

中国房地产 深度研究

“两会”房地产政策对比解读（2018-2023）与下半年展望

杨科伟、李诗昀
2023-03
克而瑞研究中心

目 录

第一章 2023 “两会” 房地产相关内容解读	3
一、房地产定调:防风险、促需求,对市场企稳回升充满信心	3
二、GDP 增长 5%左右、稳定就业、增加收入,提升居民购房能力	4
三、货币政策稳健精准,差别化住房信贷支持尤为可期	4
四、财政适度加力养老生育等保障体系,减轻购房者后顾之忧	4
第二章 2018-2023 以来“两会” 房地产定调的变与不变	5
一、变:发展模式、旧改、房地产税生变,防范风险重要性抬升	6
1、《报告》中房地产所处章节从扩内需到保民生再到防风险	6
2、三次下行期明确支持住房需求,市场相对平稳的 2019-2021 未提 ..	7
3、2023 年首提防风险,一头保交付一头保优质主体	7
4、向新发展模式平稳过渡,涵盖市场保障双轨并进等要求	7
5、2018-2019 棚改声渐稀,2020 年后旧改势渐起	7
6、房地产税让步稳地产,扩大试点工作暂时搁置	8
二、不变:房住不炒、因城施策不变,租赁与保障持续发力	9
1、长期坚持“房住不炒”,个别年份未提不代表定位动摇	9
2、因城施策促进市场良性循环,地方调控更加注重精准性	9
3、租赁、保障持续发力,解决好新市民、青年人等住房问题	10
4、多渠道促进居民增收,提升居民购买力、扩容购房消费中坚力量 ..	10
5、推进区域协调发展,五大城市群将成新一轮发展高地	10
第三章 “两会” 后 2023 年房地产政策展望	11
一、中央政策维持“托而不举”基调,坚守“保交楼”政策底线	11
二、地方需求端政策再加力,核心城市局部松绑、压力城市取消四限 ...	11
三、企业融资持续改善,优质头部房企将获更大支持	11

第一章 2023 “两会” 房地产相关内容解读

(本节有删减)

一、房地产定调:防风险、促需求,对市场企稳回升充满信心

2023年《报告》定调,要有效防范化解优质头部房企风险,改善资产负债状况,防止无序扩张,促进房地产业平稳发展。加强住房保障体系建设,支持刚性和改善性住房需求,解决好新市民、青年人等住房问题。

首先需要明确的是,虽然本次《报告》的工作建议中并未提到“房住不炒”,但这并不表示这一定位会发生动摇,相反,“房住不炒”已成为住房基本制度和长效机制的基本遵循,会一以贯之地坚持。事实上,今年《报告》提到的房地产工作重点仍是防风险、增信心促需求,与《求是》杂志刊文相关提法一脉相承。首先,重点强调化解房地产业风险,其次,因城施策精准对症,着力改善预期、扩大有效需求。中长期来看,向新发展模式转型是大势所趋。

除了《报告》之外,“部长通道”发言、代表议案建议、委员提案等也值得引起我们的关注。

住建部部长倪虹在第二场“部长通道”上表示,对2023年房地产市场企稳回升充满信心,比年初“很有信心”表态更为积极,他还列举了市场供需、预期、政策落实三方面原因,但同时强调,期望中企稳回升有4个原则,即坚持“房住不炒”、大力支持刚性和改善性需求、防止市场大起大落、促进行业高质量发展。此外,倪部长还指出2023年房地产工作,要在稳支柱、防风险、惠民生三方面下功夫。

在围绕“促进房地产市场平稳健康发展”小组讨论时,经济界别组织委员积极建言献策。比如中国国务院发展研究中心原党组书记马建堂就强调一定要把房地产市场稳住,证监会原副主席赵争平、上海证券交易所党委副书记总经理蔡建春、银保监会上海监管局党委书记局长王俊寿等委员主要就强化金融支持等提出了建议。

