

阜新

阜新“突围”

——中国第一个资源型城市经济转型试点市阜新调查

本报记者 张毅



编者按 资源型城市的经济转型与可持续发展,是一个世界性的课题,也是现阶段我国全面建设小康社会过程中凸现出来的一项新课题。近年来,国家对资源型城市转型问题日益重视,阜新作为我国首个“资源型城市经济转型试点市”,奋战7年,奋力探索新思路、新机制、新体制,初步走出了一条中国式资源枯竭型城市的转型之路。阜新的经验给我们以启发。

在中国辽西走廊,一座取自“物阜民丰”、“焕然一新”的城市——阜新,因为破解一道世界性难题而不再让世界陌生。这座城市,因煤而立,因煤而兴,煤炭开采逾百年,是“一五”时期国家建立的能源基地,以“煤电之城”著称,被誉为“共和国的发动机”。上世纪,海州露天煤矿和阜新发电厂以亚洲之最把中国的荣光带给世界。然而,英雄暮年,城市的资源逐渐走向枯竭。

党中央、国务院关注阜新,辽宁省委、省政府全力支持阜新。阜新成为中国第一个资源型城市经济转型试点市。

193万阜新人民,紧紧抓住历史发展机遇,转型振兴,突破“危城”,赢得生机。苦战七年,在新的历史起点上实施转型振兴的大突破。

“矿竭城衰”：阜新曾经失眠

新中国成立以来,阜新累计生产原煤6.5亿吨,用60吨车厢装运可绕地球4圈半,发电2000亿千瓦时,全国每人可享受170度。阜新,既因煤立市,又因煤电而闻名。然而,矿产资源的不可再生性决定了煤炭产业的由盛转衰,决定了资源型城市发展的阶段性。

作为全国最早显现煤炭资源枯竭的城市,因为煤炭产业、矿区人口、煤矿职工比例远远高于同类城市,阜新的情况更特殊,面临的形势更严峻。有23对矿井相继报废,一些主体矿井也面临关闭破产,阜新陷入“矿竭城衰”的境地,经济和社会发展遇到了一系列矛盾和问题:“九五”期间,全市GDP年均增幅仅为2.1%,比当时的中国西部地区还低;市本级和七个县区全部靠省补贴过日子;下岗失业人员达15.6万人,城镇登记失业率7%,居辽宁之首;城市月收入低于最低生活保障线的特困居民达18万人,占市区人口近1/4;城市出现了大面积采煤沉陷区……

突围!走出谷底!重新振兴,成为阜新人民的强烈愿望。

2001年5月28日,阜新市召开第九次党代会,作出了以结构调整为主线,实施资源型城市经济转型的重大决策。阜新经济转型工作得到了党中央、国务院的高度重视。2001年12月,阜新被确定为全国惟一的资源枯竭型城市经济转型试点市。

2001年12月28日,国务院下发了《听取辽宁省阜新市资源枯竭型城市转型等有关情况的会议纪要》。《纪要》指出:“要通过辽宁阜新经济转型试点工作,分析资源枯竭型城市经济转型存在的共性问题,研究制定经济转型的根本措施和相关政策,探索一条符合中国国情的资源枯竭型城市经济转型的路子。”

2004年,中央提出振兴东北地区等老工业基地战略,指出“继续做好辽宁省阜新市经济转型试点工作,总结经验,加以推广”。

国家“十一五”规划纲要、十七大报告中也都提出帮助资源枯竭地区实现经济转型这一重大课题。国务院还出台了《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》。阜新,举国关注,世界瞩目,重任在肩。

核心：让产业可持续发展

资源萎缩,是阜新经济陷入困境的一个重要原因,但根本原因在于以煤炭为主导产业的经济结构过于单一。阜新以经济结构调整为核心,改变单一的经济结构,构筑多元化的经济发展格局,实现产业的可持续发展。

阜新实施了稳煤强电战略,目标是建设全国重要的新型能源基地。目前,阜新发电公司三期技改项目和金山煤矸石热电厂已投入运营。彰武火电和阜新发电公司四期技改项目正在加紧推进;百万千瓦风电场项目列入全省规划,华能

一期风电场已并网发电;已建成井口瓦斯发电站5座。在国家和省的大力支持下,阜新煤化工基地建设项目总体规划已被列入国家和省发展规划,总体规划已编制完成。

将发展农产品加工业作为继煤电产业之后的重要接续产业来抓,是阜新经济转型的一大战略。几年来,全市共引进培育龙头企业70多个,河南双汇、内蒙伊利、山东六和等一批大型龙头企业落户阜新。在龙头企业的带动下,阜新形成了14个农业产业化链条,安置1.5万人就业,拉动27万农户从事基地建设。现在,全市规模以上农产品加工龙头企业产值占规模以上工业的比重比转型前提高14.6个百分点;亿元以上龙头企业占地方亿元以上工业企业比重达到36.7%。

