《关于既有非居住房屋改造保障性租赁住房的通知（征求意见稿）》起草说明

为规范既有非居住房屋改造为保障性租赁住房（以下简称“非居改保”）行为，切实增加保障性租赁住房供给，有效缓解新市民、青年人的阶段性住房困难，根据《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，以下简称国办22号文)等有关文件规定，市住房建设局组织起草了《关于既有非居住房屋改造保障性租赁住房的通知（征求意见稿）》（以下简称《通知》），现就有关情况说明如下：

一、起草的必要性

（一）是贯彻国家有关政策精神，大力发展保障性租赁住房的必然要求

2021年6月底出台的国办22号文提出，大力发展保障性租赁住房，允许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改建为保障性租赁住房，并予以专门政策支持。“非居改保”是保障性租赁住房筹集的一种新模式，需要具体实施文件对改造活动的各个环节加以引导和规范，以落实国家政策要求。

（二）是提升闲置非居住用房使用效率，优化城市空间资源配置的客观需要

在我市产业升级步伐不断加快、互联网对传统行业持续冲击的影响下，传统工商业对空间的需求一定程度下降，部分区域商业办公等非居住用房出现空置。为盘活存量闲置非居住房屋，有必要制定已建成但闲置非居住房屋改造保障性租赁住房的政策，以有序引导和规范“非居改保”，增加保障性租赁住房供应，优化城市空间资源配置。

（三）是拓宽保障性租赁住房供应渠道，满足市民租赁需求的重要举措

近年来，随着我市经济的快速发展，人口持续净流入，新市民、青年人等群体住房困难问题比较突出。制定本《通知》，引导闲置和低效利用的既有非居住房屋改造成保障性租赁住房，有利于进一步拓宽我市保障性租赁住房供应渠道，满足新市民、青年人等群体的住房租赁需求。

二、主要内容

《通知》主体内容包括“非居改保”的适用范围、基本原则、改造条件、改造要求、改造程序、监督管理、退出机制、保障措施等八个方面。

（一）关于适用范围

《通知》明确，闲置和低效利用的商业、办公、旅馆（酒店）、厂房、研发用房、仓库等非居住类存量房屋，可申请改造为保障性租赁住房。为保障我市产业发展空间，《通知》还明确，工业用地或者物流用地上厂房、研发用房、仓库等非居住存量房屋，在满足产业发展需求的前提下方可进行改造。实施过程中，由产业部门根据产业发展规划和要求研究出具是否同意改造的意见。

《深圳经济特区高新技术产业园区条例》明确禁止改变高新区内工业用地性质和建筑物功能。住建部《关于集中式租赁住房建设适用标准的通知》（建办标〔2021〕19号）明确要求土地性质为三类工业用地和三类物流仓储用地的非居住建筑，不得改建为集中式租赁住房。鉴于《深圳市城市规划标准与准则》不存在三类工业用地、三类物流用地的分类，《通知》规定，深圳经济特区高新技术产业园区的厂房、研发用房、仓库等建筑物，以及对居住和公共环境有严重干扰、污染或者安全隐患的工业用地或者物流用地（对应三类工业用地、三类物流用地）上的厂房、研发用房等工业用房不得实施改造。

（二）关于基本原则

“非居改保”应遵循三个基本原则：一是合理选址，供需匹配。“非居改保”项目应当符合城市总体规划、区域功能定位和产业发展等要求，重点在产业功能区、商业商务聚集区、城市建设重点片区等就业岗位集中片区以及轨道交通站点附近等交通便捷区域开展和实施。二是市场运作，政策支持。积极引导市场主体参与“非居改保”，用作保障性租赁住房期间，不变更土地使用性质、土地使用年限、建筑面积规划指标以及不动产登记信息，不补缴土地价款，并按照国家规定享受土地、财税、金融等专门支持政策。三是市级统筹，区级实施。市住房建设部门牵头制定改造政策，统筹推进改造工作。区政府建立相关部门联动协调机制，落实本区改造项目的建设和管理工作，引导、督促企业规范实施改造。

（三）关于改造条件

“非居改保”在建筑用途、产权、现状以及改造利害关系人的权益保障等方面，需满足一定的条件方可实施改造。具体包括以下四个方面：

1. 拟改造的房屋原则上应是已办理不动产首次登记且不动产权证载明用途为商业、办公、旅馆（酒店）、厂房、研发用房、仓库等非居住用途的存量房屋。因历史原因，我市存在权属明晰但产权手续不完善的历史遗留房地产（不包括农村城市化历史遗留违法建筑），如有些房地产有土地使用权证但相关报建手续不齐全，有些房地产无土地使用权证但相关报建手续齐全等情形。针对该类非居住存量房屋，允许以建设工程规划许可证的记载为判断依据。

