

# 汨罗市城区城镇化实施方案

(2023—2025)

为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》（中办发〔2022〕37号）和中共湖南省委办公厅、湖南省人民政府办公厅《关于落实“一县一策”加快推进以县城为重要载体的城镇化建设的通知》湘办发电〔2022〕66号等文件要求，扎实推进以汨罗市城区为重要载体的城镇化建设，结合汨罗市实际，制定实施方案如下。

## 一、基础条件

近年来，汨罗市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届历次全会及党的二十大精神，全面落实“三高四新”战略定位和使命任务，聚焦“十百千万”坐标定位，围绕“一二三四”工作目标，坚定守护一江碧水、建强两个特色园区（循环经济产业园、湖南工程机械配套产业园）、擦亮三张文化名片（端午、龙舟、诗歌）、推进四大提升行动（乡村振兴、民生实事、城市建管、社会治理），谱写高质量发展新篇章。全市经济社会发展取得了新成效，2021年地区生产总值463.9亿元，同比增长8.1%，年平均增速为6.8%。入选国家乡村振兴示范县创建名单，再次荣膺赛迪·全国投资竞争力百强县（市）、全省市域经济高质量发展先进县十强、全省实施乡村振兴战略示范创建先进县（市）、全省农村人居环境整治提升先进县（市）。

虽然取得了一定成效，但在以县城为重要载体的城镇化建设方面还存在短板弱项，主要表现在：

### **（一）城市更新缓慢、城镇化率低**

城市建设更新没有完全跟上时代的步伐，横向对比湘阴和平江，早些年是有比较明显的代迹差，在一定程度上进一步抑制了汨罗本身城区发展吸引力，进而造成城市发展原动力不足。2021年底，城区总人口13.28万人（其中，常住人口12.18万，流动人口1.1万），对比岳阳南三县市，汨罗是最少。2021年底，全市城镇常住人口24.0万人，常住人口城镇化率45.34%，比2021年湖南常住人口城镇化率59.71%低14.37个百分点。如何吸引农村人口入城就近就地就业就居是未来汨罗城区城镇化发展需要破解的难题。

### **（二）城区规划区空间离散，产城融合深度不足**

由于汨罗高新区新市片区在新市镇境内，为了扩大城区规模，资源共享，致使城市将新市镇纳入城市中心区范围内，导致城市空间框架过大。城区范围内东西跨越12公里，南北跨越6公里，城市骨架远超县级城市。主城区，高新区商业服务聚集度较低，不利于城市的人口增长、人才引进和就业创业创收，产城融合深度不足。

### **（三）特色产业链延伸度不深，产品附加值不高，配套设施不完善，对人才的吸附能力较弱。**

特色产业链延伸度不深。产业链总体不完善，产业链上园区企业之间关联度小，联动效应不足，上下游关系不明显，导致原材料、产品运输成本高，企业负担重。产业总体规模

不够大，聚集效应不明显，产量和规模有待进一步提升。产业结构有待优化，高端企业数量不足，技术水平较低、科技含量不足、设备和工艺相对落后，企业的市场竞争力不强。产品附加值不高。企业自主创新动力不足，在科技创新、工艺改良、品牌服务方面投入较少，导致部分企业停留在加工制造阶段，未能进入研发、设计等高附加值阶段。多数企业生产产品未能达到行业标准和国家标准，质量缺乏相应的保证，无法进入行业高端企业的供应链环节。产品的附加值相对较低、整体竞争能力不够、市场利润较少。同时，再生铜和再生铝等受原材料价格影响大，抗市场风险能力弱。配套设施不完善。生活配套设施不齐。学校、医院、娱乐等配套设施缺乏，导致企业不仅招工难度较大，且对人才的吸附能力较弱。公共交通体系不健全，园区水供给不足限制了企业的生产、增加了企业的运行成本，给排水系统有待进一步提升。资源回收体系对于物流的依赖较大，园区相应的物流配套设施不完善，园区运输主要干线需要进一步的整平和加宽。非化石能源消费比重过低。园区采用非化石能源的企业及项目占比较低，以传统电力能源消费占到园区能源（除水资源）消费的90%以上。对标《湖南省碳达峰实施方案》既定中长期目标还有较大差距。

