
资源型城市转型路径初探

黄 伟

资源型城市是以本地区矿产、森林等自然资源的开采加工为主导产业的城市类型。由于资源的不可再生性，资源型城市发展必然要经历建设、繁荣、衰退的过程，如何在资源枯竭前成功转型，关系到城市的可持续发展和后续繁荣。本文从福泉发展现状入手，深入分析福泉作为资源型城市面临的发展困境，试对福泉未来转型发展之路做初步探析。

一、发展现状分析

困境之一：资源依赖较大。福泉的产业发展布局多是围绕磷矿资源来展开，经济活动以资源的开采、加工及利用为主，二产发展对磷矿资源的依赖性较大，耗能较高，与第一产业、第三产业的发展协调性相对较差，产业发展的不平衡、不协调，一定程度上导致了一、二、三产业发展的比重失调。

困境之二：产业结构偏重。福泉产业以生产原材料和资源型产品粗加工为主，呈现“三多三少”（资源型企业多，高新技术企业少；初级产品多，高端产品少；关联度低的单体企业多，产业集群配套企业少）的特点。三次产业结构不合理，工业一业独大，且产业多处于产业链前端和价值链低端，第一产业和第三产业发展相对落后，业态和模式还处于传统、低端、体量小的阶段。每当宏观经济“转冷”时，经济发展随之陷入“低谷”，企业生产经营难以为继。

困境之三：空间布局失衡。受自然条件、资源分布和全市工业布局不合理等因素影响，福泉城市布局相对分散，缺乏集聚效应，资源环境容量承载力有限。城市形态和设施配套不完善，市政基础设施建设相对滞后，缺乏较为明确合理的功能分区，导致城市化水平不高。加之工业和商贸业聚集度较低，配套不足，同时也制约了城市和产业的发展壮大。

困境之四：生态环境告急。长期以来“三高一低”（高能耗、高污染、高排放、低产出）的经济增长方式，对大气、水、土壤等生态环境造成了不同程度的污染，使福泉局部区域污染严重，一度成为全省污染情况较为严重的城市之一。加之矿产资源的大量开采，地表植被严重受损，地质灾害相对频繁。

二、转型路径选择

（一）产业转型实现多元发展

一是改造提升传统产业。以打造瓮福千亿级工业园区和煤电磷一体化基地为契机，发展医（农）药化工、NPK（氮磷钾）高端肥料、磷伴生资源回收利用、高端磷酸盐系列产品等上下游产业，依托氟、碘资源优势，发展医药中间体和化学药项目，形成肥料级、饲料级、工业级、食品级（医药级）、电子级的磷化工产业链。依托煤化工产业基础和技术优势开发拓展支柱产品，积极发展多种有机化工原料（炔烃、烯烃、芳烃及合成气）及合成材料（塑料、合成纤维、合成橡胶），加速发展以铝硅新材料产业，创新发展化学药中间体和生物农药制剂，壮大接续产业。促进农业“接二连三”。全力发展以“梨、茶、畜”为主导的第一产业，以农产品精深加工、保鲜等为主的第二产业，以农业观光旅游及农业物流、“互联网+产业”等为主的第三产业。以建设“瓮福煤电磷一体化服务业聚集区”为载体，优先发展生产性服务业，创新发展生活性服务业。

二是发展战略性新兴产业。立足福泉现有产业基础和优势，结合国家和省重点发展领域，提出优先发展化工装备制造、节能环保、新材料（含新型建材）、新能源、电子信息、文化创意等七个方面产业。通过产业链招商、以商招商、定向招商，有针

对性地引进一批符合国家产业发展政策、能够发挥本地资源优势、位于产业链关键环节的新兴产业项目与实践·工作研究项目。加强自主知识产权保护和激励，吸引国内知名科研院所与在泉企业开展多种形式的合作，推动新兴产业技术创新能力显著提高。

三是培育接续产业。充分依托福泉古城文化、三丰文化、商圣文化、民族文化等多元文化底蕴，积极培育“一城一山一峡谷，一神一仙一福地”文化旅游品牌，认真做好景区、山水、文化三篇文章，加快建设古城景区建设和打造特色旅游文化节。深入挖掘福泉福地养生文化，扶持建设陆坪四季花谷·养心松江等一批健康养生产业示范基地，打造集新型养老山庄、健身中心、生态氧吧、养生馆等于一体的休闲综合养生场所。注重延伸产业链条，加快医药养生产业与旅游度假、健康食品、生物医药、康体运动等产业融合发展。借助现代信息技术的先进手段，推进电子商务在商贸流通、工业制造、农林产品、文化旅游、公众服务等领域的全面应用。以打造黔中商贸物流中心为契机，积极推进物流业与电子商务协同发展，鼓励开展专业化物流服务，发挥好圆通、中通、顺丰等民营快递公司的力量，大力推进物流业向乡镇和村组延伸。