2、不存在查封登记、异议登记等限制转移登记的情形；存在抵押登记等他项权益的，应当取得所有他项权益人同意。

3、商业、办公、旅馆（酒店）、研发用房应以栋、座或者层为单位进行改造，厂房、仓库应以栋或者座为单位进行改造，且单个项目改造建筑面积不低于1000平方米。规定厂房、仓库应以栋或者座为单位进行改造，是由于厂房、仓库在建筑结构、消防、水电等方面的要求与居住房屋存在巨大差异，其与居住房屋难以在一栋建筑中并存，如果按层改造，无法符合居住房屋的相关标准和规范，因此，厂房、仓库改造的应以栋或者座为单位。此外，按照相关文件要求，我市中央财政支持住房租赁市场发展专项资金补助的稳租金商品房项目要求不少于40套，每套面积不低于25平方米，“非居改保”项目最低改造面积参照上述标准执行。

4、改造项目所在宗地或改造房屋所在同栋建筑物存在两个以上（含两个）共有人的，应当经全体共同共有人或者占份额三分之二以上的按份共有人同意，但是共有人之间另有约定的除外；建筑物区分所有权的，应当由专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上的业主参与表决，并取得参与表决专有部分面积四分之三以上的业主且参与表决人数四分之三以上的业主同意改造。上述条件是根据《民法典》相关规定设置。

（四）关于改造要求

为保障非居住房屋改造后的保障性租赁住房的居住条件，切实发挥住房功能，《通知》从结构、消防、设计施工技术标准、水电气设施、环保、节能与绿色改造、物业等七个方面，对改造活动提出了具体要求。

**1.结构安全。**按照《深圳市房屋安全管理办法》有关规定，房屋改建或者改变建筑使用功能或者超过设计标准增加荷载的，需进行房屋安全鉴定，委托原设计单位或者有相应资质设计单位进行设计，出具施工图。为此，《通知》规定，改造项目实施前，房屋所有权人应委托有资质的鉴定机构进行房屋安全鉴定，以确定房屋结构安全现状情况和实施改造的安全性，为房屋改造加固设计提供依据；还应当委托原设计单位或者具有相应资质等级的设计单位提出设计方案，出具施工图，并委托相应资质等级的施工单位实施，确保房屋结构安全。

**2.消防安全。**考虑到改造后的保障性租赁住房多以小户型为主，出租后涉及人员众多。鉴于《建筑设计防火规范》（GB50016-2014）对宿舍或者公寓的防火要求均作出了相应规定，为保障改造保障性租赁住房的消防安全，《通知》要求，改造项目应按照非住宅类居住建筑的相关标准和防火要求进行设计、施工，并办理相应的消防审批手续。

**3.设计施工技术标准。**国办22号文对保障性租赁住房的户型面积作出了要求。据此，《通知》规定，“非居改保”应以建筑面积不超过70平方米的小户型为主。此外，按照《关于集中式租赁住房建设适用标准的通知》（建办标〔2021〕19号）相关要求，《通知》规定改造为宿舍形式租赁住房应执行《宿舍建筑设计规范》或《旅馆建筑设计规范》及相关标准。

**4.水电气设施。**为规范改造后保障性租赁住房水电气收费，防止利用水电气总分表赚取差价或者乱收费，侵害承租人权益，《通知》要求改造项目的供水、供电、供气设施改造应当符合国家、省和本市相关标准、规范，并实行抄表到户。此外，2013年以来，我市按照自愿实施原则对全市居民小区（含城市居民住宅小区、自然村小区和历史遗留问题居民小区）开展了优质饮用水入户工程改造工作，未涵盖商业办公、产业园、物流园等非居民小区。具体的“非居改保”项目可能因按层改造、优质饮用水管网敷设等问题无法按照优质饮用水入户要求进行改造。为落实我市自来水直饮城市建设要求，《通知》明确，改造项目符合优质饮用水入户工程改造条件的，改造后的生活饮用水供水设施（含供水管网、二次供水设施等）应按照我市《优质饮用水工程技术规程》《二次供水设施技术规程》等相关标准、规范要求进行改造。改造后，供水、排水的改造和设计也应充分考虑现状市政设施的承载力，排水设施应当符合《深圳经济特区排水条例》雨污分流有关要求。

