

房地产扩内需的支持政策研究

——以“青十二条”为例

2025 年 04 月 17 日



市场政策

执笔人：上海易居房地产研究院 副院长 严跃进

邮 箱：fudan-2007@163.com

微 信：13817782244

目 录

一、 扩内需是房地产政策的优先级目标.....	3
1、 扩内需促消费.....	3
2、 优供给.....	3
3、 惠民生.....	3
二、 扩内需的政策工具丰富且精准.....	4
1、 低月供政策.....	4
2、 多孩家庭补贴.....	5
3、 求职创业免租金.....	5
4、 以旧换新深化版.....	6
5、 增强盘活存量灵活性.....	7
6、 降地下车位用地成本.....	7
7、 供地落实预申请制.....	7
8、 积极推进好房子.....	8
9、 因地制宜做开发.....	9
10、 强化融资支持.....	9
11、 推进促销活动.....	9
12、 加强基础工作.....	10
三、 高效率高质量做好政策出台工作	10
1、 土地政策.....	11
2、 好房子政策.....	11

3、多元需求政策.....	12
4、限制性取消政策.....	12
5、金融财税政策.....	13
6、营销支持政策.....	13
7、其他支持政策.....	14

房地产扩内需的支持政策研究

2025年4月16日，青岛发布《关于进一步促进房地产市场平稳健康发展若干措施的通知》，即“青十二条”。此次政策明确“三个降低、四个提高、五个优化”，充分说明全国各地二季度立足提振内需工作要求，在政策方面调整优化、多措并举和全面发力。本报告基于青岛政策，结合近期政策动态，重点研究房地产扩内需的支持政策。

一、扩内需是房地产政策的优先级目标

扩内需是房地产政策的优先级目标。此次“青十二条”明确扩内需、促消费、优供给、惠民生，持续推动房地产市场健康发展。该目标导向清晰，对于我们理解房地产政策的定位和优先级目标亦有启示。

1、扩内需促消费

此次政策目标将“扩内需促消费”写到首位。4月15日，总理在北京调研时明确了后续工作导向，即要立足于全方位扩大国内需求的目标。此次调研也明确要积极发挥房地产的功能作用，尤其是在释放市场潜力和提振内需等方面的功能。从这个角度看，全国二季度房地产政策，更要贴近“扩内需”指标。唯有对这一精神做系统把握和精准认识，才能对各地系列政策的方向有更好把握，亦可以促进政策效应的更好发挥。

2、优供给

同时要深入理解“优供给”导向。当前政策非常清晰，优供给是引导市场需求的重要举措。通俗来说，优供给的重心不是简单地要拉动固定资产投资，或是要改变供给结构。最核心的目标就是要引导需求积极释放。所以“优供给”的做法，本身就是对扩内需和促消费工作的大力支持。

3、惠民生

最后一个目标和导向则是“惠民生”。惠民生一直是房地产各项工作的最根本

本目标。当然在新形势下，要将惠民生和房地产市场新要求进行挂钩。比如说，二季度收购存量房做保障房的工作节奏会加快，此类工作除了去库存外，对于居民家庭更好解决购房或租房需求是有积极作用的，这本身就体现了惠民生导向。各地要把惠民生和促消费的关系理清、理顺。

二、扩内需的政策工具丰富且精准

各地近期都积极出台政策，相关政策工具丰富且精准。以此次青岛“青十二条”为例，其具有三个重要特征：一是全面性。此次政策涵盖从购房支持、人才保障、住房改善到市场供给、融资支持、销售促进等多领域。二是创新性。部分政策如低月供、存量盘活用途拓展等都有创新性。三是针对性。针对各类购房群体如高校毕业生租房问题，落实了非常精准和有针对性的政策。本部分通过对青岛政策的分析，更好把握当前各地的政策逻辑和动向。

