中银研究

宏观观察

中国银行 BANK OF CHINA 研究院

2021 年 3 月 15 日　　2021 年第 16 期（总第 339 期）

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》

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。

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。

一、近年来大城市住房问题较为突出

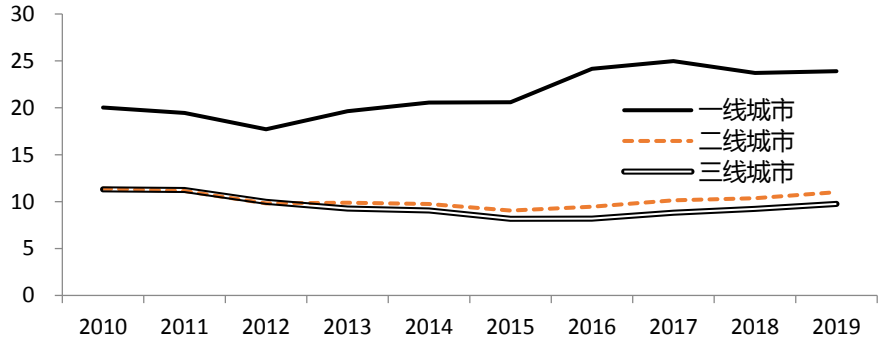
第一，大城市房价较高、涨幅较快。我国大城市房价已处于较高水平，根据 Numbeo 国际房价统计数据库，我国主要大城市房价收入比位于世界前列，2020 年全球 80 个城市中房价收入比排名前 10 的城市有 7 个来自中国（表 1）。从我国 50 个大中城市房价收入比看，一线城市房价收入比在 20 以上，明显高于二线、三线城市的水平。同时，与二、三线城市相比，一线城市房价收入比上升幅度更大（图 1）。

