

对《住房租赁条例（征求意见稿）》的意见书

上海交通大学住房与城乡建设研究中心

执笔人：陈杰等

2020 年 10 月 8 日

2020 年 9 月 7 日，住房和城乡建设部在其官方网站发出《住房租赁条例（征求意见稿）》（以下简称“征求意见稿”），面向社会公开征求意见，截止日期为 10 月 8 日。¹这是我国住房租赁市场发展中的一件大事。上海交通大学住房与城乡建设研究中心积极响应，组织研究团队成员进行了专题讨论，对专家学者、业界人士和社会群众进行了调研，形成本意见书。

在意见书的撰写过程中，本团队重点研读了《民法典》、《物权法》、《城市房地产法》等相关法律的立法精神和相关条例、管理办法的相关表述，尤其是《商品房屋租赁管理办法》²。本团队同时还对比分析了各地方已经出台的相关条例与管理办法、实施细则等，重点包括上海³、西安⁴、昆明⁵等城市房屋/住房租赁管理办法的出发点、原则和相关条款的表述。意见书的建议内容，还吸收了在 9 月 18 日由上海市房产经济学会主办、本中心参与承办的住房租赁市场发展专题研讨会上的相关意见与建议⁶。本意见书已经通过邮件发往住建部，此次公开，目的是促进社会各界在相关问题上的交流。

¹ 中华人民共和国住房和城乡建设部关于《住房租赁条例（征求意见稿）》公开征求意见的通知
http://www.mohurd.gov.cn/zqyj/202009/t20200907_247125.html

² 中华人民共和国住房和城乡建设部《商品房屋租赁管理办法》（2011 年 2 月 1 日生效）
http://www.mohurd.gov.cn/fgjs/jsbgz/201101/t20110126_202199.html

³ 《上海市居住房屋租赁管理办法》（上海市政府第 15 号令）2014 年 3 月 24 日修订后新版本
<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw2407/nw32093/u26aw38946.html>

⁴ 《西安市规范住房租赁市场管理办法》（西安市政办发[2020]28 号）2020 年 9 月 11 日发布
<http://www.xa.gov.cn/gk/zcfg/szbf/5f5b2174f99d650300260c30.html>

⁵ 《昆明市居住房屋租赁管理办法》（昆明市政府第 143 号令）2018 年 4 月 13 日发布
<http://www.km.gov.cn/c/2018-04-13/2543266.shtml>

⁶ 上海交通大学住房与城乡建设研究中心承办的“租购并举”促市民安居研讨会成功举行
<https://churd.sjtu.edu.cn/list.php?lid=386&id=7624>

一、对条例立法工作及征求意见稿文本的几点总体认识：

首先，对住房租赁进行专项条例立法，很有必要性。

住房租赁活动不仅是一项重要的经济活动，也具有很强的民生性，涉及面很广，需要专门立法。意见书认为，尽管《民法典》（自 2021 年初起生效）的第十四章“租赁合同”有专门对租赁合同的法律规范，《城市房地产法》第四章第四节“房屋租赁”也是单独一节，但国家之所以还要对住房租赁进行专门的条例立法，是因为住房租赁具有很多特殊性，需要将住房租赁的法律规范在这些上位法的相关租赁规定基础上进一步细化、具体化、个体化。

本条例的立法，一方面应针对《民法典》、《物权法》、《城市房地产法》等法律中没有规定或规定不够清晰的事项进行规范，尤其对可居住房屋的要求、交付与使用标准、住房租赁企业和经济服务的运营规范、政府的职能与责任等涉及行政职责的方面做出规定，另一方面也要根据住房租赁的特点和结合立法的目标要求，可让条例的规范相对于现有的相关法律规定有所拓展乃至有所区别。根据《立法法》关于法律适用优先性的规定，“特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定”。

其次，《条例（征求意见稿）》已有很好基础，但仍然还有不少需要改进之处。

本次征求意见稿总体上较住建部 2017 年 5 月《住房租赁和销售管理条例（征求意见稿）》有很大进步，吸收了很多当时社会各界包括上海部分学者在 2017 年 6 月所集体提出的针对住建部 2017 年 5 月 19 日推出的《住房租赁和销售管理条例（征求意见稿）》的相关意见⁷，更为成熟和规范。但仍然还需要更为广泛和公开地听取社会各界意见，并吸收地方性相关行政法规中的立法出发点和执法实践中的经验启示，尽快完善，加快形成正式法律。

条例的性质是行政法规，是法的表现形式之一，既具有法律指导作用，又有法律效力。按照标准的定义，条例是国家权力机关或行政机关为规范国家政治、经济、文化等领域内相关主体行为准则而使用的立法性手段，针对这些领域内某些具体事项或特定社会关系而做出的，比较全面系统、具有长期执行效力的法规性公文。对照是否全面系统和具有可长期执行效力这个要求而言，本版征求意见稿的结构还需

⁷ 傅蔚冈. 上海专家建言《住房租赁和销售管理条例（征求意见稿）》[N] 经济观察报, 2017-06-26. <http://www.eeo.com.cn/2017/0626/307183.shtml>

进一步优化，一些地方的详略还不够得当。部分内容需要扩展说明，部分内容的具体细节可以放至后期的管理办法或实施细则中。

第三，《条例（征求意见稿）》目前的价值导向还不够鲜明。意见书认为，《住房租赁条例》应该明确体现对住房正义的追求。

立法过程不仅是确立技术规范 and 实现有法可依的过程，更是体现社会核心价值观的过程。社会主义的立法，要实现中国社会主义的核心价值观。十八大报告提出“公平正义是中国特色社会主义的内在要求”，十九大报告则指出，人民在公平正义方面的要求日益增长。十八届三中全会明确提出要把“促进社会公平正义、增进人民福祉”当作全面深化改革的“出发点和落脚点”，这意味着推进国家治理体系和治理能力现代化也要以促进公平正义为导向；十八届四中全会则强调在推进依法治国过程中“要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程”和“加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度”，从而进一步明确法治的根本目标是“依法维护人民权益、维护社会公平正义”；十九届五中全会强调“完善立法体制机制，健全社会公平正义法治保障制度”。可见，依法治国的过程，就是促进和维护公平正义的过程。

意见书认为，在住房领域的立法，不仅要实现表面上的公平，即住房活动中当事人之间受到形式上的规则公平待遇，还要努力实现实质上的住房正义。所谓住房正义，首先是获取住房的机会公平，特别指不应因为性别、民族、肤色、户籍、出生地、家庭、生理、职业等方面原因而在获取住房方面遭受歧视性待遇；其次是住房消费的权利公平，这里包括不应因为住房产权选择的不同而导致在享受公共服务上遭受歧视性对待；第三是住房交易产生的效用应该具有公平性。这里要体现出对住房交易活动中社会关系处于相对弱势一方的纠正性法律偏向，实现社会关系平衡。

住房租赁方面的立法而言，如果完全以效率为导向，只强调合同自由、平等自愿的原则，只做好住房租赁在形式上的规则公平，会让公平正义塌陷成为交换公平。在住房租赁活动中，出租人是行使其财产权和获得财产收益，承租人是行使其个人及家人的居住权和保障个人及家庭的基本生活，居住权相对财产权更为基本、更为民生，也更为脆弱。承租人和出租人在经济实力、市场地位方面也是不对等的。在住房租赁关系中，双方解约成本不同、缔约风险不同，也存在不对等，承租人总体上处于弱势。

在不对等的社会关系的基础上，如果住房租赁仅仅实现交换公平，是不能保证住房正义的。在这个认识的基础上，意见书认为，鉴于在当前我国住房租赁的社会

关系中，承租人总体上是处于相对弱势的一方，应鼓励不定期住房租赁，并通过限制出租人的解约权和租金调整权、强化其住房租赁合同备案责任等方式，对住房租赁中社会关系的不平等性进行适度调整，以促进住房正义。

当然，这里会涉及到如何与现有法律规定中对租赁合同关系已有的规定平衡的问题。但我们认为，应利用好这次条例立法机会，相对原有的一些相关法律规定做出必要的调整努力。

第四，征求意见稿对租赁当事人的规范较多，对其权利受损后的保障救济较少；对政府管理机构的职能赋权较多，对其不能履职的责任规定较少；对政府管理职能规定较多，缺乏其发展促进和服务保障住房租赁活动职能的规定。

