

稳增长施压 重大项目占补平衡将有突破 A4

经济转型“结构性”阵痛不止 稳增长政策加码不停 A5

移民潮会冲垮欧洲壁垒吗? A8

PPP 立法重启 特许经营法年内有望出台

本报记者 杜丽娟 北京报道

特许经营法立法工作经历了一段时间的暂停后,目前发改委和亚行已经重新启动了该法规的立法工作,其中亚行对特许经营立法(PPP)起草工作给予了40万美元的技术援助。

记者获悉,这次立法参与人员更加多元化,专家成员包括中国、法国、英国、澳大利亚等国在内的5名专家,研究领域范围涵盖了理论和实践两方面。目前该小组已经完成第一阶段的研讨会和第二阶段的起草文件流程。

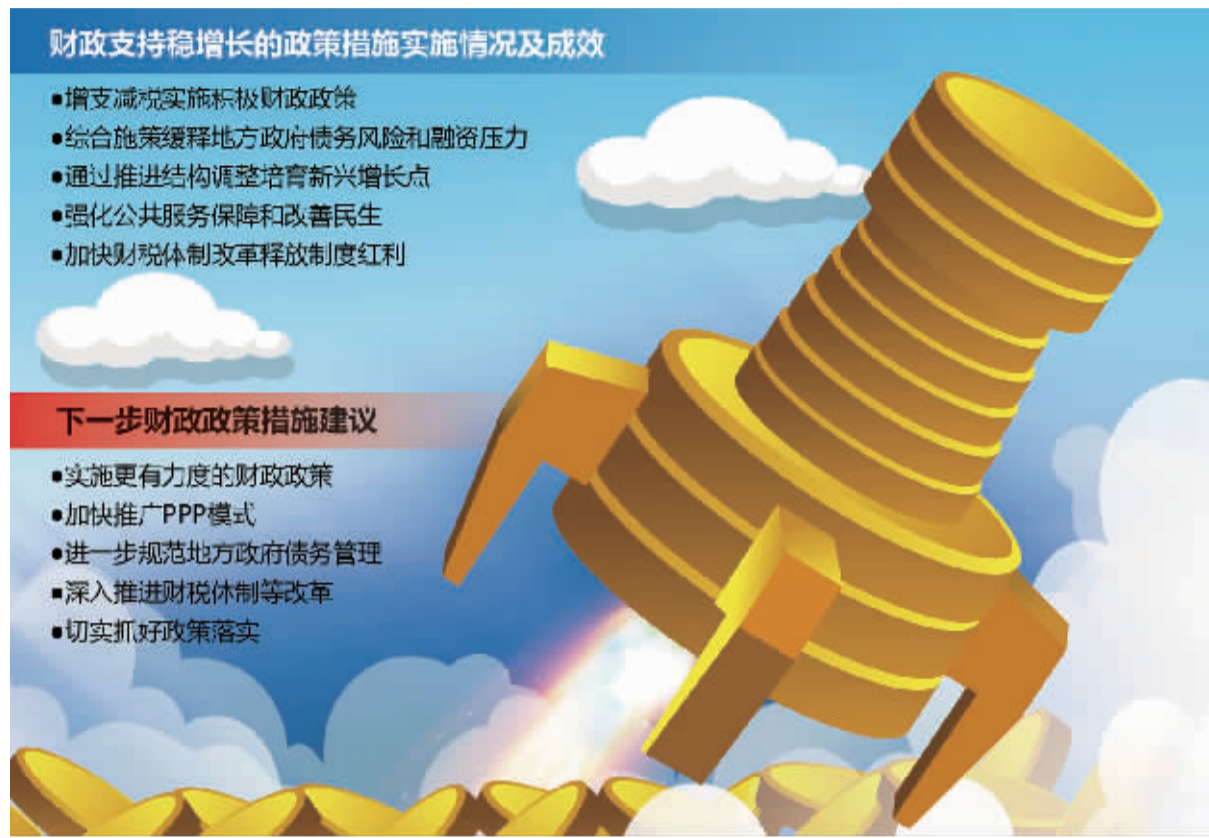
值得注意的是,和此前的立法起草文件不同,此次方案更注重实践中遇到的问题,比如,如何提高社会资本参与积极性,解决社会资本难进入的问题,同时根据国际经验,为PPP立法早日完成提供借鉴。《中国经营报》记者独家得知,目前专家正在对第二阶段的内容进行完善,并在年底上报,如进展顺利预计有望年底出台特许经营法立法草案。

