

中国保障房系列丛书

PPP与 保障性住房

孙洁 著

中国财政学会公私合作研究专业委员会 

 中国财政经济出版社

中国保障

PPP与 保障性住房

孙洁 著

中国财政学会公私合作研究专业委员会 

 中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

PPP 与保障性住房 / 孙洁著. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 8

(中国保障房系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4713 - 7

I. ①P… II. ①孙… III. ①住宅 - 社会保障 - 研究 - 中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 181523 号

责任编辑: 王 乐

责任校对: 李 丽

封面设计: 仲 瑄

版式设计: 兰 波



中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 10.75 印张 157.000 字

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月北京第 1 次印刷

定价: 28.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4713 - 7/F · 3815

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 88190744

反盗版举报热线: 88190492、88190446

《中国保障房系列丛书》

编委会名单

顾 问

王梦奎 王保安 刘克崮

编委会主任

贾 康

编委会副主任

贾 杰 孟 春

编委委员

(以姓氏笔画为序)

马衍伟	申相臣	孙 洁	李洪波	李 明
李晓慧	陈昌盛	张国伟	郭鸿勋	唐在富
高 伟				

序 一

探求住房保障的中国模式 ——《中国保障房系列丛书》总序

住房乃民生之要,“居者有其屋”是人类社会的共同梦想。从世界经济发展的一般规律来看,住房问题往往与工业化、城镇化进程相伴并生、互为因果。改革开放 30 多年来,我国的城镇化率已突破 50%,城镇化、工业化、现代化进入快速发展的关键时期,与住房相关的各种矛盾和问题日益积激凸显,住房问题已成为标志性重大民生问题。贯彻落实科学发展观,促进经济社会长期平稳较快发展,有效破解住房难题,迫切需要住房理论研究的不断深化、住房制度设计的持续改进、住房保障路径的开拓创新。

国际视野中的住房保障问题

住房问题是世界性难题,一些在住房制度构建上探索了上百年的国家,也很难说找到了满意的解决办法。尤其是在发展中国家,由于住房矛盾积聚爆发引致的城市病令人触目惊心。印度、巴西、墨西哥、南非等国家的“贫民窟”,已成为城市发展难以医治的“毒瘤”。联合国人居署报告显示,2010 年世界贫民窟人口已达 8.276 亿人,接近全球城市人口的四分之一。在发达经济体,由于住房体制缺陷、过度投机等引发经济低迷、长期萧条的案例亦屡见不鲜。2008 年美国房地产泡沫破裂,引

发次贷危机，直接造成了蔓延至今的全球经济危机，延缓了世界经济发展进程。上世纪九十年代以来，日本经济发展进入长达几十年的低迷和萧条，住房政策失误、房地产泡沫破裂又是主要原因。

理论 research 对住房现实问题及有关制度设计的探索历久弥新。大致梳理西方学界的相关观点，似有三个相对清晰的脉络。一是以住房消费为研究重点，剖析住房消费结构及市场发育变迁的一般规律。比如，斯威尼的住房“过滤模型”，描述住房一、二级市场的联动规律，揭示不同消费阶层对住房生命周期不同阶段的逐次过滤特点。二是以住房空间分布为研究对象，探索不同阶层住房隔离的现象及成因。从伯吉斯的“同心圆”理论，到霍伊特的“扇形分布模式”，到后来哈里斯、厄尔曼的“多核心模式”，逐次分析城市居住空间的变化及特点。以哈维为代表的政治经济学派，研究了资本循环与不同阶层居住区域分布之间的关系；而以雷克斯和帕尔为代表的新韦伯主义学派，则关注住宅与阶级的关系，提出“住宅影响阶级”的著名观点。三是以住房属性研究为重点，揭示住房商品属性之外的本质特性。如社会政策学提出的公民基本权利属性，包括居住权和资产形成权等；福利经济学认为对穷人房屋供给是建设“福利国家”的应有之义；公平分配理论认为保障低收入者的基本住房需求是对促进社会公平的重要调节等。因此，住房除了市场交易对应的商品属性之外，还具有明显的资本品属性、福利品属性、准公共品属性。这些理论研究为政府干预住房市场及相关的制度设计提供了重要的理论支撑。

