

# 主体功能区战略下的郴州新型城镇化路径探析

刘桂文

(中共郴州市委党校 湖南 郴州 423000)

**【摘要】**十八大提出加快实施主体功能区战略,文章联系郴州实际对主体功能区战略下如何推进新型城镇化进行了一些探索,以期有关决策提供有益参考。

**【关键词】**主体功能区战略 新型城镇化 实现路径

**【中图分类号】**F127

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1672-8777(2014)03-0028-03

十八大提出,加快实施主体功能区战略,推动各地区严格按照主体功能定位发展,构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。在此背景下,地处两江(珠江、湘江)源头地区的郴州如何推进新型城镇化已成为一个重大课题,文章力图联系郴州实际提出一些可资参考的思路和建议。

## 一、科学定位,确立生态化发展道路

根据《全国主体功能区规划》和《湖南省主体功能区规划》,郴州有5个县市区列为国家重点生态功能区,2个县列为省级重点生态功能区,1个县列为省级农产品主产区,是华南地区的重要生态屏障;同时郴州地处三纵两横的城镇发展带上,苏仙、北湖两区和永兴县被列为省级重点开发区。也就是说,全市11个县市区,其中8个属限制开发区域,占全市国土面积的78.36%,尽管郴州地处三纵两横的城镇发展带上,整体上看仍属限制开发区域。在推进该区域城镇化发展过程中,必须要确保生态安全,否则势必会引发一系列的生态环境问题,给较大区域范围的生产生活带来重大负面效应,并最终使得该区域的城镇化进程不可持续。为此,应确立生态化的城镇化发展道路,即坚持生态优先、适度开发的理念,用科学的城镇规划合理引导城镇化发展,引导超载人口逐步有序转移,促进城乡建设健康有序地发展,努力将郴州逐步建设成为全国或区域性的重要生态功能区。

## 二、精心谋划,构建城镇化战略格局

规划是城镇化的指导蓝图,完善的城乡规划体系是推进城镇化的先导和纲领,它决定城镇化的水平、速度和质量。因此,推进新型城镇化,规划应先行,用规划合理引导城镇化发展的规模、速度、节奏,优化结构和布局,促进城乡建设健康有序发展。关键是按照“强化中部、构筑支点、区域联动”的发展思路,依托“一核两轴四带”的市域城镇体系框架,加快形成

以郴州中心城区为核心、郴资桂和郴永宜大十字交通主轴为支撑的全市城镇化发展新格局。

### (一)率先推进“大十字”城镇群发展

围绕城乡体系、产业发展、基础设施、生态保护、公共服务和社会管理等六个方面的融城路径,按照“一心两走廊、四极多节点”的空间布局,努力打造全省颇具活力和特色、湘粤赣边界最具竞争力和影响力的现代化城镇群。到2030年,郴州大十字城镇群区域总人口为386万人,其中城镇人口超过300万人,城镇化水平超过78%。

1.“一心”:即郴州中心城区,是区域的政治、经济、文化和交通中心。

2.“两走廊”:即东西向的郴资桂城镇走廊和南北向的郴永宜城镇走廊,是城镇发展的依托和交通联系的纽带。

3.“四极”:即资兴、桂阳、永兴、宜章四个中等城市,是本区域重要的增长极。

4.“多节点”:即中心城市辐射带动的多个小城镇,是服务广大乡村的据点。

### (二)加快推进县城的建设和发展

按照赋权、放开、搞活的思路,深入实施县域突破战略,巩固扩权强县成果,打造城乡统筹的重要载体。依托交通和区位优势,强化与中心城市的产业关联度,建设一批特色产业鲜明、生态和人文环境良好的县城。鼓励扶持区位条件好、人口规模大、经济实力强、发展潜力大的县城,尽快发展成为具有一定规模效应和集聚能力的中小城市,特别是加快推进大十字走廊沿线县(市)城的融城发展,条件成熟时实施撤县(市)设区。

### (三)着力培育若干特色小城镇

按照布局合理、特色鲜明、经济发达、功能健全的要求,选择一批交通条件便利、经济基础较好、资源优势突出、发展潜力大的建制镇,以市场为导向,以产业为依托,以完善基础设施

