



推进城市群都市圈建设的“三个对接” 完善城镇化空间布局

曹伟伟

推进城市群、都市圈一体化建设，是构建“双循环”新发展格局的重要战略部署。国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出，要发展壮大城市群和都市圈，形成疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局；近日中共中央政治局召开会议，审议《关于新时代推动中部地区高质量发展的指导意见》，明确提出“促进长江中游城市群和中原城市群发展”。

当前，我省城市群、都市圈建设应主动对接新发展格局、对接全域发展、对接乡村振兴，形成体系要素的高度整合协同，突破城市群跨区域要素流动的障碍，全力助推中部地区高质量发展。

对接新发展格局，以全面开放完善城镇化空间布局

我省城市群、都市圈建设须加强系统规划，分类引导大中小城市深度对接新发展格局、明确发展方向和建设重点，形成全面开放一体化发展格局。

一是深度融入共建“一带一路”。面向全国开放前沿，彰显我省自贸区辐射带动作用，强化与长三角、成渝地区双城经济圈协作；聚力建设好工程机械、轨道交通、航空航天、海工装备等世界级产业集群，增强这些产业集群的全球

资源配置、科技创新策源、高端产业引领功能与国际竞争力，造就湖南城市群、都市圈特色产业“的主场”优势，为我国高质量发展拓展空间。

二是向长江中下游城市群兄弟城市全面开放。建立健全城市群一体化协调发展机制和成本共担、利益共享机制，统筹推进基础设施协调布局、产业分工协作、公共服务共享、生态共建环境共治，推进长江中下游地区市场一体化，促进上下游、产供销有效衔接，推动制造业、服务业、农业、资源等产业融入全国循环，提升供给体系对国内需求的适应性，获取深度融入国内大循环的强劲动能。

三是全面施行省内开放。建立健全长株潭重大规划编制、重大政策制定，重大改革实施，重大项目布局，重要标准统一协调机制，实现交通体系一体化、产业布局一体化、政策协同一体化、生产要素一体化等发展。坚持从湖南全球整体角度来谋划产业链的区域扩展和区域整合，避免省内同行业低水平同质化竞争。

对接全域发展，以结构优化完善城镇化空间布局

推动形成高质量发展的区域空间布局，必须着力调整和优化我省城市化空间结构、提高空间效率。应充分利

用长株潭都市圈的集聚效应，溢出效应、涟漪效应，打造都市圈核心区、功能拓展区、外围协作区，形成功能分工明确、空间耦合协调、规模等级有序的区域发展体系，加快构建“一核两副三带四区”区域经济格局。

强化长株潭都市圈的核心引擎和辐射带动作用。长株潭都市圈产业链优势突出，要素链支撑有力、服务链体系完善，是全省先进制造业的集聚区、科技创新的主战场、改革开放的主阵地。应充分发挥其优势，给予更多综合授权，从重大基础设施建设、环保联防联控、产业结构布局调整、改革创新等层面完善协同联动机制，强化其对区域经济的带动、示范、枢纽功能。

发挥“两副”承接长株潭辐射、放大并辐射带动周边地区的功能。支持岳阳发挥区位优势，建设长江经济带绿色发展示范区、中部地区先进制造业集聚区和湖南通达海开放引领区；支持衡阳发挥辐射人口多、衔接粤港澳、对接长三角优势，突出打造区域性经济中心和现代消费中心，打造有色金属、轨道交通、新能源汽车等8大千亿级产业集群。

发挥我省交通枢纽优势，带动三带四区协调联动发展。依托京广、沪昆、渝长厦三大通道，带动长株潭、洞庭湖、湘南、湘西四大板块高效发展；加快构建江海联运陆海联动格局，推

动长三角、珠三角、成渝城市群等地区的资金、技术、管理、人才资源进一步汇聚湖南，助力湖南高质量发展。

对接乡村振兴，以城乡融合完善城镇化空间布局

城市群、都市圈是城镇化发展的最新形态、乡村振兴的主动力。构筑更高层次、跨行政区的城乡融合发展空间，辐射带动乡村全面振兴，是城市群、都市圈建设的重要使命之一。

一方面，中心城市应完善郊区新城功能，增强连城带乡、城乡融合能力。城市群、都市圈建设应以乡村为腹地和纽带，引导周边小城镇根据各自资源禀赋承接中心城市的功能转移和分工，通过乡村、小城镇、都市圈的有机连接和合作，完善整个城市体系的内在结构。

