



内部资料·供领导/专家参考
2017年11月25日

城市发展动态

Urban Development Perspectives

2017年第10期（总第32期）

华东师范大学城市发展研究院

教育部人文社科重点研究基地
中国现代城市研究中心

住房租赁市场培育与中国城市租售同权机制建设

本期要目：

- 十九大报告：坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位
- 各地市租赁住房新政梳理与解读
- 中国城市“租售同权”机制建设解读
- 全球住房租赁市场发展路径与“租售同权”经验
- 发展住房租赁市场势在必行
- 各级政府在“租售同权”时代应大有作为

本期导读

2017年10月18日，总书记习近平同志在十九大报告中强调，“坚持房子是用来住的、不是用来炒的”定位，并提出要“建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居”，这是当前住房制度改革和房地产市场发展的重要纲领性文件。

当前，我国住房租赁市场发展滞后，也造成商品房市场的需求，特别是投资性需求旺盛，推高房价。住房租赁可以以低成本解决城镇居民住房问题，有助于缓解房地产市场供需失衡和推进新型城镇化。为解决住房租赁市场供应主体发育不充分、市场秩序不规范、法规制度不完善等问题，住建部于2015年1月出台《关于加快培育和发展住房租赁市场的指导意见》（建房〔2015〕4号），明确将住房租赁市场作为我国住房供应体系的重要组成部分。2016年6月，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），将购租并举、培育和发展住房租赁市场作为深化住房制度改革的重要内容，推动城镇居民住有所居。住房城乡建设部会同有关部门选取了广州、深圳、南京、杭州、厦门、武汉、成都、沈阳、合肥、郑州、佛山、肇庆等12个城市作为首批开展住房租赁试点的单位。近一年来，全国各重点城市密集出台了一批租赁住房新政，动作之快，力度之大，前所未有，被解读为影响楼市的重大措施。

随着城镇化的推进，住房租赁市场将会逐步成为我国解决城镇居民尤其是乡村转移人口住房问题的重要途径。然而与经济社会发展的要求相比，我国住房租赁市场发展却相对滞后，存在不少矛盾和问题，

诸如市场发展不平衡、税制不合理、市场秩序不规范、市场服务不规范等。而且，在大多数城市，租赁住房与购买住房相比，可获得的基本公共服务还有很大差异，租房者难以享受和产权人同等的城市公共服务。租购不同权导致一系列社会问题，包括：租赁群体的子女入学问题难以解决、租赁群体难以平等享受医疗资源、租赁群体和产权人在住房公积金取用方面不平等、租赁群体由于难以平等享受市民待遇而受到歧视等。因此需要推动“租售同权”改革。当然，“租售同权”只是一个概念统称，不能一概而论，各地政府根据自身情况和目标人群来具体定义这一概念的不同内涵，并决定所同“权”的含金量：一线城市同教育权、二线热点城市设门槛同户籍权、部分城市探索直接同户籍权。

本期《城市发展动态》对当前全国各城市密集出台住房租赁市场新政的大事记进行了梳理，尤其是对社会各界广泛关注的“租售同权”制度这一热点事件进行了解读，并以此为背景，探讨了中国住房租赁市场培育的相关问题和中国城市的“租售同权”制度建设问题。同时对比分析了德国、日本、美国等在住房租赁市场发展相对成熟完备的发达国家的发展路径，以及海外各国在保障“租售同权”方面的具体做法，为我国大力发展住房租赁市场培育，实施“租售同权”机制提供成功经验和启示。最后提炼了相关专家学者在住房租赁市场培育和租售同权机制问题上的建议，主要包括：购租并举是深化住房制度改革的主要方向，当前加快发展住房租赁市场的意义重大，十分迫切，发展住房租赁市场势在必行；积极培育和发展住房租赁市场是房地产

供给侧结构改革与新型城镇化导向下，推动房地产健康发展的重要途径；各级政府在租售同权时代，应做好政府角色的定位，应在这片“广阔天地”里大有作为，打组合拳，各部门应共同配合；应鼓励、培育租赁企业，探索行之有效的商业模式，以期为有关部门决策咨询提供参考。

城市发展研究院：石庆玲

2017年11月

目 录

一、本期热点：住房租赁市场新政大事记	1
(一) 十九大报告：坚持“房子是用来住的、不是用来炒的” 定位	1
(二) 国家关于培育和发展住房租赁市场的政策动向	1
(三) 各地市租赁住房新政梳理与解读	4
二、专题聚焦：中国住房租赁市场培育与中国城市“租售同权”机制建设解读	7
(一) 中国住房租赁市场培育	7
(二) 中国城市“租售同权”机制建设解读	9
(三) 中国地方政府“租售同权”机制建设的几点思考	14
三、经验借鉴：全球住房租赁市场发展路径与“租售同权”经验	19
(一) 德国经验：赋予租赁住房公共属性和政府责任	19
(二) 日本经验：公租房的过渡作用何等重要	21
(三) 美国经验：保障性住房政策下的住房租赁市场发展 ..	23
(四) 英国、澳大利亚、西班牙等国家的“租售同权”经验	25
(五) 各国“租售同权”经验对中国实现和保障“租售同权” 机制的启示	27
四、专家观点	29
张永岳：发展住房租赁市场势在必行	29
汪光焘：有序培育住房租赁市场是推动房地产健康发展的重要	

途径..... 31

符启林：各级政府在“租售同权”时代应大有作为 33

刘洪玉：鼓励、培育租赁企业，探索行之有效的商业模式 .. 35

一、本期热点：住房租赁市场新政大事记

（一）十九大报告：坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位

2017年10月18日，党的十九大开幕，总书记习近平同志在十九大报告中强调，“坚持房子是用来住的、不是用来炒的”定位，建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居。”为住房制度改革指明了方向、路径、目标，只有建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，才能保持房子“居住”的基本属性，才能实现全体人民住有所居的宏伟目标。

（资料来源：《习近平：坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位》，凤凰号，2017年10月18日，<http://wemedia.ifeng.com/33713767/wemedia.shtml>。）

（二）国家关于培育和发展住房租赁市场的政策动向

2015年1月，住房和城乡建设部发布了《关于加快培育和发展住房租赁市场的指导意见》（建房〔2015〕4号）（以下简称《意见》），明确将住房租赁市场作为我国住房供应体系的重要组成部分。《意见》提出要大力发展住房租赁经营机构、支持房地产开发企业将其持有的房源向社会出租、积极推进房地产投资信托基金（REITs）试点、从租赁市场筹集公共租赁房源等重大措施。

这些措施不仅是促进合理住房消费和降低新房库存的重大创新，也是完善房地产行业长效机制和优化我国住房结构体系的重要环节，更是房地产市场未来发展的一个风向标，预示着房地产市场只售不租，多售少租的局面将发生改变，部分房源转化为租赁房，将带动房地产

市场向租售并驱方向发展。

（资料来源：《住房城乡建设部关于加快培育和发展住房租赁市场的指导意见》，住房城乡建设部网站，2015年1月6日，http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201501/t20150114_220094.html。）

2016年6月，国务院办公厅印发《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）（简称《意见》），将购租并举、培育和发展住房租赁市场作为深化住房制度改革的重要内容，推动城镇居民住有所居。《意见》要求到2020年，基本形成供应主体多元、经营服务规范、租赁关系稳定的住房租赁市场体系，基本形成保基本、促公平、可持续的公共租赁住房保障体系。《意见》是落实三中全会《决定》关于“推进农业转移人口市民化”，以及“十三五”建立“租售并举”、满足新市民住房需求为主体的住房新制度的重要内容。

《意见》明确了税收、金融和土地等一揽子住房租赁市场扶持政策措施，着力解决目前我国住房租赁市场存在的市场供应主体发育不充分、市场秩序不规范、法规制度不完善等问题。主要包括：

