

# 综合性节点城市导向下的上海新城租赁住房发展

顾玲玲<sup>1</sup>

(上海城方租赁住房运营管理有限公司 200126)

**【摘要】:** 新城建设发展历程和未来发展需求表明, 发展好租赁住房对于新城打造综合性节点城市具有重大意义。从全国及上海近年实践来看, 建立多样化、高品质、强保障的租赁住房体系是符合超大城市新城发展需要的必要途径。建议开展五大新城租赁住房的专题研究和整体规划, 根据五大新城的发展阶段和功能定位, 合理确定租赁住房的土地供应、体系结构、政策配套等重大问题, 形成指导未来新城租赁住房体系建设的路线图。

**【关键词】:** 综合性节点城市 上海新城 租赁住房

**【中图分类号】:** F299.27.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309 (2021) 06-0102-005

国家“十四五”规划纲要指出, “坚持产城融合, 完善郊区新城功能, 实现多中心、组团式发展。”加快建设“五大新城”, 实现“新城发力”, 是上海构建空间新格局、构筑未来新战略支点的重要抓手。新城发展的关键难点在于持续导入高质量产业和高素质人口, 完善住房体系是实现新城产城融合与职住平衡的基础性保障, 高品质、低价格的住房既有利于吸引人口集聚, 也有利于降低企业综合成本。在有效遏制上海商品住宅价格过快上涨, 严防新城发展“房地产化”的背景下, 加强和完善租赁住房供给及其制度设计是支撑新城建设成独立的综合性节点城市的迫切需要, 也是“把新城建设成为令人向往的未来之城, 让工作生活扎根在新城成为更多人的优先选择”的必要之举。

## 一、新城发展多层次、高品质租赁住房意义重大

“新城发力”是上海着眼中长期发展考量的重大战略决策, 从发展历程看, 上海郊区新城作为承载人口疏解和集聚的重要载体, 构建完善的住房体系是影响新城吸引力与承载力的关键。“十二五”以来, 新城保障性租赁住房建设受到关注, 并取得长足进展。2011年, 上海市政府印发《关于本市加快新城发展的若干意见》, 提出“加大公共租赁住房(含单位租赁房)的建设和供应力度, 鼓励新城探索实施有利于集聚人才的住房政策”。“十三五”时期, 为满足不同层次、不同人群住有所居的需求, 多层次、多品种、多渠道的租赁住房市场快速发展, 2017年印发的《上海市住房发展“十三五”规划》提出“进一步促进人口向新城转移和集聚, 加强住房布局与轨道交通、就业岗位、公共设施等在空间上的整合”。与此同时, 松江、嘉定等区也纷纷将新城作为本区加大租赁住房供给的重点区域, 力求通过扩大租赁住房房源, 满足新城及周边地区产业园区、高校、科研院所等的居住需要。

“十四五”时期, 国家和上海高度重视租赁住房发展, 上海市政府印发《关于“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见》, 将租赁住房作为解决人才安居问题的重要抓手, 围绕增加供应、优化结构、创新来源、完善配套等提出了一系列明确要求。租购并举、住有宜居是新城之“新”的重要体现, 但从当前新城租赁住房发展现状和未来综合性节点城市建设的需求来看, 新城的租赁住房供给普遍存在结构性短板, 不利于建成产城融合和职住平衡的综合性节点城市, 主要体现在以下3个方面。

一是尽管当前租赁住房的供求比较高, 但中高端人才需要的优质住房存在结构性短缺。从面上看, 上海5个新城并不“缺

---

**作者简介:** 顾玲玲, 上海城方租赁住房运营管理有限公司经济师。

房”，根据克而瑞机构数据测算，目前全市租赁住房供求比约为 1.4: 1（区域内可出租机构和私人房源总数与有租房意向人数的比值），郊区新城供求比总体高于中心城区，如松江新城作为 5 个新城发展水平相对较高的一个，租赁住房供求比为 2.2: 1，部分远郊新城供求比更高。但是，从房源结构看，现有租赁住房总体品质相对偏低，供求关系的总量数据部分“掩盖”了新城高品质租赁住房的结构性短缺。若从未来新城大规模吸引高素质人口以及高端人才对住房的需求来看，目前新城高品质整套出租的优质租赁住房供给明显欠缺，无法满足独立的综合性节点城市建设的需要。

