



# 城中村系列

28 城披露城中村专项借款进度，  
授信额度超万亿

2024 年 02 月 26 日

专项借款

## 28 城披露城中村专项借款进度，授信额度超万亿

近日，全国多个城市相继传来首批城中村改造专项借款（以下简称“专项借款”）授信获批或落地拨付的消息。2024 年 2 月 19 日，上海首单城中村改造专项借款落地，发放专项借款 15.58 亿元，在超大城市中，发放专项借款金额最高。据上海易居房地产研究院统计，截至目前，已有包括上海、重庆、广州等 28 个城市官宣首批城中村改造专项借款获批授信额度或已在当地实施投放，涉及城中村改造项目 371 个，授信金额超 9200 亿元，放款金额近 400 亿元。专项借款成为城中村改造的热点话题。本文梳理了目前各城首批城中村改造专项借款的授信金额、放款金额、授信项目数量等信息，并对专项借款的特点、作用等方面进行了点评，以加深对城中村改造的认识。

### 一、城中村改造专项借款的政策背景

2000 年，人民银行、财政部印发《地方政府向中央专项借款管理规定》，文件明确：专项借款是指经国务院批准，中国人民银行发放再贷款，并通过指定的地方商业银行向省（自治区、直辖市）政府的融资，专项用于解决地方要关闭的农村合作基金会、各类信托投资公司、城市商业银行、城市信用社的个人债务和合法外债。当时，专项借款的目的是为了维护地方金融稳定、防范化解金融风险。由地方政府向中央政府举借，资金来源是中央财政或人民银行再贷款，还款来源是地方政府财政。随着预算法的实施和地方政府隐性债务管理，专项借款的模式逐渐式微，直到近两年为了化解房地产行业风险再度在保交楼工作中出现。

2023 年 7 月，国务院办公厅印发《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》，城中村改造支持资金方面，除符合条件的城中村改造项目纳入专项债支持范围外，将设立城中村改造专项借款。除了政策性银行的城中村改造借款外，政策还鼓励银行业金融机构按照市场化、法治化原则提供城中村改造贷款，专款专用、封闭管理。

2023 年 12 月，住建部、财政部、人民银行、金融监管总局联合印发了《关于通过专项借款支持城中村改造工作方案的通知》，设立城中村改造专项借款，

用于符合条件的城中村改造项目，优先支持群众需求迫切、城市安全和社会治理隐患多的城中村改造项目。

近期住房城乡建设部办公厅、国家发展改革委办公厅财政部办公厅印发了《关于申报保障性住房建设和城中村改造政策支持城市和项目的通知》，明确省会（首府）城市或城区常住人口 200 万以上的大城市可申报纳入城中村改造政策支持范围。

随后，纳入城中村改造政策支持范围的各个城市也纷纷跟进，出台了相应的专项借款资金使用管理规定。比如，2024 年 2 月 19 日，福州市人民政府办公厅印发了《福州市城中村改造专项借款资金使用管理规定》，确保城中村改造专项借款的规范管理。2 月 20 日，长沙市城市更新工作领导小组出台《长沙市城中村改造专项借款管理办法》。北京市海淀区印发了《海淀区城中村改造专项借款资金管理规定》。

## 二、城中村改造专项借款的要点分析

根据上述政策文件，明确本轮城中村改造专项借款的资金发放主体为国家开发银行（以下简称“国开行”）和中国农业发展银行（以下简称“农发行”）两家政策型银行。

专项借款的资金用途是主要用于项目前期工作、征收补偿安置、安置住房建设以及安置住房小区的配套基础设施建设等。

专项借款资金，基本上是封闭式管理、专款专用的管理方式。专项借款以城市为单位借入、使用、偿还，市政府负统借统还责任，由市政府指定专项借款的借款主体。从福州、天津、南京等若干城市的实践来看，借款主体多为城投平台。如福州市披露，1 月 30 日福州市城投集团所属市城乡建总集团下属福州市城中村改造建设发展有限公司与国家开发银行福建省分行合作，顺利实现仓山区高宅片区城中村改造项目合同签订 13.8 亿元。在天津，天津市北辰城市基础设施建设投资有限责任公司作为“北辰区天穆片区城中村改造项目”实施主体，成功获得国家开发银行天津市分行城中村专项借款批复。作为借款主体的城投公司还有厦门思明城建集团、杭州市萧山交投集团、常州市高铁新城公司和常高新集团、南京市城建集团所属全资子公司城建控股公司、青岛开投集团等。

