发挥区域优势　建设幸福宣城

宣城市区位条件优越。宣城地处皖东南，是安徽省唯一与江浙均接壤的地级市，离上海也很近，其中 5 个县市区与江浙接壤，23 个乡镇与江浙毗邻。东接浙江，北连江苏，南靠黄山，西通长江，皖赣铁路、宣杭铁路和 318 国道、205 国道穿境而过，是安徽省连接中西部地区和长三角地区的陆上纽带，是承接沿海发达地区向内地产业转移、经济辐射的“桥头堡”。

生态环境良好。全市森林覆盖率达 55.3%，林木绿化率达 58.3%，部分山区县森林覆盖率近 80%，位居全省前列。拥有两大自然保护区（板桥自然保护区、扬子鳄自然保护区）。毛竹蓄积量、元竹产量均居全省首位；茶叶、板栗、山核桃、蜜枣产量也位于全省前列。其中泾县是中国宣纸之乡，广德是中国毛竹之乡，郎溪是中国绿茶之乡，宁国是中国山核桃和元竹之乡，旌德是中国苎麻之乡，绩溪是中国蚕桑和徽菜之乡；境内石灰石、大理石等矿产资源丰富。

文化底蕴深厚。宣城有 2100 多年历史，历代为郡、州、府、路的治所，范晔、谢朓、沈括、文天祥等先后任宣城太守。宣城也是诗人梅尧臣、数学家梅文鼎、红顶商人胡雪岩、新文化运动旗手胡适、徽墨名家胡开文、学者吴组缃、书法家吴玉如、书画家吴作人的故居。同时，历朝历代顶尖文人墨客都来过宣城，从北齐的谢朓，到唐朝的李白、白居易、韩愈，再到宋朝的苏轼、苏辙，都留下了大量文化遗迹，可谓人文荟萃。宣城境内国家文物保护单位 8 处、省市重点文物保护单位 100 多处，所辖绩溪县为国家级历史文化名城、徽文化的核心区、徽文化的发祥地之一。

自然和人文景观众多。宣城是安徽省“两山一湖”和环太湖旅游区的重要组成部分，“江南诗山”敬亭山，天下四绝之一的广德县太极洞，泾县云岭新四军军部旧址，王稼祥故居和绩溪胡氏宗祠，胡适故居，旌德江村等旅游景点，都具有较高的知名度。

然而，上述区位优势、生态优势、人文优势，却由于各种原因并未得到充分发挥和挖掘。上世纪 80 年代以前，宣城基本上是一个传统农业地区，工业起步晚，规模小、结构不优，产业集群率不突出，城镇化相对滞后。2001 年 1 月，宣城正式撤地设市，经济总量在全省 16 个地市中处于中下游水平。本世纪以来，在东部发达地区的吸引下，在国家向中西部地区政策倾斜的感召下，宣城人民坐不住了，市委、市政府坐不住了，深深感到老天爷给了我们宝贵的自然历史遗产，是我们跨越发展的优势。如何把自然优势变为快速发展的竞争力，成为全体宣城人民的期待和愿望，成为历届市委、市政府自觉的担当和重大责任。特别是 2010 年 1 月和 2014 年 3 月，国务院先后批准了包括宣城在内的皖江城市带承接产业转移示范区和皖南国际文化旅游示范区建设发展的规划，宣城市委、市政府紧紧抓住这一历史性机遇，围绕“跨越崛起，富民强市”的目标，制定了宣城发展的总体规划。将发展愿景定位为：到 2020 年建成皖东南中心城市，皖苏浙毗邻地区的现代工贸城市，和谐宜居的山水旅游城市，打造“三基地一枢纽”，即承接东部产业和资本转移的新型加工制造基地、面向长三角的优质农产品生产加工供应基地、旅游休闲度假基地和皖浙苏边界地区重要交通物流枢纽。

