编 委 会

主　　任：滕　雯

副 主 任：任　瑜

成　　员：杨　浩　周玉久　苏中保

　　张　斌　赵廷旗　陆瑞萍

主　　编：周玉久　张　斌

副 主 编：孙宜志　邱仕明

责任编辑：张伟敏　于冰清　丁淑强

序

连云港地处中国万里海疆中部，南联长三角，北接渤海湾，隔海东临东北亚，通过陇海铁路西连中西部地区以至中亚，在我国区域经济协调发展中具有重要战略地位。1984 年，国家将连云港确定为首批沿海开放城市，开启了连云港崛起振兴、走向世界的新征程。30 年来，在党的改革开放政策指引下，连云港深化改革，扩大开放，特别是紧紧抓住江苏沿海开发、长三角一体化、国家创新型试点城市、国家东中西合作示范区、“一带一路”建设等多重战略发展机遇，与时俱进，奋发进取，全市城乡面貌发生了翻天覆地的变化，人民生活向全面小康加快迈进，全市经济和社会各项事业快速发展的良性轨道。

30 年来，全市经济发展实现历史性跨越。2013 年，全市国内生产总值达 1785.42 亿元，是 1984 年的 75.6 倍。对外开放实现历史性飞跃。1984—2013 年间，全市签订利用外资项目 4383 项，实际利用外商直接投资 98.67 亿美元。其中，2013 年实际利用外商直接投资 8.7 亿美元，相当于 1984 年的 103.6 倍。与世界上 200 多个国家和地区发展了贸易关系，出口产品遍布全球 100 多个国家和地区。城乡结构发生历史性变化。市区面积扩展到 2890.7 平方公里，城市人口（市区户籍人口）增加到 216 万人，城市化率达到 57%。高水平完成城市发展战略规划、城市总体规划修编，编制完成了城市燃气、绿地系统、综合交通体系等专业规划，市区详规覆盖率达到 100%。人民生活实现历史性改善。城市居民人均可支配收入由 1984 年的 604 元，提高到 2013 年的 26898 元，增长了 43.5 倍；农

村居民人均纯收入由1984年的462元，提高到2013年的10745元，增长了22.3倍。生态文明建设实现历史性进步。东海、灌云、灌南3个县均获得国家级生态示范区称号，全市建成5个国家级生态乡镇，省级生态乡镇覆盖率超60%，市级生态乡镇覆盖率达80%。2013年市区人均公园绿地面积13.8平方米，饮用水水源水质达标率100%，生活垃圾无害化处理率96%，全市生态环境得到进一步的优化和提升。

《云路飞歌—连云港对外开放三十年纪实》一书，通过对改革开放历程的回顾、辉煌成绩的展示、经验启示的反思，真实地记录和展示了改革开放三十年来发生在我们身边的历史事实。一串串数字背后，饱含着500万港城人民的汗水；一段段文字里面，记录了港城干群的奋斗足迹。《云路飞歌—连云港沿海开放三十年纪实》是一部改革开放的地方史、资政育人的好教材。希望广大党员干部和全市人民都能读一读这本书，借鉴三十年中创造的成功经验，认真贯彻党的十八大、十八届三中、四中全会精神及习近平同志系列重要讲话精神，进一步解放思想，开拓创新，弘扬社会主义核心价值观，以时不我待的精神和舍我其谁的勇气，以更高远的视野和更加踏实的工作作风，谱写中国梦·连云港篇的最美篇章！

目　录

◇综述篇

连云港对外开放三十年综述 …… 3

◇开放篇

第一章　国家级开发区

——连云港经济技术开发区的建立和发展 …… 17

第二章　国家东中西合作示范区的建立和发展 …… 37

第三章　新亚欧大陆桥东桥头堡建设 …… 47

第四章　一体两翼组合大港建设 …… 61

第五章　连云港开放型经济的发展 …… 77

第六章　连云港“七五”至“十二五”计划的制定与实施

…… 91

◇改革篇

第一章　连云港农村体制改革 …… 111

第二章　连云港财政体制改革 …… 123

第三章　连云港国有企业及国有资产监管的改革与发展

…… 137

第四章　连云港政府法制建设 …… 147
第五章　连云港行政审批制度改革 …… 163
第六章　连云港价格改革 …… 179
第七章　连云港市劳动就业制度的改革与发展 …… 195
◇产业经济篇
第一章　连云港“三新产业”的发展壮大 …… 209
第二章　连云港民营经济的发展 …… 227
第三章　连云港海洋经济的发展 …… 241
第四章　连云港旅游业的发展 …… 257
第五章　连云港金融业的发展 …… 269
◇城建交通篇
第一章　连云港城市总体规划的制定与实施 …… 277
第二章　连云港城市建设的发展 …… 291
第三章　连云港立体交通建设 …… 305
第四章　连云港房地产市场的形成与发展 …… 327
第五章　连云港水利建设 …… 337
◇社会民生篇
第一章　连云港科技事业的改革与发展 …… 353
第二章　连云港教育事业的改革与发展 …… 365
第三章　连云港文化事业的改革与发展 …… 381

第四章　连云港卫生事业的改革与发展 …… 397
第五章　连云港社会保险事业的改革与发展 …… 413
◇县区篇
第一章　东海县对外开放三十年纪实 …… 433
第二章　灌云县对外开放三十年纪实 …… 451
第三章　灌南县对外开放三十年纪实 …… 467
第四章　赣榆区对外开放三十年纪实 …… 483
第五章　海州区对外开放三十年纪实 …… 501
第六章　连云区对外开放三十年纪实 …… 515
◇后记
…… 526

综述篇

连云港对外开放三十年综述



快速崛起中的海滨城市——连云港



连云港对外开放三十年综述

连云港是全国首批设立的14个沿海开放城市之一。沿海开放30年来，勤劳勇敢的连云港人民沐浴着改革开放的春风雨露，高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻落实科学发展观，积极抢抓“一带一路”建设等多重叠加的战略机遇，解放思想，开拓创新，探索出了一条跨越崛起的路子，取得了令人瞩目的成就。今天的连云港，正成为中国东部沿海地区开发开放的一片热土和科学发展、跨越发展的排头兵。

一、连云港发展历程

30年来，连云港人勇挑历史使命，加快沿海开放，经济社会发展取得了喜人成就。总体上看，连云港市沿海开放大体经历了五个阶段。

第一阶段：沿海开放启动和推进阶段（1984年10月—1991年底，邓小平南方谈话之前）

1984年，连云港被确立为国家首批沿海开放城市，标志着连云港市沿海开放进入一个历史新纪元。与此同时，连云港市进入了城市经济体制改革全面展开的新阶段。在探索城市全面改革的过程中，坚持以搞活企业为中心环节，配套推进计划、投资、财税、金融、价格、流通、外贸和科技、教育等相关体制改革。按照十一届三中全会提出的要让企业有更多经营管理自主权的要求，连云港市先后在国有企业推进了扩大企业经营自主权、利润递增包干和承包经



营责任制的试点，开展了“三改一联”和“企业承包责任制”改革，调整了国家和企业的责权利关系，进一步明确了企业的利益主体地位。随着各项改革的深入推进，极大的增强了企业的生机和活力，推动了企业的转轨革新，调动了企业和职工的生产积极性，为企业进入市场奠定了良好基础。

第二阶段：改革推进和沿海开放全面攻坚阶段（1992 年—1997 年 9 月十五大召开之前）

1992 年初，邓小平同志视察南方重要谈话发表和党的十四大召开以后，连云港市沿海开放进入建立社会主义市场经济体制的攻坚阶段。在党和政府领导下，全市广大干部群众牢牢把握“抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定”方针和“三个有利于”的标准，正确处理改革、发展与稳定的关系，闯出了一条“能快先快、能活先活、重点突破、推动全局”和“围绕目标、突出重点、综合配套、整体推进”的新路子，有力地推动了全市各项改革向更新的领域和更深的层次拓展。改革由过去的由简到繁、先易后难转向围绕重点、热点、难点集中攻关的新阶段。概而言之，全市改革进入到整体推进、重点突破、加快实现经济体制和经济增长方式两个根本性转变和建立社会主义市场经济体制的攻坚阶段。

第三阶段：沿海开放纵深推进时期（1997 年 9 月党的十五大召开—2005 年 7 月提出建设国际性海滨城市之前）

这个阶段以党的十五大为开端。针对长期制约国有企业改革发展的体制性矛盾和问题，党中央提出了深化国有企业改革，大力推进经济运行市场化、所有制结构多元化、企业组织公司化、宏观管理法制化的进程，加快形成社会主义市场经济体制运行机制，为新时期连云港市开发开放提供了强大动力。国有企业改革方面，采取“抓大放小”和“三改一加强”原则，因企制宜，分类指导，大力推进企业优化结构、资产重组、机制转换和制度创新，取得明显成效。



事业单位改革方面，按照“分类定位、分开管理、分别改革”和“脱钩、分类、放权、搞活”原则，有序开展了事业单位的分类改革实践，走出了一条具有连云港特色的事业单位改革之路。以此为契机，连云港市相继开展了人力、土地、技术等要素市场建设，加快推进行政审批制度改革和医疗卫生药品三项改革，特别是行政管理体制改革，连云港市走在了全省的前列。

第四阶段：沿海开放跨越发展时期（2005 年 7 月提出建设国际性海滨城市—2009 年 6 月江苏沿海开发正式上升为国家战略）

这个阶段，根据省委、省政府指示精神，全力推动发展重心东移，连云港沿海开放掀开新的历史篇章。特别是 2007 年以来，党中央、国务院和省委、省政府高度重视连云港的发展，为连云港的跨越发展提供了不可多得的历史性机遇。根据中央领导指示精神和省委、省政府要求，连云港市积极在区域发展的大格局中谋划和推进连云港未来的发展，确立“以工兴港、以港兴市、以市带农”总体发展方针，果断实施战略东进，明确了以新海城区、东部城区和赣榆县城为三极，以规划中的海滨新城为核心的“一心三极”城市布局。立足于推进港口、产业、城市互动发展，勾画了“一体两翼”组合大港宏伟蓝图。呼应沿东陇海线产业带开发和沿海开发两大战略，拉开了“T”型产业布局框架。在科学规划和宏伟蓝图指引之下，一个国际性海滨城市、现代化港口工业城市、山海相拥的知名旅游城市呼之欲出，连云港市步入科学发展、跨越发展的快车道。

第五阶段：沿海开放进入国家战略叠加和东西双向开放的新时期（2009 年 6 月江苏沿海开发正式上升为国家战略至今）

近年来，国家相继批准实施江苏沿海地区发展、长三角一体化、东中西区域合作示范区建设和创新型城市试点等四大国家战略，为连云港发展带来前所未有的重大机遇。2009 年 6 月，国务院常务会议审议通过《江苏沿海地区发展规划》，明确提出要把连云



港建设成为辐射带动能力强的新亚欧大陆桥东方桥头堡。2011 年 6 月，国务院批准在连云港市设立国家东中西区域合作示范区，进一步明确了连云港作为服务中西部地区对外开放重要门户的战略地位。五年来，连云港市在省委、省政府的坚强领导和大力支持下，按照“沿海开发是当前江苏区域发展的重中之重，连云港又是沿海开发重中之重”的定位要求，认真贯彻实施《江苏沿海地区发展规划》，将推进沿海开发与落实“八项工程”、抢抓多重叠加战略机遇和深化新一轮改革开放紧密结合，建设大港口、构筑大载体、发展大产业，持续兴起开发建设热潮，建成 30 万吨级航道一期工程和 30 万吨级矿石码头，赣榆港区、徐圩港区开港运营，拉开“一体两翼”组合港框架，货物吞吐量、集装箱运量突破 2 亿吨和 550 万标箱；连盐铁路开工建设，连青、连淮扬镇铁路 2014 年内动工，新机场建设扎实推进，东疏港高速公路和海滨大道等公路建设“联网成轴”，建成三级航道 118 公里，千吨级船舶直通长江、淮河与京杭大运河；获批建设 5000 万吨炼油的石化产业基地，工可环评等前期工作正紧锣密鼓推进；中心城区拓展至 150 平方公里，城镇化率达到 57%。习近平总书记在 2013 年 9、10 月份，分别提出了建设丝绸之路经济带和共同建设 21 世纪海上丝绸之路的战略构想与倡议，随后召开的十八届三中全会又做出明确部署，“推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设，形成全方位开放新格局”，连云港市抢抓机遇，加快推进“一带一路”交汇点建设，中哈两国元首两次见证连云港物流合作基地项目，一期工程建成启用，上合组织成员国总理会议将连云港确定为共用出海口，连云港的开放和发展迎来了新的机遇、进入了新的历史时期。

二、连云港主要发展成就

沿海开放 30 年来，连云港人民抢抓机遇，奋发图强，走出了一条跨越发展、科学发展、和谐发展的新路子，取得了令世人瞩目的



新成就。

（一）经济发展实现历史性跨越

1984 年，连云港全市国内生产总值 23.62 亿元，财政收入 2.11 亿元。近年来，连云港市坚持跨越发展与科学发展相统一，在总量扩张中实现了质量的不断改善，在快速增长中实现了效益的明显提升。2013 年，全市国内生产总值达 1785.42 亿元，人均地区生产总值达 40416 元，年均增长 10.6%和 9.7%，分别是 1984 年的 75.6 倍和 60.1 倍；财政总收入达到 297.43 亿元（新口径，不含基金等），年均增长 18.6%，是 1984 年的 141 倍，财政收入占 GDP 的比重达 16.7%。1984—2013 年，全社会固定资产投资累计达 10074 亿元，相当于建国至 1983 年的 590 倍。其中，近五年投资合计 6660 亿元，占沿海开放 30 年累计的 66.1%。2013 年社会消费品零售额达 655.57 亿元，较 1984 年增长 74 倍。三次产业结构由 1984 年的 49.7∶29.7∶20.6，调整为 13.7∶45.2∶41.1。2013 年，连云港全面小康社会建设综合实现程度达到 98.5%，在 25 个监测指标中，有 22 个指标达到标准，2014 年以县为单位全面建成小康社会。

（二）对外开放实现历史性飞跃

1984—2013 年间，全市签订利用外资项目 4383 项，实际利用外商直接投资 98.67 亿美元。其中，2013 年实际利用外商直接投资 8.7 亿美元，相当于 1984 年的 103.6 倍。与世界上 200 多个国家和地区发展了贸易关系，出口产品遍布全球 100 多个国家和地区。2013 年连云港市外贸进出口额 66.4 亿美元，相当于 1988 年（597 万美元）的 1112.2 倍，外贸依存度达到了 22.7%。其中出口 37.8 亿美元，相当于 1988 年（419 万美元）的 902.1 倍，出口依存度达到了 12.9%。2013 年，连云港经济技术开发区实现地区生产总值 412.03 亿元，完成财政收入 65.43 亿元，实际利用外资 3.52 亿美元。2013 年，连云港港已建成万吨级以上泊位 56 个，是 1984 年(5 个)的 11.2



倍。同年港口完成吞吐量 20165.1 万吨，是 1984 年（900.1 万吨）的 22.4 倍。集装箱年吞吐量达到 548.8 万标箱。2013 年以来，全市抢抓“一带一路”建设机遇，深化研究，找准定位，主动作为，得到中央和省委、省政府的高度重视，在更高平台上全面掀起新一轮对外开放热潮，着力打造新亚欧大陆桥东方桥头堡、丝绸之路经济带陆海交汇枢纽、上合组织成员国共同出海口、国家东中西区域合作示范区、服务新亚欧大陆桥经济走廊的自由贸易港区。

（三）城乡结构发生历史性变化

沿海开放以来，特别是进入新世纪，连云港市城市规划与建设投入不断加大，新区建设、旧城改造、道桥广场、公用设施、园林绿化及景区开发等全面展开，城市空间结构布局日趋科学合理有序，城市化进程进入有史以来最快发展阶段。市区面积扩展到 2890.7 平方公里，城市人口（市区户籍人口）增加到 216 万人，城市化率达到 57%。聘请国际一流规划设计单位，高水平完成城市发展战略规划、城市总体规划修编，编制完成了城市燃气、绿地系统、综合交通体系等专业规划，市区详规覆盖率达到 100%。30 年来，城市基础设施不断完善，载体功能得到增强，城市环境明显改善。不断加快新型城镇化和城乡发展一体化建设，加快构筑“中心城区—中小城市—重点镇”三级市域城镇体系。不断深化土地制度改革，以改革创新激发市场活力。2012 年，在全市范围内启动了首批 11 个乡镇、19 个村统筹城乡发展试点工作，取得明显成效，2013 年，在全市范围内再确定 15 个镇、50 个村作为第二批城乡统筹发展试点单位，通过试点示范，全面推动，加快推进全市城乡一体化进程。

（四）人民生活实现历史性改善

与沿海开放之初相比，连云港市城乡居民生活发生了巨大变化，特别是 1992 年以来，城乡居民物质消费由“量”的满足开始向“质”的转变，城乡居民总体生活水平和生活质量全方位得到提高。



城市居民人均可支配收入由 1984 年的 604 元，提高到 2013 年的 26898 元，增长了 43.5 倍；农村居民人均纯收入由 1984 年的 462 元，提高到 2013 年的 10745 元，增长了 22.3 倍。在岗职工人均工资由 1984 年的 854 元，提高到 2013 年的 46250 元，增长了 53.2 倍。2013 年，城市居民恩格尔系数为 36.5%，农村居民恩格尔系数为 35.4%。城乡居民储蓄存款由 1984 年的 2.71 亿元，增加到 2013 年末的 850.95 亿元，增长了 313 倍。城乡居民人均存款达到 19263 元，相当于 1984 年的 250 倍。城市居民人均住房建筑面积由 1984 年末的 9.8 平方米，扩大到 2013 年末的 32.91 平方米。农村居民人均住房面积由 1984 年的 14.1 平方米，扩大到 2013 年的 43 平方米。城镇职工养老保险覆盖面达 96.73%，城乡居民保险覆盖面达 99%，城镇居民医疗保险覆盖面达 98%。小学、初中适龄儿童入学率均保持 100%，高中段毛入学率达到 96.94%，在校人数是 1984 年的 1.65 倍。

（五）生态文明建设实现历史性进步

连云港位于黄海之滨，生态环境基础较好。多年来，连云港始终坚持生态优先发展理念，自觉把科学发展观贯穿于开发开放的始终，在加快发展中推动经济发展方式转变，生态文明建设取得丰硕成果。近 10 年来，全市累计投入 7.4 亿元用于生态建设和环境综合整治，取得明显成效。全市建成 5 个国家级生态乡镇，另有 33 个乡镇通过省级考核等待国家验收；建成 46 个省级生态乡镇，另有 20 个乡镇通过考核等待命名；省级生态乡镇覆盖率超 60%，市级生态乡镇覆盖率达 80%，建成 7 个国家级生态村和 33 个省级生态村。全市划定了 11 类 67 块生态红线区域，陆域面积 1672.44 平方公里，占全市陆域面积的 21.96%；海域生态红线区域面积达 841.85 平方公里，占全省海域红线区面积的 66.6%。2013 年全市化学需氧量和氮氧化物两项指标分别削减 3.5%和 7.5%，超额完成年



度减排目标。2013 年市区人均公园绿地面积 13.8 平方米，城镇人均公共绿地面积达 12 平方米，2013 年全市森林覆盖率 25.4%，林木覆盖率 28.17%，2013 年新增绿地面积 300 公顷。2013 年全市城镇建成区绿化覆盖率达 40%，饮用水水源水质达标率 100%，生活垃圾无害化处理率 96%，城市污水处理率 83.8%，全市生态环境得到进一步的优化和提升。

三、连云港发展的经验启示

沿海开放 30 年，跨越崛起连云港。回顾连云港市沿海开放 30 年的历史进程，主要有以下几点体会。

（一）必须坚持在解放思想中统一思想，努力形成与改革开放相适应的思想观念、体制机制和工作作风

沿海开放 30 年来，连云港始终主动适应改革开放和现代化建设的新形势，高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜，不断深化对马克思主义中国化最新成果的认识，努力在真学、真懂、真信、真用上下功夫，贯彻落实中央、省委指示精神的坚定性和自觉性不断提高，为深化改革、扩大开放奠定了扎实的思想基础，提供了强大精神动力。在每一个阶段的解放思想教育活动中，都针对改革开放的新形势，把有效革除体制障碍作为检验思想解放成果的重要依据，着眼从根本上解决投资商和群众反映强烈的办事程序、工作效率和服务态度等问题，从改革审批制度入手，先后 6 轮推进审批制度改革，积极推进“负面清单”“权力清单”建设，减少审批项目，简化审批程序，革除体制机制弊端；组建市政务服务中心，开展“一站式”办公、“一条龙”服务，提高行政效率和服务水平；建立行政投诉监察“110”，实行明察暗访，对影响发展的典型事例及时公开曝光。在广播、电视开设“行风在线”直播节目，组织职能部门负责人与群众直接对话沟通，有效推动行业作风转变和服务环境优化。实践证明，解放思想是全市工作永葆生机的法宝。面对改



革开放和现代化建设的新形势、新任务、新要求，必须始终坚持把解放思想贯穿于各项工作的全过程，革除影响发展的观念障碍和机制弊端，才能在新的起点上推动新跨越。

（二）必须突出加快发展这个主题，求实务实，真抓实干

历届市委、市政府和全市人民始终紧紧抓住经济建设这个中心，准确把握邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观的精神实质和丰富内涵，聚精会神搞建设，一心一意谋发展。纵观历次国家实施宏观调控后，市委、市政府均明确提出了“困难不是困境，更不是绝境”“干有困难、不干更困难，不如在干中克服困难”“既要量力而行，更要尽力而为”等观念，引导干部群众把困难当机遇，抓住机遇不放松，真抓实干求发展。进入新世纪之初，在正确分析连云港所处的工业化、城镇化、国际化加速发展的新阶段后，提出充分发挥独特的区位优势、港口优势和资源优势，紧紧抓住本世纪头二十年的重要战略机遇期，充分利用两个市场、两种资源，实现快速度、高质量的跨越发展，努力实现连云港的跨越发展、崛起振兴。特别是近 10 年来，市委根据中央领导同志和省委、省政府部署要求，抢抓四项国家战略叠加和“一带一路”建设的历史机遇，积极适应经济发展新常态的要求，解放思想、开阔眼界，响亮地提出了跨越发展、崛起腾飞宏伟目标，加快将连云港建设成为国际性海滨城市、现代化港口工业城市、山海相拥的知名旅游城市和连结南北、沟通东西的枢纽城市，在当前国家宏观经济进入中高速增长阶段的背景下，连云港市经济发展仍然在提高质量效益的前提下保持了比较快的增长速度，各项经济指标位在苏北乃至全省都居于较好位次，实现了又好又快发展。实践使我们体会到，在改革开放大潮中，发展是硬道理，只有迎难而上，真抓实干，才能实现更好更快发展。

（三）必须切实加强和改善党的领导，为改革开放创造良好环



境

各级党组织紧紧围绕经济建设这个中心，坚持党要管党的原则，不断加强党的思想、组织、作风建设。在思想建设上，坚持不懈地对党员干部进行以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观、构建和谐社会以及市场经济知识为主要内容的教育培训，进一步提高党员干部的政策理论水平、专业技术水平和驾驭市场经济的能力。认真贯彻党的干部路线，严格执行干部选拔任用工作条例，积极做好干部的培养选拔工作，充实加强了各级领导班子。坚持科学执政、民主执政、依法执政，不断完善地方党委领导体制和工作机制，改进领导方式和工作方式。适应新的形势和任务要求，深入开展“三级联创”活动，落实党建工作责任制，努力提高基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力。深入开展党的群众路线教育实践活动，认真践行党的群众路线，持续加强作风建设，形成一心一意谋发展、聚精会神抓党建的新局面。严格落实党风廉政建设责任制，不断完善教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，进一步加大预防和惩治腐败的工作力度，进一步扎紧制度的“笼子”，密切了党群干群关系，塑造了良好形象。实践证明，把推进中国特色社会主义伟大事业同推进党的建设结合起来，不仅是党肩负起历史重任的迫切需要，也是推动改革开放和现代化建设阔步前进的可靠保证。

（四）必须坚持“两手抓、两手都要硬”的方针，大力加强精神文明建设

全市各级党组织坚持一手抓改革开放和发展市场经济，一手抓精神文明建设。围绕培育“四有”新人，提高全民的思想道德素质和科学文化素质，不断加强新时期的思想政治工作，持续深入地开展了党的基本路线方针政策、社会主义市场经济理论和基本知识的活动和城乡社会主义思想教育活动，总结树立了“雷锋车”组、



“开山岛夫妻哨”等一批具有鲜明时代特色的先进典型。坚持重在建设的方针，加强精神文明建设的基础工作，深入开展了文明系列创建活动，全民的整体素质和全市的城乡文明程度不断提高，形成了做文明市民、创文明单位、建文明城市的良好氛围，为改革开放和经济建设提供了强大的精神动力、智力支持和思想保证。实践证明，坚持“两手抓、两手硬”，是我们顺利进行改革和建设的正确方针，任何时候都不能动摇。

（五）必须正确处理改革发展稳定的关系，确保改革开放的顺利推进

坚持改革是动力、发展是目的、稳定是前提，注重把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来，把不断改善人民生活作为处理改革发展稳定关系的重要结合点，在社会稳定中推进改革发展，通过改革发展促进社会稳定。坚持群众路线，相信群众、尊重群众、依靠群众，从满足多数人的迫切需要出发推进改革，做到一切重大改革都要力求惠及多数群众，既积极推进各项改革，充分征求群众意见，真听意见、真商量，力求得到多数人的理解和支持，讲究改革的“节奏”、把握改革的“分寸”。同时，始终把维护社会稳定作为一件关系全局的大事来抓，广泛开展了普法教育，增强了全民的法制观念；依法从重从快严厉打击了各类刑事犯罪活动和严重经济犯罪活动，有力地震慑了犯罪，净化了社会环境；不断强化社会治安综合治理，强化了基层基础工作。全市始终保持了政治安定、社会稳定的局面，刑事案件发案率一直是全省最低的市之一，为改革和建设创造了良好的社会环境。实践证明，稳定是改革和发展的前提，只有巩固和发展稳定和谐的政治局面，才能保证改革和建设的顺利进行。

（中共连云港市委研究室）

开放篇

第一章　国家级开发区——连云港经济技术开发区的建立和发展
第二章　国家东中西合作示范区的建立和发展
第三章　新亚欧大陆桥东桥头堡建设
第四章　一体两翼组合大港建设
第五章　连云港开放型经济的发展
第六章　连云港“七五”至“十二五”计划的制定与实施



国家级开发区——连云港经济技术开发区新貌



第一章

国家级开发区
——连云港经济技术开发区的建立和发展

1984 年 12 月 19 日，国务院批准连云港市在中云台地区兴办国家级经济技术开发区。经过 30 年的艰苦创业，连云港经济技术开发区（以下简称连云港开发区）以其独特的区位优势、优越的投资环境，解放思想，凝心聚力，开拓创新，先后建成连云港经济技术开发区中心区、连云港出口加工区、连云港高新技术产业区、连云港经济技术开发区临港新兴产业区四个工业园区，已初步建成为连云港市现代化外向型工业基地，并逐步实现由单一工业区向现代化新城区转变，成为连云港市经济发展的主要增长极和支撑点，成为新亚欧大陆桥沿桥省份对外开放的重要窗口和沿桥国家来中国投资的热点地区。

一、连云港开发区发展历程

（一）基础建设阶段（1984 年—1987 年）

1984 年 12 月，连云港开发区获批设立，1985 年 9 月破土动工。这一时期，开发区编制总体规划，规划范围为排淡河以南，南云台山以北，蝙蝠山以东，华盖山与大炮台山的鞍部以西，面积 3 平方千米，预留 10 平方千米的发展用地。其时的开发区选址地黄九埝为一片农田，虽具有“邻近港口、便于交通、易于封闭、地域开阔”等优点，但也因“远离市区”，缺乏对老城区的依托。建设者们克服基础建设负担大，资金匮乏等困难。至 1987 年，完成 0.65 平方千米



起步区的基础设施建设，建造各类建筑近 4 万平方米，基本具备承接项目载体条件。至 1987 年，共批准连云港钟山氨纶有限公司等外资项目 4 个，批准连云港药用包装材料厂等内资项目 11 个，自办企业 12 个。

（二）自我积累，滚动开发阶段（1988 年—1991 年）

1988 年，连云港开发区开始有工业产出。1989 年，国务院特区办召开开发区工作会议，提出“以发展工业为主，以利用外资为主，以出口创汇为主，致力于发展高新技术”的发展原则。这次会议是全国开发区发展的转折点，该定位承认了中国开发区发展的历史阶段性，降低了对开发区过高的发展期望，不再定位于城市综合产业区，而是一个工业区。连云港开发区据此提出“以发展创汇型工业生产项目与出口加工项目为主，以出口创汇产品为主，以引进外资、先进技术、科学管理方法、兴办‘三资’企业为主，全区经济结构和产业功能以外向型为主”的发展战略。这一时期，连云港开发区将国家贷款、土地出让金捆在一起，形成一定的滚动开发能力，至 1991 年开发面积达 1.3 平方千米，同时投入部分资金兴建医院、学校、宾馆、商业、金融等生活设施和公共设施。期间，连云港开发区共批准外资项目 15 个，注册内资项目 279 个。

（三）边投入边产出阶段（1992 年—1995 年）

1992 年春，邓小平视察南方重要讲话发表，极大地推动了连云港开发区建设。是年，中云乡和猴嘴镇新光村划归开发区规划开发。1995 年，对宋跳工业区实行统一管理，实现了资源整合。1992 年起，开发引水河以东 1.7 平方千米基础设施，将新光村规划开发为高科技园区。1993 年起，开发区财政开始从自身可支配收入中安排基建支出。为满足项目需要，同时解决开发资金不足的困难，采取包片开发、垫资开发和融资开发等办法，加速土地开发和基础设施建设步伐，新开发土地 4.1 平方千米。利用外资呈现第一个高潮，



项目数量明显增多，投资地域由 8 个国家地区扩展到 22 个国家地区。4 年间，共批准外资项目 254 个，注册内资项目 1165 个。实现地区生产总值 14.57 亿元，是前 8 年总和的 10.62 倍。

（四）夯实发展基础阶段（1996 年—2000 年）

面对在全国开发区中发展滞后和国家扶持开发区政策弱化以及东南亚金融危机影响的严峻形势，连云港开发区明确“卧薪尝胆，奋起直追，一年一个样，三年大变样，五年打个翻身仗”的奋斗目标和“扩规模，上总量，树形象，打好转折时期关键仗”的总体要求，提出“建设高水平的项目，建设高标准的基础设施，建设高质量的服务体系，引进高层次人才”的“四高”战略。期间，进行行政管理体制与机构改革，增创体制优势；城市功能进一步完善，对 4 平方千米建成区进行了大规模改造，提高基础设施标准，特别是各类管网的供应能力，相继建成通讯、金融、消防、海关等公建设施和生活区 B 组团、园丁小区等居住区；大力开展软环境建设，推行从项目引进、基本建设到企业投产后的全过程服务；强化招商职能，组建驻深圳、上海、韩国、美国、欧洲办事处，成功举办 10 次规模较大招商活动；辟建高新技术产业开发区，致力于发展高新技术企业；对大浦工业区实行统一管理，进一步整合资源。至 2000 年底，新增土地开发面积 3.9 平方千米。5 年间，共批准外资项目 226 个，注册内资项目 931 个。实现地区生产总值 78.94 亿元，是前 12 年总和的 4.95 倍。

（五）发展规模膨胀阶段（2001 年—2005 年）

面对中国加入世界贸易组织和国家西部大开发战略带来的机遇，连云港开发区适时顺应形势，全面推进各项工作。至 2004 年底，全国国家级开发区工作会议将开发区发展方针调整为“以提高吸收外资质量为主，以发展现代制造业为主，以优化出口结构为主，致力于发展高新技术产业，致力于发展高附加值服务业，促进



开发区向多功能综合性产业区转变”，连云港开发区确立了“建成以技术先进的外向型工业为主体、多种经济成分并存的现代化工业制造基地、物流中心和科技创新先导区”发展目标。期间，连云港市陆续将中云街道、朝阳镇、猴嘴街道及其辖区范围内的台北盐场海域和滩涂划归连云港开发区管理，为开发区进一步拓展发展空间。连云港开发区继续调整和完善机构设置，专门成立企业服务中心，突出为进区企业服务工作，并相继制定和完善相关的企业服务制度，进行机制创新，激活内部活力。建成政府门户网站，搭建电子政务、商务平台；通过加大对高新技术项目的扶持力度，支持企业研究开发高新技术项目、实现高新技术产业化和产业化的技术改造；实施“一区多园”的发展战略，先后建成国家级新医药产业基地，新办国家级出口加工区，启动实施临港产业区开发，与昆山开发区和江宁开发区启动合作共建昆山工业集中区和江宁工业集中区，形成集约式招商新局面；通过垫资（以地换基础设施）、BT（建设—转让）、融资等方式，破解建设资金匮乏的难题，完成土地开发52.4 平方千米。5 年间，批准外资项目 216 个，投资总额 18.39 亿美元，合同利用外资 10.65 亿美元，实际利用外资 4.15 亿美元。注册内资项目 1544 个，注册资本 69.66 亿元。完成基础设施投入 22.09 亿元，工业投入 40.47 亿元。实现地区生产总值 227.15 亿元，是前 17 年总和的 2.39 倍。

（六）跨越式发展阶段（2006 年—2011 年）

国务院将以连云港为龙头的江苏沿海开发纳入国家战略，长江三角洲地区规划又把加快连云港发展摆上突出位置，随后批准连云港市设立的国家东中西区域合作示范区又将连云港开发区纳入其中，同时国家科技部把连云港确立为国家创新型试点城市，江苏省举全省之力推动连云港的建设与发展，连云港市根据“城市东进，拥抱大海”的发展思路，加快建设“一心三极”的特大型海滨城



市。开发区抢抓多重叠加的战略机遇，提出“以城市总体规划为引领，以产业布局为指导，以投入强度作控制，以环境标准作限制”的开发思路，逐步确立了“发展新能源、新材料、新医药和高端装备制造业”（以下简称“三新一高”）的发展方针，大力发展新兴产业，改造提升传统产业，并相应地逐步发展与之配套服务的第三产业，推进产业转型升级。期间，开发区管理体制创新不断深化，开发区党政机关均纳入 ISO9000 质量管理体系，增创体制和机制新优势；开展“争当自强沿海人”主题实践活动，为大开发、大建设、大发展持续推进做好思想准备和思想支撑；开发区行政服务中心投入运行，投资环境不断优化；青口盐场划归连云港开发区规划开发，至此规划面积达到 126.23 平方千米，管理面积增至 280.8 平方千米，区域发展空间再次得到拓展；重点建设“五园五中心”，获批新材料国家高技术产业基地、省级医药科技产业园、省级国际服务外包示范区等特色载体品牌。出口加工区二期工程通过验收、叠加保税物流功能，连云新城示范区启动建设，集约式招商方式进一步拓展创新；完成国有资产投资经营公司重组，成立江苏新海连集团有限公司，探索资产资本运作新模式。期间完成土地开发 31.08 平方千米。一批大项目、高科技项目落地。6 年间，批准外资项目 327 个，投资总额 86.62 亿美元，合同利用外资 49.17 亿美元，实际利用外资 16.6 亿美元。注册内资项目 4275 个，注册资本 202.31 亿元。完成基础设施投入 109.95 亿元，工业投入 429.36 亿元，实现地区生产总值 922.32 亿元，是前 22 年总和的 2.86 倍。

（七）工城并进，迈向产业新城阶段（2012 年至今）

为加快实施江苏沿海开发和连云港“城市东进、拥抱大海”战略，推动区域性海港中心城市的快速崛起，连云港开发区坚持工城并进、园当城建，注重工业化与城市化互动，以高品位的城市带动高层次的产业发展，既打造产业层次高、创新能力强的战略性新兴



产业集聚区，又打造功能完善、宜业宜居的现代服务业集聚区，加快建设一座生态型、国际化、高科技的现代工贸新城。2012 年成功建成“千亿园区”，全面开启了以“提质增效、崛起腾飞”为内涵的“第三次创业”新征程。2012 年，开发区新城建设框架全面拉开，高标准编制一系列城市规划和设计，重点建设花果山大道主轴功能带上的创智街区。至 2013 年底，工业邻里中心主体工程完成，工业展览中心、中德园、金融大厦、人才大厦、物流总部大厦、北极星商业广场、专科医院、星级酒店等重点项目正在统筹推进，一座美好的新园区日渐成型。开发区在加快发展中，始终选择以高科技、都市型、低污染为特征的战略性新兴产业作为主攻方向。2012 年，为不断提升主导产业集聚力，加快隆起区域经济发展新高地，聘请世界三大咨询机构之一的德国罗兰贝格咨询公司，就产业发展战略进行了研究，明晰了“二三二”主导产业发展方向，构建了“一统多专”的产业招商架构。目前，区内集聚了恒瑞医药、康缘药业、豪森医药、中复连众、神鹰碳纤维等行业一流企业，建成了全国最大的抗肿瘤药物、抗肝炎药物生产基地，碳纤维、超高分子量聚乙烯纤维等技术国内领先，形成了风电设备研发生产的完整产业链，成为亚洲最大的风电装备基地，正加快建设万吨碳纤维生产基地。抗肿瘤新药、风电装备、汽车零部件、油脂深加工四大特色产业迈入百亿产业行列。2013 年新兴产业产值占工业总产值比重达 70%。至 2014 年 8 月，全区完成规模以上工业增加值 153.3 亿元，实现公共财政预算收入 27.5 亿元，全社会固定资产投资 127.2 亿元，实际利用外资 1.9 亿元，市外引内联到位资金 95.1 亿元。全区形成产值过 100 亿元企业 1 家、过 50 亿元企业 9 家，11 家企业进入全市产值 20 强，13 家企业进入全市纳税 30 强。在商务部最新公布的国家级开发区综合排名中，稳居“第一板块”，并荣获“中国最具投资潜力开发区”等称号。



二、连云港开发区的主要成就

（一）基础设施和公共服务建设日臻完善，硬件载体建设颇具规模，形成功能基本完备、能力适度超前的物质保障体系

区内道路纵横有序，区外交通方便快捷。北部临港区域建成以连云港市城市主轴——花果山大道、东方大道、黄海大道、大浦路、临洪大道等“三横七纵”道路主框架；相继扩建和建成的 310 国道、宁连高速公路（后编入长深高速，编号为 G25）和连徐高速公路（后编入连霍高速公路，编号为 G30）过境，陇海铁路穿区而过。242 省道开发区段建成通车，位于境内五羊路西的连云港火车东站建成启用，为苏北地区仅次于徐州站规模的第二大客运站，东陇海铁路电气化同时开通，形成内部可自我循环、对外可四通八达的区域便捷交通体系。能源供应充足。开发区拥有 220 千伏变电所 3 座，110 千伏变电所 7 座，35 千伏变电所 3 座，近期总供电容量 750 兆伏安，远期总供电容量达 1160 兆伏安，为大型项目建设和用电需求快速增长提供了充足的供电保障。建成新东方自来水加压站，新海城区至东部城区的第三条供水管线全线贯通，日供水能力 20 万立方米。邮政电信等各种设施臻备，功能齐全。加大环保基础设施投入，城市生态环境得到明显改善。相继建成喷泉广场、体育文化休闲中心游园、昌圩湖景观、曹圩湖景观等市政精品工程。海堤达标开发区段、大浦河调尾等水利重点工程竣工，提高城区防洪排涝能力。

（二）招商引资成果显著

连云港开发区充分利用国际国内两个市场、两种资源，开放型经济从无到有、从小变大，技术引进水平和利用外资总量不断提高，先后吸引美国杜邦、日本三菱、德国大陆、德国汉高、韩国 LG 等 40 多家世界 500 强企业来区投资。2013 年，开发区优化招商体制，建立“一统多专”的招商新架构，设立 1 个综合招商局和新医药和



生物技术产业、新能源和新能源汽车产业、新材料和高端装备制造产业、现代服务业、出口加工业等 5 个专业招商局，紧紧围绕“二三二”产业集聚，加强产业研究，完善招商政策，开展产业招商。生命健康、现代服务业等产业招商政策制定出台，南北共建园区产业办公室开始运作，全年共招引不锈钢产业园、围海工程设备等总投资 200 亿元的内外资项目 87 个，投资 100 亿元的中电熊猫电子信息产业园等 104 个项目深入洽谈，投资 100 亿元的正道新能源五电系统等 22 个重点项目顺利开工，投资 7 亿元的中复碳芯电缆等 23 个重点项目竣工投产。2014 年，在经济环境复杂多变的条件下，连云港市开发区围绕“二三二”主导产业，紧盯重点区域和世界 500 强、行业 100 强以及上市公司，持续加大产业招商力度，集中精力招引投资规模大、产业链条长、科技含量高、带动能力强的重大项目，提升产业层次，加快产业集聚。截至 8 月份，在谈内资项目 70 个，其中总投资 1 亿元以上内资项目有 52 个，总投资 508.5 亿元；外资在谈项目 57 个，其中总投资 500 万美元以上外资项目有 50 个，总投资约 56.2 亿美元。在 2014 “连云港之夏”项目集中签约仪式上，开发区集中签约 12 个项目，总投资达 140 亿元，涉及生物制药、电子商务、大数据、装备制造、城市配套等方面，充分体现了开发区产城融合、社会发展强势推进的发展态势。

（三）工业结构渐趋优化，产业布局日趋合理，主导产业带动作用明显增强

连云港开发区建设初期，引进工业项目规模小，工业产品涉及机械、电子、药用包装、农副食品加工及食品制造等行业。进入 20 世纪 90 年代，随着一批国内外知名企业相继落户开发区，工业企业初具规模，形成食品、医药、纺织、化工四个主导产业。进入 21 世纪，随着一批大项目、高科技项目引进，开发区工业经济总量迅速扩张，经济国际化和外向型得到进一步提升。至 2005 年，形成了以



食品、医药、机械、化工、纺织、建材六大产业为主的工业体系。2005年后，以连云港为龙头的江苏沿海开发上升到国家战略层面，连云港开发区逐步确立新能源、新材料、新医药、新型装备制造业（简称“三新一高”）产业发展定位，产业结构进一步优化。“三新一高”产业成为连云港开发区主导产业和支柱产业。新医药产业的骨干企业以江苏恒瑞医药股份有限公司、江苏康缘药业股份有限公司、江苏豪森药业股份有限公司为代表；新材料产业的骨干企业以中复神鹰碳纤维有限公司、韩华新能源科技有限公司等为代表；新能源产业的骨干企业以连云港中复连众复合材料集团有限公司、国电联合动力技术（连云港）有限公司、重山风力设备（连云港）有限公司等为代表；新型装备制造业的骨干企业以东方国际集装箱(连云港)有限公司、连云港启创铝制品有限公司为代表。2012年，为不断提升主导产业集聚力，加快隆起区域经济发展新高地，开发区聘请世界三大咨询机构之一的德国罗兰贝格咨询公司，就产业发展战略进行了研究，明晰了“二三二”主导产业发展方向，构建了“一统多专”的产业招商架构。2013年，区内建成了全国最大的抗肿瘤药物、抗肝炎药物生产基地，碳纤维、超高分子量聚乙烯纤维等技术国内领先，形成了风电设备研发生产的完整产业链，成为亚洲最大的风电装备基地，正加快建设万吨碳纤维生产基地。2014年，市开发区抢占第三代科技园区发展先机，把构建新型科技园区作为发展的方向，正在加快转型升级，以实现优势产业做大做强、新兴业态加快培育、科技创新持续推动的良好局面。目前，市开发区高新技术企业数量占全市三分之一，高新技术产业产值占全市二分之一，拥有全市70%的产学研平台，包揽了全市3个省级科技创新团队。

（四）第三产业稳步发展

连云港开发区第三产业以对外贸易、金融保险、房地产、住宿



餐饮、批发零售、交通运输、信息产业、商务服务为主。经过多年的招商引资和培育打造，市开发区涌现出了一批有影响力的进出口企业，对开发区外贸经济的整体发展起到了积极的推动作用。2011年，从事进出口贸易的企业有生产企业114家、外贸企业105家，进出口总额达到36.80亿美元。有产品出口的企业130家，出口总额达15.73亿美元。2013年，实现外贸进出口总额34.7亿美元，其中出口14.1亿美元，分别占全市总量的52.2%、37.3%。2013年，开发区积极培育金泰达橡胶、丰山新材料等企业的出口，使外贸增长增添后劲；恒瑞、豪森等公司抓住通过美国、欧盟等FDA认证的机遇，迅速开拓欧美市场。区内首家数码电子产品出口企业——伍江数码，抓住澳洲、新西兰及欧美等国家和地区外贸市场好转的有利契机，实现出口增长27.64%。开发区内已建成华盖山庄、西湾锦城等高档生活小区，开发久和国际新城、旺旺家园等较大规模生活小区。广州恒大集团、上海绿地集团、广州香江地产等国内商业地产龙头企业落户开发，开工建设“连云港锦绣香江”、绿地连云港城市综合体“绿地·观湖一号”“东方之珠”等大型高档社区，五星级龙禧福朋喜来登酒店投入使用。2014年，开发区房地产开工面积50万平方米，进一步拉开城市框架，完善城市功能，助力产业发展。商贸市场建设至2000年，建成商业一条街2个，包片开发商业一条街1个，农贸市场2个。2005年后，相继有光伸·国际建材家居博览中心、德兰家居广场、金三角商业广场、伊凯钢城、华东国际商贸城等商贸市场建成开业。交通运输业发展迅速，建有国际物流园区，区内注册的连云港中韩轮渡有限公司相继开通连云港至韩国仁川、连云港至韩国平泽客货班轮航线，架起了连云港市乃至全省周边、陆桥沿线地区进入韩国首都经济圈的海上直达通道，结束了江苏省没有海上国际客货航线的历史。现代服务业取得突破性进展，连云港开发区被江苏省外经贸厅批准为“江苏省国际服务外包示范



区”，建有国家软件园、一站式投资服务平台。商务服务业发展加快，聚集有律师事务所、会计师事务所、国防科工委软件测试中心、江苏省高性能纤维产品质量监督检验中心、国土规划勘测事务所等中介机构，为客商提供了便利的服务环境。

近年来，连云港开发区改变以往“工业孤岛”的发展模式，由单纯的工业园区向现代化国际工贸新城转变，大力发展服务业。中外运、中海、绿地、恒大、卓越等国内知名服务业企业落户开发区，分别在物流、科技服务、商业服务、房地产等行业汇聚了近 2000 家企业。2014 年，企业的注册资本金超 300 亿元，主要集中在商务服务业（47%）、物流业（19.4%）、房地产业（16%）、科技服务业（9%）等行业。第三产业对全区经济成长的贡献份额逐年增大，第三产业的增加值占 GDP 的比重逐年提高。

（五）社会事业协调发展，人民生活显著改善

随着开发区的发展，文化教育、医疗卫生、民政福利等各项公共事业蓬勃发展。“十一五”期间，投资 3 亿多元，组建三星级开发区高级中学，共建四星级连云港高级中学、大港中等专业学校，在全市率先通过了省教育现代化验收，2012 年启动了朝阳中学、新县小学合并异地新建工作，并新建开发区宋跳小学，一所所现代化、高品质的学校拔地而起。2013 年，开工新建校舍 4.8 万平方米，通过全国义务教育发展基本均衡县（区）验收，率先在全市高水平通过省学前教育改革发展示范区创建考核。2012 年开发区举办文化艺术节，督促、指导中云办事处建成中云文体中心基层文化共享工程，新建东诸朝市民活动广场。“十二五”期间，开发区全面推进医药卫生体制改革，健全基层医疗卫生机构基本药物制度；推行乡村一体化管理试点工作，把村卫生室纳入一体化管理；实行公共卫生与基层医疗卫生事业单位收入分配制度改革。2014 年，开发区投入 1200 余万元新改建中云、猴嘴、朝阳街道社区卫生服务中心，全面



改扩建所有村卫生室(社区卫生服务站),实现基层医疗卫生机构标准化全覆盖;新型农村合作医疗参保率达 99.78%,基本实现新型农村合作医疗保险全覆盖。妥善处理好开发建设与文物保护的关系,发掘了藤花落古文化遗址,开发中云云中涧(后更名为云龙涧)、朝阳太白涧文化旅游资源,修复兴国禅寺、汉东海孝妇祠等古迹。加强历史文化遗产保护,有市级非物质文化遗产 4 项,其中“汉东海孝妇传说”于 2009 年入选江苏省“非物质文化遗产”名录,2014 年,成功入围国家级非遗项目,成为连云港市的对外文化名片之一。实施“园区带镇(街道、盐场)”战略,城乡居民收入稳步提高,农民、盐民变市民,农村、盐场变城市步伐加快,社区服务体系初步形成。养老保险、城镇居民医疗保险、新型农村合作医疗保险等参保率逐年提高。2013 年,开发区在全市率先实现城乡低保标准一体化;积极开展养老福利机构改扩建工作,中云街道老年公寓、猴嘴新航社区长寿老年公寓等已经建成。加强社会管理,开展康居示范村、和谐社区创建,“四城同创”、“平安开发区”建设、社会治安综合治理等工作取得新的成效。

(六)综合经济实力显著提升

1988 ~ 2011 年,连云港开发区累计实现地区生产总值 1244.36 亿元。地区生产总值自 1990 年开始纳入统计,1990 ~ 2011 年,地区生产总值年均增长 36.5%。2011 年,三次产业结构为 0.21 ∶ 85.78 ∶ 14.01,第二产业始终占主导,体现了“以工业为主”的特点;1985 ~ 2011 年,全社会固定资产投资总额 730.15 亿元,其中工业投入占 68.3%。2012 年,开发区实现地区生产总值 330 亿元,规模以上工业总产值 1005 亿元,建成全市首家“千亿园区”;财政总收入 93.6 亿元,其中公共预算收入 33 亿元;实际利用外资及港澳台资 1.87 亿美元,进出口总额 44.3 亿美元,固定资产投资 187 亿元,其中工业投入 138 亿元。2013 年,开发区实现地区生产总值 412 亿



元；规模以上工业生产总值 1250 亿元；全社会固定资产投资 187 亿元，其中工业投入 133.7 亿元；公共财政预算收入 38.6 亿元；进出口总额 34.7 亿美元，其中出口总额 14.1 亿美元，分别占全市总量的 52.2%、37.3%；实际利用外资 3.5 亿美元，取得了历史性突破。形成产值过 100 亿元企业 1 家、过 50 亿元企业 9 家，11 家企业进入全市产值 20 强；13 家企业进入全市纳税 30 强；2014 年 1–8 月，开发区共完成规模以上工业增加值 153.3 亿元；实现公共财政预算收入 27.5 亿元；全社会固定资产投资 127.2 亿元；实际利用外资 1.9 亿元；市外引内联到位资金 95.1 亿元，增长 29.1%。

连云港开发区在全国、全省开发区综合排名呈不断提升态势，2005 年，在全国 53 个国家级经济技术开发区综合环境评价排名中，连云港开发区名列第 27 位，2009 年，在全国 54 个国家级经济技术开发区综合环境评价排名中跃升至 22 位，2010 年，在全国 90 个国家级经济技术开发区综合环境评价排名中居 23 位，2011 年，在全国 131 个国家级经济技术开发区综合发展水平评价排名中居 28 位，其中体制创新指数获得满分 102 分，地区生产总值、税收收入、实际利用外资、内资注册资本、固定资产投入等主要经济指标增速均超过全国国家级开发区平均水平。2005 年，在江苏省 78 个省级以上开发区建设水平评价中，连云港开发区名列第 24 位，2009 年，在全省 123 个省级以上开发区排名第 20 位，是进入“第一板块”的苏北唯一开发区。2010 年，在全省省级以上开发区科学发展综合评价中排名第 26 位。2011 年，在全省 124 个省级以上开发区科学发展综合评价中排名第 23 位，其中，开放水平指标、社会贡献指标列苏北五市开发区第一。2013 年，在全省 126 个省级以上开发区科学发展综合评价中排名第 25 位，开发区的社会贡献和科技创新两项指标分列第 8 位和第 19 位。



三、连云港开发区建设的经验与启示

（一）深化行政管理体制改革，建立与现代市场经济相适应和国际惯例相接轨的行政管理体制，实行机制创新，激活内生活力

连云港开发区建立初期，根据国家赋予的开发区行政管理自主权，连云港市政府将连云港开发区管委会作为其派出机构，行使统一领导和管理开发区的准政府职能，具有一定的自主管理权限。建区以来，按照构建“小政府、大社会”的模式要求，围绕探索建立精简高效的行政管理体制，连云港开发区先后进行过 5 次机构改革；1997 年以来，随着省级高新技术产业开发区、国家级出口加工区的建立，构筑了“三区合一”的管理体制，精简了机构，提高了机关运作效率。2004 年，连云港市政府改革事权管理，对于连云港市政府及相关行政管理部门依法可以委托的行政管理和执法事项，原则上委托连云港开发区管委会行使，使连云港开发区管委会按照委托事项和下放的职权行使市级管理权，对辖区范围内的行政、经济和生活事务等方面实行统一领导和管理。是年，在开发区党政机关实行“三制一化”（即：“职工全员聘用制、干部身份档案制、待遇绩效考核制 、招商工作市场化 ”）的用人、分配和管理机制改革。2005 年后，机制创新进一步完善深化，其内容演化为 “四制一化”（即：身份档案制、全员聘用制、岗位工资制、竞争上岗制和招商市场化），在政府机关创新用人、分配和管理机制，进一步激活了内生活力，其做法被国家商务部在全国开发区推广。至 2011 年，中共连云港开发区工委和连云港开发区管委会机关内设机构 12 个，直属事业局 5 个，定编为 107 人，形成以经济建设为中心，党政一体化、“精简、高效”的现代管理体制。

（二）环保先行，建设生态园区

连云港开发区地理位置与云台山风景名胜区紧密相连，处理好加快发展与保护生态环境的关系，在加快发展中保护好、建设好



青山绿水，是需要破解的最大难题。区内按照生态功能建设要求，采取“红线保护、绿线引导、蓝线调控”；在绿色生态空间建设中，城镇、工业、生活居住区域间建设生态隔离带和生态廊道，道路、河流两侧建设生态林，丘陵山坡地带建设防护林，保护植被。开发建设中，注重对河滨、湿地的保护性开发，保留了原有的大部分水道和大片水面，充分利用临洪河、大浦河、排淡河等主要河流，着力构建具有海滨特色的生态景观廊道。由于临港产业区所在地是“深度海侵地”，为了打造良好生态环境，采取以保护原有生态环境、物种为前提和基础的生态型盐碱地开发模式，绿化中更多地选择苦楝、柳、杨、椿、槐、榆树等耐盐碱的乡土树种，使产业区内的原生态风貌得以保存。针对临港区域盐碱地上植树成活率低的问题，开展海岸带生态型盐碱地开发课题研究，探索并总结出了花坛小岛脱侵、陆上蓄淡压碱、加大山土回填、铺设隔离石子排盐管等一套比较成熟的绿化种植和养护操作技术，解决了盐滩植绿的难题，植被品种由 30 多种增加到近 80 种，在园区构建一个小的生态系统，一个自然、复合型、可循环的生态园区正逐步成形。2003 年初启动 ISO14000 环境管理体系认证，12 月通过国际标准化组织制定的 ISO14000 环境管理标准审核，获得了通向国际市场的“绿色通行证”。产业选择充分考虑连云港市的城市定位、生态功能、资源承载力和环境容量，尽可能降低工业和相关服务业发展对周边生态环境的不利影响，宁缺勿滥。先后引进了中国科学院能源动力研究中心等一批清洁能源和节能项目，并与工业信息化部联手建设唯一的国家新能源产业和中小企业科技创新与成果转化示范园区。2011 年启动编制 76.44 平方千米的“连云港经济技术开发区国家生态工业示范园区建设规划”顺利通过省专家组评审并报送国家环保部审批。这一系列环境保护措施的制订和实施，为连云港开发区经济发展和产业合理布局提供了有力支撑，使连云港开发区成



为环境和经济发展相和谐的生态文明开发区。

（三）顺时引势，不断丰富和发展开发建设指导方针

在开发建设指导思想上，经历了由起步阶段的“内联打基础，外引上水平，内外结合，促内转外”的项目开发策略，到贯彻国务院提出的“三为主，一致力”发展理念。2004 年后，发展理念进一步提升为“三为主，二致力，一促进”，继而结合开发区实际逐步提出“三新一高”的产业发展定位。在招商方式上，经历了由单一的会议招商、赴外招商到委托招商、网上招商、以商引商、产业招商、集约招商、生态招商等多种招商形式并举的转变，广泛拓展项目源；在加快发展的路径上，从“大中小项目并举、劳动密集型与技术密集型项目并举、外引内联项目并举”向“大中型项目、科技含量高项目为主”转变，引资项目由建区初期的内联项目为主向利用外资项目为主转变，逐步实现从“数量增长型”向“质量效益型”转变；继而将指导方针浓缩为加快“四个转变”，即加快园区开发由物理框架开发向功能支撑开发转变；由招商引资、招商选资向培育主导产业、加快产业集聚转变；由单纯注重工业发展向工城互动转变，由经济发展向经济、社会、生态发展并举转变。继而提出“五个转变”的工作方针：在发展模式上，从外延式发展向内涵式发展转变；在产业结构上，从工业为主向优二进三（优化第二产业，加快发展第三产业）转变；在项目选择上，从招商引资向择商选资转变；在创新发展上，从创新型企业向创新型集群转变；在体制运行上，从管理职能向服务职能转变。力争把开发区打造成“产业层次最高区、服务环境最佳区、城市形象最新区、民生改善最快区”。

（四）树立“亲商”理念，不断改善投资环境

连云港开发区提出“一切为了投资者，为了投资者的一切”“让投资者获取理想的效益是我们共同的追求”等服务理念，不断改善投资硬环境和软环境。在硬环境上，按照开发区总体规划，建区初



期投入大量建设资金建设“七通一平”（七通：路、雨、污、水、电、汽、讯，一平：整土地），继而发展为建设“九通一平”（新增两通为燃气、有线电视）等基础配套设施，为客商创造舒适方便的投资硬环境。在创造一个能按国际惯例办事的软环境上，经过不断改进服务方式，逐步建立和完善项目审批、项目建设、项目投产全过程服务体系；建立行政服务中心，实行一个窗口对外，一条龙服务。简化项目审批程序，并探索项目审批由“一站式”“一门式”向“一网式”“一表制”转变；打造数字化开发区，建立高效透明的“电子政府”，启动行政权力网上公开透明运行；整合区内口岸资源，为企业提供良好的“大通关”环境；强化行政效能建设，实行政务公开与服务承诺、督查等制度；建立重大项目重点工作推进领导小组、项目开工服务与督办工作领导小组、企业服务中心、项目推进服务办公室等机构，相继制定和完善了相关的企业服务制度，用制度来保证企业服务工作的顺利组织实施。此外逐步建立了国土规划勘测、产品质量监督检验、信息咨询、技术咨询、软件测试、产品销售策划服务、产权交易服务等中介机构，为内外资企业提供全方位、多层次的高效优质服务。

（五）多策并举，打造高层次人才集聚地

连云港开发区实施“人才强区”战略，以企业为主体、项目为载体，倾力打造适应经济转型升级的人才引擎。一是打造高层次人才创新创业平台，已建成博士后科研工作站 9 家，其中国家级 8 家；国家级企业技术中心 4 个，省级企业技术中心 13 个，省级工程技术研究中心 20 个，省级以上重点实验室 4 个。二是做优环境留住人才，先后出台了开发区人才引进优惠政策、开发区引进高层次人才暂行办法、连云港经济技术开发区高层次人才个人所得税奖励暂行办法、留学人员创业园优惠政策、促进服务外包发展的扶持政策、优秀人才引进计划、急需人才目录等政策措施，招引适应经济



转型升级的优秀人才来区发展。三是创新高层次人才使用机制，强化“不求所有，但求所用”的人才观。通过兼职、承担委托项目、合作研究攻关、技术入股等途径，吸引了 1000 多名国内外知名专家“为我所用”。2014 年，开发区委托上海博尔捷公司编制人才发展战略三年规划，拥有国家“千人计划”人才 11 人、国家级博士后科研工作站 6 家，入选省第四期“333 工程”增选培养计划 15 人，获批省“创新团队”2 个、省“双创计划”5 人、省“企业博士集聚计划”8 人。深入推进“三百引才工程”，新引进高级管理人才、高端专业人才和复合型领军人才 109 人。在人才智力的强劲支撑下，开发区新医药、新能源、新材料、高端装备制造等“三新一高”产业正以年均 40%的速度递增，并逐步发展成为全区工业经济的中流砥柱。

（连云港经济技术开发区）



国家东中西区域合作示范区先导区——徐圩新区



第二章

国家东中西区域合作示范区的建立和发展

徐圩新区位于连云港市城区的东南部，是国务院批准设立的国家东中西区域合作示范区的先导区，总规划面积约 467 平方公里，其中徐圩港区约 74 平方公里，临港产业区约 210 平方公里，重点发展石化、精品钢、先进装备制造、节能环保和现代港口物流等五大主导产业；现代高效农业区约 183 平方千米，重点发展现代高效农业。围绕“港、产、城”规划思想形成“一区六园”的空间布局结构，其中“一区”为城市配套功能区，主要功能为商务休闲、生活居住、科技研发、旅游文化；“六园”为石化产业园、精品钢产业园、节能环保科技园、现代港口物流园、中西部地区出口产品生产加工基地和现代高效农业示范园。徐圩新区的总体战略定位为：依托陆桥经济带，服务中西部，面向东北亚，提升出海通道功能，完善合作服务体系，加快港产联动发展，建成服务中西部地区对外开放的重要门户、东中西产业合作示范基地、区域合作体制机制创新试验区，成为统筹区域经济协调发展的生态文明示范区。

2009 年 11 月，徐圩港区抛填了第一车石料。五载砥砺，五载前行。围绕市委、市政府确定的目标要求，徐圩按照“生态、智能、高效、安全”的发展理念，始终坚持高起点规划，高标准建设，高效率推进，在江苏沿海开发和国家东中西区域合作两大国家战略的宏



图上步步崛起。

一、徐圩新区发展历程

2009 年，徐圩新区在一片茫茫盐滩上起步，面对水电路不通的艰难环境，以及资金和石料匮乏的巨大压力，建设者们不畏艰难、迎难而上，克服各种困难，实现了新区开发建设的重大突破。

2009 年 4 月 20 日，徐圩新区召开徐圩开发建设指挥部第一次指挥长办公会议，讨论并通过了徐圩片区规划编制、道路施工、高新区调整、融资平台建设等重点工作。4 月 27 日，指挥部开始动工建设。10 月 18 日，徐圩新区起步阶段基础设施建设工程全面开工建设。

2009 年 11 月 12 日，徐圩新区举行核心区启动工程开工仪式，云湖、城市轴线、横五路等基础设施同步开工建设，标志着徐圩新区“四纵三横两河一馆一塔”基础设施建设全面启动。

2010 年 8 月 4 日，市政府印发《关于同意对徐圩新区规划和管理范围进行调整等有关问题的批复》（连政复〔2010〕18 号）。《批复》明确，调整后的徐圩新区规划管理总面积为 247.6 平方公里，其中徐圩港区约 74.6 平方公里，临港产业区约 173 平方公里。功能分区调整为“一核、两轴、六区”，即徐圩商贸核心区、226 产业发展轴、纵六路城市综合发展轴，徐圩港区、钢铁产业集聚区、石（煤）化工产业集聚区、创新产业服务区、先进制造业产业区、生态农业示范区。同时还明确在徐圩新区纵五路以北 1 公里范围内不安排三类工业项目。

2011 年 5 月 31 日，国务院正式批复《国家东中西区域合作示范区建设总体方案》，明确提出“以连云港市徐圩新区为先导区，进一步加强出海通道、合作服务体系和产业合作基地建设，推动东中西部地区共同发展，加快培育新亚欧大陆桥经济带，为实现区域协调发展探索新路径。”2011 年，全新区上下要按照市委、市政府“推



进沿海开发，加快转型升级”的部署要求，以“科学谋划，打牢基础，高起点建设国家东中西区域合作示范区”为主题，进一步完善基础设施，加快培育主导产业，强势打造示范区功能平台，创新合作体制机制，全力推动徐圩新区朝着国际化、现代化的示范园区迈进。

2012 年 6 月 5 日，徐圩新区管委会印发实施《国家东中西区域合作示范区（先导区）建设行动方案（2012–2015 年）》（连徐新〔2012〕82 号），明确了示范区先导区建设的总体目标、主要任务和保障措施，提出了示范区先导区建设的具体实施项目。6 月 17 日，徐新路（新海至徐圩港区公路）徐圩新区段举行开工仪式。该路段全长 24 公里，投资 9.5 亿元，2013 年底一期工程基本完成，具备通车条件。

2013 年，徐圩新区横五路、蒿东河路、蒿东河桥、云湖景观桥通过交工验收。徐圩新区板徐路改造工程、S226 张圩便道工程通过交工验收。海滨大道徐圩新区段全线贯通。徐圩新区正式启动建设石化产业园公共管廊工程，标志着徐圩新区石化产业基地建设按国内一流标准开始提档升级。年产 30 万吨石化管件项目、大陆桥资源集中采购中心项目、海滨大道（徐圩新区段）工程、石化产业园路网及配套管网工程、石化产业园公共管廊基础工程等一批重点项目集中开工，项目总投资 30 多亿元。12 月，以 30 万吨级航道为核心的徐圩港区实现开港试通航，标志着连云港市“一体两翼”组合大港的战略蓝图开始变为现实，也意味着徐圩新区港产联动发展的格局初步形成。徐圩港区已启动亿吨大港建设，全面拉开建设框架，呈现出气势恢宏的壮观场景。

作为国务院批准实施的国家东中西区域合作示范区的先导区和落实国家“一带一路”发展战略的重要实施载体，徐圩新区于 2014 年初开始启动“一带一路”国际经贸合作区项目研究和推动工作，旨在规划建设一个以服务中亚国家和上合组织成员国为主的



“一带一路”区域合作服务平台。力求通过对新时期区域合作途径的积极探索，搭建“一带一路”沿线国家新的经贸、信息和文化的展示平台，打通亚欧海陆物流通路、创新跨国合作机制，为推动“一带一路”沿线国家和地区的共同发展和繁荣提供经验和示范。

经过五年时间的开发建设，新区已经全面拉开基础设施建设框架，新区内部已形成“五纵五横”的干线路网框架，主要对外连接通道已经基本建成，实现了与外围连霍高速、沿海高速、宁连高速的贯通；连盐铁路徐圩支线、三级内河航道、内河码头等重点工程已全面开工建设，自来水厂、污水处理厂、热电中心、石化公共管廊、消防指挥中心和 220 千伏输变电工程等重大配套设施全部投入运行，2014 年底前新区大部分区域实现“九通一平”。

二、徐圩新区发展的主要成就

作为江苏沿海开发的重要主战场，徐圩新区是引领江苏沿海开发、服务带动中西部、促进全国区域经济协调发展的优势载体，也是江苏沿海开发重大生产力布局和大型临港产业进驻的重点区域。

（一）徐圩港区开港试通航

在市委、市政府和市各有关部门及单位的强力推动下，徐圩港区于 2013 年 12 月 28 日实现试通航，使连云港市“一体两翼”组合大港的规划布局从蓝图变为现实。徐圩港区从 2009 年 9 月启动建设，2013 年 5 月，徐圩新区大规模启动徐圩港区开发建设，共实施重点工程 26 项，完成投资 66.26 亿元，其中航道工程完成投资 47.97 亿元。2013 年 30 万吨级航道一期工程通过验收，具备通航条件；10 万吨级通用码头 2 号泊位具备靠泊条件，2 个 5 万吨级液体化工码头 2014 年 5 月份具备靠泊条件。与港区开港试运行相配套的道路、电力、消防和自来水等保障条件基本具备。110 千伏云湖变电站和 220 千伏东港变电站建成并向港区供电；建筑面积 6800 平



方米的港区消防指挥中心建成使用;建筑面积 5500 平方米的临时口岸服务中心办公用房具备办公条件。

(二)炼化一体化项目获批

在省、市领导的强力推动下,2013 年 11 月,国家发改委印发关于对连云港石化产业基地规划编制和一期工程同意开展前期工作的批复,正式批复同意开展连云港石化产业基地规划编制和一期工程前期工作,标志着连云港炼化一体化项目取得了重大突破,这对连云港产业结构的调整和区域经济的发展将产生重大而深远的影响,也为徐圩港区 30 万吨级航道的获批建设创造了条件。按照大型化、一体化、园区化、高新化、清洁化的“五化”要求,徐圩新区开展石化产业基地规划的编制工作。

(三)五纵五横路网框架基本形成

按照市委、市政府的部署要求,徐圩新区狠抓以海滨大道为重点的集疏运体系和对外连接通道建设,进一步完善新区综合交通规划,加快城市快速路、主干道、次干道和支路四级路网体系建设,徐圩新区五纵五横路网框架基本形成。海滨大道、徐新路、226 省道(张圩互通主线桥)徐圩新区段,以及港前大道、港前四路、陬山一路、陬山二路、陬山三路全部建成。城市配套功能区内部道路实现提档升级,徐圩港区和石化产业园区规划主次干道基本形成,徐圩新区五纵五横路网框架的基本形成,对加强徐圩新区与主城区的联系、完善新区交通道路体系、加快新区产业集聚发挥了重要作用。

(四)直接债务融资工作取得重大突破

面对日益严峻的宏观金融形势和融资压力,徐圩新区利用直接债务融资工具进行融资,先后成功发行了中期票据、短期融资券和私募债等直接债务融资工具,有力地缓解了新区开发建设的资金压力,降低了融资成本。进一步优化了方洋集团的债务结构,江



苏方洋集团资产规模突破 200 亿元，拥有 22 家全资、控股及参股子公司，重点打造城市运营、港口物流和高科技投资三大业务板块，经营范围涵盖港口开发、现代物流、园区配套、市政工程、委托建设、土地整理、租赁、物业管理、建材贸易、水电气经营、科技投资等。在主攻产业实体的同时，集团不断强化资源整合能力，优化提升资产规模，将为新区的开发建设提供更加强有力的保障。

（五）“丝绸之路经济带”建设工作取得新进展

策应国家“丝绸之路经济带”的发展战略，徐圩新区成功举办了丝绸之路经济带暨徐圩港区开港试通航新闻发布会、丝绸之路经济带建设发展座谈会，引起国内外相关方面高度关注，为树立连云港丝绸之路经济带东方桥头堡的品牌形象作出了积极贡献。同时，研究策划了服务中亚国家商贸物流合作项目建议，以及服务中亚国家和丝绸之路经济带沿线地区十大功能平台，获得中亚国家驻华使节的广泛认同，初步建立了与丝绸之路经济带国家的合作关系。

新区共引进入驻重大产业项目 20 个，总投资 1775 亿元。总投资 138 亿元的珠江钢管项目 4 条生产线建成投产，启动实施了国内最大的 3352 轧钢生产线；总投资 92 亿元的宝通镍业项目 8 条生产线竣工调试，并开工建设了 300 万吨镍铬合金精炼项目；2013 年开工建设国内最大的稀土彩钢板项目；盛虹集团 TPA 项目已试生产，360 万吨 / 年甲醇制烯烃等项目正在大规模建设；石化产业基地规划已报国家发改委审批，1600 万吨炼化一体化项目正在开展前期工作，计划 2016 年开工建设，合成氨、中石化商业储备基地等项目全面开工建设。

按照国家东中西区域合作示范区建设总体方案要求，徐圩新区迅速启动实施了 61 个示范区功能平台的研究策划工作。保税物流服务平台建设方面，规划建设了 2.94 平方公里的综合保税区；开



工建设了示范区多式联运中心和资源集中采购中心，以及面向中西部地区的进口矿产资源交易中心。产业服务平台建设方面，规划建设了34.5万平方米的工业邻里中心，一期工程已投入使用；规划建设了矿产资源、金属材料和化工原料检测中心，为入园企业提供公共专业检测服务；建成云计算中心和运行指挥中心，对新区所有管网、设施进行全天候实时监测和监控，打造具有国内领先水平的智能化新区。

（六）创新科技和人才等高端资源功能平台

大力实施科技创新驱动战略，整合国内外优质科技要素资源，加快科技创新步伐，加大高层次人才引进力度，构建科技和人才创新高地，科技和人才等高端资源功能平台建成投用。大规模启动建设22平方公里节能环保科技园，打造具有国内外先进水平的高端科技成果产业化基地；建成2万平方米的创业投资服务中心和14500万平方米的节能环保展示馆，提供科技研发、项目孵化和中试生产等服务功能；迅速组建北京高层次人才创新创业服务中心，充分整合上海、南京、西安、兰州等相关办事处资源和功能，搭建和完善相关功能服务平台，不断创新人才、科技、融资等项目运作模式，促进了示范区建设的提档升级，增强了科技创新能力和整体竞争力。

三、徐圩新区发展的经验启示

在江苏沿海开发的五年中，面对国内外极其复杂的形势，徐圩新区迎难而上，被称为江苏沿海新的增长极。回顾五年的发展历程，主要的经验就是抢抓机遇，科学规划，合理布局，联动发展，助推连云港市乃至江苏沿海的开放开发。

连云港处于“一带一路”战略总体布局的交汇点，徐圩新区抓住用好这一重大的历史性机遇，立足新起点、打造新平台、构建新机制、形成新格局，努力把示范区建设成为改革创新的试验区和参



与“一带一路”建设的先行军。要打造新平台，更大力度促进产业、城市、港口联动发展；要构建新机制，积极探索新时期区域合作的新途径、新机制，努力把示范区建设成为改革创新的试验区。

按照市委、市政府提出的“推进沿海开发，加快转型升级”的部署要求，徐圩新区对总体规划和产业布局进行了调整完善，先后编制了示范区先导区建设行动方案、招商引资三年行动方案，研究出台了《徐圩新区规划建设指导意见》，并且正在深化对产业发展规划的研究，着力提升产业发展水平和层次，加快构建新区现代产业体系，科学、高标准地打造江苏沿海新型工业化基地。坚持“生态、智能、融合、示范”的绿色发展理念，倡导推广应用国际先进、国内领先的节能环保技术，提高产业项目准入门槛，走新型工业化和循环经济道路。

凝心续走跨越路，聚力再创新辉煌。在美丽的黄海之滨、在江苏沿海开发建设的历史舞台，徐圩新区正以昂扬的步伐走在最前沿。面向未来，徐圩新区将打造近万亿产出的经济综合体，一个统筹区域经济协调发展的生态文明示范区将凸显出来。

（徐圩新区）


THE SKETCH MAP OF THE NEW EURASIA CONTINENTAL LANDBRIDGE
鹿特丹
ROTTERDAM
华沙
阿拉山口
中华人民共和国
连云港
LIANYUNGANG

新亚欧大陆桥示意图



第三章

新亚欧大陆桥东方桥头堡建设

新亚欧大陆桥东方桥头堡(以下简称“东方桥头堡”)是连云港开放 30 年间取得的影响经济全局发展的一项重大成果,也是连云港走向世界的一张名片。

一、新亚欧大陆桥东方桥头堡

新亚欧大陆桥东起中国连云港西至荷兰鹿特丹港,全长 10870 公里,以中国、中亚、欧洲铁路为桥梁,连结辐射亚欧两大洲 40 多个国家和地区,连通大西洋和亚太两大经济圈,是国际资本与国际贸易的必经之路。新亚欧大陆桥使我国内陆腹地与中亚、欧洲国家紧密连接起来,实现东西双向开放的同时,为日本、韩国、东南亚地区与东欧、西欧、西亚、中亚、南亚各国的经贸发展开辟了一条便捷的通道。这条通道是亚欧间最密集、最具有开发潜力的资源走廊,是全球规模最大的国际贸易走廊和贸易市场,是国际金融和国际资本流动最活跃的地区之一,具有极大的国际利用价值和极强的经济能量释放潜力。新亚欧大陆桥以陇海兰新铁路为载体,将中国沿海发达地区与中西部相对落后地区紧密地联系起来,为中西部、内陆地区的对外开放和经济发展创造了良好的条件。新亚欧大陆桥既将连云港推到国际贸易通道东方桥头堡的特殊区位上,洲际间货物中转取道连云港的机率上升,也使东陇海沿线地区、江苏沿海地区在国际运输、经贸中的地位明显提高,东陇海沿线地区、江苏沿海地区的建设和发展对于促进亚欧经贸合作与发展意义重



大。

（一）四大战略对东方桥头堡的定位

“四大战略”叠加连云港从国家层面确定连云港新亚欧大陆桥东方桥头堡的战略定位。“四大战略”指国务院分别于2009—2011年间下发的四个同时涉及到连云港发展的国家级规划，即《江苏沿海地区发展规划》《长江三角洲地区区域规划》《国家东中西区域合作示范区建设方案》《全国主体功能区规划》。四大战略分别从不同角度对作为桥头堡的连云港进行区域定位。

《全国主体功能区规划》首先从全国规划的角度对连云港进行了区域定位“构建以连云港为中心，以沿海产业带和沿陇海线产业带为轴线的空间开发格局。强化连云港港口、产业的一体化发展，增强对陇海兰新沿线地区的辐射作用，集约发展临港产业，建设临港产业基地和国际性海港城市。培育形成沿海发展带，增强连云港的港口功能，实施沿海临港产业开发，培育和壮大沿海城镇。提升沿陇海带的发展水平，增强徐州集聚人口和经济的能力，加快资源型城市转型，打造重要的能源基地、先进制造业基地、物流基地和商品集散地。”连云港是重点开发区域的重中之重。其次，从全国“两横三纵”城市化战略格局中陆桥通道横轴东端的角度对连云港进行区域的功能定位，是连云港在陆桥通道中的定位。所谓“两横三纵”是指构建以陆桥通道为东起连云港、西至阿拉山口的运输大通道，是亚欧大陆桥的组成部分）、沿长江通道为两条横轴，以沿海、京哈京广、包昆通道为三条纵轴，以国家优化开发和重点开发的城市化地区为主要支撑，以轴线上其他城市化地区为重要组成的城市化战略格局。国家规划推进环渤海、长江三角洲、珠江三角洲地区的优化开发，形成3个特大城市群；推进哈长、海峡西岸等18个地区的重点开发，形成若干新的大城市群和区域性的城市群。其中，以陆桥通道为依托展开的有东陇海地区、中原经济区、关



中天水经济区、兰州—西宁地区、宁夏沿黄经济区、天山北坡经济区六个区域，占全国重点开发区域的三分之一，而连云港又是陆桥通道的东方桥头堡。可见国家在主体功能区规划中将连云港放到了极为重要的位置。

《长江三角洲地区区域规划》是对连云港在长三角“一核九带”空间格局中的定位。“一核九带”指以上海为核心，沿沪宁和沪杭甬线、沿江、沿湾、沿海、沿宁湖杭线、沿湖、沿东陇海线、沿运河、沿温丽金衢线为发展带的空间格局。连云港在长江三角洲地区具有“战略北翼”的特殊功能，具体表现在以下方面：第一，连云港港是长三角港口群的重要北翼；第二，连云港是长三角地区产业的重要北翼，国家将连云港市列为长三角新经济增长点；第三，连云港是长三角地区与陇海兰新地经济带、环渤海地区跨区域合作的节点和纽带。

《江苏沿海地区发展规划》明确提出连云港“成为我国东部地区重要的经济增长极和辐射带动能力强的新亚欧大陆桥东方桥头堡”的区域定位，从沿海和沿桥结合部的角度对连云港进行了定位。

《国家东中西区域合作示范区建设方案》是关于连云港发展的专项规划，提出“连云港是新亚欧大陆桥东方桥头堡，西连安徽河南、陕西、甘肃、新疆等中西部省（区），东与日本 韩国等东北亚国家隔海相望，是中西部地区便捷的出海口和对外开放的重要门户。”并从实体角度确定连云港发展的具体建设方案，也是对东方桥头堡进行的实体规划。

“四大战略”对东方桥头堡提出了特质要求，包括以下几方面：一是战略目标的国际性，确定了连云港城市的国际性：“建设综合性交通枢纽、以重化工为主的临港产业基地和国际性海港城市”；港口的国际性：“逐步形成亚欧之间重要的国际交通枢纽”“面向亚



太的区域性国际航空港”。二是战略目标的全局性，如，“我国重要的综合交通枢纽”“我国东部地区重要的经济增长极”等。三是战略目标的系统性，既有战略的总定位，也有城市、产业、基础设施发展的具体要求；“四大战略”聚焦的关键要素是港、产、城及其联动。

（二）东方桥头堡建设的现状

首先，全方位拉开“一体两翼”组合大港，港口服务功能显著增强。航道码头建设快速推进，连云港区 25 万吨级航道正式运行，30 万吨级航道进展顺利，第六代集装箱码头、30 万吨级矿石码头建成试投产；徐圩港区开港试通航，30 万吨航道一期工程通过验收，港区 10 万吨级航道已开通使用。赣榆港区已于 2013 年 12 月 25 日开港，5 万吨级灌河口拦门沙治理快速推进，海河联运区启动建设。集疏运体系不断完善。连云港港南疏港、东疏港公路建成通车，北疏港高速公路快速推进，铁路电力机车直通进港，30 万吨级矿石码头铁路专用线开工建设。临海高等级公路、226、204、242 国省道建设进展顺利。口岸服务功能显著增强。美西的过境集装箱直接转装“五定班列”运往北欧，实现亚欧大陆桥真正贯通。

其次，以示范区建设为统领，依托临港优势，大力构筑以战略性新兴产业、临港产业、现代服务业为主导的产业发展格局。467 平方公里的徐圩新区建设，重点发展炼化一体化、精品钢、先进装备制造、清洁能源和现代港口物流五大主导产业，新区基础设施建设全面拉开框架，重点建设产业项目 5 个，炼化一体化项目已列入国家“十二五”专项规划。高新技术产业产值近三年年均增长 60%以上，增幅和利税率均居江苏省第一。新医药、新材料、新能源产业已形成明显的竞争优势和集群规模。全市“一纵一横”产业走廊已经形成。

第三，“一心三极”滨海城市建设框架拉开，国际海港城市形象不断提升。按照“战略东进、拥抱大海”的思路，东部城区新的海滨



风貌初步展现，新海城区加速互连东进，赣榆城区向主城区靠拢，以连云新城为核心，东部区域、新海区域、徐圩区域和赣榆区域所组成的“一中心、四区域”的总体城市空间布局全面拉开。城市功能不断增强，国际商务中心上城国际、金海国际、金港湾大厦竣工使用，徐圩新区昌圩湖、曹圩湖景观工程基本建成，东方桥头堡地位初步凸显。

第四，新亚欧大陆桥铁路运输已成为运距最长、运量最稳、效益最好的精品班列。1992 年 12 月 1 日陆桥运输首次开通运行，2004 年 4 月 22 日连云港至阿拉木图集装箱国际班列开行，2007 年 10 月连云港至莫斯科集装箱国际班列开行，2011 年连云港经阿拉山口至阿拉木图国际集装箱直达班列开行。新亚欧大陆桥铁路运输开通了至郑州、西安、阿拉山口等地的集装箱“五定班列”7 条，利用新亚欧大陆桥开展过境运输的有日本、韩国和东南亚等 20 多个国家和地区，运输的主要产品有机械设备、汽车及配件、矿产品、农副产品等十多个大类。连云港至阿拉山口的集装箱铁水联运通道获批成为交通运输部和铁道部联合建设的示范项目，并顺利开行阿拉山口（乌西）至连云港的东行班列。2010 年，连云港与阿拉山口之间的集装箱过境运输突破 8 万标箱，成为全国铁水联运体系中过境集装箱最多的港口。2013 年，过境集装箱发送量达到 10.6 万标箱，同比增长 39%，是铁道部所有开行集装箱铁海联运站点中运距最长、运量最稳、效益最好的精品班列。

二、新亚欧大陆桥东方桥头堡建设成就

国际性港口功能日臻完善。规划布局高端化。随着徐圩港区的开港，连云港“一体两翼”组合大港格局从规划变为现实。“一体两翼”组合大港已形成，2013 年港口吞吐量、集装箱运量分别达到 2 亿吨和 549 万标箱，增长速度居全国前列。

进港航道深水化。15 万吨级航道已于 2008 年通航，可接进满



载 20 万吨矿砂的散货船和 1 万标箱以上集装箱船。30 万吨级航道一期工程已投入使用，世界任何一条大船都能在连云港安全进出。码头泊位专业化。连云港港拥有万吨级以上生产性泊位 44 个，集装箱、矿石、粮食、煤炭、危险品、客滚等专业泊位齐备，配置装备属世界一流 。

海陆运输多式化。海向，港口与中远、中海、中外运、马士基等国内外知名航运企业的合作不断巩固和拓展，辟有至欧洲、美洲、中东、东北亚、东南亚等集装箱和货运班轮航线 58 条 ，月航班密度达到 300 班次。开通了至韩国仁川、平泽两条大型客箱班轮航线。陆向，开通了至郑州、西安、成都、阿拉山口、西宁、侯马、无锡、阜阳、蚌埠、银川等 10 对国内班列和至阿拉木图、莫斯科 2 条国际班列；布设了西宁、侯马、淮安、洛阳、宿迁、银川、徐州、新沂等综合物流场站，初步形成了运输“门到门”直通、货物“点到点”对接、信息“桌到桌”交换的运行模式。

口岸服务便利化。连云港海关、国检分别与陆桥沿线 10 多个城市对应部门签订跨区域合作协议，南京海关出台关于支持连云港进一步提升服务陆桥沿线地区开放型经济发展功能的十项举措，江苏国检与内地 8 省区国检签署检验检疫合作机制备忘录，铁道部给予陆桥沿线到连云港集装箱运价下浮政策，连云港市与内陆 10 余个中心城市签订大陆桥物流联盟合作协议。全国第四个交通电子口岸分中心在连云港挂牌运营，口岸信息化水平进一步提高。

以港口为核心的现代综合交通运输体系初步形成。铁路可直达北京、上海、广州、郑州、西安等全国各大中城市。在连云港港区，铁路电力机车直通进港，东疏港道路建成通车。公路是全国 45 个公路主枢纽之一，全市境内有 3 条国道，7 条省道，其中国道主干线“两纵两横”中的同三、连霍“一纵一横”两条高速公路在境内交汇，



形成以沿海高速、连徐高速、宁连高速等为骨架的高等级公路网。民航机场达到国际 4D 标准,开通了至北京、上海、广州、桂林、深圳等 10 多条航线。内河航道通江达海,发展比江苏省 29.9%的平均水平高近 10 个百分点。

国家级连云港经济技术开发区已形成“五园五中心”的建设载体 。所谓“五园五中心”,一是“国家新能源产业和中小企业科技创新与成果转化示范园” 与“科技创新服务中心” ;二是“新能源产业园”与“中科院能源动力研究中心” ;三是“新医药产业园”与“创新药物研究中心” ;四是“新材料产业园”与“高性能纤维检验中心”。全国唯一的省级高性能纤维检测中心设立运行,以神鹰碳纤维 、杜钟氨纶等企业为代表的高性能纤维研发生产水平位居全国前列。);五是“中日(连云港)生态科技园 ”与“低碳开发研究中心”。已建成了园区规划展示馆,成立了中日纳米研究院,基础设施建设、组建合作管理公司、对日招商引资等工作加快推进。

海关特殊监管区初具规模。连云港地区海关特殊监管区主要有以下类型: 一是连云港出口加工区。二是连云港保税物流中心(B 型)。三是保税仓库。连云港地区有 7 家保税仓库,分别是:连云港陆桥公共保税仓库、连云港中外运保税服务有限公司保税仓库、中燃连云港公司康云保税仓库、 连云港远洋运输公司专用型保税仓库、连云港千红石化仓储有限公司公共型保税仓库、连云港东鸿物流有限公司公共型保税仓库、益海(连云港)粮油工业有限公司植物油专用公共型保税仓库。四是连云港中外运保税服务有限公司出口监管仓库。

徐圩新区已形成“一区七园”的格局。徐圩新区是国务院批准设立的国家东中西区域合作示范区的先导区 , 位于连云港市城区东南部,总规划面积约 467 平方公里 。新区规划布局确定为“一区七园”:“一区”为城市配套功能区,面积 32 平方公里,主要功能为



商务休闲、生活居住、科技研发、旅游文化；“七园”为：石化产业园、精品钢产业园、节能环保产业园、现代港口物流园、中西部地区出口产品生产加工园地、香河农业示范园、东辛现代高效农业产业园。按照国务院批复的《国家东中西区域合作示范区建设总体方案》的要求，徐圩新区重点建设进口资源加工基地、出口产品生产加工基地、产业承接与转移基地以及重大科研成果转化平台，全力打造服务中西部地区对外开放的重要门户、东中西产业合作示范基地、区域合作体制机制创新试验区。

三、新亚欧大陆桥东方桥头堡建设思考与启示

（一）东方桥头堡建设面临挑战

首先，是《上海自由贸易区》《苏南现代化建设示范区规划》的获批带来的挑战。从理论上讲，连云港可以接受上海、苏南地区的产业转移和辐射，获得发展机遇。但从实际看，连云港更多地面临上述地区迅速发展所形成的空间挤压，由于连云港的总体发展水平大大低于苏南地区，在对优质资源要素的吸引中，要远远弱于苏南地区。从而有可能出现被“稀释化”“低端化”“边缘化”的危险。

其次，是连云港经济发展总量滞后带来的挑战。经济总量层面，先看连云港在沿海三个城市的位次比较，具体见下表。

连云港、盐城、南通 GDP 比较一览表

项目 / 市别	2010 年		2013 年	
	GDP 总量（亿元）	连云港占比 %	GDP 总量（亿元）	连云港占比 %
连云港	1150.00	——	1785.42	——
南通	3400.00 2	33.82	5038.89	35.43
盐城	2266.26.00	51.11	3475.50	51.37



上表显示，从相对量来看，2010 年，连云港占南通、盐城的相对量分别是 33.82%和 51.11%；到了 2013 年，连云港占南通、盐城的相对量分别是 33.43%和 51.37%，占比相对稳定。但从绝对量来看，2010 年比南通、盐城分别少 2249 亿、1116.26 亿；到了 2013 年，高达 3253.77 和 1690.08 亿元。

再看连云港在苏北五市的位次比较，具体见下表。

连云港与苏北五市 GDP 比较一览表

项目 市别	2010 年		2013 年	
	GDP 总量（亿元）	连云港占比%	GDP 总量（亿元）	连云港占比%
连云港	1150.00	——	1785.42	——
徐州	2866.93	40.12	4435.82	40.25
盐城	2266.26	51.11	3475.50	51.37
淮安	1345.07	85.49	2155.86	82.81
宿迁	1015.21	113.27	1706.28	104.63

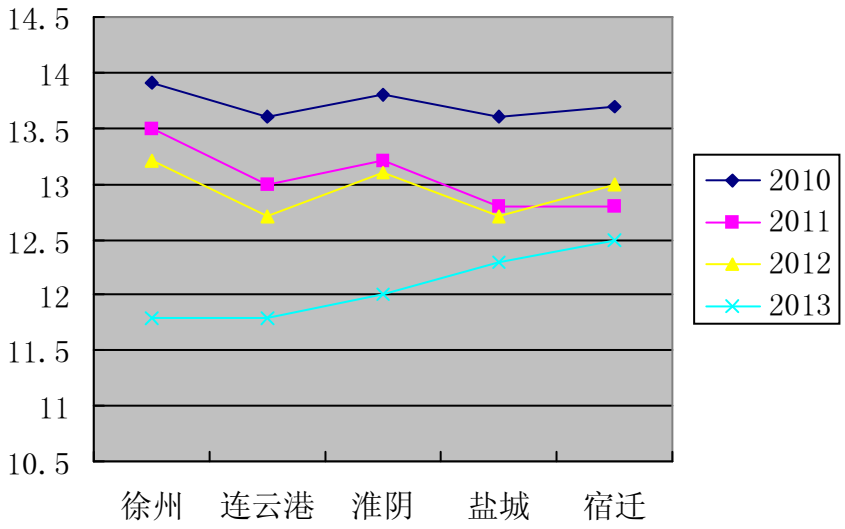
上表显示，从相对量来看，2010 年，连云港占徐州、盐城、淮安的相对量分别是 40.12%、33.82%和 85.49%；到了 2013 年，连云港占徐州、盐城、淮安的相对量分别是 40.25%、51.37%和 82.81%，与徐州、盐城相比，占比分别上升了 0.13、0.26 个百分点，与淮安相比，占比下降了 2.68 个百分点。从绝对量来看，2010 年比徐州、盐城、淮安分别少 1716.93 亿、1116.26 亿、195.07；到了 2013 年，差距分别达到 2650.4 亿、1690.08 和 370.44 亿元。与宿迁市相比，绝对量差距从 2010 年的 134.79 亿元缩小到 2013 年的 79.14 亿，相对量差距从 2010 年的 88.28%缩小到 2013 年的 95.56%，缩小了 7.28



个百分点。

从发展速度层面看，苏北五市 GDP 的增长速度，2010 年徐州 13.9%，连云港 13.6%，淮安 13.8%，盐城 13.6%，宿迁 13.7%；2011 年徐州 13.5%，连云港 13.0%，淮安 13.2%，盐城 12.8%，宿迁 12.8%；2012 年徐州 13.2%，连云港 12.7%，淮安 13.1%，盐城 12.7%，宿迁 13.0%；2013 年徐州 11.8%，连云港 11.8%，淮安 12.0%，盐城 12.3%，宿迁 12.5%。见下图：

苏北五市 GDP 的增长速度对比图



综上所述，2010–2013 年四年间，连云港除 2011 年比盐城、宿迁高 0.2 个百分点外，其它几年的发展速度都是苏北最低。

（二）东方桥头堡建设启示

一是建设区域性国际航运中心。在世界主要的航运中心中，基本模式主要有三类：综合服务型国际航运中心、腹地型国际航运中心和中转型国际航运中心。连云港区域性国际航运中心的基本模式，应是主要服务于亚欧大陆桥沿线及辐射区域的“中转 + 腹地型”大陆桥国际航运中心。它的发展目标是融发达的航运市场、丰



沛的物流、众多的航线航班于一体，以区域性国际贸易、金融、经济中心为依托的、以服务大陆桥运输为主的国际航运枢纽，是集大陆桥国家与地区有形商品、资本、信息、技术于一身，集中各种资源加工组合成为全新的产品和服务，通过运输输送到目标市场，是区域性国际航运中心口和国际海港城市的综合体。区域性国际航运中心的建设要求“要提升服务功能，加快建设连云港航运交易市场，提高连云港查验单位级别和查验设施水平，开设两翼港区一类口岸，建设电子数据交换信息管理系统，完善口岸大通关体系。”提高包括航道、码头、吞吐量、港口集疏运体系、物流园区、现代航运服务体系、现代物流服务体系等各方面在内的整体水平。当前，应以建设大陆桥国际航运中心为突破口。

二是建设区域性国际金融中心。所谓连云港区域性国际金融中心，就是集中大陆桥沿桥国家和地区各种国内、国际金融业务活动（包括资本市场、货币市场、外汇市场 、黄金市场等）的场所，是东方桥头堡发展建设的资金配置与调拨的中心，对加快东方桥头堡建设及东方桥头堡周边地区经济金融运行具有重要影响。连云港的发展承载着重大使命，但连云港的目标定位与现实之间还存在巨大差距。连云港要完成东方桥头堡承载的重大使命，首先需要打通国际国内资本通道，建设连云港区域性国际金融中心是一条关键途径。在发展路径上，连云港具有建设区域性国际金融中心的强烈需求，但由于自身经济、金融条件的限制，不可能成为传统的顺应经济发展而自然产生的金融中心。连云港应在一定需求反应的基础上，实施政府主导模式，共创金融中心，为发展提供有效的金融支持。当前，应在建设离岸金融中心方面率先取得突破。

三是建设区域性国际商贸中心。从理论上讲，发展商贸是一个区域经济发展的便捷途径，也是当代经济发展的一个重要特征，符合经济发展规律。商贸自身具有综合性、促动性和基础性的本质特



征，可以促进交换、消费，引导生产，渗透到许多行业，它自身的发展必然带动人流、物流、资金流、技术流和信息流的循环流动，进而带动整个经济社会的全面发展。因此，建设区域性国际商贸中心，是加快建设新亚欧大陆桥东方桥头堡的重要内容。在新的形势下，连云港要实现跨越式发展，建设现代国际商贸中心是必然方向。连云港作为新亚欧大陆桥东方桥头堡，应在环太平洋沿岸地区和欧洲的市场范围、资金流通范围、生产网络范围内增强竞争能力，强化城市综合服务功能，形成具有鲜明连云港特色的城市综合服务功能体系。因此，连云港建设国际商贸中心不能仅满足于传统型诸多要素的具备和完善，更重要的是加强辐射、流通以及信息等功能塑造，充分发挥连云港的区位优势，形成一个集功能、规模、综合服务等比较优势为一体，具备集聚力、辐射力和流通力的综合型内外贸平台，并以此带动连云港现代服务业、先进制造业得发展和发展方式的转型。连云港区域性国际商贸中心框架主要包括四个层面：即口岸商贸中心、现代国际化采购交易中心、贸易营运与控制中心和国际服务中心。“要完善商务服务功能，如设立服务陇海兰新沿线地区的技术交易市场、非上市公司产权交易市场、中小企业融资服务市场、进出口市场和信息中心；要积极发展信息咨询、中介代理、会展交易等商务服务，提升国际会展功能，打造区域性和国家级会展品牌。将连云港国际商务中心建设成为国际会展中心”。

四是建设区域性国际交通枢纽。连云港是国际性港口，是中原、西北地区和中亚国家最便捷的进出口岸，是陇海兰新经济带实施对外开放的东大门，具有构建区域国际交通枢纽的得天独厚的条件。要使连云港成为我国重要的综合交通枢纽、陇海兰新沿线地区最便捷的出海通道的对外开放窗口，逐步形成亚欧之间重要的国际交通枢纽，一要完善开放服务功能。围绕打造中西部地区便捷高效的出海通道，积极引进战略合作伙伴，大力发展集装箱干线运



输，开辟集装箱远洋干线航线和加密航班，进一步提升连云港港集装箱过境运输能力和效率。积极推进现有海关特殊监管区域和保税监管场所整合发展，完善服务周边地区及内陆腹地的保税物流体系，大力发展国际中转、配送、采购、转口贸易和出口加工，建设面向中西部地区的资源集中采购平台和连接中西部地区的现代物流中心。鼓励国外大型企业在示范区设立区域性总部和研发生产、采购配送、商品交易中心，并向中西部地区拓展分支机构。二要加强与中西部地区重大交通基础设施对接，支持大陆桥沿线重要城市共建共用连云港港，加快建设综合交通枢纽。三要健全口岸“大通关”体系。大陆桥沿线城市在海关、检验检疫、防检查等方面开展跨区域口岸合作，推进“属地申报口岸验放”的通关模式，在大陆桥沿线节点城市合作建设物流场站，大力发展海铁、海陆等多式联运业务，充分发挥国家电子口岸的作用，加强港口、铁路间互联互通和信息共享，建设具有通关、物流、商务等应用功能的大通关信息平台。当前，必须全方位拓展功能，尽快建设自由贸易区。

（连云港市社科院）



2014 年 5 月 19 日，中哈物流基地正式启用。图为江苏省长李学勇（前排中）、连云港市赵晓江（前排左一）等领导参加启用仪式



第四章

一体两翼组合大港建设

连云港港口位于黄海之滨，1933 年开港，1984 年，连云港市被列入全国首批 14 个沿海开放城市，连云港港口迎来了难得的发展机遇，进入发展的快车道。30 年来，连云港港口在改革大潮中奋进，不断创新、锐意进取，取得了令人瞩目的发展成就，港口货物吞吐量从不足千万吨到成功突破 2 亿吨的 20 余倍的巨大飞跃，有力的带动了本地经济和中西部地区腹地经济的快速发展，谱写了顽强拼搏、崛起腾飞的壮丽诗篇。

一、连云港港发展历程

（一）战略飞跃阶段（1984 年—1993 年）

1984 年以前连云港港口因港址争夺而出现“回淤严重、软基基础、陆域狭窄，不能建深水泊位”的论调，以及国家中止与荷兰财团承包合作建港谈判，致使大港规划建设不断延后，港口建设处于停滞期。1984 年随着深水大港规划的快速重启，港口跳出马腰老港区，开辟庙岭新港区，相继完成国家“六五”“七五”的重点工程（开辟 5 万吨级航道，建成庙岭煤炭、杂货、木材、钢铁、集装箱等 16 个泊位等）。至 1993 年底，共拥有岸线 5525 米，泊位 35 个（含非生产性泊位），万吨级以上泊位 18 个，最大等级 5 万吨级，设计能力 2115 万吨，其中集装箱 24 万标箱；航道水深 - 7.5 米，可供 2 艘 2.5 万吨级船舶同时进出，3.5 万吨级以上船舶乘潮进出；港口自营铁路 25 条，总长 10.9 公里，年编解能力 1300 万吨以上。港口



吞吐量1988年跨入1000万吨行列，至1993年达到1417万吨；集装箱从1986年的13标箱起步，至1993年达到23269标箱；活牲畜、散粮、木材、大件、集装箱铁水联运等业务名扬全国；外贸运输比重超过62%，成为中国外贸运输的重点港口。1992年12月1日，“东方1808”号国际集装箱铁路列车从连云港驶出，标志着从连云港至荷兰鹿特丹的新亚欧大陆桥正式开通运营。被誉为中华第一堤的拦海西大堤（6.7公里）临近完工，通过连接连岛与陆地，使港口形成30平方公里的港池，可供建设上百个泊位，为建设现代化的综合性深水大港提供了绝好条件。

（二）艰难前行阶段（1994年—1999年）

时值全国港口从“奠定基础期”进入“快速发展期”，但因国家对港口建设水下基础设施投资政策改变以及港口建设原先所使用的日元贷款大幅度升值，资金投入严重匮乏，年度投资从2亿—3亿元降至1亿多元，1999年仅为1876万元，共建成墟沟港区一期工程6个泊位和16号泊位，新增设计能力310万吨，航道实现3.5万吨级船舶双向通航。由于以中西部地区为主的腹地经济相对落后，临港工业支撑单薄乏力，以及诸多的主客观因素，港口功能未能实现最大利用，至1999年底，吞吐量低于设计能力近30%，完成2017万吨，其中集装箱11万标箱。企业经营陷入困境，除1998年盈利10.9万元，其他年度全部亏损，1999年亏损额高达10.38亿元，全员劳动生产率仅为2105吨/人，市场综合竞争力极为薄弱，面临被淘汰的处境。

（三）快速发展阶段（2000年—2008年）

进入新世纪，伴随着改革开放的不断深化，特别是从2003年港口下放至地方政府管理，实行政企分开的经营管理体制，省、市确立“以工兴港、以港兴市”发展战略，启动“亿吨大港建设工程”以来，连云港港口迎来了快速、健康、可持续发展的崭新格局。



战略地位确立。在2006年国家新一轮沿海港口布局规划中，连云港港再次被定为全国沿海主要港口，首次被列入长三角港口群并作为三大主体港之一，布局煤炭、铁矿石、粮食、集装箱、原油等货种的运输系统。2008年，《连云港港总体规划》获得部省联合批复，明确港口岸线100.7公里、入河口段岸线44.5公里，确立由连云、赣榆、徐圩、前三岛、灌河等五个港区组成的“一体两翼”港区总体发展格局。此后，在《江苏沿海地区发展规划》《长江三角洲地区区域规划》《国家东中西区域合作示范区建设总体方案》等国家战略中，连云港港又被作为发展的重中之重，冀望成为辐射带动能力强的新亚欧大陆桥东方桥头堡，发挥连接南北、沟通东西的桥梁作用，服务全国区域经济协调发展。

到2008年底，港口吞吐量成功突破亿吨，成为全国沿海第14个亿吨大港；集装箱300万标箱，跃居江苏第一、沿海第九、全球第23位。集装箱实现了从无到有，从1986年的13标箱起步，自2002年后快速崛起，2005年实现了100.5万标箱，2007年突破了200.3万标箱，2008年又突破300万标箱，位居全球百强集装箱港。2008年3月27日中远集装箱欧洲航线正式开通连云港，8月5日连云港港30万吨级矿石码头开工建设。

在此期间，连云港港成为中国进口氧化铝、有色矿和木薯干第一港，中国出口铝锭和胶合板第一港，中国出口焦炭第二港，三大化肥进口港、四大机械设备出口港、五大粮食接卸港；五大煤炭输出港及唯一无索赔港，大陆集装箱服务最佳港，自2004年起6次入选中国船港星光榜“五星级”港口。

（四）组合发展阶段（2008年—2014年）

港口综合功能全面提升，航道浚深至25万吨级，可接进吃水达20米的超大型散货船和装载14100标箱的集装箱船。港口拥有集装箱、矿石、焦炭、煤炭等万吨级以上泊位52个，建设有江苏最



大的 30 万吨级矿石码头和最先进的第六代集装箱码头。港口拥有 300 多万平米的港内堆场、22 万平米陆桥保税库、45 万平米港口物流园、51 万平米保税物流中心一期，以及正在建设的 22 平方公里中云台国际物流园区，具备货物仓储、多式联运分拨、海河联运、临港加工、商贸展示等功能。

一体两翼组合大港初成规模。赣榆港区、灌河港区、徐圩港区路线开港运营，港口货物吞吐量达到 2 亿吨，集装箱吞吐量 560 万标箱，港口辟有远近洋航线 60 多条，月航班 300 班，与世界上 150 多个国家和地区的近 1000 个港口有贸易往来。连云港港口已搭建起陆海循环物流平台，实现“陆上开放”和“海上开放”新格局。陆向形成阿拉山口、霍尔果斯、喀什 3 个过境通道，开行 13 条国际国内铁路班列，布设 11 个内陆物流场站，2013 年大陆桥运输量已经突破 10 万标箱。海向开辟有 50 多条集装箱航线、13 条杂货客货班轮航线和 2 条中韩客货班轮航线，铁水、海公、海河多式联运优势明显。同时，连云港又是全国唯一低碳示范港、首个科技示范港、铁水联运示范港三大示范港口，“绿色、低碳、智慧”发展模式倍受全国瞩目。

二、连云港港建设主要成就

（一）港口建设快速推进

港口码头建设投资步伐加快。1984 年，港口仅有生产性泊位 6 个，吞吐能力 445 万吨，经过 30 年的建设，港口完成了庙岭二期工程 5 个泊位、墟沟一期工程 6 个泊位、庙岭三期顺岸工程 4 个泊位、墟沟二期工程 3 个泊位、墟沟三期工程 1 个泊位等码头项目建设，2014 年底庙岭三期突堤 5 个集装箱泊位、焦炭专业化泊位、30 万吨级矿石码头也将建成，港口增加 37 个万吨级以上生产性泊位，新增散杂货吞吐能力 7500 万吨、集装箱吞吐能力近 300 万标箱。



南北两翼港区先后开港运营。赣榆港区逐步实现稳定运营，一期 2 个泊位投产发挥效益，2013 年吞吐量突破 500 万吨，并正式开通集装箱航线。徐圩港区实现开港，2013 年 12 月 28 日上午，江远扬州号国际货轮满载着红土镍矿稳稳地停靠在徐圩港区 10 万吨级通用 2 号泊位，宣告徐圩港区实现开港试通航，连云港港徐圩港区开港试通航标志着连云港市“一体两翼”组合大港已从蓝图变为现实。

航道等级日益深水化。航道水深是港口等级的重要标志，没有大航道就不可能成为大港口。30 年来，连云港航道改革开放之初的 1978 年为万吨级，2002 年为 7 万吨级，2004 年提升为 10 万吨级；2008 年扩建到 15 万吨级，2013 连云港港口已具备 25 万吨级深水航道，正在向 30 万吨级航道浚深标志着连云港港口已跻身世界深水大港行列。

