

研究报告

(2022 年第 4 期 总第 19 期)

2022 年 5 月 24 日

我国住房租赁发展的痛点难点和政策建议

不动产金融研究中心

林甦 张秀智 赵航

【摘要】 本文首先分析我国发展住房租赁的重大意义：解决新市民、青年人的住房问题，促进实现住有所居；降低居民居住成本，释放居民消费潜力。其次，指出我国住房租赁发展中存在的痛点难点，包括：供给端和需求端的契合度不够，土地合规和金融税收支持政策有待完善，住房品质、租赁稳定性较差，承租人权益得不到保障等。最后，针对痛点提出四点具体建议：降低合规和税收成本、增加金融支持，培育专业化住房租赁机构，推动租购同权尽快落地。

“十四五”规划明确提出，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居、职住平衡。加快培育和发展住房租赁市场，有效盘活存量住房资源，有力有序扩大城市租赁住房供给，完善长租房政策，逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利。加快住房租赁法规建设，加强租赁市场监管，保障承租人和出租人合法权益。2022 年政府工作报告中也明确提出，要切实增加保障性租赁住房和共有产权住房供给，规范发展长租房市场，降低租赁住房税费负担，尽最大努力帮助新市民、青年人等缓解住房困难。发展住房租赁不仅有利于解决新市民、新年人的住房问题，促进实现住有所居，而且有利于降低购房支出，促进释放消费潜力。当前，因土地、法律、金融政策支持不足，我国住房租赁市场在新增供给、存量改造方面都存在政策和操作障碍，本文旨在分析问题，针对性提出政策建议。

一、 发展住房租赁的重大意义

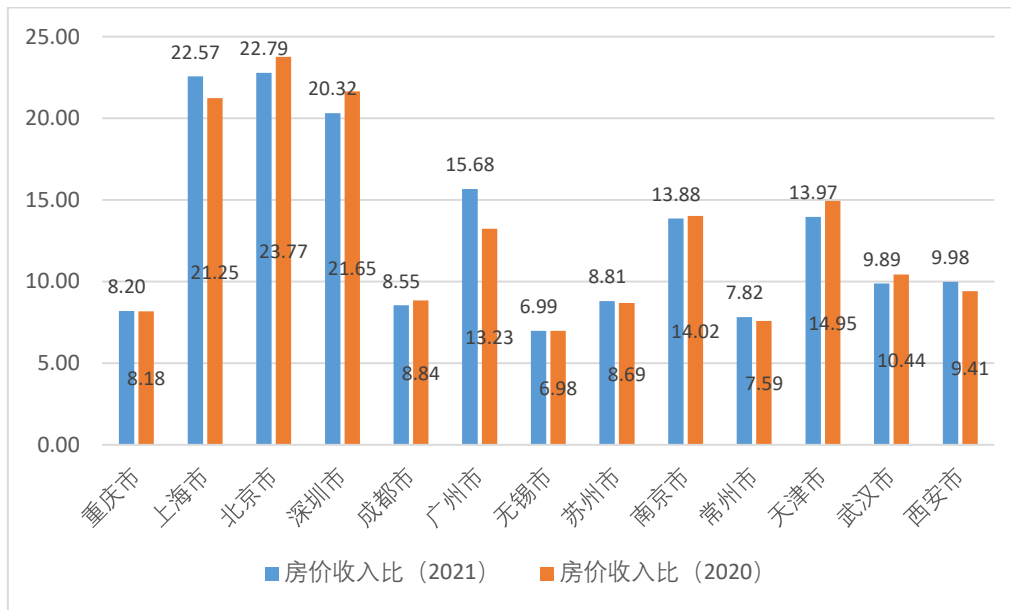
（一）促进实现住有所居

随着城镇化的稳步推进，人口向一、二线城市集聚趋势明显。2000~2020 年，一线城市人口平均增速约 2.9%，二线城市人口平均增速约 1.7%，同期全国人口平均增速仅为 0.54%。人口集聚的大城市，购房需求集中，普遍房价高，购房压力大。近两年，人口规模在 1000 以上的城市，房价收入比在 7~24 之间，平均为 13（图 1）。城市新增人口主要是新市民、青年人等群体，因工作时间短，积累少、收入水平不高，购房支付能力严重不足，转而通过租赁住房来

