

# 株洲县发展大型新闻调查

总策划:颜青春 赵云超  
策划统筹:吴楚 统筹:尹二荣 胡乐 张玉成



# 问道

骄傲与失落并行,石峰人心里有些矛盾。骄傲因为厚重;这里是株洲工业的起源地,曾一度是全市建成区面积最大、人口最多、综合实力最强的县,累计创造新中国工业史上110多项第一,株洲首个千亿产业集群轨道交通产业诞生于此。

失落源自失速:2018年底,辖内清水塘老工业区261家企业完成关停搬迁后,产业替代速度远不如预期。从1997年区划调整一直到2015年,石峰地区生产总值霸占城区榜首18年。而到2022年,石峰地区生产总值仅为天元区地区生产总值的68%。与长望浏宁的差距,更是越拉越远。

近两年,顶住复杂形势、严峻挑战,石峰区集中精力办好自己事情,各项指标触底反弹,形势向好,但增长压力和结构压力,依然巨大。

在株洲“培育制造名城”蓝图中,石峰区无可替代。可面对经济总量退化、人口持续流出,产城融合失衡,“三老问题”(老城区、老旧小区、老龄化)缠身等现实困境,石峰何处去?

标兵渐远、追兵日近,石峰人需要拿出更大的魄力与勇气求解高质量发展。呼唤“火车头精神”回归,石峰等不起、耗不起。



轨道交通产业园

(本版图片由石峰区融媒体中心提供)

## 1 发展失速

田心和清水塘,是石峰辖内一南一北重要两极,几十年来,它们撑起了石峰脊梁。

15.15平方公里的清水塘,高峰期年产量达300亿元,工人总数超过5万人,60年间,清水塘老工业区累计向国家上缴利税近500亿元,一度成为株洲经济的晴雨表和风向标。

1936年,中车株机前身粤汉铁路总机厂在田心成立。80余载砥砺前行,如今的田心,方圆5平方公里内,聚集着先进轨道交通上下游企业400多家,用“一盞茶”功夫,就可以将一台电力机车所需的上万个零部件集齐,被誉为世界轨道交通“梦工厂”。

时常擦拭“光荣册”可以发掘信心,但清醒者从不沉醉于功劳簿。

几年前,在清水塘铜霞路,路边曾经矗立着一块醒目广告牌,“年初初见成效,三年大见成效,五年完成综合治理,十年建成新城”。如今,清水塘产业新城“一桥一塘一带二十二路”等一批重大项目已逐步建成,今年7月1日,“央地联动,双碳赋能”清水塘新城招商推介会召开,9家企业集中签约落户。

虽然来势向好,前景可期,但深入其中,不难发现依旧道阻且长。

清水塘绕不开这些问题:洽谈项目多,落地项目少——

完成搬迁五年后,仅三一石油智能装备、三一光伏装备实质投产,2022年实际工业产值不到5亿元,新城培育新动能的步伐显然滞后。

注册企业多,实体经济少——

已累计引入企业3000余家,但其中不乏追逐优惠政策“候鸟企业”,急需促进注册企业向实体经济转变。

规划产业用地多,实际可用土地少——

2022年,突出产业支撑,我市对清水塘片区规划进一步优化布局,调整后,清水塘片区产业用地规模增至1.04万亩,但受污染影响,不少地块仍需治理,短期内难以使用,项目难以落地。

坚定“万亩产业、千亿园区”发展思路,积极拥抱新能源装备等新兴产业,不断理清发展思路,明晰目标路径,清水塘势必迎来茁壮成长。但最艰难的时刻,往往就在欲晓前夜,一段时期内,新不足以补旧、小不足以补大的局面,无法彻底转变。

当前的石峰人无法回避这个问题:以壮士断腕的决心舍弃了200多亿元的落后产能之后,如何让新兴产业快速补位?

