

上海房地产市场“三个为主”实施情况研究

张永岳*

(华东师范大学商学院 200062)

内容摘要：当前上海处于“四个中心”建设的关键时期，国内外经济形势发生了根本性转变。为构建和谐社会、和谐城市的需要，国家和上海都加大了住房保障和旧区(棚户区)改造等关系改善居民住房条件的工作力度，要求房地产行业继续发挥改善民生的重大作用。在这些新形势下，上海必须审时度势，将长期坚持的“三个为主”政策原则进行内涵丰富、拓展外延，进而提升到统领整个房地产业的指导思想。

关键词：三个为主房地产市场房地产业发展住房建设

中图分类号：F293.31 **文献标识码：**A **文章编号：**1674-6171(2011)2-0064-016

一、“三个为主”政策的提出和实施效果评判

(一)“三个为主”政策提出的目的

自1998实施住房货币化改革以来，经过十余年的努力，在中央和上海一系列配套政策的支持下，上海城市住房制度改革取得了重大成就，经历了由计划经济下的福利供给制向市场经济的商品化和货币化转变，新的城镇住房制度基本建立，上海市民的居住条件也得到了大幅度的改善，住宅建设发展较快，推动上海房地产业和国民经济迅速发展。根据房地产市场发展的状况不同，中央和上海相应采取一系列政策措施，旨在因时制宜、因地制宜地调节房地产市场，在充分发挥市场调节作用的同时，结合政府部门的调控作用，以促进房地产市场的健康发展。

1. “三个为主”政策提出的背景与目的。

2003-2004年上海房地产市场出现房地产投资规模过大过快、房价上涨幅度过大、外来投资投机需求旺盛、住房供应结构不合理、市场秩序局部混乱等现象和问题。为了有效解决上述问题，从2004年第二季度开始，上海市委、市政府开展了大量深入细致的调研，广泛听取国务院有关部委及人大代表、政协委员和房地产、金融、财税等业界资深专家学者的意见，并通过各种媒体征集市民的意见建议，最终形成了“三个为主”的楼市调控原则。其宗旨就是要通过科学谨慎的调控手段，优化住房供应结构，保护合理的自住需求，抑制投资投机需求，稳定房价，保障本地居民消费，防止楼市出现大起大落，维护房地产市场健康平稳发展。

2. “三个为主”政策的内容。

2005年1月，上海市政府在《政府工作报告》中把“三个为主”的楼市调控原则正式纳入2005年工作计划。报告指出：要继续加强房地产市场调控，保持房地产市场平稳健康发展。坚持以居住为主、以市民消费为主、以普通商品住房为主的调控原

*作者简介：张永岳(1954-)：华东师范大学教授、博士生导师，上海市经济学会副会长，上海市房地产经济行业协会副会长。

则，加大配套商品住房建设力度，扩大普通商品住房供应量，适应广大市民的住房需求，努力实现供求总量基本平衡、供应结构不断优化。完善房地产市场调控措施，满足消费，规范投资，抑制投机。积极发展房屋租赁市场，探索建立面向低收入家庭的住房租赁新机制。进一步完善住房保障体系，继续实行公有住房低租金制度，扩大廉租住房受益面。

(二) “三个为主”政策的实施效果

“三个为主”政策运行已初具成效：过滤掉 2008 年金融危机后一系列救市政策、世博会效应以及迪斯尼选址对房价的局部与短期上涨效应，上海市从 2005-2008 年房价波动幅度逐步趋缓，供需结构日益合理，且住房保障体系的构建已逐渐成为政府工作的重心之一并得到系统推进，政策执行效果良好，其对上海市房地产市场发展有着较为显著的积极影响。

1. 整体效果：介于优良之间，并接近于良。

本文在选取政策评价方法上，舍弃了比较主观的经验估值法及专家确定法，而是采用主成分回归分析法、层次分析法以及模糊综合评价法相结合的综合评价方法。

政策评估的大致步骤是：先根据定量分析得到权重向量 A；再根据定性判断得到模糊综合评价矩阵 R；最后代入模糊合成运算方程 $Y=APR$ (其中 P 我们采用简单的矩阵乘法) 得出模糊模式的识别，也即政策效果评价结果。

根据模型测算，评价结果为 $Y=82.9109408$ ，由定义 $V=(\text{优}, \text{良}, \text{中}, \text{差})=(100, 80, 60, 40)$ ，而可知这一结果介于优良之间，并接近于良。

整体来看，“三个为主”政策执行效果较为乐观。其对房地产市场发展状况有好的影响，居民住房水平有所改善，虽然与政府的政策目标仍有所偏差，但其整体政策评价效果显示良好。

2. 取得较好效果的领域。

(1) 住房价格上涨幅度减小。2008 年相比 2004 年，上海市新建商品住房平均价格增长约 28%，较 2002-2004 年累计 74% 的涨幅大幅减小。在应对国际金融危机的背景下，大量信贷的支持和房地产行业的优惠政策，使得 2009 年下半年到 2010 年初房价非理性大涨。随着 2009 年 12 月份国家和上海市出台新的调控政策，2010 年下半年以来，房价开始回落。

(2) 商品住房供应结构有所改善，中小户型成交比重提高。根据“住房供求结构基本合理”的要求，上海市积极调整住房供应结构，引导居民合理的住房消费，取得较好的成效。一是中小户型住房成交比例明显提高。90 平方米以下的中小套型商品住房成交比例由 2005 年的 10.3% 提高到 2009 年的 27.2%。加上保障性住房，到 2010 年底 90 平方米以下中小套型住房的成交比例可达到 60% 左右。二是商品住房与保障性住房供应比例趋向合理。随着保障性住房(包括动迁安置房和经济适用住房)建设和供应的不断增加，商品住房与保障性住房建设比例由 2006 年的 7B3 调整为 2010 年的 4B6，供应比例由 2006 年的 8B2 逐步调整到 2010 年的 6B4。

(3) 房地产开发投资增幅趋缓。2005 年以后，房地产开发投资增幅明显回落趋缓，且明显滞后于上海市经济增长和固定资产投资增长幅度，反映出房地产开发偏热势头得到了较好的控制。

(4) 居民居住条件持续改善。2005-2009 年，上海市住房建设获得迅猛发展，市民居住条件和居住环境持续得到改善。市区人均居住面积由 2005 年的 15.5 平方米，增加到 2009 年的 17.2 平方米；住房成套率由 2005 年的 93% 提高到 2009 年的 95.6%。

