

工作论文

NO.W088
2011.10



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE
Center for Urban Development and Land Policy

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 住房和城乡建设部政策研究中心

北京大学廖凯原楼508室, 北京 100871 中国

文章仅代表作者个人观点, 不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权, 若需转载或引用文章中任何内容或数据, 须事先得到版权所有人的书面许可, 并明确标注资料来源。

目录

一、城市选择依据.....	3
二、重庆市和厦门市公共租赁住房制度的实践及现状.....	3
（一）重庆市公共租赁住房制度的实践及现状.....	3
1、公共租赁住房制度.....	3
2、公共租赁住房制度实践.....	4
（二）厦门市公共租赁住房制度的实践及现状.....	5
1、公共租赁住房制度.....	5
2、公共租赁住房制度实践.....	5
三、重庆市和厦门市公共租赁住房制度设计及比较.....	6
（一）公共租赁房的保障对象和范围（准入机制）.....	6
1、重庆市：公共租赁住房的保障对象覆盖各类低收入家庭.....	6
2、厦门市：除户籍和收入条件外设置家庭资产条件.....	7
（二）公共租赁住房租金标准.....	7
1、重庆市公共租赁住房租金标准.....	7
2、厦门市公共租赁住房租金标准.....	8
（三）公共租赁住房规划和建设.....	8
1、总体规划.....	8
2、建设模式.....	9
3、土地供应.....	9
4、资金筹集.....	10
5、建设标准.....	10
（四）公共租赁住房管理和退出机制.....	11
1、申请、审核和配租.....	11
2、运营管理.....	12
3、退出机制.....	12
4、违规处罚机制.....	12
四、重庆市和厦门市公共租赁住房制度的特点及存在问题.....	13
（一）各自特点.....	13
1、重庆市公共租赁住房特点.....	13
2、厦门市公共租赁住房特点.....	14
（二）存在共同问题.....	15
（三）个性化的突出问题.....	16
1、重庆市面临的个性化问题.....	16
2、厦门市面临的个性化问题.....	16
五、未来发展前景和对策建议.....	17

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

一、城市选择依据

厦门一直是住房保障的先进城市，在制度完善、创新、领导重视等方面一直走在全国的前列。以政府为主导的保障模式，既可以充分体现政府的保障责任，又有利于保证住房保障的效果。其提出的无缝对接模式，对全国都有示范引导作用。

重庆是 2010 年以来住房保障建设规模最大的城市，总计 4000 万平方米的公租房建设计划，吸引了全国 120 多个城市前去学习取经。研究重庆公租房模式，有利于在全国尽快推进住房保障工作。

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。

二、重庆市和厦门市公共租赁住房制度的实践及现状

本部分主要分析两城市公共租赁住房制度和实践进展情况。

（一）重庆市公共租赁住房制度的实践及现状

1、公共租赁住房制度

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》，并于 2011 年初对首批公共租赁住房项目进行摇号。

重庆市主城区的 21 个公共租赁住房居住区，本着“小集中、大分散”和“均衡布局、交通方便、配套完善、环境宜居”的规划原则，全部处在一环和二环之间的地铁和城铁沿线。伴随着公共租赁住房的建设进度，轨道交通将随之全面建成，确保低收入家庭的出行方便。公共租赁住房的小区配套也非常齐全，周边学校、医院、商场等均配套完善，还有相应的运

动健身场所等文化体育活动场地和设施设备。

2、公共租赁住房制度实践

从 2010 年开始，重庆市委市政府开始大力推出公共租赁住房，重点解决夹心层等各类中等偏下收入群体的住房问题。过去的保障性住房都是零星分散的建设方式，公共租赁住房则彻底转化为大规模整体推进，通过迅速扩大保障房供应面积，缓解住房短缺、供需矛盾突出等一系列问题。公共租赁住房保障对象涵盖了廉租住房、经济适用住房，并延伸到既不能享受廉租住房和经济适用住房，又买不起商品房的“夹心层”，实现公共租赁住房、廉租住房、经济适用住房三房合一。

