

加快上海公共租赁住房发展研究

陈群民 吴也白

(上海市人民政府发展研究中心 200002)

内容摘要: 公共租赁住房面向的是新就业职工群体,属于政策支持的租赁住房,是一种过渡周转性住房。通过发展公共租赁住房,上海将形成一个由廉租房、经济适用房、公共租赁住房三者共同构成的多层次住房保障体系。上海发展公共租赁住房要坚持政府主导、市场运作等基本原则,以及明确准入标准等基本思路,近期可采取加快相关制度建设、开展先行试点、搭建信息平台等具体措施。

关键词: 公共租赁住房 住房保障

中图分类号: F293. 35 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005 -1309(2011) 11 -0053 -010

收稿日期: 2011 -11 -10

作者简介: 陈群民: 上海市人民政府发展研究中心社会文化处处长,高级经济师。吴也白: 上海市人民政府发展研究中心社会文化处研究人员。

发展公共租赁住房是解决特定对象住房困难、健全城镇住房体系的一项重要举措。近年来,国内部分地区已开始积极探索公共租赁住房的投入和运行机制,取得了初步成效。2009年,建设部就发展公共租赁住房提出了相关指导意见,公共租赁住房正日益成为中央、地方政府及全社会的关注焦点。为配合上海探索构建公共租赁住房制度需要,本文就公共租赁住房的定位、保障对象、操作思路等关键问题进行深入探讨。

一、上海发展公共租赁住房的政策定位

(一)发展公共租赁住房是健全住房保障体系的重要举措

住房保障是政府保障居民基本居住水平的一种制度安排,是为了帮助那些单纯通过市场无法解决住房困难的群体所设计的,它是社会保障体系的重要组成部分。目前上海的住房保障体系主要包括两大板块:廉租房和经济适用房。其中,廉租房是面向城镇最低收入家庭^①,经济适用房是针对中低收入住房困难家庭^②。应该说目前上海住房保障体系基本上覆盖了中低收入住房困难家庭,但实际上仍尚有三类人群未能有效覆盖,住房仍较为困难:一是资金积累不足的新就业职工,即所谓的“上夹心”。这部分人群具有一定的收入水平但积蓄不多、短时期内无力购买商品房,也不符合廉租房、经济适用房的申请条件,只能通过市场化租房的方式解决住房问题。但是通过市场化租房,个人负担过大,而且稳定性较差,从而陷入了暂时的住房困境。二是符合经济适用房申请标准,但暂时无购买能力的城镇中低收入家庭成员,即所谓的“下夹心”。这类人员既没有足够积蓄购买经济适用房,也超越了廉租房的申请标准,难以实质性享受到保障政策。三是外来务工人员。大部分外来务工人员的居住条件较差。而现行住房保障体系仅针对户籍人口,对他们的住房保障问题尚未有足够的考虑。

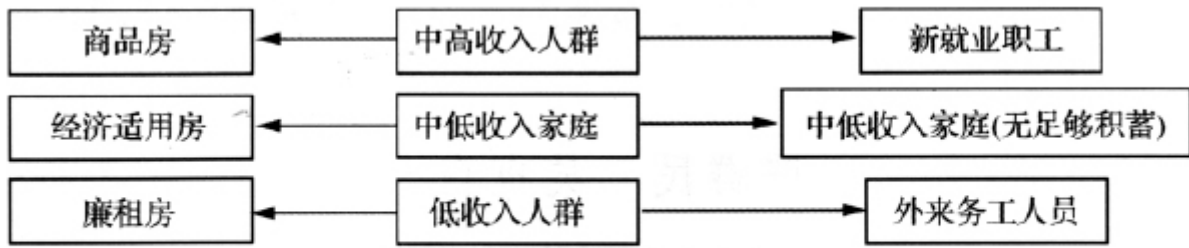


图 1 现行住房保障体系下住房问题较为突出的三类人群

从全国范围来看，不少城市也面临与上海同样的问题。为此，北京、深圳、杭州等城市已经陆续出台了相关管理办法，积极探索发展公共租赁住房；2009 年 11 月，建设部也出台了《关于发展公共租赁住房的指导意见》（征求意见稿），指出各地可积极探索发展公共租赁住房，为城镇中低收入家庭、新就业职工和外来务工人员提供住房保障。

