过程中千城一面、景观趋同的问题。第三,是为了发展经济、改善人居环境而搞城市建设,不是为了搞城市建设而搞城市建设,城市建设必须服务于经济建设中心,与生产力布局相适应,寻找城市建设与经济发展的最佳结合点,以城市社会经济的发展为回报,城市建设才会有雄厚的地方财力支持,形成城市建设与经济发展的良性循环。意大利、安道尔等国富民优先、因地制宜发展经济的追求,值得借鉴。第四,要确立以人为本、为民服务的思想,以人民满意为坐标,城市建设成效由人民评判,让市民从城市发展中得到实惠,为市民提供优美人居环境。第五,坚持城市建设量力而行、适度超前的方针,珍惜民力,用好纳税人的钱,不搞华而不实的形象工程,以市场需求为导向,超前规划,建设以功能满足需求并适度超前为目标,用市场机制建设

城市,树立精品意识和创一流思想,建设精品工程。第六,以规划为龙头,以建设为动力,以管理为基础,高起点规划、高标准建设、高效能管理相结合,建设优良人居环境,为后代提供可持续发展的生态环境。第七,既要高质量地改造旧城,又要高标准地建设新区。老城保护与新区建设是双向互动的,只有高起点、高标准建设新区,才能真正保护好老城,保持现代城市发展的活力。老城是南京魅力所在,新区是南京希望所在。六朝古都南京历史遗迹保存较少的重要原因之一就是:历代尤其是近代城市建设发展没有另辟新区。我市老城环境整治成效显著,得到群众认可,但仍然任重道远。必须充分认识老城整治任务的长期性和阶段性。从城市发展来看,老城保护与改造、老城有机更新是长期性的任务,贯穿于城市发展全过程。必须在新区建设同时,坚持不懈地开展老城整治。当前我市老城环境整治的三个阶段性成果应当是:首先,以第十届全运会为时间节点,通过老城整治,明显优化老城环境,创造最佳人居环境。其次,形成南京独具特色的老城改造和城市建设的可持续发展思路,引导今后城建工作。再次,带动改革,形成科学合理高效的城市长效管理新机制。

## 2 培养世界眼光,注意学习国际城市建设新理念

### 2.1 借鉴西方新城市主义理念

鉴于城市扩展的有限性与更新的长期性,以旧城改造为城市建设的主流,处理好城市扩张与改造的共生互动关系,树立经济发展与城市建设,人与市场,居住者、创业者与就业者的“三个双赢”目标,明确城市改造是为人服务,使老城新生、城市居住环境更有价值、人居环境更加优良,使城市可持续发展和繁荣,以环境、居住、人口、产业培育为主题,充分认

收稿日期:2005-03-10

作者简介:汪广丰(1939-),男,陕西西安人,工程师,副处长,从事技术管理工作。

识其重视区域规划、以人为本、尊重历史与自然“三个核心”,把握紧凑性、适宜步行、多样性与功能复合性、可支持性、重视环境“五大原则”,正确处理城市改造与历史文化保护,城市景观与实用的关系,从区域整体角度看待城市规划问题,强调建成环境的怡人性与对人类活动的支持性,做到规划与历史、自然、人文环境的和谐,本着宜商则商、宜住则住的原则,既宽松老城环境,防止老城人口密度过大,又适度吸引人口、防止人口过度疏散,减低城市中心区商业价值,使其失去往日的繁华与活力(目前我市老城人口132.93万人,集中了60%的就业岗位,人均用地指标为:居住 $12.8\text{ m}^2/\text{人}$ ,道路 $4.7\text{ m}^2/\text{人}$ ,低于居住 $18\sim 28\text{ m}^2/\text{人}$ 和道路 $7\sim 15\text{ m}^2/\text{人}$ 的国家标准,应以疏散老城人口为主),在完善城市功能、发展经济、改善景观的同时,完善居住功能,发展商贸、休闲、艺术等设施,发掘城市历史文化资源的商业旅游价值,全方位满足市民衣、食、住、行、乐需要,使改造的片区成为一处城市新景观,并具有适当的规模与人口,形成有活力、有生机的社区,同时提高土地和基础设施的利用效率。

