
上海人才公寓运行发展面临的问题及对策

赵露露

上海市人民政府发展研究中心

摘要：为加快推进高水平人才高地建设，亟须通过制度创新和政策牵引，差异化解决人才安居问题，为人才提供更加安居、宜居、乐居的居住环境，为高质量人才更好地参与创新创业和城市建设提供后勤保障。

关键词：人才公寓；人才安居；公租房

作者简介：赵露露，上海市人民政府发展研究中心综合研究处四级主任科员。

人才是最重要的资源和面向未来发展的源动力，但上海高房价的“挤出效应”日趋明显，在沪人才尤其是新就业青年人才面临居住成本高企、住房消费能力不足等问题，这在一定程度上制约了上海人才高地建设和城市竞争力提高。因此，人才安居问题是超大城市住房体系建设的重中之重。

一、人才公寓的界定

（一）概念厘定

目前，上海对人才公寓尚未形成标准的定义描述，各区认定的“人才公寓”在实操中是基于公租房对引进人才一定的房租补贴，即本质上是针对人才租住的公租房和其他纳入统筹或挂牌为人才公寓的人才安居租赁房源。由于单位自建人才公寓供给对象和价格机制的特殊性，本文的研究对象仅限于用于人才租用的公租房和社会来源的人才安居租赁房（以下简称“人才公寓”）。

（二）人才公寓与保障房、公租房关系梳理

上海的人才安居租赁房源主要来自用于人才安居的区筹和市筹公租房（占公租房供应量的近70%）、单位自建人才公寓、社会投资人才公寓（“十三五”期间40万套新建和转化租赁住房、新实施保租房、未纳管保租房的集中式租赁住房中，被市和区人才办挂牌为人才公寓的部分）。

二、上海人才公寓基本情况调研

（一）背景

上海作为人口净流入的超大城市，来沪常住人口的住房困难问题较为突出。新市民青年的安居问题既关系到城市活力和未来发展，也彰显城市的温度和包容，保障人才公寓建设是人民城市义不容辞的政治责任。针对引进人才，主要通过公租房来解决住房困难问题。自从2008年浦东启动“金梧桐”人才公寓计划和2010年上海住房保障房屋管理局等六部门印发《上海发展公共租赁住房的实施意见》以来，上海市、区两级逐步建立人才公寓保障体系，是践行引才聚才留才、提升城市发展后劲的关键举措。近年来，上海对公租房政策进行调整优化，进一步放宽准入门槛，扩大保障范围。目前，上海公租房已从大规模建设

筹措时期进入以租赁运营为主、与保障房接轨时期。

(二) 分布规模

1. 市筹人才公寓

到“十四五”期末，人才安居租赁房源(供应)总量计划达到20万套，按照前两年“多做快做”的总体安排，2021年完成10万套，2022年完成2.5万套，合计12.5万套。从上海的公租房构成看，目前市筹公租房合计16861套，其中以一室户(近35%)和两室户(近65%)为主，只有耀华滨江公寓有近7%的三室户配置。项目主要分布在普陀、浦东、徐汇、闵行区的较好地段，覆盖近1500家重点企业的人群。其中馨宁公寓、馨越公寓、新江湾尚景园、上海晶城晶华坊、地产南站收购公租房(梅苑一居、金塘小区、东荡小区)可由单位或家庭(个人)承租；馨逸公寓、馨古美佳苑、地产南站收购公租房(凌云新村)、耀华滨江公寓仅限单位集体租赁，对参与和服务上海科创中心、自贸试验区建设的市区各级机关、中央在沪企事业单位、市属重点企业事业单位等予以重点支持。

2. 区筹人才公寓

上海各区通过新建、配建转化、收购、并轨使用和代理经租等方式筹集人才安居租赁房源。其中，2022年浦东新区建设筹建人才安居房源1.45万套(集中建设1.15万套、商品房配建0.05万套、园区配建0.18万套、存量住房转化0.07万套)，2023年预计可新增供应1.7万套，张江高科技园区人才公寓共计5214套；闵行区计划筹措供应人才公寓2.76万套，现已筹措2.8万套、人才公寓项目32个；金山区已投入人才安居租赁房源3240套；宝山区已上线供应36个项目，共计4373套房源；奉贤区已筹建2.7万套，供应8219套。各项目房源体量相对较小且分布较散，户型更单一，以50平方米左右的一室户型为主。

