

城市经营理念下推进城市新区快速开发的 近期建设项目规划编制方法研究

——以海口江东新区近期建设项目规划为例

陈晓伟

中规院（北京）规划设计有限公司海南分公司

摘要：文章以海口江东新区为例，基于城市经营理念，针对其近期建设项目谋划及规划的编制方法进行了总结分析。“落实高质量发展的内涵要求，体现国际化和现代化”，理顺江东新区空间拓展、土地收储、征收安置、设施投运、公服带动等全要素全过程，弥补江东新区现状既有短板，阐明了近期建设项目规划的目的、方法、内容及实施路径，聚焦到设施、环境、服务、产业等方面高质量高品质协同发展，将海口江东新区打造成新时代的理想城市样板。

关键词：江东新区；近期建设项目；规划编制；实施路径

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.06.009

引言

城市经营作为一种新型的城市建设发展理念，现已被广泛应用与现代城市建设及发展中。所谓的城市经营指的是在城市规划、建设、管理的整个过程中合理应用经营理念，通过政府调控及市场运作，运用流通、组合、裂变、出租及转让等各种形式将城市资源进行高效利用，进而帮助城市实现低投入、高产出的发展目标。海口江东新区借助海南自贸港建设发展的东风已经取得诸多成就，但是由于新区依然处于起步阶段，故还有诸多不足和广阔的发展空间。因此，融合城市经营理念加快海口江东新区发展是非常必要的。

一、江东新区项目规划编制的目的

（一）编制背景

通过近三年项目大干快上推进建设，江东新区的城市建设和产业招商取得了非凡成就，但新区建设仍处于起步时期，该阶段以推进空间整体系统骨架的构建为重点任务，但因政府储备地资源有限，各系统间协同谋划与管理不足，目前仍存在一些问题亟需解决：如基础设施运营维护系统尚未建立，产业、居住项目和基础设施、公服设施之间衔接不畅，各类型设施的建设时序尚未明确，政府储备地零散分布的形态难以承载项目落地，基础设施建设和征拆安置资金缺口较大，城市运营和土地供给策略尚未协同等等。

（二）实现目标

本次近期建设项目规划（2022-2025）的编制是为了精准统筹好各项目建设、基础设施支撑、公共服务保障、土地收储、村民安置等之间的空间和时序关系，疏通各设施系统建设之间衔接不畅的问题，推动江东新区

高品质建设和高质量发展。

二、项目编制的方法

（一）以目标为导向，传导自上而下的发展要求

（1）围绕自由贸易港的核心功能体系、封关硬件设施打造，结合江东新区土地权属情况，各级各项规划成果，合理谋划土地供应与开发建设节奏，为开发先导区域划定、土地收储、设施建设提供科学研判。

（2）深入各职能局，调研梳理部门谋划的项目，优先解决民生问题、保障基础设施和公益性项目的空间落地问题，同时做好各项目之间衔接和时序安排，并匹配好产业空间实现联动开发。

（二）以需求为导向，夯实自下而上的发展诉求

围绕自由贸易港的现代产业体系，突出临空经济、总部经济、文化贸易等产业亮点，瞄准未来城市建设要求，更加精准地搭建开放型、具有国际竞争力的产业体系，聚焦于总部经济、专业服务、会展会议、文化消费等方面，合理谋划自贸产业发展所需的开发先导区域空间。

（三）以安置为保障、以土地为支撑、制定实施开发时序

结合项目规划范围，以滚动开发原则制定村庄征拆和安置房建设时序计划。结合开发先导区域建设时序提出土地收储计划，结合大型公共服务设施、重要基础设施建设时序，贯彻城市经营理念制定年度土地出让计划，最大化释放土地价值。

（四）以项目为抓手，制定建设实施关联清单，推动顺利建设

系统性建立项目库，主要包括“道路及交通节点建设、基础设施建设、环境能源设施建设、公共服务保障建设”四大方面，并根据系统匹配、技术协调、滚动开发等原则，分解建立年度项目库，保障江东新区各项设施建设的系统性。

