

纽约住房租赁市场发展特点和 经验及对上海的启示

魏小群¹

(上海市房地产科学研究院 200031)

【摘要】: 针对上海住房租赁市场在租售同权、租赁关系稳定性和规范性、租赁市场秩序等方面存在的问题,应尽快建立健全租赁市场相关制度,完善租赁住房的供后管理机制,确保租赁住房的居住属性;完善承租人权益保障,营造良好的租住环境,提高承租人的居住体验;发展保障性租赁住房,加快构建符合超大城市发展规律和特点的住房保障体系。

【关键词】: 住房租赁市场 公共政策 住房补贴 纽约

【中图分类号】: C913.31 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)01-0108-006

一、纽约住房租赁市场的发展阶段

美国住房租赁市场起步较早,不同时期各城市面临的住房问题不同,政府对租赁市场发展的主要政策也存在较大差异。根据各时期住房租赁市场发展的主要特点,将纽约住房租赁市场分为以下4个发展阶段。

(一)租赁市场自由发展阶段

住房租赁市场是随着工业化和城市化的进程而逐步发展起来的。19世纪至20世纪初期,随着工业化和城市化的发展,大量欧洲人口移居纽约,制造业的繁荣又吸引大量人口到纽约就业,加上交通运输网络的完善,纽约人口快速增长。人口增长导致住房需求急剧增加,在产业中心及周边地区,私人租赁住房的租金水平明显上升。由于采取自由的市场经济体制,这一阶段的住房政策基本上采取私人开发、市场调节的自由放任政策,政府对租赁市场干预很少,市场混乱、住房供给不足、居住条件差等问题较为突出。

(二)政府全面干预租赁市场阶段

1930年代爆发的经济危机使得住房空置率与无家可归者数量大幅增长。为解决当时严重的住房问题,政府开始全面介入住房市场,兴建公共住房。1934年,纽约建立了纽约房屋管理署,负责新建公共住房并出租给贫困家庭,这一时期公共住房建设占纽约总住房建设的比例约为20%。“二战”以后,大量军人复员导致住房紧缺,成为纽约住房的主要问题。在此背景下,纽约政府实行以公共住房建设为核心的住房政策,大规模的公共住房建设再次启动。为了减轻政府建设公共住房的沉重负担,政府鼓励私营开发企业为中低收入阶层建造住房,包括提供低于市场利率水平、联邦住房管理局的担保金融支持、所得税优惠,以及提

¹作者简介:魏小群,上海市房地产科学研究院经济师。

基金项目:2021年度上海市“科技创新行动计划”软科学重点项目“上海科创人才住房需求特征及对策”(21692196400)

供年度经营补贴等支持政策，同时，鼓励私人将房屋用于出租，实行严格的租金管制。

(三)政府与市场合作发展阶段

1970 年代以后，随着住房大量建设，纽约房屋紧缺现象得到缓解，公共住房兴建规模逐渐变小。住房政策逐步从“福利化”向“市场化”转变，减少国家住房投资和公共住房的建设，注重发挥市场的作用，鼓励市场机构提供租赁住房。这一阶段，一方面，针对供应端，继续采取税收优惠、容积率奖励、金融支持等方式鼓励各类市场主体供应租赁住房；另一方面，将补贴重点由之前的“补砖头”转向“补人头”，向房租超过家庭收入一定比例的中低收入家庭提供货币化补贴，鼓励居民通过市场化方式解决居住问题。

(四)高度市场化发展阶段

21 世纪以来，纽约经济繁荣发展，房地产景气度上升，租赁住房空置率较低，加上金融自由化的浪潮，住房租赁市场吸引力逐渐加大，房地产信托基金(REITs)等长租公寓运营企业迅速发展起来。这一阶段，租赁住房需求不断增加，租户收入提高，租客对租赁住房品质的要求也不断提高，租赁机构发展迅速，租赁市场专业化水平进一步提升。

二、纽约住房租赁市场发展现状

(一)租赁住房供应结构和占比情况

纽约住房租赁市场发展较为成熟，从租赁住房供应结构和占比情况看，2017 年，纽约住宅总量约 346.4 万套，其中自有住房 134.8 万套，占比 38.9%。租赁住房约 211.6 万套，占比 61.1%，高于美国的租赁住房占比。从供应结构看，纽约租赁住房主要由两部分组成：一是私人 and 房地产开发商提供的市场化出租住房，约占租赁住房的 80%，主要供应主体是专业化的公寓出租企业；二是政府资助的保障性租赁住房，约占租赁住房的 20%。其中，纽约住房署直接拥有和管理的租赁住房占比约为 8.3%，政府不拥有产权但通过租房券和住房补助等进行价格控制的政府租赁住房占比约为 3.7%，政府与社会资本合作、享受税收减免政策的租赁住房占比约为 8.0%。