西方发达国家探索住房制度已有上百年的历史。英国是较早的国家之一，早在1919年就颁布《住房和城镇规划法》，规定居民住房问题为公共事务，政府对此履行义务。制度设计从最初的政府直接供给公共住房，逐渐过渡到政府以财政金融等手段扶持社会化公共住房的建造与运营，规范住房市场的交易活动，保障公民有居住权。美国建国之初的住房制度呈现“私人开发、市场调节”特征，1929年经济危机爆发期间，城市失业率提高、住房短缺、贫民窟状况恶化，美国政府开始重构住房制度。1937年，美国第一部住房法案《瓦格纳住房法》出台，之后美国住房制度不断调整完善，先后经历了政府建设公共住房、政府补贴住房

建设、实行房租补贴等发展阶段。纵览西方国家住房制度的演进历程，各国住房制度设计各有特色，公民居住权的保障和实现方式利弊并存，成败得失与经验教训可资借鉴。至少有四个方面的共性表现值得重视：一是住房制度设计与时俱进，一般经历了以“补砖头”的实物保障为主，逐步向以“补人头”的房租补贴为主的演进历程。二是要提早预防“城市病”，“防”重于“治”。若低收入阶层的住房矛盾长期积聚，一旦形成“贫民窟”引发城市病，会给经济社会发展带来极大危害，政府治理的难度更大、成本更高。三是政府对住房市场的干预要适时适度，一般要在维护市场机制的基础上，构建灵活的住房保障机制。政府一手以税收工具为主调控房地产市场；一手以补贴工具为主解决穷人“居者有其屋”问题。四是由于居民收入水平不同，住房需求也具有多样性，公民居住权的保障方式要多元化，保障水平更要有层次性。

我国住房保障改革探索历程

我国住房制度的演进走了一条更为特殊的路子。近代史上我国城市人口的聚集提速发端于清末民初，由于住房制度缺失，城市住宅供应远远赶不上人口的激增，城市房荒、贫民窟激速蔓延。民国政府先后出台了修建公宅、奖掖民营、房租管制等措施，但囿于财力和战争环境约束，效果有限。新中国成立后，着力加大住房建设力度，但由于长期实行计划经济，否定住房作为一般商品的本质属性，抹杀了市场机制发展住房产业的活力，一个缺乏产业支撑的住房保障制度无法实现良性发育与正常运行。加之长期工业化快于城镇化，“高积累、低消费”及“先生产、后生活”的指导思想造成欠账太多，严重影响了房地产业健康发展和住房保障体系建设。回顾新中国成立后住房制度构建探索历程，大体可以划分为四个阶段。一是实物分配阶段。1949年新中国成立至1998年，我国实施的实际上是政府行政管制下的住房福利制度，职工住房由国家和单位负责建设分配。完全依赖政府投入的保障模式，由于国家财力难以承担，也显然有违住房保障的基本规律，难以实现政府保障职工住房的目标。从建国初期至改革开放前，城镇居民住房保障水平没有大的改观，

