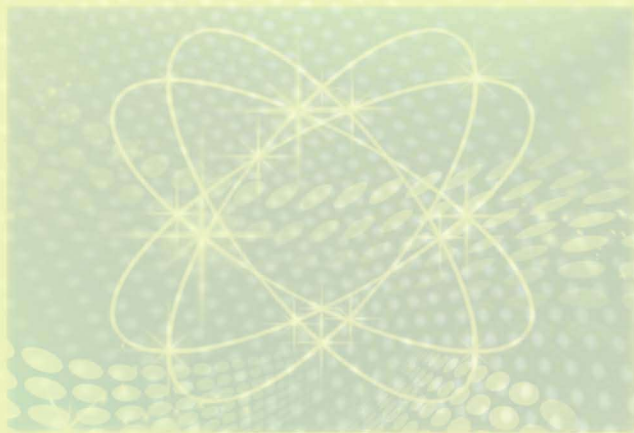


公共租赁住房运行机制研究

顾湘 著



重庆大学出版社

内容提要

本书通过对国内众多典型城市公共租赁住房运行机制的调研,对我国公共租赁住房供给、分配和监管体系运行现状进行总结分析,借鉴国际公共住房的经验和教训,结合住房保障理论,针对当前公共租赁住房运行机制中存在的问题,尝试提出合理的解决方案。

本书数据翔实,资料丰富,系统分析了我国公共租赁住房现状和运行中存在的问题,构建公共租赁住房运行机制理论框架,不仅丰富了住房保障体系管理理论,同时为深入理解和把握住房保障政策和制度实施的内涵提供了新视角。可为各地政府相关主管部门、公共租赁住房从业人员的决策和工作提供参考,也可从事住房保障相关研究的学者及师生提供研究参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共租赁住房运行机制研究/顾湘著. —重庆:
重庆大学出版社, 2016.8
ISBN 978-7-5624-9904-6

I. ①公… II. ①顾… III. ①租房—社会保障—研究
—中国 IV. ①D632.1②F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 136749 号

公共租赁住房运行机制研究

顾 湘 著

策划编辑:尚东亮

责任编辑:文 鹏 邓桂华 版式设计:尚东亮
责任校对:贾 梅 责任印制:赵 晟

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:易树平

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编:401331

电话:(023) 88617190 88617185(中小学)

传真:(023) 88617186 88617166

网址: <http://www.cqup.com.cn>

邮箱: fsk@cqup.com.cn (营销中心)

全国新华书店经销

重庆川外印务有限公司印刷

*

开本:720mm×960mm 1/16 印张:19.75 字数:312千

2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5624-9904-6 定价:48.00 元



本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换
版权所有,请勿擅自翻印和用本书
制作各类出版物及配套用书,违者必究

前言

QIAN YAN

国家“十二五”规划提出“实现广大群众住有所居”的发展目标,在健全住房供应体系中指出,“对中等偏下收入住房困难家庭,实行公共租赁住房保障”,“重点发展公共租赁住房,逐步使其成为保障性住房的主体”。公共租赁住房自2009年首次提出,在政府的主导和扶持下,成为解决我国“夹心层”住房问题以及规避产权式保障性住房流转难题的有力手段,是实现“住有所居”目标的重要制度保障。

6年来各地积极贯彻党中央和国务院的精神,加快公共租赁住房建设,纷纷出台公共租赁住房管理实施细则或建设导则,多地公共租赁住房社区已经入住,公共租赁住房建设运营全面展开,逐渐成为我国保障性住房体系中的重要组成部分。但是由于建设规模大、发展历程短、实际运营管理经验欠缺,公共租赁住房在实际建设运营中出现了很多急需解决的问题,需要从理论、制度、体系、机制和实践等多个层面进行研究和探索,为后续的运行发展提供理论支持。

在教育部人文社会科学研究青年基金的资助下,成立课题组开展“公共租赁住房运行机制研究”课题的有关研究。课题组按照研究思路和课题计划,对北京、上海、重庆、厦门等多个城市的公共租赁住房政策、管理体系和运行机制进行调研,与各地建设、房管等住房保障主管部门,国土局、财政、税务、金融等主管机构,以及参与保障性住房建设的多家建设单位针对公共租赁

住房进行了座谈,并对公共租赁住房具体项目的发展情况开展实地调研,为课题研究收集了宝贵的素材。

本书在教育部人文社会科学研究青年基金课题项目(10YJC630060)“公共租赁住房运行机制研究”课题研究成果的基础上形成,主要分为5个部分:第一部分为公共租赁住房概述;第二部分为公共租赁住房的国际经验;第三部分为公共租赁住房的供给机制;第四部分为我国公共租赁住房的分配机制;第五部分为我国公共租赁住房的监管机制。在此,对给予课题资助的教育部人文社会科学研究基金及课题的评审专家表示衷心感谢!

