

加压“大西安” 竞争“新长安”

面对关系调整、跨区域管理、架构演进,大西安怎么办

张延龙 报道

不久前,国务院以国函〔2014〕2号文批复陕西西咸新区成为国家级新区,对于陕西而言这当然是大事件,然而以更长的历史视角打量——成为国家级新区后,它与西安、咸阳的关系将如何调整?它的管理体制乃至跨区域的协调管理体制将如何革新和突破?整个大西安的城市形态和架构将如何演进?

西安市方面对这一事件表面反应平静,但在一些场合和实际工作中,变化已经悄然发生,有西安市的官员说,西咸的国家级新区获批后,西安的一些机构工作作风改进很大,“大家开始自我加压,提高竞争力”。

这一进程指向何方?国家发改委经济研究所副所长宋立一语道破:“‘大西安’的建设任务,不是要建一个新西安,而是要建立‘新长安’”。

非行政区划定义的城市

什么是大西安?

按照陕西省政府的官方表述,大西安包括西安市、咸阳市和西咸新区——这样的表述多少有些奇怪和重复,因为作为一级开发区,西咸新区并没有自己独立的行政区域,它的规划范围全部位于西安、咸阳两市。

一位西咸新区的官员试图解释这个表述:“西安、西咸新区和咸阳市,三个并立的主体,这并不矛盾”。

这样的格局,可以说是进步,但其实也是很多人所不愿意看到的,有当地专家讽刺说,西咸一体化搞了十几年的一大成果,是把两个利益主体,搞成了三个。

为什么这样讲?他说,从2002年陕西正式提出西咸一体化构想,两市开始自行磨合,但又是磨而不合,连对开公交都未实现。到2009年,陕西省决定设立“西咸办”进行“市级开发、省级协调”,最终演进成如今三家利益主体,情况更加复杂。

局面看似更复杂了——两家磨合就已经这样难,三家岂不是更难?而按这个逻辑继续推论,让西安与咸阳合并成一家,岂不是完美?

回到问题的起点,大西安到底是什么?很显然,陕西省决策层给这个概念所赋予的,是一座新的城市——超出行政区划和行政概念的城市,对于中国传统依赖于自上而下、高度集中的行政区所形成的城市而言,这是个全新的定义。

大西安终要实现,就是将西安、咸阳这两座相隔不到30公里的城市,建成一体化的大都市,对格局演进的评价,归根到底,评价标准并不是越简单越好,或者越复杂越好,而是怎样做,才能最有利于两市接壤地带这块城乡结合部的充分城市化。“有不知道的朋友问,你们西咸新区在哪里?”前述那位西咸新区官员自嘲说,“我们会讲,我们在西安国际化大都市的核心区,说的再详细一点,就是咸阳市城乡结合部”。这种对当下处境的自嘲,其实正是他们所要面临的使命。

这样看,西咸合并或者三分咸阳的提法可能短期内起到效果,但本质上是观念的倒退——因为它的逻辑前提是默认了行政力量在城市化中要起到决定性作用,实际上,也就扼死了未来城市要革新、突破的种种可能。

失去的机会

2002年陕西省提出西咸一体化构想,当时恰逢中国城市化高速发展进程的开



端,但在此后相当长的时间里,两座城市都没有把这片区域当做重点来规划发展,而是四面八方向外扩张。

十几年转瞬即逝,宏观环境已经发生巨大变化,高速飞驰的城市化模式已结束。宋立说:“发展到今天,超高速增长阶段可能基本上已经过去了,接下来可能是一个次高速增长阶段,在这个阶段,区域之间的竞争要加强,而地方的发展将相对静止。”

相对静止的含义是,“一个地方现在在全国排在什么次序,十年以后,可能仍旧是这个次序,十年以后照一张相你的城市是什么面貌,可能就是现在的面貌,就像我们现在看欧美,看日本一样。”

最佳时机已经错过,如今的问题是,大西安还有没有机会?

一年前,宋立接受记者采访时谈到大西安的处境,他说,陕西必须要站在国家的战略上看问题,考虑国家需要什么?看陕西能做到什么?进而争取得到中央政府的响应。

而今年伊始,国务院就下发国函2号文批复西咸新区成为国家级新区,这显然意义重大。众所周知,每一个国家级新区背后都承担了一项全局性的改革、探索使命,按照国务院的批复,西咸新区所承担的使命是“创新城市发展方式”。

按照中央在布局新型城镇化方面的种种考虑,未来要推进的新型城镇化进程和要弱化行政力量所起到的作用,而怎样做到“去行政化”?这一点还没有多少现成的机制、经验可循。

同样,横跨西安、咸阳两个行政区的西咸新区,则几乎是中国大量行政区划利益矛盾产生问题的缩影,它必须要解决好这些问题才能继续向前走,这一点,既是它自身面临的困境,也是中央所赋予它的使命。

