

建设促进上海房地产市场平稳健康发展的长效机制¹

卢为民

(上海市土地交易事务中心 200003)

【摘要】：建立房地产市场的长效机制，必须顺应房地产发展的基本规律，推进“五个转变”。一是由目前的以需求调控为主向供需两端调控转变，二是以增量供应为主向存量供应为主转变，三是以售为主向购租并举转变，四是以市场化供给为主向注重保障转变，五是以行政手段调控为主向以经济和法律手段调控为主转变。

【关键词】：房地产市场，平稳健康发展，长效机制

【中图分类号】：F293.35.51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2018)07-0028-011

2017年以来，中央多次强调，要坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位，综合运用金融、土地等手段，加快建立促进房地产市场平稳健康发展的长效机制，既抑制房地产泡沫，又防止大起大落。本文坚持问题导向和目标导向，从分析上海房地产市场发展轨迹及面临的深层次问题入手，以实现总量平衡、结构合理、价格稳定为目标，提出了研究促进上海房地产市场平稳健康发展长效机制的思路与对策。

一、上海住房价格的发展演变

(一) 上海房价的演变轨迹和特点

1. 总体演变轨迹。1998年我国取消福利分房制度后，商品房市场发展迅速，以上海为代表的一线城市住房价格在近20年的城市发展中不断突破新高，总体上呈现出波动上涨态势。从上海房价变化特征看，大致可将1998年后的上海房价变化划分为3个阶段：住房制度改革后的稳中有升阶段（1998-2007）、国际金融危机后的振荡上行阶段（2008-2014）以及快速上升阶段（2015-2016）。

(1) 住房制度改革后的稳中有升阶段（1998-2007）：1998年住房制度改革后，上海住房市场不断发展，房价平稳上涨，年均增速基本保持在10%以上（除2000年和2006年外），属于房价平稳上升的10年。在此期间，上海房地产业增加值占GDP的比重也逐年上升，从2000年的5.52%上升至2005年的7.74%，房地产业成为上海拉动国民经济增长的重要产业。针对这一阶段房价上涨过快、投资增幅过大、住房结构失衡等问题，上海结合贯彻国家层面的“国八条”“国六条”等文件，在2006年出台了一系列调控措施，住房市场投资过热的问题得到了一定缓解。但到2007年，受人民币升值和流动性过剩影响，商品住房价格再次大幅上涨。

(2) 国际金融危机后的振荡上行阶段（2008-2014）：2008年受全球金融危机影响，经济下行趋势明显，上海房地产业也随之进入低迷阶段，房价首次出现负增长。但随着中央经济刺激政策措施出台，上海房价再度获得上升动力，2009年涨幅高达

¹**【基金项目】**：上海市决策咨询研究重点课题（编号2017-A-015-A）。

【作者简介】：卢为民，人文地理学博士，高级经济师，上海市土地交易事务中心副主任。本文参与撰写人员：蒋琦措、艾方青、唐扬辉。

52.4%，为历史最高涨幅。2010年楼市进入紧调控时期，房价涨幅虽有所降低，但房价依旧保持过快上升态势。2011年调控政策进一步收紧，房价开始下降。2012年中央和上海政策依旧收紧，房价保持平稳。但2013年房价再次呈现整体上升态势。受2013年密集出台的调控政策影响，2014年楼市成交量萎缩，部分区域出现价格下跌，房价年均涨幅仅1.4%。

(3) 快速上升阶段(2015-2016)：受2014年下半年“930”新政影响，以限贷放宽为标志的信贷政策全面松绑，释放了很大一部分改善性需求。此外，受央行降息降准的影响，房价再次大幅上涨。2015年房价涨幅高达31%，2016年春节后房价再次暴涨，上海政府出台“325”新政，收紧限购要求。但受“9月购房信贷新政”谣言影响，楼市成交量短期内迅速增加。直至11月29日二套房认定标准再次收紧，银行层面也相应收紧信贷，成交量大幅减少，房价上涨势头才得到及时遏制。但由于前期涨幅过大，2016年房价总体涨幅高达20%。

2. 上海房价变化的主要特点。上海房价变化表现出三大特点：一是房价呈“梯度”加速上涨。上海新建商品房月度价格指数在近10年间共计发生了4次梯度攀爬，形成“平行台阶”的年份分别在2008年、2011年、2014年和2017年左右。此外，随着时间推移，攀升坡度益发陡峭。二是部分年份房价异常波动：房价过快上涨。房价上涨过快的年份分别为2003年、2009年、2015年和2016年，这4个年份的房价年度涨幅均超过20%，其中，2009年房价涨幅高达52.4%；2008年、2011年房价出现小幅下降，降幅分别为1.7%和5.1%。三是房地产泡沫近年来有所扩大。按照国外比较公认的房地产泡沫定义，房地产泡沫是指因过度投机导致房地产市场价格偏离市场基础价格并持续上涨的现象。在计算上，可以合理房价收入比为依据，计算合理房价与真实房价之差，以此算出房地产泡沫的大小。随着时间变化，2014年以后房地产泡沫呈现出不断扩大的趋势。

(二) 上海房价变化背后的逻辑

1. 房价总体不断上涨主要来自两方面的原因：一是成本驱动，二是供需关系的变化。另外，还与通货膨胀有很大关系。

(1) 成本不断增加带动房价上涨。成本是影响上海房价上涨的重要因素。房地产成本主要包括5个部分：土地成本、工程建设及配套成本、财务销售及管理费用、各类税费以及企业利润。近年来，上海土地价格上涨过快是不争的事实，2016年商品住房用地价格占当期商品住房价格的比重超过一半以上，房价面临巨大的上涨压力。此外，建筑材料、人工费也逐年攀升，加上开发商利润依然偏高，房地产成本逐年攀升，进而带动房价上涨。