三、项目编制的内容

（一）征拆安置与土地收储联动开展

结合越江通道、重点项目、产业承载空间等开发建设时序，建立“分步征拆+超前建设+滚动开发”联动开发模式。项目规划范围内共涉及约3.7万人的拆迁安置，十四五期内建设安置房总面积为453万方，可解决7.55万人的安置需求，收储并转用土地约8100亩。

2021年继续推进完成文明东路越江通道两侧、临空经济区东部和全球精品消费展示中心项目区域村庄征拆

并开展土地收储工作，共涉及村民约1.8万人，安置到椰青园、春晖园和兰香园等安置区，可提供3.2万人安置规模。征拆区域可梳理出约440公顷可出让土地。

2022年起开展凤翔东路越江通道两侧、迈雅滨河总部和高教园区域村庄征拆工作并开展土地收储工作，共涉及约1.1万人，安置到椰青园、春晖园和兰香园等安置区，建设秋实园、兰香园、夏泽园和凤翔安置区，可提供3.4万人安置规模。征拆区域可梳理出约430公顷可出让土地。

2023年起开展红城湖路越江通道两侧、海文北路沿线金、和琼山大道沿线区域村庄征拆工作并开展土地收储工作，共涉及约0.8万人，安置到已建成安置区。建设竹幽园、琼山片区安置区。征收区域可梳理出约80公顷可出让土地。

（二）基础设施建设实现运营维护

包含组团交通快网、创新基建智网和环境能源绿网三大网络系统。

（1）组团交通快网方面，2021年基本完成“八横八纵”区域交通干路项目开工，2022年始重点补齐各先导区之间的交通联系，补齐重点项目周边路网，结合市政运维的需求补足主干管所涉及的路网，结合土地供应计划灵活增补支路。2022年路网及交通节点项目共计31个，其中路网项目共27个，总长度约50.5公里；立交项目两个；隧道项目两个。随路同步建设综合管廊，总长约30.2公里，以单仓缆线型管廊为主。

（2）创新基建智网方面，一是要系统实现传统基础设施运营，完善给水主干管系统、保障各先导区供水来源；建立健全污水收集和运维系统，解决东营片区和天鹅湾等滨江片区污水自行处理的问题；结合用电负荷跳跃式增长需求，推进洋田、红树林河云美110KV供电设施及电网建设；在补齐城市内河网水系的基础上，推进道孟河、福创溪河玉屋溪中游河网脉络成型，提高排涝除险、超标应急能力；完善生态防潮堤建设，推进东营片区和滨海红树林片区防潮堤工程，形成闭合防潮防洪圈。

（3）环境能源绿网方面，重点以能源使用转型实现“碳中和”目标，构建三级架构新型能源网络体系，建设一座综合能源管控中心，四座泛能站，十二座分布式能源站，初步形成新型能源示范区；推动建设生活垃圾碳化处理站和建筑垃圾资源再利用站。同时，通过两大郊野公园和六座城市公园建设，提升碳固能力，并推进公园城市建设。

（三）公服设施带动高质量开发

结合安置区项目建设周期、产业培育时间和路网建设周期，2022年起应重点开展公共服务设施建设，一方面满足新增居民和安置居民的日常生活服务需求，另一方面要初步建立起国际化的城市服务设施供给，以保障封关后能够提供适应全球人群的公共服务需求。重点建设区域级文化和体育设施，建设空港监管设施和智慧园区设施体系；围绕十四五期内重点建设区域，打造完整社区服务体系，弥补社区服务短板，建设以单元中心为

主要载体的复合型、经营型服务设施，构建起服务便捷的五分钟生活圈。从而更好的促进周边土地价值提升、促进高端人口集聚、促进产业招商工作的顺利推进。

（四）城市经营引导土地出让计划

基于江东新区产业发展研究，统筹土地收储、产业落地、土地供应、基础设施建设、服务保障、人居环境建设等方面时序，实现土地滚动开发、土地价值不断提升。

十四五期内突出临空经济、总部经济、文化贸易和数字经济等产业亮点，核心打造临空产业核心引擎、扩大金融服务对内对外开放、推动服务贸易创新、推动商业消费提质升级，重点建设临空经济区、起步区及周边区域、迈雅滨河商务区和一江两岸滨江片区四大区域。以城市经营的理念谋划重点区域土地出让计划，建立“存量土地快用优用、重点土地收储前置、核心空间控制培育”的原则，最大化释放土地价值。建议2022年土地供应总量不低于3900亩，产业用地约1200亩，政府投资类项目约2700亩。

