

棚改遭市场化瓶颈 且改且珍惜

■ 本报 蒋二二 报道

近日，棚改已经浸入市场化，棚户区改造贷款总规模庞大，是国家重点支持领域，其利润不如房地产开发贷，其不受房地产贷款限额的限制，目前一些优质的棚改贷款项目已经成为大型银行争抢的业务。在新一届政府的城镇化布局中，棚户区改造会不会成为重点推动的工作之重？中国的国有大亨正启动贷款引擎，能否助力全国各地的棚户区改造项目？银行争抢棚户区改造贷款的份额的同时会不会有压力？棚改要如何走好改造的路？且改且珍惜？

棚改遭遇市场化瓶颈

面对新一轮棚改的政治任务，多地政府“压力山大”。

2013 年 7 月，国务院发布《关于加快棚户区改造工作的意见》，要求于 2013-2017 年完成各类棚户区改造 1000 万户。中央政治局还于 2013 年 10 月 29 日专门就加快推进住房保障体系和供应体系建设进行第十次集体学习，习近平强调，要努力把住房保障和供应体系建设办成一项经得起实践、人民、历史检验的德政工程。

为完成前述棚改任务，记者从有关专家处获悉，据改造安置房、建安成本等估算，按一户平均 25 万元计，建设资金可能高达 25 万亿元。

目前明确的资金来源，仅包括中央财政补贴和国家开发银行数千亿元中长期贷款，其他资金尚无具体着落。

此外，多位受访地方官员和有关人士还担心，如此巨量的投资计划，是否会引发新一轮地方债务风险。

据国家审计署日前公布的数据，截至 2013 年 6 月末，全国各级政府债务总量 3027 万亿，其中全口径地方政府性债务合计 1789 万亿元。

当下“政府平台 + 土地财政”的传统建设模式已显现难以为继之态，新的棚改则被寄予成为撬动新型城镇化的杠杆。“中央期待着地方政府、金融体系和市场机构能给出不一样的新东西。”国家开发银行行长郑金对记者表示。

“这次应该会有不同”

国开行董事长胡怀邦近期在《人民日报》上发表文章谈到保障房建设必须解决好“人、地、钱”三个主要问题，即人到哪里去、土地怎么用、钱从哪里来。

国家发改委一位人士表示，新一轮棚改重任必然会伴随巨量资金的下放、流转，以及地方政府继“四万亿”后，在钱的问题上再次挣扎和纠结。

有专家提出，25 万亿的估算成本，中央财政补贴和地方财政应该分别配套一部分。国开行则明确表示，未来五年每年不低于 1000 亿元贷款支持，且其棚改总贷款中包括 1000 亿元软贷款回收再贷，用以补足地方政府资本金缺口。其他资金，部分寄望为带动商业银

行贷款和发债，更多则需要引入社会投资。

权威部门要求，项目注册资本金不得低于 20%，国开行“软贷款”在其中仅能有小部分占比，其余必须由地方政府掏出真金白银。

安徽省住建厅住房保障处副处长徐春雨坦言，历史上棚改大多由地方财政兜底，此次棚改计划资金需求量大，地方财政能否比以往减压多少，还很难说。

据她介绍，截至 2013 年 6 月底，安徽省的保障房建设，每户建安成本和拆迁成本共约 22 万元。

具体到安徽省铜陵市的棚改，“过去几年的成本共约 100 亿元，其中中央财政补贴占比较低。”铜陵市市长侯渐珉说。

河南省鹤壁市鹤山区副区长李水泉也估算，当地数年棚改，除中央和市级财政补贴一部分外，其余全靠区财政自筹。

据各地普遍反映，中央补贴的比重通常会根据资源枯竭型城市等各自现状“因地制宜”，有多有少。

“这次应该会有不同。”前述专家测算，在 2013 年下半年中央提出的新一轮棚改中，约 25 万亿元资金需求可能适量提升补贴力度，理论上中央财政补贴每套的比重有较大提升。

不仅如此，2013 年 12 月，财政部下发的《关于棚户区改造有关税收政策的通知》规定，对安置房建设用地免征城镇土地使用税，对安置房经营管理单位和开发商免征相关印花税，对转让旧房作为安置房且增值额未超过扣除项目金额 20%的，免征土地增值税。并且，对经营管理单位回购安置房继续作为安置房房源的，免征契税。

