

# 城乡社区社会管理 成果要报

2013年 第5期  
(总第6期)

---

本期摘要:

## 公租房“洪山模式”：特色与突破

李波 何继文 罗明晖 吕国营 薛新东 任园 王珏

- 倡导“先租后买”的住房梯度消费观念，逐步实现“住有其屋（产权）”的基本线路；依据调控房价、改善民生、加强社会管理并举的基本原则；秉承“建机制、保基本、促公平、可持续”的工作思路。
  - 初步形成“政民（政府与居民）合力、租建转购并用、集散（集中与分散）结合、五方合作共赢、进退有序、宽严有度”的公租房运营模式。
  - 体现和贯彻“政府主导，社会参与，市场运作”的公租房运营原则；盘活辖区内存量闲置房源，破除公租房筹建难题；插花布局于成熟生活小区，形成自然天成之格局；公租房财政补贴从“补砖头”（即建房）转向“补人头”；遏制“食租”的社会倾向，破除城市“租金经济”。
  - 准确把握公租房市场的供求状况；开展公租房制度的“顶层设计”，分解和规范公租房运行的流程和制度要件；规范公租房租金的评估和认定机制，探索新的政策性租金补贴发放方式，推行“住房租金券”，提高公租房市场化运作的成分和效率。
  - 构建公租房政策评估指标，开展科学的政策评估工作，为政策改进和完善提供实证依据；探究公租房政策的理论依据，准确定位公租房政策目标，引导和规范公租房运营行为。
- 

城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

2013年5月10日

# 公租房“洪山模式”：特色与突破

李波 何继文 罗明晖 吕国营 薛新东 任园 王珏

## 一、公共租赁住房：保障房的主流品种

公租房是政府提供政策支持，限定套型面积和租赁价格，面向规定对象提供的保障性租赁住房。它不同于经济适用住房（“经适用房”），也不同于廉租住房（“廉租房”），三者之间的比较如表1。

表1：公租房、廉租房、经适用房的保障对象和范围

保障房类型	政策性保障对象	武汉市保障对象收入标准	适宜人群
公共租赁住房 (即：公租房)	中低收入住房困难家庭	家庭 2500 元/月人以下 (824 元/人月) 重庆：家庭 300 元/月/人月 (单身月收入 2000 元以下)	“夹心层”：中低收入住房困难居民、新就业职工、外来务工人员、初次就业大学生
廉租住房(即：廉租房)	低收入住房困难家庭	600 元/月人以下	无工作或者低收入、多子女的城市居民
经济适用住房 (即：经适用房)	中等收入住房困难家庭	3000 元/月人以下	有稳定工作,但收入不高的工薪居民
单位内部租赁住房 (即：周转房)	单位内部住房困难家庭	——	单位内部新进员工

公租房的保障对象，是中低收入住房困难家庭，即“夹心层”，主要包括中低收入住房困难居民、新就业职工、外来务工人员、新就业大学毕业生。相对于廉租房，公租房的保障范围更宽，相对经适用房，公租房更具有保障特性，更能发挥住房保障功能。

公租房，势必将成为我国保障房的主流品种。

## 二、推进公租房难在哪？

1. 公租房与经适房、廉租房的衔接问题。由于我国保障房是逐步推进和完善的，新政策的出台，必然存在新旧政策的衔接问题。作为保障房的主流品种和新类型，公租房存在与经适房、廉租房的衔接问题。

2. 公租房建设与开发“乏力”。“政府想干，干不了”：缺乏资金；  
“开发商能干，不愿干”：利润低，周期长；  
“银行有钱，不愿贷”：周期长，风险高。

3. 公租房强制推行，出“怪胎”，现“怪象”。政府远郊划地，出资集中兴建公租房，出现因交通生活成本高，造成了“公租房空置”现象；政府修建、人为创造“贫民窟”等现象和问题出现，造成了社会管理的新问题，加大了社会管理成本。

