

# 易居研究

关于《上海发展公共租赁住房的实施  
意见（征求意见稿）》初步研究

## 作者介绍

孙懿：上海理工大学管理科学与工程专业 硕士

## 关键词

上海 公租房 建议

## 目录

- 一、上海市保障住房形成建配体系
  - 二、上海市发展公共租赁住房动因
  - 三、上海发展公租房的主要内容
  - 四、上海发展公租房的创新点
  - 五、上海发展公租房的不足及完善建议
- 附录：解读国务院七部委《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》

主 编：李战军

执行主编：朱 光

主 办：房地产发展研究所

印发日期：2010年6月25日

电 话：021-60868898

地 址：上海市广延路383号  
文武大楼5楼

邮 编：200072

Email: zhuguang@ehousechina.com

欢迎投稿 承接研究

# 关于《上海发展公共租赁住房的实施意见 (征求意见稿)》初步研究

孙懿

中国住房制度改革已逾十载，并取得了巨大的成就。不但有效拉动中国经济的增长，而且极大改善了百姓居住条件和环境。但毫无疑问，也存在着一些问题。政府在过多强调住房市场化、商品化的同时，却完全忽视了住房保障的同步推进，从而导致了普通居民购买力不足与房价过高之间的矛盾越来越突出。

继动迁安置住房、廉租住房和经济适用住房等基本制度建立之后，上海市再次推出公共租赁住房的《实施意见（征求意见稿）》（下简称《实施意见》），是落实“国新十条”的重要举措，是对上海已有的公共租赁住房创新实践的肯定，为上海市解决青年职工、引进人才和来沪务工人员及其它常住人口的阶段性居住困难找到了新路径，提供了新希望。这无疑对上海的住房保障工作是一个里程碑式的意义，有助于形成上海政策保障房的发展机制和实现体系。

## 一、上海市保障住房形成建配体系

### 1、动迁安置住房

2005年12月，上海市人民政府批转了市国土资源局制订的《上海市配套商品房和中低价普通商品房管理试行办法》。本办法对配套商品房（即现在的动迁安置房）的开发建设、供应、管理、开发用地及转让行为进行了规范，解决了本市动拆迁户的住房安置保障问题。

配套商品房建设实施以来，累积为约25万户各类动迁家庭提供了政策性商品房源。市属配套商品房基地涉及宝山、嘉定、松江、闵行、浦东等七个区共15个基地，规划总用地面积约21平方公里，规划总建筑面积约2132万平方米。据统计，2009年市、区动迁安置房共开工约836万平方米，其中市属项目310万平方米，区属项目526万平方米。上海市计划2010年建设动迁安置房800万平方

米，预计到 2012 年完工 30 万套。而今年 1-4 月份，全市动迁安置房实现新开工面积约 168 万平方米，供应动迁安置房房源约 192.48 万平方米。

## 2、廉租住房

2007 年 8 月，上海市房屋土地资源管理局和民政局共同出台了《关于本市扩大廉租住房受益面工作的意见》。该意见明确了廉租住房的申请条件、审核程序、配租方法、退出机制、违规处理及资金落实的问题，主要用于解决具有本市户籍的低收入家庭的住房困难问题。

目前，上海市廉租住房已经覆盖了 6 万多户家庭，力争扩大到 10 户以上，做到应保尽保。今年，上海市力争新增廉租收益家庭 2.1 万户，提高实物配租比例，全年将新增实物配租家庭 1.2 万户。到 2012 年底，套廉租房受益家庭共新增不少于 10 万户，累计廉租受益家庭达到 13 万户，并完成建设 10 万套廉租房。

## 3、经济适用住房

2009 年 6 月，上海市人民政府印发了《上海市经济适用住房管理试行办法》。该办法明确了经济适用住房的建设、供应、使用及监督管理等相关事宜，主要用于解决具有本市户籍的中低收入家庭（收入水平高于廉租对象但又无力通过市场购买）的住房困难问题。

据统计，2008、2009 两年上海市经济适用住房新开工建设面积约 605 万平方米。2010 年上海市将再开工建设 400 万平方米，计划到 2012 年完成建设 30 万套经济适用住房。

