



宏观经济点评报告

宏观经济点评
证券研究报告

宏观经济组

分析师：宋雪涛（执业 S1130525030001） 分析师：张馨月（执业 S1130525070016）

songxuetao@gjzq.com.cn

zhangxinyue@gjzq.com.cn

要素市场化改革的关键一步

基本内容

国务院日前印发《关于全国部分地区要素市场化配置综合改革试点实施方案的批复》，部署在 10 个地区开展要素市场化配置综合改革试点，涉及技术、土地、人力资源、数据、资本、资源环境六大要素，以及全面提高要素协同配置效率。

10 个地区的改革方案因地制宜，聚焦当前要素市场化配置中的关键问题作出部署，涉及土地指标的市场化配置、推行基本公共服务均等化和“人地钱编”挂钩制度、农村宅基地改革等。

风险提示

对政策的理解存在偏差，土地改革节奏不及预期。



国务院日前印发《关于全国部分地区要素市场化配置综合改革试点实施方案的批复》，部署在 10 个地区开展要素市场化配置综合改革试点，涉及技术、土地、人力资源、数据、资本、资源环境六大要素，以及全面提高要素协同配置效率。

10 个地区的改革方案因地制宜，聚焦当前要素市场化配置中的关键问题作出部署，亮点颇多。

一是土地指标的市场化配置。

过去土地要素的配置仍然以耕地保护为首要目标，保留耕地红线，而且过去向发展落后地区倾斜建设用地指标，结果是有发展潜力的地方建设用地指标不足，发展潜力不足的地方建设用地指标较多，造成土地要素市场化程度不高。

合肥都市圈、长株潭都市圈、粤港澳大湾区和重庆的改革方案中都明确提出“开展城乡建设用地增减挂钩节余指标调剂”，支持节余指标跨区域流转交易，发展潜力较足的地方可以购买节余指标保障用地需求，调出节余指标的地区则可以获得财政收入（体现在一般公共预算转移性收入科目），避免用地指标的闲置，增强土地要素对优势地区高质量发展的保障能力。

郑州的改革方案则聚焦建设用地指标在产业层面的市场化改革，提出“持续推动原有限制类、产能落后淘汰类、低效利用类产业存量土地升级转型为新型工业用地，鼓励将城市转型中退出的工业用地优先用于发展文化产业”，强化土地要素对产业升级转型的支撑。

二是基本公共服务均等化和“人地钱编”挂钩制度。

此次改革方案中，除北京外的试点地区基本均提出“推行以经常居住地登记户口制度”、“由常住地提供基本公共服务”。其中，粤港澳大湾区的改革方案中还明确要提高基本公共服务标准，支持城乡非就业居民持居住证参加广东城乡居民医保。

从制度保障看，成都的改革方案聚焦“人地挂钩”，提出“探索依据人口存量和变化趋势匹配新增建设用地”；重庆和苏南重点城市的改革方案强调“人地钱”挂钩，即“推动财政转移支付、公共服务财政投入、城镇新增建设用地规模等与农业转移人口市民化相适应”；合肥、福厦泉和粤港澳大湾区则升级为“人地钱编”挂钩，即“健全与地区常住人口规模相适应的财政转移支付、住房供应、教师医生编制等保障机制”，从制度层面激励地方政府“投资于人”，加快补齐基本公共服务短板，履行高质量发展。

三是农村宅基地改革。

推动农村转移人口市民化是扩大内需的关键环节之一。由于进城落户的“三权”（土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权）退出机制有待完善，一定程度上抑制了农村转移人口进城落户的意愿。

此次改革方案中，已有少数地区对宅基地使用权的自愿有偿退出进行探索，既表明了改革的方向，也体现出政策审慎的态度。其中，北京和重庆的改革方案中提出“探索进城落户农民自愿有偿退出宅基地使用权的具体办法”，长株潭都市圈的改革方案则表述为“探索农业转移人口在城市落户后其农村集体经济组织成员权益的保有、利用、退出等制度”。

随着农村转移人口的市民化，宅基地使用权的生活属性下降，财产属性上升。通过探索“三权”的自愿有偿退出，能够为进城落户农民提供资金支持，有效增加农村转移人口的财产性收入和落户意愿，释放内需潜力。

四是完善收入分配制度。

各地的改革方案围绕“提高劳动报酬在初次分配中的比重”以及“利用土地、资本等要素权益多渠道增加居民收入”两方面展开部署。

提高劳动报酬方面，合肥的改革方案明确提出“增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬，适时调整最低工资标准，完善企业薪酬调查和信息发布制度，完善企业工资集体协商制度”；福厦泉的改革方案提出“允许高校、科研院所等事业单位科研人员依法依规适度兼职兼薪”；长株潭的改革方案强调“推进以增加知识价值为导向的收入分配制度改革”。

增加居民财产收入方面，福厦泉、郑州等地区的改革方案均明确“提高农民在土地增值收益中的分配比例”、“探索增加居民财产性收入，鼓励和引导上市公司现金分红，完善投资者权益保护制度”。

五是完善科技成果产权制度和推进技术资本化。

各地的改革方案基本都提出“开展赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点”。其中，合肥明确可赋予科研人员和团队“科技成果所有权不低于 70% 的权益，或不低于 10 年的科技成果长期使用权”；粤港澳大湾区的改革方案中提出“支持国有科技型企业将研发团队及重要贡献人员对科技成果转化转让净收益的分享比例提高至 50% 以上”。

推进技术资本化也是技术要素市场化配置改革的重点。以北京的改革方案为例，方案明确提出“探索知识产权融资，推动知识产权质押融资规模合理增长”、“支持符合条件的优质科技型企业上市或挂牌融资”；苏南重点城市的改革方案提出“支持知识产权金融产品创新，探索规范知识产权证券化、知识产权保险、知识产权质押等新型运用模式”、“推动更多的优质企业到境内外上市融资”。

