

解决好大城市住房突出问题

智库圆桌
(第27期·总77期)

2022年《政府工作报告》提出,探索新的发展模式,坚持租购并举,加快发展长租房市场,推进保障性住房建设,支持商品房市场更好满足购房者的合理住房需求,因城施策促进房地产业良性循环和健康发展。实现“让全体人民住有所居”,重点是解决大城市住房突出问题,这关系到民生福祉、经济和社会稳定、城市高质量和创新发展。本期特邀请相关专家围绕解决大城市住房突出问题,进行深入研讨。

主持人

经济日报社理论部主任、研究员

徐向梅

重点关注大城市住房问题

主持人:我国城市住房基本现状如何?为什么要重点关注大城市住房问题?

刘洪玉(清华大学建设管理系教授、房地产研究所所长):2020年中央经济工作会议首次提出,解决好大城市住房突出问题。2021年《政府工作报告》将“解决好大城市住房突出问题”列入重点工作,提出通过增加土地供应、增加保障性租赁住房和共有产权住房供给、规范发展住房租赁市场,帮助新市民、青年人等有效缓解住房困难。为什么是大城市住房问题?大城市住房问题有哪些特点?哪些问题属于突出问题?

回答上述问题,首先回顾一下我国城镇住房的基本现状。据国家统计局数据,2019年我国城镇和农村居民人均住房建筑面积分别为39.8平方米和48.9平方米。如果考虑2020年和2021年城镇人口增加、新建住宅和拆除住宅导致的住宅面积净增加等因素影响,2021年末我国城镇居民人均住房建筑面积约为42平方米。

另据全国人口普查提供的住房(使用中的住宅)信息,2020年城市和建制镇家庭户人均住房建筑面积分别为36.52平方米和42.29平方米,人均住房建筑面积超过50平方米的家庭户占比分别为29.5%和39.1%,自有自住的比例分别为69.2%和82.7%,人均住房间数城市稍低于1、建制镇稍高于1。此外,城市和建制镇安装有电梯的住房占比分别为36.7%和17.4%,1990年以前竣工的住宅占

11.5%,2000年以后竣工的住宅占68.8%。

从上述数据可以基本判断,我国城镇住房短缺问题已经解决,居民住房条件总体得到显著改善,与经济发达国家和地区相比,我国城镇人均住房面积数量达到中等偏上水平。

多维度住房现状评价发现,大城市住房问题仍然比较突出。评价住房状况,不仅要看住房数量,还要看住房质量,包括住房物理状况和居住环境质量、住房周边配套设施和公共服务的可及性等。应该说,我国住房质量提升非常快速,近几个五年计划陆续实施保障性安居工程、棚户区改造和老旧小区改造,极大提升了住房质量。

住房领域的差距主要表现在哪儿?党的十九大报告提出“房住不炒”的住房发展定位和“住有所居”的住房发展目标,“让全体人民住有所居”。住有所居,通俗理解是住者要有一个特定的居所,主要有三方面内涵:一是人人有房住,无论是自有自住还是租住;二是住房量适当,不存在过度拥挤问题,符合安全健康标准,社区和公共服务可及;三是经济可负担,家庭住房支出占可支配收入的比重合理,不过度挤占其他基本生活消费。此外,随着住房功能和政策多维度扩展,住有所居逐渐融入公平、包容等含义。

对照住有所居目标,我国城镇住房在公平性、包容性、可负担性和可持续性等方面,还存在着不少问题。从公平性和包容性角度看,住房供应没有很好照顾到租住家庭需要,住房保障体系没有

很好覆盖非户籍常住人口,自住和租住家庭不能享受相同教育医疗等一般公共服务,等等。从可负担性角度看,城市住房的房价收入比普遍偏高,一线城市和部分热点二线城市房价收入比超过10倍,部分居民家庭住房支出占可支配收入比重超过50%,尤其是大城市租住居民中的新市民和青年人。同时,普遍存在城市规模越大,居民人均住房面积水平越低,不同群体间住房质量和住房负担差异越大等现象。所以,新市民和青年人住房困难是现阶段的突出问题,这个问题主要发生在大城市,因此解决大城市住房突出问题是我国现阶段住房政策的重点。

