

柳州打造广西副中心城市研究

● 市政府重点课题组

广西“十四五”规划和《广西新型城镇化规划（2021—2035年）》都明确提出：要发挥柳州的区位、产业、交通等优势，促进产业集聚、要素集聚、人口集聚，提升城市品质，加快打造广西副中心城市，建成城区常住人口超过300万的大城市，建成广西现代制造城。柳州市“十四五”规划也明确提出打造广西副中心城市，积极建设城区常住人口超三百万的I型大城市。当前，柳州要打造成为广西副中心城市，还面临着现代产业体系构建亟待加速、发展后劲比较乏力，内外交通网络亟待完善、要素支撑明显不足等现实问题。如何破解难题，补齐短板，进一步增强柳州城市集聚辐射功能，扩大城市规模、提升城市品质，加快推动柳州打造广西副中心城市是本课题研究的目的和意义所在。

一、柳州打造广西副中心城市的重要意义

（一）自治区层面

柳州打造广西副中心城市，有助于解决广西推进新型城镇化发展进程中面临的中心城市辐射带动能力不足、中小城市发展滞后的现实问题；有助于吸纳粤港澳大湾区高端要素向广西流动、推动产业

向广西转移，提升全区产业链供应链现代化水平；有助于加强柳州与桂林、河池、来宾等市产业分工协作，提升桂中柳来（河）都市圈共建共治共享水平；有助于加速构建高质量综合立体交通网，增强西南地区、东盟国家经广西与粤港澳大湾区便捷沟通的通道能力；有助于广西在国内国际双循环新发展格局发挥核心枢纽作用，实施更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放。

（二）柳州市层面

一是助力经济发展的需要。柳州市通过打造广西副中心城市，构建具有集聚效应的区域核心经济增长极，在提升城市自身综合实力的同时，强化对周边区域的辐射带动作用，引领和拉动桂中地区发展。二是优化产业布局的需要。当前，柳州产业结构在规模上、质量上与副中心城市的发展要求不相适应。因此，柳州市要以打造副中心为契机，大力发展先进制造业和现代服务业，加快先进制造业和现代服务业相互融合、良性互动，提升产业对经济的支撑力度。三是人口集聚的需要。从赣州、遵义等省域副中心城市的经验看，打造省域副中心城市能大力促进人口的集聚。因此，柳州市必须加快

打造广西副中心，大力提升城市承载能力和发展品质，以完善的城市功能促进人口集聚，避免未来虹吸效应，才能建成城区常住人口超三百万的I型大城市。

二、柳州打造广西副中心城市的优劣势分析

（一）优势分析

1. 区位优势显著

北部湾城镇群和西江经济带城镇群的发展形成是驱动广西经济发展的双核动力。柳州市地处湘桂线城镇发展带与粤桂黔城镇发展轴（含西江经济带发展带）的大“十”字城镇节点上，东临粤港澳，南接北部湾，西靠云贵川渝，北抵长江中下游，具备优良的区位条件。同时柳州市是西部陆海新通道重要节点，国家物流枢纽承载城市，也是中国中部和西南地区通往东南亚的核心通道。就地理位置来看，柳州有条件承担以柳州作为核心城市带动柳来河一体化、桂中城市（镇）群和西江经济带发展的重任。

2. 经济基础较好

柳州市是广西经济强市，广西各城市中仅柳州市人均GDP超过全国平均水平（7.24万元），具备了辐射带动周边发展的强劲经济实力。与此同时，柳州市2020年财政收入382.68亿元，社会消费品零售总额突破1000亿元。2020年居民人均可支配收入突破3万元。2020年常住人口城镇化率达到69.93%，户籍人口城镇化率达到50.42%，均高于全国水平，稳居全区第一。

3. 工业优势突出

柳州市是广西第一大工业城市，中国西南工业重镇，2020年工业总产值4382.1亿元，已形成汽车、机械和钢铁三大支柱产业，其中三大支柱产业总产值占工业总产值的74%（年均值）；化工、制药、造纸、制糖、建材、纺织等产业也占有一定比重。

