

## 统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的总体布局

理论 前沿

# 补齐老旧小区民生“短板” 助推自然生态公园城市建设

○市自然资源和规划局局长 李光

### 一、调研背景及过程

社区是城市的细胞,既是城市居民生活和城市治理的基本单元,也是党和政府联系、服务人民群众的“最后一公里”,更是建设自然生态公园城市的重要载体。

2018年2月,习近平总书记视察成都天府新区时首次提出“公园城市”理念。4月,习总书记参加首都义务植树活动时再次提出:“一个城市的预期就是,整个城市就是一个大公园,老百姓走出来就像在自己家里的花园一样”。11月,习总书记考察上海虹口区市民驿站时强调:“社区作为城市治理的最后一公里,要及感知居民的操心事、烦心事、揪心事,一件一件加以解决。”国务院办公厅和各相关部委相继发布文件,要求大力开展居住社区补短板行动,完善配套设施,建设安全健康、设施完善、管理有序的居住社区。

根据市委“六大”活动安排,按照“小切口、大民生”的要求,我从老旧小区着手,选取中心城区最有代表性、最具文化底蕴的南大街、南大街、北正街、同心路、三元、南山、双龙社区7个老旧小区进行剖析,通过召开座谈会、实地调研、发放调查问卷等方式,线上线下相结合,发放调查问卷4000份,其中线上问卷为1700份、线下纸质问卷为2300份,对老旧小区公共服务设施、公共活动空间、市政基础设施、传统文化风貌、基层治理等方面进行“把脉问诊”,找出存在问题,提出解决路径和保障措施,旨在通过找差距、补短板、强弱项等工作,致力将一个社区打造为公园社区,让居民享受公园城市最普惠的民生福祉。

### 二、基本情况及存在的问题

#### (一)社区规模大小不一,人口分布差异大

1.社区规模大小不一。咸宁主城区3个办事处,下辖44个社区,其中浮山办事处16个,温泉办事处14个,永安办事处14个。主城区5000人以下的社区有12个,5000—15000人的有23个,超过15000人的有8个。人口规模最小的梅园社区仅320人,最大的三元社区21590人。

2.社区边界参差不齐。由于城市征地、项目开发建设等将原城中村用地划整为零,以及被自然山体、河流、道路和铁路等线性空间分割,导致社区边界参差不齐,甚至出现双龙社区因沔河分割,以及嫦娥大道建设导致“飞地”现象,使得社区网格化管理难度较大。

3.社区人口分布不均。7个老旧小区常住人口81084人,共21768户。西大街、北正街、三元社区等3个社区人口密度较大,每公顷分别达到424.33人、384.63人、337.54人;南大街、同心路、南山、双龙社区等4个社区人口密度较小,低于270人/公顷用地标准。7个老旧小区范围内60岁以上人口占比30%,0—15岁少年儿童人口占比12%,社区老龄化较为严重。

#### (二)配套设施不齐全,居民生活品质低

1.公服配套不够全。7个老旧小区仅有12所幼儿园、1所托儿所、4个老年人日间照料中心、4个社区医院、16个综合超市,公服配套数量不足,特别是托儿所、老年服务站、卫生服务站等方面,仍有较大的缺口。

2.公服分布不均衡。幼儿园南大街社区4个,而西大街、双龙社区尚无;辖区内综合超市有16个,主要分布在南大街社区4个、南山社区5个,而北正街社区缺少。

3.公服规模不达标。按照《完整居住社区建设标准(试行)》要求,现状公共服务设施均未达到相关规定要求,服务水平与品质也有待提高。

(三)公共活动空间不配套,休闲健身场地小

1.公共活动空间不配套。南大街、北正街、同心路等3个社区无公共活动场地,北正街、同心路和南山等3个社区无公共绿地,公共活动空间少、场地小、设施简陋、缺乏管理维护,不能满足老百姓休闲健身的要求。