2013 年 7 月，财政部副部长王保安在全国棚改电视电话会议上，明确表示将落实税费优惠政策，降低棚户区改造成本。

其中有一关键，让基层官员感到“如释重负”，即对划拨供应的安置房用地免缴土地出让金。此外，财政部还将棚改支出的所得税税前扣除政策，从国有企业适用扩大到所有企业，“民资也终于能见到点‘荤腥’了”。

申报“扩容”

按照财政部此前给出的棚改定义，棚户区改造是指国有土地上集中连片简易结构房较多、建筑密度较大、基础设施简陋、建设年限较长、使用功能不全、安全隐患突出的居住区域。与公租房、廉租房同属保障性住房体系。

但新一轮棚改中，因土地归农民集体所有的城中村也被包括进来，因此“体量和资金上影响巨大”，徐春雨说。

根据安徽省住建厅统计，此前全省棚户区数量为 80 万户。加大棚改力度并把城中村包括进来后，该数据更新为 150 万户，其中城中村 6 万户。仅 2014 年，融资需求就高达 466 亿元。

“翻番的地区确实存在。”前述地方官员说，即便加上城中村，各地数量本来不至于翻番，原因就在于棚改概念前后有了变化，还有了新补贴方案，“有钱可以申请，急需建设资金的地方不可能不争取。”

记者为此在多省份进行实地调研，发现 2013 年下半年以来，地方棚改积极性显著提

高，棚改目标也纷纷“扩容”，部分地级市扩容至原统计数量的 2-3 倍，最高达 38 倍。

仅 2014 年的改造计划，全国各地上报数量就为 425 万套，是中央计划的 27 倍。其中，河南省为上报规模最庞大的省份，达 40 多万套。

记者获悉，2013 年 12 月，住建部和财政部在郑州市召集 11 省市座谈。参会的省市，或是上报规模较大，或是改造增量较大，包括河南、山东、湖北等省份。

与会人士透露，两部委明示，随意扩容，新增中央补贴的希望渺茫，要求参会省市缩减改造计划。但各省市负责人纷纷表示，宁可摊薄中央补助资金，也不愿缩减规模。

“这势必超出地方承受力，会导致拆迁、补偿、安置不到位等一系列问题。”与会人士说，两部委并不希望摊薄补贴资金，而希望削减地方上报计划中改扩建的项目。

在侯渐珉看来，无论中央部门还是地方政府，有时各自的数据“拍脑门”成分均很大，可能缺乏对民众真实需求的深入调查。大部分地方财政都负重前行，眼见中央补贴骤增，自然倾向于多报一些。

专家表示，当然，各地大多还是据实拟定的棚改计划并上报住建部，是否全部都为了争取中央专项补贴，也不能一概而论。

资金短缺

“即便按照新一轮补贴，也很难将房子盖起来。”国开行评审三局局长孟亚平介绍，专家估算的棚改 25 万亿未来需求，仅是针对房屋建设成本而言，并不包括前期的土地整理和后续的基础设施配套。

他认为，基础设施配套占总投资规模的 20%较为合理，目前，仅就 25 万亿的房屋建设成本中需要自筹的资本金，多地政府都难以筹到。

在河南开封，古城区内的棚户区，涉及 520 多万平方米、4 万户、13 万人，“仅征收成本就达 210 亿元，目前能落实的上级支持不足 6 个亿。”开封市“两改一建”指挥部办公室副主任孔祥成为此很苦恼。

由于古城保护规划对新建房屋进行了限高，新房五、六层层高已达极限，商业利润微薄，民资进入意愿不足。

“除去土地净收益的 10%为硬性约束外，市政府的其他收入来源极不稳定。”开封市政府副秘书长牛彦斌说。

侯渐珉也告诉记者，铜陵棚户区共 71 万户，多为住房和生活“双困户”，且棚户区与工业区混杂，多属矿山采空区，必须异地改造，原有地块基本没有商业价值，安置房建安成本约为 4500 元 / 平方米，市政府需要给每套贴补 20 万元左右。