(2) 供给相对稳定，需求持续旺盛。供给层面，上海住房供给保持相对稳定。尽管土地供应的有限性、房屋建设长周期性，及住房供应结构的不合理等因素制约着新增有效供给，但从历年上海商品住宅竣工面积变化看，上海住房土地供给量基本每年都保持在1500公顷以上，以2003年至2007年供给最多，年度供给超过2000公顷，2004年达到供应高峰3000多公顷。但总体来看，近年来上海商品住房还是维持在较为稳定的供应水平。

需求层面，上海居住需求、投资投机需求持续旺盛。购房需求主要有三类：居住需求、投资需求、投机需求。居住需求可划分为刚性需求和改善性需求。刚性需求是指为满足基本居住需求而产生的购房需求。改善性需求是指随着居民收入水平不断提高，为追求更高水平的居住品质而衍生出的购房需求。投资需求是指购房者通过购买房屋进行出租，以获得租金收入和房产升值长期回报为目的。投机需求则是指短期内通过买卖房屋，赚取高额差价获利的购房行为，这种行为往往伴随“高杠杆”借贷行为。

(3) 通货膨胀拉高房价。通货膨胀主要表现是货币超发。根据国家统计局公布的数据显示，1998-2016年，我国通货膨胀率累计达到43.1%。流动性过剩会导致商品和服务价格上涨，随着过多货币不断进入资产市场，房地产等资产价格也水涨船高。此外，当通货膨胀率高于名义利率时，意味着“负利率”时代到来。近几年来，上海CPI年度涨幅保持在2%~3%左右，而一年期存款利率仅为1.5%，这种背景下，为抵御通胀风险而购房的投资需求大大增加，又进一步拉高房价。

2. 房价呈现梯度变化的原因。上海房价呈现阶段性上涨的梯度变化特征，主要与宏观经济形势和宏观政策，以及与之相关的投资投机快速增加有关。长期来看，我国房地产（住房）市场发展是一个典型的政策市，受政策调控影响十分显著。

（1）2003 年和 2009 年房价大涨主要源自：在过分强调房地产业的支柱产业地位背景下，实施过于宽松的货币政策，极大地刺激了购房需求。首先，产业定位上过分强调房地产业的支柱产业地位。2003 年国家层面出台了《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（国发〔2003〕18 号），首次明确将房地产业作为国民经济的支柱产业。随后，2008 年为了应对国际金融危机，年底召开的中央经济工作会议再次强调房地产业支柱地位，会议提出的 2009 年 5 项重点工作中，有两项提及房地产：“要把居民合理改善居住条件愿望和发挥房地产支柱产业作用结合起来”“增加保障性住房供给，减轻居民合理购买自住普通商品住房负担，发挥房地产在扩大内需中的积极作用”。其次，在这样的产业定位下实施过于宽松的货币政策。2003 年和 2009 年为近 20 年间 M2 涨幅最高的两年。宽松的货币政策会激发大量的投机性需求，对房价上涨起到助推作用。尤其是 2008 年末，为应对国际金融危机，防止国内经济增速持续回落，我国政府提出全面实施一系列促进经济平稳较快发展的经济刺激计划，包括“4 万亿”投资拉动内需计划，地方政府随后也推出“18 万亿”的投资方案。在这种背景下，国家和地方政府又陆续出台了包括降低利率、减少首付比例、提高公积金贷款额度、减少交易环节税收等激励住房消费政策，激发了居民购房热情，海量的资金涌向房地产市场，推高资产价格。2009 年上海住房价格暴涨，涨幅达到 52.4%，是迄今为止最高年度增幅。

（2）2015 年房价大涨的原因主要源自：全国范围内政策调控“一刀切”，刺激上海长期被抑制需求瞬间释放。2015 年上海房价大涨始于经济下行压力下，中央和地方政府为去房地产库存，出台的一系列刺激政策。主要包括放松对首套房贷的认定，上调公积金贷款额度及央行累计 6 次降息、5 次全面降准等政策。上海居民的住房需求此前连年受到抑制，此轮政策放开，购房需求迅速释放，尤其是在宏观经济下行，海量信贷资金缺乏多样化的投资渠道的背景下，楼市相关调控政策的放开导致资金最终涌入发展前景预期向好的上海房地产市场，最终导致房价暴涨。2015 年住房价格上涨 31%，涨幅仅次于 2009 年。

（3）2016 年房价大涨的原因主要源自：调控政策出台时间过晚，未能及时压制 2015 年延续的市场过热势头。2016 年上半年房价变化延续了 2015 年房价走势，属于惯性上涨，尽管 3 月 25 日，上海进一步收紧限购，将外来人口购房需缴纳最低社保年限标准由 2 年调至 5 年，仍未能扭转大众“买涨不买跌”的购房心理，8 月上海楼市在“新政谣言将出”的背景下更是呈现出“恐慌性购房”主导下的成交量爆发局面，最终月 29 日“认房认贷”政策推出，楼市进入速冻状态，房价涨幅才得到一定程度的遏制。2016 年全年房价涨幅较 2015 年下降 10 个百分点，但仍旧高达 20%。

