

推进生态修复、城市修补，开启三亚城市发展新征程

A Study on How to Advance City Betterment and Ecological Restoration Programs in a Bid to Open a New Chapter for Sanya's Urban Development

吴岩峻
WU Yanjun

摘要 三亚市作为住房和城乡建设部第一批且是唯一的“城市双修”试点城市，在“城市双修”理念的指导下，全力以赴推进“城市双修”工作，取得了显著的生态效益和社会效益，直接驱动旅游产业的发展，开启了城市发展的新征程。

关键词 生态修复，城市修补，成效

Abstract Sanya is the first and the only pilot city of city betterment and ecological restoration programs initiated by the Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China. Under the guidance of this concept, Sanya has made great efforts to promote city betterment and ecological restoration programs, achieving remarkable ecological and social results, which have directly improved the development of tourism industry and led to a new journey for its urban development.

Keywords ecological restoration, city betterment, results

三亚地处热带地区，山海相连，河流纵横，生态环境独特而优美。自1987年升为地级市以来，借助海南建立省办经济特区和国际旅游岛的东风，三亚从一个默默无闻的边陲小城，发展成为国内外著名的旅游目的地。然而随着城市快速扩张，生态受损、风貌失序、功能缺位等“城市病”逐渐滋生。2015年6月，在住房和城乡建设部（简称“住建部”）和海南省委、省政府的关心、支持下，三亚被批准为“生态修复、城市修补”（简称“城市双修”）综合试点城市。自此，三亚市深刻领会习近平总书记“良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉”的重要思想，坚决贯彻落实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”的生态理念，努力实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的要求，全力以赴推进城市“城市双修”，全面加快项目建设、环境整治、法制建设以及宣传教育等各项工作，开启了城市转型发展的新征程。

- 中图分类号: TU984
- 文献标识码: A
- DOI: 10.12049/j.urp.201703001
- 文章编号: 2096-3025(2017)01-0005-06

作者信息

吴岩峻 三亚市市委副书记、三亚市市长，高级工程师

1 快速发展进程中滋生的“城市病”

三亚是我国唯一的热带滨海旅游城市，生态环境得天独厚，旅游资源世界一流。它不仅是三亚人民的美丽家园，是全国人民向往的旅游度假目的地，也是国内每年举办各种国际性活动最多的城市之一。三亚不仅代表了海南的形象，也是向世界展示中国形象的窗口。过去几十年，三亚致力于发展经济，城市处于高速扩张中，与此同时，各类“城市病”滋生，不仅严重损害了三亚的城市形象和生活品质，也严重影响了城市的健康和可持续发展。

1.1 生态环境受损

山体林地是三亚生态体系的根脉，由于城市快速扩张，山体林地生态系统受到一定程度的破坏。截至2014年底，全市共有废弃矿坑55个，受损山体面积达105万平方米，尤其是位于城市入口处的抱坡岭，6.3万平方米的山体岩石裸露在外，成为影响三亚市容的一大因素；三亚共有芒果果园等经济林地86万亩，大部分都为山坡地，一些果农为了降低生产成本，大面积使用除草剂，致使坡地黄土裸露，水土流失严重；还有一些开发商及不法分子为追求利益而毁林建房、劈山造房，严重影响了山林生态系统的完整性。

河流水系是三亚城市的灵魂，全市有三亚河、宁远河、藤桥河三大水系，特别是三亚河从中心城区穿过，沿河大小湿地依梯次分布，红树林郁郁葱葱，赋予了三亚独特的气质。然而由于城市扩张，三亚水系遭到严重破坏，侵占河道、阻断水系、填埋湿地、砍伐红树林的现象比比皆是，每逢暴雨，大水漫城；仅有数十公里长的三亚河两岸分布着250多家养殖场、399处排污口，大量的面源污染物和城市生活污水直接排入河中，造成河水大面积污染。

