
中国租赁住房市场的政策范式

吴佳¹

(上海市房地产科学研究院 200031)

【摘要】 随着城镇化进程的加快，劳动力要素的流动性增加，加之流入城市的土地租金价格日益高企，租赁住房成为新市民、城镇中低收入人群的重要保障。在租购并举的发展期，政府通过直接参与，提供公共租赁住房“兜底”，编制“安全网”，为城镇中低收入人群和新市民提供政策性租赁住房。同时，综合运用土地、财税、金融等政策，积极探索多元主体参与租赁住房市场建设，不再使保障性租赁住房残余化，通过完善租客权益使租赁住房切实发展成为一种居住生活方式的选择。

【关键词】 租赁住房 社会福利 房地产市场 政策范式

【中图分类号】:C913.31 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2021)09-0096-009

一、引言

2015年以来，中国从前期住房消费市场的“重购轻租”，转向加大力度培育发展租赁住房市场，探索建立租购并举的住房制度，以期逐步解决前期住房市场化发展过程中形成的供应结构不合理、制度举措不完善等问题。中国租赁住房的发展过程中供需结构匹配存在错位，租客权益保障不到位，“租金贷”等乱象时有发生。同时，分散式租赁企业“高进低出”“长收短付”的经营模式导致“暴雷”，引起了社会的广泛关注。受新冠肺炎疫情影响，租赁住房市场受到的冲击也大于商品住房市场，租赁住房的供给弹性小于需求弹性，凸显了租赁住房市场风险管理的重要性。易宪容和郑丽雅将租赁住房市场乱象归因于理论上的准备不足，进而较难把握市场的初始条件、本质特征、发展原则及核心问题。^[1]然而，发展租赁住房市场是城镇化进程下，实践社会主义新时代思想理论的重要内容，是实现群众住有所居的重要方式，并不能由于上述乱象而放慢发展速度，因噎废食。鉴于此，进行租赁住房市场的理论研究十分重要，是把握租赁市场发展方向、解决市场核心问题的重要基础。

在前期住房市场体系的理论研究中，通常采用跨国比较住房政策的研究范式，通过与其他国家的福利发展水平、福利模式进行比较，以期将别国的发展经验形成镜鉴。然而，在政策比较研究过程中，由于各国的概念内涵不一致，统计数据比较的科学性也有待进一步斟酌。以“住房面积”为例，我国的住房面积通常为“建筑面积”，而国外大多为“使用面积”，直接进行比较将会造成结果的偏离。然而，即使用同一口径的概念进行比较，如果脱离国家社会发展历程来看，也会产生偏颇。以“自有住房”(home ownership)为例，这一概念指代私人对居住房屋具有所有权，各国对其概念和范围的界定差异不大。以中国和法国为例，中国的住房自有率在2010年已超过80%，法国在2013年的住房自有率为56%^[2]。仅从数据上的比较不难得出结论：中国的住房自有率明显高于法国，但实际上，中国较高的住房自有率包含了大量公共租赁住房的私有化。

因此，在租赁住房市场的理论研究中，应掌握科学的研究方法。在研究过程中，应对各国住房的相关概念与内涵的差异进行甄别，将各国住房体系的发展脉络与国家福利模式的转化相联系，形成动态的研究比较方式。

二、比较视野下的国家福利模式与住房福利模式

作者简介：吴佳，经济学博士，上海市房地产科学研究院高级经济师。

(一) 国家福利模式

在福利国家模式的现有研究中, 艾斯平—安德森(Esping-Andersen, 1990^[3])在蒂特马斯(Richard Titmus)的研究基础上提出了“自由主义”“保守主义”以及“社会民主主义”3种模式。“自由主义”的分层化理念核心在于由市场培育的竞争性个人主义, 在该种模式下, 提倡采用市场方式来提供社会福利, 表现为“国家最小化, 市场最大化”。“保守主义”也称为“合作主义”, 作为典型的欧洲大陆传统模式, 政府将社会保险计划与就业和贡献相关联。“社会民主主义”模式来源于斯堪的纳维亚制度, 属于普惠式的社会福利, 遵循普遍性、平均性的给付原则, 与公民资格本身相关。当前, 关于国家福利模式的比较研究与分析大多是建立在上述研究基础上。在国家层面, 尽管上述3种福利模式有着清晰的划分界限, 然而细分的政策领域下并非一定会遵循国家总体福利模式。同时, 同一类型的福利模式国家之间, 细分的政策领域所采取的行动也并非完全一致。这对于不同国家福利模式与细分领域之间的模式比较研究具有重要的启示意义。

