



2021 年上海房地产政策分析

概述

作为“十四五”开局之年，2021年上海在“房住不炒”的调控主基调下出台了多项政策——“沪十条”、二手房挂牌价格核验、“三价就低”、定向放宽落户等，通过精准施策、差异化调控，持续维护楼市地市健康稳定发展。

一、住宅市场：精准施策

（一）新增市场

（1）保障合理购房需求

- 完善新建商品住房公证摇号选房制度，优先满足“无房家庭”自住购房需求。新房认筹全部采用积分制，综合家庭、户籍、拥有的住房状况、5年内沪购房记录以及在沪缴纳社保五大因素进行计分。——《关于促进本市房地产市场平稳健康发展的意见》 2021-01-21
- 2021年8月27日上海网上房地产发布《告示》，调整本市第四批次集中上市的部分新建商品住房项目的认购入围比，由1.3调整至1.8~2.5。后续入市的第五、第六批次项目均遵循这一规则。——调整认购入围比《告示》

（2）严控投资投机

- 严格执行住房限购政策。夫妻离异的，任何一方自夫妻离异之日起3年内购买商品住房的，其拥有住房套数按离异前家庭总套数计算。——《关于促进本市房地产市场平稳健康发展的意见》 2021-01-21
- 实施限售。对按照优先购房政策购买的新建商品住房，在购房合同网签备案满5年后方可转让。——《关于进一步加强本市房地产市场管理的通知》 2021-03-03
- 自2021年7月24日起，通过赠与方式转让住房的，在住房限购政策执行中，该住房自转移登记之日起5年内仍记入赠与人拥有住房套数；受赠人应符合国家和本市住房限购政策。对赠与当事人不符合住房限购政策的，不予办理交易登记手续。——《关于加强住房赠与管理的通知》 2021-07-23

上海楼市2020年回温迅速且有在2021年延续升温的迹象。新年伊始《关于促进本市房地产市场平稳健康发展的意见》（下称《意见》）发布，为贯彻落实国家关于房地产市场调控因城施策、“一城一策”的工作要求，针对供需矛盾突出、受欢迎程度较高的新房市场，

《意见》提出新房购买积分制度，提升自住需求购房者买到住房的概率。从五大因素的赋值来看，无房家庭拥有较高的购房优先权，非沪籍基础分 50 分，沪籍基础分 60 分。但由于工龄偏长或年长者的动态分（缴纳社保年限）较高，所以在基础分相当的情况下年轻人购房的难度依然较大。为弱化“社保巨子”的竞争力，使更多年轻的刚需购房者获得摇号购房的机会，8 月底上海调整了第四批次集中上市的部分新建商品住房项目的认购入围比，从此前统一的 1.3 上调至 1.8~2.5，增加参与摇号的数量。为搭配新房积分摇号制度，增加离异夫妻购房限制、新房购入后售出年限限制，对部分想通过“假离婚”获得“房票”、甚至于获得首套房购买资格的人群，以及抱着“买到即赚到”的投机心态的购房者进行精准打击。另外，为了完善积分摇号制度，在推出浮动入围比举措之前，有关部门发布了《关于加强住房赠与管理的通知》，杜绝部分家庭通过房屋赠与行为获得高积分参与新房购买。通过进一步收紧需求端，缓解购房竞争压力，让住房有效回归居住属性，保障合理购房需求。

（二）存量市场

（1）规范房地产市场秩序

- 自 2021 年 7 月 19 日起，对新申请核验房源增加挂牌价格信息的核验。没有通过挂牌价格核验的，房地产经纪机构和房地产信息服务平台企业不得对外发布该房源信息。——《关于进一步规范存量房房源核验及信息发布工作的补充通知》 2021-07-14

（2）引导市场回归理性

- 增值税征免年限调整。将个人对外销售住房增值税征免年限从 2 年提高至 5 年。——《关于促进本市房地产市场平稳健康发展的意见》 2021-01-21
- 1 月 25 日，包括公拍网、阿里拍卖等在内的所有司法拍卖平台，拍卖位于上海市的住宅房产标的，均提示参拍者需要符合上海市商品住房限购政策。竞买人参与竞买的，应当事先确定在上海市具有购房资格。拍卖成交确认后，因买受人无购房资格的，将依法承担悔拍等法律后果。

