

加快推进保障性住房建设

保障性住房是我国住房供给体系的重要组成部分。规划建设保障性住房,是完善住房制度和供应体系、重构市场和保障关系的重大改革,“十四五”规划纲要提出,扩大保障性租赁住房供给,着力解决困难群体和新市民住房问题。党的二十届三中全会提出,加大保障性住房建设和供给。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

多元化住房保障体系基本形成

住房保障重点保障哪些群体?在不同时期我国采取了哪些住房保障政策?形成了怎样的住房保障体系?



秦虹(中国人民大学国发院城市更新研究中心主任):我国历来重视住房保障工作,住房保障对象随保障政策的变化而有所不同。总体来说,我国住房保障按救助性、援助性和互助性三个层次提供。

救助性保障是托底性住房保障,针对户籍城镇低收入且居住困难的群体,他们以极低租金租住公租房。1999年至2007年,《城镇廉租住房管理办法》《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》《廉租住房保障办法》相继出台,2014年廉租房并入公租房政策,在实施过程中,根据家庭收入不同交纳不同租金,这类群体仍是重点救助对象。

援助性保障是政府针对收入中等偏下且住房困难的群体实施的支持性保障,与救助性保障不同,援助性保障有租和购两种方式,费用由保障对象支付大部分,差额部分由政府补贴或优惠。1998年深化城镇住房制度改革后,出台的经济适用房、公租房、两限房、共有产权房、保障性安居工程住房、保障性租赁住房、保障性住房等均属此类保障。无论救助性还是援助性保障,均包括实物保障和货币补贴两种方式。

互助性保障主要是住房公积金,缴纳住房公积金的职工同时也是纳保人,在购租住房时,可使用公积金贷款和支付,公积金免所得稅,贷款实行低利率政策。1999年《住

房公积金管理条例》发布,2019年进行了修订,2023年全国住房公积金实缴人数超1.7亿人。截至2023年末,住房公积金缴存总额29.2万亿元,累计发放住房公积金个人住房贷款4768.54万笔、151858.01亿元。

在不同发展时期,我国住房保障政策重点有所不同。1998年国务院印发《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,明确“建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系”。此时,经济适用房是解决城镇家庭住房需求最广泛和最主要的途径。2003年,住房市场处于起步阶段,《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》提出,“增加普通商品住房供应”“逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房”,经济适用房被定性为“具有保障性质的政策性商品住房”。与之前相比,增加了普通商品住房供应类别,经济适用房缩小和限制了适用范围,廉租住房保障原则上以发放租赁补贴为主。2007年,部分大城市房价快速上涨,《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》出台,提出“加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系”,明确经济适用房供应对象为城市低收入住房困难家庭,并对转让条件进行了明确规范。从面向“中低收入家庭”到面向“低收入住房困难家庭”,经济适用住房的保障性质得以进一步明确。

2008年,为应对国际金融危机的冲击,党中央、国务院提出加快保障性安居工程建设,全面推动城市和国有工矿等棚户区改造,棚户区改造纳入保障体系。此后,《关于

推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》相继出台,将棚户区改造纳入城镇保障性安居工程,大规模推进实施。

2010年,为满足城市中中等偏下收入家庭基本住房需求,七部门联合制定《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》,提出大力发展公共租赁住房,首次将外来务工人员纳入保障范围。2012年,《公共租赁住房管理办法》进一步明确,在城镇稳定就业的外来务工人员可以承租公共租赁住房。根据“七普”数据,2020年居住在公租房的城镇家庭户占3.4%。同时,各地还阶段性推出两限房、共有产权房,例如,2014年北京、上海、深圳、成都、黄石、淮安6个城市开展共有产权房住房试点,截至2021年底,北京累计筹集共有产权房住房约8.3万套。目前,上海、北京仍有共有产权房供应。

坚持“房住不炒”的定位,2021年,国务院办公厅印发《关于加快发展保障性租赁住房的意见》,首次明确“以公租房、保障性租赁住房 and 共有产权房为主体的住房保障体系”。各地加大力度筹建保障性租赁住房,上海、广州、成都、杭州、西安等地提出,在“十四五”期间,力争新增保障性租赁住房占同期新增住房供应总量比例达到30%以上。2023年8月,国务院常务会议审议通过《关于规划建设保障性住房的指导意见》,支持城区常住人口300万以上的大城市率先探索实践,并对保障性住房实施严格的封闭管理。至此,我国基本形成了租、购、补和公积金支持的多元化住房保障体系。保障性住房是民心工程,未来,工薪收入群体以及新市民、青年人等群体的住房问题需进一步解决好,加强住房保障立法,不断完善住房保障体系,加大住房保障支持力度仍任重道远。

