

升级城市化 老工业基地改造“第二春”

《企业家日报》大项目实验室 报道

4 月 2 日,国务院批复《全国老工业基地调整改造规划(2013-2022 年)》(以下简称《规划》),涉及 95 个地级老工业城市和 25 个直辖市、计划单列市和省会城市的市辖区。《规划》提出,到 2017 年,老工业基地产业结构优化升级取得重要进展,城区老工业区调整改造全面展开,居民收入增长与经济发展同步。

新型城市化与老工业基地改造

实习记者 张璐 报道

国务院日前批复《全国老工业基地调整改造规划(2013-2022 年)》,我国将从 2013 年起,安排中央预算内投资支持城区老工业区整体搬迁改造。《规划》范围包括 95 个地级老工业城市和 25 个直辖市、计划单列市、省会城市的市辖区,涉及全国 27 个省、自治区、直辖市。

《规划》提出,将深入实施全国老工业基地调整改造,促进老工业基地全面协调可持续发展,建设国家重要的新型产业基地和区域经济增长极。

《规划》中提到,到 2017 年,老工业基地产业结构优化升级取得重要进展,节能减排取得明显成效,科技创新能力得到增强;城市内部空间布局得到优化,城区老工业区调整改造全面展开;人民生活持续改善,居民收入增长与经济发展的活力;动力明显增强。到 2022 年,老工业基地现代产业体系基本形成,城区老工业区调整改造基本完成,良性发展机制基本形成,为建设成为产业竞争力强、功能完善、生态良好、和谐发展的现代化城市奠定坚实基础。

中国工业的摇篮

老工业基地是新中国工业的摇篮,为我国形成独立完整的工业体系和国民经济体系,为改革开放和现代化建设做出了历史性重大贡献。从 2003 年党中央、国务院作出振兴东北地区等老工业基地战略决策以来,经过十年,老工业基地改造范围已逐渐扩大到全国,涉及全国 27 个省、自治区、直辖市。与过去十年以东北为主进行的老工业基地改造不同的是,老工业基地改造开始出现新变化,工作重点从振兴老工业基地转移到调整改造老工业城市。今后十年振兴工作将由前期以东北地区为主向巩固深化工作、统筹推进全国老工业基地振兴转变,把工作重点放在老工业城市调整改造上。过去十年,老工业基地改造工作重点是,以新型工业化振兴东北老工业基地,2003 年国家出台了东北振兴战略,2007 年经国务院批复并发布实施《东北振兴规划》。



当时规划提的非常明确,用十到十五年的时间实现东北地区的全面振兴。现在看有些地方还任重而道远,十五年都不一定解决问题。这十年中,首先在促进发展的社会面貌和环境得到了巨大改善,扭转了有着巨大失落感的社会氛围。其次,在推进改革大失、解决民生问题、调整产业结构、改善基础设施,城市的面貌以及现代农业等领域,得到了稳步的发展。总的来说,东北地区的经济实力有了显著的提升。

而在新十年的老工业基地调整改造中,新型城市化带动工业化,基本的原则就是“坚持调整产业结构与完善城市功能结合”,也就是进行城区老工业区的改造,优化城市内部空间布局,改善基础设施,全面提升城市综合服务功能。

专家分析认为,原来是产业基地的功能,现在通过提升它的城市功能,促进整个城市、产业、工业基地的发展。新规划强调完善城市功能,是推进新型城镇化与区域协调发展的需要。

新型城市化带动工业化

过去十年在东北老工业基地振兴过程中,探索出这样一种新型城市化带动工业化的模式。振兴东北老工业基地的核心任务是区域再造和区域创新,需要以一种全新的发展思路为指导,要有“新思想、新体制、新机制、新方式”。所以在吉林省的城市化发展过程中,新型城市化是一条具有战略意义的新道路。

新型城市化是与新型工业化相适应的城市化发展战略。它的提出符合国家“十五”计划中城镇化发展重点,适应城市化基础较好但质量不高的状况,以及老工业基地城市改造的特殊性和未来城市中的趋势,在西方的“城市再生理论”中也可以找到它的理论依据,是我国城市化理论的进步。新型城市化本质上是一种城市可持续发展道路,它强调的是城市的内涵式增长和质量升级,是一种高级城市化途径。

“以前我们是工业化推动城镇化,新时期要工业化再推动就复杂了,怎么搞产业?而如果结合现在生活水平的提高、城市化的发展,用新型城市化来带动工业化,有选择、有分工地建立产业体系、产业基地,将形成一个城市的整体可持续发展能力。”中科院地理所经济地理与区域发展研究室主任金凤君认为,这是一种战略指导思想的变化。

在全国 27 个省、市、区老工业基地改造中,城市的优化与发展,特别是资源型城市的转型,需要新型城市化带动工业化,推动资源型城市产业转型升级、城市功能提升、民生进一步改善和社会事业全面发展。资源型城市是指以自然资源开采为主、资源型产业在城市经济中占主导地位的城市。

