

保障性租赁住房财政政策之调查与研究

财政部辽宁监管局 | 陈晓群

为贯彻落实国务院办公厅《关于加快发展保障性租赁住房的意见》精神，进一步完善财政支持保障性租赁住房政策，解决好新市民、青年人等群体住房困难的突出问题，财政部辽宁监管局对辽宁省保障性租赁住房财政政策进行了调研，其中重点调研了沈阳市的相关情况，并针对存在的问题提出相应对策建议。

财政支持住房租赁市场发展情况

2020年，辽宁省财政厅、住建厅推荐沈阳市参加第二批中央财政支持住房租赁市场发展试点城市竞争性评选，并于同年7月获批，2020—2022年每年获得中央财政资金8亿元，省财政每年安排配套资金予以支持。2020年、2021年，中央财政和省财政安排的资金已全部划拨。沈阳先后作为国家确定的首批住房租赁试点城市、中央财政支持住房租赁市场发展试点城市、发展保障性租赁住房试点城市，试点工作取得阶段性成果，财政扶持作用突出，在全省具有一定的示范作用。

(一)促进了房地产市场健康发展。2018—2020年，沈阳市租赁住房成交量分别为44.5万套、49.2万套、49.8万套，人均租住面积分别为23.7平方米、25.1平方米和25.5平方米，两项基础性指标呈逐年上升态势；租金均价分别为22.4元/平方米、24.05元/平方米、24.2元/平方米，价格稳

定且水平相对较低，基本保持在合理区间。2021年，截至9月底，全市通过新建、配建、改建、托管改造等方式已累计筹集租赁住房项目100个、2.7万套(间)，盘活存量住房9.8万套(间)，进一步增加了住房租赁市场有效供给。住房租赁市场的培育和发展，对商品房市场和存量房市场起到了很好的补充和调节作用，有效促进了全市房地产市场的健康发展。

(二)缓解了新市民住房困难问题。近3年，沈阳市户籍人口增加22万人、流动人口增加51万人，自2020年4月沈阳市推出“户籍新政”以来，在沈落户人数已突破10万人。随着近年来沈阳外来务工人员的不断增长，租赁住房所具有的灵活性、便捷性特点和优势越发现，租房成为越来越多在沈置业发展的人群首选，市场接受度和认可度不断提高。根据第七次全国人口普查数据，2020年，沈阳市流动人口238.7万人，按照50%人口租房、每套房产均2.18人居住计算，住房租赁市场解决了超过50万户新市民的住房问题。

(三)搭建了住房租赁交易服务平台。在财政资金的大力支持下，沈阳市在全国率先开发建设并上线运营集综合服务、市场监管、业务办理等功能于一体的住房租赁交易服务平台，通过数据共享、资源共用、网络互联，实现了“一个平台互联、一个凭证互认、一个体系监管”的管理体制，年均

网上登记备案近8万余件，应用效果在全国各大城市中位居前列。

(四)调整了住房租赁市场供给结构。在推动租赁市场发展方面，国家提出“加快完善长租房政策，规范发展长租房市场”。通过财政资金的注入和支持，发挥“四两拨千斤”的作用，有效构建政府支持引导、社会资本积极参与的体制机制，激发市场活力。近年来，沈阳市逐步构建以国有企业为引领，房地产开发企业、住房租赁经纪机构等多种市场主体参与的市场机制，加大以住房租赁经营机构为主体，以“长租”为模式的市场供给，扭转个人“散户化”的租赁模式，不断推进住房租赁市场主体机构化、规模化发展。试点以来，已培育住房租赁机构超过百家，规模化机构8家。

(五)提升了城市竞争力和政府公信力。随着沈阳市建设国家中心城市的总体部署和人才战略的实施，大力发展住房租赁市场、实现“筑巢引凤”，是必然选择。财政资金的大力支持，不仅能够盘活存量房屋资源上发力，还能够实现租赁供需“质与量”的合理匹配，能让来沈置业群体在住房方面有更多选择，不仅能买房，也能租房，使租赁住房真正成为住房供应体系的重要组成部分，发挥应有作用。