1977 年全国城市人均居住面积仅 3.6 平方米，比 1952 年的人均 4.5 平方米还减少了 0.9 平方米。改革开放后，城市住房制度改革于上世纪九十年代初期启动，先后出台经济适用房、住房公积金等住房保障措施，但没有从根本上动摇住房实物分配体制，供给短缺问题突出，无法满足居民日益增长的住房需求。二是市场化改革探索阶段。以 1998 年 7 月国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》为标志，我国住房分配货币化、房地产市场化改革正式启动。货币化、市场化改革成功调动了市场主体投资建设商品房的积极性，培育了房地产市场，增强了住房供给能力，居民住房条件快速改善，城镇居民人均住房面积从 1998 年的 18.7 平方米提高到 2006 年的 27.1 平方米。但是这一阶段住房保障制度却没有及时跟进，对政府应承担的住房保障职能认识不足，最低收入家庭、中低收入家庭的住房保障政策难以得到有效执行。三是全面构建住房保障制度体系阶段。2007 年，国务院明确将保障性住房纳入政府公共服务的职责范围，要求加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系，各级政府都把保障性住房建设作为政府工作的重中之重，保障性住房建设进入一个新的发展阶段。四是保障房建设跨越式发展阶段。2011 年进入“十二五”，我国保障性住房建设开启跨越式发展的新时代。“十二五”规划提出新建 3600 万套保障房，目标是覆盖约 20% 的城镇居民家庭，覆盖范围之宽、投入力度之大、保障速度之快前所未有。2011 年开工 1043 万套，2012 年开工 745 万套。两年的保障房建设量是“十一五”期间五年建设数量的 1.1 倍。2010 年国家财政用于保障性住房资金 1747.67 亿元，2011 年达到 3342.91 亿元，环比增幅达 91.3%，比 2007 年增长了 33 倍。目前我国已初步建立了包括廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房、限价商品住房、各类棚户区改造以及农村危房改造和游牧民定居工程在内的七大类、十一个品种的保障性住房体系。

住房保障中国模式的成效和特点

近几年来，我国初步建立了符合中国国情的住房制度及保障体系，

取得的辉煌成就举世瞩目。一是城乡居民居住条件得到明显改善。2011年城镇居民人均住房建筑面积已经达到32.7平方米，城镇居民住房自有率达到85%左右。我国用占世界7%的土地面积，基本解决了占世界五分之一人口的住有所居问题。二是商品住房供需矛盾得到有效缓解。保障性住房政策体系的确立，迅速改变了市场对房价上涨的预期，一定程度上遏制了投资、投机行为，房地产市场价格快速上涨局面得到有效控制。三是保障房大规模推进，改善和拉动了消费。保障房建设带动上下游产业的发展，在保增长、扩内需两方面都起到了明显作用，为促进城镇化健康发展提供了必要的基础。这不仅有利于我国经济的可持续发展，也为国际社会解决住房问题提供了有益的借鉴。

我国住房制度构建和保障方式的探索创新，抓住了几个关键环节，形成了有效化解住房难题、具有鲜明特点的中国模式。一是重点解决城乡低收入群体住房问题，保障其基本住房需求。在城镇重点发展廉租住房和公共租赁住房，解决中等偏下收入群体的住房困难；在农村重点推进农村危房改造，并向低保困难户倾斜。二是大力推进“棚户区”改造，有效防止了“贫民窟”引发的城市病。由于历史原因，我国一些城市曾存在大量集中连片的简易住房，这些住房配套设施不全，基本功能欠缺，是低收入群体聚集地，被称为“棚户区”。着力推进“棚户区”改造，符合中国实际。2006年辽宁率先推进煤矿棚户区改造，2010年开始在全国推进城市棚户区改造、国有工矿棚户区改造，以及林区、垦区、煤区棚户区改造，通过几年不懈的努力，全国已有1200万户、4000多万棚户区居民住房条件得到彻底改善。三是着力解决农民工的住房需求，保护城市化的原生动力。与国际社会的城市化进程相比，我国的城市化面临独特的、以行政性城乡分治为特征的二元经济环境。进城务工的农民工是我国城市化的生力军，但长期存在的公共政策设计缺陷，使其收入水平、生活保障处于社会较低水平，住房问题尤为严重。2007年，农民工住房问题纳入国家住房保障政策，明确要求多渠道改善农民工居住条件，如要求用工单位提供符合基本卫生和安全条件的居住场所、集中建设面向农民工出租的集体宿舍等。2011年，又明确将有稳定职业并在城市居住一定年限的外来务工人员纳入公共租赁住房供应范围，加快推进解决

