

保障性住房制度不断完善 政策发力助推市场发展

联合资信 公用评级三部 | 刘 艳 | 焦 阳

在我国新型城镇化发展的背景下，安居工程建设、城市更新改造等工作持续推进，其中保障性住房建设始终是其重要的组成部分。近年来，我国保障性住房体系不断完善，主要体现在责任主体逐步明晰、土地供应方式多元化发展、供应形式向配租型倾斜、保障群体扩容和定位合理化、市场化支持手段逐步落地以及绿色建筑理念的融入等。“十四五”期间，我国保障性住房制度供需两端协同发力，既是促进我国房地产结构优化的重要保障，也有助于缓解城投企业作为主要建设和运营主体的信用风险。



联合资信评估股份有限公司
China Lianhe Credit Rating Co., Ltd.



一、我国保障性住房制度的定义及主要保障形式

保障性住房（简称“保障房”）制度是指一国政府根据法律或政策规定，通过提供合适的政策性住房，使住房困难的中低收入家庭或特定对象能够通过购买或租赁的方式满足基本的住房需求的社会保障制度。

自 1994 年我国首次明确了经济适用住房的社会保障性质以来，我国保障性住房体系经历了以经济适用住房、廉租住房、公共租赁住房（简称“公租房”）、棚改房和保障性租赁住房、共有产权住房等为主的保障性住房供应形式（详见图 1）。

