

西咸研究

(第 23 期·总第 271 期)

西咸新区研究院

2022 年 5 月 27 日

关于新区棚改安置模式的研究与思考

——“房票+安置型商品房”模式建议

西咸新区研究院课题组

棚改安置是一项重要的民生工程，事关新区经济社会发展全局和人民群众切身利益。为进一步拓宽房屋征收与补偿安置渠道，满足群众多样化安置需求，促进新区棚改安置工作高质量发展，课题组在深入研究国内及新区棚改安置基本情况基础上形成报告，供参考。

一、新区棚改安置基本情况

(一) 新区棚改安置供需情况

伴随着新区经济社会的高速发展，新区棚改安置工作高位起

步、持续推进。截至 2021 年 10 月，累计开工棚改安置项目 92 个，完成投资 542 亿元，共计筹建安置房源 17.17 万套，房源筹建总量占到新区住房总保有量的 30%。

结合已披露的棚改拆迁计划，预计“十四五”期间新区棚改安置需求仍将保持高位增长。“十四五”期间，新区计划棚改拆迁村庄约 60 个，合计约需安置 12.5 万人，按照人均 60 平方米的安置标准计算，“十四五”期间新区仍需筹建棚改安置房源 750 万平方米、约合 8 万余套，约为同期商品住宅规划建设量（11.5 万套）的 70%。

（二）新区棚改安置方式

当前新区棚改安置主要以“分块拆迁、分散过渡、分批回迁、集中实物安置”为主，其中，集中安置房源筹建方式分为两种：**一是政府自建**。政府自建是集中实物安置模式下安置房源筹建的主要方式，由新城城中村（棚户区）改造办公室组织实施，由各新城管委会下属国有平台企业负责具体筹建，建成后面向安置群众统一安置。**二是企业代建**。2021 年，沔东新城创新安置房源筹建方式，推出安置型商品房模式，具体指政府采取“限房价、竞地价”方式出让安置用地，由竞得人按照商品房运作模式组织开发建设安置型商品房，建成后由政府统一回购、面向安置群众定向安置的安置模式（当前回购价为 10831-11483 元/平方米），如图 1 所示。沔东安置型商品房模式调动市场力量参与安置房筹建，是深化集中实物安置模式的有益尝试。

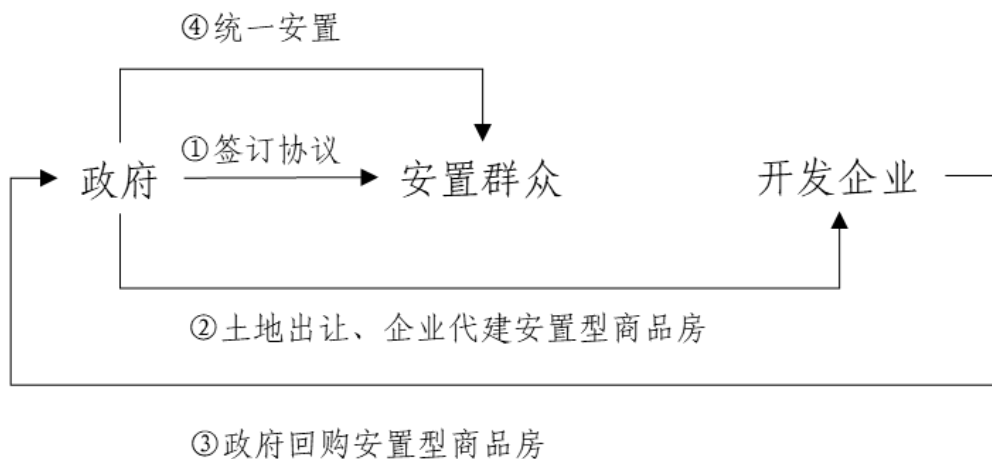


图 1 沔东新城安置型商品房模式示意图

二、新区棚改安置工作面临的困难

（一）资金压力较大，房源筹建难

2019年下半年，国务院逐步叫停地方发行土地储备专项债，新区申请中央保障性住房财政补贴资金从2019年的5.23亿元下降至2020年的0.82亿元，而2019年新区保障性住房自筹投资27.49亿，占地方财政一般公共预算收入的38%。受制于资金压力等情况，新区棚改安置周期一般为3-4年，2022年新区安排建设的25个安置房项目中，2021年拖欠未完成的占12个。