农民工居住问题。据统计 2008 年至 2012 年,我国进城农民工共增加约 7000 万人,如此大规模的城市化和人口迁移,没有出现住房方面的突出问题,这可以说是中国发展的一大奇迹。四是住房制度设计兼顾政府保障与市场发育。在住房市场化改革的基础上加速构建保障房政策体系,充分体现了住房的多重属性。一方面注重市场培育,通过完善宏观政策,抑制过度投机、投资,防止房价过快上涨,确保房地产市场持续健康发展,通过房地产业的支撑和市场机制的完善,满足日益扩大的商品住房需求;另一方面,政府加大投入力度,大规模推进保障房建设,解决中低收入家庭的住房需求。确保了在大发展、大调控形势下未出现大折腾、大波动。2008 年金融危机以来,相比西方一些国家,中国总体上“化危为机”,而化解危机的重要取向就是以大规模推进保障性住房建设为政策目标,加大投入,扩大内需。既保持了经济总体平稳发展,也对世界经济复苏产生了重大积极影响。

坚定不移推进住房保障体系建设

当前,我国住房制度建设依然面临十分严峻的形势,还存在一些亟待研究解决的问题。首先,住房购买消费与租赁消费的比例严重失调。美国住房自有率只有 60%,德国住房自有率仅 40%,而我国住房自有率高达 85%,而且呈购房年轻化态势。首次购房平均年龄是考察购房消费变化的一个重要指标,据有关方面统计,北京首次购房的平均年龄为 27 岁,与西方发达国家的一些城市相比已超前 10 年以上。城市化过程中激增的住房需求通过产权消费和非产权消费协同化解,是国际一般规律。我国以产权消费为主的结构特点,不仅助长房价畸高,也加剧本就十分紧张的土地、环境等资源承载能力。其次,住房供应实际存在垄断现象。住房供应长期由开发商垄断难以激发住房供应的体制活力。居民的购房消费,只有房地产开发商这条唯一渠道,城市居民不能自行建房,也不能集资合作建房,商品住房的房价、质量、结构均由开发商一方决定。交易的一方过于强势,难以形成公平对等的交易。即便是近几年快速发展的廉租房、公租房、经济适用房等保障性住房,政府也一般是委托开

发商开发。由于实际存在的供应渠道垄断，政府规划建设保障性住房的用地，也不得不以商品房开发为补偿条件。社会资本也更愿意进行商品房开发以追逐高额利润，而对保障性住房建设积极性不高。第三，保障房运行体制亟待建立与完善。如何确保保障性住房的公平分配、有效运营、有序退出，确保有限的公共资源用于最需要帮助的住房困难群众；如何确保保障性住房正常运转及可持续发展等等，都应抓紧研究解决。第四，兼顾房地产市场有效调控与住房保障有效供给的政策亟待完善。比如，房产税等税收政策如何进一步简化完善并全面推广；房地产金融政策如何既能兼顾调控需要又能促进市场发育；如何结合城镇化发展，因地制宜地完善保障房供给模式、开发适用的供给品种等等，都需要理论研究的不断深化和实践探索的开拓创新。

党的“十八大”明确要求，“建立市场配置和政府保障相结合的住房制度”。如何贯彻好十八大精神，除了继续加大公共财政对保障性住房的投入力度外，应注意发挥市场机制的作用，多策并举，不断健全完善我国住房保障政策体系。一是进一步强化住房制度的顶层设计。应进一步明确政府与市场的作用边界，科学划定政府住房保障范围；抓紧完善土地供给制度，对保障性住房建设出台适当的倾斜和优惠政策，确保建设用地需要；适时推广房产税，通过政策工具引导居民改变住房消费观念，在保障“居者有其屋”的同时，改变传统的“居者购其屋”的消费习惯，引导购房消费与租房消费的协调发展；借鉴国际经验探索建立包括住房合作社在内的多渠道、多形式住房供应模式，打破只能从开发商手中购房的格局，引入开发环节的竞争机制，激发体制活力，促进房地产市场的持续健康发展。二是进一步完善保障房政策体系，加快发展公共租赁住房。以公共租赁住房为主逐步简化保障房品种和政策。目前我国保障房包括七大类十一个品种，每个品种适用对象和对应政策都有差异。品类繁多，既增加操作成本，也不利于政策实施。下一步应将带产权的经济适用房和限价商品房逐步推向市场，厘清居住权与产权和投资权的关系；将廉租房与公共租赁住房并轨管理，统一为公共租赁住房，对不同收入水平保障对象实施适当的差异租金。三是积极推进保障房建设、供应及管理的多元化。一方面，要坚定不移地加大投入，切实加快保障

