

新思想引领高质量发展 优秀实践案例⑨

加快发展多层次保障性租赁住房体系

上海市房屋管理局案例编写组

习近平总书记在党的十九大和二十大报告中均强调，“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居”。保障性租赁住房是租购并举住房制度的重要组成部分，也是以习近平同志为核心的党中央着眼于解决大城市住房突出问题作出的重大战略部署。2021年国家出台保障性租赁住房政策以来，上海市委、市政府高度重视、积极落实，全市各相关部门按照开局就是决战、起步就是冲刺的精神，全力以赴推进保障性租赁住房建设供应各项工作，取得了一系列成绩。



上海积极打造的“新时代城市建设者管理者之家”项目是“一张床+一间房+一套房”多层次租赁住房供应体系的重要组成部分。

聚焦人民安居宜居 体现城市温度高度

陈杰

专家点评

习近平总书记去年考察上海期间，专程前往保障性租赁住房社区“新时代城市建设者管理者之家”考察调研，并指出：“外来务工人员来上海作贡献，同样是城市的主人。要践行人民城市理念，不断满足人民群众对住房的多样化、多元化需求，确保外来人口进得来、留得住、住得安、能成业。”这为我们进一步推进保障性租赁住房高质量发展，在上海城市高质量发展中积极贡献力量，把新思想新理论转化为推动人民群众安居宜居的生动实践，指明了方向。

把发展保障性租赁住房作为城市住房体系建设的重中之重

党中央、国务院高度重视保障性租赁住房工作。2019年以来，为加快解决新市民、青年人的住房困难问题，相继推出一系列重要举措，明确了保障性租赁住房的基础制度和政策支持。上海是人口净流入的超大城市，从第七次人口普查数据看，有近千万常住人口有租赁住房需求。青年人是城市的希望和未来，各类引进人才和公共服务行业务工人员等新市民是城市中不可或缺的力量，解决好他们的安居问题，关系到城市活力和未来发展，也彰显城市温度与包容。

上海市委、市政府认真践行人民城市理念，把加快发展保障性租赁住房作为政治责任和自觉行动，尽最大努力让来沪新市民、青年人享有品质生活、感受城市温度、拥有归属认同，以安居宜居提升城市竞争力和软实力。

对照国家要求，本市将面向新市民、青年人供应的公租房、单位租赁房和各类享受政策支持租赁住房全面纳入保障性租赁住房管理，计划“十四五”期间全市新增建设筹措保障性租赁住房47万套(间)以上，达到同期新增住房供应总量的40%以上；到“十四五”期末，全市累计建设筹措保障性租赁住房总量达到60万套(间)以上，其中形成供应40万套(间)以上，全面健全完善“一张床”“一间房”“一套房”的多层次租赁住房供应体系和“租购并举”的住房保障制度。其中，“十四五”期间规划的新增建设筹措数量，是“十三五”前十年本市公共租赁住房累计建设筹措总量的3.4倍。截至2023年底，全市“十四五”期间已累计建设筹措保障性租赁住房32.9万套(间)，完成“十四五”规划新增总量的70%；保障性租赁住房已累计建设筹措46.6万套(间)，供应28.5万套(间)，分别为“十四五”前十年公共租赁住房增加了2.6倍，有效提升了新市民、青年人的住房满意度和居住品质。同时，不断提升保障性租赁住房的相关配套标准，制定出台10余项配套政策细则和2项保障性租赁住房设计标准。保障性租赁住房专业化、规范化的管理，有效引导了本市租赁住房市场的有序稳定发展。

在实施过程中，本市通过定向挂牌和协议出让等方式拿出优质土地资源，加快建设保障性租赁住房。截至2023年底，全市已累计供应租赁住房

用地222幅，总建筑面积约1900万平方米，可提供住房超过25万套。

让新市民、青年人“租得到、租得近、租得起、租得稳、租得好”

上海在推进保障性租赁住房建设供应过程中，深入聚焦新市民、青年人租房需求堵点、痛点和难点问题，确立“租得到、租得近、租得起、租得稳、租得好”的“五个租”目标，创新实施保障性租赁住房各项政策举措。

(一)多措并举筹集房源，实现“租得到”。本市认真贯彻“多主体供给、多渠道保障”部署要求，努力克服土地资源禀赋的不足，细化落地保障性租赁住房规划土地方面的支持政策，打通五种房源建设筹措渠道。

