

经济转型期耒阳城市规划建设可持续发展的探索

廖建军

(南华大学 设计与艺术学院,湖南 衡阳 421001)

摘要:对资源型城市而言,经济转型势在必行.在转型期,城市发展既面临许多机遇,也将遭遇产业转型、结构重组和资源环境等多方面的压力和问题.本文根据耒阳城市发展的历史与现状,分析了资源型城市经济转型的必要性;提出了转型期城市规划建设的目标;探讨了转型期城市规划建设可持续发展的有效措施.

关键词:经济转型;城市规划建设;可持续发展;耒阳

中图分类号:TU984 **文献标识码:**A

Discussion on Sustainable Development of Urban Planning and Construction during Economic Transformation in Leiyang City

LIAO Jian-jun

(Design and Art College, University of South China, Hengyang, Hunan 421001, China)

Abstract: For resource-based city, it is imperative for economy to transit. In transition period, there are a wide range of pressures and problems like industrial transformation, re-organization and resource environment. In this paper, based on Leiyang history and current situation of urban development, the need for economic transition of resource-based cities was analyzed, a transition goal of Urban Planning and Construction was put forward, and effective measures of its sustainable development were discussed.

Key words: economic transformation, Urban Planning and construction, sustainable development, Leiyang city

1 耒阳自然条件与经济发展现状

耒阳市位于湖南省东南部,是造纸发明家蔡伦的故乡,也是“神农创耒”之地,素有“千年古邑”、“荆楚名区”^[1]的美誉.1986年,经国务院批准撤县建市,现市域总面积2656平方公里,总人口130万,市区常住人口36万,是湖南省最大的

县级市^[2].耒阳南临广东,是省经济战略重点“五区一廊”的南大门,也是内陆地区主动接受粤、港、澳经济辐射、积极承接珠三角产业转移的前沿地.水陆空交通俱全,京广铁路、107国道、京珠高速公路纵穿南北,连通闽南、赣南、湘南的1817省道横贯东西,即将通车的武广高速铁路穿越全境,并设耒阳站;耒水、舂陵江四季通航.总之耒阳已

全面融入“中南5小时经济圈”。

耒阳市资源丰富,已探明的矿产品有45种,其中煤炭可采储量5.1亿t^[3],是全国产煤百强重点县(市)之一,形成了以煤炭经济为主的资源型城市特色。2008年,全市人均GDP达11000元。

2 耒阳经济转型的必要性

对于一个城市来说,过于依赖某一产业,就会给城市经济带来很大的系统风险,从而引发较大的社会震荡。耒阳虽然依赖其丰富的煤炭资源而成为资源型城市,然而,其经济面临着巨大压力:一是结构不优。耒阳经济是典型的煤炭经济,产业结构单一、产业支撑乏力,工农业产品中“耒阳制造”屈指可数,“耒阳创造”几近空白。二是效益不高。耒阳的经济增长方式粗放,财政增收更多的是依赖外延式扩张与煤炭税费政策性提标,煤炭经济在财政总收入中占据了半壁江山。三是后劲不强。由于煤炭的产量增长和价格提升的空间有限,依靠煤炭经济促进经济增长、财政增收已不现实。因此,耒阳经济必须另辟蹊径,适时调整产业结构,建立基本不依赖于原有资源的,具有特色、技术含量高、竞争力强的接续产业和替代产业,以弥补因资源枯竭而出现的空白地带,避免城市整体衰退。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中指出:“资源开采为主的城市和大矿区,要因地制宜发展接续产业和替代产业。”这给资源型城市调整产业结构,实现经济转型指明了方向。

3 转型期城市规划建设的目标

经济转型期耒阳城市规划建设的总目标是:以基础设施建设为基础,以生态环境保护为根本,以经济结构调整为主线,加强中心城市的建设,完善市域城镇体系,积极推进地区城市化和现代化进程。在城市规划布局上,要以资源整合为核心,突出本地区特色,扩大市区规模,完善市区中心城市的职能,积极挖掘交通运输及旅游也发展的潜力,全面提高和增强城市核心竞争力。

4 转型期城市规划建设可持续发展的对策

对资源型城市而言,经济转型势在必行。随着城市经济的转型,城市规划与建设相应的要进入转型期。在转型期,城市发展既面临许多机遇,也将遭遇产业转型、结构重组和资源环境等多方面

的压力和问题,如何成功跨越这道门槛,是横亘在每一个转型期城市面前的新挑战。因此,根据耒阳城市发展的历史与现状,积极探索转型期实现耒阳城市规划建设可持续发展的有效措施,对城市经济的发展能起到积极的辐射带动作用。

4.1 城市发展应由量的扩张转为质的提升

“北有浏阳,南有耒阳”^[4],经过二十余年的发展,耒阳已具备了中等城市规模。城市建设品牌效益也基本形成。但是,在城市快速发展过程中,存在盲目扩张城市规模,过分强调“多修路、多建房”倾向,导致部分路段配套设施缺位,甚至还“推山填水,见缝插房”,破坏城市生态,吞噬城市本真特色等。为此,要立足实际,坚持科学发展,在城建提质上下功夫。