支持住房租赁政策。一是税收优惠。对依法登记备案的住房租赁企业、机构和个人，在增值税、个人所得税等方面给予扶持政策。二是金融支持。支持符合条件的住房租赁企业发行债券、不动产证券化产品，稳步推进房地产投资信托基金(REITs)试点。三是完善供地方式。鼓励地方政府盘活城区存量土地，采用多种方式增加租赁住房用地有效供应。四是支持租赁住房建设。将新建租赁住房纳入住房发展规划，合理确定租赁住房建设规模。

保护承租人权益。一是明确出租人的义务。推行住房租赁合同示范文本，规范房屋出租行为，出租人无正当理由不得解除合同。二是多渠道提供符合需求的房源。通过支持租赁住房建设等方式，提供更多居住条件好、管理水平高、租金价格稳定、能长期租用的房源。三是保障承租人依法享有基本公共服务。对于非本地户籍承租人，住房租赁合同经备案后可申领居住证，享受与当地户籍人口同等的义务教育、卫生等国家规定的基本公共服务。四是规范房地产中介行为。提高中介机构的诚信水平和服务质量，严惩中介机构和从业人员的违法欺诈行为。

落实责任。住房城乡建设部门完善住房租赁企业、中介机构和从业人员信用管理制度。各省级人民政府加强工作指导，研究解决重点难点问题。各城市人民政府对本行政区域内的住房租赁市场管理负总责，制定支持住房租赁消费的优惠政策措施。

（资料来源：《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》，中国政府网官方网站，2016年5月17日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/03/content_5079330.htm。）

2017年7月18日，住房和城乡建设部会同国家发展改革委、公安部、财政部、国土资源部、人民银行、税务总局、工商总局、证监会等九部门联合印发《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），要求进一步加快推进培育和发展住房租赁市场相关工作。

《通知》指出，当前大中城市新市民多，住房租赁需求旺盛。与此同时，特别是在一些人口净流入的大中城市，存在着租赁房源总量

不足、市场秩序不规范、政策支持体系不完善等问题，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得到充分发挥。为此，此次《通知》明确要求，人口净流入的大中城市要支持相关国有企业转型为住房租赁企业，以充分发挥国有企业在稳定租金和租期，积极盘活存量房屋用于租赁，增加租赁住房有效供给等方面的引领和带动作用。

目前，住房和城乡建设部已会同有关部门选取了广州、深圳、南京、杭州、厦门、武汉、成都、沈阳、合肥、郑州、佛山、肇庆等 12 个城市作为首批开展住房租赁试点的单位。

（资料来源：《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》，国家住房和城乡建设部网站，2017 年 7 月 18 日，http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201707/t20170720_232676.html。）

（三）各地市租赁住房新政梳理与解读

据统计，截至 10 月 30 日，全国已经有超过 12 个省份 50 个以上城市发布了租赁政策，前述 12 个试点城市均已出台相关实施意见或征求意见稿。此外，上海、北京、太原等非试点城市也陆续密集出台租赁住房新政，动作之快，力度之大，前所未有，被解读为影响楼市的重大措施。

综合来看，已出台的相关实施意见或征求意见稿的城市，大多是通过保障承租人权益、加大租赁住房供应、培育市场主体和完善监管等几个层面，来构建租赁住房市场体系。但在租赁住房供应来源方面，各地不尽相同（表 1）。

表 1.各地市培育和发展住房租赁市场新政一览表

城市	试点城市	文件名称	发布日期	主要政策
广州	是	《广州市加快发展住房租赁市场工作方案》(穗府办〔2017〕29号)	2017-7-17	允许商业用房改成租赁住房,明确提出“租购同权”,计划在2017年至2021年的五年内,建设租赁住房15万套
沈阳	是	《沈阳市住房租赁试点工作方案》(沈政办发〔2017〕53号)	2017-7-20	承租人子女将享就近入学等权益
佛山	是	《佛山市开展全国租赁试点加快培育和发展住房租赁市场实施方案》(佛府办〔2017〕440号)	2017-7-21	计划将核心城区周边工业用地改造“变身”租赁住房
合肥	是	《合肥市住房租赁试点工作实施方案》(合政秘〔2017〕82号)	2017-7-25	鼓励划转一批房源,新建房源,盘活存量房源,租者可享有教育、就业、社保等社会公共服务权利
成都	是	《加快培育和发展住房租赁市场的若干措施》(成办函〔2017〕49号) 《成都市开展住房租赁试点工作的实施方案》(成办发〔2017〕21号)	2017-4-19 2017-8-3	未来5年培育规模化租赁企业50家
郑州	是	《郑州发布培育发展住房租赁市场试点实施方案》(郑政办文〔2017〕43号)	2017-8-14	到2020年新建租赁住房达3.8万套,租房可落户
南京	是	《南京市住房租赁试点工作方案》	2017-8-15	形成市-区-街道-社区四级联动网格化服务管理体系;探索建立通过政府划拨建设、企业新建自持、配建、改建、闲置住房出租等多种渠道筹集租赁住房的模式,建设或筹集租赁性住房不低于50万平方米
深圳	是	《深圳市关于加快培育和发展住房租赁市场的实施意见》(征求意见稿) 《深圳市住房租赁试点工作方案》(征求意见稿)	2017-8-28	棚改区保障房未来“只租不售”,“十三五”期间,通过收购、租赁、改建等方式收储不低于100万套(间)村民自建房或村集体自有物业
武汉	是	《武汉市关于开展培育和发展住房租赁市场试	2017-8-29	新建商品房项目可配建10-20%租赁住房

专题聚焦

		点工作的实施意见（征求意见稿）》（武政规〔2017〕39号）		
杭州	是	《杭州市加快培育和发展住房租赁市场试点工作方案》	2017-8-30	正式引入阿里巴巴建设“智慧住房租赁平台”，未来5年公共租赁住房保有总量不少于8万套
肇庆	是	《肇庆市住房租赁试点工作实施方案》（肇府函〔2017〕457号）	2017-9-8	2017至2018年间，住房租赁平台首批房源投入使用，到2020年，打造出“两个平台”，基本形成“两个市场”，实现降低租赁市场的“三个成本”
上海	否	《关于加快培育和发展本市住房租赁市场的实施意见》（沪府办〔2017〕49号）	2017-9-15	常住人口中的住房承租人，可享有子女义务教育、公共卫生、社会保险等基本公共服务
厦门	是	《厦门市人民政府关于开展住房租赁试点工作的实施方案》	2017-9-28	在商品住宅土地出让时配建租赁住房，加大住房公积金对无房职工租赁住房的支持力度
北京	否	《关于加快发展和规范管理本市住房租赁市场的通知》（京建法〔2017〕21号）	2017-9-29	通过在产业园区、集体建设用地上按规划建设租赁住房等方式加大租赁住房供应，符合条件的京籍无房家庭租房，以及非京籍家庭，可按相关规定享受义务教育
太原	否	《关于加快培育和发展住房租赁市场的实施意见》（并政办发〔2017〕79号）	2017-10-26	政府将出台相关补贴奖励政策新建租赁住房，政府将对符合条件的家庭给予租赁补贴

（资料来源：根据各市政府官方网站相关文件整理，2017年7月-2017年10月。）

二、专题聚焦：中国住房租赁市场培育与中国城市 “租售同权”机制建设解读

（一）中国住房租赁市场培育

1. 我国住房租赁市场的基本情况

随着城镇化的推进，住房租赁市场逐步成为我国解决城镇居民尤其是乡村转移人口住房问题的重要途径。基于人口普查数据，2000-2010年，我国城镇常住居民通过市场租赁住房比例由6.1%提高到18.6%，住房租赁市场满足了转移就业人员的阶段性需求。住房租赁作为一种低成本的居住方式增强了人口流入地经济活力。从“六普”数据看，人口净流入较多的地区，住房租赁市场也比较发达。厦门、深圳、宁波、杭州、广州、上海6个城市迁移人口（是指调查时点在本地区居住，离开户籍所在地6个月以上的人口）租赁住房比例较高，均达到60%以上。