房建设进度，全面完成“十二五”建设目标。另一方面，推动通过注入资本金、投资补助、贷款贴息、鼓励企业发行债券等措施，引导更多社会力量参与保障房的投资建设、运营、管理，随着“十二五”保障目标的完成，逐步推行以租金补贴方式为主提供住房保障的方式方法，最终形成“市场建房、政府补贴、居民租房、社会管理”的住房保障模式。四是加快推进保障房制度的法制化建设。住房保障作为政府的一项长期任务，应该以法律的形式明确各级政府的职责，确定住房保障的基本原则、目标任务、资金渠道、准入退出和工作机制等，将住房保障纳入法制化管理轨道，为住房保障长期稳定健康发展提供法律保障。

为了总结探索我国各地建设保障房的经验和教训，中国财政学会公私合作（PPP）研究专业委员会自成立以来，在保障性住房建设领域投入了大量精力，深入研究适合我国国情的保障房建设、运营和管理模式，为完善我国的住房保障体系献计献策，并推出了《中国保障房系列丛书》。这套丛书系统介绍了我国保障房建设和运营管理的现状，总结了各地在推进保障房建设领域积累的经验与教训，还系统研究了国外相关领域的宝贵经验，提出了针对我国国情的对策建议，值得一读。希望这套丛书的出版，能使读者受益，能为我国保障性住房制度建设和房地产业的健康发展，提供有益的启示与借鉴！

序 二

保障性住房建设应充分发挥 PPP 机制

(代 序)

PPP，为“Public - Private - Partnership”的缩写，意为公私合作伙伴关系，其运行机制特征，是在政府公共部门与民营部门合作过程中，让非公共部门所掌握的资源参与提供公共产品和服务，从而实现政府公共职能并同时也为民营部门带来利益。其管理模式包含与此相符的诸多具体形式。通过这种合作和管理过程，可以在不排除并适当满足私人部门投资营利目标的同时，为社会更有效率地提供公共产品和服务，使有限的公共资源发挥“乘数”式的更大作用。

加快提供保障性住房是当前政府解决民生问题的一个重大事项。国务院领导已明确了今后5年新建3600万套保障性住房的目标，今年新建1000万套保障性住房的“硬任务”已具体划分为各地的建设任务目标。据估计，1000万套保障性住房要高达1.3万亿元以上的资金。如此巨额的开支，仅仅依靠政府财政投入是不可能的，政府大包大揽模式也不是一个能保证较高效率的好模式。显然，必须积极引导、拉动社会资金的参与，才能顺利实现保障房建设目标。当前保障性住房包括廉租房、公租房和经济适用房等。鉴于各地经济适用房、“双限房”供给方面漏洞甚多、弊病丛生、管理成本甚高而扭曲现象防不胜防的现实，除“共有产权”式的有利于封杀套利空间的经济适用房之外，我们原则上并不支持

再继续提供完全产权经济适用房，因此，本文讨论的保障房建设，主要是如何通过 PPP 提供廉租房和公共租赁住房。

一、关于廉租房的 PPP 提供模式

廉租房是政府向低收入家庭提供的租用房。由于房租低，不可能由市场自行提供，必须政府提供特定政策支持来建设这种住房，但引导、拉动非政府资金参与建设仍是必要和可能的。我们建议廉租房可以通过以下两种 PPP 方式提供。