依据国务院颁布的《行政法规制定程序条例》（修订后于2018年5月1日起生效的新版，下同）的第12条规定，行政法规的起草应当达到：“（四）切实保障公民、法人和其他组织的合法权益，在规定其应当履行的义务的同时，应当规定其相应的权利和保障权利实现的途径；（五）体现行政机关的职权与责任相统一的原则，在赋予有关行政机关必要的职权的同时，应当规定其行使职权的条件、程序和应承担的责任。”为此，本团队认为，《条例》不仅要界定租赁当事人应履行的责任义务，也要明确其权利及权利实现的途径；不仅要给管理机构介入、规范和调整租赁关系的职权权力赋予法律依据，也要规定管理机构如果不能保障租赁当事人权利所应付的责任。

当前我国住房租赁市场发展尚不成熟，国家正在大力推动“租购并举”的住房新制度，而且这个阶段可能还会持续较长时间。在这个阶段，政府不仅对住房租赁活动有监督管理职责，也有发展住房租赁产业、促进租房市场发育、提升租赁居住质量、保障租客平等享有公共服务等方面的职责，应在条例相应条款对这些职责给予明确。政府在管理职责上也不限于对市场主体和市场运营的监督管理，还负有多方面的综合管理职责。

第五，《条例（征求意见稿）》对于住房租赁管理与社会综合管理、基层社区治理的结合较少提到，应予加强。

住房租赁活动的管理是社会综合治理的一项重要内容，尤其是基础社区综合治理的重要构成，应与相关的社会管理与社区治理进行统筹。

十九大报告提出，“打造共建共治共享的社会治理格局”。2019年1月的中央政法工作会议上，习近平指出“善于把党的领导和我国社会主义制度优势转化为

社会治理效能，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，打造共建共治共享的社会治理格局。”随着社会治理越来越走向共建共享共治，社会组织作为社会治理的多元主体之一和推进国家治理现代化的参与者，在社会治理中的作用应得到更多的重视。十九届四中全会的决定中明确提出，“发挥群团组织、社会组织作用，发挥行业协会商会自律功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，夯实基层社会治理基础”。

住房租赁活动的治理，具有多元治理主体的突出特点。出租人、承租人、租赁企业和经纪服务机构，以及物业服务企业、居委会、业委会和行业协会等都是利益相关方，应都纳入治理体系，形成多元共治格局。但让这些主体参与到综合治理，需要法律赋权。

二、对《住房租赁条例（征求意见稿）》具体条款的修订意见

以下逐条对《条例（征求意见稿）》提出意见和修改建议，并给出建议理由。

（一）建议在第一条中明确条例的立法依据。

原条款：

“第一条 为了规范住房租赁活动，维护住房租赁当事人合法权益，构建稳定的住房租赁关系，促进住房租赁市场健康发展，制定本条例。”

建议修改为：

“第一条 为了规范住房租赁活动，维护住房租赁当事人合法权益，构建稳定的住房租赁关系，促进住房租赁市场健康发展，依据《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国城市房地产管理法》和有关法律、法规，制定本条例。”

建议理由：

条例的法律效力低于法律，立法时应明确其立法依据，指明其上位法。本条例明确的上位法包括《物权法》、《民法典》和《城市房地产管理法》。

（二）建议合并第二条和第六十五条，进一步明确条例适用范围，并对住房租赁活动及租赁当事人进行定义和界定。

原条款：

“第二条 本条例适用于国有土地上住房的租赁活动及其监督管理。

第六十五条 集体土地上依法建造的住房的租赁活动及其监督管理，参照本条例执行。公共租赁住房等保障性住房的租赁活动及其监督管理，按照住房保障管理有关规定执行。”

建议合并这两条并修改为：

“第二条 在中华人民共和国境内的住房租赁活动及其发展促进和综合管理适用于本条例。

本条例所称的住房租赁活动，是指出租人、转租人将自己合法拥有的可居住房屋的使用权依照与承租人的约定出租、转租给承租人居住使用并从承租人收取租金的行为。

出租人须是可居住房屋的产权或使用权的合法所有人。承租人可以是境内外自然人、法人或其他合法组织，但法律、法规另有规定的，从其规定。

前款所称的可居住房屋，不包括旅馆业客房、学校和企业自建宿舍。

公有居住房屋基于租赁合同而产生的市场化租赁参照本条例有关规定执行，保障性住房的租赁活动按相关规定执行。

租用可居住房屋作为办公用、商用等非居住用途不适用本条例。”

建议理由和说明：

(1). 应该明确本条例的适用空间范围限为本国境内。这样在法律表述上更为严谨。很多条例都有明确指出仅在国境内适用的限定说明。在这点上应该形成统一规范。

(2). 没有必要限定在“国有土地上”。既然已经明确集体用地上的住房租赁活动参照本条例，就应该从一开始纳入本条例适用范围。尤其目前国家正在鼓励在集体建设用地上建造租赁住房，也有不少地方在盘活农村宅基地上的存量闲置住房用于租赁，要为这些未来发展预留法律空间。

(3). 本条例应仅限于市场化租赁（基于租赁合同和收取租金），这样排除了亲友同学同事之间和慈善组织提供的住房免费借住等非市场租赁，非市场化的保障性住房租赁同样不适用。公有居住房屋(包括直管公房和单位自管房)的租赁活动中有非市场化成分，也有市场化成分，其市场化成分参照本条例有关规定执行。

(4). 本条例不仅规定政府机构在住房租赁中的监督管理职能，还规定负有发展促进和综合管理的职责。这点在对第三条的修订中进行说明。暂略。

(5). 有必要对住房租赁行为和租赁当事人进行界定。征求意见稿目前缺乏这些界定，会在实际执行中带来很多歧义和产生困难。但相关界定不应与其上位法《物权法》、《民法典》和《城市房地产管理法》等相冲突。

这里建议的住房租赁活动的界定包含几个要件：

首先，住房租赁活动中的标的物是权利，而非房屋本身，而且是房屋使用权而非所有权。房屋使用权属于《物权法》中不动产用益物权的一部分，确认用益物权的价值在于确认其支配权和排他性，“权利人依法对特定的物享有直接支配和排他的权利”，使用权可以脱离房屋所有权而单独交付给承租人，强调这点很有必要；

其次，住房租赁涉及的应是可居住房屋，即具有居住条件的房屋。原设计为非居住用途的房屋，经过改装后符合本条例对居住条件的要求，应视为居住房屋；

第三，住房租赁活动特指可居住房屋在居住用途使用权的转让。无论居住房屋还是非居住房屋，但凡用于生产、经营等非居住用途的租房活动，都不适用本条例，但可适用《城市房地产管理法》的第四章“房地产交易”中第四节“房屋租赁”，以及《商品房屋租赁管理办法》，不过这些法规中对此的相关规范都很简略，可另行出专项条例；

第四，能发生合法转让的只能是出租人合法所有的房屋使用权。这点在关于什么是出租人的界定中会详细讨论，这里暂略；

第五，本条例应只适用于市场化的住房租赁。生活中的住房租赁活动，既包括市场化的基于合同关系产生、存在租金支付的住房租赁交易，也包括非市场化的不基于合同关系、不存在租金支付的住房租赁活动，比如亲戚朋友之间的免费租房、单位为职工提供的免费租房、个人或单位临时救济性提供租房给特定群体等活动。

《城市房地产法》的“房屋租赁”已经明确只涉及产生租金支付的房屋租赁⁸，不少地方性的住房租赁管理办法也都只针对发生租金支付的住房租赁活动。⁹对于非市场化的住房租赁活动仍然存在规范化的需要，出租人和承租人都有一定的法定权利与责任义务，但参照《物权法》和《民法典》等法规的相关规定即可。

⁸ 《城市房地产管理法》第四章“房地产交易”中第四节“房屋租赁”中规定：“房屋租赁，是指房屋所有权人作为出租人将其房屋出租给承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行为。”