(二) 上海发展公共租赁住房应当聚焦新就业职工群体

目前国内已经开始试点发展公共租赁住房的城市在界定保障对象时，根据自身情况各自有所选择，如北京、深圳等城市主要针对本市的中低收入家庭；而杭州等城市主要考虑新就业的白领阶层。上海在界定公共租赁住房的保障对象时同样需要从自身实际出发，结合住房保障体系的现行情况，统筹把握。通过分析，建议上海发展公共租赁住房，其保障对象应当聚焦于新就业职工群体。具体如下：

1. 建议城镇中低收入家庭住房问题仍放在经济适用房的政策框架中解决。从现行住房保障体系来看，上海城镇中低收入家庭的住房困难问题基本通过经济适用房政策予以解决。经济适用房实际上已经覆盖了“下夹心”家庭的保障需求，只是因为其暂时无购买能力而难以实质性享受到保障。而且这类家庭目前基本均有住房，只是住房条件相对较差，他们更倾向拥有产权住房，过渡性的公共租赁住房其实无法起到“对症下药”的作用。如果我们能改变过去经济适用房单一出售方式而实行租售并举，允许暂时无购买能力的“下夹心”家庭通过租赁的方式获得经济适用房的居住权，并鼓励租赁经济适用房的家庭在完成积累后购买经济适用房，前期的租金可以考虑在房价中进行部分抵扣。这样“下夹心”家庭的住房困难即可得到解决。因此我们认为，“下夹心”的住房问题还是应该放在经济适用房的框架中考虑，无需纳入公共租赁住房体系。

2. 建议外来务工人员住房问题由用人单位安排集体宿舍解决。外来务工人员为上海的建设发展做出了重要贡献，应该是公共政策需要加以考虑的群体。但由于外来务工人员群体数量庞大，而公共资源极其有限，如果全部由政府直接承担负担较大。当前由用人单位统一安排集体宿舍是解决外来务工者住房问题较好的方式，如：建筑工程企业一般安排建筑业工人居住在工地集体宿舍，产业园区一般会为园区内企业务工人员提供园区集体宿舍。因此，我们认为对于外来务工者，政府应给予相应的政策支持（可参照公共租赁住房政策），鼓励用人单位（包括产业园区）建设或提供面向外来务工人员的集体宿舍，这样外来务工者的住房问题基本上也可以得到解决。因此，也不建议将外来务工人员纳入公共租赁住房体系中。目前，国内其他城市在设计公共租赁住房体系时，均未将外来务工人员纳入。

3. 建议公共租赁住房重点解决新就业职工的住房困难问题。新就业职工主要是指年轻、新近入职的企业白领、机关和事业单位职工等，其中大多数人属于上文提到的“上夹心”人群。这批人员是支撑上海经济社会发展的生力军，他们的居住问题如果解决不好，将成为上海留住人才和吸引有潜质人才的直接障碍，将直接影响上海“四个中心”和国际化大都市建设。尽管“上夹心”群体工资收入较高（超过经济适用房），但在资金积累阶段同样不可能有能力购买商品，而通过市场租房不仅负担高而且不稳定，不利于其正常生活和工作，这部分群体的住房保障最为迫切。因此，上海的公共租赁住房应聚焦在保障这部

分存在住房困难的新就业职工上，为他们提供经济、便利、稳定的租赁住房，帮助他们解决暂时性的住房困难。

表 1 现行住房保障体系未能覆盖的三类人群的解决思路

人 群	解决思路
不具经适用房购买能力的中低收入家庭(“下夹心”)	经济适用房以售转租
外来务工人员	鼓励单位建设集体宿舍
新就业职业(“上夹心”)	发展公共租赁住房

(三)公共租赁住房在整体住房保障体系中的定位

通过发展公共租赁住房，上海将形成一个由廉租房、经济适用房、公共租赁住房三者共同构成的多层次住房保障体系(参见图 2)。首先，廉租房面向的是本市最低收入家庭，属于政府长期托底型的保障性住房。其次，经济适用房面向的是本市中低收入住房困难家庭，根据不同家庭情况，采取租售并举方式予以提供。第三，公共租赁住房面向的是新就业职工群体，属于政策支持租赁住房，是一种过渡周转性住房。新就业职工群体收入水平一般要高于经济适用房的保障对象，他们将按照低于市场价格或能承受的价格，以租赁方式满足基本住房需求。