表:2023年两会有关房地产的重要论述

主体	内容
政府工作报告	过去一年工作回顾:出台金融支持措施,支持刚性和改善性住房需求,扎实推进保交楼稳民生工作。 过去五年工作回顾:多年累计改造棚户区住房4200多万套,上亿人出棚进楼、实现安居。持续推进以人为核心的新型城镇化。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,建立实施房地产长效机制,扩大保障性住房供给,推进长租房市场建设,稳地价、稳房价、稳预期,因城施策促进房地产市场健康发展。改造城镇老旧小区16.7万个,惠及2900多万家庭。在看到发展成就的同时,我们也清醒认识到,当前发展面临诸多困难挑战。房地产市场风险隐患较多,一些中小金融机构风险暴露。 今年工作建议:有效防范化解优质头部房企风险,改善资产负债状况,防止无序扩张,促进房地产业平稳发展。加强住房保障体系建设,支持刚性和改善性住房需求,解决好新市民、青年人等住房问题。

住建部部长倪虹	<p>2023年住房和城乡建设工作将在三个方面下功夫：一是稳支柱，二是防风险，三是惠民生。关于房地产有这样概括：“456”。房地产的相关贷款占银行信贷的40%，房地产的相关收入占地方综合财力的50%，居民财富60%在住房上，可以说牵一发动全身。要稳住房地产，一方面，要坚持因城施策、精准施策、一城一策，大力支持刚性和改善性住房需求，提振信心，促进房地产市场企稳回升、平稳健康发展。另一个方面，增加保障性租赁住房供给和长租房建设，重点解决好新市民、青年人的住房困难问题，让他们能放开手脚为了幸福生活去奋斗。</p> <p>对房地产市场企稳回升充满信心，之所以充满信心，有市场供需、市场预期、政策落实三个方面原因。但我也要强调，我们希望的企稳回升应该是牢牢坚持“房子是用来住的，不是用来炒的”定位的企稳回升，是大力支持刚性和改善性需求的企稳回升，是防止市场大起大落的企稳回升，是促进行业高质量发展的企稳回升。</p>
全国政协委员、中国国务院发展研究中心原党组书记马建堂	<p>在居民消费中，住房及相关消费占比很高，去年由于各种原因，中国房地产市场出现一定程度下行，去年四季度中央出台了稳定房地产市场的若干条政策，目前中国一些一线城市的房地产市场有所复苏，消费和价格都有所回升。</p> <p>要继续实施中央已经出台的稳房地产市场的举措，多种方式缓解房地产开发企业的流动资金困难，鼓励刚性和改善性住房消费需求。总之一一定要把房地产市场稳住。</p>
全国政协委员、证监会原副主席赵争平	<p>加强行业政策与金融政策协同，积极满足合理购房需求，恢复房地产企业自身的“造血功能”。</p>
全国政协委员、上海证券交易所党委副书记、总经理蔡建春	<p>下一步房地产调控政策要从企业着手，拿出更大力度来拯救企业，把政策聚焦到企业上，实行“重组一批、重整一批、出清一批”，为促进房地产市场健康发展营造良好环境。</p>
全国政协委员，银保监会上海监管局党委书记、局长王俊寿	<p>一是通过修正资产负债表，保证房地产融资平稳有序。二是实施差异化信贷政策，满足刚性需求和改善性需求。三是创新金融工具，鼓励银行稳妥开展房地产并购贷款业务。四是加强住房租赁市场金融支持，拓宽多元化融资渠道。五是保持政策的连续性、稳定性，完善房地产审慎监管制度，稳妥防范金融风险，实现金融与房地产良性互动发展。</p>
全国人大代表、中国建设银行董事长田国立	<p>目前住房租赁基金作用初步显现，撬动更多社会资本参与，将持续发力探索金融助力房地产市场新业态、新模式。推动住房金融业务向覆盖租购两端、服务存量升级、间接融资与直接融资并重的方向发展，形成集股权投资、信贷支持、租赁运营、REITs上市为一体的全方位住房金融服务体系，为建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度提供有力的金融支持。</p>

资料整理：CRIC

二、GDP增长5%左右、稳定就业、增加收入，提升居民购房能力（略）

三、货币政策稳健精准，差别化住房信贷支持尤为可期（略）

四、财政适度加力养老生育等保障体系，减轻购房者后顾之忧（略）

第二章 2018-2023 以来“两会”房地产定调的变与不变

(本节有删减)