（二）权属登记率低，房屋交易难

按照《西咸新区公有住房、安置房、限价商品房、经济适用住房上市交易管理实施细则》，划拨土地上建设的安置房在核发不动产（房屋）权属证书、补交相应土地收益后，可上市交易。调研发现实际情况是，已安置居民出于节省办证花销、避免家庭分房矛盾等考虑，办证意愿低，已分配的8.23万套安置房办证率低于15%，户均3套安置房，除了出租外，相当一部分空置。

表 1 新区现阶段各类保障性住房筹建资金压力对比

	供给方式	资金				
		资金流特征	财政补贴	专项融资	资金压力	
棚改安置房	政府主推市场参与	先支后收一次回收	政府先期投入，通过土地出让间接回收	逐年递减	无资产抵押融资	★★★★★
保障性租赁住房	政府主推市场主导	先支后收分批回收	主体先期投入，通过运营阶段的租金收益回收	少量	稳定运营期可包装 REITs 产品	★★★★★
公租房	政府主推政府主导	先收后支	土地出让中收取专项配套费，用于房源筹措	有	可资产抵押融资	★
共有产权房	政府引导市场主导		预售收入支撑建造支出，自持部分也有租金收益	无	自持部分可抵押融资	★

备注：“★”越多表示资金压力越大。

（三）集中实物安置，社区治理难

集中安置还是分散安置，是社会治理中的“长期”与“短期”问题。短期来看，集中实物安置利于土拍、便于实施，但长远代价是后续治理难、发展难。集中安置房社区建造过程中普遍存在的“硬件减配”以及安置群众多村混居、“人上楼了生活习惯却未上楼”等情况，导致安置社区往往面临物业管理难、设施维护难、社区动员难等困境。

三、棚改安置方式比较

90年代以来，随着我国城镇化步伐加快，棚改安置成为城市发展的重中之重，基本形成了三种安置方式：实物安置、货币化安置和房票安置。

（一）实物安置

实物安置指政府向棚改安置群众分配安置型住房的安置方式。实物安置的优点是单次安置数量大，实施门槛低，是我国棚改安置的主要方式；弊端是安置周期长（一般至少3-5年），安置选址众口难调，建筑质量难以控制，后期管理难，安置群众的多样化需求无法都得到兼顾。

（二）货币化安置

2014-2015年，在房地产去库存背景下，棚户区安置方式由实物安置转变为货币化安置。货币安置主要指纯货币补偿，即棚改安置群众“拿钱走人”、面向市场选购房屋。货币化安置的优点是安置时间短（1年以内），微观配置效率高；弊端是易引发商品房市场需求波动、影响楼市稳定，同时也存在部分安置群众对安置款管理不当，有的盲目投资，导致血本无归等问题，严重影响社会稳定。

（三）房票安置

2015年，安徽安庆率先实施房票安置模式，具体指征收人比照产权调换政策，将安置权益货币化后，以房票形式出具给安置群众，由安置群众自行向参与房票结算的房地产开发企业购买商品住房用于安置的方式。房票是征收人给予安置群众购买安置房屋的资金凭证。房票安置的优点是赋予了安置群众一定范围内的自由选择权，避免了货币化安置模式下部分安置群众对安置款

管理不当等问题。**弊端**是单独实施房票安置模式，同样无法解决安置资金流向房地产、易对房价形成扰动的问题。

四、试行“房票+安置型商品房”模式的建议

结合新区棚改安置房源筹建管理工作基本情况，我们认为可以从三个方面来优化新区棚改安置模式：**一是**引入房票安置模式，发挥“房票”作为安置中介，在缓解土地出让前政府资金支付压力方面的突出优势，化解筹建资金压力。**二是**推出安置型商品房模式，调动企业参与安置房源筹建，实施安置房商品化，推行安置房、商品房同品质筹建同品质管理，根除安置房交易难、管理难困境。**三是**将“房票”模式与“安置型商品房”模式相结合，用“安置型商品房”来限制房票流向，弥补单独实施“房票”模式易造成房价波动的不足。**即搭建“房票+安置型商品房”模式，安置群众持政府核发房票，以政府商定的价格，定向购买开发企业在商品住宅用地上配建的安置型商品房的安置方式。具体做法如下：**

