



2024 政府工作报告：标本兼治化解房地产风险，加快构建房地产发展新模式

3月5日上午，十四届全国人大二次会议开幕，国务院总理李强作政府工作报告，对过去一年的各项工作进行回顾，并阐述了2024经济社会发展总体要求、政策取向和工作任务，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**标本兼治化解房地产风险、加快构建房地产发展新模式、加大保障性住房建设和供给、满足居民刚性住房需求和多样化改善性住房需求**等方面。

1、宏观经济：经济增长目标为5.0%左右，坚持稳中求进、以进促稳、先立后破，营造稳定透明可预期的政策环境

【报告原文】

表：近几年主要宏观指标对比

年份		2024 年	2023 年	2022 年
国内生产总值增长	预期目标	5%左右	5%左右	5.5%左右
	实际完成	/	5.2%	3.0%
城镇调查失业率目标		5.5%左右	5.5%左右	5.5%以内
CPI 目标		3%左右	3%左右	3%左右
财政政策取向		<ul style="list-style-type: none"> ■ 积极的财政政策要适度加力、提质增效。综合考虑发展需要和财政可持续，用好财政政策空间，优化政策工具组合。赤字率拟按3%安排。 ■ 从今年开始拟连续几年发行超长期特别国债，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设，今年先发行1万亿元。 ■ 中央财政加大对地方均衡性转移支付力度、适当向困难地区倾斜，省级政府要推动财力下沉，兜牢基层“三保”底线。落实好结构性减税降费政策，重点支持科技创新和制造业发展。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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。
货币政策取向		<ul style="list-style-type: none"> ■ 稳健的货币政策要灵活适度、精准有效。保持流动性合理充裕，社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配。 ■ 加强总量和结构双重调节，盘活存量、提升效能，加大对重大战略、重点领域和薄弱环节的支持力度。促进社会综合融资成本稳中有降。 ■ 畅通货币政策传导机制，避免资金沉淀空转。增强资本市场内在稳定性。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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的支持。 ■ 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。

数据来源：中指研究院综合整理

■ 要坚持**稳中求进、以进促稳、先立后破**。稳是大局和基础，各地区各部门**要多出有利于稳预期、稳**



增长、稳就业的政策，谨慎出台收缩性抑制性举措，清理和废止有悖于高质量发展的政策规定。进是方向和动力，该立的要积极主动立起来，该破的要在立的基础上坚决破，特别是在转方式、调结构、提质量、增效益上积极进取。**强化宏观政策逆周期和跨周期调节，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，加强政策工具创新和协调配合。**

- **增强宏观政策取向一致性。**围绕发展大局，加强财政、货币、就业、产业、区域、科技、环保等政策协调配合，把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估，强化政策统筹，确保同向发力、形成合力。…**实施政策要强化协同联动、放大组合效应，防止顾此失彼、相互掣肘。研究储备政策要增强前瞻性、丰富工具箱，并留出冗余度，确保一旦需要就能及时推出、有效发挥作用。…。精准做好政策宣传解读，营造稳定透明可预期的政策环境。**

【中指观点】

“稳中求进、以进促稳、先立后破”宏观总基调与去年底中央经济工作会议表述一致，全年GDP目标设在5.0%左右，意味着财政货币政策将进一步发力。2023年，我国GDP同比增长5.2%，经济实现回升向好。但当前我国经济外部环境复杂性、严峻性、不确定性上升，经济持续回升向好的基础仍不牢固，国内有效需求仍显不足，社会预期偏弱，风险隐患仍然较多。在此背景下，本次政府工作报告延续中央经济工作会的提法，强调“稳中求进、以进促稳、先立后破”，相关经济预期目标的制定兼顾了需要和可能，政府工作报告中提到“经济增长预期目标为5%左右，考虑了促进就业增收、防范化解风险等需要，并与‘十四五’规划和基本实现现代化的目标相衔接，也考虑了经济增长潜力和支撑条件，体现了积极进取、奋发有为的要求”。2024年是实现“十四五”规划目标任务的关键一年，想要实现5%左右的GDP增长目标面临挑战，意味着在当前的国内外环境下，我国货币、财政政策将进一步发力促经济。当前支撑我国经济发展的有利条件强于不利因素，宏观政策不断发力也有望进一步释放国内市场潜力，推动新质生产力加快形成，从而助推经济实现高质量发展。

