

政协南通市第十二届委员会第一次会议

“推进‘三城同创’，建设花园城市”

专题建言献策会

发言材料汇编

大会秘书处

2017 年 2 月

目 录

1. 高水准推进“三城同创”建设	
.....	杨献忠 (1)
2. 增绿清水 多层次精微化推进花园城市建设	
.....	江 明 (5)
3. 突出水利规划引领 推动城市转型发展 为“三城同创”提供 供水生态基础保障作用	
.....	陆建平 (9)
4. 保护利用城乡历史文化遗产 丰富花园城市文化底蕴	
.....	王 霞 (15)
5. 关于整治开发通扬运河两岸的建议	
.....	张东华 (19)
6. 处治生活污水 建设美丽村镇	
.....	朱建华 (22)
7. 推进“三城同创” 努力完善绿色开放空间体系	
.....	朱小成 (25)
8. 发挥博物馆集群优势 打造花园城市特色文化品牌	
.....	黄 萍 (32)
9. 创新举措 实施全流域水环境生态补偿政策	
.....	袁晓娟 (36)

10. 打造江海特色 保护海洋生态
.....丁汉明 (43)
11. 进一步完善环境治理体系 提升我市花园城市内涵
.....石 健 (48)
12. 加强长江水环境与水质保护 建设滨江美丽花园城市
.....郭垂庆 (54)
13. 继续加强小游园建设 进一步优化绿化空间布局
.....朱建华 (56)
14. 理顺体制 提高效能 推进南通水务一体化管理
.....张效刚 (59)
15. 保护环境 大力推行绿色施工
.....王鹤远 (63)

高水准推进“三城同创”建设

民建界 杨献忠(市建委)

“三城同创”是新形势下城市转型发展的重要目标引领。与我们过去很多创建相比，“三城同创”在重颜值的同时，也更重内涵提升、更重民生民享，比如要打造良好的生态系统、便捷通畅的交通体系、方便舒适的服务体系，同时还要让濠河、狼山、长江等本土江海文化资源融入其中、大放异彩，所有这些都要求政府从更高层次、更长远发展的视角搞好城市规划和建设。在具体实践中，个人认为要注重“四个结合”：

一、科学规划与跟踪研究相结合。看待一个城市如何，首先看规划，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费。因此，在谋划城市发展过程中，规划起点要高，要想得深想得远。比如，我们在快速路建设初期，当时立足于快速推进，在分段工程实施后，才形成了初步规划成果，导致一些方面未能真正想深想远，现在少数高架路段下来后直接接入主干道，往往加剧了道路拥堵，留下了些许遗憾。再比如，在市区停车场、小游园、支路建设等方面，也经常面临选址困难、拆迁量大、基层单位不积极等问题。这些都要求政府今后在项目规划方面，加强操作性、实效性研究。要按照适度超前、多规合一的原则，在“外成环、内成网”的城市大交通体系下，对市区铁路、高速公路、航道、轨道

交通、快速路、骨干路、支路、水系、绿化、供电及信息基础设施等方面作进一步研究，力求各专项规划综合平衡和有效衔接；同时，完善小游园、停车场等专项规划，提升项目可操作性及落地精准度，用以指导市政工程建设。当然，项目完工并不意味着“万事大吉”，政府部门要从老百姓的关注点、利益点出发，加强工程跟踪管理，比如在市政道路上，要把车流量、拥堵情况、互联互通作为一项基础性课题，作为制定城建计划的重要参考依据，定期研究总结，不断优化调整，真正实现“城市让生活更美好”。

二、精心设计与严格管理相结合。好的城市就是一部作品，从构思酝酿、方案设计到组织实施、过程监管，所有环节都必须精细精致、精益求精。作为“中国近代第一城”，南通既要有大家闺秀的端庄气质，也要有小家碧玉的精心细致。比如，道路断面设计与两侧景观带如何协调，路牙高度、厚度、颜色、纹路如何与道路性质、宽度相匹配等等。政府层面作为工程甲方，要高度重视、突出抓好重点区域、重要节点的城市设计，加强设计方案审查，特别是在方案论证环节，不能急于求成，而是要精心打磨，精打细算，精心策划。比如在道路建设中，要把人、车、路与环境的关系，建筑、空间与环境的关系，功能、造型、交通与环境的关系想深想透；园林绿化中，既要考虑结合城市道路、河道等完善生态廊道，也要注重与城市外围自然环境有机衔接，让绿地网络有机楔入城市人工环境，同时利用植物群落的不同层次及丰富的地上地下水网结构，形成立体的生态空间结构形态。在

