
建立健全上海人才公寓机制^{*1}

钱运春

(上海社会科学院 200020)

【摘要】:高房价抬高了人才在沪的居住成本,因此上海需要出台一系列配套政策,健全和优化人才公寓的运行机制。解决人才居住问题应以市场为主,针对不同人才提供不同的居住条件。对“高峰”人才,按照市场化“高价高得”方式提供;对其他重点人才,发放购房券或者单位提供居住;对一般引进人才,实行实物配租或货币配租。

【关键词】:人才公寓;人才引进;住房保障

【中图分类号】:C913.31.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2018)02-0036-006

一、人才公寓的界定

人才公寓是一个俗称,在政府正式文件中并没有对应的表述。上海有关住房的文件,除私有住房之外,主要包括拆迁安置房、共有产权房、廉租房和公租房4类。与之相关的是,2010年上海发布《上海市发展公共租赁住房实施意见》,主要规范公租房的建设、资金来源、申请条件、日常管理等。至于各区认定的“人才公寓”(包括青年公寓、博士后公寓等),实质上是在公租房基础上,针对区内引进的人才,由区财政给予适当的房租补贴,将之命名为人才公寓。换言之,人才公寓实质上就是针对人才租住的公租房。因为各区产业发展重点不同,对人才的需求也不同,所以,各区的人才公寓政策也不一样。总体而言,中心城区的人才公寓准入条件偏高,周边各区的准入条件稍低。对特定人才而言,周边各区还可将开发小区的预留房,出售给引进的人才。为了表述方便,本文将公租房、人才房和人才公寓在一定程度上混同使用。

二、上海人才公寓现状

《上海市住房发展“十三五规划”》提出,以住有所居为目标,进一步完善“分层次、多渠道、成系统”的住房市场和保障两大体系,以政府为主提供基本住房保障,以市场为主满足多样性住房需求,保障和改善市民基本居住条件。截至2016年底,上海公共租赁住房累计建设筹措房源约14.7万套(间),供应约10.5万套(间),历年累计受益家庭约20万户。2017年,市住建委确定构建并基本形成了“四位一体”、购租并举的住房保障体系。

上海人才公寓主要包括3个部分:一是以各类投资主体建设和政府相关部门认定的,按照一定优惠向引进人才提供的公租房(包括各区向区引进的重点人才以较大幅度优惠出让的“人才公寓”)。二是高校以及企事业单位在自有土地上建设的人才公寓(教师公寓、专家公寓),包括利用科创中心人才“20条”和“30条”各类用地和贷款贴息建设的人才住房。三是2017年推出的由国企开发的“只租不售”房和“租赁住房”的批租地块。

¹ **基金项目:**上海市决策咨询研究重点课题(编号2017-A-017-A)。

作者简介:钱运春,经济学博士,上海社会科学院世界经济研究所研究员。本文参与撰写人员:汪恽、郭琳琳、刘卫国、张来治、陈保林、钱伟萍、秦伟。

本文研究的人才公寓主要包括第一部分的非出售部分,第三部分中的人才房部分。主要考虑:一是人才公寓从本质上说具有公共产权以及临时过渡性质。公寓的名称就表明其是公共性质。目的是为了解决人才的短期居住困难而提供的过渡房。因此,其相应的配套设施是不完善的,以居住功能为主,生活功能低于商品房。二是人才公寓应是面向特定区域内的所有人才。在区级公租房基础上,专门指定部分房源解决引进人才的居住困难问题,相关优惠政策来自于区级政府,财政补助也来自于此。高校和大型企事业单位利用自有土地建设的教师公寓和专家公寓,因为其财政来源不完全为政府财政,保障对象仅为自己单位的引进人才,因此,这类住房不作为研究对象。上海科创人才“20条”和“30条”的住房需求,涉及企业自建自用的,亦不在此研究范围。三是“只租不售”地块批租后为人才所用的“人才公寓”。目前,上海已推出3批次“只租不售”地块,作为上述租购并举体制的重要补充。从住房增量上来说,甚至是主要的解决机制。“只租不售”是上海重要的解决机制,预示着近20年上海房地产政策的重要转折。