观念、立场和利益

客观来讲,在当下要做到这一点,非常难。

西咸新区的身份、权责,来自于两个文件——陕西省编办批复的《关于陕西省西咸新区开发建设管理委员会机构设置的批复》,以及陕西省政府下发的《关于加快西咸新区发展的若干政策》。前者简称12号文,后者简称46号文。

按照12号文,西咸新区管委会由原陕

西省西咸办改设为新区管委会,具有省级部门经济管理权限和规划、土地、建设、环保等行政管理权限;46号文进一步明确,西咸新区管委会是省人民政府派出机构,代表陕西省人民政府行使有关西咸新区开发建设的管理权。

但实际情景是,在分级政府事务中,规划权、建设权等权限属于市级政府,规划许可证、施工许可证、房产证等证照的核发都在市级部门,而对于新区发展至关重要的土地问题,储备、交易、征地权在区县级政府,土地证则由市级部门下发,“以土地权限为例,西咸新区所获享的陕西省国土厅相关权限,实际上只有土地指标”。

“我们有土地指标,但自己无法征地、挂牌、交易,更没有相应的规划建设权”,一位西咸新区官员说,“所以大量工作都需要西安、咸阳两市以及区县政府的配合”。

很多情况下,涉及到的区县并不乐于进行这种配合,在政府内部,有一种根深蒂固的观念认为,西咸新区划走了原本属于咸阳或者西安的地盘,因此,为西咸新区服务还是为西安市(或者咸阳市)服务,是“屁股坐在哪边”的立场问题。

立场观念背后必然隐藏着利益主体,这种“主政一方,就要对地方利益负责”的观念背后,地方利益到底是代表了当地市民的利益?或者是财政税收?还是部门审批利益、政绩利益?到底孰轻孰重,则很难说的清楚。

相比于漫长的观念革新,西咸新区和传统行政区形成分工和利益分配机制是更加迫在眉睫的事,据西咸新区的官员透露,目前他们跟咸阳市的财税分配机制已经大体谈妥,但跟西安市的谈判还未开始。

而就现实而言,西咸新区处理与行政区关系改革的出路,一是走滨海新区的路子,进一步“行政化”——撤销区县级行政区,建立下属经济功能区工委和管委会,进而直接领导街镇,即把新区的行政权力充分做实。

另一条出路则是放弃争取行政权力,采取更灵活、更市场化的方式来撬动西安、咸阳各项行政权,进行广泛的利益合作和利益共享。

政治晋升博弈激励

西咸新区可以变得更市场化、学习各

种更灵活、更有效的合作方式,然而要使这些努力真正有效,可能需要更顶层的制度设计——尽管这是个老生常谈的词。

观察过去西安、咸阳两市为何磨而不合,通常讲,是行政区划利益、地方利益阻碍了合作的进行。

但地区之间的合作和产业交流会给双方带来更大的价值,这是一个“将蛋糕做大”的游戏,而非零和游戏。

不同行政区之间官员的竞争,表面上看是在为GDP和财税而竞争,但本质上是政治晋升和政治收益而竞争,北京大学光华管理学院教授周黎安曾建立过一个模型来解释国内长期以来存在的行政区合作难以进行的问题——“在政治晋升博弈下,在地方官员的行为对邻近地区存有溢出效应的场合,政治晋升博弈的基本特征就是促使参与人只关心自己与竞争者的相对位次”。“在成本允许的情况下,参与人不仅有激励做有利于本地区经济发展的事情,而且也有同样的激励去做不利于其竞争对手所在地区的事情——对于那些利己不利人的事情激励最充分,而对于那些既利己又利人的合作则激励不足”,研究得出了这样的结论。

这也可以解释,为什么上海跟长三角临近中小城市的合作常常很愉快——因为他们并不是政治竞争对手,而京津合作则屡屡难以推进。

西安、咸阳过去面对这样的问题,现在以及未来,它们和西咸新区也面临同样的问题,西咸新区可以采取比过去两市磨合更灵活的合作化合作,也可以尝试变的更有实权、更行政化,但归根到底,三者的合作仍要受到“政治激励”的约束。

要解决这一点,需要陕西省决策层在官员考核体制上作出进一步改革。在这之前,就有西咸新区的官员在同记者聊天时提出困惑,“可以建立在西安、咸阳和西咸新区之间处级官员的流动机制,让我们三家人变成一家人啊!”