安徽合肥市瑶海区双窑洞棚改项目，更是几无其他资金来源，只得靠市政府直接投入资金 29 亿元，才得以改造 48 万平方米危旧房。

湖北省黄石市也做过测算，即便是一个效益最好的棚改项目，靠腾退土地获得 27 亿元收益，仍有 55%的资金缺口。

国有老工矿地区面临同样的资金难题。根据吉林省辽源市保障性住房管理中心主任李清测算，近几年辽源棚改项目每年

投入达 20-30 亿元，目前 21.8 亿元贷款已进入还款期，2017 年的棚改项目融资需求将过 40 亿元，而目前当地年财政收入才 30 亿。随着新一轮棚改的掀起，剩下工矿棚户区地点偏、区位差，几乎没有商业开发的价值。

“只能由政府主导，资金压力更大。”李清表示，应当进一步明晰地方政府的事权和财权，更多体现国家责任。

即便北京等一线城市，也绕不过钱的问题。

记者获悉，2013 年上半年，北京市政府梳理出 527 个中心城区棚改项目，计划 5 年投入 5000 多亿元。为解资金之困，北京市金融工作局、市发改委、市重大项目办等数月前专门为棚改举办了项目融资对接会，让区县棚改项目牵头部门、70 余家项目承建主体和 20 余家金融机构进行现场对接。

北京市政府还明示，可将直管公房项目连人带房一次性划转给国有实施主体，土地也可以通过协议方式出让。对于缺乏立项、规划手续的棚改项目，贷款时允许以金融机构认可的相关文件代替。

“确实住房保障问题上，政府必须‘补好位’。但地方政府财权与事权严重不对等，正负重前行。”前述地方官员指出，地方财力大多与真正的资金需求相距甚远。

商业银行存忧患

今年以来相关部门出台一系列政策和措施筹措棚户区改造资金。4 月 2 日召开的国务院常务会议进一步强化了开发性金融对棚户区改造的支持作用；5 月 16 日，国家发改委发布《关于创新企业债券融资方式扎实推进棚户区改造建设有关问题的通知》，其中支持通过发债来为棚户区改造募集资金，鼓励“债贷组合”用于棚户区改造。

一个被广为引用的数据是，2013 年中央财政下拨支持城市棚改资金 355 亿元，按照 2013 年完成的 304 万套棚改房计算，平均一套房子中央补贴仅为约 1 万元，基本上是杯水车薪，资金成为制约棚改推进的最大“拦路虎”之一。

尽管有业内人士呼吁，棚改贷款应当依靠市场化力量，引入民营资本、多元解决棚改资金问题，但在当前情况下，前景并不乐观，尤其在房地产市场持续走低的情况下，依靠信贷资金支持棚改的局面短时间内难有改变。

对于棚户区改造贷款的发放以及可能带来的风险，银行并非没有顾虑。

对金融机构而言现实的困境在于，不少棚户区位于中西部、独立工矿区、资源枯竭城市和三线企业集中城市，市场运作空间小，配套压力大。“目前贷款规模并不宽松，我们分行刚开始介入棚改贷款，希望通过与国开行开展银团贷款等方式来支持棚改。”农行东北地区某分行高管向记者表示。

“由于棚户区改造通常采用一二级联动开发，在此过程中土地不能作为抵押，所以我们采用了股东或者财政进行保证担保的方式来降低风险。此外，棚改贷款的周期长，涉及拆迁及其他不可控的因素偏多一些。”上述中行相关业务负责人认为，“棚改贷款的利率不

会太高，还是要看项目的具体情况。”

上述工行内部人士表示，棚改贷款本质上是房地产贷款，地产市场的变化对贷款影响最大，地理位置的好坏对贷款偿付也有一定影响。不过，目前棚户区贷款基本上都是政府、银行和开发商一起谈判，政策性贷款的意味浓厚。

前述农行某分行高管认为：“棚改贷款有房地产贷款和平台贷款的双重性质，银行贷款偿还有望纳入地方政府的财政预算，因此风险还是可控的。在收益方面，虽然贷款利率比较低，但是银行可以通过公私联动，获得代发工资等一些零售和中间业务收入。”

在《办法》中，农行提出，要积极提供多元化的融资服务，在信贷支持棚户区改造的同时，充分利用票据、委托贷款、债务融资工具承销和投资、理财融资等多元融资方式，助力棚户区改造项目建设。

