

徐州：走出资源型城市涅槃重生之路

群众杂志社联合调研组



汉风劲吹两千载，沧桑巨变四十年。改革开放特别是党的十八大以来，徐州以凤凰涅槃、浴火重生的勇气和定力，全力推进老工业基地振兴和资源型城市转型，经济社会实现跨越式发展，城市面貌发生根本性变化，人民生活持续改善，完成了从“一城煤灰半城土”到“一城青山半城湖”的美丽嬗变，初步走出一条具有徐州特点的振兴转型之路。2017年12月，习近平总书记在江苏视察调研时，充分肯定徐州振兴转型发展实践，指出“资源枯竭地区经济转型发展是一篇大文章，实践证明这篇文章完全可以做好”。

转型出关：百年煤城旧貌换新颜

徐州坚持从老工业基地和资源型城市实际出发，准确把握发展阶段性特征，坚定不移推进产业、城市、生态“三个转型”，有力破解了一批制约城市长远发展的突出难题，老工业基地和资源型城市加快转型出关。

从“低”到“高”：产业转型凤凰涅槃。上世纪50年代到80年代，国家和省在徐州重点布局煤炭、机械、化工、建材、冶金等产业，徐州依托煤炭延伸发展煤电、煤焦化、钢铁、水泥等产业，逐步形成了以重工业为主的工业产业体系，但也带来工业结构偏重、单一和生态环境质量下降等问题。为此，徐州坚持以产业振兴带动全面振兴，大力发展纺织服装、农产品加工、装备制造等新兴产业，培育形成八大千亿元级产业，产业结构偏重、偏煤的状况得到根本改变。近几年，积极顺应科技革命和产业变革趋势，把高新技术产业、战略性新兴产业和“四新经济”作为新一轮产业发展的主攻方向，区域性产业科技创新中心、先进制造业强市和现代服务业新高地建设取得突破。2017年三次产业占比为9.1：43.6：47.3，实现了从“二三一”到“三二一”的转变，高新技术产业和战略性新兴产业占规上工业比重分别达到36.5%和33.5%。

从“弱”到“强”：城市转型破茧成蝶。过去的徐州，城市面貌带有典型的工矿城市特征，城区基本都是工矿区、棚户区，基础设施落后、城市功能薄弱、环境面貌较差。近年来，徐州坚持把中心城市建设作为振兴转型的最大依托，主动摆脱“地级市思维”、破除传统的“苏北意识”、卸下老工业基地“包袱”，对标国内一流城市，全面提升城市发展定位和建设水平，加快建设极具实力的区域性中心城市。2017年6月，国务院批复徐州城市总体规划，正式明确了徐州国家历史文化名城、全国重要综合交通枢纽和淮海经济区中心城市中的地位；7月，省委常委会专题研究徐州工作，把徐州作为全省“1+3”功能区战略的独立板块，出台专门政策意见支持徐州建设淮海经济区中心城市。2018年11月，《淮河生态经济带发展规划》首次明确淮海经济区区划范围，要求“提升徐州区域中心城市辐射带动能力”。

从“灰”到“绿”：生态转型华丽转身。曾几何时，“进了徐州府，先喝二两土”是徐州城市环境的真实写照。近年来，徐州牢固树立绿水青山就是金山银山理念，不断调整优化产业结构和能源结构，加强生态修复、治理和建设，推动生态环境发生脱胎换骨式的变化。顺应人民群众对美好生活的期待，大力实施显山露水、退渔还湖、敞园改造、精品园林、还绿于民等生态工程。依托山水资源优势，确立城市基本格局，建设山水园林城市，云龙湖、大龙湖、金龙湖、潘安湖、九里湖绿水悠悠、碧波荡漾，如璀璨的明珠镶嵌在山峦峻岭之间。今天的徐州，呈现出北方城市少有的山水园林风光，彰显出“南秀北雄、楚韵汉风”的独特气质，城市形象不逊江南，颠覆了许多外地来宾的固有印象。先后被评为“国家生态园林城市”“全国文明城市”，继成功摘得“中国人居奖”后，2018年作为全球唯一城市获得“联合国人居奖”。

