

湖南清水塘：此局何解

一座全国老工业基地搬迁改造调研报告



清水塘片区腾出万亩工业工地，全力争取国家试点，以期突破转型瓶颈。株洲日报全媒体记者/张成 摄

株洲日报全媒体记者/吴楚

跟绝大多数亲历者一样，马祥最初也排斥这次采访。支支吾吾，欲言又止。

“您在那呆了七年，真感情藏不住的，我们面对内心，对历史负责，好好谈谈行吗？”记者最后一次尝试邀约。

他愣了几秒，一声长叹，“来吧，是要谈了。”株洲清水塘片区，曾用血肉撑起共和国工业“家底”。时移易，咬牙转型，又为全国老工业区探路。

这里顶峰时期工业产值一度高达300亿元。进入搬迁改造试点第九个年头，去年工业产值还不足五亿元。

今年五月中旬，中车双碳园开工。这是清水塘片区腾出第二个在地实体制造业项目，距离首个项目入场已整整过去三年。

再往前半年，清水塘片区控规调整，作出道路“瘦身”，大幅提升工业用地等诸多“合时宜”的变化。这距离清水塘腾空已经过去四年，“六年大见成效”的目标业已过期。

好在，一切似乎看起来都在回归理性。可是，破旧容易，“立新”从来难。转型之旅，快与慢、急与缓、好与坏，如何评说？其忧喜沉浮，不能忘怀。

代价

在新中国历史上，没有几个地方能像株洲清水塘这样，深刻揭示中国飞速工业化和城镇化的秘密，以及它内里的矛盾。

这里是中国计划经济时代首批为数不多的重点工业基地之一。它既提供中国发展不可或缺的重工业产品和技术，又为初级城市带来人才和社区，同时也导致令人震惊的剧烈污染。

此地污染为害的记叙多如牛毛。15.15平方公里的土地上，500根大烟囱齐冒黑烟，港口水体鲜艳而致命。对地方带来的困扰，远不止背上“污染城市”恶名这么简单。

由株洲市党史办编著的城建史里有几段文字，或许能提供直观的感受。

1973年，湘江株洲段七个鱼种灭绝，捕鱼量在三年内下降了18万公斤；1975年，清水塘片区“三废”排放损害稻田5.99万亩，减少粮食360多万公斤。

“车下二桥东，不得开窗。”任何一个在株洲生活超过20年以上的市民都有深刻印象。

诸多资料显示，至少从上个世纪70年代起，清水塘已经开始治污。不论政府主导或企业主动技改，成绩都可圈可点，但囿于资金、技术等原因，病从未根治。

产值高企，污染依旧。21世纪前十年，清水塘的麻烦从未离开官方视野，各种治理将其包围。

市民对清水塘的态度是复杂的。“我嫌它脏，嫌它破，嫌它影响了株洲形象，但它确实又为经济发展付出太多。”一位附近居民说。

总之，矛盾断然不能延续。命运决断在2014年到来，国家发改委将株洲清水塘等21个片区列入全国首批城区老工业基地搬迁改造试点。

马祥在一年后进入清水塘片区。他要为一个酝酿中的“指挥部”打前哨。摆在他们眼前的任务是：搬走超过150家各类企业，安置六万人。

“没有谁敢保证什么。”马祥及株洲决策层把这看作一场“战役”。

政委超乎寻常地频繁亲临现场表达关切，株洲组建史上罕见高规格的“指挥部”，清水塘逐渐成为株洲政经工作头等大事。

比进度，比速度，行政发条拧到顶端，慢一秒都是错误。2017年2月，严肃且盛大的搬迁动员大会，让“举全市之力”“三年大见成效”的呼声无远弗届。

2018年12月30日，大雪下了整天。株冶集团关闭最后一座基夫塞特冶炼炉。清水塘全部“腾空”，22800多天的重工业历史画上句号。

用“壮士断腕”形容这次搬迁毫不过分。

株洲至少直接舍弃200亿元GDP。仅收储企业土地株洲就砸入近百亿元。其中探索使用的收储方式，确保了政府以最低成本、任务以最快速度推进。企业搬走了，地下污染却留下了。