#### **（四）市政公用设施支撑力不够**

公共停车位不足，停车难问题突出。总量偏少、分布不均，且老城区建筑物配建停车场严重不足，停车难问题日显突出。智慧县城建设较为滞后。城区智能化、精细化管理水

平有待进一步提高。信息化工作重建设轻应用，没有变业务数据为管理信息，信息资源开发利用不足，信息资源共享还存在障碍，产业发展与信息化能力不对称，城市维度的应用水平还不够高，信息化队伍建设水平有待加强，电子政务发展体制机制有待理顺。老旧小区改造有待深入。城区老旧小区改造标准不够高，仅完成基础类改造，完善类和提升类改造亟待加快，小区外公共设施配套改造力度不够深入，周边环境整治有待于进一步加强。路网系统建设有待优化。城区主次干路与支路路网系统有待加强，各区域之间的路网系统有待优化，城区支路破损严重。

#### **（五）公共服务承载力较弱**

对标《湖南省“十四五”社会发展和公共服务规划》指标要求，城区在公共服务方面还有差距。卫健资源总量不足，布局有待优化；优秀医疗人才短缺，转外就医多。医疗服务能力有待提升，医疗设施和就医条件有待优化，疾病防控和应急处置能力有待加强，医疗卫生机构信息化建设有待完善。教育设施功能不全，师资力量不足。城区学校空间布局不均衡，就近入学矛盾突出。部分校舍老旧，教学和生活设施落后，运动场地和功能教室配备不达标，影响教学质量。数字校园建设滞后，校园信息化程度低。优秀教师人才短缺，教职工宿舍严重匮乏，难以稳定和扩充教师队伍。养老托育设施较少，服务功能单一。居家社区养老服务机构和康复医疗机构不足，部分公办敬老院小、散、旧，服务水平不能满足多层次养老需求。托育机构发展缓慢，3岁以下婴幼儿托位

严重不足，普惠性托育资源匮乏。社区综合服务设施覆盖率低，综合性多功能服务能力有待加强。随着以县城为重要载体的城镇化进一步建设，城区人口将不断增加，无法完全实现就近就学就医，城区对中高端人才吸引力仍然不足。公共文体设施薄弱，城乡差距较大。城区公共文化服务设施总量不足，健身步道严重不足，全民健身器材覆盖率低，农民体育健身工程和新建社区的体育设施覆盖率只有 91.08%，人均体育场地面积 1.94 平方米，无法适应新形势下多层次、多样化的群众文化需求。

#### **（六）环境卫生设施建设滞后**

垃圾处理方式粗放，再生利用率低。城区垃圾分类体系尚未完全建立，餐厨垃圾、建筑垃圾、废弃电子、报废汽车、废纸等再生资源利用率低。污水处理设施薄弱，收集率待提高。污水处理设施有待完善，高新区污水处理厂处理规模偏小，乡镇、旅游景区的污水处理设施建设滞后。污水收集率有待提高。城市品质有待提升，水体急需修复。老城区建筑物老旧，风格普通。主干街区广告牌杂乱，缺少夜景亮化规划。绿地总量偏小，标准较低，形式过于简单，且分布不均。友谊河城区段泥沙淤积严重，干旱期河道断流、河床干涸，对城区水环境、水生态、水景观产生负面影响。

## **二、发展定位和目标**

“十四五”时期，汨罗市充分利用区位优势，发挥其作为长岳中心节点城市的功能，以交通干线和高新区为平台载体，深度融入长株潭都市圈、交通网、产业链，打造长岳

经济走廊重要的综合型枢纽城市。定位为大城市周边县城。到 2025 年，以城区为重要载体的城镇化建设取得重要进展，城区短板弱项进一步补齐补强，公共资源配置与常住人口规模基本匹配，特色优势产业发展壮大，市政设施基本完备，公共服务全面提升，人居环境有效改善，综合承载能力明显增强，农民到城区就业安家规模不断扩大，城区居民生活品质明显改善。常住人口城镇化率达到 48.12%，城镇人口超过 31.92 万；城区常住人口达到 13.2 万人，比 2021 年增长 1.02 万人以上。城镇居民人均可支配收入年均增长 6% 以上。发展成为邻近长株潭的卫星县城。

