

南京市城市道路架空杆线整治对策研究

汪广丰

(南京市市政公用局, 江苏南京 210004)

摘 要: 该文阐述南京市道路架空杆线现状、存在问题、整治对策措施和组织实施方案。

关键词: 城市道路; 架空杆线; 杆线下地; 对策措施; 实施方案; 南京市

中图分类号: U412.37 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-7716(2005)01-00082-03

1 南京市区道路杆线整治进展情况

架空杆线是城市景观的重要元素和保障城市正常运转所不可缺少的物流载体, 包括高、低压输配电线路、通信线路、广播和有线电视网络线路、公安、军队、交警等专用通信网络, 涉及供电、电信、广电、部队、公安、证券、铁路等近 20 个杆线产权单位。随着城市的发展, 文明程度的提高以及对人与自然协调发展的追求, 过去人们引以为自豪的、曾经作为工业化象征、为城市发展做出过历史贡献的城市杆线“空中五线谱”, 已成为城市发展与文明进步的障碍和城市景观的严重影响因素。目前, 南京市电力、通信线路仍主要采用架空设置方式。道路上空布满了管线“蜘蛛网”, 架空线的排列无序、无规则现象相当普遍, 架空线乱接乱拉、借杆架线、跨街连接、电杆倾斜、废弃杆残留等状况常见, 严重影响城市景观和城市形象, 而且各类管线的安全运营水平和防风抗灾能力差, 每遇风雨即频发线路故障, 成为城市防汛抗灾的隐患。一旦发生突发事故和意外灾害, 架空杆线首当其冲受到威胁和破坏, 甚至造成重大人身伤亡和财产损失。

南京市从 2002 年起启动了以“迎接十运会、建设新南京”为主题、以新区建设和老城整治为主要内容的新一轮城市建设。自开展老城整治以来, 南京市高度重视杆线下地工作, 明确提出了宽松城市空间、改善环境、逐步实现无杆化的目标, 把杆线整治做为老城环境整治的重要内容, 大规模实施杆线下地。截至 2004 年初, 中山东路、汉中路、北京西路、长江路、四环路、平江府路、水西门大街、大桥南路等 51 条道路已先后完成了杆线下地, 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, 宽松老城环境, 改善了人居环境和投资环境, 提升了城市形象, 使古都城市生态环境更加清爽、和谐、怡人; 而且提高了各类管线的安全运营水平和防风抗灾能力。

南京市在杆线下地实施过程中, 采取的主要措施有:

(1) 以扎口管理、统一实施、统一政策、限期完成为实施原则, 在市老城环境整治指挥部统一指挥、协调下, 由市市政公用局组织各杆线单位分工实施。

(2) 除供电和军警杆线下地由政府定额补贴、由城建资金统筹安排外, 其余杆线下地经费均由各杆线产权单位自行承担。

(3) 为保证杆线下地的有序实施, 便于统一协调工作, 弱电杆线下地由市电信公司牵头组织各通信杆线单位实施, 供电杆线下地由市供电公司实施。

(4) 为宽松人行道, 管线附属箱柜尽量设置在人行道红线以外。

(5) 为保证施工期间各类管线用户正常使用, 最大限度减小对市民造成的不便, 施工顺序为: 先建设管沟、设置附属设备, 再铺设新管线, 然后分段分次停电, 切换新旧线路, 最后拔除线杆。

2 南京市区道路杆线整治存在的问题

南京市区城市道路杆线整治在取得显著成效的同时, 也存在一些问题, 主要有:

(1) 杆线下地耗资巨大, 且因开挖道路恢复而增加道路工程投资, 涉及政府和杆线单位多主体多渠道投资。仅长度 1.96 km 的长江路杆线下地工程政府用于军警线路和补贴供电线路的直接投资就超过 1000 万元。

(2) 做为先导工序, 杆线下地是影响道路改造工程工期的制约工序, 涉及面广, 实施与协调难度大。一是众多杆线单位同步实施协调难, 投资主体和投资渠道多元化。长期以来各杆线单位各自

