

# 房地产市场调控政策：国际比较和中国对策

◎汪川 张明进

**摘要：**本文从房地产市场调控政策的国际比较出发，总结了美国、英国和德国房地产市场发展的一般规律和经验教训，探寻房地产市场运行背后的深层次制度逻辑，并基于财税政策和金融政策，比较了英美与德国模式的差异，在此基础上，本文提出了建立科学合理的房地产税收体系、优化土地供给制度和完善住房保障体系等政策措施，皆在为建设我国房地产市场的长效机制提供借鉴和参考。

**关键词：**房地产调控；国际经验；房地产税

**中图分类号：**F821.5      **文献标识码：**A

自1998年住房市场化改革以来，经济的高速发展以及城镇化的快速推进，加上一系列人口结构和政策因素，导致了我国住房需求持续高涨。在此背景下，完善房地产市场调控体系，是坚决贯彻落实“房住不炒”重要定位和防范化解重大风险的必然要求。2020年10月，党的十九届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，明确提出，“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，租购并举、因城施策，促进房地产市场平稳健康发展”。这为我国今后的房地产调控指明了方向。

从世界上主要国家和地区的发展历程来看，在不同时期都经历过宏观经济与房地产市场发展的不平衡和不充分问题，体现出市场运行规律所具有的普遍性，但不同国家和地区的问题又带有其特殊性。例如，英国和中国香港长期陷于高房价之困，美国和日本曾受到房地产暴涨暴跌的危机之苦，印度等发展中国家则一直在为解决“贫民窟”问题上求索。相比之下，德国和新加坡却基本上实现了居者有其屋，成为全球房地产市场发展和调控的典范。综合来看，通过科学的房地产市场调控手段，有选择性地采用财税政策、货币金融政策、宏观审慎政策、行政政策、土地政策和住房保障政策来熨平房地产市场的周期性波动，是世界上主要国家和地区的一贯做法。由此衍生出来的房地产市场调控政策工具和经验教训，对我国进一步丰富房地产市场调控体系、加快完善房地产市场长效机制，具有极为重要的借鉴意义和参考价值。

本文从房地产市场调控政策的国际比较出发，通过总结世界主要国家和地区房地产市场发展的一般规律和经验教训，探寻房地产市场运行背后的深层次制度逻辑；同时，对主要国家和地区房地产调控政策的有效性和实施效果，以及政府和市场在供

作者简介：汪川，经济学博士，中国社会科学院财经战略研究院副研究员；张明进，中国社会科学院大学应用经济学院硕士研究生。

给侧和需求侧、总量性和结构性、新房市场与存量房市场、居住端与投资端的定位与作用进行了分析和评价；此外，本文还基于财税政策和金融政策，客观评价和分析总结了房地产市场调控的一般运行规律，并据此提出了我国房地产市场长效机制建设的建议。

## 一、房地产调控的模式和政策效果

房地产制度设计和调控模式的国别差异，导致了世界各主要国家和地区的房地产市场呈现出不同特点。从房地产调控的国际经验来看，可将调控模式大致分为偏向市场化的英美模式和偏向政府干预的德国模式。

### （一）英美模式下的房地产调控和政策效果

#### 1. 高房价及其政策背景

二战结束至次贷危机前夕，美国房地产市场经历了长达60年的繁荣期。1946—2006年，名义房价指数持续正增长，累计上涨24倍，年均增速5.4%。美国房地产市场长期繁荣的背景是人口和经济的稳定增长、城市化进程的较快推进，且在经济保持快速增长的同时，货币政策较为宽松。除此之外，提高住房自有率逐渐成为美国政府的住房政策价值取向。尤其是20世纪90年代以后，老布什、克林顿、小布什三位总统均以提高住房自有率为住房战略，特别是提高中低收入和少数族裔家庭的住房自有率，也在一定程度上推高了房地产价格。