至少超过2000名成熟的技术产业工人离开株洲。

马祥在一年里组织过300多场会议，像他一样从市区抽调的干部超过200位，他们放弃周末，暂别家庭，没日没夜干。

另一种很少被提及的观点是，株洲失去了一份想象空间。清水塘的化工产业完整度、先进程度傲视全国，突然就被连根拔起了。

环境改善立竿见影。2018年株洲市城区空气质量达标天数比2013年多出74天，湘江株洲段水质上升至国家Ⅱ类水。

搬迁得到了一致认可，嘉奖纷至，镜头云集。转型“上半篇文章”几乎无可争议地拿到“满分”。

“搬迁改造难度大、任务重”，公开资料时常引用或论述重要人物评价，“但速度快、见效快。”

那一年，全国片区开发依旧火爆：面对楼市调控，各地主动“因城施策”，全国土地出让收入超过6.5万亿元，创下历史新高。

人们沉浸在成功的喜悦中。

一座美妙“新城”蓝图徐徐展开，似乎到处充满希望，好像付出任何代价都值得。

建城

期待比捷报来得更早。搬迁动员大会召开前一年，清水塘非企业聚集区的8.48平方公里土壤治理获得世界银行10.35亿元贷款支持，暂时一解燃眉之急。

前二年，来自英、德、沪、京的四家知名咨询机构向株洲市竞标清水塘战略规划，决策层认为这是“历史进程标志性的会议”。

就在2018年清水塘彻底搬空的12月，清水塘建城有了最优路径——“清水塘产业新城整体开发”PPP项目签约，中交三航局、上海临港与株洲联手造城。

尽管被重重专业术语包围，大众也不难看出株洲清水塘新城近乎完美的构想：株洲掌握土地主动策划，中字头企业施工并招商，上海国资巨头导入产业。

“不会新增地方政府负债，项目所有付费资金全部来源于合作区域内的新增收入，包括但不限于土地出让金、企业税收等。”一位重要亲历者在签约当天公开表示。

新城的崭新样貌次第呈现：科技创新、高端智造、文创商贸、口岸经济四个产业区，以及蓝天碧水大公园。

奇迹还在发生。2019年12月25日，清水塘搬空仅不到一年，三一能源装备园、绿地滨江科创园同日开工。

这年，信息海洋里藏着两个土地消息。

2019年1月1日，《中华人民共和国土壤污染防治法》正式实施，中国治土正式进入法治轨道。

2019年上半年，权威媒体援引专业机构报告指出：土地市场继续分化，一二线城市土地量价齐升；三四线城市量价齐跌，“且分化会持续，需警惕三四线城市周期风险。”

清水塘越来越越火。条条道路每天都在生长，一座造价不菲但雄壮宏伟的跨江大桥开始施工，片区渴望半个世纪的城市公园初现雏形。

新城“管家”也有了。株洲市清水塘投资集团（下称清投集团）负责投资运营，马祥所在的机构就地更名为“新城建设”指挥部。“国有平台公司+市级协调机构”，尽力确保万无一失。

高级别人员配置意味着高效办事能力，市级指挥部在搬迁大战中作出证明。推进市属PPP项目涉及立项、报批、协调等诸多难事，指挥部怎能缺位？

有一回，修路要破除一面企业围墙，多次协商无果后，指挥部负责人强势出手，最终如愿。市级指挥部继续证明自己。

新城按节生长，其规划也慢慢为人熟知。在清水塘新城控规图纸中，鲜艳夺目的黄色代表住宅用地。图纸三分之二被黄色占领。

当时，片区传统一级土地开发逻辑虽饱受质疑却屡试不爽。在株洲，毗邻高铁站的武广新城片区之成功一直为人乐道。

与工业用地出让相比，商住用地出让流程简易、回报期快。无论从经济还是“成绩”角度看，有得选时，商住用地自是首选。

“规划会考虑方方面面，但核心原则只有四个字：片区平衡。巨额投资，当然要全力回款。”本土城建专家方兵说，“至少当时市场还在，存在即合理，以结果论，事办成了就行。”