毋庸讳言,公共租赁住房运行机制是一个时代性、理论性和实践性都很强的研究课题,涉及的内容十分广泛。本书希望通过对公共租赁住房运行机制的初步研究,能够对今后我国公共租赁住房建设管理实践提供参考,引起更多学者的关注和讨论。由于时间紧迫、工作量大、视野有限,难免会出现疏漏和错误,望领导、专家和广大读者加以指正。

在课题研究的过程中,课题组成员王英副教授、张泽颖副教授、周滔副教授、唐蓉君副教授、李兴苏老师和深圳市高发投资控股有限公司的李浩副总经理都做了大量的工作。同时,在本书撰写过程中,得到了重庆大学出版社领导和编辑的热情支持和帮助,在此表示感谢!

本书站在巨人的肩膀上,引用了大量前人的研究成果,由于篇幅所限,难免有所遗漏,在此一并表示感谢!

作 者

2016年4月

1 公共租赁住房概述	1
1.1 公共租赁住房的概念与特征	1
1.2 发展公共租赁住房的背景和意义	12
1.3 我国公共租赁住房政策	18
1.4 本章小结	45
2 公共租赁住房的国际经验	46
2.1 美国公共住房经验	46
2.2 英国公共住房经验	59
2.3 德国公共住房经验	67
2.4 荷兰社会住房经验	75
2.5 新加坡公共住房经验	83
2.6 韩国公共住房的经验	92
2.7 日本公共住宅经验	102
2.8 我国香港地区公共住房经验	106
2.9 国际公共租赁住房经验对我国的借鉴	115
2.10 本章小结	123
3 公共租赁住房的供给机制	124
3.1 公共租赁住房管理体系	124

3.2	公共租赁住房供给方式	141
3.3	融资模式	166
3.4	土地供应及选址	202
3.5	本章小结	211
4	我国公共租赁住房的分配机制	212
4.1	准入条件	212
4.2	分配程序	234
4.3	运营管理	252
4.4	退出机制	275
4.5	本章小结	287
5	我国公共租赁住房的监管机制	288
5.1	监管机制现状	288
5.2	存在问题	294
5.3	我国公共租赁住房监管机制设计	296
5.4	本章小结	301
	参考文献	302

1 公共租赁住房概述

住房是人们生活中必需的消费品,是人们生存和发展的基础,住房问题的解决关系整个社会的稳定与和谐发展,住房保障是每个国家社会保障体系中的重要组成部分。虽然在不同的国家和地区,住房有时被当作一种消费品,依靠市场来解决;有时又被当作一种社会权利,主要通过政府补贴解决。^[1]从经济学的角度,住宅是一种商品,受市场供给和分配的影响;但住房又不能仅当成一种商品来看待,不能完全把住房问题推给市场解决,否则会影响国民生活水平和社会的融合与稳定。无论发达国家还是发展中国家,在解决城市居民低收入家庭住房问题上都采取了政府扶持的政策。建立合理的住房保障体系,使社会各阶层都能得到与其收入水平相适应的住房,以实现“住有所居”的社会目标,既是一项重要的民生问题,又是对市场化住房分配机制的必要补充,也是国家政府职能的基本体现。

1.1 公共租赁住房的概念与特征

1.1.1 国外公共住房的概念

公共住房概念的产生可以追溯到 1889 年法国世界博览会期间召开的“工人

住房状况国际会议”,在这次会议上提出了“社会住宅”的概念,并第一次提到“廉价住宅”的名称。当一部分居民依靠自身的消费能力无法从市场上获得住房,为了解决这些居民的住房问题,不同国家在不同时期出现了不同形式的公共住房(public house)。^[2]无论公共住房(public house)、社会住房(social house)和补贴住房(subsidy house),还是美国(section 8 housing)、英国(council housing)和新加坡(HDB flats)等不同国家各自的表述方式,都是不同国家中央或地方政府在不同时期为解决城市中低收入家庭住房问题,采用各种干预手段形成的住房政策或计划的产物。这些住房的目标群体虽然不一致,房屋形式可能有差异,运作方式可能不同,但是或多或少都具有公共品或准公共品的某些特性,都可以统称为公共住房。^[3]

