2023 政府工作报告：防范化解优质头部房企风险，支持刚性和改善性住房需求

3 月 5 日，第十四届全国人民代表大会第一次会议开幕，国务院总理李克强作政府工作报告，对过去一年和五年的各项工作进行回顾，并简述了 2023 年各领域的重点工作建议，其中房地产相关内容延续了去年 12 月中央经济工作会议的部署，重点提及防风险和支持住房需求等方面。

1、宏观经济：大力提振市场信心，经济增长目标为 5.0%左右

【报告原文】

表：近几年主要宏观指标对比

年份		2023 年	2022 年	2021 年
国内生产总值增长	预期目标	5%左右	5.5%左右	6%以上
	实际完成	/	3.0%	8.1%
城镇调查失业率目标		5.5%左右	5.5%以内	5.5%以内
宏观杠杆率目标		/	基本稳定	基本稳定
CPI 目标		3%左右	3%左右	3%左右
财政政策取向		■ 积极的财政政策要加力提效。赤字率拟按 3 %安排。 ■ 完善税费优惠政策，对现行减税降费、退税缓税等措施，该延续的延续，该优化的优化做好基层“三保”工作。	■ 积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续。 ■ 提升积极的财政政策效能。今年赤字率拟按 2.8%左右安排、比去年有所下调，有利于增强财政可持续性。	■ 积极的财政政策要提质增效、更可持续。 ■ 今年赤字率拟按 3.2%左右安排、比去年有所下调，不再发行抗疫特别国债。
货币政策取向		■ 稳健的货币政策要精准有力。 ■ 保持广义货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配，支持实体经济发展。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。	■ 稳健的货币政策要灵活适度，保持流动性合理充裕。 ■ 加大稳健的货币政策实施力度。发挥货币政策工具的总量和结构双重功能，为实体经济提供更有力支持。 ■ 扩大新增贷款规模，保持货币供应量和社会融资规模增速与名义经济增速基本匹配，保持宏观杠杆率基本稳定。 ■ 进一步疏通货币政策传导机制，引导资金更多流向重点领域和薄弱环节，扩大普惠金融覆盖面。推动金融机构降低实际贷款利率、减少收费。	■ 稳健的货币政策要灵活精准、合理适度。 ■ 把服务实体经济放到更加突出的位置，处理好恢复经济与防范风险的关系。 ■ 货币供应量和社会融资规模增速与名义经济增速基本匹配，保持流动性合理充裕，保持宏观杠杆率基本稳定； ■ 优化存款利率监管，推动实际贷款利率进一步降低。

数据来源：中指研究院综合整理

■ 要坚持稳字当头、稳中求进，保持政策连续性针对性，加强各类政策协调配合，形成共促高质量发展合力。

■ 政府投资和政策激励要有效带动全社会投资，今年拟安排地方政府专项债券 3．8 万亿元，加快实施

“十四五”重大工程，实施城市更新行动，促进区域优势互补、各展其长，鼓励和吸引更多民间资本参与国家重大工程和补短板项目建设，激发民间投资活力。

【中指观点】

全年 GDP 目标 5.0%左右，宏观经济坚持“稳中求进”。今年以来，随着疫情形势的好转，我国经济向好预期增强，2 月制造业 PMI 提升至 52.6%，处于扩张区间，同时，李克强总理也指出“当前发展面临诸多困难挑战。外部环境不确定性加大…。国内经济增长企稳向上基础尚需巩固…”。2023 年作为全面贯彻党的二十大精神的开局之年，开好局起好步至关重要，本次政府工作报告强调“稳中求进”“稳增长”，将 2023 年经济增长目标设定为 5.0%左右，整体与“十四五”规划及二十大报告中长期远景目标的潜在增长水平基本匹配，也与市场预期基本一致，表明中央对于宏观经济的复苏充满信心，有助于提振市场情绪，同时将“量的合理增长”目标定在 5%左右，也反映出中央重视经济恢复中的不确定性问题。近期，国际机构普遍调高中国经济增长预期，认为中国经济今年将迎来反弹，预计 2023 年中国经济的恢复性增长也将为世界经济注入信心和力量。

