创新土地-资金联动机制

清华大学恒隆房地产研究中心 郑思齐 清华大学建设管理系房地产研究所 陈英楠

截至2011年9月底,全国城镇保障性安居工程开工率已达98%。然而,筹集保障房建设资金,依然是摆在许多地方政府面前的一道难题。

转换视角:以保障房建设促进城市转型

当前,地方政府缺乏建设保障房的直接动机,一是因为我国地方财政越来越依赖于房地产市场繁荣所带来的高额土地出让金,并用于推动基础设施建设等有利于促进经济增长的投资。二是从福利政策的角度来看,如果地方政府来承担保障房建设支出成本,该地区被征税的群体(一般是高技能劳动力)将会为了减少支出负担离开本地区,而享受福利的群体(一般是低技能劳动力)将会因为补贴的吸引,大量来到本地区。这样会导致地方政府财政收入的减少和财政负担的增加,无法长久地维持收入再分配政策的实施。同时,高技能劳动力的流失和低技能劳动力的大量涌入又会给地方经济发展带来巨大的损失,这也是一些地方政府不愿看到的。

其实,眼光更长远的城市政府,从城市可持续发展的角度去思考这一问题,会形成其推动保障房建设的内在动力。因为保障房虽然着力解决民生问题,但并不意味着要牺牲城市发展,应该是结合城市社会经济发展现状及规划,在解决中低收入群体住房问题的同时,促进城市产业转型和可持续发展。

寻求土地-资金联动合理机制

土地和资金是保障房建设的两个核心资源要素,同时它们之间又存在紧密的关联性。如何在这两个核心要素的筹集方式及其关联机制上实现创新,拓宽资源、规避风险与增强地方政府动机,是有效完成“十二五”期间保障房建设这一重大民生工程的关键。

当前,重庆市以大规模公租房建设加速城市发展、黄石市建立公租房投融资平台的方式值得参考。这两个典型城市在保障房建设上,实现了土地与资金两个核心资源要素的联动模式。

重庆市公租房建设资金筹集和土地供应方面,以两家国企(重庆城投集团、重庆地产集团)为主导,定位于以公租房建设促进城乡统筹工作和城市经济的高速发展。重庆自2002年就开始依托上述两家国企大量储备土地,为3万亩的公租房用地提供了强有力的保障,并且利用21个公租房社区带动中心城外围区域的加速成熟,进一步提升土地价值,以现有土地储备和土地升值预期为抵押或担保融资,资金和土地的相互推进形成循环。

黄石市则是将公租房建设与城市发展规划密切结合,通过统一的公租房建设来解决城市空间调整中最紧要的旧城棚户区改造任务,并且建立公租房投融资平台(众邦公司)来统筹公租房建设的土地和资金资源。通过对棚户区居民“异地安置”的方式,盘活优势区位土地资源,利用土地市场价值的提升(并进一步融入借贷资金)来反哺公租房建设和运营。而且,政府与市场互补,重视发挥市场机制,通过机制设计为市场力量的进入留出接口,包括通过“招拍挂”出让公租房用地,设定市场租金同时发放租金补贴等。

可见,在现行体制下,虽然地方政府不能直接作为融资主体,但可以凭借政府信用担保,通过成立地方融资平台或专门负责保障房建设的公司来进行融资。这些机构通常具有土地储备职能,这样一方面可以以土地划拨或有条件挂牌的形式进行保障房供地;另一方面,土地储备实际上成为了上述机构进行多渠道融资的显性或隐性担保。虽然在短期内地方政府划拨或低价供给保障房建设用地会损失土地出让金(机会成本),但从长期看,除了改善民生这一显著的社会和政治效益外,保障房建设对于吸引产业及劳动力流入、带动城市更新改造等都具有显著的“放长线钓

大鱼”意义，会带动周边土地升值乃至整个城市发展。这实际上是地方政府放弃眼前土地收益以获取长远城市价值提升的一种策略，在良性运转下能够以未来的增长为当前融资。

当然，由于大规模的保障房建设开始时间不久，尚难以直接看出各种模式是否具有可持续性，需要谨慎关注这种联动模式中可能蕴藏的风险。在宏观层面，土地与资金的联动筹集模式所基于的前提是未来的土地会升值，但需要防范未来经济和房地产市场波动所带来的不确定性。在微观层面，需要关注具体项目本身现金流的可持续性(特别是对于长期持有的公租房很重要):包括保障房项目自身现金流不稳定(如空置和租金收缴困难)可能带来的风险，以及无现金流、覆盖的融资方式可能带来的偿债风险。

(本文系国家社会科学基金重大项目“加快保障性安居工程建设”(09&ZD042)的阶段研究成果)