

上海市保障性租赁住房政策执行研究

蒋婷婷

中国矿业大学公共管理学院（应急管理學院），江苏 徐州 221116

摘要：在“房住不炒”的定位与租购并举战略下，上海作为超大城市，保障性租赁住房（以下简称保租房）是解决新市民、青年人住房困难的核心途径。本文运用 SWOT 研究方法，系统分析上海保租房政策执行的优势（政策体系完善、供应渠道多元、服务数字化）、劣势（供需失衡、运营盈利难、服务不均）、机会（城市战略叠加、存量资源丰富、政策工具创新）与威胁（成本上涨、资本参与不足、市场竞争加剧）。基于分析提出精准供给、创新运营、成本控制、共治共建等优化路径。研究为上海保租房政策从“有效执行”向“高效落地”转型提供支撑，为超大城市租购并举制度建设提供可复制经验。

关键词：上海；保租房；政策执行；SWOT 分析；租购并举

0 引言

在“房子是用来住的，不是用来炒的”的定位引领下，租购并举成为我国住房制度改革的基本方略。新市民、青年人规模不断扩大，租赁需求呈现刚性增长，但住房市场长期存在“核心区房源紧缺、租购价格失衡、保障供给不足”的结构性矛盾，既制约人才扎根发展，也影响城市活力与民生福祉。

在此背景下，保租房成为平衡住房供需、落实民生保障的关键载体。自租购并举政策推进以来，上海保租房发展历经“分散探索—系统整合—法治化推进”的演进历程：2021 年国家层面明确保租房发展要求后，上海迅速出台《关于加快发展本市保障性租赁住房的实施意见》（沪府办规〔2021〕12 号），将公租房、单位租赁房等整合为统一保租房体系；2022 年《上海市住房租赁条例》颁布，以法规形式明确“租购同权”等核心权益；截至 2024 年底，已累计建设筹措 53.8 万套（间）、供应 34 万套（间），完成“十四五”目标的 89.6% 和 85%^[8]。

尽管政策执行成效显著，但在供需匹配、运营可持续性等方面仍存在短板。本文运用 SWOT 研究方法，系统分析上海保租房政策执行的全维度特征，精准识别问题症结，提出针对性优化路径，为超大城市住房保障政策提质增效提供参考。

1 上海保租房政策执行的 SWOT 分析

1.1 政策执行优势（Strengths）：体系完善与效能凸显

上海保租房政策执行适应超大城市的治理体系，形成“制度保障—资源整合—服务升级”的良性循环，核心优势体现在政策系统性、供应能力与服务效能三个维度。

1.1.1 政策体系系统化，执行依据明确

上海构建了“顶层设计+专项细则+法律保障”的政策体系，为执行提供清晰指引。在顶层设计层面，沪府办〔2021〕12 号文明确保租房“筹、建、管、运、退”全流程要求，统一准入标准与租金机制。专项细则层面，针对项目认定、土地供应、租赁管理等关键环节，出台《上海市保障性租赁住房项目认定办法（试行）》等配套文件。法律保障层面，2022 年《上海市住房租赁条例》设“保租房专章”首次以法规的形式确立“租购同权”，明确租户子女义务教育、就医等公共服务权益与购房居民同等，解决执行中的权益争议问题。

1.1.2 供应渠道多元化，规模保障有力

面对超大城市土地资源约束，上海创新形成“五大渠道+国企主力”的供应模式，破解房源不足难题。在渠道拓展上，除落实国家要求的新建、配建、改建等渠道外，特别推出 242 幅租赁住房 R4 地块，可建设保租房约 28 万套（间），占全市保租房筹措总量的 52%^[8]。改建渠道成效显著，将旧厂房、闲置办公楼等转化为保租房，节省土地成本，降低租金^[2]。

国有企业发挥“压舱石”的作用，市城投集团、地产集团打造“城投宽庭”“华润有巢”等标杆品牌。同时，通过“保租房毕业季进校园”等专项行动，精准对接青年需求，2024 年已解决 57 所高校 4700 余名应届毕业生生住房问题^[8]。

1.1.3 服务数字化升级，执行效率提升

上海依托“一网通办”平台，构建保租房全流程数字化服务体系，大幅提升执行效率。在“随申办”APP 开发“我要租房”应用场景，整合房源查询、在线申请、合同网签、公积金支付等功能，实现跨部门数据共享。申请人凭身份证、毕业证或者劳动合同即可线上提交材料，系统自动核验住房、社保等信息，大幅缩短审批周期和签约时间。

数字化工具同时助力精准管理。建立保租房租金全自动管理系统,实现APP缴费、T+1对账与租金逾期预警;开发“需求热力图”,结合就业数据人口流动动态调整房源布局,将保租房合理布局在轨交站点附近及产业园区周边。