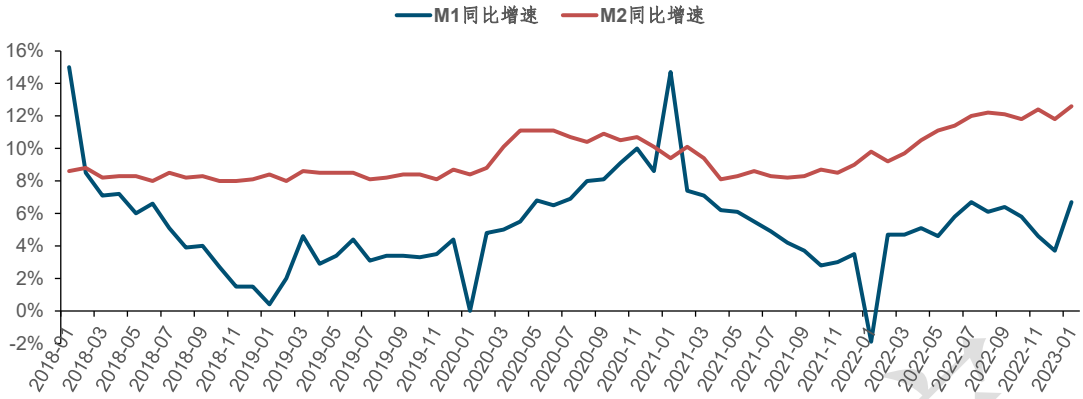
表：国际机构对 2023 年中国 GDP 增速预期

机构	时间	预测增速	时间	预测增速
IMF	2022.10	**4.4%**	2023.1	**5.2%**
惠誉	2022.12	**4.1%**	2023.2	**5.0%**
标普	2022.11	**4.8%**	2023.1	**4.8%**
野村	2022.12	**4.8%**	2023.2	**5.3%**
摩根士丹利	2022.11	**5.0%**	2023.1	**5.7%**
汇丰银行	2023.1	**5.0%**	2023.2	**5.6%**

数据来源：中指研究院综合整理

房地产行业作为国民经济支柱产业，对经济增长、就业、财税收入、居民财富、金融稳定都具有重大影响，相关数据显示，房地产业增加值占 GDP 的比重为 7%左右，加上建筑业则占到 14%，土地出让收入和房地产相关税收占地方综合财力接近 50%，占城镇居民家庭资产的 6 成，房地产贷款加上以房地产作押品的贷款，占全部贷款余额的 39%。因此在 2023 年“稳增长”目标下，要实现宏观经济 5.0%左右的增长，房地产市场的稳定更加重要，市场回暖对消费、投资的稳步增长均有积极带动作用。

图：2018 年以来 M1 和 M2 同比增速



数据来源：央行，中指研究院综合整理

加强各类政策协调配合，积极的财政政策仍将加力提效，稳健的货币政策更加精准有力。随着疫情形势好转，前期出台的宏观政策效果正在进一步显效，本次政府工作报告明确提出“积极的财政政策要加力提效”“稳健的货币政策要精准有力”，意味着 2023 年宏观政策整体力度或较 2022 年仍较大。财政政策“加力提效”，完善税费优惠政策。货币政策进一步强调要“精准有力”，此前央行相关负责人表示阶段性政策“要注重‘缓退坡’，不要急转弯”。2023 年货币政策基调将在保持稳健中坚持“以我为主”，“不大水漫灌、不大收大放”，支持实体经济发展。

2、住房政策：防风险是首位，支持刚性和改善性住房需求

【报告原文】

表：两会政府工作报告住房相关政策取向

时间	两会主要内容	中央经济工作会议
2023 年	■ **房地产市场风险隐患较多**。 ■ **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。	2022 年 12 月中央经济工作会议 ■ 支持住房改善、新能源汽车、养老服务等消费 ■ 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。
2022 年	■ 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。 ■ 加快发展保障性租赁住房。	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。
2021 年	■ 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、	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