(三) 管理模式

上海人才公寓主要按照公租房性质进行建设和运营，由政府提供政策支持，由专业机构采用市场机制运营。目前主要有两种运营管理模式。

一是以上海地产住房发展有限公司为代表的26家国企公租房运营机构，主要负责市筹、区筹公租房项目的投资、建设、供应和租赁管理，由市级或区级财政投入或补贴给运营机构。市筹项目申请准入材料可提交给全市任一区的公租房受理窗口，且可全程在“随申办”App上操作，而区筹公租房申请材料需提交给主申请人户籍所在地或工作单位所在地的公租房受理窗口。

二是以张江集团旗下的慧诚企业管理有限公司为代表的园区人才公寓运营主体，实行“两定”“两限”管理，政府补贴给房屋业主。2013年，上海进一步完善和规范相关补贴政策，推出“两定”(定楼、定人)、“两限”(限价、限期)的办法，向优秀企业和优秀人才实施倾斜。张江集团对纳入体系房源的项目进行租赁价格的评估，在评估价基础上，园区管委会给予一定补贴。在管委会推动下，于2014年开发了信息化管理系统，通过信息化系统进行日常申请受理、入住信息核查、入住数据动态管理等。

(四) 具体举措

一是分层分类管理。上海各区根据发展需要向重点行业、重点企业人才政策倾斜并实施有限配租，开辟绿色通道，着力缓解引进人才和青年职工阶段性居住困难。例如，宝山区强化精准分配导向，成套建设的公租房优先用于人才安居房源，宿舍型公租房重点保障企业蓝领和行业企业职工。浦东新区对高峰人才、拔尖人才、重点企业急需人才分别按6000元/月、3000元/月、1000元/月的标准进行补贴。

二是赋能供需对接。“数据多跑腿、人才少跑路”，利用信息技术搭建人才安居信息服务平台。闵行区2023年初发布租赁住房地图2.0版，推进房源发布—供需对接—分配会商—优先选房—配套服务全流程线上服务。虹口区建立人社与房管部门跨部门、跨层级高效联办模式，强化信息共享，将一系列人才驿站申请和服务事项打包成“一件事”。

三是健全配套服务。积极发展人才服务公共空间，推动社区治理和配套公共服务落地见效。馨逸公寓借助“馨空间”党群服务站，提供免费法律咨询、组织租客相亲、开展惠民服务进社区等活动。闵行区投入运营微领地青年社区等人才驿站11个，设置了鹿鸣书店、共享厨房等服务空间。普陀区做优“普陀人才优享卡”机制，为高层次人才提供工作、学习、医疗等一站式服务。

四是创新体制机制。虹口区在全市率先上线“先安居后乐业”海内外优秀人才驿站政策，符合申请条件的人才可以申请不超过6个月的租金补贴，拎包入住人才驿站。宝山区建立598家重点支持企业名录，开辟绿色通道、“先入住后申请”，支持高新技术企业、先进制造业、科创型企业等单位整体租赁。

三、当前人才公寓运行面临的问题

(一) 供需不匹配

1. 存在有效供给缺口

一是存量供给明显不足。目前，人才公寓供给呈现规模有限、以供定需、循环使用的特征，2021年上海新增户籍人口达到18.32万，目前的12万余套人才公寓显然无法满足需求，租赁需求的缺口极大，主要依靠存量有限滚动。二是增量供给受宏观环境影响较大。目前新增项目都是区筹项目，由于经济增速下行、企业经营困难和财政紧张，未来政府出让租赁住房用地能力受到限制，开发商由于资金沉淀周期长，开发、建设人才公寓的积极性也受到打击。