近 6 次两会对房地产定调的变化主要体现在六方面：第一，房地产在《报告》中所处章节变化，由扩内需向保民生再向防范经济风险转变；第二，支持需求等表述出现在 2018、2022、2023 房地产市场快速下行期，而市场相对平稳的时期未提；第三，2023 年首次提出防风险；第四，2022 年首提新发展模式，2023 年要平稳过渡；第五，2018-2019 年棚改逐渐进入收尾期，2020 年后旧改逐步取代棚改成为《报告》中的常客；第六，2018 年-2021 年房地产有关表态渐进积极，但 2022 年后让步于稳地产房地产税暂时搁浅。

与之相对应的，有五方面内容保持不变：第一，“房住不炒”定位长期坚持；第二，因城施策、一城一策基调不变；第三，租赁、保障作为住房保障体系建设的重要在持续发力；第四，促进居民增收、稳定就业导向不变，房地产市场也将受益于此；第五，推进区域协调发展，房地产市场份额也将向城市群集中。

整体来看，房地产政策的核心诉求是“稳”，即出发点和落脚点都是促进行业平稳健康发展，这一点一直没有变，无论是“房住不炒”、“因城施策”的长期定位，还是“促需求、棚改旧改”等短期举措，都是服务于稳地产这一根本目标。

表：2018 年以来中央经济工作会议和“两会”《政府工作报告》中关于房地产的定调

时间	会议	内容
2018 年 3 月	政府工作报告	更好解决群众住房问题。启动新的三年棚改攻坚计划，今年开工 580 万套。加大公租房保障力度，对低收入住房困难家庭要应保尽保，将符合条件的新就业无房职工、外来务工人员纳入保障范围。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，落实地方主体责任，继续实行差别化调控，建立健全长效机制，促进房地产市场平稳健康发展。支持居民自住购房需求，培育住房租赁市场，发展共有产权住房。加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让广大人民群众早日实现安居宜居。深化财税体制改革。稳妥推进房地产税立法。
2018 年 12 月	中央经济工作会议	要构建房地产市场健康发展长效机制，坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，因城施策、分类指导，夯实城市政府主体责任，完善住房市场体系和住房保障体系。
2019 年 3 月	政府工作报告	更好解决群众住房问题，落实城市主体责任，改革完善住房市场体系和保障体系，促进房地产市场平稳健康发展。继续推进保障性住房建设和城镇棚户区改造，保障困难群体基本居住需求。健全地方税体系，稳步推进房地产税立法。
2019 年 12 月	中央经济工作会议	要加大城市困难群众住房保障工作，加强城市更新和存量住房改造提升，做好城镇老旧小区改造，大力发展租赁住房。要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，全面落实因城施策，稳地价、稳房价、稳预期的长效管理调控机制，促进房地产市场平稳健康发展。
2020 年 5 月	政府工作报告	坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，因城施策，促进房地产市场平稳健康发展。完善便民、无障碍设施，让城市更宜居。
2020 年 12 月	中央经济工作会议	解决好大城市住房突出问题。住房问题关系民生福祉。要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，因地制宜、多策并举，促进房地产市场平稳健康发展。要高度重视保障性租赁住房建设，加快完善长租房政策，逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利，规范发展长租房市场。土地供应要向租赁住房建设倾斜，单列租赁住房用地计划，探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房，国有和民营企业都要发挥功能作用。要降低租赁住房税费负担，整顿租赁市场秩序，规范市场行为，对租金水平进行合理调控。
2021 年 3 月	政府工作报告	保障好群众住房需求。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，稳地价、稳房价、稳预期。解

