

# 城市公共租赁住房的可及性分析

邱泽奇 彭斯琦\*

**摘要：**城市公共租赁住房是中国住房保障制度中最重要的内容。公租房的可及性是评价政策及其执行公平性的重要指标。数据分析表明，影响公租房可及性的最重要因素是配租方式，租金设置的影响不稳定，空间可达性则没有影响。为提高公租房政策执行的公平性和有效性，在政策改进中，一方面可多渠道汇集房源、扩大公租房房源池，一方面加快政策实施的数字化转型，提高配租的准确性和租金设置的合理性，通过改进和完善退出机制，提高公租房政策执行的公平性。

**关键词：**公共租赁住房 可及性 配租 租金 公平性

DOI:10.19506/j.cnki.cn10-1428/d.2021.03.004

在中国人的生活哲学里，安居与乐业紧密相连。对安居考量的优先性让住房成为中国家庭生活必需品，直接影响着家庭成员日常生活的多个维度包括社会认同度（陈春、冯长春，2011；宋健、戚晶晶，2011；王桂新、武俊奎，2011；尹银等，2010）。在世界范围内，《世界人权宣言》把住房权益定义为每个人生来便有权享受的社会保障之一，《住宅人权宣言》则把居住权定义为基本人权之一。

自20世纪末年实施住房制度改革以来，中国居民家庭的住房面貌发生了巨大改变。第一，自有住房的比例不断提高，在总人口中60%到80%的28-47岁的成年人和35%的18-27岁的年轻人拥有自己的住房，住房自有率尤其是青年的住房自有率远高于美国和欧洲（Huang, 2012; Huang et al., 2021）。第二，人均住房面积逐步扩大、质量不断改善，城市居民2019年人均住房建筑面积为39.8平方米，比1978年增加33.1平方米（国家统计局，2020）。第三，地区之间人均住房面积差距较大，2018年北京市和上海市城市居民人均住房建筑面积35平方米左右，深圳等地更低于30平方米，均远低于中国人均39平方米的水平（湛东升等，2020）。促进住房公平，实现住房条件不断改善一直是中国政府推动住房制度改革的方向。

## 一、公共租赁住房政策及其演变

在中国，城市居民住房保障制度始于1957年，主要以职工保障性住房制度形式体现。住房供给由国家负担、工作单位（路风，1989）负责执行。住房产权公有，职工缴纳租金。经过30年的运行，

---

\* 邱泽奇：北京大学中国社会与发展研究中心主任，长江学者特聘教授；彭斯琦：中国信息安全研究院有限公司培训主管。邮箱：qiuzq@pku.edu.cn。

城市住房福利制度从初期的优越性制度逐步成为国家财政的沉重负担，在实施中也难以保证公平公正，更严重脱离经济发展水平低的国情（张亮、谭宗泽，2013）。

### （一）政策沿革

1994年7月18日国务院颁布《关于深化城镇住房制度改革的决定》，1998年7月3日又颁布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》。这两份政策文件的历史意义在于它标志着城市居民住房被纳入市场化轨道，住房的可及性更多因市场供需影响。1998年下半年开始国家逐步停止住房实物分配，实行住房分配货币化。国家统计局的数据显示，2016年商品住宅施工面积521310万平方米，占住宅房屋施工面积的80%，较2009年增加269981万平方米，增幅达107%。

为避免在市场化推进中带来住房不平等，从一开始，中央政府就希望“稳步推进住房商品化、社会化，逐步建立适应社会主义市场经济体制和国情的城镇住房新制度；加快住房建设，促使住宅业成为新的经济增长点，不断满足城镇日益增长的住房需求”。作为政策支撑，“经济适用房”概念应时而生。在住房分配货币化后，中央政府及时推出了住房公积金制度，同时还推出了廉租房政策。

房地产市场的迅速发展和商品房价格的大幅度提升导致地方政府对房地产经济依赖加深，忽视住房保障，致使政策房的供给严重不足。一方面，城市经济快速发展吸引了大量外来劳动力。另一方面，大量外来人口在为城市发展注入活力的同时，也对城市住房保障提出了巨大挑战，住房供需矛盾日益尖锐，尤其是在“北上广深”等特大城市。为缓解住房供需

矛盾，深圳市作为公租房试点城市于2008年颁布了《深圳市公共租赁住房管理暂行办法》。基于深圳市的试点经验，公租房政策2009年在其他城市进行了更大规模的试点。在此之前，从1990年代初到2010年，城市住房保障制度以实物形式已经解决了2179万户中低收入家户的住房困难，城市家户保障房的惠及面达9.4%左右（齐骥，2011）。

为更系统地掌握住房保障制度尤其是住房公积金制度的政策惠及面，国家住房和城乡建设部于2011年启动了住房公积金利用状况调查，对342个地级市及以上的城市住房公积金使用状况进行抽样调查。调查结果显示，在缴存职工中，有1/3的无需使用住房公积金便可以满足住房需求，有1/3的有住房需求却够不着使用公积金的门槛，想用住房公积金却用不上，只有1/3的使用过住房公积金。简单地说，只有中间收入缴存职工从住房公积金制度中获得了制度红利，低收入缴存职工从公积金制度受益比较困难。在低收入缴存职工中，近七成的无法使用公积金（邱泽奇，2011）。

