

# 保障房、商品房双轨并行 住房建设将进入新阶段

本报记者 王登海 北京报道

近期,国务院常务会议审议通过《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”)引发市场关于新一轮“房改”开启的讨论。

据悉,该文件是在8月25日

经由国务院常务会议审议通过,于9月1日印发,在近期已传达到各城市人民政府、各部委直属机构。其中,该文明确了两个主要

目标:一是加大保障性住房建设和供给,二是推动建立房地产业转型发展新模式。

多名业内人士接受《中国经

营报》记者采访时表示,这或预示着“新房改”即将到来,未来我国住房供应体系将发生显著变化,未来,随着保障房的大规模供应,

保障房将有效地满足刚性住房需求,而市场化商品住房将重点满足改善性住房需求,“市场+保障”双轨制将逐渐形成。

## “市场+保障”双轨制将逐渐形成

推进保障性住房建设,有利于保障和改善民生,有利于扩大有效投资,是促进房地产市场平稳健康发展、推动建立房地产业发展新模式的重要举措。

8月25日召开的国务院常务会议审议通过了《关于规划建设保障性住房的指导意见》,并指出要做好保障性住房的规划设计,用改革创新的办法推进建设,确保住房建设质量,同时注重加强配套设施建设和公共服务供给。

会议重申,推进保障性住房建设,有利于保障和改善民生,有利于扩大有效投资,是促进房地产市场平稳健康发展、推动建立房地产业发展新模式的重要举措。

据媒体报道,近期,“14号文”已传达到各城市人民政府、各部委直属机构。文件提出了保障性住房建设和筹集、保障对象和标准、配售和管理、支持政策等方面

的基本原则,具体执行办法由各地方政府制定。

从披露的内容来看,“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。

中指研究院研究副总监徐跃进认为,保障房的大规模建设与供应,对房地产行业、市场、企业都将产生重大影响。本次《关于

规划建设保障性住房的指导意见》的出台,或预示着“新房改”即将到来,未来我国住房供应体系将发生显著变化,保障房的地位明显提升,“市场+保障”双轨制将逐渐形成。

“这次政策内容提的比较明确,保障房归保障房,保障房回归民生属性;商品房归商品房,商品房回归市场化、商品化属性。”镜鉴咨询创始人张宏伟也表示,此次政策意味着两个市场并行往前走,未来中高收入群体通过购买商品住房满足他们的需求,而低收入群体,则是通过保障性住房的模式满足他们的需求。

此外,“14号文”还强调稳慎

有序、以需定建、尽力而为、量力而行。“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,暂不具备条件的要做好政策和项目储备。”

根据第七次全国人口普查数据,上海、北京、深圳等共35个城市城区常住人口超过300万。

中指研究院认为,在这些城市中,热点一、二线城市未来预计将加快推进保障房供应,一方面,热点城市人口基数大,住房需求旺盛,住房供求在一定程度上仍不平衡;另一方面,热点城市房价相对较高,居民购房压力较大,对于保障房的需求相对较多。



视觉中国/图

## 商品房回归商品属性

商品房回归商品属性,满足改善性住房需求,意味着限购限价政策或有放松,不同品质住房的中长期价格预期或分化。

与保障性住房相对应的是商品住房,最新的提法是,推动建立房地产业发展新模式,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。

多名业内人士接受记者采访时表示,这意味着商品住房将在客群定位上与保障性住房进行区分,未来高能级城市的基本住房需求将更多通过保障房来满足,改善性住房需求将更多通过商品房来满足。

“从当前政策走向来看,现在除了一线城市、部分强二线,大部分城市的楼市调控政策的限购、限价、限售等已取消,就是政策层面开始回归市场化的表现。”张宏伟认为。

另外,近期,相关媒体报道称,9月底,自然资源部已给各省市自然资源主管部门下发文件,内容包括:建议取消土地拍卖中的地价限制、建议取消远郊区容积率1.0限制等。

张宏伟表示,合肥、成都、厦门、济南等几个城市土地市场已经开始实行“价高者得”的规定,开始实行“价高者得”,在部委政策已经明确可以取消土地最高土地限价的政策之后,后面可能也会有更多城市跟进,这就是地段市场化的表现。也就是说,未来从销售端不限价,土地市场也实行

