

对当前清理整顿开发区的思考

沈自玉

(山东省国土资源厅,山东 济南 250014)

摘要 近 20 年来,尽管我国开发区对改革开放和经济发展做出了巨大贡献,但是开发区过多过滥,引发了许多社会问题。开发区的管理体制不健全,各级政府为了各种利益违规乱设乱批开发区,是造成“开发区热”的主要原因。要彻底清理整顿各类开发区,建立和完善开发区管理的长效机制,以保证开发区的健康有序发展。

关键词 开发区;清理整顿;对策

中图分类号 F323.24

文献标识码 A

1 我国清理整顿开发区的基本情况

开发区是指在城市或其他有开发前景的区域,划出一定范围,经政府科学规划论证和严格审批,实行特殊体制和特殊政策的开放开发区域。其发展模式主要是通过统一规划和配套服务,使某一产业能够相对集中起来,节约管理成本,并产生规模效应。

从 1984 年国务院批准设立大连、天津等 14 家经济技术开发区开始,我国开发区建设在各级政府的推动下,伴随改革开放的步伐不断发展壮大。各类开发区坚持面向“三为主、一致力”的方针,依靠其优越的投资政策、高度开放的管理体制和先进的基础设施,成为各地对外开放的“窗口”和经济发展“增长极”,对于中国经济的高速发展,高新技术产业的突起,以及引进外资和先进的管理经验起了关键作用,为地方经济社会发展做出了巨大贡献。

同所有新生事物的发展一样,开发区在我国的发展也必然要经历一个曲折的过程。1992 年前后,在首批开发区成功运作的鼓舞下,由于受各种利益的驱动,地方各级政府不顾本地条件,纷纷举办开发区,造成“开发区热”。根据初步估算,1992 年全国累计共有乡镇以上的各类开发区 8700 个,相当于同期世界各国开发区总数的 9.7 倍,总面积达到 3 万 km²,其中 1992 年新增的开发区 8200 个^[1]。针对这种情况,国务院于 1993 年发出《关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》,对全国各类开发区进

行了清理整顿,撤销了一批不合格的开发区,明确了设立开发区的审批权限,使开发区的发展趋于平稳,但乱设开发区的势头没有得到根本遏制。

1997 年,中共中央、国务院下发了《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997]11 号),再次要求各级政府撤销未经国务院或省级人民政府批准的各类开发区。然而各级政府对建立开发区的热情依然不减。据不完全统计,截至到 1997 年底,我国各级各类开发区总数为 4210 个,其中由国务院审批的 139 个,省级审批的 989 个,其余越权审批或根本未经审批而成立的开发区达 3082 个,占开发区总数的 73.21%^[2]。

近几年来,随着新一轮经济建设热潮的兴起,各级地方政府对中央禁止乱批开发区的政策置若罔闻,市、县、乡镇甚至村打着招商引资的旗号纷纷设立开发区,掀起了新一轮开发区“圈地”热。全国范围内开发区的低水平重复建设和大面积开发造成资源的巨大浪费,加剧了宏观经济过热。2003 年 2 月国土资源部发出《关于清理各类园区用地加强土地供应调控的紧急通知》(国土资发[2003]45 号),对违规设立的园区进行清理。2003 年 7 月 18 日与 7 月 30 日,国务院办公厅先后发出《国务院办公厅关于暂停审批各类开发区的紧急通知》(国办发明电[2003]30 号)和《国务院办公厅关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》(国办发[2003]70 号),要求在全国范围内进一步深化对各类开发区的

*收稿日期 2004-09-15;修订日期 2004-10-15;编辑:王先起

作者简介:沈自玉(1968-),男,山东临沂人,目前主要从事国土资源管理工作。

清理整顿。截至2004年7月,全国共清理出各类开发区6866个,规划用地面积3.86万 km^2 ,已建成面积1.03万 km^2 。全国已撤销各类开发区4813个,核减开发区规划用地面积2.49万 km^2 。目前,国务院组织专家组正在对省级以下开发区按照严格的标准进行审核,我国开发区的发展面临良好的机遇和挑战。

2 开发区发展过程中存在的主要问题

开发区过多过乱,造成大批土地闲置,低水平重复建设,过度投资等问题亟待解决,需要引起高度重视。

2.1 盲目圈占土地,造成大量土地闲置

中国是一个人口多,耕地少,土地后备资源不足的国家,粮食安全至关重要,为此我国实行了世界上最严格的耕地保护制度。据原国家土地管理局1997年统计,各类开发区实际占地中55%以上是耕地,有的开发区占用耕地的比例高达80%以上。全国各类开发区规划面积3.86万 km^2 ,已建成面积1.03万 km^2 ,仅占规划面积的26.7%,大量的耕地被长期闲置、撂荒。由于开发区所圈占的土地大都是城市周围的优良耕地,基础设施的施工破坏了表层土壤和配套的农业生产设施,给耕地资源造成无法挽回的损失。有的地方开发区耕地占补平衡没有得到严格落实,占多补少、占优补劣甚至占而不补的现象时有发生,致使我国耕地的数量和质量明显下降。统计显示,1996年,我国共有耕地1.3亿 hm^2 ,而到2003年底,这一数字降至1.26亿 hm^2 ,给我国的粮食安全敲响了警钟。