岸线沙滩是三亚城市的名片，开展整治工作前就有3.5km的岸线被三十多家涉海企业占用，有102个排污口直排污水入海，三亚湾、亚龙湾等岸线的自然沙生植被体系被人为铲除。截至2014年底，全市有22km的岸线受到不同程度的侵蚀，部分沙滩泥化、黑化，甚至消失。

1.2 违法建筑蔓延

城市扩张不仅带来生态环境问题，还蔓延出大量违法建筑。市内出现大量的城中村，一些村民与外来投机商相互勾结，非法买卖土地，肆意建造违法建筑。截至2014年底，全市违法建筑存量超过1000万平方米，违法建筑不仅挤占了城市的发展空间，也侵占了湿地、河道、耕地，还污染了水体，破坏了环境，成为危害三亚城市发展最大的毒瘤。

1.3 城市风貌失序

过去30年，由于城市规划执行不力、管控不严，违法建筑屡禁不止，造成城市的整体建筑风格被破坏，建筑色彩各行其是、五花八门，建筑高度被人为随意地调整，天际线也无章可循，广告牌匾杂乱无章，夜景灯光色彩与风格不统一、不协调。

1.4 基础设施滞后

而总体规划确定的绿地、公共服务设施因落实不到位，迎宾路、金鸡岭路、解放路等原来的县级公路都变成了城市主干路，又由于道路的市政化改造没有及时跟上，造成了机非不分，地下管网缺失，空中电力、通讯等网线杂乱交错，城市排水管网自挖自建，污水直接排河排海等问题。还有停车位不足导致的车辆乱停乱放现象严重，交通秩序异常混乱。

2 三亚实施“城市双修”带来的新变化

2015年4月，住建部领导率队亲临三亚调研，决定将三亚作为新时期城市转型发展的试点，实施“城市双修”计划，并明确指出：三亚生态修复要完成山、海、河三大生态体系修复任务；城市修补要打好违法建筑拆除、广告牌匾整治、城市绿化提升、亮化改造、色彩协调、天际线管控六大战役。三亚迎来了生态环境再现绿水青山、城市发展回归健康有序的难得机遇。一年多来，经过全市上下的共同努力，三亚“城市双修”取得了重要的阶段性成果，不仅城市面貌发生了巨大改变，城市文明程度也有显著提升。

2.1 生态修复成效显著

三亚河是连接山、海、河生态体系的纽带，在生态修复三大任务中，三亚河生态修复的任务最为急迫，难度也最大。三亚牢牢抓住这个重点，系统地推进对山、海、河的生态修复。

第一，修复河道生态。首先从截污纳管入手，通过完善污水管网、增设污水提升泵站、扩建污水处理厂，建立起一套比较完善的污水收集处理系统，主城区污水处理能力提升了一倍。截至2016年底，全市新建污水管网120km、雨水管网25km、中水管网36km，疏通清理污水管网438km，新建移动式污水处理站28座，先后封堵沿河排污口300多处，整治沿河污染源374处，查处违法排污单位36家，基本杜绝了污水直排入河的隐患，河流水质持续好转，地表水已由劣五类提升为三类，有的河段水质甚至达到二类标准；其次，通过建设东岸湿地公园、红树林生态公园、金鸡岭生态公园、丰兴隆生态公园，打通东岸湿地和三亚河的连接，来加快三亚河生态体系的恢复；最后，积极推进海绵城市建设，三亚入选为2016年海绵城市建设试点城市，获得了中央的财政支持，在中心城区划定20.3km²的试点区域，建设海绵道路、海绵小区，2016年台风两次过境，城区“逢雨看海”的场景再没有出现。

第二，修复破损的山体。重点修复的是三亚河上游的8处受损山体，对不同山体采取不同的技术手段，合计复绿面积达23.7万平方米。修复工作选取了抱坡岭作为切入点，完成了抱坡岭废弃石灰岩矿山的治理恢复工程，破损的山体得到修复和绿化，面貌焕然一新；此外，三亚还积极推广生态果园种植技术，加快“退果还林”的进度。

