



公租房服务 由“保障”转向“管理”

GONGZUFANG FUWU
YOU BAOZHANG ZHUANXIANG GUANLI

文_蒋永甫 (南京审计大学公共管理学院 教授, 博士生导师)

胡孝雯 (广西大学公共管理学院 硕士研究生)



公租房收租困难

损坏的公租房无法及时维修

难以发现公租房被转租、转借

租户信息更新不到位

引入社会力量管理, 增进公共服务质量与效率



根据广西壮族自治区政府官方网站的数据统计显示, 2014年政府投资开工建设的公共租赁住房(以下简称“公租房”)5.13万套, 已分配3.52万套, 分配率为68.63%。目前, 我国公租房大规模建设时期已基本结束, 住房保障工作重心由建设为主转变为管理为主。2018年9月, 住房和城乡建设部和财政部联合印发《推行政府购买公租房运营管理服务试点方案的通知》, 开展政府购买公租房运营管理服务试点工作。政府购买公租房运营管理服务既是对民生需求的有效回应, 也是提高公共服务供给效率的重要途径。

一、政府购买公租房运营服务对政府公共服务影响

在当下公租房运营管理实践中, 很多地方政府的住房保障中心工作人员数量有限, 却要管理多个公租房小区, 需管理几千套公租房, 因此时常出现收租困难, 损坏的房屋无法及时维修, 难以及时发现公租房转租、转借违规行为, 以及租户信息更新不到位等问题。而通过采取政府购买公租房运营管理服务的方式, 引入社会力量参与公租房运营管理, 则有助于提升政府公共服务的专业化、规范化水平, 增进公共服务供给的质量与效率。

(一) 有助于提升政府公共服务的专业化、规范化水平

公租房是面向符合规定条件的城镇中等偏下收入住房困难家庭、新进就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员出租的保障性住房。公租房的运营管理涉及申请者的甄别、不符合条件者的清退、公租房的违规转租的监管等，每个方面都需要投入大量的时间和精力，需要有专职专业型的人才。在当前的公租房运营管理中，地方政府既是公租房的供给者，也是公租房的运营管理者，这既造成政府管理半径过大，工作任务繁重，也可能为权力寻租创造空间。政府采用购买公租房运营管理服务的方式，可以把公租房运营管理交由专业的市场组织或社会组织，提供更专业化的服务，也可以减少政府寻租的机会，提升公租房运营管理规范化水平。



地方政府既是公租房的供给者，也是公租房的运营管理者，这既造成政府管理半径过大，工作任务繁重，也可能为权力寻租创造空间



利用市场组织的电子化信息技术优势，定期对公租房入戶的资金收支水平进行数据分析，及时清退不符合公租房租赁条件的入戶，及时更新入戶的租住信息，有效规避租戶转租的情况

(二) 有利于提升政府公共服务的质量

由于公租房的租金优势使得很多不符合条件的人趋之若鹜，他们通过“走关系”的方式来获得公租房的入住资格，出现“劣币驱逐良币”的情况，影响公租房的公正运营。政府向市场组织购买公租房运营管理服务，可以利用市场组织的电子化信息技术优势，定期对公租房入戶的资金收支水平进行数据分析，及时清退不符合公租房租赁条件的入戶，并及时更新入戶的租住信息，有效规避租戶转租的情况。而且，在当下的公租房运营管理中，时常出现租戶不讲理、野蛮霸占公租房入住名额的现象，政府在处理这一类事件时，处境较为尴尬，难以通过道德劝阻的方式来规范租戶的行为。而社会组织拥有一大批经验较为丰富的社会工作者，他们擅长与人谈判沟通，在日常工作中，常与社区居民接触，更能了解居民的社会心理。政府向社会组织购买公租房运营管理服务，可以发挥社会组织在处理租戶难题的规劝作用。



与第三方机构合作能减轻很大的负担，让专业的人做专业的事，反而省去了不少成本和精力

二、政府购买公租房服务时合理选择第三方机构

在政府购买公租房运营管理服务的过程中，第三方机构扮演的是项目执行者和服务评估者角色，需根据政府的政策文件要求，设计公租房运营管理的一整套评估规则，对公租房运营管理的各个环节进行综合考评，形成一份完整的绩效评估报告。

