
上海促进保障性租赁住房高质量发展的思路和举措

俞振宁¹

(华东理工大学 上海 200237)

【摘要】: 促进保障性租赁住房高质量发展,是缓解住房租赁市场结构性供给不足,满足新市民、青年人对美好居住生活向往的重要支撑。上海在保障性租赁住房规划、建设、管理和服务等方面还存在一些突出问题,需要从统筹空间规划、优化政策支持、聚焦产业发展、强化专业运营、提升服务品质入手,突破瓶颈问题,实现保障性租赁住房高质量发展。

【关键词】: 保障性租赁住房 高质量发展 城市发展

【中图分类号】:F299.23.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2022)06-0101-006

促进保障性租赁住房高质量发展是贯彻“房住不炒”中央精神,缓解住房租赁市场结构性供给不足,满足新市民、青年人对美好居住生活向往的重要支撑。^[1]为此,上海出台了《关于加快发展上海市保障性租赁住房的实施意见》《上海市保障性租赁住房租赁管理办法(试行)》等政策文件,以进一步完善符合超大城市发展规律和特点的保障性租赁住房体系。但是,上海在保障性租赁住房规划、建设、管理和服务等方面仍存在突出问题,需要从统筹空间规划、优化政策支持、聚焦产业发展、强化专业运营、提升服务品质等方面入手,突破瓶颈问题,实现保障性租赁住房高质量发展。

一、保障性租赁住房高质量发展面临的矛盾

(一)规划供应量大,土地指标紧

“十三五”期间,上海在保障性租赁住房规划、建设、管理和服务等方面基本实现了“出好形象”的阶段性目标。其中,累积供应公租房15万套,受益72万户,并出让集中选址租赁房地块152幅,新增建筑面积1000万平方米。

“十四五”期间,面对约1000万需要租住的常住人口以及每年新增的约13万有租住需求的人口,上海发展保障性租赁住房的任务还很艰巨。对照国家要求,上海深入研判租赁需求,提出“十四五”期间计划新增建设筹措保障性租赁住房47万套(间),形成“一张床、一间房、一套房”的多层次租赁住房供应体系。

但是在建设用地减量化的背景下,上海农转用土地指标紧张,减量化指标不足,导致较多大型居住社区难以开工建设。2018年起,大居内划拨用地的土地指标从原来的市级统筹安排调整为由各区减量化指标安排,相关的市政或公建配套项目所需用地指标则由市、区各承担50%,多数区域土地指标紧张,导致租赁房地块供地积极性不高。

(二)空间理想性好,实际落地性差

不管是国土空间规划,还是相关的土地支持政策均提出保障性租赁住房要重点布局在产业集聚区、交通枢纽、商业商务功能

作者简介: 俞振宁,管理学博士,华东理工大学社会与公共管理学院讲师。

区等生产生活便利、交通便捷、配套服务设施完善的地区。一方面，交通可达性本身也是保租房“质”的重要组成部分，^[2]可以有效提升居住体验，促进“职住平衡”；另一方面，合理的空间布局能为新市民、青年人创造良好的生活环境，向“生态之城”“幸福之城”迈进。^[3]

但是成熟发展区往往面临“无地可建”“一房难求”的局面，与远郊地区租赁住房较高的空置率形成鲜明对比。上海已出让的152幅纯租赁住房用地(R4用地)，约80%位于南汇、青浦等远郊区域，大多数保障性租赁住房居民存在“职住不平衡”，有条件实现“职住平衡”的群体却往往面临“无房可选”或者漫长的选房轮候等待，最后不得不放弃或者选择地理位置不理想的保障性租赁住房。

(三)建设投入大，建筑品质低

保障性租赁住房作为重点民生工程，项目前期投入大、回报周期长，政府和市场都面临较大的资金压力。一方面，现阶段财政出资仍是保障性租赁住房的首要资金来源，^[4]主要为一般公共预算中保障性安居工程科目与政府性基金预算中保障性安居工程专项债支出。另一方面，除了在土地出让时明确配建保障性住房的要求外，房地产开发商等市场主体因资金周转率等问题，对保障性租赁住房的投资开发意向较低。

