

导读

习近平总书记去年9月在湖南考察时明确指示,“长株潭一体化发展要继续抓下去、抓出更大成效”。

当前,伴随“加快长株潭都市圈建设”被纳入国家“十四五”规划,长株潭地区须在更高坐标系中定位未来发展,用更具突破性的创新之举推动各项工作,以更加紧密的区域合作肩负起历史使命。

如何在新的历史起点上推动长株潭一体化取得新的重大突破?湖南日报《理论·智库》特约请湖南省智库领军人才、青年拔尖人才走进长株潭一体化发展“桥头堡”——长沙市雨花区调研,并与雨花区党政领导一起为长株潭一体化发展建言献策。

创新机制,高效推进长株潭一体化发展

张敏 刘素月

继“加快建设武汉都市圈、长株潭都市圈”被列入国家“十四五”规划后,3月30日,习近平总书记主持召开中央政治局会议审议《关于新时代推动中部地区高质量发展指导意见》,强调要促进长江中游城市群和中原城市群发展。这标志着长株潭一体化发展站上新的历史起点,迎来了最佳机遇期、黄金发展期。省委召开长株潭一体化发展领导小组第一次会议,强调在新的历史起点上推动长株潭一体化取得新的重大突破,按下了长株潭一体化发展的“快进键”。4月10日,长株潭一体化发展第三届市委书记联席会议召开,审议并签署了“1+3+10”14项文件,提出加快推进“十同”50项任务,进一步明晰了合作方向和实施路径。

创新机制是保障长株潭一体化发展高质量、可持续的关键所在。只有建立一套完善、顺畅、有效的机制,发挥有效市场和有为政府“双轮驱动”作用,才能让三市合作快速跑起来、各要素充分动起来。对于区县来说,理应在实践中先行先试、大胆探索,发挥创新“试验田”作用,着力破除一体化发展机制障碍,让一体化发展的红利更多更快惠及三市、服务全省,为推动中部崛起、长江中游城市群建设作出应有贡献。

创新运行机制,推动合作对接顺畅、运转高效。推进长株潭一体化发展,基层区县是实践者、执行者,必须在决策、协调、执行各层面,建立衔接顺畅、高效运转的体制机制,实现上下联动、三地协同、同频共振、抱团发展。决策层面,建议在省、

市的指导下,建立三市各区县参与的联席会议制度,每年召开一次党政主要负责人参加的联席会议,负责审议、决定和决策基层推进一体化发展的重大政策、重大项目和年度工作要点。协调层面,建议各区县成立推进长株潭一体化发展领导小组及办公室,抽调专门力量负责联席会议日常工作,负责区县之间联络沟通、统筹协调、督导评估等工作,进一步提升统筹协调水平。执行层面,建议构建专项合作协议牵头部门、街镇、社区(村)协调对接机制,对合作事项实行清单式推进、台账式管理、挂图式作战,推动各项合作事项落地落实。通过搭建上下联动、三级运作、统分结合、各负其责的运行机制,持续高效推进长株潭一体化发展。

创新共享机制,实现合作利益共享、互利共赢。利益共享是三市协同推进长株潭一体化发展的内生动力。基层区县应本着互惠、共赢的原则,在成本共担、利益共享的基础上寻求合作“最大公约数”,最终实现“1+1+1>3”的效果。在财税分享上,应充分发挥三市区位优势、资源优势和产业基础优势,探索推进园区共建、异地孵化、“飞地”园区等合作模式,允许合作各方综合考虑权责关系和出资比例,对财税等经济指标进行协商沟通、共同分享,以利益共享机制促成更多产业合作项目落地见效。在服务共享上,应始终把改善人民群众生活作为出发点和落脚点,针对目前医疗、教育、养老、公积金等公共服务政策尚未实现有效衔接或打通等情况,进一步健全资源要素优化配置、共建共享、流转顺畅、协作管理机制,让优质公共服

务资源发挥更大价值,让更多群众共享一体化发展成果。在生态补偿上,守护好长株潭生态绿心,是三市共同的责任和使命。建议省级层面牵头,设立由生态共治受益方共同出资的生态补偿基金,用于绿心地区工业企业退出和群众生产生活资金补偿,充分调动各方参与生态保护的积极性,实现生态地区和受益地区的良性互动。

