

■ “微刺激”政策落地情况追踪报道之三

# 棚改遭遇资金安置两大难题

□本报记者 张敏

“当前棚户区改造面临两个主要难题，一个是资金，一个是安置。”中部某省会城市的一名政府官员向中国证券报记者表示，旨在实现“居住公平”的棚户区改造项目面临很多难以解决的问题，这些问题与当前该项工作的发展阶段和楼市状况关系密切。中国证券报记者多方调研发现，在利润空间较大的旧城改造基本完成后，很多城市剩下的是工矿区、林区、垦区等难啃的“骨头”，这种局面不仅给棚改带来资金难题，也将极大地制约棚改的进度。更为重要的是，不少三四线城市楼市出现供大于求的状况，楼市低迷不振，土地财政缩水，这一方面将加大棚改的资金压力，另一方面也在安置层面带来协调的问题。

## 剩下“硬骨头”

“对于我们开发商来说，棚户区改造分为两类，一类是旧城改造，这部分相对容易操作，而且利润较高；另一类是城市边缘或远郊区的棚户区改造，这部分改造难度大，而且‘油水’少。”上述城市的一名开发商向中国证券报记者表示，在他所在的城市，旧城改造已基本完毕，剩下的都是难啃的“骨头”。

今年3月全国“两会”期间，中央宣布再改造1000万户以上各类棚户区。作为“微刺激”的重要组成部分，新一轮棚改启动，但在经过此前6年的全国性棚改大潮之后，剩下的棚户区改造难度较大。

就范围来看，棚户区改造包括工矿区、林区、垦区改造等几个方面。其中，位于城市核心区域的棚户区改造项目通常被称为旧城改造。与远离城市核心区的棚户区改造相比，旧城改造的利润较高，容易吸引资金进入。

从2008年开始，我国启动全国性棚户区改造，在“先易后难”的原则下，很多城市率先完成旧城改造。在上述城市，旧城改造早在前年就

已基本完成，剩下的棚户区改造项目大多位于远郊区，遭遇“嫌弃”，工作进度缓慢。

以该市南部一宗规模不小的矿区改造项目为例，虽然当地政府为其设置了一系列优惠条件，包括开发贷款利率优惠、税收优惠、给予相邻土地开发权等，但最近半年来仍乏人问津，导致该项目继续搁置。

上述开发商表示，远郊区的很多棚户区面临较复杂的历史遗留问题，如产权、补偿标准等，实际操作的难度很大。“如果没有政府部门的介入，这部分棚户区很难改造。”另一个重要问题在于，项目位于远郊区，企业没有利润可图。

这种情况并非个案。今年3月，住建部副部长齐骥表示，根据各地汇总的数据，全国还有1400多万户需要进行棚改，这是“硬骨头”。目前尚未改造的棚户区大多位于中西部地区、独立工矿区、资源枯竭型城市和三线企业较集中的城市。处于中西部地区的这些棚户区大多远离城市、县城。

上述城市的一名政府官员向中国证券报记者表示，棚改工作涉及多个部门，各项协调程序较复杂，一些远郊区的棚改项目前身属于破产企业，涉及多重历史遗留问题，目前缺乏较好的解决办法。因此，尽管期望值较高，但棚户区改造的进度可能慢于外界预期。

## 资金困境凸显

由于存在上述“肥瘦不均”的结构性难题，棚户区改造的资金困境愈加凸显。上述官员向中国证券报记者表示，当前棚户区改造面临两个主要难题，资金困境首当其冲。

棚户区改造是我国保障性安居工程的5个主要住房品种之一。前几年，有专家认为，与其他保障性安居工程品种相比，棚户区改造有利可图，容易吸引社会资本进入，因此不需过多担心资金问题。但最近两年来，这种观点已很少出现。

“之前说的‘有利可图’，主要是针对旧城改造。现在在很多城市只剩下远郊区的棚户区改造，资金问题就凸显了。”业内人士表示，棚户区改造的资金来源主要包括政府资金和社会资本两部分，如今这两部分都出现了问题。在以“房地产经济”主导的地方经济模式中，土地出让收入是主要财政来源，但去年末以来，房地产市场趋冷，土地出让金锐减，房地产相关税收下降，地方政府的可支配资金明显减少。