与美国类似，英国房价也经历了长期上涨。1917—2017年，英国名义房价指数年均涨幅达7%，而同期的CPI年均涨幅则仅为4%。从国际对比来看，英国房价涨幅显著跑赢其他主要发达经济体。1970—2017年，英国名义房价指数上涨52.8倍，明显高于同期意大利、法国、美国、德国的33.9、16.1、12.5、2.3倍的涨幅。从房价收入比来看，按中位房价和中位收入计算，1977—2017年，英国房价收入比从3.3提高到6.1，普通家庭的购房难度持续提升。按三口之家购买100平方米住房所需年限计算，英国在主要欧洲国家中最高，2017年达5.9年。

究其原因，外来移民推动人口增长，对英国的住房需求形成长期支撑。1850—2017年，英国总人口由2212万人增长至6604万人，增长近3倍，年均复合增长率为0.66%。尤其从20世纪80年代开始，英国经济逐渐恢复平稳上涨，吸引了大量移民迁入，净移民格局由出转入，且净移入人口持续提升，2015年达到最高的33.2万人。在移民增长的带动下，英国人口净增长规模也回升至历史高位水平，2016年更是创出54万人的历史高点。1990—2016年，英国总人口净增加857万人，同期移民人口净增425万人，对人口增长的贡献率高达50%。

#### 2. 税收轻买方重卖方，支持自住

美国税收制度中，与居民住房相关的税种主要包括房地产税、租金收入所得税、房地产转让税、资本利得税等。购房者特别是自住需求购房者的税负较轻，短期投机行为从重征税。

具体而言，美国在保有环节主要是房地产税，税率以支定收，实际税率不高，税收主要用于区域内的公共服务，有助于提升区域内的房地产价值，有房产直接受益，对居民房价预期影响不大。交易环节轻买方重卖方，以抑制短期投机。房地产转让税费，包括转让税、记录税（费）、抵押贷款税等项目，主要以成交房价为税基，通常总成本不超过房价的5%，买卖双方共同分担，购房者承担的交易成本通常不超过3%；卖方还需承担双方的经纪人佣金，总交易成本可达10%。此外，对卖方还征收资本利得税，持有出卖住房1年以上的，联邦税率为0~20%，持有不到1年的，则纳入个人所得税综合征收，联邦税率为10%~37%，税负更重。

联邦住房税收支出安排也重点支持住房自有，其中自住房享受的税收扣除、免除项目的规模占比达90%。美国住房相关税收体系如表1所示。

英国的房地产税收体系与美国类似，也采取了重交易轻保有的税制，但为了抑制房价对非首套房从重征税。具体而言，英国税收制度中，与居民相关的房地产税种主要包括土地印花税、资本利得税、遗产税、市政税、个人所得税。税收设置上，交易环节对非首套住房征收重税，抑制投机；保有环节税收历史悠久，税负较轻。