（二）城市转型实现融合发展

一是优化城市布局。保护生态区域，稳定农业区域，控制城镇区域，确保土地科学合理地使用。制定完善全市园区发展总体规划，合理布局园区发展区域，引导园区在服从全市“一盘棋”的基础上，找准各自功能定位，完善园区基础设施、人力资源与信息服务三大要素，实施“重化工产业北移”“工业返城入园”，实现“腾笼换鸟”发展。强化区域经济联动、产业协作发展意识，促进园区建设与产业发展尤其是优势产业发展接轨，推动工业升级。

二是统筹城乡一体化发展。坚持以人为本，突出城市发展的产业支撑，通过加速产业集聚，实现以产兴城、以城促产、产城互动、融合发展。加快推进义务教育均衡发展和基本普及十五年教育，建立覆盖城乡居民的医疗卫生服务体系。深入推进精准扶贫，加快贫困人口脱贫步伐。以实现人的城镇化为核心，打破城乡二元结构，做大中心城镇，带动更多农业转移人口和外来人口向中心城镇聚集，发挥中心城镇的龙头带动及辐射拉动功能。大力推进产业发展，努力增加更多就业岗位，有序引导农村人口向城镇转移和就业，帮助进城农民更好更快地融入社区、融入城市。

三是推进绿色化发展。以实施“绿色福泉”三年行动计划为抓手，全力推进绿色屏障构建工程、绿色水域护佑工程、绿色城乡建设工程、绿色通道建设工程、绿色矿山建设工程，努力打造“山青、天蓝、水清、地洁”的城市环境。大力发展循环经济，积极培育新型绿色产业体系，扎实推进传统产业转型升级，促进经济发展模式从资源消耗为主向低耗高效、节约增效、再生提效的绿色生态型转变。鼓励绿色消费、推广绿色居住、推进绿色出行，在全社会倡导文明健康、节约环保、绿色低碳的生活理念，引导居民形成崇尚科学、保护生态、朴实自然的生活方式，积极营造有利于绿色发展、城市转型的社会环境。

四是提升城市品位。以建设城区路网、城市综合体、休闲娱乐广场等为重点，以便民利民为核心，统筹完善供水、供电、供热、供气、污水及垃圾处理等基础设施和便民服务设施，逐步优化城市服务功能。借助“天网工程”建设契机，完善数字城管中心建设，提高城市的精细化、数字化管理水平，形成及时发现、快速处置的城市管理工作机制。注重对福泉优秀传统文化、历史文化、民族文化、时代精神以及重大事件、发展成就、杰出人物等的挖掘、传承和张扬，全力打造经济与社会协调发展、传统与现代交相辉映、人与自然相互交融的福泉文化品牌，促使经济实力、城市活力、文化魅力刚柔相济，为城市转型提供文化支撑。

（三）社会转型实现共享发展

一是提升创业就业水平。坚持转型发展与扩大就业的良性互动，重点扶持发展劳动密集型产业，大力发展家庭服务业，扶持自主创业。多渠道开发公益性工作岗位，优先支持失业矿工、工伤残疾人员、棚户区改造回迁居民及失地农民等困难群体再就业。

二是加强社会保障服务。积极推动社会保障城乡并轨对接，健全完善基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育等社会保险制度，扩大各类困难群体参加社会保险的覆盖面，努力实现应保尽保，逐步提高保障水平。完善城乡最低生活保障和社会救助制度，切实解决失地农民社会保障问题。完善基层医疗卫生服务体系，重点加大对尘肺病、皮肤病等矿业工人职业病和常见病的预防、救治力度，逐步提高矿区医疗机构医疗服务水平和应急救治能力。

三是增强公众安全感。完善社会稳定风险评估制度、矛盾纠纷排查预警调解制度和疑难信访案件化解制度，建立权责统一、权威高效的司法行政体制和工作机制。推行城乡社区规范化、网格化管理，推动社会组织健康有序发展，服务能力不断增强。完善社会治安动态防控体系，不断提升应急管理和处置公共安全事件的能力。健全覆盖城乡的食品、药品安全监管体系，以煤、磷矿行业为重点，推进企业安全生产标准化建设，加强矿山、交通、消防、危化品等领域的安全监管。

