
公共租赁住房定价机制：现状、问题及对策

——以上海为例

周小寒

一、上海公共租赁住房政策及租金定价现状

（一）上海公共租赁住房政策

1. 政策定位

公共租赁住房政策定位是其租金定价的前提，决定了租金定价的标准和方法。上海公共租赁住房政策定位为：由政府出资或提供政策支持，根据基本居住要求限定套型面积，限定租金，面向中低收入群体出租的租赁型保障房。主要用于解决本市青年职工、引进人才和来沪务工人员及其他常住人口的阶段性居住困难问题。

2. 运营机构与运营模式

发展公共租赁住房既要大量对阶段性住房困难家庭进行审核，又涉及收购、建造、租金定价、轮候、出租、流转、物业管理等很多环节，任务繁重且要求专业，需要政府明确责任分工，组织专门的机构进行专业化运作。因此，上海明确了管理部门职责：市区联手，以区（县）为主。市政府主要负责全市公共租赁住房的政策制定、制度安排和统筹规划；区（县）政府组织开展当地公共租赁住房的实施工作。市区两级政府组织扶持公共租赁住房投资经营管理的专业机构（运营机构），负责公共租赁住房建设投资、房源筹措、定向供应和租金定价等管理。2011年4月6日上海首批7家公共租赁住房投资运营有限公司正式成立，它们分别属于卢湾、虹口、徐汇、长宁、杨浦、普陀6个中心城区。这意味着上海公共租赁住房已基本形成政府主导，社会参与，并由专业运营机构采用市场机制运营的模式。

3. 准入机制

公共租赁住房准入条件的设置对其租金定价具有重大影响，它决定了制定的租金所面对人群、公共租赁住房需求规模、政府财政的负担等多个方面。当前，我国各城市一般从户籍、收入水平、住房条件、稳定工作等几个方面对公共租赁住房申请进行严格限制，但上海不同于其他地方，上海公共租赁住房准入条件宽松，没有设户籍限制，也没有设收入准入线，使得保障对象更加宽泛。

4. 市场导向定价模式

上海公共租赁住房定价是一种典型的市场导向定价模式，主要参考市场租金水平，综合考虑公共租赁住房的成本，按照保本微利原则定价。2010年6月《上海发展公共租赁住房的实施意见（征求意见稿）》规定，公共租赁住房的租金价格按略低于市场租金水平确定，由各运营机构综合考虑房型、面积、区位等因素自主确定，并报区（县）物价部门和房管部门备案后实施。在租赁合同期限内，运营机构不能单方面调整租金。

（二）上海公共租赁房实际租金水平

公共租赁房的实际租金水平体现了其租金定价政策的结果和效果。2012 年 1 月 6 日，上海首批两个市筹公共租赁房项目：馨宁公寓和新江湾尚景园开始上市配租。馨宁公寓位于上海徐汇区华泾镇，建筑面积约 17.3 万平方米，配套设施较全。新江湾尚景园位于上海杨浦区新江湾城国权北路 1450 弄，总建筑面积约 15 万平方米。这两个项目打响了上海公共租赁房政策头炮，但其租金水平与周边普通商品房租金水平相比，没有优势，甚至偏高。如表 1，馨宁公寓一居室的建筑面积约为 40.24-42.43m²，月租金约为 1694-1896 元；二居室的建筑面积约为 61.58-63.27 平方米，月租金约为 2533-2772 元；三居室的建筑面积约为 74.67-78.24 平方米，月租金约为 3033-3311 元。而馨宁公寓所处的徐汇华泾板块，其二手房租金普遍不高，50-60 平方米全装修一居室月租仅为 1600-1700 元，部分 60-70 平方米的两房全配房源，月租金仅约为 2000 元，可见比市场租金偏高；再看新江湾尚景园一居室建筑面积约为 50 平方米，月租金为 1970 元左右，两居室建筑面积 67-72 平方米，月租金约 2540-2930 元，三居室建筑面积约 80-82 平方米，月租金约 2970—3240 元，而新江湾尚景园周边小区的两居室约 3100 元/月，一居室约 2000 元/月，可见新江湾尚景园的租金也仅比市场租金低 100-200 元/月，这样的公共租赁房租金水平引起了很多市民抱怨定价过高，“略低于市场租金水平”原则也受到公众的质疑。截至 2012 年 3 月，上海公租房申请率仅 39%，笔者 2012 年 11 月去各公租房申请受理点调查，受理点工作人员反映，每周去咨询和申请公租房的人寥寥无几，普遍嫌租金定价过高。

