

# 改革发展的“西昌实践”

——解读走过“黄金十年”开启“铂金十年”的西昌

写在前面：

月城西昌，在这个冬天又火了一把——

2017大凉山邛海湿地冬季阳光音乐季在西昌市邛海湿地三期烟雨鹭洲隆重举行。作为四川省重点打造的“音乐四季”品牌之一，本次活动以“音乐与阳光同行”为主题，强化与重点旅游节会、体育赛事和康养休闲等项目

的联动，在推动音乐产业发展的同时，再一次向世人展示了山湖共舞的美丽西昌。

从“黄金十年”到“铂金十年”，西昌市用一次次刷新世人目光的创新实践，演绎改革发展、转型提升的精彩大戏！

这一次，让我们锁定主角，感受她干事业、搞建设、抓改革的魄力，品读历史底蕴绵长的她探索与蜕变的细节。



邛海湿地风光

叶昌云 摄



近年来，西昌城市建设日新月异。图为西昌航天大道一角。 叶昌云 摄

## 邓红梅

从尴尬的邛海到国内“四颗湿地明珠”之一；

从农村版的县城到中国最值得去的十座小城市之一；

从单一产业维持生计到一二三次产业联动齐发；

从西部小城到入围中国百强县，成为四川省域经济排头，成为凉山经济社会发展火车头，成为中国西部民族地区对外开放的新高地。

西昌，以波澜壮阔的改革，用探索与蜕变，向世人生动地演绎改革发展的“西昌实践”！

## 邛海边，生态与产业共舞

置身于烟雨鹭洲，看眼前碧波荡漾、鸥鹭翻飞，听耳边白浪逐堤、水草沙沙，便盼望时光能就此停驻。多年来，笔者一路见证邛海的变迁，亲眼看到当初满目疮痍的天然湖泊，变成了如今灵气通透的“高原少女”。

上世纪60年代，由于缺乏系统规划管理，邛海生态功能被破坏，水质从Ⅱ类降至Ⅲ类，水域面积从34平方公里缩减至不足27平方公里，近2/3的湖滨湿地遭到严重破坏，滩涂和原生湿地植被基本消失。近些年来，西昌市建立健全邛海湿地生态保护、修复、建设、补偿以及保护者和受益者良性互动等机制，实施生态保育、恢复治理、截污治污、低碳减排等重大工程，持续扩大湿地生态保护补偿范围，形成了山、水、城相依，人与自然和谐相融的独特生态区域。

历时6年时间，我们完成了2万亩湿地建设，成为目前国内最大的城市湿地。“西昌市全面深化改革领导小组办公室相关负责人告诉笔者，邛海治理的生态效益非常显著，如今湿地生态系统的水环境容量和水质净化功能显著提高，带动和促进主城区及公园周边地区生态系统恢复和完善，对维护生态平衡和生物多样性影响深远。邛海湿地现已成为海鸥、白鹭、野鸭等几十种鸟类的理想栖息地，水鸟的种类和数量明显增加，被国家林业局评为“中国最佳野生鸟类观赏地”。美丽的邛海还先后被评为“中国最美养生栖居地”“国家生态文明教育基地”“国家湿地公园”“国家环保科普基地”、首批“国家级旅游度假区”、首批“国家湿地旅游示范基地”，并被誉为国内“四颗湿地明珠”之一。

那么多的头衔给邛海，实至名归。诚然，在西昌市，改变的不仅仅是

如今的月城，蓝天白云，空气清新。

邛海边，生态与产业和谐共舞，西昌市的“绿水青山”就是西昌人民的“金山银山”！

## 城市改革，西昌宜居宜业宜游

笔者在《凉山日报》上看到一句话：干事业、搞建设、抓改革，从来都是为了解决西昌市的现实问题。是的，包括前文提及的环保，也包括这里将提到的城镇化建设，都是西昌市解决现实问题的路径。

作为全国最大彝族聚居区的核心城市，西昌市“黄金十年”期间，在城市发展中始终坚持改革创新核心驱动，抓实改革事项精准落地，激发改革红利改善民生，探索出一条适合自身实际的“黄金十年”发展道路，跃居全国县域经济综合实力排名第85位、全国州盟首府城市第2位，经济总量位居全省县市第1位。特别是被四川省委确定为中小城市综合改革试点县市后，西昌市持续坚持以问题为导向突破改革难点，通过积极探索产业发展、投融资创新、城市建设、公共服务、城市治理等体制机制改革，实现了就业吸纳、空间承载、民生保障和城市治理能力提升的良好局面，已然成为中小城市综合改革的县域探行者。

“宜居”+“宜业”，是人民群众对城市建设的终极需求，也是幸福感的重要来源。要实现宜居宜业的城市建设，必须坚持试点先行，在产业结构调整 and 户籍制度改革上“双管齐下”，打牢城市建设的产业支撑和人才支撑。

