
完善上海住房租赁体系建设的 思路与对策

詹水芳¹

大力构筑租赁住房体系是贯彻落实房地产市场“房住不炒”主基调的重要体现，也是完善“租售并举”制度的重要内容。近年来上海住房租赁体系建设已取得明显成效，但也暴露出一些问题。面对新形势新环境新要求，如何进一步完善住房租赁体系，确保住房租赁市场健康有序发展是当前面临的重大课题。本文旨在对前阶段上海住房租赁体系建设情况进行评估分析的基础上，根据新形势新环境对上海住房租赁体系建设带来的新要求，研究提出促进上海完善住房租赁体系和实现健康发展的思路及操作性对策建议。

一、上海住房租赁体系建设成效

近年来，上海作为住建部住房租赁和利用集体土地建设租赁住房“双试点”城市，坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位，以满足市民住房需求为出发点、以建立租售并举的住房制度为主要方向，以市场为主满足多层次需求，以政府为主提供基本保障，大力发展住房租赁市场，住房租赁体系建设取得了较好的成效。

1、坚持多措并举，租赁市场增量扩容

近年来，上海通过新增用地建设、商办房屋按规定改建、引导产业园区建设、稳妥有序开展集体建设用地建设租赁住房试点等多种途径，增加租赁住房供应，改善住房供应结构，为实现租有所居的目标提供实物保障。在新增用地建设方面，自2017年7月24日上海首幅租赁住房用地出让以来，租赁住房用地就一直是上海土地市场“重头戏”。

据统计，2017年上海成交21宗租赁住房用地，2018年成交35宗，2019年成交33宗（其中29宗为纯租赁住房用地、4宗为含租赁住房的混合用地）。在商办房屋按规定改建方面，2017年12月，宝山区首批存量商办项目转型租赁住房方案完成上报备案，打响了培育和发展上海租赁住宅市场的第一枪，使得用商办物业做长租公寓的企业离合法化又近了一步。

在集体建设用地建设租赁住房试点方面，2017年8月21日，上海等16个城市被列为第一批开展集体建设用地建设租赁住房的试点单位。2019年6月，上海首个集体土地入市建设租赁住房项目在松江泗泾正式开工，825套科创人才公寓预计将于2021年前后建成启用。

2、加强主体培育，机构出租快速发展

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。目前，社会上主要有三类住房租赁机构，第一类是以微领地、魔方、优家为代表的集中式运营企业，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、白领公寓等名义对外出租；第二类是以青客、自如、我爱我家等为代表的分散式代理经租企业，主要通过承租住宅小区内的居住房屋，改造后向社会转租，也有少量集中式公寓项目；第三类是以万科、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。

作者简介：詹水芳，上海市发展改革研究院城市区域经济研究所副所长。

3、加强组织领导，体制机制逐步健全

2017年12月，成立上海市住房租赁工作推进小组，负责上海住房租赁市场培育发展和有关协调推进工作，领导小组办公室设在市房管局，具体工作由房地产市场监管处负责实施。各区也相应建立工作推进小组，明确推进机构，落实责任部门和相关人员。同时，为更好地规范住房租赁市场，2018年11月，由上海房地产经纪行业协会牵头成立了上海房屋租赁行业诚信联盟，15家品牌租赁企业率先入围。联盟在房屋使用安全、挂牌房源真实性等多个方面做出了相应规定。

4、加强规范管理，市场环境逐步优化

一是制定出台房屋租赁管理的相关文件。通过一系列政策法规的制订与实行，上海住房租赁市场进一步健康发展，群租等不良现象的治理取得成效。

二是建立上海市住房租赁公共服务平台。上海住房租赁公共服务平台自2018年3月31日上线运行，已实现房源发布、实名认证、合同网签等基本功能，并提供租金查询、金融服务、法律问答等便民服务。截至2020年5月底，网上挂牌可租房源约9.6万套，平台运行总体平稳。

三是实行房屋租赁备案。按照《上海市住房租赁合同网签备案试行办法》（沪住建规范〔2018〕1号）的要求，上海于2018年7月1日起，全面实施住房租赁合同网签备案制度，国有土地上的住房租赁活动，均按规定进行合同网签备案。

