# 保障性住房的实施模式

《关于规划建设保障性住房的指导意见》（国发〔2023〕14号文）在8月25日经由国务院常务会议审议通过，被市场推崇为新一轮“房改”，主要目的在于促进房地产市场平稳健康发展和民生改善，加快商品住房供给侧结构性改革，建立刚需和改善等多层次差异化的住房供应体系，坚持“房住不炒”定位，回归商品房作为居住功能的核心属性。

今年以来，保障性住房被多次提及。4月28日，中央政治局会议明确，规划建设保障性住房。7月24日，中央政治局会议明确要加大保障性住房建设和供给，积极推动城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设，盘活改造各类闲置房产。7月21日国务院常务会议，审议通过《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》，把城中村改造与保障性住房建设结合好。

**01**

**保障性住房的边界条件和要求**

一、保障性住房的定义
     （笔者结合相关政策总结）保障性住房是指按照工薪收入群体可负担、项目资金可平衡、发展可持续的原则，由城市人民政府按划拨方式供地或者运用存量土地和资产建设或改扩建居住房屋，负责建设配套设施，在此基础上采取市场化方式运作，按保本微利原则配售，保障特定群体的居住需求，构建区别于传统商品房的新型住房供应体系。

二、保障性住房针对的对象和范围

支持城区常住人口300万以上的大城市率先探索实践。保障性住房重点针对住房有困难且收入不高的工薪收入群体，以及城市需要的引进人才等群体，主要包括城镇户籍家庭、机关事业单位人员、企业引进人才等不同群体。以家庭为单位，只能购买一套。

三、保障性住房的建设方式

将保障性住房建设与城中村改造、城市更新、危旧房改造等工作结合起来稳妥推进。保障性住房以划拨方式供应土地，仅支付相应的土地成本。除划拨外，可以利用依法收回的已批未建土地，房地产企业破产处置商品住房和土地，闲置住房，闲置低效工业、商业、办公等非住宅用地（变更用途、无需补缴土地出让金、原划拨地继续保留）等建设保障性住房。政府负责建设与保障性住房项目直接相关的城市道路和公共交通、通信、供电、供水、供气、供热、污水与垃圾处理等市政基础设施，以及教育、医疗卫生、商业、养老、托幼、文化体育等公共服务设施，相关建设投入不得摊入保障性住房配售价格。

四、保障性住房配售管理

配售价格按覆盖划拨土地成本和建安成本、加适度合理利润的原则测算确定。保障性住房实施封闭管理，禁止以任何方式违法违规将保障性住房变更为商品住房流入市场。长期闲置、确需转让、辞职等情况，由城市人民政府按规定予以回购。

五、相关支持政策

纳入地方政府专项债券支持范围。支持利用住房公积金向缴存职工发放购买保障性住房的个人住房贷款。利用住房公积金发放保障性住房开发贷款。

**02**

**保障性住房与其他住房产品的区别联系**

一、我国现行的保障住房体系

在本次保障性住房政策未发布之前，我们国家住房保障体系以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主。其中：公租房主要面向符合条件的城镇户籍住房、收入困难家庭，实行实物保障和货币补贴并举。《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》（国办发〔2011〕45号）规定，“要加大政府投资建设力度，综合运用土地供应等政策措施，吸引企业和其他机构参与公共租赁住房建设和运营，多渠道增加公共租赁住房供应。政府投资的公共租赁住房项目可以委托企业代建，市县人民政府逐年回购”。保障性租赁住房主要解决符合条件的新市民、青年人等群体的住房困难问题，充分发挥市场机制作用，引导多主体投资、多渠道供给，坚持“谁投资、谁所有”。共有产权住房主要面向符合条件的城镇户籍困难家庭，坚持政府主导、市场运作，政府给予适当政策支持，企业和其他机构投资建设，实行购房人与政府按份共有所有权。按照保障性住房政策，现阶段我们国家保障住房体系主要包括：配售型保障性住房。内容和范围如上文所述。配租房保障性住房（即保障性租赁住房）。主要针对符合条件的新市民、青年人特别是从事基本公共服务的机关事业单位和企业人员，鼓励将空置的商业办公楼改建为宿舍型保障性租赁住房。公共租赁住房。主要针对符合条件的城镇住房收入困难家庭，承租人按市场租金标准支付租金，政府根据承租人的困难程度给予相应的租金补助。人才住房和共有产权房将成立历史。用于销售的人才住房、共有产权住房等政策性住房的新建项目将调整为配售型保障性住房或商品住房。

