北京航空航天大学学报
社会科学版
JOURNAL OF BEIJING UNIVERSITY OF AERONAUTICS AND ASTRONAUTICS
SOCIAL SCIENCES EDITION

新兴业态包容性监管的生态变迁与体系创新

江永清 金志云

Ecosystem Transition and System Innovation of Inclusive Regulation for Emerging Industries

JIANG Yongqing, JIN Zhiyun

在线阅读 View online: https://bhxb.buaa.edu.cn/bhsk/article/doi/10.13766/j.bhsk.1008-2204.2022.0452

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in

长期护理保险制度公平性探讨

Discussion on the Fairness of Long-term Care Insurance System

北京航空航天大学学报社会科学版. 2020, 33(2): 80-85 https://doi.org/10.13766/j.bhsk.1008-2204.2019.0202

中国民航创新监管的重点路径研究

Key Path of Innovative Supervision of China’s Civil Aviation

北京航空航天大学学报社会科学版. 2023, 36(1): 121-130 https://doi.org/10.13766/j.bhsk.1008-2204.2021.0588

探索多元现代性的中国之路

Exploring the Chinese Path to Multiple Modernities

北京航空航天大学学报社会科学版. 2024, 37(1): 1-7 https://doi.org/10.13766/j.bhsk.1008-2204.2023.1764

习近平生态文明思想话语逻辑体系的三维向度

Three Dimensions of the Discourse Logic System of Xi Jinping Thought on Ecological Civilization

北京航空航天大学学报社会科学版. 2024, 37(2): 15-22 https://doi.org/10.13766/j.bhsk.1008-2204.2023.1762

长期护理制度的发展模式探析: 以荷兰、北欧和英国为例

Long-term Care System Models: A Review of the Netherlands, Northern Europe and the United Kingdom

北京航空航天大学学报社会科学版. 2021, 34(4): 58-66 https://doi.org/10.13766/j.bhsk.1008-2204.2021.0214

高校学生公寓对大学生适应性影响的实证研究

An Empirical Study on the Influence of College Students' Apartment on College Students' Adaptability

北京航空航天大学学报社会科学版. 2020, 33(6): 136-142 https://doi.org/10.13766/j.bhsk.1008-2204.2019.0245

关注微信公众号，获得更多资讯信息

DOI：10. 13766/j. bhsk. 1008−2204. 2022. 0452

新兴业态包容性监管的生态变迁与体系创新
——以南京市长租公寓市场监管实践为例

江永清，金志云
（南京财经大学 公共管理学院，江苏 南京 210023）

摘　要：审慎包容性监管是鼓励新兴业态发展和守住监管底线的关键所在。长租公寓市场的包容性监管对经济增长、解决大城市年轻人住房困难、提升城市治理水平等都具有十分重要的意义。研究以南京市长租公寓市场包容性监管为例，以蛋壳公寓等企业发展的政策扶持、“爆雷拆险”和后续监管体系完善为研究重点，揭示了整个监管生态变迁和体系重构的过程。研究发现：长租公寓市场的野蛮生长具有其特定的社会条件，而包容性监管对其发展具有良好的助推作用，但面对重大外部事件的冲击，监管模式创新滞后与监管主体协同不足，导致包容性监管缺乏系统性支撑问题凸显，长租公寓的发展模式脱轨而出现“爆雷”。因此，重构包容性监管的生态系统、提升监管的整体活力与合力、更好地发挥政府之手与市场之手的同频共振作用，是新兴业态发展的必由之路。

关键词：包容性监管；长租公寓；政府之手；生态变迁；体系创新
中图分类号：D035　　**文献标志码：**A　　**文章编号：**1008−2204（2025）04−0083−10

Ecosystem Transition and System Innovation of Inclusive Regulation for Emerging Industries:
A Case Study of Supervision Practices in the Long-Term Rental Apartment Market in Nanjing

JIANG Yongqing，*JIN Zhiyun*
（School of Public Administration, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing Jiangsu 210023, China）

Abstract: Prudent and inclusive regulation is key to maintaining the regulatory baseline while encouraging the development of emerging industries. The inclusive regulation of the long-term rental apartment market is of great significance for economic growth, addressing the housing difficulties of young people in metropolises, and improving urban governance. Taking Nanjing's regulatory practices as an example, this study aims to reveal the process of the ecosystem transition and reconstruction of the entire supervision system, focusing on the policy support, crisis management, and improvement of the subsequent regulatory system for the development of enterprises such as DanKe Apartments. This study finds that the unchecked growth of the long-term rental apartment market is influenced by specific social conditions, with inclusive regulation playing a significant role. However, in the face of major external events, the lag in regulatory innovation and the insufficient coordination among regulatory bodies have exposed the lack of systemic support for inclusive regulation, leading to regulatory failures. Therefore, it is indispensable for emerging industries to reconstruct the inclusive regulatory ecosystem, enhance the overall vitality and synergy of regulation, and better leverage the synchronized resonance between the hands of government and the market.

Keywords: inclusive regulation; long-term rental apartment; hand of government; ecosystem transition; system innovation

收稿日期：2022−04−24
基金项目：国家社会科学基金一般项目（24BZZ084）
作者简介：江永清（1976—），男，湖北大冶人，教授，博士，研究方向为地方政府治理与政策分析.