由于不同的社会文化背景、经济发展和意识形态差异,公共住房在不同国家和地区的名称和含义也有所差异。法国的社会住宅(social house)是指在政府资助下,由公共部门、社会自治团体、私人以及非营利性住宅公司经营管理,并提供给低收入居民家庭的低租金、低价格住宅,其中也包括在税收上得到国家优惠的大中型企业自筹资金建造的职工住宅。^[4]法国的社会住宅体系起源于当初资本家为工人建造的福利住房。德国的福利住房是指国家资助建造,租金较低,专门租给低收入者的住宅。^[5]美国的公共住房是指政府为城市低收入住户建造和维护,收取低额租金并由政府管理的住房。^[6]英国解决低收入居民的住房由公房(public house)和可负担住宅(affordable housing)两种构成。公房包括“廉价公房”(早期英国地方政府营造的低标准住宅)^[7]和“政府公房”(第二次世界大战之后英国政府直接大规模建造并维护的低收入住宅)。^[1]可负担住宅是指为满足那些在本行政区范围内买不起合适住房的家庭的需求而建设的住房,包括社会住宅(政府与非营利组织所有的出租住房)、过渡房(半市场化的房屋,租金介于社会住宅和市场价格之间)和低价商品房(政府提供补贴让需求者在市场上租赁或者购买商品房),主要由政府、非营利组织及私人机构等多方提供。^[8]荷兰的社会住房(social housing)是指由住房协会或公立住房公司提供的用于租赁的非营利性住房。^[9]日本的公共住房分为“国营住宅”“公团住宅”和“公社住宅”3种:第一种是针对住房困难的低收入者提供的住宅,只租不售,长期维持一定的房源解决困难户的住房问题^[10];第二种是由国家投资成立住宅公团,为城

市中等收入者建设的可租可售的优惠住宅;第三种是由地方住宅供给公社为中等收入市民提供的可租可售的住宅。^[11]香港公共房屋是香港政府、政府资助机构或非牟利机构为满足低收入居民的住屋需要而兴建的公共房屋,分为“公屋”和“居屋”两类,前者是由香港房屋委员会和香港房屋协会建设管理的为满足申请资格条件的中低收入家庭提供的出租单位,后者是政府提供经费兴建楼宇,以成本价格出售给公共屋邨的住户或者住在私人楼宇而收入有限的家庭。^[12]新加坡的公共住房又称为“公共组屋”,是由政府建造,并以特定折扣价格销售给符合条件的新加坡公民,满足了80%的新加坡人的住房需求,是新加坡住房市场最大的组成部分。

因此,要精确而完整地定义公共住房是很困难的,不能仅仅从所有权的角度来进行区分。从狭义的角度来看,公共住房指中央或地方政府投资修建的出租住房;从广义的角度来理解,公共住房是为了解决中低收入阶层居民的居住问题,由政府直接投资建造或者由政府补助建房机构,由建房机构建设,以较低价格或租金出售或出租给中低收入家庭的房屋。^[13]公共住房包含各国在不同时期提供的各种产权形式的保障性住房,具有政府干预性、受益者有限性、投资经营非营利性和可支付性等特点。^[14]公共住房的管理在不同国家有不同的实际情况,或者由政府管理,或者社会自治团体,或者是私人以及非营利性住宅公司管理。

由于意识形态和社会经济背景的差异,不同国家和地区的公共住房除了概念上的不同之外,在供给对象的限定和租售性质等表现形式上也各不相同(表1.1)。

表 1.1 各国家/地区公共住房表现形式

国家/地区	公共住房	住房来源	供给对象	租赁市场
美国	公共住房	由公共部门、社会自治团体、私人及非营利性住宅公司出资、经营管理	15% 以下的中低收入家庭	出租为主, 出租出售
英国	廉价公房	政府出资建设或购买	低收入居民	出租
	可负担住房	政府出资建设或购买	中低收入家庭	

