

导读

长沙、株洲、湘潭三市沿湘江呈“品”字形分布,市中心两两相距不足50公里,是湖南发展的核心增长极。新时代加快推动长株潭都市圈发展,是深入贯彻习近平总书记考察湖南重要讲话精神的必然要求,是全面落实“三高四新”战略定位和使命任务、奋力建设社会主义现代化新湖南的核心支撑,也是进一步促进各类要素高效集聚、优化区域经

优化空间治理体系 加快长株潭都市圈高质量发展

谷浩 李金龙

空间治理是资源要素在城市规模、城市功能、城市品质合理配置和优化利用的保障体系。我省应以高质量发展理念为引领,持续优化长株潭都市圈空间治理体系,以此提升长株潭都市圈核心竞争力,努力打造国家级都市圈样板典范。

优化资源要素配置,实现城市规模合理化

改革城市资源要素配置机制,推进高端人才资源、公共服务资源两个核心要素集聚,有利于发挥都市圈的规模效应,实现长株潭都市圈高质量发展。

扩大高端人才规模,打造人才磁力中心。国内外发展良好的都市圈,通常对高端人才产生着磁吸效应,具有高端人才规模集聚的特征。当前,长株潭都市圈人口规模集聚趋势明显,但在吸引高端人才上与全球发达都市圈仍存在明显差距。因此,长株潭都市圈应着力打造“人才磁力中心”,吸引海内外高端人才“洋流”入圈。应基于长株潭三地先进工程机械制造业、高端生物医药制造业、创新金融服务业等行业优势,发挥岳麓山国家大学科技城的科教联动作用,以重大科技创新项目为抓手,弹性引入海内外高端科技人才,形成对高端人才的磁吸效应,产生高端人才的规模效应,加快都市圈高质量发展。

扩容公共服务规模,提升居民生活品质。打造便民生活服务圈可扩大基本公共服务范围、破解都市圈中心城区资源超载难



构筑高品质“人才生态圈” 夯实长株潭都市圈人才高地

黄祖宇 徐莹

人才是产业发展的智力支持,人才不“掉链子”,产业才不会被“卡脖子”。截至2020年底,长株潭都市圈人才总量(拥有大专及以上学历人口数量)已超380万人,占区域总人口比约为22.80%,但契合都市圈先进制造业和战略性新兴产业定位的高端人才供给仍然不足。

当前长株潭都市圈人才工作应聚焦产业定位,精细化引进和聚集一大批与产业需求相匹配的科学素养高、创新意识强的尖端研发型人才和专业技能硬、实操能力强的高端技术型人才。目前长株潭都市圈还存在人才吸引区域不平衡、用才育才政策针对性不够强、人才文化吸引力偏弱等问题,影响了高端人才的引进和留居。因此,长株潭都市圈在实施以优势人才托举优势产业行动中,应立足高端人才需求,进一步优化人才生活环境、发展环境、文化环境,着力扩容人才“蓄水池”,做强人才“强磁场”,构筑高品质“人才生态圈”。

以服务升级为着力点,打造舒适无忧的人才生活环境

推进“一体化”“协同化”人才服务。梳理都市圈各市县在人才生活服务上的政策差异清单,逐个协调统一;建立都市圈一体化人才服务平台,使人才能在都市圈内自由选择生活区域;建立完善长株潭高层次人才认定制度,配套建立区域高层次人才服务卡制度,三市统一认定的高层次人才可持卡在三



题。目前,长株潭都市圈在居民同城化生活服务方面还存在一些短板。为此,建议以建设“15分钟便民生活服务圈”为抓手,统筹规划长沙、株洲和湘潭三地的便民生活服务圈,避免重复建设;引导株洲、湘潭两地民营资本投资建设便民服务设施,有效扩大株洲、湘潭两地的公共服务规模,从而缓解长沙中心城区资源过载问题及都市圈基本公共资源分化的趋势,整体提升长株潭都市圈居民的生活品质。