另一方面，作为小城镇，应在深度嵌入城市群一体化结构中寻找新的发展机遇。有序疏解中心城市一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等功能和设施，推进公共服务、环境卫生、市政公用、产业配套等设施提级扩能，发挥整合周边乡村地区的基础性作用。通过分工合作、区域联动、整体协同，构建起城市群都市圈内大中小城镇抱团共赢的新格局，彻底打破“行政区经济”桎梏。

（作者系湖南乡村振兴战略研究院特约研究员）

以城市更新推进长株潭都市圈内涵式高质量发展

刘先根

国家“十四五”规划及2035年远景目标纲要提出，要“加快转变城市发展方式，统筹城市规划建设管理，实施城市更新行动，推动城市空间结构优化和品质提升”；湖南“十四五”规划及2035年远景目标纲要提出，要“推进城市更新工程，统筹城市老旧小区改造、棚户区改造及历史文化街区保护利用，加强居住社区市政配套设施、公共服务设施建设，增加公共活动空间保护”——这些都为推进长株潭都市圈高质量内涵式发展提供了全新思路。

当前，做好长株潭都市圈城市更新工作，迫切需要破解政策配套不完善、流程标准不统一、规划管理欠精细、建设过程难管控、遗留问题难补手等问题，建议重点从以下三方面入手——

解决好“市民所盼”，争当全国城市更新标杆。近年来，长株潭三市持续推进历史街区保护、棚户区改造、老旧小区改造、城中村改造等形式的城市更新。长沙先后对14个历史街区实施了更新改造，建设历史步道69.5公里，

不仅还原了“历史名城、文化名城、山水洲城”的特色、底色和本色，也为“慢行生活、文化旅游”提供了时空载体；株洲大力实施老旧小区改造等民生工程，清水塘老工业区搬迁改造、转型升级取得了良好效果；湘潭市通过万楼、窑湾棚户区改造等城市更新项目保留了乡愁、韵味和文化。未来五年，长株潭都市圈城市更新应把创造优良人居环境作为中心目标，在土地效率、产业优化、城市治理、生态环境、文脉传承等方面持续发力，使城市更健康、更安全、更宜居，努力把城市建设成为人与人、人与自然的和谐共处的美丽家园。对于中心城区历史街区、街巷的更新，应融入文化、绿色、健康等理念，将过去“大拆大建”的工作思路转变为“以留为主，综合运用留、改、拆、补”的精细织补手法，增强老城区的宜居性、持续性、生命力，在征拆中提颜值、在改造中见情怀、在保护中留乡愁，走出一条保护与发展的双赢之路，争当全国城市更新标杆。

解决好“融合所向”，优化城市更新顶层设计。构建长株潭都市圈联动机制，围绕内涵式高质量发展科学谋

划，制定三市城市更新总体规划，依托一江（湘江）两岸打造都市圈绿化美化亮化工程等，实现互补、聚力、合作、共赢；推动城市从产业主导型布局、消费主导型布局向人居主导型布局、生态主导型布局转变，精准施策，推动城市更新的一个重要目标。目前长株潭都市圈推进的项目中很多与产业转型升级有关，包括特色小镇项目、工业园区升级改造等项目等。推动城市更新在长株潭一体化发展中取得新的重大突破，须在打造产业发展大舞台和企业聚集地上下功夫，通过强化产业基金引领、实施税收减免等举措，为长株潭都市圈中央

