

长租公寓投资新机遇——上海市保障性租赁住房新规解读

作者：娄斐弘 | 李剑伟 | 陈高坤

前言

党的十九大报告提出“房子是用来住的，不是用来炒的”（“房住不炒”）的定位已成为指导我国房地产市场发展的核心理念，其中又以建立“购租并举”的住房制度为主要方向。2020 年 10 月，十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》于国家层面提出了“保障性租赁住房”这一概念，并明确要求“扩大保障性租赁住房供给”。保障性租赁住房主要用于解决符合条件的新市民、青年人等群体的住房困难问题，是我国住房保障体系的重要组成部分。同时，发展保障性租赁住房也是房住不炒背景下“稳投资”的一个重要方面。

上海作为超大型城市，始终坚持房住不炒定位，把发展保障性租赁住房作为住房体系建设的重中之重，着力扩大保障性租赁住房建设筹措和供应规模，并提出了在“十四五”期间，新增建设筹措保障性租赁住房 47 万套(间)，累计建设筹措 60 万套(间)，到 2022 年年底，建设筹措保障性租赁住房 24 万套(间)的目标。¹

近期，上海市相关政府部门就保障性租赁住房陆续出台了系列政策，并基本形成了上海市保障性租赁住房政策体系（“上海市保障性租赁住房政策”）。上海市保障性租赁住房政策的出台将对长租房市场产生深远影响，一方面在政策的鼓励和推动下，可以预见长租房市场将成为今后一段时期内房地产投资的热点；另一方面，在较为完善的制度规范下(保障性)租赁住房项目的投资及运营则应更加重视合规性。

.....
如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

¹ 参见 <https://fgj.sh.gov.cn/gzdt/20211129/7287ccb79147a6bb381361a6d91500.html> .

一. 保障性租赁住房的政策脉络

2021 年 7 月, 国务院办公厅发布了《关于加快发展保障性租赁住房的意见》(国办发[2021]22 号, “**国办发 22 号文**”), 在国家层面明确了住房保障体系的顶层设计, 确立了我国以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体的住房保障体系。国办发 22 号文的出台为保障性租赁住房提供了基础制度和支持政策, 解决了发展保障性租赁住房过程中所面临的土地、审批、财税、金融等政策瓶颈问题。国办发 22 号文出台以来, 我们注意到, 全国各省市积极相应, 地方性政策如雨后春笋纷纷出台, 各地保障性租赁住房建设纷纷迎来“开工潮”。²

2021 年 11 月, 在国办发 22 号文的基础上, 上海市人民政府办公厅印发了《关于加快发展本市保障性租赁住房的实施意见》(沪府办规[2021]12 号)(“**《实施意见》**”), 成为上海市保障性租赁住房的纲领性文件。随后, 上海市相关部门围绕《实施意见》陆续出台了相关配套细则, 基本形成了上海市保障性租赁住房政策体系。我们就《实施意见》以后上海市出台的保障性租赁住房主要政策梳理如下:

序号	发文机关	文件名称	公布/实施日期
1.	上海市人民政府办公厅	《关于加快发展本市保障性租赁住房的实施意见》(沪府办规[2021]12 号)	2021 年 12 月 1 日
2.	上海市住房和城乡建设管理委员会、上海市房屋管理局	《上海市保障性租赁住房项目认定办法(试行)》(沪住建规范联[2022]2 号)	2022 年 1 月 13 日
3.		《上海市保障性租赁住房租赁管理办法(试行)》(沪住建规范联[2022]3 号)	2022 年 1 月 13 日
4.		《本市非居住存量房屋改建为保障性租赁住房的实施意见》(沪建房管联[2022]45 号) ³	2022 年 1 月 17 日
5.	上海市规划和自然资源局	《关于本市保障性租赁住房规划土地管理细则》(沪规划资源用[2022]20 号)	2022 年 1 月 18 日

二. 关于保障性租赁住房的认定

(一) 项目类型

住房和城乡建设部住房保障司司长曹金彪就国办发 22 号文解读时提出, 本次最主要的政策就是“土地不花钱建设保障性租赁住房”⁴, 从而积极引导多主体投资、多渠道保障。上海市出台的《实施意见》全面落实了国家明确五条保障性租赁住房建设的用地路径, 具体包括:

1. 利用集体经营性建设用地建设;
2. 利用企事业单位自有闲置土地建设(土地用途变更为居住用地, 但不补缴土地价款, 原划拨的土地可继续保留划拨方式);

² 参见 https://m.thepaper.cn/baijiahao_16495772.