作为住房保障政策组合的一部分，根据国务院《关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》和国务院办公厅《关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》精神，2010年住房和城乡建设部等七部门联合制定了《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》。2012年住房和城乡建设部又颁布了《公共租赁住房管理办法》，公租房政策从此广泛铺开（与公租房相关的政策演变，请参见图1）。如今，城市住房保障体系包括了经济适用房、公共租赁住房、安置住房、双限商品住房以及共有产权住房等多个类型，有效涵盖了城市各类住房困难家户的需求。

求。其中，公共租赁住房的目标是解决中低收入家户的短期住房困难；经济适用房、双限商品住房（“限套型、限房价”）和共有产权住

房的目标是解决住房困难家户买房难问题；安置住房的目标则是为了保障拆迁住户的权益。

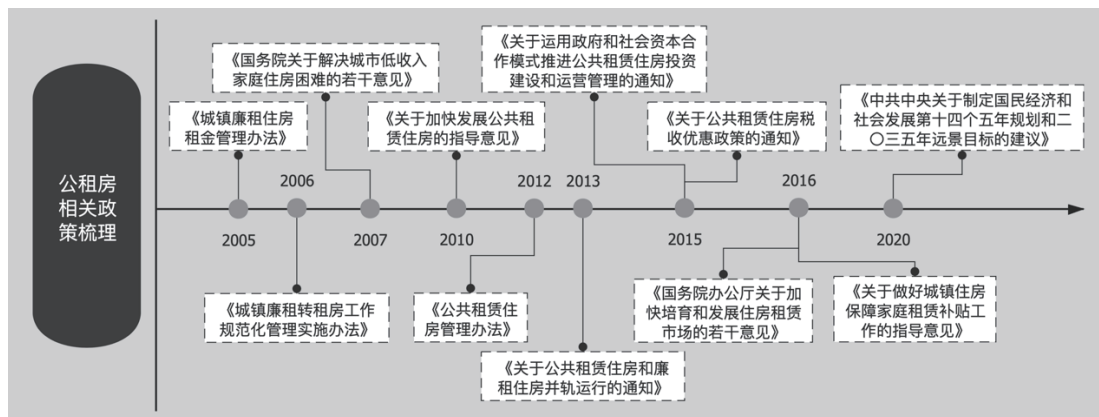


图1 城镇公租房政策梳理

## （二）政策对象

早在住建部《公共租赁住房管理办法》发布之前，国家发改委和城乡建设部于2005年联合发布了《城镇廉租住房租金管理办法》，政策目标指向城市低收入住房困难家庭。为加强廉租房管理和完善廉租房制度，2006年城乡建设部发布《城镇廉租住房工作规范化管理实施办法》。随后，国务院于2007年发布了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》。

2010年七部委的《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》明确了公租房政策的目标人群，即旨在满足“城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员”等“夹心层”住房需求，提出了经济适用房的退出、公租房廉租房并轨政策，要求到“十二五”末期，公租房成为城市最主要（甚至唯一）的保障房形式。为达成政策整合目的，《指导意见》要求政府扩大保障房建设规模，相继提出747万套（2009-2011年）、

1540万套（2010-2012）和3600万套（2011-2015）的建设任务，使住房保障制度的政策惠及面进一步提高到20%。

作为对之前各类相关政策的融汇，《公共租赁住房管理办法》再次明确了公租房的政策对象，指出了公租房是政策性“出租的保障性生活住房”。与其他城镇住房保障制度比较，公租房有四个显著特征。

第一，政府主导性。作为公租房投资者和政策设计者，政府在公租房发展中起着决定性作用。

第二，目标公益性。作为保障性住房政策的关键一环，公租房的目标是保障中低收入群体的住房权益，促进社会公平。作为保障公平性的政策工具之一，公租房的租金设置优惠，低于市场同地段同住房质量的商品房。

第三，对象明确性。在住房需求远远大于供给的环境下，公租房现阶段保障的对象以中低收入家户为主体，且有详细和可操作的准入

门槛。

第四，对象流动性。当承租对象经济改善、超过保障对象范围时，公租房政策有退出机制以保持公租房的健康流动。

### （三）地区差异

地区之间气候、住房习俗以及社会经济发展水平的差异性决定了公租房政策的地方性。为有效利用既有数据分析中国公租房政策的地方性，我们选择了中国东西南北中5个省级行政区（上海市、甘肃省、广东省、辽宁省、河南省）作为差异性典型，分别考察其政策的地方性特点。

东部的上海市是中国经济最发达区域的龙头，也是人口最密集、外来人口偏中高层次的代表。早在2007年12月上海市政府就发布了《贯彻国务院关于解决城市低收入家庭住房困难若干意见的实施意见》，“对暂无购房能力或购房意愿、符合规定条件的家庭，鼓励其通过租赁渠道改善居住条件”，“改善来沪务工人员的居住条件，……新建和改建一部分集体宿舍和集体公寓，定向出租给来沪务工人员”。2010年9月，上海市政府进一步出台了《上海市发展公共租赁住房的实施意见（意见征求意见稿）》，提出公租房保障人群为上海市常住人口而区别于仅保障拥有上海市户籍家户的廉租房政策。2011年11月，首批公租房面向目标家户开放申请。2013年，上海市房管局发布的《实施意见》标志着廉租房也纳入公租房政策体系。