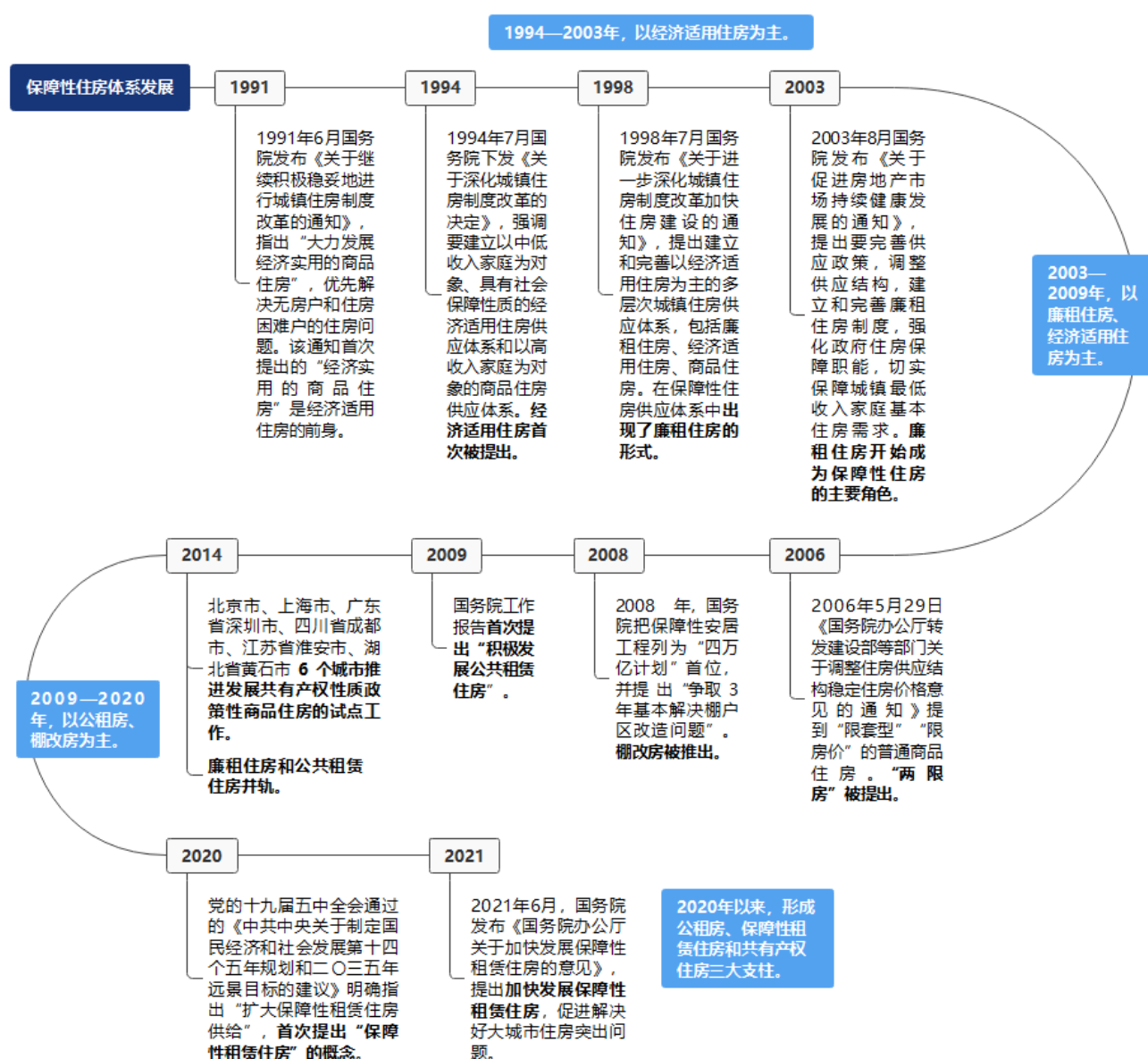


图 1.1 我国保障性住房体系发展

按照产权归属情况，我国保障性住房分为配租型保障房和配售型保障房两类，配租型保障房主要包括廉租住房、公租房、保障性租赁住房等，配售型保障房主要包括共有产权住房、经济适用住房等。按照保障形式来看，配租型保障房的保障形式又可以分为实物配租和货币/租金补贴。其中，实物配租是指地方人民政府向保障对象提供住房，并按照标准收取低于租赁市场价格的租金；货币/租金补贴是指地方人民政府向保障对象发放租赁住房补贴，由其自行安排承租住房，满足居住保障。

表 1.1 我国保障性住房主要分类和对比

类型	经济适用住房	廉租住房	公共租赁住房	保障性租赁住房	共有产权住房
		2014 年并轨			
保障对象	城镇中低收入家庭	城镇最低收入家庭	城镇中等偏下收入住房困难家庭；有条件的地区，可以将新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员纳入供应范围	符合条件的新市民、青年人等群体，不设收入线门槛	住房困难的城镇中等偏下收入家庭，以及符合规定条件的进城落户农民和其他群体
建筑面积	严格控制在中小套型，中套住房面积控制在 80 平方米左右，小套住房面积控制在 60 平方米左右	单套的建筑面积控制在 50 平方米以内	单套建筑面积原则上控制在 60 平方米以内；类型包括成套住房或宿舍型住房	建筑面积不超过 70 平方米的小户型为主；类型包括住宅型、宿舍型、公寓型	单套建筑面积控制在 90 平方米以内
产权情况	有限产权或完全产权；5 年内不能上市交易	无产权	无产权	无产权	有限产权或完全产权（申购人持有的产权份额一般不低于 60%）；5 年内不能上市交易
保障形式标准	政府指导价，以保本微利为原则定价	货币补贴、实物配租	租金补贴、实物配租（以略低于同地段住房市场租金水平为原则）	实物配租（租金低于同地段同品质市场租赁住房租金）	以低于同地段普通商品住房的价格为原则定价
区域重点	房价较高的城市，要适当增加经济适用住房、限价商品住房供应	对中西部财政困难地区给予支持；新建廉租住房项目尽可能安排在交通便利、公共设施较为齐全的区域	人口净流入量大的大中城市要提高公共租赁住房建设的比重	人口净流入的大城市和省级人民政府确定的城市	人口流入集中、住房供需矛盾突出、房价上涨较快的试点城市应当增加供应。
土地支持政策	原则上采取行政划拨方式供应	在土地供应计划中优先安排，并在申报年度用地指标时单独列出，采取划拨方式；土地出让净收益用于廉租住房保障资金的比例，不得低于 10%	纳入年度土地供应计划，对其予以重点保障。面向经济适用住房对象供应的公共租赁住房的建设用地实行划拨供应；其他方式投资的公共租赁住房，建设用地可以采用出让、租赁或作价入股等方式有偿使用	保障性租赁住房用地可采取出让、租赁或划拨等方式供应	编入年度建设用地供应计划；优先使用存量建设用地，确保足额保障和优先供应；在土地出让时，建设用地应采取招标投标挂牌方式

注：1. 棚改房系主要针对符合条件的拆迁对象进行的实物或货币补偿，具有一定特殊性，未在表中列示；2. 上表内容为全国保障房政策标准，具体到各个地区可能会存在一定差异

资料来源：政府网站

二、我国保障房政策发展历程

“十一五”以来，我国逐步形成以政府主导、市场驱动的保障房供应体系，保障主体逐步扩容，保障房类型由以经济适用住房为主的配售型保障房逐步过渡到目前以保障性租赁住房、公租房等为主的配租型保障房。

（一）“十一五”期间，我国形成以经济适用住房、廉租住房为主的保障房供应体系，保障对象以城市中低收入家庭为主

“十一五”期间，我国先后出台廉租住房、经济适用住房和棚改房的相关政策和要求（详见图 2.1），形成以经济适用住房和廉租住房为主的保障房供应体系，保障对象以城市中低收入家庭为主。根据政府网站公布的数据，“十一五”期间，我国共解决 1140 万户城镇低收入家庭和 360 万户中等偏下收入家庭住房困难问题。