一、问题提出与框架分析

长租公寓市场作为新兴业态的风口之一，曾一度出现野蛮生长，又一度因深圳市蛋壳公寓管理有限公司“爆雷”成为舆论关注的焦点。作为一种新兴业态，长租公寓市场的兴起和加速发展离不开政策的呵护和监管的包容，而蛋壳公寓“爆雷”，带来的市场秩序失范和租客维权也促使地方政府监管部门重构监管体系和加速监管模式创新，进入“后蛋壳时代”的长租公寓市场在地方政府监管生态体系的完善中走上规范发展之路。

（一）问题的提出

长租公寓市场的崛起是由城市化快速发展和巨大的住房需求而催生的，是一种新兴业态。传统住房租赁市场痛点频出，如房源信息虚假较多、部分租金定价不透明、硬件设施不配套等，导致租客体验不佳，市场发展缓慢。因此，长租公寓应运而生，并深受欢迎，它通过“互联网+技术”实现平台与租客和出租方的高效对接，有效改善了租客的居住体验。正是由于长租公寓能够有效解决传统住房租赁的问题，中国长租公寓行业短期内快速发展，2019 年市场规模已经达到 1.73 万亿元[1]。

国家有关部门对于新兴业态和新兴平台经济采取了包容与支持的态度，强调在新兴业态发展的初期，尤其是重点促进的行业，需要进行“放水养鱼”，既要保持其在政府监管的视线范围内，同时也要给予足够的发展空间，通过基本成熟后完善制度体系实现规范发展。

南京市自 2017 年成为租售并举改革的首批试点城市以来，通过多种政策工具加大对住房租赁市场扶持力度。2017 年 6 月 8 日，南京自如房屋租赁有限公司成立，2018 年 3 月，蛋壳公寓进驻南京。2019 年 7 月，南京市再次进入了“中央财政支持住房租赁市场发展试点范围”，进一步加大了政策扶持力度，一批长租公寓快速崛起。与依托线下实体店的自如公寓不同的是，蛋壳公寓将线上线下整合作为自己互联网企业的突出特征，打造“互联网+房产+金融”的发展模式，号称是一家以数据驱动为核心，提供高品质租住生活的资产管理和居住服务平台。

然而，2020 年，长租公寓市场遭遇寒流，出租率下降、空置率上升，接着，国家对于长租公寓潜在的金融风险予以关注，并及时出台政策进行租金贷管控，但也留下足够的整改时间。遗憾的是，蛋壳公寓的疯狂扩张导致资金缺口风险暴露，最终“爆雷”，随后，南京市其他多家长租公寓也陆续“爆雷”。2020 年 11 月开始，已经有出租方和租客维权事件陆续发生，甚至租客与出租方之间发生暴力行为；12 月初，南京市住房保障和房产局联合多职能部门介入，就租金问题，租金贷与租赁合同解约问题，租客安置方案等达成初步共识。蛋壳公寓“爆雷”事件在相关部门的努力下终于得到解决，该事件告一段落。

面对长租公寓市场头部企业蛋壳和自如“火与冰”的发展历程，企业、出租方、租客三方之间因企业无法履约而产生的社会矛盾和金融风险，凸显了南京市市场监管部门等在长租公寓市场治理中的努力与困境。

由蛋壳公寓“爆雷”事件，笔者结合南京市长租公寓市场监管生态变迁与体系重构的全过程，试图回答以下几个问题：第一，包容性监管为长租公寓市场发展创造了哪些条件，发挥了哪些积极作用？第二，包容性监管体系存在的薄弱环节是什么，为何审慎包容性监管存在薄弱环节和创新滞后？第三，南京市人民政府是如何完善监管生态、打好补丁、促进长租公寓市场规范发展的？在此基础上，对新兴业态包容性监管体系的重构提出几点思考。

（二）理论基础与分析框架

包容性监管是包容性制度的现实载体，在包容性监管理论形成之前，政治学者就提出了包容性制度的概念。对包容性制度的概念进行厘定的代表性人物是 Acemoglu 和 Robinsom，他们提出：“包容性制度下的经济、社会、政治秩序让绝大多数人的权利得到尊重和保护，让个体能自由选择。”[2] 包容性监管首先起源于金融领域，是随着底层民众获取金融资源的金融理念创新而带来的监管理念创新。学者针对金融系统对贫困人群的金融排斥现象提出了金融包容的概念，即个体可以获得适当的金融产品和服务，包括用以较好地使用这些产品和服务的技能、知识和理解力[3]。其目的在于将“无银行服务”的人群纳入正规的金融系统，从而使他们有机会使用储蓄、支付、信贷和保险等金融服务。随着金融领域包容性监管理念的扩散以及软法与公共治理的兴起，现代社会治理积极寻求更多

协商、可以运用更少强制、能够实现更高自由的观念日益深入人心，世界各国试图考虑如何运用引导的方式，促使监管对象能够自发地在竞争发展中注意风险的预防和化解，这推动了柔性监管手段的兴起和运用，契合了新一轮放松监管的要求。金融监管法律制度在于在金融监管与金融创新之间实现平衡与协调，进而既要保证金融安全又要促进金融效率[4]。通过柔性监管和软法治理为金融创新拓宽发展空间，在保障监管体系制度化、规范化和程序化的同时，增强监管机制的弹性、韧性和灵活性[5]。包容性监管模式是适应金融科技创新规律和发展动向的监管新范式，能够有效促进金融科技创新和风险管控的动态平衡，从而实现金融安全性、效率性和普惠性的协调[6]。

同理，在其他新兴产业发展过程中，实践中的监管缺位与创新制约直接影响着审慎包容性监管的有效性。在法治化营商环境中，审慎包容性监管的关键在于把握“创新”与“监管”二者间的平衡，形成包容创新、审慎监管的社会共治管理格局[7]。审慎包容性监管制度与新兴业态的发展要相适应，即包容性监管强调为新兴业态发展创造宽松的创新环境，审慎监管保障了新兴业态不会突破底线[8]。

新事物往往伴随着较大的不确定性，在此背景下，监管部门面临两极困境：不合时宜的监管措施可能扼杀新兴业态潜在的创新力，制约新兴业态的健康发展；缺乏监管可能导致新兴业态越界脱轨，触及公众利益或者诱发社会风险的底线，进而造成监管责任风险。