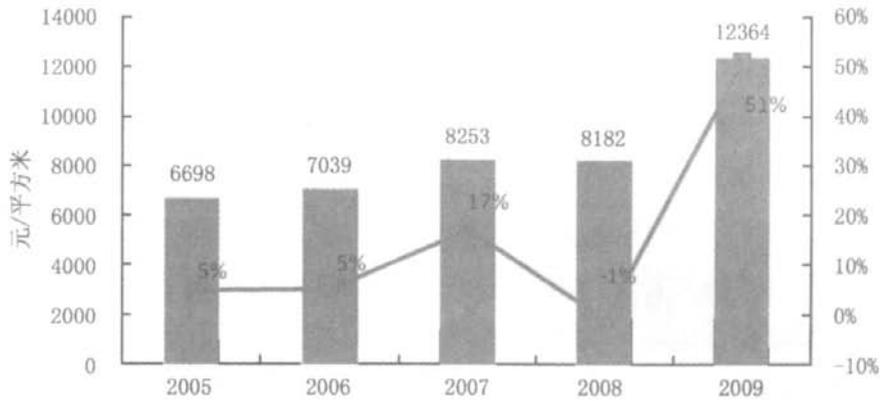


图3 2005-2009年上海市商品住房销售均价及增幅

数据来源：上海市统计年鉴(2009)和历年统计公报整理。

(5)旧区改造和动迁安置房建设力度加大。2005-2009年，上海市旧区改造力度加大、进度加快。共拆除住宅建筑面积3756万平方米，动迁居民31.7万户。同时动迁安置房建设和供应力度不断加大，2006-2009年全市动迁安置房开工3250万平方米，比“十五”期间增加了1.5倍。其中市属基地开工827万平方米，各区县基地开工2423万平方米。全市各类动迁安置房竣工总计约2960万平方米，有效满足了世博、高架、轨交等重大市政和重点旧改项目的动迁需要。

2010年动迁安置房计划新开工800万平方米，未来两年还要再建1000万平方米，很多市民随着旧区改造而根本性改善了住房条件。

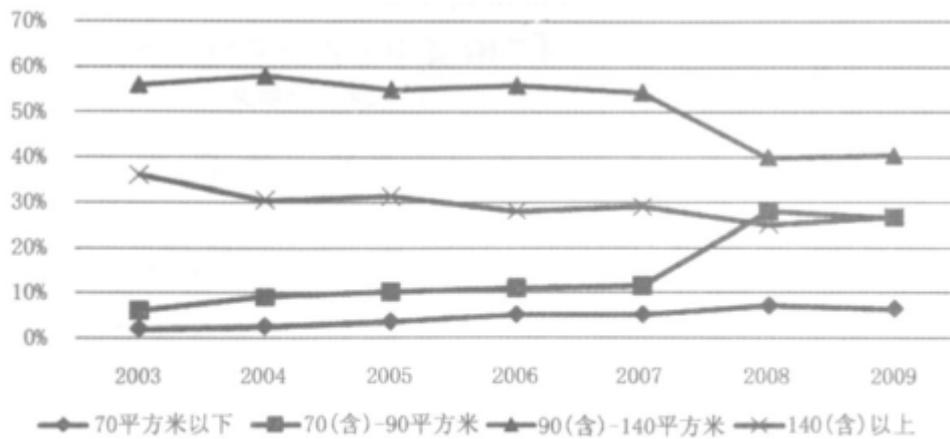


图4 2003-2009年上海市新建商品住宅预售户型成交结构变化

数据来源：上海市房地产交易中心数据整理。

(6)建立了经济适用住房制度，并快速启动和建设。为了完善住房保障体系，上海从2007年下半年起，着手研究制订经济适用住房管理办法，推进经济适用房制度，加快解决中低收入居民的住房困难，于2009年6月颁布《上海市经济适用住房管理试行办法》，并随后出台相关配套政策，完善经济适用房政策体系。2009年下半年选择闵行、徐汇两区开展了经济适用住房申请审核、轮候供应的试点工作。从试点区居民咨询和申请受理情况看，经济适用住房制度受到了广大市民的积极响应和热烈拥护，

试点工作正有序稳步推进，2010年下半年中心城区全面推行经济适用房制度。同时上海市还加快经济适用房建设力度。连续两年将经济适用住房建设列入市重大工程，根据市委、市政府的要求，2008-2012年全市经济适用房开工建设2000万平方米，约计30万套。

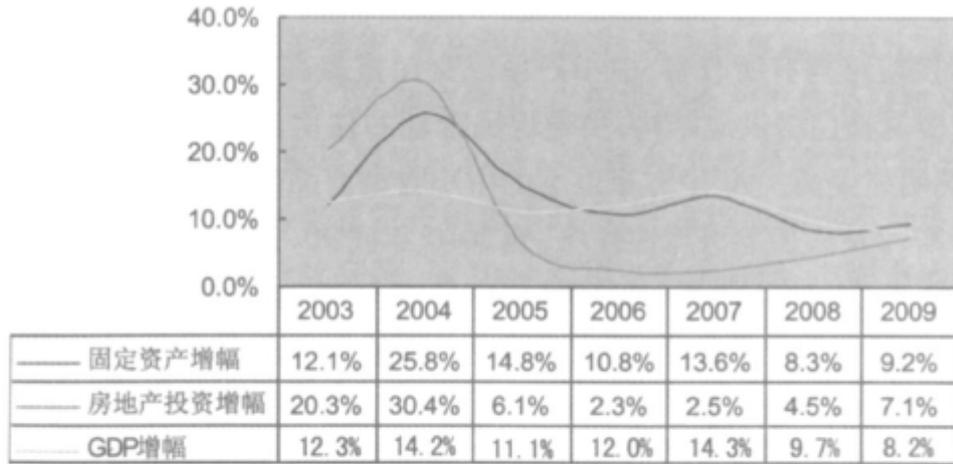
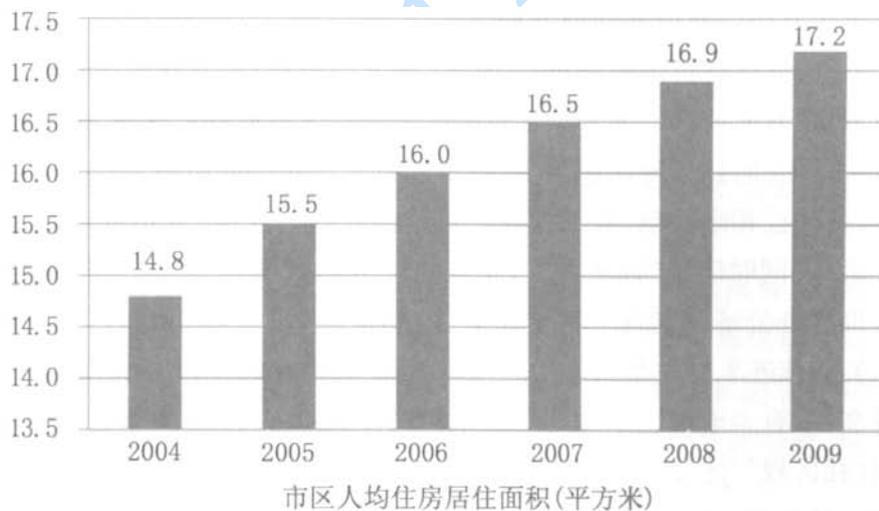


图5 2003~2009年上海市经济、全社会固定资产投资和房地产投资增幅变化图

数据来源：上海市统计年鉴(2009)和历年统计公报整理。



数据来源：上海市统计年鉴(2010年)。

表 2

2005~2009年上海市住宅动迁户数和面积

年份	动迁户数 (户)	拆除面积 (万平方米)
2005	74483	851.85
2006	76874	848.35
2007	49092	690.00
2008	51288	753.71
2009	65439	612.56
合计	317176	3756