- 8月6日，上海市房管局当日召开工作通报沟通会，宣布即日起上海各银行审核贷款金额以“三价就低”为原则，即银行将根据合同网签价、涉税评估价、银行评估价三个价格中，相对最低的价格审批贷款额度。

虽然近两年上海部分区域新房与存量住宅之间价格倒挂的情况愈加显著，但由于新房供不应求，部分热门区域的需求客群被引入存量市场，市场预期和价格都在被持续推升。为了引导市场回归理性，2021年年初上海进一步升级了限购政策，将市场关注度不断提升、成交价已超周边二手房、存在炒房可能的法拍房纳入限购。而针对存量住宅交易环节的税费也做了调整，通过增加交易成本打击短期投资，降低存量住宅交易活跃度，也让部分想通过置换进入新房市场的客群放慢脚步，缓解新房市场压力。由于税费普遍会转嫁给买方，税费上涨可能会提升买卖双方博弈周期，对价格提升也能起到一定的抑制。

此外，为了防止人为制造市场紧张氛围，杜绝价格虚高的房源入市，出现扰乱市场秩序、借机炒作等行为，7月上海市房地产交易中心发布《关于进一步规范存量房房源核验及信息发布工作的补充通知》，在前期存量房挂牌房源信息核实的基础上增加价格信息核验，严格控制中介机构发布虚高价格挂牌的个人房源。受挂牌价格核验的约束，不合规房源难以上架，便于市场正向引导和政策宣传、稳定市场预期。与此同时，相关金融机构通过严格控制住房贷款发放，精准打击非理性改善需求。除严格审核首付款资金来源和偿债能力，自8月6日起对新受理的二手房贷款实施“三价就低”原则，增加购房者首付成本。此举大幅放缓改善需求入市的步伐，市场需求减少，加之不少卖方因为价格原因由售转租，供应端也出现萎缩。多方调控之下楼市反应迅速，短期效应明显，下半年全市存量住宅行情难抵下行压力。

二、人才落户：定向放宽

（一）“居转户”年限缩短

- 对在新城重点产业的用人单位和教育、卫生等事业单位工作满一定年限并承诺落户后继续在新城工作 2 年以上的人才，“居转户”年限由 7 年缩短为 5 年；对新城范围内教育、卫生等公益事业录用的非上海生源应届普通高校毕业生，直接落户打分加 3 分；对上海市居住证持证人在新城工作并居住的，予以专项加分，即每满 1 年积 2 分，满 5 年后开始计入总分，最高分值为 20 分。——《关于本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见》 2021-02-23

（二）直接落户条件放宽

- 新城重点用人单位引进的在国（境）外高水平大学获得科学、技术、工程和数学等紧缺急需专业学士及以上学位的留学人员，在新城全职工作并缴纳社会保险满 6 个月后，可申办落户。——《关于本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见》 2021-02-23
- 11 月 29 日上海市学生事务中心发布通告开放第二批 2021 年非上海生源应届普通高校毕业生进沪就业落户受理工作，并试点在五个新城和自贸区新片区就业的上海市应届研究生毕业生符合基本条件可直接落户的政策。受理时间为 2021 年 12 月 1 日至 12 月 31 日（工作日）。——**应届毕业生进沪就业落户《通告》**

无论是城市建设、经济发展还是产业提升都离不开中坚力量和新鲜血液，如今环沪多个核心城市对于高端人才的需求都在不断扩大，市委书记李强在主持人才工作座谈会时明确指出“人才是上海这座城市最重要的资源和面向未来发展的源动力”。上海想在“十四五”期间推动新城发展、通过新城发力，现有人才还远远不够。

近几年上海在落户政策方面有明显松动。2018 年实施“以北京大学、清华大学为试点，探索建立对本科应届毕业生符合基本申报条件可直接落户”的政策，2020 年 9 月落户范围