解决阶段性的住房需求。根据《2021 中国城市租住生活蓝皮书》，一线及新一线城市租客中，51%的人群接受租房5年以上，18%的人群可以接受租房10年以上，超过58%的城市租客接受在租来的房子里结婚。外来务工人员与高校毕业生是支撑大城市租赁住房市场的核心需求群体，占到80%的租赁需求¹。另外，城镇本地居民面对工作地点变化、子女就近入学、房屋修缮等问题，住房租赁需求也在快速上升。

住房问题是重大战略问题，解决新市民、青年人的住房问题，涉及经济发展、社会稳定。2008年美国金融危机，一个重要启示就是过度追求依靠购房来解决住房问题，容易埋藏风险隐患，甚至导致系统性危机。培育和发展住房租赁市场，引导新市民、青年人选择租赁方式实现住有所居，是坚持“房住不炒”定位、落实房地产市场平稳健康发展长效机制的重要举措和方向。

¹ 中金点睛，2022年2月，《租赁住房市场研究：新元肇启，举目万里》，张宇、王璞、孙元祺。



数据来源：国信达数据

图 1 千万人口规模以上城市房价收入比

(二) 促进释放消费潜力

高房价下，家庭储蓄过度消耗，2015 年开始，家庭购房首付支出增速超过总收入增速和消费支出增速²，许多家庭甚至掏空“六个钱包”通过代际转移来支持子女购房。居民购房严重依赖个人住房贷款，房贷对居民债务规模贡献率超过 75%。随着房价高企，个人住房贷款余额从 2004 年底的 1.2 万亿快速攀升到 2021 年底的 38.3 万亿元（图 2）。购房贷款利率高，2008 年 4 季度到 2021 年 4 季度，个人住房贷款加权平均利率 4.34%~7.62%，高于主要经济体³。家庭

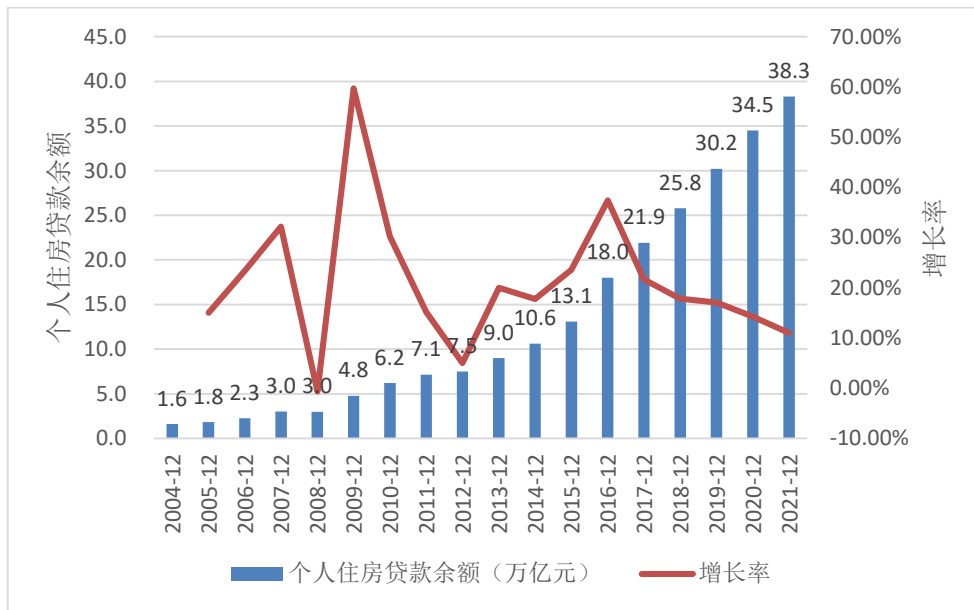
² 新浪财经，2022 年 3 月 21 日，《中国居民的债务压力有多大》，林采宜、胡奕菁。

³ 同期，德国 10 年以上居民住房贷款利率 1.11%~5.21%，日本房贷利率中间值 2.48%~2.88%，美国 15 年期抵押贷款固定利率 2.15%~5.89%。