科学定位城市功能,实现城市发展现代化

科学定位长株潭三市发展功能,有利于长株潭都市圈优化产业结构、提升经济效率,实现健康有序发展。

转型城市产业功能,促进城市健康发展。国内外发展良好的都市圈通常是圈内各城市主体功能明确,产业优势互补、空间组团式发展活跃。目前,长株潭三市在发展支柱性产业方面仍存在同质化现象,不仅影响了都市圈内企业的经济效益,也阻碍了三市的一体化发展。为此,应进一步优化长株潭都市圈产业功能结构,重点发展现代服务业及环保生态、信息技术、新能源、新材料等战略产业,鼓励技术含量高、能源消耗低、经济效益高的产业集群发展壮大,推进长株潭都市圈产业结构向高级化、合理化、生态化方向转变。

提升临空经济功能,强化经济集聚效应。从全球发达国家都市圈发展的共同规律来看,发展临空经济是强化城市集聚效应、吸引高端资源的有效方式,是推动都市圈经济快速增长的有力抓手。目前,长株潭都市圈的临空经济区处于快速发展阶段,应进一步依托中国(湖南)自由贸易试验区长沙片区的联动

(作者分别系湖南大学公共管理学院教师;湖南大学公共管理学院教授、博士生导师)

市内按层级享受相应的教育、医疗、安居、文化旅游等公共服务;探索在长沙成立都市圈人才合作示范区,实行省级统筹、市级推荐、属地政府提供配套服务的管理模式,用于都市圈各市县引进创新型人才;探索成立都市圈人才联合发展基金,重点投向跨区域人才合作项目、基础设施、公共服务和信息系统等。

升级“国际化”“高端化”人才服务。合理设定紧缺海外人才永久居留准入限制,推动都市圈全域归国留学人才及其配偶、子女的落户条件与自贸试验区并轨;建立海外人才数据库,在海外设立都市圈人才飞地,允许人才离岸服务;加快发展首店首发经济,大力引进高端国际消费品牌,充分满足海外人才的国际化生活需求。

创建“定制式”“保姆式”人才服务。在一体化人才服务平台创建人才政策一站式导航模块,通过人才信息与政策数据匹配,保证相关政策真正落地生效;强化尖端人才跟踪服务,形成工作台账和问题清单,着力解决尖端人才的“急难愁盼”问题。

项目“二次孵化”平台,鼓励高端人才勇于突破。

推进人才激励机制创新。推行高端人才薪酬清单式管理,允许国有企业设立人才专项资金;支持用人单位积极对接都市圈内高校院所,鼓励本地高校优秀毕业生在都市圈内就业创业。

推进人才评价机制创新。探索建立以社保和个税为基础的人才贡献积分制,根据积分对人才进行动态评价和审定,实现对人才使用的全过程监控;加大对长株潭都市圈人才继续教育的投入和补贴;以湖湘文化为主体,打造多元包容的“长株潭都市圈文化IP”;建设湖湘文化产品和服务全球推广平台,畅通湖湘文化产品和服务的交流渠道。

深化文化与新技术融合,给予人才高品质文化享受。以“文化+科技”为发展方向,深入挖掘湖湘文化特色和亮点,加快发展新型文化企业、文化业态、文化消费模式;依靠新技术打造具有高辨识度的都市圈文化品牌。

升级文体设施和品牌文体活动,满足人才文体消费需求。加强长株潭都市圈文体资源统一规划开发,发展文化商场,运动商场等新业态,加大各类文体设施布局密度,大力引进、定期举办国际国内文化艺术展览和体育赛事等文体活动。

以机制创新为突破口,塑造人尽其用的人才发展环境

推进人才培养机制创新。适时推进海内外知名高校院所都在都市圈内建设研究院、实践基地等分支机构;加大对都市圈急需职业教育的补贴力度、对急需专业学位研究生培养力度,设立用人单位与高校院所的高端人才定向培养专项补贴;探索优秀人才跨区域跨所流动渠道,支持都市圈高校院所和重点企业的高端人才双向流动,加大人才跨平台支持力度。

推进人才容错机制创新。试点探索关键技术研发容错机制,明确容错清单,界定容错尺度;完善科技项目失败补偿办法,搭建失败

(作者分别系湖南大学公共管理学院教师;湖南大学公共管理学院副院长,教授,博士生导师)

