

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《国际金融评论》
- 《国别/地区观察》

作者：周景彤 中国银行研究院
叶银丹 中国银行研究院
电话：010 - 6659 6874

签发人：陈卫东
联系人：刘佩忠
电话：010 - 6659 6623

- * 对外公开
- ** 全辖传阅
- *** 内参材料

房地产政策效果评估及市场前景展望*

近期稳楼市政策密集出台，房地产市场出现积极变化。各线城市的新房、二手房市场均有不同程度的回暖。未来，预计随着存量房贷利率下调、房地产相关税费下调、专项债用于收储土地和保障房、货币化安置、白名单扩容等政策的深入推进，有望从推动库存消化、改善房企流动性、降低居民购房成本和还贷压力等多个方面，为稳地产、稳经济带来更多积极影响。短期内预计房地产市场整体将处于筑底阶段。建议加快疏通存量政策落地堵点，更好地发挥政策合力对房地产市场形成有力的正向冲击。同时，积极储备增量政策，视市场变化情况前置出台。

房地产政策效果评估及市场前景展望

近期稳楼市政策密集出台，房地产市场出现积极变化。各线城市的新房、二手房市场均有不同程度的回暖。未来，预计随着存量房贷利率下调、房地产相关税费下调、专项债用于收储土地和保障房、货币化安置、白名单扩容等政策的深入推进，有望从推动库存消化、改善房企流动性、降低居民购房成本和还贷压力等多个方面，为稳地产、稳经济带来更多积极影响。短期内预计房地产市场整体将处于筑底阶段。建议加快疏通存量政策落地堵点，更好地发挥政策合力对房地产市场形成有力的正向冲击。同时，积极储备增量政策，视市场变化情况前置出台。

一、近期稳楼市政策密集出台，市场结构性调整加快

（一）房地产市场持续走弱，9 月末稳楼市政策密集出台

第一，今年以来出台的一系列稳地产政策取得了一定积极效果，但未能阻止市场持续下行。2024 年前三季度，房地产市场总体呈现继续下行态势，销售“以价换量”但仍处于深度下行区间，信心低迷和能力受限背景下投资跌幅持续扩大，土地市场继续缩量。今年以来，稳地产政策效果主要体现在一二线城市，并存在效果持续性不强等问题。5 月 17 日出台的一揽子稳地产政策（简称“5.17”政策）带动 6 月市场活跃度提升，但三季度后政策效果明显减弱，市场仍面临较大调整压力。总体来看，“5.17”政策力度还难以有效刺激购房需求，难以打破房价下跌和市场预期转弱两者螺旋向下的负循环，难以改善房企资金偏紧和风险偏高局面。在此背景下，9 月末以来，一系列旨在提振房地产市场的利好政策密集出台。9 月 26 日，中央政治局会议首次提出“要促进房地产市场止跌回稳”，释放了本轮下行周期以来的最强稳地产信号。政治局会议前后，人民银行、财政部、住建部等出台多项房地产支持政策，总体来看，基本延续了以政策推动需求回升从而带动供给改善的思路（表 1）。具体来看：

表 1：近期出台的稳地产政策措施

时间	政策措施
9.24 国务院新闻发布会	<ol style="list-style-type: none"> 1.引导商业银行将存量房贷利率降至新发放房贷利率附近，预计平均降幅在 0.5 个百分点左右。 2.统一首套房和二套房的房贷最低首付比例，将全国层面的二套房贷最低首付比例由 25% 下调至 15%。 3.将 3000 亿保障性住房再贷款的中央银行资金支持比例从贷款本金的 60% 提升到 100%。 4.延长“金融 16 条”、经营性物业贷款的期限到 2026 年 12 月 31 日。 5.下调 7 天逆回购操作利率 0.2 个百分点，预计调整后将带动 MLF 利率下调约 0.3 个百分点，带动 LPR、存款利率等随之下行 0.2 至 0.25 个百分点。 6.研究允许政策性银行、商业银行贷款支持有条件的企业市场化收购房企土地。
9.26 中央政治局会议	<ol style="list-style-type: none"> 1.首次提出“促进房地产市场止跌回稳”。 2.强调“降低存量房贷利率”“加大‘白名单’项目贷款投放力度”等。 3.提出“调整住房限购政策”。
9.29 人民银行	<ol style="list-style-type: none"> 1.借款人申请商贷时，可以选择固定利率或浮动利率作为定价方式。固定利率商贷借款人可与银行业金融机构协商，新发放浮动利率商贷换存量贷款。自 2024 年 11 月 1 日起，合同约定为浮动利率的，商贷借款人可与银行业金融机构协商约定重定价周期。自 2024 年 11 月 1 日起，浮动利率商贷与全国新发放商贷利率偏离达到一定幅度时，借款人可与银行业金融机构协商，新发放浮动利率商贷置换存量贷款。 2.倡议各商业银行原则上应于 10 月 31 日前统一对存量房贷利率实施批量调整，对于 LPR 基础上加点幅度高于 -30BP 的存量房贷，将其加点幅度调整为不低于 -30BP，且不低于所在城市目前房贷利率加点下限。
10.12 财政部	<ol style="list-style-type: none"> 1.支持地方政府使用专项债券回收符合条件的闲置存量土地。确有需要的地区也可以用于新增的土地储备项目。 2.用好专项债券来收购存量商品房用作各地的保障性住房。 3.拓展保障性安居工程补助资金的支持方向，原来该资金主要是用来支持以新建方式筹集保障性住房的房源，未来适当减少新建规模，支持地方更多通过消化存量房的方式来筹集保障性住房的房源。 4.优化完善相关税收政策。正在研究明确与取消普通住宅和非普通住宅标准相衔接的增值税、土地增值税政策。
10.17 住建部	<ol style="list-style-type: none"> 1.通过货币化安置等方式，新增实施 100 万套城中村改造和危旧房改造。 2.年底前，将“白名单”项目的信贷规模增加到 4 万亿元，相较于目前的规模翻倍。

资料来源：公开资料整理，中国银行研究院

第二，需求端政策支持力度明显加大，多项超预期增量政策加快出台。一是持续降低居民购房门槛和压力。一方面，出台“下调全国层面二套房最低首付比例至 15%”“下调存量房贷利率至新发放房贷利率附近”等政策降低居民购房门槛和房贷压力。另一方面，在中央政治局会议提出“调整住房限购政策”后，四大一线城市均

于 9 月底公布需求侧松绑政策。其中，广州政策力度最大，成为首个完全放开限购的一线城市。北京、上海、深圳均针对性地优化调整了住房限购、首付比例、公积金贷款、交易税费等政策，深圳调整力度相对更大，北京、上海调整力度相对略低，保留了进一步放松的政策空间（表 2）。二是积极拓展资金来源，加大力度推动去库存。为化解商品房存量，财政部和住建部提出推动专项债券和保障性安居工程补助资金来收购存量商品房用作各地的保障性住房，并通过货币化安置等方式新增实施 100 万套城中村改造和危旧房改造。