与经济社会的要求相比，我国住房租赁市场发展滞后，存在不少矛盾和问题：一是住房租赁市场发展不平衡，大城市供给关系紧张。大城市吸引人口数量多，租赁住房供应不足，使得租赁市场供需关系失衡。二是现行住房租赁税制不合理，对规模化租赁企业发展缺乏政策支持。目前，我国住房租赁环节税种过多、重复征税和税负过重，租赁税收占个人出租住房租金收入比例高；对企业发展住房租赁缺乏资金、税收、金融等方面的支持政策。三是市场秩序不规范，租户权益得不到有效保障。房租涨价、房东退租致使很多承租人租赁生活不稳定；同时，租赁合同备案率低，缺乏对租约的保护，致使租赁关系

不稳定。四是住房租赁市场服务不规范，中介行业监管较弱。包括缺乏统一的行业管理机构、管理组织，法制建设滞后，缺少中介服务的法规和政策等。

（资料来源：汪光焘，《补短板：有序培育住房租赁市场》，《财经智库》，2017年第2卷第1期，第5-9页。）

2. 发展住房租赁市场的重大意义

众所周知，住房市场应当包括交易市场、租赁市场和保障市场三个维度。租赁市场在住房市场中有着非常重要的地位，可是在我国，仿佛安居乐业就是要有自己的产权房，加上我国处于房地产市场发展的初期阶段，开发、销售等交易市场一直是楼市尤其是住房市场的主体，保障性住房近年来也有了一定发展，唯独租赁市场一直滞后，处于自发状态。为什么在市场经济中会存在住房租赁市场且必须对其加以大力发展？

第一，是劳动力这一生产要素流动的需要。市场经济发展要求生产要素能经常根据需要流动，随着工作地点的变动，就业者本人和家庭的住房也需要变动，而自有产权房的变动比较困难，因此租房居住的需求就必然会产生。**第二，是解决相当一部分人尤其是年轻人和新市民住房困难的需要。**发达的市场经济国家城市居民中的很大比例都租房居住，如美国1/3居民家庭租房居住，德国居民租房比例超过1/2，而不像我国这样动不动就要通过购房来解决“住有所居”问题。**第三，是居民和企业的金融资产的投资需要。**金融资产特别是货币资金是需要保值增值的，尤其在通货膨胀的年代，不动产投资是一种安全合理

的投资渠道。在房价异常高企的情况下，住房出租收益率变得远远低于资金成本，使购房出租成为很不合算的事。实际上，真正的住房投资应当是购房出租以获取租金收益。**第四，是我国房地产市场健康发展的需要。**这些年来，我国住房市场发展迅速，也出现了一系列问题，包括房价飞涨，投资购房后因待涨而导致空置率高，商业地产过剩而空置严重，等等。因此采取一些措施来大力培育和发展住房租赁市场，对促进我国住房市场健康发展会有重要作用。

（资料来源：尹伯成，尹晨，《略论我国住房租赁市场发展问题》，《上海房地》，2016年8月（4）：24-30。）

（二）中国城市“租售同权”机制建设解读

1. “租售同权”的“权”是指哪些？

户籍制是中国长期以来实施的一项基本的国家行政制度，目前城市各种公共服务、准公共服务基本与户籍挂钩。由于历史原因和管理的需要，在不同的城市，房产与户籍、房产与某项公共服务也进行了一定程度的交叉挂钩。因此，“租售同权”只是一个概念统称，不能一概而论，各地政府根据自身情况和目标人群来具体定义这一概念的不同内涵，并决定所同“权”的含金量。

一线城市同教育权。一线城市资源集中、房价水平高、人口流入快、住房供需矛盾较为突出，亟需通过发展住房租赁市场来调节，因此需要增加租房所挂钩的公共服务来提高租房吸引力。同时，由于人口上限、资源限制等约束条件仍然长期存在，一线城市不可能将所有公共服务权利与租房进行一步到位的“租售同权”，但会拿出人民群众

关注度最高、含金量最高的就近教育权与租房进行有条件地挂钩。总体而言，一线城市会在教育领域“租售同权”方面有所动作，但政策能实现的突破有限，另外，在当前外部环境约束下，鼓励租房政策不可能直接将租房和户籍直接挂钩，但在未来将租房时限或金额加入一线城市的积分落户制度存在一定的可能性。

二线热点城市设门槛同户籍权。二线热点城市一般位于城市群核心城市周边，经济基础相对较好，但由于周边竞争激烈，缺乏吸引高端人才的明显优势资源，人才集聚速度慢于一线城市。在中国经济整体转型的大背景下，热点二线城市有望承接部分产业转移和培育一些新经济增长点，实现经济弯道超车，因此对人才非常渴求。由于二线城市本身人口基数已经较大，且长远来看也是城镇化人口集聚的主要方向，因此在制定鼓励租房政策吸引目标人才群体时虽然会实现将租房和户籍挂钩，但会设置一定的门槛，形成有条件的“租售同权”。

部分城市探索直接同户籍权。在整体经济增长速度放缓的背景下，很多原本属于区域性经济中心的城市经济活跃度开始减弱，人口增长放缓，有陷入恶性循环的可能。为吸引周边人才，增强经济活力，将租房与户籍直接挂钩，实现完全“租售同权”，提高城市吸引力，也是部分城市正在探索的模式。

（资料来源：华夏，朱启兵，《“租售同权”影响几何》，《中国经济报告》，2017年第10期，第63-66页。）

2. “租售不同权”导致的社会问题

从根本上说，城市公共服务资源的稀缺性与居民需求之间存在矛

盾。在我国，城市的福利制度、教育制度、医疗制度与户籍制度密切相关，这种制度结构使得“拥有一套属于自己的住房”成为有效解决公共服务需求的必要条件。我国大城市房价水平不断上涨，很大程度上是由于教育、医疗等优质公共服务资本化产生的。正是由于现阶段我国租购不同权，租房者难以享受和产权人同等的城市公共服务。这主要体现在以下几个方面：

第一，租赁群体的子女入学问题难以解决。在教育方面，目前我国就近入学、学区设置以及户口限制使得住房是否自有成为解决子女教育问题的关键。现阶段我国城市教育资源往往与户籍和住房产权挂钩，因而大城市的“学区房”因为承载了获取优质教育资源的功能而成为稀缺资源。对大量新市民而言，学区房昂贵的价格又难以承受，因此子女就学问题困扰着大城市居民，甚至成为许多优秀人才被迫离开大城市的理由。

第二，租赁群体难以平等享受医疗资源。医疗资源也是公共服务资源的重要组成部分。大城市医疗资源优质，往往具有更加先进的技术、经验更加丰富的医护人员及更高的医疗水平。目前我国医疗服务大多与房子挂钩，大城市中购房者所享有的社区医院、就近就医等权利，而租房者并未享有。由于现行医保规定，租房者的子女、父母就医往往需要缴纳高额的医护费用，在大城市中奋斗的“新市民”往往承担着巨大的经济压力。租房者、租房者子女和父母的医疗问题亟待解决，医疗层面的“租售同权”有待实现。

第三，租赁群体和产权人在住房公积金取用方面不平等。住房公

公积金制度是与住房关系最紧密的社会制度，但是其设置使得租赁群体和产权人在住房公积金待遇和范围存在不平等的现象。一方面，住房公积金制度依托于单位，非正规就业人员不在保障的范围内；另一方面，在住房公积金取用方面，租房和购房在取用公积金政策上有差异，针对租房人的限制更多。一方面，公积金缴存职工在使用租房提取时需要缴纳 5% 的税费，在提取公积金前对公积金缴存者可能会造成成本支出；另一方面，公积金缴存者使用租房提取时，通常情况下需要房东的配合，才能去税务局开具发票。也就意味着这套房产是需要房东去相关部门备案，其程序复杂繁琐。公积金制度的社会保障作用并未充分发挥。