1980年代, 西方资本主义国家的福利体系发生重大转变, 国家福利模式的研究也由共性转为多样性、碎片化。同时, 中国经济社会的发展也引起世界关注, 加之在“建立和谐社会”和“以人为本”的执政思想引领下中国社会福利模式也发生明显变化, 这些变化引起了国内外学者对中国国家福利模式的关注。在改革开放初期, 中国建立了城乡二元制的福利体系, 具有城乡绝对分割和低水平福利的特征(Leung & Nann, 1995^[4])。在城市, 主要是通过实施普遍的终身就业政策, 政府将城镇劳动力安排到不同的单位(国有企业、国家机关和其他公共部门组织)工作, 单位体制为职工提供固定就业、平均主义的工资和其他福利组合, 以实现控制和调节整个社会运转的中枢系统, 并且与党的组织系统密切结合(路风, 1989^[5])。在农村, 农村集体经济组织建立了“五保户”制度, 为农民提供最基本的生活需要, 同时将农村劳动力与土地进行“捆绑”。具体来看, 以改革开放为界, 以前中国农民的福利模式是以农村人民公社制度为基础的集体主义与社区互助的福利模式; 后期是以家庭为基础的家庭福利与就业福利, 通过市场就业得以解决, 逐渐由集体福利转变过渡为市场福利(刘继同, 2002^[6])。该阶段也符合东亚国家的“生产福利”模式, 即社会政策从属于经济政策, 国家以经济增长作为主要发展目标, 社会福利保障的去商品化程度较高。由此可见, 国家的社会福利模式通常与经济发展水平相适应。

然而, 改革开放以来, 政府意识到上述国家福利模式与国家经济发展水平已不相适应, 进而采用综合性的措施来保障传统的特殊群体(公共部门和城市正式部门职工)。在1990年代中后期, 中国建立了城市社会救助、医疗保险和养老保险, 后期进一步将范围扩展到农村, 至此中国形成了社会救助、社会保险与社会福利服务三大支柱构成的福利体系(郑功成, 2008^[7])。岳经纶等(2013)将中国现有的福利模式纳入传统的保守主义模式, 表现为一种广泛的公共福利体系, 倾向于城镇居民的社会保险制度, 辅以“托底”的补充性项目。^[8]党的十九大以来, 在以人民为中心的发展思想指引下, 新时代社会保障体系建设的理论基础得以形成, 社会保障体系不断健全, 并正在逐步解决前期经济建设过程中产生的区域、城乡、群体之间差距扩大的问题。通过民生问题的逐步解决, 中国社会保障体系实际上超越了“社会民主主义”的福利模式。

(二) 住房领域福利模式研究现状

随着1980年代国家作为普遍社会福利提供者角色的转变, 很多国家的中央政策不再是直接供应住房, 比较住房研究也随之在1990年代兴起, 初期主要是基于西欧和北美的住房经验比较研究(Wang & Murrie, 2001^[9])。由于住房领域相较其他社会政策, 转移支付和资本密集程度、市场化程度以及政府供给方式不同, 因此, 下文将对住房领域的福利模式进行分析, 奠定租赁住房市场的理论研究基础。

然而, 艾斯平—安德森关于国家福利模式的3种分类并没有下沉到细分政策领域, 同时也将住房领域排除在讨论范围之外。凯梅尼(2001)基于艾斯平—安德森关于国家福利模式的研究, 提出了租赁住房市场的二元化/单一化模型(命令型政策/市场型政策)。^[10]由于凯梅尼在概念界定的过程中, 认为现有研究关于社会住房与社会租赁住房的定义混淆不清, 因此, 本文将注重分析租赁住房, 租赁住房又可以分为保障性租赁住房(包含公共租赁住房与政策性租赁住房)与市场化租赁住房。