## 4、公共租赁住房

2010 年 6 月，上海市住房保障和房屋管理局会同相关部门拟定了《上海发展公共租赁住房的实施意见（征求意见稿）》。该实施意见主要是对公共租赁住房的组织管理机构、规划建设、房源筹集渠道、申请条件等进行规范，主要用于解决引进人才和来沪务工人员住房困难问题。

早在 2006 年，张江园区就进行了公租房建设试点。到目前为止，浦东新区已经建成投入使用的人才公寓 18 万平方米，将解决 3 万左右从业人员的居住问题；在建 59 万平方米，规划待建 150 万平方米；2010 年计划开工建设 40 万平方米。

## 二、上海市发展公共租赁住房动因

### 1、住房保障的需要

住房问题是重要的民生问题，直接关系到广大群众生活水平的提高和生活质量的改善。虽然上海市陆续出台了动迁安置房、廉租房及经济适用房的相关政策，一定程度上缓解了本市中低收入家庭的住房困难问题，但是却无法改变引进人才及来沪务工人员的住房困难的现实。从上海市政府参事室 2010 年 2 月组织的“关于青年人居住状况的调查”的结果来看，有 22.7%的人月均收入在 2000 元以下，有 47.7%的人月均收入在 4000 元以下。以国际合理的消费支出结构看，意味着只能居住 500-1000 元的租赁住房。然而，上海的住房租赁市场几乎不提供这样的房屋。因此，此次出台的公租房政策将有效解决这部分人群，填补上海住房保障体系的空白，形成上海政策保障房的四种形式，共同构成上海政策保障房的发展机制和实现体系。

### 2、租赁市场发展的需要

目前，上海住房租赁市场主要存在四个问题：一是租售比严重失衡；二是租赁房屋结构不合理；三是房屋租赁方面的专业经营机构很少；四是安定性差。因此，通过公共租赁住房政策的推出，将有利于健全上海住房租赁市场，成为上海住房租赁市场健康发展的助推器。

### 3、人才引进的需要

众所周知，人才是城市经济发展的主要动力。对于刚刚踏上工作岗位的引进人才、青年职工和来沪务工人员，他们的工资收入水平既不符合廉租住房的要求又买不起经济适用房，其资本积累更不足以从市场上购买商品住房。在“关于青年人居住状况的调查”中，原籍外地、学历本科以上、月收入 4000 元以下的共有 480 人（占总人数 11.4%，其中未购房的有 435 人），本地户籍、学历本科以上、月收入 4000 元以下的共有 1133 人（占总人数 27%，其中未购房的有 487 人），大专学历以下、月收入 4000 元以下的共有 1240 人（占总人数 29.5%，其中未购房的有 914 人）。这类“夹心层”不但人数众多，而且劳动素质比较高。由于上海住房市场的价格和租金较高，不利于他们获得适当的住房，不利于这些较高素

质的劳动资源留在上海。长此以往，必将削弱上海经济发展的竞争力。因此，需要通过适当的行政干预来解决，公共租赁住房可能是解决的主要办法。

### **三、上海发展公租房的主要内容**

#### **1、保障对象**

上海公租房的保障对象主要是存在阶段性居住困难的本市青年职工、引进人才和来沪务工人员及其他常住人口。

#### **2、公租房的权限**

公共租赁住房着重解决规定对象的阶段性居住困难，满足基本居住需求，所以公租房实行定向出租，只租不售。

#### **3、运作模式**

政府采取政策优惠、专项投入等方式，支持一批公共租赁住房专业运营机构通过各种渠道筹集并经营公共租赁住房。包括支持有条件的单位（各类经济和产业园区）利用自用土地规范发展公共租赁住房（即单位租赁住房）。

#### **4、责任分工**

市区联手，以区（县）为主。市政府主要负责全市公共租赁住房的政策制定、制度安排和统筹规划；区（县）政府是公共租赁住房工作的责任主体，因地制宜、规范管理，组织开展本区（县）公共租赁住房的实施工作。