财务负担重，2018 年开始，家庭还本付息支出增速超过总收入增速和消费支出增速⁴。对购房贷款的高度依赖，使得居民部门杆杆率（居民部门债务/名义 GDP）从 1998 年底的 11.7% 增加到 2021 年底的 62.2%。高房价下带来的储蓄消耗和高财务成本负担，透支了居民家庭未来收入，导致居民消费被严重挤压，城镇居民消费率（人均消费支出/人均可支配收入）从 2003 年的 68.24% 下降到 2020 年的 59.29%（图 3）。虽然 2021 年有所回升至 61.65%，但购房负担对居民消费能力的挤压，仍亟待释放。

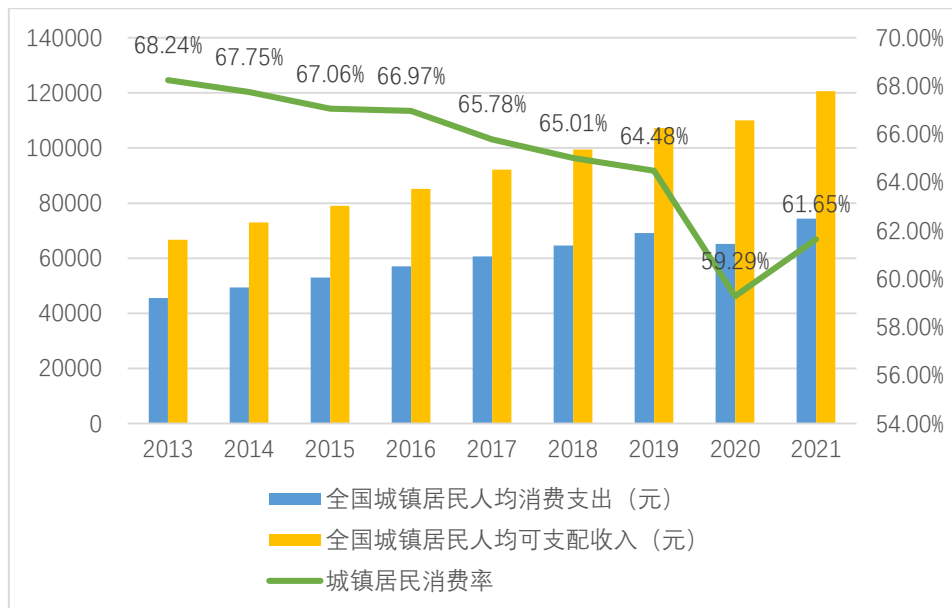
我国经济社会进入高质量发展阶段，中央提出要“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。内循环最主要的引领就是消费，减少购房负担对居民消费的挤压是其中重要一环。加快发展住房租赁市场，有利于降低居民居住成本，释放居民消费潜力，培育强大国内消费市场。