³ 该文件目前尚未经公开渠道获得。

⁴ 参见 <http://www.gov.cn/xinwen/2021zccfh/26/index.htm>.

3. 利用企事业单位非居住存量房屋改建(不变更土地用途、不补缴土地价款,下称“非改租项目”或“改建类项目”);
4. 产业园区中产业类项目按照不超过 15%用地面积配套建设;
5. 供应居住用地新建、配建(包括租赁住房用地(R4)集中建设以及新建商品住房按要求比例配建由开发商自持的租赁住房)。

上海市规资局发布的《关于本市保障性租赁住房规划土地管理细则》(沪规划资源用[2022]20号)(“《规划土地管理细则》”)对上述保障性租赁住房的土地供应进行了进一步的说明和细化。值得关注的是,《规划土地管理细则》已将保障性租赁住房纳入土地全生命周期管理,并要求在土地出让合同中明确规定保障性租赁住房不得销售、整体或分割转让,受让人出资比例、股权结构、实际控制人非经出让人同意不得改变等限制性要求。

(二) 认定要求

《上海市保障性租赁住房项目认定办法(试行)》(沪住建规范联[2022]2号)(“《认定办法》”)区分既有项目与新实施项目分别规定各类型项目认定为保障性租赁住房的程序及要求。所谓既有项目,指《认定办法》实施前经过合规审批已经建成或在建(含正在办理建设工程手续)的租赁住房项目。《认定办法》规定,对于既有租赁住房项目,建设单位可以向项目所在区的房屋管理部门(区保障性租赁住房工作领导小组办公室)申请认定保障性租赁住房。而对于新实施项目,《认定办法》则没有采用“可以申请”的表述,直接规定了认定流程。

从《认定办法》的字面角度理解,对于市场上现存的没有认定为保障性租赁住房的按照市场化运营的租赁住房项目,建设单位可以自行选择是否进行保障性租赁住房的认定。

据了解,目前上海市各区房屋主管部门就该等规定的理解存在一定的差异,部分区房屋主管部门的理解与上述一致,即不强制要求既有项目(即《认定办法》出台前已建成/在建的项目)认定为保障性租赁住房(可根据企业意愿自主选择是否申请认定),但部分区的房屋主管部门表示根据该区内的对该问题的理解及执行口径,无论是既有项目还是新实施项目都应当或鼓励认定为保障性租赁住房。⁵因此,我们建议投资机构后续保持与项目属地房屋主管部门等相关政府部门的沟通。

与保障性租赁住房认定密切相关的是,是否认定为保障性租赁住房将可能直接影响后续项目能否享受国家出台的相关政策支持及红利(包括中央财政资金补助、金融政策支持等,后文详述),但如选择申请认定为保障性租赁住房,也将意味着项目后续将无法按市场化项目继续运营,须受到保障性租赁住房运营要求的限制(包括但不限于租户准入、租金标准等,后文详述)。

⁵ 部分房管部门还表示,在实操层面,如项目享受了相应的保障性租赁住房的财政资金补助的或者为市属/区属国企建设/持有的项目,则应当统一认定为保障性租赁住房。

(三) 非改租项目的特殊规定

2016 年以来,在相关政策的支持下,租赁企业和房地产开发企业通过商改租、工改租,改建了一批租赁住房并投入租赁住房运营。就上海市层面而言,此前主要存在两条合规路径:一是存量建设用地转型(即将存量建设用地经规划调整为租赁住房用地(R4),权利人按照存量补地价方式,签订土地出让补充合同,并按新的规划用途开发建设);二是非居住存量房屋在不改变土地性质的前提下改建和转化为租赁住房(即“非改租项目”或“改建类项目”)。⁶ 根据《认定办法》的最新规定,改建类项目作为保障性租赁住房的特殊类型,应按照本市非居住存量房屋改建保障性租赁住房的相关规定办理项目认定。⁷