### **三、建设任务**

#### **（一）目标指标**

1.常住人口城镇化率达到 48.12%，城镇人口超过 31.92 万；城区常住人口达到 13.2 万人，比 2021 年增长 1.02 万人以上。城镇居民人均可支配收入年均增长 6% 以上。牵头单位：市发展和改革委员会、市住房城乡建设局。

数据提供与分析单位：市统计局。

责任单位：各镇人民政府。

2.重点打造有色金属（再生铜、再生铝、不锈钢）、高分子材料、电子信息三大产业链，力争到 2025 年，湖南汨罗高新技术高新区技工贸总收入突破 1200 亿元，入库税收突破 20 亿元，新增就业岗位 1 万个。培育壮大“一县一特”特色产业。力争通过 3 年努力，把城区农产品现代冷链物流业培育形成规模体量大、经济效益好、发展后劲足、年销售收入

超过百亿元的特色产业集群。

牵头单位：市农业农村局、市工业和信息化局，高新园区管委会、按职能分工负责。

责任单位：各相关单位。

3.到 2025 年末争取城市道路网密度达到  $5.5\text{km}/\text{km}^2$ 。基本消除城区严重内涝灾害现象，争取海绵城市建设面积占建成区 35%以上。城区污水处理率达 98%，城市生活垃圾无害化处理率达到 100%。加快推进以新基建为载体的智慧城市建设，基本建成汨罗市智慧城市一体化大数据应用平台。

牵头单位：市住房城乡建设局。

责任单位：市交通运输局、市水利局、市生态环境汨罗分局、市燃气公司。

4.到 2025 年城乡居民的教育、医疗、社会保障等基本公共服务均等化水平明显提高。合理配置城市公共资源，以社区为核心打造城市 15 分钟生活圈。推进义务教育优质均衡发展和城乡一体化，学前教育公办幼儿数占比超过 50%，学前教育毛入园率 92%以上，高中毛入学率达 96%以上，消除中、小学大班额。人均公共体育场馆面积达到 2.6 平方米以上。每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数从目前的 4.5 个提高到 2025 年的 5 个；优化医疗卫生资源配置，构建层次分明、功能互补、布局合理、规模适当的分级有序医疗卫生服务体系；完善基层医疗设施网络，建成 15 分钟就医圈。到 2025 年末，医疗卫生机构床位数每千人 $\geq 8$ 张，执业（助理）医师数每千人 $\geq 3.2$ 人，注册护士数每千人达 $\geq 4$ 人。完善城乡

老年人养老设施建设，到 2025 年，城区社区日间照料中心、老年人活动中心等服务设施覆盖所有城市社区，城乡社区综合服务设施覆盖率全部达到 100%。

牵头单位：市统计局。

责任单位：市教体局、市卫生健康局、市民政局。

5.到 2025 年，建成区绿地率达 45%以上，城区黑臭水体治理率达 100%，城区生活垃圾无害化处理率达到 100%，生态质量总体改善，城区空气优良率达到 95%以上，县级集中式饮用水源水质 100%达标，汨罗江汨罗段水质稳定保持 II 类水质标准，区域内其他主要流域和南洞庭湖水质达到 III 类水质标准以上。

牵头单位：市住房城乡建设局。

责任单位：市水利局、市生态环境汨罗分局。

## **（二）优化空间布局促进城乡协调发展**

1.加快大城市周边县城建设。充分利用汨罗的区位优势，发挥其作为长岳中心节点城市的功能，以交通干线和产业园区为平台载体，深度融入长株潭都市圈、交通网、产业链，打造长岳经济走廊重要的综合型枢纽城市。发展成为与邻近长株潭通勤便捷、功能互补、产业配套的卫星县城。到 2025 年，城区常住人口达到 13.2 万人以上。

