
促进上海住房租赁体系健康发展的 主要问题、总体思路和关键措施

顾玲玲¹

(上海城方租赁住房运营管理有限公司 2000126)

【摘要】: 上海的城市发展空间格局正在不断优化调整,随着自贸试验区临港新片区、长三角一体化发展示范区等国家战略在远郊布局,完善和加强郊区新城城市功能进一步受到重视。中心城区受限于开发空间和开发成本限制,很难承载租赁住房供应,未来上海城市发展格局还将以中心城区向外拓展为主导。因此,上海租赁住房市场发展与城市重要战略承载区和发展热点地区布局应紧密结合,稳妥有序推进住房租赁体系建设。

【关键词】: 住房租赁体系 公租房 租赁住房市场

【中图分类号】: C913.3.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)10-0089-009

一、上海住房租赁体系建设概况

《上海市住房发展“十三五”规划》和2017年颁布的《关于加快培育和发展上海住房租赁市场的实施意见》(以下简称《意见》)主要提出了三方面发展目标:“到2020年,基本形成多主体参与、多品种供应、规范化管理的住房租赁市场体系的目标。”且从规模结构、市场主体、租赁平台、租户权益、行业监管5个维度提出发展任务。《意见》实施以来,上海租赁住房体系建设加速推进,取得长足进展。

(一)租赁住房规模快速增加

《上海市住房发展“十三五”规划》提出“新增供应租赁住房约70万套”,经过多年努力,上海租赁住房供应总量大幅增加。同时,针对不同区域和不同群体需求特点,租赁住房结构更加多样,“十三五”以来新增的租赁住房主要包括5类:基于土地供应的新建租赁住宅,通过商业、办公、厂房等存量物业转化的租赁公寓,通过类住宅转化的租赁公寓,通过自持(15%)+保障房(5%)供应的项目,园区员工宿舍纳管的项目。

(二)多元主体格局基本形成

一个健康的住房租赁市场,需要不同类别、不同性质企业的广泛参与,“多主体参与”是上海完善住房租赁市场体系的另一个重要目标。2013年,上海住房租赁市场兴起,租赁住房市场主体迎来爆发式增长。从企业属性看,目前“国企系”“房企系”“品牌系”“中介系”“酒店系”等多主体参与竞争。其中,国企系主体以集中式租赁住房为主,发挥市场“压舱石”作用;房企类主体持续发力,不断抢占市场份额;品牌系主体进入长租市场较早,已形成标准化的运营流程、系统化的管理模式,

¹作者简介:顾玲玲,经济师,上海城方租赁住房运营管理有限公司董事会秘书。

基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号2020-A-026)

总体规模基本稳定；中介系主体市场占有率仍然最大；酒店系主体在中高端市场占据有核心位置。从运营模式看，租赁住房企业已形成 3 种主要类型：轻资产类企业(以委托管理方式取得房源)、中资产类企业(通过长期包租取得房源)、重资产类企业(通过自建或购买取得物业产权后出租)。总体而言，一个充满活力的住房租赁市场在上海已经初步形成。

(三) 住房租赁平台初步建立

建立全市统一的住房租赁服务平台，对于提升政府服务和管理效能，保障租户和运营商权益具有重要意义。上海建立了“市住房租赁公共服务平台”，形成线上线下联动格局。其中，线上工作与相关管理部门业务系统、市场化网络住房租赁平台链接，规范住房租赁信息发布和应用，实现房源核验、信息发布、网签备案、市场主体信用信息查询和信用评价等一站式服务功能。线下工作成立了市、区两级住房租赁服务中心，与线上平台融合互动，提供企业备案、入网认证、房源核验、信息发布、网签备案等一门式集中服务。同时，以线上线下平台建设为依托，归集管理部门、市场主体、租赁住房项目等各类信息，实现从土地出让、规划建设、存量改建、房源供应、网签备案等基础数据的全覆盖，强化住房租赁市场分析研判和租金监测，有效地为住房租赁市场的系统完善和发展提供支持。