三、现有人才公寓存在的主要问题

1. 供应偏少。从市级层面,公租房供应量大约为9万套,除去企业自有之外,区和市各有3万余套。这个供应量难以满足现有的人才需求。上海的发展需要大量引进外部人才。人才的住房需求量大,但供应不足,现有其他住房类型如廉租房、共有产权房、拆迁安置房等,其服务对象是特定的,与人才关联不大。因此,总量不足、结构矛盾比较突出。

2. 人才认定困难。目前从市级层面看,公租房的申请条件为:工作稳定、居住困难。具体到各区,鉴于数量有限,设置了不少门槛,大部分门槛有利于学历比较高、有专业技能的人才,而一般的外地打工者是难以申请的。但即便是这样,什么样的条件可以认定为人才,目前仍然没有一个权威说法,因此,在实际执行中,主要是依据所在区公租房保有量来反向计算。

3. 用人单位主体责任不明。引进人才应是用人单位发挥作用,特别是要符合市级和区级的产业发展导向。但目前各区仍以一些学术头衔为主,包括两院院士、长江学者、杰出青年人才、领军人才、“百千万”人才、享受国务院津贴等来认定,或是博导、教授、博士等,“重引进、轻培养、后期评估不足”是共性问题。对单位引进的人才,在申请公租房或者人才房时,并没有提供明确的考核或业绩要求,但人才居住成本主要由政府财政承担了。

4. 人才公寓认定与产业发展联系不紧密。目前由于市级层面没有出台人才标准,因此,各区的人才政策也各有特色。人才引进与科创中心建设、与上海国际化大都市建设以及未来产业发展导向等,缺乏明显的关联机制。结果,人才认定和待遇有些僵化,人才不会因产业结构调整而变化,人才公寓服务对象也难以及时调整。

5. 高端人才的居住问题无法解决。现有的人才公寓大部分是为了解决居住问题,其相关的生活配套设施大部分不完善。因此,对于特别高端的人才,现有的人才公寓明显偏小和生活配套不足。高端人才的居住问题,无法在现有的人才公寓框架下解决,在上海正在推进的人才高峰计划中,表现得较为明显。

6. 人才公寓出口问题尚未解决。一是人才自身难以满足需求,或者因产业结构调整人才没有用武之地,这样的“人才”是否仍然要一直居住下去,居住期满后如何退出?二是因产业调整,该人才公寓已没有符合条件的人才居住,人才公寓功能如何进行调整?

7. 政府与市场关系界定不清。目前人才公寓主要是政府投资的结果,但问题是缺乏考虑人才的市场属性,因此,对人才公寓的定价,也是政府指定的。通过非市场化的住房安排,来解决市场化的人才需求,这是一个矛盾甚至是一个悖论。现在通过政府补贴的方式,表面上人才公寓的租金偏低,但实际上是财政暗补的结果。这种暗补实际上不利于市场机制作用的发挥。

8. 人才公寓多元供应的政策配套问题。尽管本文研究的是政府主导建设的人才公寓运行机制,但与之相关的一系列供应问题,包括高校、企事业单位自有用地建设的人才公寓,与政府提供的人才公寓如何衔接?集体用地建设的人才公寓,其产权性质以及与

政府提供的公租房关系如何?现在推行的新型居住模式“只租不售”与现有的人才公寓是否需要在价格和申请资格上衔接?如果人才不能发挥作用,是否可以转而申请廉租房?反之,人才贡献很大,有购房需求,政府是否可以出售人才公寓?

9. 市、区两级政府的政策不一不利人才流动。在周边城区,已有比较明确的规定,可以配租和配售,而市区只能配租。这对人才流动造成障碍。

10. 实物配租和货币化配租不协调。目前对人才公寓主要是实物配租,货币化配租较少。原因也许是因为财力紧张或者担心转租问题。如果能够借鉴廉租房的实物配租和货币化配租做法,人才公寓或许又有一条新路子。

四、上海解决人才公寓问题的困境

1. 上海人才总体收入不高。对特定的人才,以暗补或者明补的方式,来降低人才的居住成本,是一个现实的选择。如果全部依靠市场化,人才居住成本必然大幅度增加,反而形成了成本推进型通货膨胀以及工资增长的攀比效应。但在财力压力越来越大情况下,如何更有效地实现人才的安居工程,还需进一步探索。

