

公共租赁住房的城市实践与前景

——以重庆市和厦门市为例

文林峰 周江

本研究在实地调研基础上，从保障对象、租金标准、建设模式、土地供应、资金筹集、建设标准、运营管理和退出机制等八个方面对重庆市和厦门市公共租赁住房制度进行比较，并归纳和总结各自特点，重点分析两个城市公共租赁住房制度在实施过程中面临的共同问题以及个性化问题，最后提出进一步完善住房保障政策的对策建议。

作者信息：

文林峰，住房和城乡建设部住宅产业化促进中心副主任、研究员

周江，住房和城乡建设部政策研究中心科研处处长，副研究员

重庆市于2010年6月发布了《重庆市公共租赁住房管理暂行办法》，厦门市于2009年6月在全国率先出台了我国首部有关住房保障的地方性法规《厦门市保障性住房管理条例》。重庆和厦门都率先在全国开展公租房项目，并且规模较大，但运作方式、模式有很多不同。研究两个城市的运行特点，分析优劣，有利于合理引导全国类似城市吸取经验，加快推进住房保障特别是公租房的发展进程。

一、重庆市和厦门市公共租赁住房制度设计及比较

1、保障对象

重庆公共租赁住房打破了城乡和内外差别，不设户籍限制。申请公共租赁住房的基本条件是：（1）身份限制。申请人应年满18周岁，在重庆有稳定工作和收入来源，具有租金支付能力，符合政府规定收入限制的住房困难家庭、大中专院校及职校毕业后就业和进城务工及外地来渝工作人员。（2）住房困难：本市无住房或家庭人均住房建筑面积低于13平方米。

（3）收入限制。单身人士月收入不高于2000元；家庭月收入不高于3000元。（4）符合廉租住房条件的家庭，未实行实物配租和领取租金补贴的，可申请公共租赁住房。

厦门市除户籍和收入条件外还设置了家庭资产条件。厦门市中低收入住房困难家庭申请保障性租赁住房主要包括以下准入条件：（1）具有本市户籍；（2）人均建筑面积不超过 12 平方米；（3）家庭年收入 3 人及以下户不高于 5 万元，4—5 人户不高于 6 万元，6 人以上户不高于 7 万元；（4）家庭资产不高于家庭年收入的 4 倍。

2、租金标准

重庆市公共租赁住房的租金标准按照贷款利息、维护费并根据不同地段、不同房屋类别等因素，由物价部门会同市财政、市住房保障机构等相关部门研究确定。具体原则：一是中低收入家庭收入的六分之一；二是同类地段、同等品质商品房租金的 60% 以内；三是贷款月利息和维护费用。租金实行动态调整，每 2 年向社会公布一次。

厦门市公共租赁住房实行市场租金计租和分类租金补助。租金标准按市场评估制定，对中低收入家庭按不同收入情况分别给予 70—90% 的补助。面向中低收入家庭的保障性租赁住房按市场租金标准计租，并由政府按不同家庭收入标准给予不同租金补助，其中：对家庭年收入（3 人户）在 2.5 万元至 5 万元的，补助房屋租金的 70%；对家庭年收入（3 人户）在 2.5 万元以下的，补助房屋租金的 80%；对低保户，补助房屋租金的 90%。

3、建设模式

重庆市在其主城区一、二环线之间规划的 21 个公共租赁住房建设区域目前全部采用集中建设的方式。公共租赁住房的开发主体是其市属的八大投资公司（简称“八大投”），即重庆城投公司、高发公司、高投公司、地产集团、建投公司、开投公司、水务控股和水投公司，并作为重庆市公共租赁住房的业主代表政府享有住房的所有权。

厦门市保障性租赁房由市建设与管理局统一组织建设，由政府确定市住宅办、市土地开发总公司、区政府等单位部门作为业主负责开发，并由国有房地产开发企业作为代建单位，通过施工招投标确定施工、监理单位，建设竣工验收后由政府统筹安排，按规定移交管理部门分配使用。

4、土地供应

重庆市公共租赁住房建设用地需求全部来自市政府划拨给“八大投”的土地。重庆市成立直辖市和城乡统筹区域试点这两次机遇使得重庆市扩展并筹集了大量建设用地，目前这些土地都归属于全市“八大投”公司，他们不但承担着政府土地一级开发的职能，同时还是重庆市各区的土地储备中心。

厦门市保障性租赁房项目所需建设用地采用划拨土地供应方式，由国土资源部门根据总体规划优先办理用地指标等手续。厦门市按适宜居住、便捷出行和就近分配的原则，在全市六个行政区选择区位较好的地块，与商品住房同步规划建设保障性住房，提供给住房困难户。