二是现有优质租赁住房价格总体偏高，对新城吸引人口集聚形成“隐性门槛”。据测算，2020 年上海市中心城区、近郊区、远郊区的租赁住房均价分别为 90 元/平方米/月、60 元/平方米/月和 36 元/平方米/月，房屋整租价格（以 55 平方米测算）分别为 4950 元/月，3300 元/月和 1980 元/月，毗邻中心城区且交通便利的松江新城房屋整租价格已达到 4000 元/月左右。如按业内通用的房租收入比不超过 30%的比例计算，承租人或家庭月收入需达到 11000 元以上，即需达到全市中高收入水平，才可以相对轻松地承担在郊区租赁整套住房的开支，这就形成了对许多新市民群体在新城居住的“隐性门槛”。毫无疑问，租赁住房价格主要由市场决定，当前新城租赁住房供给结构及其价格水平，与各个新城所处的发展阶段、产业结构和人口构成密切相关，具有其现实合理性。但从新城打造综合性节点城市的发展要求来看，优质租赁住房价格偏高降低了对新市民群体的吸引力，提高了导入人口的居住成本，也将直接影响新城对企业的吸引力。

三是对照新城近中期人口导入规模，需要适度超前扩大优质租赁住房供给。除南汇新城情况比较特殊外，其他新城均为所在区的政府驻地，城市功能和人口基数比较理想，因而职住平衡程度较高，相当规模在新城就业的人群就在新城或临近地区居住。调查显示，新城约有 70%的就业人口就在新城范围内居住，这表明，职住融合是新城产城关系的重要特征。随着新城建设发展水平提升，这一比例有望进一步提高，应当结合人口导入情况适度增加租赁住房供给。

按照新城人口导入和集聚目标，到 2025 年 5 个新城常住人口总规模将达到 360 万左右，至 2035 年将各集聚 100 万左右常住人口，如果以发达国家 30%~60%左右人口租房的比例为导向，5 个新城约需要租赁住房 50 万~100 万套。参照近年上海集中式租赁社区建设进度，从拿地、建设到投入运营大致约需要 3 年时间，因而新城发展中需要根据人口导入情况，前瞻谋划和适度超前筹措租赁住房房源，扩大优质租赁住房供给。

## 二、上海新城租赁住房发展亟须解决的主要问题

新城建设发展历程和未来发展需求表明，发展好租赁住房对于新城打造综合性节点城市具有重大意义。从全国及上海近年实践来看，建立多样化、高品质、强保障的租赁住房体系是符合超大城市新城发展需要的必要途径。实际上，2017 年以来，上海已经加强新城租赁住房供应，特别是大力推动规模化租赁社区建设。

近年来，嘉定、青浦、松江、奉贤、浦东等区拍出的纯租赁住房（Rr4）地块和 15%自持租赁住宅地块有相当数量位于 5 个新城，这将为新城提供一批较高品质的租赁住房。《上海市新城规划建设导则》提出，将加大新城租赁住房供给，且轨道交通站点周边 600 米范围内新增住房中以租赁房为主，这样可以较好地解决优质租赁住房总量不足问题。但是，若期望新城租赁住房充分发挥应有作用，其建设和运营仍面临 3 个制约因素。

一是面向不同群体的差异化租赁住房产品有待丰富。考虑到 5 个新城定位为综合性节点城市，完整的城市功能需要有多样化的居民群体作为支撑，而对大学毕业生、蓝领工人以及其他新市民群体来说，对租赁住房的位置、房型和价格等需求各有不同，具有可负担性的高品质租赁住房总体比较缺乏。

