

老工业基地改造遭遇 5 大难题

实习记者 李成成 成都报道

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。但随着社会经济的发展,老工业基地的矛盾日益显现出来,自 2003 年国家提出振兴东北老工业基地以来,通过各种措施已取得了显著的成效。

此次涉及 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在内的改造,是适应经济发展规律而做出的决定,对老工业城市的下一步的发展有着重要的意义,因此国家加大力度势必要振兴改造老工业基地,但与此同时,改革之路也充满着重重的阻力和困难。

空间布局不合理 基础设施落后

老工业区大多处于市中心,一些倒闭企业的成片矿区长期闲置,且生产、生活区混杂交错,市政设施陈旧、不完备,制约着城市功能的提升与完善。因此,城市内部空间布局的不合理以及基础设施的落后问题也已成为老工业区改造中老大难的问题。

如今进入老工业基地,印象较为深刻的便是一片萧条,城市中间大片大片的工厂被废弃被闲置,脏乱差,城市环境卫生很成问题。在经济高速扩张的时代,随着产业结构的逐步优化和升级,城市功能的快速转变以及人口加速聚集规模越发巨大,这就把老工业基地原有的工业布局的弱点越来越凸显了出来。当初是城市经济发展的龙头而在社会经济转变后的今天,却成为一片荒芜之地。

先天不足的局面,工业用地多而分散,功能区区分十分混乱,这不仅影响了城市的建设和城市化的进程,制约了经济的发展速度,而且在一定程度上是城市环境日益恶劣的重要因素。因此,要以节约土地、合理布局为基础来整合土地资源,构筑“外工内商”的新型用地布局形态,逐步改善城区环境,促进老工业城市传统工业区向现代化新城区转变。

除了城市布局不合理以外,很多老工业基地的城市基础设施建设也是十分滞后的,城市建设欠账多、难度大,基础设施和城市功能亟需进一步提高和完善。老工业区落后的城市基础设施,不能满足人们日益增长的生活需求,所以很多老工业基地城市沦为“废弃地”,成为阻碍城市经济发展与生态文明建设的阻力。

加大力度完善老工业基地的交通、水利、电力、信息等基础设施,竭尽所能改善城市居民的就业、住房、医疗、就学,全面改善其城市发展环境和基础条件,这是建设新型工业城市的基础。只有提升了城市功能,完善了城市设施,才能使老工业基地的改造工程平稳有序地进行。因此,加快老工业基地功能布局的调整步伐,逐步使城市功能由物质产品生产为主向非物质文化产品生产和服务为主转变,由生产功能为主向生产与生活功能并重转变,实现老工业基地生产功能的提升。

在遵守城市自身发展规律的同时,以改革开放和科技进步为动力,加快老城区的更新,建设城市新区,拉开城市框架,扩大中心城市规模,强化区域性中心城市地位,提高综合承载力,增强辐射带动作用。

产业层次低 发展方式粗放

产业结构的优化升级与粗放型经济发展方式的转变不仅对改造老工业基地有着重要的意义,也是区域和城市经济增长的核心动力。

而老工业基地所面临的现状就是产业层次低,发展方式粗放,这也是老工业基地改造中面临着一个重要阻碍。一般情况下,老工业基地的经济发展对投资的依赖性很严重,其能耗与水耗都比一般的城市要高出很多,原材料等初级产品的加工企业比重大概要高于全国百分之十九,而服务业等第三产业所占的比重则相对较低。层次低下的产业结构已经不能适应现在社会经济的发展趋势,并已成为老工业基地振兴中不得不面对和解决的困难。

第一产业和第二、三产业发展不协调,是老工业基地普遍存在的一个问题。以重化工业作为带动老工业地区经济发展的主导产业,大力发展第一产业而忽视第二产业尤其是第三产业的发展。这就导致老工业地区中的第三产业占的比重相当重,而第三产业发展相对落后,第二产业内部结构不优存在着这样那样的问题,使整体的发展层次显得低下。

我国现在的老工业基地,大多是资源依赖型的发展模式,依靠不断开采各种资源来维持自身的发展,而资源是有限的,持续的开采势必会造成资源的一步一步紧张乃至枯竭,而企业工厂自身的发展也就难以为继。

重化工业占主体的产业结构导致老工业基地的经济增长模式粗放,传统产业和重点行业大多都还沿用粗放式的发展模式,这就导致资源的综合利用水平很低,阻碍老工业基地经济的持续发展。

排放强度大 环境污染严重

据统计,老工业基地原材料和初级产品产值占工业总产值的比重高出全国平均水平 19 个百分点,宗地能耗强度是全国平均水平的 1.3 倍。另有 90% 的老工业基地的工业废气和粉尘排放强度、60% 的老工业基地污染水排放强度均超过全国平均水平,单位地区生产总值化学需氧量、二氧化碳排放强度分别是全国平均水平的 2.2 倍和 1.5 倍。工业废弃地重金属污染、沉陷区等问题亟待解决。

而根据《规划》,列入老工业基地调整改造的城市和市辖区到 2017 年高新技术产业增加值、服务业增加值占到地区生产总值的比重分别要达到 17.8% 和 45%。单位工业增加值用水量(与 2012 年相比)降低 32%,单位地区生产总值能源消耗降低 18%,化学需氧量、二氧化碳排放量分别减少 10%、9%,《规划》提出,到 2017 年,研发与实验发展经费支出占地区生产总值比重达到 2.2%。

改造老工业基地要达到此目标,在高排放量与严重污染的环境背景

下,其要面临的困难可想而知。

老工业基地的很多企业都是在新中国成立之初就建立起来的,受制于一五或二五期间的技术条件和工业发展的基本理念,这些企业大多是劳动密集型和资源加工型企业,技术装备相对落后,技改步伐也相对较缓慢。