根据住建部数据，截止到2020年，上海市廉租房家户达13.3万户；公租房新增供应房源1万套，达15.2万套，保障家户达72万户；共有产权保障房新增购房签约2.05万套（户）、

150万平方米，累计购房签约达12.75万套（户），政策成效显著。

西部的甘肃省是中国经济发展相对滞后的省份，也是胡焕庸线以西地区人口分布不均衡地区的代表。伴随国家公租房政策的启动，2010年6月签订的《保障性住房建设目标责任书》《甘肃省公共租赁住房管理办法》规定了公租房的各项基础性内容，并将公租房的政策对象扩展至各类专业人才。此外，还在公租房面积之外，以60平方米小户型为主提供多种选择。对于引进人才，政府可配租90平方米三居室，对劳动密集型企业利用自有土地建设的公租房则将面积限制在40平方米内。

根据甘肃省住建厅2021年的数据，2008年以来甘肃省已经累计建成公租房43.3万套，占中国公租房总量（1613万套）的2.7%。截至2020年12月底，已经分配完成42.68万套，分配率为98.6%。累计发放住房保障家庭租赁补贴120.64万户（次）、人民币26.32亿元。

南部的广东省是中国经济最发达且内部差异相对较大的地区，还是外来人口最多且低技能劳动力相对集中的省份。广东省直到2011年才根据住建部的《公共租赁住房管理办法》颁布了《关于加快发展公共租赁住房实施意见的通知》，2012年进一步颁布《广东省住房保障制度改革创新方案的通知》，对广东省公租房实施细则和流程做出明确规定，包括保障对象范围、准入条件、建设管理办法和退出机制等。

汇集各来源的数据，广东省在“十三五”期间共建设了130万套保障性住房，包括公租房50多万套。其中，公租房供应量较“十二五”时期增加150%。根据广东省住建厅数据，到2018年3月广东省公租房出租率为78%（廖翠

仪, 2019), 空置率达到 22%。

北部的辽宁省是中国经济欠发达的省份, 也是胡焕庸线以东地区人口流动相对均衡地区的代表。需要说明的是, 在公开渠道我们难以找到辽宁省与国家政策配套的地方性政策。可以搜寻到的公开政策是 2013 年出台的规章条例, 旨在对公租房进行规范与指导。已知数据显示, 2011 年和 2012 年辽宁省建成的公租房分别为 92800 套和 58300 套, 竣工面积分别为 3897600 平方米和 2448600 平方米, 还有公租房建设在陆续展开(徐诗琇, 2018)。

中部的河南省是中国经济发展处于中间的省份, 还是人口流动频繁且流出数量巨大的代表。河南省 2010 年颁布了两份政策文件对公租房进行部署, 此后的 2011-2014 年期间, 每年有大于 5 份文件关涉或专门针对公租房政策。其中, 2012 年发了 12 份文件, 为政策发布最多的年份。之后, 随着公租房制度逐步完善、相关政策的发布数量逐渐减少, 调整也趋于平稳。

汇集相关数据可知, 2010-2015 年期间, 河南省建设的公租房有 76.88 万套, 其中 2013 年修建数量最多, 为 22 万套。此后, 2018 年新建公租房 494398 套, 2019 年 160858 户。

纵观东西南北中, 各地或因需求差异, 或因经济发展程度不同, 在国家公租房政策执行的时间节点不同, 政策落地方式不同, 政策对象的覆盖形式和内容也不相同。在国家层面, 这些差异产生了非常不同的影响, 且体现在可及性上, 对住房公平性的影响意义重大。

## 二、公共租赁住房的可及性

公租房政策如何惠及政策对象, “可及性”是第一道门槛。20 世纪 50 年代可及性被界定

为与相关事件或服务的接触概率。到 21 世纪初年, 《世界卫生报告》首次以官方文件形式界定可及性是公共服务对于目标受众可获得水平, 并逐渐成为公共服务评估的重要指标。

### (一) 可及性的界定

20 世纪 60 年代以来, 学术界对可及性内涵的争议不断(Anderson, 1968; Bashsher et al. 1970; Penchansky and Thomas, 1981; Goddard, 2001; Levesque et al., 2013), 尽管如此, 其基础含义却非常稳定。从供给角度观察, 可及性指公共政策或服务提供的覆盖面, 包括如数量、距离、流程与便利等。从需求角度观察, 指与公共政策或服务利用相关的参数如符合性、准备性、利用性等(冯献、李瑾, 2020; 代佳欣, 2017, 2020; 丁浩, 2018)。

针对公租房政策与实践, 既有文献对可及性的分析大多聚焦于某个维度。有的关注机会获得性, 如通过对 40 个城市的政策文本分析, 探讨公租房准入设置给政策对象带来的机会(马秀莲、范翻, 2020); 也有研究探讨分配方式对机会的影响, 如电脑摇号配租和积分轮候配租对机会的影响(魏丽艳, 2012; 袁本芳, 2006; 曾龙, 2015; 张炜维, 2016)。有的聚焦地理位置可达性, 如对深圳市的公租房用 ArcGIS 和层次分析法构建指标, 对地理位置可达性进行排序(龚岳等, 2020); 对北京市公租房的基础设施可达性进行排序(杨赞等, 2013), 对地理位置可达性水平进行分析(付晓等, 2016)等。有的对费用可负担性进行探讨, 如分析租金设置的定价特征(虞晓芬、李星, 2011; 周小寒, 2014)对可及性的影响(廖治宇, 2016; 李宝龙, 2012; 庄治磊, 2011)。

