

所属行业

房地产

发布时间

2021年07月15日

“谁热调谁”，政策调控趋向体系化、全方位管控——2021上半年房地产政策总结与展望

核心观点：

2021年上半年，房地产市场“稳房价、稳地价、稳预期”的政策基调不变，部分一二线城市和三四线城市热度有所上升，引发相关调控接连出台，政策空间再度收紧，整体风向延续了2020年下半年“偏紧”状态。相比于2020年，2021年上半年的政策调控也有所变化，一是二手房指导价成为了调控新利器。二是学区房问题越来越受政策关注。三是租赁住房市场得到政策的倾斜和鼓励。

总体而言，上半年调控政策呈现出长短并行，向体系化、全方位管控发展的趋势。即长效机制相继落地实施，短期调控逐步深化，整体向全方位管控发展。

随着2021年上半年调控政策初见成效，热点城市的市场热度有所下降。但我们认为，在整体较宽松的宏观环境下，部分城市房价上涨压力尤在，在接下来的时间里，政策对房地产市场的管控难言放松，政策环境将持续保持“偏紧”状态，调控手段也将进一步深化。

相关研究：

月度数据点评：7月销售保持韧性，投资增速或将继续下行	20190814
2019年7月地产月报：融资约束强化土地市场偏弱，预计市场全年呈前高中低后平趋势	20190806
2019年中期策略报告——七月流火，行情难将持续	20190702
2019年年度策略报告——刚需刚改主导行情，2019战略年再延续	20190822
2019年报综述——回归核心，内圣外王	20190508

研究员

于小雨

rain_yxy (微信号)

yuxiaoyu@ehconsulting.com.cn

王玲

w18705580201 (微信号)

wangling@ehconsulting.com.cn

李慧慧

h648687853 (微信号)

lihuihui@ehconsulting.com.cn

曾志龙

Zengzhilong666 (微信号)

zengzhilong@ehconsulting.com.cn

引言

2021 年上半年，房地产市场延续了 2020 年疫情之后的整体态势，热点城市热度上升，随即调控政策出台。但不同的是，2021 年上半年，以上海、杭州为代表的长三角城市成为了房地产调控的风向标，不少城市推出“二手房指导价”这把调控利器，“集中供地”政策又为房地产市场增加了新的变量。在不断变化和调整的政策中，我们看到了热点城市依然旺盛的购房需求，也看到了中央和地方政府稳定房地产市场的决心和定力。本文将对上半年的调控政策进行基本的回顾，梳理政策变化的逻辑，并重点关注政策变化的新趋势，初步预判下半年房地产政策的基本形势。

目录

引言	2
一、政策风向延续 2020 下半年，调控力度不松劲	2
1、中央继续坚持“房住不炒”，终极目标是防范金融风险	2
2、“谁热调谁”，调控蔓延至热点三四线城市	3
3、限需求依然是主要工具，稳预期是最终目的	4
二、稳中有变，上半年政策调控新趋势	4
1、“二手房指导价”成为调控新利器，多城市或将跟进	4
2、“学区房”引关注，学区改革或成未来热点	5
3、政策倾斜，租赁住房市场成新风向	6
三、上半年调控政策长短并行，体系化、全方位管控趋势明显	8
四、下半年政策展望：宏观环境在松，房地产调控趋紧，调控手段将进一步深化	9

一、政策风向延续 2020 下半年，调控力度不松劲

1、中央继续坚持“房住不炒”，终极目标是防范金融风险

2021 年上半年，中央继续坚持“房住不炒”和“稳地价、稳房价、稳预期”的政策基调。一方面，针对上半年部分热点城市房地产市场热度上升的情况，中央连续派出队伍往深圳，北京、上海、杭州等热点城市实地调研，地方也频繁出台政策并整顿市场。另一方面，在上半年的重要会议报告中，“房住不炒”和“稳地价、稳房价、稳预期”的政策方针被反复提及，可见房地产调控这根弦没有放松。

调控的终极目标是防范金融风险，促使房地产市场平稳健康发展。作为社会生活的重

要组成部分和经济领域“最大的灰犀牛”，房地产市场可能引发的金融性风险对社会经济和生活的影响是巨大的。上半年中央发文严查经营贷等违规流入房地产市场，地方也开展了相应的整顿，6月10日，银保监会主席甚至发言警告“押注房价永远不会下跌的人最终会付出沉重代价”，防范金融风险依然是房地产市场调控的终极目标。

