

中国住房租赁市场发展困境与政策突破

Development Dilemma and Policy Breakthrough of China's Rental Market

邵挺
Shao Ting

摘要：1998年城镇住房制度改革以来，中国居民的住房问题主要通过购房来解决，租赁市场发展相对滞缓。十九大以来，国家高度重视住房租赁市场发展，采取了一系列政策措施。但从现实看，住房租赁市场发展仍面临诸多体制机制和政策困境。本文在分析中国住房租赁市场现状的基础上，指出了租赁房源供给与需求不匹配、机构化发展不充分、市场秩序混乱、立法滞缓等六方面困境，最后提出建立完善相关配套制度和政策的建议。

Abstract: Since reform of urban housing system in 1998, housing demand of Chinese residents has mainly been solved by purchasing. The development of rental market is relatively slow. Since the 19th National Congress of the Communist Party of China, the State has attached great importance to the development of housing rental market and adopted a series of policy measures. But in reality, the development of housing rental market still faces many institutional mechanisms and policy dilemmas. Based on the analysis of the current situation of China's housing rental market, this paper points out six dilemmas, such as mismatch between supply and demand of rental housing, insufficient development of institutionalization, disorder of market order, and sluggish legislation. Finally, it puts forward some suggestions for establishing and improving the relevant supporting systems and policies.

关键词：租赁住房；租售并举；发展困境；政策突破；
租售同权

Keywords: Rental Housing;
Accessible for Both Renting and Purchasing;
Development Dilemma; Policy Breakthrough;
Same Right of Renting and Purchasing

北京卓越青年科学家计划 (JJWZYJH01201910003010), 清华大学全球可持续发展院新经济发展分中心资助

作者：邵挺，国务院发展研究中心市场经济研究所房地产研究室，主任，研究员。shaotingfd@163.com

租和购是城镇家庭住房消费的两种基本方式。新中国成立后，我国实行福利住房制度，国家和单位负责住房建设、分配给职工家庭租住，家庭住房消费以租赁为主。1998年实行城镇住房制度改革，原租给职工的公有住房低价出售给职工家庭，家庭住房消费从以租赁为主逐步转向以购买为主。自此，我国房地产市场以买卖为主，住房销售市场法律法规体系齐全、发展迅猛，但住房租赁市场处在自发性发展状态，租赁立法滞后，金融、土地、税收等政策体系不健全，发展滞缓，成为住房制度体系中的最大短板。住房制度和供给体系失衡，突出表现在“租赁市场一只腿短、购售市场一只腿长”的局面长期存在。

十九大报告提出，加快发展和培育住房租赁市场，构建租购并举住房制度。2019年中央经济工作会议也提到，要大力发展住房租赁市场。推进租赁住房建设，培育和发展住房租赁市场，是贯彻落实“房子是用来住的、不是用来炒的”这一定位的重要举措，是解决新市民住房问题、加快推进新型城镇化的重要方式。近年来，我国住房租赁市场发展进入快车道，以长租公寓为代表的租赁新业态、新模式的发展势头良好，但一段时期内也出现了“租金贷”盛行甚至“高进低出”“短进长出”，一些长租公寓运营机构破产、跑路，严重损害了租客和房东的利益，破坏了租赁市场秩序。造成上述现象的重要原因一方面是没有出台国家层面的租赁市场发展条例，另一方面是没有健全的金融、土地、税收等政策体系。本文提出，要推动我国住房租赁市场健康平稳发展，需要认清当前租赁市场发展的主要矛盾和矛盾的主要方面，破解制约发展的诸多政策障碍，统筹构建政策支持体系，从增加有效供应、完善法律与政策体系、“租购同权”等方面形成制度与政策合力。

1 住房租赁市场的现状

2016年5月17日，国务院办公厅《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》(国办发〔2016〕39号)出台，明确指出要加快培育市场供应主体，鼓励住房租赁消费，完善公共租赁住房，支持租赁住房建设和加大政策支持力度。为贯彻落实文件精神，相关部门也

陆续出台了相关政策文件^①，相继开展了培育住房租赁市场、利用集体建设用地建设租赁住房、中央财政支持住房租赁市场发展三项试点，指导地方政府通过新增用地建设租赁住房，新建商品住房项目中配建租赁住房，将闲置和低效利用的工业厂房、商业办公用房改为租赁住房等多种方式，增加租赁住房供应。