一是供应租赁住房用地以及利用企事业单位自有闲置土地转型为租赁住房用地新建。利用企事业单位自有闲置土地建设的，变更土地用途，不补缴土地价款，原划拨的土地可继续保留划拨方式。如中国航发商用航空发动机有限责任公司利用自有存量土地建设筹措1070套保障性租赁住房。

二是利用企事业单位非居住存量房屋改建。改建项目由政府组织区房管、建管、规资、消防、公安、环保、供水、供电等部门和单位联合会审后予以认定；改建工程实施纳入建筑装饰装修工程规范管理；改建完成经联合验收后，再出具正式项目认定书。改建类项目实施坚持结构、消防、治安“三个安全”，土地性质、房屋性质、建筑容量“三个不变”，以及房屋权属清晰合法等原则，并将安全要求纳入施工图审查环节，依托审图机构专业力量从设计源头确保项目改建安全。

四是产业类项目配套建设。以园区集中建设为主、企业自行建设为辅。对园区内统一集中建设保障性租赁住房的地块，按“四类住宅组团用地(Rt4)”进行规划管理。对园区内拥有自有工业仓储用地的企业，可按照15%配套指标自行建设保障性租赁住房，并主要支持符合产业导向的大型企业。

五是利用集体经营性建设用地建设。探索通过农村集体经济组织自建、与专业机构合作建设以及集体经营性建设用地出让(入市流转)等三种不同方式建设租赁住房，符合条件的纳入保障性租赁住房管理。

(二)科学规划空间布局，实现“租得近”。认真践行“把最好的资源给人民”的理念，坚持规划先行、科学布局、职住平衡，根据保障性租赁住房发展总体目标，编制完成《上海市“十四五”保障性租赁住房发展专项规划》，将47万套(间)新增建设筹措的保障性租赁住房全面规划落地并上图。落实本市“中心辐射、两翼齐飞、南北转型、新城发力”的空间格局优化战略，在布局上向新城、产业园区、轨道交通站点周边和人口导入区域聚焦。尤其是新城建

设，以稳定就业、稳定居住为导向，结合产业发展、人口导入、人才成长不同阶段居住需求，适度提高保障性租赁住房在新增住房供应中的占比，将新城轨道交通600米范围内70%以上新增住宅用地用于保障性租赁住房，努力把新城建设成为住房发展的民生福祉之城。

(三)控制租金、优化户型，实现“租得起”。本市对保障性租赁住房租金初次定价和调价涨幅实行“双控”，稳定保障对象预期，确保实现“租户可负担”的目标。面向社会供应的项目，初次定价在同地段同品质市场租赁住房租金的九折以下，后续调价每年涨幅最高不超过5%；面向本园区、本单位、本系统职工定向供应的项目，租金可进一步降低。同时，结合人才安居政策的实施，鼓励属地政府、用人单位等向符合条件的对象发放租房补贴。户型也是降低租赁成本的关键所在。本市严格执行保障性租赁住房以建筑面积不超过70平方米的小户型为主的政策，全市保障性租赁住房套均面积控制在50-60平方米左右。

(四)稳定租期、健全配套，实现“租得稳”。租期不稳定是新市民、青年人租房的痛点。本市保障性租赁住房租赁合同期限原则上不少于1年，不超过3年；合同到期经复核仍符合准入条件即可续租，不设最长保障总年限；不再符合准入条件的，房源退出，周转使用。实现安心租赁，保障承租人就地享受公共服务的权利也是关键所在。本市明确，保障性租赁住房承租人和居住使用人可以按规定在租赁住房所在地办理居住登记，《上海市居住证》(非本市户籍)及社区公共户落户(本市户籍)，并相应享受未成年子女义务教育等基本公共服务。

(五)提升品质、优化服务，实现“租得好”。本市坚持“建管并重”理念，积极打造“小户型、全功能、悦生活”的保障性租赁住房。在建设上，根据新市民、青年人需求特点，精心设计户型，高标准配置公共空间和配套设施；开展保障性租赁住房房型设计大赛，出台保障性租赁住房新建和改建设计标准。在管理上，保障性租赁住房全面纳入城市网格化管理和社区(居村委)管理服务范围，实施党建引领社区治理行动，打造“有温度”的保障性租赁住房社区。