《认定办法》提及的非改租项目的相关规定,即为最新出台的《本市非居住存量房屋改建为保障性租赁住房的实施意见》(沪建房管联[2022]45 号)(“《非改租新规》”,目前已取代原《关于本市非居住存量房屋改建和转化租赁住房工作的指导意见(试行)》(沪建房管联[2018]782 号))。新旧规定之间一个显著的差异为,《非改租新规》将非居住存量房屋改建的范围直接限制在“保障性租赁住房”之内。我们理解,非居住存量房屋(不缴纳土地款)改建属于建设保障性租赁住房的重大政策支持⁸,今后新实施的改建类项目可能将必须全部认定为保障性租赁住房,而无法作为市场化租赁住房项目运营;而对于既有的改建类项目是否需要认定为保障性租赁住房,目前各区房屋主管部门对该问题的理解尚存在一定的差异(具体参考上文),建议此类项目的投资机构必要时与项目属地房屋主管部门进行沟通。

三. 保障性租赁住房的政策支持

(一) 中央财政资金补助及金融支持

1. 中央财政资金补助

《实施意见》规定,“按照政策申请和使用中央补助资金,对符合规定的保障性租赁住房建设任务予以补助。优化中央财政支持住房租赁市场发展试点资金分配使用,对市场化租赁住房中认定纳管的保障性租赁住房予以重点支持。”

⁶ 此类政策包括《关于加快培育和发展本市住房租赁市场的规划土地管理细则(试行)》(沪规土资规[2017]3 号)、《关于本市非居住存量房屋改建和转化租赁住房工作的指导意见(试行)》(沪建房管联[2018]782 号)、《关于加快培育和发展本市住房租赁市场的规划土地管理细则》(沪规划资源规[2019]8 号)等。

⁷ 《认定办法》将存量建设用地转型项目视为租赁住房用地建设项目,未就该等项目认定保障性租赁住房作出特殊规定。

⁸ 住房和城乡建设部住房保障司司长曹金彪在 2021 年 7 月 7 日(星期三)下午 4 时举行的国务院政策例行吹风会上解读:“国办发 22 号文提出,商改租、工改租这些改建的保障性的租赁住房,在用作保障性租赁住房期间不变更土地使用性质,不补缴土地价款。今后这种非居住存量房屋改建租赁住房有两种情况,如果改建为保障性租赁住房,可以不变更土地使用性质,不补缴土地价款,这是国家层面对各地建设保障性租赁住房的一个重大政策支持,能切实降低土地成本,实现保障性租赁住房低租金的目标,让新市民、青年人能够租得起。如果说改建为市场租赁住房,那就需要变更为居住用地,补缴土地价款。”

据了解,目前上海市就中央财政资金补助执行的政策细则主要为《上海市中央财政支持住房租赁市场发展试点资金使用管理办法》(沪建房管联[2020]443号)、《2019-2020年度上海市中央财政支持住房租赁市场发展试点资金使用计划方案》(沪房市场[2020]112号)、《上海市2021年度中央财政支持住房租赁市场发展试点资金使用计划方案》的通知(沪房市场[2021]168号)等。根据前述政策,在符合相关条件的前提下,可以申请的中央财政补助类型主要包括(具体标准及要求应以当年年度专项资金使用计划为准):

- a) 新建租赁住房项目可按新建租赁住房的总建筑面积按照平均 200 元/平方米的标准的申请开工奖补、及按照平均 150 元/平方米标准申请纳管保障性租赁住房的一次性补助;
- b) 非改租项目可按照申请认定时确定的出租单元数量按照平均 0.75 万元/套的标准补助;
- c) 住房租赁企业运营期间可申请一定比例的对公贷款贴息等。

各区申请专项资金补贴的项目应于各区政府信息公开平台对外公示,且各区房屋管理部门将对本区奖补项目进行跟踪管理,如项目发生变化导致不再符合奖补条件,或企业不履行相关义务、存在违规行为的,将督促企业及时整改,逾期不整改或整改不到位的,视情况收回中央资金,并取消后续项目的奖补资格。