第三，重点修复海岸线。三亚湾累计补沙22.3万立方米，修复海岸线2.6km，完成了15km的沙生植被保护和生态恢复工程，沙滩泥化和岸线侵蚀现象得到有效遏制；已建成亚龙湾青梅港红树林修复工程、海棠湾海边慢行栈道工程；清理三亚河口附近的沉船和无主船52艘、浮排48个，搬迁各类船舶近千艘；加强了对污水排海问题的整治，封堵了直排入海的污水口。三亚河口、海岸带和主城区范围内的

海域环境得到明显改善，海水一类水质已提升至98%以上。

2.2 违法建筑得到管控

经过认真分析研究，市政府决定把打击违法建筑作为城市修补六大战役“破题开篇”的切入点。选中对三亚生态环境和城市形象造成严重破坏的东岸村、海坡村等违建聚集地作为主战场，按照时间节点，市委、市政府明确各区、各部门的任务，并强力推进。从客房数量有450多间的凤凰豪生酒店，到建筑面积达11.4万平方米的金阳光小区，从侵占海岸线的德福轩酒楼，到占地面积近3000亩的东岸村，我们一步步攻坚克难，坚持到底。其中，农田里“长出”的金阳光违建小区规模大，涉及利益群体人数多，一些不明真相的媒体受利益群体煽动，向市委、市政府施压，部分住户情绪激动，甚至暴力抗法，拆除工作困难重重。市委主要领导全面协调有关部门，严查违法建筑背后官商勾结的状况，积极主动地回应媒体。市政府主要领导坐镇指挥，各级干部深入一线做好群众思想工作，最终保障了违法建筑的成功拆除，2015-2016年全市共拆除各类违法建筑面积764万平方米。通过拆违，腾出土地约5300亩，有力地支持了绿化扩容、城市更新、产业发展。在拆违的过程中，我们还建立起“宣传发动、摸底排查、核定目标、风险评估、形成方案、催告公告、实施拆除”这一套较为完善的拆违程序，并对违法建筑内物品的依法处置和公正提存作了规定，做到规范化、人性化执法。此外，工作组还加强日常的巡查管控，积极开展全市土地和房屋普查，编制集体建设用地规划和村庄建设规划，简化、规范农村宅基地的规划报建，从源头上遏制了违法建筑的滋生。

2.3 城市风貌大为改善

为加强对城市空间形态和建筑色彩的管控，我们编制了《三亚市城市风貌总体规划》，确定了三亚城市建筑的主色调，制定了城市天际线和城市空间界面的管控细则，同时建立了数字化三维模型审批平台，强化城市界面形态、建筑高度等的空间管控和审批；在最繁华的解放路选取了

842m 长的路段作为示范段，开展综合环境整治、建筑外立面改造、道路功能提升和业态优化调整等多项工作，塑造了“暖白浅灰、清新淡雅、热带风情”的南洋骑楼特色风貌。为提升城市绿化水平和景观功能，我们编制了《三亚市绿道系统专项规划》，建设 14.5km 长的月川生态绿道，沿三亚河将多个公园以及居民小区串联起来，形成“两河七园”的城市中心公园带。其中，红树林生态公园和市民果园所在地，原为大型房地产项目用地，收回后将黄金地段的土地用于建设公园，虽然在经济上遭受了巨大损失，但赢得了百姓的交口称赞；升级改造凤凰路、迎宾路、榆亚路三条城市主干道，全市新增绿地面积 287 万平方米。为规范城市夜景灯光的色彩和风格，我们编制了《三亚市城市夜景照明专项规划》，以三亚湾城市立面、三亚河两侧以及几条城市主干道为载体，打造城市夜晚的“金色屋顶”；全面整治杂乱无章的广告牌匾，拆除违规设置和已经到期的高立柱广告牌 150 块，拆除违规广告牌匾 5600 多块，城市视觉污染得到有效清理；制定《三亚市构筑物管理办法》和《三亚市户外广告设置技术标准》，明确不再审批商业性质的高立柱广告，并对户外广告的位置、尺寸、材质、色彩、风格、灯光、字体等提出了控制及引导要求。

