



新区建设演绎“速度与激情”

资金土地掣肘 城镇化亟需市场主导

□本报记者 费杨生 欧阳波

8月20日,兰州新区获批为国家级新区满一年。中国证券报记者8月上旬在兰州调查发现,以基础设施、产业园区和城市综合体建设为主打,新区建设的速度与激情在古老的西北大地上演绎得酣畅淋漓。

然而激情背后更多是严峻的现实考验。接受中国证券记者采访的一些官员、企业人士坦言,在以人为核心的新型城镇化进程中,土地和资金依然是两大瓶颈。新区建设要在耕地占补平衡原则下拓展土地利用空间,优化土地利用价值,要在海量资金需求和合适的资金回报中寻得完美结合点,避免重走园区泡沫旧途,需要政策支持,更需要体制创新。

业内专家认为,城市的建设、发展不能以过度消耗资源为代价,而要着重培育城市的产出功能,提高资源配置效率,否则就会使大量投资变为沉没成本、烂账,城市未建成即已衰落。新区建设更要注重规划先行、先导,在经济结构调整大背景下侧重新兴产业、当地特色产业的培育和发展,更要注重金融风险防范,创新融资机制。

基建园区领衔 新经济增长极凸显

甫下飞机,映入记者眼帘的便是兰州中川机场扩建工程的巨大钢架,而在机场通往兰州新区综合服务中心大楼的十余分钟车程中,建筑工地连片,高低塔吊林立,各类重卡飞驰,中国铁建重工、绿地集团、吉利汽车、太平洋建设、甘肃国投等大型企业的各色招牌在阳光下格外耀眼,向每一个初来者尽情展示着这个西北首个国家级新区的建设激情。

兰州新区获批国家级新区以来,各项工作取得显著成效,呈现出强劲发展势头。”兰州市委常委、常务副市长、兰州新区党工委书记李森洙在接受中国证券记者采访时说,特别是在基础设施建设方面,我们坚持基础先行,多方融资,全面实施了以水、电、路、气等为重点的一大批基础设施建设工程,为企业入驻和产业发展提供基础保障。经过两年多的不懈努力,目前核心区80平方公里的基础配套设施已基本建成,可满足企业落地需求。”

基建是新区建设从图纸到实际的第一步。对于基础设施的改善,中国铁建重工集团兰州隧道装备有限公司综合管理部副部长谢卫国深有感触。早在兰州新区升级为国家级新区之前,我们就来了,当时农民还在地里收萝卜,一条窄马路,几根电线杆,路不平、水电不通,我们心理落差很大。但一年多过后,可谓是翻天覆地的变化。”谢卫国

李森洙说,产业发展是新区开发建设的核心。按照“招大引强、选商择资”的理念,兰州新区瞄准行业龙头,建立重点客商库,主攻国内外500强、国”字头企业和上市公司等有实力的大企业、大集团,加快产业集聚发展。目前,已引进三一重工、中国铁建、绿

地集团、正威集团等世界500强、国内500强和民营500强企业24家。总体上,截至目前,累计签约项目148个,总投资1791.22亿元,其中今年新签约项目68项,总投资1017.42亿元,为新区产业聚集发展奠定了坚实基础、注入了强劲动力。

兰州新区计划到2015年,新区框架、产业体系及相关配套服务体系初步形成,交通及城区基础设施相对完善,兰白核心经济区的辐射带动作用明显增强,GDP达到500亿元左右;到2020年,GDP达到1000亿元左右;到2030年,现代化城市格局基本形成,兰白核心经济区的一体化发展基本形成,GDP达到2700亿元左右。

在不少专家看来,产业园区仍是未来城镇化建设的主要模式,但新型城镇化赋予其的内涵将有较大变化,园区发展不能再简单突出经济规模扩张功能,而要强化结构调整作用。随着产业结构调整和产业升级,园区应根据企业需求提供更符合企业发展的产品,同时预留企业发展的空间和技术条件,这样才能保持园区在中长期具有竞争力。

商务部投资促进局相关人士认为,在中国经济发展转变发展方式的形势下,产业园区的治理模式、设计理念、发展路径也迎来了转型契机。产业结构调整、生态环境保护、土地效益提高、创新能力增强等议题已经提上议事日程,将为园区经济赋予新的内涵,预计