租赁住房市场的二元化模型表现为：通过对成本型租赁住房加强集中式的国家政治控制，采用各种措施(如将成本型租赁住房进行折价出售)将其残余化，将成本型租赁住房分离出来，与营利型的租赁住房呈现明显差异，形成市场二元化格局，引发“租金价差危机”，阻碍租赁市场的成熟化进程。租赁住房市场单一化模型表现为：利用成熟化使成本型租赁与营利型租赁和私有住房竞争，从而形成一个统一的租赁市场。在竞争过程中，成本型租赁住房的成熟化将被用来降低营利型租赁住房的价格，进而限制营利型租赁住房的获利空间。同时，成本型租赁住房的市场规模较大，当其市场份额较高时，将会成为市场的主导力量。凯梅尼(2001)认为新西兰、澳大利亚、英国属于租赁住房体系的二元化模型，瑞典、荷兰、德国、瑞士属于租赁住房体系的单一化模型(表 1)。

自 1949 年以来，中国的住房福利制度经历了从福利分房时期、货币化“房改”到当前多层次的住房体系。对此，现有研究主要围绕中国住房福利模式是“大众化”(Mass model)还是“剩余化”(Residual model)展开讨论。在大众福利型体制下，社会住房部门将会大规模提供部分商品化的、国家补贴的以及政治上控制的社会租赁住房(Kleniewski & Harloe, 1996^[11])；在剩余福利型体制下，私营市场发挥主导性作用，个人和家庭将会承担主要的责任，政府仅仅扮演拾遗补缺的“安全阀”作用。

其中，陈杰(Chen et al., 2014^[12])、Wang & Murrie(2001)认为中国住房福利模式属于“大众化”。^[9]基于“和谐社会”的理念包含了基本住房权利的理念，中国原有的市场化住房制度设计就包含了让低收入和中等收入群体，与严格意义上的“剩余化”中的“安全阀”并不一致。

然而，大多学者将中国的住房福利制度定义为“剩余化”，表现为富裕家庭通过购买商品住房满足住房需求，中等收入家庭购买限价房，低收入家庭购买经济适用房，最低收入家庭通过廉租房解决基本住房需求(马秀莲，2016^[13])。以“十二五”期间的“3600 万套”保障性住房为例，马秀莲(2016)通过对比计划与实际完成情况发现，棚改成为保障房主体，同时将地方库存商品住房纳入保障性住房的完成情况统计中，打通了保障房与商品房去库存之间的通道。^[13]Huang(2012)在分析中国未充分提供住房保障的问题时认为，中央政府在经济和社会政治目标之间摇摆，地方政府在外部条件约束下，也缺乏履行住房保障的动力。^[14]朱亚鹏(2007)认为中国住房领域先后经历了福利住房范式与住房市场范式，其中福利住房范式保障了绝大多数城市居民“住有所居”，但是住房质量差、城乡住房条件不平等、住房分配过程中寻租空间大等问题也显现出来。^[15]朱亚鹏(2008)提出中国住房的私营市场在发挥着主导型作用，个人与家庭承担着主要责任，政府扮演了拾遗补缺的角色，住房保障的覆盖范围也只是针对城镇家庭和社会弱势群体。^[16]