续表

国家/ 地区	公共住房	住房来源	供给对象	租赁市场
法国	社会住宅	政府资助下,公共部门、社会自治团体、私人以及非营利性住宅公司出资、经营管理,也包括大中型企业自筹资金建造的职工住宅		出租出售
德国	福利住房	政府出资建设	低收入家庭	出租
瑞典	公共住房	政府出资建设	所有公民	出租出售
荷兰	社会住房	政府补贴下,公立住房公司和非营利性住房协会建设和运营管理	所有公民,中低收入家庭为主	出租
西班牙	保护房	政府与社会自治团体、私人以及非营利性住宅公司出资、经营管理	以贷款方式向中低收入家庭提供	出租出售
澳大利亚	公房	政府与社会自治团体、私人以及非营利性住宅公司出资、经营管理	为低收入者提供高标准住宅	出租
日本	公营住宅	国家拨款补贴地方行政主体建造的低标准公共住宅	处于最低的25%的低收入家庭	出租
	公团住宅	中央和地方政府以及其他公共机构出资设立的公共法人建设	中等收入家庭	出租出售
	公社住宅	中央和地方政府以及其他公共机构出资建设	中等收入家庭	出租出售
新加坡	公共组屋	政府出资建造	中低收入家庭	出租出售
韩国	公共住房	中央政府或地方政府用财政预算或国民住宅基金组织建造	中低收入家庭	出租出售
中国香港	公屋	政府提供廉价土地开发建设	中低收入家庭	出租出售
中国台湾	公共住宅	政府出资修建或政府以补贴、出租国有公共住宅或其他方式提供	低收入家庭	出租出售

续表

国家/ 地区	公共住房	住房来源	供给对象	租赁市场
中国 大陆	经济适用房	政府出资建设或委托企业建设	有一定支付能力、收入中偏下家庭	出售
	廉租房	政府直接投资、住房公积金贷款(政府建设)	低收入家庭	出租
	限价商品房	政府出资建设或委托企业建设	中等收入家庭	出售
	公租房	政府直接投资、住房公积金贷款(政府建设)、银行中长期贷款	中低收入家庭、“夹心层”、城市流动劳动者	出租

资料来源:根据各国资料数据整理。

从表 1.1 可以发现,无论在哪个国家和地区,公共住房的建设都离不开国家和政府的财政和政策支持。公共住房始终是与社会保障制度、社会福利制度紧密相连的,是社会保障和社会福利在满足住房需求上的重要体现。公共住房制度体现了社会保障制度扶危助困的性质,一般不以盈利为目的,所需资金主要来源于国家财政拨款、社会组织合法资金筹集、住房金融及其衍生品,有时还有财政补贴。有些国家提供公共住房的主体除了政府以外,还有私人机构和非营利性组织。公共住房供给方式可以根据出资主体不同,分为政府直接介入和间接介入两种。直接介入是指由政府直接出资建造,以较低的租金或价格提供给符合限定条件的需求者居住。英国、新加坡和中国香港等均采用这一住房供给方式,这一方式可以在短期内提供大量的公共住房,满足社会对住房的需求,更有效地调节住房市场的供求矛盾,维护社会稳定。政府间接介入的公共住房供给方式表现为投资主体的多元化,资金来源可以是非营利性的社会组织的捐赠、社会团体出资,也可以是个人慈善行为,如将闲置的房屋交给公共住房管理机构以低价出租给低收入者等。国家为鼓励非营利组织广泛介入公共住房,会为此类组织提供诸如低息贷款、免税待遇等优惠政策。瑞典、荷兰、法国等多采用这一

做法。间接介入方式能够缓解政府的资金压力,避免了直接投资可能出现的各种腐败和寻租行为。在国家住房保障体系当中,直接介入和间接介入方式并不是相互对立的独立体系,而是往往交织在一起,在提供直接介入式公共住房的同时,政府也会通过非营利组织、社会组织等途径建造间接介入式住房,为不同人群提供适合的住房供给方式。

公共住房的配置方式分为实物补贴和货币补贴两种:传统的实物补贴方式是由政府直接出资建造房屋,以出租、出售的方式分配给符合条件的人群;政府对租赁型公共住房的租金补贴则是以货币量化的方式补贴给被保障人群。住房补贴方式的选择需要根据住房市场的现实情况确定。在住房严重短缺、供求矛盾尖锐的情况下,实物补贴的方式有利于直接增加供给,有效解决人们的住房困难,在短时间内缓解住房供求矛盾,起到很快平抑市场房价的作用,还可以拉动内需。但实物建设方式,政府需要投入大量资金,资金需求量大、周转效率较低,后续管理难度大,特别是退出机制难以执行。因此,在住房供求关系比较缓和时,货币补贴方式更有利于市场作用的发挥,可以体现更高的公开和公正性,避免了投资建设、住房分配、物业管理以及后续的退出困境,易于政府部门管理。货币化补贴方式有利于提高资金的利用率,节约建筑投资和后续的维护费用,能更灵活、更市场化地解决相应人群的住房需求,满足需求偏好。但是货币补贴方式也可能导致补贴款被挪用,导致权力寻租等问题。

