
推进上海住宅租赁市场发展研究

严荣

(上海市房地产科学研究院 200030)

【摘要】推进住房租赁市场发展是健全和完善上海住房供应体系的重要内容之一，是保持房地产市场长期平稳健康发展，切实减少经济增长和财政增长对房地产业的依赖，抑制住房投机需求，实现城市经济社会运行防风险目标的重要途径；也是建立符合市情、购租并举住房制度的重要举措。

【关键词】住房租赁市场 房地产市场 公共租赁住房

【中图分类号】C913.31.51 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1005-1309(2018)03-(8)92-011

1990年代以来，随着我国住房制度改革的深入和城市化进程的加快，人们的住房消费能力得到逐步释放，房地产市场迅速发展。但相比房地产交易市场来说，作为房地产市场重要组成部分的住房租赁市场发展速度较为缓慢，表现为租赁市场存在供应总量不平衡、供应结构不合理、制度措施不完善，特别是供应主体单一等问题尤为突出。长远看来，发展住房租赁市场是补短板、优化住房产品供给结构、实现房地产业健康发展的必由之路。因此，要加强对租赁市场尤其是住房租赁企业的研究，通过规模化、集约化、专业化的住房租赁企业的发展带动租赁行业不断发展，完善住房市场供应体系。针对上海而言，通过住房租赁企业开发运营的扶持能够提供更多的租赁房源，降低新市民、新就业人群居住门槛，吸引人才来沪就业创业。规模化、专业化的住房租赁企业能够规范租赁行业的市场秩序，促进行业的健康发展。

一、上海住房租赁市场的主要特点

上海积极培育住房租赁市场，对促进房地产市场平稳健康发展，满足市民多层次居住需求发挥了重要作用。目前，租赁市场在供给侧逐渐形成个体出租人为主、机构出租人快速发展的格局，需求端呈现“两低两高”（学历低，可承受租金能力低，社会生产服务和生活服务人员占比高，生产、运输设备操作人员及有关人员占比高）的特点，租金价格涨幅较大，监测监管体系初步形成。

（一）供给侧逐渐形成个体出租人为主、机构出租人快速发展的格局

1990年代以来，随着住房制度改革，房地产市场迅速发展。开发企业为了快速回笼资金，减少资金囤积风险，逐渐形成重售轻租的局面，租赁市场主要是以个体出租为主。近年来，专业化、规模化住房租赁机构快速发展，逐渐获得青年白领的青睐。公共租赁住房租赁对象以青年白领为主。

基金项目：上海市决策咨询研究重点课题(编号 2017-A-016-A)。

作者简介：严荣，管理学博士，上海市房地产科学研究院副院长。

1. “个体出租人+中介机构”是租赁住房的主要模式。根据《2016年上海市国民经济和社会发展统计公报》，该年末城镇居民人均住房建筑面积36.1平方米，居民住宅成套率达到97%，居民的居住品质相比改革开放初期得到极大的改善。以个人名下拥有620万套住房、470万城镇户计算，上海城镇户均拥有住房1.3套，因此，居民有条件进行房屋出租。我们对上海房屋租赁交易较为活跃的区域进行了调研，内容包括个体出租人的基本信息、出租情况、租赁关系和承租人地位等方面。^①

(1) 租金收入占家庭收入比重较低，房屋出租主要依靠中介机构。个体出租人出租房屋的原因主要是余房出租，这与上海户均套数1.3套的情况密切相关。结合租金收入占家庭比重来看，59%的出租家庭租金收入占家庭收入比重在20%以下，说明大部分出租人的租金收入对家庭收入的影响不大。在出租房屋渠道选择上91.3%的出租人选择中介公司，仅有5.8%的出租人选择运营机构。可以看出，“个体出租+中介服务”是我国目前房屋租赁供应的主模式。

(2) 租赁关系不够稳定。调查材料反映，有66%的出租人选择租期一年，28%的出租人选择两年，出租人一般不与承租人签订长期合同，究其原因，一是租赁市场不断变化，房租一般会随着房价涨落，为了便于提高房租，出租人一般签订短期合同；二是签订短期租赁合同为了防止租客由于长期居住对房屋结构进行改造。在对承租人的选择问题上，出租人依次看重职业、家庭情况、性别、籍贯等，对于职业较好收入稳定的对象往往是出租人选择承租人的首选。在对出租房屋进行租赁备案问题上，有73%的出租人办理租赁备案是因为“房客提出办理居住证等需要”，仅有27%的出租人选择“进行租赁备案是出租人的义务”，说明办理租赁备案还未成为出租人的自觉行为。

(3) 承租人利益难以得到有效保护。在被问及是否会将与房屋相关的信息(抵押、征收等)告知承租人时，有67.6%的出租人选择“不会”，32.4%的出租人选择“会”。从这一比例可以看出，承租人对房屋信息的知悉程度较低，由于信息不对称，在出现问题时往往会给承租人造成麻烦。

2. 机构出租人快速发展，对青年白领吸引力较大。规模庞大的流动人口由于工作流动性强、工作更换频率大、收益不稳定等特点，主要是通过租赁来解决居住问题。为此，国家和地方政府都出台相关政策鼓励住房租赁机构的发展，比如住房城乡建设部出台《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)，上海出台《关于鼓励社会各类机构代理经租社会闲置存量住房的试行意见》(沪府办〔2015〕11号)。“十二五”期间，上海住房租赁机构持有房源约30万间，占整个住房租赁市场的份额不足10%，增长空间较大。2015年上海出台鼓励代理经租的实施意见后，品牌住房租赁企业呈快速发展趋势。正规企业代理经租房源和品牌式长租公寓，从规范性、稳定性和性价比方面，对青年白领具有较大吸引力。目前上海房屋租赁市场主要有3类住房租赁机构，一是以微领地、魔方、湾流、优家等为代表的集中式公寓运营企业，主要收储或租用闲置商办物业或工业厂房，整体改造后以人才公寓、白领公寓、单位宿舍等名义对外出租；二是以青客、自如、我爱我家等为代表的分散式代理经租企业，主要依托房产中介，承租住宅小区内的居住房屋，改造后向社会转租；三是以万科、龙湖等为代表的传统房地产开发企业，通过成立公寓运营部门，对自持物业开展租赁经营(见表1)。