**【收稿日期】**2014-01-23

**【作者简介】**刘桂文(1972-),男,湖南宜章人,中共郴州市委党校副教授,研究方向:区域经济。

施、强化功能为重点,建设具有郴州特色、国内知名的小城镇,以带动全市小城镇健康快速发展。进一步加大小城镇建设投入,加强城镇规划管理,提高城镇设施水平,重点抓好重点镇的供水、排水、道路、环卫等基础设施建设,加强交通、通信网络建设,完善文化教育卫生设施,促进农村人口、乡镇企业、农村商贸、服务设施等向重点镇集中。鼓励和吸引农村富余劳动力进城创业,形成城镇化和工业化齐头并进,产业调整和劳动力转移相互促进的良好局面。

### 三、产城联动,强化城镇化产业支撑

城镇产业是实现农村人口大量转移的前提,是城镇规模扩大、功能完善的根本物质基础,是城镇化的最根本驱动力。没有产业大发展作为支撑,城镇化加速发展是不可持续的。因此,推进新型城镇化必须把着力点放在发展城镇产业上,推进城镇经济的总量做大、质量提高、实力增强,促进产业集群化发展,加快块状经济的形成,不断强化城镇化发展的产业支撑。

#### (一) 优化产业发展布局

发挥主体功能区规划和湘南产业转移示范区规划等重大规划的引导作用,优化城镇产业布局;按照大城市发展大产业、大产业支撑大城市的要求,以城镇群建设为着力点促进产业集群发展,使城镇建设与产业发展相得益彰。首要问题是克服产业结构雷同,进行职能分工与产业错位发展,促进资源高效配置。其次重点突出优势产业发展。按照已有的产业基础和比较优势,整合城镇群的产业资源,提升科技水平,加快培育发展各个城镇的主导产业、支柱产业、骨干龙头企业和产业集群。

#### (二) 做强特色优势产业

中心城区应依托人才、技术、资本等优势,重点发展附加值高、就业容量大、环境污染小的先进制造业、高新技术产业和现代服务业等绿色产业,特别是依托郴州有色金属产业园,重点发展有色金属中精深加工,通过加大有色金属新材料研发、以及有色金属产学研基地、有色金属交易中心、期货交割库、有色金属博物馆的建设,形成有色金属的“全产业链”模式,建设成为全国最大的钨、铋生产基地和稀有金属新材料基地,着力打造“中国有色金属之都”品牌;以台达电子、高斯贝尔、华录数码、华磊光电等企业为龙头,重点引进一批电子信息企业和研发机构,逐步强化产业配套,引导产业集聚,建立电子信息产业集群。县城和小城镇应立足于城镇功能定位和优势条件,围绕建设工业带动型、商贸流通型、旅游拉动型、资源开发型等各具特色的城镇,发展符合主体功能区定位要求的特色产业,形成合理的产业布局和各具特色的城镇经济。

#### (三) 推进产业园区发展

按照产城一体、统筹布局、协调发展的理念,以产业园区作为产城互动融合发展的空间结合点,协调好城市和园区的空间关系,明确产业集中布局区域,明确重大产业园区的位置、规模及相应要求,加强城镇与园区基础设施的对接,集中力量发展一批产业集聚、规模经济显著的产业园区,引导工商

企业向园区集中,强化产业配套,延伸产业链条,实行“三废”集中处理,实现产业、人才和创新要素集群集聚,使园区成为城镇空间拓展和经济发展的增长极。完善公共服务体系,强化产业的资本、信息、技术、人才等配套支撑,充分发挥工业园区作为吸纳农村转移人口重要载体的作用。

#### (四) 加强产业项目建设

产业的振兴须依靠项目的持续拉动。依据现代科技发展方向和产业发展导向,找准产业、区位和资源优势的结合点,加强市场需求特别是潜在需求的研究,有针对性地谋划创造一批战略性、带动性强的重大产业项目。建立市、县(区)两级项目库制度,根据项目的储备阶段和招商情况,实行分类汇总,动态管理,做到常年筛选、滚动储备。认真研究国内外产业发展新特点、新趋势,转变招商理念,创新思路,关注并积极参与国内外高层次推介平台,掌握更多信息源,全力加大对重点国别、重点地区、先进产业、行业龙头企业的招商力度。精心组织各类专题招商活动,强化专业化招商手段,建立专门人员分工体系,努力构建高效务实的招商引资新格局。全力支持现有企业催生或聚变产业项目,促进扩能改造、转型升级,不断提升产业竞争力。

