

盘点地方政府机关搬迁现象 “政府搬家”的算盘



“城市资源的转移,不是单靠政府的力量就可以实现的。沈阳曾经把博物馆建在南面很远的农村,最后还是没有多少人去。”

当前国家对土地控制越来越严,特别是近年来禁止党政机关新建大楼,地方政府搬迁的越来越少。

近年来的城市化浪潮中,政府机关搬家现象,在各地遍地开花。南方周末记者调查发现,中国县市一级政府机构迁移非常普遍,地市级政府机构搬迁也有很多,偶尔也有省级政府驻地搬迁。

在中国地方以往的治理实践中,经常用政府机构搬迁当做拉动一方经济发展的杠杆,或者是疏解主城区功能、改善交通拥堵的手段。地方政府机关搬迁往往在当地整个发展战略的框架之下,其搬迁理由似乎都很有说服力。地方政府到底是如何盘算的?搬迁之后的实际效果又是怎样?

“发展新区的构思,往往出自强势政府的自信”

在宁湘伟看来,“政府直接发展新区的构思,往往都是出于强势政府的自信。许多政府机关搬离老城区后,生活也不方便,新建的配套设施往往都跟不上。”

同时,城市发展受执政者的思维影响极大。更重要的是,地方每一届领导上任之后想法千差万别,“今天这个领导想往东发展,新来的领导又想往西,政策总是游移不定。”宁湘伟告诉记者,“沈阳多年来就有市政府搬迁的传言,但一直没有动。其实,城市的发展最终要受各种利益的制约,迁移往往带来巨大的成本。沈阳迁移比较成功的是大学,大学有主动搬迁的动

机,地方大了,学生数量可以迅速增加。”

如果仔细梳理全国各地的发展思路,许多城市都有靠政府搬家带动新区的想法。2011年1月,海南省海口市新行政中心启用,包括海口市委、市人大、市政府部分机构、市政协等部门,都迁往滨海大道长滨路的新办公区。有关人士表示,新办公区的建设是贯彻海口市“西拓”发展战略的重要举措,“以行政中心建设为突破口,带动教育和高科技产业功能区、旅游度假功能区建设,从而全面加快西海岸新区建设。”

“有些地方搬得有点频繁了,这是对政府搬迁模式的过度使用”

不少地方政府甚至多次搬家。2014年5月,福建省政府正式批复《关于南平市行政区划调整的请示》,并同意“南平市政府驻地由南平市延平区八一一路439号,迁至南平市建阳区南林大街36号”——这已经是南平市政府过去45年来第三次搬家了。

2013年8月,湖北仙桃市政府机关在20年内第二次搬家,仙桃政府斥巨资南迁引发广泛议论。据《中国广播网》报道,仙桃市政府新大楼总投资1.5亿元,旧楼只用了不到20年,已经被卖了出去。仙桃市几乎所有的行政单位都将以这种卖旧楼建新楼的形式陆续搬迁到新区。

“有些地方搬得有点频繁了,这是对政府搬迁模式的过度使用。”中国人民大学公共管理学院副教授郑国告诉记者,“随着市场经济体制的完善,这种模式(对促进城市发展)的影响越来越弱。”

上世纪90年代,此类模式在中国地方使用得较为频繁,许多政府都是在那时迁到新区。

“青岛在1990年代把政府从老城区搬迁到浮山,现在的五四广场旁边,带动了城市的发展。”在郑国看来,地方政府之所以集中在那时搬迁,一是1990年代是中国城市化、工业化最快的时期,城市快速扩

张;二是土地财政。中国土地使用制度从1990年代改革,特别是中央和地方实施分税制后,土地财政在地方收入中占更高比重,地方政府便通过土地开发来增加收入。

某种程度上说,地方政府的开发新区热潮以及政府搬迁,都是为了配合土地财政。况且当时国家对土地管控相对宽松,致使政府搬迁的现象在全国交替上演。

从以往实践案例中看,政府搬迁未必一定能够带动城市发展。“深圳、青岛成功了,鄂尔多斯则是很典型的失败。”中国人民大学副教授郑国说,“城市发展有集聚效应和扩散效应,没有达到一定规模时,城市是需要集中的,此时把政府搬到郊区就会出问题;如果城市规模已经扩大了,需要建新城、新区,此时把政府搬迁出去是更有利于调整城市空间结构的。”

