



上海交通大学
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY

住房与城乡建设研究中心
Center for Housing and Urban-Rural Development

SJTU 住房政策观察 No. 9

以租赁赋权推动租购并举的必要性与实施策略

上海交通大学住房与城乡建设研究中心

2021 年 12 月

1. 引言

本报告摘编自上海交通大学住房与城乡建设研究中心所承担的中国房地产估价师与房地产经纪人学会 2021 年度重点研究课题“**通过租赁赋权推动租购并举住房制度建设研究**”的结题报告，部分内容曾在《经济研究参考》2021 年第 10 期以“**‘租赁赋权’的战略意义与实施路径**”为题发表。

2020 年 12 月举行的中央经济工作会议明确提出，“**逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利**”。这不仅是推进租购并举住房新制度的配套政策，更是认识到是中央从国家经济社会发展战略全局出发，对长期存在的“租购不同权”现象的一次根本性纠正，是落实公共服务均等化和建设现代化国家治理体系的组成部分，是推动城市发展模式转型和改进城市治理方式的制度设计，是践行新时代社会发展新理念的必要要求，将对体现中国特色社会主义制度优越性和落实共同富裕都有重要的促进作用。

报告首先指出，租赁赋权-租购同权的核心要义是要将公共服务权利的享受机会“去房产化”，本质上是要求**将公共服务权利与住房产权脱钩，将“以住房产权为媒介”的公共服务配置机制回归到“以人民为中心”的公共服务供给原则**。

课题报告辨析了“租赁赋权”与“租购同权”在概念上的区别与联系。课题报告指出，**租购同权是一个理念、也是基于落实公共服务均等化施政要求的一项政策目标，租赁赋权是在正视当前存在严重“租购不同权”的客观实际及背后深层次根源的基础上，以理性务实态度分阶段分步骤、谨慎但积极地消减租房人与购房人在公共服务权利上的差别，从而最终实现租购同权的施策过程**。

租赁赋权，赋哪些权？由谁来赋权？为什么要赋权？要赋权到什么程度？如何赋权？这是实施租赁赋权工作核心要解决的几个问题。课题报告围绕对这些问题的回答而展开论述，尤其是针对租赁赋权过程中可能产生的社会风险和主要的难点阻塞进行分析，并提供相应的对策建议。

报告提出，**租赁赋权，指向的是为租客基于机会公平原则而逐步增进依据法律和国家有关规定平等享受公共服务权利的机会**。正如基本公共服务均等化，是指享受机会基于公平原则的相对均等而不是指所有人的公共服务待遇都简单绝对化的同等化，“租赁赋权-租购同权”也不意味着要实现租客群体与购房者群体简单的在公共服务待遇上绝对同等化，而是公正公平原则上的趋向均等化。这里所说的公正公平原则，基于最新的正义理论，应该**主要以机会公平为导向同时考虑起点公平对弱势群体予以合理补偿，但绝非简单以结果公平为导向**。

报告同时指出，租客基于对租赁住房的使用权，可获得住宅、小区、社区和

社会四个层面的权利。报告对这四个层面权利的赋权主体进行了分析，重点指出了政府和基层社区组织在落实租客社区和社会层面权利的责任主体义务。报告同时强调，如果没有对租客在租赁住房使用权利及直接衍生的各项权利的确认与强化，如租约期间在租赁住房的居住权与人身安全权、小区层面的出入通行权乃至社区治理参与权等，租客的公共服务权利享受也难以得到有效维护。

报告通过分析得出租赁赋权的必要性和多方面战略意义。报告重点指出，通过租赁赋权以消除“租购不同权”，除了直接服务租购并举大计，也是在落实公共服务均等化和公平正义的理念要求，并会成为推动我国城市发展模式从“以房融资”、以资本积累为中心的模式向创新驱动、以人民幸福为中心的模式转型的重要制度设计，同时也会对国家治理体系和治理能力现代化起到良好的推动作用。租赁赋权工作，对提升地方政府的人民城市治理理念、提高履行公共服务职责的精细化能力和改进公共服务资源配置方式都有促进作用。

报告也详细分析了租赁赋权过程中可能的潜在风险。报告指出，在没有周密准备、精细设计和配套到位的情形下，贸然地推进租赁赋权的主要风险是，可能导致租房行为异化，由“为住租房”变成“为权住房”，由此引发大量投机性租房和投机性出租，进而导致以下问题：局部租金大幅上涨、租金形成机制受到扭曲、引发居住分化和阶层隔离、住房租赁市场受到扰乱、公共服务资源配置出现错乱、基层政府监管负担加重、加剧优质公共服务资源的稀缺性，引发诸多社会矛盾。

报告经过分析指出，租赁赋权推进难的根源包括：首先直接来自很多地方具有空间属性的公共服务存在严重空间非均衡性，其次还与租客的定義难有关，第三也跟租客的高流动性与公共服务的空间固定性和属地化特征存在冲突有关，第四涉及房东和租客在公共服务享有权利方面可能的冲突，这里又来源于公共服务配置原则的不清晰不统一，最后也是与歧视租赁的社会观念有关。

报告选取已在推行“租赁赋权”的北京、上海、杭州、合肥、厦门、武汉、长沙、广州、深圳、重庆、成都等 11 个典型城市，围绕其住房租赁条例中有关“租赁赋权”的政策文本进行梳理并展开对比分析，以推断租赁赋权目前在国内城市的推行现状。报告还基于课题组自行组织的全国性网络调查，呈现各地租客群体对租赁赋权政策的相关认知、政策进展满意度的数据及分析。

报告最后结合当前政策环境和市场环境，分析了租赁赋权的前景与希望，并就如何落地实施提出了针对性的政策建议。

11. “租赁赋权”的概念辨析与内涵

租赁赋权是指国家（政府）扩大租房者可享受的公共服务权利，丰富内容和增加可及性，最终达到与购房者可享受公共服务具有同等权利的一个过程，是对2020年底中央经济工作会议所提出“逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利”的施策落实。“租赁赋权”的概念与“租购同权”紧密相关，但又有明显区别。同时，这两个概念的出现与演变都与国家对住房租赁市场的大力发展、构建“租购并举”的新时代住房制度的政策推动紧密相连。

2.1. “租购同权”与“租购并举”的并进

改革开放以来，伴随着国民经济的高速增长和城镇化快速进行，我国住房市场体系也得到了重建和快速发展，尤其在1998年城镇住房制度取消福利分房和完成市场化改革之后，我国城市住房市场出现了持续高速发展的格局，商品住房销售面积从1998年的1.08亿平方米快速增加到2020年的15.5亿平方米。与城镇化过程中城乡和城市间人口流动不断增加相适应，我国城市住房租赁市场也得到较大的成长。然而，自1998年房改以来，我国城镇住房市场长期呈现房价增长过快和租房市场严重滞后并存的问题。