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



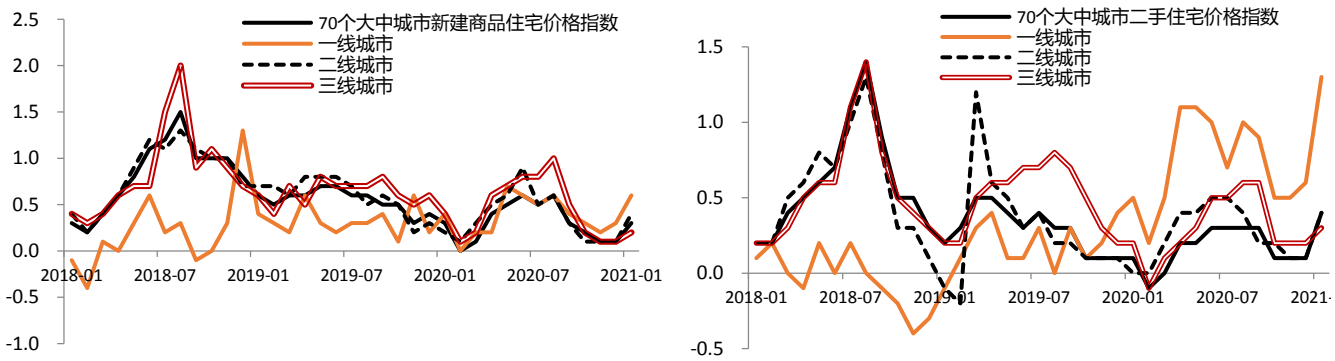
资料来源：Wind，中国银行研究院

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。

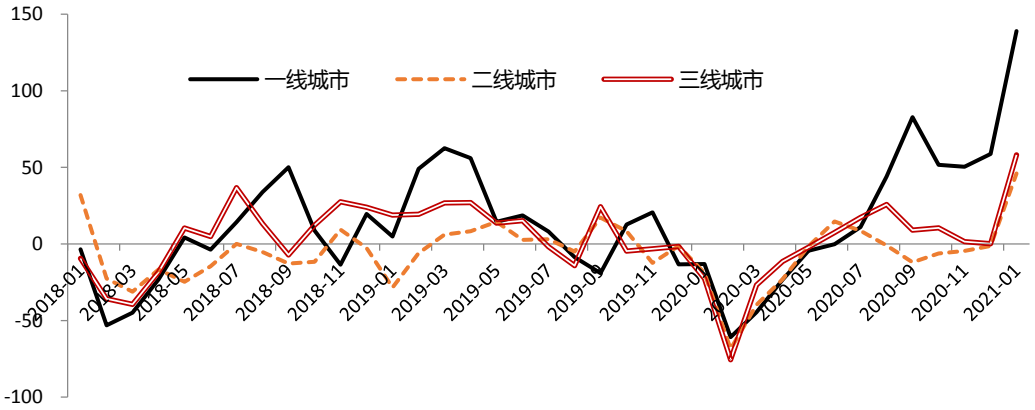
大城市房价过高、涨幅过快，一方面严重影响居民生活质量和幸福感，不仅增加居民生活成本，也会挤出消费。目前大城市居住成本持续上升，城镇居民居住支出消费占比上升到 2019 年的 24.16%，北京、上海人均消费中居住支出占比相对更高，2019 年分别为 36.6%、33%。另一方面也不利于房地产市场健康发展。根据央行《2019 年中国城镇居民家庭资产负债情况调查》，我国城镇居民住房资产占家庭总资产的比重为 59.1%，比美国居民高 28.5 个百分点；房贷是城镇居民负债的主要构成，75.9%的居民家庭将负债用于购房。大城市房地产市场占比较高，其房价大幅波动或引发经济金融风险。此外，大城市是创新的重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

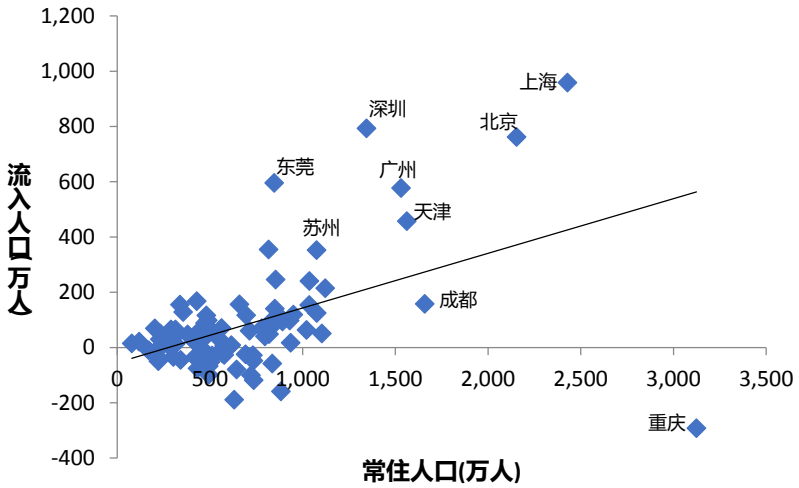
图 3：30 个大中城市商品房成交面积当月增速（%）



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，也可能会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。

