

## 中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》

作者：梁婧 王梅婷 中国银行研究院  
电话：010 - 6659 4097

签发人：陈卫东  
审稿人：周景彤  
联系人：叶银丹  
电话：010 - 6659 6874

- \* 对外公开
- \*\* 全辖传阅
- \*\*\* 内参材料

## 从《政府工作报告》看如何解决 我国大城市住房问题\*

2020 年随着疫情有效控制、经济逐步恢复，房地产市场恢复明显较快，二季度以后投资、交易快速回升，2020 年房地产开发投资同比增长 7%，商品房销售面积在下半年后总体保持两位数增长。其中部分大城市房地产市场交易火爆，引发市场关注。在此背景下，今年《政府工作报告》重申“房住不炒”定位，强调“稳地价、稳房价、稳预期”，特别提到要“解决好大城市住房突出问题”。为何着重提出“解决好大城市住房突出问题”，解决大城市住房问题的政策思路有哪些，大城市住房市场趋势如何，值得关注。

## 从《政府工作报告》看如何解决我国大城市住房问题

2020年随着疫情有效控制、经济逐步恢复，房地产市场恢复明显较快，二季度以后投资、交易快速回升，2020年房地产开发投资同比增长7%，商品房销售面积在下半年后总体保持两位数增长。其中部分大城市房地产市场交易火爆，引发市场关注。在此背景下，今年《政府工作报告》重申“房住不炒”定位，强调“稳地价、稳房价、稳预期”，特别提到要“解决好大城市住房突出问题”。为何着重提出“解决好大城市住房突出问题”，解决大城市住房问题的政策思路有哪些，大城市住房市场趋势如何，值得关注。

### 一、近年来大城市住房问题较为突出

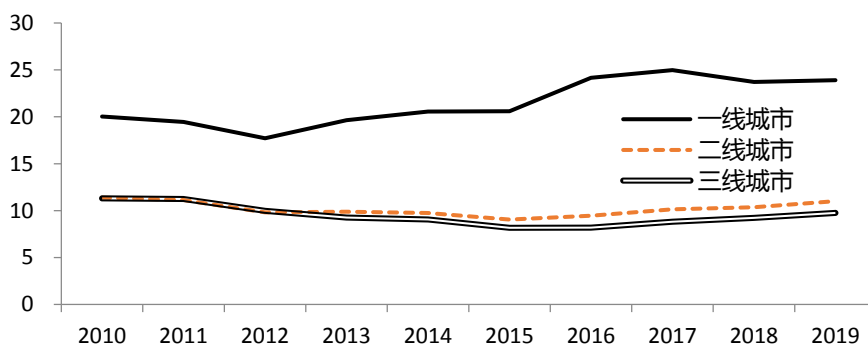
第一，大城市房价较高、涨幅较快。我国大城市房价已处于较高水平，根据Numbeo国际房价统计数据库，我国主要大城市房价收入比位于世界前列，2020年全球80个城市中房价收入比排名前10的城市有7个来自中国（表1）。从我国50个大中城市房价收入比看，一线城市房价收入比在20以上，明显高于二线、三线城市水平。同时，与二、三线城市相比，一线城市房价收入比上升幅度更大（图1）。

表1：2020年全球80城市房价收入比排名

世界排名	国家和地区	房价收入比	世界排名	国家和地区	房价收入比
1	中国，香港	46.3	11	中国，南京	29.3
2	中国，深圳	43.5	16	中国，杭州	25.9
3	中国，北京	41.7	18	韩国，首尔	25.1
4	伊朗，德黑兰	40.6	25	中国，武汉	19.9
5	印度，孟买	40.2	31	德国，慕尼黑	16.7
6	柬埔寨，金边	36.4	36	中国，成都	15.8
7	中国，上海	36.1	37	英国，伦敦	15.6
8	中国，台北	36.1	46	中国，重庆	13.3
9	中国，天津	35.6	60	美国，纽约	10.5
10	中国，广州	34.1	68	美国，旧金山	7.6