现场管理环节，着力强化工艺流程管理，切实按照设计标准和技术要求，严格控制材料选用、施工工序和操作规程；强化工程精细管理，在施工方案、施工队伍、施工细节等方面严格把关，一草一木、一砖一石都要力求精细精致，尽善尽美，每项工程都要建有亮点明显、特色鲜明的样板段、示范段，让市民切身感受到花园城市的魅力所在。

三、保障要素与优化审批相结合。从前期调研看，征地拆迁已成为制约“三城同创”进度的首要因素，在严格规范拆迁行为的大背景下，基层普遍感到扫尾压力大、非居拆迁难，工作人员积极性也稍显不足，建议相关方面在创新举措、加大力度的同时，对基层一线拆迁工作人员，在纪律许可的范围内，结合年度目标任务考核，进行适当的物质奖励。土地是制约城建项目推进的另一个重要因素，尤其在外围重要路网建设中，土地利用规划矛盾比较突出，对照依法建设管理的要求，相关项目难以按照基本建设程序规范操作，建议进一步明确基本建设程序部门责任、限时按质办结要求，同时积极包装项目，积极争取纳入省重点项目清单，满足指标需求。相关监管部分要从实际出发，推行预约服务、预许可、容缺审批等制度，对手续不全的项目积极给予服务、支持，让项目早动工、早见效。

四、务实推进与创新机制相结合。在“一主五片两重点”的框架下，建议进一步深化市区城市建管机制研究，特别是在保持大体制不动的前提下，在财权划分、管养体制、考核体制、规划

管控、建设管理等方面，灵活运用一些小的机制，既保证城市建设大局不受影响，又确保市区两级形成合力，共同提升城市建设水平。完善设计、施工招标机制，充分体现“择优”原则，让更多优秀团队参与城市建设。全面推广城建项目指挥部制度，将业主、设计、监理、施工等方面力量充分整合，明确岗位职责，加大沟通协调，强化督促巡查，充分发挥指挥部的桥头堡、排头兵作用。进一步更新城市经营理念，重点做好土地市场的涵养工作，善于把生地变熟地、熟地变热地、热地变高地，增加土地出让收益。比如，在狼山景区开发上，就要跳出狼山，站在全市角度来统筹，通过五山生态公园整体开发，提升周围地块价值。

（发言人系南通市城乡建设局副局长，高级会计师）

增绿清水 多层次精微化推进花园城市建设

致公党界 江 明 (南通市政协)

市委、市政府近期提出了“以五大发展新理念为引领，坚持规划先行、以人为本，政府主导、社会参与，通过组织实施增绿、清水、畅通、便民‘四大行动’，有力支撑‘强富美高’新南通建设”的发展纲要，推动城市由外延型向内涵型、功能型向生态型、管理型向服务型转变，力争到2018年底达到国家生态园林城市、国家森林城市创建标准，花园城市建设取得初步成效。目前我市公园绿地面积4301.37公顷，和省内先进城市还存在一定差距（苏州公园绿地面积6893.43公顷、徐州为4768.19公顷）。城市中心区绿量偏少、行道树规格偏小、立体绿化明显不足、水系数量较少以及部分水系夏季黑臭等是建成花园城市需要大力拾遗补缺的课题。为此，提出建议如下：

1. 深入推进公园绿地建设。大力实施空地转绿地工程，腾出城市绿化空间，规划建设一批高品质公园绿地、公园。建成区范围内零星地块要优先用于公园绿地建设，已收储的符合条件的待建用地，可实施临时绿化。

2. 加快建设沿河沿路绿廊。加强防护林带建设，重点打造城市高速公路环线和滨江沿线围合的生态防护林带，构筑城市外围“绿色屏障”。继续严格执行城市道路绿化标准，塑造层次分

明的道路绿化景观。根据城市河道等级，在两侧建设宽度20~50米的沿河绿地，加快通吕运河、海港引河绿廊建设，进一步满足城市居民游憩、健身、休闲需求。

3. 精心打造林荫路景观路。一方面，对新建城市道路，要从源头抓起，充分考虑道路设计的绿化需求，满足乔木种植条件。对既有城市道路，通过树穴扩穴、淘汰病（残）树、补植大乔木等措施，提升绿化效果。优选长势快、林荫效果好、适应能力强的阔叶大乔木作为行道树，解决行道树规格偏小问题。另一方面，在林荫基本全覆盖基础上，要规划设计若干条具有较高水平和特色品位的城市景观路，对于市民普遍欢迎的“樱花路”（城山路）、“银杏路”（工农路）、“白玉兰路”（人民东路）、“紫叶李路”（世纪大道）等可以因势利导强化特色、提升品味、优化格局，从而形成“一路一特色”“一花一世界”的品牌效应。