⁹ 《上海市居住房屋租赁管理办法》（2014年修订后版本，下同）：“第三条（定义），本办法所称的居住房屋租赁，是指出租人将居住房屋交付承租人居住使用，并由承租人按照双方协商确定的租金标准支付租金的行为。”

(6). 有必要对出租人做出界定。现实生活中，出租人不是房屋产权所有人的情况大量存在。这分几种情况：a. 单位老公房的出租。很多未房改老公房的产权不清晰，并非界定单位所有，但由单位出租给职工或其他个人并收取租金的情况大量存在；b. 个人“二房东”现象。租客承租房屋后临时或长期转租给第三方；c. 机构“二房东”现象。住房租赁机构与房东签订资产管理或委托代理合同后，代理经租房屋，由其出租给实际承租人并向后者收取租金，这种情况越来越多。

关于转租现象，《城市房地产管理法》只规定了“房屋所有权人作为出租人将其房屋出租给承租人使用”的情形，没有就转租进行规定。但《合同法》和《民法典》都规定，“承租人经出租人同意，可以将租赁物转租给第三人。承租人转租的，承租人与出租人之间的租赁合同继续有效；第三人造成租赁物损失的，承租人应当赔偿损失。承租人未经出租人同意转租的，出租人可以解除合同。”这意味着，住房租赁的承租人经其出租人允许，可以将房屋的使用权转租给第三人，从而成为第三人的出租人，第三人成为其承租人，这在法律上是合法的。但如果没有得到其出租人许可就转租，就不是合法的出租人，其转移的房屋使用权也是不合法的。

但本征求意见稿中对转租行为仍然规定很少。住建部 2011 年 2 月生效的《商品房屋租赁管理办法》已经对转租做出规范¹⁰，上海 2011 年 7 月¹¹、昆明 2018 年 4 月¹²、西安 2020 年 9 月 11 日¹³发布的住房租赁管理办法中都明确给予转租人和转租行为合法地位，并有详细规定。本条例中应对转租做出相应规定。

(7). 有必要对承租人做出界定。在大量存在转租行为的场景下，很难确定承租人是否是租用住房用于居住的最终使用者，只能对其身份资格做出规定。一般情况下，

¹⁰ 《商品房屋租赁管理办法》：“第十一条 承租人转租房屋的，应当经出租人书面同意。承租人未经出租人书面同意转租的，出租人可以解除租赁合同，收回房屋并要求承租人赔偿损失。”

¹¹ 《上海市居住房屋管理办法》：“第十七条（转租） 承租人可以按照租赁合同的约定转租房屋；未约定的，承租人转租房屋应当事先征得出租人的书面同意。… 居住房屋转租的，应当按照本办法第十二条、第十三条的规定订立租赁合同，并办理登记备案。居住房屋转租后，承租人不再居住使用的，可以与出租人协商解除租赁合同，由出租人与次承租人直接订立租赁合同。”

¹² 《昆明市居住房屋租赁管理办法》：“第十五条 经出租人书面同意，承租人可以将租赁房屋的一部分或者全部转租给第三人，法律法规规定不得转租的除外。转租人与受转租人应当按照本办法规定订立租赁合同，并且进行备案登记。转租人到辖区住房城乡建设行政主管部门或者流动人口服务管理中心（站）办理备案登记时，应当出示出租人同意转租的书面证明。”

¹³ 《西安市规范住房租赁市场管理办法》：“第二条 本办法所称的住房租赁，是指出租人、转租人将符合居住条件的房屋出租、转租给承租人使用并收取租金的行为。… 第十二条（三）承租人将租赁住房转租给第三人，应当经房屋产权人书面同意。”

境内外的自然人、法人或其他合法组织理应都可以成为承租人，但在一些特定条件下，有可能需要限制房屋出租给特定人或组织，比如缺乏独立民事行为的未成年人、无监护人的精神病患者或具有严重传染性疾病的个人，或一些境外组织。所以有必要保留限定承租人资格的条款。本款的修改建议参考了上海和昆明等地的地方性管理办法中类似条款规定。

(三) 建议合并第三条和第四条，增加政府的发展促进职责，把单纯的监督管理上升为综合管理，并明确属地管理责任。

原条款：

“第三条 国务院住房和城乡建设主管部门负责全国住房租赁活动的监督管理工作。省、自治区人民政府住房和城乡建设主管部门和直辖市人民政府房产管理部门负责本行政区域内住房租赁活动的监督管理工作。市、县人民政府房产管理部门负责本行政区域内住房租赁活动的监督管理工作。县级以上人民政府公安、市场监督管理、金融监管、税务等部门依照本条例和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内负责住房租赁活动的监督管理工作。第四条 街道办事处、乡镇人民政府、居民委员会等应当协助房产管理等有关部门，加强对住房租赁活动的监督管理。”

建议修改为：

“第三条 国务院住房和城乡建设主管部门负责全国住房租赁活动的**发展促进和综合管理工作**。县级以上人民政府的住房和城乡建设主管部门负责本行政区域内住房租赁活动的**发展促进和综合管理工作**，将对住房租赁的管理纳入社会综合治理和基层社区治理，并与相关的社会管理与社区治理进行统筹。县级以上人民政府的**有关部门及其基层派出机构**，依照本条例和其他有关法律、法规的规定，**落实属地管理责任**，在各自的职责范围内负责住房租赁的**综合管理和综合执法工作**。”

建议理由和说明：

(1). 本条例是在我国住房租赁市场发展尚不成熟、国家需要推动“租购并举”住房新制度的特殊时代背景下出台的，并且这个阶段可能还会持续较长时间。在这个阶段，政府对住房租赁活动不仅有监督管理职责，也有发展住房租赁产业、促进租

房市场发育、提升租赁居住质量、保障租客平等享有公共服务等方面的职责，应在条例中相应条款给予明确。其他经济社会活动的条例中大多有对政府发展职责或保障职责的表述，且本征求意见稿中第五章“扶持政策”也已有这方面职责的规定。

(2). 即使就管理范畴而言，政府的职责也不限于对租赁市场经营主体的监督管理，也有对市场参与主体如融资机构、担保机构、评级机构等的约束与管理职责，还有对行业管理和租赁服务平台的管理职责。公安部门还要负责居住房屋租赁的治安管理、消防管理和居住房屋租赁当事人的居住登记；工商行政、卫生、税务、民政、人口计生、建设、规划等部门也都有相关职责。社区内的租房活动管理一般是由基层城管部门进行综合执法。为此，对政府的职责宜用“综合管理”来描述。¹⁴

(3). 街道办事处是市辖区的派出机构，乡镇人民政府是县人民政府的派出机构，都是基层政府机关，都属于国家行政体系的组成部分，可与县级人民政府有关部门的工作职责合并在一起规定。但居民委员会不是政府机关，是基层群众性的居民自治组织，不应与政府机关并列在条款中，也不应赋予监督管理的职能及规定责任。

(4). 住房租赁活动的发展促进与综合管理，不仅涉及“公安、市场监督管理、金融监管、税务等部门”，还涉及发展改革、建设、民政、财政、规划、人口计生、卫生、城市综合管理等部门，难以列举完毕，宜简写为“有关部门”。这里的建议参考了其他条例的相关写法。

(5). 住房租赁活动的管理不仅是房地产市场管理的重要组成部分，也是社会综合治理的一项重要内容，尤其是基础社区综合治理的重要构成，应与相关的社会管理与社区治理进行统筹，努力建立综合管理和服务的机制。

(四) 建议在原第四条与第三条合并后，新增第四条，对物业公司及社会组织包括居委会、业委会这样的群众自治组织和行业协会组织在住房租赁管理中的作用与责任提出要求。

建议的新第四条为：

“第四条 物业服务企业、居民委员会和业主委员会应当协助和配合房产管理、城市管理等部门对住房租赁的依法综合管理和综合执法工作。

¹⁴ 上海市 2017 年 9 月 15 日发布的《关于加快培育和发展本市住房租赁市场的实施意见》（沪府办[2017]49 号）：“（三）积极推进住房租赁综合管理。坚持“条块结合、以块为主”的原则，落实属地管理责任，发挥职能部门作用，逐步建立健全市、区、街镇、居村委四级住房租赁管理体制。各区政府要将住房租赁纳入社会综合治理和社区网格化管理，统筹、整合各方管理力量，探索居民自治模式，做好住房租赁综合管理工作。公安部门要将住房租赁企业登记的租住人员信息，接入本市实有人口信息管理系统，实现对租客信息的有效对接。”