四、项目编制的作用

通过系统化匹配土地收储、土地供应、基础设施系统运维建设、公服设施建设与带动、征收和安置区建设、产业空间承载和土地出让等系统的实施和管控时序，可以解决目前存在的建设问题，可以衔接各类设施建设运维、高效使用政府资金、打造高品质城市空间、最大化释放并培育土地价值，实现由基础设施建设带动的传统模式转向以城市建设促进人口集聚、产业招商和人才吸引双向发力的新模式，做好建设海南自贸港的江东新区担当。

五、推进江东新区规划发展的路径

（一）聚焦4+X产业体系，谋划空间承载时序

（1）完善重点区域基础配套、聚焦产业服务设施建设：①结合重点人群和产业发展集群，重点推进重大公共服务设施建设，瞄准国际化的服务供给需求和产品，促进产业和人口集聚、提升土地价值；②持续发展临空经济产业，新金融产业、消费精品产业三大园区，推动招商落地，加快完善基础设施。

（2）推进展示路径区域的功能和形象全面提升：①结合封关试运营的经验，完善设施建设；推进新区核心展示路径区域功能和城市环境建设；②结合国际数据机房，推进江东智慧谷项目建设，推进数字智慧产业发展。③适时发展国际高水准职业教育、发展顶尖中外高校合作办学；④推进桂林洋经开区产业转型升级，靶向低碳循环经济产业方向，打造低碳产业示范区。

（二）提升市政基础设施保障及新基建示范

（1）防洪防潮系统建设。①防洪工程，南渡江右岸江东新区段现状满足30年一遇防洪标准。结合迈湾水库调蓄及防洪堤提标改造，到2025年实现南渡江城区段百年一遇防洪标准；②防潮工程，结合起步区北侧防潮堤建设，推进林海片区防潮堤达标改造工程、西部产城融合区段防潮堤达标改造工程，东接江东大道、向西接南渡江防潮堤，重点保障东营、林海片区实现百年一遇

防潮标准。远期结合实际需求及专项论证明确排涝泵站建设方案、时序。

(2) 给水系统建设。建设多水源供给,初步完善管网建设,保障主要集中建设区市政供水安全。新建供水主干管连接灵山镇和桂林洋经开区较新干管,同时对创新智造产业板块现状老旧、不达标管道进行改造,以保证起步区高品质供水安全。

(3) 污水系统建设。结合各功能组团建设时序,筛查、织补污水管网,确保实现近期污水管网全覆盖。加大污水处理厂建设,改造现状道路污水管道结合道路建设,按污水分区布局建设污水干管;逐步完善各片区污水管网;沿路村庄污水纳入市政污水处理系统。

(4) 环卫系统建设。保障各片区近期生活垃圾和建筑垃圾的运输、分拣、处置需求,并实现部分垃圾资源化利用。比如建立集生活垃圾收集、分拣、回收、转运、停车为一体的环卫基地,并完善小型生活垃圾转运站布置,增强垃圾处理能力。同时,也可建立临时建筑垃圾分拣中心进行垃圾分拣及资源再利用,增强垃圾分拣处理能力,并可再利用的垃圾用于生产建筑材料、提取有用金属和制备化学品、制备农用肥料等。

(5) 完善区域性跨江交通通道建设。满足近期机场周边交通转换需求近期立交结合海文高速联络线市政化改造、南渡江大道等道路建设同步建设。满足骨干道路交通转换需求,近期越江通道建设考虑缓解现状琼州大桥越江交通压力、南渡江大道建设等。

通过建设红城湖越江通道,拉通第二条东西向交通大通道,分流海秀快速路-国兴大道-白驹大道交通量降低国兴大道越江交通压力;形成平行于国兴大道的交通廊道,可有效分流国兴大道上越江交通车流。