表 1:上海公共租赁房租金水平

公共租赁房项目	户型	建筑面积(m ²)	月租金(元)
馨宁公寓	一居室	40.24-42.43	1694-1896
	二居室	61.58-63.27	2533-2772
	三居室	74.67-78.24	3033-3311
新江湾尚景园	一居室	50 左右	1970 左右
	二居室	67-72	2540-2930
	三居室	80-82	2970-3240

资料来源:《21 世纪经济报道》2012 年 1 月 5 日第 023 版。

二、上海公共租赁房定价存在的问题

（一）租金定价标准模糊、操作性差

租金标准制定模糊、操作性差，主要体现在四个方面：一是，租金标准参考的各因素权重不明确，虽然以市场租金水平为主要参照因素，但其参考的权重究竟多大，其他各因素参考的权重又几何，模糊不清，这样的租金标准操作性差；二是，租金定价“略低于市场租金水平”原则中“略低于”表述不明确，到底应低于市场租金水平多大幅度合适，难以把握；三是，不同区域、地段的公共租赁房租金低于其参照的市场租金水平的幅度应统一，还是可以有所区别，亦不明确；四是，在租赁合同期限内，市场租金水平会随着经济发展、市场情况而波动，与市场租金挂钩的公共租赁房租金必然随之波动。那么，公共租赁房租金在租期内如何维持稳定或者如何调整，均未明确。

（二）租金定价标准缺乏差异性、动态性

上海公共租赁房的保障对象既包括“下夹心层”，如农民工、“蓝领”人群等，又包括“上夹心层”，如外来人才、大学毕业生等，他们的收入不同，工作不同，对于住房的需求也不一样，但当前租金定价直接与市场租金挂钩，以略低于市场租金来确定，没有根据差别化的住房需求制定差异化的定价标准。此外，随着社会经济的发展，收入的增加、通货膨胀、住房市场

价格变化、生活条件及居住条件的整体改善等，客观要求公租房租金动态调整。而当前租金定价标准缺乏完善的动态调整机制，应参考哪些因素进行调整、调整幅度如何确定等是模糊的。

（三）租金定价偏高，与公租房政策定位不吻合

上海公共租赁住房政策定位是解决中低收入的本市青年职工、引进人才和来沪务工人员及其他常住人口的阶段性居住困难的。然而，当前公共租赁住房实际租金水平与周边普通商品房租金水平相比，没有优势，甚至偏高。以新江湾尚景园二居室为例，建筑面积 67-72 平方米，月租金 2540-2930 元，而上海 2011 年中等收入户人均年可支配收入为 24,824 元，平均每户家庭人口为 2.92，可计算中等收入户平均月可支配收入约 6040.5 元，则公共租赁住房租金占中等收入家庭可支配收入的比例约为 45%，高于家庭的最高可承受租金（一般为家庭收入的 25%-30% 国际合理的住房消费支出通常为占收入的 25%）。可见，对大多数中等收入家庭来说存在租金支付压力，对大多数在餐饮、酒店、零售、家政、物流快递等传统服务业和建筑业的外来务工者来说更是租不起。可见，当前租金定价水平，已将本属于公共租赁住房保障范围的对象以租金定价的方式排除在公共租赁住房保障之外，这与公共租赁住房政策定位是不吻合的。

