



图片来源/摄图网授权

租赁住房在解决大城市住房问题中的作用愈发突出。各国人口呈现持续向大城市集聚的趋势。大城市高房价导致租赁住房越来越成为居民主要的居住方式，例如，2018年东京租赁比例为52.2%，高于日本全国的36.8%；旧金山租赁比例为65%，高于湾区整体的45%。大城市租金水平也因此被推高，如2000-2015年纽约市年均租金增长率比邻近的纽瓦克市高160%。

近百年来，主要发达国家通过立法等方式针对租赁住房进行了长期的制度建设，并根据不同发展阶段的客观需求灵活调整相关政策。其中金融领域创新和财税、保障及监管等政策的完善对租赁住房发展起着关键作用。

一是住房短缺阶段，政府短期会管控租赁市场，但长期会通过公共住房和私人税收优惠等方式增加供给。

快速城市化或战争时期，由于住房供给严重不足，房价收入比高，居民被动选择租赁，存在租金高企、市场混乱等问题，政府短期内会管控租赁市场。例如，美国于“二战”期间在联邦层面实施了租金管控，直到1953年才取消。英国从1915年颁布的《租金和按揭利率（战争时期限制）增长法》开始对租金实施管制。、长期来看，政府会通过大规模建设公共住房和为私人投资开发住房提供税收优惠以增加住房供给。

二是住房供需矛盾逐渐缓解阶段，政府致力于立法规范租赁市场。

随着住房供需关系改善，各国政府开始从管制转向放开租赁市场，并积极立法以保护租赁双方合法权益。德国于1971年颁布《住房租赁法》，对租赁合同的订立、履行、解除进行了严格规范，加强了对承租人权益的保护。英国于1957年颁布《租赁法》，并在1965、1968和1974年进行了三次修订。

三是住房供需平衡阶段，政府倾向于通过信贷支持、减税和出售公共住房政策提升住房自有率。

住房自有化可以带来资产保值增值，有利于形成稳定的中产阶级和社区关系，便于社会治理。因此，各国政府在住房供需实现平衡后普遍倾向于通过一揽子政策提升居民住房自有率。宽松的金融信贷环境是住房自有率提升的最主要因素。此外，允许公共住房出售也是政府提升住房自有率的主要政策手段之一。公共住房出售打通了商品房、私人租赁住房 and 公共住房三个体系。

四是大城市租赁住房成为政策重点，专业化租赁机构快速发展。

随着人口持续向大型城市和城市群集聚成为城市化新趋势，导致大城市住房相对短缺，租赁住房再次扮演重要角色。针对租赁市场的管控措施在主要发达国家的大城市依然存在。机构化程度较高是发达国家租赁市场的重要特征。专业化租赁机构的出现有两个重要条件：一是金融危机后美国等国家资产价格暴跌，租赁企业得以低价大规模收购银行处置断供的房屋资产，租购比的提高也帮助企业持续盈利；二是通过金融创新加杠杆进行扩张，大型专业化租赁企业背后往往是帮助其灵活开展融资安排的机构投资者，例如德意志银行、摩根斯坦利等投资银行为美国租赁企业提供了大量并购资金，黑石于2013年发行了第一只租金支持证券，许多租赁企业也通过REITs的形式公开上市进行融资。但租赁市场机构化也利弊并存，优点是便于监管且品质和运营效率较高，缺点是可能利用优势地位损害租客权益。

随着我国城市化和住房建设快速推进，发达国家不同阶段租赁住房发展遇到的规范市场秩序、加强要素支持等挑战在我国短期内密集出现，但租赁相关制度建设长期缺位。要充分借鉴发达国家不同阶段发展租赁住房的经验教训，明确现阶段政策重点，更好满足建设“租购并举”住房制度要求。

一是当前应积极推动立法规范租赁市场。

完善的法律法规体系是发达国家租赁住房制度长期探索和建设的核心，也是我国需要尽快“补课”的重点内容。发达国家普遍在住房供需矛盾基本缓解阶段进行租赁住房立法。当前，我国城镇住房供需基本平衡，正是推进租赁立法的良好契机。

二

是大城市应以盘活存量为主积极增加租赁住房供给，但不宜过度管制租金。

人口净流入的大城市应是当前我国发展租赁住房的重点，如深圳、北京、上海的租金收入比均超过40%；广州、厦门等城市严重依赖城中村等非正规住房解决新市民租赁需求，租住品质不高，但租金收入比均在25%以上。与巴塞罗那等发达国家城市相比，我国城市更新起步较晚，且居住用地占建设用地比重较低，在结合城市更新对存量房屋尤其是闲置工商业用房进行盘活挖潜上仍有相当的空间。此外，租金管控政策虽然惠及低收入人群，但会抑制租赁住房供给，且价格机制扭曲会导致供需错配，不宜作为当前的租赁政策选项。

三是“促管结合”发

展专业化租赁机构，稳步探索金融创新。

专业化租赁机构对提升租住品质、盘活存量房屋有积极作用，是“多主体供给”的重要组成部分。发达国家专业租赁机构的发展与其发达的金融市场密不可分。我国租赁市场机构化程度较低，最高的北京市2018年机构化租赁占比仅10.3%，上海、苏州、杭州、南京4个城市平均也仅有6.9%，远低于发达国家水平。“租购并举”提出后，我国租赁市场主体数量迅速增长。应积极完善税收、立法、市场监管等基础性制度，稳步探索REITs等金融工具，在做好监管的同时支持规模化、专业化租赁机构健康发展。

(作者系国务院发展研究中心市场经济研究所副研究员)