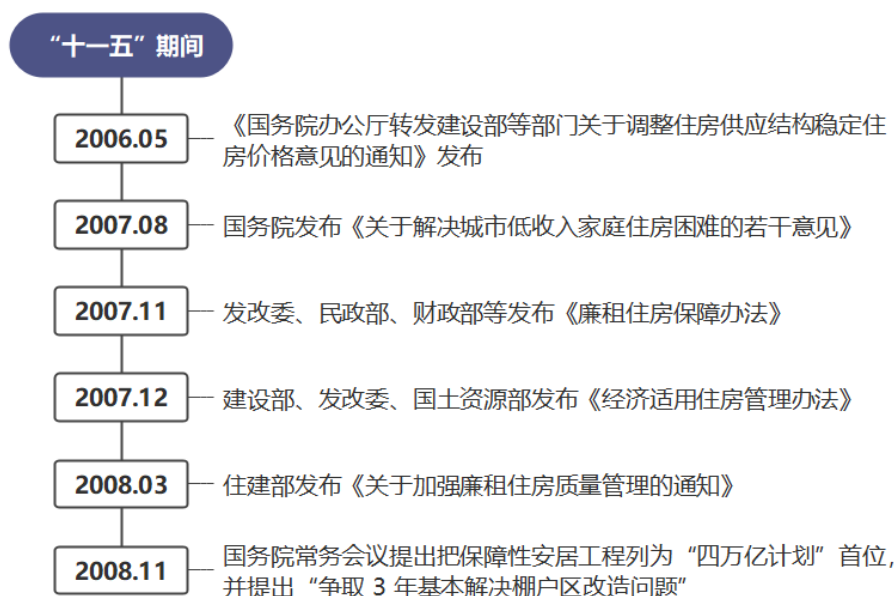


图 2.1 “十一五”期间我国有关保障性住房的主要政策

（二）“十二五”期间，我国重点发展公共租赁住房，加快各类棚户区改造，规范发展经济适用住房

“十二五”时期，我国加快保障性安居工程和公租房制度建设，在 6 个城市推行共有产权住房试点，完善保障性住房档案管理制度等（详见图 2.2）。期间我国累计开工城镇保障性安居工程住房 4013 万套，超额完成 3600 万套的建设目标。



图 2.2 “十二五”期间我国有关保障性住房的主要政策

（三）“十三五”期间，我国完善购租并举的住房制度，公租房保障对象逐步扩大至非户籍人口，加快城镇棚户区和危房改造

“十三五”时期，我国重点完善公租房制度建设（详见图 2.3），期间我国累计开工城镇棚户区住房改造住房 2300 万套，超额完成 2000 万套的建设目标。

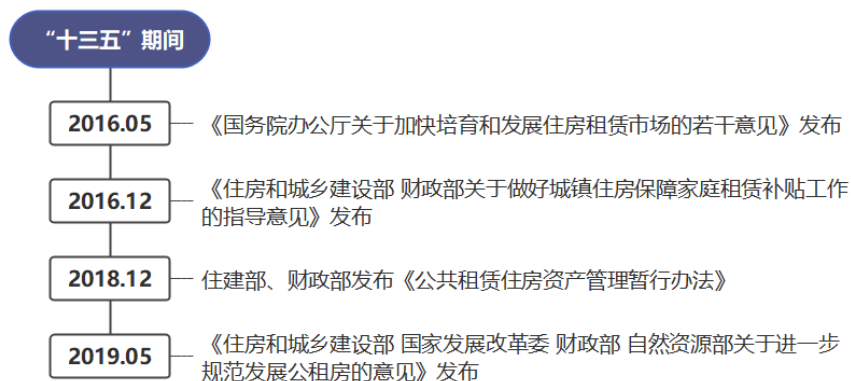


图 2.3 “十三五”期间我国有关保障性住房的主要政策

（四）“十四五”期间，我国将加快建立租购并举的住房制度，扩大保障性租赁住房供给，着力解决困难群体和新市民¹住房问题，形成以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主的住房保障体系

“十四五”时期，我国计划筹集建设保障性租赁住房 870 万套（间）；完成 2000 年底前建成的 21.9 万个城镇老旧小区改造，基本完成大城市老旧厂区改造，改造一批大型老旧街区，因地制宜改造一批城中村。根据 2021 年 6 月发布的《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》（以下简称“22 号文”），我国住房保障体系未来将以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体。近期，我国先后出台了保障性租赁住房有关贷款不纳入房地产贷款集中度管理、银行保险机构支持保障性租赁住房发展和试点发行 REITs 等方面的通知，将保障性租赁住房作为实现新型城镇化和城乡融合发展的重要支持，推动市场化主体参与保障性住房建设。

