

安置房项目投融资模式可行性分析

张超伦

广州超竞投资有限公司 广东广州 510623

摘要: 2019年3月,广州市机场和轨道交通建设工作领导小组第三次会议要求按项目范围尽快启动白云国际机场三期扩建工程征拆安置工作;5月,市政府召开协调会,要求尽快启动红线范围内征拆工作。

考虑到白云机场三期扩建工程是落实《粤港澳大湾区规划纲要》“建设世界级机场群”要求的国家重点工程。落实市政府全力以赴稳增长、以重大项目拉动投资提速的工作要求。通过对白云国际机场三期扩建工程征拆安置房项目(下称本项目)采用“文献分析法”和“调研分析法”分析各种模式的可行性,从而探讨落地方案。同时本研究结果也为其他安置房项目投融资模式选择提供一定依据。

结合国内其他安置房项目实施经验,在坚持以合法合规性为前提,以效率最大化为原则,充分考虑实际可操作性,以本项目为例,分别对专项资金、土地出让加配建等七种投融资模式进行可行性分析。

关键词: 专项资金; ABO模式; 安置房项目

一、专项资金

(一) 专项资金定义特征及政策来源

专项资金一般指由财政安排的,为完成特定的工作目标和任务专门设立的资金,资金来源包括一般公共预算及基金预算。

最早见于国务院办公厅1986年发布的《关于加强发展粮食生产专项资金管理报告的通知》。

(二) 国内基建领域专项资金实践领域

国内基建领域专项资金设立一般通过地方立法形式,现主要集中于轨道交通、片区开发、流域综合整治等领域。

(三) 专项资金的优势以及关注重点

1. 优势分析

(1) 目前并无上位政策约束。

(2) 全国各地有多个专项资金政策可供参考,适用性较好。

2. 未来重点关注的工作

(1) 专项资金地方立法的具体形式。

(2) 专项资金计提来源的设计。

(四) 结论

综上所述,本项目采用专项资金模式基本可行。

二、土地出让加配建模式

(一) 土地出让加配建模式操作流程

选取成熟地块确定计容建筑面积后,按照市场平均价格计算出地块价格A。再根据建议地价计算出起拍价B,价格A与价格B之间的差额即为建设安置房及配套设施的建设成本。承让人取得地块后进行开发,同时负责

出资配建启动区安置房及配套设施。

(二) 采用土地出让+配建的背景

近年来财政部连续发文,严控地方政府融资。其50号文和87号文限制地方政府违规进行政府购买服务或进行承诺回购。通过甄别、清理债务规模,通过将债务纳入预算管理等方式使得地方政府隐性债务规模逐渐显性化。

(三) 土地出让加配建的政策依据

1. 国家层面上,国土资源部办公厅发布《关于印发〈国有建设用地使用权出让地价评估技术规范〉的通知》(国土资厅发〔2018〕4号)。

2. 地方层面上,就广州市而言,华南理工国际校区二期土地出让配建模式,广州市政府常务会议已审议通过。

(四) 土地出让加配建模式的优势及关注重点

1. 优势分析

(1) 模式成熟。

(2) 对社会投资人吸引力强。

(3) 合法合规性强。

2. 未来重点关注的工作

(1) 目前需对可满足条件的地块进行摸查,需花费一定时间。

(2) 竞争拿地存在不确定性,需附带条件(国有企业参与或带产业规划方案出让)。

(3) 土地价值预估的准确性直接影响配建任务投资额。

(4) 异地配建的可操作性。

(5) 涉及市、区土地出让收益。

（五）结论

综上所述，本项目采用土地出让加配建模式基本可行。

三、PPP（政府和社会资本合作）模式

（一）PPP的运作模式

广义的PPP，泛指政府与企业为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系，涵盖服务外包、特许经营、完全私有等各种类型。

狭义的PPP，可以理解为一系列项目融资模式的总称，是指政府部门与社会投资者共同将资金或资源投入项目，并由社会投资者建设并运营该项目的方式，包含BOT、TOT、DBFO等多种模式。

