



宏观专题

各地对 2023 “土地财政” 收入分歧较大

——从地方两会等看 2023 经济工作

证券分析师

芦哲

资格编号: S0120521070001

邮箱: luzhe@tebon.com.cn

联系人

占烁

资格编号: S0120122070060

邮箱: zhanshuo@tebon.com.cn

相关研究

投资要点:

- **核心观点:**从各省市政府工作报告、预算报告、“开年第一文”/“开年第一会”等角度看 2023 年稳增长政策的特点:
 - (1) 各地对于 2023 “土地财政” 收入增速分歧较大。各地一致预期是 2023 土地出让收入回不到 2021 年水平,但在相较 2022 的同比增速方面分歧较大,已公布预算报告的 20 个省市中,有 9 个省市预期 2023 年土地出让收入会继续下跌,5 省市预期回升 20% 以内,6 省市预期将大幅反弹。
 - (2) 预期土地出让收入大幅反弹的 6 省市对 2023 年固定资产投资增速也更乐观,其中仅天津下调投资增速目标,其余省市均上调或持平,乐观比例远高于全国水平。
 - (3) 我们预计 2023 年全国土地出让收入规模可能相当于 2021 年的七至八成,将已披露基金收入目标加总,上述 20 省市同比 2022 年下降 5.4%,相当于 2021 年的 77.4%。部分地区大幅反弹的增速目标可能过于乐观,实现难度较大。
 - (4) 2023 全国经济增长目标可能设定为“5% 以上”。按照各省市增长目标得到 2023 加权增速为 5.6%,过去几年全国增长目标通常比加权增速低 0.5 个百分点左右,叠加经济复苏态势,IMF 等机构上调 2023 中国经济增速至 5% 以上,预计全国两会更有可能将增长目标定为“5% 以上”。
 - (5) 稳增长仍然是各地 2023 首要工作任务。31 个省市中有 28 个将稳增长列为年度任务之一,所有提到稳增长任务的省市都将稳增长列为年度任务前五,其中,有 17 个省市将之列为年度第一任务,6 个省市列于第二年度任务,稳增长的重要性排位靠前。
 - (6) 各地扩投资的目标仍较积极,22 个省市披露了固定资产投资目标增速,其中有 9 个省市将投资增速设定在 10.0% 及以上。但土地出让收入不确定性大以及支出较强等财政约束使得今年投资较前两年更谨慎,上调投资增速目标的省市比例为近三年最低。

- **(7) 从社零增速目标来看，各地对“报复性消费”可能并无太多期待。**社零增速目标普遍略低于投资，19个公布目标的省市中，9个省市将社零增速设定在7.5%-10%。相比前两年，下调社零增速目标的省市比例在增加，或表明各地对“报复性消费”并无太多期待。
- **(8) 开年部署：**从各地“开年第一文”/“第一会”来看，今年仍要求基建投资靠前发力，各地专项债发行计划也明显高于去年同期的发行规模；消费方面，服务消费在低基数、场景放开下将迎来反弹，各地年初纷纷出台支持文旅等服务消费政策。
- **风险提示：** 宏观政策力度不及预期；房地产复苏不及预期；外需回落超预期加大经济压力。

内容目录

1. 各地对 2023 土地出让收入分歧较大	4
1.1. 部分地区政府工作报告将房地产摆在重要位置.....	4
1.2. 各地对土地出让收入增速分歧较大.....	5
2. 2023 经济增速目标或为“5%以上”	8
3. 扩内需、稳增长如何推进?	10
3.1. 17 省市将稳增长列为年度第一任务	10
3.2. 扩投资：目标仍积极，但较前两年更谨慎.....	13
3.3. 从社零增速目标看消费复苏.....	15
3.4. 开年部署：基建投资靠前发力	17
4. 风险提示	19

图表目录

图 1: 9 个省市预期 2023 年土地出让收入会继续下跌 (2021=100)	7
图 2: 11 个省市预期 2023 年土地出让收入会回升 (2021=100)	7
图 3: 第三类 6 省市对 2023 固投目标增速也更乐观	8
图 4: 2017-2023 年加权增速 (除 2020 外)	10
图 5: 2020-2023 年固定资产投资增速目标调整情况	14
图 6: 2022 各地投资增速	14
图 7: 2020-2023 年社零增速目标调整情况	16
图 8: 2022 年社零增速	16
表 1: 2023 年各省政府工作报告中有关地产政策的表述	5
表 2: 各省市经济增速目标	8
表 3: 历年经济目标调整情况	8
表 4: 各地政府 2023 年与稳增长相关的年度任务	11
表 5: 部门政府就提振信心、改善预期相关的具体措施	11
表 6: 各地政府 2023 年与现代化产业体系相关的年度任务	12
表 7: 各地政府 2023 年与创新相关的年度任务	13
表 8: 2023 年工作重点中有关投资的表述	15
表 9: 2023 年工作重点中有关促销费政策的表述	16
表 10: 2023 年工作重点中有关促销费政策的表述	18