2.公共活动场地未串联成网,交通可达性不强,缺乏有效联系。

3.公共空间管理不规范。公共活动缺乏管理,场地被侵占,整体环境条件差。如明珠广场被侵占为夜宵摊,现状环境较差。

(四)基础设施不完善,脏乱堵差现象多

1.水电路气网设施缺乏。西大街、南大街供水管道为老式铸铁管,漏水严重。现状排水均采用雨污合流制,管网堵塞,排水不畅。向阳巷、熊家垄、塔新巷、怀德路永安办事处、南山至南门桥洞、老车站路、老水路、鱼池堤、红桥路、毕曹街农贸市场等易淹水点,雨季给居民生活和出行带来不便。片区普遍存在电力杆线腐蚀老化、“三线”乱拉乱挂,接线盒破损等问题,存在安全隐患。道路微循环系统不畅通,咸宁高中、银泰百货、南门铁路桥洞等多处拥堵;南大街社区马店巷、塔新巷、西后巷道路狭窄,不满足消防车通行要求。南大街社区缺乏燃气主管,亟待完善燃气管网。

2.停车场管理缺位。现有停车场地不能满足需求,机动车、非机动车占道现象严重。调查发现,7个社区仅原人民医院、永安办事处、嫦娥大道周边等9个停车场地,地面配建停车位严重不足。

3.环境卫生设施缺少。压缩中转站、公厕配置不到位,现状片区内垃圾压缩中转站仅宏大市场1处,公厕29个。垃圾分类收集点普及度不高,环境卫生设施配置不均衡。

#### (五)文化特色不彰显,传统风貌保护少

1.老城特色街区风光不再。上世纪80年代,西大街、南大街等街区古玩院、老牌坊、老字号商铺等特色门店琳琅满目,“打洋铁”“磨剪子”“老篾匠”等民间技艺随处可见。本世纪初以来,永安老城区的商业肌理逐渐消逝,这些特色门店、民间技艺已经消失殆尽。

2.老城特色风貌保护不力。7个老旧小区内仅留存少量风貌建筑及老街巷,怀德路仅存的老安古城墙,隐没在喧嚣混乱的现代建筑之中;西街的石板街已不见踪影,留存了几百年老店堂,年久失修,已成暮年;省煤机、阳光电器等老厂区的红砖墙坡屋顶,已不复往日的荣耀。以综合性商场、大型购物中心为代表的新兴业态相继占领老城节点位置,其超大的体量、现代化的立面造型对老城的传统风貌造成较大损害。

(六)治理机制不健全,居民满意度不高  
从现状踏勘和问卷调查结果看,7个老旧小区共有205个居民小区,物业管理服务小区和单位自管小区只占23.4%,无人管理现象较为突出。有物业管理服务小区和单位自管的小区,其管理服务水平整体不高,73.5%受访者对自己所在社区物业服务表示不满意。问卷调查发现,居民参与社区文化活动2次以上的占比约25%,1次的占比35%,未参与社区文化活动的占比达40%,不符合自然生态公园城市共建共治共享的要求。

### 三、对策思路

#### (一)优布局,精细调整社区范围

1.优化社区范围。建议统筹考虑行政管理界线、区域面积、人口规模、地域功能、历史文化、居民认知等因素,结合自然地理边界和现状城市道路网,对现44个居住社区边界进行调整优化。

2.均衡人口分布。按照社区15分钟生活圈管理要求,建议重点对实际居住户数1500户以下的小型社区和4000户以上的大

型社区进行优化调整。

#### (二)补短板,精准配套公服设施

1.政策引导,完善公共服务体系。强化老城区用地供应管控,严格控制商住用地开发,实施公服配套优先政策,盘活存量用地优先建设中小学、文化活动中心、卫生服务站、养老设施、公园绿地、体育活动场地等公共服务体系等。对老城区棚改项目,严控容积率、绿地率、建筑密度等规划指标,严格落实公共服务设施配建政策,坚持公共服务设施与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付“四同步”。

2.盘活存量,配套公共服务设施。抓住老旧小区改造、“一河两岸”整体改造等机遇,补齐公共服务设施短板。经调查,同心路社区结合棚户区改造,建设集幼儿园、托儿所、老年服务站、便民超市于一体的社区公共服务中心;西大街社区利用老工行小区建设健身活动场所;南大街社区可将现状红仓库改造为幼托机构;南山社区利用工程小区建设社区服务中心;三元社区可将现有旺祥置业售楼部改造成社区邻里中心。