他的困惑已经触及到了问题根本,而且可以想的再远一点——比如说,将西安、西咸新区和咸阳市合并为一个考核单位,不再分地考核,使“大西安”中彼此不再成为政治晋升对手,政治成绩能够三市所共享,进而建立囊括三市、区县党委政府、开发区管委会的官员大流动机制。

蓄水池不蓄水 “合村并居”前后受困

种昂 报道

从2010年开始,张云顺的老家济宁汶上县杨店乡开始新一轮城镇化改革:土地集中,向种粮大户、合作社流转;人口集中,周边多个村落合并为一,搬迁至新建的中心社区。

城镇化并非城市化,其中隐含着两个命题:其一,让留守的农民离开乡村,搬进城镇;其二,让进城务工的农民退出城市,在城镇安置。政府希望新建的城镇成为农村人口汇集的蓄水池,以缓解大城市的拥堵。

原本,张云顺一直在村里的木材厂打工,合村并居后村里小工厂纷纷拆除。搬进崭新的社区,住进拔地而起的高楼后,他却发现,新建的城镇一时难有就业的机会。于是,张云顺不得不跟随着成千上万打工者的脚步,离开城镇,涌向城市,逆流而上,成为城市的新居民。

放弃种地

“种地一年到头才两千多元的收入,只能维持温饱,根本无法致富,而做木工一个月的收入就有1800元。”在他的眼里,为了种田请上一两个月的假,很不划算。

由于国内工业与农业产品一直存在着剪刀差,从事工业获得的收入远远超过农业,逐渐,村子里年轻人被吸引到城里打工,很多土地开始撂荒。张云顺也曾劝年近六十的父母干脆种树,省心省力。可固执保守的父母始终不肯答应。

从2008年起,新一轮城镇化试点在全国各地展开。城镇化的本质是改革旧有的“人—地”关系:首先,农村土地流转集中,通过机械化设施与现代化技术的应用,提升农业规模、产值,并节余出大量劳动力。而对于过剩的“人”,则通过合村并居、新建城镇集中安置。

2009年,山东省召开了全省城镇化工作会议,拉开了新一轮城镇化改革的序幕。其中,土地流转集中率先在各地启动。

从那时起,张云顺所在的济宁汶上县陆续涌现出许多种粮大户、合作社、家庭农场,他们从农民手中将分散的土地流转过来,集中耕作、规模化生产。从“大包干”分地至今,整整30年了,张云顺的父亲也从当年的小伙变成了头发花白的老人,身体已大不如前。在全家的劝说下,这3亩多地以每亩750元的价格流转给村里的种粮大户,租约一直签到了2028年。

近百亩连片的土地集中到种粮大户手中后,“大包干”初期形成的田埂首先被推平。近百亩的土地,播种、收割、加工全部机械化作业,只需四五个人即可完成。所需农业物资,如种子、农药、化肥,全部统一采购,聘请农业专家指导种田。年底核算下来,每亩地成本更低,产量更多,收益更高。

从此,祖祖辈辈世代为农的张云顺家放弃了种地,每年秋收后只需到流转土地的种粮大户那里兑现租约。播种、灌溉、收割这些昔日最为熟悉的场景,对张云顺来说,已然成为儿时的记忆。老父亲曾多次感慨道,“儿子这一代不想种地,孙子这一代无地可种。”

截至2013年底,汶上县土地流转面积已达22.55万亩,占该县家庭承包耕地面积的28.2%。山东全省已有1500多万亩耕地实现了流转集中。

合村并居

2009年,汶上县城镇化改革开始试点“合村并居”。杨店乡周边王村、张楼、于村、杨店村等10个行政村全部拆迁、合并到新建城镇——滨湖社区。按照规划,这是一个总建筑面积达4665万平方米、可容纳12万人的新型城镇。张云顺家所在的村庄也被并入其中。

张云顺坦言,父母对于土地流转尚能接受,可舍弃世代居住的村子、搬到一个完全陌生的环境,改变数十年形成的生活方式,心里十分抵触。因为从村里搬进社区、从世代居住的祖宅搬进崭新的高楼,居住环境的变化让张云顺一家感受到的是生活方式的迥异。

在新建城镇里,林立着整齐的高楼,交织着笔直的柏油马路,超市、商店、卫生所等公共服务设施一应俱全。不过,感到尴尬的是,张云顺很快发现自己在社区里无事可做。

尽管社区里有餐馆、商店,但都收入不高,也无法满足张云顺的就业需求。而原来的村落已被合并,分布在村里的众多小企业纷纷拆除,如何找工作成了张云顺遇到的新难题。

原本在家种地、尚能干活的老人也纷纷萌生了进城打工的想法。以前所谓的“空心村”,留守的尽是些老人孩子;如今新建城镇、社区中,随处可见的仍是这一群体。张云顺感觉,社区更像是一个大型的养老院。