## 三、公共租赁住房运作：“洪山模式”是什么？

武汉市洪山区正努力探索和创新公租房筹集、运营、管理新模式，初步形成了公租房的“洪山模式”。

### （一）“洪山模式”的基本理念

探索“政府主导、社会参与、市场运作”相结合的运营模式，构建政府、社会（居民）协商共赢机制；

倡导“先租后买”的住房梯度消费观念，扭转“重买房、轻租房”的住房消费倾向；

按照从“住有所居（住所）”起步，逐步实现“住有其屋（产权）”的基本思路；

依据调控房价、改善民生、加强社会管理并举的基本原则；

秉承“建机制、保基本、促公平、可持续”的工作思路。

## （二）“洪山模式”及其工作目标

初步形成政民（政府与居民）合力、租建转购并用、集散（集中与分散）结合、五方合作共赢、进退有序、宽严有度的公租房运营模式，力图搭建涵盖六类保障房（公租房、廉租房、周转房、廉价房、经适房、限价房）的公共住房保障体系。

“政民（政府与居民）合力”：将政府推进保障性住房的政策力量与城市居民租售闲置房产的供给力量结合起来。

“租建转购并用”：整合社会资源，聚合闲空置房产，统一改建或装修，作为公租房房源。“租”，即整体包租辖区内居民（单位）闲空置房产；“建”，即筹集资金，集中兴建一批公租房；“转”，即转变院校无私人产权闲空置房的性质；“购”，即购买辖区内棚户改在中闲空置的还建房。这构成了“四个一”的公租房房源筹集思路：即“租赁一批，兴建一批、周转一批、购置一批”。未来3年，洪山区计划筹集15000套，其中租赁5000套，兴建5000套，大专院校周转房4000套，购置1000套。

“集散（集中与分散）结合”：适宜集中开发安置的保障对象（如新就业的高校毕业生、高校新引进教工），采用项目制运作方式，集中挂牌整体开发、安置和管理，如“高校毕业生安居房/公租房”、“XX高校新教工安居房/公租房”（如华中农业大学计划建设546套公租房，武汉科技大学计划建设650套公租房，武汉工程大学、湖北工业

大学等院校正在积极筹措之中)；适宜分散安置的保障对象(如外来务工人员)，提供可选择性租住方案，将筹集到房源，划片布局，在区位、房租、面积、家具等方面实现差异化设计和管理，以满足不同保障对象的不同住房需求和选择。

“五方合作共赢”：政府、运营机构、村经营实体(单位房管部门)、房源户、承租人(保障对象)。界定政府工作边界，明确运营机构责权利，探索政府主导、社会参与、市场运作相结合的运作模式。厘清参与主体目标与诉求，构建政府、社会(居民)协商共赢机制。强化公租房政策补贴资金的杠杆效应，以少带大，寻找五方耦合点，聚合五方共同利益，激发五方参与动机，构建可持续的保障房运作机制。

“进退有序、宽严有度”：公租房的准入标准(如收入水平、住房面积等标准)严格把握，做到“应保尽保，宽松有度”；严格退出措施和机制，定期对已入住公租房的保障对象进行再评价，做到“应退尽退”，加快公租房在住房保障对象中流动，实现住房保障机会分享，促进社会公平。

“洪山模式”的根本目标：让中低收入住房困难居民“住有所居”，在一定程度上解决民生问题。无论公租房房源是“姓公”，还是“姓私”，只要是能为政府履行提供公租房服务之职责所用。“不求所有，但求所用”。