“十三五”期间，柳州市确立工业园区产业定位和空间布局，引导产业加快集聚发展，至2020年，工业园区实现工业总产值2586.4亿元，占全市的比重超过60%，柳东新区成为广西首个千亿元产业新城。2021年，柳州发布《推进实施工业高质量发展建设现代制造城三年攻坚行动方案（2021—2023年）》，加速提升产业链紧扣度，以完善产业链“闭合圈”为目标，全面推进柳州工业高质量发展。

表1 三大支柱产业情况

序号	支柱产业	产业发展方向	重点龙头企业	目标总产值（2025年）
1	汽车	乘用车、商用车、新能源汽车、关键零部件	一汽、上汽、东风、重汽	3500亿元
2	机械	工程机械、建筑机械（预应力）、现代农业机械	柳工、欧维姆、柳州富达、广西华力、中船西江造船	1000亿元
3	钢铁	钢铁系列产品、钢铁循环经济	柳钢	2000亿元

资料来源：《柳州市工业发展“十四五”规划（送审稿）》及网络公开数据，C&W整理

4. 科技创新力强

政府重研发。柳州市政府对于科技创新研发的重视程度极高：柳州研发（R&D）经费支出从2016年40.32亿元提升至2020年的56.8亿元，全社会研发投入强度从2016年的1.63%提升至2020年的1.79%，研发强度接近全国平均水平。

“十三五”期间，获国家科技进步奖2项、国家技术发明奖1项、广西科技进步奖73项、广西技术发明奖26项。重大科技成果转化完成497项，数量和质量居全区第一。柳州工业投资年均增长7.2%，成为广西首个全国质量强市示范城市、国家小微企业创新创业示范城市。由政府牵头引导提升科技创

新能力，将为发展战略新兴产业奠定基础。

表2 2020年南宁、柳州、桂林各城市
科技研发投入情况

序号	城市	R&D 经费支出 (亿元)	研发强度 (研发投入占 GDP 比重) (%)	重大科技成果转化完成 (项)
1	南宁市	50.1	1.06%	148
2	柳州市	56.8	1.79%	497
3	桂林市	14.4	0.67%	108

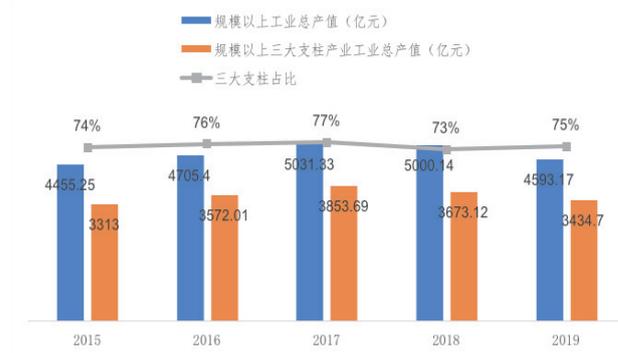
资料来源：2020年南宁市、柳州市、桂林市国民经济和社会发展统计公报，C&W 整理

(二) 劣势分析

1. 工业发展质量待提升

一是全市传统产业比重偏大，对汽车、钢铁、机械产业的依赖度过高。三大支柱产业占全市工业的比重超过70%，规模以上工业增加值呈持续下跌态势。从汽车产业看，汽车零部件产业规模及技术水平与整车不相适应，乘用车中大马力发动机，商用车变速箱、发动机，新能源核心“三电”等关键零部件自给率不高，汽车全产业链体系有待进一步完善。机械产业中，2020年工业总产值368.7亿元，仅比2015年增长80.3亿元，规模以上工业增加值同比下降4.4%，增长出现滞缓。二是战略性新兴产业发展缓慢，规模和带动力有待提升。2020年战略性新兴产业占全市工业的比重仅为17%，远低于一些中西部工业城市。多数战略性新兴产业领域仍处于产业链低端，缺乏高端产品、高端品牌，部分行业的产业链条短、融合程度不高，无法满足产业的良性发展。三是制造业产业链向中高端延伸难度较大。全市高科技含量、高效率、低消耗、低污染的先进制造业比重较少，传统工业产品不够高端，食品、化工、建材等传统工业以中低端产品为主，缺乏高端产品、高端品牌。