一方面，不断高涨的房价不但造成新市民购房难和老市民住房改善难，城市居民合理住房需求无法实现，也带来了很大的经济风险金融风险社会风险；另一方面，由于租房市场长期处于发展滞后的状态，地方政府也对承租人的公共服务正当权益存在歧视性差别性的制度安排，不仅导致租房者住房权和基本公共服务权益难以得到有效保障，无法满足新市民、流动人口尤其是大中城市流动人口的住房需求，同时也导致租购两个市场的发展始终处于结构性失衡，从根本上制约了住房市场体系的健康可持续发展。

十八大以来，党中央基于纠正城镇住房市场结构性失衡的战略考虑，也出于改善民生、提高租赁群体居住体验和增加幸福感的社会发展要求，出台了一系列推动住房租赁市场规范发展的重要战略部署。2015年5月住建部发文《关于加快培育和发展的住房租赁市场的指导意见》[建房(2015)4号]，首次在中央政府部门层面上把加快和培养住房租赁市场当成了一项重要任务。

2015年12月的中央经济工作会议，首次提出“购租并举”的提法。会议要求，“要明确深化住房制度改革方向，以满足新市民住房需求为主要出发点，以**建立购租并举的住房制度为主要方向**”，并对大力发展住房租赁市场提出多项具体要求和布置落实。

2016年3月全国两会上的国务院政府工作报告则首次出现“**建立租购并举的住房制度**”的提法，第一次将“租”置于“购”之前，显示政府对租赁住房前

所未有的高度重视。

但之后的政策表态和政府文件曾主要采用“购租并举”的提法。如 2016 年 5 月国务院常务会议上的提法是，“实行**购租并举**，发展住房租赁市场，是深化住房制度改革的重要内容”。2016 年 5 月国务院办公厅发布《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]，该文件要求“以建立**购租并举**的住房制度为主要方向，健全以市场配置为主、政府提供基本保障的住房租赁体系。支持住房租赁消费，促进住房租赁市场健康发展”。该文件还在第七项要求中指出：“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**”。至此，国家对公共服务的顶层设计初步含有了“租购同权”的思想。

2016 年 12 月举行的中央经济工作会议，首次提出了“房子是用来住的不是用来炒的”——“房住不炒”概念，这为后面的住房制度设计奠定了核心理念和基本纲领。会议同时还要求，“要加快住房租赁市场立法，加快机构化、规模化租赁企业发展”。

2017 年 2 月 23 日，住建部副部长陆克华在国务院新闻办组织的介绍房地产市场和棚户区改造的专题新闻发布会上宣布，住建部将“通过立法，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**”。这段表述被不少媒体概括为“租购同权”，引发社会广泛热议。如知乎上“如何看待住建部将立法明确租购同权？”词条，在很短时间内就有 180 个回答，吸引了 2,823 个关注者，被浏览量超过 85 万次(知乎，2017a)。

此后，住建部等九部委于 2017 年 7 月 18 日联合出台《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》[建房(2017)153 号]，该文件对住房制度构建目标的提法是“建立**购租并举**住房制度”。文件中还强调了承租人可享受基本公共服务，“承租人可按照国家有关规定凭登记备案的住房租赁合同等有关证明材料申领居住证，**享受相关公共服务**”。该文件将广州、深圳、南京、杭州、厦门、武汉、成都、沈阳、合肥、郑州、佛山、肇庆等 12 个大中城市确立为加快发展住房租赁市场的首批试点城市。

2017 年 8 月 21 日，国土资源部和住建部联合出台《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》[国土资发(2017)100 号]。该文件对住房体系构建导向的提法是“构建**购租并举**的住房体系”。文件中还更为清晰地指出承租人可享受基本公共服务，“**探索保障承租人获得基本公共服务的权利**。承租人可按照国家有关规定凭登记备案的住房租赁合同依法申领居住证，享受规定的基本公共服务。有条件的城市，要进一步建立健全对非本地户籍承租人的社会保障机制”。该文件确立了北京、上海、沈阳、南京、杭州、合肥、厦门、郑州、武汉、广州、佛山、肇庆、成都等 13 个试点城市开展利用集体建设用地建设租赁住房。

这两个政策文件的出台，不仅大大加快了我国租赁住房市场的发展进程，也把对承租人享有公共服务的清晰化与推动住房租赁市场发展结合在一起。

此外，2019-2020年先后有两批24个城市入围中央财政支持住房租赁市场发展试点范围，入选城市在试点期内每年可以获得6-10亿不等的中央财政专项补助用于发展租赁市场。

在地方层面，2017年7月，作为全国第一个出台住房租赁新政的试点城市，广州市人民政府办公厅印发的《广州市加快发展住房租赁市场工作方案》[穗府办(2017)29号]具体措施第一条明确规定“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”。由此，“租购同权”正式成为官方的政策用词。“租购同权”概念的提出与进入政策实践，立即引发了社会各界的高度关注与热烈讨论，如知乎关于“如何看待广州市政府宣布「租购同权」”的词条，在段时间内就有532条网友发言，吸引关注者超过1.3万人，被浏览量超过164万次(知乎, 2017b)。“租购同权”一词还入选了教育部国家语言资源监测与研究中心发布的《中国语言生活状况报告(2018)》的“2017年度中国十大新词语”(新华网, 2018)。

继广州率先提出落实“租购同权”的实施方案之后，其他住房租赁改革试点城市也陆续出台相关实施意见和工作方案，在其租赁市场发展新政中不同程度体现出“租购同权”的目标取向。总体来看，各试点城市主要从子女教育、医疗保障、就业扶持、养老服务、社会福利、政治参与等方面，不断扩大承租人的权利范围，使其与购房者享有同等的社会公共服务获取机会。

2017年10月，党的十九大报告提出“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，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”，正式明确“租购并举”成为中国新时代住房制度改革的基本方向，也是住房市场发展需要坚持的基本原则。

租购并举的实现，需要进行一系列的制度设计。实施租赁赋权，逐步提升承租人对基本公共服务的可得性，最终达到租购同权，以此增强租房的体验感和增加租赁住房的吸引力，正是其中重要一环。

2.2. “租购同权”与“租赁赋权”的异同

“租购同权”一词在社会公众中已经广被认知。2017年7月一经提出后，就受到了广泛的关注和热烈的社会反响，在媒体和学界都应用很广。但尽管

“租购同权”一词已经深入人心，由于国家层面一直对这个概念未有直接明确的表述，也没有明确的相关立法，加之地方层面的相关政策实践仍处于模糊性执行、象征性执行阶段，社会大众对“租购同权”的内涵还是有不少争议，对其可行性也是有很大疑惑。