目前,从直接补“砖头”转向补“人头”是国际上住房保障方式转变的新趋势。但基于对现实情况的考虑,实物补贴在一定范围内还会长期存在,如对需要特殊照顾的孤、老、病、残等少数社会优抚对象,实物补贴方式是彻底改善他们住房状况、充分体现政府关怀的最直接、最有效渠道。在积极推进货币补贴方式的同时,也不能完全否定“实物补贴”,通过两种补贴方式相结合的方式,充分发挥两者的积极性,规避其自身缺陷,防止腐败保证公平,更好地实现公共住房保障功能。

1.1.2 我国住房保障体系

住房保障制度是政府为解决居民住房问题而实行的,以住房资源配置效率

性与公平性的统一为核心的整套方针政策的总和。自新中国成立以来,中国住房制度经历了由政府直接调控下的福利住房模式向政府间接调控下的市场化供给模式、再向住房保障和住房市场并重供应模式的转变。

1998年7月颁布的《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(国发[1998]23号文件)中提出:“为实现住房新旧体制的平稳过渡,建立和完善以经济适用房为主的多层次的住房供应体系:最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房;中低收入家庭购买经济适用房;其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房。”1994—2007年,我国基本形成了以经济适用房、廉租房和住房公积金为主体的住房保障体系。但是2003年以来,由于城镇化速度加快、人民收入水平提高、全球流动性过剩、投资渠道狭窄和地方政府土地财政等多种因素的影响下,房价呈现快速上涨的趋势,超过大量中低收入家庭的购买能力。据2006年建设部调研测算,全国城镇低收入家庭中住房困难户约1000万户,占城镇家庭总户数的5.5%。加大住房保障,解决低收入住房困难家庭的住房问题,已经成为实现社会和谐发展目标下政府必须面对的重要民生问题。

在住房保障实施中,廉租房覆盖人群范围较窄,只能解决住房困难的低收入群体的住房问题,产权出让形式的经济适用房对于一部分中低收入人群来说又存在门槛太高无力购买的情况。在住房保障制度实施过程中出现了一部分无法覆盖的中等偏下收入家庭、新就业职工、进城务工人员等夹心层群体。为了满足这部分群体的住房需求,在借鉴国外公共住房政策,总结深圳、厦门等城市租赁型保障住房发展经验的基础上,在2009年提出建设公共租赁住房,并开始在全国范围内大力推行。2010年6月8日,中国住房和城乡建设部等七部委发布《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》(建保[2010]87号),对加快发展公共租赁住房的重要意义、基本原则、租赁管理、房源筹集、政策支持和监督管理等方面提出指导意见。至此,包含廉租住房、经济适用住房和公共租赁住房的完整住房保障体系基本形成(表1.2),成为“十二五”“十三五”时期住房保障的主要内容和重点。

在未来,中国住房保障体系的短期目标体系主要由公共租赁住房、经济适用房和贴息减税3个子体系构成(图1.1)。随着经济适用房建设逐渐停止,未来中国住房保障的长期体系将由公共租赁住房和减税贴息类两个子体系构成(图1.2)。

表 1.2 我国住房供应体系

供应类型		供应对象	政策导向	租售市场
商品住房	高档商品住房	少数高收入者	用土地供应、税收、信贷等政策限制供应,用税收等政策调节消费	租售并举
	高档别墅	极少数高收入者	用土地供应、税收、信贷等政策严格限制供应,用税收等政策加大消费调节力度	
	普通商品住房	中等偏上、中等、中等偏下收入家庭	对中小套型和大套型住房实行不同土地供应政策;加大信贷政策力度区别;完善税收制度、区别税率	
	限价普通商品住房	中等偏下收入的住房困难家庭、拆迁户自住需求	以 90 m ² 套型为主,每户限购 1 套;土地供应支持	出售
保障性住房	经济适用住房	城市低收入住房困难家庭;商品住房价格较高城市可适当扩大供应范围	单套建面控制在 60 m ² 左右;明晰产权关系;土地、税费政策支持;取得完全产权前只能用于自住	出售
	廉租住房	住房困难的低收入家庭	单套建面控制在 50 m ² 以内,新建以配建为主;区位合适,考虑生活成本和就业机会;政府投资建设或按家庭住房补贴标准根据当地情况适度确定	租赁
	公共租赁住房	以中等偏下收入住房困难家庭为主,可以扩展到新就业职工和外来务工人员	通过新建、改建、收购、市场上长期租赁等方式多渠道筹集房源;新建以配建为主;单套建面严格控制在 60 m ² 以下	租赁