审慎包容性监管是对新业态、新模式等新事物的监管，既不能放任自流，抱有一种包容和审慎的心态，又应保持底线、防控风险，从而根据新兴业态发展的状况动态调整优化的监管模式。根据中华人民共和国国家发展和改革委员会（以下简称“国家发展改革委”）的解释：包容性监管体系包括“一条底线、两个监管、多元共治”[9]。具体而言，一是划定底线，划定防范系统性区域性风险、保护消费者合法权益这条底线；二是坚持动态监管和协同监管；三是多元共治，即应顺应新业态、新模式的发展特点，积极构建多方参与的治理体系，促进监管机构和社会力量相互协作。

包容性监管相较于穿透式监管具有以下三个特点：一是柔性监管。可以根据不同市场行为，根据产生的社会后果的方式和严重程度，采取相应的监管与处罚等方式。二是适度监管，留足空间。在守住不发生系统性风险底线的同时，对新兴产业和平台经济的监督和管理应留有余地和空间。三是差异化监管，赋予监管自主权限。赋予地方政府一定的监管自主和创新权利，可根据环境的差异性、参与主体的多元性、经营方式的多样性来完善监管手段和方法。充分考虑市场信息和资源的各种差异，在监管目标、准入条件、监管措施、人员构成以及风险处置手段上采取差异化管理[10]。

为了分析南京市长租公寓市场监管体系重构和创新过程，笔者结合国家发展改革委对于包容性监管的政策解读，构建一个多元主体参与的静态监管生态体系框架，如图 1 所示。

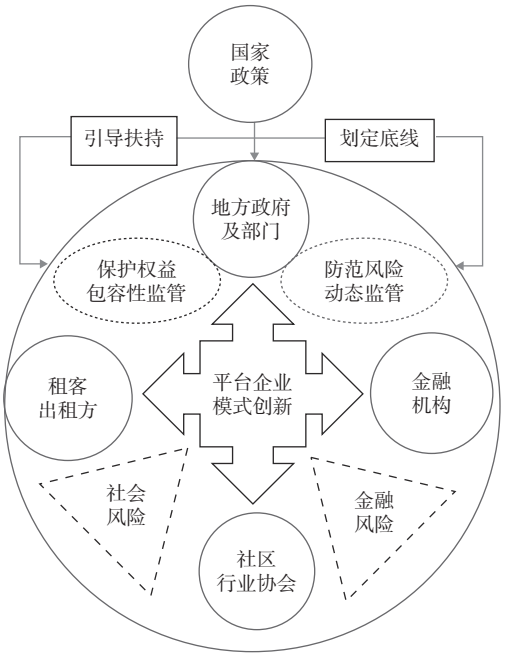


图 1 长租公寓市场包容性监管模式静态分析框架

1. 国家鼓励：划定政策底线

国家一方面积极出台政策对长租公寓市场予以支持和鼓励，另一方面划定底线，保护消费者权益。2016 年 6 月印发的《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），提出充分发挥市场作用，调动企业积极性，通过租赁、购买等方式多渠道筹集房源，提高住房租赁企业规模化、集约化、专业化水平，满足不断增长的住房租赁需求。2017 年，中华人民共和国住房和城乡建设部（以下简称“住建部”）发布的《住房租赁和销售管理条例（征求意见稿）》，明确鼓励发展规模化、专业化的房屋租赁企业，住房租赁企业依法享受有关金融、税收、土地等优惠政策。2019 年，

《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》（国发〔2019〕18 号）对新技术、新产业、新业态、新模式等实行审慎包容性监管，针对其性质、特点分类制定和实行相应的监管规则和标准，留足发展空间，同时确保质量和安全，不得简单化予以禁止或者不予监管。在解决大城市青年群体的住房问题上，通过发挥市场主体作用，以企业为主体，多渠道解决房源问题，提高住房租赁企业的规模化和专业化水平，以满足不断增大的需求缺口。2021 年，《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》（国办发〔2021〕22 号）鼓励金融机构按照依法合规、风险可控、商业可持续的原则，向住房租赁企业提供金融支持。在扶持长租公寓市场发展的同时，提出了两条基本底线：一是划定系统性区域性风险，二是保护消费者合法权益。对底线之上的新业态、新模式采取更加包容的监管方式，支持行业自律，鼓励通过利用大数据监管、政企合作、社会协同治理等新的手段和模式，强化事中、事后监管。同时，也要优化风险管理机制，提高对新兴经济领域潜在风险的敏感性和突发情况处置能力。

2. 地方政府：积极扶持，包容监管

地方政府响应国家政策，通过争取试点建设，扶持长租公寓市场发展，带动多层次住房保障体系的突破。地方政府以培育市场供应主体、建立信息服务监管平台、规范市场秩序为重点，加快培育和发展住房租赁市场。例如，南京市人民政府办公厅发布的《南京市住房租赁试点工作方案》提出，培育一批国有、混合所有制及民营等多种供应主体的机构化、规模化租赁企业，鼓励具有一定运营经验和一定规模运营团队的民营和混合所有制企业将住房租赁纳入经营范畴，开展规模化、集约化、专业化住房租赁经营业务。为鼓励长租公寓在内的租赁住房发展，南京市推出了相关政策，一是在税收缴纳、租赁备案、工商登记、建设改造等方面，建立绿色通道，形成便捷快速办理机制。二是在税费优惠等方面，住房租赁企业向个人出租住房，按照以下计税方法缴纳增值税：小规模纳税人，按照 5% 的征收率减按 1.5% 计算缴纳应纳税额；一般纳税人，可选择适用增值税简易计税方法，按照 5% 的征收率减按 1.5% 计算缴纳应纳税额。三是在配套公共服务等方面，本市户籍承租人子女，按照南京市学前、义务教育阶段招生入学政策接受教育；符合南京市外来务工人员随迁子女义务教育入学政策的非本市户籍承租人，由各所在区教育行政部门统筹安排其随迁子女在居住区内享受义务教育；符合条件的承租人可以享受医疗卫生等国家规定的基本医疗公共服务。四是在金融政策支持等方面，南京市住房保障和房产局与南京银行南京分行、平安银行南京分行、中信银行南京分行签署了南京市房屋租赁金融服务战略合作协议，三家银行为租赁市场参与主体提供全方位的金融支持。