(二)租赁市场需求状况

纽约人口净流入量大，房价收入比较高，长租公寓运营企业数量较多，大部分工作迁移人口首先会考虑租房。从统计数据看，纽约租赁人群以青年群体为主，由于青年人群工作不稳定、较高的不婚率、收入水平相对较低等原因导致其租赁需求较高。此外，婚后继续租房居住的家庭也比较普遍，买房年龄进一步推迟。从租客的收入情况看，租房群体涵盖了各个收入等级。纽约租赁市场规范程度较高，很多高收入群体依然愿意选择租房居住，主要通过市场化方式解决居住需求。中低收入群体主要承租保障性租赁住房，且大多以家庭为主。特殊人群(无家可归者等)租住于由非营利机构如教会等提供的租赁住房。

(三)租赁住房租金水平

从租金水平看，2020 年，纽约市区租金水平比郊区高 70%左右，从租金收入比情况看，市区租金收入比为 0.58，郊区租金收入比为 0.34，均超过 30%的租金压力线¹。市区租售比为 21，郊区租售比约为 18，均处于合理区间(表 1)。总体来看，相对于收入水平，纽约租金水平并不低，居民住房负担较重。

表 1 2020 年纽约房屋租金水平

规模/套数	租赁住房 占比/%	租金水平/美元		租金收入比		租售比	
		市区	郊区	市区	郊区	市区	郊区
211.6	61.1	3402.1	2006.6	0.58	0.34	21	18

注：1. 通过计算 numbeo 网站公布的各城市月租金数据和个人月平均净工资(税后)的比值，得出租金收入比。2. 租售比数据源自 <https://www.numbeo.com/property-investment/rankings.jsp?title=2020-mid>。

三、纽约住房租赁市场发展的特点和经验

纽约住房租赁市场的繁荣发展得益于纽约出台的一系列支持政策，包括鼓励各类主体增加租赁住房供应、有效规范租赁市场秩序、加强租客权益保护等，这些政策对我国大城市住房发展租赁市场具有较强的借鉴意义。

(一)政策支持促进住房租赁市场发展

1. 鼓励各类主体增加租赁住房供应

由于住房租赁市场化程度较高，对于高收入家庭的住房问题，政府一般不加以干预，主要通过市场化的方式提供。对于中低收入者的住房问题，政府投资建设的公共住房占全社会住房存量的比重较小，主要通过公共政策支持，如金融与税收优惠政策，鼓励私人单位开发中低收入者住房，对于享受了优惠政策的专业经营机构在租金涨幅以及租客选择方面会有一定限制(表 2)。

(1)包容性区划支持。

包容性区划支持政策主要是从土地供应方面鼓励租赁市场发展，通过给予容积率补偿、增加建筑密度、建设高度奖励、税收减免等奖励政策，要求开发商在建设新房地产项目时预留一定比例作为可负担住宅，以低于市场售价或租金的标准租售给中低收入家庭。纽约规划局专门把一些中等密度或者高密度的住宅和商业片区划分为包含保障性住房指定区域，要求这些区域开发商将 20%的区域建造成可负担住宅，同时给予开发商超过 33%的建筑面积奖励，因此此类住房广泛分布在纽约全市范围甚至中心城区。

(2)金融支持政策。

一是大力发展租赁住房 REITs。由于 REITs 具有完善的法律保障、享受税收优惠、收益稳定、流动性好、风险分散化等优点，REITs 融资成为推动纽约住房租赁市场发展的重要融资工具。二是提供利息补贴鼓励私人开发商或非营利性机构参与公共住房建设与供应。例如，租赁住房抵押贷款证券化融资(CMBS)，提供贷款的主要机构包括商业银行、储蓄机构(储蓄贷款协会、储蓄银行)、投行和基金。三是纽约政府对承担可负担租赁住房建设的机构提供直接贷款或贷款担保支持。纽约住房和城市发展部(New York City Department of Housing and Urban Development)以家庭基金的形式，向以各种形式兴建可负担住宅的私人开发商或社会非营利群体提供直接贷款、贷款担保等融资支持。

(3)税收支持政策。

一是“低收入住房税费返还”(LIHTC)项目，开发商、非营利机构等不同供应主体开发可负担住房可获得高额税费返还，开发商将 20%的住宅开发作为可负担住宅，持有达到 30 年以上有效期，就可获得高额税费优惠。二是 REITs 税收优惠，包括穿透