资料来源:根据国家部委相关文件整理。

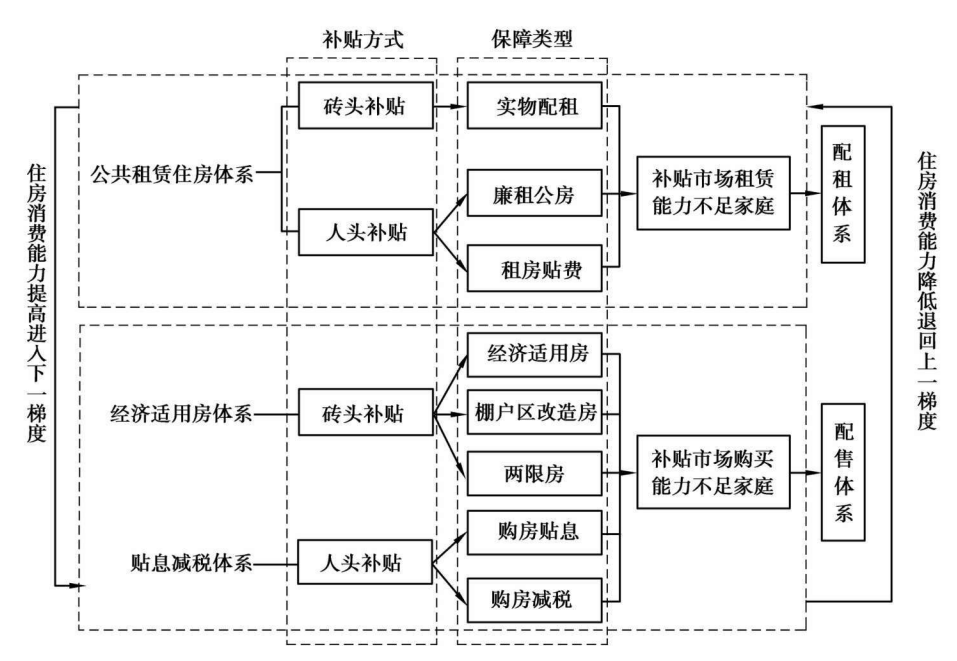


图 1.1 中国城镇住房保障体系短期目标体系

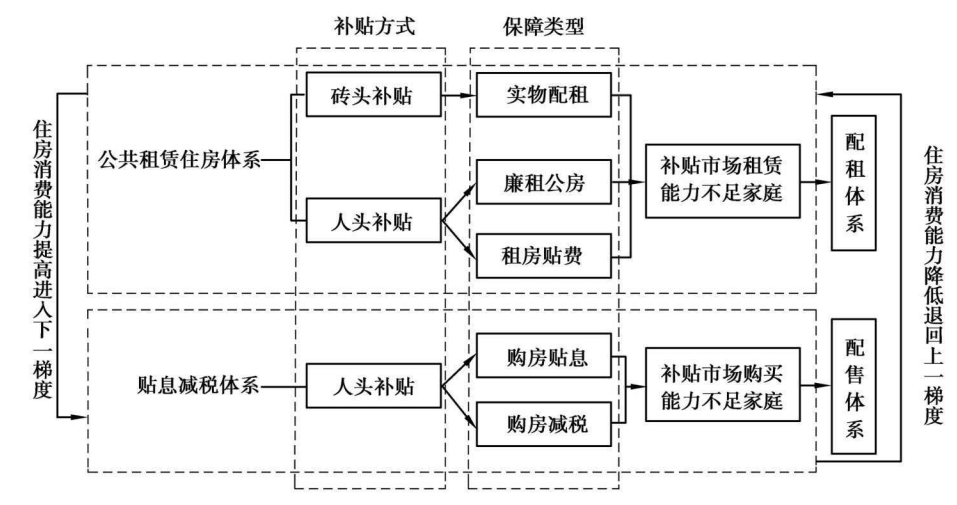


图 1.2 中国城镇住房保障体系长期目标体系

图表来源:根据参考文献[15]内容整理。

公共租赁住房将是未来配租体系的主体,不仅包括现有的廉租房,还包括人才公寓、单位租赁公寓、白领公寓和外来务工人员宿舍等类型。

1.1.3 公共租赁住房的概念与属性

公共租赁住房是指限定建设标准和租金水平,面向符合规定条件的城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员出租的保障性住房。^① 既可以是成套住房,也可以是宿舍型住房,可通过新建、改建、收购、长期租赁等多种方式筹集,可以由政府投资,也可以由政府提供政策支持、社会力量投资。公共租赁住房租金低于市场商品房租金,是具有准公共产品属性的公共住房,产权归政府、企业或社会非营利性机构所有。目前公共租赁住房的保障对象以城镇户籍人口中的中低收入家庭为主,包括新就业职工,特别是新毕业的大学生以及一些特殊群体。

公共产品是指具有非竞争性和非排他性消费两个因素的产品,如国防、义务教育及公共福利事业等。非竞争性是指公共产品被提供后,任何消费者对它的消费都不会影响其他消费者的利益,也不会影响整个社会的利益。非排他性是指一旦公共产品提供之后,不可能排除任何人对它的消费。只具有两个特性之一,或同时具有局部竞争性和局部排他性,不能同时满足两个特性的产品成为准公共产品。公共租赁住房在容量之内具有非竞争性,超出容量消费者的效用会随消费主体的增加而减少;公共租赁住房具有局部排他性,其供应对象在收入水平和住房困难程度上有明确的规定,不符合准入标准规定的家庭被排除在外,因此公共租赁住房具有准公共产品的属性。这一属性要求公共租赁住房的建设必须由政府主导,利用最符合其准公共产品属性特征的资源要素进行,积极调动各类社会资源参与投资、建设和运营,提高公共租赁住房建设和运营的效率。

^① 《公共租赁住房管理办法》,中华人民共和国住房和城乡建设部令(第11号),2012年。