(1) 主城区公共租赁住房建设情况

截止 2010 年 10 月 31 日，主城区已开工建设七个小区，位于一环和二环之间，将近 1000 万平方米，其他六个区域已开工 250 万平方米，年内累计开工 1200 万平方米，超额 20% 完成当年计划。其中，已竣工鸳鸯片区“民心佳园”项目一期 25 栋，40 万平方米，7840 套已全部封顶，同时进行内装修。现已完成摇号，保障家庭已经入住。大竹林片区“康庄美地”已封顶 3 栋，4.52 万平方米，797 套；西永微电园项目三期 8 栋、8.25 万平方米已建成投入使用，一期已封顶 8 栋、14.1 万平方米；綦江县已竣工 3.5 万平方米。

表 1：2010 年重庆市主城区公共租赁住房建设基本情况表

片区名称	聚居区			公共租赁住房片区				
	用地 (公顷)	居住 用地 (公顷)	聚居区 人口 (万人)	用地 公顷	居住 用地 (公顷)	居住 人口 (万人)	建筑总面 积(万平 方米)	住房套数万套
鸳鸯片区	1513	723	28	41	28.4	4.5	111	1.79
大竹林片区	2345	686	22	53.5	28.8	5.4	124	2.17
华岩片区	1460	561	22	38.5	28.97	4.9	123	1.96
西永片区	1335	611	23	59	38.2	6.0	147	2.52
西永微电园				50.5	46.9	7.5	180	3.0
蔡家片区	1967	953	22	40.9	24.6	4.3	106	1.72
茶园片区	1665	768	32	54.6	48	8.8	212	3.74
合计	10285	4302	149	338	244	41.4	1003	16.9

(2) 其他区县公共租赁住房建设情况

除主城区外，重庆还在万州区、黔江区、涪陵区、合川区、永川区、江津区 6 个中心城区及长寿区、璧山县 2 个卫星区县规划了公共租赁住房项目，至 2010 年 10 月底，已开工建

设 250 万平方米。

表 2：重庆市公共租赁住房建设项目计划表（单位：万平方米）

区县	万州	黔江	涪陵	合川	永川	江津	长寿	璧山	合计
面积	20	22	44	42	22	50	44	27	271

（二）厦门市公共租赁住房制度的实践及现状

1、公共租赁住房制度

从 2006 年开始，为了解决夹心阶层的住房困难问题，厦门市在廉租住房、经济适用住房的基础上提出了社会保障性住房的概念，其中的重点和核心是公共租赁住房。具体来说，厦门市公共租赁住房是指由政府提供的，限定建设标准、供应对象和租金标准，通过分层租金补贴等方式，解决本市中低收入家庭和特定人群的住房困难问题，是具有保障性质的政策性住房。

按照对不同对象实行不同住房保障政策的原则，厦门市公共租赁住房体系主要由保障性租赁房、公务人员租赁住房、人才租赁住房、单位周转住房、“金包银”工程和阳光公寓五个层次组成。在厦门市公共租赁住房政策体系中，保障性租赁房是其核心组成部分；公务人员租赁住房、人才租赁住房在管理上按保障性租赁房的管理规定执行；单位周转住房，由所在单位参照保障性租赁房的管理规定进行管理；“金包银”工程和阳光公寓由各区政府或投资人自行组织管理。

2009 年 6 月，厦门市在全国率先出台了我国首部有关住房保障的地方性法规《厦门市社会保障性住房管理条例》，并及时相应调整修订了保障性租赁住房、公务人员租赁住房、人才租赁住房等相关管理办法，确保了《条例》的贯彻落实和组织实施。

为了建立有效管理机制，厦门市还制定了《厦门市社会保障性住房物业管理和委托服务质量考核办法》、《厦门市社会保障性住房住户档案建立标准和管理制度》、《厦门市社会保障性住房入户调查制度》、《厦门市社会保障性住房巡查和报告制度》、《厦门市社会保障性住房非申请人临时居住管理制度》等各项规章制度，逐步形成了一套可操作性的管理制度体系。

2、公共租赁住房制度实践

截止 2010 年，厦门市规划 20 个保障性住房项目，4.5 万套保障性住房。根据“以需定建”原则，已动工在建 16 个项目、可提供保障性住房 25636 套，财政共投入建设资金 60 多亿元。万景公寓、高林居住区、观音山公寓、古楼公寓、湖边花园 A 区、五缘公寓、集美滨水小区等一批项目相继竣工交付使用，截止 2010 年 10 月底，全市共完成竣工交付使用