(一) 加强对第三方机构的资质筛查

第三方评估机构在政府购买公租房运营管理服务中承担绩效评估的重要职责，其相当于一个“指挥棒”的作用，对政府官员的决策行为起着引导和指引作用。根据财政部官网公布的《关于推进政府购买服务第三方绩效评价工作的指导意见》（财综〔2018〕42号）文件要求，要严格按照政府购买服务相关规定，择优选择具备条件的研究机构、高校、中介机构等第三方机构开展评价工作，确保评价工作的专业性、独立性、权威性。可见，政府部门在选择第三方评估机构时，应注重把控其资质审查，确保其在实地调研、察访核验、访谈交流等方面能有效收集数据，并在此基础上，能运用成本收益分析、对比分析、回归分析等评估方法量化数据分析结果，最终形成一份操作性较强的综合评估分析报告。一方面，政府要明确与第三方评估机构进行合作的目的，进而选择专业对口的第三方评估机构。当前市场上的第三方评估模式较为多样，拥有高校专家评估模式、专业公司评估模式、社会代表评估模式和民众参与评估模式等多种模式，而每一种模式都有相应的优缺点，为此政府需根据项目特点选择最为合适的评估模式。另一方面，当选定评估模式之后，政府就应对某个评估模式内的第三方评估机构进行资质筛查，选定最为匹配的第三方评估机构。具体而言：政府应对第三方评估机构的价值定位、行动取向、数据收集能力、资源占据情况以及以往做过的评估案例等做一个综合考评，确认第三方评估机构有能力承担政府购买公租房运营管理服务这一项目的评估职责。

(二) 增强对第三方机构的质量监控

政府引入第三方评估机构的目的在于提高其决策科学性，承担绩效评估责任，但这并不意味着政府在公租房运营管理服务中不需要承担监督职责。政府引入第三方评估机构之后，更为重要的职责在于监督第三方评估机构的评估进程，确保其在评估过程中始终贯穿公平公开的原则。首先，政府要对第三方评估机构在政府购买公租房运营管理服务项目中的独立性进行监察，确保其在这一项目中与服务购买者（政府组织）、服务供给者（社会组织、市场组织）、服务使用者（社会大众）这三者没有相关利益，保障其最终提交的绩效评估报告是可信可靠的。其次，在评估过程中，政府部门要及时跟进评估情况，确保其评估方式和评估程序的正确性。在评估结束之后，政府部门也需对第三方机构的评估报告质量进行审核监督，避免评估结果出现失真、偏颇以及资源配置的扭曲。



三、政府购买公租房运营服务对服务型政府建设的作用

从2004年起，“建设服务型政府”成为我国的一个施政理念，这一理念源于20世纪80年代美国提出的“政府再造”，学者们多从政府角色、政府职能、政府行为方式、服务精神等角度出发界定了这一理念的内涵。服务型政府是在政府与市场、政府与社会、政府与公民基本关系明确定位的前提下，衍生的一种新的社会管理模式，其核心内涵是建设一个有限政府、责任政府、法治政府、有效政府、分权政府、为社会提供公共产品和服务的政府。它打破了政府对公共事务的垄断，政府不再是唯一的公共服务的提供者，而是注重发挥市场组织、社会组织在公共服务中的作用，并注重培育其自主性、自治性。政府购买公租房运营管理服务，对于服务型政府建设的作用主要表现在以下几个方面：

（一）实现政府职能转变：掌舵而不是划桨

新公共管理理论认为，在服务型政府建设中，政府的主要职能是“掌舵”而不是“划桨”，即政府主要制定公共服务的政策，而具体的公共服务提供者可以是社会组织和市场组织。根据美国经济学家萨缪尔森的观点，某种公共物品到底由谁来生产，即提供者和生产者是否应当分离，取决于分离与否的成本核算。具有公共品特性的公共服务，可以依据成本—收益的核算将“生产”和“供给”环节分离，由市场组织或社会组织来“生产服务”，政府根据自身的需求购买服务，既有利于保证公平正义，又有利于提高供给效率。通过政府购买公租房运营管理服务，将公租房的运营管理服务的供给转交给市场组织或社会组织，有利于转变政府职能，提升公租房的管理效率。