创新打造新时代城市建设者管理者之家“一张床”示范项目

关心关爱城市一线劳动者，解决好他们在上海就业期间的安居宜居问题，是深入践行人民城市理念、顺应高质量发展、调动劳动者积极性投身中国式现代化建设的迫切需要。随着上海成片旧改全面完成，“两旧一村”改造加速，城市更新深入推进，以及《上海市住房租赁条例》的实施，房屋品质全面提升，这一要求将更加明显。当前上海保障性租赁住房已形成“一套房、一间房、一张床”供应体系，但主要以“一套房、一间房”为主。立足当前、着眼长远，要谋划好“一张床”供应体系，更好保障收入相对较低的劳动群体。2023年以来，上海积极打造“新时

代城市建设者管理者之家”项目，由建设交通工作党委、市住建委、市房管局牵头，围绕引入社会力量参与投资建设运营，千方百计挖掘各类资源，“建设一批、改造一批、筹措一批”低租金、可负担的新时代城市建设者管理者之家。

该项目是以宿舍床位供应为主的租赁住房项目，是“一张床、一间房、一套房”多层次租赁住房供应体系的重要组成部分和示范标杆项目。主要面向建筑施工、环卫绿化、市政养护、保安保洁、快递外卖、物业、家政、医护等城市建设、运行保障和市民生活服务保障等行业一线人员，以及来沪新就业、初创业的人员。建设配套上以四人间、带有独立卫浴设施的宿舍为主，合理配置双人间、单人间，因地制宜配备共享空间和公共设施。运营管理上，由社会力量参与投资建设运营，用人单位共享租赁，供员工拎包入住，纳入基层社区治理。项目优先布局在配套成熟、交通便利、产业集中、人口导入等区域。人均床位租金基本控制在入住人员收入的10%-15%。

2023年以来，上海试点从既有保租房中遴选筹措首批1.1万张床位并向社会供应，租金控制在500-1000元/月/床，推动这项工作取得了阶段性成效。2023年11月29日，习近平总书记到闵行区新时代城市建设者管理者之家考察，给予充分肯定。住房城乡建设部也在不同场合多次专题介绍和推广上海发展保障性住房“新时代城市建设者管理者之家”的经验做法。

健全工作机制，完善政策体系，确保保障性租赁住房工作高效有序推进

一是健全领导机制。坚持市区协同、部门联动，按照国家要求，成立市、区两级保障性租赁住房工作领导小组，由政府分管领导任组长，形成政府牵头、多部门参与的保障性租赁住房联合推进机制。全市47万套(间)保障性租赁住房新增建设筹措目标任务向各区、各部门双向分解，进行双重考核。

二是建立“1+11”政策体系。上海把建章立制作为发展保障性租赁住房的基础性工作抓紧抓实，基本构建形成了覆盖保障性租赁住房规划、建设、管理、服务全生命周期的“1+11”政策体系。其中，“1”是由市政府办公厅印发的《关于加快发展本市保障性租赁住房的实施意见》，“11”是由市政府各相关部门分别制定出台的项目认定、土地供应、建设管理、改建纳管、园区配套、税费优惠、租金定价、供应管理、租赁服务等各项配套政策细则。此外，2022年11月，市人大常委会审议通过地方性法规《上海市住房租赁条例》，特别设置保障性租赁住房专章，为保障性租赁住房规范管理提供了更为有力的法治支撑。

三是完善规划建设管理一体化推进模式。坚持规划引领，一张蓝图干到底，确保项目可落地、可实施。把保障性租赁住房建设纳入“绿色通道”，作为市重大工程，举全市之力推进，确保项目加快开工、加快供应。加强部门协同管理，以项目认定衔接财政、税收、金融、水电气等各相关部门，确保各项支持政策落实到位。

四是建设住房租赁管理服务信息平台。构建“三个一”体系，即一个住房租赁信息门户，一个涵盖各类租赁住房、租赁主体的基础数据库，一个以“我要租房”为主题的民生服务场景。按照市委、市政府全面推进城市数字化转型的总体要求，积极对接“一网通办”“一网统管”平台，推进保障性租赁住房房源发布、申请审核、合同网签及提取住房公积金支付租金、办理居住证等公共服务“全程网办”，不断优化保障对象租赁体验。

加强统筹、攻坚克难，持续推动保障性租赁住房更好更稳发展

根据市委、市政府决策部署，2024年全市计划新增建设筹措保障性租赁住房7万套(间)、供应5万套(间)，新增筹措供应“新时代城市建设者管理者之家”床位3万张以上。2025年要全面完成“十四五”规划各项目标，任务仍然艰巨。下一步，本市将继续围绕目标，多措并举，持续推动保障性租赁住房更好更稳发展。

