

# 用活财税金融工具 突破棚改资金瓶颈

## □陕西省财政厅

陕西省在工业化初期本着“先生产、后生活”的原则，形成了大量的简陋住房，没有配套基础设施保障，由于建造时间久远，房屋破损、管线老化等问题日益突出。与此同时，随着城市化和工业化的发展，原居住在城乡边缘的农民在农业用地被征用后转为城镇居民，部分原村民出于出租房屋的目的，在利益驱动下不断搭建房屋，久而久之形成大片棚户区。这些老旧、简陋的房屋都存在着严重的安全隐患，迫切需要政府帮助改善居住条件。自2010年全面启动棚户区改造工作以来，陕西省通过实施各类棚户区改造，有效解决了约40万户、120万人的住房困难问题，提升了城镇综合承载能力，促进了经济增长和社会和谐。

### 财政补助资金和税费优惠政策形成优势互补

作为西部欠发达省份，陕西开展棚户区改造工作面临着资金有限问题。为解决这个难题，陕西各级财政部门不断加大财政资金补助力度和税费优惠政策扶持力度，截至目前，全省各级财政投入的补助资金和税费优惠政策形成的减免资金，均达到百亿元左右，有力推动了各类棚户区改造工作。

根据不同的棚户区类型，陕西的棚户区改造主要采取了以下几种方式：一是对地块位置较好、具有商业开发价值的城市棚户区，通过市场化运作，以房地产开发的方式进行改造。由政府划定棚户区改造地块，通过招投标等方式选择房地产开发企业。由房地产开发企业

负责拆迁和回迁房建设，剩余土地可自行建设商品房。政府帮助协调拆迁，落实一系列优惠政策，并统筹安排一定的财政资金补助，充分调动社会力量参与棚户区改造的积极性。二是对开发价值较小的工矿棚户区，由工矿企业所在地的土地储备中心出资组织拆迁和集中安置，并将收购的棚户区地块实行“净地”出让、另行开发，同时由财政部门对企业给予一定的资金补助和政策优惠。三是对不具备开发价值的棚户区，如处于采煤沉陷区煤矿棚户区，由政府提供土地、政策等各方面支持，相关企业组织实施，居民、企业和政府共同出资，项目捆绑开发形成合力，实行异地统一安置。四是对林区、垦区等位置偏僻、分散居住的棚户区（危旧房）则采取政府按户补助，由业务管理部门和居民共同出资，自行新建或维修的方式进行改造。

经过3年多的探索，全省各地在棚

户区改造工作中积累了一定的经验。如西安市坚持政府企业合力经营，遵循“拆一换一，互找差价”的拆迁补偿方案，坚持安置先行原则，保证群众享有的基本利益；宝鸡市对城市规划区内的国有大中型企业棚户区实施集中改造，改变了市区“一边高楼林立，一边棚户区连片”的状况；铜川市稳步推进煤矿棚户区改造，充分征求煤矿企业意愿，积极引导，采取有力措施组织实施；汉中市大力推进三线企业和国有林场棚户区改造，解决了困难企业职工的住房问题。

### 开发性金融筹资和资本市场融资共同发力

随着棚户区改造工作的不断推进，城市中心区域、商业附加值较高的棚户区改造项目已经开发殆尽，剩下的是远离中心城区、商业附加值较低且人口密度大的棚户区，改造这些区域民间资本



不愿介入，需要政府投入更多的人力、物力、财力来推进。为解决资金制约问题，陕西将金融创新吸引资金与资本运作撬动市场有效结合，走出了一条开发性金融筹资和资本市场融资共同发力的棚户区改造“陕西模式”。

(一)深入挖掘“政府主导、市场运作”的内涵，将“政府+企业+开行”开创性地结合在一起。2011年，陕西省政府针对保障性安居工程建设的巨大资金需求，在全国率先采取“政府信用+企业信用”手拉手方式搭建市场化投融资主体，由省财政和省属企业延长石油集团共同出资30亿元，成立了陕西保障性住房建设工程有限公司，利用资本金担保向国家开发银行申请贷款授信，并由延长石油集团以自身信用为公司申请贷款提供第三方保证担保，成功撬动资本市场120亿元，有效缓解了保障性安居工程项目启动资金不足的问题。截至目前，国开行陕西分行累计发放保障性安居工程贷款425亿元，贷款余额285亿元，在同业金融机构中占比75%以上，覆盖全省11个地市，支持项目197个。其中，向棚户区改造累计发放354.29亿元，贷款余额223亿元，支持项目76个，改造21万户。2014年，为进一步发挥陕西省保障房公司在全省保障性安居工程建设的投融资作用，按照省政府的要求，省财政和延长石油集团将该公司增资到70亿元，并确定将其作为全省棚户区改造的融资平台，进一步提升其投融资能力。

