

省会城市角逐 甘肃探索强省会路径

本报记者 王登海 西安报道

2021年12月17日至18日，甘肃省委十三届十五次全会暨省委经济工作会议在兰州召开，此次会议明确提出，要大力实施强省会行动，切实增强兰州经济创新活力和发展能级，加速提升兰州新区经济总量和发展层次。

事实上，在甘肃之前，已经有多个省份积极探索以省会城市健康发展带动省域经济发展之路，

省会城市角逐

省会城市作为强有力的资源配置中心，在经济由高速增长转向中高速增长的新常态背景下，强省会战略依然是不少地方政府的选项。

每一个省会城市，都有一个王者梦想。

自“十二五”以来，多个省份相继推出强省会战略，主张集中资源优势发展省会城市，提升省会首位度、做大做强省会。

在此背景下，有的省会城市通过行政区划调整来扩大城市面积，也有省会通过撤县设区来增强实力，还有城市参与“抢人大战”来促进高端人力资源聚集。虽然政策方式不一而足，但是，强省会已经成了各地经济发展的战略性安排。

省会城市作为强有力的资源配置中心，在经济由高速增长转向中高速增长的新常态背景下，强省会战略依然是不少地方政府的选项。

2021年5月，贵州省印发《关于支持实施“强省会”五年行动若干政策措施的意见》，为“强省会”定下了明确的提升目标：确保到2025年生产总值达到7000亿元以上、首位度达到27%以上、城区常住人口超过500万、综合经济实力、科技创新能力在省会城市中实现赶超并进，加快建成宜居宜业宜游的特大城市。

山东省也提出“强省会建设”，省市一体化推进济南加快发展：到2025年，高质量发展核心指标走在全国首位、全国前列，提出的“七个新跨越”“十个新突破”，是济南“十四五”时期发展的目标要求和关键抓手，也是济南实现高质量发展、提升城市综合实力的显著标志。

江西省也提出，推动强省会战略深入实施，打造有全国重要

不少省份给省会城市以资源、政策，集全省资源优先发展省会城市，期待为全省经济增长探索新动力。

业内专家向《中国经营报》记者表示，甘肃实施强省会战略，有利于把兰州市的区位优势、交通优势转化为经济发展优势，培育西北地区的核心增长极，辐射联动西宁、银川等城市共同发展，进而与成都、西安、乌鲁木齐等城市相互呼应。

影响力的综合交通枢纽和区域科创中心、金融中心、先进制造业与高品质服务业集聚发展中心，提升省会经济首位度和辐射带动力。

2021年7月20日，时任江西省委书记刘奇出席南昌市领导干部大会时还强调，南昌作为省会城市，是全省政治、经济、文化中心，在全省发展大局中具有举足轻重的地位。省会强、省会兴将对促进全省强、全省兴起到不可替代的作用。加快做优做强省会城市，提升省会城市发展首位度，以省会城市引领和带动全省发展，是区域经济发展的必然规律，也是推进江西高质量跨越式发展的必然要求。

河北省委省政府也出台《关于大力支持省会建设和高质量发展的意见》，从建设现代化、国际化、美丽省会和当好排头兵四个方面，明确了河北省省会城市石家庄的功能定位，并确定了常住人口城镇化率达到75%左右、经济外向度达到25%以上、万元GDP能耗比2020年降低19%、到2025年经济总量力争超万亿元等系列指标。

最新提出强省会战略的是甘肃，近日，甘肃省相关会议明确提出，要大力实施强省会行动，切实增强兰州经济创新活力和发展能级，加速提升兰州新区经济总量和发展层次。

放眼全国，做大做强省会城市，使其充分发挥辐射引领作用、支撑带动全省以及所在城市群高质量发展，已是众多省份的共同选择。



甘肃实施强省会战略，有利于把兰州市的区位优势、交通优势转化为经济发展优势。

本报资料室/图

兰州入局

兰州在甘肃省经济首位度一直保持在30%以上，兰州为何还要强省会？

“着力实施强省会行动和强县区域行动，增强城市经济创新活力和发展能级，大力推进以人为核心的新型城镇化，打造区域经济增长极，推动形成全省发展新优势。”在甘肃省委十三届十五次全会暨省委经济工作会议中，强省会被屡次提及。