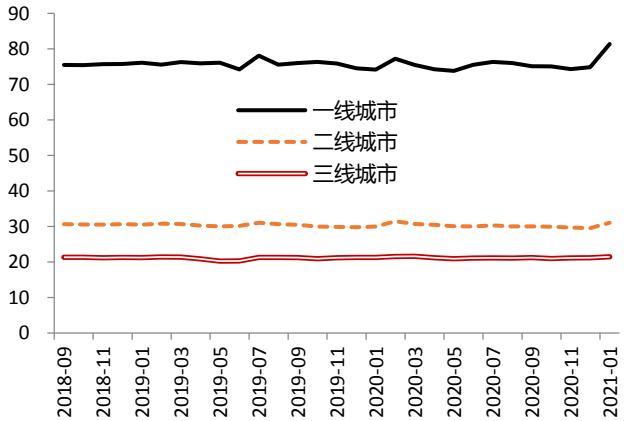
图 4：主要城市常住人口与流入人口情况

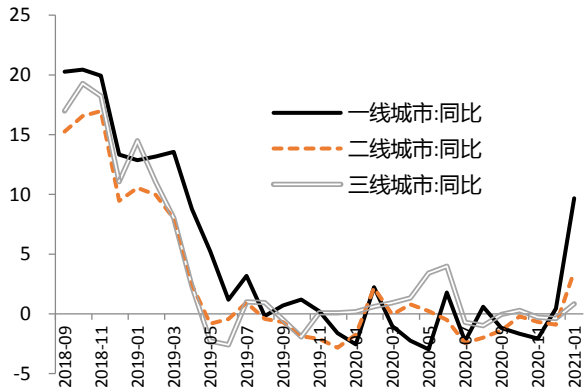


资料来源：Wind，中国银行研究院

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。**二是**限制居民购房贷款过快增长。2020 年末央行、银保监会建立银行业金融机构房地产贷款集中度管理制度，设置银行个人住房贷款占比上限，防止个人房贷过快扩张。**三是**加强资金流向监管。2021 年 1 月至今，深圳先后出台多项政策，将中介机构、新房开发商、银行纳入监管范围，防止资金违规流入楼市，北京、上海、广东等多地进一步加强监管，严查消费贷、经营贷和其他信贷资金流向。

表 3：2021 年以来各地房地产调控政策及规定

地区	政策
上海	1 月 21 日出台《关于促进本市房地产市场平稳健康发展的意见》；1 月 25 日“法拍房”纳入限购。 2 月 1 日房屋管理部门联合约谈本市主要房地产经纪机构、销售代理公司和有代表性的房企。 3 月 3 日《关于进一步加强本市房地产市场管理的通知》，实施住房限售，对按照优先购房政策购买的新建商品住房，在购房 5 年后方可转让。
深圳	1 月 23 日《关于进一步促进我市房地产市场平稳健康发展的通知》。 2 月 8 日《关于建立二手住房成交参考价格发布机制的通知》，以二手住房网签价格为基础，参考周边一手住房价格综合形成并发布全市住宅小区二手住房成交参考价格。
杭州	1 月 27 日《关于进一步加强房地产市场调控的通知》。 3 月 3 日《关于进一步规范房地产市场秩序的通知》，参与杭州市限购范围内住房司法拍卖的竞买人，须符合杭州市住房限购政策。严禁发放用于购房首付款或偿还首付款借贷资金的个人经营性贷款和消费贷款。
合肥	1 月 25 日《关于严厉打击哄抬房价等违规行为切实规范我市房地产市场秩序的通告》，严禁房地产开发企业哄抬房价。
成都	1 月 25 日，对涉嫌组建微信群鼓动集体涨价、恶意炒作房价的当事人进行约谈并要求及时整改。
北京	2 月 1 日以来房地产中介行业协会约谈 5 家主要房地产经纪机构。 2 月 3 日，针对网络上出现的“唱涨”言论，北京市住房城乡建设委等三部门集中约谈部分网络自媒体负责人和网络大 V。 2 月 10 日，北京银保监局、人行营业管理部发布《关于加强个人经营性贷款管理防范信贷资金违规流入房地产市场的通知》。
东莞	2 月 27 日《关于进一步加强房地产市场调控的通知》，调整商品住房限购年限，非本市户籍居民购买二套房的需要连续缴纳三年社保。
广州	3 月 6 日《广州市人民政府办公厅关于进一步加强房地产市场调控的通知》，居民家庭新购买住房须取得不动产证满 2 年后方可转让；采取差别化房信贷政策，限制离婚购房，提高公积金贷款购房的缴存年限要求。

