

“新治理”下的中国公租房提供模式比较研究（draft）

国家行政学院社会和文化教研部 马秀莲

echolley@gmail.com

摘要

在过去的三四十年里，“新治理”模式伴随福利国家和公共服务改革兴起（如 Salmon 2001; Alexander 2009; Flint 2006）。社会住房（social housing）领域首当其冲，并产生以下变化：治理下沉，社区作为治理的场所和过程；从直接政府提供到私人、志愿和社区组织参与的多机构伙伴关系递送；从国家责任到强调自治（self-government）和自为（self-conduct）。

中国从 2007 年开始住房商品化下的保障房体系重构，在扩大保障规模的同时，将公租房（public rental housing）作为保障房的主要形式。在这样的背景下，中国——一个既继承了市场转型经济的传统（国家曾经垄断社会事务和公共服务的提供），又有发展型国家主导的国家，将采用何种模式来提供它规模巨大的公租房呢，并且在何种程度上，这种提供收到新治理模式的影响？

本研究对公租房提供的几个重点城市（主要是北京、上海、广州和重庆）进行了考察，并归结中国目前的公租房提供主要有以下三种模式。（1）直接政府模式（主导模式）：财政直接投资建设，事业单位性质的“住房保障房中心”拥有，并收支两条线运营管理。（2）企业模式：国有（也包括少部分民营）企业以市场资金为主建设、拥有、运营和管理公租房的模式。（3）融资平台模式：融资平台以市场资金为主投资建设后，与政府共同拥有、运营与管理的模式。

文章最后认为，发展型国家在公租房的供给中扮演主要角色。虽然也顺应世界潮流进行新治理方向的改革，但仅限于从直接政府机构向 arm-length 的企业（即国有企业）和公共机构（即事业单位）下放公共服务提供权力，远未达到建立真正的多元伙伴关系的格局。

关键词：保障房 社会住房 新治理 公共服务提供

一、 文献研究

我国的公租房产生于 2010 年，最初是为夹心层提供的租赁性保障房，2014 年随着公租房与廉租房的并轨，以及保障房体系的调整，它成为我国保障房体系的主要形式。本质上讲，它是由政府提供或者资助提供的租赁形式的保障房，主要针对那些在市场上承担不起（或者承担能力较差的）对象。

在西方尤其欧洲，此类住房属于“社会住房”（social housing）。社会住房的突出特点是它并非只包含政府住房，而是指非市场提供的住房（或者使用 Esping-Andersen 的概念，即去商品化住房）。Oxley (2000) 认为，社会住房就是非市场性分配的住房，它用来保障那些在以市场为主的分配方式下承担不起的人。而我们这里主要关注其中的租赁性保有权（tenure）部分。

（一）治理模式的变革

1980 年代以来，伴随福利国家以及新公共管理改革，治理模式发生了从旧的管控型治理模式向多元参与的新治理模式的转变，社会住房首当其中。

治理的三个变化

Lint (2006) 认为，英国以社会住房为前沿的社会治理发生了三个转变，分别是：从全国到社区的治理下沉，从政府单一递送到多主体伙伴关系的递送转变，从政府承担所有责任到自治的转变。

1. 社区作为治理的场所和过程

这一原则强调的是从全国到地方（社区），从抽象关系到具体社区关系的转变。以区域为基础（area-based）的英国城市更新政策¹，与吉登斯的“第三条道路”中的社群元素的结合（Giddens, 1998），确立了（主要是空间意义上的）社区的重要地位。社区提供主体间的有机联系，正好对比于福利国家在全国层面构建抽象的政府-公民关系。这一治理变革在社会住房领域最重要实践，便是“存量转移”政策²，它旨在实现“社区产权”，从而使住房提供者与社区需要更加接近（DETR, 2000）。当社区成为治理的主要场域时，社会及社区关系对于政策的成功及可持续就变得至关重要，培育“社会资本”也成为社区更新的关键机制。社会住房在此过程中扮演重要作用，一系列住房计划（如 housing plus、wider action）将社会房东的活动范围扩展到提供住房之外的非核心功能领域，旨在促进社区发展，促进地方社会资本和社区团结，并通过社会住房分配促进混合社区或者更加平衡的社区。