#### (五) 大力推进全民创业

进一步完善鼓励支持创业的政策,在准入、科技、信息、资金、服务等方面加大支持力度,让一切有利于创业的思想活跃起来,把各类创业主体激活起来,使一切领域的创业潜能充分发挥出来,最大限度地激发全社会的创造活力,让一切创造财富的源泉充分涌流,实现以创业促进发展,以创业带动就业。

### 四、完善设施,提高城镇化承载能力

城镇承载能力是指一个城镇的基础设施和自然资源、生态资源等要素支撑经济社会和人口发展水平的能力。市政基础设施是城镇承载功能最主要的体现,对城镇发展具有重要的基础性、支撑性、引领性作用,其服务水平高低决定着—座城镇承载能力的大小,是城镇安全高效运行的坚实基础和城镇健康持续发展的有力保障。针对郴州基础设施建设滞后、欠帐较大的状况,今后相当长一段时期,要加大投入,适度超前、统筹规划和建设市政设施,同步推进地上地下基础设施建设,统筹旧城区相关设施改造,全面提升基础设施保障水平。

#### (一) 构建城镇综合立体交通网络

突出交通先行,加快区际、城际、城市、城乡交通基础设施建设,加快实现各种交通方式的无缝衔接,形成“对内大循环,对外大流通”的综合交通网络。主要是构建“四横七纵”公路骨架,加快郴资桂、永郴宜城市交通快速干道建设,增大区域内路网密度,形成方便快捷的公路运输网;积极争取桂永郴铁路以及郴三铁路延伸至安仁连接衡茶吉铁路尽快规划实施,加快推进武广高铁郴州站扩建,规划建设郴州城镇群城际轨道交通,积极争取南高铁行经郴州;适时启动机场规划建设。

#### (二) 完善市政公用设施建设

完善城市内部交通道路系统和配套设施,优化城市路网

结构,提高道路交通管理水平,特别是加快推进换乘中心建设和公交专线建设。加大城市供水能力建设,实施东江引水二、三期工程,加强城市供水设施及配套管网的新建、改建和扩建工程建设,降低供水管网漏失,提高供水水质监测能力。进一步完善城市饮用水源保护区建设,实施水源地保护工程。统筹建设雨污水管道和污水处理厂,新开发建设区域实行分流制,旧城区结合改建逐步实行分流制。建设稳定可靠的电源点,高标准架设输电线路,构建安全可靠的供电体系,逐步采用电力电缆地下敷设。加快电网建设,完成农村电网改造,促进电网合作。加快建设市内天然气主干网及支线管网和城市管网,合理布置城市配气站,到2020年实现县县通天然气。加大环境卫生设施建设力度。

### (三) 加快城镇信息化建设

实施“数字郴州”工程,积极部署大容量光纤宽带网、高速3G网、数字广播电视等新一代网络,推进“三网融合”,加快物联网、无线城市建设,大力推动电子政务、电子商务等业务应用。建设网络与信息安全事故应急防范综合支撑平台,增强监测预警、应急处置能力。

### (四) 加强城镇生态建设

发挥郴州生态资源优势,综合规划郴州城镇群的生态布局,统筹区域生态一体化建设,构建与城镇群空间布局形态相协调、覆盖整个市域范围、质量更高、结构更优的园林绿地体系。保持城区和市域范围内现状绿化、排列有序、脉络清晰的自然山体 and 山系,构建城市绿肺;利用主要河流的水资源,规划构建“河湖互补”的城市水网,丰富城市景观,改善生态环境。中心城区加快建设“十山十湖”,加快建设“森林郴州”,打造“林中之城、休闲之都”。同时,加强生态治理和环境保护,为郴州新型城镇化发展提供更多的环境容量支持。