(四) 租户权益保障坚实有力

租户权益保障水平在很大程度上决定了市场对上海租赁住房的信心和接受程度，影响着租赁住房体系建设的实际效果。2017 年，上海《关于加快培育和发展本市住房租赁市场的实施意见》颁布，明确提出通过完善公共服务、依法保护承租人稳定居住权、落实税收优惠、优化公积金提取流程、完善人才租房补贴、提升租赁住房生活配套等 6 条政策措施，强化对于承租人合法权益的保障。上海还推出一系列旨在提高房屋租赁便捷度的政策举措，包括对承租住房租赁企业房源的，试点推广住房租赁企业集中办理业务；开通网上申请提取住房公积金支付租金业务等。与此同时，对于长租行业暴露的风险问题，上海加大查处违法违规行为的力度，对代理经租企业的经营模式、行为规范、融资业务等情况开展集中抽查，督促企业履行社会责任，维护住房租赁市场秩序。

(五) 发展支持政策逐步优化

住房租赁市场具备较强的公共属性，在发展过程中离不开政府政策的适度支持。在中央政府政策指引下，上海加快完善住房租赁支持政策。2020 年 8 月，上海市住建委、房管局、财政局共同印发《上海市中央财政支持住房租赁市场发展试点资金使用管理办法》(以下简称《管理办法》)，其中，对新建租赁住房项目、非居住存量房屋改建和转化租赁住房项目、租赁住房基础数据采集、住房租赁企业规范开展住房租赁经营业务、住房租赁信息化建设，以及其他与加快构建住房租赁体系相关的基础性工作，给予专项资金支持。

(六) 住房租赁监管加快完善

按照“十三五”规划的有关要求，上海加大了对住房租赁市场的监管力度，重点推动加强住房租赁经营主体管理，查处住房租赁违法违规行为，推进住房租赁综合管理，完善住房租赁矛盾化解并建立长效机制。当前，市房管局等有关部门正在积极推进租赁住房地方立法工作和标准完善等工作，这些工作为住房租赁市场秩序的进一步完善打下了重要基础。当然，目前租赁住房的管理机制也存在不成熟、不完备的情况，如租赁合同登记备案率较低、租赁市场信息发布相对滞后等问题仍然存在。

二、上海住房租赁体系发展面临的主要问题

(一) 租赁住房供需匹配度有待提高，面向中低收入群体的产品供应不足

从供需总量的匹配上看，上海住房租赁市场基本达到供需平衡，但供需两端的结构性矛盾现象依然存在，突出体现在高价位房源供应过剩，中低价位房源供应不足。中低价位房源主要租赁对象是中等收入以下群体，参考 2019 年上海市城镇单位职工平均工资，低于每月 9580 元收入的群体可被认为是中等以下收入群体。这一群体主要包括工作流动性较大的人群、初入职场的年轻人群、收入不稳定无力承担首付或房贷的人群、传统服务行业大量从业人员等。按照国际上通用的租金占可支配收入 30%（及以下）的可承受标准计算，估计这类群体的承租能力上限值约在 2800~3000 元/月左右。如果以每月 3000 元和 6000 元作为租金分割线，将当前上海全市租赁住房从高到低划分为 3 档，根据克而瑞统计的数据显示，3 档房源供应占比为 2:1:2，配对客户端需求占比为 1:2:3，供需两端在结构上存在明显的错配现象，高端产品供大于求，而中低端产品则供不应求，其中蓝领人群住房供求存在一定缺口。

（二）部分郊区租赁住房吸引力不强，对调节中心城区租金价格作用有限

近年来，改建和新建的大量租赁住房出现在郊区，根据克而瑞全市集中公寓数据，目前上海低价房源近 80%都在中环以外，具备轨交便利的房源少之又少。由于地理位置偏远，部分郊区导入人口不足，导致房屋空置率高，租赁市场活跃度低、入住率低，这种现象在公租房和市场化租赁住房均存在。同时，从上海出让已成交的 100 余幅 R4 租赁住房地块来看，郊区租赁住房比重相对较大，位于外环及以外区域有 50 多幅。但是，从当前的情况来看，由于大量就业机会（尤其是服务业）仍然主要集中在中环以内的中心城区，加上郊区住房在交通便利度和配套服务完备度上存在不足，租户对中心城区租房的需求仍然明显高于郊区，郊区以及远郊租赁住房“超前布局”有其合理性和必要性，但也造成目前需求端承租吸引力不足，供应端企业不敢轻易布局或开工建设的现实情况。从上海租赁住房的空间分布来看，相当规模的租赁住房位于郊区甚至远郊区。由于非核心区域的供应量高于市中心核心区域，对于绝大多数租赁群体，特别是年轻人，不愿意接受“职住分离”，更偏好“就近原则”，在 2019 年城方公租房客户满意度调研中，75%的受访者重点关注交通出行便利度。

（三）租赁住房企业管理运营能力有待提高，普遍面临“规模化陷阱”