二、长租房与保障性租赁的区别联系

长租房俗称"长租公寓"，是房地产三级市场一个新兴的行业，是指房地产开发运营企业通过开发运营、资产托管、运营服务以及代建运营等方式，自行开发或者租赁存量房屋进行装修改造和升级，再出租给市场化主体，产权归属于开发商或原始权利人，租户拥有长期使用权等用益物权。

1. 增加保障性租赁住房供给和长租房市场建设，都是为了满足新市民、青年人更好安居的需求，同时，具备与购买商品房业主公平的享有教育、医疗和公共配套设施权利和资格。

2. 保障性租赁住房土地可采取出让、租赁或划拨等方式供应，具备较强的公益属性和社会化责任，只有具备一定资格的低收入群体才能享有；长租房土地以出让和市场化为主，土地获取方式主要是出让，主要通过市场化交易实现供需平衡。

3. 保障性租赁住房和长租房共同作为商品房市场和配售型保障性住房的补充，可以有效解决新市民和低收入群体的刚性住房需求，有助于推进新型城镇化和实体产业的发展，有助于抑制房地产市场盲目增长。
 4. 按照证监会政策导向，进一步扩大REITs试点范围，尽快覆盖到新能源、水利、新基建等基础设施领域，加快打造REITs市场的保障性租赁住房板块，研究推动试点范围拓展到市场化的长租房及商业不动产等领域。即保障性租赁和长租房都具备较强的经营属性，可以实现稳定的现金流，能够通过资产证券化方式实现再融资。

综上，未来我们国家的住房销售由配售型保障性住房和商品房构成，住房租赁由保障性租赁住房、公共租赁住房和长租房构成，充分发挥有效市场和有为政府的合力，引导房地产市场向租购并举、居者有屋等多层次结构体系发展。

**03**

**保障性住房推进的几点思考**

一、土地及权属方面。

采用划拨土地建设配售型保障性住房，需要建立区别于现有商品房的土地房产权属办理的规定和流程，在分层分户、产权分割等方面完善政策配套，在土地使用年限、退出机制、房屋所有权继承等方面出台与现有法律法规相衔接的政策体系。
 二、市场吸引力方面。
 配售型保障性住房通过划拨土地或者存量资产盘活等方式来建设，房屋的价值构成中节约了土地获取成本，对于超大特大以及经济高度发达的一线城市来说，土地获取成本较大，保障性住房可能存在较大的价格吸引力，在其他偏弱的城市，伴随地产下行趋势，存量商品房以及二手房价格可能已经跌至与新建保障性住房成本相持平的水平，保障性住房价格吸引力不强。

三、配套政策方面。

保障性住房配售价格低于市场行情，购买主体是否具备与商品购买主体同等的市民地位，是影响保障性市场发展的重要因素之一。比如落户政策、学区政策等，如果与商品房具备同等地位，就会挤占商品房产权人的一部分公共资源空间，社会不稳定风险需要采取有效措施防控。需要解决的根本问题应当是让保障房、商品房和长租房都一样可以解决广大人民群众的居住问题，都一样可以享受平等的基本一致的公共服务的权利。

四、资金来源方面。

保障性住房配套的公共服务设施由政府负责建设，政府财政资金有限，一般选择通过发行专项债解决，专项债项目的收入来源为政府性基金收入或专项收入，配售主体支付的房屋购买价款能否作为专项债收入来源以及公共服务设施与保障房建设主体不一致的情况下如何运用专项债都是需要在实务中逐步落实的细节问题。
 五、与存量商品房关系。
 符合保障房配售资格的基本都是首次购房客户，进一步挤占了存量商品房的刚需市场。如果将存量商品房转为保障性住房，在市场经济体制下，已经承担较大土地获取成本代价的开发商，恐无力也无意愿实施，财政补贴开发商和地方国企存量土地开发建设保障房或许是既能缓解商品房库存压力又能高效推进保障房建设的较好的实施路径。

**04**

**保障性住房与存量资产盘活相结合**

存量资产盘活主要指基础设施资产，具体包括如下：

**1. 经营性或准确经营性基础设施。** 交通、水利、清洁能源、保障性租赁住房、水电气热等市政设施；生态环保、产业园区、仓储物流、旅游、新型基础设施等。

**2. 存量和改扩建有机结合的项目资产。**综合交通枢纽改造以及地上地下空间综合开发。工业企业退城进园。污水处理厂下沉。地铁上盖物业。公共交通用地综合开发等。

**3. 长期闲置但具有较大开发利用价值的项目资产。**老旧厂房、文化体育场馆和闲置土地；老旧小区、街区改造；
国有企业开办的酒店、餐饮、疗养院等非主业资产。存量资产盘活涉及的老旧厂房改造；地铁上盖物业；公共交通用地综合开发；长期闲置的土地、酒店、餐饮、疗养院等房屋资产，可以参照闲置低效工业、商业、办公等非住宅用地（变更用途、无需补缴土地出让金、原划拨地继续保留）的处置方式降低获取成本，经改造、修缮和提升后，具备满足保障性住房居住功能和低于市场销售价格的双重属性。

