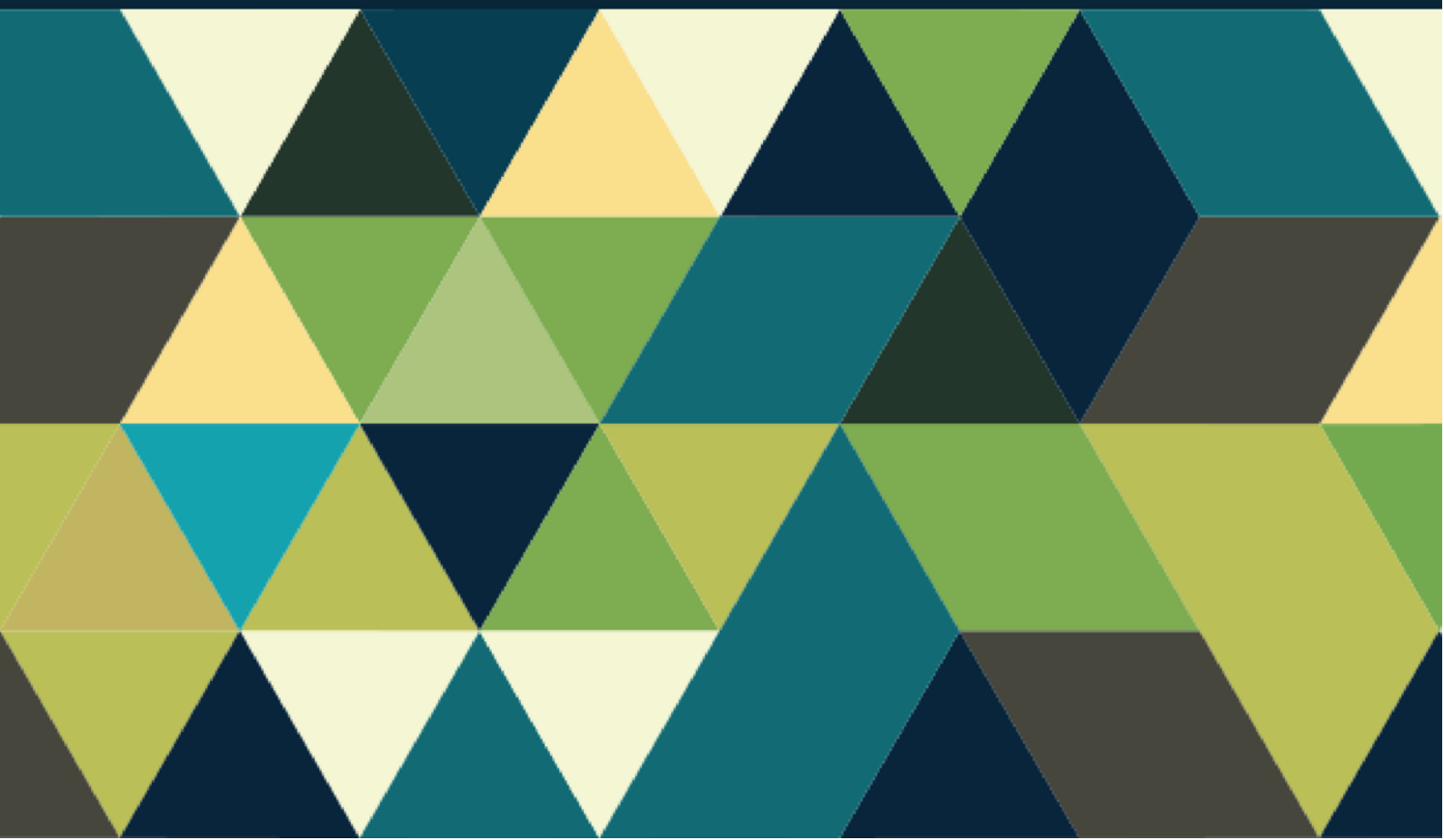


卓纬律师事务所  
CHANCE BRIDGE PARTNERS

# 卓阅 Newsletter

2016年 第四期

**建筑工程与房地产**



## 专题文章

### 北京市“棚改”全面提速，PPP模式成融资新宠

郜晓礼 丛子嘉

#### 一、“棚改”政策

##### (一)“棚户区”界定

棚户区改造是我国政府主导、多方参与，为改造城镇危旧住房、改善困难家庭住房条件而实施的一项民生工程。依据《关于加快我市城市和国有工矿棚户区改造工作的实施方案》（京政办发【2011】1号），城市和国有工矿棚户区是指国有土地上集中连片建设的，简易结构房屋较多、房屋使用功能不全、市政基础设施不全、居住环境恶劣、社会问题突出、居民改造愿望迫切、采取土地一级开发等市场运作方式无法实现资金平衡且难以改造的区域。2009年，被视为“稳增长”的重要举措之一的“棚改”正式在全国范围内拉开帷幕。<sup>1</sup>