记者了解到，衡量省会城市的强弱程度，业界普遍采用的评判标准的“首位度”排名，也就是一个省会城市的GDP在全省GDP的占比。一般来说，30%是基准线，超过30%被认为是强省会的标志。另外，也有一些分析机构加入了人口数据的占比排名。

按此评判标准来看，兰州在甘肃省经济首位度并不弱，2018年兰州市实现生产总值2732.94亿元，

增长6.5%，在甘肃省经济首位度达到34%，创下了历史新高。2020年，兰州的GDP为2886.74亿元，甘肃省的GDP为9016.7亿元，兰州的GDP占甘肃省的32%，依然是支撑全省经济稳定增长的重要担当。

但是从省内情况来看，甘肃14个州市经济发展水平不均衡，省会兰州市经济体量遥遥领先。数据显示，2020年，甘肃省各州市经济体量在219.06亿元至2886.74亿元区间，平均规模为644.05亿元。

具体来看，兰州市GDP规模为2886.74亿元，是第2名庆阳市的3.82倍，遥遥领先于其他州市；庆阳市（754.73亿元）、天水市（666.90亿元）、酒泉市（657.70亿元）、武威市（526.41亿元）GDP规

模在500亿~1000亿元之间；其余9个州市GDP规模均在500亿元以下，其中甘南藏族自治州规模最小，为219.06亿元。

兰州市作为甘肃省省会，西北老工业城市，主城区受“两山夹一河”地形限制，数十年来“叠床架屋”式发展，人口密度堪比“北上广”。但是，兰州在甘肃省经济首位度一直保持在30%以上，在此背景下，兰州为何还要强省会？

“省会大而不强，首位城市孤立发展，缺乏有足够实力的城市体系支撑，加之甘肃省地级城市的线状空间分布特征，难以形成集聚效应和规模效应，所以无法强有力地带动区域经济的发展。”兰州某高校教授认为，兰州是甘青宁地区最大的中心城市，如果兰州崛起，必

将有力带动甘肃发展，乃至西北地区以及黄河上游地区的快速发展。而靠西北各个城市“单打独斗”，效率将非常低，人口、资金、基础设施等发展要素都处于分散状态，规模体量小且产业关联度差，难以有效吸引外来投资。

而从人口规模来看，七普数据显示，2020年，兰州市常住人口为435.94万人，与2010年第六次全国人口普查时相比，增加了74.33万人，年平均增长1.89%。

上述教授表示，兰州的人口增量虽然不能与深圳、西安等城市相比，但是增长70多万的人口，也为甘肃强省会打下了较好的基础。不仅给产业发展带来劳动力资源，巨大的人口增量将给城市带来更多的活力。

强省会的兰州路径

要实现高质量发展，最大的潜力和希望在于兰州、在兰州新区。迈入新发展阶段，甘肃主政者依然对兰州新区给予了很高的期望。

事实上，为了跳出“两山夹一河”的发展局限，2010年，兰州选择了“跳出老城再造新城”的发展战略。

兰州新区的设立，就是其中重要举措。2010年12月，甘肃省设立兰州新区。2012年8月，国务院批复为国家级新区，这是继上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区、浙江舟山群岛新区后的第五个国家级新区，也是西北地区第一个国家级新区。

设立之初，兰州新区就被赋予“西北地区重要的经济增长极、国

家重要的产业基地、向西开放的重要战略平台和承接产业转移示范区”的战略使命。

但是，自2010年以来，兰州新区经济总量占兰州市的比重始终在10%以下，存在着经济总量不大、发展质量不高、产业结构不优等问题，对兰州市转型发展的引领作用并不明显。