**5.环保卫生。**商业办公用房、厂房、研发用房等多为大开间、大进深布局，有些还是玻璃幕墙，可开启面积有限，改造后保障性租赁住房的采光通风是改造工程需要予以重点解决的问题。为保障承租人的居住条件及身体健康，《通知》对改造后保障性租赁住房的环保、卫生条件提出要求，除了必须具备良好的卫生、通风、采光等基本的居住条件外，改造后的保障性租赁住房首次出租的，须委托具有资质的第三方检测机构按照《民用建筑工程室内环境污染控制标准》（GB50325-2020）进行室内环境污染物浓度检测。改造后保障性租赁住房的室内环境污染物浓度符合国家标准的规定且验收合格后方可对外出租。

**6.节能与绿色改造。**为落实节能环保、绿色发展的要求，提高改造保障性租赁住房的居住品质，《通知》要求改造后的门窗等围护结构以及设施设备，应当满足国家、省和本市现行建筑节能的相关规范要求。此外，按照《既有建筑绿色改造评价标准》（GB/T 51141），既有建筑绿色改造评价以进行改造的建筑单体或建筑群作为评价对象，如果“非居改保”项目按层进行改造，因建筑单体中存在部分未实施改造，该建筑单体在改造后客观上无法达到《既有建筑绿色改造评价标准》的相关要求，因此，《通知》关于绿色改造的要求仅针对按栋改造的情形。

**7.物业规范。**“非居改保”以栋、座或者层为单位实施改造，改造后的住房面积较小，未来入住人数较多，物业管理也应予以保障。《通知》要求改造后的物业管理区域应当具备物业管理条件，具备符合《深圳经济特区物业管理条例》等规定的物业管理用房。

（五）关于实施程序

“非居改保”项目的申请人原则上为房屋所有权人。为便于“非居改保”项目落地，房屋所有权人也可以委托实际开展住房租赁运营的专业化住房租赁企业等市场主体作为申请人。为保障改造项目有序实施，《通知》从认定申请、项目认定、项目实施、竣工联合验收等四个方面，对“非居改保”项目实施进行规定。

**1.认定申请。**申请人应按照《通知》规定，向区住建部门提交书面申请书、申请人身份材料、不动产权证（或建设工程规划许可证）、建设工程规划验收合格证、改造设计图纸、房屋安全鉴定报告、相关权益人及法律规定数量的业主同意改造的书面意见以及承诺书等材料进行申请。为明晰相关申请材料的内容，便于政策实施，《通知》制定了书面申请报告以及承诺书范本，并对改造设计图纸的内容进行明确。

**2.项目认定。**区住建部门受理项目申请后，根据改造项目的实际情况，组织区规划和自然资源、产业、教育、水务等主管部门，市不动产登记机构，以及水、电、燃气等市政公用服务企业进行初审。根据各部门和单位的职责，区住建部门主要对改造设计是否按照非住宅类居住建筑消防、建筑节能、绿色改造等相关标准和规范进行设计以及是否进行房屋安全鉴定、是否满足物业管理相关要求等出具意见；区规划和自然资源部门主要对改造项目建筑外立面变更设计是否影响城市景观、规划建筑面积指标是否变化、总平面是否规划管控要求等出具意见；区产业部门主要对工业用房改造保障性租赁住房是否满足产业发展要求、拟改造房屋是否属于创新型产业用房以及对其进行改造是否符合工业区块线、创新型产业用房管理规定等出具意见；区教育部门主要对改造后的租赁住房的学前教育和义务教育学位情况出具意见；区水务部门、市水务集团、市供电局、市燃气集团分别对改造设计图纸中的供排水、电路、燃气等设计是否满足相关技术标准和规范出具意见；市不动产登记机构主要对改造房屋涉及的不动产登记事项出具意见。

区住建部门对改造项目进行初审通过后，在其官网或者区政府网站和改造项目所在区域显著位置公示5个工作日。公示期限届满后，由区住房建设部门将改造项目（含公示情况）报区政府审核同意后，报市住房建设部门。市住房建设部门按规定组织市相关部门研究提出复核意见，报经市政府同意后，由区住房建设部门出具项目认定书并向社会公告。

**3.项目实施。**申请人取得项目认定书后，应当按照规定办理相关报建手续：一是按照规定取得社会投资项目备案。二是根据《消防法》等有关规定，《通知》明确属于特殊建设工程的，应当向区住房建设部门申请消防设计审查；属于其他建设工程的，在申请建设工程施工许可时提供满足施工需要的消防设计图纸及技术资料，并纳入消防备案检查对象。三是由于不改变土地使用性质及相关城市规划，在申请施工许可证时可能因缺失工程规划许可证明文件而无法办理。鉴于此，《通知》明确，由申请人按规定将具有相应资质的设计单位出具的施工图设计文件、房屋安全鉴定报告等材料上传至深圳市建设工程勘察设计管理系统后，参照未改变建设工程规划许可的二次装修工程相关要求，凭项目认定书向区住房建设部门办理施工许可手续。四是改造项目工程的设计、施工、监理、检测等活动也应遵循建设工程质量安全监督管理的有关规定。