1.1.4 公共租赁住房的特征

公共租赁住房是有别于廉租住房、经济适用房的一种新型保障性住房,建设的目的是解决中低收入家庭的住房问题,实现我国“住有所居”的住房保障目标。分析建设部颁布的《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》和《公共租赁住房管理办法》中的相关要求,比较各地方公共租赁住房管理办法中对于公共租赁住房的规定,公共租赁住房具有以下特征:^[15]

第一,保障性。住房权是得到《世界人权宣言》《经济、社会和文化权利国际公约》《消除一切形式种族歧视公约》等国际公约一致确认的一项基本人权。《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》也明确指出,大力发展公共租赁住房,是完善住房供应体系,培育住房租赁市场,满足城市中等偏下收入家庭基本住房需求的重要举措。由此可知,发展公共租赁住房是我国政府继廉租住房、经济适用房之后推出的保障居民的一种新型保障性住房。

第二,政策支持性。公共租赁住房不是在房地产市场中自发生成的,而是由国家推动出现的,是国家为了住房保障的目的人为设计的新型住房类别,因此公共租赁住房的发展,只有在国家特殊政策的支持下,才能步入正常的发展轨道。同时,基于公共租赁住房的保障性特质,国家也有责任通过政策支持来推动公共租赁住房的发展。在建设部相关文件中也专设“政策支持”部分,从土地供应、国家投资、税收优惠、金融支持方面给予公共租赁住房发展以政策支持。

第三,政府的干预性。公共租赁住房是在政府的公共政策引导下,由政府直接提供或者由政府主导下的公共机构、企业提供的保障性住房。因此在运行的全过程中,政府都参与并且主导进行。

第四,租赁性。这是公共租赁住房的核心特征,也是公共租赁住房与经济适用房的最大区别。经济适用房是为目标群体提供的低于市场价格的产权住房,而公共租赁住房则是向目标群体提供适当的租赁住房来保障其居住。传统的个人出租住房的首要功能是产权者自住,而公共租赁住房不论是通过新建、改建、收购,还是通过在市场上长期租赁住房等方式筹集的房源,都不是为了自住,而是专业用于出租。