“价高者得”,从这两方面来看,目前房地产市场已经正在向市场化、商品化阶段过渡。

兴业研究宏观研究部表示,商品房回归商品属性,满足改善性住房需求,意味着限购限价政策或有放松,不同品质住房的中长期价格预期或分化。同时,提出适当改建或收购存量商品房用作保障房,有利于消化商品住房库存。

该研究部还表示,政策明确区分保障与市场的定位关系,保障房“保本微利”,商品房针对改善性住房需求,供求关系由市场决定,购房者将更加注重产品的地段、品质,房企业务模式将由高周转、轻产品向注重产品设计、建筑质量、物业管理的精细化管理模式转型。

张宏伟认为,在这种情况下,市场竞争会更加充分,未来只有团队能力强、产品开发能力强、物业服务能力强、综合能力比较强的这些企业,能够在充分竞争的市场环境下,更好地生存和发展。同时,中高收入群体可以去购买商品房,包括改善需求、高端需求等,因为未来商品房回归市场化属性后,一、二线城市核心地段的房子,它的地价会涨,房价也会相应上涨,当然房子的品质也会提升,不再会出现因为限价导致产品质量出问题的情况。

## 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。

作为保障和改善民生的重要举措,住房保障一直是我国经济社会发展领域的热点与焦点。

早在1994年,国家就确立经济适用房体系,2021年,国务院办公厅印发《关于加快发展保障性租赁住房的意见》,其中明确要求加快完善以公租房、保障性租赁住房、共有产权住房为主体的住房保障体系。这是我国首次明确住房保障体系的顶层设计。

今年以来,保障房建设受到中央高度重视,多次提出要加大保障性住房建设和供给。4月28日,中央政治局会议提出要“规划建设保障性住房”;7月24日,中央政治局会议再次强调“要加大保障性住房建设和供给”。

“虽然这两年来,各项住房保障政策和利民措施不断落地,但是,城市中低收入者和新市民等群体住房需求在一段时期内仍难以

通过市场化方式解决。”业内专家表示,这是保障性住房建设依旧受到各方重视的原因之一。

此次政策文件提出,要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”。

此外,政策还提出“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”“对商品住房库存大的城市,可按市场化、法治化原则,适当改建或收购存量商品房用作保障房”等多项重要意见。

中指研究院研究副总监徐跃进表示,预计未来保障房开发模式有望继续创新,更多社会资本可能会参与到保障房开发运营中来,以有效扩大保障房的供应规模。同时,保障房的建设筹集渠道也会更加多元,各式各样的存量盘活将会

是保障房筹集的重要渠道。另外,保障房建设也将和城中村改造等工作相结合。

不过,9月4日召开的规划建设保障性住房工作部署电视电话会议也指出,建设保障性住房面临的困难较多,如“建多少、怎么建、资金怎么平衡、怎么配售、怎么管理”等一系列问题,要真正实现保障房体系的可持续发展,政策体系仍待完善。

此次会议还指出,保障性住房建设是艰巨复杂的系统性工程,要坚持规划先行、谋定后动,做好前期工作、严格项目管理和成本控制,综合考虑市场形势,合理把握建设节奏。要建立公平公正的配售机制,加强监督审计,重点针对住房有困难且收入不高的工薪收入群体及政府引进人才,按保本微利原则配售。要实施严格封闭管理,不得上市交易。

“保障房建设有利于保障和改

善民生,有利于扩大投资,但当下我国房地产总体供过于求,多数城市存在较大库存压力,刚需入市缓慢。如果大量新建保障房对商品房,尤其是刚需市场进一步形成分流,一方面或将导致城市中大量刚需未售项目去化难度加大;另一方面,现有客户手中的中小户型出售困难也会造成住房置换链条受阻,这些都会对商品住房市场销售造成冲击。”徐跃进表示。