（一）房票安置实施要点

实施房票安置是一项系统工程，涉及许多环节，其中尤以房票核发、使用、结转和兑付最为关键。

房票核发。“房票+安置型商品房”模式中的“房票”是指房屋安置补偿权益货币量化后，政府出具给安置群众用于购买政府商定的安置型商品房的结算凭证。房票票面金额由政府比照现行货币补偿安置款计算方式核算求取^①。

房票使用。实名持有，房票实行实名制，对象为被征收房屋

^① 现行货币补偿安置款计算方式：安置住房面积（平方米）×货币补偿基准价+经营用房面积×货币补偿基准价。

的所有权人。**适当奖补**，安置群众选择房票安置的，可给予一定比例的额外奖励。**限期使用**，安置群众应在房票有效期内购房支付，逾期可申请以货币形式领取除房票奖励外的货币化安置权益。**结余变现**，购房金额未达到“房票”金额的结余部分（可约定不超一定比例），可由安置群众在房票到期时申请领取货币；超过“房票”金额的部分（可约定不超一定比例）由安置群众自行支付。

房票结转。安置群众持房票**购房前**，由住房管理部门核验持票人购房资格，确保“专房专用”。持票**购房时**，安置群众与开发企业参照现行商品房交易管理办法实施交易。持票**购房后**，开发企业应在交易合同备案后及时将持票购房情况报出票部门备案。

房票兑付。出票部门在开发企业报备后一定时间内分批或单次结清应付款项（如图 2 所示），结算资金纳入商品房预售资金监管。由此将棚改安置资金流从传统的“先支后收、一次回收”（即先棚改安置、后土地出让）变革为“先收后支，分期支付”（即先土地出让、后分期兑付房票），从而缓解资金压力，提高安置效率。

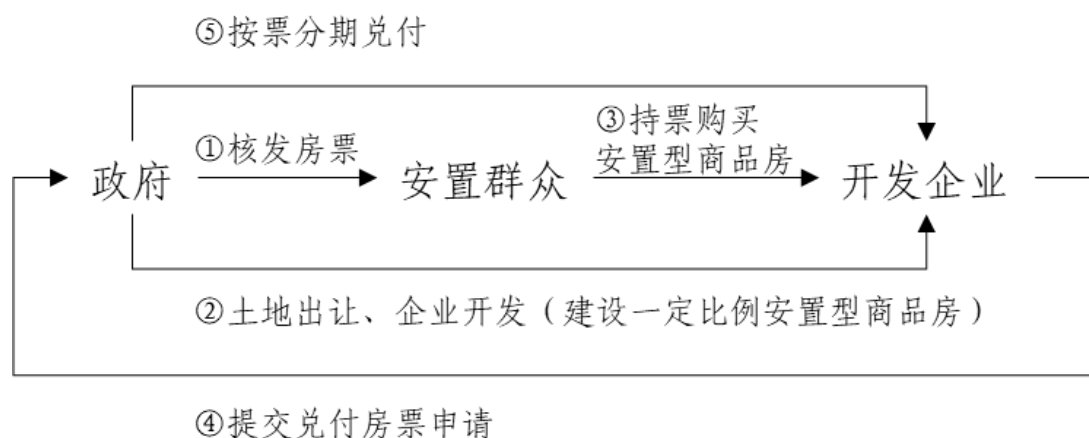


图 2 “房票+安置型商品房”模式示意图

(二) 安置型商品房建管机制

安置型商品房本质上是一种开发企业按照商品房运作模式组织开发建设，面向安置群众定向配置的限价商品房，但在具体的建管机制上，仍有很大的自主优化空间。可在津东安置型商品房模式基础上，借鉴福州市安置型商品房相关做法(详见附件2)，结合新区实际，对新区试行安置型商品房作如下规定：

安置型商品房筹建。将配建一定数量的安置型商品房(总体控制在20%-40%)作为新区大部分商品住宅用地出让前置条件。在配建安置型商品房项目取预售时，**通过公开摇号抽取安置型商品房楼号、单元号**，杜绝安置房“减配”问题。通过调动企业参与安置房源筹建，扩大企业业务面，增加企业拿地机会，助力房地产企业在行业下行期保持一定业绩规模，助力房地产企业平稳转型。

安置型商品房售价。土地出让前，政府可综合参照现行货币补偿基准价、安置型商品房回购价以及安置房建设成本，合理确定安置型商品房售价，并以“限房价、竞地价”方式公开出让项目用地。

