

## 集中供地优化成定局，“一城一策”探索中前行

近日，网上流传了一份 2022 年 12 月 8 日自然资源部办公厅印发的《关于进一步规范住宅用地供应信息公开工作的通知》，并配文称集中供地制度将取消以博得眼球，由此而掀起了地产圈的一片波澜。

2 月 3 日，自然资源部表示，确有该文件发布，并指出，发布此文件并不是要取消集中供地制度，而是优化完善集中供地政策，更好发挥充分公开披露信息对于稳定和引导市场预期的积极作用。

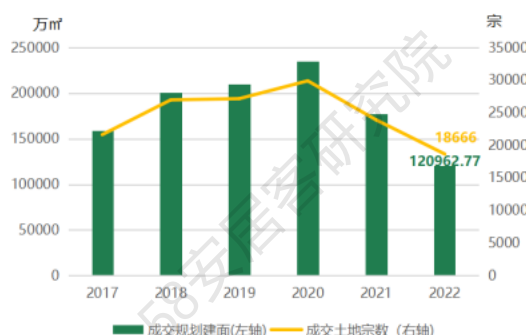
通过对文件原文的细读，全文的确没有提出要取消 2021 年执行至今的“两集中、三批次”的集中供地制度。而是指出要通过量化指标对供地计划进行更为精准的测算，并通过信息公开、地块的动态监测等方式，发挥对稳定和引导市场预期的积极作用。

### 那此次新政，是在怎样的背景下产生的呢？

#### 1、房地产行业进入存量时代，土地供应量随之减少，倒逼土地财政转型

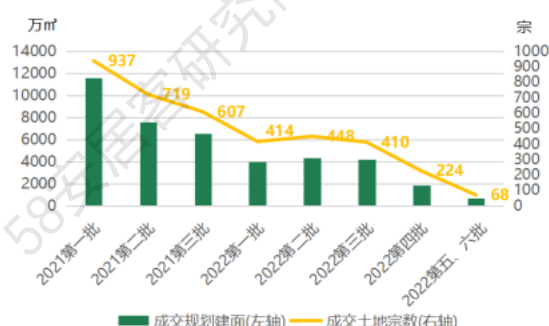
实际上，2022 年以来的土地市场表现就持续不尽如人意。2022 年全国宅地仅成功出让规划建面同比下滑 32%，创下 2010 年以来宅地出让绝对值的新低。在房地产逆周期下，一线城市房企尤其是民企的资金回笼压力和筹措压力巨大，对于高地价的一线城市减少布局，导致其 2022 年土地供求收缩明显。

全国涉宅用地出让总量情况

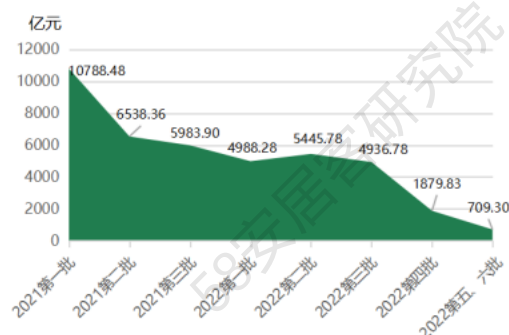


而从试点集中供地的 22 城看，2021 年至今，各集中供地批次总体呈现逐次成交量下滑的情况。2022 年集中供地出让由去年的三批次演变为四批次、五批次，甚至六批次。而尽管如此，2022 年整体的集中供地总量按照规划建面计算依旧同比下滑 42%，土地成交金额也出现了 23% 的下滑。

各批次集中供地出让总量



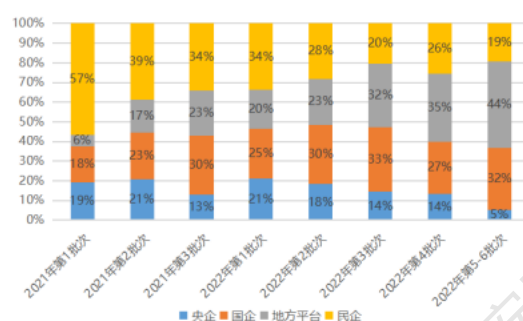
各批次集中供地出让金走势



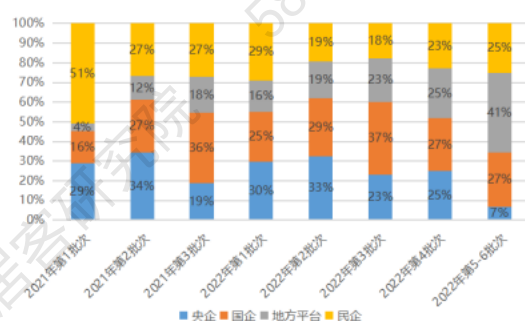
## 2、央国企成拿地主力，地块成功出让率低，地方平台兜底无法长期维系

58 安居客研究院数据显示，2021 年至今全国宅地流拍率保持在 20%左右的高位水平，而这样的结果还是央国企大力托底的前提下。我们对集中供地 22 城，2021 年至今的各集中供地批次的拿地企业进行了排摸，发现民企拿地量占比呈现逐批次减少，而地方平台则相反呈现逐批次拿地占比增加。最值得注意的是，地方平台类企业的拿地溢价率持续保持在最低位，基本为底价成交，说明地方平台拿地依旧以托底目的为主。

