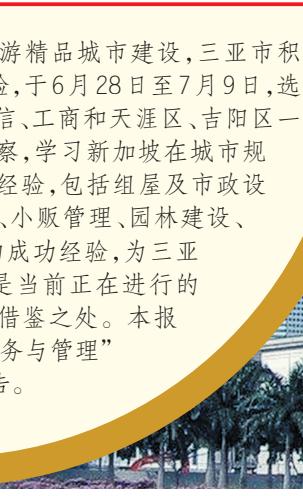




编者按

为加快国际化热带滨海旅游精品城市建设，三亚市积极学习借鉴发达国家的先进经验，于6月28日至7月9日，选派住建、规划、水务、园林、科工信、工商和天涯区、吉阳区一把手组成学习小组赴新加坡考察，学习新加坡在城市规划、城市建设、城市管理方面的经验，包括组屋及市政设施建设、信息化建设、社区管理、小贩管理、园林建设、水资源管理、环境保护等方面的成功经验，为三亚今后的城市服务与管理，特别是当前正在进行的“双修”“双城”提供了可借鉴之处。本报从今起择要刊登“城市服务与管理”系列考察报告。



新加坡组屋及市政建设的几点启示

三亚市住房和城乡建设局局长 王铁明

A 新加坡政府组屋建设的经验及借鉴意义

新加坡的“组屋”指组合房屋，相当于我国的保障性住房。组屋面向新加坡公民，根据收入和家庭人口的不同，提供多种户型选择。

上世纪60年代，新加坡开始推行“居者有其屋”计划，住房拥有率每10年保持15%—30%的增长率。目前，新加坡人口540万，已建造超过一百万套组屋，85%的人口居住其内。

(一)在组屋建设方面。特别注重四个环节，一是供地，明确规定政府可在任何地方征地和建造公共组屋，组屋所需用地只有市场价的20%，通过低价征地的合法化和强制化，大幅度降低建设成本和租售价位。二是预购，规定市民认购率达到70%时，建屋发展局才会兴建组屋，申购率过低不能收回成本就会取消开发计划，避免供需失衡。三是设计，组屋的设计极具特色，采取底层架空，保证有足够的公共活动场所，配套完善的停车设施等。四是环保，充分利用地形地貌、树林等自然资源与绿化设计形成人与自然和谐的生态氛围，且在施工过程中，大量使用混凝土砌块等新型材料，既绿色环保又省时省力、保证质量。

(二)在组屋分配方面。新加坡政府规定，月收入低于八千新元的家庭具备购买资格，在新加坡80%以上的居民符合要求，分配方式上也采取抽签办法。组屋转让政策界线很明确，五年后购买的组屋可自由上市。还可根据家庭情况和需求，第二次申请组屋，但公积金贷款利息较高。

(三)在组屋维修翻新方面。新加坡的组屋维修、翻新理念是保持常新状态，政府规定每5年对整幢楼房外墙、公共走廊、楼梯、屋顶及其他公共场所进行一次维修，所需资金“政府出大头、居民出小头”。

(四)在“以房养老”政策方面。新加坡推行乐龄公寓，这是政府主导、为老年人量身订制的养老公寓，也就是公民以组屋价格购房，到55岁以后将组屋以市场价出售或政府以市场价回购，售后可申

请乐龄公寓，这实际上是提高国民待遇的一项福利措施。

新加坡的组屋起步较早，已成规模，政策以人为本，深得国民拥护，对我们搞好保障性住房和管理极具参考价值。

(一)政府主导，提高保障性住房覆盖率。保障性住房是重大的民生工程，是居民的刚性需求。三亚经过多年努力，目前保障性住房覆盖率达到35%，而新加坡已达85%，差距还较大，这方面我们还有很多工作要做，当前，特别是要大力度推进棚户区改造、旅游青年城建设等工作，确保实现预期目标。

(二)利用新型建筑材料，提高工程质量。新加坡大规模革新建筑技术，采用新型材料，提升建筑业生产力，保证工程安全和质量。例如采用大型混凝土砌块，不仅加快了工程进度，而且解决了房屋渗水等问题。

我认为，这方面的经验三亚是可以复制的。建议保障性住房和其它各类建设工程项目都要使用。另外，三亚目前的保障房及其他住宅小区建筑门窗稳定性及抗台风性能不足，应推广新型高性能门窗。

(三)建立保障性住房维修制度，确保住房“常住常新”。应该考虑建立保障性住房翻新制度，每五年对建筑外立面进行翻新，所需资金可使用住房维修资金，政府予以补贴。在翻新工作中，充分考虑到城市修补，统一色调。

