

工作研究

关于栖霞市城市资产经营情况的调查

黄玉兵,周新江

(栖霞市国土资源局,山东 栖霞 265300)

城市资产经营是市场经济条件下一种全新的城市建设理念,也是加快城市建设的必由之路。其实质是将经营的理念贯穿于城市规划、发展、建设、管理的全过程,对构成城市空间和城市功能的自然生成资产(土地、水等)、人力作用资产(道路、桥梁)和相关延伸资产(道路冠名权、广告发布权、开发权)等通过合理开发利用,在满足城市公共需要基础上,对部分可进入市场经营管理的城市资产,通过拍卖、出租、转让等形式有效运营,并把营运收入重新投入到城市建设,形成“投入—产出—再投入”的良性循环机制,从而实现城市建设市场化、投资主体多元化、设施利用商品化。在当前,各地都在积极探索城市资产经营,并取得了明显成效。栖霞市如何进一步挖掘城市资产增值潜力,增加城市经营收益,加快城市发展步伐,对此,笔者专门进行了调查。

1 栖霞市城市资产的经营现状

2002 年以来,栖霞市按照“一切资源归国家,一切城市资产收益归政府”的城市经营思路,不断加大城市资产经营运作力度,取得了一定的成效。

1.1 城市有形资产经营取得实质性进展

近几年,栖霞市在城市有形资产经营上主要抓了土地资产和矿产资源经营。一是搞好土地资产经营。到目前,全市累计储备土地 61.07 hm^2 ,对外出让土地 48 宗 29 hm^2 ,成交价款 1.36 亿元,实现政府收益 1.05 亿元。在形式上,主要是采取土地“招拍挂”和土地置换。在土地“招拍挂”方面,2002 年底,公开拍卖原电大和棉纺厂 2 宗共计 0.44 hm^2 土地,其中原电大 0.26 hm^2 土地拍卖成交 750 万元(每亩高达 192 万元),创造了全市亩均土地出让单价的最高记录,同时也开创了城市资产经营的先河。

2004 年,原总工会驻地和针织厂区域土地进行公开挂牌拍卖,实现经营收益 3450 万元。在土地置换方面,原农业局驻地区域公开招标拍卖,共取得转让收入 1840 万元;就地而起的金岭商贸城投入使用后,方便了城市居民购物;利用这部分土地转让收入,在市中心规划建设了占地 5.6 hm^2 的文化广场,既解决了城区多年没有公共娱乐场所的问题,又有效拉动了三产的发展。二是搞好矿产资源经营。主要是对总投资达 7 亿元的东源水泥项目,积极探索国有资产的有序退出,将东源水泥股权进行了转让,取得了国有股权转让收入 5500 万元。

1.2 城市无形资产开发经营初见成效

在广告经营权方面,按照《栖霞市城市广告位使用权经营管理办法》,全市共出让广告经营权 2 项,获得出让收益 118 万元。分别是:2003 年,出让新世纪广场广告经营权及冠名权,取得收益 58 万元;2004 年,出让振兴路段广场经营权,获得经营收益 60 万元。在旅游资源开发经营权转让方面,将艾山温泉等旅游资源的开发经营权转让给青岛融基集团,借助外力进行开发建设和包装推介,促进了旅游资源的有效利用。

1.3 多元化城市建设融资取得实效

实施市场化运作,加大融资力度,创新融资方式,有效地促进了城市建设。一是通过抵押贷款方式融资。以国有资产经营公司为主体,以城市资产为抵押贷款,融资 2800 万元进行经济开发区南区标准厂房、职工公寓建设;融资 8000 万元用于文三线、牙西线等公路改造;融资 3000 多万元进行了悦心亭大酒店建设;融资 2000 多万元用于牟氏庄园的搬迁改造。二是通过招商引资方式融资。通过与香港华荣燃气有限公司合作,由港方投资在市区新上煤气

收稿日期:2004-10-08;修订日期:2005-04-15;编辑:王先起

作者简介:黄玉兵(1978-),男,山东栖霞人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作。

管道,目前已投资 600 余万元,铺设主管道 7.5 km,给 400 余户居民安装了煤气管道;与韩国三能株式会社合作,引进了总投资 2980 万美元的霞光旅游项目。三是通过政策引导方式融资。在迎宾路改造期间,通过制定适当的优惠政策,共吸纳社会资金 3500 万元,较好地解决了改造资金筹措难的问题。