表 2：9 月底以来四大一线城市需求侧政策放松情况

城市	政策类型	本次政策调整
北京	限购	非本市户籍家庭购买五环内商品房缴纳社保或个税年限调整为 3 年及以上，五环外调整为 2 年及以上。
	首付	首套首付比例降至 15%，二套首付比例降至 20%。
	公积金	对京籍二孩以上家庭购房，住房公积金可贷款额度将上浮 40 万元，最高可贷 160 万。
上海	限购	1.非本市户籍家庭购买外环外商品房缴纳社保或个税年限调整为 1 年及以上。 2.对持居住证且积分达到标准分值、缴纳社保或个税满 3 年及以上的非本市户籍家庭，享受沪籍家庭购房待遇。 3.在自贸区临港新片区实施更加差异化的购房政策，对在新片区工作、存在职住分离的群体，在执行现有住房限购政策的基础上，可在新片区增购 1 套住房。
	首付	首套首付比例降至 15%，二套核心区域首付比例降至 25%，差异化政策区域首付比例降至 20%。
	公积金	住房公积金二套房贷最低首付比例相应调整。
	税费	1.个人对外销售住房增值税征免年限从 5 年调整为 2 年。 2.取消普通住房标准和非普通住房标准。
广州	限购	所有人员均不再限购。
深圳	限购	1.本市户籍家庭可在非核心区域增购 1 套住房。 2.非本市户籍家庭购买核心区域商品房需提供缴纳 1 年社保或个税证明，非核心区域不再需要社保或个税证明。 3.有两个及以上未成年子女的非本市户籍居民家庭，在执行上述住房限购政策的基础上，可再购买 1 套住房。
	首付	1.首套首付比例降至 15%，二套首付比例降至 20%。 2.深汕特别合作区首套住房和二套住房商业性个人住房贷款最低首付款比例统一调整为 15%，取消利率下限。 3.购房居民家庭及成年单身人士名下已有住房无按揭抵押登记或只有一套按揭抵押登记（含抵押合同备案信息），新购买的住房，在办理个人住房贷款业务时可适用第二套住房贷款政策。

		4.有两个及以上未成年子女的居民家庭，购买第二套住房的，在办理个人住房贷款业务时可适用首套住房贷款政策。
	税费	将个人住房转让增值税征免年限由 5 年调整到 2 年。

资料来源：公开资料整理，中国银行研究院

第三，供给端主要以调整优化存量政策为主，未来财政相关政策落地值得期待。

9 月底以来优化的供给端稳地产存量政策主要包括“保障性住房再贷款央行出资比例由 60%提高至 100%”“延长‘金融 16 条’和经营性物业贷款期限”“扩大‘白名单’项目规模至 4 万亿”等（表 1）。这些政策一方面有助于降低国企收储成本，加速推进收储和去库存进程，改善市场供求关系；另一方面有助于房企开发贷款、信托贷款等存量融资进一步展期，缓解房企偿债压力，更好地保障项目交付，从而进一步稳定购房者预期。9 月 12 日，财政部发布会上宣布将“叠加运用地方政府专项债券、专项资金、税收政策等工具，支持推动房地产市场止跌回稳”。未来，专项债等财政资金用于收储土地，房地产交易环节契税、个人所得税等税率调整，以及将建设前期预缴的土地增值税后移至竣工验收环节等财政支持政策值得期待。

（二）“9. 24”政策出台以来房地产市场出现积极变化

9 月底一揽子稳地产政策实施后的五周内（9. 25-10. 30），各线城市的新房、二手房市场表现均明显改善，但改善势头可持续性仍有待观察。市场总体回暖趋势下结构性分化特征延续，呈现出二手房表现好于新房、一线城市表现好于二三线城市等特点。

第一，新房销售环比改善明显，但与 2023 年水平仍有差距。9 月 25 日至 10 月 30 日五周期间，各线城市新房的日均销售面积环比改善幅度均超过 50%（表 3）。但从同比角度来看，当前新房市场日均销量还未恢复至上年同期水平。新政实施五周以来的新房市场恢复还难以抵补今年以来新房市场销售的深度下行。截至 10 月 30 日，各线城市的新房累计销售面积仍与 2023 年水平有较大差距，其中一线城市跌幅为 20%左右，二三线城市跌幅超过 30%。

第二，二手房带看量明显上升，各线城市日均成交量均已超过上年同期水平。根据房地产中介数据，国庆期间全国 74 城二手房带看量环比和同比分别提升 45%和 40.8%，带看转化率也有所提高。从销售面积同比表现来看，新政实施后的五周内，各线城市的二手房日均成交面积均已超过 2023 年同期水平，其中一、二、三线城市分别较 2023 年同期提高 71.29%、29.55%和 16.34%（表 3）。从累计角度来看，经过五周的回升，截至 10 月 30 日，一、二线城市的二手房累计成交面积已经超过上年同期水平。在二手房市场成交量明显回升的背景下，一线城市部分业主出现提价、捂盘惜售等情况。贝壳平台数据显示，9 月底新政出台后的一周，深圳二手房涨价房源比前一周增加了 200.2%，降价房源数量则比前一周减少了 45%。

表 3：新政实施后五周（9.25-10.30）部分城市房地产成交面积变化

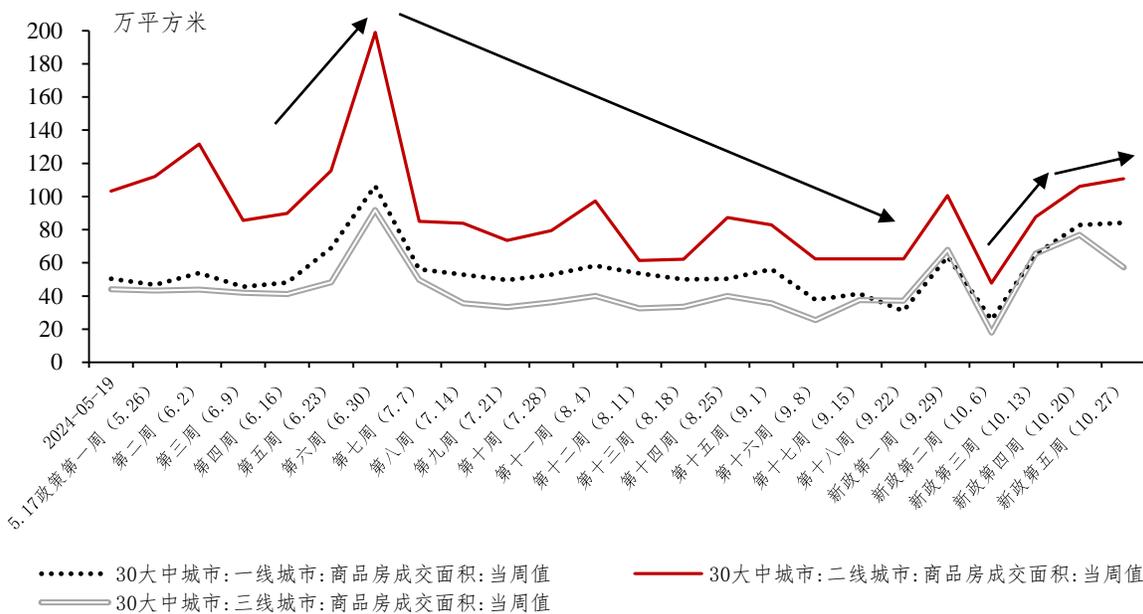
线级	城市	新房（平方米，%）				二手房（平方米，%）			
		日均成交面积	日均成交面积环比	日均成交面积同比	年度累计成交面积同比	日均成交面积	日均成交面积环比	日均成交面积同比	年度累计成交面积同比
一线	北京	19082	49.39	-7.55	-27.06	48589	19.87	43.10	3.68
	上海	39203	46.97	11.96	-25.22	/	/	/	/
	广州	33742	110.47	21.93	-14.25	/	/	/	/
	深圳	11797	91.70	38.45	-10.82	17208	50.61	99.48	53.52
	平均	25956	74.63	16.20	-19.34	32899	35.24	71.29	28.60
二线	杭州	24975	177.75	-17.93	-33.87	21143	108.51	37.24	19.34
	成都	29899	30.90	-36.76	-39.52	58507	17.76	3.23	-4.05
	青岛	18677	-14.86	-35.27	-38.51	18496	19.20	27.32	9.66
	苏州	15448	73.89	3.21	-37.61	16279	2.88	4.56	-10.16
	厦门	60140	51.09	61.75	-35.22	6109	34.10	34.53	-9.60
	南宁	13258	11.09	-16.12	-35.38	11940	30.39	70.40	30.89
	平均	27066	54.98	-6.85	-36.69	22079	35.47	29.55	6.01
三四线	江阴	2230	97.84	-7.76	-48.47	/	/	/	/
	金华	5145	44.99	-37.39	-15.16	4951	54.87	37.01	-37.68
	池州	931	-14.24	-41.88	-43.45	1103	18.34	4.44	-43.92
	江门	4205	61.99	27.85	-30.93	1856	-11.65	-4.61	-3.85
	东莞	20735	202.19	78.46	-18.63	8413	6.39	28.54	-17.63
平均	6649	78.55	3.86	-31.33	4081	16.99	16.34	-25.77	