（四）配套的准入、退出机制不完善

公共租赁住房作为保障性住房的一种，具有一定的社会福利性，实行相对较低的租金政策。如果不设置完善的准入、退出机制，则会吸引更多的人申请而更少的人退出。而公共租赁住房数量有限，这必然导致公共租赁住房的轮候时间过长，甚至真正需要保障的困难家庭无法入住，而不需要保障的家庭占用公共资源，引起住房保障的公平与效率问题。因此，公租房租金定价需要完善的准入、退出机制与之配套。然而，上海公租房的准入标准不设收入、资产准入线，同时公租房的退出机制也尚未建立，这种情况下，容易使收入较高的人群加入到公租房申请队伍，而既得利益者又不及时因收入改善而退出公租房，对收入较低、公租房需求较迫切人群产生“挤出”效应，使公租房保障功能弱化，公平与效率受损。

（五）缺乏完善的补贴机制

公共租赁住房定价既要注重保障对象的承受能力又要注重公共租赁住房建设的可持续性。前者要求租金定价低；后者要求租金定价能回收成本，但公共租赁住房建设成本大、回收期长，客观上难有大幅降租的空间。协调这一矛盾，需要完善的公共租赁住房补贴机制。而当前，与上海“略低于市场租金水平”的定价标准相配套的补贴机制尚未跟上，应向公共租赁住房供给方补贴还是向需求方补贴？或是两种方式相结合？如果向公共租赁住房供给方补贴，具体采取哪些措施？如果向需求方补贴，具体如何进行，是对户籍低收入者补贴，还是不设户籍限制均予以补贴，补贴多少等问题需进一步研究。

三、完善上海公共租赁住房定价机制的对策

（一）细化公共租赁住房政策定位

上海公共租赁住房的政策定位应进一步细化，是先解决有市场租金能力的青年白领短期内的住房困难，等长期之后公共租赁住房量大了，再覆盖到不具有市场租金能力的低收入外来务工人员？还是先解决收入低，住房保障需求迫切的家庭，等公共租赁住房建设规模扩大，再覆盖到有市场租金能力，但找不到稳定住房的人？更加细化的公共租赁住房政策定位能给租金定价提供重要依据，如果定位为前者，则租金定价相对较高，如果定位为后者，则租金定价需要相对低水平。笔者认为，公共租赁住房作为保障性住房，应充分体现保障功能，首要解决无法通过市场解决住房的困难家庭，应明确政策定位为后者。

（二）完善租金定价标准，增强操作性

科学合理的租金定价应协调好市场租金水平、保障对象支付能力、财政负担能力、社会资金投资回报要求等多方面因素，同时还应考虑保障对象的差别化需求，实行差别化定价，并适时调整。具体可从以下方面完善：（1）科学地权衡各租金影响因素的重要性。租金定价是一个多因素决策问题，可根据当地的经济发展水平、财政负担能力、人均收入水平、物价水平、房价与租金水平、保障规模等情况，采用层次分析法定量确定各影响因素的权重系数。（2）明确租金定价低于市场租金的幅度。首先，市场租金可考察目标区域范围内（如目标区域方圆 1km/2km/3km 范围内，或交通线路 1 小时圈内同类型区域/板块，或同等地段/社区）的其他同类型、同等级的房屋平均租赁价格。再明确衡量保障对象负担能力以及成本租金测算应包括的项目，在考虑保障对象支付能力及公租房成本的基础上，确定公租房租金低于市场租金的幅度。香港政府主要运用了国际上常用的 MRIR（Median Rent-to-Income Ratio）来衡量保障对象的经济承受能力，上海可借鉴这一方法；对于成本租金的测算，应根据上海公租房房源收购或建设的土地政策，融资政策，财政负担情况，以及社会资本参与情况等予以明确。（3）租金定价差别化。要充分掌握市场信息，细致分析保障对象的租金支付能力，以保障对象家庭收入为基础，结合公租房实物、区位情况制定差别化租金。或租金按准市场租金统一定价，再给予保障对象差别化补贴。