2 栖霞市城市资产经营存在的问题

近年来,尽管栖霞市在城市资产经营方面进行了积极探索和实践,取得一些实质成效;但总的来看,仍处于起步阶段,经营的深度和广度有待于进一步挖掘和拓展。

(1) 城市资产经营的认识还不够到位。主要表现在经营城市的思路还不够开阔,经营范围相对狭窄,仅在部分领域进行了初步尝试;受局部利益的影响,一些部门对城市资产经营的认识不足,观念还没有真正统一到“一切城市资产归政府所有”上来。

(2) 城市资产经营的潜力挖掘还不够深入。一是在土地存量资产盘活上,目前市区一些黄金地段,未得到有效开发和利用,城市资产价值不能够有效变现。二是在城市基础设施资产经营上,城市道路、供水、排水、园林绿化、垃圾处理等设施的建设经营,尚未完全推向市场进行企业化操作。三是在城市无形资产经营上,大量的无形资产,特别是城市土地开发权、使用权、经营权、公交线路特许经营权、道路冠名权、广告经营权及旅游景点开发经营权等的经营潜力,还没有充分挖掘出来。

(3) 城市资产经营秩序还不够规范。目前,城市资产在经营主体上还不够明确,仍然分散在相关职能部门手中。各行政管理部门利用各自的行政管理权限,经营管理所管辖范围内的城市资产,客观上造成了部门阻力和行政干预,导致经营秩序不规范

3 搞好城市资产经营的几点建议

为进一步搞好城市资产经营,加快城市建设步伐,壮大城市经济,增加财政收入,针对栖霞市现状,提出以下建议:

(1) 进一步强化城市资产经营理。大连市巧用城市资产经营理念,使财政收入由 1992 年的 20 亿元增加到 2000 年的 100 亿元,其中仅循环用于城市建设的资金就达到 40 多亿元。栖霞市经济基础薄

弱,财力紧张,抓好城市资产经营尤为重要。建议采取多种形式,进一步增强城市资产经营意识,彻底摒弃那种视城市资产为简单社会公益载体和经济载体的传统理念,牢固树立城市资产经营“一盘棋”的大局意识,以确保城市资产经营工作顺利开展。

(2) 进一步明确城市资产经营主体。根据栖霞市政府下发的《关于搞好城市资产经营的实施意见》(栖霞发[2002]18 号),进一步明确一切城市资产归政府所有;国有资产经营公司为城市资产的经营主体,代表政府实施城市资产经营权,行使企业出资人的职能。要采取相应措施,逐步将部门掌握的、尚未市场运作经营的城市资产剥离出来,交由国有资产经营公司统一经营、管理。国有资产经营公司作为城市资产经营主体,应严格按照市场规律运作,进一步规范经营行为和操作规程,切实承担起城市资产经营的职责和义务,促进城市资产保值增值。

(3) 进一步挖掘城市资产经营潜力。一是切实搞好有形资产经营。一方面,重点搞好土地资产经营。按照“政府规划、土地储备、计划供应、招拍挂出让”的运作方式,高度垄断城市土地一级市场。以市土地储备中心为依托,运用信用担保、抵押贷款等多种融资手段,盘活城市存量土地,加快土地收购储备步伐;并科学合理供地,运用市场机制调节地价和房价,搞活土地市场。加大“生地”的整理和开发力度,积极推行“净地出让”、“熟地出让”,提高土地资产价值。加大招标、拍卖、挂牌出让力度,加强监督检查,坚决制止经营性用地协议出让,以实现土地资产经营效益的最大化。另一方面,抓好城市基础设施资产经营。积极推行城市基础设施建设市场化运作方式,按照“谁投资、谁经营,谁受益、谁担风险”的原则,采取股份合作、股权融资和 BOT, TOT 等多种形式,吸引多方资金参与城市基础设施建设经营。如园林绿化、环卫保洁、排水、供水等设施的建设经营,可向社会公开招标、打破“管养合一”的传统管理体制,通过产权转让、入股、拍卖、使用权出让、经营权出让等方式,将城市基础设施部分或全部推行市场,进行产业化、市场化经营。二是着力强化城市无形资产经营。在加大城市广告经营权力度的基础上,借鉴莱州市的经验做法,将道路桥梁冠名权、公交线路经营权、公用设施冠名权以及旅游景点开发经营权等其他城市资产推向市场,进行公开出售,最大限度地变现资产、置换资金。