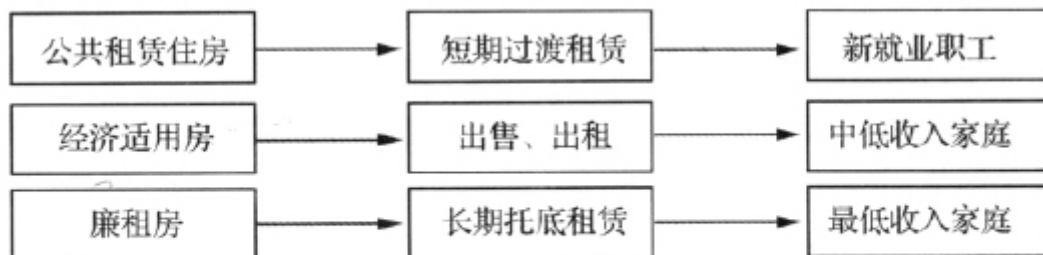


图 2 公共租赁住房在新的住房保障体系中的定位

在现行的住房保障体系之外，上海也鼓励发展单位租赁房③，多渠道解决过渡性居住需求，并于 2009 年年末出台相关管理办法。单位租赁房主要由单位建设运营，政府只负责监管和引导(包括针对性的税费优惠)，不进行公共投入。而其只面向本单位职工，属于内部封闭运行。因此，单位租赁房不具备公共住房属性，与公共租赁住房之间存在本质差异。此外，公共租赁住房与上海房改前的单位福利房(低租金福利房)完全不同。二者虽然都是低租金的优惠住房，但单位福利房给予的是永久居住权，而公共租赁住房定位为过渡性租赁房，对租期有严格限制。

综上所述，上海将要发展的公共租赁住房，是有着明确内涵的，即：由政府提供政策支持，限定户型面积、租金水平、租赁期限，主要面向新就业职工的周转过渡性住房。通过发展公共租赁住房，配合经济适用房“租售并举”等举措，上海的住房保障体系将得到进一步完善，从而有效解决目前的“夹心层”住房问题。

二、上海发展公共租赁住房的基本原则

(一)坚持政府主导、市场运作

公共租赁住房是保障性住房，属于准公共产品。因此，政府必须给予必要的投入。政府应当通过税收、财政、金融、土地等政策工具，对公共租赁住房的开发予以引导和支持，并发挥监督管理和协调保障作用。在具体的项目运作上，则应当发挥市场机制，以企业为操作平台，进行公共租赁住房的开发、运行和专业服务。

(二) 坚持市区联手、合力推进

公共租赁住房的制度设计和开发运行应当依靠市区两级政府的共同推动。市级部门必须发挥总揽全局、统筹安排的作用，负责从总体上对公共租赁住房的制度、政策、规划等重大事项进行决策和协调。区级部门负责公共租赁住房的开发运行和管理，承担本区内公共租赁住房的计划、筹措与供应，并负责对承租人进行审核，对租赁管理和配套服务环节进行监管。

(三) 坚持满足保障人群的基本住房需求

公共租赁住房作为过渡性的保障性住房，应以满足基本住房需求为原则，应严格控制建筑面积。同时公共租赁住房作为住房保障体系的有机组成部分，应与现有的住房保障体系相衔接。

(四) 坚持过渡性和动态性

公共租赁住房是以解决保障对象的过渡性住房需求为目标，因此对租赁期限和续租年限应有严格的限制规定，以体现过渡性。应当鼓励和支持保障对象在过渡期满后退出公共租赁住房，通过其它渠道实现其住房需求。同时，考虑到公共租赁住房的过渡性质，上海公共租赁住房只需达到一定的房源总量，即可实现自我循环和动态平衡。