	报告	决好大城市住房突出问题，通过增加土地供应、安排专项资金、集中建设等办法，切实增加保障性租赁住房和共有产权住房供给，规范发展长租房市场，降低租赁住房税费负担，尽最大努力帮助新市民、青年人等缓解住房困难。
2021年12月	中央经济工作会议	要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加强预期引导，探索新的发展模式，坚持租购并举，加快发展长租房市场，推进保障性住房建设，支持商品房市场更好满足购房者的合理住房需求，因城施策促进房地产业良性循环和健康发展。
2022年3月	政府工作报告	继续保障好群众住房需求。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，探索新的发展模式，坚持租购并举，加快发展长租房市场，推进保障性住房建设，支持商品房市场更好满足购房者的合理住房需求，稳地价、稳房价、稳预期，因城施策促进房地产业良性循环和健康发展。
2022年12月	中央经济工作会议	要确保房地产市场平稳发展，扎实做好保交楼、保民生、保稳定各项工作，满足行业合理融资需求，推动行业重组并购，有效防范化解优质头部房企风险，改善资产负债状况，同时要坚决依法打击违法犯罪行为。要因城施策，支持刚性和改善性住房需求，解决好新市民、青年人等住房问题，探索长租房市场建设。要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，推动房地产业向新发展模式平稳过渡。
2023年3月	政府工作报告	加强住房保障体系建设，支持刚性和改善性住房需求，解决好新市民、青年人等住房问题，加快推进老旧小区和危旧房改造。有效防范化解优质头部房企风险，改善资产负债状况，防止无序扩张，促进房地产业平稳发展。

资料整理：CRIC

一、变：发展模式、旧改、房地产税生变，防范风险重要性抬升

（本节有删减）

1、《报告》中房地产所处章节从扩内需到保民生再到防风险

近几年，房地产相关内容在《报告》中所处章节位置发生了一些变化，显示行业定位和政策诉求逐渐由“支撑稳增长”转向“安居惠民生”。比如2017年，房地产所在的是供给侧改革、去库存章节，2019年，房地产成为提高新型城镇化质量的重要一环，反过来新型城镇化也为房地产注入新的发展动能。2020年，新冠疫情爆发、外贸压力陡增，房地产更是被写入扩大内需章节之中，蕴含稳地产进而稳增长之意。而2021年以后，房地产持续出现在《报告》的民生福祉相关章节。2022年，房企暴雷、项目烂尾、居民断贷等事件接连爆发，化解房地产业风险迫在眉睫，因此在2023年的两会《报告》上，首次在防风险章节提到房地产，并且由于行业产业链长、涉及面广，防范地产风险蔓延成为防范化解重大经济风险的首要任务。

表：近年房地产相关内容所在《报告》章节

2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年
深入推进“三去一降一补”	提高保障和改善民生水平	提高新型城镇化质量	实施扩大内需战略	增进民生福祉	保障和改善民生	保障基本民生和发展社会事业
	深化基础性关键领域改革	深化重点领域改革				防范化解重大经济金融风险