数据来源:上海市统计年鉴(2010年)。

(7)大型居住社区规划和建设态势良好。推进大型居住社区和聚焦保障性住房建设是市委、市政府的重点工作之一,是贯彻“三个为主”政策的重要举措。2009年6月,上海市政府明确规划建设15个有一定建设规模、交通方便、配套良好、多类型住宅混合的大型居住社区。包括六个配套商品房基地和九个中低价普通商品房的大型居住社区。六个配套商品房基地建设用面积约19.33平方公里,其中建筑用地面积约10.77平方公里;规划总建筑面积约1837万平方米,住宅建筑面积约1436万平方米。九个中低价普通商品房大型居住社区规划总用地面积约41平方公里,其中规划可开发居住用地面积约20平方公里。目前已取得明显成效,江桥、泗泾、浦江、周康航、曹路拓展基地已相继启动,开工面积已超过300万平方米(全市动迁配套商品房总开工面积830万平方米)。同时确定“以区为主、企业集团对口大基地”的建设机制,成立“上海市大型居住社区建设推进办公室”(简称“市推进办”),制定出台《大型居住社区建设前期工作主要流程(暂行)》、《关于推进本市大型居住社区市政配套基础设施建设和管理若干意见》(沪府发[2009]44号)等文件,有力地推进了大型居住社区各项建设。2010年5月,上海市又推出新一轮23个大型居住社区规划建设基地,住宅用地面积达40平方公里,可建设住宅约8000万平方米。其中近期实施储备条件较为成熟的基地有13个,住宅用地面积约20平方公里,可建住宅约4000万平方米。预计2011年将基本完成土地储备工作。

3. 不足之处。

(1)土地供应机制有待完善。2005-2009年,全市居住用地供应量明显减少,每年出让居住用地的可建面积均小于新建商品住宅成交面积,从而造成了商品住宅市场持续的供不应求(除2008年)。除了需要进一步加大住宅用地供应之外,还应积极尝试多种土地供应方式,比如配合“退二进三”产业发展方针,鼓励国有企业转让土地,再如加快集体建设用地使用制度改革,使其能以同地同价的方式进入城市建设用地市场。

(2)市场监测监管有待加强。2005-2009年,上海房地产市场出现一定程度的波动,个别年份房价涨速偏快,市场中存在一定规模的闲置用地,部分开发企业有捂盘惜售现象,房产中介机构存在挪用客户资金等违规行为。需要进一步健全房地产市场信息系统,加强对房地产特别是商品住房市场运行情况的动态监测;加强对同地段、同品质房屋销售价格和租赁价格变动情况的分析;完善土地市场动态监测制度,加强对建设用地供应、土地价格变动情况的监测分析,科学预测商品住房对土地的需求;增强政策透明度,稳定市场心理预期,促进市场理性发展;加强对房地产企业开发销售行为,以及房屋交易行为的监管。

(3)住房租赁市场有待健全。长期以来,全国和上海市在培育住房市场的指导思想上存在重买卖轻租赁的倾向。与住房买卖市场上曾经出现的各种优惠政策(蓝印户口、购房退税、契税优惠、银行按揭贷款利率优惠等)相比,住房租赁极少得到政策上的关注和扶持。虽然出台过降低住房出租的税率的措施,但由于住房租赁市场上普遍逃避合同备案的现实,减税的实际效果微乎其微。而且政府对住房租赁市场长期处于缺乏基本数据,基本无法监控的状态。再加上传统住房消费观念,导致上海市住房

租赁市场发展缓慢。

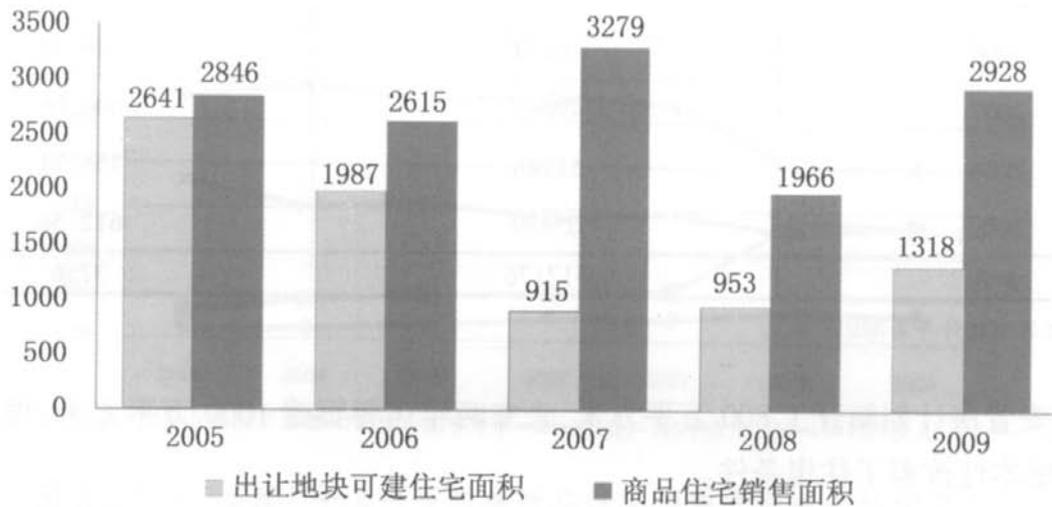


图 7 2005-2009 年全市出让土地可建住宅面积与商品住宅销售面积对比(万平方米)

数据来源：上海市统计年鉴(2010年)。

(4)住房市场结构性矛盾有待进一步解决。当前，上海市住房市场面临的主要矛盾已从先前的总量不足转变为结构性不足的矛盾。主要表现在：

住房需求结构矛盾。除了有一部分中低收入住房困难的户籍家庭外，上海市还有约 540 万(占全市常住人口的 28%)的外来常住人口，其中也有较大比例需要解决居住问题。

住房消费结构矛盾。在消费方式上，主要通过房屋买卖市场来解决居住问题。这既有传统居住习惯的问题，也有市场体系不够健全的因素，即租赁市场相对发展短腿，梯度消费缺失。在消费时间上，由于对未来房屋升值预期及恐慌，往往具有提前消费的冲动。

住房供应结构矛盾。尽管近些年 90 平方米以下的中小户型住房比重有所提升，但是总体上大户型住房的供应仍然偏多，既不符合上海人多地少的现状，也不符合土地集约、高效利用的原则。还有就是住房建设偏向高端化，在地价和房价循环上涨的情况下，开发企业对于建设普通商品住房，尤其是中小户型的普通住房积极性不高。

二、房地产业发展的新形势与完善“三个为主”政策的必要性

(一)宏观经济形势发生显著变化，要求房地产业有新的指导思想

当前，经济发展面临的国内外环境仍较为复杂，经济运行中仍面临不少矛盾和困难。从国际经济环境看，世界经济总体度过了最困难阶段，出现回暖迹象，但全面复苏的基础并不牢固，欧元区主权债务危机又为世界经济走势增加了变数，发展的环境仍然复杂。从国内经济环境看，一方面经济总体持续向好势头，但另一方面经济发展的环境依旧复杂。针对国内外复杂的经济形势，中央提出要继续保持宏观经济政策的连续性和稳定性，继续实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，继续构建扩大内需的长效机制。从上海来看，2010 年上半年在市委、市政府有力推进“五个确保”政策措施作用下，上海经济进一步呈