(五) 坚持与区域发展相结合

公共租赁住房除了满足特定对象的住房需求外，还应当与区域发展大局相适应。在公共租赁住房的准入标准的设置上，对于符合本市及各区县产业发展导向的新参加工作的高校毕业生、来自外省市的高新技术人才、蓝领技术工人等，可以考虑给予更大的政策倾斜，并根据上海经济结构和产业结构的调整，定期对准入标准进行一定的微调。同时，在郊区新城建设过程中，也应当规划开发一部分公共租赁住房。

三、上海发展公共租赁住房的主要思路

(一) 保障对象准入标准

根据前文分析，上海的公共租赁住房主要是针对新就业职工中的“上夹心”群体，可以通过准入标准进一步明确保障范围：

1. 大学本科及以上学历（毕业不超过 5 年），或取得技师及以上职业资格。保障对象应是支撑上海发展的重要生力军，因此在学历上需要设置一定门槛，以排除部分层次较低的新就业职工。同时，公共租赁住房的保障对象应是经济积累不足的新就业职工，所以在毕业时间上要加以限制。考虑到蓝领工人是支撑上海产业发展的重要力量，对他们的学历要求可以放宽，但必须达到一定的职业资格等级。

2. 本人及父母在上海无产权住房，本人没有享受过廉租房、经济适用房政策优惠，工作单位也不提供单位租赁房。公共租赁住房是保障特定人群基本住房需求的政策性住房，有产权住房或享受过优惠政策的人群应排除在外。

3. 与单位签订 1 年以上工作合同，并建立公积金账户。公共租赁住房保障对象应在上海正式就业，对上海的建设发展有

所贡献，才能享受相应的公共政策。

4. 工作单位在沪注册或登记。公共租赁住房由上海市、区（县）两级政府组织供应，保障对象工作单位应当在上海注册或登记，以体现公共服务的属地化特征。

5. 年可支配收入低于一定标准。根据国际经验，一般认为租房支出占收入的 20% ~ 30% 为临界值。考虑到国内的居民收入组成较多元化，建议采取 30% 作为租金收入可承受比。各区可以区域内的平均市场租金水平作为基准，倒推出收入准入标准。例如，若区内人均居住面积为 20m² 的住房，其平均市场化租金水平为 1500 元/月/人， $1500/30\% = 5000$ 元/月 = 60000 元/年，则准入条件可定为年可支配收入低于 6 万元。

（二）保障力度

1. 公共租赁住房的供应标准。公共租赁住房应具备直接入住使用的条件，需要经过基本装修并配备基本生活配套设施。具体来说，公共租赁住房的设计标准、结构户型、装修标准、公建配套等应坚持经济、实用、朴素、高效的原则，面积控制在 60 平方米以内。可以考虑两种模式：一是宿舍型，以两居室及三居室作为主要房型，由多个保障对象共同租住，厨卫共用。这一类的公共租赁住房主要面向单身人员。二是独立型，以一居室及两居室为主要户型，主要面向已婚的申请对象。

2. 公共租赁住房的租金优惠水平确定。确定公共租赁住房租金优惠水平有两种方式：一是参照市场租金水平下浮一定比例。参照目前国内已经开展公共租赁住房的主要城市的经验做法^④，结合上海目前新就业职工的收入水平，原则上公共租赁住房租金应以同区域同类地段市场租金为基准，下浮 20 ~ 30% 左右。二是按照 30% 的租金收入承受比例进行补贴。各区（县）综合考虑区域内市场化租金水平及保障对象的具体情况，制定合理的满足基本住房需求的公共租赁住房租金标准。保障对象只需要支付相当于自身收入 30% 的租金部分，与标准租金的差额部分均由政府进行补贴。从国外发展公共租赁住房的经验来看，第二种方式更为科学。但考虑到目前中国的收入信息透明度较低、同时操作难度较高。因此，建议在近期采取参照市场租金水平下浮一定比例的方式，条件成熟再采取按照租金收入承受比例进行补贴的方式。

（三）保障方式选择

公共租赁住房的保障方式主要有两种：一种是货币配租。政府为保障对象提供货币性质的补贴，支持其走市场化租房的道路。具体可以采取租房券的方式来替代直接的货币补贴，保障对象领取政府发放的租房券，到租赁市场上自由租房，政府将向房东兑现租房券相应金额。另一种是实物配租模式。政府直接向保障对象提供低于市场租金水平或在其支付承受能力内的公共租赁住房，房源可以通过多种渠道进行筹措。