如果黄色块块都成为现实，如果一切顺利，“产一城一人”相得益彰，株洲新建清水塘还将继续创造历史。

至于当时因搬迁改造背上的180亿元债务，几乎不是问题。

时运不济？

清水塘“翻新”的目标一直是明确的，甚至具体到以“年”为单位：“一年初见成效”“三年大见成效”“六年大见成效”。

成效或许是个泛指，没有固定准绳，人们各有看法。

比如，在施工单位眼里，路桥陆续完工，成效显著；在规划部门眼里，规划虽历经调整但合法合理，成效明显。

又如，在环保部门眼里，清水塘从未逃脱最严苛的治污要求，且环保指标确实大幅改善，成效显著。

而对清投集团来说，虽然形势逼人，但公司还在运转，人们还有活儿干，总不能说说没成效吧？

可是，看看“大事记”，搬空五年后，仅两家制造实体企业入驻；翻翻账本，片区投入近300亿元，而多个官方统计口径显示，如今实际工业产值不到五亿元。成效好像就不那么显著了。

“现在一般也不提几年见成效了。”一位知情人士说，“我们原来可能就是太着急了。”

到底发生了什么？

在首家入场企业三一开工半个月后，新冠肺炎疫情暴发。当时没人料到影响将如此深远。“招商陷入困顿，走都走不了。”招商人员说。

2018年，湖南出台园区新政，严厉提到“新上工业项目必须安排在当地省级及以上园区，严禁擅自改变土地用途和工业用地变相用于商业性房地产开发”。

而清水塘不是园区，搬空之后，连“工业聚集区”都算不上。它跟60年前一样，只是个“片区”。“身份”影响了招商跟政策支持。

土地市场实际状况，在三四线城市来得比分析师预言更快。2018年，株洲土拍市场创下多个纪录，而到2019年，几乎全部以底价成交。

楼市“三+二”红线又接踵而至，清水塘的满纸“黄块块”打上巨大问号。

不过，就此断言清水塘新城完全笃定“楼市驱动”逻辑，是不公平的。今天这里只有4处楼盘，仅有2处正常入住或销售。这对经历过楼市狂欢的片区开发来说实属“异类”。

“恰恰相反，清水塘没被房地产占领，是明智且幸运的。”曾在清投集团担任要职的周飞说。

有人却并不同意这种观点。周飞一位同级别的前同事，在清水塘即将搬空时就力主及时回款，他的方法简单直接：趁楼市火热，尽快开发未受污染的、地理位置好的地段。

“公司是在合法合规经营基础上，以盈利为目的的商业组织，不赚钱我们干什么？何况还债务缠身，能回一点是一点，今后压力就小些。”他说。

这种声音在当时并非主流。

“清水塘新城决不搞碎片化开发，将严格遵照整体投资、整体开发、整体见效的模式。”是最有力的声音。

官方权威资料显示，过去十余年间，清水塘新城控规历经40余次调整，较大的调整就有九次。

其中，株冶地块调了四次；钢厂地块属性从物流变为商业，从商业变为科研商务，最后又变回商业。清水塘城市公园面积大小也至少调整了三次。

“政策变化，投资引导变更等，调整都证明株洲这些年绞尽脑汁探索。”周飞说，“新城没有模板，它是要自己走出路子的。”

往前是戴着镣铐走新路，往后是每年超过10亿元的债务利息，情况日益艰难。

市级指挥部还在扮演必不可少角色，但马祥跟他的“战友”们却真正心生退意。他们分别在2020年、2021年两次提出撤离请求。虽然未被批准，但理所应当的没有受到任何指责。