#### **5、房源标准**

公租房主要为成套小户型（或集体宿舍），套均建筑面积为 40-50 平方米。

#### **6、准入条件**

1) 具有本市城镇常住户口，或持有《上海市居住证》和连续缴纳社会保险金达到规定年限；

2) 已与本市就业单位签订一定年限的劳动或工作合同；

3) 在本市无自有住房或人均住房建筑面积低于 15 平方米，因结婚分室居住有困难的，人均面积可适当放宽；

4) 申请时未享受本市其他住房保障政策。

#### **7、租赁价格**

公租房租赁价格按略低于市场租金水平确定，在租赁合同期限内，运营机构不能单方面调整租赁价格。

## **8、合同期限**

公租房租赁合同期限一般不低于 2 年。合同到期仍需租赁的，运营机构应重新对承租人进行资格审核，符合条件的可续签，租赁总年限一般不超过 5 年。

## **9、退出机制**

当承租人转借、转租租赁住房，擅自改变住房居住用途，购买住房或享受其他住房保障政策，违反物业管理公约拒不整改，以及其他违反租赁合同约定的情况下，出租人可与其解除或终止租赁合同。

对承租人按合同约定应腾退住房而不腾退的，出租人可要求用人单位协同督促腾退。对确有特殊困难的，给予一定期限的过渡期；拒不腾退的，应按合同约定严肃处理，并可采取在适当范围公告通报、纳入本市个人信用联合征信系统、5 年内不得享受本市住房保障政策等措施，必要时可通过司法途径解决。

# **四、上海发展公租房的创新点**

## **1、将常住人口也纳入到保障范围**

本《实施意见（征求意见稿）》中规定的第一条准入条件，是具有本市城镇常住户口，或持有《上海市居住证》和连续缴纳社会保险金达到规定年限。这表明公共租赁住房的保障对象更具广泛性，既向符合条件的具有本市城镇户口的居住困难居民供应，还向符合条件的持有本市居住证的居住困难居民供应。与北京、深圳等地的受益面相比，上海的住房保障对象从户籍人口扩大到常住人口，更加体现了上海市政府对保障居住权的重视。

## **2、限定最高租赁年限为 5 年**

由于公共租赁住房主要面向的人群是本市青年职工、引进人才和来沪务工人员，他们具有基本稳定的工作，居住困难只是阶段性的。一般情况下，按照职业规划，经过 5 年的成长，事业和薪资水平都会有一定突破，也基本上可以从市场上租赁住房或通过首付的方式进行商品房的购买。同时，考虑到每年有大量的新进人才，设置最高年限有助于让真正最需要的住房困难户得到及时的解决。

### **3、明确和落实了管理部门的职责**

该《实施意见（征求意见稿）》创新地提出了成立市住房保障领导小组，明确市区两级政府的住房保障和房屋管理部门，分别为行政主管部门和行政管理部门，同时将市区两级政府的发展改革、城乡建设、规划土地、财政税务、国资、民政、金融、人力资源、农业、经济信息化、公安和监察等部门，纳入公共租赁房的相关管理和监督工作中。区县政府为实体性的公共租赁房的发展责任平台，市政府仅为支持性和协调性的公共租赁房的发展责任平台。这种“区主办、市协助”的管理机制将更有利于住房保障工作落到实处。

### **4、组建公共租赁房的运营机构**

市区两级政府组织扶持公共租赁房投资经营管理的专业机构（运营机构），负责公共租赁房建设投资、房源筹措、定向供应和经租管理。这种运营模式可以避免政府财政的无限投入，从而有助于实现公共租赁住房政策的长久性和持续性。

### **5、拓展房源筹集渠道**

该实施意见提出了运营机构可以利用筹集公共租赁住房的多种渠道，一共有七条具体路径。这些渠道都具有现实可操作性，一方面可以引导民间过剩的流动性进入公共建设领域，拉动经济增长，另一方面，政府也可以借助民间力量进行社会保障投资，为住房保障提供充足的房源，安定社会情绪。

## **五、上海发展公租房的不足及完善建议**

### **1、建议明确由市长和区长担任住房保障领导小组负责人**

《实施意见》虽然明确了市区两级政府的职责分工，并且也将相关部门都纳入了住房保障的工作体系中，但是仍不足以保证住房保障工作的顺利推行。这是因为住房保障是一项庞大的系统工程，牵涉到发改委、城乡建设、土地、规划、财政、税务、民政、公安等部门机构，部门间的协调沟通显得尤为重要。因此建议市区两级住房保障领导小组的领导人必须由市长和区长正职担当，任何副市长和副区长都难以胜任此职。