1、低月供政策

青岛政策明确，推出青年群体“低月供”住房贷款金融产品。鼓励相关银行面向 35 周岁以下来青就业创业青年群体，出台“低月供”的住房贷款金融产品，最长可前 10 年仅归还利息。新购房者可申请该金融产品，已购房者可调换按揭贷款为该金融产品。

青岛政策说明，“低月供”是目前各地购房金融政策创新的重要抓手。且此类表述为政策文件的第一条，说明对这项政策工具的重视。“低月供”始于苏州今年的创新做法，同时在南京和无锡等城市也有相关推进。据此，全国至少有四个城市明确要推出低月供政策。这对于后续优化房贷金融产品、使其与购房者收入状况更匹配、更好促进购房需求释放等都有积极作用。

表 1：低月供模式分析

类别	政策	具体分析
适用对象	35 周岁以下的来青就业创业青年群体	说明对青年人购房给予重视。政策充分考虑了此类群体收入状况“先低后高”的特征，因此设计出贴近收入水平的具有科学性的房贷产品
还款模式	前 10 年仅需还利息	根据目前本金和利息关系，前 10 年大体上是“利息/月供=60%”的偿还结构。据此，选择这种还款模式的购房者，在前 10 年可

		以降低本金支出，相当于月供减少 40%或 4 成，显著降低前 10 年的还贷压力
其他群体	已购房群体也可申请	该条款对降低存量房贷有非常好的启发。考虑到现在各地存量房贷压力较大，通过此类做法，能够让房东有较长缓冲期，进而降低当前月供压力，亦可减少提前还款情况

资料来源：政府公开信息、易居研究院

2、多孩家庭补贴

此次青岛政策明确，发放多子女家庭购房补贴。具有我市户籍的二孩、三孩家庭，于 2025 年 4 月 1 日至 2026 年 6 月 30 日期间在我市购买新建商品房的，给予二孩家庭 5 万元、三孩家庭 10 万元购房补贴，购房补贴以货币形式发放。

该政策也是近期各地普遍执行的内容，即给予补贴，鼓励多孩家庭积极购房。需要看到，此类补贴有时间限制要求，即截止到明年 6 月底。因此各地要积极宣传好政策，让多孩家庭早点谋划购房。从实际过程看，此类家庭购房的需求也是“刚性”的，尤其是家庭人口增多或小孩子步入学龄阶段的情形。

3、求职创业免租金

此次政策明确，实施促进高校毕业生就业创业免租金住宿保障。对毕业 3 年内(含毕业学年内)全日制专科及以上学历高校毕业生(含技工院校高级技工及以上毕业生)给予免租金住宿保障。其中，来青岛求职的，可申请享受累计期限最长 6 个月的免租金住宿保障；如在青岛实现就业创业，可申请延租，延租期与之前住宿期合并计算，最长 12 个月。初次申请时已在青岛就业创业的，可申请享受最长 12 个月的免租金住宿保障。采取“先约先住”的方式，按照“一人一间房”的住宿标准给予保障。

此类政策非常不错，尤其是对于求职者来说非常温暖。此类政策本质上就是对高校毕业生和求职者的住房支持，也显著降低了求职前后的居住成本。政策对于留住人才也将发挥积极作用。

表 2：免租金的支持政策

类别	保障内容
来青岛求职者	可申请享受累计期限最长 6 个月的免租金住宿保障

在青岛实现就业创业	可申请延租，延租期与之前住宿期合并计算，最长 12 个月
初次申请时已在青岛就业创业	可申请享受最长 12 个月的免租金住宿保障
申请模式	先约先住
标准	一人一间房

资料来源：政府公开信息、易居研究院

4、以旧换新深化版

青岛政策明确，满足改善性住房需求深化“以旧换新”。鼓励国有企业及各类市场主体收购个人二手住房进行以旧换新。换房人在出售旧房的同时购买新建商品住房，旧房售房款用于抵扣新房购房款，支持居民“卖旧房、买新房”改善居住条件。对于主体收购个人二手住房用作保障性租赁住房或长租房的，由市级财政给予每套 3 万元的一次性收购补助，由新建商品住房所在区(市)给予收购贷款连续 5 年、每年 2%的贴息补助。

