

濮阳市资源枯竭城市转型发展的实践与思考

濮阳日报社、市政府发展研究中心联合课题组

核心阅读

今后五年是濮阳市强支撑、增动能、快冲刺、提能级的重要五年。市八次党代会提出了“加快建设富强濮阳、生态濮阳、创新濮阳、幸福濮阳,加快打造中部地区创新开放高地、豫鲁冀省际区域中心”的奋斗目标,确定了“加快推进资源枯竭城市全面转型高质量发展”的实践路径,明确了要做好“打造国内一流新材料产业基地、豫东北门户枢纽城市、黄河流域生态保护和高质量发展示范区、中华龙源地·世界杂技城”等重大要事。这是市委认真总结资源枯竭城市发展的经验教训,深刻分析国内外发展大势,深刻把握高质量发展的主要矛盾,以前瞻30年眼光作出的重大战略决策,必将开启濮阳在更深层次、以更大力度推动资源枯竭城市全面转型高质量发展的新征程,必将开创全面建设社会主义现代化濮阳新局面。

资源枯竭城市转型的濮阳实践

资源型城市是以本地区矿产、森林等自然资源开采、加工为主导产业的城市类型。作为基础能源和重要原材料的供应地,资源型城市在前期发展中具有天然优势,可以依托强大的工业生产能力,加快构建完整的经济体系,带动经济社会全面发展。然而,随着自然资源不断减少或枯竭,资源型城市如何寻找新出路,实现经济转型成为一项重大课题。

党中央、国务院高度重视资源枯竭城市转型问题。2001年国务院批准在辽宁省阜新市开展全国首个资源枯竭城市经济转型试点。2007年12月,国务院印发《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》,正式提出资源型城市的概念,进一步扩展了资源型地区转型的工作内涵和领域。2008年至2010年经国务院批准,有关部门分三批界定了全国69个资源枯竭城市,涉及煤炭、油气、金属、非金属、森工等不同资源型地区,并通过中央财政转移支付,中央预算内投资支持,初步明确了资源型城市转型的基本政策框架。2013年11月,《全国资源型城市可持续发展规划》首次明确界定全国262个资源型城市,并将其划分成长型、成熟型、衰退型、再生型四种类型,确立了统筹协调、分类指导的政策框架。国家逐年加大对资源枯竭城市转型发展的支持力度,全国69个资源枯竭城市累计获得中央财政转移支付2000多亿元,年度转移支付规模也从最初的8亿多元增长到目前超过200亿元。国家有关部委和金融机构通过工程项目、专项建设基金等形式支持资源枯竭城市转型发展。

2011年11月我市被列入全国第三批资源枯竭城市。在国家政策和资金的支持引导下,濮阳市持续实施产业强市、创新兴市、生态立市和开放活市战略,围绕经济转型、社会转型、城市转型、生态转型持续开展攻坚行动,经济增速超过全省平均水平,经济结构逐步优化,民生福祉持续改善,生态文明建设取得重大突破,资源枯竭城市转型发展取得了丰硕成果。今年5月7日,全国共有7个转型成效突出的资源枯竭城市获得国务院督查激励,濮阳是我省唯一入选城市,并获得国家在资源枯竭地区经济转型重大改革和重大政策方面先行先试的支持。截至目前,我市已累计获得中央财政转移支付资金33.7亿元。

一是产业支撑持续强化。围绕打造国内一流新材料产业基地,大力实施传统产业改造提升,大力发展战略性新兴产业,初步形成了“三大三专四新”产业发展格局。新型化工基地上升为省级战略,培育形成聚碳新材料、超高性能子材料、电子化学品、绿色涂料等七条优势产业链,化工产业集群实力大幅跃升;建成百万级平原风电基地,以新能源装备为引领的高端装备制造产业集群加快形成;食品加工产业形成从“田间”到“餐桌”的全产业链条,成为区域性绿色食品加工基地;国家级生物基材料产业集群,成为河南省塑料污染治理的主要生产基地;现代家居产业集群被确定为国家重点培育的接续替代产业集群;羽绒及制品产业成为全国六大羽绒产业基地之一。现代物流、文化旅游、金融服务等现代服务业规模不断壮大,消费对经济增长的贡献率超过55%。濮阳市产业结构由2011年的13.8:67.4:18.8优化到14.5:55.4:50.1,油气采掘业总产值占地区生产总值比重由2011年的13.8%降到2%以下,“三大三专”产业增加值占规模以上工业的比重达73.2%。