近年来，政府主管部门使用相对较多的是更为谨慎的“租赁赋权”一词。

据课题组考证，“租赁赋权”一词在政府官方文件中最早的出现，比较大的可能是由北京市政府有关部门在2017年做出。北京市住建委在2017年4月发布未来五年住宅用地计划等供给侧调控措施时候，提出“研究扩大租赁住房赋权”。这个说法也在2017年9月由北京市规划和国土资源管理委员会发布的《北京城市总体规划(2016-2035年)》出现。2017年9月28日北京市住建委等八部门联合发布的《关于加快发展和规范管理本市住房租赁市场的通知》(京建法[2017]21号)文件中还确认了，集体建设用地上建设的租赁住房租户，可获得与国有土地租房租客一样的公共服务赋权。此后，北京市住建委在2019年8月发布的《北京住房和城乡建设发展白皮书(2019)》中还出现了“以人为本强化租赁赋权”的提法。

虽然从字面上看，“租赁赋权”也可以是对租客在住房租赁过程中的权利强化，如增强对租客居住权的保护、在租赁住宅过程中的人身安全权、健康权、隐私权等以及对小区设施和物业服务的享用权等，但为了集中回应2020年中央经济工作会议“逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利”的部署要求，本课题报告中原则上将“租赁赋权”的“赋权”聚焦在“公共服务的赋权”，只在局部地方讨论承租人在租赁合同关系中权利保护问题。

当把“租赁赋权”聚焦在对住房租赁群体的公共服务享受权利赋权，“租赁赋权”和“租购同权”高度相关，具有紧密联系，但同时又存在着明显不同的内涵，出发点和预期发挥的作用都不同。具体而言：

“租购同权”是作为长期政策目标来提出。租购同权指向未来的一种状态，此时租房者和购房者在公共服务享受权利上具有同等机会同等待遇，都能公平可及地获得均等的公共服务。作为一项政策目标，租购同权的出发点是顺应实现公共服务均等化的施政要求，也是践行人人平等的社会主义核心价值观和新时代推动实现高水平共同富裕的必然要求。

“租赁赋权”是作为过程性的施策思路来提出。租赁赋权主要是强调逐步增加租赁群体可享受到的公共服务权利，渐进式缩小租房人与有房人在公共服务权益享受上的鸿沟。短期内，要不断实现租房人可享受公共服务权利的扩充，削弱相对于有房群体在公共服务权利上的劣势。长期内，要通过承租人可享受公共服务权利的扩大来增强住房租赁的体验感，助推租购并举，进而调整人们的住房消费方式。

两个概念之间存在着递进关系：租赁赋权是实现租购同权目标的必要途径，是渐进式改革思路的体现。租赁赋权正视我国当前客观存在着较为严重的“租购不同权”并有深层次的制度根源，以稳妥但积极的施策方式逐步给承租人可享受的公共服务赋权，丰富内容和增加可及性，逐渐缩小租购群体在公共服务权利方面机会与待遇的差别，为两个群体公共服务权利差别的最终消失创造条件。租购同权则是租赁赋权最终需要追求的结果，是其需要坚持的使命初

心和目标方向。如果租购同权没有实现，则租赁赋权工作就不算完成和没有终结，永远在路上。

III. “租赁赋权”的必要性分析：为什么要赋权

租赁赋权的出发点是为了逐步实现租购同权。租购同权在国家战略层面上的出发点，首先是为了落实公共服务均等化的施政要求，其次是促进我国城市发展模式转型的制度设计，第三是推动租购并举住房新制度的政策配套。

公共服务均等化是现代治理理念中对政府提供公共服务的基本要求，但客观而言，我国长期以来，在城乡之间、区域之间、人群之间都存在着不少公共服务非均等化现象。其中，我国在城市范围内普遍存在着严重的“租购不同权”现象，就是人群之间公共服务非均等化的一个重要表现。“租购不同权”体现的是公共服务与住房产权绑定，而非以人为中心，与社会主义社会的人民性和社会主义核心价值观公平正义都直接相违背。

但“租购不同权”现象背后的深层次根源又是我国长期存在的“以房融资”的城市发展模式，而将公共服务权利与住房产权绑定的制度设计又是我国这套“以房融资”城市发展模式运行的基石所在。这就使得实施租赁赋权、消除“租购不同权”，在体制机制上会遇到很多障碍阻力。

但与此同时，也意味着，通过租赁赋权以消除“租购不同权”，不仅是落实公共服务均等化和公平正义的理念要求，也会成为推动我国城市发展模式从“以房融资”、以资本积累为中心的模式向创新驱动、以人民幸福为中心的模式转型的重要制度设计，同时也会对国家治理体系和治理能力现代化起到良好的推动作用。而在这个城市发展模式转型和国家治理能力提升过程中，大力构建租购并举的住房新制度也发挥了重要的功能。租赁赋权的施策过程，直接服务租购并举大计，也对租购并举的进展产生重要影响。

3.1. 租赁赋权是落实公共服务均等化的必然要求

2017年国务院发布的《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》指出，推进基本公共服务均等化，是全面建成小康社会的应有之义，对于促进社会公平正义、增进人民福祉、增强全体人民在共建共享发展中的获得感、实现中华民族伟大复兴的中国梦，都具有十分重要的意义。2021年11月16日由党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》也强调了“推进基本公共服务均等化”是保障和改善民生的重要一环。可以说，公共服务均等化是社会主义社会人民性的重要体现。

租赁赋权，是对我国公共服务均等化施政要求在住房领域的落实和进一步细化。租赁赋权意味着增加租房人对公共服务公共便利享受的可及性，目标是让租房人与购房人在公共服务获得机会和待遇上趋于均等化。租赁赋权对于进一步推进公共服务均等化具有以下重要意义：

(1) 进一步扩大公共服务均等化的覆盖范围。我国以往的基本公共服务均等化主要着力消除城乡差别、区域差别、户籍差别、收入阶层之间的差别。“由购至租”是对先前公共服务均等化“由城至乡”、“由本地户籍到常住人口”理念的补充。我国有大量的公共服务资源与住房产权绑定，购房人往往能比租房人有更多的机会享受到优质公共服务，尤其是在教育方面。这种“以房为本”的公共服务配置方式有悖于公共服务“以人为本”的价值理念，不利于人民群众共同分享经济发展成果，阻碍共同富裕目标的实现。推动租赁赋权，将公共服务均等化保障群体扩大至租客层面，打破了公共服务与住房的捆束关系，让公共服务均等化工作进入到一个更新的层面。

(2) 打破“单项推进”“分类推动”旧模式，实现“平台化”的公共服务均等化新推进模式。先前各政府部门为各自负责公共服务板块往往采取各自为营的公共服务均等化推进模式，具有“单项推进”、“分类推动”的特点。租赁赋权是由住建部牵头，从住房切入，连接各板块公共服务的公共服务均等化推进新模式。租赁赋权工作，不仅要形成“平台”式的公共服务均等化推进模式，更是精细化地对标了租赁群体的公共服务需求，系统梳理租房者群体当前实际可及及期望获得的公共服务内容、范围及强度，体现了“精准治理”的理念。