壮大辖区轨道交通特色优势产业是不二选择。

如果说,清水塘片区是“腾笼换鸟”的艰难转身,田心轨道交通产业集群需要的则是“二次创业”再塑产业优势的勇往直前。

“轨道交通产业集群要保持高质量可持续发展,稳固在行业内的领先地位,必须在支持产业链企业创新创造,加强产业集群协同发展,优化产业发展环境,支持产业链企业培养人才上下大力气。”石峰区某企业负责人认为,近年来,市、区两级为此做出了卓有成效的努力,但仍有继续努力的空间。

在新常态下,经济增长从要素驱动向创新驱动转变,要做经济增量文章,关键是培育新兴产业。

依托轨道成长而走出“轨道”。石峰区功率半导体、新能源电机、石油装备等新兴产业势头正旺,但规模不大、产业不完善、人才不够等问题日益凸显。

同时,田心片区由于历史原因造成的基础设施等先天不足,在各地争夺高端人才及企业面临竞争压力越来越大的当下,已成为制约产业升级的重要因素。

引进一家新企业,比留住一家裂变企业,难度差别以百十倍计。

如果说,中车尚驰等轨道交通裂变量项目走出石峰区,是企业必须跟着市场需求走,中车时代通信、中车株洲所城发事业部等落户长沙,则与石峰区在优质教育、居住、商业等公共服务方面存在严重不足有关。

“厂内是世界级,厂外是村镇级。”田心片区企业发展与生活环境与配套极不相称。“为了享受长沙的教育、医疗等公共服务,不少员工宁愿在长株两地奔波。”有企业负责人曾如此感慨。

“相比比感情留人,企业更注重的是产业生态、人才吸引力、公共服务配套等。”另一位企业负责人坦言。

欣喜的是,目前田心片区城市更新已经全面启动。田心路改扩建已经完成,九方中学、田心中学提质升级也在正常推进,根据相关规划,2022至2024年的3年时间内,田心片区将实施20个城市更新项目。

实现产业转型升级,创新生态、配套生态、服务生态缺一不可。在经济结构转型和产业迭代的关键时期,石峰必须来一次彻底的自我透视,扬优势、补短板,走出一条以制造业引领实体经济高质量发展路径。

# 石峰

## 何以再先锋

### 株洲县发展大型新闻调查之一

株洲日报全媒体记者周霞

## 2 谁的石峰

清霞路消防站项目位于清水塘片区,是2023年省政府安全生产和消防工作考核硬指标任务。目前,该项目在进行初步设计和项目用地预审。

今年6月上旬,石峰区收到了一份来自市委办的工作提示函,被告知,该项目进度缓慢,若不能按时完成,将严重影响全市考评成绩。

事实上,早在三年前,我市就启动了该消防站的建设工作。

2021年6月,市清水塘新城建设指挥部会议明确同意新城消防站选址。7月,指挥部再次明确,消防站由清水塘投资集团负责提供“净地”;中交清水塘公司按照既定的PPP协议负责建设,确保年内完成主体;石峰区负责墙内其他配套建设和设备采购。

责任清晰,分工明确。然而,三年来,三方责任单位就此共同召开过十次工作推进调度会,其间历经负责人变更、选址变更、设计方案变更,推进速度缓慢。

一个推进路径非常清晰的项目,为何拖拉至此?权责利不对等是主要原因。

消防站为公共设施,清水塘投资集团负责提供“净地”,意味着其土地收入为零,但付出的土地成本却丝毫没有减少,企业必须在选址上找到最优解;

中交清水塘公司负责建设,选址变更,意味着其设计、施工方案如果推倒重来,资金和时间成本会相应增加,必须在“怎么变”上找到最优解;

石峰区有属地责任,但其对项目推进没有主导权,只能起协调作用,甚至“干着急”;

“目标都是加快建设清水塘新城,但在具体的事项上,由于立场不同,对轻重缓急的理解也不一样,推进力度也就不一样。”一位项目具体参与者坦言。

“同频却不共振”,是石峰区与区内其他平台关系的缩影。

“人、财、物”要素资源与灵活的权责利统一机制,是激发创新发展活力的基本保障。在株洲其它县市区中,很难再找出哪个地方,比石峰区的可用要素资源更捉襟见肘,片区开发模式更加纷繁复杂了。

控规单元众多——

清水塘新城建设由清水塘投资集团负责,田心片区城市更新项目业主为城发集团,轨道交通片区有国投集团,石峰区与经开区融合发展后,各有一套领导班子,云发集团、九郎山集团成为重要一员,再加上参与片区开发的社会资本,纷繁复杂,可谓新的“九龙治水”版本。