保障性住房是我国住房供给体系的重要组成部分,加快推进保障性住房建设是构建房地产发展新模式、促进房地产市场平稳健康高质量发展的应有之义。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》强调,加大保障性住房建设和供给,满足工薪群体刚性住房需求。金融作为现代经济的核心、国民经济的血脉,对加大保障性住房建设和供给有着不可替代的作用。

不同于商品住房,保障性住房本身具有保本微利等特殊惠民属性,因此,无论是新建还是存量改造,大规模建设保障性住房都需要长期、低成本、可持续的资金支持。除了中央和地方财政支持,更需要运用金融手段支持保障性住房建设,近年来已从多个方面探索、拓展相应的渠道和路径。

今年5月17日,中国人民银行宣布设立3000亿元保障性住房再贷款,按照贷款本金的60%发放,利率1.75%。后续将带动银行贷款5000亿元,支持地方国有企业以合理价格收购已建成未出售商品房,用作配售型或配租型保障性住房。而此前,中国人民银行重启抵押补充贷款以来,已投放5000亿元支持推进保障性住房建设,“平急两用”公共基础设施建设、城中村改造“三大工程”。这一贷款的期限最长可达5年,且成本较低,能够较好适配保障性住房建设的资金需求。截至2024年5月27日,国家开发银行已发放保障性住房再贷款8.19亿元,支持新建保障性住房超过3100套。截至4月末,农发行对接保障性住房项目15个,审批保障性住房再贷款2.04亿元。

中国人民银行、国家金融监督管理总局发布《关于金融支持住房租赁市场发展的意见》,明确提出“金融支持住房租赁市场发展应以市场配置为主”,并支持企业和符合条件的事业单位依法依规批量购买存量闲置房屋用作宿舍型保障性租赁住房。随后,各大商业银行加大力度,建立包含住房租赁开发建设贷款、住房租赁团体购房贷款、住房租赁经营性贷款等在内的覆盖租赁住房全周期的住房租赁信贷产品体系,并制定了配套管理办法,降低准入门槛、优化审批流程。

不过,我国房地产市场供求关系当前发生重大变化,保障性住房建设的资金需求仍难以得到满足。需积极探索与之相适应的金融服务模式,按照“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”要求,在加大财政投入、健全政策优惠和激

引金融活水支持保障房建

等关键环节资金利用效率。

一是鼓励商业银行按照市场化、法治化、风险可控、商业可持续原则,提供保障性住房开发贷款和个人住房贷款,加大信贷资源投入,实行专款专用、封闭管理,为保障性住房的投资、开发、建设、运营提供多元化、多层次、全周期的金融产品和金融服务体系,合理满足项目融资需求。一方面,继续用好保障性住房再贷款政策,加大力度收购已建成存量商品房用作保障性住房。另一方面,支持商业银行发行金融债券,筹集资金专门用于增加住房租赁开发建设贷款、团体购房贷款和经营性贷款的投放;鼓励商业银行向房地产开发企业、工业园区等各类主体依法合规新建、改建长期租赁住房发放住房租赁开发建设贷款。此外,坚持在保本微利原则基础上,加大商业银行业务支持力度,提高中长期贷款占比,与政策性、开发性银行一起形成支持保障性住房建设的中长期资金体系。

二是鼓励政策性、开发性金融机构在符合自身职能定位和业务范围的前提下,持续深化政银合作,强化保障性住房信贷资源保障,开展项目尽职调查及评审,严格落实账户监管等措施,确保资金专款专用、封闭管理。

三是完善资本市场功能,丰富创新保障性住房建设长期投融资工具。建议优化债券发行流程,支持保障性住房投资、建设和运营企业通过债券市场开展融资,满足其长期、大规模资金需求。基于保障性住房长期持有、获取稳定租金回报等特性,可考虑推出保障性租赁住房REITs项目,将缺乏流动性的重资产转化为流动性较强的金融产品——可公开上市交易的REITs基金份额,并引入权益类资金为企业盘活存量资产提供市场化融资支持。拓宽多元化投融资渠道,充分发挥保险资金、房地产投资信托基金、金融衍生工具的作用,为保障性住房建设提供长期资金融资便利。

四是探索特别国债长期资金支持保障性住房建设的有效方式。超长期特别国债已连续发行几年,可尝试将符合条件的保障性住房项目纳入地方政府专项债支持范围。此外,在确保贷款资金安全的前提下,支持利用住房公积金发放保障性住房开发贷款。

(作者系中国社会科学院财经战略研究院院长、研究员)

因城施策精准供给保障性住房

各地结合实际推进保障性住房建设有哪些具体举措?