未来几年将出现一批特色更加鲜明、品牌更加突出、基础设施更加完备、环境保护更加科学的产业新区。

与其他国家级新区相比,兰州新区生态比较脆弱。”李森洙说,因此,我们积极探索新区生态建设的新模式、新路径,努力走出一条适合兰州新区生态建设的新路子。”他介绍,新区编制了生态建设规划计划,利用10至15年时间,完成造林绿化53万亩,使新区植被覆盖率、森林覆盖率分别达到46%和30%以上。在招商引资过程中,新区严把项目准入关、环境保护关,所有入驻项目必须符合国家产业政策,达到环保要求,坚决不走先污染后治理的老路。

而在新区采访中,中国证券报记者听到工作人员感慨较多的就是,今年天公作美,雨水颇为充足,单此一项就给生态保护项目省了一大笔开支。

此外,兰州新区也在有意识地凸显自己的特色。比如,依托甘肃中药材种类多、产量大、资源优势出等条件,做大做强生物医药产业,建设国家级生物医药产业基地;开发高原夏菜、玫瑰、百合、红提葡萄等特色农产品,建设现代农业示范区等。

上述商务部人士称,投资是经济增长的重要动力,也是转变发展方式的重要环节,科学合理的投资促进,以项目建设引领经济健康发展,有利于实现产业园区的理性发展。

资金土地掣肘 勿走铺摊子老路

但投资无疑需要巨大的资金支持和用地投入,园区建设尤其。

全面铺开的基础设施建设背后是巨大的资金支付压力。有专家预估,2012年-2020年间,兰州新区可能存在数百亿元的资金缺口。其中,土地收储、基础设施建设和产业发展是资金需求的大头。而资金的主要来源是土地出让金、财政拨款、银行贷款和其他社会资金等。

更严峻的考验是,目前,兰州新区的基础建设主要采用了延缓政府还款的BT模式,未来几年将面临回购资金支付高峰,资金缺口可能不小。而彼时新区正面临资金不足、现金流少、作为主要抵押物的土地价值尚未提升等困难,短期流动性风险不容小觑。如果未来产业亩产创收能力和土地价值不能提高,中期资金链断裂风险依然存在。

甘肃省已明确设立兰州新区开发建设专项资金,由省政府和兰州市政府按7:3比例筹集,每年10亿元,共5年50亿元。此外,根据新区税收返还政策,2012-2020年预计能为

城投公司打造成为政府主导、市场化运作、企业化经营的投融资集团,不断提升直接、间接融资能力。同时,加快多元融资主体建设。根据实际需求,引入省级投融资主体,形成道路交通、给排水、供热、房地产开发、产业发展等多元化投融资主体。

目前,我们也在与各类机构接触,直接融资的形式不少,但真正进入实质阶段的很少,主要还是依赖银行贷款,主要集中于项目贷款和流动资金贷款。”兰州新区城投公司相关负责人表示,信托、基金要求的资金回报比较高,都在12%以上,大大超过了我们的承受范围。截至目前,我们的银行贷款余额在30亿元左右,流动资金贷款要求成本在6.9%以下,长期贷款至少在8%以下。”

除了资金难题,土地也是城镇化建设中一道不能回避的槛。近期国土部门要来检查土地使用情况,我们都在紧张地准备材料。在耕地占补平衡原则下,新区土地利用空间拓展面临很多困难,但红线不能逾越。”兰州新区规划和国土局一位工作人员表示,

为了拓展土地使用空间,兰州新区争取到了国土部关于低丘缓坡荒滩等未利用土地开发利用试点,得到了首期20平方公里的开发利用指标。新区已与重庆斌鑫集团、甘肃美加、甘肃国投等多家公司签订协议,对这些未利用地进行开发。

此外,新区积极探索“飞地”园区建设,既缓解周边生态敏感地区交通区位制约等土地利用瓶颈问题,又强化区域协调效应。

而放眼兰州全局,老城区的无地可用和工业项目污染问题倒逼这个老工业城市加速转型,与推动新区建设相融合的则是“出城入园”战略。当地政府以专项基金、土地融资等多种优惠措施鼓励企业搬迁入园。