资料来源：Wind，中国银行研究院

第二，增加土地供给，稳定地价、房价预期。大城市房价过快上涨的根本原因还在于供不应求，在需求侧管理的同时，增加住房供给是稳定大城市房地产市场的重要手段之一。2020 年以来，为应对热门城市房价上涨，自然资源部要求重点城市合理增加住宅用地供应，将保障供地规模作为第一位的要求。2020 年，重点城市住宅用地供

应量都超过了近五年平均完成交易量，大多数比 2019 年明显增加。比如 2020 年广州、深圳等一线城市的住宅用地供应量分别同比上涨 24%、116.7%。2021 年自然资源部要求重点城市对住宅用地实现“两集中”[1]，这是落实“稳地价”的举措之一，土地供应计划和安排的透明化，有利于引导市场理性竞争，稳定土地出让价格。随后，天津、郑州、长沙、济南和青岛分别发布通知落实住宅用地出让“两集中”，北京、上海等大城市近期也出台政策增加土地供应，上海在房价地价联动基础上，对商品住宅用地出让实行限价竞价，缓冲房价上涨压力。

表 4：2021 年各地“两会”提出加快租赁市场建设

地区	政策
北京	完成不少于 300 公顷商品房供地，建设筹集各类政策性住房 5 万套，完善长租房政策，规范租赁市场秩序，努力解决好住房突出问题。
上海	优化住房保障体系，加快租赁房建设，形成供应 5.3 万套。
广东	加强保障性租赁住房建设，规范发展长租房市场，加大土地供应力度，单列租赁住房用地计划，探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房，大力发展共有产权住房。
江苏	有效增加保障性租赁住房和共有产权住房，着力解决大城市新市民、困难群众等住房突出问题。
山东	高度重视保障性租赁住房建设。完善长租房政策，逐步实现“租购同权”。探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房。
四川	加大租赁住房土地供应，加快保障性租赁住房建设，完善长租房政策，整顿租赁市场秩序，解决大城市住房突出问题。

资料来源：Wind，中国银行研究院

第三，重点完善租赁市场建设，缓解新市民、青年人等住房困难。与往年不同的是，2021 年《政府工作报告》着重解决新市民、青年人的住房困难问题，对增加保障性租赁住房和共有产权房提出了更具体的举措。《政府工作报告》提出“通过增加土地供给、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住房供给”。各省政府工作报告也对此进行部署（表 4）。例如，2021 年北京要求建设 5 万套政策性住房，完善长租房政策，规范租赁市场秩序；上海将供应 5.3 万套租赁房。

[1] 即集中发布出让公告、集中组织出让活动，全年将分 3 批次集中统一发布住宅用地的招拍挂公告并实施招拍挂出让活动。

部分大城市已出台支持租赁市场建设的相关政策，比如，1 月 12 日北京市住建委等三部门联合印发《关于进一步加强全市集体土地租赁住房规划建设管理的意见》，2021 年将力争开工建设 1 万套集体土地租赁住房，投放市场运营 5000 套（间）。

三、2021 年大城市住房市场趋势判断

第一，商品房销售面积将平稳增长，销售增速较 2020 年下半年有所回落。一方面，新增限购、限贷政策对大城市商品房销售将带来较大影响。2021 年 1 月以来，广州四大行房贷利率全线上涨 15BPs，昆明、上海、南宁也相继上调房贷利率，2 月份全国首套房贷款利率环比上涨 4BPs。各主要城市对于消费贷、经营贷违规流入房地产市场的打击进一步加强。这将带动大城市住宅销售增速放缓。**另一方面，**随着 2021 年经济增速恢复常态，大城市改善型需求将持续释放，政策仍将支持“首套”刚性住房需求，大城市住房需求仍有一定支撑。不同城市房地产去化周期不同，对于天津、苏州、济南等去化周期高于 12 个月的地区（表 5），商品房库存相对较高，房企或将加快去库存、回收现金流。综合来看预计 2021 年大城市住房销售面积总体将保持平稳增长。同时考虑基数因素，预计 2021 年大城市住宅销售增速将呈“前高后低”走势，今年 2 月排名前 200 的房企整体销售业绩同比增速高达 106.6%。