(四)保障性住房突出“以房养老”，切实做到让利于民。新加坡公民每个家庭有两次购买组屋的机会，第二次购买时，要求第一套在半年内以市场价格出售，保持拥有一套组屋。满55周岁后第二次申请的组屋还可以市场价格出售，申请租住乐龄公寓。建议对我们现行的限价商品房政策进行思考论证，进一步体现其保障性的福利政策属性。

根据我省“双百工程”出国培训项目总体安排，本人于6月28日至7月9日参加了新加坡城市与管理培训班。期间先后听取了城市建设管理方面的9个专题讲座，实地调研了新加坡市区重建局、大巴窑组屋、榜鹅生态新镇等政府机构和建设项目。对新加坡政府管理理念、城市规划建设等方面的经验有了系统了解和思考。学习时间虽短，但方式好，内容充实，针对性强，效果明显，开阔了国际视野，拓宽了工作思路，增强了使命感和责任感。



B 借鉴经验推进三亚“双修”“双城”工作

新加坡市政建设成功经验在于有科学、清晰、长远的规划。

(一)市政路网规划建设方面。新加坡市政路网规划建设前瞻50年，将土地面积的15%用于道路建设。同时，构筑了由地铁系统、轻轨系统、普通公路和城市快速路组成，体系完整、方式多样、覆盖面广、快捷高效的四级交通体系，交通顺畅程度居世界第三。

(二)地下管廊规划建设方面。原则是：“先规划后建设，先地下后地上”、“需求未到，基础设施先行”。该国从20世纪80年代开始建设地下综合管廊，目前建成深隧道48公里。其成功经验是一次投入、长期受益；防止城市内涝；降低运维成本；杜绝道路重复开挖；便于高效管理等。

(三)水循环管理系统方面。新加坡淡水资源十分短缺，人均占有率为全球排名倒数第二。居民供水主要通过雨水收集、进口水、海水淡化以及污水处理后的新生水等提供。

(四)交通管理方面。公共交通系统是公共交通系统中服务范围最广的部分，200余条线路和3000余辆公交车覆盖了全国的每个街区，目前公交出行分担率高达70%，在全世界都是少有的。新加坡住宅区人口步行5分钟可达公交站，步行10分钟可达地铁站。新加坡还采取多种方式建设停车楼，解决停车难问题。在重点、繁华路段实行单行线和付费系统，调节车流量。

(五)城市交通。要扩展思维，多效并举缓解交通压力。随着三亚的发展，交通拥堵问题日趋严重，一是在全市范围内充分有效利用地块建设立体停车场，引进先进停车系统，通过大幅增加停车位数量来解决车辆占道停放等造成的交通拥堵问题。二是通过繁华路段设置单行线和电子自动收费系统、将公交站点设在住宅小区附近地方等方式缓解交通压力。

三是全国“双修”、“双城”的试点城市，机会难得、意义深远、任务艰巨。三亚住建系统将按照市委市政府部署要求，以担当的责任态度和实干的能力作风，为建设国际化旅游精品城市做出最大努力！

新加坡城市规划建设管理的经验及启示

三亚市规划局局长 黄海雄

A 新加坡给世界提供了城市治理模板

新加坡以各项战略、制度和法律法规的严格执行为保障，真正做到了城市规划、建设、管理的有机衔接、协同发展，成功地树立城市品牌，给世界提供了一个优良的城市治理模板。

(一)科学构建城市规划运作体系

新加坡的城市规划体系，由战略性的概念规划、总体规划和开发指导规划三级构成。

(二)着力强化城市规划实施管理

1.机构设置。新加坡国家发展部下设城市重建局(URA)、建屋发展局(HDB)、公园暨康乐署等机构，分属实施城市规划建设管理。

2.规划管理。新加坡规划法规体系严谨完善，执行十分严格。

(三)运用先进理念引领城市发展

1.科学前瞻，合理确定城市结构和功能布局。新加坡人口密度位居世界第二，但却没有大城市普遍存在的人口、建筑和交通拥挤的现象。这主要得益于新加坡采取了前瞻的极限规划理论，新加坡概念规划提出“环状城市和新镇建设”相叠加的空间结构模式，在南海岸中部建设国际性的经济、金融、商业和旅游中心区，西部布局重型和化工工业，东部超前设置国际机场，沿快速交通走廊设置兼有居住和轻型工业的新镇，并据此建立起相应的交通结构体系和公共服务设施体系，既实现区域功能分工，又能适度综合发展，避免各地之间对交通的过度需求。