性税收优惠。三是出租收益的个人所得税减免。

2. 提供租房补贴鼓励租住市场化房源

随着住房的不断增加，1970 年代以后，纽约住房供应短缺现象大为缓解，政府的扶持政策也由供应方补贴转向以需求方补贴为主，主要包括住房券计划和租金资助计划。住房券计划为政府负担合理市场租金与家庭收入 30%的差额；租金资助计划为向房租超过家庭收入 25%的低收入家庭提供合理补贴。通过给予需求方直接的租金补贴，鼓励租客通过市场化方式解决住房问题，减轻了政府的财政负担。

表 2 纽约促进住房租赁市场发展的主要支持政策

土地政策	金融政策	税收政策	需求方补贴
包容性区划：通过给予容积率补偿、增加建筑密度、建设高度奖励、税收减免等奖励政策，要求开发商在开发新的房地产项目时预留一定比例作为可负担住宅，以低于市场售价或租金的标准租售给中低收入家庭	通过提供利息补贴的方式鼓励私人开发商或非营利性机构参与公共住房建设与供应	“低收入住房税费返还”（LIHTC）项目，开发商、非营利机构等不同供应主体开发可负担住房可获得高额税费返还	主要包括住房券计划和租金资助计划。住房券计划为政府负担合理市场租金与家庭收入 30%的差额；租金资助计划为向房租超过家庭收入 25%的低收入家庭提供合理补贴
	纽约政府对承担可负担租赁住房建设的机构提供直接贷款或贷款担保支持	REITs 税收优惠，包括穿透性税收优惠	
	发展租赁住房 REITs	出租收益的个人所得税减免	

(二)完善租客权益保护

2019 年，纽约州长签署了《2019 年住房租金稳定和租户保护法案》，该法案被称为“最强租户保护法”，将租客利益最大化。新法案主要在以下两方面保护了租客权益。

1. 规范租约管理

一是规范房东驱逐行为。在没有驱逐令或其他法院命令的情况下，房东驱逐或试图驱逐租户，是非法的行为。同时，延长驱逐令执行等待期(从 6 天延长至 14 天), 给租户留出更多时间向法院申请暂停驱逐。二是加强租约管理。如果房东计划上涨租金超过 5%或不打算续租，须提前通知租客。三是押金和滞纳金管制。房东最多收取一个月的租金作为押金，在租约结束前 14 天主动向租户返还押金。租户迟交租金 5 天后房东才能收取滞纳金，并且不能超过 50 美元或租金的 5%(以较低者为准)。此外，禁止租赁机构共享租客黑名单，保护租客隐私。

2. 加强租金管控

纽约对租金管控主要是通过法律手段实现，不同历史阶段对租金管控的内容与松紧程度存在差异。一是限制基于建筑改善

的租金上涨。限制房东通过“主资本改善”及“个人公寓改善”增加房租，降低租金增长上限；二是禁止空置房屋解除租金管制。自 1990 年代颁布以来，该规则造成大量租赁房屋放松了租金管制，新法案中该做法被禁止。三是取消房东对高收入租客租金上涨的权限。如果稳定租房的租客连续两年年收入超过 20 万美金，房东租金将不再受管制，新法案中该做法不被允许。四是增加租金上涨通知条例。当涨租金超过 5%时，租期 1 年内需提前 30 天通知租客，租期 1~2 年则需提前 60 天通知租客，租期超过 2 年的租客则要提前 90 天通知租客(表 3)。

(三)构建租赁市场长效发展机制

1. 编制租赁价格指数

美国房地产估价公司 Zillow 会根据每个县或州最近的租赁数据编制租赁住房价格指数，计算方法为 3 个月移动平均，发布周期为月度。科学编制住房租赁价格指数有助于真实、准确地反映租赁市场运行情况，帮助租赁市场各个主体监测租赁市场运行动态。同时，权威、统一的租赁价格指标发布机制能够科学合理的引导市场预期，有助于市场主体做出理性判断，从而促进租赁市场平稳健康发展。