2. 政策碎片化难以一步解决。目前,上海构建的四位一体的住房保障体系,有其积极意义。但这4个住房保障政策之间缺乏有效衔接,有居住政策碎片化倾向。政策碎片化很难通过人才公寓或者“只租不售”房这种办法能够一劳永逸解决的。

3. 上海吸引大师级人才办法不多。上海建设具有全球影响力的科创中心,尤其缺少大师级人才、国际化精英人才以及行业领袖级企业家人才。“整个科技人才在张江有12万人,其中外籍人才和海归人才在张江有1.8万人,但硅谷一半以上是外籍国际人才。”这不仅是经费问题,更是吸引人才的机制存在不足,包括人才居住条件难以满足等。

五、国内外人才公寓的有关做法

1. 国内做法。各地情况大同小异,仅以苏浙两省为例。

(1)江苏。全省已有30多个市和县(市、区)制定出台了人才公寓建设与管理办法;坚持“政府主导、市场化运作、社会化管理”原则;入住条件并不统一;大多采取“以租为主”的方式,也有部分地区配以低价出售;逐步探索人才公寓正常的流通机制和退出机制。宿迁、泰州探索对人才发放购房券方式来吸引人才,只要满足一定的条件,就可以直接领取购房券;无锡直接给予户口方式吸引人才;南京探索高端人才公寓拎包入住。

(2)浙江。从政策层面引导支持人才房建设,将人才住房建设纳入市县党政领导人才工作目标责任制考核。分类分步实施;采取租售结合、实物和货币补贴结合等办法,多渠道多途径解决各类人才住房。浙江有多个地方采取租售结合的办法,不少地方试点购房券和租房券解决人才的居住困难问题。

2. 国外做法。国外在吸引高端人才方面,把住房问题放在整个吸引人才的待遇上总体考虑。例如,美国吸引人才的“三大法宝”是移民、签证和留学生。美国对具有特殊专业技能的外国人实施H-1B签证计划。采取高薪+奖励的措施留住人才。日本是官产学研联手吸引海外高科技人才,鼓励优秀留学生在日本就业。德国为外国高级人才移民“开绿灯”,通过与基金会合作提供高额奖励吸引人才。与中国公租房类似,国外有廉租房。美国明确划分高中低收入者的界限,每年一次并予以公布,只需支付25%的租金。英国由政府(或单位)出钱建设适合低收入者居住的公房。新加坡80%的个人房产是政府投资开发的组屋。收入最低的20%的人群,也几乎全部拥有组屋。德国政府规划用地,由发展商开发,再以较低的房租租给需求者,与市场租金的价差,由政府补贴给开发企业。加拿大政府要求发展商在兴建项目之时,划拨出10%~15%的项目用地进行保障性用房租售。

3. 上海区级配租和配售试点。嘉定区出台“配租房政策”，规定人才可享受买房六折或者每月400~600元的租金补贴。闵行区设立人才发展专项资金，提供人才公寓租房补贴和购房补贴。奉贤区规定人才进入创业园工作起3年内免费居住，由区政府提供100平方米左右的人才公寓房。宝山区规定租赁120平方米的全额房租补贴，资助满3年后，还能继续申请。杨浦区制定重点产业领域高层次人才租房补贴政策。普陀区给予引入人才5万~10万元生活补贴、奖励住房或住房补贴等安居保障。浦东新区建设“国际人才创新试验区”，推出一系列人才公寓。对高端人才，张江直接给予2万元现金，由人才自己解决居住困难。几乎上海各区在推出人才公寓的同时，还出台了按市场价六折优惠的购房规定。