资料来源：Numbeo，易居研究院

图 1：50 大中城市房价收入比



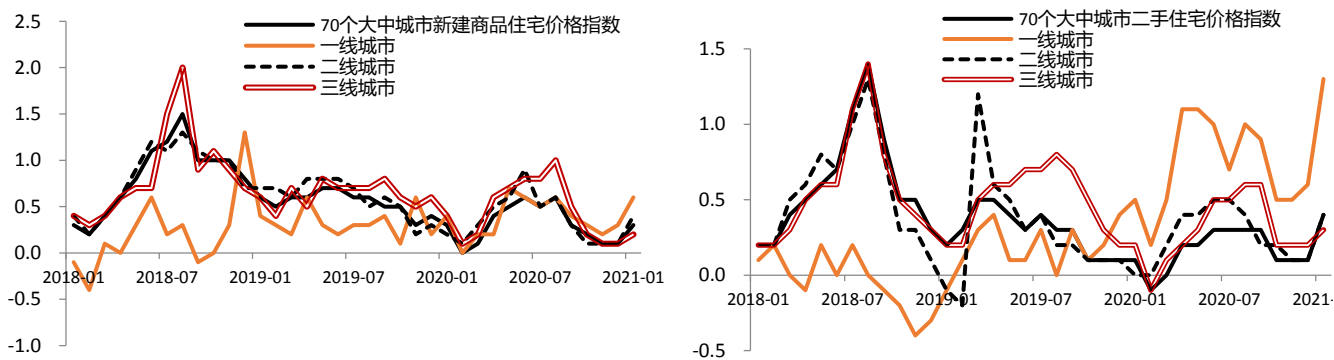
资料来源：Wind，中国银行研究院

从 2020 年房地产市场表现看，二季度以来 70 个大中城市新建和二手住宅价格均出现较快上涨，7、8 月份重申“房住不炒”基调后房价涨幅有所回落。其中，部分大城市房地产市场火爆，再次出现房价快速上涨的现象。尤其是一线城市，其住宅价格环比涨幅、商品住宅成交面积同比增速均高于二、三线城市（图 2、图 3）。上海多个楼盘认筹率超过 100%，诞生多个“日光盘”，杭州、南京、成都等城市出现“万人摇”项目，这在一定程度上拉动了看涨房价的预期。

大城市房价再次上涨，一是由于疫情期间积压的购买力集中释放，市场需求快速恢复。二是市场流动性总体宽裕，市场利率呈下降趋势，金融机构个人住房贷款加权平均利率降低，2020 年四季度为 5.34%，较上年同期降低 28 个 BPs。值得注意的是，虽然大城市限购政策并未放松，政府也着力引导资金流入实体经济，2020 年人民币房地产贷款余额同比增长 11.7%，增速较上年低 3.1 个百分点，也是 8 年来首次低于各项贷款增速（12.8%）。但在需求大增的情况下，一些大城市也存在个人消费贷和中小企业经营贷违规流入房地产市场的情况。今年以来上海、北京等多地开始严查消费贷、经营贷的合规性，进一步加强对资金的监管。三是学区房助推了房价的上涨。与过去不同，本次大城市房价上涨中学区房带动了二手房量价齐升。可以看到，一线城市二手住宅价格涨幅明显加快，这背后有疫情带来出国留学人员回流的原因，也有政策调整的原因。比如，上海 2020 年 3 月开始施行的“民办摇号”政策带动学区房需求的增加。