这一观点得到很多人士的认同。上述官员表示，一方面，经过多年的房地产大发展，市区的优质土地出让殆尽；另一方面，当前房地产市场低迷不振，现有的土地“卖不上价”。上半年，该市多宗地块拍卖遭遇流标、流拍，还有不少地块以底价成交。“以前做旧城改造，市区的土地价值可以抵扣相当部分投入，政府甚至还有利可图，但在远郊区的棚户区改造中，很多土地没人接手，价值就无从体现。”

按照这种逻辑，社会资本的积极性降低便不难理解。上述开发商表示，偏远地区的棚户区改造的利润率很低，单个项目几乎可以低到5%以下，甚至有可能亏本。在改造和安置成本相对固定的情况下，项目既无法卖出高价，又容易陷入销售困境，会积压大量资金。

在相当一部分城市，保障房、基础设施建设等具有半公益性质的重大项目通常交给地方平台公司运作。但随着监管部门清理地方融资平台，相当一部分中小城市失去了这种平台，加上当地国企对棚户区改造的积极性不高，资金困境便进一步凸显。

## 结构性尴尬难解

与资金困境并存的另一个难题是安置。上述官员指出，棚户区改造中的安置分为两种，分别是就地安置和异地安置。除非城市规划出现重大调整，地方政府通常选择以就地安置为主。过去几年，很多城市的区域规划经过数次

调整，以往曾对区域经济做出贡献的旧工业区逐渐被边缘化且很难复苏。林区、垦区和矿区的状况则更为严重，很多中西部城市的废旧矿区几乎处于被遗弃的状态。

在这种背景下，如果对远郊区的棚户区改造采取就地安置，就容易带来一个问题：如果该区域不能实现真正的发展，而只是单纯对当地棚户区项目实施改造，很难真正起到改善居民生活条件的作用，导致棚改效率低下。但如果采取异地安置，就要面临选择安置地点、筛选安置人员等问题，同时会牵涉棚改区域的整体处置等一揽子难题。

“棚户区改造不是单纯的保障房建设，它涉及土地、规划、建设、财政甚至国资改革等多个层面，在具体实施中需要多个部门的协调。”该官员表示，在对其所所在城市某工矿区实施棚改的过程中，实际操作难度超乎想象。

此外，棚户区改造面临又一个实际问题，即无论采取何种安置方式，都会带来部分新增住房供应，而很多中小城市房地产市场供大于求的局面已较严重。在这种情况下，大规模实施棚改可能加剧这种过剩局面。今年5月和6月，时任住建部党组书记陈政高对中西部4个省份进行调研，其中涉及多个棚改项目。在陈政高与当地官员的座谈中，不少官员曾提出这一问题。陈政高提出，是否可以尝试政府回购中小户型商品房用于棚户区改造。

一位接近住建部的专家指出，政府回购的做法既可实现棚改的安置，又能平抑市场供需压力，可谓一举两得。对于地方财政充裕的城市来说，可以尝试这种方式；但多数中西部城市的地方财政吃紧，这种方式可能缺乏实际操作价值。

该专家表示，监管部门试图将大规模实施棚改作为稳增长的重要推手，但棚户区改造归根结底需要大量投资，目前投资驱动力不足。并且，经过多年的投资拉动，旧有的经济增长方式已难以为继。这是诸多表象之下，棚户区改造面临的本质性难题。

机制和法律责任等多方面做了规定，从法律上解决了地方政府债务怎么借、怎么管、怎么还等问题。

楼继伟表示，关键要做好新预算法实施的立法配套工作。他指出，中央层面需按照新预算法确定的原则及授权，抓紧修订预算法实施条例，研究制定财政转移支付、财政资金支付、政府债务管理、政府综合财务报告等方面的规章制度；地方层面可制定有关预算审查监督的决定或者地方性法规。总之，要加快形成一套较完善的现代预算制度，增强新预算法的可操作性、可执行性，为依法理财奠定坚实的制度基础。

□据新华社电

素有“经济宪法”之称的预算法日前完成实施20年来的首次大修，并将于2015年1月1日起施行。新预算法回应百姓期待重点修改了哪些内容？传递出怎样的改革动向？财政部部长楼继伟本周接受记者采访为公众详解新预算法。新预算法一大亮点是实行全口径预算管理，如第4条明确规定“政府的全部收入和支出都应当纳入预算”；第5条明确规定“预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算”。楼继伟说，实行全口径预算管理，是建立现代财政制度的基本前提。收入是