牵头单位：市住房城乡建设局。

责任单位：市自然资源局、市统计局、高新园区管委会、市发展和改革委员会、市财政局、市农业农村局、各镇人民政府。

2.提高城区辐射带动乡村能力，促进县乡村基础设施和



公共服务统筹衔接，以工补农、以城带乡，加快实现市域内城乡融合发展；推进城区基础设施向乡村延伸，推动市政供水供气供热管网向城郊乡村及规模较大镇延伸，建立城乡统一的基础设施管护运行机制；推进城区公共服务向乡村覆盖，建立紧密型市域医疗卫生共同体，发展城乡教育联合体，健全县乡村衔接的三级养老服务网络；推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

牵头单位：市乡村振兴局。

责任单位：各镇人民政府。

### **（三）推动产城融合发展**

1.推动产城融合发展。推进产业布局与城镇化布局有机衔接，推动产业向城区和产业园区集聚，强化城区居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区、历史文化紫线区、战略预留区等区域产业分工协作，加强高新区基础设施建设，强化市政设施与园区基础设施衔接配套。围绕高新园区，推动产城融合示范工程项目建设。

牵头单位：市工业和信息化局、市住房城乡建设局，按职能分工负责。

责任单位：高新园区管委会、市发展和改革委员会、市教体局、市民政局、市财政局、市人力资源和社会保障局、市交通运输局、市农业农村局、市乡村振兴局、市水利局、市工业和信息化局、市卫生健康局、市文化旅游广电局、市生态环境局汨罗分局、市城市管理和综合执法局、市行政审批服

务局、市公安局。

2.培育发展特色优势产业。增强产业支撑能力。城区重点发展农产品现代冷链物流业，带动农业农村发展、扩大就业容量，统筹培育本地产业和承接外部产业转移，促进产业转型升级。突出特色、错位发展，因地制宜重点打造有色金属（再生铜、再生铝、不锈钢）、高分子材料、电子信息三大产业链。以“粮头食尾”“农头工尾”为抓手，培育农产品仓储物流、农产品营销等农业生产性服务业。根据文化旅游资源禀赋，培育文化体验、休闲度假、特色民宿、养生养老等产业。

牵头单位：市工业和信息化局、汨罗市商务粮局，按职能分工负责。

责任单位：市科学技术局、汨罗市普乐投资开发有限公司、市农业农村局、归义镇政府、楚之晟/湖南绿通诚达物流股份有限公司、文旅集团有限公司、汨罗高新开发区管委会、新市镇人民政府。

#### **（四）加强城区承载能力建设**

1.畅通城区对外连接通道。畅通对外连接通道，提高城区与周边长沙、岳阳、平江、湘阴等城市互联互通水平；健全防洪排涝设施，逐步消除严重易涝积水区段；加强老化管网改造，更新老化燃气、供排水管道；开展电网升级改造，实现 220 千伏电网市域全覆盖。

牵头单位：市交通运输局

责任单位：市发展和改革委员会、市水利局、市自然资源局、

国网汨罗市供电公司、各镇人民政府。

2.完善城区基础设施建设。实施中心城区基础设施提升工程。重点推进城区路网、公交、供电、供气、通信、给排水、地下管网、园林绿化、污水垃圾处理等市政设施，加快实施县县通天然气工程。

牵头单位：市住房城乡建设局。

责任单位：汨罗市应急管理局、楚之晟控股实业集团有限公司、市工业和信息化局、市人力资源和社会保障局、汨罗市消防救援大队、市城管执法局、市通讯公司（包含移动、电信、联通公司）、文旅集团有限公司、湖南汨之源实业集团有限公司、市教体局、汨罗市文化旅游产业发展有限公司、文旅集团有限公司。

3.加强公共服务体系建设。推进城区学校、医院、文化、体育、市场、养老、治安、社区服务等公共服务设施建设，改进公共服务提供方式，到2025年逐步实现城乡均衡配置。

牵头单位：市教育体育局、汨罗市卫生健康局、市民政局，按职能分工负责。

责任单位：汨罗市楚之晟公司、汨罗市中医医院、汨罗市汨之源公司、汨罗市人民医院、汨罗市第二人民医院、汨罗市疾病预防控制中心、文旅集团有限公司、市残联、市文旅广电局/汨罗文旅集团公司、汨罗高新开发区管委会。