“我们很清楚，没有市一级居中协调，这儿很多事干不了。”马祥说，“但真的累了，主职业发了很长一段时期。”

说完，他沉思片刻，低声补充道，“有些干部也快到年龄了，你明白我意思吧？”

运转六年的市级清水塘指挥部在去年撤

离。一个“工作专班”取而代之。它没有“指挥部”那样高规格的人员配置，主要任务是处理历史遗留问题。在后来至今的诸多讨论中，关于清水塘“理顺机制”的声音，大多与此有关。

一部分人忿忿地把困境归咎于“时运”——疫情，楼市调控，控债红线，法律变动，地市降温、经济大势，政府人员调整等等。

马祥对这种说法嗤之以鼻。他总是记得多年前的那次考察，在山东临沂，同类型的搬迁改造，当地的接待官员在交流会上说，“人的积极性开创性是解决问题的第一动力。”

他一直为两位年轻人鸣屈。他们专业、务实、负责，颇受好评，却因为国企非市场化的薪资体系和不明就里的岗位变动，先后离开清水塘。

好在，“时运”论调已经过气了。眼下清水塘有关的工作材料中，关于“大势”的表述已经明显减少了。它被另一个问题所取代——土壤治理。

株洲好像找到了真正悬在清水塘头上的达摩克利斯之剑。

三个“不匹配”

在高峰期，清水塘片区光排放的汞污染物就占湘江干流接纳量的90%。

清水塘治污由来已久。步入新世纪，至少在前十年，资金、技术、模式的治污枷锁被逐个打破，就算不搬，清水塘也绝无可能像过去一样脏。

今天，清水塘多个港口恢复清流，几处废渣处理得当，蓝天，正常空气。地表以上可见可感的污染，几乎快要绝迹了。

而地表以下，成为所有人关注的焦点。当表述成“土壤”时，人们在谈治污，花钱项；当称为“土地”时，又在讨论开发，赚钱项。

8.48平方公里世行贷款土壤治理项目虽圆满完成，但离开开发还有一段距离；而其他不少地块，则要面对更严苛的法案。

《中华人民共和国土壤污染防治法》第六十六条：“未达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控、修复目标的建设用地地块，禁止开工建设任何与风险管控、修复无关的项目。”

受污地块必须进行污染调查，土壤污染物含量有个筛选值，一旦超值，地块将被列入管控名录，不准进行任何开发。要开发，必须先经治理修复，确认达标并退出名录。

“出入”名录，有一套严密的流程，调查、编制报告、省级备案评审等等。

清水塘片区共有62个地块经过污染调查，目前有25个地块列入管控名录。

“每个环节都不简单，地块一进一出，耗时基本是以年为单位。”市生环局一位负责人说，“债务利息也是以年为单位滚动增加。”

另一个麻烦是，地块必须“整体”进出名录，而清水塘核心厂区污染地块划得太大，整体修复成本惊人。

一份重要汇报材料用“三个不匹配”精准概括了局面。

开发与治理时序不匹配。土地调查、风险评估、治理修复、开发建设等环节无法实现统一。

实际开发用地与整体治理不匹配。比如，株冶地块1700亩，某企业看上其中100亩，但株洲要整体治好1700亩土地之后才能开发。

治土与后期开发成本不匹配。治土成本每平方米以十元为单位，前期治污巨额投入，而地事不报，出让价格偏低，成本严重倒挂。

“搬迁改造清水塘同时推进污染治理，株洲承担了很多超出自身能力范围的经济负担。”这份汇报中指出。

土地是命脉，发展是硬道理，困顿中，株洲抓住一切机会做过尝试。

3年前，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》提出：对工业污染地块，鼓励采用“环境修复+开发建设”模式。这无疑是盏明灯。