在服务型政府建设中，政府的主要职能是“掌舵”而不是“划桨”，即政府主要制定公共服务的政策，而具体的公共服务提供者可以是社会组织和市场组织



将精力集中于公租房的监管上，避免因管理半径过大而出现公租房监管混乱、权责不明的情况，提升公租房服务的实际功效



（二）助推放权型政府的建设

合理放权是现代服务型政府的一个重要特征，是提高政府工作效率的一个重要手段。政府购买公租房运营管理服务，将公租房的运营管理权力下放给市场组织或社会组织，使其参与到公租房的运营管理服务中，借用市场组织或社会组织的技术优势和人才优势，使其为公众提供更为优质的运营管理服务，使中等偏下收入的家庭能够更好地享受到公租房的福利待遇。同时，政府在下放权力的同时也将要求承接方主体即社会组织和市场组织承担公租房运营管理的公共责任。在一定程度上有效减小其管理幅度，明确工作重心，聚焦主业，将精力集中于公租房的监管上，避免因管理半径过大而出现公租房监管混乱、权责不明的情况，提升公租房服务的实际功效。

(三) 以公众需求为导向, 实现有效政府的建设

政府在公共管理的过程中, 提高施政效率的最好途径之一就是以公众需求为行动取向, 避免不必要的成本开支, 提供有效需求产品, 满足公众需求。而政府采用购买公租房运营管理服务, 则通过在服务中引入竞争机制, 使市场提供更为契合公众需求的公租房运营管理服务, 而且也将公租房的运营管理细分租务管理、物业管理、社区管理和档案管理几个模块, 更有利于满足多元化的公众需求。在公租房运营管理服务中, 政府与私营部门相互协作, 借助于市场组织的技术优势, 改善公租房管理条块分割的局面, 简化公租房运营管理的流程, 使公租房运营管理服务实现链条式发展, 节约管理成本, 实现公租房运营管理服务的协调发展。



政府购买服务内容主要有:

入住和退出管理事项——

1. 组织选房
2. 租赁合同签订、续签、变更
3. 办理入住手续
4. 采集新入住住户基本信息
5. 建立住户档案
6. 办理退房手续

租金收缴和房屋使用管理事项

维修养护事项

综合管理事项

不得包括:

对保障资格的准入和取消



四、如何看待政府购买公租房运营服务的试点行为

2018年9月, 国家根据地方自愿原则以及公租房发展情况, 确定在浙江、安徽、山东、湖北、广西、四川、云南、陕西等8个省(区)开展政府购买公租房运营管理服务试点工作。自此之后, 这8个省(区)在一定范围内开始公租房运营管理服务试点工作, 其中广西、湖北、安徽等省(区)的政府已公开了一部分试点信息。

(一) 政府购买公租房运营服务的试点情况

广西壮族自治区住房和城乡建设厅、财政厅根据各地自愿原则以及公共租赁住房发展情况, 确定在南宁、柳州、梧州、钦州、百色等5个市和贺州市平桂区开展政府购买公共租赁住房运营管理服务试点工作。广西重点围绕“分配入住和退出管理事项”做好试点工作, 并在推进政府购买公租房运营管理服务试点的过程中积极探索利用信息化、智能化手段, 引入“门禁智能系统”, 在门禁卡上登记住户的租赁期限、租金缴纳情况等信息, 全面掌握租户使用公租房的信息, 推行公租房“智慧社区”的运营。

在政府购买公租房运营服务试点工作中，湖北省主要采取政府购买服务或者政府和社会资本合作（PPP）模式，并通过引入公租房小区考核和群众满意度第三方评估，以及建立健全公租房保障家庭信用管理制度和失信联合惩戒机制等方式，推动试点城市的实施进度。而武汉市在2009年已经开始探索政府购买公租房运营管理服务，至2018年已成立12家公租房运营管理机构，且大部分是有经验的原政府公房管理机构改制单位和国资公司。截至2018年，武汉市已有政府投资的公租房9.16万套，其中约7.5万套实现政府购买运营管理服务，其中青山区和居小区的公租房管理工作已成为全国先进典型。自2015年底交付以来，房租收缴零差评，公租房运营管理效果住户满意率达97%。