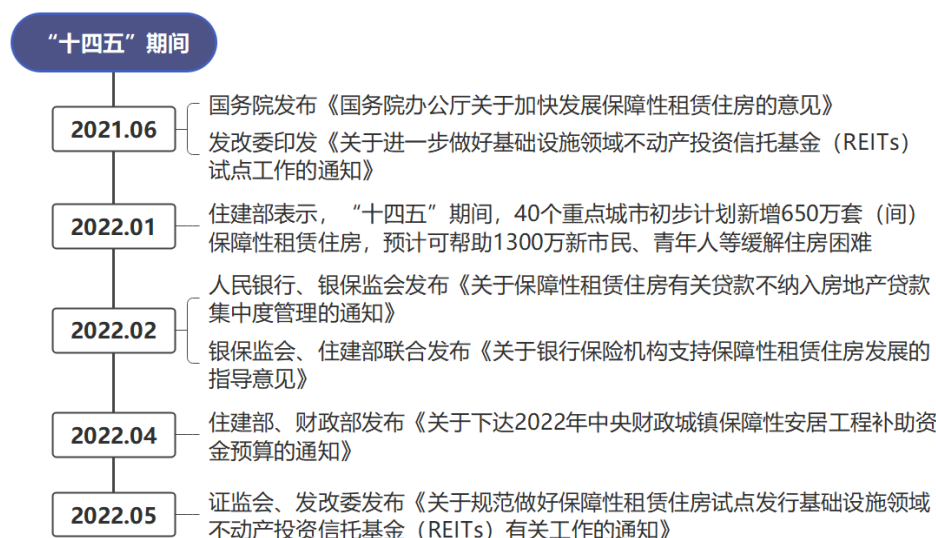


图 2.4 “十四五”期间我国有关保障性住房的主要政策

表 2.1 “十一五”至“十四五”规划纲要中保障性住房相关内容

阶段	十一五	十二五	十三五	十四五
时间	2006–2010	2011–2015	2016–2020	2021–2025
责任主体	未提及	加快构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系。由省级	构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系	夯实城市政府主体责任

¹ 2021 年 4 月，发改委发布《2021 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》，将“新市民”定义为农业转移人口、新就业大学生等。2022 年 3 月，央行、银保监会发布《关于加强新市民金融服务工作的通知》，明确“新市民”主要是指因本人创业就业、子女上学、投靠子女等原因来到城镇常住，未获得当地户籍或获得当地户籍不满三年的各类群体，包括但不限于进城务工人员、新就业大中专毕业生等。

		人民政府负总责，市、县级人民政府负直接责任		
保障房建设重点	健全普通商品住房与经济适用住房、廉租住房相结合的城镇住房供应体系；稳步推进城市危旧住房和“城中村”改造	重点发展廉租住房、公共租赁住房，加快各类棚户区改造，规范发展经济适用住房	购租并举，统筹规划保障性住房（提及公租房）、棚户区改造（与城市更新、产业转型升级更好结合）和配套设施建设	租购并举，有效增加保障性住房供给（提及保障性租赁住房、公共产权住房）
保障对象	以城市中低收入家庭为主要对象	低收入住房困难家庭、中低等偏下收入住房困难家庭；鼓励采取多种方式将符合条件的农民工纳入城镇住房保障体系	把公租房扩大到非户籍人口；将居住证持有人纳入城镇住房保障范围	着力解决困难群体和新市民住房问题；完善住房保障方式，健全保障对象、准入门槛、退出管理等政策
土地供应	未提及	完善土地供应政策，增加住房用地供应总量，优先安排保障性住房用地，有效扩大普通商品住房供给	完善投资、信贷、土地、税费等支持政策	单列租赁住房用地计划，探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房，支持将非住宅房屋改建为保障性租赁住房。调整城镇建设用地年度指标分配依据，建立同吸纳农业转移人口落户数量和提供保障性住房规模挂钩机制
覆盖区域	未提及	未提及	棚户区改造政策覆盖全国重点镇	以人口流入多、房价高的城市为重点，扩大保障性租赁住房供给
城镇化目标	47%（实际完成 47.5%）	51.5%（实际完成 56.1%）	60%（实际完成 60.6%）	65%
保障房建设目标	未提及	建设城镇保障性住房和棚户区改造住房 3600 万套（实际完成 4013 万套），全国保障性住房覆盖面达到 20%左右	城镇棚户区住房改造开工超过 2000 万套（实际完成 2300 万套）	计划筹集建设保障性租赁住房 870 万套（间）

资料来源：中华人民共和国中央人民政府网站

三、我国主要城市的保障房政策

我国各主要城市在全国规划纲要的基础上因城施策，结合地方自身发展需求制定了更加细化的建设规划。以北京、上海和深圳为例，保障房供应形式从廉租住房和经济适用住房逐步过渡为公租房、保障性租赁住房、共有产权住房等。保障对象从以本地户籍家庭为主逐步扩展至外来人才及城市基本公共服务人员，其中上海和深圳相对超前。政府主导责任始终明确，区和街道的层级的责任逐步明晰。各个阶段的五年规划纲要中基本均设定了保障性住房用地面积及其占住房用地供应总量的最低比例，保障性住房供地始终优先。建设目标及完成方面，北京、上海和深圳各阶段建设目标均超额达成，北京于“十二五”期间较早的达到了保障性住房建设峰值。