第一，市政税。英国房产税征收历史悠久。市

图1 英国房价指数与GDP增速对比

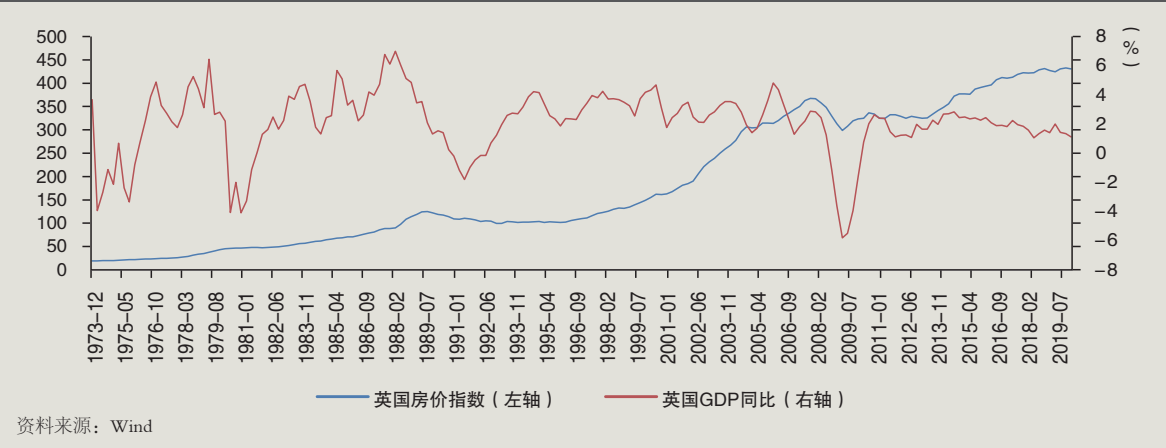


表1 美国住房相关税收体系

征税环节	征税种类	课税对象	税收归宿	计征方式
保有环节	房地产税	产权所有人	州政府	以估值为税基, 名义税率为 0.3%~3%
	租金收入所得税	产权所有人	联邦政府、州政府	扣除持有成本后的净租金, 计入个人或家庭收入所得, 综合征收个人所得税, 实行超额累进税制, 联邦税率为 10%~37%, 州个人所得税为 2.9%~13.3%
交易环节	房地产转让税	共同缴纳	州政府	房地产转让税以交易价值为税基, 税率为 0.01%~3%
	资本利得税	卖方	联邦政府、州政府	持有超过一年后转让, 卖方所获差额扣除基本费用后的净额为税基, 实行超额累进, 联邦税率为 0~20%

资料来源: 作者根据公开资料整理

表2 英国税收制度与居民住房相关的房地产税种

征税环节	征税种类	课税对象	税收归宿	计征方式
保有环节	市政税	产权所有人或承租人	地方政府	根据住房等级定额征收 (按 1991 年房价分为 8 个等级)
	个人所得税	出租住房的产权所有人	中央政府	扣除持有成本后的净租金, 计入个人或家庭收入所得, 综合征收个人所得税, 实行四级超额累进税率, 税率分别为 0、20%、40% 和 45%
交易环节	土地印花税		中央政府	首套房或换房为 0~12% (超额累进), 二套及以上各档税率提高 3 到 4 个百分点
	资本利得税		中央政府	基本纳税人税率为 18%, 高薪及附加税率纳税人为 28%

资料来源: 作者根据公开资料整理

市政税是英国地方财政收入的重要来源, 其税基是由评估机构评估的房屋价值, 分为八个或九个等级, 由各地方政府自行确定。例如, 英格兰和苏格兰将每个住宅在 1991 年 4 月 1 日的房屋价值分为 A~H 八个等级, 并以 A~D 级为主。市政税作为地方税种, 由各地区政府根据当年财政预算的支出缺口决定该地区 D 级住宅的课税额, 通过控制政府支出以限定住房税应纳税税额, 有效平衡了财政需求与纳税人之间的税负关系。2017 年, 英格兰 D 级市政税税额

为 1591 英镑。据此估算, 2017 年英格兰市政税仅相当于 1991 年住房价值的 1.8%, 如果考虑房价上涨推升住房名义价值, 则实际税率更低。

第二, 个人所得税。住房出租所得需纳入个人所得, 征收个人所得税。应税租金收入为剔除住房成本之后的净租金收入。住房成本包括租赁中介费用、贷款利息、小区管理费、住房保险费、房产维护费等。个人所得税实行超额累进税率, 最高边际税率为 45%。

第三，土地印花税。英国的土地印花税、土地和建筑物交易税和土地交易税采取超额累进税制，对二套及以上住房从重征税。一方面，二套住房税率更高，英格兰、北爱尔兰及威尔士的二套房税率，分别比同等房价区间的首套房高出3个百分点，苏格兰则高出4个百分点。另一方面，二套房的免税额度更低。对于首套房或者非首套房但现在无房的情况，在英格兰及北爱尔兰、苏格兰、威尔士分别享有12.5万、14.5万和18万英镑的税前扣除额。而对于二套房，只对房价不超过4万英镑的住房免于征税，否则不予扣除。此外，若居民在购买第二套房的一定期限内出售原有住房，可予退税。英格兰、北爱尔兰及威尔士、苏格兰分别规定，购买第二套房36个月、18个月内出售原有住房，可要求退还土地印花税税款。