创新参与机制,促进合作多元参与、共同推进。加快长株潭一体化发展不仅是三市党委政府的事,也是需要三市企业群众和社会各界共同推动的事,必须充分调动社会各力量广泛参与,构建政府主导、企业主体、社会组织和公众共同推进的合力机制。建立决策咨询机制,在推进长株潭一体化发展中,建立重大决策、重大项目广泛听取吸纳三市专家智库、社会组织、企业家和群众意见建议制度,汇聚各方智慧,确保科学决策。建立企业交流机制,积极引导三市商会、行业协会、企业搭建交流合作平台,建立产业联盟,形成战略合作,围绕10条协同发展产业链,全方位、多领域、深层次合作,推动“强强联合”“龙头带动”,做大产业协同发展“朋友圈”。建立协同创新机制,围绕突破一批关键核心技术、基础零部件技术,推动三市龙头企业、高校、科研院所、行业协会搭建协同创新平台,促进创新要素跨区域流动,共同建设区域协同共同体。建立人才流动机制,进一步完善和统一人才引进、评价、待遇等政策,打通人才跨区域流动障碍,营造吸引人才的大环境,打造各类人才聚集高地。

(作者系长沙市雨花区委书记;长沙雨花区委副书记、区长)

精准施策,加速长株潭社会治理一体化

盛明科

推进社会治理一体化发展,是加速推进长株潭一体化的有机构成,也是助力湖南“三高四新”战略实施和高质量发展的重要保障。

社会治理一体化涉及就业、教育、医疗、居住、养老等公共服务诸多方面,还嵌入社会治理、社区治理、矛盾纠纷化解等环节,与区域规划、基础设施、产业发展一体化有所不同。近年来,长株潭一体化发展的整体性、联动性、协同性显著增强,但在治安警务联防联控、养老服务融合、疾病防控协同、环境保护联动、医疗卫生异地结算等社会治理层面,还需持续发力。

当前,长株潭一体化深入推进,要求社会治理一体化也要加速向前:一方面,长株潭一体化纵深推进必然伴随各种生产要素加速流动,从而导致诸多社会治理问题超出行政区划边界,成为跨域性社会治理难题;另一方面,长株潭一体化除了要推进规划同图、设施同网、市场同治以及基础设施、产业、生态环保等融合发展外,还必须推动三地社会治理一体化,才能真正实现长株潭地区经济一体化发展与社会稳定的有机统一。

加快形成长株潭三市形成共建共治共享社会治理格局,亟待着重从以下四方面精准施策——

一是以系统思维做好社会治理一体化发展的顶层设计。现代社会治理是一个复杂的系统工程,推动区域间社会治理合作或跨域性社会治理难度更大。为此,须运用系统思维方式,站在推进长株

潭一体化高质量发展的战略高度,发挥区域合作机制优势,着力加强顶层设计和整体谋划,做到社会治理统筹规划、合理布局、因地制宜、各扬所长,在共建共治共享上精准施策;通过区域统筹、资源整合、优势互补、平台共享、项目共建,着力解决长株潭基层社会治理程度和发展水平不平衡问题。

二是破除行政壁垒为社会治理一体化清除障碍。推进长株潭社会治理一体化,关键在通过规划、制度、组织的力量打破行政壁垒和旧有部门职责边界的限制,应牢固树立“共同体”思想,按照职能职责、业务功能、资源优势、力量聚集的原则,强化三地市的公共服务统筹协调、协同治理;健全三市及其部门之间的协同合作机制,可借鉴雨花、石峰两地开展绿心保护联合巡查、矛盾纠纷联合调处等做法,着力解决缺少常态化协调沟通、多部门权力交叉行使、数据不共享、民生发展不平衡等问题;通过整合资源、聚合力量,推动形成横向联动、纵向贯通的社会治理平台,确保群众的各类公共服务诉求能够得到“一站式”解决,组建或打造三市“民生共同体”;通过顶层推动、分类施策、补齐短板,深化医疗卫生领域紧密型医联体建设,积极推动优质教育资源跨区域联动协作和办学布局,推动社会化养老服务一体化改革。

三是运用数字技术为社会治理一体化赋能增效。近年来涌现的“最多跑一次”“微智治”“网格化管理”等社会治理模式创新,充分彰显了大数据技术赋能、支撑社会治理一体化发展的趋势。推进长株潭社会治理一体化须做好“数字赋能”文章,运用大数据资源着力解决三市教育、医疗、交通出

