

非居住存量房屋改建为保障性租赁住房的 10 个典型问题

作者：钟荆惠 | 董施文

坚持贯彻“房住不炒”，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，采取有效措施增加保障性租赁住房供给已成为各级人民政府施政重点之一。结合商办项目去库存现实需求，非居住存量房屋改建保障性租赁住房（“非居改保”）¹亦已成为大家重点关注的问题之一。继上篇《汉坤·观点 | 长租公寓纳入保障性租赁住房管理体系的 10 个典型问题》一文，结合业内普遍存在的疑惑，我们进一步梳理分析了非居住存量房屋改建为保障性租赁住房的 10 个典型问题，供大家参考。

一、非居住存量住房改建租赁住房（保障性租赁住房）的政策背景？



允许非居住存量住房按规定改建为租赁住房（“非改租”）相关政策，一般溯及至 2016 年 6 月 3 日国务院发布的《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》（“国办发 39 号文”）²。其中，我国首次明确“各地应结合住房供需状况等因素…允许将商业用房等按规定改建为租赁住房。土地用途调整为居住用地，调整后用水、用电、用气价格应当按照居民标准执行”。顺此趋势，上海市于 2018 年 12 月出台了《关于本市非居住存量房屋改建和转化租赁住房的指导意见（试行）》（“上海非改租指导意见”）³，旨在对国

¹ 《广州发“非居改保”草案，已建成商办厂房等纳入范围》<https://new.qq.com/omn/20220518/20220518A07CVY00.html>。

² 《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》（国办发〔2016〕39号）规定：“允许将商业用房等按规定改建为租赁住房，土地使用年限和容积率不变，土地用途调整为居住用地，调整后用水、用电、用气价格应当按照居民标准执行”。自该文印发以来，各地方政府快速跟进，截至 2022 年 6 月，全国有超 80 个省市出台了关于推动保租房发展的地方性文件。2022 年 40 个重点城市计划筹集 240 万套（间），另有 34 个城市公布了“十四五”期间保租房筹集计划，共约 123 万套（间）。

³ 《关于本市非居住存量房屋改建和转化租赁住房的指导意见（试行）》2018 年 12 月 5 日（该规定内无明确失效日期，也无正式发文通告将其由新规取代，我们理解该规定现行有效）

<http://fgj.sh.gov.cn/qtgw/20211115/88f5adca51844093965434f1346830e7.html>。

办发 39 号文相关政策方针予以细化落地。但是，实践中商办项目改租赁住房的政策在实操层面仍有局限，具体的审批程序需根据不同的项目具体判断。此外，改造后的租赁住房的承租人需承担商业水电费率、租金调整变化较大等问题。

2021 年 6 月，国务院针对“保障性租赁住房”发布了《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》（“**国办发 22 号文**”）⁴，在非改租政策的基础上进一步明确了若干**非居改保**相关政策。基于此，为贯彻落实党中央、国务院和市委、市政府关于加快发展保障性租赁住房的重要决策部署，不断满足新市民、青年人和城市基本公共服务群体的美好生活向往，上海市先后出台了《关于加快发展本市保障性租赁住房的实施意见》⁵、《关于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）》（“**上海非居改保实施意见**”）⁶、《关于本市保障性租赁住房规划土地管理细则》及《上海市保障性租赁住房项目认定办法（试行）》等相关细则文件，为实现全市范围内更大规模的保障性租赁住房供应奠定了坚实基础。据悉，迄今上海已有多处公寓已被纳入首批保障性租赁住房的供应名单之中⁷，其中，徐汇区将建立预计总量达 3.2 万套（间）、建筑面积超百万平方米的保障性租赁住房作为“人才安居租赁房源库”⁸。

二、“非改租”和“非居改保”二者的概念区分？

结合前述相关背景及国务院、上海市的相关规定，我们对“非改租”以及“非居改保”项目的概念及关系梳理如下。

（一）非改租

“非改租”主要指非居住存量房屋改建和装修为租赁住房（亦是通常意义上的“非改居”情形⁹）。我们注意到，上海非改租指导意见将“非改租”明确定义为：

“具有一定规模且不动产权证载用途为办公、商业、旅（宾）馆、厂房、仓储等非居住类型的现有存量房屋，在其现有用地性质经区政府根据《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）评估认为暂无法转型为租赁住房用地（R4）的，由实施单位按照有关要求对其进行改建和装修，未取得或已注销《特种行业许可证》，且经政府相关部门审核认定为租赁

