



# 二十届三中全会关于房地产相关内容点评

联合资信 工商评级三部 罗星驰

二十届三中全会将房地产列入需要防范化解风险的重要领域之一，并为房地产发展新模式、土地财政改革及城乡融合发展等方面的改革方向做出指引。其中，从房地产发展新模式的改革任务来看，未来房地产市场有望形成“保障房+商品房”双轨运行机制，一线城市房地产调控政策有望持续松绑，房地产开发融资方式有待进一步改革，商品房预售制度改革仍需等待时机，房地产税试点预计将在长期内陆续推开；从土地财政及城乡融合发展的改革任务来看，开拓地方财政其他收入来源将缓解土地出让金下行的不利影响，加速土地要素市场化有利于土地市场良性发展，推进城乡融合发展和区域一体化发展有望进一步提升城镇化水平。



**联合资信评估股份有限公司**  
China Lianhe Credit Rating Co., Ltd.



2024年7月15日至18日，中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议（以下简称“二十届三中全会”）在北京召开，为进一步全面深化改革指示了发展方向。7月21日，《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）全文发布，阐述了改革的总目标并列举了多个维度的改革任务。针对当前中国房地产行业仍处于深度调整阶段、房地产市场供求关系已发生重大变化、房地产行业潜在风险尚未完全化解的现状，二十届三中全会对于未来房地产政策的改革提供了方向性指引。

#### 二十届三中全会涉及的主要房地产内容包括：

（1）**房地产发展新模式**：住房保障、因城施策、开发融资、预售制度、房地产税收制度；

（2）**土地财政改革及城乡融合发展**：降低地方对土地财政的依赖、推动土地要素市场化、推进城乡融合发展和区域一体化。

## 一、房地产发展新模式

二十届三中全会指出，“要统筹好发展和安全，落实好防范化解房地产、地方政府债务、中小金融机构等重点领域风险的各项举措”，房地产作为仍需防范化解风险的重点领域之一受到高度重视，《决定》中亦使用了一整段篇幅对房地产改革方向进行阐述，原文如下：

“（44）（前文略）加快建立**租购并举的住房制度**，加快构建房地产发展新模式。加大**保障性住房建设和供给**，满足工薪群体刚性住房需求。支持城乡居民多样化改善性住房需求。充分赋予各城市政府房地产市场调控自主权，**因城施策**，允许有关城市取消或调减住房限购政策、取消普通住宅和非普通住宅标准。**改革房地产开发融资方式和商品房预售制度**。完善房地产税收制度。”

#### 联合观点：

### 1. 未来房地产市场有望形成“保障房+商品房”双轨运行机制

自2023年7月中央政治局会议定调“适应我国房地产市场供求关系发生重大变化”以来，“加大保障性住房建设和供给”在各类中央会议和政策中被多次强调，是房地产发展新模式的重要内容之一，尤其国务院常务会议《关于规划建设保障性住房

的指导意见》国发〔2023〕14 号的推出对于重新构建我国多元化、多层次住房保障体系有显著意义。从《决定》关于“加快建立租购并举的住房制度”的表述来看，配售型保障房和配租型保障房的建设供给均有望加速推进。参考新加坡住房供应体系，未来我国有望形成由商品房、保障性住房、共有产权房、保障性租赁住房 and 公租房等共同构成的租购并举体制，并形成各自相对独立的价格体系。

## 2. 一线城市房地产调控政策有望持续松绑

当前，多数二三线城市已取消住房限购政策，一线城市限购政策也在 2023 年底以来逐步放松。短期内调控政策松绑对于购房需求的释放起到了一定的刺激作用，但长期来看房地产市场回暖仍有赖于居民收入预期的改善。随着不同能级城市的房地产市场表现分化加剧，本次《决定》继续肯定了因城施策的必要性，但考虑到一线城市的虹吸效应以及维护市场平稳的需要，预计后续一线城市房地产利好政策仍将逐步释放，一次性打开的可能性不大。7 月 23 日，北京、上海和广州的多家银行已按 LPR 最新报价下调房贷利率，有助于推进核心城市市场情绪的进一步修复。