4.建设智慧城区。加快建设新型基础设施，推进5G网络向城区延伸覆盖，搭建城市信息模型（CIM）基础平台，推进交通、电网，水务等市政公用设施智能化。建设汨罗市

智慧运营中心，至 2025 年，在民生服务、城市治理、政府管理、生态宜居等领域的大数据智能化升级取得重点突破，大数据“聚通用”发展水平大幅跃升，实现民生幸福便捷、社会平安和谐、城市绿色宜居、产业创新发展，成为岳阳市智慧城市应用先行区。

牵头单位：市科技局。

责任单位：市城市管理和综合执法局、市工业和信息化局、市通讯公司（包含移动、电信、联通公司）、市住房和城乡建设局、市财政局、市发展改革局、市公安局、市文旅广电局、汨罗市楚之晟集团、国网汨罗市供电公司）。

### **（五）提高城区辐射带动乡村能力**

1.推进农业转移人口市民化。坚持把人本价值作为推动城市发展的核心取向，以高质量推进农业转移人口市民化为重点，全面深化户籍制度改革和新型居住证制度，推动城镇基本公共服务覆盖所有常住人口。健全农业转移人口户籍制度，以农业转移人口为重点，以城区为主要迁入地，鼓励符合条件的农业人口及其家属进城落户。结合全市生产力布局和城区承载力，引导农业转移人口向城区迁移集聚。落实全面放开放宽城市落户条件的各项政策，落实省内户口迁移“跨市通办”制度。以农村学生升学和参军进入城镇的人口、举家迁徙的农业转移人口以及新生代外来务工人员为重点，促进有能力在城区稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户。进一步落实《关于进一步促进汨罗市房地产市场平稳健康发展的若干措施》《汨罗市促进人才优先发展行动计划》

(汨罗市人才政策“30条”)《汨罗市自愿退出农村宅基地农村居民进城购房财政奖励实施办法》等相关政策要求,强化产业支撑,提升公共服务水平,鼓励农民进城创业、就业和居住,实现就近市民化。

牵头单位:市公安局、市人力资源和社会保障局、市农业农村局、市乡村振兴局,按职能分工负责。

责任单位:市发展和改革委员会、市住房和城乡建设局、市教育局、市民政局、市司法局、市财政局、市交通运输局、市水利局、市工业和信息化局、市卫生健康局、市文化旅游广电局、市生态环境局汨罗分局、市城市管理和综合执法局、市行政审批服务局、各镇人民政府。

2.推进巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。以巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接为重点,强化城乡融合发展,促进城乡要素双向流动,推动形成新型城乡工农关系,走具有汨罗特色、符合本地实际的乡村振兴道路。

牵头单位:市乡村振兴局。

责任单位:市发展和改革委员会、市住房和城乡建设局、市教育局、市民政局、市司法局、市财政局、市人力资源和社会保障局、市交通运输局、市农业农村局、市乡村振兴局、市水利局、市工业和信息化局、市卫生健康局、市文化旅游广电局、市生态环境局汨罗分局、市城市管理和综合执法局、市行政审批服务局、各镇人民政府。

## **(六) 创新城区城镇化发展体制机制**

1.深化城镇用地管理制度改革。按照守住底线、管住总

量、严控增量、盘活存量的要求，创新土地管理制度，合理调控城区建设用地规模，探索建立城乡用地优化配置机制，健全节约集约用地制度，深化建设用地有偿使用制度改革，合理满足城镇化用地需求。

牵头单位：市自然资源局。

责任单位：市住房城乡建设局，各镇人民政府

2.推进农村土地管理制度改革。在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。改革完善农村宅基地制度。建立农村产权流转交易市场。探索农村集体土地权利多样化实现形式。妥善处理好进城落户农民的土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，并支持引导依法自愿有偿转让。