### (三) 公租房“洪山模式”运营流程

公租房“洪山模式”运营流程图，如图 1：

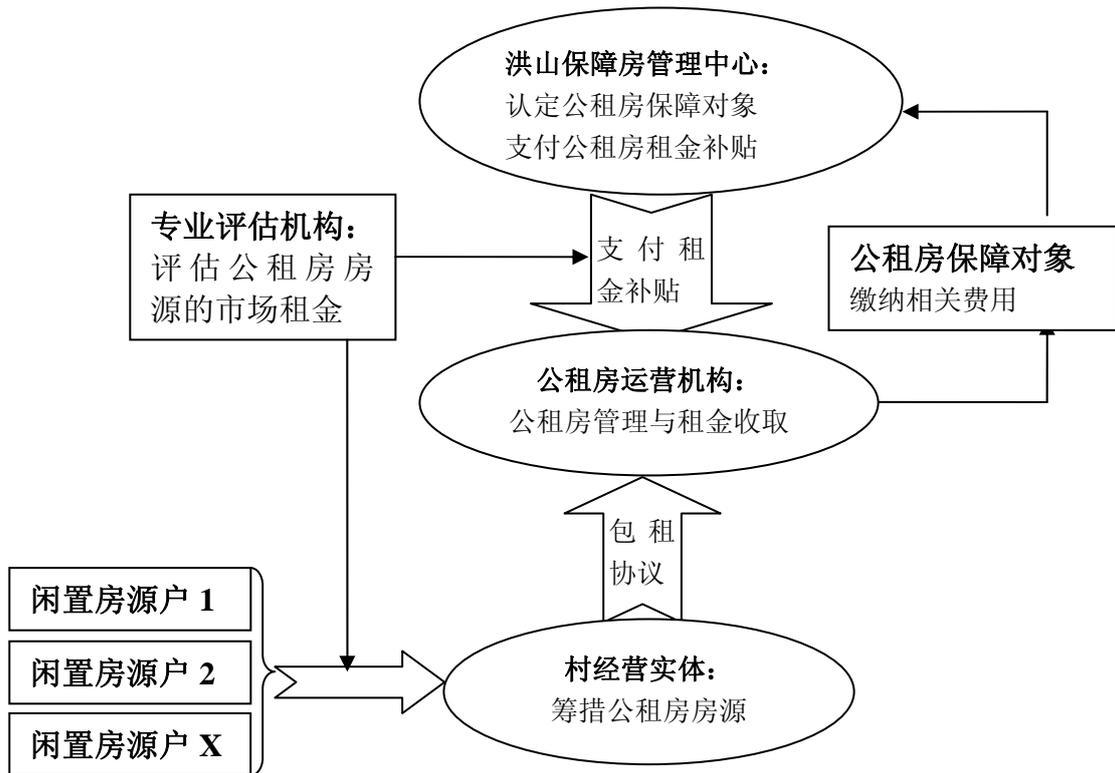


图 1：公租房“洪山模式”运营流程图

#### 四、“洪山模式”有什么特色？

##### 1. 贯彻“政府主导，社会参与，市场运作”的公租房运营原则

充分界定和明确公租房运营主体的职责和关系：房源出租人、村经营实体（高校房管部门）、公租房运营机构、公租房保障对象、政府保障房管部门。其中，重点是“政府主导”的工作内容，即政府保障房管理部门的职能边界（如认定保障对象、核算租金补贴标准、争取政策支持等 40%补贴率），以及公租房运营中心的性质（独立非营利法人实体）和职责（如负责辖区内公租房的租配、租金收取、维护和安全检查，并对物业服务公司工作进行监督）。

充分发挥社会参与和市场运作的作用和功能。例如，聘请第三方

专业评估机构，评估公租房的市场租金，作为政府租金补贴核算的依据；由公租房所在小区物业管理公司直接负责公租房的物业管理和费用征收；由村集体经营实体与公租房运营中心签订公租房房源整体租赁协议，公租房运营中心与公租房房源户不直接联系；等等。相关规范和明确的制度设计，一方面，有效地确保了公租房运营的社会参与和市场运作，另一方面，规避和化解了公租房运营中可能出现的群体性社会矛盾，例如，质疑公租房市场租金、因房屋建筑和装修质量引起的怨气、政府与保障对象直接联系中因工作人员服务不周等引起的冲突等。