第四，租赁群体由于难以平等享受市民待遇而受到歧视。在北京、上海、广州等城市出现了住房鄙视链一系列说法，将城市居民划分为拥有住房的原生居民、已经买房的房奴和尚未有房的蜗居一族甚至更多的层次，随着房价的上涨，鄙视链被空前加强。这种所谓的“住房鄙视链”进一步影响到了城市居民的婚恋、工作等问题。上述现象本质上是对租赁群体的一种歧视，使租赁群体有低人一等的感觉，这种负面的心理感受加剧了城镇居民对长期租赁行为的排斥，阻碍了住房租赁市场的正常发展。

（资料来源：黄燕芬、王淳熙、张超、陈翔云，《建立我国住房租赁市场发展的长效机制——以“租购同权”促“租售并举”》，《价格理论与实践》，2017年第7期，第5-9页。）

3. “租售同权”带来的可能影响

第一，落实以人为本，促进社会公平，实现社会帕累托最优。同在一个屋檐下，却因为租房和买房的不同，租房居民在城市得不到基本的公共服务，就连孩子就近入学的问题都不能有效得到解决，限制了租房居民在城市的发展，更不要说在就业方面的户口门槛，在社会中造成了一定的不公平，不利于人的全面发展。推行“租售同权”，是着力解决城市居民发展过程中在基本公共服务享受方面存在差别的一个重要措施，是当前落实以人为本，促进社会公平的重要举措。基本公共服务均等化是落实以人为本的科学发展观的具体体现，对促进社会公平公正、确保人民共享发展成果都具有重大的政治和经济意义。推行“租售同权”正是保证租房居民与买房居民在依附于房子上的一些基本公共服务均等化的手段和措施，是推进基本公共服务均等化、构建社会主义和谐社会的重要举措，有利于社会帕累托的实现。

第二，构建多层次的住房保障体系，完善不同类型的住房市场。随着我国改革开放的不断深入，我国城市居民的住房保障制度的改革与发展的探索也从未间断，目前逐渐形成了以经济适用房、限价商品房、棚户区改造房等为主要内容的产权型保障性住房和以廉租房、公租房为主要内容的租赁型保障房体系，但租赁型保障房比重还是远低于产权型保障性住房。在部分房地产市场较为发达的欧洲国家，租赁住房通常为全国近半数人口提供了住房供应，已经成为城市居民住房来源的主要渠道。租赁型保障性住房是我国住房制度改革中的重要组成部分，一直以来都是党和政府努力解决当前城市居民住房紧张问题的重要手段，但随着大中型城市发展、城市化进程的加快和人口的净

流入，使得很多城市居民在城市有租住的住房的同时，却不能享受基本公共服务。“租售同权”将帮助这些租房的居民获得与其他居民一样的基本公共服务，同时也将极大地促进我国租赁型保障性住房市场的极大发展。

第三，促进城市的有序发展，提升城市综合竞争力。由于城市化的快速发展，农业及外来人口在城市边缘区的集聚点逐渐演变成“城中村”，甚至一些城市中心区地区还存在私自改建、扩建或再建的“老破小”住房。相对于正规住房供应渠道，这些房屋属于非正规途径的住房供给，普遍没有国有土地使用证、建设工程规划许可证、建设工程施工许可证，都属于违法建筑，对城市的景观建设、土地利用、社区文化和规划管理都造成了一定负面影响。随着“租售同权”政策的推进，将加大对“城中村”、“老破小”的整治力度，通过征迁就地安置、货币化补偿等方式，逐渐解决这些影响城市形象、阻碍城市发展的“痼疾”，重新规范，加大投入，进而促进城市的发展，提升城市的综合竞争力。

（资料来源：陈星，《“租售同权”政策的经济影响分析》，《现代经济信息》，2017年第18期，第7页。）

（三）中国地方政府“租售同权”机制建设的几点思考

在中央政府密集出台一系列住房租赁市场新政之后，各大城市积极响应中央的号召和要求，陆续出台发展住房租赁市场新政。此类新政虽然在大方向上是积极响应中央政府要求的，但其在具体细节上有

所不同。各地方政府在落实中央政府住房新政上也面临着不同的难处和挑战，在化解这些难点上，各地方政府都做出了积极的努力。

1、地方政府在落实中央住房租赁市场新政行动上的不同

各地方政府在落实中央政府住房租赁市场新政行动上的不同主要表现在以下几个方面。首先，各地方政府出台住房租赁市场新政的时间有所不同。广州、沈阳、佛山等 12 个“租售同权”新政试点城市率先出台住房租赁市场新政，北京、上海这两座流动人口较多的城市紧随其后，再随后，其他地方政府也陆续出台了住房租赁市场新政。其次，各地住房租赁市场新政的政策内容有所不同。各地方新政在土地政策、财税补贴、金融支持、承租人权益（尤其是备受关注的子女教育、户籍等权益）等方面的政策力度有所不同。比如广州、沈阳等城市的新政中提出增加租赁住房用地有效供应，合肥、郑州等城市的新政中提出提供税收优惠支持，上海、杭州等城市的新政中提出了加大住房公积金等使用效率和执行住房公积金优惠政策等。在保障承租人权益方面，各城市的新政差异最大，比如北京、上海、广州等一线城市赋予符合条件的承租人子女享有就近入学等公共服务权益，但无法享有户籍的保障，即同教育权，杭州等二线热点城市会设定一定条件，符合条件的承租人可以享受到相应的社会保障，即设门槛同户籍权。

2、地方政府落实“租售同权”机制的困难和挑战

各地方政府在落实“租售同权”机制时也面临着很多困难和挑战。首先，在人口流入规模比较大的一、二线城市，教育资源的不均衡导

致了优质教育资源的短缺，使得“租售同权”制度在现实落地上存在着困难。政府在落实“租售同权”机制时至少面临着三道难关：资源配置关、利益博弈关、依法治理关。

第一，资源配置关：资源配置不仅是计划经济的指挥棒，也是市场经济的奠基石。租售同权背后涉及到资源数量、配置方向、利益关系的调整，其关键难点在于没有充足的资源保障，资源配置就一定要有受益对象限制或先后顺序。党的“十八大”提出“使市场在资源配置中起决定性作用”，意味着政府需要更多开放而不是限制资源的自由流动与自主配置，促使稀缺资源供求关系的改善与供给质量的提升，这也是供给侧改革“补短板”的题中之义。

第二，利益博弈关：资源配置就是利益分配，分配逻辑无非市场与行政左右两手。租售同权对于租房者当然是最大的利好，既享受了附加在房子上的公共服务和社会福利权益，又不用背负住房贷款的沉重包袱。但是，租房和购房投入的成本是不同的，两者对应的权利很难做到绝对平等。如果租房者子女可以获得与购房者子女同等的入学权利，一定会导致更多的人参与争夺这项权利，加入租房而放大租房者的数量。如果这样的社会福利资源不能得到充分供给，结果一定会回到因为资源稀缺而实行强制性的资源配置逻辑。

第三，依法治理关：只有法律才是长治久安的基石。搭建政府住房租赁交易服务平台，需要解决房源真实、信息透明和资讯效率的问题，体系化的法治建设显得更为急迫。仅仅依靠企业自律和他律是不够的，还需要包括律师、公证、行业协会等社会力量参与，共同创造

健康稳定可持续发展的住房租赁市场。同时，法律既要兼顾承租人、出租人利益，也要兼顾国企、民企利益，还要兼顾中介平台、政府平台利益，更要兼顾政府管理资源和行政成本的配置效益。

（资料来源：欧阳捷，《租购同权，美好离我们有多远》，《中国房地产》，2017年第26期，第26-30页。）

3、地方政府落实“租售同权”机制的应对之道

地方政府立法保障“租售同权”只是第一步，要彻底解决其面临的痛点，还需要土地、金融、法律等各方面配套政策的支持。一方面需要明确，所谓“租售同权”不只是舆论热议的“教育同权”这么简单，而是应有丰富的内涵，要使租房居民在基本公共服务方面与买房居民享有同等待遇。另一方面，立法保障“租售同权”，其实涉及到了很多方面，需要靠诸多有关部门的合力，单靠房屋主管部门无法解决附加于住房上的户籍、学位、社会保障等差异带来的不同权问题。这需要进行多方面改革，也需要配套相关细则，让“租售同权”具有可操作性。