表 3 纽约完善住房租赁市场监管的主要做法

规范房东驱逐行为	押金和滞纳金管制	租约管制	租金管制
在没有驱逐令或其他法院命令的情况下，房东驱逐或试图驱逐租户，是涉及非法驱逐的行为；延长驱逐令执行等待期(从 6 天延长至 14 天)，给租户留出更多时间向法院申请暂停驱逐	房东最多收取一个月租金的押金，在租约结束前 14 天主动向租户返还押金；租户迟交租金 5 天后房东才能收取滞纳金，并且不能超过 50 美元或租金的 5%(以较低者为准)	如果房东计划上涨租金超过 5%或不打算续租，须向租客发出通知书	一是限制基于建筑改善的租金上涨；二是禁止空置房屋解除租金管制；三是取消房东对高收入租客租金上涨的权限；四是增加租金上涨通知条例

2. 保障租购同权

美国公共服务权益一般并不与房屋产权紧密关联，租房者和购房者在公共服务方面享有同等待遇，居民在选择租房或购房时无需担心公共服务权益不平等。美国联邦政府的宪法保障居民的迁徙权利，其中的核心理念便是公民的公共权益与其实际居住地关联，保障流动人口与常住人口享有相等权益。在子女受教育权方面，纽约基础教育实行学区制，各学区保有一定的教育政策制定自主权，居民只要能够提供住址和长期居住证明，如水电账单等，即可享受公立学校就读的权利。租户能够平等地享受公共服务，这是纽约住房租赁市场得以长效发展的重要原因之一。

四、对上海的启示

(一)增加租赁住房供应，满足多元化住房需求

经过前期发展和积累，上海住房租赁市场发展基础较好，住房总量基本满足城市人口居住需求，但结构性矛盾较为突出。建议在租赁市场需求总量和结构预测的基础上，多措并举，通过优化租赁房源的供给结构、明确改建租赁住房政策、加快新建租赁住房建设等方式增加租赁住房的有效供应。尽快制定出台存量房源转化管理办法，明确存量房源转化的建筑设计标准、消防改造验收标准、项目审批细则等。丰富租赁住房的产品类型，关注不同层次人群的租赁需求，构建“一张床、一间房、一套房”的多层次住房租赁供应体系。

(二)推行租金管制制度，引导出租人合理定价

上海住房租金处于较高水平，承租人租房压力较大，从居住权实现的角度，政府有必要制定租金参考价。具体可由政府或非营利机构公布租金指导价，对于租金的涨幅以及频率做出相关规定。建议借鉴国外经验，租金价格涨幅可参照上一年度CPI涨幅情况或2~6年租金指数调整租金，同一租赁周期内租金不得上涨，在租赁合同中另有约定的除外。此外，在房屋状况得到改善时可适当调整租金水平。因此，可在上海试行租金管制政策，减轻房租上涨压力，促进住房租赁市场平稳健康发展。

(三)扶持住房租赁企业，规范住房租赁市场发展秩序

鼓励和培育专业化的住房租赁机构，提升租赁住房居住品质，满足改善型租赁需求。扶持正规的住房租赁企业发展壮大，不仅有利于运用市场机制，有效增加租赁住房供应，改善租赁住房供应结构；还有利于规范住房租赁秩序，加强对承租人员管理。一方面，探索适当降低住房租赁企业的税收综合征收率，减轻机构出租人税负，培育和扶持住房租赁企业；另一方面，建议在风险可控的基础上，优化并创新对住房租赁企业的金融产品和服务，加大对住房租赁产业的信贷支持，拓宽住房租赁企业融资渠道。

(四)聚焦新市民群体，完善保障性租赁住房制度

针对上海住房租赁市场在租售同权、租赁关系稳定性以及规范性、租赁市场秩序等方面存在的问题，建议尽快建立健全租赁市场相关制度，完善租赁住房的供后管理机制，确保租赁住房的居住属性。完善承租人权益保障，营造良好的租住环境，提高承租人的居住体验。聚焦解决大城市住房突出问题，发展保障性租赁住房。准确把握保障性租赁住房的定位，突出住房的民生属性，加快构建保障性租赁住房体系，进一步强化顶层设计、规划引领、规范治理、精细管理，健全完善符合超大城市发展规律和特点的住房保障体系。

参考文献：

[1]陈杰.大都市租赁住房发展模式的差异性及其内在逻辑——以纽约和柏林为例[J].国际城市规划,2020,35(6):8-15.

[2]田莉,夏菁.国际大都市租赁住房发展的模式与启示——基于15个国际大都市的分析[J].国际城市规划,2020,35(6):1-7.

[3]潘晨斐,李经纬.面向租客权利保护的纽约租赁住房发展经验及启示[J].住区,2020(4):14-19.

注释：

1 一般认为,房租收入比在25%以内是合理的,在25%~30%处于尚可承受的范围,一旦超过30%则表明房租压力过大。