1.2 政策执行劣势(Weaknesses):供需失衡与效能瓶颈

尽管政策执行成效显著,但在供需匹配、运营可持续性等方面仍存在突出劣势,制约保租房政策价值的充分释放,问题集中在结构失衡、盈利困难与服务不足三个层面。

1.2.1 供需结构性失衡,资源配置效率低

保租房“总量充分但结构错配”问题突出,形成“热门项目一房难求、冷门项目高空置”的矛盾局面。从区域分布看,中心城区供给不足与郊区空置率高并存:黄浦、徐汇等核心区保租房出租率达92%,但供应量不足,职住比超1.8,大量就业人口被迫外迁^[3];而奉贤、金山等远郊非轨交周边项目平均空置率较高,部分项目因周边缺乏产业支撑,难以吸引租户。

从群体覆盖来看,灵活就业群体面临准入障碍。现行政策虽取消收入限制,但“合法就业”门槛仍将部分灵活就业者排除在外,这类群体的保租房租住占比偏低。

1.2.2 运营盈利困难,可持续性不足

保租房运营面临“三高一低”困境,即土地成本高、融资成本高、运营成本高,租金回报率低,导致市场化主体参与意愿弱。土地方面,出让地价约为同期同片区住宅用地的20%^[3],但仍显著高于工业用地;融资方面,保租房项目贷款利率平均较高,且融资期限与投资回收周期不匹配^[3]。

租金管控进一步压缩利润空间,保租房租金实行“双控”政策,既价格要在同品质市场租赁住房租金的9折以下,又限制年涨幅不超过5%,而运营成本年增幅较高,人力、建材等支出持续攀升^[1]。2023年上海住宅平均租金回报率低于2%,低于市场长租公寓,更低于银行理财收益率,社会资本参与项目占比偏低^[3]。

1.2.3 服务质量参差不齐,政策体验不佳

保租房“重建设、轻服务”现象普遍,租户满意度有待提升。在租金灵活性上,企业为了快速回笼资金、降低运营风险,多数项目要求“年付或季付”,仅部分项目支持月付,且缺乏租金缓缴机制。在配套服务上,郊区项目“15分钟生活圈”未成型,上学距离远、就医不方便;部分项目配套的健身房、书吧因开放时间与租户作息错位,使用率不足^[7]。

政策宣传与政务服务存在短板。部分青年

人对保租房政策知晓度低(10分只得5.9分),非本地户籍、低学历群体获取信息困难,易遭遇虚假房源诈骗^[9]。政府服务延伸不足,居住证办理、社保缴纳等服务未下沉至社区,租户需往返街镇受理中心,耗时较长^[7]。

1.3 政策执行机会(Opportunities):战略支撑与资源潜力

租购并举战略深化、城市发展布局调整及数字化转型推进,为上海保租房政策执行提供多重机遇,主要体现在需求释放、资源激活与政策创新三个方面。

1.3.1 城市战略叠加,需求持续扩容

上海“南北转型”“新城建设”等战略带来大量住房需求,为保租房发展提供广阔空间。临港新片区作为特殊经济功能区,企业与人口增长带动住房需求显著提升,已规划建设多个保租房项目。特定群体需求进一步释放。应届毕业生群体每年新增超20万人,2024年政策将申请范围扩展至“毕业6个月内未就业的大学生”,可凭毕业证申请^[8]。公共服务行业用工保障需求迫切,环卫工人、快递员等群体的宿舍型住房缺口较大,“新时代城市建设者管理者之家”定向填补该缺口^[5]。

1.3.2 存量资源丰富,供给潜力巨大

上海仍有大量存量空间待开发,为保租房提供增量来源。中心城区老旧小区通过“原拆原建”“只修不拆”模式可挖掘房源。集体经营性建设用地潜力可观,松江、嘉定等区试点“村集体自建+专业机构运营”模式,松江华润有巢项目由村集体出地、企业投资建设,实现多方共赢^[2]。

商用楼宇改建政策逐步完善,若进一步明确消防、产权等细则,预计可释放大量房源^[9]。242幅R4租赁用地已陆续开工,可建设保租房28万套(间),叠加商品住房配建的房源,足以支撑“十四五”目标完成。

1.3.3 政策工具创新,保障能力提升

金融与财税政策为保租房发展注入动力。保租房REITs试点成效显著,2023年上海城投“国泰君安城投宽庭REIT”发行规模30.5亿元,为社会资本提供退出通道^[6]。财政补贴精准发力,市级财政对集体建设用地项目给予土地出让金减免,改建项目享受增值税即征即退政策^[5]。