5、资金筹集

重庆市公共租赁住房资金来源采用国家和地方政府财政投入以及商业银行支持相结合的方式。从目前大多数运行的项目来看，财政资金（包括中央和地方）和银行贷款所占比例的平均水平为 3:7。

厦门市保障性住房建设资金主要来源包括住房公积金增值收益、财政预算、土地出让净收益、银行贷款等，建设资金按建设进度和计划拨付。

6、建设标准

重庆市公共租赁住房配租面积与申请人的家庭人数相对应，2 人以下（含 2 人）选择建筑面积 40 平方米以下住房，3 人以下（含 3 人）选择建筑面积 60 平方米以下住房，4 人以上（含 4 人）可选择建筑面积 80 平方米以内的住房。公共租赁住房采用精装修。

厦门市根据中低收入住房困难家庭的实际情况和承受能力，以满足住房困难家庭的基本生活需求为准则，保障性租赁住房户型面积严格控制在一房型 45 平方米，二房型 60 平方米，三房型 70 平方米。保障性住房按 200 元/平方米标准一次性装修到位。

7、运营管理

重庆市公共租赁住房采取社会化的物业管理模式。公共租赁住房小区实行“管人管房相结合”的社区化管理，社区居委会负责对承租人进行管理，房管机构负责对公共租赁住房进行管理，并成立由社区委员会、房管机构、派出所、住户代表共同组成的小区管理委员会，负责小区的社会管理工作，指导公开选

聘的物业管理公司小区提供专业物业服务。

厦门市保障性住房小区采取封闭式物业管理，小区分配后的使用管理和监管工作由市国土房产局负责，并成立市公房管理中心承担具体工作。同时，由保障性住房所在区政府组建不盈利的国有物业管理企业，负责保障性住房小区的物业管理，并受市公房管理中心委托，在日常的物业管理服务工作之外，还承担部分具体的监管工作，如建立住户入住和住房档案，及时了解保障性住房使用情况，发现违规行为情况及时报告等。

8、退出机制

《重庆市公共租赁住房管理暂行办法》规定，承租人租赁合同期满，应退出公共租赁住房。需要续租的，应在合同期满3个月前重新申请，并进行严格的审查程序。同时，承租期间，承租人通过其他方式获得住房的，应当退出公共租赁住房。

《厦门市保障性住房管理条例》规定，承租保障性住房的，其家庭人口、户籍、收入（资产）、住房等情况发生变化时，应当主动申报。市住房保障行政管理部门对不符合承租条件的，收回保障性住房。租赁合同期满未再申请或者经审核不符合承租条件的，房屋由市住房保障行政管理部门收回。

二、重庆市和厦门市公共租赁住房制度的特点比较

1、重庆市公共租赁住房特点

一是在整体思路上将公共租赁住房放在重庆市经济整体发展中加以考虑。公共租赁住房不仅成为保障民生的一种工具，还成为了重庆经济发展和承接东部产业转移的重要保障措施。

二是在开发模式上由市属国有开发公司具体实施。重庆市完全由市属八大国有开发公司来执行，土地由承担土地储备的八大国有开发公司提供。这也决定重庆市经验具有不可复制性。

三是在机构设置上专门成立了公共租赁住房管理局。重庆市成立公共租赁住房管理局，作为国土房产局的二级局（副厅级事业单位），负责公共租赁住房的规划、政策、分配和监管工作。

四是在公共租赁住房信息化管理上形成完善的公

共租赁住房信息平台和管理系统。重庆市已建立起包括外部公众网和内部管理网两大体系的公共租赁住房信息平台和管理系统，即重庆市公共租赁住房信息网和重庆市公共租赁住房管理信息系统。

2、厦门市公共租赁住房特点

一是实行家庭成员全名制，建立诚信申报制度。政府规定一个家庭只能申请购买或承租一套保障性住房。申请保障性住房实行家庭成员全名制，申请人家庭成员的资产收入和住房面积必须合并计算。

二是实行轮候制度，申请户可自主选房。符合条件的家庭或个人只要申请被受理和登记就当场发给轮候号进入轮候，按轮候号顺序组织审核、公示和分配。在轮候期间申请人家庭的收入、人口、资产、住房等情况发生较大变化的，应按规定提出变更登记，按规定程序重新审核，已不符合条件的应主动申请撤销轮候号，可在其符合条件时再重新申请和轮候。

三是实行市场租金计租和分类租金补助。一是保障性租赁住房的租金由“暗补”改为“明补”。租金标准按市场评估制定，对中低收入家庭按不同收入情况分别给予70—90%的补助。二是实行租金和租金补助的“收补分离”。即租金由市公房管理中心统一收取，全额上缴财政；租金补助低收入家庭由区民政部门，公务人员由所在单位，引进人才由市人事局发放。此外，厦门市政府对低保家庭和低收入家庭分别给予80%和40%的物业服务费补贴。