现出回升态势和实质性复苏，主要经济指标运行持续好转。

这种后金融危机时代的大背景与 2004-2005 年我国和上海经济快速发展的态势是截然不同的。在这种经济企稳回升基础尚不稳固的背景下，中央要求上海率先转变方式，走在科学发展的前列，这对上海经济发展，也包括房地产业发展提出了新的要求。一方面，外需不振将进一步对扩大内需形成倒逼机制，客观上要求房地产业应继续发挥支柱产业作用；另一方面，促转变和调结构将是我国和上海经济发展的主基调，房地产业同样需要转变发展方式，提高行业发展的集约化、现代化程度。在这样的新形势下，上海房地产业需要一个统领全局的指导性思想，因此有必要将长期坚持的“三个为主”政策原则内涵进行深化、丰富和扩充，进而提升到统领整个上海房地产行业的指导思想。

(二)“四个中心”建设，要求房地产业更好地发挥服务作用

2008 年以来，上海经历了国际金融危机冲击和自身经济发展转型双重考验，上海坚决贯彻中央提出的“四个着力”决策部署，着力扩大国内需求特别是消费需求，着力转变发展方式，加快经济结构战略性调整，着力深化改革、提高对外开放水平，着力改善民生、促进社会和谐。扎实推进中共上海市九次党代会提出的“四个率先”和“四个中心”的战略目标，做到率先转变经济增长方式、率先提高自主创新能力、率先推进改革开放、率先构建社会主义和谐社会，建设国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市。

“十二五”期间，正是上海建设成为“四个中心”的重要时期。国务院已批准上海“国际金融中心”和“国际航运中心”建设，此外上海还将努力推进大浦东建设、虹桥商务区建设、迪斯尼建设和世博会后续建设等，这是上海经济发展方式转变和产业结构调整的关键阶段，也是上海房地产行业建设规模、结构、发展方式突破的重要阶段。必须更加注重发挥房地产业关联度高、产业链长，对经济和社会两方面的拉动作用，为全市经济发展和产业结构转型提供重要的基础和配套服务。这就要求“三个为主”的原则内涵应由单一的房地产市场领域拓展到整个房地产业，以更好地发挥其继续拉动经济增长、促进城市建设和服务产业布局的重要作用。

(三)和谐社会建设，要求房地产业进一步改善民生

党的十七大报告指出，社会建设与人民幸福安康息息相关，必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。其中，实现住有所居是房地产业发展的重要任务。上海市委九届四中全会提出，继续加大保障和改善民生工作的力度，调整完善廉租房政策和经济适用房政策，加快旧区改造，解决动拆迁难题。

建立符合我国国情和上海市情的住房建设和消费模式意义深远、责任重大、任务繁重，必须切实调整住房供应结构，做好稳定住房价格工作，构建多层次住房保障体系，将发展保障性住房和旧区改造、大型居住区建设相结合，扩大住房保障覆盖面，做到切实缓解全市中低收入家庭的住房困难问题，改善和提高本市居民家庭的居住条件。构建和谐社会和促进房地产业的健康发展，要求把满足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，既要促进和服务经济发展，又要不断提高居民住房水平，改善居住质量。这就要求“三个为主”原则的内涵须将旧区(棚户区)改造、旧住房综合改造、住房保障等关系改善民生的内容包涵进来，丰富其内涵，要形成一个完善的住房供应体系，满足不同阶层的需求。

(四)房地产调控新形势，要求长期区别对待不同的购房需求

针对 2009 年部分城市房地产市场充满投机气氛、房价过快上涨、居民家庭收入可承受能力恶化等现象，2009 年 12 月开始，国家出台了一系列房地产调控政策，尤其以“国十条”最为严厉，主要目的是遏制部分城市房价过快上涨，政策重点是通过信贷和税收的差异化政策来遏制投机和部分投资购房需求，同时增加普通住房供应，以及加强住房保障。

差异化的信贷政策其主要目的是为了稳定房价过快上涨的势头，遏制部分投资和投机需求，但对于首次置业需求还是鼓励态度。不过在二套房政策上，采取了“一刀切”的方式，尽管是暂时性，也难免误伤了部分改善性购房需求。从长远来看，第二套住房改善性需求应该得到保护和支持，应该将差异化的政策长期化、固定化，以引导居民形成合理的购房需求。稳定房价、抑制投机、规范投资、支持自住(尤其是首次置业)，应是我国房地产市场发展的长期之策。这就要求“三个为主”进一步完善措施，制定指导行业发展的长期性措施。

(五)土地资源趋于紧缺，要求建立合理的产品体系

随着上海市城镇建设用地越来越紧缺，土地资源的集约利用以及土地供应从严从紧成为一种趋势。从近几年的情况看，2001-2006年每年的土地出让面积较大，保持在六七千万平方米左右，从2007年以来，土地供应出现持续收紧态势。

表 3 2001~2009年上海土地出让情况 单位:万平方米

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
出让面积	5228	6730	6986	7136	6491	7680	2740	2507	2661
可建筑面积	5878	5978	6991	8052	6699	8398	3346	3364	4139
住宅	3729	3393	3149	2888	3299	1987	915	953	1318
住宅占比	63.44%	56.76%	45.04%	35.87%	49.25%	23.66%	27.36%	28.32%	31.84%

数据来源:上海统计年鉴(2010年)。

土地政策是为了更好地促进住房建设用地的有效供应，解决人们的居住问题。但是从上海近几年来住宅占用比例的情况来看，住宅的供应比例反倒呈下降态势。若是严格执行保障性用房、棚改房、中小套型商品住房用地占住宅用地总量70%的话，未来商品住宅土地的有效供应将持续减少。这就要求在未来集约高效地利用稀缺土地，加大中小户型住宅建设比重，提高商品住宅有效供应量。在这种新形势下，对“三个为主”原则提出了新的要求：一方面是要在稀缺的土地条件下，处理好各种产品之间合理的量比关系，建立起比较合理和完善的系统；另一方面，要继续优化住宅供应的面积结构，加大中小户型的建设和供应比重。

三、深化和完善“三个为主”政策体系的基本思路

(一)完善“三个为主”政策体系的原则和方针

自2003年实施房地产调控以来，我国房地产业的发展形势和外部环境发生了巨大变化，行业发展更加强调集约化、现代化、产业化、可持续性，更加强调稳定住房价格和改善民生。在新的形势下，上海应进一步加强、深化和完善“三个为主”的政策原则，为上海房地产业的长期健康稳定发展保驾护航。

1. 三个发展原则。

完善“三个为主”政策体系，必须着眼大局、拓展视野、结合形势、挖掘内涵。必须考虑三个方面的因素，并坚持三个原则：

着眼于长期性。当前，针对房地产市场的宏观调控政策多数还仅仅是阶段性、临时性措施，具有相机抉择特征。从长远发展来看，房地产业的管理和调控必须趋于长效化、制度化和系统化。

着眼于全局性。房地产行业作为国民经济的支柱产业，在经济社会发展中具有重要作用；同时涉及居民民生，关系到社会稳定，必须要有大局观。“三个为主”不宜局限于住房市场调控，而应涵盖整个房地产业的发展，统领行业全局。