2.4 基础设施建设提速

针对基础设施跟不上城市发展需要的问题，我们进一步加快城市基础设施建设，不断完善城市的功能。如加快扩建凤凰机场、凤凰岛国际邮轮港，开工建设三亚新机场、有轨电车 T1 线，以及海棠湾、胜利路地下综合管廊项目；在完成红沙隧道、三环路凤凰机场段等重要交通节点设施建设的同时，改造了鹿岭路、荔枝沟路、海润路等道路，打通了一批“断头路”，基本构建起以主城区为环、主城区为网，环网相连的城市路网；结合城市道路改造，在凤凰路南段等路段实现了机非分离；加快建设市政府第二办公大楼停车楼、金鸡岭路供电局停车楼等项目，在道路两侧划出非机动车位 19300 个，机动车位 7041 个，有效缓解了“停车难”的问题；大力推进棚户区改造，去年完成棚

户改造 13514 户，我们把棚户改造项目做精做优，通过棚户改造完善道路网络及公共服务设施，引进优质旅游、商业服务项目，从而提升中心城区的品质；全市 4G 信号以及主要公共场所、重点旅游景区 WiFi 信号基本实现全覆盖；统筹布局城区亮化设施建设，重点突出城市广场、交通路口、繁华地段、重点海滩水域等区域的规划设计，采取临街单位、企业和门店自建的方式，全面亮化城区主干道和背街小巷，使主、次干道及支路的路灯照明率达 98% 以上。

2.5 城市整体环境持续优化

围绕与“城市双修”密切相关的事项，我们梳理了 19 项重点整治任务，着力加强治理和管理，全面优化城市整体环境。一是加快实施海南省生态环境六大专项整治措施。在抓好违建管控、城镇内河（湖）水污染治理的同时，加大对大气污染防治的力度，对建筑工地扬尘以及城市裸露地块进行排查整治，加强对焚烧秸秆、焚烧垃圾行为的查处；大力实施土壤地力提升和化肥、农药减量等措施，认真开展土壤环境综合治理专项行动，从严控制农业面源污染；加强林区生态修复和湿地保护，大力开展山体修复工程，建设了一批湿地公园；以巩固国家卫生城市为目标，深入开展城乡环境综合整治，集中力量加强环境卫生日常管理，分片包干，严格执法，落实“门前三包”制度，强化重点场所监管，深入开展健康教育，完善公共卫生服务体系，明显改善市容市貌。二是实施市场秩序四项整治。制定出台对农贸市场、水果店、餐饮服务行业、旅游购物点等的管理办法，并持续开展专项整治行动，对全市 33 家农贸市场、24 家旅游购物点、602 家水果店和 3302 家餐饮单位进行全面检查和两轮整治，餐饮单位和农贸市场的经营环境和配套设施得到进一步提升，水果店、餐饮单位的达标率在 2016 年底分别达到 95% 和 98.3%。三是实施停车和交通秩序两项整治。加快停车设施建设，完善“四位一体”网格化管理机制，重点加大对违停车辆、电动车逆行等行为的查处力度，城市交通秩序得到改善。四是实施“城市细部”七项整治。开展广告牌匾专项整治；投放和设置垃圾池、

垃圾容器等垃圾转运设施 2940 个，新增一批垃圾运输、收集车辆，新建和改造一批厕所，同时鼓励酒店、宾馆等单位对外开放厕所；迁移电表箱、整治道路两侧树池、整治公安岗亭和交通标识牌等工作取得良好进展；拆除围墙和建设绿篱等工作也取得了积极成效。