2.便捷高效，科学构建城市综合交通体系。新加坡城市交通井然有序，得益于科学的城市综合交通网络规划及严格的交通管理。一是结构科学，集约高效。新加坡道路规划综合了放射状和方格路网的优点，路网骨架呈蜂窝状(环形放射)结构，道路用地约占国土面积的12%—15%，路网密度位居世界第三。

二是体系完善，保障有力。新加坡道路由“地铁系统、轻轨系统、城市快速路以及市政道路”4级路网体系构成，以地铁为主，其他方式为辅，协调发展。地铁系统基本覆盖全国主要地区，确保了新加坡整体交通系统的效率和稳定。

三是布局合理，驳接顺畅。交通场站一般设置在各中心城区和人流密度较大的区域，便利人们出行。四是综合开发，调节集散。新加坡在大型的交通枢纽周边通常进行高强度、高密度的“住宅—商业”混合开发，提高了人流的集散效率。

3.配套完善，标准化设置公共服务设施体系。公共服务设施体系规划是新加坡城市整体发展规划的重点，为了便于服务，减少日常出行，新加坡

十分注重集约化和中心式布局公共服务设施，形成“区域中心—次区域中心—新镇中心”的公共服务设施体系，新镇还按规模设置“镇中心—社区中心—邻里中心”等，各级中心依据人口规模和布局配置了相应等级、规模和功能的商业、学校、医疗、交通等设施，民生问题基本就近解决，极大地减少交通出行，有效防止“大城市病”产生。值得赞叹的是各级服务中心中的商业设施，从布局、规模具体到卖何类商品均有明确要求，如邻里中心按要求需设置35个商店、2个餐厅、1个超市、2个菜场、1~2台自动提款机，并规定了必备功能和推荐功能，对商业设施的主营业务和结构等作出标准化的规定。

4.生态优先，着力打造“花园中的城市”。新加坡虽然土地资源十分有限，但仍保留大量的生态空间，长期培育生态基质。在城市发展，大力推进多维度的城市绿化建设，全境展现生态城市和生态国家的形象。一是划定绿线，严格管控。二是设立标准，严格执行。由于执行严格，如今新加坡市内地20公顷以上的公园达到44个，0.2公顷的街心公园达240多个，使人恍若置身于花园之中。三是绿道串联，主题多元。四是注重生态系统修复。通过“生态天桥”的建设，将被道路割裂的生态区域联通起来，保证了生物自由迁徙的途径，使得生态系统得到了较好的恢复。五是建立多维立体的绿化景观。

5.和谐包容，着力打造城市特色景观。新加坡空间环境处处反映出自然与建筑、现代与传统、经济与文化、城区与郊外等的协调，给人以和谐与秩序的感受。一是管控有度，塑造形态。新加坡采取“一松一紧”的城市设计控制机制，塑造了“核心区多样性”、“新镇统一性”的外部风貌。对城市中心区，政府鼓励引进国际建筑大师进行设计，强调的是建筑创造的艺术性、独特性，以宽松的规划引导，促进历史、艺术、功能、风格、体验等包容并蓄，呈现多姿多彩的城市风貌。政府重点通过城市设计导则对核心区域的步行廊道、建筑围层、建筑界面、户外标识、照明系统、设施遮蔽、户外商业和环境艺术等进行严格的设计和建设管控，托底公共利益。

二是多元包容，彰显特色。新加坡是一个多文化交融的国家，历史街区体现了多文化内涵的建设风貌，新加坡认为这是建构国民归属感的必要条件，于是通过保护规划重点保留15个富有特色的区域，试图通过保留城市遗产，强化新加坡的独特魅力。如通过保留牛车水中国城展现中国传统文化，这些街区已成为城市特色的重要组成部分。三是以人为本，注重品质。

2015年6月28日至7月9日，本人参加省外专局组织赴新加坡的“双百工程”城市服务与管理学习班。通过课程培训、座谈交流、在地勘测等途径，对新加坡整洁美丽的现代化城市面貌、独特超前的规划管理理念，有了更进一步的了解和认识。

新加坡地处太平洋与印度洋航运要道马六甲海峡的出入口，由本岛及63个小岛组成，总面积约718.3平方公里，总人口约547万，人口密度约为7600人/平方公里。新加坡是世界第四大金融中心，世界著名的花园城市。受天然条件限制，土地资源是新加坡发展的最大制约之一，如何高效利用土地资源成为新加坡城市规划的重大课题。

