
对公共租赁住房遇冷现象的研究

——基于上海、南京、武汉、郑州四地的数据分析

近年来，为了解决城中低收入居民等夹心层群体的居住困难问题，我国政府推出公共租赁住房（以下简称公租房）制度，即在限定建设标准和租金水平的基础上，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。根据“十二五”规划的要求，公租房将成为我国保障性住房建设的重点，特别是人口净流入量大的大中城市将较大幅度提高公租房建设的比重。但是，随着各地公租房的陆续建成并投入使用，部分城市却出现了公租房在申请阶段即遭到了冷遇的现象。本文以上海、南京、武汉及郑州四地的公租房统计数据为基础，研究导致公租房申请率过低的原因，以期为提高公租房使用率，充分保障民生提供参考。

一、我国部分城市存在公租房遇冷现象

随着我国加大对保障性住房建设的重视程度，各地在 2010 年左右纷纷开工建设大批公租房。资料显示：2010 年全国共开工建设公共租赁住房 40 多万套，2012 年各地新开工建设 227 万套公租房，2012 年全国新增公共租赁住房 230 万套。在建设过程中，中央和地方政府投入了较多的资金，2012 年中央补助公共租赁住房专项资金已达 660 亿元，地方政府也投入近千亿元。然而，与这种形势不相适应的现象是部分城市却出现公租房申请率过低现象。有关数据显示，2011 年武汉市推出首批 899 套公租房，只有 317 户符合资格的家庭提出申请，申请率为 35%，至 2012 年 3 月有 210 户办理入住手续，入住率仅有 23%，空置率达七成。郑州市 2011 年底面向社会公开配租的 1353 套公租房，截至 2012 年 3 月底仅收到 628 份申请，申请率不足 50%。遇冷现象不仅发生在中原城市，在商品住房价格不断高涨的长三角地区也出现了同样的情况。上海市首批两个市统筹公租房项目共 5100 套房源，尽管申请日期被一再延长，但至 2012 年 3 月首轮申请截止期限，申请总量仅约 2000 户，申请率不足 40%，实际签约率更低。南京市在四大保障房片区首次配建的公租房达 1.1 万套，其中 6000 套公租房在 2012 年底可实现“拎包入住”，但从 2011 年底起开始接受申请，近半年的时间只有 300 多户递交了申请。

公租房建设及使用，解决了夹心层群体的居住困难，改善市场供给结构，调整住房消费结构，引导和分流居住需求，并在一定程度上减轻了高房价问题对民众所造成的负担，有利于稳定住房价格。然而如果公租房入住率过低，造成公租房闲置过高，即造成公共资源的浪费，也不利于对当前的高房价形成有效遏制，影响房地产市场的持续健康发展。

二、当前公租房遇冷现象的原因分析

公共租赁住房建设是国家保障居民生活，提高居民生活水平的重要举措。然而，较低公租房申请率使得这一政策惠民作用较低，这与较大规模的公租房投入形成了较大的反差。深入分析造成公租房申请率过低的原因，可以为提供有针对性的政策提供参考。

1. 对公租房需求状况缺乏充分的前期调研。各地方政府与上级政府签订公租房建设责任书后，急于在规定时期内完成任务指标，而没有对本地公租房的需求状况开展足够的调研，如符合要求的潜在申请者的数量规模，申请者的家庭构成状况、收入水平以及其对公租房的需求面积、租金承受水平等信息都未充分掌握，没有研究如何针对申请者的需求开发出适销对路的产品，就仓促上马进行开工建设，这样建造的公租房自然就很可能遭到市场冷遇。

同时，部分地方政府由于财政预算较为紧张，在保障性住房建设方面投入力不从心，只能求助于市场，片面强调用市场的方法来建设和管理公租房，导致公租房的建设和运营成本增加，削弱其对申请者的吸引力。还有些地方政府担心公租房的建设

和运营冲击本地区的普通商品住房市场，进而对地方财政收入带来不利影响。因此，对公租房项目的选址和价格等方面进行限制，使得公租房无法体现优势，保障性质不能充分显现。

2. 公租房配租租金高。各地在制定公租房租金时，基本遵循保本微利的原则，以准市场租金或略低于市场租金的标准进行发租。但由于各城市公租房项目大多数是在近年来投资兴建的，持续上涨的物价水平导致建造成本偏高。另外，为了便于租住者即时入住，公租房都进行了装修，进一步增加了建设成本。因此，即使按照保本微利的原则，制定出来的租金也很难大幅低于市场价。而公共租赁住房的申请者属于城市中低收入群体，对租金水平非常敏感。与申请者偏低的月收入相比，公租房略有优惠的租金也还是相对较高。所以，申请者依然较为青睐性价比高的老公房或更便宜的城中村民房。

3. 准入门槛高，定位不精确。为了体现公租房的社会保障功能，各地在制定公租房的申请办法中，普遍设置了较为严格的准入门槛，针对申请者的收入水平、工作年限等方面作了详细而严格的规定。如上海市规定新就业职工申请者须具有该市常住户口，或者持有《上海市居住证》达到二年以上且在沪连续缴纳社会保险金达到一年以上等条件；郑州市规定了家庭人均月收入低于 1700 元、单身人员年龄应满 28 周岁、需单位集中申请等条件。然而，最需要公租房过渡的往往就是那些刚走上工作岗位的大学毕业生和外来无房求职者，但是相对严格的申请标准和繁琐的申请流程把这些公租房的潜在租户挡在了门外，从而导致申请人数减少。此外，目前公租房被定位为保障性住房，主要为了解决城市中低收入居民住房困难，但较高的准入门槛导致能获得申请资格的个人或家庭范围较小。在实际运营中，公租房租金与市场租金相比，差距并不明显，保障性住房低成本优势并不突出。因此，从受惠群体来看，公租房属于保障性住房，能够承租者少；从租金水平看，公租房租金接近于市场租金，愿意承租者少，两方面因素导致公租房受冷遇。

