本版编辑：曾西雅
E-mail：m8@studytimes.cn
Tel：010—62806245



淮海国际（智慧）物流园

老工业区搬迁改造的『鼓楼样板』

——关于徐州市鼓楼区老工业区搬迁改造的调研报告（上篇）

徐州市鼓楼区自2010年启动城区工业企业搬迁，2014年列入全国21家城区老工业区搬迁改造试点。几年来，在国家、省和市发改委的具体指导和大力支持下，鼓楼老工业区搬迁改造在推进工业企业搬迁改造、构建现代服务业产业体系、推进生态环境修复治理、提升公共服务设施水平等方面取得了明显的成效，探索出了一条老工业区“腾笼换鸟、转型升级”的新路。

破解世界性难题

老工业区搬迁改造是世界性的难题。党中央、国务院对老工业基地振兴发展历来高度重视。我国将以城区老工业区产业重构、城市功能完善、生态环境修复和民生改善为着力点，统筹推进企业搬迁、老工业区更新改造和产业承接地建设，力争到2022年基本完成城区老工业区搬迁改造任务。自2003年以来，党中央、国务院先后出台了多个文件，加快推动老工业基地振兴发展。城区老工业区搬迁改造，是老工业基地振兴发展工作的重要内容。城区老工业区是指依托“一五”“二五”和“三线”建设时期国家重点工业项目形成的、工业企业较为集中的城市特定区域，为我国建立独立完整的工业体系、为老工业城市的形成发展作出了突出贡献，目前仍是当地经济社会发展的重要支撑。但是在长期发展过程中，城区老工业区也出现了落后产能集中、基础设施老化、环境污染较为严重、安全隐患突出、棚户区改造任务重、困难群体较多等问题。

近年来，许多城市采取多种方式组织开展城区老工业区搬迁改造，国家发展改革委也组织开展了相关试点工作，取得了一定成效。但是部分城区老工业区搬迁改造发展定位不合理、搬迁企业承接地选择不科学、污染土地治理不彻底、土地利用方式粗放、大拆大建、融资渠道单一等问题比较突出，亟待加强规范引导。科学实施城区老工业区搬迁改造，对于老工业城市推进产业结构调整、再造产业竞争新优势，完善城市综合服务功能、提高城镇化发展质量，保障和改善民生、维护社会和谐稳定具有重要意义。

乘着江苏省委、省政府加快振兴徐州老工业基地和徐州市推动主城区工业企业退城入园重大决策的东风，2010年，鼓楼区吹响了声势恢弘的工业企业“退城入园”的集结号。

在省市发改委精心指导下，鼓楼区高标准编制了《徐州市鼓楼老工业区整体搬迁改造实施方案》，这一方案获得国家发改委批准，并将鼓楼老工业区列入全国21个城区老工业区搬迁改造试点，江苏省独此一家。

徐州市鼓楼老工业区整体搬迁改造工作得到省、市两级的高度重视。徐州市委、市政府高度重视鼓楼老工业区搬迁改造，把此作为转变经济发展方式、优化城市空间布局的一项重大战略决策，作为巩固振兴徐州老工业基地的又一重要成果。

2014年10月，徐州市委、市政府在全国城区老工业区中率先出台了《关于支持鼓楼老工业区整体搬迁改造配套政策的意见》（徐委发〔2014〕47号），提出了规划调整、企业承接、企业搬迁、培育产业、完善设施、生态修复、棚户区改造、发展社会事业和其他方面等9个方面的市级配套政策。

2015年11月，江苏省政府办公厅印发了《关于加快推进全省城区老工业区搬迁改造的实施意见》（苏政办发〔2015〕110号），针对土地、项目建设、服务业发展、融资等方面给予鼓楼老工业区专项政策扶持。在今年省委、省政府召开的推进供给侧结构性改革工作会议上明确提出：加速推动全国城区老工业区搬迁改造试点，腾出空间发展先进产能。

具体实践中，鼓楼区围绕企业搬迁、生态修复、改善民生、产业转型等重点任务，积极探索创新城区老工业区搬迁改造的组织模式、资金筹措模式、公共服务设施建设与运营模式、土地治理与开发利用模式，以科学发展为主线，努力为全面深入推进全国城区老工业区搬迁改造提供示范。

“徐州第一区”的历史变迁

鼓楼区位于徐州市区北半部，是徐州的主城区之一，始建于1938年，原名徐州第一区，1955年，因境内有明代建筑——鼓楼而更名为鼓楼区。行政辖区面积90.8平方公里，实际管辖面积64.6平方公里，总人口38万人，现有琵琶、黄楼、环城、丰财、牌楼、铜沛、九里7个街道办事处，64个社区（村）。