关于专项借款的资金来源，研究机构主流观点认为，抵押补充贷款（PSL）是一个重要渠道。这一点可以从最新央行投放数据上得到侧面印证。2023年12月，人民银行时隔十个月再重启PSL投放3500亿元；2024年1月，人民银行再次投放PSL1500亿元。此外，人民银行年初披露数据显示，2023年全年新增PSL5000亿元，为政策性开发性银行发放“三大工程”建设项目贷款提供中长期低成本资金支持。

实际上，在此之前，专项借款模式已经在保交楼领域运用。保交楼专项借款和城中村改造专项借款在资金发放主体、责任主体、借款主体、管理方式等方面具有共通性。两者同样是由政策性银行按照国家相关要求提供专项借款资金，市级政府承担统借统还责任，指定城投公司作为专项借款的借款主体，专户管理、封闭运行、专款专用。在用途方面则不同，其中，保交楼专项借款用于已售逾期难交付或者项目停工、已售逾期交付风险大的住宅项目。

### 三、城中村改造专项借款落地情况梳理

根据国开行和农发行的披露，国开行1月30号发放城中村改造专项借款90.8亿元，涉及广州、郑州、济南、南京等城市的近百个项目，惠及居民超过10万户，建设安置房23.84万套。农发行也从1月30号起，向石家庄、济南、成都、武汉、宁波、合肥、贵阳等10多个城市的城中村改造项目发放了专项借款。进入2月上半月，多城继续密集传来专项借款落地的消息。2月19日，上海首单城中村改造专项借款落地，发放专项借款15.58亿元，在超大城市中，发放专项借款金额最高。

据上海易居房地产研究院统计，截止2024年2月20日，已有包括上海、广州、北京3个一线城市，25个二三线城市官宣首笔城中村改造专项借款获批授信额度或已在当地实施投放。授信涉及城中村改造项目371个，授信金额达9201.9亿元，放款金额达399.1亿元。由于部分城市未披露具体的授信金额、放款金额、项目数量，没有纳入合计数计算，因此实际的规模预计将超过目前统计数，**实际已授信金额预计超万亿**。

在首批专项借款落地的城市中，授信金额规模超1000亿元有2个城市，即广州（授信额度1426亿元）和成都（授信额度1200亿元），另外济南（授信额

度 940 亿元) 也近 1000 亿元; 放款金额规模最大的城市是武汉(放款 135.6 亿元)和济南(放款 73.7 亿元);从放款进度看(放款进度=放款金额/授信金额), 27 城平均放款进度为 4.3%, 其中武汉(放款进度 20.7%)、北京(放款进度 18%)、宁波(放款进度 17.8%)三城的资金落地速度最快, 另外无锡(放款进度 10.2%)、常州(放款进度 13%)放款进度超 10%, 落实效率也较高。