##### (二)“棚改”现实意义<sup>2</sup>

1、可以有效改善困难群众住房条件。城市棚户区常被称作“城市中的农村”，居住环境较差，且住户大多属于低收入困难群体，没有条件改造房屋，有的家庭甚至几代同室，改善居住条件的诉求强烈。通过棚户区改造，新小区配套设施相对齐全，住房面积明显扩大，结构更加合理，房屋舒适度显著提升。

2、可以完善城市功能，提升城市形象。棚户区已成为城市中“二元结构”的一大表现，是制

<sup>1</sup> 中华人民共和国住房和城乡建设部：《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》（建保【2009】295号）【2】。

<sup>2</sup> 冯文华：“浅谈城市棚户区改造的问题及建议”，载《现代经济信息》，2014年2月23日。

约经济社会发展的一大瓶颈。通过棚户区改造，城市环境面貌得以改善，不仅加快城市基础设施建设进程，而且改造后的环境宜居，完善了城市功能，提升了城市的形象和品位。

3、可以合理利用土地，提高土地利用率。城市棚户区，大多都是平房，土地利用率低，容纳能力不强，通过棚户区改造，可以盘活土地资源存量，提高土地使用价值，使稀缺的土地资源得以再生和利用，为城市发展提供了空间，提高城市的管理水平。

4、可以调整产业结构，促进经济的发展。棚户区改造涉及的住房建设产业链长，关联度高，带动力强，不但增加直接投资，而且相关的配套设施建设，投资量更大，能改善和促进相关产业的生存和发展建筑业的发展需要增加用工量。

### **(三)“棚改”重要政策纵览**

正是因为来自诸多方面现实而迫切的需求，国务院及北京市政府层面自 2013 年以来多次发文，力促“棚改”。

2013 年，国务院出台《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》(国发【2013】25 号)，提出加快推进各类棚户区改造，重点推进资源枯竭型城市及独立工矿棚户区、三线企业集中地区的棚户区改造，稳步实施城中村改造，并要求各地完成编制 2013-2017 年棚户区改造规划，开启了新一轮棚户区改造工程。

2014 年，在国务院总理李克强主持召开的国务院第 43 次常务会议上，对进一步发挥开发性金融对棚户区改造的支持作用做出了部署。随后，住建部下发《关于做好 2014 年住房保障工作的通知》(建保【2014】57 号)，在规划中展望 2018-2020 年棚户区改造的任务安排。国务院办公厅亦发文，即《关于进一步加强棚户区改造工作的通知》(国办发【2014】36 号)要求各地区编制完善 2015-2017 年棚户区改造规划。北京市层面，国土资源局发布《北京市国土资源局关于印发棚户区改造前期工作及拟改造土地使用权一次性招标的指导意见(试行)的通知》(京国土储【2014】289)，文件规定对于国有土地可以采取一次性招标方案进行棚户区改造项目建设，项目投资利润

率不超过 15%等。

2015 年，国务院发布《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》(国发【2015】37 号)，明确提出创新融资体制机制：1、推动政府购买棚改服务。各省(区、市)应根据棚改目标任务，统筹考虑财政承受能力等因素，制定本地区政府购买棚改服务的管理办法。市、县人民政府要公开择优选择棚改实施主体，并与实施主体签订购买棚改服务协议；2、推广政府与社会资本合作模式。在城市基础设施建设运营中积极推广特许经营等各种政府与社会资本合作(PPP)模式；3、构建多元化棚改实施主体。鼓励多种所有制企业作为实施主体承接棚改任务。各地原融资平台公司可通过市场化改制，建立现代企业制度，实现市场化运营，在明确公告今后不再承担政府融资职能的前提下，作为实施主体承接棚改任务；4、发挥开发性金融支持作用。承接棚改任务及纳入各地区配套建设计划的项目实施主体，可依据政府购买棚改服务协议、特许经营协议等政府与社会资本合作合同进行市场化融资，开发银行等银行业金融机构据此对符合条件的实施主体发放贷款。

2016 年，北京市政府发布《北京市人民政府关于进一步加快推进棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设的意见》(京政发【2016】6 号)，再次将创新融资体制机制作为下一步工作重点明确列出：1、推动金融机构创新金融服务；2、推动政府购买棚改服务；3、积极推广政府和社会资本合作(PPP)模式。并指出要进一步完善财税、价格、用地等相关政策，做好项目征集、筛选工作，择优选择合作伙伴，做到积极稳妥、规范有序推进。对于确定采用 PPP 模式实施的棚户区改造及配套基础设施建设项目，各相关单位要积极配合推动项目实施。