在落后的技术条件下,以及以重工业为主的产业结构的背景下,必然采取“高污染、高物耗、高排放”的生产模式。而且当时的工业布局过度集中化,已经远远超出了合理的环境容量,也就必然会带来不容忽视的环境破坏。加之老工业基地用于污染治理和保护环境的资金投入严重不足,使环境污染成为了老工业基地发展之伤。

水污染,空气污染,以及城市工业固体废物和城市生活垃圾排放量巨大,大量占用和破坏土地,矿区开发引起山体滑坡等这是老工业基地污染的几种主要类型,而这都是“高能耗、高污染”的重工业所带来的相当严重的环境污染后果。且长期以来,环境保护

和治理污染都没有引起企业和地方政府的重视,导致环境污染因得不到有效治理而日益严重。据统计,至上世纪末,我国主要的工业地区的排放量就已是欧美发达国家的 5 至 10 倍,可想而知,污染的严重程度。

老工业基地要改造和重振,环境与排放是一个不容忽视的问题。环境是我们生存之根本,也是城市、国家发展的根本,“边发展、边污染、边治理”的道路已经不可取,而因从工业发展的源头起就控制其排放量,减少污染。这就要求企业和工厂在技术和人才方面下功夫,以新技术、高科技和优秀的人才来带动重工业由高排放向低碳环保可持续转变。

今年 3 月 27 日江西正式启动碳排放权交易平台建设,旨在通过这项举措,达到逼迫企业加快转型,实现绿色低碳发展,具体措施就是政府向重点排放企业分配排放指标,企业排放指标不够时就到交易平台购买,完成减排任务,若企业排放指标有所剩余,亦可以再交易平台出售。



① 老工业基地大多处于市中心,城市内部空间布局的不合理以及基础设施问题也已成为老工业区改造中老大难的问题

② 90% 的老工业基地的工业废气和粉尘排放强度、60% 的老工业基地污染水排放强度均超过全国平均水平

④ 我国老工业城市登记的失业率高出全国平均水平 41%,很大一部分居民都面临生活困苦的局面

③ 国有企业占据老工业基地经济的高比重是计划经济时代的特色和优势,可发展至今,其优势也变成了包袱

⑤ 老工业基地所面临的现状就是产业层次低,发展方式粗放,这也是老工业基地改造中面临着一个重要阻碍

国企改革相对滞后 历史遗留问题多

家上市公司,然而上市公司中的国有比重过大,流通的股本规模相对较小,在盈利水平来看,净资产收益率在 10% 以上的仅有 20 家,一半都还不到。

还有一些国有企业固守着原有的发展方式,而不敢或是不愿进行革新。在新的经济形势下,资产的不占有企业市场化,反而加重国有,不仅没有让经济效益严重下滑,对于拉动地方和国家的经济增长不仅没有推动作用反而有拉后腿之嫌。在国家大力进行老工业基地改造的环境下,国有企业也需要下定决心改革,只有企业转变了自身的发展观念和经营模式,整个老工业行业才能有望成功转型。

这就需要国有企业从结构调整、制度创新、技术改造、人力资源重组、资金投入转型等方面同时入手,综合治疗、多管齐下才能取得成功。当然,国有企业的改革并不是一蹴而就的,需要一步一步稳步进行,才能在重振老工业基地的同时也使国有企业迎来一个发展的春天。

转变经济增长方式,优化产业结构层次和城市空间布局,着力完善城市基础设施,节能减排致力于生态文明的建设,保证就业和收入水平,这是

老工业基地成功转型所不得不面临的问题,并且是亟待解决的。

而要如何做到这些,使这种困境变为推动老工业基地改造的动力的助推器,这就需要以创新的思维和观念来带动发展,立足于经济发展规律和地方的现实基础做出规划和行动,而不能一味地听从政府的安排。

原国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部部长李善同表示,老工业基地是在计划经济时代形成的,与当时的体制很有关系,因此我们在重振的过程中,就特别要忌讳“政府说了算”的观念,在政府的指导下,还需要以市场供需来判断城市究竟如何发展。

老工业基地的改造中面临着重重的困难,除上述例举的五大困难之外还存在许多各种各样的问题,在此环境下,就不能只是靠中央出具的政策来办事,一切还得实事求是。对此李善同也表示,目前中国工业最大的问题就是产能过剩,甚至一些战略新兴产业也面临重复建设的困境,在这种情况下,老工业基地城市的产业升级所面临的选择需要尤其慎重,“不是靠着政策,得到批准就盲目建设,要吸取这一轮产能过剩的教训。”

述评

老工业基地改造 政府介入要有度

肖劲松/文

老工业基地的改造是一个世界性的难题。我国在从计划经济体制向市场经济体制转轨以及城市发展过程中,很多地区都面临着老工业基地的改造问题。

政府的介入也需要有一个度。对我国来说,已经有这方面的教训。导致老工业基地衰退除了技术落后、产品缺乏竞争例外,更重要的一个原因是长期计划经济体制下,政企不分、政府职能错位,对企业管得过多、统得过死。

目前,在老工业基地的改造中,仍然还存在一些政府还舍不得放权。如在老工业基地和国有企业异地搬迁,其初衷是通过土地置换和土地的级差来盘活国有资产,以地生财,解决国有企业和城市改造、发展的资金不足问题。但是,在改造过程中,有些地方政府介入太多,与民争利,截留土地置换的资金。

在老工业基地改造中,政府如何把握好度,是需要深入研究的课题。沈阳铁西老工业基地改造和调整并没有处理好这个问题,体制改革相对滞后,国有企业产权制度改革缓慢,缺少一个与特殊的改造区域相配套的特殊政策支持体系。