着眼于独特性。在当前国家加强房地产市场调控、加大住房保障力度的背景下，各地都在纷纷制定相关调控措施和产业政策，如重庆大力发展公租房。上海在历史上也曾在住房制度方面屡屡创新，当前更应该结合本地实际情况，创新出一套具有上海特点的房地产业发展的政策体系，最好能在全中国范围内形成一定的标杆和榜样作用。

2. “十六字”发展方针。

深化和完善“三个为主”政策体系，从研究路径上分析，应着眼于四个层面，遵循以下十六字方针：

拔高定位。将“三个为主”政策提升成为整个上海房地产业发展的指导方针、总纲领，成为上海推进房地产业健康发展的有力的“思想武器”。

丰富内涵。将“三个为主”政策的内涵从房地产市场调控领域拓展到整个房地产业发展领域，内涵包含土地供应、开发建设、产品体系、住房市场和住房保障等诸多领域。

形成体系。将“三个为主”政策大幅度扩充、细化、梳理，形成一套较为完善的政策体系，主要包含一条总纲、三大主系统和九个子系统(如下)。

完善措施。为了建构更加完善的“三个为主”政策体系，需要从土地供应、财政税收、金融信贷、市场监管、市区(县)合作等方面研究制定具体措施、完善运作机制。

(二)构建一套完善的“三个为主”政策体系

1. 一条总纲(五个“更加注重”)。

上海房地产业发展要为上海市的经济发展、城市建设、社会和谐服务。房地产业发展要转变增长模式，更加注重集约化、现代化、产业化；房地产开发要优化区域布局，更加注重卫星城镇建设与旧区改造的均衡性；房地产业结构要调整，更加注重发展住宅，兼顾商务商业楼宇；住宅产业要向民生倾斜，更加注重满足普通市民的消费需求；住房保障要快速推进，更加注重探索政府和市场相结合的可持续发展路径。

2. 三大主系统。

(1)合理的产品系统。以居住为主，协调发展非居住类物业。在大力发展商品住宅和保障性住房的同时，上海“四个中心”建设要求适当地发展商务办公、商业、物流等非居住类物业。

(2)健全的住房消费系统。以市民消费为主，更加突出鼓励本市户籍和居住证持有者的首次购房和改善型住房消费需求，特别是引导购买中小户型普通商品住房；规范投资性需求，抑制投机性需求；同时租售并举，大力发展市场化住房租赁市场。

(3)完善的住房供应系统。以普通商品住房为主，更加突出鼓励中小套型普通商品房的建设和供应，适度发展中高档商品住宅，控制发展低密度住宅。大力发展各类保障性住房和旧区改造安置房，协调好与商品住宅的比例关系，建立市场和保障“双轨制”。

3. 九个子系统。

(1) 确定房地产业在上海国民经济中的合理地位。根据上海经济发展和房地产业发展的趋势，测算出 2020 年前房地产业增加值占 GDP 的合理比重(7%左右)，以及房地产开发投资在固定资产投资中的合理比重(25%左右)。

(2) 协调各种房地产产品类型的合理量比关系。要构建一个合理的房地产产品体系，就要处理好住宅、办公楼、商业、厂房等各类物业之间合理的投资建设比例。未来的趋势是住宅投资建设比重将逐渐缩小(60%)，商业、办公楼等非居住物业的比重将逐步提升(40%)。

(3) 完善旧区旧房改造的运作体系。加快旧区、棚户区改造和旧房综合改造，全面推进实施旧区改造的新机制，如“事前两次征询”、“数砖头+套型保底”、“阳光动迁”等新机制。同时加大动迁安置房的建设，提供多元化的安置选择。

(4) 加快以大型居住社区为抓手的卫星城镇建设。按照上海市城乡一体化和郊区城镇化发展的要求，结合旧区改造和大型居住社区建设，未来上海住宅建设将逐步向外转移。郊区新城、新市镇将成为人口导入的重点区域。尤其是 32 个大型居住社区的推进建设，将有力地促进新城、新市镇的发展。

(5) 建立以普通商品住房为重点的住宅市场体系。一方面完善普通住宅认定标准，确定普通住宅和非普通商品住宅的合理比例关系；另一方面，通过土地出让方式的创新引导普通商品住宅的供应比重，尤其是中小户型的普通商品住宅。

(6) 完善住房保障体系。当前上海市已初步形成廉租房、经适房、公租房和旧改安置房四种产品体系，但是还需要进一步的完善和健全。如进一步扩大廉租房受益面；进一步放宽准入标准，着力推行经济适用房；积极发展公共租赁房，缓解青年职工、引进人才和务工人员阶段性居住困难。

(7) 培育和发展住房租赁市场体系。一方面进一步规范住房租赁行为，通过税收、金融等优惠政策，鼓励个人私有产权房屋出租和机构经营租赁住房；另一方面完善户籍、教育、医疗等配套政策，促进居民住房租赁消费，加快住房租赁市场的发展。

(8) 建立针对本地户籍、拥有居住证、外来人群等差异化购房准入政策体系。在深入贯彻国家现有政策的基础上，结合上海本地实际情况，区别对待本市户籍居民、居住证持有者和外来人群(外地、外籍)等三类人群，在购买首套房、改善性购房和投资投机性购房，以及购买普通住房和非普通住房方面，制定差异化的信贷和税收政策，并且尽量常态化。

(9) 健全房地产市场监测监管系统。进一步加强调控市场的力度，健全商品住房项目跟踪调查制度，加大销售现场和网上备案制度的监测力度，健全房地产交易信息系统建设；进一步开展房地产市场秩序整顿，治理囤地捂盘、虚拟交易、哄抬房价、中介挪用资金、黑白合同等违法违规行为等。

四、完善“三个为主”政策体系的对策措施

(一) 支持自住需求：将差异化的信贷、税收政策常态化

在贯彻落实国家现有政策的基础上，结合上海本地实际情况，在民众购买首套房、改善性购房和投资投机性购房，以及购买普通住房和非普通住房等方面，区别对待本市户籍居民、居住证持有者和外来人群(外地、外籍)，制定差异化的信贷和税收政策，通过经济杠杆支持和引导人们形成合理的住房消费观念。

1. 鼓励拥有沪籍、居住证者首次购房和改善型购房的优惠措施。

继续支持市民首次购房需求和改善型住房需求，保持政策的连续性、长期性和稳定性。这里市民是指拥有上海市户籍和一定年限的居住证(如三年以上)的常住人口。所谓改善型购房，是指对已购买一套住房，再申请贷款购买第二套住房用于改善居住条件的居民，第一套住房的人均面积低于上海市上一年人均住房面积。

2. 制定差异化的买卖普通住房和非普通住房的优惠措施。

按照户型建筑面积制定差异化的优惠政策，突出对普通中小户型的优惠力度。设计思路是按 60 平方米与经济适用房标准相对应，90 平方米与 70/900 政策相结合，140 平方米与现行普通商品住房标准相衔接，140 平方米以上与现行的非普通住房标准相匹配。

