

中国公租房可持续运营研究

——以重庆为例

杨小梅 独著



HONGGUO GONGZUFANG
KECHIXU YUNYING YANJIU
YI CHONGQING WEILI



西南财经大学出版社

中国公租房可持续运营研究

——以重庆为例

杨小梅 独著



HONGGUO GONGZUFANG
KECHIXU YUNYING YANJIU
YI CHONGQING WEILI



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公租房可持续运营研究——以重庆为例/杨小梅独著. —成都:西南财经大学出版社,2015.6
ISBN 978-7-5504-1911-7

I. ①中… II. ①杨… III. ①住宅—社会保障制度—研究—重庆市
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 101196 号

中国公租房可持续运营研究——以重庆为例

杨小梅 独著

责任编辑:冯 梅
助理编辑:陈 丽
封面设计:墨创文化
责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028-87353785 87352368
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148mm×210mm
印 张	7.25
字 数	155 千字
版 次	2015 年 6 月第 1 版
印 次	2015 年 6 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5504-1911-7
定 价	38.00 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

前言

发展公租房对于国家“双轨制”住房供应体系的补充完善。公租房的提出不仅将保障范围扩大到不能申请廉租房和经适房但又买不起商品房的人群，而且还覆盖了那些毕业后新就业的存在阶段性住房问题的人群。发展公租房除了可以完善住房供应体系，还可以调整房地产市场供应结构，促进我国房地产市场的健康发展，是各地政府积极推进的民生工程。从2009年国家开始施行公共租赁住房政策以来，各地纷纷加大投入、大规模兴建公租房，采取的策略也不尽相同：既有如重庆市采取的由政府大包大揽全盘投入的财大气粗式兴建方式，又有如贵阳市采取的公租房房屋银行的低投入公租房收储方式，更有北京等地采取的住宅项目配置一定公租房比例的配建方式。各种策略的实施成效如何？到底哪种策略更适合目前中国现状而值得在全国范围去推广？各地政府和媒体说法不一。

随着公租房工作的深入实施，一系列问题也开始凸显。本书通过对国内各地推行的公租房运营现状进行研究，挖掘出目前公租房运营存在的普遍问题：财政压力大、欠缺盈利机制以及土地来源单一所产生的挤出效应影响到政府进行公

租房建设的投入度；欠缺盈利机制造成社会力量对于参建公租房的热情不高，企业退出机制不完善阻碍社会力量参与公租房建设；而租金接受度低以及规划选址方面的问题致使使用者满意度降低，影响公租房建设的成效。这些问题成为制约公租房运营可持续发展的瓶颈，是目前国内地方政府急待解决的公租房运营难题。

为进一步深入挖掘问题，本书除对我国代表地区的公租房实行政策及实施情况予以汇总分析外，还特别选择将媒体关注度较高的城市——重庆市作为研究个案进行深入研究。重庆市的公租房建设规模位列全国前茅，推行效率在全国也位居前列。但由于采取的是由政府全盘包揽式的推行方式，一直广受争议：值得肯定的方面是政府充分利用其资源调配优势快速大规模推进公租房建设，体现了行政手段在公租房推行方面的高效；但是争议问题也随之而来，财政投入存在巨大压力、社会力量游离于公租房建设运营之外、大规模集中兴建带来的群体空间隔离问题等。重庆的公租房政策及运营情况具有非常鲜明的特点，其成效及问题都值得进行深入研究，可以这么说，如果透彻研究了重庆案例，那么对于国内公租房存在的普遍性问题的解决策略将会有进一步的思考，有助于各地政府甚至中央政府去思索如何将行政手段与市场手段在公租房推行中进行合理运用；如何使得公租房施行政策不是应对短期矛盾而采取爆发式供应，而是从更长远的角度去考虑如何实现可持续运营。

考虑到公租房政策是属于住房保障政策的重要推行部分，而住房保障政策又是根据国家住房政策的方向而制定，因此，

对于公租房相关研究不能与整个国家住房政策割裂开来单独进行研究。本书特别罗列出英、德、美、日、新加坡等国以及中国香港地区的住房政策和公共住房策略情况，通过对国际经验教训的总结来思考如何在中国住房政策体系下推行公租房策略，笔者采取“抛砖引玉”的方式，从四个角度提出相应的设想，期望引导读者进行更深入的思考。

