

政协海口市委员会文件

海政字〔2019〕33号

签发人：郭燕红

政协海口市委员会 关于我市城市更新、旧城改造工作的 视察报告

市委：

根据市政协工作计划安排，市政协港澳台侨委员会于近期组织部分政协委员，在冯玉英副主席的带领下，对我市城市更新、旧城改造工作进行视察。视察组先后实地视察美兰区美苑路下洋瓦灶棚改项目、琼山区红城湖棚改安置房项目、海口湾畅通工程（龙华区示范段），然后召开视察座谈会，听取秀英、龙华、琼山、美兰区政府，市发改委、市资规局、市住建局、市旅游文体局介绍推进城市更新、旧城改造工作情况，并协商座谈。现将视察情况报告如下。

一、我市城市更新、旧城改造工作基本情况

2017年以来，作为全国第三批“城市双修”试点城市，我市深刻领会习近平总书记关于城市工作的系列重要讲话精神，积极践行“绿水青山就是金山银山”“山水林田湖草是一个生命共同体”“望得见山、看得见水、记得住乡愁”理念，认真落实《住建部关于加强生态修复城市修补工作的指导意见》，紧紧依托生态本底，融入民本理念，把城市更新作为加强生态文明建设、治理“城市病”、转变城市发展模式的重要抓手。在城市更新工作技术框架上，海口坚持“先布棋盘，再落子”，从“行动纲要、专项规划、示范项目”三个层次有序开展。以“行动纲要”为引领，绘制城市更新总体蓝图。组织编制《海口城市更新行动纲要》，确立了海口城市更新“一江两岸、五网络；东西双港、两融合”的总体结构和“重整生态本底、重织交通网络、重塑空间场所、重构优质设施、重铸文化认同、重理社会善治”的六大施治纲领；围绕生态修复和城市更新两条主线，统筹“点、线、面”，确保整体工作一盘棋、不走样。以“系统专项”为支撑，作为开展工作的专项蓝本。从市民需求出发，将海口城市更新重点锁定在品质提升、水体治理、增绿护蓝、交通优化、文化复兴、棚户区改造、山体矿坑修复等七个方面，制定各系统详细的实施方案、实施导则、实施标准、设计条件。

（一）专项规划编制情况。海口城市更新以“系统专项”为支撑，组织编制了《海口城市更新棚户区改造专项》《海口市城

市更新建筑风貌管控指引》《海口城市更新品质提升专项》《海口美舍河两岸城市设计》《海口城市更新市域乡村建设规划》《海口城市更新交通优化专项规划》《海口城市更新城市增绿专项》《海口城市更新文化传承与复兴专项》《海口市城市更新公共服务设施专项》《海口城市更新行动纲要》《海口海甸溪两岸城市设计》等 14 个专项规划。

(二) 示范项目实施情况。在《城市更新行动纲要》的引领下，我市对正在编制的 226 个各类专项规划和开展的 508 个建设项目进行梳理，筛选识别出城市更新的重点区域和关键节点，远近结合，编制了《城市更新项目清单》，共谋划项目 108 个，计划总投资 1100 多亿元。截止目前，城市更新项目中，三角池片区综合整治、五源河文体中心体育场等 18 个项目已完工，椰海大道延长线等已开工项目 23 个，正在开展前期工作的项目 67 个，累计投资约 45 亿元。

1、全面提升城市品质。紧抓市民投诉的城市环境热点问题，从空间织补、市容整治、环境提升三方面入手，锁定问题凸出的片区和节点，对街道界面、城市家具、广告牌匾、夜景照明、公共信息导向系统等提出城市更新与城市管理技术指引，助力城市精细化管理，做到内外兼修，让城市更有活力、更有气质。20 个品质提升项目中，三角池片区综合整治项目是海南建省 30 周年献礼的精品工程，项目于 2017 年 8 月 20 日启动，2018 年 3 月 31 日全面向市民开放，项目建设以城市品质提升为引领，兼