这一愿景，成为历届市委、市政府咬定青山不动摇的奋斗目标，成为 280 多万宣城人民的美好期盼。



制定一套方案——推进四大建设

美好的愿景和期盼要变为现实，还需要制定和实施正确的方针与步骤，还需要经历艰苦的努力和锲而不舍的奋斗。总结近年来宣城市委、市政府的发展思路，可以概括为：以经济建设为推动力，以社会管理创新为切入点，以生态文明建设为基础，以城乡一体化发展为目标，走出一条经济社会生态协调发展、城乡一体化发展的后发之路，其中主要是通过四个坚持推进四大建设。

坚持经济转型发展，推进经济建设

幸福首先必须以经济实力为基础。发展是解决所有问题的前提和关键，必须始终坚持以经济建设为中心，紧紧抓住发展不动摇，坚持加快发展、科学发展、和谐发展。然而实践中，怎样避免他人走过的弯路，不以牺牲生态环境为代价？怎样协调工业化、城镇化加速发展与保护生态环境、满足群众生活之间的矛盾？为此，宣城市委、市政府的主要做法有以下几点。

——不断深化发展的理念。针对宣城经济总量偏小、产业偏弱、结构不优、居民收入和社会保障水平不高等突出问题，确立了现阶段发展的总方针为：“11331”。即致力一个率先，在全省率先建成国家生态市；建设一个中心，建设皖苏浙交汇区域中心城市；实施三大战略，生态立市、工业强市、文化强市；坚持三条路径，改革引领、创新驱动、民生优先；弘扬一种精神，千锤百炼、精雕细作、刚柔相济、百折不损。全部工作以经济建设为主、经济建设以工业突破为主、工业突破以招商引资为主、招商引资以项目进园区为主。要以“招商引资年”“工业突破年”“项目推进年”“城市建设年”“交通会战年”“文化旅游提升年”为抓手，加快推进转型发展、创新发展、统筹发展、开放发展、和谐发展。

——严密部署强力推进。在发展总方针的指引下，要求：一要把招商引资作为经济工作的第一要事。抓住长三角、珠三角向外转移产业的时机，加大承接产业转移力度，在承接中实现转型升级，深化与苏浙沪合作园区建设，加强与央企、知名民企合作，积极参与皖粤经贸合作等活动。二要突出工业强市，加快新型工业化的步伐。支持中小企业做大做强，改造提升传统产业，大力培育高端制造、新材料、节能环保、生物医药、新能源等战略性新兴产业。三要加快开发区建设。目前，宣城共有 13 个工业开发区（1 个国家级开发区、12 个省级开发区），园区是工业发展的主战场，是承接产业转移的主平台，要加快开发区扩容升级提质建设，培育发展主导产业，优先选择科技含量高、资源消耗低、环境污染少、带动力强的产业项目入园发展，促成一批优势企业向园区集中，逐步实现工业园区化、产业集群化，壮大园区经济总量和实力。四要开展“交通建设会战年”。强化“经济发展、交通先行”“要想富、先修路”的观念，树立“大干、快干、早干、实干”的精神，发挥区位优势，抢抓政策机遇，以项目为抓手，强力推进以高速公路为主的大通道建设，以省道公路改造为主的干线路网建设，以县乡公路升级改造为主的农村路网建设，力争通过 5 年左右时间，新增高速公路 400 公里，实现县县通高速，加快形成市县“一小时”和县乡“半小时”交通圈。

坚持城乡统筹发展，推进城乡一体化建设

解决好农村农业农民问题，是建设幸福宣城的重中之重，而推进城乡一体化建设，是解决“三农”问题的根本途径。针对宣城建市时间短，城市化、工业化发展相对滞后，而县域经济发展相对较早、较快，农业产业化水平较高，非公经济较多的情况，市委、市政府于 2012 年制定了宣城美好乡村建设“十二五”行动计划。要求：以统筹城乡发展为主线，以美好乡村建设为载体，以农民增收为核心，大力组织实施美好乡村建设推进工程、事业发展富民工程等十大工程。在这一行动计划的指引下，各县市都以“美好乡村建设”为抓手、为载体，突出抓实效、抓特色。