图1 2015-2019年柳州市规模以上三大支柱产业
工业总产值占比情况



资料来源：柳州市2016-2020年统计年鉴，C&W 整理

2. 内外交通网络待完善

一是对外综合交通不够通畅，交通枢纽地位不够凸显。铁路缺少对接粤港澳大湾区顺直运输通道，目前柳广普速铁路仍处于建设初期，现有货运通路需长距离绕行。高速公路通道不足的短板显著，出桂北上客货运输通道亟待增强，对接北部湾经济区的高速公路容量不足，在西部陆海新通道中的承载力与参与度受限。内河水运方面通航能力不足，柳江主航道尚未完全打通。二是内部轨道交通未获批复。柳州市自2014年开展城市轨道交通规划建设相关工作，但因“十四五”期间国家要求对首轮建设规划轨道交通的城市严格把控，目前柳州市尚未获得批复，轨道交通建设相对滞后，未来难以匹配副中心城市人口出行需求。

3. 重大项目制约因素多

一是重大项目落地数量较少。广西“十四五”期间规划建设发展的重大工程多数不涉及柳州市，资源及政策向北部湾倾斜。二是重大项目建设资金紧缺。纳入“十三五”规划的园区基础设施、数字柳州、海绵城市、保障性住房棚改、人才公寓、村镇项目等项目主要以政府财政投入与平台公司发行专项债券作为资金筹措方式，民间投资意愿不强。此外，产业项目融资仍以银行信贷为主，供应链金

融、科技金融等“产融”结合业态发展缓慢。三是产业项目建设缓慢。部分工业园区的标准厂房、园区道路、污水处理等基础设施尚在建设中，且县域经济、融资能力无法支撑部分园区配套基础设施重大项目的快速推进。

4. 土地供给形势较严峻

一是工业用地规模偏小，重大项目用地指标紧缺。据测算，全市2018—2020年新增建设用地计划指标年均需求约为4000公顷，而自治区平均每年下达柳州市计划指标约为1800公顷，缺口高达2200公顷，导致部分县区、园区很多较好的成熟项目无法入驻。二是征地拆迁协调困难。截至2020年9月底，全市受征地拆迁影响的重大项目占在建项目约30%左右，居于影响“十三五”规划重大项目建设的各类问题之首。部分项目存在涉军涉铁等方面分歧以及项目审批时间过长等问题，导致项目无法顺利推进。

5. 现代服务业发展层次较低

一是服务业规模较小，新兴服务业发展滞后。2020年全市第三产业完成增加值占全市比重为45.47%，在GDP的占比仍然偏低。新兴服务业缺乏较大规模和较强竞争力的企业，软件和信息技术服务业规模以上企业也仅有8家，互联网和相关服务业、新闻和出版业没有规模以上企业。二是生产性服务业发展水平与工业化发展程度不匹配。柳州现代物流体系仍未形成，电子商务发展与国内发达地区差距依然较大、汽车后市场本地企业缺乏自我成长能力等问题凸显，现代生产性服务发展严重滞后。此外，大部分制造业龙头企业仍未剥离物流、设计等非核心业务，严重制约了现代物流、工业设计、融资服务等生产性服务业的发展。三是生活性服务业发展不足。高铁经济带动的“虹吸效应”压力增大，2020年柳州市社会消费品零售总额仅为南宁市的58.23%，“柳州人购物不在柳州”现象

依旧存在。旅游总消费及接待游客人数仅为南宁、桂林的一半左右，休闲旅游、文化创意等新兴特色服务业也还处于起步阶段。

三、对策建议

（一）自治区层面

柳州打造广西副中心城市，离不开自治区全力支持。

1. 争取自治区出台《支持柳州打造广西副中心城市的若干意见》，明确支持措施

一是加大对柳项目的布局和资金支持力度，优先考虑将柳州各类重大建设项目纳入自治区重大项目、“双百双新”项目、“五网”建设项目盘子中，帮助柳州向上申请国家层面的扶持政策。二是在本轮自治区级国土空间规划中，优先安排年度建设用地指标，保障柳州产业和项目用地。三是支持柳州抢抓基础设施领域不动产投资信托资金（REITs）试点政策窗口期，大力推进REITs试点项目落地。向柳州倾斜分配政府专项债额度，提高下达柳州新增债务预算。四是为柳州开通项目绿色审批通道，加速对柳州建设广西副中心城市的交通、水利、能源等领域的重大工程项目审批进度，建立健全支持柳州建设广西副中心城市特事特办的工作机制。