4. 公租房选址不合适，使用成本高。不少城市的公租房项目选址往往位于主城区的外围区域，地理位置相对来说较偏远。由于城市化建设进程的滞后，项目周边配套设施还不完善，公交、商场、菜场、学校和医院等与居民生活密切相关的设施比较缺乏，大大增加了生活成本。因此，尽管政府努力降低公租房的租金，但配套设施的不完善却造成了居民的生活成本增加，反过来削弱了租金上的微小优势，造成租住公租房的总体成本高。所以，一些中低收入居民宁愿在配套完善的老城区租房，也不愿意去申请位置偏远的公租房。

三、解决公租房遇冷问题的对策建议

我国住房市场发育尚不完全，尤其是保障性住房的供应结构与需求结构存在较大偏差。由于商品住房价格较高、上涨过快、可供出租的小户型住房供应不足等原因，一些中等偏下收入住房困难家庭无力通过市场租赁或购买住房的问题比较突出，发展公租房较符合我国现阶段低收入群体的住房需求，构建以公共租赁住房为主体的住房保障体系也将成为我国住房保障政策调整的方向。如果城市公租房申请率过低，就不能使保障房实现其应有的价值，违背了政府为民谋利的良好初衷。因此，要积极探索有效对策，解决保障房申请率过低的问题，促进改善民生。具体来说，可考虑如下几点：

1. 充分调研，综合考虑，适度降低申请门槛，合理确定公租房租金价格。公租房的租住者主要是城市中低收入居民、新就业职工和外来务工人员，而部分城市的公租房项目由于门槛设置较高，审批通过的申请者较少。因此，可考虑适度降低公租房准入门槛。如在申请者的收入、社会保险缴纳证明、要求单位集中申请等方面的条件可以适当放宽，便于居民申请，一方面保证收入较低的群体能够早日住上公租房；另一方面，扩大公租房覆盖面，让更多夹心层群体能够受惠于公租房。

此外，这些公租房实际需求者在考量是否申请入住公租房时，考虑的主要因素还是费用问题。因此，解决公租房申请遇冷现象，首先应该降低申请者入住公租房的成本，包括租金成本和使用成本。其中，对于城市低收入居民，应当考虑采取降低租金或增加租赁补贴的方法，减轻其经济负担；对于新就业职工或外来务工人员，他们的收入比低收入家庭略高些，应注意降低其居住公租房后的使用成本。因此，争取在新就业职工、务工人员聚集的区域兴建公租房，便于他们就近租住公租房，同时完善周边配套设施，减少出行、购物等方面的使用成本，提高公租房的吸引力。

2. 做好前期调研，掌握夹心层群体住房需求状况。为了做到公租房的适销对路，在公租房的规划建造前必须做好前期调研，提前对夹心层群体住房需求进行认真研究，针对各种不同的需求实行公租房的建造和经营差别化策略，在公租房的户型设计、装修程度和租金水平等方面实行差异化，既设计有针对单身人士的一居室小户型、也设计有针对家庭的二居室等中等户型；既有简易型装修、也有经济型装修，与此相对应，根据户型和装修条件的不同，总租金水平也有高低差异，申请者可以根据自身的承受力，选择相应租金水平的公租房。

3. 积极探索公租房建设新模式，试行公租房双轨制。不少地方的公租房项目采取政府为主导投资，选定区域进行建设，一方面建设成本较高，带动租金也水涨船高；另一方面地理位置单一，申请者可选性不强的弊端，造成项目建成后遭到冷遇。可以创新公租房建设模式，采取开发商配套建设方式，在进行土地商业出让的时候，就要求开发商配建公租房，建设好后无偿转让给政府，同时还要保证建设质量。这样一方面可降低政府的建设成本，也能够以比较低的租金出租给符合条件的居民；另一方面，也避免了公租房集中建设，中低收入人群聚集现象，产生自我循环的“贫困陷阱”，造成持续的、难以根除的严重社会问题。此外，为了充分发挥公租房调节市场供应结构，引导居住消费方式转变的作用，可以考虑实行公租房双轨制：一是公租房只针对特定人群开放，特别是低收入人群，实行低收入居民能够承受的低水平租金；二是公租房不限定承租对象，采取市场化租金，凡是没有私人住房的个人或家庭，都可以申请。通过这样的双轨制，既解决了低收入群体居住问题，也使得居住消费方式合理化，促进我国房地产市场的持续健康发展。

表 1 部分城市公租房申请率一览表

城市	上海	南京	武汉	郑州
公租房申请率	39%	5%	35%	46%

表 2 部分城市公租房项目租金情况 单位:元

城市	上海	南京	武汉	郑州
公租房项目名称	尚景园	江宁上坊	南湖新城	郑东新区
公租房每平米月租金	38	10	11.13	14
市场每平米月租金	31	14	15	20
65 m ² 公租房租金总额	2470	650	723	910
新就业毕业生月收入	2500	2000	2000	1500

参考文献:

- [1] 文林峰. 发展公共租赁住房的现实意义和前景分析 [J]. 城乡建设, 2009 (10)
- [2] 孟卫东, 柳歆. 城市公共租赁住房租金定价机制研究 [J]. 价格理论与实践, 2011 (12)
- [3] 朱昌俊. 应正视公租房遇冷所释放的信号 [N]. 长江商报, 2012. 4. 2

[4] 王长风. 公租房建设别好事变坏事 [N]. 中国产经新闻报, 2012. 4. 25