依法成立的住房租赁行业协会组织应该制定行业自律规范和服务标准，促进市场经营主体守法、诚信、安全经营，引导提高服务质量和行业发展水平。”

建议理由：

住房租赁治理，具有多元主体的突出特点。不仅出租人、承租人和租赁服务机构，物业服务企业、居委会和业委会都是利益相关方，应都纳入治理体系，形成多元共治格局。居委会和业委会的介入¹⁵，物业服务企业的配合¹⁶，是政府对住房租赁活动管理的重要基石，但这需要法律赋权和规范要求。

在住房租赁市场的治理中，要充分发挥住房租赁行业协会组织的作用，其他经济活动的条例也多有对行业协会组织作用的表述。

(五) 建议属于租赁交易细节安排的第五条不出现在总则中，并入第八条中。

第二章“出租和承租”建议改为“住房租赁行为规范”。

第三章“租赁企业”建议改为“住房租赁市场经营主体规范”。

第四章“经纪活动”建议改为“住房租赁经纪活动规范”。

(六) 建议第六条增加对出租住房在卫生、安全和防灾等方面的要求。

原条款：

“第六条 出租人出租住房应当遵守法律、法规的规定，确保出租的住房符合建筑、消防等方面的标准和要求，并具备供水、供电等必要的生活条件。

出租住房的室内装修应当符合国家有关标准，不得危及承租人的身心健康。

禁止将不符合工程建设强制性标准、消防安全要求或者室内装修国家有关标准的住房以及其他依法不得出租的住房出租。”

建议修改为：

¹⁵ 《上海市居住房屋管理办法》：“第二十七条(业主自我管理) 业主委员会经业主大会同意后，可以根据本居住物业管理区域内的房屋租赁情况，制定相应的管理措施纳入管理规约，并可以委托物业服务企业具体实施。居住房屋租赁当事人违反业主管理规约、损害他人合法权益的，业主委员会有权要求当事人停止侵害、消除危险、排除妨害、赔偿损失。业主对侵害自己合法权益的行为，可以依法向人民法院提起诉讼。”

¹⁶ 《上海市居住房屋管理办法》：“第二十八条(对物业服务企业的要求) 物业服务企业应当按照乡、镇人民政府或者街道办事处要求，将居住物业管理区域内的房屋租赁情况，报送房屋所在地社区事务受理服务中心。物业服务企业发现租赁当事人、房地产经纪机构或者房地产经纪人员有违法违规行为的，应当及时予以劝阻、制止，并报告业主委员会或者有关部门。”

“第六条 出租人出租住房应当遵守法律、法规的规定，确保出租的住房符合建筑、消防、卫生、安全、防灾等方面的标准和要求，并具备供水、供电等必要的生活条件。

出租住房的室内装修应当符合国家有关标准，不得危及承租人的身心健康。

禁止将不符合工程建设强制性标准、消防安全和卫生要求或者室内装修国家有关标准的住房、违法建筑以及其他依法不得出租的住房出租。”

建议理由：

住房的卫生、安全和防灾条件应该得到重视。国家正在大力鼓励将非住宅建筑改建和住宅改造后用于居住出租¹⁷，征求意见稿的第三十二条也有这样规定。但大规模把非住宅改建为住宅用于出租的过程中，如果把控不好，容易留下很多风险隐患，要从法律上督促把好出租住房的质量关。

（七）建议第七条进一步明确必要居住空间标准。

原条款：

“第七条 出租人应当为承租人提供必要的居住空间。厨房、卫生间、阳台和地下储藏室等非居住空间，不得出租用于居住。

设区的市级以上地方人民政府应当规定必要的居住空间标准，明确符合当地实际的单间租住人数和人均租住面积。”

建议修改为：

“第七条 出租人应当为承租人提供必要的居住空间。**住房**的非居住空间，不得**单独**出租用于居住。

设区的市级以上地方人民政府应当规定必要的居住空间标准，明确符合当地实际的**最小出租单元、最多单间租住人数和最低人均租住面积等，及住房非居住空间的定义。**”

同时对第四十七条的对应条款进行相应修改。

建议理由：

¹⁷ 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]36号)》(2016年6月3日)：“(十二)允许改建房屋用于租赁。允许将商业用房等按规定改建为租赁住房...允许将现有住房按照国家和地方的住宅设计规范改造后出租”。

http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/03/content_5079330.htm

住房的非居住空间本身是住房功能的组成部分，应强调不得单独出租用于居住。

可由地方政府在地方性管理办法中通过**最小出租单元、最多单间租住人数和最低人均租住面积**等的细则要求来具体落实“必要居住空间”的要求。此外，何谓住房的非居住空间，难例举完全，可由地方政府出台细则来规范。

(八) 建议在第八条中增加对住房租赁合同的定义和内容进行界定，并对合同示范文本的普及使用提出要求。

原条款：

“第八条 住房出租人和承租人应当依法签订书面住房租赁合同。……”

建议修改为：

“第八条 住房出租人和承租人应当依法签订书面住房租赁合同。

住房租赁合同是出租人将居住房屋交付承租人用于居住使用，承租人支付租金的合同。

住房租赁合同的内容应包括租赁住房的地址、面积、用途、租赁期限、租金及其支付期限和方式、押金及返还期限与条件、房屋使用要求、房屋设施维修责任归属、物业费和公用事业费等的承担、房屋返还时的状态、侵权责任和争议解决方式等基本条款，还可包含双方约定的其它内容。

住房和城乡建设部提供全国统一的住房租赁合同示范文本，地方政府的房产管理部门推广使用该住房租赁合同示范文本。

租赁合同期间内，因赠与、析产、继承或者买卖转让房屋的，原住房租赁合同继续有效。

……”

建议理由：

应该参考《民法典》对租赁合同的规定¹⁸，对住房租赁合同的定义和内容进行基本的界定。住房租赁合同示范文本的普及乃至强制性使用，是规范住房租赁活动的重要基础。应推广全国使用统一的合同文本，方便备案管理和全国信息联网。

也可考虑在本条款中增加对**转租、续租、优先续租权、优先购买权、“买卖不破租赁”、合同解除、出租人和承租人的法律义务**等的进一步说明，但这样可

¹⁸ 《民法典》：“第七百零三条 租赁合同是出租人将租赁物交付承租人使用、收益，承租人支付租金的合同；第七百零四条 租赁合同的内容一般包括租赁物的名称、数量、用途、租赁期限、租金及其支付期限和方式、租赁物维修等条款。”

能导致条例内容会过于庞大，可待条例正式发布后住建部出台《住房租赁管理办法》和操作细则进一步细化。

条例或管理办法等没有明确规定的，应参照《民法典》的相关规定。

(九) 建议在第九条中对不定期租赁出租人的解约权和租金调整权进行限制。

原条款：

“第九条 在住房租赁合同期限内，除法律规定和合同约定情形外，出租人或者承租人不得单方面解除住房租赁合同，不得单方面提高或者降低租金。”

建议修改为：

“第九条 住房租赁合同可根据出租人和承租人约定，分为定期租赁和不定期租赁。

住房租赁合同期满，出租人继续使用房屋居住，出租人没有提出异议，原租赁合同继续有效，但租赁期限为不定期。

住房租赁合同期内，出租人和承租人协商一致，可以变更或解除合同。

对于不定期租赁，如果当事人协商不一致，出租人只可以因为正当事由而解除住房租赁合同。本款所称的正当事由，由本条例配套管理办法界定。

对于不定期租赁，出租人因正当事由解除住房租赁合同的，应当提前三个月通知承租人。

在定期住房租赁合同期内，除法律规定和合同约定情形外，出租人或者承租人不得单方面解除住房租赁合同，不得单方面提高或者降低租金。

租赁期限为1年以上的，每年只能调整一次租金标准。但住房租赁合同中对租金标准调整另有约定的，从其约定。”

