

# 保障性租赁住房亟待加强规划引领

## ——访上海交通大学国际与公共事务学院教授陈杰

■中国城市报记者 郑新钰

4月28日,中共中央政治局召开会议,分析研究当前经济形势和经济工作。会议提出规划建设保障性住房。

“这强调了保障性住房建设应做到规划先行,以规划引领建设。”上海交通大学国际与公共事务学院教授、上海交通大学住房与城乡建设研究中心主任陈杰在接受中国城市报记者采访时说。

陈杰调研发现,目前保障性住房在地方执行层面的规划引领还有不少需要完善和细化的地方,其中问题最为突出的是保障性租赁住房(简称保租房)的规划统筹不够清晰,造成不少障碍。

他提醒,保租房本身是我国住房保障从托底型保障到发展型保障转型过程中出现的一个新事物,需要一个成长成熟过程,不宜过早一步到位,要给后期留下调整改进空间,找到与租房市场相协调的发展模式。

### 住房保障制度再升级

**中国城市报:**我国住房保障体系建设取得了哪些成果?保障性租赁住房和保障性住房有何异同?

**陈杰:**改革开放以来,尤其是2007年8月《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》发布以来,我国的住房保障体系从框架建构到不断完善,政府投入不断增加,规模越来越大。

据公开资料,从2008到2020年,全国各类棚户区改造住房开工累计5000多万套,上亿名居民“出棚进楼”。截至2020年底,全国累计2200多万困难群众领取了租赁补贴。可以说,大多数城市的本地收入与住房“双困家庭”(享受低保,同时家庭人均住房面积不足10平方米的困难家庭)的住房条件已经得到了根本性改善。同时,住房保障的方式和渠道日趋多元,住房保障的法规体系逐步完善,对住房保障的认识也日益深刻。

保租房是我国2021年以来出现的保障性住房新品种,各地对发展保租房的热情也很高涨。据住建部统计,“十四五”期间全国计划筹集建设保租房870万套,仅北上广深渝杭蓉这7个城市的计划筹建量就达到310万套,占近四成。

保租房与保障性住房(简称保障房)有很大不同,一方面体现在面向人群和政策目标



保障性租赁住房是我国2021年以来出现的保障性住房新品种,各地对发展保租房的热情也很高涨。图为江苏省无锡市首批保障性租赁住房——惠山区国际人才社区公寓内的公共客厅。

中新社发 朱吉鹏摄

上,保障房主要面向中低收入家庭,保租房侧重点则更多放在了新市民和青年人群体上,是更广义上的住房保障,而且明确与推动城镇化进程相联系,所以是一种发展型保障。

另一方面,保障房以政府投资为主,基本上是政府在“举杠杆”;保租房则要改变这个局面,是政府努力创造优惠的政策环境,但投资、融资和运营都是以社会资本为主,政府不直接参与。传统住房保障投入在属性上属于财政性投入,不求资金可循环,投入的资金基本上是“有去无回”。但保租房则是强调可持续性和可良性循环,要求资金投入“有去有回”。

### 几类关系处理待明确

**中国城市报:**今年的《政府工作报告》要求“扩大保障性住房供给,推进长租房市场建设”。长租房和保租房的现存关系是否平衡?有哪些需要留意的问题?

**陈杰:**我通过参与有关部门的座谈发现,不少地区对长租房和保租房到底是什么样的关系、如何协调两者关系,存在不少认识模糊之处,亟待中央权威部门给予明确。

2016年6月,国务院办公厅对外公布《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》,而后各地对发展租房市场进行了很大投入。尤其在2017年中央经济工作会议明确要求发展长期租赁之后,各地发展租房市场的重心更主要放在了专业化、机构化的长期市场化租房上。

2016—2021年期间,国家对市场化长租房给予了不

少政策支持,包括中央财政专项奖补资金和税费减免。但自2021年国办《关于加快发展保障性租赁住房的意见》实施以来,各地相关政策都开始向保租房倾斜,包括为保租房专门开辟了公募REITs(不动产投资信托基金)通道以增强融资吸引力,市场化长租房的政策则变得相对模糊起来。

目前各地对保租房在房型、租客、租金标准及涨幅等方面都有较严格限定。市场化长租房企业若想将运营项目被政府认定为保租房(即“纳保”),对其经济效益会产生较大影响;但如果“不纳保”,在土地、税费、融资和客源争取等方面就会面临不对等竞争,如公募REITs现在没有向市场化长租房开放。但一旦项目“纳保”后,若再想退出为市场化长租房,目前在多数地区仍存在掣肘。这令很多企业感觉“进退两难”。

