

搞好县级城市经营 促进地方财源建设

○ 彭芳



经营城市，是在建立社会主义市场经济体制进程中出现的新事物。它以一种新理念、新机制、新举措，开创了一条推动城市现代化建设的新路子。目前，各地普遍形成了经营城市的理念，而经营城市无论是投入、运作、管理还是收益、分配，都离不开财政的参与，特别在当前县级财政比较困难的情况下，县级城市经营与县域财源建设的关系将更为密切，城市经营已成为县级财政最富活力的新兴财源。

经营城市就是将城市视为一个企业，将城市的未来发展视为产品，运用市场经济的手段，对构成城市空间和城市功能载体的自然生成资本(如土地)和人力作用资本(如道路、桥梁等基础设施)及相关的延伸资本(如广场、街道的冠名权)等进行集聚、重组和营运，从中获得一定的收益，再将这笔收益投入到城市建设的新项目中去，走“以城建城”、“以城养城”、“以城生财”的市场化新路子。县级政府在经营城市过程中，应通过一系列措施，努力把价值管理覆盖于城市有形资产与无形资产经营的各个领域，以实现经营效益的最大化，促进城市财源建设，达到城市建设与财源建设“双赢”目标。具体应抓好几方面的工作。

一是对机关事业单位经营性房产统一经营，实行对外租赁的价值管理。目前各地机关事业单位经营

性房产管理都比较乱，实际上是把以国有土地为主的国有资产的收益，变成了“预算外之外”的部门收益，造成了城市资产和财政收入的流失。随着城市经济和第三产业的快速发展，今后，这一块资产聚集资金的潜力非常大，可以实行“四统一”的价值管理模式，即实行统一公开招标租赁、统一收取租赁费、统一按比例返还房产单位管理费、统一归还房产单位基建投资贷款。如果做好这项工作，每年可为财政带来可观的收入。

二是将土地与“三权”捆绑拍卖，发掘土地资源内在价值。土地是最大的国有资产。为了切实提高城市土地资产收益，在政府高度垄断土地一级市场的基础上，要改革过去只出售土地使用权、由开发商自行开发经营的单一模式，将土地使用权、房地产开发权、开发收费优惠权“三权”合并作价，公开拍卖。通过采取这种方式，一些地方的土地收益水平可以比过去协议出售价提高6—8倍。

三是充分用好无形资产受益权，向无形资产要效益。可以将道路、公园、广场、绿地等建设项目的冠名权、广告设置权等无形资产通过拍卖、租赁、转让方式筹集建设资金。对在短期内难以回收资金的项目，政府可以投入一定数量的股本金，参与企业投资与经营，或建立补

偿基金，对中标价格与政府定价之间的差额进行补偿。

四是跳出就收益抓收益的“小圈子”，坚持“短期投入，长期产出”，建立城市资产收益投入与城市建设紧密结合的新机制。一方面，要将经营收益资金最大限度地集中用于城市重点工程建设，促进城市建设发展。对经营收益资金，政府要在加大财政调控力度的同时，实行政策引导，限定最低投入比例，控制投资方向，保证经营收益资金来源不断地投入到城市建设中去，走“以项目带城建”的路子。如对城建开发项目的政府收费可设立财政专户，进一步加强监管，确保集中使用。另一方面，要重视对投入产生的新城市资产的经营管理，加大市场化运作力度，能进入市场的要进入市场，能放开经营的要放开经营，努力使其形成经营收益的最大化，通过“投入——收益——再投入——再收益”的循环，形成城市资产收益与城市建设二者互动扩张的机制。

经营城市是一件新生事物，其发展过程中受多种因素的制约，因此搞好城市经营需要解决以下几方面的问题。

一是要冲破思想观念的束缚。彻底改革计划经济条件下城市建设管理的模式和思维方式，实现城市资产作为不变资产到可经营资产的转变，城市建设作为市政公用事业

到资本经营的转变。政府作为城市资产所有者到经营者的转变,首先要进一步转变政府职能,提高办事效率,把市场经济意识和经营城市意识渗透到城市建设政府决策实施的所有行为中,不断发掘可供经营的城市公共产品,实现政府经营城市的最大收益。