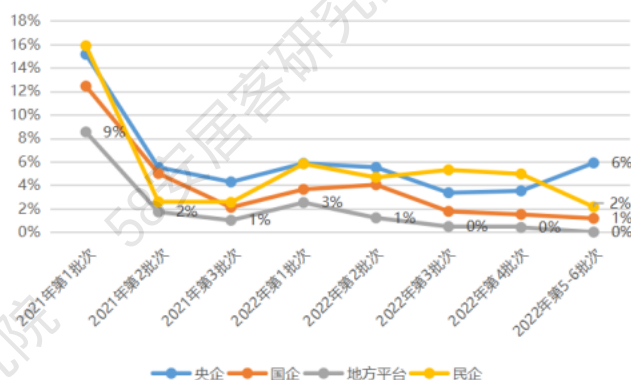
各批次集中供地拿地房企性质（按地块宗数）



各批次集中供地拿地房企性质（按出让金）



各批次集中供地溢价率对比（按不同房企性质）



58安居客研究院分析师许之静指出，在经济下行周期下，高流拍率成为常态，2022年在央、国企、地方平台大力托举及部分地块提前中止出让的情况下，流拍率才维持稳定水平。但在中央去年9月提出“严禁通过举债储备土地，不得通过国企购地等方式虚增土地出让收入”后，之前不进行实质开发，通过拍卖这种“左手倒右手”的行为注水地方财政的操作被管控，这类靠地方平台来兜底的方式将无法长期维系。如若不对现状土地出让计划和规则进行优化，今后将导致很多原先可以依靠地方平台托底的，经济水平和发展程度较弱的城市出现了流拍地块增多的现象，经济能级较弱的城市高流拍率或呈常态，不利于城市和社会发展。

此次政策为了解决上述问题，呈现出很多亮点。

### 1、对降低供地规模直至暂停供地的城市，作出了标准划定

文件指出，“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。”

实际上，从文件的表述看，其是明确了几个量化指标，分别是：近三年平均宅地交易完成

量、其对应的住宅建筑面积、宅地流拍率、商品住宅去化周期、供求比。通过这些指标来确定下一年的供地计划总量。值得注意的是，文件对需要严控宅地供应规模的城市，加以了明确，即当前在建和未开工工程项目面积，超过近三年平均宅地出让面积 5 倍的城市，需要严控计划规模直至暂停供地。

58 安居客研究院分析师许之静指出，中央首次对地方编制供地计划，给与参照指标上的详细量化指导，这种做法类似于近期央行允许各地房贷利率，根据当地房价是否连续下滑，给与自主突破下限的政策。

我们研究发现，全年 22 城集中供地计划完成率仅近 6 成，这说明不经过详实的市场考查必定会造成“理想”与“现实”的巨大差距，不具备或少具备科学依据的计划，在行业逆周期的当下势必会对市场信心带来冲击。

原先试点集中供地的“三批次”固定模式，在新的市场周期下已不合时宜。当前土地市场持续低迷，尤其是那些新房市场去化堪忧、库存量高企的三四线城市，在原先的制度下，房企的资金筹措压力倍增。尽管金融条线已在给房企最大限度的松绑，但是市场喘息和复苏依旧需要半年到一年的时间。在明确了房地产依旧是支柱产业后，此次出现的供地计划政策的优化，更倾向于“一城一策”，让地方根据当下供地、建设、及商品住宅市场供求的实际情况，来定夺供地计划。

## 2、建立了更为审慎的地块公布制度

文件指出，“每次公开详细清单对应的拟出让时间段原则上不少于 3 个月，给市场主体充足的时间预期预判。”

而去年，每批次地块出让的信息预告时间与实际出让公告日期仅相隔几天，与实际土拍日期也就间隔 1-2 个月左右，并且对地块的出让指标并没有详细公开。给市场预判时间的不足，及地块详细信息的掌握不足，一来会导致部分企业对市场进行误判，盲目拿地，导致后期开发或者

**销售不利，二来会像去年那样出现较多地块无人问津的尴尬局面。**

这也是为何在去年下半年，部分城市就开始推广实行预申请制度。“土地出让预申请”即通过预申请公告的形式向社会提前公布地块信息，为企业投资决策预留充足时间，意向单位交纳预申请保证金并提交《国有建设用地使用权出让预申请书》后，用地預告转为正式挂牌公告。

而如今，该新政的执行，就将这种类似“预申请”的制度全国化了，能为房企提供充足的预判时间。同时还指出“在公开的拟出让时间段内可一次或多次发布出让公告，有序组织出让”，也将保证地块成功出让率提升到最高水平。

## **政策展望及结语**

从成立纾困基金，专项借款“保交楼、保项目”到通过修复房企融资端“保优质房企”，去年下半年至今，中央和地方把“保交楼、稳民生”放在前所未有的高度去执行，2023年其也仍是保障购房消费者权益的主线。

因此，对已交易地块的在建情况监测，保证其按时、按节点的进行建设是住建部门需要关注的重点。这就需要一套行之有效的制度去规范。因此，对土地建设的动态监管和公开也建议纳入日程，如果定期公示在建地块的建设动态，就能避免地块开而不建，为保交楼工作做好先前准备，避免后期因为地块进度问题再进入晚交楼、不交楼的死循环。

集中供地制度从2021年推行到2023年优化的背后，是我国政府在积极应对房地产行业周期的转折，也是为进一步“稳地价、稳房价、稳预期”在土地供给端所做的努力。从今年土地市场来看，各城市土拍规则会进一步放松，“少量多批”的供地模式会有延续，支持行业良性循环仍然是主基调。