本文将从各省市政府工作报告、预算报告、“开年第一文”/“开年第一会”等角度探讨 2023 年稳增长政策的特点。

1. 各地对 2023 土地出让收入分歧较大

1.1. 部分地区政府工作报告将房地产摆在重要位置

各省市 2023 年政府工作报告对于房地产政策的表述具有以下特点：

部分地区将房地产摆在重要位置。吉林省政府工作报告指出“房地产是国民经济的支柱产业”¹，这也是自从去年 12 月 15 日刘鹤副总理提出“房地产是国民经济的支柱产业”以来，该表述再一次出现在官方文件中。此外，河南省将房地产政策列在 2023 年七大重点工作第一项“加快提振市场信心”之下，“激活房地产市场”成为当地首要任务之一，并且顺序仅次于恢复消费。

部分地区从省级层面提出“政府购房”的政策。内蒙古政府工作报告提出“发挥群购或政府采购保障房、长租房等作用”；吉林省政府工作报告提出“争取长春市开展利用国家专项贷款加快商品房去库存试点，通过政府团购商品房，用于棚户区改造回迁、保障性住房和租赁住房”。

但大部分省份 2023 的房地产政策延续中央经济工作会议的表述，并无额外“加量”布置。除上述地区外，其余省市对于房地产政策的表述大多包括以下五条：（1）房地产“三保”（保交楼、保民生、保稳定）；（2）满足行业合理融资需求；（3）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；（4）防范化解房地产相关风险；（5）支持住房改善消费列入扩大内需政策范畴。均为延续中央经济工作会议的表述，没有额外布置。

¹ 吉林省政府工作报告（2023 年 1 月 15 日 韩俊） 中国经济网——国家经济门户 (ce.cn)

