

转型升级“新动能” 创新崛起“新常态”

——资源枯竭城市转型发展之湖南常宁篇

□ 罗德盛 周晖 胡振华
□ 本报记者 王晓辉

衡山之南、塔山脚下，湘江南岸、舂陵河以西，绵延着三国时期设县，已有近两千年历史、人称“南国佳丽”、寓“长久安宁”之意的常宁市，境内丘陵起伏，河谷纵横，地貌奇特，风光旖旎。这里以盛产油茶、山岚茶、无渣生姜、贡米著称，是全国商品粮基地；这里是湖南省矿产资源重点县(市)之一，闻名于世的水口山铅锌矿即坐落于此，故而又称“世界铅都”“中国有色金属之乡”。常宁市现已探明的矿种有金、银、铜、铁、锡、钨、钼、煤、稀有金属等35种，具有开采价值的达29种。其中，铅、锌储量居全国之首，砂锡储量居全国第二，硼矿、石灰石储量居华南第一，黄金储量占湖南储量的一半。因此，常宁市历来被称为“八宝之地、金属之都、油茶之乡”。

近年来，这座昔日的资源依赖型城市发展变化如何？记者近期进行了一番探访。

转型：“新常态”迎来良机

常宁市有色金属资源丰富，但历经百余年的开采，主体矿产资源日益枯竭，后续发展形势严峻。同时，常宁是湖南省重金属污染治理的7个重点区域之一，历史包袱沉重，环境治理项目较多，重金属污染综合整治任务重。关闭破产企业退休人员、下岗失业人员众多，失业人员大多年龄偏大、技能单一，再就业十分困难。

千年古邑，如何在新形势下重新绽放活力？

党中央、国务院非常重视资源枯竭城市经济转型发展，常宁市2011年被列入全国第三批资源枯竭城市后得到了国家大力扶持。7年来，常宁市委、市政府坚持以产业提质增效为主攻，以生态修复为主线，以民生改善为主导，狠抓项目建设、基础提质和机制创新，转型取得初步成效，经济社会



2017年8月12日，湖南省委副书记、省长许达哲(前排右二)调研金铜项目

湘南承接产业转移示范重点区。这一定位的最大亮点就是——创新！

引领：“新常态”创新思路

转型号角，已经吹响。

常宁市委、市政府高度重视资源枯竭城市转型工作，成立了由市委书记刘达祥任政委、市长吴乐胜任组长的常宁市资源枯竭城市经济转型发展工作领导小组，并抽调精干人员成立了直属政府序列的议事协调机构——常宁市资源枯竭城市经济转型发展办公室，对转型工作专班专抓、真抓实干。

“新常态”创新思路，首先在“四突出四转型”上发力。

突出项目拉动，抢抓发展要点。坚持把重大项目建设作为转型发展重中之重，利用中央财力性转移支付资金和政府配套资金，实施以金铜、松柏生活垃圾卫生填埋场、松柏污水处理厂、防洪堤工程设施建设、水口山危险

清单和责任清单，政府部门行政职权减少358项。率先完成合乡并村工作，全市行政村由707个减少到367个，社区由61个减少到41个，成为湖南省第一个完成合乡并村的县(市)。深入推进财政预算管理、国库集中支付和政府采购管理改革。有序开展不动产登记工作。稳步实施阶梯式水价改革、商事登记制度改革等工作。加强招商引资，积极发展外向型经济。

突出政策配套，集聚发展合力。产业方面，出台了以《关于工业经济稳增长促转型的若干规定》《淘汰落后产能培育接替产业奖励扶持办法》等为代表的政策文件15个；生态环境整治方面，出台了以《常宁市三年城乡绿化攻坚总体方案》《常宁市湘江保护治理第二个三年行动计划》等为代表的政策文件8个；社会民生方面，出台了以《常宁市建立统一的城乡居民基本养老保险制度的实施方案》《常宁市整合城乡居民基本医疗保险制度工作实施方案》等为代表的政策文件5个；组织保障方面，出台了以《关于设立常宁市资源枯竭城市经济转型发展办公室的通知》《常宁市资源枯竭城市转移支付资金管理暂行办法(试行)》等为代表的政策文件6个，为转型发展构建了多层次政策保障。