随后，清投集团与市生环局联手展开调研论证，恰好招商也有进展，于是借鉴广州等地创新经验，谨慎地在几处污染地块尝试“边开发边治理”。

然而，很快就被上级判定违规开发。戏剧性的是，本是共同探索，最后市生环局又不得不向清投集团开出行政处罚单。

出路

各种因素交织，让局面看上去异常复杂。有教训吗？

“可称惨痛。”市资规局主要负责人直言，“大规模城市建设，要想清楚，想细致再决策，专业部门要为城市负责，为更多人负责，任何时候都要给决策层最科学的建议。”

不过，在市场主体者方兵眼里，用经济视角观察，事情会变得简单。

“规划、治污、园区身份等等，都是术，不是关键问题，任何时候都有解。”他说，“道，是市场。”

在他看来，任何片区开发无非基础设施建设、土地交易、产业导入三个大环节，政府行为跟经济行为要完全厘清。

“动之前要全面算好经济账，怎么回本，市场风险在哪，如何防范，谁适合搞市场化运作，这些都是常识。”方兵说，“再糅合国企改革、机制创新，就至少会有进步。”

时间换空间也好，空间换时间也罢，株洲从未放弃。曲折过后，日趋理性。

2021年7月10日，株洲召开清水塘片区规划专家座谈会，市委、市政府领导几乎全部到场，一众国字号专家对清水塘“站在未来思考现在”。

有人挺身而出。去年4月，清水塘所属的石峰区站出来“做媒”，邀请同辖区田心片区20多家轨道交通企业考察清水塘。事实上，本次中车双碳园进驻就与此有关。

以石峰区先进制造业“南北联动”为代表，招商机制也有了新变化。据悉，清水塘产业新城PPP各方，已经建立新模式，开展联合、协同招商。

定位更加聚焦且符合实际。随着中车双碳产业园入驻，继“产业新城”“生态科技产业新城”后，清水塘有了新名字：新能源装备制造产业新城——与“制造名城”株洲更加关联。

清水塘新城控规再次做出调整。最大的变化是，商用地比例对调，大幅增加了产业用地，面积超过1万亩，使其两倍于商住配套用地。自此，株洲在中心城区空出万亩产业用地，三湘罕见。

另外两项决定清水塘命运的工作也在悄然进行。

申请土壤和地下水污染“十四五”修复与管控试点，解决政策问题，使清水塘能够“边治理边开发”。铜钢半山基地退役地块已有成功示范。

申请“EOD”（生态环境导向开发）模式试点，解决资金问题。两年，全国已有94个EOD试点，日照水库流域、徐州潘安湖景区等项目已然摸出经验。

“60多年间，清水塘老工业区累计向国家上缴利税近500亿元，奋勇转型为全国探路，现在遇上困难，需要上级帮帮我们。”周飞说，“半年来，为了争取试点，株洲各方各级别负责人，出差北京不下十次。”

为了清水塘动起来，所有人都动起来了。株洲国有平台公司改革今年也向纵深推进，去行政化，去“衙门化”值得期待。

马祥很欣慰，他只有一个疑问：“这一切为什么要等到今天？”

其实有人很早就说过了。

2016年夏天，搬迁大战还未打响，株洲市首批核心专家组成员、时任株洲市环保局调研员的褚洪波，在“株洲民革”官方微信公众号发布一篇名为《高度重视清水塘老工业区污染土地治理》的建言文章。

在文章中，他直陈土壤调查布点少、土壤研究散乱且无果等问题，并分别给出规划、开发、修复、资金四条建议。

“在编制详细规划之前必须对该区域的土壤污染情况进行全面调查。国家对土壤治理资助力度大，多个部门有政策口子，应抓住机遇，组织得力班子进行经费申报。”文章建议到。

尴尬的是，7年前的建议，到今天仍未过时。“一时彷徨，不过百年小浪花，与国家共荣辱，谁都无法阻挡清水塘有个灿烂的未来。”周飞说，“这是对过程的艰辛，要有充足的心理准备。”

（受访对象要求，马祥、周飞、方兵皆为化名）