2. 多主体伙伴关系递送

这一原则强调服务递送从单一主体到多主体伙伴关系的转变。以区域为基础的英国城市更新政策强调多机构伙伴关系递送服务。这一模式的组织机制是“社区管理”：赋权一系列机构和提供者组成的联盟，协调递送地方界定和控制的服务（Power & Bergin, 1999; Social Exclusion Unit, 2001）。这种多机构的地方联盟也成为英国递送社区复兴的主要工具，甚至扩展为地方治理的一般模式。在有的地方，社会住房演变成推动“基于地方的多机构伙伴关系”这一递送原则的主要机制。如格拉斯哥在“存量转移”过程中，新组建了 65 个地方住房机构

¹ 社会排斥小组 Social Exclusion Unit (SEU) 制定的解决贫困社区问题的综合性措施，其中的社区更新战略旨在提高英国的公共服务水平，建立满足社区需要的地方的包容性伙伴关系。

² 英国 1990 年代实施的将大量政府拥有的市政住房出售给非营利的住房协会的政策

（即非营利的注册社会房东），这些以社区为基础的、社区拥有并对社区需求灵活反映的组织，正在超越单纯的住房功能，成为城市绘制地方社区发展战略蓝图以及实施递送的工具。

3. 强调自治 (self-government) 自为 (self-conduct)

这一原则强调从政府责任到自治的转变。以社区为中心的地方治理模式，一直强调稀释地方政府直接提供的角色，促进私人、自愿和社区部门对地方决策和服务递送的介入以及承担更多的责任。这连接到治理的第三个特点：自治和自为。如在住房领域，政府通过住房所有权、有权购买，以及将租户参与作为社会住房管理的关键组成部分等等，在住房政策中推动公民权的发展。社区住房组织成为将服务提供的权力和责任下放到使用者和居民的代表 (DETR, 2000)。同样的话语出现，号召居民和机构在应对反社会行为及找回失落的社区中扮演角色 (Home Office, 2000:65)。

从管控到利益相关方参与的协同治理

Alexander (2009) 进一步从合作的角度阐释了从管控型旧模式向利益方参与的协同治理的新模式的转变的必然性。

传统的由上至下的“管控”型规制产生于新政时期。在这一模式下，规制性目标由联邦机构的官僚专家制定。他们通过详细的规则发布来促进规制目标的实现，公共利益团体只能通过传统的公示对提议的规制进行评论。这种传统规制模式不能带来广泛的参与。这一定程度上由法律引起。法律以严格命令的方式运行，造成了不同部分之间的距离而不是促进合作、协调。规制性法律并不灵活，无法对不确定性快速做出反应以适应改变；规制性办法也不有效，它们通常依据有限

信息由不熟悉情况的专家设计，而不是由现场执行的个人和机构制定。

与传统的管控型规制不同，新治理利用了参与到复杂、协同性制度关系中去的私人和公共利益相关方的当地的、非正式的网络关系。这一利益相关方网络可以协作形成暂时性的目标，并且通过不断的试验和实施，修改这些目标，通过持续地相互问责以实现这些目标。协作促进了相互问责，独立的主体承诺共享的价值和愿景，承诺相互信任、相互影响，再协商期望和能力以应对不确定性和改变。

每一个利益相关方都将一种不同的、地方的信息和反馈带到了创造暂时性的规制目标及评估目标是否可行性的过程中。有了更充分的信息，利益相关方网络能够更加有效地形成反馈，形成规制目标。这一路径比之前新政时期的规制模式更加有生机、更加灵活，更加能够迅速做出反应。法律在此扮演一个更加软性的角色，引领不同利益相关方的协作，促进他们创造互惠的结果，而不是施加严格的管制。协同网络的关系性质导致了一种相互信任和合作的精神。利益相关方不再是被看作是自私的，老办法的不足，以及新信息经济的现实迫使他们协，以解决公共问题，实现共享目标。