西昌市充分利用安宁镇、礼州镇被省政府列为“百镇建设”试点镇的有利契机，以“转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能”为改革重点，以下放权力、完善运行管理机制为改革手段，积极探索乡镇行政管理体制改革的实践路径。如今试点取得明显成效，人员分配更加合理、用地保障更加到位、群众办事更加方便，试点镇的发展活动明显增强。

“推进城镇化，核心是人的城镇化，关键是提高城镇化质量，目的是造福百姓和富裕农民。”在推进城镇化建设的过程中，西昌市改革办领导一直把李克强总理的这句话记在心上，并付诸实践。

怎样让农民群众通过转移就业提高收入？

除城市建设时提高拆迁补偿的标准外，西昌市还依托农业供给侧结构性改革浪潮，积极探索新型农业产业发展模式，打造一批具有示范引领作用的现代农业示范园区，带动农民增收。按照“缩小战线，形成拳头，扩大规模，增加效益”的发展思路，以发展“一猪场（10万头生猪养殖场）、两果厂（石榴深加工、核桃深加工）、四园区（经久现代农业示范园区、黄联大德现代农业示范园区、凉山—佛山花卉产业园区、洛古波乡波西村现代林果业种植示范园区）、一物流（生鲜冷链物流产品仓）”产业为载体，加快推进农林类产业投融资体制改革，已取得一定成效。

“我们在家门口就能打工挣钱，既能照顾家，还能增加收入，以前简直都不敢想。”祖祖辈辈面朝黄土背朝天，让“现代化生态田园新西昌”建设落地生根。

现在这个打工机会很好，一年收入也能增加几千元，自己非常满意。

在西昌，和巴且阿和感受一样的村民有很多。他们在中小城市综合改革试点县建设过程中毫无疑问成了受益者。“家乡是越来越好了，外出打工也觉得不划算了”，这样想法的父母越多，留守的儿童就越多，对于西昌市整体经济发展和社会和谐也添了助力。

在城镇化建设进程中，西昌市把更多的精力投入到基础设施的规划和建设中，这是城镇化建设的基础所在。该市一方面积极争取国家投资专项基金项目支持，狠抓项目资金落实，全力推广基础设施和公共服务领域PPP模式，2017年采用PPP模式项目11个，总投资约127.26亿元，项目涵盖基础设施、公用事业、农林和社会事业各领域。

同时，西昌市立足城市管理和公共服务水平提升目标，按照《西昌市关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的实施方案》，坚持“两步并一步”思路，强化法制保障、加快社会服务市场化进程、提升服务能力，大力推动城市管理综合执法改革试点工作。

“目前，西昌市中小城市综合改革试点工作已取得改革机构从无到有、改革规划从虚到实、改革事项从文件到落地的工作实效，形成了以改革激活活力、改革促发展的良好局面。”西昌市改革办负责人非常欣慰，也充满信心：到试点工作结束，全市将取得建设宜居宜游的现代化生态田园城市的初步成效，实现人口城镇化率60%以上，建成区面积40平方公里以上，成为承载攀西地区商贸、交通、产业、文化的重要枢纽，成为四川省中小城市改革发展的示范。

## 拆迁安置，群众安心舒心

大建设，大发展，必然有大的拆迁。一谈到拆迁，就涉及民生大事。怎样和谐拆、和谐安置，却是许多地方一直在探索的问题，西昌市也不例外。

10年来，西昌市共实施包括邛海湿地恢复、西昌新区开发、成昆铁路扩能、泸黄高速改扩建、新型城镇化建设、棚户区改造等在内的征地拆迁项目300余个，涉及城区中心区、西昌新区、邛崃景区和经久、成凉、太和3个工业园区，以及西郊、高视、川兴、海南、小庙等28个乡镇，征收、流转土地7万余亩，征收拆除建（构）筑物19万平方米，拆迁安置群众1.4万余户5万余人。

依法拆迁、阳光拆迁、和谐拆迁……西昌市深知，拆迁方法科学与否，不但直接关系到现代化生态田园西昌市的建设，也是群众利益能否得到保护、实现以人民为中心的关键所在。自2006年以来，西昌市抢抓了“一办三创”“建州六十周年”“四川国际文化旅游节”等几次大的历史机遇，开展了以上300余个拆迁项目，实现了城乡面貌整体改善、人民群众得大实惠、干部队伍能力大提升。

“以人为本、顺应民意”，让被拆迁群众安心。“我们在拆迁工作中经常换位思考，假如我是被拆迁户，让我搬离居住多年的家，我会作何感想。”西昌市改革办负责人告诉笔者，从政策制定到过程实施再到后期补偿，该市一

直坚持以人民为中心，严格遵守执行国家相关政策规定，把人民群众利益放在首要位置，并随着经济社会的发展、人民生活水平的提高，适时调整完善相关政策，真正让被拆迁群众得实惠。“可以说，总的来看，西昌市的拆迁安置政策在全省乃至全国都是最好的，城区国有土地收购均价远远高于房地产市场均价。”他举了邛海湿地恢复拆迁安置的例子——邛海湿地恢复拆迁安置群众9000余户3.8万余人，就产生了9000余个百万家庭，造就了9000余个中产阶层。“这反过来又推动西昌市经济社会的发展，这也是老百姓愿意拆迁、支持拆迁甚至主动拆迁的根本原因。”