2. 金融政策支持

除上述专项资金补助外,《实施意见》还规定了保障性租赁住房的金融支持政策,将通过长期贷款、发行债券和发行基础设施不动产投资信托基金(REITs)等三项支持政策为保障性租赁住房提供融资支持。

从政策落地层面,我们注意到,中国人民银行与银保监会近日联合印发了《关于保障性租赁住房有关贷款不纳入房地产贷款集中度管理的通知》(银发〔2022〕30号),规定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。此外,上海市房管局局长王桢公开表示租赁住房将探索通过银行信贷、保险资金等,降低融资成本,延长融资期限。⁹人民银行上海总部近期举办了上海市保障性租赁住房政策宣讲会,引导金融机构积极参与支持保障性租赁住房建设。¹⁰可见,在执行房地产金融审慎管理制度的背景下,保障性租赁住房项目作为促进房地产业良性循环和健康发展重要抓手将区别于一般的房地产项目将在金融信贷方面获得较大力度的支持。

(二) 税费优惠政策

国办发 22 号文规定,“利用非居住存量土地和非居住存量房屋建设保障性租赁住房,取得保障性租赁住房项目认定书后,比照适用住房租赁增值税、房产税等税收优惠政策。对保障性租赁住

⁹ 参见 <https://fgj.sh.gov.cn/zxft/20210527/0486df514bce4304980b01117dfdb52e.html>。

¹⁰ 参见 <https://mp.weixin.qq.com/s/qnTkshFuwnDxQhpyMaQjJw>。

房项目免收城市基础设施配套费。”关于住房租赁增值税、房产税的税收优惠政策，财政部、税务总局、住房城乡建设部于 2021 年 7 月联合发布的《关于完善住房租赁有关税收政策的公告》已有较为明确的规定，即住房租赁企业可减按 1.5% 缴纳增值税、减按 4% 缴纳房产税。

目前，上海市住房和城乡建设管理委员会建立与税务部门的联动机制，将保障性租赁住房项目清单及时与税务部门共享，目前正在对接落实 105 个项目的税收优惠。¹¹但值得关注的是，此前申请该项税收优惠政策仅需申请主体认定为“租赁住房企业”，而房屋管理部门及税务部门并未要求申请项目为保障性租赁住房，但本次《实施意见》中则采用“保障性租赁住房税收优惠政策”的表述，后续是否意味着该项税收优惠将限制在保障性租赁住房项目内适用还有待进一步关注。

(三) 执行民用水电气价格

长期以来，对于非居住用地上建设的租赁住房项目，特别是自 2016 年起，通过商改租、工改租改建的租赁住房，由于用地性质为商业/办公性质，而无法执行民用水电气的价格费率，这无疑增加了租户承租此类租赁住房的成本。

本次《认定办法》规定，对于非居住用地上的保障性租赁住房项目(包括非居住建设用地上配套建设的项目以及非改租项目)，在完成保障性租赁住房的认定后，即可以向市房屋管理部门(市保障性租赁住房工作领导小组办公室)提交申报材料，房屋管理部门受理审批后报送相关部门及公用事业单位，便可以执行民用水电气价格。

四. 保障性租赁住房的运营管理要求

(一) 租户准入及配租规则

保障性租赁住房旨在解决的新市民、青年人等群体住房困难问题。根据《上海市保障性租赁住房租赁管理办法(试行)》(沪住建规范联[2022]3 号)(“《管理办法》”)规定,“保障性租赁住房的供应对象是在本市合法就业且住房困难的在职人员及其配偶、子女。住房困难面积标准原则上按照家庭在本市一定区域范围内人均住房建筑面积低于 15 平方米确定。”据此，意味着项目在认定为保障性租赁住房后将仅能面向特定群体出租。此外，保障性租赁住房配租以公开、公平、公正为原则。项目达到供应条件后，出租单位发布公告启动集中配租；集中配租期间应优先保障本市无房对象。集中配租后的剩余房源，实行常态化配租，符合条件对象“先到先租，随到随租”。项目全部或部分户型房源满租后，实行轮候配租，按户型建立轮候名册，并优先保障本市无房对象。综上，保障性租赁住房的租户准入及出租相较于市场化租赁住房项目存在一定限制性门槛及流程性要求。