第一，各地方政府应构建良好的租赁市场环境，引导合理住房消费。政府部门应结合租赁市场的发展情况不断完善相关法律法规，加大市场监管力度，维护承租人和出租人双方的权益。同时，还应给予承租人相应的政策支持，使居民居住在出租房屋内能依法享受到与产权住房完全平等的公共服务，如承租人家庭子女应享受与产权住房家庭子女同等的教育资源等。**第二**，各地方政府应通过多种渠道，合理降低住房租赁机构运营成本，解决折旧补偿和适度盈利问题。为了更

好地发展机构化、专业化的租赁市场，政府应通过税收、土地管理等政策调整，使住房租赁机构能够通过合理成本取得房屋或土地用于经营，实现合理的收益预期，提供比散租更为优质的服务，吸引更多的机构和人员进入租赁市场。

第三，各地方政府应研究制定金融信贷扶持政策，为租赁机构提供更多的融资渠道。如推动实施 REITs 等项目，可以先从使用者付费类的 PPP 项目下手，政府持有一定比例的产权，能有效控制基础资产的成本，提高 REITs 年均收益率，且政府可以约定在存续期结束时以原价回购基础资产，通过 REITs 模式，将实物资产转化为标准化、可流通的份额资产，释放存量资产中沉淀的资金，将回流的资金再用于项目建设中，实现 PPP 模式的良性循环。

第四，各地方政府应鼓励住房租赁机构提供多方位的服务。政府可出台相关鼓励政策，推动住房租赁机构在提供基本的住房租赁服务以外，结合承租人群体的职业特点、消费习惯开展多方位的生活服务，形成完整的租赁产业链，既能满足承租人需求，带来更好的居住体验，又能拓宽租赁机构的业务范围，增加其营运收益，推动租赁市场健康发展。

第五，对地方政府进行政绩考核时，根据租房比例的不同采用不同的考核标准。租房和商品房给地方政府带来 GDP 的影响不同，通常商品房出售带来的 GDP 影响和税收贡献高于租房，因此考虑考核地方政府政绩时采用不同的标准，对于大力推广租房市场的政府，应予以扣除相应的 GDP 减少额度来评价其政绩。

三、经验借鉴：全球住房租赁市场发展路径与“租售同权”经验

（一）德国经验：赋予租赁住房公共属性和政府责任

发达国家中，德国以居民偏好租房、租赁市场完善、租金管制而称著于世。目前，德国住房自有率仅 43%，租赁住房占据了 57% 的市场份额。

1. 德国租赁住房发展的四大特征

首先，住房供应政策导向上，租赁供应是主体。在德国，不管开发新房或经营租赁，企业要获得土地、信贷，新落成的房子须在一定期限内，让渡政府出租，或按接受补贴后的低租金出租。过了期限，才能按市场租金出租。因此，德国租赁房源充足。“二战”以来，德国共建设 1000 多万套社会住房，可供 3000 万人居住，多数为租赁住房，而德国总人口才 8100 万。

其次，租赁市场具有公共属性，机构租赁发挥“压舱石”作用。以中低收入者为主的租赁需求，公共产品属性明显。机构租赁是稳定市场、降低租金和权益保障的“压舱石”。国际上，政府公租房和地产企业、金融机构、非盈利组织等私人机构租赁（接受租金管制和政府补贴）占市场份额 30% 以上。

再次，近乎苛刻的租金管制。一战时期，德国就将房屋租金管制写进民法典中，并设单章规定住房租赁；二战后，面对住房大量短缺，德国在每一个地区制定固定的房租价格表，禁止提高房屋租金。上世纪下半业，德国房地产市场整体稳定，政府也尽量发挥市场作用。对

租赁市场，主要通过各地区制定“合理租金价格表”，引导区域租金变化；确保租赁合同缔约和执行，防止单方面违约和随意涨租。德国在本世纪初颁布《租房法》，超过合理租金 20%，就被视为房租超高而违法，并被课以巨额罚款，超过 50%被视为暴利而犯法。2012 年 12 月，德国议会通过更严格的涨租限制，即各州政府控制该州主要地区房租 3 年内涨幅不得超过 15%，房主不得将租金提高至平均水平的 10%以上。近日，针对居民将房屋通过 Airbnb 平台投入旅游短租，减少长租供应，突破租金控制，德国发布一项新规定，从 5 月 1 日起，首都柏林的屋主不能擅自将房屋整套短租给游客，违反者将面临高达 10 万欧元的罚款。

最后，德国对其他租赁权益的保障也很细致。一是对“可居性”严格规定，建立了住房安全与健康标准的评估体系，包括面积、生活设施、生理心理需求等多个评定标准；二是中介费、房屋修缮费等全部由房主承担；三是德国租房和买房享有的公共权益是等同的，只要居民合法纳税，就可以享有本地公共服务。当“适居性”和权益保障都到位了，租房可享受与买房一样的安全和稳定。

2. 德国的“租售同权”经验：居民合法纳税即可享有本地公共服务

在德国，租房与买房享受到的收益相差不大。第一，房价不涨导致房屋缺乏投资价值。过去十几年德国房价保持平稳，涨幅很小。根据德国联邦统计局的房价指数，2000 年到 2016 年，德国房价指数年均上涨 1.6%，仅略高于物价水平，低于工资上涨速度。买房的投资收

益显然不适合保值增值。**第二，租房也能够享受到同等社会保障和公共资源。**租房与购房在公共资源和社会保障上的差别取决于资源配置的均等化水平。德国地区之间差异小，公共基础设施和公共服务配置较为均衡，社会福利和保障均等化，租房和买房都能够无差异享受，只要居民合法纳税，即可享有本地公共服务。**第三，租房也能享受同等教育权。**在德国，教育资源分配均衡，无等级之分，且学区内教师实行轮岗制度，师资力量均衡，租房和买房都可以无差异享受教育权。

（资料来源：1. 李宇嘉，《借鉴国际经验，建立“购租并举”的住房制度》，《市场前沿》，2017（20）：37-41；2. 《租售同权，中国能从德国收获什么经验》，百家号微信公号，2017年7月28日。）

（二）日本经验：公租房的过渡作用何等重要

日本与我国一样，受儒家文化熏陶，买房传统很重，崇尚置业才能安定的理念，政府也意图建设自有住房社会，促进中间力量壮大。但是，住房自有率在1958年达到71%后，日本居民买房比例迅速下降。城市化快速、房价暴涨的60-80年代，自有率降至59%，近一半人选择租房。另外，二战后，日本8000万人口中近1/4无房住，50年代开始，日本经历了快速的大城市化、重化工业发展，城市房屋极度短缺、房价上涨，80年代甚至经历了严重的楼市泡沫。

1. 日本公租房供应的“三支箭”

但是，日本居民住房问题并不突出，这与二战后日本开启史上最大规模的政府主导型公租房建设密切相关。1951年，日本发布《公营住宅法》，面向所有生活和工作在本地区的低收入人群，由中央向地方补助，修建出租住房，覆盖地区月收入倒数25%的家庭。凡符合住

房困难或收入限制的人均可申请,租金为同区域商品房租金的 1/4-1/3。截至 2003 年, 公营住宅共建设 218 万套, 占全国住宅总量的 4.66%, 各地区差异较大, 比如人口集中的神户市达到 9.59%。

1955 年, 日本颁布《住宅公团法》, 由国家出资 75%、地方出资 25%设立公团, 在住房严重不足的大城市及周边兴建出租式公寓, 面向大城市工薪阶层, 提供低廉租金住房。公团成立之初, 仅建设 1.7 万套公寓。60 年代城市化高速推进时期, 公团集中实施了两个“5 年计划”, 1966-1970 年建设了 35 万套、1971-1975 年建设了 28.4 万套。其中, 70%的房屋为出租住房。