牵头单位：市自然资源局。

责任单位：市农业农村局、各镇人民政府。

3.健全财税支持政策。积极争取各级财政支持，健全财政引导资金集约化使用机制。合理确定市、镇在教育、基本医疗、社会保障、保障性住房等公共服务方面的事权，建立健全城镇基本公共服务支出分担机制。配合国家和省不断完善地方税体系，积极推进营业税改征增值税等税制改革。

牵头单位：市财政局。

责任单位：市发展和改革局、市住房城乡建设局、市教体局、市民政局、市金融办、市税务局，各镇人民政府。

4.拓宽金融机构参与城镇化建设渠道。建立激励金融机

构支持城镇化建设的机制，鼓励金融机构创新金融产品，支持城区市政设施、公共服务设施建设和产业发展。支持民间资本和外资参与城镇化建设。

牵头单位：市金融办。

责任单位：市发展和改革委员会、市住房城乡建设局，各镇人民政府。

5.建立基础设施建设多元化的投资机制。全面放开城区的市政设施建设和运营。理顺市政公用产品和服务价格形成机制。鼓励、支持和引导社会资本，采取BT、BOT、TOT、PPP、EPC等模式，对具备相关条件的基础设施存量项目，可采取基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。平等参与公用设施领域的开发、建设和运营。

牵头单位：市财政局、市发展和改革委员会、市金融办，按职能分工负责。

责任单位：市住房城乡建设局、汨罗市楚之晟公司、文旅集团有限公司、湖南汨之源实业集团有限公司、各镇人民政府。

6.建设资源节约和环境友好型城市。推进节地、节水型和新能源示范城市建设。实施绿色建筑行动计划，加强建筑节能，发展绿色建筑。发展绿色交通，倡导绿色出行。加强城区环境综合整治，改善城区空气、水和景观质量。推广绿色新生活行动，开展低碳城镇试点，打造绿色低碳城市。

牵头单位：市住房城乡建设局、市发展和改革委员会，按职能分工负责。

责任单位：市城市管理和综合执法局、市教体局、市民政局、市司法局、市财政局、市人力资源和社会保障局、市交通运输局、市农业农村局、市乡村振兴局、市水利局、市工业和信息化局、市卫生健康局、市文化旅游广电局、市生态环境局汨罗分局、市城市管理和综合执法局、市行政审批服务局、各镇人民政府。

7.提高城市管理水平。加强和创新城镇社会管理，健全城区、社区二级管理体系，加快公共资源向社区集中，建设多功能社区服务中心，构建新型和谐社区。促进社会组织健康有序发展。深入开展平安创建活动，创新社会治安综合治理。完善城镇管理长效机制，提高城镇管理信息化和智能化水平。

牵头单位：市城市管理和综合执法局。

责任单位：市民政局、市公安局、市住房城乡建设局、市工业和信息化局、市科技局、市卫生健康局。

#### 四、组织实施

**（一）加强组织领导。**完善推进城镇化建设工作机制，加强统筹协调，及时研究建设中的重大政策、措施等事项。建立分部门、分阶段推进机制，明确责任单位和完成时限，有步骤地滚动实施补短板项目，成熟一批、实施一批，精准补齐短板弱项，推进以县城为重要载体的新型城镇化建设。

**（二）强化要素保障。**聚焦城镇化建设重点领域，充分用好用活国家、省、市在基础设施、公共服务、优势特色产业等方面的支持政策。一是加强资金统筹。争取中央预算内



投资、地方政府专项债券等上级资金支持；整合做强市级平台公司，提高信用评级，力争发行企业债券支持县城新型城镇化建设；规范有序推广 PPP 模式，带动民间投资参与投入的积极性；健全政银企对接机制，争取更多开发性政策性商业性金融融资支持。整合各类资金资源，集中力量推进新型城镇化示范项目建设。二是加强用地支撑。进一步优化空间布局，在编制国土空间规划时优先保证重大产业平台、民生、基础设施等补短板项目，优先将盘活的存量土地用于保障城区城镇化补短板强弱项项目合理用地需求。