顾交通治堵、文化复兴、城市增绿、水体治理，融入海绵城市生态建设理念，打造具有城市发展特色的记忆带，大力提升城市品位、品质和颜值，不断增强百姓的幸福感和获得感，实现了“看得见山、望得见水、记得住乡愁”的美好愿景。精心打造城市景观亮化工程，项目一期完成了日月广场、美兰机场国际航站楼、火车站、高铁东站、钟楼、人民桥、和平桥、海甸溪北岸、国兴大道等节点 323 栋楼宇的亮化建设和滨海大道沿线绿化带、世纪公园海岸线、万绿园海岸线等 33.8 公里绿化带亮化提升，项目的建设提升了海口夜间城市景观品位，成功打造了城市名片，2018 年元旦及除夕夜中央电视台进行了专题播报，得到了社会各界及媒体的一致好评。

2、**加快片区棚改更新。**坚持经营城市理念，棚改模式由过去的“拆、改、留”调整为“留、改、拆”，将棚户区改造与保护历史文化、疏解传统功能、加快业态转型有机结合，有序纾解老城区人口、资源和交通压力，打造棚改新标杆。制定《海口市房屋征收补偿安置暂行办法》，将实物安置需政府补贴的隐性成本，以及安置房建设中的机会成本，通过增加土地补偿奖励标准权重等方式，直接货币化补偿给被征收人并引导棚户区居民购买商品房的安置房；实行“限房价竞地价”方式出让土地建设回迁商品房，开发商通过公开招拍挂取得回迁商品房土地开发权，按房地产开发模式建设。被征收人回购房属于完全产权，可在市场流转，解决了以往有划拨土地建设安

置房导致产权限制转移的问题。目前《城市更新棚改专项规划》及五源河片区、凤翔片区（丁村）、椰海大道商圈片区、迈仁片区、凤翔商贸片区等 5 个棚改示范项目规划设计方案已通过专家评审，正在紧锣密鼓地开展入户调查、征地等前期工作。根据新的国家棚改政策，我市今年 3 月和 4 月分别出台了《引进社会资本多种形式参与城市更新（棚户区改造）的指导意见（试行）》和《老旧住宅区自主改造试点工作指导意见》，并明确在丁村片区试行引入社会资本进行操作。

3、持续开展水体治理。整合多个部门资源，变“九龙治水”为“一龙治水”，对全市 19 条 21 处黑臭水体进行治理，累计摸排管网 522.9 公里，清理淤泥约 229 万立方米，截流污水直排口 467 个，铺设截污管道 51.86 公里、新建污水提升泵站 16 座、一体化污水处理站 13 座、功能性湿地 1 座，新增污水处理能力约 6.27 万吨/天；经水质监测和综合认定，21 处黑臭水体已有 20 处消除黑臭，13 条达到 V 类水。我市将“最难啃的硬骨头”美舍河作为水体治理和生态修复更新示范模板，采取“控源截污、内源治理、生态修复、景观提升”的治理方法，取得了可圈可点的成效，水体透明度、溶解氧等指标全面达标，水体质量达到国家治理要求。特别是美舍河湿地公园凤翔段，在 3.5 万平方米的垃圾堆填场上建成全国最大、具有八级净水功能的 1.4 万平米梯田湿地，首次成功在国内城市内河种植红树林，获评国家级水利风景区。在湿地保护方面，重点规划建设 4 个国家湿地公园、3

个省级湿地公园和 1 个湿地自然保护区，拟打造近 1 万亩的省级潭丰洋湿地公园，完成了五源河国家湿地公园、响水河省级湿地公园、三十六曲溪省级湿地公园、铁炉溪省级湿地公园、新旧沟湿地乡村公园、潭丰洋省级湿地公园修建性详细规划及羊山湿地多用途管理区总体规划编制，2018 年 10 月 25 日荣获全球首批“国际湿地城市”称号。

4、推进全域增绿护蓝。坚持还海于民、还蓝于民、还绿于民，按照“300 米见绿、500 米见园”和“透绿见蓝”“透光见海”要求，通过堤岸改造、原生植被恢复、滨海绿道建设、服务设施配套等一系列综合举措，提升滨海公共空间景观品质。7 个城市增绿项目中，五源河国家湿地公园一期项目的建成，极大改善了周边生态环境，吸引了蜂虎等对居住环境要求很高的鸟类前来嬉戏，使城中公园成为独具特色的生态景观地，真正意义上实现了绿水青山；西海岸带状公园生态修复工程、美舍河绿道一期、那梅立交匝道绿地改造工程 3 个子项目已甩项验收；海秀公园一期项目正在委托华南理工大学何镜堂院士团队进行设计。