表 3.1 我国主要城市“十一五”至“十四五”规划纲要中保障性住房相关内容

阶段	时间	地区	保障房建设重点	保障对象	责任主体	土地供应计划	保障房建设目标	保障房建设目标完成情况
十一五	2006—2010年	北京	以廉租住房、经济适用住房和政策性租赁住房*为重点	城市低收入家庭及中低收入家庭	市、区（县）两级政府主导，各相关部门强化并分解本单位落实规划的具体责任	至 2010 年全市居住用地供应规模约为 90 平方公里，除去轨道周边及其他已供应保障性住房及“两限”商品住房用地，按 15%比例配建	建设经济适用住房 1500 万平方米(含廉租住房 150 万平方米)，占住房总量的 12.2%	累计开工建设、收购各类保障性住房 48.5 万套
		上海				--	能够享受廉租住房政策的城镇生活和居住困难家庭达到 10 万户左右	新增廉租受益家庭 5.7 万户，累计受益家庭达 7.5 万户；新增实物配租家庭 1.06 万户
		深圳				政策性住房用地全部为新批用地，其中，经济适用住房用地 0.7 平方公里，公共租赁住房用地 1.3 平方公里	建设政策性住房 14 万套，建筑面积 770 万平方米	建成保障性住房 14 万套，建筑面积 766.6 万平方米
十二五	2011—2015年	北京	逐步扩大廉租住房保障范围，于 2009 年在全国率先建立公共租赁住房制度	本市低收入家庭及中低收入家庭	“市、区、街道”三级管理机制	安排住宅供地的 50%以上用于保障性住房建设	建设、收购各类保障性住房 100 万套	建设筹集保障房 100.9 万套
		上海	全面推进廉租住房、共有产权保障房（经济适用住房）、公共租赁住房 and 动迁安置房（限价商品房）为特征的“四位一体”住房保障举措	本市低收入家庭及中低收入家庭，本市青年职工、引进人才和外来务工人员	政府引导，以区为主	优先确保保障性住房建设用地供应	新增供应各类保障性住房 100 万套（间）左右	廉租住房历年累计受益家庭达 11 万户；共有产权保障住房累计签约购房约 6.6 万户；全市公共租赁住房（含单位租赁房）累计供应房源 8.77 万套，惠及 13.6 万户家庭
		深圳	以经济适用住房和公共租赁住房（含廉租住房）为主		“市、区、街道”三级管理机制	全市保障性住房用地计划供应总量约 4.1 平方公里，其中安居型商品房（含经济适用住房）用地 3.1 平方公里，公共租赁住房（含廉租住房）用地 1 平方公里	建设保障性住房约 24 万套，总建筑面积约 1536 万平方米	新增筹集建设保障性住房 24.62 万套，建筑面积约 1600 万平方米
十三五	2016—2020年	北京	加快实施棚户区改造工程，大力发展公共租赁住房，坚持“以租为主”；在解决已有轮候家庭后，原则上不再新建经适房、限价房，未来的建设围绕公租房、棚户区安置房以及自住房展开	新市民、新就业的大学毕业生和中低收入家庭	“市、区、街道”三级管理机制	--	建设筹集各类保障性住房 20 万套（户）以上	建设筹集各类政策性住房 41.4 万套，实现竣工 38.8 万套，全市共分配公租房 16 万套，帮助 40 余万居民改善了居住条件
		上海	优化廉租住房、公共租赁住房、共有产权保障住房、征收安置住房“四位一体”的住房保障体系，完善租购并举的住房体系		市、区两级政府主导作用，更加突出区级层面的主体责任	住房用地供应 5500 公顷，其中，商品住房用地 2000 公顷，租赁住房用地 1700 公顷，保障性住房用地 1800 公顷	新增供应租赁住房 4250 万平方米、约 70 万套；保障性住房 4500 万平方米、约 55 万套	廉租住房累计受益家庭 13.4 万户，公共租赁住房累计供应 15 万套，累计受益 72 万户；共有产权保障住房累计签约 12.8 万户
		深圳	人才住房与保障性住房双轨并行		强区放权	累计供应居住用地 1121.8 公顷，其中，安居工程用地供应 382.6 公顷，商品住房用地供应 739.2 公顷	新增筹集建设人才住房和保障性住房 40 万套	累计建设筹集住房 78.63 万套，其中安居工程建设筹集 44.24 万套，基本建成（含竣工）17.3 万套
十四五	2021—2025年	北京	以公租房、保障性租赁住房、共有产权住房和安置房为重点，加大人才住房支持力度，完善多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房保障制度和长效机制	集体土地租赁住房项目周边就业人群、城市运行服务保障人员和城市低收入家庭，以及新市民和青年人	夯实保障性住房使用监管属地管理责任，压实区政府责任	新增保障性租赁住房、公租房和共有产权住房供地占比分别不低于住房用地供应总量的 15%、10%和 15%；计划单列租赁住房用地	建设筹集公租房 6 万套、保障性租赁住房 40 万套（间）、共有产权住房 6 万套	--
		上海	坚持廉租住房制度定位，优化保障类租赁住房、保障类产权住房、市场类租赁住房、市场类产权住房“四位一体”的租购并举住房制度体系	中低收入住房困难家庭，在本市稳定就业的非本地籍常住人口，尤其是新市民、青年人、各类人才，以及保障城市运行的基本公共服务人员	夯实属地责任、完善社区治理；明确市、区、街镇在租赁管理中的职责	--	形成供应租赁住房超过 42 万套（间、宿舍床位），其中租赁房 22 万套（间），宿舍床位 20 万张	
		深圳	租购并举、建设与筹集并举、实物供应与货币补贴并举，以公共租赁住房、保障性租赁住房和共有产权住房为建设重点		发挥市保障性安居工程建设指挥部的统筹作用，加强与区政府等单位的沟通协调	800 公顷，占住房用地总量的 53.33%	供应分配公共住房 34 万套（间）	