优势,挖掘都市圈临空经济潜能。具体而言,应优先发展长沙临空港高端商务服务功能,立足“一带一路”空间走廊,强化长沙与西欧、非洲等国家和地区的交流,提升长沙国际航空枢纽中心地位,发展高端航空物流产业,完善航空衍生产业链,释放临空经济在长株潭都市圈经济发展中的支撑作用。

促进城市文化建设,实现城市品质特色化

城市文化品质是都市圈经济社会高度发达的重要表现形式,长株潭都市圈立足红色文化和传统文化两大优势资源塑造文化核心价值,有利于提升都市圈的品牌形象,实现都市圈可持续发展。

开发红色旅游资源,优化文化旅游业态。红色旅游兼具政治、文化、经济、教育四大功能,社会综合效应明显。长株潭都市圈是全国红色资源的核心板块,建议建立长株潭都市圈红色旅游教育联盟机制,精细整合长株潭都市圈红色旅游资源,打造长株潭都市圈精品红色旅游线路,推介都市圈重要红色景点,进一步提升长株潭都市圈红色旅游教育的品牌形象。

创新湖湘书院文化,提升城市文化品质。长株潭都市圈拥有特色鲜明的湖湘书院文化,汇集了岳麓书院、城南书院、碧泉书堂、渚江书院等著名书院,是中华优秀传统文化的重要展现传播地。建议长株潭都市圈建立“优势互补、信息互动”的湖湘书院文化保护与传承机制,邀请专家学者凝练各书院文化经典故事;深度发掘各书院在文化传播、教书育人等方面的内在联系,形成资源共享互动机制;强化创新发展,利用各种线下线上平台塑造有口皆碑的书院文化品牌,提升长株潭都市圈的全球文化影响力。

(作者分别系湖南大学公共管理学院教师;湖南大学公共管理学院教授、博士生导师)

项目“二次孵化”平台,鼓励高端人才勇于突破。

推进人才激励机制创新。推行高端人才薪酬清单式管理,允许国有企业设立人才专项资金;支持用人单位积极对接都市圈内高校院所,鼓励本地高校优秀毕业生在都市圈内就业创业。

推进人才评价机制创新。探索建立以社保和个税为基础的人才贡献积分制,根据积分对人才进行动态评价和审定,实现对人才使用的全过程监控;加大对长株潭都市圈人才继续教育的投入和补贴;以湖湘文化为主体,打造多元包容的“长株潭都市圈文化IP”;建设湖湘文化产品和服务全球推广平台,畅通湖湘文化产品和服务的交流渠道。

深化文化与新技术融合,给予人才高品质文化享受。以“文化+科技”为发展方向,深入挖掘湖湘文化特色和亮点,加快发展新型文化企业、文化业态、文化消费模式;依靠新技术打造具有高辨识度的都市圈文化品牌。

升级文体设施和品牌文体活动,满足人才文体消费需求。加强长株潭都市圈文体资源统一规划开发,发展文化商场,运动商场等新业态,加大各类文体设施布局密度,大力引进、定期举办国际国内文化艺术展览和体育赛事等文体活动。

以文化认同为切入点,营造开放繁荣的人才文化环境

加大湖湘文化宣传推广,增强文化影响力和引才力。通过线上或线下方式不定期在海内外举办“湖湘文化旅游活动周”等文化活动,扩大湖湘文化的影响力;以湖湘文化为主体,打造多元包容的“长株潭都市圈文化IP”;建设湖湘文化产品和服务全球推广平台,畅通湖湘文化产品和服务的交流渠道。

深化文化与新技术融合,给予人才高品质文化享受。以“文化+科技”为发展方向,深入挖掘湖湘文化特色和亮点,加快发展新型文化企业、文化业态、文化消费模式;依靠新技术打造具有高辨识度的都市圈文化品牌。

升级文体设施和品牌文体活动,满足人才文体消费需求。加强长株潭都市圈文体资源统一规划开发,发展文化商场,运动商场等新业态,加大各类文体设施布局密度,大力引进、定期举办国际国内文化艺术展览和体育赛事等文体活动。