以 5 省市的实践为基础, 对公租房的可及

性，尽管我们可以从政策规定的机会性、公租房地理区位的可达性、公租房面积的适切性、租金设置的可负担性以及政策对象的心理接受性等多个维度进行综合分析，可是，政策对象是否最终住进公租房才是可及性的本质所在。据此我们认为，公租房的可及性取决于两个关键因素。第一，配租方式。无论各省市政策口径宽或窄，配租方式决定了哪些家户有机会住进公租房。配租方式是把政策给定的机会落实到政策对象的环节。没有机会，一切无从谈起。第二，如果政策对象有机会，公租房的地理区位、面积还有政策对象心理等因素的确会对居住选择产生影响。如果政策对象只有公租房一个选择，那么，接受公租房便是最优决策。因此，

这些因素不是决定性的。真正影响政策对象选择是租金高低。如果租金是可负担的，住进公租房的概率便会大大提高，反之亦然。因此，各省市的租金设置也是关键因素。

基于上述认识，以既有研究的方法和结论为基础，我们设定了影响公租房可及性的基本维度，即配租方式和租金设置。在定量分析中，我们用 5 个省市的配租方式和租金设置为自变量，探讨其对公租房可及性的影响。因变量为公租房可及性（政策对象是否租住公租房），为二分变量。依据既有文献，电脑摇号带有更大的随机性即更好的公平性；同理，双向定租具有更好的租金可负担性；故，我们以此为基准，设置两个自变量的 0 值（参见表 1）。

表 1 变量处理方法

变量名	变量代码	变量赋值	含义
因变量	gongzufang	1	满足政策，进入公租房选择池
		0	未进入公租房选择池
自变量	yaohaopeizu	1	使用电脑摇号配租省市（辽宁、甘肃）
		0	使用人为轮号省市（上海、河南、广东）
	shuangxiangpeizufa	1	使用双向定租法省市（河南、广东）
		0	使用市场法省市（上海、辽宁、甘肃）

如果说配租方式和租金设置是影响真正刚需（如无处安身）家户公租房可及性的关键因素，那么，对有需求却也有选择的家户而言，地理区位可达性则是重要影响因素。故在探讨配租方式和租金设置的影响之后，我们还将附带探讨公租房地理区位的特征。

数据来自北京大学中国社会科学调查中心的中国家庭追踪调查（以下简称 CFPS）。CFPS 是一项覆盖了中国 25 个省市自治区的概率抽样追踪调查，2010 年的初访调查了 14960 个家户，与住房相关的内容包含了样本家户的

住房面积、购房成本、住房性质等相关数据。为在家户层次呈现公租房政策演变及实施效果，我们整合 2010-2018 年 5 期追踪调查数据。在 CFPS 样本中，上海、甘肃、广东、辽宁、河南为 5 个可在省级层次进行推论的大子样本。

基于 5 省市公租房的政策实践和数据，我们选用二元 Logit 模型拟合政策对象在两个指标上对公租房的可及性，即配租方式和租金设置如何影响了政策对象对公租房的可及性。

此外，我们还对 5 个省市的公租房政策文本进行搜集和分析。

综合运用 CFPS 数据和 5 省市的政策文本，我们获得了对公租房可及性的基本判断。

### （二）配租方式对可及性的影响

政策对象如何获得居住公租房的机会？理想的情况是，在政策框定范围内，让每个政策对象都有机会。可事实并非如此。在实践中，由于各地的公租房供给都面临巨大的供需矛盾，配租方式便成为了影响可及性的第一个环节。

图 2（胡吉亚，2020）显示，2018 年中国 GDP 前 10 城市中只有两个城市的公租房配置达到国际标准。

住建部的数据显示，2020 年上海市新增公租房 1 万套，累计房源 15.2 万套。流动人口监测数据显示，2020 年流入上海市的外来人口 958.84 万人，以 3 人 1 套计算，约为累计房源的 21 倍，供需差距由此可见。同年，辽宁省沈

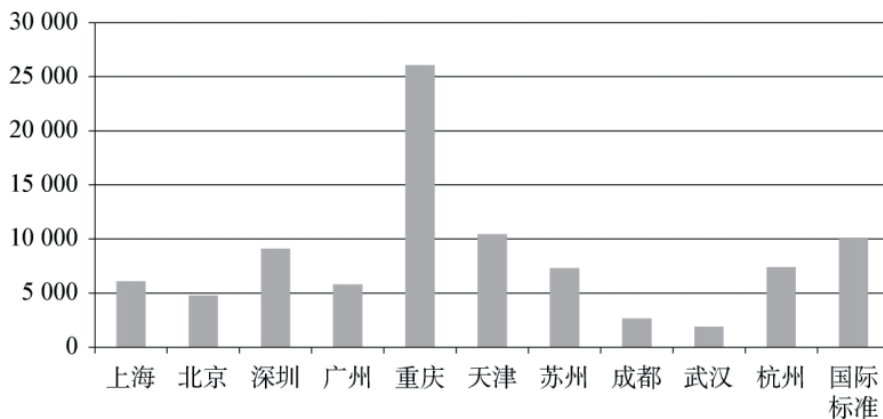


图 2 中国 GDP 前 10 城市公租房供给 (套)