（二）PPP模式在我国的发展现状

2014年《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）的颁布，直至2017年5月以来，针对PPP模式所存在的问题，财政部等部委发布了一系列监管文件加强PPP项目的规范性。

（三）PPP模式的优势及关注重点

1. 优势分析

- （1）合法合规性强。
- （2）减轻政府财政负担。
- （3）充分发挥社会资本作用。

2. 未来重点关注的工作

（1）根据《《中华人民共和国行政许可法》、《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号）、《财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》（财金〔2019〕10号）等）规定，实施机构必须为政府部门或相关事业单位，项目立项主体须一致。

（2）PPP项目前期准备流程长。

（3）按照财金〔2019〕10号要求，入库有一定难度。

（四）结论

综上所述，本项目采用附条件后的PPP模式可行。

四、F+EPC（融资-设计-施工总承包）模式

（一）F+EPC模式操作流程

又称“商业BT”，即企业与企业之间进行的合作。项目公司以F+EPC模式进行发包。建设期内项目公司支付中标单位部分款项；回购期内，项目公司支付资金占用费以及其余款项。

（二）F+EPC模式主要存在三方面的操作风险

1. 有违规举债的嫌疑。
2. 有增加地方政府隐性债务的风险。
3. 不符合最新出台的《政府投资条例》的规定。

（三）F+EPC模式的优势及关注重点

1. 优势分析

操作较为简单，前期投入少，有助于项目快速推动。

2. 未来重点关注的工作

（1）模式可能存在合法合规性。

（2）项目融资较为困难。

（四）结论

本项目采用F+EPC模式具有一定风险，但通过巧妙的设计可以一定程度上化解风险。因此，F+EPC模式附条件可行。

五、ABO模式

（一）ABO模式概述及操作流程

1. ABO模式概述

授权（Authorize）-建设（Build）-运营（Operate）（ABO模式）首创于2016年4月北京市交通委员会代表北京市政府与北京市基础设施投资有限公司（以下简称“京投公司”）签署的《北京市轨道交通授权经营协议》。

2. ABO运作模式

一般情况下，ABO模式由地方政府与当地平台公司签署授权委托协议，授予片区内的基础设施与公共服务、土地一级开发、运营管理等，每年拨付与绩效考核挂钩、一定额度的授权委托费用，再由当地平台公司作为区域统筹主体，与社会资本方具体运作各项目。

（二）ABO模式法律界定

1. ABO模式的法律依据

北京市自2016年开创ABO模式后，于2016年7月、2016年8月先后印发《关于推进供给侧结构性改革进一步做好民间投资工作的措施》《北京市“十三五”时期重大基础设施发展规划》。