此外,阜新依托比较优势,加速产业聚集,培育壮大批优势特色产业。重点培育壮大装备制造配套、新型建材、精细化工、新型电子、玛瑙加工、北派服饰“六个优势特色产业”,规划建设了5个工业园区和20个产业园,促进了优势特色产业呈集群化发展。阜新装备制造配套生产企业已经达到35家,共有80余种、500多个规格的产品。德尔机械汽车动力转向泵生产能力居全国第二位;封闭母线居国内同行业第三位;驰宇石油机械产品在全国处于领先地位。精细化工业已形成科研—生产—原料配套的完整体系。阜新还大力挖掘玛瑙资源,打造中国“玛瑙之都”,现已成为全国最大的玛瑙交易和加工中心。

关键：让环境可持续发展

闻名于世的阜新海州露天矿矿坑东西狭长、深300余米、方圆7平方公里,像是地球上只受伤的眼睛;阜新矿山绵延百里,那是采煤形成的矸石山堆场。

大量开采资源,造成生态环境恶化,是资源型城市的又一个共性问题。阜新把改善城乡生态环境作为经济转型的重要环节,全市在十分困难的情况下,投入大量的人力、物力、财力进行生态环境治理。

进了阜新市,就走进了一座森林城,你会发现,城市周边有一条长102公里、宽500米的环城防护林带已经蔚然长起,像哨兵一样环卫着这座美丽的城市。阜新林业重点工程建设加快,全市生态环境明显改观,阜新城市绿化覆盖率达到42%,已晋升为省级“园林城市”。

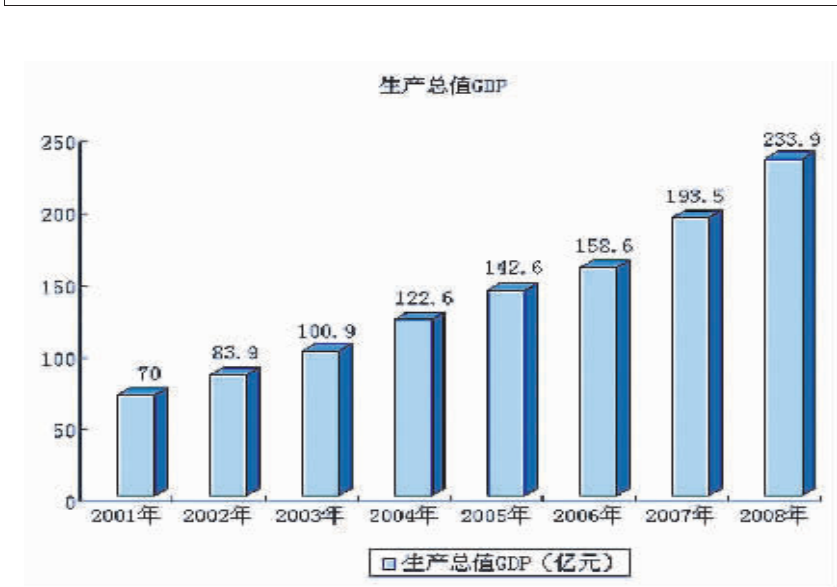
城市,有水则灵。阜新投资实施了母亲河细河的城市段治理工程,形成了90万平方米的水面,原来路人掩鼻的“臭水河”已是清波荡漾,碧水蓝天。细河治理工程还荣获了“中国人居环境范例奖”,阜新被建设部评为“水环境治理优秀城市”。在干旱少雨的辽西北,阜新已成为生态宜居之城。矿区绿化面积达到5万亩,昔日的人造荒漠变成了今日的人造绿洲。而海州露天大坑的开发被国家确定为全国第一批矿山公园,现已完成全国主题广场主体工程建设。阜新被确定为全国惟一的资源型城市生态恢复试点市。

目标：让人可持续发展

经济转型,民生为大。因此,阜新在转型的每一个设计上都把民生问题考虑进去,在转型的每一个过程中都对民生问题重点解决,使转型的每一个成果都惠及更多的人民。

阜新对就业目标优先安排,优先考核,优先奖惩,在上项目、发展经济上都优先考虑就业。在建设现代农业园区等10个方面拓宽就业渠道,创造了大量的就业机会。还发动各方面力量,共同抓好“零就业家庭”、沉陷区治理搬迁失业人员、棚户区改造下岗失业人员、“4050”人员等就业困难群体就业。通过提供就业支持和优惠政策,鼓励劳动者自谋职业