解决大城市住房突出问题的核心是提升大城市住房的公平性、包容性、可负担性和可持续性。对于大城市住房突出问题,专家学者和各界人士已有相关阐释,包括住房价格过高、供应结构不合理、市场秩序不规范、租赁关系不稳定、新市民青年人住房困难问题比较突出、住房占有不均衡,等等。应该说,这些都是客观存在的现实问题。从本质上讲,如果在政策和制度设计过程中没有很好地融入公平、包容、可负担和可持续等理念,就很难有效解决上述问题。比如,在土地资源紧张的特大城市,根据什么原则来确定土地用途和土地使用条件;如何看待土地和建筑空间更新过程中关于使用用途的调整对住房供应数量(套数)、结构(产权)、价格和空间分布等产生的巨大影响。建议在与住房相关的土地、金融、财税、配置、市场监管等政策设计中,越来越多地融入公平、包容、可负担和可持续等理念,早日实现“让全体人民住有所居”,为国家富强、经济繁荣、人民幸福、社会稳定提供坚实基础。

建设筹集保障性租赁住房



数据来源:住房和城乡建设部、《北京市关于加快发展保障性租赁住房的实施方案》、《广州市住房发展“十四五”规划》、《深圳市住房发展“十四五”规划》

加大力度建设保障性住房

主持人:大城市推进保障性住房建设取得了怎样的成效?还存在哪些矛盾和问题?

虞晓芬(浙江工业大学中国住房和房地产研究院院长):党中央、国务院高度重视保障性住房建设,从顶层制度设计、要素保障等多方面支持加大保障性住房供给,近年来取得明显成效。

明确住房保障体系顶层设计。2021年7月国务院办公厅发布《关于加快发展保障性租赁住房的意见》,明确构建以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体的住房保障体系,厘清了公租房、保障性租赁住房和共有产权住房的定位,解决了各地保障性住房名目多、政策“碎片化”问题,为促进各地规范开展住房保障工作提供了清晰指引。

基本解决本地户籍居民住房困难。在政策支持下,各地通过公租房、棚户区改造、老旧小区改造等途径解决本地户籍城镇居民住房困难。截至2020年末,上海累计供应公租房15万套,受益72万户,“十三五”期间征收安置住房供应超过30万套,解决了一大批本地户籍居民住房困难。

解决新市民、青年人住房问题取得新进展。各地高度重视,均出台了加快发展保障性租赁住房实施意见,北京市计划在“十四五”期间建设筹措保障性租赁住房40万套(间),上海市47万套(间),广东省129万套(间),其中广州60万套(间),深圳40万套(间);浙江省120万套(间),其中杭州33万套(间),宁波21.3万套(间),力度非常大。各地通过出让新增租赁用地、鼓励盘活存量土地和房屋、简化审批流程、降低税费负担、执行民用水电气价格、给予资金补助和融资支持等举措,动员社会力量有地出地、有钱出钱,已有一批保障性租赁住房投入使用。

推进共有产权住房建设满足夹心群体拥有一套自有住房的需求。共有产权住房是介于商品住

房和租赁房之间的产权型保障房,先由政府和居民共有产权,待居民购房能力提高后,增购政府产权直至完全拥有,适合有一定经济能力但又暂时买不起商品住房的夹心群体。根据2021年年底各大城市统计,北京、上海、福州、广州等15个城市已有共有产权住房上市供应,截至“十三五”末上海共有产权保障住房累计签约约12.8万户。杭州、宁波等3个城市已出台政策文件,处于项目落地阶段。杭州市、广州市“十四五”期间规划供应各3万套,北京市规划供应10万套,有效满足夹心群体拥有一套自有住房的需求。此外,各地通过棚户安置房、老旧小区改造,拆除或改造了一大批建筑密度大、使用年限久、房屋质量差、使用功能不完善、配套设施不健全、简易结构的房屋,北京2021年老旧小区综合整治3199栋,改造建筑面积约1800万平方米。