## 2.2 注意国际城市设计理念发展的共同趋势

围绕城市特色做文章,在整体设计上充分利用现有资源构筑总体轮廓,在细部上强调历史与人文相结合,在区域功能上,强调交通、水利、居住、商贸、教育、休闲相结合,在形态设计上注重区域特征,尽量保留了原有植被和水系资源,以自然地带为基础将功能分区向内外延伸,建筑形态充分体现本地历史和人文特色,融入现代感;在功能设计上分为两种类型:一是体现国际设计主流思想的区域混合型,二是传统的功能分区型。目前世界城市规划设计中流行的混合功能模式,认为:城市规划不是一种简单的功能区分,而是各种功能能够有机整合在一起,整合商业服务功能概念与居住概念,而不是单独的生活区、商业区、教育区、产业区等,强调人文关怀,推行步行交通方式,如5 min步行距离范围内,即可舒适生活。注重继承民族历史文化,发挥地区比较优势,立足区域显著特征,强调可持续发展,形成充满活力的良性发展循环结构,强调建设环保型新区、绿色网络和生态循环,设保护动物的水城区、持续性农业保护地带、生物小区网络,不仅突出景观特色,而且有识别性,建设便捷的交通体系。

## 2.3 借鉴西方城市设计主流理论“意象论”重新审视道路规划和设计

根据西方城市设计主流理论“意象论”,道路是

城市设计的绝对主导环境要素,是纵向展开的城市景观,构成城市总体轮廓和景观框架,主干道是城市关键的意象景观特征,应当富有个性、可识别性、方向性,组织区域人文活动空间系统,是周边环境特征的浓缩,强化区域景观主题,与背景形成对比、衬托,节点应具有标志性,强调空间立体特征,与其他要素共同构成城市景观。要优化环境而建设市政设施即为优化环境而修路,为优化环境而整治河道,为优化环境而建绿化,为优化环境而拆迁,为优化环境而亮化。变整治一条路为整治一个片区,摒弃过去“为修路而修路”倾向,而是为了优化环境而修路,避免仅仅满足交通功能,每修一条路就破坏一条路景观的现象,同步考虑道路的交通、景观、繁荣功能。

## 2.4 要增强寻根意识即市民文化认同感

这是西方城市设计解构主义与文脉主义相结合产生的理念,不仅强调不墨守成规的物质环境改造,更要塑造丰富城市生活内涵、提高环境艺术质量的场所意义,产生亲和力 and 归宿感。意大利人阿尔多罗西面对西方20世纪60年代流行的城市机能主义,提出城市群体、城市建筑记忆概念,认为要注重都市建筑的历史延续性,关怀城市建筑的人文价值,应当善待历史积淀留下的城市文脉,城市改造要顺应城市原有肌理。城市建设要经得起历史考验,既要避免“千城一面”,又要防止“千奇百怪”,城市特色是有地域性的,城市风格的形成不是一朝一夕的事情,标志性建筑是事后才被认可、接受的,想成为英国跨世纪标志建筑的英国千年穹顶进退两难,成为笑柄;而当初原计划临时设置的埃菲尔铁塔却成为巴黎、法国、欧洲的标志建筑,为全球认同。

## 3 建设独具特色的城市生态交通空间,创造和谐、自然的人居环境

十六届四中全会明确提出树立全面、协调、可持续发展的科学发展观,促进社会经济和人的全面发展,坚持人与自然的和谐发展,以人为本是发展的出发点和归宿,要让群众从发展中得到更多实惠。绿色生态交通空间是优良人居环境的基础。中国城市建设已经从量的突破进入质的提升阶段。国内先进城市的创造具有特色的绿色生态交通空间的理念(绿色不仅是绿化且包括效率、安全、环保)值得借鉴。近年来,以广东、上海为先导,国内不少城市开始实施服务经济发展的城市道路综合改造,创造具有民族特色的绿色生态交通空间,追求可持续发展城市交通的通达、安全、有序、舒适、低能耗、

低污染,以在充分翔实调查基础上编制的科学规划为引导,着力建设符合未来发展需求的、协调的综合交通运输系统,在大力发展高效、环保的公共交通运输系统和城市道路网络的同时,注意美化绿化,营造绿化城市景观环境,建设坚不可摧的防洪线、畅通无阻的交通线、商贸繁荣的经济线、环境优美的风景线,做到规划一片,改造一片,开发一片,繁荣一片,美化亮化一片,群众满意一片;不仅解决交通瓶颈,而且给沿路带来商机,变瓶颈为通途和黄金道,做到政通人和、路通人富。在我市老城环境整治中,2002年完成的中山东路、汉中路、北京西路、水西门大街改造及2003~2004年老城200条街巷出新,开创了我市城市道路建设成功的先例;2003年竣工的长江路拓宽改造工程是一个杰出的范例,受到全市人民和中央、省、市新闻媒体的的一致好评。这一做法必须坚持下去。