虽然保障性租赁住房建设投入了大量资金，政府也出台了工程质量管理的相关文件，但在建设过程中普遍存在“瘦钢筋”“低标号”“缺监理”等问题。从实际居住体验看，入住群体普遍反映存在层高低、隔音差、墙体易渗漏、内部装修用料差、外墙易脱落等问题。保障性租赁住房建筑品质普遍低于普通商品房住宅项目已成为“共识”。

(四)运营要求高，管理投入低

保障性租赁住房租金低于同地段同品质市场租赁住房，且前期已投入较多资金，为了增强保障性租赁住房的投资吸引力，从运营角度看，需要通过高效精细的运营方式逐渐回收成本，并能够持续地维持良好的市场竞争力。同时，新市民、青年人等群体具有更多元的租住需求和生活特点，也对保障性租赁住房运营提出了挑战。^[5]

目前保障性租赁住房运营部门主要工作内容为信息摸排、租赁审核配租、资金收缴管理、租客信息管理等，与租客的接触集中于合同签约这一阶段，仅仅作为房东“代理人”存在。实际上，新市民、青年人等群体在申请入住的轮候阶段、居住阶段以及退出过渡阶段对运营部门均有不同程度的“网络情绪”，主要原因是运营人手、资金有限，以及相应的运营水平和管理机制存在较多不足。^[6]尤其是在疫情影响下，该问题尤为突出。

(五)服务需求增长快，服务水平低

相较普通商品房小区，保障性租赁住房住户因为存在更高的流动性、更密集的居住人口，自然地会增加入住阶段和退房阶段更多的管理服务工作。同时，在居住阶段，房屋内外的设施维护、住户信息管理工作强度也更高。但是，多数保障性租赁住房小区没有因此投入更多的物业管理资金以及配备更多的物业管理人员。

保障性租赁住房服务跟不上租房规模和租客服务需求的增长，已成为新的核心问题。一方面，服务人员不足、服务水平低及管理服务机制落后是固有问题。另一方面，90后、00后等新青年群体对租房服务、物业服务等的需求层级也进一步提升，原有的服务体系已难以满足保障性租赁住房的服务管理要求。

二、国内外保障性租赁住房发展经验借鉴

(一)多元化

多元化是国内外较多城市发展保障性租赁住房的主要特点和重要方式。多元化主要体现在土地来源、建筑规划支持、财税金融支持等多方面(表 1)。例如,在土地来源的多元化方面,北京、厦门等成功利用集体经营性建设用地、非居住存量土地、企事业单位自有闲置土地建设保障性租赁住房;^[7,8]在建筑规划支持多元化方面,伦敦通过容积率奖励、规划特例机制、贡献义务机制等增加保障性租赁住房供给;^[9]在财税金融支持多元化方面,深圳在公募 REITs 等金融产品创新方面率先进行探索,成功申报全国首个保障性租赁住房 REITs 项目。

表 1 国内外保障性租赁住房发展经验借鉴

经验	典型案例	核心举措
多元化	北京、厦门、伦敦、深圳	通过土地来源的多元化、建筑规划支持的多元化、财税金融支持等的多元化实现保障性租赁住房全生命周期联动化发展
互动化	纽约	通过城市就业空间发展、针对性就业培训、教育发展计划等,从单纯的提供居住空间向促进入住人群的持续发展转变
产业化	中国建设银行	与优质租赁平台合作,创新金融支持,整合上下游装修设计、家具家电和运营服务等产业,形成多样的“住房租赁+”特色业态
专业化	旭辉瓴寓	依托开放商自持物业,完善品牌升级,在规模稳步扩张的同时,持续提升运营能力,加强公私合作,实现“投融建管退”全周期闭环
品质化	杭州宁巢·明石公寓	利用大数据设计租赁项目、筛选入住人群、提供适配的基础设施和服务,实现“生活+N 种可能”的场景,适应新市民、青年人的生活追求

(二)互动化

互动化是保障性租赁住房发展向高质量转变的重要标志和基本要求。互动化要求保障性租赁住房的规划、建设、管理和服务能够形成一体化联动发展,既要解决居住保障问题,还要关心入住群体的持续发展。典型案例是纽约的保障性租赁住房发展策略。纽约坚持存量持续综合发展策略,^[10]从制度、法律、政策和税收等多方面联动保障住户权益,通过经济发展项目、公交优化、就业培训、城市设计等促进公共住房居民就业,享受就近教育机会,改善居住和步行环境,争取成为“保障性住房的全球领导者”。