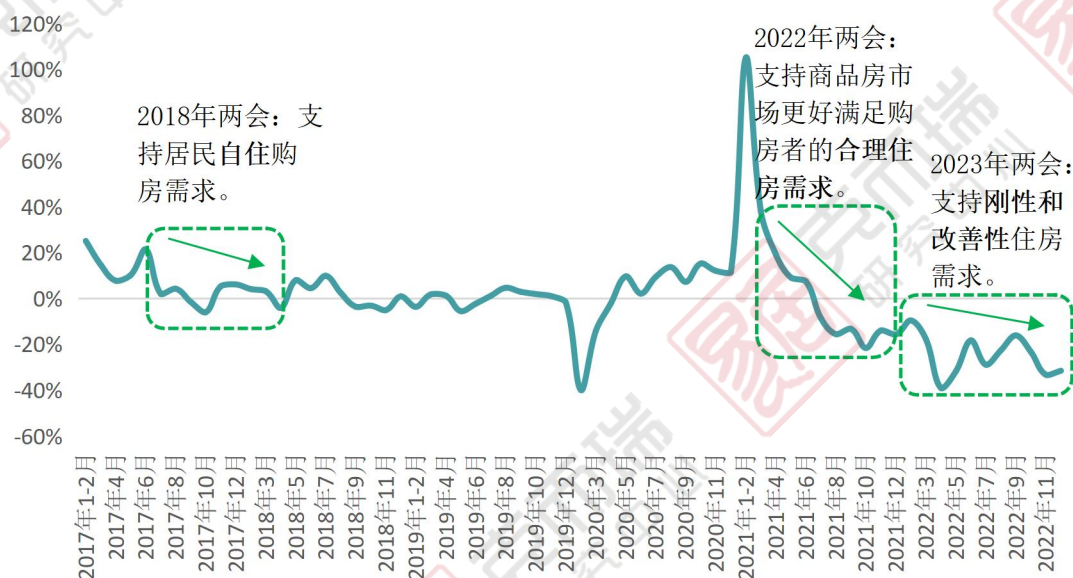
资料整理：CRIC

2、三次下行期明确支持住房需求，市场相对平稳的2019-2021未提

在市场下行压力较大的年份，《报告》均提到“促需求”，旨在稳定市场预期、增强购房者置业信心，在市场相对平稳的2019年-2021年并未提及。比方说2017年下半年来，全国商品房销售面积同比增速显著收窄甚至负增，2018年《报告》就明确指出要支持居民自住需求。又比如2021年下半年以来，房地产市场深度下行，商品房销售面积同比一直保持在负增长区间，因此2022年、2023年两会接连强调要满足和支持住房需求。

支持什么样的需求？从2018年自住需求，到2022年的合理需求，再到2023年的刚性和改善需求，合理住房需求的定义逐渐明晰，内涵外延不断丰富。举例来说，随着生育政策的放宽、老龄化程度的加深，改善性需求就不再止于传统的以旧换新、以小换大置换需求，还包括生育多孩、投亲养老等家庭结构变迁所衍生出的住房需求。

图：2017年1月-2022年12月全国商品房销售面积同比增速



数据来源：国家统计局

3、2023年首提防风险，一头保交付一头保优质主体（略）

4、向新发展模式平稳过渡，涵盖市场保障双轨并进等要求（略）

5、2018-2019棚改声渐稀，2020年后旧改势渐起

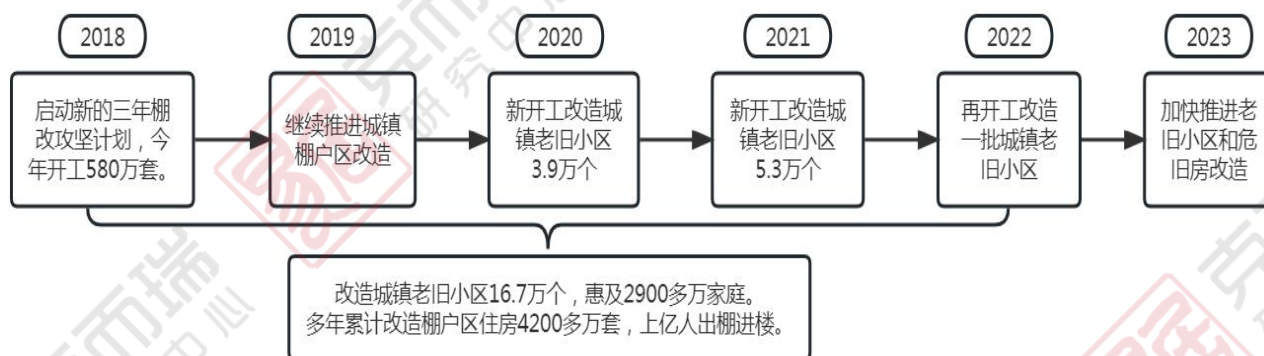
2018年，《报告》明确指出要开启三年棚改攻坚计划，并设定了580万套的高目标。但到了下

半年，棚改政策出现明显转向，为了遏制地方政府隐性债务增量，决策层有意推动棚改专项债替代棚改专项贷款，至此，由棚改专项贷款到地方棚改货币化和居民购房消费的扩张路径被切断，全国棚改开始退潮。

2019年，《报告》有意弱化了棚改相关表述，既没有沿用“攻坚”这样的积极论调，也没有设立量化目标。实际上，2019年也确实是大规模棚改的收官之年，央行PSL净投放量骤降至1579亿元，同比下降近八成，2020年后更是转为净归还。