资料来源：Wind，中国银行研究院

第三，市场回升趋势已出现放缓迹象，需密切观察未来政策效果可持续性。虽然“9.24”新政实施五周以来，房地产市场热度呈现出结构性积极变化，但对此应理性看待。一方面，高频数据样本量偏小，容易造成同比、环比表现大幅波动。另一方面，当前政策实施时间较短，并且市场回升趋势已经出现放缓迹象，未来政策能否持续显

效仍有待观察。从30个大中城市成交面积的周度表现来看，“9.24”政策实施后的第四、五周，各线城市的成交面积回升速度均出现了不同程度的放缓，其中三线城市放缓更加明显（图1）。参考“5.17”政策实施后的市场表现（政策出台约六周后效果达到顶峰，随后效果逐步衰减），四季度将成为本轮政策效果的重要观察期和政策调整的关键窗口期。此外，当前房地产市场仍处于供需两端政策发力期，未来市场能否实现“止跌回稳”既取决于收储去库存、风险化解等存量政策落实情况以及后续增量政策持续出台，也取决于其他宏观逆周期调控政策对经济的提振效果。

图1：稳地产政策实施后各线城市商品房销售面积变化情况



资料来源：Wind，中国银行研究院

二、一揽子稳地产政策效果评估

今年以来出台的一系列稳地产政策中，下调最低首付比例、放开限购等政策的惠及面主要在于一二线城市，在当前居民加高杠杆的意愿和能力均较弱的情况下，此类政策效果相对较弱，叠加当前一二线城市对全国市场的带动作用正不断减弱，此类政策对全国房地产市场回暖的促进作用更弱。对比来看，白名单融资协调机制、存量房贷利率下调、专项债用于收储土地和保障房、货币化安置等政策的惠及面更大，未来

政策也有进一步发力空间，因此效果相对更大。从实践来看，年初建立的白名单融资协调机制已经取得较好效果，截至 10 月 16 日，“白名单”房地产项目已审批通过贷款达到 2.23 万亿元，有效缓解房企流动性压力、有力保障保交房。未来，预计存量房贷利率下调、房地产相关税费下调、专项债用于收储土地和保障房、货币化安置等政策的深入推进，有望从推动库存消化、改善房企流动性、降低居民购房成本和还贷压力等多个方面，为稳地产、稳经济带来积极影响。

（一）存量房贷利率下调

第一，本轮存量房贷利率下调惠及面广，未来政策仍有跟随市场变化进行调整的空间。历史上，人民银行分别于 2008 年、2023 年实施过两次存量房贷利率下调，以应对房地产市场和宏观经济波动（表 4）。**从政策惠及面来看**，本轮存量房贷利率下调覆盖所有存量房贷，同时，当前存量房贷规模与 2023 年接近，远远高于 2008 年时期，因此政策惠及范围广、涉及规模大。**从下调幅度来看**，本轮平均下调 50Bps 左右，小于 2023 年（73Bps）和 2008 年时期（112Bps）的两轮下调力度。考虑到一方面，在下调存款利率、发行特别国债支持国有大型商业银行补充资本等政策支持下，存量房贷利率下调对银行经营的冲击总体可控；另一方面，该政策对促进消费、稳定楼市等方面具有较大积极作用，未来该政策仍有根据实际实施效果以及房地产市场变化情况进行调整的空间。

第二，下调存量房贷利率将从多个方面促进经济回升。一是有助于提振房地产市场。从历史数据来看，房贷利率和商品房销售面积这两个指标总体呈反向波动趋势（图 2），因此，在当前销售筑底的关键期，调降存量房贷利率有望提振居民对房地产市场的信心，进一步提高居民购买意愿。二是有助于促进居民消费增长。存量房贷利率的下调将直接减轻个人或家庭的利息负担，间接增加可支配收入，有助于促进消费。人民银行指出，本轮存量房贷利率下调“预计将惠及 5000 万户家庭，1.5 亿人口，平均每年减少家庭的利息支出约 1500 亿元”，这意味着存量房贷利率下调将带来居民可支配收入总额增加 1500 亿元。考虑到房贷对象主要为城镇居民，2024 年三季度中国城镇居民人均消费倾向（消费支出占可支配收入比重）为 61.99%，因此，预计本轮

存量房贷利率下调将平均每年增加居民消费 929.87 亿元左右，以 2023 年社会消费品零售总额为基础计算，预计每年提高消费增速 0.2 个百分点左右，未来随着消费总额不断增大，对增速的提升效果将逐步减弱。由于存量房贷利率下调工作落实、可支配收入提高向实际消费行动转化都需要一定时间，预计该政策在今年年内对消费增速的影响有限。