青岛是全国较早进行“以旧换新”探索的城市，其在 2023 年就已有较好实践，也有丰富的成功案例。当前明确针对满足改善性住房需求深化“以旧换新”，进一步说明对此类市场需求的重视。政策进入到“深化版”阶段，也体现对“以旧换新”工作的积极推进导向。此次政策非常强调“买新房”。虽然现在一些地方也在探索“卖旧换旧”，但总体主流模式依然是“卖旧换新”。另外，发放收购补贴和贴息补贴，客观上也增强了相关企业收购二手房的积极性。这里需要解释的是，每年 2%的贴息补助是指，若某企业向银行申请 1000 万元的贷款用于收购二手房，那么每年可以获得 $1000 \text{ 万元} \times 2\%$ 即 20 万元的补贴。

表 3：“以旧换新”的深化版

类别	政策内容
国企等	鼓励国有企业及各类市场主体收购个人二手住房进行以旧换新
居民家庭	换房人在出售旧房的同时购买新建商品住房，旧房售房款用于抵扣新房购房款，支持居民“卖旧房买新房”改善居住条件
补助	对于主体收购个人二手住房用作保障性租赁住房或长租房的，由市级财政给予每套 3 万元的一次性收购补助，由新建商品住房所在区(市)给予收购贷款连续 5 年每年 2%的贴息补助

资料来源：政府公开信息、易居研究院

5、增强盘活存量灵活性

青岛政策明确，加快盘活国有企业存量房产。国有企业经评估后，可灵活调整存量房地产项目销售底价进行促销；鼓励国有企业将有条件的存量闲置房产转为长租式公寓、短租式公寓、城市民宿等实现盘活利用。

盘活存量是今年二季度一项非常重要的工作。此次总理北京调研时就明确提出，“多种方式盘活存量、优化增量”。从此次盘活存量的工作重点来看，主要是针对国企项目。其中销售端强调降价销售；使用端涉及新用途，包括长租式公寓、短租式公寓和城市民宿。这一点符合国家“在收购主体、价格和用途方面给予城市政府更大自主权”的导向，也即从过去的保障房用途扩展为其他用途，具有重要的启示。

6、降地下车位用地成本

青岛政策明确，促进地下空间资源合理利用。合理调整住宅建设项目(含商住建设项目中的住宅部分)配套地下车位(车库)地价标准，实施阶段性地价支持政策。自2025年3月28日起至2026年12月31日止，按照现有标准1/5执行；2027年1月1日起，按照现有标准1/2执行，且须在商品房预售前缴纳地下车位(车库)土地出让价款。

此次政策通俗来说，就是“让开发商更愿意建地下车位，让买房人停车更便宜”。过去地下车位地价高，开发商建车位成本大，可能会将成本转嫁给买房人（比如车位卖得贵）。现在，政府通过“降价”鼓励开发商多建车位，缓解停车难问题，也激活了停车位消费的需求。所以，此次阶段性政策对后续供地工作有启发，体现了对好房子或高品质住宅的大力支持。尤其是对于今明两年来说，此类地价支持力度很大，相当于按原先地价的20%执行，有助于后续地下空间和停车位的建设。

7、供地落实预申请制

青岛政策明确，商品住宅用地试行预申请制度。发布预申请公告可明确参考出让价格，也可以询价方式确定地块相关价格。意向单位提交用地预申请，须承诺

愿意支付的土地价格。出让人接受意向单位报价的,为有效预申请人,按每宗 200 万元标准缴纳预申请保证金。出让人组织出让活动,预申请人按规定参加竞买的,出让成交后退还预申请保证金。预申请人竞得宗地的,享受分期并延长出让价款缴纳时限和公告规定的其他政策优惠。

