

# 公共租赁住房的社会需求调查与政策思考 ——以南京大学毕业生群体为例

张小茜,蔡蓓蓓,房彦红,欧阳华生

(南京审计学院,江苏 南京 211815)

**摘 要:**保障性住房用来改善低收入特别是困难家庭住房条件,受到世界各国政府重视,近年来,我国保障性住房建设呈现提速态势,“十二五”期间计划新建各类保障性住房 3600 万套。住房保障问题吸引了许多学者进行研究。本文针对南京市公共租赁住房社会需求进行调查,对公共政策进行深入思考,以即将毕业的大学生的视角针对性的分析问题。

**关键词:**保障房;公共租赁;需求;政策

## 一、相关文献综述

国外对保障性住房问题的研究,主要围绕基础性理论、政府责任、融资方式和保障政策等几个方面展开。在基础性理论方面,Burgess(1925)提出了“过滤”理论<sup>[1]</sup>,White(1992)从整个住房市场的视角,透视住房市场的消费规律,提出“梯级消费”理论<sup>[2]</sup>，“过滤”理论和“阶梯消费”理论成为保障性住房政策设计的重要理论基础;在住房保障责任方面,庇古(1912)在《财富和福利》一书中主张要由政府向富人征税,补贴给穷人,补贴方法包括房屋供给,认为政府应承担保障穷人居住房的责任<sup>[3]</sup>,Donnison(1967)分析了政府在雏生型、社会型及全面责任型住房政策中应承担的责任,认为政府不一定必须承担住房保障全面责任<sup>[4]</sup>;在融资方式方面,各具特色的金融和财政政策安排是各国解决住房保障资金短缺问题最主要的方法,国外学者以探讨金融融资为主,Paul(1996)提出抵押贷款政策<sup>[5]</sup>,Peter(1989)提出动用住房公积金支持<sup>[6]</sup>,等等。

国内关于保障性住房问题的研究也主要是围绕基础性理论、政府责任、融资方式和保障政策与水平等几个方面展开。在基础性理论方面,国内主要是对已有理论加以应用,宋博通(2002)利用“过滤”理论对不同住房补贴政策的“过滤”进行了分析,指出市场不能有效地解决低收入阶层的住房问题,但全部依赖政府建造公有住房则造成新的浪费<sup>[7]</sup>;郑思齐等(2009)依据公共财政理论,认为中央政府承担主要住房保障成本,但在我国现实体制下,住房保障财政成本担当主体仍为地方政府<sup>[8]</sup>;在融资方式方面,贾康(2007)主张建立以公共财政为主的住房保障资金多元化融资机制<sup>[9]</sup>,杨阳(2009)主张建立财力保障机制,确立财政主导地位<sup>[10]</sup>,巴曙松等(2006)提出住房保障吸收民间资本的融资创新渠道<sup>[11]</sup>;在住房保障水平方面,褚超孚(2005)提出采用住房保障支出占 GDP 比例来衡量<sup>[12]</sup>,余凌志等(2007)提出采用收入余额衡量居民家庭住房支付能力,并作为确定住房保障支付水平的依据<sup>[13]</sup>,等等。

上述表明,国内外学界对保障性住房研究取得了许多成果,为笔者的研究打下了良好基础。

## 二、南京市公共租赁住房政策分析

2011 年 9 月 8 日南京市政府出台了《关于加快公共租赁住房和定向公共租赁住房建设意见》推出了南京市定向公共租赁住房建设计划,主要是人才住房的建设计划,以及所谓的“135”计划即 9 万套的公共租赁住房,其中 1 万套是人才住房,3 万套是安居公寓,有 5 万套是青年公寓创业公寓。

2011 年 9 月 30 日,南京市政府正式下发《南京市公共租赁住房管理办法》。其中针对新就业人员申请政府投资建设的公共租赁住房,应当同时具备下列条件:(一)大中专院校毕业当月起计算未满五年;(二)劳动合同或聘用合同规范、完备,并有稳定收入;(三)在本市正常缴存社会保险和住房公积金;(四)本人(含配偶)在本市无私有房产,未租住公有住房。

通过对南京市最新公布的政策与文件的分析我们发现:在公共租赁住房的供给方面,南京市多渠道筹集公租房的房源,除了市、区政府、科技园区建设之外,也包括用现有的住房进行改造当做公租房的房源,也包括高等院校、科研院所、大中型科技企业自建一些公租房。从公共租赁住房的需求方面来看,每年在南京就业的新就业人员估计在 6~7 万人之间,其中大学毕业生能够占到相当一部分。

## 三、南京市公共租赁住房的社会需求

我们采用抽样调查对南京市即将毕业的在校大学生进行了一次对公共租赁住房认识的问卷调查。在调查问卷的简介部分我们给出了公共租赁住房的一些基本信息,以保证调查对象可以与自己所掌握的信息进行初步的核实。调查结果显示:

(一)只有 40.86%的调查对象知道并有所了解公共租赁住房的概念,而这些人当中只有 15.05%的人能够将公共租赁住房同廉租房、经济适用房加以区别。84.41%的大学生甚至不知道自己作为新就业人员已经达到了公租房的申请门槛。由此可见,除去调查对象自己的信息闭塞或者关注领域不同的原因外,反映出可能政府对于公共租赁住房这一新概念的宣传途径较少或者宣传力度较小。而作为保障性住房中的主力军之一,公共租赁房在实现社会公平方面具有很大的潜力,政府应该保证公租房的信息公开公正透明。

(二)对于毕业之后的居住问题,仅有 15.59%的人表示考

虑过申请公租房,接近半数的人表示首选还是租赁普通商品房。而选择不租赁住房,直接购买商品房的达到16.67%。一些人表示是考虑到申请公租房这类保障房存在公开度和透明度不够造成政策失灵的问题,担忧政府政策不能够很好的贯彻执行,保障性住房发挥不了其实质性的作用,因而对于公租房不予太高期望。