表 1：2023 年各省政府工作报告中有关地产政策的表述

省市	房地产相关表述
北京	支持住房改善、新能源汽车、养老服务消费 坚持“房住不炒”定位，加快健全多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，筹建保障性租赁住房 8 万套，竣工各类保障性住房 9 万套，保持住宅用地稳定供应，保障房地产市场平稳发展。
河北	防范化解重点领域风险。扎实做好保交楼、保民生、保稳定工作，有效防范化解优质头部房企风险，确保房地产市场平稳发展
山西	促进房地产市场健康发展。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，坚持因城施策，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，增加保障性住房供给，推动房地产业向新发展模式平稳过渡。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，有效防范化解房地产企业风险。
内蒙古	促进房地产良性循环，综合施策稳地价、稳房价、稳预期，完善人、房、地、钱联动机制，支持刚性和改善性住房需求，发挥群购或政府采购保障房、长租房等作用，促进房地产市场平稳健康发展。 着力改善群众居住环境。改造城镇老旧小区 1602 个、棚户区 1.5 万套，建设保障性租赁住房 1.1 万套，持续推动解决房地产历史遗留问题。 开展房地产化险渡峰行动，扎实做好保交楼、保民生、保稳定各项工作，落实行业融资支持政策，帮助优质房企渡过难关，有效防范处置逾期交付风险。
辽宁	坚持“房住不炒”，扎实做好保交楼、保民生、保稳定各项工作，保持房地产融资平稳有序，因城施策，着力改善预期，支持刚性和改善性住房需求，建设保障性租赁住房 3 万套，确保房地产市场平稳健康发展。
吉林	延长农民、人才等购房补贴政策时限，与家电、汽车等联动促销，合理增加消费信贷，落实房地产税费优惠政策，支持刚性和改善性住房消费。 防范房地产市场风险。房地产是国民经济的支柱产业，必须采取有效举措，切实防范化解房地产市场风险，促进房地产业平稳健康发展。因城施策、一城一策优化完善调控政策，支持释放刚性和改善性住房需求。以改善资产负债状况为核心，纾解优质房企困难，满足合理融资需求，推动行业重组并购。加大保障性住房供给，发展长租房市场。发挥金融支持房地产市场平稳健康发展专班作用，推动 16 条金融支持政策落实。争取长春市开展利用国家专项贷款加快商品房去库存试点，通过政府团购商品房，用于棚户区改造回迁、保障性住房和租赁住房。利用好国家保交楼专项借款，确保完成 1.5 万套保交楼任务。
黑龙江	因城施策，落实新市民、二孩三孩家庭和人才购房优惠政策，加大住房商业贷款、公积金贷款、购房消费券等支持力度，促进刚性和改善性住房消费
上海	进一步改善市民居住条件。实施城市更新行动，全面推进“两旧一村”改造，完成 12 万平方米中心城区零星二级旧里以下房屋改造、28 万平方米小梁薄板房屋等不成套旧住房改造，启动 10 个城中村改造项目，完成既有多层住宅加装电梯 3000 台。建设筹措 7.5 万套（间）保障性租赁住房。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，促进房地产市场平稳健康发展。
江苏	坚持标本兼治、远近结合，统筹做好房地产领域、建筑行业、大型企业、政府性债务等风险排查化解工作，坚决防止各类风险叠加碰头，守住不发生区域性系统性风险底线
浙江	防范化解经济金融风险，加强产业链供应链、金融、房地产等领域风险的监测、排查、预警和处置 促进房地产市场平稳健康发展，坚持“房住不炒”，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；扎实做好保交楼、保民生、保稳定各项工作
安徽	推进房地产业健康发展，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。 防范化解重点领域风险。推进房地产开发项目逾期交房专项治理，加强商品房预售资金、交付质量、物业管理等监管，全力保交楼、保民生、保稳定。 积极支持刚性和改善性购房需求，坚持“房住不炒”，解决好新市民、青年人等住房问题，探索长租房市场建设，推动房地产业尽快走出困境、向新发展模式平稳过渡
福建	严守不发生系统性风险的底线，有效防范化解房地产、金融风险
江西	坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，因城施策、租购并举，做实房地产“三保”工作，有效防范化解优质头部房企风险，满足行业合理融资需求，支持刚性和改善性住房需求，推动房地产业向新发展模式平稳过渡。
河南	激活房地产市场，落实首套房贷款支持政策，优化二套房认定标准，满足刚性住房需求和改善性需求。加大保障性租赁住房供给，探索长租房市场建设，解决好新市民、青年人等住房问题。
湖北	稳妥有序化解金融、房地产、地方政府债务等领域风险
湖南	防范房地产引发系统性风险，扎实做好保交楼、保民生、保稳定，消除高负债、高杠杆、高周转发展模式弊端，推动房地产业逐步向新发展模式平稳过渡。
广东	稳妥处置房地产企业债务风险，落实“金融 16 条”等政策，满足行业合理融资需求，推动做好保交楼、保民生、保稳定等工作，确保房地产市场平稳发展。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。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。
广西	强化住房保障。改造城镇老旧小区 18.07 万套、棚户区 2230 套，建设保障性租赁住房 6 万套以上。推动房地产业平稳健康发展。因城施策支持刚性和改善性住房需求，实施差异化住房公积金贷款政策，解决好新市民、青年人等住房问题，探索长租房市场建设，扎实做好保交楼工作。
海南	因地制宜、因城施策，促进房地产业健康发展。
重庆	稳定房地产投资，扎实做好保交楼、保民生、保稳定各项工作，用好信贷、债券、股权等支持政策，完善财税、金融、产业等配套措施，合理安排供地规模、结构和时序，加快“久供未建”项目处置和新拿地项目开工，推动房地产投资逐步回稳。
四川	防范和化解房地产、金融和地方政府债务风险 坚持“房住不炒”，因城施策促进房地产市场企稳回暖，支持刚性和改善性住房需求 有效防范化解重大风险。持续做好重点房地产项目风险化解，用好保交楼专项借款，推动复工交楼，帮助优质房企渡过难关。推动房地产行业转型，有序构建房地产业健康发展新模式
贵州	促进房地产业平稳健康发展。大力提振房地产市场信心，落实土地、财税、金融等支持政策，“一城一策”灵活运用政策工具，支持刚性和改善性住房需求，更好统筹房地产去库存和棚户区改造、地灾避险搬迁安置，推动存量房转为公租房、安置房。加大市场化长租房、保障性租赁住房供给，促进二手房市场交易，更好解决新市民、青年人等住房问题。 “一楼一策”分类化解房地产风险隐患，用好保交楼专项资金，扎实做好保交楼、保民生、保稳定各项工作，防止房地产风险向金融、社会等领域传导。
云南	确保房地产市场平稳发展。全力保交楼、保民生、保稳定，支持优质房企脱困，推动房地产业向新发展模式平稳过渡。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，探索培育长租房市场，开工建设保障性租赁住房 5 万套以上。
陕西	坚持“房子是用来住的不是用来炒的”定位，严格落实保交楼、保民生、保稳定要求，扎实开展房地产领域风险排查化解，确保房地产市场平稳发展。
甘肃	坚持“房住不炒”，促进房地产市场平稳发展，扎实做好保交楼工作。支持刚性和改善性住房需求，加快发展保障性租赁住房，探索长租房市场建设，解决好新市民、青年人等住房问题。全面落实新建商品房“交房即交证”。
青海	扎实做好保交楼、保民生、保稳定工作，确保房地产市场平稳发展。
宁夏	实施住房安居宜居工程。坚持“房住不炒”定位，坚持因城施策，建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，支持刚性和改善性住房需求，积极推动房地产市场平稳健康发展。全面抓好回迁楼、办证难、烂尾楼、自建房、保交楼等专项工作。扩大保障性住房覆盖面，解决新市民、青年人等重点群体住房困难问题。新改造城镇老旧小区 2 万户、棚户区住房 3000 套，建设保障性租赁住房 6000 套，推动抗震安居农房改造，实现农村危房危房动态清零。深入开展冬季清洁取暖试点，加快推进全区居民供热室温达到 20℃ 以上，让老百姓住得更安心、更舒心、更暖心。
新疆	支持居民刚性和改善性住房需求，促进房地产业平稳健康发展。 扎实做好保交楼、保民生、保稳定工作，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，确保房地产市场平稳发展，推动房地产业向新发展模式平稳过渡。

