

简化流程推进基建投资，优化土地配置

土地审批放权决定的影响

核心结论

3月12日，国务院发布授权和委托用地审批权的决定。1) 将国务院可以授权的永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批事项授权各省、自治区、直辖市人民政府批准。2) 试点将永久基本农田转为建设用地和国务院批准土地征收审批事项委托部分省、自治区、直辖市人民政府批准。其中试点省份为北京、天津、上海、江苏、浙江、安徽、广东、重庆，试点期限1年。

决定一目的为缩短土地审批时间，简化审批流程，重点推进基建项目投资。地方政府拥有更大的空间和时间进行建设用地规划和调节，以此帮助市场主体的投资和建设速度得以加快，尤其是重大基建项目，这延续了新冠疫情以来的积极财政政策，即“稳投资”。在“十三五”规划期间，国务院对各省份的土地利用进行具体的规划，包括农地、建设用地和未利用地的具体面积，尤其对于建设用地的增量供应有相应的指示。在新增建设用地中有617.1万公顷为占用农地的规模，此部分土地审批重点放权地方。

决定二目的为优化土地配置，土地供应量预计工业用地 > 住宅类用地 > 基建项目用地。长期以来，我国土地利用结构具有农地为主，建设用地为辅的特点。农用地中包含基本农田保护面积的硬性约束。同时，各省基本农田保护面积的任务并未因地制宜，不少经济发展速度较快的省份所承担的基本农田任务相对繁重。这个决定对于几个试点城市的基本农田转建设用地的审批权下放，核心目的在于优化经济较发达区域的土地供给结构，同时进一步推进当地经济发展步伐，但对地价和房价的快速上涨形成抑制。八个试点区域的国务院规划基本农田总面积为1475.3万公顷，其中有247万公顷基本农田可使用转变为建设用地用途，若完全使用可实现建设用地增加26.2%。基于原因：1) 八个试点区域的土地结构主要矛盾在于经营性建设土地供给不足，传统的基础设施建设较为完备。2) 2020年的经济增长任务繁重，地方财政收入压力巨大。我们预计，这个决定对于八个试点区域的各类建设土地经营性用途供地大于公益性用途供地，地方财政有望实现增收。

决定短期为推进地方基建投资和财政增收，中长期为进行土地管理改革寻找经济发展新潜力。总结而言，土地审批放权的决定短期来看重点为推进基建投资项目的落地和执行，同时有利于缓解地方财政收入压力。此决定对房地产市场的供给刺激大于需求刺激，“房住不炒”定力仍在。中长期来看是在挖掘我国经济增长新潜力中对现行土地管理制度所做出的一次重要改革试探。