#### 4 分类实施城市道路杆线整治

架空杆线是城市景观的严重影响因素。与欧洲城市相比,南京市杆线整治相对滞后。我市开展老城整治以来,已完成了中山东路、汉中路、北京西路、长江路等51条道路的杆线下地,受到了全市人民和中外游客的一致好评。不仅消除了视觉污染,改善了城市道路景观,改善了人居环境和投资环境,提升了城市形象;而且提高了各类管线的安全运营水平和防风抗灾能力。这些路段每遇风雨即频发线路故障的状况,成为过去。杆线综合整治是一个系统工程,耗资巨大,涉及面广,实施难度大,而杆线下地只是杆线综合整治的特例。所有道路均实施杆线下地既无必要,在财力和具体实施方面也不可行。实际上对景观影响最大的是凌乱的各类通信弱电线路“蜘蛛网”。对城市道路范围内的杆线综合整治,应当有一个总的系统性的对策方案。制定具有较强可行性和操作性的全市城市道路杆线综合整治的统一规划,按照道路分类改造的原则,分别实施景观路杆线下地、主次干道杆线整治。根据道路的类型、功能和重要性程度,区分不同情况,采取具体的城市道路杆线综合整治方案。对于有明确要求的重要景观道路,实施杆线全部下地。对于一般的主次干道,实施杆线现状整治,按弱电全部下地,供电交叉路口下地、沿线整理的原则实施。对于一般街巷不实施杆线下地,仅局部迁移影响交通的杆线,按拆除弃杆杆。

#### 5 高标准规划,保证市政建设有序、健康发展

江泽民同志指出:“一个科学的城市规划本身就是一种财富”。规划的错误是全局性错误,是历史性错误,是难以挽回的损失。城市品牌、城市特色、文化的体现都有赖于城市规划和城市设计。高标准编制可行性、科学性、操作性强的城市规划,并实施有效的控制,是城市良性发展的基础。过去由于规划考虑不周,导致城市资源利用在宏观上失去指导性,资源利用不足和掠夺性开发并存,城市建设重投资轻收益、重建轻管,阻碍城市可持续发展。城市建设必须坚持规划先行,为城市发展提供指导。

(1) 放开规划编制市场,打破垄断,充分认识到市场经济使城市规划管理面对协调多元化利益主体的条件下公正透明的重要性,在改变过去规划部门“暗箱操作”的做法、推进规划审批透明化的基础上,把握时代脉搏和自身特色,立足南京区位优势和城市发展定位,采取国际招标,引进国内外优秀设计力量,充分发挥社会中介机构、设计企业的作用,一可通过竞争,好中选优;二可使政府部门从具体事务中解脱出来,集中精力做好宏观管理,三可解决规划编制人手紧张问题。聘请国内外相关专家组织专家组,为方案策划和设计理念开启思路;选择有相关资质和业绩的设计单位承担规划和专业设计任务,保证方案质量和时间。

(2) 避免远虑不足和过度超前两种倾向,完善全市、分区、地区三个层次、总体规划、次区域规划、分区规划、法定图则、详细蓝图五个阶段的规划,突出以法定图则为核心的规划编制体系,重点加强城市发展战略研究,减少城市规划总体刚度,提高适应市场的兼容能力,精心编制富有指导价值的规划图则体系,走在城市发展前面,超前安排、适度调控各项事业发展,规划不仅定性,而且定量,既有刚性,也有柔性。其次,强调规划的市场导向,以汽车时代为城市规划的基点,适应社会经济发展和产业结构调整需要,科学、及时、不断修正城市规划,及时调整城市布局、土地用途,根据城市社会经济发展决定城市空间形态和规模,借鉴香港做法,每10年开展一次市民出行习惯调查,引导形成优美的城市环境与高速增长的经济相互依赖与促进的良性循环。

(3) 细化全覆盖城市总体和专业规划、控制性详细规划和城市近期规划,远、中、近期规划相结合,规划不仅要定性,而且要定量、有可操作性,总体规

划向概念性规划发展,控制性详细规划向法定图则发展,每一街道、组团、道路都要有规划,空中地下相协调,体现现代化气息,每一个建筑物尤其是主要道路两侧必须管住,按规划设计和建设标志性景观建筑,体现特色,运用城市设计的方法,提高城市道路空间环境质量、景观效果文化品位、品牌效应和艺术水平。