表 1 租赁住房市场的二元化/单一化模型比较

	二元化模型			单一化模型			
	新西兰	澳大利亚	英国	瑞典	荷兰	德国	瑞士
公共租赁住房市场份额/%	5	5	33	50	60	60	70

租金政策	没有系统租金政策，固定租金，需要偿付债务、支付运营费用、房屋修缮改造费用	1975年，市场租金，收取超过回收成本水平的房租，盈余由联邦政府收回	1972—1974年，公平租金，私人房东得到合理的利润率 1980年，出台《住宅法》，减少房租补贴 1989年，出台《地方政府与住房法案》，地方政府自行设定租金和补贴	成本型租赁住房公司的租金反映使用价值，但是不应当违背非营利性原则	动态成本价格租金	两层租金管理制度，租金被保持在接近成本型租赁的水平。第一层：所有新建住房的房东均可获得25年补贴。第二层：租金增长束缚在不大幅超出当地房租水平	两类补贴：第一类，所有租赁住房提供者均可获得补贴。第二类，贫穷者能够租住住房的补贴
逆成熟化/成熟化表现	1953年，低于建造成本价格出售	折价售卖	远低于市场价卖给有购买意愿的当期房客（“购买权”）或者其他房东。1989年法案规定出售地方政府出租房的资金必须用来减少已有出租房的未偿还债务	1970年代中期以来，成本型租赁住房公司新建房屋速度大幅下降，迅速成熟化，广泛的现代化改造计划增加了私有出租方存量的负债率。后期，探讨松绑租金设定制度，尝试由成本型租赁住房公司决定自己的租金	成本型租赁之于营利性租赁住房的绝对优势	将不同形式的所有权以及受补贴与不受补贴的出租房去制度化，因此避免出现亚型租赁市场、贫民区化、残余化	成本型租赁住房似乎起到了边缘化作用，至少不起引领市场的作用，也不具备抑制市场的效用

上述对中国住房福利模式的讨论仍有一些问题待商榷。一是关于租赁住房市场的理论分析框架。在现有的政策比较研究方法中，国家福利模式的理论并不直接适用于住房政策的分析。同时，住房分为租赁住房与买卖住房，两类住房供给、需求特征存在差异，不适宜采用同一模型框架进行分析。二是“二元化”与“单一化”的界定过于看重内容形式。在凯梅尼提出的租赁市场二元化与单一化模型是基于租赁住房市场的整合程度，而并非是基于住房租赁市场的种类内容加以判别。例如，中国分配住房阶段也存在城乡二元化，并非是“大众化”模式。前期，中国通过福利分房的形式解决了大部分城镇人口“住有所居”的问题，然而并没有针对农村人口实行住房福利政策，因此，并不符合普惠型的福利模式特征。三是当前多层次的住房市场体系不符合“剩余化”福利模式的核心要义，即政府在住房市场提供拾遗补缺并发挥“安全阀”作用。当前，通过住房制度改革与住房保障体系的构建，中国形成了以商品住房市场与保障性住房市场，也从前期的“重市场，轻保障”转向了“市场与保障并重”。保障性住房市场又包含政策性租赁住房、公租房与共有产权住房等多种形式内容，这些已超出“剩余化”福利模式的“安全阀”范围。基于此，本文将对中国租赁住房市场的福利模式进行判别，以期为租赁市场的发展奠定理论基础。

三、中国租赁住房市场的政策范式分析

(一) 发展背景

近年来，随着城镇化的加快推进，各区域劳动力要素流动性增加，长三角、珠三角、京津冀城市群成为劳动力要素流入的重点地区，该区域人群的居住需求也随之增加。然而，上述区域的土地租金较高，经济发展与产业结构形成了这些区域房价的重要支撑，租赁市场成为区域流入人口解决住房问题的重要方式。

我国住房租赁市场从起步到发展均受到我国宏观经济环境的影响。从内生需求环境来看，我国城镇化的持续发展以及由此产生的流动人口衍生出大量租房需求，为租赁市场的发展提供了基本条件。随着我国经济的持续健康发展，我国城镇化进程态

势良好，常住人口的城镇化率从 1978 年的 17.9% 提高到 2019 年的 60.60%，全国城镇常住人口达到了 8.48 亿人。¹

当前，在人口红利式微的情形下，促进劳动力要素流动具有重要的现实意义。据《中国流动人口发展报告 2018》，我国流动人口总量自 2015 年开始进入调整期，从此前的持续上升态势转为缓慢下降。2017 年全国流动总人口数量为 2.45 亿人，同比减少 0.33%。近年来，城市的住房消费成为劳动力要素流动性降低的重要原因。一方面，城市土地资源具有稀缺性，城市用地紧张，造成城市土地价值较高，进一步推高了城市的“地租”。城市的土地租金较高，进而推高了住房的消费价格。另一方面，受到户籍制度的影响，流动人口在流入地的住房保障力度显著低于具有本地户口的人群。此外，在前期房地产需求侧的调控过程中，社保缴纳年限、婚姻状态等都成为买房资质审查的内容，这部分由于行政管理手段调控被排斥在购房群体外的人群也进入当地租赁住房市场。因此，租赁住房成为流动人口住房供给的主要来源。

