
基于 PPP 模式在廉租房建设中的应用研究

——以蚌埠市为例

汪玲丽¹王思贤¹李文雅¹温渴星²

(1. 安徽财经大学金融学院, 安徽蚌埠 233000; 2. 安徽财经大学经济学院, 安徽蚌埠 233030)

【摘要】为解决我国廉租房建设中存在的资金短缺问题, 提高廉租房建设质量和管理效率, 借鉴国际上流行的 PPP 模式。以蚌埠市为例, 就 PPP 模式在廉租房建设中的应用进行研究, 深入探究廉租房建设发展现状, 分析 PPP 模式应用于廉租房建设的必要性和可行性, 并设计具体的运作方案, 为其更好发展提出相关建议。

【关键词】PPP 模式; 廉租房; 可行性; 运作方案

【中图分类号】F23 **【文献标识码】**A **【doi】**10.19311/j.cnki.1672-3198.2018.15.062

1 引言

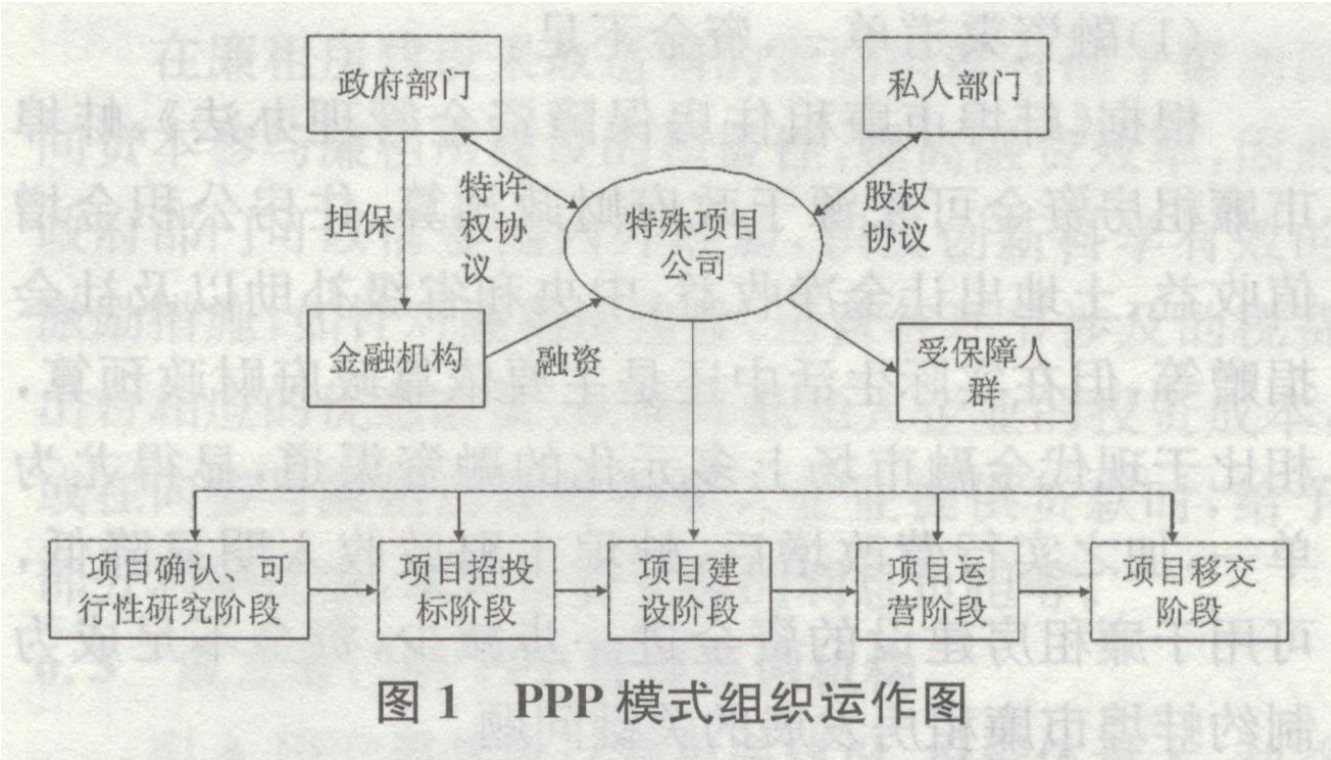
廉租房作为我国保障性住房的重要组成部分, 对解决最低收入家庭住房问题具有重大意义。由于具有很强的公益性和福利性, 很难依靠市场自行提供, 主要由政府财政拨款供给, 面临着融资渠道单一、资金不足、管理效率低下等问题, 这些问题严重制约了廉租房在我国的发展。如何解决政府资金短缺问题, 提高廉租房建设质量和管理效率成为当前各地政府重要研究事项之一, 引入国际上流行的 PPP 模式, 将有助于解决这一困境。