阅读提示:新中国成立以来,阜新累计生产原煤6.5亿吨,用60吨车厢装运可绕地球4圈半。在煤炭资源枯竭之后,阜新实现转型振兴的突破:地区生产总值增幅连续三年居辽宁首位;森林覆盖率由2001年的21.7%上升到2008年的32.1%;城市居民人均可支配收入由2001年的4327元增加到2008年的10100元,年均增长12.9%,农村居民人均纯收入由1123元增加到5050元,年均增长24.0%。



和自主创业。推进普惠制就业培训,共培训下岗失业人员10.5万人,培训就业率达60%以上。

从2002年起,阜新启动实施了总投资10多亿元的采煤沉陷区一、二期治理工程,2.6万多户沉陷区居民迁入新居。从2005年开始,启动实施了棚户区改造工程。两年共投资30多亿元,新建住宅楼272万平方米,8.2万户棚户区居民圆了住楼梦。

阜新还着力加强社会保障和救助体系建设,目前全市有24.2万名退休职工养老标准得到了提高;阜新还启动了“友爱阜新”建设,在全市开展“送温暖、献爱心”、“蓓蕾生命救助行动”、“爱心助学”、“义工奉献”、“爱心互助超市”、“青年志愿者行动”等系列活动,形成了知荣明耻、团结互助、乐善好施、理解宽容的社会环境,促进了社会安定和谐。2008年四川汶川大地震,转型中的阜新人民自发向灾区人民捐款达3000多万元。

任重道远：转型振兴“加速度”

七年转型,七年拼搏,阜新取得了经济转型的重大阶段性成果:

——经济发展实现历史性跨越。国民经济结束了“九五”时期低速徘徊局面,地区生产总值增幅连续三年居辽宁首位。

——接续替代产业框架基本形成。以煤电为主的单一产业结构得到调整,以农产品及食品加工业、新型能源、煤化工产业及精细化工、装备制造业配套等优势特色产业为主的多元化经济结构初

步形成。

——生态环境建设得到加强。七年累计植树造林和封山育林482万亩,超过“九五”前全市有林地面积的总和,森林覆盖率由2001年的21.7%上升到2008年的32.1%。阜新被列为国家循环经济试点市和循环农业示范市。

——人民群众得到了实实在在的利益。七年累计实现实名制就业32.4万人,城镇人口登记失业率由全省首位降到全省平均水平;城市居民人均可支配收入由4327元增加到10100元,年均增长12.9%;农村居民人均纯收入由2001年的1123元增加到5050元,年均增长24.0%。

压题图片:阜新风力发电场景。



——阜新人民精神面貌发生显著变化。经济转型试点使困境中的阜新迎来了希望的曙光,全市人民从转型前的彷徨、困惑、等靠要心理中走出来,精神面貌在变,发展思路在变,工作作风在变,群情振奋,埋头苦干,全市上下求发展、盼富裕愿望强烈,对阜新的未来充满信心……

2007年12月19日,中共阜新市委召开十届五次全会,宣布:阜新转型振兴从2008年开始进入第二阶段。

第二个阶段,是阜新经济的上升时期,也是阜新奋力追赶阶段。阜新面临的任务更重、压力更大。

在阜新的面前,同样是来势凶猛的国际金融危机,阜新面临着前所未有的挑战,但也面临着千载难逢的机遇。市委书记姚志平表示,阜新将紧紧抓住全国经济转型试点市、“突破辽西北”、融入“沈阳经济区”以及当前国家扩大内需等机遇,携着阜新特有的各方面优势,携着经过七年转型实践积蓄的强大发展势能,携着转型中成长起来的阜新精神,以“突破阜新”为主线,以保持经济平稳较快增长为首要任务,变压力为动力,自力更生,艰苦创业,全力推进产业结构调整,加速构筑多元化经济格局,实现经济转型新的突破:

——阜新要在重大项目建设和产业集群培育上实现突破。积极推进煤化工、360万千瓦风电项目、彰武电厂、阜电四期、玄武岩连续纤维等一批重点项目;加快培育林产品加工、皮革加工、液压、铸造、氟化工产业集群,建设全国重要的农产品及食品加工供应基地、新型能源基地、煤化工基地,努力打造全国最大的风电城、全国最大的板材家具制造基地、东北地区最大的皮革城、中国“液压之都”、全国重要的氟化工基地。