安徽省选取合肥和安庆两市作为试点城市。2018年5月21日，安庆市住房城乡建设委采用竞争性谈判的方式实行购买服务，选定安庆市同建房屋运营管理有限责任公司，作为购买服务的市场承接主体，直接负责安庆城区部分公租房的运营管理。承接公司主要负责向租户收缴租金；监测维修房屋及相关配套设施；掌握租户的经济收入及支出信息，并上报给政府部门等工作。而政府的主要职责则是根据承接公司上报的信息，及时清退已不符合公租房租赁要求的租户，重新制定公租房分配方案，切实保证公租房提供给需要帮助的居民。截至2018年底，安庆市市本级公租房已竣工12534套，完成分配7930套，共有646套公租房纳入政府购买运行管理服务范围内。



（二）政府购买公租房运营服务试点的益处

政府购买公租房运营管理服务提升了公租房公共服务的水平，并产生了正向外部性。首先，政府购买公租房运营服务，使公租房运营市场得到规范。公租房作为租房市场的一部分，其行为对整个租房市场具有示范和榜样作用，政府购买公租房运营管理服务将市场组织或社会组织引入公租房运营管理中，完善了整个住房市场结构，丰富居民的住房市场选择，同时引导居民住房消费理念，从而抑制商品住房价格与租金，使住房市场更具公平性。

其次，政府购买公租房运营管理服务能提高公众对公租房运营的满意度。在政府购买公租房运营管理服务中，主要包含服务的购买者（政府）、承接者（社会组织和市场组织）、使用者（租户）、第三方评估机构等四元主体，这四者在公租房的资源配置中，既有受益者，也有受损者，但从总体结

果来看，政府购买公租房运营管理服务的试点行为是受益者所得的收益大于受损者的损失。在政府购买公租房运营管理服务的试点过程中，政府所付出的成本主要集中于监督管理和资质审查这两方面，而其所获得的收益是公租房供给效率的提高；社会组织或市场组织所付出的成本主要集中于技术更新和人力投资等方面，其所获得的收益是经营业务和营利收入的增加；而作为公共服务使用者的租户，在整个试点过程中，其所得的收益是公租房运营管理服务水平的上升。

此外，政府购买公租房运营管理服务也有利于维护公众享受租房保障的权益，实现公租房供给与需求的对接，降低政策执行方面的成本，提升公众满意度，降低社会矛盾的发生率，使社会更加和谐稳定，从而整体提升整个社会的福利水平。

五、结语

公租房作为一种准公共物品，其供给有效程度在一定程度上也考验着政府的服务能力。在公租房服务由“住房保障”向“住房管理”转变的过程中，政府购买公租房运营管理服务，是政府公共服务的一种方式创新，在一定程度上能解决公租房运营管理不规范的问题，有助于更好地维护租户的合法权益，提升公租房的供给效率。推进政府购买公租房运营管理服务试点工作，一方面，可以检视政府采用购买方式提供公租房运营管理服务的可行性以及有待改进之处，进一步为政府决策提供方向指导；另一方面，通过以点带面的形式，可以引导和推进整个租房市场甚至住房市场走向更为公平合理的发展之路。🏠



湖北

采取政府购买服务或者政府和社会资本合作（PPP）模式，并通过引入公租房小区考核和群众满意度第三方评估，以及建立健全公租房保障家庭信用管理制度和失信联合惩戒机制等方式，推动试点城市的实施进度



安徽

采用竞争性谈判的方式实行购买服务，选定第三方公司，作为购买服务的市场承接主体，直接负责公租房的运营管理。承接公司主要负责向租户收缴租金；监测维修房屋及相关配套设施；掌握租户的经济收入及支出信息，并上报给政府部门