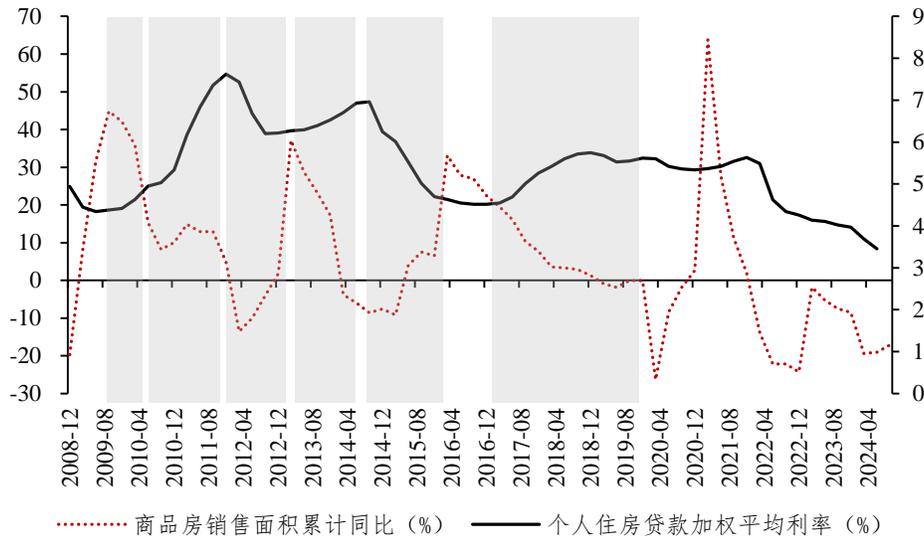
表 4：三次下调存量房贷利率情况对比

时间	2008年10月	2023年8月	2024年9月
政策背景	在 2008 年次贷危机的大背景下，政策着重于扩大内需、改善民生。	居民部门出现提前还贷、贷款置换的现象。	新发放贷款利率在 LPR 基础上的减点幅度扩大，拉大新老房贷的利差不断拉大，同时消费、投资持续走弱。
当时存量房贷规模	2008 年底 2.98 万亿。	2023 年三季度末 38.4 万亿。	2024 年二季度末 37.79 万亿。
政策目标	发挥房地产扩大内需、改善民生的重要作用，促进房地产市场健康发展。	引导商业性个人住房贷款借贷双方有序调整优化资产负债表，规范住房信贷市场秩序。	缩小新老房贷利率差，促进扩大消费和投资，减少提前还贷行为，压缩违规置换存量房贷的空间，维护房地产市场平稳健康发展。
覆盖范围	1.居民首次购买普通自住房和改善型普通自住房的贷款需求。 2.不是对所有存量房贷全覆盖，各家银行在执行细则上设置了一定门槛 ¹ 。	1.首套个人住房贷款，以及认房不认贷后，符合首套住房标准的个人住房贷款。 2.覆盖超过 23 万亿存量首套房贷，占存量房贷的约 60%。	全部存量房贷。
政策力度	1.个人住房贷款利率的下限从 0.85 倍调低至 0.7 倍。参考当时 5 年以上中长期贷款利率 7.47%，房贷平均下调力度 112BPs。 2.有条件放开跨行转按揭，各个银行自主制定细则。	1.按揭利率调整至贷款发放时的利率下限，调整后的加权平均利率为 4.27%，平均下调 73BPs。 2.未提及跨行转按揭。	1.存量房贷利率降至新发放贷款利率的附近（2024 年二季度新发放住房贷款平均利率 3.45%），平均下调 50BPs 左右。 2.初期先在本行内实施转按揭，下一步再考虑是否需要跨行转按揭。
政策预计效果	未提及。	减少居民利息支出约 1700 亿元。	惠及 5000 万户家庭，1.5 亿人口，平均每年减少家庭的利息支出总数大概 1500 亿元左右。

资料来源：人民银行相关资料整理，中国银行研究院

¹ 例如，中国农业银行规定：借款人贷款额在 30 万元以上，以往享受房贷 8.5 折优惠的已自动转为 7 折。贷款额不足 30 万元的需向银行提出申请。招商银行规定：2008 年 10 月 27 日以前发放的，已执行基准利率下浮 15% 的存量个人住房贷款，拟调整贷款当前无逾期拖欠情况，2009 年 2 月 1 日起利率自动调整为 7 折；2008 年 10 月 27 日之后发放的贷款，则需要贷款人向银行申请，符合条件后可转为 7 折优惠。

图 2：房贷利率和商品房销售面积增速呈负相关关系



资料来源：Wind，中国银行研究院

表 5：存量房贷利率下调对银行利润的影响

银行	2024H1 末按揭贷款余额 (亿元)	2024 年预期利润 (亿元)	存量房贷利率下调带来的利润损失占 2024 年预期利润比重 (%)
工商银行	61654	3592	6.44
农业银行	50702	2729	6.97
中国银行	47526	2269	7.85
建设银行	63768	3323	7.20
交通银行	14610	896	6.11
邮储银行	23616	868	10.20
六大行平均	43646	2279.5	7.46
招商银行	13754	1478	3.49
民生银行	5401	354	5.72
兴业银行	10652	771	5.18
浦发银行	8336	404	7.74
中信银行	10220	666	5.75
光大银行	5797	400	5.43
平安银行	3066	463	2.48
浙商银行	1553	155	3.76
8 家股份制银行平均	7347.38	586.38	4.94
北京银行	3219	256	4.72
宁波银行	923	270	1.28
南京银行	763	196	1.46

江苏银行	2441	313	2.92
上海银行	1582	225	2.64
杭州银行	983	170	2.17
成都银行	919	128	2.69
长沙银行	678	78	3.26
青岛银行	468	40	4.39
苏州银行	354	51	2.60
厦门银行	209	27	2.90
重庆银行	400	51	2.94
齐鲁银行	548	49	4.19
无锡银行	124	24	1.94
江阴银行	81	21	1.45
常熟银行	125	39	1.20
苏农银行	76	20	1.43
张家港行	99	19	1.95
紫金银行	160	17	3.53
渝农商行	897	114	2.95
沪农商行	1033	125	3.10
21 家城商行 农商行平均	765.81	106.33	2.65
总平均	9621.06	588.6	4.12

资料来源：Wind，中国银行研究院

第三，考虑“以量补价”等情况，存量房贷利率下调对银行利润的影响总体可控。一是下调存量房贷利率对银行造成直接利润损失。在其他条件（如提前还贷比例）不变的情况下，按企业所得税税率 25% 计算，35 家上市银行房贷利率平均下调 50 个 Bps 所损失的利润约占其 2024 年预期利润总额的 4.12% 左右，可见该政策将对银行利润造成冲击（表 5）。分类型来看，由于存量房贷余额规模差异较大，六大国有银行损失利润占比最高，平均为 7.46% 左右，股份制银行平均为 4.94% 左右，城商行农商行平均为 2.65% 左右。二是居民对房贷利率具有较强敏感性，存量房贷利率下调有助于缓解提前还贷情况，帮助银行“以量补价”，对冲利润下滑压力。一方面，2023 年，在个人住房贷款余额出现负增长的情况下，同期住房公积金贷款余额仍保持较快增长。2023 年末，个人住房贷款余额为 38.17 万亿元，比上年末下降 1.6%；住房公积金贷款的贷款余额为 7.81 万亿，比上年末增长 6.96%。这表明居民对房贷利率具有较强敏感性，在整体降杠杆的背景下，依然增加低利率贷款。另一方面，2023 年 8 月下调存量

房贷利率前后的提前还贷情况对比也表明，存量房贷利率下调有助于缓解提前还贷情况。人民银行数据显示，2023年8月，全国提前还贷金额为4324.5亿元；8月31日存量住房贷款利率下调政策出台后，9-12月的月均提前还贷金额较8月下降10.5%。对于利率调降幅度较大的地区，提前还贷缓解情况更加明显。例如湖北、河南、江西下调幅度均超过90个Bps，下调幅度高于全国平均73个Bps，9-12月其月均提前还贷金额分别较8月下降42.1%、27.5%、22.2%，也明显高于全国10.5%的水平。本轮存量房贷利率下调平均幅度为50Bps左右，虽然降幅小于2023年8月时期（平均73Bps），但覆盖范围更大，提前还贷金额环比降幅也有望超过10%。