2 PPP 模式的内涵及组织运作

PPP(Public—Private—Partnership)模式, 又称公私合营模式, 指政府与私人企业之间, 为了合作建设基础设施项目, 或是提供某种公共物品和服务, 以协议为基础形成的一种合作关系。在该模式下, 参与方以“双赢”或“多赢”为合作理念, 合理分担风险, 充分发挥各方优势, 预期可达到比单独行动更有利的结果。其组织运作可由图 1 表示。

基金项目: 国家级大学生创新创业训练计划项目(201710378044); 安徽财经大学 2018 年大学生科研创新基金项目研究成果(XSKY1856)。

作者简介: 汪玲丽(1997—), 女, 汉族, 安徽安庆人, 安徽财经大学金融学专业学生, 研究方向: 金融学。



首先，政府根据需求提出一项公共项目，并进行项目招标，选择合适的私人部门进行合作，随后与私人部门共同组建特殊项目公司，由特殊项目公司负责项目的融资、设计和建设等工作，特殊项目公司在双方约定的特许期内运营公共项目，获取收益，待特许经营期满后，将项目的经营权或产权移交政府，由政府进行后续的运用。

3 蚌埠市廉租房建设现状

3.1 蚌埠市廉租房建设取得的成效

2008 年，蚌埠市第一个廉租房项目陶店新村建成，共计投资 8069 万元，之后又陆续开展了喜迎门、张公山等 30 多个廉租房建设项目，截至 2016 年底，蚌埠市累积开工建设 24600 多套廉租房，为 1.6 万户困难家庭提供了住房补贴，解决了部分低收入人群的住房问题，使这些低收入家庭真正实现了“住有所居”。

3.2 蚌埠市廉租房建设存在的问题

(1) 融资渠道单一，资金不足。

根据《蚌埠市廉租住房保障资金管理办法》，蚌埠市廉租房资金可来源于政府财政预算、住房公积金增值收益、土地出让金净收益、中央和省级补助以及社会捐赠等，但在实际生活中还是主要依靠政府财政预算，相比于现代金融市场上多元化的融资渠道，显得尤为单一，加之实行营改增后，蚌埠市财政收入明显降低，可用于廉租房建设的资金进一步减少，资金不足成为制约蚌埠市廉租房发展的关键问题。

(2) 保障对象不明确，覆盖率偏低。

我国廉租房保障对象为最低收入家庭，但在实际生活中，没有特别科学的标准可以用于判定到底哪一个家庭属于最低收入家庭，从而造成廉租房保障对象不明确。当前蚌埠市廉租房申请人必须具备民政部门核发的城市居民最低生活保障金领取证，也就是说蚌埠市廉租房申请人仅限于城市低保户，这就缩小了廉租房保障对象的范围，在一定程度上造成蚌埠市廉租房覆盖率偏低。

(3) 社会资本参与积极性低。

廉租房作为我国保障性住房之一，具有很强福利性和公益性，面向对象为最低收入家庭，收取租金低，然而开发耗资大，项目回收周期长，因此经济效益较低，这对于追求利益最大化的私人企业来说，并不具有投资吸引力。并且投资者退出廉租房建设项目的机制还不够完善，目前蚌埠市仅采取政府回购这一种方式，增加了私人开发商投资廉租房建设的风险，这些都极大地降低了社会资本参与廉租房建设领域的积极性。

