

高质量发展视域下建设美丽宜居平昌的策略研究

建设高品质美丽宜居城市是推进城市高质量发展的应有之义和重要支撑,承载着新时期人民群众对美好生活的需要和理想居住环境的追寻。党的二十大报告明确提出要“提高城市规划、建设、治理水平,实施城市更新行动,加强城市基础设施建设,打造宜居、韧性、智慧城市”。

为厘清我县优化生活环境提升城市品质的思路 and 重点路径,课题组对县级相关部门和部分乡镇、社区调研已有做法成效与发展瓶颈问题,并积极有效借鉴成都在打造高品质宜居城市,尤其是成都公园城市建设的经验做法。课题组认为平昌建设美丽宜居城市不能简单理解为城市更新或者增加公园数量规模,而是要实现城市发展逻辑、营城理念、空间布局、治理方式的转变,突出城市的一体化和系统性发展。

一、平昌建设美丽宜居城市的优势条件

(一) 生态本底优良

近年来,平昌县牢固树立新发展理念,以前所未有的力度抓环保、强生态,生态环境质量明显改善,绿色已成为平昌县生态立县强县、绿色富民惠民的一道靓丽名片。平昌县最亮丽的名片是绿水青山,最突出的优势是生态优良。平昌平昌县全境地质属四川东部山区,县境内地质构造介于大巴山弧形构造、川东新华夏

系构造和仪陇、巴中、平昌莲花状构造复合交接部位。县境地貌属四川盆地外围山地区，大巴山山地。平昌县属四川盆地中亚热带湿润季风气候区，四季分明，气候温和，多年日平均气温为16.8℃，除北部低山区外，都能稳定在0℃以上。县域内水资源丰富，大江小河纵横，河网密布，分属通河和巴河两大水网，支流中50平方公里以上河流19条，境内河长341公里，水能理论蕴藏量3.32万千瓦。全域生态资源丰富，因其森林覆盖率55.05%，空气质量优良率达99%，享有“天然氧吧”“绿色宝库”美誉。平昌是全国休闲农业与乡村旅游示范县、全国文化先进县、中国民间艺术之乡、全国生态宜居县。

（二）文化特色丰富

平昌的文化底蕴同样深厚。这里是米仓古道的必经之地，这条3000多年的古道贯穿黄河、长江流域，让中原文化和巴蜀文化在平昌融合，形成了独一无二的地域特色。3000年的发展积淀了深厚巴蜀文明、儒家文化、孝道文化、红色文化和工业文化等多元文化资源。全域以红色文化、民俗文化、佛教文化为核心，是人文的舞台、红色的沃土、康养的福地，也是水乡、酒乡、茶乡、椒乡，这里有山有水有酒有茶有故事。凭借着优良的自然生态、厚重的文化底蕴，孕育了我党我军政治工作第一人的刘伯坚、探月工程总设计师吴伟仁、七大共和国将军等众多杰出人物。

（三）产业基础突出

平昌曾是川东北工业重镇，自上世纪 80 年代中期开始，便初步建立起以丝绸、纺织、服装、印刷、造纸、机械、酒业为主的工业体系。因此，平昌具有坚实的产业基础，特别是在现代农业、工业和信息化领域展现出多元化的发展态势。依托深厚的工业基础，平昌县发展规上工业企业 80 家，2022 年规上工业总产值占全市的 28%，规上工业企业数量占比接近全市三分之一，呈现出“工业企业强、产业基础强、总体规模强”的发展势头。

近年来，平昌县为支持工业企业大力发展，着力推动工业产业化、集中化、链条化发展，形成了“一区四园”发展新格局。始终坚持育龙头、强主体，延链条、建集群，促创新、增动能，在工业主攻方向发展上锚定食品饮料、机械制造、能源化工三大主导产业，聚力建设川东北优质白酒产业基地、川东北汽摩配生产基地、省优质农副产品加工供应基地、西南地区重要能源化工基地等“四大基地”。力争到 2027 年全县工业总产值突破 300 亿元，规上工业企业突破 100 家，本土上市企业实现零的突破，工业化率突破 30%。

（四）城市建设基础良好

平昌县始终坚持以人民为中心的发展思想，高标准规划、高规格布局，不断完善更新城乡基础设施，提升公共服务能力，着力构建城乡融合发展新格局，打造了江阳邻里中心、城市体育运动公园、金宝山浙川茶旅融合产业园、巴山美村·父亲原乡等让群众认可的示范项目，城乡面貌明显改变，民生福祉不断增进，