以文化认同为切入点,营造开放繁荣的人才文化环境

加大湖湘文化宣传推广,增强文化影响力和引才力。通过线上或线下方式不定期在海内外举办“湖湘文化旅游活动周”等文化活动,扩大湖湘文化的影响力;以湖湘文化为主体,打造多元包容的“长株潭都市圈文化IP”;建设湖湘文化产品和服务全球推广平台,畅通湖湘文化产品和服务的交流渠道。

深化文化与新技术融合,给予人才高品质文化享受。以“文化+科技”为发展方向,深入挖掘湖湘文化特色和亮点,加快发展新型文化企业、文化业态、文化消费模式;依靠新技术打造具有高辨识度的都市圈文化品牌。

升级文体设施和品牌文体活动,满足人才文体消费需求。加强长株潭都市圈文体资源统一规划开发,发展文化商场,运动商场等新业态,加大各类文体设施布局密度,大力引进、定期举办国际国内文化艺术展览和体育赛事等文体活动。

推进人才容错机制创新。试点探索关键技术研发容错机制,明确容错清单,界定容错尺度;完善科技项目失败补偿办法,搭建失败

(作者分别系湖南大学公共管理学院教师;湖南大学公共管理学院副院长,教授,博士生导师)

深化农村宅基地制度改革 助推长株潭都市圈乡村振兴

陈坤秋

长株潭都市圈乡村振兴正蹄疾步稳、压茬推进。激活土地要素是长株潭都市圈乡村振兴的有力抓手。近年来,长株潭都市圈农村宅基地可持续利用水平大幅提升,但依然存在人口流失与宅基地扩张并存、占用农地建房局部存在、宅基地产权不完整抑制资产价值、新生代农村居民建房用地不足等问题,应加快深化宅基地制度改革。

强化农村宅基地存量管理,优化乡村空间格局

宅基地是乡村重要用地类型,也是乡村居民美好生活的空间承载,摸清家底、强化存量管理是实现农村宅基地科学管理与高效利用的基础。

推进数字与信息赋能,实现宅基地存量挖潜。建议适时启动“长株潭都市圈农房一张图”工作,建立宅基地农房监测信息管控平台,探索实施农村宅基地档案管理制度;集成档案造册、平台管控、“卫片执法”,摸清长株潭都市圈农村宅基地存量潜力,实现宅基地的动态监管;全面开展“一户多宅”清理行动、违建清拆行动、危房改造行动,探索实施宅基地超面积退出方案。

创新规划与管理,优化宅基地时空格局。把宅基地空间布局与可持续利用规划纳入乡村(振兴)规划与国土空间规划体系,优化乡村空间格局;探索建立农村宅基地供需储备与利用机制,科学预测乡村人口与家庭规模变迁趋势;坚持人地协调与集约利用原则,在科学界定宅基地使用标准基础上,依据家庭人口规模合理确定农村宅基地审批面积。

分区分类管控,提升宅基地使用品质。以乡镇为单位,完善促进偏远自然村易地搬迁的体制机制与配套政策,以宅基地管理为抓手推进中心村建设;在城市近郊等人地矛盾尖锐地区,尝试推进农村住房标准化工作;鼓励多方参与农村住房规划设计服务工作,引导农村宅基地的有序使用,维护乡村特色建筑风貌,彰显乡村生态绿色风味与湖湘文化品位,实现宅基地科学管控、乡村空间重构与居民生活品质提升。

健全农村宅基地权能体系,优化乡村发展功能

还权赋能是当前长株潭都市圈农村宅基地改革的重点,集中体现在宅基地占有权、收益权、处分权的还权赋能上。其目的在于健全农村宅基地使用权,为农村宅基地使用的效率提升、价值显化提供制度与政策保障。

健全农村宅基地占有权。建议出台农村集体经济组织成员认定标准、推进农村集体经济组织成员

我国正在持续推进新型住房保障体系建设。对长株潭都市圈而言,尽管房价“洼地”优势促进了人口流入,但住房保障短板对引才聚才的制约效应正在凸显,主要体现在:保障性住房房源空间布局难以充分满足职工平衡发展要求;住房保障水平难以全面满足梯度化、多样化、个性化安居需求;住房保障管理能力和现代化管理要求仍有差距。鉴于此,推进长株潭都市圈建设,应抓住新型住房保障体系建设契机,立足同城化发展要求,推动形成“布局合理、水平适度、管理有效”的住房保障新局面,使之与健康平稳的住房市场一道,成为巩固都市圈“住有所居”比较优势的两大基石。