目前，“规模化陷阱”这一现象在租赁住房企业中普遍存在，具体而言就是当租赁住房企业，尤其是中资产类企业，在扩大规模的过程中往往出现规模越大越容易“暴雷”的情况。具体来说，企业经营 1000 套以下房屋时可以很好地存活，几个人就可以做好出租管理，甚至可以不用注册公司，但随着房屋规模扩大，特别是突破了 1 万套房屋规模时，很多企业就轰然倒下，如 2019 年 11 月赴纳斯达克上市的青客公寓截至 2020 年 9 月 23 日时，股价仅报 6.17 美元，其较其每股 17 美元的发行价已跌去 64%，其持续盈利能力存疑；除青客公寓外，许多大型长租公寓头部企业如蛋壳、湾流国际均陷入经营困局，频遭用户投诉，引发不良社会影响。因此，规模的扩张成为“陷阱”，而非高回报和高效能。究其原因大致有以下两方面：一是规模化管理的投入大幅增加。规模的扩大意味着成本的不断投入，规模化企业管理除了房源本身的投入成本外，企业管理和运营成本也快速攀升，在慢回正周期的租赁行业意味着企业要承担更多资金链方面的风险。二是规模化的运营能力有所欠缺。行业内企业良莠不齐，准入门槛较低，许多企业并不具有服务式公寓或酒店的从业背景和管理经验，内部管理也往往并不规范，在运营规模较小时尚能成功运转，规模一旦扩大，运营能力和经验的缺乏就会造成企业困境。

（四）部分住房租赁产品过度“金融化”，对市场信心和社会稳定造成不利影响

在近年租赁住房市场快速发展的浪潮下，一部分企业为了快速扩张、抢占市场，不惜采用“高进低出，长收短付”的经营模式，或是利用“租金贷”“租房贷”“房租分期”“分期付款”等金融产品募集资金，扩大规模；或是未建立完善的财务管理制度，将本该支付给房东的租金挪用以开发新市场，本质上已形成类似于非法 P2P 的“庞氏骗局”。近期，上海以及杭州、广州等城市接连出现租赁住房企业“暴雷”事件，对处于培育阶段的租赁住房市场信心造成不利影响。目前，与租赁住房相关的金融产品，包括传统银行贷款、租金贷等是国内外租赁住房企业融资与发展的重要途径，此外，房地产投资信托基金、公司信用类债券及资产支持证券等金融创新产品也一直在政策层面被鼓励，但因尚未出台规范性文件及配套细则，发行流程、处罚规则等的缺失，一方面会使交易结构、交易过程不能实现规范化，另一方面也不利于保护投资者的合法权益。若是管理人、托管

银行对资金账户的监管不够严格、没有做到专款专用，缺乏托管银行和专用账户来保证借贷机构发放给运营方的一次性租金不被挪用于累积杠杆，一旦出现资金链风险，再叠加去杠杆的政策环境，企业极易无以为继，陷入破产。

(五)企业盈利难、可持续经营能力差，严重制约租赁住房企业健康发展

调研发现，当前市场上不同类型的租赁住房企业，普遍存在着盈利模式不清晰的问题，企业可持续经营能力不足已成为上海租赁住房体系发展的重要隐患。中资产类租赁住房包租压力大。虽然中资产类租赁住房企业无须承担重资产模式下拿地、开发的成本，但仍存在整合房源、装修改造、营销出租、物业运营等一系列成本，同时还要承担从业主方包租而支出的大额租金，而回拢资金几乎只存在一种途径——租客的租金，这就造成了中资产类住房租赁企业在实际运营过程中出现过度压缩装修成本等问题。重资产类租赁住房沉淀资金成本较高。尽管重资产企业持有出租物业，不仅可以获得租金收益，还可以获得资产增值的收益。但由于重资产模式下企业需要承担较高的土地成本及开发成本(虽然土地出让的成本仅仅是出售商品房库存成本的 1/8 甚至 1/10 左右，但由于要把 70 年的费用一次性交清，成本依然很高)，并且在运营阶段需要承担营销出租、物业运营等一系列成本，因此，重资产类租赁住房企业同样面临着现金流紧缺的问题。根据克而瑞机构统计数据，目前行业内中资产类租赁住房回正周期预测集中在 7~8 年，重资产类则因较高开发成本回正期预测集中在 25~30 年，但市场上这两类模式对于资金回正周期的预测普遍趋向理想化。就中资产类企业而言，因其回正周期与出租率及租金关联程度大，故更易受市场变动影响，大如行业性黑天鹅事件，小至周边竞品项目的入市、运营成本的增加均会延长其回正周期；就重资产类而言，因目前租赁住房市场发展时限短，实际的回正周期尚待时间考证。