行、住房、社保等治理分散化问题,推进全域医疗保障“一卡通”、轨道交通“一码通行”、政务服务“一网通办”、民生档案异地查询等;依托大数据技术建立社会治理公共服务平台,促进三市社会治理事务智慧平台互通对接,推进三市社会治理数据共享,推进全域社会治理智慧体系协同发展;在确保信息安全基础上,打破各部门各系统对信息的分割,消除信息“孤岛”和“数据烟囱”,实现三市社会治理信息交互畅通无阻。

四是深化基层改革为社会治理一体化保驾护航。乡镇和街道是基层社会治理的组织者、落实者,推动长株潭城市群社会治理一体化,须通过深化基层改革有效提升乡镇街道的社会治理效能。建议进一步探索乡镇街道职能重心转变,剥离其招商引资等经济职能,取消经济考核指标,推动乡镇街道向抓党建、抓治理、抓服务主责主业聚焦;推动社会治理资源向基层下沉、中心向基层下移、保障向基层下倾,加强对一体化协同发展的财力保障与物力支持;逐步规范基层运行程序和事权关系,推动乡镇街道在基本职责、公共服务、属地管理事项方面实施清单制度,赋予乡镇街道统筹管理权限,切实解决权责不匹配等问题,解决乡镇街道职能“越位”“缺位”“错位”问题;统一制定出台激励乡镇街道千部干事创业硬核措施,推出精准有效的正向激励举措,做到政治待遇有梯度、生活关爱有温度、经济激励有力度,更好激发基层千部干事创业的精气神。

(作者系湘潭大学副校长,教授,湖南省智库领军人才)

推进绿心地区高质量发展 下好长株潭都市圈建设“先手棋”

李晖

长株潭城市群生态绿心地区(以下简称“绿心地区”),是指长沙、株洲、湘潭三市之间的城际生态隔离、保护区域。2011年3月,习近平同志考察长株潭两型社会建设时指出,“建立生态绿心,是保值增值的,是长株潭与其他城市群的一个重要区别”“湖南保护好这个生态绿心,50年后将在全国、全世界都有重要影响”。这一重要讲话为绿心地区建设提供了总原则、总方针。

当前,将推进绿心地区高质量发展作为加快长株潭都市圈建设的突破口和“先手棋”,既紧迫关键、现实可行,又意义重大、影响深远。

——推动绿心地区高质量发展,必须端正观念、提高认识,坚信拥有绿心的长株潭都市圈必将成为未来都市圈发展的一面旗帜。

自2013年绿心地区保护条例实施以来,长株潭生态环境保护取得了显著成效,同时导致绿心地区发展的环保要求高了,建设用地少了。加快长株潭都市圈建设,需要重新认识并妥善处理好绿心地区保护和发展的关系。

一是加快长株潭都市圈建设,不是说要强化建设、淡化保护,而是要着眼长远发展,将绿心地区保护放到更加突出的位置。应清醒认识到设立绿心地区是遵循绿色发展理念、尊重自然特征、优化城市规划的杰作,为的是保护调节城市生态的“绿色巨肺”、打造吸引居民休闲的“城市客厅”,不是心血来潮之举,更不是三市发展的“包袱”,更不是推进长株潭一体化的障碍。

二是注重绿心地区保护,不是说不要发展,而是应采取“高质量保护+高密度开发”模式,提高

开发质量、提升开发效益。应对禁开区、限开区、控建区进行通盘考虑,从生态修复入手,做好控建区合理开发和禁开区、限开区生态环保的结合文章,以生态提品质、以价值促投资、以环境增地价,强化绿心地区单位产出绩效,提高三市政府的财政收益、投资开发者的投资效益和三市人民群众“清风朗月何须一钱买”的获得感幸福感。

三是推进绿心高质量发展,必须走出一条从“区域项目协同”到“长株潭一体化制度创新”的路子。应打破行政边界、不破行政隶属,以省级层面高位协调、市级层面全面协作、区级层面主体推进,实现绿心地区高质量发展的共商、共建、共管、共享、共赢。通过整合现有的保护和发展管理机制,实行统一规划、统一标准、统一实施、统一监管,实现三市及下辖区市一体化绿色发展的效益最大化。

——推进绿心地区高质量发展,需要重新谋划其战略定位,努力将其建设成为长株潭一体化发展先行示范区和长株潭都市圈建设核心引领区。

加快长株潭都市圈建设,是国家基于对长株潭城市形态的新判断、新定位作出的新部署、新要求。绿心地区地处长株潭核心,亟须进一步明确定位,并起到开拓先行、示范引领作用。为此建议——