1.1 租赁市场化程度提升，大城市租赁比例较高

在1998年停止福利分房、推行城镇住房制度改革以后，随着廉租住房和公共租赁住房制度的陆续建立，住房租赁市场演变为由保障性租赁住房和市场化出租住房组成的二元体系。2000年，全国有6.11%的家庭户租用公有住房，2.7%的家庭户租赁其他住房（主要是市场化商品住房）^[1]。2010年后者的比例升至10.5%^[2]，到2015年前者的比例则降至1.35%^[3]。目前我国大概有1.6亿人在城镇租房居住，占城镇常住人口的21%。根据住建部2018年的调查^②，这些租房居住的流动人口，通过市场租赁住房占80%，就业单位配租占10%，租住亲戚朋友住房占7%，租住公共租赁住房占3%。通过住房租赁市场租赁的流动人口约为1.33亿人，加上城镇居民的住房租赁需求，目前我国城镇租赁住房群体约1.8亿人，超过德国和英国两国人口数量的总和。

最近几年，我国人口向大中城市，尤其是长三角、珠三角、长江中游、京津冀、成渝五个城市群集聚的趋势日益明显。由于这五个城市群的中心城市和周边城市房价高，大部分流动人口买不起房，只能选择租房。另一方面，这些城市建成区面积大，城镇居民为解决工作调动、子女入学而产生的租赁需求也在增加。两种因素互相叠加，导致住房租赁需求相对集中，主要分布在上述五个城市群中心城市及周边城市。

相对而言，大城市的租赁比例更高。在2010年第六次人口普查中，北京、上海和天津租赁其他住房的家庭户占比分别是全国平均水平的3.1倍、3.6倍和1.9倍。这与大城市的人口结构和住房消费方式密切相关。北京为36%、上海为40%，最高的深圳为63.5%，其他城市多在30%以内。从发达经济体看，日本、英国和美国租房比例均在30%以上，最高的德国达60%；从发达城市看，东京、纽约、洛杉矶、旧金山租房比例均超过60%，且城市经济越发达，房价水平越高，租房比例就越高。

1.2 租赁群体学历偏低，以从事服务业为主

从租赁群体看，外出农民工和新毕业大学生等“新市民”是我国租房两大群体。据国家统计局数据^③，2015年有44.6%的外出农民工居住在集体宿舍或工地工棚，有37%的人自行租赁住房（选择合租的占一半左右）。另外，我国每年近800万的新增大学毕业生成为除农民工外最大的城市租房群体，在房价高企的大中城市，他们也多数选择合租方式。

根据2015年全国1%人口抽样调查的数据，在租赁保障性住房和市场化商品住房的人群中，初中学历的占比都是最高的，分别为43.53%和46.66%。在租赁保障性住房的人群中，初中及以下学历的人群占比高达64.61%，比2005年增加了5.2个百分点。在租赁市场化商品住房的人群中，初中及以下学历的人群占比为63.65%，比2005年降低了8.85个百分点。

职业分布方面，在租赁保障性住房和市场化商品住房的人群中，服务业从业人员的占比都是最高的，分别为40.99%和47.03%；其次为制造业从业人员，分别为32.01%和35.05%。相比2005年，在租赁保障性住房的人群中，服务业从业人员的占比增加了10.96个百分点，而专业技术人员占比下降了6.33个百分点。在租赁市场化商品住房的人群中，服务业从业人员占比增加了7.42个百分点，制造业从业人员占比下降了7.77个百分点。

1.3 租赁需求的多元化特征明显

我国住房租赁人口规模大，不同群体对租赁住房的需求有所不同，主要分为以下三类。

第一类是进城务工人员住房租赁需求。2018年我国农民工总量2.88亿人，其中进城农民工1.35亿人。进城务工人员希望住宿地点距离上班地点近、租金价格低。目前不少城市在进城务工人员相对集中就业的工业园区或工作地附近配套建设蓝领公寓，提供床位，并配备卫生间、浴室、厨房、洗衣房等，保证居住环境安全整洁，满足其基本居住需求。

第二类是新就业大学生的住房租赁需求。2010—2018年全国普通高校毕业生6526万人，2019年达834万人。新就业大学生对居住面积要求较低，对价格较为敏感，对交通、餐饮、购物等配套要求较高，兼有融入职场等社交需求。目前不少长租公寓、白领公寓针对新就业大学生设计相应户型和公共空间，对存量房源进行合理改造，将整套出租的老破