5、优化道路交通组织。着力优化城市路网结构，构建以快速路、主干道路和跨江通道为骨架的交通路网，促进城市快速路成网配套；对现有交通瓶颈节点进行改造，打通“断头路”，畅通“毛细血管”，提高道路通达性；加快公交场站、充电设施、停车场、绿道步行和自行车道建设，改善市民出行条件。远期，大力发展以绿色交通为主导的交通模式，统筹公交、轻轨、地铁

等多种公共交通协调发展。目前已组织召开了海秀快速路东延、海口湾跨海通道等 6 个近期实施的关键跨江跨海通道项目的规划设计方案比选专家评审会和红城湖下穿通道（跨南渡江）等重点储备项目的规划设计研讨会；连接江东新区的重要通道——文明东路越江通道正在日夜赶工，南宝南路延长线等 13 条道路实现通车目标，五指山南路南段、椰海大道延长线、三角池片区交通组织优化等 8 个项目正在抓紧施工。

6、着力推动文化复兴。夯实国家历史文化名城底蕴，留住历史基因和城市记忆。在这次城市更新中，我市立足与古为新，“活化”骑楼老街，抓住保存修缮遗产、拼贴新旧界面、活化内部空间、置入合宜业态等关键点位，激活历史街区全面复兴。五源河文体中心体育场项目的落成，填补了海南无法承办世界级国际赛事的空白，是海口城市功能提升的重要抓手，对丰富海口城市内涵具有重大意义；海瑞、丘浚、五公祠三大文化公园综合提升项目的建成，极大地提升城市整体文化品位；迈瀛村“石室仙踪”石刻及周边遗迹文化挖掘、研究和旅游开发第一阶段项目已完工并通过验收；琼台福地和鼓楼保护修缮加快推进，“琼州第一塔”明昌塔启动复建。

7、开展山体矿坑修复。加强对城市山体自然风貌的保护，保护山体原有植被，种植乡土适生植物，重建植被群落，在保障安全和生态功能的基础上，制定边坡护理、植被恢复、景观改善等整体修复策略，探索多样化的山体矿坑修复利用模式，真正实

现“绿色植物回归、绿色生境恢复、绿色生活引入”。目前正在开展民航航线俯视图矿坑修复，在各区政府的努力下，已完成复绿面积 7335 亩。

8、启动实施畅通工程。还海还岸还景于民，举全市之力实施海口湾畅通工程，让老百姓共享最好的空间资源，打造宜居宜业城市的全省示范。充分学习黄浦江两岸贯通的先进经验，按“聚焦海口湾，关注海甸溪，河海联动，渗透腹地”的理念，完成了畅通工程总体规划及概念性规划，对标国际标准设计，实现漫步道、跑步道、骑行道三道贯通，打造高品质滨海滨水公共休闲空间，彰显海口文化魅力和历史底蕴，提升城市品位。海口湾畅通工程全线约 19.6 公里，共分三期实施，一期启动美兰区及龙华区示范段，其中美兰区示范段约 2.154 公里（恒大美丽沙天寰湾-世纪大桥），龙华区示范段约 4.49 公里（龙珠湾桥-世纪公园-钟楼公园）。二期则包括海甸溪北岸东起世纪大桥、西至横沟河；海甸溪南岸东起横沟河、西至人民桥节点公园西侧，两岸全长约 7 公里；三期建设主要分布在龙华区，全长约 6 公里（龙珠湾桥-丽晶路）。一期示范段在今年 10 月 1 日前已完成长约 5 公里的三道贯通、三道周边绿化种植及景观亮化，并且对外开放。一期示范段对外开放后，市民络绎不绝，对畅通工程赞赏有加，认为是真正的民生工程，为我市增添了一道亮丽的风景。二期已于今年 9 月 18 日正式开工建设。

二、我市城市更新、旧城改造工作存在的主要问题

(一)城市更新各专项规划成果尚停留在专家评审稿阶段，实施性、操作性、指导性不强，未能充分发挥规划引领统筹、指导示范项目落地的作用，同时还需要在如何进一步明确该规划的法定地位方面进一步深化研究，提升专项规划的管控能力和对控规修编的指导意义。