表 4 上海首次型住房和改善型住房购买优惠措施

	首次型住房	改善型住房
首付比例	最低可享受 2 成优惠。	最低可享受 3 成优惠。
贷款利率	可享受与公积金贷款利率同等水平,或者可享受贷款基准利率的 0.7 倍优惠利率。	最低可享受贷款基准利率的 0.85 倍优惠利率。
交易税费	契税按 1% 优惠标准执行,免收购房的住房登记费、住房交易手续费、印花税。减征个人所得税和土地增值税。	契税按 1.5% 优惠标准执行,减半征收购房的住房登记费、住房交易手续费、印花税。购买非普通住宅不享受税费减免。
住房公积金贷款	住房公积金贷款最低首付比例调整至 20%。在符合贷款条件的情况下,每一借款人基本公积金最高可贷额度从 20 万元提高到 30 万元,每户家庭最高贷款限额为 60 万元。若有补充住房公积金的,每户家庭最高贷款限额为 80 万元。	住房公积金贷款最低首付比例 30%。仅适用于第一套房未用公积金贷款或已还清贷款本息的情况下,已贷尚未还清的不允许再次申请公积金贷款。对符合贷款条件的家庭,每一借款人基本公积金最高可贷额度从 20 万元提高到 30 万元,每户家庭最高贷款限额为 60 万元。若有补充住房公积金的,每户家庭最高贷款限额为 80 万元。

表 5 上海普通住房和非普通住房购买优惠措施

	普通住房	非普通住房
首付比例	购买 60 平方米及以内的首套房(包括经济适用房),最低可享受首付 2 成优惠。 购买 60~90 平方米的首套房最低可享受 2.5 成优惠; 购买 90~140 平方米的首套房最低可享受 3 成优惠。	购买 140 平方米以上的首套房和改善型住房最低可享受 4 成优惠。
贷款利率	购买 60 平方米及以下的首套房最低可享受 0.5 倍优惠利率; 购买 60~90 平方米的首套房最低可享受 0.7 倍优惠利率; 购买 90~140 平方米的首套房最低可享受 0.85 倍优惠利率。	购买 140 平方米以上的首套房和改善型住房最低可享受贷款基准利率。
交易税费	契税按 1% 优惠标准执行,首套免收购买普通住房的住房登记费、住房交易手续费、印花税。由房地产交易中心出具首次购房证明。减征营业税、个人所得税和土地增值税。	首套房契税按 1% 优惠标准执行,减半征收购房的住房登记费、住房交易手续费、印花税。

3. 抑制投机型购房需求，规范投资型购房需求。

对于家庭购买第三套和三套以上住房的，严格执行国家最新政策，并根据上海实情，适当调高标准，并实现常态化。

信贷限制：第三套房首付比例 5 成以上，贷款利率按基准利率 1.1-1.5 倍执行，贷款期限最高 20 年；购买第四套及以上不予以贷款。公积金贷款不再向三套及以上住房放贷。

交易税费：契税、营业税、个人所得税和土地增值税皆依法严格征收。

研究开征住房保有环节的税收。针对家庭第三套及以上的住宅征收保有税(或称房产税)。对首套房和改善性住房中的 140 平方米以下者免征。对第二套住宅中 140 平方米以上的大户型住宅(第二套)减半征收。

4. 区别对待本地户籍、居住证、外来人口的购房政策。

拥有本地户籍，以及拥有三年以上居住证且有一年以上纳税纪录或社会保险缴纳纪录的居民，首套购房可按享受最优惠政策；第二套住房也可享受优惠政策，第三套及以上按现行标准从严征收。

拥有三年以下居住证且有纳税纪录或社会保险缴纳纪录的居民，首套购房只享受基本的购房优惠政策；购买第二套及以上住房不享受优惠政策，从严征收。

既无本地户口，又无居住证的人员，首套购房无优惠政策，税收和贷款皆按正常条件；第二套及以上按现行标准从严征收，甚至可执行停止放贷、禁止购买等更加严厉的措施。

5. 对新落沪高校毕业生等特定群体的优惠措施。

作为国际性大都市，上海不仅是全国的上海，还是全球的海。每年都会有大量的国内外人士涌入上海，这其中就包括新落沪籍的大学毕业生(毕业 1-5 年)。这些群体是上海未来发展的中坚人才，除了家庭条件好的，大部分会面对工作年限较短而房价较高的现实情况，购房压力比较大。主要的困难在于购房首付款较多。

因此，建议对于新落沪籍的大学毕业生(毕业 1-5 年内)：若选择购房，除享受首次购房的各项规定外，还可享受更为优惠的贷款利率(购买 90 平方米以内的最低可享受基准利率的 5 折优惠)或政府财政购房贴息政策。对于暂时不准备购房的毕业生，可以优先考虑纳入公共租赁房体系。

6. 建立相对稳定的普通住房、非普通住房、豪宅的标准体系。

2005 年按国家要求，上海曾制定过普通商品住房的标准，2008 年 11 月份调整过一次，并沿用至今。鉴于在以前的普通住房和非普通住房的界定标准下，在价格快速变化的情况下，二者所占比例波动频率和波幅过大，大大制约了政策调控市场的效果。而稳定住房价格、抑制投资投机性购房需求、保护普通住房自住需求又是房地产调控的中长期目标，因此有必要根据上海住房市场的实际情况，建立一套关于普通住房、非普通住房、豪宅的标准认定体系，以便更好地为制定调控政策服务。

(1) 普通住房与非普通住房标准设定建议。鉴于上海住宅价格波动较大，建议不再把价格作为衡量标准，而主要参照小区容积率、套型面积和区域(或板块)。只要符合以下条件中的一条，即属非普通住房：住宅小区建筑容积率在 1.0 以下；单套建筑面积在 140 平方米以上；内环线(或中环线)内单套建筑面积 70 平方米(这一指标可详细测算而定)以上的老式公寓、新式里弄、

旧式里弄。非普通住房以外的住房，都属于普通住房。

(2) 自住型中小套型商品住房的标准建议。普通住房中套型面积为 90 平方米以下、且属于购房者首次购买的，属于自住型中小套型商品房。

(3) 豪宅标准设定建议。为了加强可操作性，建议通过总价和套型面积两个标准界定豪宅。2009 年套型面积 300 平方米以上住宅所占比重为 1.68%，2005-2009 年套型面积 300 万平方米以上住宅所占比重为 1.56%。可见在不同时间段内，这一比重变化不大。2009 年总价 1000 万元以上住宅所占比重为 1.54%，2005-2009 年总价 1000 万以上住宅所占比重为 0.83%。可见随着时间变化，总价所占比重变化很大。

因此，建议将套型面积 300 平方米以上作为硬性标准，只要符合这一标准即为豪宅；除此，如果套型面积不到 300 平方米，但总价高于上一年度“1% 最高总价段底限价”的住宅，也属于豪宅。对于购买豪宅者，应设定重税，尤其是增加保有环节的税负。