通过预申请制度,一方面能更好稳定土地价格预期,也增强房企对于土地成本的预判能力。另一方面,开发商预申请,使得地方政府可以按需精准供地,避免土地闲置或流拍。另外通过落实分期支付和延长出让价款缴纳时限等措施,有效降低拿地成本和减少约束,更好提升拿地积极性。

表 4：预申请供地制度

操作步骤	具体内容
发布预申请公告	可明确参考出让价格,也可以询价方式确定地块相关价格
意向单位提交用地预申请	须承诺愿意支付的土地价格
有效预申请人判定	出让人接受意向单位报价的为有效预申请人
预申请保证金缴纳	按每宗 200 万元标准缴纳预申请保证金
出让活动组织与参与	出让人组织出让活动,预申请人按规定参加竞买
预申请保证金退还	出让成交后退还预申请保证金
预申请人竞得宗地优惠	享受分期并延长出让价款缴纳时限和公告规定的其他政策优惠

资料来源：政府信息公开、易居研究院

8、积极推进好房子

青岛政策明确,加大“好房子”建设供给。鼓励企业通过精细设计、精益施工、新科技推广、绿色建材应用、优质服务保障等方面打造安全、舒适、绿色、智慧的“好房子”,全面贯彻绿色低碳节能理念、严格质量过程管控、加强配套设施建设、做好物业服务保障,全年培育试点 15 个以上。

好房子是今年的市场热点。从房地产流程看,今年在规划、土地和设计端会强化支持。此次青岛政策明确五个维度,即设计、施工、科技、建材和服务,具有全面性。同时明确“全年培育试点 15 个以上”,该表述对各类房企来说,具有启示性,更应把握政策红利期打造好房子产品。

9、因地制宜做开发

青岛政策明确，因地制宜推进开发建设。依托房地产大模型分析成果，发布住房年度发展计划，强化以需定建、分区指引，重点在沿海一线、城区核心优质地段打造高品质住宅项目，发挥崂山区、西海岸新区等依山傍海旅游丰富的自然优势，增加文旅、康养主题型住房项目供给，发挥平度市、莱西市等河湖田园风光优势，建设休闲度假住房。

此类政策非常重要，是购房政策“一城一策”在开发建设环节的重要体现。其对各地优化供给方面有启发，也就是要立足区域的不同优势和特点，进行产品优化，即“一区一策”。此类做法有助于立足市场需求精准提供产品。

表 5：因地制宜推进开发建设

区域	优势	项目重点
沿海一线、城区核心优质地段	区位和地段优势	高品质住宅
崂山区、西海岸新区等	依山傍海旅游丰富的自然优势	文旅康养主题型住房
平度市、莱西市等	河湖田园风光优势	休闲度假住房

资料来源：政府公开信息、易居研究院

10、强化融资支持

青岛政策明确，强化房地产项目融资支持。优化完善房地产融资协调机制，用好“白名单”，一视同仁满足不同所有制企业在建在售项目合理融资需求，应贷尽贷、应展尽展，力争授信总额达到 2000 亿元，到位资金达到 1500 亿元。

此类政策规定进一步说明今年对于融资工作的支持，总体上其明确了导向和定量内容。其中，导向方面是“应贷尽贷、应展尽展”。定量目标则是力争授信总额达到 2000 亿元，到位资金达到 1500 亿元。此类工作将持续改善房企的现金流和资金状况。