因此,徐跃进建议,配售型保障房应以筹集为主、新建为辅。

“通过收购市场存量房屋来改建保障房,一方面可以加快保障房供应的节奏,另一方面也可以有效地去化市场库存,减轻房企资金压力,促进商品房市场加快恢复。”徐跃进表示,“14号文”提出“商品住房库存大的城市,可改建或收购存量商品住房用作保障性住房,盘活闲置土地和房屋,避免重复建设造成浪费”。

## 多地楼市推“以旧换新”

本报记者 庄灵辉 卢志坤 北京报道

房地产市场供求关系发生重大变化背景下,各地仍在探索多种模式大力支持刚性与改善性住房需求。

《中国经营报》记者注意到,针对改善置换群体,近期淄博、济宁、海宁、宁波、南京、连云港、南通、扬州等多城明确鼓励提倡“以旧换新”购房活动,部分城市还额外提供官方换房补贴,以此加速释放置换住房需求,激活市场流动性。

实际上,除明确提出“以旧换新”购房活动外,今年以来,多地针对具有置换需求的群体已出台多方面支持政策,涉及二手房交易落实“带押过户”、下调存量房贷利率、执行“认房不认贷”以及“卖旧买新”税费减免优惠等。但多位分析人士指出,当前多地新房去化率下降,二手房挂牌量攀升,新房与二手房之间循环不畅,多地相关动作虽意在加速畅通置换住房通道,最终政策效果仍取决于市场信心恢复情况以及政策实际优惠程度。

### 多地鼓励“卖旧买新”

早在今年9月上旬,曾因烧烤“出圈”的淄博就已推出“以旧换新”购房活动,活动由淄博市房地产开发协会和淄博市房地产经纪与评估协会联合发起,多家房企与房地产经纪机构签署合作协议,有置换需求的购房者可与两者签订三方协议,优先锁定新房房源,同步出售自有存量住房。

此后,济宁、海宁、宁波、南京、南通、扬州等多城市也明确提出鼓

### 释放置换需求

多位分析人士认为,当前多地鼓励“以旧换新”购房活动主要出发点是加速旧房置出,释放置换购房需求,从而激活市场流动性。

“多城市密集跟进出台‘以旧换新’购房服务或者政策,在一定程度上可以帮助置换需求客户快速卖房,同时可以降低购房者购房成本,通过出售旧房子获得财政补贴,购房者可以降低购买新房的成本,提高购房意愿。”沈晓玲认为,“以旧换新”购房活动可以盘活存量房,提高市场活跃度,进而促进城市的房地产市场平稳健康发展。

### 政策效果存差异

对于多地提倡“以旧换新”购房政策的政策效果,多位分析人士认为各地情况仍存在较大差异,能否有效促进市场循环还需看政策实际优惠以及市场信心提振情况。

“购房者、开发商、中介签订三方协议这一‘以旧换新’模式本质上是‘联合帮卖’,属于轻资产模式,主

励“以旧换新”购房活动,多家房企与房地产经纪机构参与其中。而从各城市情况来看,当前“以旧换新”购房主要存在两种模式,除上述类似淄博推出的模式外,还存在房企或第三方直接购买意向购房者自有存量住房模式。

“当前‘以旧换新’购房主要有两种模式,目前大部分城市如南京、南通、淄博推行的都是购房者、开发商、中介签订三方协议这一模式,在

“多地‘换新购’以旧换新动作可以激活改善群体购房需求,叠加近期落地的首付比例降低等措施,改善需求购房门槛可有效降低,有助于相应楼盘去化库存。”张宏伟也认为,“以旧换新”购房活动可以加速有改善需求的购房群体旧房置出速度,激活该群体购买新房需求。

实际上,早在今年年初,住房和城乡建设部部长倪虹接受媒体采访时就曾明确提出,今年要大力支持刚性和改善性住房需求,对以旧换新、以小换大、生育多子女家庭都要

要在于购房者借助开发商以及中介资源对旧房进行销售,以期加速置出。”沈晓玲认为,在当前新房去化难,二手房挂牌数量高、成交量未见起色等情况下,多城市推行这一模式未见明显效果。