王斯亮

我国正在持续推进新型住房保障体系建设。对长株潭都市圈而言,尽管房价“洼地”优势促进了人口流入,但住房保障短板对引才聚才的制约效应正在凸显,主要体现在:保障性住房房源空间布局难以充分满足职工平衡发展要求;住房保障水平难以全面满足梯度化、多样化、个性化安居需求;住房保障管理能力和现代化管理要求仍有差距。鉴于此,推进长株潭都市圈建设,应抓住新型住房保障体系建设契机,立足同城化发展要求,推动形成“布局合理、水平适度、管理有效”的住房保障新局面,使之与健康平稳的住房市场一道,成为巩固都市圈“住有所居”比较优势的两大基石。

科学规划保障房源空间布局

协调住房保障与产业、人口和公共服务空间布局。根据长株潭都市圈空间结构与功能布局,推动保障性住房建设与产业功能、人口流动、公共服务布局统筹协调;实施长株潭都市圈住房保障分区发展策略,将长沙中心城区、株洲和湘潭主城区划定为“优化提升区”,将湘江新区、长株新城、湘江大湾区等新区新城划定为“重点拓展区”,将周边县城划定为“远郊发展区”;加大对重点建设区域的居住供给支持,优化就业密集区域的保障性住房供给,满足先进制造业、战略性新兴产业、现代服务业等主导产业人群居住需求,促进职住平衡。

打造重点区域保障性租赁住房同城化发展新格局。紧扣大力发展保障性租赁住房的政策要求,瞄准长株潭三市同城化目标,将湘江发展轴所涉板块以及长沙中心城区与浏阳、宁乡、长株新城、湘潭九华等接近板块划定为保障性租赁住房同城化发展区域,优先实施公共服务一体化政策;借鉴深莞惠三地合作经验,探索以“轨道交通+产业园区+人才小镇+公共配套”为要素的保障性租赁住房同城化发展模式,在长株潭城际铁路、市域(郊)铁路、轨道交通等沿线发展TOD居住单元,建设占地0.5平方公里左右的保障性租赁住房安居社区,引入优质教育和医疗资源,打造“低成本、高品质”的新市民标杆社区。

不断提升住房保障实际水平

扩大住房保障对新市民群体的覆盖程度。明确公共租赁住房、保障性租赁住房和有产权住房的目标定位,确保各有侧重、相互衔接;切实发挥公共租赁住房对保障住房、收入“双困难”新市民居住权益的兜底作用,建议对新市民群体适用与户籍人口相同的申请条件,不附加居住年限、社保缴纳等方面的要求;优化保障性租赁住房发展思路,实施宿舍型、公寓型、住宅型房源分类筹集,

普查工作,摸排可继承农村宅基地使用权的城镇户口人员规模与意愿,出台农村宅基地继承权资格认定标准与继承方案,为长株潭都市圈农村宅基地的合理规划、科学利用与动态监测提供基础支撑。

完善农村宅基地收益分配权。严禁用“以租代征”等方式提供农村建设用地,严禁城镇居民下乡购地、建造“小产权房”;加快推进农村宅基地确权、登记、发证工作,畅通农村宅基地转让、出租、抵押等资产价值显化渠道,禁止农村自建房盲目加盖等不法行为。

放宽农村宅基地处分权。积极探索农村居民宅基地使用权的自愿有偿退出机制,有序引导农业转移人口市民化;建议基于农村宅基地权能与资产价值、参考城市不动产估价规程,出台长株潭都市圈农村宅基地估价规范文件,为农村宅基地自由流通提供依据;鼓励通过土地股份合作社等方式,实现存量宅基地的多元化利用。