表1 住房租赁机构情况

机构类型	集中式公寓运营企业	分散式代理经租企业	传统房地产开发企业
代表企业	微领地、魔方、湾流、优家等	青客、自如、我爱我家等	万科、龙湖等

①调研情况说明：为了解上海个体出租人相关情况，我们曾于2016年8—9月进行了调研。在上海租赁比较活跃的7个区(即闵行、徐汇、黄浦、浦东、普陀、长宁、杨浦)的12家中介门店发放了调研问卷，调研对象为出租房屋的个体出租人，共发放调研问卷600份。因部分调查对象不愿提供房产信息、出租房屋数量信息，最终收回有效问卷314份，有效问卷率为52.3%。

房源规模	10万套(间)	20万套(间)	2千~3千套
------	---------	---------	--------

3. 公共租赁住房租赁对象以青年白领为主。上海公租房制度自 2010 年建立以来，以在沪合法稳定就业和住房困难作为基本准入条件，不限上海户籍、不设收入线，解决各类青年职工、引进人才和来沪务工人员等常住人口阶段性居住困难。截至 2016 年底，上海累计建设筹措各类公租房(含单位租赁房)约 15 万套。从公租房的承租对象看，市筹和区筹公租房累计入住 2.6 万人，主要对象为 20~40 岁的青年白领，约占总人数的 90%。其中，本科及以上学历约占 70%(硕士及以上占 30%)；单位租赁房累计入住 17 万人，主要对象为青年蓝领，房源分布于各产业园区。

4. 租赁住房用地出让将大量增加房源供应。《上海市住房发展“十三五”规划》指出，“十三五”期间新增 1100 公顷租赁住房用地和 70 万套租赁住房。2017 年 7 月 24 日，张江南区配套生活基地 A3-06 地块、嘉定新城 E17-1 地块竞拍完成以来，陆续有多个批次多宗租赁住房用地成功出让。“只租不售”地块的出让将有效增加租赁房源的供应，满足租赁需求。

(二) 租赁需求呈现“两低两高”的结构特点

随着上海“四个中心”以及全球科技创新中心的建设，需要引进大量人才，外来人口的流入将会加大对租赁住房的需求。房屋租赁需求呈现“两低两高”的结构特点。

1. 租赁人群的学历低，租金可支付能力低。根据《上海市 2010 年人口普查资料》，租赁市场化房源的群体中学历为初中的占比最高为 50%，其次为高中学历，占比为 21%，小学及未上过学的占比分别为 11% 和 2%，高中及以下学历占比约为 85%。2015 年，上海 1% 抽样数据显示，高中及以下学历占比为 72%，说明低学历的租客占比有所下降。从月租房费用来看，月租在 100~500 元的比例最高，占到 64%，随后是 500~1000 元和 1000~1500 元，分别占比为 13% 和 10%，租赁中低端住房占比为 87%。

2. 房屋租赁市场承租人占比分析。从职业状况来看，生产、运输设备操作人员及有关人员租赁市场化房源在 2010 年和 2015 年占比分别为 61% 和 64%，商业、服务业人员通过租赁住房解决居住问题占比为 60% 和 46%，占比也较高，可以看出，租赁人员的结构特征与其工作性质息息相关，流动性大、稳定性差的工作从业人员更倾向于选择租赁住房。随着租赁机构的快速发展，年轻白领多样化的需求得到满足。课题组通过对湾流国际青年社区的调研得知，湾流的物业选址一般在商圈周围、地铁站附近，而且内部装饰具有一定特色，一般租金相对较高，形成对租客的选择初次筛选，从租客学历构成来看，本科及研究生学历占 95%，月收入在 12000 元以上的租期较为稳定，稳定的租赁关系便于对租客的管理。

(三) 住房租赁企业租金涨幅明显，公租房租金平稳

随着外来人口的大量流入，房屋租赁市场呈现供不应求的特点，市场化租金价格持续上涨。由于公租房与市场化租金的调节机制不同，涨幅相对比较平稳。

1. 住房租赁企业租金涨幅明显。近年来按套出租的房屋租金涨幅明显。例如，自如和魔方两家企业的成套出租房屋，2015—2016 年涨幅分别为 50% 和 24%，目前一房约为 3100 元/月，两房约为 4800 元/月。而同期非成套按间出租的房屋租金则较为平稳。例如，青客按间出租的房屋面积大多在 12~15 平方米，2014 年的平均月租金 1360 元/间，2015 年以来基本维持在 1450 元/间。自如按间出租的房屋面积在 30 平方米左右，2015 年平均月租金为 2200 元/间，2016 年略有下降，约为 2100 元/间。

2. 公共租赁住房租金涨幅平稳。全市 7 个市属公租房项目，均位于内外环间，2013 年的平均月租金约 40 元/平方米，相当于同期同地段市场化租金的 80%；由于公租房与市场化租金的调节机制不同，涨幅相对比较平稳，2017 年平均月租金约 50 元/平方米，相当于同期同地段市场化租金的 70%，年均增长 6%。