重点发力：创新突破赋能振兴转型

徐州在推进振兴转型过程中，紧密结合自身实际，坚持抓重点、攻难点、求突破，注重统筹协调，深化改革创新，形成了一系列行之有效的经验做法。

以提振实体经济、推进产业升级、培育新兴产业为重点，加快建设现代化经济体系。围绕提升产业综合竞争力，明确产业转型重点任务，促进产业层次向中高端迈进、生产方式向集约节约转变。坚持把经济发展的着力点放在实体经济上，立足老工业基地基础，将建设自主可控的先进制造业体系作为重中之重，全力打造中国工程机械之都和亚洲新能源基地。加大落后产能淘汰力度，推进钢铁、水泥、焦化、热电四大行业布局调整、转型升级，推动食品及农副产品加工、煤盐化工、冶金建材等传统产业技术升级、设备更新和绿色低碳改造，进一步拉长产业链、培育创新链、提升价值链。培育壮大新兴产业，将高新技术产业、战略性新兴产业和“四新经济”作为主攻方向，推动装备与智能制造、新能源、集成电路与ICT、生物医药大健康等四大新兴主导产业蓬勃发展，产业转型不断向新的高度攀升。

以提升城市定位、完善城市功能、创新城市治理为重点，加快推进中心城市建设。瞄准大城市能级进行自主规划，高水平做好全域规划、功能分区规划和城市设计，以科学规划引领城市发展，加快把规划“定位”变为实际“地位”。全方位拓展城市发展空间，推动铜山撤县设区，加快铜山区、贾汪区融入主城区步伐，中心城市框架全面拉开。大规模推进企业退城进区、退二进三，累计实施棚户区改造4500万平方米，实现了改善居住条件、调整经济结构、提升城市形象“一举三得”。加强城市现代治理，建立健全“大城管”体系，形成百姓服务、请百姓参与、让百姓满意的“百姓城管”经验。加强重大功能性项目和公共服务类项目建设，提升中心城市首位度，努力建设让徐州人幸福自豪、让外地人羡慕向往的中心城市。推动构建区域协同发展新机制，突出交通同城化建设、产业协同发展、社会事业融合发展、生态环境联防联控等重点领域，开创淮海经济区协同发展新局面。

以实施生态修复、强化环境治理、推进绿色发展为重点，加快推进生态文明建设。把生态文明作为老工业基地振兴的重要标志，提高标杆、破解难题、增创优势，努力使优美生态环境成为城市发展核心竞争力。实施大规模生态修复，累计治理采煤塌陷地19.7万亩、工矿废弃地3.4万亩、采石宕口42处。对市区72座山峦、3条河流、7个湖泊进行景观再造，实施两轮“进军荒山”计划，在全国开创了“石头缝里种出绿色森林”的成功范例，全市建成区绿化率居全省前列、森林覆盖率全省第一。全力打好治气、治水、治土三大攻坚战，重拳出击大气污染突出问题，筑牢城市发展生态本底。潘安湖湿地原是全市面积最大的采煤塌陷区，通过综合治理建成湿地公园和4A级景区，成功变“城市疮疤”为生态亮点。坚定不移走生态优先、绿色发展之路，贾汪在转型发展中大力推进“生态+”，成功摆脱了资源依赖型的传统发展路径，被习近平总书记誉为“贾汪真旺”。

以全面深化改革、推进双向开放、抓好科技创新为重点，加快实现新旧动能转换。坚持以深化改革优

化体制机制、以扩大开放集聚生产要素、以创新驱动转变增长方式，持续激发了振兴转型动力活力。全面落实供给侧结构性改革任务，纵深推进“放管服”改革，不见面审批、“3550”、“证照分离”改革成效明显。充分发挥“一带一路”交汇点重要支撑点作用，拓展对外开放空间，扎实推进综合保税区、国际邮件互换站等“十大开放平台”建设，支持徐工、徐矿等骨干企业开展国际产能合作，加快发展服务外包、跨境电商等新业态，开放型经济迅猛增长、势头强劲。坚持把发展的基点放在创新上，以创建国家创新型城市和国家知识产权示范市为契机，集中资源建设淮海科技城、徐州创新谷、潘安湖科教区、产业技术研究院等创新核心区，制定出台更具吸引力、竞争力的人才政策，营造风生水起的创新生态。