南京市人民政府在扶持发展的同时，推出了两项包容性监管举措。一是事后监管的红黑名单制度。健全住房租赁企业、中介机构和从业人员信用“红名单”“黑名单”分类管理制度，构建守信联合激励和失信联合惩戒多部门联动机制，将信用记录纳入信用信息共享平台。对诚实守信、规范经营的租赁主体，予以公开表扬，优先享受优质服务和扶持政策；对存在违规行为的中介机构，将其纳入租赁平台黑名单，对外公示。二是推行“互联网+监管”服务体系。通过建立涵盖信息发布、网上签约、行业监管、市场监测的全市住房租赁服务监管平台，并提供移动客户端服务。基于不动产统一登记平台和“我的南京”APP，构建全市统一的住房租赁交易服务监管平台。三是打造市、区、街、社区四级网格化监管和服务体系，形成联合监管共同治理的格局。

3. 市场平台竞争：资本加持扩张模式

蛋壳公寓于 2015 年初创立于北京，创立后迅速发展壮大，发展区域覆盖北京、上海、南京等 13 地租赁市场，几年间房源数增长了 178 倍，全国总房源约 42 万间，先后完成了 7 轮累计 60 亿元人民币的融资[11]。在资本的加持下，蛋壳公寓迅速扩张。2020 年 1 月 17 日，蛋壳公寓成功登陆美国纽约证券交易所。闪电式扩张策略的基础是网络效应的存在，在竞争中谁先达到临界规模，谁就能获得碾压式的领先优势。

除了资本的加持，金融机构的参与发挥了助推作用。网络金融平台通过租金贷参与到租客和平台企业的扩张过程，提供信贷支持，同时，分享飞速扩张的长租公寓市场蛋糕的一部分。“爆雷”前，蛋壳公寓使用租金贷的蛋壳用户占比接近 70%。提供租金贷的主要金融机构包括地方国有银行、互联网银行。自如支持分期及直接付款，更为灵活，涉及贷款机构多家，更为复杂。如果采用月付方式分期付款，可选择的平台包括自如口袋、微众银行、

京东白条等，借款年利率均为 6.27%，租户需要支付正常房租和贷款利率，但服务费会七折的优惠[12]。

4. 社会参与：多元共治

所谓多元共治，就是探索建立政府、平台企业、行业协会以及资源提供者和消费者共同参与的多方协同治理机制。一方面，行业协会推出服务标准和行业公约，实行社会共同监督；另一方面，平台企业和消费者履行社会责任，共享共治。而长租公寓市场的自治，远远不止这些。南京市推动长租公寓的多元共治机制包括，一是对长租公寓等租赁市场实行分级管理。南京市人民政府对本行政区域内的住房租赁市场管理负总责，建立多部门联合监管体制，充分发挥街道、乡镇等基层组织作用，推行住房租赁网格化管理。二是通过信息公开透明，提供参与的信息基础。打造房源信息发布“一张网”，为企业和群众提供多渠道、无差别、全覆盖、全业务、全过程的便捷服务。三是实现租赁服务监督延伸至社区，实现租赁交易服务监管平台与社区治理综合信息平台的信息共享与动态联动，如 2017 年在南京市栖霞区仙林街道的全面应用与试点。四是加强行业管理。住建部负责住房租赁市场管理和相关协调工作，负责会同有关部门加强住房租赁市场监管。公安部门督促指导居民委员会、村民委员会、物业服务企业以及其他管理单位排查安全隐患。五是明确物业服务企业（长租公寓）责任，协助街道办事处（镇人民政府）和社区维护住房租赁市场的正常秩序，提供租赁信息，当出现破坏正常秩序情形时，应当及时进行劝阻、制止，并向相关主管部门和业主委员会报告。

二、长租公寓市场监管的生态变迁与现实挑战

长租公寓市场经过不断扩大，其本身发展模式是高度依赖资本加持和金融杠杆的，在没有外部重大冲击的情况下尚能维持，一旦遇到外部重大冲击和政策收紧，就会出现累积风险的暴露，给监管带来巨大的挑战。

（一）长租公寓市场的生态变化

长租公寓市场生态变化，如图 2 所示。

1. 外部冲击，需求缩减

2020 年，长租公寓市场供需双方都受到了较大冲击，尤其是需求方萎缩导致出租率显著下降、空置率上升，2020 年 2 月蛋壳公寓的房屋空置率陡增到 30% 以上。此时现金流和现金储备成为所有长租公寓企业保命的关键，但实际上由于高进低出的恶性竞争模式，不少平台现金资源已濒临枯竭。2019 年，已有 52 家长租公寓企业涉及不同程度的资金链断裂、跑路或倒闭。截至 2020 年上半年，媒体公开报道的陷入经营困境的长租公寓企业就多达 84 家，其中就包括蛋壳公寓。外部冲击是“催化剂”，而平台企业自身的扩张模式累积的风险是导致“爆雷”的内因。

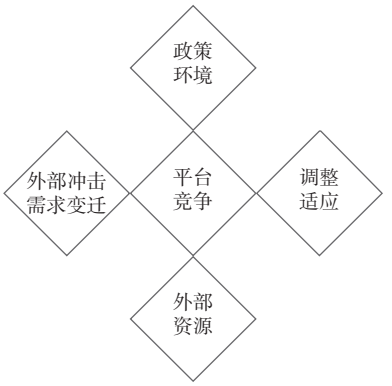


图 2 长租公寓市场生态变化

2. 政策收紧，防控风险

国家有关部委和地方政府逐渐关注和重视长租公寓市场的金融风险和社会风险，对长租公寓平台的金融杠杆问题和长收短付等问题给予了进一步的政策约束。其中，关于住房租金贷的占比问题，在 2019 年印发的《住房和城乡建设部 国家发展改革委 公安部 市场监管总局 银保监会 国家网信办关于整顿规范住房租赁市场秩序的意见》（建房规〔2019〕10 号，以下简称《意见》）中有明确规定，租金贷款金额占比不得超过 30%，对于超过比例的应当于 2022 年底前调整到位。由于之前的快速扩张，蛋壳公寓的资产负债率和房贷租金比均大幅超过红线，政策收紧进一步加剧了其资金周转压力。

