

着力推动宜宾新型城镇化进程

加快构建长江上游国际生态山水园林城市

四川宜宾市人民政府

城镇化是现代化的必由之路，是解决城乡差距的根本途径，也是推动宜宾发展的最大潜力所在。当前，世界经济正在深度调整，国内外发展环境十分复杂，经济进入新常态，下行压力仍然较大，需要我们紧紧抓住城镇化这一强大引擎，有效连接投资与消费，服务好发展与民生，着力催生和创造巨大的市场需求，全力促进“产业转型、创新发展”。

一、深入分析研判，牢牢把握新型城镇化的形势任务

近年来，宜宾市坚持高起点定位抓规划、多措并举抓投入，以中心城区为龙头、重点城镇为节点、小城镇为纽带，加快完善基础设施，强化城镇产业支撑，全市新型城镇化发展步伐不断加快。在新常态下，需要多维度分析全市新型城镇化面临的形势任务，自觉融入川南城市群发展，推动城市和中小城镇协调发展，着力增强城镇集聚产业、承载人口的能力，力争全市城镇化率年均增长2个百分点以上，到2017年全市城镇化率超

过51%、2019年超过55%，为推动宜宾经济社会平稳健康发展提供坚实支撑。

（一）从城镇拓展和功能提升中看到进步。宜宾是四川省六大城市之一，被省委、省政府纳入了“十二五”重点发展的百万人口特大城市。近5年来，宜宾城镇化率以每年近2%的速度递增，城乡建设投资以每年30%左右的速度递增，高于全省、全国平均增幅。2014年，城乡建设投资完成360亿元，新增建成区面积20平方公里，城镇化率为43.85%，其中，中心城区总规模达到90平方公里；房地产健康平稳发展、增长21.8%，建筑业成为经济发展支柱产业、总产值达188亿元。城市形象和功能不断改善，南部新区、岷江新区、临港新区、三江口等区域开发建设加快实施，城市环线逐步形成。城市综合承载力逐步提高，公交、供水、供气、道路、污水垃圾处理等公用事业和基础设施持续完善，市场、学校、医院布局不断优化。同时，全域推进新农村建设，积极推进产村相融促进新农村发展，城乡面貌逐步改善。

（二）从矛盾问题和纵向比较中看到机遇。目前，宜宾城镇化发展质量还不高，工业化对城镇化的带动能力相对不足，城市规模小、实力弱的问题未能根本解决。同时，多数县城规模偏小，人口集中在5—

10万人，次级城镇发育不足，中小城镇发展相对滞后，人口规模大多低于1万人，50%左右的城镇人口规模小于5千人，能够起到组织带动区域经济发展的重点小城镇相对缺乏。和全国、全省城镇化水平相比，宜宾市还存在较大差距，2014年，比全国低10.92个百分点，比全省低2.9个百分点，预计达到全国、全省平均水平分别还需要10年、5年左右的时间。这些差距，实际也蕴含着加快发展的机遇，基础设施的完善、人口的聚集、产业的发展必将释放出更大的红利。

（三）从发展规律和重大战略中看到优势。一方面，根据国际经验，城镇化率由30%提高到70%的阶段，是城镇化快速发展的阶段，目前宜宾正处于这样一个区间，未来5—10年，宜宾城镇化发展的空间大、后劲足，符合城镇化发展的客观规律，符合我国城镇化加速发展的历史潮流。另一方面，宜宾区位优势独特，正处于

“一带一路”和长江经济带互联互通的联结地和转换地，是西部资源富集区通过长江黄金水道联系东、中部经济发达地区的最佳结合点，也是四川全面融入“一带一路”和长江经济带建设和的“排头兵”和“领头雁”，将在发展布局、基础设施互联互通、产业发展等方面全面融入国家战略。同时，四川省委、省政府明确把川南经济区打造为全省第二经济增长极，要求

宜宾率先崛起、多作贡献，也给宜宾加快推进新型城镇化带来了难得的机遇。

（四）从全市格局和工作部署中看到决心。市委四届六次全会确立了在全省次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会的奋斗目标，提出了构建“长江上游辐射吸纳川滇黔的区域中心城市”的功能定位和“长江上游国际生态山水园林城市”的形象定位，把“两化”互动、城乡统筹战略作为实现奋斗目标和总体定位的重大战略之一，规划了一条产业互动、产城相融、城乡一体、集约高效的新型城镇化道路。同时，通过这些年的实践，全市上下推进新型城镇化进程的认识空前统一，各级干部眼界更加宽广、操作能力和水平不断增强，为加快推进城镇化营造了良好的环境。