两种模式各有利弊（参见表 2）。对于上海发展公共租赁住房来说，建议近期还是应该以实物配租的方式为主，考虑到政府筹集房源量有限，可以货币补贴模式作为补充。同时，也建议有条件的区（县）近期尽量以实物配租的形式提供公共租赁住房，暂时不太具备条件的可以探索采用货币配租模式。国外公共租赁住房大多也都是由实物配租形式起步，发展到一定阶段后再转向货币配租。

表 2 两种保障方式的利弊比较分析

	货币配租模式	实物配租模式
优 点	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公共租赁住房体系可以与市场化租赁房体系相互融合 2. 保障对象选择房源的自由度和范围较广,也避免了轮候的问题。 3. 政府操作难度较低。 4. 有利于退出机制的建立。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府提供的公共租赁住房稳定性较高,也更符合保障对象的需求。 2. 政府掌控权较大。 3. 有利于调控市场租金。
不 足	<ol style="list-style-type: none"> 1. 容易刺激市场化租赁房的需求,导致市场租金上涨。 2. 仍然存在租房较不稳定的问题。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公共租赁住房体系与市场化租赁房体系相互隔离。 2. 房源有限,容易导致轮候现象。 3. 政府操作难度较大。 4. 退出机制较难有效推行。

(四) 房源筹措模式

公共租赁住房主要有 4 种可选方式筹集房源：集中新建、配建、收购社会存量房、租用社会存量房。考虑到公共租赁住房的建设尤其是后期运营管理与产权式商品房差距较大，采取配建方式的难度较高。同时，政府收购社会存量房的一次性投入较大，因此本研究中主要讨论集中新建、租用社会存量房这两大方式。

同时，鉴于房源筹措过程中涉及较多市场环节和市场行为，建议由各区（县）分别成立国有公共租赁住房管理公司。区（县）公共租赁住房管理公司代表区（县）政府，负责公共租赁住房的建设用地收储、建设项目招标、公共租赁住房日常租赁管理、租用社会存量房转化为公共租赁住房等业务。

1. 集中新建。（1）用地政策。建设部在《关于发展公共租赁住房的指导意见》（征求意见稿）中明确，公共租赁住房的建设用地可以通过划拨、作价入股等方式供应，主要可以考虑以下 3 种用地来源：

一是社会单位土地（如闲置旧厂房）。目前本市范围内尤其是市区范围内还留有一定量的闲置旧厂房，如虹口区 2008 年统计数据显示区内可用于出租的闲置厂房建筑面积达到 431665 平方米。这些旧厂房中区位较好、面积适中的那部分多用于发展创意产业等，但还有相当一部分面积较小、位置不佳，如夹杂在居民区中的土地，本身商业价值较低。其权属者多为纺织、仪表、轻工等老国有企业或街道，不具备对土地再开发的能力，所以基本处于空置或者作为仓库出租等低效利用状态。可以由各区（县）公共租赁住房管理公司代表区（县）政府，租赁这类土地作为公共租赁住房建设用地。

二是农村集体建设用地。由各区（县）公共租赁住房管理公司代表区（县）政府，通过土地入股、租赁等方式，将郊区分散、零星的农村集体建设用地集中起来作为公共租赁住房建设用地。三是政府国有土地。对于政府国有土地，可以由区（县）政府在安排年度用地指标时，单独列出一部分作为公共租赁住房建设用地，可通过行政划拨方式给各区（县）公共租赁住房管理公司。另外，区（县）政府也可在大型综合性招拍挂地块中，规定其中 5~ 10% 左右的用地必须用于公共租赁住房建设。

（2）建设主体。集中新建公共租赁住房，要以社会力量为主予以开发。具体由各区（县）公共租赁住房管理公司采取项目法人招投标方式，确定具有相应资质和良好社会信誉的房地产开发企业实施开发建设。