截至 2004 年 6 月, 住宅公团共建设公寓 154 万套, 约占全国住宅总量的 5%。除了公营住房和公团住房外, 日本机构租赁住房“三支箭”的最后一支, 就是包括提供给入会会员的公社住房、企业公寓在内的非营利机构租赁住房。为稳定雇佣关系、提高员工对企业的归属感和忠诚感, 日本建立了强大的企业社会福利制度。60-70 年代, 拥有社宅和宿舍的企业开始增多。根据 2007 年的调查, 提供补贴或租金的企业占比达到 48.4%、提供社宅和宿舍的企业占比 35%。

1945-1977 年, 日本新建的 2854 万套住宅中, 由公营、公团、企业等政府或非营利组织建设的占 31%, 60-70 年代占比超过 40%, 其中超过 70%的用来出租。1968 年, 住房总套数和总户数开始平衡, 加上随后的老龄化, 新建租赁房屋减少, 公租房开始对外销售。到 1975 年, 日本实现一人一间房。目前, 日本户均住宅面积 96 平方米, 其中自有和租赁住宅户均面积分别为 124 平方米和 46 平方米。

2. 日本的“租售同权”经验：义务教育资源均衡

日本从二战后开始租售同权，至今已走过 70 年。在日本，租赁学区房同样可以入学，租房后拿租房合同就可以把居住地注册在房屋所在地，这样就可以“划片”入学。此外，日本为了推行教育公平，基本上全日本所有的学校的硬件设施都是差不多的，比如东京的一所学校和北海道的一所学校的硬件条件应该是差不多的。同时，老师也是基本上两三年就会全国各地的调动，所以日本的十二年义务教育无论从硬件还是软件来看都是相对比较公平的。此外，在日本，公共资源的享用与房产产权不挂钩，保障了承租人享受公共资源的权益，做到了“租售同权”。

（资料来源：涂非，《从德国、日本经验看我国住房公积制度发展的路径》，《住宅与房地产》，2016（20）：37-41。）

（三）美国经验：保障性住房政策下的住房租赁市场发展

1. 美国的保障性住房政策保障住房租赁市场快速发展

美国的住房租赁市场发展成熟，这得益于美国的保障性住房政策。美国政策性保障房的发展历经了近一百年的历史。早在 1917 年，美国启动了首个现代意义上的保障房项目—资助船坞雇员住房项目。在近百年的发展中，美国的保障房政策不断完善，以满足中低收入阶层的住房需求为宗旨，关注保障房资金筹集、高效灵活运营，制度安排不断的调整、演变、完善，美国的保障房制度体系逐渐成熟，并且以效率高、市场化程度高、补贴手段丰富而成为各国保障房制度的标杆。同时美国的保障房制度体系也是世界上制度设计最复杂、房屋补贴方

式最完善、运用住房金融工具种类最多的制度安排。

美国的保障房制度演变经历了明显的三个阶段，也体现出国际保障房制度发展的整体趋势：**第一，由政府鼓励保障住房建设向政府提供住房补贴转变。**20世纪初保障房的供给十分有限，政府的主要目标是通过政策引导和资金扶助，增加保障房的建设，保障居民的居住权。但是随着保障房供给的增加，政府的主要目标放在了保障房流转和运营方面，保障房制度也随即转变为住房补贴计划。**第二，由政府间接补贴向对居民直接补贴转变。**为了增加保障房供给，联邦政府的补贴对象最初是金融机构和房地产开发商，当前的补贴更多变为对住房需求者的直接补贴，包括房租优惠券、房租援助计划、住房返税政策等。**第三，由对建设方的补贴向居民补贴变化。**20世纪30年代，联邦政府就实施了低租金保障房计划，其后陆续推出了重要的住房保障计划，如起源于20世纪50年代的城市更新计划和城市再开发计划等。从20世纪60年开始，联邦政府的补贴模式开始向直接补贴转变，这一时期推出了房租援助计划，70年代推出租金证明计划，80年代推出住房租金优惠券计划和住房返税类计划，90年代推出住房选择优惠券活动。这些计划主要是保障中低收入阶层的住房权利，到21世纪之后，美国政府对住房的补贴扩展到中高收入阶层，推出了惠及全民的“美国梦首期付款计划”，鼓励预期收入较高的居民购买自己的住房，如政策性抵押贷款担保、住房选择优惠券、住房返税以及“美国梦首期付款计划”等。美国政府在保障房供给相对充裕的时期，综合运用金融手段、财政政策、税收优惠、社会保障等方式，创新住房保

障模式，提高住房保障的效率，扩大住房补贴的覆盖范围。

2. 美国的“租售同权”经验：基础教育划片入学

按照美国法律规定，公立学校实行划片、就近入学原则。在美国，所有居住区都有对应的学区划分，具体到每一条街道、每一个门牌号，十分“精确”。全美大概有 1.5 万个学区，从小学到中学教育质量一般都较好，一旦就读就不必考虑中途转学。但美国学区的标准不是产权，而是实际居住。也就是说，入学的标准不是房产证，而是真实居住在这里的证明。反而是有产权但是不住在这里，让孩子入学是违规行为，被学区发现后孩子是可以被开除的。所以，美国所谓的“学区房”完全不同于中国的“学区房”。同时，拥有本地房产也不是送子女到当地学校的必要条件。

公共服务筹资方式的不同是造成中美差异最为重要的因素。美国公立学校的教育资金，主要来自学校周边地区居民缴纳的房产税，“学区”资金同房产税数额成正比。如果居民拥有住房，就需要缴纳房产税。通常，房产税根据住房的市场评估价值，由各县或各市政府征收。尽管房产税是由房产所有人承担，但是当租户向房东缴纳租金时，这意味着租户已经为当地的公共服务缴纳了相关费用，那么他就有权享用相关公共服务。

（资料来源：1. 崔裴，李然，《美国住房租赁制度研究》，《中国房地产》，2017（11）：35-37；2. 中国国土资源报网站，《看美国住房租赁市场如何运作》，《国土资源》，2017（9）：60-61。）

（四）英国、澳大利亚、西班牙等国家的“租售同权”经验

英国：公立小学和中学实行“划片”上学。英国在子女受教育权上是“租售同权”的。第一，英国的公立小学和中学也是划片上学，只要居住在学区范围之内，不管是买房和租房都可以在学区内入学。在附近租房居住，只需要向学校提供缴纳市政税的发票，证明自己居住在该学区即可让子女“划片”入学。第二，英国私人教育高度发达，无处不在的私人学校使一些经济条件好、能够支付价格偏高的私立学校的家庭避开学区的限制。

澳大利亚：入读公立学校享“租售同权”。澳大利亚在入读公立学校时，是“租售同权”的。但对出租房入读热门程度不同的公立学校，审核力度也不同。不太热门的学区公校，通常家长只需提供标注学区地址的账单，比如水、电、煤气费的账单，银行对账单等就可以过关。对热门度非常高的公立学校，家长则需要提供更多证明，比如从正规租房中介处签约租期一年以上的租约等，且学校老师甚至会不定期去学生家中家访，看学生和家长是否真的租住在这个地方。澳大利亚的“学区房”一般是在私立学校周边。但不需要买房，在哪都可以上私立学校，只要交足够的学费。这个学校附近的房子会比不在周边的贵 5%-10%。价格略高的原因在于家长们都倾向于选择离学校近点的房子，接送照顾孩子方便。

西班牙：适龄儿童均可接受教育与产权无关，成人教育享“租售同权”。西班牙的社会福利很高，“租售同权”不仅针对未成年教育，还针对成人教育。西班牙从 1990 年起，开始实行 10 年义务制教育，学费全免。国家教育政策宗旨是，让无论小孩、青年或成人，无论是

买房还是租房，都有接受教育的机会。西班牙政府对未成年人进行特别保护，任何适龄儿童都有接受基础教育的权利，与家庭居住房产权没有任何关系。哪怕是没有户籍、没有登记住所，或者黑户，其子女也可以依法顺利入学。