全口径的，不仅包括税收和收费，还包括国有资本经营收入、政府性基金收入等；支出也要涵盖广义政府的所有活动；同时，将地方政府债务纳入预算管理，避免地方政府债务游离于预算之外、脱离人大监督。

针对地方可自由支配的一般性转移支付规模偏小、限定用途的专项转移支付项目繁杂、交叉重复、资金分散、配套要求多等问题，新预算法第16条、第38条、第52条等条款对转移支付的设立原则、目标、预算编制方法、下达时限等做出规定。楼继伟说，新预算法重点规范了专项转移支付，如强调要建立健全专项转移支付定期评估和退出机制、市场竞争

机制能够有效调节事项不得设立专项转移支付、除国务院规定上下级政府应共同承担事项外不得要求下级政府承担配套资金等，有利于减少“跑部钱进”现象和中央部门对地方事权的不适当干预，也有利于地方统筹安排预算。

相比原预算法，新预算法为地方政府债务管理套上预算监管的“紧箍咒”。楼继伟说，目前地方政府债务风险虽总体可控，但大多数债务未纳入预算管理，脱离中央和同级人大监督，局部存风险隐患。按照疏堵结合、“开前门、堵后门、筑围墙”的改革思路，新预算法第35条和第94条，从举债主体、用途、规模、方式、监督制约

□本报记者 李超

保监会副主席陈文辉10日在2014中国农业保险研讨会上表示，农业保险存在服务能力相对较弱等深层次矛盾和问题，保险业应重视在宏观战略研究、经营机制研究、产业创新、风险防范、支持政策体系、监管等六个方面加强研究。

保监会副主席陈文辉10日在2014中国农业保险研讨会上表示，农业保险存在服务能力相对较弱等深层次矛盾和问题，保险业应重视在宏观战略研究、经营机制研究、产业创新、风险防范、支持政策体系、监管等六个方面加强研究。

## 新疆福建积极布局

中国证券报记者在厦门投洽会看到，本届

## 基本金属牛途生变

（上接A01版）镍是今年表现最好的基本金属，迄今累计涨幅高达34%。供应量预期下滑是支撑其持续走牛的重要原因，然而不断有消息显示，供应量趋紧的势头或出现改变。镍价在上周的五个交易日中累计涨逾8%，主要因为担忧供应国菲律宾可能逐渐减少或暂停镍矿出口，令供应短缺状况进一步恶化。然而，菲律宾国会议员Erlpe John Amante9日明确表示，原矿出口禁令真正实施可能会在七年以后，使市场的担忧情绪大为缓解。此外，多家大行预计，最大的镍供应国印尼也可能逐步放开原矿出口禁令，其影响会远大于菲律宾，给镍价带来较大下行压力。

## 陈文辉：深化农业保险与信贷和期货结合

他表示，应探讨农业保险在金融深化中如何发挥作用；在经济全球化背景下，农业保险如何充分利用WTO“绿箱政策”规则，实现对农业的支持保护和提高农产品的国际竞争力；农业保险如何服务土地流转、农业产业转型升级、主要农产品价格机制改革、农业“走出去”等重大战略；如何深化农业保险与涉农信贷、抵押担

保、农产品期货的紧密结合；如何进一步优化激励机制设计，完善财政税收支持政策；如何提高补贴效率和补贴绩效；农业保险体制中各级政府的事权和财权如何匹配；农业保险如何与农业补贴、农村信贷、农村救济等强农惠农富农政策有机结合，发挥资源整合的合力等。

当天，中国保险学会发布的《中国农业保险

## 新疆福建投洽会签约近千亿元 丝绸之路项目落地将掀投资热潮

投洽会专门设立丝绸之路专题展区。新疆团组织了农牧业、采矿业、石油化工、装备制造、新材料、新能源、旅游等300多个项目参展。

福建是海上丝绸之路的起点，福州、泉州、厦门作为重点区域，已有不少对接的项目正在进行。其中，泉州正在积极推进“21世纪海上丝绸之路”先行区建设，目前已初步梳理征集融入海上丝绸之路建设项目48个，并将以一系列活动为平台载体先行先试。

厦门贸促会会长苏育群表示，厦门作为中国与东南亚联系最紧密的枢纽，将继续发挥枢纽作用。厦门正在准备申请加入世界贸易中心协会，同时希望能把丝绸之路沿线的世界贸易中心协会成员都邀请到厦门，共谋区域合作发展大计。