⁴ 《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》（国办发〔2021〕22 号）“非居改保”项目：**对闲置和低效利用的商业办公、旅馆、厂房、仓储、科研教育等非居住存量房屋，经城市人民政府同意，在符合规划原则、权属不变、满足安全要求、尊重群众意愿的前提下，允许改建为保障性租赁住房；用作保障性租赁期间，不变更土地使用性质，不补缴土地价款。**

⁵ 《上海市人民政府办公厅印发〈关于加快发展本市保障性租赁住房的实施意见〉的通知》（沪府办规〔2021〕12 号）2021 年 11 月 09 日由上海市人民政府办公厅发布。

⁶ 《关于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）》2022 年 1 月 17 日。

⁷ 《旭辉瓴寓柚米寓九亭中心店纳入松江首批保障性租赁住房，满足新市民青年人住房需求》“旭辉瓴寓旗下柚米寓九亭中心店成功通过认定，被纳入为上海市松江区首批保障性租赁住房。”<https://mp.weixin.qq.com/s/0jO4eM07DdqjWeww-XdJNA>。

⁸ 《上海这个区建“人才安居房源库”，3.2 万套保障性租赁住房总面积超百万平方米》“据悉，‘十四五’期间，徐汇区将建立预计总量达 3.2 万套（间）、建筑面积超百万平方米的保障性租赁住房作为“人才安居租赁房源库”，其中 1 万套（间）将择优认定为市级或区级人才公寓。”<http://fgj.sh.gov.cn/tpxw/20220303/3b676d7f662e408a824d401265889527.html>。

⁹ “非改居”还有一层含义指土地用途由其他非居住用地调整为居住用地，如将存量建设用地转型、经规划调整为租赁住房用地（R4）。就上海市层面而言，如需进行土地性质变更，需签订土地出让补充合同，并按照评估价格补缴土地出让金。

具体参考：《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）十三、**存量建设用地转型**（一）住宅、商业服务业、商务办公及符合地区转型要求的工业仓储等存量建设用地，在统筹考虑总量控制、区位条件、环保、地区交通、公共配套的前提下，**可转型为租赁住房用地**。（二）存量建设用地经规划调整为租赁住房用地的，可由权利人按照**存量补地价**方式，通过签订**土地出让补充合同**，按新的规划用途开发建设。

<https://law.sjg.gov.cn/#/detail?id=6006c3cd0d72da1dbb3cfde6>。

住房并允许在一定时间内向市场提供住房租赁服务的行为”，并进一步规定，非居住存量房屋改建和转化租赁住房不改变基地原有建设用地规划性质、房屋类型和建筑容量控制指标¹⁰。

目前“非改租”主要是指将非居住存量房屋改建为市场租赁住房（以市场化长租公寓为主）的项目¹¹，虽然从语义角度上理解，“非改租”可能自身已涵盖将非居住存量房屋改建为保障性租赁住房之情形（即非居改保）¹²，但出于本文研究分析之目的，本文所述“非改租”仅指前者。

（二）非居改保

“非居改保”指非居住存量房屋改建和转化为保障性租赁住房，主要指具有一定规模且不动产权证载用途为商业办公、旅（宾）馆、厂房、仓储、科研教育等非居住类型的现有合法存量房屋，由实施单位按照有关要求对其进行改建和装修，经政府相关部门审核认定为保障性租赁住房，并允许在一定时间内向符合保障性租赁住房准入条件的对象提供住房租赁服务的行为¹³。

非居住存量房屋改建作保障性租赁住房期间，允许不变更土地用途、不补缴土地价款¹⁴。在 2022 年 1 月 18 日发布的《关于本市保障性租赁住房规划土地管理细则》中，上海市规划资源局进一步强调，在符合规划原则、权属不变、满足安全要求、尊重群众意愿的前提下，经政府同意对非居住存量房屋纳入保障性租赁住房体系的，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。

三、“非居改保”和“非改租”的主要区别？

“非居改保”在房屋的出租对象、管理模式及政策利好等方面与“非改租”项目有所差异。

一方面，保障性租赁住房需要向符合准入条件的对象优先供应，而一般的非居改建租赁住房则是统一面向市场群体出租，并未严格设定准入条件；且相较于市场化租赁住房的自由管理模式，保障性租赁住房必须严格遵从当地政府的相关管理要求，如租金价格限制、涨幅限制、登记备案要求、定期监督检查要求等。