港口场地功能日益多元化。30 年间，除码头后方配套场地外，港口完成了庙岭煤堆场、中云物流园区、远大渔业公司场地、陆桥保税库等新建和扩建工程，新增各类场地 200 万平方米；建成了墟沟北港口站编组场及庙岭和墟沟作业区煤炭、焦炭、铁矿石、集装箱等货种的 10 余条专用装卸线，拥有 45 万平方米中云物流园区和 13 万平方米保税库；此外，面积达 22 平方公里，具备货物仓储、海河联运、临港加工、城市配送、多式联运分拨、综合服务、商贸展示等多功能的中云台国际物流园区正在建设。

（二）港口生产持续增长

港口集装箱运输的发展上，这 30 年更是经历了从无到有，从落后到高速增长、呈跳跃式发展的发展历程。连云港集装箱运输起步于 1987 年，可以说是伴随着改革开放兴起的。当时在无专业化泊位、无专业化装卸设备、无专业化人才的情况下艰难起步。成立之初的当年利用杂货泊位和自制的吊索具仅完成运量 169 个标



箱，2001 年以前的 15 年间，每年的运量始终徘徊在十几万标箱的层面。从 2002 年至 2004 年三年间，连续实现了 20 万箱、30 万箱、50 万箱的三级跳；从 2005 年至 2007 年三年间的发展阶段实现了 100 万箱、200 万箱的两级跳；2008 年将实现发展阶段 300 万箱的三级跳。2013 年集装箱完成吞吐量 560 万标箱。连云港港集装箱运输经历从无到有、从一般化到规模化的发展，从艰难起步，到徘徊不前，到稳步前进，到连接跨越，业已成为全国 10 大港口、全球 100 强港口。

港务管理转型升级。2002 年，连云港港口移交连云港市政府管理；2003 年 11 月，登记注册 13 年的连云港港务局正式实现政企分开，分别成立连云港市港口管理局和连云港港口集团有限公司。连云港市港口管理局以原连云港港务局港口行政管理职能为基础，将市相关部门涉及港口管理的职能调整划入。市口岸管理委员会与其合署办公，作为主管全市沿海港口以及口岸行政管理的职能部门；连云港港口集团有限公司由原连云港港务局及其所属企业改制组建而成，为市政府授权的国有资产投资主体，并兼具部分社会事业职能；灌河口办事处整体移交灌云县政府，实行属地管理。

港口加强与内地的业务联系和沟通。在苏北淮安、宿迁、新沂，河南洛阳、山西侯马、陕西西安、青海西宁、宁夏银川等地设立了无水港。港口大力发展铁水联运，促进中西部区域经济协调发展连云港已开通至阿拉山口、乌西、西宁、侯马、无锡等多条西行或东行国内班列以及至阿拉木图、莫斯科国际班列。其中，港口至阿拉山口班列被原铁道部定为精品和示范班列；连云港至西宁（陶家寨）、西宁（陶家寨）至无锡的班列被原铁道部认定为全国沿海港口运行最成功的班列之一。

（三）港口集疏运体系加快构建

发展港口运输要以充足的货源和广阔的经济腹地为前提，经



济腹地的拓展，要靠完善、便捷、顺畅的集疏运系统来支撑。连云港港是一个以腹地型为主、同时兼具国际中转功能的港口。连云港港的经济腹地分为陆向腹地和海向腹地两部分。陆向腹地(包括直接腹地和间接腹地)，主要集中在大陆桥沿线的陇海兰新经济带，交通集疏运系统的布局和建设，也必须与此相衔接。2013 年底已基本形成铁路、公路、水路三种运输方式竞相发展、相互补充、相互促进的局面。铁路建设成为连云港交通发展新亮点。配套东陇海铁路站场和电气化改造，港内 1050 站场改造完毕，可接进 5000 吨大列，电力机车也将直接进入港区；开通了至郑州、西安、成都、阿拉山口、西宁、无锡等多条国内五定班列和至阿拉木图、莫斯科 2 条国际五定班列港内在建分为南、东、北三条疏港专用通道，并连接至外围。高速公路建设成绩斐然。改革开放前，连云港对外公路交通没有一条高速公路，现在已先后建成了宁连、沿海、连徐、汾灌等高速公路，成为连云港对外公路交通的主骨架，并与全国高速公路网相衔接。连云港内河疏港通道连接至通榆运河、京杭运河、长江干道等水系，海、河、江联运成为现实。航空运输、管道运输亦成为连云港新的运输方式。

与拓展陆向腹地相比，连云港港拓展海向腹地所用的时间短、速度快、覆盖范围大。改革开放初期，连云港港海上航线所到达的范围，北至青岛、南至上海，没有国际航线。连云港港经历了喂给港、支线港、干线港三个发展时段，航线布局日趋合理。2013 年，连云港拥有国际国内航线已达 52 条，月航班达 300 班次左右。

（四）口岸服务功能不断完善

口岸功能延伸取得新突破。加强与苏北、中西部各地口岸的沟通协调，积极组织口岸查验单位、港口企业到内地开展连云港口岸推介会，苏北四市共建共用连云港口岸协议加快落实，宣传落实连云港口岸支持内地发展举措，与西宁市签订了战略合作协议，连云



港港对外影响力明显扩大。

口岸开放步伐不断加快。连云港口岸在省级查验机关的大力支持下,按照国家的要求,在认真做好口岸发展规划的基础上积极推进新建码头对外开放工作,改革开放 30 年来,连云港开放泊位已由 7 个增加到现在的 37 个。另一方面,积极发展海上国际客运事业。2004 年 12 月和 2007 年 11 月,分别开通了至韩国仁川和平泽两条国际客运航线。口岸有关单位通力合作,采取超常服务举措,促进航线健康平稳发展。2013 年 6 月,赣榆港区临时开放获批,航空口岸正式开放进入国家层面审查阶段。自由贸易港区申报、恢复汽车整车进口口岸资质的请示已由省政府上报国务院,东中西示范区综合保税区请示上报省政府。

口岸服务环境进一步优化。实行 24 小时办理船舶进出港手续,第五代集装箱船舶夜航、航道双向通航;实行“5+0.5+0.5”工作制、24 小时预约制和近洋航线进出港船舶“零待时”。对来自非疫区的集装箱船舶实施了“零待时”政策;为加快连云港电子口岸信息平台的开发应用,中国电子口岸数据中心南京分中心已同意对连云港港口信息化建设提供海关数据支持;苏北区域通关和跨关区转关运输服务措施得到进一步加强,“属地申报,口岸验放”“提前报关,货到验放”等措施得到及时落实,码头闸口自动化系统、口岸船舶统一申报系统加快推进,集装箱出口装箱单电子化工作进一步推广。

(五)新亚欧大陆桥东桥头堡地位确立和巩固

新亚欧大陆桥使国家内陆腹地与中亚、欧洲国家紧密连接起来,实现东西双向开放的同时,为日本、韩国、东南亚地区与东欧、西欧、西亚、中亚、南亚各国的经贸发展开辟了一条便捷的通道。新亚欧大陆桥的开通,将连云港推到国际贸易通道东桥头堡的特殊区位上,连云港在陆桥经济理论和陆桥营运实践中已具有不可替



代的特殊地位。

在陆桥经济理论研究方面，1984 年，连云港市就提出打通北疆铁路，连接前苏联土西铁路，构筑第二条亚欧大陆桥(时称新海大陆桥)的构想。撰写出版了几十部专著，创办了全国第一份研究新亚欧大陆桥的期刊《大陆桥经济》，奠定了中国陆桥理论研究的基础并始终处于陆桥经济理论研究的前沿。在陆桥营运实践方面，连云港全国陆桥营运的实际承担者。1992 年 12 月 1 日连云港组织了新亚欧大陆桥第一列国际集装箱运输专列。1995 年 11 月 23 日，连云港组织了新亚欧大陆桥首列整列国际集装箱运输专列，整列美国货物首次在连云港上桥西行中亚。1997 年 1 月 17 日，新亚欧大陆桥国际信息中心在连云港成立。2007 年 10 月 8 日，连云港—莫斯科的过境集装箱“五定”班列在连云港首发，这趟班列标志着新亚欧大陆桥通道的正式开通。同时，在我国自行设计建造的第一艘第六代特大型集装箱—“新亚洲” 号集装箱船也安全靠岸连云港港，这两件事标志着“海铁”联运这一目前国际上最先进的多式联运方式在新亚欧大陆桥的正式启动。2013 年连云港陆向形成阿拉山口、霍尔果斯、喀什等 3 条过境通道，布设 9 个内陆物流场站，开行 13 列集装箱班列，其中过境班列从中亚延伸至欧洲；连云港—霍尔果斯班列逐步成为陆桥过境运输新动力，达到日均 2 列的规模，2013 年陆桥过境运输突破 10 万标箱。4 海铁联运完成集装箱 25.7 万标箱，继续位居全国前列。

2013 年 9 月 7 日下午，在中哈两国元首的共同见证下，连云港市政府与哈萨克斯坦国有铁路股份公司在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳正式签订中哈物流中转基地项目合作及协作协议。在上合组织成员国总理第十二次会议上连云港被确定为上合组织成员国共用出海口。

（六）连云港港口有力拉动腹地经济发展



港口发展带来的人流、物流、资金流、信息流，强力推动了地方物流、金融、贸易、教育、餐饮住宿、旅游等产业的发展。在港口发展的带动下，连云港临港经济发展很快。2013 年，连云港市装备制造业产值率先突破千亿，高新技术产业实现产值 1500 亿元。六大重点园区实现销售收入 3200 亿元，海州区被认定为国家火炬计划特色产业基地。全市销售收入过 50 亿元企业达到 17 家，较上年增加 7 家，新海石化过 200 亿元。中小企业园和工业集中区开工建设标准厂房 264 万平方米，签约企业 359 家。炼化一体化项目获得国家发改委批准开展前期工作，连云港跻身国家重点建设的 7 大石化产业基地之一。加快发展现代服务业，27 个集聚区全面推进，50 个重点项目完成投资 133.6 亿元，东海水晶文化创意产业园入选首批江苏文化科技产业园，金港湾物流园区获批省级现代服务业集聚区。

从服务中西部来看。30 年来，连云港港与腹地经济保持着密切的互动关系，内地货物运量一直占港口货物吞吐量的 60%以上，外贸运量也占 70%至 80%。随着港口功能的快速提升、服务质量的优化，随着国家中部崛起和西部开发战略的深入实施，中西部省区利用陇海兰新铁路大动脉实现对外贸易运输的需求迅速扩大，拥有功能完备、交通便捷、品牌服务、海铁联运等优势的连云港港正日益成为中西部地区钢铁冶炼、汽车制造、能源深加工、化工、农副产品加工等企业原材料和产品进出口的首选港。港口在极力开通更多集装箱班列、散杂货大列的同时，也在货源密集的侯马、西宁等地建立了场站，并正谋划在兰州、西宁、郑州等地建立场站，与当地政府和企业共建具备货物仓储、配送、运输和口岸查验功能的“无水港”，打造畅通无障碍的物流通道，有效服务于内地企业，满足沿线地区外向型经济发展的需求。山西、陕西的焦炭、煤炭，河南的日产汽车、彩色玻壳，四川绵阳的长虹电器，新疆的棉花、番茄酱，以



及各地的工程机械、大型设备等高附加值的货物都从这里漂洋过海，走向世界各地；甘肃、陕西、山西、河南等地工业发展所需的氧化铝、铁矿石、红土镍矿等原材料也通过连云港港进口。港口正日益成为中西部地区开放开发的重要依托。

三、连云港港发展的主要经验和启示

（一）坚持解放思想、深化改革，是取得辉煌成就的根本途径

30 年来，始终高举改革开放大旗，坚持解放思想、一切从实际出发，一切从港情出发，不断冲破习惯势力和定势思维的束缚，不断革新阻碍港口建设的体制机制和发展羁绊。30 年的改革开放，深刻的认识到：推进港口工作，要着眼于对实际问题的深入思考，要着眼于打破旧的思想束缚。30 年的改革开放雄辩的证明了，没有解放思想、深化改革，曾经长期困扰港口发展的“回淤严重、软基基础、陆域狭窄”三顶帽子，就不可能得到根本摘除；没有解放思想、深化改革，就不可能引进中海、中远、中外运、韩国兴亚、新加坡丰益等战略合作伙伴，连云港港口的国际化进程就会大大受阻；没有解放思想、深化改革，就不可能运用现代投融资方法破解资金瓶颈，解决港口建设投入难题，连云港的“东方大港”还将停留在规划蓝图之中。解放思想、深化改革永无止境，只有不断解放思想，坚定不移地深化改革，才能突破发展瓶颈，不断实现新的跨越。

（二）坚持走科学发展、可持续发展道路，是取得辉煌成就的重要保障

改革开放初期，连云港港规划岸线不足 10 公里，码头最大泊位等级 2 万吨级，码头作业主要依靠肩扛担挑。30 年后，以港口可持续发展为目标，开展了连云港港总体规划修编工作，强力推进科技兴港战略。历时 3 年多的时间论证，连云港港总体规划于 2008 年 2 月获得部省联合批复，确立了建设组合港发展港口群的思路，明确了各港区的功能定位以及各个阶段的发展目标，为连云港港



制定中长期发展规划，实施港口宏观调控和岸线资源管理提供了重要依据，港口规划岸线增加到100.7公里，码头泊位最大等级30万吨级；在港口发展框架上，实现了由连云港主港区单一形态向一体两翼组合港形态转变的历史突破，“一体延伸、两翼拓展”发展总格局已然形成；在港口现代化建设方面，建立了统一的电子口岸平台和管理信息平台，所有泊位都配备了齐全的专业化机械设备，极大提高了通关速度和作业效率。大量事实说明，只有深入贯彻科学发展观，走可持续发展的道路，突破传统的思维模式，才能使港口事业步入科学、协调、快速发展的轨道。

（三）求真务实、坚定信心是取得辉煌成就的重要基础

早在上个世纪60年代，国际航运大型化、深水化、专业化发展趋势就已经开始显现，连云港如果无法建设深水大港，航道只停留在万吨级的水平上，那么就无法适应国家对外贸易和腹地经济快速发展的需要。为此，省政府作出了要在连云港港口研究建设深水航道的重要指示。正当连云港港口响应国家改革开放号召，加快港口基础设施建设的关键时刻，1979年来自有关方面的要求罢建连云港深水港的人民来信，使关于在石臼所港还是连云港建设深水大港成为争论焦点，尽管江苏省和连云港市几经争取，但最终连云港还是失去了一次早日建设成为国际深水大港的机遇。面对大家在连云港这样淤泥质浅滩上能否建设深水大港的重重疑虑，连云港市组织大量科研人员和权威专家，开展了一系列的科研专题研究，得出了连云港港口完全具备建设深水大港的科学论断，从而坚定了在连云港建设国际型枢纽大港的信心和决心。这些充分说明，加快港口事业的发展，必须遵循实践、认识、再实践、再认识的规律，必须坚持把大胆探索的勇气同科学求实的精神统一起来，克服一切艰难险阻，按照正确方向坚定不移地走下去。

（四）坚持党的领导、深入贯彻党和政府决策部署，是取得辉煌



成就的动力源泉

30年来，国家高度重视连云港港的发展，对连云港港在促进苏北振兴、服务陇海兰新经济带开发开放中发挥重要经济枢纽功能寄予了深切厚望。特别是2007年，胡锦涛总书记和温家宝总理都从国家战略层面赋予了连云港更高的发展定位，对连云港的发展提出了更高的要求。江苏省委、省政府明确指出要举全省之力建设连云港，使连云港成为振兴苏北的龙头、全省发展的新增长极、全国连接南北沟通东西的重要经济枢纽。市委、市政府把港口作为全市工作的重中之重，确立了“以工兴港、以港兴市”发展战略，在政策支持、资源调配、干部配备等方面都对港口极大倾斜。这些对港口的优先发展、快速发展产生了巨大的推动作用。30年来改革和建设的实践证明，是党中央和国务院的亲切关怀，省、市党委政府的正确领导，连云港港口才有蓬勃发展的今天。

（五）团结奋进、凝心聚力，是取得辉煌成就的重要前提

改革开放以来，连云港港口口岸系统以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，以服务改革开放，服务经济发展为工作重心，充分发挥职能优势，切实履行各项职责，创新拼搏，奉献进取，不断深化“一家人、一盘棋”的认识，加强与内地口岸的沟通协调，开展共建公用连云港口岸活动，努力扩大“属地申报，口岸验放”的企业范围，增加“提前报关，货到验放”的地区和货种，推进腹地“无水港”建设，加快码头闸口自动化、口岸船舶统一申报系统研发，不断提高口岸综合服务功能，为连云港港口大发展、大繁荣做出了积极贡献，得到了社会各界的充分肯定和一致好评。可以说，连云港港跨越发展的30年，是港口口岸系统团结协作、辛勤耕耘的30年，是港口口岸系统凝心聚力、奋力拼搏的30年。

（六）转变发展方式、推动港口城市互融发展，是取得辉煌成就的重要经验



曾几何时，连云港港口的建设与城市的发展未能融为一体，造成港口与城市相互脱节，这样既阻碍了港口的跨越发展，也影响了城市的崛起腾飞。改革开放以来，省市党委政府高瞻远瞩、审时度势，决心转变连云港发展方式，凸显港口带动作用和服务功能，做出了连云港要“城市东进、拥抱大海”的战略决策，以提升港口和城市整体综合实力，实现港口和城市的自我良性循环为目标，统筹推进港口和城市的共同发展。从此，连云港开始了战略重心东移、港口城市互融发展的历史新篇章。改革开放 30 年的经验告诉我们，港口的发展离不开城市的功能支撑，城市的提升也需要港口快速发展，只有港口与城市互相推动、互融发展，连云港事业的航船才能不断乘风破浪、驶向前方。

（连云港市港口管理局）

连云港开发园区分布图


赣榆县
连云区
新浦区
海州区
东海县
灌云县
灌南县
赣榆经济开发区
规划面积 60 平方公里
地址:赣榆县柘汪
赣榆海藻产业园
规划面积 10 平方公里
地址:赣榆县海头镇
连云港经济技术开发区
规划面积 184.23 平方公里
联系地址:连云港开发区黄河路
园区包含:
江宁经济技术开发区连云港工业园
江苏连云港新医药产业园
连云港市临港产业区
赣榆经济开发区
规划面积 57.5 平方公里
联系地址:赣榆县宋庄
园区包含:丹徒经济开发区赣榆工业园
江苏赣榆新能源产业园
连云港出口加工区
规划面积 2.79 平方公里
地址:连云港开发区黄河路
海州经济开发区
规划面积 6.23 平方公里
联系地址:新浦区浦南
连云经济开发区
规划面积 40 平方公里
联系地址:连云区板桥
园区包含:板桥工业园、江苏连云盐业科技产业园、锦江京口工业园区连云工业园、
东海经济开发区
规划面积 70 平方公里
联系地址:东海县晶都大道
园区包含:锦江经济开发区东海工业园
东海硅材料特色产业园
海州经济开发区
规划面积 30 平方公里
联系地址:连云港市郁州南路
园区包含:句容开发区海州工业园
江苏海州现代装备制造产业园
徐圩新区
规划面积 467 平方公里
地址:连云港开发区黄河路
园区包含:国家东中西合作示范区
灌云经济开发区
规划面积 40 平方公里
地址:灌云县伊庄
园区包含:丹阳经济开发区灌云工业园
灌云农业机械产业园
灌云临港产业区
规划面积 150 平方公里
联系地址:灌云燕尾港
连云港化学工业园
规划面积 75 平方公里
联系地址:灌南县堆沟港
园区包含:太仓港连云港化工产业园
灌南特种船舶产业园
灌南经济开发区
规划面积 52 平方公里
联系地址:灌南经济开发区
园区包含:灌南金民精加工产业园
高速公路 Expressway
G15 沈阳—海口 Shenyang—Haikou
G25 长春—深圳 Changchun—Shenzhen
G30 连云港—霍尔果斯 Lianyungang—Khorgas
国道 National Highway
G204 烟台—上海 Yantai—Shanghai
G310 连云港—天水 Lianyungang—Tianshui
省道 Provincial Highway



第五章

连云港开放型经济的发展

1984 年 4 月，经国务院批准，连云港市成为全国首批 14 个沿海开放城市。30 年来，从获批沿海开放城市开始起步，连云港市的对外开放事业经历了波澜壮阔的发展历程，全市开放型经济发展取得令人瞩目的成就，宽领域、多层次的对外开放格局初步形成，国际化海港中心城市建设取得显著成就，作为全国首批沿海开放城市和新亚欧大陆桥东方桥头堡，连云港呈现出强劲的发展活力和综合竞争力。

一、连云港开放型经济发展历程

第一阶段：1984 年至 1991 年，以进入国家首批沿海开放城市序列、设立国家级经济技术开发区为标志，开启对外开放的历史进程。

经过改革开放初期的积极探索，初步建立了与国际惯例接轨、符合自身发展需要的涉外经济体制。依靠沿海开放城市的特殊优惠政策、地方享有的外商投资审批权限以及初步改善的投资环境，利用外资、对外贸易及对外经济合作都进入良好的起步发展阶段。1984 年，全市第一家中日合资企业——江苏三得利食品有限公司在海州成立，当年，全市实际利用外资 650 万美元。经过 5 年的发展，到 1988 年全市共批准各种利用外资项目 17 个，合同利用外资 2768 万美元，在 17 个项目中，合资合作 10 个，补偿贸易 3 个，对外借款 4 个，另外还有来料加工项目 11 个。



随着国务院《关于鼓励外商投资的规定》的颁发，对外商投资举办产品出口企业和先进技术企业给予更为优惠的待遇。同时，随着连云港市对外开放的不断扩大，吸收外资的环境进一步改善，外商投资发展较快。这一阶段，连云港市吸收外商投资的结构有了较大改善，生产性项目及产品出口企业大幅增加，宾馆、旅游服务项目的比重大大降低，外商投资的区域和行业有所扩大，台湾地区厂商的投资开始进入，并迅速增加。到 1992 年，全市已有 39 家外商投资企业，合同利用外资 4316 万美元。

联合内地共同开发成为连云港市对外开放的一大特色。连云港与陇海兰新地带的发展息息相关。1985 年 6 月 22 日，谷牧在连云港视察时曾指出，开放政策包括两个方面："一是对外开放，一是对内开放。处在陇海铁路东端的连云港市，要进一步搞好同内地省区在资金、技术、人才等方面的交流和合作，以加强和内地的经济联合，促进连云港市的开发建设，以搞好连云港市的对外开放，带动内地经济的发展"。李鹏在 1995 年视察连云港时也指出："连云港这个港与别的港不一样，它的作用没有别的港可以代替。因沿陇海线，一直到甘肃、新疆，连云港是这些省区的重要出海口，对这些省区的经济发展与繁荣有重要作用，是重要条件。"对此，专家们提出"港口城乡一体，外引内联互促"的开放模式。连云港市委、市政府从战略的高度，将大力发展横向经济联合作为连云港市对外开放的一项重要工作。横向经济联合取得了丰硕成果。1985 年，连云港市第一家内联企业——红光电子管厂（778 厂）落户投产，总投资 300 万元。1985 年至 1991 年，全市建成投产内联项目 799 个，总投资 6.17 亿元，实际到位资金 2.77 亿元。

对外贸易从为省级外贸公司收购产品开始起步，出口商品种类、规模不断扩大，1990 年外贸收购总值达到 39314 万元，出口商品种类发展到 17 个大类、590 个品种，产品畅销 50 多个国家和地



区。1984至1992年,对外贸易每年以25%的幅度递增。同时,对外承包工程和劳务输出开始起步，累计实施对外经济合作项目28个,设立境外投资企业12家。

第二阶段:1992年至2000年，开放型经济总量实现跨越式发展,开放型经济体制日趋完善。

1992–1997年期间,省市外贸联营脱钩,市级外贸逐步走上自主经营、自负盈亏的道路。为解决大部分市级外贸公司无自营进出口经营权,扩大地方自营出口规模,采用“借权经营”模式,“一顶帽子大家戴”,市县区各级外贸公司以序号方式全部借用“连云港市对外贸易公司”和“ 连云港经济技术开发区对外贸易公司”的经营权从事自营进出口业务,最多的时候有60家企业借权经营。借权经营扩大了地方自营出口规模,1997年连云港市对外贸易公司在“中国进出口额最大的500家公司”中排名129位。1997年,连云港市红旗化工厂、连云港市罐头厂、锦屏磷矿等5家生产企业获得外贸自营进出口权;1999年3月,连云港远泰、中土物产、国元等7家外贸流通企业获得外贸自营进出口权;到2000年,全市有52家企业获得外贸自营进出口权。

这一时期,连云港市吸收外商投资大幅增加,全市有672家外商投资企业,协议注册外资51037万美元,实际利用外资28319万美元,其中2000年当年新批108个外资项目,协议注册外资10247万美元,实际利用外资3937万美元。1992年至2000年,内联引资进入新的快速发展阶段，许多外来投资商纷纷与连云港市洽谈投资合作。1999年,广东顺粮集团公司收购东海酒精厂,成立顺泰酒精有限公司,使得该公司迅速成为全国较大的酒精生产企业。河南客商周时民投资成立的宇顺工艺品有限公司，主要从事草柳编加工,利用出口创汇带动了农民致富。浙江客商周步道投资兴建的时代广场商业步行街成为赣榆县城的一大亮点。他还积极为政府排



忧解难，安排下岗就业人员 3000 多名。连云港市宜尔杉制衣有限公司也在此期间引进，并成为全省较大的行业服装公司。这一阶段全市批准内联项目 2193 个，引进客方到位资金 34.3 亿元。

1993–1999 年间，连云港市建筑工程公司、化工部连云港设计研究院、江苏三兴建工集团有限公司、第三航务工程局第五工程公司先后获得对外经济技术合作资格，全市实施的重要项目有：化工部连云港设计研究院在全省率先开展对外设计咨询业务，为美国佛罗里达磷矿提高磷矿石利用率提供技术服务；连云港国际公司的肯尼亚塔纳河农业开发项目；连云港市商业外经贸公司美国关岛商业大厦项目（合同额 800 万美元）；连云港海外经贸合作公司毛里求斯商业中心（480 万美元）等承包工程项目；三航五公司承建的缅甸蒂拉洼码头建设项目。1995 年连云港国际公司经国家外经贸部批准设立“连云港外派劳务培训中心”。这期间，连云港市对外承包工程和劳务合作有以下特点，在经营主体上以有经营资格公司开展对外承包工程和劳务合作为主，以中介公司开展对外劳务中介为辅；业务结构上，对外工程承包和对外劳务合作并行；在对外市场上，以非洲、中东地区和日本、新加坡为主。

连云港市的境外投资起步虽不晚，但发展速度却缓慢，因当时大多数企业综合经济技术实力较为薄弱，自身缺乏“走出去”的内在动力，加之体制、思想认识上的落后，连云港市企业也缺乏自身“走出去”的活力，这一阶段绝大多数“走出去”举办的境外投资项目效果并不明显。在 1992 年小平同志南巡讲话前后，连云港市境外投资历史上形成了第一个高潮，共举办各类境外投资企业 20 多家，但由于体制等原因，却无一家企业在国外长期生存并成长。

第三阶段：2001 年至 2013 年，全方位、多领域、深层次对外开放阶段。

2001 年，中国正式加入世界贸易组织，为开放型经济发展提供



了巨大的发展空间和增长动力。2004 年至 2008 年，连云港市实施“走出去”战略，境外投资正进入一个快速发展、效果明显的新阶段。5 年间共新办境外投资项目 30 个，中方协议投资额 6022.1 万美元，分别为 2004 年 300 万美元，2005 年 385 万美元，2006 年 1686 万美元，2007 年 1083 万美元，2008 年 2568.3 万美元；26 个境外企业中，行业分布为研发与信息服务 10 家，贸易 6 家，工业生产 2 家、矿产资源开发 5 家，交通、农业和资本运作各 1 家；国别分布：香港东南亚 8 家，日本韩国 6，美国加拿大 5 家，欧洲 3 家，非洲 2 家，澳大利亚和哈萨克斯坦各 1 家。连云港市境外投资具有鲜明产业特色，本地支柱产业医药、新能源等行业内企业纷纷“走出去”，设立国际化经营平台：中复连众成功收购德国第二大风力叶片生产研发企业——SINOI 公司，在国内风电行业率先尝试通过跨国并购掌握核心技术，打造具有国际竞争力的海外风力机叶片研发平台；太阳雨太阳能集团制定科学的国际化经营战略，先后在韩国、西班牙设立境外企业，逐步构建海外销售网络、研发平台和生产基地。恒瑞医药股份公司在美国和瑞典分别设立医药研发中心，使企业的自主研发能力显著提高。

2009 年 6 月 10 日，国务院通过《江苏沿海地区发展规划》，连云港市在江苏沿海开发规划中的龙头地位得以确立。随着 30 万吨级航道等重大基础设施建设的启动，连云港在全国沿海港口群的枢纽港、集装箱干线港地位更加巩固，支撑区域发展的海上通道能力显著增强。石化、冶金、装备制造等大型临港基地相继获得国家批准落户，为连云港崛起腾飞奠定了坚实的产业基础。

一是外资到账率和确认率不断提高，利用外资质量和水平跨上新台阶。2013 年单个项目协议注册外资额 770 万美元，是 2001 年的 7 倍。新兴产业平台加快建设，高附加值、高技术和资金密集型产业集群渐成规模，全市共批准 3000 万美元以上项目 77 个，其



中过亿美元项目 10 个，世界 500 强企业在连云港市兴办了 11 个外资项目，利用外资扩大生产规模或进行技术改造，形成了罗盖特、益海粮油等一批新型工业支柱企业和知名品牌。

二是产业集聚初步形成。2001 年以来，共有 62 个国家（地区）来连投资，其中香港、英属维尔京群岛、韩国、美国和新加坡列前五位，实际投资均超过 2 亿美元。内资高位增长，年均增长 46.7%。产业招商成效显现，晶海洋半导体、汉高华威、中复神鹰碳纤维、国电风力等新材料、新能源项目相继投产，新医药、新材料、新能源成为极具竞争力的战略性产业，恒成船业、兴鑫钢铁、新海石化等重大项目落户并建成，造船、钢铁、石化等临港产业形成集聚态势，中科院动力能源研究中心、杰孚特重工、环球铜业、海州义乌小商品城等重大项目加快建设。以重大招商引资项目为核心，将在谈、在建的内外资项目列入重大项目服务推进体系，积极协调解决重大项目推进中的问题，2011 年全市推进 5 亿元以上项目 65 个，总投资 1393 亿元，到位资金 218 亿元，超额完成全年 120 亿元的目标任务，55 个项目完成序时进度，成功新增 9 个重大项目。2001 年至 2013 年，全市引进客方到位资金 3806.4 亿元。重点规划建设省级国际服务外包示范区，相继成立了服务外包中心等服务机构，示范区内现有软件信息企业 14 家。

四是对外贸易规模迅速扩大。截至 2013 年底，连云港市出口的商品共六大类近 3000 个品种，与 182 个国家和地区有贸易往来，其中亚洲 45 个国家（地区），出口值 22 亿美元，占出口总值的 58.1%；北美洲 2 个国家，出口值 5.1 亿美元，占出口总值的 13.4%；欧洲 42 个国家，出口值 3.9 亿美元，占出口总值的 10.3%；拉丁美洲 34 个国家，出口值 4.2 亿美元，占出口总值的 11.1%；非洲 44 个国家，出口值 1.7 亿美元、大洋洲 12 个国家，出口 1 亿美元。2013 年，连云港市前三大出口市场分别是日本、美国和韩国，出口额分



别为 59542 万美元、47440 万美元和 39733 万美元。截至 2013 年 12 月底，在市商务局备案的内外资企业超过 1700 家，有进出口实绩的企业达 985 家。

五是对外投资合作实现跨越发展。由于大力实施“走出去”战略，境外投资进入一个快速发展新阶段。截至 2007 年底，23 年间共新办境外投资项目 22 个（含增资项目 4 个），中方协议投资额 2639.31 万美元。2008 年至 2013 年，全市新核准境外投资项目达到 45 个，中方协议投资额 6.45 亿美元，是过去 23 年总和的 24.5 倍。全市具有对外承包工程经营资格的企业达到 6 家，年度营业额达到 5000 万美元。对外劳务合作实现持续健康稳定发展，全市具有对外承包工程经营资格的企业达到 14 家，年度营业额达到 5000 万美元。

六是国际服务贸易发展提速，国际服务外包业务起步。连云港市国际服务贸易统计和分析开始于 2006 年，当年连云港市国际服务贸易总额达 2.34 亿美元，其中：国际运输 1.8 亿美元，国际旅游 31 万美元。2013 年，连云港市国际服务贸易进出口总额实现 11.3 亿美元，是 2006 年的 4.8 倍，年平均增长率 29.9%；其中：传统优势项目运输服务实现 4.2 亿美元，是 2006 年 2.3 倍；新型服贸项目国际旅游实现进出口总额 1.3 亿美元，是 2006 年的近 400 倍。

连云港市服务外包业务起步较晚。根据商务部服务外包统计管理系统反馈信息，连云港市服务外包业务记录始于 2010 年；2013 年，全市服务外包接包合同总额 2230 万美元，同比增长 9%，其中：在岸合同额 2123 万美元，离岸合同额 107 万美元。经过几年发展，连云港市服务外包企业资质和接包能力不断提升，截至 2013 年年底，连云港市纳入系统统计的服务外包接包企业 30 家，其中：6 家企业获得 CMMI 认证，6 家获得 ISO20000 认证，5 家获得 ISO27001 认证。



第四阶段:2014 年,连云港市委市政府确定为丝绸之路经济带建设年,全市开启新一轮对外开放征程。

国家主席习近平对哈萨克斯坦进行访问期间，在纳扎尔巴耶夫大学发表重要演讲时,提出了共建丝绸之路经济带的战略构想。李克强总理在乌兹别克斯坦首都塔什干召开的上海合作组织成员国总理第十二次会议上，提出中方愿在新亚欧大陆桥东端的连云港为各成员国提供物流、仓储服务。十八届三中全会的《决定》已经把推进丝绸之路经济带和海上丝绸之路建设，确定为我国开创全方位开放新格局的重要举措。在新的历史条件下,连云港市作为国家“一带一路”的交汇点肩负重要的历史使命,也必将在国家新一轮扩大开放的背景下展现出广阔的前景。下一步应切实抓住这一重大历史性机遇,积极申报设立连云港自由贸易港区,主动融入国家丝绸之路经济带建设大局,依托“一带一路”交汇点的战略优势,全力以赴建设连接亚欧的国际物流大通道和海陆交通枢纽和西双向开放门户,深入实施对外开放和对内开放战略,积极构建新型开放型经济体系,努力构筑对外开放新优势。

二、连云港开放型经济取得的主要成就

(一)形成较为完善的开放型经济体系

全市商务、口岸、外事、侨台、外管、旅游、出入境、民航、教育、卫生等涉外管理部门职能要素完备，开放型经济服务体系具备较强的服务能力,以国家级经济技术开发区为龙头、以出口加工区和保税物流中心等海关特殊监管区和省级开发园区为支撑的开放型经济载体具备较强的承载能力,一批世界 500 强跨国企业、中央企业、上市公司和民营企业落户各类园区,成为全市最具活力和竞争力的经济板块。对外经济合作高速发展，数十万人走出国门挣洋钱,本土跨国企业培育取得初步成效,宽领域、纵深化、多层次的对外开放格局初步形成。



（二）开放型经济总量迅速扩张

1.利用外资。1984 年 10 月，连云港市第一家中日合资企业—中国江苏三得利食品有限公司宣告成立，协议注册外资 700 万美元。2013 年新批外资项目 147 个，协议注册外资 11.3 亿美元，分别是 1984 年的 147 倍、161 倍。截至 2013 年底，全市累计批准外资项目 2993 个，协议注册外资 145.7 亿美元，实际利用外资额为 73.5 亿美元。

2.内联资金。1985 年，连云港市第一家内联企业红光电子管厂（778 厂）落户投产，总投资 300 万元。截至 2013 年底，连云港市有内联企业 20917 家，最大的内联企业是江苏虹港石化 TPA 项目，累计到资 27.9 亿元。2013 年，全市引进客方到位资金 767.5 亿元，是 1984 年的 1237 倍。

3.对外贸易。1984 年 9 月，连云港市开始实施以“进出口代理制，工贸结合、技贸结合、进出结合”为指导原则的对外贸易管理体制改革，陆续为连云港市对外贸易公司、连云港开发区对外贸易公司、中国粮油食品进出口公司连云港支公司等企业争取国家赋予进出口经营权。经过 30 年的发展壮大，截至 2013 年底，连云港市注册登记备案有进出口经营权的内外资企业已经达到 1700 多家，有进出口实绩的各类企业近千家。2013 年，全市进出口总额达到 66.41 亿美元，出口额 37.84 亿美元。元明粉、风力发电机叶片等优势出口产品在全球贸易中占有一定份额，连云港市成功入选全国外贸百强城市。国际服务贸易进出口 11.4 亿美元，服务外包合同执行额 1850 万美元，增长 75%，增幅居全省第二。

4.开发园区。1984 年 12 月国务院批准设立了国家级开发区连云港经济技术开发区。经过不断发展，开发区已经成为全市最具发展活力和竞争力的经济板块。2003 年 7 月，连云港出口加工区一期封关运作。2010 年 6 月，规划面积 1.32 平方公里、总投资 15.9 亿元



的连云港保税物流中心(B 型)一期工程封关运作,成为江苏省长江以北第一个 B 型保税物流中心。截至 2013 年底,连云港市共有开发园区 14 个,其中:国家级开发区 1 个、国家级出口加工区 1 个,省级开发区 9 个(含省级高新区 1 个),参照省级管理的开发区 3 个。14 家开发园区规划建设总面积 860.9 平方公里,建成区面积 351.9 平方公里。2013 年全市省级以上开发园区实现工业增加值 693.69 亿元。财政收入 191.3 亿元,公共财政预算收入 95.74 亿元,全社会固定资产投入 846.5 亿元,新增内资企业 800 家,新增内资注册资本 123.85 亿元,新批外资项目 76 个。

5.对外投资合作。1987 年,连云港市向德国派遣 2 名厨师、向科威特派遣数百名建筑工人,开启了对外劳务合作的漫漫征程。经过近 30 年的稳步发展,在对外劳务合作、承包工程、境外投资以及本土企业国际化等方面都取得了显著的业绩。2013 年,全市共有具有对外劳务合作经营资格的企业 14 家,全市对外劳务合作新签合同工资总额 1.5 亿美元,年末在外人员 3 万多人,分布在世界 70 多个国家和地区。全市有 6 家企业具有对外承包工程经营资格,合同额、营业额在 5000 万美元以上。从 1986 年 2 月,连云港经济联合开发公司和连云港国际信托投资公司共同出资在香港设立香港振云有限公司,拉开了连云港市对外投资的序幕。截至 2013 年底,全市累计核准投资项目 69 个,中方协议投资额 6.5 亿美元。连云港市企业在海外投资项目遍布美国、加拿大、德国、荷兰、瑞典、西班牙、澳大利亚、日本、韩国、香港、英属维尔京、马来西亚、印尼、菲律宾、老挝、阿联酋、沙特、哈萨克斯坦、巴基斯坦、马达加斯加、几内亚、毛里求斯等四大洲 22 个国家和地区,对外经济技术合作日趋活跃。

6.国际服务贸易和国际服务外包。自 2006 年开始国际服贸统计分析以来,连云港市国际服务贸易保持年均 29.9%的较高增长



率;2012 年，连云港市国际服务贸易总额首次突破 10 亿美元,达 13.8亿美元;2013 年,全市实现服务贸易总额 11.3 亿美元,其中进口 6.6 亿美元,出口 4.7 亿美元,服务贸易总额居苏北第一,全省第七。从项目分类看,2013 年,传统优势项目运输服务实现 4.2 亿美元,占全省 15%左右;旅游服务实现进出口总额 1.3 亿美元。

连云港市服务外包虽起步较晚，但服务外包载体建设逐渐完善,服务外包企业特色明显。2008 年,连云港市开发区被认定为省级国际服务外包示范区;2012 年,栎洋科技首份离岸服务外包接包合同执行完成，连云港市离岸外包业务实现零的突破;2013 年,全市服务外包接包合同总额达 2230 万美元,其中:在岸合同额 2123 万美元,离岸合同额达 107 万美元。

(三)海陆空兼备的现代化对外交通体系基本建成

改革开放以来,连云港市在港口、公路、铁路、机场和内河航运等交通基础设施建设方面取得了巨大的成就。2013 年,连云港港口完成吞吐量 2 亿吨、集装箱 540 万标箱。新亚欧大陆桥国际集装箱过境运输完成 10 万标箱,成为丝绸之路经济带海陆枢纽和主要跨境运输通道。随着 30 万吨航道一期工程建成投用,赣榆港区和徐圩港区先后实现正式开港运营,“一体两翼”组合大港的战略布局初步形成。连云港已经发展成为长三角和渤海湾之间重要的区域性国际枢纽港和集装箱干线港，中西部地区内引外联和对外交流的重要口岸,亚欧大陆间国际集装箱水陆联运的黄金物流通道。

(四)对外交往日趋活跃,城市国际化取得积极进展

经过多年持续努力,连云港市与日本堺市、韩国木浦市、新西兰内皮尔市、澳大利亚大吉朗市、俄罗斯伏尔加斯基市、德国威尔堡市等国家的 6 个城市建立了友好城市关系。连云港至韩国仁川、平泽的客货班轮实现常态化运营,港口国际客运站基本建成。2012 年 11 月,连云港至香港包机航线正式通航,在连云港市与国际大



都市之间架起一条便捷的空中走廊。城市基础设施和对外交通条件的改善，使国际性海港中心城市的对外影响力、吸引力显著增强，为实施新一轮更大范围、更广领域、更高层次的对外开放创造了良好的支撑条件。市民的思想观念发生深刻变化，开放合作理念深入人心。

三、连云港开放型经济发展的经验与启示

一是建立完善的工作机制。抢抓政策调整机遇，加快从政策引导的渐进式开放转向制度保障的稳定型开放转变，加强开放型经济发展战略性、前瞻性研究，增强工作预见性，掌握工作主动权。完善联席会议制度和协调机制，提高综合协调能力，在实践中寻求突破。

二是坚持不断扩大对外开放。把对外开放作为整个工作的重中之重，不断拓展开放空间，打造开放平台，以开放促开发，优化配置和有效利用口岸、陆桥、国际航运和物流、国际商务、环境等优质资源，形成对外开放的良好氛围。加快港口功能提升，推进临港产业区、区域性国际商务中心、中日韩自由贸易区先导区建设，为扩大对外贸易提供强有力的硬件支持，开放度不断提升。

三是充分发挥投资促进作用。充分发挥了招商引资的投资促进作用，实现了招商引资从粗放式向专业化和产业化转变，从初期注重数量规模到质量并举，发展到更加注重提高质量，特别是利用外资，既重视扩大利用外资总量，也高度关注外资质量，加快了重大产业的招商和技术合作。

四是不断加大创新力度。以创新优势赢得开放型经济竞争优势，积极鼓励和吸引总部公司在连云港市建设研发机构，促进研发活动本土化。加强国际技术和资本融合，形成自主知识产权和自由品牌。加强政策创新，出台了一系列促进商务发展的政策，发挥引导和促进作用。推动财政金融结合，解决中小商贸企业融资难，与



海关等联合推动通关便利化等。

五是强化要素支撑保障作用。发展开放型经济，要不断发挥各种要素的综合支撑保障作用，积极主动抢抓沿海开发机遇，不断优化投资环境，创新招商方式，搭建招商机制新平台。优化出口商品结构，强化园区开发抓载体建设，加快拓宽产业领域利用外资的份额。

（连云港市商务局）



2013 年 10 月 25 日,2013 西游记文化节暨丝绸之路经济带(东中西区域)合作论坛开幕



第六章

连云港“七五”至“十二五”计划的制定和实施

一、“七五”计划制定和实施情况

（一）计划编制

1986 年，市计委编制的《连云港市国民经济和社会发展第七个五年计划》（1986—1990 年），经连云港市第七届人民代表大会第四次会议审议通过。

“七五”期间，连云港市经济和社会发展的主要奋斗目标是：1990 年，工农业总产值达到 65 亿元，年均增长 10.7%。其中，农业总产值达到 27 亿元（含村办工业），年均增长 6.6%；工业总产值 38 亿元，年均增长 14.2%。国民生产总值达到 45 亿元，年均增长 14.2%，国民收入达到 39 亿元，年均增长 9.3%，人均国民收入 1220 元。五年内引进外资 2 亿美元，外贸收购总额达到 3 亿元，年均增长 16.3%，基本建成 1.3 平方公里的经济技术开发区。第三产业产值达 12.5 亿元，占国民生产总值的 27.7%。1990 年，完成多数行业和重点企业的技术改造任务。财政收入完成 3.1 亿元，年均增长 5.8%，五年累计收入 13.8 亿元。固定资产投资五年累计完成 35 亿元，比“六五”期间增长 1.5 倍，其中全民所有制企业基本建设投资 18.5 亿元，技术改造投资 11.4 亿元。五年累计培养大中专人才 2.09 万人，1990 年各类专门人才数量达到 5.2 多人。1990 年，职工



平均工资收入达 1250 元，农民人均纯收入年均增长 8%。全市人口控制在 318 万人以内，自然增长率控制在 9‰以下。

（二）实施情况

“七五”期间，全市紧紧围绕把连云港市建设成为新兴的工业、外贸、港口城市这一目标，经济和社会事业发生了深刻变化，提前实现了第一步战略目标。农村经济稳步发展，全市农村经济结构有了较大改善，农业基础设施建设得到恢复和发展，商品生产基地建设初具规模。1990 年，粮食产量达到 201.74 万吨，棉花产量达到 1.68 万吨，油料产量达到 12.74 万吨，水产品总产达到 9.1 万吨。工业生产规模不断扩大，新海发电厂、连云港碱厂、东海玻璃厂等一批能源和基础原材料工业项目的建成投产，增强了全市工业实力。投资环境明显改善，完成了连云港建设 10 万吨级以上码头的预可行性研究论证，民航机场一期扩建工程竣工，东陇海铁路改造工程全面展开。科技、教育事业发展迅速，城乡人民生活水平进一步提高。

1990 年，全市主要综合性指标同 1985 年相比：社会总产值由 56.9 亿元增加到 110.3 亿元，年均增长 14.15%；国民生产总值由 29.3 亿元增加到 49.3 亿元，年均增长 10.97%，三次产业结构调整为 46.1∶26.6∶27.3；按 1980 年不变价，农业总产值由 15.2 亿元增加到 17.08 亿元，年均增长 2.36%，工业总产值由 24.01 亿元增加到 38.9 亿元，年均增长 10.13%；国民收入由 26.4 亿元增加到 43 亿元，年均增长 10.25%；财政收入由 2.38 亿元增加到 3.98 亿元，年均增长 11.21%；社会商品零售总额由 11.2 亿元增加到 24.3 亿元，年均增长 16.72%。全市累计完成全社会固定资产投资 58.67 亿元，约为“六五”期间的 4 倍。



“七五”计划期间主要指标完成情况表

指 标	单位	1990 年完成数		“七五”计划数
		数量	年均增长（%）	数量
1. 工农业总产值（不变价）	亿元	55.98	7.4	65
工业总产值（不变价）	亿元	38.9	10.13	38
农业总产值（不变价）	亿元	17.08	2.36	27
2. 国民生产总值	亿元	49.3	10.97	45
3. 国民收入	亿元	43	10.25	39
4. 财政收入	亿元	3.98	11.21	3.1
5. 外贸商品收购额	亿元	3.25	12.3	3
6. 全社会固定资产投资	亿元	五年累计完成 43.46 亿	23.2	五年累计达 35 亿

二、“八五”计划制定和实施情况

（一）计划编制

从“七五”中期开始，连云港市计委着手研究编制“八五”计划（1991—1995 年）。1990 年下半年开始进行编制工作。按照国家统一要求，在“八五”计划的基础上，增加十年规划的内容。

“八五”计划确定的主要任务是：围绕实现城市工业化、经济外向型和建设枢纽港三个重点目标，突出以经济效益为中心，继续搞好治理整顿，稳步发展农业，加快发展工业，协调发展第三产业，把国民经济的整体素质和经济效益提高到一个新水平，为“九五”的



振兴和发展打下坚实的基础。

“八五”计划确定的综合经济指标是：社会总产值年均递增10.3%，1995年达到180亿元；国民生产总值年均递增10%，1995年达到80亿元；国民收入年均递增9%，1995年达到66亿元；按1990年不变价计算，工农业总产值年递增7.6%，1995年达到131亿元，其中，工业总产值年均增长10%，1995年达到90亿元，农业总产值年均增长3%，1995年达到41亿元；能源、原材料消耗显著降低，综合经济效益进一步提高，全社会劳动生产率年均递增5%；财政收入年均递增5%，1995年达到5亿元；社会商品零售总额年均递增13.6%，1995年达到46亿元；全社会外贸出口商品供货总值年递增15%～20%，1995年达到15亿～20亿元；五年全社会利用外资3.5亿美元；人口自然增长率控制在12‰以内；城镇待业率控制在3%以内；固定资产投资规模五年累计45亿元，建成十个重点工业项目，实施十大基础设施工程，兴建一批与人民群众生活密切相关的城市设施。

（二）实施情况

“八五”期间，全市进一步解放思想，抢抓机遇，各项改革不断深化，价格、金融、财税、投资、流通、外贸、教育体制改革进展顺利，国民经济总量迅速提高，农村经济快速发展，工业总量迅速扩大，对外开放成效显著，基础设施建设步伐加快，社会事业协调发展，人民生活水平有较大提高，全市经济和社会持续、快速、健康发展。从1990年到1995年，全市国内生产总值由50.14亿元增加到155亿元，年均增长25.3%，人均国内生产总值由1507元提高到4330元。国内生产总值中三次产业比重由45.2∶26.9∶27.9调整为38.5∶34.5∶27。财政总收入由1990年的3.98亿元增加到1995年的9.86亿元，年均增长19.9%。到1995年底，全市共有“三资”企业1089家，“八五”期间累计实际利用外资3.02亿美元。全市累计完



成全社会固定资产投资（城镇集体以上）100 亿元，连云港拦海大堤、庙岭二期工程、宁连公路连云港段等一批重点基础设施项目建成使用。旧城改造，新区开发，道路绿化等城市建设步伐加快。人口自然增长率由 1990 年的 16.5‰降到 8.49‰，全市教育、科技、文化、卫生、体育、广播电视发展迅速。人民生活不断改善，1990 年至 1995 年，全市城镇居民年均生活费收入由 1380 元提高到 4090 元，农民人均纯收入由 733 元增加到 2171 元，按可比价格计算，年均增长 8.3%和 5.9%。

“八五”计划期间主要指标完成情况表

指 标	单位	1995 年完成数		“八五”计划数
		数量	年均增长（%）	数量
1. 国民生产总值	亿元	155	25.3	80
2. 财政收入	亿元	9.86	19.9	5
3. 社会商品零售总额	亿元	49	10.5	46
4. 利用外资	亿美元	3.02	—	3.5
5. 全社会固定资产投资	亿元	五年累计完成 100 亿	—	五年累计达 45 亿

三、“九五”计划制定和实施情况

（一）计划编制

“九五”计划（1996—2000 年）编制工作开始于 1994 年。研究编制了《连云港市国民经济和社会发展第九个五年计划和 2010 年远景目标纲要》，1995 年底，基本完成“九五”计划的编制工作。1996



年2月12日，经连云港市第九届人民代表大会第四次会议通过。“九五”计划的主要奋斗目标是：到本世纪末，人均国内生产总值翻一番，人民生活实现小康，初步建立适应社会主义市场经济要求的经济体制，为实现现代化打下坚实基础。“九五”计划确定了经济发展目标、社会发展目标、人民生活目标及经济体制改革目标等4大类发展目标。

经济发展目标：国内生产总值到2000年达到205亿元，年均增长16%，人均国内生产总值达到5400元，年均增长15%，比“八五”末翻一番。加快产业结构的调整和优化，进一步提高经济效益，初步形成第三产业的六大体系，三次产业结构2000年调整为21□51:28。城镇集体以上固定资产投资五年累计完成310亿元，为“八五”期间投资的3倍以上。2000年，财政总收入达到20亿元，年均递增15.2%。自营出口额达到6.5亿美元，年均递增26.2%，“九五”期间累计实际利用外资8亿美元。

社会发展目标：“九五”期间，人口自然增长率控制在8‰以内，到2000年底，全市人口控制在381万人左右。全市普及九年制义务教育高中阶段入学率达45%以上。到2000年，工业和农业新增产值中科技贡献份额分别达到35%和45%。生态环境明显改善，到2000年，市区绿化覆盖率达到35%。城市化水平进一步提高，到2000年达到40%。建立起健全的社会保障体系，参加农村养老保险的农民和企业养老、医疗、失业保险的职工达到80%以上。城镇失业率控制在4%以内。

人民生活目标：到2000年，城镇居民人均生活费收入达10000元，年均递增19.6%，农民人均纯收入达5000元，年均递增18.1%。

经济体制改革目标：基本形成社会主义市场经济体制。加快现代企业制度改革，按照建立产权清晰、责任明确、政企分开、管理科学的现代化企业制度要求，对企业进行全面改制，“九五”末，全市



工业企业的改制面积达到50%左右。加强市场体系建设,努力使连云港市成为人流、物流、资金流和信息流的交汇点。强化政府宏观调控能力,提高管理效率,形成以间接调控为主的地方政府管理体系。

(二)实施情况

“九五”期间,全市经济和各项社会事业稳步发展,国民经济和各项社会事业取得了显著成绩,人民生活总体上达到小康水平。

经济保持较快增长,2000年国内生产总值完成291.1亿元,年均增长11.9%;人均国内生产总值6443元,年均增长10.5%;财政总收入完成17.2亿元, 年均增长10.3%。经济结构不断优化,“九五”期间,产业结构由“一、二、三”调整为“二、三、一”格局,三次产业比例为25.3∶43.2∶31.5。开放型经济取得进展,累计实际利用外资8.13亿美元,是“八五”时期的2.68倍,地方自营出口年均增长16.29%。基础设施建设成效明显,连徐、汾灌高速公路全面开工,港口吞吐量达到2708万吨,田湾核电站开工建设;全市累计完成全社会固定资产投资446亿元,为“八五”时期的2.67倍。经济体制改革逐步深化,国有经济实施战略性调整,初步形成医药、化工等五大支柱行业,组建了恒瑞、奥神企业集团。各项社会事业得到较大发展,科技进步贡献率不断提高,农业、工业科技进步贡献率分别为41.3%和34.7%。人民生活实现了低水平的小康,2000年城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别达到6456元、2597元,可持续发展能力得到提高,1999年,在全国46个重点城市环境综合整治定量考核中,连云港市总分列全国第16位(不包括8个优秀城市),其中环境质量列第1位。

“九五”期间全市经济社会的发展取得了较大成绩,但仍存在一些问题:经济总量不大,综合实力不强;经济结构不够合理;市场化程度不高;开放步伐不快;科技创新能力不强;城乡居民收入增



长不快,就业压力较大等。

“九五”计划期间主要指标完成情况表

指 标	单位	2000 年完成数		“九五”计划数
		数量	年均增长(%)	数量
1. 国内生产总值	亿元	291.1	11.9	205
2. 财政收入	亿元	17.2	10.3	20
3. 自营出口额	亿美元	2.49	16.29	6.5
4. 利用外资	亿美元	累计 8.13 亿美元	—	累计 8 亿美元
5. 全社会固定资产投资	亿元	五年累计完成 446 亿	—	五年累计达 310 亿
6. 城镇居民人均可支配收入	元	6456	7.3	10000
7. 农民人均纯收入	元	2597	5.3	5000

四、“十五”计划制定和实施情况

(一)计划制定

“十五”计划(2001—2005 年)是迈入新的千年、新的世纪的第一个五年发展规划。1999 年,连云港市开始着手编制,至 2000 年底,“十五”计划编制工作基本完成,2001 年 3 月 1 日,经连云港市第十届人民代表大会第四次会议审议通过。

“十五”计划确定了 7 个方面的主要任务和 9 个方面的发展重点。“十五”计划的总体目标是:国民经济保持较快发展速度,经济综合实力显著增强,经济结构战略性调整取得明显成效;建立比较完善的社会主义市场经济运行机制, 国有大中型企业基本建立现



代企业制度，工业经济的主体地位牢固确立；对外开放领域进一步扩大，经济国际化水平进一步提高；农业和高新技术产业化达到新的水平，国民经济和社会信息化程度明显提高；港城一体化建设取得新的突破，大城市框架基本形成；城乡居民收入水平稳步提高，财政状况明显好转，社会保障体系进一步完善，自然和社会环境不断优化；各项社会事业加快发展繁荣的步伐，精神文明和民主法制建设取得更加显著的成绩。

“十五”计划确定了 7 大类主要预期目标。

经济发展目标：2005 年，国内生产总值 500 亿元左右(2000 年价)，年均增长 10%–11%，人均国内生产总值超过 10000 元。财政收入年均增长 10%以上，全社会固定资产投资累计完成 950 亿元，比“九五”翻一番。三次产业结构调整为 20∶47∶33，其中工业增加值占国内生产总值的比重达到 40%以上。

外向型经济目标：五年累计实际利用外资 21 亿美元，年均增长 20%。2005 年，自营出口总额 7.8 亿美元，年均增长 15%。五年累计引进内联资金 35 亿元。

社会发展目标：2005 年，全市总人口 478 万人，城市化水平 36%左右。城镇登记失业率 3.5%以下。基本建立比较完善的社会保障体系。初中毕业生升学率 75%，高等教育毛入学率 20%左右。万人拥有医生 15 人。

人民生活目标：2005 年，城镇居民人均可支配收入 9000 元，年均增长 7%，农民人均纯收入 4000 元，年均增长 9%。

科技创新目标：科研开发经费占 GDP 比重达到 1%以上，2005 年，农业和工业的科技进步贡献率分别达到 58%和 45%，高新技术产业增加值占工业增加值的比重达到 25%左右。

环境保护目标：空气环境质量总体达到二级标准，局部达到一级标准。城区和各县城建成区声环境质量达到相应功能区标准，区



域环境噪声平均值低于55分贝。市区污水处理率达70%。

市区发展目标:2005年,人口达73万人,建成区面积75平方公里,绿化覆盖率35%,人均公共绿地8.5平方米,初步形成大城市的基本框架。

(二)实施情况

“十五”期间,连云港市坚持“以工兴港、以港兴市、以市带农”的发展方针,锐意进取,攻坚克难,全市综合实力和人民生活迈上新的台阶。

经济实力快速提升,经济结构逐步优化。2005年,全市地区生产总值达到455.97亿元,“十五”期间年均递增11.9%,人均地区生产总值达到10003元。财政总收入56.28亿元,地方一般预算收入达到24.59亿元。三次产业结构调整为20.5∶44.2∶35.3,城市化水平达到38.1%,高新技术产业产值占规模以上工业总产值的比重达到18.1%。五年累计完成全社会固定资产投资1115亿元,外商直接投资达到8.93亿美元。港口建设实现了新跃升。港口货物吞吐量五年跨越4个千万吨级台阶,2005年吞吐量突破6000万吨,集装箱运量突破100万标箱。体制活力不断增强,开放水平显著提高。对外经济合作保持了良好的发展势头。2005年,完成进出口总额20.39亿美元,其中出口总额9.32亿美元。基础设施日趋完善。实施了水利、交通、电力、通讯等一批重点基础设施项目,基础设施投资五年累计完成450亿元。港口完成固定资产投资35亿元,连徐、汾灌高速公路全线通车。社会发展日益进步,人民生活明显改善。全社会研发经费支出占地区生产总值比重提高到0.7%左右;义务教育进一步巩固,高中阶段教育毛入学率达到45.4%,高等教育毛入学率达到22%。2005年,城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别达到10006元、3869元;城镇职工基本养老、基本医疗和失业保险覆盖面分别达到98.1%、79.2%、98.3%,农村新型



合作医疗覆盖面达到91.3%。

“十五”期间，经济社会发展中还存在一些矛盾和问题，突出表现在：经济综合实力不够强，工业主体地位不够明显，城市化水平不够高，县域经济比较薄弱，财政收支矛盾仍然突出，港口对区域发展的带动作用不够强，农民持续增收任务艰巨等。

“十五”计划期间主要指标完成情况表

指 标	单位	2005年完成数		“十五”计划数
		数量	年均增长（%）	数量
1. 国内生产总值	亿元	455.97	14.2	500
2. 财政收入	亿元	56.28	32.96	年均增长10%
3. 自营出口额	亿美元	9.32	22.4	7.8
4. 利用外资	亿美元	2.75	59.9	累计21亿美元
5. 引进内联资金	亿元	144	102	累计35亿元
6. 全社会固定资产投资	亿元	五年累计完成1115亿	—	五年累计达950亿
7. 城镇居民人均可支配收入	元	10006	12.8	9000
8. 农民人均纯收入	元	3869	10.5	4000

五、“十一五”规划制定和执行情况

（一）规划制定

从“十一五”规划（2006年—2010年）开始，把“国民经济和社会发展计划”改为“国民经济和社会发展规划”。连云港市“十一五



国家经济和社会发展规划”从2004年开始着手编制，规划纲要于2006年1月13日连云港市第十一届人民代表大会第四次会议通过。

“十一五”规划提出的全市国民经济和社会发展的总体目标是：保持经济总量扩张和经济结构优化同步提升，城市外在面貌变化和市民内在素质提高同步提升，城市发展和农村发展同步提升，富民和强市同步提升，硬环境建设和软环境改善同步提升，经济社会发展水平与生态环境优化同步提升，进一步加快小康社会建设，全面融入“两个率先”大局。

根据总体目标确定5个方面发展目标：

经济发展目标：到2010年，全市地区生产总值在2005年的基础上翻一番以上，突破1000亿元，年均增长16%以上，人均地区生产总值达到20000元以上，比2005年翻一番以上，三次产业结构调整为11∶53∶36；到2010年，财政总收入达到140亿元，其中地方财政一般预算收入达到70亿元，年均增长25%左右；全社会固定资产投资五年累计达到2600亿元以上。

社会发展目标：城市化水平达到48%；中心城市人口突破100万人，建成区面积达到100平方公里以上；城镇登记失业率控制在4.5%以内；城镇劳动保障三大保险覆盖面、新型农村合作医疗覆盖面、高中段教育毛入学率全面达到小康标准；居民卫生服务体系健全率力争达到小康水平。

人民生活目标：城镇居民人均可支配收入超过16000元，年均增长10%以上；农民人均纯收入超过5600元，年均增长8%以上；恩格尔系数下降到40%以下。

人口资源环境目标：人口规模达到500万人，人口自然增长率控制在8‰以内；单位地区生产总值能源消耗比“十五”期末降低20%左右；耕地保有量38万公顷；森林覆盖率达到20%；环境质量



综合指数保持在 80 以上。

港口发展目标:港口货物吞吐量达到 12000 万吨以上,其中集装箱吞吐量突破 400 万标箱。

(二)实施情况

“十一五”时期,全市人民紧紧围绕富民强市和全面建设小康社会的总体目标,紧紧抓住江苏沿海规划、长三角规划等国家战略赋予的重大历史性机遇,破解关键发展瓶颈,经济社会发展取得显著成就。

经济发展跃上新台阶。2010 年全市地区生产总值达到 1150 亿元,人均地区生产总值 26000 元。年实际利用外资达到 10 亿美元规模,财政总收入达到 352.6 亿元,地方财政一般预算收入达到 141.4 亿元。五年累计完成全社会固定资产投资达到 4000 亿元。以连云港港为核心的基础设施体系进一步完善,工业经济主体地位逐步确立,城市化、工业化和经济国际化进程加快推进。

人民生活水平实现新提升。就业规模持续扩大,五年新增城镇就业 33.9 万人,农村劳动力转移 28.5 万人。城乡居民收入快速提升,城镇居民人均可支配收入、农民人均纯收入分别达到 19020 元、7039 元,37 万农村人口实现增收脱贫。社会保障体系进一步健全,城乡居民医疗保险、城镇职工医疗保险、新型农村养老保险和城乡低保基本实现全覆盖。人民生活水平持续提高,恩格尔系数下降到 39%。新农村建设成效显著,农村生产生活条件进一步改善。

创新能力建设实现新突破。创新资源加速集聚,科教创业园区形成规模,引进建设中科院能源动力研究中心等一批国家重大研发平台。企业自主创新能力显著增强,创新环境不断优化,全市科技进步贡献率达到 40%。创新型城市建设步伐加快,跻身全国科技进步先进市行列。

社会发展取得新成效。全面落实义务教育免费政策和资助制



度，基础教育水平不断提升。卫生事业加快发展，基层医疗卫生服务体系进一步健全，乡镇卫生院（城市社区卫生服务中心）建设改造率达97%，省级标准化村卫生室建成率达90%，城市社区卫生服务中心全部纳入医保定点。公共文化服务水平显著提高，文化产业发展取得新的突破，实现乡镇文化站、村级文化室、农家书屋全覆盖。全民基本健身设施实现城乡全覆盖。人口计生工作进一步强化。社会治安综合治理不断加强，社会法治进程步伐加快。安全生产工作得到强化，食品药品安全、住房保障水平明显提高，双拥创建活动不断深入，精神文明建设和社会管理取得新成效。生态环境得到新改善。集中式饮用水源地和重大污染隐患得到整治，绿化造林、园林建设、湿地保护、山体修复等重点工程加快实施，城乡环境综合整治取得明显成效。

改革开放迈出新步伐。启动新一轮政府机构改革，深化事业单位改革，实施义务教育学校教师绩效工资，稳步推进基本药物制度试点、社区卫生机构综合配套改革。推进投融资体制创新，加快投融资平台建设，连云港A股股票上市，连发集团等成功发行企业债。各类园区开发建设步伐加快，对外开放载体功能不断强化，新亚欧大陆桥过境集装箱直达运输首次由中亚延伸至欧洲。推进区域互动合作，与郑州、西安等重要城市建立战略合作机制。

区域发展凸显新优势。国务院批准的江苏沿海规划、长三角规划和审议通过的全国主体功能区规划确立了连云港市作为国家重点开发区域、新亚欧大陆桥东方桥头堡和区域发展新增长极的战略定位。特大城市框架全面拉开，建成区面积达到120平方公里，中心城市功能不断提升。重大基础设施建设提速，连云港港建成15万吨级航道，30万吨级矿石码头试运营，30万吨级航道开工建设，港口吞吐量达到1.35亿吨，其中集装箱吞吐量387万标箱，港口功能大幅提升。县域经济发展提速，四县主要经济指标在全省县级排



名中实现进位。

“十一五”期间发展还存在一些问题：港口、产业、城市发展融合程度不够高，港口作为区域发展龙头的作用尚未充分发挥。新兴产业实力不够强，缺乏对国民经济具有全局影响力的支柱产业、大企业集团，重化工业作为主导产业尚需加快突破。城市化水平有待快速提升，城市服务功能、城市竞争力和城乡统筹发展亟需增强。自主创新能力不足。公共服务均等化体系尚待完善。国土空间开发效率不高，生态建设尚需进一步加强。

“十一五”期间主要指标完成情况

指 标	单位	2010 年完成数		“十一五”计划数
		数量	年均增长（%）	数量
1. 国内生产总值	亿元	1193	19.3	1000
2. 财政收入	亿元	352.6	151.86	140
3. 全社会固定资产投资	亿元	五年累计完成 4000 亿	—	五年累计达 2600 亿
4. 城镇居民人均可支配收入	元	19020	12.8	16000
5. 农民人均纯收入	元	3869	18.88	4000
6. 港口货物吞吐量	万吨	13506	12.55	12000

六、“十二五”规划制定情况

“十二五”期间（2011—2015 年），是连云港市贯彻实施《江苏沿海地区发展规划》、《长江三角洲地区区域规划》的关键时期，是全面建成小康社会、向基本实现现代化迈进的攻坚时期。规划编制工作从 2009 年开始，于 2011 年 1 月 21 日连云港市第十二届人民代



表大会第四次会议通过。

“十二五”规划确定的全市经济社会发展的总体目标是：加快建设辐射带动能力强的新亚欧大陆桥东方桥头堡、区域发展的新增长极，到2015年，全市经济综合实力和竞争力显著提升，社会建设不断加强，人民生活水平持续改善，全面建成小康社会，向基本实现现代化迈出坚实步伐。

围绕总体目标，确定了以下具体的奋斗目标：

经济综合实力实现新跨越。地区生产总值年均增长15%左右，人均地区生产总值实现五年翻一番，超过全国平均水平，实现在全国沿海地区进位、苏北地区争先。

港口服务功能显著增强。港口货物吞吐量达到25000万吨，集装箱运量达到800万标箱。建成30万吨级航道、30万吨级原油、LNG等专业化深水码头，港口功能实现新跨越。服务区域发展的基础设施体系进一步完善，集装箱干线港、区域性航运中心基本形成。

产业结构进一步优化。二、三产业增加值占地区生产总值比重达到92%。新兴产业加快培育，传统产业优化升级，以石化、钢铁为主导的基础性、基地型临港产业发展实现重大突破，服务业快速集聚，农业现代化进程逐步加快，产业支撑能力进一步提高，产业竞争力明显增强。

城市辐射能力不断提升。国际性海滨城市建设实现新跨越，加快建设区域性航运、商贸、金融、信息、物流、旅游中心，中心城区建成区面积达到150平方公里，人口达到150万人。

创新能力迅速提高。科技进步贡献率达到50%，研发支出占地区生产总值比重达到2%，创新体系日益完善，形成更多的拥有自主知识产权、自主品牌的创新型企业，建设创新型城市。

资源环境明显优化。生态市建设步伐加快，单位地区生产总值



能耗下降和主要污染物排放量削减达到国家和省控制要求。城市绿化覆盖率达到43%,森林覆盖率达到24.5%。

城乡区域发展更加协调。坚持工业化、城市化与农村、农业发展互动并进,建立以工促农、以城带乡的长效机制,城乡一体化取得实质性进展。以中心城市建设引领城市化进程,加快完善城镇体系,增强城镇服务功能,城市化水平达到56%。

改革开放继续深化。市场机制更趋完善,重点领域和关键环节改革取得明显进展。政府职能加快转变,政府公信力和行政效率进一步提高。开放型经济发展水平不断提升,参与国际产业分工和国际市场竞争能力明显增强,区域合作不断加强。到2015年,实际利用外资达到20亿美元规模,外贸出口总额达到50亿美元。

人民生活持续改善。快速提高居民收入,努力实现居民收入和经济发展同步增长,劳动报酬和劳动生产率提高同步增长,中等收入群体持续扩大,低收入者收入明显增加,城镇居民人均可支配收入达到36000元,农村居民人均纯收入达到13000元。实现城乡基本社会保障全覆盖,保障水平不断提高。社会就业更加充分,城镇调查失业率控制在6%以内。高中阶段教育普及率保持在95%以上。人口自然增长率控制在6‰以内。价格监控和管理不断加强,价格水平低于全省平均水平。人民群众安居乐业,幸福感普遍提升。

社会建设和管理全面加强。法治连云港、平安连云港建设水平不断提升,民主法制更加健全,社会管理机制日益完善,居民文明素质普遍提高,和谐社会基础不断巩固。

(连云港市发展和改革委员会)

改革篇

第一章　连云港农村体制改革
第二章　连云港财政体制改革
第三章　连云港国有企业及国有资产监管的改革与发展
第四章　连云港政府法制建设
第五章　连云港行政审批制度改革
第六章　连云港价格改革
第七章　连云港市劳动就业制度的改革与发展



2013 年 12 月，东海县青湖镇青南村建国内首家“连片屋顶光伏发电村”



第一章

连云港农村体制改革

沿海开放30年来，连云港市农村改革取得了巨大成就，按照政策，立足实际，以粮食稳产增效为基础，持续增强农业综合生产能力；以产权金融户籍改革为重点，不断激发农业农村发展内生动力；以新型镇村建设为引领，城乡统筹发展不断推进；以培育新型经营主体为抓手，现代农业经营体系初步形成；以提升幸福指数为目标，农民不断增收致富；1984年，全市农业总产值12.78亿元，农民年均收入471元。粮食总产量38.2亿斤，农业机械总动力113.96万马力。2013年，全市农业农村总产值259.17亿元，农民人均纯收入10745元，粮食总产量354.73亿斤，农业机械化水平达到76.5%。

一、连云港农村体制改革历程

第一阶段为1984年至1992年

1984年农业大丰收，引发了农产品统购与派购制度的改革。这一改革是对农产品流通体制走向市场的重大突破，是计划经济向市场经济转变的重大进展。农民收入增幅低迷，年均增长7%。

第二阶段为1993年至2003年

1992年邓小平同志南方讲话，解决了市场经济“姓社”与“姓资”的认识问题，促进了经济的高速发展。连云港市乡镇企业异军突起，绩效保持两位数增长。加上对粮食两次大幅度提高价格，粮食产量大幅度增加。1999年粮食产量达到280.98万吨，创历史最



高水平。但从2000年至2003年，由于强调调整产业结构，连续四年粮食播种面积、总产量、人均占有量下降，出现了新的徘徊波动。农民负担日益严重，为控制“三提五统”费不超过上年人均纯收入的5%，实行预算制、审计制以及负担监督卡，收效甚微，增加了管理成本。这个阶段农村改革滞缓，农村经济波动较大，城乡差别拉大，“三农”问题突出。

第三阶段为2003年至今

党的十六大提出统筹城乡社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，全面建设小康社会。党中央、国务院强调“三农”工作是全党和政府全部工作的“重中之重”，实行“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予、少取、放活”以及改变城乡二元结构的一系列方针。自2004年起，连云港市连续发了11个市委一号文件，包括增加农民收入、提高农业综合生产能力、建设社会主义新农村、发展现代农业、加强农村基础设施建设等方面。对粮食实行直补，农机、良种、生产资料综合补贴以及最低收购价政策，粮食产量连续九连增，农民收入有恢复性增长。在“费改税”的基础上，取消农业两税和“三提五统”费，从根本上减轻农民负担。农村九年义务教育免收学杂费。推行农村合作医疗制度，新农合参合率达到98%。实行农村最低生活保障费试点。改革户籍制度试点，实行城乡居民统一户口。颁布了《农民专业合作社法》，农村专业合作社、社区股份合作社等合作组织有了新的发展。这一阶段把“三农”工作纳入统筹城乡发展的大战略之中，对改变城乡二元经济社会结构以及农民的弱势地位，有了良好的开端。但是二元结构形成的两种制度安排与政策产生的矛盾日益凸显，城乡居民收入差别继续扩大。

二、连云港农村体制改革的主要成就

（一）农村土地经营权确权颁证逐步推进



1984 年初，全市普遍实行家庭联产承包责任制，面积达 98.3%。土地经营制度改革推动了内陆水域和沿海滩涂、果园、林场经营制度改革，对荒山、荒地、滩涂进行开发性承包，一定 20 年或 30 年不变。1995 年，第一轮承包土地承包期满后，全市农村进行土地承包延签，延长承包期 30 年。1998 年，完成了第二轮农村土地承包。农村土地经营制度的改革，从根本上建立起农业生产经济的微观组织结构，为市场经济体制的建立奠定了基础。

2014 年以来，连云港市各地按照农业部规定的土地确权登记换证工作流程，均成立了领导机构和办事机构。结合工作实际，制定下发《连云港市农村土地确权登记颁证工作实施方案》，分别就组织保障、任务安排、政策把握等方面予以明确。在保持现有农村土地承包关系稳定基础上，确保土地承包关系不变、承包户承包地块面积相对不变和承包合同的起止年限不变。严格执行有关法律法规，充分调动广大农民群众积极性，尊重历史、尊重农民意愿，切实维护农民权益，妥善解决遗留问题。东海、灌云两个县及海州、高新、连云三个区全面启动，灌南县、赣榆区各选择一个乡镇进行试点。2014 年，全市共有 43 个乡镇 705 个村开展了土地确权登记颁证工作，数量、质量和进度在苏北、苏中“三领先”。农民财产权利逐步得到保障。探索成立农民产权服务中心，发挥市场化交易作用，引导农民宅基地、房产、承包地有偿退出并在一定范围内有序流动，为农民融资创造条件。农村产权交易市场更加健全，逐步把农业科技成果、合作社股权等纳入交易范围，使农民真正能盘活手中的土地、房屋等资源，使之变为可流动的资产、转成可创业的资金。

（二）生产经营方式发生翻天覆地的变化

1984 年以后，一家一户的分散经营已不能适应商品生产的迅猛发展，专业户、专业村、新的经济联合体应运而生。2000 年，市委、市政府提出要积极组织专业大户、直销大户、农村经纪人队伍进场



入市，加快发展农民专业合作经济组织，提高农民进入市场的组织化程度。2001 年，全市第一家农民专业合作经济组织——黄川镇草莓专业协会成立。

近年来，新型农业经营主体发展不仅呈现快速增长趋势，而且呈现出由以农民为主，转向企业、合作社、家庭农场等新型经营主体共同参与的经营趋势。农业龙头企业。全市现有国家级农业产业化龙头企业 2 家，省级 39 家，市级 177 家，福润食品、榆城渔业、利昂集团等一批国家和省级龙头企业实力雄厚。全市初步形成了特色蔬菜、优质水果、高效畜禽、观赏花卉、食用菌和精品水产等六大主导产业，建成国内最大的蝴蝶兰种苗生产基地和全省规模最大的鲜切花、蓝莓基地，形成了 1 个国家级连云港出口农产品加工产业集聚区，3 个省级农产品加工集聚区，6 个市级农产品加工集聚区。“花果山”风鹅被评为中国名牌产品，榆城集团“榆城牌”长江系中华绒螯蟹苗，益海粮油“口福”牌大豆油等 8 家企业被评为省名牌产品，文峰木业、金五食品等 15 家企业的商标被评为省著名商标。天缘食品、东海种猪场等 7 家企业被评为省名牌农产品，26 家企业被评为市名牌农产品。农民专业合作社。农民专业合作社总数达 4508 家，按照产业类型分，种植业 1528 家，林业 214 家，畜牧业 1179 家，渔业 466 家，农机及服务业 779 家，其他 342 家。参加合作社的成员总数 102 万人，覆盖率超过 100%。积极开展创建 A 级农民合作社活动，从“服务成员、经营效益、利益分配、民主管理、示范带动”等方面制定考核标准，全市各地正按文件要求开展创建活动，推动引导农民专业合作社提质增效。家庭农场。截至 2014 年 6 月底，全市家庭农场共 370 家，其中经农经部门认定的 217 家，工商部门登记注册的 307 家。按照产业类型来分，种植业 271 家，畜牧业 16 家，渔业 28 家，种养结合 33 家，其他 22 家。按照示范级别分，省级示范农场 8 家，市级示范农场 14 家。



（三）乡镇企业已成为农村经济半壁江山

连云港市乡镇企业起步于20世纪50年代，真正发展是20世纪80年代以后，1984年社队企业更名为乡镇企业，并对企业运行机制进行改革，推行承包责任制、干部聘任制、职工考录制。1994～1996年，深化乡镇企业改革，大力推行股份合作制。对新上的乡镇企业，一开始就按照股份合作制运作，废除了依靠政府拨款、银行贷款的老路子。对老企业，通过建立股份合作制以及承包、租赁、拍卖、委托、民营等多种形式，进行改制和转换经营机制。1998年，市委、市政府提出要把发展壮大民营经济作为推进富民强市、快速崛起的重要举措。积极引导非公有制企业参与乡镇企业改制、改组、改造，使全市民营农业企业从无到有，从少到多，迅速发展。2014年上半年，实现乡镇企业现价总产值1337.84亿元，比2013年增长14.34%；实现乡镇企业增加值246.03亿元，增长15.92%；实现利润62.04亿元，增长21.4%；实现税金28.77亿元，增长22.67%；实现就业45.97万人，增长7.98%。其中乡镇龙头企业实现总产值645.24亿元，增长29.93%；实现增加值122.19亿元，增长33.12%；实现利润35.55亿元，增长37.5%；实现税金16.84亿元，增长34.25%；实现就业7.64万人，增长15.73%。

（四）农村金融稳步发展

1.农村财务管理制度

1984年，全市农村推行专业会计制度，并实行会计新科目，将原来设置的34个会计科目改为20个；实行新的记账方法，将原来的主体账形式改为记账凭证核算形式；实行新的账簿格式，简化记账程序；实行会计、统计相结合的核算办法，改单一的会计核算为会计核算和统计核算相结合。1986年，改革农村财务管理体制，推行村队合账。1990年，农村审计工作逐步展开，农村财务监督由内部会审转向内部会审与外部审计相结合。1991年，实行民主理财财



务公开制度。1998 年,全面实行村账站(乡镇农经站)管。2000 年开始全面实行村会计聘任委派制度。

2.农村金融服务体系

截至 2014 年 10 月,全市共有银行业金融机构 27 家,其中,政策性银行 1 家,国有、股份制银行 6 家,城市商业银行 1 家,邮储银行 1 家, 农村法人机构 9 家 (含 5 家农商行、农合行,4 家村镇银行),苏南农(城)商行分支机构 7 家,其中全市县级及以下银行业机构营业网点 322 个; 全市共有 9 家证券营业网点,3 家期货营业机构,其中东海县和赣榆区各有一家证券营业网点;全市保险业分支机构 128 家;小额贷款公司 19 家;正常营业的农民资金互助社 25 家。初步构建有效竞争、功能齐备的多层次、广覆盖的农村金融组织体系。建成农村金融综合服务站 330 个,覆盖 26%的行政村,农村地区支付结算、现金服务水平进一步提升。

(五)农业社会化服务体系实现从无到有的建立

1984 年中共中央一号文件明确提出建立农业社会化健全服务体系的问题之后,连云港市服务体系建设由无序转入有序,主要有七大农业社会化服务体系。(1)农业科技服务体系。农业科技推广体系基本建立了以市级为中心、以县为中枢、以乡镇为纽带、以村组为补充“上下成线,左右成网”的比较完备的四级农技科技推广网络,有力地推动了农业科技的发展。截至 2014 年 6 月底,全市农技推广机构 139 个,全市农技推广人员 1589 人。(2)农经服务体系。全市设有乡镇(街道)农经机构 74 个,在编人员 655 人(其中赣榆区 371 人,占全市总数的一半以上),在编在岗 632 人。(3)农产品质量监管体系。全市已初步建立以市农产品质量安全监管处为中心,以市农产品质量监督检验测试中心、市畜产品质量监督检验测试中心为龙头,以县农产品质量监督检验测试中心为主导,以乡镇农产品质量安全监管站为抓手的农产品监管网络体系。(4)农业



信息化服务体系。全市乡镇信息服务站建设基本覆盖，建成了市农业信息中心为主导，县区农业信息中心为纽带，乡镇农业服务中心为依托，村级农业信息服务点为抓手的四级农业信息服务覆盖网络。(5)农作物病虫害专业化统防统治体系。到2014年6月，全市农业专业统防组织288个，专业化防治服务队659个，拥有机动、电动防控机械9348台套，其中大中型防控机械1669台套，日防控作业能力29.63万亩，全年统防统治面积244.1万亩。农作物病虫害专业化统防统治体系已见雏形。(6)农机化服务体系。截至2014年6月，全市共有农机合作组织530个，农机大户1.3万个。全市农机合作社从业人员数达到986735人，合作社资产总额1.8亿元，服务农户数287632户，入社经营土地面积187.9万亩。农机服务总产值13.8亿元。农机合作组织作业服务范围涵盖农业生产各个领域和环节，实现了农机化的健康发展。(7)为农服务社(中心)。市供销社把为农服务社(中心)从“村头”搬到“田头”和“街头”。截至2014年6月份，全市已累计建成为农服务社(中心)1556家，基本完成村级覆盖，成为服务“三农”、参与农业社会化服务的重要载体和综合性阵地。

(六)农村税费改革

从1985年开始，全市农业税征收改征收粮食为征收折代金。2000年，灌南县进行农村税费改革试点，2001年，连云港市农村税费改革全面展开，农民负担主要项目由农村税收、村提留乡统筹、教育集资、水利工程水费和“两工”(义务工和积累工)变为农业两税及其附加、一事一议筹资筹劳和经营性水费。2004年下半年，开始启动免征农业税、乡镇机构改革、农村教育体制改革、县乡财政体制改革。2005年，开始全面实施免征农业税及其附加、对种粮农民实行直接补贴，结束了2600多年农民缴纳皇粮国税的历史。

(七)农产品购销实现市场化



1985 年，改革农产品统派购制度，粮食、棉花取消统购，实行合同定购和市场收购双轨制，合同以外的按市场价格自由购销。粮食、棉花购销体制的改革带动了全市农村流通体制改革，全市水产、水果、蔬菜、茶叶、畜牧、蛋奶等农产品流通空前活跃，农产品贸易集市遍及全市城镇乡村，大批农民进入流通领域。1994 年，全面放开粮油价格和经营，普遍推行购销合同制。定购计划内粮食执行全国统一收购价，计划外价格随行就市。2001 年，实行粮棉购销市场化改革，基本确立了市场形成价格的机制。2004 年，全面放开粮食购销市场，2005 年，全市农产品市场已形成开放、多元、竞争格局。

（八）新农村建设稳步推进

2005 年底，连云港市开始积极酝酿新农村建设。2006 年初，市委、市政府正式启动新农村建设工程。连云港市建设社会主义新农村的总体思路是：全面贯彻落实党的十六届五中全会、中央和省农村工作会议精神，按照“生产发展，生活富裕，乡风文明，村容整洁，管理民主”的要求，以科学发展观总揽农村工作全局，统筹城乡经济社会发展，实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针，紧紧围绕跨越发展、崛起腾飞和全面建设小康社会的奋斗目标，坚持“以工兴港、以港兴市、以市带农”的发展战略，以工业化致富农民，城市化带动农村，产业化提升农业，协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设，努力创建富裕、民主、文明、和谐的社会主义新农村。2009 年，全市首批 30 个康居示范村按序时进度稳步推进，有力地促进了农村集中居住点建设，打造了一批规划起点高、功能配套全、示范效果好的农民新村。截至 2011 年底，全市共创建 100 个康居示范村，累计建成 8665 户住宅、145 万平方米，其中已有 30 个村荣获江苏省社会主义新农村建设先进村或示范村称号。2012 年初，市委、市政府将推进城乡统筹



发展作为今年乃至今后一阶段贯穿“三农”工作的主线，并在全市范围内选择了 11 个乡镇、19 个村进行试点，全市新农村建设迈出了新步伐。2014 年初，全市以统筹城乡发展“十镇百村”示范工程为载体，在全市逐步形成了典型示范带动、面上全面推开、镇村空间布局合理、基础设施配套、公共服务设施完善、社会管理和谐文明、人居环境优美的统筹城乡发展的新局面。

三、连云港农村体制改革主要经验和启示

（一）要充分尊重农民的意愿

从政府和农民的关系看，30 年农村改革的过程，是政府对农业和农村的控制逐步缩小、服务逐步增加、投入逐步加大的过程。农村改革是我国广大农民的伟大创造，这不仅仅表现在最初的承包到户上，还表现在此后每个步骤、每个环节的具体推进上。30 年来的实践证明，凡是尊重农民的权益和意愿，农村改革和发展就会深入；反之，就会停止甚至倒退。这是历史的经验。今后农村改革和发展的推进，也应该以这一基本经验为立足点。

（二）必须坚持市场化改革的基本方向

过去近 30 年中国农村改革基本上坚持了市场化这一主线。农产品市场流通体制改革、农村金融和财税等体制改革等，都是紧紧围绕建设社会主义市场经济的目标来进行设计和实施的。例如农产品流通坚持市场化改革，逐步放开市场和价格，使市场机制在国家宏观调控下充分发挥了资源配置的基础性作用。农业结构调整充分利用市场价格信号引导农业生产要素在农业部门之间的分配，使资源配置效率大大提高，经济产出更好地满足了社会需求。市场化改革为农业经济发展注入了新的动力和活力，在未来农村改革进程中，必须坚持市场化改革的大方向不动摇。

（三）应采取渐进式改革方式

城乡二元经济社会结构以及农民的弱势地位的矛盾日益凸



显，城乡居民收入差别继续扩大，这就要求我们的农村改革按照由点到面、从局部到整体循环渐进。政府根据农业和农村发展不同阶段所面临的主要矛盾和问题，确定改革主线，先试点后推广，在探索中不断确立改革的目标。这种渐进式改革避免了农村经济和社会的大震荡，实现了农业经济长期、健康的发展。

（中共连云港市委农村工作办公室）



市财政安排城乡统筹发展资金支持新农村建设，图为海州区新坝镇沙杭村农民新居



第二章

连云港财政体制改革

1984 年 4 月，中共中央、国务院决定将连云港市列为首批沿海开放城市。30 年来，在市委、市政府的正确领导和社会各界的大力支持下，连云港市财政系统广大干部职工以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，紧紧围绕党和政府在不同时期的重大战略决策部署，积极适应社会主义市场经济发展要求，艰苦奋斗，顽强拼搏，勇于开拓，敢于创新，连云港市财政改革与发展取得了显著成绩，财政实力不断增强，支出保障力度不断加大，收支规模连年上新台阶。

明鉴所以照形，往古所以知今。今天，站在新的历史起点上，回顾 30 年来连云港市财政体制改革的艰辛历程，总结财政体制改革的宝贵经验，对于全面深化财税体制改革，加快建立现代财政制度，开创财政工作新局面，具有十分重要的理论和现实意义。

一、连云港财政体制改革历程

（一）财政管理体制

沿海开放以来，连云港市财政管理体制分别经历了“全额比例包干”“收入递增包干”“分税制”三个阶段。

1.“全额比例包干”财政体制（1984 年—1987 年）。从 1982 年起，省对连云港市实行“全额比例包干”办法，即在核定收支包干基数后，确定收入留缴比例，实行收支挂钩，支出包干基数大于收入包干基数的部分，由省财政定额补助。实行这一财政体制后，财政



收支由市自求平衡。1983 年 1 月，省实行“市领导县”区划体制，原属徐州地区的东海县、赣榆县和原属淮阴地区的灌云县划入连云港市管辖，财政结算办法也随之发生变化，由省对市结算，市再同县办理结算。同年，地方国营工交企业、商业企业、县以上供销社和文教企业实行了第一步利改税。1984 年起，新海区、连云区、云台区同时建立区一级财政，试行一年。具体办法是以年初下达财政收入任务为基数，超过收入任务部分，实行超收分成的办法，年终决算时按超收数同核定的超收分成比例计算超收分成，由市财政补助给各区财政。各区财政支出指标，仍由市财政分配。同年，在全市 3 个县 14 个乡开展乡一级财政的试点工作。1985 年，由于中央对省财政收支包干范围作了较大调整，省对连云港市财政收支包干范围也进行了相应变动。是年，市对区财政实现“收支挂钩，比例分成”的财政管理体制，重新调整收支基数，核定收入留用比例，财政支出不再由市财政分配下达，各区按照市核定的收入分成比例计算分成财力，自行安排各项支出。同年，全市 96 个乡镇全部建立财政所。1986 年，新海区分设新浦区、海州区，经调整后，市财政重新核定各区收入分成比例。1987 年，省对市在收入上实行了增收分成的规定，按超率累进办法计算增收分成，并对国营工交商业企业收入和集体企业所得税实行包干，实行收入超过包干数的全部留归市县，由于中央财政借款，这个办法只实行了一年。

2.“收入递增包干”财政体制（1988 年—1993 年）。1988 年 8 月，省政府印发《关于对市实行收入递增包干财政体制的通知》，省对连云港市实行“收入递增包干”财政体制，即以 1987 年财政决算收入为基数，参照近几年收入增长的情况，核定连云港市收入递增率 5.5%。在递增率以内的收入，按原定总额分成比例分成；超过递增率的收入，全部留给市；收入达不到递增率，影响上解的部分，由市用自有财力补足。同时，比照市对县的财政体制办法，市对区财



政体制也实行“收入递增包干”体制。年递增率一律按照 5.5%递增，在收入包干基数以内的收入，按原定分成比例计算分成，超过收入基数部分，实行市区分成办法。收入达不到基数部分，由区赔补上解市分成比例部分。

3.“分税制”财政体制（1994 年至今）。20 世纪 80 年代末 90 年代初，由于全国财政收入占 GDP 的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重迅速下降，中央财政困难日益加剧，重点支出难以保障，在这种情况下，党中央果断决策，一场具有深远意义的分税制财政体制改革在中国拉开了序幕。1993 年 11 月，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》正式提出了分税制改革的内容。国务院出台《关于实行分税制财政管理体制的决定》，决定从 1994 年 1 月 1 日起，实行分税制财政体制。1994 年 7 月，省政府颁发了《关于分税制财政管理体制和实施办法》，决定与中央同步，对各市实行分税制财政管理体制。1994 年 12 月，市政府根据国务院和省政府关于实施分税制财政管理体制的有关文件精神，结合连云港市实际情况，制发了《连云港市人民政府关于分税制财政管理体制的实施办法》，市对各县、区相应实施分税制财政体制，收入的划分和基数的确定以及税收的返还，原则上按省对市的办法执行。为调动县、区发展经济和增收节支的积极性，适当增强市政府的调控能力，对区个别税种市适度集中一部分（主要是对营业税超基数部分市集中 50%），用于城市的公益事业及由市统一支付的财政补贴。同月，市财政局下发了《关于下达 1994 年上划中央收入增长目标的通知》《关于核定分税制财政管理体制税收返还基数等事项的通知》，确定了各县区 1993 年上划中央收入考核基数和增长目标，核定了各县区 1993 年税收返还基数。之后，各县、区相应确定了乡（镇）财政分税制管理体制。为做好分税制财政管理体制改革的推进，连云港市出台了一



系列的改革和配套措施:一是实行国、地税机构分设。1994 年 8 月组建成立了市、县(区)国税局和地税局,除涉外企业所得税、集贸市场地方税收、城市维护建设税及教育费附加由国税部门代征外,其他地方税收全部划归地税部门征收。二是加强基层国库建设。为完善分税制财政管理体制,1995 年经与市人民银行等有关部门协商,市辖五个区先后设立了区级金库。同时加强了乡(镇)国库建设,至 1998 年末,四个县(1996 年 8 月原属淮阴市的灌南县划入连云港市管辖)的 98 个乡(镇)全部设立了金库。三是适应财政体制改革,相应调整了国库资金的留解办法。市对县的国库资金留解办法,比照省对市的办法执行。对四区除了增值税 12.5%的部分上解外,营业税全额上解。

2001 年,分税制改革已实行六年多,充分调动了地方各级政府增收节支的积极性,财政收支困难有所缓解,地方财力得到明显增强。但由于六年来全省客观情况已发生了较大变化,现行财政管理体制的一些规定与形势发展的要求已不相适应,体制运行中出现了一些问题。突出表现在:区域间发展不平衡;经济薄弱地区支出的刚性增长超过财力增长,收支矛盾尖锐;部分地区财政困难加剧,县乡欠发工资现象较为严重;省级转移支付规模偏小,对经济薄弱地区扶持力度不够等。为解决这些问题,省政府对现行分税制体制进行了调整,印发了《江苏省政府关于调整分税制财政管理体制的通知》,取消省集中增值税 12.5%、印花税等按比例分成以及税收返还增量省集中政策,建立财政转移支付制度,建立激励机制。2001 年至 2007 年,省以 2000 年为基期,对市收入增量统一集中 20%,市对县区基本沿用了省对市体制。

2006 年,为进一步规范市区财税管理秩序,理顺市区财政分配关系,促进市区经济社会跨越发展,市政府印发了《关于完善市区财政管理体制方案的通知》,决定从 2006 年起按照“税收属地征



管、保证既得利益、增量市区共享、实行激励机制”的总体思路，完善市对区财政管理体制。2010 年到期后，经市政府同意予以延长。其主要内容是：除少数重点企业税收保留在市级征管外，市区其他企业按属地原则由各区征管，在保证各区 2005 年既得财力的基础上，市财政对市辖区共享收入增量地方留成财力按 5:5 实行共享分成。考虑到当时各区增幅较高的实际情况，市级分享部分实行分段激励返还，增幅 15%~25%部分返还 60%，25%~35%部分返还 80%，超过 35%部分全额返还。市开发区特殊的激励政策，增量财力市和开发区按 25:75 分成。

2007 年，为适应经济社会发展和社会主义市场经济体制逐步完善的需要，省委、省政府决定实行省直管县财政管理体制，52 个县（市）不再由省辖市财政管理，改由省财政直接管理。2008 年，省调整了对下分税制财政管理体制，以 2007 年为基期，省对市收入增量实行不同税种按不同比例集中的办法，其中，增值税集中 50%，企业所得税和罚没收入集中 20%，主要资源类四税集中 30%。2009 年，国务院常务会议通过《江苏沿海地区发展规划》，将连云港作为江苏沿海开发的龙头，提出要依托深水港口资源，在徐圩新区布局钢铁、石化项目，建设江苏沿海新型工业基地。为支持徐圩新区更好更快发展，市政府印发了《关于明确市对徐圩新区财政管理体制的通知》，给予徐圩新区 2009~2014 年财力全额留用的财政体制。

2014 年，省政府调整完善了省以下财政管理体制，主要内容为：实施地方法人金融机构税收增量返还，降低省对城镇建设相关税收增量的集中比例，建立省级生态补偿财政转移支付制度，健全市、县基本财力保障机制，对市、县财政保障能力分类分档，强化收入征管等方面。接下来，省财政厅印发了《江苏省财政厅关于调整完善省以下财政管理体制实施细则》。是年，市对区财政管理体制



到期，为进一步理顺收入分配关系，加快形成有利于转变经济发展方式、有利于促进区域平衡发展、有利于推进基本公共服务均等化的现代财政制度。下一轮市区财政管理体制将按照“大稳定小调整”“增强市级统筹能力”“坚持公平效率统一”“实行激励机制”等四项重要原则，进行调整。

（二）预算管理制度

自 1984 年沿海开放至今，预算管理从单一的收支计划编制逐步形成一套包括政府预算、部门预算、政府采购、国库集中收付、债务管理等为一体的综合管理体系，基本实现了政府全部收支纳入预算管理。

部门预算改革：传统的预算编制管理模式是在特定历史条件下形成的，随着政府职能的转换、市场经济体制的确立和财政改革的深化，原有的预算编制出现了不完整、不科学的弊端。为此，财政部决定从 2000 年开始推行中央部门预算改革试点。2002 年，按照公共财政和依法理财的要求，在完成人员统计、档次划分、定额测定、技术调试等基础上，连云港市选择了 5 个单位开展部门预算编制试点。2003 年，部门预算在市级全面推开。在部门预算模式下，各部门成为预算编制主体，每个部门的预算编制自下而上进行，即由基层预算单位逐级编制和逐级汇总，最后由主管部门集中报送财政部门，改变了传统模式下由财政部门代编的“政府预算”，这样编制的预算更加符合部门实际需要。

政府收支分类改革：政府收支分类是对政府的收入和支出项目类别和层次划分，实质上是政府职能的细化列示。2006 年以前的政府收支分类方法是计划经济时期参照原苏联财政管理模式确定的，随着社会主义市场经济体制的逐步完善，已经难以清晰反映政府职能活动。从 2006 年开始，根据中央、省统一部署，连云港市积极推进政府收支分类改革，制定改革实施方案，进行动员部署和业



务培训，顺利对 2006 年预算进行数据转换，并按新旧两套科目编制 2007 年部门预算，基本实现了“体系完整、反映全面、分类明细、口径可比、便于操作”等改革目标，可以清晰反映政府各项职能活动以及各项支出的具体用途，使政府预算更加透明、预算监督更加有力。

国库集中收付制度改革：财政国库是我国各级政府预算资金的收纳和库款拨付的唯一机构。传统体制下重复和分散设置账户，导致财政资金活动透明度不高，大量预算外资金游离于预算管理之外，不利于实施有效管理和全面监督。从 2000 年开始，中央、省先后开展国库集中收付制度改革试点。连云港市从 2004 年选取部分单位开展国库集中支付改革试点，2005 年市级 93 个部门 318 个单位全部纳入国库集中支付范围。2006 年，全面推行国库集中支付，推动县级国库集中支付有序开展，进一步简化支付流程，扩大支付范围，确保财政资金安全高效，为预算单位提供优质服务。

政府采购制度改革：在计划经济体制下，政府所需物资主要通过计划培植，不具备竞争条件。实行市场经济改革后，市场商品日益丰富，政府机构在采购时有了选择空间。1998 年下半年，连云港市开始现代办公设备和公务用车集中保险的政府采购试点工作。2000 年，在原有试点基础上，市财政积极扩大政府采购范围。2004 年，积极实施采购“管采”分离，努力规范采购行为。2013 年全市实际采购金额 85.2 亿元，累计节约预算资金 13.3 亿元，资金节约率达 13.5%。随着政府采购制度的改革推进，政府采购规模不断扩大，公开透明度越来越高，政府采购形成的经济效益和社会效益愈加明显。

全口径预算改革：全口径预算就是把政府所有收支全部纳入预算统一管理，其目标定位于构建一个覆盖所有收支，不存在游离于预算外的政府收支，是将所有类型的财政资金收支都纳入统一



管理体系的制度框架：2013 年，连云港市市级财政首次试编全口径预算，涵盖了公共财政预算、政府性基金预算、社保基金预算、国有资本经营预算在内，并在“保工资、保运转、保民生”的前提下，坚持厉行节约、制止浪费的政府规定，切实压缩一般性行政支出，“三公”经费实现“零增长”，并将专项资金整合为“支持工业发展类、招商与服务业发展类、服务民生和社会事业类、服务三农类、政府及维稳类、基础设施和城建类”六大类。

预决算信息公开：预决算信息公开是政府信息公开的重要内容和公共财政的本质要求，对于提升财政资金使用效益，保障公民知情权、参与权、表达权和监督权，打造“阳光财政、透明财政”具有重要意义。市财政积极推动预决算信息公开工作，提请市政府印发《关于做好市级财政预决算信息公开工作的通知》，并在省统一部署下，加强对部门预算单位的指导，按照“谁主管、谁公开、谁负责”的原则，2013 年推动了市级 10 家部门预算单位预算信息公开，2014 年推动了市级 52 家单位预算信息和 10 家部门预算单位决算信息，以及全部单位“三公”经费信息公开，连云港市财政透明度进一步提高。

综合治税：综合治税是由地方政府多部门协作配合的税收征管及监控活动。依托各相关部门单位职能，建立起以“政府领导、财税主管、部门配合、司法保障、社会参与、信息化支撑”为主要内容的社会综合治税体系。2012 年底，在原有协税护税工作的基础上，市政府办公室印发《关于推进综合治税加强税收征管工作的通知》，成立综合治税领导小组，办公室设在财政局，初步建立起由国税、地税、财政三部门牵头的综合治税体系。2013 年，为进一步推进综合治税工作，市综合治税办公室推动综合治税网络平台建设，实现了涉税信息共享，全年累计查补税收 2.6 亿元。

地方政府性债务管理：地方政府性债务是指由地方政府和所



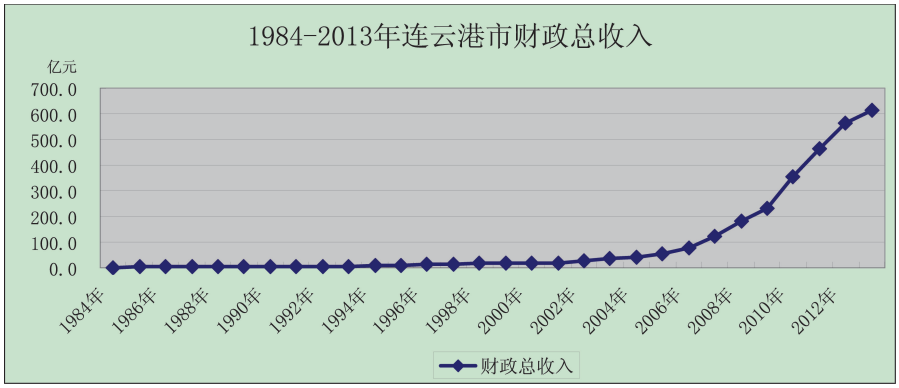
属机构为公益性项目建设直接借入、拖欠或因提供担保、回购等信用支持形成的债务。连云港市最早举借内债是1992年，主要用于支持交通运输建设；最早举借外债是1988年，主要用于支持工业发展。随着经济社会的发展和城市基础设施的建设加快，连云港市债务规模逐步扩大，为做防范政府性债务风险，加强地方政府债务管理，2009年12月市政府出台《连云港市市属国家出资企业重大事项管理暂行办法》，对国有融资平台公司发行债券以及为他人提供大额担保等行为作出了明确规定。2011年，省审计厅对连云港市地方政府性债务进行了第一次全面审计。2013年，审计署对连云港市地方政府性债务进行了第二次全面审计。两次审计结果均显示连云港市债务风险总体可控，但部分地区、单位存在违规融资问题不容忽视，为此，市财政局联合相关部门在规定期限内进行了集中整治。2014年，为进一步加强政府性债务管理，市政府办公室印发了《关于加强政府性债务管理的实施意见》和《连云港市政府性债务管理暂行办法》，并成立了地方政府性债务管理领导小组，办公室设在市财政局，扎口管理政府性债务。连云港市政府性债务管理体系基本搭建完成。

二、连云港财政体制改革取得的主要成就

（一）调动地方组织收入的积极性，地方财政实力不断增强

沿海开放30年来的财政体制调整，充分调动了各级政府当家理财的积极性。全市财政收入从1984年的2.1亿元增加到2013年的611.8亿元，30年间财政收入增长近290倍，年均增长21.6%。全市财政收入从1984年开始，到突破100亿元大关用了23年，从100亿元到600亿元仅用了7年时间。特别是从2006年开始，随着连云港市经济的快速发展，财政收入进入到一个高速增长阶段。不断壮大的财政实力，是连云港市经济社会快速发展的直接反映，为贯彻落实市委、市政府各项部署，维护社会稳定奠定了坚实的物质

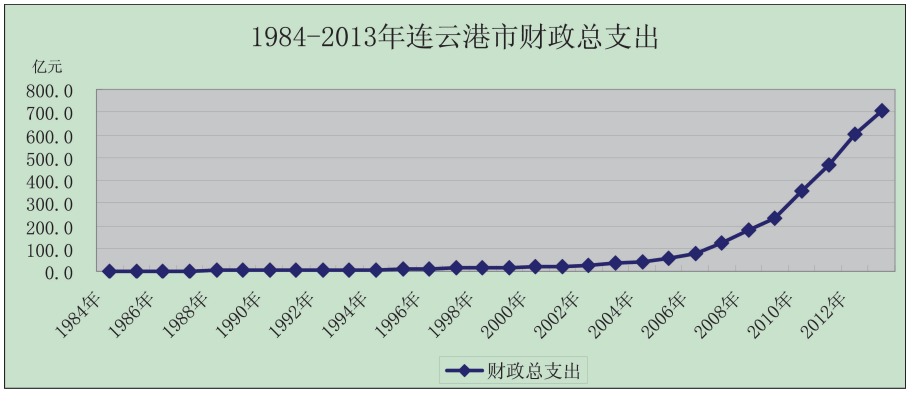
基础。



数据来源:《连云港统计年鉴》

(二)赋予地方更多自主权,促进了产业结构调整和民生事业改善

无论从“全额比例包干”体制到“收入递增包干”体制,还是到“分税制”财政体制,都在当时特定的经济社会背景下发挥了一定的积极作用,打破了吃“大锅饭”的局面,财力分配由过去“条条”为主改为“块块”为主,增加了地方财政权限,调动了地方发展经济的积极性和主动性。全市财政支出从 1984 年的 1.8 亿元, 增加到 2013 年的 707 亿元,年均增长 22.9%,高于同期财政收入增幅。随着政府职能转变和市场在资源配置中的基础性作用逐步增强,财政支出结构不断调整。按照社会主义市场经济发展要求,财政有保有压,有促有控,不断加大企业技改投入,支持经济转型升级,同时加大对公共服务领域的投入,切实改善人民生活水平。其中,2013 年教育、社会保障和就业、科学技术、医疗卫生、环境保护、农林水事务等民生支出占总支出的比重超过七成。