第四，资本利得税。居民转让投资性住房或二套及以上住房时获得的收益，需缴纳资本利得税。

### 3. 保障房私人主导供给、政府财税补贴

战后，英美两国的住房保障政策逐渐从供给端转向需求端，保障方式从实物保障转向货币补贴。以美国为例，其住房保障主要经历了四个阶段：第一阶段为大萧条至20世纪60年代，主要推行公共住房模式（PH），政府直接建设公共住房；第二阶段为20世纪六七十年代，政府开始探索并采取补贴等方式资助社会资本建设和提供低收入租赁住房，仍以促进供给为主；第三阶段为20世纪70—90年代，政府在需求端推出租金补贴，主要包括存量住房凭证项目、租房券项目及二者合并而成的住房选择租房券项目（HVCP）；第四阶段是1986年开始推行的低收入住房税收抵免（LIHTC），是目前最重要的供给促进手段。

目前，美国形成以私人主导供给、政府财税补贴、供给与需求并重的住房保障体系。其中，以租户为基础的住房选择租房券项目，是最普遍的援助项目，规模占比约50%；以私人工程项目为基础的第八节项目（Private Project-Based Section 8）占比约1/4；而由政府直接供给的公共住房项目占比仅1/5，且正在不断地转变为以私人项目为基础的补贴项目。

## （二）德国模式的房地产调控和政策效果

### 1. 房价相对稳定

与英美模式相比，德国模式下房价保持了相对稳定。战后德国房价长期稳定，1995—2010年，德国的名义房价指数长达15年保持平稳，剔除通胀影响后，1970—2017年德国的实际房价累计还下降了2.5%（见图2）。横向对比来看，在全球主要发达城市中，德国核心城市的房价水平合理，居民购房压力较小。从房价收入比看，柏林为10倍，慕尼黑为17倍；而伦敦、新加坡以及中国香港和北上广深等城市，则约为德国核心城市的2~3倍。

德国住房市场的另一大特点是居民以租赁为主流，一半以上人口租房住。2017年，德国住房自有率为45%，55%的人口都是租房居住，远高于其他欧盟国家30%左右的平均水平。其中，大城市的租房居住比例更高，柏林、汉堡2014年的住房自有率分别仅为14%、23%，将近80%的居民都是租房住。全国16个州中，有10个州的租房率超过50%。

### 2. 税收制度重交易轻保有，鼓励居民长期持有

德国税收制度中，与居民住房相关的税种主要包括土地税、租金收入所得税、二套住房税、差价盈利所得税、不动产交易税、遗产税和赠予税等（见表3）。在税率设置和征税条件上，保有环节税率较低，对交易环节则征收重税，鼓励居民长期持有房屋，打击投机需求。

第一，土地税。德国土地税是政府依据《土地税法》，针对土地所有者进行征税，税负较轻。土地税一季一缴，也可申请半年一缴或一年一缴。税收征管由州政府和地方政府共同承担，但收入归地方政府所有，属于乡镇税。土地税对于公共用途的土地予以豁免，用地对象主要包括政府、军队、宗教、非营利机构、医院、学校、学生宿舍、政府拥有的科研机构、公园、墓地、公路、铁路等。

第二，租金收入所得税。房屋租金收入计入个人年收入所得，依据《所得税法》规定进行缴纳，属于保有环节税种。个人所得税为联邦、州和乡镇三级政府共享税，应税所得主要包括农业和林业收入、营业收入、自由职业收入、就业收入、资产收入、租金收入、其他收入等，综合后按超额累进税制征