2. 争取自治区支持打造广西现代制造城，加速产业聚集

一是在产业发展资金上向柳州倾斜，重点投向柳州智能制造、关键基础材料、核心基础零部件等关键领域，把柳州打造成为广西高质量发展先行区、制造业高质量发展示范区。二是支持柳州打造面向东盟的区域性国际科技创新中心。加大科技资金支持力度，攻克一批制约汽车、机械、钢铁等产业高端发展的关键核心技术，开发一批产业带动性强、产品附加值高的产品；推进广西汽车研究院、广西智能制造产业技术研究院等新型研发机构的建

设，培育一批国家、自治区级重点实验室和自治区工程技术研究中心、新型研发机构等创新平台在柳聚集。突出支持柳州创建国家级车联网先导区。三是支持柳州产业园区提质升级，在政策指导和资金上支持柳州阳和工业新区升级为国家级经开区、柳州保税物流中心（B型）升级为综合保税区，并将柳州市内依法报批设立的县级以上（含县级）工业园区全部纳入自治区和中国（广西）自由贸易试验区政策扶持范围。

3. 争取自治区支持建设全国性综合交通枢纽城市和国家物流枢纽承载城市，提升内外通达率

一是支持柳州高水平参与西部陆海新通道建设，完善港区铁路支专线，打通柳州铁路港“一核二园三基地”对外衔接的城市道路、快速路及高速公路出入口，助力多式联运发展。二是推进铁路枢纽建设，加快柳州铁路港、柳州至广州铁路建设进度，谋划推进柳州至三江铁路、柳州至贺州城际铁路、柳州东站、黔桂铁路增建二线、柳州至重庆涪陵铁路等工作，争取提高中欧班列（柳州—莫斯科）发运量。三是支持柳州完善内外部交通网络。重点推进城市轨道交通网线、鹿罗高速、白莲机场联络道、梅林航电枢纽等项目建设，不断提升综合交通运输能力。

4. 争取自治区支持柳州建设中国（广西）产教融合国际试验区，加速人口聚集

支持柳州建设中国（广西）产教融合国际试验区，从政策和经费上优先支持在柳州筹建或由高职升格一批应用技术型本科高校；支持柳州市一职校、二职校等分别新建为职业技能型高职院校。实施高等教育提升计划，加快柳州北部生态新区大学城建设，支持柳州工学院建设应用技术型大学。支持柳州持续加大“人地钱挂钩”配套政策的激励力度，建立农业转移人口市民化的配套政策，促进柳州中心城区加快人口集聚，做大做强中心城区发展规模。

5. 争取自治区赋予柳州匹配广西副中心城市的功能与规模，提升城市品质

一是进一步扩大城区规模，建议自治区在“十四五”期间，支持柳州将中心城区功能向鹿寨、柳城县延伸，带动区域城镇协调发展，适时推进鹿寨撤县设区。二是支持柳州申报建设国家级跨境电子商务综合试验区，引导确定柳州跨境电子商务建设目标和功能定位。三是支持柳州申报建设广西区域性消费中心城市。指导柳州编制区域性消费中心城市规划方案，定位打造“工业产品消费中心城市”和“特色产品消费中心城市”，构建城市商圈消费新格局。