本书的出版得到家人、学院领导、相关人士、友人的帮助和支持，在此表示衷心的感谢！

编 者

2015 年 2 月 27 日

目 录

第一章 绪论 / 1

第一节 研究的背景 / 1

第二节 国内外研究现状 / 3

第三节 研究的意义 / 11

第四节 研究的主要内容、基本思路和研究方法 / 13

第二章 研究的理论依据 / 17

第一节 公租房内涵 / 17

第二节 公租房制度相关理论 / 19

第三节 可持续发展理论 / 30

第四节 顾客满意度理论 / 32

第三章 中国公租房概况 / 38

第一节 中国公租房产生的背景 / 38

第二节 中国公租房运营情况 / 48

第三节 公租房运营问题的提出 / 63

第四节	可持续运营应关注的问题及研究对象的选择 /	78
第四章	以重庆为对象的公租房运营研究 /	80
第一节	重庆公租房产生的背景 /	80
第二节	重庆公租房运营现状 /	88
第三节	影响重庆公租房可持续发展的瓶颈分析 /	119
第四节	实现重庆公租房可持续运营的对策 /	144
第五章	中国公租房可持续发展之路探索 /	176
第一节	英国、德国及美国住房政策经验 /	176
第二节	日本、新加坡及中国香港地区住房政策经验 /	192
第三节	中国公租房可持续发展之路探索 /	201
参考文献	/	216
后记	/	221

第一章 绪论

第一节 研究的背景

住房是人类最基本的需求，公租房的出现是与中国房地产发展的历程息息相关的。1949 年新中国建立后，我国开始实行计划经济体制下的公有制住房供给体制，实行按行政等级分配的福利住房制度。20 世纪 70 年代末国家进行了相关改革，于 1978 年进行土地相关法规调整，后深圳罗湖区房地产开发经验开始在全国各地推广。1998 年，国务院颁布《关于进一步深化城镇住房制度改革、加快住房建设的通知》，开始实行货币分房，要求各地停止福利分房，并同时提出了完善职工住房补贴和公积金制度，标志着住房的商品化时代正式来临，中国的住房制度发生了根本性的变化。房地产市场的购房主体也发生了变化，个人消费成为了主体。随着市场经济的发展，呈现出开发主体多元化和购房主体需求多元化的局面。

但是，随着住房制度改革的实施，一系列的问题也开始

凸显，特别是房价的上涨和家庭的住房支付能力之间的矛盾问题已不容忽视。根据中国统计信息网数据显示，2000 年来我国商品房价格保持高速增长，2004—2012 年近十年间，全国住宅商品房平均价格从 2 608 元/平方米上升至 5 429.93 元/平方米，涨幅达到 108.2%，而其中大中城市涨幅尤甚。为解决百姓的住房问题、保障中国住房制度的健康执行、使得房地产价格良性增长，国家于 2003 年陆续出台了一系列的房地产调控政策。但是，从 2003 年至今，中国的房地产价格仍然保持高速增长的势头，除 2008 年由于国内经济受国际环境全面衰退的影响价格呈现下跌趋势外，其他年度一直保持上扬，2004—2012 年间，中国房地产住宅商品房价格年平均增长幅度为 9.86%。以 2010 年为例，社科院在 2011 年《经济蓝皮书》中指出，2010 年全国城镇居民的房价收入比就达到了 8.76，相当于普通城镇居民家庭 8.76 年不吃不喝可买一套房，同时也指出目前中国 85% 家庭没有能力购买住宅，房价上涨速度仍然高于城乡居民收入增长速度。

为解决城市中低收入人群的住房问题，国家通过兴建廉租房、经济适用房、危旧房和棚户区改造安置房、城中村改造安置房、农民工公寓等多种形式的保障住房，来满足无法通过商品房市场解决住房问题的中低收入群体的住房需求。期望形成“市场配置+住房保障”双轨制住房供应体系，实施“低端有保障、中端有市场、高端有约束”的分层调控。然而在城市中低收入人群中，有一部分家庭是不具有购买住房的支付能力的，还有一部分人具有非常明显的流动性，他们不适合也不愿意去购买固定住房。发展公租房是对于国家

“双轨制”的住房供应体系的补充完善，在“双轨制”供给体系下，经济适用房和廉租房只能解决部分城市中低收入者的住房问题，大量的城市中低收入者成为“夹心层”。为缓解这一状况，2009年全国两会期间，国家相关部门正式提出了“公共租赁房”这一新概念。公租房的提出不仅将保障范围扩大到不能申请廉租房和经适房但又买不起商品房的“夹心阶层”，还覆盖了那些刚刚毕业新就业的存在阶段性住房问题的人群。而发展公租房除了可以完善住房供应体系，还可以调整房地产市场供应结构，促进我国房地产市场的健康发展，因此是各地政府积极推进的民生工程，国家“十二五”纲要首次提出针对城镇中低收入家庭以供应公租房为主。2008—2012年，全国开工建设廉租房597万套，基本建成420余万套；开工建设公租房550万套，基本建成255万套。2013年，住房城乡建设部、财政部、国家发展改革委对外公布《关于公共租赁住房并轨运行的通知》，从2014年起，各地公共租赁住房和廉租住房并轨运行，并轨后统称为公共租赁住房。