3.2 租赁赋权是推进我国城市发展模式转型的制度设计

“租赁赋权—租购同权”针对的是我国城市当前普遍存在的“租购不同权”现象，但这种现象又是根源于我国特有的、长期以来高度依赖于“以地融资”、“以房融资”的城市发展模式（见图3）。

在我国的城市发展进程中，土地财政模式盛行。以2020年为例，根据国家财政局公布的数据，全国一般公共预算收入为18.3万亿元，其中中央政府预算收入为8.3万亿元，地方政府预算收入为10万亿元。而在主要税收收入项目中，土地和房地产相关税收（包括契税、土地增值税、房产税、耕地占用税和城镇土地使用税等）就有1.97万亿元，是公共预算收入的重要来源。此外，地方政府性基金预算收入中，国有土地使用权出让收入更是达到了8.4万亿元，土地与房地产相关收入几乎等同于地方政府的总预算收入。

在一般的市场化经济中，城市扩张理应是经济发展的结果，一般都是“工业化带动城市化”。然而，中国21世纪以来的城市化进程颇具自己特色，在特殊的经济与政治等国情背景下，出现了一种特殊的城市化-工业化模式：“以城

市化带动工业化”。根据实施步骤则可细分为三步，“土地城市化—》工业化—》人的城市化——》土地和人在城市中的结合”。

这种模式的核心是“以房融资”。地方政府，一方面以土地抵押及其金融衍生品为初始投入资金来源，同时将福利与购房紧密捆绑在一起的配置方式和预期操作来推动房地产市场发展，**本质就是土地资产的证券化**，充分地发挥了杠杆作用，缓解了启动阶段的融资约束，再通过地方融资平台操作为城市扩张注入后续资金，有力促进了城市扩张和经济增长。重金打造之下，一举突破城市更新和扩张的“启动瓶颈”，先期形成“土地的城市化”；另一方面期望能够通过提升城市形象而“筑巢引凤”，吸引外来投资，形成产业集聚和人口集聚，依靠企业集聚和居民消费带来的财税收入来提供运营性质的公共服务，产生“人的城市化”，敦实城市发展后劲，使得先期形成的“土地的城市化”不至于落空。于是买房就像买股票。

我国的土地出让金，经常出现“面粉高于面包”、地价直接比周边房价还高的现象，但购房者也纷纷乐意为此买单，甚至不惜买的是期房，交房后也要等上好几年之后才入住。这里购房者所支付的价格，显然不是基于当前市政和城市基础设施所提供的公共服务价值，而带有明显的预期投机色彩。正如厦门市规划局局长赵燕菁指出，“中国土地收益的本质，就是通过出售土地未来的增值(70年)，为城市公共服务的一次性投资融资”（赵燕菁，2013）。

从这个角度而言，卖房就是卖股票，买房就是买股票。通过商品住宅土地的竞价出让，地方政府获得了城市建设的初始融资，开发商相当于股票的承销中介，一次性认购后再向购房者分散销售，以承担包销的风险成本来获取中间的差价利润。这个过程中，地方政府、开发商和购房者形成了利益同盟。地方政府作为“股票”的发行者，也实质上背负了向购房者的隐性承诺，不得不以不间断的大规模城市建设投资来实现城市的持续增值，同时为讨好自己的“股东”，还将教育、医疗、养老等福利都与住房捆绑在一起，以更加巩固购房者住房资产的快速增值。这个过程中，**地方政府、开发商和购房者形成了利益同盟铁三角**。

从这个角度而言，有必要澄清，**中国这种以土地抵押和土地出让金收益来获取城市发展融资的模式，其实不应该叫土地财政**。因为所谓财政必须是对已经实现的收入才能进行课税。美国等西方发达国家所盛行的房产税，对资产已经实现的增值进行课税，才是确确实实的土地财政。而中国情景下，无论土地抵押融资还是土地出让金，都是政府以未来不确定可课税资产性增值收入的提前预支，居民以风险投资入股性质提供这种资金来源，是一种城市建设的风投融资机制。

地方政府为了能从土地出让金和房地产交易税费中获得高昂收入，有强烈动机去优先发展购房市场，同时缺乏动力发展和管理租房市场(罗卫东、朱翔宇，2020)。在这个背景下，政府会自然而然地通过将优质公共服务与房屋产权绑定来刺激购房市场发展，“租购不同权”现象的普遍出现也就难以避免。

推进租赁赋权、实现租购同权，就是要求我国城市发展模式摆脱对“以地融资”、“以房融资”的高度依赖，转为更共享也更可持续的高质量发展模式。

3.3. 租赁赋权是体现我国城市治理理念和治理模式转变的重要表征

租赁赋权——租购同权，不仅要求地方政府在措施上加快推进公共服务资源配置的基本均等化，更要求地方政府在城市治理理念上转换思想、真正以人为本，同时还要求政府做到对具有高流动性的租房人口进行较为精确的公共服务资源配置，倒逼政府提高履行公共服务职责的精细化能力。

另一方面，在中国实施中央-地方分权、公共服务主要由地方政府提供的国情下，公共服务均等化的实现，有赖于中央政府对地方政府公共服务配置结果的调整和对地方公共资源配置机制的纠正。所以租赁赋权-租购同权，也对中央政府的治理体系治理能力提出了很高的要求。

从深层次来说，之所以租赁赋权针对的“租购不同权”现象在国内广泛而顽固存在那么多年，根子是在“以地融资”、“以房融资”的城市发展模式，而后者又是基于将公共服务享受的优先权与是否买房绑定，对那些给地方政府提供“原始资本积累”的购房者回报。

客观来说，“以房融资”的城市发展模式确实在一定历史条件下，起到刺激城市发展的资本积累、加快城市基础设施和公共服务的作用，确实助推了中国城市建设的奇迹般飞跃(陈杰，2016)。与之相配套，对公共服务“论功行赏”的分配机制，运转多年，在很多人心目中，包括一些地方政府官员那里，已经养成了思维定式，把公共服务尤其优质公共服务就是看作奖品，就是要凭贡献才能获取。很多城市的城市发展和治理理念也是基于这个逻辑来设计。

对公共服务“论功行赏”观念的普遍存在，是导致“租赁赋权-租购同权”虽然在2017年就提出来但一直推进缓慢的深层次原因。不少人认为租房者与购房者对公共服务融资的贡献不同，对城市发展的贡献也不同，不应该使二者所享受的福利和权益一致。这背后折射出的逻辑，实际上是把享受公共服务看作一种交换，只有那些创造了足够的价值和城市发展有足够“贡献”的人才能享受公共服务。这种思维看起来合情合理，实际上谬误很多，也很不符合社会主义核心价值观。

首先，个人对社会“贡献”的衡量就存在很多谬误，几乎不可能很准确。

社会是一个命运共同体，你中有我，我中有你，相互协作，才共同生产、共同形成社会财富积累。绝不是收入高、纳税多的人，对社会贡献就大。比如科学家、医生、教师这些，创造的社会财富远远多于他们的收入和个人财富。如果以能否买房、能否买大房子贵房子来衡量公民对社会的贡献，是极不合理的。不公平，也不正义，难以服众。