(三)产业化

产业化是促进保障性租赁住房高质量发展的基础路径和重要支撑。为了实现保障性租赁住房的多主体、多元化供给,市场必须在保障性租赁住房体系中发挥主要作用,^[11]而产业化则是市场成熟发展的主要体现。典型案例是中国建设银行通过长期探索,形成了一套可复制、可持续的产业化模式。一是依托自身优势,推出了一揽子信贷产品,提供相关贷款 1300 亿元,并试点住房租赁 REITs;二是创新迭代住房租赁业务逻辑,成立专门公司,并与优质平台合作,建立住房租赁管理体系,新增租赁住房 50 万套(间),打造了长租社区 200 多个;三是发展“住房租赁+”特色业态,形成了“+养老”“+乡村振兴”“+城市更新”等模式。

(四)专业化

专业化是保障性租赁住房高质量发展的本质特点和核心要求。随着住房租赁专项用地、竞自持用地的大规模开发入市，原本依靠政府主导、官方管理的运营模式越来越难以匹配市场需求。^[12]较多民企开发商品品牌凭借市场敏感性和灵活的管理策略，形成了专业化体系和规模化运营。例如，旭辉瓴寓与上海松江、无锡等地政府、国企合作，从项目获取、顶层设计、客户研究、产品研发到施工建设，覆盖从开发到运营的全链条综合服务，并根据自身战略规划和资产情况，适时实现了大型租赁项目的“重资产退出”，累计供应保障性租赁住房1万多间，实现了公私双赢。

（五）品质化

品质化是高质量发展的保障性租赁住房的直接体现和内在要求。优秀的硬件产品和细致周到的物业服务是品质化要求的两个基本面。目前，国内城市在整体上离品质化要求还存在较大差距，但部分城市的一些精品项目在品质化上做出了较好示范。例如，杭州宁巢·明石公寓是地处杭州东站核心区域精心设计建造的现代化高品质保租房项目，利用大数据筛选入住人群，积极打造集居住、休闲、购物、共享办公等多功能于一体的共享社区模式，为入住人才提供“八小时生活、八小时创业、八小时休闲”的整体社区功能，实现“生活+工作+创业”的一体化。

三、促进保障性租赁住房高质量发展的主要思路

（一）高站位制定多元项目规划

上海保障性租赁住房已迈入快速发展阶段，目前主要以政府为主导，规划、建设、管理和服务等一手抓，容易造成大规模的“千篇一律”和保障房的“标签化”。一是政府的主要任务和工作重心在提高保障性租赁住房的供给数量上，无暇顾及每一个项目的具体规划和设计。二是承担规划建设的主体缺乏市场竞争压力，容易轻视保障房的创新规划与设计。

对今后每个项目需要注重引入市场机制，加大前期规划设计投入，并基于区域特点，进行综合调研、多元设计和审慎判断，做到个个精品。面对新市民、青年人较高的居住要求、功能需求，保障性租赁住房需要在规划、设计和建设上持续探索研发，^[13]引领居住产品升级趋势，打造人才安居的新标杆，回应保障性租赁住房产品的革新需求。

（二）高水准打造互动政策体系

上海保障性租赁住房政策体系并不丰富，现有的政策体系还难以支撑上海保障性租赁住房高质量发展，一方面，超大城市的人口存量和人口净流入对保障性租赁住房政策提出了更高的需求和挑战。另一方面，保障性租赁住房在超大城市治理中并不仅仅是居住的单一问题，还涉及教育、医疗、交通和社会发展等多方面，必须从更高维度完善政策体系。

在政策制定方面，需要以规划、建设、管理、服务为主要节点，将一体化联动作为导向进行全生命周期引导，最终体现为国土空间规划体系、土地利用政策体系、保障性住房政策体系、城市产业结构完善、人才引进发展、公共服务供给的综合性政策建构。

（三）积极扶持产业发展合作

上海保障性租赁住房产业仍处于起步阶段。2017年，全国首块只租不售的纯租赁住宅用地在上海出让成交，此后，上海的租赁用地累计成交面积、幅数始终名列全国第1位。但目前拿地和建设主体仍是上海城投集团、上海地产集团等地方国企，民营企业主要通过自持项目和二次转租打造长租公寓参与住房租赁产业。总体而言，民营企业在保障性租赁住房产业化中的地位仍较低，对上海发展多主体供给、多渠道保障的保租房体系未能发挥应有作用。