表 1 三类租赁住房企业模式面临的主要问题

模式	盈利模式	瓶颈问题
轻资产模式	房源托管费+运营服务费	运营团队可能为了达成短期租赁目标，采用激进营销手段而不注重客户后续维护，或者为了节省运营成本忽视建筑物的日常养护，降低客户服务质量，影响公寓的品质和声誉房屋中介的属性过重，注重“租赁”，对于房屋周边的以房源为中心的便捷生活服务构建以及各类社区服务的配备往往不足，很难通过形成品牌效应扩大盈利
中资产模式	租金+服务+溢价	压缩装修成本，导致装修质量得不到保障，甲醛超标成为行业顽疾租金及运营成本等固定开支导致企业现金流紧张，企业不得不要求租客提前支付半年或一年的租金，超出行规，加重租客负担企业为了规模，恶性竞争，跑马圈地，忽视租金成本，导致收入与成本倒挂，大量企业入不敷出，纷纷倒闭缺乏融资方式，不得不依赖股权融资，导致企业的发展受制于外部投资人，创始人的话语权旁落中资产企业大量是商用、办公、工业用地改建，存在比较大的隐患和风险
重资产模式	租金+服务+溢价	以传统住宅销售的思维来经营租赁住房，要求租户一次性支付长周期的租金，如万科在北京海淀区开发的租赁住房项目，要求租客一次性支付长达 10 年的租金以现金流回正周期、IRR 作为项目的考核指标，即会导致开发商抬高租金定价，提升 IRR, 缩短现金流回正周期房地产企业融资成本普遍较高，导致项目租金水平难以降低

(六)行业主管部门对租赁住房市场主体的服务和监管体系亟待完善

“多主体参与、多品种供应、规范化管理”是完善住房租赁体系的目标，前两个目标都已基本实现，而规范化管理的目标还存在一定差距。同时，租赁住房市场在“十四五”时期仍然将处于培育发展的阶段，行业主管部门对租赁市场主体应当同步加强服务和监管。目前存在的问题主要体现在：一是租赁住房平台功能比较单一。上海统一住房租赁服务平台的建设已取得一

定进展，但在租赁房源识别、企业门槛监察、租客信息数据、行业运营数据 4 个规范行业发展的重要方面仍需完善。通过数据的完善，可有效回避经营过程中虚假房源或无法正常提供的群租房等，实现监管部门对住房租赁行业运营数据的全掌控。二是市场发展仍然存在政策不确定性。工改租、商改租面临的问题是政策不确定性，包括水电民用、消防验收、改建后可长期使用等政策都没有完全落地，租赁住房企业面临着诸多不确定性。三是对违法违规企业的惩治力度有待加强。继续建立住房租赁企业失信惩戒机制，加大惩治力度，大幅提高市场主体违法违规成本。

三、上海住房租赁体系建设面临的形势

(一)国家层面关于住房租赁体系发展政策新导向

从国家层面的政策导向看，加快发展租赁住房仍将作为支撑“房住不炒”战略的重要举措，针对中低收入群体提供政策性租赁住房，满足不同收入群体的租赁住房需要。

1. 继续坚持“房住不炒”“租购并举”主基调

2016 年中央经济工作会议明确提出“房子是用来住的，不是用来炒的”，此后“房住不炒”成为我国房地产发展的核心原则，租赁住房正是在此背景下得到不断强化并大力推进。自 2015 年住建部首次提出“租购并举”以来，从中央到地方接连出台的政策文件不断强化对住房租赁市场的引导。2020 年以来，尽管新冠肺炎疫情发生对地方财政造成了巨大影响，但中央始终明确坚持“房住不炒”的主基调，严控资金流入房地产市场。近期，住建部联合人民银行又着力推进头部房企试点“三条红线”融资新规，进一步降低房地产行业金融属性。在此背景下，租赁住房仍然将是解决市民居住需求的长期手段。