商务区、重点开发区、特色功能区、历史文化街区等的发展赋能，致力打造全省高质量发展新引擎；尊重市场规律，尊重专业意见、尊重群众诉求，把资源优势、资金优势、政策优势转化为城市更新的可持续发展动力，在公平正义的前提下提升城市更新效率；在解决城市更新资金问题上，应坚持“政府引导、市场运作、利益共享”方针。在政府主导下，调动多元社会主体共同参与的积极性，平衡政府、市场主体和市民群众的需求，实现城市更新共建、共管、共享。可借鉴广州在城市更新过程中鼓励资本市场参与运作、财政资金托底的做法，鼓励有实力的市场主体参与城市更新改造和安置房建设；在城市更新中，应注重完善政府、公众、企业、社会组织等多种社会形态协商共治的管治体系，同时把全面改造和“微改造”等放在同等重要位置，探索单元开发模式，因地制宜采取全面改造、综合整治、微改造等更新改造方式。

（作者系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心长沙市基地特约研究员）

充分发挥法治引领作用 加快长株潭营商环境一体化建设

陶银球 戴蛟

在新的历史起点推进长株潭都市圈建设，须紧扣“一体化”和“高质量”两个关键词，充分发挥法治引领作用，加快长株潭营商环境一体化建设。这是实现长株潭经济高质量发展的关键举措，是打造全国重要增长极的必然选择。

好的营商环境就是生产力、竞争力，而法治是最大的营商环境。目前，政策均等化、管理同城化、服务同质化、发展协同化等正在成为长株潭营商环境一体化建设的主方向。因此，须借助好法治这一根本手段，将一切优化营商环境的措施纳入法治化轨道运行，充分发挥法治对于推动、规范、保障营商环境的引领作用。

用法治平等保护市场主体。长株潭一体化建设应破除单个城市的“单打独斗”，实现都市圈内的均衡发展。因此，必须遵守市场主体平等保护原则，强化公平竞争审查的刚性约束，稳妥有序清理妨碍区域协调发展、开放市场规则的地方性法规和政策文件，

强化反垄断、反不正当竞争执法，确保营商环境的公平公正，激发区域经济发展的内生动力。同时以尊重市场主体利益为导向，健全法规政策体系，搭建起维护市场主体利益的防护网；结合长株潭区域经布局，围绕降低企业经营成本、完善产业政策、实现区域资源共享等方面制定配套文件，为市场主体从事经济活动提供全面的行为规范和法律保障。

用法治提升市场监管能力。良好的营商环境，依托于依法合规的市场监管机制。建议在长株潭三市市场治理方面，建立以“双随机、一公开”为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制。一是推进分段监管向统一监管转变，实现一窗窗口审批、一个标准管辖、“一箱工具”综治、一套程序办案、一支队伍执法、一条热线维权；二是深化“放管服”改革，最大限度减少政府对市场的直接干预；对于都市圈内重点布局的新产业新业态实施包容审慎监管模式，在执法过程中贯彻善意理念，充分发挥平台监管和行业组织的自律作用。三是进一步优化金融环境，维护好金融秩序，依法严厉打击和有效遏制高利贷、套路贷等违法行为，

做到既“柔情护花”又“铁腕除虫”。四是加强长株潭三市社会信用体系建设，建立包括事前信用核查和信用承诺、事中信用评价、事后信用奖惩和信用修复等全流程信用监管机制，构建以信用监管和互联网监管为基础的新型市场监管机制。

用法治提升政务服务效率。当前，湖南省政府推进“互联网+政务服务”建设，开通了“一件事一次办”线上公共服务平台。建议在此基础上，结合长株潭一体化建设和各创新产业园区发展需要，拓宽“一件事一次办”改革范围，通过设立长株潭综合事务办理专区、扩大与长株潭都市圈合作城市政务服务“跨省通办”范围等方式，进一步优化涉企政务服务。同时，政府部门应加快组建长株潭公共信息资源库，建立健全政务数据共享协调机制，实现政务服务一体化。

用法治优化区域创新生态。推进长株潭科技创新共同体建设，加快形成全域创新体系，是湖南“十四五”规划时期培育创新引擎的重中之重。为此，应健全长株潭协同创新体制机制，加强三市创新法规政策体系、知识产权保护和应用体系、科技成果转化服务体系、科技金融体系等方面的协同，