以搭建发展平台、健全政策体系、优化政府服务为重点，加快打造全国一流营商环境。把营商环境建设作为推动发展的战略性举措，统筹推进政务服务、投资开放、要素供给、创新创业、诚信法治、人文生态等“六大环境”，连续三年组织开展营商环境建设年、提升年、深化年活动，打造审批事项最少、办事效率最高、运营成本最低、政府服务最优、创新创业活力最强的全国一流营商环境。坚持把建设功能平台、发展平台经济作为“先手棋”，统筹推进开放平台、信息平台、金融服务平台建设，推动形成功能完备、支撑有力的平台体系，使各类平台成为集聚要素的“强磁场”。突出政策支持对企业发展的引导助力作用，设立200亿元产业发展基金，建立服务项目建设“六项制度”，营造“盯着项目干、围着项目转”的浓厚氛围。加大对民营经济发展支持力度，大力激发和弘扬企业家精神，构建“亲”“清”新型政商关系，进一步提振企业发展信心。

经验启迪：创造新发展理念实践样本

徐州的全面振兴和转型发展，充分彰显了新发展理念的强大力量，为全国同类地区和城市提供了有益启示和借鉴。

始终坚持以新发展理念引领实践。曾经一段时期，徐州经济因资源而兴、靠资源发展，忽视了对环境的影响、对资源的消耗，造成了沉重的包袱，导致了长远的转型之痛。徐州痛定思痛，明白了“经济增长不等于经济发展”的道理，着眼全面转型、全面振兴，从根本上摒弃陈旧落后的发展理念，推动新发展理念成为全市上下发自内心的坚守和追求。发展理念的蜕变和升华，无异于一场思想革命，在全市凝聚起以转型促振兴、促跨越的高度共识，形成了推动高质量发展的强大合力。

始终坚持以人民为中心提升境界。在推动转型发展的过程中，徐州全面贯彻以人民为中心的发展思想，始终把人民利益放在最高位置、以造福百姓为最大政绩，老百姓的获得感幸福感明显提升、自豪感荣誉感明显增强。坚持大力推进民生幸福工程，每年办好一批民生实事，着力解决老百姓“衣食住行、生老病死”等民生热点难点问题，让振兴转型成果更多更公平惠及人民。正是因为得到了广大人民群众的理解、信任和支持，徐州这些年办成了许多过去想办而没有办成的大事、解决了许多过去想解决而没有解决的难事，取得了令人刮目相看的发展成就。

始终坚持立足自身实际创新路径。作为老工业基地，靠简单复制发达地区的发展模式、发展经验很难实现振兴转型。只有坚持从实际出发，因地制宜、扬长补短，才能真正找到转型的出路。徐州勇于打破思维定势，坚持跳出徐州看徐州、站在云端看徐州，以思想上的“破冰”引领行动上的“突围”，深入思考并努力回答好如何将区位优势转化为发展优势、如何打破传统路径依赖闯出绿色创新发展新路子、如何抓住机遇发展新兴产业实现弯道超越的“发展三问”，在发展路径的开拓创新中不断开辟发展新境界。

始终坚持抢抓战略机遇增添动力。上世纪末，重点是抓企业生产经营机制转换，通过引入现代企业制度推进国有企业改革、大力发展民营经济，激发转型发展活力。后来又抓住对外开放机遇，在国际国内更

大范围内集聚生产要素，通过增量投入、要素投入带动转型。进入高质量发展阶段，主要是把科技、人才作为重点工作，依靠创新促进转型。正是抓住和用好了历史进程中的一系列战略性机遇，有效将机遇红利转化为发展红利、将机遇优势转化为竞争优势，徐州的转型发展才有了今天的格局和形态。

始终坚持久久为功增创发展优势。徐州转型之路走了多年，领导班子换了一任又一任，但每一届班子对振兴转型的执着追求没有变。历届市委市政府始终发扬钉钉子精神，锚定目标不放松，一任接着一任干、一棒接着一棒跑，积小胜为大胜，积跬步至千里，通过阶段性目标的完成达到了长远发展目标的实现，彰显出强大的责任担当和战略定力。正是因为始终坚持不折腾、不懈怠、不动摇，接续奋斗、久久为功，徐州才画出了一条一路走高、步步上扬的完美曲线，走出了具有自身特色的转型发展之路。