



哪些城市土地供应量将缩减？

4月30日，中央政治局会议提出“统筹研究消化存量房产和优化增量住房的政策措施”，相关政策措施或可以围绕控制供给、加快去化两方面展开，由于新房供给的源头是土地供应，因此消化存量和优化增量的政策措施也需结合土地市场进行统筹安排。

政治局会议同日，自然资源部办公厅发布《关于做好2024年住宅用地供应有关工作的通知》（以下简称《通知》），明确从做好年度住宅用地供应计划与住房发展年度计划的衔接、合理控制新增商品住宅用地供应、继续大力支持保障性住房用地的供应、严格执行住宅用地收回的有关要求和层层压实责任等五个方面做好2024年住宅用地供应有关工作，要求库存量大的城市，应暂停新增住宅用地出让，并明确未来新增土地供给量与盘活存量土地规模高度关联。

本次自然资源部明确政策导向，在市场调整阶段，供给端更好地贯彻落实相关举措，或将加快市场实现新的供求平衡。在此过程中，地方政府“盘清家底”至关重要，只有捋清各城市存量规模才能科学决策，合理控制增量土地供给。

1、本次政策更加强调“人房地”要素联动，强调“市场+保障”用地统筹安排，将盘活存量土地规模作为增量供应依据

表：近几年监管部门出台涉及住宅用地供应的政策梳理

监管部门	文件名称	主要内容
自然资源部 2024年4月	关于做好2024年住宅用地供应有关工作的通知	<p>一、做好年度住宅用地供应计划与住房发展年度计划的衔接 各地要立足当地经济社会发展、市场实际需求以及资源、环境、人口等约束条件，以人定房，以房定地，统筹“市场+保障”的住宅用地供应安排。…，要依据住房发展年度计划确定的住房建设需求，编制2024年度住宅用地供应计划。</p> <p>二、合理控制新增商品住宅用地供应 …，完善对应商品住宅去化周期、住宅用地存量的住宅用地供应调节机制。商品住宅去化周期超过36个月的，应暂停新增商品住宅用地出让，同时下大力气盘活存量，直至商品住宅去化周期降至36个月以下；商品住宅去化周期在18个月（不含）-36个月之间的城市，要按照“盘活多少、供应多少”的原则，根据本年度内盘活的存量商品住宅用地面积（包括竣工和收回）动态确定其新出让的商品住宅用地面积上限。 各地商品住宅去化周期、盘活存量商品住宅用地数据按季度动态更新。</p> <p>三、继续大力支持保障性住房用地的供应 各地要根据保障性住房建设计划，在供地计划中优先进排、应保尽保。要多措并举，统筹盘活各类存量土地用于保障性住房建设。…。</p>
自然资源部 2022年12月	关于进一步规范住宅用地供应信息公开工作的通知	<p>二、科学编制、及时公开年度住宅用地供应计划 (二)市、县自然资源主管部门应于每年四季度启动编制下一年度的住宅用地供应计划。要按照“以人定房、以房定地”的原则，对住宅用地供应总量、结构和布局等作出统筹安排，…。</p> <p>(三)各地要将住宅用地近三年年平均完成交易量以及对应的住宅建筑面积，作为测算下一年度供地计划总量的参考。要因城施策安排计划总量，凡商品住房去化周期长、土地流拍率高、市场需求明显不足的城市，应当控制商品住房用地供应规模，其中已供应未竣工住宅用地面积超过近三年年平均完成交易量5倍的城市，应当从严压缩计划规模直至暂停供地。</p> <p>(四)坚持保障性住房用地应保尽保，…，大城市土地供应要向租赁住房建设倾斜，供地计划中应单列租赁住房用地。各地要结合城市存量建</p>



