

运用PPP机制 提供廉租房和公租房的建议

□ 贾康 孙洁

PPP意为“公私合作伙伴关系”，其运行机制特征是，在政府公共部门与民营企业合作过程中，让非公共部门所掌握的资源参与提供公共产品和服务，从而实现政府公共职能，同时为民营企业带来利益。通过这种合作和管理过程，可以在适当满足私人部门投资营利目标的同时，为社会更有效率地提供公共产品和服务，使有限的公共资源发挥“乘数”效应。当前，加快提供保障性住房是我国政府改善民生的一个重大举措，现已明确了今后5年新建3600万套保障性住房的目标，其中今年新建1000万套的“硬任务”已具体划分到各地。据估计，建设1000万套保障性住房需要高达1.3万亿元以上的资金。如此巨额的开支，仅仅依靠政府财政投入是不可能的，必须积极引导和拉动社会资金的参与。

廉租房的PPP提供模式

廉租房由于房租低，不可能由市场自行提供，必须依靠政府的特定政策予以支持，但同时，引导、拉动非政府资金参与也是必要和可行的。

建议一：政府与投资机构合作，通过“建设—转让”（BT）模式提供廉租房

针对拟建的廉租房，政府公共部门采用公开招标的方式选择一个项目公司，并与其签订合同（包括政策支持、回购等内容）。项目公司据此合同承担工程的融资和建设。项目建成后，公司根据回购条款将项目转让给政府相关部门。政府接收部门根据回购条款一次或分次将资金付给项目公司。

BT模式的关键点有三个：一是选择的投资机构要有雄厚的资金实力，同时应有较强的

融资能力。对于项目公司的自有资金要有一定的要求，如自有资金应当达到项目总投资额的一定比例等。自有资金所占比例越大，项目风险越小，反之风险越大。二是回购的方式选择要合理。政府可根据资金情况确定回购方式，如果未来资金不够充裕可选择分阶段回购。三是政策支持条件要合理，应符合国土开发的“顶层规划”和适度、可操作的原则。

将BT作为建设廉租房的适用模式，主要基于以下几点考虑：第一，政府提供廉租房的一大障碍是建设资金不足，而该模式的重大优势就是能为项目提供和筹措建设资金，缓解资金



压力。通过成立BT项目公司，项目建设方可采用项目融资方式实现表外融资，实际借助市场筹资后移与平滑分散处理“还本付息”压力，并有效提高资金的使用效率，分散投资风险。第二，采用BT模式可以降低工程实施难度，提高工程投资建设效率。BT项目由建设方负责工程全过程，包括前期准备、设计方案细化、施工及监理等建设环节，有利于设计和施工的紧密衔接，减少建设管理和协调环节，实现工程建设的一体化优势和规模效益。第三，BT模式一般采用固定价格合同，通过锁定工程造价和工期，有效控制工程造价，降低业主的投资建设风险。在廉租房建设中，控制造价的效果尤为明显，因为建设住房的材料涉及各个方面，风险控制较难把握，在低端房建设中控制房价成本难度更大，而通过BT模式可有效调动施工方内在潜力与积极性，控制这种风险。第四，BT模式目前是国际上通用的首先以融资为目的的公私合作形式，通过设置回购承诺和回购担保条款，可降低项目投资风险，对资金实力雄厚、管理运作规范的大型项目公司而言，BT项目属良好投资渠道，通过BT方式参与工程项目的投资建设，能够充分发挥企业自身技术和资金的综合优势。同时，通过BT模式，政府既为建设廉租房融入资金，也为社会较快地提供了更多、更好的廉租房，形成让更多中低收入家庭住有所居的有效供给，改善其生活质量。

建议二：政府与房地产商合作，通过土地“拼盘开发”方式提供廉租房

政府引导、拉动社会资本参与廉租房建设与提供的另一个可行办法，是政府在向房地产商转让土地使用权用于开发时，拼盘搭配式地要求开发商必须向政府提供占整个建设面积一定比例（如30%）的廉租房。

这种做法的实质是政府用原可得更高土地出让金的一部分“内含式”地用于建设廉租房，只不过在这种办法中，政府省去了许多中间过程，表现为廉租房由开发商提供，其费用在土地转让金中直接减去。也就是说，开发商在参加投标时的土地报价中，已经将其拼盘提供廉租房的成本减去了。

在以此方式提供廉租房的过程中，政府的责任是：负责组织土地使用权的出让，可以仍然采用招投标方式，由中标者取得开发权；负责开发地块与其整个辖区建设的通盘规划的优化协调匹配，以及地块开发具体方案内部各要素的合理拼盘搭配；全面、清晰、合理设定廉租房建设的具体规格、标准及相关管理要求；持有廉租房所有权并负责廉租房的公平合理分配；组织必要的工程监理与验收。开发商的责任是：按照中标合同要求建设廉租房，并为廉租房建设融资。