六、完善人才公寓运行机制的政策建议

1. 研究人才住房保障政策避免政策碎片化。现有的人才住房保障政策，从保障主体而言大体分为政府筹措(以公租房为主)、单位筹措(包括高校和企事业单位自建)和市场(企业)筹措(以只租不售房)为代表。不同住房因保障对象的差异，在准入资格、居住年限、房租标准、退出方式等都有不同，建议以公租房政策为基础，向外延展，充分利用公租房的政策。不同的保障住房，只是在政策上有所差异，但基本定位应该是一致的。不同的保障房之间，需要建立一种衔接机制。特别是考虑到产业结构变化和人才需求的变化，制定相应的续接办法。如租住单位住房，在一定年限之后，可以租住政府提供的公租房。在公租房和廉租房之间，建立一个衔接机制，为一些竞争失败的人才或者转型人才，提供一个新的安居环境。在实物配租和货币配租之间，建立一个选择机制，可供人才挑选；在配租和配售之间，考虑到产业调整以及人才公寓功能的消失，把配租和配售结合起来。在居住年限和市场化租金之间，建立配套机制，对于达到居住年限仍然难以搬迁的人才，可以考虑按照市场价让其继续居住。总之，要简化各类不同的住房保障制度，让人才易于了解和接受，形成一个稳定的预期。

2. 对现有人才公寓的动态流转需要提前做好预案。(1)短期存量盘活。现有人才公寓一般租期为两年，远远不能达到过渡性质。即使按照最长的6年计算，仍然存在积累不足问题。因此，如果人才到期无法搬离，后续办法是什么？对策一：市场价格+政府补贴。上海大学试点“市场价+政府补贴”方式。符合条件的个人先按市场价付足租金，然后以政府补贴的方式返还给个人，而不是支持公寓运营公司。根据不同人才条件，设定不同的返还金额。待规定期之后，政府不再补贴。对策二：续租问题：续租条件+市场价格。从现有规定来看，对确实买不起住房的人才，满6年也可以考虑续租。但需要设定一定的准入条件。比如属于本市(区)重点发展产业的紧缺人才；连续租满6年，信誉良好；在本区工作稳定，家庭人均收入高于全市平均的2倍(限制人才性质)，但不能超过5倍(限制高收入群体)；连续交满一定期限的社保(如10年)等，可以按照市场价出租人才公寓，继续租住5~10年。

(2)长期多点突破：流转机制研究。公租房是特殊时期的一种过渡性安排，用财政暗补的方式来降低人才居住成本，并不符合市场经济发展要求。因此，最多20年之后，现有的公寓将完成历史使命，进入流转。流动方式要多头并进，多点突破。主要有：一是转为政府廉租房。对现有人才公寓进行调整、改建，对一些条件较差、房龄较长，可考虑转为政府廉租房。以满足一些低收入人的居住要求。二是对承租户出售。承租满6年的，仍然符合人才公寓入住的其他条件。可出台政策按照市场价购买，原先支付的房租可以作为补贴给购房者。规定购房者在5年内出售，则原价卖回(利息不计)。承租满10年的，仍然符合人才公寓入住的其他条件，可以更优惠的价格出售。三是直接推向市场。如果人才公寓完成了历史使命，已难以形成规模化经营，则可考虑通过市场化出售方式，卖给承租户和其他人。

3. 对不同的人，需要采取不同的住房保障政策。(1)高峰人才：个人所得税税费减免。一是建立个人所得税的退税制度，对人才的科研成果转化收入给足退税，让其自身按照市场价格去解决居住问题。二是切实履行用人单位责任，对做得特别好的单位，可考虑货币化解决住房问题的税前列支。三是建立人才的考核制度，对一些未能兑现合同的人才，可取消其相关待遇。对一些非创业型的高峰人才，用人单位和政府部门可给予一定的现金购房或者提供一定年限的住房使用权。

(2)高原人才和其他重点人才：发放购房券。以合同考核办法，在现有的住房体系框架下解决。主要就是分年度发放购房券，购房券记名不挂失，不能转让使用。面额可设定为10万元、20万元等，累积到一定程度可以购房，或者用购房券去银行归还贷款。时间可根据需要设定，如5年。与现有周边区相比打折购房，既避开了政府干预开发商市场运作，又对人才产生实际的压力。当然，

高原人才如果愿意租房,此购房券也可用于支付房租。

(3)一般引进的人才:实物配租或货币配租。根据准入门槛申请人才公寓,或者发放一定数额的现金或者发放租房券,让人才自主选择居住地域和住房,可选择现有的人才公寓或者“只租不售”房。在政策上允许私人住房接受租房券,可以到政府财政部门兑现。