3. 竞争加剧，管理失范

以租金贷为核心的“房产+金融”模式曾是蛋壳具有竞争力的商业模式，蛋壳公寓正是利用该模式得以快速占领长租公寓市场。但是这种运营方式的风险在于：一旦蛋壳公寓减缓扩张步伐，资金回流速度跟不上，或者出现周转不畅，那么资金链将随时面临断裂的危险。据蛋壳公寓总部内部相关员工称，蛋壳公寓的商业智能团队可以利用爬虫获得市场公开信息和历史运营数据，通过技术手段

调控收房和出房价格，以确保稳定的利润[13]。然而在蛋壳公寓启动激进的抢房模式后，所有的风控体系成为摆设。资金回流速度跟不上，或者出现周转不畅，那么资金链将面临随时断裂的危险。为了快速抢占市场，出现高进低出的颠倒情况。部分员工的道德风险问题凸显，通过虚假报销等多种手段加剧了企业的财务风险。内外风险的叠加，残酷的市场竞争，导致蛋壳公寓“爆雷”。

4. 外部资源：资本收缩

2019 年 3 月 1 日，蛋壳公寓宣布已完成 5 亿美元 C 轮融资，由老虎环球基金（Tiger Global）、蚂蚁金服联合领投，春华资本跟投，CMC 资本、高榕资本、愉悦资本等老股东继续跟投。本轮融资后，蛋壳公寓的估值已经超过 20 亿美元。此前，蛋壳公寓曾获得由 CMC 资本、高榕资本联合领投的 1 亿美元 B 轮融资，以及由老虎环球基金领投的 7 000 万美元 B+轮融资[14]。根据一位熟悉蛋壳事件解决进程的投资者的媒体发言：“其实我们只需要 5 000 万美元就能把这个公司救活。现在就是大家都不愿意先出这个钱，别人不出我也不出。”[15] 最后，蛋壳公寓的战略投资人陷入了囚徒困境，导致企业被抛弃而资金链断裂。

（二）监管挑战

1. 制度支撑不足，底线存在模糊地带

随着国家政策底线的收紧，租金监管不仅涉及租客的权益保护，关系到社会稳定，同时涉及相关金融机构的金融风险，由此需要进一步加强资金监管的落实。但具体如何执行存在以下几个问题。首先，缺乏上位法支撑。2019 年印发的《意见》要求住建部指导“高进低出”“长收短付”等高风险经营行为的长租公寓企业，将租金和押金等纳入专门的监管账户；对不具备持续经营能力并且扩张规模过快的住房租赁企业，可适当采取约谈告诫、暂停网签备案、发布风险提示甚至依法依规查处等方式，防范化解风险。但蛋壳公寓“爆雷”前，国家层面的政策法规对住房租赁企业租金银行托管（存管）尚无明确要求。大部分租赁企业主动接受监管的意愿不强。2020 年 4 月，结合住建部等部门的文件要求，南京市发布《关于落实住房租赁机构租赁托管制度的通知》（宁房租〔2020〕1 号），要求住房租赁企业使用政府推荐的租赁合同示范文本并办理网签备案手续，在商业银行设立唯一的租金专用账户。但实际执行过程并不理想，根据现有法规政策，对不接受资金存管的租赁企业缺乏干预或惩处的直接依据，房产部门面临较大行政风险。其次，国家“放管服”改革要求简化监管，为企业逃避监管提供了政策空子。在存量房交易资金监管方面，随着“放管服”改革的深入，南京市已由强制监管调整为交易当事人在签署相关风险自负承诺书的前提下自愿选择。再次，风险保证金、监管租金虽然有一定的防范作用，但难以覆盖企业全部经营风险。最后，租赁企业“爆雷”属违法犯罪真空地带。相关部门对租赁企业“高进低出”“长收短付”设立资金池的高风险租赁经营行为尚未定性。此前，市、区房产部门对租赁企业“高收低出”“长收短付”“租金贷”等经营行为采取约谈、责令整改、曝光、发布风险提示等手段予以处置，但强制力较弱。

2. 部门协同：动力机制乏力

长租公寓市场“共建共治共享”需要各主体凝聚治理共识，积极主动参与。但长租公寓治理中明显存在部分主体协同动力不足，甚至出现不干预的情形，其原因之一就是监管主体成本收益曲线不一致。长租公寓的监管实际上涉及非常多的主体，每一个部门的职责和权限不一样，参与协同管理的成本收益也不一致。

长租公寓市场监管牵涉主体较多，但是政府职责分割，部门联动协同不足。当前的租赁住房的管理早已超出了住建部管理的范畴，亟须住建、税收、公安、司法等多部门联动监管，才能真正服务长租市场的各相关主体。但是现阶段各个部门的沟通渠道和协调机制有待进一步完善。长租公寓“爆雷”前，南京市、区租赁管理部门力量有限，较多监管事务需要其他部门配合才能发挥效能。而其他如公安、司法、发展改革委、信息中心等部门付出成本而没有收益，参与治理需付出很大的精力和投入，但如何补偿和激励却并没有很好的机制和制度安排。由于缺乏法规支持，没有激励措施引导企业、房源进入市租赁平台，日常督促手段又效力不足，市、区租赁管理部门没有充分发挥应有的行业监管服务功能。同时，当前各级房管部门在租赁登记备案行政执法事权下放问题上缺乏精细的安排，导致执法力度相对不足，可能存在薄弱环节和推诿问题。