⁴ 新浪财经，2022 年 3 月 21 日，《中国居民的债务压力有多大》，林采宜、胡奕菁。



数据来源：中国人民银行，WIND

图2 个人住房贷款余额



数据来源：国家统计局，WIND

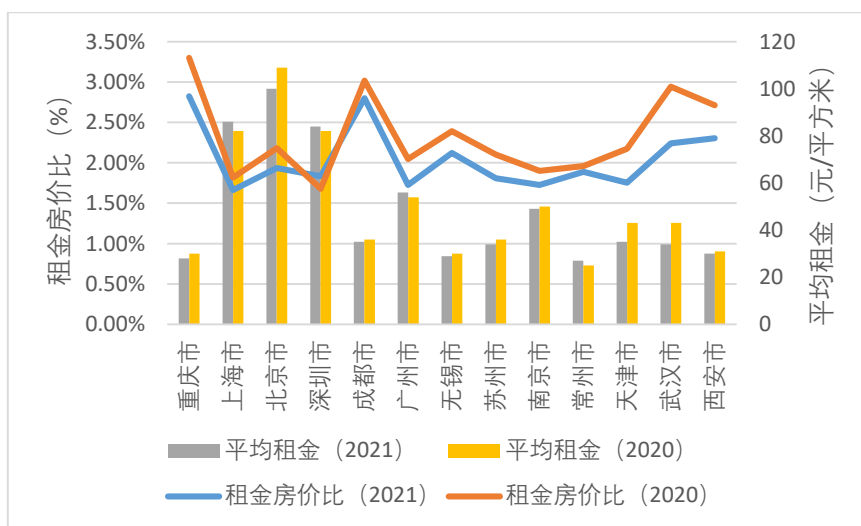
图3 城镇居民消费率

二、 当前我国住房租赁市场的痛点难点

现阶段我国住房租赁市场发展不充分，新增供给和盘活存量均存在痛点难点，供给侧机构化比重低带来了租住安全、租赁关系不稳定等问题，需求侧租购同权在操作层面难实现导致承租人的权益得不到保障。

(一) 新增供应方面，供给端和需求端的契合度不够

受限于已有城市布局，新建租赁住房，土地供应和需求契合度还有待提高。其一，价格契合度不够。调研发现，出让地价按租金测算，约为按房价测算的 1/5。人口 1000 万以上的城市，租金房价比均值不超过 2.5%（图 4），即使新增租赁土地价格减少到 20%，估算下来租金收益率也不到 12.5%。扣除建设、运营费用，相对于租金纯收益，土地供应价格仍然偏高。

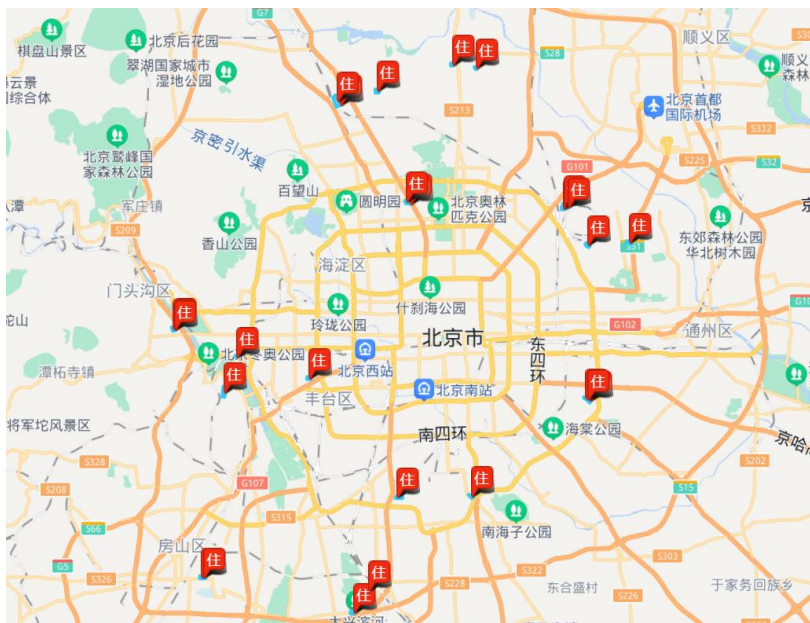


数据来源：国信达数据

图 4 千万人口规模以上城市租金房价比及租金水平

其二，空间契合度不够。新增供地多数难与主要租赁人群就业区域匹配，不利于职住平衡，降低幸福指数。根据《2021 年度中国主要城市通勤监测报告》，42 个主要城市的幸福通勤比重（5 公里以内通勤比重，已纳入“城市体检指标体系”）仅为 53%。

以北京为例，2021 年和 2022 年出让地块中配建保障性租赁住房的地块一共有 18 块（见附录一）。这些出让地块位置较远，绝大部分位于五环路以外（图 5），只有个别地块靠近开发区、产业园区。配建的保障性租赁住房总面积为 27.76 万 m²，占出让地块总建筑面积的 15.5%。



数据来源：中指数据

图 5 北京市 2021 年以来土地出让配建保障性租赁住房分布情况

(二) 盘活存量方面，土地合规和金融税收支持政策有待完善

2016 年国办 39 号文⁵、2017 年住建部、发改委等部门联合印发的 153 号文⁶，已经明确鼓励盘活存量，将闲置利用低效的厂房、商业办公用房等按规定改建为租赁住房。2021 年，国办发〔2021〕22 号对商业办公改造为保障性租赁住房，明确给出了多方面的政策支持：可以不变更土地使用性质，不补缴土地价款；由相关部门办理立项、用地、规划、施工、消防等手续；实行相关各方联合验收。但对于“非改居”的市场化租赁住房项目，还存在诸多操作障碍，导致此类盘活存量项目进展缓慢。

