



暨南大学
JINAN UNIVERSITY



CPR IESR政策研究中心
CENTER FOR POLICY RESEARCH

暨南大学经济与社会研究院

政策简报

政策研究中心

2018年6月 第5期 总第5期



广州“租购同权”政策实施现状及效果

张思思 李承政

住房问题自古以来是民生的重大问题，关系千家万户的基本生活保障。以习近平同志为核心的党中央高度重视人民的住房问题，不断采取新举措，以让人民安居乐业。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”，以及最终实现“让全体人民住有所居”。

发展租赁市场能促进住房消费，增加住房更新改造投资，发展机构化专业化租赁服务企业，贡献国民经济发展，也是国际住房消费发展的一个趋势。在多数欧美发达国家，住房自有率不到三分之二，而中国的住房自有率高于八成。除中国传统文化因素对自住房的强烈偏好，租房房源不稳定等因素之外，租购不同权也是中国人偏好购房的重要原因。在美国，承租人与业主享有均等入学权利，在好学区租房凭租约同样可入学。而在中国，2017年7月广州市人民政府在《广州市加快发展住房租赁市场工作方案》中提出“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”，尚属“租购同权”概念第一次出现在我国地方政府的正式性文件中，也引起了公众对“租购同权”的热议。

本文分析比较广州不同行政区的租购同权政策，并进行调研访谈了解这一新政的实施效果，为广州进一步推行租购同权提供政策建议

一、广州“租购同权”实施方案

2017年7月广州市人民政府在《广州市加快发展住房租赁市场工作方案》中明确提出了享有租购同权需满足的条件。具有本市户籍的适龄儿童少年、人才绿卡持有人子女等政策性照顾借读生、符合市及所在区积分入学安排学位条件的来穗人员随迁子女，其监护人在本市无自有产权住房，以监护人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，由居住地所在区教育行政主管部门安排到义务教育阶段学校（含政府补贴的民办学校学位）就读。

为进一步将“租购同权”落实到具体政策措施，2018年广州市天河区，黄浦区，南沙区，番禺区政府公布了义务教育招生政策征求意见稿，越秀区，花都区，海珠区也出台了新的来穗随迁子女积分入学实施细则。除以上七个区之外，白云区，荔湾区，增城区，从化区2018年随迁子女积分入学制度与2017年的积分入学制度无太大差别，未体现“租购同权”政策。

广州现有的入学方式分对口入学，统筹入学，和积分入学三种。租购同权政策主要体现在统筹入学与积分入学中。我们分别将两种入学政策在不同行政区的实施细则加以归纳比较。

1. 统筹入学租购同权政策细则

虽然各区政策都致力于促进合法租赁房屋者子女和购买产权房屋者子女在教育入学上享有同等权利，但是各区“租购同权”政策在细则上仍有较大差别。在天河区，黄浦区，南沙区，番禺区政府公布的义务教育招生政策征求意见稿里，将享有“租购同权”者限定为拥有广州市户籍的人员。因此只有在拥有广州市户籍的前提下，房屋租赁者子女才能够从“租购同权”政策中受益。以下从各区政府网站摘取总结四个区政府为促进“租购同权”所颁布的2018年义务教育阶段招生工作细则。

表 1：广州各区义务教育阶段招生细则

行政区域	2018 年义务教育阶段招生工作细则（租购同权相关部分）
天河区	符合条件的承租人子女，按其房屋备案租赁合同地址为实际居住地，由区教育局为其统筹安排公办学校学位，保障其就近入学权利。“符合条件的承租人子女”是指在广州市内无自有产权住房，以其租赁房屋所在地为唯一居住地，持有住建部门认可的房屋租赁合同登记备案证明的承租人的广州市户籍适龄子女。
黄浦区	具有本市其他区户籍，在本市无自有产权住房，且在黄浦区租赁房屋所在地系唯一居住地，该房屋以往业主或住户没有小孩在黄浦区公办小学在读 1~3 年級的，持黄浦区街道（镇）出租屋管理中心认可的房屋租赁合同登记备案证明，合同须同时满足至本年度 4 月 30 日已租住本房屋满一年或以上、且往后租期不少于 3 年的承租人适龄子女，可统筹安排入读黄浦区公办小学。初中招生方面也增加了类似条款。
南沙区	具有广州市非南沙区户籍的适龄儿童，原则上回户籍所在区接受义务教育。如父母或其他法定监护人和适龄儿童、学生在户籍区无房产（提供房产查册证明），且在南沙区拥有合法房产，或在南沙区内租赁住房作为唯一实际居住地，由南沙区教育局或居住地所在教育指导中心统筹安排入读辖区内公办小学，或毕业学校所在地教育指导中心为其统筹安排入读辖区内公办初中学校。