资料来源：各省市自治区政府工作报告，德邦研究所

1.2. 各地对土地出让收入增速分歧较大

由于近年土地出让收入占政府性基金收入的比例超过 90%，2023 预算报告中政府性基金预算可以代表各地区对土地出让收入的预期。

全国来看，2022 年土地出让收入减少约 2 万亿元，同比下降 23.3%，地方政府性基金同比下降 21.6%，房地产市场下行对地方财政影响较大。

在已发布预算报告的省市中，上海是土地出让收入（用政府性基金收入代替）唯一实现增长的省市，2022 年同比增长 7.2%。此外，广东与 2021 年基本持平，四川仅下降 2%，这两省降幅最小。降幅最大的是天津和东北三省，政府性基金收入降幅均超过 50%。东部省市的降幅普遍较小，除上海、广东外，北京、江苏、浙江的政府性基金收入降幅均在 20% 以内。

对于 2023 年土地出让收入（用政府性基金收入代替），各地区的一致预期是回不到 2021 年水平，已公布预算报告的省市，2023 年政府性基金收入均低于 2021 年（陕西除外）。

但在具体增速方面分歧较大。已公布预算报告的 20 个省市，对 2023 年土地出让收入有三种不同预期：

(1) 有 9 个省市预期 2023 年土地出让收入会继续下跌，包括：北京、上海、江苏、浙江、江西、湖南、四川、贵州、西藏。其中，预期跌幅最大的是四川省（49.8%），其他省份跌幅均在 30% 以内。

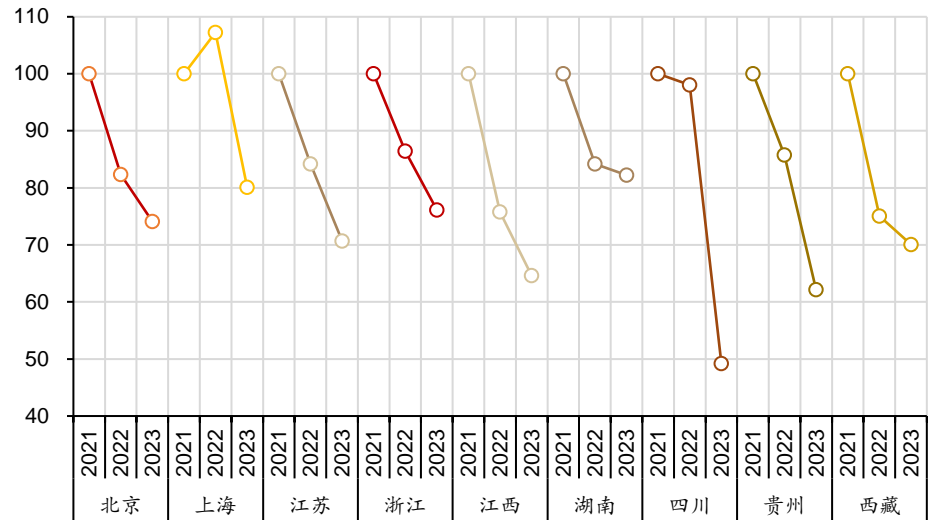
(2) 有 5 个省市预期会适度回升（幅度 20% 以内），包括安徽、福建、黑龙江、湖北、广西。