长租公寓市场协同治理主体关系结构，如图 3 所示。监管的政策执行需要基层力量作为支撑。更为重要的是，各基层街道和社区是监管的基础力

量，但是在繁重的基层治理中，长租公寓监管作为一项任务布置，并没有考核监督和相关的预算激励，导致监管力量不足且结构性错配，难以对全市租赁企业和房源进行全面摸排，掌握底数和市场实际情况。街道办事处的工作依赖社区，如果街道办事处有足够的精力和投入则工作落实相对容易，如果街道办事处对监管的积极性不高，社区和物业的重视程度和执行力度将会大打折扣。最基础的管理在于物业、社区、租赁平台和出租方的互动，但物业和长租公寓租赁平台本身并非完全一致的管理主体，且物业管理出于企业利益的考虑也需权衡成本付出，导致在租赁平台隐瞒信息的情况下无法及时掌握信息，而出租方出于税收和管理成本考虑一般不主动在租赁平台办理网签手续，纳入管理。

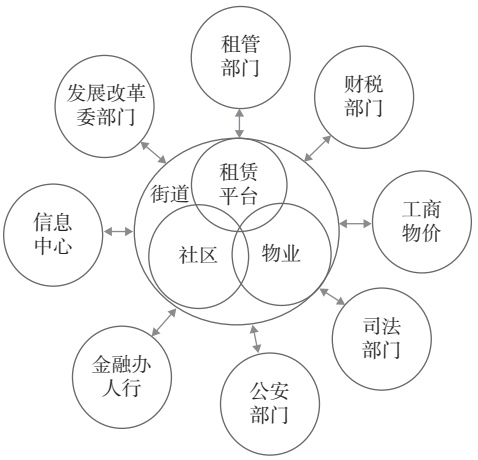


图 3 长租公寓市场协同治理主体关系结构

3. 社会共治，成本收益不对称

社会共治可能涉及租客、出租方、行业协会、商业银行等多维主体之间的合作，但现实中参与治理的主体因为成本收益或者信息不对称等原因，其参与治理的积极性和效果受到影响。一是商业银行参与资金监管积极性普遍不高。大部分银行尚未开发租金托管系统，这在一定程度上影响了实施进度。相较于预售商品房开发企业资金监管、存量房交易资金监管，租金托管业务单笔金额小、交易频次高，呈“高成本、低收益、有风险”的特点，银行开展相关业务的积极性普遍不高、2020 年 1 月初，在南京市住房保障和房产局的指导下，南京市各主要商业银行积极推进租金托管系统的开发建设，但推行到位却有相当的时间差。2020 年 5 月，南京市市场监管局等八部门印发了《关于促进预付式消费市场健康发展的指导意见》，对探索推进租金银行托管提供了部分政策支撑。二是租客、出租方维权成本高，难度大。2020 年11 月 17 日，百名蛋壳公寓出租方、租客前往位于南京市秦淮区的蛋壳公寓管理方南京紫梧桐公寓管理有限公司进行维权。但工作人员只是在安抚，引导登记，对出租方和租客反映的问题，只能向总部反馈解决。维权非常困难，成本很高[16]。三是长租公寓部分企业缺乏自治。对于蛋壳公寓企业而言，租金贷将长租公寓资金金融化的操作，实际上是将企业内部的运营风险传导至社会。此外，蛋壳公寓内部高管决策不慎、缺乏内外监管等公司治理问题是使得蛋壳公寓走向失控的重要内因。

三、长租公寓“爆雷”后的包容性监管体系重构

蛋壳公寓“爆雷”加速了政府监管体系的重构，促进了政府部门之间、政府与社会组织之间的协同治理。Ansell 和 Gash 认为过程中需要有领导者在利益相关者之间穿梭协调，以利于协同过程的推动与持续[17]。南京市长租公寓市场包容性监管生态重构，主要包括制度支持重构、监管责任链条重构、“互联网+技术”支持系统重构和多元主体共治格局的重构。

（一）监管制度完善，消除执法窘况

包容性监管留足空间后，需要守住底线。而不论是金融风险还是消费者权益维护，都需要进一步的制度生态作支持，否则就会出现监管滞后，引发经济社会风险的窘况。而国家层面和南京市层面均开始完善相关制度规范体系，营造更好的包容性监管的制度生态。为了防范租金贷风险，2019 年出台的《意见》中明确规定，租金贷款金额占比不得超过 30%，对于超过比例的应于 2022 年底前调整到位。蛋壳公寓“爆雷”后，2021 年 4 月，《住房和城乡建设部等部门关于加强轻资产住房租赁企业监管的意见》（建房规〔2021〕2 号）发布有关住房租赁资金监管的规定，加强住房租赁企业管理，是为了引导住房租赁企业回归住房租赁服务本源，将部分利用租金支付期限错配建立资金池的行为规范处理，降低化解金融风险，从而将企业“爆雷”、侵害租户业主利益的可能性降低。此外，明确指出住房租赁企业不得变相开展金融业务，不得利用承租人信用套取住房租赁消费贷款，贷款资金只能划入借

款人账户，避免资金挪用风险。2020 年 12 月 4 日，最高人民法院副院长杨万明在国新办发布会上回应长租公寓“爆雷”事件，表示如果进入了司法程序，人民法院将会严格依法进行审理，切实保护公民、法人的合法权益[18]。2020 年以来，深圳市、杭州市、武汉市、成都市、重庆市、西安市等也先后发布监管新规。地方政府通过行政规章的制定来弥补相关监管的法规滞后。此外，南京市住房保障和房产局牵头共八部门联合印发了《关于进一步加强全市住房租赁市场监管规范市场秩序的通知》（宁房市字〔2020〕247 号，以下简称《通知》），并在解读中指出，特别是在相关法律法规尚不够健全的情况下，亟须通过出台规范性文件，在鼓励和支持住房租赁企业发展的同时，在规范和监管企业经营行为上下更大功夫[19]。2021 年 3 月 12 日至 4 月 12 日，南京市住房保障和房产局、中国银保监会江苏监管局、中国人民银行南京分行营业管理部对外公开征求对《南京市住房租赁企业租赁资金银行监管实施细则（试行）》及相关文件的意见。明确提出，承租人向住房租赁机构支付租金周期超过三个月的，住房租赁机构应将收取的租金、押金和利用“租金贷”获得的资金存入监管账户，同时缴纳与经营规模匹配的风险保证金。为了服务租金账号监管，建设租赁便民网点，南京市与中国银行、农业银行、工商银行、建设银行、恒丰银行等多家金融机构开展密切合作，在全市范围内设立 60 处“一站式”租赁业务服务网点，方便租赁当事人就近办理租赁业务，同时避开租赁的金融陷阱。