监管部门	文件名称	主要内容
		设用地盘活利用与城市更新，合理调整相关区域内用地结构、比例和布局，...，增加优质地块供应，...
自然资源部 2019年4月	关于做好2019年住宅用地“五类”调控目标制定实施工作的通知	<p>•制定实施本年度住宅用地分类调控目标。地级以上城市、地州盟所在地和百万人以上县（县级市），根据商品住房库存消化周期（截至2019年3月），结合本地土地市场实际，切实优化住宅用地供应，实施差别化调控政策，在上年住宅用地供应分类调控目标基础上，调整确定2019年住宅用地供应“五类”（显著增加、增加、持平、适当减少、减少直至暂停）调控目标。其中，消化周期在36个月以上的，应停止供地；36~18个月的，要适当减少供地；18~12个月的，维持供地持平水平；12~6个月的，要增加供地；6个月以下的，要显著增加并加快供地。</p>
住建部 国土资源部 2017年4月	关于加强近期住房及用地供应管理和调控有关工作的通知	<p>一、合理安排住宅用地供应</p> <p>（一）强化住宅用地供应“五类”调控目标管理。住房供求矛盾突出、房价上涨压力大的城市要合理增加住宅用地特别是普通商品住房用地供应规模，去库存任务重的城市要减少以至暂停住宅用地供应。...要按照“五类”（显著增加、增加、持平、适当减少、减少直至暂停）调控目标，...</p> <p>（三）保证住宅用地供应平稳有序。各地要根据商品住房库存消化周期，适时调整住宅用地供应规模、结构和时序，对消化周期在36个月以上的，应停止供地；36-18个月的，要减少供地；12-6个月的，要增加供地；6个月以下的，不仅要显著增加供地，还要加快供地节奏。...</p> <p>二、科学把握住房建设和上市节奏</p> <p>（六）增加租赁住房有效供应。建立健全购租并举的住房制度，培育和发展住房租赁市场。将新建租赁住房纳入住房发展规划，采用多种方式增加租赁住房用地有效供应。...</p> <p>三、加大住房保障力度</p> <p>（七）扎实推进棚户区改造。...，加快棚户区改造项目建设，...，确保完成2017年600万套棚户区改造任务。统筹做好2018-2020年棚户区改造三年计划。...</p> <p>（八）继续发展公租房、共有产权房。...，实行实物保障与租赁补贴并举，推进公租房货币化。超大、特大城市和其它住房供求矛盾突出的热点城市，要增加公租房、共有产权房供应，扩大公租房保障范围。...</p>

数据来源：官方网站，中指研究院综合整理

早在2017年，国土资源部与住建部就已联合发文，要求强化“五类”调控目标，合理安排住宅用地供应。并在2019年也发布通知，要求消化周期在36个月以上的，应停止供地；36~18个月的，要适当减少供地；18~12个月的，维持供地持平水平；12~6个月的，要增加供地；6个月以下的，要显著增加并加快供地。

2022年12月，自然资源部印发《关于进一步规范住宅用地供应信息公开工作的通知》，一方面，强调按照“以人定房、以房定地”的原则，对住宅用地供应总量、结构和布局等作出统筹安排，另一方面，结合住宅用地近三年年平均完成交易量以及对应的住宅建筑面积，商品住房去化周期、土地流拍率、市场需求情况等，确定商品住房用地供应规模，对于已供应未竣工住宅用地面积超过近三年平均完成交易量5倍的城市，明确应当从严压缩计划规模直至暂停供地。

今年4月底，自然资源部再次发文，要求做好2024年住宅用地供应有关工作，进一步明确政策导向，跟过去几次政策相比，本次政策也有几个方面的亮点：

一是，更加强调“人房地”要素联动，强调“市场+保障”用地统筹安排。做好年度住宅用地供应计划与住房发展年度计划的衔接放在了《通知》首要位置；



二是，各地未来新增住宅用地供应量依赖于当下商品住宅去化周期和盘活存量土地规模，盘活存量土地成为重要依据；

三是，大力支持保障性住房用地供应，强调要在供地计划中“优先安排、应保尽保”，并指出要统筹盘活各类存量土地用于保障性住房建设。

2、部分城市可售库存出清周期较长，短期去化压力较大

表：核心一二线城市常住人口变化及可售库存出清周期

等级	城市	2023年常住人口(万人)	2023年人口增量(万人)	截至2024年4月末可售面积(万㎡)	截至2024年4月末出清周期(月, 接近12个月月均销售计算) ↑	截至2024年4月末出清周期(月, 接近6个月月均销售计算)
一线	上海	2487	11.6	798	7.8	9.0
	北京	2186	1.5	1068	19.4	21.7
	广州	1883	9.3	1188	21.5	24.8
	深圳	1779	12.8	530	21.9	24.9
二线	南昌	657	3.0	149	7.6	8.2
	杭州	1252	14.6	638	8.4	9.2
	西安	1308	8.2	804	11.7	12.0
	合肥	985	21.9	343	12.3	16.2
	重庆	3191	-21.9	604	13.8	16.9
	长沙*	1042	18	673	15.5	20.4
	成都	2140	13.5	2205	15.8	18.4
	长春	910	3.7	648	17.4	18.7
	苏州	1296	4.7	700	17.6	21.0
	天津	1364	1.0	1220	18.0	19.5
	济南	944	1.9	1105	19.5	23.0
	武汉	1377	3.5	1654	19.7	23.9
	温州	976	8.2	997	20.9	20.8
	福州	847	2.1	1085	21.9	21.2
	宁波	970	7.9	811	22.2	24.5
	青岛	1037	2.9	1922	22.9	29.0
	厦门	533	1.9	306	23.8	25.6
	贵阳*	622	-11.6	876	24.7	34.6
南京	955	5.6	814	25.7	31.0	
无锡	750	0.4	468	27.5	29.6	
沈阳	920	5.7	1050	27.7	31.8	