2.2 土地招商,造成国有资产大量流失

由于全国范围内投资总量水平相对稳定,开发区数量的急剧增加必然导致招商引资恶性竞争。各地开发区在优惠政策上大做文章。为吸引外资,一些开发区竞相压低地价,突破国家土地、税收法规及相关政策,在地价、税收等方面推出一系列地方性优惠政策。有的地方开发园区的土地出让金大大低于成本价,财政经费被用来补贴土地开发成本,有的甚至以“零地价”、“1元地价”招商,还有的以举办开发区为名,发展住宅、办公、商业等房地产开发项目,开发区成为规避国有土地使用权招拍挂制度的庇护所,扰乱了土地市场秩序。这不仅造成巨额国有资

产流失,还给当地政府造成巨大的财政负担。

2.3 大规模重复建设,过渡投资,造成了经济过热

开发区的虚热带动了大规模的基础设施建设。某城市郊现有省以上开发区6个,规划面积达到6446 hm^2 ,还在城市周围另设了25个工业园区,开发区遍地开花。每个开发区为创造良好的投资环境在开发上都是大手笔,不顾是否具备区位优势、科技条件和管理水平,刻意追求大广场、大马路,大面积开发“五通一平”甚至“七通一平”,结果是“投入不少,招商了了”。更有的地方在设开发区的时候贪大求全,开发区批准规划70 hm^2 ,建成了37 hm^2 ,却实际规划了1500 hm^2 。开发区基础设施建设多是政府举债,占用大量银行资金。同时,在招商引资上胡子眉毛一把抓,开发区的特色没有形成,却造成了整个经济区域内的低水平重复建设,这种盲目投资无疑会加剧经济过热和金融危机。

2.4 开发区规划和布局不合理

设立开发区的初衷就是通过统一规划和配套服务,使某一产业能够相对集中起来,节约管理成本,并产生规模效应,以实现产业集聚和企业集群的目标。而事实上由于我国行政管理的条块体制,“诸侯割据”使得各级政府在设立开发区时根本不去顾及区域发展大局,既无长期规划,又无产业规划,更谈不上产业的分布。在招商引资上更是“挖到篮子里就是菜”,没有注重结合当地的产业特点和自身优势培育起主导产业,片面追求进区企业数量和引资总量,忽视项目规模和技术含量,缺乏主导产业和龙头企业的支撑,专业性和特色性不突出,龙头带动和示范辐射作用没有发挥出来。这也使得开发区在区域上过于分散,结构上趋于雷同,与当地经济关联度弱化,无法推动区域经济向更高的层次发展。

2.5 侵犯失地农民的利益,影响社会稳定

由于集体土地所有权与国有土地所有权在财产权上不能对等,加上集体土地所有权本身的产权缺陷,农村集体土地不能进入土地市场,集体土地变为开发园区土地之后,增值潜力很大,为地方政府提供了巨大的寻租空间。政府“以地生财”,而土地的主人——农民的征地补偿费也被以各种理由拖欠。根据国土资源部的有关资料表明,2002年上半年群众反映征地纠纷、违法占地问题,占信访接待部门受理总量的73%,其中40%的上访人诉说的是征地纠纷

问题,这里面又有87%反映的是征地补偿安置问题。由此造成许多农民失地又失业,引发大量社会矛盾,影响了社会稳定。

3 建立健全开发区管理的长效机制,规范开发区的建设与发展

规范是为了更好地发展。当前全国范围内开展的开发区清理整顿工作,主要是为了摸清我国开发区的基本情况,集中整治乱设乱建开发区、大肆圈占农村集体土地,引导开发区按照布局集中、用地集约、产业集聚的原则健康发展。因此,要研究建立健全开发区管理的长效机制,坚决避免走“一管就死,一放就乱”的老路。

3.1 巩固治理成果,进一步深化开发区清理整顿

经过清理整顿,截至2004年7月,全国共清理出各类开发区6866个,已撤销各类开发区4813个,占开发区总数的70.1%。核减开发区规划用地面积2.49万 km^2 ,占原有规划面积的64.5%;退回土地2617 km^2 ,复耕1324 km^2 ,开发区清理整顿取得了阶段性成果。但是退耕土地面积相对较小,如果开发区清理仅仅局限于核减面积、取消名称、撤销管理机构,而没有退耕圈占的闲置土地,显然达不到清理整顿的目的。

整顿过程中要一切从实际出发,对开发区运行状态和分类全面评估,不能简单地以行政管辖和开发区级别进行划分。省以上开发区固然大都发展较好,但是级别低的开发区运行状态也不一定就差。同时还要考虑产业分布,否则即使达到了“用地集约”,也无法实现“产业集聚”目标,改变不了重复建设、产业结构雷同的现状。

3.2 建立专门机构统一管理开发区建设与发展

开发园区建设一哄而上,与缺乏统一规划和统一管理有关。目前,我国的经济技术开发区和出口加工区由外经贸部门管,高新区和农高区属科技部门管,旅游度假区属旅游部门管,其他工业园属于中小企业部门管理。他们大都从本部门利益出发,只重视开发区的经济运行总量,没有重视产业规划和产业的分布,更没有顾及开发区的投资强度、容积率等土地利用指标。