## 五、创新制度,激发城镇化发展活力

制度可以激发活力、提高效率,形成有利于促进城镇化的体制和政策环境,是城镇化战略顺利实施的重要保证。当前正处在重大政策和财政资源再分配的调整期,在政策创新和利用方面有着广阔的空间。

### (一) 创新规划管理制度

按照“先规划,后建设”的原则,高起点编制城市发展规划。加强各类城市规划编制的前期研究工作,科学预测城市人口发展规模,合理确定城市生态环境、土地、水资源、能源、自然和历史文化资源保护等方面的综合目标,划定禁止建设区、限制建设区、适宜建设区范围,制定严格的空间管治措施。按照“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与”的要求,积极转变城市规划修编方式,广泛征求有关部门、专家学者和广大人民群众的意见,确保规划修编既符合经济社会发展基本规律和城市规划专业要求,又能体现地方特色。加强规划法制建设,强化对城市规划实施工作的监管。规模较大及建设任务较重的乡镇,单独设立规划建设管理机构;规模较小的乡镇,整合规划、建设、国土、环保等管理职能,成立综合性管理机构。乡镇规划建设管理机构要按要求配备人员、保证经费、

履行职责。

### (二) 改革“二元”管理体制

加快改革户籍制度,逐步推进城乡户口一体化管理,鼓励有合法固定住所、职业或合法生活来源的进城务工人员进入城镇落户,科学引导农村居民自愿平稳有序转移,对于自然地理和气候条件极度恶劣的某些区域可实行城镇化移民政策。对农村人口已落户城镇的,应保证其享有与当地城镇居民同等的权益。对暂未落户的农民工,应有针对性地完善相关制度,解决他们当前在劳动报酬、子女上学、技能培训、公共卫生、住房租购、社会保障、职业安全卫生等方面的突出问题。加大居民培训教育力度,提升农村人口向当地城镇转移的能力。着力推进城乡养老保险全覆盖,加快推进基本医疗保障城乡统筹管理,建立健全社会保险跨地区、跨城乡衔接和转移机制。对符合主体功能区定位要求的特色产业和中心城镇建设的用地予以保证并简化审批程序和减免相关税费,新办工业项目一律进工业园区,停止向一乡一点工业点供地。推进征地制度改革和农村土地流转,提高农民在土地增值收益中的分配比例,积极探索集体土地上市和入股开发。建立健全畅通的农村宅基地使用权退出和补偿机制,用经济手段促进和规范农村闲置宅基地的退出和流转。

### (三) 创新城镇投融资制度

建立以政府投入为导向、主要依靠社会资金建设城镇的多元化投融资机制,实现城镇基础设施和公用事业项目投融资方式多元化。放宽民间资本准入领域,完善融资平台建设和配套政策,积极吸引民间资金和企业资本参与城镇建设,支持企业投资县城和小城镇的集中连片综合开发,提升城镇建设融资能力。探索城镇公用事业和无形资产(如冠名权、广告牌位使用权)市场化运营方式以及BOT、PPP等模式。鼓励金融机构加大对县城(县级市)和中心镇建设的信贷投入。鼓励房地产开发企业、社会投资机构投入保障性住房建设运营管理。鼓励相邻的城镇之间共建、共享基础设施,提高投资效益。

### (四) 深化财政、区划、考核等制度改革

探索建立促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系,完善财政转移支付机制和生态补偿机制,积极争取国家和省里对郴州的财政转移支付力度,积极推进房地产税改革,探索开征环境保护税和绿色出行附加费。积极探索区划管理体制,对具备条件的地区要积极争取省县直辖、撤县设市(区)及县辖市;对重点发展的中心建制镇赋予县级经济和社会管理权限。实行分区类的政绩评价和考核制度,如重点开发区侧重考核新型城镇化和新型工业化,限制开发区侧重考核生态保护、生态经济和人口有序转移。

### 【参考文献】

- [1] 国务院发展研究中心课题组. 主体功能区形成机制和分类管理政策研究[M]. 北京:中国发展出版社,2008.
- [2] 段禄峰,张沛,卞坤,吴潇. 基于主体功能引导下的我国城镇化发展多维解析[J]. 改革与战略,2009,(02).