走出了一条“坚持优城兴业，全力推动城乡融合”的更新路径，加快建设全省新型城镇化示范县。同时，完成县城总体规划、沿河景观规划，编制完成了新农村综合体、道路整治、污水处理、特色街打造等7个专业规划，凸显“水在城中、城在山中、显山露水”理念，着力打造“立体山水公园城市”。全域交通条件优越，基本形成“内畅外快、干支配套、网络相连、城乡一体”的全域路网体系。

二、平昌建设美丽宜居城市进程中面临的问题与挑战

（一）内涵认识不深，先进理念尚未贯穿城市规划建设管理全过程

对美丽宜居城市建设的内涵理解还不够深入，仍处于摸索阶段，在打造思路上还不清晰，把打造宜居城市简单地认为就是扩张公园面积、增加公园数量，或者就是城市更新，未将公共服务、基础设施建设等统筹纳入考虑，尚未形成建设的系统思维和整体格局。在调研中发现，很多部门的相关规划存在全局性、规范性、示范性和先进性不够，多规合一进程缓慢，普遍存在一个规划一个理念，一个规划一套体系，研究内容重复且不排除存在冲突等问题。同时，由于相关规划缺乏严格的调整补偿制度约束，经批准的规划在市场利益的驱使和领导的变动下往往调整频繁，导致规划难以一张图纸绘到底。

（二）系统尚不完善，缺少对城市公园建设的高水平策划和应用

一是城市公园体系不健全。公园建设整体统筹考虑不足，城市公园建设数量不足，公园类型比较单一，中心城区绿地的系统性不足，结构层次不完善，缺乏儿童公园等专类公园；老城区和一些工业厂区内严重缺乏绿色开放空间；乡村地区景区化、景观化打造不足，可进入、可参与度不高。二是公园绿道建设品质不高。部分已建公园品质不高，功能复合不够，个别公园仅具备慢行交通、休闲观光、零星低端消费功能，多元业态注入不足。公园内公共服务和基础设施系统标准参差不齐，忽略配置的精准性。各区域内部公园之间普遍相对独立，缺乏连接的绿色廊道，公园的均等可达性、便捷可达性受限。城市绿道可进入、可参与、景区化，串联起城市其他功能不够。

（三）资源挖掘不足，城市建设中对特色文化融入和度辨识度不高

一是全县尚未形成文化共识。文化是城市建设的灵魂和根基，我县红色文化、儒家文化、孝道文化等文化资源丰富，但尚未将这些文化有机统一，形成文化共识并充分注入到城市建设中。二是特色文化资源挖掘不足。全县文化资源潜力挖掘不足，资源系统性与联动性打造不够。如森林公园、城市体育公园、龙潭溪湿地公园、两山（佛头山、金宝山）区域等文化内涵挖掘与景点打造不足。三是城市建筑和公园文化个性不凸出。全县普遍存在“特色危机”，有个性、有风格、有时代特色的建筑不多，缺乏地标性建筑，城市新区规划普遍缺乏文化内涵和地方特色。

过去的城市更新以房地产开发为主，单地块点状开发模式导致城市建设失序，最具有烟火气的旧城肌理逐步消失，原住民社交网络被打破，城市记忆逐步丧失。全县新建公园普遍文化融入不够，类似中国工农红军石刻标语园整体具有明显文化风格和主题特征的公园（园区）较少，许多公园仅仅“看上去很美”但缺乏内涵和灵魂。

（四）生态空间业态单一，普遍存在市场价值转化不平衡不充分

一方面，生态价值转化思路单一。全县对生态资源市场化运营重视不够、方法不多、层次较低，对文化遗产、废弃厂区、闲置铁路等资源与空间的利用不足。尚未形成生态资源市场化运营的平台机构，缺乏专门从事绿道、公园建设模式输出、运营管理咨询等业务的公司。另一方面，公园场景价值转化缺失。目前，全县绝大部分公园由于空间受限，新经济、新消费、新场景等高能级产业注入相对较少，普遍经济价值转化不足。新公园等场景打造过程中周边区域往往提前留白不多，导致公园建成周边土地增值后，政府已无可利用空间，这与城市开发普遍提前谋划不够或资金不足有关，从而导致先卖地后打造环境、完善配套，因此公园生态价值无法转化为经济价值。