建议理由和说明：

(1) .租赁合同分为定期租赁合同和不定定期租赁合同，这在生活中很常见，在《民法典》的第七百零七条和第七百三十条也有其依据。《民法典》第七百三十条规定，定期租赁合同期满，出租人无异议，自动转不定期租赁合同。但《民法典》第七百三十条又规定：“（不定期租赁）当事人可以随时解除合同，但是应当在合理期限之前通知对方”。对于何为住房不定期租赁中解约通知的“合理期限”，一直没有专门界定。但2017年5月住建部公布的《住房租赁和销售管理条例(征求意见稿)》曾尝试界定为3个月，其第十一条“对租赁期限约定不明确，出租人解除住房租赁合同的，应当提前三个月通知承租人”。然而，本次征求意见稿中对不定期住房租

赁完全没有提到，更没有关于不定期租赁解约权和解约通知合理期限的固定，可能是有一定的考虑，但不能不说这是一个倒退。

(2). 我国住房租赁关系模式中，以定期租赁为默认，以不定期租赁为例外。然而许多地区将不定期租房作为默认模式。德国《民法典》对住房租赁制度专门的规定中，住房租赁默认是不定期租赁，只在特殊情况下才是定期租赁。且即使是不定期租赁的合同解约，也是受到一定限制，如出租人必须要有客观充足的“正当理由”，且能被证明¹⁹。出租人还需证明，出租人的“正当利益”必须要远远大于承租人保有其生活核心的利益，如租金提高就被排除在“正当理由”之外。此外，即使出租人有较充足正当理由，如果后果对承租人后果过于严苛，也不一定能解约。²⁰这种住房租赁模式，不仅在德国，也在日本和台湾地区等盛行（谢远扬，2017）。

相比之下，这种以不定期租赁合同为主导的住房租赁市场更能稳定住房租赁关系、更能保护承租人的基本生存权利。这是由于承租人在租赁关系中处于弱势地位，且其对住房的需求通常是长期的，而以定期租赁合同为主的租赁市场制度很难满足民众通过住房租赁实现基本生活稳定的愿望。

(3). 国内已有部分学者建议提高住房租赁定期合同的门槛，以达到住房租赁以不定期合同为主导、定期合同为辅的格局（胡玉洁，2019）。但我国当前的法律并未对不定期住房租赁关系的解约权加以限制，在房价高企、住房租赁市场供不应求的现实背景下，出租人明显强势，不定期租赁的租赁关系极为不稳定，目前法律对此很难有所作为²¹。在这种法律格局下，不定期租赁很难流行起来。

基于我国现行主流的住房租赁供给结构和消费习惯，也不太可能很快过渡到以不定期租赁为默认、以定期租赁为例外的住房租赁模式。但以促进住房租赁关系的稳定性和保障租客群体生活稳定为优先的理念，正在逐步得到社会各界越来越多的

¹⁹ “德国《民法典》第 549 至 577 条专门规范了住房租赁制度，其中第 575 条限制出租人对住房租赁合同设置期限，除了自住、重大维修、作为雇员宿舍等情况，出租人不能要求承租人与其签订定期租赁合同。德国民法典对于不定期住房租赁合同的解除进行了严格的限制。规定只有在符合“正当理由”的条件下出租人才能解除不定期住房租赁合同。德国通过严格的解约限制保障了住房租赁市场的相对稳定，维护了承租人的权利。”引自：胡玉洁，我国限制住房租赁合同解除的可行性分析. 法制与社会，2019(10)：第 54-55 页。

²⁰ “《德国民法典》第 573 条第 1 款第 1 句明确规定，在不定期租赁关系中，出租人仅在存正利益(berechtigtes Interesse)时，才能够终止租赁合同，并且将提高租金排除出正当利益的范围之外。”引自：谢远扬，论对出租人解除住房租赁合同的限制. 暨南学报(哲学社会科学版)，2017. 39(10)：第 40-49+130 页。

²¹ 参见诸如：上海市闵行区人民法院课题组，城镇房屋租赁纠纷利益冲突化解机制研究. 法律适用，2015(09)：第 73-80 页。

认同²²。2016年6月3日《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）已提及“在租赁期限内，出租人无正当理由不得解除合同”，显示了政府正在从原来效率导向走向平衡导向、从放任住房租赁解约自由走向限制出租人解约权的政策取向。

考虑到当前住房租赁关系中承租人总体上的相对弱势，至少在未来一个较长的阶段中，适度限制出租人的租赁解约权应该成为住房租赁立法追求的一个目标。

为此，建议从本条例明确不定期住房租赁合同只能被“正当事由”中止开始，为未来增加限制出租人的住房租赁解约权积累立法基础和司法实践经验。

(4). “正当事由”依据《民法典》第五百六十三条中“合同目的不能实现”，包括但不限于“不可抗力”、“当事人显著违约”等情形。

首先，正当理由可以是因为承租人的显著违约，包括但不限于承租人拖欠支付租金、未能合理使用房屋、对邻居形成干扰以及未经许可擅自改建房屋、擅自转租、利用租房从事违法活动等。

其次，正当理由也可以是因为出租人的个人需要，如将住房收回自住或者供家庭成员居住等正当理由，还可以是因为房屋维修重建或其他符合公共利益的需要。但这些正当理由都应该基于客观必要性，并显大于对承租人及家庭居住利益的损害，且避免对承租人造成严重后果。这些细节可在后期的管理办法或实施细则中明确。

(5). 对租金调整的频率也应做出限定。这方面的建议参照了上海和西安等市住房租赁管理办法中的规定。²³

(十) 建议在第十条中增加对押金最高数额或占租金最高比例的限制，明确在租赁合同应明确租金的退还方式和不得设置不合理归还条件，并要求当押金超过一定数额或出租人为企业的时候，对押金设立监管账户、进行资金监管，为在第三十八条中建立住房租赁资金(租金\押金)监管制度的相关规定做出准备。这方面的操作细节可由住建部出台管理办法及地方政府出操作细则来进一步细化。

²² 袁野，论住房租赁合同中出租人的解除权限制——兼评《住房租赁和销售管理条例(征求意见稿)》。北京理工大学学报(社会科学版)，2019. 21(06)：第160-170页。

²³ 《上海市居住房屋租赁合同管理办法》：“第十五条(租金)居住房屋租赁合同期限为1年或者1年以下的，租赁当事人应当在租赁合同中一次性约定租金标准；租赁期限为1年以上的，每年只能调整一次租金标准。但租赁合同中对租金标准调整另有约定的，从其约定。租赁合同期间，出租人不得单方面提高租金标准。出租人根据承租人的要求装修房屋或者增设附属设施、设备的，双方可以协商调整租金标准。”

(十一) 建议对第十五条进行修改，给予承租人一定的腾退缓冲期。同时建议条例中可以设立一定时长“试住期”，如一周。在此期间如果承租人提出正当理由，可以解除合同。如居住环境不符合描述、邻居或周边环境噪音过大等。试住期间承租人需按居住天数支付租金，并支付押金。

(十二) 建议对第十六条进行修改，细化对住房租赁合同备案的要求与说明。

原条款：

“第十六条 出租人和承租人签订住房租赁合同的，应当通过房屋网签备案系统进行备案。住房租赁企业租赁住房或者房地产经纪机构促成住房租赁的，由住房租赁企业或者房地产经纪机构办理住房租赁合同网签备案。

住房租赁合同网签备案，不得收取任何费用。”

建议修改为：

“第十六条 出租人与承租人完成签订住房租赁合同后的 30 日之内，应通过市级政府房产管理部门的住房租赁合同网签备案系统进行备案。住房租赁企业租赁住房或者房地产经纪机构促成住房租赁的，由住房租赁企业或者房地产经纪机构作为出租人的授权代表办理住房租赁合同网签备案。

