

# 受内忧外困袭扰 开发区扩区前景扑朔

本报记者 王少杰

园区土地清理整治依然紧绷,沉寂多时的开发区扩区传闻近期悄然而至,将从不缺少质疑和关注的“圈地”运动,再次被推至舆论风口浪尖。

近日,山西省商务厅在其官方网站发布太原经济技术开发区、清徐经济开发区扩区的消息。其内容中称,太原市主要领导批示同意省商务厅调整扩区方案的建议,太原经济技术开发区以邻近的汾东拓展区作为扩区范围,清徐经济开发区由太原经济技术开发区和清徐县合作共建的方式进行扩区和建设。这将意味着,无论是太原市还是清徐县,其所属开发区将在原有土地体量基础上实现变大增肥。



遭遇长期闲置的某开发区地块已是杂草丛生

## 前景难料 逆势扩区被指时机不当

尽管土地紧缺,一直成为山西省辖区内开发区发展最大瓶颈,造成多数开发区因用地指标少而导致发展空间受限。伴随项目纷至沓来,扩区问题再度显得迫在眉睫。但在现实中,有少数开发区土地闲置现象依然突出。亦有报道称,太原民营经济开发区土地分局近日全区范围内集中开展了闲置土地核查、清理工作,截至目前共清查出7宗闲置土地。

更有消息指出,从去年开始,针对土地违规出让、长期闲置等诸多问题,由国家审计署在全国范围内展开的土地审计风暴已令不少开发区整改“神经”紧绷。有分析者认为,开发区土地被整改与扩区不无

关联。现实中,开发区过度开发导致土地资源浪费现象触目惊心,很多土地的违规出让、闲置撂荒背后推手或因扩区冲动所致。显然,上述开发区选择这一时机进行扩区,引发争议、质疑及猜测,在所难免。

太原市政府一位不愿透露姓名的官员向《中国企业报》记者表示,上述开发区扩区获批成功是顺应发展趋势,不失为经济下行压力下的一种经济提振和释放活力的应对之策,未来发展前景可期。

那么,开发区扩区通过土地增容释放出的经济活力,果真能起到提振地方经济的效果吗?

扩区,意味着开发区土地增容。记者经梳理后发现,近两年内,安徽

省的开发区实现扩区可谓动作频频。据了解,先后有安徽霍邱县、无为县、长丰县、太湖县、肥东县、淮北市及安庆市等地的开发区实现了扩区。记者从上述开发区扩区县市了解到,扩区后的开发区土地规模均实现了从数平方公里扩展至10余平方公里,甚至是数十平方公里。

不过,与开发区体量迅速增肥表现并不相协调的是地方暗淡无光的财政收入。虽然开发区在扩张、入驻企业在增加,但地方财政收入增长却并未能与开发区扩张同步,与往年相比,一些实现开发区扩区的县市财政收入不增反降,大都有下滑迹象。

“虽然有经济大环境影响的一

面,但更多是期望以用地指标刺激经济复苏的效果远未达到。目前看来,无论是基于经济还是开发区本身考量,开发区此时进行扩区显然有些不合时宜。”近日,清风智库理事刘纪伟在接受《中国企业报》记者采访时表示说。

刘纪伟分析认为,目前,处于经济下行持续压力之下的企业普遍调整了发展布局,原本计划投资的项目出现迟缓或终止,就在投资项目生变之际,作为项目投资载体的开发区却选择在此时进行扩区,或势必会制造更多土地遭闲置的机会。此外,作为开发区自身发展并不十分成熟,盲目扩区只会加剧固有顽疾泛滥成灾。

## 扩张遇阻 受困产业结构瓶颈

有迹可循的是,早在2001年7月,河南省政府决定,要高起点、大手笔重新规划郑东新区。不过,在这片最初规划面积115平方公里的土地在经历十余年之后几乎被开发殆尽,发展的烦恼随之而来,地方政府急需更宽广的扩张空间。

经过政策的引导和支持,郑东新区继续东扩运动不断加速。有资料显示,自2010年以来,郑东新区先后对金水、管城和中牟等区县的部分区域实施代管,管辖范围翻倍增加至260平方公里,规划控制面积370平方公里。其中,郑东新区向东仅“兼并”中牟县的土地多达160平方公里。

按照规划,郑东新区在东扩区域

内将重点打造“构建以省级行政服务区、公共文化活动示范区、高端商务区为主要功能的省公共服务核心区”。

值得一提的是,2013年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于党政机关停止新建楼堂馆所和清理办公用房的通知》,要求“5年内各级党政机关一律不得以任何形式和理由新建楼堂馆所”。通知还要求,停止新建、扩建、迁建、购置楼堂馆所,严禁以城市改造、城市规划等理由在他处重新建设楼堂馆所,严禁以任何理由购置楼堂馆所。

