

DOI:10.16799/j.cnki.csdqyfh.2022.02.065

从虹桥市政工程浅谈城市更新规划的必要性

邵财泉¹, 马蓉蓉²

[1.上海机场建设指挥部, 上海市 201207; 2.上海市市政工程设计研究总院(集团)有限公司, 上海市 200092]

摘要: 随着我国城市建设进入以提升质量为重点的转型发展新阶段,城市更新内涵从最初的大规模重建转向精细化及可持续改造。针对虹桥机场东片区市政配套二期工程在推进过程中暴露出的传统城市规划的局限性引发的一系列问题,从城市总体规划、控制性详细规划、市政专业规划、近期建设规划几方面对现有规划系统的改革进行了思考,从而进一步分析论证了城市更新规划的必要性。

关键词: 城市更新规划;虹桥机场东片区;规划系统

中图分类号: TU984

文献标志码: B

文章编号: 1009-7716(2022)02-0233-03

0 引言

城市更新是指城市随着社会进步,通过不断地改造和创新,继续保持活力,以满足和适应居民新的需求的一种调节机制。我国旧城更新在20世纪80年代就已经开始,但当时的粗放式发展使得旧城更新的效果一直不佳,空间使用效率依然较低。以2013年“中央城镇化工作会议”为标志,我国城市进入了以提升质量为重点的转型发展新阶段。

随着城市更新实践的拓展,城市更新内涵从最初的大规模重建转向精细化及可持续改造。传统城市规划因受规划深度和规划条件等因素制约,在指导下一步市政工程设计、建设时有一定的局限性,并导致在市政工程建设过程中出现很多问题。如城市总体规划并没有对城市内部各个系统外部和内部的有机联系进行详细考虑,城市总体规划和详细规划之间存在很大的跨度,部分规划受建设条件制约落地性较差。专业部门编制的行业规划专业性较强,对部门规划意向阐述较明确,但行业规划与城市规划的定位、规模、用地布局和路网不一致,且与其他行业规划缺乏协调,可实施性有待提高。

城市更新规划正是应对这种传统规划系统的缺陷,有针对性地进行研究和规划更新,综合考虑规划实施后对市政设施系统可能造成的影响,为城市更新规划方案提供科学依据。

1 虹桥机场东片区市政配套二期工程概述

2014年,上海市规划和国土资源管理局与上海

收稿日期: 2021-05-26

作者简介: 邵财泉(1990—),男,硕士,工程师,从事上海机场片区内市政与建筑工程设计管理工作。

市经济和信息委员会联合编发《关于贯彻落实土地节约集约利用相关政策资料汇编》,虹桥机场东片区作为上海市存量转型和城市更新的试点区域,其整体转型项目被收录为附件的案例,说明其在城市更新案例中具有较强的代表性。

虹桥商务区东片区综合改造市政配套一期工程主要涉及核心区范围的改造,已于2017年建设完成。虹桥商务区东片区综合改造市政配套二期工程于2018年启动,涉及东片区剩余16条市政道路、给排水、通信、景观绿地、河道、电力工程等的综合改造(见图1)。在项目前期推进过程中,暴露出区域规划与建设条件脱节、行业主管部门最新建设标准与规划不一致、建设工程无规划土地指标等典型问题。下面对此进行具体归纳。