其次，人本身是发展的目的，而不是工具。无论是从社会主义的人民性出发，还是基于现代社会所要求的公平正义的价值体系，都应该把人本身当作发展的终极目的，公共服务应当以满足人的需求为导向，而不应与个人贡献挂钩，即使所谓的“贡献”能够准确量化。否则就是对人的一种异化、工具化。

2019年11月，习近平总书记在考察上海时提出了“城市是人民的城市，人民城市为人民”的重要理念，这里所体现的以人为本、以人民为中心的城市理念对当前城市治理的所有实践都具有重要的指导意义。落实公共服务配置机制以人为本，不与房屋产权挂钩，也不与“贡献”挂钩，是城市治理的人民性的体现。这也是推行租赁赋权对升华城市治理理念的意义。

诚然，以人为本、与所谓“贡献”脱钩的公共服务配置机制，相对于以往的“论功行赏”式公共服务配置机制，对城市治理提出了更高的挑战。很多地方政府会感觉还不适应，还难以说服购房者去与租房者共同分享优质公共服务。

此外，租赁赋权工作也是对我国长期以来以购房人口来配置公共服务资源做法的大挑战。在很多地方政府看来，购房的业主才会在本地长期居住，居住稳定性强，可以从容按照购房者的人口数量与结构特征来规划配置相应的公共服务资源，但租房者流动性大，按租房者人口结构特征来配置公共服务资源，规划难度大，要么过少引发拥挤，要么过多出现浪费。客观说，这确实对一个城市政府的城市治理精细化能力有不少挑战。但要认识到这些都是战术层面的问题，需要服从国家发展理念发展战略的要求。这些困难和挑战，要看作是在倒逼地方政府的城市治理能力加快提高，让公共服务配置机制更彻底做到以人为本、城市治理模式更加科学化精细化。

3.4. 租赁赋权是推进租购并举住房新制度的重要前提

当前，我国各大城市房价居高不下，“购房遥遥无期、租房缺少保障”的“住房焦虑”已经成为年轻人的心病，并直接抑制了青年人的结婚意愿和生育意愿，也从多方面成为了社会的隐形风险。

党中央和国务院已经明确决策，加快发展住房租赁市场是落实“房住不炒”和推进住房供给侧结构性改革的重要内容，对于住房市场健康可持续发展和解决大城市住房问题具有极高的紧迫性和重要性。

租赁赋权是发展住房租赁市场的基本前提，它既能从源头上消除部分群体的顾虑，扩大租房需求，又能有效刺激供给，从而促进住房租赁市场的健康发展，对推进租购并举住房新制度具有关键性意义。

据 2021 年 6 月中国国家统计局发布的第七次全国人口普查公报显示，2020 年我国流动人口达到 3.76 亿人，比 2010 年大幅增加 1.5 亿人。省内流动人口达到 2.51 亿人，跨省流动人口达到 1.2 亿。城镇化进程带来人口流动加快，又伴随人口结构变迁、家庭小型化和晚婚晚育，理应带来租房需求的持续扩大。我国城市尤其是超大城市的住房租赁市场，发展潜力确实很大。然而，当前的现实情况是，我国的城市包括大城市的住房租赁市场发展还很不成熟。

一方面，我国城市房价高昂，房价收入比远超国际公认合理水平，特别是一线城市。我国城市中低收入群体和流动人口群体住房负担过重，面临“住不起，住不下，住不好”等问题。

另一方面，我国城市居民的住房选择仍然优先考虑购房，尽可能避免租房。根据全国第七次人口普查数据，2020 年我国城镇家庭住房自有率达到 73.85%，城市家庭住房自有率为 69.24%，都超过世界上大多数中等发达及发达国家水平。当年我国仅约 21.14% 的城镇家庭、25.57% 的城市家庭是以租赁方式来解决住房问题；这部分租房家庭中还包括租住在廉租房/公租房的家庭，在城镇家庭和城市家庭的占比分别为 3.44% 和 3.74%。对比 2010 年的第六次人口普查数据来看，那时我国城镇家庭和城市家庭的住房自有率分别为 74.86% 和 69.78%，城镇家庭和城市家庭中租房的比重分别为 21.05% 和 25.76%，其中廉租房家庭的比重分别为 2.45% 和 2.66%。

对比 2010-2020 年这十年的两次人口普查数据，可以看到我国城镇家庭租房的比重其实一直很稳定，保持在 21%，城市家庭租房比重略高，稳定在 25% 左右。考虑到这十年期间城镇或城市廉租房/公租房家庭的比重增加了 1 个百分点多，从 2.66% 增加到 3.74%，意味着 2010-2020 年期间我国城镇或城市的市场化租赁家庭比重反而降低了 1 个百分点，即使在城市范围也不到 22%。

分区域和城市的分析可以发现，一个地区城市家庭租房比重，不是由这个地区的城市化率或城市发展水平、城市人均收入直接决定，而是由这个地区是否有大量外来人口来决定的，无论是因为经济发达，还是旅游资源，或其他地区人员来轮岗支边。此外还值得注意，不少地区如北京和上海，镇区比市区的租房比重都更高，显示大城市中流动人口在城郊结合部的镇区聚集度比市区可能更高一些。

在全国范围来看，虽然近十多年来城市房价持续上涨，大量住房需求仍然涌入销售市场，人们仍然优先以购房为首选，住房销售市场与租赁市场的失衡始终没有得到缓解。

还值得注意的是，在高住房自有率的同时，我国城镇住房空置率不断攀高。据西南财经大学中国家庭金融调查和研究中心进行的“中国家庭金融调查”CHFS显示，2011、2013、2015年和2017年我国城镇地区住房空置率分别为18.4%、19.5%、20.6%和21.4%，呈现逐年上升的态势。CHFS数据报告，2017年全国城镇地区有6500万套空置住房，二线城市、三线城市空置率分别为22.2%和21.8%，远超一线城市的16.8%。CHFS数据同时显示，商品住房的空置率在所有住房类型中位居第一，且呈持续上升趋势，2017年达26.6%（CHFS，2017）。

但大量空置的房源宁可空置，也不投入到租赁市场，本身就说明了我国城镇住房租赁市场存在严重的发育不成熟。这不仅是因为住房租赁市场秩序失范，租户利益难以得到保障，也是因为租客在享受公共服务权利方面远劣于购房者。

在“租购不同权”的桎梏下，租房者与购房者之间存在着巨大的权利差异。一方面，租房者的合理权益未受到充分法律保护，既面临租金上涨的不确定性，又因为房东解约权限制不足而面临着被“赶出家门”的风险；另一方面，租房者无法享有与购房者一致的公共权利，例如教育、医疗、社保、养老等各方面公共服务。因此，租房往往被视为一种短期的“权宜之计”而无法满足稳定的长周期的居住需求。居民尤其是以家庭为单位的居民租房意愿很低。由此可见，不对租房者的合法权益给予充分保障，不解决租购不同权问题，购房热潮无法退去，租房激励无法提升，住房租赁市场的发育与发展难以深入。

