

多城加速出台城市更新政策

■中国城市报记者 张阿婧文图

朝着“十四五”规划纲要确定的目标,各地实施城市更新脚步正在加速。

6月18日,重庆市人民政府官网发布《重庆市城市更新管理办法》(以下简称《办法》),围绕工作机制、规划计划、项目实施、资金筹措、政策支持等方面,全面支持重庆开展城市更新,建设“近悦远来”美好城市。

城市更新不仅是拉动当地经济发展的引擎,能够提升城市功能品质,同时也是一项民生工程。如何有序探索并落地实施,是“十四五”期间各大城市亟待解决的头等课题。

中国城市报记者梳理发现,今年6月以来,上海、珠海、北京、重庆、天津等已先后发布有关城市更新的指导意见,新一轮的城市更新潮在各地密集兴起。

专家:鼓励社会资本参与,是重庆城市更新亮点

“在近期发布类似城市更新办法的城市中,重庆的《办法》层级最高。本次政策由市政府直接发布,足以说明重庆对未来的城市更新工作极为重视,以及此次政策的影响程度之大。”中指研究院调查事业部运营总监吴建钦对中国城市报记者说。

事实上,这并不是重庆首次发布城市更新领域的专项文件。

2020年9月9日,重庆住建委就发布了《重庆市城市更新工作方案》,提出以改善人居环境、补齐城市短板、提升城市品质、治理“城市病”为核心,统筹推进重庆市城市更新;明确到“十四五”期末,重庆力争基本完成2000年底前建成的1.02亿平方米需改造城镇老旧小区改造提升任务。

吴建钦认为,重庆本次发布的《办法》有助于进一步推动城市更新工作在重庆的全面实施。同时,其做法和力度与广东省较为相似,将极大提升社会资本入场积极性,可以说是重庆城市更新发展中的重要分水岭。

《办法》在涉及土地出让的政策规定:“协议出让或带条件入市”、一定条件下的建筑面积支持、跨项目统筹、按规定享受相关财税扶持政策、优秀项目评价等方面均力度较大。

特别是“协议出让或带条件入市”的政策很有新意,吴建钦分析,这都将极大提高社会资本参与城市更新的积极性。

另一方面,此次重庆城市更新还在政府治理上体现出了极大的前瞻性。

“城市更新的复杂性决定了有效的政府治理更加依赖。”吴建钦认为,建立健全城市更新数据库,设立城市更新专家委员会,编制市级城市更

新专项规划,拟定辖区城市更新年度计划,以城市体检推动城市更新、政府引导、项目入库管理,在市级层面成立统筹领导小组,部分审批事项下放至各区……这些均有利于构建完善的城市更新治理体系,提升城市更新推进效率。

京沪等地陆续发布新政 政府设立工作专班统筹

除重庆外,今年6月以来,有关城市更新领域的重磅举措频繁落地。

6月2日,上海宣布成立约800亿元城市更新基金,规模堪称“全国最大”:上海地产集团分别与招商蛇口、中交集团、万科集团、国寿投资、保利发展、中国太保、中保投资签署战略合作协议,该基金将定向用于投资旧区改造和城市更新项目。

6月3日,珠海市政府常务会议审议并原则通过《珠海经济特区城市更新管理办法(修订草案)》。将原办法的“由专有部分占建筑物总面积三分之二以上的业主且占总人数三分之二以上的业主同意”的“双三分之二”要求修改为“双四分之三”要求,同时删除了项目申报计划和实施计划内容、项目实施方案、临时改变旧工业建筑使用功能等操作性不强的条款。

6月10日,《北京市人民政府关于实施城市更新行动的指导意见》发布,明确首都城市更新行动类型为老旧小区改造、危旧楼房改建、老旧厂房改造、老旧楼宇更新、首都功能核心区平房(院落)更新以及其他类型。

6月24日,天津市政务网挂出《天津市人民政府办公厅关于印发天津市老旧小区改造提升和城市更新实施方案的通知》,天津对城市更新提出三方面重点任务,并在规划、土地、金融、审批等关键方面给予政策支持。

值得注意的是,城市更新是一项系统性的复杂工程,涉及到土地、规划、发改、财政、住建等多个部门。从过往经验看,若一个城市没有一个专门的政府职能部门来统筹,将导致各部门在项目审批、管理程序中等缺乏沟通和协调。

记者梳理最近几个城市发布的新规发现这一问题已逐步得到解决。

比如在北京,城市更新工作重点放在了北京市委城市工作委员会所属的城市更新专项小组负责统筹推进;天津专门成立了天津市老旧小区改造提升和城市更新工作领导小组,相关市级部门、相关单位及各区人民政府为成员单位,领导小组办公室设在天津市住建委;重庆也在市政府层面特别成立了城市更新工作领