从直接政府到公私合作代表了这种利益相关方网络的建立。让边缘化群体参与新治理网络的主要方式还包括：（1）地方周期性的但是开放的公共会议；（2）在公共或者私人治理团体或议会中选举社区代表；（3）第三部门非营利或者私人组织建立以社区为基础的委员会。

（二）欧美的公共住房改革

新治理模式变革在美国、英国等拥有公共住房的福利资本主义国家最为突出。Kemeny 很早就指出在住房市场上，欧洲的一元体系 vs. 以美国为代表的二元

体系的差别。一元体系采用将“重要的社会目标建构于市场之内的姿态来发展市场”（即社会型市场）（凯梅尼 2010: 10）。所依据的是德国奥多学派理论，该理论认为应该建立一个尊重私有财产、同时鼓励其他所有权形式（如合作社和非营利形式）的市场体系。在住房领域，通过多种所有权形式之间的成本 vs. 营利型的竞争，既保证充分供应，又降低市场租金水平，最终实现社会福利最大化（凯梅尼 2010: 13-15）。这一模式在德国、荷兰为首的欧洲国家率先得到实现，这些国家发展出了市场和各种非营利组织竞争、多元提供的模式。

二元体制则奉市场为圭臬者，一方面不得不构建公共住房安全网，另一方面又尽量减少其使用，消除它与市场竞争的能力，通过拾遗补缺最大限度地保证市场的自由（即剩余福利制度）。剩余福利制度对公共住房不断地残余化，使之变成市场经济中的一个“计划经济”（command economy）部门。结果管制越来越强，公共住房变成了一个命令型政策部门。这一模式发生以美国、加拿大为代表的盎格鲁萨克森国家，它们建立起了剩余的、高度管制的政府住房部门（即公共住房）。

美国早期的公共住房制度，即是新治理学者所批评的典型的管控模式。国会通过 1937 年 Wagner-Steagall 住房法建立了公共住房。公共住房是一个联邦管制但是地方管理的设置。1937 年住房法提供了地方政府对公共住房的控制，通过授权建立地方住房管理局，“为低和中等收入家庭建设、拥有和管理住房”。但是联邦政府通过联邦的法令和规制的由上而下的命令，联邦政府和地方住房管理局执行的“年度贡献合同”（ACC），保留对公共住房提供的规模和方向的控制。而上个世纪九十年代以来的公共住房改造，典型代表了管控模式向公私合作下的利益相关方参与的协同治理新模式的转变，同时也包含了治理重心向社区的下沉，服务提供从政府单一主体向多主体伙伴关系的转变，从完全的政府责任向

自为、自治的转变。如之前，芝加哥住房管理局拥有 20 多处多户家庭公共住房开发，以及数量更多的位于内城的老人公寓。现在，芝加哥住房管理局只拥有这些新的混合开发项目下面的土地，上边的大楼或者其他建筑物由私人拥有，以一美元每年的价格从住房管理局获得 99 年的土地使用权（ground lease）。私人（营利、非营利）开发商走上了前台，成为保障房永久的开发者的拥有者。租户不仅是服务对象，还是重要的治理主体甚至产权拥有者。公私合作进行的公共住房改造，也成为衰败社区复兴的一部分。

（三）发展型国家的变革

但是，一元 vs. 二元的区分，只是再分配领域（即福利制度下）对市场干预和不干预国家的区分（从而产生社会市场 vs. 自由市场的差别）。另一个维度是在发展领域对经济干预 vs. 不干预国家的区分。这就将发展型国家带入了分析框架，以东亚国家代表的发展型国家与欧美较少政府干预经济的国家形成截然对比。研究发现，东亚国家社会支出的规模无一例外都比较小，它们优先考虑将有限的资源用于发展经济而不是福利方面（所以，常常被称为 *productivist welfare*，即生产者福利国家）。其次，虽然福利规模不大，但是对市场提供福利的干预和管制却很严厉。发展型国家的特点，导致了这些国家的社会住房提供，以国家为主加以解决。