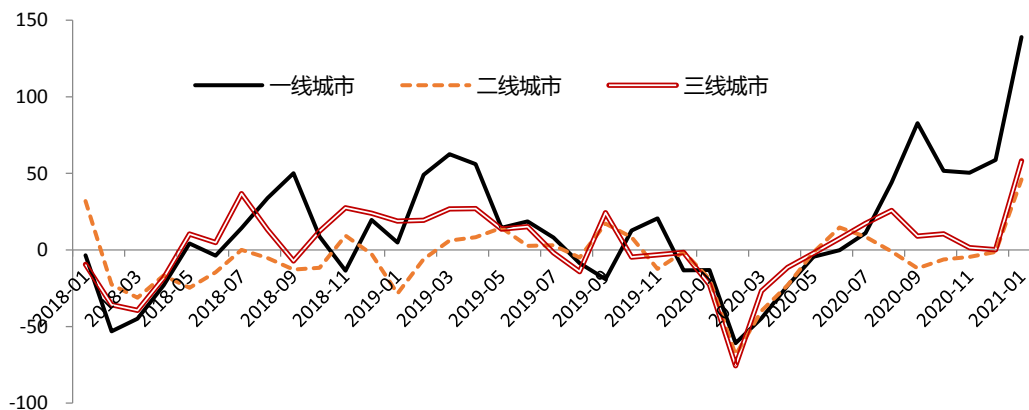
大城市房价过高、涨幅过快，一方面严重影响居民生活质量和幸福感，不仅增加居民生活成本，也会挤出消费。目前大城市居住成本持续上升，城镇居民居住支出消费占比上升到2019年的24.16%，北京、上海人均消费中居住支出占比相对更高，2019年分别为36.6%、33%。另一方面也不利于房地产市场健康发展。根据央行《2019年中国城镇居民家庭资产负债情况调查》，我国城镇居民住房资产占家庭总资产的比重为59.1%，比美国居民高28.5个百分点；房贷是城镇居民负债的主要构成，75.9%的居民家庭将负债用于购房。大城市房地产市场占比较高，其房价大幅波动或引发经济金融风险。此外，大城市是创新的重要地区，房价过高不仅会推高劳动力成本，造成城市人才流失，还会加大企业经营成本，不利于企业创新发展。