重庆长江索道一景。

导小组,领导小组办公室设在重庆市住建委。

“北京、重庆等头部城市接连发布城市更新指导文件,将对全国其他城市下一阶段城市更新相关政策的制定和出台形成示范效应,释放巨大的投资空间。”吴建钦表示,2021年以来,我国各地进入城市更新的快速发展期。

展望未来,他预测多省市将根据城市特点,因地制宜地构建城市更新政策体系,进而推动城市更新的管理更加细化、专业。

金融创新加速 土地政策等释放市场活力

城市更新是城市发展到一定阶段的必然产物。随着城镇化进程加速,我国城市特别是大城市已从“增量开发”进入“存量运营”时代。

而城市更新不仅能实现城市产业转型和环境再造,同时也被视为新的万亿元蓝海市场。但钱从哪来,对政府和企业来说,都是绕不开的议题。

纵观最近各地出台的城市更新政策,几乎无一例外地提到了推动金融领域创新,以及鼓励社会资本参与等。

从各地的实践来看,相关举措也在加速落地。今年4月29日,国家开发银行重庆分行向重庆市首个城市更新项目——九龙坡区民主村片区城市更新项目发放贷款17.5亿元,这是3月国开行重庆分行向民主村片区城市更新项目授信承诺人民币中长期贷款42.5亿元后发放的第一笔贷款,也将是全国首个采用PPP模式进行老旧小区改造的项目。

6月17日,天津市城投集团作为首批城市更新项目实施主体,也宣布与国家开发银行

天津市分行签署1200亿元项目合作协议。

愿景明德(北京)控股集团有限公司CEO仓梓剑此前在接受记者采访时就透露,相比于过去,目前涉及城市更新的整体金融环境正稳步向好。“目前金融机构尤其是银行,比如建设银行、工商银行,包括平安、南京银行等很多股份制银行都陆续投身到了这个领域来,多家银行还专门开始做城市更新相关的贷款产品。”他说。

此外在社会资本参与方面,记者发现,各地也尝试多领域特别是土地方面放开限制,解决痛点,激发企业的积极性。

比如,北京提出城市更新用地性质调整需补缴土地价款的,可分期缴纳,首次缴纳比例不低于50%,分期缴纳的最长期限不超过1年。

重庆提出对增加公共服务功能的城市更新项目,有条件的可按不超过原计容建筑面积15%左右给予建筑面积支持,增设地上停车位不计算容积率。

单个项目周期五年以上 企业机遇和挑战并存

在此背景下,房企也在不断加速涌入城市更新赛道。克而瑞统计显示,进入到城市更新领域的房企中, TOP50房企占了六成以上,并且多数已经有5—10年时间。

目前佳兆业、时代中国、中国奥园等房企,城市更新土地储备建筑面积均在2000万平方米以上。

不过,城市更新的回报周期长,特别是在“三道红线”融资监管新规背景下,企业在平衡自身财务问题方面还面临诸多挑战,甚至可能背上沉重负担。

以“旧改之王”佳兆业为

例,2020年佳兆业宣布合约销售额1069亿元,其中来自城市更新的销售占比超过1/3。

在2019年的业绩会上,佳兆业主席兼执行董事郭英成透露,城市更新的诱惑在于较高的毛利率。比如深圳旧改项目的毛利率约50%左右,广州40%,惠州、中山此类城市则为26%左右。平均下来,佳兆业旧改项目毛利率约为20%以上。

但郭英成表示,在正常情况下,旧改项目周转率或者完成周期都需要五年左右。“旧改这块资金投入是比较大的,也无法评估,我们的钱投进去就全部是负债。”他说。

这一定程度上导致佳兆业的净负债率长期处于高位。

2015年,佳兆业的净负债率高达521%,为此公司通过尝试增加少数股东权益等多种方式“减重”:根据2016—2019年财报,佳兆业的净负债率分别为308%、300%、236%、144%,到了2020年佳兆业终于把净负债率降至97.9%,达到红线要求。

不过据最新财报显示,佳兆业扣除预收后的资产负债率为70.3%，“三道红线”仍踩一条线;和佳兆业类似,时代中国、中国奥园皆在资产负债率方面踩线一条。

此外,闽系黑马房企福晟几年前曾在粤港澳大湾区布局多个旧改项目,但自2019年起频繁传出资金危机传闻,直至2020年1月,福晟宣布其在粤港澳大湾区约3000—4000亿元货值、建筑面积达1000万平方米的旧改项目,将全部转交世茂接手,遍布广州南沙、荔湾、东莞、深圳等地,该交易被称为“房地产历史上规模最大的并购案之一”。

但一年多过去,截至目前,世茂接手的这些旧改项目并未公布有明显进展。