(四) 监测监管体系初步形成

随着租赁市场的发展，上海初步形成了以法规文件、组织架构、租赁备案为主体的监测监管体系，为租赁市场的规范发展起到指导作用。

1. 制订房屋租赁管理的相关文件。2010年12月，上海出台《商品房屋租赁管理办法》，对房屋出租条件、租赁合同订立、房屋租赁登记备案等进行规定。2014年3月修改了《上海市居住房屋租赁管理办法》，对最小出租单位、租住人和最低人均承担面积等内容进行修改。2014年5月下发《关于推行使用〈上海市居住房屋租赁合同示范文本(2014版)〉的通知》，推行使用统一示范文本。2015年2月出台《关于鼓励社会各类机构代理经租社会闲置存量住房的试行意见》，对所辖区域代理经租社会闲置存量住房工作进行规范管理、监督和指导。2014年5月出台《关于加强本市住宅小区出租房屋综合管理工作的实施意见》，加强对“群租”的综合治理。

2. 构建房屋租赁管理的组织架构。上海房屋租赁管理的具体工作由房地产市场监管处负责实施，职责内容包括：承担房地产市场的监督管理工作；会同或配合有关部门组织拟订房地产市场监管政策并监督执行；审查报批或核准房地产开发企业、物业服务企业、房屋中介的资质并监督管理等。

3. 实行房屋租赁备案。2011年，住建部要求“逐步实行房屋租赁合同网上登记备案”后，上海着手推进房屋租赁合同，截至2015年底，房屋租赁合同登记备案共约110万份。

二、上海住房租赁市场发展存在瓶颈

通过对上海住房租赁市场的现状分析，目前上海住房租赁市场发展存在住房租赁供应体系不完善、规模化的专业租赁机构发展相对滞后、租赁市场监测监管体系不够健全等瓶颈。

(一) 住房租赁供应体系不完善

1. 市场化租赁房源供应主体单一。当前，除少量单位或机构向职工提供用于短期周转或租住的部分住房外，上海租赁住房的供应渠道主要包括市场化租赁住房和保障性租赁住房两类。保障性租赁住房来自于政府提供的公共租赁住房和廉租住房，但保障范围有限。市场化租赁市场的供应主体以居民家庭为主，主要来源为持有多套房家庭的闲置房屋，房地产开发企业和租赁机构的参与程度较低，因而在租约的标准性、租赁关系稳定性、业主和租客权益保护、住房租赁服务质量等方面存在缺陷。

2. 开发商自持租赁住房存在供需错配。2016年，上海明确要求开发企业必须持有15%的住宅物业70年，但由于目前地块出让以郊区为主，这部分租赁房源通常位于郊区甚至远郊地区。据统计，2016年上海共计出让30块纯市场化住宅土地，其中87%(26块)位于外环以外。相对于中心城区，郊区的租赁需求较低，过剩的供给造成房屋大量空置，而租赁需求较高的中心城区供给仍然不足，存在着供需错配的现象。

3. 公共租赁住房供不应求。上海自2010年建立公租房制度以来，累计供应公租房10.5万套，入住近20万人。上海公共租赁住房来源主要包括新建、改建、配建以及社会化收储等方式。公租房公司的各类房源筹措渠道均存在困难和瓶颈，在一定程度上制约了租赁房源的供应，中心城区房源供不应求的矛盾日益突出，轮候对象近2万户。上海杨浦区公租房公司的房源以新建和收购为主，其中，新建公租房面临可开发用地不足以及配套困难等问题。征收安置住房的代理经租则存在以下困难：房源筹措难、住户签署5年代理经租协议的意愿不强、房型的供需不匹配以及在资金管理方面的约束较多。此外，配建的公租房房源由于面积偏大，物业管理成本较高，在实际操作中这部分房源的利用率较低。

4. 蓝领租赁房源较缺乏。蓝领阶层是城市基础建设和维持现代社会运转的主力军，据租赁企业测算，上海外来常住人口中，蓝领阶层占比约为 15%~20%，该群体月均收入约 4(X)0 元，可承受的租金不超过 1000 元，他们通常选择群租房、城中村和长租式蓝领公寓居住。由于城中村正在逐渐消失，群租房存在大量社会和安全隐患，因此，正规经营的蓝领公寓不仅成为解决基层从业人群居住问题的主要途径，而且对降低企业员工住宿成本，降低流动人口城市居住风险，提升城市外来人群管理效率有着重要的意义。上海目前针对蓝领阶层的租赁房源数量较少，在实际运营过程中面临诸多困难和挑战。

(二) 规模化的专业租赁机构发展相对滞后

1. 市场化机构运营的房源占比较低。目前市场上主要有 3 类住房租赁机构，一是集中式公寓运营企业；二是分散式代理经租企业；三是传统房地产开发企业从事自持租赁运营。正规企业的代理经租房源和品牌式长租公寓，因其规范性、稳定性和性价比比较高，受到青年白领的青睐，但房源总量较少。十二五期间，上海集中式长租公寓规模总量不到 10 万间，分散式代理经租企业房源规模总量约 20 万间，合计 30 万间，占整个租赁市场的份额不足 10%。

2. 从事租赁运营的积极性不高。在现有的税收制度下，上述 3 类住房租赁机构均面临着较高的税负压力。目前机构出租房屋要缴纳房产税、增值税和企业所得税，其中房产税税率为 12%，增值税抵扣后需缴纳 5%~6%，整体税率接近 17%~18%，开发企业自持用于租赁业务的税率则更高。税收成本高导致企业进入租赁市场的动力不足。此外，经营住房租赁的企业投资回报周期较长，通常需 10 年以上时间才能逐步回收投资。因此，住房租赁企业需要长期、低成本资金的支持。但目前中国内地的房地产贷款的期限一般只有 3~5 年，与住房租赁经营企业所需的融资需求不匹配。