一是以绿心地区为中心,依托长沙雨花区、天心区和株洲石峰区、湘潭岳塘区,构建长株潭都市圈建设先行示范区。在战略布局上,建议省委、省

政府明确将示范区建设作为加快长株潭一体化发展的突破口和“先手棋”,要求三市党委政府重点推进、四区党委政府全力落实;在战略定位上,围绕先行示范区总体定位,对标长三角生态绿色发展示范区,打造绿色创新发展新高地、一体化推进新样板、人与自然和谐共生新典范;在战略支撑上,依托雨花区、天心区内绿心地区重点区域,做好绿心中央公园的谋划与建设。

二是在做好绿心地区保护前提下,大力发展绿色产业。在禁开区鼓励发展生态林业产业,适度发展生态种植产业和现代农林技术服务业;在限开区鼓励发展生态农业和技术研发服务,适度发展生态旅游和医疗健康产业;在控建区优先发展创新型产业,鼓励发展休闲旅游、教育科技、体育文化和高端服务业,大力推进雨花区机器人产业、天心区数字产业发展,将生态优势转变为经济优势。

三是做好体制机制创新,为先行示范区建设注入强大动力。在规划管理方面,建议由雨花区、天心区、石峰区、岳塘区共同编制、报批建立统一的国土空间规划,统一基础底版、规划目标和核心指标,编制统一的规划管理信息平台,实现信息互通共享;在生态环保方面,建议示范区统一标准、统一监测监控、统一监管,探索多元化生态补偿机制和跨区域生态项目投入机制,率先开展林权交易市场、林地银行试点工作;在投入分享方面,建立四区财政共同投入机制和财税分享机制,参照省级园区模式建立绿心地区财税返还机制,成立绿心保护基金。利用绿心生态优势,放大绿心投资效应,吸引社会资本投入。出台系列“以奖代投”机制,引领村民发展产业,形成共赢局面。

(作者系湖南省社会科学院经济研究所所长,研究员,湖南省智库青年拔尖人才)

以协同创新推动长株潭产业一体化高质量发展

北冰

“建设怎样的长株潭”“怎样建设长株潭”,是湖南常为常新的重要课题。近年来,长株潭一体化发展取得了显著成效,但相较于快速推进的长三角一体化和珠三角一体化明显滞后,其中作为城市群一体化根基的产业一体化,因行政分割色彩较浓、城际要素优化配置受阻,产业关联协作较弱,城际产业整体优势尚未凸显,区域协同创新生态体系尚未形成,核心创新极的引擎作用尚待增强。

当前,应以启动长株潭一体化五年行动为契机,以产业一体化为关键抓手,以协同创新为重要突破口,将长株潭打造成为湖南高质量发展核心区、中部崛起和长江经济带重要增长极。协同创新,最需要破解的是行政区划分割、固有观念和体制机制方面的障碍,在产业布局、结构调整、人才流动、资金扶持、成果转化、项目建设等方面打通传统的行政区域壁垒和堵点,畅通产业一体化全过程——这既是长株潭一体化发展的应有之义,也是盘活区域内创新要素的必由之路。

在体制机制上一体发力。一是建立以需求驱动为引擎的协同创新机制。新的历史条件下,加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,已成为撬动经济发展的主要力量。为此,应充分发挥长沙工程机械、临空经济、高铁枢纽优势,株洲轨道交通、通用航空的研发优势,湘潭新能源装备、矿山装备、电控技术的产业链优势,通过各产业之间的产业链对接、价值链延伸,找准切入点,实现对国内其他经济圈的加速赶超。二是着力对区域创新要素进行系统性调动和对接。紧紧围绕“一体化”和“高质量”两个核心,重视对区域存量和增量创新资源的系统性规划和布局,加强区域系统性、集成式的体制机制创新,力促区域创新要素形成协调联动的有机整体,构建城市群内部以分工、协作、共赢为主基调的协同创新格局。三是健全促进区域协同创新的约束和激励机制。对《长株潭区域一体化发展规划纲要》实施后三市联合或各自出台的政策措施落实情况,进行全面系统的梳理和评估,并据此提出改进措施;健全领导干部及重要部门政绩考核机制,制定出台激励区域协同创新发展的政绩评价办法,奖励对科技协同创新作出重大贡献的人员和机构。

着力“借势”“破局”“增色”“添智” 书写长株潭一体化发展新篇章

肖皓

国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要要提出“加速长株潭都市圈建设,打造全国重要增长极”。3月底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》,指出“中部地区作为全国大市场的重要组成部分和空间枢纽,要找准定位,发挥优势”。长株潭区域是湖南经济发展的核心增长极、长江中游城市群重要组成部分,也是实施“三高四新”战略的主阵地。站在新的历史起点,长株潭一体化发展必将书写全新篇章。

