国外公共住房政策对上海公共租赁房发展的启示

【提 要】：随着住房保障制度的建设与完善，2011 年上海在原有廉租房和经适房的基础上，又提出要发展公共租赁房，其目的是为了解决原保障房体系中“夹心层”的住房问题。本文通过对国外一些公共住房发展比较成熟的国家和地区的相关政策和措施进行比较，结合上海的实际情况进行分析，希望对上海公租房建设提供有意义的启示。

【关键词】：上海，公共住房政策，启示

本论文获上海市级大学生创新项目“基于过滤模型的上海公共租房管理机制调研与分析”(cs1103006)和上海工程技术大学基金项目“基于适度保障的上海市公共租赁房统筹管理模式的研究”(2011Q09)资助

一、上海公共租赁房发展现状

近年来，上海房价一直居高不下，住房困难群体庞大，虽然以廉租房和经适房为主的保障性住房体系已经初步建立，但是仍然存在一定规模的“夹心层”，发展公共租赁房是解决“夹心层”住房困难的重要途径。虽然公共租赁房政策在上海刚刚起步，但是在许多其他国家，如美国、英国、日本、韩国等国家，经过一定时期的发展，都已经建立了一套比较完整的公共租赁房体系来解决低收入人群的住房问题，其发展经验很值得我们借鉴学习。

(一)上海公共租赁房发展背景。为了解决中低收入者的住房问题，上海市已建立了动迁安置房、经济适用房和廉租房为主的多层次住房保障体系。然而，由于各类保障性住房管理机制不同，准入条件缺少有效衔接，因此还存在一定数量的“夹心层”人群。上海市存在的“夹心层”人群覆盖面比较广，主要分为两类，如图 1 所示。(图 1)其中一类以外来务工人员为典型代表；另一类以刚踏上工作岗位的低收入常住人口为代表。这些“夹心层”由于各种原因，无法享受现有的保障性住房。因此，公共租赁房就成为了他们改善住房条件的重要途径。目前，上海市新建的公共租赁房主要有杨浦区新江湾尚景园、徐汇区华泾馨宁公寓等。

(二)上海公共租赁房发展存在的问题。由于上海公共租赁住房的发展刚刚起步，难免会存在一些问题，主要表现在以下几点：

1、房源不足。上海在住房市场结构性失衡的情况下，对公租房需求量大，但目前由于用地紧张、公共租赁房收益低等因素，地方政府缺少大规模开发的动力，目前开发的公共租赁房还只是杯水车薪。

2、资金短缺。公共租赁房的资金主要依靠政府投入。然而，由于公租房开发建设投入大，回收周期长，单纯依靠政府投资难以满足对其的需求，且在目前的融资条件下，对民营资本的吸引力有限。所以，资金缺口仍是公租房建设面临的一个难题。

3、公共配套设施不到位。目前开发的公租房一般都处于郊区，市区房源有限，因此房屋配套不全成为公租房的通病。所以，如何加强公共租赁房居住区的配套设施建设，引进优质公共资源是公共租赁房需要解决的一个难题。

4、管理制度不健全。目前，上海市公租房管理制度尚不健全，对公租房的资格审核和后续管理都缺少细则加以规范。即使相关部门提出过一系列的管理条例，但是在目前缺少法律规范的前提下，实施中存在着相当大的难度。

二、国外公共住房政策比较分析

与上海公租房刚刚起步不同，对于一些发达国家，由于住房市场化程度较高，早已建立了与其国情相适应的公共住房的政策体系，这些国家在这方面的发展经验值得我们去探讨学习。

(一)国外公共住房运行机制比较。在国外的住房政策上，各个国家经过了一定时间的实践，已经逐渐有了各自的运行机制，需要从其国情出发，对各国的公共住房发展模式进行比较。

1、英国的公共住房运行机制。英国作为一个具有长久住房体系发展历史的国家，在住房保障上的政策主要是通过财政支出提供补贴。近年来，英国逐渐把财政预算中原来用于公房建设和维修的住房保障资金的一部分用于发放低收入居民的房租补贴。根据补贴对象的不同，房租补贴分为直接补贴和间接补贴；直接补贴是指政府向住宅消费者发放补助，直接资助其买房或租房；间接补贴是指向非政府的住房供给者提供补助，包括向住房开发商提供的建屋补助及向私人房屋出租者提供的租金补助。对于租住公房的居民，住满两年后就享有优先购买公房的权力，并运用财政支持，给予购房补贴。

2、美国的公共住房运行机制。在美国，公共保障房的运行机制主要通过住房市场，采用实物与货币补贴相结合的模式。一种方式是提供公共住房实物，即政府房屋署拨款建设并直接管理的房屋，主要用于出租，租金标准根据家庭收入而定，一般为家庭收入的 1/3；另一种方式是采取货币性的租金补贴，即对一些家庭收入为居住地的中等收入 80%以下的家庭承租私人房屋，政府鼓励私人将符合出租标准的房屋出租给低收入者，提供住房租金补贴，享受补贴的家庭拿出其总收入的 25%支付租金，其余由政府发放的住房券支付。