2020年以后，旧改取代棚改成为《报告》中的“常客”。其中，2020、2021年都明确提出了旧改小区开工规模目标，且目标数量还在递增。到2022年末，实际累计改造老旧小区16.7万个，目标任务超额完成。2023年，审议通过的《报告》相较送审稿增加了“加快推进老旧小区和危旧房改造”相关内容，表明旧改进程仍处在提速阶段。

表：近年《报告》棚改旧改相关表述



资料整理：CRIC

6、房地产税让步稳地产，扩大试点工作暂时搁置（本节有删减）

表：十三届人大一次会议以来中央关于房地产税相关表态

时间	文件	表述
2017年12月	《加快建立现代财政制度》	按照“立法先行、充分授权、分步推进”的原则，推进房地产税立法和实施。 逐步建立 完善的现代房地产税制度。
2018年3月	《政府工作报告》	稳妥推进 房地产税立法
2019年3月	《政府工作报告》	稳步推进 房地产税立法
2020年5月	《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》	稳妥推进 房地产税立法
2021年3月	“十四五”规划纲要	推进 房地产税立法
2021年5月	房地产税改革试点工作座谈会	听取部分城市人民政府负责同志及部分专家学者对房地产税改革试点工作的意见
2021年8月	财政部副部长许宏才	积极稳妥推进 房地产税立法和改革
2021年10月	总书记文章《扎实推进共同富裕》	积极稳妥推进 房地产税立法和改革，做好试点工作。
2021年10月	全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作的决定	授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作。国务院制定房地产税试点具体办法， 试点地区人民政府制定具体实施细则 。 国务院确定试点地区 ，报全国人民代表大会常务委员会备案。授权的试点 期限为五年 。

2021年12月	全国财政工作会议	总结2021年财政工作：六、深入推进财税体制改革，深化预算管理制度改革，做好房地产税试点准备工作
2022年3月	财政部	房地产税改革试点依照全国人大常委会的授权进行，一些城市开展了调查摸底和初步研究，但综合考虑各方面的情况， 今年内不具备扩大房地产税改革试点城市的条件。

资料整理：CRIC

二、不变：房住不炒、因城施策不变，租赁与保障持续发力

（本节有删减）

1、长期坚持“房住不炒”，个别年份未提不代表定位动摇（略）

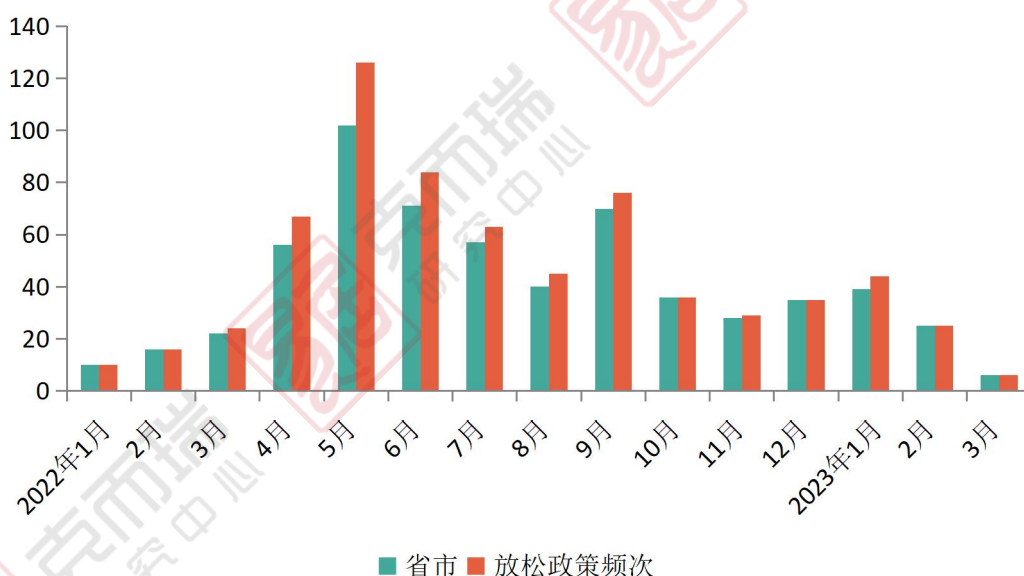
2、因城施策促进市场良性循环，地方调控更加注重精准性（本节有删减）

与“房住不炒”的长期定位相类似，“因城施策、一城一策”也已成为楼市调控的主基调，主要原因在于近年来区域间、城市间市场分化不断加剧，全国层面一刀切的政策已经很难适应新时期的调控需要，精准施策、靶向施治是促进房地产市场平稳健康发展的必然要求，近6次《报告》有4次提及因城施策相关内容。