1.3 万多套，并还有 1 万套已经基本竣工，预计 2010 年底可以再交付使用约 5000 套。全市已开工建设 7 个阳光公寓项目，并有三十多个村建设“金包银”工程，总建筑面积约 130 万平方米，全部建成投入使用，可解决十几万名外来务工人员的居住问题。

截至 2010 年 10 月 31 日，全市共受理保障性住房申请 27522 户，其中低收入家庭申请 23490 户（保障性租赁住房 20098 户、经济适用住房 3392 户）；受理公务人员申请 2963 户；引进人才申请 657 户；受理非低收入家庭申请保障性商品房 412 户。保障性租赁住房申请户已选房 6649 户、经济适用住房申请户已选房 1745 户、保障性商品房申请户已选房 97 户；公务人员、人才住房申请户也已陆续组织选房配租。阳光公寓和“金包银”工程已有约 5 万名外来务工人员入住。从供需情况看，在建的保障性住房基本可以满足 2010 年 12 月 31 日前中低收入住房困难家庭的申请需求。

三、重庆市和厦门市公共租赁住房制度设计及比较

（一）公共租赁房的保障对象和范围（准入机制）

1、重庆市：公共租赁住房的保障对象覆盖各类低收入家庭

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主要应符合以下各项条件：

一是身份限制：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本市无住房或家庭人均住房建筑面积低于 13 平方米的住房困难家庭、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的无住房人员。

二是收入限制：单身人士月收入不高于 2000 元；家庭月收入不高于 3000 元。政府将根据经济发展水平、人均可支配收入、物价指数等因素的变化定期调整，并向社会公布。

但对于特殊群体则不受收入限制，如市、区政府引进的特殊专业人才；在重庆工作的全国、省部级劳模、全国英模、荣立二等功以上的复转军人住房困难家庭等情况，可以按属地申请公共租赁住房。

同时还规定，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。

2、厦门市：除户籍和收入条件外设置家庭资产条件

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。

可以看出，中低收入住房困难家庭申请保障性住房主要有四条件：

一是户籍条件。根据目前财政承受能力，目前重要的是先考虑解决本市户籍家庭的住房困难，今后再扩大保障覆盖面。对于非本市户籍人员的住房保障，目前主要通过提供土地等政策，由各级政府、镇、村等组织建设阳光公寓和“金包银”工程来妥善解决。

二是收入条件。厦门保障性租赁住房的收入控制线是按照统计部门的人口五等分统计标准，以解决低收入、中等偏下收入这两组占 40%人口的覆盖面进行测算的，根据中等偏低组的人均可支配收入上限测算出家庭年收入控制线标准。

三是资产条件。厦门是国内第一个提出设定资产限制条件的城市。尽管在目前我国信用体系不太健全的情况下，真正做到包括存款、证券等资产的核实是比较困难的，但尽力利用现有条件依法对资产申报情况进行核实，不仅有助于社会诚信体系的建立健全，也有助于限制不属于保障对象的家庭来侵占政府住房保障这项公共资源。

四是住房条件。在设定住房保障面积控制标准时，考虑到住房保障需要有一个逐步放宽保障范围的过程，厦门市经调研后提出按照先解决其中 70%的原则，测算出 12 平方米的住房保障面积控制标准。

（二）公共租赁住房租金标准

1、重庆市公共租赁住房租金标准

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，由市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。租金由市公共租赁住房管理局委托的机构负责收取，租金收入实行专户管理，专款专用，不得挪作他用。

公共租赁住房租金标准按三原则确定：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（如民心佳苑小区租金标准为 10 元/平/月，其中，贷款利息还款 7.5 元，小区维护费用 2.5 元）。

租金实行动态调整，每 2 年向社会公布一次。目前，“民心佳园”项目暂定租金标准为

每平方米 10 元，一套 50 平方米的公共租赁住房，月租金只有 500 元，占到家庭收入的六分之一，比较优惠合理。

2、厦门市公共租赁住房租金标准

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。

(1) 保障性租赁住房：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：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%。