另一方面，国家层面对保障性租赁住房的政策支持力度较大，保障性租赁住房项目可享受较高税收优

¹⁰ 《关于本市非居住存量房屋改建和转化租赁住房的指导意见（试行）》2018 年 12 月 5 日

<http://fgj.sh.gov.cn/qtgw/20211115/88f5adca51844093965434f1346830e7.html>；《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》<https://zjw.sh.gov.cn/fwgl/20201029/2fb48ec6cdc04616b57aa8ba04d24116.html>。

¹¹ “非改租（市场租赁用房）”的典型案例如上海市闵行区的谊·魔方公寓，是经由原址旧工业厂房改建而成的青年社区长租公寓，闵行区非居住存量房改建与转化租赁住宅（长租公寓）首批允许项目之一，致力于为电子、科技、制药等行业企业员工解决租住困难问题。

¹² 国务院政策例行吹风会《推动非居住存量房屋改建 增加保障性租赁住房供给》http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/07/content_5623192.htm 住房和城乡建设部住房保障司司长曹金彪：“商改租、工改租这些改建的保障性租赁住房，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。”

¹³ 《关于本市非居住存量房屋改建为保障性租赁住房的实施意见》上海市住房和城乡建设管理委员会、上海市房管局于 2022 年 1 月 17 日发布。

¹⁴ 国办发 22 号文规定：“人口净流入的大城市 and 省级人民政府确定的城市，经城市人民政府同意，在确保安全的前提下，可将产业园区中工业项目配套建设行政办公及生活服务设施的用地面积占项目总用地面积的比例上限由 7% 提高到 15%，建筑面积占比上限相应提高，提高部分主要用于建设宿舍型保障性租赁住房，严禁建设成套商品住宅；鼓励将产业园区中各工业项目的配套比例对应的用地面积或建筑面积集中起来，统一建设宿舍型保障性租赁住房。”“对闲置和低效利用的商业办公、旅馆、厂房、仓储、科研教育等非居住存量房屋，经城市人民政府同意，在符合规划原则、权属不变、满足安全要求、尊重群众意愿的前提下，允许改建为保障性租赁住房；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。”此外可以参考：市政府新闻发布会介绍《关于加快发展本市保障性租赁住房的实施意见》相关情况 <https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20211123/09c8a52e4a364fc1b403017878492cf2.html>。

惠、适用民用水电气价格（在获得保障性租赁住房项目认定书后即可在政府协调下直接享有该项优惠）、享有金融支持政策（如发行 REITs 等）及其他多项中央财政资金补助等政策利好。与之相对的，自 2016 年以来，市场化长租公寓等其他“非改租”项目一直面临着土地、规划、审批等方面的困难，难以享受住房租赁的税收优惠政策，也无法真正落实民用水电气价格¹⁵，如今更是无法直接享有以上针对保障性租赁住房的相关政策支持。

四、“非改租”后是否就势必纳入保障性租赁住房管理体系？

目前市场上既有部分已改建完成的“非改租”项目（既有改建类项目），也有部分计划实施的“非改租”项目（新实施改建类项目）。

针对改建类项目是否均须划归并认定为保障性租赁住房予以纳管，根据目前我们与上海相关监管部门的沟通来看，各区对该问题的理解存在差异，但基于国家政策背景及“十四五”规划目标的要求，总体趋向于将新实施改建类项目统一纳入保障性租赁住房体系内进行管理，但无明文规定、并不绝对。

我们建议计划实施改建类项目的相关单位在项目实施前，充分沟通并了解区属相关政策，并通过政府访谈等方式与项目属地房屋主管部门进行预沟通，以充分把握政策导向及相关风险。

五、“非居改保”对底层资产的要求和条件？

以上海为例，为加快发展和统筹推进非居住存量房屋改建为保障性租赁住房相关工作，加强供需适配和职住平衡，上海市住建委及上海市房管局于 2022 年 1 月联合印发了上海非居改保实施意见（该文件为依申请公开），对“非居改保”项目底层资产及改建要求等予以明确。

我们将有关“非居改保”的用地性质、重点区域、规模等重点要素梳理如下：

类目	具体要求
改建房屋用途	商业办公、旅（宾）馆、厂房、仓储、科研教育等非居住类型
非居用地性质	非居住用地（土地性质为三类工业用地和三类物流仓储用地，不得申请认定为保障性租赁住房）
改建重点区域	原则上应重点在 高校及科研院所 周边、科创园区、产业集聚区、商业商务集聚区，以及交通枢纽地区（含轨交站点周边）等交通便捷、生产生活便利、租赁住房需求集中的相关区域开展和实施。选址应远离各类污染源，改建后的保障性租赁住房应当具备良好的卫生、通风和采光等居住条件，具备污水纳管条件
改建房屋权属	改建项目应为依法登记取得不动产权证或有其他合法权属来源证明的合法建筑
权利负担要求	房屋不存在查封登记、异议登记、预告登记和违法搭建等限制交易的情况。房屋 已完成抵押登记的 ，应取得抵押权人 同意改建 的书面证明材料
改建规模限制	改建项目应当以整栋、整层（应具备独立交通空间）为基本改建单位， 最小规模