二、当前及未来一段时期上海房地产市场面临的形势和问题

近年来，上海认真落实中央要求，紧密结合上海实际，出台了一系列调控政策，有力促进了房地产市场的平稳健康发展。与此同时，在新的发展阶段，上海房地产市场也面临一系列新情况、新问题。

（一）发展阶段判断：总量基本满足，更加注重结构优化和品质提升

1. 上海住房市场总体上度过了住房短缺和大规模建设阶段，现有住房总量基本满足居民的住房需求，处于紧平衡状态。

（1）城市化基本完成，人口增速趋缓，住房需求趋于稳定。2005-2015 年，上海城镇化率从 82%逐步提高至 89%。2015 年全国城镇化率仅为 56%。从人口流动看，上海 2015 年常住人口首次出现负增长，城市化水平基本饱和。

（2）存量房交易占主导，标志着上海的房地产市场基本成熟。上海存量房交易远超新增住房交易，已接近部分发达国家的水平。上海近 5 年存量房交易逐年上升，2016 年二手商品住宅销售面积占比高达 69%，是新房销售面积的两倍以上。在房地产市场发展较为成熟的欧美日等发达区域，存量房是房地产交易的主体，美国、英国、法国、澳大利亚的二手房成交量分别是新房成交量的 9 倍、8.1 倍、1.9 倍、3.5 倍。

(3) 住房套户比已达到部分发达国家水平。截至 2017 年 3 月份，按照上海统计局公布的 2015 年户均人数 2.7 人和住建委公布的住房套数计算，上海住房套户比为 1.2，已经达到德国等发达国家的供需比例。

(4) 户籍人口人均居住面积已经较高，但常住人口人均住房面积与国际大都市还有一定差距。按照户籍人口计算，2016 年底上海户籍人口人均住房面积为 36.1 平方米/人，仅次于纽约，与伦敦、东京持平，远高于我国香港地区。但以城镇常住人口为统计口径计算，上海 2014 年的人均住房建筑面积为 26.3 平方米/人，低于对标城市的平均水平（35.8 平方米/人），只高于我国香港，低于纽约、伦敦、东京、新加坡等城市。

2. 上海房地产发展正迈向以结构优化和品质提升为主的阶段。主要基于以下判断：

(1) 居民收入水平持续提局，催生对尚品质住宅的追求。根据马斯洛“需求层次”原理，随着居民收入水平不断提高，其对住房的需求也会发生变化。“居者有其屋”仅能满足其基本的安身需求，当收入水平提局到一定标准，取而代之的是对更高居住品质的诉求。这一阶段，改善性住房需求会大大增加。自 1998 年以来，上海城镇居民人均可支配收入年均增速保持在 11% 左右。加上我国经济长期保持稳定增速，居民对未来收入增加预期向好，对高品质的住房会有更多需求。

(2) 上海城市发展定位对住房结构优化、品质提升提出了新要求。上海 2040 规划中提出，上海要迈向卓越的全球城市，建成创新之城、人文之城、生态之城。同时对住房结构优化和品质也提出更高要求，使之与城市发展定位相匹配。

(3) 从数量满足到品质提升，也是国际大都市发展的一般规律。通过对纽约、伦敦、东京、新加坡、首尔、我国香港等城市的分析，发现国际大都市住房发展有着共同的规律，即各城市的住房市场在不同的时期，随着大都市经济社会水平、住房市场发展情况，以及居民住房需求等变化，有着不同的住房规划目标，大致可分为 4 个阶段：第一阶段表现为住房发展初期，以解决居民的住房短缺问题，提高住房建设效率为主；第二阶段表现为住房短缺缓解后，注重提高住房面积、质量、性能和住房舒适度；第三阶段表现为住房质量得到保障后，注重营造宜居的居住环境和提升居住品质；第四阶段表现为住房环境品质提并后，以增加社区人文关怀，培养多样性社区，满足各类人群的居住需求为主。从上海的发展情况看，上海房地产发展正处于从第二阶段向第三阶段过渡时期，即迈入适当补充数量，以结构优化、品质提升为主的阶段。

3. 住房需求基本满足，但各类需求依然旺盛。尽管上海绝大部分居民的住房问题已经得到解决，但住房市场中刚性需求、改善性需求及投资需求依然旺盛。根据统计局数据，“六普”期间上海常住人口人均住房建筑面积达 27.25 平方米，自有住房比例达 57.9%，居民住房条件较“五普”显著改善，但住房需求依然较多。主要表现在：

(1) 刚性需求依然较多。刚性需求主要包括结婚需求和动迁需求等住房需求。其中，结婚需求主要以青年群体结婚，组建家庭衍生出的购房需求。根据“六普”资料显示，上海婚育旺盛期人口比重上升。年龄在 20~34 岁的婚育旺盛期人口数量为 731.97 万人，比“五普”时增长 78.5%，占总人口的 31.8%，且一半以上婚育旺盛期人口为外来常住人口，是拉升全市婚育旺盛期人口比重的主要因素。随着上海婚育旺盛期人口步入婚姻阶段，因结婚而购房的刚性需求大大增加。

(2) 改善性需求虽被暂时抑制，但依然强烈。尽管上海常住人口人均住房面积已达 27 平方米，但实际中居住面积过低的家庭仍占相当比例。数据显示，2013 年家庭住房建筑面积低于 40 平方米的家庭占比近 40%。随着时间推移，二胎政策效应显现，居民改善性住房需求将会进一步增加。而在当前以行政手段为主遏制炒作的背景下，“认房认贷”新政不仅有效打击了投资投机需求，也使得相当一部分改善性住房需求面临首付比例和贷款利率大幅提升的资金压力，导致购房计划暂时搁置，一旦政策放松，被短期抑制的需求将会瞬间释放。