注：*政策性租赁住房概念于 2010 年提出，以北京、上海、广州、深圳和惠州等地为试点城市，其目的是解决家庭收入高于享受廉租住房标准而又无力购买经济适用住房的低收入家庭的住房困难

资料来源：各地方政府网站

2022 年 1 月 11 日，住建部表示，“十四五”期间，40 个重点城市初步计划新增 650 万套（间），预计可帮助 1300 万新市民、青年人等缓解住房困难。同时，继续做好公租房保障，因地制宜发展共有产权住房，稳步推进棚户区改造。

“十四五”期间，我国各区域保障房建设主要呈现如下特点（详见表 3.2）：第一，保障房筹建形式以保障性租赁住房为主，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。第二，从区域分布来看，保障房筹建规模以东部城市居多，其他区域城市筹建规模相对较小且多集中在省会城市。第三，在 40 个重点城市中，计划筹建保障房规模前五名的城市分别是广州、深圳、北京、上海和重庆，筹建规模均在 45 万套（间）及以上，其中保障性租赁住房筹建规模均在 40 万套（间）及以上。上述城市均具有人口流入集中、住房供需矛盾突出、房价上涨较快的特点。

表 3.2 “十四五”期间 40 个重点城市保障性住房建设目标

区域	省份	重点城市	全市计划筹建房源规模 (万套/间)	2021 年人均 GDP (元/人)	2021 年底常住人口 (万人)	2021 年住宅用地楼面价 (元/平方米)
东北	辽宁	沈阳	6	79706	912	4308
		大连	4.1	--	--	5044
	吉林	长春	3	--	909	2931
	黑龙江	哈尔滨	3	56580	989	3325
东部	北京	/	52（保障性租赁住房 40、公租房 6、共有产权住房 6）	183980	2189	30943
	上海	/	47	173630	2489	12203
	天津	/	5~10	113732	1373	8020
	广东	广州	66（保障性租赁住房 60、公租房 3、共有产权住房 3）	150366	1881	13024
		深圳	54（保障性租赁住房 40、公租房 6、共有产权住房 8）	173663	1768	18622
		东莞	15	103284	1054	12880
		佛山	11（保障性租赁住房 7.5、共有产权住房 1、人才住房 2.5）	--	961	10776
	江苏	南京	30（保障性租赁住房及公租房 13、征收安置房及共有产权住房 17）	174520	942	12012
		苏州	15	177500	1284	10734
		南通	21.62（保障性租赁住房 2.4、安置房 15.96、人才住房 3.26）	142642	773	5991
		无锡	8	187415	748	13246
		常州	5	166000	535	8561
	山东	济南	20.5	--	934	4573
		青岛	21	--	1026	4504
	浙江	杭州	36（保障性租赁住房 30、公租房 3、共有产权住房 3）	149857	1220	16331
		宁波	21.3	153922	954	9582
	福建	福州	15	135298	842	8791
		厦门	21	134491	528	25535
	河北	石家庄	8	--	1120	3790
	海南	海口	安居工程住房 25	--	--	2775
西部	重庆	/	45（保障性租赁住房 40、人才住房 5）	86879	3212	4370
	陕西	西安	30	83689	1316	5299
	云南	昆明	3	--	850	2311
	四川	成都	30	94622	2119	8759
	广西	南宁	8.97（保障性租赁住房 8、公租房 0.97）	--	883	3387
	贵州	贵阳	10	77919	610	3679

	甘肃	兰州	约 2.16 万套（保障性租赁住房 74 万平米、公租房 30 万平米、共有产权住房 45 万平米）	73807	438	1076
	青海	西宁	1.1	--	248	3277
	宁夏	银川	1.5	78794	288	2060
	内蒙古	呼和浩特	5	89828	350	2418
中部	安徽	合肥	15	121187	947	7562
	湖北	武汉	26（保障性租赁住房 25、公租房 1）	135251	1365	7033
	江西	南昌	8	104788	644	3688
	河南	郑州	23	100092	1274	4964
	湖南	长沙	16（保障性租赁住房 15、公租房 1）	--	1024	3853
	山西	太原	2.2（保障性租赁住房 2、公租房 0.2）	95646	--	1919

注：保障房建设目标含建设、改建、盘活、补贴、规范管理等渠道

资料来源：各地方政府“十四五”规划纲要、Wind 及其他公开资料

四、总结

近年来，我国保障房体系不断完善，主要体现在责任主体逐步明晰、土地供应方式多元化发展、供应形式向配租型倾斜、保障群体扩容和定位合理化、市场化支持手段逐步落地以及绿色建筑理念的融入等。“十四五”期间，我国保障性住房制度供需两端协同发力，既是促进我国房地产结构优化的重要保障，也有助于缓解城投企业作为主要建设和运营主体的信用风险。