¹⁵ 国务院政策例行吹风会《推动非居住存量房屋改建 增加保障性租赁住房供给》http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/07/content_5623192.htm 在 2021 年 7 月 7 日举行的国务院政策解析会上，住房和城乡建设部住房保障司司长曹金彪指出，2016 年以来，一些住房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，但是面临土地、规划、审批等方面的困难，难于享受住房租赁的税收优惠政策，也无法落实民用水电气价格，而“非居改保”有关政策则有效地解决了这些问题。

类目	具体要求
	原则上不少于 50 套（间）；若为每间设置多张床位的宿舍类项目（多人宿舍型），则最小规模原则上不少于 200 个床位
性质指标不变	不改变原有建设用地规划性质、房屋类型和建筑容量控制指标。使用期间若按城市规划需要拆除的，按原有房屋用途和建筑面积予以补偿
改建项目标准	改建项目应按照使用对象和功能，分为 住宅型和宿舍型 两类；相关改建技术标准按国家和本市有关规定执行，其中 宿舍型改建项目 应按照旅馆消防技术标准进行设计和施工 项目是否具备水电装表到户的改造条件，不作为项目可否改建的必要条件

六、“非居改保”的实施主体一般是哪些？

根据上海非居改保实施意见相关规定，“非居改保”的实施单位可以是房屋的不动产权利人或经房屋不动产权利人同意后实际开展租赁运营的相关机构。需要注意的是，如果“非居改保”项目的实施单位不是房屋不动产权人，则房屋不动产权人出具的委托授权书或房屋租赁合同中载明的剩余运营期限原则上不少于 5 年。

七、“非居改保”主要分为哪几类？

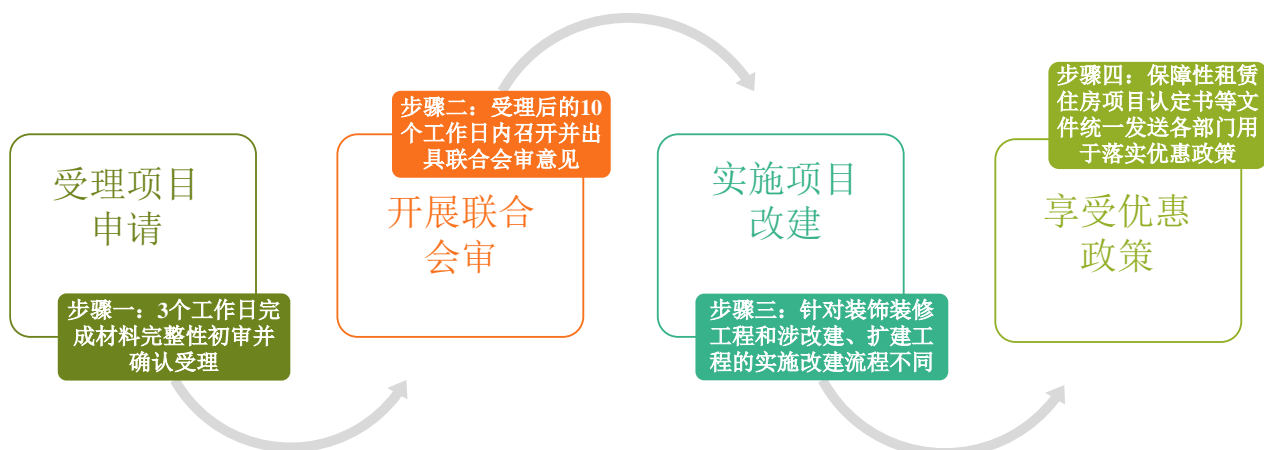
依据上海非居改保实施意见的相关规定，“非居改保”主要分为两类：一类是涉及装饰装修工程的项目¹⁶，另一类则是涉及改建、扩建工程的项目。

涉及装饰装修工程的项目可直接获得联合审查小组对非居改保项目出具的预认定意见，并进行施工许可申报和联合验收，进而获得保障性租赁住房项目认定书等文件；而涉及改建、扩建工程的项目则需要按照相关规定，向所属规划部门先行申办相关规划许可。