时间	两会主要内容	中央经济工作会议
	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。	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。

资料来源：中指研究院综合整理

【中指观点】

（1）“防风险”仍是重点，未提“房住不炒”，但对房地产“托而不举”的态度不变

政府工作报告中强调“有效防范化解优质头部房企风险”，表述与此前中央基调一致，稳住市场主体是今年行业重要工作，防止更多房企（特别是优质房企）风险暴露，才能稳定市场预期。与此同时，尽管政府工作报告中未提及“保交楼”工作，但保交楼的重要性在此前多次会议中均有体现，预计今年“保交楼”仍是“防风险”的重要发力点。

表：近期部分有关防范房地产行业风险的提法

日期	提法出处	主要内容
2023 年 2 月 15 日	《求是》发表习近平总书记文章	有效防范化解重大经济金融风险。一是防范房地产业引发系统性风险。房地产对经济增长、就业、财税收入、居民财富、金融稳定都具有重大影响。二是防范化解金融风险。三是防范化解地方政府债务风险。
2023 年 1 月 17 日	全国住房和城乡建设工作会议	防范风险。要“抓两头、带中间”，以“慢撒气”的方式，防范化解风险。“一头”抓出险房企，一方面帮助企业自救，另一方面依法依规处置，该破产的破产，该追责的追责，不让违法违规者“金蝉脱壳”，不让损害群众利益的行为蒙混过关。切实维护购房人合法权益，做好保交楼工作。“一头”抓优质房企，一视同仁支持优质国企、民企改善资产负债状况。
2023 年 1 月 13 日	2022 年金融统计数据新闻发布会	为贯彻落实中央经济工作会议部署，防范风险从问题房企向优质房企扩散，有关部门起草了《改善优质房企资产负债表计划行动方案》。行动方案聚焦专注主业、合规经营、资质良好，具有一定系统重要性的优质房企，重点推进“资产激活”、“负债接续”、“权益补充”、“预期提升”四个方面共 21 项工作任务，综合施策，改善优质房企现金流，引导优质房企资产负债表回归安全区间。

资料来源：中指研究院综合整理

关于如何防范房地产市场风险，政府工作报告中强调“有效防范化解优质头部房企风险”，表述与此前中央基调一致，稳住市场主体是今年行业重要工作，防止更多房企（特别是优质房企）风险暴露，从而稳定市场预期。与此同时，尽管政府工作报告中未提及“保交楼”工作，但保交楼的重要性在此前多次会议中均有体现，只有“保交楼”才能稳定购房者预期，因此预计今年“保交楼”仍是“防风险”的重要发力点。

另外，本次政府工作报告中虽未提“房住不炒”，但我们认为 2023 年中央对房地产的支持态度仍然是“以稳为主”“托而不举”。经过多年贯彻执行，“房住不炒”已经成为房地产行业中长期的政策基

调，2022 年以来，监管部门频繁落地房地产支持政策，各地也在积极落实因城施策，但在“房住不炒”基调下，供需两端政策均有所侧重，优质房企、合理的住房需求才是政策支持对象，热点城市需求端政策也是渐进式推进，整体来看，中央及地方对房地产“托而不举”的态度较为明确。

（2）企业端：更大力度支持优质房企，各项措施或将加快落地落实

去年底“金融 16 条”“三支箭”先后落地，今年 1 月监管部门继续强调支持优质房企改善资产负债表，聚焦优质房企，重点推进“资产激活”、“负债接续”、“权益补充”、“预期提升”四个方面共 21 项工作任务。本次再次强调“**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**”。未来，针对优质房企的资金支持力度有望继续加大，前期已出台的政策亦有望加快落实，促进企业资金面继续改善。同时，本次首次提到“防止无序扩张”，过去多年房企在“三高模式”下，推动行业快速发展，部分房企市场份额快速提升，但也导致行业风险积聚，未来针对企业的监管或保持严格，促进企业实现可持续发展。