番禺区	租住政府安排的廉租房（或公租房）的承租人子女，如果户口地址与租房地址一致的，由租住地教育指导中心按地段生安排对口学校。如果户口地址与租房地址不一致的，由租住地教育指导中心在本学区内统筹安排。市政拆迁安置房的承租人子女，在拆迁安置期间，可选择入读租住地段或户籍地段对口学校。不符合“人户一致”条件的番禺区户籍适龄儿童，由户籍所在地教育指导中心为其统筹安排入读本学区内公办小学。
-----	---

四个区的义务教育阶段招生细则里都提到了区域内无自有产权房，且以该区域内租赁住房所在地为唯一居住地的适龄儿童可在区政府统筹安排下入读本学区的公办小学和初中。虽然同地段生相比，统筹生招生是在完成地段生招生指标后开始，但政府仍保证了统筹生接受义务教育的权利。

2. 积分入学租购同权政策细则

不同于以上四个区域落实“租购同权”政策的方式，越秀区、花都区、海珠区的“租购同权”政策没有提出对户籍的要求，主要体现在来穗人员随迁子女积分入读义务教育阶段公办学校上。广州现有的对口入学，统筹入学，积分入学三种入学方式里，积分入学旨在为非户籍人口子女提供入读公办学校的机会。积分项目主要有广东省居住证，合法稳定住所，合法稳定工作，缴纳社保情况，随迁子女接受义务教育情况，计划生育，文化程度，及进城务工。根据每项不同的积分条件和标准对来穗人员进行积分，然后各区结合学位情况根据来穗人员所填写的志愿学校，通过积分排名高低对其随迁子女进行录取。表 2 归纳了越秀区、花都区、海珠区 2018 年来穗人员随迁子女积分入学实施细则在租购同权提出后对 2017 年积分入学实施细则进行的改进。

表 2：广州各区 2018 年来穗人员随迁子女积分入学实施细则

行政区域	积分入学实施细则
越秀区	2017 年，在积分项目上都列明：申请人在越秀区有全额房产积 5 分；没有违反计划生育政策积 2 分。而 2018 年的积分项目上则取消了这两项，这意味着在越秀区有全额房产和没有违反计生政策的都不加分了。
花都区	来穗人员符合享受“租购同权”的条件为：“符合花都区积分入学安排学位条件的来穗人员随迁子女”。为保障其合法权益，在来穗人员申请积分入学时，对申请人合法租房情况，赋予

	与购房者相同的分值、权重。例如：来穗人员房屋租赁合同经登记备案连续满一年（截止日期为申请入学当年3月31日）的，即可得到与自购房申请者相同的20分。但实施租购同权，不代表租房就一定可以入学。
海珠区	“在海珠区合法稳定居住”是指申请人或其配偶在申请时拥有海珠区产权住房，或申请时在海珠区合法租赁住房。符合条件的来穗人员根据《2018年广州市海珠区来穗人员随迁子女积分制入学指标积分制体系表》各项积分指标量化分支进行积分。合法稳定住所指标的最高分值最高分值从去年的100分降低到30分，租房和购房加同等分值，都是最高30分。增强来穗人员租住及广州工作年限，可带来的分值。海珠区教育局以“积分优先，结合志愿，统筹安排”为原则设定程序进行电脑派位。

总体来说，越秀、海珠和花都三个市辖区出台的积分入学实施细则都一定程度的降低了合法住所在积分入学计算体系中的比重或让房屋租赁者享有产权房屋购买者的同等加分待遇。因此，在不影响其他积分指标体系的情况下，房屋租赁者和产权房购买者子女在积分入学上更加平等了。同时，也需明确的是，在讨论增加房屋租赁者的入学积分或者让房屋租赁者享有同产权房屋购买者一样的积分数额时，范围都是控制在没有广州市户籍的人口里。