三、重庆市和厦门市公共租赁住房制度存在的问题

1、面临的共同问题

一是发展公共租赁住房需要上位法支撑。目前，国家还没有《住宅法》、《基本住房保障法》或《住



房保障条例》，地方政府出台的地方性法规没有上位法的支撑，缺乏法律保障。

二是公共租赁住房建设资金筹集渠道相对有限。目前大部分城市的公共租赁住房建设资金主要来源于政府资金和银行贷款，其他方式缺失。而这两类资金充裕度和供给期限等方面的因素也导致了适应公共租赁住房需求的长期资金缺乏。从贷款看，公共租赁住房贷款审核部门在项目贷款期限、资本金比例、企业资质的限制等方面仍然沿用原有普通房地产开发项目贷款的模式。从政府资金看，公共租赁住房没有法定的稳定资金来源，这种事权和财权不匹配的模式使得公共租赁住房建设难以持久。

三是缺乏支持企业参与公共租赁住房建设与经营的配套激励措施。目前，国家鼓励积极引入社会资金和企业参与公共租赁住房建设和运营。但对于企业来说，参与公共租赁住房建设和经营单靠租金收益很难平衡项目盈亏，必须有贴租、贴息等相应优惠政策加以支持。另外，未来公共租赁住房产权归属、管理责任、收购成本等很多问题也不明晰，也影响了企业参与公共租赁住房建设和运营的积极性。

2、各自个性化的问题

从重庆市看，面临如下问题：一是后续管理成本较高、难度较大。重庆市未来将有 21 个百万平方米的大型公租房居住区，居住人口复杂，未来面临的管理工作将有很大难度。包括租金收缴率、退出机制的有效实施、小区后续维修基金的缺口等。这些都需要在前期的制度设计上充分考虑周全。二是公共租赁住房投资回收设计方案存在不确定性。因为即使购买了所承租的公租房，也没有个人投资收益空间，而长期租住还可以一直享受低租金的优惠政策，因此有多少比例将会购买公租房很难预测，五年后出售部分公租房的设想是否能实现值得进一步研讨，需要提早做出风险防范和资金回收预案。

从厦门市看，面临如下问题：一是需要对非本市户籍人口提出一个明确的住房保障转移支付思路和财政补贴要求。厦门市现有公共租赁住房制度主要针对户籍人口，需进一步扩大覆盖面将非户籍人口纳入。二是财政资金用于公共租赁住房租金补贴政策尚不明

确。建议将财政的租金补贴纳入财政部门预算，允许财政资金用于公共租赁住房租金补贴。三是东部地区和流动人口增长较快地区的公共租赁住房也需要加大政策扶持力度。从我国人口流动现状来看，由于经济发展的不平衡性，大量的人口从中西部流向东部，因此东部沿海地区住房供需矛盾更突出，需要公共租赁住房保障的人群更多，保障压力也更大。

四、完善住房保障政策的对策建议

1、加快住房保障和公共租赁住房立法。尽快出台《住宅法》、《基本住房保障法》或《住房保障条例》，为公共租赁住房发展提供法律制度保障。

2、建立多元化的公共租赁住房资金渠道。一是进一步明确公共租赁住房的法定资金渠道；二是发展针对公共租赁住房的长期优惠贷款品种；三是通过金融创新，逐步探索公共租赁住房基金等社会化融资方式；四是中央加大财政支持和转移支付力度。

3、积极引导社会资金和企业参与公共租赁住房建设和运营。由于目前公共租赁住房主要还是采取政府主导的投资建设模式，受城市政府财力影响，公共租赁住房房源筹集有限，真正能提供的公共租赁住房较为短缺。应积极引导社会资金和企业参与公共租赁住房建设和运营，鼓励房地产开发商将“拿地——建房——卖房”模式逐步改变为“拿地——建房——出租”模式。

4、落实土地、租金、贴息、税收等方面的公共租赁住房优惠政策。一是土地政策。例如公共租赁住房可采取土地年租制，企业取得土地产权，按年支付土地出让金。其优点是既降低了企业一次性支付土地出让金的资金压力，同时又拥有土地产权。二是贴租政策。由政府对市场租金和公共租赁住房租金之差进行贴租。三是贴息政策。除开发针对公共租赁住房的长期优惠贷款品种外，由政府对企业建设和运营公共租赁住房的贷款进行贴息。四是税收政策，需进一步细化和落实《关于支持公共租赁住房建设和运营有关税收优惠政策的通知》中具体措施。■

本文改编自北大-林肯中心工作论文，编号“w088-我国公共租赁住房制度的实践与前景——以重庆市和厦门市为例”。详情参看：www.plc.pku.edu.cn/publications_ch.aspx