（二）柳州市层面

1. 聚焦现代制造城市建设，进一步夯实城市经济发展基础

（1）推进优势传统产业转型升级。加快推进汽车产业智能升级，引进关键零部件产品生产，积极打造汽车全产业链；推进钢铁产业优化结构、绿色发展，围绕钢铁上下游产业引进项目，做大高附加值品种钢，提升钢铁产业价值链；加快推进机械产业向智能化、国际化发展，围绕工程机械、建筑机械、现代农业机械三大板块，重点引进配套服务，支持推进高端智能挖掘机、智能制造示范工厂等项目建设；支持化工及日化产业主动承接东部沿海地区化工产业转移，打造特色精细化化工产业链；推进轻工产业主动承接东部产业转移，延伸产业链条，培育龙头企业，支持建成全国性智能家电、定制家具、特色食品加工集聚区。

（2）培育壮大新兴特色产业。推进高端装备制造业深化与国内知名企业合作，培育龙头企业，积极支持企业上市；做大做强新一代信息技术产业，重点围绕“工业互联网”“智能制造”和“互联网+”，推进柳州大数据产业园等项目建设；重点发展新型绿色建材、装配式建筑、生产生活废品

二次利用等节能环保产业；着力发展生物与制药产业，重点围绕民族医药、中成药、中药提取物等项目，加快建设现代医药产业体系；多业并举、融合发展生产性服务业，重点围绕工业设计、工业大数据、工业物流、研发服务等产业项目，促进现代服务业和先进制造业深度融合；以柳州为核心布局新能源汽车产业，构筑从电池、电机、电控、整车研发制造、充电设施到运营服务新能源汽车全产业链。

(3) 加大对企业的招商支持力度。一是以市场换产业，鼓励政府根据业务需求，在政府采购、重大工程设计及招标等领域向符合柳州新兴产业发展方向的领域倾斜，给与企业更多市场经营机会，换取相关企业进驻。二是拓展招商渠道，深化与大湾区、长三角、港澳台等地区在柳投资的重点企业、知名会计师事务所、商协会和第三方专业机构开展招商合作，提升招商成效。三是强化招商政策落地，在制定相应的招商引资优惠政策的同时，应重点加强对政策审批的流程操作指引，落实专人专职协助企业高效履约政策。

2. 聚焦现代服务业发展，进一步完善城市功能

(1) 提升生产性服务业支撑作用。一是提升现代物流服务产业的能力，加强柳州铁路港、水运航道、口岸及市内外环道路等物流通道和枢纽建设，构建汽车零部件、医药、食糖、螺蛳粉、城市快消品等特色产业链体系，加速多式联运发展，打造高效便捷的现代物流体系。二是大力推进电子商务赋能优势产业，深化与知名互联网第三方平台的合作，鼓励汽车、机械、钢铁、螺蛳粉等柳州特色产业与电子商务结合，引导柳州特色产品向线上发展。三是以汽车服务业为抓手延长汽车产业链，引导汽车服务业向汽车后市场产业园和汽车工业物流园集聚发展，加快发展汽车养护、配件服务、汽车金融、汽车会展、汽车文化及运动、二手车及租赁服务等多种业态。四是增强金融服务实体

经济功能，大力发展重点工业领域的供应链金融，培育壮大融资租赁业，为实体经济发展提供更高质量、更有效率的金融服务。

(2) 推进生活性服务业提质增效。一是推动楼宇经济高质量发展，吸引科技、金融、商贸等各类优质企业聚集发展。规范建设楼宇硬件设施及软件服务，搭建企业综合服务平台，提升企业入驻效率和满意度。二是通过商圈提档升级行动提振本地消费，整合现有商圈资源升级发展，大力引进国内外中高端品牌店进商圈、聚商圈，打造中高端品牌聚集地。加快发展夜间经济，依托乌托邦·音乐城、五星步行街等现有的重点商业街区 and 文旅项目，打造夜间经济聚集区。三是构建以百里柳江旅游带为核心，城市休闲旅游、特色工业旅游、县域乡村旅游三大旅游板块联动发展的“1+3”旅游产业发展体系，将柳州市打造成旅游与工业、城市联动发展的典范城市。