有业内人士担忧,在新的政策环境下,河南省级行政中心东移无疑

面临着更大的政策风险,而少了这一关键带动因素,郑东新区东扩的发展前景或将大打折扣,因东扩而生出的成片建设土地或受困规划而遭闲置。

在刘纪伟看来,开发区为扩区准备不足的不仅是因闲置土地那么简单,其自身面临的产业发展壁垒阻力重重,或成为开发区走向成熟进而实现扩区的一块绊脚石。

以湖北省为例。据公开资料显示,该省开发区普遍面临产业发展困惑。一方面,产业布局不优。园区之内普遍存在产业布局不成体系,产业关联度不高以及产业趋同现象突出。一方面,产业集聚度不

高。开发区普遍存在先建设后规划、边建设边规划的情况,缺乏总体规划,有的只注重短期开发,忽视远期建设;有的只注重企业数量,忽视产业衔接。此外,“一业独大”的现象仍然存在,多点支撑的产业格局和大中小微企业梯次发展的组织体系尚未形成。与此同时,缺乏龙头企业带动,支撑服务体系不完善,市场拓展不够。另一方面,原始创新能力不足。首先,支柱产业多集中在传统产业领域,缺乏原创技术和商业模式创新。其次,劳动密集型企业过多,多数企业处于产品链和价值链低端,劳动生产率和产品附加值偏低。

## 风险暗涌 倒逼土地城镇化加速

尽管开发区自身产业发展不足带给园区扩区有着数不尽的隐忧和弊端,然而,一旦实现扩区后所带给开发区的“麻烦”显然要比之前更加棘手难解。

为推进郑东新区东扩步伐,郑东新区于2012年底便与中牟县签订协议,对中牟县西部的万滩镇、刘集镇、白沙镇等位于万三公路以西的部分区域实施代管。2014年年初,区域内的50余个行政村正式划归郑东新区管辖。

与当地其他农村相比,上述区域内的村庄和村民将提前进入当地城镇化发展序列,从目前看,该区域土地的城镇化显然快于人的城镇化。对此,有业内人士担忧称,面对一个即将失去土地为生存之本的庞大群体,未来村民们生计与安置等问题将成为开发区扩区中不可忽略的重

点与难点。

随着城镇人口增多,城镇基础设施建设与公共服务投资将继续增加。此外,他们对于居住、教育、医疗等的需求不断增加。为了尽快解决这些快速被城镇化人员的公共服务,实现市民化,当地势必要通过加大财政投入等方式往前推进,这对于财政并不宽裕的地方而言,承受压力空前。

有报道称,南方某县为推进开发区扩区,以“大跃进”的城市建设增加了政府短期内财政支出压力和风险,使得财政变得不可持续。最终恶化到从无负债到累计债务高达数亿元,其中,仅教育一项,就已经负债近两亿元。

与此同时,该县在新区的建设过程中,土地的利用效率在下降,开发强度越来越低。据了解,由于城市

扩张过快直接导致企业用地效率下降,此外,过快的扩张势必会摊薄城区的人口密度。

“城镇化是一个长期的发展过程,不可能短期内一蹴而就。”刘纪伟表示,推进区域城镇化非一日之功,大都是要经历数十年的发展,才逐步会将农村人口吸引到县城。实践证明,城镇化是长期的历史进程,要有科学有序、积极稳妥地向前推进的精神。因此,各地特别是各县市在推进县域城镇化过程中,要有长期的规划和方案,绝不能以单纯的数字为目标,短期突击推进,杜绝盲目划转、农民被上楼等现象的发生。

当前应放慢城市及开发区扩张速度,维持城市人口的高密度。城市的发展和繁荣必然需要充足的人气和较高的人口密度为前提,这是符合经济和城市发展规律的。在城

市建设,特别是新城新区建设中要始终坚持以高密度的人口作为基本前提,要充分考虑可能吸纳的人口规模,使城市扩张与人口吸纳同步进行,切忌盲目、过快扩张。盲目扩张城市面积,过快建设大量工业园区,房地产小区只会摊薄城市的人口密度,降低城市的人气,很可能让一个繁华的城市变得萧条,变成死城。

“要以‘产业吸引人、制度留住人’发展思维有序推进人的城镇化。”刘纪伟建议,一方面是加快地方产业结构调整和优化升级,继续提高就业的吸纳能力,为城镇可持续发展提供充足的就业岗位。另一方面是要建立与城市发展相协调的、可持续的财政支出机制,硬化预算约束,防止短期内支出急剧膨胀,预防债务风险。

# 杜绝园区土地闲置 须标本兼治

■ 王少杰

面对经济持续下行和土地审计风暴余波未平的双重考验,山西毅然作出的开发区扩区之举,虽对未来经济影响暂无可圈可点之处,但这无疑已向外界释放出自强的无限张力和新常态下的敢于担当。在业界普遍看来,此次有开发区扩区被获准,推进过程已不再是简单地走程序、走形式,而是在严格制度与科学规划引领下稳步推进。相信,当地会充分发挥好自身示范性和影响面大的优势,从开发区中来,到开发区中去,以示范带头作用提振当前经济和引领园区产业、土地健康发展,力争为众开发区提供有益的正能量的样本,以怀揣扩区的良知造福社会,努力形成合力促和谐的生动局面,共同推动园区经济企稳向上发展。