近年来上海住房租赁管理政策一览

| 时间 | 政策文件名称 | 主要内容 |
|---------|-------------------------------------|---------------------------------|
| 2010.12 | 《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 |
| 2014.3 | 《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 |
| 2014.5 | 《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 |
| 2014.5 | 《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》 | 加大对群租等突出问题的综合治理 |
| 2015.2 | 《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 |
| 2017.9 | 《关于加快培育和发展本市住房租赁市场的实施意见》 | 提出加快培育和发展住房租赁市场的26条措施 |
| 2017.11 | 《关于明确本市自持租赁住房建设规范和相关管理要求通知》 | 为企业参与租赁住房建设予以指引 |
| 2018.4 | 《上海市住房租赁合同网签备案试行办 | 对上海国有土地上的住房租赁活动按规定进行住房租赁合同 |

| | 法》 | 同网签备案 |
|---------|------------------------------|---|
| 2018.12 | 《关于公共租赁住房租赁总年限期满退出相关政策口径的通知》 | 为完善退出机制，确保退出工作平稳有序，促进房源循环使用和后续轮候家庭及时配租，提出相关政策口径 |
| 2019.10 | 《关于进一步规范本市住房租赁企业代理经租房屋行为的通知》 | 对隔断材料、消防安全等方面提出了更高的标准，明确实施“代理经租”“N+1”模式的具体要求。 |
| 2019.12 | 《关于印发〈上海市住房租赁合同网签备案操作规定〉的通知》 | 从目的依据、适用范围、职责分工、业务流程等方面进行明确了明确 |

5、加大政策支持，发展前景不断向好

一是市房管、公安、税务等部门根据各自职责，在宣传推介、核验租客信息、降低企业税负等方面给予支持。

二是部分行政区通过财政补贴、政府购买服务、免费提供办公场地、为企业对接客源等途径，帮助正规代理租赁机构扩大业务规模。

三是推出无房提取公积金租房政策。2018年4月1日起，经住房租赁公共服务平台办理合同网签的职工申请提取住房公积金支付房租的，每户家庭（含单身家庭）月提取金额不超过当月实际房租支出，最高月提取限额为3000元。

四是推行“N+1”²业务模式。2015年1月，上海出台鼓励代理经租的实施意见，其中明确了“N+1”的业务模式，进一步肯定了长租公寓的市场价值，对于缓解供需紧张、稳定房屋租金，促进存量流通具有积极意义。

在原政策到期后，2019年9月，市房屋管理局印发《关于进一步规范本市住房租赁企业代理经租房屋行为的通知》，对“N+1”合法化的有效期进行了延长处理。

二、上海住房租赁体系需要进一步解决的主要问题

虽然上海住房租赁体系建设已取得明显成效，但也暴露出一些亟待解决的问题，主要体现在以下几个方面：

1、供应体系不够完善

一是市场化租赁房源供应主体单一。市场化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运营的房源占比低，目前上海品牌的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规模总量不足20万间，加起来占整个住房租赁市场的份额不足10%。

二是开发商自持租赁住房供需错配。目前上海对房产开发企业有自持物业比例和年限要求，但地块出让以郊区为主，而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，存在供需错配的现象。

²1 “N+1”模式，是指将房屋中较大的起居室、客厅经过改造后作为一间卧室单独出租，近年来这一模式在长租公寓中被广泛运用。

三是公共租赁住房供不应求。受土地资源等现实条件制约，公租房实物房源筹措困难，中心城区房源供不应求的矛盾日益突出，轮候户数约 2 万户，主要集中在浦西中心城区及浦东陆家嘴、张江等区域。

四是蓝领公寓产品缺失。从事餐饮、酒店、美容、建筑、家装、环卫等职业的蓝领阶层基本租房居住，可承受的租金较低。目前市场上针对这一群体的租赁房源很少，且缺乏相应的规范，随时面临被查处和整治的风险。