4.1.1 适时调整城市规划,优化城市总体布局

随着城市的发展,原来的远郊区变成了近郊区,近郊区变成了居民区,原有的一些工业已处于居民区中,如再根据老规划方案实施,将有一部分工业区处于居民区中,显然不符合城市发展的要求。通过充分论证,必须关闭处于居民区中的工业园区(如余庆冶金工业园等),并在耒河下游、城区主风向的下风区,远离市区之地另设工业园区,将全市工业逐步向该区转移,从源头上确保城市功能布局科学合理。

4.1.2 完善城市基础设施建设,提升城市功能

长期以来,耒阳城市基础设施配套建设速度落后于城市人口增长和城市规模扩张速度,城市功能处于“残疾”状态。应通过财政投入、政策融资、单位配套等多种方式筹集资金,对城市的基础设施如供水管网、自来水取水口、城区主下水道等进行了改造升级,并迅速启动南京垃圾处理场、工业大道外环线、五里牌汽车站、管道燃气等基础设施项目的建设,不断完善城市功能。

4.1.3 挖掘历史文化底蕴,塑造城市个性

耒阳秦阳设郡,汉时置县,历史悠久,传统文化底蕴深厚,名人遗迹甚多。如蔡侯祠、蔡伦墓、谷朗碑、杜甫墓、环秀楼、青龙塔、古县衙及附近民居等。这些名胜大多为国家级或省级重点文物保护单位。对此应根据保护级别划定重点保护区和一般保护区,并在保护区外围划定建设控制地带。一些珍贵的历史文物如蔡侯祠、谷朗碑、杜甫墓、古县衙等该扩建的扩建,该修缮的修缮,以此塑造耒阳“文化古邑”^[5]的独特城市个性。

4.2 建设用地应由分散式转为集约型

土地是城市最为宝贵的资源,土地利用的好

坏直接关系到城市的可持续发展.由于城市建设初期遗留开发体制的影响,开发商“大宗拿地,小块卖地”,“修一条路,卖一路门面”的现象比较突出,造成分散、零星的私建项目数量居高不下.因此,需要从建设用地供应源头抓起,强化过程监管,不断提高土地集约化利用水平.

4.2.1 依法科学建立集约化供地机制

政府需出台相关的城市土地管理条例,建立集约化供地机制,做到有法可依.在国有土地使用权出让方式上,经营性用地必须通过“招、拍、挂”方式取得;在供地程序上,应先由国土资源、建设、规划、房产等部门制订土地利用方案,要求开发商严格按方案开发建设,避免私自卖地、盲目建设,确保用地集约化.

4.2.2 严厉打击非法用地行为

制定了切实可行的打击非法用地行为的方案,重点查处“以租代征”、违规扩大用地规模、“未批先用”等违法行为,不断规范土地使用权.

4.2.3 整顿规范房地产开发秩序

由于土地市场不规范,地下开发、变相开发等情况很普遍,“户户买地建房,家家成房地商”的现象也较突出.为此,要严厉查处违规开发,从严审查房地产开发企业资质,严格房地产开发市场准入制度.同时,要启动廉租房和经济适用房建设,营造主体诚信、监管有力、市场规范的房地产开发秩序,逐步杜绝了私人开发、小块开发,提高了土地集约化利用率.

4.3 城市定位应由传统型转为现代人居型

城市是人类文明和进步的标志,传统型观念把城市定位为政治、经济、文化中心,过于强调其政治、经济功能.现代城市理论认为城市是人类聚居的主要形式,是高效率的经济社会生活综合体,除具有政治、经济文化功能外,更应该重视宜人的人居环境建设.

4.3.1 科学规划人居环境

城市规划是城市空间资源,土地资源优化配置的根本依据,以适宜人居为根本目的,利用规划手段,组合城市道路、建筑、绿地、广场等优质要素,在城市整体空间上,实现人居要素合理配备.在城市规划方面坚持“总规编制贵在前,控规编制重在严,详规编制强调细”^[6]的基本原则,在规范源头上为改善人居环境打基础.同时,注重专项规划的编制与实施,如利用供排水专项规划、绿地系统专项规划、城区市场建设专项规划等营造良好环境.

4.3.2 合理建设人居环境

以建设质量为总抓手,从可研论证、项目立项到规划设计,从施工建造到竣工验收,层层把关,凡是有碍人居环境改善的项目一律不得上马;在建项目破坏人居环境,一律停工整改;已建项目挤占公共用地、侵占公共绿地,破坏自然水体山体的,积极补救,逐步拆除.在房产开发建设上,杜绝分散建设,减少临街商住楼建设,鼓励小区化住宅建设,规模化商场、写字楼建设,扩大公共绿地建设,不断优化人居环境.

4.3.3 精心管理人居环境

积极推进物业管理,出台末阳物业管理办法,把居民小区的物业管理与城市管理有机结合,利用网络化管理手段,把零散居民楼栋、背街小巷与主干街道、居民小区一体化管理.