首当其冲的是合规难。在实践中，因规划、消防、安全等配套政策适用范围和标准规范尚不明确，操作手续极为繁琐。部分企业或者不调整土地用途的前提下直接改建运营，无法办理消防验收手续，又常常因为合规检查而停业。部分企业以酒店牌照经营，实际运营中面临诸多合规挑战，例如酒店需要遵照《旅馆业治安管理办法》，对应的公安监管要求明显高于住房租赁行业。如果是蓝领公寓，还面临单间居住人数的合规挑战：酒店经营通常要求每间不超过 3 人，低于蓝领公寓通常设置的每间为 4/6/8 人。

此外，缺乏金融和税收支持。虽然保障性租赁住房已经纳入公募基础设施 REITs 试点范畴，但以市场化长租房为底层资产的 REITs

⁵ 允许将商业用房等按规定改建为租赁住房，土地使用年限和容积率不变，土地用途调整为居住用地，调整后用水、用电、用气价格应当按照居民标准执行。

⁶ 积极盘活存量房屋用于租赁。鼓励住房租赁国有企业将闲置和低效利用的国有厂房、商业办公用房等，按规定改建为租赁住房；改建后的租赁住房，水电气执行民用价格，并应具备消防安全条件。

产品尚未破题。在税收支持上，对“非改居”的市场化租赁住房项目，目前也无法享受增值税减按 1.5%、房产税减按 4%的优惠政策。

(三) 机构化比重低，导致住房品质、租赁稳定性较差

美国、德国、日本等发达国家，租赁市场机构渗透率均在 30%以上。我国住房租赁以个人租赁为主，机构化占比仅为 5%，导致结构错配、品质错配、租赁稳定性差等问题。

个人房东提供的多为整租房源，拆分单间出租的意愿和能力较弱，而新市民、青年人在大城市更需要的是一间房、或者是小户型，由此导致结构错配⁷。个人房东装修房屋意愿不强，房源供给中“老破旧”占据相当比例，普遍存在水、热、电、气等基础设施配套不齐全等情况，不仅无法满足租客基本居住要求，更难以匹配消费升级大背景下年轻群体的租住需求，导致品质错配，甚至带来安全隐患。而调研表明，48.0%的租户关注房屋安全性，44.3%的租户关注房屋配套设施⁸。同时，由于散户业主难以监管，大量租赁行为主体和租赁交易游离于监管之外，时有发生业主随意提高租金、缩短租期、甚至驱赶租户的情况，租赁稳定性差。有 44.2%的租客希望签订长期租房合同，租房时间期望在一年以上。其中，一线城市租客更追求稳定，希望签订一年以上长租合同的租客占比 53.4%⁹。

⁷ 2021 年重点 30 城，30 平方米以下租房房源供应占比 10.6%，30~60 平方米以下租赁房源占比 26.7%。数据来源：中指研究院，《从政策、市场、人口看住房租赁市场的发展趋势》，2022 年 1 月 28 日。

⁸ 数据来源：58 同城、安居客，《2022 春节返城租房调查报告》。

⁹ 数据来源：58 同城、安居客，《2022 春节返城租房调查报告》。

相比个人出租，专业租赁机构更有优势，一是更能准确把握市场需求，针对细分市场提供精准产品供给，满足多层次多样化的租赁需求。二是管理服务水平较高，运营效率更高，市场竞争力更强。2008 年金融危机后，日本的个人业主出租，空置率提高了 10%~25%，而机构出租空置率仍维持 10%左右。三是有利于增加租赁住房供给。有实证研究表明，在机构化市场份额不到 10%的情况下，专业化住房租赁企业的进入，可使得一个小区中租赁住房供应总量增加 6.7%~9.1%，如果机构化程度继续提高，对租赁住房供应总量的提升效果还可以进一步增强。