草案起草

作为亚行支持PPP立法的硬性条件,发改委先行出台了PPP管理办法,以此为PPP立法积累经验。

“作为专家组成员,我们希望有这样的法律出台,但是一套法律出台要经过各方的考证,目前发改委已经对之前出台的管理办法落实情况进行检查评估,预计下一步就是要尽快完成《特许经营法》立法草案。”特许经营法立法研究首席专家金永祥说。

作为方案的牵头部门,去年5月,发改委首次发布了《基础设施和公用事业特许经营法(征求意见稿)》(以下简称《特许经营法》),并公开征求意见,也是在这一年,我国掀起了推进PPP发展的浪潮,因此这部法律被认为是PPP领域最重要的法律,在学界甚至被称为PPP立法。



本报资料室/图

财政支持稳增长的政策措施实施情况及成效

- 增支减税实施积极财政政策
- 综合施策缓解地方政府债务风险和融资压力
- 通过推进结构调整培育新兴增长点
- 强化公共服务保障和改善民生
- 加快财税体制改革释放制度红利

下一步财政政策措施建议

- 实施更有力的财政政策
- 加快推广PPP模式
- 进一步规范地方政府债务管理
- 深入推进财税体制改革
- 切实抓好政策落实

此后,为支持法律的出台,发改委和亚行展开工作,亚行专门组织了一些专家对方案进行讨论,其中包括来自清华、上海等地的研究学者,但出乎意料的是,方案几易其稿,最终并未落地。

时任《基础设施和公用事业特许经营法》起草小组核心成员、济邦咨询有限公司董事长张燎此前曾透露,国务院要求发改委法规司加快推进此次立法工作,并要求国务院法制办主动介入这次立法工作。“不过,各方对PPP的定义、适用范围、机构设置等方面仍存在很多争议,立法进展并不顺利。”

在此背景下,作为亚行支持

PPP立法的硬性条件,发改委先行出台了PPP管理办法,以此为PPP立法积累经验。

2015年4月21日,考虑到当前促进民间投资、稳定经济增长需求任务紧迫,按照急用先行原则,发改委会同财政部等部门联合起草了《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(下称《办法》),并表示将于6月1日起施行。

根据《办法》规定,境内外法人或其他组织均可通过公开竞争,在一定期限和范围内参与投资、建设和运营基础设施及公用事业并获得收益。此后,包括能源、交通、水利、环保、市政等领域在内的基础设施和公用事业

也首次被允许开展特许经营。

“在PPP推进工作上,我们希望能够出台法律,但我们也清楚一套法律出台周期比较长,程序比较多,在这样的背景下,专家可以参考已经出台的管理办法内容,听取市场意见为立法工作提供经验。”亚行相关人士说。

资料显示,对于特许经营的运用我国早在30年前就有涉及。从最早的广东沙角B电厂,到人们所熟知的“鸟巢”、北京地铁4号线、14号线和16号线项目以及最近十余年来全国各地市政领域的污水、垃圾处理等项目,都以特许经营的方式实施。

实操难题

金永祥认为,对社会资本来说,与政府合作的不确定性是参与特许经营的最大阻碍。

虽然起步较早,但法律法规的制度建设却远落后于国际水平。从去年开始,亚行和发改委的紧密合作,也为立法提供了更多的资金支持,在各种政策支持下,PPP立法迫在眉睫。

不论是管理办法,还是PPP立法,解决社会资本的参与问题都是PPP推进工作不可避免的一个话题。

这一点对金永祥来说感同身受。作为此次立法工作的首席专家,金永祥成为今年亚行受聘的PPP立法中国代表方,多年的PPP实践经验让他对立法工作多了一些信心。

金永祥认为,PPP的兴起为社会资本提供了更多的参与机会,如何撬动这些资本为PPP服务是一个重要内容。在这次立法工作中,我们希望能多一些实际操作中的指南。“对于我来说,优势就是PPP操作经验,从最开始的水务、垃圾处理等PPP项目参与经验,到后来基础设施建设PPP的咨询,我们要把实践中遇到的问题和国际接轨,为PPP立法提供一些操作性更强的意见。”

这也是亚行和发改委在今年重启特许经营法立法工作的一个原因。

6月9日,发改委法规司与亚洲开发银行举办基础设施和公用事业特许经营立法国际研讨会。包括英国、法国、澳大利亚等国家,以及联合国、世界银行、亚洲开发银行等国际组织的近10位专家学者,介绍了有关国