2、“谁热调谁”，调控蔓延至热点三四线城市

上半年地方城市出台了诸多调控政策，从出台政策的城市来看，大多数城市的房地产市场在政策出台前都有升温的表现，一般有以下几个现象：1、新房市场量价齐升，“打新热”、“万人摇”、“千人摇”的市场热况频出。2、二手房交易活跃，成交量明显增加。如南京、上海在新政出台前的二手房月成交量均创下2017年以来新高。3、市场热度下衍生投机性行为，如杭州出现“代冻资”行为，深圳“深理房事件”等。市场升温容易影响购房者对房价上涨的预期，吸引投机性需求的入场，不利于房地产市场的稳定发展，这是监管所不允许的。凡是城市热度有所上升，房价预期有所松动，可能引发资金过度流入的城市一般会出台调控政策，而且政策出台比较精准迅速。

事实上，一些城市的调控从2020年开始就一直没有间断，典型如深圳、南京、东莞、西安等城市，这些城市本身的经济实力雄厚，居民购买力强，甚至存在一定的供需矛盾，从2020年开始，这些城市的市场热度就有所上升，调控政策也如影随形。

除了这些热门的一二线城市，上半年调控还向三四线城市蔓延，湖州、嘉兴、义乌、丽水、衢州等三四线城市也相继加入调控行列。我们可以看到，这些三四线城市主要位于长三角地区，本身具有较强的经济实力，居民购买力不弱，对当地的房地产市场具有较强的支撑力。而只要这些核心一二线和三四线城市的房地产市场热度不降，监管的关注目光就难以转移。

2021年上半年调控收紧的主要城市

区域	一二线城市	三四线城市
长三角及海西地区	上海、杭州、南京、宁波、无锡、合肥、厦门	绍兴、湖州、嘉兴、江山、南通、徐州、台州、义乌、南平
粤港澳大湾区	广州、深圳	东莞、佛山、中山
中西部地区	郑州、成都、贵阳、南昌、西安、武汉	/
环渤海地区	大连	/

资料来源：亿翰智库、公开信息

3、限需求依然是主要工具，稳预期是最终目的

根据我们统计，2021年上半年，中央和各地方城市的调控次数超173次，主要是针对需求端的调控，且大多数为收紧性政策。在收紧性政策中，又以两类政策为主，一类是限制一般性需求的政策，以限购加码和公积金收紧为主。一类是限制投机性需求的政策，以打补丁，加码限售，提高转让成本，整治资金违规进入房地产为主。前者如南京、西安、绍兴等城市提高限购的门槛。后者如广州、合肥、绍兴、西安等城市对新购的住房实施限售政策，上海和杭州将个人住房转让增值税征免年限由2年调整为5年等。**通过限制需求和打击投机，政策的最终目的是稳定房价和稳定预期，避免房价上涨引发资金过度进场造成金融性风险。**

这一轮房地产市场的升温，一方面是因为国内外相对宽松的金融环境，尤其是2020年初的疫情以来，为了支持实体经济的发展，中央实行稳健的货币政策和积极的财政政策，对房地产市场的热度起了催化作用。另一方面的原因是居民购房的意愿的增加，因为2016年和2017年调控大年至今已四五年，之前受调控限制的需求逐渐得到释放，叠加这几年调控期间积累的购房需求，重新点燃了房地产市场的热度。

因此，政策一方面通过限制需求缓解房价上涨的压力，另一方面严厉打击投机炒作行为，平缓市场情绪，**现在的房地产市场作为经济的稳定器，平稳运行是政府对房地产市场主要的期望。**

图表：2021年上半年各城市的调控政策

调控政策	城市
公积金收紧	大连、佛山、贵阳、厦门、台州、郑州、中山
公证摇号	合肥、湖州、嘉兴、上海、绍兴、成都
限售加码	广州、合肥、湖州、嘉兴、江山、宁波、上海、绍兴、西安、义乌
限购加码	成都、东莞、广州、杭州、合肥、嘉兴、南京、宁波、上海、绍兴、深圳、西安
限价	东莞、广州、合肥、南平、南通、绍兴、深圳