### **2、建议运营机构界定进一步明确**

《实施意见》只是笼统地介绍了运营机构的主要职责及运作模式。关于这一公共租赁住房投资经营管理的专业机构，究竟是单一职能机构，还是现有经济实体的兼职机构？究竟是国资管理的下属机构，还是所有制单一、多种所有制混合体？究竟是企业法人还是事业法人？究竟是地方财政支出的使用平台，还是主要依靠银行贷款和公积金管理增值部分的政府附属机构？如何协调以保本微利为营运目标，同时着重体现公共服务功能的关系？等等这些都没有做出详细的描述，而这些都是将直接决定运营机构的生命力，甚至直接决定公共租赁住房的生命力。因此，这些具体的内容有必要在该实施意见中得到阐述。

### **3、缺少土地、资金等具体支撑措施**

《实施意见》虽然罗列了七条具有现实可操作性的房源筹集渠道，但缺少两条最根本的具体支撑措施，即资金筹措和土地供应。

公租房资金来源多渠道没有错，但来源多也容易分不清主次。地方财力资金、银行和公积金资金、企业资金、社会资金等由于资金来源不同，其资金的要求也不同。这些资金应该对应不同的财税政策，以体现鼓励和优惠。这些不同来源的资金客观上也应该有一个合理的构成。公租房投入资金应该以地方财力资金为主，公租房投入资金也应该包括风险储备资金和物业管理资金两种分项资金。

现在人们最为担心的是政府建的公租房不能实现良性循环；企业建的公租房不能获得相应的费税优惠；政府对公租房的投入是虚投，而把投入主体责任落在企业身上。

公租房的土地来源仅凭《实施意见》也是难以保障的。我们现在不但看到过地方政府和中央政府在房地产土地上的博弈，现在我们还看到了区县、乡镇政府和市政府在政策保障房土地供应上的博弈。同一块土地用于保障住房和市场商品房，其获得的补偿价值是非常不一样的。这就导致市场商品房的用地相对容易获得，而保障住房的用地需要强有力的行政手段才能勉强拿到，而且数量还不足。只有保障住房用地和市场商品住房用地是以同样的市场价格获得的，保障住房用地才能是充分的。

### **4、缺少多渠道筹集房源的时序量化目标**

《实施意见》仅仅提出了房源筹集的七条渠道，但没有明确规定房源的时序量化目标。这导致了房源筹集的强制性不足，区县政府在实施过程中的弹性比较

大，将有可能使该政策的落实大打折扣。因此，建议政府通过实际调研，明确建立上海市和各区县房源筹集的时序量化指标。

缺少时序量化目标，反映出决策层只知道公租房有需求，不知道公租房在不同时段真实有效需求量。

### **5、准入条件设定宽泛，适用人群与可供房源存在巨大落差**

《实施意见》中规定的4项准入条件，对公租房的适用人群界定十分宽泛，直接造成的后果是符合公租房标准的人群远远多于可供房源。毫无疑问，在很长的一段时间里，上海市都会存在公共租赁住房适用人群和公共租赁住房可供房源的巨大落差。只讲需求，讲不清需求和供给的量化落差，多少带有一点盲目性和干多算多少的味道。因此，需要探索更科学的分配机制，建立适用于上海公租房量化覆盖人群的评估认定，以免造成“老百姓希望很大失望更大”的局面。

准入条件设定宽泛，反映出决策层只知道公租房覆盖人群越大越好，而没有实际考虑资金财力的承受能力和良性循环的能力。建议优先解决户籍需求人群和居住证需求人群；优先解决大学毕业生在沪工作人群；各企事业单位引进人才由各单位自行解决引进人才的公租房居住问题。

### **6、实行三地合一，解决申请地不清晰的问题**

《实施意见》规定，申请对象主要向工作单位所在地的运营机构提出申请，也可以向本市户籍所在地的运营机构提出申请。但是在现实生活中，存在“无本市户籍且家庭与单位不在同一个区”或“现家庭居住地与户籍不在同一区”等情况。建议申请公租房要明确唯一申请地、审核地和配租地，实行三地合一。一个申请人（包括家庭户）只能向一个区县申请，一个区县对一个申请人（包括家庭户），一个区县包死解决一个申请人（包括家庭户）。