阳市新增公租房补贴指标 8000 户，新增户籍人数却有 5.8 万户；河南省郑州常住人口至少新增 182 万人，新增公租房数量仅为 15000 余套。公租房供小于求的局面普遍存在。

在高需求环境下，为平衡供给与需求的矛盾，各省市因地制宜制定了各自的准入门槛。归纳 5 省市的政策文本可知，申请对象主要有两种：具有本地户籍的中低收入家庭；暂时不具备当地户籍的外来务工人员和新就业毕业生。在供给不足的情况下，政府不得不制定较高的公租房准入门槛。如广州市将公租房的申请对象明确限定为当地户籍家户。上海市、辽宁省、河南省则对本地户籍和非本地户籍设置不同门槛，如有上海市户籍的申请者仅需有一年及以

上社保缴纳记录和劳动合同，无上海户籍的申请者除了社保记录和劳动合同外，还需两年及两年以上《上海市居住证》累计持有记录时间。再如辽宁省和河南省明确规定，除了满足本地申请者的条件外，无本地户籍申请者还须有社保缴费记录。在 5 个省市中，仅甘肃省对无当地户籍申请者同等对待。

各地的供需矛盾不同，准入实践也各异。从 5 个省市的实践来看，公租房的配租大致有两种形式（参见表 1）。第一种，电脑随机摇号。申请公租房并通过了资格审核的家户获得轮候号码，并加入公租房轮候库。当公租房有空时，系统在轮候库中以完全随机的方式抽选号码。被抽中的家户随即获得公租房租赁资格。第二

种，人为轮候配租。政府工作人员对通过了审核的家户从经济状况、当前住房水平、申请时间以及申请意愿等指标进行评估，确定相应公租房范围和轮候顺序。在5个省市中，上海市、河南省和广东省采用人为轮候方式配租，辽宁省和甘肃省则采用电脑随机摇号方式配租。<sup>①</sup>

两种配租方式对可及性有怎样的影响呢？运用 CFPS 数据，我们将没有固定住房家户和住房面积小于各省市公租房准入面积标准且没有加入公租房的家户（上海市、广东省的住房面积标准为 15 平方米；辽宁省，河南省为 16 平方米；甘肃省则为 13 平方米）合并为待加入公租房家户（风险集，表 2）。在两种配租方式下，风险集家户数差异不大，人为轮候配租的风险集略大于电脑摇号配租家户的风险集。

运用人为轮候配租方式获得公租房的家户（表 3）比例（表 4）远多于电脑摇号配租，电脑摇号配租的家户比例低于人为轮候配租的家户。在不同时期，两者之间的差异均较为显著。这意味着人为轮号配租方式较完全电脑摇号配租方式更可能增加政策对象的可及性。

比照 5 个省市公租房的空置率，我们认为，尽管影响公租房空置率的因素很多，配租方式仍可能是重要因素之一。在政策实践中值得进一步思考的是，电脑摇号配租在形式上的确植入了公平性因素，简化了申请审批流程，节约了行政成本。可是，完全依赖计算机随机分配则忽略了政策对象对公租房的个性化要求，如公租房需求紧急程度、公租房地理区位等，结果是急需公租房的家户得不到公租房。人工轮

表 2 待加入公租房家户（户）

	2010-2012	2012-2014	2014-2016	2016-2018
电脑摇号配租 =1	824	568	540	503
人为轮候配租 =0	1043	686	611	566
样本量	1,867	1,254	1,151	1,069

表 3 新加入公租房家户（户）

	2010-2012	2012-2014	2014-2016	2016-2018
电脑摇号配租 =1	47	50	44	51
人为轮候配租 =0	101	155	112	93
样本量	148	205	156	144

表 4 新加入公租房家户占比（%）

	2010-2012	2012-2014	2014-2016	2016-2018
电脑摇号配租 =1	5.70	8.80	8.15	10.14
人为轮候配租 =0	9.68	22.59	18.33	16.43
p	0.000	0.000	0.009	0.016
样本量	1,876	1,254	1,151	1,069

<sup>①</sup>配租方式的选择是否与房源的充足性有关，我们不得而知，本文也将不予讨论。



候配租虽然因人工审核而面临对公平性质疑，可在政策执行中增加了更综合的因素作为审核参考，能更加适配政策对象对公租房租住意愿和需求的急切程度。简言之，从公租房政策目标出发，人工轮候配租相较电脑摇号配租具有更大的可及性。

### （三）租金设置方式对可及性的影响

拥有租住机会并不意味着政策对象会最终住进公租房，因为租住是有成本的。在租住成本中，一个重要组成部分是租金。中国的公租房政策秉承“保本微利”原则，对租金的设置可分为成本法、市场法、收入法和双向定价法，其中，市场法是大多数省份采用的设置，租金约为市场租价的60-80%（曹丽娟，2014），双向定价法也在多个省份获得了采用。

在5个省市中，上海市、辽宁省和甘肃省采用市场法。市场法的基本实践是，参考同地段且同质量的市场租价制定辖区公租房的租价水平。如，辽宁省明确规定以市场租价的70%定租。甘肃省为60%。上海市虽未对租价作明确说明，在实践中却采用了与市场租价绑定的浮动租金制，一般不高于市场租金的90%（葛茵、王秀慧，2020）。