2. 建设租赁住房将作为盘活城乡存量空间的重要方向

目前，我国正加快推进土地要素市场化改革，加快盘活城乡存量空间资源，建立城乡统一的建设用地市场。其中，具有先导性的一项改革任务是全面推开农村集体经营性建设用地直接入市。根据中央有关政策，入市后的土地不改变原有使用类别，特别是不能用作房地产开发使用，因而很多地方在实际探索中将入市的集体建设用地用于租赁住房建设。同时，不少城市在加快推进城市更新的过程中，也通过新建或改建方式发展租赁住房，增加中心城区的租赁住房供给。

3. 进一步加强对租赁住房市场的法治化、规范化管理

2019 年 12 月，国家六部委印发《关于整顿规范住房租赁市场秩序的意见》明确规定，住房租赁企业租金收入中，住房租金贷款金额占比不得超过 30%，超过比例的应当于 2022 年底前调整到位。近期，住建部公开发布《住房租赁条例(征求意见稿)》(以下简称《条例》)，将从行政法规层面，对住房租赁市场进行全方位规范，彰显了政府促进住房租赁市场健康发展的决心。根据《条例》内容，将重点保障出租人与承租人权益，打击租金贷的违规使用；提高对住房租赁企业及房产经纪机构的监管要求，降低承租人租房风险；加强网签平台作用，强化备案房源信息管理，提高信息透明度；加大政策扶持力度，增加市场热度；通过制定租金指导价稳定租金等。

4. 持续加强对新市民等中低收入群体的住房需求保障

当前我国新型城镇化进入新阶段，从传统的以农民市民化进程为主，转变到从中小城市向大城市和特大城市转移为主，大量新市民群体住房需求激增。2019 年全国住房和城乡建设工作会议对 2020 年重点布局进行部署时，首次提出“政策性租赁住房”概念，强调要“着力培育和发展租赁住房，促进解决新市民等群体的住房问题”，“探索政策性租赁住房的规范标准和运行机制”。政策性租赁住房以政府及住房租赁企业作为租赁住房的供应主力，以新建配建租赁住房、改建存量住房为供应方式，以

公租房保障对象和新市民等为优先供应对象。目前，已在沈阳、南京、苏州、杭州、合肥、福州、济南、青岛等 13 个城市开展试点。

(二)上海城市发展对住房租赁体系的新要求

上海对各类人才的需求十分迫切，租赁住房体系建设既要满足关键就业群体导入需要，也要满足各类群体对高品质生活的需求。

1. 上海建设人民城市要求从“住有所居”到“住有宜居”

中共上海市十一届九次全会落实“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，描绘了上海建设新时代人民城市的路线图，首次提出“五个人人”的城市努力方向。其中，“人人都能享有品质生活的城市、人人都能切实感受温度的城市”等都与住房密不可分，进一步完善租赁住房体系，提高租赁住房品质在很大程度关系到人民群众在城市生活中的幸福感、获得感和满意度。随着“十四五”时期越来越多高品质的租赁住房入市，将逐步推动实现从“住有所居”到“住有宜居”转变。

2. 依托租赁住房提高对人才的吸纳和承载能力

高素质人才的集聚水平是决定城市命运最重要的要素之一。当前，全国不少城市掀起了“抢人大战”，纷纷通过完善租赁住房体系打造高品质、低成本的宜居环境。上海建设社会主义现代化国际大都市要求大量国内外优秀人才在上海开展创新创业活动，同时还需要各个层面的高素质群体不断导入，在上海住房平均成本不断抬升的背景下，通过完善住房租赁体系，对提高人才的吸引力至关重要。

3. 租赁住房发展要与战略承载区域相结合

近年来，上海的城市发展空间格局正在不断优化调整，随着自贸试验区临港新片区、长三角一体化发展示范区等国家战略在远郊布局，完善和加强郊区新城城市功能，以及在上海西南地区等培育新的发展热点进一步受到重视。可以预见，中心城区受限于开发空间和开发成本限制，仍然很难承载租赁住房供应，未来上海城市发展格局还将以中心城区向外拓展为主导。在此背景下，上海租赁住房布局应当更紧密地与城市重要战略承载区域和发展热点地区布局相结合，稳妥有序推进布局建设。

(三)租赁住房行业持续发展呈现出新趋势

随着国家对房市调控力度的加大，以及房地产业自身发展压力的不断增长，近年来住房租赁行业的市场规模不断扩大，已进入初步成熟期，下一阶段，租赁住房行业的整体格局将经历剧烈变化，主要表现为以下特征：