收稿日期: 2004-05-31

作者简介: 汪广丰(1966-), 男, 陕西西安人, 工程师, 副处长, 从事技术管理工作。

有管线建设规划和实施计划,各自开工建设,基本上是“谁用谁投资,谁投资谁建设,谁拥有谁管理”。二是管理部门之间协调难。在管理体制上存在条块分割、多头管理、职能交叉现象。三是我市道路两侧建筑退让先天不足,人行道本身狭窄,且考虑改善景观,下地杆线埋设路径、管线附属箱柜设置与管线实施,需占用人口密度很大的景观路沿线单位和居民的用地空间,协调难度大。

(3)全市杆线整治缺乏统一的规划。由于多年来原本有限的地下空间无序使用,城市主干道下地下管线难以选定管位和路径。全市杆线下地实施标准不统一。中山东路、汉中路、北京西路、长江路实现了全线及交叉口 50 m 范围内杆线下地,管线附属箱柜设置在人行道红线以外。而不少道路或未全线下地,或交叉口 50 m 范围内杆线未下地,或还有过街杆线,或管线附属箱柜设置在人行道上,或留有废弃杆桩。

(4)杆线整治尚无法律依据,主要依靠政府行政指令。在依法行政、建设社会主义政治文明和法治国家的今天,为保证杆线整治的顺利实施,加快立法更为迫切。

(5)部分杆线下地路段由于后期监管不力,又出现了多条过街架空杆线。

通过两年的实践,我们认识到,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”。在老城区问题尤为突出。南京市以“迎接十运会、建设新南京”为主题、以新区建设和老城整治为主要内容的新一轮城市建设正处于攻坚阶段,任务艰巨,资金紧缺。党的十六届三中全会开创了我国改革和发展的新阶段,要求牢固树立和认真落实科学的发展观,坚持全面、协调、可持续发展,树立正确的政绩观,反对“不顾两后(后任、后代)”施政的政绩工程,不断使群众从发展中得到更多实惠,以人为本成为发展的出发点和归宿。因此,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。

3 城市道路杆线综合整治的对策

3.1 实施原则

(1)以人为本,统筹规划,系统配套,综合整治,连点成线,连线成片,成片成线改造,净化道路空间,

同步改善道路景观和管线安全运营水平与防风抗灾能力,凸现古都风貌,展示现代风采,谋求特色发展,改造一片老城,挖掘一片资源,创造一片效益,享受一片环境。

(2)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。

(3)照杆线分类整治的原则,分别实施供电和弱电杆线整治,分别由一家杆线单位统一设计、施工,减少交叉。

(4)作为道路改造先导工序,先杆线整治,后出新道路;先弱电杆线下地,后整治供电杆线。地下先行,先地下后地上,超前考虑,最大限度地避免道路重复挖掘。

(5)把握建设时机、同步实施的原则。一是与城市总体规划、城市地下空间开发利用相协调;二是杆线整治与道路改造、轨道交通、新区建设、重要场馆等重大基础设计建设同步实施;三是新建重要城市道路同步实施杆线下地;四是在当时城市财力可承受范围内。

(6)宽松人行道,以人为本,首先满足行人通行功能要求,各类管线附属箱柜原则上应设置于道路红线之外,并尽量将各类管线的环网柜、分支箱、配电箱等附属箱柜设置于道路两侧建筑内部和地下空间。

3.2 系统规划,分步实施

因城市道路杆线综合整治要根据道路的不同情况因路制宜,同时杆线综合整治工程浩繁,并非短时间内就能完成,只能有序分步实施,而且涉及政府和杆线单位多主体多渠道投资,涉及众多部门、单位、个人的协调,因此必须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,为全市杆线整治提供科学的指导和依据。一是根据道路的类型、功能和重要性程度,合理规划,区分不同情况,分别确定杆线下地、杆线迁移、杆线现状整治等城市道路杆线综合整治方式。二是确定全市城市道路杆线综合整治的实施时序。优先考虑杆线整治与道路改造、轨道交通、新区建设、重要场馆等重大基础设施建设同步实施;优先实施重点路段、区域杆线整治;优先实施具备条件的路段、区域杆线整治。三是新建重要城市道路同步实施杆线下地。四是确定

