



# 《关于规划建设保障性住房的指导意见》的解读

联合资信 工商评级三部 于长花 卢瑞

《关于规划建设保障性住房的指导意见》（以下简称“14号文”）大幅提升了保障房的重要性，未来我国房地产市场或将形成“保障房+商品房”双轨运行机制，中低收入人群住房获得保障，形成中国版“居者有其屋”。短期来看，“14号文”对房地产开发投资形成一定支撑且利好上下游产业，但同时将冲击商品房市场规模；长期来看，有利于我国房地产市场健康发展。



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

国务院常务会议审议通过的《关于规划建设保障性住房的指导意见》（国发〔2023〕14号文）（以下简称“14号文”）近期已传达到各城市人民政府、各部委直属机构。“14号文”明确了两大目标，一是加大保障性住房建设和供给，“让工薪收入群体逐步实现居者有其屋，消除买不起商品住房的焦虑，放开手脚为美好生活奋斗”；二是推动建立房地产业转型发展新模式，让商品住房回归商品属性，满足改善性住房需求，促进稳地价、稳房价、稳预期，推动房地产业转型和高质量发展。由于该文件明确提出“用改革创新的办法，在大城市规划建设保障性住房”“推动建立房地产业转型发展新模式”，其中保障性住房地位提升空前，与市场的定位关系明确，被多地称为“新房改方案”。

## 一、保障房发展历程

保障性住房在我国发展时间较长，各个发展阶段保障性住房体现的形式不同，但主要分为配售型保障房及配租型保障房。回顾我国住房保障体系的发展历程，大致可分为四个阶段。

第一阶段（1994—2007年）以配售型的经济适用房为主，廉租房等为辅。1991年国务院提出发展经济实用的商品住房，1994年经济适用房概念被正式提出，保障性住房制度开始运转，经济适用房成为保障性住房的主要存在形式。廉租住房于1998年首次提出，2007年相关部门出台《廉租住房保障办法》，国内大部分城市开始建立廉租住房制度。此阶段以向中低收入家庭出售经适房为主。

第二阶段（2008—2013年）以公租房及廉租房等配租型保障房为主。2008年金融危机之后，我国开始大规模推进保障性安居工程建设，其中配租型住房成为发展重点。2010年国务院提出《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》，2014年，住建部、财政部、发改委联合宣布廉租房与公租房并轨运行。

第三阶段（2014—2018年）以棚户区改造为主。2013年7月国务院发布《关于加快棚户区改造工作的意见》，棚户区改造大规模推进，其中棚改货币化安置降低了保障性住房的建设力度，棚改成为主力。此外，2014年6月，共有产权住房开始在部分城市试点。

第四阶段（2019年之后）棚户区改造力度减弱，保障性租赁住房发力。2020年中央提出发展保障性租赁住房并出台具体的支持政策措施，2021年7月国务院发布《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，确定我国以保障性租赁住房、公共租赁住房及共有产权房为主的保障性住房体系。而伴随“14号文”出台，以配售为主的保障性住房或将成为未来重点发展的保障房形式。

表1 保障性住房种类汇总

类型	保障房形式	具体内容	政策措施
配售型保障房	经济适用房	含义：指已经列入国家计划，由城市政府组织房地产开发企业或者集资建单位建造，以微利价向城镇中低收入家庭出售的住房。	1991年6月国务院发布《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》，正式提出发展经济实用的商品住房。 1994年7月国务院发布《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》提出加快经济适用住房的开发建设。 1994年12月建设部《城镇经济适用住房建设管理办法》对经适房的建设、资金来源、供应对象等内容做出具体规定，经适房进入快速发展期。 1998年7月国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化，建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系。
		再次销售：满5年可按市场价出售，但需补交成交额10%的综合地价款	1998年建设部发布《关于继续做好1998年国家安居工程（经济适用房）实施工作的通知》对三年多经适房建设总结并提出改进措施，如：建设“精品工程”、加强经适房销售、加强经适房物业管理等。
		供应对象：城市户籍低收入、住房困难家庭	1999年建设部发布《已购公有住房和经济适用住房上市出售管理暂行办法》对经