数据来源:《连云港统计年鉴》

(三)完善地方财政管理体系,推动了财政科学化、精细化管理

随着《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国会计法》等财经法律法规不断健全并得到大力普及,以及部门预算、国库集中支付、全口径预算编制、预决算公开等改革事项的实施,财政管理体系得到不断完善。预算管理由单一的收支预算编制逐步演变为编制、执行、监督、评价为一体的预算管理体系,提高了预算的约束性,促使财经秩序不断规范。同时,财政干部队伍建设不断加强,一支政治过硬、业务熟练、作风优良的财政干部队伍初步形成,塑造了财政部门的良好形象,财政管理的科学化、精细化水平显著提升。

(四)地方政府节支增效和厉行节约的意识增强

沿海开放30年来,连云港市财政收入连年快速增长,地方财力明显增强,随之各方面要求增加支出的需求加大,也有部分地方、单位存在铺张浪费的现象,财政资金短缺与浪费并存。通过不断健全预算管理制度,加强对部门预算单位的监督检查和资金使用绩效评价,辅之以行政监察、审计监督、社会监督等方式,严控"三公"经费,压缩一般性行政支出,各级政府过紧日子思想得到加强,财政资金使用绩效得到大幅提升。



三、连云港财政体制改革的主要经验与启示

一是财政体制改革必须立足本地实际。政府间财政关系遵循一定的基本准则，但受各地经济发展水平、历史传统等因素影响，不适宜采取“一刀切”的管理方式，必须与本地实际情况紧密结合起来。尤其是在分税制财政体制改革之后，连云港市各县区经济发展水平逐渐拉开差距，随着一些开发区、新城、新区的设立，必须要考虑各地的实际情况，对经济发展薄弱、落后的地区给予政策上的倾斜，以缩小各地区发展差距，推动全市经济社会科学发展、跨越发展、和谐发展。

二是财政体制改革要顺应时势不断创新。财政体制不仅是处理政府间财政分配关系的基本制度，也涉及政府与企业、居民等各微观经济活动主体间的利益联系。唯物辩证法指出，世界上一切事物都是不断运动、变化、发展的，没有一成不变的事物。而由于宏观经济环境不断变化，经济发展水平呈现不同阶段，每一个阶段具有不同特点，需要对现有的财政体制进行调整、完善和创新，使之适应经济社会发展需要。

三是财政体制改革要服务大局促进发展。发展是硬道理，也是改革的最终目的。财政体制改革要从连云港市发展全局的实际需要出发，按照经济决定财政、财政反作用于经济的原则，加快形成有利于科学发展的财政体制、运行机制和管理制度，并积极发挥财政加强宏观调控、优化资源配置、调节收入分配和实施监督管理等重要职能，保障和促进全市经济又好又快发展。在此基础上，不断壮大财政实力，推进财政事业发展。

四是财政体制改革要以人为本、为民服务。紧紧依靠人民群众，全心全意为人民群众谋利益，这是财政体制改革的出发点和力量源泉。财政体制改革必须坚持为民理财的初衷，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，并正确处理当前利益和长



远利益的关系，做到改革是为了人民、改革依靠人民、改革成果让人民群众分享。

五是财政体制改革要与其他改革相配套。财政体制改革是一项复杂的系统工程，而各项改革是相互联系的，单项推进往往难以奏效，必须综合配套进行。一方面要与外部改革配套，即与国有企业体制改革、金融体制改革、投融资体制改革等相关领域改革协调推进；另一方面要与财政系统内部改革相配套，如分税制改革充分体现了财政体制、预算管理体制与税收制度的有机结合。再如预算管理领域的部门预算改革、收支两条线改革、政府采购制度改革和国库集中支付制度改革，他们都是相互联系、相互制约的预算支出管理的重要环节，为提高改革的效果，也需要坚持相互呼应、配套推进的原则。

至 2014 年，分税制财政体制已实施 20 年，在取得显著成效的同时，随着经济结构和经济环境的变化，运行中也出现了一些问题。一是政府间事权和支出责任界定有待明晰。现有的有关法律法规对各级政府的事权仅作了原则性的规定，对社会主义市场经济发展过程中新形成的政府事权，如许多与民生相关的事权未能适时作出明晰界定，市级政府承担了大部分支出责任，加之市级企业下放到各区，市级新增财力有限，一定程度上削弱了市级政府的宏观统筹能力。二是转移支付制度有待完善。受政府间事权与支出责任界定不够明晰等因素影响，一般性转移支付和专项转移支付结构不合理，一般性转移支付偏少而专项转移支付偏多，影响了地方财力统筹安排。

（连云港市财政局）



由金海投资建设的连云新城 8 平方公里的商务中心区鸟瞰图



第三章

连云港国有企业及国有资产监管的改革与发展

一、连云港国有企业发展历程

连云港国有企业改革发展的主要历程，大致可以分为扩权让利、企业改制、推动发展三个阶段。

（一）扩权让利阶段（1984 年—1993 年）

从 1984 年党中央、国务院决定进一步开放天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江和北海 14 个沿海港口城市，到 1993 年党的十四届三中全会，连云港市大约用了 10 年时间，围绕计划经济体制内部放权让利的改革，重点调整政府与国有企业之间的生产管理权限和利益分配关系，通过扩权让利、实行承包经营责任制等措施，调动企业和职工的生产经营积极性，企业所有权与经营权开始分离。

（二）企业改制阶段（1994 年—2002 年）

1993 年召开的党的十四届三中全会上，印发了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确了国有企业改革的方向是建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度，全市国有企业开始进行改制探索。1999 年，市委、市政府印发了《关于推进国有企业改革和发展的若干政策规定》，重点围绕企业改制涉及的相关内容进行了规定。通过对国有经济结构



实施战略性调整、对国有企业进行重组，国有企业社会负担重、历史包袱多、企业冗员严重等问题也得到初步解决，一般竞争性国有企业改制为民营企业。

（三）以国有资产管理体制改革推动国有企业改革发展阶段（2003 年至今）

针对长期制约国有企业改革发展的体制性矛盾和问题，2002 年召开的党的十六大明确提出：国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。为深入贯彻落实党的十六大精神，2005 年，连云港市人民政府国有资产监督管理委员会成立，代表市政府履行对市属国有企业的出资人职能。通过推进战略性重组、政策性破产和股份制改革，组建了一批主业清晰的市属国有独资企业，国有资产实现优化配置，企业得到做大做强，国有经济的活力、控制力、影响力有所增强。“十一五”期间，全市共完成百余家企事业单位改制工作，安置职工 1.5 万人，市国资委重点监管的企业从 16 家整合为 12 家。

二、连云港国资监管发展历程

从国资监管体系的发展来看，亦经历了计划管理、多部门管理向职能化管理转变、2002 年后的专门监督管理三个阶段。

（一）改革开放初期的计划管理

1984 年改革开放以后，政府开始鼓励引入外资，建立中外合资企业，允许民营企业存在和发展，建立私营企业。外资企业、民营企业的较快发展引发企业制度结构的变化，即由改革开放前单一的国有制形态向多种所有制并存的形态发展。从连云港市看，市场机制在经济中的调节作用逐步增强，作为经济体制改革核心内容的国有企业改革也逐步转变为与国有资产产权制度改革相互联动。1989 年 7 月在市财政局新增国资科，行使国有资产监督管理职能；



1992 年 5 月成立了连云港市国有资产管理办公室，相对独立的开展国有资产监督管理工作，行政上受市财政局领导。

（二）多部门管理向职能化管理转变

1995 年 5 月连云港市国有资产管理局成立，标志着连云港市国有资产管理体制改革在政府职能层面迈出了重要一步，是政府双重职能合一向双重职能分开的历史性转变，是国有资产多部门管理向职能化管理的转变；1998 年 9 月，连云港市成立连云港市国有资产管理委员会，主任由市长担任，办公室设在市国有资产管理局，统一行使国有资产所有权管理；2001 年 5 月，撤销市国资局，成立市国有资产管理办公室，与财政局合署办公。

（三）2002 年后的专门监督管理

十六大的召开标志着国有资产管理体制改革进入了新阶段。2003 年出台的《企业国有资产监督管理暂行条例》进一步明确了国有资产监管体制的基本框架和企业国有资产监管的基本制度，将国有资产管理体制改革纳入了法制化轨道。

2005 年，连云港市人民政府国有资产监督管理委员会正式成立，基本实现了出资人的机构到位和职能到位，确立了国资监管机构、国资授权投资主体和国有独资、控股、参股企业三层次的国资监管运营体系。

三、连云港市国资委成立以来取得的成就

全市国资系统坚持以科学发展观为指导，以国有资产保值增值为主线，狠抓国有经济布局结构的调整和国有企业的改革，不断探索创新新形势下国有资产的监管方式，全市国有资产的监管和国有企业的改革发展都取得了明显成效，为全市经济的跨越发展作出了积极贡献。主要呈现三个方面特点：

（一）国资监管水平不断提升

监管方式得到规范。对监管企业“三重一大”决策制度执行情



况进行专项检查；做好全市企业国有产权重新登记工作；加强对企业资产评估过程中各个环节的把关；重点围绕领导班子成员公积金、所得税代扣代缴等内容，委托事务所对监管企业进行年度审计；在市属 8 户监管企业中设立 3 个外派监事会；完成两个试点单位外部董事人员的筛选工作。

制度建设逐步强化。进一步健全国有资产出资人制度，实现出资人权力到位、责任到位，先后制定下发《连云港市市属国家出资企业重大事项管理暂行办法》、《连云港市市属国家出资企业“三重一大”实施办法》、《关于进一步整合市属监管国有企业内部资源的意见》、《关于明确市属监管企业主业的通知》、《国有资本经营预算编制试行办法》、《连云港市市属企业资产损失责任追究暂行办法》、《关于加强县、区国资监管工作指导监督的意见》等一系列规章制度。

考核体系渐趋完善。围绕国企法人的业绩考核积极探索，在全省率先出台《市属监管企业主要负责人经营业绩考核及薪酬管理办法》，将国资监管的日常工作纳入考核体系，将企业人才队伍建设、文化建设、职工收入增长与法人代表的业绩和薪酬紧密挂钩，逐步形成能力与业绩、风险与责任、品德与义务相一致的考核评价体系。

（二）国有企业改革不断深入

通过推进战略性重组、政策性破产和股份制改革，组建了一批主业清晰的市属国资主体，国有资产实现优化配置。针对市属监管国有企业存在的内部资源分散、主业不够突出等问题，下发《关于明确市属监管企业主业的通知》，加快非主业退出步伐，推动国有资本向基础产业、支柱产业、战略性产业以及关键领域集中，企业的主业优势逐步凸显。

（三）国有经济总量不断壮大



经过不断深化改革和机制转换，国有企业的管理体制和运行机制发生了实质性变化，国有经济的运行质量和发展速度有了明显提高。自2005年市国资委成立至今，市属监管企业总数从16户减少到8户，截至2013年12月31日，全市国有企业资产总额1538亿元，所有者权益总额732亿元，其中纳入考核的8户市属监管企业资产总额656.2亿元、所有者权益总额252.7亿元，实现营业收入114.5亿元，当年实现利润3.1亿元，上交税费3.5亿元。纳入年度报表统计的市属监管企业年末资产总额791.4亿元，较2005年国资委成立之初的110亿元增长了6倍；实现营业收入121.65亿元，较2005年的22.3亿元增长了4.5倍。

（四）国有经济的支撑带动作用不断增强

全市国有企业的支撑性、带动性、基础性作用不断显现，特别是国有企业为推进经济社会发展，主动担当、勇挑重担，承建了一批市重点工程和重大项目，较好地履行了国有企业的政治责任和社会职责。

港口辐射功能强劲，带动作用明显。港口集团低碳港口、生态港口、绿色港口创建成效显著，成为全国唯一节能减排专项资金区域性和主题性管理试点港口。集装箱海铁联运物联网工程成为“国家范本”。连云港船用岸电技术攻克了电制差异、电缆拖接、电力切换等技术难题，项目核心6大关键技术申请了国家专利，成为全球首创、国际领先的低碳环保节能新技术，已通过交通运输部和中国船级社双项验收，成为“十二五”水运节能减排推广项目，并走上了产业化道路，被十五届国际科技产业博览会冠名“中国岸电”。

新城规划科学合理，基础建设保质保量。金海投资加快推进8平方公里的商务中心区建设，基础设施、旅游休闲、商务服务、滨水居住、社会事业以及景观绿化等项目均取得了重大进展，连云新城23条主次干道和27座桥涵全面建成，一批功能性基础设施加快建



设，新城框架初步呈现。

民生工程强力推进，群众满意度快速提升。港口集团坚持走群众路线，通过“三问三求”、公务用车改革、科技人员激励机制、劳务用工机制改革，不断释放改革“红利”。金海投资公司扎实打造准金融板块，积极为中小企业搭建平台，为涉农项目发展提供资金近亿元，有力扶持了我市“三农”产业的发展。金桥盐化集团全力推进棚户区改造，已有 3600 多户职工家庭告别低矮潮湿的滩头平房，被评为“全国厂务公开民主管理示范单位”。海通集团在 2012 年我市民生 1 号工程 --BRT 项目建设过程中，主动强化担当意识，认真推进场站建设、车辆购置和组织运营工作，确保了 BRT 项目的如期高效投入运营，提高了公交线网覆盖率和市民出行效率，促进了区域经济协调发展。奥神集团加快推进改革扫尾工作，集中精力推动尚在破产程序中的企业加快终结。振兴集团全力打造居民“菜篮子”工程，加快推进菜市场升级改造，沭新渠送清水工程完工、蔷薇湖应急备用水源工程开工，城市饮用水源安全保障体系建设取得重大进展。机场公司新机场选址报告通过国家民航局批复，投资建设平台组建方案经市长办公会议研究并通过，花果山机场投资建设公司的公司注册等相关事项稳步推进。

转型升级加速推进，技术创新成就卓著。金桥盐化大力推进产业转型升级，集中力量推动传统制盐业向园区配套、精细化工产业转型升级。奥神集团“高强高模聚乙烯纤维制备关键技术合作之干法纺丝成形设备”项目被列入国家科技部 863 计划，国内首条干喷湿纺 SYT45 级（相当于 700）碳纤维项目的投产打破了长期以来国外对我国的技术垄断，填补了国内空白，集团被认定为“国家高性能纤维材料产业研发制造示范基地”。煤炭公司“内稳外扩”，在徐州白集煤矿透水关闭的困难局面下，转战贵州，购买了小桥、竹林湾、黄水坝、桂花等六对煤矿，实现战略西移，并通过技术升级改



造，实施了机械化生产作业。

四、连云港国企改革发展和国资监管工作的经验与启示

（一）必须深化改革

经过不懈努力，市属国企改革发展和国资监管工作取得了一定成效。但我们也清醒看到，国有资本集约度不高、国有企业技术创新能力普遍不强、经营管理细致、国资监管职能不完全到位、法人治理结构不完善等问题依然突出，这要求我们通过深化国资管理体制改革、企业内部运行机制改革，按照政企分开、政资分开的总体原则，破除体制、机制障碍，为国有企业发展再营造更加良好的内部、外部环境。

（二）必须做强做优国有企业

对外开放30年国有经济发展取得的成绩证明，国有经济总体实力在增强，控制力、影响力和带动力不断提高，在全市改革、发展的过程中，国有企业始终坚持服务大局，在增加财政收入、执行宏观政策、维护社会稳定等方面作出了重大贡献，成为经济社会发展中举足轻重的力量。今后要按照有所为有所不为的指导思想，进一步发挥国有企业在港口建设、新城建设、基础设施建设以及高新技术等重要行业和关键领域的重要作用。

（三）必须坚持市场化取向

要遵循企业发展规律，保证企业依法享有各项权利，坚持所有权与经营权分离，通过体制创新和管理创新，促进国有企业加快发展。要充分尊重国有企业市场主体地位，以市场化方式推进发展混合所有制经济和国有企业产权多元化改革，按照市场需求、运用市场化手段，实现国有企业有进有退、有所为有所不为。要通过对功能相近、业务重叠跨企业经营项目的评估，立足提升主业竞争优势，并弱补强，实现功能、资产、人力资源的再优化，提高规模化经营水平和运营效率。



（四）必须积极稳妥推进改革

要正确处理改革、发展、稳定的关系，坚持积极探索、大胆创新和严谨务实相结合，先行先试与整体推进相结合，依法依规稳妥操作，健全以职工代表大会为基本形式的企业民主管理制度，推进厂务公开，支持职工参与企业管理，调动职工群众支持、参与改革的积极性和主动性，营造良好的改革氛围。

（五）必须充分发挥党组织政治核心作用

加强国有企业党组织建设，努力把党组织的政治优势、组织优势和群众工作优势转化为企业的竞争优势、创新优势和科学发展优势，为推进企业科学发展提供坚强的政治和组织保证。

（连云港市人民政府国有资产监督管理委员会）



2012 年 4 月，连云港市举行涉企行政执法权利一册通发放仪式



第四章

连云港政府法制建设

1984 年，连云港成为我国首批 14 个沿海开放城市。三十年来，为适应沿海开放和现代化建设的需要，连云港市的政府法制建设不断推进，取得了重大成就。政府对政治、经济、文化和社会生活的管理，基本实现了有法可依，政府依法履职、依法管理、依法办事、依法行政的能力和水平明显提升，行政机关工作人员依法行政的意识明显增强。

一、对连云港政府法制工作发展历程

连云港市沿海开放三十年来，政府法制建设紧紧围绕市委市政府的决策部署，以推进依法行政、建设法治政府为主线，积极探索，不断创新，大致经历了三个发展阶段。

（一）开始起步阶段（1984 年—1989 年）

1984 年 8 月，第二次全国经济法制工作会议在杭州召开。会议要求各级政府要从过去主要依靠行政手段管理经济过渡到把行政手段、经济手段和法律手段结合起来，并逐步以经济和法律手段来领导、组织和管理经济。该年 10 月，省政府决定在省政府办公厅增设法制处。按照国家、省里要求，1987 年，连云港市在市政府办公室设立法制科，配置 2 名法制专职人员，主要负责政府规范性文件制定工作，协助秘书长、主任组织协调和指导政府法制工作，担当市政府领导在法制工作方面的参谋和助手。1988 年 2 月，市政府要求“各县、区政府成立法制科”。1989 年 1 月 12 日，市政府成立市政府



法制局，为市政府办事机构，由市政府办公室代管，为副处级办事机构，核定行政编制为 6 名。此后，连云港市大力开展政府法制工作，1989 年 4–9 月份，对市政府 1949–1988 年颁布的 499 件行政措施进行清理，其中继续有效 80 件，需要修改 52 件，予以废止 367 件，在全省率先完成对新中国成立以来的规范性文件的清理。1989 年 9 月 5 日 –30 日，市政府法制局对市政府颁发的 109 件行政措施执行情况进行了专项检查，其中抽查了 88 件，执行较好的占 34%，执行一般的占 56%，执行较差的占 10%。

（二）快速发展阶段（1989 年—1999 年）

1989 年公布的《行政诉讼法》，标志着依法行政进入了以监督行政权的行使、规范政府自身行为为重点的阶段，也是连云港市推进依法行政进程中的重要里程碑。1997 年，市政府法制局升为正处级，核定市 3 个职能科室，行政编制为 11 名。此后，大力开展政府法制宣传教育活动。1990 年成立连云港市法制服务所，先后为政府部门和其他单位提供法律服务 130 多次。加大对《行政诉讼法》学习宣传，举办专题学习班，在全市进行了《行政诉讼法》知识考试，在市电视台举行了现场转播的行政诉讼知识竞赛。1991 年，成立市政府复议委员会。1997 年，连云港市法制局专设了行政复议机构与执法监督合署办公。1998 年起，逐步建立和实施行政执法资格审查制度。

（三）稳步推进阶段（2000 年—2005 年）

2001 年，连云港市人民政府法制局更名为连云港市人民政府法制办公室，为市政府工作部门。2000 年至 2006 年，共审核市政府有关文件 3600 多件，办理法律、法规和规章征求意见稿 742 件，提出修改意见或建议 3000 多条。先后有 4 次大规模对规范性文件进行清理。全面推行行政执法责任制，2000 年健全全市法制监督工作网络，全市 40 多个行政执法部门和 8 个县区成立了法制机构。为



配合《行政处罚法》颁布实施，对全市行政执法主体进行了梳理、规范，确认市级行政执法主体53家，并通过报纸向社会公布。自2000年始，先后建立了行政执法责任制度、行政执法评议制度、行政执法考核制度等制度体系，所有行政执法机关将执法岗位和人员的具体职责、执法流程、时限要求等进行整理、界定、说明，明确执法程序和执法标准，并在办公场所向社会公示，接受监督。积极开展行政审批改革。2000年底，市政府法制局牵头负责本市行政审批制度改革，集中2个月时间，会同市监察局、人事局、财政局组成审查小组，对全市行政审批项目进行了集中审查，成立了市行政审批服务中心，在全省率先进行了行政审批相对集中改革，在全国成为行政审批改革先进地区之一。2003年，按照国务院和省要求，对行政执法责任制进行了重点推行，实现了市级行政执法机关推行行政执法责任制百分百。2003年，结合全市软环境建设，成立了行政执法投诉中心，及时接受社会对行政执法行为的即时投诉，并予以查处。会同市人大、市监察局等单位每年对县区、主要执法部门进行行政执法专项检查和评议考核，对先进单位和先进个人予以表彰。

二、连云港政府法制工作主要成就

（一）全面谋划依法行政工作

2006年以来，每年年初，都提前研究、发布、部署当年的依法行政工作要点，全年对照执行，年终及时总结，做到年年有侧重，年年有创新，依法行政工作的推进力度一年比一年增强。2006年初，提出了“创新工作理念，强化制度建设，找准载体抓手，促进政务公开，推进依法行政”的工作思路，在做好常规性工作的同时，不断尝试新的工作方式、方法，积极开拓政府法制工作新的领域，基本建立了较为完备的依法行政制度体系。在此基础上，2007年，提出了“围绕依法行政重点，突出方法方式创新，注重制度措施保障，促进行政执法公开，推动法治政府建设”的工作思路，将推进依法行政



贯穿于政府决策、执行、监督的全过程，从制度建设、载体创建、责任分解、监督检查、责任追究等方面着手，形成了一整套的工作推进体系。2009 年，提出了“强化执法理念教育，推进行政权力公开运行，规范基层政府行为，完善执法监督机制，提高行政执法效率，服务经济社会发展”的工作思路，通过扎实有效的工作，推动法治政府、责任政府、诚信政府和服务型政府建设取得新的更大进展。2011 年初，结合全市十二五经济社会发展规划，制定了《连云港市“十二五”依法行政规划（2011–2015 年）》。经过探索，从五个方面基本形成了一整套的工作推进体系，即厘清思路，明确重点；创建载体，规范行为；创新方法，强化监督；注重基层，夯实基础；完善制度，长效推进。

（二）努力提高行政决策的民主性、科学性和合法性

对规范性文件制定实行计划管理，增强规范性文件制定工作的预见性和计划性。每年年底印发市级规范性文件制定计划申报通知，督促部门对所涉及调整的各项社会关系进行必要预测、调查研究，结合工作情况和实际需要，超前谋划下一年度规范性文件制定工作，提出规范性文件制定计划项目。市政府办公室对部门申报的年度规范性文件制定计划项目进行审查，会同市委办公室印发执行。

完善规范性文件草案公示制度，建立听取民声的稳定渠道，推进民主决策。对列入计划的规范性文件草案，除了在市政府门户网、机关家园网站、政府法制网站上公示外，对与群众切身利益密切相关的重大决策事项在报纸上进行公示，面向社会公开征求意见，集中民情，反映民智，尊重民意，扩大公众对政府决策的有效参与。与连云港日报社达成协议，报纸公示了 40 余件规范性文件草案，听取来自社会各界的意见和建议，提高了规范性文件的执行力。



建立了市政府重大决策事项公示、听证制度，健全公众特别是专家学者的参与机制，推进科学决策。在拆迁安置、信访处置、物价调整、土地海域利用等事关全市大开发、大建设、大发展及社会稳定方面的重大事项，市本级召开了多次专门听证会、专家论证会，根据听证意见做出行政决定。

完善法律权威人士参与政府决策的常规机制，深入开展合法性论证，推进依法决策。各级政府和部门对专业性、技术性较强的重大事项，十分重视法制机构及法律顾问的意见与建议，基本形成了法律专家参与政府决策的常规机制。市政府先后召开 200 余次论证会，30%的规范性文件进行专家专门论证。

实施决策跟踪制度，定期对决策实施情况进行跟踪反馈，强化规范性文件的适应性、稳定性。连云港市加强对规范性文件实施情况的调查研究，建立规范性文件实施效果的评估机制，对 152 件规范性文件的实施成效进行评估审定，及时修改 46 件规范性文件，废止不适合形势发展需要的 27 件规范性文件。

（三）创建载体，抓好落实，推进依法行政工作向纵深突破

强力推进新一轮行政执法责任制。2008 年，组织全市各级行政执法机关全面、详尽地梳理了行政执法依据，依法界定和分解落实行政执法职权，列出了行政执法“权力清单”。共梳理出 64 个市级行政执法主体执行的法律、法规和规章 1758 部，行使行政处罚、许可、强制、确认、裁决、给付等十大类的 8093 项行政执法职权。各行政执法机关将行政执法职权分解落实到各个执法岗位，明确执法程序、标准、时限和责任，并通过政府网站、新闻媒体、信息公开栏等形式向社会公示，建立行政执法信息化平台。市政府法制办多次组织现场观摩、经验交流活动，提高工作成效。新一轮行政执法责任制的推行，促进了行政执法主体执法资格法定化、执法职责明晰化、执法程序合法化、执法行为规范化。



连续多年开展“阳光行政年”主题活动。针对依法行政进程中存在公开程度不高、透明度不够甚至“暗箱操作”的现象和问题，为寻求面上突破，将 2007 年确定为“阳光行政推进年”，开展了“阳光行政推进年”主题活动，将 2008 年确定为“阳光行政落实监督年”，开展“阳光行政落实监督年”主题活动。在全市依法行政工作会议上进行专项部署，对主题活动的开展制定工作方案，找准工作目标，明确了推进这一活动的步骤和措施。通过一系列关联工作的开展，提升社会公众参与依法行政的主体意识、责任意识，监督和促进行政机关公开行政，实现双向互动，以公开促公平，以公开促规范，促进政府行为公开透明。2009 年，开展“阳光行政提升年”主题活动。规范行政执法自由裁量权。采用过堂形式，对全市 54 家单位行政执法自由裁量权标准规范进行核查，审核自由裁量基准 2349 个，确定裁量幅度，上网进行公示。

大力推进重点领域专项整治。近年来，按照省、市要求，对群众关心、社会关注的拆迁补偿安置、医疗服务、药品购销、企业排污、教育收费等重点领域，开展专项整治。相关单位精心制定整改方案，落实整改措施，加强检查监督，健全长效管理机制。特别是针对连云港市在大建设的同时进行大拆迁的实际，组织开展了“平安拆迁”创建活动，有效保护了群众的合法权益，取得了较好的社会效果。

推行说理式执法文书。为了进一步提升行政处罚决定书的说服力与公信力，市依法行政工作领导小组办公室制定了说理式文书的格式文本。要求各级行政机关依据一般程序作出行政处罚的，要在文书中完整准确的表述案件事实，列举认定事实的主要证据，全面阐述法律适用的理由，详细说明采纳或者不采纳当事人观点的理由，反映案件办理的主要程序，进一步提升行政处罚决定书的说服力、公信力和执行力。市劳动、盐务、交通、卫生、工商、水利等



20多个部门规范执法文书制作，做到教育与处罚相结合，大力倡导和谐执法。

建立健全行政执法案卷评查制度，扎实开展备案审查工作。通过制定卷宗制作规范，逐步提高行政行为规范化水平。近年来对市级执法机关800余件重大行政处罚进行备案审查，重大行政处罚决定备案审查率达95%。事先审查重大行政处罚决定300余件，提出600余条意见。做到有案必备、有备必审、有错必纠、纠错必严。发出行政执法监督建议书10余件。对县区政府及市政府各部门报备的347件规范性文件进行审查，保行政机关规范性文件的合法性。

开展“行政执法质量提升月”专题活动。2007年9月份在市级行政执法机关开展了“行政执法质量提升月”专题活动，以服务全市大开发、大建设、大发展为中心，以公正执法、优质服务为重点，逐步增强各级领导干部和广大行政执法人员依法办事的能力和水平。市级行政执法机关集中时间、人力、精力，通过开展依法行政回头看、行政执法咨询、公开审案交流、执法行为观摩、行政处罚优秀卷宗展评、市领导调研等系列活动，全面提升执法绩效，进一步优化经济发展环境。

开展“依法行政乡镇（街道办事处）行”活动。针对法治政府建设的重点、难点和薄弱点在基层政府的实际，发布《关于进一步加强乡镇政府（街道办事处）依法行政工作的指导意见》，从组织领导、宣传发动、执法责任制落实、典型培育、经验交流、监督检查等方面加强乡镇依法行政工作。在乡镇一级推行设立专兼职法制员制度。在充分调查研究基础的上，组织力量，对现行法律体系中乡镇政府（街道办事处）负责执行的行政执法依据和行政管理依据进行全面、细致的梳理，理清出了乡镇政府拥有行政处罚、行政许可等10个方面的行政执法职权68项，执行土地、规划等31个方面



的行政管理依据 268 部;街道办事处拥有行政处罚、行政许可等 6 个方面的行政执法职权 15 项,执行土地、规划等 7 个方面的行政管理依据 99 部,列出了“行政权力”清单,奠定了推进基层政府依法行政工作的基础。

(四)重点突破,推动全局,不断开创依法行政工作新局面

建立市政府常务会议会前学法及领导干部任职前法律知识考试制度。2007 年 9 月,市政府常务会议专题研究市县政府依法行政工作。会议听取了市政府法制办就市县政府推进依法行政及贯彻落实国务院《关于加强市县政府依法行政的决定》的情况汇报,决定在每次市政府常务会之前,利用 30 分钟的时间,由市政府法制办牵头组织专业人员讲解新实施的一些与政府工作关系密切的法律、法规和规章。2007 年 2 月 18 日,12 届政府第 10 次常务会议,正式启动此项工作。凡是市政府任命的领导干部和市政府部门任命的中层干部,在任职前都应当参加市政府法制办组织的法律知识考试,把考试结果作为任职的依据之一。

推行行政执法人员准入制度,加强行政执法队伍建设。2007 年、2010 年、2013 年,先后三次采取市县联动的办法,参照高考的考试要求和考试纪律,组织全市 8000 余名行政执法人员进行行政执法人员资格考试,严把行政执法人员入口关。做好全市行政执法人员执法证件公示工作,接受全社会监督。协调有关单位,对部属直辖部门的执法证件做好备案,统一规范后上网公示。加强行政执法人员能力建设,定期组织对行政执法人员进行依法行政知识培训。

全面推进行政执法自由裁量权的规范行使。按照“公开、公平、公正、便民、高效、诚信”的原则,采取事前、事中、事后“三步工作法”,通过裁量规范的五个方面基本覆盖即制定指导性标准的单位基本覆盖了拥有行政执法自由裁量权的行政机关,制定指导性标准的范围基本覆盖了行政机关经常查处的违法行为,制定指导性



标准的考量因素基本覆盖了作出行政处罚决定应当考虑的法定情节和酌定情节，对执行指导性标准进行培训的对象基本覆盖了所有行政执法人员，对指导性标准对外公示的方式基本覆盖了政务公开的各种形式，强化裁量“判例”、集体会办、程序控制、说明裁量事由、推行“电脑办案”、加强指导等六项措施加以推进，严格定期复查、备案审查、案卷评查、投诉案件重查、自由裁量权行使情况常查、随意裁量行为严格自查、复议审查等七个方面监督检查，压缩权力“弹性空间”，对全市 64 家单位行使行政执法自由裁量权的行为进行规范，初步实现了行政合理性意识、规范自由裁量权制度的体系化程度和行使自由裁量权规范化水平的 “三个明显提高”，以及“人情案”“关系案”、当事人与行政机关之间对立情绪和行政纠纷的“两个明显减少”，有效地维护了行政机关的形象和公平公正的行政执法环境。

全面推行“公开审案”。制定《连云港市部分市级行政执法机关“公开审案”工作实施方案》，对“公开审案”工作进行部署和要求，着重开展四个方面的工作：（1）对内公开，调查取证与审核决定相互分离，建立行政处罚集体讨论机制。（2）对外公开，面向社会听取专家的意见，形成案例。（3）在行政执法时向当事人发放《权利义务告知书》《行政执法终端反馈卡》，接受社会监督。（4）规范行政处罚决定书。2007 年选择水利、规划、交通、食品与药品监督、文化、海洋与渔业、城管、环保、建设、物价、劳动和社会保障、卫生等 12 家重点行政执法机关强力推进。2008 年在所有行政执法机关推行，在市质监局等部门召开了“公开办案”经验交流会，学习观摩，相关部门积极行动，有效推进。2013 年底已有 30 余家行政执法单位的公开审案进入规范化、常态化阶段，形成了专业人员办案、集体会审、专家意见和群众监督的公开办案机制，促进执法行为全程透明，实现了通过公开办案提升行政管理效能、提高群众满意度和促进社会



和谐建设的综合效应。

坚持法制工作前移，扎实开展行政执法服务企业活动，处理好执法与服务的关系。2007 年开始，在全市行政执法机关开展服务基层、服务企业活动，进一步树立行政执法服务企业的理念。一是推出《服务企业联系卡》制度，服务一线。二是组建了连云港市民营企业法律服务中心，服务民营企业发展。先后为民营企业提供法律咨询 250 人次，出具法律意见书 63 起，举办 7 期法律培训班。三是以书面形式详细告知企业在行政执法中享有的各项权利。市法制办、市监察局将企业在各种行政执法中享有的权利编印成册，制作了《企业行政执法权利告知书》，在开发区集中向 150 余家企业发放，此后，又向全市规模以上企业发放。四是规范面向企业的行政执法检查行为。五是扎实开展“安全生产行政执法年”活动。帮助企业了解并明确国家相关法律法规、国家标准和行业标准，认识差距，达到标准，促进企业又好又快、安全发展。

深化行政管理体制改革，切实转变政府职能。对市级行政审批项目先后进行了 5 次清理，进一步简化审批程序，提高审批效率。继续推进向县区下放审批权力。到 2014 年，确定市级保留行政审批项目 97 项，取消 52 项，合并 175 项，下放 27 项，调整管理方式 156 项，暂停使用 62 项。市级机关中拥有行政审批权的单位为 36 家。认真总结市城市管理领域开展相对集中行政处罚权工作的经验，指导、协调东海县在城市管理领域开展好相对集中行政处罚权工作。至 2014 年，实现城市管理相对集中行政处罚权市、县全覆盖。

大力推进政务公开，促进行政行为公开透明。近年来，各级政府机关按照“统筹规划、资源共享、面向公众、保障安全”的要求，将全面、准确、真实的公布政府信息作为推进依法行政工作的关键举措进行部署，通过各种方式和途径，向社会公开行政执法、行政管



理的内容，使政务公开成为全市各级政府和行政机关的一项基本制度和施政方式，做到了固定内容长期公开，动态内容定期公开，专项内容适时公开，实现了应公开的百分之百公开。市政府建立了政府信息公开责任制、考核评议制、责任追究制三项基本制度，形成较为完善的政府信息公开工作机制，确保政务公开工作的长效、高效开展。

（五）加强督促检查，进一步加大行政执法监督、依法行政评议考核工作的力度

加强制度建设，着力建立依法行政工作制度体系。连云港市先后出台《连云港市政府常务会议规则》《连云港市人民政府行政首长问责暂行办法》《连云港市重大行政决策事项听证暂行办法》《连云港市行政执法责任制规定》《关于全面推行新一轮行政执法责任制的实施意见》《市政府办公室关于做好依法行政评议考核工作的通知》《连云港市行政执法责任追究办法》《连云港市人民政府关于规范行政执法自由裁量权的指导意见》《连云港市重大行政处罚决定备案审查办法》《连云港市行政复议程序规定》《关于规范行政应诉案件工作的通知》等多项制度，用制度规范工作、改进工作，逐步形成连云港市依法行政工作的制度框架，保障依法行政工作的有效开展。

加强督促检查与评议考核。市委市政府将依法行政工作列入全市经济社会发展目标管理考核体系和软环境建设的考核内容，并分别量化成一定的分值。在对县区政府的 150 分制目标考核中，依法行政工作占 3 分；在对部门的百分制考核中，依法行政工作占 2 分，为依法行政工作的推进提供了良好条件。在全市软环境建设测评中，依法行政工作占有 15%的分值。按照考核对象的具体情况和特点，区分政府与部门、以行政执法为主的部门与以一般行政管理为主的部门，分别制定或者修订依法行政评议考核的标准和要



求，进一步增强考核体系、考核标准的针对性、科学性和可操作性。高度重视开展外部评议工作。通过召开座谈会、发放执法评议卡、设立公众意见箱、聘请监督评议员、明察暗访等方式，充分听取相关行政管理相对人的意见，并将其作为考核评议的必经程序和重要依据。增强依法行政考核结果的运用，将依法行政考核一并纳入市县政府及其工作人员的实绩考核指标体系，依法行政考核结果要与奖励惩处、干部任免挂钩。

加强行政复议的层级监督。一是认真加强行政复议能力建设。2007 年，以《行政复议法实施条例》实施为契机，进一步加大学习、宣传和培训力度，对全市行政复议应诉人员 100 多人进行培训。面向社会开展了《条例》的宣传活动。二是继续创新行政复议办案方式、方法。在申请、审查受理环节，实行当场受理制度、一次性告知制度、不予受理说明理由及告知救济途径制度。在审理环节，在书面审查的同时，采取现场调查取证、勘查，召开听证会、质证会、见面会等多种形式查明案情。在审理过程中，实施当事人自由选择行政复议听证员制度，适用简易程序灵活结案。在结案方式上，积极采用和解、调解、协调协议、撤回申请而终止的方式结案。在善后工作上，通过制发建议书、意见书等方式延伸行政复议的监督功能。三是不断加大对基层和部门行政复议应诉工作的协调指导力度。进一步完善行政复议的协调协商机制，加强部门之间、上下之间的横向、纵向联系交流，加强与信访、法院等有关部门和单位的沟通和交流，形成有效化解群众性纠纷的整体协调机制。2007 年连云港市行政复议工作获得全省政府法制工作创新奖。

严格责任追究。市政府发布《行政执法过错责任追究办法》《损害经济发展环境责任追究办法》等，明确了行政执法违法和行政执法过错的情形，追究责任的程序、承担责任的方式。市法制办、监察局、人事局、市中级人民法院建立行政执法过错责任追究联席会议



制度，保障行政执法责任追究制度的落实。设立行政执法投诉查处中心，对违法执法行为有一起，查处一起。切实做到“有权必有责、用权受监督、侵权须赔偿、违法要追究”。把行政责任追究贯穿于行政行为的全过程，贯穿于依法行政工作的各个方面，不断强化行政机关和行政执法人员的责任意识，提高其依法行政的自觉性和主动性。

三、连云港政府法制工作的经验与启示

（一）依法全面履行政府职能

各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，研究制定法治政府建设实施规划，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

（二）健全依法决策机制

进一步健全完善行政决策程序规定，进一步明确重大行政决策范围，认真落实公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。

（三）深化行政执法体制改革

根据不同层级政府事权和职能，按照减少层级、整合队伍、提高效率的原则，合理配置执法力量。积极推进综合执法，大幅减少市县两级执法队伍种类，重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、网络空间、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域内推进综合执法。有条件的领域可以推行跨部门综合执法，探索推进区域综合执法。推进镇级综合执法改革。

（四）坚持严格规范公正文明执法

加大关系群众切身利益的重点领域行政执法力度，依法惩处



各类违法行为，确保有法必依、执法必严、违法必究。完善行政执法程序和具体操作流程，建立执法全过程记录制度，重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。建立健全行政裁量权基准制度，细化量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。加强行政执法信息化建设和信息共享，提高执法效率和规范化水平。

（五）加强对行政权力的制约和监督

加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设，努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效。

（六）深入推进政务公开

坚持以公开为常态、不公开为例外原则，积极推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。各级政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。深入推进行政权力网上公开透明运行。

（连云港市政府法制办公室）



2009 年 3 月，连云港市行政审批服务中心大厅



第五章

连云港行政审批制度改革

改革开放以来，随着经济社会的不断发展，行政审批项目过多、环节繁琐、程序僵化、收费过滥等诸多弊端越来越凸现，行政审批与经济发展越来越不相适应，阻碍了经济社会的进一步发展。为破除发展阻力，深化行政管理体制改革，转变政府职能，营造良好的经济社会发展环境，2000 年，连云港市在江苏省率先开展行政审批制度改革，相对集中行政许可，削减审批项目、简化审批环节、压缩审批时限、优化审批流程、开展联合审批、实行代办服务、权力阳光操作、四级便民网络等工作的开展，极大地方便了办事企业和办事群众，促进了连云港的全面发展。

一、连云港行政审批制度改革发展历程

（一）探索发展阶段（2000 年 -2008 年）

启动连云港行政审批制度改革工作。2000 年 3 月 20 日，连云港市委、市政府召开千人干部大会，把行政审批制度改革作为一项改善软环境的硬措施向全市作出部署，相继下发了《关于进一步改善经济软环境的意见》《连云港市行政审批制度改革实施意见》，详细说明了行政审批制度改革的重要性和紧迫性、指导思想和原则、主要内容、组织领导等，连云港市的行政审批制度改革工作正式启动。2000 年 7 月 26 日，为推进行政审批制度改革，连云港市党政联席会议决定成立由市委书记任组长，两位副书记（其中一名为常务副市长）、市纪委书记和一名副市长任副组长，计委、建委、物价、法



制、财政、组织、人事等部门负责人参加的市行政审批制度改革领导小组，下设办公室。同时，为筹建市行政审批服务中心，设立了审批项目审核、收费项目清理、基建装修、微机设备、组织人事、审批项目收费等6个工作小组，研究和解决工作中的问题。2000年10月，连云港市在江苏省率先成立了行政审批服务中心，作为市政府派出机构，正处级行政单位。中心主任由常务副市长兼任，常务副主任由市政府副秘书长兼任，主持中心日常工作。市纪委、监察局在中心设立投诉受理中心，受理对中心工作人员违规违纪行为的投诉，受理外来投资者对行政机关及其工作人员违反有关法律、法规规定行为的投诉。行政审批服务中心于10月16日投入运行，实行敞开式集中办公，提供一条龙服务。首批进中心36个部门和单位的286个项目分布在大厅50个窗口集中办公。

健全行政审批制度改革组织领导。2001年7月16日，市委、市政府下发《关于印发连云港市市级党政机关机构实施意见的通知》（连发 [2001]17号），正式成立“连云港市行政审批制度改革办公室”，为正处级行政单位，作为市政府的工作部门，统一负责全市行政审批制度改革工作。2001年，连云港市招投标工作按照“行业主办、中心服务、政府监督”的要求，成立了连云港市招标投标监督管理中心，隶属于市行政审批制度改革办公室。2003年4月23日，市政府出台了《关于加强招投标管理工作的意见》，成立市招投标管理委员会及其办公室，办公地点设在市行政审批制度改革办公室，并成立了全市集中统一的招投标有形市场——连云港市招标投标中心，隶属于市行政审批制度改革办公室。形成由招投标管理委员会、管委会办公室和各行业招标投标管理办公室、招投标中心组成的从宏观管理到行业操作统分结合、相互监督的“三级监管体制、一个操作平台”。为加强对窗口党员的组织领导，2007年9月，市审批办成立机关党委，进驻审批中心各部门的窗口工作人员党组织



关系全部转入机关党委。为加强服务区内部管理，2008 年 3 月，市审批中心把原来的大厅六个支部进一步明确为六个服务区，中心领导与六个服务区的负责人分别签定目标责任书。

开展五轮审批项目清理。第一轮：2000 年 9 月，连云港市十届政府第 31 次常务会议讨论通过《连云港市保留取消的审批核备案事项目录》，对市政府各部门和直属单位以及部分省属单位（共计 75 个部门和单位）原有 1118 项审批、核准、备案事项进行了认真清理，保留审批、核准、备案事项共 782 项。第二轮：2002 年 2 月，市政府批转了市审批办、监察局、法制办、体改办、编办等部门《关于推进第二轮行政审批制度改革的工作意见》。经过“二轮改革”审批项目总数由 782 项减少为 545 项，净减少 237 个项目。承诺项目的审批时间普遍压缩了 1/3 以上，平均每个项目的承诺时限由 24.49 天削减为 16.45 天。2003 年在“二轮改革”基础上，结合国务院和省政府公布取消的项目，对全市行政审批项目作了进一步的清理，市政府发文公布了第二批取消行政审批项目目录，市本级行政审批项目削减至 473 项。第三轮：2004 年 8 月，在国务院第三批取消调整行政审批项目决定、省政府 22 号令省级行政审批事项第二批清理方案公布后，连云港市经过认真清理，决定再对应取消调整 45 项行政审批项目，同时取消子项目 27 项，取消企业登记前置审批 36 项。在对应取消调整的 45 项审批项目中，取消的 35 项，下放的 2 项，合并的 2 项，改变方式的 6 项。市本级行政审批项目削减至 428 项。第四轮：2005 年 6 月底至 7 月初，市审批办联合市监察局、市法制办对全市行政许可法贯彻落实情况进行专项检查，对部门内部审批流程进行梳理再造。经过清理，连云港市保留的审批项目从 428 个削减至 415 个，处室负责人以下人员可以直接审批的从 22.07%上升到 36.14%。对 77 个项目的审批时限在法定期限内进行了进一步缩减，共缩减 1072 天。第五轮：2006 年进行的第五轮审



批项目清理，共取消、合并 55 个审批事项。保留审批事项 410 项，288 个项目承诺时限进一步压缩，压缩总天数 2823 天，平均每个承诺项目压缩 3.49 天，工商、城管等 23 个部门审批事项的承诺时间全部控制在 7 个工作日之内。88 个项目审批权限进一步下放，即办审批事项由 47 个增加到 71 个。

成立县区服务中心及分中心。 2002 年 5 月 15 日， 连云港市首家县级审批中心——东海县行政审批服务中心正式投入运行。2003 年 6 月 10 日，灌南县行政服务中心于正式投入运行。2004 年 10 月 16 日，灌云县行政服务中心成立。2006 年 11 月 2 日，赣榆县行政服务中心投入运行。2007 年 1 月，连云港市开发区行政服务中心成功运行。2002 年 7 月 9 日，为了深化行政审批制度改革，全面提高行政审批效率，建立起上下联动、横向互动的审批网络运行机制，市行政审批服务中心成立了车辆管理、国税、地税、用电服务和房地产市场管理五个分中心。五个分中心作为市行政审批服务中心异地分设的服务窗口，参照审批中心集中式大厅模式对外办公，按照“三统一、两不变”的原则实施统一管理。“三统一”指分中心要与审批中心统一审批办件制度、统一日常管理制度、统一收费管理方式；“两不变”指分中心办事场所不变，工作人员管理体制不变。创新性开展服务，设立民营企业注册登记快车道。2004 年，为适应全民创业大潮， 市行政审批服务中心设立民营企业注册登记总服务台，组织工商、国税、地税、质监、房产、环保等窗口首席代表轮流值班，集中提供咨询、代办服务。推行“部门集中许可”。2004 年，积极推进一个部门一个处室对外，一个窗口进出。市城管局调整相关处室的审批职责，设立审批管理处，整建制进市审批中心，将所有审批事项集中到审批管理处，全部在中心办理；市规划局在中心设立“报建处”，将所有报建项目纳入“报建处”扎口管理，大幅度提高了审批时效。开通“网上审批直通车”。2004 年，连云港市行政审批



服务中心编制并运用工商一条龙网上联合审批程序，开展网上联合审批试运行工作，在网上进行申请、审核，大幅度提高了办事效率。推动联合年检。2004 年，先后推进市交通局、经贸委、质监局、民政局、人事局、文化局等 6 家单位的 14 项年检事项进中心办理。仅 2004 年，在市审批中心服务大厅共完成各类年检事项 13000 多件。开通“审批咨询一线通”。2005 年 6 月 24 日，连云港市行政审批服务中心为深入贯彻落实全市“三创”动员大会精神，更好地服务全市创业，开通了“审批咨询一线通”专线电话，由中心一名熟悉审批业务的专职人员负责回答所有行政审批项目业务咨询；同时在《苍梧晚报》“审批咨询一线通”开辟专栏，回答办事群众在审批服务方面的问题，进一步方便办事群众。聘请审批服务社会监督员。为广泛听取民意，积极拓宽监督渠道，2005 年 8 月 5 日，连云港市行政审批服务中心聘请刘作介、陈允霞、陈启喜、卢明华、李耀华等来自人大、政协及企业界、新闻界的十位同志为审批服务社会监督员，自觉接受社会监督。

下放审批项目扩权强县。2005 年 7 月 22 日，为进一步提高行政效能，改善连云港市经济发展环境，增强县域经济发展活力，经市政府第 44 次常务会议讨论，决定按照“服务发展、能放都放、提高效率、权责统一”的原则，进一步扩大县级政府审批管理权限，向县下放 84 个项目审批权限，其中完全下放 64 项，部分下放 15 项，改变管理方式 5 项。并建议省下放项目 51 个，两项合计扩大县级政府管理权限的项目达 135 项，占涉县项目的 79%。加上前三轮改革中已经市县同权的 255 项，扩权后县级可自主审批的总项目数达到 390 项，占市保留项目的 94%。

（二）深化发展阶段（2009 年 -2011 年）

建成使用“多位一体”新行政审批服务中心，满足服务需求。为进一步优化连云港市投资发展软环境，提升行政服务水平，连云港



市新行政审批服务中心于2009年3月30日启用。新中心建筑面积近7000平方米，共四层，其中一、二楼为行政审批服务大厅，三楼为招投标大厅，四楼为办公区，是苏北首家集行政审批、招标投标、效能监察于一体的地级行政审批服务中心。新中心共进驻审批部门33家，审批服务项目310个，工程招投标、政府采购、机电设备、医药采购等全部进场运作，配备了先进的网上审批和电子监察系统，设立企业登记注册和企业基本建设两条绿色通道，企业从设立到基本建设项目立项、规划、建设全过程审批手续均可在大厅办结，真正实现一站式审批。

建成网上审批和电子监察平台，实行阳光操作。2009年，按照建设“信息化中心”的要求，投入200多万元资金建立了网上审批和电子监察平台，对城管局、规划局等9个部门的68个审批项目进行网上预审。电子监察系统对每一个办件的接件、受理、审核、批准、办结五个环节的详细信息自动实时采集，实行阳光操作，实现全过程监控，有效规范了行政审批行为。

开通12345政府服务热线，积极服务民生。为进一步密切与人民群众的联系，广泛听取群众意见，自觉接受群众监督，推进政务公开和民主决策，2009年12月29日，12345市政府服务热线在市行政审批服务中心开通运行，受理人民群众通过12345电话提出的咨询、意见、建议、批评、投诉等，架起了市民与政府间和谐沟通的桥梁。2011年7月，12345政府服务热线与数字城管合并运行。进一步削减审批许可事项，提升服务效能。2009年，按照合法、高效、便民的原则对市直55个部门的许可、非许可审批事项进行了清理。市本级保留审批项目373个，其中行政许可项目306个，非许可审批项目67个。2011年，连云港市取消4个部门的5个行政审批事项，全市保留的市级审批项目从373项削减至368项。

更名连云港市行政审批服务中心，适应形势发展。2010年，在



全市编制体制改革中，原连云港市行政审批制度办公室更名为连云港市行政审批服务中心，由原政府组成部门变更为政府派出机构，对审批服务中心的职能进行了相应的调整和增加。

推行行政服务标准化试点工作，规范服务操作。2011 年，市行政审批中心率先在全省地级行政审批服务工作中开展行政服务标准化试点工作，在中心外网建立标准化试点专栏，加强对实行标准化试点工作的宣传与推进，建立完成中心标准体系，建立起包括三个层次 21 类子体系共 775 项标准的中心标准体系。建立标准实施检查记录、标准纠正 / 预防措施记录、标准改进记录、标准考核情况记录等 28 类标准实施情况记录等台账，使各项行政服务工作执行有标准、开展有记录。

（三）跨越发展阶段（2012 年 -2014 年）

开展行政审批服务“三集中四到位”工作，“一站式”服务取得新的突破。2012 年 1 月，市委市政府下发了《连云港市行政审批服务“三集中、四到位”工作实施方案》，即部门行政审批职能（包括行政审批、行政服务）向一个处室集中、承担审批职能的处室向市行政审批服务中心集中、行政审批事项向电子政务平台集中，切实做到项目到位、授权到位、业务骨干到位、监管到位。在推进行政审批服务“三集中四到位”工作中，全市 55 个具有审批职能的市政府部门及部分垂管部门，其中 46 个与社会和经济发展特别密切的部门列为“三集中四到位” 工作推进部门，市编委办在各部门内设机构、人员编制数不增加的前提下，批复 36 个市政府工作部门以“撤一建一、挂牌”等形式设置行政服务处。其余 10 个垂管等部门参照设置。行政服务处的普遍设置，标志着部门改变了“审、监”一体的工作方式，逐步转向“审、监”分离、“重审批，更重监管”的行政管理机制。

开展第六轮审批项目清理，进一步规范全市审批工作。2012



年，市行政审批服务中心会同市优化办、市法制办、市物价局等，对全市 59 个单位的行政审批事项的项目名称、设定依据、项目类型、审批权限等进行反复甄别，纠正不规范名称、不合适依据、错误分类近百项，最终核定全市具有行政审批事项的单位为 55 个，共有市级审批事项和审核上报事项共 555 项，其中市级行政审批事项共 444 项（包括行政许可事项 335 项，非行政许可审批事项 109 项）；审核上报事项 111 项；授权（下放委托）事项 24 项。在 444 项市级行政审批项目中，有收费的项目共 42 项，调整规范收费项目 21 项。对清理后的事项制定行政审批事项目录，全部编印成册，向社会公开。

开展行政审批制度改革“三四五”工程，全面提升行政审批效能。2014 年 1 月，市委市政府出台了《关于深化行政审批制度改革的意见》文件，提出“三个一百”（市级行政审批事项数量压缩到 100 项以内，一般项目基本建设审批时限控制在 100 个工作日以内，审批事项集中率达 100%）改革目标。

为了确保“三个一百”目标任务的实现，市委办公室、市政府办公室出台了《连云港市深化行政审批制度改革实施方案》等文件，推动实施行政审批制度改革“三四五工程”（“三减”、“四联”、“五推进”）。“三减”即削减审批事项、削减审批环节、削减审批收费。“四联”即前置审批联用、相关事项并联审批园区前置审批联办、项目竣工联合验收。“五推进”即推进集约化建设、推进标准化建设、推进规范化建设、推进信息化建设、推进系统化建设。明确项目清理、职能归并、流程再造、中介规范、证照改革、网络建设、场地建设等七项具体工作。

行政审批项目削减至 98 项。项目清理工作，对全市市本级行政审批事项开展了两轮自查自清，确定市级审批事项 545 项，涉及审批主体 50 家。在此基础上，对所有审批事项逐一进行审查，并按



照方案要求，采取取消、合并、暂停等方式，对项目基数进行清理压缩。经与各审批主体单位反复沟通无异议后，邀请省政府法制办专家、南大等高校学者及市政府法律顾问等组成专家评审团，对项目清理情况进行评审，最终确定拟保留行政审批项目 98 项（其中有 2 项为 2013 年年底省里下放到市本级的项目），市级行政审批主体单位 37 家；取消 63 项，合并 176 项，下放、部分下放 33 项，暂停使用 62 项，调整管理方式 113 项。

一般项目基本建设审批时限控制在 50 天以内。流程再造工作中，对拟保留的市本级 37 家审批主体的 98 项审批事项办理流程进行两轮集中审核，共压缩审批时限 608 天，减少环节 41 个，削减前置要件 90 项，推进审批事项向窗口授权 43 项，18 项承诺件转为即办件。按照并联审批要求，重点实施基本建设审批流程再造，将基本建设项目分为房地产开发项目、工业项目、基础设施类建设项目和公益性项目等四种类型，每种类型按阶段细化内在逻辑关系，再造并联审批流程。将房地产开发项目并联审批流程整合为立项、用地、规划报建、施工许可、商品房预售、竣工验收 6 个阶段；工业项目、基础设施类建设项目和公益性项目实施并联整合为立项、用地、规划报建、施工许可、竣工验收 5 个阶段，各个阶段明确牵头部门和配合部门，标明各个阶段的审批事项和相关中介环节，限定审批时限，对可以同时实施的环节实施并联审批。同时，对涉及到的水、电、气等部门主动上门沟通交流，推进入驻中心。再造后的审批时限（不含公示、中介、专家论证等时限）分别为 49、46、44、48 个工作日，顺利完成了“一般项目基本建设审批时限控制在 100 个工作日以内”的目标任务。

实现工商、质监、国税、地税“四证联办”。证照改革工作，2014 年春节前后，市审改办启动了包括放开企业注册资本限制、放宽企业名称核定限制等 10 大项内容的工商企业登记制度改革和工商



营业执照、组织机构代码证、国税税务登记证、地税税务登记证“四证联办”工作。其中放开企业注册资本认缴制比国家工商总局通知要求提前了 10 天;“四证联办”数据平台已经建成投入使用,从而实现了实时数据交互,所有流程网上办结。

三、连云港行政审批制度改革所取得的成就

(一)审批制度改革促进了连云港经济和社会巨大发展

从 2000 年推行行政审批制度改革, 成立审批服务中心以来,仅市审批中心服务大厅累计办结各类行政审批服务事项近 330 万余件,高效快捷、联合审批各类投资项目 2.5 万余件,帮助各类企业协调、解决突出问题 1 万多个;组织各类招标项目 5700 多个,开标总额达 448 亿多元。高效廉洁的审批服务,催生了大批民营经济快速发展,促进了大批项目快速在连云港落户、生根、开花、结果,推动了大批连云港企业做大做强、跨出国门走向世界。

(二)审批项目的规范运作营造了连云港良好的投资发展环境

审批项目“六五六”运作模式使审批工作各环节要素让办事群众清清楚楚,明白办事。连云港行政审批制度改革一个重要的措施就是让审批工作的各个办事环节全面公开,让办事群众明了,接受社会监督,制定了审批项目“六五六”运作模式。即“六公开”办事,推行审批内容、办事程序、审批依据、申报材料、承诺时限、收费标准“六公开”;“五件”管理,对即办件、答复件、承诺件、联办件、补办件分别采取不同的管理办法;“六制”办理,即对不同情况,分别采取直接办理制、承诺办理制、联合办理制、申报办理制、明确答复制、统一扎口收费制。这些制度的执行有力地规范了连云港审批项目管理。

《窗口工作人员行政审批过错责任追究暂行办法》对工作人员在行政审批服务中的各项工作进行全面界定,有过必究。2007 年,为了全面落实市委、市政府提出的加强软环境建设的要求,规范行



政审批行为，提高行政审批效率，保证行政审批服务中心工作人员正确、及时、公正、高效地实施行政审批，促进窗口工作人员认真履行工作职责，制定《窗口工作人员行政审批过错责任追究暂行办法》。《办法》中对窗口工作人员行政审批过错17种责任行为进行了明确，同时对责任过错行为明确了3种处理意见。

《窗口工作情况反馈制度》使部门后方及时了解窗口服务情况，责任一体。为促进审批中心与各窗口、各窗口后方单位之间的联系，从2006年9月起实行窗口工作情况反馈制度，从评先创优、文明服务、制度执行、项目办理四个方面，将有关情况及时反馈给各窗口及后方单位。窗口发生过错，也将直接影响到后方单位年度软环境工作，使后方单位与窗口工作从荣誉到利益上紧紧联系在一起。

（三）审批服务方式的积极创新使连云港行政审批更加贴近于民

重大项目联合审批。2002年3月，市政府下发了《连云港市重大行政审批项目联合审批暂行办法》，提出了重大项目审批工作“一站式”办理、“一条龙”服务的指导性意见。开启了联合审批的快速通道，房地产开发联合审批环节由原来的63个减少到14个，审批时间也压缩到68个工作日以内，比原来缩短了一半。外商投资项目审批由过去涉及28个部门和单位，减少到4个环节。联合审批制度的推出，终结了连云港重大项目“马拉松”办理现象，推进了大批项目快速发展。

行政审批代办服务。2004年3月31日，《连云港市行政审批代办服务实施办法》出台，成立了国有基建、房地产开发、外商投资、新浦区、连云区等10个项目审批代办服务组，并明确了相应的代办人员。对市区内当年新建的投资总额100万美元或1000万元人民币（房地产开发项目为4000万元人民币）以上的重点工程、重大



招商引资项目和各类为民办实事项目实行代办服务。

市县审批联动服务。2007 年，为更好地营造行政审批服务环境，形成全市审批服务“一盘棋”，在总结近几年审批制度改革成功经验和充分向县里放权的基础上，市审批中心、市行政效能投诉中心决定在市、县行政审批服务中心之间建立行政审批服务联动机制（以下简称联动机制）。通过联动机制的建立实现对投资项目服务的市域内全面协调机制，构建投资项目市县间的审批服务绿色通道。

审批大厅预约服务。2006 年，根据社会对行政审批工作的实际需要，制定了审批大厅统一预约服务制度，对列入市重大项目推进表的项目、投资总额在 4000 万人民币或 500 万美元以上的项目、因实际困难确需在特定时间内办理的等 5 大类事项，企业或群众可以通过电话、书面或当场等方式预先向审批中心提出申请，约定时间为其服务。预约服务及节假日值班制度，使诸多办事企业及办事群众的急办项目得到顺利解决，深受群众好评。

沿海开发绿色通道。2010 年，《连云港市行政审批服务中心沿海开发重大事项联审办法》《关于设立“服务沿海开发重大项目审批服务绿色通道”的通知》下发，明确服务沿海开发的具体措施、服务要求等。市行政审批服务中心成立联络协调组、咨询服务组，开通服务热线，主动对接沿海开发相关单位，确保重大项目在签订投资协议后，直接纳入审批“绿色通道”，由专门窗口统一受理、联审办理，督办相关审批手续，使大批沿海开发项目得到高效办结。

外资企业上门年检。从 2011 年开始，由工商局、商务局、国税局、地税局、财政局等部门在中心集中进行外商投资企业联合年检。市行政审批中心在门户网站上专门建立飘窗，及时发布年检有关的信息、要求和注意事项。市行政审批中心牵头推出年检上门服务制度，组织工商、商务、外汇等相关部门主动深入县区及工业园



区进行服务，排出计划表，依次通知当地企业按照约定的时间和地点进行集中办理。

（四）招投标工作改革节省了大量国有资产

连云港市招投标工作按照“行业主办、中心服务、政府监督”的要求，2001 年成立连云港市招标投标监督管理中心，隶属于市行政审批制度改革办公室。2003 年 4 月 23 日，市政府出台了《关于加强招投标管理工作的意见》，成立市招投标管理委员会及其办公室，办公地点设在市行政审批制度改革办公室，并成立了全市集中统一的招投标有形市场——连云港市招标投标中心，隶属于市行政审批制度改革办公室。按照“行业主办，中心服务，政府监督”的原则，在建设、交通、水利、医药、国土、财政、信息产业、经贸等 8 个具有招投标管理职能的部门相关处室增挂行业招投标管理办公室牌子，负责对本行业、本系统招投标活动的执法、监督与管理。形成了由招投标管理委员会、管委会办公室和各行业招标投标管理办公室、招投标中心组成的从宏观管理到行业操作统分结合、相互监督的“三级监管体制、一个操作平台”。

2004 年 6 月，市招投标管委会办公室出台了《关于对招投标工作实行“六统一”管理服务的通知》，要求招投标统一进场交易、统一信息发布、统一报名登记、统一评委抽取、统一收费标准、统一接受监督，促进招投标流程的规范透明。

从 2003 年连云港市招投标中心成立以来，连云港市招投标中心累计完成招投标项目 5700 多项，参加投标企业 30500 多家，中标金额达 448 亿多元，节约国有资产近 50 亿元。

（五）四级便民服务网络的建立使全市审批服务形成上下联动、市县乡村服务一体的格局

2008 年，按照省纪委、省监察厅的要求，连云港市坚持以转变政府职能为突破口，以“便民、高效、优质、廉洁”为服务宗旨，由市



纪委和市行政审批中心联合牵头，在全市着力构建“以市行政审批服务中心为龙头，以县（区）行政审批服务中心为重点，以乡（镇、街道）审批服务中心为主体，以村（社区）便民服务室为基础”的四级便民服务网络。市政府专门下发了《关于进一步加强四级便民服务网络建设的意见》，对各级服务中心的服务标准分别作了要求。《意见》还明确把四级便民服务网络建设情况列入年底的社会经济目标考核。市成立了联席会议制度，联席会议由市纪委、市委组织部、市监察局、市行政审批服务中心等 12 个相关部门和单位组成，市纪委、市监察局为召集单位，定期通报连云港市便民服务网络建设情况，共同研究商讨便民服务网络建设工作中出现的困难和问题。推行便民服务网络建设情况月报制度，对各县区推进情况进行不定期通报。连云港市行政审批服务中心还积极开展代办服务培训，通过召开县区中心例会、送服务上门和组织培训班等方式，对各县区代办人员进行业务培训，提高代办人员服务水平，同时将代办服务向乡镇延伸，构建代办服务立体网络。

三、连云港行政审批制度改革的经验和启示

（一）审批制度改革为地方发展提供了重大机遇

审批制度改革推动了地方政府政务公开，推动了地方政府职能转变，推动了各级部门作风转变，推动了地方地方投资发展环境的改善，这些都为地方经济的发展提供了重大的发展机遇。连云港市通过在全省、全国率先推行行政审批制度改革，使得经济和民生得到了重大发展，重大项目得到顺利引进。

（二）审批制度改革需要领导高度重视

审批制度改革把分散在全市 50 多个部门办理的审批服务项目集中到一个固定场所实施集中审批，开展“一站式”服务，使行政审批工作在阳光下操作。它不仅在人力、财力、物力方面需要地方政府予以大力支持，而且需要在工作推动上更需要各级领导大力



支持。“一站式”服务实现的程度，关键取决于领导的决心和魄力。

（三）审批制度改革需要各级人员充分解放思想

审批流程改革，由起初的先审后核领导签字，向一审一核过渡，再向审核一体发展，是一个不断削权、放权的过程。随着审批流程的不断简化，审批效率不断提高。但审批流程的简化需要各级领导充分解放思想，充分认识权力的“双刃剑”作用，充分授权相关处室和业务人员，实行通行权下放、否决权上收，破除“中梗阻”现象。

（四）审批制度改革需要社会各界大力支持

改革需要内部动力，更需要外部压力。审批制度改革需要社会各界监督、关心和支持，在改革中不断发现问题、提出问题和解决问题，创新服务措施，完善服务手段，提高审批效率。连云港市审批制度改革通过聘请社会监督员、经常深入园区及企业座谈了解、发放调查问卷征求群众意见，及时收集民情民意改进工作，使审批制度改革工作不断取得新的突破，社会满意度逐年提高。

（连云港市政务服务管理办公室）



2011 年 9 月 7 日，市长杨省世（中）带领市物价、商务、财政等部门调研家得福超市平价商店建设情况



第六章

连云港价格改革

价格改革作为经济体制改革的核心关键。在国家及江苏省正确领导和统一部署下，连云港价格系统一马当先、大胆探索，有序推进价格改革，在转换价格形成机制、理顺价格关系、建立价格调控体系、完善价格法律约束机制等方面取得了突破性进展，为促进全市沿海开放、崛起发展发挥了重大的基础性作用。

一、连云港价格改革历程

回顾30年价格改革历程，从时序进度上看，连云港价格改革大致经历了“放、控、建、促”四个阶段。

第一阶段“放”为初始阶段（1984年—1988年），价格改革采取“放调结合，以放为主”的形式，改革的主要内容和重点是打破高度集中的价格管理体制，放开大部分副食品、少数日用工业品价格，大幅度提高基础产业产品价格，对生产资料全面推行双轨制价格。

第二阶段“控”为展开阶段（1989年—1995年），重点是治理通货膨胀，健全价格调控体系，抑制价格总水平过度上涨；运用价格杠杆和收费政策，支持连云港基础设施建设；同时，不失时机地调整部分重要商品价格，放开绝大部分政府定价的商品和服务价格，以市场形成价格为主的价格机制初现雏形。这一时期宏观经济以“治理整顿经济秩序”为主线，价格改革则以“清费治乱减负”为重点。

第三阶段“建”为完善阶段（1996年—2002年），重点是在延续



治理整顿的基础上，注重加强价格法制建设，建立新的价格管理体制，完善市场形成价格的机制，加强价格管理工作服务经济发展的职能。这一阶段以 1998 年 5 月 1 日《中华人民共和国价格法》开始实施和 2002 年《江苏省定价目录》的公布为重要标志。

第四阶段“促”为发展阶段（2003 年—2014 年），重点是围绕经济工作中心，深化资源性产品价格及公共服务产品价格、医药等价格体制改革，进一步放开商品（服务）价格管理权限，完善农村价格监管网络，强化服务职能，服务连云港沿海开放，促进经济社会又好又快的发展。

从产品价格改革梯度上来看，连云港价格改革从农产品率先开始，进而展开到工业产品价格。随着一系列价格矛盾的出现和宏观经济调控的深入，价格改革也逐步进入攻坚阶段，生产要素价格、能源价格、公共产品价格、服务价格及行政机关收费等涉及深层经济矛盾的价格改革正有条不紊地展开。同时，市场价格宏观调控体系也得到初步建立与不断完善。

（一）农副产品价格改革

经济体制改革首先从农村实行家庭联产承包责任制开始，价格改革也是从农副产品开始的。按照国家和全省部署，连云港多次提高粮食统购价，实施超购加价，改统购价格为合同定购价格并逐步提高，扩大超购加价比重，大力支持粮食生产。从 1993 年 4 月起，全面取消粮食、油料定购任务，放开购销价格，并给居民以补贴。由于市场粮价上涨过多，1995 年又适当恢复粮食定购制度和对价格的管制。从 1996 年起，及时改革粮食流通体制，对小麦、稻谷等主要品种的收购实行最低保护价，逐步缩小定购价与市场价格的差距。1999 年定购价与市场价并轨，在严格执行最低收购价的基础上，粮食购销实行了市场调节价。

副食品事关老百姓生活安定，“一荤一素”是当家品种。“荤”以



猪肉为代表。为鼓励生产，连云港采取了供应平价饲料、价外补贴等优惠措施，并多次提高生猪购价和猪肉销价，逐步缩小生猪等级差价；1984 年放开家禽和鲜蛋经营，家禽实行市场经营，鲜蛋实行有指导的议购议销，1985 年放开生猪购销价格、水产品价格和食用油等所有副食品价格。“素”主要指市场上大量供应的日常蔬菜。1978 年实行“大管小活”政策（即管住定购的主要大路菜价格，放松小精细的品种价格管制），并逐步提高蔬菜购销价格，缩小国家定价品种范围。1987 年起，蔬菜价格全面实行市场调节价。

棉花和蚕茧是连云港重要的经济作物。1984 年连云港标准级棉花收购价格为每 50 公斤 145.80 元，此后多次提高，1997 年达到每 50 公斤 700 元；1998 年棉花收购价由政府定价改为政府指导价，棉花供应价实行市场调节价；1999 年 9 月起棉花购销价格全面实行市场调节价。棉花价格放开后，直至 2005 年，国家通过储备调节和进出口等经济手段调控棉花市场和价格，防止棉花价格的大起大落。蚕茧收购价从 2002 年秋季起由省级政府定价改为政府指导价，在收购开始之前，由省级价格主管部门会同省工商、经贸等部门下达收购指导价，各收购企业在浮动幅度内确定具体的收购价格。

农副产品购销价格实行市场调节价，标志着农副产品市场形成价格机制的建立。

（二）工业产品价格改革

开放初期，全市加工工业比重大，中小企业多。工业产品价格改革是连云港价格改革之初的重中之重。连云港对生产资料价格改革的指导思想是缓解供不应求矛盾，鼓励生产，鼓励采购，保障供给。

1.能源产品和钢材价格改革

连云港是能源稀缺型城市，大多依靠买入。为此，连云港以“保



供稳价”为中心，在全省“一盘棋”中综合核销合理的经营费用，取得了良好效果。一是电力价格改革。1986 年连云港推行“集资办电”，生产环节实行灵活的还本付息电价，供电环节高进高出，用电环节在统配电价之外实行综合电价。2003 年起配合厂网分离，上网电价从一厂一价逐步过度到“标杆电价”，地方电力经营部门（“三电办公室”）并入电力企业后，用电环节执行新的统一电价，同时推行峰谷分时电价，扩大“两部制”电价实施范围。为促进服务业发展，2005 年将工商业电价并轨。从 1999 年起连云港实行城乡统一销售电价，2003 年起实行全口径城乡同网同价，执行全市统一电价，2012 年 7 月起实行居民生活用电阶梯式电价制度，引导市民合理、节约用电。二是成品油价格改革。成品油价格长期以来实行政府定价，1981—1993 年，实行双轨制价格；1994—1998 年，国家统一制定原油出厂价格，实行价格并轨，并逐渐向国际市场价格接轨；1998 年至今，定价工作与国际市场价格接轨，多次调整具体价格水平，2013 年起，国内成品油调价时间更改为每 10 个工作日 1 次，目前已与国际市场价格较为接近。三是燃气价格改革。1992 年燃气价格中的煤气和液化气定价权由省里下放到市县级价格主管部门，目前基本上是依据批发市场价格变动情况适时进行调整。天然气西气东输到连云港后，民用天然气价格由市县级价格主管部门确定。2014 年 3 月，市区实行阶梯式气价制度，建立市民用气价格联动机制，原则上以 1 年为一个联动周期。四是煤炭价格改革。1984 年对计划外协作调进煤炭按保本微利原则作价，管理费用不得超过 3%。从 1993 年起，逐步放开煤炭市场价格，对电力行业计划内用煤实行政府指导价，计划外电煤以及其他行业用煤实行市场调节价，1995 年煤炭销价由经营企业自定。2002 年国家取消电煤指导价政策，2004 年建立煤电价格联动机制，电煤价格不分重点合同内外，均由供需双方协商确定。五是钢材价格改革。1985—



1997 年，连云港根据钢材市场情况，多次对钢材价格进行调控，“控”与“放”交替进行，保证了钢材价格的基本稳定。1998 年，钢铁产品市场严重供过于求，生产企业纷纷降价竞销，连云港取消 10 种主要钢材品种的国家指导价格。至此，对钢材价格的行政干预取消，由企业根据市场供求状况自行制定。

通过能源产品和钢材价格改革的稳步推进，连云港获得了相对稳定的能源资源，缓解了工业发展的瓶颈压力，也为进一步建立宏观政策调控下的市场价格形成机制创造了条件。

2.农业生产资料价格改革

改革之初，为体现保供控价、等价交换的原则，连云港适时调高化肥、农药、农膜出厂价，对生产环节实行优惠的原材料、电力和运输价格；经营环节中，对计划内化肥实行与定购粮棉挂钩政策，对计划外化肥实行综合作价，主要农资产品销售实行差率控制。1992 年，连云港对水稻、玉米、小麦和油料等主要农作物品种种子实行指导价，其他品种种子实行市场调节价。从 90 年代后期开始，连云港放开农药和农膜价格，运用价格调节基金稳定化肥价格，支持农业生产。1999 年连云港化肥出厂价改为政府指导价，零售价格全面实行市场调节价，同年 3 月，鉴于化肥零售价格大幅上涨和市场供应混乱，对主要品种化肥实行了最高出厂价和最高零售限价政策。此后，在市场价格出现异动的情况下，零售最高限价政策也经常使用。2014 年 7 月，放开水稻、小麦、棉花等主要农作物种子收购和销售价格、农药出厂价格，实行市场调节价格。

3.盐产品价格改革

连云港是淮盐的主要产地，工业用盐在 1996 年前实行政府定价或政府指导价，食用盐则一直实行政府定价。近年来，为满足人们多样化的消费需求，在食盐中加入除碘以外的其他微量元素的小品种包装盐不断出现，其价格管理一般是由省辖市价格主管部



门根据生产经营企业成本及市场需求情况核定试销价格，并报省级价格主管部门备案，其定价水平相对要高一些，试销一年后，按正常程序由省价格主管部门核定价格。工业用盐从 1996 年开始实行市场调节价，由市场购销双方协商定价，2000 年鉴于市场供应的混乱状况，国家对两碱以外的工业用盐实行政府指导价，由省级价格主管部门制定中准价及浮动幅度。

4.药品价格改革

改革初期，连云港西药价格的调整仅限于品种结构上的有升有降，总体水平保持了基本稳定。1984 年 6 月，连云港对 50 种医药小商品实行市场调节价，以后逐步扩大实行市场调节价药品的范围，不同时期政府定价的品种范围不尽相同。1999 年 10 月，对列入中央和省级政府定价目录的药品，不再公布出厂价和批发价，不再实行按实际进价加规定差率作价的规定，只公布最高零售价格，药品零售单位不得突破政府制定的零售价格销售。2002 年，根据《江苏省基本医疗保险药品目录》，连云港取消对政府定价以外药品的差率管理。2008 年，国家和省级价格主管部门在分工范围内对定价目录内的药品实行政府定价、政府指导价，其余药品均实行市场调节价格，即由生产经营企业自主定价。2010 年以来，连云港对政府办基层医疗机构实施基本药物制度，对廉价药品实施目录管理、对低价药品实施清单式管理，启动实施县级公立医院医药价格综合改革，放开非公立医疗机构医疗服务价格，探索形成更为合理的医疗成本补偿机制，打破“以药养医”，降低患者负担。

从 2014 年起，连云港 97%以上的工业产品实行市场调节价。

(三)服务业价格改革

随着第一、第二产业的快速发展，第三产业快速兴起。连云港积极推进第三产业价格改革，促进服务业持续快速、健康发展。传统服务业的旅店、洗浴理发、照相、修理、文化娱乐等价格在 20 世



纪 80 年代就全面实行市场调节价，交通、邮电、教育、医疗卫生、房地产、旅游以及公用事业等具有高附加值的现代服务业从 20 世纪 90 年代起成为了价格改革的重点。

1.交通运输价格管理

连云港港建港起至 2001 年，港口收费实行统一领导、分级管理，一直按《港口收费规则》执行部颁收费项目和标准。此后，为推进港口建设与发展，根据国家统一安排，连云港不断改革港口装卸计费办法，收费标准也随着经济发展逐步调整。2001 年，国务院办公厅转发交通部等部门《关于深化中央直属和双重领导港口管理体制改革意见》，连云港港下放地方管理。同时，随着水路运价的放开，连云港港大部分货物装卸费实行浮动费率，将多项装卸作业费目合并为装卸包干费。2005 年 6 月，对港口货物港务费、船舶使费仍实行政府定价，放开港口装卸作业费和堆存保管费，收费标准由港口经营人自行确定，实行市场调节价。同时，为保证公共交通的公益性，目前连云港公路客运价格实行政府指导价，设定最高限价；市区公共汽车票价和出租车运价标准实行政府定价。

2.房地产价格改革

首先是土地价格改革。1997 年 12 月连云港执行《江苏省城镇基准地价表》，标志着基准地价纳入政府定价管理。此后，基准地价多次调高，并对征用基本农田又不能开垦新耕地的开征造地补偿费，起到了平抑土地过度开发的重要作用。2007 年连云港制定工业用地出让最低价标准，2011 年对土地基准地价进行调整，明确所有工业用地在出让时都必须坚持招、拍或挂。其次是商品房价格改革。1989 年起，连云港商品房价格开始纳入政府管理。1992 年连云港物价、建委、财政等部门行文规定，普通住宅商品房价格实行政府定价，高标准住宅（指豪华、别墅式）商品房和非住宅商品房实行市场调节价；2005 年推行商品房价格“一价清”制度与商品房明码



标价制度;2009 年除保障性商品住房继续实行政府指导价外,价格部门暂停对普通商品住房价格审批。再次是公有住房租金改革。为支持住房制度改革,充分考虑各方面承受能力,连云港在提高出售房改房成本价的同时,也逐步提高了公房租金。最后是物业服务收费改革。1997 年住宅小区公共性服务收费标准由物价部门审批,2000 年对公共性物业管理服务收费实行分等级管理,2008 年起物业公共服务收费实行备案制。

3.电信邮政资费

改革之初,按照“独立核算、以话养话、以话建话、自负盈亏”的思路,向电话新装用户收取初装费,并多次调高电信资费。1988 年起,连云港开征通信建设费,为连云港通讯发展筹集了 1/3 的建设资金。为适当缓解邮政困难,1996 年起连云港逐步提高邮政资费。随着通信事业和电信市场的快速发展,从 1997 年起电信资费标准不断下调,先后取消了电话初装费、电信附加费和移动电话入网费等收费项目;2000 年后,连云港的固定电话和移动电话通话费标准平均每年以 15%的速度下降, 有力促进了连云港通讯事业的健康发展。目前,对邮政基本业务资费实行政府定价、政府指导价,电信服务资费实行市场调节价。

4.中小学教育收费改革

1985 年,国家教育体制改革,连云港实行九年制义务教育。为规范中小学收费行为,1989 年连云港第一次提出小学、初中收取杂费,高中收取学费,对义务教育阶段和非义务教育阶段高中收费实行差别政策。2000 年前,为配合教育制度改革,连云港从严控制、逐步适当提高义务教育阶段收费标准和中专、技校、高中、职高学杂费,并推进普通高中、中专校招生收费并轨,并初步形成了新的收费机制。2003 年明确公办高中招收择校生的“限分数、限人数、限钱数”政策,从 2005 年春学期开始,连云港全面推行中小学“一费制”



改革，2007 年开始推行对义务教育阶段学生免收学杂费和书本费政策。

5.医疗服务价格改革

1984 以来，连云港多次提高医疗收费标准。1985 年 3 月，江苏调整医疗机构 6 类 168 项收费标准，明确公费、劳保医疗除挂号费、住院费、手术费仍执行原对公收费标准外，其它项目与自费病人执行统一标准，缩小了公费、自费之间的差距；1989—1990 年，连云港开展医疗收费秩序整顿，取消 23 项乱收费项目，同时调高门诊挂号、检查治疗、化验类 140 项收费标准；1998 年，降低大型医疗器械检验费标准，提高体现医疗技术、医务人员劳务价值的收费标准；2001 年，放开营利性医疗机构服务价格；2005 年，江苏省物价局制定《江苏省医疗服务项目价格》，明确全省医疗服务项目为 3916 项，9 月份起连云港各级医疗单位执行新的医疗服务项目价格。

按照《江苏省定价目录》，除 13 类商品和服务价格实行政府定价或政府指导价外，其余的全部实行市场调节价。至 2013 年底，连云港社会商品零售总额中，实行市场调节价的占 99%以上，政府管制价格的已不足 1%。

（四）行政事业性收费改革

20 世纪 80 年代中期，随着财政体制的变化，出现收费管理权限分散、项目越来越多、收费急剧膨胀等问题。针对这一实际，1988 年起，连云港在全省率先实行收费许可证制度，对行政事业性收费先后组织了五次大规模全面的清理整顿，对群众反映强烈的公路、河道等行业“三乱”问题进行集中整治，取消了一批擅自设立的站卡；多次组织收费项目和标准专项治理，收费项目由 1994 年的 466 项减少至 2013 年的 218 项，累计取消收费项目 248 项，降低标准近 200 项。在清理整顿基础上，2003 年连云港公布行政事业性收费



项目和标准，对未列入公布目录的收费项目一律取消。根据《江苏省行政事业性收费管理暂行办法》，2006 年起连云港大多数经营性收费过渡为服务价格并实行市场调节价，少数列入定价目录的继续实行政府定价或政府指导价。

（五）价格调控体系的建立与完善

实行市场调节价只是为市场形成价格机制的建立创造了必要的条件，但是完全逐利的市场机制常常会引起供求关系的剧烈波动，从而引发价格异动，进而破坏市场形成价格机制的有效性。连云港价格改革的实践证明了这一点。连云港价格改革的一个重要任务就是相应地建立和完善价格宏观调控体系。价格调控体系的建立是从治理通货膨胀、稳定市场价格开始的，其主要框架是以经济手段、法律手段为主，辅以必要的行政手段。其中，经济手段主要包括实行“菜篮子”市长负责制、增加日用工业消费品的生产、建立价格调节基金制度、建立重要商品储备制度、促进市场建设、建立低收入群体补贴制度等措施；法律手段主要包括国家及省一系列价格法律法规以及连云港市出台的价格工作意见规定，如《中华人民共和国价格法》《江苏省价格管理监督条例》以及《连云港市明码标价实施办法》《连云港市商品房价格管理实施办法》《连云港市制止价格欺诈和牟取暴利的暂行规定》《连云港市制止虚假标价暂行办法》《连云港市集贸市场价格管理办法》等共同构筑了连云港市场价格行为规范的法律框架和制度体系；行政手段主要包括实行价格调控目标责任制、建立价格监测制度、实施价格干预制度、健全价格监督检查制度、完善价格服务机制等措施。应该说，价格调控监管体系的建立完善，安定了群众生活，保障了改革顺利进行，为连云港沿海开放与经济发展作出了积极贡献，同时扭转了“就价格控价格”的思维定势，为新时期价格改革提供了新的思路和模式。



二、连云港价格改革主要成就

（一）价格形成机制发生根本转变，价格体系趋于合理

改革之前的价格管理以单一的国家定价为主体。价格改革首先从调整管理权限着手，从中央到省、市、县逐级下放价格管理权，绝大部分定价权直接下放给经营者，使高度集中僵化的价格决策体系发生了根本变化。据统计，1978 年省以上有关部门分工管理价格的产品共有 2000 多个大的品类，改革至今，政府管制价格的品种仅剩下 13 类，管理方式既有政府定价，也有政府指导价；其余大量的商品和服务价格决策的主体为经营者，实行市场调节价。由此，连云港与全国一样，形成了多层次的价格决策体系和多式样的定价形式，基础工业品价格得到大幅度提高，各项差比价关系趋向合理。可以说市场经济条件下新的价格形成机制已经建立，严重扭曲的价格结构得到明显改善。

（二）价格调控体系基本成形，监管服务机制逐步完善

连云港价格调控逐步从主要依靠行政手段直接控制价格转变为主要运用经济、法律手段，辅之以必要的行政手段，直接调控与间接调控相结合。各项价格调控手段逐步健全，初步建立了重要物资的政府储备制度、粮食最低收购价制度、价格调节基金制度，出台了根据居民消费价格上涨幅度对低收入居民的动态补贴办法，调控价格总水平的格局逐步形成并完善。同时，随着价格改革的逐步深入，价格监管队伍逐步发展壮大。市、县区两级政府价格监管机构相继成立，初步形成了价格监管与价格服务并重的价格监督检查体制；成本调查和监审、价格认证、价格监测等机构逐步健全，为加强价格监管提供了保障；价格理论研究随价格改革的推进取得长足进展。价格改革的顺利推进，为其他领域改革创造了有利条件。一方面，促进了市场经济体制的建立和逐步完善。将绝大多数商品和服务价格放开由市场形成，使各种商品的生产者和经营者



拥有了对自身商品的定价自主权，真正成为市场经济的主体，促进了农村家庭联产承包责任制、现代企业制度等改革，对连云港经济实现从计划体制向市场体制的转变发挥了重要的基础性作用。另一方面，促进了连云港沿海开放水平的不断提高。随着价格管理逐步实现法制化、规范化，提高了政府价格政策的透明度，使连云港的价格体制和价格管理方式更加符合市场经济的要求，为连云港吸引内外资、引进先进技术和管理经验创造了较好的体制、政策环境。

（三）促进工农业生产发展，推动连云港经济向前发展

价格改革以来，大幅度提高和放开农副产品价格，农民收入持续增加，调动了农民的生产积极性，刺激了农业生产的发展。与1984年相比，2013年全市农村产业结构、产品结构更加合理，农、林、牧、渔业的产值分别为227.58亿元、13.41亿元、102.14亿元、105.84亿元，分别是1984年的25.15倍、56.7倍、37.9倍、115.7倍。同时，促进了连云港工业的迅速发展。沿海开放之初，连云港推行的生产资料价格双轨制和乡镇工业产品价格“活两头、管中间”等价格改革新举措，既吸引了市外资源不断地流入连云港，又促进了本地短线生产资料的生产，还帮助乡镇企业一度成为连云港经济的半壁江山，从而保证了连云港加工业的原料和工农业生产的需求。期间，连云港多次出台运用价格杠杆服务沿海开发和经济发展的政策意见，专门制定对招商引资工业企业收费给予优惠政策的办法，为全市经济建设提供了价格政策保障。2013年连云港规模以上工业总产值为4130.6亿元，分别是1978年、1984年的478.68倍和242.1倍。

（四）促进社会事业发展，极大提升港城人民生活水平

改革开放以前，粮油副食品严重短缺，凭票定量供应；工业消费品严重匮乏，品种单调，排队、走后门现象十分普遍；老百姓行路



难、住宿难、做衣难的“三难”问题比较突出。随着服务业价格改革的深入推进，加上行政事业性收费政策的调整，推动了基础设施和公用事业的发展，刺激了生产，繁荣了市场。20 世纪 90 年代起，生活必需品票证逐步至全部取消，敞开供应；各类消费品品种繁多，彩电、冰箱、洗衣机等家用电器进入寻常百姓家；各类服务行业蓬勃发展，极大提高了人民的生活水平。统计表明，2013 年连云港市社会消费品零售总额 655.57 亿元，是 1984 年的 75.04 倍；城镇居民人均衣着类消费额 1808 元，比 1984 年增长了 20.7 倍；城镇居民人均居住面积也由 1984 年的 5.2 平方米上升到 32.91 平方米。从 1985 年到 2013 年，城镇居民和农村居民家庭恩格尔系数分别由 51.05 和 57.18 下降到 36.51 和 35.44，人均生活消费支出分别从 668 元、439 元增加到 17172 元、6932 元；全市公路通车里程从 148.4 公里增加到 11771 公里。

三、连云港价格改革经验启示

（一）坚持改革方向，正确处理政府与市场的关系

市场经济的最大特点是可以发挥市场机制对资源的有效配置作用，而市场机制的核心是价格机制。因此，在价格改革初始阶段，连云港价格改革政策坚持能宽则宽，能活则活，对供求基本平衡和生活中替代性较强的商品价格坚决放开，尚不具备放开条件的商品和服务价格则尽可能多地向市场机制方向调整。即使在抑制通货膨胀时期，仍坚持市场化方向不动摇，一手抓稳定，控涨治乱；一手抓改革，促进发展。坚持宏观调控下主要由市场形成价格的改革取向，合理发挥政府和市场在促进经济社会发展中的作用，是价格改革取得成功的保障，也是 30 年服务沿海开放中最基本的改革经验。

（二）坚持改革主题，始终以促进经济发展为中心

价格改革必须遵循经济发展规律，围绕不同时期的发展战略，



围绕地方党政中心工作，把沿海开放发展中的价格问题作为价格改革的重点。沿海开放战略实施以来，为缓解资源短缺的矛盾，连云港坚持实事求是、因地制宜，制定和落实符合本地实际的生产资料价格政策，保持了连云港经济“生命线”的畅通；为支持乡镇工业发展，制定了灵活的价格政策；为服务新农村建设，在推进农副产品价格改革的基础上，为促进环境保护，创新出台环境价费新政策；为抑制通货膨胀，加快价格法制建设，初步建立了价格调控体系，为经济发展创造良好的外部环境；为促进经济结构调整，多次调整价格支持政策，实施水电气等的差别价格政策等等。由于价格改革始终围绕经济建设中心，因此在整个经济体制改革中价格改革始终生机勃勃、有为有位。

（三）坚持改革目标，努力建立起完善的调控体系

改革开放初期，由于市面上商品相对匮乏，供需矛盾突出，一有风吹草动，价格大起大落。当时往往采取行政手段限价来缓解矛盾。随着改革的深化，价格大面积放开，尤其是在通货膨胀时期，仅有行政手段远远不够，必须运用法律手段特别是经济手段来调控，建立有效的价格调控体系。进入 21 世纪来，连云港逐步建立了多种经济调控手段，如粮食、蔬菜、猪肉等主副食品生产基地，农副产品批发市场，粮食、猪肉等重要商品的储备，农资价格风险基金，市场价格调节基金等。2003 年“非典”期间，连云港对黄芩、板蓝根等 16 种防治“非典”药品采取临时干预措施，有关药品价格很快回落，稳定了人心。实践证明，建立健全有效的价格调控体系是价格改革的重要目标，其对连云港沿海开放发展具有重要的推动作用。

（四）坚持改革方式，必须做到循序渐进和因势利导

价格改革是重大的体制性变革，是涉及社会各方面利益调整的系统工程，事关经济发展和社会稳定大局，不能企求毕其功于一役，必须注意方法和途径。一方面，价格改革本身要按照经济规律



办事，坚持调放结合。在市场生产还不能满足需求的时候，以政府管制为前提加大调整价格的力度和频度，支持和促进生产；在供求基本平衡的时候，要及时放开价格管制，让市场机制发挥调节价格作用，确保市场价格沿着健康的轨道发展。二是价格改革要与产业、行业体制改革同步协调展开。在体制管理改革还没有完全实现市场化之前，相关的价格也必须保证一定程度的管制；在行业发展到足够的规模，市场价值规律能够自由发挥效用的时候，要及时放开价格管制，更好地发挥价格的杠杆作用，助推市场机制的进一步完善。

（连云港市物价局）



人力市场招聘求职实现信息化



第七章

连云港劳动就业制度的改革与发展

劳动就业是民生之本,事关经济社会发展大局。开放三十年来,伴随着全市经济与社会的快速发展和制度转型,劳动就业从“政府统配”机制逐步转为劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业相结合机制,打破了城乡劳动者差异化就业制度,统筹城乡就业、均等化就业已经成为新时期连云港市劳动就业工作的新常态。

一、连云港劳动就业制度改革发展历程

(一)就业体制从计划管理走向市场调节

1.实行“三结合”就业方针,开启劳动用工制度改革之旅

改革开放以前,全国长期实行的是“统包统配”的就业政策,这一就业管理模式对于解决就业问题曾发挥过重要的作用,但随着经济社会情况的不断变化,这种体制带来的人浮于事、效率低下的弊端越来越严重。1981 年为落实中共江苏省委于当年 9 月 15 日作出的在全省实行劳动制度改革的决定,连云港市首次在市渔业公司试招一年以上合同制工人 110 人。随后又将试招范围扩大至市内 30 个全民所有制企业单位。至 1983 年全市已招收劳动合同制工人 4726 人,其中赣榆、东海、灌云三县共有 354 人。但由于当时各项改革措施不配套,该批工人此后仍按固定制工人管理。

1984 年 12 月,市政府下发《连云港市实行劳动合同制暂行办



法》,确定此后新招工人一律实行劳动合同制,合同制工人实行养老、待业、医疗等社会保险制度。同年 12 月 18 日,连云港市召开全面推行劳动合同制动员大会。至 1990 年末,全市劳动合同制工人达 59113 人,其中全民合同制 48865 人,占全民所有制职工总数的 18.25%;集体合同制 10248 人,占集体所有制职工总数的 8.97%。从 1985 年 5 月起,在国家统筹规划和指导下,连云港市实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合的“三结合”就业方针。在积极宣传当时的就业形势和国家相关政策、力争转变待业人员就业观念的同时,努力挖掘潜力,拓宽就业渠道,鼓励大中型企业发展集体经济,兴办和扶持第三产业。至 1990 年底,全市已兴办集体性质的城镇经济实体 540 个, 安置 14065 名待业人员就业。1980 至 1988 年,全市累计安置 94325 人就业,1988 年底全市待业率已由改革开放前的 4.72%下降至 2.2%。

2.打破“铁饭碗”用工制度,建立市场导向的就业机制

劳动计划(包括国家指令性计划和指导性计划)管理的固定工制度阻碍了劳动力的流动,养成了职工的“铁饭碗”意识,不利于劳动力资源的有效配置和职工工作积极性的发挥。1984 年后随着劳动用工制度改革的不断深化,劳动用工计划逐渐缩减,至 1993 年基本取消,至 2003 年全面取消。

1986 年 7 月,国务院颁布了国有企业劳动制度改革的“四项规定”,即:《关于国营企业实行劳动合同制暂行规定》《关于国营企业招用工人暂行规定》《关于国营企业辞退违纪职工暂行规定》《关于国营企业职工待业保险暂行规定》。废除企业招工“子女顶替”(即内招)办法,仍保留矿山井下、野外勘探、海洋捕捞、盐业生产四个行业“内招”办法暂不变。同年 11 月 13 日,市人民政府批转市劳动人事局《关于贯彻执行国务院改革劳动制度四个 < 暂行规定 > 及省政府实施细则的意见》。1988 至 1991 年,共办理矿山井下等四个



行业的“内招”职工子女政策招工录用手续 1250 人。

1992 年，国务院颁布《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，规定国有工业企业用人不受时间和数量的限制，进一步推动了国有企业用工进入劳动力市场。同年 5 月，连云港市开始推行全员劳动合同制，选取连云港市外贸运输公司等 5 家企业试行。市劳动局成立劳动制度综合配套改革领导小组，先后研究制订《关于进一步搞活大中型企业的若干措施》《关于贯彻市政府 < 关于深化企业内部配套改革若干意见 > 的实施意见》。市人民政府办公室于当年 8 月，转发市劳动局关于劳动工作简政放权转换职能的意见，确立和扩大企业用工自主权，允许企业根据生产和工作需要，在国家政策和核定的用人计划内，有权在本地区城镇待业人员中自行招工，可自主决定用工数量、形式、时间、对象、条件，面向社会公开招收，经全面考核后择优录用；允许不同所有制身份的工人在不同所有制企业间进行流动。截至 1992 年 12 月末，全市劳动合同制工人已有 7.4 万人，占全市职工总数的 18.5%；其中全民所有制单位合同制职工 5.3 万人，占全民所有制职工总数的 19%。

1993 年，连云港市开始改革劳动力资源配置方式，确立企业是用人主体和劳动者是劳动主体的用工制度。企业在招收市区城镇户口的待业人员时，不需再逐级呈报招工计划，劳动部门也不再下达招工指标，而改为在年终统计时予以认可。改革工人身份由企业所有制限定的管理办法，规定企业无论属于何种所有制性质，其新招收的工人，只要与企业签订劳动合同、缴纳养老保险金、办理录用手续，均为企业劳动合同制工人，可在市区内合理流动，不再按全民或集体区分个人身份。当年，连云港港务局首先开始实施全员劳动合同制。到年底，全市实行全员劳动合同制的企业已有 100 多家。

1995 年《劳动法》实施以后，市人民政府发布《连云港市劳动合



同制度实施细则》,要求市内所有企业在年底前全部实行劳动合同制度,取消不同所有制企业职工的身份界限,取消用人单位内全民职工与集体职工、干部与工人、固定制职工与合同制职工的身份界限,各类人员全部由用人单位按照劳动合同制统一管理。到年底,全市企业职工实行劳动合同制的已达 297971 人,约占全市企业职工总数的 93.77%。

1996 年,连云港市在企业中推行集体协商和集体合同制度。选择连云港市化肥厂、市百货大楼等 8 家已实行现代企业制度的单位作为试点,同年,开始将劳动合同制向乡镇企业、私营企业和个体工商户延伸。年底,全市签订劳动合同的国有、集体、外商投资企业的职工已有 35.2 万人,签订率由 1995 年的 93.7%上升到 99.96%;全市机关、事业单位工勤人员有 87%签订了劳动合同,全市乡镇骨干企业签订劳动合同的职工已有 19138 人,私营企业签订劳动合同的已有 1225 人。

2003 年 6 月 16 日,市劳动和社会保障局下发《关于进一步深化劳动保障用工制度改革的通知》,明确取消企业招工限制条件,取消劳动者就业和劳动关系转移限制条件,取消外来劳动力、农村劳动力和临时性用工审批计划,打破劳动者地区、城乡和身份限制,全面推行城乡就业一体化。至此,劳动计划管理制度退出历史舞台,市场为导向的的就业机制正式确立。2005 年,市劳动和社会保障局下发《关于转发废止农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定及有关配套文件的通知》,取消针对农村劳动力进城就业的各种限制性政策规定,废止《外来人员就业证》和《外来人员就业登记卡》。

高校毕业生分配制度也开始了改革。1989 年开始逐步实行毕业生自主择业,用人单位择优录用的“双向选择”制度。1993 年,实行少数毕业生由国家安排就业,多数毕业生“自主择业”的就业制



度。

（二）农村劳动力挣脱土地束缚走向统筹城乡就业

农业家庭承包制改革对农业生产产生巨大激励效应，大幅度提高生产效率之后，农业劳动时间大大节约，形成了劳动力富余，同时，伴随农业现代化水平的不断提高，越来越多的农村劳动力从土地上解放出来，农村劳动力转移就业成为大势所趋，大致经历了从种植业向林牧渔业转移、向本地乡镇企业转移、向城镇或跨地区转移等三个阶段。

1.制度障碍不断松融，农村劳动力进城务工成为可能

各种制度障碍的逐渐拆除是农村劳动力流动的关键。80 年代以来，政府逐步解除限制农村劳动力流动的政策。随着农村劳动力就地转移渠道日益狭窄，1983 年政府开始允许农民从事农产品的长途贩运和自销，第一次给予农民异地经营以合法性。1984 年进一步放松对劳动力流动的控制，开始鼓励劳动力到临近小城镇打工。而到 1988 年中央政府则开了先例，在粮票制度尚未取消的情况下，允许农民自带口粮进入城市务工经商。

2.解决城镇就业大背景下，农村劳动力转移相对受抑制

90 年代，在对待农村劳动力流动的政策倾向上，实行临时工许可制度，限制并且清退计划外用工。1989 年市计经委和市劳动局联合发文，要求清退全民所有制单位计划外用工，要求各单位严格清退计划外用工，重点是近几年计划外招收的农民工，当年完成清退 3200 人。1990 年市属各单位共清退计划外用工 4117 人，其中清退计划外农民工 2630 人。1990 年，实行农村劳动力《临时务工许可证》制度。1991 年 10 月，市人民政府下发《连云港市全民所有制企业临时工管理暂行办法》。1997 年—2003 年，为腾出就业岗位安置企业富余人员和城镇新生劳动力，市劳动局每年均下发关于加强对外来劳动力计划管理工作相关文件，控制和减少使用外来劳动



力,仅 1998 年全市就清退外来劳动力 8432 人,腾岗安置失业和下岗职工 6088 人。

3.城乡统筹就业政策确立,农村劳动力转移进入快车道

从 2000 年开始,2001 年公布的 “第十个五年计划纲要”和 2006 年公布的“第十一个五年规划纲要”中明确对农村劳动力流动的支持和鼓励,提出改革城乡分割体制,取消对农民进城就业的不合理限制指导性思路,被称作城乡统筹就业的政策。2004 年初,市委市政府决定,农村劳动力转移工作由市委农工办转为劳动保障部门承担。2006 年,全市农村劳动力资源调查显示,全市 355 万乡村人口中,农村劳动力 162 万,其中女性 70.6 万人;其中 84 万实现由农业向二三产业转移就业。2011 年的“第十二个五年规划纲要”进一步提出,促进城乡劳动者平等就业,努力实现农民工与城镇就业人员同工同酬,提高农民工工资水平。到 2013 年底,全市农村劳动力转移达 117 万,转移就业比重达 66%,而连云港沿海开放之初的 1984 年,全市农村劳动力从事第一产业以外人员 8.1 万,只占同期乡村劳动者总数的 6.2%,前后 30 年,农村劳动力向二、三产业转移就业已经翻了 10 倍。“打工经济”已经成为农民持续增收的主渠道。

(三)就业服务体系逐步建立并不断完善

1.顺应就业管理服务的需求,劳动就业管理服务机构应运而生

1980 年,连云港市劳动服务公司建立,其主要职能为安置城镇待业青年就业;城区各街道办事处(镇)也相继建立劳动服务公司或劳动服务站。1982 年起,市内各行业主管局(公司)和市各直属单位纷纷建立本系统或本单位的劳动服务公司。至 1990 年末,全市经劳动行政主管部门批准建立的劳动服务公司已达 54 家, 初步形成以安置待业青年就业为主、为生产和生活服务的劳动服务公司网络。

1991 年 1 月, 连云港市劳动服务公司更名为连云港市劳动就



业管理处,各县、区劳动行政部门设置的劳动服务公司也随之更名为县、区劳动就业管理处,均为全民事业单位。城区各乡、镇、街道办事处劳动服务站同时更名为就业管理站,为集体事业单位。1997 年 3 月全市乡镇劳动管理服务机构统一更名为乡(镇)劳动所或乡(镇)劳动管理服务所。

2005 年,市劳动就业管理处建成全市中心机房, 全市公共就业信息系统正式开通。到 2014 年 9 月底,已经实现市、县区、街道(乡镇)、社区四级公共就业服务全部联网。

2.顺应市场化就业的需求,人力资源市场不断发展壮大

1992 年 12 月,《连云港市职业介绍工作暂行办法》出台。1993 年 2 月 10 日,连云港市职业介绍所成立。此后各县区职业介绍机构相继成立。1993 年 6 月 8 日,市职业介绍所举办首次劳务洽谈会,市区 22 家用工单位和拥有各类技术专长的求职人员进场参加洽谈;经用工单位和求职者当面协商,签订意向性用工协议 53 份,填写《求职登记表》133 份。

1995 年 3 月, 市职业介绍所更名为连云港市职业介绍服务中心。年底,市、县(区)劳动部门已建立职业介绍机构 8 个、乡镇街道劳动就业服务站 103 个,另有经劳动部门批准建立的社会职业介绍机构 11 个,初步形成全市性的职业介绍网络。

1996 年 10 月,连云港市劳动力市场建成投入使用,至当年底已有 59 家企业先后进场招工, 进场洽谈就业的劳动者达 7580 人次,其中 975 人被各类企业录用。

2004 年 7 月,劳动力市场更名为人力资源市场,市场在服务用人单位用工、劳动者求职择业等方面发挥的作用日益显著。赣榆县、东海县、海州区、连云区劳动力市场相继建成投入使用。当年全市各人力资源市场共举办就业再就业专场招聘会 88 场,其中市县区联动大型招聘会 9 场,共有 43000 余人进场求职,为 29100 余人



次下岗失业人员进行免费求职登记。

2014 年前三季度，人力资源市场提供招聘岗位 18.86 万个次，进入人力资源市场求职登记人员有 17.89 万人，开展“就业援助月”“春风行动”“全国民营企业招聘周” 等活动提供就业岗位 8.4 万余个。经省认定，市人力资源市场、东海县人力资源市场、赣榆县人力资源市场为五星级市场，灌云县、灌南县、连云区人力资源市场为四星级市场。

3.顺应城乡一体化的需求，覆盖城乡的公共就业服务体系逐步建立完善

2011 年的“第十二个五年规划纲要”提出健全统一规范灵活的人力资源市场，完善城乡公共就业服务体系，推动就业信息全国联网，为劳动者提供优质高效的就业服务。连云港市公共就业服务体系不断发展壮大，到 2014 年 9 月底，市、县区均设立了就业管理服务机构、公共职业介绍机构（人力资源市场）、公共人才服务机构和公共就业培训机构（就业训练中心）；成立市、县区、街道（乡镇）创业服务指导机构 104 家；26 家街道、61 个乡镇全部建立人力资源和社会保障服务中心；234 个社区、1426 个行政村全部设立人力资源和社会保障服务站（窗口），2716 名就业工作者在 1887 个服务点上为全市 249 万（171 万农村从业人员和 78 万城镇从业人员）城乡从业人员提供公共就业服务，覆盖城乡的公共就业服务体系基本建成并不断发展完善。

二、连云港劳动就业制度改革取得的成效

沿海开放 30 年以来，连云港市劳动就业事业紧跟经济和社会发展的脉搏，实现了就业体制的深刻变革，取得了显著的成效。

（一）就业机制实现转变，就业渠道趋于多元

完成了由政府“统包统配”就业机制向劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业相结合机制的转变。就业渠道趋于多元