发展保障性租赁住房面临的问题

(一)市场供给体系还不健全。一

是租赁住房户型结构不平衡。根据沈阳市2020年开展的抽样问卷调查显示,70.9%的租房人群偏好31—60平方米的中小户型,特别是青年群体对40平方米以下、配套齐全的独立居室更为青睐。但从近年来住房租赁市场成交情况看,60平方米以下的户型占比不足40%。二是租赁住房供给区域布局不合理。市内老城区租赁住房供给相对较多,而各类产业园区和开发区是各类人才、务工人员的聚集地,租赁住房需求旺盛,但住房供给却相对不足。沈阳市从2019年开始在新建住宅、产业园区周边集中配建租赁住房,但该部分房源一般需在2—3年后才交付使用,且周边配套也有待完善,职住平衡还有待落实。三是租赁住房机构化供给率偏低。目前,机构化、专业化的住房租赁运营机构供给比例不足10%,市场主体的培育仍需加强。沈阳市目前在市房产局备案的住房租赁企业50家,住房租赁中介机构55家,其中运营租赁住房1000套以上的规模化机构8家,多以国企和品牌开发公司为主,市场占有率还有限。四是租赁住房供给品质相对较低。低端化租赁住房市场供给多,功能完善、品质优良、配套设施齐全的租赁住房市场供给少,难以满足多层次住房租赁需求。例如沈阳基本是以个人散户房源为主,多数房龄老旧、装修简单、设施陈旧。但目前以80后、90后为主力群体的新市民、青年人,从设施、配套、服务上要求更加多元化、精细化。据调查,70%以上的90后租客希望住房有完善的物业服务、电梯和独立厨卫,代表了一种新的租住生活方式需求。

(二)市场主体运营发展难。一是市场主体信心不足。由于住房租赁投入大、租金收益率低、市场不确定风

险较高,收益预期不确定,各类市场主体和资本对投资住房租赁市场信心不足。调研显示,一般新建租赁住房,即使在扣除土地成本的情况下,回报周期在25年以上,改建租赁住房也在8年以上。各市场主体普遍反映,现阶段发展租赁住房面临不少困难,如果没有政府的政策支持,很难维持下去,缺乏积极性。另外,受地域限制、人口外流等因素影响,辽宁省整体租金水平较低,也是影响市场主体投资的重要因素。二是企业运维难。住房租赁企业运营成本大,利润较低,甚至保本和亏损运营。例如沈阳市房产事业发展集团有限公司是沈阳市级国有住房租赁企业,目前已累计打造租赁住房项目8个,总建筑面积超过10万平方米,房源1500套。其中,仅2处重资产购置项目484套房源就投入资金2.5亿元,贷款超过1.5亿元。而租赁住房兼具公共服务属性的特点,其业务收入很难覆盖财务成本费用,加之还要考虑用户体验、服务质量等要素,运营管理费用投入较大,仅依靠租金收入无法形成项目盈利,甚至无法达到收支平衡。三是金融支撑不够。当前,住房租赁企业的融资方式主要是以资产担保为主的短期商业贷款或银行授信,而长期、低息、稳定的贷款或担保融资产品较少,支持住房租赁企业获取房源、项目运营、资产盘活等方面的各类融资、融信产品还有待丰富化。国内部分城市已经开展的REITs(房地产投资信托基金)还需试点推行,政企银的合作渠道有待进一步打通。

(三)市场秩序不规范。一是法律法规体系不完善。当前,我国国家层面关于住房租赁方面的法规是住建部于2011年颁布实施的《商品房屋租赁

管理办法》。沈阳市于2007年颁布实施《沈阳市城市房屋租赁管理条例》,省内其他地市也多以行政法规或规范性文件予以约束。上述法律法规制定较早,已明显滞后于住房租赁市场的发展。二是住房租赁机构经营不规范。市场主体参差不齐,存在一些不规范问题,如不备案,逃避行业监管,发布虚假信息甚至实施合同诈骗;收费标准不明晰、服务管理不到位等。三是市场监管机制不健全。租赁住房涉及消防安全、治安管理、私自拆改、违规群租等问题,需要房产、公安、市场监管等部门以及街道、社区等基层力量共同参与,形成合力,但目前监管体系尚不健全,难以发挥规范市场的作用。

促进保障性租赁住房发展的政策建议

在国家宏观政策指导下,建议聚焦东北全面振兴,深化人才战略,结合城市房产库存和实际需求,坚持因城施策、因地制宜,通过财政、金融、税收以及规范市场等方面综合施策,推进保障性租赁住房建设和发展。

(一)做好财政资金保障。从国家层面上,建议加大中央财政和中央预算内投资对保障性租赁住房的支持力度,进一步明确保障性住房范围,即将《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》中“土地出让收益用于保障性住房建设的比例不低于10%”有关规定,明确为也适用于保障性租赁住房建设。从地方层面上,积极筹措资金,支持保障性租赁住房建设,发挥财政性资金的撬动作用,推动建立以政府投入为引导、社会投入为主体的多元化筹资体系。

