

●赵传葆

旧城改造筹资问题初探

旧城改造首先遇到的就是资金问题。旧城改造的资金投入具有投资量大、回收期长、一部分投资难以直接收回的特点。目前,全国城镇共有危房5000多万平方米,五、六十年代以前建造的简易屋6亿平方米,大量城市基础设施设备老化,超负荷运转严重,这些都亟需改造。但面临的是财政拨款不足、集资困难的局面。毋庸置疑,充分认识我国旧城改造资金短缺的制约因素,并提出相应的解决旧城改造资金不足的对策思路具有重大的现实意义。

十一届三中全会以来,在理论上明确了城市建设资金渠道多元化的特点。尤其是随着住房建设投资体制的改革,贯彻国家统建与企业自建相结合的方针,投资渠道转为系统包企业,企业包职工,事业单位由市政府统一安排。在旧房改造中出现了“卖楼花”、“民建公助”、“联建公助”和住房合作社等多种投资形式。实践表明,这种投资来源的多元化有力地促进了我国旧城改造投资量的增加。

然而,现行筹资格局依然难以摆脱资金短缺的约束,目前旧城改造又陷入举步维艰的困境。从旧城改造的资金需求看,一是旧城改造中建房成本成倍增长。由于国家财政困难,改造中的大市政配套基础设施,文教卫生设施甚至营业性用房,如商店、粮店、饮食店等费用全部打入建房造价,加上原材料价格上涨,1986年时每平方米单体造价500—800元的住房现已上涨到2000—2500元以上,投资为原来的三倍多。二是需改造的工程量依然较大。从上海看,目前有600万平方米房屋在建,近4万户居民在迁,后续资金已难着落。同时,市区现有旧住房高达4116万平方米,占全市住房的48.22%,其中约1500万平方米属于需拆迁改造的危房、简屋、棚户和严重损坏的二级里弄住宅;市区的各种地下管线中有1/3是解放前的老设备,大多数已“超龄服役”,渗漏、堵塞、爆管、水涝等事故时有发生。再从资金供给看,首先,旧城改造的财政投资呈下降趋势。过去国家财政一直是城市改造的主要资金来源,近年来财政收入连年滑坡,“七五”期间上海市计划安排地方财政投资每年4亿元,但1987年实际仅投入3.5亿元,而目前投资又向新区开发倾斜。其次,企业长期积累的住房资金多已耗尽。近几年许多企业每年都为企业住宅建设进行大量投资,但由于经济效益下降,加之其他负担重,不少企业已不堪重负。上海1988年解决指令性“特困户”用房资金时,有的企业只能用国库券作抵押。再次,吸引居民个人出资也困难重重。我国过去一直采取低工资政策,职工积蓄本来就有限,按现建房造价,有些居民想买也力不从心,加之租金改革未到位,也在一定程度上抑制了居民投资购房的积极性。最后,引进外资进行旧城改造也面临种种障碍。可见,资金供需矛盾已十分尖锐,积极寻求解决旧城改造资金不足的途径已刻不容缓。

近年来，我国虽然已开始了旧城改造资金来源由财政统包的单一渠道向多元化筹资渠道转变，但实际上仍停留在“计划经济为主，市场调节为辅”的水平上。开发公司隶属于政府部门，政企职责难以分开；国有土地使用权出让带有浓厚的行政色彩；长官意志、行政干预严重阻碍旧城改造资金有效地形成和运行。这主要表现在：

（一）旧城改造的资金渠道未能理顺。我国许多城市在旧区改造中借口财政困难，将本属政府职能的部分市政配套费用及文教卫生用房费用转嫁给建房企业承担，甚至将本应由经营单位自己支付的营业性用房费用也要建房公司负担，加上其他各种摊派费用，要占建房造价的40—50%。这样做，一方面造成建房公司的建房成本混乱，另一方面也推动房价“翻番”上升。据1980—1990年的统计，10年间我国房价上涨约5.5倍，有的城市多层住宅房价每平方米达3000元以上。这就不可避免地阻碍了住房商品化的进程，反过来又造成旧城改造的投资不足。

（二）现有“商品房”销售仅是“公对公”的内部资金转移。由于房价太高，大多由单位购房后分配给职工，个人购房者占极少数，绝大多数居民只能望房兴叹，从而商品房的主要销售对象只能是企事业单位。如杭州市东园一期的购房单位中：中央部属和省属单位占73.04%，市属单位占23.51%，个人购房仅占3.45%。其他城市也大同小异。所以，虽然从表面上看房地产公司实现了资金循环，但并未真正起到吸收居民个人资金的效果。