八、“非居改保”项目的申请要求、审查流程及实施细则？

根据上海非居改保实施意见的相关规定，“非居改保”项目的改建流程主要分为以下四步：

¹⁶ 《上海市建筑装饰装修工程管理实施办法》（沪住建规范〔2020〕3号）。



(一) 受理项目申请

申请主体	受理单位	审查时限
非居住存量房屋改建保障性租赁住房的 实施单位 提出认定申请	项目所在区房屋管理部门（区保障性租赁住房工作领导小组办公室，“保租房领导小组”）	原则上应在受理申请的 3 个工作日内 对申请材料的完整性完成 初审 申请材料包括保障性租赁住房项目认定申请表、房屋不动产权证（复印件）或其他合法权属证明以及详细的项目实施方案等材料

(二) 开展联合会审

联合会审主体	审查时限	相关流程
由区政府（区保障性租赁住房工作领导小组）组织房管、建管、规资、消防、公安、环保、供水、供电等部门及单位共同组成 联合会审小组 ；各成员单位按照职责分工对申请项目开展联合会审	联审会议应在完成 受理 后 ¹⁷ 的 10 个工作日内 召开，并出具 联合会审意见	<ul style="list-style-type: none"> ■ 适用装饰装修工程的项目：由区房屋管理部门（区保障性租赁住房工作领导小组办公室）于联审会议后的 3 个工作日内向申请人出具保障性租赁住房项目预认定意见。 ■ 涉及改建、扩建工程的项目：应按规定办理相关规划许可手续。

¹⁷ 实际受理后 3 个工作日内完成材料完整性初审，我们理解通过初审即为此处的正式受理。

（三）实施项目改建

针对装饰装修类工程项目：

申报项目	复核及联合验收	出具项目认定书
取得 预认定意见 的项目，申请人应当按照保障性租赁住房项目预认定意见有关要求，向建设行政管理部门申报装饰装修工程，并按要求办理施工许可和竣工验收。	<p>施工许可阶段，施工图设计文件审查应复核施工图是否落实联合会审意见有关要求；</p> <p>竣工验收阶段，由区房屋管理部门（区保障性租赁住房工作领导小组办公室）组织联合会审小组成员单位开展联合验收，并出具联合验收意见。</p>	取得验收通过意见后的 5 个工作日内，区房屋管理部门（区保障性租赁住房工作领导小组办公室）向申请人出具 保障性租赁住房项目认定书 。

（四）享受优惠政策

在出具相关项目认定书后，保租房领导小组会将该认定书、联合会审意见表以及联合验收意见表等材料共同报送市房屋管理局，市房屋管理局汇总后统一发送市发展改革、财政、税务部门和相关公用事业单位，非居改保项目即可落实财税支持政策和民用水电气价格政策。

九、“非居改保”项目在运营层面需要注意哪些问题？

总体而言，除须按照《上海市保障性租赁住房租赁管理办法（试行）》等相关制度，在保障性租赁住房的供应标准、租金价格、价款支付等方面受到政府监管之外（具体要求可参考[《汉坤·观点 | 长租公寓纳入保障性租赁住房管理体系的 10 个典型问题》](#) Q8），尚还有以下一些需要注意的细节：

有关方面	具体要求
经营范围	包括“住房租赁经营”或“住房租赁”
开业报告	应办理市场主体登记并取得以上经营范围后，向房屋管理部门办理开业报告
消防安全	在公众聚集场所投入使用，需要在营业前进行消防安全检查，并取得消防安全检查合格证；此外，还需进行消防维保及消防年检
其他	定期进行租赁住房安全、治安、人口等管理审查

十、“非居改保”的意义及效果是什么？

“非居改保”是允许纳保的类型和途径之一。对于非居住存量房屋而言，非居改保项目的落地意味着项目获得了政府的支持与背书¹⁸，因保障性租赁住房在合规性方面的审批更为严格，相关政府部门的后续监管要求也更高。如能获得政府支持性联席会审意见、成功实现非居改保，便等同于受到政府认可并得到政府对该具体项目的背书，同时也能够充分享有相关政策利好，降低成本、确保盈利性。此外，相较于一般的“非改租”项目，非居改保项目的实操风险性等方面也因有政府的大力支持协调而显著降低。

¹⁸ 同我们在[《汉坤·观点 | 长租公寓纳入保障性租赁住房管理体系的 10 个典型问题》](#)一文第四问中提及的“纳保”的意义。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

董施文

电话： +86 21 6080 0202

Email: shiwen.dong@hankunlaw.com