二、坚持规划引领，以科学规划指导城镇化和城市发展

规划是城市建设的蓝图，抓住规划就抓住了城镇化和城市发展的“牛鼻子”，必须充分发挥规划的战略性和前瞻性、导向性作用，加快新型城镇化和城市发展。

（一）围绕城市定位，进一步明确规划编制重点。要以《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》和《四川省新型城镇化规划（2014—2020年）》为依据，以城市总体规划为根本，围绕全市“2365

”发展战略和“长江上游国际生态山水园林城市”的形象定位，尽快完成《宜宾市新型城镇化规划》编制工作，加快完善“全域宜宾”规划体系。积极推进城市新区、各重点区域规划编制，完善各规划单元分区的控规规划或修编。继续完善县城规划、小城镇规划和新村规划，切实加强风景名胜区、历史文化名镇名村保护规划的编制或修编工作。通过若干专项规划，将城市建设发展固定到一个个具体项目上，在此基础上，有针对性地对项目进行包装、招商，有针对性地开展前期工作，尽快启动和加快建设。

（二）注重科学设计，进一步提升规划文本质量。规划文本质量不高，不仅贯彻不了党委、政府的意图，无法满足市民群众的愿望，而且还影响工作进度，造成规划浪费和建设损失。要坚决反对完全依靠编制机构，将规划任务一交了之。对一些专业和具体的规划，一定要明确年度建设计划，明确哪些建设项目，当年干什么、怎么干，要确保规划经得起历史、实践和群众的检验。要坚持开门做规划，多找一些水平高、有经验、信誉好的机构参与规划设计，充分借鉴和吸收国内外先进理念和成功经验，多方面的征求意见，注重和上位规划、同类规划的衔接，不断提高规划文本的质量。

（三）加强监督管理，进一步推动规划有序实施。规划一经制定，必须维护其权威性。要切实加强规划实施监管，任何单位和个人不得随意更改，避免“图纸上的规划”与“现实中的建筑”脱节。要严格实施“阳光规划”工程，通过规划展示，进一步拓宽公众参与渠道，吸引市民群众监督规划实施，增加城镇规划实施的透明度。要严格推行城乡规划“五线”管理，严格管控违规变更规划调整容积率、城区新建房屋风貌等行为。要严肃查处各类违法违规建设行为，加强部门联动，充分发挥乡镇、村（社区）多级监督机制作用，形成打击违法建设的强大声势。

三、突出工作重点，不断开创城镇化工作新局面

城镇化建设是一项复杂的系统工程，涉及到一、二、三产业发展和城市农村经济社会发展各个方面，要狠抓新型城镇化的关键环节，提高资源配置的效率和公平性，推动城镇化科学发展、加快发展。

（一）深入推进投资拉动，着力提升城市综合承载能力。城市建设水平是城市生命力所在。城镇建设可以细化分解到一个个具体项目，只要加快这些项目的投资建设，城镇化进程就会快速推进。要以交通基础设施建设为先导，加快推进绕城高速、环长江旅游景观大道、南北连接线、城市组团间交通主次

干道等项目建设，着力构建大城市骨架。要全面推进城市新区建设、旧城改造等重大重点项目，加快推进旧城危旧房和棚户区改造，实施好市民中心、城市规划馆等工程，着力提升城市品质。要抓好《宜宾市城市商业网点规划》修编工作，推动上力理想城、东方时代广场、银龙商业广场等商业综合体全面建成投运。要继续推进城市道路交通、公园、绿化景观建设，大力建设一批教育、医疗、文化等公共服务基础设施，切实提高城市社会发展水平，不断满足人民群众日益增长的服务需求。要加强人防、防震减灾和公共消防等设施建设，增强对重大自然灾害的应急处置能力。

（二）深入推进产城相融，着力增强城市经济整体实力。城镇是产业的载体和平台，产业是城镇的动力和源泉。没有产业支撑，城市就会陷入空心化、难以持续发展。要加快打造“三个中心、六大基地”，着力培育千亿产业、千亿园区和百亿企业，为新型工业化、新型城镇化互动发展筑牢核心支撑。把做大龙头企业与产业集聚结合起来，把加快现代工业发展与现代服务业发展结合起来，把推动工业园区建设与城市新区建设结合起来，以关系发展全局、带动作用强的重大产业项目为抓手，做大经济总量，调整产业结构、做强支柱产业、增强发展后劲。充分发挥服务业扩大就业、服务经济发展、满足人民生

活需要的作用，切实提高物流、金融、商贸、旅游等现代服务业在全市经济中的比重。

（三）深入推进城乡统筹，着力加快全面小康社会进程。县城和小城镇是城镇化的基础，是就地就近转移农村人口的重要平台，是宜宾快速提升城镇化率的最大潜力。要进一步加快县城基础设施建设，完善县城功能，提高县城对人口、生产、技术和商贸等要素的集聚能力。树立“镇当城建”的理念，通过发展农产品加工、工业、商贸、旅游等，因地制宜发展小城镇经济，在小城镇配套建设中小学、医院、文化设施和敬老院等，推进农村公共服务设施相对集中布局，增强公共服务功能，吸引农民进镇购房建房，加快人口向小城镇集聚。加强村（社区）建设统筹协调和指导，高质量、高标准建设一批重点农村综合体和示范新村，引导农民向农村新型社区适度集中。