（3）资金平衡。可以采取“贷款为主、REITS 补充扩容”的滚动融资思路：即在开发公共租赁住房初期，主要通过贷款模

式进行融资、启动项目，在第一批公共租赁住房运转成熟后进行项目打包，通过发行房地产信托（REITS）进行扩大规模的融资，形成资金良性滚动。对于新建公共租赁住房，只要房型合适，开发商即可做到资金的自我平衡。当前开发公共租赁住房的成本大致包括土地成本、建安成本、管理成本和融资成本 4 部分，收益则主要依靠租金收入。针对不同的公共租赁住房项目，成本差异主要体现在土地成本上。因此我们以市场化方式拿地（试算中采取市区内租借旧厂房的费用，如果是郊区园区用地的成本则比较低），土地成本较高，代表总体成本最高的情况。这种情况下资金能平衡，划拨土地、作价入股等都可以做到资金平衡。

2. 租用社会存量房。

（1）租用社会存量房的可行性。随着上海房地产市场的不断发展，大量家庭拥有 2 套以上住宅，这些家庭大多将自己所居住 1 套以外的住宅进行出租（下称社会存量房），这些住宅成为当前市场租赁的主要房源。同时，也有一些家庭由于担心引发市场纠纷而宁愿房屋空置。因此，如果政府委托相关机构以市场化租金水平与其签订长期的包租合同，这些零散出租和空置的社会存量房就有可能成为公共租赁住房的房源。

（2）运行主体及操作方式。以区（县）公共租赁住房管理公司为主体，根据公共租赁住房房型标准，选取合适的社会存量房作为公共租赁住房的房源，具体操作上，由区（县）公共租赁住房管理公司以市场化租金水平与房东签订长期的租赁合同。

（3）资金平衡。政府通过租用社会存量房作为公共租赁住房的房源，实际并不持有资产，所有无法通过市场途径申请贷款或发行房地产信托，从市场上收房的成本租金与作为公共租赁住房的政策租金之间的差额基本只能靠政策性投入实现资金平衡。政府可以通过两种方式进行平衡：一是直接补贴现金。资金来源可以考虑成立专项基金，由财政专项拨款、提取部分土地出让净收益（如 10%的比例）、社会捐赠资金等进行筹集；二是通过政策投入进行平衡。主要是提供倾向性优惠政策，包括给予公共租赁住房管理公司减免税政策等。

3. 两种房源筹措模式的比较。（1）集中新建模式的优点在于：从财务平衡的角度而言，政府提供的是土地资源，显性的财政负担较小；同时，可以在比较短的时间内形成一批集中式、标准化的公共租赁住房，便于规范化管理，也可以在一定程度上起到平抑市场化租金水平的作用。缺点在于：集中新建模式需要土地资源的投入，在一些可利用土地资源相对不多的区县存有一定的难度。

（2）回租社会存量房模式的优点在于：可以最大限度地利用、激活社会闲置的住房资源；同时，政府以“包租”的形式介入私人住房租赁市场，事实上就打通了公共租赁住房与私人租赁住房之间的界限，有利于规范住房租赁市场，促进上海住房租赁市场的健康发展。缺点在于：政府要平衡从市场上收房的成本租金与作为公共租赁住房的政策租金之间的差额，财政直接负担相对较大。

因此，集中新建与回租存量房两种模式各有优劣，各区县在筹措公共租赁住房房源时，应当综合考虑区域内的可用土地资源、社会存量房资源以及财政状况等多方面因素，灵活、自主地组合运用上述两种方式。

（五）配租机制

1. 单位联合申请制度。由申请人向单位所在地街道（乡镇）社区事务受理服务中心提交申请，除了承租人本身，单位也要作为申请人之一进行联合申请。

2. 审核制度。“两级审核、两次公示”审核制度：街道（乡镇）住房保障机构负责初审，符合条件者进行第一次公示；区（县）住房保障机构进行复审，并通过指定媒体进行社会公示。