李宇嘉(广东省住房政策研究中心首席研究员):新时期,我国积极推进住房供给侧结构性改革,构建“市场+保障”的住房供应体系。具体路径上,明确各地要因城施策,探索可持续的发展路径。一方面,各个城市住房供求关系基本平衡,但仍存在结构性供给不足或供需不匹配等问题;另一方面,保障对象主要面向新市民、青年人等群体,住房消费转向更重视居住体验,需求更加多元化和差异化。

保障对象范围扩大,住房消费选择多样,供需匹配有一定难度。各个城市在具体推进过程中,体现出地方特色。

保障性住房筹建与产业配套、轨道交通对接,是其中一个重要特征,也是提高供应效率,实现产城融合、职住平衡的选择。例如,济南、福州、宁波等城市,很多保障性住房项目位于产业园周边,或为产业用地配套建设,或在轨道交通800米范围内。央行设立1000亿元租赁住房贷款支持计划,8个试点城市收购的保障性租赁住房也大多位于园区和站点周边。当然,这就涉及用地功能调整,即变更为住宅用途,再推动划拨供应。有些城市如广州、深圳,结合“做地模式”城中村改造,在“净地出让、片区统筹”新模式下,腾出来的用地划定一定比例用来建设保障性住房。不过,政府主导下的城中村改造周期较长,一般需5年以上,资金能否平衡也有不确定性。

新一轮保障性住房筹建过程中,国企发挥着主力军作用。部分城市成立了专职从事保障性住房投资、建设、运营和管理的公司。深圳、广州、厦门、南京等城市成立安居集团;福州、郑州在城投集团、城市发展集团旗下设立了安居二级公司;重庆的保障性租赁住房由国企平台承担。

在资金统筹平衡方面,划拨地能极大降低土地成本,但土地整理成本差异较大。由于不同地块上盖物、市政设施到地情况、取得时间、整理成本不同,部分项目即使按保本微利价运营,也会出现亏损。因此,有些城市探索建立划拨土地统筹资金池,平衡项目划拨土地价格和片区实际土地整治成本之间的差价,以实现项目间综合平衡。

推动保障性住房筹建,要先谋后动、动则必快、动则必成。在优化审批和销售流程方面,部分城市充分发挥领导小组的统筹协调作用,国

企作为建设单位提前介入,专班积极配合,在控规调整、划拨公示期间,并开展方案设计、规划预审、立项,同时政策性银行做好项目评估和贷前审查,非主要材料容缺受理等工作。例如,郑州市住房保障部门已初步搭建申请、选房、签约等基础服务到入住后的报修、退租等“一站式”服务的人才公寓大数据系统,申请者通过“郑好办APP·一件事专区·住房保障一件事·郑好住”,不仅可在线浏览在租保障性住房房源,以及后续建设和供应的房源安排,而且实现了实时在线申请。

如何探索以需定购,具有一定的难度。部分城市采取建立轮候库、线上线下接受预申请、问卷调查等形式,摸排保障对象对于区位、户型、价格区间等的诉求,待预申请需求积累到一定程度,如“项目套数:登记意向数”达到1:1.2及以上,才启动筹建。对于前期人口流入较多、年轻人较多的城市,如广州、深圳、郑州等地,在片区房价相对稳定的情况下,加之前期需求摸排比较到位,保障性住房配租压力较小。

目前,很多新市民、青年人对保障性住房了解程度不高,加之保障性住房在用地、建设、定价、分配管理等方面有很多配套政策,建议可通过“政策发布+项目推出”方式,让国企品牌被社会所熟知,从而推动保障性住房项目实施。对城市而言,需关注片区内潜在需求,精准把握需求特征,与周边项目形成差异化竞争(价格、配套等)。今年5月17日,全国切实做好保交房工作视频会议提出,商品房库存较多城市,政府可以需定购,酌情以合理价格收购部分商品房用作保障性住房。6月20日,住房城乡建设部召开收购已建成存量商品房用作保障性住房工作视频会议,明确“推动县级以上城市有力有序有效开展收购已建成存量商品房用作保障性住房工作”。保障性住房扩面至三、四线城市和县城,保障力度进一步加大。未来,“多渠道存量盘活+优化增量供给效率”将成为主要供应模式,需要各地根据本地区房地产市场情况,综合考虑保障性住房实际需求、商品房市场库存水平等因素,坚持以需定购、因城施策。

2024年全国计划建设筹集保障性住房

170.4万套(间)

截至6月底

已建设筹集保障性住房

112.8万套(间)



保障性住房建设的国际借鉴

城市住房问题是世界性难题,各国在筹建保障性住房方面有哪些有益探索?