注：*表示人口数据为2022年数据。

数据来源：中指数据 CREIS

本次自然资源部发文明确“商品住宅去化周期超过36个月的，应暂停新增商品住宅用地出让，同时下大力气盘活存量，直至商品住宅去化周期降至36个月以下；商品住宅去化周期在18个月（不含）-36个月之间的城市，要按照‘盘活多少、供应多少’的原则，根据本年度内盘活的存量商品住宅用地面积（包括竣工和收回）动态确定其新出让的商品住宅用地面积上限”，可以看出，政策侧重控制库存量较大城市的新增土地供应量。



本次政策是积极落实 4.30 中央政治局会议“统筹研究消化存量房产和优化增量住房的政策措施”的具体体现。由于新房供给的源头是土地供应，因此政策也需结合土地市场进行统筹安排。各地新增土地供应规模与商品住宅去化周期、盘活存量土地关联，或是控制供给的有力举措。

从已取预售证未售库存来看，根据中指数据，截至 2024 年 4 月末，50 个代表城市商品住宅可售面积 3.36 亿平米，接近 12 个月月均销售面积计算，可售库存出清周期为 20.6 个月，已达到上一轮“去库存”以来的出清周期高点，其中，部分城市出清周期超 36 个月。若考虑广义库存（已取证可售库存+已开工未取证库存+未开工库存），不少城市库存去化周期或更长。在此情况下，地方政府未来有必要结合当地实际情况，切实落实以人定房、以房定地的要素联动机制，将增量土地供应与城市库存及实际住房需求挂钩，并加大存量土地盘活力度。但政策也需避免一刀切，因为当前城市内部的不同区域之间分化现象也较为严重，需要结合市场实际情况进行土地供应的合理规划。

值得关注的是，本次政策强调符合条件的城市“盘活多少、供应多少”，年内盘活的存量商品住宅用地面积包括竣工和收回的面积，一般情况下，项目从开工到竣工时间较长，年内能实现竣工的项目基本为过去两年已经开工建设的项目，本次盘活存量面积包含竣工面积将有利于项目加快竣工进程，促进项目交付。

另外，结合人口来看，“人房地”要素联动机制加速建立，人口外流的城市新建住房供应力度或有减弱，未来新增土地供应也将受到制约。

表：重点城市商品住宅用地成交情况及与 2023 年新建商品住宅销售面积对比

城市	2023 年						2024 年		
	宅地供应计划 (公顷)	宅地推出 (公顷)	宅地成交 (公顷)	宅地成交规划建面 (万 m ²)	新建商品住宅销售面积 (万 m ²)	宅地和住宅销售面积对比	宅地供应计划 (公顷)	同比	
一线城市	广州	549	324	215	647	784	小于	501	-9%
	北京	300	315	296	582	749	小于	300	0%
	上海	555	410	389	894	1378	小于	493	-11%
	深圳	205	36	30	129	319	小于	/	/
二线城市	无锡	335	283	277	469	260	大于	225	-33%
	南京	493	433	394	822	542	大于	/	/
	宁波	482	230	193	418	376	基本持平	328	-32%
	合肥	400	249	203	433	457	基本持平	373	-7%
	厦门	106	79	74	201	201	基本持平	49	-54%
	苏州	507	348	348	569	578	基本持平	185	-64%
	武汉	469	536	422	1046	1266	小于	513	9%
	郑州	465	205	183	566	683	小于	872	87%
	沈阳	125	68	68	122	542	小于	164	30%
	济南	388	352	223	496	804	小于	301	-23%
	长春	289	292	206	399	468	小于	166	-43%
	成都	567	504	470	999	1679	小于	567	0%
	青岛	456	156	140	311	1151	小于	/	/
	福州	190	162	93	265	310	小于	/	/
	天津	570	461	389	689	977	小于	/	/
	长沙	/	272	183	483	687	小于	/	/
杭州	610	505	480	951	1142	小于	/	/	
重庆	1155	1324	999	1814	/	/	996	-14%	