在拆迁安置工作中，西昌市以人性化引导，摸索出了一套成熟的模式，值得其他地方借鉴——因地制宜，完善保障，群众安心。在拆迁政策制定中，西昌市不仅在补偿这一块下足功夫，还沉下心来研究保障制度。该市建立了被征地拆迁农民社会保障制度，采取城镇人口安置和农业人口安置两种方式，在养老保险、医疗保险、失业保险、生活补助费、调剂承包地相关费用、民政救济救助等多方面予以政策保障，确保了被征地拆迁群众“失地不失利，失地不失业，失地不失医，失地不失教”。2013年以来，财政资金为农村征地拆迁群众缴纳社保6.4亿元。

阳光操作，公开透明，群众放心。“不患寡而患不均，不患穷而患不公”是被拆迁群众的普遍心理和想法，坚持公平、公正、公开的原则尤为重要。一直以来，西昌市坚持一把尺子量到底，一碗水端平，绝不厚此薄彼，绝不乱开口子，做到不让老实人吃亏，不让“钉子户”得利，让蛮不讲理、漫天要价、故意阻挠者受打击、受处理。通过建立“土地统征”机制和调查登记制度，并及时处理群众举报，弘扬正义、消灭投机，让整个拆迁工作能有序有效开展。

立足当前，着眼长远，群众舒心。“老百姓不愿意拆迁、乐不乐意拆迁，核心是要看基本生活是否有保障、长远生计是否有着落、发展致富是否有奔头。”西昌市改革办领导对笔者说，站在对方的立场上来考虑，我们也想通过拆迁安置让老百姓脱离原来的生活模式，过上幸福美好的新生活。“我们现在是股东哦，都拿了6次分红了，说起都洋气！”海门渔村安置点的村民说起拆迁后的生活，骄傲得

很。2013年由海滨村各组与市国资公司共同出资100万元，注册成立了海门渔村经营管理有限责任公司，受托管理和经营海门渔村所有经营性资产。海滨村6个村民小组村民以个人享有的经营性用房安置面积44,940平方米入股公司，占股约65%，国有资产面积占股约35%。公司自成立以后，对南红玛瑙城培育打造，招商工作顺利推进，经营性用房陆续出租，位置最好的门面租金达到120元/㎡·月，目前已向村民发放分红款6次共4037万元，人均达到18,000元。

为了防止部分被拆迁群众挥霍拆迁安置基金，要求拆迁户先以定期存单（设初始密码）的形式，凭本人身份证办理存款，并按每套10万元预扣安置房房款，可转存定期，利息归拆迁户。“很多人穷惯了，突然有钱消受不了，真的会乱花，这些细节我们尽量替群众考虑周到。”笔者从西昌改革办了解到的一个细节和故事，让人动容。他们通过这种管理机制来约束老百姓，确保拆迁安置款用之有道、用之有度，确保老百姓基本生活有保障。

征地农民失去土地，渔村群众不能打鱼，生活怎么办？授人以鱼不如授人以渔。西昌市积极鼓励和帮助被征地群众转产就业并积极为其创造就业机会和岗位，搭建信息对接、就业培训、跟踪服务、政策扶持等平台，免费为被拆迁群众提供就业信息，开展“订单”培训、“储备性”培训、岗前培训及技能培训，全面落实各项就业扶持政策，保证了拆迁群众充分体面就业。2013年以来，全市共开办拆迁群众就业、技能培训60期，参与群众3500人，为3.2万拆迁群众提供保洁、保安、门卫、厨师、绿化、维护等岗位273个。同时，积极推动以现代服务业为支撑的第三产业和旅游产业发展，让拆迁群众能从以前耕田打鱼的重体力劳动中解脱出来，从事烧烤、餐饮、售卖纪念品等服务业，逐步过上殷实富裕的生活。海南乡2016年农民人均纯收入达到13,416元，比2013年湿地六期建设征地拆迁前的8656元增长近60%，短短两三年时间，生产生活环境、经济收入等得到极大改善。

走过“黄金十年”，走进“铂金十年”，月城西昌在党委政府的带领下，在干部群众的努力下，于改革发展的路上势如破竹，一座现代化生态田园新西昌正在形成！

（本文配图除署名外由西昌市委办提供）



西昌市安宁镇经过不懈努力，通过层层考核被四川省加快推进新型城镇化领导小组认定为四川省首批省级特色小镇，至此，西昌市安宁镇已经拥有“全国重点镇”、“四川省百镇建设试点镇”、“四川省特色镇”、“四川省百镇建设试点镇”、“四川省特色镇”三块新型城镇化之路的重要名片。为此，安宁镇党委政府带领全镇广大干部群众群策群力，为安宁镇的发展付出了艰辛的努力！

全国重点镇、四川省特色镇——西昌市安宁镇