

探索新型补偿机制 借力区域协同发展 加快培育新兴产业

保定“无钢之城”诞生记

□本报记者 欧阳春香 任明杰

冬天,从保定市涿源县向东望去,再也见不到直上云霄的两柱白烟了。刚到涿源县打工没多久的小王告诉中国证券报记者,那边原来有一家钢厂奥宇钢铁,是保定市最后一家钢厂。“我就是附近村里的,以前在那里上班。入冬前,奥宇钢铁被关了,保定成了河北省第一个‘无钢之城’。”

保定“无钢之城”的出现,成为钢铁去产能的一个标志性事件。在2016年和2017年全国钢铁去产能均超额完成任务、落后产能基本淘汰、企业效益明显好转的新形势下,保定建立“无钢之城”的攻坚战,以及经历的纠结和所做的探索,成为钢铁去产能新阶段到来前的一次预演。

对于财政实力薄弱的涿源县而言,关停奥宇钢铁无异于“忍痛割爱”。但是,在京津冀协同发展提速、雄安新区建设加快和大气污染防治加码的大背景下,产业结构调整和转型升级的“阵痛”又是涿源县、保定市,乃至整个河北省必须经受的。“长痛不如短痛。”保定市发改委产业处处长谭世伟对中国证券报记者说。

去产能进入新阶段

从保定市向西北出发,穿山越岭180多公里,便来到了四面环山的涿源县城。以前,这里有一条繁忙的公交专线,半个小时发一趟车,通往六里以外的奥宇钢铁——这家有着2000多名员工、整个保定市硕果仅存的钢厂,是涿源县城之外的另一个中心。不过,为了将保定市建成“无钢之城”,入冬前,奥宇钢铁已被彻底关停。

按照规划,“十三五”期间,河北省环境敏感地区和环京津地区的钢铁产能将有序退出,保定、廊坊和张家口三个环首都城市则被定为了“无钢之城”。相对于廊坊和张家口,只有奥宇钢铁一家钢企的保定任务最轻。随着奥宇于去年8月18日提前关停,并于11月14日通过验收,保定成为钢铁重镇河北省的第一个“无钢之城”。

“无钢之城”建成了,谈起奥宇钢铁,奥宇钢铁办公室主任衣敏谦向中国证券报记者介绍,“奥宇钢铁在2001年成立,2012年被新加坡上市公司德龙控股收购,我就是那个时候来奥宇钢铁上班的。当时,德龙控股看中了涿源县有铁矿资源,而且那时候国家鼓励钢铁企业兼并重组。”

带领中国证券报记者在空荡荡的厂区参观的过程中,衣敏谦不禁触景生情,“从去产能标准来讲,奥宇的8个标准都是满足国家要求的,盈利水平和管理水平在整个河北省也非常靠前,省里的评估专家来看的时候说关掉太可惜,市里、县里也很舍不得。”

谭世伟向中国证券报记者证实,“奥宇钢铁2013年就被工信部认定为符合国家规范的钢铁企业,企业的经营状况、排放标准均处于行业较高水平,不属于列入淘汰类的落后产能。而且,奥宇钢铁还是

整个涿源县的经济支柱。在这种情况下,关停奥宇钢铁,确实下了非常大的决心。”

那么,对于这样一家钢铁企业,保定市为什么依旧要“忍痛割爱”,进行关停呢?

“钢铁去产能是中央和省里的决策部署,也是加快产业结构调整和转型升级的重要抓手。特别是在京津冀协同发展提速,雄安新区建设加快、大气污染防治加码的背景下,保定市关停奥宇钢铁,建设‘无钢之城’,是从大局出发做出的决定。这一过程肯定会产生‘阵痛’,但‘长痛不如短痛’。”谭世伟说。

“随着钢铁去产能进入新阶段,未来会碰到越来越多跟奥宇钢铁类似的例子。”中国冶金工业规划研究院院长李新创对中国证券报记者表示,“奥宇钢铁的关停主要是由于它所处的地区不允许存在钢铁企业。就跟首钢的情况一样,这和企业本身没什么太大关系。”

官方数据显示,2016年和2017年,全国钢铁去产能累计逾1.15亿吨,离“十三五”期间1亿—1.5亿吨的总体去产能目标只剩几千万吨。从钢铁去产能任务最重的河北省来看,2016年和2017年,河北省分别化解炼钢产能1624万吨、2178万吨,炼铁产能1761万吨、1807万吨,均超额完成任务。