长株潭区域具有“一带一部”区位优势,且有较长融城发展经历,当前应以更加开放务实的姿态善于“借势”“破局”“增色”“添智”,努力打破行政区划壁垒、提高政策协同、加速各类要素流动,形成经济、社会高度协调统一体。相关各方应形成共识:开放合作是推进长株潭一体化的内生动力,须通过开放“做大蛋糕”、通过合作“分好蛋糕”,实现区域内资源优化配置;长株潭都市圈高质量建设须坚持“绿色是基石,创新是源泉”的基本方向。

借势构建“双循环”新格局,夯实长株潭战略枢纽优势。长株潭位于国家地理中心,铁、水、公、空四通八达,是国内国际大循环的关键节点。一方面,应持续提升长株潭的国家综合交通枢纽地位,加快现代物流协同发展,抢抓扩大内需的重要机遇,形成国内人流、物流、资金流的交汇中心;另一方面,应充分利用好中非经贸博览会、中国(湖南)自由贸易试验区中非经贸深度合作先行区等国家级平台和特色开放政策。比如通过打造非洲非资源型产品集散交易加工中心,构建湘非陆海空立体物流体系,辐射整个长江中非经济带,汇聚更多对非经贸合作资源,形成更大范围的规模经济。

破局长株潭一体化“最后一公里”,形成共建共享、互利共赢新格局。由于区域之间发展不平衡,一体化程度提高会导致相对落后地区资源被“虹吸”流出,给相对先进地区公共服务带来压力、区域间自发合作动力往往不足。鉴于此,打通长株潭一体化发展的“最后一公里”,须在规划引领上形成跨区合力,系统梳理影响一体化进程的关键堵点和重点难点问题,多维度挖掘区域间合作的共赢点,自上而下系统布局区域分工;须健全区域协调机制,鼓励融城地区率先合作,从边际创新中找到增长点,如雨石融城产业园项目系长沙雨花区和株

在创新主体上一体培育。一是促进重点产业集聚发展。三市应加快共建湘江西岸科创走廊,以科技创新为引领,在重点产业、新兴产业上集中发力。长沙市可重点围绕工程机械及智能制造、先进储能材料、生物医药、汽车及零配件产业,株洲市可重点围绕轨道交通、航空航天、新材料产业,湘潭市可重点围绕先进电传动及风电装备、食品及农产品加工产业,签订重点产业协同发展合作意向,制定产业发展规划及合作分工办法,加紧推进重点领域的协同创新工作。二是做强协同创新产业园区。探索基于“飞地模式”的利益分享园区共建模式,设立三方共管的创新试验园区,依托岳麓山国家大学科技园,促进长株潭三地高校、科研机构与园区之间的合作,打造高水准协同创新高地。三是加强微观主体的联合互动。凝聚三市资源,着力发展以龙头企业为核心或以产业链关系为纽带的紧密型产业集群,增强集群内部企业之间的科技协同创新关联度,将其先天“地缘关联”优势转化为后天“经济关联”优势。

在要素供给上一体保障。一是加速人才资源自由流动。要让创新要素飞速集聚、创新人才“近悦远来”,着力探索人才一体化发展共享模式;通过推进职业技能证书互通、专技人才继续教育学时互认、组建统一的职称联合评审委员会,加强人才联合培养评价服务,在住房政策、医疗保障、子女教育等方面提供共享式服务,让人才跨市流动成为常态。二是共建金融服务共享平台。由三地金融管理部门合作,组建全新的面向企业的融资服务平台,在平台上分门别类对科创信息、企业信息、投资公司及风险投资公司信息、金融机构信息等创新要素建立数据库,对有合作意向的企业提供对接服务,在成果评估、投资咨询、市场调研等方面为他们提供帮助。三是提高协同创新的基础能力与水平。建立长株潭科技资源共享平台,共同推进大型科学仪器、科技文献、专业技术服务、资源条件保障和技术转移系统等共享平台建设。三市地方政务信息共享主管部门应组织建设本级统一共享交换平台,通过共享平台与其他政务部门共享交换数据,实现跨地区、跨部门、跨企业全覆盖,为各政务部门、各市场经济主体业务信息系统提供全面有力的支撑和保障。

(作者系湖南省远景经济发展研究院院长,教授,湖南省智库领军人才)