除此之外,一个城市的发展速度对“政府搬家”能否见效也很重要。“政府在搬迁中首先要解决投资的问题,需要一大笔钱。如果城市处在缓慢发展时期,经济不景气,这时迁出去,投资是比较困难的。”郑国对南方周末记者强调,“如果经济发展速度快,政府搬迁出去,投资能够跟上,效果很快就出来了。”

(据南方周末)

湖南省政府驻地搬迁之后

喻女士是湖南省长沙市天心区居民。她家在市委党校旁边,距离如今湖南省政府所在地不到10分钟车程。

自1999年起,喻女士家就在市委党校家属区里,当时这里非常“郊区”,“周边都是山和水,也没有什么建筑,特别荒凉”。

变化来自湖南省政府驻地的搬迁。2004年8月13日,国务院在给湖南省的批复中写明:“同意湖南省人民政府驻地由长沙市芙蓉区五一中路迁移至长沙市天心区湘府路。”两个月后,湖南省政府迁入新址办公。

“湖南省政府之前靠近袁家岭商圈,是长沙的CBD和老城区。省政府新址靠南,更加接近湘潭、株洲。”在长沙生活近20年的李先

生说。

湖南省政府迁址后,一些变化慢慢发生。一是商业地产逐渐增多,以前市委党校附近只有小饭馆,省政府来之后立刻开了一个大饭店;二是日常生活便利。之前喻女士要去最近的超市,也要坐半小时公交车,现在走到附近的超市只要十多分钟。

但对普通长沙人来说,现在提到省政府还是会觉得是郊区。“那边家具城挺多的。”李先生告诉记者,“不过基础设施比较齐全,医院学校超市商场什么都有。”

除了生活便利很多,让省政府周边居民感受最直接的是房价飞涨。“我家以前住的是市委党校的老房子,”喻女士说,“省政府搬

过来后,周围楼盘越来越多,地价也明显上涨。2008年,家里就把之前的房子卖了,赚了一笔。”

迁址之初,湖南省宣称搬迁目的是加快长(沙)、株(洲)、(湘)潭三市融合的步伐。迁到新址后,湖南省政府新机关院距市中心约8公里,同时也将长沙与株洲和湘潭的距离直接缩短。

不过,省政府旁边的普通市民很难体会到长株潭一体化的进展,他们只关心跟自己生活最相关的部分。“这边生活越来越方便,未必全是因为省政府搬迁所致。城市化发展也是重要原因,因为新省政府东南方有红星商圈慢慢扩张。”喻女士说。

“西安北郊过去是村庄,现在都是高楼大厦”

2006年4月27日,国务院发布国函(2006)29号文件提出:同意西安市人民政府驻地由西安市莲湖区西华门大街迁至西安市未央区凤城八路。

西安市政府本来位于西安城墙圈内中心地带,为什么要搬去北郊?“我觉着跟北京面临的问题相似,”西安媒体人周欣(化名)告诉南方周末记者,“之前市政府在市中心,周边交通非常拥堵。而且政府办公场所也不够大。”早在2003年,西安市委、市政府就“是否搬迁”向市民公开征询意见,城区交通拥堵成为推荐搬迁的首个理由。

陕西省城市经济文化研究会会长张宝通此前对媒体表示,老市府位于城区中心位置,因行政

驻地的带动效应,老城区经济社会发展已到饱和的状态,且与古城历史遗存的保护和城市旅游发展相矛盾。而西安东郊和西郊已大量开发,人居密集,唯有北郊是一张“白纸”。

2011年3月1日,位于西安市北郊凤城八路的新市府全面投入使用。之后众多利好消息接踵而至:位于北郊的西安高铁站2011年运行;西安市教育局负责人也透露,将西师附小搬迁到凤城七路附近,提升北郊的教育资源配置;2015年5月,西安市中医医院迁至北郊并正式营业。

在行政强力推动下,西安北郊的基础设施有了明显提升。“北郊过去是村庄,现在都是高楼大厦。”一位接近西安市政府的人士

告诉记者,他过去走的路都是土路,“现在面貌完全不一样了”。

然而在西安经商的孟先生眼里,“买房子还是去南边。”虽然北郊的商业发展迅速,已有众多商业品牌进驻,但是孟先生发现,“商业地产去是去了,但是去的人太少,只有未央路一条街还比较繁华。”

“行政机关搬迁大多是为了城市新区开发,也有很多理论支撑。”长期关注城市发展、曾为沈阳策划操办“亚洲体育节”的宁湘伟告诉记者,“城市资源的转移,不是单靠政府的力量就可以实现的。沈阳曾经把博物馆建在南面很远的农村,最后还是没有多少人去。”