## 6 规范城市道路附属相关设施的设置

完善城市设计,使城市建设要整体协调,构成优美的城市道路景观,保证城市道路市政设施配套齐全,功能完整。城市道路主体设施和附属设施以及沿街建筑物、景观设施等,是一个有机整体,存在相互适应的比例关系,系统配套才能发挥最佳效益。必须制定全市人行道统一规划、建设、管理控制标准,沿街建筑物都必须退让到位,制定《南京市城市道路相关附属设施设置准则》,规范各类道路附属设计和占道广告的设置,保证人行道有足够的宽度,满足了行人步行的首先基本功能要求,规范城市道路范围内附属相关设施的设置,保证城市道路功能正常发挥和设施完好,达到宽松老城环境空间,改善市民居住环境的目标。严格控制占用城市道路设置停车场、市场,并由城市道路管理部门加强管理,堵疏结合,加快公共停车场和农贸市场建设。对现有马路停车场、农贸市场收益进行再分配,大部分用于城市道路养护。通过市场配置,有偿出让城市道路广告经营权,所得统一交纳财政,专款用于城市道路维护管理,同时也解决了管理部门在广告管理权上的争夺。在统一规划、严格控制、确保城市道路基本功能的基础上,对城市道路的所有广告的一定期限经营权,通过市场,面向社会,进行公开招投标或拍卖。由城市道路管理部门根据规划,统一确定占用城市道路的各类广告的数量、位置、密度,统一设置广告底脚,减少道路挖掘。为保证有偿出让城市道路广告经营权的收益,电话亭、绿岛、邮筒、果皮箱等城市道路各类附属设施严禁设置广告。

## 7 吸纳社会资金,加快管线下地和共同管沟建设

吸纳社会资金参与,建立多元化投融资体制,大力推进城市道路共同管沟建设,通过向占用单位收取租金获得回报,消除道路上空布满影响城市景观的“蜘蛛网”,改善城市景观,合理利用地下空间资源,做到安全运营,提高管线抗灾害能力。在有条件

的路段,鼓励建设共同管沟。按照分类集中的原则,分别设置供电(强电)和电信(弱电)共同管沟。对中国电信、联通、铁道等多家电信管线,设置统一的共同管沟。由市政部门统一实施管沟建设,建设费用由有关管线单位分摊,共同提高投资效益。由城市道路行政主管部门作为我市城市道路地下管线共同管沟(廊)建设的责任单位和吸纳社会资金参与管线下地试点的操作主体,并负责组织实施城市道路杆管线下地工作,统筹制定相关法规政策和实施方案,组织、协调实施工作,保证工作有序开展。社会资金自愿投资方通过与政府部门的合作来参与管线下地试点工作。由政府城市道路管理部门与自愿投资方签订规范合同,明确权利与义务。

## 8 加快城市道路井框盖标准化

首先,健全法制,出台《南京市城市道路井框盖管理办法》,为推进井框盖标准化提供法律依据和保障。其次,以市政部门的处罚权为支撑,建立市政部门统一监管、产权单位分工负责的全市城市道路井框盖管理体系。第三,制定实施全市统一的城市道路井框盖设计、施工、制造标准,推广“五防”(防盗、防滑、防响、防位移、防坠落)井框盖,注重处理检查井与路面衔接。第四,强化规划管理,新建道路各类管线井框盖均设置于车行道之外。第五,鼓励城市道路共同管沟建设。

## 9 提高工作水平,坚持不懈地开展拆违整治

首先,必须充分认识拆违工作的长期性与艰巨性。违章搭建是困扰全国各城市的通病这一事实,就表明拆违工作是一项城市发展一定阶段的经常性工作,不可能一劳永逸。其次,确立正确的工作思路。既不是为了拆迁而拆迁,也不是单纯为拓宽道路而拆迁,而是为环境建设而拆迁拆除,不单纯地追求拆违的数量。第三,做到拆违与同步建设紧密衔接,成片成线拆违,以如何建决定如何拆。老城整治初期曾出现过拆违与同步建设脱节,市老城环境整治指挥部及时出台了导则,各区成立了3人小组制定方案,保证了有序衔接。第四,细化工作。详细调查,摸准底数,周密计划,保障资金,确保完成,避免拆错和漏拆现象。第五,标本兼治。一方面为迎接重大活动,确实需要在一定时段开展突击集中整治;另一方面要认真反思违章反复出现的原因,采取釜底抽薪、而不是扬汤止沸的治本之策。第六,落实责任,长效管理,巩固成果,防止回潮。