(3) 上海房地产投资具有风险低、收益高的优势，投资需求将长期存在。市场经济条件中，房地产除了具有居住属性，还有资产属性，投资性需求是房地产资产属性衍生出的客观需求，其产生是合理和必然的，对房地产市场繁荣有着积极的促进作用。

用。与外地城市相比，上海房地产投资以低风险、高收益著称。近年来上海房价持续上涨，2016年后更是出现了短期快速上涨，一线城市只涨不跌的神话加强了社会大众进一步看涨上海房价的预期。在投资渠道有限，实体经济不景气、通货膨胀压力大背景下，社会资本不断涌入上海楼市。

(4) 人才住房和外来务工人员等居住问题比较突出随着上海“四个中心”、科创中心和全球城市的建设，将会吸引大量的青年人才、国际人才以及外省市务工人员来沪发展，由此将带来大量的住房需求，但由于房价高企，且租赁市场尚未成熟，这部分群体的住房需求没有得到很好的满足。

(二) 土地资源相对稀缺，新增土地供给约束趋紧

从土地供给看，上海人口密度大，土地资源相对稀缺。上海市域面积为 6787 平方公里，只有北京的 1/3，天津的 1/2。在这样狭小的地域范围上，却承担着比上述几个城市都要多的人口，2016 年上海人口密度为 3834 人/平方公里，是北京和天津人口密度的近 3 倍。目前，上海已逐步划定建设用地红线，并提出未来规划建设用地负增长的目标，新增土地供给约束进一步收紧。按照上海十三五规划，到 2020 年上海建设用地将控制在 3185 平方公里，《上海市城市总体规划（2016-2035）》提出，到 2035 年上海建设用地总面积锁定在 3200 平方公里。而 2016 年底已达到 3160 平方公里，未来新增建设用地空间十分有限。因此，如何在土地紧缺的情况下，实现房地产的持续供给，以满足不断增长的住房需求，难度较大。

(三) 结构问题：供给结构失衡，供需错配问题突出

1. 租赁住房与出售住房的失衡：租赁市场发展滞后，过分依赖出售问题较多。(1) 住房租赁比重远低于销售比重。上海租赁比重远低于国际大都市平均水平。从存量的租赁与销售比重看，上海租和售比重约为 25: 75，明显低于其他国际大都市（纽约为 68: 32，东京为 52: 48，首尔为 59: 41，柏林 7: 3），产权房比重明显偏高。从新增的租赁与销售比重看，目前还是以售为主。2016 年上海新建住宅中，用于租赁的比重不到 15%，远低于发达国家和地区新增供应的租赁比例。例如，德国科隆市规定，新建住房中 26%用于出租，日本 2011 年新建住房中用于租赁的比重也超过 20%。

(2) 租赁市场不规范问题突出。一是供应主体单一。上海目前租赁市场仍处于自发状态，主要以个人住房租赁为主，出租行为难监管。相比之下，国外政府或机构持有的租赁住房比例较高，如伦敦政府持有的租赁住房约占整个市场租赁住房的 24%。二是房屋质量安全无保障。满足租赁需求的住房供给基本只能通过二手房市场获得，大多数承租人是通过中介或者自己寻找房源租住，房屋安全无保障，往往存在消防隐患、卫生条件差等问题。三是租期和租金随意调整现象较多。租赁合同的法律约束力较弱，房东随意缩短租期现象时有发生，租赁稳定性较差。租赁合同大多一年一签，房东可随意调整租金涨幅，直接影响承租人的租赁意愿。

(3) 租购不同权问题突出。目前租客通过租房，还无法享受一些特殊的城市公共服务，例如子女教育问题等。由于承租人长期处于弱势地位，促使更多承租人转向购房市场。

2. 市场化住房与保障房的失衡：保障房比重偏低，人才、养老住房问题突出。(1) 上海保障性住房比重较低，难以满足居住需求。近年来，上海大力推进“四位一体”的住房保障体系建设，取得了显著进展，但仍然面临着不少问题。其中一个突出表现就是，保障房的比例偏低，而商品住房比重过高，超过 90%。对比国际大都市，上海保障房比重明显低于国际水平。例如，新加坡拥有十分完善的公共住房保障体系，政府提供的组屋套数占比高达 75.9%，容纳了 85%以上的新加坡公民。在我国香港，带有保障属性的公屋占比超过 40%，容纳了近一半的香港人口。欧洲和日本的住房保障比重也比较高。

(2) 从上海保障房的实际供应情况看，廉租房和共有产权房以户籍对象为主，覆盖面十分有限。其中，廉租房主要针对城镇户籍的低收入住房困难家庭。共有产权房主要针对城镇户籍的中等及中等偏下收入的住房困难家庭。公共租赁房不仅数量少，

而且还存在着入住门槛限制、设施配套不全等问题，难以满足大多数处于起步阶段的创新群体的较高租赁需求，特别是在陆家嘴金融区、张江高科技园区等创新群体大量集聚的地区，存在租赁住房短缺问题。