1. 规模增长放缓，企业更加注重经营效率

随着房企和运营商的规模增长速度逐渐放缓，行业发展焦点从最初的增量拓展转向存量运营。这一过程中，行业内部的洗牌现象持续加剧。头部企业虽放慢脚步，但仍然在各方面保持着领跑的态势(如万科泊寓、龙湖冠寓等)；国有企业陆续有新的房源，但总体上还是持小幅试水和观望态度；新入局的企业大幅减少，许多经营不善的企业陆续退出市场竞争行列。未来，行业内还将有不少中小规模的房企因经营不善、资金链断裂等问题而出局。

2. 转变运营模式，逐步向轻重资产两端发展

长租公寓的运营模式正在逐步分化，由包租的中资产模式向轻重两端发展。轻资产的运营模式可以通过自身的核心品牌及服务输出，减轻项目运营压力。对于房企租赁企业而言，重资产的持有更有助于盘活资产，增加盈利。许多在起步阶段由中资产模式切入的企业会选择物业自持，同时看中物业升值潜力，不断向外收购物业产权，如龙湖冠寓、景瑞、阳光城等房企公寓品牌。与此相对，也有企业展现出轻资产运营的布局 and 规模化发展的目标。

3. 融资难现象凸显，资本更加青睐头部企业

能否获得资本的支持，对于企业发展十分重要。房企使用机构信用融资，主要涉及银企合作、资产证券化（ABS&ABN、类 REITs、CMBS）、债券融资（专项债券、中期票据、银行贷款）等。运营企业由于当前融资渠道相对匮乏，头部企业和中小型企业分化严重。总体而言，由于资产证券化审核趋严，融资总额呈下降趋势，融资事件数量减少，发生从“多笔小额”向“单笔大额”转变，已成长起来的头部企业可凭借先发优势获得更多资源，容易以高估值物业发行资产证券化产品，资本向头部企业汇集，中小公寓融资愈加困难，运转艰难。因此，未来投资中小规模租赁品牌的风险不断提升，头部标杆企业更容易获得资本青睐，优势更加明显。

4. 企业加速开启上市之路，行业内部并购整合加剧

由于租赁企业前期扩张成本高，但资金回笼速度较慢，加上融资难度大，容易长期陷于亏损境地。源于资金压力，作为企业方也会选择通过上市获得新的资金支持。一方面，较大的租赁企业在近年开启了上市之路（如 2019 年 11 月青客在美国纳斯达克上市，2020 年 1 月蛋壳公寓在纽交所上市），下一阶段加快上市仍然是许多租赁企业的重要任务。另一方面，也有部分租赁企业面临资金紧张，经营困难，将面临被收并购的局面。

四、上海住房租赁体系建设面临的形势

（一）阶段判断

综合分析国家和上海市政策导向，以及租赁住房市场主体发展趋势，上海住房租赁体系发展处于以下 4 个阶段：

一是房源供应结构转换期。随着近年来主要租赁住房新建和改建的大范围启动，2021 年开始，租赁住房特别是集中式租赁社区将进入大量供应入市的阶段，未来数年内，将会有 707 万平方米租赁住房社区开工和入市。同时，住房租赁市场整体的机构化比例还将进一步提高，但考虑到当前租赁住房在盈利模式上仍不清晰，机构化的速度可能不会太快。

二是市场主体模式调整期。过去几年，租赁住房企业普遍面临“阵痛”，盈利路径不清晰是所有租赁住房企业迫切需要解决的问题。展望未来 5 年，市场主体面临的“阵痛”还会持续，但企业不会坐以待毙，必然会加速调整优化发展战略、产品结构、市场布局和运营模式，更加注重提高经营效率，拓展多元化盈利渠道，行业内部的市场整合也在所难免。

三是用户长租习惯培育期。尽管租赁住房仍然是绝大部分租户过渡性的住房选择，但随着租赁住房体系不断完善，消费者对于租赁住房的认可程度明显提升，已经有部分群体将租赁作为中长期居住方式。“十四五”时期，市场的长租习惯仍处于培育阶段，考虑到新生代年轻群体住房观念的变化和新城市居民的持续导入，市场对长租的接受度将进一步形成。

四是行业服务监管完善期。租赁住房市场在经过近年发展后，行业发展的规范化程度不断提高，但仍存在着一些不健康和亚健康问题，这既需要强化对市场主体的引导和服务，也需要强化对市场行为的监管。“十四五”期间，行业主管部门将通过立法、制定行业标准和完善公共服务平台等方式，建立覆盖全周期、全方位、全链条的行业服务和监管体系。