从宏观政策提法上来看，政府工作报告中明确提出“各地区各部门要多出有利于**稳预期、稳增长、稳就业**的政策，谨慎出台收缩性抑制性举措，清理和废止有悖于高质量发展的政策规定”，“加大宏观调控力度”，“积极的财政政策要适度加力、提质增效”“稳健的货币政策要灵活适度、精准有效”，与近期中央政治局会议相关表述一致，同时亦强调要“增强宏观政策取向一致性”，“**营造稳定透明可预期的政策环境**”。预计2024年有利于“三稳目标”的政策将持续出台，宏观政策将更加协同，政策同向发力促进政策效果实现最大化；“稳定透明可预期的政策环境”的提出，体现了稳定市场预期的重要性，2024年宏观政策整体将延续宽松态势，逆周期、跨周期调节政策有望继续跟进落实。具体来看，赤字率拟按3%安排，赤字规模4.06万亿元，尽管赤字率与上年目标相同，但绝对规模比上年年初预算增加1800亿元，同时提出“从今年开始拟连续几年发行超长期特别国债”，今年先发行1万亿超长期特别国债，表明未来财政政策力度将进一步加大。另外，今年年初以来央行接连降准降息，释放流动性、降低资金成本，同时年内美联储存在降息预期，也将给我国降息释放更大空间。



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

2、住房政策：化解房地产风险仍是重要方向，加快构建房地产发展新模式

【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
2024年	<ul style="list-style-type: none"> ■ 坚持以高质量发展促进高水平安全，以高水平安全保障高质量发展，标本兼治化解房地产、地方债务、中小金融机构等风险，维护经济金融大局稳定。 ■ 优化房地产政策，对不同所有制房地产企业合理融资需求要一视同仁给予支持，促进房地产市场平稳健康发展。 ■ 健全风险防控长效机制。适应新型城镇化发展趋势和房地产市场供求关系变化，加快构建房地产发展新模式。加大保障性住房建设和供给，完善商品房相关基础性制度，满足居民刚性住房需求和多样化改善性住房需求。 	<p>2023年12月中央经济工作会议</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 持续有效防范化解重点领域风险。要统筹化解房地产、地方债务、中小金融机构等风险，严厉打击非法金融活动，坚决守住不发生系统性风险的底线。积极稳妥化解房地产风险，一视同仁满足不同所有制房地产企业的合理融资需求，促进房地产市场平稳健康发展。加快推进保障性住房建设、“平急两用”公共基础设施建设、城中村改造等“三大工程”。完善相关基础性制度，加快构建房地产发展新模式。统筹好地方债务风险化解和稳定发展，经济大省要真正挑起大梁，为稳定全国经济作出更大贡献。
2023年	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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。 	<p>2022年12月中央经济工作会议</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 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	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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。 	<p>2021年12月中央经济工作会议</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 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。

资料来源：中指研究院综合整理

【中指观点】

(1) 化解房地产风险仍是2024年工作重中之重，一视同仁支持不同所有制房企合理融资需求是重



要抓手

政府工作报告中涉及房地产的内容多数出现在“更好统筹发展和安全,有效防范化解重点领域风险”章节,强调“标本兼治化解房地产、地方债务、中小金融机构等风险,维护经济金融大局稳定”“优化房地产政策,对不同所有制房地产企业合理融资需求要一视同仁给予支持,促进房地产市场平稳健康发展”,由此可见,标本兼治化解房地产风险仍是2024年防风险重要目标,鉴于当前房地产企业整体资金面依然承压,特别是民营企业经营压力大,稳住市场主体是今年行业重要工作之一。

从政策落实来看,通过融资协调机制推送房地产项目“白名单”落实项目融资是支持房企融资的主要方式。今年年初,住建部、金融监管总局联合发布《关于建立城市房地产融资协调机制的通知》,随后各地政府及银行金融机构积极跟进、对接,根据住建部通报数据,截至2月28日,全国31个省份276个城市已建立城市融资协调机制,共提出房地产项目约6000个,商业银行快速进行项目筛选,审批通过贷款超2000亿元。融资协调机制的加快建立,有利于房地产企业特别是部分民企的资金流动性得到改善。与此同时,随着项目资金逐渐落位,项目的建设也将加速推进,整体对市场的正向影响也有望进一步显现。在防范化解风险的目标下,未来企业端资金支持力度有望进一步增强,如金融机构尽职免责细则有望逐渐落地,促进各项政策能够实质性见效。