换言之,在自己的辖区,石峰区对片区开发几乎没有主导权,更多的是担当“服务员”角色,无法主导,就无力协调联动资源,工作抓手严重匮乏。

平台支撑不足——

田心高科园是株洲国家高新区“一区三园”组成部分之一,并更名为高新区田心片区管委会,在省里没有户口,而承载世界级产业集群的原清水塘不是园区,搬迁之后,连“工业聚集区”都算不上,“身份”问题,影响了招商跟政策支持。“我们到省里相关部门争取支持,必须经过高新区这道程序。跨机构协同难,效率低,无形中也就发展形成了制约。”一位相关负责人介绍。

有很多想做的事,但尽情发挥的舞台狭小。

“希望进一步理顺辖区内市属国有平台公司和区、市、县三级联动机制。”在一份提交给市委主要领导的报告中,石峰区提出:市级对国有平台公司的考核,侧重于收支平衡等经营性指标,对国有平台公司推动产业发展上要求不多,建议市级层面以文件形式对城发、国投、清投、云发、九郎山等国有平台公司在石峰区的项目招引和落地,以及开发建设的具体年度考核指标予以固化。

“以清水塘片区为例,虽然市委、市政府多次明确清水塘产业新城的招商以石峰区政府为主,但受体制机制所限,加之确实缺乏有力的手段,效率不高,效果不明显。工作推进在各主体,板子打在石峰区。”石峰区一位干部说。

清水塘投资集团也有苦衷。

“面临土地政策制约、债务融资风险、企业经营压力等一系列问题,很多事情要经过层层把关,没那么简单。”一位企业内部人士介绍。

如何增强改革意识,提升改革能力?如何正确处理石峰区与株洲经开区、株洲高新区“一区三园”以及市属平台公司之间的关系?这是石峰区以改革破局的根本之问。

其实,石峰也做过很多尝试。

石峰区在全市率先对产业项目实行“亩产效益”评价并实行差别化政策;利用好自身产业优势与经开区的空间优势,去年2月,推动中车尚驰永磁动力制造工厂项目在经开区开工。

解放思想,打破体制机制藩篱,不唯独石峰,各市级平台公司、经开区、高新区田心片区管委会,都需要直面问题,有一往无前的勇气,以更大的勇气担当作为,携手凝聚成强大的发展合力,共同寻找高质量发展之钥。

## 3 末位淘汰

走进石峰区铜塘湾街道水泥管厂片区的株洲智能制造产业园项目工地,现场工程机械轰鸣作响,运输车辆来回穿梭,施工人员正紧张有序作业。

很难想象,这块121.91亩的土地,在此之前已经闲置了10余年。

水泥管厂为市属国有企业,2011年由石峰区负责实施改制。其中,由区财政出资,将该地块变性为商住用地,用于房地产开发。

但水泥管厂位置偏僻,前有湘黔铁路线经过,后有大型陵园,并非房企眼里的宝地,几乎无人问津。如此一来,改制支出资金长期沉淀,维护成本持续累加,土地闲置一天,费用累积一天。

2022年,石峰区又将土地变性调规为工业用地。借助轨道交通装备制造产业溢出效应,石峰区把水泥管厂地块打造成以轨道交通装备制造配套为主的智能制造产业园,并改变以往政府单一主导土地开发模式,创新实施FBO模式,将社会资本方一体化负责项目投资、建设、招商、运营,仅历时半年,项目顺利开工建设。

该项目市场化投资、建设、运营一体开发模式,获评“株洲市2022年度十大改革典型案例”。

“起死回生”的经验值得赞许,但背后教训更不容忽视。

一处明显不适合商住开发的土地,最初的定位是出于什么考虑?付出巨大收储成本后却闲置10年之久,这期间错过了多少机会?同样的例子,还有没有?