建议一：政府与投资机构合作，通过建设—转让（BT）的模式提供廉租房

BT 是 Build（建设）和 Transfer（转让）两个英文单词的缩写，BT 的含义是：政府公共部门通过合同约定，将拟建的项目（在这里即为政府规划中已确定建设的廉租房）授予投资人，在规定的时间内，由投资人按照政府要求，在得到合同确定的政府特定政策支持的前提下，承担工程的融资和建设，合同期满后政府按照合同的约定回购该项目。

BT 方式的基本操作过程是：政府公共部门通过公开招标的方式选择一个项目公司，与项目公司签订一个包括政策支持内容（如优惠条件提供周边开发权等）以及回购内容的合约，项目公司根据此合约进行融资并建设，项目建成后项目公司根据回购的相关条款转让给政府的相关部门。政府接收部门根据回购条款一次或分次将资金付给项目公司。

BT 方式的关键点有三个：一是选择的投资机构要有足够的资金实力，同时应有较强的融资能力；因为，选择 BT 方式一个重要的原因是解决廉租房建设中的资金不足问题，如果项目公司自身实力不强和其融资能力不强，就失去了选择 BT 形式的意义。对于项目公司的自有资金要有一定的要求，如自有资金应当达到项目总投资额的一定比例等。自有资金比例占得越大，项目风险越小，反之风险就大。二是回购的方式选择要合理。政府在选择回购时，可根据资金情况来确定，如果未来资金不够充裕可分阶段来回购。三是政策支持条件应合理，符合国土开发的

“顶层规划”和适度、可操作的原则。

BT 这种形式的参与主体，一方是政府公共部门，作为项目的发起人和业主，是项目的最终所有者。另一方是投资人，通常有两种组成方式：一种是由出资人和承包商结为联合体，组成投资人；另一种是承包商独自成为投资人。将 BT 作为建设廉租房的适用模式，主要基于以下几个原因：

首先，政府提供廉租房的一大障碍是建设资金不足，而 BT 这种形式最大的优势就是为项目提供和筹措建设资金，缓解建设期间的资金压力。通过成立 BT 项目公司，项目建设方可采用项目融资方式实现表外融资，实际借助市场筹资从而后移与平滑分散处理“还本付息”压力，并有效提高资金的使用效率，分散投资风险。

其次，采用 BT 方式可以降低工程实施难度，提高工程投资建设的效率。BT 项目由建设方负责工程全过程，包括工程前期准备、设计方案细化、施工及监理等建设环节，有利于有效实现设计、施工的紧密衔接，减少建设管理和协调环节，实现工程建设的一体化优势和规模效益。

第三，BT 方式一般采用固定价格合同，通过锁定工程造价和工期，可有效地约束工程造价，降低业主的投资建设风险。廉租房建设中控制造价的效果尤为明显，因为建设住房的材料涉及各个方面，风险控制较难把握，在低端房建设中控制房价成本难度更大，而通过 BT 可有效调动施工方内在潜力与积极性，控制这种风险。

第四，BT 方式目前是国际上通用的首先以融资为目的的公私合作形式，通过设置回购承诺和回购担保条款，可降低项目投资风险，对资金实力雄厚、管理运作规范的大型施工项目而言，BT 项目属良好投资渠道，通过 BT 方式参与工程项目的投资建设，能够充分发挥企业自身技术和资金的综合优势。另一方面政府则通过这种 BT 方式，既为建设廉租房融入资金，也为社会较快提供了更多、更好的廉租房，形成让更多中低收入家庭能够住有所居的有效供给，改善其生活质量。