表:部分房企披露房地产“白名单”项目情况

披露时间	企业	入围项目数量	项目涉及区域
2月29日	华夏幸福	29	河北等
2月27日	碧桂园	100+	河南、湖北、四川、山东、重庆等
2月27日	花样年	/	郑州、重庆
2月26日	奥园	/	南宁、重庆、广州
2月23日	绿地	49	山东、四川、安徽、云南、黑龙江、陕西、辽宁等
2月22日	龙湖	/	重庆
2月22日	万科	/	重庆
2月21日	中梁	近20	青岛、重庆、长沙、佛山、台州、楚雄、玉溪等12个市
2月19日	鑫苑中国	多个	华中等五大区域
2月14日	中南	多个	南通、青岛、昆明,重庆等地
2月5日	中骏	10	/
2月6日	建业	40	郑州、信阳、焦作、洛阳等
2月5日	融创	90+	北京、天津、成都、重庆、郑州、沈阳、青岛、武汉、昆明、西安、太原、西双版纳等20个城市
2月5日	金科	53	重庆、河南、山东、广西、湖北、辽宁等
2月5日	绿地	34	山东、四川、安徽、云南、黑龙江等
2月4日	世茂	16	广东、湖北、重庆、江苏、天津辽宁和山东等
2月4日	旭辉	18	重庆、昆明、北京、天津、太原、武汉、洛阳、温州、南宁等
2月4日	远洋	近20	西安、成都、武汉、厦门等
2月2日	雅居乐		重庆、广州、昆明等

资料来源:中指研究院综合整理

另外,尽管政府工作报告的工作任务中未提及“保交楼”工作,但2024年“保交楼”仍是各地重点



任务，年初多省市政府工作报告中明确了要完成年度保交楼任务。年初住建部表示“350 万套保交楼专项借款项目已交付超过 300 万套，交付率超过 86%”。“保交楼”工作不断落实，带动了 2023 年全国房屋竣工面积同比增长 17%，一定程度稳定了市场预期，维护了购房人合法权益，预计今年“保交楼”资金和配套举措将进一步跟进。

（2）加快构建房地产发展新模式

2021 年中央经济工作会议首次提出“探索新的发展模式”以来，近两年行业新发展模式的探索持续深化。本次政府工作报告提出“加快构建房地产发展新模式”，与去年中央经济工作会议提法一致，房地产发展新模式从最初的“探索”到推动新旧模式“平稳过渡”，再到“加快构建”，表明当前房地产发展新模式的内涵已经逐渐清晰。长期来看，房地产新模式内涵丰富，**从行业角度**，预售制度改革、完善住房保障体系、租购并举以及土地管理制度改革、完善金融财税配套制度等是房地产发展新模式的重要方向。

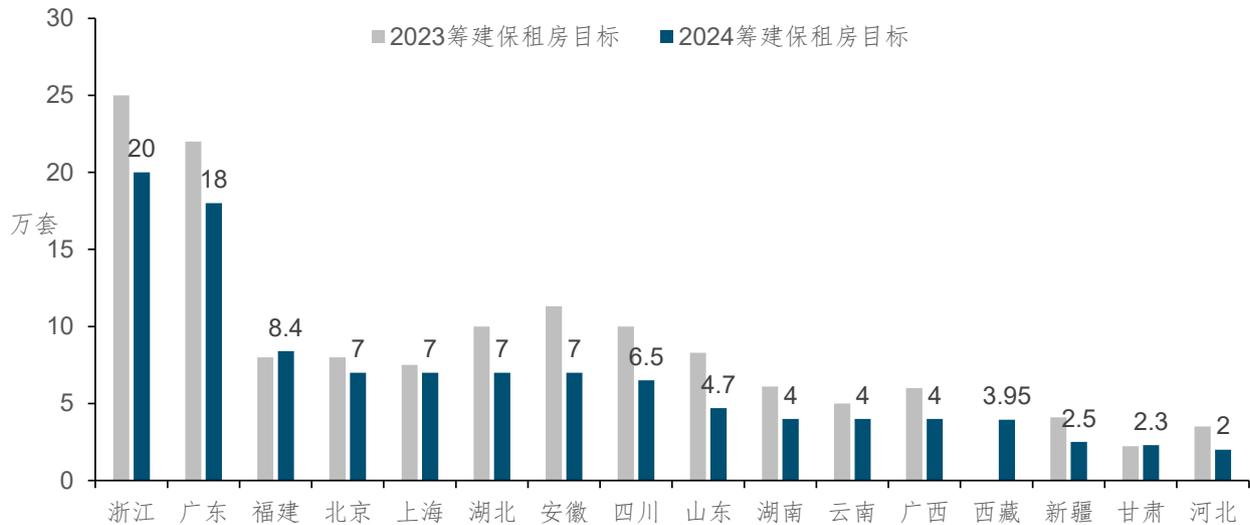
从企业发展模式来看，在新形势下，伴随着行业加快构建新发展模式，房企也应顺势而为，积极探索适合自身发展的新模式，轻重并举或是重要方向，存量运营重要性提升，代建、物业服务、商业运营、长租公寓等方面具备发展空间。