例如，新建的租赁住房由于在设计之初就瞄准租住特点，在产品设计和运营模式等方面较普通商品房更适宜租住，但同时规范化的开发建设和管理服务等综合成本也较高，其租金水平可能难以充分匹配新市民群体和蓝领群体等的租住需要。因此，在下阶段新城租赁住房发展中必须针对多元群体的租住需求特点，提供更多差异化、高品质且可负担的租住产品，进一步提高租赁

住房对中低收入群体的吸引力和保障性。

二是租赁住房建设运营主体发展可持续性存在隐忧。培育规范化的租赁住房市场运营主体,是提高租赁住房服务品质的重要举措。调研发现,租赁住房的建设和运营主体普遍面临着综合成本较高、盈利模式单一、规模化运营能力不强等问题,直接影响租赁住房的价格水平及其可持续性。一方面,持有租赁社区的重资产企业需要承担较高的土地成本及开发成本,虽然出让的成本远低于商品房成本,但由于要把费用一次性交清,成本依然很高;另一方面,采取包租模式的中资产企业虽然无须承担拿地和开发投入,但按照规范化的运营机制,需承担包租租金,还承担整合房源、装修改造、营销出租、物业运营等一系列成本,而回笼资金暂时只有租金一种途径。从2021年开始,新城规模化租赁社区将逐步交付使用,促进运营主体提升可持续经营能力成为迫在眉睫需要解决的问题。

三是“租购同权”等关键配套政策尚未突破。以同等享受基本公共服务权利为重点的“租购同权”改革,是对租赁住房发展具有决定性影响的重要政策导向。但是,由于优质公共服务资源具有稀缺性,特别在教育领域尤为突出,包括上海在内的各大城市普遍处在研究探索阶段。在租购住房基本公共服务享受同等权利暂未取得实质性进展的情况下,即使未来新城高品质、低价格的租赁住房和租赁社区供应明显增加,其吸引力仍然比较有限,甚至可能由于租赁住房建设超前于产业发展和人口集聚的实际需要,影响房屋利用效率,无法实现抑制新城商品房价格过快上涨的作用。

2020年以来,国家层面明显加大对租赁住房发展的推进力度,并对前期政策进行了适当调校,2020年9月国家住建部发布的《住房租赁条例(征求意见稿)》中提出“承租人可以持住房租赁合同,按照有关规定申领居住证等,依法享受基本公共服务和便利”;2020年中央经济工作会议更加清晰地强调,“加快完善长租房政策,逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利”。上海新城发展要超越中心城区蔓延扩张的一般规律,必须以突破性的政策作为支撑,在新城率先探索租赁住房承租子女入学等享有与购房人同等的权利,这样才有助于提高新城特别是青浦、奉贤和南汇3个远郊新城对人才和企业的吸引力。

### 三、促进新城租赁住房发展的若干对策建议

“十四五”时期,上海及5个新城的发展面临着重大机遇,解决好存在的风险挑战,建设和完善租赁住房体系既是促进新城高质量发展的基础性保障,也是人民城市人民建、人民城市为人民的题中应有之义。为促进新城租赁住房发展,本文提出以下建议。

#### (一) 加强上海新城租赁租房体系的顶层设计

实现“新城发力”是上海“十四五”规划明确的重要任务,对优化上海市域空间结构,打造多中心城市格局具有重要意义。建议开展5个新城租赁住房的专题研究和整体规划,根据5个新城的发展阶段和功能定位,合理确定租赁住房的土地供应、体系结构、政策配套等重大问题,形成指导未来5~15年新城租赁住房体系建设路线图。

#### (二) 稳步扩大新城规模化租赁社区建设

以集体经营性建设用地入市为依托,稳步扩大新城规模化租赁社区建设。落实中央经济工作会议提出的“土地供应要向租赁住房建设倾斜,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”要求,将上海集体经营性建设用地入市指标向5个新城适度倾斜,并优先用于新城租赁社区以及相关配套服务设施建设,根据新城人口和产业导入情况,适度超前推动租赁社区规划建设。