化，就业形式日益灵活多样，各类劳动者平等参与市场竞争，市场机制在人力资源配置中的基础性作用越来越明显。

（二）就业规模日益扩大，就业结构不断优化

1984 年至 2014 年，全市从业人员数从 166.89 万人增加到 249 万人，年均增加 2.7 万人；三次产业就业人员比重由 73.4∶14.1∶12.5 转变为 33.3∶31.2∶35.5，第三产业年均增加近 2.25 万人，成为扩大就业的重要渠道。

（三）就业政策有效落实，各类群体有序就业

积极就业政策的实施，基本解决了国有企业职工下岗失业问题。据劳动部门统计。自 1995 年启动再就业工程至 1997 年底，全市共有 4.86 万名（人次）失业和下岗职工重新走上工作岗位，再就业率达 50%。到 2007 年底，基本解决了国有企业下岗职工再就业的问题，完成了下岗职工基本生活保障向失业保险的并轨。从 2006 年起，对就业困难人员个人缴纳社会保险给予补贴，全市每年有 1 万多人享受这一惠及民生的政策。

（四）就业调控扎实推进，政府就业职能得到强化

政府加强对就业工作的宏观调控，强化了促进就业的职能，2003 年以来，连云港市将城镇新增就业和控制城镇登记失业率纳入政府宏观调控的重要指标，城镇登记失业率近年来都保持在 4% 左右，在扩大就业的同时，保持了就业局势的基本稳定。

（五）基层基础得到夯实，就业体系基本建成

市县区都建立了以公共职业介绍机构为窗口的综合性服务场所，对城乡劳动者广泛开展就业政策和信息咨询、职业介绍和职业指导等服务。

三、连云港劳动就业制度改革与发展的经验与启示

回顾连云港市劳动就业事业走过的 30 年改革发展历程，特别是结合连云港市迎来了“一带一路”新的战略机遇和新的历史使



命，做好当前和今后一段时期劳动就业工作，重点要在“引、稳、创、优”四字决上下功夫。

（一）“引”就是要为产业发展招引和配套人力资源

做好就业工作，既要解决群众就业难题，又要积极为产业发展提供人力资源支撑，使扩大就业与产业发展实现良性互动。一方面，通过人力资源市场和人才市场，满足用人单位用工需求和人才需求；另一方面，采取“走出去，引进来”的办法，积极主动到市外、省外建立劳务基地、人才基地，为新引进项目、新开工企业配套专技人才和短期大批用工提前做好准备。

（二）“稳”就是要维护好就业稳定的大局

必须始终抓好重点群体的就业，确保就业形势的总体稳定。做好就业困难人员分类帮扶工作，落实好职业技能培训、社会保险补贴和小贷贴息政策，确保城镇零就业家庭和农村零转移家庭“发现一户，解决一户”。落实农村就业服务四项制度，引导农村劳动力有序转移就业。实施高校毕业生就业促进、就业储备等五项计划，帮助他们顺利实现就业。

（三）“创”就是要大力推动全民创业

创业是就业之源，抓就业必须突出抓好全民创业。当前，要通过开展国家级创业型城市城建活动，积极倡导全民创业，营造浓郁创业氛围，通过制定创业扶持政策、落实创业引导资金、扩大创业小额担保贷款贴息投放规模等措施，加大创业帮扶，破解融资难题，激发创业热情，引导和带动更多的群众投身到全民创业大潮中去。

（四）“优”就是要提供更加优质的公共就业服务产品

随着城乡发展一体化进程的加快，公共就业服务质量对促进就业创业的作用也越来越凸显。要进一步健全完善市、县区、街道（乡镇）、社区（村）四级公共就业服务体系，加强就业服务信息联



网，通过为基层配备自助求职机、公共就业信息发布屏等设备，实现就业服务与社区居民零距离，推进城乡公共就业服务均等化，推动人力资源合理流动。

（连云港市人力资源和社会保障局）

产业经济篇

第一章　连云港“三新产业”的发展壮大
第二章　连云港民营经济的发展
第三章　连云港海洋经济的发展
第四章　连云港旅游业的发展
第五章　连云港金融业的发展



①



②



③

①中复神鹰碳纤维生产线
②恒瑞医药生产的伊立替康注射液
③江苏核电 2 号机组换料



第一章

连云港“三新产业”的发展壮大

新材料产业

新材料作为世界新技术革命的三大支柱之一，是未来最具发展潜力的行业。随着信息产业、生物产业、航空航天、核技术等新兴高技术产业的发展和传统材料的高技术化，新材料产业正在蓬勃发展。

改革开放 30 年来，围绕历届市委、市政府决策部署，连云港市积极发挥区域优势和资源优势，大力实施创新驱动战略，新材料产业发展不断加速，产业体量呈现倍增效应，产业质量不断提升，特色化发展中的新材料产业已成为连云港市的骨干产业之一。

一、新材料产业发展历程

改革开放初期，连云港市产业结构以传统产业为主，没有新材料产业的提法，新材料产业基础相当薄弱。伴随着改革开放的进行，连云港市重点围绕国家批准建设的国家火炬计划东海硅材料产业基地和连云港新材料产业国家高技术产业基地进行建设，推动项目集聚，引导产业快速发展；同时以现有化工产业园区（集中区）为依托，积极培育化工新材料产业基地，服务战略性新兴产业。经过多年努力，连云港市新材料产业发展已历经硅材料的多端提升破题、电子封装材料的深入拓展延伸、高性能纤维的创新跨越突破几个阶段，走出了一条产业科学发展之路，初步形成了以高性能纤维及复合材料、电子封装材料、硅资源深加工为代表的新材料产



业集群。

（一）碳纤维产业发展情况

碳纤维是由有机纤维经碳化及石墨化处理而得到的微晶石墨材料，是纤维状的碳材料，其化学组成中碳元素占总质量的 90%以上。碳纤维及其复合材料具有高比强度、高比模量、耐高温、耐腐蚀、耐疲劳、抗蠕变、导电、传热，和热膨胀系数小等一系列优异性能，是一种力学性能优异的新材料。

碳纤维由于技术密集且涉及政治，西方国家长期对我国实行禁运封锁政策，先进的碳纤维技术，特别是高性能 PAN 基原丝技术我国引不进来，生产技术领先的日、韩等国对中国的碳纤维材料及制品的出口一直保持谨慎的态度，只有很少的中国企业能够与其建立合作关系，拥有其产品的进口渠道。

2005 年，连云港市企业利用自身从事纺织成套设备生产的优势，自行研发、制备碳纤维原丝和碳化生产设备，建设我国完全国产化的碳纤维生产线。2006 年年产 500 吨原丝生产线投料试车，2008 年两条 100 吨碳化生产线投产。2008 年 3 月，首期千吨碳纤维原丝和碳化车间开始安装设备。企业攻破了生产设备和碳化工艺两大技术难关，获得了大量关键技术甚至世界级的独创技术，走出了一条自我设计、自我制造、自我安装、自我调试、投资省、建设快的创新之路，从设备到产品实现了百分之百国产化。建成了 2500 吨碳纤维原丝和 1000 吨碳化生产线，形成了年产 3200 吨原丝、1220 吨碳丝前后配套的生产能力。2012 年又攻克生产干喷湿纺 SYT45 级(相当于 T700)技术，形成 2000 吨生产能力。中复神鹰公司已建设成国内最大的碳纤维生产基地。配套碳纤维产业发展，积极打造高性能纤维产业链。以碳纤维项目为载体，向下游延伸，积极开发风机叶片、高压容器、体育休闲、建筑工程等民用产品。建设了神鹰碳纤维自行车公司、中复碳芯电缆公司等，主要生产碳纤维



自行车、碳纤维电缆等产品。

（二）硅材料产业发展情况

硅在自然界分布极广，地壳中约含 27.6%，主要以二氧化硅和硅酸盐的形式存在。单晶硅是一种重要的半导体材料，用于制造大功率晶体管、整流器、太阳能电池等。二氧化硅是硅最重要的化合物，主要用于制造工艺品、石英玻璃、光学仪器、化学器皿、耐火材料、光导纤维、电子工业的重要部件等。硅材料是重要的基础功能材料，它的产量和用量标志着一个国家的电子工业水平。我国硅材料产业近年来快速发展，目前已成为全球硅产业最大的生产国和消费国。

连云港市的硅资源具有比较优势。东海县有 1500 平方公里面积的地域储有丰富的水晶和石英，石英储量约 3 亿吨，水晶储量约 30 万吨，存储量占全国 70%以上，硅含量高达 99.99%，储量和质量均居全国之首。连云港市硅材料产业正是基于东海硅资源优势发展起来的产业，改革初期，硅产业的应用只是装饰业和建材业有所涉及，产业层次低，附加值低，这个阶段（持续到 1990 年代中后期）严格说还算不上新材料；后来随着我国电子科技的发展和人民生活水平的提高，硅资源被大力开发应用于大规模集成电路的多晶硅材料、单晶硅材料、电子封装材料、电子芯片、太阳能电池硅片切割用材料、半导体照明材料、绿色电池用材料以及光纤预制棒等。连云港市硅产业领域不断延伸产品链，从最初的做制品到现在做设备，从开始的粗加工至目前的深加工，从原始的初级产品向技术密集的终端产品延伸，硅产业顺利实现转型发展。

2008 年，以东海硅产业为重要核心的连云港市国家新材料高技术产业基地正式获批建设，东海硅产业被提升到国家战略层面。同时，东海县还是国家火炬计划硅材料产业基地。硅材料产业链初步形成，以硅资源精深加工为重点，球型硅微粉、超细硅微粉、大口



径石英管、高纯多晶硅器件、集成电路后道封装等产品，和单晶硅（多晶硅）棒（片）产品、太阳能电池板以及相关产品深加工项目深入发展。

二、新材料产业的主要成就

2013 年，新材料产业实现销售收入 382.8 亿元，产业规模是“十五”末期的 14 倍。2014 年 1–9 月，新材料产业实现产值 334.8 亿元，保持较好发展势头。新材料产业领域高性能纤维、化工新材料、硅类微粉、光伏晶体硅四条重点产业链逐渐变长变强、成型成势。

（一）产业特色逐步显现

连云港市新材料产业以功能性材料为主，主要有无机非金属材料、有机高分子材料、先进复合材料。无机非金属材料以硅资源深加工为主，有机高分子材料以碳纤维等高性能纤维为主，先进复合材料以玻纤增强复合材料为主。在材料功用方面有信息材料、能源材料、纳米材料、稀土材料、新型建筑材料等。

（二）产业集群初步形成

连云港市获批“新材料产业国家高技术产业基地”。以连云港经济技术开发区为主体的新材料基地东部核心区，重点发展新能源材料、电子信息材料、高性能纤维、先进复合材料等，拥有中复神鹰、中复连众、神特新材料、奥神新材料等一批创新能力强、具有自主知识产权的龙头企业，在碳纤维、超高分子量聚乙烯纤维、差别化氨纶纤维等新材料产业领域国内领先。2013 年，市开发区高性能纤维及复合材料产业集群获批省优质产品生产示范区。以东海县为中心的西部核心区，重点发展高纯硅微粉、高纯压电晶体、碳化硅、高纯晶体硅、新型电光源及石英制品等。东海县还获批“国家火炬计划东海硅材料产业基地”“全国百佳产业集群”“国家半导体（硅材料）产业集聚标准化示范区”。



（三）产业影响不断扩大

连云港市是国内最大的环氧模塑料生产基地，环氧模塑料系列产品的市场占有率国内第一。“干喷湿纺高性能碳纤维工程化关键技术及设备研发”项目通过国家级鉴定，工艺和产品达到国际同类产品先进水平，标志中复神鹰碳纤维公司成为我国唯一、世界第三个攻克干喷湿纺工艺难题的企业。东海县是国内知名的硅材料基地，硅微粉、石英玻璃管、石英玻璃原料产量占全国的 80%以上，压电石英晶体产量占全国的 60%以上，硅资源深加工产品覆盖全国，出口德、韩、日、美、巴西、荷兰、东南亚等国家和地区。

（四）创新能力显著提升

连云港市建有江苏省高性能纤维产品质量监督检验中心，是国内唯一具备碳纤维、超高分子量聚乙烯纤维、芳纶纤维三大高性能纤维全项目质量检测能力的检验机构。拥有省集成电路封装用环氧模塑料、省新型复合包装材料、省新型药用包装材料、省石英材料、省树脂基复合材料等一批工程（技术）研究中心。以国家硅材料深加工产品质量监督检验中心为载体，积极打造国内第一、国际领先的国内首家专业的硅材料产品检测机构；还建设了太平洋石英制品有限公司石英玻璃材料国家工程中心、南京大学东海新材料工程技术研发中心等。在碳纤维、超高分子量聚乙烯、硅材料等产品的研发和生产方面都取得了突破。国内规模最大的碳纤维复合芯导线生产企业—中复碳芯，成为“中国航天事业合作伙伴”，已占据全国 60%的碳纤维复合芯导线市场。连云港丽港稀土实业有限公司自主创新的纳米活碳液和纳米活碳粉，顺利获得国家专利。奥神新材料参与制定《聚酰亚胺短纤维》国家标准项目。

三、新材料产业发展的主要经验和启示

（一）推进新材料产业发展的主要经验

一是及时跟踪对接上级政策。针对国家、省出台的一系列产业



培育和发展战略性新兴产业的政策，及时进行跟踪分析，结合连云港市新材料产业发展实际，研究提出应对措施，指导连云港市新材料产业争取和利用好相关扶持政策。积极提出新材料产业发展建议，争取把连云港市的新材料产业和新材料重点项目列入省相关规划。同时，按照市委、市政府产业发展意见，认真推进落实。

二是认真编写出台产业规划。按照新材料产业发展要求，编制并以市政府名义出台工业优化升级意见和新材料产业规划，明确行业的发展目标、重点任务、指导思想和实现举措。同时，深入贯彻落实《江苏沿海地区发展规划》和省、市相关文件精神，编制实施方案，推进产业发展。

三是踏实做好项目跟踪服务。准确把握宏观政策走势，加强对新材料产业运行的监测分析和预警预测，及时掌握企业生产经营情况，及时协调解决新材料企业生产运行方面存在的问题，加强对成长型新材料企业的指导，确保重点骨干企业生产经营稳定增长。四是不断加大产业扶持力度。积极争取中央和省有关扶持政策，用足用好各个专项资金和省、市工业技改项目专项引导资金等各类资金，充分发挥政府资金导向作用，有效引导社会资金投向新材料产业。

（二）发展新材料产业的启示

一是必须有清晰的发展思路。要立足于连云港市的比较优势和现有产业竞争优势，牢牢把握各种政策机遇，实施大项目引进战略，承接国际、国内产业转移，争取在产业链的关键环节率先突破，带动产业发展，继续努力探索适合连云港特色的新材料产业发展路子。

二是必须把握发展关键环节。着力在创新平台、发展载体、支持机制、产业招商、改造提升等五个环节上实施重点突破，全面增强新材料产业发展的要素支撑和产业创新发展的能力建设。大力



支持前沿性、关键性、基础性和共性技术研究，把自主创新的着力点聚焦到支持产品研发的前端和推广应用的后端上来，超前部署，率先投入，引领发展。共同发挥科技支撑、政府引导和市场推动的联动作用，打通新兴产业发展各个环节间的障碍。

三是必须有正确的目标定位。连云港市新材料产业，必须加快推进新材料产业国家高技术产业基地、国家火炬计划东海硅材料产业基地建设。重点发展特色材料、工程材料、复合材料、功能性高分子材料、电子信息材料等产业，特别要大力发展高性能纤维及复合材料、硅材料等成长性产业。

四是必须采取长远发展策略。实施统筹规划布局、高端切入关键技术、区域集聚发展三大发展策略。加大资源整合力度，强化创新能力建设，引领区域产业集群，组团集聚发展，全面提升区域产业竞争力和可持续发展能力。

新医药产业

一、新医药产业的发展历程

1967 前，连云港市医药产业只有一家企业就是医药站的中成药加工厂，1967 年后相继成立了中药厂、连云港制药厂、东风制药厂、生物化学制药厂等四个专业制药厂。1979 年，连云港市组建了连云港市医药管理局，1983 年改名为连云港市医药工业公司。1984 年，连云港成为十四个沿海开放城市之一，医药产业搭乘沿海开放这个快车，加快发展。上世纪 90 年代末开始，经历了国有企业改制、合资、兼并重组、引进战略资金、股份变更、上市等方式，逐步成立了目前连云港市知名的四大药企，分别是恒瑞医药、康缘药业、豪森医药、正大天晴。为配套医药产业的发展，连云港市还先后招引建成了苏云医疗器械、千樱、中金马泰等医药器械辅材企业。近年来，连云港市医药产业发展迅速，至 2013 年底，连云港市医药产



业拥有规模以上企业数达到了 82 家，其中包含医药制造企业 43 家，医药中间体制造企业 23 家，医疗器械制造企业 15 家，共实现总产值 370.9 亿元，是 1984 年的 600 多倍，而全市工业总产值 2013 年是 1984 年的 100 多倍。这充分说明了连云港市医药行业在连云港市沿海开发 30 年来，领跑全市其他行业快速发展，已成为全市支柱产业。

二、新医药产业的主要成就

一是医药产业高地形成。1984 年全市医药产业产值为 0.6 亿元，占全市工业总产值的 2.3%，2013 年，全市规模以上医药企业产值为 370.9 亿元，占全市工业总产值的 10.9%、%，医药产业不仅在自身得到快速发展，在全市工业中的所占比重增长较快。目前，全市建成了抗肿瘤药物、抗肝炎药物、麻醉手术用物、新型中成药、新型药用包装材料、医疗器械等六大生产基地，成为国内最大的抗肿瘤药物、抗肝炎药物研发生产基地和全国重要的现代中药、药用复合包装材料生产基地，拥有恒瑞医药、正大天晴、豪森药业和康缘药业四大支柱企业，2013 年，四大药企再入中国医药工业企业 50 强、中国医药企业创新力 20 强名单，且名次均有提高。

二是创新实力不断增强。拥有国家级企业技术中心 4 家、博士后科研工作站 4 家、高新技术企业 10 家、省级企业中心 4 个。恒瑞、豪森等多家企业在美国、上海、北京等地建有研发机构，恒瑞获准建设的“国家靶向药物工程技术研究中心”是苏北首家企业国家级工程中心，康缘药业获批建设国家重点实验室，豪森药业是国内首家拥有全新化合物的生物制药企业。同时连云港市集聚了一大批新医药产业科技人才，医药产业高层次人才累计达到 1565 人，其中具有正高职称 130 人、博士学位 98 人，拥有国家“千人计划”10 人，享受国务院政府特殊津贴 8 人，成立了全国唯一的“千人计划”新医药产业研究院。众多科研机构的建立和大量人才的集聚使



连云港市医药产业拥有强大的科研开发和自主创新能力，连云港市已经成为全省乃至全国药品研发实力最强、创新成果最多的地级市之一。

三是拳头产品领衔全国。全市医药企业产品数500余种，2013年，产值亿元以上的单品32个，其中产值过10亿元的单品就有3个。这些大品种、大块头产品在国内拥有较高的市场占有率高，恒瑞医药的抗肿瘤药物和手术用药市场占有率国内第一；康缘药业的妇女儿童用中成药市场占有率达到30%，热毒宁是首个销售过10亿元的单品，2013年获得中国知识产权最高奖项——中国发明专利金奖，成为中药行业唯一获此殊荣的中药创新品种；豪森药业的抗肿瘤药——泽菲的市场占有率达到70%，正大天晴的抗肝炎药物市场占有率达到17.1%。另外，中金玛泰的医药包装材料在亚洲地区生产规模最大，千樱公司是消毒灭菌设备在国内生产规模最大，德源公司主要生产抗高血糖药物——“瑞彤”销量占全国同类品种市场的30%以上，国内同类产品市场销量第一。

四是国际化进程步伐加快。全市医药企业先后有二十多个原料药、多个注射剂通过了国外的质量认证。恒瑞伊立替康注射剂和奥沙利铂注射剂，分别获准在美国和欧盟上市，并逐步取得国际市场认可，其中，伊立替康注射液是首批成功销往美国的注射剂产品，注射用奥沙利铂是国产注射剂首次叩开欧洲市场大门；康缘药业的桂枝茯苓胶囊是科技部作为中药现代化示范项目以药品形式申请美国FDA认证，目前Ⅱb期临床基本结束，是我国中药行业国际化进程最快的企业之一；正大天晴的氯雷他定片剂通过欧盟GMP认证，实现了零突破。

五是新兴领域实现突破。部分医药企业加大了生物医药的研发力度，豪森医药有20个品种生物医药在研，2014年，多肽类新药比伐芦定及注册剂获得药品生产许可；恒瑞医药有4个品种正在



研发，预计 2015 年上市；正大天晴拟投入 3 亿元开展多种生物医药的研发；诺泰制药公司是开发区新投产的一家新型生物制药企业，主要生产多肽类原料药及制剂等产品，其中多肽类原料药的生产能力亚洲领先，部分新产品投入试生产。

三、新医药产业发展的主要经验与启示

纵观连云港市医药产业发展过程以及取得成就，不难发现连云港市医药产业能够发展成为具有竞争力、影响力的优势产业，在业界达成“中国医药看江苏，江苏创新医药看连云港”的共识，主要的原因是创新驱动。无论是政府层面还是企业层面都十分重视创新，在创新体系建设、人才招引培养以及科研投入等方面都做了大量工作。

政府层面上，一是加强规划引导。出台了一系列政策措施，如《连云港新医药产业振兴规划纲要》《连云港市医药产业“十二五”发展规划纲要》等，引导连云港市医药产业向新型化学合成药、现代中药、生物制药发展，打造引领国内创新药物研发及产业化示范基地。二是加强公共服务平台建设。在连云港市开发区建设新医药产业园，搭建集医药展示、研发、孵化、检验检测、人才培养等多种功能的公共服务平台，推动市药物研发共性技术中心、南大高新技术研究院、脂立方生物医药研究所充分发挥服务平台的作用，完善服务功能，从而更有力推动新医药产业快速发展。三是加强政策支持。市政府将新医药产业作为战略性新型产业予以重点培育发展，在平台建设、项目用地、人才引进、技术创新等方面加大扶持力度，优先推荐申报国家、省各类项目计划，争取更多资金和政策。全面落实税收优惠政策，符合条件的企业研究开发费用按规定在计算应纳税所得额时加计扣除；被认定为高新技术企业的园区企业，减按 15%的税率征收企业所得税。

企业层面上，一是重视企业自主创新体系建设。恒瑞在美国、



上海和连云港建有三大研究基地，豪森在美国、上海、北京、连云港也分别建有四个研究所，正大天晴、康缘在南京、连云港也均建有研究所，德源等公司也在企业建设了企业技术中心。研究机构的建立使企业具备了开发具有自主知识产权创新药物的基础能力。二是注重科技创新人才的引进与培养。大力引进高层次领军人才，组建科研团队，开展多元化的培训、教育。加强与高校的合作，定向培养研究生，选送人员到国外进修学习，使科研人才与国际接轨。提升科研人员待遇水平，采取激励机制，医药企业中科研人员工资远远高于生产一线人员，充分调动科员人员的积极性。三是加大科研资金投入。在技术创新和以及成果转化方面舍得投入，近年来，全市医药行业的科技研发投入占销售收入比重在5%以上，远远高于全市工业研发投入占销售收入比重。其中四大医药企业研发投入占销售收入比重超8%，恒瑞公司是国内研发投入最大的医药企业。

如今，连云港市医药行业在行业届声名鹊起，占有重要地位。未来，随着社会老龄化到来以及人们对健康事业的重视程度的提高，医药行业发展前景良好，连云港市医药行业一定会在良好的外部环境下做大做强。

新能源产业

连云港市新能源产业以核电、风电、生物质发电和光伏、风电装备制造为主，其中核电、风电装备、光伏设备制造业具有先发优势，发展前景较为广阔。

一、新能源产业主要成就

2009年以来，连云港市将新能源产业作为战略性新兴产业重点培育，产业规模不断壮大，产业链不断完善，产业竞争力不断增强，对全市经济发展发挥了重要支撑作用。2013年，全市新能源产



业规模以上企业 55 家，主营业务收入 406.74 亿元；利税总额 73.72 亿元。其中，利用核能、生物质能、污泥、垃圾处理环保发电企业 9 家，主营业务收入 101.24 亿元。太阳能光伏产业 32 家，主营业务收入 156.18 亿元，利税总额 13.59 亿元。太阳能光热利用企业 4 家，主营业务收入 24.24 亿元。风电装备制造企业 7 家，主营业务收入 93.42 亿元。生物燃料制造企业 2 家，主营业务收入 29.99 亿元。全市 2013 年规模以上企业中新能源发电 270 亿千瓦时，硅锭产量达 2650 余吨，风电塔架 360 套，风电整机 600 台，生物燃料 7 万吨。田湾核电站拥有 2 台 106 万千瓦压水堆核电机组，2013 年共发电 167 亿千瓦时。江苏华电灌云风力发电有限公司 10 万千瓦风电项目采用 2MW 国内最大的陆上单机发电机组，2013 年完成发电量 2.26 亿千瓦时，营业收入 1.16 亿元。

形成较为完整的产业链。光伏产业是新能源产业的重要发展方向，连云港市光伏产业具有一定竞争力，形成了“硅料→硅片→电池→组件”较为完整的光伏产业链，韩华新能源、中彩科技、晶海洋、石光光伏、神舟新能源等一大批重点企业先后在连云港市落户。从国电联合动力生产的风电整机，到中复联众生产的风电叶片，再到重山风力生产的风电塔架，都具有较大规模。具备了年产风电整机 400 台、叶片 10000 片、塔架 1200 套生产能力，培育了世界第三、亚洲第一的风机叶片制造企业。

产业门类齐全。2013 年，连云港市核电、风电、生物质能发电装机容量达 2300MW。其中，田湾核电站首期 1、2 号机组于 2007 年投入商业运行，2013 年共发电 167 亿千瓦时，实现销售 60.1 亿元，计划到 2020 年将建成千万千瓦核电基地；江苏华电灌云风力发电有限公司 2013 年实现产值 1.16 亿元；生物质发电、垃圾环保发电实现产值 6.26 亿元。

创新能力较强。连云港市引进建设了中科院能源动力研究中



心等国家级创新机构，国家新能源产业和中小企业科技成果转化示范园、省级清洁能源创新产业园建设加快推进，市开发区列“2010 中国新能源产业园区百强”第 28 位。

部分品牌优势突出。太阳能热利用产业起步较早，规模最大的日出东方太阳能股份有限公司已于 2012 年 5 月成功上市，拥有“太阳雨”“四季沐歌”两大行业知名品牌，是目前国内太阳能热水器行业的龙头企业。2013 年，日出东方太阳能股份有限公司等 4 家规模企业实现产值 24.24 亿元。

二、新能源产业重点企业发展情况

江苏核电有限公司

江苏核电有限公司于 1997 年 12 月 18 日成立，由中国核能电力股份有限公司、上海禾曦能源投资有限公司、江苏省国信资产管理集团有限公司分别按照 50%、30%、20%的比例出资组建。公司按照现代企业制度运营，作为项目业主，负责田湾核电站的建设管理和建成后的商业运行。

田湾核电站位于江苏省连云港市连云区田湾，厂址规划建设八台百万千瓦级压水堆核电机组。一期工程 1、2 号机组和二期工程 3、4 号机组均采用俄罗斯 AES-91 型核电机组，是中俄两国在加深政治互信、发展经济贸易、加强国际战略协作方针推动下，在核能领域进行的高科技合作，是中俄核能合作的标志性工程。AES-91 型压水堆核电机组是俄罗斯在总结 VVER 型机组的设计、建造和运行经验基础上做出的改进型设计，采用了一系列重要先进设计和安全措施，包括安全系统 4 通道、堆芯熔融物捕集器、全数字化仪控系统、反应堆厂房双层安全壳、非能动氢气复合器等，满足国际上第三代核电站的要求。

1、2 号机组自 2007 年 5 月和 8 月投入商业运行以来，始终保持安全稳定高效运行，各项性能指标优良，大修工期不断优化，能



力因子持续提高，发电量稳步提升，取得了良好的运行业绩、经济效益和社会效益，为江苏省乃至华东地区促进环境保护、改善电源结构、推动经济发展提供了安全稳定的电力保障。

3、4 号机组是继中俄两国成功合作建设 1、2 号机组工程后，双方继续深化核能领域合作的又一重大项目。在中俄两国领导人的见证下，3 号机组于 2012 年 12 月 27 日开工，4 号机组于 2013 年 9 月 27 日开工，成为国务院决定重启核电后审议核准的第一个新建核电项目。两台机组建设工期 62 个月，计划分别于 2018 年 2 月和 12 月投入商业运行。

安全是核电的生命线。公司将始终坚持“安全第一，质量第一”的方针，大力弘扬“四个一切”核工业精神，秉承核工业“开放、包容、合作、共赢”的经营理念，发扬“坚韧不拔、攻坚克难，追求卓越、超越自我，谋定而动、赢在执行，报效田湾、崇尚荣誉”的田湾精神，坚持“安全发电、造福人民”的企业宗旨，确保 1、2 号机组安全稳定高效运行，稳步推进 3、4 号机组工程建设，积极开展 5 ~ 8 号机组前期准备和新厂址开发，为实现公司科学发展，推动地方经济社会可持续发展和我国核电事业安全高效发展做出新的更大贡献。

连云港协鑫生物质发电有限公司

连云港协鑫生物质发电有限公司是 2007 年 11 月在香港联合交易所主板成功上市的保利协鑫能源控股有限公司下属全资子公司，专业从事生物质能直燃发电并为开发区众多企业提供热力的外商独资企业。企业规模为装机容量为 1 × 75T/H 固定水冷振动炉排秸秆全燃锅炉和 2 × 75T/H 循环流化床全燃秸秆锅炉和 2 × 15 兆瓦抽凝式汽轮发电机组。公司位于江苏省赣榆县经济开发区，占地面积 165 亩，年发电能力 2.5 亿千瓦时，年供热能力 60 万吨蒸汽。年设备利用 7000 小时，厂用电率 12%，发电标煤耗为



505 克每千瓦时公司为赣榆经济开发区唯一一家生物质发电、供热企业，在开发区内地位优势明显。

公司根据自身发展需要，结合农业大县赣榆的特点、利用当地丰富的生物质资源，坚持走生物质发电之路。于 2007 年经江苏省经济贸易委员会、江苏省环境保护厅批准，在一期工程投资 2.4 亿元建设两炉两机（掺烧生物质 25%）的基础上，新建 3# 秸秆全燃生物质锅炉，同时将 2# 循环流化床锅炉改造为掺烧 80%秸秆混燃锅炉，并于 2007 年 9 月 30 日移交生产。为了进一步节能减排，于 2009 年经江苏省经济贸易委员会、江苏省环境保护厅批准，又成功对掺烧 80%秸秆混燃的 1#、2# 锅炉进行了全燃生物质改造，顺利通过了南京电监办、江苏省经济和信息化委员会等单位组织的联合验收，于 2009 年 10 月移交生产，运营效果良好。

从 2009 年 10 月起，全燃生物质改造后，全厂不再燃烧煤炭，每年燃烧稻麦秸秆、玉米秸秆、棉花秸秆、树枝条、稻壳、花生壳、木屑、废木材等各类生物质燃料 30 万吨以上，少消耗标煤 10 万吨以上；年减少二氧化碳排放 22 万吨以上，年减少二氧化硫排放约 220 吨以上，有效地降低环境污染；变废为宝的秸秆也给当地农民带来实惠，农民年新增秸秆销售收入 9000 万元以上；同时带动了当地生物质加工收购产业的发展，新增工作岗位 300 个，促进了农民就业，具有明显的环境效益、经济效益和社会效益。为江苏省的节能减排，发展绿色循环经济做出了较大的贡献。

国电联合动力技术（连云港）有限公司

国电联合动力技术（连云港）有限公司成立于 2008 年 7 月，是中国国电集团为发展海上风机和实现出口而专门打造的国电风电设备南方制造基地。主要从事海洋、陆地风力发电装备设计研发、生产制造、销售服务为一体，年产能 1200 兆瓦风电机组。公司成立



以来，一直以“追求卓越绩效、超越客户期望”为核心，以技术进步为动力，在风电装备制造行业取得了骄人的业绩；取得了 ISO9001、ISO14001、OHSAS18001 等体系认证和德国船级社 GL 产品认证；荣获了江苏省高新技术企业、江苏省创新型领军企业、江苏省节能减排科技创新示范企业、江苏省两化融合供应链管理系统示范企业、江苏省博士后创新实践基地、江苏省模范职工之家、全国科普教育基地等荣誉；建有江苏省风力发电技术重点实验室、江苏省企业技术中心、江苏省工程技术研究中心等科研机构，拥有风力发电机组全功率并网试验台、台位试验台、变桨试验台、材料实验中心、模具研发平台以及叶片综合性能试验台等先进的科研平台。

2011 年 12 月 25 日，联合动力自主研发的具有完全自主知识产权的 6 兆瓦海上风力发电机组在联合动力连云港公司成功下线，2012 年 12 月 17 日在山东潍坊成功并网。6 兆瓦风机作为目前国内单机功率最大的风力发电机组，代表了我国大型风力发电机组制造技术的最高水平，也标志着联合动力风机制造已跨入国际先进行列。

2013 年，连云港公司整机生产 519 台套（861.5 兆瓦），比上年增长 69%，产量创历史最高水平。完成产品销售收入 24.83 亿元，比上年增长 73%。在整机价格每台下降 15 万元的情况下，实现利润总额 0.67 亿元。

晶海洋半导体材料（东海）有限公司

晶海洋半导体材料（东海）有限公司创建于 2008 年 10 月，注册资本 8800 万美元，隶属于美国纳斯达克上市公司晶澳太阳能控股有限公司（JASO），属于股份有限责任公司，具有独立法人，股东由晶澳香港有限公司全额控股，所占股份为 100%。目前，公司共有员工 1112 人，其中研发人员 82 人，银行信用等级为 3A 级。公司



占地 400 亩，建筑面积达 8 万平方米。目前共建有 6 栋厂房，拥有国际最先进的 GT 多晶硅铸锭炉 70 台、梅耶博格线切机 75 台和其他大型配套的生产设备，主要用于生产太阳能电池级多晶硅片。

公司计划总投资 2.35 亿美元，其中一期已投资 7900 万美元，建设成集铸锭、开方、切片、办公为一体，共 1.5 万平方米的综合性主厂房，目前已建成年产 900 吨多晶硅锭及 3600 万片太阳能电池级多晶硅片的生产线，实现产能 120 兆瓦。二期已投资 5900 万美元，完成建设 3 栋生产厂房、1 栋仓储、1 栋动力车间、1 栋综合楼，总建筑面积 6.3 万平方米，新增年产 6000 万片太阳能电池级多晶硅片的生产线，满负荷生产后，可实现产能 480 兆瓦。

公司 2013 年销售收入 62580 万元，其中研发投入 810 万元，目前可年产多晶硅片 600 兆瓦，多晶硅片主要用于生产光伏发电系统中的太阳能电池片，该产品广泛应用于航天、交通及工业用电及民业用电等领域，主要销往新加坡、台湾等国家和地区，并且高效无污染，发展前景广阔。

（连云港市经济和信息化委员会）



连续五年入选中国民营企业 500 强榜单的民营企业——江苏新海石化有限公司 摄影：张晓晖



第二章

连云港民营经济的发展

2014 年是连云港市列入国家首批沿海开放城市 30 周年。沿海城市开放是我国实行改革开放、发展中国特色社会主义的重要组成部分。30 年来，在市委市政府的正确领导下，经济和社会事业等都取得了长足的发展。作为沿海开放取得重大突破的重要方面，民营经济发展始终与沿海开放进程紧密相连，既是沿海开放的重要成果，也是推进沿海开放的重要动力。

一、连云港民营经济发展历程

第一阶段：起步发展时期（1984–1992），民营经济成为社会主义经济的补充力量

改革开放结束了非公有制经济被否定和排斥的状态，民营经济开始萌芽，个体户和作坊式私营企业出现。党的十三大报告第一次明确承认私营经济合法存在与发展，并提出党对私营经济的基本政策是“鼓励、保护、引导、监督和管理”。1988 年 4 月全国人大七届一次会议通过宪法修正案，增加了“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充，国家保护私营经济的合法权利和利益，对私营经济实行引导、监督和管理”的条文，确定了私营经济的法律地位和经济地位。同年 6 月，国务院颁布了《中华人民共和国私营企业暂行条例》。1992 年党的十四大明确了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，并提出“在所有制结构上，以公有制包括全民所有制和集



体所有制经济为主体，个体经济、私营经济、外资经济为补充，多种经济成分长期共同存在和发展”。

这一阶段，全市民营经济发展开始起步，但在整个国民经济中所占比重较小，而且经历了“红帽子”、摘帽、戴帽的曲折过程。到1992年全市个体私营经济从业人员为1.82万人，占全部从业人员的比重为0.8%；个体经济社会消费品零售额为4.40亿元，占全市零售额的比重为18.6%。

第二阶段：放手发展时期（1993-2003），民营经济成为社会主义市场经济的重要组成部分

从1992年党的十四大到2002年党的十六大，民营经济发展驶入了快车道，并真正融入了社会主义现代化建设的进程。1997年党的十五大把以公有制为主体、多种所有制经济共同发展，确立为我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度，并明确提出非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分。1999年九届全国人大二次会议通过的宪法修正案规定：“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分。”党对非公有制经济认识上的这一重大突破，为非公有制经济的发展提供了理论和制度保证，注入了强劲动力。

这一时期，市委、市政府相继出台了《关于加快发展个体私营经济的决定》《关于进一步加快发展个体私营经济的实施意见》等文件。在发展措施上，全面启动实施“三十双百”工程，做到“四个结合”，对龙头企业和明星企业给予“三大扶持”，民营经济得到较大发展，成为全市经济新的增长点。这一阶段，全市民营经济从下海经商等所引起的急剧增长逐渐步入稳定发展。到2003年末，全市民营经济实现增加值121.5亿元，占全市生产总值的比重达34.6%；私营企业和个体工商户5.09万户，其中私营企业注册资本在100万元以上的有1042户；个体私营经济从业人员15.74万人，



占全市从业人员的比重达到 7.5%；个体私营经济实现社会消费品零售额 73.8 亿元，占全市零售额的比重达 59.7%。

第三阶段：快速发展时期（2004 至今），各种所有制平等竞争、相互促进，民营经济发展进入历史新阶段

党的十七大提出“平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局”“推进公平准入，破除体制障碍，促进个体、私营经济发展”。2005 年国务院颁布了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（简称“非公 36 条”，下称“旧 36 条”），这是我国建国以来第一部全面促进非公有制经济发展的政策性文件。2010 年国务院又颁布了《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（下称“新 36 条”），新旧“36 条”一脉相承，促进非公经济加快发展。2013 年，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第一次明确提出了“积极发展混合所有制经济”的改革新思路，至此，非公有制经济又迎来了一次发展的大浪潮。

这一时期，连云港市乘着发展的东风，组织党政代表团赴全民创业先行地区浙江省进行了实地考察学习，于 2004 年 2 月 20 日召开了全市全民创业动员大会，出台了《关于加快发展民营经济推动全民创业的若干意见》《关于建立发展民营经济、推动全民创业工作和服务体系的通知》等一系列文件，全市民营经济迎来了大发展的春天。在这一时期，连云港市每年召开民营经济发展大会，表彰一批优秀民营企业和优秀民营企业家，并将民营经济发展目标纳入全市目标考核体系，全市上下一心，大力推进民营经济加快发展，民营经济进入快速发展的“黄金十年”。2014 年，连云港市加大政策扶持，出台了《关于促进民营经济加快发展的意见》，进一步为民营经济松绑，打造民营经济发展的又一个春天。截至 2014 年 8 月末，全市私营企业和个体工商户达 17.5 万户；注册资本累计达



1355.85亿元;个体私营经济从业人员达 55 万人,占全市从业人员的比重达 62.5%。2013 年民营经济实现增加值 908.8 亿元,占全市生产总值的比重达 50.9%;民营实现税收 195.1 亿元,占全市税收的比重达 71%,民营经济已牢牢占据连云港市经济发展的“半壁江山”。

二、连云港民营经济发展的主要成就

(一)稳据经济“半壁江山”

民营经济总量进一步扩大,已经成为全市经济的重要组成部分。截至 2013 年末,全市民营经济实现增加值 908.8 亿元,比全市 GDP 增速高 0.3 个百分点。民营经济发展对全市经济增长贡献率达 52.1%,拉动全市经济增长 6.3 个百分点。民营经济占全市 GDP 的比重达 50.9%,比上年同期提高了 0.1 个百分点。

(二)社会贡献稳步提高

截至 2014 年 8 月底,全市民营经济实现税收 156.37 亿元,占全市全部税收 73%,其中私营个体经济实现税收 61.51 亿元。连云港市民营企业大部分属于劳动密集型企业,向社会提供了大量的就业岗位。全市私营个体企业共计吸纳就业人员 55.01 万人,占全市就业总数的 62.5%。

(三)企业实力显著增强

随着民营经济的加快发展,民营企业的规模也逐渐壮大起来。一是单体规模增大。截至 2014 年 8 月末,全市共有私营企业 4.4 万户,个体经营户 13.1 万户,全市私营个体经济总注册资本达到 1355.85 亿元。其中私营企业户均注册资本为 334.65 万元,比上年末增加了 23.55 万元 / 户;个体工商户户均注册资本为 6.85 万元,与上年末持平。二是规模民营工业企业增多。目前连云港市共有规模以上民营工业企业 1291 户,比上年度增加了 112 户,1–8 月实现了产值 2113.97 亿元、利税 199.34 亿元,分别占全市规模以上工



业的71%和64.7%。

（四）创新能力显著提升

全市累计认定民营科技企业2000家，9件中国驰名商标均属于民营企业，79家国家级高新技术企业中民营企业占80%，47家省级以上企业技术中心中民营企业占72%，康缘药业、恒瑞医药是省内仅有的荣获第十五届中国专利金奖企业。民营企业转型升级意识增强，技术创新、品牌创建步伐加快。恒瑞医药的伊立替康产品成为国内首个通过FDA认证进入美国市场的注射液，鹰游纺机“SME472C双辊烫光机”、“碳纤维成套装备研发与产业化”两个项目荣获第七届国际发明展览会金奖，中复神鹰干喷湿纺SYT45（相当于T700）级碳纤维实现规模化生产，填补国内空白。日出东方、黄海机械成功实现上市，天明机械、太平洋石英、德源药业等一批民营科技企业上市步伐加快，积极谋划企业转型升级新突破。

（五）龙头企业不断涌现

新海石化是连云港规模最大的石化企业，其年产值迈入200亿元大关；恒瑞医药是连云港本土的第一个产值过50亿元的规模民营工业企业，是国内最早提出校企共建联合实验室的药企之一，并和豪森药业、康缘药业等共同成就了业界公认的“连云港医药板块”；天明机械拥有多个全球首创和全国第一的能源装备产品，并已发展成为中国能源装备制造领域屈指可数的民营骨干企业。在最新发布的2014中国民营企业制造业500强榜单上，连云港市江苏新海石化有限公司、江苏省镔鑫特钢材料有限公司、连云港兴鑫钢铁有限公司、江苏恒瑞医药股份有限公司、江苏康缘集团有限责任公司分别位列133位、147位、232位、395位和497位。

（六）区域产业特色鲜明

全市在加快发展民营经济的过程中，坚持以市场为导向，以优势资源为依托，形成了一批具有较强发展潜力和市场竞争力的特



色产业。赣榆县依托石化、钢铁及装备制造业、生物化工、新能源光伏四大支柱产业实现了经济较快增长，其中民营企业新海石化和镔鑫特钢均为连云港市“双千双百”工程培育的百亿企业。东海县共有硅工业企业 530 余家，绝大多数为民营企业，其中规模企业 140 家，产值过亿元企业 20 家，产品已覆盖电光源、晶体元器件、石英坩埚、晶体硅、太阳能电池等十多个大类，形成石英玻璃制品、高纯硅微粉、高纯压电晶体、新型电光源、高纯晶体硅等较为完整的产业链条。灌云、灌南作为全市“一体两翼”发展战略南翼的重要组成部分，凭借灌河口的区位优势大力发展船舶修造业和精细化工业，已经具备了一定的产业基础。灌南县的工厂化食用菌民营企业已达 50 多家，产品畅销全国 30 多个大中城市，年产达 30 亿元，工厂化食用菌产业集聚规模全国第一，带动了周边群众共同致富。海州区共有 70 多家电力辅机企业，形成了汽机辅机、锅炉辅机等 4 大系列 200 多种产品，均为火力或生物发电提供配套设备。

（七）对外贸易稳步增长

民营经济已成为外贸出口的主力军，2013 年全市共有民营外贸企业 903 户，占全市全部外贸企业的 92.2%；实现进出口总额 34.1 亿美元，占全市进出口总额的 51.3%；其中出口额 21.7 亿美元，占全市全部外贸出口的 57.3%。

（八）民营工业快速发展

全市规模以上工业企业共有 1419 家，其中民营工业企业 1179 家，占全市规模以上工业企业的 83.1%。全市规模以上工业新增产值的一半以上是来自民营企业，2013 年全市规模以上民营工业实现总产值 2934.3 亿元、销售收入 2858.7 亿元、利税 314.7 亿元、利润 194.5 亿元，分别占全市规模以上工业企业的 71.1%、70.7%、64.8%、64.6%。



三、连云港市民营经济发展的困难和问题

尽管全市民营经济发展较快，但发展中也还存在着不少困难和问题，制约着民营经济的快速增长。

整体实力偏弱。从苏北五市横向比较来看，连云港市民营经济总体发展水平偏弱，已处于全省落后状态。国税部门7月底全省国税纳税人数据来看，连云港市在国税系统登记的民营纳税人户数为7.2万户，居全省末位；从工业企业数量看，连云港市民营工业企业7559户，苏北其他4市均超过1万户，较少的宿迁为1.1万户，较多的盐城达2.4万户；从规模以上民营工业企业数来看，2013年连云港市规模以上民营工业企业只有1179户，苏北其他4市均超过2500户，较少的宿迁为2548户，较多的盐城为3850户。这组数据在一定程度上说明民营经济储备力量不够，发展后劲不足。

缺乏现代管理经验。连云港市的民营企业较为缺乏管理经验，难以建立现代企业制度。具体表现在：一是私营个体企业业主大多学历不高，许多经营者缺乏经营管理知识和市场决策能力，追求目标短期化，没有干大事业的气魄，影响了企业上规模、上档次、上水平；二是部分私营业主仍采用作坊式管理方式和家庭式管理手段，没有健全的财务、统计报表制度，也没有严格的核算和管理制度，既影响了企业信用的建立，也使企业经营起伏波动较大，更难以建立现代企业制度；三是多数企业未对职工进行专业培训，职工整体素质不高，也制约了企业经营效益的进一步提高。

经济效益低且大中型企业偏少。国税部门统计数据显示，2013年连云港市国税管辖的民营企业利润率为1.9%，剔除恒瑞、豪森、康缘3家医药集团后利润率仅为0.3%，远低于全省1.7%的平均水平，也低于苏北的盐城（1%）、徐州（0.8%）、宿迁（0.4%）。在连云港市内部，民营企业的利润率也远低于国有及国有控股企业（12.6%）和外资企业（6.6%）。同期税收管辖的3.9万户民营企业中入库税



款超过 1 万元的企业只有 7876 户，占比为 20.3%，入库税款超过100万元的企业只有 523 户，纳税百万元企业数量仅为宿迁的83.3%、淮安的 77.7%、徐州的 58.7%、盐城的 42.5%。

个私经济发展不充分。个私经济是民营经济中最主导最活跃的力量，个私经济的发展活跃度决定了当地的民营经济发展活跃度。从 2013 年的相关指标来看，连云港市的私营企业数为 4.14 万户、每万人平均拥有私营企业数为 81 户、个体工商户数为 12.5 万户、每万人拥有个体工商户数为 244 户，这四项指标均列苏北末位。从个私经济对就业的贡献份额来看，连云港市私营个体经济吸纳就业 54.7 万人，其他苏北四市均在 90 万人以上，较少的淮安为90.2 万人，较多的盐城为 201.4 万人；连云港市私营个体就业人数占城镇在岗人数比为 62.5%，低于其他苏北四市，说明连云港市全民创业和私营个体经济发展很不充分。

融资难题尚未缓解。从 9 月末的民营经济贷款余额来看，总额为 522.9 亿元，占全市贷款余额的比例为 33.9%，与民营经济“半壁江山”的经济贡献不匹配。融资难、融资贵仍是制约企业发展的制约瓶颈，主要原因是民营企业有效资产不多，符合抵押资产较少，难以达到抵押贷款条件。加上少数企业缺少土地证更难以从银行贷款，部分企业的失信行为更让不容乐观的金融环境雪上加霜。从国税部门提供的数据来看，2013 年连云港市民营企业户均借款187 万元，仅为国有企业（2071 万元）的 9%、外资企业（622 万元）的 30%。以私营企业为例，连云港市私营企业占企业总数的76.4%，比例全省最高，但私营企业的借款额占全部借款额的比重为 15.2%，排在全省第 11 位；连云港市私营企业户均借款为 83 万元，全省最低，且远低于全省户均数（184 万元），苏北各市中，宿迁达到 175 万元，淮安、盐城、徐州分别为 136 万元、117 万元、100 万元。



发展软环境不尽人意。近年来，连云港市大力整治投资发展软环境，为民营经济的发展创造了较好的条件，但仍有一些难如人意的地方，机关办事效率不高、服务意识不强等诸多问题仍然在一定范围内一定程度上存在，民营企业用地、户口申报、子女入学入托等方面仍受到一定限制。一方面，相对于国有企业、外资企业，民营经济发展仍然受到歧视，民营企业经营的行业限制范围大，在建设用地、银行贷款和税收等方面也多有不如。同时，由于体制、观念上的原因，一些政策很难落实到位，使民营企业难以平等地参与竞争。另一方面，民营企业经营环境仍然需要进一步改善。尽管连云港市近几年都把整治投资环境作为发展经济的重头戏，并已取得初步成效，但各种变相收费项目名目繁多，收费标准和范围随意性大。

四、连云港民营经济发展的经验和启示

（一）优化发展环境，营造良好氛围

环境优，则发展快；环境差，则发展慢，这是经很多地区实践证明了的真理。一要优化政策环境，对近年来中央、省里包括本市出台的政策进行一次梳理排查，列出清单，明确责任，细化措施，确保这些政策一一落到实处。实行政策普惠制，只要是在连云港注册，在连云港创业，在连云港发展的，都一视同仁地给予支持和帮助，切实为民营经济发展创造优良公平的政策环境。二要优化政务环境，以行政审批制度改革为契机，进一步加大简政放权力度，提高机关行政效能，强化服务意识，急企业之所急，想企业之所想，主动服务、热情服务、优质服务。三要优化市场环境，建立一种自强、自律、诚信、公平、公正、开放的市场机制，引导企业守法经营，深入推进社会信用体系建设，进一步规范和整顿市场经济秩序，为广大民营企业提供一个良好的市场环境。四要优化社会环境，加大对民营经济发展的宣传，多报道民营企业和企业家的积极贡献，大力培育



创新创业的文化土壤，在全社会形成尊重劳动、踊跃创业、诚实守信、关心爱护企业家的浓厚氛围。

（二）强化载体建设，搭建发展平台

企业向园区集中、产业向园区集聚、提高产业集中度，这是发展民营经济的必然选择。近几年，结合港产城联动发展，连云港市大力优化园区布局，加强功能建设，园区的综合承载能力正在快速提升。按照中小企业园、科技创业园、特色产业园“三园合一”的要求，在全市新建了 35 个中小企业园和工业集中区，截至 2013 年底累计建成标准厂房 250 万平方米，2014 年再建成标准厂房 300 万平方米。各县区、各部门还将继续抓好中小企业园建设，进一步完善园区功能，加大生产性服务业设施和工业邻里中心等生活性服务设施建设步伐，充分发挥园区基础设施共享、生产要素集中的优势，为民营企业和广大创业者提供可靠的发展平台。

（三）推进产业集聚，壮大发展实力

近年来，随着“双千双百”工程推进实施，连云港市一批特色产业正在加快形成。下一步连云港市将依托特色园区和产业集群，进一步强化专业招商、产业链招商，积极引导民营企业集聚发展。一方面，以重点项目为龙头，力争对国内知名民企、大型央企和世界 500 强企业引资实现新突破，对港台、日韩招商取得新进展。另一方面，引导中小企业围绕大企业和重点项目做好配套，推动具有上下游分工协作关系的民营企业形成专业化产业集群，争取到 2015 年形成 5 个过 100 亿元的产业集群。深入实施“小微企业进规模”工程，从 2014 年起每年选择 200 家以上的小微企业作为重点培育对象，力争到 2015 年新增规模以上民营工业企业 350 户，规模以上民营工业企业数达 1500 家。

（四）加强创新驱动，促进转型升级

现阶段，在宏观经济环境和市场竞争环境发生深刻变化的情



况下，创新驱动已经成为众多产业和企业生存发展的共同抉择和唯一路径。创新之路注定困难重重，但不创新只能是死路一条。而且，连云港市一批创新型企业已经闯出了路子，做出了示范，有许多经验值得借鉴。下一步要加快建立以政府为主导、企业为主体的技术创新体制机制，集聚创新要素，激活创新资源，建设创新平台，提升创新成果转化能力。支持民营企业加强产学研合作，独立或合作建设研发机构，加大研发投入力度，加强技术改造，逐步由产品扩能为主，向全面应用新技术、新产品转变。鼓励国内外大院名校、科研机构、大企业、大集团和个人来连创办孵化器，重点鼓励和支持其入驻连云港市孵化器创办分支机构，联合共建科技创新载体。支持民营企业建立和发展自主品牌，争创驰名商标，不断提升品牌竞争力和市场影响力。

（五）推进银企合作，破解融资难题

民营企业融资渠道狭窄，银行贷款是民营企业获得资金的主要来源，但是由于绝大多数民营企业处于创业期，信用差、抵押和担保不足，金融部门为了规避信贷风险对民营企业贷款比较谨慎，甚至是拒贷。针对这种情况，下一步连云港将创新银企对接方式，拓宽企业融资渠道，加大小微企业融资服务，开展“金融服务日”活动，举办“融资超市”，构建低息统贷平台，设立过桥资金，切实解决融资难题。加强融资性担保机构监管，整合增资现有担保公司，放大担保功能，完善担保和再担保机制，提供高效便捷的融资服务。

(六)加强人才培养，提高管理水平

民营企业要提高管理水平，加快发展，重要的是要加强民营企业家的培训，提高他们经营管理的素质。要放大“周末辅导师”“中外企业家论坛”“小企业管理顾问”“金融服务辅导师” 等企业培训的品牌效应，聘请百名创业辅导师，重点抓好中高级职业经理人培训班和中小企业竞争力大讲堂等活动，进一步提升连云港市民营



企业家经营管理理念，努力打造一支懂经营、会管理、敢担当、有作为的新时期企业家队伍。要建一流的企业，除了有一流的企业家，还必须有一流的管理，下一步要引导民营企业尤其是中小企业要真正转变观念，牢固树立现代企业意识，大力推进企业管理创新，完善法人治理机构，走规范化发展之路，进一步提高连云港市民营企业参入市场竞争的综合能力，促进民营经济持续、快速、健康发展。

（连云港市经济和信息化委员会）



连云港立体化的海洋维权执法



第三章

连云港海洋经济的发展

沿海开放 30 年来，连云港海洋经济发展由传统海洋产业向新型海洋产业不断转型升级。2013 年海洋经济增加值达到 360 亿元，占全市 GDP 的 20%，海洋经济已经成为连云港实现跨域发展的重要增长极。

一、连云港海洋经济的发展历程

海洋经济包括为开发海洋资源和依赖海洋空间而进行的生产活动，以及直接或间接为开发海洋资源及空间的相关服务性产业活动，主要包括海洋渔业、海洋交通运输业、海洋船舶工业、海盐业、海洋油气业、滨海旅游业等。回顾连云港海洋经济 30 年的发展历程，大体可分为三个阶段：

（一）海洋经济起步阶段（1984 年—1995 年）

这一阶段，连云港海洋经济发展主要以海洋渔业为主。1984 年连云港市被列为全国十四个沿海开放城市后，海洋渔业生产进入了改革和发展的新时期。

海洋捕捞发展迅速。1985 年，国家对水产品的价格全面放开后，海洋捕捞效益猛增。随着体制改革的不断深入，所有制结构发生了很大变化，小型渔船实行个体经营，大中型渔船实行船长承包经营责任制，极大的提高了渔民造船置网的积极性。连云港渔船捕鱼作业的渔场，由海州湾渔场、渤海渔场、石岛渔场、青海渔场、吕泗渔场、舟山渔场，扩大到沙外、江外、舟外渔场以及对马、五岛渔



场，伊朗渔场等。沿海 13 个渔港先后新建和扩建。各捕捞企业都有不同程度的发展和壮大。海洋捕捞产量，长期占全市渔业生产总产量的三分之二。1989 年连云港海洋渔业公司的苏连渔 601、602 号渔轮，与江苏省海洋渔业公司渔轮、上海市海洋渔业公司渔轮，组成船队赴伊朗捕捞，开创了连云港市远洋捕捞的先河。这对渔轮在伊朗两年捕鱼 3000 多吨，产值 110 万美元。1994 年，全市海洋捕捞产量突破 10 万吨，占全市渔业生产总产量的 66.6%。

海水养殖不断壮大。连云港依靠科技兴渔，利用滩涂资源，大力发展海水养殖。采用补偿贸易，将对虾出口日本，换取汽车等工业产品，极大提高了对虾养殖的经济效益，促进对虾养殖业的快速发展。赣榆县对虾养殖面积、亩产、规格、效益四项指标，连续四年居全国县级第一。1984 年底被国家科委、经委、农牧渔业部、林业部授予“先进集体奖”。连云区西墅村创土池养殖东方对虾亩产全国最高的纪录，多次获得国家科委、农委，经委等部门的奖励。1987 年全市东方对虾养殖面积 7040 公顷，产虾 8131 吨，创历史最高纪录。1988 年全市东方对虾育苗厂 30 家，育苗 95 亿尾，占江苏省的 80%，成为全国最大的对虾育苗基地。对虾养殖业发展成为连云港水产支柱产业。1993 年养殖的东方对虾发生病毒性疾病，使连云港市的对虾养殖业损失严重。市委、市政府采取措施，引进南美白对虾，不断改进养殖模式和养殖方法，促进了南美白对虾海、淡水养殖的快速发展。1988 年连云港市明确提出了“以养为主，养、捕、加、贸同时并举”的方针，加快了海、淡水养殖业的步伐。1989 年连云港市利用世界银行贷款，从日本购买先进的紫菜加工机，引进紫菜新品种和养殖新技术，使紫菜养殖在全市迅速的发展起来。1991 年鼓励沿海渔民发展浅海滩涂养殖，使浅海滩涂护养、围养贝类形成热潮。海水养殖业的快速发展，带动了育苗、冷藏、加工等相关产业的同步发展。



增殖放流开始起步。1983 年至 1991 年间，连云港市向海州湾渔场放流人工培育的东方对虾苗 5.7 亿尾，其中标志放流 12.1 万尾，放流后比放流前年捕虾量增加 5.39 倍，经济效益和社会效益均十分显著。1984 年连云港市水产局组织制作人工鱼礁，于 1985 年在车牛山岛以南 1000 米海域，投放了 138 组、1104 立方米的人工鱼礁。1990 年市水产局向海州湾渔场放流人工培育的日本对虾幼苗 40 万尾，这是连云港市第一次向海中放流日本对虾苗。1991 年市水产科学研究所三疣梭子蟹人工育苗试验获得成功，并将育出的稚蟹 13.8 万只，在连云港近海放流增殖。

（二）海洋经济快速发展阶段（1996 年—2005 年）

1996 年贯彻省委、省政府建设“海上苏东”的战略部署，连云港市委、市政府提出，发展海洋经济，建设“海上连云港”的战略目标。连云港海洋经济进入加快发展阶段。

这一时期，全市紧紧围绕“海上连云港”建设目标，加强对海洋经济发展的领导和组织协调，加快体制创新，加大资金投入，积极实施科技兴海战略，海洋经济各产业得到了全面发展，初步形成了海洋渔业、海洋运输、滨海旅游、海洋工业等海洋产业全面发展的格局。2005 年实现海洋经济增加值 84 亿元，占全市 GDP 的 18.5%，海洋产业成为连云港市加快发展的重要支撑。

海洋渔业结构不断优化。由于长期海洋捕捞强度过大，各大渔场渔业资源普遍衰退。特别是中日、中韩渔业协定分别生效后，传统的东海、黄海渔场相对缩小，可捕的渔业资源也逐渐减少。1998 年市政府进行渔业生产结构调整，压缩捕捞船只，严格控制海洋捕捞强度，大力发展海水养殖业。2002 ~ 2005 年，连云港市减船 420 艘，转产渔民 1388 人。2005 年全市渔业产量 49.03 万吨，海洋捕捞 15.17 万吨，占 30.94%，海洋捕捞得到了有效控制，有效地保护了渔业资源。海水养殖快速发展，到 2001 年南美白对虾工厂化养殖



技术渐趋成熟，工厂化养殖规模、产量、产值、利润创全省第一。中华绒螯蟹育苗和养殖发展迅速，2005 年中华绒螯蟹育苗场发展到 240 家，育苗 20 万公斤，连云港市成为全国最大的中华绒螯蟹育苗基地。加大浅海开发，全市滩涂贝类养殖达 1333 公顷，紫菜养殖面积 3333 公顷。随着工厂化育苗技术的逐步成熟，带动了海水工厂化养殖的迅速发展。2005 年，全市海水工厂化养殖水体突破 28 万立方米，产量 2597 吨。初步建立起水产品无公害基地、水产品质量安全及病害监测检验体系，加快渔业标准化体系建设步伐。紫菜形成了较为完整的育苗、养殖、加工、贸易产业链，成为全国最大的条斑紫菜生产加工和出口创汇基地之一，全市紫菜年加工能力 5 亿张。随着经济体制改革的不断深入，2005 年底，水产业中的国营和集体企业全部改为股份制企业、民营企业或个体经营，促进了水产业的产业结构调整和经济发展。

海洋运输迈上新台阶。以连云港港口为中心的交通运输网络不断完善，墟沟港区一期工程通过国家竣工验收，建成东陇海铁路复线工程，连徐、汾灌高速公路全面开工。港口开辟国际集装箱远洋干线、近洋航线、国内干线、支线近 10 条，每月航班 68 个以上。2005 年港口吞吐量跨越 5000 万吨、6000 万吨两个千万吨台阶，全年吞吐量共完成 6016 万吨，是开港 72 年来港口生产规模扩张最快的时期。外贸吞吐量完成 3893 万吨，稳居全国十大外贸港之列。集装箱吞吐量完成 100.5 万标箱，跻身全国十大集装箱港和全球百强集装箱行列。

滨海旅游发展势头良好。突出山海特色，初步建成了连岛旅游度假区、海州湾旅游度假区、花果山景区等滨海旅游区。渔湾景区成功创建国家 4A 级旅游区，全市国家 4A 旅游区达到 4 个，成为全省江北 4A 级旅游区最多的城市。旅游服务质量不断提高，旅游市场开拓富有成效。以创旅游品牌为目标，成功举办“连云港之夏”



“西游记文化节”等旅游节庆活动，展示山海风光特色，增强了对内对外吸引力。2005 年国内游客接待量 700 多万人次，旅游收入 64.74 亿元。

海洋工业、盐业等稳步发展。通过上项目、抓技改、促投入，推进海洋工业加快发展。连云港碱厂技改投入达 5000 万元以上，田湾核电站累计完成投资 111.06 亿元，益海粮油、亚洲集装箱公司等一批临海工业项目建成投产。连云港市化工园区开发面积达到 10 平方公里，成为全市重点特色园区。海洋化工已拥有 20 多家海洋化工企业、40 余种产品，形成了教育、科研、设计单位与生产企业组成的海洋化工产学研体系，成为全国重要的海洋化工基地。盐业生产加快结构调整，开展盐化工技改扩能，形成了以盐为主、多业并举的格局。2005 年实现海洋工业增加值 26.8 亿元，占工业增加值的 12.9%。

海洋科技支撑不断增强。积极组织实施海洋科技项目，加快海洋科技试验示范基地建设。海水养殖与加工产业被省确定为重点区域支柱产业，赣榆县被列为全省“科技兴海”示范县。全国科技兴海技术转移连云港中心，运用细胞工程开展对虾、河蟹育苗获得成功。省海洋化工工程技术研究中心通过省级中期评估，新组建了市海洋生物工程技术研究中心，淮海工学院海洋与水产学院正式挂牌招生。海洋医药开发取得进展，康缘公司开发的治疗心血管新药多烯康软胶囊年销售收入 2500 万元，多个国家三类新药在研制开发。

海洋管理工作发展迅速。连云港 2001 年 7 月组建市海洋与渔业局，承担海洋管理职能。先后组建了中国海监连云港市支队、连云港市海洋环境监测中心、连云港市水产品检测中心等单位，不断完善海域管理的职能部门。组织撰写了《连云港市海洋功能区划报告》，依法制定了《连云港市实施 < 中华人民共和国海域使用管理



法＞暂行办法》《连云港市海域使用申请审批管理程序》《连云港市海域使用权出让招标拍卖实施办法》等制度。在江苏省率先发布了《连云港市海域使用管理、海洋行政执法公报》，编制了连云港市海域利用总体规划。从根本上改变了海域使用的无序、无度、无偿状况，使海域管理走上了依法用海、依法管理的正常轨道。

（三）海洋经济转型升级阶段（2006 年—2014 年）

这一阶段，江苏沿海开发上升为国家战略，连云港海洋经济迎来重大发展机遇。连云港市进一步优化海洋产业结构，海洋经济加快转型升级，在加快海洋渔业、海洋运输业、海洋盐业和盐化工等传统产业改造升级的同时，不断培育壮大海洋工程装备制造业、海水利用业、海洋药物和生物制品业以及海洋可再生能源业等海洋新兴产业。

海洋产业结构不断优化。以港口为支撑，重点发展石化、钢铁、海洋生物制药、海洋装备制造等产业，海洋产业结构不断优化。沿海地区成为全市经济体量最大、活跃度最高的经济增长极，拉动和支撑了全市的经济发展。一是重推海洋产业转型升级。依托临港优势，大力构筑以战略性新兴产业、临港产业、现代服务业为主导的产业发展格局。高新技术产业产值近三年年均增长 60%以上，增幅和利税率均居江苏省第一。新医药、新材料、新能源产业形成明显的竞争优势和集群规模。钢铁、石化、粮油加工、船舶修造等临港产业产值均超过 100 亿元。国电联合动力公司全国功率最大风机、最长叶片下线，华乐合金、新海石化三期等项目竣工投产，珠江钢管、环球铜业、益海盐化、晶海洋多晶硅锭及切片等一批重大项目加快建设。二是临港产业园区建设加快。为促进产业项目落户，先后建设了 7 个临港产业园区。76 平方公里的市临港新兴产业园，发展新材料、新医药、新能源、新型装备制造产业；35.5 平方公里的连云区板桥工业园，发展机械制造、盐化、金属加工产业；150 平方公里的



灌云县临港产业区，建成区面积 45 平方公里，发展船舶制造、精细化工等产业；45 平方公里的连云港化工产业园区，建成区面积 16 平方公里。20.8 平方公里的赣榆海洋经济开发区，发展海洋工业产业；42 平方公里的柘汪临港产业园，发展石化、钢铁产业。同时，为着重承接重大基础型、基地型临港产业，2009 年全面启动了 467 平方公里的徐圩新区建设，重点发展炼化一体化、精品钢、先进装备制造、清洁能源和现代港口物流五大主导产业。

海洋运输能力显著增强。一是航道码头建设快速推进。连云港港主体港区 25 万吨级航道正式运行，30 万吨级航道一期工程完工；徐圩港区防波堤工程加快推进，5 万吨级航道建成通航；赣榆港区防波堤主体建成，5 万吨级航道建成通航。连云港区第六代集装箱码头、30 万吨级矿石码头建成投产，氧化铝、散化肥泊位投产使用，徐圩港区 2 个 10 万吨级通用散杂货泊位和赣榆港区 4 个 5 万吨级码头开工建设，燕尾港 3 万吨级码头完工。二是口岸服务功能增强。2013 年完成港口吞吐量 2 亿吨、集装箱运量 540 万标箱，增幅位居全国港口前列。港口海铁联运量和过境运输量特色崛起，双双领先沿海港口，东方桥头堡地位进一步巩固。港口新开及加密集装箱航线超过 30 条，杂货班轮航线达到 12 条，集装箱国内班列 13 条，过境班列 2 条，在陆桥沿线及苏北地区成功布设 13 个物流场站。已辟有包括美西、美加、地中海、东南亚、中东等干线在内的 40 多条集装箱航线，以及直达韩国仁川和平泽的客货班轮航线，航运网络通达全球。

海洋渔业发展全面提速。随着沿海开发的加快推进，海洋渔业发展得到全面提速。2013 年全市渔业放养总面积已达 99.2 万亩，完成水产品总产量 75 万吨，实现渔业行业总产值 203.6 亿元，分别比 2009 年增长 36.5%，29.3%，114.8%。其中高效渔业面积达到 53 万亩，并有高标准工厂化海水养殖车间 60 万立方米，赣榆海州湾



现代渔业园区等 3 家园区获批省级现代渔业产业园区；规模以上水产加工企业达到 17 家，其中国家龙头企业 1 家，省级龙头企业 6 家，带动渔业出口创汇超过 1 亿美元。

海洋管理水平不断提升。一是服务沿海开发重点用海成效显著。全力推进 30 万吨级航道、两翼港区等港口重点项目建设。2006 年以来全市港口建设新增围填海总数 1526.92 公顷。连云新城区域建设用海总体规划 2006 年获批，赣榆海滨新城区域建设用海规划 2011 年获批，有效保证了沿海开发重点用海。二是海洋环境保护与生态修复成效显著。积极实施人工增殖放流和海洋生态补偿试，加快建设海洋牧场，新建海州湾海洋公园、海州湾中国对虾种质资源保护区等国家级海洋保护区 2 处，前三岛省级海珍品保护区 1 处；2 个海岛列入国家首批可开发无居民海岛名录，5 处海岛和岸线开展了环境整治；连云港清洁、较清洁海域占全部海域面积的 60%–70%，海域环境质量满足农渔业、旅游娱乐、港口航运、工业城镇、海洋保护区等功能区的要求。三是海洋环境管控能力得到不断提升。全市拥有各类海洋执法船只 7 艘，建成了高标准实验室，海洋环境监测实验室通过资质认定项目 143 项，并取得海域使用论证、渔业污染事故调查鉴定、无公害定点监测等多项资质。启动了入海河口在线监测网络体系建设，实现了海洋环境监测网络全覆盖。

科技兴海成效显著。积极推进与国家一流院所联动共建，促成康缘药业与国家海洋局第三海洋研究所合作共建“海洋药物研究与开发实验室”；推进“国家海洋一所连云港研究院”建设，加快海洋与渔业科研基地建设，借助国家、省科研院所科技、人才力量，结合连云港市实际，积极开展新兴产业发展研究，扶持海洋生物医药产业技术合作联盟发展，加快潮汐能等海洋新能源研究，积极推进海水综合利用研究，加快推进科技创新和成果转化，为海洋经济又好又快发展提供了科学保障。



二、连云港海洋经济发展的主要成就

连云港市坚持走以港兴市、港产城联动发展的道路，积极抢抓机遇，乘势而上。“十一五”以来，全市海洋经济增加值以每年 10% 速度递增，海洋经济发展步伐不断加快。

（一）现代海洋产业发展迅猛

海洋运输、海洋渔业、滨海旅游业等成为连云港市海洋主导产业。海洋运输业实现快速提升，港口吞吐量近 2 亿吨、集装箱运量突破 580 万标箱，海铁联运量居全国首位。海洋渔业现代化步伐加快，规划和实施了《海州湾浅海域百亿综合渔业园区规划》，发展规模以上水产加工企业 17 家，省级龙头企业 6 家，国家级龙头企业 1 家。2013 年全市渔业总产量达到 75 万吨，渔业总产值 203 亿元。滨海旅游业得到优化提升，成功获批国家级海州湾海洋公园，加快建设连岛度假区和秦山岛旅游区，游客接待量、旅游总收入年均增长 15%。海洋船舶工业尚处于起步阶段，2012 年增加值超过 40 亿元。同时，以徐圩新区、连云港经济技术开发区为代表的临海产业发展载体建设实现突破，承载石化、钢铁产业基地建设以及加快新兴产业、特色优势产业发展的能力进一步增强。

（二）沿海基础设施加快建设

按照沿海开发三年行动方案，大力推进港口航道、码头和集疏运体系建设。30 万吨级航道完成投资 14.2 亿元，连云港区具备 25 万吨级船舶通航条件，徐圩港区 5 万吨级航道主体完工。连云港区氧化铝、散化肥泊位具备投产条件，徐圩港区 30 万吨级原油码头项目完成工可报告，赣榆港区 4 个 5 万吨级码头开工，燕尾港 3 万吨级码头竣工。集疏运体系日益完善，铁路电力机车直通进港，东疏港道路建成通车，沿海开发的硬件支撑能力不断增强。

（三）海洋科技创新体系初步形成

海洋科技创新资源加速集聚，创新环境不断优化。跟国家海洋



一所共建“国家海洋一所连云港研究院”，南京大学、南京工业大学、南京理工大学在连云港设立研究院，江苏省海洋资源开发研究院、江苏省海洋化工工程技术研究中心、淮海工学院、连云港市海洋与水产科学研究所等科研单位和科技基地海洋科研实力加快发展，自主创新能力显著增强。2012 年，科技进步贡献率达到 41.5%。

（四）海洋环境保护取得显著成效

认真落实海洋环评及听证制度，加强入海排污口监测，保护海洋生态环境；建立了“海州湾海湾生态与自然遗迹海洋特别保护区”和“海州湾中国对虾水产种质资源保护区”，加快海洲湾国家级海洋公园建设，全市沿海保护区面积达到 700 多平方公里；连续十年投入近 5000 万元开展海州湾人工鱼礁建设，建成 100 平方公里海洋牧场；推动海洋生态补偿建设，加快实施 9900 万元连云港港 30 万吨航道生态补偿项目，启动赣榆港区前期工程海洋生态修复项目；编制完成江苏海岛保护规划，积极开展秦山岛、连岛、竹岛整治修复工程。

（五）海洋经济助推引擎不断完善

推进投融资体制创新，成立了连云港海域使用权交易中心，在全国率先试点海域使用权抵押融资，金海集团成功利用海域使用权抵押发行企业债券。建立“海域直通车”制度，直接以海域使用相关手续进入基本建设项目审批。沿海园区开发建设加快，对外开放载体功能不断强化。

（六）海洋管理水平稳步提升

健全了海洋管理队伍，构建起具有连云港特色的海洋管理框架体系。强化用海审批和围填海管理，保障了全市重大工程建设用海。建立了市、县、乡三级联动的海域使用动态监视监测网络，在全国率先开展海域无人机监管，获批建设海监维权执法基地、海域监管无人机基地。成立了海洋环境监测中心、水产品质量检测中心和



海浪预报中心，完善了海洋灾害预警预报网络和海洋渔业安全救助信息指挥网络，海上安全生产、海洋防灾减灾和抢险救助能力明显加强。成立了海洋综合管理办公室，形成了多部门同抓共管的海洋管理新局面，海洋综合管理走在全国前列。

三、连云港海洋经济发展的经验和启示

我国已把海洋经济上升到国家战略，在未来的海洋经济发展中，参考和借鉴改革开发以来的发展经验，对于加快“海洋强市”建设具有重要的启示意义。

（一）建立健全海洋管理体制，依法科学开发利用海洋资源

要科学开发利用好宝贵的岸线、海域和海岛资源，就必须加强海洋综合管理能力建设，建立健全海洋管理体制。连云港市委、市政府解放思想，高度重视海洋工作，于 2001 年 7 月将原水产局和原科委下属海洋局职能合并，组建市海洋与渔业局，承担全市海洋管理职能。在连云港各沿海县区也建立了完善的海洋管理机构，健全了海洋管理体系。在配强海洋管理机构的同时，连云港市政府成立了分管市长任组长、各涉海单位共同参与的全市海洋综合管理领导小组，并在连云港市海洋与渔业局设立办公室，协调处理海洋开发管理中出现的热点、难点问题。在全国率先建立了国家、省、市、县、乡五级联动的海域使用动态监管系统，引进海域监管无人机，初步建成全国领先的海洋三维立体综合监管平台。同时，制定了《连云港市海域使用权出让招标拍卖实施办法》《连云港市海域使用权管理暂行办法》《连云港市海域使用权抵押贷款暂行办法》等一系列海域使用管理规范性文件，出台了《连云港市海域使用权“直通车”制度》，并积极研究探索海上构筑物登记管理办法，不断提升连云港市海域管理法制化、规范化水平，为依法科学开发利用海洋资源提供了重要保障。

（二）制定发展战略和规划，指引海洋经济发展



战略和规划是推动产业稳步、健康发展的保证。1993 年贯彻省委、省政府建设“海上苏东”的战略部署，连云港市委、市政府就提出了发展海洋经济，建设“海上连云港”的战略目标。在随后的海洋经济发展中，连云港市始终坚持规划引领，加快制定和出台了海洋与渔业事业发展规划、海洋经济发展规划等一系列可操作性强、指导性强的专项规划。为实现深度开发海洋、高效利用海岸、科学开发海岛、统筹发展海陆提供科学依据，为海洋与渔业产业发展开拓更大的空间。连云港完成了两次《海洋功能区划》修编任务，制定了《连云港市海洋经济发展规划》，编制了《竹岛保护和利用规划》《秦山岛保护和利用规划》。为了保证海州湾浅海域健康、持续、有序、高效开发，连云港市出台了“百亿海州湾浅海域现代综合渔业园区”规划。通过一系列规划的制定和实施，推动了连云港市海洋与渔业产业有序、科学、健康、持续、高效发展。

（三）重视海洋科技支撑，提高海洋经济发展后劲

科学技术是第一生产力，加强海洋科技支撑，是提高海洋经济发展后劲的重要保证。沿海开放以后，连云港市高度重视科技发展和人才培养，市级层面先后建立健全了连云港市渔业技术指导站、连云港市海洋与水产科学研究所，各县区建立了水产研究所和技术指导站，重点乡镇还相继建立了水产技术推广服务站，在全市初步形成了海洋与渔业科技服务网络。1990 年起，海洋与渔业科技向更高层次发展，新建了一批科研机构，1997 年国家科委、海洋局等四部委联合发文，批准成立“连云港技术转移中心”，负责组织科技兴海实用高科技项目的开发、中试和推广。2003 年起又先后建立了连云港市海洋环境检测中心、连云港市海浪预报中心、连云港市水产品检测中心、连云港市海域使用保护动态管理中心等。随着科研机构的增加，科技人才队伍也不断扩大，到 2014 年，连云港市在海洋与渔业方面的科技人才有 1000 多人，其中具有高级技术职称的



有 80 多人。30 年来，借助国家、省科研院所科技、人才力量，结合连云港市实际，积极开展新兴产业发展研究，扶持海洋生物医药产业技术合作联盟发展，加快潮汐能等海洋新能源研究，积极推进海水综合利用研究，加快推进科技创新和成果转化，完成国家、省部、市级海洋与渔业方面的科技项目近千项，为海洋经济以及海洋事业发展提供了科学保障。但是连云港海洋经济基础依然比较薄弱，在用海方面仍处于传统的粗放模式，海洋高新技术对海洋经济的贡献率还很低。在今后发展海洋经济过程中，进一步强调先进技术的先导作用，加快用高新技术改造渔业、盐业等传统海洋产业，重点发展海洋装备制造、海洋生物利用、海洋能源、海洋电子等科技含量高的产业，加快打造区域特色鲜明、产业关联度大、创新能力强的新兴海洋产业集群，对于提高海洋经济发展后劲具有重要意义。

（四）加强海洋生态保护，实现海洋经济可持续发展

发展海洋经济一定要强化生态优先的原则，因为海洋环境一旦造成破坏，要恢复起来成本就不可估量，甚至根本无法恢复。连云港在发展海洋经济中，一直坚持在保护中开发、在开发中保护的原则，牢固树立蓝色国土意识，切实加强海洋生态环境保护。一是积极实施海洋生态和资源修复工程。连云港市从 1983 年开始实施海洋渔业资源增殖放流，先后投入 6000 多万元开展海州湾人工鱼礁建设和人工增殖放流，投放各类礁体 23000 余个，建成人工鱼礁群 15 座，在海州湾浅海域形成 110 多平方公里的海洋牧场区。积极开展海洋生态补偿试点，先后签订和实施了田湾核电站每年 300 万元、连云港港 30 万吨级航道一期工程 9900 万元、连云新城 600 万元以及赣榆港区一期 4200 万元的海洋生态补偿协议，有效弥补了重点项目在建设过程中对资源的破坏。二是加强海洋环境监测。不断加大海洋监测软硬件投入，对入海排污口、海水入侵、海洋垃圾实施重点监控；加强浒苔、赤潮、风暴潮等海洋灾害监测和预报，



及时监测和处置了多起赤潮灾害，避免了重大海洋灾害事件发生。三是推动海洋保护区和海洋公园建设。创建了两个国家级保护区，分别是“海州湾海湾生态与自然遗迹海洋特别保护区”和“海州湾中国对虾水产种质资源保护区”建设；成功获批海洲湾国家级海洋公园，给连云港市滨海旅游业增加了一块金字招牌。通过海洋保护区和海洋公园建设带动，连云港市沿海保护区总面积达到 800 多平方公里。四是实施海岛、海岸带整治修复工程。积极推进秦山岛、连岛、竹岛等整治修复工程，全市海岛得到了有效修复和保护。通过这种保护性开发的理念和做法，连云港清洁、较清洁海域占全部海域面积的 60%–70%，海域环境质量满足农渔业、旅游娱乐、港口航运、工业城镇、海洋保护区等功能区的要求，连云港市的整体海洋环境得到了有效保护，对于以后发展海洋经济具有较强的借鉴意义。

（连云港市海洋与渔业局）



海上云台——二桅尖揽胜



第四章

连云港旅游业的发展

连云港山、海、泉、晶等资源丰富独特,《西游记》《镜花缘》等名著文化影响深远,孔望山摩崖石刻、阿育王塔等遗存历史悠久,以此为依托,连云港旅游立足地方特色,突出品牌打造,加强宣传营销,由接待型、事业型迈向产业型,实现了从无到有、从小到大、从弱到强的转变,开辟了起步晚、起点高、发展快的创新之路,实现了产业定位、发展思路、发展方式的不断变革,各项工作取得了巨大的成就。

一、连云港旅游业发展历程

(一)萌芽起步阶段(1984 年—1996 年)

1981 年,国务院第一次组织召开全国旅游工作会议,明确指出:“旅游事业是一项综合性的经济事业,是国民经济的一个组成部分,是关系到国计民生的一项不可缺少的事业”,全国掀起了大办旅游企业的热潮。为此,1984 年连云港市成立市旅游服务公司,负责对全市旅游业的规划、建设、经营、接待实行归口管理。

1985 年,国务院批转国家旅游局《关于当前旅游体制改革几个问题的报告》,提出要从主要搞旅游接待转变为开发、建设旅游资源与接待并举。这启动了第一次旅游体制改革,标志着中国旅游业进入构建旅游产业体系的新阶段。1985 年,连云港正式成立市旅行游览事业管理局,与市旅游公司合署办公,经费为财政每年定额补贴 9 万元。其间,市旅游公司通过自筹资金等方式分别成立了市旅



游经济贸易公司、市旅游实业开发公司、市大圣旅游出租公司、云华宾馆等多家子公司。1985 年，连云港民航站开始简易开航，开辟了至济南、南京、上海、北京四条航线。1988 年，国务院批准云台山风景名胜区为国家级重点风景名胜区，同年连云港市成立云台山风景名胜区管理局，与市园林局合署办公，负责云台山风景名胜区的管理、建设和开发。1990 年，全市共有连云饭店、云台宾馆、云华宾馆、连云港科技活动中心、连云港远洋宾馆、神州宾馆、天然居宾馆等 7 家旅游涉外饭店，其中神州宾馆和天然居宾馆为三星级宾馆。1984 年至 1990 年，全市共接待境外游客 3 万人次，创汇 1500 万美元，接待国内游客 200 万人次，实现旅游收入近亿元。

1991 年，东海县举办首届中国东海水晶节，开始了东海水晶的旅游化发展。1993 年 12 月建成了从连云区北固山黄石嘴直达连岛江家嘴的拦海大堤，拦海大堤全长约 6700 米，为全国最长，被称为“神州第一堤”，从此连岛开始了快速发展。1996 年，全市共接待游客万 104.53 人次，实现收入 7.86 亿元，其中接待国内游客 104.04 万人次，实现旅游收入 7.57 亿元，接待海外游客 0.49 万人次，实现外汇收入 352.98 万美元。

经过这段时间的发展，连云港市旅游产业已经具备一定基础，成立了一批涉外（星级）酒店、旅行社和旅游车船等企业，通过组织开展市场营销，积极进行招商引资，大力进行景区建设和提升，花果山、渔湾、海滨浴场等景区在周边区域已经具有一定的知名度，旅游产业取得了初步的发展。

（二）探索成长阶段(1997 年—2010 年)

市旅游管理机构的改革。1997 年，撤销了市旅游公司，原市旅游公司（市旅行游览事业管理局）变更为市旅游事业管理局，列入市政府直属事业单位，人员参照公务员法管理，经费全额财政拨款，下设办公室、旅游管理科和市场开发科。同年，市委成立连云港



市加快发展旅游业领导小组，由市委副书记任组长，各县区和20余个部门任成员。2001年12月，市旅游质量监督所(市旅游执法大队)成立。2003年机构改革，市旅游事业管理局与原市旅游公司及下属企业实行政企分开，更名为市旅游局，列入市政府直属机构，人员参照管理，经费全额财政拨款，设有办公室、行业管理处、市场处三个职能处室。2005年5月，市委、市政府决定市旅游局与云台山风景名胜区管委会合署办公。2010年9月再次进行机构改革，将市旅游局列入市政府工作部门，10月市旅游局与云台山风景名胜区管委会分开办公，市旅游局独立对全市旅游规划、宣传、开发实行行业管理。

各主要景区管理机构的设立和调整。云台山景区：2001年7月撤销云台山风景名胜区管理局，成立云台山风景名胜区管委会，2005年5月管委会与旅游局合署办公，2010年10月管委会与旅游局分开后，与市科教创业园区管委会合署办公，2012年分开，根据《江苏省云台山风景名胜区管理条例》，负责风景区的保护、利用和统一管理工作。2010年，花果山风景区管理处进行经营体制改革，组建成立了花果山旅游发展总公司，下设旅游公司、园林建设工程公司、茶叶实业公司、春秋旅行社等企业，实行政企分开、管经分离。连岛度假区：1999年5月，市政府批准成立连岛海滨旅游度假区管理委员会，为正处级建制，是市政府的派出机构，统一负责连岛开发建设、经济发展和社会事业等各项工作，2001年，成立连岛旅游开发有限公司，为连岛度假区的直属国有企业，负责连岛景区的经营管理、旅游服务接待、景区开发建设以及大型旅游节庆活动的承办。温泉度假区：2001年，市政府批准成立连云港温泉旅游度假区，与东海县温泉镇政府合署办公，对东海温泉旅游资源进行开发和管理。

这一时期，全市组织开展了丰富多彩的特色旅游节庆活动。



1997 年举办首届连云港之夏，1998 年举办首届西游记文化节，1999 年举办首届徐福文化节，2001 年举办了首届“连云港之春”，2008 年举办了首届东海花卉博览会，旅游产业取得了较快的发展，产业规模跨上了新的台阶。2010 年，在省内率先全面实施旅游年票制度，当年，全市接待国内游客 1403 万人次，实现国内旅游收入 154 亿元，接待入境旅游者 11.5 万人次，实现旅游外汇收入 1.08 亿美元，实现旅游总收入 161 亿元，旅游增加值 78 亿元。至 2010 年，全市共有国家级景区 20 家，其中 4A 级景区 6 家，全国工农业旅游示范点 14 家，旅游星级饭店增加到 64 家，其中五星级 1 家，四星级 6 家，旅行社 108 家，持证导游员达 1400 余名。经过这一时期的发展，全市旅游形象和知名度进一步提升，2003 年获得“中国优秀旅游城市”称号，2006 年入围全国 20 家“中国最佳旅游目的地”和“中国旅游竞争力百强城市”，旅游发展对于城市经济的重要性日益明显。

（三）快速发展阶段（2011 年—2014 年）

2011 年以来，在市委市政府的高度重视下，连云港旅游产业进入了快速发展的新阶段。2011 年 8 月，市政府成立由市长任主任的市旅游发展委员会，市政府分管副秘书长兼任办公室主任，市旅游局局长兼任办公室副主任。2012 年 4 月，市委市政府又成立了全市旅游工作领导小组，由市委书记任组长，市长任第一副组长，市相关领导任副组长，各县区和市相关部门主要负责同志为成员，办公室设在市旅游局，市旅游局局长兼任办公室主任。各县旅游局与县文化广电体育部门合署办公，旅游局保持相对独立；区旅游局与文体部门进行职能整合，成立了区文化体育旅游局，设立旅游科。

这一时期，全市旅游产业基础设施明显改善，产业要素日益健全，区域合作快速推进，品牌景区大幅增加，旅游环境不断优化，旅游的综合带动作用进一步凸显。2011 年—2013 年，旅游接待人次



年均增长 13.2%，旅游收入年均增长 14.7%。2013 年，全市共接待国内外游客 2138 万人次，实现旅游总收入 262 亿元，实现旅游业增加值 118.0 亿元，旅游业增加值占全市 GDP（1785.4）的比重达到 6.6%。2013 年，全市旅游年票发行量达 27.6 万张，2014 年实行了年票扩容，将景区从 12 家调整到 16 家，仅前三季度的发行量就突破 22 万张。

2011 年以来，全市新增国家 A 级景区 26 家，其中 4A 级景区 5 家，新增五星级酒店 1 家、出境游资质旅行社 5 家、省级旅游度假区 1 家、省星级乡村旅游示范点 36 家。目前，全市共有国家 A 级景区 46 家，其中 4A 级景区 11 家；星级旅游饭店 52 家，其中五星级 2 家，四星级 7 家；旅行社 111 家，其中具有出境游资质的旅行社 6 家；持证导游员 1620 名，旅游产业规模跨上了新的台阶。

二、连云港旅游业取得的重要成就

（一）加快发展旅游业成为全市共识

长期以来，市委市政府对发展旅游产业十分重视，围绕建设山海相拥的知名旅游城市定位和目标，市委、市政府多次进行过专题研究，制定出台了一系列措施和政策。2009 年 6 月，国务院讨论通过的《江苏沿海地区发展规划》将连云港规划为“国际知名的海滨旅游城市和国内著名的旅游目的地”。2009 年 9 月，市委、市政府出台了《关于加快旅游产业发展的意见》，对全市旅游发展作出了新的战略部署。2009 年 12 月，市委十届九次全体（扩大）会议围绕将连云港市建设成为区域性中心城市，提出了包括建设“区域性旅游中心”在内的“六大中心”建设。2011 年，市委、市政府出台了《关于加快旅游业发展建设区域性旅游中心的意见》，提出建设国际知名、国内著名、特色鲜明的国际性海滨旅游城市，并从 2012 年起每年安排旅游专项引导资金 1000 万元。2011 年 9 月，市委在第十一次党代会上提出，要把“连云港建设成为国际性的海滨城市、现代



化的港口工业城市、山海相拥的知名旅游城市，连接南北、沟通东西的重要枢纽城市”，将山海相拥的知名旅游城市正式作为全市的四大战略定位来发展，同年，市政府将旅游业发展目标任务、旅游业发展经济指标等纳入政府绩效管理和考核内容，并纳入县区经济发展综合评价考核指标体系。2012 年，市委提出要“加快把旅游业培育成为连云港市战略性支柱产业”，全市掀起了大办旅游、办大旅游的浓厚氛围，完成了《连云港市旅游发展总体规划》。东海、灌云等县相继出台了进一步加快旅游业发展的意见，东海等县配备了每年 100 万的县级旅游发展专项引导资金。

(二)旅游业的融合带动作用更加明显

多年来，连云港市旅游业持续稳定发展，成为国民经济的重要产业，为连云港经济社会发展作出了积极贡献，在促进农旅、林旅、文旅等方面的融合展示了巨大的潜力。自 2004 年连云港市启动乡村旅游发展以来，当年接待游客 10 万人次，2006 年年接待人次达 70 万人，2009 年游接待游客 153 万人次，实现乡村旅游收入 2.8 亿元，2010 年接待游客 200 万人次，综合收入 4.5 亿元。2011 年以来，累计投资近 30 亿元，相继建成赣榆徐福生态园、赣榆夹谷山观光休闲农业园区、东海青松岭森林公园、东海温泉乡村旅游区、连云港现代农业科技示范园等乡村类旅游项目。目前，东海黄川草莓节、灌云豆丹节、赣榆谢湖樱桃节、石桥苹果节等已成为周边地区知名的乡村旅游节庆品牌，推出了近 20 条成熟的乡村旅游线路，走出一条打旅游牌、唱文化戏、做品牌农业文章、带农民致富增收的路子，呈现出共促共荣的良好态势。

(三)多元化的景区体系初步建立

根据旅游市场的不断变化和游客消费更加理性与成熟，连云港市旅游景区逐步形成了不同等级、不同风格的多元景区体系。一方面，以花果山、连岛为代表的景区正在加快 5A 级景区创建，与其



余 9 家 4A 级景区一起构成外地游客来连的主要目的地，以 11 家四星级乡村旅游区点为核心，与其他 30 家星级乡村旅游区点构成本地及周边地区游客的主要目的地。另一方面，全市拥有以花果山、海上云台山等为代表的传统观光型景区，以连岛度假区、温泉度假区等代表的度假型景区，以孔望山等为代表的怀古型景区，以大伊山、法起寺等为代表的佛文化景区，以抗日山、市革命纪念馆等为代表的红色旅游景区，以东海青松岭、黄川、赣榆谢湖等为代表的乡村旅游景区，以东海水晶城、老街、民主路、美食水岸等为代表的餐饮购物型景区（街区）。随着 BRT、海滨大道的建设及其周边配套设施的完善，不同等级、不同类型景区之间的通达性进一步增强，旅游资源对游客的吸引力进一步增强，游客在连云港市从点的游览方式向线的游览方式加快转变。

（四）旅游接待服务设施不断完善

在全社会的参与和支持下，连云港市旅游接待服务设施不断完善，基本能够满足游客需求。景区建设精品众多。全市已有国家 A 级景区 46 个，其中 4A 级景区 11 个，有全国工农业旅游示范点 12 个，省级旅游度假区、省级旅游度假（实验）区、省级生态旅游示范区、省特色景观旅游名乡各 1 家，省星级乡村旅游区（点）41 家，国家级文物保护单位 9 家。星级饭店档次提高。全市现有星级旅游饭店 52 家，其中五星级 2 家，四星级 7 家，2013 年以来，先后又建成了花果山大酒店、海州湾会议中心等大型旅游接待场所，经受了连云港之夏、西游记文化节、连博会、八曲节等大型节庆展会活动的接待考验。旅行社发展迅速。全市有旅行社 110 家，其中具有出境游资质的旅行社 6 家，持证导游员 2371 名，在推进全市旅游发展中作用明显，与外地旅行社签署了一系列大型团队来连协议，吸引来旅游专列、大型车队等团体。旅游交通快速发展。2012 年，全市 BRT 快速公交系统正式运行，启动了海滨大道建设，陆续出新了全



市主要旅游道路，对 BRT、海滨大道和出新道路的指示牌和两侧的旅游综合信息导游牌进行了全面更新，设置了 11 处旅游咨询服务中心（点），推出了“山海游 +”手机旅游 APP，进一步助推了自驾游和自助游的发展。

三、连云港旅游业发展的经验和启示

（一）坚持规划引领，推动旅游科学发展

近年来，《连云港市旅游发展总体规划（2012–2030）》顺利通过市政府常务会审议并实施，为连云港市旅游事业稳步发展奠定了良好的基础。完成了《石梁河库区旅游发展规划（2013–2015）》《花果山创建国家 5A 级旅游景区提升性规划》《花果山旅游标准化体系文本》《徐圩新区云湖水利风景区总体规划》《连岛旅游发展总体规划》等一系列规划策划的编制和实施。以规划为引领的旅游发展理念得到进一步强化，形成了市县区旅游规划全面统筹，景区旅游规划全面覆盖，核心景区规划策划重点提升的发展格局。

（二）突出项目带动，加快旅游功能完善

按照“政府主导、市场运作、社会参与”的指导思想，加强与社会各界的联系，调动社会各方面的力量积极参与旅游投资。一是进一步完善旅游资源开发项目库，拿出成熟的项目，争取国家和省级方面的旅游项目引导资金。2002 年以来，共争取国家、省级各类旅游资金 7961 万元；二是是积极与外地有实力的企业建立联系，介绍连云港市的旅游开发项目，通过广泛宣传和联络，使有意在旅游行业发展的、有实力的企业家来连云港市投资，促进重点旅游资源尽快向旅游产品转化。2014 年，全市在建旅游重点项目 28 个，总投资 364 亿元，其中连岛旅游度假区改造提升工程、东海新水晶购物旅游区建设等项目入选全省重点旅游项目。三是进一步加快旅游基础功能的建设，在苏欣快客站、花果山、海上云台山、陇海步行街等游客集中场所设置了 11 个旅游信息和服务咨询中心（点），维



护、新增旅游综合信息牌 120 余块，开发上线了手机旅游 APP，加快实施旅游景区智慧化工程，以连岛开放管理为契机实施的总体提升改造工程已经取得阶段性成果，2014 年国庆期间游览人数同比增长了 39.11%。

（三）坚持品牌创建，丰富旅游产品体系

继 2013 年成功创建 1 家 4A 级景区、6 家 3A 级景区以来，继续推进花果山国家 5A 景区创建工作，组织东海水晶博物馆、桃花涧景区等单位开展国家 4A 级景区创建，开展省星级乡村旅游区、省自驾游基地、省景观名乡名镇、星级旅行社、星级酒店等品牌的创建。2014 年，海上云台山、二郎神文化遗迹公园获批 4A 级旅游景区，东海御园、赣榆夹谷山等景区获评国家 3A 级景区，全市逐步形成了不同档次、不同类型、不同特色的旅游产品，高品质、高等级景区的比例进一步增加。

（四）强化宣传推广，提升城市旅游形象

一是政策“引导”。2010 年制定出台了《全市旅游市场营销奖励办法》，2014 年对其进行了修订，进一步扩大了奖励范围，提升了奖励层次，增加了旅游企业进行宣传营销的积极性和主动性。二是广告“铺路”。直接和引导旅游企业投资近 500 万元在上海地铁站、首都机场、杭州地铁、南京地铁、南京高铁、南京大型商场等场所投放旅游形象宣传广告，在央视《朝闻天下》《远方的家》栏目、旅游卫视等进行广告投放和专题宣传。三是活动“聚焦”。以连云港之夏等大型节庆活动为抓手，策划举办了连云港旅游美食节、黄川草莓节、白虎山庙会等活动，组织参加香港旅展、上海花博会等展会活动。四是联合“拓展”。联合江苏旅游新干线城市共同走进上海、嘉兴、杭州、宁波等地进行推介，联合徐州赴郑州、西安和开封等地进行旅游推介，组织重点旅游企业赴合肥、南昌、滁州进行旅游推介。五是双线“融合”。坚持线上和线下活动紧密结合，不断拓展网络宣传



的影响力。重点抓好网络和新媒体营销，与同程网等知名旅游网站合作实行“1 元门票”等优惠措施，利用手机公益短信平台为广大游客提供旅游资讯、安全提醒等个性化服务，升级了官方微信，与新浪网合作开展了“让红包飞”、关注微博微信抽奖、连云港—宝鸡“交换夏天”等特色旅游宣传，开通了旅游年票网上旗舰店。

（五）坚持科学管理，规范旅游市场秩序

一是加强队伍建设。每年组织开展导游员、星评员、星级饭店、旅行社、旅游统计等方面的培训活动 20 余次。2014 年，开通了网上培训课堂，完成了 1444 名导游员网上培训，组织全市近 30 家星级饭店开展了服务技能大赛。二是加强市场监管。针对景区食品安全、特种设备、旅游交通等重点领域，联合工商、卫生、公安、质监等部门开展旅游安全、市场秩序检查，组织青年志愿者、行风监督员和电视台对行业单位进行了明察暗访，在电视台开展“行风面对面”系列访谈。三是创新发展模式。成立市场化、组团化发展的旅游地接联盟，开展了一系列踩线活动，初步建立了资源共享、联合发展的合作机制。首批 65 家联盟单位主要来自景区、旅行社、酒店、餐饮、车队和购物点等八大类旅游企业。

（连云港市旅游局）



2012 年 5 月 21 日，日出东方在沪市正式挂牌，
中国太阳能光热第一股也由此诞生



第五章

连云港金融业的发展

被确立为首批沿海开放城市以来，连云港市金融业在改革创新中不断发展壮大，金融机构和从业人员数量大幅增加，金融规模明显扩大，各种不同性质的银行机构遍布全市，承担着吸收存款、发放贷款的职能，保险机构从小到大、证券机构从无到有呈现出快速发展势头，初步形成了银行、证券、保险等功能较为齐全的金融机构体系。金融业的快速发展在全市优化资源配置、促进经济转型升级和维护社会和谐稳定中发挥了重要作用。

一、连云港金融业的发展历程

1984 年 5 月，中共中央和国务院决定，包括连云港市在内的 14 个沿海港口城市实行对外开放。同年 12 月，中国人民银行独立行使中央银行派出机构职能，工商银行、农业银行、中国银行、建设银行四家市国有专业银行相续组建或恢复。1987 年，连云港市第一家城市信用合作社——解放中路城市信用合作社成立；1988 年第一家股份制银行——交通银行连云港支行成立；1996 年第一家国家政策性银行——中国农业发展银行连云港市分行成立；1996 年连云港市城市信用合作社联合社成立，并以此为基础于 2001 年组建具有地方独立法人资格的股份制连云港市商业银行，2007 年合并重组为江苏银行连云港分行；2000 年，辖区内 126 个农村信用合作机构以县（区）为单位整合为 7 个地方法人金融机构——县(区）农村信用合作社联合社。2003 年成立中国银行业监督管理委员会



连云港监管分局，履行对辖区内银行业金融机构的监督管理职能。

连云港市保险业、证券业及其他金融活动也经历了曲折发展的历程。1996 年完成了人保公司产、寿险分设，成立中保财险连云港分公司和中保寿险连云港分公司，太保、平安两家机构也对财产险与人寿险的经营管理体制进行了改革，进一步理顺了内部经营机制。证券业从无到有，自 1993 年南京证券进入连云港市填补金融证券交易功能的空白，1996 年连云港市首家上市企业如意集团成功登陆深交所中小板。连云港市金融市场形成时期与沿海开放基本同步，随后取得突破性进展，目前已形成由货币市场、资本市场、外汇市场“三位一体”，具有一定辐射能力的区域金融市场体系，并与全国主要大中城市、省内各地市建立起纵横交错、信息畅通的市场网络。

二、连云港金融业取得主要成就

作为开发开放的先行地区，金融业全面全力转化连云港市机遇期政策红利，业态发展稳定迅速。金融业规模逐步壮大，业务品种不断增多，资产质量明显改善，金融生态环境持续优化，服务功能全面提升，取得了资产规模从小到大、创新产品从无到有、业务种类从少到多、金融服务从浅到深、金融占比从轻到重的辉煌成就。

（一）金融业体系日臻完善

连云港市金融体系不断丰富完善，组织体系日趋健全，逐步形成了以商业银行、政策性银行、区域性银行等银行业金融机构为主体，证券、期货、保险、信托、金融租赁、财务公司、产业基金、资产管理公司等非银行金融机构蓬勃发展的多元化、多层次金融机构体系。截至 2013 年末，全市共有 27 家银行业金融机构，37 家保险公司，8 家证券营业部，3 家期货营业部，11 家典当行，45 家融资性担保公司，20 家小额贷款公司，6 家上市公司。



（二）金融业规模迅速壮大

全市金融业2013年末实现增加值67.99亿元，占全市GDP的比重3.8%，占第三产业增加值的比重9.3%。

银行业规模持续扩大，发挥了资金支持的主渠道作用。全市银行体系建设逐步完善，业务范围不断拓宽，由单纯流动资金贷款扩大到固定资金贷款，由生产领域扩大到流通、科技、教育、消费等领域，由传统的信用放款发展到抵押、贴现、按揭、租赁、打包等多种形式，为地方经济快速发展提供了充足的资金支持。全市金融机构本外币各项存款余额由1984年末的7.82亿元，增加到2013年末的1709.9亿元，年均递增20.4%；各项贷款余额由12.5亿元增加到1425.5亿元，年均递增17.7%。全市银行业总资产1910亿元，贷存比83.37%。

证券期货业快速发展，服务水平不断提高。连云港市证券期货业实现快速发展，法律法规体系逐步健全，市场规范化程度不断提高，为金融市场改革发展和经济结构调整做出了重要贡献。截至2013年末，全市有证券公司6家、证券营业部9个，证券交易总额778亿元，投资者总数达14.9万户；期货营业部3家，期货交易总额1716亿元，投资者总数达1998户。2013年全年各类证券成交额850亿元；共有境内上市公司6家，2013年末总市值755亿元。

保险业蓬勃健康发展，市场活力逐步增强。随着城乡居民收入水平的提高和保险意识的增强，连云港市保险市场体系不断完善，结构调整日见成效，管理和服务水平逐步提高，行业自律作用也逐步得到发挥。截至2013年末，全市有保险机构37家，保险行业保费收入44.06亿元，其中，人身险保费收入25.04亿元，财产险保费收入15.67亿元，健康险保费收入2.25亿元。全市保险密度（人均保费）882元，保险深度（保费收入占GDP比重）2.57%。

资本市场建设快速突破。强化政策引导作用，灵活运用各类融



资工具，充分激发资本市场活力，企业直接融资规模不断扩大，多层次资本市场体系初步形成。到2013年末，全市企业实现直接融资总额348.26亿元，其中6家上市企业实现通过首发、增发、公司债融资59.33亿元；发行企业债11支，实现融资115.5亿元；发行短期融资券14支、中期票据4支，实现融资137亿元；发行非公开定向融资工具3支，融资21亿元。

（三）金融业生态环境可持续发展

金融政策环境持续优化。在全市开展了营造良好金融发展环境工程建设，积极推进金融市场培育、金融知识培训、金融人才培养工作。市政府出台《关于加强金融生态环境建设的意见》《关于加快金融产业发展若干政策意见的通知》《关于推进城乡统筹发展深化农村金融改革创新意见》《关于进一步支持中小企业融资的意见》等促进金融业发展的各项优惠政策，促进连云港金融业全面发展。建立健全了市金融服务联席会议制度，定期召开季度分析例会和年度工作会议，全面做好金融服务工作。在政府部门、金融监管机构和各金融单位和企业之间搭建渠道通畅、传递高效的金融信息网络，汇集、调动各种金融信息资源，促进金融业信息共享，推动金融业为地方经济社会发展服务。

金融发展环境不断优化。大力加强营造金融发展舆论环境工程建设，搭建起多元化宣传与沟通的平台。通过宣传引领社会各界关注连云港金融发展，增强了诚实守信意识和投资风险意识。努力营造金融业发展服务的优质环境，落实地方金融配套政策，出台了支持金融业发展的各类政策意见，制定实施了支持现有金融机构改革发展的有关办法，鼓励金融业机构不断做大做强，充分调动金融业创新和支持全市经济社会发展的积极性。大力培育金融管理人才队伍，广泛吸引熟悉金融市场、精通金融衍生工具和金融创新技术的急需高级人才，为连云港市金融业创新发展提供人才保障