或许,山西对开发区扩区谋划已久。有知情者透露称,山西欲对开发区扩区审批开闸的前奏在今年年初开始显现,彼时就已传出有关部门正着手为开发区扩区完善和修改设计更为科学严谨的准入门槛传言,直至数月后传闻变为现实。据了解,今年5月份,山西省人民政府办公厅印发《山西省经济技术开发区设立升级扩区和退出管理办法》的通知(以下简称“通知”),这一被指定向为开发区扩区量身打造的政策制度的出炉,让当地众开发区看到了扩区风向和标准。

经梳理发现,该“通知”明确规定了不同类别开发区各自为扩区所需的准入门槛。其中,省级开发区扩区申请是建立在原批准规划面积已基本开发完毕、产业链延伸和配套需要新的发展空间;土地节约集约利用成效明显;扩区规划符合国家产业政策,符合全省主体功能区规划,符合省市县土地利用总体规划,符合市(县)域城镇体系规划、城镇总体规划,符合环境生态、国家安全等方面的要求。对于连续3年(含3年)内未按要求参与开发区土地节约集约利用评价的省级经济技术开发区,不支持其扩区申请。此外,国家级经济技术开发区申请扩区的,应当符合国务院有关主管部门对国家级经济技术开发区扩区应当具备的经济规模、布局集中、产业集聚、用地集约等条件和指标要求。显然,此次开发区扩区,让诸如对山西“拍脑门”决策、冒进之举的传闻与猜测不攻自破。

作为“通知”中确立为开发区主管部门的山西省商务厅,自近期发布山西太原等地开发区获准扩区消息以来,始终伴随着来自业界对扩区会加剧土地违规、闲置规模的担忧,虽然此次扩区势必会严格遵循“通知”中的土地集约、布局合理、产业集聚、区域平衡等原则,但现实中这种担忧并非空穴来风,治理土地闲置已刻不容缓。

就山西而言,目前该省仍有少数开发区存在土地出让两年以上却仍未动工的闲置现象。仅太原民营经济开发区在集中开展的闲置土地核查、清理工作中,已清查出7宗闲置土地。除此之外,山西晋中、临汾、运城、朔州等地开发区均存在不同程度的土地闲置现象。更有媒体报道称,早在10余年前,因土地闲置现象突出,山西省除19个国家级和省级开发区继续保留外,对其余42个开发区作出摘牌并上报国家有关部门的决定。

事实上,山西开发区土地闲置在全国仅是一个缩影。

从去年开始,由国家审计署在全国展开的土地审计风暴中,折射出的园区土地闲置已恶化到了泛滥成灾的地步。有迹象表明,安徽、山东、河北等地开发区成土地闲置高发区。此外,据国土资源部介绍,根据节约集约用地专项督察结果显示,全国2009年至2013年已供应的建设用地中,存在闲置土地13718宗,105.27万亩。

截至今年6月底,全国已处置闲置土地24.24万亩,占专项督察发现闲置土地总量的23%,其中动工建设12.96万亩、收回10.28万亩、置换1万亩。

土地督察还发现,一些地方在闲置土地处置中行政不作为、整改进展比较缓慢;一些地方存在闲置土地原因认定不准、处置政策把握不准、上报数据不实等问题。

为此,由国家部委主导的土地审计和督察,陆续在国内掀起了一场场关乎土地深度治理的风暴。如国土资源部通过对土地督察要求推动闲置土地信息公开,地级及以上城市国土资源主管部门要在官方网站开辟专栏,公布本辖区已确认的、尚未处置完毕的闲置土地信息以及闲置原因,主动接受社会监督。与此同时,国土资源部要求各地有关部门明确整改时间表,加大问责力度。对依然处置整改不力的地区,要督促省级人民政府开展约谈问责。

可见,已引起国家高度重视的土地闲置问题,对其处理,将从中央层面势必会施以铁腕,抱定动真格、出狠招。不过,“收地不是目标,盘活存量才是根本”。有专家表示,要在闲置土地的处置和盘活利用之间搭建一条管道,正如借助山西太原等有条件的开发区以扩区为契机,吸引一批新项目、新资本注入,以点带面激活园区整体创新活力,为有效落实中央稳增长政策提供有力保障。

(上接第十七版)京津冀一体化服务业外迁对于承接地来说,既是机遇也是挑战,必须理性有准备有选择地承接。在承接过程中,产业园区必须因地制宜,科学规划,合理布局,完善平台和基础设施,为服务业适应“水土”创造良好的外部条件,同时,应推动体制、机制创新,依靠创新驱动和“互联网+”思维,来提升服务业的发展层次,打造现代服务业和高端服务业,促进批发市场这种相对外延式、粗放式的园区进入到集约、专业、规范阶段,通过“三产”刺激“二产”,推动产业园区向综合型服务园区转型升级,为促进区域经济发展培育新的动力。从发展态势来看,“十三五”时期服务业比重将继续提高,届时,我国的产业结构和产业生态也将更加合理健康。