3. 合法规范运营待增强。集中式公寓运营企业收储和代理经租的房源大部分是非居住房屋，这类公寓的房源合规性和安全性无法得到保障。由于土地性质和公寓产权性质的限制，租客不能办理租赁合同登记备案，也因此无法办理居住证，租客的权益保障缺失。国务院发文“允许商业用房等按规定改建为租赁住房”，但目前尚无具体的实施意见。此外，由于租赁机构提供集中租房服务的业态出现时间不长，经营过程中物业的使用用途类似住宅，但经营行为又类似商业，和传统的酒店类似，而目前在国家层面可从事长租公寓行业的相关房产物业属性没有明确，多数地区消防验收的前提是规划与报审用途一致，这就导致在长租公寓的消防验收中，没有统一的验收标准，租赁企业普遍面临着改造项目难以通过消防验收的难题。

(三) 租赁市场监管体系不够健全

1. 租赁合同登记备案率较低。据课题组调研，上海房屋租赁登记备案的比例不足 20%，主要问题：一是房东不配合。租客进行备案登记的动机主要来自于办理居住证的需要，而在租赁交易频次较高的情况下，房东不愿意多次进行备案登记。二是办理租赁合同登记备案缺乏稳定性。各行政区办理租赁备案需要的材料及税收情况不尽相同，而且同一行政区不同时间的要求也有差异，这种情况给租赁合同登记备案的办理带来不便，增加了登记备案实施的难度。三是租赁合同备案登记的流程非常复杂，不仅要房东出具房产证、身份证件的原件和复印件，还需要房东到租赁合同备案登记的地点亲自提交材料。加之政府长期以来也没有采取强制性措施，租赁登记制度远没有得到落实。

2. 住房租赁市场发展情况底数不清。2011 年，住建部要求“逐步实行房屋租赁合同网上登记备案”后，上海着手推进房屋租赁合同。2011 年 10 月以来，累计办理房屋租赁合同登记备案 150 万件，但登记备案率仍然处于低位。房屋租赁管理是房地产市场管理的重要组成部分，同时也是社会治安综合治理的重要内容，通过房屋租赁登记备案管理进而摸清出租房屋数量，有利于掌握租赁市场的基本情况，维护租赁市场管理秩序，对租赁市场的发展进行有效引导，进而规范房屋租赁市场。

3. 缺乏相对权威的租金价格指数。目前，上海一些社会机构和经纪机构已开始发布租赁价格指数，但已发布的房屋租赁价格指数存在方法不科学、数据不全面、更新不及时、社会影响力不足等问题，不能够对租赁市场的健康发展提供科学支撑。在建立购租并举的住房制度背景下，需要权威机构通过大量租赁数据的收集，在科学的计算方法下得出租赁价格指数，并在权

威平台定期、及时地向社会公布。

三、国外住房租赁市场发展的主要经验

德国、美国、英国等发达国家经过长期发展，住房租赁市场日益成熟，相关的税收、金融、法律政策趋于完善，对租赁机构和个人出租住房的做法值得我们借鉴。

(一) 国外住房租赁市场的基本特点

1. 德国住房租赁市场的基本特点。德国是欧洲综合经济实力最强的国家，60%的民众选择租房居住。德国房屋租赁市场的特点在于：一是租赁市场在住房市场中占比高（约为 59.5%），余下的为自住户。二是租赁市场中，租赁机构与私人出租都占有重要的市场份额。2011 年的数据表明，在租赁市场中，租赁机构占比为 38%，私人出租占比为 62%。三是公共租赁机构是租赁机构的主力军。德国的租赁机构中，公共租赁机构提供的房屋数量占总数量的 55.6%。

2. 美国住房租赁市场的基本特点。据有关资料，从美国 2011 年住房市场和房屋所有者结构情况可以了解到，美国租赁市场有如下特点：一是租赁市场在住房市场中占比约为 34%，自用住房比例为 53%。二是多单元房屋（50 套以上的出租房屋）主要掌握在机构投资人手中，其次为公共租赁机构。此外，根据 2007 年的数据，美国完全市场化租赁占比较高。2007 年美国出租房共 3937.8 万套，完全市场化租赁房占 81.86%。美国政府设立“公共住房管理局”来实施公共住房的立项、建设和运营管理，其中包括为中低收入家庭提供公共租赁住房。美国公共租赁住房主要有政府直接投资建设、政府以低息贷款支持私人企业建设、政府收购私人住房作为公共住房 3 部分来源。目前，在美国约有 120 万户家庭居住在公共租赁住房中，这些家庭由 3300 多个住房机构管理。住房机构使用住房和城市发展部设定的收入限制标准：收入不超过州平均收入的 80% 则为低收入，不超过 50% 的为极低收入，不超过 30% 的为超低收入。租金将根据预期的年总收入扣除津贴后确定。这些津贴包括：受赡养人 480 美元/人；老年人家庭或残疾人 400 美元；以及老年人或残疾人的部分医疗费用。年收入包括户主、配偶以及额外的 18 岁以上成员所有渠道的收入总和。

3. 英国住房租赁市场的基本特点。英国的租赁市场在住房市场中占比约为 35%（2011 年数据）。租赁市场上私有化出租和公共住房出租并行，各占一半。公共租赁体系由社会出租屋和地方政府出租屋组成，比例基本上也是各占一半。

(二) 发达国家对出租机构的扶持政策

发达国家对出租机构的扶持政策主要体现在税收和金融两个方面。

1. 税收支持。发达国家为鼓励出租机构主要采取折旧扣除和税收抵免等税收政策。德国政府主要为出租机构提供两种税收支持手段：一是所得税和公司税的折旧扣除优惠政策，此举有效降低出租机构的税收负担，提高住房租赁的盈利水平，刺激出租机构加大投资。二是资本收益的免税制度，即私人机构拥有所有权达 10 年以上免收资本利得税，10 年之内按边际收益率收取。美国的新市场税收抵免方案（NMTC）规定，市场出租机构在低收入社区进行房地产项目投资的个人和企业投资者将获得税收抵免，如果投资者投资年限超过 7 年，可获得的税收抵免将达到 39%。