(2) 公务人员租赁住房：给予最长三年的租金补助，补助标准为房屋市场租金的 60%。

(3) 人才租赁住房：补助标准为房屋市场租金的 60%。

(4) 单位周转住房：租金标准参照保障性租赁住房的有关标准执行（企业可以根据情况自定租金标准和补贴标准）。

(5) “金包银”工程和阳光公寓：租赁房租金标准由各投资人根据市场制定，目前均略低于市场租金标准。

（三）公共租赁住房规划和建设

1、总体规划

重庆市规划在 2015 年前，总计建设 4000 万平方米的公共租赁住房，其中，2010-2012 年三年间，每年开工 1000 万平方米，主要分布在主城区(九个区)和 6 个郊区、2 个卫星区县等人口聚集度高、住房矛盾突出、有产业园区的区域。除了这些区域外，其他区域的公共租赁住房由各区县自行负责，市政府不投入资金支持，但可享受同样的优惠条件。在主城区一、二环线之间的 21 个大型聚居区布点的公共租赁住房，建设用地占整个聚居点 4%-5%，居住人口占聚居区总人口的 17%-27%。

厦门市明确提出在“十二五”期间“初步建立基本住房保障型城市”¹，在全国率先建立多层次、全覆盖的社会保障性住房体系。全面实施公共租赁住房政策，进一步完善保障性安居工程政策体系，基本建立外来务工人员住房保障制度，根据经济社会发展调整收入、住

¹ 《厦门市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》。

房面积等准入控制标准，扩大住房保障覆盖面。“十二五”期间，厦门市规划新开工保障性住房 17000 套，竣工约 15000 套。至 2015 年底，厦门全市保障性住房的总量将达到约 4.4 万套，竣工约 3.5 万套，基本达到供需平衡。

2、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全部是其市属的八大投资公司（以下简称“八大投”）。2002 年，重庆市政府整合了其市属国有开发公司资源，“八大投”，分别是重庆城投公司、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。根据重庆市的相关规划，“八大投”主导重庆市全部的公共租赁住房开发建设，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。

3、土地供应

重庆市公共租赁住房建设用地需求量约为 3 万亩左右，全部来自市政府划拨给八大投的土地。重庆市有两次大的建设用地调整机遇，第一次是成立直辖市，第二次是城乡统筹区域试点。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。“八大投”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。因此，与其他城市不同的是，重庆市不存在保障性住房筹地难的问题。八大国有城投公司，完全可以在市政府的统一规划下供应土地，并且基本是熟地供应，可以确保工程进度。

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。按适宜居住、便捷出行和就近分配的原则，厦门市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社会保障性住房，提供给住房困难户。规划选址时还充分考虑公交站点、生鲜超市、学校等配套设施建设，做到配套齐全，方便居民生活。同时，厦门市还结合公交停车场的改造，在妥善解决噪音、尾气、震动等问题的基础上，利用公交场站的上部空间建设社会保障性住房，既方便市民出行，又可以节约用地。

4、资金筹集

重庆市大规模的公共租赁住房发展规划，不仅得到了国家的大力支持，地方政府也在资金安排上给予重点保证。从已开工的项目看，资金来源以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。根据《重庆市公共租赁住房管理暂行办法》规定，公共租赁住房的资金来源有：中央安排的专项资金；地方财政年度预算安排资金；土地出让收益的 5%（不是净收入，而是总收入）；银行、非银行金融机构和公积金贷款；发行债券（目前还未发行，但国家已批准重庆作为全国首批 REITs 试点保障性住房建设城市，人寿保险也有参与投资的意向）。公共租赁住房建设贷款的本金和利息由公共租赁住房租售收入和财政性资金等偿还。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。

厦门市明确市财政局是社会保障性住房建设资金的主管部门，负责社会保障性住房建设资金的筹集、拨付、使用、管理和预决算审核以及监督检查等工作。社会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。截止 2010 年 11 月厦门市财政已投入建设资金 60 多亿元。

5、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。公共租赁住房水电气表安装到户，入户采用防盗门，客厅和卧室地面采用玻化砖，墙面和天棚刷乳胶漆，卫生间和厨房地面铺装防滑地地砖，天棚采用塑钢扣板，卫生间安装吸顶灯，排风扇，成品立柱盆，蹲便器，厨房安装吸顶灯，排油烟机，燃气灶，成品橱柜，淘菜盆，承租人只要自己配上简单家具、电器就可拎包入住。