鼓励企业加大研发投入，促进各类创新要素向企业集聚；强化对创新关键环节的支持，鼓励企业专注细分市场、突破关键核心技术，着力培育国家级专精特新“小巨人”或单项冠军企业；在充分发挥长株潭国家自主创新示范区、岳麓山国家大学科技城、马栏山视频文创产业园等的产业集聚引领作用基础上，建立一批区域重大科技创新合作共同体，推进产业链联合创新，提升长株潭科技创新整体水平。

用法治促进要素市场一体化。推进长株潭要素市场一体化建设，让生产要素在都市圈内畅通流动，有助于形成统一开放的大市场、促进要素高效配置、进一步释放融城发展红利。为此，应通过各部门依法联合行动，加快推进金融、技术、土地、人力资源等要素市场一体化；在科学技术领域，探索建立区域科技资源共享服务平台，提升区域科技资源利用价值；在土地管理方面，建立长株潭区域内统一的建设用地市场，推进产业用地市场化配置改革；在人力资源方面，推动长株潭户籍制度一体化，引导劳动力要素合理畅通有序流动。

（作者系湖南工商大学湖南省廉政建设研究基地特约研究员）

以产业融合 消融长株潭一体化壁垒

郑平

当前，长株潭迎来一体化高质量发展新契机，有效消融长株潭一体化壁垒更具战略价值和现实意义。笔者认为应重点以长株潭三市的产业融合为着力点，高效消融一体化发展壁垒，提速长株潭都市圈建设步伐。

现代中外区域发展充分证明，产业发展是城市形成的自然动力，更是引起城市间关系变化的核心驱动因素。经过多年探索实践，长株潭都市圈建设已进入能级放大、速率提升、质效升级的新时期。在发展阶段，除了全面实现基础设施建设互联互通、公共服务共建共享，长株潭唱好“三城记”的重头戏在于产业融合。应从产业融合切入，依托政府超前引导，采用创新式思维和方法，促进政府和市场协同发力，引导三市产业优势互补、重构升级，形成要素优化布局、充分流动的生动格局，以产业融合带动三市全方位、深层次融合，推动“高质量”“一体化”两个关键词扎根落地，结出硕果。

搭建产业数据智能平台，精准牵引产业融合。数据是现代产业和新兴企业的核心生产要素。长株潭三市以全省1/7的国土面积、22%的人口，创造了湖南40%以上的经济总量，是高校与科研院所、国家级园区、省级园区、大能级产业的集聚地，经济活动频繁，市场繁荣程度高，构成了产业数据资源的“富矿”。三市政府应充分发挥自身在信息收集、梳理、传导方面的优势，将大数据理论引入到政府治理工作中，促进治理模式从粗放式向精细化、从单一性向协同共享、从被动式向主动型转变，实现对长株潭产业一体化发展的超前引领，促进经济发展“要素齐全、管控实时、效能倍增”；三市政府应建立统一的产业数据智能管理平台，构建智能化、工具化、标准化的“产业大脑”，全面采集和动态更新开放共享创新平台清单、重大关键共性技术联合攻关清单、工业品相互采购清单、新产品示范运营清单等“产业数据清单”，让产业要素在三市实现更高效配置，减少因信息不对称而导致的工作重复、本地配套不足、产业链环节外置等情况，形成内部抱团、深度聚合的联动发展格局，实现产业高效融合。

以高质量人才合作 助推长株潭城市群建设

孙雄辉

加快长株潭城市群建设，人才是决定性因素，应以更为主动、更加开放、更具活力的人才举措，加强人才合作、推进人才共享，为实现长株潭一体化发展、服务我省“三高四新”战略实施凝聚起更强大的人才力量。