图2 德国房价指数与通胀水平

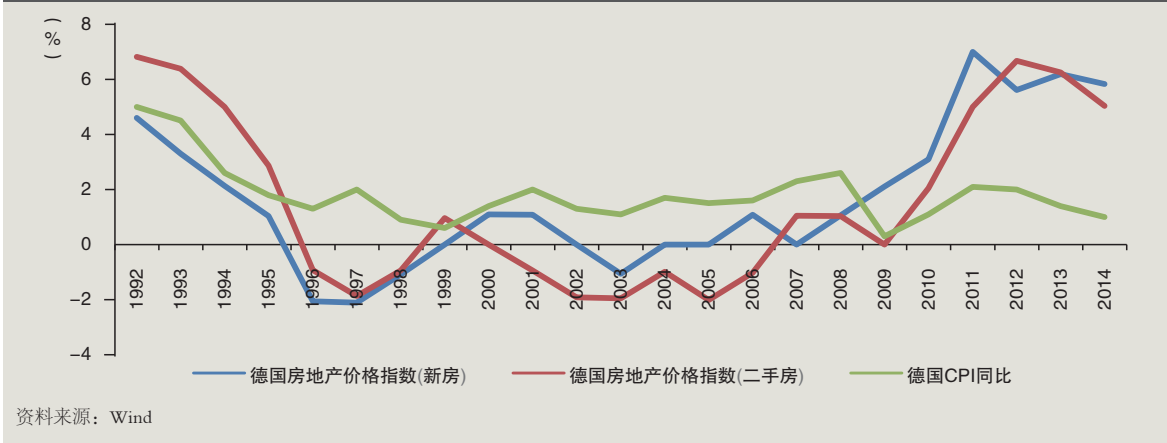


表3 德国房地产相关税收

税收种类	征税环节	税收归属	税收特征
土地税	保有环节	乡镇	税负较轻
租金收入所得税	使用环节	联邦、州、乡镇共享	纳入个人所得税进行综合征收
二套住房税	使用环节	州	税负较轻, 鼓励按需占用, 促进住房的流动性、降低空置率
差价盈利所得税	交易环节	联邦、州、乡镇共享	长期自用或出租予以免税, 对短期交易行为征税, 以遏制投机
不动产交易税	交易环节	州	税率可达 10% 甚至更高, 大幅度增加交易成本, 以遏制投机
遗产税和赠予税	交易环节	州	适度免征

资料来源: 作者根据公开资料整理

收, 起征点为 9000 欧元, 税率在 14%~45%。租金收入所得税的应税金额为扣掉房屋折旧、维修等成本后的净租金收入。

第三, 二套住房税。二套住房税是地方政府对居民登记使用的第二套及以上住房(无论是自有还是租住)进行征税, 属于消费环节税收, 为乡镇税。也就是说, 无论居民是否拥有所占用的第二套房屋的产权, 均应纳税, 有别于国际惯例而言的基于所有权的房产税。目前, 德国越来越多的城镇开始设立二套住房税, 税基通常为房屋所在区域的平均租金, 税率由当地政府依据本地消费标准制定, 多数城镇税率在 5%~20%。二套住房税税负较轻, 但在一定程度上增加了居民占用多套住房的成本, 有助于提高住房的流动性, 降低空置率。

第四, 差价盈利所得税。居民出售房地产所获差价盈利也计入个人年收入所得, 依据《所得税法》规定进行纳税, 为联邦、州和乡镇三级政府共享税。差价盈利所得税属于交易环节税种, 但不在交易发生时缴纳, 而是与其他个人收入所得一起, 按年进

行综合征收。应税金额为售价扣除建设成本(或购置成本)、维修成本、交易费用等各类可抵扣成本后的差价盈利。

第五, 不动产交易税。不动产交易税是州政府依据《不动产交易税法》, 向不动产交易的买卖双方征收的以交易价格为税基的交易环节税收, 属于州税。缴税主体为土地出让方或购买方, 财政部门会先向购买方发出纳税通知, 如果购买方拒绝, 则会要求土地出让方纳税, 一般会在土地交易协议中明确由购买方缴纳。目前税率由各州政府自定, 最低为 3.5%, 最高达 6.5%。

### 3. 住房储蓄制度

德国既能多年保持价格稳定, 又能解决大部分人的住房问题, 归根结底是由于建立了一系列稳定楼市的金融、税收和租赁制度。在一系列制度中, 德国独特的住房储蓄制度尤为重要。德国住房储蓄制度的一大特点就是封闭运作, 固定利率, 其运作独立于资本市场, 存贷款利率不受资本市场供求关系和通胀利率变动的影响, 因此能够有效避免住房