图：“三支箭”融资情况（截至 2023 年 3 月 3 日）

融资方式	当前受益企业数量	融资规模
信贷融资（银行授信）	超 190 家	额度超 6 万亿元
债券融资（储架式注册发行等）	9 家	意向超 1400 亿元
股权融资（发布定增或配股计划）	39 家	碧桂园、雅居乐已完成配股

资料来源：中指研究院综合整理

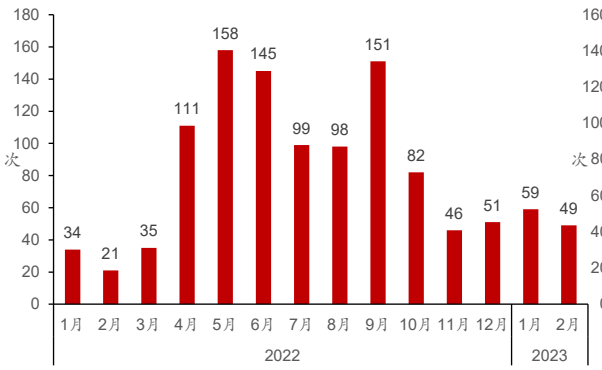
（3）需求端：支持刚性和改善性住房需求释放，政策或瞄向精准施策

从中央及监管部门层面来看，2022 年以来，监管部门已先后落地不少需求端举措，如财政部和税务总局明确一年内换房可以给予退税优惠，央行、银保监会建立首套房贷利率动态调整机制以及下调公积金贷款利率等，降低购房者置业成本，为刚性和改善性购房者提供更好支持。此前住建部强调需求端政策要“精准施策”，结合本次政府工作报告中“支持刚性和改善性住房需求”，需求端“精准施策”将是 2023 年的主要着力点。而需求端精准施策或将体现在针对不同人群、不同区域、不同物业类型上。

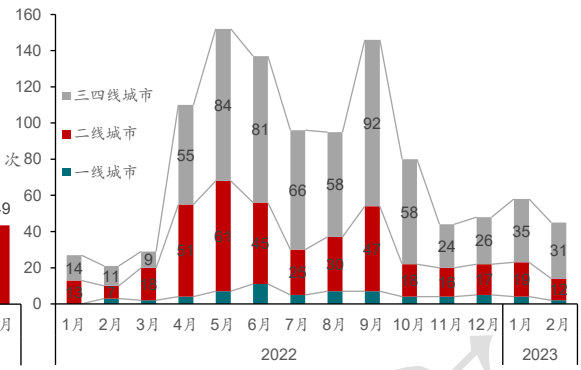
针对不同人群，2023 年支持刚需群体的政策力度有望延续，支持改善性住房需求的政策有望进一步优化，促进以旧换新、以小换大的住房需求释放。另外，结合人口的最新变化，给予多孩家庭、老年家庭、人才、产业人群等更多政策侧重，也是支持刚需和改善性住房需求的政策方向。

针对不同区域或将体现在城市内部的政策变化，未来一线及核心二线城市有望“因区施策”“一区一策”。不同物业类型方面，盘活非住宅存量、提高资源利用效率或是重要方向。与此同时，供给端政策亦有望精准跟进，如增加改善型住房需求的土地供应量、减少库存量大地区的土地供应等。

图：2022 年以来各月各类政策发布次数



图：2022 年以来各线城市政策发布次数



资料来源：中指研究院综合整理

表：2022-2023 年 2 月各线城市出台各类政策次数

	优化限购	优化限贷	优化限售	优化公积金政策	调整限价	购房补贴	优化预售资金监管	引才及落户
一线	5	3	0	10	1	3	2	12
二线	77	68	19	100	5	56	32	34
三四线	37	176	25	339	29	224	104	74

资料来源：中指研究院综合整理

根据中指监测，2022 年全国有超 300 省市（县）出台政策千余条，2023 年 1-2 月各地政策出台频次亦超百次，主要涉及优化限购政策、降低首付比例、提高公积金贷款额度、发放购房补贴、降低限售年限、降低交易税费等方面，截至目前已有超 30 城调整首套房贷利率下限至 4%以下。预计本次两会定调后，销售低迷的城市需求端优化政策有望加快落实，降低购房成本、降低购房门槛。