二是基础支撑持续巩固。围绕建设豫东北门户枢纽城市,推动实施一系列带动性强的重大项目。建成晋豫鲁重载铁路并开通客运,郑济高铁濮阳段即将通车,“升”“宇”“三纵三横”高速公路网、“九纵七横”干线公路网初步形成。强力实施创新主体培育“三大行动”,盛通聚源聚碳酸酯项目顺利投产,中建材超白光热光电玻璃项目填补国内生产空白,惠成电子建成国内最大的电子封装材料生产基地。濮阳先后荣获全国科技进步先进市、全国创新驱动示范市、全国首批“科创中国”创新枢纽城市试点市。

三是城乡融合持续深化。围绕建设黄河流域生态保护和高质量发展示范区,坚持以城带乡、城乡互动、协调发展,中心城区框架不断拉大,城乡一体化示范区起步区基本建成,高铁片区、东南片区等片区开发有序推进,城市精细化管理水平不断提升,成功蝉联全国文明城市、国家园林城市和国家卫生城市。百城建设提质全面推进,路网管网、供水排水、垃圾处理等市政设施加快完善。乡村振兴战略有力实施,“厕所革命”、农网改造等工程全面推进,农村人居环境大幅改善,畜禽粪污等生产废弃物资源化利用率超过79%。“十三五”期间,常住人口城镇化率年均提高1.6个百分点以上。

四是生态环境持续改善。围绕建设生态濮阳,强化精准治污,打好蓝天、碧水、净土保卫战,环境质量持续优化。依托黄河、金堤河、马颊河、引黄入冀补淀干渠打造“四大生态走廊”。建成15个森林公园、6个生态湿地公园和黄河流域省级自然保护区,全市森林覆盖率达30.5%,湿地保护率达49.8%,成功创建国家森林城市,荣获创建生态文明标杆城市荣誉称号。

五是营商环境持续优化。围绕打造中部地区创新开放高地,持续深化“放管服”改革,在全省率先推行“三十五证合一、三十八证联办”,网上可办率、“最多跑一次”实现率均达到100%,实体经济活跃度位居全省第一。出台优化营商环境、支持企业发展等120余条政策措施,创新实行企业首席服务员、营商环境观察员等制度,打通服务企业“最后一公里”,吸引通用电气、施耐德、中建材等世界500强企业落户濮阳。

六是民生福祉持续增进。围绕建设幸福濮阳,坚持每年实施一批民生实事,民生支出占一般公共预算支出的80%左右,实现转型成果普惠共享。近10年来,城镇累计新增就业72万人,累计实施棚户区改造面积1200余万平方米,社会保障全民覆盖、保障水平持续提升,280万群众喝上丹江水,县城全部实现集中供暖。脱贫攻坚取得决定性胜利,3个贫困县脱贫摘帽提前一年完成,638个贫困村全部出列,现行标准下31.6万贫困人口实现脱贫;黄河滩区居民迁建工程18个安置区全部建成,10.3万群众喜迁新居。教育、医疗等民生工程扎实推进,人民群众的获得感、幸福感、安全感显著提升。

新时代濮阳转型发展面临新任务

回眸发展历程,我市扎实推进保障改善民生、恢复治理生态环境,积极培育多元化产业体系,转型发展的内生动力明显增强。站在新的起点上,面对新的形势和任务,推动濮阳转型发展任重而道远。

习近平生态文明思想赋予转型工作新要求。一是践行“绿水青山就是金山银山”理念。良好生态环境既是自然财富,也是经济财富,关系经济社会发展潜力和后劲。建立绿色低碳发展的经济体系,促进经济社会发展全面绿色转型,是实现可持续发展的长久之策。通过加快形成绿色发展方式,可以实现经济发展和环境保护双赢。通过建立绿色低碳循环经济体系,可以把生态优势转化为发展优势。通过加快形成绿色低碳交通运输方式,加强绿色基础设施建设,推广新能源、智能化、数字化、轻量化交通装备,可以让交通更加环保、出行更加低碳。二是打赢污染防治攻坚战。精准治污、科学治污、依法治污,保持力度、延伸深度、拓展广度,是持续打好蓝天、碧水、净土保卫战的重要举措。通过强化多污染物协同控制和区域协同治理,加强细颗粒物和臭氧协同控制,实现基本消除重污染天气。统筹水资源、水环境、水生态治理,有效保护居民饮用水安全,坚决治理城市黑臭水体。推进土壤污染防治,有效管控农用地和建设用土壤污染风险。推动污染治理向乡镇、农村延伸,强化农业面源污染治理,明显改善农村人居环境。三是实现碳达峰、碳中和。我国力争于2030年前二氧化碳排放达到峰值,2060年前实现碳中和。实现这个目标,需要付出极其艰巨的努力。为此,我国将陆续发布重点领域和行业碳达峰实施方案和一系列支撑保障措施,构建起碳达峰、碳中和“1+N”政策体系。持续推进产业结构和能源结构调整,大力发展可再生能源,推动土地资源、资金等要素向低碳发展的方向流动,为经济社会发展提供新动力。四是构建人类命运共同体。地球是人类的共同家园。我国一直致力于积极推动全球可持续发展,秉持人类命运共同体理念,积极参与全球环境治理。坚持从生态系统整体性出发,推进山水林田湖草沙一体化保护和修复,更加注重综合治理、系统治理、源头治理。开展了一系列根本性、开创性、长远性工作,决心之大、力度之大、成效之大前所未有,生态文明建设从认识到实践都发生了历史性、转折性、全局性的变化。