（一）政府主体责任逐步夯实，各层级责任逐步明晰，有助于政策落地和风险把控

由于保障性住房是对特定保障对象的一种救济或扶持，具有一定的公益性质，这就需要政府发挥主导作用，使这种准公共产品得到有效配置。“十一五规划纲要”指出，保障房建设由政府主导，社会参与；省级负总责，市县抓落实。“十二五规划纲要”首次提出把保障基本住房、稳定房价和加强市场监管纳入各地经济社会发展的工作目标，由省级人民政府负总责，市、县级人民政府负直接责任。“十四五规划纲要”进一步明确“夯实城市政府主体责任”。从主要城市来看，责任主体从市、区（县）两级政府主导逐步下沉至街道，区和街道的层级的责任逐步明晰，夯实属地责任。责任主体逐步下沉，有助于政策落地和风险把控。

（二）土地供应方式逐步多元化，或在一定程度上有助于缓解地方政府土地财政压力

我国保障性住房供应的早期形式是经济适用住房和廉租住房，其土地供应方式主要为政府划拨，在财政压力不断加大的情况下，政府参与的积极性逐步减弱。在此背

景下，我国此后推出的公租房、保障性租赁住房和共有产权住房的土地供应形式更加多元化。其中，公租房和保障性租赁住房建设用地可采取出让、租赁或划拨等方式供应，共有产权住房建设用地采取招标拍卖挂牌方式进行土地出让。这或在一定程度上能够减轻地方政府的土地财政压力，但是根本来说，地方政府、城投企业的资金需求矛盾问题仍未解决。

从土地来源来看，22 号文提出，保障性租赁住房的土地来源包括农村集体经营性建设用地、企事业单位依法取得使用权的土地、产业园区配套行政办公及生活服务设施用地、住宅或商业用地（配建）等，鼓励存量土地和房屋的利用，土地来源进一步多样化。

（三）保障房供应形式从配售型向配租型转变，有利于更好地满足保障对象的居住需求

我国保障性住房经历了由售到租的发展历程，我国住房制度改革初期以经济适用住房为主，2009 年之后以公共租赁住房为主要保障方式，“十四五规划纲要”明确指出“扩大保障性租赁住房供给”，首次提出“保障性租赁住房”的概念。目前我国的保障性住房体系以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主，仍然包括租、售两种形式，但从整体来看，我国保障性住房供给形式逐步向从让居民“买得起”向“租得起”转变。

上述转变的主要原因包括：第一，配租型保障房一般为实物配租，政府能够直接控制配租型保障房的房源、户型等方面，对于保障对象居住权的保障更有针对性，有利于满足不同保障对象的特殊需求。第二，在住房价格快速上涨的背景下，配租型保障房能够减轻保障对象的经济压力。第三，早期的配售型保障房——经济适用住房建设用地一般采用政府无偿划拨的方式，地方政府需让渡大额土地出让收入，降低了地方政府参与的积极性。第四，配售型保障房可能引发社会投机问题，出现高收入家庭购买的情况，这将加剧社会不公平、引致社会矛盾。

（四）通过保障群体扩容和定位合理化，提升保障房市场需求空间

1. 保障群体不断扩容，户籍、家庭甚至收入限制逐渐被打破，提升保障房的市场需求

我国保障性住房体系形成初期，保障人群为最低收入人群并受到户籍条件的限制。

在公共租赁住房 and 廉租住房并轨后，我国保障房体系打破了户籍和家庭的限制；住房保障对象也逐渐由过去以家庭为单位扩展到个人，并由过去强调具有本市城镇居民户籍的居民扩展到外来务工人员。2021 年，我国常住人口城镇化率达到 64.72%，流动人口达 3.85 亿，新市民和青年人的住房困难问题不断突出。22 号文提出的保障性租赁住房的保障群体即主要针对新就业无房职工和外来务工人员，且从已经公布的各地政策来看，保障性租赁住房不设收入线门槛。这将大大提升保障房的市场需求。

2. 保障房供给向人口流入集中、房价上涨较快的城市及便利位置倾斜，促进职住平衡

我国保障房体系形成初期，政府对于保障房建设区域并未做出明确规定。2011 年国务院发布的《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》首次明确，房价较高的城市，要适当增加经济适用住房、限价商品住房供应。2014 年，住建部发布《中华人民共和国住房和城乡建设部关于试点城市发展共有产权性质政策性商品住房的指导意见》，指出人口流入集中、住房供需矛盾突出、房价上涨较快的试点城市应当增加供应。2021 年 6 月发布的 22 号文提出，人口净流入的大城市和省级人民政府确定的城市，应按照职住平衡原则，提高住宅用地中保障性租赁住房用地供应比例，主要区域包括产业园区及周边、轨道交通站点附近和城市建设重点片区等，并鼓励在地铁上盖物业中建设一定比例的保障性租赁住房。可以看出，我国保障房供给逐步向人口流入集中、房价上涨较快的城市以及便利位置等倾斜。

（五）市场化支持政策力度加大，有助于缓解城投企业信用风险

从我国保障性住房建设主体来看，尽管政策鼓励社会主体参与，但城投企业一直发挥着主导作用，市场化主体的参与度始终不高。第一，保障房的建设资金占用大、投资回报率低，对于市场化企业缺乏吸引力。第二，城投企业直接或间接被地方政府控股，在获得政府资金、资产、补助等各方面支持的同时，也必然需要承担一部分社会责任，且二者之间具有较大的正向关系，所以城投企业必然需要承担保障房等具有社会公益性质的民生工程建设运营。第三，城投企业掌握了更多的政府资源、土地资源等，也为保障房建设提供了基础。