## 3. 房地产开发融资方式有待进一步改革

2024 年初以来，经营性物业贷款新规在贷款资金用途方面有了很大突破，房地产融资协调机制从项目层面进行融资协调也改变了以往的开发贷融资方式。截至 5 月中旬，全国 297 个地级及以上城市已经建立房地产融资协调机制，商业银行已审批通过“白名单”项目贷款金额 9350 亿元。房地产开发融资方式的改革对于当前化解房地产风险具有重要意义，但同时我们也看到，民营房企尤其是出险房企的融资环境改善程度有限，“对不同所有制房地产企业合理融资需求一视同仁给予支持”的目标尚未完全落实，后续在房地产开发融资领域仍有进一步的改革需求。

## 4. 商品房预售制度改革仍需等待时机

预售制的存在使得房企有了天然的经营杠杆，定金和预收款成为房地产开发资金的重要来源，其占比超过了房企自筹资金。商品房预售制显著加快了房企资金周转效率，其本质上是房企融资的一种重要手段。但另一方面，预售制度的弊端也导致了大量购房纠纷，使得该制度持续面临质疑和指责，关于取消预售制度的呼吁一直存在。本次《决定》也将改革商品房预售制度列入改革目标，但基于当前房地产市场景气度低迷、众多房企面临流动性压力的行业环境，预计预售制度改革仍需等待时机以实现稳妥推进。

## 5. 房地产税试点预计将在长期内陆续推开

“改革房地产税收制度”最早于 2006 年被列入《第十一个五年规划纲要》，2011 年上海和重庆率先试点对个人住房征收房地产税。自 2018 年以来，房地产税相关内容被写入政府工作报告。2021 年 10 月，第十三届全国人大常委会通过了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。但随着房地产行业下行，当前房地产税试点仍不具备扩大推广的条件。房地产税对于化解地方债务风险将具有积极意义，预计未来随着房地产行业景气度改善，房地产税试点工作将在长期内逐步推进。

## 二、土地财政改革及城乡融合发展

过去几年，地方财政对于土地出让金的依赖度较高，2018—2021 年，土地出让金占地方财政总收入的比例均在 40%~45%左右。随着房地产行业下行，2022 年以来土地出让金占财政总收入的比例显著下降，并于 2023 年下降至 26%左右，地方财政压力显著加大。同时，地方政府支付能力减弱、土地价值下降以及城投托底拿地等因素也使得房地产风险向城投传导。本次《决定》中有较大篇幅的内容涉及土地财政改革，为房地产和地方政府债务两大重点风险领域指明改革方向。

### 1. 开拓地方财政其他收入来源，缓解土地出让金下行的不利影响

“（17）（前文略）建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。增加地方自主财力，拓展地方税源，适当扩大地方税收管理权限。完善财政转移支付体系，清理规范专项转移支付，增加一般性转移支付，提升市县财力同事权相匹配程度。建立促进高质量发展转移支付激励约束机制。推进消费税征收环节后移并稳步下划地方，完善增值税留抵退税政策和抵扣链条，优化共享税分享比例。研究把城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加合并为地方附加税，授权地方在一定幅度内确定具体适用税率。（部分略）规范非税收入管理，适当下沉部分非税收入管理权限，由地方结合实际差别化管理。

**适当加强中央事权、提高中央财政支出比例。**中央财政事权原则上通过中央本级安排支出，减少委托地方代行的中央财政事权。不得违规要求地方安排配套资金，确需委托地方行使事权的，通过专项转移支付安排资金。”



### 联合观点：

根据本次《决定》的指引，中央和地方的收入支出比例将进行一定的划分调整，拓展地方的收入来源，减轻地方的支付压力，从而对冲土地出让金大幅削减导致的不利影响。本次《决定》中提及可能调整划分比例的税种包括消费税、增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加等，同时非税收入管理权限也将适当下沉、中央财政支出比例将有所提高。此外，未来长期内房地产税的推进也将进一步丰富地方财政来源。

## 2. 推动土地要素市场化，提高土地资源利用效率，优化土地管理

“（6）（前文略）构建城乡统一的建设用地市场。（部分略）完善主要由市场供求关系决定要素价格机制，防止政府对价格形成的不当干预。健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。”