要实现高质量发展，最大的潜力和希望在于兰州、在兰州新区。迈入新发展阶段，甘肃主政者依然对兰州新区给予了很高的期望。

《兰州市国民经济和社会发展

第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》也指出，要推动兰州新区扩容提质，围绕西北地区重要的经济增长极、国家重要的产业基地、向西开放的重要战略平台和承接产业转移示范区的定位，立足“经济新区、产业新区、制造新区”，加速聚要素、增量级、提质量、强功能，构建现代化经济体系，进一步激发兰州新区的发展活力，加快与中心城区的同城化发展，打造西北地区产业发展集聚区、集成改革先行区、创新驱动引领区、生态治理示范区、对外开放新高地、城市建

设新标杆，努力建设现代化国家级新区。

不过，上述教授指出，行政区划问题是影响兰州新区工业化和城市化发展的关键症结，兰州新区规划涉及永登县中川、秦川、上川、树屏和皋兰县西岔、水阜6个乡镇。目前，中川镇、秦川镇、西岔镇已建制委托兰州新区管理，但在行政区划上仍隶属于永登县和皋兰县。这使兰州新区在社会管理、生态环境、配套设施、公共服务等方面存在较多不足，造成了新区要素资源吸纳能力较弱等问题。

城投债步入严监管时代 化债刻不容缓

本报记者 陈靖斌 广州报道

2021年以来，城投债的发行逐渐步入严监管时代。城投政策环境持续加强，从2021年初传出交易所城投平台“红橙黄绿”分类管控，4月末交易所《公司债券发行审核重点》、7月份银保监会15号文，近期再度传出交易所收紧城投平台发债借新还旧额度，以及中央

融资收紧

地方债务和城投的监管政策，一直以来是影响城投债市场变化的重要因素。记者了解到，2021年以来，中央以及各地方政府纷纷出台政策收紧城投融资，尤其是对有隐性债务的平台。

2021年4月13日，国务院发布《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》，其中提到要规范地方政府合法举债机制，并建立完善地方政府债务率为主的风险评估体系，通过遏制隐性债务增长，来防范化解存量地方政府隐性债务。

2021年4月22日，沪深交易所分别发布《交易所公司债券发行上市审核规则适用指引》，其中指出对城投融资再次强调不得新增地方政府隐性债务，对于评级低或者总资产规模较小的平台有一定的审慎性要求，防范弱资质

到各地国资委出台国有企业债务风险管控措施等。

一系列地方隐性债务防控和城投严监管措施合力下，2021年5月份之后，城投债发行和净融资规模明显下降、债务新增受限、尾部平台发债难度再度上升、区域融资分化加剧。

《中国经营报》记者了解到，城投债之所以步入严监管时代，

城投信用风险。

2021年12月16日，国务院例行吹风会议上再次明确将继续“坚持中央不救助原则、规范地方政府举债”“遏制隐性债务增量、稳妥化解存量、防范处置风险的风险”。

值得一提的是，财政部还向各地提前下达了2022年新增专项债务限额1.46万亿元。

对于城投融资政策收紧，中金公司固定收益研究团队认为，2019年以来，无论是城投平台总债务还是债券存续余额都出现明显增长，且债券余额增速要高于总债务增速。同时部分地区隐性债务化解存在不规范的情况。针对以上情况，2021年以来城投融资整体有所收紧，尤其是对有隐性债务的平台。

具体而言，从总债务规模来

看，2020年末相比2018年末的城投发行人债务年均增速是16.34%，（2019年增速15.5%，2020年增速17.19%），2021年半年报城投债务相比年初增速达到6.7%。

从可比城投平台债券增速来看，2018至2020年的可比城投平台债券平均增速是23.14%（2019年增速19.67%，2020年增速26.72%），2021年半年报的增速也达到17.49%。