四川省攀枝花市就是资源型城市,由于受资源、结构、体制和市场等方面的约束,面临着经济转型问题。这类城市需要重新确定城市发展方向和功能定位,完善城市功能,变单纯的“工矿城市”为功能健全

的新城区,大力发展城市服务业;实施多元化产业发展战略,因地制宜地选择连续产业,改变产业结构单一的局面。

企业搬迁与空间优化

新型城市化带动工业化推进资源枯竭型城市产业转变,提升城市功能、改善民生,推动资源型城市的可持续发展。

新十年规划的城区老工业区改造中,一项重要的内容就是城市中心地带的老工业企业整体搬迁改造,引导老城区企业向产业园区转移,实现新老城区的功能互补、合理分工。《规划》中显示,今年起,将安排中央预算内投资支持城区老工业区整体搬迁改造,甚至支持符合条件的投资公司和整体搬迁企业发行债券,用于老工业区改造和企业搬迁。

日前,四川省宜宾市召开市政府四届三十六次常务会议。会议审议并原则通过《宜宾市江北老工业基地搬迁改造实施方案(2013-2022 年)》。宜宾是国家三线建设的重点地区之一,是四川省重要的老工业城市,随着城市经济社会的不断发展,原有生产力布局不尽合理的矛盾日益显现。

按照科学发展观的要求,以加快转变经济发展方式为主线,以产业升级和空间优化为目标,按照“退二进三、整体改造、增量提质、调整拓展、节能环保”的思路,有序推进江北老工业区整体搬迁改造,全面退出工业生产功能,加快建设以商务金融、商业贸易、行政办公、文化娱乐、生活服务为主的现代化新城区,实现新老城区的功能互补、合理分工。

在该规划范围内的兰州市七里河区搬迁改造规划本月已经上报国家发改委,占兰州老城区近两千亩面积的兰石厂将搬入兰州新区。“兰石厂搬迁早已写入《兰州市‘十二五’企业出城入园搬迁改造规划》。”甘肃省委党校经济研究所所长李含琳表示,把消费区与作业区分开,将实现新老城区的城市功能分工。

专家认为,有些企业在过去几十年的发展历程中,与当地形成一种错综复杂的关系,靠搬迁可能不是最有效,而进行技术升级、环境整治、社区改造、基础设施建设等也是另一种路径。

土地治理与复垦 老工业基地 城镇化之路

实习记者 张璐 报道

为支持城区老工业区整体搬迁改造,国家将在资金、土地政策等方面扶持老工业基地。从今年起将安排中央预算内投资,主要用于企业搬迁改造,地方各级人民政府安排土地整治项目时,优先考虑老工业基地工矿废弃地治理和土地复垦等。

新十年老工业基地改造采用的是新型城市化带动工业化,以此来促进老工业基地的产业发展,而老工业基地工矿废弃地治理与土地复垦对新型城市化中城市的可持续发展起到重要作用。做好老工业基地调整改造工作,是坚持走新型工业化和国家特色城镇化道路的客观要求,对提升国家产业竞争力、发展战略新兴产业、促进区域协调发展、解决突出民生问题、加快形成新的增长区域均具有重大的现实意义和战略意义。

老工业区在当地扎根多年,对土地造成了一定程度的破坏,且有经年不用而形成的工矿废弃地造成土地无法重复利用,不能可持续发展,而城市用地紧张,城市产业布局与规划发展对土地有大量需求,都需要当地政府对老工业基地工矿废弃地进行治理和土地复垦,改善城市环境,从而更好的对土地资源进行合理分配和利用。

《规划》提出地方各级人民政府安排土地整治项目时,优先考虑老工业基地工矿废弃地治理和土地复垦,为老工业基地改造提供了支持,能更好、更快的调整建设用地布局,促进老工业基地改造顺利的实施与完成。

在 2012 年,国土资源部下发了《关于开展工矿废弃地复垦利用试点工作的通知》,确定在河北、陕西、内蒙古、辽宁、江苏、安徽、河南、湖北、四川、陕西十省区开展试点,通过对历史遗留废弃地的复垦利用,与新增建设用地相挂钩,合理调整建设用地布局。

《通知》指出,工矿废弃地复垦利用是将历史遗留的工矿废弃地,以及交通、水利等基础设施废弃地加以复垦,在治理改善矿山环境基础上,与新增建设用地相挂钩,盘活和合理调整建设用地,确保建设用地总量不增加,耕地面积不减少、质量有提高的措施。

开展工矿废弃地复垦利用试点工作为我国此次进行老工业基地工矿废弃地治理与土地复垦奠定了基础,也为其提供了治理的成功与治理经验,为老工业基地改造提供了可做建设用地的土地资源,为改造顺利实施提供了保证。

攀枝花 资源型城市的土地治理

实习记者 张璐 报道

在国家发改委日前发布的《全国老工业基地调整改造规划(2013-2022 年)》中,四川省自贡、攀枝花、泸州、德阳、绵阳、内江、乐山、宜宾 8 个市和成都市青白江区均入列。攀枝花市被纳入《规划》,该市相关部门将着手制定攀枝花老工业基地调整改造规划,力争年内完成。