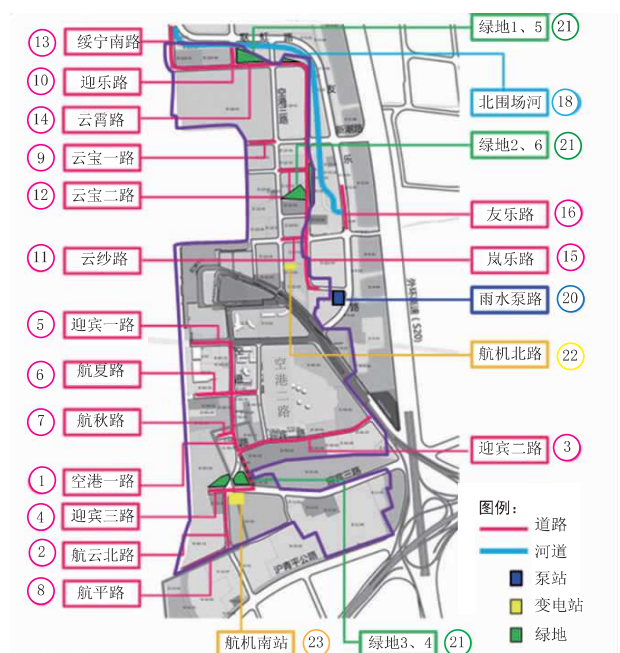


图1 虹桥机场东片区市政配套二期工程总体布置图

(1) 空港一路规划道路红线宽度标准过低

空港一路是虹桥机场东片区南北向一条重要的次干路,为区域重要的南北通道。机场主要驻场单位分别在两侧,现状为双向4车道,路口进口道均展宽渠化为3车道,路幅宽约26 m。空港一路规划红线宽24 m,按双向4车道规模布置。横断面为:2.5 m(人行道)+19 m(机动车道)+2.5 m(人行道)=24 m。路口因展宽渠化,人行道需要压缩至2 m,无法满足种植行道树的最小人行道宽度,故无法种植行道树。因现状路口较密,渠化段占道路总长的80%,故改造完成后,空港一路仅能满足交通功能,绿化率远远低于行业部门要求,道路景观标准也较低,与虹桥机场高端形象有一定的背离。

(2) 道路红线与特殊用地安全影响评估的矛盾

空港二路是与空港一路平行的南北向支路,规划定位是有效分流空港一路的交通压力,为沿线地块出行提供便利。但是,由于《虹桥商务区机场东片区控制性详细规划》(2013版)(以下简称控规)划定的空港二路线位是从中航油的油库(一级油库)穿越,且距离油库的核心加压泵站距离较近,不满足泵站的安全距离。红线范围还有两路航油管,均不具备搬迁条件,现状航油管严重影响市政公用管线的排布。最终,因为安全影响和航油管问题,空港二路未纳入二期建设计划,后续按规划实施的可能性也几乎不存在,这对东片区路网的完善性也产生了一定的影响。

(3) 河道泵站管理用房指标与绿地市政配套用地指标的矛盾

北围场河与外环西河连通处新建一座排涝泵闸,主要功能为排涝及引水。泵站需要配套相应的管理用房,其规模按照《水闸工程管理设计规范》(SL 170—96)、《水利工程管理单位编制定员试行标准》(SLJ 705—81)等规定设计。结合接管单位要求,北围场河泵闸管理用房建筑面积应不少于400 m²。但是,根据控规,管理用房选址所在的绿地(IV-P2)无配建泵闸管理用房土地指标,无法取得管理用房项目规划土地选址意向书批复。最终,发改委在审批时将该管理用房从建设工程内划出,导致河道泵闸使用功能的部分缺失。

(4) 规划环卫设施用地与临时绿地的矛盾

控规规划“2.5.环卫:机场区域内规划设2处小型垃圾压缩收集站(II-Q2-05、II-N1-09)、1处环卫工人休息场所(II-N1-09)以及2座公共厕所(II-

Q2-05、II-N1-09)”,但由于空港一路南段无法按规划线位实施,需要维持现状线位。现状空港一路南段占用的是II-N1-09号绿地,导致该处绿地无法按规划实施,间接导致该绿地内的环卫道班房也无法实施,最终无法满足接管单位接管要求,为后续移交接管留下问题。

(5) 南围场河规划填埋与现状要求保留的矛盾

现状虹桥机场东片区南、北两个工作区分别各有一条河道:南围场河和北围场河,均承担了区域内一定的防洪排涝功能。两条河道在2018年首届进博会市容环境综合整治期间进行了较大力度的整治,水质环境和河道景观均有较大提升。南围场河属于小微水体,根据规划,虹桥机场东片区市政配套二期工程实施时需要将南围场河进行填埋,填埋后航平路可按红线实施到位(因现状南围场河侵入航平路红线),部分道路的管线也不存在下穿河道的节点。但是,从生态环境的总体考虑,小微水体原则上是尽量保留利用,考虑南围场河部分区段景观性较好,最终决定保留南围场河。因控规是将南围场河填埋,所以南工作区属于强排区,部分道路雨水管均采用较高标准,如果能提前判断南围场河保留,可综合调整南工作区排水模式及管道规模,设计可提供更加经济合理的建设方案。

以上几方面问题,均暴露了总体规划、详细规划、专业规划等与最终的建设条件、建设标准、系统工程的脱节。如果工程实施前增加城市更新规划环节,可从源头上梳理出相关问题,系统规划,统筹考虑,使更新改造工程更加合理、美观、经济、科学。

2 对现有规划系统变革的思考

我国近几十年的城市规划更多关注新城、新区的开发建设,即使是在进行老城改造时,基本也是将新城开发的模式用到老城区中。在规划和建设系统上,两者之间并未存在开发模式上的根本不同。随着我国城市进入了以提升质量为重点的转型发展新阶段,现有的城市规划体系有必要作出一定的变革,才能有效解决矛盾和问题。

