

棚改 全面融资创新拉开序幕

□本报记者 万晶

棚户区改造正面临更复杂的经济形势,以往过于依赖财政投入的思路,势必要做出改变和突破,机制创新将成为解决资金难题的利器,包括开发性金融支持、银团贷款、发行企业债以及股权融资等。

辽宁棚改十年的经验被各地争相学习,与辽宁省十年前启动棚户区改造所处时期不同,而今全国范围的棚改面临着更复杂的经济形势。项目建造成本大幅提升、拆迁难度加大,棚改资金压力更为凸显。同时地方政府财政收入增长放缓,地方政府和融资平台累计债务明显加重,偿债能力受到考验。此外,房地产市场进入下行周期,土地市场降温,以未来土地出让和财政收入作为背书的地方政府棚改融资受到考验。



吉林省三岔子林业局棚改建设的新小区——和谐家园

本报记者 万晶 摄

完善棚改模式 化解债务压力

□本报记者 万晶

解决棚户区改造的融资难题,增强债务偿还能力,其中一个突破点在于:完善棚户区改造模式,进行土地整合、合理规划利用,并进行后续市场化开发和出让。随着棚改综合效应的显现,土地资产化提升,财政收入增加,不仅债务问题得以化解,城市综合环境、城市竞争力也将大大提升。

提升土地利用效率

中国证券报记者在辽宁和吉林多个地市调研了解到,往往通过棚户区改造,棚户区周边环境改善,基础设施不断完善,提高了土地价值,带动了后续商业开发,提高了财政收入。

鞍山市立山区曙光街道是全市棚户区改造建设较为集中的片区,采取政府主导拆迁和回迁,集中了多个棚户区的居民,进行异地安置,回迁之后政府可整合原棚户区所在地块,进行开发和综合利用。在鞍山市万平社区,中国证券报记者看到,该社区2007年落成,以毛地出让形式,由开发商代建,一部分为棚改回迁房,另一部分建成商品房对外出售,以商品房出售收入反哺棚改回迁房的建设成本,目前已形成居住环境良好的现代化新型小区。

鞍山市在棚改初期,还将棚户区改造与工业园区建设相结合,把棚户区内原有的企业单位迁移到城郊的工业园区内发展,有机整合土地资源,采取净地出让的方式为棚户区改造工作筹集资金,并采取政府直接建回迁房安置动迁户的方式,推动棚户区改造工作进程。

吉林省辽源市则经历从昔日的煤海到资源枯竭型城市的阵痛,2006年辽源市组织开展了大面积的棚户区改造,坚持规划先行,与城市扩容、功能提升、园区建设、退城进区、沉陷区治理统筹考虑。辽源市南部新城已启动建设,预计可形成吸纳15万人口的现代化新城区,市区面积将扩大到60.16平方公里。

棚户区改造使辽源腾出大片土地,为引进项目、发展经济开拓了空间,自2008年以来,辽源加快发展产业园区,八个工业园区入园企业达885户,从业人员12万人,实现地区生产总值267亿元,占全市的55.8%。以东北林业园为例,形成了15亿双棉袜的产能。

辽宁省、吉林省在棚改过程中实现了大规模的土地整合,增加了土地储备,并进一步推动了土地市场化。部分整理后的土地进入国有土地使用权交易市场,面向社会招拍挂,获得了相当规模的土地交易资金,这些资金增加了棚户区改造的建设资金。仅辽宁省通过土地出让和商品房开发建设,共获得近70亿的改造资金。

在辽宁省十年棚改中,各市绝大部分垫付资金来源于财政收入或土地出让金,此外还有棚户区改造中剩余房屋的出售,棚户区居民面积扩大部分的差价等,绝大多数城市都按期还款。

注重社会综合效应

与传统工矿棚户区改造不同,东北的林业企业棚改更加注重综合效应的提升,尤其是环境效应。

“我们搞棚改,不仅改善了职工的居住环境,带来了职工生活方式、生产方式的变革,还赚来了一笔可观的生态账单,更引领了地方经济社会发展方式的转变,可谓是‘一举三得’。”吉林森工集团三岔子林业局相关负责人表示,在新建和改建翻新近万套房屋后,对林场职工进行搬迁,辖区内木材消耗直线下滑。以前每户冬季取暖至少就要烧掉5立方米木材,再加上生活中的其他木材消耗,每户每年的消耗量超过10立方米。这些职工搬迁后,每年至少减少木材消耗3.2万立方米,按每立方米2000元计算,就相当于节约了6400万元。同时,这些职工迁出后留下的宅基地、农田地、自留地全部还林,总面积超过1200公顷,经济效益之外的生态效益难以估量。

松江河林业局同样是在棚改的同时,以减少森林资源社会性消耗为目标,进行生态移民,调整林区布局,将撤并的林场所处整体搬迁进镇。原林场职工生产生活在林集中收回后,用于生态还林或者经济还林,发展生态产业。原有的13个林场逐步合并为5个中心林场,对撤并的8个林场进行了整体搬迁,累计完成生态移民1832户。实施生态移民后,每年可减少1.45万立方米社会性森林资源消耗。