¹¹ 参见 http://www.chinajsb.cn/html/202201/30/25463_2.html。

(二) 租金标准及涨幅

《管理办法》保障性租赁住房租赁价格进行了较为详细的规定，具体包括：

1. 出租单位应制定保障性租赁住房租赁价格(一房一价)，报项目所在地的区房屋管理部门备案，并向社会公布，实际执行的租赁价格不得高于备案价格；
2. 面向社会供应的保障性租赁住房，**租赁价格应在同地段同品质市场租赁住房租金的九折以下**。初次定价时，出租单位应委托专业房地产估价机构对项目同地段同品质市场租赁住房租金进行评估；
3. 调价时，**价格调增幅度应不高于市房屋管理部门监测的同地段市场租赁住房租金同期增幅，且年增幅应不高于 5%**；
4. 市房屋管理部门加强对保障性租赁住房初次定价和调价的监督检查，加强对估价机构租金评估质量的监督检查；发现问题的，责令整改纠正等。

租金支付方面，《管理办法》要求，保障性租赁住房租金可以按月或按季度收取，不得预收一个季度以上租金；租赁保证金(押金)不得超过一个月租金。出租单位不得在保障性租赁住房租金以外向承租人强制收取其他任何费用。承租人不另支付保障性租赁住房物业服务费用。

据了解，各区房屋主管部门均表示，如认定为保障性租赁住房，则应严格按照《管理办法》执行，以实现保障性租赁住房价格的透明化、规范化。有鉴于此，我们提示投资机构关注保障性租赁住房的租金限制规定，并应依据政策规定进行项目投资收益的测算及决策。

(三) 租赁合同及租赁期限

1. **租赁合同：**《管理办法》规定，保障性租赁住房出租单位应与承租人签订租赁合同，租赁合同应使用保障性租赁住房租赁合同示范文本，并办理网签备案手续。
2. **租赁期限：**《管理办法》规定，保障性租赁住房租赁合同期限原则上不短于 1 年(承租人有特殊要求除外)，最长不超过 3 年，鼓励出租单位与承租人签订 2 年或 3 年期的租赁合同。

(四) 巡查监管及罚则

《管理办法》明确，保障性租赁住房将全面纳入城市网格化管理和社区综合治理。保障性租赁住房所在地的乡、镇人民政府以及街道办事处、园区管委会等政府派出机构，应对辖区内保障性租赁住房的使用管理情况建立巡查制度，落实属地管理责任，各区房屋管理部门加强监督检查。出租单位存在未按照规定的供应对象、准入条件、租赁价格、租赁期限出租保障性租赁住房等情况的，由区房屋管理部门责令整改或移送执法管理部门进一步处理；情节严重的，报市房屋管理部门通知相关部门给予暂停享受保障性租赁住房支持政策、甚至退回已收到的财政奖补资金，并按税收征收管理法等予以处理。

据此，我们提示投资机构注意，一旦项目认定为保障性租赁住房则需要遵守保障性租赁住房的有关运营管理要求，否则可能面临被处罚的风险。

五. 结语

2021 年是保障性租赁住房政策“元年”，作为兼顾房住不炒和稳增长的重要抓手，保障性租赁住房正在受到政策与市场的重点关注。从法律角度而言，由于保障性租赁住房新规出台时间尚短，各项政策的衔接及执行口径仍处于探索期。我们建议，各类投资机构作为参与主体分享保障性租赁住房税收、补贴、融资等政策红利的同时，应当关注积极关注政策动向，守住政策底线，确保投资及运营的合规性。

如您希望就相关问题进一步交流，请联系：



娄斐弘
+86 21 3135 8783
nicholas.lou@llinkslaw.com



李剑伟
+86 21 3135 8763
teddy.li@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求，请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: LlinksLaw

本土化资源 国际化视野

免责声明：

本出版物仅供一般性参考，并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2022