住建部指出，“十四五”期间，新增保障性租赁住房占新增住房供应总量的比例应力争达到 30% 以上，北京、上海、广州、深圳等重点城市普遍将新增住房供应量中保障性租赁住房的比例提高至 40%~45% 甚至以上。庞大的保障房市场体量需要更多

社会力量参与其中。2021年6月，国务院发布的22号文提出，保障性租赁住房鼓励多主体投资、多渠道供给，坚持“谁投资、谁所有”，并详细列举了保障性租赁住房的支持政策，包括简化审批流程、给予中央补助资金支持、降低税费负担、执行民用水电气价格、加大对保障性租赁住房建设运营的信贷支持力度、支持银行业金融机构和企业发行债券用于保障性租赁住房贷款投放或建设运营、支持商业保险资金按照市场化原则参与保障性租赁住房建设等。随后，发改委、央行、银保监会等部门发布配套文件（详见表4.1），市场化支持政策力度加大。

市场化支持政策的提出，可能会产生以下影响。第一，市场化手段将有利于带动社会力量参与，推动保障房的建设。第二，城投企业可借助市场化支持政策，化解自身债务风险，尤其是所在地方政府债务负担较重的地区，这将有助于缓解城投信用风险、避免区域性金融风险的发生。另外，这也为房地产企业提供了一条出路，房地产企业将存量土地或闲置房屋改建为保障性住房，一方面可以借助信贷、税收、政府补助等多方面的支持，缓解流动性风险，另一方面也有助于化解存量房地产风险，通过谋求业务转型获得重生。

表 4.1 22 号文之后各部门发布的有关保障性住房支持政策

政策	发文机关	发文时间	主要内容
《关于进一步做好基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点工作的通知》	发改委	2021.06	明确将保障性租赁住房（包括各直辖市及人口净流入大城市的保障性租赁住房项目）纳入基础设施 REITs 试点项目
《关于建立银行业金融机构房地产贷款集中度管理制度的通知》	央行 银保监会	2022.02	银行业金融机构向持有保障性租赁住房项目认定书的保障性租赁住房项目发放的有关贷款不纳入房地产贷款集中度管理
《关于银行保险机构支持保障性租赁住房发展的指导意见》	银保监会 住建部	2022.02	发挥国家开发银行、商业银行、保险机构和非银机构优势，进一步加强金融支持；把握保障性租赁住房融资需求特点，提供针对性金融产品和服务；建立完善支持保障性租赁住房发展的内部机制；坚持支持与规范并重，坚守风险底线；加强支持保障性租赁住房发展的监管引领
《关于规范做好保障性租赁住房试点发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）有关工作的通知》	发改委 证监会	2022.05	稳妥推进保障性租赁住房发行基础设施 REITs 各项工作

资料来源：政府网站

（六）通过将绿色建筑理念纳入保障房建设项目，推动保障房体系可持续发展

2013年12月16日，中华人民共和国住房和城乡建设部（以下简称“住房和城乡建设部”）颁布《关于保障性住房实施绿色建筑行动的通知》（建办〔2013〕185号）

（以下简称“通知”）及配套文件《绿色保障性住房技术导则》（试行），推动绿色保障性住房的分步实施。通知要求，2014年起，直辖市、计划单列市及省会辖区的新建保障性住房率先实施绿色建筑²行动，至少达到绿色建筑一星级标准³；2017年起，东部地区地级城市及中西部地区重点地级城市的新建保障性住房，将全面执行绿色建筑标准。此后，各地方政府也先后出台了相关落地政策，深圳的龙华保障性住房项目成为全国第一个按绿色建筑标准建设的保障房小区。截至2020年底，全国城镇当年新建绿色建筑占新建建筑比例达到77%。2022年7月13日，住房和城乡建设部、国家发展改革委发布《关于印发城乡建设领域碳达峰实施方案的通知》，要求到2025年，城镇新建建筑全面执行绿色建筑标准。以绿色低碳发展为引领，推进保障房体系可持续发展。

² 绿色建筑，是指在建筑全寿命期内，节约资源、保护环境、减少污染，为人们提供健康、适用、高效的使用空间，最大限度地实现人与自然和谐共生的高质量建筑，包括民用建筑和工业建筑。

³ 《绿色建筑评价标准》将绿色建筑划分为基本级、一星级、二星级、三星级4个等级，一至三等级中一星级标准最低，三星级标准最高。

联系人

投资人服务 010-85679696-8759 chenye@lhratings.com

免责声明

本研究报告著作权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用须注明出处为“联合资信评估股份有限公司”，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权刊载或者转发本研究报告的，联合资信将保留向其追究法律责任的权利。

本研究报告中的信息均来源于公开资料，联合资信对这些信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本研究报告所载的资料、意见及推测仅反映联合资信于发布本研究报告当期的判断，仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。

在任何情况下，本研究报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。联合资信对使用本研究报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。