创新农村宅基地流通机制,拓宽乡村发展路径

创新农村宅基地流通机制不仅是实现宅基地高效利用的有效渠道,也是拓宽乡村发展路径的重要方式。

创新农村宅基地内部流通机制。畅通农村集体经济组织成员内部流转、置换渠道,鼓励农村宅基地内部腾退;适当拓宽农村宅基地使用权转让范围,允许同一个乡镇范围内的集体经济组织成员在村民代表大会同意前提下跨村申请或转让宅基地。

提升农村宅基地市场化水平。引导农村空废宅基地有序退出,加快空废宅基地整治,配套城乡建设用地增减挂钩节余指标与补充耕地指标的跨区域交易政策,盘活农村宅基地资产,为农村集体经济与乡村振兴补充发展资金,同时优化乡村发展空间;稳步探索农村宅基地使用权与住房财产权抵押贷款,补齐乡村发展的资本短板;加快构建长株潭都市圈城乡统一土地市场,探索实施退出宅基地直接入市的体制机制。

创新农村宅基地使用方式。创新宅基地利用方式方法,尝试通过成立土地股份合作社等方式,实现存量宅基地的多元化利用;合理引导、支持农村宅基地出租,培育乡村农产品加工、休闲农业、乡村民宿与乡村旅游等新业态;制定乡村新型经营主体、公共服务人才、乡村治理人才、科技人才等乡村振兴人才目录,通过集体供地和社会保障目录人才在服务乡村振兴时的用地需求,提升乡村建设用地价值;实行乡村建设用地总量控制,盘活乡村宅基地存量,优先保障乡村产业设施用地需求,为乡村振兴赋能。

(作者系湖南大学公共管理学院副教授)

大力推进长株潭都市圈 新型住房保障体系建设

精准满足集中化、个体化和家庭化租赁居住需求,全面落实保障性租赁住房项目认定书制度;支持长沙在吸纳北京、深圳、广州、重庆等地经验基础上,探索符合自身实际的共有产权住房保障方案,争取率先将保障对象扩大到新市民群体。

实施住房保障向重点对象适度倾斜政策。建立住房保障和生育政策、人才政策等其它经济社会政策相联系机制,全方位增进住房保障重点对象的综合福利水平;对符合保障条件且有未成年子女的家庭,在配租公租房或保障性租赁住房时,可根据未成年子女数量在轮候和户型选择方面给予适当照顾;加大住房公积金政策对符合规定生育三孩家庭的支持力度,按一定比例调高该类家庭公积金贷款可贷额度;拓展户籍准入年限同城化累计互认制度,探索实施纳统和社保缴纳年限累计互认,优化跨市就业新市民住房保障享有政策;畅通优秀人才跨区域、所有制流动渠道,允许三市统一认定的高层次人才持卡在都市圈享受相应的人才住房政策,助力构建良好的人才生态。

有效增进住房保障管理能力

完善住房保障全生命周期行政管理体系。将住房保障工作由重建转向建设与管理并重,着力提升管理效能;加强对现有各类政策支持的保障性住房的梳理,将符合规定的一律纳入住房保障规范管理范围;健全保障性住房建设、运营、管理等制度,推进申请准入、保障标准、分配退出、运营管理等工作标准化、规范化,构建法治化、科学化、人性化的管理机制;推进长株潭三市住房保障共建共享、信用信息共享互认,探索开展跨区域网上受理保障性住房申请;优化保障性住房供应节奏和调配机制,加强对现有各类政策变化等情况的动态跟踪,实行人住资质审核动态管理,提高住房保障资源使用效率和居民满意度;通过技术手段防止违规转租借套保障性住房行为,将相关违规行为纳入失信联合惩戒体系。

推动保障性住房社区服务和治理现代化。不断提升保障性住房专业化运营、规范化管理、人性化服务、现代化治理水平。促进物业服务管理提质扩面,实现对所有保障性住房社区的全覆盖;探索采用政府购买服务方式,将保障性住房日常管理运营外包给专业第三方;科学合理构建治理单元,完善共建共治共享的社区治理机制,打造高品质保障性住房社区;整合各类政策和资源,统筹推进老旧保障性住房社区人居环境整治、智慧小区建设、社区文化建设等,完善公共服务设施配套,形成保障性住房社区管理规范、服务到位、文明祥和的良好发展局面。

(作者系湖南大学公共管理学院副教授)