(3) 从保障房的需求情况看，人才和养老住房问题比较突出。一方面，青年创新群体未完全纳入既有的保障体系，易造成人才流失，不利于科创中心建设。在上海楼市严格限购的背景下，大量青年创新群体即无购房资格和购房能力，又面临租赁市场不规范，难以满足其居住需求的问题，成为租买两难的“夹心层”。这种情况下大量青年人才选择离开一线城市，向生活成本较低的二、三线城市寻求发展。上海四个中心建设、科创中心发展都离不开人才，人才流失将直接影响城市发展。另一方面，上海已经进入深度老龄化阶段，目前为中低收入老年人提供适老住宅尚未被纳入保障体系建设中。

3. 商服用房（地）与住宅用房（地）的失衡：商服比重偏高，类住宅问题突出。商服用房（地）与住宅用房（地）结构失衡主要表现为上海商服用地占比明显偏高。从国际对比看，上海 2014 年存量商服用地占比已达 10.4%，远超伦敦、纽约、东京、巴黎等国际大都市平均水平，这些大都市商业用地占比基本在 5% 以下，而上海商服用地占比是国际水平的两倍以上。从国家标准看，《城市用地分类与规划建设用地标准》中指出我国城市规划建设商服用地占比应当保持在 5%~8% 范围内，而 2014 年上海存量商服用地占建设用地比重较 2010 年的 9.9% 进一步上升，达到 10.4%。由于结构的失衡，商服用房（地）与住房（地）价格倒挂，以及住宅的限购限贷等政策，也带来了所谓的“类住宅”问题，严重影响了房地产市场秩序。尤其是在 2016 年限购政策进一步收紧后，酒店式公寓等“类住宅”成为新的炒作热点。“类住宅”的火爆，也带来了一系列其他问题。比如，擅自改变房屋使用性质，增加房屋安全隐患；虚假宣传，严重误导购房人，扰乱市场秩序。

4. 工业用地与住宅用地的失衡：工业用地占比过高，不利于宜居城市建设。上海工业用地占比明显偏高。从国际对比看，工业用地占建设用地比重远超国际大都市平均水平，2014 年上海存量工业用地占建设用地比重为 27%，是国际代表性城市的 3~10 倍，国际大都市的工业用地比重一般都在 15% 以内。与此同时，上海在工业用地利用上存在两个严重问题。一是利用效率偏低，部分地区存在污染严重等问题，不利于宜居城市建设。二是工业区内居住、商业等相关配套设施不足，不利于产业升级和产城融合发展。产城融合是上海实现创新驱动、转型发展的重要途径。不少工业区面临居住、商业等相关配套不足问题，引发产城分离问题，严重影响了产业的转型升级。

5. 户型结构失衡：中小套住房比重偏低，与人口结构变化趋势不相适应。从供应层面看，上海住房供给户型结构存在房型过大的问题，中小套住房比重偏低，尤其是市场供应商品住房中小套型比例更低。具体来看，一是存量中小套型占比不足。上海现有城镇住宅的中小套型住房占存量住房的比重约为 63%，低于国际同类型城市比例（我国香港 77%，纽约 92%），并且年代较为久远、房型与设施不能符合现代居民生活需求的小套型住宅占据相当比重。二是新增供应中小套型明显不足。2009 年以来，根据国家房地产调控政策精神，上海加大了保障性住房用地供应力度，保障性住房用地供应占住房用地供应比例连续 3 年超过 70%，同时又降低了普通商品住房用地中小套型比例控制要求，普通商品住房中小套型占比约 20% 左右。

从需求层面看，未来上海的人口结构将呈现少子化、家庭小型化的变化趋势，对住房的需求也会发生相应的变化。一方面，上海的少子化趋势已经非常明显。另一方面，家庭结构的小型化趋势也十分明显。常住人口中，平均每户人口从 1978 年至 2000 年逐年递减，2015 年户均人口已经降为 2.69 人，根据“六普”数据以及近年的变化预计，到 2040 年户均人口降至 2.5 人。可见，少子化和家庭结构的小型化是上海未来人口变化的发展趋势，势必增加对中小套型住房的需求。

（四）价格问题：房价上涨压力大，居民购房负担重

1. 房价上涨过快且明显偏高，居民难以承受。

近年来，上海房价不断上涨，新建住宅价格由 2006 年的 7039 元/平方米上升到 2016 年的 25910 元/平方米，累计涨幅高达 268.1%，远超同期上海市居民人均可支配收入累计涨幅（162.7%）和同期上海 GDP 累计涨幅（159.8%）。房价涨幅过大，与居

民收入涨幅、社会经济增幅不匹配（见图 1）。从国际对比看，德国房价长期保持稳定，从 1977 年至今，德国人均收入增长约 3 倍，但同期名义住房价格仅上涨约 60%。

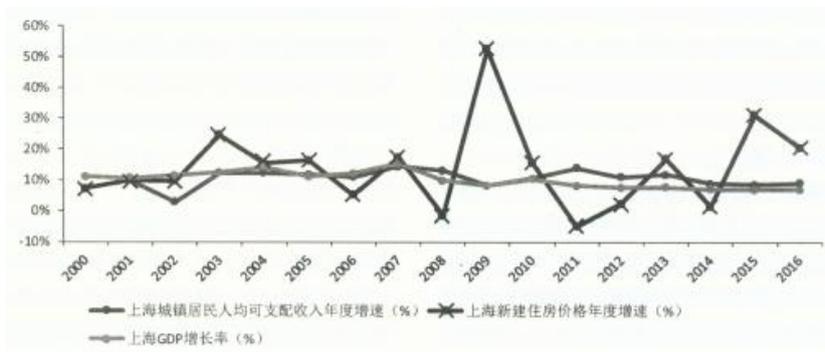


图 1 上海房价增速与居民收入增速及 GDP 增长率年度变化对比

从衡量购房能力的房价收入比看，国际公认的合理区间是 4~6 倍，例如，在新加坡，公民购买“组屋”的房价收入比小于 4。考虑到我国父母对子女的首次购房往往提供一些资助，按照首付支持 50%来计算，我国房价收入比的合理区间可定为 6~9 倍。对月薪 8000 元的青年人才，如果在中环附近购买一套 60 平方米的市场化商品住房（单价按 4.5 万元/平方米计算），房价收入比为 14，明显高于我国房价收入比合理区间 6~9 倍，也就是说根本买不起 60 平方米的小房子。