3.3 蚌埠市廉租房建设资金需求分析

依据蚌埠市“十三五”总规划和各城镇规划，2020 年底蚌埠市常住人口总规模预计达 179.5 万。按照中国统计年鉴采用的城镇居民收入分组方法计算，最低收入人口约占常住人口 10%左右，到 2020 年底蚌埠市最低收入人口约为 17.95 万，假设每个家庭有三个人口，则最低收入家庭约为 5.98 万户，以 50 平方米每户的标准计算，则到 2020 年底廉租房需求规模约为 299 万平方米，目前蚌埠市已建成廉租房规模约 143 万平方米，还需新建规模为 156 万平方米，以 2016 年平均造价 1795 元每平方米计算，共需投入资金 280020 万元，如此庞大的资金需求对蚌埠市廉租房的未来发展提出了挑战，引入新的融资模式迫在眉睫。

4 PPP 模式应用于蚌埠市廉租房建设的必要性及可行性

4.1 PPP 模式应用于廉租房建设的必要性

(1) 缓解财政压力。

根据对蚌埠市廉租房建设资金需求的测算，发现蚌埠市廉租房建设仍面临着巨大的资金需求，单靠政府财政支出难以解决资金问题，采用 PPP 模式可以有效引入民间资本，拓宽廉租房建设的融资渠道，在很大程度上缓解地方政府的财政压力。

(2) 提高建设质量和管理效率。

由于政府并不是房屋建设的专业者，在廉租房建设中如果仅仅由政府全权参与，建设质量不合格和管理效率低下等弊端将会日渐暴露，从而造成大量的资源浪费，而私人企业作为专业的房地产开发商，拥有先进成熟的房屋规划设计、开发建设和管理运营技术。在廉租房建设中引入 PPP 模式，让政府重点做好政策引导、整体把控、项目监督等工作，私人企业则负责专业设计、融资建设、日常管理等工作，可以充分发挥政府和私人企业的优势，有效降低建设成本，提高廉租房建设的运营效率和服务质量。

(3) 助力房地产市场调控。

在廉租房建设中引入 PPP 模式，不仅可以解决廉租房建设中出现资金短缺问题，还会对房地产市场的调控起到积极的作用。一是政府与私人企业进行合作，从市场上购买挤压的商品房作为廉租房房源，有助于去库存；二是廉租房对土地的需求可以在一定程度上挤压商品房的土地供应，从而抑制商品房建设规模较快的增长速度；三是将民间资本引入廉租房建设，可以分流部分投资资金，降低房地产市场的过度投机行为，减少房地产市场泡沫。

4.2 PPP 模式应用于廉租房建设的可行性

(1) 充足的民间资本。

近年来蚌埠市年末住户存款余额一直呈逐年增加的趋势，2012 年至 2016 年年末增长速度一直保持在 7.9%以上，为蚌埠市积累了充足的民间资本，而充足的民间资本又为在廉租房建设中引入 PPP 模式提供了强有力的资金支持。2016 年末蚌埠市金融机构各项存款余额达 1855.14 亿元，比年初增加 238.6 亿元，增长 14.8%，其中住户存款余额为 867.32 亿元，比上年末增长 7.9%。

(2) 相对稳定的收益。

私人企业是以营利为目的的组织，廉租房建设中引入 PPP 模式能否运行关键在于私人企业是否有利可图，而事实证明廉租房项目在一定条件下是可以给私人企业带来回报的。虽然廉租房项目回收期长，收益低，但是政府一般给予相应的优惠政策，如税收减免、利率补贴等，以弥补私人企业较低的利润，使得私人企业能够相对稳定的收益，加之拥有政府的信誉担保，相比与其它投资项目，风险更低。

(3) 良好的运作基础。

PPP 模式最早起源于英国，20 世纪 90 年代末，我国首次采用 PPP 模式进行基础设施建设，随后 PPP 模式便被广泛应用于我国公共项目，上海、重庆、沈阳、昆明先后在保障性住房领域引入 PPP 模式，并取得了显著的成效，积累了较为丰富的经验，为在蚌埠市廉租房建设中引入 PPP 模式提供了良好的运作基础。