（四）体制转型实现创新发展

一是建立科技创新促进机制。结合福泉实际，立足于磷煤化工产业基地建设，构建上下游产业链，使科技资源进一步优化，构建以企业为创新主体，高等院校（科研院所）为技术依托，科技服务中介组织为媒介，市场导向、政府引导的开放型技术创新体系和政产学研结合的创新机制，加快科技成果转化，实现科技创新和科技研发能力、科技成果转化与产业化发展能力显著提升。发挥政府主导作用，建立和落实金融、税收、产权保护、政府采购、考核奖励等“一揽子”支持科技创新、助推城市转型的激励政策。

二是建立生态文明创新机制。结合福泉资源化工型城市转型升级的实际需求，沿“开采—生产—三废利用”这一工业生产主线，从“矿山生态治理、企业污染治理、循环经济发展、环境执法监管”四个方面的“一线四点”推进生态文明体制改革。探索建立污染第三方治理新机制，将过去“谁污染、谁治理”模式转型升级为“污染者付费、专业化治理”模式，形成典型的生态环境治理模式。

三是建立政府多元化扶持机制。培育完善城市基础设施建设多元化投资机制，拓宽融资渠道，鼓励和引导符合条件且具有运营经验的企业参与城市建设和经营。建立完善项目准入机制，规范项目审批要求，按照非限即准的原则，鼓励企业建设循环经济项目、接续产业项目，将相关重大项目列入投资重点。探索建立绿色企业信贷倾斜机制，优先推荐申报国家、省或州有关扶持项目，将绿色企业纳入融资优惠政策范围，拓展企业融资渠道。

四是建立完善动态管理机制。通过全面深化改革，加强对经济社会转型中重点领域的研究、组织、协调、督促、考评等动态管理，完善深化投融资、综合行政审批、综合行政执法、扩权强镇、矛盾纠纷多元化解等改革工作督促考核机制，精简行政审批事项，提升行政效能，以政府转型促进经济、社会转型。

三、转型保障措施

（一）思想转型

一是筑思想根基。引导各级干部群众正确认识转型带来的机遇和挑战，摒弃资源依赖心理和消极悲观情绪，深入研究转型方向、突破路径和着力重点，切实做好福泉转型这篇大文章。二是以改革破题。按照“早转型，早主动”的原则，坚持“先易后难、试点先行、重点突破、积极稳妥”的改革思路贯穿于产业转型、城市转型、社会转型、体制转型的始终，合理确定改革主攻方向和优先顺序，创新改革推进方式，把握改革主动权，切实解决好“转什么”“何时转”“怎样转”的问题。三是借宣传造势。多形式、多渠道、全方位宣传转型发展的目的、意义及思路、举措等内容，推动转型理念入脑入心，使之转化为干部群众投身转型实践的精神动力和思想保证。在政策普及上做好宣传，搞好服务。

（二）人才转型

一是发展职业技术教育。坚持把科技和教育放在优先发展的地位，充分利用贵州省应用技术职业学院、福泉中学等平台，培养造就一批训练有素、有文化、懂管理、会经营、善于实践的中高级专业技术人员，为转型发展提供人才智力支撑。二是培养转型带头人。重点抓好高层次科技领军人才、科技企业家、乡土科技实用人才三支队伍的建设，打造一支具有创新精神、敢于搏击市场风浪、善于从事现代经营的企业家队伍，通过科技人才队伍的引领，推动资源型城市转型发展。三是开放人才市场。打破传统“一揽子”人才引进方案，创新制定“菜单式”优惠政策，吸引国内外创新人才以“候鸟式”“两栖式”方式向本地流动。健全完善科学的引人、选人、育人和用人机制，拓宽人才交流互动渠道，不断完善转型工作人才支持系统。

（三）组织转型

一是组织力推。以适应转型发展需要为目标，成立资源型城市转型工作领导小组，牵头组织经济开发区、发改、工信、住建等部门（单位），制定出台《资源型城市转型发展规划》，确保全市转型工作在战略上有规划、实施上有方案、推进上有人员。二是干部先行。以“开放创新、务实诚信、拼搏奋进”的新时期福泉时代精神为引领，引导各级干部群众从思想理念、精神状态、能力水平、作风效能方面先行转变，在落实工作时率先垂范，全力支持福泉未来发展和城市转型。三是督促跟进。按照“突出转型、围绕转型、服务转型、推动转型”的原则，对转型的各项工作建立目标责任制，加强监督检查，实行奖优罚劣。坚持将考核结果同干部选用相联系，创造重实干、重落实、重发展的转型氛围。

（作者系中共黔南州委常委、福泉市委书记）