从发展租赁市场层面来看，落实“租赁赋权”并逐步实现租购同权，给予租客房产所有者所享受的公共服务权利，提升居民租赁意愿将大量购房需求转为租房需求，增强租房相对于购房的可替代性，有助于形成住房市场的内部调整机制，抑制房价上涨，对房地产市场起到降温效果，从而促进住房租赁市场平稳健康发展，使房屋销售市场与住房租赁市场相互制约、相互促进。此外，各地落实租赁赋权的政策中涉及到的网签备案、加强监管、保护租赁双方利益等内容都有利于加快住房租赁市场发展。

以“租赁赋权—>租购并举”来加快培育和完善的住房租赁市场，不仅有利于激活住房市场内部的自我调节系统和健全住房供给体系，通过健全“租买选择”机制使住房销售市场与住房租赁市场两者之间既相互联系又相互平衡，也对稳定城市住房价格和抑制资产泡沫风险都具有非常重要的现实意义。实证研究也提供证据表明，发展租赁市场，有利于抑制房价（陈卓，陈杰，2018）。从这个角度来说，大力推动租赁赋权也是实现房地产市场健康稳定发展的内在要求。

IV. “租赁赋权”的风险与难点

虽然从 2017 年开始住建部就宣布着手“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”，广州市更是旗帜鲜明地提出了“租购同权”的口号，也在舆情和网络上得到热烈欢迎与响应，但客观地来说，这些年“租赁赋权-租购同权”方面的进展不是很大。

在网络上有很多议论，不少人认为“租购同权”要么是一句口号，要么实质是“鼓励国企和社会资本进入租房市场”、“针对引进人才才有的专项政策”或甚至质疑是“抬高房租”的手段（知乎，2017a,b）。同时，还有更多人，包括很多学者，十分怀疑在我国很多城市优质公共服务资源分布空间上仍相当不均等的当下推进租赁赋权、进而实现租购同权的可能性，尤其是在义务教育服务层面实现租房者与买房者享受同等待遇、具有同等权利的可能性。

确实，在没有周密准备和精细设计的情形下就贸然推进租赁赋权，会引发不少社会风险，包括但不限于：**可能导致租房行为异化，由“为住租房”变成“为权租房”，由此引发大量投机性租房和投机性出租，进而导致以下问题：局部租金大幅上涨、租金形成机制受到扭曲、引发居住分化和阶层隔离、住房租赁市场受到扰乱、公共服务资源配置出现错乱、基层政府监管负担加重、加剧优质公共服务资源的稀缺性，引发诸多社会矛盾。**具体来说：

“为权租房”导致局部租金大幅上涨。租赁赋权在使得租房者对优质公共服务可得性增加的同时，因为教育、医疗、养老等一系列具有空间属性的公共服务的价值附着于租房行为，很可能导致优质公共服务资源周边的租房需求过旺，引发“为权租房”现象泛滥，进而带来这些地段的租金价格大幅上涨，对区域租房市场产生冲击。以上海为例，上海黄浦区中心地带的旧城弄堂，房屋破败且空间狭小，若此刻推行租赁赋权，因黄浦区教育资源较好，将有可能吸引大量“为上学而租”的租客，导致租金快速上涨，甚至可能会出现“天价学区租”，造成一系列负面社会影响。

“为权而租”带来优质公共服务资本化在租金上，扭曲租金形成机制，进而引发居住分化和阶层隔离。因为当前“租购不同权”，租金的生成逻辑是基本以实际租住需求为基准，很多有优质公共服务的地段，房价很高但租金并不高，尤其在学区房小区十分典型（张牧扬，陈杰与石薇，2016）。由于历史的原因，中国城市很多优质公办中小学高度集中在城市老城区，所以很多学区房小区虽然房价十分高扬，但租金却还经常在可支付范围。如上海黄浦区中心地带的不少旧城弄堂，虽然可对口入学优质中小学，房价动辄达到 10 多万元/平方

米，但租金水平并不很高，很多单间房源以 800 元/月的低廉租金出租给附近的服务业从业者。但当“租购同权”贸然推进，租房者子女同样能就近入学优质公办学校，租金的生成机制将发生巨大改变，**优质公共服务将“资本化”在租金中**。可以预见，大量中高收入者会为了获取教育资源而以“天价租金”租赁学区房，本来还能租房在此的中低收入人群，会被整体排挤出这个社区，最终造成整个社区的“高端化”，城市空间将呈现强烈的基于收入阶层的居住隔离（陈杰，吴义东，2019）。这并非危言耸听，而是西方国家已经长期呈现的现实格局。从国内一些地方试点租购同权政策的实际后果来看，这种倾向已经存在。如报道，因为存在逐步租购同权的预期，不少大城市核心城区的住房租金持续上涨，非核心城区租金却总体低迷甚至下跌。所以，没有经过充分准备精细设计的“租赁赋权-租购同权”政策，优质资源集中的区域会产生租金挤出效应，加速居住分化、进而阶层固化的社会风险。本来是为了促进社会和谐、共同富裕的政策，反而走向了其反面。

投机性租房和投机性出租现象并存，会扰乱住房租赁市场发展。若控制不好租赁赋权的节奏和有完整系统的制度配套设计，住房租赁将有可能演变为享受优质公共服务资源的捷径，刺激“为权而租房”的投机性租房现象大量出现。如很多人会为享受优质公办教育资源，或以高昂价格租赁最小单间挂学籍，或在孩子入学报名前临时冲击租赁，或一旦孩子入学之后便退租。花样形式层出不穷的投机性租赁，不仅会给当地教育资源配置和管理秩序带来冲击，也不利于租赁关系稳定存续，对住房租赁市场发展也是一种破坏。即使整租、长租、子女上学后也不退租，“为权而租”群体既然只是为获取稀缺公共服务资源如子女就近入学的权利而来，很多不会实际居住其中，很可能会将此间房屋空置，居住资源出现浪费。同时，**对应投机性租房，也会有投机性出租**。当租赁行为被“为权而租”扭曲异化后，一些出租方也会冲着尽可能攫取优质公共服务在租金上的资本化溢价而扭曲自己的出租行为。比如，一些房东可能会尽可能分割小间来出租，一些投机者或机构会囤积乃至垄断热门学区的长期出租房源，在入学关键时间节点上提高租金等。这意味着，从来自租赁方和出租方两方面的推动力，**住房租赁市场功能和运作机制发生异化，居住属性下降，投机投资属性上升**，这严重有违租赁赋权的政策初心。