过度金融化，有效抑制了过度投资需求，抑制了房地产泡沫。

## 二、房地产调控模式的经验总结

综合以上各国的政策措施，本文将各国房地产调控的经验主要归纳为以下四个方面。

### （一）货币政策稳定是房地产市场平稳发展的前提条件

货币金融政策稳定是房地产市场稳健发展的重要前提，房地产泡沫归根结底是一种金融现象，宽松货币政策是房地产泡沫的温床，历次房地产泡沫背后都有货币放松的痕迹。因此，保持货币金融政策稳定连续是治本之策。作为宏观经济调控的重要工具之一，货币金融政策对房地产市场的短期波动影响最为显著。首付比、利率、信贷等政策直接影响居民购买力，一旦松绑会在短期内刺激需求快速释放。

### （二）税收是短期调节房价的重要政策工具，但长期效果有限

税收制度在短期内对居民预期有一定影响。短期看，房地产税影响居民预期，但效果取决于出台时机；长期看，房地产税对市场需求和房价长期走势的影响不显著，因为房地产税综合实际税率相对于房地产持有收益较小。美国各州从19世纪中期就开始普遍征收房地产税，但并没有消除美国房地产价格的波动，也没有避免次贷危机的爆发。英国政府从1993年8月1日开始执行新的住房财产税，但至今，英国的房价仍然呈现大幅上涨态势。中国香港的税收体系中与不动产直接相关的税种有房地产税、差饷、遗产税、利得税和印花税等，不动产税制可谓完备，但既没有解决高房价问题，也没有解决房地产市场的暴涨暴跌问题。

### （三）房地产税的设置应以调节收入分配、拓展地方收入来源为目标

房地产税的设立和实施带有缩小人与人之间利益差距以及贫富差距的政策目标和效果，但从各国家和地区的房地产税设立和实施情况看，房

地产税并不一定能够解决贫富差距大、利益不公的问题，实施不当反而会适得其反。除此之外，房地产税可以通过拓展房地产税基，保证财政收入来源稳定并且为地方政府提供坚实的财力支撑。以美国为例，该国房产税就属于一种宽税基的类型，其相当一部分房地产都被纳入房产税的课征范围之内，为美国基层政府提供了重要的财政收入来源。

### （四）扩大土地供给和保障房建设是有效调控方式

土地制度直接影响房地产供给，土地供应充足、精细化管理是房价稳定的基础。例如，新加坡虽然国土面积小，人口密度大，但由于政府对稀缺土地资源的集约化运作，土地利用效率极高。政府对土地进行规划并定期调整，以保障各功能区用地合理。

另一方面，住房保障政策作为一项重要的社会福利政策，有利于保障中低收入家庭的居住需求。从国际经验看，政府主要是直接或间接提供住房保障。在直接支持模式中，政府是保障房建设的主体；在间接支持模式中，政府并不直接建设，而是在供给端提供优惠贷款或税收减免，以及支持非政府机构建设住房，或是在需求端为低收入购房者提供低息贷款、首付担保等。

## 三、完善我国房地产市场调控体系的政策建议

房地产是关系国计民生的重要部门，具有“牵一发而动全身”的行业特点。由于我国房地产市场对金融业具有较高的依赖性，房地产市场的剧烈波动风险就更加容易转化为银行信贷风险，从而使宏观经济形势面临潜在的泡沫隐患。根据上述主要国家和地区房地产调控的经验，未来我国房地产调控模式仍有进一步优化调整的空间。

### （一）构建房地产市场调控的总体框架

建立完善房地产市场调控的总体框架，包括进一步加强房地产市场监测预警、政策贯彻落实、调控监督管理、效果评估反馈等相关环节，加快完善

房地产市场法律法规体系，稳步推进房屋网签备案系统和统计信息体系建设，明晰中央政府监督责任和地方政府主体责任，加快构建并完善房地产市场的长效机制，按照差异化原则推进因城施策和分类调控。