2、专业机构发展滞后

对集中式长租公寓经营企业而言，主要是闲置商办用房或工业厂房改建用于住房租赁，涉及多部门管理规定，房源的合规性和安全性无法得到保障。公寓经营企业虽解决了一部分市场需求，但从合法合规的角度，企业游走在灰色地带，缺乏发展底气。

对代理经租企业而言，主要面临的困难是黑二房东的恶性竞争。由于其违法成本低、收益大，正规的住房租赁企业在房源收储、运营成本等方面难以与其竞争。对房地产开发企业而言，主要是融资难和运营成本高，且与销售型商品住房项目相比，租赁项目回收周期长、利润率低，企业积极性较低。

3、政府监管有待加强

一是租赁合同登记备案率较低。尽管目前上海已经建立了统一的房屋租赁平台，并开始着手规范市场上分散的租赁房源，但其背后缺乏配套的制度保障，无法采取强制性措施，导致备案率较低。

二是租赁市场诚信体系缺失。上海的住房租赁市场主体以个体居民为主，基数大、层次多、流动性强，无法对其实现有效的管理，各种租客转租、退租、赖租和房东违约、不提供服务等不诚信行为难以得到有效遏制与约束。

三是租赁权益无法得到保障。部分个人出租者缺乏法律意识、缺乏契约精神，暗自转租、提前违约解除合同、欺压租客的现象层出不穷，极大影响了租客的居住，而政府主管部门无法对其实现有效监管，导致租客利益无法得到保障。

四是公租房退出执行难。很多租户将租赁型保障房当做新时代的“福利分房”。部分租户在收入改善到超过廉租保障标准之后仍然买不起房，在市场上租房花费较大，因而不愿意退租。从实践看，保障对象几乎没有主动退租的，在其因资格重审不符合或因违约导致退租时，几乎没有租户主动配合，普遍采取隐瞒、回避甚至对抗的态度。

4、法律法规标准不尽完善

一是房屋租赁管理法律体系不完善。目前，国内尚无专门针对住房租赁的法律，只有一些单项的部门规章和政府法规。这些法规规章只规定了商品房和公租房的出租行为，并没有对建筑改造租赁住房、在集体土地和商业土地改造或建设租赁住房等进行规范。

二是部分法规脱离实际。以往传统的住宅设计法规规章中的设计目标大多针对销售型商品房，而没有将租赁住宅作为细分目标，未来应着手完善相应的法规规章，并对现有的规章进行修改与调整。

三是缺乏适配性的建设装修标准。比如，小户型的租赁租房很难达到现行住宅厨卫全明的要求，车位配比也难以实现，房屋改造验收缺乏统一标准等。

三、上海住房租赁体系建设面临的形势

党的十八大以来，党中央、国务院出台一系列鼓励和支持住房租赁市场发展的政策文件，租购并举已成为我国住房制度改革的基本方向和重要目标。党的十九大报告提出，“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”。

发展住房租赁被提升到前所未有的高度，住房租赁市场迎来了发展新机遇。未来几年，上海住房租赁体系建设将进入新阶段，在保障和改善民生方面将肩负新的使命，同时也面临一些新的挑战。

1、从需求端看，租赁市场发展空间巨大

上海较高的住房自有率和流动人口量以及人才引进力度的不断加大，说明租赁市场有无限挖掘的可能性；高房价、限购令等政策的强制实施以及晚婚晚育趋势的日益严峻，说明在年轻人中盛行的“买改租”之风将会一直持续；租购并举政策的支持和指引、置业观的悄然改变，说明人们对于租房的接受程度不断增加，“只租不买”或将逐步流行。

2、从供给端看，机构租赁发展如火如荼

专业化、机构化住房租赁，不管是在居住设施配置，还是居住体验，或搭载社交、消费等与租赁相关的生活场景，以及保洁、维修等专业化物业跟进，相比私人“散租”，无疑上了好几个台阶，而且还能针对不同群体推出诸如青年公寓、家庭公寓、养老公寓等个性化产品。