① 参见2017年7月18日《关于在人口净流入的大中城市加快发展住房租赁市场的通知》（建房〔2017〕153号）；2017年8月21日《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》（国土资发〔2017〕100号）；2019年1月18日《关于开展中央财政支持住房租赁市场发展试点的通知》（财综〔2019〕2号）。

② 参见2018年住建部公积金司委托西南财经大学开展的《新市民住房情况调查报告》。

③ 参见国家统计局2016年发布的《2015年农民工监测调查报告》。

旧房源打造为设施齐全的精装合租公寓，并提供相应的配套服务。

第三类是年轻家庭的住房租赁需求。受房价高企、晚婚及单身观念影响，大城市年轻人购买首套房和初婚的年龄均呈推后趋势。目前，大城市平均初婚年龄在30岁之后，首次购房平均年龄在30岁左右。有一定支付能力的白领单身家庭、年轻夫妻对小户型租赁住房需求增加。

发达国家租房群体与我国较类似，也分为三类。一是新就业的年轻人，收入较低，多数不具备购房能力，住房消费以租房为主。例如：英国16~24岁群体租房比例高达89%，美国35岁以下群体租房比例超过65%。二是单身家庭，对居住稳定性要求较低，租房居住比例较高，如德国2014年单身家庭租房比例高达72%。三是工作不稳定群体，由于收入不稳定、工作地点变动较大，也多选择租房居住。近年来，随着房价上涨，一些中高收入家庭也进入租房群体。

1.4 多样化、多层次租赁房源供应体系

1998年以来，我国房地产市场快速发展，居民家庭住房自有率大幅提升，一些拥有多套住房的家庭为获取租金收入，会把富余住房出租。按住房来源区分，市场化出租住房主要包括三大类：一是城镇居民家庭出租的私有住房，二是部分企业持有并出租的住房，三是城中村和城乡结合部用于出租的农民住房。家庭散户出租住房成为租赁住房的主要来源，占住房租赁市场总量95%以上。2016年以来，住房租赁企业发展较快，但市场占比仍然较低。根据住建部的摸底调查，2018年，30个大城市住房租赁企业出租的住房约为116万套，占这些城市市场租赁住房总量不到5%。

长租公寓近年来发展较快。据全国最大的长租公寓运营方自如集团统计^①，截至2018年底，全国长租公寓达375.25万套，其中集中式公寓和分散式公寓分别达2400520套和1352000套，主要集中在长三角、京津冀、珠三角片区，合计占比70.4%，十大热点城市合计占比81.7%。在集中式公寓领域，长租公寓运营方魔方公司管理房源率先达到10万间，成为集中式公寓的龙头。分散式公寓方面，截至2019年6月底，自如、相寓、蛋壳三家运营商分别以85万间、70万间和50万间的管理房源位列前三，第四名青客（10万间）与之差距明显。

与我国相比，发达国家租赁住房的供应主体更加多元化，包括市场、非营利组织和政府。随着租赁住房短缺矛盾缓解，市场和非营利组织发挥的作用越来越重要，政府主要通过税收、金融等优惠政策促进租赁住房供应。发达国家的租赁住

房主要由个人房东和私营机构提供，如美国 and 德国个人房东和私营机构提供的租赁住房均占80%左右；非营利组织是重要的补充，如美国政府与社会资本合作建设、享受税收减免政策的租赁住房占7%，德国住房合作社等非营利组织提供的租赁住房占10%。

1.5 租金水平近年上升较快，但总体可承受

住房租赁市场主要由出租方和承租方构成，通过房屋中介公司或者双方直接商定租赁期限和租金水平，租期和租金完全由市场决定。近年来北京等大中城市房屋租金呈现出较快速增长的态势，特别是2016年租金同比上涨11.6%，超过当年城镇居民人均可支配收入8.4%的同比增速；2018年上半年租金上涨明显加快，同比涨幅达13.0%，高于同期城镇居民人均可支配收入8.8%的增速；2019年上半年租金上涨有所放缓，但同比涨幅仍接近10%。