2.6 城市文明程度显著提升

在推进“城市双修”的过程中，高度重视并抓好宣传教育工作，同时结合创建全国文明城市的理念，促使“城市双修”的成果既体现在生态环境、城市功能、城市风貌等方面的改善上，又体现在市民文明素质和游客文明行为的提升上。组织各界干部、群众集中学习，以参观“城市双修”项目、散发宣传单、张贴标语、召开座谈会等形式，对“城市双修”和创建全国文明城市的意义、内涵、目标、任务及对民生的改善进行全面宣传，深入推进构建生态文明村、文明单位、文明家庭、文明校园、文明旅游、文明交通等工作；在全市中小学校开展“城市双修”主题系列活动，动员全市学生、居民和游客参与“城市双修”，获得群众广泛的认可和支持，文明已经成为三亚绝大多数市民及游客的自觉行为；同时，通过主流媒体对三亚“城市双修”全面、系统的宣传报道，引导舆论助力“城市双修”；开辟专题、专栏、专版节目，全面解读“城市双修”的理念，介绍、展示“城市双修”项目的进展，定期或不定期地对市民、企业、单位的不文明行为进行曝光。“城市双修”不仅改变了三亚的城市面貌，也增强了广大市民及游客建设美丽三亚、保护生态环境的主人翁意识，城市文明程度得到显著提升。

3 三亚推进“城市双修”主要的经验和体会

3.1 上级的关心支持，是“城市双修”的坚强保障

三亚“城市双修”得到了住房和城乡建设部的精心指导，住建部领导多次亲临三亚，把脉问诊，并派出中国城市规划设计研究院专家团队常驻三亚，提供了国家级的技术支持。国家开发银行对“城市双修”项目贷款融资也给予了

全力支持。海南省委、省政府对三亚“城市双修”工作高度重视、加强领导。省委、省政府主要领导多次专程到三亚，深入指导“城市双修”工作，为三亚站台、撑腰、鼓劲。省委出台专门的文件，要求全省党员干部和公职人员在整治违法建筑的过程中自觉做到“六个不准”，明确划出纪律红线。省政府在全省范围内部署开展违法建筑、城乡环境、城镇内河（湖）水污染、海岸带、大气污染、土壤环境、林区生态和湿地保护等专项整治行动，与三亚一起向“城市病”宣战，有力地支持了三亚的“城市双修”工作。

3.2 干部的廉洁担当，是“城市双修”敢于硬碰的力量源泉

实施“城市双修”，涉及庞大而复杂的利益冲突，必然引发来自各个方面的压力，可能引起尖锐的矛盾和问题。只有做到干部队伍清正廉洁、实干担当，“城市双修”才有底气。这一点在三亚打击违建工作中得到了集中体现。“打违”势在必行，但也压力重重，涉及的利益关系复杂。面对这样的难题，我们勇于拒绝请托、说情，敢于面对官司诉讼、上访闹访、对抗政府、打击报复以及社会媒体、网络舆论的炒作、非难、责问、攻击等等，啃下了一个又一个“硬骨头”。在治污工作中，我们也下了最大决心，不计成本，不惜代价，一定要把河流的污染问题整治好，对于违规排污口，发现一个处理一个；对于沿河养殖场等污染源，发现一个清理一个；对于违法排污行为，发现一起处罚一起。严管重罚，绝不容情，这些措施对重现一湾碧水发挥了重要作用。开展“城市双修”，是转变城市发展方式的创新举措，它离不开先进理念和技术的支持，也离不开广大基层干部、技术人员和工人的心血和汗水付出，“全力以赴，舍己忘我”已成为三亚工作精神的新常态，“马上就办，微信秒处理”已成为三亚工作行动的新方式。三亚地处热带，夏季漫长，很多干部职工都是顶着烈日高温奋战在项目建设、环境整治、群众工作的第一线。通过“城市双修”，三亚涌现出大量先进与典型事例，塑造了三亚独特的“城市双修”精神，更加坚定了我们持续推动“城市双修”工作的信心和决心。