图2：70个大中城市新建商品住宅、二手住宅价格指数环比（%）



资料来源：Wind，中国银行研究院

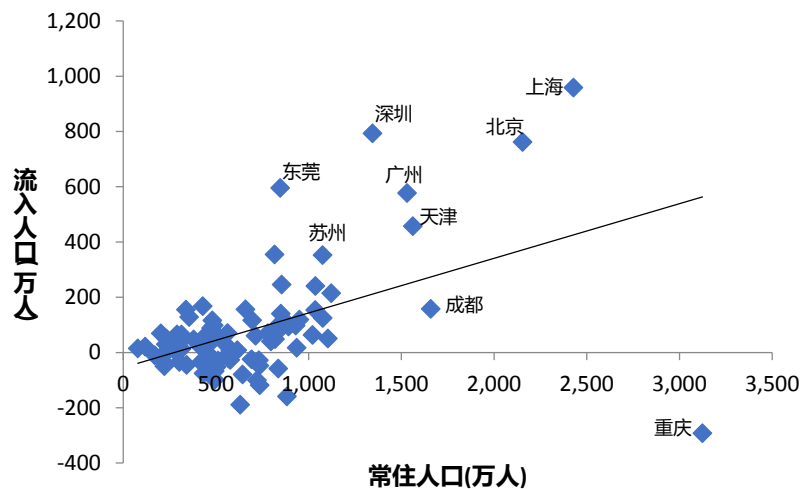
图3：30个大中城市商品房成交面积当月增速（%）



资料来源：Wind，中国银行研究院

第二，大城市住房分配不均衡，新市民、青年人等群体住房困难突出。改革开放以来我国城市居住条件不断改善，城镇人均住房面积从1978年的6.7平方米增加到2019年的39.8平方米，北京、上海等地区人均住房面积也超过30平方米，但大城市住房市场还存在一些值得关注的问题。一是房屋持有量不均衡，少数人占有多套住房。根据央行《2019年中国城镇居民家庭资产负债情况调查》，我国城镇有一套住房的家庭占比为58.4%，有两套住房的占比为31.0%，有三套及以上住房的占比为10.5%。少数人占有多套住房，这带来的一个结果就是我国住房空置率较高，西南财大中国家庭金融调查与研究中心《2017中国城镇住房空置分析》显示，一、二、三线城市住房空置率分别为16.8%、22.2%、21.8%，这要远高于美国、加拿大等发达国家。这既浪费住房资源，也可能在房价下跌时加大房地产市场波动。二是保障房主要偏向本地居民，对流动人口住房需求关注不足。我国住房保障体系不断完善，“十三五”我国棚改累计开工超过2300万套，超额完成2000万套的目标，帮助5000多万居民改善了居住条件。截至2019年有3800万困难群众住进了公租房，累计2200万困难群众领取了租赁补贴。但是保障性住房实际主要偏向本地居民，仍有大量中低收入阶层住房需求未得到满足，尤其是对流动人口的住房需求关注不足。随着我国城镇化加快发展，大城市产业、公共服务等资源更加完善，对人口的吸引力不断提升，人口规模越大的城市往往是人口净流入的地区（图4）。2019年我国流动人口2.36亿人，北上广深等大城市是流动人口较为集中的地区。未来我国城市化还将持续推进，2020年我国常住人口城镇化率超过60%，“十四五”时期将进一步提高到65%，这意味着未来五年还将有7000多万人口进入城市，这些人口将主要流向经济较为发达的大城市。原籍不在当地、因工作或上学等原因来到大城市的“新市民”越来越多，逐渐成为城市建设的生力军和主力军，这部分人群中拥有购房资格的面临高房价的压力，没有购房资格的则面临租金较快上涨、租房不稳定等问题。

图 4：主要城市常住人口与流入人口情况

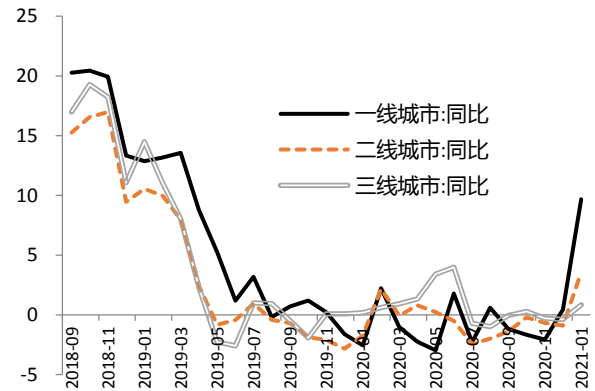
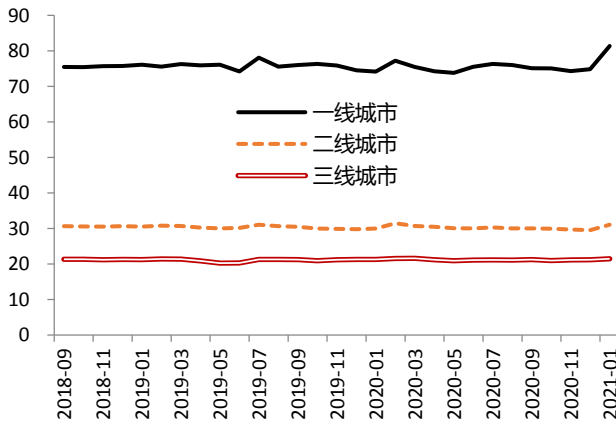


资料来源：Wind，中国银行研究院

第三，长租房市场乱象频出，租赁市场建设亟待完善。今年《政府工作报告》对于解决大城市住房突出问题，特别提出要发展和完善住房租赁市场。其中一个重要原因就是考虑到新市民、青年人等进入大城市流动人口的住房困难问题。这部分流动人口主要通过租房解决住房需求。比如深圳约 2/3 常住人口需要通过租赁解决居住问题。而我国住房租赁市场发展较为滞后，仍存在不少问题。一是租赁住房来源单一，供给主要为个人房源，政府保障性租赁住房、专业租赁机构供给比例较低，加大了租赁市场规范化发展和管理的难度。二是对于租房者的权利保障仍然不足，随意涨价、房东或中介单方面毁约、出租房屋缺乏安全与健康评估标准、租赁周期短等加大了租房的不稳定性，变相增加了租房成本，同时与购房相比，租房者难以享受同等的公共资源与服务。三是大城市房租价格较高、波动较大。一线城市平均租金为 80 元/月/平方米，远高于二、三线城市 20-30 元左右的水平（图 5）。同时，一线城市房租涨幅总体高于二、三线城市，并且涨幅波动更大。