## 附录：解读国务院七部委《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》

2010年6月8日，国家住房和城乡建设部、发展和改革委员会、财政部、国土资源部、中国人民银行、国家税务总局、中国银行业监督管理委员会联合制定《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》（以下简称《指导意见》）。该《指导意见》正式将“公共租赁住房”与“经济适用房”、“廉租房”共同纳入我国政策保障住房体系中，成为我国政策保障住房的三大形式之一。

“公共租赁住房”的推出，主要原因是现有住房保障政策覆盖范围较小，新职工和外来务工人员住房问题矛盾突出；一些城市商品住房价格较高，上涨过快，可供出租的小户型住房供应不足；一些中等偏下收入住房困难家庭无力通过市场租赁或购买住房。

### 1、政策要点

**基本原则：**政府组织，社会参与；因地制宜，分别决策；统筹规划，分步实施。

**租赁管理：**供应范围、收入线和住房困难标准由地方政府确定；租金水平按年度实行动态调整；租赁期限3-5年，可以申请续租；承租人不得将房屋出借、转租、闲置、经营；承租人在购买、受赠、继承或者租赁其它住房时的须退出；拖欠租金和其它费用，从其工资收入中直接划扣。

**房源筹集：**通过新建、改建、收购、在市场上长期租赁住房的方式多渠道筹集；开发区和工业园区统筹规划，引导各类投资主体建设；单套建筑面积严格控制在60平米以下。

**产权收益：**谁投资，谁所有。

### 2、政策意义

七部委文件是对国务院4月“国新十条”中“房价过高、上涨过快的地区，要大幅度增加公共租赁住房、经济适用住房和限价商品住房供应”的政策回应和细化。

“公共租赁住房”是对我国现行政策保障住房的创新和补充，是对既不符合廉租房要求又无力购买经济适用房的城镇群体实行了一种政策覆盖，是对城镇新进工作群体和外来务工群体解决住房问题提供了政策新路径。

“公共租赁住房”的建设和实施，将我国城镇住房困难群体基本实现了全覆盖；将会调整并改变我国城镇政策保障住房内部的供给结构，配租住房将会超过配售住房的规模比重；“公共租赁住房”和“廉租房”会逐步成为我国政策保障住房的主导形式，而“经济适用房”将逐步退居辅助形式。

我国保障住房政策的这种变化，符合我国城镇政策保障住房的客观需要和发展规律。将“公共租赁住房”的资金投入、土地供应、建设标准、配租条件、供应范围、供应对象的决策权下放到各地政府，不采取全国一刀切的行政决策，让各地因地制宜，保持供给弹性，不限时间底限，是实事求是、是实事实办的生动体现。

### 3、政策模糊之处

**模糊之一：**公共租赁住房建设用地纳入年度土地供应计划，予以重点保障。面向经济适用住房对象供应的公共租赁住房，建设用地实行划拨供应。

土地供应要求似乎明确，但如何“重点保障”？如何实行“划拨供应”？实施起来困难重重。供应量越小，越能够重点保障，越能够实现划拨供应。反之，供应量越大，越难实现重点保障和划拨供应。

**模糊之二：**地方政府要通过直接投资、资本金注入、投资补助、贷款贴息等方式，加大对公共租赁住房建设和营运的投入。

地方政府在目前背负沉重债务负担、缺少政策保障住房财政列支的情况下，会继续调用银行贷款和公积金管理增值部分予以公共租赁住房投入。而公共租赁住房恰恰是一种投入大、回收周转慢的公共产品项目。处理不好，非常容易恶化地方政府的债务偿还能力。

**模糊之三：**对公共租赁住房的建设和营运给予税收优惠，具体措施还需财政部和税务总局制定。

如“鼓励金融机构发放公共租赁住房中长期贷款”一条，具体措施还需银监会制定。反映出相关政策内涵不同步的问题。事情要做，优惠也有，但就是还不清楚。公共租赁住房的中长期贷款具有极大的风险性，非行政指令一般银行业是不愿意操作的。

**模糊之四：**政府投资公共租赁住房的租金收入，应按照政府非税收入管理的规定缴入同级国库，实行“收支两条线”管理。

如“租金收入专项用于偿还公共租赁住房贷款，以及公共租赁住房的维护、管理和投资补助”，实行起来并不会顺畅。试想面对中低收入者、外来务工者和新进工作者的公共租赁住房，其租金本身就具有优惠补贴性，因此根本不可能通过租金收入来完成投入、管理、维修的成本要求。