在充分肯定住房保障事业取得巨大成就的同时,也要清醒看到,住房领域不充分不平衡矛盾仍然突出:部分居民居住过于拥挤,仍有一定数量的家庭人均住房建筑面积在8平方米以下;住房基础设施设备不全、配套不完善,少数还存在安全隐患;大城市住房消费压力过大,相比国际公认家庭开支用于住房消费不超过30%的标准,普通收入居民用于住房的开支较高,对其他消费造成挤出效应;推进住房保障工作中存在不平衡现象,一些城市在保障性住房项目选址落地、建设中存在政策阻力。

新发展阶段,加快保障性住房建设、改善困难家庭居住条件、降低住房消费压力,有其特殊作用。各地应以加快保障性租赁住房建设为重点,完善住房保障体系,加大在用地、资金和金融财税等方面政策支持力度,加大保障性住房建设,构建与居民消费能力基本适应的住房供给格局。

主持人:作为市场化的机构类租赁住房,如何加快发展长租房市场?

何德旭(中国社会科学院财经战略研究院院长):今年《政府工作报告》再次强调,“坚持租购并举,加快发展长租房市场”,这是新发展阶段推进房地产长效机制建设、促进房地产业良性循环和健康发展、保障民生稳定、促进消费增长的必然选择,也是完善住房租赁体系,解决进城务工人员、新就业大学生等新市民、青年人住房困难突出问题的现实举措。

从2017年提出“建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”,到将租赁住房建设列入“十四五”规划;从逐步完善土地支持政策,到不断加强对租赁市场的规范和监管力度、持续完善公租房系统建设标准和租赁住房运营管理标准,我国长租房市场正逐步走向规模化和规范化。不过,我国长租房市场还处于起步发展阶段,仍存在一些不容忽视的问题:房源供给量相对不足,租房市场供给与需求失衡;租房市场机构化占比远低于发达国家一般水平;企业租赁大多以轻资产和分散式租赁为主,自持和集中式住房租赁市场发展缓慢;长租房企业持续经营能力较差,客户满意度低;消费者投诉反映较多的装修材料质量堪忧、诱导租客签订网签合同等问题。

更深层次上,长租房市场持续稳定发展还面临一系列制约因素:一方面,租金收益率过低,难以实现长期可持续投资回报,容易导致行业过度轻资产化和企业经营策略短期化。相关数据显示,目前我国一线城市租金收益率仅1.6%左右,远低于5%的正常投资收益率水平(发达国家平均租金收益率长期稳定在5%以上)。由于持有房

主持人:构建多层次住房供应体系,大城市商品房市场如何建立长效机制,推进平稳健康发展?

邓郁松(国务院发展研究中心市场经济研究所副所长):以一线城市为代表的大城市经济发达,人口流入多,但由于城市开发建设早,土地资源不足的矛盾较为突出,商品住房供不应求加大了房价上涨压力。推动大城市商品房市场平稳健康发展,要着力优化大城市住房供应结构,构建多层次住房供应体系,以完善土地、金融调控机制为重点建立长效机制。

构建多层次住房供应体系,满足居民多层次、多元化居住需求。大城市经济发展水平高、就业机会多,吸纳外来人口总量大,但较高的房价水平也造成居民购房支付能力不足,在一段时间内必须通过租房解决居住问题。解决好大城市住房问题,要更加重视租赁住房的发展:发挥好公租房对低收入人群的兜底作用,保障性租赁住房要覆盖适度、运营高效,保障范围和水平与经济社会发展阶段相匹配;市场化租赁住房是满足居民更多元化租赁需求的主体,通过盘活存量住房、利用闲置物业改建租赁房和集体土地建设租赁房等多种方式增加有效供应,推动建立可持续租赁住房发展模式;以城市更新为抓手,提升老旧小区和城中村房屋及相关基础设施和公共服务质量,持续推进改善租赁住房居住品质。以一线城市为代表的大城市商品房价格偏高,表明其供需矛盾比较突出,建议增加商品房供应,将商品住房价格稳定在相对合理水平。同时,新建商品房要品质优先,更好满足居民持续改善居住条件需求。