3.功能疏解,缓解公共服务压力。引导老城区非核心功能,包括工业企业、仓储物流、批发市场、中等教育、职业培训等向外围搬迁转移、分流疏解。以社区为单位建立功能疏解项目库,有计划实施,腾退空间补齐老城公共服务设施短板,缓解老城环境压力。同心路社区,可将咸宁三合机电搬迁至咸安经济开发区或咸宁高新区;双龙社区,可将湖北科技学院咸安校区搬迁至职教园或梓山湖大健康产业示范区;区委党校搬迁至两山一谷片区;咸宁高中搬迁至湖北科技学院咸安校区;南大街社区,可将宏大农贸市场搬迁至咸安商贸物流区,将永安中学搬迁至咸宁高中;西大街社区,可将西门小学搬迁至永安中学。

#### (三)强弱项,精致完善基础设施

1.强化水电路气网配套。重点对向阳巷、熊家垄、塔新巷等淹水点实施改造,解决积水隐患。对现有强弱电线路进行摸查,更换老旧损坏线路,做到线路能入地就入地,不能入地的由经营单位进行线路规整。改造交通拥堵点,打通断头路,建议拉通马店巷和西后巷、延伸南大街和马店巷至怀德路等街巷道路,实现道路微循环。对未开通燃气的南大街社区进行管网铺设,保障居民燃气需求。优先启动南大街、西大街等社区老旧小区排水管道、污水管、电力管、燃气管等市政基础设施改造工程。

2.强化静态停车位设施建设。对社区改造中增加的静态停车、充电桩等功能设施,给予容积率政策支持。建议结合同心路社区公共服务中心项目建设和西大街社区工行小区旧房拆除腾出用地,设置停车场,解决停车难问题;在咸高东侧设置公共停车场,解决交通拥堵问题。

3.强化环境卫生设施监管。落实环卫设施专项规划,在双龙社区、南山社区、三元社区增建3个公厕,在南山社区添置一处垃圾压缩中转站。

#### (四)惠民生,精品打造公共空间

1.配套公共活动场所。结合旧城更新和棚户区改造,将拆迁腾出来的零散地、闲置地、边角地,实施“留白增绿”,配套建设“四小工程”(小绿地、小游园、小球场、小广场),挖掘利用潜在公共空间;依托自然生态本底,利用大尖山、文笔山和华容山等山体资

源,依山就势建设山体公园;建议拆除老城区闲置破旧建筑(如工行宿舍等),打造社区公园,服务西大街、南大街、北正街等社区,完善老城区公共活动空间不够和分布不均衡等问题。

2.丰富公共服务设施。结合老旧小区改造,利用条件较好的小区改造配套健身步道、小游园、小健身场地等公共场所,增设健身器材,吸引群众参与健身活动。提升配套咸宁高中、永安中学、北门小学和西门小学等校园安全、照明和体育等公共设施,错峰将校内体育设施对社会开放,将“校园”变“公园”,进一步丰富公共活动空间。

3.串联公共活动空间。打通小街小巷道路微循环,串联城市公共开放空间,强化公共空间的整体性、连续性、均好性。沿沔河两岸延伸至107国道建设形成线性连续的公共空间,创造更多具有活力的与河流连通的路径,打造多样化的滨水空间,形成城市高质量绿色滨水系统;在永安大道、长安大道等主干道修建城市步行、自行车慢行系统,串联“一河两岸”滨水景观带、桂花广场、嫦娥广场等公共活动空间,实现公共活动空间、公共绿地资源共享。

#### (五)增内涵,精美彰显人文风貌

1.保护格局,延续传统风貌特色。一是摸清家底,制定名录。摸清辖区内潜在历史资源,对老街老巷、传统建筑、古城墙、老厂房等,做到应保尽保,并出台相关保护名录。二是加强保护、传承风貌。老旧小区改造要重视老街巷空间格局完整性,避免大拆大建和各类建设性破坏。对西街、南大街、中城路、城隍庙街等历史街巷及其传统建筑形成的城市肌理,要划定传统风貌街巷保护范围,保护好传统风貌特色和空间格局。