建议二：政府与房地产商合作，通过土地“拼盘开发”方式提供廉租房

政府引导、拉动社会资本参与廉租房建设与提供的另一个可行办法，

是政府在向房地产商转让土地使用权用于开发时，拼盘搭配式地要求开发商必须向政府提供占整个建设面积一定比例（如 30%）的廉租房。

这种做法的实质是政府用原可得的更高土地出让金的一部分“内含式”地用于建设廉租房，只不过在这种办法中，政府省去了许多中间过程，表现为廉租房直接由开发商提供，其费用在土地转让金中直接减去。也就是说，开发商在参加投标时的土地报价中，已经将其拼盘提供廉租房的成本减去了。

通过这种方式提供廉租房过程中，政府的责任是：一是负责组织土地使用权的出让，可以仍然采用招投标方式，由竞争中的中标者取得开发权；二是负责开发地块与其整个辖区建设的通盘规划的优化协调匹配，以及地块开发具体方案内部各要素的合理拼盘搭配；三是全面、清晰、合理设定廉租房建设的具体规格、标准及相关管理要求；四是持有廉租房所有权并负责廉租房的公平合理分配；五是组织必要的工程监理与验收。开发商的责任：一是按照中标合同要求建设廉租房；二是负责廉租房建设的融资。

建议三：政府按揭

私人通过按揭购房已经成为人们普遍的购房方式，政府按揭和私人按揭并没有什么运行机理上本质的不同，只不过是政府购房成本不包含土地出让价格，仅仅包含建筑价格和开发商的市场投资平均利润。就是说，政府提供一块土地，通过公开招标寻找开发商，由开发商向银行融资建设，建设完成后由政府通过按揭的方式全部购回。

这与前面的 BT 有某些类似，但也有所不同。不同之处主要是，在 BT 中，政府如分期付款、是付给投资机构，而在按揭中，政府主要是分期付款给银行。

二、关于公共租赁住房的 PPP 提供模式

与廉租房相比，公共租赁住房的房租相对较高（但仍低于市场价格），且征收稳定。公共租赁住房的建设成本，可以通过房租部分收回，

如果政府再给予适当的补贴或政策优惠条件，经营者则可以通过对其建成后的经营管理，收回成本并获得一定的利润。因此，对于公租房的提供，我们可以考虑 PPP 大概念下的以下两种具体形式：

建议一：政府与投资机构合作，采用 BOT 模式提供

BOT 是 Build（建设）、Operate（经营）、Transfer（转让）三个英文单词的缩写，概念上代表着一个完整的项目融资、建设和运营时段，现在已经成为 PPP 管理模式下的一个重要形式。这种形式的基本思路是，由政府授权项目公司对项目进行建设和经营管理，项目公司在经营管理期收回投资并获得合理的商业利润，最后根据协议将该项目无偿转让给相应的政府管理机构。这种方式已经在我国被广泛地应用在包括水务、发电、垃圾处理等多个领域中的建设项目，在政府的公共租赁住房建设管理中，也存在广泛的应用空间。

在政府公共租赁住房建设中选择 BOT 方式，主要是基于以下几个原因：

首先，公共租赁住房所收的房租要比廉租房高，投资者在建成后如继续持有经营权，通过房租可以收回一定的投资成本，如果政府再给予一定补贴或优惠政策条件，投资者可以通过对公共租赁住房的建设、经营收回投资并获得一定的投资回报。

其次，通过 BOT 方式实施公共租赁住房建设，可以为政府在更长的时间段实际融入更多的建设资金，让更多的民营资本在更长的时间段上参加到公共租赁住房的建设与提供中来。民营资本除了利用自有资金进行建设外，还可以通过资本市场为公共租赁住房建设融资，从而进一步扩大公共租赁住房建设的融资渠道。

再次，提高资产运营效率。在由民营部门建设的公共租赁住房完工后，继续由民营部门进行经营管理，不再是原来惯常的由政府公共部门自身运营，可以提高经营管理的效率，因为民营部门对市场有着更为敏锐的洞察力和更为细致、先进的管理机制，以及丰富的专业运作经验。这同时也有利于使政府公共部门从一些繁琐的事务中摆脱出来。

第四，可以明显减轻政府公共职能尽责的资金压力。由于民营部门