4. 大力推广立体绿化。着手研究立体绿化推广办法，鼓励公共建筑实施屋顶绿化，提倡对建筑物、构筑物墙体、立柱、桥墩、廊栏、灯柱、棚架、驳岸等公共设施进行垂直绿化。积极引导居住小区、机关企事业单位推行拆墙透绿、阳台绿化，提高城市绿视率。

5. 规划建设郊野森林。结合生态防护林带建设，配套建设各类苗圃基地，有效提升市区林木覆盖率，同时为城市绿化工程提供优质用苗储备。同时，还可结合城郊农业结构转型，建设优质果品基地。依托郊野成片林地，完善相关服务设施，打造省级

森林公园，为市民亲近自然提供天然“氧吧”。

6. 积极鼓励社会绿化。鼓励全社会参与城市园林绿化建设，鼓励机关企事业单位和居住小区利用现有空地、绿地，增加乔木、花灌木，对硬质地面、停车场进行生态化改造，提高单位小区绿化覆盖率。组织引导城市居民和社会单位开展树木认植、认养活动。

7. 提升风景名胜区建设品位。进一步完善狼山、濠河景区规划，加强景区资源保护和利用，维护景区自然特性、生态功能与地方特色。整合“五山”与沿江岸线生态资源，大力推进景区东延、西拓，扩大景区生态空间。不断丰富环濠河博物馆群文化内涵，优化濠河景区环境，开展对原北公园、东公园、中公园地块整治，逐步再现“五公园”历史风貌。

8. 治理河道岸线。结合“两河两岸”、“通津九脉”建设，对重点河道实施生态化改造，恢复河道生态，构筑景观文化。全力凸显滨江特色，规划启动长江及重点河流岸线生态改造工作，清退船舶码头、砂石堆场、工业仓储，着力打造水秀可近、岸绿可亲的滨江风光带。

9. 增加河湖水面。依托生态廊道、河道综合整治等工程，大力提高城市综合水面率，全力支撑海绵城市建设，增强城市雨水调蓄功能，有效提升城市水体涵养能力和生态净化水平，改善城市水环境，提升城市水景观。

让城市融入自然，让自然汇入心灵，让居民望得见山、看得

见水、记得住乡愁。增绿清水是泽被后世的千秋大计，三城同创则是实现这一历史使命的综合工程，它的完成需要强有力的组织保障和相关部门的协同发力。各职能部门应按照时间节点，形成推进实施计划，认真组织完成，并制定相应的考核考评及惩戒机制，齐力协心，共同把南通建设成宜居宜业富有魅力的花园城市！

（发言人系致公党南通市委副主委，南通大学医学院基础医学研究室核受体与肿瘤研究实验室主任、教授）

突出水利规划引领 推动城市转型发展 为“三城同创”提供水生态基础保障作用

农业和农村界 陆建平 (南通水利局)

2016年，市委、市政府高瞻远瞩，出台了《关于加快推进城市转型发展的意见》，推进中心城区花园城市建设，推动城市转型发展。规划作为城市建设的龙头，编制成果的质量关乎城市形象的改善和品质的提升。

一、开展各项专项规划研究的必要性

我市于2009年启动了《南通市城市水系规划》的编制工作，依据城市总规对水系进行了深化和细化，该规划于2010年完成并经市政府批复。近几年，南通在沿江沿海开发、长三角一体化等国家战略中地位不断提升，城市规模、定位因时因势而变。随着城市建设的快速发展，大量的城郊地块被纳入市区范围，相应的城市规划也在不断修编完善，同时城市建设过程中与水争地、破坏水系现象时有发生；水环境退化，城市居住、投资环境受到制约；水生态、水文化形式单一，居民精神文明诉求得不到满足。为了满足城市发展的需求，充分挖掘南通独有海、江、河、山等城市水系的自然要素，结合“花园城市”、“海绵城市”建设，开展各项专项规划研究迫在眉睫：