厦门市保障性租赁住房严格控制建设的户型面积标准。根据厦门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，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，按家庭居住需求，除了门、地板、墙、天棚等装修外，厨房和卫生间墙面贴瓷砖、顶棚装吊顶，厨房还配备花岗岩灶台面板和橱柜，卫生间安装了坐便器和立式洗脸盆，阳台安装洗衣池等，老百姓只要搬入家具就可以居住。

（四）公共租赁住房管理和退出机制

1、申请、审核和配租

重庆市有关程序包括：（1）申请：申请主城区公共租赁住房，申请人限在主城区工作，由住房保障机构接受申请。申请主城区外的公共租赁住房，申请人限向工作所在地的住房保障机构提出申请。申请租赁公共租赁住房，应提交以下材料：（一）《公共租赁住房申请表》；（二）身份证或户口簿复印件；（三）工作单位提供的工作收入证明和社会保险经办机构提供的社会保险缴费证明；（四）住房情况证明；（五）其他需要提供的材料。申请人可登录重庆市公共租赁住房网站申请，并于申请后 15 个工作日内将纸质材料提交住房保障机构。申请人也可到住房保障机构公布的申请点申请。（2）审核：主城区由市住房保障机构委托的单位受理申请人的申请材料，并在 20 个工作日内完成初审工作；市住房保障机构应在 7 个工作日内完成对初审的复审工作。申请人提交的材料经审查合格后，申请人的资格将以适当的方式公示，经公示无异议的，申请人进入轮候库。主城区外的区县（自治县）可参照“两级审核，一次公示”的原则执行。（3）配租：对符合条件的申请人，按申请的时间段、选择的公共租赁住房地点和相对应的户型面积摇号配租，并向获得配租的申请人发放配租确认通知书。对本次摇号未能获得配租的申请人，进入下一轮摇号配租。符合廉租住房条件的家庭，市、区政府引进的特殊专业人才，在重庆工作的全国、省部级劳模、全国英模、荣立二等功以上的复转军人符合公共租赁住房申请条件的，优先轮候配租。领取配租确认通知书的申请人应在收到市住房保障机构发出入住通知后的 30 日内，到市住房保障机构指定的地点签订《重庆市公共租赁住房租赁合同》，未按期签订合同的，将视为自动放弃，本次配租作废，但可重新申请。

厦门市按照下列程序办理：（1）申请：申请保障性住房的家庭，由申请人向户籍所在地社区居民委员会提出申请。申请保障性住房，应当如实申报家庭人口、户籍、收入（资产）、住房等相关信息，提交下列资料：（一）保障性住房申请表；（二）家庭住房状况的证明材料；（三）家庭成员身份证和户口簿；（四）市人民政府规定的其他证明材料。属低收入家庭的，还应当提交家庭收入（资产）情况的证明材料。申报材料符合规定的，社区居民委员会当场予以登记、发放轮候登记号；（2）审核：社区居民委员会受街道办事处（镇人民政府）的委托，对申请家庭的人口、户籍、收入（资产）、住房等情况进行调查核实并在社区内公示，公示期不少于七日。公示期满后户籍所在地社区居民委员会应当将申请材料及公示情况报送街道办事处（镇人民政府）；街道办事处（镇人民政府）对申请材料及申请家庭收入（资产）、家庭住房状况是否符合规定条件进行审查。区人民政府有关部门对低收入家庭的资格进行认定，并对申请承租保障性住房的租金补助比例予以确定，并报市住房保障行政管理部门；市住房保障行政管理部门对申请家庭进行审核，并将审核结果通过报纸、网站公示十五日。对不符合条件的，取消轮候资格，书面通知申请人并说明理由。（3）轮候和配租：保障性住房实行轮候分配制度，按轮候号先后顺序配租或者配售。保障性住房申请家庭在轮候期间，家庭人口、户籍、收入（资产）、住房等情况发生变

化不再符合社会保障性住房申请条件的，应当如实向市住房保障行政管理部门申报，并退出轮候。

2、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。从房屋维修模式看，重庆市计划从租金中提取维修资金，例如民心佳园维修资金占房租的比例约为25%。房屋的维修工作由社会化的物业管理公司负责。

厦门市社会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，厦门市成立了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。保障性住房小区所在街道办组织居委会进驻保障性住房小区，采取定期巡查等方式，防止非申请家庭成员入住。