#### (三) 提高新城租赁住房供给的精准性

---

以建立多层次租赁住房体系为导向,提高新城租赁住房供给的精准性。围绕新城不同类型居民的差异化需求,逐步建立多层次、多元化的租赁住房体系。面向新城低收入群体,高度重视保障性租赁住房建设,加强公共租赁住房供给;面向落户新城的新市民群体,推动建设高品质的人才公寓和公租房,支持利用新城闲置、低效存量资源,改造建设租赁住房;面向新城产业工人等群体,支持市场主体改造建设环境优、价格低的“蓝领公寓”;面向城市运行所必需的基础服务人员,探索增加宿舍型租赁住房。

#### （四）优化完善新城租赁住房整体布局

以促进高水平产城融合发展为导向,优化完善新城租赁住房整体布局。围绕产业园区发展需要,在新城产业社区、科创园区等产业园区中增加租赁住房,促进职住平衡和产学研创新联动。围绕现代服务业发展需要,鼓励改造现有老旧商务楼宇和商业网点设施,发展兼具办公、研发、休闲等复合功能的嵌入式租住空间,构建“产城一体”的创新空间布局模式。

#### （五）丰富租赁住房供应主体结构

以提高租赁住房稳定性和持续性为重点,丰富租赁住房供应主体结构。围绕加强新城租赁住房的基础保障属性,提升新城新增住房中政府、机构和企业持有者的租赁性住房比例。支持租赁住房企业提高增值服务能力,推动盈利阶段后置化,不以租金“剪刀差”作为盈利的主要手段,更多地从租后服务中扩大利润,探索多元化盈利模式。支持人才集聚的大型企事业单位、产业园区等利用自有土地等建设保障性租赁住房。优化完善产业园区配套功能,支持在产业园区内集中配建租赁住房。

#### （六）在新城率先探索基本公共服务租购同权

以长租租户子女享有同等就学权利为突破口,在新城率先探索基本公共服务租购同权。引导市内和区内一流中小学在新城内加大布局建设力度,以长租租户子女享有同等就学权利为重点,探索在 5 个新城的部分社区率先开展试点,对于夫妻一方在新城范围内创业就业的,子女享受同等就学待遇,及时总结试点经验,向郊区新城全域扩展。同时,积极建设以租赁住房集中地区为中心的“社区生活圈”,完善租赁住房周边生活服务配套。

#### （七）加强新城租赁住房行业服务和监管水平

以维护承租人合法权益为根本,加强新城租赁住房行业服务和监管水平。依托市住房租赁公共服务平台,强化新城房源数据、企业数据、租客数据、运营数据的整合汇集。探索在新城率先建立住房租赁资金监管制度,参照《住房租赁条例(征求意见稿)》规定要求,以及杭州等城市强制设立资金监管账户并针对分散式租赁住房项目要求缴纳风险防控金等做法,加强资金的动态监管。建立企业及经纪机构的评分机制,将诚信记录、业务状况、管理情况、运营资质、与承租人住房租赁合同签订年限、是否有高风险经营行为等作为评分标准,加强评分结果公示和结果运用。

#### 参考文献:

- [1]王昊阳,等.基于居住偏好的上海市新城人口吸引策略研究[J].城市规划,2017(4):97.
- [2]钮心毅,等.基于职住空间关系分析上海郊区新城发展状况[J].城市规划,2017(8):47.
- [3]严荣.住房租赁体系:价值要素与“三元困境”[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2020(3):51.
- [4]严荣.重塑公共租赁住房的公共价值[J].上海房地,2020(7):6.

---

[5]陈杰,等.租购同权过程中住房权与公共服务获取权的可能冲突——为“住”租房还是为“权”租房[J].学术月刊,2019(2):15.