（二）货币化安置方式进行城中村改造、危旧房改造

10月17日住建部发布会公布的多项政策中，最大的亮点是明确提出通过货币化安置方式新增实施100万套城中村改造、危旧房改造，并且表示后续还可以继续加大力度。此次表态标志着城市更新改造货币化安置方式的重启，释放出政策推动地产去库存的强烈决心。从上一轮棚改货币化安置²的经验来看，该政策对于推动商品房去库存贡献明显。2014-2018年棚改高峰期间，全国棚户区实际年均改造582万套；其中2017年货币化安置面积占全年商品房销售面积的19%左右。

本轮货币化安置预计将带动1.1亿平米、1.58万亿元左右商品房销售，未来政策仍有进一步加码空间。根据2020年第七次人口普查数据，平均每个家庭户人口2.62人，家庭户人均居住面积为41.76平方米，则平均每户居住面积达到110平方米左右。本轮新增实施100万套城中村改造、危旧房改造，则总新增面积为1.1亿平方米左右，约占2023年全国商品房销售面积（11.2亿平方米）的9.8%。本轮城中村、危旧房改造计划主要集中在大中城市，并且主要采取货币化安置方式。2024年9月全国百城住宅每平米均价为1.65万元，其中一线、二线每平米均价分别为4.4万元和1.5万元。因此假设平均货币化安置补偿价格为每平米1.5-2.5万元左右，货币化安置比例为80%-100%，居民获得的货币化安置补偿款最终通过购房再次进入房地产市场的比例为

²是指政府直接以货币的形式补偿被拆迁棚户区居民，然后居民再到商品房市场上购置住房。

70%–90%³。对多种假设情形进行测算，在乐观、一般和悲观情形下，新增实施 100 万套城中村改造、危旧房改造所需的货币化安置资金总额分别为 2.75、1.98、1.32 万亿元左右，预计分别将带动商品房销售金额 2.48、1.58、0.92 万亿元，分别约占 2023 年商品房销售总额的 21.22%、13.58%、7.92%（表 6）。由此可见，货币化安置政策力度较大，预计将有力拉动商品房销售，未来可重点关注本轮政策中货币化安置比例等更多实施细则。此外，尽管当前 100 万套的规模明显小于上一轮棚改时期，但住建部指出“仅在全国 35 个大中城市，需要改造的城中村就有 170 万套，考虑全国范围，需求量更大”“只要前期工作做得好，我们还可以在 100 万套基础上继续加大支持力度”，可见未来政策还有进一步加码的空间，预计将对商品房去库存产生较大的作用。

表 6：货币化安置城中村、危旧房改造预计效果测算

	货币化安置比例 (%)	新增面积 (亿平米)	平均每平米补偿价 (万元)	货币化安置资金总额 (万亿元)	货币化安置资金再次回流进入楼市比例 (%)	带动的商品房销售金额 (万亿元)	占 2023 年商品房销售金额比例 (%)
80	1.1	1.1	1.5	1.32	70	0.92	7.92
	1.1	1.1	1.5	1.32	80	1.06	9.05
	1.1	1.1	1.5	1.32	90	1.19	10.19
	1.1	1.1	2	1.76	70	1.23	10.56
	1.1	1.1	2	1.76	80	1.41	12.07
	1.1	1.1	2	1.76	90	1.58	13.58
	1.1	1.1	2.5	2.20	70	1.54	13.21
	1.1	1.1	2.5	2.20	80	1.76	15.09
	1.1	1.1	2.5	2.20	90	1.98	16.98
90	1.1	1.1	1.5	1.49	70	1.04	8.91
	1.1	1.1	1.5	1.49	80	1.19	10.19
	1.1	1.1	1.5	1.49	90	1.34	11.46
	1.1	1.1	2	1.98	70	1.39	11.88
	1.1	1.1	2	1.98	80	1.58	13.58
	1.1	1.1	2	1.98	90	1.78	15.28
	1.1	1.1	2.5	2.48	70	1.73	14.86
	1.1	1.1	2.5	2.48	80	1.98	16.98
	1.1	1.1	2.5	2.48	90	2.23	19.10
100	1.1	1.1	1.5	1.65	70	1.16	9.90
	1.1	1.1	1.5	1.65	80	1.32	11.32

³ 城中村、危旧房居民的居住条件较差，拥有其他住房可能性偏低，拆迁后最终以拆迁款再次购房概率较大。

		1.1	1.5	1.65	90	1.49	12.73
		1.1	2	2.20	70	1.54	13.21
		1.1	2	2.20	80	1.76	15.09
		1.1	2	2.20	90	1.98	16.98
		1.1	2.5	2.75	70	1.93	16.51
		1.1	2.5	2.75	80	2.20	18.86
		1.1	2.5	2.75	90	2.48	21.22
乐观	100	1.1	2.5	2.75	90	2.48	21.22
平均	90	1.1	2	1.98	80	1.58	13.58
悲观	80	1.1	1.5	1.32	70	0.92	7.92

资料来源：中国银行研究院

（三）允许专项债等资金用于收储土地和保障房

第一，2024年以来相关政策持续放松，支持力度不断加大。近年来，对于专项债资金能否用于土地和房地产相关领域，政策方向随房地产市场变化多次发生调整（表7）。从2017年7月北京发行全国首批土储专项债，到2019年9月国常会禁止专项债资金用于土地储备和房地产相关领域，这三年期间每年土地储备专项债发行规模分别约为2425亿元、5905亿元、6765亿元，加权平均发行期限约为5年，加权平均发行利率为3%-4%左右。2024年以来，专项债收储相关政策的表述由允许到支持，由存量土地扩展到新增土地，支持力度不断加大（表7）。

第二，允许专项债等资金用于土地和保障房收储政策的顺利实施能够从多个方面促进经济企稳回升。除了通过去库存直接促进房地产市场筑底企稳外，该政策还有助于缓解地方政府资金压力，维护政府性基金预算跨期平衡。降低城投和地方国企在土地、商品房收储方面的资金占用和压力，缓解其债务负担，释放更多资金支持实体经济，同时缓解在地方政府土地收入持续下行背景下城投和地方国企被动拿地却无力开发的难题。此外，扩大专项债使用范围还能够缓解专项债缺项目和资金闲置问题，改善专项债资金使用效率。