安置型商品房销售。安置型商品房达到预售条件后，由开发企业参照商品房交易管理规定，以土地出让阶段约定的安置型商品房售价、面向符合安置型商品房购买条件的群众出售相应住房，安置群众可结合自身情况决定“在哪买、买多大、买几套”。买卖双方签订《商品房买卖合同》，明确双方民事合同关系，彻底消除传统安置模式下安置房办证难、交易难的问题，有效保障安置群众资产权益。

安置型商品房物业管理。安置型商品房与商品房同步实施专业化物业管理，从根本上疏解棚改安置后的管理难题。

综上，与实物安置、货币化安置以及单独实施房票安置模式相比（如表 2 所示），“房票+安置型商品房”模式将政府的政策意图、住房保障目标，安置群众的多样化需求和社会资本的运营效率结合起来，旨在系统解决新区棚改安置过程中的筹建难、交易难、治理难问题。同时“房票+安置型商品房”模式强化了安置房与商品房的数量联动和价格联动，为两类住房之间的余缺调剂创造条件，也增加实施的复杂性，需要各业务部门形成合力、系统统筹棚改安置、土地出让和楼市调控等多项工作，着力提升棚改安置工作的整体性，这也是这一模式实施的关键与难点。

表 2 “房票+安置型商品房”模式比较优势

项目	实物安置模式	货币化安置模式	房票安置模式	“房票+安置型商品房”模式
政府前期资金支付压力	大	大	小	小
安置周期	长	短	短	短
群众选择范围	小	大	大	大
群众资产权益保障程度	低	高	高	高
安置后的管理难度	高	低	低	低
对房地产市场影响	小	大	大	小

五、具体实施措施

一是深入开展市场研判。要充分估计“房票+安置型商品房”模式实施后棚改安置群众的签约情绪变化、普通购房者的购房预期变化、房地产市场的价格变化、安置实施主体的融资压力变化以及开发企业的参与积极性，及时调整政策规定，回应市场

和民众关切。

二是先行试点推进。“房票+安置型商品房”模式是深化棚改安置模式的一次渐进式探索，市场反应还不清晰、运行机制仍需不断完善。为此，在模式推行上，要先试点再推行，可选取货币补偿基准价、安置型商品房回购价或安置房建设成本与商品房市场价差异较小、市场供需相对平衡的区域先行试点。

三是逐步建立相关制度。边试点边总结，逐步完善“房票+安置型商品房”模式实施方案，明确房票核发使用规则、规范房票结算程序、落实房票奖补政策，研究配建安置型商品房用地土拍起始价核算机制和相应安置型商品房定价机制。强化新旧模式衔接，集中新区国有资本建设的各类未分配安置房，组建**安置房源超市**，参照商品房预售管理相关规定，实施安置房网上登记、认购、交易管理。

- 附件：1. 温州市人民政府《关于推进市区房屋征收补偿房票安置的实施意见》温政发〔2020〕24号摘录
2. 《福州市房屋征收补偿实施细则（2021年修订版）》摘录

课题负责人：康 晨（研究院社会科研处处长）

课题组成员：冯 涛（研究院博士后创新基地博士）

仝严修（住房和城乡建设局干部）

附件 1

温州市人民政府

《关于推进市区房屋征收补偿房票安置的实施意见》

温政发〔2020〕24号

摘录

1.选择房票安置的被征收人可持房票自行购买政府商定商品房、安置性商品房或其他安置房。

2.房票样式统一制定，实名持有，不得买卖、抵质押、非法套现，非直系血亲、非配偶间不得赠与使用。

3.房票自出票之日起至购房之日止票面金额按商业银行同期一年期贷款市场指导利率 LPR 计息。

4.房票自出票之日起有效期最长不超过 24 个月，可以跨区使用，具体由各区根据征收项目自行确定。

5.选择房票安置给予对应的货币奖励和购房奖励。

6.选择房票安置可享受相应的税收优惠政策、金融配套政策和义务教育保障政策。

附件 2

福州市人民政府办公厅

《福州市房屋征收补偿实施细则（2021 年修订版）》

摘录

1.安置型商品房实行“一房一价”，由安置型商品房开发建设单位按照安置型商品房销售均价结合层次调节系数确定每套房屋价格，报市物价局备案。

2.安置型商品房开发建设单位取得《商品房预售许可证》后，由房屋征收实施单位适时组织被征收人选房。选房后，被征收人凭购房单、选房证明一个月内在安置型商品房开发建设单位签订购房合同，约定交房时间、付款方式、违约责任等。

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。