## （二）建立科学合理的房地产税收体系

### 1. 筹集地方收入来源，实现区域和大中小城市的协调

我国的房地产市场呈现出较为明显的区域性特征，北上广以及一二线城市的房价很高，而除此之外的三线和四线城市房地产市场则已经出现供过于求的局面。面对房地产市场的差异性，在房地产税率设计上，由于一二线城市的房价明显高出中西部地区和三四线城市的房价，因此宜采用相对更低的税率。由于房价的差异，即便采用较低的税率，一线城市所缴纳的房地产税仍会明显高于二三线城市和中西部地区。

### 2. 平衡保有环节和交易环节税负

目前，我国现行的房地产税制重视交易环节而轻视保有环节。在交易环节不仅征收种类繁多而且税负较重，但在保有环节并不征税。这种重交易轻保有的税制设计不仅脱离了税负公平的原则，也无助于抑制房地产投机行为。因此，未来我国房地产税调整应增加持有环节的税负，拓展房地产税的税基，同时，适度降低交易环节的税负，合并相关税种。此外，还要建立逆周期的房地产税调节机制，按照抑制炒房行为、盘活存量住房的双重目标，进一步增大反复交易环节、多套持有环节的成本，根据市场行情和持有套数确定合理的起征点和差别税率。

### 3. 以财产税形式每年征收

房地产税是以房产的价值为基础。因此，评估房屋的市场价值就是计税依据的核心步骤。按财产税方式征收房地产税，可以对高收入群体的投资型需求和财富积累进行有效抑制，还可以通过首套房减免等方式保护中低收入群体的住房刚性需求，从而不仅可以抑制房地产投机需求，促进房地产市场的平稳发展，还可以起到调节收入分配的作用。

在具体征收方式上，房地产税应是每年征收，而非现行的土地出让金制度的一次性收取。在具体

征收方面，未来房地产税应对房地产的保有环节进行征收，而非目前仅对交易环节进行征收，并以房地产评估价格进行征税。对保有环节征税有利于鼓励地方政府改善公共建设，从而形成正向循环，稳定地方政府的财政收入。同时，房地产税的征收也有助于政府向公共服务型的转变，有助于鼓励地方政府在进行规划时能从长远角度着眼，促使房地产市场健康发展。

### 4. 税率设定和试点过渡安排

房地产税的计税依据可采用以量定率、以价定税的方法，按累进税率进行征收，对于自有首套房屋，其房地产税税率可为0，2套以上住房按照市场评估价格实行累进税率。具体而言，对以家庭为单位，人均居住面积在规定标准以下的住房，以及以家庭为单位，不论居住面积的1套住房进行免征。而对于2套住房的，以及超过人均居住面积标准以上的，按照住房市场评估价值乘以税率的税额核定征收。在税率设计上，对于多套住房的，税率可以相应调高。

征收安排上，从经济发达地区过渡到全国，从空置房、高端住房逐步过渡到所有住房。由于房地产税是地方性税种，具有高度的地方性特征，在房地产立法上可以由中央立法，但在具体政策设计和执行方面，不宜“一刀切”，应留给地方政府充足的自主空间，使得房地产税的税制设计充分体现地方特征。考虑到东部沿海地区的纳税意识更加积极、税收征管更为完备，因此，房地产税试点可以放在经济发达的东部沿海地区。同时，考虑到当前阶段房地产市场的状况，试点范围不宜过大，要注重从试点地区总结经验教训，再逐步将房地产税的政策措施推广到全国。

## （三）进一步优化土地供给制度改革

### 1. 以常住人口增量为核心改革“人地挂钩”

房地产长期稳定发展离不开土地制度的改革。要实现“稳地价、稳房价、稳预期”的政策目标，促进房地产市场平稳健康发展，应以“人地挂钩”为核心加快构建房地产长效机制，建立居住导向的新住房制度，更多发挥房地产实体经济的功能，回归居住属性和制造业属性。未来应坚持都市圈城市

群战略,加快推进农业转移人口市民化,建立健全宅基地自愿有偿退出机制,推行新增常住人口与土地供应挂钩,推进市场化跨省换地,优化城镇用地在城乡、地区和城市之间的配置,优化城镇城市工业用地、住宅用地、商业用地及公共服务用地等结构。