2. 金融支持。发达国家出租机构的发展还得益于房地产金融的支持。德国的住房储蓄银行向私人租赁机构和公共租赁机构提供长期、低息甚至是免息的贷款，以解决这些机构在运营时，投资周期长，资金回收困难等问题。英国政府一方面对出租机构从保险公司和其他部门获得债务融资提供保障，同时推出 100 亿英镑的债务担保计划，降低出租机构的借贷成本，提高出租机构盈利水平；另一方面，投资 10 亿英镑成立租赁住房建设基金，为私人机构出租房屋提供股权融资。

除上述金融政策之外，在吸引社会资本为出租机构提供融资便利的过程中，REITs 发挥了重要的作用，例如，美国著名的住宅 REHV ‘公平住屋信托’，英国的住房投资信托和房地产投资信托等。税收优惠是 REITs 发展的主要驱动力。美国对 REITs 实施“穿透性税收待遇(Pass-through Tax treatment)”，税法规定租赁型企业的收益与损失可以冲抵所得税应税收入，从而避免了双重征税。德国政府于 2007 年把 REITs 写入法律，按照法律规定：一是 REITs 采取股份公司或信托公司的组织形式；二是 REITs 投资于房地产的资产比例不低于 75%；三是至少 75% 的总收入必须来源于房地产；四是每年至少将其应纳税收入的 90% 分配给股东；五是公司免除所得税，但股东必须支付股息的个人所得税。REITs 为出租机构带来必要的融资支持，反过来，住房租赁业务的稳健经营也为 REITs 投资者带来了可观的收益。为促进 REITs 的发展，英国政府采取了取消因投资产权和交易产权的差别而导致的双重征税；在已有收入测试的基础上推行杠杆测试；给予折旧税收优惠等 3 种措施。

3. 出租机构的作用。出租机构对住房租赁市场的发展有着重要的作用。一是可以为住房租赁市场提供大量供给；二是便于政府管理和监督；三是与个体出租、中介等形成竞争，培育良好市场氛围。正是由于上述原因，发达国家政府采取税收优惠和金融扶持等政策为本国出租机构提供发展便利，促进当地住房租赁市场良性发展。

(三)发达国家对开发并自持运营用于出租的扶持政策

1. 税收支持。税收政策支持是政府部门鼓励房产开发商增加出租房投资的重要举措，一般分为财税直接补贴和税收优惠两种途径。英国政府颁布《住房和城镇计划法》，规定地方政府可使用财产税对开发商建造社会出租房直接给予补贴，刺激出租房建设。德国政府则采取税收优惠的途径鼓励地产开发商加大租赁住房的投资：按照税收政策规定，用于租赁运营的投资性房地产在计算租金收入所得税之前可按一定比例扣除折旧，1925 年以后建造的房屋折旧期限 50 年，每年折旧率 2%，1925 年之前建造的房屋按每年 2.5% 的折旧率计算，期限 40 年。开发商建设用于出租房的折旧率要高于建设普通住房，此举大大减轻了出租房开发商的税收负担；建设用于出租的房屋会得到更多的税收优惠，以鼓励房地产公司开发更多用于租赁的住房；免征 10 年地产税，并在购买房地产时免征地产转移税。

2. 金融支持。房地产行业是典型的资金密集型产业，房产开发商对出租房项目的投资离不开金融工具支持，发达国家政府通常设立专项住房管理机构为其提供金融服务。德国政府设立住房储蓄机构，为当地房产开发商的租房建设项目提供长期的低息信贷，大幅降低了开发商的财务成本。相比德国，美国的金融工具更加丰富，具体表现在：出租对象为中低收入者的租房项目建设过程中，政府提供由联邦住房管理局保险的、低于市场利率的住房抵押贷款；对开发商获得联邦住房管理局保险的住房抵押贷款，政府部门提供“降息支付”帮助开发商支付绝大部分债务；对一些乡村租房项目，政府不仅提供长期的低息贷款，还对其 75% 的工程给予其他补助。比如，开发“农村租赁房”项目的地产商就可以获得实际利率 1%、长达 30 年的优惠贷款。

3. 法律法规。发达国家的法律对开发商的行为进行了详细的规定和规范。以美国和德国为例，美国的建筑规范规定了开发商在建造房屋时必须满足的最低标准；出于保护环境和濒危物种的目的，美国许多州对开发商的开发区位和方式加以限制，并要求开发商预先进行深入的环境影响分析；通常开发商为获得开发和出售住房的特权，需按照市政当局的要求提供道路、学校和其他公共设施；美国的许多州通过向开发商征收开发影响费，转移现有居民财政负担。在德国，政府针对开发商颁布了一系列法律，如《建筑法》《经营法》和《中介及开发商法》等。此外，德国的法律对开发商在购房资金的使用、向购房者提供信息以及刊登广告等方面都有严格规定。房产开发商出售的都是成品房。在建房各个阶段都有技术监督协会派专家审查，房子完工后，政府建筑局要来验收。在住宅交工、住户入住后，建筑商必须对一切不动产继续保修 5 年。除扶持政策外，部分发达国家在土地规划方面对开发商进行约束。政府通常对部分土地进行专项规划，以低于市场水平的价格出让给开发商，但要求新的住宅建设项目必须有一定比例的出租房。美国地方政府通过“包含性分区制住房计划”等区域规划手段，要求当地开发商在开发建设新的房地产项目的同时，须在该项目中拿出一定比例的住房作为“可承受住房”，以低于市场租金的标准出租给中低收入家庭。英国政府在批准开发商建房时，通常会要求开发商在建设商品房的同时，建设一定比例的出租房，这个比例一般占项目建设总量的 15%~50%，从目前的实施结果看，平均占 25%。