11、推进促销活动

青岛政策明确，加力开展“群团购”等促销活动。常态化举办促销活动，设置移动售楼处，动态更新“网上购房超市”，打造永不落幕的房交会。锚定机关、

企事业单位、产业园区等职工群体，加强购房需求分析，组织房地产开发企业、国有企业积极开展“群团购”活动。赴省内外城市精准推介我市优质房源。

此类政策说明一点，在销售端落实工作是今年各地的重点。各地二季度要把此类工作做深做细，以营销氛围、推进楼盘销售。青岛做法对于其他城市亦有较好启发。

表 6：促销活动相关模式

项目	内容
常态化	常态化举办促销活动，设置移动售楼处，动态更新“网上购房超市”
需求	锚定机关、企事业单位、产业园区等职工群体，加强购房需求分析，组织房地产开发企业、国有企业积极开展“群团购”活动
开拓市场	赴省内外城市精准推介我市优质房源

资料来源：政府公开信息、易居研究院

12、加强基础工作

青岛政策明确，加强房地产基础工作。加强 AI 大数据应用，构建房地产要素分析模型。常态开展精准指导，一区（市）一策开展督导帮扶，帮助房企纾困解难。加强房地产信用管理，推行多样化鼓励支持措施，多措并举促进推动房地产行业健康发展。

此处有两点需要重点关注。第一，这是目前房地产政策里面首个写入 AI 应用的版本，说明各部门与时俱进，充分利用新技术以推动房地产政策的高效化制定。第二，信用的提法明显增多。今年各地在房地产政策里面明显加强信用管理工作，反过来要求房企重视此类动向。

表 7：房地产基础工作内容

类别	措施
AI	加强 AI 大数据应用，构建房地产要素分析模型
扶持	常态开展精准指导，一区（市）一策开展督导帮扶，帮助房企纾困解难
信用	加强房地产信用管理，推行多样化鼓励支持措施

资料来源：政府公开信息、易居研究院

三、高效率高质量做好政策出台工作

从此次青岛政策以及其他城市的动向来看，二季度各地政策出台的频率和概

率会增加。这里结合近期北京、南京、苏州、无锡、青岛等城市的房地产政策，对既有政策工具进行系统梳理。此类工具包括土地、好房子、多元需求、限制性取消政策、金融财税政策、营销支持、其他政策等内容。预计各地会借鉴或参考此类政策内容，加快二季度政策出台，以更好支持房地产扩内需工作。

1、土地政策

土地政策对扩内需的支持具有多条路径，贯穿房地产全生命周期链条，也贯通存量增量两大领域。此类政策更注重高质量供给导向，对于后续产品供给和潜在需求激活等都有积极作用。

表 8：房地产支持扩内需的土地政策梳理

政策工具	具体措施
地块供应	鼓励一区一策因地制宜供应好地块
预申请制度	以询价方式确定地块价格
带方案设计	供地前房企参与地块方案设计
土地出让金	允许分期支付、延期支付
许可证申请	支持分期申领规划许可证和施工证
停车位政策	阶段性的地价支持政策，降低地下停车位建造成本
存量项目定价	允许企业灵活调整存量项目的销售底价
存量再开发	加大商办用地、科研用地及低效用地再开发政策执行力度
地块盘活用途	和保障房或改善型项目对接
地块盘活的新业态	长租式公寓、短租式公寓、城市民宿

资料来源：政府公开信息、易居研究院

2、好房子政策

好房子政策是今年的工作重点，其既是供给端和产品端的重要工作，也是房地产交易端的基础性工作。通过好房子全方位政策的落地，真正对多维度住房消费需求落实支持。

表 9：房地产支持扩内需的好房子政策梳理

政策工具	具体措施
高质量土地供应	一区一策落实高质量的土地供应
全流程打造好房子	在设计、施工、科技、建材和服务等方面落实好房子建设
教育配套	明确学区安排或教育设施配套建设

精装修政策	适当降低精装修比例，以降低购房成本或增大装修自主性
项目培育和宣传	培育试点好房子项目和树立标杆
优化交易模式	对“以旧换新”等交易模式进行升级
保障房	明确保障房领域试点好房子政策
城市更新	持续推进城市更新，加力实施城中村改造