2. 未来上海房价上涨压力依然较大，保持房价稳定难度较高。尽管高房价超过普通市民可负担的能力范围，但未来房价进一步上涨压力依然很大。这主要基于以下原因：一是在上海城市发展前景好，房价普遍看涨的预期引导下，投机投资性买房的冲动依然较大，从而造成房价居高不下。二是在土地日益短缺的背景下，开发商炒地的冲动不减，从而造成地价居高不下。三是如果相关政策跟不上，房地产供应体系不完善，投机炒作的空间仍会大量存在，严重影响房价的稳定。

三、建立上海房地产市场平稳健康发展长效机制的思路与对策

建立长效机制，是实现上海房地产市场长期平稳健康发展的重要保证。长效机制要注重优化中长期供给体系，引导市场预期，实现房地产动态均衡，促进房地产市场稳定。上海作为超大型城市，房地产发展有着自身的特点和规律。在建立上海房地产长效机制过程中，既要落实中央要求，又要结合本地实际，有的放矢，提高调控的针对性和有效性。

（一）总体把握上：针对“三大问题”，推进“五个转变”，实现“三个目标”

1. 建立房地产市场长效机制必须解决“三大问题”。当前和未来一段时期，上海房地产市场主要面临三大问题。一是供给的“可持续”问题，即如何实现在新增建设用地日益减少的背景下，完善供给体系，满足持续增加的住房需求。二是结构的“匹配性”问题，即如何解决目前房地产市场中出售与租赁、市场与保障、工商业与住房、户型结构等一系列供需结构不匹配问题。三是价格的“稳定性和可负担”问题，即如何保持房价稳定且居民收入可负担。正是由于这 3 个问题的存在，很容易造成上海房地产市场的大起大落。因此，建立长效机制必须从这 3 个问题入手。

2. 建立房地产市场长效机制必须实现“三个目标”。从国内外房地产发展的历史和实践经验看，只要房地产市场达到“总量平衡、结构合理、价格稳定”这 3 个目标，就会处于平稳健康状态。业界把这“3 个目标”作为房地产市场平稳健康发展的基本标志。总量平衡是要实现供需总量的动态均衡；结构合理是指供需结构能有效匹配；价格稳定是指房价保持基本稳定。其中总量平衡和结构合理是基础，保持房价稳定是关键。在价格上，除了要实现稳定以外，还要坚持以人民为中心的理念，确

保市民的可负担能力。

3. 建立房地产市场长效机制必须推进“五个转变”。长效机制与短期政策最大的不同在于，长效机制不是应急性措施，而是着眼于长远，能够保障房地产市场在较长一段时间保持平稳健康发展。既然着眼长远，就要适应房地产市场发展的一般规律和趋势。从国际房地产市场发展的一般规律和趋势看，主要有 4 个特征：当城市化完成后，房地产供给主要以存量供给为主；随着国际化、人口流动性的发展，租赁市场日益发育；随着经济社会发展，更加注重社会福利和公平性建设，住房保障日益受到重视；随着市场经济的日益完善，在调控手段上，更加注重经济手段和法律手段等。为此，建立房地产市场的长效机制，必须顺应房地产发展的基本规律，推进“五个转变”。一是由目前的以需求调控为主向供需两端调控转变，二是以增量供应为主向存量供应为主转变，三是以售为主向购租并举转变，四是以市场化供给为主向注重保障转变，五是以行政手段调控为主向以经济和法律手段调控为主转变。

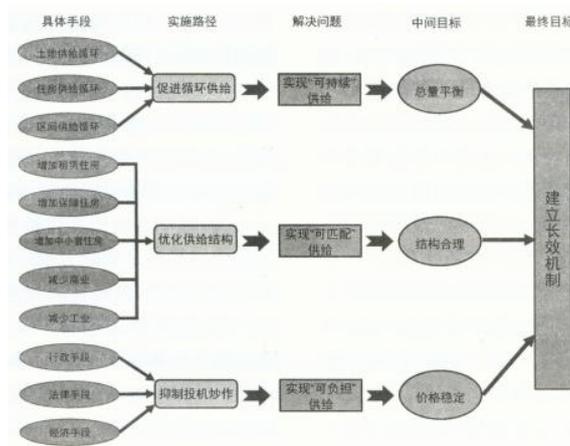


图 2 建立长效机制的思路框架图

总之，建立长效机制，就是要以实现房地产市场平稳健康发展为目标，按照“房子用来住的，不是用来炒的”的总体定位，针对上海房地产市场发展中面临的持续供给问题、结构失衡问题，以及价格稳定性和可负担问题，坚持“三个为主”，完善市场体系和住房保障体系，推进房地产供给侧结构性改革，通过建立循环供给机制、优化供给结构、抑制投机炒作，实现“可持续供给”“匹配性供给”“可负担供给”，进而实现供需总量平衡、结构合理和价格稳定（图 2）。