黄河流域生态保护和高质量发展赋予转型工作新内涵。一是推进黄河中下游湿地保护和生态治理。重点是加强滩区水源和优质土地保护修复,依法合理利用滩区土地资源,实施滩区国土空间差别化用途管制。在不影响河道行洪前提下,加强滩区湿地生态保护修复,构建滩区林田草综合生态空间,加强滩区水生态空间管控,发挥滞洪沉沙功能,筑牢下游滩区生态屏障。二是全力保障黄河长治久安。濮阳市地处黄河“豆腐腰”地段,对确保黄河安澜负有重要责任,强化综合性防洪减灾体系建设,构筑沿黄人民生命财产安全的稳固防线。实施河道和滩区综合提升治理工程,提升防洪能力,确保堤防不决口。加快河段导流工程续建加固,加强险工险段和薄弱堤防治理,提升主槽排洪输沙功能,有效控制游荡性河段河势。开展下游“二级悬河”治理,降低黄河大堤安全风险。联防联控暴雨等引发的突发性洪水,优化沿黄蓄滞洪区、防洪水库、排涝泵站等建设布局,提高防洪避险能力。三是强化黄河环境污染治理。统筹推进农业面源污染、工业污染、城乡生活污染防治,“一河一策”“一湖一策”,加强黄河支流及流域腹地生态环境治理,净化黄河“毛细血管”。四是保护传承弘扬黄河文化。黄河文化是中华文明的重要组成部分,是中华民族之根和魂。要保护传承弘扬黄河文化,做好黄河文化研究,依托中华龙源景区、大型国际杂技剧目《水秀》、仓颉文化产业园、清丰孝道公园、中华张氏祭祖大典等载体,推进龙文化、杂技文化、字文化、孝道文化、宗亲文化系统保护和资源开发,持续擦亮濮阳黄河亮丽名片。加强黄河文化古籍整理、民间文化搜集,不断深化黄河文化研究,深入挖掘其蕴含的时代价值,积极开展黄河文化研学旅行项目,保护传承弘扬濮阳黄河文化。

全面建设社会主义现代化濮阳赋予转型工作新任务。一是加快建设“四个濮阳”。富强濮阳是转型发展的基本目标,要求我们加快培育千亿级、500亿级产业集群和百亿级企业,尽快建成国内一流新材料产业基地,努力成为全国资源枯竭城市转型发展示范区,进而从根本上解决发展不平衡、不充分问题。生态濮阳是转型发展的根本基础,要求我们建立绿色低碳发展方式,推动碳达峰碳中和,消除生态环境突出问题,努力成为黄河流域生态保护示范区,从根本上破解生态环境与经济发展之间的矛盾。创新濮阳是转型发展的动力源泉,要求我们加大科研经费投入力度,加快建设省级以上实验室和工程技术研究中心,加快培育创新龙头企业和“瞪羚”企业,高质量推进“科创中国”创新枢纽城市试点市建设,从根本上解决发展动力不强的问题。幸福濮阳是转型发展的价值追求,要求我们千方百计提高居民收入,发展优质教育、优质医疗,健全多层次社会保障体系,不断提升社会治理现代化水平,从根本上解决高品质生活、高效能治理等问题。二是加快打造“一个高地”。打造中部地区创新开放高地是转型发展的必由之路,要求我们纵深推进改革创新,全面扩大对外开放,不断优化营商环境,以制度型创新和制度型开放不断拓展发展新空间、创造发展新优势,从根本上解决区域合作、要素集聚等问题。三是加快打造“一个中心”。打造豫鲁冀省际区域中心是转型发展的战略定位,要求我们加速推进新型城镇化,全面提升城区能级,不断强化县城带动作用,加快建设特色小城镇,确立并巩固豫鲁冀省际区域中心地位,从根本上解决发展优势、城市能级等问题。总之,“四个濮阳、一个高地、一个中心”是既相互区别又有机结合的一个整体,从不同层次、不同领域系统明确了资源枯竭城市全面转型高质量发展的目标任务,是濮阳市当前和今后一个时期高质量发展的“路线图”和“时间表”。