**4.竣工联合验收。**“非居改保”项目竣工并经申请人组织设计、施工、监理等单位进行竣工验收后，经申请人提出申请，由区住房建设部门组织本辖区规划和自然资源等部门按照《深圳市建设工程竣工竣工联合验收管理办法》有关规定进行竣工联合验收。竣工联合验收时区住房建设部门应当委托具有资质的第三方检测机构对项目室内环境污染物浓度进行监督抽检，且抽检数量不得少于3间。

（六）关于监督管理

为切实发挥改造保障性租赁住房的作用，增加保障性租赁租房供给，规范“非居改保”行为，《通知》提出了三个方面的监管措施：

**1.项目管理。**区住房建设部门出具项目认定书后，应当及时录入改造项目基本信息、开工建设日期、竣工验收日期等情况并上传项目认定书等材料至市住房租赁监管服务平台。

**2.租赁监管。一是**按照《通知》改造的保障性租赁住房通过竣工联合验收通过后方可投入使用，原则上自竣工联合验收之日起5年内（含本数）不得改变保障性租赁住房用途，并按照我市保障性租赁住房管理相关规定进行管理，不得上市销售或变相销售，租赁合同中不得包含期限届满自动续租条款。**二是**改造后的保障性租赁住房面向本市的新市民、青年人等群体出租，租金标准按规定执行，年度租金涨幅不超过5%；对外出租单次租赁期限原则上不低于30天，经承租人同意，可按月、季、年收取租金，但应当按照住房租赁资金监管规定进行监管。此外，为防范出租床位等“群租”乱象，改造为宿舍形式的保障性租赁住房原则上应当趸租给用工单位，作为单位员工宿舍使用。**三是**改造后的租赁住房用水、用电、用气价格按照居民标准执行。出租人应当编制房屋使用说明书，告知承租人相关事项，并书面告知承租人相关教育、医疗等公共配套情况。**四是**改造后的保障性租赁住房应当纳入市住房租赁监管服务平台统一管理。

**3.监督检查。**区住房建设部门应当建立后续监管机制，重点对已取得认定书项目未经竣工联合验收或者竣工联合验收未通过即投入使用、通过“以租代售”等形式违规转让、改造后用于非保障性租赁住房用途等违规行为进行检查，并依法将其作为不良信用记录列入信用目录，并且可要求退回已获得的专项资金补助。

（七）关于退出机制

由于“非居改保”项目运行后，房屋权利人有恢复原用途的客观需求。为规范“非居改保”项目的退出，《通知》明确，改造后的保障性租赁住房自竣工联合验收之日起满5年的，或者虽不满5年但项目出租率不足60%且持续6个月以上的，房屋所有权人可向区住房建设部门提交相关材料申请变更或者注销项目认定。为防止房屋所有权人在变更或者注销项目认定后，直接将改造后的保障性租赁住房对外出售，影响社会稳定，《通知》要求房屋所有权人应当将不再作为保障性租赁住房的房源恢复至改造前的状态。为保障燃气管网安全运行，在施工前，房屋所有权人应当按照燃气管理有关要求做好燃气设施保护工作。房屋所有权人未在规定期限内将保障性租赁住房恢复至改造前状态的，视为擅自改变建筑物功能、非法改变土地用途，由相关职能部门依法查处。

（八）关于保障措施

为保障“非居改保”工作的顺利实施，《通知》从三个方面进行保障：**一是**加强指导和监督。市住建部门应建立“非居改保”落实情况跟踪评估机制，对实施成效进行评估，及时总结经验，完善相关制度。**二是**强化区政府的主导地位。区政府要建立联动协调机制，统筹、协调“非居改保”的重大问题，制定细化分解工作和相关操作指引，推进“非居改保”工作落地。各区应定期向市住建部门报送工作总结。**三是**配套制定相关文本。制作了项目申请书、承诺书、项目认定书等格式范本，以规范开展“非居改保”相关工作。

（九）关于特殊项目的改造管理

为拓宽保障性租赁住房建设筹集方式，确实加大保障性租赁住房供应，《通知》除引导、规范既有非居住房屋按规定进行改造外，对已改造租赁住房纳入保障性租赁住房管理作出了规定：《通知》发布前将权属清晰的商业、办公、旅馆（酒店）、厂房、研发用房或者仓库等非居住存量房屋（不包括农村城市化历史遗留违法建筑）改建或改造为租赁住房的项目，经规划土地监察机构依法查处后，对于可继续使用的，各区可参照《通知》要求组织评估，对符合相关要求的，经市政府同意后，纳入保障性租赁住房管理。

专此说明。