（4）保障体系：完善顶层设计，解决好新市民、青年人等住房问题，租赁住房仍是侧重点

今年政府工作报告指出要“加强住房保障体系建设”“解决好新市民、青年人等住房问题”。去年住建部在“中国这十年”系列新闻发布会上就指出“要健全‘两个体系’，**一个是住房市场体系，另一个是住房保障体系。保障体系更多的是政府发挥补位作用。**”2021 年 6 月，国务院办公厅印发了《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，第一次明确了国家层面住房保障体系的顶层设计，提出加快完善以公租房、保障性租赁住房、共有产权住房为主体的住房保障体系，其中保障性租赁住房是解决新市民、青年人住房问题的重要手段，近几年，中央和地方持续出台相关政策支持住房租赁市场的发展，保租房公募 REITs 也实现落地。

2023 年，住房租赁政策支持力度有望进一步加大，尤其是金融支持力度。一方面，市场化长租房公募 REITs 今年有望取得突破。2022 年 12 月，证监会副主席李超提出，“进一步扩大 REITs 试点范围，……。加快打造 REITs 市场的保障性租赁住房板块，研究推动试点范围拓展到市场化的长租房及商业不动产等领域”。另一方面，住房租赁企业的融资将获得更多支持。2023 年 2 月，央行和证监会发布“金融支持租赁市场 17 条”，为租赁住房项目提供多元化、多层次、全周期的金融产品和金融服务体系。整体来看，今年住房租赁企业的融资渠道将进一步拓宽，融资成本有望降低，租赁住房项目也将更容易“算得过来

账”，市场化住房租赁企业的供给积极性有望提升。

2023 年保租房供给仍将是重要工作。中央层面，全国住房和城乡建设工作会议提出，“以发展保障性租赁住房为重点，加快解决新市民、青年人等群体住房困难问题。大力增加保障性租赁住房供给，扎实推进棚户区改造，新开工建设筹集保障性租赁住房、公租房、共有产权房等各类保障性住房和棚改安置住房 360 万套(间)。”地方层面，目前多个省份已发布 2023 年保租房筹集计划，如浙江省要求规范住房租赁市场秩序，新建筹集保障性租赁住房 25 万套；河北省提出探索长租房市场建设，筹集保障性租赁住房 3.5 万套。整体来看，今年保租房筹集规模仍将维持在较高水平，推进满足新市民、青年人群体的住房需求，促进“租购并举”住房制度的加快建立。

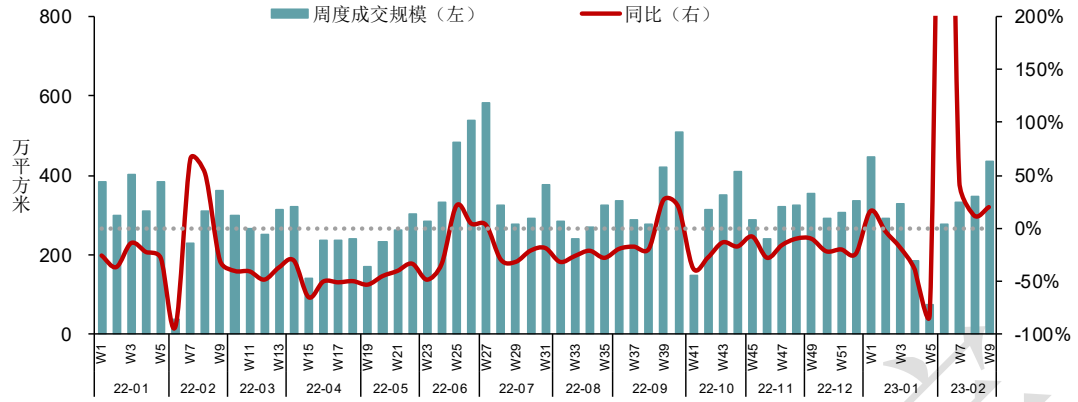
整体来看，2023 年政府工作报告更加强调“稳增长”和“防风险”，当前宏观经济继续好转预期增强，有利于提振市场信心。对于房地产来说，3 月 3 日，央行有负责人在新闻发布会上表示“随着疫情形势的好转和疫情防控政策的调整，前期出台政策的作用空间和作用效果大大改善。近一段时期，市场信心加快恢复，房地产市场交易活跃性有所上升，房地产行业尤其是优质房地产企业的融资环境明显改善”。