2. 结构性矛盾突出

一是房源供需结构失衡。上海各区人才公寓发展和需求不平衡，存在区域性短缺矛盾，主要表现为中心城区房源供不应求。人口稠密、需求旺盛的浦西城区及浦东陆家嘴、张江等人才集中就业区域，房源筹措难度更大；而郊区房源配套条件相对较差，通勤时长过长，难以满足青年人才需求。根据张江集团统计，张江科学城就业青年人口达到49.9万，但人才公寓仅5214套，而宝山、青浦、松江、崇明等区的很多公租房项目长期存在空置房源。二是个人申请难度大。上海的市筹公租房可租房源向国企等单位倾斜的租赁占比超过90%，对个人开放的可租房源有限，且由于申请准入条件放宽，轮候时间较长。根据张江集团平台系统显示，人才公寓排队轮候常年超过1万人，申报轮候周期长达1~2年。三是高端人才需求难以满足。目前，人才公寓尚未针对引进人才的不同层次和需求，采取不同的措施分类保障。高端人才的居住问题无法在现有主打小户型、解决居住刚需为主的人才公寓框架下解决，这影响了上海人才高峰计划的推进。张江人才公寓的专家楼（仅供高级管理人员和高级研发人员）不仅供应紧张且入住手续繁琐，需要提供社保、税收和企业出具的人才证明。

3. 受疫情影响需求更加多变

一是裁员降薪等导致部分房源有效需求不足。收入下降导致受波及行业的部分人群租房消费降级。2021年10月开业的地产城方·虹桥璟智公寓作为上海首批市级人才公寓，受到周边互联网行业裁员影响，入住爬坡期明显超过预期，续客难度大大增加。二是部分人群的“新改善”需求集中释放。疫后租赁消费升级，有条件的人才改善居住环境的需求较大提升，整租成为新偏好。疫情后，租客对于居住独立性、隐私性产生了更高要求。据贝壳研究院发布的《疫情冲击下的租客偏好分析报告》数据显示，63.45%的租客表示愿意提升居住质量，“房屋必须整租”这一条件上升至租客偏好排行榜前3位。

(二) 价格不持续

1. 租金定价远低于市场

人才公寓租金相对低廉，与市场价差较大。市筹公租房、区筹公租房相对市场租金有绝对吸引力，约是市场租金的 70%左右。市筹公租房平均租金每平方米在 46.2 元~88.38 元/月区间，一室户平均租金将近 3000 元/月；区筹公租房也类似，主要取决于项目所在周边的租金定价和配套环境而异。以张江人才公寓“天之骄子”为例，30 平方米的一室户月租金在 2500 元左右，而周边相近配置配套的房源市场价在 5000 元/月以上。

2. 定价模式难以持续

目前，公租房已被上海房管局纳入保障性租赁住房项目，要求后续调价时，每年调价涨幅不得超过 5%，且不得超过市房屋管理部门监测的同地段市场租赁住房租金涨幅；而市场租金目前涨幅远超过 5%。以张江为代表的园区人才租赁房，由于政府补贴（目前用于张江体系房源的补贴为 4200 万元/年）需要根据租金价格调整上浮，财政预算问题难以协同调整，近 10 年已没有调过价。这虽有利于减轻青年人才的居住成本，但这也打击了开发商的积极性，市场房源开发陷入困境。

(三) 租赁不便捷

1. 租赁信息获取渠道纷杂

一是信息发布渠道分散。上海保障性各类租赁房源缺乏一体化整合平台，存在信息不对称、房源重叠、信息更新不及时等问题。目前，市筹和区筹公租房房源通过不同渠道发布。市筹公租房的房源公布和轮候情况主要通过“租在上海”公众号每月更新发布，各区公租房通过各自的公众号或者 App 更新发布。二是房源选择不够透明。通过资格审核、进入选房环节后，房源选择往往通过电话询问或者经租中心线下查询方式进行，租客无法看到实时排队选房情况，缺乏线上排队选房系统。

2. 缺少数字化租赁管理平台

一是缺乏协同的一站式租赁服务平台。目前管理方式相对原始，这影响了公租房租赁管理效率和人才入住满意度，智能化管理有待加强。上海公租房、社会投资人才公寓等各类保障性租赁房源缺乏在线看房选房、申请预约、合同网签备案以及办理相关公共服务事项等一站式服务平台。现有的体系平台也存在无法满足新形势下管理需求的情况，张江人才公寓原有的信息系统创建已有时日，其结构和处理能力已滞后于当前的管理需求。例如，无法自动统计张江各人才公寓具体补贴的计算和核查、人机界面的亲和力、便捷性问题、补丁过多导致宕机等。二是缺乏便民的数字化租金缴费平台。现有人才公寓项目不少存在需要线下到经租中心缴费的现象。与此同时，水费、电费、网络费等生活缴费也需要住户自己定期到不同的账户系统查询缴费，缺少统一账单提醒服务和聚合支付功能。