他表示，应探讨农业保险在金融深化中如何发挥作用；在经济全球化背景下，农业保险如何充分利用WTO“绿箱政策”规则，实现对农业的支持保护和提高农产品的国际竞争力；农业保险如何服务土地流转、农业产业转型升级、主要农产品价格机制改革、农业“走出去”等重大战略；如何深化农业保险与涉农信贷、抵押担

保、农产品期货的紧密结合；如何进一步优化激励机制设计，完善财政税收支持政策；如何提高补贴效率和补贴绩效；农业保险体制中各级政府的事权和财权如何匹配；农业保险如何与农业补贴、农村信贷、农村救济等强农惠农富农政策有机结合，发挥资源整合的合力等。

当天，中国保险学会发布的《中国农业保险

保、农产品期货的紧密结合；如何进一步优化激励机制设计，完善财政税收支持政策；如何提高补贴效率和补贴绩效；农业保险体制中各级政府的事权和财权如何匹配；农业保险如何与农业补贴、农村信贷、农村救济等强农惠农富农政策有机结合，发挥资源整合的合力等。

当天，中国保险学会发布的《中国农业保险

保、农产品期货的紧密结合；如何进一步优化激励机制设计，完善财政税收支持政策；如何提高补贴效率和补贴绩效；农业保险体制中各级政府的事权和财权如何匹配；农业保险如何与农业补贴、农村信贷、农村救济等强农惠农富农政策有机结合，发挥资源整合的合力等。

保、农产品期货的紧密结合；如何进一步优化激励机制设计，完善财政税收支持政策；如何提高补贴效率和补贴绩效；农业保险体制中各级政府的事权和财权如何匹配；农业保险如何与农业补贴、农村信贷、农村救济等强农惠农富农政策有机结合，发挥资源整合的合力等。

保、农产品期货的紧密结合；如何进一步优化激励机制设计，完善财政税收支持政策；如何提高补贴效率和补贴绩效；农业保险体制中各级政府的事权和财权如何匹配；农业保险如何与农业补贴、农村信贷、农村救济等强农惠农富农政策有机结合，发挥资源整合的合力等。

保、农产品期货的紧密结合；如何进一步优化激励机制设计，完善财政税收支持政策；如何提高补贴效率和补贴绩效；农业保险体制中各级政府的事权和财权如何匹配；农业保险如何与农业补贴、农村信贷、农村救济等强农惠农富农政策有机结合，发挥资源整合的合力等。

保、农产品期货的紧密结合；如何进一步优化激励机制设计，完善财政税收支持政策；如何提高补贴效率和补贴绩效；农业保险体制中各级政府的事权和财权如何匹配；农业保险如何与农业补贴、农村信贷、农村救济等强农惠农富农政策有机结合，发挥资源整合的合力等。

保、农产品期货的紧密结合；如何进一步优化激励机制设计，完善财政税收支持政策；如何提高补贴效率和补贴绩效；农业保险体制中各级政府的事权和财权如何匹配；农业保险如何与农业补贴、农村信贷、农村救济等强农惠农富农政策有机结合，发挥资源整合的合力等。

保、农产品期货的紧密结合；如何进一步优化激励机制设计，完善财政税收支持政策；如何提高补贴效率和补贴绩效；农业保险体制中各级政府的事权和财权如何匹配；农业保险如何与农业补贴、农村信贷、农村救济等强农惠农富农政策有机结合，发挥资源整合的合力等。

保、农产品期货的紧密结合；如何进一步优化激励机制设计，完善财政税收支持政策；如何提高补贴效率和补贴绩效；农业保险体制中各级政府的事权和财权如何匹配；农业保险如何与农业补贴、农村信贷、农村救济等强农惠农富农政策有机结合，发挥资源整合的合力等。

## 创业板股票年底有望入选沪深300等指数

为适应证券市场变化的需要，经充分听取市场意见，并经指数专家委员会审议，中证指数有限公司11日宣布，上市时间满3年的创业板股票具备沪深300、中证500等成份指数样本空间资格，将于下一次样本股定期调整时实施。下一次样本股定期调整将于12月15日生效。

中证指数公司表示，经过近5年的发展，创业板市场已成为中国资本市场的重要组成部分。截至8月底，创业板共有上市公司387家，总市值和成交金额分别约为1.96万亿元和215亿元，股票数量、规模、成交占比在全市场中分别约为15.3%、7.3%和10.7%，占比逐年大幅提高。境内外的市场调研显示，机构投资者对于创业板股票入选沪深300等成分指数持积极肯定态度。（周松林）