（3）加大保障性住房建设和供给，完善商品房相关基础性制度，满足居民刚性住房需求和多样化改善性住房需求

近日，住建部在《关于做好住房发展规划和年度计划编制工作的通知》中提到，要完善“保障+市场”的住房供应体系，明确“以政府为主保障工薪收入群体刚性住房需求，以市场为主满足居民多样化改善性住房需求”“要将保障性住房建设作为住房发展规划的重要内容”。在住房保障体系中，主要包括配售型保障房和配租型保障房。

从配售型保障房来看，2023 年 8 月，《关于规划建设保障性住房的指导意见》提出配售型保障房的发展思路以来，多地公布了首批或 2024 年配售型保障房的建设计划，深圳、广州、福州计划 1 万余套。**从配租型保障房来看**，根据国家统计局公布数据，2023 年，保障性租赁住房开工建设和筹集 213 万套（间），超额完成了年度计划量，2021-2023 年保租房合计建设和筹集量约 573 万套（间），完成计划量 66%；根据中指监测，目前多地已发布 2024 年保租房筹集目标。整体来看，今年保障性住房供给量仍将继续增加，以更好地满足居民住房需求。

图：2024 与 2023 年部分省市筹建保租房目标对比



数据来源：各省政府工作报告

完善商品房相关基础性制度方面，或主要包括土地管理制度、商品房预售制度、住房财税金融制度等方面。此前中央全面深化改革委员会第四次会议审议通过了《关于改革土地管理制度增强对优势地区高质量发展保障能力的意见》，土地管理制度改革正在稳步推进。近两年已有多地提出推行现房销售试点，今年1月，郑州成交首宗“竞现房销售”地块，近日北京海淀翠湖地块经18轮现场竞价后触及最高上限价格，竞报现房销售面积1万平方米。未来，现房销售试点预计将进一步扩围。

另外，在“满足居民刚性住房需求和多样化改善性住房需求”的要求下，预计各地需求端政策将进一步优化。春节前，一线城市接连放松限购政策，信号意义明显，2024年预计更多城市将结合自身情况及时优化调整相关政策，一线城市或继续优化限购政策，如优化郊区、大面积段限购政策，二线城市有望全面取消限制性政策，核心城市降低首付比例、降低房贷利率等政策依然具备空间。另外，未来郊区住宅项目容积率1.0限制或迎来调整，低容积率更宜打造高品质产品，以满足居民多样化改善性住房需求。

3、积极推进新型城镇化：完善“人地钱”挂钩政策，稳步实施城市更新行动

【报告原文】

积极推进新型城镇化。我国城镇化还有很大发展提升空间。要深入实施新型城镇化战略行动，促进各类要素双向流动，形成城乡融合发展新格局。把加快农业转移人口市民化摆在突出位置，**深化户籍制度改革，完善“人地钱”挂钩政策**，让有意愿的进城农民工在城镇落户，推动未落户常住人口平等享受城镇基本公共服务。培育发展县域经济，补齐基础设施和公共服务短板，使县城成为新型城镇化的重要载体。注重以城市群、都市圈为依托，促进大中小城市协调发展。推动成渝地区双城经济圈建设。**稳步实施城市更新行动，推进“平急两用”公共基础设施建设和城中村改造**，加快完善地下管网，推动解决老旧小区加装电梯、停车等难题，加强无障碍、适老化设施建设，打造宜居、智慧、韧性城市。新型城



镇化要处处体现以人为本，提高精细化管理和服务水平，让人民群众享有更高品质的生活。

【中指观点】

（1）完善“人地钱”挂钩政策，优势地区资源集聚效应有望进一步增强

此前住建部多次提及“建立‘人、房、地、钱’要素联动机制”，人口成为各地获取土地、金融等资源要素的重要参考依据，本次政府工作报告再次提及“完善‘人地钱’挂钩政策”，表明未来各地吸引人口、人才的政策将进一步加力。人口规模大且人口持续增长的优势地区，未来土地资源将得到更多保障，叠加金融资源集聚，均将有力支撑这些地区房地产市场发展。