与此同时，为更好地完善监管制度，《通知》从机构登记和开业、房源发布、合同网签备案、服务收费、房屋安全、租金收付、行业自律、部门联合监管等方面作出了具体规定。南京市住房保障和房产局会同中国银保监会江苏监管局、中国人民银行南京分行营业管理部等部门对上述细则进行优化调整。2021 年 1 月，南京市人民政府办公厅将《南京市房屋租赁管理办法》修订工作纳入年度立法计划。南京市严格落实房屋租赁合同网签备案制度，明确个人出租住房通过政府租赁平台网签的，对个人出租住房应缴纳的各项税费，可采取综合征收方式征收，2020 年 10 月至 2022 年 12 月综合征收率为 0。同时，南京市还对住房租赁企业和个人实行税费减免扶持，房屋租赁行业的房产税按 4% 税率征收，住房租赁企业向个人出租住房，也可以选择适用增值税简易计税方法，按 1.5% 计算缴纳增值税。2019 年 8 月，南京市印发了《关于进一步规范住房租赁经营行为防范市场金融风险的通知》，严管“租赁代理”“资产托管”等经营行为，整治“租金贷”等行为，切实有效地防范了金融风险。2020 年，南京市出台了《出租房屋管理执法指引（试行）》，进一步促进联合监管执法。同年，南京市印发了《加强出租房屋管理规范租赁行为工作方案》，加强出租房源发布管理，建立申报登记租赁住房居住信息工作机制以及出租房屋日常监管联动机制。

（二）拧紧责任链条，推动“房产+协同”监管

长租公寓市场包容性监管涉及多部门的协同问题，而部门协同主要是在遇到触及底线和前端治理基础工作方面，责任落实不够，相关的事中事后处理落地困难。因此，南京市强化部门分工与协同责任落实。进一步明确了房产、市场监管、金融监管、公安、网信等相关部门和属地政府的工作职责，通过强化部门联合监管、联合惩戒，建立住房租赁市场联合监管机制。针对之前的监管薄弱环节，进一步夯实责任，完善四级网格化管理体制，促进协调监管和动态监管。

在部门协同上，主要突出了以下三个方面，一是南京市逐步建立健全了“房产+部门+企业”联动机制，做到“人、房、企”信息互通共享，基本构建起多渠道租赁住房供应体系。二是“房产+公安”管理，实现人房联动共治。南京市充分发挥房屋租赁服务监管平台的支撑作用，建立了“优势互补、信息共享、联合监管”工作机制，公安、房产部门合力初步摸清全市出租房屋和承租人底数，基本完成房产地址与公安标准地址匹配工作，初步实现“房+人”数据共享、联动管理。三是夯实综合监管信息化平台。2020 年，南京市相关部门印发了《加强出租房屋管理规范租赁行为工作方案》，加强出租房源发布管理，建立申报登记租赁住房居住信息工作机制以及出租房屋日常监管联动机制。同年，南京市出台了《出租房屋管理执法指引（试行）》，明确了公安、房产、消防、市场监管、规划资源、城管等多部门行政执法的边界，为联合执法扫清障碍。

（三）强化行业自律，实行多元共治

长租公寓“爆雷”，在很大程度上是由于缺少行业自律和社会主体参与信息不对称等。因此，2020 年 12 月 5 日，南京市住房保障和房产局联合多个职能部门在前期充分调查研究的基础上，召开

租客代表、出租方代表和蛋壳公寓等多方的座谈会。政府相关职能部门积极宣传，广泛听取各方意见。会议就租金问题，租金贷后续，租赁合同解约问题，四类房源的具体安置方案等达成初步共识。自如也表示会提供适当的房源帮助租客渡过难关。在规范租赁企业与租赁服务方面，促进行业自律，成立住房租赁行业协会，通过发布倡议书、行业资讯、自律公约，举办专题培训等多种方式开展行业自律管理，积极参与住房租赁市场发展试点工作。

（四）加速“互联网+”应用，降低社会共治成本

如何降低长租公寓包容性监管与协同治理的成本，是一项非常现实的问题，应用“互联网+房产监管”技术是一个现实的选择。南京市打造“互联网+租赁管理”模式，将租房数据和南京市住房保障和房产局打造的租房信息平台全面对接，实现信息互联互通。公安、房产部门合力初步摸清全市出租房屋和承租人底数，基本完成房产地址与公安标准地址匹配工作，初步实现“房+人”数据共享、联动管理，为推广应用出租房屋监管平台和二维码门牌打下基础。为了摸清住房租赁企业实际情况，南京市还通过大数据梳理了在市场监管部门登记注册时经营范围中包含“住房租赁”的企业情况，为租赁监管打下基础。南京市推出一张网四个全覆盖，即房源信息实现全覆盖，房源核验全覆盖，租赁管理全覆盖，便民服务全覆盖。通过推进住房租赁企业、出租房源数据与政府租赁平台联网，加强房源核验和信息审核，为租赁当事人提供“房源真、信息全、租安心”的信息服务。由此进一步加强了租赁服务的“互联网+管理”，租赁信用和信息管理实现无缝隙对接，租赁市场的动态信息分析和实时监测有了很好的基础。