5 蚌埠市廉租房建设中引入 PPP 模式的方案设计

基于 PPP 模式应用于廉租房建设的必要性和可行性，结合蚌埠市廉租房发展现状，提出在廉租房建设中引入 PPP 模式的三种方案。

5.1 政府与私人企业共同出资新建廉租房

蚌埠市廉租房需求较大，可采取由政府 and 私人企业共同出资新建的模式。具体方案为双方签订合同，由政府主导，私人企业积极参与，按一定的比例进行投资，新建项目完成后，基于廉租房产权归属问题，提出两种运作方案。第一种是产权归政府所有，政府根据廉租房后续运营情况给予私人企业应有的收益，第二种是产权暂时归私人企业所有，由私人企业负责运营，获取收益，运营期满后，将所有权转交政府。

5.2 政府部门向私人企业购买积压的商品房并进行改建

截至 2017 年 9 月，蚌埠市库存房面积约 478 万 m²，可供销售的商品房达 45371 套，而存销比仅为 8.7，造成了大量的商品房积压。鉴于此，政府可以以低于市场水平的价格向私人企业购买积压的商品房，并按照一定的标准改建为廉租房。利用这种合作方式，不仅解决了廉租房建设问题，还在一定程度上解决了蚌埠市房地产积压问题。

5.3 将已建成的廉租房交由私人企业运营

政府与私人企业签订协议，将已建成的廉租房交由私人企业运营，私人企业向政府一次性支付预期收益，在协议约定的期间负责廉租房的出租、维修、物业管理，以此回收成本、赚取利润，运营期满后，将廉租房移交政府管理，如较为典型是

TOT(Transfer—Operate—Transfer)模式。由于私人企业比政府在物业管理方面更加专业，通过这种方式可以提高廉租房运营过程中的管理效率。

6 引入 PPP 模式进行廉租房建设的建议

6.1 建立合理的分险分担机制

廉租房建设中存在着诸如土地风险、政策风险、信用风险、建设风险、市场运营风险等众多因素，引入 PPP 模式进行融资能否成功很大程度上取决于分险分担机制是否合理。一个合理的风险分担机制能够有效降低各参与主体的风险，增加私人部门投资廉租房项目的吸引力。因此政府与私人企业进行合作时，双方应注重进行合理的分险分担。例如由政府承担土地风险、政策风险等，私人企业承担建设风险、市场运营风险等，通过将不同分险分配给最有能力承担此类风险的参与主体，进而实现“双赢”。

6.2 创新科学有效的激励措施

在廉租房建设采取适当的激励措施有助于带动民间资本参与廉租房建设的积极性，提高融资效率，因此政府部门可以借鉴国内外经验，积极创新科学有效的激励措施，如针对廉租房建设、运营各环节涉及的税费出台相应的优惠政策，从而降低私人企业的投资成本，或在向参与廉租房建设的私人企业提供贷款时，给予部分利率优惠，减轻投资主体的利息负担等。

6.3 成立专门的 PPP 管理协调机构

引入 PPP 模式进行廉租房建设，投资体量大，利益诉求主体多元，各参与主体间的关系复杂，由政府或各参与主体管理通常会出现很多问题，如寻租行为、多头管理现象，因此可以设立专门的 PPP 管理协调机构，负责项目的组织、管理以及协调。这不仅能够有效规范政府的管理行为，防止建设过程中可能出现的寻租行为，也有助于减少多头管理的现象，提升廉租房建设的效率，其次专门的 PPP 管理协调机构往往能够站在公立的角度协调各利益主体的关系，更加公正透明，有助于项目的顺利进行。

参考文献

- [1] 喻燕, 胡高原, 易晓莎. 城镇廉租房项目 PPP 模式研究[J]. 资源与产业, 2006, (05):115-119.
- [2] 兰柏超. 廉租房建设中的“公私合作”——基于 PPP 的大连市廉租房运作模式分析[J]. 辽宁经济, 2011, (04):49-51.
- [3] 王琴. 重庆公共租赁住房 PPP 融资模式研究[D]. 重庆: 重庆交通大学, 2012.
- [4] 王旭. 基于 PPP 模式的我国保障性住房融资模式研究[D]. 南京: 南京林业大学, 2013.
- [5] 胡庆雪. 昆明市保障性住房供给 PPP 模式研究[D]. 昆明: 云南财经大学, 2016.
- [6] 李婷, 秦雨, 吴淑婕, 徐亚君, 杨思, 周慕蓉. 蚌埠市保障性住房融资模式研究[D]. 合肥: 安徽财经大学, 2014.