B 借鉴先进理念将三亚建成国际化精品城市

虽然学习考察的时间较短，难以窥探新加坡城市规划管理的全貌，但此行受益匪浅，结合三亚正在开展的工作，有几点思考。

(一)科学规划，严格执行

新加坡在规划运作体系和设计方面有许多先进理念，比如超前的概念规划采取了极限规划的理论和方法，对新加坡未来全域产业、空间、支撑系统的布局和规模作出安排，真正是一张蓝图的引导下有序建设发展。学习借鉴新加坡经验，建议

一要编制城市概念规划。市委六届五次全会明确提出要“抓规划、打基础”。城市规划失误是最大的浪费，城市规划成功是最大的效益。当前可以新加坡概念规划方法为蓝本，以三亚市“多规合一”确定的域极空间格局为基础，开展三亚城市长远概念规划的编制工作，以落实国家战略和区域经济联动发展为导向，系统分析三亚全域城市空间布局模式和动力机制，对重要的资源地区进行战略控制和预留，统筹安排产业分工、土地利用、设施配置等，建立更加长远的城市空间发展格局，指导新一轮三亚城市总体规划的修编。

二要整合中心城区控规。为进一步强化与城市总体规划目标、定位和功能布局之间的衔接，提高城市机体的整体协调性，优化城市功能布局和空间结构，在三亚本级事权内可结合近期城市“双修”、“双城”战略部署和“十三五”规划的要求，适时开展中心城区控规整合，优化、整合和提升产业、功能在空间上的布局，升级业态和形态，为近期城市发展明确建设重点。

三要加快推进城市设计。建设国际化热带滨海旅游精品城市，需要精品城市设计的支撑。当前，要制定三亚城市设计技术导则，提出建筑风格、色彩、材质乃至高度、体量等要求，并纳入控制性详细规划，作为土地出让的硬性条件，从源头上管控好城市风貌。对重要的门户区位、线路、传统街区启动多层次的城市设计工作，结合“双修”、“双城”工作的推进，引导实施改造，塑造城市景观风貌核心区域。

四要严格执行城市规划。新加坡在城市规划执行过程中，已形成了由规划法令、概念蓝图、发展指导蓝图组成的较为全面完整的规划编制体系和执行体系。成功经验启示我们，好的规划，关键在于执行到位。

(二)加快收储，实施规划
新加坡是一个岛国，节约集约用地是新加坡经

济社会可持续发展的唯一出路。政府通过施行《土地征用法》，为各项战略意图、规划、政策的落地奠定了基础，这也是新加坡之所以完全能按规划建设城市的前提条件。与之不同的是，我市土地权属相对复杂，且许多国有土地存在碎片化、规模小、不规则等情况，城市规划实施的难度大，一些结构性、功能性、系统性的空间和机制问题难以得到很好的解决。为此建议：

一要开展土地利用评估。摸清土地利用底数，把准解决城市规划“落地难”障碍因素，建立土地权属构成和利用台账，确定收储计划和行动方案，为下一步政策制定、规划优化和土地储备开展前期研究。

二要加大土地收储力度。在打造工作中，要系统启动土地收储，特别是要加大中心城区和重点湾区农村集体和零星边角土地收储力度，为三亚城市规划的实施提供空间支撑。

三要协调解决土地问题。以推进省域“多规合一”改革和深化农垦体制改革为契机，继续加快协调重点地段特殊土地置换、农垦土地纳入地方统筹配置和利用问题，加快重点区域城市建设。

(三)完善功能，优化结构
目前，我市各园区、景区、湾区的配套和旅游服务功能不够完善，对中心城区服务依赖性较强，在市域形成了十分明显的交通向心性。特别是在旅游旺季，形成了较严重的拥堵情况，制约了旧城整体空间秩序和功能的优化。借鉴新加坡经验，建议：

一要加快公共设施建设。结合撤镇设区，加快各区公共服务设施和交通设施系统建设，促进海棠区、崖州区中心区的形成，减少人口出行。吉阳区、天涯区的外围片区要根据规划和人口规模，搭建服务体系并完善建设，满足人口服务需求，减少中心城区压力。

二要建设新组团塑造新形象。在中心城区，要加大海罗片区和抱坡片区土地的收储力度，加快完善规划编制，对城市进行功能补缺，打造新的居住组团。

此外，新加坡在城市绿化、各级中心打造、雨廊等公共空间建设等方面对我市近期推进“双修”、“双城”试点具有较强的借鉴意义。我们将积极探索融入我市工作实际，也将更加重视加强规划系统专业人才的培养，不断提升城市规划管理水平，为建设国际化热带滨海精品旅游城市、打造海南旅游特区标杆提供有力的规划技术保障。