表 7：关于专项债用于土地、房地产相关领域的政策变化

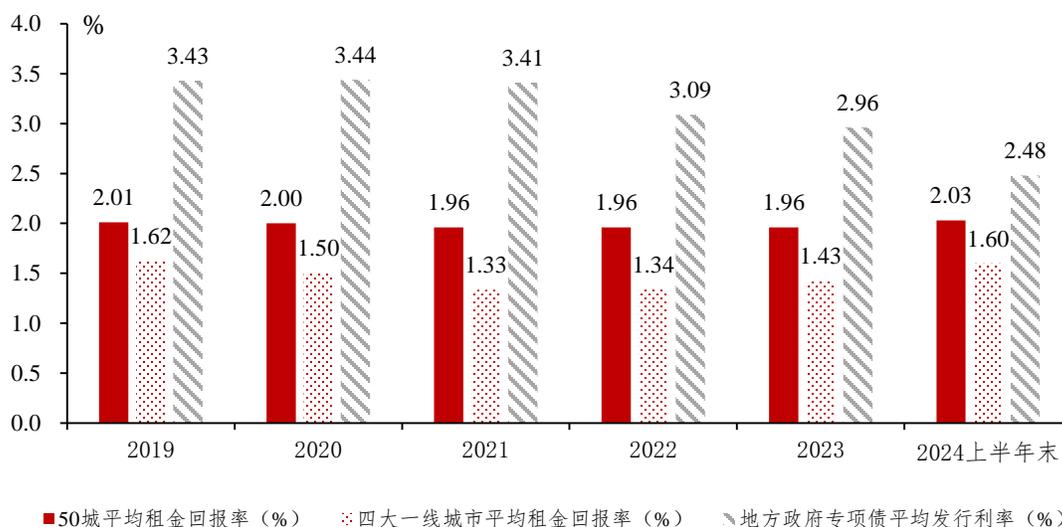
时间	文件/会议	相关表述
2017.5.16	《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》	地方政府土地储备专项债券是地方政府专项债券的一个品种。
2019.9.4	国务院常务会议	专项债资金不得用于土地储备和房地产相关领域、置换债务以及可完全商业化运作的产业项目。
2024.5.17	国务院政策例行吹风会	对于收回、收购的土地，用于保障性住房项目的，可通过地方政府专项债券等予以资金支持。
2024.10.12	财政部发布会	1.支持地方政府使用专项债券回收符合条件的闲置存量土地。 2.确有需要的地区也可以用于新增的土地储备项目。 3.用好专项债券来收购存量商品房用作各地的保障性住房。 4.拓展保障性安居工程补助资金的支持方向，原来该资金主要是用来支持以新建方式筹集保障性住房的房源，未来适当减少新建规模，支持地方更多通过消化存量房的方式来筹集保障性住房的房源。

资料来源：公开资料整理，中国银行研究院

第三，未来政策落地仍存在堵点，需及时优化机制、出台配套细则解决成本收益不平衡等问题。除了资金来源不足外，当前存量房和土地收储工作仍存在诸多难点。一方面，收购标准相对严苛、价格分歧较难统一。从各地公开披露的信息来看，当前保障房收储基本要求整体项目或者整栋出售，同时部分地区还要求项目具备良好的配套、便利的交通、优越的地理位置等，但收购的价格较低，导致收购双方较难达成一致。另一方面，专项债发行成本长期高于主要城市租金回报率，成本收益不平衡问题突出。2024年上半年地方政府专项债发行平均利率为2.48%，高于50城平均租金回报率水平2.03%，更高于一线城市平均租金回报率水平1.6%，导致专项债收储商品房不具备经济可持续性、地方政府缺乏推进动力（图3）。10月17日住建部发布会中，财政部强调专项债用于收购存量商品房应由地方自主决策、自愿实施，但要按照市场化运作方式，在确保项目融资收益平衡的基础上运作。预计未来，收储土地和存量商品房仍将以市场化方式进行，收购可能继续执行较为苛刻的标准、较低的价格，从而确

保项目融资收益平衡。这意味着在当前的房地产市场形势下，若不出台优化机制和实施细则，符合条件的收储项目规模可能较小，该政策在推动落实方面可能存在难度，对房地产市场的刺激效果可能有限。

图 3：专项债发行利率与租金回报率



资料来源：诸葛数据研究中心，Wind，中国银行研究院

（四）取消普宅和非普宅标准及房地产相关税费优惠

取消普宅和非普宅标准、完善房地产相关税收政策早在党的二十届三中全会通过的《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》中就提到：“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”“完善房地产税收制度”。10月12日财政部发布会进一步明确提出“正在抓紧研究明确与取消普通住宅和非普通住宅标准相衔接的增值税、土地增值税政策。”

第一，普宅非普宅标准变化的影响主要体现在一线城市二手房市场。一是当前普宅非普宅标准对房地产市场的实质性影响主要体现在一线城市商品房交易的契税、增值税、个人所得税。各地普宅标准主要围绕容积率、面积、房价等因素制定，过去主要影响购房资格、首付比例、交易税负等。去年以来，多地放宽购房政策后，目前除

四大一线城市外，普宅非普宅标准已经普遍不会对商品房交易产生实质性影响。一线城市中，北京主要影响契税和增值税，上海、广州和深圳主要影响增值税和个人所得税（表8）。二是该政策调整对二手房市场的影响将大于新房。从税收金额上来看，新房以契税为主，二手房则涉及契税、增值税、个人所得税等。因此，除北京外，政策调整对其他一线城市的影响主要体现在二手房市场。

表8：一线城市普宅非普宅房地产交易相关税收的税率差异情况

主要税种	北京	上海	广州	深圳
契税	普宅 ：首套不超过90平米全额的1%，首套90-144平米全额的1.5%，非首套全额的3%	首套：90平米以下全额的1%，90平米以上全额的1.5%	首套：90平米以下全额的1%，90平米以上全额的1.5%	首套：90平米以下全额的1%，90平米以上全额的1.5%
	非普宅 ：全额的3%	非首套：全额的3%	非首套：全额的3%	非首套：全额的3%
增值税	普宅 ：不满2年全额的5%，满2年免征	普宅 ：不满5年全额的5%，满5年免征	普宅 ：不满2年全额的5%，满2年免征	普宅 ：不满5年全额的5%，满5年免征
	非普宅 ：不满2年全额的5%，满2年差额的5%	非普宅 ：不满5年全额的5%，满5年差额的5%	非普宅 ：不满2年全额的5%，满2年差额的5%	非普宅 ：不满5年全额的5%，满5年差额的5%
个人所得税	满五唯一：免征	普宅 ：不满5年全额的1%或者差额的20%，满5唯一免征	满五唯一：免征	普宅 ：不满5年全额的1%或者差额的20%，满5唯一免征
	非满五唯一：全额的1%或者差额的20%	非普宅 ：全额的2%或差额的20%	非满五唯一：全额的1%或差额的20%	非普宅 ：不满5年全额的1.5%或者差额的20%，满5唯一免征

资料来源：公开资料整理，中国银行研究院

第二，未来全面取消普宅非普宅划分后，政策对市场的提振作用可能有限。一是2023年以来，一线城市普宅占比已明显提高，未来全面取消普宅非普宅后，享受由此带来交易税费优惠的二手房占比小于两成。2023年末以来，北京、上海、深圳均已显著扩大了普宅比例。根据中指院数据估算，当前北京普宅比例已经提升至七至八成左

右，上海普宅比例已经提升至八至九成左右。二是对于一线城市高昂的房屋总价来说，对未来房屋价值变动、收入变动的预期是影响交易的最主要因素，交易税费下调带来的优惠总额相对较小，影响有限。例如，2023年9月，北京链家的中介费由房屋成交总价的2.7%下调至2%，收费模式从购房一方单边支付改为买卖双方各承担1%，也没有对市场产生明显的积极影响。2023年10月北京二手房成交面积同比、环比分别下降4.9%和23.51%，9月分别为下降2.36%和上涨25.37%。