#### 2. 降低地价推高房价的传导效应

一方面,要加大住房供需矛盾紧张城市的住宅用地供给力度;另一方面,要加大集体建设用地入市力度。随着集体性建设用地、非房地产企业依法取得使用权的土地以及农村宅基地进入土地市场,土地、住宅的供应渠道将由单一化走向多元化,政府将不再是土地的唯一供给者。这有助于打破土地原有的垄断定价格局,降低地价推高房价的螺旋式传导效应。

#### 3. 优化调整地方土地供给结构和用途管制

在我国工业化与城镇化进程中,存在着建设用地的总量扩张与居住用地相对稀缺并存的现象,即居住用地和工业用地供应结构失衡。从土地供给结构的国际对比看,发达国家城市居住用地和工业用地占比一般为50%和10%~15%,而中国城市居住用地和工业用地占比则分别为31%和20%。未来,应平衡好建设用地供应在住房需求和生产需求上的配置,探索新增土地供给结构与上年房价涨幅挂钩的制度设计,对于房价增长速度过快的城市,设置下一年度居住用地出让的最低比例。同时,要加快形成工业用地和商住用地间用途转换机制。随着城市边界的快速扩张,许多地块的区位条件已经不适于继续用作工业用途,将其转变为商住用地是城市发展的内在需要。对此,要探索工业用地用途变更的收益共享机制,解决存量工业用地退出难和变现难的问题,鼓励城市、镇进行合理的用地兼容与混合用地设置,进一步优化建设用地在不同用途间的配置。

### (四) 完善住房保障体系,推进租售并举

#### 1. 加快完善多渠道住房保障体系

进一步夯实地方政府落实保障房建设的主体责任,充分动员社会力量积极参与保障房建设和维护,继续完善以廉租房、公租房、经济适用房、棚户区改造安置房、共有产权房为主体的住房保障体系,

降低进入门槛、提高退出门槛。

#### 2. 加快“租购同权”改革进程

要让“租购同权”真正得以实现,需要多个部门形成合力、共同推动,后续应尽快出台相关配套细则和规范,包括用地规划、税收征管、融资贷款、承租人管理制度等相关措施的细化,使“租购同权”政策更具可操作性。要加快立法、完善租赁环境,明确出租人与承租人双方权利义务关系,规范相关行为。未来要实现真正意义上的“同权”,需要加大教育、医疗等公共服务资源的有效供给,缩小区域间的差距,不仅要分好“蛋糕”还要做大“蛋糕”。

### 参考文献

- [1] 陈卫东、周景彤. 世界主要国家和地区住房调控政策经验与启示[J]. 宏观经济研究, 2010(03):22-27+78
- [2] 戴思源. 香港公屋政策的空间治理困境[J]. 城市与区域规划研究, 2018, 10(04):199-211
- [3] 丁如曦、倪鹏飞. 房地产市场调控优化及深化改革: 目标原则与路径找寻[J]. 改革, 2018(10):28-38
- [4] 范剑勇、莫家伟、张吉鹏. 居住模式与中国城镇化——基于土地供给视角的经验研究[J]. 中国社会科学, 2015(04):44-63+205
- [5] 郭克莎、黄彦彦. 从国际比较看中国房地产市场发展的问题及出路[J]. 财贸经济, 2018, 39(01):5-22
- [6] 张莉、年永威、皮嘉勇、周越. 土地政策、供地结构与房价[J]. 经济学报, 2017, 4(01):91-118
- [7] 张仁枫. 独具特色的印度房地产业: 问题及其原因评析[J]. 南亚研究季刊, 2013(01):50-55+5
- [8] Baker S. R., Bloom N. and Davis S. J. Measuring Economic Policy Uncertainty[J]. Quarterly Journal of Economics, 2016, 131(4):1593-1636
- [9] Barnhardt S, Field E, Pande R. Moving to Opportunity or Isolation? Network Effects of a Randomized Housing Lottery in Urban India[J]. Cepr Discussion Papers, 2017, 9(1):1-32

(责任编辑:辛本胜)