从租金收入比看，2019年上半年国内重点城市的租金收入比均在25%以内，最高的是深圳（23.1%），最低的是青岛（12.1%）。从国际比较看，国内城市的租金收入比属于居民可承受范围内。如果考虑到居民收入差异性，目前大城市租金水平上升较快，主要对城市低收入群体和从事中低端行业的流动人口有较大影响。调研数据显示，北京租客平均月租金为2300元/月，基本相当于2017年北京城镇居民20%低收入户的全部月收入。低收入人群难以承受正规市场的租金压力，被迫选择价格低廉的群租房。

2 住房租赁市场发展的六个困境

长期以来，我国房地产市场以买卖为主，住房租赁市场处在自发性发展状态，租赁立法滞后，金融、土地、税收等政策体系不健全。当前人口净流入的大中城市住房租赁市场需求旺盛、发展潜力大，但专业化、规模化租赁机构不足、租赁品质不高、相关法律和政策支持体系不完善，“二房东”“黑中介”等扰乱市场秩序问题突出，租赁住房解决城镇居民特别是新市民住房问题的作用没有充分发挥。

2.1 热点城市租赁房源供给短缺尚未解决

目前，一二线城市和部分三线城市房价、地价很高，租售比不合理，将土地资源用于租赁住房建设在经济上不具有合理性，城市政府也不愿把宝贵的土地资源用于租赁住房建设。因规划、消防、安全等配套政策适用范围和标准规范尚不明确，改造商业用房用于租赁住房进展缓慢，难以有效增加租赁住房供应规模。在租赁住房需求持续增加的情况下，

① 参见自如集团2019年发布的《全国长租公寓发展报告》。

租赁住房供需出现缺口, 供需矛盾突出。

以北京为例, 当前北京全市租赁房源供应约 207 万套, 租赁人口约 825 万。按照套均租住 3 人估算, 825 万的租赁人口需要 275 万套租赁房源, 但目前的租赁缺口近 70 万套。若按照一人一间的标准测算, 目前北京的租赁缺口达到 390 万间。租赁缺口导致居住面积较小, 北京人均居住面积为 15.65 m², 远低于纽约、东京等城市。

北京租赁房源不仅总量短缺, 在结构上也存在错配。从户型上看, 北京每平方米租金水平比较高, 为降低租金成本, 年轻白领阶层一般采取合租甚至群租的方式降低居住面积, 使得大量的正规住房非正规化。而合租为主的租赁形态也显示出北京小户型单间的租赁供给严重不足。近年来, 一居室房源的租金上涨幅度在所有居室里最高, 三居室以上的房子由于总价高, 需要找人合租, 出租使用效率偏低。从位置上看, 北京的就业岗位主要分布在城市中心区域, 而为了降低租金成本, 租房者不断向外部转移, 目前五环至六环是租赁人群的聚集地, 这就加大了北京的通勤压力。

2.2 住房品质较差, 难以符合居住改善需求

在住房研究中, 对于租赁与购买的选择, 一般将两者所提供的住房服务完全可替代作为重要前提。但是, 如果市场运行中两者所提供的住房服务具有很大差异, 租赁与购买的选择就不具可比性。根据 2015 年全国 1% 人口抽样调查的数据, 保障性租赁住房中同时拥有厨房和厕所的家庭户占比为 74.88%, 而租赁市场化住房的占比为 66.23%。这意味着租赁市场化住房的家庭户中有近 1/3 的家庭面临厨房和厕所不全的条件。目前, 家庭出租住房主要有房改房、拆迁安置房和农民自建房三类, 还有地下室等非正规住房。房改房建成年代较久, 拆迁安置房市政配套设施不完善, 小产权房建筑质量不高, 普遍存在失修失养失管问题, 居住环境恶劣, 难以满足基本居住需求。

租房者期望在最低的成本约束下, 不仅获得良好的居住空间和公共配套设施, 还要有高品质的租住服务。从市场供给的租赁产品看, 目前北京租赁房源中有近 30% 的房源是已购公房、二类经适房等, 普遍存在房龄较大、品质较差的问题。

根据租房者调研^①, 有 31% 的租客认为自己租住的房源存在安全隐患, 有 35.6% 的租客表示租住房源的维修责任无人承担。从租赁服务品质来看, 由于出租房多为个人出租, 房源分散、稳定性差, 出租方难以提供优质服务, 难以让租房者形成居住安定感, 也因此难以满足人们对宜居的需求。