(二)扩展财政资金使用范围。一是向盘活存量上倾斜。《关于加快发

展保障性租赁住房的意见》提出了利用集体经营性建设用地、企事业单位自有闲置土地、产业园区配套用地、存量闲置房屋建设、利用新供应国有建设用地建设五种筹集房源的方式，前四种都是针对盘活存量土地或房产。相比较新建租赁住房，盘活存量房或改建非居住住房，具有区域位置优、配套设施全、改造成本低、投入市场快等优势。建议中央从财政补贴额度、补贴年限上向盘活存量上倾斜，可结合城市更新改造进一步加大财政补贴力度，有助于盘活更多存量资产，节省新建成本，加速项目供给。二是重点扶持国有住房租赁企业。国有住房租赁企业相比较其他市场主体，首先将住房的公益属性放在第一位，能够通过其抗风险能力和公信力避免承租群体利益受损，真正使保障对象租得安心、住得放心。一方面，提高国企市场占有份额，将各类新建（含配建）或改建的租赁住房项目委托国企运营；另一方面，通过财政补贴鼓励国企收储、托管城镇居民闲置住房，建立租赁住房储备房源数据库。沈阳市2021年上半年，二手房市场的挂牌量已经超过15万套，如此庞大的闲置房源如果有效盘活，将持续保障沈阳的租赁市场供给。三是适当扩大租赁补贴对象范围。根据城市发展情况，在保障低收入群体住房的基础上，将租赁补贴对象适当扩展至符合条件的新市民、青年人。近年来，沈阳市对本科以上学历的留沈人才予以租房补贴，切实缓解了新毕业大学生等人群的经济压力。建议探索“全周期”服务理念，建设“人才驿站”，根据地区实际，对驻留就业、创业的高校毕业生无偿或低偿提供短期过渡性租赁住房，对运营机构给予财政补贴。

（三）加大金融扶持力度。一是发挥国有银行金融扶持作用。建议进一步推动建行、农行等国有大行在建设保障性租赁住房上给予各地方更大的金融支持。如2021年5月，建设银行与沈阳市政府签署了《支持城市更新暨住房租赁服务战略合作协议》，建设银行提供200亿元综合融资，用于城市更新改造及住房租赁服务两项核心业务。二是吸引社会低成本资金投入。2014年印发的《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》提出，在保证安全性与收益性的前提下，提高保险资金配置效率，鼓励保险资金支持民生工程和国家重大工程。保险资金沉淀资金总量大、稳定性好，建议将其引入租赁住房，作为租赁住房的长期资金来源，不仅能满足租赁住房建设运营对长期资金的需求，也是保险资金创新投资方式、支持民生工程的新举措。三是探索开展租赁住房信托基金。参考成都、北京、上海等国内部分城市试点做法，尝试发起建立沈阳市的REITs金融工具。通过发行REITs，在满足租赁住房建设资金需要的同时，也有助于住房租赁企业开展轻资产化运作，激发市场活力。

（四）降低企业运营成本。一是给予土地优惠。建议让渡土地收益，实施保障性住房租赁市场建设土地划拨或优惠低价政策，优惠范围只限于建设保障性租赁住房土地使用权，并且使用权出让金可以分期支付。二是落实税费减免政策。在现有税收优惠的基础上，细分住房租赁企业，采取差异化的税收优惠措施，根据不同规模类型的企业实施不同的税收优惠措施，并阶段性地调整对中小微企业的税收优惠力度，这样可以使中小微企业把更多的资金投入日常的运营管理

中。另外，可以参照国外经验，允许保障性租赁住房运营企业的资产特别是“重资产”加速折旧，通过加速折旧抵扣更多税费。三是落实好租赁住房项目执行民用煤水电气的优惠政策。建议完善保障性租赁住房审批流程，打通各职能部门认定环节，持有本市政府批准的《保障性租赁住房项目认定书》后，用水、用电、用气价格按照居民标准执行。

（五）规范市场秩序。一是完善立法体系。建议国家进一步加快《住房租赁条例》的立法进程，在此基础上，各地加快地方法律法规的制定和出台。沈阳已将修订《沈阳市城市房屋租赁管理条例》纳入2022—2026年度的立法规划，拟在充分总结试点工作经验及调研论证的基础上，进一步做好修订工作。二是规范市场行为。建立健全住房租赁企业的市场准入和退出机制，规范住房租赁经营和服务行为。全面推行住房租赁合同示范文本，建立稳定租赁关系。开展住房租赁市场执法检查，持续整顿、规范市场秩序，保护租赁当事人合法权益。建立科学的住房租赁租金监管制度，拓展住房租赁市场信息采集渠道，提高住房租金参考价格准确性。成立行业自律组织，引导住房租赁行业自律，提升服务质量，维护行业信誉。三是建立多部门联合监管机制。保障性租赁住房建设是完善住房保障体系的一项重要举措，涉及面广、政策性强，各级政府及住建、人社、税务、自然资源、民政、财政、金融等部门要加强沟通和协调，建立工作联席会议制度和监督管理制度，明确责任分工，密切配合，各司其职，按照任务分工制定相关政策措施，形成齐抓共管的联动机制。□

责任编辑 张小莉