（五）白名单项目规模扩容至4万亿

第一，增量资金规模可观，有望有效缓解房企流动性压力。2024年年初建立的白名单融资协调机制已经取得较好效果，截至10月16日，“白名单”房地产项目已审批通过贷款达到2.23万亿元，有效缓解房企流动性压力、有力保障保交房。9月26日中央政治局会议强调“加大‘白名单’项目贷款投放力度”。10月17日住建部发布会上，金融监管总局提出“到今年年底前要将‘白名单’项目信贷规模增加到4万亿”。这意味着项目扩容后，十月中旬至年底的信贷规模增量为1.77万亿元，增量信贷资金规模十分可观，预计将进一步改善房企流动性。

第二，项目扩围叠加资金拨付加快，实施效果需提高各部门间协作效率。金融监管总局提出将商品住房项目贷款全部纳入白名单，同时将贷款资金划拨至项目监管账户的时间提前。未来，“白名单”规模扩容，实现合格项目应进尽进、已审贷款应贷尽贷、资金拨付能早尽早，一方面将为房地产项目带来更多资金支持，缓解房地产行业融资难题，进一步推动已售商品房的竣工交付，缓解房地产开发投资的下行压力。另一方面将有助于改善市场预期，提升居民对新房的信心，推动更多有效需求释放。政策实际实施效果仍需要住建、金融等部门之间提高协作效率和一致性。

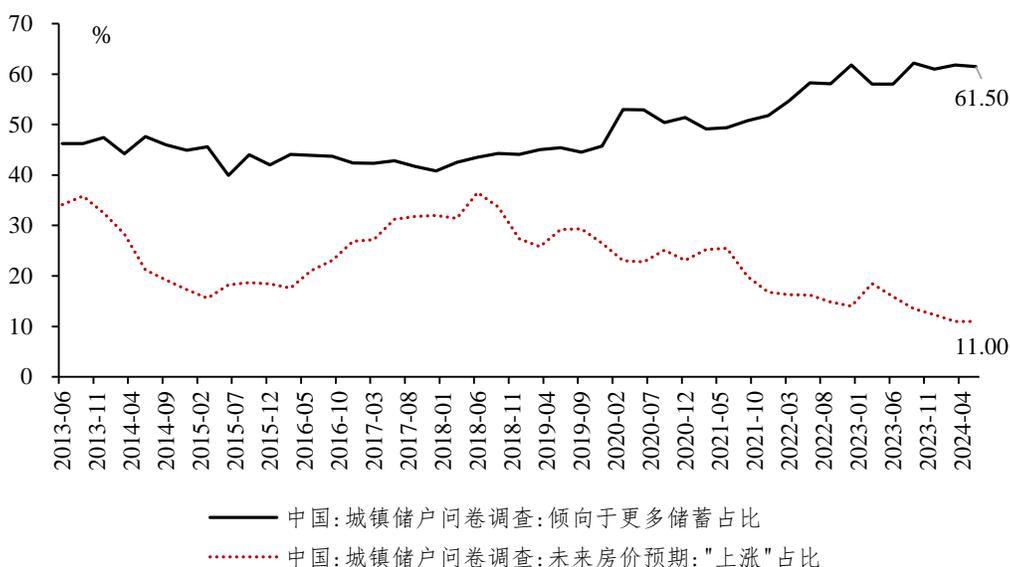
三、未来房地产市场变化趋势展望

近期中央释放明确的房地产止跌回稳信号后，相关政策加快落地。未来，随着财政、货币和房地产政策更加积极加力，房地产市场预期有望有所好转。预计四季度，房地产销售有望迎来边际改善。但考虑到收入、就业等中长期因素改善需要一定时间，

同时，房地产市场风险化解也需要时间，制约居民购房能力和购房意愿。预计短期内房地产市场整体仍将处于筑底阶段，市场拐点能否确立仍依赖于宏观经济景气改善程度、稳地产政策效果可持续性、房地产风险化解情况等因素。

第一，“以价换量”趋势延续，销售有望进入筑底阶段。一是销售量回升幅度可能有限，但结构性亮点可期。短期内，一系列政策支持有望提振市场信心，部分城市销售将呈现结构性亮点。但在就业、收入、房地产市场风险等制约房地产市场修复的中长期因素未出现明显改善前，居民购房意愿仍将低位徘徊，商品房销售回升幅度可能有限。人民银行 2024 年二季度城镇储户问卷调查报告显示，预期未来更多储蓄的储户占比维持高位（61.5%），预期房价上涨的比例降至 11%（图 4）。总体来看，今年四季度以及明年上半年，房地产销售将处于筑底阶段。四季度新房销售面积同比降幅或将有所收窄，预计 2024 全年新建商品房销售面积同比下降约 15%-18%，规模降至 9.2-9.5 亿平方米，回落至 2009 年水平，较 2021 年高点下降超过 40%。二是**“以价换量”趋势难改，房价企稳仍需时间。**一方面，当前二手房挂牌量仍处于高位，未来价格可能继续处于下跌状态，从而对新房价格预期产生影响。同时，二手房价格下行趋势下，二手房对新房需求的进一步分流也将提高房企打折意愿。另一方面，当前存量商品房收储价格通常按照成本（包括土地划拨成本、建安成本）加上不超过 5%的利润来作为参考上限，专项债等资金收储存量商品房工作的持续推进，也将对周边其他房源的价格产生一定影响。但在政策支持下，支撑房价企稳的积极因素在逐步增多，例如新增和存量房贷利率下调推动居民购房成本下降、缩小租售比，未来房价进一步大幅下降的可能性正在减小。

图 4：居民对房价涨幅预期及储蓄意愿



资料来源：Wind，中国银行研究

第二，投资企稳将滞后于销售恢复，降幅收窄幅度可能有限。建筑工程投资和土地购置费是房地产开发投资主要构成部分，2024年1-8月两者分别占房地产开发投资的54%和38%，合计占比超过90%。其中，建筑工程投资是房地产开发投资的主要拖累项。1-8月，全国房地产开发建筑工程投资同比下降11.5%，降幅高于房地产开发投资1.3个百分点。未来，一是施工面积将保持缩量趋势，建筑工程投资降幅较难收窄，继续对房地产开发投资修复造成拖累。在库存高企、资金压力较大的背景下，房企开工意愿不足、能力受限。中指研究院数据显示，截至2024年8月，全国已开工未售住宅库存出清周期达3.4年，仍处于历史高位，继续影响房企开工意愿。预计四季度新开工面积或难有明显改善，但随着基数降低，累计同比降幅可能有所收窄，预计全年房屋新开工面积同比下降约20%左右。二是房企普遍采取“以销定投”策略，土地购置费下滑趋势延续。一方面，土地市场是房地产开发投资的重要领先指标，今年以来，全国土地（住宅+商办用地）成交面积延续大幅下滑态势，1-8月同比下降25.9%。预计未来，土地成交低迷对新开工和投资规模的影响将继续显现。另一方面，土地购置费本身是当期房地产开发投资的重要组成部分。但在库存高企、销售回暖趋势并不明朗，资金偏紧的背景下，房企将延续“以销定投”策略，拿地意愿和能力较弱。三是

“白名单”增量资金对四季度房地产开发投资的拉动作用可能有限。“白名单”项目资金不仅用于房企扩大开发投资，还用于经营贷置换、贷款展期等。即使在“白名单”项目资金的支持下，资金端对房地产开发投资的掣肘有所缓解，但在“以销定投”策略下，房企投资意愿依然受到市场销售情况制约。此外，从获得“白名单”资金支持到形成房地产开发投资也需要一定时间。因此，预计十月中旬至年底的 1.77 万亿“白名单”项目增量资金对四季度房地产开发投资的拉动作用较为有限。综合来看，预计 2024 年全年房地产开发投资同比下降 9% 左右。