双向定价法的核心是以市场租价为基础因地制宜地确定公租房租金。在5省市中，广东省和河南省便采用了双向定价法对公租房租金进行调整。河南省已形成由政府主导，物价部门和公租房相关部门共同定租格局。一方面以

同地段商品房租金的70%为基准，另一方面依据公租房承租家户的情况再制定个性化租金。广东省则从市场租金水平和承租家户经济承受能力出发，综合参考“租房区域、位置条件和建设管理成本等”设置公租房租金。

不同租金设置方式对公租房可及性究竟有怎样的影响呢？对待加入公租房家户的分析结果显示，在公租房政策开始的2010-2012年间的样本量为2570户，为近些年最大样本量。随着公租房政策的推进，待加入公租房的家户数量逐年下降，2012-2014年为1254户，2014-2016年为1151户，2016-2018年为1069户（表5）。

比较两种租金设置方式的结果显示，作为较早使用且获得了广泛采用的市场法定价，其覆盖的政策对象相对较广；双向定价法虽起步较晚，在实施后覆盖的政策对象在逐年增加且整体呈上升趋势。进一步比较5个省市的数据可知，在采用市场法设置租金的三个省市中，符合条件家户获得公租房（表6）的比例（表7）高于采用双向定价法的甘肃省和广东省，其差异在2010-2012年、2012-2014年两个时期是显著的。换句话说，或许在特定时期运用市场法对公租房可及性的影响显著高于双向定价法。

两种租金设置方式对可及性影响差异在不同时间段的波动意味着或许存在其他影响因素，如市场法更清晰的租金信息和更简化的申请流程。可以佐证我们推测的是，2014年后甘肃省

表5 待加入公租房家户（户）

	2010-2012	2012-2014	2014-2016	2016-2018
双向定租法 =1	1258	521	488	466
市场法 =0	609	733	663	603
样本量	2,570	1,254	1,151	1,069

表 6 新加入公租房家户 ( 户 )

	2010-2012	2012-2014	2014-2016	2016-2018
双向定租法 =1	38	21	72	60
市场法 =0	110	61	84	84
样本量	1,876	1,626	1,602	1,619

表 7 历年新加入公租房家户占比 ( % )

	2010-2012	2012-2014	2014-2016	2016-2018
双向定租法 =1	3.02	4.03	14.75	12.88
市场法 =0	18.06	8.32	12.67	13.93
p	0.000	0.002	0.250	0.534
样本量	1,876	1,254	1,151	1,069

和广东省推行公租房信息化,大大简化材料提交和承租家户经济核对等流程,克服了双向定价法的短板。简言之,两种租金设置方式之间有差异,可由于数据约束性,其差异的稳健性还有待于进一步检验。

#### (四) 公租房的地理区位特征

对生活便利性的追求是人类在城市聚集的根本动因。公租房的地理区位是影响其可及性的重要因素。由于数据约束,我们无法在地理区位与可及性之间进行关联分析,却可以对其便利性进行刻画,为进一步的可及性分析提供依据。在这里,便利性指服务送达需要克服的空间距离、交通时间与经济成本。对公租房则主要表现为公租房附近基础设施分布的便捷性。

2012 年的 CFPS 对住房周边服务网点的可达性设置了 4 道访题,分别询问家户附近的 4 个核心基础设施:公交站、医疗点、学校、购物中心。在对极值和缺失值进行处理后,我们将应答取中位数得到表 8。

从表 8 可知,2012 年公租房家户到公交车站的距离与租房和住在公房的家户一样,都为 200 米;比租住亲友家(距离 250 米)和住在

自有房(距离 500 米)的家户更近。5 类家户距离学校的中位数在 1000 米以上,其中租房家庭最近,其次为公租房家户和公房家户,分别为 1250 米和 1325 米,接下来为租住亲友家的家户和自有房家户,其距离学校的距离分别为 3000 米和 6000 米。距离购物中心的距离五类家户差不多,都为 10-20 分钟,其中租房家户前往购物中心的距离最近,仅 10 分钟步行路程,公租房家户和公房家户的距离中位数均为 15 分钟,租住亲友家和自有房家户最远,需要 20 分钟步行路程。

数据分析表明,公租房家户与公房家户到达 4 项核心基础设施的距离一致,比租住亲友家和自有住房家户要更近,只是远于更灵活的租房家户,意味着城市公租房的地理区位不应该是影响公租房可及性的主要因素,也进一步佐证了配租方式和租金设置对可及性影响的重要性。既有研究也证明,公租房地理区位的便捷性是有保障的,无论是北京(付晓、周爱华、何丹,2016),还是上海(陈肖,2018),深圳(龚岳等,2020)。当然,不同区域之间也有差异,如昆明市公租房的可达性就相对较差

表 8 2012 年公租房家户与非公租房家户空间可达性比较

	公租房	租房	亲友家	公房	自有住房
距离公交站的距离（米）	200	200	250	200	500
距离医疗点的距离（米）	500	500	500	500	500
距离学校的距离（米）	1250	1000	3000	1325	6000
距离购物中心的距离（分钟）	15	10	20	15	20