但新区建设不能重蹈过往造城运动的覆辙。中国社科院经济所副所长张平认为,城市可持续发展的核心是其聚集-效率的产出功能,而不是需求带动功能。如果一个城市建造后,没有聚集效益推动的高效率产出,这个城市是会死去的,所有建筑都会变为废墟。

走向市场主导 建改革“试验田”

良好的新区生态环境,城镇化转型升级的作用就很难发挥。比如,一个很现实的问题是开发区选址偏离城市中心地带,公共服务欠缺使居民、企业与新区之间形成天然的隔离。

有报告认为,地方政府在区域发展中的话语权应有所减弱,市场的力量则应得到进一步的发挥和运用。园区发展应充分重视从政府主导向市场主导的转变,厘清政府与市场的边界。

牛成喆说,新区投融资坚持政府主导、市场运作的方式,在实际操作中明确政府与市场的边界,不能错位,实行资金谁借谁

还的原则。他介绍说,新区旗下的融资主体——城投公司就是作为市场主体来运作的,既是融资的窗口,又是项目的业主。新区以企业集团形式推动城投公司发展,通过设立、并购、增持等方式设立地产、污水、供热、燃气、环保和投资等子公司,将公司做实。

更重要的则是形成一整套以市场为主导的体制机制。在商务部研究院外资部主任马宇看来,现在开发区的运行机制出现了体制回归趋势,即和原来的常规管理体制并拢,这将对开发区未来实际发展造成非常大的制约。

张平认为,未来城市化发展的融资机制需在财税体制理顺基础上进一步创新发展,特别是建立地方政府资产-负债体系,定义地方政府的信用风险,再推进市政债等的市场发行,逐步扩大城市的自主融资权利。此外,城市化使政府收支结构基础发生了变化,税收结构应向着流转税和直接税并重的结构转变。比如,改革分税制,建立中央与地方关系相匹配的事权和财权划分制度,提升社保统筹等级,给地方更多的财税权利,以使地方政府通过提高城市的聚集、竞争力等方式获得收益,改变过度依赖土地财政的行为。

上市公司“出城入园”掘金新区建设

□本报记者 欧阳波

正如火如荼建设中的兰州新区里随处可见上市公司的身影。一方面,“出城入园”政策使得不少兰州市区上市公司迁入新区,另一方面,通过全球招商,新区吸纳了诸多世界、国内500强企业落户。兰州新区管委会相关人士指出,新区非常重视基础设施建设、投融资体制创新,让上市公司可在新区安心发展,推动新区产业升级。

“出城入园”推进经济转型

兰州新区管委会相关人士介绍,企业“出城入园”的主题思路是近距离搬迁改造,提升和扩大产业功能,具体模式是政府融资支持和企业在空间建设和流程再造上加大投入相结合。在“出城入园”过程中,政府强化引导和服务,加强组织领导,落实搬迁工作责任,制定推进企业“出城入园”的约束性政策,细化搬迁企业原址土地处置政策,切实帮助企业减轻“出城入园”和投产初期负担。

今年4月公布的100家出城入园名单包括了诸多上市公司或上市公司关联体,主要有三毛集团、佛慈制药、黄河啤酒、际华集团、中国北车、九州通、长城电工、青岛啤酒等上市公司。

佛慈制药4月10日公告,为加快推进第五个国家级新区——兰州新区开发建设,兰州市人民政府计划将公司确定为“出城入园”市属企业之一,整体搬迁至兰州新区。根据文件要求,2013年将尽快启动搬迁工作,3年完成规划、设计、建设、搬迁工作。公司在建的募投项目的326.035亩土地,待公司实施搬迁改造后,将土地性质变为商住用地,实施土地招拍挂,将所得收益的85%列支公司,用于兰州新区项目建设。公司将通过出让取得兰州新区土地使用权后,分步实施搬迁。

另外,根据甘肃省人民政府《关于支持中央和省属企业在兰州市区工业企业向兰州新区拓展的意见》和兰州市政府《兰州市支持中央和省属在兰州市区工业企业向兰州新区拓展的实施意见》,向新区拓展的企业共26家,其中省属企业16家。在26家企业当中,和新区接洽的有兰州石化、中化集团、兰石、兰电、兰通、省建、青啤、际华3512、兰飞、万里、长风、亚盛、三毛、兰驼等15户企业。截至目前已启动的有兰石、兰电、兰通、青啤、际华3512、兰飞、兰驼、亚盛等8户企业。

