

探索创新城市建设模式

浙江宁波奉化区引入社会资本参与区块开发建设,从政府投资向民间投资转变,实现民间资本为主体进行市场化建设和融资。2018年完成民间投资144.5亿元,增长51.9%

□ 芮捷 杨立青

为适应撤市设区后加速融入主城区的需要,浙江省宁波市奉化区委、区政府以“后来居上、最美最好”为目标、以“五倍速五提升”为抓手,谋划和启动实施了总投资达928.5亿元的52项重大平台建设项目,大手笔推进现代化健康美丽新城建设。该区积极改革创新,通过探索城市开发建设融资新模式,实现企业大批引进、项目大量落地、开发大举推进、投资大幅增长,各项经济指标逆势进位攀高。2018年,该区固定资产投资增长25.1%,增速高出宁波市平均数21.3%,连续2年位居宁波投资考核排名前列,全区招商引资引进中国交建、中青旅、中国恒大等一批知名企业,民间投资增长52.7%。

积极探索 改革创新

尽管受国内宏观经济形势下行压力增大以及国家金融调控、严格控制政府债务增长的影响,国内许多地区都出现招商引资难、项目落地慢、投资增长乏力甚至下滑的情况,但奉化区积极探索城市开发建设融资新模式。

“整体开发+公开招标”,好中择优选一个好商。该区积极放大撤市设区红利,依托城轨交通引发的同城化效应,充分发挥国土开发空间更广、土地价格更低、生活生态环境更舒适宜居的优势,一方面精心谋划和启动实施城市转型示范区、宁奉铁路金海路站等一批重大平台和重点项目建设,涉及总投资928.5亿元;另一方面大力实施招商引资一号工程,引进中国建筑、中国交建、万科、碧桂园、保利集团、招商蛇口、中国金茂等一大批国内知名大企业、大品牌。

面对城市大开发大建设对资金投入的巨量需求以及国家金融政策和自身财力的约束,该区进行城市开发模式创新,将区块开发策划、基础设施及公共配套设施建设、产业招商和导入、城市运营服务等整体打包并统一招标,通过对企业进行开发意愿、资金实力、关联资源、运营经验、人员派驻等因素的综合考量,择优选择在资源整合、高端策划、投资融资、产业导入、设计建设、运营服务等全产业链具有综合优势的投标人作为合作伙伴,积极引入社会资本参与城市开发。例如,该区城市转型示范区的开发商——中交城投公司,系中国交建下属全资子公司,资金实力雄厚,拥有丰富的城市综合开发资源和运营经验。

“企业主导+靶向服务”,加快项目签约和落地。坚持“政企分工、企业主导”进行合作开发,充分发挥社会资本的主观能动性、专业性,以企业为主进行项目设计、建设、运营并负责项目所需资金的筹集。区政府主要负责落实土地指标、征地拆迁、土地出让、项目审批和相关监管,将更多的精力和资源用于为企业提供保姆式靶向服务,推动协议精准落地和项目加快建设。坚持把服务重大项目落地建设作为深化推进“最多跑一次”改革的抓手,区

委、区政府专门设立“重大项目服务办公室”,优先对重大城市开发项目推行商事登记便利化、企业投资项目统办和全程帮办代办制度、重大项目联席会议协调制度,推动企业开办“一件事一日办结”,积极为企业和项目加快落地帮办、跑办、马上办。目前,宁奉城际铁路金海路站综合配套工程中的客运枢纽地块正在进行地基施工,奉化城市转型示范区(中交未来城)项目已完成投资13.2亿元。

“多规融合+滚动计划”,增强区域开发协调性。坚持以规划为龙头,在充分对接空间规划、经济社会发展规划、土地利用规划、基础设施建设规划 and 环境保护规划的基础上编制区域开发规划,统筹生产、生活、生态三大布局,推动区域开发“产城融合”,全面提升土地开发品质。同时,按照“总体协调、分期建设、滚动开发”和“基础设施先行,土地出让衔接,产业导入跟进”的建设思路,制定土地利用计划、投资融资计划,根据城市建设进度对未来资金和土地的供给、需求进行系统性规划和统筹安排,并及时做好资金供需缺口平衡方案、土地规划用途调整、土地储备及经营性建设用地出让计划,使资金筹集、土地供应与开发建设时序紧密衔接,促进各部门工作高效率配合衔接。