除此之外, 租房者对平等享受城市公共权利的诉求越来越

越高。制约租房意愿的重要因素在于租房者难以享受到与购房者同等的公共权利。在过去以购为主的时代, 很多的公共服务, 如户籍、教育、医疗等都与住房所有权相关, 而租赁则被视为不稳定的形态, 无法享受到平等的公共权利。如果这一权利差距得不到改善, 租赁就很难成为城镇居民长期的居住方式。

2.3 机构化比重不高, 发展面临较多制约

专业化住房租赁企业开始起步, 但总体规模不大, 专业化、规模化的租赁机构占比不高, 持有房源数量不多。贝壳找房统计数据显示, 美国房屋租赁行业主体中, 机构出租方占比达 30.4%, 其中机构自持并运营的比例为 8.0%, 机构托管成包租的比例为 22.4%, 其余为个人房源。2013 年, 日本有 35.8% 的租赁住房由专业机构管理。但我国目前大城市机构化占比除了北京为 15%, 其他普遍在 10% 左右。在现行政策模式下, 住房租赁企业投入大、成本高、回报率低, 导致机构化、规模化住房租赁企业发展举步维艰, 原因如下。

(1) 土地成本过高。北京、上海等地租售比仅为 1.5% 左右, 企业如将销售住宅用地用于租赁, 将出现巨额亏损。另外土地出让金与租赁住房租金收取方式期限错配。政府一次性收取 70 年租金的土地出让制度, 与租赁住房租金按月或按年收取的制度惯例, 在资金上形成了期限错配, 极大地增加了租赁住房建设成本。例如: 北京在现行土地价格下, 租赁住房资金回笼周期长达 86 年。

(2) 税负过重。当前我国住房租赁机构要缴纳 6% 或 11% 的增值税、25% 的企业所得税和 0.1% 的印花税, 税负压力本就较大。而由于筹集房屋时无法收到发票抵扣, 住房租赁企业只能按全部租金收入缴纳增值税, 税负较高。

(3) 缺乏长期融资渠道。与商品住房开发销售模式不同, 租赁住房投资建设需要长期大量占压资金, 资金流动性差、变现困难, 而现有长期融资渠道也不健全, 民间资本难以大量长期投资租赁住房。相对于购房, 我国租赁市场的金融产品和服务的支持力度远远不足, 到 2017 年 10 月后才有部分国有银行进军租赁市场。资产证券化进展也比较滞后, 2017 年魔方公寓发行首单公寓行业资产证券化产品, 新派公寓发行首单长租公寓房地产投资信托基金 (REITs), 仍处于起步阶段。

(4) 顶层政策明确但实施细则缺失, 导致项目难以落地。以商改租为例, 目前北京政策允许商改租, 但是在实际办理报批报建手续时, 各个部门并未收到办理流程 and 细则, 因此不予办理报批手续, 导致项目落地困难。

^① 参见贝壳找房 2019 年发布的《住房租赁市场的租客满意度调查报告》。

(5) 租赁住房建设标准缺失, 要求设计规范参照住宅有失合理性。租赁住房与销售型物业有根本差别, 用户的收入水平和生活状态差异巨大, 因此租赁产品按照商品住宅来建设会带来车位配套指标过高、商业配套指标过低以及日照标准严苛等一系列问题。

2.4 租赁群体需求分化与供应结构不匹配

目前, 租赁群体主要是进城务工人员, 新就业大学生和举家迁徙的外来人口。外来务工人员收入水平较低, 主要需求是“一张床”; 新就业大学生收入水平略高, 注重社交和私密空间, 主要需求是“一间房”; 举家迁徙外来人口需要“一套房”来满足家庭基本居住需求。而家庭出租的住房要么是成套住房, 要么是非成套住房。前者面积较大, 难以满足“一张床”“一间房”需求; 后者房屋设施不完善, 无法满足租户基本居住需求。

2.5 租赁市场乱象特别是租赁金融乱象较多

目前我国租赁市场个人对个人的占比很高, 专业化、机构化租赁企业数量不多, 租赁市场结构不合理, 造成租期不稳定、租金随意上涨、租客合法权益无法保障等突出问题。其中一个重要原因是, 在租赁需求旺盛的城市, 住房租赁市场是典型的卖方市场, 出租方居于强势地位, 承租方多为外来务工人员和新就业大学生, 人生地不熟, 收入水平也较低, 属于租赁市场弱势群体。另一重要原因是由于监管不到位, “二房东”“黑中介”随意缩短租期, 任意涨租金, 甚至发生驱赶租户的现象。