虞晓芬(浙江工业大学中国住房和房地产研究院院长):城市住房问题是工业革命及城市化发展的必然产物。为解决这一世界性难题,各国政府从消极救济转向积极救济,采用多种方式,加快保障性住房的筹建。

一是政府向市场收购模式。以韩国为例,主要通过保障性住房计划增加公共住房供给。通过市场调研筛选在位置、面积、建筑质量等方面符合要求的住房(通常为公寓或多户型住宅),然后通过公开招标或直接谈判方式与房主或开发商商定购买条件和价格,达成协议后,双方签订购房合同,并通过国家住房基金或公共住房基金支付购房款项,将产权转移至政府名下,对收购的住房进行必要改造和维修,以确保其适合居住,再通过公开申请和评估程序分配给符合条件的中低收入青年人和无房家庭。同时,政府采取一系列激励措施加快收购步伐,例如完善评估方式,合理改善收购上限价格和收购标准;为拟收购新建住房引入项目融资担保,通过财政支持或税收优惠,吸引更多开发商参与;加强部门间协作,简化项目审批流程,缩短项目周期等。通过政府向市场收购模式,近年来韩国公共住房供应量大幅增加,为中低收入家庭提供了更多住房选择。2022年收购3.5万套,2023年约

5万套。今年7月,韩国发布住房供应新政,重申为青年和无房群体扩大住房的政策基调,原计划到明年利用收购空置房源供应12万套公租房,此次决定将供应规模再增1万套以上。

再比如英国,自1980年以来主要通过竞争性财政资金补助、低成本用地和融资支持,依靠非营利组织——住房协会提供保障性住房建设和管理。

二是政府直接新建模式。新加坡最具代表性,1960年成立的建屋发展局(HDB)专门负责向符合条件的居民提供价格较低组屋的规划、建设与管理。2022年77.76%的家庭居住在组屋,其平均销售价格约为市场公寓均价的30%,购买组屋家庭的平均房价收入比约为4.9,有力保障了全国住房自有化率达90%、每户一套体面住房目标的实现。政府直接建设保障性住房,需要解决低成本土地与资金两大关键问题。新加坡《土地征收法》保障了政府获取低成本和体量,并平价转让给HDB。例如,2021年政府提供的宏茂桥大道一处住宅用地面积约22020平方米,容积率2.8,楼面均价为每平方米6494新加坡元,较周边私人住宅用地价格低40%以上。同时,政府还支持HDB多渠道筹集低成本资金,中央公积金通过购买新加坡政府发行的特别债券支持HDB进行公共住房建设;HDB的财政预算纳入国家财政计划,2022/2023财年,政府“居者有其屋”计划直接补贴46.8亿新加坡元,较2021年增长超20%;2022年,HDB发行三次绿色债券共计33亿新加坡元,用于住房建设和改造项目。新加坡之所以能持续建设保障性住房,得益于

背后强有力的低成本土地供给和资金支持。

三是开发商配建模式。马来西亚、法国、美国都采用了这种模式。从1981年起,马来西亚要求在每个私人住宅发展项目中建造30%经济适用房,并以保障对象家庭年收入中位数的3倍价格销售。1981年至2017年,私营部门提供了120万套无财政补贴的低成本房屋,在经济适用房供应方面发挥了重要作用。政府对经济适用房品质有较高要求,从房屋面积、质量评估、房屋密度、建筑技术、相关配套等方面进行整体规划,例如,建筑技术方面,要求应用建筑信息模型、固体废物管理、雨水管理和再利用系统、太阳能系统、无线局域网等;配套方面,根据人口比例配套幼儿园、游乐场、多功能厅等公共设施。通过开发商配建模式,马来西亚住房保障覆盖面显著提高,截至2024年一季度末,各类低成本保障性住房约占存量的24.43%。

法国立法规定,部分城市在新建任何超过12套住宅或超过800平方米建筑面积的公寓楼时,至少30%为面向低收入家庭的租赁住房,计划到2025年底社会住房保障面积达25%。美国则通过税收补贴方式吸引私营企业配建,1986年根据《税收改革法(1986)》推出低收入住房税收抵免政策(LIHTC)项目,按照20%的住房套数以政府认可的租金配租给家庭收入低于当地收入中位数50%的家庭,或40%的住房套数配租给家庭收入低于当地收入中位数60%的家庭,项目持续期限为30年,经过严格评审,开发商可享受联邦政府给予的连续10年税收抵免政策,税收抵免额度转让变现最高可达建筑成本的60%至70%,政府同时给予长期低息贷款支持,对私人开发商产生较大吸引力。数据显示,2023年LIHTC项目占住宅存量的2.49%,超过政府公共住房数量,成为美国保障房的重要来源。