建议三：政府按揭

政府按揭和私人按揭购房在运行机理上并没有本质不同，只不过政府购房成本不包含土地出让价格，仅仅包含建筑价格和开发商的市场投资平均利润。也就是说，政府提供一块土地，通过公开招标寻找开发商，由开发商向银行融资建设，建设完成后由政府通过按揭的方式全部购回。政府按揭与前两种BT模式的不同之处在于，政府如采用分期付款方式，不是付给投资机构，而是主要付给银行。

政府提供廉租房的一大障碍是建设资金不足，BT模式的**最大优势就是能为项目提供和筹措建设资金，缓解资金压力。**

公共租赁住房的PPP提供模式

与廉租房相比，公共租赁住房（以下简称“公租房”）的房租相对较高（但仍低于市场价格），且征收稳定。公租房建成后，投资者如继续持有经营权，通过房租可以收回一定的投资成本。如果政府再给予适当的补贴或政策优惠条件，经营者则可以通过对公租房的经营管理收回成本并获得一定的投资回报。因此，对于公租房的提供，可以考虑PPP机制下的以下两种具体形式：

建议一：政府与投资机构合作，采用“建设—经营—转让”（BOT）模式提供公租房

政府公共部门确定公租房规划与建设项目后,对项目公开招标,中标单位就此项目成立项目公司,由项目公司负责对项目融资、建设并管理(也可委托其他公司管理)。经营期过后,根据协议将所有项目资产无偿转让给政府相关部门。由于项目是公租房,其现金流量可能不足以使民营部门在收回投资时伴有合理回报,政府可以通过现金流量补贴的形式,使其达到收回投资并得到合理投资回报的水平。因此,合理确定现金补贴量是BOT模式的关键点。现金流量补贴的高低通常与经营期限长短呈负相关,即经营期限越长,政府现金补贴越少,反之越多。目前,BOT模式在我国已被广泛应用于水务、发电、垃圾处理等多个领域,在公租房建设管理中也有广泛的应用空间。

在公租房建设中选择BOT模式,主要基于以下几个原因:第一,可以为政府在更长的时间段内实际融入更多的建设资金,让更多的民营资本在更长的时间段内参与公租房的建设与提供。民营资本除了利用自有资金进行建设外,还

可以通过资本市场为公租房建设融资,扩大融资渠道。第二,提高资产运营效率。由民营部门建设的公租房完工后,继续由其经营管理,而不再是由政府公共部门运营,可以提高经营管理效率。因为民营部门对市场有着更为敏锐的洞察力和更为细致、先进的管理机制,以及丰富的专业运作经验。这同时也有利于政府公共部门从一些繁琐的事务中摆脱出来。第三,可以明显减轻政府公共部门的资金压力。民营部门在一个相当长的时间段内实施项目建设和运营管理,合同期过后,政府可以根据BOT合约无条件收回公租房的全部产权,这近乎政府在没有投入的情况下,提供了原来只有大笔支出才能实现的公租房供给。第四,总体上可显著加快保障性住房建设步伐。在BOT模式中,政府投入很少或者根本不用账面财力投入,完全由民营资本进行建设和管理,大大加快了各地公租房建设步伐,尽早满足了更多中低收入家庭的住房需求。

建议二:与私人产权住房持有者合作

前面几种建议都是针对新建的保

障性住房,除了新建外,还可以通过私人拥有产权的住房来提供。政府通过社会中介公司,收集一定数量的符合保障性住房条件的闲置私人产权住房,对这些私人产权住房给予一定的优惠条件(如房租税收优惠等),让房主提供给需要公租房的人。如果公租房的房租水平与他们的出租价格相比过低,政府可以采取对出租者补贴或对入住者补贴的方式来解决。

政府通过与私人产权住房持有者合作的方式提供公租房有三大优点:一是能够很快提供公租房,而不像新建住房那样,需要较长的时间才能投入使用。二是政府可以灵活掌握提供的数量,需求量大时,多寻找一些房源;需求量较少时,便没有必要寻找更多房源。三是优化社会资源配置,让社会闲置住房发挥积极的准公共品作用。目前我国城市存在为数可观的空置房,如果能够加以利用,可有效减缓当前住房压力,并且产生遏制房价快速上升的效应。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 韩璐

【图片新闻】



辽宁阜新： 助棚改回迁居民创业

今年以来,辽宁省阜新市财政部门筹措发放棚户区改造居民创业借款132万元,支持棚改回迁居民自主创业。截至目前,共帮助100多户棚改回迁居民实现自主创业,并带动1110名棚户区居民实现就业,显现出创业带就业的倍增效应。

(本刊通讯员 摄影报道)