**05**

**保障性住房与城中村改造相结合**

在城中村改造的指导文件中，明确提出：城中村改造地块除安置房外的住宅用地及其建筑规模，原则上应当按一定比例建设保障性住房。城中村改造项目中，保障性住房土地的获取方式可以采取划拨或存量资产盘活等路径，通过保障性住房的销售收入提高城中村改造项目的资金平衡能力和贷款可融性。
但是城中村改造的实施内容中并不包含保障性住房的投资建设，二者之间存在空间上的联系，但是逻辑上是分割的，即城中村改造中主要包括土地一级开发涉及的七通一平、拆迁补偿、安置房建设等内容，保障性住房建设的投入不是必然投入，城中村改造仅限于土地出让之前的环节，保障性住房更倾向于二级开发环节，主要通过市场化销售收入覆盖投资，需要通过由同一主体实施、打包招标、打捆运作等方式，实现城中村与保障性住房的资金循环和流通，整体实现平衡。

**06**

**保障性住房与公共交通用地综合开发相结合**

公共交通用地综合开发项目实施内容应包括：

1.公共汽电车场站充换电基础设施建设；

2.城市外围周边轨道交通等站点配套建设驻车换乘（P+R）停车场；

3.城市公共交通场站建设与改造；

4.车辆购置；

5.大型居住区、商业区等附近设置公共汽电车首末站或枢纽站；

6.附属和配套商业设施。

公共交通用地综合开发项目主要收入来源应包括：

1.站台、车身、车厢内等广告业务收入；

2.面向社会开放加气、加油、充电、维修等服务的收入；

3.停车收入、新能源发电等；

4. 政府财政补贴收入。

综上，公共交通用地综合开发项目实施范畴较广，收入来源有限，一般公共交通枢纽和场站周边土地掌控在地方国企手中，如能充分运用保障住房的用地政策便利，在满足规划要求的前提下，配建一定的保障性住房，不仅可以提高公共交通用地综合开发项目的可行性，也可以通过二者统筹实施，解决保障性住房建设中应由政府负责建设的，与保障性住房项目直接相关的城市道路和公共交通、通信、供电、供水、供气、供热、污水与垃圾处理等市政基础设施，以及教育、医疗卫生、商业、养老、托幼、文化体育等公共服务设施。避免单独实施保障住房给地方财政带来较大的公共设施建设支出的压力。

**07**

**保障性住房与片区开发类项目相结合**

城市更新、片区开发、综合开发、EOD、TOD等仅仅是一种项目范畴、领域和类别，并不是一种具体可操作的合作模式或实施模式，这些类别的项目区别并不大，拆开来看，都是一些公益类、基础设施、公共服务设施类以及经营性项目的组合和搭配，部分项目可能涉及商住地产、安置房或产业载体开发的环节，大多都需要履行市场化招拍挂程序。笔者将上述项目统一归纳为“区域综合开发项目”，业内习惯称之为片区开发项目。
 区域综合开发项目投资内容往往包含土地一级整理、公益性基础设施项目、有一定收入的经营性基础设施项目、市场化的房地产二级开发、产业导入和孵化、城市基础设施的运营等。收入来源主要为区域的土地出让净收益、增量财税收入、非税收入（行政事业收费）以及运营租赁收益、房地产二级开发收益、物业管理收益等等。

# 如果片区开发仅仅是一些纯公益性项目和非经营性项目，一定要谨慎参与。无法实现融资落地的片区开发一定不是好的项目，融资落地意味着银行认可项目的交易结构和实施逻辑，项目违规的风险基本可控，也能够通过一些技术操作去顺利实施。能够健康可持续实施下去的片区开发项目一定是包含以下类别子项目的：

# 包含安置房、保障性住房等安居工程；包含符合特许经营范畴的子项目；包含能够实现市场化收入（使用者付费）的子项目；包含专项债子项目（需要一些技术操作）。

保障性住房具备天然的使用者付费属性和市场化属性，纳入片区开发的实施范畴，对整个项目的资金平衡和收入覆盖投资具有较大积极作用，有助于项目孵化和包装实施。