## 二、“棚改”现状

今年 3 月 9 日，北京市人民政府办公厅发布的《关于进一步加快推进棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设的意见》指出，2013 年以来，北京市已经累计完成棚户区改造及签订安

置协议 8 万余户，改造农村危房 3531 户，有效改善了群众住房条件。北京市计划 2015-2017 年共改造包括城市危房、老旧小区在内的各类棚户区住房 12.7 万户、农村危房 2600 户，并加大配套设施建设力度。

另外，将进一步细化棚户区改造项目认定条件和标准，完善项目进入、退出机制，将符合条件的抗震节能综合改造、简易楼改造、节能综合改造等项目纳入棚户区改造范围，并执行相应的财政支持政策。<sup>3</sup>

同日公布的《北京市 2016 年棚户区改造和环境整治任务》指出，全市 16 个区共有 335 个棚户区改造项目的清单对外公布。其中，超七成项目集中在中心城区，涉及超 3 万户居民。3.5 万户的棚改计划已经划分到每个区。其中中心城区共 3 万户，112 个项目，郊区除怀柔外共 5000 户，27 个项目，郊区中通州 1500 户，数量最大。各个区的任务表中包含项目名称、性质、地点等。

除了 99 个新增棚户区，此次项目还包括平房修缮和危改。如东城区项目包含天坛周边简易楼腾退、南锣鼓巷四条胡同修缮等。西城区菜园街及枣林南里项目、朝阳区的酒仙桥旧城区改建、海淀区魏公村小区棚改等北京多片著名的棚户区都被涵盖其中。<sup>4</sup>

### 三、“棚改”实务

#### （一）“棚改”面临困难——改造成本高，资金筹措难

从市场的角度观察，面对新一轮棚改危改提速，伴随着机遇而来的还有很多实务操作上的问题。经过前几年的改造，客观上商业价值高、容易改造的棚户区大多已基本改造完毕，剩下的是改造难度大的“硬骨头”，其原因是目前的不少棚户区位置偏远、市场运作空间小，商业开发价值不大和不具备开发价值，只有地方政府出资组织拆迁安置，有的还需要异地搬迁，资金难以自行平衡，大

<sup>3</sup> 北京市人民政府办公厅：《关于进一步加快推进棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设工作的意见》（京政发[2016]6 号）。

<sup>4</sup> 北京市人民政府办公厅：《北京市人民政府办公厅关于印发〈北京市 2016 年棚户区改造和环境整治任务〉的通知》。



多改造成本高，加上建材、人工费用上涨较快，改造成本持续上升，不少地方棚户区改造的建设资金筹措压力较大，尤其配套设施建设资金难以落实。<sup>5</sup>

## （二）PPP 模式参与“棚改”——机会与风险<sup>6</sup>

针对资金难筹的问题，国务院早在 2013 年就曾提出过“要采取增加财政补助、加大银行信贷支持、吸引民间资本参与、扩大债权融资、企业和群众自筹等办法筹集资金”。<sup>7</sup>PPP 模式作为政府提倡、推动的棚改项目融资手段首次在 2015 年的政府文件中被明确提出。<sup>8</sup>文件将推广政府与社会资本合作（PPP）模式与推动政府购买棚改服务、构建多元化棚改实施主体、发挥开发性金融支持作用并列，作为今后建设创新融资体制机制的关键手段之一，提出要“在城市基础设施建设运营中积极推广特许经营等各种政府与社会资本合作（PPP）模式。各地应建立健全城市基础设施建设财政投入与价格补偿统筹协调机制，合理确定服务价格，深化政府与社会资本合作，推动可持续发展”。

### 1、目前棚改项目中多运用狭义 PPP 模式

PPP 模式分为广义与狭义两种概念，广义的 PPP 泛指公共部门与私人部门为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系。目前绝大多数棚改项目的实施主体还是由政府指定的国有企业，其它企业很难进入棚改项目。狭义 PPP 模式更强调政府和私人部门的参与及在项目公司中占有股份，以实现资本筹集和项目运营全过程中的市场参与机制。政府与企业以狭义 PPP 模式有机结合有利于突破棚户区改造现有困境，推进项目进度，而根据国务院发改委对 PPP 模式的界定，也反映了国家倡导的是狭义 PPP 模式。

<sup>5</sup> 陆娅楠：“新一轮棚改危改提速（政策解读）”，人民日报，2015 年 07 月 06 日，02 版，人民网网页来源：<http://politics.people.com.cn/n/2015/0706/c1001-27256904.html>。