配租型保障房	共有产权房	购买条件: 当地户口、低收入、无房或低于市县规定最低住房面积	适房再次出售的相关情况做具体规定, 至此经适房形成一套相对完整的政策框架。 2003 年 1 月《国家计委、建设部关于印发经济适用住房价格管理办法的通知》, 对经济适用住房价格的构成 (开发成本、税金和利润三部分)、不得计入经适房价格的费用等作出规定。
		土地来源: 划拨	2003 年 8 月《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》, 提出经济适用住房是具有保障性质的政策性商品住房, 增加普通商品住房供应, 提高其在市场供应中的比例。
		资金来源: 地方政府用于住宅建设的资金、政策性贷款及其他。	2007 年 12 月建设部等制定《经济适用住房管理办法》, 对经济适用房住房政策、建设管理、价格管理、住房管理等作了更细致的规定。
		房屋面积: 单套 60m <sup>2</sup> 以下	2008 年 1 月, 中国人民银行等印发《经济适用住房开发贷款管理办法》, 对经济适用住房开发贷款及申请经适房住房人贷款做了详细的规定。 2010 年 4 月住建部颁布《住房和城乡建设部关于加强经济适用住房管理有关问题的通知》, 内容涉及经适房建设及其供应对象、交易管理、完善监督机制等。
	共有产权房	含义: 中低收入住房困难家庭购房时, 可按个人与政府的出资比例, 共同拥有房屋产权 <sup>1</sup> 。	2007 年, 淮安率先探索发展共有产权房。 2007 年 8 月国务院于出台《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》
		供应对象: 住房困难的城镇中等偏下收入家庭	2014 年 4 月住建部出台《关于做好 2014 年住房保障工作的通知》, 选取北京等 6 座城市作为共有产权房试点城市。
		再次销售: 满 5 年且取得完全产权/或转让给符合条件的对象	2014 年 12 月住建部等部委联合发布《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》, 对共有产权房的供应对象、配售价格等做出原则性规定。
		土地来源: 出让 (‘招拍挂’)	2017 年 4 月住建部等部委联合发布《关于加强近期住房及用地供应管理和调控有关工作的通知》强调超大城市要加强共有产权房供应。
	棚改房	补偿方式: 实物安置和货币补偿相结合	2017 年 9 月住建部发布《关于支持北京市、上海市开展共有产权住房试点的意见》支持北京及上海发展共有产权房试点, 落实各项支持政策。
		土地来源: 安置住房划拨, 其他出让	2004 年, 棚户区改造工程启动。 2009 年 12 月住建部发布《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》规定棚户区改造的基本原则与具体政策措施。全国棚改工作进一步推进。
		资金来源: 财政补助、银行贷款、企业支持、群众自筹、市场开发等	2012 年 12 月住建部等部委发布《关于加快推进棚户区 (危旧房) 改造的通知》, 扩大棚改范围到非成片棚户区 (危旧房)、城中村及城镇旧住宅区综合整治等。棚改规模大幅增加。 2014 年 8 月《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》发布, 指出进一步完善棚户区改造规划、优化规划布局、加快配套设施建设及落实好各项支持政策等, 城市配套设施建设纳入棚改范围。
			2015 年 6 月《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设的意见》发布, 鼓励棚改项目用 PPP 模式推进, 构建多元化棚改实施主体 2020 年 7 月《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》发布, 重点改造 2000 年底前建成的老旧小区。棚户区改造进入尾声。
	保障性住房	供应对象: 工薪收入群体	2023 年 8 月《关于规划建设保障性住房的指导意见》, 提出加大保障性住房建设和供给, 推动建立房地产业转型发展新模式, 让商品住房回归商品属性; 用改革创新的办法, 在大城市规划建设保障性住房, 推动建立房地产业转型发展新模式; 配售价格按基本覆盖划拨土地成本和建安成本、加适度合理利润的原则测算确定; 支持城区常住人口 300 万以上的大城市率先探索实践, 具备条件的城市要加快推进; 保障房以划拨方式供应土地, 仅支付相应的土地成本, 同时要充分利用依法收回的已批未建土地、房地产企业破产处置商品住房和土地、闲置住房等建设筹集保障房; 有条件支持利用闲置低效工业、商业、办公等非住宅用地建设保障性住房, 变更土地用途, 不补缴土地价款, 原划拨的土地继续保留划拨方式。
		土地来源: 划拨	
		配售价格: 保本微利	
配租型保障房	廉租房	供应对象: 城镇最低收入家庭	1998 年 7 月国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》, 首次提出廉租住房, 并指出廉租房由公房调剂或新建, 其租金实行政府定价。
		资金来源: 财政预算资金为主, 多渠道筹措资金	2003 年 8 月国务院发布《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》, 提出要建立和完善廉租住房制度, 最低收入家庭住房保障原则上以发放租赁补贴为主, 实物配租和租金核减为辅。
		土地来源: 划拨	2003 年 12 月建设部等部委发布《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》, 对廉租房的供应对象、保障方式、资金来源及申请程序等进行详细规定。
		房屋来源: 腾退的旧公房、政府新建或收购的住房及其他。单套 50m <sup>2</sup> 以下	2007 年 8 月建设部颁布《廉租住房保障办法》, 对保障方式、房屋来源及申请核准等做了具体规定。
	公共租赁住房	供应对象: 城市中等偏下收入住房困难家庭	2009 年国务院政府工作报告, 首次提出积极发展公共租赁住房。 2010 年国务院发布《关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》, 提出加快建设公共租赁住房, 增加公共租赁住房供应。
		房屋来源: 新建、改建、收购及在市场上长期租赁住房等 (单套 60m <sup>2</sup> 以下)	2010 年住建部等部委发布《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》, 在租赁管理、房源筹集、政策支持等方面做出具体规定。 2013 年住建部等部委发布分别公布《关于公共租赁住房和廉租住房并轨运行的通知》, 自 2014 年起廉租住房和公共租赁住房并轨运行 (并轨后统称公共租赁住房), 并相继出台配套措施。
	保障性租赁住房	供应对象: 符合条件的新市民、青年人等群体 土地/房屋来源: 主要为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	2020 年 11 月《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》提出有效增加保障性住房供给, 探索支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房, 完善长租房政策, 扩大保障性租赁住房供给。 2020 年 12 月中央经济工作会议, 提出要高度重视保障性租赁住房建设, 加快完善长租房政策, 逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利, 规范发展长租房市