和智力支撑。

金融信用环境加快优化。加快社会信用体系建设，引进国内有影响力的资信评级机构，制定社会信用体系建设方案，重点推进全市企业和个人信用信息数据库建设，建立企业和个人信用报告使用制度。“一办一行一局”协调运作，建立和完善了政府与金融监管机构的沟通协调机制，及时协调和解决金融业改革与发展中的困难与问题。建立区域金融稳定监测和预警机制，制定防范金融突发事件协作预案，加强对金融风险的监测和监控，构筑有效的金融风险“防火墙”，形成了打击和处置非法集资、不良贷款处置等工作领导小组，金融安全立体防护网络逐渐完善。

三、连云港金融业发展的经验与启示

（一）坚持解放思想、改革创新是不竭动力

一是放活体制机制，努力破除“大一统”的银行旧有体制，构建新的金融体系，全面激活金融市场。从改变观念入手，扭转金融在计划经济体制下仅是计划分配资金辅助工具的认识，结合连云港沿海开放实际需要推进各项改革措施。从机构建设入手，努力改变机构不全、人员流失、业务停滞等状况，奠定金融业发展的基础。二是紧抓历史机遇，用足针对沿海开放给予的金融方面扶持政策，充分释放改革红利。确立了发展竞争性金融市场体系为重点的改革思路，引入多家股份制银行、保险等金融业机构，增强了金融市场活力。

（二）坚持服务经济、互动共赢是壮大基础

全市经济社会的快速崛起为金融业提供了广阔空间。沿海开放以来，连云港市大力转化区位优势为发展优势，成为全国沿海和陇海兰新两大经济带上重要的经济增长极。经济的迅速发展为金融发展提供了充沛的资金来源、广阔的市场空间和更多的金融服务需要，依托经济快速发展的大背景，金融业实现了发展的大跨



越。金融业为推动地方经济转型发展提供了强大动力。面对沿海开放以来连云港发展的定位提升，连云港市金融业通过强化信贷投入、正确把握投向、拓展融资渠道等方式，加大对港口开发、产业培育等经济建设重点领域的支持，有效发挥了金融助推经济转型升级的重要作用。

（三）坚持市场导向、科学发展是基本原则

充分尊重市场机制，一切以是否符合连云港经济社会发展实际为出发点，引领行业规范发展。改进宏观调控手段，加强金融形势研判，加强和改进金融服务管理能力，有效维护了金融市场秩序。明确金融市场定位，在政府指导下各大金融机构通过错位竞争，为全社会提供覆盖面广、针对性强、品种齐全的金融产品。开展竞争的同时，各金融机构在合作中协同发展，使得连云港市金融业呈现出分工协作、有序竞争的良好发展局面。健全经营管理机制，树立现代化的金融业发展理念，积极防范金融风险，实现了发展速度与质量、规模与效益、创新与规范的共同进步。

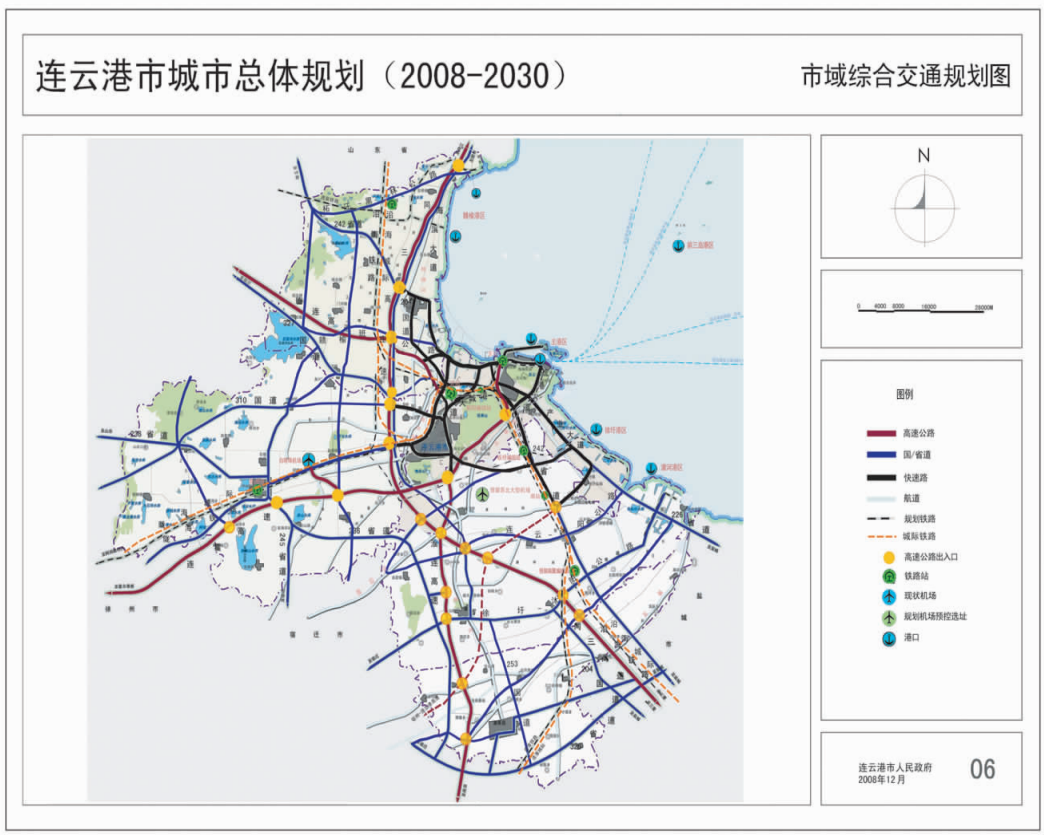
（四）坚持统筹兼顾、环境优化是根本保证

一是有效统筹规划金融业发展外部环境。市政府和相关职能部门高度重视金融生态环境建设，在长期实践中逐步建立完善了以政府主导、部门配合、各金融机构和社会各界共同参与的良好工作机制。二是有效统筹规划金融业的协调发展。连云港市在周边地区较早地将金融业作为一个重要产业进行总体谋划，从战略高度解决金融业产值化程度不高、组织体系不平衡、区域发展不协调、融资结构不合理等问题，保证了金融业发展重点突出、整体推进。三是有效统筹规范金融市场风险防范。金融管理部门强化对跨市场、跨行业的交叉性金融工具的研究和监测，密切与市相关职能部门的联系与配合，形成市场监管和处置的强大合力。

（连云港市政府金融办公室）

城建交通篇

第一章　连云港城市总体规划的制定与实施
第二章　连云港城市建设的发展
第三章　连云港立体交通建设
第四章　连云港房地产市场的形成与发展
第五章　连云港水利建设



连云港市城市总体规划(2008–2030)
——市域综合交通规划图



第一章

连云港城市总体规划的制定与实施

改革开放以来，连云港市经济和社会快速发展，城市规划水平不断提高，城市功能日趋完善，城市面貌日新月异，城市规模迅速扩大，已发展成为综合实力不断增强的沿海开放城市，正在朝着现代化国际海港城市迈进。市规划部门按照国民经济发展的要求，有计划、有步骤地组织城市规划编制，加强规划管理，强化规划监督，不断指导城市建设，促进国民经济和社会的发展，不断提高城市居民生产、生活环境、改善城市面貌。

一、《连云港市城市总体规划（1980–2000 年）》的制定与调整

1979 年按照国家建委要求组织编制《连云港市总体规划》，于 1982 年 10 月完成，10 月 27 日提交市第六届市人大常委会第十五次会议原则通过，1984 年 4 月 3 日省政府正式批复（苏政复［1984］53 号）。

规划编制主要内容

城市性质。根据连云港市地理位置、港口前景、资源、工业基础、城市建设条件等，城市性质确定为我国沿海中部的重要海港城市。

城市布局型式。根据城市现状的特点和发展要求，城市总体布局为“一市双城式”，新海城区是连云港市的政治、经济、文化中



心。连云城区是港区,风景旅游和外贸、工业区。猴嘴为原盐集散地和云台行政管理中心。

城市规模。中远期人口为 45 万人,其中新海地区 22 万人。连云地区 15 万人,其它地区 8 万人。两城用地控制在 50.5 平方公里。

连云港市城市总体规划调整(1986 年)

为了加快连云港的经济建设的发展,连云港市人民政府根据国务院国函 [1984]183 号文《关于进一步对外开放实施方案的批复》、江苏省政府苏政发[1984]53 号《关于连云港市总体规划的批复》、江苏省连云港建港指挥部苏港规(84)第 305 号中报交通部的《连云港港总体规划》、连云港市“七五”国民经济和社会发展计划,对《连云港市总体规划》(1980–2000 年)的城市性质、城市规模及《连云港经济技术开发区》规划的性质进行调整,1986 年 8 月 13 日经市人大常委会第十八次会议讨论通过并上报省政府。

调整的内容:1984 年 4 月省政府正式批复 (苏政复[1984]53 号),城市性质为“我国沿海中部的重要海港城市”。建设上应注意积极发展轻、化工业和积极开发风景旅游资源。修改拟定为“我国沿海中部新兴的工业、外贸、港口城市”。原规划中远期的人口由 45 万人,调整为 53 万人,其中新海地区 22 万人。连云地区 20 万人,开发区 3 万人,其它地区 8 万人。

批复的内容:1987 年 8 月 5 日江苏省人民政府苏政[1987]48 号正式批复,省政府原则同意总体规划调整方案所确定的城市规模及规划布局,所提城市性质与 1984 年 4 月省政府原批复无原则区别,不再更改。为适应港口建设的发展,要突出港口城市功能,开发区应以发展技术先进的工业和现代化科技事业为主。

二、《连云港市城市总体规划(1991–2010 年)》的制定

《连云港市城市总体规划》(1991–2010 年)是 1987 年省政府批准的《连云港市总体规划调整方案》(1980–2000 年)和《连云港经济



技术开发区规划》的修订规划。1991 年 11 月完成了城市总体规划纲要(1991–2010 年)修订稿,江苏省人民政府于 1995 年 5 月 11 日批复(苏政复[1995]42 号)。

规划编制主要内容

城市的性质。新亚欧大陆桥东桥头堡,我国沿海中部的重要的工业、商贸、科技、文化、风景旅游综合发展的海港城市,远景发展成为国际海港城市。

城市的主要职能。亚欧大陆桥东桥头堡、临海工业基地、带动地区经济发展的龙头、风景旅游胜地。

人口规模。规划确定市域总人口 2000 年 380–390 万人,2010 年市域总人口 455–460 万人;市域城镇总人口 2000 年 120–125 万人;2010 年市域城镇总人口 170–390 万人; 市域城镇化水平 2000 年 32%;2010 年市域城镇化水平 36%–40%。规划市区人口规模为 2000 年市区总人口为 81 万人,2010 年市区总人口为 109 万人,城市人口 2000 年 58 万人,2010 年城市人口为 80. 7 万人,市区 2000 年城市化水平 71.6%,市区城市化水平为 80.7%。

城市规划区范围。北起蔷薇河、临洪河,南至八一河、盐河、妇联河、烧香河(含烧香河向南 8 公里),东起黄海西岸,西至蔷薇河,并包括前三岛、白塔埠机场控制范围,总面积 888 平方公里。

规划城市形态。“一市双城”式,即由新海地区,连云地区组成。

三、《连云港市总体规划(2003–2020 年)》主要内容

2002 年, 市规划局组织编制了市域城镇体系规划和城市总体规划纲要并经市四套班子领导审查,通过省建设厅组织专家论证。2005 年 4 月 12 日省政府对连云港市总体规划 (2003–2020 年)予以了批复(苏政[2005]18 号)。

市域范围。指连云港市的行政区范围,包括连云港市区、赣榆县、东海县、灌云县、灌南县的全部,以及市域海岸线以外近海海域



及所属岛屿。市域总面积 32750 平方公里，其中陆域面积 7444.59 平方公里，其余为海域面积。

规划区范围。包括现连云港市区行政区划范围，东海县的浦南镇，灌云县的宁海乡和沿海铁路编组站以东岗埠农场的部分用地、同三国道以东的张湾乡部分用地，以及白塔埠机场控制区，总面积约 1022 平方公里。其中市区行政区面积约 830 平方公里，浦南镇面积约 122.5 平方公里，宁海乡面积约 45.5 平方公里，白塔埠机场控制区约 12 平方公里，岗埠农场约 11 平方公里，张湾乡约 1 平方公里。

中心城区范围。为城市建成区范围，包括新海城区和连云城区两部分。其中西部新海城区包括新浦区和海州区建成区范围，东部连云城区包括连云区、港区、开发区及临港产业区建成区范围。

规划用地范围。西自同三高速、新沭河、临洪河一线，南至连霍高速公路、烧香河一线，东至海滨及连岛，总面积约 639 平方公里。

规划期限。近期：2003—2007 年；远期：2008—2020 年；远景：展望至 21 世纪中叶连云港市的区域定位（1）新亚欧大陆桥的东桥头堡。（2）上海和青岛之间迅速发展的港口城市。（3）江苏省城镇体系一级Ⅱ类中心城市，淮海经济区的中心城市之一，在“三圈五轴”中处于徐连城镇聚合轴和连通城镇聚合轴的交汇处，苏北主要的出海口岸。（4）江苏沿海区域性国际商务中心城市。

连云港在我国沿海港口体系中的地位。（1）我国沿海主枢纽港之一、我国水运主通道、公路主骨架的重要节点。（2）我国黄海南部的综合性贸易港，亚欧大陆间国际集装箱水陆联运的重要中转港口。（3）我国西北以及中原地区的最便捷的出海口，对外贸易的重要口岸。

市域城镇体系空间组织。城镇发展空间格局，在全省“三圈五轴”空间发展格局指导下，构筑由一个中心和“一纵一横”两条城镇



发展聚合轴构成的城镇空间总体格局。一个中心：指连云港市区。“一纵一横”两条城镇发展轴：“一横轴”指陇海铁路和连云港—霍尔果斯高速公路的徐连城镇发展聚合轴连云港段；“一纵轴” 是指连盐通（沿海）高速公路和规划中的沿海大铁路青岛—连云港—盐城段以及沿海港口群体构成的连通城镇发展聚合轴连云港段。

城市性质。新亚欧大陆桥东桥头堡和国际性海港城市，全国重点旅游城市，江苏省海洋开发基地。

中心城区人口规模。现状（2002 年）：59.26 万人，其中新海城区 42.05 万人，连云城区 17.21 万人；近期（2007 年）：72 万人，其中新海城区 50 万人，连云城区 22 万人；中期（2010 年）：80 万人，其中新海城区 55 万人，连云城区 25 万人；远期（2020 年）：100 万人，其中新海城区 68 万人，连云城区 32 万人。

中心城区用地规模。现状（2002 年）：62.59 平方公里，105.62 平方米 / 人；其中新海城区 37.11 平方公里，88.25 平方米 / 人；连云城区 25.48 平方公里，148.07 平方米 / 人。近期（2007 年）：88.72 平方公里，123.22 平方米 / 人；其中新海城区 50.71 平方公里，101.42 平方米 / 人；连云城区 38.01 平方公里，172.75 平方米 / 人。中期（2010 年）：101.83 平方公里，127.29 平方米 / 人； 其中新海城区 59.09 平方公里，107.44 平方米 / 人；连云城区 42.74 平方公里，170.96 平方米 / 人。远期（2020 年）：120.15 平方公里，120.15 平方米 / 人；其中新海城区 70.37 平方公里，人均 103.49 平方米；连云城区 49.78 平方公里，人均 155.55 平方米。

城市结构形态。由新海城区和连云城区组成的组团式城市形态。组团功能：新海城区——城市的行政、文化体育、商业商务中心， 科研教育和创新研发基地。连云城区——城市对外交流的窗口，是区域性国际商务中心、国际海港、经济技术开发区、保税加工区、临海产业区和海滨旅游基地。



城市发展方向。新海城区：主要向东北方向发展，适度向东南方向发展。连云城区：主要向西南方向发展。

城市中心格局。规划城市中心结合连云港组团式城市形态，形成“一主一副双中心”格局。城市主中心：位于新海城区，包括市级行政、文化、体育中心和城市商业商务主中心功能；城市副中心：位于连云城区，包括城市商业副中心和区域性国际商务中心功能。

城市综合交通体系

对外公路交通　建成连盐通高速公路（同三国道苏北段），构建城市向西、南和北向的对外公路主通道，发挥国家级公路主枢纽的功能和作用。在新海城区北侧预留山东临沂至连云港的高速公路的通道，在虎山东侧连接连霍高速，延伸至港区。新建市区至白塔埠机场的干线公路，连接东方大道城市快速干道。配合连云港港口建设，修建南港区疏运主通道——大港路，新建北港区疏运通道——北港路，建设赣榆至灌云杨集的 242 省道一级公路。促进市县公路路面等级化和农村公路等级化，建成市到县一级公路及以上标准的公路，县至乡镇公路应达到二级公路及以上标准。保留现有 4 个客运站：新浦客运中心站、海州客运站、苏欣客运站和墟沟客运站；规划新建 2 个客运站：城南客运站和中云客运站，总占地面积约为 22 公顷。规划结合物流设施的布局，保留洪门货运站，新建宋跳货运站、新建东路货运站、中云货运中心站、庙岭集装箱配载中心和大岛山货运站，总占地面积约为 54 公顷。加强主枢纽管理、信息、服务中心建设，建成分布合理，结构协调，使用方便的客、货运两个系统。

内河水运　通榆运河具有通航、调水、排洪等综合功能，其连云港段走向为：从响水向北接灌河，向西与盐河相沟通，沿盐河向北，经妇联河向东北，接规划建设的新墟运河，向西跨临洪河接朱稽河至赣榆。新墟运河市区段按四级航道新建，建设新浦新港等内



河港。近期去赣榆、东海运河按现玉带河、蔷薇河航道运营，远期通榆运河由新墟运河向北接朱稽河、青口河至赣榆，东海运河改由盐河、善后河、新开运河接淮沭新河至东海。

铁　路　完成东陇海复线工程和技术改造工程，积极促进东陇海铁路运输电气化。建设沿海铁路（连云港至盐城，南接新长铁路），进一步增强连云港港口集疏运条件。规划沿海铁路从同三高速公路西侧通过，在城市西部包庄设置与陇海铁路交汇的编组站，并预留从新海城区北部至云台山编组站的港口支线通道。

航　空　白塔埠机场按国际 4D 标准建设，进行二期工程扩建。加强机场对外公路建设，建成市区与机场最便捷的快速联系通道。

港口规划

港口性质为我国沿海主枢纽港之一，新亚欧大陆桥东桥头堡，为国家实施西部大开发战略服务的广大中西部地区的最经济、便捷、运输通畅的出海口岸，我国能源外运和对外贸易的重要口岸，全国水运主通道、公路主骨架的重要节点，是以腹地内集装箱运输为主、并承担亚欧大陆间国际集装箱水陆联运的重要中转港口，并逐步发展成为我国沿海集装箱运输基本港和区域性的国际物流中心。

绿地系统规划

近期目标：结合旧城改造和新城建设，迅速增加城市公共绿地面积，提高中心城区的绿地率，构筑城市生态绿地系统的空间结构，争创省级园林城市。到 2007 年，人均公共绿地≥9 平方米，绿地率＞36%，绿化覆盖率＞41%。远期目标：将连云港市建成为自然环境与人工环境相融合，山水资源、文物古迹合理保护利用，园林绿化达到国内同类城市的先进水平，具有良好生态环境的花园式城市，创建生态城市。到 2020 年，人均公共绿地≥11 平方米，绿地



率＞38%，绿化覆盖率＞43%。

旅游规划

坚持“大旅游、大发展”战略，构筑旅游要素协调配套，产品结构优化组合，经济效益显著发挥的旅游产业体系，推进规模化、集约化发展。以国内旅游为重点，加快发展国际旅游。以资源为依托，以市场为导向，以改革创新为动力，加快旅游产品开发，逐步实现从观光旅游向休闲度假旅游发展。发展旅游生产力，积极调整产业结构，建立多元化投资机制，提升旅游总体水平，确立旅游业的支柱产业地位。加强区域合作，拓展旅游发展空间，构筑连云港大旅游格局，全面带动国民经济的健康发展。旅游系统定位：充分利用独特的山海风光、悠久的历史文化，有序合理地开发海滨、花果山、温泉等旅游资源，全面整治旅游环境，树立城市旅游新形象，扩大旅游产业规模，树立“活力港城、旅游胜地”的品牌形象，将连云港建成为以休闲、观光、度假、科普、文化为主的国际旅游目的地。旅游特色定位：山海之城——中国东部沿海休闲度假中心。旅游开发方向定位：名山名水、绿色生态、古城名郡、现代港城。

文物古迹保护规划

以朐海文化发源地、海州古城为主线，以保护大伊山、大村、二涧朝阳、藤花落、将军岩画为轴心的新石器时代遗址为主要内容，尊重历史，延续文脉，凸现文化底蕴，形成连云港的人文个性。

四、《连云港市总体规划（2008–2030 年）》的编制与实施

现行《连云港市城市总体规划（2008–2030）》于 2008 年启动编制，于 2009 年 5 月获省政府批复，是江苏省首个规划期至 2030 年获得批准的城市，并获得 2011 年省城乡建设系统优秀勘察设计奖二等奖。规划对城市五年多来发展与建设起到了很好的引领作用。

（一）编制主要内容

现行城市总体规划修编突出了城市空间结构、产业发展、港口



交通框架以及城市特色四个重点，同步开展了城市定位、城市规模、市域城镇体系、综合交通、城市生态、城市特色、市政基础设施等七个专题研究，提出新的框架理论。在规划方法上进行积极的探索，从传统的“数据推导、规模预测型”改为“目标导向、规模定性型”——按城市发展需求来确定城市规模，这一创新规划举措得到了省建设厅的认可。

城市性质与目标。该总体规划将连云港定位为国际性的海滨城市、现代化的港口工业城市、山海相拥的知名旅游城市以及连接南北、沟通东西的重要枢纽城市。在城市发展定位指导下，着力提升城市功能与综合竞争力，充分发挥对我国中部沿海地区和陇海兰新经济带的辐射带动作用，有效促进东中西部生产力布局优化，积极推动与新亚欧大陆桥及东北亚地区的合作。

市域城镇空间结构。该总体规划确定连云港市域城镇空间结构为“两轴一心”。其中，“两轴”为沿海城镇发展轴和沿东陇海城镇发展轴，“一心”为连云港中心城区。沿海城镇发展轴为：北起柘汪镇，依托同三高速公路和规划沿海铁路等构成的沿海交通走廊，经连云港中心城区向南延伸至燕尾港、堆沟港、杨集镇等地区，是汇集连云港滨海港口、土地、交通、景观等优势资源、以临港产业为重点的市域南北向新兴发展轴线。沿东陇海城镇发展轴为：东起连云港中心城区，西沿陇海铁路和连徐高速公路经白塔镇、东海县城，向新沂、徐州方向延伸的市域东西向传统发展轴线。“一心”是沿海城镇发展轴和沿东陇海城镇发展轴的交汇点即连云港中心城区。由新海城区、连云城区、海滨新区及南翼新城组成，承担市级行政、商业、文化、旅游等功能，体现高品质、现代化城市形象。

都市发展区空间结构。该总体规划调整了城市空间发展方向，提出“城市东进，拥抱大海”空间发展策略，前瞻性提出了将赣榆纳入城区统筹发展，形成 2000 平方公里的都市发展区，城市由“一市



双城”发展为“一体两翼、一心三极”。“一体两翼”是指:“一体”即连云港中心城区,是全市的行政、文化、商贸及流通中心,“两翼”即连云港中心城区南、北两侧的产业发展及综合配套区。“一体”与“两翼”建设用地之间控制一定宽度的生态绿带,并通过平行于东部海岸线的快速路建立便捷的交通联系,促进沿线产业区与城镇的拓展。“一心三极”是指:“一心”即连云新城,“三极”分别为新海城区、徐圩新区和赣榆城区。连云新城为本规划重点培育的区域性综合服务中心区,主要承担市级行政办公、商业贸易、商务流通、文化娱乐、旅游接待等综合服务职能;新海城区主要承担市级高等教育,以及区级行政办公、商贸服务、文化体育、生活居住等职能;徐圩新区主要培育成为产业实力雄厚、配套设施完善的大型临港新城,成为我国中部沿海产业带的重要龙头;赣榆城区承担都市发展区北翼的服务中心职能,重点发展区级行政办公、商贸服务、文化体育、生活居住等功能。

城市发展规模。中心城区城市建设用地规模为:2020 年连云港中心城区规划城市建设用地总规模控制在 210 平方公里以内;2030 年连云港中心城区规划城市建设用地总规模控制在 240 平方公里以内;至 2030 年平均每年约增加城市建设用地 5.87 平方公里。中心城区城市人口规模:2020 年连云港中心城区规划人口总规模控制在 170 万人以内,人均城市建设用地指标控制在 123 平方米 / 人以内;2030 年连云港中心城区规划人口总规模控制在 200 万人以内,人均城市建设用地指标控制在 120 平方米 / 人以内。

(二)现行城市总体规划的实施

现行城市总体规划于 2009 年批复后,正好迎来连云港城市建设的快速发展时期,经过五年多城市发展建设,总体规划确定的都市发展区空间格局已基本拉开,连云新城、新海新区、赣榆县城等多个发展组团迅速崛起,成为新兴城市增长极,同时,道路交通骨



架、城市基础设施、城市公共设施等建设目标按照总体规划有序建设，国际性海滨城市建设全面加速，现行城市总体规划对连云港城市建设起到了较好的指导作用。

前瞻性提出“都市发展区”。该规划前瞻性提出了“都市发展区”规划理论框架，将赣榆县纳入“都市发展区”，构建“一心三极”格局，为赣榆行政区划调整提前进行了充分的规划储备，也为构建大尺度城市格局奠定了基础。基础“都市发展区”发展需求，“用时间换空间”，将规划期限调整到 2030 年，这在江苏省直辖市中属首个城市。

拉开了大城市发展框架。规划制定了市域“两轴一心”以及大都市区“一心三极”发展格局构想，经过了五年多发展建设，虽然在城市的各个发展方向上的建设速度不尽相同，空间发展速度不完全平衡，但基本上按照总体规划提出的总体框架在逐步实施。市域沿海城镇发展轴形成了连云新城、赣榆新区、徐圩新区、柘汪、燕尾港等城镇发展带，沿东陇海城镇发展轴形成了新海城区、东海县城、白塔、桃林、浦南等城镇发展带。市区连云新城、新海新区、徐圩新区等新城框架基本成形，赣榆县也划入了市区范围，“一心三极”的发展格局正在不断丰满，城市集聚规模进一步扩大。

重大基础设施有序实施。按照积极推进海港、空港、铁路枢纽以及公路网络的建设，形成以海港、空港、铁路、公路为枢纽，水路、轨道等多种运输方式协调发展的综合交通网络，打造以铁路、高速公路为骨架，城市快速路、内河水运与管道运输为辅助的集疏运系统，实现疏港交通与城市交通分离、货运交通与客运交通的分离的规划目标，总体规划实施五年多来，连云港“一体两翼”组合大港建设通航，BRT 快速公共交通建成通车，连盐铁路、连淮杨镇铁路、连徐客专等重大铁路线路即将成为现实，新机场正在选址建设中。

（三）城市总体规划优化调整建议



城市社会经济发展与城市空间结构之间，存在着由适应——不适应——重新适应的动态平衡关系，城市总体规划根据发展需要进行不断滚动调整、完善、提升，既符合现实需求，亦符合城市发展的客观规律。随着新的行政区划调整、“一带一路”重大战略机遇、连云港石化产业基地建设等社会经济背景发生了较大的变化，现行城市总体规划发展格局与城市发展诉求之间存在一定差异，需要进行回顾与反思，建议对连云港市现行城市总体规划从以下几个方面优化调整：

优化大市区发展格局。根据国函 2014（56 号）文《国务院关于同意江苏省调整连云港市部分行政区划的批复》有关内容，赣榆县区划调整后，市区行政辖区面积增加了 1427 平方公里，总规模达到约 3000 平方公里，行政区与规划的功能区不匹配，对城市整体空间与功能优化制约明显。建议调整现行城市总体规划确定的人口规模和用地规模、发展空间、城市布局，以适应行政区划调整后的城市发展要求。

调整提升城市发展定位。现行城市总体规划无法满足“丝绸之路经济带”和“海上丝绸之路”国家战略总体布局的要求，通过总规优化调整，突出“一带一路”重要战略价值，确定连云港市在“一带一路”中的定位和作用，将连云港市打造为开展区域合作、集聚要素资源等方面的重要开放平台，促进产业、城市、港口联动发展，充分发挥连云港新亚欧大陆桥东方桥头堡作用。

划定城市建设用地边界。日益趋紧的资源环境束缚要求连云港市走内涵集约型可持续发展道路、调整经济增长方式。为此，总体规划优化调整宜以“以人为本、统筹城乡，优化布局、集约高效，生态文明、绿色低碳”为基本原则，划定城市建设用地边界，留出城市呼吸的绿色生态空间，控制城市无序蔓延。

（连云港市规划局）



城市建设日新月异



第三章

连云港城市建设的发展

连云港地处中国沿海中部的黄海之滨，是国家中部沿海地区连接南北、沟通东西的外向型海港中心城市，其港口水深港阔，为我国东部沿海天然良港，地理位置十分优越。连云港是中国 1984 年首批 14 个沿海对外开放城市之一；是举世瞩目的新亚欧大陆桥东方桥头堡；是中国水晶之都和中国十大港口城市；是国家园林城市和国家创新型试点城市；是新丝绸之路与海上丝绸之路的交汇城市。这些得天独厚的自然条件和地理环境给连云港城市建设的发展提供了优越的环境。连云港市多措并举全力打造生态宜居国际性海港城市，城市面貌显著改观，依山傍海，环境良好，适合人居和创业。

一、连云港城市建设发展历程

（一）应势而谋，抓机遇，城市建设新突破（1984 年 -1991 年）

改革开放以来，连云港市城市建设力度明显加大，城市改造速度明显加快。从 1984 年至 1991 年，城市主抓基础设施、园林、城区建设：对城区主要道路进行新建和改建，将原来的泥结碎石路面、煤渣路面修建为沥青路面或水泥混凝土路面；增加城市道路路灯覆盖面积，安装一般道路和小巷路灯；增加景区、公园和道路绿化覆盖面积；对通灌路地段进行较大规模的旧城改造。

城市基础设施建设。开放初期，连云港市坚持实行对外开放、对内搞活经济的总方针，狠抓城市基础设施改造，加快港口、机场、



铁路、公路及邮电等建设。1984 年 9 月，完成改建连云港庙岭码头工程——中山路自程庄桥至港务局段为水泥混泥土、沥青路面，这是连云港首次大面积使用水泥混泥土真空吸水新工艺铺装路面。1984–1989 年，新建新海南路、连云港经济技术开发区经二路和纬二路、平山路和海滨南路为水泥混凝土路面，朝阳路、郁洲路、苍梧路、新建路为沥青路面；改建新浦新农路自解放路至铁路段、解放中路、通灌路自铁路至海连路段、大浦路、中山路自海军司令部至港务局段、北城西路为水泥混凝土路面，新孔路自海连路至大庆路段为沥青路面，中山路自海棠路至程庄桥段为水泥混凝土、沥青路面。其中，1984 年和 1986 年，分别将通灌路和海昌路向南延伸至机耕路为沥青路面。1986 年 11 月至 1989 年 6 月，改建连云港第一条一级公路——新墟公路为水泥混凝土沥青路面，路长 23 公里，宽 27.5–33 米，上下道分道行驶。1990 年扩建海连东路。1988 年至 1990 年，分别建成平山广场、龙河广场、朐阳广场，其中龙河广场为当时最大的广场。新建改建大庆路、利民东路、新海南路、朝阳路、台北路、龙河广场、江化路、新孔路、幸福路等主要下水道。

园林建设。1984 年至 1991 年期间，连云港在园林建设方面取得新进展。截至 1990 年底，花果山景区投入 800 余万元，先后恢复、重建古建筑景点十余处，面积达 4000 余平方米，铺设上山道路混凝土路面 2800 米，新建停车场 3256 平方米。新增全市区级公园 5 处，面积 50.8 万平方米，各类游园、绿地 14 处，面积 24 万平方米，绿化广场 5 处，面积 2.2 万平方米，绿化道路 60 条，总长 33072 米。1984 年至 1992 年，连云港在建设发展同时加强景区建设，保护历史文物，其中重点建设孔望山景区、花果山景区、宿城景区、海滨浴场和抗日山烈士陵园。重新规划公园布局，新建和修建新浦公园、海滨公园、猴嘴公园、海宁园和朐园，增加园内道路、建筑及配套设施，培养观赏花卉数十种。公用绿地稳步增加，新建龙河广场



绿地、西天池游园绿地、蔓园绿地、孔巷绿地和顾圩园绿地，其中龙河广场绿地是1989年受省政府表彰的绿化工程。道路绿化显著，解放路、海连路、海昌路、幸福路、中山路、新建路、海滨路、海棠路、新海路、南极路等十条道路绿化覆盖。

城区建设。1984年9月7日，苏北地区第一所综合性大学淮海大学在连云港市创办。1984年，开始出现旧房屋改造工程，投资1.4亿元，新建住宅面积155万多平方米。通灌路地段的旧城改造始于1985年，是连云港改革开放之后第一次较大规模的改造工程，路东侧建成于1987年，改造后的通灌中路由9米拓宽到14米，五交化商场、物华商场、上海饭店、国际商厦等临街商业楼出现。1990年6月统计，全市直管共2298幢，其中平方1723幢，2–3层楼房490幢，4–5层楼房幢，6–8层楼房26幢。

（二）因势而动，打基础，城市建设稳步推进（1992年–1997年）

1992年初，在邓小平南方讲话发表后，连云港加快了经济建设发展步伐。至1997年9月党的十五大召开之前，连云港经济建设已进入到整体推进、重点突破、加快实现经济体制和经济增长方式两个根本性转变，建立社会主义市场经济体制的攻坚阶段。城市建设在此阶段也取得了新进展，市区成片开发与旧城改造步伐加快，生产生活环境多有改善。海州古城改造、蔷薇小区等城区重点地段的开发建设步伐加快，城市公用事业不断发展。1995年，新增住宅面积40.8万平方米，缓解了居民的住房困难。1995年12月29日，连云港市被确定为一类城市。

城市基础设施建设。1992年12月1日，新亚欧大陆桥（江苏连云港至荷兰鹿特丹铁路线）开通运营，全程1.08万公里。1993年12月8日，我国最长的拦海大堤连云港西大堤建成合龙。1994年1月20日，连云港至韩国釜山国际集装箱班轮航线开通。1993年，城市



道路建设步伐加快，全年新铺城市道路5125米。1994年，人民东路建成通车，长途汽车站搬迁至新址。1995年1月10日，新浦汽车总站启用，人民路正式开通。昌中路、大港路、幸福南路、石花路等道路工程如期完成。1995年，新建、扩建了朝阳西路等13条主次干道，城市建设取得新进展，市区路网逐步健全，交通拥挤情况有所缓解，城市交通条件得到改善。1994年9月12日，宁连一级公路新沂河大桥通车。1996年11月18日，宁连一级公路全线建成。

园林绿化。在1992年至1997年发展的6年间，园林建设取得了重大发展。1994年，城区新增公共绿地44.9公顷，绿化覆盖率达22.2%。1995年，城区新增公共绿地8.05公顷，绿化覆盖率25.1%。建筑业发展。1993年，固定资产投资规模扩大，建筑业以较高的速度增长，全年建筑业增加值3.84亿元。建筑业的快速发展，对促进对外开放、发展生产、改善生活、优化环境等起了不可低估的作用。1994年，尽管国家进行宏观调控力度，压缩基建规模，但连云港市施工队伍凭借其较强的竞争实力积极向外省拓展，参与市场竞争，创造了较好的成绩。全市建筑业增加值4.69亿元，系统内完成施工产值18.11亿元。1995年，全市建筑业实现增加值7.03亿元，系统内完成施工产值16.3亿元。

（三）顺势而为，跨世纪，城市建设加速发展（1998年—2003年）

1998年开始，连云港城市建设进入加速发展阶段。六年间，城市建设力度加大，城市面貌的更新和变化明显，城市规模和内涵明显扩大，城市现代化水平明显提升。

城市基础设施建设。1998年，扩建了海连西路、海昌南路、南极南路以及苍梧路、西苑路，新建海滨大道北段。1999年，完成了海连路、瀛洲路改造和通灌路降坡工程。2000年，盐河路、花果山路建成通车，完成海昌路降坡改造和海滨路立交桥引道工程，苍梧东路实



施改造，陇海商业步行街东街竣工开业、中街开工建设。2001 年，先后完成了大港路拓宽、南极路降坡、青年路改造等工程，建成了陇海步行东街和中街，启动了新城区建设，苍梧东路、朝阳东路、郁州南路等市政重点工程项目按期竣工；完成了新火车站广场、朐阳门广场照明工程和解放中路路灯改造工程。2002 年，新浦新区的“五路三桥”工程已全部竣工城市美化亮化工程加速实施。2003 年，市区新建和改建新港城大道、盐河南路等 30 多条城市主次干道，修建了龙河南路等 7 条便民道路，新增道路 48.5 公里。

园林绿化。1998 年，城区新增绿地面积 50.7 公顷，其中公共绿地 34.8 公顷，人均绿地面积 6.2 平方米。2003 年，全市城市绿化投资规模大，绿化档次高，精品工程多，市区共实施 51 项城市绿化项目，新增绿化面积 190 公顷，其中新增城市绿地 162.5 公顷，相当于 1998 年的 4.7 倍；建城区绿化覆盖率达 29.9%。苍梧绿园改建工程的完成，以及赣榆 5 个绿化广场和环城路绿化、灌南悦来河和盐河河滨绿化等，显著提升了连云港市的城市绿化水平。

建筑业发展。建筑系统坚持“立足本市，面向全国、跻身国际建筑市场”的行业发展战略，抓住投资需求扩大的有利时机，加快发展。1998 年，建筑业从业人员 16.43 万人，实现增加值 14.9 亿元。建筑业系统自行完成施工产值 43.61 亿元，房屋建筑施工面积 864 万平方米，竣工面积 490 万平方米，全市工程质量优良品率平均为 33.8%。2003 年，建筑业生产规模继续扩大。全市建筑业实现总产值 87.67 亿元，相当于 1998 年的 2 倍；实现增加值 34.20 亿元，相当于 1998 年的 2.3 倍。全年房屋建筑施工面积 1026 万平方米，是 1998 年的 1.19 倍。

（四）乘势而上，促发展，城市建设快速发展（2004 年至今）

连云港的建设发展离不开党和国家的路线、政策和方针，更离不开各级领导的关心和支持。2003 年，时任省委书记的李源潮在连



云港市提出了“以工兴港，以港兴市，以市带农”的战略方针，连云港市开始了建设临港工业区和加快东部城区建设的步伐。2007 年元旦，温家宝总理视察连云港，把连云港放在国家发展战略层面重新定位，要求连云港尽快建设成为我国沟通东西、连接南北的一个重要经济纽带。2014 年 5 月 19 日，国家主席习近平出席中哈(连云港)物流合作基地项目一期工程远程投产仪式，这是习近平提出建设丝绸之路经济带战略构想后的首个中外经济合作项目，对于充分发挥连云港作为“一带一路”交汇点和新亚欧大陆桥东桥头堡的战略区位优势，促进我国与中亚特别是上合组织成员国的交流合作，具有重要意义。2014 年 7 月 8 日，连云港举行赣榆区、新的海州区和南部拓展区指挥部挂牌仪式，对部分区划正式进行调整。这次调整后，连云港市区人口从不足 100 万增加到 216 万人，市区面积从原来的 1200 平方公里扩大到 2700 平方公里，扩大一倍多，“大市区”发展的发展格局形成。此次调整对连云港的建设发展起到积极的促进作用，将极大地拓展城市发展空间，夯实区域性特大城市建设的基础，推动中心城市快速做大做强。

城乡建设。2004 年，仅建设局系统完成城乡建设项目投资达 4.95 亿元，中心城市建设完成投入 40 亿元。再次开创城市建设项目、投资、速度历史新高。从 2004 年到 2009 年，城乡投入稳定增加，中心城市建设项目快速增加，以每年增长 10 亿元的幅度递增。2009 年，全市城乡建设突破困境、逆势而上，全年完成投入达 260 亿元，共实施城乡建设项目 1160 项，其中市区实施城建项目 460 个，完成投入 90 亿元，连续五年占全市固定资产投资超过 15%，市区建成区面积达到 100 平方公里。旧城改造全面推进，新区框架进一步拉开，城市形象刷新，城市功能显著提升，形成了东部城区与原新海城区相互呼应、相互促进、互动发展的大开发、大建设、大发展的良好格局。从 2010 年到 2013 年，城乡建设稳步推进，城乡建



设完成投资分别为 420 亿、934 亿、556 亿和 947 亿，城区面积从 130 平方公里扩大到 150 平方公里，城市化水平达到 55.7%。2013 年，城乡一体化加快推进，全市 26 个乡镇、119 个村庄城乡统筹试点稳步推进，5 个乡镇实施市级城市化示范镇创建。从 2012 年到 2014 年，按照“一年打基础、两年见成效、三年基本建成”的目标要求，三年累计投资 400 亿元，重点打造 8 平方公里的商务中心区，全面加快特色旅游、高端商务和滨水居住三大功能区建设，将连云新城建设成为特色鲜明、环境优美、功能复合、集约高效的高端化商务中心区。

路网建设。从 2004 年到 2008 年，重点建设和完善了现代城市形象的样板道路，如海连东路、通灌中路、郁洲北路、陇海中路、中山东路、栖霞路、人民路、凌洲路、中央景观大道、海昌北路、南极南路，形成了外部成环，内部成网的道路交通网络，东西城区连接更加畅通方便，道路通行能力全面提高。2000 年 10 月 8 日，第一条纵贯市区的现代化景观大道盐河路竣工。2008 年 8 月 5 日，连云港港 30 万吨级矿石码头开工建设，同年 12 月 28 日，江苏沿海首个亿吨大港诞生。2009 年到 2013 年，海棠路立交桥、东路跨西盐河桥、郁洲南路跨玉带河桥等 10 座桥梁全部建成并通车；全长 33.1 公里 BRT 一号线工程建成运营；朝阳东路、海宁大道、郁洲南路等支环线构建的城市快速公交网络逐步形成；全长 120 公里海滨大道快速实施；郁洲路、朝阳路、花果山大道等 20 条 60 公里主次干道实现出新，形成了快捷顺畅的道路网络系统，不仅改善了居民出行条件，还提升了城市功能，刷新了城市形象。

园林绿化。2004 年城市新增绿地面积 360 公顷，超过前五年的总和，城市绿地面积达 2292 公顷，绿化覆盖率达到 34.4%。从 2004 年到 2013 年，市区绿化面积逐年增加，平均每年增加 328 公顷，2013 年绿地面积达 5247 公顷，是 2004 年的 2.29 倍，绿地率达



37.5%，绿化覆盖率达 40%，比 2004 年增长 3.1 个百分点，人均公园绿地面积达 13.8 平方米。其中，2006 年被省人民政府命名为“江苏省园林城市”。2009 年，建成了花果山大道、中央景观大道、青年公园、海州行政中心广场、中云火车站广场等一大批亮点工程。2011 年，园林城市创建顺利通过了国家考查组的考核验收。2013 年，园林绿化不断推进。BRT1 号线沿线绿化有效提升，城市道路景观实现出新，海滨大道绿化迅速实施；孔望山公园二期加速推进，连云新城商务公园快速施工，苍梧绿园改造有效落实；苍梧元宵灯会成功举办，省第八届园博会硕果累累，国家园林城市奖牌成功捧回。

建筑业。建筑业生产持续快速增长。2004 年，将建筑业作为国民经济的支柱产业培育，大力推进建筑施工企业产权制度改革，全市改制企业和按公司制组建的企业达 165 家，改制面达 76.4%。全年建筑业总产值达 105 亿元，建筑业全员劳动生产率达 8.67 万元 / 人，利税总额达 5.20 亿元。全年房屋建筑施工面积 1187 万平方米。从建筑市场拓展情况看，全年承接建筑工程遍及 10 多个国家、地区和国内 23 个省市，外出施工人数达 16 万人次，外出产值实现达 34.70 亿元。2013 年，建筑业总产值 555.1 亿元，是 2004 年的 5.3 倍。其中，建筑工程产值 536.5 亿元，比重为总产值的 96.6%；安装工程产值 12.9 亿元。

二、连云港城市建设主要成就

（一）城市建设全面推进，城市面貌显著改观

城市改造和建设力度加大，城市面貌快速改变、城市功能日趋完善。1984 年，市区面积仅为 26 平方公里，到 2013 年，市区建成区面积扩大至 150 平方公里，相当于 1984 年的 5.8 倍，全市城市化率达 55.7%。旧城改造效果明显，人居环境持续改善。1984 年，城区多以平房和瓦房为主；1990 年，据统计，2–3 层楼房 490 幢，4–5 层楼



房幢，6–8 层楼房 26 幢；而今，一座座高楼大厦拔地而起，一个个设施齐全的住宅小区相继建成，城市面貌发生了巨大变化，现代化大都市的气象越来越浓。全市城建投入力度相当大，仅 2013 年，就投入城乡建设资金达到 947 亿元，其中城市中心城区完成投资达 480 亿元。城乡一体化加快推进，全市 26 个乡镇、119 个村庄城乡统筹试点稳步推进，5 个乡镇实施市级城市化示范镇创建。凤凰新城、东河新城、孔望山新城和海滨新城开发建设，将“一市双城”的城市格局变革成了“一心三极”，南侧的新海城区、东侧的连云区、北侧的赣榆区、中间的海滨新城，勾勒出了一座大气磅礴的城市组团。南京医科大学康达学院、花果山酒店、陇海步行街、苏宁商业广场、第一人民医院科技园区新院、中央国际购物中心、金鹰商场、沃尔玛购物广场、家乐福购物中心、香港尖沙嘴百货、义乌小商品市场、兴隆装饰城重建、五羊路购物中心等城市综合配套工程的建设不仅优化周边环境，而且完善了服务功能。加快棚改步伐，推进城市转型，建设和谐港城，锦屏磷矿和金桥盐化两个工矿区棚户区改造工程成绩显著。同时，连云港市陆续出台城市规划、建设、管理三个导则，不仅为各城建主体提供了更加统一精细的规范标准，也把连云港市城市建设推向了一个崭新的高度。2014 年，随着基础设施和重点板块工程稳步推进，大港口、大城市、大产业的功能进一步完善，连云港城市面貌日新月异，城市形象快速提升。

（二）基础设施不断完善，城市功能全面提升

基础设施建设加快，市政公用整体推进。道路建设成果显著。按照“中心成网、外围成环、东进北连、四周通达”的建设目标，完成了城市道路网络体系，连云新城 23 条主次干道和 27 座桥涵全面建成，一批功能性基础设施加快建设，新城框架初步呈现。朝阳路、海宁路、海连路、人民路、郁洲路、中山路、瀛洲路、港城大道、花果山大道、解放路、秦东门大街和大港路等城市主要道路的新建和改



建提升了城市功能，刷新了城市形象。一批如港城大道、花果山大道、东方大道、海宁大道等连接新浦、海州、连云、开发区的城区快速通道相继建成通车，组成城市主干道的道路也由曾经的一环扩延到了现在的四环。城市道路的日益完善，不仅改善了城市交通状况，构筑了大城市的发展框架，更带动了城区土地增值，提升了整个城市的价值。快速公交网络逐步形成，构筑了特大城市发展框架，居民的“幸福生活半径”内涵更加丰富，城市的“经济发展商圈”范围迅速扩大。照明事业不断壮大。全市路灯灯盏数已超过 50000 盏，路灯亮灯率始终保持在 99%以上，高出国家规定标准 4 个百分点，路灯设施完好率始终保持在 95%以上，高出国家规定标准 20 个百分点，各主干道已形成一路一灯一景的立体景观效果，凸显了港城海滨城市的特色。港口建设成效显著。亿吨大港成为现实，连云港港 30 万吨级航道一期投用；“神州第一堤”——西大堤改造工程和连岛改造工程稳步推进，提升了港口形象和功能。

（三）园林绿化不断推进，积极创建园林城市

30 年来，连云港市共投入千亿元，组织实施了道路绿化、公园广场、河滨绿地、生产绿地、出入口景观整治等十多类绿化工程，开展春秋两季绿化，全市绿化建设跨越式发展，建成了一大批精品亮点工程，城市形象得到了全面提升，生态环境得到了明显改善。创建国家园林城市，打造生态宜居和谐城市。2012 年连云港被评为“国家园林城市”。到 2013 年底，城市绿化面积 5247 公顷，相当于 1984 年的 72.9 倍，城市绿地率达 37.5%，绿化覆盖率达 40%，人均公园绿地面积达 13.8 平方米，相当于 1984 年的 15.8 倍。完成造林面积 16334 公顷。新浦公园、苍梧绿园、郁洲公园、青年公园、猴嘴公园、胜利湖景观工程、东盐河风光带、海滨公园等园林、景观改造工程的推进，完善了城市功能，优化了城市的发展环境。全市已初步建成了以城市公园、公共绿地、道路水系绿化带以及单位和居住



区绿地为主，点、线、面、带、网、环相结合的城市绿地系统，形成了乔灌结合、花草并举，三季有花、四季常青的城市园林环境，实现了“城市园林化、郊区森林化、道路林荫化、庭院花园化”的发展目标。

（四）建筑业保持平稳增长，房地产行业健康发展

截至 2013 年底，建筑业总产值 555.1 亿元，其中，建筑工程产值 536.5 亿元，比重为总产值的 96.6%；安装工程产值 12.9 亿元。连云港从支持房地产开发企业的合理融资需求、满足市民的合理购房需求、改善困难群众的居住条件等三个方面提出了相关措施，保证了连云港房地产行业的健康发展。连云港目前正处于城市化的加速阶段，城市的发展将为经济和房地产行业的发展提供坚实的基础，房地产行业投资规模有望进一步增长。

连云港积极响应党和国家的号召，落实政策，促进连云港建设新的发展。城市建设逐渐加快，城市功能不断完善，东部城区新的海滨风貌初步展现，新海城区加速互连东进，赣榆城区向主城区靠拢，以连云新城为核心，东部区域、新海区域、徐圩区域和赣榆区域所组成的“一中心、四区域”的总体城市空间布局全面拉开。连云港的建设发展正从园林城市、港口城市迈向生态宜居国际性海港城市。

三、连云港城市建设主要经验和启示

（一）完善城市发展规划体系，提升城市品质

当前的城市建设发展仍与连云港市城市地位、悠久历史、社会影响及环境保护等差距甚远，亟待引起重视。连云港的概念规划要强调思路的创新性、前瞻性和指导性；总体规划要根据概念规划的宏观架构和策略，为各个地段做更详细的规划。加强对项目发展的管制，包括按照规划的要求通过招标的方式公开出售各类明确了具体用途的规划土地，如果出现不同项目之间用地的矛盾或与规划用地不协调的用地要求，则负责调整解决。



（二）加快基础设施建设，提升城市形象

优先建设完善的公共基础设施。城市基础设施是城市生存和发展所必须具备的基础。要坚持科学规划、超前谋划的原则，把基础设施建设工作作为推动连云港经济科学发展的重要工作方向，加大投资和管理力度，努力在提升城市形象上实现新突破。交通方面，要建立多方式、完善、便捷的交通网络和先进的交通运输管控体系。

（三）加快旧城改造，改变落后面貌。

在旧城改造推进过程中，市政府坚持“政府主导、市场运作、统一规划、分步实施、功能配套、成片开发”的原则，进一步加强市区的基础设施和公共服务设施，提升城区的城市功能，改善老百姓的居住条件，使旧城焕发出新生机。从连云港市城市建设现状看，仍存在有许多大片相当陈旧的“区域”急需改造。因此，有待进一步采取经济乃至行政手段，强化管理，加速改变。当前，连云港市要更加注意旧城拆迁后的规划建设工作，要确保新建工程的质量和先进性，要有明显的超前意识，切忌边规划边落后，边建设边破旧。

（四）打造生态宜居城，提高生活舒适度

生态宜居城市应当是“宜居城市”和“生态城市”的统一。“宜居生态城市”是一种软实力，内核是以人为本。生态宜居城市重点存于生态的建设与规划，注重的是绿化园林建设、水文水利建设、工业规划建设等综合性的精神文化建设项目，以各种指标来恒定宜居的理想程度。要求城市总体布局合理，城市设施先进，生态环境良好，居民就业充分，综合交通便捷。建设“宜居生态城市”，内核是以人为本。着眼于市民的福祉，时刻紧扣民生，同时又对城市长远发展胸有成竹，兼有长期目标和短期目标。

（连云港市城乡建设局）











①汾灌高速公路罗阳互通

②连盐铁路连云港段“第一墩”成功浇筑

③连云港机场旅客吞吐量逐年增加

④盐灌船闸

⑤镇村公交开通



第三章

连云港立体交通建设

沿海开放三十年，在省委省政府和市委市政府高起点、大手笔的规划和构想下，连云港市加快推进公路、铁路、航道、内河港口、机场等重大交通基础设施建设，着力提高运输服务水平。全市交通基础设施建设不断提速，仅“十五”以来不到十五年时间（2001—2014.6），就累计完成投资约 441.23 亿元。境内已形成了以港口为中心，公路、铁路、航空、内河为依托的立体交通体系，初步形成了与连云港市经济社会发展相适应的综合运输体系框架，为城市和产业发展及区域辐射带动作用的发挥提供了强有力的支撑。

一、连云港交通运输发展历程

（一）起步阶段（1984 年—1998 年）

1.交通基础设施建设

高速公路。1992 年，苏北首条高速公路宁连高速公路开工建设，由此拉开了连云港市高速公路建设的序幕。1996 年，连云港市成立高速公路建设领导小组和高速公路建设指挥部，全面领导和负责全市高速公路建设。

宁连高速公路是国家高速公路网规划的长春至深圳高速公路的重要路段，也是江苏省高速公路网规划“五纵九横五联”中“纵四”高速公路的重要组成部分。连云港市境内全长 70.6 公里，为双向四车道高速公路。1992 年 10 月开工建设，2000 年 11 月建成通车。



国省干线。1988 年，全长 23 公里的新墟一级公路建成通车，结束了连云港市没有一级公路的历史，也加速了东西城区的相融相连。1998 年之前，国省干线公路主要是实施大中修工程。

港口建设。1978 年，连云港港仅有 7 个通用泊位，无集装箱专用泊位，设计能力 445 万吨，等级最大为 1 万吨级。1982 到 1985 年，连云港港建设投资逐年增加。1986 年，庙岭新港区煤码头投产使用。1987 年，我国自行设计、组织施工的第一个全桩基梁板结构码头——连云港三突堤码头工程通过国家级验收。1988 年，庙岭二期外航道改线工程正式动工，新开挖改线的外航道总长 10.5 公里，港口泊位达 35 个。1994 年，墟沟港区一期工程开工。

铁路建设。东陇海铁路是连云港市第一条投入运营的铁路，也是目前唯一的一条铁路，始建于 1918 年。1984 年，陇海铁路东段复线和站场改造工程动工兴建。1992 年，东陇海线开始行驶“前进”大型机车，时速由 60—70 公里提高到 80—90 公里。

2.交通运输业的发展

道路旅客运输。1984 前后，全市客运车辆数为 64 辆 /2241 座，只有新浦至沂水、日照客运班线；1998 年，全市客运车辆数为 1724 辆 /37855 座，开通长短途客运班线 259 条，日发班次 1774 班。

城市公交客运。1984 年，连云港市只有 3 条公交线，不到 30 辆车，新浦至海州磷矿的 3 路公交车，是当时主要公交线路之一。1996 年前，有 7 条公交线路，车辆达到 81 台。1996 年 1 月，成立了连云港市公共交通总公司，下辖三个公交分公司。

出租汽车客运。1984 年，市货运公司汽车出租分公司购置 6 辆上海 250K 三轮客车投入营运。1994 年初，连云港市出现了 16 辆计程车，即现代意义上的出租汽车。1998 年，全市有出租汽车 2808 辆，从业人员 4492 人，出租汽车公司 37 家。

水路货物运输。1984 年，全市内河港口货物吞吐量为 1168.4



万吨。1988 年，内河港口货物吞吐量为 1298.68 万吨。1984 年，国内沿海运输以 3 家国有远洋运输企业兼营，年运量约 6 万载重吨，内河航运主要由连云港市航运公司及个体船户承担，货物以煤炭、小麦、海盐、建材为主。1990 年，全市内河总运力增加到 203137 载重吨，年货运量减少为 1217.83 万吨。

港口运输。1978 年，连云港港口吞吐量仅为 954 万吨。1988 年，港口吞吐量达 1114 万吨，首次突破千万吨大关。1987 年 3 月，连云港至香港班轮航线通航；1988 年开通第一条近洋航线——日本航线；1994 年，连云港至韩国釜山国际集装箱班轮航线开通。

铁路运输。东陇海铁路是连云港市通向中原、西北地区的重要交通干线，沿线经济资源丰富，随着港口贸易发展和沿线经济繁荣，东陇海线铁路运输量大大增加。1988 年 7 月，连云港——宝鸡 290 直达快车正式开通。1991 年 5 月，连云港被确认为新亚欧大陆桥东方起点。1992 年 12 月，新亚欧大陆桥正式开通。

民用航空起步。1985 年 3 月 26 日，连云港至北京、连云港至上海正式通航。1989 年 12 月，白塔埠机场航站区竣工。1993 年 9 月，机场二期工程扩建后，达到国家 4D 级标准。可满足高峰小时客流量 400 人、年旅客吞吐量 100 万人次的需要。

（二）快速拓展阶段（1999 年—2005 年）

1.交通基础设施建设

高速公路。这一时期，连徐高速、汾灌高速相继开工并建成，连盐高速也在这一阶段开工。连徐高速公路是国家高速公路网规划的连云港至霍尔果斯高速公路的重要路段，也是江苏省高速公路网规划“五纵九横五联”中“横一”高速公路的重要组成部分。连云港市境内全长 88.1 公里，为双向四车道高速公路。1998 年 10 月开工建设，2001 年 11 月建成通车。荣获国家“第四届詹天佑土木工程大奖”、江苏省“扬子杯奖”。汾灌高速公路是国家高速公路网规划



的沈阳至海口高速公路的重要路段，也是江苏省高速公路网规划“五纵九横五联”中“纵一”高速公路的重要组成部分。连云港市境内全长 85 公里，为双向四车道高速公路。1999 年 5 月开工建设，2002 年 10 月建成通车。荣获江苏省“扬子杯奖”、交通部优秀工程质量奖。连盐高速公路是国家高速公路网规划的沈阳至海口高速公路的重要路段，也是江苏省高速公路网规划“五纵九横五联”中“纵一”高速公路的重要组成部分。连云港市境内全长 44.3 公里，为双向六车道高速公路。2003 年 10 月开工建设。

国省干线。从 1998 年起，连云港市全面启动国省干线公路网化工程，累计完成投资 37 亿元，新建、改建国省干线公路 600 公里。从 1998 年开始，相继开工建设并建成 204 国道大酒壶至蔷薇河桥段、310 国道临洪闸至大酒壶段等，开工建设 323 省道东海西段、236 省道伊山至六塘段、323 省道新牛公路段。

农村公路。自 2003 年 9 月全面启动农村公路建设以来，农村公路呈现出良好的发展态势。截至 2007 年底第一轮农村公路建设结束，共累计完成农村公路建设投资 28.17 亿元，累计新建、改建农村公路 5945 公里，完成县道危桥、农村公路大中桥梁改造 211 座。全市所有行政村实现灰黑化等级公路通达。

2.交通运输业的发展

连云港至韩国客货班轮航线开通。2004 年 8 月，港口集团与韩国兴亚海运合资的中韩轮渡公司成立，当年 12 月 30 日，豪华客货两用船“紫玉兰”号班轮开始了“连云港——仁川”的首航，可为 379 名乘客提供贵宾服务，运载 293 个集装箱。

道路旅客运输。2003 年，全市客运车辆数为 1877 辆 /46470 座，开通长短途客运班线 337 条，日发班次 2311 班。

城市公交客运。1999 年，连云城区开辟了 31 路、32 路、33 路三条公交线路。1999 年 2 月，引进民营企业——市佳连公共交通有限



公司，该公司投放 46 台“友谊”中巴车，开辟了 21—24 路公交。2004 年，连云港市公共交通总公司改制成立了连云港海通公共交通有限公司，共运营 14 条公交线路。在原连云港海通公共交通总公司四分公司的基础上成立了连云港东部公共交通有限公司，共运营 5 条公交线路。

出租汽车客运。2000 年，市区出租汽车公司由更新前的 37 家迅速缩减为更新后的 14 家，出租汽车总量也由原先的 2800 余辆减少为 2225 辆。

农村客运班车通达工程。到 2005 年，共新增更新客运班车 284 辆，建设农村客运站亭 131 个、站牌 1054 个。全市符合通车条件的行政村客运班车通达率达 99%。

内河运输。1999 年，全市内河总运力 76777 载重吨，拥有各类船舶 1038 艘、各类水运企业 16 家，年货运量 426 万吨，货运周转量 174319 万吨公里。2005 年，全市共有水运企业 22 家，总运力 21 万多载重吨，其中内河运输企业 10 家，沿海水运企业 12 家。

港口运输。1999 年，港口吞吐量达 2017 万吨，实现了第二次千万吨跨越。2004 年，“连云港——仁川”客货班轮航线首航

铁路运输。2005 年，连云港市至南京城际列车开通。

（三）“十一五”突飞猛进阶段（2006 年—2010 年）

1.交通基础设施建设

港口建设。2006 年，国家发改委批准建设连云港港 15 万吨级航道扩建工程项目。2008 年，江苏最大散杂货码头—30 万吨级矿石码头开工建设。2009 年，连云港港 30 万吨级航道工程项目建议书获国家发改委批复。

高速公路。“十一五”交通建设的一个突出成就，就是首轮规划的高速公路划上了圆满的句号，五个出市通道全部完成，高速公路网络掀开了新的篇章。连盐高速公路 2006 年 11 月建成通车。工程



建设总体达到了国内示范、国际领先水平，是代表江苏省21世纪初交通现代化水平的高速公路。连临高速公路是国家高速公路网规划的长春至深圳高速公路的重要路段，也是江苏省高速公路网规划“五纵九横五联”中“纵四”高速公路的重要组成部分。连云港市境内全长51.6公里，为双向四车道、六车道高速公路。2007年11月开工建设，2010年10月建成通车。“十一五”末，连云港市高速公路通车总里程达到339.3公里，高速公路密度每百平方公里4.53公里，居全国前列，形成了快速便捷的高速公路网络，实现市与县、县与县之间高速公路网络全覆盖。

疏港道路。紧紧围绕亿吨港口发展大局，大力加快与港口发展相配套的交通基础设施建设，规划建设连云港港主体港区三条疏港道路，包括南疏港道路、东疏港高速和北疏港高速，穿越和连接连云港港主体港区所有作业区，与周边高速公路和国省干线公路形成一个环港区并向周边地区辐射的高等级公路网。南疏港道路已经建成通车。南疏港道路西起连徐高速公路零公里处，东至旗台作业区最东端，基本从港区穿越，路线全长14.3公里，按照一级公路标准建设。东疏港高速公路2007年开工，北起连云港港老港区，以双向六车道隧道方式穿过后云台山，与242省道相交后，南接连徐高速公路，全长12.8公里，全线采用6车道（部分4车道），其中云台山隧道工程全长3.66公里，是江苏省最长的双向6车道高速公路隧道。

国省干线。“十一五”期间，全市干线公路交通基础设施建设突飞猛进，共完成公路工程建设总投资56.2亿元，新改建国省干线里程550.6公里，投资额和新改建里程分别比“十五”期间增长160.6%和26%。其中，323省道是江苏省“十一五”期间第一条建成通车的一级公路。全市路网技术状况得到了明显改善，境内3条国道和8条省道由原来坑洼不平、技术等级较低的干线公路逐步建



成二级以上公路。路网通达深度进一步延伸，全市公路部门管养里程达 559 公里，一个干支衔接、布局合理、联接城乡的公路交通网络更加完善。国省干线公路养护管理水平持续提升。投资 4 亿元，完成养护大中修工程 320 公里，干线公路优良路率保持在目前的 90.3%左右；累计建成文明样板路 84 公里、绿色通道 129 公里，公路绿化、美化、亮化程度明显提升。

农村公路。 2007 年开始，全面启动第二轮农村公路建设规划，以解决农村公路路网中的断头路、迂回路，使农村公路真正由“通”到“畅”，形成惠及 4 百万农民的农村公路网。累计建成农村公路 8173.7 公里，新建改造桥梁 774 座，完成投资 43.2 亿元。

航道建设。“十一五”期间是连云港市内河航道大跨越、大发展的时期，一批重点工程项目相继开工上马，取得了连云港市航道史上无船闸、无高等级航道的零的突破，是连云港市航道史上投入最多、规模最大、成效最显著的时期。从 2006 年到 2010 年底，全市航道基础设施建设共完成投资 36 亿元。特别是 2007 年以来，全市航道重点工程建设投入占江苏省内河航道工程建设总投入的 1/3 以上。高标准建成盐灌船闸、疏港航道，统筹推进盐河整治工程建设。盐灌船闸，2006 年 12 月奠基，拉开了连云港市航道跨越发展的序幕，2009 年 12 月 26 日建成通航。疏港航道，总投资 32 亿元，2007 年 12 月开工，2010 年 6 月底全线贯通，为国内水运建设示范工程。北起烧香河闸，南至盐灌船闸，航道总里程 71.36 公里，是长三角“两纵六横”高等级航道网规划的南北水运大通道的连申线最北端航道。按三级内河航道通航标准设计，设计最大通航船舶等级为 1000 吨级。盐河整治工程，2009 年 12 月开工，连云港市境内为 15.953 公里，自灌南武障河盐灌船闸向南至平安桥，总投资为 3.67 亿元。到“十一五”末，全市境内有定级航道 84 条，总里程 1138 公里，其中三级以上航道 102 公里，已基本形成以盐河为主通道，通



过灌河、淮河等河流至京杭大运河、长江等重要水系的航道体系，成为连云港综合运输网的重要组成部分。

机场建设。连云港机场国际候机厅 2009 年 8 月开工建设，总投资 1.75 亿元，2010 年 12 月竣工，可满足年吞吐量 100 万人次，高峰期每小时 300 人次的航空运输需要，满足国际航班的进出港需求，为连云港机场开通国际航线奠定了基础。根据省机场建设布局规划，连云港市建设区域性大型机场选址工作开展。

铁路建设。2006 年，东陇海铁路开始实施电气化改造，2010 年，全线电气化改造完成，打通徐州至连云站铁路运输瓶颈，运输能力得到较大提高，特别是货车改用电力机车牵引，重量可达 5000 吨以上，东陇海铁路年通过能力将达到 1.3 亿吨，可有效保障连云港港亿吨大港的运力需求，促进东陇海铁路沿线经济快速发展。

2.交通运输业的发展

港口运输。2006 年，连云港至阿拉山口直达快运集装箱班列开通。2007 年 11 月 11 日，连云港至平泽的“中韩之星”号成功首航，加上之前开通的连云港至仁川航线，连云港至韩国每周达到四班船。2008 年 12 月 28 日，连云港港吞吐量实现 1 亿吨，集装箱突破 300 万标箱，成功迈进中国亿吨大港、深水大港行列，江苏沿海首个亿吨大港诞生。

道路旅客运输。“十一五”末，全市共有道路客运企业 13 家，二级以上客运站 8 个，客运班车 1292 辆，旅游包车 225 辆，开通客运班线 405 条，客运集约度、线路通达度显著提高。通客运班车的行政村居民出行实现了一次换乘到县城，二次换乘到地市。

城市公交客运、出租汽车客运。公交车 574 辆，开行市区公交线路 41 条；建成公交站点 546 个、公交候车亭 210 个，分别比“十五”末增长 67.5%和 813%。城市客运服务保障力和覆盖面有效提升。出租车企业优化为 6 家，营运出租车 1600 多辆。



民航运输。到“十一五末”,连云港机场已有 16 条航线直达北京、上海、广州等城市,2009 年机场旅客吞吐总量达 29.11 万人次,货邮吞吐量 2244 吨。2010 年 12 月 15 号,连云港至首尔国际航线首航,填补了连云港国际航班直飞的空白,翻开了连云港航空事业发展的崭新一页,标志着连云港在推进空港开放、建设大型国际机场、提高趋于国际化程度上取得了重大进展。

(四)提速跨越阶段(2011 年—2014 年)

1.交通基础设施建设

港口建设。2011 年 3 月,江苏沿海开放龙头工程——连云港港 30 万吨级航道一期工程开工建设。12 月,徐圩港区一期工程开工建设。2012 年 6 月,连云港港 30 万吨级航道一期工程首航。12 月,连云港港 25 万吨级航道正式开通使用。连云港“一体两翼”组合大港中重要北翼——赣榆港区正式开港运营。2013 年,连云港港国际客运站落成。

铁路建设。2014 年 1 月 23 日,连盐铁路连云港段正式施工。连盐铁路连云港段北起赣榆北,南接新长铁路盐城北站,在连云港市境内正线长 129 公里,相关线长 67 公里。截至 6 月底,已完成投资 12.15 亿元。青连铁路,2014 年 3 月国家发改委核准青连铁路建设,青连铁路全长 194.4 公里,项目投资估算总额 237.7 亿元,计划年内开工,2017 年建成通车; 连淮扬镇铁路 11 月 5 日获国家发改委批复,项目预算 464.62 亿元,计划年底开工,2019 年通车。连徐客运专线筹备工作取得重要进展。连徐客运专线长 179.589 公里,东连连盐铁路和既有陇海线,西接徐州枢纽,连接郑徐客运专线和京沪高铁,建成后连云港将正式迈进“高铁时代”。

公路建设。围绕完善市域公路网络,构筑“两环九射四横两纵”的路网形态目标, 加快建设徐新公路、310 国道、204 国道、344 省道、临海高等级公路等国省干线公路服务市域集疏运体系和沿海



产业发展；加快北疏港高速公路、海滨大道等工程建设，提升组合港口疏运能力和功能。临海高等级公路连云港段全长 115 公里，概算总投资约 40 亿元，是连云港市干线公路建设史上投资规模最大、实施主体最多、施工条件最复杂的一项工程。2013 年底基本贯通。海滨大道是一条彰显连云港市山海相拥、港产城相融的滨海旅游观光大道。北起赣榆县柘汪镇绣针河口，南至灌云县燕尾港镇灌河口，全长 124 公里，道路全线规划断面以 6 车道为主。2012 年 11 月 22 日开工建设，截至 2014 年 9 月，已有近 90 公里道路实现贯通。海滨大道的建设事关港产城联动发展的大局，对全市经济社会发展意义重大。截至 2013 年底，全市公路总里程达 11771 公里，密度达 154.56 公里 / 百平方公里，形成了以 G15 沈海、G25 长深、G30 连霍高速为主骨架的“两纵一横”高速公路网和“五横五纵”国省干线公路网络；农村公路总里程达到 9899.7 公里，行政村公路通达率达 100%，实现了县到乡通二级以上公路，乡到乡通三级以上公路，乡到村、80%的集中居住点通公路。

机场建设。2014 年 7 月 1 日，国家民航局正式批复连云港新机场项目选址方案（民航函[2014]788 号），正式确定灌云小伊场址为新机场首选场址。年内上报国家发改委争取立项，为新机场的开工奠定基础。

内河航道和内河港口建设。内河航道，2011–2013 年累计完成投资 5.42 亿元，疏港航道、盐河航道综合整治工程建成通航。内河三级航道里程达 118 公里，初步形成了以疏港航道、盐河航道为骨干的内河干线航道网。内河港口，2011–2013 年累计完成投资 5 亿元，连云港区中云台作业区码头一期工程已建成 6 个千吨级泊位，剩余 29 个千吨级泊位正在建设，预计 2014 年建成投产；连云港区中云台作业区码头二期工程正在建设，预计 2014 年建成投产。

2.交通运输业的发展



物流运输加快转型升级。加快推进连云港港中哈物流场站、连云港港中心货运站一期工程、赣榆柘汪临港物流中心等物流基础设施建设；做大做强本土货运企业，进一步扶持连云港海通金陵集装箱运输有限公司、连云港吉安物流有限公司等货运物流龙头企业分别按照部级和省级甩挂试点标准改建完善；大力发展集装箱甩挂运输、滚装运输、陆海、海河多式联运等先进运输组织方式。

港口运输。2013 年底，连云港港口完成货物吞吐量突破 2 亿吨，达到 2.02 亿吨，集装箱完成 548.8 万标箱。2014 年 5 月，国家主席习近平同哈萨克斯坦总统共同启用中哈（连云港）物流合作基地项目一期工程。2014 年 7 月 30 日，江苏省首条中韩陆海联运汽车货物运输通道开通，通过发挥甩挂运输和滚装运输的组合效应，实现国际海运与国际道路运输的无缝衔接。连云港至仁川、连云港至平泽运行良好，到 2013 年底，中韩轮渡营业收入突破 3 亿元，成为名副其实的“海上黄金线”。

内河运输。2013 年，内河航道船闸运行量实现跨越式增长，过闸船舶总吨位 4806 万吨；通过货物量 2727 万吨。新云台码头全年完成吞吐量突破 120 万吨，海河联运实现历史性跨越。首条内河集装箱航线连云港至阜宁航线正式开通。

机场运输。2012 年 10 月 29 日，连云港至香港航班包机航线首航，连云港市成为继南京、无锡、徐州、盐城之后，省内第五个开通香港航线的城市。截至 2014 年底，连云港机场开通至北京、上海、广州等城市进出港航线 44 条，周航班 82 班次，年旅客吞吐量 56.4 万人次。

城乡客运。加快构建以城市公交、城乡客运、镇村公交为基本框架的三级城乡客运体系，提升城乡客运现代化一体化发展水平，实现公共交通服务均等化。到 2013 年底，城市建成区公交分担率达到 19.3%，每万人拥有公交车辆 11.07 标台；行政村客运班车通



达率达100%,27个乡镇开通镇村公交,开通率达31.5%。连云港市作为新丝绸之路经济带东桥头堡,龙头引领作用日益突出,构筑大都市交通“一体化”,发展快速便利的公共交通系统显得日益迫切。市委市政府根据连云港城市布局,提出“立足于连云港几个城区之间间距较大的特点,优先建设大运量快速公共交通通道”,建立以轻轨和快速公交(BRT)为骨架,常规公交为主体,出租车、定制公交等其他公共交通方式为补充,公共自行车服务广泛、慢行接驳完善的公共交通服务体系。BRT一号线于2012年5月1日正式开工建设,2012年10月1日建成启用,从开工建设到建成通车,仅用了5个月的时间,是目前江苏省建设周期最短的一条快速公交线之一,连云港市也因此成为全国第16个建成BRT的城市。到2014年10月,连云港市已建成运行快速公交一号线、二号线新海城区段、三号线连云新城至港口段;已形成两主五支一环的BRT线网,运营线路总长225公里,投入运行车辆156台(18米车36台、12米车118台),日发班次1500余班,日运行里程4万多公里;日发送乘客7.5万人次,节假日、大型活动期间日运送乘客12万人次,极大方便了乘客出行。公交出行分担率从BRT开通前8%提高到现19%。

二、连云港交通运输主要成就

(一)大港口催生大物流,国际物流大循环运输格局初步形成,服务区域经济能力全面提升,服务“一带一路”建设等国家重大战略能力不断增强

经过多年来不间断的建设,连云港港已成为我国区域性中心港口、世界深水大港、集装箱干线港,与150多个国家和地区近千个港口开展通航业务。凭借沿海沿桥特殊经济区位,建立起海铁、海河、公铁联运等立体集疏运体系,并在内陆设立了10个“无水港”,口岸区域通关扩大到陆桥沿线15个省区。开行了到中西部主



要城市的“五定班列”,新辟经霍尔果斯出境的陆桥第二通道,初步形成“一带一路”国际物流大循环运输格局。中哈(连云港)物流基地一期工程的启用和连云港中韩陆海联运通道的开通,有利于更好的发挥连云港新丝绸之路经济带与海上丝绸之路交汇点对中西部地区经济发展的带动作用,推动陆桥沿线省市外向型经济发展,进一步提升新亚欧大陆桥便捷出海通道功能,放大江苏沿海开发的综合效益。

2013 年,连云港港口吞吐量突破 2 亿吨,具备 500 万标箱以上集装箱运力,承担了新亚欧大陆桥 90%以上国际过境运量。

(二)高速公路、国道、省道、县道、乡道、村道联网畅通,为经济社会发展提供综合交通支撑

高速公路构筑城市间快速通道。从宁连高速开始,连云港市已累计投入 140 亿元,相继建成了连徐、汾灌、连盐、临连五条高速公路和新沂河、新沭河、灌河等跨河大桥,通车总里程达到 349 公里,高速公路密度、质量在全省均处于领先地位。高速公路构建了城市间的快速交通通道,极大地改善了连云港市与省会南京及周边城市交通不畅、车辆堵塞的状况,同时也使连云港市高度融入了全国高速公路网络,使连云港港的综合服务功能和辐射带动能力得到了质的飞跃,成为连云港市对外开放新的品牌资源和名副其实的“经济大走廊”,成为拉动地区经济和社会发展的强力推手。

完善的高速公路网为连云港经济社会快速发展插上腾飞的翅膀。从市区出发,4 个小时就可达南京、济南、郑州、合肥 4 个省会城市,8 小时可达北京、上海、西安、杭州、太原。实现了苏北、苏中、鲁南地区半日往返都市交通圈,苏南、上海、皖北、豫西一日往返经济圈,市内一小时以内商务圈。伴随高速公路的畅通,连云港区位优势凸现,成为真正意义上的长三角地区 7 个国家级综合运输枢纽之一。



国省干线、农村公路成为城乡统筹发展助推器。经过多年来的大规模路网改造，连云港市公路等级有了大幅提升。截至 2014 年上半年，公路建设总投资达 130.5 亿元，干线公路总里程达 739.94 公里。其中一级公路 376.9 公里，二级公路 361.95 公里，一个干支衔接、布局合理、联接城乡的公路交通网络更加完善。2003 年以来，通过两轮农村公路建设的实施，到 2013 年底，全市共建成各等级农村公路 9542 公里，共完成农村公路投资 52 亿元，实现了所有乡镇通三级以上公路，所有行政村、自然村和农民集中居住点通四级以上公路，在全省率先实现了高速公路、国道、省道、县道、乡道、村道六级公路联网畅通。

近年来，连云港市不断加快农村公路与高速公路、国省道间的联网畅通，在全省率先实现了高速公路、国道、省道、县道、乡道、村道六级公路联网畅通。以沿海高速、宁连高速、徐连高速为快速通道，204、327、310 国道及 242、236 省道等为主骨架，农村公路为补充，干支衔接、四通八达的市内半小时交通圈已初步形成，大大地缩短了城乡间的距离，促进了城乡间的联系和交流，为构建城乡共同发展的一体化新格局提供了交通支撑。

四通八达的公路打破了连云港与外界沟通的瓶颈，也成为城乡统筹发展的助推器。立足公路优势，大力发展“沿路经济”、“道口经济”，沿路的工业、农业及第三产业蓬勃发展。 随着农村交通条件的改善，原先集中于国、省道等交通主干线上的投资项目向偏远乡镇转移，促进了城乡之间的交流，带动了农村沿路服务业、运输业等第三产业的兴起。农村公路沿线形成了“葡萄效应”，如赣榆彭瓦沟蔬菜大棚、东苘湖村的编织袋、杨门河的蒲编、季瓦沟的饲料、赵圩及河东的木业、三里墩的梨枣等等。

黄金水道成就“通江达海”梦想。从 2006 年盐灌船闸开工建设起，连云港市航道基础设施建设开启新的历史篇章。2007 年开工建



设的71.36公里长的疏港航道，铺就了一条通江达海的“水上高速”和沟通南北的“黄金水道”，让连云港市成功对接了长江经济带。至2013年底，连云港市拥有等级航道1100多公里，其中三级航道118公里，基本形成了以盐河为主航道，北接沭北运河，西接蔷薇河、淮沭新河、柴米河，东接善后河、东门河、灌河，南接京杭大运河等通江入海航道，构成了干支相通的水运网，为地方经济发展起到了积极作用。以疏港航道为例，2013年底，航道运输货物量达2600多万吨，是2007年的5倍。作为疏港航道连接京杭大运河的最后一段，盐灌船闸至响水闸航道整治于2014年底竣工验收，疏港航道将全部发挥出高等级海河联运主通道的经济效益。

（三）城乡客运体系的不断完善，为百姓出行提供了有力保障

始终坚持以人为本，重点在出行服务能力和方式、服务效率和服务品质上下功夫，不断提升交通运输服务水平。全市每年道路运输累计完成旅客运送量超1亿人次，旅客周转量超过50亿人公里。

截至2013年底，市汽车公司经过审批的省际班线达到92条，市际班线146条，班线通达18个省市。城区初步形成快速公交（BRT）为骨架，常规公交为主体，出租车、定制公交等其他公共交通方式为补充，公共自行车服务广泛、慢行接驳完善的公共交通服务体系，公交出行分担率达到19.5%，基本实现了建成区城市公交全覆盖。农村客运班线的覆盖面不断增加，全市基本实现了行政村全部通达农村客运班车的目标，农村客运班车也由原先个体经营的小中巴发展为由公司统一经营管理，车辆档次也不断提升。城乡客运一体化加快发展，全市开通镇村公交乡镇达27个，开通率达31.5%。城乡客运快速发展，服务百姓出行水平进一步提升。

（四）统筹兼顾，建管养并重，交通运输实现协调发展

连云港市在道路建设、管养方面积极、大胆的探索研究，不断



健全道路养护管理制度，大力推进养护现代化进程，国省道公路养护机械化水平不断提高。全市干线公路好路率始终保持在90.3%，居全省前列；重视巩固和提高绿色通道和文明样板路创建成果，保持“畅、洁、绿、美、安、优”的公路通行环境；重点加强了对干线公路桥梁的日常监管和维护；将乡道和村道纳入养护范围。目前，农村公路管养率达到90%以上。

在内河船闸管养方面，通过规范工程建设程序、开展工程创优活动、强化施工现场管理以及狠抓施工安全措施落实等四项举措，确保了航道养护任务的全面完成和养护管理水平的稳步提升。

三、连云港交通运输发展的经验和启示

（一）坚持正确导向，始终保持交通的突出位置和方向，坚持规划引领，实现交通运输事业科学持续发展

市委市政府历来高度重视交通运输在全市经济社会发展中的基础性、战略性、支撑性地位，始终作为关系国计民生的大事列在重要的议事日程。在重大交通项目上，始终给予一系列政策保障，给予资金支持，纳入重大项目考核。

市交通运输部门始终着眼长远规划，交通运输事业持续发展能力日益增强。对外开放以来，始终坚持把握全局、着眼长远、主动作为，着力抓好交通规划、年度计划、项目前期工作等方面紧密衔接。尤其是近年来，编制完成《连云港市沿海开发交通运输三年实施方案（2013–2015年）》《连云港市国省干线公路城市节点规划》《石梁河库区连片开发交通建设规划》《连云港市机动车驾驶人培训市场发展规划》等规划，正在加快推进《连云港综合客运枢纽规划设计》编制，有序推进新一轮省市干线航道网修编工作。各县均编制完成《镇村公交发展规划》。规划引领交通运输事业有序，并为交通运输建设提供依据。

（二）坚持抓住国家、省重大发展战略机遇，大力推进交通运输



发展，促进交通运输建设不断攀登新高度

始终围绕国家的重大战略和省市重大发展战略部署，推进交通运输事业大发展。特别是近年来，抢抓国家“一路一带”、江苏沿海开发等重大机遇，大手笔实施30万吨级航道、临海高等级公路、海滨大道、连盐铁路等重大交通基础设施建设，加快推进连云港港中哈物流场站、连云港港中心货运站一期工程、赣榆柘汪临港物流中心等物流基础设施建设，做大做强本土货运企业，大力发展集装箱甩挂运输、滚装运输、陆海、海河多式联运等先进运输组织方式。连云港市交通基础设施建设大幅提量升级，物流运输加快升级，加快把连云港市打造成为国家重要综合交通枢纽和服务亚欧国家运输的重要国际交通枢纽，为连云港市充分发挥“一带一路”交汇点的双向开放和海陆枢纽作用提供强有力的交通运输支撑。

（三）坚持科学创新，以新技术应用为主要内容，交通科技创新能力不断增强，交通运输科技水平不断提升

大力加强科技创新能力建设。抓好重点交通科研项目的研究申报，加强与高校研究机构的配合，积极组织做好项目课题的攻关研究和应用。加速科研成果转化，在工程设计、建设、运营、养护等环节，加大新技术成果的应用力度，限制和淘汰落后技术，突出科技成果研发和应用单位的成果转化应用绩效考核，促进成果转化和推广应用。开展科技示范工程建设与技术培训，推进临海高等级公路等一批重点国省干线公路建设养护中科技成果的集成应用示范，重点开展旧路面废料循环再生、温拌（橡胶）沥青路面、新型护岸结构、运输组织智能化等技术示范应用，促进科技成果的集成应用和规模应用。加强技术培训，结合年度科技成果推广项目，在沥青路面养护、桥梁安全监测和节能减排等领域进行专题培训，及时宣贯近年来研发的新技术，促进全行业技术进步。

（连云港市交通运输局）



全市第一个集中建设的保障性住房小区
——茗馨花园



第四章

连云港房地产市场的形成与发展

沿海开发30年，连云港市房地产从无到有，从小到大，实现了蓬勃快速发展，逐步发展成为连云港市经济的支柱产业。欣欣向荣的房地产业，不仅带动了城市建设的日新月异，而且圆了百万连云港市人民的住房梦。一大批优秀住宅小区的涌现，极大地改善了市民的居住条件，有效推动了宜居连云港市、幸福连云港市建设。

一、连云港市房地产业发展历程

（一）理论突破与恢复起步阶段（1984年－1992年）

30年前，作为全国首批14个沿海开放城市之一的连云港，农村还遍地泥瓦房，城区几乎没有几幢像样的居民楼，狭小的空间、拥挤的厕所、杂乱的阳台、落后的配套设施等等几乎是属于那个时代人们的共同记忆。1984年至1988年，连云港市还没有实行住房制度改革，处于福利分房阶段。从1988年开始住房制度改革到1992年，是连云港市房屋交易的起步阶段。1984年，市区最早的居民住宅小区——新浦南小区、西小区建设初具规模。1985年3月，市政府发布城镇房屋普查通告，部署全市第一次房屋普查工作。1988年，连云港市启动城镇住房制度改革，房地产业开始步入快车道。

1984年6月，市政府同意成立“连云港市房屋建设开发公司”，



与市房地产公司一套班子两块牌子对外办公。1985 年，市建开公司作为总承包，以新浦市东站南路拆除的原运煤、小铁道沿途，填平臭水沟，建起了 17 幢新颖别致的点式住宅楼，成为市区一景，同时开启连云港市商品房开发的先河。1986 年至 1990 年，连云港有关单位和县区相继成立建设开发公司，新浦区、海州区、连云区和云台区以及新浦农场各成立了一个开发公司，这些公司先后开发了一些住宅小区或住宅单体。1984 年至 1987 年，连云港市区商品房施工面积 28.7 万平方米，开发建设了南小区、东小区、西小区和北小区。1988 年至 1992 年，又先后开发建设了海宁小区、沈圩小区、巨龙小区、长乐新村等配套设施比较齐全、功能比较完善的住宅小区，建成商品住宅 21 万平方米，销售额 8529 万元。

为了适应住房制度的改革要求，不断满足人民群众对住房的需要和解决广大城镇居民的住房困难问题，连云港市自 20 世纪 80 年代后期，启动了保障性住房工程。

（二）快速扩张与调整规范阶段（1993 年 –2008 年）

随着住房制度改革和住宅商品化、土地有偿使用的推行，1995 年，《连云港市市区深化住房制度改革实施方案》出台，要求逐步建立住房投资建设、分配供应、维修管理新体制和加快建立新的住房制度，着重从完善住房公积金制度、积极推进租金改革、稳步出售公有住房、加快经济适用住房建设等方面逐步加大改革力度，深化市区住房制度改革（以下简称房改），最终实现住房商品化、社会化。连云港市采取了一系列促进房地产业发展的措施，由计划经济下实行所有土地及房屋无偿、无限期由国家划拨使用转变为市场经济下国有土地使用权有偿出让、土地使用制度和城镇住房制度改革等。至此，连云港房地产业正式迈入了快速发展的阶段。

首先是房地产开发公司不断涌现，市内从几家发展到几十家，单位性质有集体、全民、事业、企业，还有外省市在连云港注册成立



的。其次是开发的范围广，档次多样。房地产开发地块从市区一类地区扩展到二、三类地区。1999 年开始，随着国务院《城市房地产开发经营管理条例》的颁布执行，全市房地产开发逐步走上规范化、规模化发展的轨道。房地产开发的形式以开发企业独立开发为主，典型的项目有华阳丽都、极美苑等。2000 年至 2008 年，房地产业逐渐成为连云港市重要产业部门，居民住宅已从实用型过渡到以舒适型为主。为满足人们的各种需要，小区建造的样式和布局、配置方面也更加人性化、现代化。2000 年，以房改房为主力的二手房交易逐步升温。2003 年，连云港市颁发了《连云港市商品房预售管理办法》，制定和完善了行政过错责任追究制、工效挂钩考核办法等十四项管理制度。2005 年，研制开发出 2005 产权产籍管理软件系统，建立了商品房网上销售备案登记制度，建立房地产中介交易市场，办理二手房资金托管业务。

（三）恢复性快速发展与蓬勃发展阶段（2009 年 -2014 年）

连云港是一个发展中的沿海城市，全市城镇居民的人均可支配收入逐年提高，2009 年已超过全面小康指标值，GDP 增幅高于全国平均水平，人均可支配收入已超过小康水平，居民富裕程度不断提高。2011 年全市的房地产开发投资 160 亿，比 2010 年增加 24%；商品房施工面积 2381 万平方米，比 2010 年增加 27.8%；商品房竣工面积 427 万平方米，比 2010 年增加 46%，连云港的房地产开发市场处于高速发展的黄金时期。2012 年，商品房住宅新增供应 190 万平方米，成交量是 188 万平方米。从 2002 年以来，连云港市区商品房住宅均价呈逐年上升趋势，2011 年为 4652 元 / 平方米，2012 年达到 4992 元 / 平方米，截至 2013 年 9 月份，住宅均价达到了 5585 元 / 平方米，连云港的商品房成交均价平均增长了 10% 左右。

2013 年，全市房地产完成投资 184.09 亿元，占全社会固定资



产投资预计 2340 亿元的 7.8%。2014 年上半年，全市房地产投资完成 89.54 亿元，比 2013 年增长 17.61%；全市商品房网上登记销售面积 226.69 万平方米，其中市区 83.84 万平方米。市区商品房、商品住宅成交均价分别为 6071 元 / 平方米、5523 元 / 平方米，比 2013 年分别增长 4.16%和 3.84%，低于市区城镇居民家庭年度人均可支配收入 10%的增长幅度。

二、连云港房地产业发展的重要成就

（一）房地产业的发展直接促进了税收收入的增长

“十二五”以来，连云港市房地产业市场繁荣发展更是达到历史最高水平。房地产业从开发建设、土地拍卖、转让到房屋买卖，甚至是个人房屋出租、房产中介等等，都和税收紧密相连。连云港市房地产业的发展直接促进了税收收入快速增长，对税收贡献日益突出，占地税税收收入和财政一般预算收入的比重逐年稳步提升。2013 年，来自房地产业的税收占连云港一般财政预算收入的比重接近 50%，房地产业真正撑起连云港市经济发展的“半壁江山”。

（二）房地产业带动了相关产业的大发展

随着沿海开放的不断深入，居民住房消费水平不断提高，来自全国各地的房地产开发商也纷纷进驻连云港房地产市场，直接推动了房地产市场的繁荣。仅 2013 年，连云港市房地产开发完成投资 184.09 亿元，竣工面积 273.65 万平方米、销售面积 489.65 万平方米。2013 年连云港市实现商品房销售额 227.4892 亿元，其中现房类商品房销售额为 34.8626 亿元，期房类商品房销售额为 192.6266 亿元。按照商品房销售额构成来分，住宅类商品房销售额为 187.6040 亿元，办公楼类商品房销售额为 4.3278 亿元，商业营业用房类商品房销售额为 32.9408 亿元，其他类销售额为 2.6166 亿元。2013 年全市在售(在统)的房地产项目达到 377 个。2013 年，全市（在统）商品房销售面积达到 489.6396 万平方米。其中住宅



42.76931 万平方米，办公楼 10.5201 万平方米，商业用房 45.4689 万平方米，其他 5.9575 万平方米。

由于房地产业是一个包括房地产开发、经营、管理、财务等多种经济活动的高附加值的综合产业，它的发展随之带来的是对相关产业拉动作用也越来越明显。房地产综合开发、配套建设，不仅促进了城市基础设施的发展，而且促进了与城市基础设施发展相关的能源、通讯、交通运输、建筑、建材、冶金、化工、设备等产业的发展，还直接促进了家用电器、家具销售、装潢等第三产业的繁荣发展。同时，围绕为住房建设和交易服务的存贷款业务和金融服务，以及房地产中介服务都得到了迅猛发展，住房经纪、代理、咨询、评估、担保等大量中介服务人员活跃在房地产市场。

（三）房地产业的发展改善了居民的生活质量

房地产业的发展使得城乡居民的居住条件和生活环境得到了大幅改善。市委市政府除大力鼓励单位和城乡个人建房外，还集中资金重点加强对旧城区的改造。“九五”期间，城市住房福利分配制度正式停止，住房的商品性消费观念在城市居民心中基本确立，绝大多数城市家庭拥有了自己的住房。城市居民人均住房建筑面积由 1984 年末的 7.35 平方米扩大到 2013 年的 32.91 平方米，住宅的配套设施得到明显改善。农村居民在新建房时，也开始重视配套设施，按房间的功能不同分别设计、施工，追求配套设施完善的别墅化住房，2013 年农村居民人均住房面积也达到了 43.3 平方米。

随着大中型社区的兴起，物业服务逐步规范化，物业管理品质不断提升。自 1997 年引进专业的物业管理，经过 17 年全体物业人的努力。2013 年，全市共有物业服务企业 273 家，其中一级 14 家，二级 52 家，三级 207 家。物业在管项目个数达 731 个；企业 2013 年度营业年度收入达 3 亿元人民币；从业人员数量达到两万余人；全市先后有 3 个项目获得国家示范、39 个项目获得省优、65 个项



目获得市优，推动了全市物业管理项目100%覆盖率，住宅小区整体物业管理覆盖率70%以上。在2013年5月份举办的江苏省房地产开发、物业服务行业系列评选活动中，连云港市有2家物业服务企业荣获“全省综合实力50强”。

（四）房地产业发展促进了社会的和谐稳定

近年来，在市委市政府的领导下，连云港市各级房地产主管部门认真贯彻落实国家、省关于加强房地产市场调控、抑制房价过快上涨的一系列各项政策措施，努力增加普通商品住房有效供应，切实抓好商品房预（销）售管理，在苏北率先实行了商品房预售资金监管、“一房一价”网上公示、商品房退房公开销售、预售商品房售后质量保证金等制度，加大房地产市场违法违规行为查处力度，较好地维护了购房人的利益，规范了房地产市场秩序，实现了市场供求总量基本平衡、结构和价格基本合理的目标。2014年1–9月，市区商品房销售面积达到119.7万平方米。商品住房价格稳中有升，全市房地产市场保持了持续健康平稳发展的良好势头。

（五）房地产业发展促进住房保障事业风生水起

为了解决广大城市中低收入困难家庭的住房问题，连云港市注重把保障房建设与房地产市场发展相结合，有效促进了全市经济社会事业的科学发展、跨越发展。自1996年市政府正式出台《连云港市安居工程实施意见》以来，连云港市保障性住房建设进入了崭新的发展阶段。“十一五”期间全市累计投资24亿元，共解决了43000多户城市中低收入家庭、新就业人员、外来务工人员以及引进的高层次人才的住房困难问题，较好实现了省委省政府提出的“低保家庭能住得上廉租房，低收入家庭住得起经济适用房，新就业人员租得起房”的目标。

“十二五”以来，连云港市坚持把住房保障列为全市十大民生工程的重要内容，将住房保障纳入民生幸福工程六大体系之一重点



推进，保障性住房建设更是快马加鞭，在建设规模、资金投入、保障数量等方面均超过了历史上任何一个时期，实现了历史性突破。自2011年开始，截至2014年9月份，全市通过政府主导、社会参与、保障房配建、从市场集中收购等方式，累计投资55亿元，开工建设各类保障性住房38822套，包括廉租房926套，公租房20750套，经济房7189，限价房9957套。市区新开工建设各类保障性住房19535套，市区先后开工建设了茗馨花园、茗怡花园、茗□花园、茗泰花园等多个保障房小区，永安新村保障房小区、幸福村危旧房改造等全市重点工程项目正在加快推进。茗馨花园作为全市第一个集中开发的保障性住房小区，已建成保障房4174套，并全部分配入住。2013年，全市已建立起以公共租赁住房为重点，以廉租住房、经济适用住房、限价商品住房实物安置为主体，以人才安置房、发放廉租住房租赁补贴为补充的具有连云港特色的住房保障体系。市区经济适用住房保障对象扩大到城镇中等偏下收入家庭，廉租住房实现城镇低保和低收入住房困难家庭“应保尽保”，住房困难保障标准从人均住房建筑面积低于15平方米扩大到18平方米。连云港市多次被评为全省住房保障工作先进市，2013年被列为全省共有产权经济适用住房制度创新试点城市。预计到“十二五”末，全市城镇家庭住房保障覆盖率将达到20%以上，全面实现城镇中等偏下收入住房困难家庭住房有保障、新就业人员和外来务工人员租房有支持、各类棚户和危旧房片区改造全覆盖的工作目标。

三、连云港市房地产业发展的经验与启示

（一）强化市场监管，维护群众合法权益

加强房地产开发、建设、销售全过程监督管理，维护群众合法权益，促进社会和谐稳定。1996年2月8日，为了加强商品房预售管理，维护商品房交易双方的合法权益，根据《中华人民共和国城市房地产管理法》和建设部《城市商品房预售管理办法》，结合连云



港市实际，市政府发布了《连云港市商品房预售管理办法》。明确了商品房预售许可的条件及程序，规定了预售款的监管制度。1998 年 3 月，连云港市房产管理局提出关于进一步加强商品房预售管理的措施，制定《连云港市商品房面积测量管理办法》。2000 年以后，随着房地产市场交易的活跃，也出现了市场中一些不规范行为。2001 年 6 月 1 日建设部《商品房销售管理办法》实施，市房产局召开了全市房地产开发企业学习贯彻《办法》会议，积极组织房地产开发企业、中介企业销售人员学习新《办法》和新商品房销售合同；加强对新建商品房的管理，坚决查处非法流入市场的各类商品房。为保障购房居民的权益，会同市工商局、市消协在全市开展“放心房”承诺活动，组织十余家开发商，以自律和公开承诺形式，为广大居民提供“放心房”，解除购房居民的后顾之忧。

2004 年 9 月 30 日，为了更好地贯彻建设部和国家工商总局联合发布的《关于进一步加强房地产广告管理的通知》以及建设部等七部委联合发布的《关于整顿和规范房地产市场秩序的通知》，进一步规范连云港市商品房销售市场，连云港市房产管理局制定了《连云港市商品房销售（预售与现售）市场规范》，加大对商品房预售许可的管理力度，全年新发放商品房预售许可证 64 份，准许预售面积 101.7 万平方米。分两次对全市商品房销售、房地产中介市场进行集中检查，共查处、整改违规销售单位 25 家，调解居民与开发商销售纠纷 108 起，受理上访、投诉等 500 多人次，有力地规范了房地产市场秩序。同时，通过实行一站式服务、举办春秋季房交会等手段，进一步完善房地产市场信息报告制度和市场预警体系，定期发布《房地产市场分析报告》，为开发企业和消费者提供第一时间的房地产市场信息，积极促进住房市场健康、繁荣发展。

2005 年，加强对违法、违规售房行为的行政处罚。春、秋两季对全市房地产市场进行拉网式检查，查处纠正房地产开发企业的各



种违法、违规销售行为。全年共查处违规销售单位 25 家，其中责令整改 10 家，处罚 15 家。同年 8 月，全市全面实施商品房销售网上登记备案制度。制定《连云港市商品房预（销）售合同网上登记备案管理办法（试行）》，严格实行购房实名制，预（销）售合同网上备案后，在购房人取得房屋产权前，购房人姓名不得变更。市房管局市场产权处开办免费办理二手房托管业务，保护了交易双方的合法权益。

2011 年，为加强连云港市房地产经纪机构管理，进一步规范房地产经纪服务行为，维护房地产经纪市场秩序，保障房地产交易安全，制订了《关于加强房地产经纪机构备案管理的通知》；2012 年，为进一步规范市区存量房交易和经纪行为，建立公平、公正、公开、安全的存量房交易秩序，促进存量房交易市场和房地产经纪行业的健康发展，对存量房交易实行网上备案管理及交易结算资金监管，制订了《关于对市区存量房交易实行网上备案管理及交易结算资金监管的通知》；为进一步规范连云港市商品房质量保证金管理，落实商品房质量在缺陷责任期内的维修责任，制定《连云港市商品房质量保证金管理办法》；2013 年，为进一步强化房地产市场管理、规范房地产市场秩序，就加强商品房预售方案管理工作制定了《关于加强商品房预售方案管理的通知》。

（二）加强合理引导，促进市场发展

积极引导房地产开发企业适应形势，转变思路、转型发展，调整产品供销结构，加大中小套型普通商品住房供应，不断满足刚需和改善型购房需求。

1984 年至 1998 年，连云港市商品房的基本特征是行列式的规划布局、兵营式的排列、火柴盒式的建筑单体。不太讲究环境，仅有简单的绿化，开发规模偏小。建筑面积大多在 1 万—5 万平方米，户型设计单一，多以 1 室 1 厅、2 室 1 厅、3 室 1 厅为主，面积 40—110



平方米。以多层为主,高层很少。没有专业的物业管理。商品房消费群体主要是机关、企事业单位,个人购房比例较小,购房者主要解决“居者有其屋”的问题。开发商以销定产为主,很少广告宣传。1999 年至 2000 年,连云港市商品房开发进入新时代。这个时期的商品住房在规划和建筑风格上,比前一个明显的突破,表现在小区生活、娱乐、健身、休闲等配套设施比以前齐全,注重环境景观设计,讲究建筑风格和特色,出现欧陆风情、新古典主义等风格,如华阳景都、苍梧小区。开发商树立市场意识,具有一定的营销理念,项目从前期就导入营销策划, 大部分公司聘请专业机构进行前期营销策划,重视广告宣传,注重楼盘包装。消费群体以个人为主导,注重环境配套和物业管理。

到 2002 年, 连云港市的商品房开发经过几年的调整和整顿,逐渐形成产业化,并成为独立的重要的经济部门。已开发的成片住宅小区遍布市区,商品房开发从一般档次,扩展到多档次、高档次,出现了花园别墅,风景区及度假场所也得到开发建设。2003 年,商品房施工面积 235.5 万平方米,较 2002 年增长 23.9%,商品房竣工面积 105.7 万平方米。2004 年,商品房施工面积 306.2 万平方米,比 2003 年增长 29.9%,商品房竣工面积 146.49 万平方米。2005 年,全年商品房施工面积 400.91 万平方米,比 2004 增长 31.0%,商品房竣工面积 125.85 万平方米,比 2004 下降 14.1%。

(三)加大宣传力度,提振市场信心

积极协调新闻媒体,搭建房展会交易载体,加大房地产市场正面舆论宣传,增强企业发展信心、群众购房信心。

近几年来,每年在《连云港日报》房产家园专版报道连云港市房地产市场形势, 在市委市政府信息刊物排名连续数年前十名,《扬子晚报》《新华日报》《中国建设报》等主流媒体都曾报道过连云港市房地产业的经验做法。



2003 年,举办了连云港市秋季房产交易会,全年成交各类房屋 572 套,面积 6.5 万平方米,成交额 8000 余万元。2005 年,举办了 2005 水木年华秋季房展会,预销商品房 1000 余套,成交金额 3 亿多元。2010 年房展会人流量达到 4 万人次,共达成意向成交 1244 套,建筑面积 13.6 万平方米,成交金额为 5.5 亿元左右。2011 连云港春季房展会意向成交房源 1600 余套,面积达 16 万平方米,人流量达 10 万余人次。2012 年共有 23 家开发企业、20 余家家装企业参展,参观人数达 13 万人次,意向成交住房 1242 套,约 11.5 万平方米,成交金额达 5.8 亿。2014 年,连云港秋季房展会进场参展人数 4.5 万人次,意向成交住房约 1500 套,约 16.5 万平方米,展会现场成交 105 套,总面积 1.27 万平方米,实际成交金额 7000 余万元,意向成交金额达 9.08 亿元。

(四)加强市场研究,积极做好政策储备

引智借力,进一步提高房地产市场信息分析研究和监测预测水平,为上级领导科学决策提供参考和依据。同时,充分发挥全市房地产市场调控工作领导小组作用,定期召开市场分析会、协调会,解决房地产市场发展中出现的新情况、新问题,促进全市房地产市场健康发展。

房地产业是推动连云港市经济发展的重要支柱产业,带动相关产业众多。沿海开放 30 年,过去的老房子几乎看不到踪影,取而代之的是幢幢漂亮的楼房。随着城市基础设施建设的逐步完善,一座国际性海滨城市正在崛起。2009 年,连云港沿海开发上升为国家发展战略层面,连云港市房地产面临前所未有的重大发展机遇。从发展趋势来看,今后连云港市房地产开发销售逐步趋向理性,房价不会出现大起大落,仍将是全省房地产市场发展比较健康有序的城市之一。从长远分析,随着江苏沿海开发、“一带一路”等国家战略在连云港形成叠加之势,连云港市房地产市场发展前景仍然看



好，发展潜力巨大，房地产开发辐射能力将会更广，必将成为东部沿海地区投资置业的新兴城市。我们相信，随着连云港的经济快速发展，人民生活水平的日益提高，我们连云港的房地产会更好更快地发展，我们老百姓会住得越来越好。

（连云港市住房保障和房产管理局）



江功最大的人工水库——东海石梁河水库泄洪



第五章

连云港水利建设

连云港市位于淮沂沭泗流域最下游，素有“洪水走廊”之称。同时，连云港市又处于江水北调和江淮水供给的最末端，干旱期间用水较为紧张。特殊的气候特征和地理位置，决定了连云港市是一个水旱灾害频发的地区，防汛、防旱、防台任务十分繁重，加强水利工程建设显得尤为重要。30 年来，在市委市政府的强有力领导下，市水利部门按照中央和省市治水方略，不断解放思想、改革创新，推动传统水利向现代水利加快转变。30 年来，全市水利投入大幅度增加，水利建设成就瞩目，水利保障全市经济社会发展的能力跨越式提升。

一、连云港水利发展历程

第一阶段：转折发展期（1984 年 -1999 年）

上世纪 80 年代初期，国家进行经济建设调整，水利建设投入大幅度削减，连续几年水利建设停滞不前。1985 年，水利在国民经济中的重要地位和作用得到重视，全市水利建设进入加快配套、逐步完善管理的转折发展时期。此后水利投资逐步恢复，通过推行分级负担和劳动工积累制度，大力开展农田水利建设。1991 年长江淮河大水后，省委、省政府发出“大灾后反思，反思后大干”号召，国家加大了对水利建设的投入。“八五”期间，全市完成水利基本建设项目 18 项，完成投资 2.32 亿元，完成土方 2065.34 万立方米、石方 103563 立方米。“九五”期间，特别是长江、嫩江大水后，党中央、国