资料来源：亿翰智库、公开信息

二、稳中有变，上半年政策调控新趋势

1、“二手房指导价”成为调控新利器，多城市或将跟进

自2月深圳推出“二手房指导价”以来，“二手房指导价”就成为了政府调控市场的新利器。一方面指导价的效果确实比较显著，在银行跟进并按照指导价贷款的情况下，个人购房二手房的首付提高，对于比较依赖贷款的购房者来说，政策的作用是明显的。另一方面，二手房指导价本质上依然是对需求的管理，相当于变相限制了需求。而在需求端的调控上，政府的调控工具相较以往并不多，限购，增加社保年限等工具相对来说已经比较成熟，可以继续加码的空间并不充足。因此，作为一种全新并且效果显著的调控工具，对于亟需进一步调控的热点城市来说，“二手房指导价”不失为一把新利器。

图表：2021 年上半年出台“二手房指导价”的城市

城市	具体内容
深圳	二手住房成交参考价格以二手房网签价格为基础，参考周边新房，综合形成；加大二手房交易信息公开力度，引导中介合理发布挂牌价格，引导商业银行合理发放二手住房贷款，防控个人住房信贷风险
无锡	建立二手住房价格信息发布机制，对已经成交的房源信息和明显异常的挂牌价格予以下架
宁波	建立热点学区二手住房交易参考价格发布机制，落实交易参考价格在金融信贷等应用，同时加强对二手房挂牌价格的监测，及时下架挂牌价格明显异常房源
成都	建立二手住房成交参考价格发布机制，并公布首批 201 个住宅小区
西安	建立二手住房成交参考价格发布机制，公布第一批住宅小区成交参考价格
上海	将以市场真实价格为依据，对每套房源进行核验，没有通过价格核验的房源不得对外发布

资料来源：亿翰智库、公开信息

鉴于“二手房指导价”的威力，自深圳以后，宁波、成都、西安、上海等地都出台了二手房指导价的相关政策，其他热点城市也有进一步效仿和跟进的可能。但需要注意的是，银行跟进和银行不跟进的“二手房指导价”政策有一定差别，如果银行不按照指导价贷款，指导价的作用更多的在于平缓市场情绪，稳定预期，对市场成交价格的影响较小。

2、“学区房”引关注，学区改革或成未来热点

在上半年的调控中，“学区房”成为了政策调控的关注重点。在中央层面，“防范以学区房等名义炒作房价”首次成为中央政治局议题。地方上，多个城市也在市场整顿中重点关注学区房现象。如广州、成都、南京等地均在整顿中重点检查是否存在以学区房名义宣传推广房源、是否存在以学区房名义炒作房价等问题。

图表：2021 年上半年部分城市开展学区房整治

城市	整治范围	具体内容
中央	/	防止以学区房等名义炒作房价
西安、北京、无锡、 厦门、南京	炒作	对房地产经纪机构开展专项检查，重点检查是否存在以学区房名义宣传推广房源、以学区房名义炒作房价等问题 对炒作“学区房”、利用各类社交平台形成价格垄断、扰乱房地产市场秩序等行为并造成严重不良社会影响的，及时移交发改、公安等部门按相关法律法规严肃处理
深圳、广州，成都、 石家庄、重庆、海南	虚假宣传	开展“学区房”等虚假违法广告专项整治工作，依法依规对房地产配套教育设施广告宣传行为进行监管，监管范围包括无中生有的宣传、夸大事实的宣传、信息不完整的宣传、告知缺位的宣传，严厉打击“学位房”等虚假违法广告

资料来源：亿翰智库、公开信息

学区房能够成为政策的关注点，主要是因为学区与房产的挂钩程度较高，有学区加持和没有学区的房产在价格上有明显的差异，一些开发商和中介常常在宣传上以学区为噱头，存在虚假宣传的问题。而在行情升温时，学区房价格上涨也是表现最为明显的，这就给了投机行为一定的空间。

对于学区房的过热问题，阶段性的整治并不能治本，社会对学区房改革的呼声也越来越高，上半年部分城市逐步出台了一些改革政策，削弱学区房与房产的挂钩程度，如北京实行多片划区政策，合肥实行同一套住房6年内只能享有学区内小学1个学位的政策，学区改革或将成为下一步调控房地产市场的重点。