## 私募产品报价与服务系统全天候接受报价

中国证券业协会10日发布《机构间私募产品报价与服务系统参与人管理规则（试行）》和《机构间私募产品报价与服务系统发行与转让规则（试行）》，旨在规范机构间私募产品报价与服务系统参与人的注册和管理，规范私募产品在机构间私募产品报价与服务系统的发行与转让。

《发行与转让规则》规定，报价系统接受报价与申报、进行匹配成交以及交易信息发布的时间为每周7天，全天24小时。报价系统的结算开始时间为每个工作日的15:30。对于在每日15:30之后匹配成交的交易，报价系统在次一工作日15:30之后进行结算。报价系统为私募产品的发行提供意向发布、在线路演、在线协商等服务。在报价系统发行注册私募产品之前，参与人可以在报价系统向特定参与人定向推介和询价。

《参与人管理规则》规定，中证资本市场发展监测中心有限责任公司对参与人在报价系统的业务活动进行管理。开通创设类业务权限的机构，可以在报价系统发行、创设私募产品或将自己在其他市场发行、创设的私募产品在报价系统注册转让，可以认购、申购、赎回、受让、转让已在报价系统注册的私募产品，并且可以通过报价系统办理签约、结算、支付等业务。开通推荐类业务权限的机构，可以接受发行人的委托推荐自己承销的私募产品在报价系统发行或推荐自己持有的私募产品在报价系统注册转让，可以认购、申购、赎回、受让、转让已在报价系统注册的私募产品，并且可以通过报价系统办理签约、结算、支付等业务。开通代理交易类业务权限的机构，可以代理合格投资者在报价系统认购、申购、赎回、受让、转让已在报价系统注册的私募产品，并且可以通过报价系统办理签约、结算、支付等业务。开通展示类业务权限的机构，可以推荐企业在报价系统展示其业务、财务、项目等信息，并对展示信息进行管理和维护。（蔡宗琦）

## 上海推进智慧城市建设行动计划公布

上海市政府10日举行新闻发布会，介绍上海市推进智慧城市建设2014—2016年行动计划。上海未来三年将着力实施智慧化引领的“活力上海五大应用行动”，强化信息基础设施、信息产业和网络安全保障三大支撑体系，引导推动建设50个重点专项。

“活力上海五大应用行动”包括：着眼城市宜居，营造普惠化的智慧生活；着眼产业创新，发展高端化的智慧经济；着眼运行可靠，完善精细化的智慧城管；着眼透明高效，建设一体化的智慧政务以及着眼区域示范，打造智慧城市“新地标”。其中，在城市宜居方面，上海将推动智慧交通、智慧健康、智慧教育、智慧养老、智慧文化、智慧旅游、智慧就业、智慧气象等8个专项建设。为了发展智慧经济，上海市提出，到2016年，信息化与工业化深度融合指数将达86.5，电子商务交易额将达2万亿元，推动互联网金融、智慧航运、智慧商务、智能制造、智慧企业等5个专项建设。去年上海电子商务交易额达1.06万亿元，是2010年的1.6倍。（徐金忠）

## 湖北证监局加大打击内幕交易力度

湖北证监局10日在武汉举办防控内幕交易暨期权和市值管理培训会议。湖北证监局表示，将认真贯彻落实证监会相关工作部署，对辖区内幕交易持续保持“零容忍”和严厉打击的高压态势。

2012年6月以来，湖北证监局通过与省政府金融办、国资委、公安厅、监察厅共同建立了打击和防控内幕交易联席会议制度，构建了内幕交易防控机制，同时，通过开展培训教育、敦促上市公司完善内幕信息知情人登记相关制度、现场检查 and 稽查执法等做法，加大防控打击内幕交易工作力度。

证监会上市部监管处相关负责人在会上介绍，对异常交易进行合理怀疑，既是各国通行的监管执法惯例，也是我国市场监管执法的基本做法。从执法数据来看，2008年至今，内幕交易的比重持续处于高位，我国对内幕交易的监管执法也日趋严格，行政处罚与刑事追责并重。湖北证监局局长李秉恒表示，内幕交易严重破坏市场秩序，必须坚决打击，彻底根除。湖北辖区85家上市公司、49家拟上市公司、70家新三板挂牌公司高管及相关人员300多人参会。（向勇）