如今多主体供给的机构租赁如火如荼地发展起来，包括开发商、中介、银行、互联网、投资机构等，开展规模化、专业化租赁的积极性很高。应当借着这股势头，从供给侧结构性改革的角度发力，着力培育专业化机构租赁引领租赁市场规范化发展。

3、从消费端看，品质租房成为大势所趋

新生代租赁群体观念革新、个人收入增加以及生命周期推进，租赁消费升级乃大势所趋。90后、高学历青年白领已逐渐成为租住主体，他们并不满足“有张床就行”，而是对居住品质有较高的要求，安全、舒适已成为刚需，品质、颜值、社交需求较快普及。除了年轻白领的品质租赁需求，全人群、全生命周期的品质租赁需求不断释放，这就亟需市场变革升级，提供更多元化的租赁产品及品质服务。

4、从运营端看，盈利能力关乎企业生存发展

在高投入、长周期与低收益的行业现状下，多数长租公寓运营商的实际经营表现不理想，部分企业出现经营不善、资金链断裂等问题导致爆仓。行业洗牌期加速来临，如何强化盈利能力，提高投资回报率，直接关乎长租公寓运营企业未来的生存和发展。

四、进一步完善上海住房租赁体系的思路及措施

1、积极推动租赁市场主体“机构化”，培育壮大专业化住房租赁企业，提升行业标准和服务水平

市场主体发育不充分、专业化程度不高，是制约上海住房租赁市场又好又快发展的重要因素。美国住房租赁市场中，专业化机构渗透率达30%左右，日本达80%，而上海不足10%。仅仅依靠政府，难以满足市民多样化、个性化的租赁需求；仅仅依靠分散小业主，难以形成有规模、有层次、有水平的租赁格局。培育专业化、机构化住房租赁企业，成为规范住房租赁行业秩序、

推动行业向好向快发展的当务之急。

第一，培育大型国有骨干住房租赁企业。加大投入力度，支持相关国有企业拓展住房租赁业务。通过“市区联动、区区联手”等形式，支持相关市属、区属国有企业，采取新建租赁住房、收储社会闲置存量住房、改建闲置商办用房、运营开发企业配建的租赁住房等多种途径，增加市场供给，稳定住房租金，对住房租赁市场起到“稳定器”“压舱石”的作用。

第二，支持民营及混合所有制租赁企业发展。通过持续优化营商环境，创造有利条件，鼓励企业开展“商改住”，创新租赁经营模式。引导银企合作，由相关部门牵头与金融机构签订战略合作协议，有效解决租赁企业融资难问题。

第三，指导成立住房租赁行业协会。依托行业协会，一方面可以凝聚租赁企业力量，壮大行业队伍，增强行业归属感；另一方面，可以严格行业自律，规范行业秩序，推动行业健康发展。

建议加快成立房地产租赁协会，定期组织召开租赁行业论坛、专题座谈会，发布行业基本规范和联合倡议，自觉维护市场秩序，保持与中介、金融、互联网金融等行业的良性互动，推动住房租赁行业日渐壮大、日益规范。

2、积极推动租赁市场机制建设“长效化”，优化住房租赁平台功能，提升租赁市场监管水平

尽管上海早已实行房屋租赁备案制度，但租赁合同登记备案率却一直较低。租赁信息的缺失或不完整，不仅影响住房租赁市场预期研判，也给市场监管带来挑战。

要改变这一现状，就要不断优化完善住房租赁平台功能，逐步实现住房租赁合同“网签备案一体化”，同时依托平台，逐步推进租赁住房信用体系建设，充分保障住房租赁各方合法权益。

第一，完善租赁住房备案制度。2018年7月1日起上海已全面实施租赁合同网签。该制度实行以来，已经形成了一套较为规范的办事流程，但房东不配合、承租人办事难等问题一定程度上仍然存在。

为切实提高租赁合同网签、备案效率，方便居民办事，建议抓紧研究修订租赁合同登记备案的相关规则，优化网签备案系统功能，积极推进网签、备案一体化进程，使房东和租客通过上海住房租赁公共服务平台网签租赁合同后，即可同步完成线上备案，即时获取备案结果。