务院和省委、省政府把水利放在经济、社会发展的基础产业与基础设施的首位予以重视。针对市情，连云港市提出了“以防洪保安为主，洪涝旱渍潮兼治，突出开发利用水资源，加快山丘区治理开发”的治水工作指导思想，坚持走水利多元化投入之路，加大投资力度和规模，掀起了新中国成立后第三次治水高潮。“九五”期间，全市完成水利投资 20 亿元，主要实施临洪东站续建、新沂河海口枢纽、蔷薇河送清水一、二期、石梁河水库除险加固、海堤达标、新沭河 20 年一遇消险及险工、复堤等各类工程，新建的工程设施和原有的水利体系一起，初步形成了防洪保安、灌溉供水、挡潮御卤、除涝降渍和生态防护五大水利工程体系，使新沭河、新沂河的防洪标准提高到 20 年一遇，相继抗御了 1997 年、1999 年和 2000 年的严重干旱，1996 年、1997 年特大风暴潮和 1998 年较大洪水的袭击，为全市经济和社会的发展提供了重要支撑。

第二阶段：快速发展期（2000 年—2010 年）

2000 年“8·30”大水后，全市进一步反思，把水利摆在重要位置，积极争取，加大投入，再次掀起治水高潮。主要实施大浦河应急治理、小塔山水库、安峰山水库除险加固、东盐河、青口河整治、蔷薇河送清水等工程。“十五”期间，全市共完成水利投资 23.19 亿元。进入“十一五”，尤其是 2007 年元旦温家宝总理视察连云港市后，连云港市的发展摆上国家层面，水利建设迎来第四次高潮，投资 9.5 亿元的新沂河 50 年一遇治理工程、投资 14.3 亿元的通榆河北延送水工程、投资 3.1 亿元的大浦河调尾工程、以及投资 8.73 亿元的新沭河 50 年一遇工程先后开工建设；海堤达标工程三年任务一年完成，中小型水库除险加固、大圣湖应急水源工程、沿海挡潮拆建、县乡河道疏浚、山丘区小流域综合治理、农村饮水安全等工程全面展开。“十一五”期间，水利建设投资达到 29.85 亿元。同时，在这一阶段，水利工程管理、水资源管理保护和开展利用、水行政执



法、水利科研等工作逐步摆上重要议事日程，与水利工程建设并重，全市水利各项工作呈现出齐头并进的局面。

第三阶段为全面发展期（2011 年至今）

2011 年，《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》（2011 年 1 号文件）出台，同年 7 月 8–9 日，中央召开水利工作会议，省市委也相继制定出台了加快水利改革发展、推进水利现代化建设的意见。连云港市紧紧抓住机遇，深入落实三个“1 号文件”精神，以水利现代化统揽全局，加快新时期水利发展，完成了多项多年想干而没有干成大事，徐圩新区送水工程实现了徐圩新区淡水资源输送零的突破；沭新渠送清水工程全线通水，解决了市区百万居民饮水问题，蔷薇湖应急水源工程全面开工建设，标志着连云港市“双源、双线、双湖”饮用水格局的基本形成。这一时期主要实施了徐圩新区送水、东温庄水库、蔷薇河下游出口段一、二、三期，沭新渠送清水、蔷薇湖新建、中小型水库除险加固及中小河流治理等重点工程建设。在农村水利方面，主要实施与农民切身利益紧密相关的农村饮水安全工程、农村河道疏浚整治工程、大中型灌区节水改造工程、中央财政小型农田水利重点县及专项工程、水土保持工程和移民后扶项目。2011 年以来也是连云港市水利大投入、大发展的黄金期，全市累计完成水利建设达 76.3 亿元。连云港市先后抗御了 2011 年、2012 年干旱灾害，2012 年“7?8”暴雨，强台风“达维”和“麦德姆”的正面侵袭，有力地支撑和保障了全市经济社会快速发展。

二、连云港水利发展成就

改革开放以来，全市水利基础设施建设投入不断加大，累计共完成水利建设投资 154.66 亿元，水利建设得到空前发展。截至 2013 年底，全市共有大中小型水库 144 座，其中大型水库 3 座、中型水库 8 座、在册小型水库 133 座；流域性河道 4 条、区域性骨干



河道 18 条，地方性骨干河道 60 余条；大中型涵闸 66 座，大中型排灌站 14 座；30 万亩以上大型灌区 4 处，30 万亩以下中型灌区 27 处；主要河道堤防 504 公里；海岸线 211.6 公里，建有一线海堤 152.45 公里。基本形成了防洪、挡潮、排涝、灌溉、降渍等五大水利工程体系，为全市经济社会快速发展提供了有力的支撑和保障。

纵观连云港市 30 年的水利发展，一个重要标志就是规划工作得到加强。

30 年来的水利发展，无一不体现出港城水利人敢为人先，敢于超前的精神。为了高起点、高定位推进全市水利发展，水利部门加强与水利部水利水电规划设计总院、中国人民大学等单位合作，制定多个规划，主要是编制完成《连云港市水利科技发展规划》《连云港市水利局直属水管单位建设与管理规划》《连云港市水利局水利人才发展规划》《连云港市水利发展战略规划》《连云港市节水型社会建设规划》《连云港市农村饮水安全和水土保持规划》《连云港市农村小型泵站更新改造规划》《连云港市水系规划》《连云港市水资源综合规划》《连云港市东部沿海水资源保障供给规划》《连云港市城市防洪规划》《徐圩新区水资源供给规划》《徐圩新区防洪除涝规划》《全市沿海水利建设近期实施方案（2009～2012 年）》《连云港市“十二五”水利发展规划》《临洪河口湿地保护与利用规划》《连云港市水文化建设规划》《连云港市水利现代化规划》 等 20 多项规划。2013 年以来，又相继开展了《连云港市水资源保护规划》《连云港市治涝规划》《连云港市水生态文明建设规划》 以及各县城城市防洪规划编制工作。通过以规划统筹全市水利发展，使连云港市的水利发展赢在了起跑线，从根本上推动了全市水利事业全面协调可持续发展，不断实现着新跨越。

纵观连云港市 30 年的水利发展，一个显著特点就是工程建设成效显著。



整治流域性河道。新沭河、新沂河为沂沭泗流域洪水的两大入海通道，两河直接关系到连云港市的防洪安全，对全市的社会经济发展影响至关重要。连云港市从 1992 起陆续开工实施新沭河部分的 20 年一遇工程，1998–2000 年，实施新沭河 20 年一遇剩余工程。2008 年 11 月，开展新沭河 50 年一遇治理工程建设，该工程是淮河流域沂沭泗洪水东调南下工程中“东调”工程的重要组成部分，工程总投资 8.7 亿元，于 2013 年底全部完成。1993 年开展新沂河“一期”工程整治，新沂河 50 年一遇工程于 2005 年底启动实施，投资约 9.5 亿元，工程于 2010 年底通过竣工验收，新沂河达到 7800 立方米设计行洪流量。两河 50 年一遇工程的完成，对连云港市社会经济快速持续发展起到重要的保障和支撑作用。

开展水库除险加固。连云港市大中小型水库大都兴建于 20 世纪中期，经过几十年运行，工程损毁老化严重，从 1985 年相继开展灌浆加固等工作，从 1998 年开始，对水库工程进行了新一轮的除险加固。（1）石梁河水库，1992 年石梁河水库经国家计委批准列入全国第二批大型病险水库除险加固计划。1998 ~ 2002 年投资 2.85 亿元，进行除险加固。（2）小塔山水库，1992 年被水利部列为全国第二批重点病险水库，2002 年 2 月淮委批复水库除险加固工程初步设计，批复概算投资 1.07 亿元，工程于 2002 年 11 月开工建设，2007 年 12 月通过省水利厅组织的竣工验收。（3）安峰山水库，除险加固工程项目由省水利厅、省发改委、水利部淮委审查批准，批复概算 7811 万元，除险加固工程于 2005 年 2 月开工建设，2008 年全部完成，2012 年通过竣工验收。（4）开展 8 座中型水库除险加固，投资 2.7 亿元，从 2004 年开始对位于东海县的贺庄、大石埠、西双湖、横沟、房山、昌梨、羽山和赣榆区的八条路等 8 座中型水库进行除险加固，到 2013 年全部完成中型水库除险加固任务。（5）除险加固小型水库 125 座。自 2004 年启动病险小型水库除险加固工程以



来，到 2012 年底，前后历时 8 年，累计除险加固小水库 125 座，完成投资 3.59 亿元，并于 2014 年 4 月实现全面竣工验收。

海堤达标工程。1998 年省计委批复连云港市海堤达标工程总经费 2.53 亿元，至 2005 年共完成防护工程长 42.045 公里(包括挡浪墙)，大中型挡潮闸加固 7 座，小型涵闸 31 座。2005 年以来，连云港市开始实施新一轮海堤达标工程建设，省水利厅共批复连云港市海堤达标工程总投资 6.55 亿元，至目前共完成防护工程 36.21 公里、小型穿堤建筑物 48 座、大中型挡潮闸 13 座。

通榆河北延送水工程。通榆河北延送水工程是我省为实施苏北和沿海经济开发战略而开辟的又一条“江水北调”的战略性水资源工程。工程总投资 14.53 亿元，自 2007 年底开工兴建，至 2010 年主线工程全部完成具备通水条件，2012 年 4 月 19 日实现全线试通水。

大中型泵站工程。临洪东泵站 1978 年动工兴建，1980 年停缓建，1992 年经淮委批准续建，2000 年通过工程竣工验收交付使用，是亚洲单站装机容量最大的抽水泵站。2009 年 9 月，投资 9519 万元，实施临洪东泵站更新改造工程，工程于 2009 年 9 月底开工建设，2011 年 7 月完工，2013 年 1 月通过竣工验收。开工建设大浦抽水站。工程于 1978 年通过国家批准立项，1980 年初开工建设，到 1980 年底工程停缓建。2000 年 11 月 27 日正式复工兴建，总投资 4919 万元，2002 年 11 月全面竣工。

病险水闸除险加固。2012 年以来，先后投资 1.01 亿元，重点实施石埝漫水闸、沙河子漫水闸、朱南闸、乌龙河调度闸、朱堵桥闸和界圩闸等工程进行除险加固，全面完善河道水源控制，调节水位，满足蓄水灌溉需要。

城市防洪工程。自 2000 年以来，先后投资 4919 万元，实施大浦抽水站工程，缓解了城区内涝之苦；投资 1.32 亿元，拓宽疏浚市



区大浦河、大浦副河、东盐河三条主要排水河道；投资 5787 万元兴建大浦闸、大浦副闸、龙尾节制闸、烧香河北闸，加固新浦闸等配套的进水闸、调度闸工程；投资 3.08 亿元，实施大浦河调尾工程，解决了市区部分河道泄水不畅、排涝出路不足的矛盾，使得城市水环境大大改观，防洪条件极大改善。

中小河流治理工程。连云港市列入全国重点地区中小河流近期治理建设第一批规划和第二批规划的重点中小河流治理的约 20 条、27 个治理项目。自 2009 年以来已批复 17 条河流、25 个项目，批复总投资 6.8 亿元。目前除义泽河、善后河、范河、前蔷薇河正在实施外，其余项目均已完成，切实提高了区域河道防洪排涝和灌溉能力。

农村水利工程建设。经过 30 年的发展，全市农田水利建设累计动土 21.1 亿立方米，建成防洪圩堤 1350 公里，防渗渠道 12954 公里，累计治理水土流失面积 1498 平方公里，改造中低产田 273.6 万亩，解决 223 万农村人口饮水不安全问题，完成农村水利建设投资 58.2 亿元，初步形成了一套较为完善的防洪、排涝、灌溉、降渍农村水利工程体系。

纵观连云港市 30 年的水利发展，一个明显变化就是整体标准再上新台阶。

在防洪标准上。连云港市城市水利由 5 年一遇的较低标准，向 20 年一遇的较高标准迈进。3 座大型水库达到了 1000 年一校核的标准，中小型水库的防洪标准不断提高。沿海实现了抗御 50 年一遇高潮位加十级风浪的防潮标准，完全改变了一有台风“千军万马”上海堤的情况。随着新沂河、新沭河整治工程的完成，流域性河道防洪标准达到 50 年一遇标准。同时，坚持以信息化建设为先导，加快提升全市水利发展的层次和水平。建立了覆盖全市的防汛决策支持系统、318 座水雨情自动遥测和数据采集传输、卫星云图接



收、防汛局域网、144 座水库洪水预报调度、防汛综合信息和水利工程监控系统，形成了上与省相连、下与县及重点工程互通的防汛信息网络。

在农水发展质量上。通过大力实施节水灌溉，大幅度提高水的利用率。从 1998 年沭南灌区续建配套与节水改造工程开始，连云港市全面启动以兴建防渗渠道、低压管道灌溉节水灌溉建设，发展喷滴灌，以达到节水、节能、提高水的利用率的目的。到 2014 年，全市累计建成防渗渠道 12954 公里，控制灌溉面积 273 万亩，节水工程控制面积占全市耕地面积的 49%，年均节水约 3400 万立方米。

灌区续建配套与节水改造工程上水平。1998 年以来，连云港市 4 座大型灌区、3 座中型灌区列入国家大中型灌区续建配套与节水改造项目，共计完成 23 期项目，总投资 5.98 亿元，使灌区 210 万亩耕地灌溉用水条件得到改善。

小型农田水利工程实现了全覆盖。自 1984 年至今，累计完成农村水利土方 21.1 亿立方米，累计投入建设资金约 9.6 亿元，改造中低产田 273.6 万亩，建设旱涝保收田 441 万亩，发展高效节水灌溉 14 万亩，全市耕地有效灌溉面积达到 507 万亩。

农村河道疏浚整治塑造秀美乡村。自 2003 年开始，连云港市以“河畅、水清、岸绿、景美”目标对农村县、乡两级河道以及村庄河塘进行整治，并于 2013 年开始对农村河道进行周期性轮浚。至 2014 年，全市累计完成疏浚县乡河道 2224 条（次）总长 10252 公里，土方总量 2.25 亿立方米；整治村庄河塘 25791 条（个），疏浚土方 1.26 亿立方米，累计完成投资 14.65 亿元，有效地疏通了水系，恢复了农村河道的排、灌功能，改善了村容村貌、农村的水生态和水环境。

在水生态治理上。1988 年，赣榆区龙泉河小流域作为淮委和省水利厅水土保持综合治理试点，对山丘区水土流失防治进行探索



和尝试，逐步建立了水土保持技术上的“五个体系”：以建设水土资源开发利用为主的骨干工程体系；以坡改梯、旱改水为主的高标准农业生产体系；以经济林为主的深度开发多种经营体系；以乔、灌、草相结合的生态防护体系；以水土保持试验、预防监督为主的服务体系，成果荣获江苏省科技进步三等奖，并编制出版《山岭常绿水长流》。至 2014 年，连云港市累计治理水土流失面积 1498 平方公里，全市水土流失治理率达 78%。

在城乡饮水保障上。多年来，市委市政府一直致力于市区主要饮用水源地蔷薇河综合整治工作，先后实施了蔷薇河送清水工程、大圣湖应急水源地工程、蔷薇河综合整治工程以及蔷薇河下游段清淤一二三期工程，并于 2013 年启动沭新渠送清水工程，2014 年 6 月底实现全线通水，解决了市区百万居民饮水问题。在农村，2004 年，连云港市组织实施农村饮水解困工程，解决了部分农民的饮水问题。2005 年，启动“十一五”农村饮水安全规划，解决 135.95 万农村人口饮水不安全问题。2011 年，组织开展 2011–2012 年农村饮水安全规划，解决 20.23 万农村人口和 23.17 万人农村学校饮水问题。2012 年，全市再一次开展新一轮农村饮水安全调查工作，启动实施 2013–2017 年农村饮水安全规划，实现城乡统筹区域供水与农村饮水安全同步实施，全面解决农村饮水不安全问题。至 2014 年，全市完成投资 11.3 亿元，已解决 223.54 万农村人口和 23.17 万农村学校人口的饮水问题。

在移民扶持效果上。自 2006 年 7 月至今，全市实施后扶项目 3578 个，投入项目资金 8.98 亿元，主要是新建改造水泥路 1027.71 公里、灌溉渠道及下水道 680.62 公里、生产桥 418 座、路灯 7368 盏、电灌站 117 座，敬老院 2 个，幼儿园 15 个，卫生室及文化活动室 30 个，标准化厂房 4 个，水厂一座，污水处理厂 1 个，农村饮水安全工程 78.64 公里，文体广场 2.46 万平方米等一系列公益基础



设施、农田水利设施及生产开发设施。这些项目的建成，改善了移民群众的生产生活条件，村容村貌发生了很大变化，为库区和移民安置区的和谐稳定和经济社会可持续发展提供了有力支撑。

纵观连云港市30年的水利发展，一个突出成效就是队伍建设得到强化。

截至2013年底，全市水利系统共有职工2574人。其中，行政编制人员124人，专业技术人员1203人，经营性管理人才43人，工勤技能人员1204人。（一）突出管理人才队伍建设。全市有水利经营、管理人才101人，2006年随着市水利工程管理体制改革任务的完成，一批具有经营性职能的事业单位被推向市场，2000–2006年，市水利建筑安装工程公司、市水利规划设计院先后在全市水利系统进行管理体制和运行机制改革，建立一套适合市场经济发展需要的管理和运行机制，公司实力不断增强。（二）突出专业技术人才队伍建设。1984年以来，为适应水利发展需要，市水利部门大力开展水利技术专业人才培训，通过形式多样的学历教育和业务培训，提高水利技术人员专业水平。2002年以后，实行专业技术人员竞争上岗择优聘任，特别是2010年开始实施事业单位岗位聘用制管理后，引入事业单位绩效目标竞争机制，通过竞争上岗、择优聘任，激发专业技术人员进取心和责任心。目前，全市共有水利专业技术人员1229人，占职工总数的47.95%，现有高级职称专业技术人员87人，研究学历35人，本科学历485人，大学专科398人，中专188人，高、中、初级结构比例为1∶4.54∶6.81。（三）突出高层次人才队伍建设。依托水利重大项目、重点工程和重要任务，坚持以规划为引领，水利科技项目为牵引，大力实施人才引进和高层次人才培养工作，先后从“211”及全国重点学科院校引进硕士研究生33名，先后有18人入选省“333”、市“521”、省厅“111”、市水利系统“222”人才工程培养对象。（4）突出技能人才队伍建设。连云港市水



利系统共有工勤人员 1109 人，占全市职工总数的 42.27%，工勤人员中具有本科学历 87 人，大专学历 220 人，中专学历 112 人，取得高级技师等级 2 人，技师等级 45 人，高级 451 人，工勤人员主要分布在基层站所第一线。2009 年根据市委、市政府两办《关于深化机关事业单位后勤服务用工制度改革手意见》精神，工勤人员与 2004 年相比下降 527 人，高级技师增加 2 人，技师增加 28 名，高级工增加 118 人。

纵观连云港市 30 年的水利发展，一个重要趋势就是管理工作逐步走上正轨。

在水利工程管理上。1984 年以来，全市把水利工程管理逐步提上议事日程，切实增加投入，提升管理水平，实现建设与管理并重，1998 年起组织制定了《连云港市水利工程管理办法》等一系列法规和制度。在管理队伍建设方面，全市河库管理的组织体系不断完善，重要的河道相应成立了专门管理机构；小型水库管理队伍从无到有，从上世纪 80、90 年代镇村代管，发展到现在的小水库管护人员实行聘任制，并建立持证上岗制度，使小水库管理走上正规化轨道；同时，大中型涵闸和泵站全部实现由专职管理机构管理。2012 年开始，全市高度重视河道管护工作，2013 年 5 月，市政府办公室印发了《关于加强全市河道“河长制”管理实施意见的通知》，市县相继成立“河长制”管理办公室，按照突出重点，以点带面的原则，对 12 条省级骨干河道、6 条县级河道，117 条乡级河道进行 “河长制”管护试点。

在水管单位达标创建上。1984 年以来，全市共创建省一级水管单位 7 个、省二级水管单位 2 个，省级小型水库规范化管理单位 12 个，国家级水利风景区 3 个、省级水利风景区 5 个。全市各地以水利工程为依托，融入文化、景观元素，积极发展水利旅游，取得了显著成效。



在水行政许可审批上。1989 年市县水利部门成立的水政科，具体负责水行政审批职责。2001 年在市行政审批服务中心设立了水利窗口，集中受理水行政审批事项申请，2012 年，市水利局采取“撤一建一”的方式成立行政服务处及水资源处，并明确行政服务处负责全局的水行政审批工作。在行政审批过程中，切实做好涉水建设项目依法审批工作，加强河库工程管理，切实维护好水利部门的合法权益，保障水利工程安全。

在水资源管理上。1995 年市水利局成立水政水资源处，2006 年 7 月，将原隶属于市建设局管理的市节约用水办公室划归市水利局管理，与水政水资源处合署办公。2013 年 1 月，成立水资源处（节水办），负责全市水资源管理、保护、节约工作。多年以来，连云港市不断强化水资源管理、保障工作，起草、制定了《连云港市水资源管理实施办法》《关于实行最严格水资源管理制度的实施意见》《节水型社会建设规划》《水资源综合规划》等一批法规、规范性文件，在全市设立了 86 个水功能区，通过规范取水许可、严格水资源论证、控采地下水、加强节水型社会建设，全市水资源利用效率和效益明显提高。2013 年，全市万元 GDP 用水量 152.09 立方，万元工业增加值用水量 25.06 立方，农业灌溉水有效利用系数 0.56，工业水重复利用率 70%，节水型器具普及率 85%，各项用水指标处于国内领先水平。

在水行政执法上。1995 年成立了连云港市水政监察支队，与水资源处、节水办合署办公。2012 年，水政监察支队从水政水资源处独立出去，与行政服务处合署办理水行政审批和水行政执法工作。2013 年 5 月市水政监察支队独立运行。自水政监察支队成立以来，在水利政策研究方面，先后起草、制定了《石梁河水库管理暂行办法》《重大事项行政决策制度》《连云港饮用水水源地安全保障应急预案》等法规和规范性文件；在执法巡查方面，通过“城市拆违”“三



河一库执法”“百湖执法检查”及防汛清障等专项执法活动，查处了大量违法案件。在执法体系方面，经过多年的摸索，建立水利、公安、检察院、法院的执法联动机制，在水政监察支队设立警务室、检察室。综合执法机制的建立，提升了水行政执法效果。

三、连云港水利发展的主要经验与启示

（一）坚持重点推进的发展导向

30 年来，市委市政府高度重视水利建设，将水利工作作为一项重点予以推进。尤其是 2011 年三个“1 号文件”的出台，把水利作为基础设施建设的优先领域，把农田水利建设作为农村基础设施建设的重点任务，把严格水资源管理作为加快转变经济发展方式的战略举措，注重科学治水、依法治水，突出加强薄弱环节建设，大力发展民生水利。面对各种难题，市委市政府坚持从更高层面推动水利发展，在市县四套班子主要领导的直接过问下，一些水利部门自身难以协调解决的问题得以攻克，一批重大项目、重点目标、重要任务取得了突破性进展。

（二）坚持聚力攻艰的发展思路

水利工作涉及到千家万户，是社会发展的基础，30 年来，连云港市积极依靠基层群众和社会各界的力量，在全市上下形成合力推动水利发展的局面。一方面，广泛发动群众参与水利建设。面对面广量大的农田水利工程，引导和依靠广大基层群众，聚力开展以改善农村生产、生活条件为重点的水利建设。另一方面，从加大财政投入入手，采取多渠道筹集建设资金等方法，集中资金优势，集中解决城区防洪、市区水环境整治、饮水安全等一大批事关民生工程，成效显著。

（三）坚持积极主动的发展基调

30 年来，始终瞄准水利发展的新趋势和全市发展对水利提出的新要求，认清面临的形势和可能拓展的空间，做到对新情况、新



问题、新发展有预见、有对策、有抓手，使各项决策置于发展的制高点，切实把握工作主动权。多年来，无论是沿海开发，还是水源保障；无论是工程推进，还是各项管理；无论是重点工作，还是日常事务；无论是对上争取，还是对下协调，全市各级水利部门不断提高前瞻性和主动性，充分体现出超前、积极、主动的工作主旋律。

（四）坚持行之有效的发展措施

坚持以开放的视野，全力汇集优质发展要素。切实加强对部、省、流域水利机构的争取力度，并采取人员上挂外派，开放式培训干部等措施，不断构建更为顺畅的对外沟通机制，从而使得全市水利发展之路越走越宽；坚持群众呼声、上级要求、专家意见相结合，以规划为先导，以工程为重点，着力抓好涉及全市发展的大事、要事、难事，以此彰显实力、扩大影响、提升地位，实现有为与有位的统一，从而使得全市水利发展之路越走越顺；坚持求真务实的工作作风，以目标管理为抓手，以领导带头为示范，以督查考核为保证，以教育实践活动为动力，不断强化各项工作落实，从而使得全市水利发展之路越走越稳。

（连云港市水利局）

社会民生篇

第一章　连云港科技事业的改革与发展
第二章　连云港教育事业的改革与发展
第三章　连云港文化事业的改革与发展
第四章　连云港卫生事业的改革与发展
第五章　连云港社会保险事业的改革与发展



由中科院、省政府、连云港市三方
共建的中科院能源动力研究中心



第一章

连云港
科技事业的改革与发展

改革开放30年来，连云港的科学技术事业迅速恢复和发展，“科学技术是第一生产力”的指导思想在改革开放实践中得到了有力的论证。连云港以构建区域创新体系，建设创新型城市为目标，不断推进科技体制改革，科技投入持续增加，高新技术产业快速发展，企业创新主体地位日夜突出，科技实力不断增强。

一、连云港科技发展历程

（一）推进科技体制改革阶段（1984年—1988年）

在国家大力实施科技改革的大环境下，1984年5月4日，连云港被国务院批准进入14个沿海开放城市，连云港的发展迎来了一个新的机遇。1985年3月，中共中央作出了关于科学技术体制改革的决定。随着体制改革的逐步展开，确定了科学技术必须为振兴经济服务、促进科技成果迅速商品化等方针，动员科技界面向经济主战场，解决科技与经济脱节问题。1985年8月，江苏省人民政府召开全省科技工作会议，传达贯彻《中共中央关于科学技术体制改革的决定》精神，正式启动江苏科技体制改革。1985年，市科委拟定《连云港市科研机构整顿改革的实施办法》。1987年4月，市政府批转《关于推进科学技术研究机构体制改革的暂行规定》。改变原来科研机构单纯依靠政府财政支持的运行机制，鼓励科研机构在面向经济建设中提高自身的生存和发展能力，以此为指导，连云港以



改革科研经费拨款制度、建立知识产权工作体系和技术市场为突破口，放活科研机构，激发科技人员积极性、创造性，引导科技工作主动面向经济建设主战场，科研机构面向经济建设的能力得到了加强，科技直接进入经济的格局开始形成。

（二）提升科技创新能力阶段（1989 年—2005 年 ）

1989 年，市委、市政府提出“科技兴市”发展战略，多次召开“科技兴市”会议，研究部署科技进步与创新工作，各级党委和政府对科技事业的组织领导不断加强，科学技术得到迅速发展。2000 年 4 月，全市技术创新大会召开，对进一步实施“科教兴市”战略，大力推进技术创新工作进行全面部署，提出要以技术创新和体制创新为动力，增创后发优势，实现全市经济和社会的跨越发展。2000 年 12 月，市委市政府成立了科教兴市领导小组，先后制定出台了《关于进一步加强技术创新工作的意见》《关于进一步推进科技成果转化和高新技术产业化的意见》《加快发展民营科技企业若干规定》《党政领导科技进步与人才工作目标责任制考核制度》等一系列政策措施，形成有利于科技创新和产业化的体制和机制，逐步把科技进步工作的重点引向发展高新技术产业方面，全市科技发展进入了以提升科技创新能力为主线的新阶段。

（三）创新引导阶段（2006 年至今）

2006 年全国科学技术大会召开后，明确提出了建设创新型国家的战略目标。连云港市第十次党代会将“创新驱动战略”作为实现连云港跨越发展崛起腾飞目标的五大发展战略之首，提出要全面推进科技创新，建设一个充满活力的创新型城市。科技创新工作进入重大战略机遇和重要跃升期，全市科技事业以科学发展观为统领，按照经济工作方式和更加开放、集成的思路，大力构建产学研合作平台，深入推进产业技术创新、企业自主创新和民生领域科技创新，加快创新型城市建设，全市上下创新的理念更加强烈，创



新的能力不断提升，创新的方式更加多样，创新的成果日益明显，科技工作已进入快速发展时期。市委市政府召开全市人才与科技创新工作会议，先后出台了《市委市政府关于加快企业为主体市场为导向产学研相结合技术创新体系建设的实施意见》《市政府加快促进科技与金融结合的实施意见》等一系列政策，推进科技体制改革，加大支持科技创新和发展壮大战略性新兴产业。各级科技部门把落实创新政策作为科技工作的主要抓手，不断强化政策落实的组织领导机制、协调联动机制和检查考核机制。

二、连云港科技事业主要成就

（一）科技投入不断加大

1983 年，市财政将科技三项费用列入财政预算。自 2006 年全市科技创新大会后，市政府相继设立科技成果转化资金、中小企业技术创新等科技资金；把科技政策落实作为科技工作新的切入点，加大对企业的宣传培训力度，企业技术开发费用加计扣除、研发机构科技人员工资税前据实扣除等重点创新政策已有效落实，仅企业技术开发费用加计扣除一项政策，2012、2013 年企业科技减免税额分别达 5.5 亿元和 6.7 亿元。近年来，连云港市充分发挥科技经费对创新的导向作用，调整完善市级科技计划体系，加强与上下级的集成与联动，突出高新技术产业发展、重大科技成果转化、创新创业载体培育等重点工作，加大项目支持力度，加强科技计划管理，提高科技经费的使用效率，获省以上科技拨款数逐年增长，由 1978 年的 42.12 万元增加到 2013 年的争取科技经费 1.4 亿元。2013 年，全社会 R&D（研究与开发）支出占 GDP 比例达到 1.57%，科技进步贡献率达 50%，万人发明专利拥有量 2.25 件，高新技术产业产值占规模以上工业产值比重达 38.4%，获批国家知识产权试点城市，连续六年荣获“全国科技进步先进市”称号。连云港市累计承担国家“重大新药创制”科技重大专项项目 59 项，项目总投资



24.62 亿元，获拨中央资金 4.13 亿元，获批项目总数位居全国地级市第一。

（二）科技创新能力不断提升

企业创新成效显现。以新医药、新材料、新能源、高端装备制造“三新一高”为代表的战略性新兴产业，已成为连云港市最具竞争力和发展潜力的特色主导产业。建有 4 个国家级产业基地、6 个省级科技产业园区。新医药发展成为国内最大的抗肿瘤、新型肝病药物研发生产基地，恒瑞、康缘、正大天晴、豪森四大药企全部进入中国制药企业前 50 强；新材料建成国内最大的碳纤维产业化基地，高纯石英制品、环氧模塑封料市场占有率国内第一；新能源形成太阳能、风能产品集群，培育了亚洲最大的风机叶片制造企业，打造了“太阳雨”太阳能光热中国第一品牌；高端装备研制出填补国内空白的低温 LNG 装备、大功率变频刮板输送机等，正在创建国家级装备制造特色产业基地。30 万吨级航道建设关键技术列入国家 863 计划，船用岸电技术上升为国家标准，海铁联运量居全国首位，成为全国低碳试点港和科技示范港。

推进重大科技成果转化。自 2004 年省重大科技成果转化专项资金设立以来，全市共获批项目 45 项，获省拨资金 4.6 亿元，引导社会资金投入 42 亿元。目前，实施项目中共申请专利 258 件（其中发明专利 118 件）；获得授权专利 196 件（其中发明专利 95 件）；制订标准 26 件（其中国家标准和行业标准 6 项）。形成目标产品 68 个，累计形成销售收入 385 亿元，利税 97 亿元，出口创汇 3.2 亿美元，有力地推动和提升了连云港的科技实力和竞争力，加快了创新型城市建设。

专利战略积极实施。专利法实施以来，连云港市专利申请与授权量稳步增长。1984–2013 年，全市专利年申请量从 27 件增至 8017 件。2013 年，成功获批建设国家知识产权试点城市。专利多次



获国家金奖。1993 年，由中国科学院力学研究所、连云港建港指挥部、连云港绵屏磷矿、交通部第三船务工程勘察设计院联合申请的“水下淤泥质软基的爆炸处理法”摘得国家专利金奖。2007 年，江苏正大天晴药业股份有限公司的发明专利“一种新的化合物异甘草酸镁及其生产方法和用途”再次捧得国家专利金奖。2013 年，江苏康缘药业股份有限公司的“一种用于清热解毒的药物及其制备方法”发明专利和中国医学科学院药物研究所、江苏恒瑞医药股份有限公司的“含有磺酰基吡咯烷酮化合物及其制法和药物用途”摘得了金奖，包揽本届大奖江苏省所有的发明专利金奖项目。

（三）新兴产业加快发展

新医药产业。已经建立以化学创新药、现代中药、生物药物为主体，以医疗设备及器材、药品辅料及包装材料为两翼的产业发展模式，建立了国内领先、接轨国际的创新研发体系，组建了国家级产业技术创新联盟，已成为国内最大的抗肿瘤、新型肝病药物研发生产基地和现代中药创新基地，企业累计承担国家“重大新药创制”科技重大专项项目 59 个，数量居全国项目数之首，在业内拥有“中国医药创新看江苏，江苏医药创新看连云港”的美誉。恒瑞、康缘、豪森、正大天晴等四个医药企业进入中国制药工业 50 强、中国医药企业创新力前 10 强。累计承担“新药创制”国家重大科技专项 59 项，拥有新药证书 274 个，其中一类新药 19 个，年销售额超亿元大品种 28 个，有 18 个原料药通过国外质量认证，康缘桂枝茯苓胶囊已获得美国 FDA 认可，恒瑞抗肿瘤药伊立替康注射液成为在美国上市销售的首个中国制造的注射剂。

新材料产业。已形成高性能纤维、高分子复合材料、硅材料三个主导方向，是国务院《江苏沿海地区发展规划》确定的万吨碳纤维生产基地。高性能纤维材料主要集中在国家级开发区，中复神鹰碳纤维公司依靠自主创新突破碳纤维关键设备和工艺，获全国纺



织工业科技进步一等奖，建成国内最大的碳纤维产业化基地，已形成年产 T300 级碳纤维 2200 吨、T700 级碳纤维 1000 吨、原丝 8000 吨的生产能力。杜钟氨纶公司是国内品种最齐全的氨纶丝生产企业。硅材料产业主要集中在东海县——中国最大的水晶集散地，高纯石英制品、硅微粉、环氧模塑封料市场占有率国内领先。汉高华威公司是具有全球竞争力的 IC 封装用环氧模塑料制造商、国家“863”计划成果产业化基地。

新能源产业。已构建以风电产业为支柱，太阳能光热、光伏产业为重要补充的产业发展格局。风电装备领域，集聚了国电联合动力、中复连众等一批行业领军企业，形成了集风电整机、关键零部件、控制系统配套发展的产业链，年产整机 400 台、叶片 10000 片、塔架 1200 套。中复连众公司在德国收购企业、设立海外研发中心，形成全球竞争能力，成长为全球第三、亚洲规模最大、创新水平最高的风机叶片制造企业。国电联合动力公司批量生产了具有自主知识产权的海陆两用 6 兆瓦风电机组。日出东方太阳能公司是国内太阳能光热领域首家上市公司，年产销量和出口规模居行业第一，光伏产业领域正着力打造从硅料、太阳能电池（组件）到系统集成的产业链。

装备制造产业。连云港市首个规模过千亿元的产业。近三年，承担省以上科技项目近百项，省重大科技成果转化资金项目 10 项，开发了省级以上高新技术产品 200 多个。2013 年，获批建设国家火炬连云港装备制造特色产业基地。其中，天明装备的煤炭开采刮板运输装备功率为世界第一，鹰游纺机综合实力名列全国纺机行业前 10 强，远洋流体转化“嫦娥”工程核心技术的 LNG 海陆装卸成套设备成功将跨国公司产品挤出国内市场。

（四）科技基础设施建设取得突破

科技服务平台建设不断加快。2006 年，市政府批准成立的市科



技创业服务中心正式运作，以“一中心多园区”的形式，首期建成高新区科技创业园，具备提供创业流程、辅导培训、创业投资、技术转移及交易、网络信息等综合性服务能力。拓展平台载体，提高人才吸纳承载功能，加快各类人才平台载体建设。打造市科技创业城的核心载体，占地面积530亩，总建筑面积约68万平方米，总投资50亿元，分科技研发区、科技服务区、科技展示区、科技商务区、人才公寓区五个功能区，2014年8月，一期10万平方米已经具备入驻条件。推进连云港高新区“以升促建”，2014年力争连云港省级高新区升格为国家级高新区。

加大重大研发机构建设力度。围绕连云港市海洋特色产业科技创新和全市加快发展的需要，主动设计、创新模式，整合集成高校、科研院所和企业资源，与中国科学院、省政府共建的中科院能源动力研究中心已完成投资5.2亿元，研发与实验设施面积达3.9万平方米，正在全力争取“高效低碳燃气轮机实验装置”国家重大科技基础设施和燃气轮机国家科技重大专项项目。建成江苏省海洋资源开发研究院、国家硅材料质检中心、省高性能纤维检测中心、港口物流公共技术服务中心等公共平台30多个。企业研发机构成效突出。全市95%以上大中型企业设立了研发机构，60%以上大中型企业与高校、科研单位实行了联合开发。

（五）科技进步推动农业增效

1996年市政府成立连云港市星火产业开发带建设协调领导小组；各县充分发挥了各地的资源优势，优化配置技术、资金、人才等生产要素，坚持从本地的实际出发，统筹规划，集成实施，加强关键技术的科技攻关，促进优势产业的形成与发展。2003年，国家科技部、农业部在连云港联合召开“全国星火富民经验交流会”，总结推广连云港市在发展星火支柱产业、带动农业增产增效和农民增收致富方面的典型经验。植物新品种连粳2号、4号及连麦2号通过



国家和省级审定，连粳5号、6号被选为“国家粮食丰产科技工程”项目试验品种。深入开展“送科技下乡、促农民增收”活动，东海县、赣榆县列入科技部“科技富民强县专项行动”计划。2007年，赣榆县宋口村被列入科技部全国首批“新农村建设科技示范村”，为苏北地区唯一列入的村，该村同时为省新农村建设科技示范村。

近年来，加快发展现代农业，完善农村科技服务体系。东海县获批国家可持续发展实验区。灌云“新型农机装备”、灌南的“食用菌”、东海“特色果蔬”3个产业被认定为省重点支持特色产业，赣榆海洋资源综合利用科技园的“海洋水产产业关键技术集成创新”项目入选省农业科技支撑计划重点支持园区项目。水稻广两优矮93、中作稻2号、小麦连麦8号、洋葱连葱9号、连葱10号等5个农业新品种通过审定。以园区建设为载体，大力推进农业产业升级。建成全国最大的紫菜生产加工基地、泥鳅养殖基地和全省最大的鲜切花生产基地，培育市级以上特色农业生产基地21个、市级以上“一村一品”示范村镇42个。四个县全部列入国家科技富民强县专项计划。建有5个省级现代农业科技园，市级园区47个。龙头企业培育取得显著成效。全市有省级农业科技型企业37家，市级80家。全市已建有农村科技服务超市8家分店、37家便利店，并全部获得省科技厅立项扶持，选派1125名科技特派员，建立“科技特派员工作站”“农村实用人才培训基地”“农村人才服务站”等近百个，年均开展农村实用技术培训20万人次。

（六）协同创新深度融合

以市场应用与实现产业化为导向，在开放中推进科技进步与创新，调整科技工作方式，拓展科技工作空间，充分调动各类科技资源和创新要素向连云港市集聚。组织举办了“连云港市新医药、新材料成果展示洽谈会”“东南大学科技成果展示洽谈会”“中科院—江苏省海洋高技术产业对接洽谈会”“中科院院士连云港行”



等大型产学研对接活动。深入推进与中科院系统的合作，连云港市与中科院签订了全面合作协议，2007 年成功举办“中科院—江苏省海洋高技术产学研对接洽谈会”“科学与中国” 院士行等高层次科技对接活动，中科院系统 9 家涉海研究所与连云港市建立“9+1”合作机制。先后与中科院、南京大学等近 30 家重点高校院所建立战略合作关系，建产学研联合重大创新载体 20 个，数量列苏中、苏北地区首位。组建了抗肿瘤药物、硅材料等国家和省级产业技术创新战略联盟，东海县成为首批产学研产业协同创新基地，江苏核电有限公司获批国家级国际科技合作基地。

在新医药、新材料等优势产业领域，构建以德国、美国、以色列为高端源头，以上海、北京为研发高地的协同创新网络。先后举办了苏州产业合作恳谈会、南京新特产业技术创新联盟暨政产学研用合作恳谈会、中关村战略合作框架协议签约仪式、深圳市经贸活动、“一带一路” 城市系列活动等， 全市已建立校企联盟累计达到 740 个，涉及高校院所 110 家、学科团队 522 个、专家团队 26696 人。通过产学研联合，带动了高层次人才和先进理念的引进和技术的再创新，实现了产业提升和成果转化的良性互动发展。2011 年起设立产学研联合创新资金， 先后建成了南京大学连云港高新技术研究院等联合创新载体 20 多个，其中受省资助的省重大创新载体 11 个，获拨款 4000 多万元。

（七）创新型城市建设全面深化

2011 年 5 月底，国家科技部依据区位优势、产业特色、创新基础、发展潜力等条件，将连云港市批准为最新一批 4 个国家创新型试点城市之一，成为苏中、苏北地区首个国家级创新型试点城市。连云港市成立了以市委书记为组长、市长为第一副组长的国家创新型城市建设工作领导小组， 加强组织领导和和统筹协调。2012 年、2013 年分别召开全市性大会，出台了推进科技创新工程、加快



国家创新型城市建设的《总体规划》《实施意见》《若干政策》和《关于加快建设人才强市的意见》《关于加快企业为主体市场为导向产学研相结合技术创新体系建设的实施意见》《关于推进知识产权战略的实施意见》等 10 多个政策文件，并将重点项目和任务列入市政府目标考核体系。海州区、东海县获批省级创新型试点区县，柘汪、新坝等 8 个乡镇获批省创新型试点乡镇。全市共建立国家级产业基地 5 个、省级科技产业园 6 个、省级科技企业孵化器 13 个；建有国家级企业重点实验室、工程（技术）研究中心 8 个，省级重点实验室、工程（技术）研究中心 106 个。建成苏北唯一的国家靶向药物工程技术研究中心和中药制药过程新技术国家重点实验室。全市拥有国家级产业基地 5 个、省级科技产业园 6 个、省级科技创业园 13 个，科技创业园面积达 57.4 万平方米；海州区、东海县获批省级创新型试点区县，柘汪、新坝等 8 个乡镇获批省创新型试点乡镇。

三、连云港科技事业发展的主要经验和启示

（一）发挥优势突出特色，不断做大做强优势产业

充分发挥优势，确定符合实际的产业目标。始终扭住培育壮大优势特色产业不放松，突出高端化、特色化、新型化，确立打造江苏新的高新技术产业集聚区这一全市科技工作的主线，以加快创新型经济发展为目标，以突破重大共性和关键产业技术、提升产业自主创新能力为主攻方向，大力发展特色高新技术产业和战略性新兴产业，推动主导产业高端化、新兴产业规模化、传统产业品牌化，高新技术产业保持总量快速增长、质态不断提升、结构日趋优化的良好发展态势，对经济发展贡献份额不断提高，新医药、新材料、新能源产业已成为全市最具竞争力和发展潜力的战略性新兴产业。新兴产业发展迅速，形成以新医药、新材料、新能源为代表的新兴产业体系。

（二）围绕中心服务大局，积极增强科技创新工作活力



将科技工作融入发展大局，充分发挥政府在推动科技创新方面的引领作用，引导和带动全社会共同推动科技工作。不断加大推动科技创新的组织力度，形成全市上下全力推动科技创新创业的强大合力。围绕产业调整需要配置创新资源，按照经济增长目标突出抓科技产出，遵循经济科技发展规律前瞻性布局新兴产业。在更高层次更广范围组织科技创新；大力吸引更多的先进技术、成果、人才向连云港市集聚；加强基础性领域和民生领域的部署，显著提高科技资源使用效益和科技工作的覆盖面，走出一条富有地方特色的科技发展路子。推动科技创新创业作为转型发展的重要突破口和着力点，为推动全市经济发展发挥支撑作用。

（三）坚持解放思想改革创新，有效营造科技创新良好氛围

强化科技管理工作不断创新，积极探索科技服务发展的有效方式。突破固有思维模式和经验束缚，推动科技系统工作思路和机制创新，不断开创连云港市科技工作崭新局面。加强高技术前沿领域战略部署，利用沿海开发进入国家战略带来的政策聚集、目光聚焦、要素聚合效应，积极引进重大科技创新平台，直接从高端切入发展新兴产业，实现产业链、价值链高端跨越，提高高新技术产业爆发式增长和核心竞争力。注重科技管理工作不断创新，积极探索科技服务发展的有效方式。强化责任意识、效率意识和服务意识，做到计划为工作服务，程序为任务所定，规范为目标所用，服务于全市发展需要。

（连云港市科技局）



1985 年,全市第一所省属普通高校
——淮海工学院创建



第一章

连云港教育事业的改革与发展

百年大计，教育为本。自连云港市加入全国首批沿海开放城市以来，30 年沧桑巨变，30 年光辉历程，历届市委、市政府高度重视教育工作，坚定不移地推进教育发展，积极落实人才强市战略，将教育放在优先发展的战略地位，逐步推动连云港市教育事业步入又好又快的发展新轨道。

一、连云港市教育发展历程

（一）“教育改革”之起步探索阶段(1984 年—1989 年)

城乡学制改革全面展开。1984 年全市推行年满 6 周岁半（1978 年 2 月 28 日前出生）的学龄儿童全部入学制度。市区小学执行《江苏省全日制六年制小学暂行教学计划》（试行草案）。赣榆、东海、灌云三县小学实行五年制。每节课 40 分钟，统一使用部编教材。全市初中年级执行《全日制六年制中学教学计划》，使用人民教育出版社的教材。1986 年，开设培智班，安排残疾儿童入学。1989 年，连云港市实施《九年（八年）义务教育规划》，小学入学年龄市区为 6 周岁半，三县为 7 周岁。

课程改革进入起步阶段。1986 年，随着《中华人民共和国义务教育法》的颁布和素质教育改革方向的确立，为基础教育课程体系的调整提供了契机，基础教育课程体系进入一个新的时期。从 1985 年秋季起，原云台区大村小学开始《现代小学数学》实验教材教改实验。1986 年秋季起，海师附小（城市小学）、东海县实验小学（县城



小学）、新县小学（市郊农村小学）六个班参加教育部课程教材研究所小学数学教材研究实验组编写的《小学实验课本数学》的教学实验工作。

教育教学改革成果初步涌现。1986 年起实行《连云港市教育教学改革成果奖励条例》，包括参评条件、成果内容、奖励、等级和评选办法等。同年全市评出连云港市教育教学改革成果二等奖 8 项，三等奖 17 项。1985 年以来，教研员参编教材、教师用书 110 本，在国家核心期刊上发表论文 120 余篇，组织学生获得奥林匹克省级及以上一等奖 358 人次。从 1987 年起，每年四、五月份，教科所承办全市青年教师“五四”杯论文竞赛。1989 年进行第二次教育教学改革成果评比，评出二等奖 10 个，三等奖 25 个。

（二）“教育大跃进”之快速发展阶段（1990 年—2003 年）

继续深化课程改革。1989 年起全市义务教育阶段陆续实施《义务教育全日制小学、初级中学教学计划（试行草案）》，1993 年起全市义务教育阶段陆续实施《九年义务教育全日制小学、初级中学课程计划（试行）》，1993 年的课程计划与 1989 年的教学计划相比，有以下几个突破：（1）首次明确了九年义务教育课程的分阶段目标。（2）首次将“活动”与“学科”并列，成为课程结构的一部分。（3）首次将地方课程列入国家课程计划。（4）在小学首次开设了综合性的文科课程“社会课”。这一时期有课程改革最为突出的表现是：确立了“一纲多本”的课程改革方略；在课程目标、内容、组织、结构等方面大胆借鉴国际上先进经验，如“个性发展”“选修课程”“活动课程”等内容在教学计划、课程计划中都占有重要地位。1994 年为执行新工时制，国家教委对中小课程（教学）计划进行了调整，同时相应调整了有关学科教学大纲的内容和要求，连云港市从秋季新学年开始实行。

开展小学教师教学基本功训练活动。根据《江苏省小学教师教



学基本功要求》,1992 年在全市范围内广泛开展小学教师教学基本功训练活动,1993 年启动中学教师教学基本功训练活动。为了做好考核工作,采用了三级办法,市、县(区)、乡(镇)分工合作,同抓共管。实施连云港市中小学教师继续教育证书制度,规定初级职称教师必须接受每年不少 42 学时或连续五年累计不少于 355 学时继续教育(不含合格学历以下教育)。2001 年以来为了落实"先培训,后上岗,不培训,不上岗"的课程改革要求,全市范围内启动"五训机制",即以会代训、以课代训、以研代训、以评代训、以考代训。

实施"应试教育"向"素质教育"的转轨。1990 年,根据国家教委《关于改进和加强教学研究工作的若干意见》和省教学工作会议精神,召开全市教学工作会议,提出了加强教学管理、深化教学改革,提高教育质量的意见。克服"应试研究"的偏向,开展"素质教育"研究。围绕"现代教学观念和教学目标""学科教学中德育渗透""教学评价方法""计算机辅助教学"等方面开展了课堂教学研究。开展了大规模的公开课活动,先后组织了特级教师上示范课、观摩课,基本功、优质课获奖选手上汇报课,中青年骨干教师上公开课、研究课活动。狠抓了两个"一",即抓好"一张课表"——要求各校严格执行国家教委颁布的教学计划,开齐开足各门课程;上好"每一堂课"——要求广大教师认真钻研教材,改革教学方法,努力引进现代教学手段,向课堂要质量,要效益。

深化职业教育体制改革。2002 年,连云港市加强了职业教育管理体制的改革,打破条块限制,对全市职业教育进行了资源重组,将原属于经贸、建设、化工、商业、劳动、供销、工会等行业和部门举办的 7 所职业类学校划归市教育行政部门统一管理,组建了新的市职教中心、旅游学校、高级技工学校三大职教集团。赣榆县职业教育资源实行 10 校整体合并,建设了占地 400 余亩的县职教中心。灌云、灌南等县也将城区职业中学、电大、教师进修学校等进行



整合，改建成教育中心。

改善办学条件。1990 年，基本完成 18 个乡镇实施初等义务教育和 11 个乡镇实施初中义务教育的任务。经过层层检查验收，全市有 41 个乡镇达到省颁初等义务教育的办学标准、7 个乡镇达到省颁九年义务教育的办法标准，有 46 所中小学为市局常规管理试点学校。1991 年，实现当年产生新危房，当年消除。1993 年，全市新建、修建、扩建校舍 15.3 万平方米。1996 年，结合实小验收，创建市、省级重点中学及国家级示范学校标准化验收，被列入市政府目标的海州高级中学逸夫楼、港师附小教学楼等交付使用，新海中学实验楼已顺利完成主体。1997 年，全市有 8 所学校被评为省级模范学校。1998 年，12 所学校被确认为市普教系统第二批“优秀管理、优秀环境”十佳校园。2000 年对全市中小学校舍进行了普查，对危旧校舍进行了鉴定，建立了危房台帐，制定了危房改造三年计划。开展创建初等教育整体合格乡镇和义务教育办学条件达标活动，确认赣榆县等 9 所学校为连云港市首届模范学校，东海县中学等 58 所学校为连云港市一级学校。同时，从办学条件、师资队伍、教育教学质量等诸方面对全市 55 所中小学进行了新一轮定级评估。2001 年，制定全市进行第二轮布局调整和“改薄”白皮书，召开会议对新一轮改造薄弱学校和布局调整进行部署。全市所有危房全部改造完毕，实现中小学无危房，三年改危任务提前一年完成。

（三）“教育均衡化”之转型提升阶段（2003 年至今）

新课程改革的实施。2002 年秋季新学期小学段（市区）开始课程改革实验工作，2003 年秋季新学期四县小学段进入课程改革实验。2004 年秋季新学期初中段开始课程改革实验工作，2005 年冬季新学期全市高中段开始课程改革实验工作。这次课程改革的主要特点表现在以下几个方面：第一，确立三维目标，把原来目标单一的课堂转变为目标多维的课堂。第二，开设综合课程，大力提倡



课程综合化，设置跨学科的综合课程，如一至九年级的音乐、美术合称为“艺术”，七至八年级的历史和地理合称为“历史与社会”，生物、物理、化学合称为“科学”，从小学三年级起开设综合实践活动课程，作为必修课。第三，实行弹性课程管理，新课程具有弹性，充分发挥师生的差异性和主动性。第四，推进“一纲多本”的教材政策，结束了“一个大纲，一套教材”的历史。第五，开发地方课程和校本课程。与宿迁市、淮安市联合开发了地方文化课程《淮海文化》。不少学校也积极尝试开发校本课程，如师专一附小的《大圣故里》、东海县实验小学的《少儿版画》、灌云县实验小学的《奇思妙想》、赣榆县沙河二小的《农家故院》、新海实验中学的《海文化研究》、海头中学的《大海，我的故乡》、东海县实验中学的《水晶文化研究》、猴嘴中学的《淮盐咸天下》、云台中学的《诗画云台》等。

引进市场机制，深化教育体制改革。2004 年 2 月，市教育主管部门引进市场机制，深化教育体制改革。完善教育管理体制，强化政府办学行为。继续完善农村教育管理体制改革，积极配合政府调整财政支出结构，着力做好农村中小学教师工资的保障工作，继续做好企业办学分离后学校的管理工作。积极进行办学体制改革，实现办学主体多元化。积极在公办学校中引入民办运行机制，大力发展民办教育，鼓励、支持普通高中、职业学校“名校办民校”，大力开展教育招商引资活动，利用各类社会资本发展教育。强化人事分配制度改革，激发教师工作积极性。全面推进学校内部管理体制改革，全面实行教职工全员聘任制，逐步推行区域内中小学教师轮岗制度，加强中小学编制管理，深化教师职称改革，推行评聘分开、竞争上岗的管理机制，强化教师准入制度，加大学科带头人培养力度。

2005 年 2 月，市教育主管部门继续完善教育管理体制改革。完善农村义务教育管理体制改革，将“以县为主”的农村义务教育管



理体制落实到位，实现“四个统一”。进一步强化乡镇政府实施义务教育的责任。继续做好企业办学的分离工作。积极进行办学体制改革。进一步规范义务教育阶段办学体制改革行为，严格控制义务教育阶段办公办民助学校，公办民助学校实行“三独立”，开放非义务教育市场，鼓励社会力量以多种形式办学。规范民办教育秩序，强化对民办学校的管理。允许非义务教育阶段的少数公办学校实行教育成本分摊制度的改革实验，引入民办学校的运行机制。继续搞好高校后勤社会化改革，优化学生的生活和安全环境。加强人事制度改革。建立人力资源配置市场化的运行机制。加强机构编制管理，落实教师准入制度，实现师资的合理流动。全面推进学校内部管理体制改革，逐步建立适应事业单位各自特点的内部分配激励机制。继续推行教职工全员聘任制，扩大教干选任范围，形成择优聘任、能进能出的良性机制，逐步推行区域内中小学教师轮岗制度，深化教师职称改革，推行竞争上岗的管理机制。

二、连云港教育取得的主要成就

（一）教育现代化建设水平苏北领先

出台了《连云港市中长期教育改革和发展规划纲要》，提出了建设教育强市、实现教育现代化的战略目标，明确了工作指导思想、基本方针和主要措施。切实将县（区）域教育现代化建设放在重要位置，不断加大工作力度，创新工作举措。召开专题会议对县域教育现代化创建工作进行全面部署，按照“与本地区基本达小康的进程保持相对一致，适度超前，分时段推进”的原则，制定实施《县（区）域基本实现教育现代化实施方案》，建立了“教育现代化创建”专题网站，教育现代化创建工作取得突破性进展。赣榆区、海州区、连云区、开发区、灌南县已顺利通过教育现代化建设水平现场评估。

（二）基础教育均衡发展水平不断提高



学前教育加快发展。市政府出台了《关于加快学前教育改革发展的意见》,全市创建省级优质幼儿园 148 所,新、改、扩、建幼儿园 149 所,幼儿园办园条件得到大幅改善。义务教育均衡发展。完善“控辍”工作制度和责任追究制度,做好留守儿童和“三残”儿童教育工作,确保适龄儿童少年一个不少接受义务教育。在新浦海州城区义务教育阶段学校实施委托管理,组织新海实验中学等 6 所优质学校对新浦中学初中部等 6 所薄弱学校实施委托管理,薄弱学校办学实力快速提升。稳妥做好改制学校清理整顿工作,全市 15 所义务教育阶段学校回归公办。科学调整城区义务教育阶段学校招生政策,全部实行划片就近入学。师专一附小和师专三附小合并组建师专一附小教育集团,优质教育资源不断扩大。副省长曹卫星对连云港市推进义务教育优质均衡发展工作作出专门批示,给予充分肯定。普通高中优质发展。创建四星级及三星级普通高中 12 所,全市普通高中学生在三星级及以上高中就读比例达 91.6%。高考普通类本科达线人数连续两年突破万人。新海高级中学入选省首批普通高中创新人才培养试点校,2 个实践课程基地被批准为江苏省首批普通高中课程基地。2010 年连云港市被评为“江苏省推进基础教育课程改革工作先进市”。

(三)职业教育基础能力建设持续加强

全市现有国家级中等职业教育改革发展示范校 2 所、国家级重点职业学校 12 所、省高水平示范性职业学校 8 所、四星级中等职业学校 6 所、三星级中等职业学校 5 所,创建国家级职业教育实训基地 3 个、省级职业教育实训基地 17 个、省级品牌和特色专业 6 个、示范专业 40 个。2008 年以来组织参加全国、省职业院校技能大赛,获全国一等奖 3 名、二等奖 2 名、三等奖 1 名,省一等奖 11 名。2011 年,赣榆县被确定为江苏省首批职业教育创新发展试验区。大力开展农村成人教育,年均进行农村劳动力转移培训 4.7 万人次、



农村实用技术培训45万人次，不断提升农村劳动力技能与就业能力，为新农村建设做出积极贡献。

（四）高等教育发展层次得到实质性提升

高等教育合作办学取得突破性进展，引进江苏师范大学与连云港师范高等专科学校合作建办江苏师范大学连云港校区，2011年，江苏师范大学连云港校区录取500名师范本科生；与南京医科大学签订协议，康达学院整体搬迁来连；与江苏大学签订全面合作协议，共建江苏大学连云港工程研究院和江苏大学连云港学院。淮海工学院大学科技园经省科技厅、教育厅联合批准为省级大学科技园，南京大学连云港高新技术研究院、南京工业大学连云港海洋工程研究院正式挂牌运行。连云港职业技术学院、连云港师范高等专科学校、工贸高等职业技术学校、中医药高等职业技术学校、市体育运动学校、财经高等职业技术学校、连云港中等专业学校建成使用。

（五）中小学办学条件不断改善

先后实施了“四配套”“农村教育两项工程”和城乡学校结对帮扶工程等，投入资金6亿余元，全市义务教育合格学校建设任务基本完成。制定了《连云港市市区中小学布局规划》（2008–2030年），城市发展与配套建设中小学融入全市总体规划。全面推进中小学校舍安全工程，至目前，全市新建、加固维修校舍面积达152万平方米。扎实推进教育重点工程建设，连云港高级中学、赣榆县第一中学、灌云高级中学、东海中等专业学校、灌南中等专业学校、大港中等专业学校、新海实验中学苍梧校区、海州实验中学新教学楼、市特殊教育中心综合楼等建成使用。全面推进教育信息化工作，完成基础教育信息化公共服务体系平台建设，实现江苏教育科研计算机专网省市县对接，全市各县区全面完成平台接入工作。教育技术装备水平进一步提高，连云港市在省教育技术装备综合评估中



名列第一，荣获“省教育技术装备先进集体”。

（六）教师队伍综合素质持续提高

强化师德建设，建立了师德监督预警机制，组织开展了教育法规学习、师德标兵宣讲、师德论文评比等活动，师德师风建设得到切实加强。2008 年以来，表彰优秀教育园丁、师德模范、师德标兵、“农村教师突出贡献奖”、“中等职业学校突出贡献奖”1068 名，评选优秀校长、优秀班主任、学科带头人近 1000 人，2 名教师被评为全国模范教师，6 名教师被评为全国优秀教师，49 名教师被评为省特级教师，24 名教师被评为省优秀教育工作者，赣榆县金山职业高级中学和灌南县孟兴庄中心小学被评为 “全国教育系统先进集体”。深入推进 “千校万师支援农村教育工程” 和 “万名大学生支教工程”，来连支教教师和优秀大学毕业生达 1000 余名，农村中小学教师结构得到进一步优化。注重教师培训，2008 年以来培训教师 7.5 万人次。全面实施中小学高层次人才“333 工程”，培养骨干教师、骨干班主任和骨干校长 2100 名。连云港市被评为 2010 年度“江苏省师资队伍建设先进市”。

（七）素质教育实施水平不断提升

德育工作不断加强。深入开展弘扬培育民族精神月活动、中小学“三养成”教育等活动，积极开展心理健康教育。扎实推进中小学生素质教育实践基地建设，建成连云、灌云、灌南、东海、赣榆等 5 所素质教育实践基地，年均参加实践活动的学生达 3.6 万人次。体卫艺活动全面开展。全面推进“阳光体育活动”，确保中小学生每天一小时锻炼时间；全面实施中小学体育艺术“2+1 项目”，积极开展“阳光体育联赛活动”和中小学艺术系列活动，在省教育厅组织的高校新生身体素质测试中，综合指标连续 3 年列全省第二位。全市各级各类学校及幼托机构连续五年无食品卫生安全事故和大的传染病疫情发生。教育科研工作成绩显著。省“师陶杯”“教海探航”论



文竞赛中，连云港市获得一等奖的论文数连续多年列全省之首。

（八）教育发展保障力度不断加大

学校生均公用经费基准定额逐年提高，2011 年分别提高到小学每生每年 550 元、初中每生每年 750 元，小学、初中家庭经济困难寄宿生生活费补助标准分别提高到 750 元、1000 元。免费政策全面落实，义务教育阶段全面免除学杂费、免费提供教科书、作业本，真正实现了义务教育免费教育。切实做好扶贫助学工作，2008 年以来，为义务教育阶段家庭经济困难寄宿生补助生活费 4568 万元；按 1500 元标准为普通高中家庭经济困难学生和中等职业学校一、二年级学生发放助学金，2008 年以来累计金额达 2.13 亿元；为家庭经济困难应届大学新生提供助学金，仅教育系统发放助学金 1216 万元，全市无一名学生因贫困而失学。

三、连云港教育发展的经验和启示

（一）加大教育经费投入是教育发展的根本保障

要依法增加教育投入。落实政府提供公共教育服务职责，把教育作为财政支出的重点领域予以优先保障。建立教育经费稳定增长机制，健全以财政拨款为主、多渠道筹措经费的教育投入保障体制，大幅度增加教育投入。确保财政教育拨款增长明显高于财政经常性收入增长、生均教育费用逐步增长、教师工资和学生人均公用经费逐步增长，确保全市财政教育支出占一般预算支出的比例达到省核定的比例，确保全社会教育投入增长高于地区生产总值增长。积极化解公办学校基本建设债务，严格控制新增债务。加强教育经费管理和使用监督，建立教育投入增长监督制度。建立教育投入公告制度，主动接受社会监督。

（二）提升基础教育均衡发展水平是教育公平的基石

学前教育加快改革发展。学前三年教育入园率达 98%以上。加大公办幼儿园发展力度，城区公办园占比达 60%以上，县域公办园



占比达70%以上。加大财政对幼儿园建设的投入，将学前教育经费列入各级政府财政预算，新增教育经费向学前教育倾斜。每个乡镇、社区至少办一所达省优标准的公办幼儿园，所有幼儿园均达省颁合格标准。义务教育优质均衡发展。健全城乡一体化的义务教育发展机制，在财政拨款、教师配置、学校建设等方面向农村学校、薄弱学校倾斜，改善办学条件，缩小办学差距。按照《江苏省义务教育学校现代化办学标准》，实施义务教育学校现代化建设工程。推进“义务教育优质均衡发展示范区”创建工作，采取托管、组建教育集团、区域内教师和校长定期合理流动等措施，力争通过5年时间，全市义务教育实现均衡化发展。普通高中教育特色多元发展。大力推进学校办学模式多元化和育人方式多样化，积极开展研究性学习和社会实践活动。2013年，全市公办普通高中全部达到省优质普通高中标准，建设省普通高中课程基地13个，建立省拔尖创新人才培养基地项目7个。特殊教育满足群众需求。基本普及残疾儿童少年15年免费教育。率先实现教育现代化。到2012年基本实现教育现代化。到2013年，教育投入、事业规模、普及水平和发展质量明显提升，教育对经济社会发展的贡献率显著增强。

（三）提升职业教育创新发展水平是教育服务地方的重要举措

建设江苏沿海职业教育品牌区。紧密结合江苏沿海发展战略的实施，围绕我市经济发展“六大区域性中心”建设和“七大工程”实施，打造一批具有江苏沿海特色的职业教育集团、职业教育实训基地和特色专业，着力打造江苏沿海开发应用型技能人才培养高地。推进职业教育创新发展实验区建设。2013年建设国家级高水平示范性职业学校3所、江苏省高水平示范性职业学校8所。中等职业学校调整至20所左右，公办中等职业学校全部达到国家级重点学校标准，中等职业学校毕业生就业率达98%以上。加快品牌专业和特色专业建设。积极推进各职业学校调整专业结构，重点抓好一



批骨干专业建设。面向沿海产业、临港产业、先进制造业和现代服务业，重点建设一批与就业市场有效对接的特色专业，使职业教育的培养目标与企业和社会的需求同步。建设国家级示范性实训基地 5 个、省级高水平示范性实训基地 12 个。

（四）提升高等教育发展层次与水平是丰富教育内涵的重要载体

打造江苏沿海高等教育特色发展区。截至 2013 年，形成以多科性大学为“龙头”、以海洋优势特色为主、办学层次分明、功能结构优化、满足地方产业需求的高等教育特色发展区。提升高校办学内涵和科技创新能力。加大高等教育内涵建设，推行学分制和弹性学制，拓展大学生自主学习空间。创新人才培养模式，建立高校与科研院所、行业企业联合培养人才的机制，强化实践教学环节和实训基地建设。2013 年，建成省部级重点学科 7 个、省级特色专业 21 个、品牌专业 3 个、国家级特色专业 3 个，建成国家重点实验室或国家重点实验室培育基地 1 个、省级重点实验室 1 个。提升服务地方社会经济发展能力。加强建设高校产学研合作平台建设，提高高校科技成果转化率。2013 年，产学研合作基地已达到 156 个。鼓励高等学校面向社会开放教育资源，充分发挥高校在职业培训和继续教育的优势，为社会提供高技能人才培训、知识咨询服务。

（五）改善中小学办学条件满足人民群众对优质教育的需求

加快教育重点工程建设。按照省教育现代化标准要求，做好老城区学校升级改造、新城区学校配套建设工作，保证中小学校建设与城市发展同步，满足人民群众对优质教育的需求。加大农村中小学布局调整力度，每个乡镇建好一所中心小学、一所中心初中。全面完成中小学校舍安全工程，使大市区和县域义务教育学校布局更加科学合理。推进教育信息化建设。2013 年，全市 47%的学校建成综合数字化校园，加强优质教育资源开发，建成市级资源中心集



中管理目录、资源分布存储的教学资源库。加强公共学习资源建设，丰富数字图书、电子期刊和网络课程，实现城乡共享、师生共享。

（六）提高素质教育实施水平是提升教育质量的重要保证

加强学生思想道德教育。进一步加强和改进未成年人思想道德教育，把德育有机融入各学科教育教学中。积极推进以营造浓厚育人氛围、建设体现时代特征、连云港特色、学校特点的校园文化。完善校外德育教育体系、加快构建学校、家庭、社会三结合的德育教育网络，促进学生的全面发展。深化教育教学改革。推进校本课程开发，打造以连云港陆桥文化、《西游记》文化为特色的活动课程、研究课程、环境课程、网络课程。增强课程与教学的选择性和多样性，坚持因材施教，学思结合，知行统一，大力推进启发式、探究式、讨论式、参与式等教学方式，切实减轻学生课业负担，着力培养学生的创新精神、综合素质和实践能力。加强学校体卫艺工作。坚持“健康第一”的理念，深入推进中小学生“阳光体育运动”，全面实施体育与艺术“2+1”工程，确保中小学生每天一小时体育锻炼时间。完善教育质量监测体系。建立适应创新人才成长的多元评价机制，全面推行学生综合素质评价。科学制定学校评价标准，形成学校自主办学、主动发展的良性机制。完善教学质量激励机制，健全贯穿幼儿园、小学、初中、高中全过程的质量管理和监控机制，建立分层定位和分类指导的人才培养质量标准和教育教学评价体系。

（七）提高师资队伍综合素养是教育持续发展的动力源泉

加强师德建设。修订完善《中小学教师师德考核办法》，制定出台《中小学教师师德师风考核管理办法》，评选“连云港市师德模范”30 名、“连云港市师德标兵”300 名、“连云港市优秀教育园丁”1500 名。强化教师培训。建立健全教师培训机构，形成完整的市、县（区）、校三级培训体系，建成“连云港市教师研修中心”，按照省标



准建成4个县级教师研修中心。形成门类齐全、层次清晰的学科教师、班主任和校长培训体系。优化教师队伍结构。2013年，幼儿园、小学教师中具有专科学历的比例分别达90%、95%以上，其中具有本科及以上学历的比例分别达40%、60%以上。初中教师、高中教师、中职教师中具有本科及以上学历的比例分别达到95%、99%、97%以上，其中具有研究生学历（学位）的比例达5%、12%、12%以上。高职院校和中职学校“双师型”教师比例达到78%和70%以上。壮大骨干教师队伍。至2013年，全市在职在岗的“江苏省特级教师”保有量达到110人左右、“江苏人民教育家”培养对象达8人左右、义务教育阶段每所农村中心小学、初中至少有一名市级骨干教师。

（八）构建现代教育体系是全民教育终身学习的时代选择

建设学习型学校。推进街道、乡镇学习型社区建设，乡镇成人教育中心校通过提升改造全部转变为功能全、覆盖广、辐射强的社区教育中心。截止2013年，全市乡镇（街道）、村（居）社区教育基地全面建成，城市居民参与社区教育活动数达到60%以上，农村居民达到40%以上。完善成人社区教育。加强社区教育阵地建设，实现社区教育资源的综合利用。2013年，全市创建省级农科教结合示范基地10个、市级30个，省级社区教育中心15个、市级40个，省级社区教育示范乡镇10个，争创国家级社区教育示范区2个。建立民办教育体系。至2013年，创建2–3所三星级民办高中学校，3–4所省级示范初级中学，创建一定数量的省级实验小学和幼儿园，培训机构能满足广大人民群众多种高质量需求，基本形成布局合理、规模适度，与公办学校共同发展，具有连云港特色的民办教育发展格局。

（连云港市教育局）



2014 年，江苏女子民乐团赴
新疆开展“中国梦·丝路情”巡演



第二章

连云港文化事业的改革与发展

1984年，连云港市被国务院列入国家首批沿海开放城市。30年来，全市文化建设坚持先进文化前进方向，坚持“两为方向”、贯彻“双百方针”，以满足人民日益增长的精神文化需求为出发点和归宿，弘扬主旋律，传播正能量，在开拓创新中奋力拼搏，在持续提升中全面发展。30年来，全市文化设施网络逐步健全，公共文化服务体系初步形成；艺术创作和精品生产成果丰硕，频繁摘金夺银；文化遗产保护卓有成效，优秀地方文化有效传承；文化产业发展提速升级，文化市场管理规范有序；对外文化交流日益频繁，文化体制改革步伐加快，文化队伍建设全面加强，文化大市、文化强市建设的基础不断牢固，为宣传连云港，提高连云港的对外美誉度，提升人民群众的生活质量做出了积极贡献。

一、连云港文化事业发展历程

（一）复苏繁荣阶段（1984年—1996年）

党的十一届三中全会召开后，连云港市各项社会事业开始复苏发展。1992年邓小平视察南方重要讲话发表和党的十四大召开，为文化发展注入了活力，催生连云港市文化事业加快复苏繁荣。全市群众性文化展演活动常年开展，传统文化庙会与节日节庆文化相得益彰，戏剧小品成为群众文艺演出的重要形式，徐福节、东海水晶节、连云港之夏等节庆活动相继举办并延续至今，逐渐形成地方文化品牌。1984年，连云港市举办首届专业剧团创作剧



（节）目调演，淮海戏、话剧、京剧一度演出不断，不久受电视等多元化娱乐方式的冲击逐渐衰微，1990 年后京剧团暂停演出。美术创作进入繁荣期，仅 1984 年至 1988 年，连云港市在省级以上报刊发表或参展的国画作品比新中国建立后 34 年总和还多。1992 年 10 月，市书画院正式建院并举办建院书画展。东海县版画创作多次在全国及国际赛事中获奖，在全省乃至全国产生影响。从国外传入的摄影艺术得到迅猛发展，全市各县区、各行业纷纷成立摄影工作者协会。1984 年后，随着各种文化形式的涌入，社会文化市场呈现勃勃生机，传统的民间演唱恢复发展，营业性舞厅、歌厅、桌球、录像厅、电子游戏厅等逐步遍布城乡。艺术研究和修志工作开创新局面，承接完成被列为国家艺术学科重点研究项目的《中国戏曲志》等五个项目连云港分卷编纂工作，出版《海州宫调牌子曲集成》《连云港市文化志》等五部专著，抢救研究湮灭近半个世纪的海州童子戏并拍摄电视资料片。

（二）大力推进阶段（1996 年—2006 年）

1996 年 12 月，江苏率先在全国提出文化大省建设。党的十六大为文化建设进一步指明了方向。其间，连云港市启动了文化大市建设，全市文化建设在探索中大步前进，制定并实施了《关于加快文化事业建设若干经济政策的意见》等文件，贯彻实施文化部推出的开展创建“文化先进县工程”、“全国边疆文化走廊建设工程”、少儿文化“蒲公英”计划等，全市兴起文化设施建设高潮，市文化艺术中心、市博物馆新馆开工建设，推出了舞蹈诗《云港云》、话剧《车站浪漫曲》等一批优秀作品，戏剧小品创作走在全省前列，广场文化活动逐渐占据群众文化主导位置，网吧、量贩式歌舞厅等新兴文化娱乐场所快速发展。连年举办西游记文化旅游节，不断加强对西游记文化的宣传推介。女子民乐团崭露头角，多次走出国门，成为连云港市对外文化交流的主力军。实施孔望山摩崖造像危岩加固工



程，藤花落龙山时代古城获评2000年度中国十大考古新发现，抢救性发掘海州双龙汉墓，出土西汉女性湿尸，震惊考古界。2002年市话剧团和市群众艺术馆进行整合，话剧演出中止。2003年，连云港市在全省率先成立独立建制的少儿图书馆，少儿流动书库工程在全省产生广泛影响。2004年，全市非物质文化遗产保护工程正式启动。

（三）全面发展阶段（2007年至今）

从党的十七大提出兴起文化建设新高潮的战略任务到党的十七届六中全会作出的《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》，从十八大到十八届三中全会，连云港市文化建设进入全面发展的新阶段，文化、广电、新闻出版（版权）管理体制实现一体化，文化事业与文化产业并驾齐驱，文物保护与非物质文化遗产保护同步加强，艺术生产与群众文化共同繁荣，文化体制改革步伐加快，文化综合执法管理逐渐深入。其间，市文化艺术中心、市博物馆新馆、市革命纪念馆等一批标志性文化设施建成使用，县级文化设施面貌显著改观，乡镇文化站、农家书屋、社区文化中心建设先后实现全覆盖，城乡四级公共文化服务网络基本形成，群众文化生活日益丰富；推出大型魔幻剧《梦境西游》、歌曲《和谐中国》等文艺精品，王咏梅音乐作品唱响全国，女子民乐团成为全省文化名片，市演艺集团挂牌运营。2010年2月，全市文化建设工作会议召开，提出到2020年把连云港建设成为中国沿海中部古今文化交相辉映、特色文化精彩纷呈的文化强市的奋斗目标。2012年2月，市委下发了《连云港市文化建设工程行动计划》，2014年出台了《连云港市深化文化体制改革实施意见》，进一步明确了到2020年文化改革发展的重点目标任务。

二、连云港文化事业取得的成就

（一）公共文化服务体系走向完善，文化服务能力逐步增强



加强公共文化服务，是实现人民基本文化权益的主要途径。连云港沿海开放30年特别是近年来，连云港市着力推进文化民生工程建设，不断完善城乡公共文化服务体系，全面提升公共文化服务水平，广泛开展群众性文化活动，群众文化生活日益丰富。经过多年的建设发展，全市初步形成了覆盖城乡、功能较全的四级文化服务网络，基本实现了“市有三馆一院、县区有两馆、乡镇（街道）有一站、村有一室、社区有一中心”的目标要求。先后建成开放市文化艺术中心、市博物馆新馆、市革命纪念馆、连云新城海鸥大型文化广场，连云港市首个文化综合体新世界文化城开工建设，广播影视文化产业城、连云区科教文化创业中心即将投入使用。四县“三馆”同步建成，功能不断完善，文化站、农家书屋、社区文化中心、广播电视村村及县级数字影院建设先后实现全覆盖。社区文化中心标准化建设成为国家第一批公共文化服务体系示范项目，东海县成功创建省级公共文化示范区，13个乡镇（街道）获批省级公共文化服务体系示范乡镇、街道。全市7家公共图书馆中有6家被评定为国家一级图书馆，四县文化馆均被评定为国家一级文化馆。至2013年底，全市文化广电设施覆盖率超过90%，万人拥有文化设施面积达883平方米。2014年，连云港市入选江苏省公共文化服务体系标准化建设试点城市。

（二）群众文化初步形成了“文化大舞台，大家一起来”的良好局面

特别是近几年来，通过市级带动、上下联动、城乡互动，广泛开展形式多样的群众性文化活动，定期举办社区艺术节、企业文化节、全民读书节、农民艺术节、戏剧节、“三新”文艺调演、音乐舞蹈节，2000年起年均组织举办“和谐文化进万家”广场文化活动300余场，两次获“全国特色广场文化活动”称号，东海的版画创作展览、赣榆的方言微电影、灌南的魔术杂技、灌云和海州的民俗文化



演出、新浦社区文化讲堂、连云的海滨文化艺术节等特色活动广受好评。2008 年以来，率先推进“三馆”免费开放，年均举办展览、论坛、培训等活动 200 余场，培育形成十大公共文化服务品牌，市文化馆的“市民文化课堂”、图书馆的“苍梧讲坛”、美术馆的“美术大讲堂”、少儿图书馆的“七彩夏日”、淮海剧团的“周末剧场”等系列活动，影响越来越大。大力实施“三送工程”，年均完成送戏下乡千余场、送书进农家书屋十万余册、送电影进村 17000 余场次。

（三）推出了一批优秀文艺作品，艺术创新能力持续提升

创作生产优秀作品，是文化繁荣发展的重要标志。1984 年以来，连云港市组织举办了六届专业剧团新剧（节）目调演、三届音乐舞蹈节、十余届戏剧小品比赛等艺术赛事，推出了话剧《车站浪漫曲》、舞蹈诗《云港云》，淮海戏《左邻右舍》，魔幻剧《梦境西游》，大型音舞蹈诗画《大潮连云》、《风从海上来》，歌曲《和谐中国》等一批优秀作品，在省戏剧节、音乐舞蹈节等一系列重大文艺赛事上屡获大奖。出版《连云港优秀剧作选》及三部个人剧作选。美术创作不断摘金夺银，工笔画、东海版画多次获省级以上美术展赛金奖。2007 年始，每年开展新农村文艺作品征集活动，并将优秀作品辑录成册，免费发放给基层文艺团体及农民剧团使用。2002 年市歌舞剧院成立女子民乐团，经过 10 多年的发展，乐团实现 4 次人才升级，从当初歌舞剧院的内设 10 余人小团发展为 40 多人独立建制的职业女子民族乐团，先后出境开展文化交流十余次，两次走进国家大剧院，在省音舞节、中国民族器乐组合大赛上获得奖项 30 余个，并赴江浙沪、丝绸之路经济带巡演，被评为“全国五一巾帼标兵岗”。王咏梅十余件作品获全国大奖，被业内评为当代最高产的主旋律青年女作曲家。据不完全统计，仅近五年来，连云港市共获省以上奖项近 200 个，其中国家级奖项近 20 个，省以上金奖（一等奖）近 40 个。



（四）城乡文艺舞台繁荣活跃

1984 年以来，专业剧团年均送戏下乡 100 多场，定期举办新剧（节）目调演、音乐舞蹈节、戏剧节、“新农村 新文艺 新农民”文艺调演、工笔画大展、摄影作品展等文艺展演活动，1999 年起连续多年举办新年音乐会。1987 年，成立连云港市歌舞团，2002 年更名为歌舞剧院，先后与王子啤酒、康缘药业等企业联婚姻，建立与淮海剧团、艺术学校一体化内部发展模式，探索实践文企合作、资源整合的良性发展之路。2013 年整合市级演艺资源，推进演出团体改制，挂牌成立市演艺集团。近 10 年来，通过整合市级文艺院团及场馆资源，先后组织或承办连云港之夏、西游记文化节等大型节庆活动或企业庆典 100 余场，为服务发展营造了良好的文化氛围。近年来，淮海戏周末剧场免费演出持续不断，排练青春版淮海戏《三拜堂》并组织巡演，吹响了地方戏振兴的号角。东海县吕剧团、汪其魔魔术杂技团演遍大江南北，市文化馆艺术团、市艺术学校青年歌舞团、民间爱乐乐团、管弦乐团先后成立，成为国有院团的有益补充。市文化艺术中心在精心组织惠民演出的同时，策划推出“欢乐零距离—名人名团港城行”系列演出活动，大力引进国内外优秀院团来连演出，《风华绝代》《江姐》《孔雀东南飞》等经典剧目先后登陆港城。

（五）艺术教育稳步快速发展

市艺术学校先后与连云港高等师范专科学校、省艺术学校联合办学，不断扩大招生范围，突出特色办学，为社会各界培养输送了千余名基础性文艺人才。近年来，艺术学校成功创建省三星级学校，舞蹈表演专业被评为省级示范专业，成立艺校青年歌舞团，获全国、全省多个荣誉，学生就业率保持前列。2008 年以来，艺校新开设小学起点五年制免费中专淮海戏班，为淮海戏的振兴培养了一批新生力量。



（六）文化产业体系初步形成，文化产业发展步伐加快

发展文化产业，是满足人民多样化精神文化需求的重要途径。多年来，连云港市主要通过项目审批和规范市场管理促进社会文化产业的发展。近年来特别是2010年文化广电新闻出版三局合并后，市文广新局成立产业处，将发展文化产业摆上重要位置，与繁荣文化事业一起部署安排，突出宏观管理和服务扶持，促进全市文化产业加快发展。出台《关于加快文化产业振兴的若干政策》，设立1000万元文化产业引导资金，下发《市级文化产业园区命名管理办法》，与浙江清华研究院联合编制《连云港市文化产业发展规划》，连续举办六届文化（产业）产品博览会，在省内率先成立文化产业协会，主动对接服务重点文化产业项目，组织特色文化产品频繁参加国家、省级展会，促进文化产品走出去。通过招商引资、企事业单位改制、扶植民营企业等多种途径，连云港市逐步建立了包括新闻出版发行服务、广播电视电影服务、文化艺术服务、文化创意和设计服务、文化休闲娱乐服务、工艺美术品生产、文化产品生产的辅助生产、文化用品生产等行业为主体的文化产业门类，产生一批投资数亿、数十亿的文化项目，以东海水晶产业为代表的珠宝首饰品制造，工艺美术品制造，珠宝、首饰、工艺品及收藏品零售、批发，知识产权服务、版权服务等产业，已实现产业集聚，“酷歌?杰瑞国际创意孵化园”暨“连云港广告产业园”开园运营，716文化创意街区开街，东海县至善坊水晶文化发展有限公司入选省级文化产业示范基地，东海水晶文化创意产业园入选江苏省文化科技产业园，伍江数码、新元素、酷歌动漫等企业获评省重点文化科技企业，全市文化产业呈现加快发展、质态优化的态势，文化产业增加值年均增长30%以上，居民文化娱乐消费年均增长17%。到2013年底，全市有互联网经营场所525家，歌舞娱乐场所104家，电子游戏场所92家，发行企业285家，印刷复制企业243家。预计到今年底，文化产



业增加值占比 GDP 将达到 3.5%。

（七）文化遗产保护成效显著，山海文化生态保护试验区建设稳步推进

守护文化遗产，延续城市文脉，是文化工作者的神圣职责。1984 年以来，连云港市不断加强文物综合保护力度，先后发掘将军崖岩画、藤花落遗址、海州双龙汉墓等文物考古新发现，实施了将军崖岩画锚索加固、孔望山摩崖造像危岩加固工程以及防风化保护工程等 60 余项维修、保护工程，组织开展第二次、第三次文物普查及近现代古建筑调查，实施民主路历史文化街区、连云老镇改造工程并开街，在全省率先组建“文物保护志愿者”队伍，文物保护理念进一步深入人心。全市现有各级文物保护单位 165 处，其中国家级 9 处，省级 28 处，市级 71 处，“藤花落遗址”入选 2000 年全国十大考古新发现、江苏省十大遗址保护名录，近 80%的文物点已成为重要旅游景点。市博物馆打造推出《连云港历史文化陈列》、《彦涵美术作品展》《千古之谜—凌惠平》《西游记文化陈列》《碑林景观陈列》《水晶工艺品展》等基本陈列，“凌惠平”专题节目多次在央视播出。全市现有馆藏文物 18762 件（套），其中等级文物 401 件套，包括被列入中国档案文献遗产名录的东海尹湾简牍、汉代长寿绣品、汉黄玉猪、明代玉佛等。市民俗博物馆重新维修开放，中国东海水晶博物馆、港口博物馆、海洋博物馆、陇海铁路历史博物馆等特色博物馆建成开馆。

（八）非物质文化遗产保护研究得到加强

2004 年 9 月，连云港市正式启动全市民族民间文化保护工程（2005 年全国统一口径为非物质文化遗产保护工程），海州五大宫调成为首批全省民族民间文化保护工程试点项目。2006 年，在全省率先成立非物质文化遗产保护中心，召开全市非物质文化遗产普查工作会议，启动为期 5 年的非物质文化项目普查，先后普查整理



各类项目近 5000 个。2008 年，印发《连云港市非物质文化遗产保护工作管理办法》，近百万字专著《海州五大宫调全集》出版。2010 年，连云港山海文化生态保护实验区获批省文化生态保护实验区，先后制定下发保护规划纲要、保护总体规划。全市非物质文化遗产保护以该《规划》的编制实施为中心，不断健全保护体系，海州五大宫调、淮海戏、徐福东渡传说、东海娘娘庙传说、淮盐制作技艺等 5 个项目入选国家级保护名录，26 个项目入选省级保护名录，确立公布 120 个市级“非遗”保护名录及相关传承人和传承基地，建成运行海州五大宫调、淮海戏数字博物馆，汤沟酒、云雾茶、锻铜、水晶、柳编等非遗产品实现产业化生产，频繁亮相国家级展会，受到高度评价。

（九）对外文化交流蓬勃发展，女子民乐团成为文化交流的核心品牌

1984 年之后，连云港市对外文化交流特别是与日韩的书画交流日趋活跃，市京剧团及以美术、摄影为代表的造型艺术频繁走出国门。据不完全统计，1985 年至 2000 年，连云港市赴日本、韩国等国家开展美术、摄影、京剧等方面文化交流近 20 次。特别是 2002 年市歌舞剧院成立女子民乐团后，对外文化交流更加频繁，范围扩大到亚、欧、美、非等数十个国家，女子民乐团成为江苏省对外文化交流名片。2003 年春节期间，女子民乐团先后赴西班牙、德国、荷兰、法国，进行为期 18 天访问演出。2004 年 5 月，受省委、省政府委托，以江苏省女子民族乐团名义，随江苏省人民政府代表团赴法参加中法文化年江苏文化月交流活动，并应邀延伸到江苏友好省——比利时那慕尔省演出。2005 年 2 月 28 日至 3 月 5 日，女子民乐团作为唯一受邀外国艺术团体参加木浦十届花节。4 月 6 日至 12 日，参加木浦市海洋文化节交流演出。2006 年 1 月 4 日至 18 日，赴台湾进行为期两周的文化交流演出。在回经香港途中，乐团



还为香港江浙同乡会作专场演出。2007年7月1日，参加香港回归十周年庆典演出活动。2011年4月26日至5月2日，随省侨联赴阿联酋演出。2012年10月3日至16日，受文化部委派，出访土耳其、科威特进行文化交流演出，参加了“2012年土耳其中国文化年—‘感知江苏’文化节”、第一届亚洲国家合作对话首脑峰会“中国文化日”等重要国际活动。2013年8月底，受中国侨联的委派，江苏省女子民族乐团“亲情中华·锦绣江苏·魅力连云港”赴美国开展文化交流慰问演出。

在力促连云港市文化走出去的同时，连云港市不断加大国外优秀文化引进力度，日本、韩国频繁来连云港市开展书画交流，美国、俄罗斯、德国、奥地利、荷兰、哈萨克斯坦、古巴、乌克兰、瑞士、澳大利亚等国家的文艺院团和艺术家多次应邀来连演出，在一定程度上满足了市民多样化的文化需求。

（十）文化市场监管有力有序，综合执法管理走向深入

30年来，全市文化市场经历了从无到有、从小到大的发展过程，从大众舞厅到量贩式歌舞厅到酒吧，从黑白小电视到无处不在的互联网和大型电子游艺，全市初步形成门类较为齐全、结构日趋合理、供求关系相对均衡的文化市场体系。文化市场管理也在根据形势的发展不断调整，从单纯的文化市场管理扩展到文化、新闻出版、版权、广播电视、文物领域的综合执法。多年来，全市各级文化市场、新闻出版（版权）管理部门始终坚持以发展为第一要务，坚持一手抓管理，一手抓繁荣，在省内除试点城市之外，第一个建立文化市场、新闻出版和文物管理综合执法队伍，开设12318文化市场统一举报电话，打造广播电视文化市场综合管理监控中心，深入开展“扫黄打非”，狠抓市场日常监管，严厉打击未成年人进入网吧、非法演出、盗版侵权等各类违法违规行为。同时，通过举办正版出版物读者节，开展星级文化娱乐场所创建活动、“双优诚信”印刷企



业评选活动，促进规范发展，成立印刷业协会、文化市场行业协会，加强行业自律，文化市场环境明显改善，出版物市场得到进一步净化，政治性非法出版物、淫秽色情出版物及其它宣传愚昧迷信与伪科学类出版物明显减少，销售侵权盗版书刊、音像制品、电子出版物及软件的违法行为得到有效遏制，全市文化市场呈现出健康、繁荣的良好发展态势。近年办理的文物执法案件被文化部评为全国文化市场重点案件，联合公安高效办理李德勇团伙新闻敲诈案，受到国家新闻广电出版总署表扬。东海水晶版权保护初显成效。

三、连云港文化事业发展的经验与启示

（一）加强文化建设，必须坚持以先进文化引领，始终把握正确发展方向

这是保障文化事业长足发展的基本保证。30 年来，连云港市全面贯彻党的文化发展方针，坚持“为人民服务、为社会主义服务”的方向和“百花齐放、百家争鸣”方针，贴近实际、贴近生活、贴近群众，弘扬主旋律，提倡多样化，坚持以先进文化教育人民、引导社会、促进发展。在文艺创作上，坚持以人民为中心的导向，把社会效益放在首位，力促文艺作品接地气、显特色；在活动开展上，坚持用广场文化活动、优秀地方历史文化等群众喜闻乐见的文化样式去占领思想文化阵地，助推社会主义核心价值体系的构建；在文化市场管理上，以扫除腐朽文化垃圾、确保国家文化安全为己任，坚持一手抓繁荣，一手抓管理，始终保持“扫黄打非”高压态势，加强文化市场日常监管和版权保护，净化荧屏、声频，引领正确舆论导向，积极传播正能量。

（二）加强文化建设，必须坚持文化惠民，把满足群众文化需求放在首位

30 年，连云港市坚持以人民利益为重，把丰富群众文化需求、维护人民群众的基本文化权益放在首位，发动社会各界参与文化



共建，大力实施文化民生工程，让人民群众共建共享文化发展成果。从1996年开始，连云港市重点实施了文化站达标建设工程、农家书屋达标建设工程、文化资源信息共享建设工程、广播电视村村通工程、农村数字电影放映工程等重点文化民生工程，先后实现文化站、农家书屋、社区文化中心建设全覆盖，建有免费开放的达标文化站75个，农家书屋（村文化室）1450个，各乡镇文化站均建有文化信息资源共享服务室。全市发展有线电视用户110万户，入户率达92%，实现有线数字电视整转80万户，城乡有线数字电视网络一体化建设除灌南、灌云农村外，其它地区基本完成，乡镇广播电视站达标率近70%。实施行政村“1村1月1场”放映目标，年均放映电影17000余场次。

（三）加强文化建设，必须坚持服务大局，推进文化与经济社会的融合发展

这是做好文化工作的一条根本经验。30年来特别是近几年来，各级文化部门牢固树立“有为才能有位”的发展理念，不断提高文化自觉，强化文化自信，及时研判连云港发展大局，紧跟时代步伐，紧贴发展大势，在服务发展的积极作为中找准位置，推进文化自强。1997–1999年，先后围绕拦海大堤建设、雷锋车组事迹，排演了话剧《生命的长堤》《车站浪漫曲》，获省“五个一工程奖”；2008年，紧扣东部大开发大建设的主题，排演了音舞诗画《大潮连云》并演出20场；2010年，针对连云港市文化旅游市场剧目演出的空白，推出了大型魔幻剧《梦境西游》并演出42场；2012年，配合省文明城市的创建，排演了现代都市淮海戏《左邻右舍》并组织进社区巡演；2014年，为助推连云港市更好融入“一带一路”建设，精心组织策划了江苏女子民族乐团“中国梦·丝路情”系列巡演活动，先后赴丝绸之路经济带7省12市演出15场；发起承办了首届“丝绸之路”全国摄影艺术大展；积极推动连云港海上丝绸之路申遗工作。正是这



种服务大局、融入发展的注重意识和主动担当、不断追求的发展定位和实际行动，使得文化教育人民、引导社会、推动发展的作用日渐显现，文化工作的地位和社会影响力持续提升。

（四）加强文化建设，必须坚持开门办文、开放办文，在改革创新中推进持续发展

回顾连云港市文化建设30年的发展历程，始终贯穿着创新创造的主题。1984年后，针对形势和任务的变化，连云港市多次调整文化行政管理体制，先后增设社会文化市场管理处、演出管理处、新闻出版科，增挂“市新闻出版局”“市版权局”牌子，2010年，文化、广电、新闻出版（版权）三局合一，成立文化行政综合执法支队。2007年，成立连云港市美术馆，市美术馆书画院复合体模式开全省书画院改革先河。2013年，连云港市演艺集团正式挂牌，为做大演艺产业夯实了基础。特别是近年来，针对连云港市财力有限、投入不足的实际，市文广新局不等不靠，敞开大门，努力借用市场和社会各界的力量壮大实力、推动发展。在社区文化中心建设上，探索实践“共建共享”的建设模式，成功创建国家级公共文化服务示范项目，走出了一条欠发展地区创建先进经验的发展之路；在演艺事业发展上，市直院团主动融入社会，不断深化合作服务理念，把承接企业、行业等大型活动作为发挥自身功能、增加综合收入的切入点，打造文化全媒体宣传平台，构建现代营销体系，注重服务品质，为社会各界量身打造优质文化大餐，受到社会各界和服务对象的高度评价，收到了双赢的效果；2007年以来，通过连年举办文化项目推介会、文化产品博览会，以合作、冠名权出让、项目联办、打包提供文化服务等方式吸引各类资金参与文化建设，初步形成了社会文化社会办的良好格局。

（五）加强文化建设，必须坚持以人为本，积极构建文艺人才高地



推动文化大发展大繁荣，队伍是基础，人才是关键。30年来特别是近几年来，各级文化部门牢固树立人才是第一资源的发展理念，全市文化系统先后引进以本科学历为主体的文化人才300多人，人才资源显著优化。同时，注重对各类人才的培养使用，提供施展才华的空间。通过选送优秀人才外出深造、培养提拔、搭建锻炼平台、开展岗位练兵等多种手段，突出提升专业素养、管理水平和创新能力，打造形成了一支作风优良、业务熟练、善于创新的核心团队，聚集了导演、策划、艺术创作表演、舞美设计、宣传营销、市场运作等一批核心优秀人才，涌现了女子民乐团、王咏梅等名团、名家和文化名人，全市文化队伍在筑巢引凤中壮大发展力量，为繁荣连云港市文化事业作出了积极的贡献。

（连云港市文广新局）



2012 年启用的市第一人民医院科教信息综合楼



第四章

连云港卫生事业的改革与发展

卫生事业关系民生，关系广大人民群众的身体健康。沿海开放30年来，全市各级党委、政府在促进国民经济快速发展的同时，认真贯彻党的卫生工作方针，大力发展卫生事业。全市卫生系统按照市委市政府的决策部署，解放思想、与时俱进、锐意进取、扎实工作，促进卫生事业快速发展，许多危害人民健康的严重疾病被消灭或得到控制，人民健康水平有显著提高。

一、连云港市卫生事业发展历程

第一阶段:1984年至1990年代初期

改革的主要任务是，整顿恢复卫生工作秩序，发展卫生事业，增强医疗卫生机构活力，扩大服务提供，缓解供需矛盾。从1985年起，对与社会主义现代化建设不相适应的卫生事业管理体制和规章制度进行改革，逐步改变单纯依靠国家举办卫生事业的模式，调动地方、部门、集体和个人办医的积极性。同时，在医疗卫生机构内部实行院、所、站长负责制，进行人事、劳动和分配制度的改革探索，放权让利，扩大医院自主权。从1990年起，采取治理整顿医疗卫生工作秩序、抓好农村基层卫生工作、抓好预防保健工作和加强组织领导等政策措施，推动卫生事业发展。这一时期的发展，使连云港市卫生服务体系得到了前所未有的快速发展，服务条件、水平和能力有了明显改善。

第二阶段:1990年代初期至2002年



主要是配合国有企业改革，改革公费医疗和企业职工劳保医疗制度，建立以用人单位和职工个人缴费为基础的职工医疗保险制度，规范药品生产流通体制，同时引入市场机制，建立医疗服务竞争机制。自 1997 年起，连云港市根据《中共中央国务院关于卫生改革与发展的决定》和省委省政府关于《中共江苏省委江苏省人民政府贯彻〈中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定〉的意见》，出台具体措施，全面推进卫生改革与发展。自 2002 年起，根据《党中央、国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》，积极推进农村卫生服务体系建设和新型农村合作医疗制度，加快农村卫生发展。这一时期的改革探索，为进入新世纪的卫生改革与发展奠定了良好基础。

第三阶段：2003 年至今

经历过非典疫情的洗礼之后，全社会对经济社会发展进行了深刻反思，党中央提出以人为本的科学发展观，高度重视经济社会的统筹发展。连云港市大力组织实施公共卫生体系建设规划，加强基层基础工作，在公共卫生、重大疾病防控、农村卫生服务体系建设和建立新型农村合作医疗制度、推进社区卫生发展等方面采取了一系列重大措施，取得显著进展。与此同时，卫生事业长期积累的体制性、结构性、机制性矛盾日益凸现，群众对“看病难看病贵”问题反映强烈，卫生问题成为社会最为关注的重大民生问题，社会各界就卫生改革进行了广泛的讨论和反思。2007 年，党的十七大报告进一步明确了新时期卫生工作目标、发展方向等重大原则问题。自 2009 年起，全面实施深化医药卫生体制工作，积极推进医改五项重点工作，医改成果惠及广大人民群众。这一阶段，各级政府加大了对卫生事业的投入，农村卫生、社区卫生、公共卫生等基层基础卫生工作得到进一步加强与发展。



二、连云港市卫生事业发展成就

（一）卫生服务体系日臻完善

至2013年底，全市共有医疗卫生机构总数2620个，其中医疗机构2594个，医院67所。全市卫生人员总数2.85万人（其中卫技人员2.05万人）、医疗机构床位1.75万张，全市每千人口床位数、每千人口卫技人员数、每千人口执业（助理）医师数和每千人口注册护士数分别3.95张、4.62人、1.73人和1.98人。

医院建设水平明显提升。连云港市第一人民医院：1986年“连云港市人民医院”更名为“连云港市第一人民医院”，1994年10月被评为国家三级乙等医院，1999年冠以“徐州医学院附属连云港医院”名称，2004年合并连云港市东方医院，2008年晋升为国家三级甲等综合医院。连云港市第二人民医院：1986年，由海州基督教会开办的“义德医院”几经变名为连云港市第二人民医院，1991年冠以“徐州医学院教学医院”名称，1996年增冠“连云港市肿瘤医院”名称，2012年晋升为三级综合医院。连云港市东方医院：1985年由连云诊所更名为连云港市红十字医院，1986年9月更名为连云港市第三人民医院，1994年5月由第三人民医院与连云区人民医院合并更名为连云港市红十字医院，1999年3月增添“连云港市东方医院”冠名，2004年3月与市第一人民医院合并重组后更名为连云港市第一人民医院东方医院，同时，增挂连云港市涉外医院牌子，2012年晋升为三级综合医院。连云港市中医院：1984年6月，成立市中医院，2010年建成国家三级甲等中医院。连云港市妇幼保健院：1985年，在新浦农场职工医院的基础上成立连云港市妇幼保健院，1989年改称连云港市妇女儿童医院，1994年5月增挂“连云港市第三人民医院”铭牌，2001年6月更名为连云港市妇幼保健院，保留连云港市第三人民医院名称，2001年6月与连云港市妇幼保建所合并，2010年建成国家三级甲等妇幼保健院。连云港市第四人



民医院:1988 年 11 月由连云港市结核病防治院更名连云港市第四人民医院,2000 年精神科病房楼落成使用，开设精神科病区,2005 年实施整体迁建,传染病院建设工程(一期工程)于 2010 年 9 月完工,并于 2010 年 12 月完成搬迁,精神病院的精神卫生中心综合楼(二期工程)2014 年内将完成主体封顶,该院于 2013 年建成三级传染病专科医院。

2011 年以后,全市逐步建成口腔、儿童、脑科、骨科、肿瘤等市属专科医院 5 所。灌云、灌南、东海和赣榆区分别建成 1 所二级甲等综合医院和 1 所二级甲等中医医院。“十二五”以来,市区启动建设新海新区医院、徐圩新区医院、连云新城医院,2014 年内开工建设市妇幼保健院新院区。

农村卫生服务体系和城市社区卫生服务体系不断完善。农村卫生服务体系。自 1991 年起开始农村卫生三项建设(房屋、器械、人才）工作,10 年间全市农村卫生三项建设总投资 9248 万元,到 2000 年底有 94 所乡镇卫生院实现房屋配套,近 50%的卫生机构实现人才和设备配套。2007 年起,又启动基层卫生机构基础设施改造建设。从 1999 年起对农村卫生机构管理体制进行改革,推行乡村卫生机构一体化管理。从 2002 年起,积极探索农村乡镇卫生院产权制度改革。2009 年起实施新一轮医改，推进运行基层新机制。2013 年底,全市 63 个建制乡镇共设置乡镇卫生院 91 所,实现每个建制乡镇举办 1 所乡镇卫生院的目标任务，建设总体达标率为 96%。城市社区卫生服体系。可分三个阶段:1998 至 2001 年为试点阶段。1997 年,中共中央、国务院在《关于卫生改革与发展的决定》中,作出“大力发展城市社区卫生服务”的决定。1998 年,连云港市新浦区率先开展社区卫生服务试点工作。2002 至 2004 年为全面建设阶段。2002 年 2 月,市政府下发《关于开展社区卫生服务的实施意见》,10 月,在充分调研,广泛听取意见的基础上,由 13 个委办局



联合转发了《关于加快发展城市社区卫生服务的意见》。2004 年至今为创建社区卫生服务示范区阶段。2004 年 4 月，市政府下发《关于开展创建省级社区卫生服务示范区活动实施方案》，并在连云区召开启动大会。2005 年 11 月，市政府下发《关于加快发展城市社区卫生服务工作的通知》，并召开全市城市社区卫生服务工作会议。2013 年底，全市 25 个建制街道共设置社区卫生服务中心 23 个，其中政府办社区卫生服务中心 17 个，建设总体达标率为 70%。全市 1427 个行政村共设置村卫生室 1517 个，村卫生室总体达标率达 90%以上。

各类专业公共卫生机构逐步健全。1984 年 10 月，连云港市麻风病防治所与灌云县云台山医院合并后称连云港市皮肤病防治所，2011 年撤销“连云港市卫生防疫站”“连云港市皮肤病防治所”“连云港市健康教育所”等 3 个单位，优化重组“连云港市卫生监督所”和“连云港市疾病预防控制中心”，2002 年各县区重组县区卫生监督所、疾控中心。2003 年，非典之后，公共卫生体系建设和卫生应急工作得到进一步加强。2013 年底，全市共有疾病预防控制中心 7 个，其中市疾控中心和东海县、灌云县、灌南县、赣榆区、连云区 6 家疾控中心达到国家建设标准，总体达标率为 85.71%。市、县（区）卫生监督机构全部建成省级达标或示范卫生监督机构，达标率 100%。市、县 120 实现与省应急指挥平台联网运行，市急救中心在市区设立 8 个急救分站。卫生应急能力不断提升，组建 8 类 22 支卫生应急处置队伍，全市建成省级卫生应急示范县 3 家，市一院建成省级核与辐射紧急救援基地。12320 公共卫生公益电话年接线量达万次以上。市中心血站在 3 个县和赣榆区设立分站，实现全市无偿献血 100%来自愿无偿献血。

非公立医疗机构发展迅速。2005 年，市政府出台《关于鼓励社会力量兴办医疗机构的若干意见》，2006 年，市卫生局制定《连云港



市民营医疗机构管理办法》，支持和引导社会资本举办医疗机构，允许社会资本和社团、个人可以参与公立医疗机构的改制、改革或合作、联营。2011 年，《市政府办公室转发市发展改革委市卫生局等部门关于进一步鼓励和引导社会资本举办医疗机构实施意见的通知》，进一步鼓励社会资本举办上规模、有特色的非公立医院机构。全市非公立医疗卫生机构 520 所，占全市医疗卫生机构总数的 20.1%，其中非公立医院 40 个，占全市医院总数的 60.6%；全市非公立医疗机构共有床位数 2970 张，占全市总床位数的 17.0%；全市非公立医疗机构在岗职工 4501 人，占全市卫生人员总数的 16.3%（其中民营医疗机构的执业医师数占全市执业医师数的 7.18%、注册护士数占全市注册护士数 9.48%）；全市非公立医疗机构年诊疗人次 42.56 万人次，占全市年诊疗人次总数的 11%。同时，非公医疗机构的规模不断扩大，已有 12 家非公立医疗机构达到二级医院标准。紧缺型医疗机构得到发展，建成赣榆仁和护理院、润科老年病医院。

（二）基本医疗卫生服务能力不断提升

坚持硬件和软件建设并重，持续完善基层医疗卫生服务网络，强化人员培训培养，在农村基本实现“小伤小病不出村、一般疾病不出乡、大病基本不出县”、在城市基本实现“小病在社区、大病进医院、康复回社区”的就医格局。