国务院和省级政府应确立专门机构统一负责开发园区的设立、审批事宜,把多头管理开发园区改为“两级审批,一家管理”。要实行统一规划,功能分

区,集中管理。开发区的设立必须规范,要规划清楚,功能确定。开发区不能办成行政区,管委会不应成为“二级政府”,应收回下放给开发区的规划和土地审批权限。审批开发区的时候不能笼统规定:为发展地方经济,设立某某开发区,位置在某某城市以东、某某铁路以南,起步区面积1 km^2 。应具体规定这个开发区在城市往东多少,铁路以南多少,开发区主要发展什么产业,多少年以后应发展到多大面积。例如某省级开发区批准位置在城市西北角,批准面积70 hm^2 ,而实际位置移到城市西南角,实际规划面积1500 hm^2 ,建成面积37.06 hm^2 ,符合土地利用总体规划73.66 hm^2 ,符合城市总体规划77.13 hm^2 。

要建立对开发区的监督检查制度,对开发区的土地利用状况进行动态跟踪,及时掌握开发区运行的情况,以保住这次清理整顿成果。

3.3 加快土地征用和干部考核制度改革

我国的土地征用制度存在明显缺陷,征地范围过宽,征地补偿标准过低,引发了许多严重的社会问题。一块农用地一旦成为城镇或工业用地,其身价就会陡然上升几十倍甚至百倍,这无疑成为地方政府增加财政收入的最快方法。要刹住这股圈地风,必须加快土地征用制度改革。要严格区分公益性用地和一般经营性用地,严格控制征地规模,积极改进土地征用补偿方式。

长期以来,过于追求经济总量的增长,现有的干部任期考核体制使各地政府过分看重GDP指标,而由此造成的地方政府“近视”行为,对开发园区过热起到了推波助澜的作用。一些地方政府领导在片面发展经济的思想指导下,把圈占土地设立开发园区招商引资,或打着经营城市的幌子批发土地,短时间内创造出一片片新区等做法,作为任期内使经济有较大突破的捷径。各级政府必须把可持续发展思想作为一种执政理念渗透到经济建设和社会发展中,研究建立一套完整的干部考核机制,将合理开发利用和有效保护国土资源落实到考核体系中,引导各级政府领导树立科学发展观和正确的政绩观。

3.4 重新核定土地收益的使用和分配机制

增加当地政府的可支配性收入是地方各级政府热衷于搞开发区的主要原因。政府在开发区主要有两方面的收益:一是追求“以地生财”,靠“经营土地”收取土地出让金。据国土资源部统计,2002年上半年

年,全国累计收取土地出让金达6000亿元。一些市、县、区的土地出让金收入已经占到财政收入的35%左右,有的甚至高达60%。二是通过招商引资,靠增加税收获得土地增值收益。为此,在过度竞争形势下往往付出了“零地价”的代价。

土地属于稀缺资源,作为生产要素,它是一个国家全体公民的财富。土地的可持续利用客观上要求人们合理利用土地资源,给后代人留足发展的空间。为此,应当制定制度约束人们对土地的过度开发。国有土地属于国家所有,由中央人民政府作为所有权主体,土地出让金应统收中央财政,实行分级使用。来自招商引资企业的税收,可制定合适的比例,由引资方和开发区所在地政府分享,避免恶性竞争。

3.5 推进体制改革,加大土地执法力度

开发区都是由各级政府设立,政府同时成为开

发区土地违法主体。2003年8月—2004年6月,中国社会科学院农村发展研究所国家社科基金课题和国家软科学重大项目课题,通过对农村土地的上访信件的定量分析得知:村两委和乡镇以上政府及部门占被告总数的96.2%。为改变同级国土资源管理部门对同级政府监督监察不力的局面,必须尽快推进国土资源管理体制,强化土地执法监察力度,逐步建立国土资源系统省以下垂直管理的新体制。

参考文献:

- [1] 鲍克. 中国开发区研究[M]. 北京: 人民出版社, 2002.
- [2] 张召堂. 中国开发区可持续发展战略[M]. 中共中央党校出版社, 2003.

Present Thoughts on Ordering Opening Areas

SHEN Zi - yu

(Shandong Department of Land and Resources , Shandong Jinan 250014 , China)

Abstract :In twenty years , although opening areas have contributed to reform and social developments greatly , due to its large amounts , many social problems have occurred . Unperfect managing system and over - establishing opening areas illegally are major origins of " opening areas heat " . All kinds of opening areas should be ordered completely , and a long - term managing system should be set up in order to guarantee continuous developemnt of opening areas .

Key words :Opening areas ; ordering ; countermeasures

(上接第 50 页)

Abstract :Since reform and opening , small city and town have been developed rapidly . Due to limit of some elements , problems occurred in construction - using management . Management model of construction - using should be soluted well by law in order to promote continuous developement of city and town .

Key words :Land utilization ; city and town ; developement ; construction - using land