投机性租房和投机性出租现象共同造成公共服务资源配置错乱。大量投机性租房将把对本地有实际居住需求的“刚需”租房者挤出，这些人可能又并不在本地实际租住，这给当地公共服务资源配置的安排带来很大难题。投机性出租同样也会带来房源要么过度承载人口，要么不能物尽其用。公共服务供需错配、匹配效率下降发生的可能性增大。当地政府不得不每年都要对当年的公共服务资源供需情况进行全面的摸底排查，以此拟定合理的调配计划，既要防止公共服务资

源“超载负荷”，也要防止过度配置和造成浪费。

花样形式多变的投机性租房/出租行为，加重基层政府的监管负担。如果租赁赋权过程中对投机性租房/出租行为没有很好的抑制，会从多方面侵犯那些奉公守法的本地居民的利益，将引发本地居民的严重不满，必将要求政府加重对这类行为的监管。但投机性租房/出租方式多变，监管难度很大，会让基层政府和社区组织的工作负荷增加很多，这会引发他们对租赁赋权工作的抵触抵制。

“为权而租”，加剧资源稀缺，引发社会矛盾。缺乏条件地全面推进租赁赋权、铺开租购同权，很可能会扭曲住房租赁市场，加剧稀缺公共服务的资本化程度。一方面，那些率先实行租赁赋权的优质资源集中区域，很可能成为“政策洼地”，产生过度的人口“虹吸效应”，加重地段的人口拥挤，或在城市层面加重“大城市病”。一旦有某个优质资源集中的城市单兵突进式降低入学门槛，那么将带来大规模外来人口及随迁子女涌入，会有难以控制的政策风险。与此同时，如果蛋糕没有变大，分蛋糕的人却变多，学区内有房产者与租房者之间、本地人与流动人口之间的利益冲突会激化，很可能引致社会群体事件。

V. 加快租赁赋权以推进租购并举的实施策略

租赁赋权是实现租购并举的制度基础和必要保障，课题组对加快租赁赋权以推进租购并举的实施策略提出以下建议和政策设计：

首先，**科学宣传租赁赋权和租购同权的政策内涵。**让租客群体、业主群体及社会各方面了解到，正如基本公共服务均等化，是指享受机会基于公平原则的相对均等而不是指所有人的公共服务待遇都简单绝对化的同等化，“租赁赋权-租购同权”也不是要实现租客群体与购房者群体简单的在公共服务待遇上绝对同等化，而是公正公平原则上的趋向均等化，以机会公平为导向同时考虑起点公平对弱势群体予以合理补偿，但绝非简单以结果公平为导向。让社会公众对租赁赋权-租购同权形成合理理性的预期。

其次，**在全社会倡导宣传人民城市理念，创造推进租赁赋权的良好氛围。**人民城市人民建、人民城市为人民，不仅是对政府的要求，也是对每个社会成员的要求。人民城市是一个协作共同体、互生有机体，个体成员对城市的贡献无法被简单庸俗量化。人民城市人民共享，人民对城市发展成果和社会财富、共同资源的分享，不应该与其所谓贡献挂钩，而是就本着以人为本、以人为本的理念，把人当做发展的目的，而不是发展的工具。要让每个社会成员都深刻认识到，公共服务均等化，不仅是对他人利益的照顾，也是实现社会可持续发展的内在要求，符合自身长远利益，每个社会成员都有支持和配合推进公共服务均等化的责任与义务。

第三，周密设计，预判潜在风险，精细化操作，稳妥而积极。中国长期存在的租购不同权现象，有其深刻根源，与城市发展模式、城市治理体系与治理能力水平、公共服务资源配置机制、城市规划思路与方法、社会观念等都直接相关，短期内难以一下子消除这些根源。对租赁赋权过程中可能出现的各种社会风险要做预演，提前做好应对政策的储备。尤其对可能出现的各种投机性租房和投机性出租，如何识别、如何遏制，都要提前设计。

第四，试点先行，先易后难，针对重点难点，鼓励基层创新，积累经验，逐步推开。就像户籍放开、实现本地户籍与非本地户籍之间的群体公共服务均等化，都是先在这些户口稀缺性不强的中小城市进行试点，总结经验，再逐步铺开到大中城市那样。租赁赋权-租购同权的难点主要是义务教育资源均等化，同样可以在那些教育均等化做得较好的城市展开，积累经验，并在社会上逐步形成了租房不影响子女上学的氛围与观念，再逐步扩大到其他城市。在大城市内部，也可以尝试在义务教育均等化较好的区域试点，再普及到全市。如上海部分区推进租购同权上学的进度就比别的区快一些。

第五，明晰和坚定坚持“实际就近居住”的公共服务配置原则。租赁赋权的主要难点是在公共服务配置到底要坚持什么样的原则，才合理又合情，才不会引发“为权而租”的投机性租房/出租行为。在政策上防范“投机性租房”的措施可以有很多，但最核心的是参照国际经验，坚定坚持以“实际就近居住”作为公共服务资源配置的基准原则。比如当承租人申请其子女就近上学时候，必须承诺在本学区实际居住，并已经实际租住若干时间以上。如参考不少地方以户籍迁入时间等要素进行上学排序，对租房上学也进行实际居住时间的入学积分制。同时学校定期家访，社区物业定期检查，结合社区网格化治理和大数据手段，确保该家庭在孩子就读期间都实际居住在该社区。并且始终坚持“实际居住原则”，如果父母因各种原因搬离本社区，那子女原则上应该也随之迁校，到居住地就近入学。只要始终确保适龄儿童少年按实际居住地就近入学的原则，就可以理顺相关关系。这个原则也应该适用医疗、养老等其他公共服务方面。有些细节问题，比如可否租赁单间来上学、租客与房东同居一房情况下双方子女可否同时对口上学等问题，可由地方政府根据本地实际情况出台实施细则，以公平平等、机会均等的原则来处置。

第六，通过制度和**技术保障给租赁赋权赋能，其中落实租赁备案是基础，强化“唯一常住地”原则是牛鼻子**。租赁赋权实施工作很琐碎很技术性，需要一系列制度和**技术保障**。2020年7月2日，住建部等六部委联合发出《关于加强房屋网签备案信息共享提升公共服务水平的通知》（建房[2020]61号），提出通过进一步加强房屋网签备案信息共享来提升购房人和承租人可获得的公共服务水平。落实租赁备案是租客获得公共服务享受的基本前提，但实际生活中也

经常发生“人户分离”情况。如果“人户分离”，哪怕租赁备案了，实际居住地与备案居住地不一致，仍然会面临以何标准配置教育等公共服务资源的情况。课题组建议，住建部门、民政部门与公安部门一起，共同强化人口登记管理的“唯一常住地”原则，尤其对流动人口，切实落实“唯一常住地”的登记报备。所有公共服务和相应人口管理都按照“唯一常住地”来配置和设计。社会成员在发生迁移流动时候，负有报备更新“唯一常住地”的义务与责任。