3. 广州市各区租赁积分政策和购房积分政策对比

通过对比2018年广州市11个区租赁积分政策和购房积分政策，我们发现，11个区中有7个区租赁积分和购房积分入学是等同的。这7个区分别是天河区、越秀区、白云区、南沙区、增城区、从化区和海珠区。

表3：广州各区租赁积分及购房积分政策

区域	租赁积分政策	购房积分政策
天河区	区内合法稳定居住满60个月，最高分值100分； 区内合法稳定居住满1个月，不足60个月，每月1.5分； 区内合法稳定居住满6个月及以上，3分	购房、租赁积分方式一样
越秀区	区内最低连续满12个月，36分； 区内连续满13个月，39分（以此类推每月加3分）； 区内最高连续满60个月（5年）及以上，最高分值100分	购房、租赁积分方式一样

荔湾区	区内合法租赁住满1个月不足5年，每月1分； 区内合法租赁居住时间与购房居住时间总计满5年，100分； 区内合法居住满5年者，100分	区内购房居住满1月但不足5年者60分
海珠区	区内合法租赁，30分	区内购房加30分
黄埔区	区内每满一个自然月得1分；不满不得分，最高50分	购房和自建房加50分
白云区	区内合法居住（购房和租赁满5年），60分	购房、租赁积分一样
番禺区	区内合法居住且在租赁所在镇上申请入读，5分； 区内合法租赁“安全星级出租屋”，来穗部门核定积9分，这算为本积分申请1分	区内自由产权房加25分
南沙区	区内合法租房并经过区内备案，2分	购房、租赁积分方式一样
增城区	区内合法租赁且申请在街道入读，每年加5分	购房、租赁积分方式一样
从化区	区内合法租赁且申请在街道入读，每年加5分，满分20分	购房、租赁积分方式一样
花都区	区内合法租赁并且备案，未滿一年10分，满一年及以上，20分	区内自由产权房加20分

二、“租购同权”调研访谈

2017年7月17日，广州市政府正式发布《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》，加快构建租购并举的住房体系，推动住房租赁市场快速发展。住房新政首次提出了“租购同权”，明确了赋予符合条件的承租人子女就近入学等公共服务权益，保障租购同权。新政发布至今已经有一年时间，效果到底如何？

2018年5月底，本课题组就广州市租购同权政策具体实施状况调研访谈了广州市天河区某公立小学校长、广州番禺区某民办小学校长以及广东省卫生计生委某科长。

从天河区该公立小学的校长反馈的现状来看，目前广州市出台的“租购并举”新政策对于该校招生几乎没有影响。该校近两年每年招生名额为160名左右，其中地段生110-120名左右，统筹生大约10名左右，其余的为积分入学生，如果招录的积分入的学生数量超过该校招生配额，他们会将多出的学生调配到对应的民办小学（按照公立小学的标准，不需要缴纳较高的学杂费用）。该校校长指出，从今年的招生情况来看，今年招生与去年基本相似，并没有因为“租购同权”政策的推出而发生结构性变化。

广州市番禺区某民办小学校长在接受我们调研访谈中指出，广州市新推出的“租购同权”政策对于民办学校来说不造成影响。该校几年计划招生 300 名左右，而报名人数高达 700 人，学校可以通过面试的方式，对申请入学的学生进行全方位考察，选取他们认为最优秀的学生入校，“租购同权”的政策并不会对他们学校的生源数量和质量造成影响，该校仍然是诸多流动人口家庭的优选。该校校长同时也指出，由于民工子女学校获得教育部门的补贴有限，因此流动人口子女就读民办学校的花销明显较高，实际上仍有不少流入人口子女只能返回自己的家乡上学。

广东省卫生计生委某科长对于广州市“租购并举”的住房政策发表了自己的看法，认为“租购同权”的政策初衷是好的，非常有吸引力，但是实际落实过程中可能面临一些问题。首先，条件门槛并不低。比如“租购同等入学”实际上设置了一系列条件，要么有本市户籍，要么拥有人才绿卡，积分条件达标，本市无产权住房，租赁合同经过登记备案，同时满足这些条件的人数本来就不算太多，因此这一政策惠及的人群数量有限。其次，出台这一政策或许没有跟教育主管部分进行过充分的协商，政策落实本身可能就存在困难。比如，广州越秀地区小学教育资源最好，名校最多，但在整个城市范围来说，好学校仍然是稀缺的。所以这个地区学校招生配额基本只能满足地段生的入学需求，统筹生和积分入学生基本没有机会就读这些学校。如果教育部门没有增加这些学校的学位、教师、教室数量，也就不可能让那些满足“租购同权”的租户就读这些好学校，所以事实上“租购同权”本身并不会对这些地方的居民和学校造成实质影响。当然，该科长也表示，由于“租购同权”政策刚出台，这一政策长期影响尚不清楚，如果这一政策获得了教育部门的大力支持，承租人子女就近入学并进入好学校还是有可能的。