棚改移民后的林场场址用于发展经济林,同时开展生态旅游项目开发。在松江河林业局棚改后保留的林场中,黑河林场和抚南林场积极开展森林生态旅游,总投资3500万元的白溪漂流项目,年接待能力可达35万人,已成为长白山吸引众多游客的特色旅游项目。

林区棚改的综合经济效益,虽然并不能直接迅速地得以体现,但这种综合经济效益将在未来逐步体现在环境的改善、企业经营业绩的改善之中。

资金难 缺乏稳定融资渠道

同样的资金难题,棚改必须得继续推进,但资金来源过于依赖财政和企业自筹,缺乏其他长期有效的融资渠道。

鞍山市房地产开发办公室主任徐德明表示,在此之前鞍山棚改直接从商业银行获得贷款很少,主要以财政投入、企业自筹和居民出资为主,有的项目引入了开发商,以毛地出让形式进行。在鞍山市万平社区,中国证券报记者看到,该棚改社区2007年落成,由开发商代建,一部分为棚改回迁房,另一部分建成商品房对外出售,以商品房出售收入反哺棚改回迁房的建设成本。

而今东北老工业基地的棚改几乎都面临

同样的资金难题,棚改必须得继续推进,但资金来源过于依赖财政和企业自筹,缺乏其他长期有效的融资渠道。

鞍山市的棚改拆迁难度加大,随着近年来房地产市场发展,棚户区居民的要求提高,利益诉求大幅提高。

在中国证券报记者走访辽宁、吉林两省多个城市过程中,当地官员在谈及棚户区改造经验时,几乎都谈及当时的历史机遇。在房价、地价尚未大涨前启动棚改,是辽宁、吉林等省市难得的历史机遇,而今棚户区改造的建造成本、动迁成本已大大提高,棚改资金压力愈发凸显。而地方政府财政收入增长放缓,累计债务明显加重,后续融资能力受到考验。

中国社会科学院财经所研究员倪鹏飞曾主持了对辽宁棚户区改造的课题研究,该课题

力,没有钉子户,没有漫天要价的居民,大家都是按照统一的拆迁标准很顺利地签约。而近两年,其他片区棚改拆迁的难度明显加大。鞍山市的棚改拆迁难度加大,随着近年来房地产市场发展,棚户区居民的要求提高,利益诉求大幅提高。

在解决棚改资金难题过程中,辽宁省十年棚改成为各地竞相学习的经验。辽宁棚改资金募集渠道概括为“九个一块”,即“政府补贴一块、政策减免一块、企业筹集一块、个人集资一块、市场运作一块、银行贷款一块、社会捐助一块、单位帮助一块、工程节省一块”,涵盖多个方面和环节的资源。

中国社科院财经所研究员倪鹏飞的课题小组将这“九个一块”的资金来源,细分为三类渠道,即政府渠道、市场渠道和社会渠道。其中政府渠道对应的资金包括来自财政和其他政府口的资金、政策性金融贷款、土地出让金减免、管理税费减免和因党政机构因素所节省的工程资金。市场渠道资金主要包括参与棚户区改造的商业企业的自筹资金加自有资

金、面积扩大部分房款、剩余房屋出售房款、土地出让金、商业性金融机构贷款、专项债券、商业性民间借贷(贴息借款)等。

按照辽宁省发改委、财政厅资料显示,2005年至2011年间棚户区改造直接融资总额为732.46亿元,其中来自政府渠道的资金总额是283.21亿元,占比38.67%,市场渠道资金权重大约是56.33%,社会渠道资金权重大约是5%。

以抚顺市棚改为例,通过“九个一块”等多种途径筹措到棚户区改造资金52.12亿元。其中,辽宁省财政补助资金4.16亿元,抚顺市财政借款0.3亿元,中央下放地方煤矿棚户区基础设施建设补助5.41亿元,居民个人出资14.07亿元。尤其是国家开发银行在四年时间里,为抚顺棚改提供了28.18亿元的低息贷款,

同样的资金难题,棚改必须得继续推进,但资金来源过于依赖财政和企业自筹,缺乏其他长期有效的融资渠道。

鞍山市的棚改拆迁难度加大,随着近年来房地产市场发展,棚户区居民的要求提高,利益诉求大幅提高。

压力大 地方筹资愈发紧迫

研究结果分析,2005年以后辽宁省固定资产投资和住宅投资在几乎所有年份都保持着30%以上的增长率。财政收入在2005年到2011年间的平均增速,约为2001年至2004年间的2倍。如此高的增速大大增加了辽宁省及其下辖各市的财富和偿付债务的能力。各市或者以财政收入还款或者以土地出让金还款,此外还有棚户区改造中剩余房屋的出售,棚户区居民面积扩大部分的差价等。

而眼下形势发生明显变化。“这几年各地政府都借了大量债务,随着财政收入放缓,每年的财政收入仅够归还债务的利息,地方政府筹集棚改资金愈发困难。”吉林省一位参与棚改的官员表示,筹集棚改资金势必要拓宽融资渠道,不能过于依赖财政投入的保障思路。