风险提示：海外流动性危机，全球新冠疫情无法得到控制

分析师



雒雅梅 S0800518080002



luoyamei@research.xbmail.com.cn

联系人



张育浩



zhangyuhao@research.xbmail.com.cn



潘越



panyue@research.xbmail.com.cn

相关研究

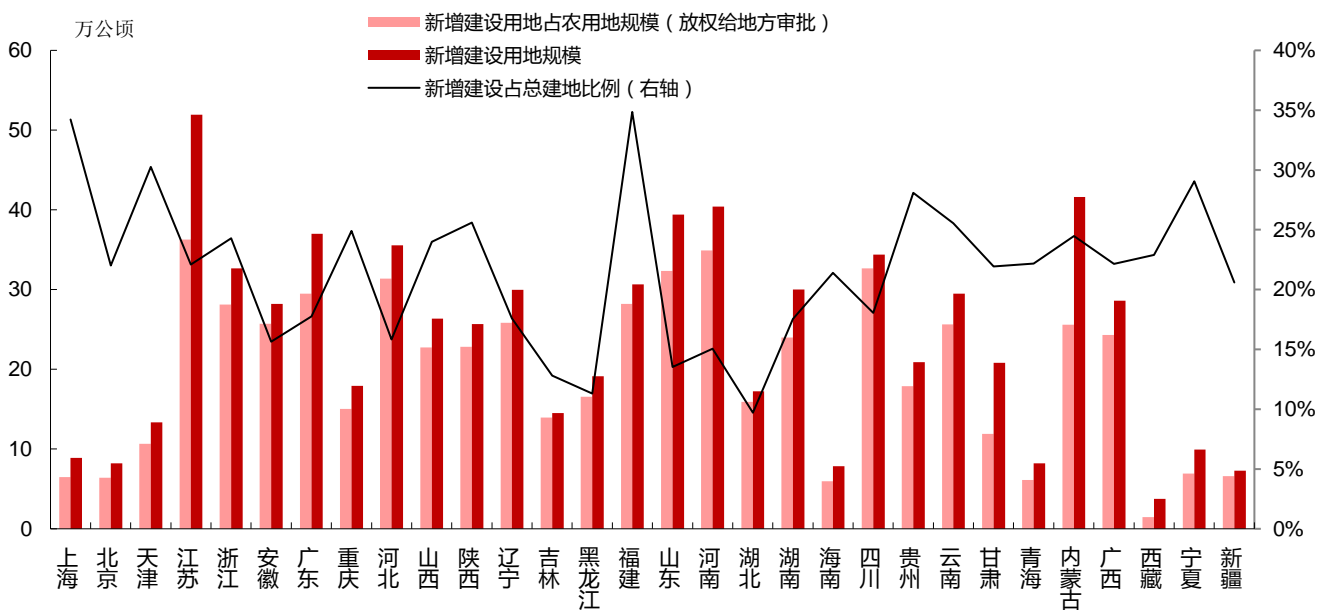
简化流程推进基建投资，优化土地配置

3月12日，国务院发布授权和委托用地审批权的决定。1) 将国务院可以授权的永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批事项授权各省、自治区、直辖市人民政府批准。2) 试点将永久基本农田转为建设用地和国务院批准土地征收审批事项委托部分省、自治区、直辖市人民政府批准。其中试点省份为北京、天津、上海、江苏、浙江、安徽、广东、重庆，试点期限1年。

决定一目的为缩短土地审批时间，简化审批流程，重点推进基建项目投资

地方政府将会拥有更大的空间和时间进行建设用地规划和调节，以此帮助市场主体的投资和建设速度得以加快，尤其是重大基建项目，这延续了新冠疫情以来财政政策的积极性，即“稳投资”。在“十三五”规划期间，国务院对各省份的土地利用进行具体的规划，包括农地、建设用地和未利用地的具体面积，尤其对于建设用地的增量供应有相应的指示。2006-2020年期间，国务院规划全国31个省级行政区建设用地面积实现3889.1万公顷，建设用地用途分为城乡建设用地和交通水利等基础设施用地，规划面积分别为3036.3万公顷和841.1万公顷。建设用地规划面积中新增建设用地面积为748.8万公顷，占比19.3%。在新增建设用地中有617.1万公顷为占用农地的规模，此部分土地审批重点放权地方。