(四) 发达国家对个体出租人的政策

1. 税收和补贴措施。为鼓励个体出租，德国、美国和英国政府对出租房屋的业主实行税收减免或税收优惠政策。在德国，吸引私人租赁住房投资的主要税收工具是收入税的折旧扣除。私人房东如果在住房投资中没有获得收益，则可以从其他收入中进行相应的抵扣。政府通过提高折旧率，对租赁住房的业主给予税收减免。对于短期出租的住房，若其遵守租金限制并按照收入相关条件进行配置，政府将提供“砖头和混凝土”(MOrtelundStein)型的补贴，包括低成本的贷款、利息补贴等。美国通过差别税率来鼓励经营租赁住房。用于自住和出租的公寓所缴税额相同，但用于出租的物业其抵押贷款将获得 HUD(住宅与都市发展部)的担保，从而更有利于房东获得房产，同时也支持和鼓励其经营租赁型住宅。较高的房产税促使居民将空置的房屋出租以冲抵住房成本。政府还对出租房屋所得收益给予减免个人所得税的优惠，鼓励私人将空置房屋用来出租。英国的个体出租人缴纳收入税时可以扣减正常的收入支出，如购买房屋所借贷款利息、房屋装修、维修成本等。此外，个体出租人还有一定的免税额度。

2. 金融支持。从发达国家的经验来看，金融是住房租赁市场发展的基本条件。金融体系能否为租赁住房投资者提供成本合理的长期资金，是影响租赁住房市场供给和发展的关键。在德国，当私人业主翻新旧房用于出租时，德国政府通过住房储蓄银行设立的住房建设基金为主业提供低息或免息贷款。美国则为符合特定条件的私营租赁住房投资者提供利率优惠的贷款支持。英国政府 1996 年颁布的“购房出租计划”(BLT)，旨在为私有租赁住房投资人提供抵押贷款。根据英国抵押贷款协会的数据，1999—2015 年，BLT 为超过 170 万人提供贷款，贷款总额超过 2000 亿英镑。在过去 12 年内私人出租翻了一番。

3. 法律法规。发达国家的法律通过对租金和合同内容进行约定，保障了房东的权益，维护了私人租赁市场的稳定。根据德国法律，在租户拖欠至少 3 个月的租金或者对他人造成滋扰的情况下，房东可以终止合同。如果房东或其家人需要收回房屋自用，在不会对租户带来不便的情况下，可构成终止合同的理由。法律规定在签订租赁合同时，承租人必须出具目前所从事工作的详细情况、一份证明其财务状况的书面材料以及一份信用等级状况证明。此外，出租人可以在租房合同中要求承租人在退租时恢复房屋原来样子。在美国，除加利福尼亚州、华盛顿特区、新泽西州和纽约市对租金的上涨有所控制，其他地区的租金都是自由约定的。为避免房东因为租金管制而退出租赁市场，美国通过立法对公寓转换或变更用途进行限制，同时对新建或新出租住宅以及小业主豁免租金管制。英国自 1988 年住房法案实施起便解除了对租金的管制。新租赁合同可以根据市场情况约定租金，并且在租期内可以调整租金；该法案提出了短期租约条例，私人出租人可以约定 6 个月的最短租期，如果承租人没有续约，房东 6 个月后可以收回房屋。

四、发展上海住房租赁市场的思路和对策

推进住房租赁市场发展是健全和完善上海住房供应体系的重要内容之一，是保持房地产市场长期平稳健康发展，切实减少经济增长和财政增长对房地产业的依赖，抑制住房投机需求，实现城市经济社会运行防风险目标的重要途径；也是建立符合市情、购租并举住房制度的重要举措。

(一) 推进上海住房租赁市场发展面临的形势

上海租赁市场正处于快速发展阶段，但同时也面临一些新形势和新挑战。

1. 租赁住房的供需缺口较大。上海住房租赁市场发展虽已初具规模，但从购租并举、城市发展的角度看，租赁住房的供需缺口仍然较大。在房屋租赁市场中，除了住宅外，尚有大量非居住房屋用于住房租赁，其中包括商办用房、闲置厂房等，也有一部分是违章建筑。随着对“居改非”“群租”以及“类住宅”项目等加大综合整治力度，对正规租赁住房的需求将持续释放。由于短期内租赁住房的新增供应不会大幅增加。因此，近期租赁住房供需矛盾将会有所凸显。

2. 租赁人群重点聚焦青年人才。根据《上海市城市总体规划(2017—2035)》，到2035年，上海要建成“卓越的全球城市，国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和文化大都市”。这一目标的实现需要聚集各类高素质人才在此创业、工作和生活，从而激发城市的持续竞争力，实现人才安居成为当前迫切的任务。房屋租赁市场的健康发展有助于吸引各类人才来沪就业创业。

3. 房屋租赁市场管理面临新要求。上海“十三五”规划提出，“十三五”期间预计新增供应市场化租赁住房70万套和新增代理经租房源30万套(间)左右。相比销售型住房，租赁住房的规划选址、土地出让、建设供应、运营管理、服务配套等方面都会有所差异。又由于需要长期租赁运营，开发企业、运营企业、承租户以及基层管理部门会处于持续互动的过程中，对管理和运营会有新要求。

(二) 推进上海住房租赁市场发展的主要思路

以住有所居为目标，健全和完善购租并举的住房制度，建立以政府为主提供基本住房保障，以市场为主满足多样性住房需求，“因层施策”解决不同层次住房问题的住房租赁市场，形成多主体参与、差异化供应和规范化管理的住房租赁市场体系。