（陈乐，2014）。

简而言之，在城市公租房政策实践中，影响可及性的关键因素是配租方式。配租方式的机会性，也是影响公租房政策公平性的关键实践环节。

### 三、公共租赁住房政策与实践改善的建议

进入 21 世纪以来，中国的城市化不断加速。综合各来源的数据可知，20 年间，城镇常住人口占总人口的比重从 2000 年 36% 增长到 2020 年的 63.89%，基本上实现了城市化跃迁。城市人口快速增长带来的第一个生活需求是住房。如何满足人民对美好生活的向往，有效利用公共资源为城市中低收入尤其是低收入家户提供可负担的公租房不只是人道主义的倡导，更是中国特色社会主义制度的实践和优越性的体现。

在实施住房制度改革之初，中国政府就把满足城市中低收入家户的住房需求纳入政策改进之中，在摸索中不断出台了一系列相关政策，尤其是把经济发展水平、城市人口结构特征等在地区之间具有差异性的因素与公租房政策结合起来，形成了既目标一致又各具特色的公租房政策和实践，极大地缓解了快速城市化进程中住房的供需矛盾和冲突。CFPS 的数据显示，2010-2014 年期间，在 2010 年住房有困难的家户中，有近 60% 的住房获得了改善，我们对 5 个代表性省市公租房可及性的分析有力地证明

了这一点。

当然，既有政策依然还有改进空间。仅从可及性视角出发，我们认为可以考虑以下调整。

第一，多渠道汇集资源，提高公租房可及的有效性。到目前为止，公租房建设主要以公共资源或集体资源为主。可以考虑激发多主体参与公租房建设与管理的积极性，在新建公租房的同时多渠道收储适宜的社会房源。如中央政府在政策上允许地方政府汇集社会资源，地方政府根据供需格局因地制宜地出台优惠政策，鼓励企业、居民将闲置房源转化为公租房，在减少建设成本的同时最大限度地发挥闲置资源的社会效用。只有在供给侧改革，让公租房有更大的房源池，才能让中低收入家户尤其是低收入家户在政策层面规定的可及性更加有效。

第二，加快公租房政策实施的数字化转型，提高公租房可及的准确性。在公租房政策实践中，需要高度关注的悖论是，一方面是公租房资源供不应求，另一方面又是公租房的高空置率。2012 年上海建成公租房 5100 套，却仅 1900 户申请。其中，杨浦区的申请率为 50%，徐汇区的申请率为 30%；武汉市首次配租后公租房空置率达 73.4%（习凤，2017）。当然，影响高空置率的因素很复杂，如配套不到位，地理位置偏僻，房源信息公开度不高等。还有，企业自建公租房常常会优先配租企业员工，可部分企业员工申请量不足，加上对外开放程序

复杂,降低了公租房出租率。尽管如此,准入配置实践依然是非常关键的因素。

要提高公租房的供需匹配率,既需要改善配租方式,也需要改善租金设置,而实现这两个改善的一个关键影响因素是供需之间的信息对称性。甘肃省和广东省对供需信息的数字化改革为实践的改善提供了启示,加快公租房政策实施的数字化转型,让供需双方的信息获得及时有效的匹配。在数字化匹配的基础上,像上海市那样加强针对政策对象的精细化动态管理,进一步优化配租方式和租金设置,提高供需匹配率。

第三,在数字化转型中完善退出机制,提高公租房可及的公平性。公租房政策的目标是解决中低收入尤其是低收入家户的住房困难,强调对住房困难的“过渡性”保障,这就意味着退出机制是保障公租房房源池健康、保障公租房政策实施公平的重要组成部分。各地虽然在政策文件中都提及退出程序,可对如何退出仍然缺乏清晰规定。为增加政策实施的健康性和公平性,各地需要制定明确的公租房退出标准,再基于数字化资格监管,建立健全退出机制和操作细则。