其次从隐性债务化解方面来看，部分地区仍有一些不规范的地方，如45号文等文件明确规定“不得通过发放流贷性质的融资置换存量到期隐性债务”，而近年来平台总债务和债券规模增长较快，在一定程度上增加了隐性债务增长的风险。

2021年随着隐性债务监管进一步趋严、土地市场遇冷导致地

方政府隐性债务风险作为重要的政治纪律，坚决遏制隐性债务增量，妥善处置和化解隐性债务存量。

然而，在实际执行化债的过程中，各区域平台公司由于自身债务特点及优势资源等各有区别，如何“因地制宜”，采取针对性的化债措施，这也考验着各地政府与城投的智慧。

方实际可用财力下降，尽管地方保兑付意愿增强，但市场投资者避险情绪浓厚，城投债市场以省域为单位呈现出两极分化、冷热不均的现象。

中国银行研究院研究员王梅婷告诉记者，2021年上半年部分地区的重点龙头企业发生了较重的债券违约，引发了外界对于城投是否会违约的高度关注，债券的相关利差和风险溢价都在上浮，对城投市场再发行带来风险。

“目前，一些地方的政府面临较为严重的地方债务压力，而这些债务压力伴随着较大规模的还本付息压力。2021年金融市场相对动荡，债券违约率居高不下，表外借贷也在逐步压减，这使得一些地区融资难度加大。”王梅婷表示。

如何化债？

事实上，随着城投债发行量加大，也确实对部分地区带来较大的偿债压力。数据显示，2021年前11个月，城投债总体发行量仍较大，但受到到期高峰的影响，净融资下滑。数据显示，2021年1月至11月，城投债发行规模达5.3万亿元，创历史新高，但受到期限量、再融资需求高的影响，净融资仅有1.8万亿元，较2020年同期下降3.5%。

事实上，早在2018年，中共中央、国务院出台了《关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》，将化解隐性债务风险上升到防范系统性风险的高度。随后，各地陆续出台了一些隐性债务化解方案，部分地方提出计划在未来5到10年内将隐性债务化解完毕。

中证鹏元资信评估股份有限公司（以下简称“中证鹏元”）指出，近年来由于受到国内外各种因素影响，隐性债务化解虽取得了一定成效，但进展仍较缓慢，尤其是对城投债务的化解。

王梅婷也认为，从2021年与2022年的财政形势来看，利用财政有关资金偿还城投债等存量债务是有一定难度的，“近年来我国大面积发行专项债，地方有一些资质较好、现金流良好的项目，通常都会以申报专项债的形式开展，这会对城投公司的潜在资产和回款带来一定挤出效应。由于城投公司的很多资产来源于土地、房产和相关配套设施，而房地产市场

开工销售不景气会影响其进一步回款。对于一些在欠发达地区的城投公司，通过土地财政上下游获得资金是有困难的，因此，预计在2022年压减地方存量城投债务仍有较大难度。”

对此，中证鹏元则认为，城投企业作为隐性债务的主要承担者，应当承担起隐性债务化解的重任，鉴于城投企业拥有庞大规模的资产，可以通过盘活部分资产来进行化债。

具体而言，城投需要政府予以积极支持，并且不断打造造血机制，提高经营管理能力。财税专家王海认为，对于历史性的债务问题，还需要市场化为主的方式进行化解，主要包括债转股或者其他债务重组的方式进行化解历史上的高负债问题。“应该说，城投公司为地方经济的发展发挥了重要的作用，由于各地经济发展水平不一，有快有慢，有增有减，这些基础的发展在一定程度上影响或决定了属地城投公司的发展前景，对于市场前景比较不错的城投公司可以采取PPP的模式混改，条件不具备的城投公司可以在防止较大的系统性风险的前提下有步骤地采取混改和其他方式进行债务重组，确保有发展前景的城投公司继续发展，甚至还可以通过其他盈利不错的国有企业和其他性质的企业进行并购整合来化解债务问题。”