——宁国市（县级）早于 2009 年就在建立城乡一体的经济社会发展管理体制和运行机制上，进行了积极探索。其做法归纳为“六个一体化”：一是推动城乡规划建设一体化。坚持规划先行，建立城乡规划统一编制体系。二是推动城乡产业一体化。实行农工结合、农商结合、农旅结合，拓展农业发展功能。三是推动城乡公共服务一体化。实行城乡教育、医疗卫生、文化等公共服务均等化，社会保障同质化，民生建设制度化。四是推动城乡基础设施一体化。实行城乡交通设施共建联网、城乡配套设施对接融合、完善农村生产生活设施配套等。五是推动城乡资源配置一体化。在全省率先完成林权主体改革，成立了土地产权交易市场，引导金融机构、业务向农村延伸。六是推动城乡管理改革一体化。创新社会管理，探索城镇数字化、智能化管理模式，村社区建设规范化、信息化管理模式；统筹城乡群众工作，设立市委群众工作部、乡镇（街道）群众工作站、村（居）群众工作室为基础的三级群众工作网络，拓宽群众利益诉求表达渠道。

——绩溪县以“幸福绩溪”为目标，制定了 2011—2015 年幸福指数的目标体系，包括：就业和收入、社会保障、居住条件、社会环境、教育和健康、精神文化生活等 6 大项 46 个指标，提出早日实现“家家都有一分较高的收入、人人都有一分基本的保障、户户都有一个舒适的居所、处处都有一个良好的环境、个个都有一个良好的素质、天天都有一个愉悦的心情”的“六个一”目标。从而把幸福具体化为绩溪县的奋斗目标和有效措施。

坚持社会治理创新发展，推进社会文明建设

宣城历史悠久，但却是一个崭新的城市。2001 年撤地设市以来，伴随经济快速发展，城市建设也开始加速。如何创新社会治理，整合社会资源，打造整洁优美、安居乐业的市容市貌，已成为政府刻不容缓的职责。

——搭建“数字城管”平台。2011 年始，宣城市整合政府电子政务专网、公安部门视频监控系统、国土部门地理数据、城管部门人员编制及办公场所，成立了宣城市数字城管监督指挥中心，代行城管办和政府城市管理委员会职权（该委员会设在城管办）。利用现代信息技术，量化、细化城市管理网络，强化信息员市场化采集，形成发现问题及时、处置问题有人、监督处置到位的整体闭合系统。政府将数字城管工作纳入目标考核体系，纳入各单位效能考核之中。数字城管较好地解决了城市管理合力不足、职责不清、多头管理、推诿扯皮等现象，提高了政府执法效率，实行了精细科学的管理方式，扭转了城市管理被动应付局面。在目前城市管理领导体制和大部制建立尚不成熟的情况下，这种做法不失为一种资源整合、机制整合、效率提高的探索方式。

——搭建“联点共建”平台。所谓“联点共建”，就是从市区四大班子成员到直属单位，定向联系基层某个社区，建立共驻共建联系点。共建内容包括：支持社区基础设施建设、参与社区文化活动、履行路段责任制、加强市民素质教育、促进和谐社区建设、加强社区组织建设等。基层社区是群众居住和生活的中心，是社会管理的薄弱环节，通过联点共建，改善了居民居住环境，解决了居民面临的困境，转变了机关作风，密切了党群干群关系，使市委、市政府和机关工作重心下沉，与基层社区建立了直接面对面的联系，推动了基层社区的建设。

“数字城管”利用现代信息技术，从宏观层面整合了社会管理资源、机构，提高了社会管理水平与效率。“联点共建”通过领导干部和领导机关工作下沉，从最基层抓起，夯实了党执政的群众基础。