图1：31个省级行政区2020年新增建设用地规划



资料来源：自然资源部，西部证券研发中心

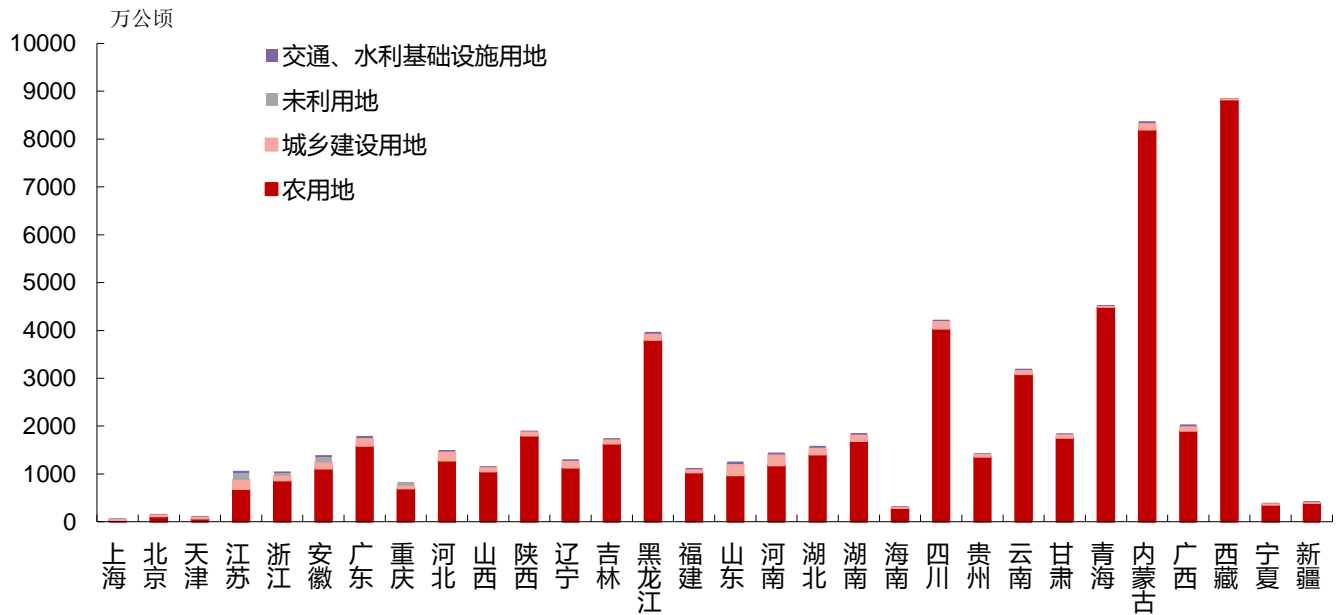
决定二目的为优化土地配置，土地供应量预计工业用地 > 住宅类用地 > 基建项目用地

决定二是一项改革，重点在于优化土地资源分配，充分发挥政府治理和调节作用。在《土地管理法》中，永久基本农田转为建设用地审批事项，包括永久基本农田、永久基本农田以外的耕地超过三十五公顷的、其他土地超过七十公顷的土地征收由国务院进行审批。决定二将此审批权进行试点改革下放给地方，试点城市为8个，分布是经济较发达的长三角、珠三角和直辖市。

长期以来，我国土地利用结构具有农地为主，建设用地为辅的特点。根据全国2020年土地利用规划来看，农用地面积与建设用地面积的比例约为15:1。农用地中包含基本农田保护面积的

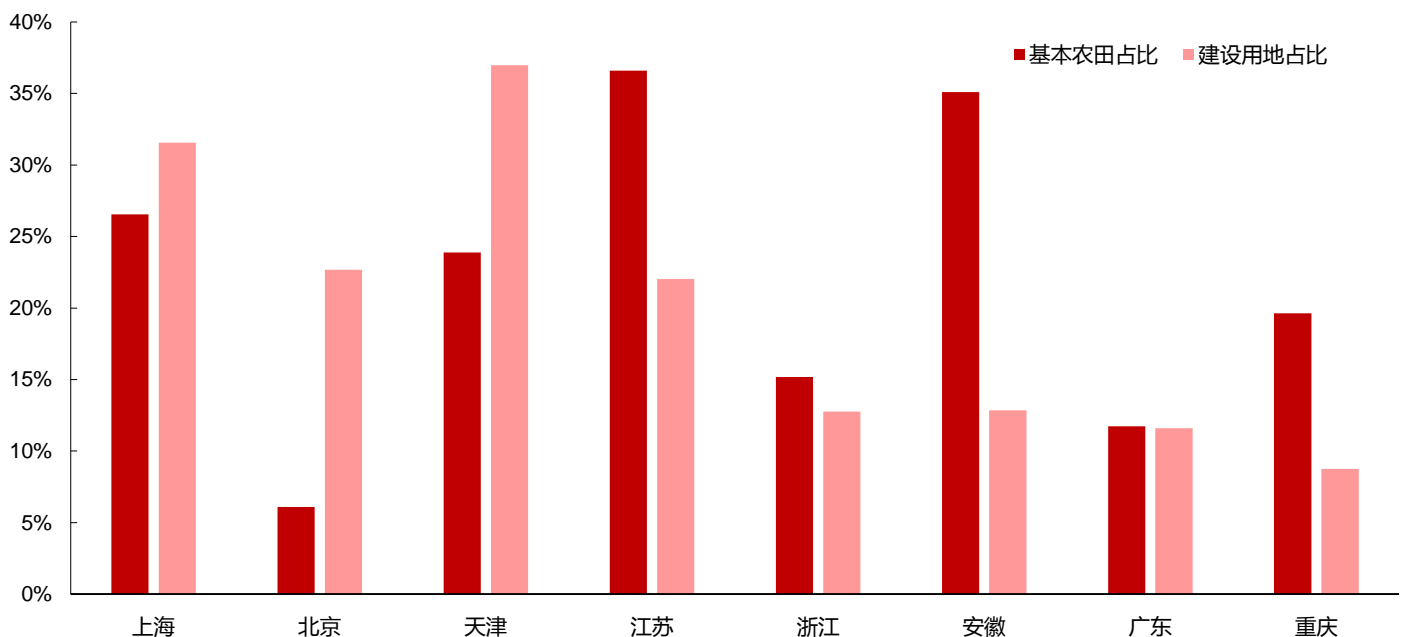
硬性约束，过去是很难有所突破的。同时，各省基本农田保护面积的任务并未因地制宜，不少经济发展速度较快的省份所承担的基本农田任务相对繁重，一方面这不利于土地资源的有效配置，另一方面也抬高了建设用地供需矛盾带来的地价和房价。因此我们认为，决定二对于几个试点城市的基本农田转建设用地的审批权下放，核心目的在于优化经济较发达区域的土地供给结构（增加建设用地的规模），同时进一步推进当地经济发展步伐（建设用地增加改善营商环境，提高经济效益），但对地价和房价的快速上涨形成一定的抑制。