图表：2021 年上半年部分城市学区改革

城市	学区改革
南昌	公办小学招生，房产年限从3年逐步过渡到6年；学区生源认定中突出“房产户籍一致”的原则
合肥	实行市区学区内成套住房入学年限政策。同一套住房6年内只能享有1个小学学位，3年内只能享有1个中学学位
上海	出台中招改革办法，规定每所不限生源的初中基本都能拿到重点高中的一定名额
北京	西城区、海淀区、东城区等分别发布公告，再次明确对特定时间节点后购房家庭的子女入学执行多校划片政策

资料来源：亿翰智库、公开信息

3、政策倾斜，租赁住房市场成新风向

2021 年上半年，中央与地方政策中对于租赁住房市场的支持有所倾斜，主要为了解决大城市商品房市场之外租赁人群的住房问题，完善对房地产市场的管理机制。

从具体内容来看，政策主要从三个层次向租赁住房市场发力，一是融资方面，加大了对租赁住房市场的融资支持。例如在 2021 年的新增专项债安排中，不安排用于租赁住房建设以外的土地储备项目。二是供应上增加租赁住房的供给，如深圳、宁波等地都提出要推进存量房屋改造租赁住房，尝试通过城中村、商业和办公用房改造成公寓和宿舍。三是租赁税收的优惠，如深圳提出向个人出租住房的租赁企业在增值税有一定的优惠，其他城市也有相关政策出台。

图表：2021 年上半年各地支持租赁住房市场政策

城市	具体政策
中央	给予中央补助资金支持。中央通过现有经费渠道，对符合规定的保障性租赁住房建设任务予以补助 降低税费负担。综合利用税费手段，加大对发展保障性租赁住房的支持力度 执行民用水电气价格。利用非居住存量土地和非居住存量房屋建设保障性租赁住房，用水、用电、用气价格按照居民标准执行
中央	2021 年专项债券项目，不安排用于租赁住房建设以外的土地储备项目 加大对保障性租赁住房建设运营的信贷支持力度，支持银行业金融机构以市场化方式向保障性租赁住房自持主体提供长期贷款 支持银行业金融机构发行金融债券，募集资金用于保障性租赁住房贷款投放。支持企业发行企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等公司信用类债券，用于保障性租赁住房建设运营
深圳 厦门 宁波	推进存量房屋改造租赁住房，商业、办公、工业等非住宅类存量房屋，符合条件的可申请改建为保障性租赁住房
绍兴	对保障性租赁住房用地，实行应保尽保
武汉	探索实施实物配租和租赁补贴并举制度，加快构建以保障性住房和共有产权住房为主的住房保障体系
合肥	2021 年，力争再增加保障性租赁住房 2 万套（间）以上，着力解决好新市民和青年人的住房问题。
青岛	加强租赁型人才住房建设和筹集，市南区、市北区、李沧区人才住房坚持以租赁型为主 落实好对租赁型人才住房的税费减免优惠政策，在银行信贷以及奖补资金等方面，加大对租赁型人才住房政策扶持力度

资料来源：亿翰智库，公开信息

政策对租赁住房市场的倾斜，或许将为租赁住房市场带来新的助力。但另一方面政策对租赁市场的金融风险防范依然没有放松，尤其受 2020 年蛋壳公寓事件的影响，监管对于“租金贷”等金融业务十分警惕。如上海规定未开展个人“租金贷”业务的经营机构，原则上不得新增该项业务，已开展的也要向管理部门报备规模压缩计划，政策对租赁住房市场有支持也有防范。

三、上半年调控政策长短并行，体系化、全方位管控趋势明显

观察上半年的房地产市场调控政策，我们发现调控政策呈现出长短并行，全方位、体系化趋势明显的特征，即**房地产市场调控的长效机制不断落地，短期调控工具逐渐体系化，总体上向全方位管控发展。**

2021年上半年，“集中供地”政策出台，要求各地政府将土地出让集中公告、集中出让。结合2020年下半年出台的“三道红线”和“贷款集中度管理”政策在上半年的落地，我们可以看到，中央对房地产市场全局性的管控政策体系正在逐渐补全。“三道红线”管理房企的融资规模，“贷款集中度管理”政策同时管理房企的融资规模和购房者的贷款规模，“集中供地”管理地方政府的土地出让，从地方政府到房企再到金融机构，中央对房地产市场的管控力度在不断加强。