承租人负有配合出租人或其授权代表完成住房租赁合同备案的责任。

住房租赁合同登记备案内容发生变化、续租或者租赁关系终止的，出租人或其授权代表应当在 30 日内，到原登记备案部门办理租赁合同登记备案的变更、延续或者注销手续。

市级政府的房产管理部门应当推进建设住房租赁合同的网络登记备案信息系统，全面实行租赁合同网签备案，并纳入房地产市场信息系统。

出租人办理住房租赁合同登记备案手续，应当提交下列材料：

- (一) 住房租赁合同；
- (二) 居住房屋权属证书或者房屋来源证明；
- (三) 住房租赁双方当事人的有效证件。

出租人或其授权代表提交的材料应当真实、合法、有效，不得隐瞒真实情况或者提供虚假材料。

住房租赁合同登记备案记载的信息应当包含以下内容：

- (一) 出租人的姓名（名称）、住所、有效证件种类和号码；

- (二) 承租人的姓名(名称)、有效证件种类和号码;
- (三) 出租居住房屋的坐落、租金数额、租赁期限;
- (四) 其他需要记载的内容。

对符合下列要求的,房产管理部门应当即时办理住房租赁合同登记备案:

- (一) 出租人提交的材料齐全并且符合法定形式;
- (二) 出租人与房屋权属证书或者房屋来源证明记载的主体一致;
- (三) 不属于本条例第六条规定不得出租的房屋。

出租人提交的申请材料不齐全或者不符合法定形式的,应当一次性告知需要补充、更正的内容,补充、更正后符合要求的,即时办理住房租赁合同登记备案。”

建议理由:

住房租赁合同登记备案具有显示房屋占有和使用权转移的公示公告作用,可以此对抗第三人。

住房租赁合同备案是住房租赁实现规范化管理的关键所在,但原条款对于合同备案的说明过于简单,难以适应规范化管理和促进市场发展的需要。此条款中主要参照上海市和昆明市的居住房屋租赁管理办法的有关条款进行了大幅度细化。例如参照昆明市做法,建议明确合同备案是出租人的法定责任,应由出租人办理,承租人有配合出租人提交相关材料完成合同备案的责任。

部分细节如果过多,可留待在《住房租赁管理办法》中细化。

(十三) 建议对第十七条进行修改,突出承租人对基本公共服务的平等权利。

“原第十七条 承租人可以持住房租赁合同,按照有关规定申领居住证等,依法享受基本公共服务和便利。

承租人按照有关规定申请享受基本公共服务和便利的,相关部门应当通过房屋网签备案系统查询住房租赁合同信息。”

建议在第十七条中开头增加:

“承租人具有依法平等享受居住登记、子女义务教育、公共卫生、社会保险、缴存使用住房公积金、住房保障、证照办理等基本公共服务和便利的权利。”

建议理由和说明:

我国租房市场发展的最主要制约，是租房群体往往不能享受到与自有房群体一样的公共服务，即存在“租购不同权”的问题。征求意见稿第一条中规定了“维护住房租赁当事人合法权益”，此处也提到了“依法享受基本公共服务和便利”，但并没有清晰界定租房群体的“合法权益”是什么、可依法享受公共服务到底包括哪些，尤其是否与自有房群体一致，这样不能从制度层面防范租房群体在使用公共服务中遭受歧视性待遇。正是针对我国租房群体可享受的“合法权益”在实践中界定模糊，2016年6月3日发布的《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）第（七）专门要求：“完善住房租赁支持政策……非本地户籍承租人可按照《居住证暂行条例》等有关规定申领居住证，享受义务教育、医疗等国家规定的基本公共服务”²⁴。

一些地方政府已经就如何消除租房群体在公共服务权益享受中遭受歧视性待遇的具体落实做出了不少探索。如2017年7月17日《广州市加快发展住房租赁市场工作方案》（穗府办[2017]29号）提出了“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”²⁵，在国内率先提出“租购同权”一词，引发社会高度关注和热烈期待。后续很多城市也出台了类似政策，而且还越来越意识到，保障租房者的公共服务权利平等化需要多个政府部门协同配合才能实现。例如今年6月12日，济南市集合了住房城乡建设、教育、公安、人社、医保局、公积金中心等六部门联合印发《济南市符合条件的租赁住房承租人相关权益保障的实施意见（试行）》，明确符合相关条件的承租人子女可在济南市接受义务教育，并实行免试就近入学和积分入学制度。²⁶

在全国性条例明确强调保障租房群体平等享有公共服务权利，有利于加快消除租房群体在公共服务享有中的歧视性待遇，也是落实公共服务均等化的组成部分。

（十四）建议明确第二十一条中对扰乱市场行为的认定标准和处罚措施。

（十五）建议撤销关于住房租金贷款（“租金贷”）的第二十三条。租金贷仍然还有很大争议，写入条例会给其合法化身份。即使要承认其合法性和进行监管，出台专门的管理办法或通知即可，不必也不应进入具有长期稳定效力性的条例。

²⁴ 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）

http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/03/content_5079330.htm

²⁵ 广州市人民政府办公厅关于印发广州市加快发展住房租赁市场工作方案的通知 - 广州市人民政府门户网站 http://www.gz.gov.cn/zwgk/fggw/sfbgtwj/content/post_4758618.html

²⁶ 济南市人民政府 民生资讯 我市首次发文落实“租购同权”

http://www.jinan.gov.cn/art/2020/6/13/art_1812_4482791.html

(十六) 建议删除第二十四条。第二十四条“国家鼓励住房租赁企业与承租人签订租赁期限为3年以上的住房租赁合同”，属于住房政策，且没有实质鼓励标准，不应写入作为法律规范的条例。第三十三条也属于政策，建议可整条删除。

(十七) 建议删除第三十二条中关于国家鼓励的相关表述，这些都属于政策范畴。但该条款中关于非住宅建筑改建出租的内容，应增加明确要求改建需达到可居住标准并有申报备案流程才可对外出租。

原条款：

“第三十二条 国家鼓励通过新增用地专门建设租赁住房，在新建商品住房项目中配建租赁住房，利用整幢既有房屋用于出租，将商业办公用房、工业厂房等非住宅改建为租赁住房等方式，多渠道增加租赁住房供应。

国家鼓励单位和个人将依法符合出租条件的住房出租，鼓励出租人和承租人签订长期住房租赁合同。签订长期住房租赁合同且合同履行达到一定年限的，按照设区的市级以上地方人民政府的规定享受相应的政策支持。”

建议修改为：

“第三十二条 商业办公用房、工业厂房等非住宅，须经改建达到本条例第六条所要求的居住需求条件、并由出租人进行申报备案之后，方可出租用于居住。”

修改理由：

根据《物权法》，房屋所有者有财产处置权，自然获得将其房屋可对外出租的权利，但非住宅用于居住用途的出租应符合可居住标准。

(十八) 建议对第三十八条做出修改，住房租赁资金监管制度应该全面普及，但应只针对住房租赁企业从承租人收取的租金和押金等资金。

原条款：

“……

直辖市、设区的市级人民政府可以建立住房租赁资金监管制度，将租金、押金等纳入监管。”

建议修改为：

“……

直辖市、设区的市级人民政府应建立住房租赁资金监管制度，将住房租赁企业从承租人收取的租金、押金等纳入监管。”

(十九) 建议对第四十七条进行修改，建议增加出租人将不健康不合格房屋出租给承租人造成承租人身体健康损害的赔偿责任。但承租人的身体健康损害与出租房屋的不合格之间的因果性需要经过专业认定，在管理办法中细化。

(二十) 建议对第五十条进行修改，明确对出租人不进行住房租赁合同备案的法律责任及处罚标准。

原条款：

“第五十条 住房租赁企业、房地产经纪机构未按照本条例规定办理住房租赁合同网签备案的，由房产管理部门予以警告，责令限期改正；逾期不改正的，处 5000 元以上 1 万元以下的罚款。”

建议修改为：

“第五十条
出租人未按本条例规定办理住房租赁合同登记备案的，由房产管理部门予以警告，责令限期改正；逾期不改正的，对个人处以 1000 元以下罚款，对单位处以 1000 元以上 1 万元以下罚款。

住房租赁企业、房地产经纪机构未按照本条例规定办理住房租赁合同网签备案的，由房产管理部门予以警告，责令限期改正；逾期不改正的，处 5000 元以上 1 万元以下的罚款。对于多次违法者，应予以禁止从事相关业务的处罚。”