(四) 租购未同权，承租人的权益得不到保障

根据《2021 中国城市人才吸引力排》，2020 年应届生将简历投向北上深广的占比 20.7%，高于流动人才流向北上广深的整体比重 19.07%。人才流入前十城市还包括成都、杭州、南京、郑州、西安、武汉，前十合计占比 40.0%。新青年更倾向往一、二线城市集聚。大量流入的人才造成了公共资源配套不足的问题，亟需被解决。

2017 年 7 月，住建部发布《关于在人口净流入的大中城市加快发展住房租赁市场的通知》，首次提出将明确租赁当事人的权利义务，保障当事人的合法权益，建立稳定租期和租金等方面的制度，逐步使租房居民在基本公共服务方面与买房居民享有同等待遇。2021 年 3 月，“十四五”规划纲要提出，强调要“完善长租房政策，逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利”。北上广深等一线城市和热点的二线城市均公布了房屋承租人可以在教育、医疗、

就业、落户等方面享有与购房人同等的权利，一定程度上满足了新青年、新市民的需求。目前，北京、成都、杭州、广州等城市已允许租房年限纳入落户积分。租赁者家庭和购房者家庭的子女可以同样对居住地所在区域学校申请入学，基本实现教育资源享有的“同权”。

近年来，承租人群体享受包括教育、医疗、就业等社会公共服务权益方面还存在诸多政策不平等，主要体现在户籍与子女教育资源的赋权差异（见附录二）。在法律依据不足、公共资源尤其优质资源总量稀缺及分布不均情况下，暂时难以做到无差别化的同权，“租购同权”的实施还面临着许多刚性制约。2017年7月，广州市人民政府办公厅印发《广州市加快发展住房租赁市场工作方案》（穗府办〔2017〕29号），明确规定，“对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，保障租购同权”。但事实上，需要的“条件”包括承租人子女有本市户籍、政策性照顾（人才绿卡持有人等）借读生或符合积分入学条件，监护人需要满足在本市无自有产权住房、租赁房屋所在地作为唯一居住地且房屋租赁合同经登记备案的要求。这无形之间淘汰了一大批承租人。一所前省级小学每年提供的学位大概在200~250个之间，一般都是优先把指标给招生地段内的“有房有户者”，入读名额出现空缺时，才由其他“不完全房产户”“随祖辈”“随非直系亲属”“租户”“集体户”“拆迁户”等依次轮候补。可见，租客没有享受购房者同等资源权。极端的案例是，2020新冠疫情爆发，部分城市部分街道因居

住小区管控严格，出现了不让租客进入等情况，可见实现“租购同权”还有很长一段路要走。

三、 政策建议

新市民、青年人群体人口规模大、普遍年轻且思想活跃，习惯通过网络表达意见。如果租住问题解决不好，容易引发对立情绪，产生群体性事件，影响社会稳定。发展住房租赁具有十分重要的战略意义和现实意义，需要予以高度重视。针对上述痛点，提出如下建议。

（一）新增供给方面，优化土地定价机制，促进职住平衡

以“稳房价、稳地价、稳预期”为目标，因城施策，根据城市住房发展规划和年度建设计划，尝试进一步科学优化租赁土地定价机制。在人口流入量大、住房价格高的特大城市和大城市，增加租赁住房供地，加快推进农村集体建设用地建设租赁住房试点。在产业集中地带释放更多可出租房源，便于劳动者以市场化的方式、通过较低的成本实现就近居住，达到疏解城市功能、促进产城融合的目的。允许单位利用自用闲置土地建设租赁住房，促进职住平衡。

（二）盘活存量方面，填补政策空白，降低改建成本

一是降低合规成本。参照保障性租赁住房，对改造非居住存量房屋用于市场化长租房的，予以政策支持。明确土地性质调整政策，减少审批障碍，制定建设运营规范，明确服务、环保、消防等各方面标准。

二是降低税收成本。建议盘活存量闲置的“非改居”长租房项目，均享受增值税减按 1.5%、房产税减按 4%政策。借鉴国际经验，例如美国实施折旧抵税政策鼓励存量住房出租，租赁房屋的每年折旧部分可用来抵税，德国对住房合作社的非营利租赁住房项目免征房地产相关税收。