资源型城市 与典型老工业基地

攀枝花是典型的工矿资源型城市,是中国大型钢铁钒钛基地和重要工业城市,也是典型的全国老工业基地,以钒钛驰名,被誉为“中国钒钛之都”。攀枝花作为全国老工业基地重要组成部分,为国家经济建设和社会发展做出了巨大贡献。

但由于体制、管理等原因,攀枝花老工业基地面临的问题日益突出,主要表现为结构调整难度较大、调整改造资金不足、资源保障能力不足、生态环境修复难等。规划的出台,将进一步加大对老工业基地的扶持力度,加快推进老工业基地调整改造与可持续发展。

2012 年,工矿废弃地复垦利用试点工作在四川开展,攀枝花市作为四川省工业城市,通过评审,成为首批工矿废弃地复垦利用的试点城市。早在 2010 年,攀枝花就在全省率先开始探索工矿废弃地的复垦利用。对于废弃闲置的矿业用地,攀枝花采取退建复耕或还林、还草的方式,腾出建设用地面积指标,补充入新的



规划用地和项目建设用地中。

据统计,2012 年攀枝花全市废弃闲置建设用地达 67 宗,面积为 2724.93 公顷。攀枝花 254 家矿业企业分布在 274 个采区,经过 40 多年对矿产资源的开发利用和城市规划布局调整,形成了相当数量的废弃闲置矿山用地、煤炭采空沉陷区、棚户区 and 废弃矿山办公场所以及零星孤立的城市建设用地。

根据规划攀枝花要实施 2724.93 公顷工矿废弃地的复垦,主要包括矿山废弃地、砖瓦窑用地、尾矿堆场、废弃的交通水利用地和其他建设用地等。通过对

山、水、田、林、路的综合整治,将用于耕地、园林地和其他农用地。

攀枝花土地改造样本

攀煤集团大宝鼎烂泥窖棚户区共 67.7 万平方米,曾由于挖煤产生了采空沉陷区,造成道路、供水设施、供电线路和通信线路受到破坏,共有 8465 人受灾,15 万平方米的住宅面积受损。进行土地复垦后,开始在此大面积种树,成为园林用地。

烂泥窖棚户区的采空沉陷区复垦为

园林用地或耕地,只是攀枝花探索工矿废弃地复垦利用的一个缩影。在矿业城市建设用地试点中,攀枝花采用等量调整的方式,对全市废弃、闲置且不再按照建设用地使用的城镇工矿用地经批准后进行土地整理复垦,并尽可能复垦为耕地。整理复垦项目内新增的耕地面积纳入耕地占补平衡指标库管理,退出的建设用地等量调整到符合城乡建设规划、土地利用总体规划确定的有条件建设区域。

攀枝花市开展的工矿废弃地复垦试点工作,改善了城市环境,为该市调整改造出大量城市建设用地,促进了城市的发展,为此次老工业基地改造提供了可以借鉴的成功经验,也为其做好了一些前期的准备工作。

四川省召开老工业基地调整改造座谈会强调,各地在调整改造中要做到系统性、彻底性和协调性、整合公共服务资源要素、推动产业型服务、整合发展、稳抓龙头企业带动作用、积极谋划好下一步发展。各地市在做规划和方案时,要尊重企业意愿,根据难易程度、紧迫程度,把工作做细。把老工业区调整改造规划和实施方案与本地区各相关规划相衔接,科学编制本地调整规划和改造方案。

“在制定攀枝花相关规划时,我们将采取一系列的措施加快产业结构调整升级,加强基础设施建设和环境保护力度,着力解决攀枝花当前面临的突出问题,经过 10 年努力,基本完成攀枝花老工业基地的调整改造工作。”攀枝花市发改委相关负责人介绍。

链接

国务院批复《全国老工业基地调整改造规划(2013-2022 年)》

《规划》指出,要深刻认识老工业基地调整改造的重要性、艰巨性、复杂性和紧迫性,充分发挥市场机制基础性作用,采取有针对性的政策措施,加大扶持力度,努力实现调整改造目标。

一是投资政策方面,中央、有关地方各级人民政府要加大资金投入,加快推进老工业基地调整改造;2013 年起,安排中央预算内投资支持城区老工业区整体搬迁改造等。

二是财政政策方面,中央和省级政府要加大对老工业基地的转移支付力度;研究将发展滞缓或主导产业衰退比较明显的老工业城市纳入资源枯竭城市中央财政转移支付范围,统筹解决国企改革历史遗留问题、社会保障资金缺口、棚户区改造地方配套资金缺口、停产倒闭的国企人员身份置换等问题。

三是融资政策方面,创新融资模式,支持符合条件的具有较强综合实力的投资公司发行债券,募集资金用于组织实施城区工业综合改造;支持符合条件的整体搬迁企业发行债券,用于企业搬迁改造;支持商业银行在老工业基地设立分支机构等。

四是土地政策方面,根据老工业区搬迁改造用地需求,在编制下年度土地利用计划时适当倾斜;地方各级人民政府安排土地整治项目时,优先考虑老工业基地工矿废弃地治理和土地复垦等。