### 参考文献

[1] 曹丽娟,《我国公租房定价模式研究》,《价格理论与实践》,2014年,第5期,第52-54页。

[2] 曾龙,《公租房分配优化机制研究——以武汉、重庆为例》,华中师范大学博士论文,2015年。

[3] 陈春、冯长春,《农民工住房状况与留城意愿研究》,《经济体制改革》,2011年,

第1期,第145-149页。

[4] 陈乐,《贫困住区居民居住与就业的空间匹配性研究》,云南财经大学博士论文,2014年。

[5] 陈肖,《公共租赁住房的基本公共服务可达性研究——以上海市普陀区为例》,《上海房地》,2018年,第5期,第51-55页。

[6] 代佳欣,《可及性的概念、测度及影响因素研究:文献综述》,《学习与实践》,2017,第4期,第86-94页。

[7] 代佳欣,《西方医疗卫生服务可及性研究:分析框架及比较》,《天津行政学院学报》,2020年,第6期,第85-95页。

[8] 丁浩,《就业稳定性、住房可及性与农民工家庭消费》,《消费经济》,2018年,第1期,第11-18页。

[9] 冯献、李瑾,《乡村公共文化服务可及性:指标体系设计与评价应用》,《图书馆》,2020年,第11期,第20-26页。

[10] 付晓、周爱华、何丹,《北京市公租房空间可达性分析与评价》,《北京联合大学学报》,2016年,第3期,第38-42页。

[11] 葛茵、王秀慧,《上海中心城区公租房现状调研和优化设计研究》,《住区》,2020年,第4期,第73-78页。

[12] 龚岳、禰铃沂、孙珊等,《公租房公共设施空间可达性研究——以深圳为例》,《北京大学学报(自然科学版)》,2020年,第6期,第1113-1121页。

[13] 国家统计局,《中国统计年鉴》(2019),中国统计出版社,2020年。

[14] 胡吉亚,《我国公共租赁住房发展的路径优化》,《上海交通大学学报(哲学社会

科学版)》，2020年，第4期，第57-70页。

[15] 李宝龙，《我国公租房租金定价机制研究》，《价格理论与实践》，2012年，第7期，第41-42页。

[16] 廖翠仪，《关于完善广东省公租房融资模式的研究》，江西财经大学博士论文，2019年。

[17] 廖治宇，《基于文献综述的我国公共租赁住房租金定价方法研究》，《读书文摘》，2016年，第31期，第81页。

[18] 路风，《单位：一种特殊的社会组织形式》，《中国社会科学》，1989年，第1期，第71-78页。

[19] 马秀莲、范翻，《住房福利模式的走向：大众化还是剩余化？——基于40个大城市的实证研究》，《公共管理学报》，2020年，第1期，第110-120页。

[20] 齐骥，《建立城镇基本住房保障体系努力实现住有所居目标》，《中国机构改革与管理》，2011年，第2期，第26-30页。

[21] 邱泽奇，《住房公积金制度调研报告》，北京：住房和城乡建设部住房公积金监管司、北京大学中国社会与发展研究中心，2011年。

[22] 宋健、戚晶晶，《“啃老”：事实还是偏见——基于中国4城市青年调查数据的实证分析》，《人口与发展》，2011年，第5期，第57-64页。

[23] 王桂新、武俊奎，《城市农民工与本地居民社会距离影响因素分析——以上海为例》，《社会学研究》，2011年，第2期，第28-47页。

[24] 魏丽艳，《保障性住房公平分配的准入退出机制研究》，《东南学术》，2012年，

第3期，第40-48页。

[25] 习凤，《关于公租房空置的若干思考》，《新商务周刊》，2017年，第4期，第121页。

[26] 徐诗琇，《辽宁省公共租赁住房存在问题及对策研究》，东北财经大学博士论文，2018年。

[27] 杨赞、张蔚、易成栋等，《公共租赁住房的可支付性和可达性研究：以北京为例》，《城市发展研究》，2013年，第10期，第69-74页。

[28] 尹银、周俊山、张天骄，《住房对城市老年家庭代际支持的影响分析》，《人口与经济》，2010年，第2期，第76-81页。

[29] 虞晓芬、李星，《公共租赁住房成本租金与定价研究》，《中国房地产》，2011年，第18期，第35-40页。

[30] 袁本芳，《经济适用房“摇号选房”引发的思考》，《中国房地信息》，2006年，第2期，第49-51页。

[31] 湛东升、虞晓芬、吴倩倩等，《中国租赁住房发展的区域差异与影响因素》，《地理科学》，2020年，第12期，第1990-1999页。

[32] 张亮、谭宗泽，《公租房制度的行政法治逻辑——以公共政策为参照》，《重庆师范大学学报（哲学社会科学版）》，2013年，第1期，第81-87页。

[33] 张炜维，《我国公租房分配准入的法律规制》，华中师范大学博士论文，2016年。

[34] 周小寒，《民间资本投资公租房的经济激励与租金定价》，《经济体制改革》，2014年，第4期，第140-144页。

[35] 庄治磊，《公共租赁住房的租金定价模式》，《合作经济与科技》，2011年，第8期，

第 108–109 页。

[36]Andersen, R. Behavioral Model of Families Use of Health Services. Chicago: Center for Health Administration Studies, University of Chicago. 1968.

[37]Bashshur, R .L., Shannon, G.W., Metzner, C. A. “Some ecological differentials in the use of medical services.” Health Services Research, 1970, 6(1): 69–75.

[38]Goddard, M. & Smith, P. “Equity of access to health care services: theory and evidence from the UK.” Social Science & Medicine, 2001, 53(9): 1149–1162.

[39]Huang, Y. “Low-Income Housing in Chinese Cities: Policies and Practices.” The China

Quarterly, 2012, 212: 941–964.

[40]Huang Y, He, S, & Gan, L. “Introduction to SI: Homeownership and housing divide in China.” Cities, 2021, 108:102967.

[41]Levasque, J. F., Harris, M. K., & Russell, G. "Patient-centred access to health care: conceptualising access at the interface of health systems and populations." International Journal for Equity in Health, 2013, 12(18): 1–9.

[42]Penchansky, R. & Thomas, J. W., “The Concept of Access: Definition and Relationship to Consumer Satisfaction.” Medical Care, 1981, 19(2): 127–140.

## An Analysis of the Availability of Urban Public Rental Housing

QIU Zeqi PENG Siqi

**Abstract:** Urban public rental housing is the most important part of China’s housing security system. The availability of public rental housing is an important indicator for evaluating policies and the fairness of the policy implementation. The data analysis shows that the most important factor affecting the accessibility of public rental housing is the allocation method. The rent setting model has an unstable influence, while the accessibility of space has little impact. In order to improve the fairness and effectiveness of the implementation of public rental housing policies, in policy improvement, on the one hand, we can gather housing resources through multiple channels and expand the pool of public housing; on the other hand, we can accelerate the digital transformation of the policy implementation and improve the accuracy and the rationality of rent setting model to improve the fairness of the implementation of public rental housing policies by perfecting the exit mechanism.

**Keywords:** Public rental housing, Availability, Allocation, Rent, Fairness