资料来源：政府公开信息、易居研究院

3、多元需求政策

多元需求政策是指针对不同购房群体、购房需求、购房阶段、居住形态等落实支持政策。此类政策非常关键，和每个住房消费群体密切相关，同时也体现了立足需求精准施策的导向。

表 10：房地产支持扩内需的多元需求政策梳理

政策工具	具体措施
青年群体	推出“低月供”住房贷款金融产品
新业态就业群体	提供城市建设者管理者之家
多孩家庭	提供购房补贴、公积金额度提高等支持政策
高校毕业生	提供免租金租房支持或落实青年公寓项目
以旧换新家庭	给予换房契税补贴
代际家庭	允许公积金代际支持
特殊困难群体	增大公租房的覆盖面
老年人换房	提供消费券和租房过渡支持
刚需购房	落实更大力度的金融政策支持
改善型需求	对认购大户型购房落实更大力度支持

资料来源：政府公开信息、易居研究院

4、限制性取消政策

今年两会已明确对限制性措施调减的导向，并应符合一城一策的要求。总体上看，去年四季度一些地方限制性措施已基本取消，目前部分城市还存在限售限价等约束性政策。总体来看，当前对于限制性政策的取消，具有干脆利落性，并释放了积极信号。

表 11：房地产支持扩内需的限制性取消政策梳理

政策工具	具体措施
个人限售	取消限售

企业限售	取消限售
限价	允许房企根据市场情况自主定价

资料来源：政府公开信息、易居研究院

5、金融财税政策

金融财税政策工具丰富，且具有主动性和全面性。当前此类政策工具推进，实实在在发挥了降成本导向，且和目前购房各环节有非常好的结合。

表 12：房地产支持扩内需的金融财税政策梳理

政策工具	具体措施
三低一宽政策	推出低首付、低利息、低月供、宽期限的特色金融产品
共有产权模式	按“购房者 50%产权+政府 50%”的模式购房
公积金提取	落实代际互助和提高额度
公积金直付	推行按月直付房租业务
契税补贴	给予换房、以旧换新等类型的契税补贴
购房补贴	对以旧换新等落实购房补贴
消费券支持	老年人换房可提供消费券和租房过渡支持
人才房票等	人才房票、租金抵房款、先租后售、贴息消费等
房票政策	推动既有库存商品房纳入房票超市、加大房票兑付金融支持
融资覆盖面	优化完善房地产融资协调机制，提供授信和资金支持
融资政策	支持房企合理融资需求，应贷尽贷、应展尽展
好房子	纳入白名单制度

资料来源：政府公开信息、易居研究院

6、营销支持政策

营销工作既是去库存的常规工作，也是促进各项好政策更快落地的政策。通过此类政策，将实实在在促进政策和市场需求有更直接对接。当然营销工作中也有一些市场秩序整顿的内容，其也有助于规范市场、促进住房消费的更好释放。

表 13：房地产支持扩内需的营销支持政策

政策工具	具体措施
促销工作	常态化举办促销活动
售楼处工作	设置移动售楼处，动态更新“网上购房超市”
团购活动	锚定特定群体如机关、企事业单位、产业园区职工开展团购活动
房源推介	赴外省市精准推介优质房源
房价管控	严管唱空房价行为

房源管理	规范房源信息管理
违规行为查处	严肃处理转租转借和骗补等违规行为

资料来源：政府公开信息、易居研究院

7、其他支持政策

除了传统的政策工具和做法以外，基于市场形势变化和新技术新模式推进，当前在促进住房消费方面，也有一些更创新的做法。这里对此类政策工具进行梳理，其对于我们更好认识政策方向和发挥政策效应有积极作用。

表 14：房地产支持扩内需的其他支持政策梳理

政策工具	具体措施
AI 技术	加强 AI 大数据应用，构建房地产要素分析模型
信用管理	加强房地产信用管理
市场调研	加强对企业销售端的沟通 and 了解
优化服务	做好购房领域的服务，如“一件事”机制推进

资料来源：政府公开信息、易居研究院