(四) 配套不完善

1. 公共配套空间普遍缺乏

由于土地供应紧张，大部分人才公寓缺乏高标准配置公共空间和配套设施。但引进人才往往是年轻人、新市民，具有邻里中心、共享空间的个性需求，需要餐饮、健身、会客、托育等配套服务，渴望人才政策宣讲、读书会、联谊等交流活动。目前，上海地产下的市筹公租房项目只有馨逸公寓作为样本，预留了共享空间，并与漕河泾街道联手打造了馨空间，定期举办党建交流活动和茶道、葫芦丝、二胡等娱乐活动。

2. 基层治理力量薄弱

一是居委会职能缺失。大部分人才公寓居委会的缺位导致公共服务内容的滞后。但是由于人才公寓大多是集中建设，小区人口密度大，管理复杂困难，需要借鉴商品房突破政策限制，设立居委会作为社区管理主体。二是街道职能下沉不够。派出所、人口办、综治办等街镇管理条线在公租房社区层面的人力资源配置严重不足，使得公租房社区的综合管理服务相对落后，难以满足社会服务需求。

3. 多方主体不协同影响配套

一是通水、通电、通路等基本条件未能满足。根据调研，有些人才公寓项目由于与有关部门协调不到位，出现了人才公寓即将完工，但附近的马路尚未建成，水电等基本市政服务无法接入。二是教育、医疗、商业、文化等公共服务配套设施等规划滞后。由于很多保租房项目地处郊区且未提前规划好相关生活配套，容易出现人才入住但基本生活和交通出行、子女入学问题无法保障的情况。

(五) 政策不衔接

1. 人才公寓认定缺乏市级规范指导

一是缺乏市区两级统一的人才标准。市组织、人社等有关部门未对人才界定统一的标准，各区自行制定的人才标准也存在较大差异，导致在具体执行中容易出现分歧矛盾。二是人才公寓准入门槛较宽，难以精准服务与产业发展联系紧密的紧缺人才。公租房供应对象目前放宽了准入门槛，很难综合考虑人才服务年限、人才层级、社会贡献等因素，一方面导致人才轮候时间加长，另一方面影响服务经济社会发展所急需人才的效率。

2. 不同来源人才公寓缺乏有效衔接机制

一是存量人才公寓与增量人才公寓的政策衔接。存量和增量人才公寓的建设和管理标准不统一。由于存量和增量人才公寓的建成时间和政策要求差异较大，缺乏统一的建设装修标准和统一醒目的标识，公共设施配备差别较大，居住条件参差不齐。二是公租房与保障房的政策有效接轨。目前，不同来源的保障房未形成有效的政策衔接，未来可能会影响其正常退出等。例如，已经承租过单位人才公寓的租客，不能确认再次申请新上市的保障房项目。另外，人才公寓相对偏政策性，保障房相对偏普惠性，两者政策如何衔接需要考虑平衡性。

四、上海做好人才安居工作的思路和建议

为加快推进高水平人才高地建设，亟须通过制度创新和政策牵引，差异化解决人才安居问题，为人才提供更加安居、宜居、乐居的居住环境。

1. 加强政策顶层设计，发展安居立体保障

一是强化机制保障，人才分类先行。科学的人才分类是做好人才安居的前提和基础，应进一步发挥人才安居工作联席会议机制作用，提出人才分类标准，明确重点人才、重点单位和重要区域的范围，形成动态调整机制，统筹市区两级房源，落实人才安居实施责任。

二是研究探索人才安居房(共有产权)制度，加快人才发展集团筹建。由于人才集团在中外环间等交通较为便捷、配套较为

完善的区域，单独拿地集中建设，或者按照约定由开发企业按照商品住房建筑面积一定比例(10%~20%)建设人才安居房，建成后定向供应给经认定的重点单位的中高端人才。

三是优化租售体系，发展立体安居保障体系。抓紧落实保障性住房筹建，必要时将企业持有资产进行转化，如地产集团持有的大量公租房和租赁住房可按比例进行销售，回笼资金继续支持租赁住房发展。

四是争取国家部委和市级政策支持。争取国家相关部门支持，对国际人才社区不设空置期管理要求，对人才安居房不设收入财产线限额。加大市级财政支持，相对锁定重点人才购买租售衔接人才房政府产权份额价格，叠加享受市区两级人才租房补贴。