4.4 建设项目应由粗放型转为精品型

末阳城市建设规模较大,每年在建工程项目有上百个,但项目大小不一,档次不一,不利于城市品位的提升,不利于大土地的集约利用.因此,在总体上严格限制私建项目,精心选择开发项目,高标准要求公建项目,是实现建设项目由粗放型转为精品型的关键.

4.4.1 项目论证选精品

由建设部门提出年度建设项目计划,经市委市政府批准同意后,向社会公布,广泛征求意见,修正后向开发商公开招标,中标开发商就项目提出可研论证报告,经专家评审后再做规划设计方案.如国贸新城、新世纪广场、神农建材市场等,都是末阳近年经过精心论证建成的精品项目.

4.4.2 施工监管造精品

政府部门要出台建设项目管理的相关规定,应从规划设计方案评审,初步设计评审,施工图评审,到基础、主体等各阶段的分步验收,都应做出明确的规定.整个程序要环环相扣,紧密衔接,才能使项目建设各阶段的控制管理精确到位.

4.4.3 规划布局铸精品

科学编制总规,严格落实控规,做精做细详规,优化配置城市功能要素,合理布局道路、广场、绿地、建筑等主要城建内容,使之上升为城市景观构件,形成精品工程,提升城市品位.特别注重对地标性项目周边建筑的层高、立面、造型的控制,使每个区域都烘托出一个中心主题,在平面布局上铸造精品.涌现了培兰斋、新世纪、普罗旺斯、国际新城小区等一大批高档次、高质量、高品位的地标性项目,城市整体品位大幅提升.

4.5 城市管理需由单线运动型转为立体常态型

现代城市管理是城市运转的根本动力.过去,城市管理较为被动,经常搞突击,头痛医头,脚痛医脚,管理模式单线条,管理力量单一化,没有部门联动,没有系统治理.因此,城市管理需要围绕人居中心目标转型.

4.5.1 管理范围上从“线”转向到“面”

以往未阳的城市管理只注重街道两边市容、市貌的管理,不注重社区内部的管理,常常是主干道干干净净,背街小巷乱七八糟,只考虑“线”不考虑“面”.应该完善城管体制,实现“横向到边、纵向到底”的拓展:一是由主要街道向背街小巷拓展.对主街道与背街小巷,实行一体化管理,如由市城管办根据一个标准实施,一个标准考核,实现主干道与背街小巷无缝链接等.二是由物业小区向居民楼栋拓展.零散的居民楼栋由于其位置分散性、居民复杂性,环境难以保证,对此,要以居委会为主体,每栋居民楼设栋长,实行标准小区化管理.三是由主城区向城乡结合部拓展.城乡结合部是城市的难点,也是入城门户所在.一方面要加强城乡结合部基础设施建设,另一方面要派驻城管中队加强管理,使城乡结合部设施水平和管理水平与城区同步,把城市管理拓展到城乡结合部.通过由“线”及面的城市管理,有力提升城市整体品位.

4.5.2 管理队伍上从“单一”型转向“多维”型

应在街道办事处设城市管理机构,明确分管领导;同时在居委会设专职城管岗位,做到以事定岗,以岗定责,以责定人,专门负责背街小巷、居民小区、居民楼栋的日常管理,并与市直城管单位所负责的主干道管理和城市整体管理有机结合,各负其责,形成“一级政府、三级网络、横向到边、纵

向到底”的网络化城管体制,建立以市直城管单位为主体,各部门积极配合,市民主动参与的大城管体制,有力地促进城市管理工作,尽量做到“平时节日一个样,大街小巷一个样,白天晚上一个样,领导来与不来一个样”.

4.5.3 管理机制上从突击型转向长效型

一是要从政策入手,由口号式管理变为长效化管理.要出台城市项目管理、城市绿化管理、城市物业管理等一系列城市管理方面的政策性文件,使城管工作有章可循,在促进城管工作深入开展的同时,还能起到良好的宣传教育作用.二是从制度入手,分路段、定区域,实行包干责任制.无论大街小巷,还是居民小区,居民楼栋都根据城市管理面积,核定管理人员,实行市容环卫保洁员制度,确保了市容市貌干净整洁.三是要从加强城管设施建设入手,确保管理常态化.如多渠道、多方式筹集资金,完善公交设施建设;设立城区交通秩序电子监控体系;建立系统的垃圾收集体系等.以促使了城市管理长效化运行.

参考文献:

- [1] 谢秋生.源远流长话未阳[M].北京:中国文联出版社,2004:31.
- [2] 未阳市统计局.未阳市统计年鉴[M].长沙:湖南人民出版社,2006:132.
- [3] 未阳市煤炭局.未阳煤炭志[M].长沙:湖南人民出版社,2005:25.
- [4] 谢儒生.县域旅游规划个案研究——未阳市旅游发展规划[M].北京:中国教育文化出版社,2006.
- [5] 未阳市志编委会.未阳市志(1986-2005)[M].北京:中国社会科学出版社,2006:43.
- [6] 未阳市情编委委员会编.未阳市情[M].长沙:湖南出版社,1997:217.