业内人士指出,经过2016年和2017年雷厉风行的去产能过程,落后产能基本被淘汰。2018年钢铁去产能进入新阶段。

近日举行的河北省人代会进一步明确了钢铁去产能新阶段的工作重点。河北省提出,未来将继续推进以产业结构调整为核心内容的转型升级,2018年还将压减钢铁产能1000万吨以上,钢铁“僵尸企业”全部出清。同时,还将编制实施蓝天保卫战三年作战计划。

达2300人,后经企业内部流转,上报省人社厅备案的需安置职工总人数2070人。公司员工大多为当地人员,安置难度较大。”

衣敏谦介绍,为了应对上述难题,从2017年3月开始,一人一档的职工安置方案就开始编制,可到了8月征求职工意见时,还是出现了意想不到的情况,“主要是需要补缴社保,如果由职工自己承担,拿到的补偿就不剩几个钱。”

后来,奥宇钢铁专门拿出3000万元解决了上述难题。中国证券报记者从张贴在工厂大门的《奥宇钢铁公司员工补偿方案明白纸》上看到,奥宇钢铁不仅帮职工补缴了社保,不再需要职工自己往外拿钱,还提高了补偿标准,按照一年工龄补偿一个月工资的办法对职工进行补偿,月工资不足5000元的,按照5000元进行补偿。

曾在奥宇钢铁旁边开了十几年小卖部的老张对奥宇钢铁关停带来的影响体会尤深。他指着马路两旁已经集体关门歇业的店铺告诉中国证券报记者,“奥宇钢铁在的时候,生意特别好,大家都跟着赚了钱。现在奥宇钢铁一关门,我们全跟着关门了。”

“奥宇由于产能相对较小,上下游产业链还算简单。而像一些大型钢企,比如武钢、包钢、鞍钢,不但上下游产业链长,还承担着很多社会职能,比如医院、学校等。”王国清说。

如王国清所言,保定市只有101万吨炼钢产能、86万吨炼铁产能,而计划于2020年建成“无钢之城”的廊坊市和张家口市分别拥有炼钢产能1466万吨和934万吨、炼铁产能1056万吨和915万吨。



新华社图片制图/王力

新模式与老办法

奥宇钢铁退出,对于财政实力薄弱的涿源县而言,必须要做的一件事是,如何在财政补偿之外探索新型补偿机制。

为了减轻财政补偿压力,从2016年底、2017年初开始接触,经过多次沟通与探索,奥宇钢铁与福建青拓集团达成转让协议,以4亿元的价格将108万吨炼铁产能和121万吨炼钢产能转让给青拓集团。这样的一次探索,开创了整个河北省与外省进行产能指标置换的先河。

谭世伟介绍,“在淘汰落后产能阶段,主要靠国家奖补,设立资金池,保留产能的钢铁企业拿出一部分资金组成资金池,靠这种手段推进,但保定只有一家钢铁企业。为了最大限度减少企业损失和政府补偿压力,奥宇与青拓达成意向,河北省与福建省也同意,并上报工信部备案,最后在国家、省、地方、企业的一起努力下,达成了这次交易。”

通过产能指标置换,既能保证河北省完成压减总量目标,又能最大限度减少企业损失和政府补偿压力。那么,这种模式是否适合大规模推广,包括被正在建设“无钢之城”过程中的廊坊市和张家口市借鉴呢?

王国清分析,“未来产能指标置换的模式不会太多,首先省内的指标置换肯定不可能,因为河北省钢铁产能过剩。奥宇钢铁指标置换成功是因为福建省的钢铁产业相对薄弱,对钢铁产能有需求。但像山东、江苏、山西这些省份本身就有很大的产能化解压力,人家的产能还想往外转。”

同时,国家不断对钢铁产能置换进行规范。1月1日起,工信部印发的《钢铁行业产能置换实施办法》开始施行。《办法》提出,未完成钢铁产能总量控制目标的省(区、市),不得接受其它地区出让的产能。对于已完成区域总量控制目标的地区,在承接其他地区出让产能时,要坚决守住不突破区域产能总量

控制目标的底线。

产能置换引发的另一个思考是:为了最大程度上减轻企业损失和政府补偿压力,和钢企相关的用水权、排污权、用能权、二氧化硫排放权是否也可以交易呢?“理论上都可以,但实际过程中很难操作,因为没有先例,也没有交易平台。而且,作为地方政府不愿意把这些交易出去,因为河北省本身环境治理的压力就非常大。”衣敏谦表示。