资源枯竭地区经济转型发展是一篇大文章。做好这篇文章关键是要贯彻新发展理念,坚定不移走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。我们要全面贯彻市八次党代会精神,切实把资源枯竭城市全面转型高质量发展作为头等大事,坚决冲破思想障碍、打破惯性思维,牢固树立“项目为王、创新为上、改革为要、民生为本”理念,不断推动经济社会全面转型,从根本上摆脱对传统发展路径的依赖,努力走出一条社会主义现代化濮阳建设的新路子。

以创新发展引领转型实践。发展新产业、培育新动能,是资源枯竭城市全面转型高质量发展的希望和出路所在。我们要大力加强科技创新,实施换道领跑战略,以创新引领产业高质量发展。一是转型升级传统产业。以高端化、智能化、绿色化、服务化“四化”改造为抓手,加快延伸产业链条,推动化工、装备制造、食品加工、现代家居、羽绒制品等传统产业蝶变升级,建成500亿级绿色食品生产基地。打造千亿级绿色化工发展示范区、绿色家居全国集散地、全国重要的羽绒制品特色产业集群。促进生产性服务业与制造业高效融合,推动现代物流、金融服务、创意设计、中介服务等生产性服务业壮大新兴产业。以“四新”产业为重点,带动产业规模迅速壮大。实施新材料、新能源、节能环保、新一代信息技术四大新兴产业规模倍增计划。聚焦聚碳新材料、生物可降解材料、高端聚烯烃材料、绿色涂料、绿色助剂、非金属新材料等领域,形成千亿级新材料产业集群,打造国内一流新材料产业基地。以风电、光伏、储能等为重点,培育500亿级新能源产业集群,建设中部地区重要的新能源装备制造基地。积极发展先进环保设备、高效节能装备、资源循环利用和环保服务产业,打造全省一流的节能环保产业基地。实施数字化转型战略,大力发展数字经济,加快建设数字濮阳。三是加快布局未来产业。以氢能利用为突破,坚持“现有产业未来化”和“未来技术产业化”。坚持“有中育新”,加快建设氢能产业园,抢占氢能产业发展制高点。坚持“无中生有”,紧跟全球趋势、国家战略,紧盯第六代移动通信、前沿新材料、基因技术、人工智能、未来网络等未来产业重点领域,提前布局,积极培育,努力实现更多“从0到1”的突破。四是提升科技创新支撑能力。强化优化创新平台体系,争取更多国家、省重点实验室和工程技术研究中心、企业技术中心等创新平台布局我市。壮大创新主体,强化企业创新主体地位,完善企业创新引导促进和梯次培育机制,加快生产组织创新、技术创新、市场创新,促进各类创新要素向企业集聚。集中力量在生物可降解材料等新材料、新能源、新一代信息技术领域攻克“卡脖子”技术。扎实做好“引、育、留”三篇文章,统筹各类人才队伍发展,全方位培养、引进、用好人才,不断激发各类人才的创新创造活力。

以协调发展拓展转型空间。打造省际区域中心城市,是资源枯竭城市全面转型高质量发展的最佳方向,可以摆脱对单一产业的过度依赖,进一步发挥好辐射带动作用,引领并提升区域综合承载能力。我们要实施优势再造战略,充分发挥对接京津冀、山东半岛城市群桥头堡的地位作用,加快推进濮阳由区划边缘走向区域枢纽、开放前沿。一是着力打造区域中心。统筹推进高铁、高速、干线公路等交通基础设施建设,建成“升”字型铁路通道,形成“三纵三横”高速公路网和“九横七纵”干线公路网,构建“1334”综合交通运输体系,打造省际区域交通枢纽。建设国内最大的储气库群,谋划设立天然气交易中心,发展清洁能源项目和新型智能电网,打造中部地区重要的能源枢纽。实施引黄入冀补淀扩容、引黄入鲁改扩建、水系连通等重大水利工程,打造内连外通的省际区域水利枢纽。推进中原石化能源现代物流园、中原国际陆港等重大项目建设,打造省际区域物流枢纽。二是优化城市空间布局。构建“一带两轴三区四廊”的开放式、网络化、集约型、生态化国土空间格局。以百城建设提质工程为抓手,建设宜居、宜业的魅力之城。坚持“中心集聚、北进东扩、南连西调”,做大做强中心城区。加快推进濮阳县建设,推动濮濮、濮濮一体化,实现主城区与濮阳县城区完全融合,形成清丰县城区和东部化工功能区两个市域副中心。大力发展城市经济,构建示范区产城融合发展体系。三是繁荣发展县域经济。加快以县城为重要载体的城镇化建设,增强综合承载能力和治理能力。大力发展优势产业,扎实开展“百园增