从市场数据上来看，根据中指监测，春节后，重点城市新房、二手房成交规模连续 4 周环比增长，部分城市二手房市场情绪改善明显，今年第 9 周（2 月 20 日-26 日），重点 10 城二手房成交量已达 2021 年以来周度最高水平，同比增长近 90%。与此同时，热点城市土拍市场亦有升温，企业拿地出现边际改善。但值得关注的是，当前市场热度回升更多为热点城市的局部好转，全国市场尚未企稳，1-2 月重点 100 城商品住宅成交面积仍处在 2016 年以来同期较低水平，全国 300 城土地市场低迷态势延续。

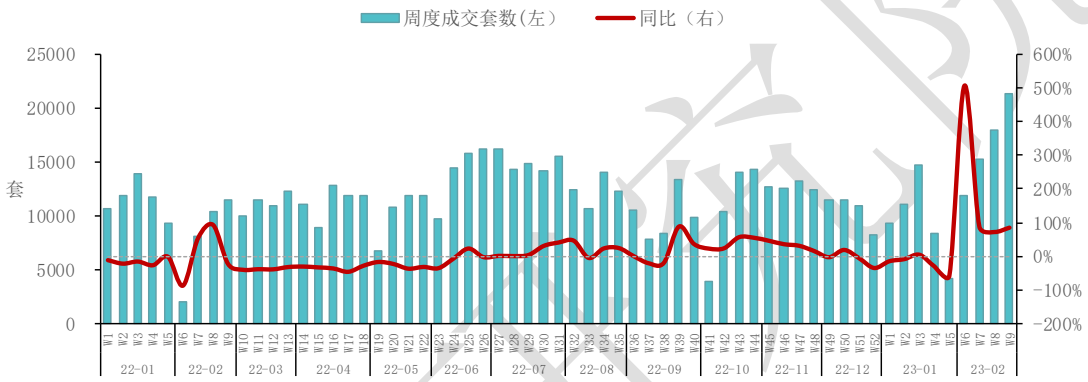
从 2023 年房地产政策方向来看，供给端将以“有效防范化解优质头部房企风险，改善资产负债状况”为核心，将前期政策落实到位。需求端政策将以支持住房需求释放为主，根据“因城施策”的原则，对于仍处于调整阶段的城市和区域，会有增量优化政策出台，对于市场出现复苏的城市，政府或将进一步观察已出台政策的效果持续性，决定后续政策安排。

从市场复苏的节奏来看，预计今年热点一二线城市及长珠三角区域的复苏节奏有望领先全国，同时，销售端的复苏将领先于房企投资拿地的恢复节奏。此外，伴随着宏观经济以及供需两端政策的持续显效，我们认为 2023 年全国商品房销售规模有望在去年低基数的基础上出现小幅增长，市场销售的恢复需要改善性住房需求延续去年的释放势头，同时更重要的是要让刚需在今年实现全面恢复。