(4)创业转折的人才:转租廉租房。因产业调整或个人能力等原因,难以享受人才公寓待遇,可转为租住廉租房。

4.解决人才居住问题需要多管齐下。引进人才不是单个人,不仅涉及住房,还涉及家庭以及子女等。人才安居工程仅是其中一个方面,但绝对不是一个首当其冲的问题。比如在人才收入待遇上、科研成果转化上、考核评估机制上、学术研究氛围上、本人家庭融入上、人才环境友好上,子女上学安排上等都非常重要。

七、张江解决人才居住的探索

张江在解决人才居住方面一直走在全市的前列,充分利用2015—2016年相继发布的人才“20条”和“30条”,继续推进政府主导的公共租赁住房建设。规范和优化外环内商品住房项目中配建不低于5%的保障房,主要作为面向社会的公共租赁住房使用。2017年8月初,《张江科学城建设规划》明确要实现从“园区”向“城区”的总体转型。规划新增约920万平方米住宅,其中890万平方米将采用租赁模式,通过城区内外联动、租售并举的方式,为园区中工作人群提供多样化的选择。

1.张江人才公寓的4.0版本。创业人才公寓始建于2000年初,也被称为张江人才公寓的1.0,为解决当时引进人才的住房问题开创了先例,2017年新增的国际社区人才公寓(一期)则可以称为张江人才公寓的4.0。张江人才公寓1.0,当时创业公寓3万平方米,总套数476套,最小房间面积20多平方米,其他还有二室一厅、三室一厅,以满足不同层次的人才需求。张江人才公寓2.0,第二代人才公寓是“高科苑人才公寓”,它是针对进区企业白领开发的酒店式管理的人才公寓,也是园区招商引资、聚集人才的重要组成部分。公寓共由16幢小高层组成,可接纳约一千户租户入住,共提供约400多个车位,1万多平方米商业配套,有五六种房型,推出市场不到一年就达到95%出租率。张江人才公寓3.0,以“天之骄子”为代表的张江第三代人才公寓配套完善,全装修房,空调、热水器、油烟机家电一应俱全,实现“拎包入住在上海安家”。公寓还与创意活动结合,更好地为青年人服务。张江人才公寓4.0,根据规划,张江科学城拟通过增加居住用地满足就业人口的居住需求,规划新增约920万平方米住宅中,890万采用租赁模式。有限的土地造就了张江不断攀升的房价,“只租不售”新住宅用地的增加将在很大程度上缓解住房压力。

2.吸引高峰人才需要再有新举措。上海科创中心的核心承载地张江,是全市“千人计划”“双创”人才的主要集聚地和培育之地,依托创新创业引进培养的“千人计划”创业人才约占全市60%。目前,张江已集聚各类人才36万人,其中外籍人才4300余人、归国留学人员7500余人、各类高端人才400余名,中国工程院院士、科学院院士24人,拥有中央“千人计划”人才96人、上海“千人计划”人才92人、上海市领军人才15人。张江高端人才的规模距离上海科创中心建设的战略要求还存在一定差距,与纽约、东京等世界城市相比也存在较大差距。张江要从人才高地向“人才高峰”转变,还需要从体制机制上激发创新主体的积极性,提高对高端创新创业人才的吸引力。在解决居住方面,张江对于高峰类人才,不再安排人才公寓,而是每月按照2万元现金方式,补助其住房。

3.张江可在以下几个方面进行探索。以下做法是基于市场机制基础上,将人才居住待遇与人才贡献紧密结合起来,随行就市,上不封顶。(1)按照家庭征收个人所得税。这样退税额度提高,实质上增加了个人(家庭)收入,可以用于解决人才居住问题。

(2)科研成果转化的个人所得税返还。《上海市促进科技成果转化条例》明确将职务科技成果转让、许可给他人实施以及作价投资的,可从中提取不低于70%的比例,作为奖励和报酬。奖励和报酬个人所得税的地方所得,一部分可用租房券(购房券)方式返还。

(3) 试行租房券(购房券)吸引高端人才落户上海。上海“人才 20 条”试行“科技创新券”,对创业团队和科技企业使用加盟上海研发公共服务平台的仪器设备给予补贴,鼓励和引导科技企业利用外部科技资源开展技术创新,降低创新创业成本。受之启发,可考虑以购房券(租房券)方式给予引进人才或者奖励人才的各种贡献。