扩大至在沪“世界一流大学建设高校”（即上海交大、复旦、同济、华师大）的应届本科毕业生以及上财、上大、华理和东华大学的硕士研究生。2021 年对五大新城和自贸区新片区人才落户条件做了进一步调整，包括“居转户”年限缩短、落户专项加分、紧缺留学人员直接落户、本市应届毕业生直接落户等。对比之前政策可以发现，面向新城和自贸区的落户政策在一定程度上有所放宽，例如，留学人员如果是由新城重点用人单位引进的紧缺急需专业人才，其学历最低要求降至本科、社保缴纳时间缩短至 6 个月且没有回国时间限制及过往持续在本市工作的要求；又如在五个新城和自贸区新片区就业的本市应届研究生毕业生，符合基本条件即可直接落户，并未设定毕业院校范围。

落户政策的放宽必然会催生一批潜在购房者，尤其是五大新城作为未来一段时间内上海的热点发展区域，势必会涌入一定数量的购房需求。但现阶段来看，由于人数有限且房地产领域相关的政策依然比较慎重，配合新房积分摇号和限售政策，对新城房地产市场的影响不大。“十四五”规划建设目标是到 2035 年五大新城各集聚 100 万左右常住人口，购房居住需求会不断提升。为了能够按计划导入人口并且避免建成“空城”，未来新城与上海市区之间的房地产、人才政策差异可能会有进一步扩大，新城建设会更加注重“安居乐业”，需要通过宜居吸引人才和人口，在均衡的供求关系之下新城房价不会过快上涨。

三、城市更新：地方立法

（一）立法推进“城市更新”

- 8 月 25 日，《上海市城市更新条例》经上海市人大常委会第三十四次会议表决通过，于 9 月 1 日起施行。明确本市城市更新，坚持“留改拆”并举、以保留保护为主，遵循规划引领、统筹推进，政府推动、市场运作，数字赋能、绿色低碳，民生优先、共建共享的原则。——《上海市城市更新条例》 2021-08-25

(二) 存量盘活，强化全生命周期管理

- 为全面推进土地资源高质量利用，深化产业用地市场化配置改革，强化产业用地出让全生命周期管理，实现产业用地更集约、更高效、更可持续的高质量利用，特制订本规定。——《关于加强上海市产业用地出让管理的若干规定》 2021-09-13

(三) “留改拆” 并举，坚持以人为本

- 按照“能改愿改则应改尽改”的原则，重点推进以不成套职工住宅和小梁薄板等存在安全隐患房屋为对象的拆除重建改造；有序实施既有多层住宅加装电梯，按照“能加尽加，愿加快加”的原则，进一步完善政策机制，推进基层社会治理创新，以更快速度、更高水平、更大力度推进加装电梯工作。——《关于加快推进本市旧住房更新改造工作的若干意见》 2021-01-15

上海的城市更新政策在每个历史阶段都有着鲜明的目标重点和实施力度，总体经历了“由松到紧”再“逐步放松”的历程。2000年前，为带动整个城市能级的提升，浦东启动大规模开发建设，开创性地推出了“资金空转、土地实转”的模式。随后的十多年里，结合上海的产业结构调整和中心城区用地规模扩大，国企同步推进了工业用地“退二进三”。2013年以后上海确定了“五量调控”的土地利用基本策略，陆续出台了存量工业用地盘活、城中村改造、城市更新实施办法、城市更新实施细则、旧区改造、历史风貌保护、产业用地高质量利用的实施细则等重要政策文件，并成立了上海市城市更新中心。2021年，在积累了富有特色的城市更新案例和丰富的城市更新经验后，《上海市城市更新条例》（下称《条例》）正式发布。作为首次上升到地方人大立法层面的“城市更新”文件，该《条例》将广义和狭义上海城市更新体系做了统一整合，明确了各自的职责部门：旧区改造、旧住房更新、“城中村”改造由住建部推进，产业、商业商办、市政基础设施和公共服务设施等城市更新相关工作由规资部门推进。结合当前城市发展方式转变、城市规划建设统筹管理、城市空间