2. ABO模式属于政府采购行为

根据《中华人民共和国政府采购法》第二条规定，ABO模式应当属于政府采购行为。

3. ABO模式的授权经营单位性质

从京投公司案例来看，京投公司为北京市国资委下设的国有独资公司，具有地方政府融资平台性质。

（三）ABO模式的优势及关注重点

1. 优势分析

（1）由于该模式平台公司前端与财政属于弱挂钩或脱钩关系，因此其与社会资本方的合作一般被认定为企企合作。

（2）该模式时间灵活。

（3）该模式程序简便。

2. 未来重点关注的工作

（1）授权关系按照程序的不同分为“直接授权”与

“招标授权”。

- (2) 需考虑前端建设资金来源问题。
- (3) 可融资性较差。
- (四) 结论

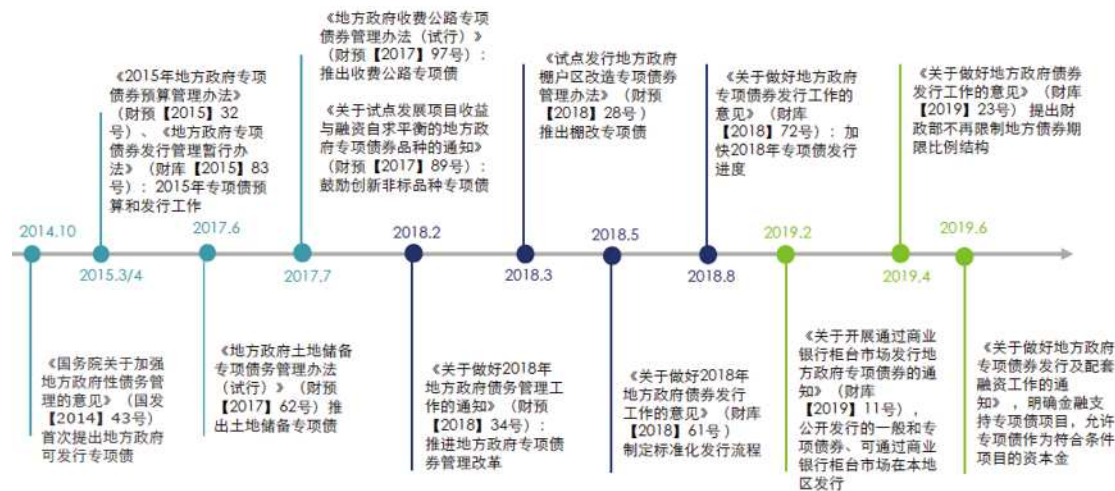
综上所述，本项目可采用附一定条件的ABO模式。

六、地方政府专项债

(一) 地方政府专项债政策来源

地方政府专项债是针对地方政府专项债务而发行的地方政府债（地方一般债对应的是地方政府一般债务）。

(二) 专项债的法律依据



(三) 地方政府专项债在基建投资的表现

2015年以来，新增专项债规模不断提升，2019年为2.15万亿，比2018年增加8000亿元，新增专项债规模较大但基建增速却出现大幅下滑，基建投资增速完全不及市场预期。

(四) 未来专项债的发行、限制及运用

- 1. 专项债可能提前至当年四季度发行
- 2. 对土储和棚改专项债提出限制
- 3. 专项债与PPP将结合使用

(五) 结论

综上所述，针对本项目，专项债包装后可行。

七、政府购买服务

(一) 政府购买政策依据

2018年6月财政部发布的《政府购买服务管理办法(征求意见稿)》。

(二) 政府购买服务发展现状

1. 2016年2月2日，《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》(财综〔2016〕4号)表明土地的拆迁安置补偿可采用政府购买服务；土地储备前期开发可采用政府采购模式。金融机构应可以对具体项目的实施主体提供融资服务。

2. 2017年6月，《财政部关于坚决制止地方以政府购

1. 地方政府对专项债的使用

《2015年地方政府专项债券预算管理办法》对专项债的使用作出了明确规定。

此外，2017年《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》及2018年3月财政部发布《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》，鼓励各地区积极利用上年末专项债务未使用的限额。

2. 专项债最新政策

2019年9月以来，专项债相关的政策相继出台。

买服务名义违法违规融资的通知》(财预〔2017〕87号)通过“负面清单”的方式限制了“政府购买服务”范围。同时，提出了“先预算后购买”、“服务期限严格限定在中期财政规划期限内”两大措施。

3. 2018年10月国常会、住建部棚改政策研究会议明确“取消政府购买棚改服务模式”。

(三) 安置房等同类型物业融资问题

1. 资金主要来源于国开行、农发行的贷款资金。2017年，国开行、农发行发放棚改贷款分别为4273.9亿、8800亿，合计1.3万亿左右。

2. 据了解，目前融资机构已不提供安置房等同类型物业的贷款。

(四) 结论

综上所述，本项目基本不能采用政府购买服务模式。

八、结束语

综上所述，结合本项目实际情况，从合规性、推进速度、政府财政压力等方面考虑，可得出以下结论：安置房项目采用专项资金模式、土地出让加配建模式基本可行，PPP模式、F+EPC总承包模式以及ABO模式需附加相应条件可行，专项债包装后可行，政府购买服务模式基本不能采用。