不过,面对12亿多元的企业损失,除了与福建青拓集团进行产能指标置换的4亿元,再除去国家和省级奖补的几千万元,奥宇钢铁退出剩余资金缺口仍然有约8.34亿元。在产能指标置换之外,保定市进行了多方探索。

据了解,保定市曾与河北城建、华夏幸福等大型企业就收购奥宇钢铁进行过接触,如果这一方案成行,必将大大减轻地方财政的补偿压力。但是,由于奥宇钢铁所在的涿源县地处山区,土地开发增值空间非常有限,在多次接触和努力后,仍然无人愿意接盘,这一方案最终无果而终。

“我们还研究了很多思路。比如,能不能把土地复垦引进其他企业,或者奥宇钢铁本身转型其他产业等。很多办法一开始觉得没问题,但真正把企业、发改委、工信局等有关各方召集起来研究,发现很多想法难以成行,最后还是回到通过土地占补平衡收益和财政进行补偿的方式上来。”谭世伟说。

在通过土地占补平衡收益补偿企业损失方面,保定市发改委方面表示,为支持奥宇整体退出,经市县两级认真研究、慎重考虑,为降低政策风险,加快补偿资金尽快到位,市政府坚持特事特办,打破常规,同意涿源县土地占补平衡指标出市,用以补偿奥宇退出损失资金缺口。

即便如此,地方财政面临的补偿压力仍然非常大,“目前仍有很多补偿资金没有到位。”衣敏谦告诉中国证券报记者。

直面转型“阵痛”

和经济转型升级则已显露成效。

2010年之前,保定市的钢铁企业多达8家,到2013年全市仅剩奥宇钢铁一家。经济增长旧动能退出的同时,保定市加快培育新动能,目前初步形成汽车及零部件、新能源及能源装备制造、纺织服装、食品加工、新型建材等五个主导产业集群以及航空航天新材料、生物医药及医疗器械、电子信息、节能环保等为代表的战略新兴产业集群。

统计数据显示,2016年保定市五大主导产业增加值620.2亿元,同比增长8.7%,占全市规模以上工业的比重达到61%。高耗能行业增加值占全市规模以上工业的比重为10%,同比下降1.3个百分点;装备制造业实现增加值447.1亿元,占规模以上工业的比重为44.2%,同比提高0.9个百分点;高新技术产业增加值451.8亿元,占规模以上工业的比重为44.7%。

京津冀协同发展战略的提出和雄安新区的加快建设,对保定市的产业结构调整和转型升级形成了进一步的助推作用。

“保定市抓住京津冀协同发展战略,利用自身的区位优势,使生物医药、新材料、节能环保、高端装备制造等战略新兴产业获得快速发展。特别是京津冀协同发展规划出台后,中关村在保定高新区设立了北京以外第一家创新中心,有几十家企业入驻。再比如与深圳市合作的深保产业

园,包括光启技术、华讯方舟在保定都有项目。”谭世伟介绍。

“在京津冀协同发展和雄安新区加快建设的背景下,落后的、传统的、高污染的产业在保定市没有发展空间。我们的想法是,落实京津冀协同发展战略,承接北京、天津的一些产业转移,对接雄安产业规划。未来,央企和大型企业集团可能会把总部、研发等高端部门放在雄安,而制造等环节肯定会在雄安或者保定周边进行布局。”谭世伟称。

“保定的工业结构,特别是制造业基础一直比较好,所以能在这轮产业结构调整中走在河北省前列。此外,保定在转型过程中能够利用自身区位优势,更好地承接北京的部分功能,而且其环保压力也比其他地方更大。种种因素促成保定产业转型升级取得了更早更快的成果。”国务院发展研究中心产业经济研究部副部长杨建龙对中国证券报记者表示。

杨建龙指出,保定市的实践给河北省其它地区提供了非常好的借鉴,“一方面,去产能要放到大的格局中进行考量,它不是一县一市一省的事情,而是涉及到京津冀协同发展,甚至会对山东、山西、内蒙古的重工业调整和布局形成辐射效应;另一方面,不能单一去产能,而是要在这个过程中尽快培育起新兴产业,形成新旧动能转换,平滑对区域经济的冲击。”