结构优化推进和城市品质提升的需要，上海提出“规划引领、统筹推进，政府推动、市场运作，数字赋能、绿色低碳，民生优先、共建共享”核心理念。同时赋予市属或区属平台国企与市场主体自主合作的自由度，践行“人民城市”理念，推出城市更新专家委员会制度、社区规划师制度以及建立健全城市更新公众参与机制。此外，《条例》提出管理部门要共享信息、协同监管，建立全市统一的城市更新信息系统，确立城市更新项目全生命周期管理制度措施。

由于2016年市规资局制定的“出让管理规定”和“存量盘活办法”均已到期，在延续原有基本管理制度的基础上按照市政府关于落实产业用地高质量利用、推进存量产业用地盘活利用等工作要求，通过相关征询后于今年9月印发《关于加强上海市产业用地出让管理的若干规定》。该《规定》在基本保留原有基本原则、管理职责、产业准入等全生命周期管理内容的基础上，进一步完善产业用地供应规划条件的确定方式，包括优化产业用地空间布局、优化规划指标管理方式等；完整表述产业用地供应方式，包括产业“标准地”持续充足供应、细分产业用地“带产业项目”挂牌方式供应、新增先租后让的政策内容等；整合存量产业用地盘活利用路径，包括支持“零增地”提容改造、支持存量工业用地盘活转型、引导零星工业用地自行转型开发等。

旧住房更新改造十年来发生了比较明显的方向性变化，从“拆改留修”变成“留改拆”并举，一方面是过去30年上海以大拆大建为主基调的城市更新任务已基本完成，剩余存在安全隐患需要拆除的房屋已经不多，另一方面是遵循上位指引，呼应住建部《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题通知》（2021-08-30）的要求。今年新发布的《关于加快推进本市旧住房更新改造工作

的若干意见》提出了多项原则，包括对需拆除重建改造的房屋遵循“能改愿改则应改尽改”原则，对旧住房修缮改造按照“便民、利民、少扰民”原则，对既有多层住宅加装电梯按照“能加尽加，愿加快加”的原则等，充分贯彻“以人为本”的总体要求。同时为了推进

和保障旧住房更新改造工作，提供了健全的配套支持政策，包含规划、土地、建设标准、财政支持等，并且在税费、金融、公积金等方面也进行了创新和明确。此外，《条例》针对保留保护的城市更新封面提出了新的思路，除区域成片更新，依据更新统筹主体要求和区域更新方案，有条件的物业权利人可以自主发起“零星更新”，并且首次明确了更新幅度更小、以改善建筑功能和提升生活环境品质为目的更新类型——微更新。这说明上海在进行城市更新的过程中，不能只留下现代化的俊冷外表，也要留住魔都特有的海派文化魅力。

四、乡村振兴：绿色生态

- 围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求，不断增强乡村振兴的内生动力，使上海在全国实施乡村振兴战略中走在前列、作出示范，到2025年率先基本实现农业农村现代化。——《上海市乡村振兴“十四五”规划》 2021-07-02
- 贯彻落实党中央、国务院关于实施质量兴农战略的决策部署，全面提升都市农业质量效益和竞争力，推进上海市农业高质量发展，到2025年基本建立农业高质量发展制度框架体系。——《上海市推进农业高质量发展行动方案（2021-2025年）》 2020-12-29
- 围绕实施《上海市城市总体规划（2017-2035年）》，深化自然资源领域制度改革，探索建立全域、全要素、全过程的国土空间用途管制制度，统筹自然资源利用和保护工作，塑造城市高品质空间，促进自然资源高质量利用，加速行政职能高效率运行，推动国土空间高水平治理。——《上海市自然资源利用和保护“十四五”规划》 2021-08-19
- 统筹加强应对气候变化和生态环境保护，深入打好污染防治攻坚战，持续改善生态环境质量，促进经济社会发展全面绿色转型，推进生态环境治理体系和治理能力现代化建设。——《上海市2021—2023年生态环境保护和建设三年行动计划》 2021-05-11
- 2021年1月，中办、国办印发《关于全面推行林长制的实施意见》，意见贯彻落实习近平生态文明思想，全面推行林长制，提升上海市林地、绿地和湿地等生态系统功能，进一步压实各级