另外, 我国租赁金融乱象较多。一些经营机构利用信息优势发布虚假房源信息, 违规收取租金差价。2018年7月以来, 北京、深圳、杭州等热点城市出现房租较快上涨、“租金贷”规模快速扩大等现象, 社会反响较大。部分长租公寓运营方“租金贷”业务扩张较快, 一些住房租赁企业通过“租金贷”长收短付, 建立资金池, 损害租户利益, 在目前对“租金贷”资金缺乏有效监管的情况下, 存在较大金融风险^[45]。

2.6 住房租赁立法滞缓, 监管体系不健全

住房租赁市场规模较大, 为维护市场秩序, 需要通过法律法规规范租赁双方权利义务。目前为止, 我国尚未制定专门针对住房租赁的法律, 只有住建部2010年印发的《商品房屋租赁管理办法》, 法律层次低, 约束力弱, 市场监管无法可依。虽然《商品房屋租赁管理办法》规定房屋租赁实行登记备案制度, 但出租方为逃避登记备案所产生的纳税义务和治安责任, 普遍拒绝登记备案, 致使住房租赁市场长期脱离政府监管, 从而滋生各种乱象。据不完全统计, 各大中

城市租赁市场中大约有30%~40%的房源集中在职业“二房东”手里^[6]。职业“二房东”违法成本低, 监管难度大, 容易出现私自转租、欺骗租房者、抬高租金吃差价等扰乱市场秩序的行为, 租房者权益难以得到保护。

上述问题背后的根源是多方面、深层次的。首先是住房发展目标与模式的错位。1998年的住房制度改革取得巨大成就, 但客观上形成了“购售一只腿长、租赁一只腿短”的租售失衡状态, 制度和政策体系都是片面鼓励通过“居者有其屋”来实现“住有所居”, 对租赁这一解决住房需求的重要渠道重视不够。尽管2009年以来建了大量公租房以满足住房保障需求, 但直到2016年租赁市场的培育壮大仍处于政策空白期, 呈自发性发展状态。其次是在房价上涨预期下租赁市场发展缺乏吸引力。尽管2016年10月以来国家采取各类政策措施抑制房价过快上涨, 但社会各方对大中城市特别是大城市房价上涨的预期依然存在。这就导致房地产开发企业缺乏新建、改建和配建租赁住房的动力。另一方面城镇居民把租赁作为临时性、短期性过渡手段, 买房意愿非常强烈。租赁市场供需两端都缺少长期稳定因素, 加上地方政府对发展租赁市场基本没有兴趣(没有土地出让收入, 还要投入大量配套资金), 租赁市场发展缺乏动力。第三是住房权和公共服务权获取上的可能冲突^[7]。2016年以来, 无论是国家出台的文件还是地方出台的实施意见, 都把“租房者在基本公共服务方面与购房者享有同等待遇”作为重要政策举措。但从现状看, 户籍制度、社会保障制度、学区制度等在客观上限制了城市租房者的公共服务权益获取。深层次的原因是义务教育阶段的均等化任务没有完成, 如果供给侧的公立教育机构没有实现均等化, 那么在需求侧提“租购同权”是没有意义的, 即使真实实现了“租购同权”, 可能会出现人们通过增加投机性租赁对优质教育资源的争夺途径, 进而刺激房租暴涨。

3 配套制度改革和政策突破

培育和发展住房租赁市场是全局性任务, 需要在借鉴发达经济体租赁市场发展经验的基础上^[8], 加快出台金融、税收、土地、监管等配套政策, 加大热点城市租赁住房供应, 更重要的是推进租房者和购房者同等享受基本公共服务(“租购同权”), 保护租客和房东的合法权益。

3.1 以盘活存量为主增加租赁住房数量

针对当前热点城市租赁住房有效供应不足的突出矛盾, 当务之急是增加租赁住房供应。考虑到我国城镇户均住房套数已超过1套, 加上大量闲置商业办公用房可以用作租赁住房, 建议以盘活存量房源为主来增加供应, 不宜大规模集中