招大招强 纳吸龙头企业

兰州新区在招商引资上强调“招大招强”,全球招商,对接世界500强、国内500强等战略投资者。目前,在新区落户的世界500强和国内500强企业有24个,这些企业投资大都在100亿左右。

三一重工、中国铁建、绿地集团、正威集团等大型企业已经入驻新区。绿地集团兰州区域企划经理李岩介绍,绿地·智慧城市项目位于兰州新区环湖东路,项目占地2000亩,总投资超260亿,拟建成集金融中心、国际会议中心、大型购物中心、高端生态居住中心等为一体的超大型城市综合体。

中国证券记者在新区看到,中国铁建重工在新区的建设已经初具规模。在这块一年前还是一片荒芜的盐碱地上,如今宏伟的办公综合楼已拔地而起并投入使用,一幢幢现代化的工业厂房错落有致、交相辉映,厂房内工人们正进行着生产准备,一切都是井然有序。公司相关负责人介绍,项目一期总投资约4.5亿元,总建筑面积约33000平方米,工装设备200余台(套)。

与中铁建重工项目比邻的是三一重工甘肃搅拌设备有限公司厂区。此外,早已在港上市的吉利汽车的兰州基地二期工程两年前也已建成投产。

而在兰州新区综合服务中心大楼门前不远处,竖立着一排排印有东方园林字样的挡板。新区网站的信息显示,总投资达15亿元的东方园林股份公司新区2号湖景观设计项目已在去年动工开建,计划围绕新区2号湖,建设符合城市特点的高端景观区。

记者手记

建新区需理顺机制

□本报记者 费杨生

新区建设不仅是新型城镇化建设浪潮中的一朵小浪花,但被赋予了经济增长新引擎、结构调整新抓手的深意。如何避免过往造城运动、鬼城、睡城的苦涩,而走出一条体制创新、市场主导的新路,是包括诸多国家级新区在内的新区建设必须给出明确回答的难题。

新区建设要走出一条新路,最根本的或要在斩断土地财政方面有所动作。由于土地产权、财税体制上的约束,在事权与财权不匹配的情况下,地方政府热衷园区建设有很现实的利益驱动。一是新城开发可轻松带动道路交通、水电气等基础设施建设投资,大手笔投资、大项目上马可在短时间内扩张城市空间和GDP规模,甚至提升城市形象,地方政府政绩体现明显。二是大规模造城可提升地价,抬高房价,催热房地产市场,既缓解前期建设的财政支付压力,又可获得更多土地财政收入支持地方建设,一举多得。但这种规模扩张的危险性已经局部体现,且已不能延续。

要斩断土地财政带脉,避免新区建设重蹈造城运动覆辙,有必要赋予新区突破现行规章制度的先行先试权利,这种突破可以是渐进式的、边界的。一是推进户籍制度、征地制度改革。新区建设不是简单地赶农民上楼,应在以人为本的理念中提高对农民的征地补偿、养老金补偿以及完善后续就业安排。如果说新区建设是一场盛宴,那么最应该品尝这份盛宴的应该是这些失地农民。他们从农民向市民的身份转变不能仅仅体现在户口本上,而应体现在相应的社会保障、土地收益、求学就业上,让他们真正融入新区,融入城市。二是在财税制度改革上,可通过探索发行特别国债,赋予新区更多财税自主权等方式,渐进实现投融资体制的创新。长期以来,新区建设主要以土地作为抵押和投入的对象,一旦土地产出价值得不到提升,政府还账将失去主要来源,最后就可能演变成局部账务危机。有专家建议,当前地方政府的负债中很多都是城市化发展所必需的长期限的基础设施建设,中央政府可发行特别国债或其他债券形式,购买这些长期限基础设施资产,缓解地方政府的资金压力,稳定金融体系。

走出一条新路需要一个过程,但作为第一步,新区可率先理顺自身管理机制,率先实现职能转变。政府的主要职责是提供和完善公共服务,而不应干预市场、取代市场。以此为核心,各级政府理应改变唯GDP的政绩考核方式,取消一大批行政审批事项,理顺管理体制和流程,提高办事效率。