图表：2021上半年调控政策逐渐成体系化

中央层面		
地方政府	房企	金融机构
集中供地	三道红线	贷款集中度管理
城市调控		
土地市场	新房市场	二手房市场
房地联动	“四限”政策	二手房指导价

在地方政府对具体城市的调控政策上，同样表现出成体系化、全方位管控的特点。从土地出让到新房再到二手房，是一个相互关联，相互影响的整体，要想控制住房价，只针对部分环节的调控容易导致整体失衡，比如只限制新房价格，会导致新房和二手房“价格倒挂”，房企生存困难等。

因此，2021年上半年，在土地出让上，部分城市实行“房价地价联动”的机制，以房价定地价，比如郑州提出要实现房价与地价相挂钩，确保地价变动控制在5%以内，西安、长沙、无锡等地采取“熔断+摇号”的方式，上海通过“举牌竞价+一次书面报价”的设置避免开发商非理性报价。通过控制地价，政府希望在限房价的情况下为房地产开发预留一定的利润空间，减轻因土地价格过高传导给新房价格的压力。

对于较为市场化的二手房市场，地方政府出台“二手房指导价”予以管理。而在新房市场上，在传统的“四限”政策基础上，调控政策进一步的优化和细化，如各地对热门楼盘推行摇号制度，上海甚至推出更为细致的区分各类购房者的积分制，调控更为精准化。从土地市场到新房市场再到二手房市场，管控政策不断优化和深入，地方政府对房地产市场的管控力度也在逐渐加强。

四、下半年政策展望：宏观环境在松，房地产调控趋紧，调控手段将进一步深化

从上半年的政策效果来看，中央层面的长效机制和地方城市的调控政策双重叠加，热点城市逐渐回归理性，市场热度有所下降。但我们认为，2021年下半年房地产市场的政策整体上依然会保持偏紧从严的状态。

一方面，在当前比较复杂严峻的国内外环境下，为了呵护实体经济的发展，货币政策依然较为宽松，并且从7月9日央行的降准计划来看，货币政策的阀门将进一步打开，为了防范资金进入房地产市场而不进入实体经济，对房地产市场的调控势必保持紧绷状态，换言之，**金融环境越松，房地产市场调控越紧。**

另一方面，部分热点城市的供需矛盾尤在，尤其在一些集中供地下地价依然高企的热点城市，土地市场的热度对市场预期造成了一定的影响，同时要防范市场热度向三四线城市传导，调控政策在短期内难以放松。而且在已有的调控工具逐渐不能满足调控需求的同时，调控的手段也将不断的深化，最终要达到促使房地产市场平稳发展的目的。

【免责声明】

本报告是基于亿翰智库认为可靠的已公开信息进行撰写,公开信息包括但不限于公司公告、房管部门网站、互联网检索等多种途径,但亿翰智库不保证所载信息的完全准确和全部完整。由于时间和口径的原因,本报告所指的内容可能会与企业实际情况有所出入,对此亿翰智库可随时更改且不予特别通知。

本报告旨在公正客观地反应企业经营情况。在任何情况下,本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何机构或个人的任何建议。任何机构或个人应考虑本报告中的任何意见或建议是否符合其特定状况,若有必要应寻求专家意见。本报告所载的资料、工具、意见及推测仅供参考。

本报告产权为亿翰智库所有。亿翰智库以外的机构或个人转发或引用本报告的任何部分,请严格注明相关出处及来源且不得修改报告任何部分,如未经亿翰智库授权,传播时私自修改其报告数据及内容,所引起的一切后果或法律责任由传播者承担,亿翰智库对此等行为不承担任何责任,亿翰智库将保留随时追究其法律责任的权利。

【关于我们】

亿翰智库是一家以房地产行业的数据分析、行业研判、企业研究为核心的研究机构,隶属亿翰股份,其专注于行业趋势、企业模型以及资本价值等多维度研究及应用;定期向业内、资本市场等发布各类研究成果达数千次,亿翰智库力求打造中国房地产企业与资本的高效对接平台。



亿翰智库二维码