式新建租赁住房。

(1) 积极盘活存量房屋用于租赁。鼓励住房租赁国有企业将闲置和低效利用的国有厂房、商业办公用房等,按规定改建为租赁住房。改建后的租赁住房,水电气执行民用价格,并应具备消防安全条件。大幅降低租赁税负,充分调动持有多套住房家庭积极性,鼓励家庭把多余存量住房投入住房租赁市场。建议将明确符合条件的客厅改造为独立房间用于出租。例如:借鉴上海做法,在全国政策中明确单套住房内使用面积 12 m² 以上的客厅(起居室),可以作为一间房间单独出租使用,或明确允许“N+1”模式,各地可根据实际情况自行制定相应的标准。客厅单独出租使用的,客厅(分隔后)和与之相连的餐厅等均应当具备直接采光和自然通风条件,室内及套内的入口过道应当符合国家住宅设计规范的要求,不得破坏房屋承重结构。

(2) 探索将部分保障性住房租赁房源、人才公寓等交由住房租赁经营机构运作。规模化的住房租赁机构在运营管理上有自己的一套体系,可极大减轻政府的管理压力。政府可通过一些扶持政策来吸引机构参与,如对认可的住房租赁经营机构给予房租补贴,同时要求其相应降低房租,租赁给符合条件的困难家庭。

(3) 在以盘活存量为主的前提下,各地因地制宜新增建设租赁住房。各地可利用集体建设用地、工业园区和单位自有闲置土地,发挥这些土地价格低、邻近就业单位的区位优势,建设小户型和低价位租赁住房。在总结 13 个超大城市、特大城市开展利用集体建设用地建设租赁住房试点工作的基础上,进一步向其他人口净流入的大中城市推广。

3.2 完善金融、税收、监管等方面配套政策

制约我国住房租赁市场发展的重要因素是住房租赁经营成本较高、投资回报较慢,特别是税收、金融等方面的优惠和支持政策不够。因此,培育我国住房租赁市场,必须做到以下五点。

(1) 实施税收优惠政策。较高的名义税率导致大量租赁住房处于“地下交易”状态,征税困难,同时影响了业主将闲置房源投入租赁市场的积极性。建议对家庭出租住房的相关税收实行简易征收,对个人出租住房实施综合税率,按租金的一定比例简易征收,具体税率由城市政府确定。专业住房租赁经营机构规模化经营租赁住房,对营业税、房产税、所得税适当减免征收;或将营业税、房产税、城镇土地使用税、所得税等多项税种合并征收,实行综合优惠税率。对于长期租赁社会房源经改造后统一出租的专业住房租赁经营机构,按照实际收入(租金收入扣除支付给个人房东的租金的差额或按租金一定比例收取的管理费而不是代收的租金)

征税。个人将住房交给专业住房租赁经营机构出租的,免征出租住房的房产税和个人房租收入所得税。

(2) 加大金融支持力度。允许住房租赁企业以租金收入为质押,向持牌金融机构申请流动资金贷款。鼓励发行基于租金净收益的资产证券化(ABS)产品。支持以物业所有权为底层资产发行 REITs 产品,明确“税收中性”原则;在设立环节,因资产剥离、重组而导致土地、房屋权属转移的,免征土地增值税和企业所得税等税种,不因 REITs 运作额外增加税负;尽快推出公募 REITs,引入中小投资者降低投资门槛、建立集中竞价交易平台增加流动性,充分发挥资本市场价值发现功能。鼓励住房租赁企业参与新建、改建租赁住房,包括蓝领宿舍、白领公寓、人才公寓等,向符合条件的项目发放低息贷款,贴息资金由中央财政资金提供。

(3) 积极盘活存量土地。鼓励机关和企事业单位利用闲置低效土地建设租赁住房,在不改变土地性质的情况下,所建住房只用于租赁,不允许出售。推进农村集体建设用地建设租赁住房,结合农村经营性集体用地入市,鼓励农村集体经济组织以土地使用权作价入股,与国有企业及社会资本合作,调动村集体参与建设租赁住房的积极性。国有企业在资产端与市场租赁机构在运营端进行试点合作,充分利用闲置各类土地,鼓励社会资本以参股、联营、转让等方式盘活废旧工厂厂房、仓库等低效用地用于长租房建设。

(4) 拓宽规模化住房租赁经营的长期资金渠道。加大对住房租赁企业的金融支持力度,拓宽直接融资渠道,支持发行企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等公司信用类债券及资产支持证券,专门用于发展住房租赁业务。鼓励地方政府出台优惠政策,积极支持并推动发展 REITs。