“收支分计+超收共享”,构筑政企合作共赢新机制。区政府与企业遵照市场化原则签订投资协议,实行“一圈定范围、二池记收支、财政不兜底、超收共享分计”的合作机制。

其中,实施区域封闭式管理。将城市开发区域作为独立会计核算单元,区域内进行的所有投资、产生的税收、土地出让收入统一纳入核算。

设立投入和收益两个资金池进行核算。投入池核算投资方实际投入的成本和投资方引进产业可计提的产业发展服务费,其中,投资成本主要包含项目前期费、土地相关费用、工程建设成本、城市运营服务费、税费,产业发展服务费按区域内新增产业项目落地投资额的约定比例计算。收益池核算投资方按合同约定比例(一般情况下,从合同期起往后逐年递减)从土地出让金、新增税收中计提的可分享收益,作为投资方回收区域开发投资的来源。投入池和收益池资金实行定期结算(一般每半年一次),收益池当年无收入或不足当年投入额,则差额部分按约定利率计算的利息加计到投入池。

建立超收共享机制。在合作期间内,投资方通过高品质开发建设提升土地价值实现的土地溢价部分,可按合同约定的比例记入到收益池。以宁奉城际铁路金海路站综合配套工程(区政府与宝龙集团合作)为例,合同约定:土地出让金分为基础部分(通常是以合作开发前现状评估价计算的基准地价。在土地出让阶段,投资人须以不低于招标基准价参与该项目可出让建设用地的公开招拍挂)和超过基准价的共享收益等两部分,其中,共享土地增值收益按合同约定比例计算,共享比例按土地增

值率区间分档确定并实行退坡比例,一般从80%到40%不等。

财政不兜底。区政府与投资方约定合作退出机制,发生亏损由投资方自负,区财政不兜底。以城市转型示范区项目为例,合作协议规定的退出条件是:若项目合作期满,投资方无论是否完成合作区域内的全部投资建设内容和产业发展服务工作,合作区域形成的新增地方留存收入是否足额支付服务费,投资方退出并移交已投入的基础设施;若项目虽在合作期内,但投资方提前完成全部投资建设内容和产业发展服务工作,且从收益池回收的资金完全覆盖记账的投入额时,投资公司退出并移交已投入的所有资产。通过设立产业导入服务费、建立超收共享机制和设置退坡式共享比例、风险退出机制等制度设计,激励和引导投资方更加注重产业导入,更加注重开发品质提升溢价、更加注重加快投资见效。

“亲清监管+政策支持”,优化聚商安商环境。坚持法治思维,积极创新项目审批和监管思路,把政府审批和监管重点定位于对项目与相关规划的符合性、与产业和投资政策的合规性(即是否为本区域限制或禁止引入的产业)、与公共服务设施建设的完备性和性价比的适当性等方面进行监督,以及做好投资成本测算、土地供应和保障等方面评估、计划。对城市整体开发项目,明确按社会投资类实行备案制立项,对总项目下的子项目允许由投资者自主进行招标。但同时,出于公共利益及项目自身特殊性考虑,区政府按政府性投资依法加强监管,特别是对涉及资金支付和工程质量的核心环节,严格按照有关法律和制度的要求进行监督,如对项目在工程设计阶段采用的相关建设标准进行把关,对建设过程中的工程质量进行监管,在对财务核算记账中的成本、收益进行审核,由政企共同委托第三方实施审查审核和监督。

坚持围绕促进高端要素资源聚集,加快完善相关扶持政策。实施凤麓引才计划,建设3号青创大走廊,出台人才新政60条,建设人才公寓,允许引进人才和项目投资人的直系亲属零门槛迁入户籍,允许引进人才的家庭子女就读公办学校。对来奉投资的区外企业实行与本地同等市民待遇,推选了中交城投宁波公司高管人员到区人大、政协挂职或担当人大代表、政协委员,推荐中国金茂一名高管评选集团AAA级员工。通过亲清监管和政策支持,使奉化营商环境进一步优化,进而带动了以商引商的发展。

初见成效 推广实施

经过2年多的探索实践,奉化城市开发建设新模式已初见成效并显示出旺盛的生命力,不仅在区内各主要开发区域中得到推广实施,同时也引来兄弟区县前来考察学习。其成效和借鉴意义主要体现在以下几个方面:

破解了融资难题,同步实现了城市开发和投资增长。过去,区域开发是



奉化转型示范区——中交未来城效果图

由政府主导和投资。地方政府往往花费大量精力去市场筹资,通过向银行大量举债的方式搞开发建设,导致政府债务日益加重。但在当前地方政府举债受到严格限制的背景下,依靠政府和政府性融资平台进行债务融资搞开发建设已几近无路可走,项目建设面临无米之炊而难以启动的境地。在城市开发建设新模式下,政府通过更多、更好地引入社会资本参与区块开发建设,使原先以政府为主投资建设并主导投融资活动全过程的做法转变为以民间资本为主体进行市场化建设和融资,从而大大减轻政府的筹资工作负担、债务负担和风险,出现了“项目大批在上、债务持续下降”的良好局面。据统计,2018年奉化区完成民间投资144.5亿元,增长51.9%,民间投资占全社会固定资产投资比例达到72.9%,政府债务负担率下降到82.28%。

推动了城市开发模式转变,提升了区域开发品质和资源利用效率。奉化探索实施的这种城市开发建设模式有效破解了传统开发模式下的空间碎片化、功能散弱化、资源紧缺化和政府债务恶化等问题,不仅是投融资方面的创新,而且开辟了未来新城开发建设、旧城有机更新的全新路径。一是通过赋予社会资本更多功能,使区域开发原来由多个个体各自进行开发转变为由一个大企业主导进行整体全过程开发,有利于保证区域开发、建设、发展的一贯性。同时,通过择优选商引进大商、好商,有利于带动高端要素的流入,提升城市开发品质。以奉化转型示范区项目为例,中交城投公司依托丰富的“一带一路”资源优势,结合宁波开展国家综合保险示范区创建的机遇,拟将中交的海外保险业务集中到宁波,优先将奉化转型示范区建设成为中交海外保险为主业的总部经济。二是通过区域整体规划,有利于统筹基础设施和公共服务设施建设,统筹建设民生、商业和产业项目,既能防止纯公益项目出现无社会资本问津的现象,也克服了盈利项目被过度追逐的弊端,从而实现公益性与经营性项目统筹平衡。三是通过土地综合开发和“分期建设、分批供地”,有利于把土地运作与城市区块整体长期开发联动起来,在实现土地集约高效利用的同时,也使政府收益由单纯获得土地出让金转变为获得土地出让金和基础设施建设带动的土地溢价、物业增值、商业和招商项目税收共享等多元化利益。

探索形成一系列社会资本参与城市开发的市场化机制,有效激发了地方发展活力。进一步理清了政府与市场分工,推动政府职能由大包大揽规划、融资、产业招商、经营、运营维护等区域性融资平台进行债务融资搞开发建设已几近无路可走,项目建设面临无米之炊而难以启动的境地。进一步完善了政府审批、监管和服务机制,丰富了“企业主导、政府引导”的政企合作模式,摸索出“按企业投资项目备案立项、按政府投资项目监管”的项目审批监管经验,形成了政府保姆式靶向服务企业模式,推动“最多跑一次”改革实践不断深化;探索出一条实现政企共赢的招商引资新路径,创建了“产业导入服务费记账、产出税收再分享”的激励机制以及“政府不兜底、合作期满无条件退出”的风险机制,促成政府与企业形成共赢目标,有利于政府和企业共同做大做好利益蛋糕。

思想解放 互利共赢

思想解放是城市开发新模式落地并实施成功的前提。在探索和推广大城市开发建设新模式的过程中,难免受到一些阻力和干扰,特别是思想认识上的障碍和现行相关制度规定的约束,例如有关经营性用地土地使用权须以招拍挂方式出让、土地出让金收支两条线管理和专款专用、禁止捆绑经营性与非经营性资源等现行制度规定,与客商要求和现实操作形式都存在较大差距,社会上对此也有相当争议,一些同志在工作中也有所顾虑。奉化区委、区政府自2016年撤市设区以来,围绕推进实现三年大变样,持续在全区干部中开展了“思想大解放作风大整治改革再出发”为主题的教育



正在建设中的中交未来城 (本文图片由浙江宁波市奉化区委改革办提供)

活动,在全区干部中牢固树立改革创新、争先创优的强烈意识,为体制机制创新提供了坚实的基础保障。正是由于奉化广大干部解放思想,实事求是,务实创新,才使这种开发新模式在奉化能落地生根和遍地开花,才使奉化赢得了加快发展、后来居上的信心和勇气。可以说,没有干部思想的大解放,就没有城市开发新模式的大发展。