管线附属箱柜的设置位置。

3.3 实施方案

(1)对于有明确要求的重要景观道路,实施杆线全部下地;2004 年将完成进香河路、洪武路、洪武北路 3 条景观路杆线下地。

(2)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。首先,清理对景观影响最大的、凌乱的各类通信弱电线路“蜘蛛网”,要求所有通信弱电线路自行下地,不得附着供电杆线,做到“三无”即无杆、无线、无附着其他线杆。(由市规划局起草、正由市法制办审查的《南京市架空线路规划管理办法》(报审稿)第 21 条明确要求:在电力架空线路上不得擅自加挂与电力无关的电缆。对现有的加挂电缆应当逐步进行清理。)其次,在弱电杆线全部下地的基础上,实施供电杆线现状整治,分别整治架空线和线杆,区分不同情况,实施所有交叉路口或重要交叉路口杆线及所有入户线下地。天津路杆线整治即是一个成功的实例。2004 年将完成 20 条主次干道杆线整治。

(3)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,拔除废弃杆桩。

3.4 组织实施

(1)市老城环境整治指挥部办公室指定市市政公用局为杆线整治专项工作的协调单位,其职责是综合协调、督促检查。景观路杆线下地工作和主次干道杆线整治及街巷出新的杆线局部调整工作,均由市市政公用局负责牵头,有关区政府组织各杆线产权单位实施。

(2)南京供电公司负责电力杆线整治。南京电信公司作为牵头单位,组织各弱电杆线单位实施杆线整治,以减少重复开挖道路,提高工作效率和投资效益。杆线产权单位为下地任务的实施责任单位,费用自筹。各自负责按工程规范程序完成规划、设计、招投标、土建、敷设穿线等工作。

(3)资金渠道:除供电和军警杆线下地由政府定额补贴、由城建资金统筹安排外,其余杆线下地经费

均由各杆线产权单位自行承担。

4 完善推进杆线整治的配套政策措施

(1)形成完备的城市道路杆线综合整治的法规体系,为我市城市道路杆线综合整治提供法律依据和保障,使建设有法可依,改变单纯依靠政府行政指令的状况。第一,尽快出台《南京市架空线路规划管理办法》,明确要求:在电力架空线路上不得擅自加挂与电力无关的电缆。对现有的加挂电缆应当逐步进行清理。在法规出台前以市老城环境整治指挥部名义发文,要求各杆线单位完成。第二,由市政府出台《南京市城市道路相关设施设置管理规定》,要求各类管线的环网柜、分支箱、配电箱等附属箱柜原则上应设置于道路红线之外。第三,制定城市道路杆线综合整治资金管理法规,按照受益人分担的原则,明确杆线综合整治的资金筹措渠道、分摊方式、运作管理方法以及投资者、管理者的权利与义务。第四,由市政府出台《南京市城市道路管线检查井框盖管理规定》,要求设置于城市道路上的各类管线检查井框盖必须符合城市道路维护和管理要求,使用专业标识,保证井框盖完好、与道路平顺衔接。

(2)制定全市城市道路杆线综合整治的统一规划,为全市杆线整治提供科学的指导和依据。

(3)树立经营城市的理念,由市政府出台有关规定,明确占用城市道路载体设置管线,应当依据有偿占用城市社会公共资源从事商业运营的原则,交纳城市道路占用费。各相关杆线单位应当按此原则,自行实施杆线整治并承担费用,政府不做补偿。

(4)引进社会资本,利用市场机制,鼓励建设城市道路共同管沟,以合理利用城市道路地下空间资源,减少道路反复挖掘。使投资者、使用者、建设者、管理者相分离,通过市场竞争来优化设计、提高质量、加快进度、降低建设成本。

(5)加强长效管理,严格执法,查处违章设置架空杆线,防止已经杆线下地路段再出现架空杆线,避免杆线下地路段由于后期监管不力再出现过街架空杆线的现象。

上海道路排堵保畅措施在积极推进

2004 年,对内环线的 6 个上匝道实行时间性控制;对 4 000 辆出租车实行统一电调运管。

2005 年,新设 9 条单向道并禁左转;建成覆盖中心城市高架和地面主要路口的信息采集系统。