无需双方再持相关材料前往街镇受理中心申请登记备案，最大程度解决房东不配合、居民往返办事和重复提交材料等突出问题，努力实现“数据多跑路，居民少跑腿”。

第二，构建租赁住房诚信体系。当前，住房租赁市场出现的种种乱象大多源于缺乏租赁住房制度束缚，使租赁住房违规、违约的成本可以忽略不计。

因此，要积极建立住房租赁市场诚信体系，将房东、租客的不诚信行为记录在案，通过与市经信委、市文明办的征信平台联网，使其不诚信的行为在其他领域得到惩戒。

同时，要积极与市租赁住房信息平台相关联，使租客与房东可以实时了解房屋和相关人员的诚信状况，降低自身的风险，从而在根本上解决租赁住房的衍生问题。

第三，完善公租房退出机制。进一步完善和细化公租房退出审核管理机制，充分利用信息化技术手段，加强事前申请和事

后定期审查,建立健全严格的个人信用评估及负面清单机制。对违法违规人员,可视不同的情节予以相应的处罚处理:情节轻微的,可在适当范围内给予通报批评;情节严重的,也可通过行政手段和法律手段进行处理。

3、积极推动租赁住房供应“差异化”,建立多渠道租赁住房供应体系,提升市场有效供给水平

供需平衡是市场平稳、价格稳定的基石。从长期看,租赁需求旺盛与房源供给不足的矛盾短期内难以消弭,满足市民住房需求、保持租赁住房动态供需平衡的压力始终存在,需加快建立“市场为主、政府托底、撬动存量、稳步增量”的租赁住房供应体系,由政府托底提供基本保障,以市场为主调动各参与主体活力,积极增加供应盘活存量,解决多层次租赁需求。

第一,抓政府托底,不断扩大受益面。按照“低端有保障、中端有支持、高端有市场”的思路,不断加大保障性住房建设和分配力度,形成以廉租住房、公共租赁住房为主的多层次租赁型住房保障供应体系。廉租家庭主要通过租金补贴予以“应保尽保”,实物配租重点供应孤老病残、社会优抚对象等特殊家庭。

公共租赁住房方面要继续强化地产集团作为市筹公租房建设筹措和运营管理功能主体定位,地产集团所持有的外环以内公租房实物房源“只租不售”,已出租房源租赁总年限届满后收回,定向用于上海科创中心和自贸试验区建设的重点单位整体租赁,并放宽居住证、社保等准入条件。区筹公租房在基本满足辖区内科创中心建设所需人才租住需求后,面向社会供应。

第二,抓存量挖掘,不断优化存量租赁住房品质。

一是允许商办用房等按照规定改建用于住房租赁。对于区域商办闲置过大,职住不平衡的,在符合规划要求,保证使用安全、消防安全、配套完善的前提下,由区政府牵头开展评估,允许将商办用房等按照规定改建为租赁住房,签订土地补充出让合同,土地使用年限和容积率不变。

二是允许企业在符合区域规划前提下,将厂房或建筑物改建为租赁住房,满足企业自身或周边区域的租住需求,政府给予规划、消防等方面的支持。

三是与城市“创全”“五违四必”整治相结合,在完成整治的土地中,选取具有一定交通和配套条件的地块,租赁其土地使用权建设租赁住房,解决外来务工人员的居住问题,既整合利用了集体土地,也有利于避免土地完成整治后被“二次污染”或侵占。

第三,抓增量拓展,以土地供应为主要渠道增加租赁房源。

一是大力新建租赁住房。鼓励各区通过新增用地建设租赁住房,引导土地、资金等资源合理配置,重点在高校及科研院所周边、科创园区、产业集聚区、商业商务集聚区,以及交通枢纽地区(含轨交站点周边)等交通便利、生产生活便利、租赁住房需求集中区域,有序推进租赁住房建设供应。

二是引导产业园区和集体经济组织建设租赁住房。鼓励有条件的企事业单位、产业园区利用产业类工业用地,按照规定的比例,统一规划、集中设置,配套建设单位租赁房、职工宿舍等租赁住房。稳妥有序开展利用集体建设用地建设租赁住房试点工作,探索优化试点项目审批程序,完善集体租赁住房建设和运营机制。