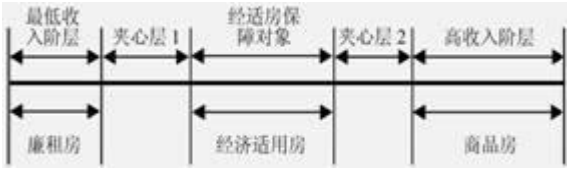

图 1　“夹心层”在上海住房体系中的位置图

3、法国的公共住房运作机制。法国主要采取的是政府提供低租金的公共住房。法国政府规定，全国所有市镇必须保证 20%以上的住房是廉租房，否则将受处罚。法国历届政府都把公共住房政策作为政府的重要任务之一。据统计，目前在法国已经有约 400 万人享受公共住房待遇，占全国人口的 15%。

4、新加坡的公共住房运作机制。新加坡帮助中低收入解决居民住房问题所采取的策略是提供廉价的公共房屋。由于经济发达，新加坡公共住房的覆盖面十分广，大约有 85%的居民是居住在政府提供的公共房屋里，其中主要是采取租赁的形式。

(二)国外公共住房房源筹集方式比较。各国不仅公共住房的运作机制不同，在解决公租房房源筹集的问题上也各有妙招，从而基本保证了公共租赁住房的供给。

1、英国的公共租赁房房源筹集方式。英国的公共住房房源是通过对城市旧城区的改造取得，强调综合开发，统一利用。各个城市通过规划手段，强制要求新建项目中必须有一定比例的中低价位住房。开发商一般采取两种方式建保障房：(1)建好后以同类商品房价格的 70%卖给公共房屋部门；(2)在项目未建时就将一部分位置较好的土地以较低价卖给公共房屋部门，由公共房屋部门建设。由于英国政府主要是通过房租补贴的方式来解决住房问题，相关部门建设的公共租赁房的并不是很多，大约占全国住房比率的 20%。

2、新加坡的公共租赁房房源筹集方式。新加坡政府在 1966 年颁布土地征用法，它赋予了政府及住房开发局可以以低于私人开发商的支付价格征用任何私人的土地供国家使用。这一政策的实施，为公共租赁房建设提供了充足的房源。相比于英国，

由于新加坡的土地较少，为了避免土地浪费，新加坡政府更加注重公共租赁房的开发，私人开发商所建设的住宅只有 15%，其余的 85%均为政府建设的公共住房。

3、美国的公共租赁房房源筹集方式。美国政府建设公共住房房源主要来自于二手房屋的拆建。地方政府通过收购二手房、贫民窟等土地，将土地进行整理，分别用于建设公共住房和出售给开发商，不仅解决房源不足的问题，还保障了住房建设的资金来源。由于美国的住房补贴制度比较盛行，所以政府需要建设的公共住房并不多，很多公共住房都是私人开发商建设的。由于在公共住房上有利可图，所以私人开发商也乐意配合政府或者主动建设公共住房。

4、法国的公共租赁房房源筹集方式。在法国，为了解决城市人口与住房短缺的问题，政府实行了土地储备制。政府可以在公共利益的目标上征用私人土地，这个政策与其他国家的一些政策有一定的相似之处。但是，近年来法国在公共住房的政策上，日益偏重于住房补贴，公共住房开发比例降至 8%。

(三)国外公共住房资金筹集方式比较。为了解决公共住房开发和建设受财政支出限制的问题，各个国家都形成了一些特有的筹集资金的方式来筹集建设所需的资金。其中主要常见的有政府财政拨款、政府贷款、私人开发商投资、PPP 模式、公积金制度等方式。

1、美国的资金筹集方式。美国用来建设公共租赁房的资金来源主要是来自于私人开发商和政府贷款。美国政府通过采取多种引导性措施，鼓励开放商开发建设公共租赁房。首先，政府给予开发商多余项目面积的土地，开发完成后相应比率的房屋将作为公共租赁房；其次，政府通过鼓励措施使开发商将需要开发的土地和租赁房较少的土地一起开发。另外，就是政府通过较低的贷款利息贷款给开发商，让开发商运用贷款资金进行公共租赁房的建设。

2、德国的资金筹集方式。德国公共租赁房资金来源主要渠道是政府投资和经营机构自筹资金。但是，近几年一种新的投资模式——PPP(公私合作关系)得到发展。PPP 是指政府和一些私营企业、国营公司或特定专业领域的企业财团合作，完成合作的项目。这种模式已经在德国的慕尼黑等地区实行，得到了很好的效果。