（三）未能通过房地产业的发展形成旧城改造资金的自我积累和循环机制。房地产业的发展本身具有“造血”功能。香港1961年至1988年仅土地批租收入就累计高达536亿多港元，约占同期财政总收入的14.6%，为香港的开发和改造创造了充分的财源。深圳至今土地有偿出让收入已达5亿多元，基本实现了城市建设资金的自我循环。而目前我国许多城市由于土地收费低廉，一直难以形成土地开发资金的自我循环机制，使本来可多次滚动使用的开发投资变成一次性投入的“死钱”，加之住房商品化程度不高，从而只能是筹到一笔资金就改造一片，缺少资金时只好停下来。随着旧城需改造量的不断增大，越来越难走出资金短缺的“怪圈”。

（四）一些政府部门对旧城改造房地产业的发展认识不足。这主要表现在：1. 对房地产业本身的性质不理解。认为房地产公司是不起作用的皮包公司，可由建筑公司替代；或认为旧城改造只要指定几家官办开发公司来搞就可以了。这就导致一方面几家官办公司由于国家投资紧缺而干不了，另一方面其他开发公司虽有资金却又难以获得投资基地。2. 政策上不健全、不合理、不稳定。从对上海的调查看，房地产开发中政府和企业行为都缺少法规的约束。有关部门认为房地产公司这几年发了横财，规定其必须按商品房销售量的15%以低于成本的所谓“平价”供政府用于特困户解困；商品房开发原属指导性计划管理，现又纳入指令性计划的框框；认为房地产业发展“过热”，严格控制基建计划，禁止向房地产公司发放贷款，使开发公司在建工程难以为继，还要负担工期延长的贷款利息。所有这些都给房地产开发公司造成了极大的“政策风险”。其结果是，不仅不能有效地吸引外部资金投入上海的旧城改造项目，连原来可用的本地开发公司资金也开始外流，或转向其他业务。

社会主义有计划商品经济为旧城改造的多元化筹资开辟了广阔的前景，它要求无论是企

业出资、个人集资还是银行贷款、引进外资等，都应建立在商品经济规律的基础上，实现其投资效益。为此，我们认为，解决旧城改造资金问题的关键在于改变产品经济观念，重构旧城改造资金的吸纳和运行机制，实现根本性的转轨变型。

旧城改造应遵循以下原则：

（一）合理规划，分步实施的原则。旧城区的改造应首先做好规划，明确各小区的功能，并由政府负责管理实施。规划一经确定，任何人不得随意更改。城市改造由政府部门根据经济、社会发展的需要安排，有计划、有步骤地分期实施。

（二）既体现国家管理，又充分发挥市场机制作用的原则。在由国家控制规划和基地供给的情况下，土地使用权有偿使用的对象和价格应通过市场机制进行公平竞争来决定。房地产二、三级市场应全部放开，在法律和法规允许的范围内，让各方面的投资者都享有自由进入市场交易的权利和机会。

（三）新区开发与旧城改造有机结合、相互推进的原则。旧城区一般具有人口密度高、用地不合理及腾挪困难等特点。充分利用新区开发的增量效益来疏解旧城，释放旧城的布局效益和增量效益，是旧城改造工作得以顺利进行的先决条件。

（四）发展房地产业，多方位、多层次、多形式、多渠道地吸引资金，形成土地开发和房屋建设两个循环机制的原则。只有通过房地产业的发展，使旧城改造中的房地产投资成为收益性事业，才能有效地发挥其吸纳资金的功能。多方位，是指开放房地产市场，广泛吸引海内外的投资。多层次，指大、中、小项目并举。多形式，是指在争取银行贷款的同时，还可采取发行房地产开发债券、股票，土地批租及引进外资搞合资、合作等筹资形式。多渠道，是指国际、外省市和本市三管齐下，国家、集体和个人一起上，吸引多方面的资金投入旧城改造。

根据以上原则，我们提出以下建议：

（一）充分利用老城区土地所蕴含的较高的级差效益，实行土地有偿使用，走“变土为金，滚动开发”的路子。1952年上海市的土地税收入曾占全市财政收入的38%。1954年后，根据原政务院的规定，全民性质的单位实行统一分配、无偿划拨、无限期使用土地的制度；集体和个人使用国有土地虽须缴纳公地地租或临时土地使用费，但标准低微，近似无偿使用。土地收益除一部分随税收上缴国家以外，其余都被部门、企事业单位及个人占有，造成土地级差收益的大量流失，城市的改造建设失去了资金来源。同时，也造成诸如好地劣用、多占少用、早占迟用、占而不用等弊端。据统计，上海市中心的金融商业区内，布局不当的产业用地达30万平方米以上，仅黄浦区大楼工厂就占地8万平方米，而上海市一级行政机构也都位于蕴含着较高级差效益的金融商业区内。通过土地有偿使用，一方面可充分发挥经济杠杆在调整用地功能中的作用，减少行政手段的弊端；另一方面可达到释放老城区布局效益和增量效益及为旧城改造筹集资金的目的。为此，我们设想：1. 成立代表土地管理部门的国有土地经营公司。其主要负责城市改造中的动拆迁、土地发包及熟地批租等。并由财政拨款给初期起步的启动资金。2. 由国有土地经营公司通过产权置换等方式对需改造地段的居民和单位进行移地安置。具体说，国有土地经营公司通过在新区建造的廉价屋（或其他产权房）对私房户实行房屋产权置换，新旧房的差价由住户支付一部分（如30%）后，剩余部分作为低息贷款由住户分期偿还。公房租户一律取消原租约，重订廉价屋租约。不愿要廉价屋的住户，可由国有土地经营公司提供贴息贷款或定额补贴自行向房产公司购买或租用商品