第二节 国内外研究现状

一、国外研究现状

国外学者倡导政府干预房地产业，认为政府应用经济手段对住宅业进行干预。其研究主要体现在以下几方面：

（一）保障房与社会公正的关系研究

学者们认为，保障房与社会公正有紧密的联系。罗尔斯（Rawls）在其《正义论》中所指出后天社会分配的公正可以弥补社会个人由于出生后家庭条件所造成的起点不平等。他将社会解释为一种互利的合作事业，其基本结构是一种公共的规则体系，它规定了一种活动设计，这种设计使人们共同行动，以产生更大数量的利益。

保罗·萨缪尔森（Paul A. Samuelson, 1954）在《The Pure Theory of Public Expenditure》中已明确地给出了公共物品的经典定义，认为所有成员均有权均等消费。

（二）政府角色与住房供应的关系研究

霍布森和 A. C 庇古为代表的福利经济学家提出“福利国家”“国家干预”“收入转移”等概念则强化了国家在社会福利和社会保障体系建设方面应承担的责任和应起到的作用。

惠特（1975）、理查（1982）和威廉姆（1993）等运用宏观经济学理论探讨了政府在房地产市场中的职能、政府干预的效率等问题。

迪帕斯奎尔和惠顿（1996）研究了房地产与国民经济的关系、地方政府与房地产的关系，证明了政府对房地产市场干预和管理的必要性。

隆德（Lund, 2006）认为住房政策是国家对住房市场的干预过程相关，公共住房作为住房问题的派生物本身就是国家干预的产物。

（三）公租房的政策研究

R. 艾伦海斯（R. Allen Hays, 1995）在《The Federal

Government and Urban Housing》中系统地分析了美国公房保障体系和相关的政策法规。亚历山大·冯·霍菲那（Alexander Von Hoffnal, 2000）在《The origins and legoty of the Housing Act of 1949》也对美国公租房政策进行了详细的介绍。哈勒·奥莱贝克（Harles. Orlebeke, 2000）在《The Evolution of Low-income Housing Policy, 1949 to1999》、保罗·R. 吕西尼昂（Paul R Lusignan, 2002）在《Pulic Housing in the united state, 1933—1949》中对于美国公共住房 1933—1999 年的政策变化进行了翔实的分析和研究。

布瑞恩隆德（Brian Lund, 2006）在《Understanding Housing Policy》中认为住房资源分配不公便成为社会不公的重要原因，他认为住房是一种资源，这种资源的分配及分配结果毫无疑问要同社会公平公正相联系，这种住房资源分配的不平等可能就直接影响到住房者受教育水平或者身体健康程度等。

黄 T-C（Wong T-C）在《公房私有化》中对中国香港地区公房私有化的相关政策、措施、方法进行了总结和介绍。在《守护一国》中对新加坡几十年来的住房政策和经验进行了总结。

托曼（1992）、海盖迪什和托希克斯（1992）等人研究了发展中国家公共住房的私有化问题，讨论了房屋租赁政策和房屋销售价格政策之间的相互作用问题。

肯尼斯·T. 罗森和梅德林·C. 罗斯（Kenneth T. Rosen & Madelyn C. Ross, 2000）在《Increasing Home Ownership in Urban China: Notes on the Problem of Affordability》中发现尽

管中国政府在市场机制改革后的住房公积金等制度和政策并不能使广大公民离开他们原来所依靠的国家所提供的住房。住房紧张等问题没有解决反倒恶化。

（四）公租房的实施情况研究

雅各伯·A. 里斯（Jacob A. Riis, 1996）在《How the other half lives : studies among the tenements of New York》记录了 19 世纪的纽约收入阶层在公共住房的恶劣生活状况。

尼古拉斯达恩布鲁姆（Nicholas Dagen Bloom, 2008）在《Public housing that worked New York in the 20th century》中认为纽约公租房的成功在于政府对公共住房始终采取高标准的经营管理和严要求的质量把关，并进行高瞻远瞩的合理规划。

克拉普，约翰 M（Clapp & John M, 1976）在《The Formation of Housing Policy in New York City, 1960—1970》中认为由于政府财政的不敷出、赤字严重导致了公共住房计划由传统的建造房屋向房租补贴转向。

二、国内研究现状

20 世纪 80 年代末，随着土地使用制度和住房制度改革不断深化，国内学者对房地产经济理论的研究也逐步深入，研究领域涉及房地产市场运行规律、房地产市场供求关系、房地产价格影响因素、房地产业周期波动、房地产泡沫、房地产市场化改革和房地产业宏观调控等。学术界一般把房地产理论研究分为三个层次：一是核心层理论，包括地租地价理论、区位理论、土地产权理论等；二是一般理论或内层理