<sup>6</sup> 王婷玥，张棋，李晓蒙，叶伊铭，郑秋晗：“棚户区改造项目中狭义 PPP 模式应用的优势、风险及对策分析”，载《中国乡镇企业会计》，2015 年 12 月 15 日。

<sup>7</sup> 国务院：《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》（国发【2013】25 号），2013 年 7 月 4 日。

<sup>8</sup> 国务院：《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》（国发【2015】37 号），2015 年 6 月 25 日。

## 2、狭义 PPP 模式下棚户区改造模式的优势分析

狭义的 PPP 模式改变了传统项目的主体关系，政府前期进行考察立项等准备工作，指定一个国企发起设立棚改项目公司，进行一次性招投标。私营企业以棚改方案竞标，中标者入股棚改项目公司。政府与项目公司签署特许经营协议，并将土地的一级、二级开发权同时授予此项目公司，进行整合开发。其中，国有企业以土地价值作价入股，二者所占股份比例按预期地价和房、地价之差的比列计算，双方可通过协商进一步调整，双方收益也按股份比例分配。本文将从项目实施的角度，来比较狭义 PPP 模式与典型棚户区改造模式的优劣。

(1) 私营企业入股项目公司，优化方案设计在传统的棚户区改造方式下，一级开发和二级开发的实施主体是分开的，而且在一级开发阶段中利润率不高、风险较高，但是作为实施主体的私营企业只能拿到固定的收入，这样，风险与收益不成正比，私营企业为获得较高利率，可能会在方案制定时不顾项目质量而尽量降低成本，这时候就可能出现私营企业的道德风险。在狭义 PPP 模式下，政府通过考察立项等准备工作，指定一个国营企业作为棚户区改造项目公司，再进行招标工作，竞标成功的私营企业将入股棚户区改造项目公司，政府与棚改项目公司签订特许经营合同，将土地的一级、二级开发权同时授予项目公司，进行整合开发。这样，私营企业全程参与到棚改项目中，所得利润是依据其股份所占项目公司总收入的部分，私营企业就会考虑长远利益，使得项目方案设计更符合公众利益。

(2) 项目公司股份制度，促进公正公平的利益分配在传统的棚改方式下，一级二级开发阶段是分开的，各阶段的利润等于各阶段的收入减去成本，一级开发一般工作难度较大风险较高，但只能获得固定的收入，所以一级开发商的收入与风险不成正比，棚改工作难以进行。

(3) 拓宽融资渠道，防范资金断裂传统的以私营企业为实施主体的改造方式下，由于拆建是分离开的，一方面，一级开发主体无法被确定为后续的二级开发建设主体，造成实施主体的权益不明晰，因缺少抵押物，项目融资能力不足等问题导致该项目难以融资。另一方面，二级开发中，项

目的融资工作由私营开发商独立完全承担，政府并不给予实质性的担保承诺。资金平衡难度大，投资周期长，资金回笼时间长，导致工程有停滞甚至烂尾的风险。

(4) 加强沟通，优化行政审批工程建设阶段，涉及审批事项众多，如建设用地规划许可证、国有土地使用权证、建设工程规划许可证等众多繁杂的行政许可或授权。任何一个环节出现问题，都有可能使整个工程陷入停滞，降低工程实施进度，大量增加不要成本甚至超支。在狭义 PPP 模式中，政府将一级开发与二级开发打包一并授权给特殊项目公司，简化了审批事项。特殊项目公司通过与政府之间订立特许经营协议形成契约关系，充分保证了项目公司与政府之间的平等市场地位，对话渠道更为通畅，项目公司对所涉及的各项要求已十分明确。从而为项目公司在工程建设的具体实施扫清了障碍，降低项目的搁置，将成本控制到预算方案之内。

综上，PPP 模式更为规范化、合理化的融资改造模式，具有极高的应用价值与持续性。然而，PPP 模式在实施中仍面临众多问题，其中，政治风险，建造风险，如政府违约、项目公司违约、项目公司中止合同、持续性的环境破坏等运营风险，又如法律法规不健全、项目涉及法律关系复杂等法律风险都是项目参与人应持续关注与及时应对的关键点。



# 卓纬律师事务所

CHANCE BRIDGE PARTNERS

## 建筑工程与房地产团队

郜晓礼

团队负责人

Sarah.gao@chancebridge.com

美术编辑：陈曦

文字编辑：朱政

电话 Tel : +86 10 8587 0068

传真 Fax : +86 10 8587 0079

www.chancebridge.com

北京市东城区东长安街1号东方广场C1办公楼601, 100738

601, Office Building C1 Oriental Plaza, No. 1 East Chang An Ave.,

Beijing PRC 100738