三是增加金融支持。稳步推进，发挥长期低息贷款、商业租赁住房抵押贷款支持债券 CMBS、不动产信托投资基金（REITs）的作用，增加对供给端的资金支持。发展政策性住房金融机构，为长租房项目提供长期低息贷款。例如法国为租赁住房建设项目提供 50 年期的低息贷款，美国房地美¹⁰通过 CMBS 为租赁住房提供长期低息融资支持。稳步推进，将市场化长租房作为底层资产纳入公募基础设施 REITs 试点范畴。

（三）市场供给主体方面，培育专业化住房租赁机构，提高运营效率

优化政策环境。借助数据化平台和技术化手段，进一步提高住房租赁市场的监管力度和精准程度，避免劣币驱逐良币。建立住房租赁企业白名单制度，明确列入白名单机构的相关条件与资质，甄别优质企业，对符合条件的专业住房租赁机构给予金融、税收、财政补贴等各方面支持。

¹⁰ 房地美通过 K-DEAL CMBS 为租赁住房提供长期低息融资支持，截止 2021 年底，房地美通过 K-Deal 为租赁住房融资 4777 亿美元，包括其他 SB-Deal，ML-Deal 共融资 5163 亿美元。

公平政策机会。在确保金融安全的前提下，参照保障性租赁住房的金融支持¹¹，赋予租赁物权，鼓励银行等金融机构为从事市场化长租房业务的白名单企业提供与其风险匹配的金融产品和服务，鼓励住房租赁企业参与新建、改建租赁住房。提升住房租赁企业的规模经济效应和品牌效应，为将来打通“募投管退”完整链条打下基础，增加企业参与积极性。

(四) 市场需求主体方面，推动租购同权尽快落地，保障租户权利

现行租购同权的规定法律效力较低，应在明确租购同权的民生价值、商业价值、金融价值的情况下，着手立法工作。除确认租赁期限的权属期限外，优化公共资源分配方式，减少“租购差异化”，确保租赁标的的标准化、规范化、物权化，以保障长租房法律权利的稳定性。逐渐推进租赁的基本公共服务均等化，丰富房源供应给的种类，为承租人赋权，扩大和刺激人们租赁住房的需求，进而调整个人住房消费方式，实现租购并举的落地，扩大内需，保障民生。

¹¹ 2月8日，央行、银保监会联合发布《关于保障性租赁住房有关贷款不纳入房地产贷款集中度管理的通知》；2月27日，住建部联合银保监会颁布《关于银行保险机构支持保障性租赁住房发展的指导意见》。

附录一

北京市 2021 年以来土地出让配建保障性租赁住房情况一览表¹²

中标单位	成交价格 (万元)	地块位置	总建筑 面积 (m ²)	租赁 住房面积 (m ²)
2022 年				
长春创诚房地产开发有限公司	434700	朝阳区崔各庄乡黑桥村、南皋村	92406	4400
太仓建仓房地产开发有限公司	277150	昌平区中关村生命科学园	71798	3500
北京城建兴华地产有限公司	263000	丰台区卢沟桥街道大井新村	119500	9800
2021 年				
北京金地兴业房地产有限公司	148400	门头沟区永定镇	67598	6800
北京方兴亦城置业有限公司	116800	门头沟区永定镇	53582	5400
中建智地置业有限公司	186300	房山区拱辰街道	113774	11400
北京市基础设施投资有限公司、北京京投置地房地产有限公司联合体	561000	朝阳区东坝	132000	20000
中海企业发展集团有限公司	116000	石景山区首钢园区	35466	4000
北京龙湖中佰置业有限公司和北京北辰实业股份有限公司联合体	121800	门头沟区永定镇	66172	5400
中建壹品投资发展有限公司和中建信和地产有限公司联合体	493000	海淀区东升镇京昌路	71300	6900
北京首都开发股份有限公司和北京建工地产有限责任公司联合体	418000	丰台区卢沟桥乡万泉寺村	101601	25700
中建智地置业有限公司	146000	房山区拱辰街道	90206	21500
华润置地开发(北京)有限公司和中铁置业集团北京有限公司	685000	大兴区西红门镇	178292	17800

¹² 数据来源：北京市规划和自然资源委 <http://yewu.ghzrzyw.beijing.gov.cn/gwxxfb/tdsc/tdzpgxm.html>