数字化转型深化将进一步提升服务效能。

“随申办”用户基数超2000万,具备信息精准推送条件,可开发专属服务端口,结合AI智能匹配房源与需求^[4]。跨部门数据融合有望实现“免申即享”,通过社保、学历数据自动识别符合条件群体,主动推送补贴与房源信息。

1.4 政策执行威胁 (Threats): 成本压力与风险挑战

上海保租房政策执行面临成本攀升、资本观望、市场竞争等多重威胁,若应对不当将影响政策目标实现,核心风险集中在成本、市场与社会三个维度。

1.4.1 成本持续上涨,财政负担加重

土地与建设成本居高不下,挤压政策执行空间。上海土地出让金单价居全国首位,租赁用地成本与建材价格持续上涨,单套保租房建设成本增加。财政补贴面临可持续性考验,大规模房源需长期财政投入,长期依赖财政难以为继。

运营成本进一步攀升,人力成本增幅明显,疫情后保洁、维修等服务价格上涨,部分项目运营成本占租金收入的比重较大。若不采取成本控制措施,部分区可能出现“重数量、轻质量”的倾向,以降低建设标准换取成本节约,影响居住品质。

1.4.2 资本参与不足,市场活力受限

低回报率与政策不确定性导致社会资本积极性不高。保租房租金回报率低于银行理财收益率,且租金管控、准入标准等政策存在调整可能,企业担心投资损失。融资渠道单一问题突出,多数项目依赖银行贷款,受货币政策影响大^[3]。

集体建设用地项目因产权模糊、收益分配不明,开发主体积极性不足^[2]。REITs二级市场表现疲软,因估值过高、战略投资者减持,相关产品长期低位震荡,制约资金循环使用^[3]。

1.4.3 市场竞争加剧,社会矛盾凸显

市场化长租公寓品牌加速布局,与保租房形成竞争。万科泊寓、龙湖冠寓等推出“租金月付、免费换房、家电维修”等服务,部分区域市场化租金因供给增加出现下行,保租房“九折定价”的吸引力减弱。

邻避冲突与社区融合问题可能升级。部分保租房项目因选址前未充分征求周边居民意见,引发“邻避效应”。租户与原住民在生活习惯、公共资源使用上的冲突,导致社区融入困难,暴露前期规划中社会治理考量的缺失^[7]。

2 上海保租房政策执行的战略矩阵与优化建议

基于SWOT分析结果,构建“优势—机会(SO)、劣势—机会(WO)、优势—威胁(ST)、劣势—威胁(WT)”四维战略矩阵,结合上海实际提出针对性优化建议,推动保租房政策从“有效执行”向“高效落地”转变。

2.1 SO 战略: 依托优势抢抓机会, 扩大政策成效

立足政策体系与数字化优势,针对城市战略需求,实现保租房“量质齐升”。

2.1.1 精准供给对接战略需求

在五大新城轨交站点周边优先建设“人才公寓+宿舍床位”组合项目,配套职业技能培训中心、社区食堂等设施,实现“居住—就业—成长”闭环。在临港片区、虹桥商务区等重点区域,推行“保租房+产业政策”联动,对入驻企业员工给予租金补贴。

2.1.2 数字化赋能存量资源激活

开发“上海存量住房转化平台”,整合旧厂房、宾馆、闲置办公楼等资源信息,提供规划审批、设计改造、融资对接“一站式”服务。建立存量资源数据库,结合需求热力图精准匹配改造项目。依托“随申办”平台开发“存量转化计算器”,为企业提供成本测算、收益预估等智能服务,吸引更多主体参与。

2.2 WO 战略: 弥补劣势利用机会, 破解执行瓶颈

针对供需失衡、盈利困难等劣势,借助存量资源与资源创新机会,提升政策适配性与可持续性。

2.2.1 改革供需匹配机制

建立“需求热力图+动态供给”机制,每月更新就业、人口等数据,引导房源向核心区、产业园区倾斜;中心城区增加小户型比例,近郊非轨交项目转型为蓝领宿舍,对接快递、环卫等企业批量租赁需求。放宽申请门槛,取消“单位配额制”,允许灵活就业人员凭平台就业协议、待业应届生凭毕业证直接申请,将保障范围扩大至全群体。

2.2.2 创新运营商业模式

推行“住房+商业+公共服务”综合体模式,在保租房项目中配建10%—15%的商业面积,引入便利店、药店、共享办公等业务,以商业收益反哺住房运营。借鉴新加坡“组屋+邻里中心”经验,在新城试点“保租房社区+公共服务中心”一体化建设,配套托育、养老、医疗等服务,提升项目吸引力。