在对棚改的信贷支持上，国开行一直是最为突出的主力。目前，国开行已经在 15 个省市组建完成省级统贷平台，并且与上海、河南、海南、四川、贵州、湖南、河北、内蒙古、辽宁等 14 省市市政府开展棚改工作对接。

数据显示，截至今年 4 月末，国开行已经累计发放棚改贷款 5153 亿元，贷款余额 3929 亿元；通过开展棚改项目银团贷款，引导商业银行资金 366 亿元；累计发行涉及棚改的企业债和私募债 97 只，引导社会资金 693 亿元；以股权投资和夹层投资等形式累计支持棚改项目 12 个，金额 30 亿元。

据路透社消息，中国央行近期为国开行的棚户区改造项目提供了 3000 亿元的再贷款，从 4 月份开始陆续发放。

“借助政策性银行的优势，目前国开行棚户区贷款的利率定在 6%，和其他想进入这一领域的银行相比，国开行提供的贷款利率更有竞争力。此外，用于棚户区改造的‘债贷组合’产品试点从去年开始启动，目前已经累计发行 7 只‘债贷组合’企业债券。如果效果良好，未来试点范围会进一步扩大。”接近国开行人士告诉记者。

国内多数地区的棚户区改造、保障房建设以及城镇化建设，基本遵循“政府平台 + 土地财政”的模式，政府依靠地方融资平台贷款筹措资金，靠卖地来平衡收益。由此，地方政府债务包袱加重，同时还缺乏对项目开发进度和品质的管控，缺乏系统性规划及实施。“各级政府基本都是‘吃饭财政’，土地收入在当前也快速萎缩。”国开金融有限责任公司副总裁左坤指出，如何在此时以创新的市场化方式继续获得资本支持，成为当务之急。

尽管开局良好、前景可期，但今后两年棚户区改造将越改越难。资金压力越来越大；改造片区从城市中心不断向郊区延伸，土地的吸引力越来越小；农村集体用地掺杂其中，征转审批周期长……每一个困难，都可能使刚刚起步的新棚改举步维艰。而这条新的棚改市场化道路，正是不断解决一个又一个困难，一边探索，一边前行。专家认为，棚户区改造远非单纯地拆房、建房，而是一个综合概念。不仅要盖房和提供学校、医院等配套设施，政府还应提供就业、创业的辅导和支持，让棚改长久地发挥效用。

高利贷江湖背后 一个职业经理人的职场沉浮

■ 特约记者 方令航 文/摄

对于不少人来说，在高息诱惑下把闲散资金投入民间借贷，收取高利息甚至超过了正常上班所得。然而，民间借贷、职业放贷也蕴含巨大法律风险。近年来各级法院受理民间借贷案件逐年增长，该类案件已居民事案件收案数首位。

作为一种“草根金融”，民间借贷在拓宽中小微企业融资渠道的同时，也存在着交易隐蔽、风险不易控制、正常的民间借贷和非法集资等刑事犯罪交织的特点，因民间借贷引发的一些中小企业关停、企业主“跑路”事件，引起社会的广泛关注。本案例给你解读民间借贷背后一个人职业经理人的职场人生。

本该退休颐养天年了，63 岁的老洪却因办厂被控侵吞贷款 280 万元——发生在这名老人身上的真实故事，不仅是传统经营与法治经济给行业带来的预警，也给许多职场人士敲响警钟：在市场经济体制全面转型中，企业面临着各种发展机遇和严峻的挑战，如何规范对外经济行为，提高法律意识，防止不必要的经济纠纷，成为经营者要面对的重要课题。

六旬老洪受托去办厂

洪年昌之前 30 多年一直在兰溪、龙游从事包装纸销售，在行业内有一定资源。4 年前被朋友丁某指派，来到其合伙工厂遂昌东源纸业公司负责销售。东源纸业因为资金紧张

难以维系，老洪告诉记者：“东源纸业正常生产一年有 500 万产值，每个月十多万利润是有保障的。而当时因为原业主雷松平兄借用了高利贷，资金难以周转。而丁老板借给他们 100 多万元，如果停产这笔款就很难拿回来。所以丁老板全权指派我驻厂，让企业正常生产以挽回损失。”在老洪提供的一份租赁合同中记者看到：2013 年 1 月 1 日，老洪注资 100 万元（实际是东源纸业原业主的欠款），获得工厂使用权和经营权，租期一年。