资金缺口大,一直以来都是棚改不可绕开

破障碍 辽宁经验可以借鉴

占全市棚改直接投资的57.96%。另外,抚顺市政府通过无偿划拨土地、减免行政事业收费等政策性投入24亿元。

对于国开行的专项贷款,抚顺用财政收入做背书,用改造后的土地收益来进行偿还。通过棚户区改造,抚顺市腾出了8平方公里的土地,盘活存量土地,规划建设了三个工业园,引入了众多民营企业,抚顺市已陆续还了国开行12亿贷款。

“企业掏一块”方面,经营状况尚好的企业通常是以直接出资形式参与,而经营困难的企业也可以间接出资方式实现。中国证券报记者在调研中了解到,抚顺、鞍山等地一些国有工矿企业旗下建筑公司,在参与棚改建设中,这些建筑公司只是微利经营,覆盖工人工资和

建机制 开展全方位融资创新

贷款达到1401亿元,为去年同期的10.2倍。截至4月末,国开行已经累计发放棚改贷款5153亿元,贷款余额3929亿元。同时通过开展棚改项目银团贷款,引导商业银行资金366亿元;累计发行涉及棚改的企业债和私募债97只,引导社会资金693亿元;以股权投资和夹层投资等形式累计支持棚改项目12个,金额30亿元。

与此同时,以发行企业债形式筹集棚改资金也有突破。今年5月份,国家发改委下发的《关于创新企业债券融资方式扎实推进棚户区改造建设有关问题的通知》,发改委将酌情扩大企业债券资金用于棚户区改造的规模,对棚户区改造项目较多、资金缺口较大,且地方政府性债务率较低的地区,适当增加其承担棚户区改造的城投类公司年度发债规模指标。

上述《通知》提出,实施棚户区改造的地

今年4月份国家开发银行副行长张旭光来到鞍山考察,双方就棚户区改造项目合作事宜进行了洽谈,取得成效。而其他商业银行,尚未有大规模的支持地方棚改的项目实施。

有专家表示,有些工矿企业、林业企业自身经营都很困难,甚至有些企业在上世纪90年代已经破产倒闭,出资参与棚改负担较重。很多地方棚户区改造主要还是倚重财政投入、国开行贷款和居民出资,缺乏其他有效融资渠道。近年国家开发银行扩大棚改专项贷款后,各地才开始积极争取。而商业银行对于棚改贷款支持,发行债券等其他融资途径,尚未全面铺开。

的难题。党中央、国务院确定了“十二五”时期开工建设各类保障性住房和棚户区改造住房3600万套(户),2013年至2017年改造各类棚户区1000万户的目标。业内人士统计,2013年至2017年要完成各类棚户区改造1000万户,所需资金规模大约在2.5万亿元左右,这个数额还仅仅是房屋建设成本,并不包括前期的土地整理和后续的基础设施配套。

国务院总理李克强3月27日在内蒙古赤峰峰南棚户区考察时表示,今年全国要改造各类棚户区470万套以上,是近年来任务最重的,越往后越是难啃的硬骨头。住建部新闻发言人倪虹在两会上透露,2014年政府工作报告确定改造的各类棚户区470万户,这一规模的改造需要超过1万亿元的资金。上万亿资金从何处来?成为棚户区改造能否顺利推进的关键问题。

开支即可,进一步降低棚改的资金压力。

在保证工程质量的前提下,合理控制成本,也成为减少棚改资金压力的重要举措。抚顺市对所有涉及棚改的建材和相关物资都统一招标采购,最大限度减少中间环节,仅2005年就节省资金1.27亿元。鞍山市将建筑材料主体要求包含在工程招标中,门窗、电梯等由政府统一采购。2005年抚顺市莫地沟棚户区改造时,房屋主体成本造价为每平方米600元,原房拆迁补偿面积不收款,居民出资部分仅是对增加的面积按每平方米600元收款。如果再加上供热、供电、供水、排水、道路等配套设施,综合起来每平方米的造价为1080元。鞍山棚改也做到了在“拆一补一”基础上,超出回迁安置面积部分每平方米仅收830元代建费。

的文件,支持通过企业债的方式筹集资金。四是鼓励和吸引民间资金投入棚户区改造。五是现在很多棚户区的开发价值相对较低,通过商业运作的条件比较差。但总是还是一些棚户区改造可以通过商业运作模式进行,以丰补歉。

各项政策更加鼓励各地棚户区改造进行市场化运作,转变此前一味依赖财政投入的保障思路。国开行北京分行行长徐明日前在《北京市棚户区改造项目融资模式研究》中表示,对于具备良好收益、能够实现自身平衡的改造项目,“政府支持项目公司部分资本金,其余资金由项目公司从银行进行融资。筹集资金时,可考虑棚户区居民以拆迁补偿款入股项目公司,一方面减轻项目公司拆迁补偿的资金压力,另一方面居民通过股权投资的回报可以在安置后获得稳定的收入来源。”