“四转型”，即构建多元产业体系推进经济转型、提升支撑保障能力推进城市转型、妥善处理民生问题推进社会转型、整治修复生态环境推进环境转型。

6年来，常宁市突出改革创新，创优机制添活力，持续深化各项改革。机制体制不断优化，政策扶持不断细化、改革开放不断深化，为“新常态”转型发展提供了源源动力。

产业：“新常态”发动引擎

早转型柳暗花明，迟转型山穷水尽。产业升级，无疑是转型发展的主战场。

按照主体功能定位清晰、国土空间高效利用、人与自然和谐相处的目标，常宁市根据实际，着力构建“一带、双核、三区”的市域产业布局。

“一带”，即常水产业带，涵盖常宁市中心城区、水口山镇、柏坊镇，是全市产业转型升级的重点地区。

“双核”，一是市区产业集聚发展核，突出生产、服务和人口集聚功能，重点发展现代物流、商贸服务、生态居住等功能，为全市提供教育、医疗等公共服务；二是水口山产业发展核，充分发挥现有工业优势和资源禀赋，依托水口山经济开发区，重点发展采矿、冶炼、有色金属循环产业、轻工、现代物流、文化旅游等功能。

“三区”，一是工矿及新型工业发展区，涵盖柏坊镇、蓬塘乡等多个乡镇，重点发展现代制造、电子电器、新型建材、商贸物流等接替替代产业，积

极承接产业转移；二是农副产品生产加工区，涵盖官岭、轿桥等多个乡镇，依托农业优势，着力抓好农业基地建设和现代农业科技示范园建设，重点发展优质稻、油茶、烤烟等特色农产品生产及加工；三是旅游与生态农业产业区，涵盖洋泉镇、塔山乡、庙前镇，依托天堂山、中国印山、财神洞、瑶寨等资源，重点发展以生态为特色的旅游休闲、生态农业，加强生态保护。

工业方面，常宁市全面实施“工业强市”战略，坚持“绿色、低碳、循环、跨越”发展理念，加快推进工业转型升级和发展方式转变，走精加工、深度转化、配套发展的新型工业化道路，努力构建富有常宁特色的现代工业新体系。常宁依托现有产业基础和资源优势，以绿色发展为目标，以补链延链强链为主线，以技术创新为带动力，以积极参与国际产能合作为推动力，紧抓五矿有色金属控股有限公司金铜回收产业升级、株洲冶炼集团股份有限公司绿色搬迁落地常宁的机遇，加快淘汰落后产能，促进现有冶炼企业改造提升和联合重组，积极引导企业向水口山经开区集聚发展，打造全国具有重要影响力的有色金属冶炼基地。到2020年，力争有色金属产业总产值突破500亿元，培育纳税超过1000万元企业10家以上；到2025年，力争有色金属产业总产值实现1000亿元。

农业方面，以农业规模化、集约化、产业化、生态化为重点，打造一二三产业融合发展的产业体系，走产出高效、产品安全、资源节约、竞争有力、环境友好的农业现代化道路。

到2020年，力争农业总产值超过200亿元。具体举措为：加快发展特色优势农业，充分发挥区域资源比较优势，突出生态、绿色、有机、富硒特色，引导特色农产品向最适宜区集中，重点发展优质稻米、油茶、油菜、茶叶、烟叶、中药材、特色果蔬等七大特色产业；大力发展农产品精深加工，依托丰富的资源优势，加快推进农业产业化，着力引进和培育一批规模大、品牌响、带动性强、成长性好的农产品加工龙头企业，全力支持江山生态、大三湘、中联天地、齐家茶油等企业做大做强做优，2020年全市农产品加工总产值达到100亿元；积极发展休闲观光农业，加快推进农业一二三产业融合发展，建设精品休闲农业庄园，着重打造5个农业观光旅游休闲片区。

旅游方面，整合文化旅游资源，集中力量打造精品景区，大力发展全域旅游，努力把旅游产业打造成常宁市的支柱产业、惠民富民的特色产业，建成全国知名的文化旅游胜地。到2020年，力争实现接待游客300万人次，旅游综合收入达10亿元。

现代服务业方面，将其作为促进经济结构转型的战略要点，大力拓展商贸物流业，加快发展信息服务业，稳步发展健康养老业。到2020年，力争

实现服务业增加值翻一番。

答卷：“新常态”加速崛起

经过7年转型发展，百万常宁人民发挥聪明才智，上下戮力同心，最终交出一份满意的答卷。

综合实力持续增强。2017年，全市GDP总量为330.96亿元，财政总收入14.30亿元、全社会固定资产投资214.84亿元，分别是2011年的1.9倍、1.4倍、3.8倍，经济发展跃上新台阶。