历史上的徐州曾为华夏古九州之一，为两汉文化的重要发祥地，军事文化、宗教文化、山水文化、名人文化汇聚。今日徐州不仅是全国重要的综合交通枢纽，而且是国务院确定的淮海经济区中心城市和江苏省重点规划建设的三大都市圈（徐州都市圈）核心城市，也是国家“一带一路”建设的重要节点城市，正在建设区域性产业科技创新中心、区域性先进制造业基地、区域性现代服务业高地。从徐州的历史人文和经济建设，以及区位优势上来看，作为“徐州第一区”的鼓楼区的老工业区“腾笼换鸟、转型升级”的重要示范意义自不待言。

鼓楼是徐州的商贸之区，主城区三大黄金商圈中彭城广场、淮海广场两大商圈位于鼓楼；鼓楼是徐州的枢纽之区，铁路、公路、水路综合交通优势集聚鼓楼，京沪、陇海两大铁路干线在区内交汇，辖区内有全国第二大铁路编组站、京杭大运河沿线第一大港、5条铁路专用线，是市区人流、物流、资金流的汇聚中心；鼓楼是徐州规划的三大物流板块之一，600家物流企业，260万平方米的市场和仓储为互联网经济和电子商务发展提供了强力后援；鼓楼是文化旅游之区，区内有龟山汉墓、黄河故道、九里山古战场、“五省通衢”牌楼、黄楼、文庙等众多历史和文化遗迹，历史悠久，人文荟萃；鼓楼是生态宜居之区，九里山、霸王山、琵琶山等8座山峦绵延相连，大运河、古黄河、丁万河等5条河流萦绕相伴，主城区80%的地表水系集中在鼓楼，全区绿化覆盖率达43.4%，山水相依、水清岸绿已成为鼓楼鲜明的特征。

同时，鼓楼区也是徐州的老工业区。其中老工业区位于鼓楼区北部，是徐州历史最悠久、最密集的传统工业集中区，面积25.8平方公里，先后建成了徐州钢铁总厂、橡胶厂、电化厂、化肥厂等一批国有大中型企业，聚集了恩华药业、中轻海鸥等全市约80%的大中型化工企业。进入新世纪特别是2005年以后，随着徐州城市化进程加快，老工业区逐步演化为城市中心区，面临着经济、生态、社会和人口等方面一系列问题，严重限制了老工业区进一步发展，致使老工业区逐渐沦为城市发展的衰退区。鼓楼老工业区主要表现出以下几个特征。

一是产业结构层次低，经济结构性矛盾比较突出。鼓楼老工业区基本是以化工、轻工、机械初加工为代表的传统粗放型经济发展模式，高新技术产业和现代服务业比重较低，高新技术产品较少，装备制造业产品配套能力和系统集成能力不高，企业自主创新能力不强。

二是空间布局不合理。由于长期企业无规划的发展，导致老工业区内形成企业和居民混杂的布局，即制约了生产企业的发展壮大，又影响了居民生活，布局混乱造成老工业区难以有效地完善城市功能，实现绿色健康发展。

三是现代服务业刚刚起步，不能形成带动作用。老工业区内传统的支柱产业和骨干企业部分转移搬迁后，徐州市和鼓楼区政府着力培育现代物流业、都市文化创意、软件科技产业和物联网产业，但这些新产业才刚刚起步，带动效应还未显现。

四是城市功能亟待提升。区域内公共基础设施陈旧、不完善、不配套、空白点比较多，学校、医院等公共设施缺乏，棚户区改造任务繁重，导致老工业区城市功能相对落后。区域内旧城改造任务艰巨，现有城市和国有工矿企业棚户区占徐州市总量的近40%，且点多、面广、线长，资金缺口较大。

五是节能减排和污染防治形势严峻。区域内的化工、造纸、建材、机械制造等企业建成历史久，工艺落后、能耗高、污染大，对区域生态破坏严重，特别是对区域内的荆马河、丁万河、徐新运河污染严重，直接影响到南水北调东线—京杭大运河的水质环境。

随着徐州城市化进程加快，鼓楼老工业区与徐州城市功能定位、生态提升及周边居民诉求等矛盾愈加突出，实施老工业区搬迁改造势在必行，既是贯彻执行国家产业政策环保要求的必然选择，同时也是企业和政府谋求共赢发展的现实需要，有利于提升城市生态环境、优化产业结构、提升鼓楼综合竞争力。