## 2. 集聚社会合力，盘活存量房源，减少城市低水平重复建设

洪山区是典型的城乡二元结构，辖区内，“城中村”部分村民按政策拆迁还建除自住外，还有大量富余房屋，高校空置学生公寓和空置教工公租房多。用公租房政策引导，快速聚集了社会闲置房源。

2011年洪山区公租房的任务目标是1600套。主要采用“统一包租，政策补贴租金差”的方式，将“城中村”改造中村民自住多余部分房源，逐步纳入公租房的管理范围。目前已与马湖村、南湖村签订包租协议筹集符合公租房标准的房源855套，户型均为一室一厅独立厨卫，套均面积65平方米。

部分大专院校建设限价房后，存在大量腾退房，初步统计，辖区内共6500套。采用“政策引导，利益协商”方式，动员院校将闲置腾退房约4000套转变为公租房，定向保障院校新教工。

## 3. 公租房布局合理、自然天成，减少了社会矛盾的集聚

洪山区聚集的公租房房源，分布于市中心位置（而不是远郊），交通便利，生活配套设施齐全，有效地降低和节约了公租房保障对象的日常生活成本和工作成本。例如，马湖村还建项目，靠近三环线，位于南湖大道以北，距洪山区中心街道口仅 10 分钟车程。共计划建设 20 栋作为还建房，其中，1 栋 28 层拟作为公租房房源，共 413 套（一室一厅独立厨卫，65 平方米，已竣工，简单装修可入住）。

洪山区聚集的公租房房源，穿插分布于辖区内的成熟生活小区，集中和分散适度，有效地避免了“贫民窟”现象，平衡了保障对象和周围居民的社会心态和社会反差，极大地化解了社会矛盾。例如，南湖村还建项目，靠近南湖，位于南湖村周家湾，周围环境极佳，属于高尚社区。共计划建设 20 栋 18-20 层住宅楼，作为还建房，其中，17、19、20 栋拟作为公租房房源，共 530 套（一室一厅独立厨卫，60-63 平方米，已竣工，简单装修可入住）。

4. 财政补贴从“补砖头”（即建房）转向“补人头”（即增强居民住房租住能力）

2011 年，洪山区计划完成 1.8 万套保障安居工程建设及筹集任务，其中公租房的任务目标是 1600 套。

如果公租房全部采用政府投资建设的形式，按照每套 20 万元的资金成本，筹建资金则需要 3.2 亿元。再加上装修费用，以 400 元/平方米以内的装修成本，套均面积 65 平方米来计算，政府总投入将达到 3.7 亿元。如此巨大的资金投入对洪山区政府来说是一笔不小的开支。

公租房“洪山模式”采用对公租房享受对象补贴租金差的“补人头”形式，增强公租房享受对象的租住能力。补贴标准初步预计在80元/月，目前洪山区已经完成900套公租房，共投入2596万元，平均每套投入不到3万元。

“洪山模式”解决了新建公租房成本大、资金量大、筹措难等问题，有效地缓解了财政压力，又解决了工期长、落实难等问题，有效地快速落实了房源，保证了公租房政策的落实，目标任务的实现。

#### 5. 减少“食租”人群，遏制“食租”的社会倾向，破除城市“租金经济”

随着洪山区城市化程度日益提高，地产和房产价值不断提高，一些农民市民化后，开始依赖原有地产和还建房产的租金生活，尤其是这些新城市居民的后代，滋长“食租”倾向，形成“食租”群体，垄断辖区内地产和房产资源的供给，哄抬地价和房价以及房地租金，形成城市“租金经济”，造成“不劳而获”、“少劳多获”、“少劳强获”、“一代劳动，代代不劳而获”、“终日遛狗”、“打牌赌博”等不良的社会问题和社会倾向。

“洪山模式”，利用公租房政策引导，将城中村居民家庭一家一户分散经营的房屋租赁事务集中起来，统一由村（社区）经营实体负责。一方面，避免了房主与租户之间一对一讨价还价，减少了租房合约中断时房屋空置期，从而减少了房主的麻烦，节约了房主住房的成本，提高了房主收入；另一方面，村集体统一管理房屋租赁事务，既实现了规模经济，又可以有效地将部分城市居民（尤其是其后代），