优化土地供应结构。部分大城市由于房价高,当地政府重视需求端调控,但调控要取得预期效果,还需通过优化土地供应结构和节奏进一步完善供应端调控措施。目前大城市普遍面临商办等非居住用地供应量过大造成的非居住商品房空置率高、库存大等问题,建议降低非居住用地比例,增加住宅用地特别是商品住宅用地比例,从供应端解决新建商品住房供应不足问题。同时因地制宜,在科学预测住房需求的前提下,把握供应节奏,促进市场供求动态平衡。

重视房地产金融宏观审慎管理。房地产金融政策调整,特别是首付和贷款利率大幅下降,是造成房地产价格短期大幅上涨的主要原因。大城市房价高、居民购房抵押贷款金额大,房地产金融政策调整对房价影响更大。建议加强房地产金融宏观管理,避免住房金融政策短期内大幅变化对市场形成冲击。因经济形势变化需调整利率水平时,采取必要对冲措施。贷款利率处于下行周期时,对短期内供应不足、需求较旺盛的城市,可以适当上调首付比例,防范低利率过度推升房价。贷款利率处于上升周期时,可以适当降低首付比例,减轻购房负担。

推进大城市与周边城市协调发展。深圳等一线城市开发建设早,土地资源不足矛盾较为突出,在难以大量增加新建商品住房供应情况下,建议统筹以一线城市为核心的都市圈内产业、交通等基础设施布局、公共服务和住房发展,实现产业、人口、公共服务和住房协调发展。推进大城市劳动密集型产业疏导,加大中心城市周边城市、中小城镇基础设施建设并适当增加住房供应,对教育、医疗等公共资源和一些重要基础性产业布局适当向大城市周边城市倾斜,通过协调发展解决部分大城市商品住房供应不足、房价过高等问题。

加强监测预警。准确掌握大城市人口、住房存量、土地供应等基础数据,是判断当地市场形势和供求趋势、发挥好房地产长效机制的基础。建议充分利用人口普查数据、相关部门日常管理数据以及相关市场机构数据,把握人口总量、结构、住房总量、户均规模和土地等存量、增量情况,在科学预测住房需求趋势基础上确定住房和用地供应规模、结构、时序,有效引导金融等资源配置,稳定市场预期,促进房地产市场平稳健康发展。

完善政策促长租房市场发展

产出租难以实现资金平衡,长租房企业大多采取轻资产经营模式,通过包租或代管方式,赚取租金差价或管理佣金,管理成本高,经营策略短期化。另一方面,缺乏符合其特点的长期融资渠道。长租房市场的发展离不开大量长期低成本资金支持,由于住房租赁项目普遍投资期限长、回款速度慢,所以融资渠道非常有限,限制了长租房项目投资速度和规模。包括:缺乏抵押物难以获得银行贷款;以租金收益进行权益性融资困难;作为解决租赁住房融资较好方式的租赁住房公募房地产信托投资基金(REITs)还存在市场、税收、法律等方面制度限制,一定程度上束缚了企业投资长租房市场。

再者,土地供应机制不适应长租房市场需要。目前供地方式主要有直接出让租赁用地、通过“竞自持”拍地方式在商品住房项目中配建等。直接出让租赁用地价格虽低于商品住房用地,但资金投入大且回收周期长,企业盈利困难;“竞自持”拍卖商品住房用地虽能调动开发商积极性,但融资成本偏高,因土地自持造成资金沉淀严重,成本压力较大。此外,存量土地房屋新建改建租赁住房实施难,“工改租”与“商改租”在规划和开发中增容、增效、增值等相关政策尚不明确,改造过程中土地使用、建筑设计、验收备案等环节推进难度较大。还有,租购房不同权问题突出,导致租房需求短期化、租房群体低收入化和重租轻租。

四是稳步推进租购房同权,切实保障租房居民在户籍、住房、教育、医疗等方面的平等权益。探索以租住集中式长租公寓直接作为落户、入学依据,在子女入学等重点公共服务领域,探索租房(长租)家庭与购房家庭同等排序和顺位。