家和国际组织的特许经营立法经验,并与国内专家就立法重点解决的问题、特许经营范围和方式等进行讨论。

发改委法规司负责人表示,此次研讨会,有助于深化我们对国际特许经营立法的认识,为推进中国特许经营立法提供了国际经验借鉴。

一直以来,在资金需求量大、周期长、回报率低的基础设施和公共服务领域,如何能真正吸引各类社会资本,尤其是民营资本参与,一直是外界关注的焦点。

这在管理办法中也有体现。上述《办法》指出,PPP推进要总结国内外制度建设和实践经验,创新重点领域投融资体制机制,引导规范基础设施和公用事业特许经营,推进政府和社会资本合作深入开展,撬动社会投资,激发社会和民间投资活力。

国务院总理李克强指出,要允许地方通过股权融资、项目融资、特许经营等方式吸引社会资本投入,拓宽融资渠道,提高城市基础设施承载能力。

金永祥认为,对社会资本来说,与政府合作的不确定性是参与特许经营的最大阻碍。“在许多领域中,政府既扮演‘裁判员’又扮演‘运动员’,这让很多社会资本担忧在参与特许经营过程中无法获得相应的地位和利益。我们希望通过法律的完善能解决社会资本和政府之间的契约精神,实现各方利益的平衡。”

东北“十三五”规划押宝新兴产业

本报记者 孟庆伟 哈尔滨 北京报道

今年7月,国家主席习近平在吉林长春,给东北“十三五”时期的发展开出“药方”,强调国家要加大

下行压力持续增大

2013年以来,东北地区经济持续下滑。2014年底,黑龙江、辽宁、吉林三省经济增速分列全国倒数第二、倒数第三及倒数第五。今年以来,东北三省经济延续了去年以来的放缓态势,下行压力持续增大。

今年上半年,GDP增速4.8%,低于全年6%的预期增速。去年一季度,黑龙江经济增速仅为4.1%,与全年设定目标相差4.4个百分点,也创下了历史最低。

辽宁今年上半年GDP增速2.6%,排名垫底;吉林情况稍好,GDP增速为6.1%,排名倒数第四。2014年,辽宁经济实际增速距离9%的预期低3.2个百分点。值得关注的是,2014年辽宁投资实际增速为-1.5%,位列全国倒数第一。

记者注意到,相比2014年,2015年有29个省份均下调了GDP增速目标,但面对国内外经济下行的压力,东北三省“爬坡过坎”的难度更大。

公开数据显示,2013年以前的十年间,黑龙江经济一直保持在两位数增长,平均增速11.25%,高于全国平均水平。但2013年发生了转折,跌到8%,此后持续下降。

“全国经济下降的都比较明显,其中黑龙江受到的冲击最大。”黑龙江大学经济与工商管理学院院长焦方义告诉记者。他参与了黑龙江“十

支持力度,东北地区要增强内生发展活力和动力,加快老工业基地振兴发展。

随着国家“十三五”规划即将出台,东北也在加紧编制规划。

三五”规划的前期研究。

黑龙江省省长陆昊在今年全国“两会”期间回应GDP问题时曾表示:“黑龙江GDP问题出在第二产业,它占GDP的比重为37.2%,低于全国平均指标,这说明目前黑龙江的能源经济结构在经济新常态下的问题被凸现出来。”

“经济结构调整的形势是非常严峻的,包括体制机制改革、产业结构调整、发展理念等。中国乃至世界经济下行的趋势还没有完全改变,这将传导到黑龙江的上游产业,短期内很难找到新的增长点,目前正处于‘青黄不接’的时候。”焦方义说。

他透露,目前黑龙江的几大矿区发展形势已经相当严峻。龙煤集团下属的七台河矿区因规模小,形势稍好一点,但双鸭山、鹤岗、鸡西等其他主要产煤区,已不能保证每月发放工资。

重化工业比重过大,一直被认为是东北经济下滑的主要原因之一。

今年6月,国务院第八督查组向辽宁省反馈意见中也指出,“辽宁能源原材料和重化工业比重偏高,产业链短且多处于中低端”。

据《中国经营报》记者了解,在国内外经济下行趋势短期不变,被认为经济“失速”的背景下,东北正谋划在“十三五”期间打个“翻身仗”,寻求新的经济增长点。

“对辽宁来说,经济结构调整是提振经济的关键,这其中尤其要推进创新驱动。”辽宁社科院经济研究所所长张万强告诉记者。

张万强认为,辽宁应该大力培育战略新兴产业,改变传统的重化工业占产业主体的模式。

“辽宁重化工业的比重高达80%,且以中低端的产业较多,应发展高新技术产业,使产业结构有一个明显的变化。”张万强认为,辽宁重化工业的产业链主要集中在生产环节,在提高生产技术的同时,还要将产业链向研发、设计、物流、销售等两端延伸,大力发展生产性服务业。