濮阳全面转型高质量发展的基本路径

效”行动,因地制宜发展小城镇,争创省级城乡融合发展试验区。四是实施乡村振兴战略。坚持农业农村优先发展,促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。坚持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,扛稳粮食安全责任,不断提升粮食产能。扎实推进产业振兴,大力发展特色产业,推动农村一二三产业融合发展。扎实推进人才振兴,激励各类人才在农村广阔天地大显身手。扎实推进文化振兴,形成良好乡村风尚。扎实推进生态振兴,让乡村成为安居乐业的美丽家园。扎实推进组织振兴,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的基层治理体系。五是积极深化区域合作。积极对接京津冀协同发展,深化与山东半岛城市群及菏泽、聊城等周边城市合作,主动参与中原—长三角经济走廊建设,对接长三角一体化发展、粤港澳大湾区,加强与安阳、鹤壁等城市合作,在区域合作中开展产业链条互动、产业联动创新、产业投资合作、交通互联互通、资源整合互补、招商同力协作等方面联动,实现跨区域高质量发展。

以绿色发展彰显转型质量。绿色发展是资源枯竭城市全面转型高质量发展的内在要求。我们必须把生态文明建设放在突出地位,坚持开发和保护相互促进,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,切实解决生态环境问题,为资源型城市可持续发展提供支撑。一是打好污染防治攻坚战。坚持精准治污、科学治污、依法治污,集中攻克群众身边的突出环境问题。持续打好蓝天碧水净土保卫战,让蓝天常在、碧水长流、净土永存。二是构建绿色生态屏障。以黄河流域生态保护为统领推进全域生态保护和系统修复,推进黄河滩区和黄河“二级悬河”综合治理,启动北金堤蓄滞洪区生态涵养发展区建设。扎实开展国土绿化、水土保持行动,持续推进“三带一圈”建设。三是实施碳达峰行动。强化政策支撑,建设绿色低碳城市。大力发展绿色低碳高效产业。争创“无废城市”,大力发展绿色交通和绿色建筑,推行垃圾减量化、资源化,让绿色出行、绿色居住、绿色消费成为濮阳新风尚。四是大力发展生态经济。建立健全以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系,大力发展生态工业、生态农业和生态服务业,加快建立生态产品价值实现机制,让绿水青山转化为金山银山。

以开放发展厚植转型优势。高水平开放是资源枯竭城市全面转型高质量发展的必然要求。我们必须以开放倒逼改革,通过全面深化改革,创新体制机制,不断构筑发展优势,释放发展潜能。一是加大改革力度。通过深化“放管服”改革撬动重点领域、关键环节改革,向市场放权、为企业松绑,让百姓受益;持续抓好医疗卫生、农村综合改革等,努力打造更多濮阳亮点、形成更多引领性的濮阳经验、濮阳模式。二是提高开放水平。深化油地合作机制,积极参与河南“四条丝绸之路”建设,大力发展对外贸易和跨境电子商务,构筑濮阳改革开放高地。创新开放招商方式,动态完善重点产业链图谱和招商路线图,采取市场化、专业化、精细化招商新模式新机制,持续招大引强、招新引精、招才引智。三是优化营商环境。把优化营商环境作为一号工程,持续深化“放管服”改革,不断优化首席服务员制度,认真开展涉企服务部门“三促一评”,常态化整治营商环境领域干部作风突出问题,打造稳定、公平、透明、可预期的一流营商环境,打造濮阳的金字招牌和核心竞争力。

以共享发展实现转型价值。增进民生福祉是资源枯竭城市全面转型高质量发展的根本出发点和落脚点。我们必须践行以人民为中心的发展思想,坚持把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,紧扣民生重大关切,办好民生实事,着力解决发展不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题,推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。一是办好民生实事。围绕全生命周期强化普惠性、基础性、兜底性民生建设,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。二是健全社会保障体系。健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系,完善养老、医疗、失业等社会保障制度,保障人民群众的合法权益。三是推动文化繁荣兴盛。讲好新时代濮阳“黄河故事”,加快世界杂技之窗项目建设、做强做大杂技文化产业,承办好“中国杂技艺术节”“中国极限运动会”两个国字号节会赛事活动,建设中国极限运动名城,进一步打响“中华龙源地·世界杂技城”品牌。