在石峰区,还有不少存量、原塑料厂等不少收储地块已闲置多年,如果都能涅槃重生,势必会形成强大的发展带动力。

思维固化,缺乏创造力,干部队伍要认真审视。受思维因素——

政府“紧日子”,对社会治理能力提出了更高要求。2017年,石峰区全年完成公共财政预算收入20.3亿元,之后一路滑坡,到2020年降至11.6亿元,几近腰斩。近两年逐步回暖,2022年,为12.71亿元。

腰包瘪了,自然对各项民生事业、公共基础设施建设、人才招引等带来了不利影响。

“部分干部惯于沿用‘资金投入型’的老办法,在新形势下,总感觉工作无从入手。”一位区直机关负责人坦言,在巨大的收支压力之下,政府的每一分投入,都要力争实现百产出,背后就必须有一支素质过硬的复合型专业化队伍。

石峰区也在行动。最近几年,石峰区都会选派一批年轻干部到企业挂职锻炼,同时争取企业支持,将一批表现突出、能力出众的企业管理者选派到政府经济部门和国有公司挂职,通过双向交流挂职,培养更多复合型人才。

主观上也有不足——

2018年,石峰区出台区级人才试行政策,为区优秀青年人才提供生活补贴、区人才特殊贡献奖、区购房补贴等6项奖补,是我市实施区级人才政策较早的地方,有效地促进了轨道交通产业人才队伍建设。

但由于可用财力紧张,2020年,部分补贴未能及时发放,引起了部分人才的不满,为兑现政策,石峰区只能向市财政局申请人才专项资金借款,并不得不在随后按程序停止了相关奖补政策的执行。

“在政策出台前,有没有算好经济账、成本账?在形势变化后,有没有及时动态调整、做好解释工作?在如今资金承压的情况下,有没有提出新思路、推出新举措吸引人?”一位干部认为,在这个过程中,众多环节没有做到应有的作为,是造成工作被动的主要原因。

思路一变天地宽,办法总比困难多。

中车尚驰永磁动力制造工厂项目,因为一直没有可用土地,卡壳了近两年时间。去年,石峰区和经开区推动信息共享、资源共用、招商共行、项目共推,用好用足石峰区的产业优势与经开区空间优势,成功促使中车尚驰项目快速落地经开区,为区域协作“打了样”。

千难万难,畏难才是真难。石峰区的有益探索,再次说明,很多事情不是干不成,而是愿不愿意干、怎么干。

在去年的打造“三个高地”暨“项目攻坚年”“作风建设年”活动推进会上,石峰区委书记邹志超指出,石峰能够站在湘江之滨的郊区,发展为先进制造的重镇,最重要的因素,就是有一支开拓创新、勇于进取的队伍。但是,面对新形势、新任务、新要求,部分干部的能力水平、精神状态还不完全相适应,“五懂五会”的干部还不多,“点卯”“躺平”“巨婴”等不良风气仍然存在。

前不久,《石峰区干部末位淘汰暂行办法》出台,其中明确,按照1%的淘汰率,对在区委区政府中心(重点)工作中、日常工作和急难险重任务重,对表现较差、不宜在现岗位继续任职(工作)的干部实施末尾淘汰,以加强干部队伍建设,推动形成能者上、平者让、庸者下的用人导向,增强领导干部的责任意识和担当意识。

放眼全市乃至全省,这样的改革力度都极为罕见,足见石峰勇气与决心。

“坚决打破‘条条框框’,激发全区上下干事创业激情,更好地适应发展新形势和新任务,为经济社会高质量发展再创新绩再立新功。”该区负责人强调。

石峰区,这片向来盛产梦想与奇迹的土地,期待再传“火车头精神”。



清水塘大桥

## 他山之石 沈阳铁西区:老工业基地振兴样本

抢抓国家推动实施东北振兴战略的历史机遇,铁西实施“东搬西建”(将铁西区的工厂全部搬到经济技术开发区,置换的土地资金用于企业转制和更新改造)、“壮二活三”(利用工业企业搬迁腾出的土地,在老区重新布局商业项目,全力发展第三产业,改变铁西老城区工业旧面孔)等工程,走活了调整改造和振兴发展的全局。

进入新时代,铁西明确把装备制造业作为立区之本、振兴之基。这也与石峰区打造“制造

强区、生态新城”的目标不谋而合。

铁西持续做好“三篇大文章”,即“深度开发”“原字号”“改造升级”“老字号”“培育壮大”“新字号”。

同时,打造创新生态,优化营商环境,推进城市更新,不断塑造发展新动能、新优势。

2022年,铁西区GDP突破1200亿元。2023年一季度,铁西区GDP同比增长10.4%,规模以上工业增加值同比增长22.4%,实现首季“开门红”。