论,包括房地产投资理论、房地产金融理论、房地产开发建设理论、房地产市场理论、房地产价格理论、房地产周期理论等;三是外延交叉理论,包括外部性理论、宏观经济周期理论、泡沫经济理论、环境经济理论等。

而对于公租房而言,学者对公租房相关研究成果较多。其中涉及公租房运营可持续性发展的相关研究,主要是从政府角色定位和政府管制、建设与运营、国外可借鉴经验启示等方面进行。

(一) 政府角色定位和政府管制相关研究

张传辉(2011)在《基于新凯恩斯主义的政府角色重新定位》中指出,微观经济基础的新凯恩斯主义经济学派更加强调市场机制的作用,主张“适度”的国家干预。认为政府角色应该属于有限政府,即职能有限性政府和调控型政府,需要对市场进行适当的干预。但政府干预不能视为经常性手段,政府的宏观调控职能主要是调节社会总供求关系。

包宗华(2002)在《全方位透视住房分类供应和经济适用房》中认为住房是一种特殊的商品,有很强的社会性和政策性,政府介入住房的重点是对中低收入居民实施必要的社会保障。

黄小彪(2002)在《论政府对市场的干预》中认为政府对住宅市场的干预已经超出市场失灵的领域,形成所谓的住宅产业发展政策。

张婕(2011)在《公租房制度若干问题研究》中提出按照经济学中的边际效用递减规律,在住房市场上,中低收入家庭由于收入有限无法通过商品房市场达到自己的住房目的,

只能依靠政府干预住房市场，通过一些福利政策实现中低收入家庭的住房需求。提供公租房就是政府干预的一种手段，由政府提供公租房供低收入家庭居住。

荀旭东（2011）在《公租房的政府职能分析》中对公租房建设与运营中政府的职能定位于：政府布局与规划引导、立法体系建立与机构支持、资金支持与补贴、进退机制规范。

姚玲珍、张小勇（2009）在《德国公共租赁住宅体系的剖析与借鉴》中认为现阶段中国公共住房政策的理想模式是采用住房分类供应体系，对高、中、低收入梯度分别采取不同的住房供应政策。

（二）国内公租房建设与运营相关研究

范冬梅（2011）在《公租房政策推进瓶颈及对策》中指出国内公租房推进存在政策定位模糊、运营管理模式不清、融资机制不顺的瓶颈。并提出在制定公租房政策目标与定位时，必须基于政府的层级、职权与能力；公租房的管理运营必须落实产权人责任；明确产权属性、缓解公租房的运营融资瓶颈、建立投资人的退出机制。

宋博通（2002）在《三种典型住房补贴政策的过滤研究》介绍“过滤”原理的基础上，对三种典型的住房补贴政策（公共住房兴建政策、开发商建设补贴政策和住房补贴政策）的“过滤”进行了分析，指出制定公共住房政策，应当考虑政府的支出成本和承受能力，充分利用存量房产的吸纳作用，解决低收入群体的住房问题。

针对国内公租房投资主体单一的状况，张红婷、李小平（2011）在《国内外公租房的分析与建议》中提出，政府可

以鼓励非政府性的组织、机构、公司等投入资金来参与公租房建设；房地产开发商建设商品房时，让开发商让出一部分的土地用来建设保障性住房；建立更好的公租房监督机制，使得建设的房屋实实在在地落入真正所需要的人手中，做到真正的公平、公正、公开。

针对公租房建设与运营情况，王英、胡梦阳、顾湘（2011）在《快速城市化下的重庆公租房制度研究》中肯定了重庆公租房的成绩，但同时指出还存在以下问题：首先，重庆公租房保障方式单一，主要以政府建设公共租赁住房作为房源，进行实物配租；其次，租金标准缺乏弹性，未考虑租户经济条件好转或者恶化的情况；最后，准入制度简单，无法对申请人作出客观评价，存在缺陷。

针对公租房建设资金保障情况，李炳恒、叶堃晖、孙来梅（2011）在《保障性住房可持续建设资金筹措与对策研究》中以指出持续的建设资金投入和财政收入减少，会给地方政府带来巨大的财政压力。并以重庆公租房为例，目前公租房建设资金主要来源于银行信贷，持久的、多样化的建设资金筹措方式仍未形成；提出了加强金融支持、拓展融资渠道、合理确定保障性住房的投资回报率和回收期的对策。陆玉龙（2005）运用现代产权法则，建立“政府与个人共有产权房”制度，政府用于补贴中低收入家庭购房的财政支出（包括减免土地出让收益）凝固在所购房屋上而不是购房主体上。

针对公租房流转机制，李喆、刘芬（2011）在《香港公屋准入机制对重庆公租房运营的启示》中指出公租房出售会