3、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。

《厦门市社会保障性住房管理条例》规定，承租社会保障性住房的，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，收回社会保障性住房。承租社会保障性住房合同期满需继续承租的，应当提前三个月向市住房保障行政管理部门提出申请。经审核仍符合承租条件的，续签租赁合同，并按规定实行租金补助。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。

4、违规处罚机制

《重庆市公共租赁住房管理暂行办法》规定，承租人隐瞒或伪造住房、收入等情况，骗取公共租赁住房和查实社会单位为申请人出具虚假证明材料的，由有关部门对承租人和直接出具虚假证明材料的主管人员及直接责任人依法依规追究责任。房地产中介机构为公共租赁

住房接受委托代理转让、出租或者转租的，由相关部门对房地产中介机构依法处理。公共租赁住房的规划、计划、建设、分配、使用和管理工作接受社会的监督。有关部门接到对违法违纪行为进行检举和控告的，应当依照各自职责及时核实并作出处理。有关行政管理部门的工作人员在公共租赁住房规划、计划、建设、分配、使用和管理过程中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、索贿受贿的，要依法依规追究责任。

《厦门市保障性住房管理条例》规定，申请保障性住房时或者在轮候期间，不如实申报家庭人口、户籍、收入（资产）、住房等情况及其变化的，责令改正，可处一千元以上五千元以下罚款；不符合申请条件的，取消其轮候资格；对弄虚作假、隐瞒家庭收入（资产）和住房条件骗取保障性住房的，收回房屋、没收违法所得，并处一万元以上三万元以下罚款；对出具虚假证明的，依法追究相关责任人的责任；出租、转租、转借、调换、经营、转让保障性住房，擅自装修和改变房屋用途，损毁、破坏和改变房屋结构和配套设施的，责令限期改正，没收违法所得；拒不改正的，收回房屋，并对相关责任人处二千元以上一万元以下罚款；保障性住房承租户在接到办理入住手续通知后两个月内未办理手续并入住的，取消其承租资格；承租的保障性住房无故连续空置超过六个月的，收回房屋；不按期缴纳租金的，责令补交，并加收每逾期一日应缴金额千分之三的滞纳金；情节严重的，收回房屋；取消申请轮候资格或者收回房屋的，申请家庭五年内不得再申请保障性住房；应当退出保障性住房或者原政府优惠政策住房而未退出的，自应当收回之日起按市场租金标准缴交租金，并可给予三个月的过渡期；过渡期满仍拒不退出的，按应交市场租金的一倍处以罚款，并由市住房保障行政管理部门依法申请强制执行。

四、重庆市和厦门市公共租赁住房制度的特点及存在问题

（一）各自特点

1、重庆市公共租赁住房特点

总的来看，重庆市的公共租赁住房在市委市政府的高度重视下，发展规模较大，建设速度较快。其特点和值得借鉴之处体现在以下几方面：

（1）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。重庆市公共租赁住房的顺利开展，得益于公共租赁住房的收益平衡是站在城市发展角度来衡量，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，承接东部产业转移的重要保障措施。

(2)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。然而，重庆市的经验一定程度上具有不可复制性。因为重庆市土地储备资源丰富，市属八大国有开发公司取得土地成本很低，而且重庆市公共租赁住房建设也受到财政的大力支持，包括中央财政补贴、地方财政配套以及土地出让收益等。

(3)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，作为国土房管局的二级局(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。同时负责主城区公共租赁住房申请对象的审核、建库、配租、租金收取和交易审核以及住房出售、回购管理等工作；同时，公共租赁住房管理局还负责指导区县的住房保障业务工作。

(4)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。该管理信息系统已与公安部门的户籍管理系统、民政部门的低保户管理系统、房管部门的产权产籍管理信息系统和住房公积金管理系统联网。全市住房保障全部可以实现网络服务和管理。但当前的问题是，该网络仅限于重庆市，如果外来人口在多个城市申请保障性住房就很难监控，因此，需要尽快建立全国联网的住房档案和住房保障管理系统。

2、厦门市公共租赁住房特点

厦门作为最早探索公共租赁住房制度的城市之一，其建设、运营和管理有自身独到的特点：

(1)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社会保障性住房。申请社会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。申请社会保障性住房以诚信申报为主，所有填报的资料都由申请人如实自主申报并承诺真实性。