2.挖掘文化,打造文化翡翠项链。一是打造特色风貌线。以西街、南大街、中城路、城隍庙街四大历史街巷为核心骨架,串联老城重要的公共空间、历史节点和城市地标,复原一批永安古城、传统建筑等景点,建设社区街头博物馆,形成集中展示老城文化、贴近百姓生活的特色风貌线。二是构建文化探访线。依托历史街巷,分区分主题打造精品文化探访线,形成手工作坊、美食、文创、民宿、非遗等主题鲜明的精品探访线路,生动展示散布于老城区各处的历史文化资源。三是培育特色产业线。加强对传统节日、民俗、传统工艺(打铁店、竹艺店、炸货铺)的研究、宣传工作,留住更多具有历史价值的老字号、老手艺、老剧目等,合理布局非物质文化遗产传承空间,可在西街发展特色美食、传统作坊,在城隍庙巷发展特色工艺品等,留住老咸宁的乡愁和记忆。

#### (六)民为本,精心推进共建共享

结合咸宁文明城市创建,重点探索社区拆围合建大街区、物业服务企业与社区居民自治相结合管理模式,切实降低社区物业服务管理成本,逐步实施综合执法进社区等工作机制。居民委员会、业主委员会、物业服务企业等组织应在老旧小区改造过程中引导居民协商确定改造后小区的治理模式、管理规约及业主议事规则,共同维护改造成果,通过建立健全老旧小区住宅专项维修资金归集、使用、续筹机制,促进社区改造后维护更新进入良性轨道。组织引导居民参与社区各类文化活动,丰富社区精神文化生活,带动居民定期开展环境整治、生活垃圾分类等社区公益活动。

## 深入学习贯彻十九届五中全会精神 持续推动“六大”活动成果转化应用

# 推动高质量发展,化解主要矛盾

○李陵

党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)指出,“十四五”时期我国将进入新发展阶段,经济社会发展要以推动高质量发展为主题。这是我们党站在“两个一百年”历史交汇点,适应我国社会主要矛盾转变,为化解主要矛盾作出的积极回应、提出的战略举措。

当前我国发展中的矛盾和问题集中体现在发展质量上。解决我国社会主要矛盾,要求推动高质量发展。高质量发展,就是从“有没有”到“好不好”的发展,就是要着力解决发展不平衡不充分的问题。以推动高质量发展为主题,不局限于经济领域。我国社会主义现代化建设各方面各领域都要体现高质量发展要求,都要在质的提升中实现量的有效增长,都要坚持以人民为中心,

不断实现人民对美好生活的向往,增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

坚定不移贯彻新发展理念。“发展是解决我国一切问题的基础和关键。”新发展阶段的发展是高质量发展,必须是贯彻新发展理念的发展,必须是更加平衡、更加充分的发展。坚定不移贯彻新发展理念,就要提高贯彻新发展理念的能力和水平,突出新发展理念的引领作用。坚持新发展理念,就是把新发展理念贯穿发展全过程和各领域,推动我国发展实现全局性深刻变革,坚持质量第一、效率优先,切实转变发展方式,推动质量变革、效率变革、动力变革,实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展,使发展成果更好地惠及全体人民,不断实现人民对美好生活的向往。

以深化供给侧结构性改革为主线。这是实现高质量发展的必然要求。当前和今

后一个时期,我国经济运行面临的主要矛盾仍然在供给侧,供给结构不能适应需求结构变化,产品和服务的品种、质量难以满足多层次、多样化的市场需求,势必影响人民对美好生活的向往。深化供给侧结构性改革就是进一步解放和发展生产力,用改革的办法推进结构调整,减少无效和低端供给,扩大有效和中高端供给,增强供给结构对需求变化的适配性,锻造供给链长板,以创新驱动、高质量发展引领和创造新需求,实现更高层次的供需动态平衡,从而更切实地满足人民日益增长的美好生活需要。

加快构建新发展格局。“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”,这是面对我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求,面对错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战,我们党胸怀“两个大局”,重塑我国国际合作和竞争新

优势的主动选择。构建新发展格局,是实现高质量发展的内在需求,必须牢牢把握扩大内需这个战略基点,从供给和需求两端发力,完善内需主导、内生增长的新发展模式,加快培育完整内需体系,全面畅通生产、分配、流通、消费各环节,推动更高层次对外开放,促进经济持续健康平稳发展。

《建议》提出以推动高质量发展为主题、贯彻落实新发展理念、以深化供给侧结构性改革为主线、加快构建新发展格局的战略举措,紧紧把握了我国社会主要矛盾的变化,具有很强的现实针对性和长远指导性。在新发展阶段,坚持党的全面领导,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,坚持稳中求进工作总基调,我们定会为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。

(本报综合)