(二)基本思路

落实中央和上海市有关精神，以促进住房租赁体系高质量健康发展为主线，推动上海租赁住房体系健康发展，更好地满足多层次需求，更有力地保障上海社会主义现代化国际大都市建设，探索符合上海超大城市特点的住房租赁体系健康发展模式。

近期(到 2025 年):企业发展的可持续性显著提高，租户对租赁住房的可获取性和可支付性明显增强，租赁住房行业的服务和监管体系不断完善。

中远期(到 2035 年):形成满足不同收入群体租赁住房需求体系，市民群众对长租的接受度显著增强，房屋租赁市场监管体系完备，成熟的开放式租赁住房体系逐步构成。

五、促进上海住房租赁体系健康发展的关键措施

(一)加强面向中低收入群体的租赁住房供给

目前，由于租赁住房企业有较大的成本和业绩压力，因而市场主体提供的租赁住房产品，往往倾向于相对中高收入群体，造成了面向低收入群体的保障性租赁住房供给不足。对于此类住房，仍然需要由政府主导提供。一是建立高中低档产品合理分布的基本格局。以集中式租赁住房为重点，结合各区实际，适当改善房型结构和产品结构，增加一室户房型占比，满足中低收入群体租房需求。二是进一步扩大实施“N+1”模式。无论是新建还是改建，在户型设计时，多考虑“拆合”灵活设计，以根据市场不同时期不同需求，做出灵活调整，在企业报批报建时，给予适当支持。三是加强对新市民群体房屋租赁需求的保障。借鉴政策性租赁住房试点城市经验，以产业发展为导向，针对新市民群体的需求，加强针对性的房源供给。

(二)优化集中式租赁住房在郊区及远郊的布局

适当加大中心城区房屋供给，结合上海城市郊区发展时序节奏，稳妥有序推进郊区租赁住房供地和房屋入市，探索优化郊区现有租赁住房的供应模式。一是适度加强中心城区房源供给。结合城市更新和旧城改造工作，以中环线以内及周边地区为重点，继续推动中心城区旧有厂房和存量资产中酒店式公寓改建租赁住房。二是优化大型产业园区周边房源供应。建议按 15%配比规划，从中低端、中端、中高端设计多档次产品线，从蓝领、白领、金领到人才公寓，直面产业园区从业者，做到各档次租赁住房合理配置。三是适当减少郊区 Rr4(以独立地段的供职工或学生居住的宿舍或单身公寓为主的住宅组团用地)土地供应。对交通不便、配套欠缺的区域，减少新增租赁用地供应。建议按实际需求，租赁房源更多从地段偏、但公共交通较方便的区域存量房中去转化，采用政府主导，市场化运营的模式。四是在郊区提供一批“租金限价房”。建议参考临港地区“买卖限价房”，采取政企联动模式，定向供应给毕业 1~2 年的上海高校年轻人或者其他满足条件的人才，既提升房源出租率，又减轻高校毕业生刚踏入社会的居住成本压力，也有效盘活远郊租赁住房。

(三)积极支持租赁住房企业降低综合成本

考虑到目前租赁住房企业普遍面临的投资回正周期长，盈利能力弱的问题，建议加强对租赁住房企业的支持和引导，降低综合成本，提高企业的可持续经营能力。一是优化租赁住房土地(Rr4)出让金支付方式，如以 10 年、15 年、20 年等年租制的方式分期付款。二是加强租赁住房企业金融支持。支持金融机构与租赁住房企业合作，探索设计地价专项贷款等特定金融产品。出台规范性文件，加大对企业发行和运营 ABS、REITs 等金融衍生产品的支持及监管强度。鼓励国有投资机构对符合硬性条件的租赁住房企业优先投资，扩大企业融资途径。三是探索为租赁住房企业上市开辟“绿色通道”。上市作为租赁住房企业获得大量融资的重要途径，可参照资产证券化项目，帮助优质企业通过上市做大做强。四是加快落实住房租赁专项奖补资金。加快落实“上海市中央财政支持住房租赁市场发展试点资金”，促进奖补资金尽早到位。