<sup>1</sup> 产权计算方法: 实际出资额/同地段同类型商品房\*100%



	用地和存量闲置房屋建设,适当利用新供应国有建设用地建设(小于70m <sup>2</sup> ) 资金来源:中央资金补助、企业信用债及住房租赁担保债券等	场。 2021年7月《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》,提出要加快完善以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体的住房保障体系,并对保障性租赁住房的基础制度及支持政策等方面做出具体规定。
--	---	--

## 二、政策内容点评

### 受保障人群规模空前

“14号文”明确保障性住房供应对象为收入不高的“工薪阶层”，另包括城镇户籍家庭、机关事业单位人员、企业引进人才等不同群体，预计未来新增城市人口将是保障性住房的重要覆盖主体，叠加现阶段中低收入群体，受保障居民规模将大幅增加。据国家统计局测算，2022年中国常住人口城镇化率达65.22%，而发达国家城镇化率平均约80%。考虑到我国农村土地制度及农业文化的影响，土地对人口吸附能力大于发达国家，假设我国城镇化率可达75%，即还有10%的城镇化空间；截至2020年末15-59周岁人口为11.48亿（60岁以上人口城市迁移概率较低，故剔除该部分人口），以此推算我国未来城市新增人口约为1.15亿人，有巨大购房需求，但因其收入较低购房需求被压制，此外面临购房压力的中低收入城市家庭亦是“14号文”的覆盖对象，“14号文”规定的供应对象规模大于此前历次保障房覆盖人口规模。