（五）运行保障机制不完善，导致美丽宜居城市建设活力释放不足

首先，要素保障机制不健全。当前，土地存量紧缩背景下，

一方面增量建设空间不足，普遍存在土地分散，宗地规模小，难以成片利用等问题，另一方面部分地区存量利用不充分。建设资金来源渠道较为单一，大部分采用财政拨款、专项债、国家补助资金等，社会资本参与不充分，尚未实现共建共享共营。美丽宜居城市建设需要一批懂产业、懂城市、懂管理的专业人才，但各地区相关人才普遍缺乏。**其次，考核激励机制不到位。**在构建分工对上沟通、配套政策保障、关键信息互通、重大事项共商等方面普遍有待提升，相关工作跟踪督办问效和激励等存在不足。**最后，城市运营管理机制不完善。**城市“三分建七分管”，后期城市管理至关重要，但当前仍然存在重建设轻管理，管理职能不清，精细化管理水平不高问题，尤其是对公园的后期管理模式、资金来源等思路办法不多。

三、成都建设高品质宜居城市的经验借鉴

他山之石——成都：全面践行新发展理念建设“公园城市”

一是坚持规划引领。围绕“园中建城、城中有园、人城和谐”，突出城市的一体化和系统性发展，从生态、生活、生产和治理四个维度综合打造的建设理念，市级编制出台公园城市建设规划和具体行动方案，23个区市县也分别编制公园城市建设详细规划，形成整套的规划体系。**二是坚持亮点示范。**重视以公园、绿地等空间实体为具体抓手，建设五绿润城示范性工程，即建设大熊猫国家公园“绿肺”和龙泉山城市森林公园“绿心”；建设天府绿道“绿脉”，注重以区域级绿道为骨架，城市级绿道和“回家的

路”社区级绿道相互衔接，突出绿道可进入、可参与、景区化，串联起公园和城市其他功能；依托成都四环路两侧 500 米范围 133 平方公里环城生态区建设城市“绿环”；依托河道 48 公里、覆盖 33 平方公里滨水区域的锦江公园建设城市“绿轴”。**三是坚持项目支撑。**制定公园城市的重大工程项目、重大功能平台、重大改革试点和重大政策行动等清单，共计近 300 项重点任务。滚动发布公园城市建设机会清单，通过公开化的方式向社会主体释放投资机遇，释放大量投资机会。**四是坚持机制保障。**成都在市级组建了公园城市建设管理局，并在市发改委下设公园城市示范区推进处，统筹协调、实体运行；所辖区（市）县均组建或加挂公园城市局，形成上下协同的工作推进机制。增强土地、资金等要素向城市公园、绿地等项目倾斜，并将公园城市建设纳入市委市政府“每月调度”，工作落实情况纳入领导干部政绩考核和党政机关绩效考核事项，最终形成工作闭环。同时，建立城市公园和绿道等市场化运营机制，实行新建公园“双平衡”投入产出机制，实行现有公园经营性资产梳理并形成运营机制改革试点方案，制定《天府绿道经济发展规划》《天府绿道经济标准体系》，单独成立平台公司推进天府绿道市场化运作，实现生态产权交易。

四、平昌建设美丽宜居城市的对策与建议

（一）强化顶层设计和科学规划的引领

一是深化美丽宜居城市内涵认识。全县要以更高站位加强谋

划布局，抓住关键、突出重点，形成高品质美丽宜居城市建设的系统思维和整体格局。要统筹处理好城市当下与未来、全域与片区、保护与发展关系，建设高质量经济、高颜值城市、高品质生活、高效能治理，在推动高质量发展中增强城市内生增长动力，在创造高品质生活中满足人民美好生活需求，在实现高效能治理中推动大城善治，锚定目标、真抓实干、锲而不舍、久久为功，实现高品质美丽宜居城市的大美愿景。**二是加强美丽宜居城市规划建设。**突出规划引领，通过规划条件、方案审查等环节细化建设要求与指标，建立可实施可落地的美丽宜居城市规划管控体系，将建设要求进行有效传导。并以法律手段增强相关规划权威性，探索规划调整事前提交县人大常委会审议并决定，避免出现规划的频繁调整。进一步立足“立体山水公园城市”发展定位，着力打造品质宜居生活空间。

（二）构建山水人城相融的城市“形态”

一是塑造全域核心空间骨架。强化山水林田湖草与城市的有机融合，坚持把“三区同建”纳入全县国土空间总体布局，合理优化全县区域功能分区，使城市成为“大公园”，构建“一核五区”全域空间发展形态。**二是完善城市内部空间布局。**以中心城区为主体骨架完善空间布局，调整优化生产生活生态空间比例，适度增加城市发展留白，实现城市内部绿地水系与外围生态有机连接。各乡镇（街道）围绕重要资源禀赋和交通干线优化生产空间、生活空间、生态空间。**三是凸显美丽乡村形态。**乡村要继续