发展型国家的福利制度也有剩余型与非剩余性的差别。比如新加坡运行着资本主义城市体系中最大的公共住房系统（按照人口比例）。到 1986 年，85% 的人口居住在公共住房中 (Castells, Goh, and Kwok 1990, 222)。并且只有在极端的住房短缺缓解之后，政府才允许居民购买公共住房单元 (Ching and Tyabji

1991)。这样的住房福利制度，很大程度上与增长联盟有关——在新加坡，政府既需要与民众（包括中产阶级和工人阶级）结成大众结盟，也需要与外来资本结成增长联盟。政府一方面压制劳工运动，另一方面提供他们的生活水平（尤其是住房）以获得民众的支持，同时为外来资本提供相对廉价的劳动力。新加坡的住房体系中，政府提供的成本型住房主导与市场相互竞争，甚至市场完全成为实现社会目标的手段。另一方面则是香港和中国大陆，即便建立了较大规模的公租房部门，但是基本上处于不与市场竞争的地位，从而保证市场利润的最大化（表1）

表1 社会住房体系分类

发展：政府还是市场主导？			
	政府	市场主导	
再分配：社会住房部 竞争（一元）	新加坡、日本	德国、荷兰	
门与市场竞争？ 不竞争（二元）	香港、中国大陆	美国、加拿大	

但是，即便是在这样的国家，新治理也有它的影响，从而导致了社会住房（公共住房领域的改革）。发展型政府下二制体制的香港，从2000年1月开始施行《私营机构更多参与房屋委员会屋邨管理及服务保养计划》。一方面公屋管理可以外包给私人物业管理公司。另一方面推行PSI计划，即员工自愿离职计划和员工自组公司计划。员工自组公司与房屋署签订3年的服务合约，服务期满后参与市场竞争。这些公司提供全面的屋邨管理和维修服务，包括租户管理、保安、清洁、租金收取、社区服务、维修等。

在新加坡这样完全以政府主导的住房体系中，也发生了管理向自治和基层下

沉的治理创新的改革。除了出售组屋外，从 1984 年开始，新加坡将保障房的管理下放给市镇理事会。每一个镇议事会由一个议员任主席，他可以任命 6-30 个成员，其中三分之二必须是公共住房的居民。这些议员可以代表不同的职业——建筑，工程，法律，商业等等。市镇理事会成为组屋售（租）后维护管理的核心机构，全权负责各项管理事务和资金安排。组屋日常维护需要较稳定地开展，主要由具有稳定来源的 S&CC 管理费（相当于中国商品房收取的物业管理费）来支付。在整个日常维护费用中，政府约承担 40%，居民承担 60%。保障性住房小区的物业管理通常由专门的物业管理公司承担，市镇理事会与物业管理公司一年签一次合同。

那么在这样的背景下，中国——一个既继承了市场转型经济的传统（国家曾经垄断社会事务和公共服务的提供），又有发展型国家主导的国家，将采用何种模式来提供它规模巨大的公租房呢，并且在何种程度上，这种提供收到新治理模式的影响？

二、 国内的公租房提供实践

截止 2013 年底，全国共筹集租赁性保障房 1425.16 万套，其中新建 1349.19 万套（94.7%）；其他方式筹集 75.98 万套（5.3%）。归纳起来，目前公租房提供主要采用三种模式：（1）直接政府模式。财政直接投资建设，事业单位性质的“住房保障房中心”拥有，并收支两条线运营管理。这是目前公租房提供的主导模式。到 2013 年底，我国 1349.19 万套新建公租房中，政府投资 1058.22 万套，占 78.4%，也说明了这一点。（2）企业模式。主要是国有（也包括少部分民营）企业，以市场资金为主建设、拥有、运营和管理公租房的模式。（3）融资平台