（二）预期引导上：以澄清认识误区和加强舆论宣传为重点，稳定房地产供给预期

在市场经济条件下，预期是影响房地产投资的重要因素，预期管理也是房地产市场调控的重要手段。对上海等一线城市来说，来自供给方面的预期影响更为明显。尤其在上海划定建设用地红线和提出未来规划建设用地负增长的目标后，社会上有不少关于房地产供给短缺的议论，以及由此引发的房价必涨预期。在这种舆论和预期引导下，一些开发商和购房者产生了强烈的“炒地”和“炒房”冲动，严重影响了上海房地产市场的稳定。

1. 当前房地产供给方面存在的几个认识误区。（1）错把“新增建设用地供给”当作“土地供给”。该观点认为，《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出，“十三五期间，逐年减少建设用地增量，规划建设用地总量实现负增长。”这就意味着，随着新增建设用地的减少，市场上的土地供给量必然减少，进而造成土地供给短缺。其实，土地供给不仅包括新增建设用地供给，还包括存量建设用地供给。新增建设用地供给的减少，并不意味着市场上土地供给总量的减少。

(2) 错把“土地供给”当作“房地产供给”。目前上海的土地供给因受规划控制的刚性约束，扩展空间十分有限，而住房需求则不断增加，由此将导致住房供不应求和房价上涨。实际上，这又犯了一个概念性错误。其实，“土地供给”不等同于“房地产供给”，因为从“土地供给”到形成实际的住房供给，一般需要2~3年。土地供给最多只能影响未来的住房供给量，而不能影响当期的住房供给。房地产供给量主要取决于当期市场上的住房供给量。

(3) 错把“新房供给”当作“整个住房供给”。该观点认为，未来随着新增建设用地的减少，新房供给将越来越少，房价将越来越高。这其实是把“新房供给”当作“整个住房供给”。实际上，市场上的住房供给，除了新房之外，还有存量住房，而存量住房的增加完全可以弥补新房的不足。

(4) 错把“行政区范围内的房地产供给”当作“全部供给”。该观点认为，上海只有6787平方公里，在这样狭小的地域范围上，承担着比北京、天津等大城市都要多的人口。因此，未来上海房地产的供求矛盾必将超过上述任何一个城市。实际上，这是受传统的行政区经济思维的影响。近年来随着高铁、城际铁路、轨道交通等快速干道的发展，城市群或都市圈内的同城效应日益加剧，大都市住房消费外溢现象日趋明显。目前，已有不少上海人到苏州、嘉兴等地买房，甚至有部分人住在昆山，在上海上班。这实际上等同于上海人在变相使用着苏州、嘉兴的土地指标。

2. 加强舆论宣传，合理引导房地产供给预期的建议。U) 强化对上海“房地产供给”的科学内涵的宣传。房地产供给包括土地供给和房屋供给两部分。随着国土和房管部门的分开，土地供给和房产供给也相对分离。随着城市群或都市圈的快速发展，房地产供给不仅包括本行政区内的供给，还有来自行政区外的供给。因此，上海房地产供给=土地供给（新增建设用地供给+存量建设用地供给）+房屋供给（新房供给+存量房供给）+行政区外的房地产供给。建议相关部门和媒体在对外宣传时要全面考虑，通盘分析。

(2) 强化对房地产供给重点的变化及其影响的宣传引导。从国际大都市房地产供给体系演变的一般规律看，新增建设用地和新房供给越来越少，而存量建设用地和存量房供给则成为主流。在住房供给体系中，租赁住房的供给比重将不断增加。存量住房和租赁住房的增加，有助于房屋的循环利用，客观上增加了市场上的房屋供给。建议相关部门和媒体在对外宣传时或分析房地产供给时，要强化对存量土地和存量住房，以及租赁住房供给的宣传力度。

(3) 强化对土地和住房供给信息的权威发布。目前，无论从上海“十三五”住房发展规划，还是国土部门发布的年度土地供应计划看，都只涉及新增土地和住房供给量，而没有涉及存量土地和房屋的供给量。建议政府相关部门定期发布土地供给总量（包括增量和存量）和住房供给总量（包括新房和二手房）等相关信息，以稳定市场预期。

3. 供给数量上：以建立循环供给机制为重点，实现供给的可持续。如何在土地严重短缺的背景下，实现房地产的可持续供给呢？中央“十三五”规划建议明确提出，坚持节约优先，树立节约集约循环利用的资源观，用最少的资源环境代价取得最大的经济社会效益。因此，在建立房地产长效机制过程中，结合上海土地资源紧缺的市情，强化“四个循环”，完善房地产供应链，构建房地产供给长效机制。要明确“循环供给”的内涵及其意义，房地产供给包括土地供给和住房供给。其中，土地供给既包括增量用地供给，也包括存量用地供给。住房供给包括增量住房供给和存量供给住房两部分。所谓房地产循环供给，是指以满足居民住房需求为目标，统筹安排都市圈内的土地和住房资源，构建从土地供给到住房供给，从增量供给到存量供给，从区内供给到区外供给的循环供给机制，从而为居民提供源源不断的住房供给，实现房地产市场的供需均衡。