（资料来源：1. 郑丽华，《国外也有学区房，但他们却为何没压力？》，《安家》，2017（5）：125-127；2. 《学区房在国外》，光明日报，2017年4月26日第015版。）

（五）各国“租售同权”经验对中国实现和保障“租售同权”机制的启示

德国、日本、美国、英国、澳大利亚、西班牙等发达国家住房租赁市场起步早，具有较完善的租房体系和法律法规，这些国家在公共资源上基本已经同权，这得益于住房体系完善、租赁市场占比高、立法到位等。我国要实现租售同权，关键在于：其他住房政策的完善、户籍与公共权益的松绑、以及供给侧上优质资源的扩张。在大多数发达国家，住房是国家福利体系的一部分，而我国现阶段的基本国情还无法将住房直接纳入到国家福利体系当中，“租售同权”制度还有很长的路要走，但发达国家在住房保障体系，尤其是“租售同权”的做法上依然值得我国借鉴。

首先，应在法律保障上推进住房租赁市场的建设，将房屋租赁的行为纳入法制的轨道，不仅要通过法律保护承租人的利益，也要通过法制规范出租人的行为。其次，不仅要大力推动公租房的建设，而且要推动各种类型的住房合法进入租赁市场，特别是小产权房，如果不把小产权房纳入到合法的租赁市场，不仅是政府税收上的损失，而且

也无益于保护租户的安全。第三，政府可探索通过直接补贴租房的政策，以此来推动住房租赁市场的发展，调控房价。最后，考虑将公民公共资源权益的享受与税收相挂钩，实现“租售同权”。如前述各国家在“租售同权”上的做法，将公民在享受公共资源和教育权方面权益时，与房产产权脱钩，而与其在税收方面的贡献相挂钩这一做法，从根本上解决了“租售同权”的问题，值得我国借鉴和效仿。

四、专家观点

张永岳：发展住房租赁市场势在必行

华东师范大学城市发展研究院教授、博士生导师、东方房地产学院院长，张永岳近日撰文对发展住房租赁市场发表观点。张永岳教授认为近期中央关于住房租赁市场的重要指示，明确了购租并举是深化住房制度改革的主要方向，当前加快发展住房租赁市场的意义重大，十分迫切。

首先，张永岳教授从我国当前住房供需的实际情况，阐明了我国为什么要发展住房租赁市场。他认为加快发展住房租赁市场，目的在于和购房市场一起形成互补效应，购租并举，以完善中国的住房供应体系。从我国当前住房供需的实际情况看，相对于购房市场，住房租赁市场在市场需求培育、价格走势及增加居住福利等方面具备一定的优势，能够发挥新的作用。

具体来说，一是**市场需求培育**。传统购房市场作为主流的住房市场，已成为当前房企积极投资、居民积极进入的主导市场。相比来说，租赁市场的需求容易受忽视。但实际情况是，租赁需求虽然是个性化和碎片化的，但如果将其进行累加，其市场规模不会比购房市场规模小。目前，部分机构之所以投资租赁市场，就在于其认为租赁需求正在创造一个行业创新的风口和空间。二是**缓冲价格走势**。从我国现阶段租房和购房市场的价格走势看，两者既有相似性，也有不同的特点。一方面租赁市场和购房市场的价格走势相似，当购房市场价格上升时，租赁市场的定价将做出相应调整。另一方面，房租的波动幅度要小于

房价的波动幅度，租赁市场更直接体现居住而不是投资功能。因此，在房价上涨的过程中，租赁价格可起到程度不等的缓冲作用。**三是增加居住福利。**相对于购房价格来说，租房的居住成本相对低，并且是分散支出。只不过由于过去房价的投资效应及租赁关系不稳定，使得住房租赁市场的功能发挥不充分。而这些情况正在发生变化。国务院有关意见特别强调了租赁关系稳定这一关键，做到了这一点，就能使租房者也能安居乐业，住有所居，就会有效地增加相关群体的居住福利。

张永岳教授还总结了加快发展住房租赁市场的三个关键。**第一，加快发展住房租赁市场，要有效地增进居住者的居住福利。**大力发展住房租赁市场，其根本目的也是为了增进居住者的居住福利。但在实际的租赁过程中，此类居住福利容易受损害，这也说明传统的租赁市场并不规范，相应的居住福利容易受侵害。**第二，加快发展住房租赁市场，要有效地增强房地产市场健康稳定发展的支撑力量。**目前主流的住房需求释放的空间，主要集中在二级市场(新房买卖市场)和三级市场(二手房买卖市场)。而住房租赁市场一直是作为非主流的市场形式而存在的。但是，租赁需求的释放规模在扩大，而且在解决居住问题上有独特的优势。**第三，加快发展住房租赁市场，要在政府指导下，统筹建立既规范有序又有市场活力的住房租赁体系。**该体系所涉及的市场主体，既包括监管机构、出租者和承租者、机构投资方，也包括类似税务、会计、律师等配套行业的机构。只有提供一个高效的既有规范又有活力的市场体系，才能够利好租赁市场更优质资源的聚集，

这是租赁市场更好更快发展的重要条件所在。在政府指导下，通过顶层设计、资源整合、创新突破、加快推进，我国住房租赁市场在新的历史条件下，不仅能够为房地产业乃至城市的健康发展注入新的活力，也能更有效地提高广大城市居民、特别是新市民的居住福利。

（资料来源：张永岳，《发展住房租赁市场势在必行》，《中国房地产》，2017年第11期，第30-32页。）

汪光焘：有序培育住房租赁市场是推动房地产健康发展的重要途径

国家原建设部部长，全国人大环境与资源保护委员会原主任汪光焘近日撰文对培养住房租赁市场发表观点。他表示，当前我国房地产市场结构性失衡问题严重，一部分特大城市地价、房价过快上涨、房价过高，部分三、四线城市房地产库存过大、供应过剩，房价过高和供给过剩并存对经济社会的产生双重危害，亟须加快房地产市场的供给侧结构性改革。积极培育和发展住房租赁市场是房地产供给侧结构性改革与新型城镇化导向下，推动房地产健康发展的重要途径。坚持分城施策、分类调控，有助于缓解房地产市场供需失衡。

第一，一线与二线热点城市商品房价高，人口增长快、住房需求大，培育租赁市场以提高既有住房的利用效率为目标。一方面落实人地挂钩政策，加大土地资源供给，鼓励机构新建租赁住房；另一方面着重推进城市空置房屋改建后用于租赁，降低新市民住房压力。

第二，一般二线城市以改善居住环境为主要目标，因地制宜，协同发展房地产一级、二级、三级市场，建立土地供给、新房与二手房

交易联动机制，推动企业、单位、个人房屋进入租赁市场。

第三，三、四线城市是房地产去库存的主要区域，着重抓好租赁市场的培育，以推进农民进城市民化为目标。培育和发展住房租赁市场推动三、四线城市去库存与人口城镇化，核心是推动产业、就业、设施等与住房的联动。具体而言：一是建立产业、就业与住房联动机制。为当地企业和就业人员提供多元的住房供给途径，降低三、四线城市生产生活成本。二是建立教育医疗等与去库存的联动机制。加大中央及省级公共支出对三、四线城市建设支持力度，提高三、四线城市教育、医疗等公共服务水平，吸引周边农民和外来务工人员租购商品房。三是建立农民工等人员返乡创业与住房去库存联动机制。把租赁住房优惠纳入三、四线城市支持农民工等返乡创业政策支持体系，引导房地产企业通过出租、降价等形式解决返乡农民工、大学生和退役士兵等的居住问题。

第四，支持与扶持住房租赁市场政策建议。一是健全住房租赁市场供需调控机制。完善住房租赁市场供需两端政策，供给方面，政策支持发展机构化、规模化租赁企业，支持房地产企业和个人出租住房，加大公共租赁住房供应。需求方面，放宽公租房准入条件，允许提取公积金支付房租，保障承租人权益等。二是推动住房租赁市场建设与去库存联动。三、四线城市给予住房租赁税收、金融及供地等方面的特殊支持政策，低成本满足产业、就业、服务设施配置及返乡农民工等的住房需求，租售并举推动三、四线城市去库存与人口城镇化。三是完善住房租赁市场监管体系。完善租赁市场管理法律法规体系，规