图：2022 年以来重点 50 城新房周度成交面积及同比变化



图：2022 年以来重点 10 城二手房周度成交套数及同比变化



数据来源：中指数据 CREIS

中指研究院

联系方式

地址：北京市丰台区郭公庄中街20号院A座
邮编：100070
电话：010-56319100　传真：010-56319191

北京 地址：北京市丰台区郭公庄中街20号院A座
邮编：100070
电话：010-56319100　传真：010-56319191

上海 地址：上海市浦东新区东方路800号宝安大厦2楼
邮编：200122
电话：021-80136789　传真：021-80136696

广州 地址：广州市海珠区琶洲大道79号宝地广场605-606
邮编：510308
电话：020-85025888　传真：020-85025999

深圳 地址：深圳市南山区文化中心区海德二路茂业时代广场19A
邮编：518040
电话：0755-86607799　传真：0755-86607966

天津 地址：天津市和平区赤峰道136号国际金融中心大厦15层
邮编：300041
电话：022-89268866　传真：022-89268998

杭州 地址：杭州市滨江区长河街道越达巷82号房天下大厦16层
邮编：310000
电话：0571-56269401　传真：0571-56269001

重庆 地址：重庆市江北区江北嘴力帆中心2号楼25层
邮编：400020
电话：023-88952599　传真：023-88952138

南京 地址：南京市秦淮区太平南路305号江苏饭店5楼
邮编：210001
电话：025-86910268　传真：025-86910200

成都 地址：成都市高新区天府二街368号房天下大厦23楼
邮编：610017
电话：028-86053600　传真：028-86053000

武汉 地址：武汉市江汉区金家墩特1号武汉天街6号楼20层
邮编：430013
电话：027-59600194　传真：027-59600145

苏州 地址：苏州工业园区苏州大道西205号尼盛广场16楼1602室
邮编：215021
电话：0512-67905729　传真：0512-67627290

宁波 地址：宁波鄞州区天童北路933号和邦大厦A座6F
邮编：315100
电话：0574-28838666　传真：010-56319191

合肥 地址：安徽省合肥市蜀山区望江西路与合作化路交口五彩国际25楼2510室
邮编：230031
电话：0551-64903210　传真：010-56319191

长沙 地址：湖南省长沙市岳麓区麓云路梅溪湖创新中心23层
邮编：410000
电话：0731-89946366　传真：0731-89946299

南昌 地址：南昌市红谷滩新区红谷中大道1368号鼎峰中央BC座24层
邮编：330000
电话：0791-88611602　传真：0791-88611391

郑州 地址：郑州市郑东新区金水东路心怡路楷林IFC-A座20层
邮编：450000
电话：0371-86560068　传真：010-56319191

石家庄 地址：河北省石家庄市桥西区建设南大街6号西美大厦1513室
邮编：050000
电话：0311-66765267　传真：0311-66765201

沈阳 地址：沈阳市沈河区友好街10号新地中心一号楼905室
邮编：110000
电话：024-22559187　传真：024-22559187

西安 地址：西安市高新区沣惠南路34号摩尔中心A座2502室
邮编：710077
电话：029-87237100　传真：029-87237100

济南 地址：济南市市中区中海广场1107
邮编：250000
电话：0532-58555306　传真：010-56319191

青岛 地址：青岛市市北区龙城路31号卓越世纪中心2号楼909
邮编：266100
电话：0532-58555306　传真：0532-58555302

昆明 地址：昆明市盘龙区穿金路金尚俊园A座17楼1702
邮编：650000
电话：0871-63803327　传真：023-88952138

南宁 地址：南宁市良庆区五象航洋城2号写字楼3901
邮编：530000
电话：0771-2099960　传真：023-88952138

太原 地址：山西省太原市迎泽区双塔西街38号金广大厦627
邮编：030012
电话：0351-5289965　传真：010-56319191

海口 地址：海南省海口市龙华区金龙路19号兴业银行大厦8C
邮编：570125
电话：0898-68525080　传真：0898-68570510

佛山 地址：佛山市禅城区季华四路创意产业园1号楼
邮编：528000
电话：0757-82263001　传真：020-85025999

东莞 地址：广东省东莞市南城街道东莞大道南城段430号浙商大厦1栋1907室
邮编：523076
电话：0769-89924301　传真：010-56319191

珠海 地址：广东省珠海市香洲区前山明珠南路翠珠四街51号蓝海金融中心1104室
邮编：510900
电话：0756-6317477　传真：010-56319191

中指研究院