“‘直接收购’则偏向重资产模式,该模式对开发商实力有一定的要求,在

此模式下,购房者确定好新房房源后,向房企交纳定金锁定意向房源,中介集中资源优先推荐购房者的旧房。”克而瑞研究中心企业研究总监沈晓玲指出,由于旧房挂牌一般会有3-6个月的销售周期,若约定期限内旧房卖出,购房者与开发商的购房合同生效,反之开发商则退还购房者定金,目前大部分城市如南京、南通、淄博均推行此类模式。

“另一种模式则是房企或者房

给予政策支持。

在此背景下,今年以来多地针对具有置换需求的群体已出台多方面支持政策,涉及二手房交易落实“带押过户”、下调存量房贷利率、执行“认房不认贷”以及“卖旧买新”税费减免优惠等。

具体来看,当前已有济南、西安、昆明、重庆、成都、青岛等超40个省市正式发文推行二手房交易“带押过户”;不久前,财政部等部门明确延续实施支持居民换购住房相关税收优惠政策,明确自2024年1月1日至2025年12月31日,对出售

当前房企资金承压、库存去化困难的情况下较少企业选择该模式。”沈晓玲认为,在此模式下,若是房企可以联动其供应商将旧房用作工抵房,也可帮助房企化债以及去化新房源。整体来看,当前“以旧换新”购房模式效果较好的项目主要得益于房企给予购房者实实在在的优惠,或者房企实力较强,可以调动多

方资源,通过以旧换新实现化债去化。 “在协议期内,开发企业为购房者锁定意向房源,同时经纪机构帮助客户通过线上流量倾斜,经纪人端线上线下聚焦推广等‘优先卖’服务模式加速二手房销售,缩短出售周期。这些措施有利于购房者旧房子高效置出,中介机构也有一笔中介费

自有住房并在现住房出售后1年内在市场重新购买住房的纳税人,对其出售现住房已缴纳的个人所得税予以退税优惠。

此外,自2022年以来,我国即多次强调要通过降低房贷利率、降低交易税费成本等疏通二手房交易环节,畅通房地产市场循环。不久前北京链家宣布改革中介费率,总费率由2.7%调降为2%,同时从买房人承担变成建议买卖双方各承担1%。

“此前为控制过热的市场态势,需要在疾速行驶的车轮下面撒沙子,因此经纪服务费率、契税、增值

税比例等都比较。但存量时代下‘卖一买一’的换房需求突出,刚需也逐步转向购买存量房,房地产交易周期拉长,迫切需要优化相应费率以打通新房与二手房之间循环通道。”广东省规划院住房政策研究中心首席研究员李宇嘉认为,近期各地二手房挂牌量出现明显攀升,新房去化率明显下降,市场交易的情绪明显降温,导致刚需和改善,新房和二手房之间的循环不畅,因此需要重新调整房地产经纪服务费率 and 收取模式等多举措促进房地产市场良性循环。

置换”两种模式,其中的“直接置换”就是房企收购购房者存量房。实际上,除房企以及中介机构外,也有城市鼓励国企参与“卖旧换新”模式,如连云港市提出探索“卖旧换新”新方式,对已出让未建设含有配建保障性住房的开发项目,允许缴纳保障性住房易地建设费,由国企平台限期收购“卖旧”的房屋作为保障性住房或人才房使用,保障“换新”无后顾之忧。

“卖一买一”的换房需求突出,刚需也逐步转向购买存量房,房地产交易周期拉长,迫切需要优化相应费率以打通新房与二手房之间循环通道。”广东省规划院住房政策研究中心首席研究员李宇嘉认为,近期各地二手房挂牌量出现明显攀升,新房去化率明显下降,市场交易的情绪明显降温,导致刚需和改善,新房和二手房之间的循环不畅,因此需要重新调整房地产经纪服务费率 and 收取模式等多举措促进房地产市场良性循环。

的收益,同时加速新房库存,对多方都比较有利。”张宏伟认为,当前“以旧换新”购房活动也存在一定争议风险,因此要想真正意义上操作好“以旧换新”,相关部门还是要做好监管,避免纯民间行为导致的各种纠纷;购房者在“以旧换新”购房时,也应看清楚合作协议中的具体款项。