城市	2023 年						2024 年	
	宅地供应计划(公顷)	宅地推出(公顷)	宅地成交(公顷)	宅地成交规划建面(万m ²)	新建商品住宅销售面积(万m ²)	宅地和住宅销售面积对比	宅地供应计划(公顷)	同比
合计	9217	7543	6275	13307	16012	/	3189	-10%

注：重庆为全市口径；上海供地计划按均值计算。北京供地计划按下限计算。长春同比对标的 2023 供地计划为中期调整版；郑州为住宅用地口径；杭州、天津、南京、福州、深圳、青岛、长沙尚未发布 2024 年供地计划。

数据来源：中指数据 CREIS

从土地市场来看，过去两年，随着房地产市场深度调整，土地市场也进入缩量状态，根据中指数据，2023 年，全国 300 城住宅用地成交面积降至近十年最低水平，不足 2020 年高点的一半；全国地级及以上城市中，有 121 个城市住宅用地成交面积低于 100 万平方米，部分地区住宅用地零成交。

重点 22 城方面，2023 年，22 城整体供地计划完成率约 73%，部分城市土拍持续低迷，政府推地信心不足，供地完成率不足五成，22 城住宅用地整体成交面积同比下降超 20%，这些均直接影响了 2024 年各地的土地计划供应量。根据中指监测，截至 5 月 10 日，重点 22 城有 15 城发布了 2024 年供地计划，除个别城市外，供应规模延续缩减态势，整体同比下降约 10%。北京、成都去年供地计划完成率较高，2024 年计划供应量与去年持平。其余城市中，合肥、广州、上海计划供应量降幅在一成左右，无锡、长春降幅超三成，苏州降幅达六成以上。另外，郑州、沈阳在低基数影响下，2024 年计划供应量同比表现增长。

3、统筹盘活各类存量土地用于保障性住房建设

在这一轮消化存量房产的过程中，保障性住房是重要的政策支点，去库存应着重与保障房供给相结合，并联动新房、二手房、土地市场，通过盘活存量房产及在建项目用于保障性住房，不但可以消化库存，也可以增加保障性住房供给。另外，今年以来多地推出商品房“收旧换新”“以旧换新”活动，收购存量二手住房，盘活这部分存量房产，也有利于进一步丰富保障性租赁住房供应，同时还可以向市场释放新的住房需求。

《通知》明确各地在供地计划中要对保障性住房用地优先安排、应保尽保，指出要统筹盘活各类存量土地用于保障性住房建设。在已经发布 2024 年供地计划的城市中，多地提到要加大保障性住房建设，上海、长春首次在供地计划中详细列出配售型保障房用地计划供应量，分别是 91 公顷、11.8 公顷；另有多个城市发布了 2024 年保租房供地计划。

整体来看，4.30 中央政治局会议明确提出要“统筹研究消化存量房产和优化增量住房的政策措施”，为房地产政策指明了方向。自然资源部积极落实会议精神，明确支持盘活存量土地，并结合各城市商品住宅去化周期和盘活存量土地规模，灵活调整新增土地供应量，促进房地产市场平稳健康发展。



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：022-89268088 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22楼研究院
邮编：400020
电话：023-88952599 传真：023-88952138

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：025-86910200

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：028-60118214 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：027-59743062 传真：027-59600145

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：0512-67905729

宁波 地址：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：010-56319191

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：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：南昌市红谷滩区红谷中大道1368号鼎峰中央BC座16层
邮编：330038
电话：0791-88611602 传真：0791-88611391

郑州 地址：郑州市郑东新区绿地新都会8号楼10层1002
邮编：450000
电话：0371-86560158 传真：010-56319191

沈阳 地址：沈阳市沈河区团结路59号旭辉中心A座810
邮编：110000
电话：024-22559198 传真：024-22559198

西安 地址：西安市雁塔区沣惠南路泰华·金贸国际7号楼24层
邮编：710000
电话：029-87237088 传真：029-87237100

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：010-56319191

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：0532-58555302

昆明 地址：云南省昆明市盘龙区金尚壹号大厦2402室
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号楼3527
邮编：530000
电话：0771-2099961 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

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