一是提高治理标准、确保人居安全的要求。原有水系规划着

眼于“水系畅通、河道疏浚、水环境改善”。原规划近期目标“主要建成区水系基本畅通、河道淤积得到疏浚、调水引流工程实施过半、水环境明显改善”已经完成。随着城市规模的扩大，经济总量不断增加，上位规划对南通市城市防洪除涝提出了新的标准。随着住建部对城市防涝要求的进一步明确，南通市城市排水（雨水）防涝综合规划也在编制中，为了建立高效完善的城市防涝体系，需将水系布局与排水管网布局统筹考虑。此外，城市建设过程中也产生了一些新的问题。道路、小区的建设占用、堵塞河道现象仍常发生，形成了新的断头河和瓶颈段；新的住宅组团、城市组团建设调整了原有水系布局，与原规划产生了一定的偏差等。

二是以水活城、建设水生态文明城市的要求。党的十八大报告明确提出大力推进生态文明建设。水是生态系统最活跃的控制性因素，习总书记提出的“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，对南通新常态下治水、兴水具有重大而深远的意义。南通市作为第二批全国水生态文明城市建设试点，计划到2017年形成系统有效的水环境治理模式，水生态系统得到整体修复，水生态环境对于经济发展的正向推动作用得到凸显，全面呈现“江海明珠、水美生辉”的发展愿景。

三是提升城市品位、传承江海文化的要求。城市水系是人类社会与自然界共生、共存、共享、共融的产物，是城市水文化、水景观的重要载体。“看得见乡景，记得住乡愁”不仅是新农村

建设的要求，也是对城市环境和生活质量新的追求，城市水系的景观展现和文化遗产日益得到关注。

二、各项规划开展的情况

重点专项规划有序开展：2015年，市水利局启动了《南通市城市水系规划修编》及《南通市市区河道控制线规划》两项规划的编制工作。新修编的水系规划依据在编的《南通市城市总体规划》，与“花园城市”、“海绵城市”建设理念相融合，围绕城市防洪排涝安全，围绕对市区水系布局调整、河道综合治理、城市水景观、水生态等方面展开，提出将主城区打造出“两圈五廊、八湖九脉、点多多带”的水系空间总体布局。2015年3月规划概要及定位经市政府常务会议讨论通过，会议要求，要在统筹考虑总体水系布局的基础上，进一步细化、明确分区独立水系，通过功能分区引导城市功能布局。2015年11月，市政府常务会明确要求加强对“水系网”的研究，将“水系网”纳入城市建设发展的“十张网”中。2016年8月市委市政府联合发文提出《关于加快推进城市转型发展的意见》，要求建设富有文化魅力的花园城市，同时构建“两圈八湖九脉”水系格局，逐步将城市综合水面率提升到10%，到2020年基本消除黑臭水体。严格城市蓝线管理，新建项目不得违规占用水域。根据市委市政府相关会议精神，同时结合“花园城市”建设的总目标，对修编成果进行了调整。2016年9月调整后的成果经市政府常务会议讨论通过。2017年1月20日规划成果经规委会审查通过。

《南通市市区河道控制线规划》目前已形成初稿。依据建设部《城市蓝线管理办法》，结合河道管理现状，划定河道蓝线范围，划定河道保护线，保护河道空间，保护河道工程不受违法违规行为的侵占损害。对维护河流健康，确保河道行（蓄）洪安全，保护河道水资源和水生态环境，保障地区防洪安全、生态安全以及促进地区经济社会可持续发展等方面都具有十分重要的作用。实现河道控制线在空间上的强制性管制和保护，与城市建设中的红线、绿线、黄线等有机衔接，为城市建设、河道管理提供依据。

（二）继续推进五山地区、中央创新区、观音山新城、市北新城等区域子规划研究工作。2015年已启动了对五山地区独立水系的研究，规划沿长江中路--啬园路--裤子港沿线进行封闭圈建设，使该地区形成引排相对独立的五山水系。规划新建5座控制建筑物，三座已实施完成，其余两座计划今年开工建设。中央创新区区域涉及三个独立的水系分区，该区域规划形成独立的水系分区，目前相关规划仍在研究过程中，待成果形成后，及时纳入到新修编的水系规划中。市北新城、观音山新城区的专项规划去年已编制完成，目前两项规划的成果均已纳入到城市水系规划的范畴中。

三、下阶段建议继续开展以下工作

（一）结合相关规划，继续深入推进河道整治工作。

1、合理编制年度计划。以市区水系规划、河道控制线规划，作为新一轮水环境整治的总纲领、主抓手，强化市、区整体联动，