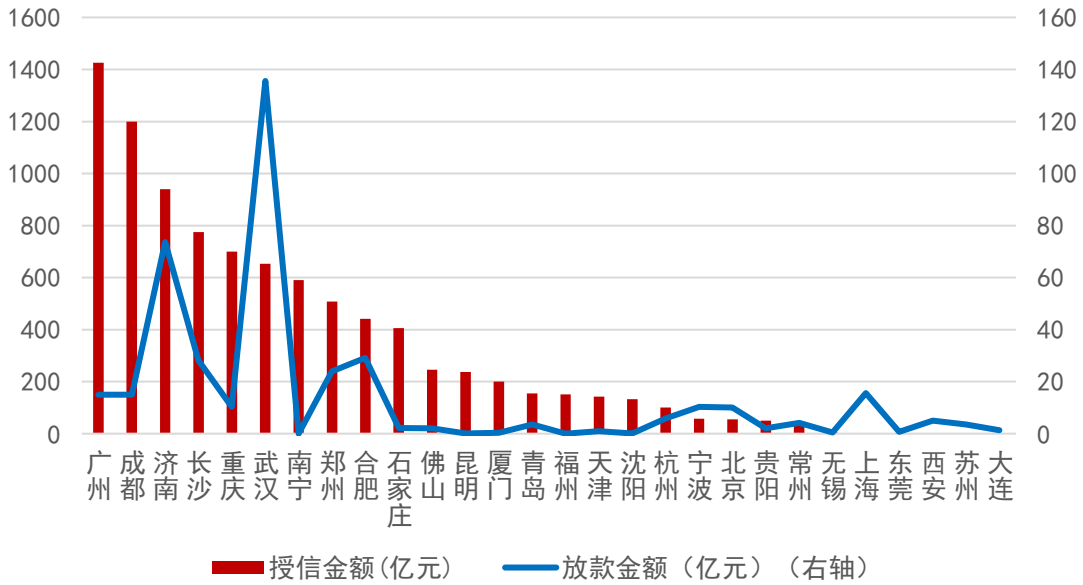
表: 首批城中村改造专项借款落地情况

	城市	授信金额(亿元)	放款金额(亿元)	授信涉及项目数
1	上海	/	15.6	
2	北京	55.5	10.0	1
3	重庆	700.0	10.3	75
4	广州	1426.0	15.0	14
5	成都	1200.0	15.0	62
6	天津	142.0	0.9	19
7	东莞	/	0.7	
8	武汉	653.6	135.6	
9	杭州	100.0	5.9	
10	西安	/	5.0	
11	郑州	508.0	24	58
12	济南	940.0	73.7	
13	合肥	441.0	29.1	18
14	沈阳	133.0	0.1	16
15	青岛	154.3	3.6	10
16	长沙	775.0	28.1	21
17	苏州	/	3.5	3
18	昆明	237.0	0.1	6
19	南宁	590.0	/	8
20	厦门	200.0	0.4	
21	福州	151.3	/	10
22	大连	/	1.3	
23	宁波	57.8	10.3	5
24	石家庄	405.2	2.2	17
25	贵阳	50.1	2.0	
26	无锡	4.9	0.5	19
27	常州	31.6	4.1	3
28	佛山	245.6	2.1	6
	<b>合计</b>	<b>9201.9</b>	<b>399.1</b>	<b>371</b>

数据说明: 本表城市按照城区人口进行排序, 统计截至 2024 年 2 月 20 日。

数据来源: 公开信息, 易居研究院。

图：各城市首批城中村改造专项借款的授信额度及放款金额



数据说明：本图城市按照授信金额进行排序，统计截至 2024 年 2 月 20 日。

数据来源：公开信息，易居研究院。

#### 四、专项借款推动城中村改造加速前进

专项借款将推动本轮城中村改造加速前进。城中村改造项目具有周期长、资金需求大等特点，因此，资金来源是城中村改造推进效率的关键。专项借款是本轮城中村改造模式的一项金融工具创新。其主要是为解决城中村改造项目前期资金投入太大、资金回收周期太长、投入产出现金流不匹配、期限错配、资金利息成本高、拆迁难安置难等问题。特别是城中村的拆迁安置问题，是前期工作中一个核心堵点和痛点。专项借款可以先行弥补各地城市无力开展土地整理拆迁的资金难题，然后再带动后续配套相关贷款的进入。

专项借款低成本和长周期特点，可直接为城中村改造项目提供中长期低成本资金支持。城中村改造专项借款的成本无具体披露，我们根据相关情形进行推测，专项借款利率在 2% 左右。根据 2000 年《地方政府向中央专项借款管理规定》，专项借款的使用期限一般为六至八年，一次落实借款合同，分年签订借款借据。专项借款从划拨至专户之日起计息，借款期内按季付息，从第二年开始或按协议偿还本金，也可提前归还部分或全部借款。专项借款利率按年利率 2.25% 计息。在近两年的保交楼专项借款实操中，专项借款利率很低，出险房企可申请保交楼

专项借款，利率仅 1.5%左右。前两年还有 1%的贴息，除了国开行、农开行实际收取的年化利息外，房企还须向城投平台公司支付管理费、尽调费等，折算后，多数城市保交楼专项借款的综合成本约 3%，部分城市如郑州需 3.7%。专项借款的来源 PSL，利率自创设以来一直呈下行趋势，由最初 4.5%降至 2.4%，2023 年 9 月末，PSL 利率较 5 年期 LPR 低 180bp，成本优势明显。