提升品质是城市开发新模式成功的基础。土地运作是城市开发新模式的关键,也是政企双方合作的重大关切。城市区域开发必须加强整体开发规划、高标准选择社会资本进行一体化实施,提高工程建设质量,着眼长期化科学化经营;必须重视产业导入,培育高端要素流入,统筹基础设施、公共服务设施建设与民生、商业和产业项目建设,促进产城人有机融合,使开发区块成为配套好、产业旺、人气高的宜居宜业新城。只有通过高品质的土地综合开发,土地价值才能实现更大增值,从而更好地反哺城市开发建设。

互利共赢是政企合作成功的动力。在城市区域开发中,政企双方有时立场、目标存在不一致甚至是对立。如果处理得不好,必将影响双方合作。政府必须换位思考,正视企业合理诉求,找准共同利益并不断扩大共同利益。要坚持市场化方向,理顺政府和市场边界,明确政企在合作中的职责分工,最大程度发挥各自长处和作用。要积极创新体制机制,通过科学的制度设计,使企业和政府形成共赢目标并有效引导企业朝着目标行动,推动政企联手做大利益蛋糕,进一步扩大双方共享的基础。

(作者单位:中交城市投资控股有限公司;浙江省宁波市奉化区委改革办)



朝语学习班开班了

为了拉近与朝鲜族群众关系,国家发改委吉林汪清扶贫工作組日前成立朝鲜语学习班。常健、严畅、韩非池、张胜满、龚琦、王征、申子杭等挂职干部积极报名参加。同时,还带动东西部扶贫项目中来自浙江宁波的6位干部一同参加学习。

朴明杰 摄

“一窗改革”让吉林四平营商环境更优

□ 薛钦峰

去年至今,吉林省四平市开展“一窗受理、集成服务”改革。到一扇窗,办所有事,营商环境更优,企业获得感更强。

不久前,四平一家建筑企业部门负责人王伟急为20栋商业住宅办理预售许可证。在市政务大厅,五个无差别受理窗口的工作人员同时为王伟受理相关材料,负责审批的工作人员通过后台网络进行审批。短短两个小时,20栋住宅楼的预售许可证审批完成。

这个速度让负责办理建筑项目手续已有十几年的王伟有些惊讶。王伟

说,以前每栋住宅要准备17项要件,一份材料一份材料递交。“光录入要件就得3天,整个流程大概需要半个月。”

王伟给新华社记者看了一份商业住宅办证流程图,负责审批的整个流程。“总共需要跑40多个政府业务部门,以前光项目施工前的各种手续就要跑一年多,有时为了更快办完,难免找找关系,走走后门。”

四平市政务服务和数字化建设管理局相关负责人申明辉说,以前办事标准不完善,审批权限分散,政府各部门“自由空间”大,难以实现规则无偏见,导致“官老爷”作风频出,企业怨言大。

去年,四平积极打造“规则无偏

见、遇事不求人”营商环境,在市政务大厅推行“一窗受理、集成服务”审批模式,提升政务服务效能。

四平按照行政审批标准化建设要求,对纳入“一窗受理”的行政许可和公共服务事项进行标准化流程再造,编制办事指南,制定事项的标准化材料清单和所需材料范本。

同时,落实“三集中、三到位”,即各部门审批事项向审批办集中,审批办向政务大厅集中,事项向网上集中,同时要求事项进厅到位、授权到位、电子监察到位。这让企业到一扇窗,办所有事成为可能。

据新华社消息,四平现在将44个部门的1229个事项受理权转交市政

务大厅,用10个无差别受理窗口替代改革前的60多个窗口,以“前台综合受理、后台分类审批、窗口统一出件”的办理模式运行,解放了大量人力物力的同时,办理效率大幅提升。

今年年初,四平市肿瘤医院打算扩建。因不了解项目办理流程,副院长刘宝伟有些犯难。“我去政务大厅说明了情况,没想到每一个程序准备什么材料,限时多久办完,下一步做什么有人指导,只要到无差别窗口就能办。”刘宝伟说。

刘宝伟表示,今年七八月份,医院的新项目便可开工建设。“所有事项所需材料和办事时限都是标准化的,按章办事,效率很高,不需要找关系。”