(3) 有 6 个省市预期将大幅反弹，包括天津、河北、辽宁、河南、云南、陕西。其中天津、辽宁均认为 2023 年政府性基金收入会相较 2022 年翻倍，预期涨幅分别为 134.2%、109.5%，从而回升到 2021 年 90% 左右水平。

预期土地出让收入大幅反弹的 6 省市对 2023 年固定资产投资增速也更乐观。公布了固定资产投资增速目标且可比口径的 18 省市中，2023 年有三分之一下调了投资增速目标。但在上述预期土地出让收入将大幅反弹的 6 省市中，只有天津下调了投资增速目标，其他 5 省市均为上调或持平，乐观比例远高于全国水平。

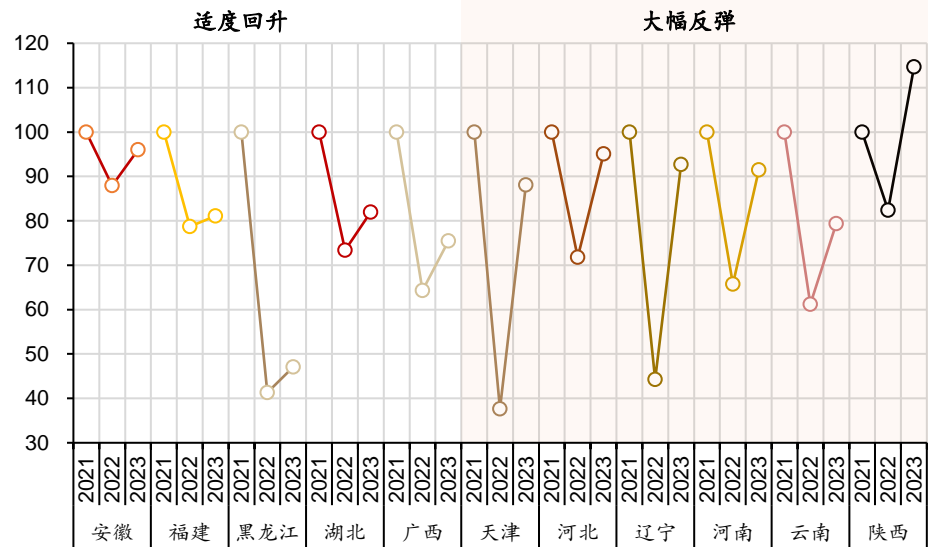
我们认为 2023 年全国土地出让收入可能相当于 2021 年的七至八成水平，而上述第三类省市的增速目标可能过于乐观，实现难度较大。前两类省市中，不论 2023 年预期土地出让收入下跌或是回升，大多都预期达到 2021 年的七到八成规模，这可能是相对合理的中枢水平。我们预计 2023 年全国土地出让收入可能也相当于 2021 年的七至八成，将已披露基金收入目标加总，上述 20 省市同比 2022 年下降 5.4%，相当于 2021 年的 77.4%。而第三类省市中，除云南外，其他 5 省市都预期 2023 回升至 2021 年 90% 附近，甚至超过 2021 年。考虑到第三类省市在 2022 年土地出让收入降幅远高于全国水平，2023 要修复到 2021 年九成左右，难度较大。

图 1：9 个省市预期 2023 年土地出让收入会继续下跌（2021=100）



资料来源：各省市自治区政府预算报告，德邦研究所

图 2：11 个省市预期 2023 年土地出让收入会回升（2021=100）



资料来源：各省市自治区政府预算报告，德邦研究所

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_51972



云报告
https://www.yunbaogao.cn

云报告
https://www.yunbaogao.cn