(二) 租赁住房的构成：市场与保障

从租赁住房供应结构来看，我国租赁住房主要以市场化为主，其中个人私房出租的比例占到总体 80% 以上，形成了“以家庭出租为主体，市场化机构力量较弱”的特征。² 自 1980 年代以来，中国市场化租赁住房随着住房市场化改革得以发展，房源主要来源于房改后的公房、部分城中村与城郊农村居民兴建的用于出租的自建住房。根据李嘉图租金理论，在城镇化进程中，随着城市人口的增加、城市的扩张和规划调整都会对房价产生现实和预期的影响，房价在很大程度上反映了城市未来的发展方向和升值空间 (Richard, 1994)。因此，住房买卖市场的投资回报率较高，住房出租市场的投资回报率相对较低，导致市场化的租赁住房难以持续稳定地供应中高端租赁住房，这进一步形成了低端产品类型的路径依赖 (刘会洪等, 2020^[17])。

相对于市场化租赁住房，政策性租赁住房与公租房是“有形之手”调控的结果，是保障与市场双轨制发展的重要内容。近年来，党中央、国务院高度重视公租房工作，公租房的保障对象覆盖面也在不断扩展，对城镇低保、低收入住房困难家庭要实现应保尽保；对城镇中等偏下收入住房困难家庭要明确合理的轮候期，在轮候期内给予保障；对新就业无房职工和稳定就业外来务工人员，重点保障环卫、公交等公共服务行业，以及重点发展产业符合条件的青年职工和外来务工人员，重在解决阶段性住房困难。³ 在地方政府层面，由于公共租赁住房供给短时期内存在约束，在人口流动性较大的城市，通常优先解决当地户籍居民的住房困难问题，在有余力的条件下，才会解决新市民的阶段性住房困难问题。因此，发展政策性租赁住房成为公共租赁住房的有益补充，在建设、租赁过程中，享受地方政府给予的税收优惠政策，提高保障性租赁住房的供应量，满足当地中低收入阶层、符合新市民的需要。

此外，从租购并举的维度来看，政策性租赁住房与共有产权住房形成了保障体系中“租购并举”的重要举措。发展共有产权住房，是加快推进住房保障和供应体系建设的重要内容。在共有产权的保障对象方面，主要是符合规定条件的住房困难群体，优先供应无房家庭，具体供应对象范围由地方政府确定。在地方政府的试点过程中，大多将共有产权住房的保障对象范围与户籍挂钩。发展政策性租赁住房将丰富保障性住房体系的“租购并举”的内容，后期的保障对象应当与公租房、共有产权住房的界限进行区分，以切实解决人民居住问题。

表 2 中国租赁住房体系

	保障性租赁住房		市场化租赁住房
房源性质	公租房	政策性租赁住房	长租公寓、代理经租房源、个人出租住房、“城中村”住房
对象	1. 城镇低保、住房困难家庭 2. 新就业和稳定就业外来务工人员 3. 重点产业符合条件的青年职工和外来务工人员	1. 中低收入阶层 2. 新市民	保障体系以外，有租赁住房需求的群体

房源 筹措	配建、长期租赁	—	机构运营、个人出租
供应 形式	实物保障与租赁补贴	—	—

(三)政策范式分析

1. 政策范式的概念与内涵

范式“是特定社区成员共同拥有的理念、价值和技术的总和”(Kuhn, 1962^[16]),霍尔、萨巴蒂尔等人在范式的基础上提出了“政策范式”的概念。霍尔认为,政策范式是“一个由各种理念和标准组成的框架”,它包含了政策目标及实现目标的工具类别,同时还指明它们需要解决问题的性质(Hall, 1993:279^[19])。其中,政策范式的解释路径可分为一个公共部门“要做哪些事情”“应当如何去做”等一套完整的系统性理念。在分析中国住房政策范式的研究过程中,通常将政策范式进行界定,通过对政策需要解决的问题进行界定,提出政策目标,分析现有的政策取向,结合政策内容提炼政策工具(朱亚鹏, 2007^[16])。因此,下文将对中国租赁市场进行政策范式界定,并且在上述政策范式的研究框架下进行分析。