以“三清两改一提升”为抓手，加大对“山、水、田、林、路”综合整治，加快发展新兴绿色生态产业，以生态“含绿量”提升发展“含金量”，促进乡村景观化、景点化、可感知、可参与、可消费的场景营造。

（三）构建绿水青山秀美宜居的城市“绿态”

一是完善全域绿色生态系统。构建绿量适宜、分布合理、特色明显、景观优美、功能齐全、稳定安全的绿色生态系统。重点加强佛头山生态绿心和金宝山生态安全屏障的建设，推动龙潭溪生态湿地区、两河生态涵养保育区建设生态系统。二是完善城市公园体系。聚焦山林生态、田园乡村、城市特色、历史人文四大类型，构建布局均衡、功能完善的全域公园体系。依托渠江、大通江、澌滩河等主要河流，营造各具特色的水客厅、水街市等水空间。依托垂直于水系的主要道路、生态公园、滨水空间等，打造线性公园等。串联重要水系、公园、山体等重要节点，绿带串珠，形成绿色项链。

（四）构建多元包容开放创新的城市“文态”

一是凝聚城市文化共识与合力。突出“刘伯坚故乡、白酒之乡”的城市文化底色，形成以红色文化、工业文化为核心的城市文化共识。充分挖掘以刘伯坚为代表的川陕苏区红色文化价值，深度挖掘工业文化资源，高标准推动以川陕苏区精神为基础的革命遗址保护建设，着力提炼和开发以“两瓶酒”为代表的当代工业物质文化、制度文化、精神文化，深入研究江口醇、小角楼等

传统工艺和文化品格。二是增强城市公园文化内涵。注重创造城市公园自身的特色文化，切忌公园文化的泛化、滥化。如佛头山森林公园借助坐落的观音大士和佛教协会，探索融入儒、道文化，创建康养基地和县域首个主题公园，做大规模和文化特色。城市体育运动公园探索以运动为主题，为市民提供专业的体育运动设施和丰富的文化体育服务，引领健康时尚，增强体育精神。并与现代露营和户外拓展等相结合，完善相关服务配套，供游客体验和住宿消费。

（五）构建清洁高效绿色发展的城市“业态”

一是加快产业生态化发展。加快传统产业绿色转型，逐步腾退高耗能产业，引进新兴产业，通过产业延链补链强链行动，形成完整的绿色产业链条。二是加快生态产业化步伐。引入专业运营公司，推进公园、绿道等生态空间市场化运作。梳理现有公园经营性资产，形成运营机制改革试点方案，创意融入餐饮、娱乐、文化、体育等多元业态。加强绿道经营管理，形成绿道+夜市、绿道+美食、绿道+文化、绿道+露营等，实现绿道价值转化。

（六）提升城市治理的综合能力

一是完善城市治理体系。发挥政府、市场、社会各方力量，深化重点领域体制机制改革，建立系统完备、科学规范、运行有效的城市治理体系。依托“城市大脑”建设，构建县域社会治理综合管理平台，持续提升社会治理智能化水平。建立城市治理风险清单管理制度，健全灾害监测体系，提高预警预报水平。二是

完善城市服务功能。提升市政管网安全性，优化流域防洪工程布局，增强重大突发公共卫生事件防控救治能力。注重在交通重要节点、集中路段增加智能化、外观绿化的立体停车场，完善城市服务功能。**三是完善基层治理体系。**推动城市治理重心和配套资源向基层下沉，形成党建引领的社区发展治理与社会综合治理有机融合，进一步完善基层治理体系。

（七）建立健全城市建设保障机制

一是完善协调机制。充分发挥城市品质提升专班统筹协调作用，健全县乡两级联动机制、加强部门协作配合，形成系统高效的工作推进机制。**二是持续实施项目推进工作机制。**借鉴成都发布公园城市建设机会清单，发挥市场无形之手力量的经验，政府应积极建立项目清单，通过公开化方式向社会主体释放城市投资机遇。**三是创新要素机制。**要加大对美丽宜居城市建设的投入，归并设置专项资金，提高资金使用精准性。例如在公园或绿道建设前，政府、国有平台公司提前收储周边土地，待公园或绿道建成后土地增值再出让，并且规定土地收益的一定比例作为公园或绿道等建设的专项资金使用。对公园城市建设项目在用地指标上倾斜，推动重大项目纳入上级空间规划布局和目录清单。