高度的产业发展合作是保租房高质量发展的必由之路。在良好的政策支持下，还需要形成具有多维结构和较强竞争力的产业集群，推动保障性租赁住房的持续良好运转。政府需要逐渐从直接供给保障性租赁住房向购买保障性租赁住房及其服务转变。同时，设定科学合理的准入标准、建设标准、购买标准、服务标准和监督管理机制等，进一步规范保障性租赁住房产业和市场。

(四) 积极构建专业运行体系

上海计划于“十四五”期间新建配建 14 万套(占 30%)、产业园配套建设租赁住房 7 万~8 万套(占 15%)、纳管 11 万套(占 23%)、非改租筹集 14 万套(占 30%)、空置存量筹集 1 万套(占 2%)。各种方式建设的保障性租赁住房体量和情况各不相同，需要积极引入专业的长租公寓运营商等市场化租赁企业，采用不同的运营逻辑和管理方式，形成市场化的专业运行体系。

构建专业运行体系需要三方共同发力。一是政府找准定位，为国企和民企运营保障性租赁住房提供平等的机会和条件，强化监管职责，建立合理的准入、退出和竞争机制；二是央企、地方国企需要修炼“内功”，实现运营管理能力和体系的大升级；三是民营租赁住房企业积极投入，创新运营模式，推动多元化发展。

(五) 高标准升级品质服务体系

随着 90 后、00 后逐渐成为租房主力军，以及品质化需求、多元化需求的新一轮增长，一方面，需要不断加速产品迭代，探索创新，打造更宜居高品质的租赁产品。另一方面，良好的服务以及可持续的环保理念也需要贯彻在服务过程中，传统的服务模式亟须迭代升级。

高标准品质服务体系是吸引各类市场主体参与、推进保障性租赁住房产业发展、实现租客、物业公司和政府三赢的主要思路。除常规的物业服务之外，主要包括：一是家政保洁、家电维修、搬家搬运等“到家”服务；二是社区零售、团购等衍生服务；三是教育、出游、学习等定制化服务。

四、促进保障性租赁住房高质量发展的核心举措

(一) 完善保障性租赁住房规划奖励政策

为了积极引导市场参与保障性租赁住房投资开发，需要及时完善相关规划及政策。扩大保障性租赁住房规划与建设的政策奖励，对额外承担以及集中建设保障性租赁住房的开发主体进行容积率奖励，并允许“外部转移容积”。优化测算规则，明晰转移容积和奖励容积的比例结构，通过对接具体项目，明确奖励条件和审批程序等。

保障性租赁住房规划奖励政策内容应至少包括：一是对规划建设保障性租赁住房的区域进行土地指标的倾斜和配套奖励；二是对额外承担保租房配建任务的地区和开发商进行容积率奖励；三是对其他途径筹措的保障性租赁住房房源给予规划调整上的支持，加快合规化进程。

(二) 明确选房轮候期主动退出激励政策

为了突破中心城区保障性租赁住房的供需矛盾，从需求端实施轮候退出的激励政策。在不增加财政预算投入的前提下，通过落户积分加分、税收抵扣、低息贷款、沪牌额度单列指标等方式激励申请人主动退出，转向市场租赁方式解决住房问题。这既较好地缓解轮候期较长等问题，又通过其他方式令符合条件的青年群体等变相享受了保租房福利，有利于房屋租赁市场的长期稳定发展。

选房轮候期主动退出激励政策是从管理机制角度，弥补规划与建设供应不足，联动运营与服务的关键机制。保障性租赁住房规划、建设周期相对较长，且中心城区基本“无地可用”，只能另辟蹊径破解供需矛盾。现行政策对长期轮候的申请人缺乏人文关怀，存在政策缺位，从“幸福之城”的角度也需要对轮候期进行突破，逐渐完善保障性租赁住房申请、轮候、居住、过渡、退出等全生命周期的政策体系。

(三)创新保障性租赁住房金融支持产品

资金是保障性租赁住房规划、建设、管理和服务全生命周期联动发展的压舱石，合理的金融创新是解决资金长期化、流动性需求的重要途径，但在保障性租赁住房金融方面，上海仍处于起步阶段。一方面，受限于法律、税收、市场等诸多因素制约，金融创新还需各方努力共同推进；另一方面，受不合规的P2P、小额贷款影响，产生了无序竞争和金融诈骗等较多问题，需要进一步完善金融创新环境和监管机制。