1. 多主体参与。通过培育多元的供应主体，引导这些主体从事长期化、规模化、专业化经营，有助于增加房屋租赁市场供应量，更好地满足租赁需求，也有利于规范租赁市场。

2. 差异化供应。不同群体由于收入、职业、观念和生活习惯的不同，形成了多样化的住房租赁需求，租赁市场应针对不用群体提供多层次、差异化的租赁产品。上海应面向年轻白领、毕业生和蓝领阶层提供不同类型的租赁住房。

3. 规范化管理。从国际经验看，大部分发达国家为实现住房租赁市场的规范化管理都做出相应规定和要求。上海应通过提高住房租赁合同登记备案率，逐步实现住房租赁市场规范化管理，将平均租期从目前的11个月提高到2~3年，稳定租赁关系，规范市场秩序，提高管理效率。

(三) 推进上海住房租赁市场发展的政策建议

推进上海住房租赁市场健康发展，不仅要重视供给侧结构性改革，增加租赁住房的有效供应，优化供给结构，而且要根据承租双方的实际需求，提供政策支持，通过对租赁市场的监测监管规范市场秩序，建立购租并举新格局。

1. 推进供给侧结构性改革，增加租赁住房的有效供应。

(1) 多措并举，增加市场房源有效供应。转型区属房产集团，聚焦公益性、功能性、专业性定位，更加注重民生保障作用。通过新建、配建、收储、收租等多种方式，适度增加政府持有的租赁住房比例，发挥国资国企的引导功能，起到市场稳定器的作用。进一步加大土地和财政投入，通过多种途径增加公租房的房源有效供应。

(2) 根据租赁市场需求，合理安排租赁住房空间布局。动态调整开发企业自持租赁住房比例。针对开发企业自持租赁住房存在供需错配的情况，未来在住宅土地出让时，可根据人口分布和产业分布特点，动态调整规划，在租赁需求旺盛的地区增加开发企业的自持比例，在需求较弱的地区降低自持比例。坚持“产城融合、职住平衡”的理念。政府有必要通过园区用地合理转性为租赁用地、开展集体建设用地建设租赁住房试点等方式，增加合法合规的租赁住房供应，特别是一些重点发展区域(产业集聚区、交通枢纽地区、商办过剩地区)必须大幅增加租赁住房的建设供应，实现产城融合、职住平衡。

(3) 研究明确商办等改建租赁住房政策。对能够用于房屋租赁的商办物业可按照国家和地方的住宅设计规范改造后出租，

减少存量资源浪费，增加租赁房源的供应量。建议按照“以区为主、总量控制、守住底线”的原则，在保证使用安全、消防安全、人员可控的前提下，建立相应的规范和标准，将其规范化。随着对于“类住宅”项目的整治，对能够用于居住的房屋，可考虑转型为租赁住房。

(4) 继续扩大公共租赁住房规模。明确公租房和新增租赁住房的定位。公租房聚焦科创中心以及重点发展领域的人群，新增租赁住房面向市场供应。要落实“放管服”改革的总体要求，梳理新建、改建租赁住房项目、规划、建设、竣工验收、运营管理等规范性程序，建立快速审批通道，探索实施并联审批。对于空置率较高的大居和安置房基地，在条件允许时转化为公共租赁住房。探索采取购买服务模式，将公租房、人才公寓等政府或国有企业的房源，委托给住房租赁企业运营管理。

2. 根据承租双方的实际需求，提供政策支持。要通过探索租赁机构税收综合征收率、推进 REITs 试点等措施推动租赁机构发展，通过落实上海无房职工提取住房公积金支付房租政策、探索租金抵扣个人所得税以及举办社交活动等改善租客的承租体验。

(1) 加大税收、金融等政策对租赁机构的支持力度。探索适合住房租赁企业的税收综合征收率。切实降低机构出租人的税负，扶持正规的住房租赁企业发展，形成租赁市场较为稳定的供应主体，改变目前自发、分散、零星供应的局面。引导金融机构加大对租赁企业的支持力度。鼓励以租金收入为质押，从金融机构获得中长期低利率的信贷。鼓励银行业金融机构、证券公司、基金管理公司、保险机构等，创新金融产品，为住房租赁企业提供融资支持。适时推进房地产投资信托基金(REITS)试点，使租赁地产运营获得长期资本支持。提高公积金支付的可操作性。落实上海无房职工提取住房公积金支付房租政策(包括个人租赁和长租公寓企业租赁)，建立提取、支付绿色通道，简化办理手续。对于租赁机构，可以探索公积金集中支付的可行性。

(2) 探索租金抵扣个人所得税等多种措施，改善承租体验。长期来看，应探索租金抵扣个人所得税。允许租金支出在计缴个人所得税之前扣除，减轻租客税负。适时开征房屋空置税，对长期闲置的房屋征收空置税，并在出租后予以一定减免，实现住房资源的合理配置。利用公共空间改善承租体验。规模化的租赁企业可以利用公共空间举办社交活动，改善租客的承租体验，同时，通过提供增值服务能够为企业创造利润。

3. 加强租赁市场的监测监管，规范市场秩序。在增加租赁住房的有效供给以及改善租客承租体验的同时，需要加强租赁市场的监测监管，规范市场秩序，促进市场的健康发展。

(1) 建立政府住房租赁交易服务平台，形成监测监管机制。搭建政府住房租赁交易服务平台，提供便捷的租赁信息发布服务，推行统一的住房租赁合同示范文本，实现住房租赁合同网上备案；建立住房租赁信息发布标准，确保信息真实准确，规范住房租赁交易流程，保障租赁双方特别是承租人的权益；建立健全住房租赁企业和房地产经纪机构备案制度，强化住房租赁信用管理，建立多部门守信联合激励和失信联合惩戒机制；加强住房租赁市场监管，为政府决策提供数据基础。通过搭建住房租赁交易服务平台，建立健全住房租赁企业和房地产经纪机构备案制度，强化住房租赁信用管理，建立多部门守信联合激励和失信联合惩戒机制。同时，可以借助平台，加强对住房租赁市场的监测，为政府决策提供数据基础。