坚持人与自然协调发展，推进生态文明建设

近几年来，宣城市委、市政府在国家生态文明建设战略布局的指引下，自我加压、主动作为，不断树立“越是经济发展后发地区，越要坚持绿色发展，越是经济跨越发展时期，越要加强环境保护和生态建设”的理念，坚持以生态文明建设协调经济社会发展，促进经济社会发展和生态环境保护相互融合，初步走出了一条具有宣城特色的“在保护中发展，在发展中保护”的生态文明建设新路子。

——以“六城同创”为抓手，推动整个城市建设。2011 年以来，宣城先后提出创建“省级文明城市、国家生态市、国家环保模范市、国家园林城市、国家森林城市、国际性旅游目的地城市”，并以“六城同创”活动为抓手、为载体，瞄准国家级高标准、宽眼界，实行前瞻规划、严格要求、奋发工作。以创建带城建，以城建促创建，推动整个城市功能、品位、环境和秩序的全面改善，增强城市整体竞争力，提高群众幸福指数，实现经济发展和生态环境保护良性互动。

——突出特色风格，打造宜居宜业宜游的生态强市。走宣城特色的城镇化道路，必须突出自己的特色。宣城文化底蕴深厚。徽文化博大精深，核心区在宣城，历代顶尖名人墨客都留有诗句和足迹。这些历史遗产沉淀到、体现到城市建设的方方面面，使人一到宣城，就领略到徽文化的独有风情。宣城处在江南最好的地区，山水相依，与浙江相邻。城市要扩张，但不能仅有钢筋水泥的高楼大厦，要坚持“显山、露水、透绿”的理念，抓好敬亭山森林公园建设，把山“显”出来；加快宛溪河、扬子鳄湖和城市水系贯通建设，把水“露”出来；加快生态廊道和城市公园建设，把绿“透”出来。打造一个山水相依的宜居宜业宜游、适应度假、适合休闲的秀美宣城。

交出一份答卷——展示初步成效

宣城市委、市政府数年如一　众好评。

——从行政命令到服务为主。针对企业、群众反映审批难、办事慢等衙门作风，大力精简行政审批事项，建立政务服务中心，实行为民服务全程代理。通过群众政风评议，表彰先进，通报末位，使干部队伍充满良好的风气、高效的作风，提高了政府行政效能。

近些年来，市委、市政府在大力发展经济、促进就业、提高群众收入的同时，又面临城市急剧扩张、人口不断增长，出现脏乱差等新问题。对此，政府始终把城市基础设施建设作为重要任务，不断加大城建投入，在“通起来、亮起来、绿起来、活起来、雅起来”上作文章，使城市功能日臻完善，人居环境不断改善。同时开展集中整治和重点攻坚，使市容市貌发生了根本性改观，市民生活秩序良好，出行方便，满意度不断提升。在农村全面推进美好乡村建设，以农村垃圾处理全覆盖为突破口，强化农村环境卫生综合整治，实施农村清洁工程。当然，还有就是在大力建设幸福宣城的过程中，城乡居民收入大幅度提高。

通过创建文明城市活动，提高了城市的形象和品牌，也提升了市民的精神文明素质。开展创建活动，强化了市民社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德；开展文化娱乐活动，陶冶了市民心灵；开展争先创优活动，弘扬了仁爱和谐风尚。在农村，借助“一事一议”政策，村内急需办理的大小事情，都由群众自己议、自己定，从而调动了广大群众自我决策、自我管理、自我教育和自我监督的积极性，促进了群众建设美好家园的主人翁意识。所有这些，都是说明宣城的精神文明建设也取得了新成果。

宣城建市特别是 2010 年以来，紧紧抓住发展机遇，科学承接转移，加快工业升级，统筹城乡发展，实现了快速崛起，和谐发展，初步走出了一条后发地区经济社会生态协调发展之路。总结他们的经验，主要有以下一些启示。