2022年，地方调控从试探性松绑到应放尽放，全国296个省市县放松房地产政策，政策频次多达611次，其中，成都、杭州、南京等重点城市调控松绑次数均超过7次。分类来说，杭州、南京等等超过29个城市放松限购，济南、厦门等111城放松限贷，广州、西安等7城放松限价，苏州、成都等24城放松限售，长沙、武汉等170城财税刺激托市，深圳、合肥等243城放松公积金贷款。

2023年1月-3月中旬，包括厦门、长沙、沈阳在内的60个城市继续松绑调控政策。且力度不减，比如武汉大幅松绑限购，一方面二环内的不限购政策默认延期，另一方面限购区内增加1套指标，非户籍限购区首套“承诺办”。

图：2022年1月以来地方调控政策放松频次



资料整理：CRIC

- 3、租赁、保障持续发力，解决好新市民、青年人等住房问题（略）
- 4、多渠道促进居民增收，提升居民购买力、扩容购房消费中坚力量（略）
- 5、推进区域协调发展，五大城市群将成新一轮发展高地（略）

第三章 “两会”后 2023 年房地产政策展望

（本节有删减）

一、中央政策维持“托而不举”基调，坚守“保交楼”政策底线

我们认为 2023 年中央层面将延续“托而不举”的政策基调，继续托底房地产市场，引导市场预期稳步修复，逐步化解市场风险，稳住房地产这一支柱产业进而稳住经济大盘。但结合住建部部长对房地产企稳回升的 4 个原则定义，我们认为中央层面政策力度不会太大，不会搞强刺激，不会走用房地产刺激短期经济的老路。

相较于需求端，供给侧是中央层面政策的主要发力点。“保交楼”依旧是必须坚守的政策底线。前期 3500 亿专项贷款和 2000 亿免息再贷款等一系列举措支持之下，2023 年前 2 月房屋竣工面积同比增长 8%，仅次于 2022 年 12 月，为 2022 年以来次新高，显示“保交楼”已取得一定实质性成效。但另一方面，部分地区纾困资金审批流程长、支取困难、覆盖面有限等问题还亟待解决，不少项目继续停工或表演式复工也客观存在，保交付、稳民生依然任务艰巨。

二、地方需求端政策再加力，核心城市局部松绑、压力城市取消四限

可以预见的是，地方调控政策将进一步松绑，尤其是需求侧，将以支持刚需和改善性需求释放为切入点，促进房地产市场企稳回升。

一线及强二线城市调控政策尤有放松空间。例如限购政策边际放松，局部放开远郊区域限购，适当增加投亲养老、多孩家庭等特殊群体限购套数，下调落户门槛、降低非户籍居民购房社保要求等。又比如对前期出台的紧缩性限制性政策予以纠偏或收回，包括但不限于限贷层面下调二套房首付比例，交易层面优化普宅认定标准。

弱二线及三四线继续放开“四限”。类比于扬州等全面放开限购、常州等解除限售，压力城市可以考虑全面取消限购、限售，破除制约合理住房消费的障碍。限贷政策进一步优化调整，用好房贷利率下限动态调节政策，执行首套房 20%、二套房 30%起的最低首付比例，调整贷款套数认定规则、取消认房又认贷等。

三、企业融资持续改善，优质头部房企将获更大支持（略）

免责声明

数据、观点等引用请注明“由易居·克而瑞研究中心提供”。由于统计时间和口径的差异，可能出现与相关政府部门最终公布数据不一致的情形，则最终以政府部门权威数据为准。文章内容仅供参考，不构成投资建议。投资者据此操作，风险自担。