产业转型升级成效显著。一是产业结构明显优化。三次产业比重由2010年的20.5:45.4:34.1调整为2017年的16.1:37.0:46.9，三次产业结构日趋合理。二是工业集群初现雏形。全市规模以上工业企业82家，2017年实现规模以上工业增加值59.03亿元，成功跻身全省特色县域经济重点县；中国五矿水口山金铜综合回收和技术改造项目(一期)建设工程顺利建成投产，积极承接株洲冶炼集团股份有限公司绿色搬迁落地常宁；大力实施华兴兴化、宏兴化工等规模企业入园工程；大力发展铜压延加工，引进了江西瑞林铜业等铜材深加工企业，占地1000多亩的铜压延加工创新创业园建设稳步推进；以充分吸纳就业为目的，宜阳工业园作为主要转移产业承载地，引进落户企业32家，投产19家，初步形成轻纺、鞋类、电子、机械制造等产业集群，引进广东增城牛仔服饰全产业链，打造年产值超百亿元的“牛仔小镇”。三是现代农业彰显特色。“两油两叶”特色产业加快发展，已形成80万亩油茶、40万亩油菜、3万亩烟叶、3.3万亩茶叶的特色产业规模，获评为国家油茶生物产业基地、林业工作获全国先进，成功注册“塔山山岚茶”公共商标，获评全国重点产茶县、中国生态有机茶之乡，连续两年跻身全省粮食生产标兵县行列，常宁茶油、无渣生姜获评国家地理标志保护产品；农业生产方式加快从粗放型向集约型转变，共流转耕地43.7万亩、林地52.6万亩，发展专业种养大户442户、农业专业合作社106个、家庭农场19家，规模以上农产品加工企业45家；旅游等三产持续繁荣，天堂山国家森林公园、天湖国家湿地公园成功获批，庙前景区加紧创建国家4A级景区，中田村古民居被列入全国传统村落文化遗产整体保护利用示范村，水口山工人运动陈列馆被评为国家AA级景区，乡村特色旅游蓬勃兴起；房地产业、信息服务、商贸物流等服务业快速发展，2017年实现第三产业增加值155.15亿元，为2011年的2.6倍。

城乡建设提质加速。一是交通网络不断完善。建设中的瓦松铁路，结束了常宁无铁路的历史；岳临高速公路建成通车，常茶高速公路列入规划，提质改造20余条主干道，改造背街小巷60余条，新建农村公路378公里。二是公共设施加快完善。“两供两治”全面加强，塔岭水厂扩建工程建成供水，新建生活污水处理厂4处、扩建1处，新建城区垃圾填埋场1个、乡镇垃圾转运站7个，建设35KV以上变电站11座，兴建64处农村集中饮水安全工程，完成351个村的电网改造，衡阳至水口山天然气长输管道拉通。三是新农村建设扎实推进。常宁被评为全省新农村建设先进县。四是生态环境持续好转。扎实推进省政府“一号

重点工程”，湘江保护治理第一个“三年行动计划”全面完成，全市环境质量明显好转，规模工业万元增加值能耗下降7.3%，节能减排指标圆满完成，环保工作获省先进；完成水口山第四冶炼厂环境综合整治等36个省考核的重点治理项目和167个村的农村环境综合整治；建成水口山危险固废无害化处置中心，治理污染场地和重度污染土壤3000多亩；加大城乡环卫保洁和植树造林力度，完成裸露山地造林31.95万亩，列入省重点生态功能保护区。

民生福祉显著改善。一是社会事业齐头并进。全民医保、基本养老、最低生活保障实现城乡全覆盖，城乡居民养老保险工作连续5年获省先进；重点推进国家军民融合项目“北斗卫星应用管理学院”建设，让常宁拥有一所全日制重点本科大学；新改扩建12所城区中小学，新增城区中小学学位5200个；完成118所农村合格学校建设，顺利通过省教育工作督导评估和国家三类城市语言文字工作评估，被评为全国农村学校艺术教育示范县和科普示范县；启动人民医院扩建工程，完成23个卫生院改扩建和160个村卫生室建设；深入实施“文化惠民”工程，广播“村村响”经验在全省推介，直播卫星“户户通”全面完成。二是民生保障全面加强。实施扶贫开发项目467个，减少贫困人口8141人；2017年，城镇居民、农村居民人均可支配收入分别为29,773元、15,418元。