图 2：31 个省级行政区 2020 年土地利用规划



资料来源：自然资源部，西部证券研发中心

图 3：试点区域的基本农田和建设用地占总面积比例

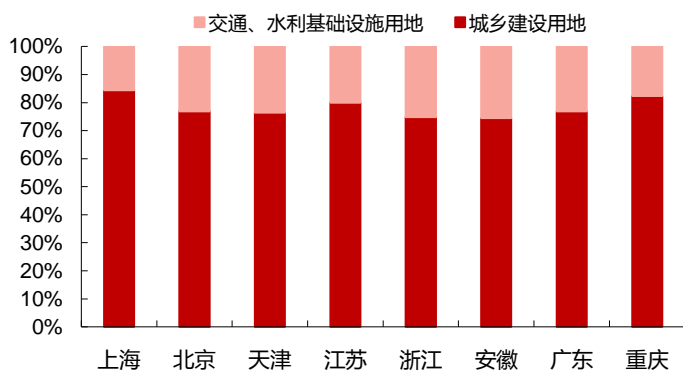


资料来源：自然资源部，西部证券研发中心

决定二对于试点区域各类建设土地的影响程度为工业用地 > 住宅类用地 > 基建项目用地。

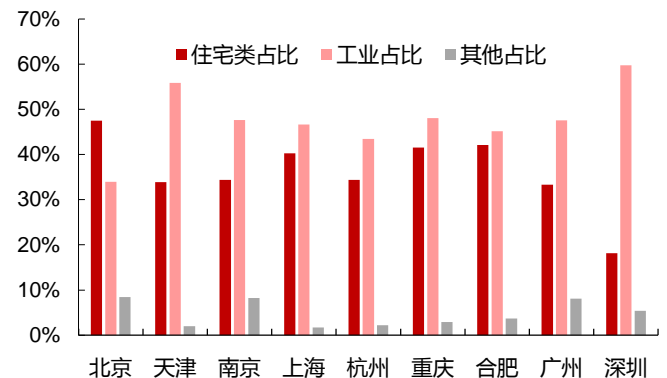
八个试点区域的国务院规划建设用地面积为 940 万公顷，耕地总面积为 1722 万公顷，其中基本农田总面积为 1475.3 万公顷。《土地管理法》规定，如果新增建设用地需要占用基本农田，需要从耕地中复垦去弥补基本农田的损失量，因此八个试点省大概有 247 万公顷基本农田可使用转变为建设用地用途，若完全使用可实现建设用地增加 26.2%。建设用地的用途主要分为两类，一类是基础设施公益用地（财政拨款资金），另一类是城乡建设用地（补充财政收入），城乡建设用地用途包括住宅、工业、商服和其他。根据八个试点区域 2020 年对于建设用地的用途规划来看，基础设施公益用地占比约为 20%-25%，其余为城乡建设用地。从过去八个区域的土地供给结构可知（2008-2019 年），城乡建设用地中工业供地（30%-35%）> 住宅供地（20%-25%）> 其他。基于原因：1）八个试点区域的土地结构主要矛盾在于经营性建设土地供给不足，传统的基础设施建设较为完备。2）2020 年的经济增长任务繁重，地方财政收入压力巨大。因此我们预计，决定二对于八个试点区域的各类建设土地经营性用途供地大于公益性用途供地，各类土地供给增量为工业用地 > 住宅类用地 > 基建项目用地。