2013 年 2 月，老洪调集自身资源，落实原料恢复生产，5 月份企业缓过气来，老洪逐月开始向丁某归还借款。5 月底的一天，有客户向老洪提出，“东源纸业”开出的增值税发票变成了“泽慧贸易”的印鉴。老洪找到雷松平，雷解释因为自己欠了钱债主李某要求今后“东源纸业”出库单及发票以“泽慧贸易公司”名义出具，但不会对老洪的经营和还债产生影响。因为公司的实际采购和销售都在自己掌控之内，而且款项进出都是自己亲手经办的，老洪就没有多想，认为无非是出厂发票换了个抬头，不会有什么损失。

之后，雷松平带来了遂昌泽慧贸易公司的老板李某。2013 年 8 月 3 日，老洪、雷松平、李某三方签署协议：李某接管东源纸业，泽慧贸易委托东源纸业生产，东源纸业负责生产并保证质量、产量，老洪负责销售及货款回笼。三方约定李某承担相应债务，继续逐月归还丁某的欠款。协议中李某和雷松平以个人名义分别代表“泽慧贸易、东源纸业”



●再回到已经人去厂空等待清算的“东源纸业”，老洪想不通究竟是对手太高明还是自己太疏忽，落得今天这样一个大家都难接受的僵局。

签字，李某在其约定的付款职责中以“代付”行使。随后在东源公司举办了泽慧贸易公司挂牌仪式，洪年昌向有关业务单位和职工通报了“泽慧贸易”新老板李某的进入。

2013 年 8、9 两月，产销正常进行，李某在老洪的陪伴下基本上熟悉了来往业务单位，掌控了生产、财务，而老洪在他指挥下行使部分采购、付款权，按月为自己老板丁某发货抵扣欠款，但工作中老洪觉得自己越来越受排挤。2013 年 10 月 3 日，老洪、雷松平、李某三方再度清算账目，老洪交出之前 5-7 月的来往账目，之后李某自己经手所有账目，老洪只负责生产调度，基本被架空。

截至 2014 年 1 月底，老洪共为老板丁某拿回欠款及产品 65 万元，之后李某某也不肯支付了。2014 年 1 月 29 日，面对大量聚集到厂里讨债的供应商和职工，李某宣布，所有工资、电费、应付货款，泽慧公司及自己不再承担，要债去找东源公司。年后更让老洪想不到的事情发生了：从未现身的黄某来到工厂，宣布他才是泽慧公司真正的法定代表人，而再无使用价值的老洪被扫地出门。

“职业经理人”的风险

2014 年 3 月，李某到老洪家里要其签署

“项月龙供应纸张质量有问题影响生产”的书面证据，意图控告供应商项月龙索赔 22 万元损失遭到老洪拒绝。老洪从 2013 年 11 月起至 2014 年 2 月的 4 万元工资被拖欠，自己当初为启动生产投入自有资金 7 万元，2013 年 10 月 3 日清算来往款项相抵后还有垫付款 61 万，总计 171 万元对方一直拖延不付。2014 年 3 月无奈之下，他电话告知李某自己拿到了某客户的 3 万元货款抵工资。随后泽慧公司法定代表人黄某向遂昌公安局经济犯罪侦查大队报案，指控洪年昌侵占泽慧公司货款共计 280 万元。老洪向警方出具了 2013 年 5 月以后所有自己经手的来往账目，说明这 280 万元全部是自己经营期间的正常开支，但至今没有得到警方的明确答复。

洪年昌承认一开始就没核实李某和泽慧公司的关系，但李某、雷松平、黄某三人涉嫌隐瞒重大事实，欺骗自己签署三方协议，在遂昌县法院公办的民事判决书中，可以查询到涉及李某的民间借贷纠纷有多起，其身份载明为“干部、公务员”。他据此要求遂昌警方采取措施予以立案侦查，查清真相。

老洪受朋友丁某之托经营东源纸业，作为一名“职业经理人”其根本目的是继续生产包装纸偿还债务，但因为责任意识缺乏，在李某要求介入“东源纸业”时，没有断然拒绝而只考虑能够继续清还债务即可。洪年昌能否挽回自己的清白，还有待司法机关的调查与裁决，但故事本身引发的教训，却已经值得职场人士警醒。