基层医疗卫生机构条件持续改善。依托省、市扶持政策，大力推进新一轮基层医疗卫生机构升级改造工程。2011 年以来，全市共改造乡镇卫生院 88 个、村卫生室 1245 个，改造社区卫生服务中心 22 个、社区卫生服务站 30 个，并为乡镇卫生院、社区卫生服务中心购置基本设备 400 台（套）。市财政对市区村卫生室建设给予扶持，经验收合格每个补助 3 万元，共扶持 90 个村卫生室建设。全市累计建成省级示范乡镇卫生院 18 个、全国示范社区卫生服务中心 2



家、全国群众满意社区卫生服务中心 1 家（全省仅 4 家，另 3 家分布在苏南）、省级社区卫生服务中心 17 家、省级示范村卫生室 12 个。

卫生人才队伍建设持续加强。全面实施基层卫生人才“三个千人计划”，2011 年以来共培训基层各类卫生人员 7000 余名，下派 1300 余名城市医生支援基层，引进大专以上基层卫生人才 1000 余名（其中农村订单定向医学生免费培养 260 人），实施乡村医生学历补偿教育 3000 余人。通过用人单位委托培养、卫生行政部门定向培养和培训基地面向社会招收等多种渠道，对全市各级各类医疗卫生机构从事临床工作、本科及以上学历的医学专业毕业生进行全科或专科方向的住院医师规范化培训，全市累计培训合格住院医师 1015 人、全科医生 125 人，在培住院医师 1059 人，基本覆盖全市各级各类医疗卫生机构。全市基层医疗卫生机构注册全科执业（助理）医师达到 580 人，每个社区卫生服务中心、乡镇卫生院平均拥有全科医生 5.4 人，全科医生实现基层机构全覆盖，居全省前列。深入实施医学重点学科建设与人才培养战略“科教兴卫工程”，加快建成一批具有省内先进水平的学科（专科），并以学科建设带动拔尖人才培养，全市共建成省市联合共建医学创新团队与领军人才 1 人、省医学重点人才 2 人，建成省级妇幼保健重点学科 3 个、重点学科建设单位 2 个、省级妇幼保健重点人才 2 人、省级妇幼保健重点培养对象 1 人；建设市级医学重点学科 21 个，选拔培养市级医学重点人才 100 人；专科服务能力显著提升，共建成省级以上重点专科 17 个（位居苏北五市第二名），其中临床重点专科 11 个、中医重点专科 6 个（含 2 个国家级），建成市级临床重点专科 75 个。

乡村医生老有所养目标全面实现。积极推动村卫生室机构公办、人员公职、服务公益，全市乡村一体化管理率达到 99.5%，乡镇



卫生院对村卫生室领办率达66%。实施3000余名村医中专学历补偿教育，全市取得乡镇执业助理医师以上资格的村医为2390名，占村医总数5862名的41%以上。全面建立乡村医生养老保险制度，将企业职工基本养老保险作为村医养老保险的主体制度形式，全市74.3%的应参保乡村医生参加企业职工基本养老保险，80.6%的已退职乡村医生得到政府合理养老补助安排，未落实的主要是灌云县、云台山景区及花果山乡。

家庭医生制度大力推行。2009年以来，积极转变基层机构服务模式，主动上门为群众提供健康管理等综合服务，全市23家社区卫生服务中心全面实施家庭医生制度、96%的政府办乡镇卫生院实施健康管理团队服务。今年，还在3县和赣榆区开展试点，推行乡村医生签约服务。

（三）新农合保障水平持续提升

新农合制度建设从2003年试点，2004年扩面，到2005年全市四县和市辖区（采取市级统筹的模式）全面实施，在江苏省内较早实现了城乡农村居民全覆盖，参合率一直稳定在96%以上。2010年实现全市参合就医“一卡通”，县转市病人可以直接在市级医院进行补偿结报。

稳步提高筹资水平。按照各统筹地区新农合筹资标准应不低于当地上一年度农民人均纯收入的3%要求，持续提高新农合筹资水平，从最初的人均30元提高至2014年的400元。新农合筹资动态增长机制和参合群众“滚动筹资”模式的建立和完善，为连云港市新农合制度持续健康发展提供有力支撑。

不断提高农村重大疾病保障水平。从2010年下半年开始，连云港市在全省以市为单位率先全面开展提高农村儿童白血病和先天性心脏病的重大疾病医疗保障水平工作，后病种数逐渐增加到20个病种，报销比例达到90%，救治重大疾病病人6000多人，仅



儿童先天性心脏病单个病种全市就救治了近 400 例。自 2013 年 7 月 1 日起，在全省率先以市为单位全面开展城乡居民大病保险工作，对个人支付万元以上合规费用再报销 50%。至 2014 年 8 月底，全市大病保险共补偿 22083 人，共补偿金额 3286.11 万元。

积极开展新农合支付方式改革。在 2010 年灌南县综合付费方式改革试点取得一定成效的基础上，从 2011 年起在全市范围内全面推进付费方式改革工作。连云港市综合支付方式改革经验被卫生部评为 2012 年 3 月全国医改亮点，得到陈竺部长的肯定。全国新农合支付方式改革培训班于 2013 年 7 月在连云港市成功举办。通过付费方式改革，促使医疗机构主动规范服务行为，控制医药费用。

加强新农合管理信息化建设。从 2009 年开始，连云港市在全省率先启动市县新农合信息系统升级改造，建立市、县、乡、村一体化管理信息平台，在全市所有定点医疗机构就医直接刷卡、即时结算，真正实现全市就医“一卡通”。2012 年，市合管办被卫生部授予全国新农合工作先进集体称号。

（四）基层医疗卫生机构运行新机制逐步完善

自 2009 年启动新一轮医改工作以来，连云港市按照“保基本、强基层、建机制”的指导原则，出台连云港市巩固完善基本药物制度和基层运行新机制的实施方案，不断深化基层综合改革。

规范实施基本药物制度。在 2011 年底实现 109 家政府办基层医疗卫生机构基本药物制度全覆盖的基础上，逐步将纳入一体化管理的村卫生室纳入基本药物制度实施范围，2013 年底全市 1552 个实行一体化管理的村卫生室中有 1411 个村卫生室配备使用并零差率销售基本药物，实施率为 91%。2014 年初，启动非政府办基层医疗卫生机构实施基本药物制度，2013 年底 6 家非政府办基层医疗卫生机构已正式采购配备使用基本药物。2011 年以来，全市



109 家基层医疗卫生机构从 15 家配送企业网上采购基本药物 8.48 亿元，配送率达 93.89%，验配比达 99.02%，累计为患者节约医药费用达 3 亿元；二级以上医疗机构将基本药物作为首选药物，优先配备使用，2011 年以来，二级以上医疗卫生机构共上采购药品 32.78 亿元，其中基本药物占比为 8.61%，整体配送率为 88.93%，验配比为 89.39%。

全面建立新的补偿机制。按照“财政补偿到位、保障正常运转”的要求，将基层医疗卫生机构基本建设、设备配备等专项补助和基层医疗卫生机构经常性收支差额补助纳入财政预算；积极配套基本公共卫生服务经费，并做到专款专用；采取多种方式对基本药物零差率销售进行补助，并全面实施一般治疗费政策。同时，推进落实乡村医生补助政策。

全面推进人事分配制度改革。在基层医疗卫生机构整体推进人事分配制度改革，全面建立按岗聘用、合同管理的用人机制和科学公平、体现绩效的考核分配机制。全市所有基层医疗卫生机构全面完成编制核定工作，共核定编制 6169 名。全面推行人员聘用和岗位管理制度，在核定的编制内合理确定岗位构成比例，全市专业技术人员占签订合同人员比例为 83%，其中中级职称以上（含）医师数占比达 15%。加强绩效考核，建立以服务数量、质量和群众满意度等为核心指标的绩效考核制度，并实行机构考核结果与补助经费挂钩、个人考核结果与收入分配挂钩的“双考核、双挂钩”新的绩效考核制度，基层医疗卫生机构在核定的收支结余中可按规定提取职工福利基金、奖励基金，并在平稳实施绩效工资的基础上，结合医务人员工作特点，适当提高奖励性绩效工资比例，合理拉开收入差距，收入分配向工作一线、关键岗位、业务骨干、贡献突出等人员倾斜，体现多劳多得、优绩优酬，使基层医务人员的积极性得到调动。



全部化解基层机构债务。2011 年，连云港市多部门联合开展全市政府办基层医疗卫生机构债务核查清理工作，摸清债务底数。共核定截止到 2011 年 6 月 30 日基层医疗卫生机构债务总额为 20480.4 万元，其中 2009 年以前的债务总额为 10450.1 万元、2010 年 1 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日的债务总额为 10030.3 万元。2013 年底，债务 20480.4 万元全部化解，其中财政资金化解 12880.21 万元、自由资金化解 7600.19 万元。

（五）县级公立医院综合改革取得突破

东海县被确定为江苏省首批县级公立医院综合改革试点县，于 2012 年 2 月 1 日正式实施，赣榆区、灌云县为第二批试点单位，于 2013 年底实施价格综合改革，取消药品加成政策，所有药品实行零差率销售，破除“以药补医”机制取得重要突破。灌南县正在制定、讨论改革方案，预计于 2014 年底实施价格综合改革。各改革医院积极推进总额控制下的按病种、按人头等结算方法，建立合理控费、提供服务质量机制，取得积极成效。

业务总量持续上升。县级公立医院改革增强了医院的发展活力，提升了医院的服务能力，提高了县域内患者的就诊率，88.5 % 的住院病人选择在县乡医疗机构就医。全市县级公立医院门诊就诊人次同比增长、出院人次同比增长、医疗业务收入同比增长 10%–15%左右。

药占比明显下降。随着医院收入结构的改变，医院和医务人员开始把重点从注重药品收入转到提高医疗技术服务上来，并在确保疗效的同时，尽量控制药品的使用，从而使药占比得以下降。据不完全统计，全市县级公立医院药占比平均为 42%，同比下降约 5%左右，以药补医的局面开始初步扭转。

就医费用总体下降。医院门诊病人人均费用为 187.9 元，同比下降 15%左右，住院病人人均费用为 6919.3 元，同比下降 10%左



右。患者的实际就医负担有所减轻，医患关系进一步和谐，群众满意度显著提高。

（六）公共卫生工作得到强化

坚持预防为主的方针，免费为全民提供基本公共卫生服务和重大公共卫生服务项目，促进公共卫生服务均等化。

免费为群众提供 11 类 43 项基本公共卫生服务。基本公共卫生服务人均补助标准从 2009 年的 15 元提高到 2014 年的 35 元，服务项目由 9 大类 21 项增至 11 类 43 项。至 2013 年底，全市累计建立电子健康档案 364 万余份，建档率达 84.23%；儿童预防接种率达到 95%以上；老年人健康管理率 84.7%；高血压患者、2 型糖尿病规范管理率达 80%以上、重性精神病患者规范管理率达 90%以上，基本公共卫生服务的公平性和可及性有了明显的提高。

认真抓好重大公共卫生服务项目。农村孕产妇住院分娩补助，农村妇女补服叶酸、宫颈癌、乳腺癌检查等重大公共卫生服务项目均超额完成省下达任务；全市农村无害化卫生户厕普及率达 78.6%；加强农村生活饮用水卫生监测，继续保持农村生活饮用水卫生监测全覆盖。

卫生防病能力不断提升。认真落实人感染 H7N9 禽流感疫情、手足口病、结核病、艾滋病等重点传染病防控措施，全市法定报告传染病发病率连续多年控制在全省平均水平以下。1988 年、1990 年、1995 年如期实现了以省、县、乡（镇）为单位的 3 个 85%计划免疫目标，计免针对疾病得到有效控制，鼠疫、天花、白喉、斑疹伤寒、恶性疟疾、新生儿破伤风等传染病基本绝迹。全市推广食用加碘盐，到 2006 年底，全市已消灭碘缺乏病。自 1993 年始开展爱婴医院创建，提倡孕产妇住院分娩，爱婴医院建成率达 100%。2002 年，连云港市实施降低孕产妇死亡率项目，2006 年启动“母婴安康工程”，不断提高产科服务水平和环境。至 2007 年底，全市孕产妇死



亡率、婴儿死亡率分别下降至11.46/10万、5.56‰，提前3年达到市“十一五”妇女儿童发展规划目标要求。

（七）卫生信息化工作取得积极进展

2007年起组织实施《连云港市卫生信息化发展规划（2007–2010年）》，坚持以新农合为依托，推进全市信息化工作。2011年8月，省卫生厅将连云港市及所辖四县列为全省区域卫生信息平台建设试点地区。2012年5月，卫生部将连云港市列为全国第二批居民健康卡建设试点地区。市委、市政府高度重视此项工作，将其列为2012年、2013年全市十大民生工程之一。

市县一体化区域卫生信息平台建成运行。连云港市于2011年9月正式启动“基于健康档案的区域卫生信息平台”项目建设，按照分步实施、统筹推进原则，率先在市辖区实施，2012年10月移植应用到四县，建成市县一体化区域卫生信息平台，并于当年底与居民健康卡一起上线运行。2013年，连云港市区域卫生信息平台建设被省经信委评为“信息化试点工程”，居民健康卡建设被省经信委评为“信息化示范工程”。连云港市区域卫生信息平台运行平稳，已完成医疗服务、新农合、健康档案、基本药物等25个模块开发应用，基本通过省级三级标准验收。

推进远程医疗建设。全市全面推进医院电子病历建设。2013年底，大部分二级医院和所有三级医院建立了电子病历系统。依托区域卫生信息平台，建成以市一院为中心、各县医院为分中心的市县乡村四级联通的远程医疗会诊系统（包括区域影像、心电、检验、远程会诊四个中心），开展远程医疗服务。

居民健康卡建设试点工作取得突破。实现正式批量发卡，全市累计发放符合国家统一标准、具备金融IC卡功能的居民健康卡约16.5万张，并同步实现了居民健康卡在医院和基层医疗卫生机构诊疗、新农合结报、健康档案管理中的应用。



三、连云港卫生事业发展的主要经验

（一）加强党和政府对卫生工作的领导

健康是民生之本，是人全面发展的基础，关系千家万户的幸福安康。卫生工作是党和政府改善民生、团结群众、实现经济社会协调发展的基础性工作。必须加强党和政府对卫生工作的领导，强化政府责任，科学规划、加大投入、严格监管、保障群众利益。

（二）坚持公共医疗卫生的公益性质

卫生事业是公益性社会事业，在任何时候都要坚定不移。为群众提供基本医疗卫生保障，是政府的一项基本职责，必须不断加大投入，不断加强监管。医疗卫生人员要始终坚持救死扶伤的人道主义精神，弘扬崇高的职业操守，为群众提供安全、有效、方便、价廉的公共卫生和基本医疗服务。卫生工作必须坚持以人民健康为本，把实现好、维护好、发展好人民群众的健康权益作为根本出发点和落脚点；把实现人人享有基本医疗卫生服务的目标，作为卫生工作最重要的任务。

（三）坚持突出重点与统筹兼顾

坚持预防为主的卫生工作方针，以农村为重点，加强城乡基层卫生服务体系建设。坚持中西医并重，促进卫生协调发展。既要发挥政府的主导作用，为群众提供基本医疗卫生服务，维护社会公平；又要发挥市场机制作用，引导社会力量发展医疗服务，扩大医疗服务供给，不断改善服务结构，提高服务水平。

（四）坚持以基础项目和活动载体为抓手

面对纷繁复杂的工作任务，必须以项目和载体为抓手，突破重点难点，以点带面，坚持一个阶段一批重点，系统组织一批规模空前的工程项目建设、一批门类齐全的等级医院创建、一批德技双馨楷模的评选以及有序开展“125”科教兴卫工程、母婴安康工程、基层医疗卫生机构升级换代工程、社区卫生服务机构“五化”建设、基



层卫生人才建设“三个千人计划”等，这一系列重点工作的纷纷突破，有力地提升了全市卫生事业发展水平。

（五）坚持扎实基础与创新创优

始终坚持在扎实基础工作的同时，突出创新创优主题，持续推动行业内各条线打造了许多特色与亮点工作，诸如新农合支付方式改革、新农合大病保险、卫生信息化与居民健康卡建设、卫生监督方式创新等工作，在全国产生较大影响，有力地提升了连云港市卫生工作的整体水平和对外形象。

（连云港市卫生局）



2011 年，连云港在苏北率先建立城乡统一的居民社会养老保险制度。图为赣榆县城镇居民基础养老金发放仪式



第五章

连云港社会保险事业的改革与发展

开放30年来，连云港社会保险在改革中迅猛发展，全市先后建立了城镇职工基本养老、失业、工伤、生育、机关事业单位养老、城镇职工基本医疗、城镇居民医疗、城乡居民养老等保险制度，建成了覆盖城乡、水平相当、普惠群众的多层次社会保障体系，形成了“覆盖范围全员化、社会保障制度化、经办业务网络化、管理服务社会化”的运行模式，为全市经济发展和社会稳定作出了重要贡献。

一、连云港社会保险事业发展历程

（一）城镇职工基本养老保险

1984年，连云港市企业职工养老保险制度改革启动。当年12月开始在市内国有企业中提取劳动合同制工人退休养老费。国营企业合同制工人按工资总额18%提取劳动合同制工人退休养老基金，本人按标准工资3%缴纳；劳动合同制工人从被录用之月起，按月缴纳退休养老基金。

1988年1月，市政府颁布《连云港市市区企业职工退休养老费用社会保险统筹办法》，在全市全民、集体企业中全面实行职工退休费用社会统筹。办法规定：凡市区范围内的中央部属（铁道部所属企业自行统筹除外）、省属、市属和部队所属全民所有制企业、集



体所有制企业、国营集体联营企业以及机关事业单位所属的独立核算的集体所有制企业的固定职工和劳动合同制工人，均参加退休养老费用社会统筹。统筹基金采取全额结算、差额交拨的办法上交和下拨。

1992 年 10 月，市政府颁布《连云港市企业职工养老保险暂行办法》，对养老保险制度作了重大改革，在全省率先打破企业所有制界限和职工的身份界限，实行一体化的养老保险制度，将外商投资企业中方职工、区属城镇集体企业职工、企业化管理事业单位职工、农民合同制职工、计划内城镇临时工纳入参保范围；统一企业、职工缴费比例、统一缴拨方法，市区为企业职工工资总额的 14%，各县为 17%；实行养老保险费用国家、企业、个人三方共同负担原则，职工个人按其工资总额 20%缴纳。

1994 年 7 月，市政府颁布《连云港市城镇私营企业职工和个体劳动者参加社会养老保险暂行办法》，将城镇私营企业职工、个体劳动者以及居住在城区、持农村户口的私营企业和个体经济从业人员纳入社会养老保险统筹范围。1994 年 8 月，市政府转发了《江苏省改革企业职工基本养老金计发办法的试行意见》。自当年起将企业职工基本养老金的计发与社会平均工资挂钩、与企业和职工的缴费工资和缴费年限挂钩，并按照当地在职职工社会平均工资增长率的一定比例每年调整一次。

1996 年，市政府颁布《连云港市城镇企业职工养老保险实施细则》。从 1996 年 1 月 1 日起，城镇各类所有制企业和与之形成劳动关系的劳动者，都必须参加养老保险。将市区各类企业(不含省盐业公司所属国有企业)基本养老保险费的缴纳比例确定为 16%，赣榆、东海、灌云、灌南四县企业的缴纳比例分别确定为 19%、19%、19%、17%；职工个人缴纳比例确定为 4%，由企业在发放工资时代为扣缴。



1997 年 2 月 25 至 27 日，全国社会保险局长会议在连云港市召开。自当年 7 月 1 日起,调整社会保险各项计算基数和基本养老保险金利率。养老保险费结算办法由差额缴拨改为全额征缴全额拨付。自 1998 年 7 月 1 日起,职工本人缴费工资划入个人账户比例由 12%改为 11%。

1999 年,贯彻国务院办公厅下发的《关于进一步做好国有企业下岗职工基本生活保障和企业离退休人员养老金发放工作的通知》精神,一次性解决 40 家企业拖欠 7787 名离退休人员养老金问题,通过社会化发放先后补发企业拖欠养老金 1180 万元,至 2000 年 9 月,全市养老金社会化发放率达到 100%,实现按时足额发放养老金。

2001 年 5 月,市劳动和社会保障局下发《关于与企业解除劳动关系职工接续养老保险关系有关问题的处理意见》,对接续养老保险缴费标准、养老保险关系变更方法及档案托管程序等作了明确规定。

2002 年起，市内各县区企业缴纳养老保险费比例统一由企业工资总额的 18%提高到 20%；职工个人缴费比例由其工资收入的 6%调整到 7%。2002 年 8 月,贯彻省劳动保障厅转发劳动部《关于完善城镇企业职工养老保险有关问题的通知》的文件精神,规定实行协议缴纳养老保险费人员范围;规定从 2002 年 7 月 1 日起城镇个体工商户业主、自由职业者和采取灵活方式就业人员缴纳养老保险费比例不低于 20%。

2003 年,城镇职工养老保险覆盖面进一步扩大,凡市区行政区域内,年龄在 16 周岁以上有合法收入的劳动者,包括大中专毕业生未落实就业单位者、失业待业人员、外出务工人员、个体工商户及其雇工,以及采取灵活方式就业人员,均可参加社会养老保险。

2004 年 1 月 1 日起，城镇企业职工养老保险个人缴费比例调



整到本人工资总额的8%。

2007年9月1日起，连云港市执行省政府新颁布的《江苏省企业职工基本养老保险规定》(36号令)，对企业职工基本养老保险参保范围、基金征缴、待遇计发、基金的使用和监督管理作了进一步调整和完善。

(二)失业保险

1986年，在市内国营企业中筹集职工待业保险费，由劳动行政主管部门所属的劳动服务公司负责管理和发放，连云港市失业保险制度进入初步运行时期。

1991年8月，市政府发布《连云港市职工待业管理暂行规定》，确定纳入待业管理的职工范围为：宣告破产企业的职工，濒临破产的企业在法定整顿期间被精简的职工，国家机关、企事业单位和社会团体中被终止、解除合同的劳动合同制工人，企业辞退的职工，以及待业重新就业后在试用期内被退回的职工；待业职工的管理机构为市和县(区)劳动就业管理处。1992年12月，市政府发布《连云港市职工待业保险暂行办法》。

1993年，省政府出台了《江苏省职工失业保险规定》，标志着连云港市失业保险进入正常运行时期，待业保险更名为失业保险。此时，失业保险的参保范围仅为国有企业、实行企业化管理的事业单位、外商投资企业的中方职工，以及机关、事业单位和社会团体的劳动合同制工人。

1995年6月，市劳动局、财政局和中国人民银行连云港分行联合通知，将所有参保单位失业保险金的缴纳比例统一为职工工资总额的1%。

1996年，市政府出台了《连云港市职工失业保险规定》，将城镇集体企业、股份制企业、联营企业、合营企业和城镇私营企业的职工纳入失业保险范围。



1999 年 1 月 1 日起，失业保险覆盖面扩大到个体工商户和私营企业主；企业职工个人开始缴纳失业保险基金，比例为本人上年度工资总额的 1%，单位缴纳比例为上年度职工工资总额的 2%。至此，连云港市的失业保险已覆盖到除机关公务员以外的所有单位和职工。

2001 年 1 月 1 日起实行全省统一的《就业登记证》记载失业保险费制度，用人单位、职工个人缴纳保险费和职工享受失业保险费情况均记录在内。当年 6 月底，市区停止职工下岗登记，改为直接进行失业登记，同时给予失业保障。

2002 年，建立失业保险缴费与享受待遇挂钩制度，根据单位和个人缴纳失业保险基金的情况确定失业职工享受待遇。建立失业保险预警制度，年底完成职工下岗保障和失业保险并轨。

2008 年，建立了失业待遇水平随城市最低生活保障标准和当地最低工资标准的调整而适时调整的正常调整机制，将失业保险待遇最低标准调整为最低生活保障标准的 1.5 倍，最高标准为最低工资标准 80%。

2009 年 12 月，连云港市贯彻省人社厅、省财政厅颁布的《关于延长扩大失业保险基金支出范围试点政策的实施意见》，将失业保险基金支出项目由原来的 5 大类扩展到 10 大类，失业保险制度在促进就业方面走出了坚实的一步。

2010 年 12 月，市人社局、市财政局下发《关于在连云港市实行失业保险在领人员基本生活消费价格上涨动态补贴的通知》，建立失业保险标准与物价上涨挂钩联动机制，启动失业人员价格上涨动态补贴工作。

2011 年 7 月 1 日起，连云港市贯彻《江苏省失业保险规定》，进一步提高失业保险保障水平。一方面，为失业保险在领人员参加医疗保险，使失业人员在失业保障期间可以享受与在职人员相同的



医疗保障。另一方面，依据到失业人员的工作参保年限设定不同的失业保险待遇计算比例，提高年龄较大失业人员的失业保障标准。

（三）工伤保险

1996 年 10 月，市政府颁布实施《连云港市企业职工工伤社会保险暂行办法》，建立了工伤保险制度，改变了原有职工工伤生育费用由企业包揽的格局。《暂行办法》规定，市内各类企业和用人单位均应参加职工工伤保险，按规定缴纳保险费，费率均为企业职工工资总额的 0.5%，职工个人不交纳；对符合伤残评定标准的职工发给《职工工伤证书》，按伤残 1—10 级享受工伤保险待遇。

2005 年 10 月，市政府发布《连云港市实施工伤保险条例细则》，将实施范围和对象扩大到与机关、事业单位、社会团体形成劳动关系的编制外人员。同时明确了工伤认定及视同工伤的情形，对工伤职工待遇作出详细规定。

2005 年 10 月，市劳动保障局印发了《关于工伤保险费率有关问题的通知》，按国家规定将行业划分为三个类别：一类为风险较小行业，二类为中等风险行业，三类为风险较大行业。三类行业分别实行三种不同的工伤保险缴费率。三类行业的基准费率分别为用人单位职工工资总额的 0.5%、1.0%、2.0%，行业基准费率的具体标准可定期（原则上二至三年）调整。

2006 年 10 月，转发了省劳动保障厅《关于进一步推进农民工参加工伤保险的意见》，规定本市区域内使用农民工的各类企业和个体工商户均应为农民工办理工伤保险参保手续。

2008 年 12 月，市政府下发了《连云港市市区建筑业企业农民工工伤保险暂行办法》，规定市区范围内从事建设工程项目施工的建筑业企业，应当以建设工程项目为单元，为招用的农民工优先参加工伤保险。截至 2014 年 9 月，全市有 757 家单位 10.96 万名农民工参加了工伤保险。



2011 年 6 月，市人社局印发了《关于实施新〈工伤保险条例〉有关问题的处理意见》，将全市各类不参照公务员管理的事业单位、社会团体，以及民办非企业单位、基金会、律师事务所、会计师事务所等纳入工伤保险参保范围。10 月，又下发了《连云港市工伤认定工作规范化考核标准》和《连云港市工伤保险调剂金管理暂行办法》。

（四）生育保险

1996 年 10 月，市政府颁布《连云港市企业职工生育社会保险暂行办法》，建立生育保险制度。《暂行办法》规定，女职工生育按照规定享受产假，产假期间企业停发工资，由社会保险管理机构发给生育津贴和支付生育医疗费用。

2003 年 12 月，市政府颁布《连云港市城镇职工生育保险办法》，自 2004 年 1 月 1 日起实施。《办法》规定，由用人单位按其上年职工工资总额的 1%提取缴纳生育保险费，对参保女职工应享受的生育保险待遇作出具体规定，原《连云港市企业职工生育社会保险暂行办法》同时废止。

2004 年 2 月，市劳动和社会保障局发布《连云港市城镇职工生育保险办法实施细则》；6 月，发布《连云港市城镇职工生育保险医疗管理办法》。

2006 年 6 月，市劳动保障局印发了《关于调整生育保险待遇的通知》，提高了生育医疗费支付标准，增加了女职工产前生育检查费用项目及支付标准。

2008 年 6 月，市劳动保障局印发了《关于调整职工生育保险有关待遇标准的通知》，进一步提高了生育医疗费支付标准，增加了产后出血输血治疗费用及妊娠反应住院治疗、先兆流产住院保胎治疗费用报销的项目和支付标准。

2009 年 4 月，市劳动保障局、市财政局联合印发了《关于调整



市区生育保险缴费比例的通知》，对生育保险缴费比例进行了下调，由 0.8%调整为 0.6%。

2013 年 7 月，市人社局印发了《关于调整职工生育保险生育津贴标准的通知》，提高了生育津贴标准。

（五）机关事业单位养老保险

市直机关事业单位养老保险制度自 1994 年 10 月实施。参保范围为：市直机关事业单位中的全体工作人员和离退休人员；缴费标准为职工工资总额的 21%，其中单位负担 19%，个人负担 2%（有条件的单位可以为职工代缴 1%）。

2002 年 9 月，市政府下发《关于调整市直机关事业单位养老保险缴费比例的通知》，将差额拨款自收自支事业单位的缴费比例由 21%调整为 24%，其中单位缴费比例由 19%调整为 20%，个人缴费比例由 2%调整为 4%（单位仍可为个人代缴 1%）；同时确定自 2003 年 1 月起暂停机关和全额拨款事业单位养老保险的实施，其实际发生的离退休费用由财政预算安排和机关事业单位养老保险基金补助解决，2004 年 1 月起改为全部由财政预算安排。

2007 年 9 月，市政府办公室印发了《关于完善市级机关事业单位养老保险工作的意见》，改变原来按在职职工工资总额与离退休费用之和为养老保险缴费基数的办法，实行按在职职工工资收入总额为缴费基数；明确参保个人以本人工资收入为缴费基数，参保个人的工资收入超过本人档案工资的 300%以上的部分，不计入缴费基数，低于本人档案工资的，以本人档案工资为缴费基数；缴费比例维持原有标准不变：单位缴费比例为 20%，个人缴费比例为 4%（单位不再为个人代缴 1%）。

2008 年 11 月，对市本级部分参加机关事业单位养老保险的离退休人员养老金实行社会化发放。到 2011 年底，连云港市率先在省内全面实现全市机关事业单位养老保险待遇社会化发放，社会



化发放率100%。

2011年11月,市人社局、市财政局联合下发《关于市级事业单位实行绩效工资后养老保险有关问题的通知》,将个人缴费基数限定范围修改为“参保个人的工资收入超过当地上年度职工月平均工资300%的,不计入缴费基数;参保个人工资收入低于本人基本工资、国家规定的特殊岗位津贴补贴与基础性绩效工资之和的,以本人基本工资、国家规定的特殊岗位津贴补贴与基础性绩效工资之和为缴费基数,原则上不低于本地社保最低缴费基数”。

(六)城镇职工基本医疗保险

2000年7月,市政府颁布《连云港市城镇职工医疗保险制度改革实施方案》和《连云港市城镇职工基本医疗保险实施细则》,同时以市政府办公室名义发布《连云港市城镇职工基本医疗保险个人账户管理办法》等12个配套文件。8月1日,基本医疗保险制度开始实施。

2002年,实施大病医疗救助制度,规定所有参加基本医疗保险的职工须同时参加大病医疗救助,以解决大额医疗费用问题。开始在效益较好、原劳保待遇较高的企业和机关事业单位中推行补充医疗保险和商业再保险。同时将医保覆盖面向困难企业扩大,以解决特困人群的医疗保障问题。同年,市离休干部医疗统筹管理办公室由市卫生局成建制划入市医疗保险管理处,其负责离休干部医疗保障和费用支出管理,并将医疗费用实行总额控制的职能也同时划入。

2003年,市政府办公室印发《关于调整连云港市基本医疗保险有关政策的通知》,对原医疗保险实施方案和实施细则的部分内容作出修改,自当年6月1日起执行;当年,出台《连云港市困难企业职工参加基本医疗保险暂行办法》,确定采取三个“过渡办法”将约1.8万名困难企业职工纳入基本医疗保险范围。同年,建立二等乙



级以上革命伤残军人医疗费统筹专项基金。

2005 年，部署困难和破产关闭的国有集体企业退休人员参加医疗保险工作，至 2006 年底，全市 2.25 万名困难和破产关闭的国有集体企业退休人员全部纳入了城镇职工基本医疗保险。

2008 年，对市直城镇职工医保政策进行了调整完善，有效地提高了广大参保城镇职工的医疗待遇水平。本次调整分别对职工医保统筹基金和医疗救助基金最高支付限额进行了提高，并将门诊慢性病种从 6 种增扩到了 26 种，分段报销比例也进一步得到了提高。新政策中还在全省范围内第一个提出了对退休人员按不同年龄段设立不同的医保个人账户最低划账金额的保底政策。

2009，经过认真调研测算，再次对职工医保政策进行调整，进一步提高了统筹基金最高支付限额；取消了职工医疗救助基金封顶线；提高了住院和门诊大病的报销比例，降低了住院起付标准和市外转诊就医个人负担比例。同年，制定出台市区城镇职工医保门诊统筹管理暂行办法，在苏中苏北地区率先建立了职工医保门诊统筹制度，减轻了参保人的门诊就医负担。

（七）城乡居民养老保险

城乡居民养老保险工作自 1992 年开展至今，经历了探索试点、停滞不前、创新发展、全面推进几个阶段。1992 年，市民政局开始试点农村社会养老保险。市政府 1994 年颁布《连云港市农村社会养老保险暂行办法》，1998 年颁布《连云港市农村社会养老保险办法》。后来，国家对农村养老保险进行清理整顿，农保工作陷入停滞状态。2001 年底，市政府决定农村养老保险职能由市民政局划归市劳动和社会保障局。

2005 年，东海县被省劳动保障厅确定为新型农村社会养老保险试点单位和工作联系点。同年，东海县选择部分乡镇进行试点。2008 年 4 月，市政府在苏北率先出台了《关于建立新型农村社会养



老保险制度的指导意见》,确定了新型农村社会养老保险制度发展目标、实施步骤和基本原则,建立了农民个人缴费、集体补助、政府补贴三方筹资机制统帐结合新模式，农保进入了一个新的发展时期。当年,参加新型农村养老保险人数累计达 14.86 万人,覆盖 82 个乡镇 1426 个村,位居苏北首位。

2010 年 2 月,市政府出台了《连云港市新型农村社会养老保险制度实施办法》,《办法》不仅对 60 周岁农民发放基础养老金,还对农民参保进行政府补助。截至当年底,全市有 143.21 万人农村适龄居民参加新农保,参保率为 99.5%，45.12 万名 60 岁以上老年农村居民按月领取基础养老金,发放率为 99.9%。

2011 年 12 月,市政府印发了《连云港市城乡居民社会养老保险制度实施办法》,将城镇居民和农村居民纳入一个制度统筹考虑,建立了城乡统一的居民社会养老保险制度。《办法》同时对参保补助、养老金计发、待遇调整等方面作出更具体细致的规定。

(八)城镇居民医疗保险

2007 年 9 月,城镇居民基本医疗保险制度全面实施,制度实施当年末全市城镇居民参保率就达到了 88%,实现了广泛覆盖。在综合考虑群众的承受能力、基金风险、覆盖人群边界等因素,确定了“低标准、广覆盖、保大病”的工作思路。采取政府财政补助和个人缴费相结合的筹资模式，且财政补助资金标准逐年提高，从 2008 年每人每年补助 80 元提高到 2014 年的 320 元,增加了 3 倍,2013 年建立了筹资与经济发展水平挂钩的动态调整机制。

连云港市城镇居民基本医疗保险制度在设计上具有前瞻性和领先性,如在学生儿童等未成年人大病医疗政策上,是全省乃至全国第一个出台不设封顶线的城市，同时提出了在医疗保险政策范围报销 90%的比例。另一个新举措,即城镇居民参保人员因病需要转出参保地就医的，制度设计上突破城镇职工基本医疗保障限制



仅转北京、上海、南京三市范围转外就医的规定，明确了根据病情需要可以自行选择转出；随后在实际运行中，注重总结经验，又陆续进一步调整完善了一些办法，创新了一些机制。

2013 年初，又对各项待遇进行了提高：增加了普通门诊统筹待遇；提高了住院、门诊慢性病、门诊大病、生育、家庭病床等待遇报销比例、降低了起付标准；增加了在校学生校园内意外伤害、因病或因无第三方责任意外身亡待遇；提高了年度医疗总费用最高支付标准等，极大地提高了城镇居民基本医疗保险待遇水平。2013 年 6 月，作为全省 5 个的试点城市之一，连云港市开展了城镇居民大病保险工作，有效提高了重特大疾病的保障水平。2013 年度全市共有 3218 人符合享受条件，享受报销 559.52 万元。

二、连云港社会保险事业改革发展取得的主要成果

（一）社会保险制度不断健全完善

连云港市社会保险制度从无到有，从有到全，制度建设不断健全。1984 年连云港市开始实行劳动合同制工人养老保险制度，到 1988 年实行企业职工退休养老费用社会保险统筹，1996 年全面建立企业职工基本养老保险制度；1986 年初步建立了失业保险制度；1996 年建立了工伤保险和生育保险制度；2000 年 8 月建立了城镇职工基本医疗保险制度；2007 年建立了城镇居民医疗保险制度；2010 年建立了新型农村社会养老保险制度；2012 年建立了城乡居民养老保险制度。至此，连云港市全面建立了养老、医疗、失业、工伤、生育保险制度，形成了覆盖城乡、水平相当、普惠群众的多层次社会保障体系。

（二）社会保险覆盖范围不断扩大

社会保险从最初的国营企业合同制工人养老保险开始，逐步将国有集体企业职工、外资合资企业职工、私营企业职工、机关事业单位聘用人员、农民工等各类企业（单位）职工纳入参保范围，



2003 年又率先在全国进一步扩大参保范围，在制度上做到了基本养老保险全覆盖。截至 2014 年 9 月底，企业职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险参保人员分别达到 55.79 万人、72.71 万人、36 万人、45.95 万人、41 万人，覆盖率都在 95%以上。城镇居民医疗保险、城乡居民养老保险、机关事业单位养老保险参保人员分别为 46.2、121.84 万人、6.84 万人，领取城镇职工养老金、城乡居民基础养老金人数分别为 17.84 万人、55.12 万人。

（三）社会保险待遇不断提高

城镇职工基本养老金自 2005 年调整以来，已经连续上涨了 10 年，养老金从 1988 年的人均 65 元 / 月增长至 2014 年的 1780.1 元 / 月，涨了 27.4 倍。医疗保险启动初期主要实施城镇职工基本医疗保险和大病医疗救助，在此基础上，又逐步建立了企业补充医疗保险、公务员医疗补助。同时对城镇职工医疗保险有关政策适时进行调整完善，如参保人员统筹金最高支付限额由 3 万元提高到 5 万元、8 万元，随后又提高到 12 万元；大病救助基金最高支付限额由 10 万元提高到 15 万元，随后取消大病救助基金最高支付限额，实行不封顶；还将参保人员转外居外个人先自负的费用由 20%降为 10%，随后又降到 5%；另外又扩大了门诊慢性病病种范围，由原来的 6 种增扩为 26 种；住院报销比例也进一步得到了提高；2009 年连云港市启动实施城镇职工基本医疗保险门诊统筹制度，成为苏中、苏北地区开展门诊统筹医疗的领跑者。2014 年，连云港市城镇职工、城镇居民医保政策规定范围内的住院医疗费用报销比例分别达到 84%和 70%。失业保险和工伤保险待遇建立了定期增长机制，城乡居民基础养老金从 2010 年实施的每月 60 元调整到 2014 年的每月 90 元，社会保险各项待遇都得到了大幅提高。

（四）社会保险经办服务逐步科学化规范化



2000 年 7 月,社会保险费的征缴、发放和管理由社会保险经办机构征收改为地税部门征收,逐步建成了“地税征收、财政监督、劳动保障部门发放”的社会保险金管理体制。2005 年市政府出台了《关于进一步做好养老保险扩面征缴工作的通知》,明确了劳动、财政、地税各部门工作职责,建立了养老保险扩面征缴目标奖惩机制。2008 年,成立市社会保险征缴中心,市区率先实行了五项社会保险统一征缴模式。率先在全省实行市级养老保险数据集中管理,市、县、区实现了社会保险经办机构和地税部门实时联网、信息共享。建成了集信息网站、1233 服务热线、电子触摸屏于一体的网络公共查询系统,不断提升社会保险公共服务能力。全市各级社保机构建设日趋完善,队伍素质稳步提高,经办管理更加规范,服务水平进一步提升。2007 年,率先在全省建立个人医保信用失信管理机制;2010 年初在全省率先推出医疗保险定点责任医师管理办法,将医保对医疗机构医疗服务的监管延伸到对医务人员医疗服务行为的监管;2012 年,会同市监察、卫生、财政、药监、物价等部门对原医保服务责任医师管理办法进行了重新修订,成为全国第一个六部门联手出台医师管理文本的城市。

三、连云港社会保险事业的主要经验与启示

(一)必须始终坚持改革创新不断完善社保制度

改革开放以来,立足连云港市实际,以城乡一体化为方向,以基本养老、基本医疗制度为核心,锐意进取,勇于开拓,陆续创新出台了一系列符合市情、在全省乃至全国率先的社会保险制度,促进了社会保障体系的不断完善。如连云港市曾率先打破企业所有制和职工身份界限,统一缴费比例、统一待遇标准;率先实行养老保险的全额征收、全额拨付;率先建立城乡一体的城乡居民社会养老保险制度;率先对学生儿童等未成年人大病医疗不设封顶线,同时提出了在医疗保险政策范围报销 90%的比例等。覆盖城乡的基本



养老、基本医疗、失业、工伤、生育保险体系已经全面建立，“人人享有社会保障”的目标基本实现。下一步要按照党的十八大和十八届三中全会的要求，用改革的精神，在建立更加公平、可持续发展的社会保障制度体系上作出新的探索和努力。

（二）必须始终坚持扩面征缴不断夯实社保基础

社会保险基金是老百姓的“养命钱”，也是社会保险事业的“生命线”。30 年来，连云港市始终将扩面征缴作为社会保险工作的“主旋律”，全力推进社保扩面征缴。参保范围由最初的劳动合同制工人快速向各类企业及其职工、民办非企业单位及其职工、个体工商户及雇工和灵活就业等社会各类就业人群拓展。近年来，失地农民、失海渔民、失田盐民等群体也纳入了社会保险范围。1988 年至 2014 年，参保企业从 537 个发展到 1 万多个；参保人数从 14 万人增加到 56 万人；企业养老保险基金收入由 2240 万元增加到 30 亿元。各项社会保险的覆盖率都超过了 95%，全市各项社保基金积累达到 66 亿元。正是由于扩面征缴带来的基金积累，保证了社会保险基金的正常运行。下一步要建立部门联动机制，不断加大社会保险费扩面征缴力度，努力实现扩面征缴工作的新突破，为社会保险事业的健康发展打下更加坚实的基础。

（三）必须始终坚持以人为本不断提高待遇水平

社会保险工作的目的是为了保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育等情况下的合法权益。30 年来，社会保险制度不断完善，持续提高待遇水平，使劳动者的合法权益得到了较好保障，人民群众的幸福感和满意度不断提升。连云港市 1992 年在全省率先推行养老金社会化发放，这项改革措施受到省委组织部、老干部局、劳动厅的肯定和推广，走在全省全国的前列。为了使广大离退休人员充分享受到改革开放后社会与经济发展的成果，已连续 10 年调整企业退休人员养老金，全市企业离退休人员平均养老金由 1988 年



的 65 元 / 月，增加到 2014 年的 1780.1 元 / 月，增长 27.4 倍。城镇职工医保、城镇居民医保规定范围内医药费用报销比例分别达 84%和 70%，居全省前列。下一步要按照国家和省的要求，坚持以人为本，不断提高各类参保人员的待遇水平，使广大参保人员充分享受到经济社会发展的成果。

（四）必须始终坚持统筹发展不断提高统筹层次

统筹层次的提高是社会保险的本质要求，是提高社会保险水平的重要标志。提高社会保险基金的统筹层次有利于增强基金抵御风险能力，维护社会稳定，同时提高统筹层次可以调剂资金余缺，从而减轻财政的负担。连云港市社会保险制度改革之初，与全国多数地区一样，按照财政管理体制，实行以县区为独立统筹单位。2008 年，连云港市对市区职工基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育五项保险实行市区统筹，各县仍为独立统筹单位。城镇职工基本养老保险实行省级调剂金制度，职工医保、工伤、生育保险实行市级调剂金制度，有效增强了市区和各县基金抗风险能力。下一步要按照国家和省的要求，积极推进社会保险基金省级统筹，不断增强基金备付能力和共济能力。

（五）必须始终坚持规范管理不断提升经办能力

社会保险制度构建与运行是一项异常艰巨的社会系统工程，必须高度重视管理制度的构建和管理能力的提升。从连云港市社会保险制度改革 30 年的实践经验看，正是由于不断加强社会保险管理的制度化、规范化建设，持续提升社会保险制度的运行效率，增强了社会公众对社会保障制度的信任度及信心指数，这是社会保险制度长期可持续发展的重要基础。全市社会保险管理已形成了较为完善的管理制度，已建成统一业务流程、统一数据管理、统一应用软件，信息共享的网络系统，市区 90%以上单位实现“网上申报”，所有单位全部实现网上缴费，个人可以通过办理银行卡由

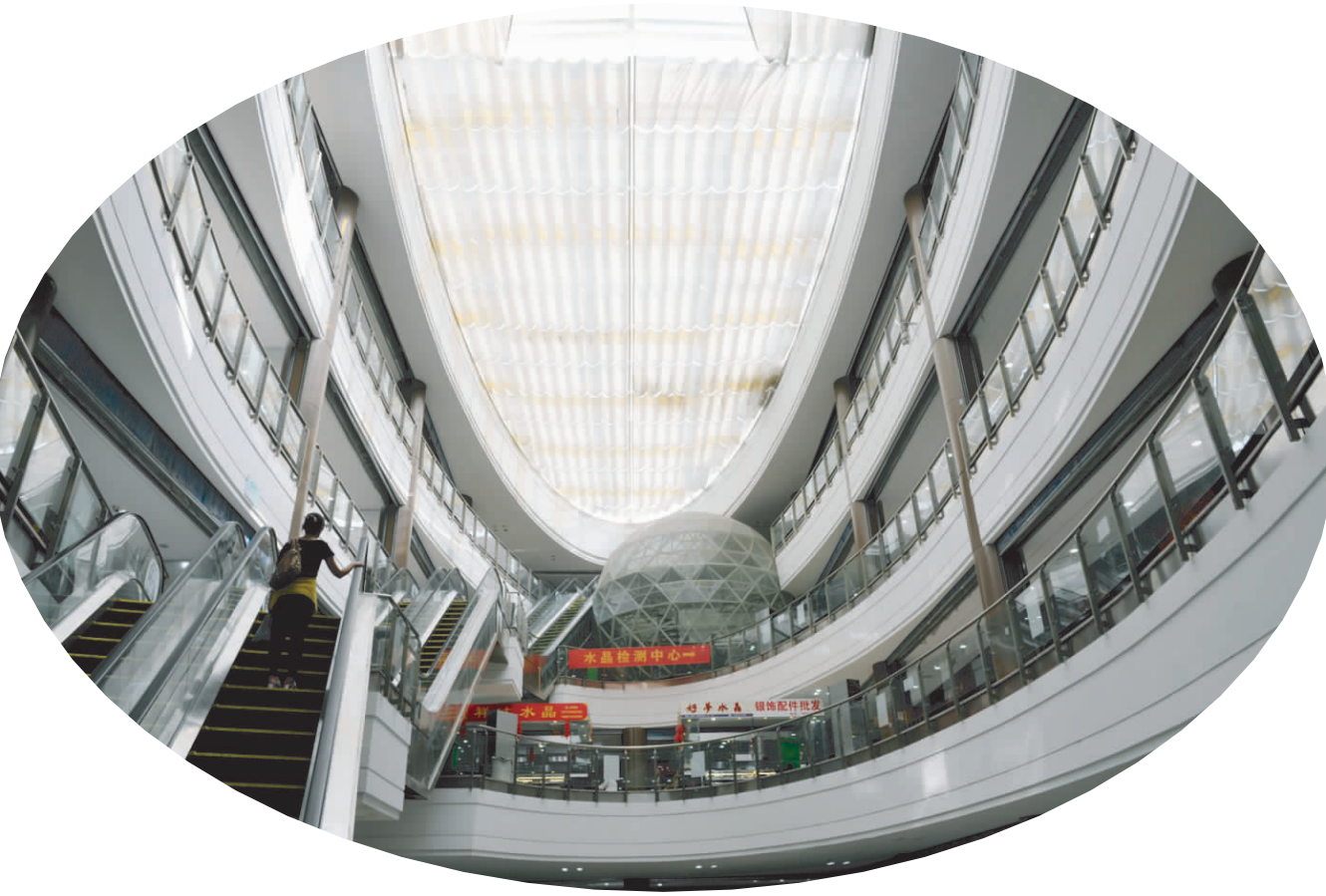


银行直接代扣缴费。下一步，我们将进一步完善服务标准，拓宽服务内容，简化办事程序，完善功能设置，有效推进社保经办服务向制度化、规范化、标准化、信息化发展，努力为广大参保人员提供更加优质高效的服务。

（连云港市人力资源和社会保障局）

县区篇

第一章　东海县对外开放三十年纪实
第二章　灌云县对外开放三十年纪实
第三章　灌南县对外开放三十年纪实
第四章　赣榆区对外开放三十年纪实
第五章　海州区对外开放三十年纪实
第六章　连云区对外开放三十年纪实



中国最大的水晶市场
——东海水晶城
摄影：张晓晖



第一章

东海县对外开放三十年纪实

1984 年以来，作为全国首批开放县之一、新亚欧大陆桥东桥头堡西行第一县——东海县，充分发挥海陆空兼备的交通区位优势，物产丰饶的农副产品和矿产资源优势，水晶之都、华东第一泉、亚洲科钻第一井旅游资源优势，勇立潮头，锐意改革，扩大开放，抢抓机遇，奋发图强，大力实施“工业立县”“开放强县”“科教兴县”三大主战略，经济社会事业焕发勃勃生机，先后荣获全国水利建设、科技、教育、体育、群众文化工作等先进县称号。

一、东海县发展历程

（一）调整探索阶段 (1984 年—1999 年)

1.以农业改革为基础

家庭联产承包责任制给东海农村注入了生机和活力。1985 年，东海县以洪庄、石榴、黄川等乡镇为试点，在农业生产的产中环节推广“五统一”服务，强化集体统一经营层次，实现了“双层经营，户为基础，统分结合”的农村基本经营制度。农村经营制度的改革影响着经营方式的变革，加快了农业产业化进程。80 年代中期，县委根据全县农业区划特点，提出“东渔西果中间菜”的战略部署，使东海的产业结构调整步入了加快发展的快车道。先后建立 100 万亩优质稻米、60 万亩国家级优质专用小麦、30 万亩优质花生、25 万亩优质山芋、30 万亩优质果品等十大生产基地，建成创汇蔬菜、板栗、草莓等 12 个特色乡镇、120 个专业村。



1990 年 9 月，韩国不倒翁集团投资 500 万美元的中韩合资企业金五食品厂的顺利投产，拉开了东海龙头企业带动战略的序幕，进一步推进了农村产业化进程，加快了市场农业主体的构筑。

1993 年开始的利用世行贷款加强灌溉农业建设，取得了显著成效，其中仅世行二期项目就改良土壤逾万亩，营造农田防护林 1 万亩，改善灌溉面积 20 多万亩。农田林网覆盖率提高到 95%，林木覆盖率达 15%，有效地保护和改善了农业生产的气候环境和灌溉条件，对农业的可持续发展起到了积极的作用。

以“治水改土”为中心，全县掀起了轰轰烈烈的大规模农田水利基本建设的热潮，逐步建立和完善农田水利配套工程体系。1984 年以来，先后对鲁兰河、高山河、石安河、海陵湖等 20 多条大中河渠进行疏浚和加固。1988 年 5 月，历经 5 年的李埝乡高山河小流域治理，通过国家淮委组织的验收。1990 年，芦山河小流域被水利部确定为水土保持综合治理试点。1992 年 7 月 13 日成立东海县利用世界银行贷款加强灌溉农业项目，1991 ~ 1995 年实施。项目区位于西部缓坡丘陵农业区的温泉、桃林、山左口、双店、横沟、石榴、石湖、牛山、曲阳、洪庄等 10 个乡镇，治理面积 20 万亩。1998 ~ 2002 年，实施涉及李埝、双店、山左口、桃林、青湖、黄川、浦南、曲阳、牛山、驼峰、房山、平明、张湾、李埝林场等 14 个乡（镇）场，治理面积 20 万亩。

2.以工业改革为主导

1984 年，全县有工业企业 239 个，实现工业总产值 15516 万元。1999 年全县工业企业 8409 家，年产值在 500 万元以上的企业 162 家，工业固定资产由 1984 年的 5970 万元增加到 1999 年的 969435 万元，增加 162 倍，全民所有制企业利税总额达 185823 万元。

东海县粮油及食品工业丰富，全县粮油食品工业逐年发展，粮



油及食品工业兴旺。1990年，全县粮油食品及饲料工业186个，拥有固定资产4482万元，年产值30847万元，占全县工业产值41.9%。

建材工业发展较快。1990年全县建材工业企业191家，其中，县办7家，乡办70家，村办114家，拥有固定资产9769万元，年产值12054万元，占全县工业总产值16%，主要产品有水泥及水泥制品、砖瓦等，重点企业有水泥厂、县砖瓦厂、白塔砖瓦厂等。

3.以外贸改革为突破口

东海县充分利用地处沿海开放港口、资源丰富、交通发达的优势，扩大对外开放，加强交流协作。通过加强对外贸生产企业的优质服务，帮助企业强化内部管理，提高产品质量，增强了出口产品的信誉和市场竞争力。1990年，全县有出口产品7个大类70余个品种。草柳编、蚕茧、针织服装及各类矿产品等产品出口不断扩大，产品远销日本、美国、意大利、法国、港澳等20多个国家和地区，外贸出口商品总值5869万元。全县先后建立了大米、花生、板栗、水产等农业创汇基地，相继建立了抽纱、柳编、服装、矿产品等4个跨行业、跨地区的企业群体，参与上海、南京等地的出口创汇企业集团。外资工作不断取得新成绩。1990年底，利用外资、引进设备、引进项目的中外合资企业已达10余家。中外合资企业金五食品有限公司、日本补偿贸易的东海养鳗厂、从奥地利引进的塑料门窗生产线、从日本引进的五棱镜生产线、从美国引进的花生酱生产线等都收到了良好的经济效益。

4.以社会事业改革为新亮点

随着经济不断振兴，东海社会事业也相应得到发展。1988年被国家授予“基础教育先进县”称号，同时被国家教委和省政府确定为“全国燎原计划示范县”和“农村教育综合改革实验县”，逐步建立了普通教育、职业教育、成人教育互通、互补、互促的教育新体



制。1990 年全县各级各类学校 605 所，在校学生 181024 人，教职员 9598 人。全县在普及小学 5 年义务教育后，又逐步普及初中义务教育。重视科技事业的发展，逐步实旋科技兴县战略目标。全县县级科技机构 3 个，各级各类专业技术人员 12770 人，其中具有中高级职称 1513 人。建立健全了县乡两级科技体系，农业技术网络建设的经验被国家农业部推广。文化工作坚持社会主义方向，不断加强文化阵地建设，全县有文化中心(馆)25 个、文化团体 8 个。东海儿童版画闻名国内外，有几十幅作品在国际获奖。1993 年被国家文化部命名为“中国民间艺术之乡”。1989 年成立县广播电视局，1994 年开通有线电视。

（二）快速发展阶段(2000 年—2009 年)

1.农业快速发展

进入 21 世纪，全县通过招商引资、抓重点项目建设、提升农产品质量等措施，推进农业外向化、标准化、产业化。仅 2004 年实际利用外资 730 万美元，内联客方到位资金 1.97 亿元。全县有规模以上龙头企业 68 家，龙头企业辐射农产品生产基地 6.7 万多公顷。到 2005 年，全县初步形成五大基地：以房山、安峰、青湖和横沟等乡镇为中心的淮沭新河灌区 20 万亩优质稻米生产基地，实现稻米产业的增效增值；以黄川、石梁河等乡镇为中心的 310 国道沿线 4 万亩优质绿色鲜果基地，有效带动当地农户发展高效农业；以石湖、石榴、双店和山左口等乡镇为中心，以湖西生态园为龙头的东郊路沿线 1 万亩花卉苗木和鲜切花栽培基地，为发展外向型农业做出示范；以石湖、山左口和石梁河为中心的 5000 亩无公害食用菌生产基地，拉动全县生态农业和循环农业发展；以李埝林场、西山林场生态观光为依托，建设生态农业观光园区 2 万亩。2005 年，实现农业总产值 47.84 亿元，耕地面积 195.13 万亩，粮食总产量 93.45 万吨，油料总产量 4.3 万吨，蔬菜、瓜果类种植面积 22.96 万亩，果品



产量 5.79 万吨。

2.工业水平快速提升

2000 年,东海县委、县政府实施“工业立县”“工业强县”的发展战略,扩大开放,加快招商引资力度,一大批技术新、产品新、机制活、市场广、效益好的现代企业发展起来。2003 年,东海县把项目作为“工业立县”的第一抓手,在全县形成上下到位、纵横到边、任务到人的项目推进体系。是年, 新增总投资 500 万元以上项目 107 个,到位客方资金 6.27 亿元,其中 1000 万元以上项目 21 个。2004 年,东海县基本完成县属国有集体企业改革。 2005 年是“工业化元年”,全年利用外资 7200 万美元,内联客方到位资金 35 亿元,开工重点项目 256 个,总投资 103.45 亿元,其中过亿元项目就有 19 个;完成工业总产值 33.50 亿元;实现产品销售收入 34.17 亿元,利税总额 3.31 亿元。

随着科技进步,东海县硅产业经营规模不断扩大,发展速度不断加快。2004 年东海县被国家科技部认定为“国家火炬计划(东海)硅材料产业基地”。2005 年,东海初步建成以高纯石英原料、石英玻璃制品、硅微粉为主体,压电石英晶体、石英照明灯具为两翼,半导体及光伏行业配套支撑材料、太阳能级多晶硅及切片为导向的产业发展模式。

3.第三产业迅速壮大

东海县第三产业从小到大、从弱到强,迅速崛起,蓬勃发展。2009 年,全县第三产业增加值突破了 56.98 亿元,占 GDP 的比重达到 35%。

商贸流通创新发展。商贸流通企业积极适应大市场、大流通的激烈竞争,整合资源优势,创新经营业态,大力发展连锁店、专卖店、便民超市等现代营销方式。时代超市、苏果超市、捷强超市、新世界服装超市、五星家电城、华联家电城等一批连锁店、加盟店相



继落户东海。2009 年实现社会消费品零售额 64.2 亿元，比 1984 年的 2.17 亿元增长了 29.6 倍。

市场体系日渐完善。2009 年各类市场已发展到 104 多个，市场成交额达 50.7 亿元，初步形成了以东海水晶城为代表的 12 个亿元市场为龙头、以苏鲁农机市场为代表的 21 个专业市场为骨干、以山左口农贸市场为代表的 76 个集贸市场为补充的市场网络体系。旅游发展日新月异。全县旅游业已初具规模，旅游面貌焕然一新，形成了“石、水、井、湖”四大特色。“石”即水晶，东海水晶甲天下，被誉为 “中国水晶之都”“世界最大的石英集散地和交易中心”，2007 年交易额突破了 30 亿元。“水”即温泉，东海温泉被誉为“华东第一泉”，温泉旅游度假区则是远近闻名的旅游疗养胜地。“井”就是中国大陆科钻井，位于东海毛北，是名副其实的“亚洲科钻第一井”，钻孔深达 5000 米，与载人航天工程并称为中国的 “上天入地”工程。“第一井”已成为科普教育和地质旅游的重要基地。“湖”即湖泊，东海境内湖泊众多，号称“百湖之县”“苏北的江南水乡”。坐落于县城西郊的西双湖，有“小西湖”美称；位于东海北部的海陵湖，是江苏最大的人工水库，开发前景极其广阔。“购水晶奇石、浴温泉神水、探地球奥秘、观百湖风光”已成为东海旅游特色品牌。2009 年接待游客 165.2 万人次，旅游收入超 18.77 亿元，

4.城市建设面貌喜人

改革开放三十年来，东海县委、县政府不断加大城乡建设力度。2007 年完善了新一轮县域城镇体系规划和县城总体规划，确定了今后 20 年的城镇建设发展方向。新区建设势头迅猛，城市规模逐步扩大。2003 年，按照高起点、现代化的要求，成片开发、规模建设，稳步推进新区开发。20 平方公里的城北新区雏形俱现。旧城改造逐步推进。2002 年，旧城区拆迁了染织厂、蛭石厂、油脂厂等破产企业，实行“退二进三”，搬迁了农机局、文化馆等 6 家机关事业单



位，总拆迁面积 12 万平方米。先后开工建设了海陵新村、幸福之家、水晶花园、假日广场、东海路步行街和晶都广场等 10 个住宅小区和商贸服务区，开工建筑面积 18.33 万平方米，竣工 8.62 万平方米，完成总投资 2.27 亿元。2007 年旧城改造和新城建设完成投资 49 亿元，拆迁面积近 80 万平方米，完成瓯龙小区、富华苑小区、水榭花都等新建筑面积 37 万平方米。园林绿化成效明显，城市景观更加丰富。以创建园林城市和省级文明城市为目标，着力构筑大绿化整体布局，营造优美宜人的城市环境。2007 年，完成县城干道、公园等重点地段、地区的绿化建设 22.72 万平方米，城区绿化覆盖面积增至 375.5 公顷，建成区绿化覆盖率达 32%，人均绿地面积 6.8 平方米。美化亮化水平不断提高，现代气息更加浓厚。2007 年，投入 9000 万元对县城路灯、灯箱、装饰灯进行更新美化，县城呈现出较好的亮化和视觉效果。旅游景区和小城镇建设进展顺利，建设步伐明显加快。坚持突出东海特色，重点抓好温泉旅游度假区和省级重点中心镇开发建设，共投入资金 20 多亿元完成温泉度假区内福如东海等多家休闲娱乐中心及桃林镇等 3 个省级重点中心镇建设，有力地推动了城乡一体化进程。交通事业发生了翻天覆地的变化。2003 年，东海县积极配合市公路部门完成 245 省道、310 国道、东郊公路和机场路的改造扩建，修建了平塔路、牛安路、温泉路等县乡公路，共改造和新增道路里程 122 公里。到 2007 年底，全县实现了所有乡镇行政村道路都硬化，所有行政村都通上了公交车。

5.社会事业全面腾飞

科技创新能力增强。坚持实施“科教兴县”战略，加快科技人才队伍培养和引进，至 2009 年底全县专业技术人员总数达 3.4 万人，是 1984 年的 5 倍多。科技创新能力大大增强，在全市县级行政区中首家建成省级工程技术研究中心，培育省级高新技术企业 26 家，市级高新技术企业 50 多家，开发国家、省市级高新技术产品



100多项。组织实施各级各类科技计划项目230多项，其中省级以上“火炬”“星火”等计划项目60项，总投入6.5亿元，新增产值90多亿元，获批各级科技进步奖600项，数量居连云港市县（区）之首。

教育事业蓬勃发展。2009年，全县教师人数达13039人，有省三星级重点中学4所，四星级高中1所，民办学校8所学龄儿童入学率100%，毕业率98%。2008年，东海县高考本科达线人数达到了2023人。

文体建设成效显著。特色文化品牌——东海少儿版画，拥有50余人的专业辅导教师队伍和1500余人的儿童创作群体，700余幅作品参加国际、国内儿童版画展，600余幅作品在国家级刊物上发表。电视剧《罪与罚》获全国优秀电视剧飞天奖，电视剧《水晶缘》、吕剧《红丝带》获省“五个一工程”奖。从2000年起，每年举办广场文化活动近30场，极大地提高了全县人民的文化品位。2003年起全部实现光纤联网，到2007年，有线电视户突破了20万户。西双湖已建成连云港水上运动训练基地。成功举办了全国山地自行车比赛、青少年自行车锦标赛和省青少年赛艇、皮划艇等赛事。2006年被省委、省政府评为群众体育先进县，2007年受国家体育总局表彰。

卫生计生事业健康发展。东海县人民医院跨入了国家二级甲等医院行列。2002年东海县被省授予“无偿献血先进单位”称号。新建县医院病房大楼、防疫站综合楼，妇幼保健所综合楼及城南分院等；乡镇卫生院投入6000多万元，建设门诊楼、防保楼、病房楼，购置议器设备。全县改水工作成效显著，投入资金3亿多元，建有农村自来水厂150多座，受益人口近90万人。计生工作内涵不断拓展，人口素质不断提高。东海县被国家计生委列为全国“关爱女孩行动”试点县，被省计生委评为全省“婚育新风进万家”活动网络站



工程先进县、避孕节育随访服务项目工程先进县、妇女发展项目工程先进县。

（三）升级转型阶段(2010 年至今)

1.综合实力持续攀升，转型升级步伐不断加快

一是小康社会建设迈上新起点。实现了全面小康，进入全国百强县行列，为建成更高水平小康社会打下了坚实基础。二是产业结构不断调整优化。三次产业结构由 2010 年的 20.5∶45.6∶33.9 演进为 2013 年三次产业比 18.1∶45.2∶36.7，产业层次得到有效提升。三是现代产业体系加速形成。产业集群效应初步显现。硅工业逐步向以新材料、新能源为主导的新兴产业延伸过渡。石英坩埚、硅片切割硅料两大产业集群初步形成；完整的光伏产业链基本形成。硅工业和食品工业板块年产值分别突破 300 亿元和 100 亿元。新型建材、机械设备两大板块快速壮大，加速向百亿产业迈进。德国博世、英国吉凯恩、晶海洋半导体、中材高新等一批行业龙头、“国”字号、世界五百强企业相继落户东海。现代农业量质同步提升。粮食产量连年突破百万吨，实现全国粮食生产先进县“四连冠”。新增高效农业面积 29.13 万亩，其中设施农业面积 12.99 万亩，“六线三片三大产业五大基地”总体布局初具雏形，310 国道金腰带建设工程快速推进。中国农科院东海农业综合试验站投入使用，“黄川草莓”荣获国家地理标志保护产品，获批中国花木之乡、国家级出口创汇蔬菜标准化示范区、全国生猪标准化示范县，连续四年被评为省发展高效农业先进县。现代服务业特色鲜明。创建 3 个现代服务业集聚区，水晶文化创意产业园一期投入运营。水晶市场年交易额突破 60 亿元，获评中国观赏石（水晶）之乡、全国诚信示范市场。温泉旅游度假区获批省级旅游度假区，羽泉景区获评国家 4A 级景区，“中国水晶之都”“华东第一温泉”“华东花都”等旅游品牌逐渐打响。四是科技创新能力持续提升。硅工业初步建成产



业、研发、检测和标准化四大平台，成功组建省级硅材料产业技术创新战略联盟，组织实施南京工业大学东海先进硅基材料研究院等 4 项省级产学研联合重大创新载体项目。新获批省级以上院士工作站、博士后科研工作站、工程中心、工程技术研究中心等研发服务平台 20 家。实现大中型企业研发机构全覆盖。拥有省级以上高新技术企业 12 家、省创新型企业 8 家。获批省级以上科技计划项目 82 项。研发国家重点新产品 12 项、省高新技术产品 160 项，省自主创新产品 23 项。

2.坚持城乡统筹发展，一体化发展成效明显

一是城乡规划日臻完善。编制完成《东海县城乡总体规划修编》《温泉镇总体城市设计及特色街区城市设计》《东海水晶城修建性详细规划及核心区建筑规划》等 63 个城乡规划，城乡建设科学化水平不断提升。二是魅力晶都雏形初具。城乡路网不断完善。全县公路通车总里程达到 3100 公里，形成了高等级公路“三纵四横”、农村公路“十纵九横”的干支相连、支支相通的公路网络体系，构建起县城到各乡镇驻地的“半小时交通圈”。城市体量不断扩大。县城建成区面积达到 25 平方公里，“三心两轴五区”的城市空间布局初步形成，外围“一环”和内部“七横九纵”的道路框架全面铺开，迎宾大道、晶都大道、温泉大道展现新貌。城市特色不断彰显。科教园区、商务新区、滨河新区、西双湖景区初具形象，水晶观光塔、水晶博物馆、嘉臣国际大酒店等地标性设施建成运营。城市配套日趋成熟。内环路改造工程全面完成，城区水系修复工程进展顺利，新增绿化面积 69.4 万平方米，生活垃圾填埋场、城东污水处理厂建设运营，成功创建省级卫生城市、园林城市和文明城市。三是美丽乡村活力迸发。完成小城镇建设投资 57.6 亿元，桃林、白塔埠 2 个市级城乡统筹发展试点镇和 26 个试点村建设快速推进，出入口乡镇及国省道沿线乡镇形象显著提升。全县 80%的乡镇启动污水处理



厂建设，完成 198 个村庄环境整治任务，1600 户危房改造工程通过省级验收。创建三星级康居乡村 6 个，二星级康居乡 2 个，一星级康居乡村 113 个。

3.推进发展成果共享，社会民生事业持续改善

一是民生质量不断提升。民生和社会事业发展支出占公共预算的比例超过 70%，城市居民人均可支配收入、农民人均纯收入年均分别达到 19726 元和 9910 元。城乡居民养老保险覆盖率和新农合参合率均达 100%，新农合支付方式改革经验全国推广。五保集中供养率达 71%，社会化养老经验全省推广。城乡低保标准分别提高到 386 元和 282 元，城乡医疗救助比例提高到 60%。累计开工建设各类保障性住房 2568 套，完成规划目标的 76.7%。二是社会事业协调并进。累计完成社会事业投资 60.3 亿元，增长 23.9%。省教育现代化县创建高分通过验收，学前教育三年入园率达到 97%以上，义务教育入学率达 100%，高中阶段教育毛入学率达 95%，高等教育毛入学率达 50%。成功打造城市“15 分钟文化圈”和“10 分钟体育健身圈”、农村“十里文化圈”，行政村有线数字电视整体转换实现全覆盖，省公共文化服务体系示范区申报验收。获批国家级药品安全示范县、省体育基本现代化试点县、省未成年人思想道德建设工作先进县，国家慢性非传染性疾病综合防控示范区通过验收。三是社会大局保持稳定。全面推行“一心多极”运作模式，深入开展“三解三促”“四项排查”活动，严格落实领导干部大接访和包案制度，获评省社会管理综合治理先进县、省法治创建先进单位和省政府法制工作先进集体。社会治安防控体系逐步完善，群众社会治安满意率 94.5%。122 民生热线暨应急联动指挥中心运作经验全省推广。安全事故隐患排查治理体系建成运行，企业安全生产标准化扎实推进。

4.突出生态文明建设，资源环境得到有效保护



一是环境质量稳步提高。全县饮用水源达标率100%，地表水达标率100%，环境噪声达标区覆盖率100%。空气质量优良天数从2010年的310天提高到2013年的319天，达到城市环境空气质量二级标准要求。二是污染指标得到有效控制。城市污水集中处理率由2010年的64%提升到2012年的80%，建立起“组保洁、村收集、镇运转、县处理”的城乡生活垃圾一体化处置模式，城市垃圾无害化处理率由2010年的22%提升到2012年52.8%。三是国土资源得到有效保护。2012年末东海县耕地面积为12.28万公顷，比2010末增加0.03万公顷，比规划目标多0.28万公顷。全县基本农田保护面积为11.17万公顷，比2010年末增加287.67公顷。申报实施了37个耕地占补平衡项目，新增耕地面积331.87公顷。全县建设用地、城乡建设用地、交通水利及其他用地总规模分别比2010年末增加281.41公顷、279.69公顷、1.82公顷。

5.综合改革稳步实施，对外开放水平不断提高

一是社会管理创新初见成效。乡镇行政区划调整工作全面结束，安峰扩权强镇综合改革稳步推进。探索实施了“四网五制”促廉惠民惩防工程，被中国纪检监察学院编入教材全国推广。省农村改革试验区工作顺利推进，组建全国首家县级农村产权交易所，成立全省首家农民专业合作社资金互助社。在全省率先组建县委群众工作部，建立了“一站式接待、一条龙办理、一揽子解决”的运行机制。“营改增”“企业一套表”网上直报等改革顺利实施。二是医药卫生体制改革不断深化。县级公立医院改革试点稳步推进，政府办基层医疗卫生机构全面实施基本药物零差价销售。覆盖城乡居民的社会保障制度框架基本形成，积极探索参保人员异地就医结算制度。三是审批制度改革不断深化。实现行政权力网上公开透明运行，启动实施“三集中、四到位”行政审批服务制度，扎实开展“四乱”集中整治，经济发展软环境持续优化。推行新上项目会办制度，



从源头上禁止高排放、高能耗项目。四是开放型经济平稳发展。累计实现外贸进出口总额 4.31 亿美元，年均增长 8.2%；实际利用外资 2.2 亿元，继续保持全市领先地位。开发区开发面积达到 70 平方公里，建成区面积 22 平方公里，提前完成“十二五”规划目标；开发园区两年累计完成基础设施投资 10.9 亿元，地区生产总值达到 139.68 亿元，占全县地区生产总值的 29.2%。

二、东海县主要发展成就

（一）工业经济提质增效

2013 年实现规模以上工业增加值 121.21 亿元，增长 15%。硅工业、食品工业、新型建材、机械汽配“四大板块”总产值增长 30.2%，其中硅工业实现产值 296.42 亿元，增长 30.2%。注重培优育强，仅 2014 年就净增规模以上企业 77 家，规模以上工业企业完成技改投入 87 亿元。重点工业项目扎实推进，新开工过 5000 万元工业项目 163 个，其中过亿元项目 70 个，过 10 亿元项目 5 个。开发区三区累计完成基础配套投入 8.1 亿元，获批省级循环化改造示范试点园区。镇江东海工业园进入全省南北共建园区十强。西区拓展 8 平方公里，完成省级高新技术开发区申报，获评省“两化”融合示范园区。北区金属制品精深加工产业初具规模，获评省小企业创业示范基地。中小企业园和乡镇工业集中区累计建成标准厂房 29.7 万平方米，入驻企业 38 家，安峰小微灯具园、青湖服饰玩具园、房山新材料产业园等工业集中区特色明显。

（二）现代农业稳步推进

2013 年，建成万亩高产创建示范区 33 个，粮食生产持续丰产丰收，再次获评全国粮食生产先进县。高效农业规模持续扩张，新增高效农业 13 万亩，其中设施农业 6.6 万亩，双店鲜切花产业基地获评国家级气象为农服务示范点。农业产业化成效明显，新增省级农业龙头企业 4 家、农产品“三品”品牌 62 个，石梁河葡萄获批东



海第五个国家地理标志保护产品，黄川草莓基地获批省级出口创汇标准化示范区。东海现代农业示范区实施过 5000 万元项目 4 个，开展市级以上科研合作项目 12 个。创建省级生态健康养殖示范场 15 个，获批国家级（老）淮猪养殖标准化示范区。省农村改革试验区试点县建设深入推进，农村产权交易额过亿元，农村信用体系覆盖 23.5 万农户，荣获全国“一事一议”规范管理示范县、省农业农村政策创新奖，获批省农民专业合作社融资改革试点县。

（三）现代服务业繁荣发展

2013 年实现服务业增加值 117.48 亿元。水晶产业提档升级，水晶市场年交易额突破 70 亿元，新水晶城开工建设，中国东海水晶博物馆开馆运行，东海县水晶宝石行业协会正式成立，获评中国水晶雕刻艺术之乡，“石来运好”商标获评中国驰名商标。中国·东海国际水晶节荣获长三角最具影响力会展节庆品牌，“东海水晶”入选“江苏符号”。温泉资源深度开发，举办第三届温泉沐浴文化节，温泉水文化展示馆投入使用。温泉镇街区改造全面完成，荣获江苏人居环境范例奖。旅游品牌不断提升，累计接待游客 365 万人次，实现旅游收入 40 亿元，分别增长 17.9%和 17.2%。西双湖景区通过省级湿地公园验收、启动国家 4A 级景区创建，湖西生态园获批国家 3A 级景区，石梁河葡萄基地获评省四星级乡村旅游点，胜泉村入选江苏最具魅力休闲乡村。商贸流通持续发展，亿丰国际广场投入使用，万尚会家居广场、东海国际商贸城、农副产品物流中心加快建设。深入实施“万村千乡市场工程”，乡级农家店实现全覆盖。房地产市场稳健发展，商品房销售 106 万平方米。

（四）城市规模迅速扩张

2013 年城市建设投入超过 160 亿元，建成区面积扩大到 28 平方公里，全年 526 个城乡建设项目基本完成。突出规划龙头作用，编制完成《滨河新区城市设计》《东部新城控制性详细规划》等各类



规划 47 项。城市外环连徐高速东海西互通全线通车，236 省道东海段一期工程基本完工。滨河新区“四桥五路”建成通车，天地公馆、县医院迁建等项目加快推进，石安河景观带初具形象。商务新区嘉臣国际大酒店投入运营，颐高数码城、福如东海水晶大酒店等城市综合体加快建设。科教创业园区水晶文化创意产业园二期基本建成，15 家企业入驻投产，引进大师工作室 2 个，少儿版画活动中心暨吕剧团演艺中心开工建设。旧城改造稳步推进，玉带河实现“送清水”，富华路、中华路完成“白改黑”，人民广场扩建、政法广场投入使用，水晶公园改造加快推进，铁南市民广场启动建设，房屋征收超额完成市下达任务。

（五）民生质量显著提高

2013 年新增城镇就业 1.5 万人，实现农村劳动力转移就业 1 万人，城镇登记失业率控制在 1.9%以内，全市首家省创业示范基地大学生创业园挂牌成立，省创业型城市启动建设。城乡居民养老保险基础养老金最低标准提高到每人每月 80 元，城乡居民医保财政补贴标准提高到每人每年 280 元，基本建成“15 分钟人力资源和社会保障服务圈”。县社会福利中心老年公寓投入使用，关爱老人“黄手环”项目顺利实施，创建省级妇女儿童之家 24 个。城乡居民人均住房面积分别达到 39.5 平方米和 41.8 平方米，新建经济适用房 344 套、廉租房 60 套、公共租赁房 646 套。发放扶贫小额贷款 1.2 亿元，3.2 万低收入人口实现稳定脱贫。石梁河库区被列为省六个扶贫连片开发区域之一，编制完成区域发展与扶贫开发规划，117 个项目启动实施。

（六）社会事业全面进步

2013 年，成立东海县教育发展促进会，建成苏北首家省示范性县级教师发展中心，获评省职业教育和成人教育示范县，获批建设全国农村学校艺术教育实验县，东海电大获批建设东海开放大学。



基本药物制度村级卫生室基本实现全覆盖，县级公立医院改革稳步推进，县中医院获评省二级甲等中医院，新型农村合作医疗参合率99%以上，20种重大疾病报销比例达70%，获评省妇幼卫生先进县、省农民健康促进示范县。举办第三届东海·全国少儿版画双年展、首届“彦涵文学艺术奖”评选，与江苏有线合作组建东海县广电网络有限公司，曲阳古城、尹湾汉墓获批全国重点文物保护单位，县社科联获评全国先进社科组织。获评全国群众体育先进县。人口自然增长率19.4‰，荣获省新农村新家庭示范县。开展第三次全国经济普查，统计基层基础建设全面加强。

三、东海县发展的主要经验与启示

（一）更新观念，解放思想，与时俱进，推动东海经济的快速发展

30年来，东海县始终坚持解放思想不动摇，改革创新不动摇，大力弘扬创新创业精神，全力推进各项事业的发展。全县在农村改革、企业改制、结构调整、城镇建设、招商引资等重点工作上取得优良成绩，首先得益于解放思想、与时俱进。

（二）坚决走好符合县情发展之路，以求实创新的行动推动经济大发展

坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，紧紧围绕“实现全面小康、建设幸福东海”的奋斗目标，牢牢把握增创跨越新优势、打造核心竞争力的工作重心，实施创新转型战略，做大做强主体经济，全面改善民计民生，切实加强党的建设，努力将东海建设成为全国优质产业集聚高地、华东休闲度假胜地、江苏生态宜居福地和经济欠发达县域科学发展样板。

（三）始终坚持科技是生产力的理念，让科学技术成为各领域创造的突破口

东海县在硅产业发展、温泉旅游景区的开发，儿童版画的普及



中，通过外调内联等多种方式、多种渠道，凝聚科技力量，寻求增值点和创新突破口，使科技成为经济发展的有力支撑。

（四）始终发扬相信群众、依托群众的优良传统，以干群的合力推动经济的大发展

东海县始终坚持相信群众、依靠群众，发动群众，充分调动群众的积极性和创造性，挖掘人民群众潜藏的巨大潜能。在奔小康攻坚战中，东海县依靠和发动群众，积极调整农业结构，不断增加农民收入，不断改善农村面貌。在企业改制中，把改制形式交给广大职工决策，企业经营者交给职工选举，调动了广大职工参与经济管理的积极性。各项决策只有从群众中来，到群众中去，充分调动群众的积极性，把广大干群的思想和精力凝聚到一起，就无难不解，无坚不克，无往而不胜。

（五）潜心规划，立足长远，才能立于不败之地

东海县在硅产业结构、温泉度假村建设、儿童版画等特色产业上，采用短线与长线并行，短线服务于长线的方式，谋取大发展。实践证明，只有放开眼光，立足长远，才能长远发展，持续发展，稳定发展。

（六）实干兴邦，空谈误国

思路再新，决策再好，不落实就是要落空，落空就要落后。要想跨越式发展，求取实效，就不能搞形式主义，不能图一时之快，要静下心来，真抓实干，脚踏实地，一步一个脚印向前进。30 年来，正是在这种真抓实干精神引领下，东海县的经济建设才发生了翻天覆地的变化，取得了令人瞩目的成绩。

（中共东海县委宣传部）



灌云县城新貌



第二章

灌云县对外开放三十年纪实

对外开放30年来，灌云县坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，不断解放思想，凝心聚力，创新实干，坚定不移的推进改革开放，为实现翻番计划、建设小康社会和幸福新灌云等一系列战略目标不懈努力。全县经济建设和社会事业取得了令人瞩目的成就，人民生活水平得到了显著提高。

一、灌云县发展历程及主要成就

（一）工业经济发展强劲

对外开放30年来，灌云县工业生产一直保持快速增长的强劲势头，产业结构调整优化步伐加快，经济结构逐步趋于合理。特别是近年来，全县上下突出工业经济的主体地位，坚持把大办工业作为首要任务，强力推进落实工业发展的超常举措，加强大企业的生产运行调度和大项目的组织推进落实，加快县临港产业区和灌云经济开发区的建设，着力抓好规模企业培育和重点项目的督查考核，工业经济始终保持高位运行，总量不断扩大，结构不断优化，产品竞争力日益增强。工业在全县国民经济中的主导地位显著提升，呈现出较快发展的良好态势。2013年实现全部工业增加值87.96亿元，全县规模以上工业实现总产值500.12亿元，实现销售收入491.18亿元，实现利税总额47.72亿元，其中：利润33.51亿元。

对外开放以来，灌云县工业经济发展的历程大致可分为四个阶段。



第一阶段(1984 年—1987 年)是灌云工业经济的起步阶段。对外开放以后,县委、县政府加强了对工业生产的领导,明确提出了以立足本地资源为主体,以发展外向型经济为导向,抓好和发展县属工业,带动乡镇工业发展的思路,全县工业经济进入了真正的起步阶段。到 1987 年初步形成了食品、纺织、盐业、旋耕机、小型车床、柠檬酸等类型的工业企业,有 18 种产品被评为部、省优产品,全县工业总产值为 3 亿元。产品销售收人为 2 亿元,利税总额为 0.17 亿元。与此同时,全县经济体制改革也开始了一些单项改革试点的起步工作,对商品流通体制、企业经营管理体制、价格体制、财税体制、金融体制等方面进行了改革尝试。重点是通过开展企业整顿、进行企业“一包三改”和厂长(经理)负责制的扩权试点,在实行简政放权、搞活企业以及开放市场、搞活流通等方面进行了一些初步探索。

第二阶段(1988 年—1997 年)是灌云工业经济发展阶段。特别是 1992 年邓小平同志在视察南方时发表重要讲话,明确提出“计划和市场都是经济手段”以及“社会主义电可以搞市场经济”的论断后,灌云县的乡镇企业、民营企业以及中外合资企业等多种形式的经济组织如雨后春笋般出现,工业经济处于快速发展阶段。分批分期对企业实行“三改一联”改革。一改企业的经营机制,推进企业两权分离,让企业真正成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者。二改企业的领导体制,实行厂长(经理)负责制。三改企业的干部、用工和分配制度,实行干部聘任制,职工全员合同制和工资分配浮动制。到 1990 年底实行厂长(经理)负责制的企业已普遍废除了干部终身制、任命制,实行了择优选聘、竞争上岗。普遍实行了优化组合和全员劳动合同制。积极鼓励和引导企业发展横向经济联台,组建企业集团,壮大企业规模和经济实力,盘活存量资产,提高企业群体优势和整体经济效益。到 1990 年底,率先组建了全市第一家企业集团,即连云港市旋耕机集团,成为全国知名的农机企业。1993 年,灌云



县确定经济工作发展的重点为“三个突破”,即多种经营为农业突破口;农副产品深度加工为工业突破口;组建贸工农联合体为全县经济突破口。至 1997 年底，全县工业总产值达到 55.22 亿元,是 1988 年的 15.42 倍;产品销售收入为 126.2 亿元,是 1988 年的 36.9 倍;利税总额为 l.29 亿元,是 1988 年的 444 倍;实现工业总产值 42.53 亿元,乡镇工业占全县工业的比例 77.4%,已成为加快发展的主力军;全县社会商品零售总额 14 亿元,重点流通企业完成商品销售总额 19.6 亿元,实现利税 2900 万元。

第三阶段(1998 年—2005 年)是灌云县工业经济在竞争改制中发展阶段。在这个时期,灌云县原有全民企业、集体企业为适应竞争,进行了产权制度改革。2002 年,旋耕机、润生、星云、金田四大集团实行了产权制度改革。特别是灌云县第九次党代表大会以后,县委加大了改革开放的力度,提出了“项目兴县”战略和“一核、两带、三个产业区”工业布局,全县开展第一轮的大招商活动,对外开放不断扩大,实际利用外资 1020 万美元,完成外贸出口额 510 万美元,外经营业额 1200 万美元,引进内联资金 4.6 亿元。2004 年,根据沿海开发的新形势,灌云县果断实施“工业东进”战略,在东部沿海规划实施了 140 平方公里的临港产业区，为灌云的经济腾飞提供了空间。到 2005 年底,灌云县全面完成了“十五”计划的各项目标任务,全县规模以上企业已达到 92 家,规模以上工业总产值达到 16.43 亿元，产品销售收入达到 16.43 亿元，利税达到 1.22 亿元。

第四阶段(2006 年—2014 年)是灌云工业经济跨越发展阶段。2006 年,灌云县第十次党代会提出了“实现两个进位,奋力崛起苏北”的总体奋斗目标。大力实施“项目兴县、环境立县、富民强县”的发展战略,确立“一城一港三区”的生产力布局(2007 年又确定为“一城一港四区”)。2010 年，灌云县抢抓江苏沿海开发战略机遇,



着力打造临港产业升级板，助推工业经济跨越发展。2013 年，灌云县对接和争取省扶持苏北发展、推进沿海开发政策措施，强化企业帮扶措施和运行保障，坚持抓项目、快投入、促产出，重点实施推进的 168 个重点项目和 65 个新增长点充分发挥作用。百亿特色产业加快壮大，精细化工突破 250 亿元。企业增产增效，新增规模企业 28 家，工业应税销售收入增幅全市四县最高。

30 年前，灌云县工业主要是传统的制盐业、酿酒、榨油等食品加工业和小农具生产等工业。30 年后的今天，灌云县已形成船舶制造、机械制造、精细化工、清洁能源、海洋医药、纺织服装、建筑材料、化肥生产、食品行业等门类齐全的产业框架，并且正在打造具有灌云特色的工业主导产业体系，灌云县的“黄金口岸”燕尾港，成为江苏沿海新兴的产业高地，海滨新城连云港重要的组合港。

（二）农业生产稳定增长

对外开放 30 年以来，灌云县全面落实中央关于发展农村经济的有关方针政策，迅速推行联产承包责任制，极大地调动了广大农民的生产积极性，使农村经济迅速壮大，农民收人明显提高。2013 年，全县实现农林牧渔业总产值 101.82 亿元，其中农业产值 51.12 亿元，林业产值 2.52 亿元，牧业产值 29.8 亿元，渔业产值 11.15 亿元，农林牧渔服务业产值 7.22 亿元。全县粮食播种面积 111.21 千公顷，粮食总产量达到 79.34 万吨，粮食亩产为 476 公斤。连续三年实现省吨粮田创建目标，进入全省 14 个吨粮县行列。

纵观灌云县农业和农村经济三十年的发展变化，农业发展主要经历了三个历史阶段。

第一阶段是 1984 年至 1993 年，深化农村经济体制改革，农业生产力得到了空前解放，农产品经历了短缺到富余。1985 年 10 月，灌云县召开经济体制改革会，全县农村经济体制改革开始向更深层次和更广领域进行。当年，全县乡（镇）、村新办企业达 400 多个，



户办和联户办的加工项目达 1.4 万个。1989 年全县实行家庭联产承包责任制，建立了有统有分的双层经营结构，合作经济的优越性和家庭经济的积极性都得到充分发挥，真正实行了按劳分配原则，使劳动者有经营自主权，激发了广大农民的生产积极性，促进了生产的发展。1990 年，灌云县强化了农业服务体系建设，以逐步健全统分结合的双层经营体制为目标，抓住进一步发展壮大集体经济、减轻农民负担等主要环节深化农村改革，促进农业生产和农村商品经济的稳定发展。

第二阶段是 1994 年至 2003 年，农业经济由卖方市场变为买方市场，农业结构调整不断推进，主导产品向商品化、特色化方向发展。1997 年，灌云县大力发展乡镇流通，一批农副产品购销组织，培育个体流通大户近 2000 户，把各种农副产品销到县外、省外、国外、促进了农村经济发展。依托农业科技进步，不断进行农业结构调整。1999 年，灌云县大力实施科教兴农战略，坚持科教兴农与结构调整相结合，着力布局调优、品种调特、规模调大。2000 年，部分种植结构从“二元”发展到“三元”，初步形成了棉花、水产、食用菌、畜牧、蔬菜五个优势产业。为适应农业快速发展的需要，灌云县围绕“四带一区”规划，突出棉业、鹅业、林业、生猪业、禽蛋业、奶业等六大支柱产业，大力调整产业结构，加快基地建设和无公害农产品品牌培育。到 2003 年，全县共建设无公害农产品基地 10 个，“花果山”凤鹅获得全国绿色食品品牌认证。

第三个阶段是 2004 年至 2013 年，科技化、集约化、产业化成为农业和农村经济发展的新亮点。灌云县依据农业资源禀赋，培育农业主导产业链，建立以高产高效作物占主导的新型特色农业结构，规模化的特色农业迅速发展。2008 年，以设施蔬菜为核心的高效农业全面推开，总规模达 30 万亩，被评为省高效农业规模化先进单位。2013 年已建成种植养殖、成果展示、良种育苗、科技超市、



农资超市、农技培训、农产品加工、流通网络平台，建成优质农产品生产基地与休闲观光为一体的现代农业产业园。高效农业成果显著。2013 年建成果蔬、畜禽、稻麦、水产种苗繁育中心，新增高效农业 7.5 万亩，其中设施栽培 3.2 万亩。紫苏基地被认定为省级农产品出口基地，双程酿造公司获评省级农业龙头企业，投资 2 亿元的禽类深加工项目、投资 1000 万英镑的泥鳅产业化项目成功签约，全县新上投资 500 万元以上深加工企业 15 个。

（三）城市建设突飞猛进

对外开放 30 年，灌云县城建设进入发展快速时期。城区道路、桥梁广场、供水排水、建筑、旧城改造、房地产开发等方面均取得了令人瞩目的成就。

1.城市规划。对外开放前，灌云县城市建设几乎无规划。1986 编制了县城总体规划，这是灌云县城的第一次规划。1994 年 4 月对县城总体规划进行第二次修编。2003 年对县城总体规划进行第三次修编工作。2006 年在第三次规划修编的基础上，又完成了灌云县发展战略规划、新区发展控制性详规、灌云县临港产业医发展战略规划、大伊山旅游区总体规划、行政中心建设性洋规等规划。2010 年灌云县完成《灌云县城市总体规划修编（2010–2030 年）》、盐河片区控制性详细规划、山前河两岸西苑北路两侧控制性详细规划和城市设计。

2.城市建设。进入 21 世纪，灌云县狠抓“环境兴县”战略，城市面貌大为改观。2003 年，城建工作创历史新高，全年投入 7.1 亿元，其中城建重点工程 57 项，海之舟商业广场、锦绣中华商贸城、盐河风光带等 45 项工程竣工使用。2005 年底，灌云县城启动新城区建设，新城区北起胜利西路，南至南环路，东起新村路，西至宁连路，总面积 10 平方公里；城区南部新建灌云经济技术开发区，总用地面积 20 平方公里。2013 年，实施城建重点工程 107 项，新开工城区



建筑 100.2 万平方米，新增改造绿地 206 万平方米。完成长安大道、人民广场改造建设，人民路东延完成路基工程，五星级酒店、五农景苑、福泽东方、仁济医院等 18 项重点工程加快推进。旧城改造力度加大，启动人民路东延、盐河片区等 16 个地块改造计划，累计征收房屋 47.87 万平方米，开工建设安置房 1000 套。市容市貌加快提升，开展城区环境集中整治活动，改造背街小巷 30 条、公共厕所 29 座，整治城郊结合部和棚户区 321.5 万平方米。

3.道路交通。上世纪 80 年代前，县城南北向干道主要有：伊山路、中大街；东西向干道主要有：胜利路、向阳路、健康路等主次干道 8 条。县城区巷道多为砂石或土路，乡村道路全部为土路，1984 年后逐渐铺设沥青、混凝土路面。到 1990 年，全县共有县乡公路 28 条。2003 年，灌云县完成交通道路投入 3.2 亿元，竣工道路总里程 300 公里，创历史新高。连盐高速、236 省道灌云段、324 省道燕杨段等国省干线开工建设，投入 2200 万元，启动了除燕尾港以外的全县 20 个乡镇的乡村水泥路建设工程，新建水泥路 200 公里。至 2013 年，灌云县已基本形成一个以沿海高速、宁连高速、徐连高速为纵横向快速通道，以 204 国道、242 省道、324 省道、226 省道为主骨架，以县、乡、村公路为补充，干线公路与支线公路相衔接，等级公路与乡村公路相配套，四通八达的交通网络。

4.旅游事业。对外开放 30 年，灌云县旅游业经历了从无到有的重大发展。1996 年 11 月，大伊山石棺墓遗址被国务院确定为全国重点文物保护单位。2001 年 12 月成立灌云县旅游局。2004 年，灌云县有了第一个国家 AAA 级旅游景区——大伊山风景区，第一家国内旅行社——连云港湾旅行社有限公司。大伊山成为江苏省苏北三条重要旅游线上的重要景区。大伊山景区内的烈士陵园获评连云港市青少年爱国主义教育基地、连云港市红色旅游示范基地。2006 年 5 月，灌云县成立大伊山旅游经济区管委会，与县旅游局合



署办公，大伊山旅游经济区成为全县“一城一港四区”的重要组成部分。2008 年. 大伊山风景区被评为“港城市民满意的八大景区”之一。近年来，灌云县强化旅游品牌建设，2013 年，成功举办第三届豆丹美食文化节，县烈士陵园获批国家 3A 级景区，潮河湾获批省级水利风景区，陆海渔苑获批省三星级乡村旅游点，全年接待国内外游客 104 万人次，实现旅游综合收入 10.4 亿元。

（四）社会事业全面推进

对外开放 30 年来，灌云县的文化教育、劳动保障和计划生育等各项社会事业都得到了长足的发展，特别是近年来县委、县政府着力改善民计民生，让广大人民群众充分享受改革开放的成果。

. 1.文化事业蓬勃发展。上世纪 80 年代建起了县图书馆，总面积达 1411 平方米，图书藏量达 7 6 万册。县城原有的人民剧场和影剧院，设施简陋。农村乡镇的文化设施建设上了新的台阶。2004 年，省文化厅在灌云县杨集镇召开文化中心建设观察现场会。2007 年，全县 20 个乡镇已有 16 个文化站的建筑面积在 500 平方米以上，有 4 个在 200 平方米以上。内部均设有文化资源共享、多功能室、图书室、阅览室、展览室、游艺室、乒乓球室等活动场所及活动设施。2008 年新建了灌云影剧院，总建筑面积达 8282 平方米。设有升降舞台，30 多根吊杆，1166 个座位有自动化设备，可接待国家级文艺团体的演出。2012 年，开展“百年灌云?伊山放歌”系列广场文化活动，群众文化生活进一步丰富。成功举办百年灌云经贸文化活动和第五届全国《镜花缘》学术研讨会。

1985 年，在文物普查的基础上，征集了大量的文物，成立了县博物馆，出土和征集文物达 5000 余件。现大伊山遗址被公布为国家重点文物保护单位。大伊山梅花鹿岩画，伊芦山六神台佛教造像被公布为江苏省文物保护单位。还有 8 处市、县级文物保护单位。工鼓锣艺人张同举于 2001 年被中国曲艺家协会授予“新中国曲艺



50年特别贡献曲艺家”荣誉称号。2006年以来，开展了非物质文化遗产的普查与保护工作。灌云县的工鼓锣被公布为江苏省第一批非物质文化遗产保护名录。花船、舞龙等9个项目被公布为市级名录。

2.教育事业成果丰硕。30年来，灌云县大力推进教育体制改革，取得了丰硕成果。素质教育全面实施。1990年，全县中小学认真贯彻省教育厅文件精神，提出全面实施素质教育，全县上下营造实施素质教育的良好氛围。县教育局于1990年成立“电教站”，全县中小学通过电视录像，投影仪等电教手段开展电化教学活动，丰富和扩大了学生视野。从2001年开始，按省市危房改造的总体要求多次召开县政府工作会议，研究和部署农村中小学危房改造工作，有计划、有步骤、分阶段地组织实施。到2002年9月底，已彻底消除农村中小学危房，三年危改任务提前一年完成。2005年，灌云县按照省教育厅关于加快信息技术教育发展速度、迅速提升信息技术教育层次的要求，积极实施农村中小学“校校通”工程，全县共有135所中、小学享受该项工程补助。至2005年底，总价值2000万元的计算机及配套设备已全部配置到位，全县中、小学新增135口电脑室、41口多媒体教室，所有“校校通”工程建设学校和自建机房的学校均已接入互联网，达到工程建设要求。2007年，灌云县高级中学、灌云县板浦中学被评为四星级高中。2013年，成功创建省教育现代化县，全国义务教育发展基本均衡县通过省验收，杨集中学与南京师范大学联合办学，挂牌“南京师范大学附属灌云中学”，南师大灌云附属中学主体工程封顶，灌云一中晋升省四星级高中，全县高考本科达线人数实现新突破。

3.科技事业蓬勃发展。1984年后，实行科技体制改革。1989年12月召开全县科技大会，确立“科技兴县”战略思想、工作重点和有关政策措施。为进一步实施“科技兴县”战略，加强农村科技管理网



络和科技服务工作，1990 年灌云县 25 个乡镇全部成立了科委。1999 年，灌云县大力实施科教兴农战略，坚持科教兴农与结构调整相结合，着力布局调优、品种调特、规模调大。全县实施各类科技计划 92 项，其中火炬计划 4 项、星火计划 19 项、棉花支柱产业升级攻关计划 20 项。积极开展科技协作，2002 年，组织金田集团、润生集团、兴云集团参加省科技厅组织的“苏北星火带建设五周年成果展暨技术经济对接会”等一系列技贸洽谈会活动，与多家院校、科研院所进行项目洽谈和技术对接，解决技术难题 10 多个，签订对接项目 18 个，有力促进了科技成果向生产力的转化。至 2013 年，全县拥有省高新技术企业 6 家，省级高新技术（后备）企业 3 家，省创新型企业 2 家，市级高新技术企业 14 家。企业创新能力也得到大幅提升，全县大中型企业实现研发机构建设全覆盖，全县拥有包括江苏省环保功能型染料工程技术研究中心、江苏省（力达宁）抗生素类医药中间体工程技术研究中心等 4 家省级企业工程技术研究中心，拥有市级企业工程技术中心 31 家。拥有省级以上高新技术产品、重点新产品 138 项。知识产权工作进一步推进，全年共完成专利申请量达 869 件，其中发明专利 132 件。

4.卫生事业突飞猛进。对外开放以来，全县医疗卫生事业进入了快速发展的新时期，卫生体制改革不断深入，卫生基础设施不断加强，医疗水平显著提高。1987 年，灌云县积极稳妥地推行乡（镇）卫生院管理体制的改革，按照省卫生院管理体制改革的精神，先在同兴、宁海、界圩 3 个乡开展试点工作，然后向全县推开，逐步变乡（镇）卫生院“条块结合，以条为主”的管理体制为“条块结合，以块为主”的管理体制，以适应乡（镇）政权建设，加强乡（镇）政府管理卫生事业的职能作用，实现农村卫生事业建设社会化、地方化。1998 年，灌云县通过省审评验收达到“初保合格县”标准，县卫协会多次被评为全国先进卫协会。城乡普遍开展的计划免疫工作，通过



了世界卫生组织评审验收，实行母婴保健保偿制度，开展了新生儿疾病筛查和出生缺陷监测，提高了妇女和儿童健康水平。“十五”期间(2001–2005 年)医疗卫生的硬件建设得到突飞猛进的发展，多渠道筹集资金近 2100 万元，新建、扩建门诊楼、病房楼 2 7 万平方米，是“九五”期间（1996–2000 年）4.1 倍。灌云县人民医院建造一幢 12 层高的病房楼，17 个乡镇中心卫生院分别建成门诊和病房大楼，院容院貌焕然一新，为患者提供安适、整洁的医疗服务场所。 2005 年，全县实行了新型农村合作医疗，2007 年农村参合人口已达 72.5 万人，参合率为 96.9%。2013 年，医疗卫生改革深入推进，县级公立医院改革启动实施，县城区卫生资源整合顺利完成，农民健康工程先进县、卫生应急示范县、中医药工作先进单位、县中医院二甲中医院创建工作通过省验收。

5.劳动保障逐步完善。对外开放以来，灌云县劳动和社会保障事业取得了重大成就，就业形势明显好转，职工队伍素质稳步提升，劳动力市场日益健全，多层次的保障体系不断完善，劳动者的合法权益得到了充分的保障。就业局势稳中趋好。1987–2007 年，全县各类教育培训机构共培圳城镇新成长劳动力 242 万人，培训城镇下岗失业人员 1 45 万人，培训农村劳动力 5.27 万人，2007 年培养技师 74 人。2013 年扩大就业渠道，完成劳动力职业技能培训 1 万人，新增城镇就业和农村劳动力转移就业 2.2 万人，城镇登记失业率控制在 3%以内。社会保障事业加快发展。灌云县从 1986 年底实施企业职工养老保险，1988 年参保职工 8128 人，年征收养老保险费 155 万元，参保离退休人员 815 人，年发放养老金 87 万元。失业保险从 1986 年 10 月开始实施，当年参保职工 1.1 万人，征收失业保险费 17 万元。2000 年建立城镇职工基本医疗保险，2001 年参保人数 6780 人，年征缴医疗保险基金 504 万元，人均年报销金额 248 元。城镇居民医疗保险自 2007 年启动以来，参保 42510 人，



征缴基金 419 万元，支出 68 万元。农村社会养老保险工作起步于 1992 年 4 月，参保人数 211 人，征收保险费 63 万元。灌云县从 2008 年 7 月开始在全县建立新型农村社会养老保险制度，采取“个人缴费、集体补助、政府补贴”多方筹资机制，通过建立制度来解决广大农村居民的老有所养问题。经过三十年的发展，灌云县社会各项保障经历了从无到有，从小到大的历程。2012 年，灌云县建成县社会保障咨询中心并通过省验收。新增城镇就业 1 万人，转移农村劳动力 1.1 万人，城镇零就业、农村零转移家庭实现动态清零。扩大社会保险覆盖范围，城镇职工三大保险覆盖面达 94.2%；新农合参合人口 71 万人，参合率达 99.7%；城乡居民社会保险参保人口 32.4 万人，参保率达 99%；打卡发放低保、五保等生活保障金以及尊老金 1.2 亿元。至 2013 年，“五大保险”覆盖率均达 95%以上，城乡居民社会养老保险和医疗保险基本实现全覆盖。

对外开放 30 年来，灌云县经济社会事业保持良好的发展势头，但仍然存在一些问题和不足，主要是：全县经济总量仍然偏小，重特大项目很少，产业结构不尽合理，经济发展面临做大总量和转型升级的双重任务；镇村经济综合实力不强，农民持续增收压力加大，统筹城乡发展任务艰巨；社会管理创新和民生保障投入还需加强，政府自身建设有待进一步提升。

二、灌云县发展的经验和启示

（一）科学发展是第一要务

作为江苏沿海开发重点县区和扶贫开发重点县域，江苏省灌云县将始终突出科学发展主题，大力实施沿海开发、工业优先、创新驱动、统筹城乡、民生为先五大战略，着力打造临港产业区、经济开发区、大伊山旅游经济区、东城商贸区和现代农业园区五大发展载体，精心组织招商活动，全力推进在谈项目，加快建设在建项目，抓好重大事项突破，不断加强对开港开放、重大基础设施建设、城



乡建设、现代农业、现代服务业等年度重大项目、重点工程统筹协调、科学调度。以项目为主抓手，强势推进“一城一港四区”建设，快速推进沿海开发，大力提升城镇化水平，加速推进新农村建设，不断加快新型工业化城镇化和高效农业规模化进程。

在项目建设上，主攻大投入、强攻大项目、集中大会战、强势大推进，着力引进投资规模大、利税贡献率高、辐射带动力强、就业空间广的重大项目，以增量的投入来拉动总量的扩张。在园区开发上，重点主攻县经济开发区、临港产业区、大伊山旅游经济区和杨集物流园区，加快推进基础设施建设和重大项目布点，特别是抢抓全省沿海大开发的新机遇，坚持规模型、集约式、现代化的开发原则，围绕清洁能源、船舶制造、重石化、钢铁冶炼以及港口物流、海滨旅游等产业定位加速打造现代化的海滨工业新城。在县城建设上，灌云则坚持新区开发与旧城改造并举，产业拓展与规模扩张同步，市场运作与行政推动互补，快速提升县城的绿化、亮化、净化和基础设施配套化水平，加快建设具有现代品位、人文内涵、山水特色、苏北知名的旅游生态城市。

（二）改善民生是第一责任

灌云县历届政府始终把实施民生幸福工程作为政府工作的重中之重，真心实意关注民生，真金白银投入民生。重点抓好居民收入增长、社会保障体系完善和生产生活条件改善等事关人民群众切身利益的民生实事。就着力提高居民收入水平而言，将积极拓宽就业、创业、投资、社保、帮扶等增收渠道，促进城乡居民收入普遍较快增长。在不断完善社会保障体系方面，逐步加大财政投入力度，优化公共资源配置，注重卫生、教育等领域向公共服务薄弱的农村、基层倾斜，下大力气解决下岗失业人员、农村贫困人口、残疾人等弱势群体的实际困难，确保城镇职工三大保险和新农合、新农保覆盖面达到省定小康标准，加快推进基本公共服务均等化，逐步



形成惠及全民的基本公共服务体系。此外，在着力改善生产生活条件方面狠下功夫，加快城乡基础设施建设，兴修农田水利设施，妥善解决部分群众行路难、排灌难、饮水难等问题。结合新镇区、新社区、新民居建设，大力开展城乡环境综合整治，扎实推进国家级生态县创建活动，打造美丽灌云。