“（23）（前文略）允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用。有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全土地增值收益分配机制。

优化土地管理，健全同宏观政策和区域发展高效衔接的土地管理制度，优先保障主导产业、重大项目合理用地，使优势地区有更大发展空间。建立新增城镇建设用地指标配置同常住人口增加协调机制。探索国家集中垦造耕地定向用于特定项目和地区落实占补平衡机制。优化城市工商业土地利用，加快发展建设用地二级市场，推动土地混合开发利用、用途合理转换，盘活存量土地和低效用地。开展各类产业园区用地专项治理。制定工商业用地使用权延期和到期后续期政策。”

### 联合观点：

我国自 2014 年以来系统性推进农村土地流转，主要聚焦于将股份制引入土地制度建设、通过土地流转推动农业适度规模经营以及集体经营性建设用地入市试点等。本次《决定》提出的土地制度改革力度进一步加大，改革目标更加着力于促进土地要素自主流动、提升土地要素配置效率等方面，并提出完善主要由市场供求关系决定的土地要素价格机制。在土地管理方面，本次《决定》也在城镇建设用地新增指标和二级市场、产业园区用地治理、工商业用地期限政策等方面提出指导意见，有助于未来土地市场的良性发展。

另一方面，二十届三中全会在农村宅基地流转方面仍要求进行严格管控，会议强调严守农村宅基地政策底线红线不动摇，对于“允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用”的政策要求应探索稳妥有序利用的具体方式，在农民自

愿有偿退出宅基地问题上探索建立的办法应以稳慎为原则。预计后续关于农村宅基地相关政策的探索对于房地产行业新增供需的影响将较为有限。

### 3. 推进城乡融合发展和区域一体化发展，城镇化率有待突破

“（20）健全推进新型城镇化体制机制。构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制。推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利，**加快农业转移人口市民化**。保障进城落户农民合法土地权益，依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法。

坚持人民城市人民建、人民城市为人民。健全城市规划体系，引导大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局。深化城市建设、运营、治理体制改革，加快转变城市发展方式。推动形成超大特大城市智慧高效治理新体系，**建立都市圈同城化发展体制机制**。深化赋予特大镇同人口和经济规模相适应的经济社会管理权改革。**建立可持续的城市更新模式和政策法规**，加强地下综合管廊建设和老旧管线改造升级，深化城市安全韧性提升行动。”

#### 联合观点：

根据国家统计局数据，2023 年中国城镇化率为 66.16%。过去十余年房地产和基建的快速发展大幅释放了城镇化潜力，但随着宏观经济和人口增长趋缓，后续城镇化率的提升速度放缓。近年来多数城市已陆续放宽落户政策并出台人才引进政策，为农村进城人口提供职业培训机会和就业帮助。本次《决定》将加快农业转移人口市民化列入改革目标，并从保障进城农民享有城市人口同等权利、维护进城落户农民在农村的相关权益等方面进行了指引。

值得注意的是，往届三中全会曾相继提出了“全面放开建制镇和小城市落户限制”和“有序放开中等城市落户限制”，但本次《决定》并未对城市落户限制做进一步放宽的指引。2023 年中国户籍人口城镇化率为 48.3%，显著低于城镇化率水平，整体来看户籍制度改革的进程仍滞后于城镇化发展。

此外，本次《决定》在城市规划、发展和治理方面也提出了进一步的改革目标。未来三四线城市人口流出的趋势仍将持续，在超大特大城市的虹吸效应下形成都市圈同城化发展，辐射大中小城市和小城镇构成集约紧凑布局，有望为城镇化率的提升寻求新的突破，并为房地产行业在城市更新等领域持续提供发展机会。

## 联系人

投资人服务    010-8567 9696-8624    [chenjialin@lhratings.com](mailto:chenjialin@lhratings.com)

## 免责声明

本研究报告著作权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用须注明出处为“联合资信评估股份有限公司”，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权刊载或者转发本研究报告的，联合资信将保留追究其法律责任的权利。

本研究报告中的信息均来源于公开资料，联合资信对这些信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本研究报告所载的资料、意见及推测仅反映联合资信于发布本研究报告当期的判断，仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。

在任何情况下，本研究报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。联合资信对使用本研究报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。