——阜新要在加快服务业发展上实现突破。充分利用区位优势,加快物流业发展,打造北方国际物流聚集区。通过开发海州露天矿国家矿山公园,打造世界级工业遗产旅游城市;通过开发阜新玛瑙资源,打造中国“玛瑙之都”,促进旅游业发展。抓住国家扩大内需等新的机遇,推动房地产业加快发展。

——阜新要在加强基础设施建设和改善生态环境上实现突破。重点实施彰武至通辽、阜新至盘锦高速公路和京沈客专、巴新铁路及重大水利工程等一批重大基础设施项目,全面提升能源、交通和水电气供应等优势。突出抓好辽西北边界防护林、“三北”防护林、荒山荒地造林、封山育林和防沙治沙五大工程,为沈阳经济区提供绿色屏障。

——阜新要在推进民生工程建设上实现突破。继续抓好就业再就业工作。健全社会保障体系,积极推进社会救助工作,实施好“安居工程”,改善城乡人民的生产生活。

这就是阜新,一个为中国资源型城市经济转型探路的阜新,一个负重拼搏奋起直追的阜新,一个正在走出“矿竭城衰”困境,迎来满眼新绿的阜新。

资源枯竭型城市经济转型是一个世界性难题,从全球工业化国家资源开发的规律看,大都是在工业化完成以后出现了因资源衰竭引发的经济、社会和环境问题,我国则是在工业化进入中后期就出现了这些问题。国家一方面要面临继续推进工业化的历史任务,另一方面又要应对过早出现的这类问题。特别是作为一个发展中国家,我国对资源型城市可持续发展问题的研究不够,更缺乏既有利于资源开发又能够减少生态环境遭到破坏的法律和制度保障。而促进资源型城市可持续发展涉及经济结构调整、国有企业改革、区域经济发展、劳动就业和社会保障、生态环境治理、资源勘查开发、资源税费改革等多个领域,是一项复杂的系统工程,不论是理论研究还是实践操作层面难度都很大。而且,我国幅员辽阔,资源型城市众多,很难做到像欧洲一些国家对某些地区那样大规模的财政补贴或投入。因此,探索具有中国特色的资源型城市转型道路是摆在我们面前的紧迫任务。

阜新市是我国问题最为突出、矛盾爆发最早的资源枯竭型城市。在国家发展改革委和原国务院振兴东北办的指导以及有关部门的支持下,阜新市因地制宜,在客观认识市情,科学探索的基础上,确立了将农产品深加工作为重要接续替代产业,并使之逐渐成为主导产业的转型思路。同时,在发展循环经济、建设新型能源基地、发展煤炭深加工产业等方面取得突破。2001年至2007年6年间,阜新地区生产总值年均增幅高达16.3%,扭转了“九五”期间经济增长只有3%的局面。在经济快速发展的同时,产业结构发生了深刻变化,多元化的经济格局开始出现,非煤产业的比重上升到近90%。登记失业率控制到4%,表明了阜新市的经济转型取得了阶段性的重大成果。总结阜新以及其他试点城市的转

走出中国特色转型之路

彭会军

型情况,给我们的启示是:

一是把握转型的最佳时机,未雨绸缪是十分必要的。研究和实践都表明,能够在资源型城市发展的成熟阶段主动转型可以比较平稳地、以较小的代价实现资源型城市的可持续发展。

二是必须因地制宜、科学地选择转型产业。资源型城市的产业发展应由单纯地注重资源要素向注重多元要素转变,实践证明,只有实现产业结构的多元化和三次产业的协调发展,才能避免“矿竭城衰”的局面,阜新的经验和教训必须汲取。

三是产业转型必须与解决就业问题相结合。资源的衰竭伴随着大量工人的下岗,因此转型产业中既要有可以带动地方发展的龙头企业,也必须发展诸多能够充分吸纳就业的劳动密集型产业。

四是产业转型必须注重各类人才的培养。很多城市也想在资源以外的产业方面有所发展,但往往苦于人才的匮乏最终又搞起了资源型产业,因此要通过各种渠道挖掘和培养不同类型的人才。

五是必须坚持自力更生、艰苦奋斗和国家政策措施支持相结合。对于面临诸多问题的资源枯竭型城市而言,国家的政策措施是走出困境的有力支撑,而政策措施也必须通过资源型城市自身不懈的努力才能取得良好的效果。

六是尽快建立健全促进资源型城市可持续发展的长效机制,是我国资源型城市经济转型实现可持续发展的关键。其核心内容是建立资源开发补偿机制和衰退产业援助机制,完善资源型产品价格形成机制,为资源型城市可持续发展提供制度保障。

(作者为国家发改委东北振兴司副司长)

图为阜新市月亮湾公园。

冯勇摄