(二) 保证普通商品住房供应：引导和扶持企业参与开发

1. 丰富和创新土地“招拍挂”制度。

(1) 采取“捆绑式”招标。通过在住宅用地出让的招标条件中设置明确的指标，落实“三个为主”政策。将住房销售价位、套数、套型面积、中小户型普通商品房比例以及开竣工时间、违约处罚条款等纳入土地出让合同。以确保加大中小户型住房供应比例严格按照有关规定落实到位。建议：一般情况下，在住宅项目中，应按照规定比例配建中小户型普通商品住房。根据区域的不同，制定差异化比例控制线：比如对于郊区、县新增居住用地中，普通住房比例不得低于 50%，中小户型普通商品住房的比例不得低于 30%。

(2) 改进“招挂拍”方式，多采用综合评标方式。为避免土地价高者得的模式催生地王，减少对房价产生不良舆论影响，拟考虑采取有区别的土地招标评标方式。对区位好、面积小的地块，可以采取价高者得的模式；对于区位条件适合建造普通商品住房且面积较大的地块，可考虑综合评分后决定中标单位。长期来看，现有的“招挂拍”制度应进一步改革，逐步建立面向不同房屋消费群体的差别化土地供应制度。评分内容和分值权重事先公布。内容主要包括：a. 价格；b. 企业资质；c. 企业信誉，包括质量投诉、囤地捂盘、虚假广告及其他不当行为等，逐步构建行业诚信系统；d. 规划方案，根据地块实际情况可增加规划方案评审指标，通过专家组集体评审。

2. 保证保障房和普通房用地供应，严控大户型、低密度用地。

严格执行最新的保障房用地供应政策，适当控制别墅等高档住宅的用地供应规模。继续停止别墅类房地产开发项目土地供应，严格限制低密度、大套型住房土地供应。确保保障性住房、拆迁安置住房和中低价位、中小套型商品住房建设用地的年度供应规模，不低于全市住房用地年度供应总量的 70%。尤其要突出中小套型普通商品住房土地供应规模和结构。

3. 引导企业加大中小套型商品住宅开发的其他措施。

(1) 优先供地原则。对于诚实守信的房地产开发企业，主动明确中小户型普通商品住房比重(不低于 50%)，在同等条件下优先供地。对收回的闲置土地，优先安排用于普通住房建设。同时加快相关环节的审批速度，保证住宅项目尽早开工建设和销售，增加有效供应。

(2)发挥税收政策引导作用，引导企业多开发普通商品住房以满足大多数居民的消费需求。对开发普通住房，尤其是中小户型普通住房的开发企业在城市基础设施配套费、城镇土地使用、土地增值税等征收上采取适当的减免优惠。可按照普通商品住房占总建筑面积的比重予以相应比例的减免。

(三)发展租赁市场：引导本市居民和外来常住者形成消费梯度

1. 鼓励私租房，搞活和健全住房租赁市场。

一方面，进一步规范住房租赁行为，通过税收、金融等优惠政策，鼓励个人私有产权房屋出租和机构经营租赁住房；另一方面，完善户籍、教育、医疗等配套政策，促进居民住房租赁消费，加快住房租赁市场的发展。

贯彻落实财政部、国家税务总局《关于廉租住房经济适用住房和住房租赁有关税收政策的通知》(财税[2008]24号)中的相关税收政策：对个人出租住房取得的所得减按10%的税率征收个人所得税；对个人出租、承租住房签订的租赁合同，免征印花税；对个人出租住房，不区分用途，在3%税率的基础上减半征收营业税，按4%的税率征收房产税，免征城镇土地使用税。

在落实上述政策基础上，可根据上海的实际情况，对个人私有产权房屋出租实行更为简便、快捷的优惠措施。可考虑将营业税及附加、房产税、个人所得税打包，统一按租金收入的1%-3%缴纳综合税款(当前按5%征收)；同时免收合同印花税和房屋租赁合同登记备案费。房屋中介佣金比例降低至合同月租金的20%。简化备案程序，个人私有产权房屋出租登记备案由街道和居委会负责。

2. 放宽公积金抵扣房租的条件，鼓励更多人使用公积金缴纳房租。

2009年5月出台的《上海市职工提取住房公积金支付房屋租赁费用实施办法(试行)》规定：上海职工符合“通过市场租赁方式依法租用房屋，月房屋租赁费用超出家庭月工资收入20%的”条件，可以申请提取本人房屋公积金账户内的存储余额，用于支付房屋租赁费用，但每月可申请提取的住房公积金额度不应超过租赁房屋的月租赁费用扣除家庭月工资收入20%后的差额部分，且每月最高可提取额度不超过1000元。由于申请条件苛刻，普适性较差，该政策远未达到预期效果。根据上海市白领居住现状的调查研究表明：约有75%的被调查者愿意提取公积金支付房租，这从一定程度上说明扩大公积金支付房租的政策具有现实基础。建议实时适当地放宽申请条件和提取额度，切实鼓励市民采取租赁方式解决过渡性居住需求。

3. 鼓励公积金、养老金、社保基金等社会公共基金和机构参与住房租赁市场的投资和经营。

目前我国住房公积金、养老金、社保基金这类强制性缴存基金，大多存在着资金运用率不高、资产贬值等问题。但这类基金都属于长期资金，并具有规模不断增大、回报率要求不高的特征。专业化的住房租赁需要占用大量的长期资金，将一部分住房公积金、养老金、社保基金等强制性缴存基金投资于租赁住房，不仅可解决当前发展住房出租业面临的缺乏长期资金来源问题，也在一定程度上有助于提高公积金、养老金、社保基金的资金运用效率，有助于保值增值。

可先从公积金开始试点，等积累一定经验后推广至养老金和社保基金。具体做法可以由住房公积金管理部门直接收购现房，以投资者的身份长期持有住房，委托专业的房地产资产管理公司对这些住房进行租赁经营，也可以由住房公积金管理部门以信托方式将投资于租赁住房的资金交由专业的房地产资产管理公司进行住宅投资、租赁经营。由公积金投资的租赁住房，根据住房租赁市场行情确定、调整租金。未使用公积金购买住房的公积金缴存人可优先承租由公积金投资的出租住房。

同时研究制定鼓励专业机构进入住房租赁市场的优惠配套措施。如对企事业单位、社会团体以及其他组织按市场价格向个人出租用于居住的住房，减按4%的税率征收房产税，免征出租房屋的城镇土地使用税、合同印花税，研究制定营业税和所得税

优惠减免措施等等。

(四)加大保障性住房建设力度

1. 健全住房保障体系。

根据国家政策要求，结合上海实际情况，通过不断创新思路、创新机制，大力加强住房保障制度建设，建立广覆盖、分层次、成系统的住房保障体系；健全由廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房、旧改安置房、优秀人才保障住房等组成的保障性住房供应体系；优化运行机制、提高管理效率；完善相关的土地、财税和信贷支持政策；争取使本地中低收入群体中的住房困难家庭全部享有合适的住房保障，同时逐步将青年职工、优秀人才和外来务工人员纳入住房保障范畴。

2. 扩大廉租住房受益面。

根据上海政策调整情况，不断放宽廉租住房准入标准，扩大廉租住房受益面，着力提高实物配租比例，通过新建、配建、改建、收购、经济适用住房和配套商品住房转化等多种渠道，增加廉租住房房源供应，对符合条件的申请家庭做到“应保尽保，不错不漏”。“十二五”期间，全面解决城镇低收入住房困难家庭的住房问题。