建议理由和说明：

(1) .全面推行住房租赁合同登记备案是强化住房租赁综合管理、维护租赁双方当事人合法权益的必要条件，尤其是维护承租人享受基本公共服务和便利的前提，也是承租人实现“优先购买权”、“优先承租权”和“买卖不破租赁”等权利的保障。但实践中的住房租赁合同备案率十分低，政府推动合同备案困难重重，主要是由于出租人不愿进行或不配合进行合同备案所造成的。绝大多数承租人都是对合同备案有很高积极性，也有迫切需求。广大承租人相关权利因合同没有备案而受到阻碍的情况应该得到尽快改变。

(2). 条例中除了应明确合同备案的责任在出租人，也应对出租人不进行合同备案的违法行为给出处罚标准的规定，让相关执法工作有法律依据，才能促进住房租赁合同强制备案的推广。此处建议的处罚标准，参考了《商品房屋租赁管理办法》和上海、西安等城市住房租赁管理办法中的相关处罚标准。²⁷

(3). 房屋租赁合同备案在法律上的依据由来已久。1994年7月生效的《城市房地产管理法》第十三条就规定：“房屋租赁，出租人和承租人应当签订书面租赁合同...并向房产管理部门登记备案。”1995年6月由原建设部发布的《城市房屋租赁管理办法》（已被替代）更明确规定：“房屋租赁实行登记备案制度。签订、变更、终止租赁合同的，当事人应当向房屋所在地市、县人民政府房地产管理部门登记备案。”²⁸该管理办法还要求，出租房屋需向房产管理部门申请和审查合格后颁发《房屋租赁证》，才算合法有效。这个规定要求直到《行政许可法》2004年7月实施后才算废止。不过，2011年2月起的《商品房屋租赁管理办法》及不少城市自行起草的房屋/住房租赁管理办法中都有房屋租赁合同备案的制度要求，及对租赁当事人不进行合同备案的处罚标准。

(4). 客观说，房屋租赁合同是否应该进行强制备案，在法律界及社会各界都有不小争议。在生活 and 司法实践中，房屋租赁合同没有进行备案，并不影响其法律效力。一些地方还主动撤销了房屋租赁合同备案的强制要求。²⁹

²⁷ 《商品房屋租赁管理办法》：“第二十三条 违反本办法第十四条第一款（关于合同须备案的要求）、第十九条规定（关于备案变更、延续或注销）的，由直辖市、市、县人民政府建设（房地产）主管部门责令限期改正；个人逾期不改正的，处以一千元以下罚款；单位逾期不改正的，处以一千元以上一万元以下罚款。”

《上海市居住房屋管理办法》：“第三十三条（对租赁当事人未按规定登记备案的处理）违反本办法第十三条规定，租赁当事人未在期限内办理租赁合同登记备案手续的，由区、县房屋行政管理部门责令限期改正；逾期不改正的，对个人处以1000元以下罚款，对单位处以1000元以上1万元以下罚款。”

《昆明市居住房屋管理办法》：“第二十二条 违反本办法第十条第一款和第二款规定（关于合同备案要求）的，由县（市）区住房城乡建设行政管理部门责令限期改正；逾期不改正的，由城管综合行政执法部门对单位处以2000元以上1万元以下罚款，对个人处以200元以上1000元以下罚款。”

²⁸ 建设部《城市房屋租赁管理办法》（1995年6月实施，2011年2月被废止）

http://www.mohurd.gov.cn/fgjs/jsbgz/200611/t20061101_159004.html

²⁹ 2015年8月28日，《深圳经济特区房屋租赁条例》正式被废止。该条例为1992年制定、后历经四次修订、最后一次是2013年修订。该《条例》中曾规定，“房屋租赁关系的设立、变更，当事人应当自签订租赁合同之日起十日内到区主管机关登记或者备案”，违反这一规定、没有登记或者备案的出租人或转租人，将被一次性处以房屋租赁合同约定租金总额百分之二十的罚款。这一处罚曾被当地多位市人大代表指为“过于严苛”，并自2014年起就联名提案废除该条例。当地市人大法工委副主任也认为，“房屋租赁属于民事行为，可以由当事人依法自主决定、自担风险、市场

因此，尽管法律上有依据，实践中由房产行政管理部门或城管部门对租赁当事人不进行租赁合同备案而做出的处罚总体上还十分少见³⁰，虽然也有一些个案³¹。但从网络上看，大多数租客群体是盼望有住房租赁合同强制备案制度。³²

(5) .意见书认为，推进住房租赁合同的全面备案，一方面要靠“推”，一方面要靠“拉”。

“推”的方面是，明确法律规定，利用大数据和新的信息技术手段，加大查处和处罚力度，与社区网格化治理和城市管理综合执法改革结合，同时加大宣传力度，提高房屋出租人进行租赁合同备案的法律意识。一般来说，经由房地产经纪机构、住房租赁企业成交的住房租赁合同，备案率较高。推进住房租赁的机构化、专业化比重，有利于提高住房租赁合同备案率，推动住房租赁精细化治理。近期不少城市结合中央财政支持租赁住房市场发展专项资金的分配，明确要求受补助的住房租赁企业对新增房源和住房租赁合同的网签备案率要达到 100%。

“拉”的方面是要简化流程手续，房产管理部门与民政、公安等部门加强协同，方便租赁当事人进行合同备案，并通过税收等方面的制度设计减少出租人进行租赁合同备案的顾虑，提高其备案积极性。

近年来在住建部的要求和指导下³³，很多城市都在推进住房租赁合同网签备案，并简化流程，提高租赁当事人体验度。如在上海，自 2019 年底起住房租赁合同的网签、备案和承租人的居住证可一体化办理、实现“只跑一次，一窗办理”³⁴，自今年 7 月份起更可以通过微信和支付宝、互联网政务服务平台“一网通办”PC 端

调节，无需通过房屋租赁合同登记备案的方式来进行管理”。该条例的被废止，在当地媒体广泛被解读为房屋租赁强制性备案制度的取消。参见《南方日报》2015 年 8 月 28 日报道“房屋租赁备案制度将终结”：https://www.sohu.com/a/29611438_161794

³⁰ 新闻报道中关于对房屋出租人对租赁不进行备案导致受处罚的案例，绝大多数是公安机关依据《治安处罚条例》中房屋出租人对承租人身份信息须登记的要求所做出。《治安处罚管理法》：“第五十七条 房屋出租人将房屋出租给无身份证件的人居住的，或者不按规定登记承租人姓名、身份证件种类和号码的，处二百元以上五百元以下罚款。”另需要注意，1995 年 3 月发布、至今有效的《租赁房屋治安管理规定》（公安部令第 24 号）第七条规定，房屋出租人须对承租人的姓名、性别、年龄、常住户口所在地、职业或者主要经济来源、服务处所等基本情况进行登记并向公安派出所备案。这点要求已经不适应当前房屋租赁市场的发展形势和管理要求，应考虑修订。

³¹ 如参见：《南国早报》2019 年 11 月 1 日的报道“租房未登记备案 35 名房东被处罚”

http://ngzb.gxrb.com.cn/html/2019-11/01/content_1640672.htm

³² 参见 2019 年 1 月深圳公众号文章：重磅！深圳拟出台新规，住房租赁合同有望恢复强制备案！

https://www.sohu.com/a/289480130_355777

³³ 《房屋交易合同网签备案业务规范（试行）》（住建部 2019 年 8 月 1 日发布）：

http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201908/t20190816_241430.html

³⁴ 上海市房屋管理局、市民政局、市公安局联合印发的《上海市住房租赁合同网签备案操作规定》（沪房规范[2019]11 号）（2019 年 12 月 25 日起实施）：

<http://zjw.sh.gov.cn/gfxwj/20191223/89d3934ea38049dc97617146444966af.html>

的“不见面办理”专栏等电子化途径，实现“零材料”、“零跑动”的“不见面”在线办理³⁵。这是上海市政府在推进城市精细化建设和治理中的一个新落实。

意见书执笔人：

陈杰，上海交通大学住房与城乡建设研究中心主任，国际与公共事务学院/中国城市治理研究院教授

意见书文本参与者还包括：

张传勇（上海交通大学中国城市治理研究院副研究员）

卢婷婷（上海交通大学国际与公共事务学院讲师）

张海永（上海交通大学中国城市治理研究院博士后、滁州学院副教授）

齐 昕（上海交通大学中国城市治理研究院博士生）

刘思绎（上海交通大学国际与公共事务学院硕士生）

张柳依（上海交通大学国际与公共事务学院本科生）

黎汛泰（上海交通大学国际与公共事务学院本科生）

张 婷（香港中文大学地球系统与地理信息科学博士）

特别致谢原上海市政府法制办公室副主任顾长浩先生等的宝贵意见与讨论

³⁵ 住房租赁合同网签备案“不见面办理”