3. 配租供应。由区（县）住房保障机构对在规定时限内登记并通过审核的申请人按照登记时间先后顺序进行排序，并建立轮候名册。同时，结合本区（县）内公共租赁住房实物供应情况及财政状况，确定本年度本区（县）予以安排配租的申请人总量。在此基础上，由区（县）住房保障机构对登记在轮候名册中的申请人进行公开摇号，确定本年度拥有配租资格的人员，并向其发放资格证明。取得配租资格的人员，可以根据本区（县）提供的配租方式，自主选择采用实物配租或非实物配租。如果选择实物配租的申请人超过本年度本区（县）计划供应的公共租赁住房实物总量，则需要进行第二轮公开摇号。区（县）住房保障机构对第二轮摇号中签的申请人进行实物配租（如果中签申请人对于所安排的公共租赁住房有选房要求，可安排第三轮公开摇号）。第二轮摇号未中签的申请人可以选择进行非实物配租，或继续轮候并等待下一年度公开摇号。如果选择非实物配租的人员超过本年度本区（县）计划提供的非实物配租总量，则也要进行第二轮公开摇号。区（县）住房保障机构对第二轮摇号中签的申请人进行货币配租。第二轮摇号未中签的申请人可以选择进行实物配租，或继续轮候并等待下一年度公开摇号。

4. 租金支付模式。（1）实物配租情况下的租金支付模式。目前，对于实物配租情况下的租金支付模式有两种选择：第一种是市场价 + 租房券模式：由公共租赁住房管理公司与承租对象签订“市场价合同”；同时，政府发放租房券，承租对象可以拿租房券抵扣房租，抵扣部分由政府与公共租赁住房管理确定如何进行总体平衡。例如，公共租赁住房的同等水平房源^⑤市场月租金为 1500 元，政府提供 450 元优惠（下浮 30%）。双方签订 1500 元的租房合同，但政府发放 450 元的租房券，承租对象实际只需要支付 1050 元即可租房。到需退出时，政府停止发放租房券，那么租金自动恢复到 1500 元，有利于形成有效的退出机制。第二种是政府指导价模式：政府对于公共租赁住房的租金给出指导价格，公共租赁住房的持有公司与承租对象签订“指导价合同”。

对于指导价与市场价之间的差额部分，由政府与公共租赁住房管理公司之间进行总体平衡。同样，一套公共租赁住房的同等房源市场月租金为 1500 元，政府提供 450 元优惠。但双方直接签订 1050 元的租房合同，承租对象每月也是支付 1050 元租金。但在退出时，租金合同仍是 1050 元，容易产生赖房问题。

二者相比，市场价 + 租房券模式明显有利于保障对象的退出，更适合采用。同时，在市场价+租房券模式下，如果是集中新建公共租赁住房，前文测算出只要人均面积小于 20m²，开发商基本能够实现自身资金平衡，因此租房券实际是处于“空转”状态，政府并不需要真的“买单”；如果是租用社会存量房作为公共租赁住房，则政府需要为租房券安排相应的财政投入。

（2）货币配租情况下的租金支付模式。货币配租的情况下，保障对象领取政府发放的租房券后，到租赁市场上自主租房，市场租金减去租房券面额是其实际支付金额。出租人凭租赁合同，向所在区（县）的相应机构兑现租房券，兑现额度即为租房券面值。

（六）后续管理机制

1. 集体户口落户制度。为了突破租赁住房无法落户的瓶颈，解决承租对象在子女就学等方面的难题，可以考虑设立居委会集体户口落户制度（类似于人才市场的集体户口），明确公共租赁住房承租对象的子女可以就近入学。集体户口属于临时户口性质，有限年限与公共租赁住房的租期相挂钩，承租期满后集体户口无效，有利于退出机制的建立。

2. 租赁期服务及管理 对于集中新建公共租赁住房的情况，可以由开发企业或公共租赁住房管理公司采取招投标的方式选择物业服务企业。公共租赁住房的承租对象要按照统一标准缴纳物业管理费用。对于租用社会存量房作为公共租赁住房的情况，由公共租赁住房管理公司为保障对象提供相关服务及管理，包括对收租房源的适当整修和配备、对承租情况的适当督查管理，而相关物业管理服务仍由所属小区内物业公司提供。

3. 退出机制。公共租赁住房要坚持过渡性和动态性原则，结合国内外经验，总的租期可以考虑限制在 5 年以内。采取每年签订租赁合同及每年审核制度，如果年审结果不符合保障标准或者居住超过 5 年后应退出公共租赁住房。具体方式为停止发