2. 政策范式的界定

基于凯梅尼社会住房的研究理论,结合二元化/单一化模型的特征,本文认为中国的租赁住房市场属于“二元化”模式。在中国,市场化租赁住房的占比达到80%以上,符合该模式的直观特征。当前,社会住房的成熟化程度较低,在住房制度改革阶段,随着共有住房的大量出售,政府公共部门持有的房源锐减。其后,通过城镇住房制度改革,激活了住房市场,私有住房租赁市场也在逐渐形成。通过“一增一减”,社会住房表现为“逆成熟化”,抑制成本型租赁住房的发展,通过潜在补贴或者货币化效应,倒逼租客进入住房买卖市场,剩余的公共租赁住房使用家庭将会被进一步边缘化,剥夺感被加强,政府后期的政策回旋余地空间也将被进一步压缩,形成凯梅尼所说的“棘轮效应”(ratchet effect)。

从中国的租赁住房市场发展历程来看,表现出典型的“二元”特征,尽管在不同时期,“二元”的内涵有所差异。具体来看,中国租赁住房市场发展的4个阶段为:一是1980年代之前的公房租用阶段;二是1980年代初至1990年代末的公房租用改革管理阶段;三是1990年代末至2015年的保障性租赁住房发展阶段;四是2015年至今的租购并举住房发展阶段。在住房福利分配时代,公有住房租用的对象为城镇单位就业职工,私有房屋出租的对象主要是外来务工人员 and 农村进城人员。在改革公房租用管理阶段,通过相关住房租赁的政策规定将两者进一步界定清晰。在保障性租赁住房发展阶段,随着廉租住房和公共租赁住房制度的建立,住房租赁市场又演变为保障性租赁住房 and 市场化租赁住房所组成的二元体系(严荣, 2019^[20])。

3. 政策范式特征

尽管当前的中国租赁住房市场仍属于“二元化”模式,但在“租购并举”的发展定位下,住房租赁市场的政策目标、问题界定、政策取向与政策工具也发生了变化,相较前期,存在“二元化”向“单一化”发展的倾向。

(1)在政策目标方面,明确了政府在居住社会保障方面的责任。在《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)中明确提出“实行租购并举,培育和发展住房租赁市场,是实现城镇居民住有所居的重要途径”。尽管在一定程度上还有城乡二元化的印记,但是在后期的实施过程中,对于外来流动人口尤其是城市服务人群,通过提供“蓝领公寓”“一张床”等租赁产品形式,满足其居住需求。

(2)在问题界定方面,强调了住房的基本居住属性,在廉租房、公共租赁住房4领域的住房去商品化属性更为明显。在住房市场的发展过程中,人们的商品可负担性存在差异,但是为了保障基本的个人生活和安全,社会将提供基础性保障,因此,“去商品化”是社会福利讨论的起点(吴佳,何树全,2020^[21])。尽管哈洛(1996)提出住房一旦成为资本主义商品,当能够以获利方式提供给大多数人的时候,绝对不会像其他被更少需要满足的需求一样去商品化(教育、医疗)等。^[11]然而,该结论隐含了租赁市场外部力量代表的是利润动机和资本主义机制这一前提假设条件,后期凯梅尼对其观点进行了驳斥。本文认为租赁住房的保障市场去商品化的特征更为明显,形成了以公共租赁住房进行“托底”,政策性租赁住房解决“夹心层”的保障体系。

(3)在政策取向方面,政府与市场相互配合,形成多元化租赁住房产品。当前,政府从前期的“实物配租为主”转变为“货币补贴与实物配租相结合”的方式。同时,通过引入国有企业发挥“压舱石”作用,配套财政补贴与税收优惠等方式引入民营企业,形成多元化的供应主体。通过这种运作方式,一方面可以减轻政府财政压力,另一方面,激发市场活力,提高资源配置效率。