从管理房屋租赁事务中解脱出来，从事其他更有社会价值的工作，从而遏制了“食租”的社会倾向。

## 五、“洪山模式”能解决什么问题？

1. 相对重新兴建公租房，洪山模式能解决：

- (1) 公租房建设资金大、筹措难、监管难；
- (2) 公租房建设周期长、工程监管难、质量验收难；
- (3) 土地，划拨难、价格高；

有效地破解了公租房筹建难题：

- “政府想干，干不了”：缺乏资金；
- “开发商能干，不愿干”：利润低，周期长；
- “银行有钱，不愿贷”：周期长，风险高。

2. 就落实保障性住房政策而言，洪山模式做到了：

- (1) 政策落实速度快：充分发挥社会参与和市场运作的的作用；
- (2) 政策推行成本小：节约大量政策资金；
- (3) 政策运行费用低：统一集中管理和运营，减少运营成本；
- (4) 政策效应高：兼顾到多方主体利益，政策性租金补贴引导效应大（政策补贴的杠杆效应明显）；

3. 就社会效应而言，洪山模式能：

(1) 有利于平抑房价。倡导“先租房，后买房”的住房消费观念，并提供充足的公租房房源，短期内能有效地减少商品房的市场需求，使商品房需求更加理性，更为平缓的释放，从而优化商品房市场供求结构。

(2) 减少城市流动人口管理成本。通过公租房的分类项目及其政策优惠，引导部分社会流动人口，相对集中安置在一定区域和范围内，有利于集中管理，将极大地减少管控人员以及有效地节约社会管理成本。

(3) 保障对象在城市中插花居住，有利于减少心理不平衡，有效防止社会矛盾的发生。

4. 相对其他公租房运营而言，洪山模式做到：

(1) 在城市中心城区，有效防止城市低水平重复建设；

(2) 租建转购并用，盘活辖区内存量房，扩大房屋来源；

## 六、公租房“洪山模式”在试点工作中遇到的困难

### 1. 有效需求不足

洪山区现有人均住房面积达 40 m<sup>2</sup>，辖区高校多、村集体多，居民住房条件在全市排在前列；困难企业较少，中低收入住房困难家庭较少，导致符合本次公租房申报条件的家庭需求数量不足。

### 2. 申报条件偏严

通过试点工作发现，现行政策在资格准入的条件设置偏严，很多有急切住房需求的申请人因超过政策标准限制而无法申报。

### 3. 补贴标准偏低

按照《武汉市公共租赁住房租赁管理暂行规定》（武房发〔2011〕150号），对于公租房申请人的租房补贴平均定为 30% 的标准。在试点中，很多申请人了解到租金标准及补贴标准后，认为政府补贴达不到其心理预期，甚至不如他们在市场上租房核算，直接选择了放弃申报。

#### 4. 试点时间偏紧

按照武汉市政府要求，洪山区从 10 月底开始启动试点工作，12 月中旬完成配租分房，时间仅为 50 天。在发动宣传、资格审核、公示选房等阶段均对工作时间进行大幅压缩以加快进度，部分申请人尚不完全了解政策、准备提交资料的时间也极为仓促，导致部分申请人没有及时在规定时间内申报成功。

### 七、如何进一步完善洪山模式？

#### 1. 充分论证、设计和规范公租房运行机制和制度。例如：

##### (1) 公租房房源征集、改装、运营、管理制度

为了保证保障房房源的不断供应，以及后续管理的规范性和统一性，需要建立并完善公租房房源征集、运营管理制度，从而使公租房的征集、装修、日常管理有章可依，有规可循。

##### (2) 公租房租金评估、补贴制度

采用并完善第三方专业机构依据住房租赁市场状况，独立定期评估公租房租金的程序和办法，建立第三方专业机构对公租房租金评估结论的认责和追责机制，提高评估租金的公信力。

根据承租人的收入水平、资产状况等，核定租金补贴标准；探索租金补贴发放办法，可采用核发“住房租金券”的形式，发放租金补贴，扩大公租房享受对象的自主选择权，从而提高公租房运作的市场化程度和效率。

