

# 以改革创新为抓手探索推进新型城市化

广东省肇庆市市长 赖泽华

肇庆市是珠江三角洲的主体城市和广佛肇经济圈的重要成员，地处珠江三角洲连接大西南的枢纽门户。近年来，肇庆市确立了“两区引领两化”战略，在突出以肇庆高新区引领新型工业化的同时，突出以肇庆新区引领新型城市化，坚持以改革创新为抓手，立足新起点，领会新战略，落实新举措，努力走出一条具有肇庆特色的新型城市化道路。

## 一、创新城市化战略思路

肇庆各地经济和城镇化发展水平存在很大差异，既有属于珠三角核心平原区的“端州、鼎湖、高要、四会”和“肇庆新区、肇庆高新区”，又有属于典型山区的“怀集、广宁、德庆、封开”四个山区县，根据不同地区资源环境承载能力和自然历史禀赋，我们因地制宜制定政策，明确以“新区引领、中心组团一体互动、山区腹地集约发展”作为新型城市化行动纲领，采取措施分类指导推进新型城市化。

“新区引领”就是以低碳绿色为主题，把肇庆新区打造成为广东建设理想城市的先行区，对接珠三角世界级城市群，推动中心城区东拓，领跑全市新型城市化。

“中心组团一体互动”就是把中心城区端州、鼎湖区和城市化基础较好的高要、四会以及肇庆高新区，加快建设中心组团城市圈，融入珠三角一体化发展，紧密对接珠三角城市群的交通设施、产业配套和公共服务，扩大承载能力，提升城市化的质量和水平，实现跨越式追赶，当好肇庆新型城市化的主力军。

“山区腹地集约发展”就是四个山区县要按照主体功能区布局，明确定位，统筹城乡基础设施布局和建设，重点推动县域新区、中心镇、名镇名村和产业园区、工业集聚基地建设，打造新载体，承接生产要素和农村人口向城镇集聚。

## 二、创新“多规合一”规划体制

肇庆市通过创新“一张图”管理的“多规合一”机制，消除各类规划在目标、空间、时间、机制等方面的错位和矛盾，加强对新型城镇化的全域管控，优化发展空间布局。

其中，四会市被列为全国首批“多规合一”试点地区，在改革中突出了“四个统一”。

一是明确统一的规划管理框架，在“一张图”上实现发展目标、人口规模、建设用地指标、城乡增长边界、功能布局、土地开发强度六个方面协调统一和联动调整。

二是设定统一的规划指标体系，全面统筹各类规划的目标指标，梳理规划空间差异，形成统一的空间管理信息、地理空间坐标和基础空间数据。

三是建立统一的规划控制线体系，划定全域生态、基本农田、城乡增长边界、产业区块等四类一级控制线和城市绿蓝紫黄四类二级控制线，对空间开发实施严格的界限管理。

四是构建统一的规划信息平台，依托信息联动平台整合各类空间信息，实施数字化动态管理和统一的项目审批信息管理，实现多部门共建共用，并与广东省城乡空间、国土资源等公共信息平台联动共享。

在试点基础上积极推进面上工作，加快构建市域统一的规划目标框架，强化规划基础保障，目前已按照“多规合一”的要求编制了肇庆市“两区引领两化”发展总体规划，基本实现市域乡镇总体规划全覆盖，行政村村庄规划覆盖率达80%。

### 三、创新城市化开发建设方式

积极推动投资体制创新，增强政府投资的引导能力，着力激活民间投资，扩大直接融资。

一是引入财政股权投资基金。去年，广东省在全国率先成立省级财政资金入股的“粤东西北振兴发展股权基金”，肇庆市首批获得基金投资9.3亿元，并运用PPP合作模式率先实现基金落地运用，既确保了财政资金按省既定战略用于肇庆新区中央绿轴生态城建设，又通过政府信用与市场信用相结合，扩大了财政资金的增信作用，为政府引导开发开辟了一条从财政补助贴息向股权投资、从一次性投入向循环使用、从无偿拨付向有偿使用转变的新途径。