表 5：重点城市商品住宅库存去化周期（月）

城市	去化周期	城市	去化周期
北京	26.8	合肥	6.1
上海	10.1	苏州	12.5
广州	10.2	东莞	4.9
深圳	8.4	中山	11.8
石家庄	7.1	济南	19.2
天津	20.9	哈尔滨	25.3
南京	7	成都	14.4
长沙	8.4	武汉	12.3
郑州	14	重庆	7.7

资料来源：世联研究

第二，大城市房价上涨势头将有所放缓。2021 年“稳地价、稳房价、稳预期”和大城市一系列限购、限贷政策表明了政府坚持“房住不炒”的决心，预计大城市房价涨幅将较 2020 年下半年放缓。其一，“两集中”住宅用地出让新政将提高土地供应市场透明度，有利于平抑地价波动，稳定地价预期，同时集中出让或带动后续集中上市，从而间接推动房价稳定。其二，大城市房地产调控政策短期难现放松，人口持续流入、经济增速较快的长三角、珠三角等热点城市，将是重点监测的地区。同时，在稳定宏观杠杆率和实施银行房贷集中度管理政策下，刚性购房需求也会受到一定影响。其三，增加保障性住房供给和完善住房租赁政策，将增加住房供给，在稳定市场预期的同时有利于缓解房价上涨压力。

第三，房地产融资进一步收紧，但房地产投资增速仍有韧性。一方面，房企外源融资压力增加。2021 年随着经济增速恢复常态，货币政策回归正常化，流动性将有所收紧，房地产企业融资环境将趋紧。同时，2021 年房地产企业融资“三道红线”落地，房企外源融资难度进一步加大，不利于房企扩大投资。另一方面，房企为缓解现金流压力，加快销售回款，增加房企内源性融资。2020 年房企拿地较多，全国 32 个二线城市住宅用地成交面积同比增长 6.5%，100 个城市住宅用地成交面积同比增长 13.7%，其中，成都、武汉、重庆土地成交量居前三名，贵阳、西宁和东莞成交量增幅居前三名。拿地的增加或将推动 2021 年房地产开工的增加。总的来看，预计今年大城市房地产投资仍有韧性，投资增速较为平稳。

第四，大城市租赁市场保障体系进一步完善。流动人口较为聚集的大城市将着力推动住房租赁市场建设和完善。一是政策性租赁住房试点将进一步推进，试点城市政策性租赁住房供给将有所加快。2019 年广州等 13 个城市开展政策性租赁住房试点，2020 年试点进一步扩围至济南等 5 个城市。这些城市政策性租赁住房供给将进一步增加。广州、杭州、济南、郑州市计划在 3 年内筹建 15 万套，福州、苏州市计划筹建 10 万套。这些租赁住房将主要布局于商业、园区及轨道交通站点周边，出租对象主要为非户籍新市民和新就业大学生，租金标准将低于市场水平。二是租赁市场法律监管体系不断完善。2020 年 9 月住房和城乡建设部已就《住房租赁条例（征求意见稿）》

向社会公开征求意见，该条例对出租人、承租人、租赁企业、经纪活动等行为进行了规范，今年或有望加快出台。主要城市也将着力规范租赁市场秩序，比如，2 月 1 日深圳市住房和建设局就《关于进一步促进我市住房租赁市场平稳健康发展的若干措施》（征求意见稿）公开征求意见，该文件对房屋基础信息和租赁合同管理、行业主体及其租赁行为等方面提出了相关措施。三是长租房行业加快转型。对住房租赁企业的资金、信用评价等监管将进一步加强，长租房行业将迎来一轮新的调整，企业的经营理念、经营模式将有所改变，其发展也将更规范。