现阶段，加大金融支持、合理进行金融创新的主要措施包括：一是单列保租房贷款额度，并予以审批、放款、利率、期限方面的优待；二是支持银行业金融机构发行公募REITs募集资金，用于发放保租房贷款；三是引导支持开发性金融、政策性金融和商业金融共同参与服务保租房建设发展。

(四)建立全流程运营服务大数据平台

升级、整合和拓展现有各类保障性租赁住房管理平台，建设全流程运营服务大数据平台，成为保租房高质量发展的“发动机”“时速表”和“变速箱”。一是提供财政、税收、银行和社会资本的对接窗口，提供有效的资金支持，成为产业发展的“发动机”。二是实现规划、建设、管理和服务的全生命周期记录和监管，成为规范管理的“时速表”。三是协同提升政府、国企、私企和租客等各类主体沟通效率，在数字化转型中完善互动机制，成为多元治理的“变速箱”。

具体而言，主要依托网络数据平台及其App开发应用，将申请人、已入住租客、政府监管人员、运营人员、物业服务人员、项目规划师、项目施工方等各类主体纳入统一平台，实现项目规划、项目建设、项目房源上线、在线检索房源、网上申请签约、合同备案、租金缴纳、物业服务、退房验收等租前、租中、租后全流程规范服务。

(五)丰富保障性租赁住房的市场化服务模式

丰富保障性租赁住房市场化服务模式有利于改善新市民、青年人等群体的居住体验，增强归属感。目前，上海保障性租赁住房管理与服务体系主要集中于监管，服务功能较为欠缺。从全球城市定位看，上海对保障性租赁住房的定位应从“有其居”升级为“优其居”，不仅满足新市民、青年人等群体对舒适居住空间的基本要求，更要关心其社交、娱乐、情感等需求。

新阶段的主要改进方向包括：一是建立完善运营机构、物业机构的市场化竞争机制，将市场机制与大数据平台上的租客满意度等各项数据指标挂钩，形成管理与服务的联动。二是探索实行有效的分层机制，针对支付能力强、品质需求多的租客群体提供差异化服务，提升服务纵深。三是重视保租房规、建、管、服方面的人才培养与队伍建设，重构一体化联动要求下的思维方式和知识体系。

参考文献:

[1]况伟大.中国保障性租赁房政策含义及其影响[J].人民论坛,2021(26):78-82.

[2]吴海瑾.基于可达性优化公共租赁住房综合保障的路径[J].南京社会科学,2021(12):57-64.

-
- [3]俞振宁. 上海“生态之城”建设目标与内涵研究[J]. 科学发展, 2021(6):86-96.
- [4]胡吉亚. 我国公共租赁住房发展的路径优化[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2020, 28(4):57-70.
- [5]张辉. 保障性租赁住房政策对青年新市民群体的影响[J]. 人民论坛, 2021(26):83-86.
- [6]段亚男. 公共租赁住房管理的国际实践及启示[J]. 探索, 2017(5):151-156.
- [7]郭永沛, 贺一舟, 梁湫湫, 冯长春. 集体土地建设租赁住房试点政策研究——以北京市为例[J]. 中国软科学, 2020(12):94-103.
- [8]易成栋, 陈敬安. 增加租赁住房有效供给的现实困境和优化路径研究[J]. 行政管理改革, 2021(9):50-59.
- [9]卢为民, 廖志强, 张琳薇, 李毅. 国际大都市住房发展规划的经验与启示[J]. 上海城市规划, 2016(3):81-89.
- [10]王承慧. 美国公共住房发展的多面性及启示——以芝加哥、纽约与波士顿为例[J]. 现代城市研究, 2016(6):22-30.
- [11]吴宾, 赵灵芝. 住房租赁研究述评及前景展望[J]. 北京交通大学学报(社会科学版), 2021(4):100-112.
- [12]田莉, 夏菁. 国际大都市租赁住房发展的模式与启示——基于15个国际大都市的分析[J]. 国际城市规划, 2020(6):1-7.
- [13]段阳, 杨家文. 深圳市人才保障住房新实践——以水围村综合整治为例[J]. 中国软科学, 2019(3):103-111.