二是扩大开放公共项目投资领域。逐步把适宜市场化的城镇污水处理、垃圾处理、市政道路等基础设施建设项目和公共服务项目推向市场，去年已首批推出广佛肇经济合作区水质净化工程等总投资逾百亿的3个项目向市场公开招标，有效激发民间投资活力。

三是发挥国资国企融资功能。着力整合政府性资产和国企资源打造符合市场运作要求的新型融资载体，依托市水务集团、高要国资经营公司等优质主体发行企业债，市直国企贷款、担保融资总额近40亿元，重点用于肇庆新区、广佛肇经济合作

区等重大平台建设以及城市路网、市博物馆新馆等基础设施项目和先导性项目。

#### 四，创新产城融合模式

以平台园区的产业集聚带动城市要素集聚，是促进城镇开发的现实途径。肇庆市坚持把新型城市化与新型工业化紧密结合起来，结合地方实际探索三种类型的产城融合模式，有力促进产业与城市的互动发展。

一是重大平台引领模式。全市四个重大发展平台以目标定位统领产城发展，实施产城同步规划，其中肇庆高新区突出以产兴城，加快打造现代科技工业城；肇庆新区突出以城载产，大力发展幸福导向型产业；粤桂合作特别试验区突出封梧同城，服务东西部产业集聚；广佛肇（怀集）经济合作区突出衔接县城扩容，为怀集建设肇庆城市副中心提供支撑。

二是三产联动产城融合的大沙模式。在四会市大沙镇划出50平方公里试点引进大型企业独立运作建设大沙新城，对一、二、三产业实行统一规划、建设、招商，以第二产业为先导带动一三产业同步发展，通过产业吸纳就业、带动配套，进而不断完善城市功能。

三是镇园融合发展的金利模式。高要市金利镇重点依托省级广东肇庆（高要）汽车零部件产业园建设创新镇园融合发展模式，在机制上提升镇级协调能力，累计向金利镇下放132项县级行政管理事权；在规划上切实做好汽配、五金、化工等产业发展与镇城区规划衔接，修编完善城镇总体规划；在管理上实行镇政府与汽配产业园管委会高度融合，促进产业集聚向城市集聚的有序转化，努力打造50万人口的区域性中小城市。

下一步，肇庆市将紧紧围绕“人的城镇化”这个核心，优先考虑“就近城镇化”，以城镇群为主体形态，统筹推进农业转移人口市民化和基本公共服务均等化，构建具有肇庆特色的新型城镇化格局，加快建设珠三角连接大西南枢纽门户城市。

一是继续强化落实全市“一张图”管控，加快规划编制从研究成果向技术应用、编管联动转化落实，进一步提升城市综合统筹运营水平。

二是继续以肇庆新区为引领，全面推开各个重大发展平台建设和各县（市、区）旧城改造，明确开发时序和开发强度，进一步拉开全市新型城镇化建设框架。

三是继续推进城乡交通基础设施建设，确保广佛肇城际轻轨年内通车，完善贵广、南广交汇综合站场及配套设施建设，加快广佛肇新高速、汕昆高速和汕湛高速肇庆段等项目建设，

构建形成贯通全市的“内环-外环”高速路网，全面开工建设西江（界首至肇庆）3000吨、北江（乌石至三水河口）1000吨航道扩能升级工程，尽快构建起枢纽门户城市的立体交通网架。

四是继续强化城乡生态环保建设，大力实施森林碳汇和生态景观林带工程，严格保护水源地水质和主要江河水质，强化空气质量综合治理，进一步提高城市生活的自然生态环境质量。

五是继续深化城乡建设体制机制，完善城乡管理体制，加快土地管理制度改革、城市投融资机制改革和行政审批制度改革，进一步增强推进城市化工作的软实力。