(4)在政策工具方面,通过运用土地、财税、金融等政策,促进租赁市场发展。在土地方面,以上海为例,政府通过直接供应租赁用地与盘活存量地块的方式,增加租赁住房的有效供应。在财税补贴方面,中央财政设立了租赁住房市场发展的专项试点资金,地方政府制定实施细则,对符合条件的租赁住房企业进行奖补。在金融方面,国家开发银行等政策性银行与中国建设银行等国有银行,与租赁试点城市开展战略合作,为租赁企业提供低成本融资渠道,减少租赁市场的金融抑制,促进租赁市场发展。此外,资产证券化等金融产品的创新也在加快推行。

表3 中国租赁市场的政策范式分析

政策范式	“二元化”模式,存在向“单一”发展的倾向
政策目标	明确了政府在居住社会保障方面的权利
问题界定	强调了住房的基本居住属性,在廉租房、公共租赁住房领域的住房去商品化属性更为明显
政策取向	政府与市场相互配合,形成了多元化的租赁住房产品
政策工具	土地政策:直接供应租赁地块或者盘活存量地块 财税政策:财政补奖资金,税收优惠 金融政策:信贷、金融产品创新

四、结语

综上所述,中国租赁住房市场存在“二元化”向“单一化”模式转变的主要理由可归纳为以下3个方面:一是保障覆盖范围逐步扩大,逐渐模糊城乡二元界限。在租赁住房的供应过程中,通过形成“蓝领公寓”等不同形态的租赁住房产品,使得租赁住房的保障范围不再局限于当地居民,对新市民、流动人口进行“疏堵结合”,有序治理非法合租的同时,为这些群体提供安全持续的租赁住房条件。二是保障方式从政府命令型转向市场化模式,政府通过直接或者间接参与,配套税收优惠政策,形成租赁住房市场的多主体供应,避免重新走向公租房改革的老路。三是在租赁住房成熟化方面,政府通过发挥国企“压舱石”作用,将保障性租赁住房价格维持在市场价格的80%左右,同时通过货币补贴方式,降低被保障人群的住房消费支出(国外通常将家庭收入的30%视作合理的消费住房支出)。综合运用土地、财税、金融等手段促进租赁市场的发展,避免租金价差,推进租购并举。

从发展方向看,我国整体社会福利已经从前期东亚国家典型的生产性福利转向发展性福利;从社会救助、社会保险与社会

福利服务 3 个维度看,超越了“社会民主主义”福利模式;从完善住房制度角度看,我国租赁市场的发展与完善是践行习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容之一。当前租赁市场确实存在供需错位、租赁关系不稳定、监管不及时不到位、潜藏安全隐患等问题,因此在租赁住房市场的理论研究中,应当整体把握租赁住房市场的发展方向,客观理性看待租赁住房市场与房地产市场在不同发展阶段的关系,从可操作层面提出解决上述问题的思路。

中国租赁住房市场从典型的“二元化”模式特征转向“单一化”趋势的具体表现为:前期通过公租房的大量剥离与私有租赁住房的发展,社会住房的成熟度降低,形成了“重购买,轻租赁”的模式。随着城镇化进程的加快,劳动力要素的流动性增加,加之流入城市的土地租金价格日益高企,租赁住房成为新市民、城镇中低收入人群的重要保障。在租购并举的发展期,政府通过直接参与,提供公共租赁住房“兜底”,编制“安全网”,为城镇中低收入人群和新市民提供政策性租赁住房。同时,综合运用土地、财税、金融等政策,积极探索多元主体参与租赁住房市场建设,不再使保障性租赁住房残余化,通过完善租客权益使租赁住房切实发展成为一种居住生活方式的选择。

租赁住房作为房地产市场的重要内容之一,围绕租赁与买卖、租赁市场与保障、租赁市场近期与长期目标,应当注意“3 个区分”。一要区分住房的租赁与买卖。租购并举是我国住房市场发展的重要方向,从前期的“重购轻租”到“租购并举”,不仅涉及住房制度的安排,也包含住房所隐含的各项社会权利。然而,租赁住房与买卖住房的供需弹性、供需特征是存在显著差异的,这一点前文也有所提及,两者差异决定了租赁住房市场的政策顶层设计。二要区分租赁住房的保障与市场。在现有的研究过程中,大多围绕住房保障与住房市场的边界进行区分,但是对保障与市场是融合统一还是二元分割的研究较少。此外,后期租赁住房的更新,如何避免保障性租赁住房与市场化租赁住房的“价差危机”也值得引起关注。三要区分租赁市场的近期与长期目标。在近期,租赁住房市场是城镇化进程中住房福利保障的重要组成部分,重点是解决基本居住问题,尽快切实形成有效供应。在长期,租赁住房是作为一种居住生活方式还是一种过渡方式,在各区域、不同人群中的方式不尽相同,因而,租赁住房方面的福利政策也存在内部差异性。同时,作为租赁住房的市场化供应机构,如何平衡成本与收益之间的关系,探索与当下市场相适应的经营发展模式,也成为制约租赁市场能走多远的前提条件。