图 5：百城住宅平均租金（元/月/平米）图 6：百城住宅平均租金同比涨幅（%）



资料来源：Wind，中国银行研究院

另一个重要原因就是近年来城市长租房市场乱象频频爆出。2016 年以来在“租购并举”政策导向下长租房市场较快发展，2019 年我国长租公寓市场规模已经达到 1.73 万亿元。但在快速发展的背后长租房市场发展面临诸多问题。2020 年 12 月，已在美国纽交所上市的蛋壳公寓因资金链断裂“爆雷”引发市场广泛关注。其实早在 2018 年就出现长租公寓因资金链断裂倒闭导致租客受损的事件，2019 年有 53 家长租公寓倒闭，其中 45 家是由于资金链断裂，2020 年上半年 16 家中小型长租公寓相继暂停服务，这暴露了长租公寓“长收短付”经营模式以及沉淀资金缺乏监管的漏洞。同时，长租公寓在经营过程中也存在诱导租客使用“租金贷”、装修不达标、随意涨价等经营不规范的问题。长租房市场是我国租赁市场发展的重要组成部分，其发展亟待规范。

## 二、解决大城市住房问题的政策思路

大城市住房问题的解决关系民生福祉，也关系经济和社会稳定、城市高质量和创新发展。针对大城市住房市场存在的问题，2021 年《政府工作报告》重申“房住不炒”定位，强调“稳地价、稳房价、稳预期”，特别提出“解决好大城市住房突出问题”（表 2）。这表明今年房地产市场调控目标依然是维稳，传递了房地产从严调控的信号，未来对出现房价或地价明显上涨的城市仍然会采取调控措施，将主要围绕需求、供给、租赁市场建设三方面进行部署。

表 2：历年“两会”对房地产市场的定调

年份	历年“两会”对房地产的定调
2018	健全房地产税体系，稳健推进房地产税立法；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；开启新的三年棚改攻坚计划，今年开工 580 万套。
2019	健全地方税体系，稳步推进房地产税立法；更好解决住房问题；继续推进保障性住房建设和棚户区改造。要大力改造提升城镇老旧小区。
2020	坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位；因城施策，促进房地产市场平稳健康发展；新开工改造城镇老旧小区 3.9 万个，支持加装电梯，发展用餐、保洁等多样社区服务。
2021	坚持房子是用来住的，不是用来炒的定位，稳地价、稳房价、稳预期；解决好大城市住房突出问题。通过增加土地供应、安排专项资金、集中建设等办法，切实增加保障性租赁住房和共有产权房供给，规范发展长租房市场，降低租赁住房税负负担，尽最大努力帮助新市民、青年人等缓解住房困难。新开工改造城镇老旧小区 5.3 万个。

资料来源：Wind，中国银行研究院

**第一，继续加强房地产需求侧管理，封堵楼市炒房行为。**随着我国城市群进一步发展，省会城市、中心城市对于人口的吸引力还会不断增大，大城市房价仍面临上涨压力，需求侧管理仍将是大城市房地产市场调控的重要手段。2021 年为遏制房价过快上涨，对于一些重点、热点城市的需求侧管理仍会继续加强。针对近期部分大城市房价大幅上涨问题，今年以来，上海、深圳、杭州等多个热点城市已出台房地产市场调控政策，合肥、成都、北京等城市也加大力度打击哄抬房价等违规行为（表 3）。具体措施包括：一是出台限购、限售政策，遏制炒房行为。1 月以来，上海出台多项政策围堵假离婚买房、打击法拍房擦边行为、提高二手房交易成本，打击投机炒作行为。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_17472](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_17472)