## 未来国际竞争 是营商环境大比拼

“十四五”时期,是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的起步期,也是全面建成小康社会成果的进一步巩固期;是推动经济社会发展再上新台阶的重要战略机遇期,还是落实新发展理念要求爬坡过坎的攻坚期;是国际经济政治格局深刻调整变化带来的严重挑战期,更是维护我国国家利益和经济安全的关键期。无论从底线思维还是战略思维角度衡量,优化营商环境都具有特殊重要的意义。

优化营商环境是坚持和完善中国特色社会主义制度,建立更加完善的市场经济体制,完善治理体系和提高治理效能的需要。优化营商环境是政府精准推进供给侧结构性改革,增强发展动力和活力,持续推动经济健康发展的需要。优化营商环境是保护产业链供应链安全稳定,维护国家产业和经济安全,提升国际竞争力的需要。

未来竞争,从一定意义上说就是营商环境的大比拼,国际竞争也是营商环境的竞争。我国社会主义制度优越性,要通过优良的营商环境展现出来。

## 现代产业体系核心 是战略性新兴产业

现代产业体系的核心是战略性新兴产业。近年来,战略性新兴产业不仅对中国经济增长,而且对满足国家重大需求和居民最终需求做出了重要贡献。“十三五”规划在“十二五”规划的基础上,将新一代信息技术、新能源汽车、生物技术、绿色低碳(节能环保与新能源)、高端装备与材料(高端装备制造与新材料)、数字创意等八个产业或六个产业领域,确定为战略性新兴产业。2018年,国家统计局发布“战略性新兴产业分类(2018)”,又加入了相关新兴服务业(领域)。可以肯定的是,在“十四五”规划中,战略性新兴产业将会增加新的内容,或有新的概括,并将采取更加有力的措施推动其发展。

我国的战略性新兴产业集中分布于长三角、珠三角、京津冀和成渝双城经济圈等地区。作为科技创新产业化的成果,战略性新兴产业增加值源自创新创业。创新创业生态和战略性新兴产业都具有集群的空间特征。这是被现实证明,也是被实证研究证实的事实。所谓创新生态和新兴产业集群,就是某个物理空间聚集着别的地方难以模仿的创新创业资源,并由此培育新创企业和新兴产业。

## 以创新和内需“双驱动” 助力构建新发展格局

要从我国发展的阶段性特征出发,从更好发挥大国比较优势出发,从深刻把握对经济发展的规律性认识出发,一方面,加强“创新驱动”,面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康,深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略,完善国家创新体系,加快建设科技强国;另一方面,加强“内需驱动”,注重需求侧管理,把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来,引领和创造新需求,增强消费对经济发展的基础性作用,畅通国内大循环。

总体来看,面向“十四五”时期,我们需推动实现“创新驱动”和“内需驱动”,并以此助力构建新发展格局。下一阶段,需围绕深化改革,继续推动供给侧结构性改革,充分发挥改革关键一招的重要作用。要深化科技体制改革,为科技创新营造良好环境;要深化要素市场化配置改革,充分发挥“有效市场和有为政府”的重要作用;要深化收入分配制度改革,解决好收入差距问题;要深化农村改革,积极解决“三农”问题,为实现共同富裕夯实根基。同时,还要实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放,依托我国大市场优势,促进国际合作,实现互利共赢。

## 推进以人为核心的 新型城镇化

推进以人为核心的新型城镇化,必须把新发展理念贯穿新型城镇化发展全过程和各领域。坚持把创新作为引领发展的第一动力,以科技创新提升城乡经济发展水平,以管理创新提升城乡社会活力和韧性,以制度创新提升城乡要素配置效率;以协调为内生特点,增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济活力和人口承载能力,推动形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的区域经济布局;以绿色为普遍形态,统筹生产、生活、生态三大空间布局,统筹城市布局的经济需要、生活需要、生态需要、安全需要,加快建设人与自然和谐相处、共生共荣的宜居城市;以开放为必由之路,进一步扩大资源要素配置范围,用好国内国际两种市场两种资源,形成全球资源要素的强大引力场,重塑我国参与国际合作和竞争新优势,以共享为根本目的,着力解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题,不断提高基本公共服务均等化、优质化水平,持续提高城乡居民生活品质,走全体人民共同富裕的现代化之路。

(本报综合)