4、积极推动租赁公共权益“均等化”,倡导“租购同权”,提升住房租赁公共服务权益保障水平

积极推动租赁市场发展,提高租赁住房吸引力,关键是解决公共服务问题,形成以租房为中心的稳定生产、生活关系。2017

年7月，广州市发布住房租赁市场顶层设计，率先提出“租购同权”理念，随后进一步明确“租购同权、学位到房”，突破了“人户一致”的唯一选择，让租房者能享受与购房者同等的教育权益，并通过一系列制度设计确保租住者权益保障落到实处。上海要学习借鉴广州经验，进一步梳理租赁住房承租人享有的公共服务权益清单，增强租房人员的获得感、认同感和归属感。

第一，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，即对于上海常住人口中的住房承租人，只要依法办理租赁合同登记备案，就可以按照国家和上海相关规定，通过与居住证和积分制度、以及人户分离登记制度的衔接，享有子女义务教育、公共卫生、社会保险、缴存使用住房公积金、证照办理等公共服务。

第二，加强公租房社区硬件配套建设。针对目前已出现的部分公租房硬件配套不足的问题，结合现实需求，根据问题的轻重缓急，稳步有序地推进各项配套建设，加强“补短板”，切实解决公租房住户需求，特别是在增加社区学校配建的同时，更要注重师资质量的均衡发展，从而使“租购同权”具有实现的可行性。

五、相关政策建议

1、完善住房租赁法规标准，提高法律法规执行力

一是健全配套法律法规体系。跟踪国家住房租赁立法的进展情况，及时修订完善上海住房租赁的法律、规章。同时，相关管理部门应认真执行好现有的法规，保障租赁当事人合法权益。

二是制定针对小户型租赁住房的设计指标。小户型很难达到现行住宅厨卫全明的要求，应允许租赁住房的厨卫“不全明”。同时，调整按户数比例配置机动车位数量的要求，允许租赁住房降低车位配比。

三是明确公租房装修标准。公租房装修标准应予以模块化、标准化。进行房屋装修或设备安装时，要兼顾成本控制与设备维修的方便快捷。

2、加大机构化、规模化住房租赁企业的政策扶持

一是落实税收优惠政策。凡是依法登记备案的住房租赁企业、机构和个人，进一步落实好税收优惠政策。落实营改增关于住房租赁的优惠政策，对房地产中介机构提供住房租赁经纪代理服务的，适用6%的增值税税率。落实国家对个人住房租赁个人所得税等税收优惠政策。

二是研究金融支持政策。克服融资难题始终是租赁住房项目的关键，目前已知的政策优惠是上海各大银行参照棚改政策标准，提供长周期、低利率的房地产开发贷款。

应进一步研究盘活开发商企业资产存量的融资工具，如酝酿试点租赁项目的贷款支持证券房地产信托投资基金（REITs），科学运用好商业房地产抵押（CMBS）、抵押贷款支持票据（CMBN）等资产证券化产品；合理利用经营期内稳定的租金收入，控制好适度的融资规模及成本等。

3、进一步鼓励住房租赁消费

一是改变住房观念。住房观念的改变对于发展住房租赁市场而言至关重要，是涉及思想源头的关键一步。政府应通过舆论进行引导，倡导科学、合理、适度的住房消费观念，鼓励先租后买、量力而行的购房行为。同时，积极做好社会保障工作，使租购同权真正在教育、医疗等配套公共领域得到贯彻，缓解租房居民们的不安情绪，从而使租赁者无需通过买房来获得公共资

源。

二是健全人才货币化住房补贴机制。通过政府、公租房运营机构、用人单位等多方主体力量的积极协作，根据公租房准入标准和现有的保障水平，聚焦于解决上海所需的各类人才所面临的阶段性居住困难，建立健全货币化的人才住房租金补贴体系，建立良性循环的动态调整机制和广泛有效的监督机制，提高各类人才的住房消费能力，从而实现“住有所居”。