第七，**依托纯租赁社区，开展租赁赋权的更多试点实践。**近年来随着住房租赁产业化机构化发展以及不少地方政府专门批出纯住房租赁用地(上海称之为R4地块)，很多城市越来越多地出现了纯租赁社区。纯租赁社区为推进租赁赋权工作提供了很好的试验田。可以探索尝试专门为纯租赁社区配置教育、医疗、养老等公共服务资源的规划机制，包括在这些社区建立租客委员会等组织共同参与小区的治理，并在这些社区设立党建引领下的居委会等社区组织。

最后作为总结，租赁赋权-租购同权虽然会遭遇很多困难和挑战，但总体上要信心坚定，持续稳步推进。国际上广泛存在着租购同权，从他们的实践结果来看，并不会产生不可克服的严重社会问题。中国在当前已经具有较高水平的经济社会发展程度、基本公共服务均等化工作已经取得很高成效和社会对公共服务均等化已有较高认同的情况下，开展租赁赋权-租购同权的推进工作，虽然过程中会产生一些震荡，但最终会达到一个新的平衡点。只是过程中需要各方面适应和调整。正视潜在风险和做好预防，有问题解决问题，有难题化解难题，租赁赋权-租购同权并非遥不可及。

参考文献

1. 陈杰(2016), 经济新常态下的中国城镇化发展模式转型. 城市规划学刊, 2016(03): 第30-35页.
2. 陈杰(2019), 新中国70年城镇住房制度的变迁与展望. 国家治理, 2019(14): 第25-35页.
3. 陈杰(2021), 优质高中名额再分配——“阶层混合”的政策实验与教育公平的倒逼机制. 探索与争鸣, 2021(05): 第101-109+179页.
4. 陈杰, 吴义东(2019). 租购同权过程中住房权与公共服务获取权的可能冲突——为“住”租房还是为“权”租房[J]. 学术月刊, 2019, 51(02): 44-56.
5. 陈卓与陈杰(2018), 租住家庭占比、租房供应主体与房价. 统计研究,

2018(07): 第 28-37 页.

6. 陈杰, 齐昕, 张柳依. "租赁赋权"的战略意义与实施路径[J]. 经济研究参考, 2021(12):5-20.
7. 陈友华与施旻旻(2018), 租购同权:何以可能? 吉林大学社会科学学报, 2018. 58(02): 第 123-129+206 页.
8. 罗卫东与朱翔宇(2020), 租购并举:租购同权还是租购平权?——兼论我国土地财政模式转型的必要性. 浙江学刊, 2020(01): 第 90-99 页.
9. 人民日报(2017). "国家基本公共服务亮清单" [N]. 《人民日报》2017 年 3 月 2 日 http://www.gov.cn/zhengce/2017-03/02/content_5172366.htm
10. 上海交通大学住房与城乡建设研究中心(2021): "租赁赋权"背景下租赁人群居住满意度与政策期望的调查报告(2021-11-10)
11. 知乎(2017a):如何看待住建部将立法明确租购同权?
<https://www.zhihu.com/question/62959692>
12. 知乎(2017b):如何看待广州市政府宣布"租购同权"
<https://www.zhihu.com/question/62602857>
13. 张牧扬, 陈杰与石薇(2016), 租金率折价视角的学区价值测度——来自上海二手房市场的证据. 金融研究, 2016(06): 第 97-111 页.
14. 赵华平, 高江月. 租购同权政策影响效应研究[J]. 调研世界, 2020(11):47-52.

报告团队

主执笔人：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公共经济与社会政策系长聘教授

参与人：

齐昕，上海交通大学住房与城乡建设研究中心研究助理、上海交通大学国际与公共事务学院博士生

刘思绎，上海交通大学住房与城乡建设研究中心研究助理、上海交通大学国际与公共事务学院硕士生

吴义东，上海交通大学住房与城乡建设研究中心助理研究员、上海财经大学公共经济与管理学院投资系博士生

张宇，上海交通大学住房与城乡建设研究中心研究助理、上海交通大学国际与公共事务学院博士生

张柳依，上海交通大学住房与城乡建设研究中心研究助理、上海交通大学国际与公共事务学院本科生

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》系列报告微信版都由“城市与房地产研究”公众号首发，网页版和 PDF 版最新版发布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.

《SJTU 住房政策观察》第 2 期“中央财政支持租房市场发展首批试点城市资助办法比较分析报告”，微信版于 2020 年 10 月 27 日由“城市与房地产研究”公众号首发，后根据得到的各地有关部门的信息及反馈有多次更新修正，最新版的网页版和 PDF 版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、齐昕. 中央财政支持租房市场发展首批试点城市资助办法比较分析报告[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 2 期”，2020 年 10 月.

《SJTU 住房政策观察》第 3 期“中国住房公积金制度与经济社会发展的同

步性与协调性分析”，微信版于 2020 年 11 月 22 日由“城市与房地产研究”公众号首发，最新版的网页版和 PDF 版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、吴义东. 中国住房公积金制度与经济社会发展的同步性与协调性分析[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 3 期”，2020 年 11 月.

《SJTU 住房政策观察》第 4 期“中国城市住房公积金高质量发展评估报告 2020”，微信版于 2020 年 12 月 2 日由“城市与房地产研究”公众号首发，最新版的网页版和 PDF 版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. 中国城市住房公积金高质量发展评估报告 2020 [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 4 期”，2020 年 12 月.

《SJT 住房政策观察》第 5 期“利用集体建设用地建设租赁住房试点城市《实施方案》的文本比较”，微信版于 2020 年 12 月 16 日由“城市与房地产研究”公众号首发，最新版的网页版和 PDF 版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、齐昕. 利用集体建设用地建设租赁住房试点城市《实施方案》的文本比较[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 5 期”，2020 年 12 月.

《SJTU 住房政策观察》第 6 期“集体建设用地建租赁住房试点改革的历史回顾、现状梳理与对策建议”，微信版于 2020 年 12 月 20 日由“城市与房地产研究”公众号首发，最新版的网页版和 PDF 版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、陈开洋. 集体建设用地建租赁住房试点改革的历史回顾、现状梳理与对策建议[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 6 期”，2020 年 12 月.

《SJTU 住房政策观察》第7期“中国省市住房公积金高质量发展评估报告2021”，微信版于2021年12月6日由“城市与房地产研究”公众号首发，最新版的网页版和PDF版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.中国省市住房公积金高质量发展评估报告2021 [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7期”，2021年12月.

《SJTU 住房政策观察》第8期“‘物业+养老’的演变、意义与前景分析”，微信版于2021年12月26日由“城市与房地产研究”公众号首发，最新版的网页版和PDF版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.“物业+养老”的演变、意义与前景分析[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8期”，2021年12月.

《SJTU 住房政策观察》第9期“以租赁赋权推进租购并举的必要性与实施策略”，微信版于2021年12月27日由“城市与房地产研究”公众号首发，最新版的网页版和PDF版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.以租赁赋权推进租购并举的必要性与实施策略[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9期”，2021年12月.