(5) 明确消防报验相关制度规定。消防报验在集中式公寓经营中出现的情况比较多。建议在不改变物业证载用途的前提下,消防部门出台明确消防验收相关标准和规定,做到有据可循、有法可依。目前可以先明确公寓参照已有相近行业的标准进行验收,待行业成熟后再研究发布更有针对性的政策法规与标准。消防部门对“工改租”“商改租”等改建和扩建项目,要在规定时间内进行审核验收,超过时限就视同无意见。

3.3 完善相关法律法规,保障双方合法权益

(1) 出台住房租赁法规。我国住房租赁市场还没有专门的法律法规,相关部门规章只有 2011 年颁布的《商品房屋租赁管理办法》,已不适应住房租赁市场形势,尤其对承租人合法权益保护不够。建议抓紧出台“住房租赁条例”,加强承租人合法权益保护,允许在租金价格上涨过快的地区设立住房租赁指导价。

(2) 建立管理服务平台。各直辖市、省会城市、计划单列城市和人口流入量大的地级城市建立住房租赁管理服务平台,住房租赁企业和中介机构通过该平台向社会发布房源信息。推行租赁企业备案制度和租赁合同网签备案制度,备案信息同步上传至平台,从源头防范虚假房源信息。探索推行租赁备案与公共服务挂钩管理机制,共享房产、人口、征信等信息,实现租赁房源发布、核验、交易等功能。

(3) 整顿规范市场秩序。整治住房租赁中介乱象,公开曝光典型案例,形成震慑。加强住房租赁信用管理,将住房租赁企业、中介机构和互联网住房租赁信息发布平台纳入信用管理体系,对失信主体实施联合惩戒。规范住房租赁金融产品,严格控制租金贷规模,设置缓冲期,降低租金贷比例直至完全退出。

3.4 着力落实“租购同权”的机制建设与配套措施

推进基本公共服务均等化,减少租赁者与产权持有者在享受公共服务方面的差异。城市管理中的不同部门需要配合落实,让租房群体能够享受到与购房群体同质量的公共服务。例如经登记备案连续租住一定年限的租户可享受子女义务教育同等入学资格,实现“租购同权”。

4 结语

在未来我国城镇化率还有较大提升空间的前提下,那些人口净流入的城市“新市民”住房问题,始终是今后住房制度和体系设计要解决的首要问题。租房可以解决“新市民”临时性、过渡性住房需求,还能够解决长期、稳定住房需求,有利于更好推进新型城镇化。同时,无论发展住房租赁市场还是转变传统的住房发展模式,从以购房为单一的开发建设模式转向以居住为核心的租购并举模式,倒逼房地产开发企业转变“高杠杆、高周转、高负债”模式,有利于防范住房金融风险。面对潜力巨大的住房租赁需求,目前租赁住房有效供应不足,土地、金融、税收等配套政策体系不健全,对租赁住房发展缺乏总体设计和整体框架。本文从住房租赁市场供给侧结构性改革的角度出发,分析了制约市场发展的六个困境,并提出了适应住房租赁需求加快调整供给体系、完善相关供给侧政策的四点建议,希望有助于推动我国住房租赁市场健康平稳发展、构建“租购并举”的住房制度,实现全体居民“住有所居”的目标。UPL

参考文献

- [1] 国家统计局人口社会和科技司. 2000年第五次全国人口普查主要数据[R]. 北京: 中国统计出版社, 2001.
- [2] 国家统计局人口和就业统计司. 中国2010年人口普查资料[R]. 北京: 中国统计出版社, 2012.

- [3] 国家统计局人口和就业统计司. 2015年全国1%人口抽样调查资料[R]. 北京: 中国统计出版社, 2016.
- [4] 易宪容. 从“租金贷”盛行看中国金融体系的风险[N]. 金融投资报, 2018-09-08(12).
- [5] 易宪容, 郑丽雅. 中国住房租赁市场持续发展的重大理论问题[J]. 探索与争鸣, 2019, 1(2): 117-130.
- [6] 杨现领. 住房租赁市场的问题与应对[J]. 中国金融, 2018(16): 40-41.
- [7] 陈杰, 吴义东. 租购同权过程中住房权与公共服务获取权的可能冲突——为“住”租房还是为“权”租房[J]. 学术月刊, 2019, 51(2): 44-56.
- [8] 张英杰, 任荣荣. 住房租赁市场发展的国际经验与启示[J]. 宏观经济研究, 2019(9): 155-122.

(本文编辑: 许玫)