(二)坚持“四个结合、统筹规划”，从“顶层设计”着手逐步实现金融支持棚户区改造。棚户区改造与民生工程保障、经济社会发展等工作息息相关，陕西省坚持将棚户区改造与“保障性住房建设、国有企业改制、推进城市建设、促进房地产市场健康发展”相结合，对棚户区改造统筹规划、通盘考虑，在政策措施上相互衔接，在补助资金上打捆

使用，从“顶层设计”着手逐步实现金融支持棚户区改造，促进各项工作的健康有序发展。一是由省府委托省保障房公司实施全省的棚改任务，签订委托代建协议，省保障房公司以协议项下委托代建资金应收账款权益向国开行提供质押担保；二是建立陕西省财政、住建、发改、省保障房公司和国开行陕西分行等多部门共同参与的联合工作机制，制定《陕西省棚户区改造开行贷款资金管理办法》以及一系列相关协议和合同，设计棚户区改造项目贷款资金的“借、用、还”机制；三是由省财政会同住建、国开行等部门为棚户区改造设计了“软”、“硬”贷款搭配方案，配套了“信贷组合”、“投贷结合”的金融创新模式。通过与国开行共同组织棚改项目前期规划和设计，融资从源头上拥有了科学可行的信用结构，项目在规划阶段就落实了资金安排，提前锁定了政府债务风险和项目完工风险。

(三)抓住战略机遇，创新投融资模式，大力推进棚改工作。今年4月，国务院常务会议部署进一步发挥开发性金融对棚户区改造的支持作用等工作，确定了棚户区改造资金保障机制，为棚改提速提供合法合规、操作便捷、成本适当、来源稳定的融资渠道。陕西省政府安排省财政、住建、发改、省保障房公司等，与国开行陕西分行联合制订了“陕西省棚户区改造一期项目”360亿元省级统贷的融资方案，双方按照“统一授信、统贷统还、主体承贷、单项运作、分责还款”的总原则，达成软、硬贷款的融资合作，执行利率为人民银行同期公布的基准利率全程下浮。方案确定之后，相关部门与国开行陕西分行紧密合作，逐市对接项目，梳理融资需求，核对建设内容，确保群众要求最为迫切、资金瓶颈制约最为严重、依靠市场无法自发启动的棚改项目纳入国开行专项贷款支持范围。在双方的共同努力下，从

确定方案到确定360亿元贷款额度仅用了38天，使全省156个项目落实了资金保障，从贷款方案制定到首批48亿元贷款发放仅用了14天，使7个市(区)34个项目首先得到了资金支持。

(四)资本市场融资及时跟进，利用金融手段推动棚户区改造相关配套设施完善。棚户区改造不但要使中低收入家庭住有所居，更要本着“人的城镇化”的理念，改善回迁户的居住环境。为了切实完善水、电、管、网、道路、绿化等配套基础设施建设，省住建、财政等有关部门按照省政府的统一部署，积极引导资本市场融资手段及时跟进。一是由省级相关部门共同制定《陕西省保障性住房私募债资金管理暂行办法》，依托陕西保障房公司通过发行私募债券的方式向资本市场直接融资。二是积极利用国开行的“投贷结合”、“信贷组合”业务及“投贷债租证”综合金融服务手段。三是积极落实民间资本参与棚户区改造的各项支持政策，消除民间资本参与棚户区改造的政策障碍，鼓励和引导民间资本通过直接投资、间接投资、参股、委托代建等多种方式参与棚户区改造。四是通过积累优质项目资源(经济价值较高，项目内部实现资金平衡或盈余)，以项目资产抵押的方式获得商业银行贷款。经过几年的不懈努力，建成了西安市大明宫遗址公园周边棚户区改造项目、铜川市锦绣新城安居工程等一大批精品项目。同时，进一步完善了学校、医院等“硬件设施”和再就业培训等“软件设施”，使原棚户区百姓在回迁后能够实现就地上岗就业，消除了在校学、就医等方面的后顾之忧。随着利用金融手段推动棚户区改造工作的不断发展，中小企业贷款、创业促就业贷款、生源地助学贷款等业务也将为棚户区改造后各类经济主体发展和百姓安居乐业提供强有力的支持。□

责任编辑 廖朝明