二是要破除利益冲突的障碍。在县级城市资产中,国有的、集体的、农民的、居民的,产权关系复杂,各种形式并存。政府在经营城市资产中,尤其是在经营土地资产过程中,必然会引发各种利益分配上的冲突。要实现政府对城市的有效有序经营,必须果断处理好各种利益分配关系,树立政府在支配城市土地、公共设施等城市资源上的绝对权威,实现政府对城市资产的有效经营,提高城市经营对财政的贡献能力。

三是要开拓资金筹措的途径。政府经营城市要用好、用活、用足方方面面的资金,即通过招商引资,引进外面的钱;争取上级财政支持,用好“上面”的钱;盘活设施资产,变

现过去的钱;启动民间投资,用好身边的钱;密切银企关系,借出银行的钱。实践证明,只要思路对头,运作得力,无钱可以变有钱,死钱可以变活钱,别人的钱可以变成自己的钱。

四是要讲究经营方式。一要明确经营主体。在现阶段经营城市,只能由政府作为经营主体,通过市场运作的办法,经营好国有、公共产品。因此,政府在经营城市中,必须把城市国有资产的所有权、经营权进行剥离,组建新的投资主体,建立法人治理机构,赋予独立、完全的法人资格,代表政府行使城市经营权,防止城市资产经营权多元化,防止政企不分、产权不清、责任不明,防止政府利益化为部门利益,甚至异化为个人利益,造成政府收益的大量流失。二要加大改革力度。要推动城市公用事业走向社会化服务、产业化发展,市场化运作、企业化经营,对那些管理与经营相混的事业单位如土地开发管理所、房地产开发管理所、路灯管理所、环卫所、市政养护所等,必须尽快实行管理与

经营分开,对可以经营的部分实行市场化运作,鼓励各种经济成份通过招投标参与市政养护、卫生保洁和城市基础设施建设等市场竞争,为政府经营城市创造良好的前提条件和平等的竞争环境。三要搞好调查摸底,建立健全城市资产档案。这是搞好城市资产经营和城市财源建设的基础和前提。财政、国资、建设、城市资产运作中心等单位,要组织专门队伍,对所有城市资产,进行一次集中广泛调查。在此基础上,对于可以经营的资产项目,逐单位、逐项目的进行登记造册,立档建卡。条件成熟时可以组建综合性城市资产运营中心(公司)。四要坚持经营理念。政府经营城市,必须用经营理念规划建设管理城市,克服和防止因规划失误造成的浪费,发挥政府城市建设资金的最大效益,提升城市形象,改善城市环境,创造管理与经营效益,增强城市经营对财政和社会的贡献能力。

(作者单位:山东省宁阳县财政局)

* 短 讯 *

通州市 60 位财政所长竞争上岗并接受警示教育

8月15日,江苏省通州市149人报名竞争财政所(分局)正副职位,经笔试、测评、面试、考察四个环节的客观、公正的紧张角逐,按职位设置和得分排列,60名正副所(分局)长职位各得其主。揭榜公布第一天,通州市财政局组织60名新上任的正副所(分局)长及全体局机关干部前往市党风廉政警示教育基地接受警示教育。在基地内,他们观看了警示教育图片展和录像片,局



财政干部廉政签名。 摄影 徐通

领导结合财政实际,上了一堂别开生面的警示教育课,并举行了“廉洁自律——财政干部的庄严承诺”的签字仪式。新任正副所(分局)长及机关干部在9米长的红字白底的条幅上落下了自己的名字。新任正副所(分局)长表示,就职伊始,一定要牢记党的宗旨,遵纪守法,克己奉公,依法理财,规范运作,文明执业,做人民满意的财政公务员。

(马亚光)