图 4：试点区域的建设土地利用结构



资料来源：自然资源部，西部证券研发中心

图 5：试点区域土地供应结构（2008-2019）



资料来源：自然资源部，西部证券研发中心

决定短期为推进地方基建投资和财政增收，中长期为进行土地管理改革寻找经济发展新潜力

总结而言，土地审批放权的决定短期来看重点为推进基建投资项目的落地和执行，同时有利于缓解地方财政收入压力。此决定对房地产市场的供给刺激大于需求刺激，“房住不炒”定力仍在。中长期来看是在挖掘我国经济增长新潜力中对现行土地管理制度所做出的一次重要改革试探。

联系我们

联系地址：上海市浦东新区浦东南路 500 号国家开发银行大厦 21 层
北京市朝阳区东三环中路 7 号北京财富中心写字楼 A 座 507
深圳市福田区深南大道 6008 号深圳特区报业大厦 10C

机构销售团队：

徐青	全国	全国销售总监	17701780111	xuqing@research.xbmail.com.cn
李佳	上海	资深机构销售	18616873177	lijia@research.xbmail.com.cn
王倚天	上海	资深机构销售	15601793971	wangyitian@research.xbmail.com.cn
曲泓霖	上海	高级机构销售	15800951117	quhonglin@research.xbmail.com.cn
张璐	上海	高级机构销售	18521558051	zhanglu@research.xbmail.com.cn
龚泓月	上海	高级机构销售	15180166063	gonghongyue@research.xbmail.com.cn
丁可莎	上海	高级机构销售	18121342865	dingkesha@research.xbmail.com.cn
陈妙	上海	机构销售	18258750681	chenmiao@research.xbmail.com.cn
钱丹	上海	机构销售	16602165959	qiandan@research.xbmail.com.cn
陈艺雨	上海	机构销售	13120961367	chenyiyu@research.xbmail.com.cn
倪欢	上海	机构销售	15201924180	nihuan@research.xbmail.com.cn
尉丽丽	上海	机构销售助理	18717752139	weilili@research.xbmail.com.cn
于静颖	上海	机构销售助理	18917509525	yujingying@research.xbmail.com.cn
程琰	深圳	区域销售总监	15502133621	chengyan@research.xbmail.com.cn
唐小迪	深圳	高级机构销售	13418584996	tangxiaodi@research.xbmail.com.cn
吕洋	深圳	高级机构销售	13510340006	lyyang@research.xbmail.com.cn
杨洋	深圳	机构销售助理	13760192366	yangyang@research.xbmail.com.cn
滕雪竹	深圳	机构销售助理	18340820535	tengxuezhu@research.xbmail.com.cn
孙曼	深圳	机构销售助理	18516326070	sunman@research.xbmail.com.cn
李思	广州/上海	高级机构销售	13122656973	lisi@research.xbmail.com.cn
李梦含	北京	区域销售总监	15120007024	limenghan@research.xbmail.com.cn
高飞	北京	高级机构销售	15120002898	gaofei@research.xbmail.com.cn

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_6378