大转变带来新气象，常宁这片土地正由“灰色印象”向“绿色主题”阔步迈进。经济发展由“粗放增长”向“三量齐增”转变。近年来，常宁市域经济持续增长，实现了“总量扩大、质量变优、均量增加”的良性转变。2015年，经济综合实力位居全省经济强县第16位；财政总收入自2007年以来年均递增49.21%，在全市排名稳居第2位；综合实力保持全省前列，先后被评为全省第二批特色县域经济重点县、国家油茶生物产业基地、全国农产品质量安全示范县。

产业发展由“一枝独大”向“多元支撑”转变。产业结构日趋合理，经济增长方式由工业占主导半壁江山向二三产双轮共同支撑转变。

城乡建设由“差异化”向“一体化”转变。找准突破口，打响攻坚战，城乡面貌焕然一新。交通网络日渐完善，城市建设大幅提质，城乡面貌大有变化，城镇化率由2007年的38.64%提高到2017年的48.9%；列入省重点生态功能保护区，城乡形象稳步提升；社会民生由“保基本”向“普惠共享”转变，2017年，全市基本医保、基本养老、最低生活保障覆盖率达到100%，群众生活持续改善，社会大局和谐稳定。

生态环境由“灰色印象”向“生态宜居”转变。近年来，按照“逐步还清老账、坚持不欠新账”的原则，关停“五小”企业197家，关闭所有煤矿和烟花爆竹生产企业；2017年，全市人工造林4.05万亩，森林覆盖率达54.58%，较2007年提升6.98个百分点；中心城区空气质量好于或等于国家二级标准天数连续6年保持在306天以上，空气优良率达98.6%。

对照湖南省县市区全面建成小康社会考评目标，2016年，常宁全市全面建成小康社会综合实现程度为83.4%，所有23项指标中实现程度超过90%的有13项，其中有10项实现程度已达100%。决胜之役打响，身手矫健的常宁人正向“新常态”阔步迈进，我们已听到康宁之地上步履铿锵、全力冲刺的响亮回声！

(本文配图除署名外由湖南常宁市转型办提供)



衡宁市委书记郑建新(中)等领导出席2018年2月12日中国牛仔小镇项目开工仪式

持续发展能力明显增强。

积蓄创新力量，“新常态”崛起迎来千载良机。

常宁市委书记刘达祥接受记者采访时说，7年来，市委、市政府紧紧抓住国家大力推进资源枯竭城市转型战略机遇，始终把推进转型发展作为全市工作主线，全面贯彻落实中央、省、衡阳市一系列重大决策部署，以奋力跻身全省经济十强县、努力迈进全国经济百强县、建设富饶美丽幸福新常宁为总目标，坚持“产业主导、工业主打、统筹城乡、全面发展”四大战略，着力推进产业、城乡、生态、社会四大转型，突出做好“产业升级、城乡统筹、生态保护、民生改善”四大篇章，初步实现了由“百年矿区”到“现代矿区”、由“世界铅都”到“工业新城”、由“灰色印象”到“绿色主题”的“三大转变”，走向了创新型、效益型、生态型发展之路。

常宁市委书记吴乐胜亦满怀信心地表示，结合自身优势和潜力，常宁市资源枯竭城市转型及社会经济发展战略定位已确定，即建设全国资源枯竭城市可持续发展示范市、国家循环化改造示范市、全国闻名的有色金属循环产业基地、国家重点生态功能保护区、

固体废物处置、水松地区重金属污染棚户区、宜阳工矿企业廉租房建设、油茶产业等为代表的一批重大转型项目，使常宁的经济转型和可持续发展落到实处。

突出转型创新，构建多元体系。产业是发展之本、兴市之基、就业之源，常宁市委、市政府统一认识，将构建全市多元产业体系作为提升常宁加快转型发展的核心和关键。坚持工业主导。突出抓好一个龙头、两个园区、四大板块，即抓好以金铜为龙头的传统产业升级，大力发展铜压延加工；突出水口山和宜阳工业园的集聚作用，做强有色、化工、非金属、轻工制造四大板块。壮大农业特色产业。重点发展“两油两叶一加工”，积极培育农业产业化龙头企业，创建全国油茶标准化生产示范县、全国烤烟生产重点县及全国粮食生产重点县。大力发展现代服务业。突出发展全域旅游，打造全省知名旅游目的地，争创全国全域旅游示范市；大力拓展商贸物流业，加快发展信息服务业，稳步发展健康养老业。

突出体制改革，谋划发展之势。顺利完成政府机构改革，政府工作部门精简到24个。出台政府部门权力



天堂山国家森林公园 唐少云 摄