(2)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。保障性租赁住房实行轮候、选房的配租制度。孤寡、残疾等特殊困难的家庭可以优先选房。为了更好地让老百姓住上自己满意的房子，主管部门按批次将拟分配的房源全部公布，由老百姓自行选房。

(3)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。其中，对低保户给予 90% 的补助。当承租户收入发生变化时，租金补助随之调整。在承租户不符合承租条件之后但又暂时无法退出住房的住户，将取消租金补助，收取市场租金。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，方便退出方式的执行。此外，为了让低收入家庭能住得起保障性住房，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。

(4) 成立国有物业服务企业负责公共租赁住房后期物业服务管理并承担部分具体的监管工作。在厦门市现已投入使用的 8 个保障性住房小区中，各相关区政府均按要求成立了国有物业服务企业负责辖区保障性住房小区的物业服务和使用管理以及协助监管等工作。同时，国有物业管理企业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：一是在办理交房入住手续时向住户宣传保障性住房的法律法规，使住户在未入住前就能了解和掌握小区使用管理的规章制度。二是在入住后定期宣传，引导小区住户自觉遵守小区使用管理相关规定，对违法、违规使用保障性住房的行为充分发挥居委会、所在单位作用，进行耐心劝导，使住户能够认识自己的错误行为并积极整改。三是加大巡查力度，派出秩序维护员定期巡查，对发现有违反规定使用保障性住房的住户，立即发出整改通知书责令限期整改。

(二) 存在共同问题

1、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。因此，需要国家尽快根据住房保障形势的需要，出台住房保障法等相关法律法规。

2、公共租赁住房建设资金筹集渠道相对有限。公共租赁住房项目建设急需融资支持。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公共租赁住房资金的长期缺乏。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，没有太多突破创新。从政府资金看，来源尚不稳定。廉租住房有土地出让金的 10%、公积金增值收益等等稳定的资金来源，但是公共租赁住房却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。

3、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。

（三）个性化的突出问题

1、重庆市面临的个性化问题

（1）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，所以，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。建议在前期的资金安排上，提早给每个小区预留出专项维修基金和风险准备金。

（2）公共租赁住房投资回收设计方案存在很多不确定性。根据重庆市的制度设计，投资回收主要以销售商业地产和五年后出售的公租房为主。从目前商品房小区配套商业营业用房的使用效果分析，凡是出售商业营业用房的，政府就很难再调控业态分布，造成业态雷同，收益较差，商业地产甚至出现贬值现象。因此，由投资方或公租房管理局持有商业物业，统一规划商业布局和业态分布，有利于小区配套的科学合理，也有利于商业地产的保值增值。

（3）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。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，另外，几年后，也许人们的消费观念也会生较大的改变，租房子生活一辈子的观念也许已被人们广泛接受。因此，大约有多少比例将会购买公租房很难预测，也可能不如政策设计者想象的那么乐观。因此，需要提早做出风险防范和资金回收预案，应对销售市场可能出现的各种变化。比如商业信贷以直接申请 30 年以上的长期优惠贷款为主，或尽快筹划发行债券等各种直接融资方式。

2、厦门市面临的个性化问题

（1）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。目前厦门市公共租赁住房政策的难点在于非本市户籍人口。对于非本市户籍人员，由于流动性较强、人群数量庞大等因素，单靠地方政府是难以解决的，而政府的补贴也因为财力的问题而难以实现。建议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。

（2）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。

（3）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，目前是大量的人口从中西部流向东部，因此东部沿海地区住房压力更大，需要公共租赁住房保障的人群最多，建议国家在考虑资金补贴和投入时，应充分考虑这一点，通过财政补贴、金融中长期融资、贷款财政贴息等政策，

加大对东部城市和流动人口增长较快城市发展公共租赁住房的政策支持力度。

五、未来发展前景和对策建议

重庆、厦门作为公共租赁住房开展相对完善系统的城市，都共同提出了以公共租赁住房为核心的保障房政策，并将住房保障的工作重点转向发展公共租赁住房。这与“十二五”时期我国住房保障制度以公共租赁住房为重点解决社会“夹心层”及进城务工人员的住房问题基本一致。公共租赁住房将成为未来住房保障体制中最重要的部分。为此，对于发展公共租赁住房，提出如下建议：

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。