第三，在趋势研判中需重点关注房地产市场的一些重要变化。短期来看，一是刚需和改善型住房需求都具有一定弹性，在房地产市场持续下行、总体价格降幅超过 30% 并且仍在持续下降的背景下，叠加就业、收入预期低迷，当前刚需和改善型实际需求的规模较过去有所下降，持币观望群体增加。二是由于低线城市的住房需求相对得到较好满足，当前一线城市房地产市场热度变化对其他城市的示范带动效应正在减弱，因此不必过于担心一线城市政策加码对其他城市的溢出效应，相反需要抓住一线城市购买力较强人群的改善型需求，加快放开一线城市限购等政策。

中长期来看，要理性看待当前房地产市场的深度调整，积极转变观念适应新形势。一是当前中国经济对房地产的依赖正在降低，房地产行业增加值占 GDP 比重由 2019 年的 7.14% 降至 2024 年第三季度的 5%，尽管调整过程中阵痛在所难免，但长远看有利于经济更加均衡和可持续增长。二是当前全国房价大幅下跌，是房价收入比回归正常的过程，从长远看有利于居民消费释放。一般来说，在快速城市化的国家和地区，房价收入比通常在 4-6 倍之间；在已充分城市化的发达国家和地区，这一比值在 2-4 倍之间；而 2021 年中国房价收入比为 9 左右，部分城市甚至超过 18，近两年房价收入比虽有所下降，但仍处于偏高水平。房价收入比的下降，从长远看将有利于降低居民住房压力。三是尽管家庭小规模化趋势、新型城镇化以及城市群、都市圈发展等因素将带来新增住房需求，但随着住房需求被更好地满足，未来房地产销售规模不可能维持在过去高位水平。根据测算，未来中国房地产每年的需求中枢为 8-10 亿平方米左右，较 2021 年高位水平下降 44.3%-55.4% 左右。因此，政策强行将房地产需求维持在过去较

高水平，既不现实，也没有必要。未来政策重点是防止房地产市场在短期内过快下滑，通过合适的力度使得房地产需求平稳回落至合理水平。**四是**随着中国逐步进入存量房时代，要适应房地产投资规模和增速无法维持高位的实际情况，更多地从房地产相关消费、房地产经纪等领域挖掘潜力，弥补房地产投资下行对经济的拖累。

四、政策建议

房地产市场稳定对宏观经济至关重要，从全球来看，几乎没有一个国家能够在脱离房地产市场稳定这个基础的情况下实现经济健康发展。今年以来，稳地产政策积极出台，当前房地产市场出现积极改善迹象，但市场仍难言筑底企稳。未来，对房地产市场给宏观经济方方面面带来的挑战要有充分的准备，在持续推动经济基本面改善的基础上，稳地产政策仍需持续加力，尽力托住房地产下行趋势，实现市场企稳这一最优解。

（一）加快疏通存量政策落地堵点，更好地发挥政策合力对房地产市场形成有力的正向冲击

当前出台的一揽子政策能否实现房地产市场止跌回稳的成效，不仅与政策本身力度有关，也与政策的投放速度、投放效率有关。政策投放越快越集中，就越有机会对市场供需造成冲击，形成扭转预期的合力。对于九月底以来出台的一揽子稳地产政策，建议加快疏通政策落地堵点。

第一，设定较高的货币化安置比例，充分发挥政策对房地产市场的带动效应。积极推动货币化安置补偿款再次进入楼市的比例，可考虑对于这类群体定向加大补贴力度。

第二，平衡专项债收储资金成本效益问题，提高各方参与积极性。一方面，针对专项债收储商品房存在的资金成本与收益不平衡问题，加大中央财政支持力度，通过加大政策性低息贷款、财政贴息等力度，为商品房收储配套更多长期低成本资金，同时强调注意严防新增地方政府隐性债务，不得以融资平台为主体进行收储。另一方面，

充分考虑商业银行合规性及业务风险，以适当的方式指导银行在依法合规、风险可控的前提下支持收购房企存量土地，盘活存量，改善房企现金流和偿债能力。

第三，全面清理和降低住房买卖相关税费，尽快取消普宅非普宅划分标准，降低与之相关的增值税、个人所得税、契税等税费。此外，建议全面梳理房地产领域信贷指引等相关文件，根据当前市场情况及时进行更新或废止。

第四，尽快出台协调机制，推动白名单扩围政策落地。一方面，尽早明确白名单“应进尽进”具体要求和申报流程，对于存量贷款展期政策建议结合保交房工作安排适当延长政策有效期。另一方面，完善包括政府部门、房地产企业、政策性和商业银行等机构在内的跨部门协调机制，更好地推动白名单等政策落地。

（二）积极储备增量政策，视市场变化情况前置出台

第一，尽快全面取消需求侧管理政策，结合生育鼓励政策等加大购房支持政策力度。一是尽快全面放开深圳、上海、北京的限购政策。在就业、收入预期偏低的情况下，一线城市即使全面放开限购，房价也不会出现暴涨；并且当前房地产市场处于下行周期，当前各级城市房地产市场变化的分化效应大于共振效应，因此不必担心一线城市全面放开限购带动低线城市房价上涨。二是针对无房工薪家庭、多子女家庭等特定群体，加大购房补贴力度，激发其刚需和改善型住房需求。三是提高房贷在个人所得税中的抵扣比例，并结合生育鼓励政策，对多孩家庭实行更高的抵扣比例。目前个人所得税按揭贷款利息抵扣额度为每年 1.2 万元，即使在存量房贷利率下调之后，也大大低于绝大多数居民的实际房贷利息支出，尤其对于房贷较高的一二线城市居民，更是杯水车薪。可结合各地房价水平，大幅提升个人所得税按揭贷款利息抵扣额度，提振居民收入预期和消费信心。

第二，在必要的情况下，政策思路可考虑从保项目转向保主体。过去几轮全球性的大规模金融危机处理应对的教训表明，在危机初期过于关注道德风险而不采取超大力度的救市措施，是导致政策应对失效的重要原因。本轮房地产市场下行周期中，政策方向以保项目为主。但当前中国房地产市场调整的深度、时间长度以及对经济的影

响程度都远超预期，政策方向从保项目转向保主体的必要性明显上升。从短期角度来看，尽管一揽子稳地产政策有助于提振市场信心，但当前房地产市场的信心仍十分脆弱，若再度出现头部房企暴雷，市场信心将全面崩塌。从中长期角度来看，未来房地产行业的健康发展离不开优秀的房地产企业，若在当前危机下放任其破产，未来再培育新企业的难度大、成本高。

第三，灵活采取多种方式构建兜底性房企救助机制，推动房地产市场风险化解和信心恢复。一是考虑由中央财政出资成立国家住房银行，为土地、保障房收储，以及房企融资等提供信贷支持。二是设立房地产稳定基金，由中央财政出资作为基金初始资本金，其余由各类金融机构及民间资本等参股，必要时候用于应对个别大型房企风险处置。三是利用现有的四大资产管理公司，按照市场化原则对有需要的房企进行收购重组。