参考文献:

- [1] 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(2):117-130.
- [2] 聂晨. 比较住房政策研究的最新发展及其启示[J]. 中国公共政策评论, 2015(9):150-163.
- [3] 哥斯塔, 埃斯平-安德森. 福利资本主义的三个世界(社会政策择丛)[M]. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [4] Leung J. & Nann R. Authority and benevolence: Social welfare in China[J]. China Journal, 1995, 55(36):719-720.
- [5] 路风. 单位: 一种特殊的社会组织形式[J]. 中国社会科学, 1989(1):71-88.
- [6] 刘继同. 由集体福利到市场福利——转型时期中国农民福利政策模式研究[J]. 中国农村观察, 2002(5):36-44.
- [7] 郑功成. 中国社会保障 30 年[M]. 北京: 人民出版社, 2008.
- [8] 岳经纶, 斯坦·林根, 陈泳欣. 中国正在建立怎样的福利国家?[J]. 中国公共政策评论, 2013(7):1-20.
- [9] Wang Y. P. & Murie A. The new affordable and social housing provision system in China: Implications for comparative housing studies[J]. International Journal of Housing Policy, 2011, 11(3):237-254.

-
- [10] [瑞典] 吉姆·凯梅尼. 从公共住房到社会市场[M]. 王韬, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2010.
- [11] Kleniewski N. & Harloe M. The People's home?: Social rented housing in Europe and America[J]. *Contemporary Sociology*, 1996, 25(1): 75.
- [12] Chen Jie, Zan Yang, Ya Ping Wang. The new Chinese model of public housing: A step forward or backward?[J]. *Housing Studies*, 2014, 29(4): 534-550.
- [13] 马秀莲. 大众化还是剩余化: 3600 万套后的中国住房制度[J]. *中国公共政策评论*, 2016(2): 32-48.
- [14] Huang Youqin. Low-income housing in Chinese cities: Policies and practices[J]. *The China Quarterly*, 2012, 212: 941-964.
- [15] 朱亚鹏. 住房问题与住房政策的范式转移[J]. *中国公共政策评论*, 2007(1): 62-76.
- [16] 朱亚鹏. 中国住房政策的演进与发展: 走向“剩余型”福利模式?[J]. *中国公共政策评论*, 2008(2): 83-103.
- [17] 刘会洪, 张果, 高璐璐. 中国住房租赁市场制度变迁、路径依赖与低端锁定[J]. *中共南京市委党校学报*, 2020(1): 72-77.
- [18] Kuhn Thomas. The structure of scientific revolutions[J]. *Philosophical Books*, 1962, 4(3): 14-16.
- [19] Hall. P. A. Policy paradigm, social learning and the state: The case of economic policy in Britain[J]. *Comparative Politics*, 1993(3), 275-296.
- [20] 严荣. 成本型租赁住房: 促进租赁市场发展的可行选择[J]. *上海房地*, 2019(3): 44-50.
- [21] 吴佳, 何树全. 社会政策视角下的新加坡住房体系——兼论住房问题的社会属性[J]. *科学发展*, 2020(7): 103-112.

注释:

1 数据来源: 国家统计局。

2 见崔裴、王梦雯: 《培育机构出租人是租赁市场发展关键》, 原载于《城市开发》, 2017 年第 18 期。

3 住房和城乡建设部、国家发展改革委、财政部、自然资源部: 《关于进一步规范发展公租房的意见》(建保[2019]55 号)。

4 当前, 公租房与廉租房已经并轨管理。