2. 加快房源建设筹措，提高人才感受量

(1) 增强功能保障类企业融资能力。

功能保障类企业承担功能性任务较多，项目周期长、资金需求量大，建议从以下3个方面采取措施，确保企业持续经营，防范经营风险：一是建立渠道畅通、平衡发展的投融资体制，保障重大任务项目建设完成。二是在资源配置方面适当倾斜，增加功能类企业自身融资能力和抗风险能力。三是支持人才公寓开发企业通过设立基金、REITS等方式拓宽融资渠道，确保资金保障。

(2) 针对不同人才分类，加大租赁住房的供应。

一是优先供应重点人才。面向社会供应的保障性租赁住房(含公租房)，优先供应经认定的重点单位、重点人才，依托全市人才安居服务信息平台，项目供应提前半年左右先与人才部门对接，保障好重点单位、重点人才租赁需求。二是定向供应海归重点人才。在指定区域按照保障性租赁住房政策建设高品质的国际人才社区，定向供应经认定的重点单位、重点人才，并在空置期等方面施行较为弹性的管理制度。三是稳定供应各类其他人才。完善保障性租赁住房租赁管理制度，租赁合同原则上每3年一签，期满后经审核仍符合准入条件即可续租，不设最长保障总年限，在职期间可以长期租赁。租赁合同期内，重点人才不上调租金；租赁期满后控制租金涨幅，租金年涨幅按不超过5%控制，稳定人才预期。

(3) 优化土地供应。

人才安居房统一纳入“四位一体”保障性住房范围，按共有产权保障住房实施建设和管理，经认定为共有产权保障住房后，土地供应以划拨方式供应。保障租售衔接人才共有产权保障住房适用范围扩大区域的土地规划和供应。

3. 优化人才公寓空间布局，提升居住满意度

一是创新人才安居专项规划，优化人才公寓社区空间布局。优先在新城核心区域规划人才社区，积极探索中心城区城市更新区域人才安居布局。发展功能复合的社区，加强多种不同类型居住形态的混合布局。引导人才住房以及公共服务设施、商业市政基础设施、公园绿地等，综合设置和复合利用，形成空间紧凑、适度混合的土地利用模式。

二是提升社区品质，全面推进“15分钟社区生活圈”建设。增加社区公园、小尺度广场和各类体育运动场地，加强社区交往空间建设，鼓励企业、学校等对公众开放共享内部公共空间，提高社区公共空间规模和密度。鼓励结合社区更新，发展嵌入式创新空间。

4. 完善服务机制，相关配套一体化联动推进

一是实施购房“直通车”。延伸重点人才购房服务范围，覆盖人才选房、签约、交易过户办理等购房全过程，通过“一网通办”在线办理、设置现场专员服务，逐步实现交易签约“零跑动”。

二是办好租房“一件事”。通过构建人才安居“1+3”数据库（“1”是指人才安居综合数据库，“3”是指上海市住房租赁公共服务平台、公租房管理供应系统、单位租赁房供应管理系统），健全和整合人才安居服务平台功能，逐步打通各区人才安居房源供应壁垒，显著提升人才优先选房、签约、入住、公积金提取等服务能级。

5. 党建引领联动社区服务共治，提升人才居住体验

一是加强公共服务保障。人才可以按规定在租赁房屋所在地，办理居住登记、《上海市居住证》（非本地户籍）及社区公共户落户（本地户籍），并相应享受未成年子女义务教育等基本公共服务。

二是融入社区管理。街道（乡镇）应将租赁住房（包括保障性租赁住房、长租房）纳入属地社区管理服务范围，组织开展各项便民利民服务和社区志愿服务，提升租赁住房的居住品质，促进承租人及居住使用人的社区融入。

参考文献

- [1] 米旭明. 人才安居政策与企业技术创新[J]. 南开经济研究, 2021(3):113-129.
- [2] 钱运春. 建立健全上海人才公寓机制[J]. 科学发展, 2018(2):36-41.
- [3] 王必丰, 潘冬旭. 深圳市人才安居政策梳理、存在问题及其对策建议[J]. 住宅与房地产, 2019(11):70-76.
- [4] 田焱. 人才安居住房制度安排的理论与现实考量[J]. 邓小平研究, 2018(2):123-129.
- [5] 张樱. 科创人才住房保障政策执行优化完善对策研究[D]. 西北师范大学, 2020.