2.3 ST 战略: 发挥优势应对威胁, 强化风险防控

依托政策与规模优势,化解成本压力与市场竞争,稳定政策执行环境。

2.3.1 实施成本控制组合拳

建立建材集采平台,通过规模化采购降低建设成本;对集体建设用地项目给予土地出让金进行减免,改建项目享受“民水民电”“增值税即征即退”政策。推行“标准化设计+模

块化建设”，控制成本。

2.3.2 构建差异化竞争优势

突出保租房“租期稳定、租金可控、租购同权”核心优势，推出“3年不涨价”“租金月付”等套餐，配套子女入学、医疗预约等增值服务。针对青年群体需求，打造“宠物友好型公寓”“产业孵化空间”等特色产品，与市场化长租公寓形成错位竞争。

2.4 WT 战略：规避劣势化解威胁，保障可持续发展

聚焦核心风险点，通过机制创新与共治共建，破解资本瓶颈与社会矛盾。

2.4.1 建立风险共担融资体系。

设立保租房发展基金，对社会资本项目给予3年利息补贴，补贴比例根据项目保障属性分档。扩大REITs试点范围，将出租率高、运营情况良好的项目纳入发行目录，简化发行流程，降低融资成本。探索“保租房+保险资金”合作模式，吸引保险资金参与长期投资，化解资金周转压力。

2.4.2 完善社区共治机制。

项目规划阶段召开居民听证会，邀请原住民、租户代表参与设计，推行“混合居住”模式，促进社区融合。在保租房社区成立“党支

部+居委会+物业+租户代表”四方共治委员会，建立需求收集、矛盾调解、活动组织等机制，联动企业参与社区治理，有效化解邻里纠纷，提升租户归属感。

3 结论

租购并举战略下，上海保租房政策执行已取得显著成效，通过构建系统化政策体系、多元化供应渠道与数字化服务平台，实现了供应规模的跨越式增长，成为新市民、青年人的住房保障。SWOT分析表明，上海保租房政策执行的核心优势在于制度完善与服务高效，劣势集中供需失衡与运营困难，而城市战略叠加与存量资源激活提供了发展机遇，成本压力与资本观望则构成主要威胁。

未来上海保租房政策执行需坚持“人民城市”理念，以SO战略为核心，依托政策与数字化优势对接城市需求；以WO、SO、WT战略为支撑，通过供需匹配改革、商业模式创新、风险共担机制措施等举措，破解结构性矛盾与可持续性难题。通过“精准供给、高效运营、共治共享”的优化路径，推动保租房从“住有所居”向“住有宜居”转型，为超大城市租购并举制度建设提供可复制的“上海经验”。

参考文献：

- [1] 上海市住房和城乡建设管理委员会. 关于印发《上海市保障性租赁住房租赁管理办法（试行）》的通知 [EB/OL]. 2022-01-13. <https://zjw.sh.gov.cn/gfxwj/20220705/be9dd899a2c2414ab95a97aa0bbce279.html>.
- [2] 王逸, 张黎莉. 上海利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房实践情况分析 [J]. 上海房地, 2023, 1: 11-15.
- [3] 李嘉. 超大城市发展保障性租赁住房的制约因素和政策建议——基于上海保租房社区调研 [J]. 中国投资, 2024, C4: 14-15.
- [4] 上海市房屋管理局. 对市十六届人大二次会议第 0083 号代表建议的答复 [EB/OL]. 2024-05-29. <https://fgj.sh.gov.cn/bljg/20240528/cb61cded088549a49721d7f60e8c9e49.html>.
- [5] 上海市住房和城乡建设管理委员会. 加快发展多层次保障性租赁住房体系 [EB/OL]. 2024-07-31. <https://zjw.sh.gov.cn/xwfb/20240731/debf2a5ebbf94182ad401b29703a9b90.html>.
- [6] 金琳. 上海城投集团：做保障性租赁住房建设主力军 [J]. 上海国资, 2024, 1: 41-43.
- [7] 谢栋. 上海市奉贤区集中式规模化保租房社区治理创新实践的思考 [J]. 上海房地, 2025, 7: 38-42.
- [8] 上海市住房和城乡建设管理委员会. 上海保租房建设供应年年跑出加速度，聚焦住得好不好放大青年获得感 [EB/OL]. 2025-01-17. <https://zjw.sh.gov.cn/xwfb/20250120/1ab253f105b3431e8db7bfb87446652d.html>.
- [9] 张宁, 夏广新. 进一步探索新供给方式助力青年安居 [J]. 检察风云, 2025, 10: 28-29.

作者简介：蒋婷婷（1997—），女，汉族，江苏省建湖县人，硕士研究生在读，研究方向：公共管理。