模式。融资平台以市场资金为主投资建设后，与政府共同拥有、运营与管理的模式。下边我们分别以广州、上海和重庆三城市为例，介绍这三种模式。

（一）城市案例

1. 广州：直接政府模式

（1）剩余福利特征

2013 年 2 月，广州市出台《广州市公共租赁住房保障制度实施办法(试行)》，将廉租房统一归类为公租房。广州市的公租房具有显著的剩余福利特征，只覆盖镇居民人均可支配收入的 60% 左右的人群。

广州市公租房准入条件严格，包括：(1) 本市户籍及工作（居住）；(2) 三口之家月可支配收入限额 5166 元（参照城镇居民人均可支配收入的 60% 左右确定），家庭资产净值限额不超过 33 万元；(3) 在本市无自有产权住房，或现自有产权住房人均建筑面积低于 15 平方米；租住的直管房、单位自管房人均建筑面积低于 15 平方米（或人均居住面积低于 10 平方米）；(4) 之前 5 年内在本市没有房产产权转移的。此外，《办法》规定新建的成套公租房单套建筑面积控制在 60 平方米以下，以 40 平方米左右为主。

（2）直接政府供给

广州公租房采用政府依赖财政资金提供，收支两条线的管理办法。提供主体是市住房保障办公室，负责保障房的规划、计划、生产、管理与运营的办法。广州市住房保障办公室属于参公事业单位，既负责宏观层面的规划、计划、房源筹

措，资金筹集等，又负责具体项目的开发、建设、运营与管理。住房保障办公室，下辖综合处、人事处、资金财务处、征收储备处，合同管理处、工程前期处，工程管理处、住房管理处、房改指导处等 9 个处，同时下辖住房保障房办机关服务中心（即保障性住房事务中心，财政核拨事业单位）。

以位于广州市荔湾区龙溪大道北侧的芳和花园为例。这是广州最早建成的保障房小区之一。小区有层数 24-32 层高层住宅 19 栋，保障房家庭为 5935 户，其中经济适用房 3988 户（67%），廉租房 1947 户（33%）。项目由住房保障办公室使用财政资金建设，租金则收缴至住保办，实行收支两条线的财政管理办法。保障性住房事务中心聘请广州市怡康物业管理有限公司进行物业管理负责小区的物业管理。这是一家国有资本占 80% 的国有企业，由广州市直属机关安居工程办公室和广州市市直机关芳村花园物业管理中心合并而成，其董事长由住保办事务中心任命，同时兼任住保办事务中心物业监管部部长。

对于小区的日常治理，物业公司、居委会、住房保障办公室派出工作站（主要负责公租房的扣分制度，以及监督物业公司）、公安小区民警（警务室）以及居民代表（每个楼宇 1—2 人直接加入，或为热心居民或为邻居推荐）均扮演着角色。他们甚至组成居民议事服务站，协调解决小区的疑难事务。同时，由街道出资设立的东漖街家庭社区服务中心，负责提供针对居民的各种社区和社工服务。

2. 上海：企业模式

（1）只针对外来人口

2010 年 9 月，上海市出台《本市发展公共租赁住房的实施意见》（沪府发

【2010】32号），成为上海市公租房（注：不包含廉租房）提供的主要制度框架。

上海市公租房具有以下特点：

一是公租房的基本定位：通过干预与引导租赁住房市场，解决有稳定工作的外来常住人口的阶段性住房需求。鉴于上海户籍人口的保障房问题主要通过廉租房和共有产权（可以相互转变并且出售）的体系解决，公租房成为有效缓解在本市合法稳定职业的青年职工、引进人才、来沪务工等常住人口的阶段性居住困难的重要一环。