3. 聚焦内外通道畅通，进一步增强城市承载力

一是补齐货运铁路网“东融”的短板，加快柳州经梧州至广州铁路建设，力争“十四五”期间实现建成运营。二是着力推动“公铁水”联运，完善港区铁路支专线，打通柳州铁路港“一核二园三基地”对外衔接的城市道路、快速路及高速公路出入口，助力多式联运发展。三是提升内河水运通航能力，加快推进建设柳州至石龙三江口Ⅱ航道整治工程、红花枢纽二线船闸工程（2000吨）等水运重点建设项目，打通与西江航运干线衔接的高等级航运通道。四是继续完善高速公路网络布局，加快融安至从江（广西段）二期工程、鹿寨至钦州港公路（柳州至覃塘段）等11个项目，配合自治区加快推进《广西高速公路网规划（2018-2030年）》中项目前期审批和征地拆迁工作。

4. 聚焦科教事业创新发展，进一步激发城市创造力

(1) 打造面向东盟的区域性科创中心。搭建

重大科技创新平台，着力培育一批国家、自治区级（重点）实验室、技术创新中心和自治区工程（技术）研究中心、新型研发机构；围绕科技管理、人才评价、科技金融、新业态监管等方面深化改革创新与先行先试搭建科技资源共享服务平台，推动重大科研基础设计、大型科研仪器、科技文献和数据等资源开放共享。支持汽车产业龙头企业与相关高校、科研院深度合作，联合共建国家新能源汽车重点实验室，强化原始创新能力。建设高校研究飞地，柔性引进优质高校及其研发团队作为飞地研发中心，在柳州市注册研发机构性质企业，将研发成果在柳州市转化。

（2）建设国家产教融合试点城市与国家职业教育改革试验区。规划建设北部生态新区大学城，支持将柳东新区、柳州北部生态新区作为国家职业教育改革发展试验区，作为广西（柳州）高等教育集聚区的重要承载地、产教融合示范区加以建设，列入自治区重点项目，大力引进一批高校、研究生院等到北部新区集中办学。

5. 聚焦保障措施健全，推动广西副中心城市建设落实落地

（1）建立健全工作机制保障。一是设立柳州市广西副中心城市建设工作领导小组及办公室，加强研究，统一谋划，重点突破，系统协调副中心城市建设的规划编制、指标体系、政策支持、措施保障、重点项目等工作推进。二是与周边城市建立城市群（带）一体化发展联系会议制度，加强沟通合作。

（2）强化重大项目建设保障。一是着力解决资金难题。采用PPP、BOT、股份制、特许经营等多种合作模式，由政府平台公司引入社会投资人、运营方等模式以统一规划、投资、融资、建设、运营重大项目。二是着力解决用地难题。对于前期工作成熟、资金到位的项目，重点倾斜解决用地指标

问题；针对基础设施、产业园、新区开发等大型项目，积极向自治区争取专项土地指标；针对工业用地项目，引入“工改MO”“工业上楼”“土地先租后售”“工业用地弹性年限制度”等土地集约化利用模式。三是加速重大项目建设进度。扎实推进项目前期工作，提前设计模式、落实用地及资金并严格按照政府投资项目程序进行审批，避免出现重大变化；做好项目中期跟进工作，制定有效的监管机制，对项目推动进程、资金投入、手续完备、项目建设、投产运营等相关履约指标进行定期跟踪监管，有效的规避项目停滞风险，促进项目有效落地；做好项目后期评判和可持续发展工作，为未来可持续发展做好铺垫。

（3）持续优化营商环境。打造全区领先、国内一流的营商环境，提高政府服务水平，建议设立工作小组（专班），统筹协调，全力以赴落实用地保障、设施配套保障、管理服务保障，切实解决用电、用水、用气、物流、贷款等问题，落实项目落地涉及的“最后一公里”问题，在最短时间内要解决企业遇到的实际困难和问题。

课题组组长：王鸿鹄

课题副组长：杨林 钟良 桂桂

课题组成员：吴佑松 卢艳 王新旺 谭笼文
陈春亮 许文婷 王晓康 陈春亮
钟石 朱亚兵 邓菲 钟修权
梁峰 黄自华 周君燕 李昕雨
覃翠芬 黄海常 王传鑫 陈芬
蒙芳 石妮妮

编辑：梁宇宁

校对：崔秀燕