“腾笼换鸟、转型升级”的现实路径

优化产业结构提升城市功能的重要途径。鼓楼老工业区是徐州于上世纪五十至六十年代计划经济时代形成的工业比较集中的区域。进入二十一世纪，随着城市规模不断扩大，区域内的企业逐渐与城市核心区融为一体，原有生产区、居住区、商业区混杂的矛盾突出。实施整体搬迁改造前区域内仍分布着江苏金浦北方氯碱、中轻海鸥、天富添加剂、绿健乳业、圣戈班、煤机厂、光华钢管等各类大中小型企业170余家。这些企业多数生产技术落后，设备陈旧，能耗高、污染严重、经营状况欠佳，而且现有厂区用地规模和环境约束条件也无法满足企业技术改造、扩大发展的需要。实施徐州市鼓楼老工业区整体搬迁改造工程，一方面有利于现有企业通过搬迁淘汰落后产能，加快产业升级；另一方面，有利于把腾空区域与城市核心区统筹规划，加快培育现代服务业等新型产业，进而带动整个城市功能转型和产业升级。

改善城市形象和环境质量的重要手段。鼓楼老工业区是化工企业较为集中的区域，市区约80%的化工企业集聚于此。这些化工企业对河道水质和大气污染较为严重，对人民群众的身体健康产生较大危害。据统计，区域内工业企业每年废气排放量215.5万立方米，烟尘产生量5.76万吨，工业粉尘年排放量276吨，均占全市主城区的50%左右，工业废水排放量689万吨，占全市总量的54.2%。实施鼓楼老工业区整体搬迁改造，将位于主城区内的企业搬迁到工业园区实施产业升级，不仅有利于节能减排的推进和低碳经济的发展，而且能从根本上改善整个徐州市区的生态环境质量。

保障和改善民生的重大举措。鼓楼老工业区范围内棚户区主要是上世纪七八十年代企业自建的职工家属区，有棚户区面积276万平方米，涉及34280户居民，其中平房、老式楼房占较大比重，建筑标准较低，房屋设施陈旧，大部分房屋已属于危房。区域内道路残缺，供水、排水、供热、供气、供电设施不配套，教育、文化、卫生等公共服务设施落后。近几年来，虽然徐州市棚户区拆迁改造工作推进较快，但由于鼓楼老工业区的棚户区分布分散，生产和居住功能混杂带来的居民生活环境质量问题一直未能得到根本性解决。通过老工业区整体搬迁改造，统筹推进鼓楼棚户区拆迁改造，完善各类配套基础设施，打造高标准新型生态社区，将有利于从根本上解决存在的以上问题。近些年来，鼓楼老工业区内已经有一些企业迁出和关停并转，但是遗留下企业富余人员、下岗职工再就业、社会保障和社会稳定等诸多问题。通过老工业区整体搬迁改造，大力发展培育新型产业，提供更多的就业机会，增加地方财政和居民收入，有利于更好地解决老工业区历史遗留的诸多就业压力、社会稳定等问题。

为老工业区整体搬迁改造创造条件。近年来，徐州市经济综合实力不断增强，2015年全市地区生产总值达5320亿元，公共财政收入达530.68亿元，城市建设和改善民生的支出不断增加。同时，积极利用市各级投融资平台，通过盘活土地资源、发行城市建设债券等多渠道融资方式，为鼓楼老工业区整体搬迁改造提供了资金保障。为了推进鼓楼老工业区整体搬迁改造，徐州市、鼓楼区两级党委、政府高度重视鼓楼老工业区整体搬迁改造工作，成立了专门的工作领导小组负责推进这项工作。从2010年开始，市、区两级党委政府进行了一系列的调查研究，制定并出台了一系列支持老工业区搬迁改造的政策措施，规划了鼓楼老工业区企业整体搬迁后发展的主导产业和功能布局，将鼓楼老工业区内所有企业列入搬迁改造计划。为了承接老工业区项目转移，近些年来按照“退城入园、产业集聚”的发展思路，徐州大力加强开发区建设，先后建成了徐州经济技术开发区、徐州高新技术产业开发区2家国家级开发区和徐州泉山经济开发区，徐州工业园区、丰县经济开发区、睢宁经济开发区桃岚化工园区、新沂经济开发区精细化工产业集聚区等多家省级开发区，各开发区供电、供水、供气、供热、交通、污水处理等基础设施完备，能够承接老工业区项目转移。

（中央党校《学习时报》调研组成员：李宁　程冠军　张延卿　石伟，执笔：石伟）



丁万河

出刊：周一、周四　社址：北京市海淀区大有庄100号　邮政编码：100091　社长：许宝健　广告部电话：（010）62805313　发行部电话：（010）62805431　62806227（传真）　总编室电话：（010）62806228　62805368　电子信箱：zbs@studytimes.cn
定价：全年180元　邮发代号：1—267　国外发行代号：W3970　开户银行：建行北京中关村分行　户名：中共中央党校报刊社　账号：2613000456　广告经营许可证号：京海工商广字0301号　承印：人民日报社印刷厂