(二)城市更新项目建设总体上进展缓慢。

(三)棚改项目问题：棚改征收难度大，征收成本偏高，难以达到收支平衡；棚改征收过程中，普遍存在不同程度的历史遗留问题，这些问题由于搁置时间较长，情况错综复杂，解决难度较大；市、区两级在棚改项目规划、回迁商品房建筑方案设计方面衔接不足，极易造成规划指标的变动，导致回迁房方案多次修改，延误回迁房建设时间；安置房建设周期长，回迁安置房交付缓慢，回迁安置房房产证办证进度缓慢；棚改道路建设受 PPP 政策及施工作业面影响，进展缓慢；一些项目建成投入使用后暴露出公共服务配套设施不足问题；由于征收模式的调整，一些棚改项目已暂缓启动，要对暂停之前产生的费用进行部分核算，后续工作经费无法进行评估和认定；丁村片区项目作为引进社会资本进行旧改试点，由于没有上级政府的政策保障，涉及多种政策法规无法突破，改造工作难以推进。

(四)老旧住宅区自主改造项目在推进过程中存在以下共性问题：涉及国有产权益的老旧小区，未具体明确相关权益认定和国有资产处置工作的职能部门；未明确可处置老旧小区涉及土

地和房屋存在抵押、争议及产权不清晰的职能单位;老旧小区达到业主 100%同意自主改造的认定工作难度大。

(五)断头路建设问题:拆迁量大,群众反映征收补偿标准低,安置时间长,导致征拆难度大;项目用地占用非建设用地,导致项目用地预审、用地规划许可、可研批复、征地拆迁工作难以推进;部分项目用地涉及占用部队用地,土地置换程序较为冗长。

(六)海口湾畅通工程二期项目仍存在部分征地拆迁问题亟待解决,如航道所码头、海警码头、渡口两座建筑物、91458 修船厂拆迁以及加油站迁移等问题。

三、关于我市城市更新、旧城改造工作的建议

(一)建议明确城市更新各专项规划编制深度和法定地位,细化规划建设内容,为下一步控规修编工作提供指导。

(二)建议各区全面梳理 108 个城市更新项目,建立分级项目库,明确 1-3 年行动方案,及时调整投资计划。

(三)建议各区国土部门结合旧改项目实际情况,按照易于操作、程序简便及平等(本村及外村)的原则,进行旧城改造项目内土地确权后再开展旧改。

(四)建议各区政府、各职能部门提前介入征地拆迁工作及审批事项,在项目施工前及时提交施工工作面。

(五)建议积极探索引进社会资本多种形式参与模式,以增强我市综合实力为目标,盘活旧城区存量土地,完善基础设施,增强城市公共服务功能,提高防灾能力,提升城市环境品质,加快

推进城市更新棚户区改造。

(六) 建议学习借鉴广州、深圳、成都等地的旧城改造和城中村整合模式，出台社会资本参与旧城改造和村庄改造工作流程、实施办法和政策法规，明确社会资本参与旧城改造和村集体土地整合的合法性，明确征收补偿模式、土地获得方式、规划管控、违法建筑认定标准，明确引入社会资本是否属政府债权债务。

(七) 建议市政府明确老旧小区自主改造项目工作流程，以便给老旧小区自主改造项目提供进一步的指导。

(八) 建议各区梳理各项目安置房不动产证办理存在问题，做好解决问题的法律服务。

(九) 建议市资规部门及辖区政府加快断头路项目的非建设用地转用手续，加大与部队的协调工作力度，积极推动因项目建设涉及部队土地的置换手续办理；建议将未开工的 2019 年政府投资计划中的断头路继续列入 2020 年政府投资计划。

(十) 建议市财政部门统筹谋划，做好城市更新项目的资金保障工作。对于市财政统筹资金的项目，确保建设资金足额到位；对于 PPP 资金项目，责任单位要联合市 PPP 中心及时完成社会资本的招标、引进、签约工作。



抄送：市政府，秀英、龙华、琼山、美兰区政府，市发改委、市资规局、
市财政局、市旅游文体局、市住建局，市政协主席会议成员。

政协海口市委员会办公室

2019年12月24日印发