鉴于在试点中普遍反映的租金标准和补贴标准与申请人心理预期有落差，因而放弃申报的情况，洪山模式的补贴标准还要经过准确

测算，并考虑适当上调。

### （3）公租房准入和退出制度

为了确保公租房政策的可持续性 & 政策目标的实现，建立完善的准入和退出机制。

准入制度，就是按照保障对象相应参考指标建立申报、审核和公示制度，使得整个审批分配过程公正透明。

鉴于洪山模式试点的申报情况，准入条件可以在收入标准、毕业年限、社保年限等方面适当放宽，让更多有急切住房需求的申请人能够申请得上。

退出制度，是在动态管理保障对象收入档案的基础上，政府根据保障对象的收入和资产变动情况，适时调整保障措施，使不需保障者退出保障体系，同时吸纳需要保障的人群进入保障体系，促进有限的公租房房源在保障对象之间的流动。

在“洪山模式”试点期间，通过对公租房保障对象的需求调查，了解他们期望的退出条件，结合实际运营情况，进行适当调整，不断完善公租房退出制度。

### （4）公租房运营机构管理制度

不同于商品房，保障房管理运营是不以盈利为目的。保障房的相关管理应由政府主导，组织协调相关机构具体实施，必要时给予资金补贴和税收优惠，保证管理机制的顺利运作，但也要防止管理运营机构的败德行为。

### （5）公租房监督机制

建立保障房管理机制，还应完善相应的监督机制。我国现有保障房监督机制不完善主要表现在监督依据不足、监督和处罚力度不够。完善保障房监督机制应从完善政策设计、强化监督意识、加强监督力度、加大惩罚力度等方面入手。

2. 广泛咨询公租房运行可使用的政策和法律，形成科学、规范的范本。例如：

(1) 公共租赁住房房源整体包租合同范本

其中，关键条款是什么？

(2) 公共租赁住房房屋租赁合同范本

其中，关键条款是什么？例如，公租房的租金、如何缴纳、租期，提前终止的情形、承租人使用房屋不当等。

(3) 公共租赁住房申请表

其中，关键内容和条款是什么？，例如，申请人及共同申请人的家庭月收入、住房情况、直系亲属住房情况等。

(4) 公租房委托运营管理合同

(5) 武汉市租赁公租房享受资格证明材料

3. 针对公租房运营管理中的问题，展开深入科学的调查研究。

例如：(1) 公租房保障对象的需求调查；

(2) 公租房房源户的需求调查；

(3) 公租房建设质量调查；

作者简介：李 波，中南财经政法大学公共管理学院 教授 博导

何继文，武汉市洪山区住房保障和房屋管理局 局长

罗明晖，中南财经政法大学公共管理学院 书记

吕国营，中南财经政法大学公共管理学院 教授

薛新东，中南财经政法大学公共管理学院 讲师 博士

任 园，中南财经政法大学公共管理学院 硕士研究生

王 珏，中南财经政法大学公共管理学院 硕士研究生

## 城乡社区社会管理

---

**主送：**省委、省人大、省政府、省政协、省教育厅、省委政策研究室、省政府研究室  
**报送：**校领导、城乡社区社会管理湖北省协同创新中心理事会成员、学术委员会委员  
**发送：**各协同高校和单位、相关学院及职能部门

---

**主管：**湖北省教育厅 中南财经政法大学

**主办：**城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

**主编：**赵 曼

**通讯地址：**中南财经政法大学 城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

（湖北省武汉市东湖高新技术开发区南湖大道 182 号 邮政编码：430073）

**电话、传真：**（027）88387207

**网址：**<http://www.socialmanagement2011.com>

**E-mail：**shgl@znufe.edu.cn