事实上,资源型产业比重过高是东北面临的共性问题。

东北地区工业结构比较单一,传统产品占大头,“原”字号、“初”字号产品居多。如黑龙江,在“十二五”开始之时,其原油调出量占总产六成,原煤出省量占总产近四成,原粮输出占总产近六成,“原字号”产品在黑龙江省占主导地位。

为扭转这一局面,“十二五”期间,黑龙江深度开发“原字号”,延伸煤、木、粮、油、矿等资源加工产业链条,提高附加值。

黑龙江是全国产粮第一大省。2014年,该省粮食产量占全国十分之一强,接近全国增量的一半。

回旋空间大

被媒体称为经济“失速”的东北发展现状,牵动着中央高层的心。今年以来,国家主席习近平、国务院总理李克强均亲自到东北实地调研,也显示了中央要下决心提振东北经济。

今年7月17日,习近平主席在东北召开“十三五”规划会时强调,振兴东北老工业基地已到了“滚石上山、爬坡过坎”的关键阶段,国家要加大支持力度,东北地区要增强内生发展活力和动力,精准发力,扎实工作,加快老工业基地振兴发展。

习主席表示,东北地区人口、资源、产业、人才、基础设施、区位等支撑能力很强,发展空间和潜力巨大。他还为提振东北经济“开出药方”:加法——投资、需求、创新;减法——淘汰落后产能;乘法——创新驱动;除法——市场化程度。

张万强认为,对辽宁而言,加法即要发展新型产业,调整产业结构;减法是淘汰重化工业中的

寻求新增长点

2013年以来,黑龙江省提出了“五大国家级规划”,包括两大平原、现代农业综合配套改革试验规划、黑龙江和内蒙古东北部地区沿边开发开放规划、大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划、全国老工业基地调整改造规划以及全国资源型城市可持续发展规划。

过剩产能。

而乘法中,尤其要加强科技创新,改变经济结构中低端产业竞争力不强、受经济影响较大的现状;除法,则是政府简政放权,增加市场活力。

事实上,国务院关于支持东北振兴的举措中,在产业方面已向东北有条件的地区倾斜。

据了解,国家集中力量扶持东北地区做大做强智能机器人、燃气轮机、高端海洋工程装备、集成电路装备、高性能纤维及复合材料、石墨新材料、光电子、卫星及应用、生物医药等产业,形成特色新兴产业集群。

此外还包括,支持沈阳、哈尔滨航空企业与国际大型航空企业开展总装、发动机、零部件等重大合作项目;推动在沈阳、大连、哈尔滨等地设立军民融合发展示范区,发展军民两用高技术产业。鼓励吉林开展非粮生物质资源高端化利用。设立国家级承接产业转移示范区,承接国

内外产业转移。

关于“十三五”期间我国经济增长的预期,目前还没有官方说法。不过普遍的分析认为,从目前政府各方面透露出的种种信息看,“保7”将可能是未来5年经济的核心指标。

焦方义认为,虽然未来五年的国内外经济形势困难依然很大,但回旋余地也很大。他认为,综合考量,“十三五”期间,黑龙江的经济预期增速可以设定在6%~6.5%。

“全国的GDP增长目标基本在7%,黑龙江的这一目标是比较稳妥的。”焦方义说。

据记者了解,这一预期增速得到了黑龙江省发改委的认可,不过因为规划编制还在紧锣密鼓的进行中,最终目标还是未知数。

可以肯定的是,在即将走进“十三五”之际,东北正在发力寻求经济新增长点,准备打一个“翻身仗”。

能;打造国家承接产业转移示范区,建设境外产业园区;打造哈尔滨东北亚区域金融服务中心,积极推动人民币跨境使用。

在焦方义看来,未来要大力发展现代农业,第二产业中要发展高端装备制造业。