四、结论

透过蛋壳公寓从成长到“爆雷”的过程，分析南京长租公寓市场监管生态的变迁，跟踪监管体系调整完善的动态过程，对长租公寓市场在内的新兴业态的包容性监管有以下结论：

首先，新兴业态监管在守住底线的前提下仍然需要更多地提供政策呵护。任何新兴业态的发展不可能没有风险，不能因为惧怕风险而采取僵化的监管政策。通过事中、事后监管可以补救，风险整体可控。在高质量发展的新阶段，仍然可以鼓励长租公寓市场的业态创新。因此，需要进一步在顶层设计方面进行完善，划出明确的风险底线，同时引导地方政府更好地服务新兴业态的发展和市场主体的创新。

其次，包容性监管需要授予地方政府更多的规则制定权。新兴业态前期发展需要更多的政策呵护和地方政府的支持，同时又需要保持在政府监管的视线范围之内。面对双重任务和监管的难题，依靠顶层设计考虑全部问题不现实，依靠法规及时跟进也难免滞后，这需要从行政立法与执法方面给予地方政府特别是市级政府更多的权限，授权地方政府跟进实际需要出台政策，完善监管措施，能够有效防控风险，且更好地鼓励发展。

再次，地方监管主体要授权与压实责任相结合。当新兴业态发展模式进入到恶性竞争和触及安全风险边界时需要及时有效介入。在顶层明确底线的状态和条件被触及的时候，地方政府及其监管部门需要提高响应能力和响应速度，能够在重大风险出现苗头的时候采取较有力的介入措施，保证风险受控，维持秩序稳定。

最后，明确各级各部门的责权利，方能从根本上形成合力。新兴业态包容性监管涉及众多部门和社会主体，需要基于成本收益原理，明确各级各部门的责权利，方能从根本上形成合力。不论是鼓励新兴业态的发展，还是长租公寓市场的协同治理，不同的层级不同的部门所承担的成本不均衡，责权利不统一，基层街道办事处、社区、非房产部门、商业银行在监管的付出需要在明确任务的前提下，适度纳入监管的成本预算和利益补偿范围，通过利益机制来调动积极性，才能发挥持久性的协同功能。

参考文献：

[1] 前略产业研究院. 2020年中国长租公寓行业市场现状及发展前景分析 2025年市场规模有望突破3万亿元[EB/OL]. (2020-07-30)[2022-10-12]. https://bg.qianzhan.com/trends/detail/506/200730-35b59938.html.

[2] ACEMOGLU D, ROBINSOM. The rise and decline of general laws of capitalism [J]. Journal of Economic Perspectives, 2015, 29(1): 3-28.

[3] 冯果,李安安. 包容性监管理念的提出及其正当性分析——以农

村金融监管为中心[J]. 江淮论坛, 2013(1): 109-116.

[4] 张晓燕, 王晓婷, 沈沛龙. 金融包容理念下的中国银行监管研究[J]. 经济问题, 2016(5): 36-43.

[5] 黄震, 蒋松成. 监管沙盒与互联网金融监管[J]. 中国金融, 2017(2): 70-71.

[6] 孟娜娜. 监管沙盒机制与我国金融科技创新的适配性研究——基于包容性监管视角[J]. 南方金融, 2018(1): 42-49.

[7] 张友连, 胡洁林. 论法治营商环境中的“包容审慎”监管——基于《优化营商环境条例》的分析[J]. 浙江工业大学学报(社会科学版), 2020(3): 267-272.

[8] 陈建奇. 新业态监管要包容与审慎并重[N]. 学习时报, 2020-05-28(A2).

[9] 中央政府门户网站. 发展改革委就《关于创新管理优化服务培育壮大经济发展新动能加快新旧动能接续转换的意见》答问[EB/OL]. (2017-01-22)[2021-01-01]. https://www.gov.cn/zhengce/2017-01/22/content_5162138.htm#3.

[10] 顾雷. 互金监管争议：穿透式监管、监测or包容性监管，孰优孰劣？[EB/OL]. (2019-01-23)[2021-01-01]. https://www.sohu.com/a/291086920_99906081.

[11] 和讯名家. 狂奔5年房源增长178倍，蛋壳公寓的进击之路[EB/OL]. (2020-01-22)[2022-08-17]. https://house.hexun.com/2020-01-22/200078319.html.

[12] 北京商报. 银保监会：网贷机构数比2018年初下降57%[EB/OL]. (2019-07-04)[2021-01-01]. https://baijiahao.baidu.com/s?id=1638116060779237585&wfr=spider&for=pc.

[13] 凤凰网财经. 创始人被查、管理人员涉嫌窃取个人信息，蛋壳公寓怎么了？[EB/OL].(2020-06-29)[2022-08-17]. https://finance.ifeng.com/c/7xh4KRjBdx2.

[14] 搜狐科技. 蛋壳公寓完成5亿美元C轮融资 估值超20亿美元[EB/OL].(2019-03-01)[2021-01-01]. https://www.sohu.com/a/298380095_115565.

[15] 财经郎眼. 30万人无家可归，股价暴涨两倍，资本没有心，蛋壳无人接盘[EB/OL]. (2020-11-28)[2021-09-12]. https://www.163.com/dy/article/FSH32JVB0530PH0C.html.

[16] 蛋壳公寓再陷风波“不跑路”的承诺能履行吗？[N]. 中国青年报, 2020-11-17(5).

[17] ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 18(4): 543-544.

[18] 孟亚旭. 最高法回应“长租公寓爆雷事件”[N]. 北京青年报, 2020-12-04(A1).

[19] 南京发布. 八部门联合发布！《关于进一步加强全市住房租赁市场监管 规范市场秩序的通知》来了[EB/OL]. (2020-12-12)[2022-06-18]. https://mp.weixin.qq.com/s?src=11&timestamp=1750745916&ver=6071&signature=SZQEO2VRL7nZbgsnchYF-pCXP9fvlyuYDlUtKgoih8Jkop9Sntavkk-76Cf6kq6FA2R0c33JPacCm83yeDKizevhWOle7UBByD5OHU04VF5NMqK6iHtkI0LyIyFV2MxRD&new=1.