房。对于不愿搬迁的居民和单位，其用地一律按规划用途收取地价，并适用有关政策法规，促使其搬迁或转产。3. 基地由国有土地经营公司通过招投标方式发包给土地开发公司，由开发商凭承包开发合同书向银行贷款进行土地的再开发。完成开发后由国有土地经营公司收回，并按合同规定支付一定的承包款，或给予土地开发商一定面积的地块作为补偿。4. 国有土地经营公司将开发好的地块以招投标等市场竞争方式向中外房产开发公司批租成协议租赁。地价和地租收入由国有土地经营公司作为改造基金专款用于旧区的滚动开发。5. 鉴于土地再开发费用较高，应由国家每年给予一定数额的财政补贴或适当减免部分市政公建配套费用，以保证旧城滚动再开发的正常进行。

(二) 加快提租步伐，理顺租售比价，促进住宅商品化。合理的租售比价是形成房地产市场的先决条件。我国原有的城市住房制度特点是低租金、福利制、国家包，房改前全国平均住房使用面积月房租仅0.13元/M²，这自然排除了形成房产市场的可能性。近年来，虽然一些城市按提租促售的思路实行了以提高房租为核心的住房制度改革，但普遍存在提租幅度偏小及租金与房价脱节的弊病，从而继续存在租售比价严重失调的问题。如佛山市每年提租一角左右，逐年提租，要七、八年才能达到一元以上，即使是大步提租的烟台市也仅达到商品房租金的53%。这就势必抑制居民购房的积极性，导致房地产市场发育困难。

(三) 强化金融机制在旧城改造中的作用。旧城改造是投资量大、回收期长的风险性投资，金融业的参与是这种投资得以顺利进行的必要条件。金融业参与旧城改造的房地产开发和经营有多种方式：1. 向房地产公司提供融通资金，包括发放土地开发贷款、土地使用权抵押贷款及建房贷款等。2. 出资参与合作开发、合作建房或组建合伙的房地产公司。3. 向购房者提供长期抵押贷款，帮助居民购房。4. 帮助发行或购买房地产公司的股票、债券。5. 成立附属房地产公司，从事房地产开发和经营。从我国情况看，目前开展房地产金融业务还处于起步阶段，即使有一些银行对房地产业参股和放款也带有行政指令的色彩，并且许多现行做法也缺少法律依据。为此，有必要制定政策和法规予以规范化、制度化。当前，首先应将房地产业信贷纳入国家专项信贷计划，保证房地产开发和经营有稳定的资金来源。其次，要就金融部门的投资形式、投资额度、收益分配等予以明文规定，以确保金融机构的房地产金融业务正常开展。应该指出的是，目前有关部门对银行经营房地产业务持否定态度，认为这会导致垄断经营。我们认为，这种观点是值得商榷的。在新加坡，大多数银行都经营房地产业务，如华联银行拥有100%股份的附属公司中，专门经营房地产业务的就达6家，拥有50%以下股份的房地产公司有14家，还有如“华联置业有限公司”等一些从事投资活动的公司兼营房地产业务。实践证明，正是依靠银行强大的金融实力，起到了打破垄断、平抑房价的效果。结合我国的具体情况来看，通过银行经营房地产业务无疑应成为国家培育和调节房地产市场的重要方面。

(四) 健全有关政策法规，并保证其科学性、权威性和稳定性。对旧城改造房地产开发和经营中的企业行为和政府行为予以明确的法规约束，是旧城改造工作顺利进行的前提和保证。政策的科学性在于：1. 制订过程中要广泛地征求各方面，尤其是房地产公司的意见，并借鉴国外经验，进行科学的验证。2. 各项政策措施必须相互协调，不可政出多门，自相矛盾。3. 适时地对现行规定中过时的内容予以修正。权威性在于政策法规一经颁布，任何人不得随意更改，即使必要的修改也要按法定程序进行。稳定性主要是指政策规定不可朝令夕改，并且新老政策要前后衔接，对新老政策转换过程中的问题要提出具体的解决办法。