（四）深入推进生态建设，着力推动城镇集约节约发展。推进新型城镇化，不仅要实现物质财富的增加，还要实现人居环境的改善；不仅要有金山银山，还要有绿水青山。宜宾三江环绕、三山环抱，这是彰显城市特色的绝佳条件，要把城市放在大自然中，把绿水青山保留给城市居民。要保护和利用好山、江、河、水等自然资源，使之成为富有特色的城市生态带、生态区、生态组团，使城市拥有一流的空气、一流的水质、一

流的环境，打造具有个性特色的长江上游国际生态山水园林城市。要顺应低碳经济和低碳城市发展趋势，抓好节能、节水、节材等工作，强化生态细胞创建，提高城镇生态质量。要着力解决危害群众健康的突出环境问题，让人民群众喝上干净的水、呼吸新鲜的空气、吃上安全的食品。

四、强化改革创新，努力破解城镇化推进难题

城镇化是改革的重点领域，城镇化方面的改革是发展的最大红利之一。要围绕市场需求，切实加大改革力度，破除不利于新型城镇化的思想束缚、制度障碍和发展难题，全面促进政策落地和工作落实。

（一）多渠道筹集建设资金，破解钱从哪里来的难题。要进一步创新投融资体制，充分发挥市场机制作用，综合运用PPP等模式吸引社会资本参与城市建设，拓宽筹资渠道。要整合各种资源，统筹运作政府土地资产和市政公用基础设施，筹集建设资金。加快市政公用事业改革，完善特许经营制度，吸引更多的社会资本参与城市基础设施和市政公用设施的建设和经营。要加大对上争取力度，尽量多的争取中、省财政安排的新型城镇化试点、保障房建设、新兴产业发展等专项资金。要引导

金融机构大力支持城镇化建设，引导社会资本在更大范围参与城镇化建设。

（二）有序推进农民向市民转变，破解人往哪里去的难题。城市化的根本内涵是让农民变成市民，城市化的关键是人的现代化。要把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务，全面放开城区、小城镇落户限制，积极推进“乡改镇”，鼓励农业转移人口就近在城市和小城镇落户。要解决好城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民的问题，逐步实现在子女入学、公共卫生、住房购房、社会保障方面与城镇居民享受同等待遇，促进农民工融入城镇，引导人口向城镇集聚。要建立健全户籍与居住证、流动人口与居住证相互补充、有效衔接的实有人口管理制度，为群众办理落户手续提供优质高效的服务。

（三）科学布局高效用地，破解土地怎么用的难题。要提高城镇建设土地利用效率，创新土地管理机制，完善农村土地征用制度，依法稳妥推动集体建设用地使用权进入市场流转。要建立农村建设用地减少与城镇建设用地增加等挂钩机制，加快土地整理步伐，促进土地集约节约利用。要坚持统筹安排、突出重点、区别对待、有保有压的原则，合理安排新增城镇建

设用地，优先保障城市新区、重大基础设施、重大产业项目、保障性住房等城镇化建设项目用地需要。要推进土地管理制度改革，坚持以农村产权制度改革为突破口，加快农村集体土地使用权、宅基地使用权确权颁证工作。要规范推进集体经营性建设用地流转，完善农村宅基地有序退出机制，逐步建立城乡统一的建设用地市场。

（四）创新思路加强服务，破解城镇怎么管的难题。城市管理水平是经济社会发展水平的重要标志，需要用科学态度、先进理念、专业知识来管理城市。要在中心城区已实施城市管理体制改革的基础上，进一步加大落实力度，努力形成责权利划分明晰、人财物配置合理、运行便捷高效的城市管理新体制。要注重总结推广加强城市管理的好经验好做法，全面提升全市城市管理水平。要综合运用行政、法律、市场等手段，切实解决好交通拥堵、以街为市、环境脏乱等问题。要充分发挥好数字化城管系统的作用，优化管理流程，降低管理成本。要加强城市管理队伍建设，妥善处理城管与执法对象的矛盾，努力建设平等型城管、文明型城管、服务型城管。

总之，推进新型城镇化是一项关系经济社会发展全局的重大课题，需要全市上下协调配合，不断提升城镇化的质量和水

平，加快构建长江上游辐射吸纳川滇黔的区域中心城市和长江上游国际生态山水园林城市，让老百姓切实感受到城市日新月异的变化、看到城市发展的美好前景。