因此公租房具有四个特征：一是针对稳定就业但住房困难的常住人口，不限本市户籍，准入标准不设收入线，满足不同层次住房困难家庭和单身人士的租赁需求。二是有限期租赁，只租不售。租赁合同一般两年一签，合同期内租金不作调整，保持稳定性；租赁总年限一般不超过六年。着重解决阶段性居住困难。三是以40-50平方米成套小户型住宅为主进行装修并配置必要的家具、家用电器后出租，实现承租人“拎包入住”。四是租金较高。租赁价格按略低于市场租金水平确定。

（2）国有公司提供为主

上海的公租房包含市、区两级统筹。市级层面公租房主要由具有房地产开发或者土地整理功能的国有企业提供，如上海地产集团，其提供了位于徐汇区的馨逸公寓和馨宁公寓及位于普陀区的馨越公寓；上海城投置地（集团），其提供了位于杨浦区的新江湾尚景园。市公积金中心也参与了公租房提供，主要是位于闵行区的晶华坊项目。

区级层面最重要的制度创新，是成立专门公共租赁住房运营机构（公租房运

营公司），负责公共租赁住房投资、建设筹措、供应和租赁管理，并引导各类投资主体积极参与。运营机构按公司法有关规定组建，具有法人资格，采取市场机制进行运作，以保本微利为营运目标，着重体现公共服务的功能。上海市各区县成立的公共租赁住房运营管理公司基本上都属于国企性质，并且是“全封闭”运作，只做公共租赁住房。2011年至今，全市17个区（县）均已组建公共租赁政府运营机构。2010至2013年，市级财政向各区（县）累计拨付公共租赁住房专项补助资金47.8亿元（其中包括中央财政补助资金13.8亿元），区级财政按照1:2相应安排配套资金后投入公共租赁住房机构。截至2013年上半年，全市各区（县）公共租赁住房运营机构净资产（所有者权益）合计约93亿元，已完成公用租赁住房项目投资约50亿元。

以上海长宁公共租赁住房运营有限公司为例。该公司是上海市首批公租房运营机构，公司自2011年4月成立，公司注册资本6亿元，其中新长宁集团投资1.5亿元，市、区财政匹配资金4.5亿元（按照市财政局规定，市区2:1配资，并有上海长宁投资公司对公租房运营公司注入该资产）。公司实行股东会（由长宁集团和长宁投资公司两方组成）领导下的董事长-总经理负责制。

自2011年4月成立以来，公司通过新建、厂房改建、收购、回租等多种渠道筹措公租房房源，包括：（1）新建 - 虹梅路3990号公租房项目（155套，土地划拨）；（2）厂房改建 - 昭化路68号公租房项目（地保留原有地上厂房划拨，230套）；（3）收购 - 新长宁集团代建的长宁区338街坊保障住房项目（其中30%为公租房，共558套）；（4）回租 - 新泾北苑、剑河家苑项目（回租新建成/动迁安置商品房，共291套）。出于对风险和融资平衡的敏感性，公司的自建项目主要依靠自有资金，基本没有银行贷款。

3. 重庆：融资平台模式

重庆公租房是重庆“双千战略”的一部分。“双千战略”是重庆未来城镇化战略，也即主城区 1000 平方公里和 1000 万人口战略。重庆公租房具有以下特点：

（1）普惠性质，体量巨大

重庆最初计划到 2020 年建设 4000 万平方米公租房，其中主城区和远郊县各占一半，最后修改为三年之内建设 4000 万平方米，其中主城区 3000 万平方米。公租房与安置房将使住房保障率最终达到 30-40%。而且公租房没有收入准入条件和户籍的限制。到 2013 年底，重庆市租赁性保障房筹集总量 88.98 万套，分别是广州的 7 倍和上海的 6 倍，并且 99% 依赖新建。