城镇化改革的初衷,一是让留守的农民从村里搬进城镇;一是让部分打工的农民退出城市,在城镇安置。目前,越来越多的留守农民将土地流转出去,不再需要耕种劳作,离开农村、搬进城镇已然没有了障碍。可如何唤回涌入城中的壮劳力、平息不断高涨的打工潮,却成了城镇化的新难题。

闲了大半年后,2013年10月,最终张云顺不得不离开新建的城镇,舍弃老人孩子,与同乡一起去济南西部一个建筑工地做装修。

张云顺打工的这片工地是济南正在开发中的西客站新城。尽管国家出台政策引导农民在城镇安置,可到处施工的城市却让张云顺感到,从大城市到小城镇均在扩容、争夺人口资源。与家乡的社区相比,大城市有着更多的就业机会,有着更好的教育、医疗资源。有了无地可种,他更希望在大城市买房落户。

华西股份量价齐跌 中国第一村艰难转型

杨可佳 报道

世事变迁,曾为中国第一村华西村带来滚滚利润和荣耀的传统业务正在走向没落,而新的业务培育还没到成熟的时候。需要指出的是,面对主业亏损的现状,华西股份早已开始出售金融资产来维持生计。不过,艰难转型这一过程并没有一个具体必然的时间表。

据介绍,华西转型思路有两个,由数量向质量转,由体力向脑力转。对资本市场逐步深入,华西已参股了国内6家银行和2家证券公司,华西村商品交易所也即将开业。

主业量价齐跌

华西股份3月11日晚发布的2013年业绩报告显示,公司去年实现营业收入22.14亿元,同比减少16.5%;实现净利润4481.73万元,同比下降67.64%。

公司主营的化纤产品面临了前所未有的经营压力,化纤经营出现困境。

化纤生产为华西股份主营业务,主要涉及聚酯切片和涤纶短纤维的制造和销售。由于近几年来,化纤产品竞争激烈,行情持续低迷,价格难以有效提升,公司的化纤产品经营已经处于亏损状态。

年报显示,2013年,华西股份主营产品涤纶短纤维销售量较上年减少13.49%,生产量较上年减少13.29%。同时,受市场环境恶化的影响,产品销售价格下降,盈利水平下滑,涤纶短纤维销售收入较上年下降了17.68%,毛利率减少了07个百分点。

受新增产能大量释放和下游需求增速放缓的影响,国内化纤行业在2012年步入盈利低谷,化纤板块上市公司还曾出现整体亏损的情况。虽然进入2013年,化纤行业的生产呈现出平稳回升的状态,但总体形势仍不乐观。

华西股份表示,主要受化纤市场行情低迷的影响,公司2013年度涤纶短纤维产品产销率下降,年末库存量较年初增加了4589%。

艰难转型

面对主业亏损的现状,华西股份早已开始出售金融资产来维持生计。

报告期内,华西股份出售华泰证券股票225万股,实现投资收益224470万元。更值得关注的是,作为华西股份控股子公司江阴华西化工码头,在2013年也为公司贡献了397906万元利润。

由于华西化工码头盈利能力比较强,而且利用仓储这一平台,降低了公司的化纤原料进口成本,目前华西股份已经将华西化工码头作为最大盈利点进行培养。

对此,华西股份还表示,未来将不断做大做优现有的仓储业务,创新业务范围和服务形式,形成特色鲜明的现代仓储物流体系,扩大电子盘交割库业务,搭建银企合作服务平台,拓展仓储物流服务范围,扩大业务量,稳定提高企业经济效益。

不过,这对华西股份业绩改善的持续性还远远不够。为此,华西股份再次寄希望于通过开拓其他业务来扭转业绩。

去年9月24日,华西股份宣布,公司全资子公司江阴华西村投资有限公司与公司控股股东江苏华西集团公司、屏边丰磊投资有限公司签订《大理石资源开发投资合作协议书》。协议约定三方共同出资成立云南省屏边华西矿业有限公司,其中华西投资认缴出资为2500万元,以现金方式出资,占注册资本的25%。

华西矿业经营大理石等非金属材料及矿产品、建筑材料的开采、加工、批发、零售,国内贸易及进出口贸易。根据协议,华西矿业利用云南省屏边县丰富的天然石材资源进行大理石开采、加工,该项目总投资约12亿元,首期拟建设年产3万立方米大理石荒料矿山,配套建设年产100万平方米饰面板材加工厂。

华西股份表示,此次投资目的在于为公司拓展新的业务领域,提升公司的收入水平和盈利能力,为公司打造新的利润增长点。不过,由于大理石矿山的建设期为12个月,大理石板材加工厂的建设为18个月,因此大理项目在2013年还未能华西股份贡献业绩。