3、新加坡的资金筹集方式。在新加坡，来自政府普通税收和中央公积金的投入是实现公共住房政策的重要保障。1968 年新加坡中央政府开始实行公积金制度，其中规定公积金储备的 80%应当用于住房问题，雇员和雇主必须按期提取公积金。除了支持居民购房，公积金还可以为公共租赁房提供低息的开发贷款。

(四)境外公共住房管理机制比较。许多国家在公共住房的管理上已经形成了比较完善的管理制度，甚至已经列入保障性住房的公共住房的相关立法之中，从而保障了公共租赁住房能够得到高效的利用。

1、日本的公共住房管理机制。日本的公共住房由政府部门统一管理，并且每年进行 2 次左右的募集租户。他们在分配程序上具有比较严格的方式。在公布募集通知之后，申请者需在指定的时间提交申请。有关部门在进行严格的审查之后，将会发出公布。之后再进行抽签选房，根据中选用户的收入和住宅申请情况，签订合同。而对于租用的时间没有明确的规定。

2、香港的公共住房管理机制。政府的有效管理是香港公共住房政策实行的重要保证。为了确保真正需要帮助的居民能够享受到优惠，香港政府在公屋的申请、审核上有着严格的规定。公共住房申请人首先必须在香港居住七年以上，且没有私人住宅，之后房委会每年将对申请人的家庭收入和资产进行全面的审查。按照香港房屋条例，申请人如果在申请公屋时作假，将被视为违法行为，可判最高罚款额为 5 万港币的罚款及监禁 6 个月。而申请人申请成功，在公屋居住期满十年后，必须每两年申报家庭收入及资产，不申报家庭收入和资产，或者资产净值超过指定的公屋住户限额的租户须缴纳双倍租金，并于一年内迁出。

3、新加坡的公共住房管理机制。为了避免有人利用公共住房进行投机活动，新加坡政府制定了严格的法律法规对居民购买公共住房进行严格监控。政府根据家庭的收入情况作为公共住房的购买标准，并且每一个家庭只能拥有一套保障住房，在一定时期内不可以公开出售。这些制度都是公开、严格、透明的，以接受居民监督。如果违反了规定，那么违反者将会被指控到法庭，受到相关惩罚。

三、对上海公共租赁房发展的启示与借鉴

通过对发达国家发展公共租赁住房在投入、建设和管理体制等方面的比较，可以看出虽然采取的措施各有千秋，但是都是从本国的实际情况出发的。因此上海也必须从目前城市社会、经济发展的现状出发，从中汲取一些与其发展相适应的经验，来加快公租房的发展。

(一)完善公租房补贴机制，适当提供租金补贴。在西方发达国家，为了缓解住房问题，采取一项重要措施就是住房补贴。目前上海第二类“夹心层”比例较高，且其对公共租赁房的需求将会随着其收入和房地产市场的调整发展而变化，因此采取租金补贴既可以满足这类人群对住房的特定需求，也可以降低政府集中建房所造成的资金压力。

(二)加大政府对土地的管理。新加坡之所以能够大量建设公共租赁房，其主要原因是土地的提供政策。对上海而言，目前公租房的房源仍然主要依靠政府集中新建的方式，因此政府对土地使用的规划，对公租房的发展至关重要，只有建立相适应的土地储备制度，才能有效地推动公租房的发展。

(三)拓宽融资渠道，吸引社会各界参与。公共租赁房是为了解决社会居民住房问题而建设的，因此政府应当与企业、社会民众及金融机构合作，让全社会共同参与解决城市中低收入居民的住房问题。上海许多企业有建房的经验，通过与企业合作共建公租房，是推动公租房建设的有效途径之一。当然，这里面需要明确政企的职责与权利。此外，上海正在建设金融中心，采取高效的金融工具，实现资产证券化，降低融资成本，也是可选的方案。

(四)建立公共租赁房管理运营机构。上海建设公共租赁房的过程中，还必须借鉴国外成功经验进一步完善公共租赁房管理运营机制。由于上海存在多种保障房形式，且公租房申请人群更加宽泛，因此其申请、审核、运营和退出更为复杂，如果不建立完善的管理制度，将会造成公共资源的浪费。

四、总结

虽然上海公共租赁房起步较晚，但是上海是个国际化大都市，通过吸取发达国家公共住房建设管理上的经验，结合上海公租房的定位和特点，建立符合上海社会经济发展要求的公共租赁房建设运营制度，将会使目前上海的保障房体系得到进一步的完善，切实改善中低收入者的住房条件。

主要参考文献：

[1]曾望军.论发达国家公共住房管理特点及对我国的启示.重庆交通大学学报(社科版)，2008.2.

[2]谢宏杰.欧盟公共住房体系比较研究及对我国的启示.重庆建筑大学学报，2008.8.

[3]马腾.香港、新加坡公共住房政策的制度保障.城市，1995.3.