虽然广州市各区域政府出台的“租购同权”相关政策在保障符合条件的承租人子女享有就近入学等公共服务权益上起到了促进作用，但由于教育资源限制等因素，“租购同权”在具体落实政策方面仍存在困难。首先，就广州市目前的入学方式来看，公立学校在保障地段生和统筹生入学后，才公布积分入学生的招生计划。因此，没有广州市户籍需要通过积分入学方式入学的外来务工人员，即使在房屋租赁上获得与产权房屋购买者同等的积分，但也不代表“租购同权”政策实施后其子女一定可以入读租住房屋附近的公立学校。有限的积分入学招生名额仍然是其随迁子女入读公办学校的巨大障碍。另外，由于地段生优于统筹生入学，即使天河区，黄浦区，南沙区，番禺区政府提出拥有广州市户籍的房屋租赁者子女可作为统筹生入读公立学校，统筹生也很难享有同地段生相等的优质教育资源，如统筹生很难被统筹进入排名靠前的公立学校以及统筹生在名额紧缺情况下无法入读离租住房屋最近的公立学校。综上，“租购同权”需要教育部门和其他部门出台相应的配套政策才能真正将其落到实处。它强化了住房的居住属性，在一定程度上起到了抑制房价，保障适龄儿童入学的良好作用，是住房制度改革及我国住房政策与国际接轨的一个正确方向。

广州的“租购同权”改革走在全国前列，值得肯定。

三、结论

“租购同权”是公共服务权益均等化的重要一步。广州明确提出“租购同权”，其本质是公共服务权益与房屋产权分离，赋予租赁行为在居住层面的合理性、科学性和经济理性。政策的初衷值得肯定，对遏制房价上涨、保障适龄儿童入学会起到良好作用，而且广州各行政区迅速出台“租购同权”落地的细则，也表明了政府的改革决心。然而，通过调研访谈我们发现，受教育资源的限制，“租购同权”相关政策的实施效果不如预期，很多小学并没有因政策实施而在招生结构上有所改变。由于现有公立学校的入学政策优先保障地段生，其次才是统筹入学和积分入学的学生，而与此同时，“租购同权”只体现在统筹入学与积分入学，因此目前“租购同权”的实际影响比较有限，需要政府对该政策进行进一步的调整与改进。要实现“租购同权”，最根本的还是要解决教育资源特别是优质教育资源的稀缺性，比如提高老师待遇以吸引更多人才从事教育工作，鼓励民办机构进入教育市场等。政策也需要教育部门和其它部门进行相应配套才能实施。

注：本项目得到广州市社会科学规划课题项目资助，课题编号 2018GZZK09。

作者简介：

张思思，暨南大学经济与社会研究院副院长、副教授、博导、政策研究中心副主任。在 *Journal of Population Economics*, *Demography*, *American Economic Review (Papers and Proceedings)*, *American Journal of Agricultural Economics*, *Review of Industrial Organization* 等国际一流期刊发表多篇论文。曾任美国 IMPAQ 国际研究院研究员、美国城市研究院研究员、美国房利美研究员，上海财经大学高等研究院副教授。2009 年获得美国波士顿学院经济学博士学位。

李承政，现为暨南大学经济与社会研究院政策研究中心助理教授。2017 年获得上海交通大学经济学博士学位。研究领域包括气候变化、住房政策、经济发展和三农问题等，在 *Economics Letters*, 《经济科学》、《经济学动态》等期刊发表论文数篇。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：徐梦瑶 手机号码：18825078118

主办：暨南大学经济与社会研究院政策研究中心； 电子邮箱：iesr@jnu.edu.cn

官方网站：<https://iesr.jnu.edu.cn/>

地址：广州市天河区黄埔大道西601号

电话：020-85221755



黄埔大道西观点



经济与社会研究院