### 试点由大中城市始，未来或扩展到中小城市

“14号文”规定在300万以上大中城市试点实行保障性住房制度，与我国现阶段城市发展情况相适应。我国未来约需46亿平方米（假设新增人口人均住宅面积40平方米）住宅安置新增城市居民，目前房地产市场住房存量约1.2亿套（中指研究院2023年统计），若每套按100平方米计算，现有房产已能满足新增城市人口住房需要。但从新建商品住宅存销比方面来看，CRIC及易居研究院数据显示，截至2023年9月底，100个城市中一、二、三四线的新建商品住宅存销比分别为14.4、18.1和24.3个月，三线城市商品房库存量高企，另外，根据《中国住房存量研究报告》，2020年一、二、三四线城市套户比分别为0.97、1.08、1.12，一线城市住房供给偏紧；同时对于一二线城市来说，由于人口流入等因素影响，仍存在一定住房需求，但部分需求因收入相对房价较低被压制，一二线城市需要政府提供大量保障房满足居民居住需求。三四线城市的房地产市场供大于求，去化速度慢，叠加人口流失，商品房的购房需求已基本饱和，但仍存在部分居民受制于家庭财产因素无法购房，未来各地县市或需提供一定量的保障性住房，按照“14号文”规定对商品住房库存大的城市适当改建或收购存量商品房用作保障房，保障中小城市住房困难居民获得住房保障。

### 两大目标推动“保障房+商品房”双轨运行

从“14号文”的两大目标来看，保障房地位未来将大幅提升，或将与商品房并驾齐驱，形成“保障房+商品房”双轨运行机制，低收入者承租保障性租赁住房，中低收入者购买保障房，中高收入者购买商品房，从而实现“居者有其屋”。我国房地产市场受政策导向影响巨大，如1998年房改催生了商品房市场，购买商品房成为居民解决住房问题的主要方式。本次房改将拉动保障房投资建设，或将对商品房市场形成冲击，随着供给端和需求端的调整，预计未来商品房规模将较大幅度收缩，实现双轨运行机制。

## 四、“14号文”影响

### 福利房时代或将来临

我国住房市场历经多次变化，第一次住房制度改革正式吹响进军号是在 1998 年，当年国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》明确指出“停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化”，住房制度改革全面展开，此次房改意在建立以经济适用房为主，以商品房和廉租房为辅的住房供应体系，保障不同收入家庭的住房需求。2003 年房地产行业被确立为国民经济的支柱产业后，商品房市场快速发展，地产市场经历多次发展，居民持有住房数量及质量均大幅改善。但房价持续攀升且保障房体系发展缓慢，过重的住房负担拖累经济发展质量，与我国更加注重经济质量的发展方式相悖，政府通过提供高质量的保障性住房降低居民住房负担，提高居民消费质量和消费水平，带动经济转型升级，“14 号文”的出台是政府促进住房市场转型的重要一环，随着该政策的执行，将推动住房市场进入福利房时代。

### 对房地产开发投资形成一定支撑

2021 年下半年以来，随着国家调控房地产力度加大，商品房市场进入深度调整期，房地产市场开发投资力度降幅较大。“14 号文”提出支持发展配售型保障房，保障房开工力度或将加大，叠加“城中村”改造的推进，带动房地产开发投资规模增加，将对房地产市场的开发投资形成一定支撑，并利好房地产业上下游产业。

### 房企分化加剧

双轨运行机制将导致刚需分流较大，商品房销售规模预计将下降，居民更加注重商品房的品质，该类变化将对商品房市场产生重大影响。刚性住房需求转移到保障房后，商品房市场销售规模将收缩，此举将导致房地产市场竞争更加激烈，住宅品质较差且成本控制力弱的中小房企面临淘汰境地，但成本控制力强、产品品质好的大型房企将获得更多机会；同时随着配售型保障房建设需求增加，代建需求将大幅上升，以品质著称的房企将获得更多代建业务，未来部分房企或发展成专业代建企业。

### 对房地产市场是“双刃剑”

按照我国现有房产的套户比看，房产供应整体高于需求，尤其对于三四线城市来说，去库存压力较大。本次房改对房地产行业影响深远，从短期看，保障房的供应将对刚需形成分流，加剧市场观望情绪，商品房整体需求规模下降；另外，刚需型商品房（尤其质量配套一般）脱手难度加大且面临价格下行压力，置换改善型商品房需求规模将受到冲击，整体看，保障房供给规模加大将降低商品房需求，对房地产市场造成不利影响。从长期看，保障房的大力推出，形成“保障房+商品房”双轨运行机制，将进一步完善我国住房体系，实现居者有其屋，利于房地产市场健康发展；同时商品房市场化运行，供需端限制将减少，价格由市场决定，利于房屋品质的提升。

## 联系人

投资人服务    010-8567 9696-8624    [chenxy@lhratings.com](mailto:chenxy@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，联合资信将保留追究其法律责任的权利。

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。