范住房租赁企业、中介机构和从业人员行为，建立公开的房屋租赁信息服务与监管平台。

（资料来源：汪光焘，《补短板：有序培育住房租赁市场》，《财经智库》，2017年第2卷第1期，第5-9页。）

符启林：各级政府“租售同权”时代应大有作为

中国政法大学房地产法研究中心主任、博士生导师、符启林教授近日撰文对租售同权时代的政府角色定位进行了阐述。符启林教授表示，当前，各级政府在“租售同权”时代，应是“广阔天地”大有作为的。具体来说，符启林教授建议各级政府，在租售同权时代应做好如下几方面工作。

一是扩大财政投入，着力打造年轻人租得起的廉租房。“租售同权”所指的房屋，是指政府着手打造的产权属于政府的“廉租房”，而不是普通的民房。在廉租房的建设中，政府始终处于主导地位。到目前为止，我国建造的经济适用房、廉租房等，仅占到市场房屋总量的10%左右，远远满足不了低收入阶层的需求。保障性住房的建设主要靠政府的投入，因此政府要确保财政收入取之于民、用之于民。

二是要做好统筹规划。不能头疼医头，脚疼医脚。住房是百年大计，发展也是百年、千年大计。土地要做好利用规划，最好采取密集型开发和经营的方式。只有未雨绸缪，才能良性发展。

三是要做好集体建设用地进入市场的工作。日前，国土资源部与住建部共同发出文件，鼓励集体建设用地拿出一部分来建设廉租房，以缓解城市用地和住房的紧缺。这也符合党中央提出的集体建设用地

入市的总体要求。这项工作刚刚开始，正在缓步推进，如不科学引导、规范，可能造成一窝蜂行为，也可能会引来土地利用失范的问题。

四是要确定一个部门牵头做好此项工作，多个部门共同配合。租售同权，不仅仅是要解决住房一项任务，而且要解决入学、就业、养老等一系列问题，靠一个部门无法解决。从当前的情况来看，由住建部牵头比较合适，但是，户籍问题需要公安部门的配合，上学问题需要教育部门的配合，生活水准认定需要民政部门的配合，税收问题需要税务部门的配合。在这里，政府打的是组合拳，而不是单靠一项政策就能成功。

五是政府出台的政策要规范合法。眼下，政府关于“租售同权”的政策如雨后春笋般涌现，目的是鼓励民众租房，不要买房，但是要注意，政策一定要规范、科学，要考虑方方面面，且不能与法律相冲突，要把权力关在制度的笼子里。

六是“租售同权”必须加速立法。现在，从国家的层面来说，还没有出台一部有针对性的相关法律。有些城市虽然在地方立法的范围内颁布了保障性住房条例，但也是粗线条的，不够细化，实施起来难度很大。当下，法律必须从廉租房的性质、建设资金来源、承租人条件、租金标准、住房取得、退出机制、法律责任等方面进行规范，保障有法可依、执法必严、违法必究。

（资料来源：符启林，《租售同权时代的政府角色定位》，《财经智库》，2017年第2卷第1期，第5-9页。）

刘洪玉：鼓励、培育租赁企业，探索行之有效的商业模式

近日，清华大学房地产研究所所长刘洪玉接受记者采访，围绕当前租赁市场发展的相关问题发表观点。刘洪玉教授指出，专业租赁企业少，是我国租房市场供给不能满足需求的一个重要原因。我国住房租赁市场中，约90%的房源为个人出租，而在一些国家成熟的房地产市场，专业租赁企业提供房源占比在30%左右。刘洪玉教授提出市场的租赁发展应注意以下几点。

第一，从政策性租赁住房来看，要将政府廉租房、公租房纳入统一规范管理渠道，鼓励国有企业、公共租赁住房管理机构，逐步走向正规化，进而探索出一条规范化的发展模式。

第二，从租赁机构方面来看，要鼓励、培育租赁企业规模化发展。因为租赁企业在市场中较易起到积极的示范作用。租赁企业，尤其是上市公司经营透明，其租赁合约的设定往往能在市场上起到较好的引领作用，进而能够引领个人出租者效仿，再加上企业租赁供给比较少，因此需要培育形成一个行之有效的商业模式。

第三，从市场层面来看，未来市场管理要变得规范透明。住建部等九部委联合印发的关于加快发展住房租赁市场的通知提出，要在全国各地建立租赁管理的平台。目前，我国关于房屋买卖的交易服务已比较充分，但对租赁市场的规范不够充足。把房源的租赁价格指数展示在平台，建立起合理的指标体系，对市场起到指引作用。

第四，从租赁监管层面来看，租赁市场涉及的领域非常广，获取公共服务的权利不仅跟住房有关，还与户籍制度以及基本的社会服务，如教育、医疗、社会保障等相互关联。一直以来，我们把很多公共服务与住房所有权挂钩，导致很多制度性的政策对租赁住房具有歧视性。发展租赁市场就是要改革过去相关的制度安排，不再拿是否拥有住房作为他们能否享受公共服务的条件，让租房的人和拥有住房所有权的人享有同等权利。

对于当前租售同权条件高难实现的问题，刘洪玉表示，目前政府公共服务能力是有限的，政策制定是循序渐进的，相信在政策不断完善中，逐步会实现“租售同权”。最后，刘洪玉还表示目前在均等获取九年义务教育方面最易实现“租售同权”。

（资料来源：《清华大学刘洪玉：鼓励、培育租赁企业探索行之有效的商业模式》，腾讯房产，2017年7月25日，<http://www.hao123.com/mid/6351451746182125142>。）

城市发展研究院 简介

中国现代城市研究中心

城市发展研究院是华东师范大学为适应新时期学科建设、经济社会发展的需要，于2013年10月组建的跨学科、开放型、国际化的综合性实体研究机构。旨在遵循“政产学研用”一体化原则，创建学界、政界、商界融合互动的城市研究“学术共同体”，打造国内领先、国际有重要影响的城市科学研究基地，建设城市发展高端智库，成为富有活力、机制创新、资源汇聚、专家集萃的城市发展协同创新平台。原上海市副市长胡延照与华东师范大学校长陈群担任研究院理事长。研究院首任院长为胡延照，现任院长为曾刚。

中国现代城市研究中心成立于2003年3月，于2004年11月通过教育部组织的评审，正式成为我国普通高等学校人文社会科学重点研究基地；2016年入选中国智库索引(CTTI)来源智库。依托华东师范大学人文地理学国家重点学科以及社会学、经济学等主要学科，开展城市地理、城市社会等方面的研究。目前设有城市地理与城市规划、城市社会与城乡人口、城市经济与历史、城市管理与社区四个研究室。现任中心主任为曾刚。

主 编 Chief Editor
胡延照 Hu Yanzhao

编委会 Editorial Committee
陈 群 Chen Qun
曾 刚 Zeng Gang
罗国振 Luo Guozhen
张永岳 Zhang Yongyue
林 拓 Lin Tuo
文新华 Wen Xinhua

本期责编 Issue Editor
石庆玲 Shi Qingling

本期校对 Proof-reader
罗 峰 Luo Feng
张海娜 Zhang Haina

特别声明

本刊是一本非商业、公益性内部参考材料，信息来源于互联网、公开出版物及专家投稿，相关观点不代表本刊立场。若对本刊作品内容、转载等事项有何意见和要求，请与本刊编辑部联系。

地址/Add: 中国上海市中山北路3663号华东师范大学地理馆309室（200062）

Room309, Geography Building, East China Normal University

3663 North Zhongshan Rd., Shanghai, China (200062)

网址/Website: <http://www.iud.ecnu.edu.cn>

联系电话/Tel: 021-62232952

电子邮箱/Email: office@iud.ecnu.edu.cn

联络人/Contact: 罗峰 Luo Feng