(三)在针对公租房的租金与居住条件的调查中,超过38%的人认为政府规定的公租房租金标准不高于同类房屋同地段市场租金的70%是比较合理的,而另有接近43%的人希望标准能够再低一些,在60%左右。达到市场租金水平90%以上能接受的人很少。绝大多数人对于公租房情况最关注的是公租房房屋的租金水平和配套设施,比如交通便利程度、周边生活设施建设等。对于房屋面积,超过90%的人认为50~60平米对于新毕业的大学生来说已经完全能够达到期望的空间,并没有提出太多要求。

(四)面对愿意考虑公共租赁住房的调查对象,其选择原因中超过半数的人表示是为了缓解买房压力,将公共租赁住房作为过渡性住房,一旦达到购买商品住房的能力便会选择推出公租房体系;38.7%的调查对象认为公共租赁住房的租金水平相对商品住房较低,为了减小刚进入社会时的生活成本压力,公共租赁住房会成为他们的考虑对象。

(五)问及对政府公共租赁住房等此类保障性住房的看法时,33.87%的人表示看好并持非常乐观的态度,认为保障性住房体系的建设很有希望解决中国的住房问题,对于稳定房价、解决老百姓买房难的问题有很好的作用;另有44.09%的人则表示不大看好,认为这些政策对住房问题的解决有帮助但收效甚微,认为当前保障性住房体系存在着政策公开度和透明度不够造成政策失灵、政府监管不力、申请门槛过高等困境,因而作用受到制约。

#### 四、公共租赁住房的政策思考

(一)完善金融保障体系。例如借鉴美国经验,美国拥有高度发达的住房抵押贷款系统,对居民需求者而言,根据收入水平由不同的抵押贷款公司提供保险,可取得低息银行贷款;对房地产开发商而言,政府对私人金融机构提供贷款补贴、低息贷款,吸引其从事公共住宅项目的开发,保证了房源供应。

(二)拓宽资金筹措渠道。立于政府保障角度可以从财政支持、发行公租房建设公债、征收住房保障税等渠道进行融资。立于市场化角度可通过公租房产权共有形式、BOT模式和REITS模式等渠道融资。无论如何,政府都应在公租房制度运行中发挥主导作用。多方面的财政支持手段例如税收减免策略可以刺激居民消费。

(三)完善准入机制,突破户籍限制。虽然随着我国公共租赁住房制度的不断发展,越来越多的低收入人群已经被纳入了保障范围之内。但多数城市的公共租赁住房仍然只保障本地户籍人口,给很多大学毕业生带来窘境。覆盖人群相对较窄,申请对象受户籍限制,这可以借鉴重庆市公共租赁房的经验,打破城乡和内外差别,不设户籍限制,促进社会公平。

(四)构建完善的退出机制,提高效率。若租客不满足条件、违规或自愿退租,公租房管理局回收,再租赁给其他符合条件的低收入者;若租客租满一定期限,可以申请购买;若公租房承租率低,无法继续运行,开发商补交土地出让金,公租房管理局将产权转交房地产开发商。

(注:本文系国家教育部人文社会科学研究规划基金项目,项目编号:12YJAZH096;江苏省教育厅高校人文社会科学基金项目,项目编号:2011SJB790015)

#### 注 释:

“3+1”：“3”是指家庭人均住房面积在13平米以下的城市中低收入群体、到城市打工且有稳定收入的农民工和刚毕业留在重庆工作、暂时买不起房的大学生；“1”是特殊照顾人群，包括重庆市引进的特殊人才和全国或市级劳模等先进人物。  
分级机制：家庭收入为低收入家庭收入控制标准0.5倍及以上的，补助房屋租金的70%；家庭收入为中低收入家庭收入控制标准0.5倍以下，在最低生活保障线以上的，补助房屋租金的80%；属于最低生活保障对象的，补助房屋租金的90%。

#### 参考文献:

- [1] BURGESS.The Growth of the City:An Introduction Research Project [J].The Trend of Population,1925,(18):85.
- [2] [英]艾伦·W·尹文思.城市经济学[M].甘士杰,等译,上海远东出版社,1992.32-35.
- [3] Arthur Cecil Pigou,Wealth and welfare [M].Macmillan and co., limited,1912.56-58.
- [4] David Vernon Donnison,The government of housing [M].Harmondsworth,Penguin,1967.121-124.
- [5] Paul N.Balchin,Housing Policy In Europe [M].Routledge,1996.19-22.
- [6] Peter Moles,Geoffery Williams.Private funded infrastructure in the UK:participants risk in the Skye Bridge Project[J].Transport Policy,1995,2(2):129-134.
- [7] 宋博通.三种典型住房补贴政策的“过滤”研究[J].城乡建设,2002,(8):27-29.
- [8] 郑思齐,符育明,任荣荣.住房保障的财政成本承担:中央政府还是地方政府? [J].公共行政评论,2009,(6):109-125.
- [9] 贾康.建立以公共财政为主的基本住房保障资金多元化来源渠道[J].中国发展观察,2007,(10):9-10.
- [10] 杨阳.我国城镇住房保障的财力保障机制研究[J].前沿,2009,(6):67-71.
- [11] 巴曙松.资金来源、制度变革与国际经验借鉴:源自公共廉租房[J].改革,2010,(3):80-85.
- [12] 褚超乎.城镇住房保障模式及其在浙江省的应用研究[D].浙江大学,2005.45-48.
- [13] 余凌志,屠梅曾.基于收入余额指标的城镇低收入家庭住房支付能力评价模型[J].上海交通大学学报,2008,(9):1506-1510.