3.3 先进的技术理念，是“城市双修”顺利推进的有力支撑

工作中，我们坚持规划先行，首先从规划上抓住海南“多规合一”改革试点的契机，划定生态红线，确定开发边界，努力从城市外延扩张向内涵提升转变。在“多规合一”的框架下，三亚的“城市双修”又得到了国家级技术力量的支持，住建部派出中国城市规划设计研究院六个专业部门共五十多名专家组成的团队常驻三亚，高水平地编制了《三亚市生态修复城市修补总体规划》《三亚市海绵城市建设总体规划》等六项规划，以总体城市设计的思路和方法，从整体上对“城市双修”进行布局引导，并跟踪服务项目建设，为其提供技术支持，确保了规划的落实。在具体试点项目上，我们也积极引进国内外先进的理念和技术，比如引入国际公司设计的丰兴隆生态公园海绵城市系统，将德国几十年成功治水的经验和公园的现状相结合，通过小海绵、大海绵、水资源利用与水质保障系统的建设，实现水质的生态化处理和雨水、中水资源的高效利用，为未来城市公共空间提供了可供参考的生态发展模式。同时，为了使全市干部开拓思路、转变理念，跟上“城市双修”的需求，我市加强了对中央城市工作会议精神的学习，邀请专家学者为全市干部作“城市双修”讲座，并选派市直部门和各区负责同志远赴新加坡学习城市规划、建设和管理经验，让干部了解国内外最新的理论和实践成果。

3.4 严格依法、依规办事，是“城市双修”长期坚持的重要依托

“城市双修”是一项长期工程，必须建立起长效机制，扎实、稳步地向前推进。2015年以来，三亚相继制定出台了《三亚市白鹭公园保护管理规定》《三亚市山体保护条例》和《三亚市河道生态保护管理条例》三部地方性法规，制定了《三亚市海岸带保护规定》《三亚湾滨海公园保护规定》两部政府规章，以及《三亚河水污染治理行动方案》

等十四项部门管理规定，颁布了《三亚市“生态修复城市修补”建设标准指引》等六部技术标准和建设导则，确保“城市双修”在建设、管理上都有法可依、有规可循，能够成为常态，长期坚持。

当前，三亚“城市双修”工作初见成效，全国“城市双修”工作现场会在三亚成功召开，为其他城市展现了三亚“城市双修”的实践成果，但与先进地区相比，我们还有较大的差距。同时，在推进“城市双修”的过程中，我们也暴露出一些问题：一是前期的群众工作还可以更加主动一些，提高效率。比如在解放路示范段建设施工阶段遇到一些阻碍，如果通过提前沟通、公众参与、模型展示等方式做好群众工作，就能够减少阻碍施工的因素，从而提高效率；二是一些项目具体的技术细节还有待进一步优化。比如在一些公园绿地的设计和建设实施方面，人工化痕迹、硬质铺地等现象还稍嫌过多；在原生态植物配置、小品设置搭配、公共艺术等方面还有进一步完善的空间；三是在汲取社会力量和资金投入方面还可以进一步提升。“城市双修”试点开展以来，因为时间、组织等因素，主要建设资金还是依靠政府投入，在可持续性方面会有一定限制，一些公共性投入，如道路改造、景观绿化等应由政府投入，但在其他方面，比如建筑立面整治、色彩整治、夜景灯光等可以积极探索吸纳社会资金投入的方式，政府主要提供技术引导与标准管控。

接下来，我们将坚决贯彻落实以习近平总书记为核心的党中央系列重大决策部署，在住建部的关心指导下，在海南省委、省政府的领导和支持下，以全国“城市双修”工作现场会为新起点，在延续已有成果的基础上开拓创新，围绕加快建设国际化热带滨海旅游精品城市的目标任务，继续全力以赴地抓好“城市双修”的各项工作，努力在今后的城市建设中取得更新、更好的成绩。URP