（2）融资平台建设拥有，房管中心/地方管理

除工业园区的公租房建设外，重庆主要通过两大地产集团和城投集团融资平台进行建设，然后公租房交由房管中心进行管理。

融资平台方式为大规模的公租房建设提供了可能，银行贷款构成主要建设资金来源。以“民心佳园”为例。项目总投资 32 亿元，财政投入 30%，约 9.6 亿元；公积金贷款 8 亿元；商业银行贷款 14.4 亿元。按照当前利率，每个月要归还的融资成本约 1086 万元，每平方米利息成本为 10 元；房屋管理费每月约 9 万元，产生利息成本和管理成本约 1095 万元。另一方面，在饱和入住的情况下，租金收入每月约 1007 万元、商业租金收入每月 172 万元、车库租金收入每月 83 万元。“民心佳园”现在每个月的租金收入合计 1262 万元（见下表）。虽然民心佳园通过租金实现收支平衡并盈余 13%，但是支出并未包括全部财务成本（只包含了利

息)、大修费用,以及其他的社会管理支出,而这些支出都数目庞大。

表格 2 民心佳园收入支出平衡情况 (测算) (万元)

每月收入			每月支出		
公租房屋租金	1007	80%	贷款利息支出	1086	86%
商业空间租金	172	14%	管理费	9	1%
停车场收入	83	7%	盈余	167	13%
合计	1262	100%	合计	1262	100%

重庆采用融资平台建设之后,交由房管局和地方(政府)管理,从而形成了政府与投资开发主体(地产集团、城投集团)交叉管理的局面。

首先是分享产权。投资主体拥有公租房屋权,享有升值收益,同时享有免征行政事业性收费和政府性基金、土地使用税、土地增值税、营业税、房产税等优惠政策;政府享有对不动产的房屋定价权、分配权和转让权,并承担后期维护、监管、提供财政补贴等责任。所有权分置,确保了公租房的公共属性,保障了公租房的租金不超过同类地段、同等品质商品房市场租金的60%。其次,具体到日常运营管理,融资平台主要通过对小区商业空间的招租和管理实现投资收益权。市公租房管理局代替政府行使定价权、处置权及分配权;区房管局承担审核租户,招租物业进行日常管理与维护等职能。第三、小区的日常公共服务配套,及租户管理与服务,通过社区大党委统领下的社区居委会、住房管理中心、物业公司、警务室、社区卫生医疗服务站等统筹协调、协作完成。总而言之,重庆形成了建管分离、政府主导的管理模式。

三、模式比较及结论

下表比较了三种模式的差别。企业模式更加符合新治理的要求，由一臂之长（at arm's length）的国有企业进行提供，市场主体地位明确，产权清晰，而且建管合一。唯一的缺陷是风险规避意识过强（主要还是政府支持力度不够），导致公租房提供规模很难在短期内做大。直接政府模式对于传统的官僚提供改进是采用一臂之长（at arm's length）事业单位来进行提供，而且建管合一。但是一方面完全依赖财政资金，另一方面通过行政化机制传导命令，缺乏像香港的房委会那样的自负盈亏的市场主体地位，这些都难免导致提供的官僚化。另外财政资金紧缩也将对该提供模式造成压力。融资平台模式最大的优点是可以快速地进行大规模的保障房建设。但是建管分离中的产权不清，过度依赖银行贷款导致的现金收支难以平衡，都是该模式持续性值得担忧的地方。

表 2 我国公租房提供模式及可能存在的问题

模式	(1) 政府模式	(2) 企业模式	(3) 融资平台模式
出资	财政资金	市场资金为主	市场资金为主
递送	保障房中心	企业（国有、民营）	融资平台/保障房中心
建管分离/合一	合一	合一	分离
优势	政府保证资金	市场主体地位明确	项目分散管理
可能存在的问题	提供主体缺乏市场独立性； 出资缺乏市场硬约束； 项目管理高度集中	过度依赖市场资金	过度依赖市场资金； 产权不清
不可持续性	官僚化、财政资金不足	融资平衡难或规模难扩大	融资平衡难

发展型国家在公租房的供给中扮演主要角色。虽然也顺应世界潮流进行新治理方向的改革，但仅限于从直接政府机构向 arm-length 的企业（即国有企业）和公共机构（即事业单位）下放公共服务提供权力，远未达到建立真正的多元伙伴关系的格局。