放租房券，但承租对象可以申请不超过 2 个月的延长租住期，同时支付市场水平的租金。对于超过延长租住期仍不退出者，记入相应的诚信档案。同时，对于退出公共租赁住房的保障对象提供贴息贷款或免息贷款，提高该类人群的购房能力，鼓励其进入商品房体系，形成有效的退出机制。

(七) 相关保障体制

1. 明确管理主体。成立市公共租赁住房领导小组，负责公共租赁住房的制度、政策、规划和计划等重大事项的决策和协调。区（县）政府对应成立区（县）公共租赁住房领导小组，负责组织实施该行政区域内公共租赁住房的建设、供应、使用及监督管理。

2. 公共投入及优惠政策。政府公共资金投入可以通过多种途径实现：财政专项拨款、提取部分土地出让净收益（如 10% 的比例）、闲置住房公积金等。政府对公共租赁住房的开发建设公司及公共租赁住房管理公司应给予相应的优惠政策，主要包括提供优惠贷款，如贴息商业银行贷款及公积金委托贷款；减免公共租赁住房开发建设和租赁经营过程中的相关税费（如企业经营租赁物业需要交纳 5.5% 的营业税、12% 的房产税及 25% 的所得税，而个人租赁住房只需要交纳 5% 的综合税，可参照个人标准降低企业税负）。

四、上海发展公共租赁住房的推进措施

(一) 加快相关制度体系建设

借鉴发达国家、地区和国内先行试点城市的经验，组织制定《上海市公共租赁住房管理试行办法》，对公共租赁住房的申请条件、房源筹集、配租管理、监督和退出等一系列标准、机制予以明确，为公共租赁住房的规范运行提供法规依据和政策保障。同时，尽快研究制定公共租赁住房的合同规范文本。

(二) 开展先行试点

建议在起步阶段，可先选择若干个区县（中心城区两个、郊区两个）作为试点。试点工作着重解决操作问题，在实践中完善公共租赁住房开发与管理机制，取得经验后再在全市逐步推广。

(三) 引导国有企业参与开发

由于开发公共租赁住房的投入资金沉淀期较长，即期回报率低，即使给予相应的税收、贷款等优惠政策，对民营企业、外资企业来说还是缺乏吸引力。同时，公共租赁住房不是一次性出售产权，是一个长期持有项目，需要高度稳定性，如果由私有企业运作风险较大。因此，建议在前期引导和鼓励区属国有企业作为开发商，抓紧建设一批公共租赁试点用房。

(四) 搭建租赁管理信息平台

为了方便配租管理和租赁申请，应加快搭建区级层面统一的租赁管理信息平台，汇总区域内公共租赁住房房源情况、出租状态等信息，并提供政策查询、网上申请等服务。

(五) 明确相关的支持政策

为了引导公共租赁住房的发展，应尽快明确土地、金融、税收等多方面的政策。同时，建立公共租赁住房专项基金，其资

金来源可以通过财政专项拨款、提取部分土地出让净收益（如 10% 的比例）、闲置住房公积金以及社会捐赠资金等途径筹集。

(六)进一步规范住房租赁市场

根据《上海市居住房屋租赁管理实施办法》，进一步规范上海住房租赁市场，健全对房产中介机构的行业管理。加强对住房租赁市场的监督和调控，利用相关信息平台，定期发布区域住房租赁平均价格水平，为公共租赁住房租金价格的调整提供依据。

注 释：

① 人均收入不超过 960 元/月，家庭不拥有机动车辆、出租房和 9 万元以上金融资产等价值较大的财产和临时的较大财产收入（如各类彩票中奖等）。

② 申请家庭人均年可支配收入不超过 27600 元，人均财产不超过 7 万元。

③ 单位租赁房主要指企业、高校、部队等单位利用自用土地建设或以旧建筑改建，提供给本单位职工短期租住的职工宿舍，包括农村集体经济组织利用农村集体建设用地建设，主要提供给产业园区或集聚区内员工租住的市场化宿舍。

④ 如北京公共租赁住房租金按参照同类地段类似房屋租金，下浮 20%以上。

⑤ 在一套住房中租住一间，大约为 20m² 左右。