长株潭地区是我省人才资源的重要聚集地。近年来，区域内人才交流与合作日益频繁，人才资源共享共用新格局逐渐形成。但由于各种历史和现实原因，区域内人才合作仍然存在一些障碍与堵点，主要体现在：一是“政出多门”的机制障碍。长株潭各有人才政策，彼此之间存在一些不协调、不衔接的地方，掣肘了区域人才合作的推进。二是“同质竞争”的结构性障碍。由于长株潭产业布局 and 产业链分工较为相似，三地人才争夺激烈且趋于同质化，直接影响了区域人才合作与交流。三是“网络不畅”的沟通障碍。长株潭还未建立统一、高效、完整的人才信息网络，人才资源信息难以有效实现全域共享。四是“自我防护”的心理障碍。人才流动显现出的不平衡性，促使三地不自觉筑起人才“防护墙”，不利于人才合作交流。

区域人才合作的基础在协同、优势在互补、目标在共赢。破解上述种种难题，推动长株潭人才合作创新发展，应着力在以下“四个体系”上下功夫——

完善政策协同体系。机制顺，则人才聚、事业兴。推进长株潭人才合作，首要须完善区域内人才政策协调机制，应建立长株潭人才工作联席会议制度，集中解决人才一体化的难点问题，建立良性人才竞合关系。一方面，应强化政策对接，规范和统一区域内各类人才政策，尤其在人才统计标准、人才资格认定、人才市场对接等方面应加快实现互通互容；另一方面，应加快统筹协调，推动建立一体化人才规划和战略，协同制定长株潭人才发展主体制度，完善区域人才引进、培养、配置、共享、激励与保障等配套措施，营造有利于人才发展和合作的人才生态和制度环境，加速人才在区域内健康、合理流动。

打造人才市场体系。人才资源是社会性公共资源。推进长株潭人才合作，应加快建立统一开放、竞争有序的人力资源市场体系，将人才的交流与合作、管理或使用纳入社会化、市场化、契约化轨道，进一步明晰人才、单位、社会的责权关系，

创新产业融合实施主体，让行政资源活起来。应建立三市共同参与的产业发展联盟和共同组建的产业链服务公司，使其成为三市产业融合的市场化实施主体。在领导与执行层面，落实政策联动、招商联手、服务联勤、企业联合四项机制，开展高层定期沟通、执行层常态会商，统筹指导和综合协调产业一体化战略实施，研究审议重大政策发布、重要项目引进、重点问题解决等工作，实现“三位一体”融合发展，凝聚更强合力；在产业规划方面，推行规划联审或规划合一，由省级层面站在“第四方”的中立视角明晰产业发展方向、设置产业集聚平台，以避免内耗竞争；在政策联动沟通、省级层面加大政策统筹和财政支持力度，科学布局一批一体化产业政策承接平台，更加注重长沙与株洲、湘潭的产业政策协同性和平衡性，将长沙的“虹吸”效应转变为“彩虹”效应，实现长株潭一体化联动承载，将长株潭都市圈打造成为中部乃至全国的要素磁石；在招商协作方面，推进一体化人才引进、招商推介、集中签约，通过完善机制使其常态化，消融市场主体原有心理距离印记，加速形成同城印记。

创新产业链实体平台，让特色园区强起来。在推进长株潭都市圈建设中应大胆创新园区发展模式，以产业链为逻辑，特色化园区发展为核心促进产业分工协作。重点聚焦产业链研发、生产、销售“三环节”的核心优势资源，深度分析三市产业链基础，更加突出因城施策，因城设园，探索建立环节跨市分置的园区生态圈，以长沙为核心布局研发和销售特色园区、以株洲和湘潭为核心布局生产制造特色园区，打造更多专业型、精致型、效益型特色园区。同时积极探索“飞地型”园区发展路径，借鉴深汕特别合作区的有益经验，推动株洲和湘潭对接长沙产业溢出效应，承接总部企业扩大产能、产业外溢的生产制造环节落户飞地园区，并由省级层面配套出台统计数据分享、税收分成指导意见，调动三市积极性，从制度层面消除产业一体化发展的现实壁垒。

（作者系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心湖南师范大学基地特约研究员）