为此,建议明确保租房与长租房之间的关系。建议把长租房的内涵规定为,由长期化主体长期稳定地向有长期租赁需求的租客提供的租赁型住房。在这个范畴下,确认保租房是长租房的一个子集,并与市场化长租房相并列。但同时确认,所有长租房包括市场化长租房都属于民生行业,都具有微利甚至无利、极易亏损的特点,应在税费和融资上给予较多的政策支持。此外,建议做好保租房和长租房的统筹协调,关键是要合理设定保租房与市场化长租房之间的政策扶持与客群对象的差别,形成错位发展,让双方都能有很好的活力;促进租房供应多管齐下,切实实现多主体供给、多

渠道保障。

**中国城市报:**就您调研来看,地方在推动保租房发展的过程中存在哪些隐忧?

**陈杰:**我们在调研中发现,首先不少地方在保租房发展中过于强调满足总量指标考核,对保租房项目的空间选点合理性及周边配套的规划不足,造成一些地段的保租房运营后较长时间内都处于较低的出租率,形成较多的公共资源浪费。国家多次明确要求,保租房发展要坚持供需匹配原则,但仍有一些地方单纯以供给数量为目标导向,没能有效化解传统租房市场在地段、户型和租金等层面的供需结构性错配。

其次,调研还发现,一些地方政府在保租房数量指标考核压力之下,措施出现异化,把指标当目标,采取了一些偷梁换柱、弄虚作假的做法,引起群众的不满。此外,一些地方重供给、轻售后,重筹集、轻服务,忽视了保租房发展的真正初心。

最后,保租房虽然具有准公共服务属性,但同样要求效率和效率和创新。2021年国办《关于加快发展保障性租赁住房的意见》中明确要求,充分发挥市场机制作用。但我们在调研中发现,不少地方在保租房发展中,对获取和落实政府支持比较积极,对发挥市场化机制则重视不足,或办法不多、效果不佳。应该说,政府和市场在推动发挥保租房功能作用方面各有擅长和不足,可以互补。在政府做好规划、给足政策和创造好发展环境之后,市场在创新和效率上有明显优势。一些地方保租房出现存量挖掘不足、闲

置过多、供需错配、租客和用人单位满意度不高等现象,就是当地没有利用好市场化机制的体现,包括没有实现国企和民企双方资源整合、优势互补和有效协作。

### 科学化、全面化破局

**中国城市报:**针对保租房发展过程中面临的难题,您有哪些破局建议和提醒?

**陈杰:**第一,建议科学安排保租房供给节奏。以弥补租房市场的市场失灵为出发点,以城市和区域的实际租赁需求为依据,科学安排保租房在时间和空间上的供给节奏,避免保租房过于集中入市造成区域租房市场的过度波动。

第二,科学制定保租房供给规模。以清晰界定保租房的政策目标为出发点,摸清需求底数,从实际需求出发,不搞层层摊派和数字攀比,科学制定保租房供给规模。保租房供给原则上以存量挖掘为主,只在租房需求缺口大且稳定的局部地段增加新增供应;努力保持租金水平的总体稳定;合理发展“代理经租”,将合适的个体租赁房源“纳保”,给予公平回报。

第三,不以总数论英雄,着眼自下而上的实效。效果优先,从每个项目的规划、布局和服务中,扎扎实实做出成效。同时,淡化指标驱动,强调问题解决。从初心出发,不唯数字,以务实态度,着眼群众获得感和满意度,做好保租房工作。

第四,充分利用好市场机制。在土地供给、融资支持、税负减免、财政奖补使用等方面都要妥善利用好市场机制来提高效率与创新,增进租客满意度。做好国企和民营企业的有效协同。将“补砖头”和“补人头”有机结合。借鉴“公租房货币化”政策,鼓励各地加快保租房货币化的探索步伐,利用好税收减免杠杆等激励措施,鼓励用人单位合理分担,明确补贴对象与标准,建立补贴轮候机制,让有限公共资源更加精准发挥最大作用。

最后,在做好顶层设计的同时,给地方自主性和未来需求留下发展空间。比如,有些地方短期内没有充分论证就上马了或“纳保”了规模很大、规格不一定匹配潜在需求的保租房项目,后期再调整起来就比较困难。保租房领域要解决的问题是长期性的,任务是长期任务,不应急于一蹴而就、不期待一朝解决。