（三）完善租金调整机制

由于影响租金的各因素都会变动，因此应建立租金调整机制。香港的做法是依据租户家庭收入指数的变动调整公屋租金。为协调租金各影响因素变动，租金调整建议参考运营成本变动比、租赁指数、人均收入变动比以及 CPI 变动率的加权结果，同时考虑到稳定性，原则上 1 年之内只调整一次租金水平，并要建立专门的管理程序，与租户充分沟通，调价决定前，均应通过各种方式告知租户，并听取租户的意见。调价决定后，采取新人新办法，老人老办法，即调价之前已签订租约的，以原价支付。调价之后则以新价支付。考虑到应给予租户以缓冲时间，调价通知颁布后 3 个月开始执行新租金水平。

（四）完善配套的准入、退出机制

维持公共租赁房低租金水平，需要完善的准入、退出机制与之配套。可借鉴香港的做法，对各类申请人的家庭经济状况进行严格限制，不仅设置收入准入线，还应设置家庭总资产净值准入线。对于退出，设置退出标准，采取定期家访调查及家庭状况申报，租户虚报资料，可终止其租约，拒不退出者，可依法判处巨额罚款，甚至监禁。同时加强政府和社会监督力度，完善我国个人征信系统，以促进准入、退出机制的效率。

（五）完善相应的补贴机制

与租金定价政策配套的补贴机制应积极跟上，当政府定价高于保障对象支付能力时，应采取“补人头”措施，即对公租房需求方补贴，使低收入家庭负担得起租金，具体有以下方法：（1）货币租金补贴。政府定价与保障对象支付能力间的差额，以货币补贴给保障对象。（2）租金减免。根据保障家庭收入等不同情况，给予不同程度的租金减免。（3）租金补贴券。要求家庭必须拿出家庭收入的一定比例（如 25%）支付房租，余下的与市场租金的差额由租金补贴券补充。（4）可允许承租人提取公积金支付公租房租金。

当政府定价低于公租房成本租金时，应采取“补砖头”措施，即对公租房供给方补贴，以分担公租房建设运营成本，鼓励开发商参与公租房建设，具体有以下方法：（1）土地支持政策。如无偿划拨土地，或者土地出让金及相关税费的一定程度的减免，甚至可尝试按年收取土地使用权租金的形式，以降低公租房的土地成本。（2）资金支持政策。给予公租房供给方一定的财政拨款，或者给予贷款方面的优惠，以及出台支持多元融资的政策，如允许住房公积金盈余或闲置资金以贷款债权或购买债券形式投资公租房，鼓励公租房运营公司上市融资、债券融资或信托融资等。（3）“以商养租”政策。可根据地方具体情况，按不超过建筑面积的一定比例配建商业服务设施和商品房，其出租、转让的收益用于平衡公租房建设成本，并提取一定比例的收益用于公租房运营管理支出。

参考文献:

1. 吕筱萍程大涛. 基于公租房市场化租金体系的住房市场合理价值探讨. 建筑经济. 2013. 1
2. 张泓铭. 对上海公共租赁住房问题的一些思考. 上海地产. 2010. 5
3. 王先柱 刘洪玉. 公共租赁住房定价模式探析. 中国房地产. 2011. 11
4. 孙懿. 《上海发展公共租赁住房的实施意见（征求意见稿）》初步研究. 中国房地产. 2010. 8
5. 田新杰. 上海公共租赁住房租金高于二手房源于运营压力 7. 21 世纪经济报道. 2012. 1. 5
6. 上海社会科学院房地产业研究中心上海市房地产经济学会. 发展中国公共租赁住房机制和对策研究. 上海社会科学院出版社. 2010