3. 加快经济适用住房建设。

加快推进经济适用住房建设，采用集中新建和分散配建相结合的方式。逐步完善运行机制，严格准入和退出机制，实行共有产权，探索根据不同的家庭和项目情况，确定政府和购房家庭的不同产权比例。逐步放宽经济适用住房准入标准，扩大经济适用住房的受益面。“十二五”期间，基本解决城镇中低收入住房困难家庭的住房问题。

4. 推进公共租赁住房制度建设。

按照“政府引导、市场运作”的原则，区政府统筹规划、合理布局，街道或镇根据本区经济社会发展特点与公共租赁住房的实际需求，承担具体组织实施。积极鼓励、引导和扶持产业园区、大型企事业单位、集体经济组织等建设单位租赁房和市场化租赁房。

5. 加快旧改安置房建设，完善配套设施。

旧区改造中，有部分动迁居民符合廉租房或经济适用房的保障范围，通过旧改安置房来同时解决这部分群体的住房保障问题。据初步预测，“十二五”期间，上海中心城区计划拆除二级旧里以下房屋 407 万平方米，动迁居民 18 万户，需要市里提供动迁配套商品房 19 万套，约 1400 万平方米。面对如此艰巨的旧区改造任务，必须加快动迁安置房源的建设力度，尤其是发挥大型居住社区的配套建设功能，保证这些动迁居民能及时得到安置。同时充分发挥中心城区各区的积极性，根据各地的实际情况，进一步挖掘潜力，就近建设动迁安置房，满足旧区改造动迁居民多元化的安置选择。进一步加快完善动迁安置房基地的配套设施，加快市政道路、公共交通、教育、卫生、商业、文体等公建设施的配套和服务，促进动迁安置基地成熟。

6. 对优秀人才进行住房保障。

借鉴外地和嘉定区经验，建立优秀人才住房保障制度，成立市、区级两级优秀人才住房保障领导小组，成员单位包括房管局、规土局、财政局、人事局、经委、科委和监委等，建立市、区两级优秀人才住房保障服务中心，具体负责日常事务的管理和协调。保障方式包括以有限产权、优惠价格的方式进行配售和以优惠租金的方式进行配租(这部分可纳入公共租赁住房体系)。

主要采用配套方式筹措房源，在普通商品住宅和经济适用住房项目中，按一定比例向优秀人才保障中心提供符合相关要求的房源。

7. 拓展融资渠道，切实保证住房保障资金筹措。

积极拓展融资渠道，保证住房保障工作顺利实施。一是坚持“以区为主、市区联手”的方针，健全资金使用管理制度，提高资金的筹集和拨付时效。二是尝试将住房公积金闲置资金用于保障性住房建设项目贷款。三是探索采用中长期政策性贷款、中长期债券、房地产投资信托基金等筹集保障房建设资金。四是通过统筹土地出让收入、公房出售净归集资金及其增值收益、直管公房拆迁补偿款和财政预算安排资金等方式，设市级和区级旧区改造专项基金。五是培育地方国有地产开发公司作为保障性住房的建设主体，依托国有资本发挥“第三财政”的作用。六是以保障性住房为抵押，以稳定的租金为收益进行融资，利用市场机制筹集政府建设资金。七是实施有吸引力的税收优惠政策，形成政府主导、社会参与的保障性住房投资经营新机制。

(五) 加强市场监管，维护市场秩序

1. 加强项目开工前的审批管理。

在项目审批、土地供应、规划审批、设计审查等环节，将“三个为主”政策的各项要求落实到项目中。加强建设过程中的动态跟踪管理，加大房地产开发项目手册管理和监测力度，对每一个房地产项目，按照交易前、交易中和交易后三个阶段有重点地进行调查，加强监管，确保规划目标和各项指标落到实处。

2. 加强商品房预售监管管理，促开工、促销售。

房地产开发企业取得商品房预售许可证后，应当在 10 日内一次性公开全部房源，不得捂盘或拆零分幢分层分单元预售。进一步落实商品房销售“一房一价”和明码标价制度。在公开销售 24 小时之前，按照“一套房一标价”的方式明码标价，严格按申报价格公开对外销售，销售价格调整 10% 以上的，应调整预售方案，重新申报预售价格。未重新申报预售价格的，房地产开发企业不得销售，房地产交易登记部门不予受理合同登记备案和预告登记。

3. 强化预售管理，加大对违法违规销售行为的查处力度。

严格执行“3 万平方米以下楼盘必须一次性上市预售”规定，同时加大销售规模和推出商品房网上预订登记系统，房地产开发企业应对已预订、已售商品房在“网上房地产”进行预购登记，并在合同签订后 10 日内办理备案证明。继续严格执行国家规范外资进入房地产市场的管理规定。未取得商品房预售许可证的项目，房地产开发企业不得非法预售商品房，也不得以认购（包括认购、登记、选号等）、收取预订款性质费用等各种形式变相预售商品房。

4. 建立房地产销售现场的日常巡查与现场检查纠错的机制。

建立房地产销售现场的日常巡查与现场检查纠错的机制，并通过房地产市场秩序举报热线，及时发现和查处捂盘惜售、囤积房源、哄抬房价、虚假交易等违法违规行为。对不按规定销售和公布相关信息的企业，要加大曝光和处罚力度，责令限期整改，逾期仍未整改的，暂停其预售资格，问题严重的要取消经营资格，对存在违法违规行为的要追究相关人员的责任。

5. 加强房地产信息化建设，完善信息管理制度。

建立健全新建商品房、存量商品房、住房租赁的网上备案和交易信息平台，强化商品房资金监管，提高交易服务水平。加

强各相关部门之间信息的互通和共享机制，完善房地产市场信息的统计和披露制度，科学地判断房地产市场和经济形势，及时有效地实施宏观调控。

(六)推进住宅现代化和提高物业服务水平

1. 大力推进住宅节能和产业现代化。

大力推进住宅全装修，从土地出让、报建、设计和施工招标、设计审图、报监、竣工验收备案和交付使用许可等环节入手，完善住宅全装修推进和监管机制，切实保障装修质量。积极开展工业化住宅体系应用，培育住宅产业化基地和大型住宅产业联盟，并通过行政和经济的激励措施，扩大工业化住宅体系的应用覆盖率。进一步加强和完善住宅性能认定工作，加强和完善住宅性能认定机构，建立第三方性能认定制度和质量缺陷保险制度相结合的认定新机制，重点提高保障性住房的建设效率和综合性能。加大“四新”、“四节一环保”技术的集成应用，不断完善各类强制、推广和试点的分层次技术体系和推进机制，通过政策优惠加大对企业的扶持力度。

2. 健全物业管理体系。

进一步健全物业管理体系，完善“条块结合、属地管理”体制，建立物业服务企业信用档案、推进业主大会制度建设、创新行业管理机制，着力提高市场化、专业化水平。围绕提升服务质量、维护市场秩序，积极强化中介机构管理，全面提升市场和专业化水平。进一步深化和完善非商品房小区保安、保洁、保绿、保修等“四保合一”的物业综合管理模式，健全由街道、房管办、警署、物业等组成的组织体系，继续进行管理机制和体制创新，加快物业管理的市场化改革，实现公房物业管理体制的创新。