(四) 引导和支持企业提高盈利能力

由于中、重资产类租赁住房企业前期成本较高，先期投资金额较大，单项目的盈利能力并不强，即使进入了招租稳定期，仅通过租金回收已投入的成本仍是较为漫长的过程，对企业的持续运营能力形成了极大的挑战，建议在 5 个方面加强引导：一是支持企业提高增值服务能力。为遵循稳定租金的政策导向，可以推动盈利阶段后置化，不以租金“剪刀差”作为盈利的主要手段，而是从租后服务中扩大利润，如设立洗衣、健身房等配套服务。支持租赁企业与大型商业性企业，尤其是互联网企业合作，探索多元化盈利模式，形成租赁住房社区生态圈，全方位解决租户衣食住行各方面需求。二是设立租赁住房市场的准入门槛。对拟进入租赁住房市场的企业进行资质方面的预先审核或为其设立专业证照。对房屋租赁企业必须设立年检，只有在年检中符合相应要求的才可继续运营或扩大规模，具体资质的考评维度应包括诚信记录、业务状况、管理情况、运营资质、有无高风险经营行为(如高收低租)等。三是推动企业加强内部资金管理。对租金贷模式以及租赁住房资产证券化制定实操层面的细则，规范企业内部的资金管理，避免资金混同以及挪用的情况出现。四是成立租赁住房行业协会。建议将租赁住房行业协会职能从房地产中介协会中剥离出来，有效发挥行业服务、标准制定和行业自律等功能。五是支持租赁住房企业加强品牌打造。推动形成一批具有全国知名度的租赁住房品牌企业，推动规模化经营，提高运营规范化程度，提高房屋出租率。

(五) 加强租赁住房行业服务和监管

租赁住房行业发展的规范化程度不断提高，但还存在着一些不健康和亚健康问题，这既需要强化对市场主体的引导和服务，也需要强化对市场行为的监管。一是增强上海市住房租赁公共服务平台功能。重点强化 4 类数据功能：(1) 房源数据。针对租赁房源进行有效识别来回避过程中虚假的或是无法提供的群租房。(2) 企业数据。完善针对房屋租赁企业建立相应的监管机制。(3) 租客数据。提高对租客的动态保障能力。(4) 运营数据。推动房屋租赁企业运营数据通过加密后上传汇总到市级监管平台，作为整个行业运营和方向调整的重要依据。二是建立住房租赁资金监管制度。按照《条例》规定“直辖市人民政府可以建立住房租赁资金监管制度”，建议参照杭州市《住房租赁资金监管办法(试行)》，采用强制设立资金监管账户并针对分散式租赁住房项目要求缴交风险防控金的办法，监管账户收取租客资金以及支付房东租金的情况，实现资金动态监管。三是建立企业及经纪机构的评分机制。将诚信记录、业务状况、管理情况、运营资质、与承租人住房租赁合同签订年限、是否有高风险经营行为等作为评分标准。将得分情况公示在住房租赁管理服务平台，并与扶持政策挂钩(如高分企业可以获得更高比例的奖补资金，或在高分企业申请非居转居等的审批流程中予以适当放宽等)，从而吸引更多优质合规企业参与住房租赁经营业务，提高行业资质。四是形成租赁住房市场健康发展的监测指标体系。科学构建反映上海租赁住房发展水平、企业可持续经营能力、租户租赁便捷化程度和满意度等的指标体系。

(六) 稳妥审慎探索行业开放式发展模式

鉴于部分租赁住房出租活跃度不高，以及租赁住房企业，尤其是租赁住房项目开发企业，面临较大盈利压力和持续运营能力挑战，建议在确保上海租赁住房体系功能完整和运行平稳的前提下，充分开展可行性论证和风险评估，稳妥审慎探索住房租赁项目在未来的开放发展模式。优先支持资金运行规范、综合创新实力强、具备商业运营能力的大型企业，作为战略投资人持有现有租赁住房重资产企业部分股权，在分担资金成本的同时，增强后期运营能力。探索引入社会资本共同参与租赁住房建设和发展。同时，待 R4 用地全面入市取得实际效果后，进一步深入探讨具体开放式发展模式。

参考文献：

[1] 易宪容，等. 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.

[2] 张英杰，等. 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):115.

-
- [3]林梦柔,等.租购同权与扩大供给:中国住房租赁市场因城施策的理论及实证[J].云南财经大学学报,2019(5):33.
- [4]严荣.住房租赁体系:价值要素与“三元困境”[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2020(3):51.
- [5]蔡鹏,等.新市民的住房问题及其解决路径[J].同济大学学报(社会科学版),2020(4):70.
- [6]胡吉亚.我国公共租赁住房发展的路径优化[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2020(4):57-70.
- [7]吕萍,等.集体土地建设租赁住房的定位和影响研究——基于政策系统分析的逻辑框架[J].中国软科学,2020(8):91.