

广东率先推进收储工作 对房地产市场有何影响？

2024 年 11 月，自然资源部发布《关于运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地的通知》（以下简称《通知》），提出运用专项债券资金收回收购存量闲置土地，旨在减少市场存量土地规模、改善土地供求关系、增强地方政府和企业资金流动性，从而促进房地产市场止跌回稳。

《通知》发布后，部分地区先后发布征集公告；今年 2 月，广东多地密集发布收储公告。据不完全统计，截至 2 月 26 日，广东省共计 15 个城市发布收储公告对拟收储地块进行公示，共涉及地块 200 余宗，拟收储金额合计近 400 亿元。按照拟收储金额来看，规模前三的城市分别为惠州、珠海和肇庆，拟收储金额分别为 127.5 亿元、66.5 亿元和 49.3 亿元；从拟收储地块数量来看，规模前五位分别为惠州 46 宗、肇庆 37 宗、汕尾 19 宗、江门 18 宗、云浮和梅州各 15 宗，城市能级普遍偏低。值得注意的是，拟收储地块中有相当一部分来自地级市下辖县级市，除商业和住宅用地外，也包含部分工业、物流仓储用地等。对于城市能级较高的城市来说，拟收储地块中郊区地块数量占比更多，例如广州市拟收储的 13 宗地块中，花都区 4 宗、南沙区 8 宗、白云区 1 宗。

图表 1：广东省部分城市公示的拟收储情况¹

	拟收储地块数量（宗）	用地面积（万平方米）	拟收储价格（亿元）
惠州	46	226.44	127.52
肇庆	37	155.59	49.32
汕尾	19	-	22.89
江门	18	62.99	14.49
云浮	15	62.03	11.02
梅州	15	51.18	14.89
珠海	14	41.48	66.52
广州	13	84.66	22.81
茂名	10	51.31	21.05
河源	8	-	16.88
中山	3	21.38	12.69
潮州	3	14.20	6.83
湛江	2	4.97	2.63
韶关	1	-	0.71

¹ 图表 1 是根据各地区自然资源局等官方网站的不完全统计，数据截至 2025 年 2 月 26 日。

东莞	1	0.85	0.35
合计	205	-	390.6

数据来源：公开资料，东方金诚整理

今年1月，财政部再次强调，地方可根据需要，统筹安排用于土地储备和收购存量商品房用作保障性住房这两个方面的专项债项目。近期，广东省公布收储专项债发行计划，规模达307亿元，打响收储工作第一枪。这不仅对区域内去库存将产生一定积极影响，对于全国其他地区亦具有较强的示范作用。从地方政府角度出发，运用专项债资金收储极大的解决了地方政府收储资金来源问题，有助于提高地方政府的收储动力。但从全国范围来看，目前收储工作仍处于初级阶段，后续工作的推进存在以下重点难点：

一是定价问题。根据《通知》，对拟回收购地块开展土地市场价格评估，相较企业土地成本，就低确定收地基础价格。在实际操作中，定价涉及对地方政府和用地单位双方利益的平衡，折价过多意味着用地单位利益受损，将削弱用地单位参与收储的积极性。定价偏高将增加地方政府的收储成本，尤其是对于后续将用于保障房开发的地块而言，收储价格将直接抬高保障房建设成本，降低地方政府的收储动力。我们注意到，本轮广东省收储的地块中2021年以来出让的土地占比较高，正值土地市场开始跟随楼市降温，这导致土地价格高点时出让的地块，其收储价格大多出现了不同程度的折价，基本为出让价格的7-9折，但出让时间较近的地块为原价收购，另外也有个别出让时间在2020年以前的地块出现溢价收购情况。

二是收储范围。从广东省已公示的收储地块来看，原用地单位以国有企业为主，民企占比较低。造成这一结果的原因主要有两方面：其一，房地产下行周期以来，为避免土地市场爆冷，国有企业及城投在集中供地过程中承担了托底作用。现在利用地方专项债收回国企及城投持有地块，有助于城投公司回笼资金，缓解地方债务风险，即相当于将高息地方债务置换为低息地方政府债，同时这也能推动城投公司压缩地产业务比重，较快转型。其二，根据政策要求，没有任何质押、抵押情况的闲置土地才能被纳入收储范围，民营房企前期为缓解资金压力将大部分持有土地进行了抵质押，这在一定程度上限制了民营企业的参与，尤其是已出险房企或资金压力较大的房企可能因此无缘收储计划。

整体来看，我们认为广东省此次密集公布收储计划打响了全国收储工作的第

一枪，对于后续各地推进落实收储计划有一定的示范作用。但各地房地产市场情况、土地市场情况等存在差异，就全国层面来看，后续收储工作进展有待进一步观察。我们认为，如果各地积极推进收储工作，将有助于调整区域内土地市场的供需平衡，实现一定去库存效果，尤其对于低能级城市而言，在本轮土地回收后，区域内有望达到新的供需平衡。对于房地产企业流动性改善方面的作用，目前主要集中于国有企业，在民营企业所持符合收储条件地块数量偏少的情况下，收储政策对其救助效果较为有限。