(一)坚持建管并重，积极推进建设筹措和规范管理协同发力。经过多年发展，本市保障性租赁住房工作重心已从以建设筹措为主到逐步发展到建设筹措和供应管理并重，要主动适应变化趋势和工作重心转移，统筹协调推进各项工作，不断提升管理服务水平。继续根据“十四五”发展规划和市场租赁住房需求情况，统筹谋划，做好年度任务分解和绩效考核；按照多层次供应体系要求，聚焦目标群体，强化精准供应；以信息系统为抓手，依托“制度+科技”，进一步提升管理服务水平。

(二)强化探索创新，努力破解“一张床”可持续发展机制难题。把实现人民安居宜居，满足人民群众多样化、多元化住房需求作为“永恒课题”，健全新时代城市建设者管理者之家工作推进机制；深入分析发展中的土地、建设、运营成本等难点问题，总结推广本市保障性租赁住房项目发行经验，创新实现资金平衡、资本循环、滚动推进的可持续发展机制模式；重点聚焦“一江一河”、五个新城、南北转型、东方枢纽等建设任务较为集中的地区，通过盘活闲置土地资源、梳理“两旧一村”改造中的非居住存量房屋，建立从既有保租房遴选挂牌长效机制，加大“平急两用”设施转化力度、推动工地红线外临时设施迭代升级，成规模打造更多低租金、可负担的“一张床”产品，真正让新时代的城市运行一线建设者管理者都能“进得来、留得住、住得安、能成业”。

(三)加强政策评估，科学研判供给需求，促进保障与市场协调发展。结合不同区域特征、市场变化趋势等情况，合理安排项目上市时间和供应节奏，推动全市面上供应工作平稳有序开展。深入分析研判保障性租赁住房与市场化租赁住房关系，在发挥保障性租赁住房对租赁市场示范引领作用的同时，促进保障与市场协调发展。做好“十四五”发展规划评估，全面启动“十五五”规划布局研究，进一步推进本市保障性租赁住房高质量发展。

有“温度”、多层次、可及性高的保障性租赁住房建设供应是上海践行人民城市理念的一张靓丽新名片，并正在成为上海竞争力和软实力的新组成部分。上海在保障性租赁住房建设供应方面取得的成绩有四个主要推动力。

首先，更高的政治站位。民生为国之大者。上海将构建包容性强、可及性高的保障性租赁住房体系作为政治责任，重点聚焦阶段性住房困难较大的群体，让他们在最需要的时候实实在在感受到党和政府的关怀爱护，提高归属感认同感。这份对习近平总书记“城市既要有高度，又要有温度”殷殷期待的答卷，回答了人民城市向心力从哪里来的重大政治命题。

其次，更强的战略意识。上海将宜居安居作为城市竞争力和软实力的重要内容。保障性租赁住房近47万套(间)的筹集、近29万套(间)的供应，是一张床、一间房、一套房”来满足多样化多元化的住房需求，让习近平总书记谆谆嘱托的“确保让外来人员进得来、留得住、住得安、能成业”在上海稳步成为现实。海纳百川，让每个外来追梦者在上海宜居安居都能看得见、摸得着，吃下定心丸，在奋斗中无后顾之忧，激发更大的参与城市共建积极性，是上海跃升城市能级、提升城市发展高度的重要根基，也为人民城市依靠谁和发展动力从哪里来的重大发展问题提交了生动答卷。

第三，对住房保障更深刻的内涵理解。让青年人新市民“租得到、租得近、租得起、租得稳、租得好”的保障理念和纳入基层治理体系的租赁住房营造，不止于解决住有所居的问题，更是对他们减负、赋能和充电，是对社会未来发展后劲的投资，保障所有人都得到全面发展和都能有人生出彩的机会，展示了人民城市人人分享发展成果的意义所在，夯实超大城市全体人民共同迈向共同富裕的基础。

第四，强化顶层设计与做好规范治理和精细管理，注重可持续发展。基于“1+11”政策体系的引导和规划的引领，市区协同、部门联动、多主体协作，有效整合社会多方面资源，创新筹集方式，多渠道并进，确保规范化法治化协同间的高效有序推进。做好空间布局统筹，基于数字技术赋能，增强供需精准匹配，注重保障和市场的协调，坚持个人自助和社会他助的结合，在不断优化租赁体验的同时，让公共资源投入得到最有效地利用，提升可持续性。

(作者为上海交通大学国际与公共事务学院教授)