（2）稳步实施城市更新行动，城中村改造有望加速推进

2023年下半年以来，中央多次提及“三大工程”建设，“三大工程”建设成为了稳投资的重要抓手。本次政府工作报告在“积极推进新型城镇化”章节，明确提出“推进‘平急两用’公共基础设施建设和城中村改造”。去年底央行重启PSL，至今已净投放5000亿元，或将为城中村改造提供更多资金支持。

城中村改造不仅能够切实改善居民居住条件，释放住房需求，促进产业转型升级，还能够拉动开发投资，提高土地利用效率，增加核心区高品质改善型住宅产品供给，稳定市场预期。今年以来多个地区公布了首批或全年改造计划，从公布数据来看，上海计划2024年启动10个城中村改造项目；贵州省计划年内实施城中村改造2万户，吉林省计划2024年改造城中村7860套。2月22日国开行召开服务“三大工程”现场推进会明确“截至今年2月20日，全行已发放城中村改造专项借款360多亿元，涉及北京、上海、广州等32个城市223个项目，惠及城中村居民26万户，支持建设安置房54万套”。随着资金的逐渐落位，预计各地城中村改造的推进也将进一步加速。

整体来看，本次政府工作报告释放了积极信号，较高的GDP增长目标或意味着宏观政策将进一步加力，房地产政策也有望继续发力，推动供求关系尽快达到新的均衡，进而为经济平稳运行提供支撑。从政策方向来看，预计各地融资协调机制将加快建立，推动房地产“白名单”项目融资资金落地，改善企业流动性的同时，稳定购房者预期。需求端，预计各地将最大限度发挥调控自主性，因城施策、因需施策，一线城市有望继续优化限购政策，二线城市或全面放开限购，核心城市降低首付比例、降低房贷利率依然具备空间。保障性住房建设、城中村改造加快推进，也有助于稳投资、稳预期。

从房地产市场来看，当前市场进入了传统“金三银四”节点，尽管去年高基数效应或导致3月房地产销售同比增速承压，但随着前期出台政策的核心城市政策效果进一步显现，以及本次政府工作报告释放的积极信号，房地产市场预期和信心有望逐步修复，部分核心城市房地产市场有望出现“小阳春”行情。



房地产数据和报告
中指研究院官方微信

联系方式

- 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：010-56318000 传真：010-56318000
- 武汉** 地址：湖北省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：027-59743062 传真：027-59743062
- 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：010-56318000 传真：010-56318000
- 苏州** 地址：江苏省苏州市工业园区苏州大道西205号尼盛广场1103室
邮编：215021
电话：0512-67905720 江苏物业电话：0512-67905720
- 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：021-80136789
- 宁波** 地址：浙江省宁波市鄞州区天童北路933号和邦大厦A座2709
邮编：315100
电话：0574-88286032 传真：0574-88286032
- 广州** 地址：广东省广州市海珠区琶洲大道79号宝地广场903
邮编：510308
电话：020-85025888 传真：020-85025888
- 合肥** 地址：安徽省合肥市蜀山区华润五彩城505
邮编：230031
电话：0551-64903170 传真：0551-64903170
- 深圳** 地址：广东省深圳市南山区粤海街道办文心五路天威有线信息传输大厦
24层2403单元
邮编：518040
电话：0755-86607799 传真：0755-86607799
- 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：0731-89946366
- 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：022-89268088 传真：022-89268088
- 郑州** 地址：河南省郑州市郑东新区绿地新都会2号楼C座812
邮编：450000
电话：0371-60338040 传真：0371-60338040
- 杭州** 地址：浙江省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：0571-56269401
- 西安** 地址：陕西省西安市雁塔区洋惠南路泰华·金贸国际7号楼24层
邮编：710000
电话：029-88216545 传真：029-88216545
- 重庆** 地址：重庆市江北区江北嘴力帆中心2号楼22楼研究院
邮编：400020
电话：023-67663458 传真：023-67663458
- 济南** 地址：山东省济南市市中区二环南路中海广场10层1004B
邮编：250000
电话：0531-82768328 传真：0531-82768328
- 南京** 地址：江苏省南京市秦淮区太平南路211号锦创大厦602
邮编：210001
电话：025-86910294 传真：025-86910294
- 青岛** 地址：山东省青岛市市北区龙城路31号卓越世纪中心1号楼3605
邮编：266100
电话：0532-58555306 传真：0532-58555306
- 成都** 地址：四川省成都市高新区天府二街368号房天下大厦23楼
邮编：610017
电话：028-60118214 传真：028-60118214
- 海口** 地址：海南省海口市龙华区金龙路19号兴业银行大厦C座8楼
邮编：570125
电话：0898-68525080 传真：0898-68525080