（三）群众工作是第一能力

当前的形势不仅面临着快速的经济转型，也面临着深刻的社会转型。党的十八大报告提出，要围绕构建中国特色社会主义管理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制，加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。这就要求政府工作要适应经济社会转型的要求，推动社会管理和群众工作的转型。人民群众不仅期待美好的生活，而且期待参与社会公共管理、维护社会公平正义。首先，切实加强社会管理创新，创新管理理念、改进方式方法、提高群众工作能力，特别是要重视基层社会管理和服务体系建设，发挥群众参与社会管理的基础作用。积极探索社会管理的新途径、新办法，切实保障群众知情权、建议权，确保政府决策的合法性、合理性、可行性和安全性。其次，高度重视维护民权民利，加快建立健全群众权益维护机制，畅通规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道，切实解决人民群众最关心、最直接、最现实的突出问题，真正做到重视民权，维护民利，服务民众。再次，要大力改进政府工作作风，始终保持密切联系群众的优良作风，认真倾听人民群众意见，虚心接受人民群众批评，用群众标准检验责任态度、评价工作成效，使各项工作更加符合群众意愿、体现群众需求。最后，要着力化解社会矛盾，深入开展领导干部“三解三促”和大接访等活动，真正走进基层、走进群众，变接待群众上访为深入群众“家访”，切实把问题发现在初始、矛盾化解在萌芽、信访解决在基层，努力营造和谐稳定的社会



环境。

对外开放30年来，灌云县紧紧围绕“推动科学发展，建设幸福新灌云”的主题，按照“建成全面小康，力争县域经济走在苏北前列，力争进入全国百强县”的总体目标定位，奋力实现富民强县新跨越，加快建设繁荣秀美幸福的新灌云。



灌南县现代农业园区食用菌喜获丰收



第三章

灌南县对外开放三十年纪实

灌南县位于江苏东北沿海，是连云港市的南大门，与盐城、淮安、宿迁三市交界。灌南建县于1958年，1996年由淮安市（原淮阴市）划归连云港市，县域总面积1028平方公里，辖11个乡镇，80万人口。灌南水绿资源丰富，包括灌河在内有17条大中河流纵横交错，境内土壤肥沃，生态优良，是国家级生态示范县。

30年来，灌南人解放思想、开拓创新、与时俱进、快速发展，取得了举世瞩目的成就。特别是近年来，在加快苏北振兴、江苏沿海开发等一系列区域发展战略的强力带动下，灌南县作为连云港“一体两翼”发展战略的南翼组团，积极呼应全省、全市沿海开发战略，逐步兴起造船、化工、钢铁等支柱产业，推动全县经济社会跨入了良性发展的快车道。

一、灌南县发展历程

（一）初步探索阶段（1984年—1999年）

连云港市作为沿海城市对外开放的春风，给灌南的发展注入了强劲动力，同时也极大地鼓舞了广大干群开拓创新、扩大开放的信心和斗志。县委为抓住这个千载难逢的重大机遇，立即着手部署，召开了专门的工作会议，成立了对外开放领导小组，研究对外开放的一系列工作，决定以经济建设为中心，确立全县战略目标：到2000年，全县工农业总产值比1980年翻两番半、达到九亿元。

农业改革艰难起步。在进一步完善和提高联产承包责任制基



础上，鼓励农民向土地投资，允许土地转包，支持发展专业户和联合体，逐步提高专业化、社会化程度。调整农业结构，鼓励农民从事商业、运输、加工等领域。1985 年，提出生产经营方针政策由“农工贸”改变为“贸工农”，农业产业重点为“一种二养三加工”，提高经济作物、多种经营、乡村企业在农村经济中的比重。1986 年，提出“富民兴灌”的口号，农业产业重点由“一种二养三加工”变为“一种二养三加工四服务”。1988 年，提出在农村大搞发展多种经营，建立、完善各种合作经济组织，鼓励和组织农民进入流通领域。1989 年，结合农村发展实际，又提出了发展规模经营，培养种植大户。1992 提出了“科教兴农”的口号，1993 又提出了“强县富民”的口号。一系列措施的提出，都为了实现农村改革，发展农村经济，提高农民收入，实现农村的快速发展。

工业经济稳步推进。实现政企分开，逐步实现厂长负责制，在乡镇企业中实行“一包三改”，使企业成为自主经营、自我完善、自我约束、自我发展的经济主体。到 1987 年，全县 12 个国有企业实行公开招标承包。1989 年，提出在企业中扩大联合，试行企业兼并。1990 年，在坚持和完善内部改革的基础上，引入竞争机制，实行和改进工效挂钩，完善和搞活内部分配，企业的活力得到了释放，进一步拓宽了发展空间。1992 年，邓小平同志南巡讲话后，灌南县首次提出发展社会主义市场经济，积极开拓外向经济。并于当年建成灌南县经济技术开发区。1996 年，为了促进个体私营经济发展，支持个体工商户和私营企业租赁、兼并，参股小型国有、集体企业。从 1984 年到 1999 年，灌南县工业经济走过了艰难的发展历程，逐步实现了从无到有，从小到大，为进入 21 世纪奠定了坚实基础。

对外开放增强活力。1984 年，灌南县提出了解放思想，拓宽门路，实行对外开放，采取合资经营、合作经营、补偿贸易和来料加工、来件装配等多种形式，大力引进技术、资金、设备、人才，引进投



资或联合经营。到1989,酿酒、棉纺、机械、化工、建材、加工等行业初具规模,全县乡村企业687个,其中16个省市明星企业,产值500万元以上企业6个。1993年提出“加快改革开放,加速社会主义市场经济的发展,集中精力搞好经济建设,稳定提高农业、重点突破工业,加速发展第三产业,积极开拓外向经济”的指导思想。1996年利用南北挂钩的机会,适时提出外引内联的思路,不仅给工业经济的发展增添了后劲,为第三产业的发展增添了活力,也对农业生产和基础设施建设产生了巨大的推动作用。

到1999年底,全县实现国内生产总值23.2亿元,工农业总产值39.5亿元,财政收入1.17亿元,引进各类项目369个,实际到位资金2.03亿元,其中外资300万美元,农民人均纯收入2665元。

(二)全面发展阶段(2000年—2009年)

进入21世纪,灌南县立足县情,坚持求真务实的作风,解放思想,开拓创新,迎难而上,县域经济得到了蓬勃发展。

以思想解放为抓手,大力实施对外开放举措。2003年,县委县政府针对灌南经济落后、思想保守的历史现状,在全县范围内组织开展解放思想大讨论,并形成了“开明开放、诚实诚信、创新创业、自立自强”的灌南精神,果断确立“高起点定位,高目标追求,高强度推进”为发展理念,并提出了“一年起好步、两年翻一番、三年上台阶、四年新跃升、五年大跨越”奋斗目标。在全县提出各项工作全市争第一、发展速度苏北争上游、综合实力全省争进位的“三争”目标。相继推出“三个零”吸引投资、“三个一”鼓励创业、“三个二”激励招商、“三个三”优化环境等一系列创新政策,使得灌南迅速成为吸引投资的强磁场和致富创业的新高地。为了各项目标任务的完成,2003年成立县行政服务中心,26个部门229个项目进入中心,实现由审批向服务的根本性转变。2005年,提出把灌南打造成“连云港经济强县,苏北发展快县,江苏产业名县”的口号。同时,在全



县大力倡导打破常规、打破平衡、打破禁区的“三打”锐气和敢于突破、敢于冒险、敢于叫板的“三敢”精神，鼓励探索者、支持改革者、善待创新者，努力营造开放包容、创新实干的社会环境。这种开拓创新的工作理念和锐意进取的工作魄力，引领和激发全县干群的思想观念发生了翻天覆地的变化，灌南大地迸发出前所未有的生机与活力。

以三农工作为根本，全力实施农业产业工程。2001 年，大力实施“以工立县、以港兴业、以城带农”的发展战略，提出“打优势牌、唱地方戏、走特色路”发展思路，大力发展特色农业，培育产业特色、区域特色、产品特色。2004 年，以“三进村、五到户”为主抓手，以龙头企业、项目农业、品牌创建和劳动力转移为突破口，切实加快富民步伐，启动“一乡一特”工程，实现村组有大户，乡镇有特色。2006 年，按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的总体部署，顺应“农业向规模经营集中、产业向园区集中、人口向城镇集中”的要求，启动新农村建设。出台“三个六”新政，具体为：发展农业经济鼓励农业招商引资、壮大龙头企业、发展订单农业、发展规模农业和创建农业品牌等六条激励政策。积极推进“十百千万”富民工程。提出以工业化致富农民，以城市化提升农村，以产业化带动农业的要求。2007 年 5 月，为促进现代农业发展，加快富民增收步伐，按照国家和省市部署，全面启动县级现代农业园区建设。2008 年，建设汤沟特色产业经济区、涟中高效农业示范区、沂河淌畜禽养殖集中区。农业园区围绕“辐射带动、产业培育、观光休闲”的发展定位。启动建设生态农业产业区，大力发展规模养殖及有机农业，农业经济插上了腾飞的翅膀。

以园区建设为突破，强力推进工业立县战略。确立“发展靠工业，工业靠项目，项目靠招商，招商靠载体”的工作思路，从 2003 年 5 月份开始规划建设经济开发区和连云港化工产业园，积极破解资



金、项目、征地等难题，采取“内外联手，政策取胜”的思路，联手打造灌南·上海工业园、亚邦工业园、太仓工业园，承接南方产业转移和项目扩张。2004 年，强化境外招商，进一步提高三外工作水平。把利用外资作为三外工作的重中之重，紧紧抓住日韩、欧美等地区国际资本加速转移的新机遇，主攻日韩台招商重点区域，与吉林省延吉市人民政府合作，在汉城成立灌南县人民政府驻韩办事处，充分利用地域上相近、城市间相亲、资源上互补的有利条件，积极组织境外招商活动。2005 年，强势推进招商引资，选拔 100 名专职招商大使，组建一支综合素质高、竞争实力强的招商队伍。2006 年，成功举办杭州、嘉善、青岛等投资推介会，积极参与苏洽会、海外江苏之友、农洽会等商务会展。呼应全省沿海开发战略和连云港 “一体两翼”发展规划，大力实施战略东进，灌河开发全面启动，成立灌河临港产业区，采用市场化运作模式，组建灌河投资公司，初步形成了化工产业园、船舶工业园、现代物流园、再生资源加工区、大工业区和堆沟港新城、长茂新区等“5+2”的经济板块。2006 年，全县经济结构实现由“二一三”到“二三一”的历史性转变，综合实力从全省末位进入苏北中游，位居全国政府创新与中小城市和谐发展示范县 50 强第 15 位、全国最具投资潜力中小城市百强县第 18 位，跻身全国最具投资价值县区 20 强。到 2007 年，初步形成化工医药、船舶物流、冶金机械、板材家具、酿酒食品五大主导产业，谱写出一曲全县经济快速发展的动人赞歌。

到 2009 年底，全县实现地区生产总值 95 亿元，财政收入突破 27 亿元，农民人均纯收入 5430 元。

（三）新的跃升(2010 年至今)

2009 年 6 月份，江苏沿海开发规划上升为国家战略以后，全县上下积极抢抓千载难逢的发展良机，以争当江苏沿海开发排头兵为追求，不断加大灌河及其腹地开发力度，加快城乡一体化发展进



程，带动全县经济社会不断实现跨越发展。

现代农业异军突起。2010 以增收富民为核心，创新提升三农工作整体水平，重抓“四园四带”建设，确保“五个五”目标。即以乡镇特色示范园为核心，加快国省道、河堤沿线高效农业示范带建设；以食用菌产业园为核心，加快新港大道、宁连路沿线食用菌产业带建设；以生态产业园为核心，加快新百路沿线以及新沂河沿线规模养殖带建设；以农业示范园为核心，加快涟新路、新张路沿线万亩花卉产业带建设，努力把灌南打造成全国知名的食用菌、生猪养殖、高档盆花产业大县。2010 年，全国最大的食用菌物流园项目在现代农业示范区举行签约仪式，项目占地 500 亩，总投资达 12 亿元。灌南县现代农业示范区获批成为全省首批 23 个“江苏省现代农业产业园区”之一，认定名称为“江苏省灌南现代农业产业园区”。2012 年，灌南县被中国食用菌协会评为“全国食用菌产业化建设示范县”，全省唯一。11 月，灌南县与雨润控股集团举行年出栏 50 万头生猪养殖示范基地项目签约仪式。2013 年，全县实现食用菌产值 20 亿元，技术装备水平国际一流的裕灌食用菌产业园基本完工。新建家庭农场 30 家，农机化水平全省领先，农业综合开发项目高标准通过国家验收。

主导产业集聚迅速。2010 年，大力实施“主导产业高端化、新兴产业规模化、传统产业品牌化”的新型工业化战略，着力推动产业转型升级和战略性新兴产业发展。2 月，太仓港经济开发区灌南工业园区顺利通过省发改委、省商务厅审核，该共建园区在江苏连云港化工产业园区内，规划面积 1.12 平方公里，由太仓港经济开发区和江苏连云港化工产业园区共同兴建。3 月，灌南县举行工业、农业、城建项目集中开工仪式，总投资超百亿元的安亚化工、亚新钢铁、银河消防、大庆食用菌、祥顺食用菌、名仕家园等 40 个重大项目集中开工奠基。11 月，在苏州、上海两地先后举行招商投资说明



会，200 余名客商及当地商会负责人参加活动，现场签约 8 个项目，总投资超百亿元。2011 年 4 月，在全市工业项目集中开工灌南分会场上，全县有 12 个重大项目集中开工，总投资超过 40 亿元。2012 年，提出深入实施战略性新兴产业培育计划，大力发展“三新一高”产业，突出以商引商、专业招商和产业链招商，瞄准港台、日韩、长三角、珠三角等重点区域。9 月，在全市重点项目集中开工仪式灌南分会场上，总投资超 52 亿元的江苏春菱电器项目、连云港志得利电子项目、连云港益达管件项目、连云港亚邦偶氮染料项目等 12 个重点项目举行集中开工仪式。工业产业向大项目、“三新一高”产业转型。

思想解放再显活力。2010 开展以“思想再解放、创新促发展”为主题的大讨论活动，把解放思想贯穿全县发展的全过程，掀起思想解放的“二次革命”，全县发展提出“争创苏北科学发展示范县，争当江苏沿海开发排头兵，争进全国综合实力百强县”的奋斗目标。2011 年提出了“推动科学发展，建设幸福灌南”的口号，并确立“跨入百强县，全面达小康，迈向现代化”目标任务。2011 年，灌南县在连云港市经济建设和社会发展目标考核表彰大会上，荣获第一名，蝉联市目标考核“八连冠”。2011 年 5 月 13 日，灌南县组团参加连云港市深圳文化产业投资说明会。灌南独特的二郎神文化、灌河文化和优越的生态环境吸引众多客商，现场签约投资合同 4 份，总投资达到 19.5 亿元。本次说明会，全县共推介项目 6 个，涉及文化旅游业、博物馆等文化产业，总投资金额达 28.5 亿元，招商引资工作由传统的工业项目向多元化转变。2012 年，开展“争当新时期灌南人”大讨论活动，要求用新的理念、新的思维谋求跨越发展之策，实现思想观念的大跃升、拼闯精神的大提高、能力素质的大提升、工作作风的大转变。

至 2013 年底，全年实现地区生产总值 240 亿元，实现公共财



政预算收入 30.5 亿元，城镇居民人均可支配收入 20200 元，农民人均纯收入 9488 元。

二、灌南县主要成就

（一）载体建设得到强化，工业经济规模不断壮大

呼应江苏沿海开发、长三角一体化等战略规划，按照全市“一体两翼”布局，重点打造沿灌河、盐河的工业产业带。临港产业区已聚集 3 万名产业工人，形成船舶修造、化工医药、金属加工、港口物流四大特色产业，吸引众多知名企业落户。重点实施了总投资 120 亿元的亚邦产业园，总投资 30 亿元的兴鑫钢铁等重特大产业项目。总投资 60 亿元的亚新制管项目已点火投产。经济开发区已建成 16 平方公里，产业用工 1.8 万人，初步形成冶金不锈钢、装备制造、光电三个新兴产业和酿酒食品、板材家具两大传统产业。总投资 15 亿元、规划建设 2000 亩的中小企业园已完成 20 万平方米的厂房主体工程，已有数十家企业入驻。总投资 20 亿元的寰宇创意乐园一期场馆主体完工，总投资 40 亿元的广州腾航、总投资 30 亿元的诚信化工等一大批超十亿元项目正在紧锣密鼓建设当中，年内即将投产。“汤沟”成为全市首个“中国驰名商标”，汤沟白酒获批国家地理标志保护产品。2013 年，全年实现规模工业产值 505 亿元，化工产业实现产值 94 亿元，24 家企业产值增幅超过 50%。成功引进施耐德电气、保利森板业等超亿元项目 31 个。实施重点工业企业技改项目 48 个，完成投资 60.8 亿元。净增规模企业 25 家，规模企业总数达到 187 家。

（二）特色产业做强，农业农村发展加速推进

粮食生产实现“十年增”，小麦万亩示范片创建单产全省第一，荣获全国粮食生产先进县。现代农业产业园区跻身省级园区，生态农业产业区示范带动能力明显增强，两大园区进区企业达到 70 余家。2013 年，全县工厂化食用菌企业达到 40 余家，日产纯白金针



菇、杏鲍菇、海鲜菇等食用菌 500 多吨，年产值达 20 亿元；年产蝴蝶兰、凤梨、红掌、大花蕙兰等中高档盆花 600 万盆，各类彩叶苗木 1300 万株。百头以上生猪规模养殖场达到 758 家，出栏生猪 92 万头。田楼、张店、李集等乡镇建成万亩葡萄种植基地。切实发挥农民合作组织促进带动作用，全县农民合作组织达 442 家，带动农户 5.5 万户。创新新农村建设模式，创建省级康居示范村 5 个、市级康居示范村 15 个。先后荣获“全国粮食生产先进县”“全国食用菌文化产业建设先进县”“全国绿化模范县”“全国农机平安示范县”“全国农村劳动力转移就业工作示范县”等称号。

（三）建设投入不断加大，水绿城市更加彰显

逐年加大城市建设投入，城市规模扩大到 30 平方公里，城区人口增加到 20 万人。先后建成行政集中办公区、两相和广场、广电中心等 200 多个重点项目。完成周口河风光带等景观绿化工程，城市绿化覆盖率达 37.9%。2013 年，全年实施城市建设项目 113 个，完成投入 94.6 亿元，新增建筑面积 78 万平方米。以硕项湖为核心的新区建设加快推进，湖区顺利引灌蓄水，人民公园、生态湿地同步建设。东湖区绿化提升、周口河风光带南延工程基本完成，硕项路生态走廊加快建设，西湖区环湖水系整理完毕。新城区“五横五纵”主干路网全面改造提升，黄浦银都城、润景豪庭、香悦四季等小区建设加快推进。启动实施老城区整治出新三年规划，全面完成镇北社区、新民东路等重点区域整治，取缔常州南路等 3 个马路市场，成功启用闲置多年的宝隆、鹏程路、盛世华城 3 个农贸市场，整治城中村 58 万平方米、城市河道 9.4 千米，改造棚户区 17 玩平方米。进一步提高规划建设水平，投入城乡统筹示范镇村建设资金 19 亿元，规划总面积 10 平方千米的堆沟港新城加快建设。

（四）基础建设强力推进，支撑发展能力显著增强

围绕建成“连云港港坚实南翼和区域性海河联运中心”的目标



定位，强力推进港口基础设施建设。先后投入资金 260 多亿元，不断完善灌河临港集疏运体系，逐步形成“三横、四纵”的大交通框架，滨河大道、新港大道、产业大道三条平行轴线连接临港产业区及灌南县城。2013 年，投入交通建设资金 15.5 亿元，宁连高速灌南南互通、235 省道改扩建工程加快推进，新港大道三期北环段启动建设，新增等级公路 40 公里。鹏程路、硕项路、新南环二期、苏州南路改扩建工程全面完工，太仓路、金仓路加快建设，新增城市道路 13 公里。升级农村公路 70 公里。204 国道、沿海高速、沿海铁路、226 省道，四条纵向快速交通将实现互通联系。由灌河国际承建的两万吨级连云港港灌南港已投入运行，总投资 15 亿元的中储粮物流园加快推进。已建成万吨级码头 4 个、5000 吨级码头 5 个、20 万平方米的堆场，年实际吞吐能力达千万吨，另有 8 个万吨级码头正在建设，海河联运的优势逐步显现。污水处理厂、地表水厂、供热中心、消防站、电力、通讯等配套设施齐全完善。

（五）协调共进发展，各项社会事业全面繁荣

教育事业优先发展。2013 年，全年完成教育投入 7.5 亿元，新建、加固中小学校舍 6.4 万平方米，灌中惠泽园主体完工。职业教育规模进一步扩大，灌南中专招生突破 2500 人。小红花幼儿园投入使用，升级改造镇村幼儿园 24 所。顺利通过义务教育发展基本均衡县国家级认定。卫生改革深入推进。乡村卫生机构实现一体化管理，乡镇卫生院全部实施基本药物制度，建设村卫生室 259 个。2010 年组建新区人民医院并成功创建二级甲等医院，与市一院合作，成功创建省卫生应急示范县。县第一人民医院建设加快推进。新增 8 个病种纳入农村重大疾病管理，新农合实现报销病种和市域医疗机构全覆盖。文体事业繁荣活跃。2008 年，成功举办建县五十周年庆典，承办世界魔术交流大会、全国自行车公路赛等大型赛事。灌南籍健儿在第二届亚青会上勇夺 4 枚金牌，第一部反映苏北



文化的影片《船说》成功上映。二郎神文化遗迹公园建成开放。加强公共文化服务体系建设，积极开展送戏、送电影下乡农村特色文化活动。群众体育工作获得国家级表彰，城市“10 分钟体育健身圈”全面建成，书画、剪纸、根雕等地方特色文化魅力彰显，被评为“全国全民健身工作先进单位”。文化设施建设不断加强，完成城区数字电视整体转换，在全市率先实现有线电视村村通。“科技兴县、人才兴县”战略全面落实，成为“全国科普示范县”。一站式免费婚检率居全市第一，流动人口计生服务管理经验全省推广。残疾人综合服务中心即将完工，残疾人托养体系逐步完善。养老服务体系建设扎实推进。切实加强妇儿工作，妇女儿童合法权益得到有效保障。

（六）社会保障逐步健全，人民生活水平普遍提高

落实就业创业补贴等帮扶政策，优化劳动力培训、就业、转移一体化服务模式，积极引导就业、鼓励创业。2013 年，围绕脱贫奔小康目标，完成民生投入 26 亿元。城乡居民收入、住房结构、恩格尔系数等民生小康指标全部达标。万人汽车保有量 389.6 辆，新增城镇就业人口 1.1 万人，完成各类技术培训 1.2 万人，鼓励和扶持 1500 人创业致富，城镇登记失业率在 3%以内。全年投入各类扶贫资金 1.7 亿元，扎实开展财政扶贫资金直接到户试点县工作，组织机关干部挂钩帮扶低收入农户，三口镇尧河农机合作社、北陈集镇灵芝合作社等成为脱贫增收的重要载体，12 个省定经济薄弱村实现“新八有”，24163 名低收入人口实现脱贫。社会保障逐步完善。征收职工五大保险社保基金 3.8 亿元，发放社保卡 15 万张。失地农民基本生活得到有效保障。建设各类保障性住房 1807 套。住房公积金扩面征缴顺利推进。五保集中供养全省领先，建成居家养老服务中心 20 个，乡镇公办养老机构实现全覆盖。广泛开展扶危帮困、博爱助学等各种形式的社会救助活动，发放各类社会救助资金 6700 万元。



（七）社会管理不断创新，平安法治环境不断改善

社会管理扎实有效。积极预防和化解社会矛盾纠纷，信访基层基础建设全面加强。公安巡防坚强有力，群众安全测评满意度全市第一，刑事发案率下降 11%，“清剿火患”专项行动获公安部表彰。严格落实安全生产责任制，重点领域和重点行业安全监管得到有效落实。进一步加强应急管理工作，突发事件防范应对能力不断增强。大力开展食品药品安全专项整治行动，有力保障群众食品用药安全。切实加强市场监管和质量检查，建立物价动态补贴机制，物价水平保持平稳。

政务环境不断优化。建立健全效能投诉受理工作机制，海西会客厅、“12345”政府热线等公共服务平台有序运行。41 家行政执法单位全部实现行政权力网上公开运行。启动实施省级行政服务标准化试点，建成全市首家综合性电子监察中心，单个审批事项平均缩减 3.5 个工作日。11 个乡镇便民服务中心全部建成，238 个村（居）便民服务代办室统一挂牌。深入开展国有资产大检查，进一步完善国有资产监管体制。外事、侨务、人防、气象、档案、民族宗教、防震减灾等各项工作都取得了新的成绩。

民主法制建设深入推进。“六五”普法通过市级中期验收。创建新安镇大吴村、堆沟港镇九队村等省级民主法治示范村（社区）13 个。全面推行行政执法考核和责任追究制度，依法行政水平明显提高。严格贯彻落实中央和省、市、县委关于改进工作作风、密切联系群众的各项规定，大力开展“六治”作风整顿行动。全面落实廉政建设责任制，严控“三公”经费支出，严格招投标管理，全面启动公务卡改革，深入开展行政监察、财政监管和审计监督，重要领域、重要节点、重点资金监督审计有力加强。先后荣获“全国平安建设先进县”“全国法制宣传教育先进县”“全国文明县城”等称号。



三、主要经验与启示

（一）必须始终发挥解放思想的先导作用，以观念的更新推动县域经济的大发展。30 年来，我们始终坚持解放思想不动摇，不断破除各种阻碍改革开放和加快发展的条条框框，大力弘扬敢闯、敢试、敢干的创新创业精神，全力推进各项事业的发展。之所以在农村改革、企业改制、结构调整、城镇建设、招商引资等重点工作上取得明显突破，首先得益于解放思想。

（二）必须始终强化开拓创新的精神理念，以超常的思路推动县域经济的大发展。快速发展、跨越发展的关键在于勇走创新之路。30 年来，灌南县坚持把创新作为破解发展难题、打开工作局面的前提和关键，从园区建设到招商引资，从城市建设到农村发展，从各项改革到社会稳定，各个方面都融入了创新的思路和办法。经济社会取得巨大发展是灌南人敢创新、会创新、能创新完美的诠释。

（三）必须始终走好符合县情的发展路子，以求实的精神推动县域经济的大发展。30 年来，县委在深入研究和准确把握宏观政策、外部环境和灌南县情的基础上，先后提出了“抓好立县产业，做足富民文章，改善发展环境，加强党的建设”的总思路和“工业主导、特色农业、外向带动、民营推动、城镇拉动”的总体要求，2003 年又提出了“一年起好步、两年翻一番、三年上台阶、四年新跃升、五年大跨越”奋斗目标，使全县工作思路清晰，重点突出，层层推进。找准了符合县情的发展路子，就能通过扎实有效的工作促进县域经济的发展。

（四）必须始终发扬依靠群众的优良传统，以干群的合力推动县域经济的大发展。我们始终坚持宣传群众，依靠群众，发动群众，充分调动群众的积极性和创造性。在脱贫奔小康攻坚战中，我们依靠和发动群众调整经济结构，在增加农民收入上取得了较大突破。



在企业改制中，把改制形式交给广大职工决策，企业经营者交给职工选择，调动了广大职工参与经济管理的积极性。可以说，只要充分调动各方面的积极性，把广大干群的思想和精力凝聚到经济建设上来，就没有解决不了的问题，没有克服不了的困难，工作就会无往而不胜。

（五）必须始终坚持真抓实干的工作态度，以优良的作风推动县域经济的大发展。实干兴邦，空谈误国。思路再新，决策再好，不落实就是要落空，落空就要落后，落后就要“挨打”。欠发达的县情尤其需要我们求实效，不搞形式主义，谋长远，不图一时之快，解决问题不回避矛盾。需要我们既要当好指挥员，更要当好办事员；既要当好组织者，更要当好实干家。30 年来，我们正是在这种真抓实干精神引领下，县域经济发生了翻来覆去的变化，取得了令人瞩目的成绩，全县经济社会发展迈上了新的台阶。

（中共灌南县委宣传部）



2012 年 12 月 25 日,连云港港“一体两翼”规划战略中的重要北翼——赣榆港正式开港运营



第四章

赣榆区对外开放三十年纪实

2014 年 7 月，赣榆撤县设区，成为连云港市的三个主城区之一。改革开放以来，赣榆区委、区政府在连云港市委、市政府的正确领导下，以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，认真贯彻落实党的路线、方针和政策，不断解放思想、深化改革，与时俱进、开拓创新，齐心协力、顽强拼搏，大力推进全区经济和社会协调发展，取得了令人瞩目的成就，走出了一条具有鲜明特色的发展之路。

一、赣榆区发展历程

(一)调整提高阶段(1984 年—1990 年)

党的十一届三中全会以来，赣榆区委、区政府认真贯彻执行党的“调整、改革、整顿、提高”的新八字方针，着力对经济、社会进行人力调整和整顿，促进经济和社会事业步入健康有序发展的良性轨道。

工业企业从生产型转变为生产经营型。1984 年开始，赣榆工业企业逐步实行简政放权，实行厂长(经理)负责制和任期目标责任制、任期终结审计制，按照与所有权分离的原则，实行承包经营责任制，引入竞争机制、风险机制、利益机制，扩大了自主权，从生产型转变为生产经营型，经济效益不断提高。到 1990 年底，全区工业企业有近百个行业，生产厂家 1626 个，工业总产值 8.9 亿元。到 1990 年底，全部独立核算工业企业全年实现利润总额 1487 万元，



上缴利税 1058 万元。

商贸经济形成较为发达的商业服务网络。20 世纪 80 年代初，区委、区政府认真贯彻“开放、搞活”和“国家、集体、个人一起上”的方针，有计划有步骤地把个体商贩组织起来，形成小集体性质的企业。区商业局、供销社分别管理区属商店。乡镇纷纷建立各种方便群众、规模小巧、服务性强的商业网点，统称“三代店”(代购、代销、代加工)。到 1990 年，全区有商业网点 10278 个，其中，国营 308 个、合营 2 个、集体 1681 个，社会商品零售总额 4.72 亿元，农副产品收购总额 3.22 亿元，出口商品收购总额 7273.76 万元，创汇 1544.32 万美元。赣榆区供销社被国家商业部评为科技为农服务先进单位。科教文卫体社会事业步入健康发展轨道。赣榆科技队伍日益壮大，科技成果丰硕。到 1990 年，全区有专业技术人员 14536 人，其中具有高级技术职称 127 人，中级技术职称 1760 人。1984～1990 年，全区共获得各级政府科技成果奖 109 项，其中中华绒螯蟹天然海水工厂化育苗技术等 9 项获省政府奖，39 项获市政府奖。赣榆区的教育事业发展较早，学校集中，师资力量较强。到 1990 年，全区有幼儿园 695 所，入园儿童 35970 人；中小学 251 所，在校学生 121547 人；职工中等专业学校 1 所，在校学生 146 人；电视大学分校 1 所，在校学生 178 人。全区有教职工 7460 人。文化方面，到 1990 年，城区有演映场所 7 处、座席 6958 个，区新华书店发行的图书有 17 大类 6870 种，被评为全省先进单位。文艺创作、文化展示、艺术培训和文物保护等项工作名列全市前茅。卫生方面，恢复和新设了防疫站、爱国卫生委员会、计划生育委员会、妇幼保健所、红十字会等组织机构。到 1990 年，全区有医疗机构 767 个，区、乡两级医护人员 1557 人；区、乡两级有病床 692 张；全区门诊、急诊病人 243 万人次，住院病人 1.7 万人次。体育方面，加快了学校体育、职工体育、社会体育工作步伐，为国家、省、市培养输送了一批体育人才。1990



年，全区共举办全民田径运动会 2 次、中小学田径运动会 78 次，2 人打破省纪录、41 人打破市纪录，全区有等级运动员 500 人，一级裁判员 6 人、二级裁判员 52 人、三级裁判员 78 人。

(二)振兴扩张阶段(1991 年～1996 年)

这一阶段的赣榆，各业步入健康持续发展轨道，并逐步向着市场经济方向迈进。1991 年后，区委、区政府不断加大改革开放力度，探索市场经济条件下区乡企业改革新路；不断加快区乡经济发展步伐，着力实施“三产兴区”战略；扩大开放，调整结构，强化管理，提高效益，区乡经济总量迅速增长，基本实现全区经济总量“两年翻一番”的发展目标。1996 年，区政府提出的“三线牵动，四面展开，五点突破”的经济发展战略。全区完成工农业总产值 109.83 亿元，比上年增长 36.8%。

工业、渔业和建筑业成为全区三大支柱产业。1991 年，全区工业生产销售收入稳步提高，完成总产值 9.86 亿元。生产要素供应得到较好的保证，全年供电量 2.45 亿千瓦时，增长 14%。原材料消费量上涨，钢材 3 万吨、木材 2 万立方米、煤炭 40 万吨、成品油 3 万吨，基本满足了工农业生产的需要。1994 年，区属工业创几年来最好成绩，完成工业总产值 5.68 亿元，增长 32.83%。渔业经济发展迅猛，全区 1991 年完成水产品总量 41998 吨，实现总产值 4.21 亿元，占全区大农业总产值的 36.3%，到 1995 年完成水产品总量 10.6 万吨，实现总产值 12.4 亿元。三兴建筑工程公司率领 16 万建筑大军，每年开发建安面积 20 多万平方米，创产值超 10 亿元，公司被评为国家二级建筑企业，连续多年被评为省建筑业综合实力 20 强企业、十佳企业和特级资信企业，并被评为全国守合同重信用企业。1995 年 10 月，赣榆被省政府评为“建筑之乡”，这年全区建筑业各项经济指标达到历史最高水平，实现施工产值 15 亿元，占全区国内生产总值的 35%，经济总收入 4 亿元，占全区国内生产总值的



9.3%。截至 1996 年底，三大产业增加值占国民生产总值比重达到 90.5%。

区乡经济由粗放经营型转为集约经营型。工业企业坚持以调整结构、开发新品求发展，以“适应、优势、质量、效益”为原则，大力开发“起点高、附加值大、效益好、市场前景宽”的新产品，有效提高了经济效益。其中 1992 年，全区工业完成总产值 12.93 亿元，较上年增长 31.1%。区、乡独立核算工业实现销售收入 5.45 亿元，增长 18.6%，实现利润 1805 万元，增长 50.5%，全员劳动生产率提高 15.1 个百分点。1996 年，全区完成工农业总产值 109.83 亿元，比上年增长 36.8%。

外向型经济取得新进展。外资到位率、外贸供货额、自营出口创汇额、销售利税率逐年上升。其中 1992 年，全区新开办中外合资企业 40 家，投资总额 6557 万美元，注册资本 4956 万美元，合同利用外资 2259 万美元，“三资”企业年内出口创汇 872 万美元，其中榆和、海孚、溢盛等企业创汇超过 200 万美元。全年完成全社会出口商品交货总额 1.66 亿元，外贸商品收购值 1.30 亿元，为年计划的 109.8%，比上年增长 27%，出口创汇 2400 万美元。外经工作中，有近 200 名劳务人员进入俄罗斯、科威特、新加坡等国家，从事建筑、捕捞、养殖等工作。

(三)创新优化阶段(1997 年—2005 年)

进入 20 世纪 90 年代中期，赣榆坚持不断转变经济增长方式，着力提高经济增长的质量和效益。进入“十五”以来，赣榆牢牢锁定“六强区”奋斗目标，紧紧围绕加快发展这一主题，结合实际提出了“六化”思路，实现了“工业经济、民营经济两个突破性进展，财政收入、农民增收、招商引资三个重大突破”；内联到位资金、注册外资实际到账额连续 3 年翻番，总量和增幅均列全市第一。

坚持“工业立区”战略，滨海工业发展迅猛。为呼应市委、市政



府“一体两翼”战略，赣榆提出“融入岚山、突破柘汪，依托港口、做大海头，登陆盐滩、崛起青口”的口号，滨海工业发展迅猛。特别是2003年以来，全区工业投入、工业用电量与工业入库税收实现了年均递增69%、31.9%和43.8%的增长速度；全区投产在建项目、内联实际到位资金、注册外资实际到账额年均递增45.2%、12.8%和96.5%。到2005年，先后吸引投资90亿元的万海石化、投资60亿元的帝华特钢、投资30亿元的海洋石化等特大型项目落户。“十五”以来，赣榆高举“工业立区”大旗，先后开展招商引资年、日韩招商年、“2个2/3工程”、“三百会战”、“黄金一百天”、“决战八九十”等活动。2003年以来，投入6.2亿元全面启动建设以经济开发区、海洋经济开发区为龙头，以沿路、沿边、沿海相配套的“三沿两区”工业新格局，引进投资31亿元，初步形成了酒精化工、海洋化工、服装玩具、食品、制药、建材六个板块雏形。

实施“六化”新举措，建设幸福新农村。紧紧围绕农业增效、农民增收、农村发展目标，大力发展特色农业、生态农业和标准农业，不断加快新兴农业强区建设，并采取农业产业化、农村工业化、经济民营化、就业多元化、乡村城镇化、生活现代化的“六化”新举措，打造现代化幸福新农村。一是坚持用科技滋益农业，围绕“一镇一品”，发挥地方优势，打造“墩尚草莓、沙河蔬菜、欢墩芦笋、塔山杞柳、门河药材、城西花木、黑林杨树、金山茶叶、石桥杂果、厉庄樱桃”十大特色产业基地，形成351家专业经济小区规模，推进标准化、规模化、产业化进程。二是坚持用资金滋润农村，加快建设绿色生态新农村，累计投资3.5亿元，实施青口河疏浚，完成小塔山水库加固等水利工程，以山青水秀的新面貌积极融入全市旅游经济圈，构建“游红色胜地，访徐福故里，观黄海风光，探秦山神路”旅游格局。2004年赣榆被评为“绿色江苏建设先进区”，宋口村被评为“全国农业旅游示范点”，厉庄镇谢湖有机茶果观光基地和门河万亩药



用植物观光园成功创建国家级农业旅游示范点。三是坚持用知识滋养农民，实施“百村万户农民增收”“富民增知”“百名教授科教兴百村”等系统工程，受益农民 30 万人，占农村劳动力的 75%，涌现出农民培训示范村 186 个，培训示范户 9600 户。

坚持“科技兴海”，加快沿海开发。“十五”以来，全区共实施省级以上项目 65 项，水产品产值占到农业总产值的 53%，建有全省最大的南美白对虾工厂化养殖基地和全国首家海水养殖食品示范基地，成为全国最大的河蟹育苗基地。一是坚持用科技“耕海”。“对虾与虫益 蛏混养”“对虾与梭子蟹混养”等科技计划项目，使海水养殖由单一品种高风险型向多品种高效立体式发展。全区发展潮间带贝类养殖 11 万亩，成为全省重要的贝类养殖基地和全国条斑紫菜主产区。一系列海水育苗关键技术的重大突破，使赣榆海水育苗业得以迅猛发展，形成以河蟹为主，鱼虾蟹贝藻竞相发展的多元化育苗体系。二是坚持用工厂“牧渔”。全区育苗企业也从 1995 年的 12 家发展到 2005 年的 178 家，工厂化养殖面积已突破 30 万平方米，占全国海水工厂化养殖面积的 80%以上。榆城集团生产的河蟹苗占全国总量的 23%，成为带动当地育苗、工厂化养殖和海产品加工的龙头企业。三是坚持用企业增收。到 2005 年，全区已发展各类水产品加工企业 78 家，以神仙紫菜为龙头的紫菜企业、以鸿美与富裕为龙头的水产品加工企业、以中大海藻为代表的新兴海洋化工业等逐步兴起。赣榆海洋经济开发区逐渐发展成为一个集高科技海水养殖、水产品加工、特色观光于一体的生态海洋示范区。

推进“六区联动”，拉动城市发展。赣榆大手笔规划、高标准实施，实现老城区、新城区、经济开发区、海洋经济开发区、民营工业园、青口港区“六区联动”。到 2005 年，累计投资 1.5 亿元，新增城区道路 41.公里，投资 3.2 亿元修建区镇村道路 800 多公里，市场化推进时代广场、锦绣江南等 40 个总投资 22.3 亿元的旧城改造项目，



加快海头、墩尚、沙河等重点中心镇建设，聚集人流、物流、资金流。由南京21世纪集团一体化开发，精心打造集商业、金融、居住、观光、行政办公于一体的7平方公里维多利亚式海滨新城。

(四)转型提升阶段(2006年—2014年)

这一时期，赣榆区牢固树立和认真落实科学发展观，以争当连云港“两个率先”先行者为切入口，以“创新提升”为主旋律，全面提升了经济、政治、文化、社会、生态建设水平，实现更高层次的跨越发展。尤其是2014年，全区以“深入推进沿海开发，建成更高水平全面小康社会”为总体目标，加快建设“实力赣榆、生态赣榆、和安赣榆”。仅前三季度，全区累计实现规模工业产值900.2亿元，同比增长17.7%，工业投资完成151.18亿元，同比增长24.26%，总量四县(区)第一、增幅第一；荣登2014年度中国中小城市科学发展百强县市榜，位居84位；在第十四届全国县域经济与县域基本竞争力百强县(市)中，位列县级市辖区对照性百强县91位。

临港工业强势崛起。2006年7月，赣榆第十一次党代会提出了“三年再造新赣榆，五年冲刺百强县”的奋斗目标。2011年，赣榆确定了新的宏伟发展蓝图，全面开启“三年跻身百强县、五年跨入江苏沿海县(市)中间行列、十年基本实现现代化”的伟大征程，深入实施港口牵引、工业主导、创新驱动、城乡统筹“四大战略”，按照“支柱产业倍增，新兴产业提速，传统产业升级”的发展目标，全面加快石油化工链式化、钢铁机械规模化、生物化工集聚化、新能源产业高端化发展，推进节能减排工作，支柱产业主体地位得到进一步彰显。尤其是抓住江苏沿海开发上升为国家战略层面的机遇，举全区之力打造以柘汪临港产业区、海州湾生物科技园区、赣榆经济开发区、高新产业区为中心的沿海百里工业长廊。新海石化成为全市首家产值破200亿元企业，新海石化、镔鑫钢铁连年实现工业产值位居全市第一、二，并肩进入全国民营500强。2013年后强力推



进工业发展，当年完成工业投入 178 亿元，增长 22.5%；规模以上企业达 470 家，石化、钢铁、生物科技、新能源四大产业产值占全区 68.1%；四大园区规模工业产值、工业入库税收分别占全区 68.4% 和 54.7%。为加快转型升级步伐，全年实施技改扩股项目 40 个，完成规模以上技改投资 112 亿元，实施产学研项目 89 个，新兴产业实现规模工业产值 120 亿元。神舟新能源等 5 家企业被认定为省级高新技术企业，17 个产品被认定为省级高新技术产品。到 2014 年前三季度，赣榆港累计完成吞吐量 1355 万吨，全区累计实现规模工业产值 900.2 亿元，同比增长 17.7%，工业投入 151.18 亿元，同比增长 24.26%，总量、增幅均居四县（区）第一。

现代农业爆发式扩张。2006 年以来，赣榆不断创新农业发展模式，以园区引领提档升级，着力打造四季田园现代农业园区、海州湾现代渔业园区、夹谷山休闲观光农业园区、青口黄海高涂围垦园区。全区拥有省级现代农业园区 2 个、市级 1 个、区级 5 个、镇级 27 个，其中区级以上园区规划总面积 18.16 万亩，1000 亩以上园区 17 个。全区建设观光农业景点和项目 30 个，其中 5 个国家级农业旅游示范点、4 个江苏省四星级乡村旅游示范点。为强推高效设施农业园区建设，区政府从 2010 年开始设立 3000 万元的高效农业发展基金，安排支农预算 2.63 亿元，全年新增高效农业面积 8.5 万亩，新增高效农业比重 8.3%，完成目标任务的 212.5%。赣榆区坚持用工业化的理念谋划农业，用工业化的技术装备农业，用工业化的方法管理农业，实现新型工业化与农业现代化的有机结合，并掀起新一轮农业招商开发热潮，先后完成农业招商引资 12.5 亿元，农业利用外资 1896.3 万美元，拥有农业龙头企业 101 家，带动农户 10 万户，提供工作岗位 1 万余个，基地农户从龙头企业获得收入 3 亿余元。海州湾现代渔业园区和四季田园现代农业园区先后被评为省级现代农业园区，是全省唯一拥有 2 个省级园区的县区。谢湖村



是全市唯一一家被评为“江苏最具魅力休闲乡村”的村庄。

滨海新城魅力四射。赣榆区认真落实市委“战略东进、拥抱大海”的决策部署，紧紧围绕“连云港国际化海滨城市重要组团和江苏沿海中等海滨城市”的目标定位，加快了滨海宜居城市建设步伐。仅2011年全区完成城乡建设投资95亿元，实施城建重点项目120个，城市绿化覆盖率达到40%；开工建设商品房102.7万平方米，城市化水平达44%。2012年顺利通过省文明城市验收组、省园林城市“双城”验收，国家生态县创建工作全市第一、苏北领先，海头镇成为继青口镇之后连云港市第二个国家生态镇。到2013年底，琴岛天籁拉开框架，城市形象更加丰满，“海上新城”形象初现。城区高层建筑封顶50幢，新开工50幢，新增城市绿化85万平方米。新城客运总站、和安湖国际大酒店建成投用，新城医院、金融大厦、和安大厦主体完工。赣榆老街、奥邦亿丰等项目快速推进，完成黄海路改造提升工程，改造东关南路等6条道路，配建管网61公里，城区道路机扫率达60%以上。

民生事业成效明显。赣榆在全国率先实行滚动筹资，吸引82.2万农民参合，参合率为99.98%，行政村覆盖率100%。为解决贫困户住房问题，先后筹集资金1.7亿元，新建经济适用房1379套、廉租房301套、公共租赁住房520套(间)，发放租赁补贴889户172万元，让全区3089户低收入家庭住房得到有效保障。从2011年4月起，专门选派100名区直机关优秀党员干部、100名城区优质学校骨干教师、100名城区医疗卫生机构优秀医务工作者，组成扶贫支教送医“三支队伍”到农村开展对口帮扶，全面加快新农村建设。单位帮扶已到位资金602.64万元，协调区级部门无偿资金1762万元，争取国家、省、市政策扶持资金1035万元。赣榆区不断完善“15分钟就业服务网”，2013年，新增城镇就业1.2万人，城镇登记失业率控制在2%以内；城乡居民、企业职工养老保险参保率分别达99



%、95.2%；新农合和城镇居民医保人均筹资标准均提高至 350 元，新农合按病种付费扩至 42 个；农村、城市低保标准分别提高到 270 元和 350 元；新建保障性住房 1214 套。全区共投入 9200 万元，实施中小学校安工程，柘汪、海头初中新校投用，创成全国义务教育发展基本均衡区；高考连续 16 年位居全市首位，赣榆高级中学被授予“2014 年清华大学新百年领军计划优质生源基地”称号。实施塔山水厂扩建等工程，解决农村 40 万人饮水安全问题。

二、赣榆区发展的主要成就

（一）经济发展实现跨越式腾飞，综合实力大幅增强

30 年来，依托良好的资源禀赋、区位优势和产业基础，赣榆保持了持续、快速、健康的发展势头，逐步从农业大县发展成以工业和服务业为主体的新兴工业城区。1984 年，赣榆三次产业比为 27.1∶43.3∶29.6，到 2013 年，三次产业比例为：14.9∶49.8∶35.3。2013 年，完成地区生产总值 376.41 亿元，人均 GDP 突破 39612 元。突出工业主导。建成赣榆经济开发区、海洋经济开发区、海州湾生物科技园、柘汪临港产业区“四大工业园区”，2013 年，四大园区累计实现规模工业产值 742 亿元，占全县规模工业产值 68.4%。支柱产业快速增长。石油化工、钢铁机械、生物科技、太阳能光伏等四大支柱产业 2013 年累计产值占到 68.1%。其中，新海石化、嶍鑫特钢分别实现产值 200 亿元和 68.2 亿元，分列全市工业企业第 1、2 位。新兴产业加快培育。神舟新能源、泰卓新材料、康乐药业等一大批新能源、新材料、新医药产业迅速发展。服务业逐步繁荣。奥邦亿丰、赣榆老街等城市商业综合体开业运营，“万村千乡” 市场工程深入实施。中小企业得到大力扶持。和安中小企业园 30 万平方米标准化厂房建设项目快速推进。2012 年，赣榆成功跻身全国百强县，排名第 96 名，2013 年提升至第 93 位、位于中国中小城市科学发展百强县第 86 位、中国最具投资潜力中小城市百强县第 33 位。



（二）沿海开发取得重大突破，港口经济发展迅猛

赣榆抓住江苏沿海开发这一重大国家战略发展机遇，建设赣榆港，发展港口经济。2010 年 8 月赣榆港区开工建设，到 2012 年 12 月正式开港运营，结束了赣榆千百年来“有海无港”的历史。赣榆港区被列为中国沿海主要港口重要港区，已建成 6.35 公里防波堤、5 万吨级航道、一期 3 个 15 万吨级通用泊位，安装码头门机 9 台，截至 2014 年 9 月，港口吞吐量突破 1300 万吨，集装箱运量突破 29000 标箱。赣榆昂首挺进“海港新时代”，带动了临港经济快速发展，柘汪临港产业区快速崛起。赣榆港区将建成一类开放口岸，打造液体和大宗干散货集散地，实现从货物吞吐港向要素集聚港、产业支撑港和综合服务港的转变。

（三）滨海新城傲然崛起，城乡面貌焕然一新

在城市建设上，围绕建设配套设施全、建设品位高、环境质量好的目标要求，重点抓好城市道路、绿化、标志性工程建设，采取开发建设新城、改造提升老城、集中建设工业园区和房地产开发等措施，推进城市建设，人居环境得到改善。2006 年 10 月 1 日，赣榆启动新城建设，实现城市东进，拥抱大海。拉开了 14 平方公里滨海新城的框架。近年来，行政中心、地税大厦、海洋渔业大厦、创联大厦、三兴大厦等屹然耸立；金海岸花园小区、维多利亚小区等十几个现代化住宅小区建成；文化四馆、新城小学、中学、新城医院、客运总站等一批配套设施完善。2012 年赣榆新城荣获省人居环境范例奖。新城进一步彰显近海亲海特色，建设 4.97 平方公里的琴岛天籁片区，实现了“海上造城”。赣榆城市建成区面积达 26 平方公里，城市化率达 48.3%，江苏近海亲海第一城的独特魅力初步展现。从 2010 年开始，赣榆强推“四城同创”，先后成功创建为省文明城市、省园林城市、省卫生县城、省生态县城。在“四城同创”中，赣榆不断创新城市管理，大力推行“民生城管”“百姓城管”“科学城管”，下狠功夫



取缔了城区的马路市场，新开辟了 9 个便民服务市场，新建了 40 余个城管便民服务点，极大地改善了市容脏、乱、差现象，提升了城市管理水平。实施城乡生活垃圾一体化处理，镇区及主要交通沿线村庄全覆盖。

（四）现代农业蓬勃发展，助农增收成效显著

根据区域特色，赣榆建成四季田园现代农业园区，海州湾现代渔业园区、青口蓝湾渔业园区、等一大批现代农业园区，县级以上园区规划面积达到 18.6 万亩，实现镇级园区全覆盖，特色水果产业园形成蓝莓、猕猴桃“两大万亩基地”，打造出泥鳅、设施蔬菜等 4 个 10 亿级产业板块。赣榆创新推行“百亩农业项目—千亩产业园区—万亩生产基地”的“百千万”发展模式。创成海洲湾现代渔业园区和四季田园现代农业园区 2 个省级农业园区，被评为省高效农业先进县、省渔业现代化试点县。成立“农业四大中心”，被评为全国农业标准化示范县。赣榆梭子蟹、“谢湖”大樱桃获国家地理标志产品保护。2013 年赣榆现代农业园区实现粮食总产 55.7 万吨，水产品总量 45.9 万吨，农业适度规模经营比重 93.5%。无公害、绿色、有机农产品 167 个。农产品出口 1 亿美元。青口中心渔港获评“全国文明渔港”。赣榆现代农业产品注重商标品牌建设，已注册 122 个农副产品商标，这些“农”字品牌带动相关产业基地 25 万亩，亩均效益提高 500 余元。同时，全县有 5 万多名劳动力在各类基地实现就业，大大增加了农民收入。

（五）基础设施超常建设，硬件支撑坚强有力

开放 30 年以来，赣榆公路建设高潮叠起，通车里程大幅增长。1984 年赣榆境内公路仅 24 条，总里程有 380 公里，公路桥梁 124 座，总长度 5157 千米。30 余年来，220 省道、327 国道、沈海高速等一批重点项目相继建成通车，海滨大道、245 省道等一批项目正加快实施，极大地改善了赣榆交通环境。2014 年赣榆等级公路总里程



达到2454公里，公路密度达到1.75公里/平方公里，全省第一，全国领先。加快建设城乡客运一体化服务体系，先后开通了46条中长途班线、9条农公班线、7条城区公交班线、6个镇12条镇村公交班线，具备通车条件的行政村已全部通上了客运班车，实现了“人便于行”。2014年1月23日，连盐铁路赣榆段正式拉开了开工建设的序幕，为赣榆的跨越发展插上了腾飞的翅膀。2012年12月25日，连云港港赣榆港区开港试通航，赣榆迈入了“海港新时代”。2014年，赣榆启动小型通用机场建设，赣榆将迈入“港公铁空”四位一体的综合交通运输新时代。

（六）社会事业蓬勃发展，社会发展更加和谐

教育事业成就斐然。学前教育加快发展，全县学前三年幼儿入园率97.33%，被评为省幼儿教育先进县。义务教育均衡发展，小学、初中入学率100%、巩固率98%。高考实现量质齐飞，连续16年位居全市首位，创成四所省四星级高中。全区共有省四星级中等职业学校2所、国家重点技工学校1所、国家中职改革发展示范校1所。赣榆先后荣获“江苏省教育工作先进县”“师资队伍建设先进县”“省教育现代化建设先进县”等多项殊荣。卫生事业成果丰硕。全县共有医疗卫生机构657个，公共卫生服务能力显著增强。先后创建为全国慢病综合防控示范区、省新农合工作先进县、省医改工作先进县等。人口计生服务实现全覆盖，人口自然增长率控制在6.9‰以内。文体事业繁荣发展，县图书馆、档案馆2013年通过国家一级馆验收，被评为省“书香之县”；成功举办全国海钓邀请赛、国际篮球对抗赛，全国拔河总决赛，获评全国群众体育先进单位、全国全民健身运动先进县和“中国拔河之乡”。抗日山烈士陵园被国家旅游局列入全国十二大红色旅游区，2014年入选国家级抗战遗址名录。小塔山水库创建成为连云港市首家国家级水利风景区。和安湖湿地公园和徐福泊船山景区创成国家3A级旅游景区。《徐福



东渡传说》,列入国家级非物质文化遗产名录。黑陶、木船制作工艺入选省非物质文化遗产名录。

(七)人民生活全面提高,社会更加繁荣稳定

30 年来,赣榆始终把改善民生、富裕百姓作为最大的目标,把协调各种利益关系、促进社会公平作为最大的责任,把解决民生问题、维护社会稳定作为最大的政治,人民生活实现根本性的改善。居住品质大幅提升。共建设住宅小区 148 个,总建筑面积达 720 万平方米,人均达到 40.59 平方米。围绕解决低收入市民家庭住房,全区建成和在建经济房和廉租房等各类保障房 2960 套, 建筑面积 25.13 万平方米。人民群众的居住条件得到了极大的改善。保障机制逐步健全。城乡居民、企业职工养老保险参保率分别达到 99%、95.2%。低保金、临时救助金等足额发放到位,城镇登记失业率控制在 2%以内。新农合和城镇居民医保人均筹资标准均提高至 350 元,新农合按病种付费扩至 42 个。老年人服务事业走出新路子。推进“离家不离村,村中享天伦”的集中居家养老方式,到 2013 年底为止全区共建成各类居家养老服务设施 277 个, 城乡社区居家养老服务中心覆盖率达 60%。城乡居民收入大幅提高,2013 年,城镇居民人均可支配收入 2.22 万元,农民人均纯收入 1.18 万元。全面落实农村公共就业服务四项制度,2013 年,累计完成新增城乡就业 60815 人。加强执行“和安建设行动”,生产安全和信访稳定得到加强。人民群众对社会治安的满意率保持在 95%以上。赣榆经济社会各项指标达到省全面小康标准,2013 年 6 月份,顺利通过省全面小康验收。

三、赣榆区发展的经验启示

(一)必须立足做大做强企业,不断增强区域经济竞争实力

赣榆始终把扶持企业发展作为经济工作的重点, 以灵活多样的方针政策,引导企业做大规模、做强实力,积极培育品牌企业和



龙头企业，全面整合产业资源，完善产业链条，形成港口经济、园区经济、乡镇经济共同发展的生动局面，规模以上工业经济不断发展壮大，经济开发区、海洋经济开发区、海州湾科技园区、临港产业区初步形成联系紧密、分工专业、功能较为完备的产业集群，有力地推动了经济的发展。赣榆经济总量不断增大，由名不见经传到在全国百强县的评比名次不断跃升。实践证明，只有坚持以市场为主体，充分发挥市场在发展中的决定作用，科学规范管理企业，使企业实现由家族式管理到现代企业制度管理的转变，由粗放型向集约型转变，着力培育企业核心竞争力，县域经济才能健康可持续发展。

（二）必须坚持优化资源配置，创新发展模式

赣榆在发展过程中，不断总结经验，依托资源优势，积极开展招商引资。以规模园区为主攻点，推进高效农业。发挥现代农业发展资金引导作用，特色水果产业园建成研发中心，启动 1.6 万亩都市生态农业园建设，四季田园智能化展示中心投入使用。赣榆在发展把招商引“资”与招商引“智”紧密结合起来，把发展现代工业与现代化农业紧密结合起来，通过“耕地适度规模集中”的集约化经营手段推动农业产业化、现代化，提高农业生产率；通过“企业向工业园区集中”提高产业空间集中度，缓解了资源、环境制约，发挥了市场机制对资源配置的优化作用。赣榆积极转变招商引资与引进人才的方式，在新上项目中严把资源关、环境关，严格建设用地预审和批后监管，把土地产出率、能源消耗量、“三废”治理度以及高层次人才的引进力度与产业准入、政策扶持、企业奖励挂起钩来，创新了发展模式，推动了经济持续快速发展。

（三）必须加快城市化建设，统筹城乡一体化发展

30 年来，赣榆积极探索城市建设的新思路、新模式、新方法。着力改变城镇化滞后的局面，城市化水平不断提高。特别是近年来赣



榆抢抓江苏沿海大开发机遇，以建设“江苏沿海中等宜居城市”为主线，突出超前规划引领，快速集聚优质资源，强力突破琴岛天籁片区建设，大力推进新城东建到海，老城推陈出新，统筹发展村镇组团，一批提升城市品位、完善城市功能、方便群众生活的重点工程全面实施，城市框架快速拉大、城市功能不断完善、城市品位逐年提升。已形成市政公用设施、行政办公、新型居住、公共设施、文化体育、旅游景观和现代服务业七大城市功能板块，7 平方公里新城核心区展现新姿，已成为江苏沿海离海最近的县级城市和连云港“15 分钟城市圈”的重要成员。赣榆坚持城乡统筹驱动，提升城镇化水平。按照东部滨海地区发展规划，推进新城、琴岛天籁等六大组团开发，围绕镇村布局一体化目标，推进规划全覆盖。完善提升各镇总规、控规和城市设计，推进市级城乡统筹试点镇村建设。整合各类政策资金，优先支持城镇开发和农村社区建设，推动公共服务向镇村拓展。城市化建设的加快以及城乡统筹发展，转变了赣榆经济生产方式，使得赣榆经济腾飞与环境保护、物质文明与精神文明、自然生态与人类生态的高度统一，走出了一条可持续发展的新路子。

（四）必须加快转变政府职能，提高行政服务水平

赣榆把构建新型干群关系以及提高行政服务水平作为推动赣榆科学发展、跨越发展的重要动力。清理行政审批事项、简化审批程序专项治理行动方面，按照“应减尽减”要求，将原有的 479 项行政审批事项减至 45 项。大力推进流程再造、并联审批，出台《“四证联办”登记改革实施方案》，实现“一窗申请、一表填报、并联审批、统一发证”，380 家公司设立、登记实行“四证联办”。推进社会管理创新，积极探索整体推进管理理念、政策体系、体制机制和方法手段创新，大力推进行政审批服务中心、12345 便民服务中心、公共资源交易中心“三大中心建设”，实现行政审批“一站式服务”、民生热



线问题“一站式办理”、公共资源“一站式交易”，给群众提供更加优质便捷的服务。大力开展社会矛盾纠纷多元融合式调解机制建设工作，组建区访调中心并实行实体化运作，成立 44 个派驻调解室；健全完善区、镇、村三级调解组织，形成了衔接协调、规范运转的多元融合式调解组织网络。实践证明，只有积极转变政府职能，提升为人民服务的水平，党委和政府才能为群众所拥护。

（五）必须关注民生发展，构建和谐幸福家园

赣榆在全力推进经济发展的同时，十分注重民生社会事业的发展，积极推进城乡一体社保、被征地人员养老保险试点、创新建立居家养老模式，多渠道解决民生保障问题，努力让广大群众共享发展成果。做好各类社会保险的扩面与征缴工作，积极建设社保网上办事大厅，加强社保基金监管。2003 年赣榆被江苏省政府确定为新型农村合作医疗试点县。赣榆创造了滚动筹资方式，以“保大与保小”兼顾的模式，78 万农民参合，参合率为 95%，行政村覆盖率达 100%。2011 年，青口镇大盘村开展居家养老模式的试点，245 位老人全部入住 133 栋老年公寓，过上了“离家不离村，村中享天伦”的安逸生活。引起国家及省级层面高度关注后，赣榆在全区积极推广这一社会救助模式，《人民日报》以《关于江苏省农村居民养老服务的调查手记》为题给予显著报道。赣榆历届党委政府十分关注民生问题，促进社会公平，有效地提升了群众的满意度和幸福感，调动了群众参与经济社会建设的自觉性、主动性和积极性，为保障社会和谐、建设全面更高水平的小康赣榆打下了坚实的基础。

（中共赣榆区委宣传部、赣榆区史志办）



现代化的中心城区



第五章

海州区开放三十年纪实

2014 年区划调整后的新海州区，是在连云港市中心城区新浦区和古城海州区合并基础上形成的，新的海州区既传承了古海州自南北朝以来就成立州郡的历史，也承担着连云港市的政治、经济、文化中心功能。从连云港市 1984 年划入全国首批 14 个沿海开放城市后，作为主城区，海州区始终坚持“快”字当头，快速融入沿海大开发的大潮中，取得了辉煌成就。

一、海州区发展历程

（一）结构调整夯实基础阶段（1984 年—1990 年）

30 年来，海州区经历了数次的影响较大的区划调整，经济结构也在调整中不断优化，发展壮大了经济规模，同时为全市的经济发展作出了贡献。1983 年 6 月，按区划调整，原新浦区与原海州区合并为新海区，当年，辖区总人口 12.6 万人，地区生产总值 1306 万元，财政收入 898 万元，工业总产值 1725 万元。

1984 年至 1990 年，海州区着重探索结构调整夯实经济发展基础。1984 年海州区确立了走“兴商、促工、稳农”经济建设思路，1986 年 6 月，从区情出发，实施了“兴商、促工、开发”经济发展战略，全区迅速掀起了经济技术协作的高潮，几年间发展内联项目和挂靠企业 60 多个，新组建的区百货公司、糖业烟酒公司和饮食服务公司拥有 78 个网点 800 名职工，就业扩大了，区域经济实力壮大了。

（二）平稳较快增长阶段（1991 年—2000 年）



开放、改革、促发展成为这一时期的主旋律。特别是邓小平同志南方讲话后，海州区强化机遇意识，采取“联外、联内、联辖区”多轮驱动措施，在大力发展集体企业的同时，大力营造外商投资氛围，放手发展个体私营经济和外商独资、合资经济；区属工业、街办工业、村办工业、校办工业竞相发展。1991 年，工业总产值首破亿元关后，基本上呈现两年翻一番的速度。1993 年全区三产增加值 1 亿元，1994 年至 1997 年三产增加值分别为 1.82 亿元、3.36 亿元、4.48 亿元和 6.7 亿元。到 1998 年，企业改制面达 70%以上，强力推动改制释放了企业自我发展的能量。这个阶段全区利用外资累计达 3945 万美元。2000 年，全区实现地区生产总值 11.7 亿元，增长 6.1%，规模以上工业总产值 9.5 亿元，增长 2.7%，社会消费品零售额 12.9 亿元，增长 7.5%。

（三）创新发展阶段（2001 年—2010 年）

2001 年 11 月，市调整市区行政区划，将南城镇、花果山乡、云台乡、猴嘴街道划为管辖，全区大力发展猴嘴工业区，钢模板厂、真丰牛蒡等项目引入海州区。在达成与市高新技术产业开发区共建共用协议后，永和食品厂、新浦有机化工厂等先后从城区内迁入。

2001 年 12 月 30 日，区委七届二次全委（扩大）会决定实施“三产兴区、二产强区、民营富区”三大主战略，在改革开放步伐不断加快的过程中，海州区愈发重视投资发展软环境的治理改善工作。在 2002 年 12 月 12 日，区委七届四次全委（扩大）会上，决定实施“开放立区、二产强区、三产兴区、民营富区”四大发展战略，突出了开放的首要位置。2005 年 6 月，灌云县宁海乡划归原新浦区管辖，全区合力发展宁海乡的海宁工贸园，先后引入工业项目 30 余个，市区内沈大金属型材厂等企业迁入该园区。在 2006 年区八次党代会上，提出了“大力实施工业化、城市化、生态化”三大主战略，“全力打造都市工业集聚区、现代服务业集聚区、科教文化先进区与特色



山水生态区”，经济发展、城市建设吹响了提档升级的号角。人民路商贸物流圈被列为市首批现代服务业集聚区。区政府和云台农场签订共建云台产业园的协议，英迈樱桃酒等企业迁入。

2009 年，是新世纪以来经济社会最为困难的一年，面对国际金融危机的严重冲击，海州区深入贯彻落实科学发展观，突出“跨越发展重点突破”的年度工作主题。2009 年，连云港市作为江苏沿海开发的龙头，被历史性地摆上了国家战略开发的层面，为海州发展搭建了广阔的平台，海州区进入了大开发、大建设、大发展的新时期，提出以“创新提速”为年度工作主题，加快产业的转型、城市的转型、社会的转型，重点做到六个“进一步提升”：进一步提升中心城区地位，进一步提升商贸中心地位，进一步提升都市工业水平，进一步提升现代农业发展水平，进一步提升城市建设品位，进一步提升人民生活质量。

到“十一五”末已建成江南映像等 60 多个住宅小区。10 年来，累计利用外资 2.1 亿美元。2010 年，全区实现地区生产总值 78.1 亿元，增长 18.55%，规模以上工业总产值 31.5 亿元，增长 36.3%，实现服务业增加值 54.5 亿元，增长 16.3%。

（四）跨越发展阶段（2011 年—2014 年）

2011 年以来，海州区的经济发展进入跨越发展的阶段。在经济发展的道路上，海州区借助沿海开放开发的东风，时有侧重，但总体上保持了主打工业兴区牌，抢占三产强区高地，抓紧城市建设、做美海州“名片”。城乡统筹、开发区西拓、新城开发、旧城改造等重点工程全面推进，现代农业也在较高起点上起步并迅猛发展，城区建设步伐由小步快跑转变为大步跨越。海州区对浦南开发区进行了资源整合和改组，将开发区规划面积拓展为 70 平方公里，首期开发核心区 25 平方公里，产业定位为数控机床和医疗器械，拉开了工业西进的大幕，以新浦经济开发区为核心，洪门工业园、太平



工业园、云台产业园为补充的“一区三园”都市工业发展格局初步形成。

2013 年，围绕“稳中求进，加快转型”的年度工作主题，以“城乡统筹、开发区西拓、新城开发、旧城改造”四大工程为主抓手，齐心协力，克难求进，把稳增长、调结构、惠民生、促和谐的各项举措落到实处，经济社会保持了平稳健康发展的态势。海州区全年实现地区生产总值 121.1 亿元，比上年增长 10.5%；服务业增加值 88.9 亿元，增长 11.3%；全社会消费品零售总额 163 亿元，增长 14.1%；规模以上工业增加值 11.3 亿元，增长 10.3%；50 家规模以上现价工业总产值 88.9 亿元，增长 6.9%；完成财政总收入 38.5 亿元，增长 5.9%；完成公共财政预算收入 26.7 亿元，增长 7.5%；实现全社会固定资产投资 232.5 亿元，增长 21.7%，其中规模以上固定资产投资 202.4 亿元，增长 20.2%；全社会工业投资 49.6 亿元，增长 18.9%，其中规模以上工业投资 41.6 亿元，增长 24.8%。三次产业结构由上年的 5.2∶22.4∶72.4 调整为 4.9∶21.7∶73.4，三产占比逐年提高。推进生态城区建设步伐不断加快，旧城改造累计拆除旧房屋面积近 30 万平方米，拆除棚户区面积约 80 万平方米，完成了体育局地块、天然居地块、财经学校 A 西地块等一批重点项目征收。滨河新城历经三年开发，路网体系基本建成，郁洲北路下穿铁路立交、大浦河桥正式通车，新城与主城区实现无缝对接；城乡统筹累计投入 5 亿元，高标准完成浦南镇总规、新镇区控规等 22 项规划编制和 38 个单体项目设计，新镇区学校、医院等“八个一”项目落地建设；孔望山新城盐河南路、孔望山公园二期园区道路建成通车；在花果山片区，全力支持配合新海新城建设；以南城古镇为中心，高标准规划并高调启动了凤凰新城建设。

2014 年 1～9 月份，海州区实现地区生产总值 120.1 亿元，比上年同期增长 10.7%；利用外资 6931 万美元，增长 22.7%；内联客



方到位资金 59.7 亿元，增长 19.8%；外贸进出口 7.6 亿美元，增长 14.7%；。

二、海州区发展的主要成就

（一）工业经济综合实力不断提升

上世纪 80 年代中期海州区区属工业、街办工业、村办工业、校办工业竞相发展，到 1986 年，全区共引进 60 多个内联项目，当年工业总产值 3208 万元，是 1983 年的 1.86 倍。到 1990 年，全区实现工业总产值 8000 万元，26 个企业年产值超过 100 万元，年外贸收购额达 700 万元，碳化硅、花岗岩板材等出口到美、日、韩等国家和地区。在大力发展集体企业的同时，大力营造外商投资氛围，放手发展个体私营经济和外商独资、合资经济。1991 年，海州区提出在经济工作中建成“工商并举，大力发展第三产业”的方针，继而又进一步明确“三产兴区”发展战略。当年，工业总产值首破亿元关，私营企业经济总量逾 700 万元。

从 1995 年开始，海州区开始探索企业改组、改制、兼并、托管、公有民营、股份合作制等多种形式的资产优化重组尝试，1997 年开展清产核资、盘活经济存量工作，到 1998 年，企业改制面达 70%以上。

2010 年，海州区成为市“电力电器设备制造特色产业基地”，装备制造业占全区规模工业产值的 32%，行业年产值 29 亿元。食品行业占全区规模工业产值的 5.3%，行业年产值 5 亿元。化工行业占全区规模工业产值的 21%，行业年产值 19 亿元。新材料行业占全区规模工业产值的 21%，行业年产值 19 亿元。建材行业占全区规模工业产值的 13.2%，行业年产值 12 亿元。

2013 年，全区共有工业企业 704 家，其中规模以上工业企业 50 家。如年实业等 13 家企业获批国家级高新技术企业，乐园新材料集团和东海硅微粉公司闯进全省科技创业优秀民营企业百强之



列，东浦管桩“大圣”牌管桩、“天晴”制药先后获批中国驰名商标。森呼吸口香糖等一批投资过亿元项目投产或加快推进。由央企中广核太阳能开发有限公司与海州区合作实施的农业开发与光伏利用复合利用项目，是农业与工业相结合的新兴产业。项目一期占地4200 亩，装机容量 120 兆瓦，规模在全国地面光伏电站排前五名，项目建成后，日均发电量约 12 万度。民营经济迅速崛起，支持经济发展势头强劲。2014 年 1～7 月份，海州区民营企业总数达到32201 户，私营个体企业吸纳就业 85470 人，民营经济增加值达到42.2 亿元；民营经济入库税收 18.18 亿元，增长 31.62%；新增注册资本 19.21 亿元，增幅高达 107.64%；注册资金总额 274.65 亿元，增长 12%。

作为海州区强势打造的都市工业集聚区发展平台，新浦经济开发区及其西拓区取得了骄人的业绩。新浦经济开发区原为浦南经济开发区，于 1994 年经江苏省城市规划设计院规划设计，2006 年 12 月，市政府批准通过了《浦南镇工业集中地控制性详细规划》，2009 年 1 月变更为新浦经济开发区，将开发区从浦南镇剥离出来，成立新浦经济开发区管理委员会，属区政府派出机构，归区政府直管，实现独立运行。2012 年初，海州区开发区西进，开发区规划面积拓展为 70 平方公里，确立了智能制造装备、复合材料及应用两大主导产业，走特色化、专业化道路。占地 600 亩科技型中小企业园，已完成 20 万平方米建设，中小企业园把标准厂房建设作为实现园区“企业集中、产业集群、土地集约”发展的重要内容来抓。2014 年，海州区提出开发区创成省级园区列入首要目标，全力推进实施创业路西延、发展路提升工程，开工建设贯通东西两大片区等道路工程。

（二）商贸服务业优势明显

海州区依托全市政治、经济、文化中心，巧打商贸优势牌。1984



年，海州区迈出了开放开发的步伐，一批市属集体商业划归海州区管理，成立了区百货公司、糖业烟酒公司和饮食服务公司。至20世纪80年代末，全区商业服务企业594家，个体商户789家，从业人员5529人，全区社会商业零售额4804万元。20世纪90年代起，海州区商贸业企业规模迅速扩大，经营档次不断提高，大力推动“三产兴区”，白虎山小商品批发市场总占地120亩，拥有摊位2400多个。

1998年，海州区开始陇海商业步行街建设，引来苏果超市成功落户，并迅速开设多家便利店，2005年超市零售额已达2.07亿元。1999年初，香港肇丰集团国内连锁连云港时代超市在通灌南路开业。到2000年底，全区个体、私营户达5600家，年销售总额9.4亿元。2001年起，全区大力发展第三产业，5000多平方米营业面积的龙河电脑城开业。2002年，引进外资独资企业五星电器开业，经营面积3960平方米，时为市区规模最大的电器零售商场。2004年，九龙世贸城、汇金世贸广场、中德商业广场等纷纷建成招商，苏宁电器、中百连云港店、上海农工商等连锁企业、综合商场、大型购物超市入驻海州区经营，美凯龙国际家居广场、国美电器、马自达汽车销售4S店等先后建成营业，解放中路和通灌北路两个商业圈初步形成。时代超市、华联商厦、振兴大夏、东方贸易大夏、轻工商场、迎春商场、文峰大世界等支柱商企活跃了消费市场，显著改善了购物环境，作为全市商贸高地位置更加凸显。2005年，全区实现社会消费品零售额47.9亿元，比上年增长19.2%。2001年，全区实现社会消费品零售总额14.9亿元，同比增长达15.5%；2006年，全区实现社会消费品零售总额23.1亿元，同比增长达44%；2010年突破了100亿元，达到109.2亿元，同比增长19%。

近年来，海州区大力实施服务业提升工程，一方面加快商业综合体项目建设，一方面依托区街特点优势加强特色街建设，新孔南



路婚庆文化一条街、西盐河南路特色餐饮文化一条街、青年路电动车一条街、万润商业街等街区特色鲜明；台湾大润发超市、亚欧建材装饰广场、韩国乐天玛特朝阳路店、香港尖沙咀百货建成营业；由中国著名民营企业日月集团打造、总建筑面积达 45 万平方米的连云港义乌商品城可容纳 5000 商户。海州区还大手笔、大举措启动了一批彰显地域特色的商贸旅游综合项目，以朐阳门为标志的海州古城修、扩建，为具有 2000 多年历史的古城海州的人文景观添上了浓墨重彩的一笔，被游人称誉为“苏北的夫子庙”；具有本地特色的水晶街提升了水晶消费档次；传承历史文脉、再现民国风貌的民主路老街唤起老新浦人的记忆；具有明清建筑风格的盐河巷古街增添了经济的文化含金量。现代服务业集聚区“三横三纵”园区道路、水、电等工程快速推进。电商物流园、海通技校项目开工，2.5 万平方米的智能化分拣中心即将封顶，电子商务中心完成方案设计，总投资 2 亿欧元的西班牙麦卡莎农产品加工项目签约。现代服务业集聚区也成为全市首批市级现代物流园区。总投资 2 亿美元的菲律宾 SM 项目完成注册，北京华联超市开业，捷豹、路虎 4S 店主体完工。

（三）城市功能不断完善

20 世纪 80 年代初，海州区仅有解放中路等几段路筑成了混凝土路面，1986 年建成开业的东方贸易大夏成为海州地区第一座 10 层建筑。1984 年至 1989 年，用于城建、环卫、绿化资金达 522 万元，新建、翻建 3.5 米以上主干道 33 条，铺设小街巷 412 条，铺装人行道板 8 万平方米。市场经济的大潮不断给海州城市建设注入新的活力，新浦区城市规划、建设步入了快速发展时期，老城区拆迁改革正式启动，经过 90 年代的连续开发建设，解放路、通灌路、海昌路、海连路等主要干道得到拓宽、改造，路两旁建成了陇海饭店、上海饭店、五交化商场、国际双厦、天然居、昌旺购物中心等一批大中



型商场和现代建筑。同时，东方花园、南小区、西小区等居民集中区逐步改善了市民生活条件。

1996 年，区政府投资 1360 万元实施了重点地段亮化工程，海连路、解放路、龙河广场、新火车站等夜景特色充分展现。区政府还投资 400 多万元，完成了龙尾河护坡和西盐河护坡改造工程，沿河两岸逐步成为市民休闲娱乐重要场所。1997 年建成了占地面积 428 亩的苍梧绿园。1999 年开始，通过改造拓宽玉龙路（今瀛洲路），新建盐河南路，对市民广场、临洪广场等周边的拆迁改造，市区南大门、西大门形象大为改观。到 2000 年，建成区面积达 27 平方千米。2001 年至 2005 年间，采取市场化运作，推出市酿化厂、新浦老火车站等 30 余块旧城区改造地块，涉及棚户区居民约 2 万户，引入 30 多亿元资金，开发建设了极美苑、兆隆新贵都、万润花园等具有现代化气息的住宅小区人改变了环境。

2011 年以来，孔望山新城、凤凰新城建设如火如荼；海州古城内涵得到进一步挖掘；民主路老街、水晶街、盐河古巷则注入了旅游文化的元素，成了城市“新宠儿”；海州区现代服务业集聚区被认定为首批市级重点物流基地；金融业、楼宇经济，培育总部经济、创意经济、孵化器经济等新型业态不断聚集；攻坚克难解决了打通南极北路这一历史性难题；相继实施了海连路、朝阳路、郁洲路、新海路、江化路、解放路等黑色化工程，秦东门大街、人民路改造开工，BRT 快速公交贯穿主城区。道路的变化，验证了城区的品质在提升。

城区北拓，加快滨河新城建设。2011 年，海州区正式启动滨河新城建设。滨河新城东起陇海铁路，西至现 204 国道，南至鲁兰河、海连西路、人民路，北至乌龙河、310 国道，占地面积约 32 平方公里，规划居住人口 40 万人，建筑面积 2500 万平方米。新城路网全面贯通，累计完成绿化面积 7.2 万平方米，“八路二桥”建成通车。



2011 年以来，接通 310 国道的浦发路、连接解放东路的振华路等 9 条重点道路相继建成，郁洲北路铁路立交正式通车。滨河新城以道路、桥梁为重点，与主城区十分钟交通圈初步形成。与此同时，解放路小学滨河分校、瑞安花园等公共配套开工建设。位于滨河新城的蔷薇岛初展身姿，规划总面积达 5.5 平方公里，“一路一公园五基地一廊道”工程全面启动了生态旅游开发，完成了总长 11 公里的环岛路铺设，一期 300 亩薰衣草生态园种植，汽车营地及训练拓展基地、垂钓休闲基地等有序推进。2014 年 8 月，在海州区委九届七次全会上，滨河新城被定位为“以蔷薇河生态保护为前提，推进组团式开发，打造港城后花园、活力滨水城、绿色休闲岛”。

（四）现代农业蓬勃发展

高效农业、现代农业、观光农业在海州区起步迟，但起点高。高效农业集约发展，现代农业获得规模扩张。成功建成省级外向型农业示范园区——花果山外向型农业园，以云盛果蔬加工为龙头，建设浅水藕、洋葱等出口创汇基地 2 万亩。建成万亩云雾茶基地、万亩鲜杂果基地。培育出鲜切花、蔬菜、云雾茶、生态米、畜禽养殖等五大亿元产业。2013 年，获省认证的无公害农产品基地达 27 个。完成农业总产值 15 亿元，增长 6.8%，新增土地流转面积 1.3 万亩、设施农业 6500 亩，新增适度规模经营面积 2.8 万亩，占全区耕地比重 90%。积极培育新型农业经营主体，新发展家庭农场 21 家、农民专业合作社 8 家，省级农业龙头企业达 4 家。浦南镇“草舍”西红柿红每天有 1 万公斤西红柿销往上海、苏州、无锡等地。

（五）人民生活水平不断提高

经济在加速发展，海州区民生幸福指数也在持续走高。19 个 BRT 沿线地块旧城改造暨城市综合体项目招商引资快速推进，32 平方公里滨河新城组团框架全面拉开，汇集历史古迹、文化休闲、民俗特色的民主路文化街、盐河巷老街、海州古城建设风生水起，



城乡统筹完成新镇区“八个一”项目工程总量的85%以上，一座现代化的新镇区迅速崛起蔷薇河畔，300户农民将迁入新镇区樱花社区，220户农民迁入江浦村新社区。2013年，新增城镇就业2.1万人，转移农村劳动力930人，创建省级充分就业示范社区6个，城市居民人均可支配收入27000元、农民人均纯收入15500元，分别增长12%、15%。以扶老、助残、救孤、优抚、济困为重点，发放保障资金3264万元，惠及群众2.1万人。发放廉租住房货币补贴757户，安置廉租住房170套，经济适用住房竣工408套。全区民办养老机构增至13家、家庭托老所增至11家，瀛洲路家庭养老特色街成为全省知名养老服务品牌，虚拟养老院顺利通过省级验收。

三、海州区发展的经验启示

（一）理清思路，正确定位，才能增强跨越发展的创新力和开拓力

《江苏沿海地区发展规划》《长江三角洲地区区域规划》《国家东中西区域合作示范区建设方案》《全国主体功能区规划》“四大战略”标志着连云港全面进入国家发展战略层面，作为中心城区的海州区是全市“一心三极”城市建设框架的重要一极，全区紧紧围绕市委、市政府的战略部署，主动对接这一千载难逢的政策机遇，制定发展规划，紧紧围绕“全面融入国际性海港城市的现代化中心城区”的奋斗目标，立足跨越发展重点突破，突出项目推进、产业结构优化、民生工程实施，在现代服务业、新型都市工业、现代农业、城乡一体化等方面强化工作，以目标为导向、以项目为载体、以实事为抓手，围绕建设“都市工业集聚区、现代服务业核心区、科教文化先进区、特色山水生态区”的发展定位，在提高经济实力的同时，不断助推连云港市快速提升综合实力，在区域协调发展中发挥重要作用。实践证明了，思路决定出路，定位决定发展的道理。

（二）坚定信心，务实苦干，才能增强跨越发展的使命感和责任



感

海州区积极应对宏观环境的复杂变化，有效克服国际金融危机的持续冲击，及时调整产业结构，不断突破发展瓶颈，努力保持经济快速平稳发展。在市委、市政府的坚强领导下，团结并依靠全区人民解放思想，务实苦干，在跨越发展的征途上迈着铿锵而坚实的步伐。面对沿海开发的新形势和新任务，全区上下都能要把致力超越、追求卓越作为海州发展的旗帜，敢创大事业，敢攀高目标，敢创高速度，敢争高位次，全力以赴越位争先，在建设全面小康社会的大舞台上展现风采。在沿海开发的竞争中赢得主动、抢占先机。充分认清存在的不足和敢于正视实际的差距，始终保持昂扬向上的士气、永不服输的志气，化压力为动力，变挑战为机遇，用辛勤的劳动和果敢的智慧，不断推动海州区科学发展、实现跨越发展的奋斗目标。实践证明了大发展小困难，小发展大困难，不发展是难上加难，发展中的难题需要用发展的思维和科学的方法去破解，面对机遇，面对挑战，需要有敢打硬拼的高昂士气和斗志去克服和解决。

（三）自我加压，强化落实，才能增强跨越发展的向心力和执行力

海州区紧抓沿海开发机遇，着力提升干部素质、提高行政效能、转变工作作风，增强干部执行能力建设。在强化执行意识中，注重加强干部思想作风建设，积极教育引导干部树立正确的政绩观，确立“说了算、定了干、干必成、成必优”的执行标准；倡导“一心为成功想办法、决不为退缩找借口”的执行理念，营造一种“等不起”的紧迫感、“慢不得”的危机感、“坐不住”的责任感，真正做一个积极主动的执行者；加强区机关部门创新工作方式方法、优化服务水平能力、提高行政效能和办事效率等能力建设，突出街道机关落实产业结构调整和转型升级任务、改善民生、维护稳定等工作水平；



在落实执行责任中，全区结合月、季、年度考核目标，层层分解，责任到人，真正做到“人人身上有任务，个个肩上有责任”，建立完善的责任追究办法及考核奖惩措施，落实责任追究制度，切实增强各级领导班子和广大党员干部提高执行能力的紧迫感和责任感；在加强执行管理中，切实在创新方式方法、提高执行效率上下功夫，把推进沿海开发各项工作任务量化、细化，实施精细化管理，不断增强执行合力，确保及时执行落实到位。

（中共海州区委宣传部）



连云新城　摄影:王健民



第六章

连云区对外开放三十年纪实

连云区为连云港市东部城区，位于江苏省东北部，地处中国沿海中部的黄海之滨，东与日本、朝鲜、韩国隔海相望，东、北为海州湾海域，西与海州区、赣榆区接壤，南与灌云县接壤。2014 年，连云区辖墟沟街道、海州湾街道、连云街道、连岛街道、板桥街道、云山街道、宿城街道、高公岛街道、前三岛乡，计 8 个街道、1 个乡。另外，辖区内的中云街道、猴嘴街道、朝阳街道属连云港经济技术开发区管辖。连云港港、连云港经济技术开发区、田湾核电站均坐落在连云区境内。开放三十年来，连云区充分发挥区位优势，群策群力，力争做改革开放的排头兵，经济社会各方面均取得了骄人的业绩。

一、连云区发展历程

（一）解放思想，提高认识，吹响改革开放的号角（1984 年–1991 年）

1984 年，中央决定进一步开放沿海 14 个港口城市，连云港位列其中，成为中国对外开放的前沿地带。同时批复设立连云港经济技术开发区。全区人民形成共识，充分认识体制改革、对外开放的重要性，积极行动起来，投身到改革的洪流中去，做改革、开放的促进派。积极响应胡耀邦提出的“毋忘团结奋斗，努力振兴中华”号召，为加快港口经济建设和各项事业服务，更好地为连云区的经济振兴出力。连云区的发展和繁荣与港口的建设、连云港经济技术开发区的发展息息相关，它们的快速发展促进了连云区的巨大改变。



对外开放后，港口的建设速度飞跃发展。1985 年 3 月 10 日西大堤动土兴建，于 1993 年 12 月 8 日胜利合龙。西大堤是全国最长的拦海大堤，由墟沟黄石嘴伸向对岸的西连岛，全长 6700 米，被誉为“海上长城”。西大堤工程合龙后形成的 30 平方公里的优良港湾，可供建设 100 多个泊位，吞吐能力将达 1 亿吨以上。1988 年，在庙岭新港区建设包括年吞吐能力 20 万个标准集装箱在内的 5 个专用深水泊位。

对外开放后，连云港经济技术开发区成为开放开发前沿阵地。1985 年 9 月 30 日，开发区正式开工建设。连云港经济技术开发区初期规划开发面积 3 平方公里，经过 20 多年年的建设，已经形成拥有保税物流功能的国家级出口加工区、省级高新技术产业开发区、国家级新医药产业基地、新材料产业国家高技术产业基地、国家风电设备制造基地、江苏省国际外包服务示范区“一区多园”新格局。

（二）规划蓝图，振兴发展，描绘出一座国际性滨海城市的蓝图（1992 年 –2005 年）

1992 年，规划部门完成北城路商业街控制性详细规划。1993 年 9 月，编制完成连云地区Ⅰ–Ⅳ号地块的控制性详细规划。1997 年，编制连岛中心区、海棠路两侧详细规划。1998 年，编制中华路、中山路、墟沟关帝巷控制性详细规划。2001 年，编制《中山路（局部）详细规划》《中华西路详细规划》《中山西路地段控制性详细规划》《中华东路小区详细规划》。

2002 年，编制区域性国际商务中心控制性详细规划。连云港区域性国际商务中心是江苏省人民政府批准，由江苏省外经贸厅和连云港市人民政府共同投资开发建设的综合园区。总用地面积 270 公顷，位于连云区东北部，东起海滨，西至北固山东路，南起大港路，北至龙门山庄、北固山庄等。区域性国际商务中心为海滨城区



的核心，为新亚欧大陆桥沿线、苏北5市商贸活动提供综合性服务。规划体现出区域性国际商务中心的山、海、城特色。商务中心核心区规划的范围，南起核电专家村，东、北至海滨，西至观海路，总用地31.6公顷。2003年，编制完成了连云新区控制性详细规划、核电专家村二期工程详细规划、东部城区城市色彩控制性详细规划。2004年，组织编制完成12.10平方千米的临港产业区详细规划，为全市大力发展临港工业拓展了空间。完成连云港国际商务中心西片区17.5公顷控制性详细规划、连云港外商生活区28.5公顷详细规划等编制工作。2005年通过举行连云港东部滨海地区发展战略规划国际竞赛专家评审会，规划部门形成最终战略规划方案。“国际性的海滨城市、现代化的港口工业城市、山海相拥的知名旅游城市”成为新的城市定位。由此开始，“一心三极”“一体两翼”成为指导城市发展的战略，国际性的海滨城市、现代化的港口工业城市、山海相拥的知名旅游城市的城市定位也逐渐明确。“一心三极”：“一心”即滨海新城，就是今天的连云新城。“三极”分别为新海城区、南翼新城和赣榆新城。“一体两翼”：“一体”即连云港中心城区，是全市的行政、文化、商贸及交通中心，“两翼”即连云港中心城区南、北两侧的产业发展及综合配套区。作为“一心”的滨海新城，是规划重点培育的区域性综合服务中心区，包括滨海核心区和连云城区。规划主要承担行政办公、商业贸易、商务流通、文化娱乐、旅游接待等综合服务中心职能，以及连云区的区级中心职能。2005年，市规划部门还强力推进东部城区控制性详细规划工作，编制完成《东哨西墅及北固山周边地区控制性规划》《连云港区域性国际商务中心控制性详细规划及城市设计》等6项控规层面规划；《平山转盘城市与景观设计》《开发区中心区城市设计》《海棠路道路景观概念设计和旧城立面改造设计》《中山路道路景观概念设计和旧城立面改造设计》等10项特定地段详细设计和专题研究。



（三）锐意进取，会战东区，掀起大开发、大建设的热潮（2006 年—2008 年）

2006 年，根据市委提出的“战略东进、拥抱大海”战略决策，强力推进城市中心东移，海滨城市的建设进入高潮，海滨新城规划总面积 40 平方公里，是国际性生态型海滨城市，最核心就是连云新城，是集商务、金融、会展、娱乐、办公、居住、旅游等多种功能于一体，体现连云港国际性海滨城市特色的地区。拆迁安置工程涉及两个自然村和两个社区的整体搬迁，其中就有著名的西墅自然村的整体搬迁。拆迁总面积 14.5 万平方米。

2008 年连云港港吞吐量突破 1 亿吨、集装箱突破 300 万标箱。标志着拥有 75 年开港史的连云港港终圆亿吨大港梦想，江苏沿海首个亿吨大港由此诞生。进一步强化了连云港港作为中西部出海主通道的优势地位，标志着连云港港正以跨越发展姿态向区域性航运中心和物流中心奋进。

（四）抓住机遇，创新发展，进入国家战略的新形势（2009 年至今）

2009 年江苏沿海开发开放正式上升为国家战略。连云港迎来了千载难逢的历史性机遇。经过多年来的深入谋划，确立了建设中国沿海中部现代化的海港中心城市定位，具体就是建设国际性的海滨城市、现代化的港口工业城市和山海相拥的知名旅游城市。

以连云港为龙头的江苏沿海开发上升为国家战略，连云区迎来千载难逢历史性机遇的重要时刻，连云区抢抓历史机遇，迅速对接规划，掀起沿海开发新高潮；创新运作模式，主攻重点项目，使得综合实力跃上新台阶；加快新城建设，城市面貌彰显新形象；狠抓项目招引，集聚特色产业，发展后劲得到增强。

二、连云区发展的主要成就

（一）综合经济实力显著增强



1984 年，实际财政收入 979 万元。1990 年，连云区实现国民生产总值 10775 万元。实际国民收入 9501 万元。工农业总产值 15299 万元，财政收入 2897 万元。此后，全区经济开始出现持续快速发展的良好势头。1990～2005 年，地区生产总值年均递增 22.6%；财政总收入接近翻 4 番，年均递增 19.2%。至 2005 年年底，连云区的地区生产总值达到 22.97 亿元；财政总收入达到 40198 万元；城镇居民可支配收入和农民人均纯收入明显增加，分别达到 10262 元和 6540 元。十一五期间，主要经济指标成倍增长，后发赶超的综合实力显著增强。2010 年，连云区完成地方生产总值 59 亿元，是 2005 年的 2.6 倍。完成工业生产总值 90 亿元，是 2005 年的 2.6 倍；实现财政总收入 24 亿元，是 2005 年的 6 倍。2013 年全年实现地区生产总值 87.26 亿元，增长 10.2%。GDP 内部结构不断优化，三产对 GDP 拉动持续增大。全区经济结构由 2012 年 5.3 ∶5.2 ∶49.5 调整为 2013 年的 5.1∶44.3∶50.6。全社会固定资产投资 170 亿元，工业投资 50 亿元，财政总收入 34 亿元，是 2010 年的 1.42 倍。公共财政预算收入 16 亿元，实际利用外资 8540 万美元，引进内联资金 65 亿元。

（二）工业发展迅速

连云区工业基础一向比较薄弱。对外开放以后以后，工业发展迅速。至 1990 年底全区有工业企业 104 个，全区工业总产值 6979 万元。1990 年，乡镇工业企业年总产值占全区工业总产值的 81.2%。连云区从 1992 年开始，全区逐步进行工业企业的体制改革，全区有 97.6%的工业企业进行了改制，区级工业管理部门的职能也发生了根本性的转变，加之对工业企业的劳动、人事、工资三项制度改革，调动了企业和职工的生产积极性，许多企业焕发了新的活力。2005 年，全区工业生产发展速度进一步加快，全部工业实现增加值 7.28 亿元，按可比价计算比上年增长 20.0%。全部工业产



值 34.72 亿元。规模工业经济效益增势强劲，企业的赢利能力进一步增强。规模工业企业实现销售收入 12.78 亿元，全区 49 家规模工业企业实现了盈利。至 2005 年，全区乡镇工业总产值已达 22.9854 亿元。2013 年，全区规模工业实现产值 92.23 亿元，占全区工业总量的 87%。规模工业销售收入 93.15 亿元；利税总额 6.05 亿元。

（三）农业经济不断提升

连云区依山傍海，资源丰富。农业经济的发展一直受到重视。农、林、牧、副、渔齐头并进，成为连云区经济收入的重要组成部分。1984 年，全区农业经济实现总产值 3328.4 万元；1990 年全区农业经济实现总产值 8321 万元，是 1984 年的 2.5 倍。2013 年，全年粮食总产量 215 万公斤，农民人均纯收入 16587 元，村级集体经营性收入总额达 5451 万元。2013 年农产品出口创汇 9500 万美元。新增茶叶种植面积 1100 亩。全年实现农业总产值 8.6 亿元，是 1984 年的 25.8 倍。

连云区渔业生产历史悠久，1984 年大力发展捕捞业和养殖业，1984 年水产品总产量为 9800 吨，1990 年为 15020 吨，渔业产值 0.299 亿元。在重点发展远捕大取的同时，加快了近海养殖的步伐。连云区海洋渔业已成为大农业中的一项支柱产业。2013 年，连云区加快渔业基础设施建设，连岛中心渔港项目立项获省发改委批准，高公岛一级渔港开工建设。紫菜生产形势良好，养殖面积达 11 万亩，产量、产值比上年分别增长 37.5%、50%，“连云港紫菜”成为地理标志商标。全年水产品产量达 5.6 万吨，其中海水养殖 3.2 万吨，海洋捕捞 2.2 万吨，淡水养殖 0.2 万吨。

（四）城市面貌发生巨大变化

对外开放以来连云区的城乡建设发生了翻天覆地的变化。城区不断扩大，连云、墟沟连成一片。在墟沟、大巷、院前、陶庵、庙岭等处规划建设了新区。1990 年，连云区的私人建筑 1.33 万户，建筑



面积 270.3 万平方米；公共建筑共有 2482 栋，建筑面积达 152.08 万平方米。连云区城市人均居住面积 8.61 平方米，农村人均居住面积 17.4 平方米。2000 年后，连云区的城市建设速度加快，城市框架迅速拉大。小区成片，道路成网，绿化率升高，小高层、高层楼房日见增多，市政设施日趋完善。2005 年，根据连云港市总体规划，在东部城区掀起大开发、大建设、大发展的热潮，东部城区的建设速度更加迅猛。在新城东端，7 平方公里海上抛填区是新城的起步区，先期建设以海洲湾商务中心为核心的 3 平方公里核心区。至 2014 年，完成了围海造陆，并建成“一湖五路一景一园一中心”。北固山大道、平山北路路等 5 条道路已经通车，景观、道路绿化等工程稳步推进。海洲湾商务中心，集文化、体育、科教于一体的科教文化产业园等一批项目快速刷新了新城起步区形象。连云区城乡建设中，注重生态城市、园林城市的建设及绿化与道路建设、城区建设同步。至 2005 年底，全区新增城区绿化面积 83.6 万平方米，城区绿化总面积达 264.9 万平方米，城市人均绿地 9 平方米，城区绿化覆盖率达 40.3□。城市人均居住面积达 31.5 平方米，农村人均居住面积达 37.2 平方米。全区共拆迁老旧房屋 76.5 万平方米。至 2014 年底，相继建成了中华新村、世纪花园、港务局西小区生活区等十几个新的住宅小区；重建、新建了墟沟小学、东方中学、西苑中学、东方医院；新建的具有现代气息的神州宾馆、国展中心、海关大楼、商检大楼、东盛大厦、丽景广场、阳光国际大厦等楼宇已经成为东部城区的标志性建筑。新建和扩建了栖霞路步行街、中韩商品城、海棠路农贸市场、家得福超市、苏果超市、东盛假日百货等购物中心。在海一方公园，连岛海滨旅游度假区大沙湾海滨浴场、苏马湾生态园相继建成使用。

（五）交通运输体系不断完善

1986 年 12 月，3lO 线新墟段一级公路工程在原有的道路基础



上开工修建,1990 年 11 月 29 日全部竣工。1990 年,全区公路总长 75.9 千米,基本形成四通八达的公路交通网。1990～2005 年间,连云地区道路建设速度加快。310 国道作为国家主干线贯穿境内,连云港至徐州高速公路以墟沟为起点,筹划港口集疏运通道的并着手开工建设,逐渐构成连云地区现代化公路交通大格局。随着全区道路交通状况的迅速改变,全区公路客货运发展很快。2005 年,连云至新浦客运线由过去的农村公交班线改为市内公交线,是连云区交通史上具有里程碑意义的一笔。2014 年,路桥工程项目达 48 项,全年通车里程超过 40 千米。

2004 年,开通连云港—仁川中韩客货班轮航线。至 2005 年年底,共运营 201 个航次,运送出入境旅客 44775 人,运载出入境集装箱 27301 标准箱。2007 年 11 月 11 日,连云港至平泽客货班轮航线开通。2013 年,两条航线共计运营 198 个往返航次,货物运输重箱 74578 标准箱,其中东行重箱 34458 标准箱,西行重箱 40120 标准箱,旅客运输 122116 人次,全年实现营业收入近 3 亿元。在全国 15 条中韩客货班轮航线中,仁川线客货运输总量排名第三位;客运总量排第十一位;平泽航线货运总量排第七位;客运总量排第十位。

(六)港口建设迈入新高度

随着港口建设的发展,航道、码头泊位也随之变化。港口的生产能力逐渐提高。2005 年,连云港航道总长 22.61 千米,疏浚水深 -12.5 米。共建有码头 31 座计 65 个泊位。其中,港口集团生产用码头万吨级及其以上深水泊位 30 个,港口设计年通过能力 3317 万吨。港口吞吐量 6016.2 万吨,主要货种有氧化铝、铝锭、胶合板、焦炭、铁矿砂等。全年港口进出船舶 7600 余艘次。2008 年,连云港港迈入中国亿吨大港行列。2013 年,港口“一体两翼”组合大港布局基本形成,港口吞吐量突破 2 亿吨,港口建成以 30 万吨级矿石码头



和第六代集装箱码头为代表的生产性海港泊位 52 个，设计能力 1.2 亿吨，其中集装箱 340 万标箱。

（七）海滨旅游业快速发展

连云区依山傍海，山海相拥，港城一体，良好的自然环境，独特的山海景观，为全区发展海滨旅游业创造了条件。连云区有较长的海岸线，拥有港湾、港口、海洋、海岛、湿地、山林等丰富的海滨旅游资源。连云区拥有江苏最高山脉——云台山、江苏最大的海岛——连岛、江苏最优质的沙滩——连岛大沙湾海滨浴场、中国最长的拦海大堤西大堤。拥有连岛旅游度假区、宿城世外桃源景区、高公岛凤凰湾风景区等海滨旅游景区。拥有在国内旅游市场中具有一定份量的旅游景点，如云台山国家森林公园、凤凰湾生态园、大桅尖观光园、云中涧（后易名云龙涧）、太白涧等。2013 年，全年接待国内外游客 630 万人次，实现旅游总收 79 亿。 2013 年，全区抓住项目建设，突出项目带动，景区一批项目建设推陈出新。推进连岛 AAAAA 级景区创建，增添游艇、观光车、5D 动感影院等一批旅游设施，爱琴海婚纱摄影基地开业运营。2013 年以海滨大道建设为契机，整合全区旅游资源，“山、海、岛、港、城”一体化旅游格局初步显现。

（八）社会事业不断创新

改革开放后，连云区的教育事业得到更大的发展。1990—2005 年，连云区教育发展形成自身的特点和亮点。实行集资办学，改造薄弱学校，办学条件显著改善。2004 年，启动教学现代化工程，学校实行信息化管理，全区中小学校面貌焕然一新。2013 年，全区加大教育投入，大港中专二期全面完工，加固校舍 1.8 万平方米，被评为省校安工程先进集体。通过国家义务教育基本均衡发展先进区，省学前教育改革发展示范区验收。

文化体制随着全区经济社会的发展在逐步变革。众多文化娱



乐项目的兴起，改变了社会文化的格局。各级文化机构相继建立健全，各类文化设施不断充实完善，群众文化活动活跃。1984 年连云文化宫改称连云区文化馆，另外每乡镇均设文化站，开展文化活动。1994 年，连云区被江苏省人民政府命名为“江苏省文化先进区”。2013 年，科教文化创业中心文化馆建成使用。

1984 年，连云区体育运动委员会成立。各级体委重视增建体育设施，组织体育训练，开展体育竞赛，推进体育活动，增强人民体质。近年来，连云区围绕山海开展体育活动是一大亮点。游泳、海上垂钓、登山、渔民海边竞技等，都是广大市民喜爱的运动项目。

1990 年，区内企事业单位设有医疗卫生室，驻连企事业单位、部队的医疗卫生机构达 30 余家。至 2005 年，全区已形成由市级医疗机构、区级医疗机构、企事业单位医疗机构、部队医疗机构等公办医疗机构和民营医疗机构组成的多层次、多规格的医疗卫生格局。2013 年，东方医院二期、一四九医院门诊楼建设稳步推进，社区卫生服务中心实现全覆盖，国家基本公共卫生服务项目全面实施。

三、连云区发展的主要经验与启示

连云港要实现大发展，作为东部城区的主体，连云区必须率先跨越发展。市委市政府作出了全市战略重心东移的重大决策，形成了东部城区新的战略构想，即按照沿海伸展、组团递进、带状发展的格局推进，由内至外，形成港湾服务区、中央商务区、滨海居住区、高新产业区、外围产业区五个层次和多个组团，把东部城区逐步建设成为江苏省三大国家商务中心之一、风光优美的高端旅游度假区、极具活力的产业发展及配套服务核心区，独具特色、富有魅力的组团式国际化海滨城市。

在开发建设国际化海滨城市的过程中，要实现率先跨越，必须强化党的自身建设。要进一步推进思想大解放，进一步健全干事创业的动力机制。增强基层组织的凝聚力。加强党风廉政建设。实现



率先发展，还必须树立真抓实干的工作作风。各级党组织、党员干部都必须始终坚持埋头苦干、扎实工作、一步一个脚印地把各项工作抓紧、抓实、抓具体。始终保持奋发有为的状态，大力倡导务实高效的工作作风，切实强化统筹兼顾的责任意识。实现率先跨越，还必须增强驾驭全局的能力水平。要主动加强学习，强化市场意识，切实关注民生，注重齐抓共建调动一切积极因素，共同描绘东部城区的辉煌远景，共同创造东部城区的美好未来。

在开发建设国际化海滨城市的过程中，要实现率先跨越，必须加强党的领导，提高执政能力，在率先跨越中勇担新的重任。全面达小康、建设新连云，党的领导是根本，干部队伍是关键。必须以提高领导跨越能力为主线，以造就高素质党员干部队伍为重点，以改革创新的精神，全面推进党的建设新的伟大工程。以对历史负责、对人民负责的态度，以不畏困难、勇往直前的创业豪情，以昂扬振奋、攻坚克难的不懈干劲，咬定目标，团结拼搏，励精图治，为“全面达小康，建设新连云”而努力奋斗。

（连云区）

后 记

为纪念连云港对外沿海开放 30 年，为“一带一路”交汇点建设提供强大的精神动力和智力支持，市委宣传部、市委党史工办联合编纂了《云路飞歌—连云港对外开放三十年纪实》一书。本书分综述篇、开放篇、改革篇、产业经济篇、城建交通篇、社会民生篇、县区篇等 7 篇，全方位展示了连云港沿海开放三十年来全市各行业的开放历程、伟大成就及经验启示，讴歌了港城人民在市委市政府的领导下取得的辉煌成就，是对连云港市沿海开放三十年的全面总结。本书有助于读者进一步了解连云港、热爱连云港，增强建设好连云港的光荣感和责任感，自觉为建设现代化国际海港中心城市贡献力量。

市委常委、宣传部长滕雯同志对本书的编纂工作非常重视，多次过问进展情况。本书的各位编委认真审读书稿，市委研究室、市直机关各单位及各县区领导大力支持，古龙高、穆鑫、卜伟祥、秦新芳、夏正周、董峰、周云利、祝新华、尹凤贵、祁锋、陈建先、武依林、李军、罗时宝、柏春桂等同志直接参与了本书的编写工作，在此谨表谢意！

由于时间仓促，篇幅限制，编者的水平局限等因素，本书所反映的内容，难免疏漏和不当之处，敬请各有关部门和广大读者批评指正。

编者

2014 年 11 月