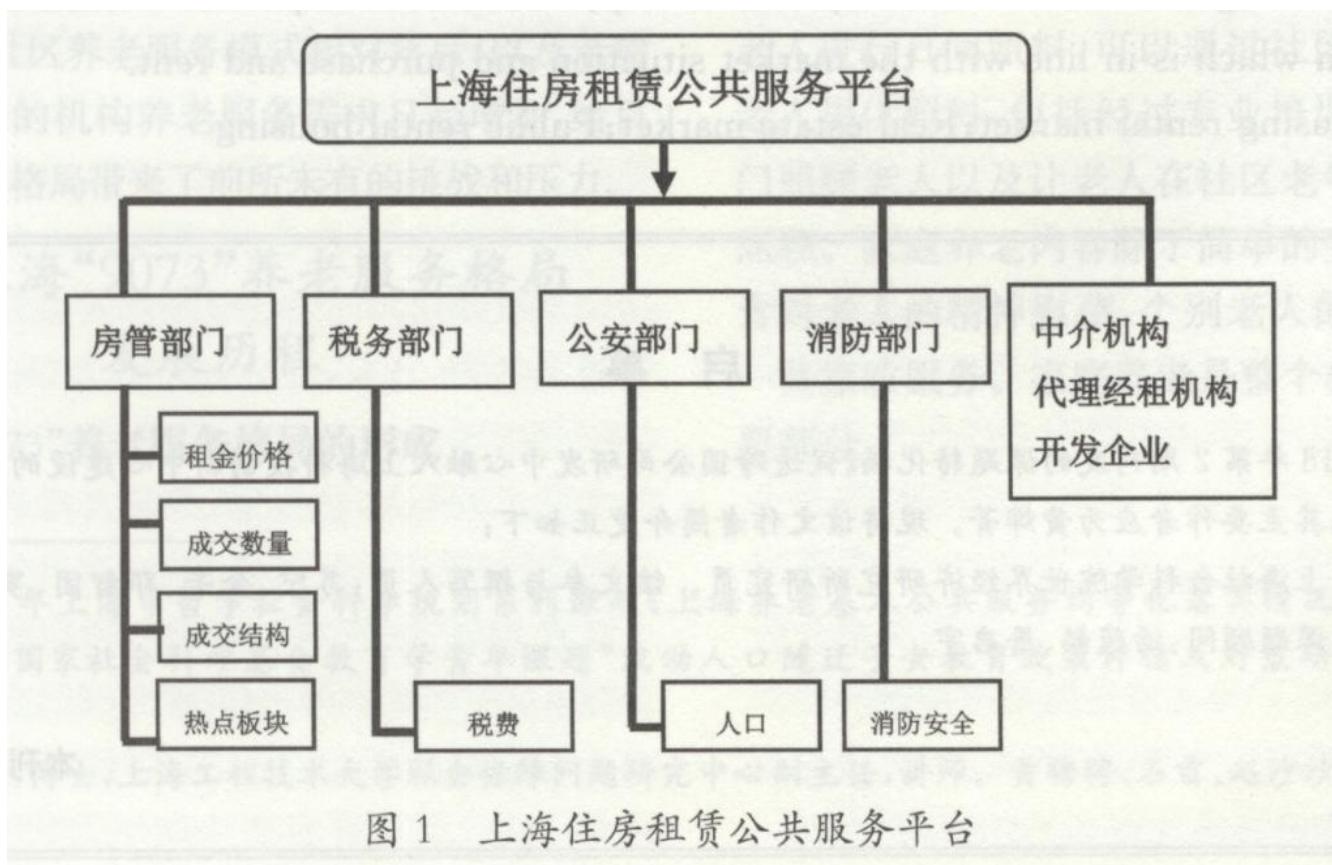


图 1 上海住房租赁公共服务平台

随着住房租赁市场的快速发展，以专业的租赁机构和开发商自持物业用于租赁两种形态为主的机构出租人开始逐渐形成规模，同时也对政府的监测监管提出了挑战。主管部门需要加强对租赁市场的广告监测，防止虚假广告误导消费者，给消费者带来财产损失，对其人身安全造成侵害，同时，要加强舆情监测，对于制造、传播虚假信息的中介机构及从业人员，要加强监测，加大处罚力度，提高其违规成本。

(2) 充分发挥基层组织管理作用，加强住房租赁的管理。通过严管房源信息发布，持续开展“群租”综合治理，加大抗拒执法的打击力度，加强诚信体系建设等措施，切实提高违法成本，营造公平的市场竞争环境。充分发挥街道、乡镇，尤其是居民委员会和村民委员会等基层组织的作用，将住房租赁管理和服务的重心下移，实行住房租赁的网格化管理。

(3) 将“类住宅”纳入租赁市场监管范围。对已交付的“类住宅”，既不能按照住房管理，也不能简单地按商办房屋管理，拟将其常态化治理纳入基层社会管理和综合治理范畴，在人口综合管理、社区综合管理、安全综合管理、房屋管理等方面制定管理政策和措施。消防安全管理方面，建议由市区消防部门加强对这类特殊物业的消防安全监管，重点要对小面积分割、一层多户等项目，研究制定消防设施、消防标准、日常检查等管理措施。在部分商业办公项目转化为租赁住房后，加强对其运营管理监管，将其纳入到住房租赁市场监管范围。