（三）强化循环使用，构建房地产供给长效机制的对策建议

根据循环供给思维，建议在建立房地产长效机制过程中，结合上海土地资源紧缺的市情，推进“四个循环”，完善房地产供应链，构建房地产供给长效机制。

1. 强化土地循环使用，大力发展存量土地市场，减少对新增建设用地的依赖，保障土地供给总流量。以探索住房用地租赁和短期出让为重点，完善土地一级市场，为实现二级市场循环供给奠定基础。相对于长期出让，短期出让和土地租赁既有利于加速土地流转和循环利用，还可以降低企业拿地成本，保障政府获取土地增值收益。建议结合当前的租赁住房建设，探索推进住房用地租赁制等模式。以放宽对存量用地流转限制为重点，完善土地二级市场，提高二级市场的供地比重。

2. 强化住房循环使用，大力发展存量房市场，减少对新房的依赖，保障住房供给总流量。一要以增加租赁住房建设为重点，完善住房一级市场（增量市场），为促进住房的循环供给和利用提供基础。相对于以售为主的住宅开发模式，租赁住房更有利于加快房屋周转和提高供给效率，更有利于提高土地利用效率。二要以完善税收制度、建立房屋银行、加大旧房改造为重点，完善住房二级市场（存量市场），推进存量房供给。建议通过以下途径增加市场上的住房供给流量：一是借鉴国外经验，政府或机构建立房屋银行，收购存量空置房，通过出售或出租，增加住房供给；二是加大旧住房改造力度；三是完善税收制度，提高保有成本，降低转让成本，促进存量房的出租或出售。

3. 强化土地供给和房屋供给的衔接与循环使用，健全房地产供应链，保障房地产供给总流量。一是安排各类供给时，要把握好优先顺序。考虑到新增土地供给的短缺和资源的循环利用，在房地产市场上出现供不应求时，建议首先是盘活存量住房，其次是盘活存量土地，最后才是增加新增用地。二是在编制土地供给计划时，要充分考虑到未来市场上的房屋供给量。由于土地供给与形成房屋实际供给的时间差，防止因缺乏科学预测而造成未来住房的供不应求或供过于求。

4. 探索整个都市圈房地产的循环使用，形成对上海房地产供给的有效补充。为缓解上海因自身土地资源紧缺造成的住房供不应求问题，建议统筹安排都市圈内的土地供给。具体来说，一是推进上海都市圈土地供给规划的编制。结合大都市住房消费外溢现象，统一编制土地供给规划和计划，实现土地资源在更大范围内的优化配置。二是探索建立都市圈统一的土地和房屋交易平台，为开发商和购房者提供更充分供需信息，促进都市圈内房地产市场的供需均衡。由于涉及跨行政区的问题，还需提请国家相关部门统筹协调。

5. 供给结构上：以“三增两减”为重点，优化供给结构，实现供需匹配。针对目前上海住房租赁和保障比重过低，商办和工业占比过高，大户型偏多的问题，要以增加租赁、保障、中小套比重，减少商办和工业比重来实现供需结构相匹配，即实施“三增两减”策略。具体包括：

（1）要增加租赁住房供应。发达国家经验表明，住房租赁市场的发育，不仅能增加住房供给，而且还可减少购房需求，从而为稳定房价起到很好的作用。住房租赁市场发展，重点要健全以市场配置为主、政府提供基本保障的规模化住房租赁体系，构建“先租后买、先小后大、不断升级”的住房梯度消费格局。

（2）要多渠道增加租赁住房用地供应。在新增用地上，在住房用地供应计划和住房建设计划中，相应增加租赁住房用地和租赁住房的供应比重，尤其是在产业集聚区、交通枢纽地区、商办过剩地区重点发展租赁住房，在开发建设上予以土地出让优惠和税收扶持等。在存量用地转化上，要加快存量用地盘活力度，在符合规划的前提下，允许过量商办用地、减量化工业用地向租赁住房用地转换，改建房屋用于租赁。

（3）要支持多层次租赁住房消费需求。一方面，构建适应不同层次需求的租赁住房供应体系。廉租房、公共租赁住房主要用于满足中低收入者，市场化租赁住房的对象可定位为中高收入者。另一方面，加强政策引导，鼓励住房租赁消费。例如，通过个人所得税减免、增加住房公积金提取额度、发放不同标准的住房补贴等形式，鼓励居民通过租房解决居住问题。

（4）要促进住房租赁市场规范化发展。一是培育专业化规模化的租赁住房供应主体。出台相关信贷、税收优惠政策推进租赁平台建设，引导企业通过收储、购买等方式多渠道筹集房源，提高住房租赁企业规模化、集约化、专业化水平。支持企业和机构建设发展持有型物业并向社会出租，探索推动企业将其持有房源集中向园区企业、机构出租的新模式。同时，鼓励个人住

房委托企业化运作，减少住房空置率。国外经验表明政府政策扶持对发展住房租赁市场意义重大。二是加强住房租赁市场管理，维护租赁关系的稳定。完善租赁契约管理制度，稳定租期。强化住房租赁合同登记备案，加强集中整治和行政执法。

（5）要加强立法，保障租赁的基本权益。目前，租赁市场乱象丛生，租赁权利不受保障。住建部近期表示，将通过立法明确租赁当事人的权利义务，保障当事人的合法权益，逐步使租房居民在基本公共服务方面与买房居民享有同等待遇。建议尽快出台《上海市住房租赁条例》，推进租赁市场发展，规范租赁市场，保障租赁的基本权益，促进租售并举住房市场格局尽快形成。