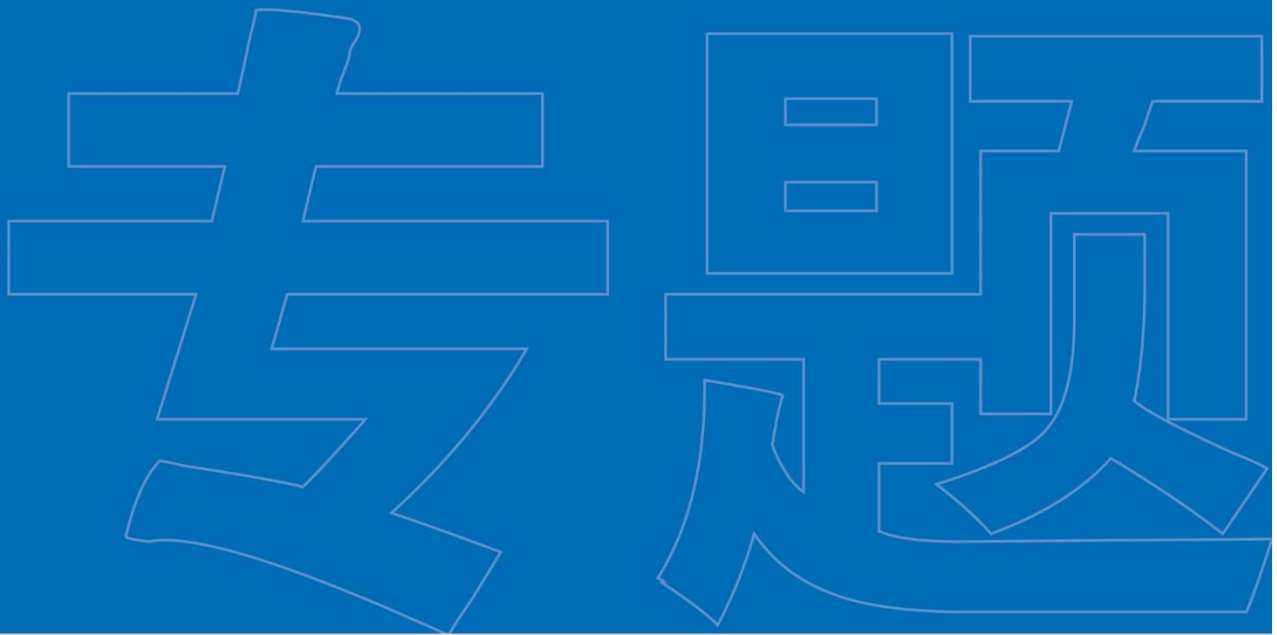
**专项借款对项目的资金支持力度较大。**据报道，安徽省合肥市城中村改造第一批 18 个项目全部与国开行、农发行签订了贷款协议并实现放款，总借款合同金额约 430 亿元。这 18 个城中村改造项目总投资约 579 亿元，拟争取专项借款 441 亿元。按照拟争取借款计算，专项借款占到项目总投资的 76%，按照已签约借款额计算，专项借款占项目总投资的 74%，**对项目投资的支撑力度在七点五成左右。**

**专项借款政策推进速度快。**从 2023 年 12 月中央层面出台专项借款的政策，到 2024 年 2 月中旬，仅用 2 个月的时间，专项借款经过项目审批、批准授信到放款落地，已经授信 370 多个项目、授信金额超万亿元，落实速度极快，从中央到地方，行动力强。后续，专项借款有望快速在深圳以及扩围到 200 万人口的 30 余个城市中落地。

**后续落实节奏和效果有待观察。**目前 28 个城市的放款金额占全部授信金额的 4.3%，即使加上预估的某些城市授信金额，目前放款的总资金量应该也不超过授信总金额的 10%。鉴于专项借款是根据投资进度，分期、分批放款，因此后续还有待观察其落实节奏，其产生效果也取决于后续专项借款的持续投放及落实情况，同时，城中村改造项目的进展，也受制于本轮城中村改造的规模、投资量和市场需求量。实际上，目前各超大特大城市正在陆续公布其城中村改造的规划目标，预计将有效拉动房地产市场需求和投资需求。

执笔人：上海易居房地产研究院 高级研究员 邓乔乔

邮 箱：qiaoqiao242009@hotmail.com



#### 免责声明

本报告的信息均来源于公开资料，本机构对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考。本报告版权仅为本机构所有，未经许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为上海易居房地产研究院，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

#### 联系方式



EJ REAL ESTATE R&D INSTITUTE  
中国5A级社会组织单位  
上海易居房地产研究院

地址：上海市广延路 383 号引力楼 3 楼  
邮编：200072  
电话：021-61296186 61296187