北京首都开发股份有限公司、北京金隅地产开发集团有限公司和北京建工地产有限责任公司联合体	366000	昌平区北七家镇平坊村	178406	47500
北京住总房地产开发有限责任公司和北京首都开发股份有限公司联合体	163000	大兴区旧宫镇	82574	16000
招商局地产（北京）有限公司和北京城建投资发展股份有限公司联合体	422000	朝阳区崔各庄乡黑桥村、南皋村	85297	20000
北京润置商业运营管理有限公司、保利（北京）房地产开发有限公司和北京金泰辉华科技有限公司联合体	509400	朝阳区崔各庄乡黑桥村、南皋村	102967	22000
华通置业有限公司、北京领华房地产开发有限公司和北京嘉晨置业合伙企业（有限合伙）联合体	499000	昌平区中关村生命科学园	149027	29500

附录二

人才流入前十城市租购房落户与子女教育相关规定¹³

	落户相关规定	子女教育相关规定
不挂钩		
上海	积分落户：指标与租房、拥有合法产权住房 不挂钩	随迁子女：持 居住证 ，且社保满 6 个月或连续 3 年灵活就业登记等条件
同权		
成都	积分落户：拥有合法产权住房与租房按年 同等积分	随迁子女： 积分达到 15 分 及以上但未入户的居住证持有人，或持 居住证 ，有《劳动合同》或营业执照，连续居住满 1 年，缴纳城镇职工基本养老保险满 1 年
广州	积分落户：租房 5 年与拥有合法产权住房 同等积分	随迁子女： 居住证 在有效期及在本市合法稳定就业或创业并缴纳社会保险满 4 年等条件。
杭州	积分落户：租房 5 年与拥有合法产权住房 同等积分 ；在市区有自购产权住房且实际居住的积 30 分；租住合法住房的，按 6 分/年，最高 30 分。	随迁子女：持 居住证 ，参与积分入学
不同权		
北京	积分落户：连续居住自有住所或配偶自有住所累计满一年的， 按 1 分积 ；连续居住本人、配偶单位宿舍或租赁住房累计满一年的， 按 0.5 分积 。	随迁子女：父母在京务工就业材料、在京实际住所居住材料、全家户口簿、居住证。入学条件以各区公布的实施细则为准。
深圳	积分落户：拥有合法产权住房者是租房积分者的 5 倍	随迁子女：持 居住证 ，且连续居住满 1 年、连续参加社会保险满 1 年，可参与积分入学
南京	积分落户：拥有合法产权住房最高积 90 分（其中共有产权住房按比例积分）， 租房不计分	随迁子女：连续居住且 居住证 满 1 年且缴纳社保连续且满 1 年等入学
郑州	租房落户：在郑州市中心城区 租赁住房满 1 年的 ，可申请本人及其共同居住的配偶、子女和父母的户口迁入	随迁子女：持 居住证 、劳动合同等报名

¹³ 数据来源：各地官网，贝壳研究院

西安	租房落户： 租住属公有产权的房屋 并持有使用证明的人员，可迁入本市落户。在本市居住生活2年以上并并缴纳社保满1年以上	随迁子女：以 居住证 为主要依据
武汉	积分落户：申请人或者配偶在本市拥有合法稳定住宅的，积60分；合法租赁住房或者居住在单位宿舍的，连续居住 每满1年积6分 ，累计不超过60分；申请人自愿腾退政府类公共租赁住房的，积15分。	随迁子女：持有 居住证 、务工证或经营许可证

参考文献：

[1]林采宜、胡奕苇. 中国居民的债务压力有多大. 新浪财经. 2022

[2]张宇、王璞、孙元祺. 租赁住房市场研究：新元肇启，举目万里. 中金点睛 2022

[3]金浩然，王艳飞. 住房保障研究：我国公共租赁住房的发展现状与问题研究[J]. 2022(12).

[4]崔建远. 《物权法》（第四版）[M]. 中国人民大学出版社，2021（10）

[5]关涛. 住宅租赁的债权化、物权化与中国住房租赁市场的发展[J]. 中国房地产估价与经纪，2017(3):7.

（作者：林甦、赵航为清华大学五道口金融学院不动产金融研究中心研究专员，张秀智为中国人民大学公共管理学院副教授）