吃透中央精神，把握本地区情，努力实现二者的结合，是制定正确的发展思路、工作部署的前提与基础。历届市委、市政府都坚持把握中央和本省精神，从区情出发，确立每年的工作方针与部署。2010 年 1 月和 2014 年 3 月以来，国务院先后批准包括宣城在内的皖江城市带承接产业转移示范区和皖南国际文化旅游示范区建设发展的规划。市委、市政府敏锐地抓住这一历史性重大机遇，制定了发展总体规划。2011 年，紧紧围绕国家“十二五”发展的主题主线，即稳增长、调结构、惠民生、促和谐，提出：本市“十二五”时期，是大有作为的黄金发展期、跨越崛起的关键期、转变发展方式的攻坚期，要充分利用自身良好条件和外部有利环境，抢抓皖江示范区建设重大机遇，着力推进跨越发展、统筹发展、转型发展、和谐发展的总方针。2012 年，在深刻领会中央“稳中求进”总基调精神实质下，提出“稳中求进、进中求快、快中求好”的工作基调。2013 年，为深入贯彻落实党的十八大精神，为全面建成小康社会奠定坚实基础，继续坚持“稳中求进、进中求好、好中求快”的基调，按照“全部工作以经济建设为主、经济建设以工业突破为主、工业突破以招商引资为主、招商引资以项目进园区为主”的方针，加快推进转型发展、创新发展、统筹发展、开放发展、和谐发展，紧紧依托良好生态和丰富人文底蕴，大力发展文化旅游产业，实施文化旅游发展“八大提升工程”。

实现跨越发展、转型发展，关键是干部思想要解放、作风要转变、能力要提升。思想解放要落实到破解发展的难题上，勇于争先的实践上，干事创业的环境上。作风转变要落实到精神状态上，树立时不我待、只争朝夕的拼劲，倡导“白加黑”“五加二”的干劲，坚持持之以恒不放弃的韧劲，做到一心一意想干事、先人一步敢干事、干干净净干好事。能力提升要落实到既要打破常规又不违规，既能干成事又不出事，既能抢抓政策红利，又不踩踏红线。为此，市委、市政府一方面大力倡导上述行为，另一方面注意营造干事创业的氛围，构建干事创业的导向机制。通过一线考核、实绩考核，以变化、贡献、发展为标准，评价干部、奖惩干部、使用干部。在干部队伍中形成不分神、不犹豫、不变调、不折腾，凝心聚力促发展，心无旁骛抓落实的共识共为。

实践中，宣城除了开展争创国家生态市、国家森林城市、国家园林城市以及省级文明城市外，各个县市也争创全国试点，如宁国市被确立为全国土地确权试点市（县），郎溪县被确立为全国城乡一体化综合配套改革试点县。

干部作风转变，工作落实到位，来源于主要领导高度重视，亲自挂帅，严密部署，强力推进。历届市委、市政府始终坚持发展思路不变，不折腾，干实事，求实效，一任接着一任干，持之以恒抓落实。凡是全市性的工作领导小组，市委书记和市长都亲自挂帅任正副组长。要求工作有规划、有进度、有载体、有抓手，如：建立“数字城管”平台、“联点共建”平台、“美好乡村建设”、“六城同创”等。面对新事物、新问题的出现，党政有关部门一时难以划清职责，要求各部门协同联动、齐抓共管、形成合力，从人力、物力和机制上都紧紧围绕中心、服务大局，推进整个宣城工作朝着既定目标奋进。

以上三点主要启示，从领导层的决策力，到干部队伍的精气神，再到领导干部的执行力，构成了一个地区发展变化的最主要的推动力，成为具有普遍意义值得推广的重要经验和启示。

今后，要进一步根据十八大和十八届三中全会精神，加强社会治理，在打造幸福宣城的过程中，充分调动社会各方资源和力量。为在社会治理中最大限度增加和谐因素、增强社会发展活力，建议在加强党委领导，发挥政府主导作用的同时，鼓励和支持社会各方面参与，从传统的社会管理转向符合时代发展要求的社会治理，努力在实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动上取得成效。

（中央党校中国马克思主义研究基金会宣城调研课题组成员：郝时晋　张琳　梁妍慧　任铁缨　李小科　赵棋山；执笔人：梁妍慧　任铁缨）