党委和政府保护发展生态资源的主体责任。10月14日，上海市绿化市容局（市林业局）局长邓建平介绍了本市《关于全面推行林长制的实施意见》相关情况。——《关于全面推行林长制的实施意见》 2021-01-12

20世纪80年代中后期，国家改革重心由农村转向城市，开启了中国的城市经济时代，而自2004年开始，中央一号文件的主题回归三农领域，并连续十八年没有改变。2021年4月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过《中华人民共和国乡村振兴促进法》，从此我国促进乡村振兴有法可依。“十四五”开局之年，上海发布《上海市乡村振兴“十四五”规划》，提出“着力构建大都市乡村产业体系、全力打造生态宜人的美丽乡村、传承弘扬大都市特色乡村文明、加快推进乡村基层治理现代化、不断提升乡村居民生活水平与品质、切实增强大都市乡村发展动力”六大主要任务和“绿色田园工程、美丽家园工程、幸福乐园工程”三大工程布局，以项目为引领，计划到2025年率先基本实现农业农村现代化的目标。并且为了更好的全面实施《上海市城市总体规划（2017—2035年）》和《上海市乡村振兴“十四五”规划》，12月底上海市规资局发布了《关于上海市推进乡村振兴战略加强规划资源管理的实施意见》，通过加强规划引领、强化行动保障、坚持品质提升、确保规范高效，深入推进乡村振兴战略。

上海一直深刻认识到乡村振兴战略的重要性，认真践行习近平生态文明思想，深入贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话精神，牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念。

作为上位规划，《上海市自然资源利用和保护“十四五”规划》从自然资源统筹保护、国土生态安全底线、土地高质量利用水平等方面入手，提出通过差异化策略对“环城生态公园带”、“一江一河”等不同生态空间提质增效，在加大乡村振兴发展用地支持力度的同时严格落实耕地保护空间和加强农业“三区”质量建设，通过高效配置城乡土地资源推进建设用地高质量利用完善全生命周期管理要素，并结合法规政策、智慧化应用场景建设等强化自

然资源基础支撑、保障规划有序实施。

在行动计划方面，《上海市 2021—2023 年生态环境保护和建设三年行动计划》提出通过对大气、水、土壤、固废、生态以及低碳发展、循环经济等多个领域制定保护、防治、发展、建设等专项措施，不断优化提升全市生态环境质量、生态空间格局、绿色发展水平，生态环境治理体系和治理能力现代化取得明显进展。作为“十四五”时期上海都市现代绿色农业高质量发展的行动纲领，《上海市推进农业高质量发展行动方案（2021-2025 年）》则围绕绿色农业发展的核心，提出实施 5 大行动，构筑 5 项保障机制，打造 13 个绿色田园先行片区，在推进农业高质量发展的同时基本建立农业高质量发展制度框架体系。

在更加具体的实操方面，《关于全面推行林长制的实施意见》以制度建设为重点，提出建立健全三级林长体系，压实各级党委和政府保护发展生态资源的主体责任，结合保护生态资源、推进国土绿化、促进森林经营等六大主要任务，完成相应的公园建设、森林覆盖率指标等。

乡村是超大城市的稀缺资源，也是城市核心功能的重要承载地，上海通过深入学习贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要指示精神，紧密结合上海超大城市特点，持续加快推进乡村振兴战略落地见效。

免责声明

本报告刊载的一切资料及数据，虽力求精确，但仅作参考之用。本刊分析内容并不反映个别情况，对于特定项目读者应自行寻求专业意见。城市测量师行保留一切版权，未经许可，不得转载。

©城市测量师行 2022 年

主办单位：城市测量师行——上海城市房地产估价有限公司

编辑部地址：上海市北京西路1号新金桥广场11、15-18F

邮编：200003

网址：www.surea.com

电子邮箱：surea@surea.com

电话：86 21 63589988

更多楼市资讯、研究报告可以
扫描下方二维码阅读



更多价格、更多功能可扫描下
方二维码查询、使用