(三) 加强智慧化试点项目建设

打造城市公共空间智慧化设施:布局智慧灯杆、无人驾驶汽车、智能健康管家等智慧化设施,提升城市公共设施智能化水平,为城市的智能化管理和运行提供保障。打造城市商务空间智慧化设施:布局楼宇自动化系统、智能立体停车场、楼宇智能化灯光控制系统等智慧化设施,打造现代化城市智能、便捷、高效的商务空间。构建城市智慧管理系统:依托城市智慧基础设施(智慧园区),通过聚合城市基础设施、大数据、城市级人工智能等多方面能力,实现对城市精准分析、整体研判、协同指挥。

(四) 提前谋划城市节能环保项目建设

布局清洁能源供应设施:充分发挥城市楼宇空间,集中打造太阳能光伏发电、余热能源回收利用等城市绿色能源设施,为降低区域碳排放、实现绿色发展提供有效支撑。配备城市能源应急设施:加快布局建设城市储能和输电设施,利用可再生能源及蓄电池等设施,在发生灾情时的能源进行合理的分配,全面保障城市能源安全利用。打造城市能源管理平台:依托能源供应设施对区域内用电单位进行数据采集与分析,为区域提供能源监控、能源调峰等总体能源管理服务,实现区域能源绿

色化可持续发展。

(五) 匹配多元化的城市配套服务

布局建设城市现代化精神生活消费设施:围绕城市人群生活需求,引入国内外先进设计理念,布局打造城市文化驿站、活力公园、休闲步道等服务设施,开展多元化文化休闲活动,满足市民群众对美好文化生活需求的期盼与向往。重点打造城市高品质服务保障设施:加快城市生活保障服务设施建设,推动城市综合医院、特色健康服务、高端体检中心、国际学校等设施建设,更好的为城市居民提供优质高效的国际化城市服务。

(六) 高品质配套服务系统及时跟上

坚持国际化开发视野,匹配多元城市配套服务对接相关专项规划要求,结合江东新区城市人群特征及目标企业核心需求,重点建设消费购物体验、文化和运动体验、国际教育和医疗设施,更好的为居民提供优质高效的国际化城市服务。形成学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的高标准、全覆盖、人性化的公共服务网络。

(七) 构建环绕城市组团的“乡村公园”连绵带

构建“城市组团主导、特色小镇引领、乡村公园统筹、中心村示范、卫星村环绕”的新型城乡体系,通过绿道、绿廊、绿环,构建城乡融合发展共同体。以乡村公园为基本单位,以特色小镇和中心村作为其全面振兴发展的“中心地”。坚持“生态优先、设施先行、核心带动”的原则。重点打造迈雅河湿地小镇和道郡村传统文化小镇。

(八) 传承文化保护利用,打造标志性文旅项目

(1) 集中保护旅游化开发方式:以传统村落为核心,结合周边文物的保护提升,发展文化主题乡村旅游,以文促旅,主要包含道郡村和迈德村;

(2) 保护及城市综合开发方式:以老铁桥为核心,结合周边城市用地共同开发;

(3) 点状保护提升方式:以文保单位或不可移动文物为对象,开展文物保护、周边环境提升、新增智能展示利用设施等工作。

六、结语

综上所述,综合海口江东新区的发展现状,应用城市经营理念探索项目规范方法及发展路径,是江东新区谋求国际化、现代化发展的必然。因此,相关政府及人员要着眼未来,通过长远的眼光,针对江东新区进行科学的规划,促进江东新区实现更加稳健的发展。

参考文献

[1] 侯耀辉. 基于城市经营理念的合肥长丰产业新城规划研究[D]. 哈尔滨工业大学, 2020.

[2] 易志勇, 刘贵文, 刘冬梅. 城市更新——城市经营理念下的实践选择与未来治理转型[J]. 《规划师》论丛, 2018(00): 123-130.

[3] 李鑫, 张峰. 试论城市经营理念下的旅游小镇规划——以遵义市板桥旅游小镇为例[J]. 重庆建筑, 2017, 16(07): 11-13.