<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2315/nw4411/u21aw1458923.html>

附录：

上海市房产经济学会对《住房租赁条例（征求意见稿）》的 专题研讨会简报

2020年9月18日下午，上海市房产经济学会组织来自高校和业内的10多位专家对《住房租赁条例（征求意见稿）》（以下简称《条例》）展开专题讨论。参加研讨会并发言的有上海市房产经济学会沈正超会长、原上海市法制办副主任、上海市房产经济学会学术委员顾长浩，上海市房产经济学会副会长、上海交通大学住房与城乡建设研究中心主任陈杰教授，上海市房产经济学会学术委员田汉雄（前上房集团董事长），上海师范大学房地产经济研究中心崔光灿教授和黄静副教授，复旦大学住房政策研究中心主任姚志勇副教授，同济大学经纬不动产研究院张宗彝博士，上海财经大学不动产研究所朱祎博士，上海房地产科学研究院经济所江莉所长，联城行董事长许军，上海城方董事会秘书顾玲玲、旭辉领寓研究部负责人顾磊博士等。

与会人士总体上高度肯定了国家住建部门为落实“租购并举”而加快立法规范方面的努力，认为本版《条例》较住建部2017年5月19日推出的《住房租赁和销售管理条例（征求意见稿）》有很大进步，包括吸收了当时上海部分学者（本次研讨会部分专家也在列）所集体提出的应将住房租赁与销售管理进行分拆进行条例起草的意见，但仍然还有多处有待完善和明确。现将研讨会发言意见概括如下：

顾长浩主任认为：首先，对房屋租赁行政立法决策应该树立以下指导思想和基本方针：（1）对民事租赁房屋规范的必要具体化；（2）应当明确政府在房屋租赁（房地产市场）调控方面的职权职责；（3）应当从行业活动有序化、有效化角度，重点在着力于规范调控房屋出租企业、经营租赁企业、房屋经纪企业以，包括自然人出租房屋规模达到规定标准的；（4）应当从向承租人倾斜原则，对租赁双方的行为进行规范；（5）应当明确政府在特定社会经济状况下的特殊的、必要的行政措施权力，既解决权力的合法性，同时解决对权力的约束，以求权利与权力、公共合理的平衡。顾长浩主任特别提出，《条例》应该采取实际措施鼓励租赁关系的稳定。《条例》虽然第一条就提出要“构建稳定的住房租赁关系”，第32条也提出“鼓励出租人和承租人签订长期住房租赁合同”，但缺乏实质措施，难以起到实际作用，

建议《条例》通过明确规定给予税收减免等措施来引导出租人提供长期租赁。其次，《条例》在一些地方混淆了法律规范与政策的区别，如第五章“扶持措施”大部分内容属于政策范畴，可考虑删去；第三，《条例》的适用范围界定不够清晰。《条例》第二条，“本条例适用于国有土地上住房的租赁活动及其监督管理”，但第六十五条又说“集体土地上依法建造的住房的租赁活动及其监督管理，参照本条例执行”。这里的“参照执行”含义不清。而且《条例》是否只适用住房，非居住房屋实际用于居住租赁了，包括改建后用于居住租赁，是否适用，要给予说明。

在研讨会的自由发言环节，田汉雄委员认为《条例》应该顺应市场形势把转租人的权责也做明确规定，并进一步明确各项违规的具体处罚标准与流程；姚志勇副教授认为对稳定租金和合同备案的提法要慎重，要有落地可行性和实际可操作方案再写入《条例》；朱祎博士认为《条例》应对因为拆迁或疫情等不可抗力造成租约中断情形下租赁双方权益保护给予准则化；张宗彝博士认为《条例》要突出对市场的纠偏，调节权利关系，引用澳洲等国外案例，突出要明确以保护承租人利益为优先，尤其在疫情等突发情况下，还建议借鉴国外以地址管外来租赁人口的办法，简化租赁登记手续，但保证每个地址居住人数在合法范围内；崔光灿教授认为《条例》要突出公平原则和民生原则，应对租赁企业建立一定的市场准入标准或行业从业资格认证；黄静副教授认为《条例》要重在对市场秩序的保护，减少不必要的干预；顾磊博士认为长租行业需要一个优胜劣汰的演化过程，政府不必对短期波动太过担心，但《条例》应加强推进“租售同权”和增加反歧视的相关表述，并建议可否通过租赁服务平台的建议来强化统一数据源和共享数据库；顾玲玲也提出可要求政府引导建立统一的数据库和标准化数据口径，让市场供需信息更加透明；江莉所长认为对租赁企业的监管应体现分类监管的原则以更有针对性。

研讨会组织人、上海交通大学住房与城乡建设研究中心主任陈杰教授认为：首先，提高乃至全面实行租赁合同备案是住房租赁市场规范发展的牛鼻子。租赁合同备案不仅是政府加强人口管理和社会治理的需求，也是加强市场规范和维护租赁双方权益的基础，更是租客基于切身利益的要求。租赁合同备案在很多地方是租客办理居住证和获得积分、享受公共服务的前提，绝大多数租客有很强烈愿望，各地政府也采取了很多便利措施，尽量简化备案流程，但房东往往由于隐私及担心课税的顾虑，不愿意配合租客备案，这是对租客利益的侵犯。上海、广州等地的地方性住房租赁管理办法中都有对出租人不进行合同备案进行行政处罚的专门规定，但《条例》在这方面反而没有规定，是不足的；二是《条例》应对承租人相对倾斜，要借鉴德国

等国经验，对出租人的解约权做出更多限制；三是鉴于近期长租公寓爆雷多发的情况，认为《条例》应对由于转租人/经租代理方破产或逃逸给租赁双方带来的损失认定和处理流程做出规范性安排，以明确相关主体的权益预期。

研讨会还有建议，要加紧《商品房屋租赁管理办法》的配套修订。2010年12月1日依住建部令第6号而生成、2011年2月1日生效的《商品房屋租赁管理办法》（以下简称《办法》）至今依然有效。本次《条例》生效后，该《办法》需要尽快依《条例》重新修订作为配套，这方面要加紧准备，收集社会反馈，尤其要将在《条例》中无法明确或不宜明确的操作细则在《办法》中给予落实。

本次研讨会的现场图文报道详见“城市与房地产研究”公众号2020年9月28日的推送《“租购并举”促市民安居研讨会成功举行》，或上海交通大学住房与城乡建设研究中心网站的新闻 <https://churd.sjtu.edu.cn/list.php?lid=386&id=7624>

后记

《SJTU 政策住房观察》系列报告是由上海交通大学住房与城乡建设研究中心原创出品的深度住房政策分析报告，聚焦住房领域的重大和热点政策话题，基于相关政策文本和资料、数据，展开系统性的剖析，旨在为住房政策的决策者、研究者和社会各界人士提供基础性的公共知识产品，在推动政策公开度透明度和助力政策创新及创新扩散的同时，普及相关政策信息和最新研究资讯，提高社会公众对住房政策的知情了解与决策过程参与，提升全民住房福利水平，加快构建人人住有所居、住有宜居的社会。

《SJTU 住房政策观察》系列报告微信版由“城市与房地产研究”公众号首发，网页版和 PDF 版全文首发在上海交通大学住房与城乡建设研究中心网站(<https://churd.sjtu.edu.cn>)。

《SJTU 住房政策观察》第 1 期“对《住房租赁条例（征求意见稿）》的意见书”，微信版已于 2020 年 10 月 9 日由“城市与房地产研究”公众号发布，网页版和 PDF 版的全文发布在上海交通大学住房与城乡建设中心网站“资料下载”栏目。

建议引用格式：陈杰等. 对《住房租赁条例（征求意见稿）》的意见书[R]. 上海交通大学住房与城乡建设研究中心“SJTU 住房政策观察第 1 期”，2020 年 10 月.