2.1 城市总体规划

城市总体规划并没有对构成城市各个系统外部与内部的有机联系予以考虑。将城市更新规划纳入城市总体规划编制中,加强规划范围内城市更新建设的研究,确定城市内各区域的更新方向、更新规模、功能定位等,更加科学地提出城市更新的目标与

策略。城市更新规划既可以使总体规划得到深化和细化,也可以将城市功能分成多个紧密相关的系统,让城市活动具有多样性和有机性^[1]。

2.2 控制性详细规划

控制性详细规划是城市、县人民政府城乡规划主管部门根据城市、镇总体规划的要求,用以控制建设用地的性质、使用强度和空间环境的规划。控制性详细规划主要以对地块的用地使用控制和环境容量控制、建筑建造控制和城市设计引导、市政工程设施和公共服务设施的配套,以及交通活动控制和环境保护规定为主要内容,并针对不同地块、不同建设项目和不同开发过程,应用指标量化、条文规定、图则标定等方式对各控制要素进行定性、定量、定位和定界的控制和引导。控制性详细规划作为建设用地出让和规划管理的重要手段,也必然是与城市更新规划联系十分紧密的法定规划。在这一阶段中,应通过相关图纸明确城市更新的实施范围,确定各城市更新项目的发展目标、功能定位,相关配套设施的建设安排,更新容积率的控制,以及景观绿化、文物保护等^[2]。

2.3 市政专业规划

在城市规划编制过程中,为使分散的块状规划范围中的市政工程规划内容难以搭接和有机联系的问题得以整合,需要加强城市市政工程规划,将其作为专业规划加以完善和强化^[3]。目前,有部分城市编制了诸如城市道路交通规划、“排水工程规划”等专业规划,但其内容深度及表达形式仍属总体规划的序列,主要是对一些大型设施、建设标准、布局结构方面的宏观控制和展现,其内容深度难以直接作为设计和建设的依据。因此,在专业性规划中应结合城市更新规划,系统研究市政工程建设的具体问题和特点。

2.4 近期建设规划

近期建设规划需要结合具体建设条件,对各片区城市更新的建设进行更为详细的研究,明确其更新完成的具体目标和其承担的功能,确定更新的建设时序,确保更新工作的科学有序。

3 城市更新规划的重要性分析

从城市规划体系和城市更新的关系来看,城市可以没有新区和新城的规划,但城市只要存在就肯定有需要更新的时候。

3.1 弥补城市总体规划工作对于城市更新系统性研究工作的缺失

城市总体规划会考虑到建设用地的性质和数

量,但是构成城市的整体系统内部与外部联系没有顾及到,总体规划与具体规划二者间的跨度较大。如城市发展过程中会存在大量旧城镇、城中村等,都需要对其进改造,改造工作中容易出现的问题是忽视其内在联系和系统性、专项规划缺乏等,城市更新规划则针对老旧城镇改造问题,提出更有针对性的目标和建设规模,是对总体规划的补充完善。

3.2 实现城市规划的有机串联

目前城市规划工作大部分是通过研究范围的空间进行分解来实现全面覆盖的目的。规划工作常见的问题是规划时间不衔接,从而使规划与政府长远和近期规划未能有机融合。城市更新规划可通过落实总体规划计划,系统考虑时序安排,实现与其他规划有效衔接的目标。

3.3 集约用地,统筹区域协调发展

随着经济发展进入高质量转型阶段,资源与环境问题越来越受到公众的重视。城市发展土地资源利用存在较多问题,如集约度低、区域发展不协调、与城市发展不匹配等。城市更新规划在集约土地利用的前提下,可有效地统筹区域发展特点,推动区域协调发展。

3.4 提高城市管理效率,管理有抓手

城市更新规划可全面统筹区域发展目标和建设时序,通过对综合目标进行分解,从开发时序、速度、分布方面作出合理安排,系统地指导具体工作的开展和落实。作为管理者,在工作开展时也可以做到有的放矢,在满足市场需要的同时,资源利用效率也能够达到最优。

4 结语

新常态下,越来越多的城市开始划定城市开发边界,限制城市发展规模,城市更新已经逐步成为规划管理的主要内容。我们应积极主动地调整现行规划体系各方面的内容,才能在城市更新的大背景下,更好地完善城市建设,使得城市更新工作不留遗憾。

参考文献:

- [1] 任一加.城市更新背景下的规划体系变革方向探讨[J].城市地理,2015(11X):16-17.
- [2] 邓竞成.城市市政工程规划编制办法的研究[D].重庆:重庆大学,2003.
- [3] 李珊.城市更新规划在规划体系中的定位及其影响[J].城市建设理论(电子版),2017(27):86-87.