六是支持科研人员离岗创办企业。

苏南重点城市、杭甬温都市圈、合肥和粤港澳大湾区的改革方案中均明确支持事业单位科研人员离岗创办企业，打通



高校、科研院所和企业科研人员双向流动渠道，提高人力资源要素市场化配置水平。其中，苏南重点城市的改革方案明确“科研人员离岗创办企业，属于‘高精尖缺’科技产业集群领域且延长期满后所创办企业仍未实现盈利的，可再申请延长1次，延长期限不超过3年，在同一事业单位申请离岗创办企业的期限累计不超过9年”。

七是优化科技创新资源配置方式。

合肥、粤港澳大湾区和重庆的改革方案均提出的“探索实施首席科学家负责制”旨在打破打破科研管理行政化倾向，让真正懂创新的人主导创新资源；“支持行业领军企业牵头组建创新联合体”将强化企业科技创新的主体地位，让科技创新离需求更近、离实用更近、离产业更近。

八是金融业对外开放。

福厦泉都市圈的改革方案中明确“支持符合条件的台资金融机构在大陆依法合规参股、控股各类金融机构；鼓励符合条件的台资银行、证券、保险等金融机构在试点地区依法合规设立持牌经营机构”。重庆的改革方案中提出，“支持探索中国和新加坡金融产品与资金互通”、“允许注册在渝的新加坡投资企业依法合规在渝挂牌交易”。

九是人民币跨境支付结算便利化。

北京的改革方案提出探索跨境收支便利化，支持试点银行在跨境贸易人民币结算以及资本项目人民币收入境内依法合规使用等方面，为符合条件的优质诚信专业服务业机构提供便利化服务。杭甬温都市圈和福厦泉都市圈的改革方案中提出“支持建立本外币合一银行结算账户体系”，以完善人民币跨境贸易结算体制。

十是公共数据开放和数据要素确权。

公共数据开放方面，各地的改革方案均提出优先推进企业登记监管、卫生健康、交通运输、教育、气象等领域的高价值数据集向社会开放。

数据要素确权方面，苏南重点城市的改革方案提出“探索数据要素确权、赋权以及市场化定价方式，促进数据服务贸易”；长株潭都市圈的改革方案提出“探索公共数据授权运营和资产化管理，探索公共数据资产凭证生成、存储、归集、流转、应用全流程管理”、“依托现有交易场所开展数据交易”等。

风险提示

- 1) **对政策的理解存在偏差。**由于对政策的理解存在主观性，对要素市场化改革方案的解读可能与政策的意图存在偏差。
- 2) **土地改革节奏不及预期。**考虑到政策层面对土地改革整体保持审慎态度，土地改革的进度或慢于预期。



特别声明：

国金证券股份有限公司经中国证券监督管理委员会批准，已具备证券投资咨询业务资格。

形式的复制、转发、转载、引用、修改、仿制、刊发，或以任何侵犯本公司版权的其他方式使用。经过书面授权的引用、刊发，需注明出处为“国金证券股份有限公司”，且不得对本报告进行任何有悖原意的删节和修改。

本报告的产生基于国金证券及其研究人员认为可信的公开资料或实地调研资料，但国金证券及其研究人员对这些信息的准确性和完整性不作任何保证。本报告反映撰写研究人员的不同设想、见解及分析方法，故本报告所载观点可能与其他类似研究报告的观点及市场实际情况不一致，国金证券不对使用本报告所包含的材料产生的任何直接或间接损失或与此有关的其他任何损失承担任何责任。且本报告中的资料、意见、预测均反映报告初次公开发布时的判断，在不作事先通知的情况下，可能会随时调整，亦可因使用不同假设和标准、采用不同观点和分析方法而与国金证券其它业务部门、单位或附属机构在制作类似的其他材料时所给出的意见不同或者相反。

本报告仅为参考之用，在任何地区均不应被视为买卖任何证券、金融工具的要约或要约邀请。本报告提及的任何证券或金融工具均可能含有重大的风险，可能不易变卖以及不适合所有投资者。本报告所提及的证券或金融工具的价格、价值及收益可能会受汇率影响而波动。过往的业绩并不能代表未来的表现。

客户应当考虑到国金证券存在可能影响本报告客观性的利益冲突，而不应视本报告为作出投资决策的唯一因素。证券研究报告是用于服务具备专业知识的投资者和投资顾问的专业产品，使用时必须经专业人士进行解读。国金证券建议获取报告人员应考虑本报告的任何意见或建议是否符合其特定状况，以及（若有必要）咨询独立投资顾问。报告本身、报告中的信息或所表达意见也不构成投资、法律、会计或税务的最终操作建议，国金证券不就报告中的内容对最终操作建议做出任何担保，在任何时候均不构成对任何人的个人推荐。

在法律允许的情况下，国金证券的关联机构可能会持有报告中涉及的公司所发行的证券并进行交易，并可能为这些公司正在提供或争取提供多种金融服务。

本报告并非意图发送、发布给在当地法律或监管规则下不允许向其发送、发布该研究报告的人员。国金证券并不因收件人收到本报告而视其为国金证券的客户。本报告对于收件人而言属高度机密，只有符合条件的收件人才能使用。根据《证券期货投资者适当性管理办法》，本报告仅供国金证券股份有限公司客户中风险评级高于 C3 级（含 C3 级）的投资者使用；本报告所包含的观点及建议并未考虑个别客户的特殊状况、目标或需要，不应被视为对特定客户关于特定证券或金融工具的建议或策略。对于本报告中提及的任何证券或金融工具，本报告的收件人须保持自身的独立判断。使用国金证券研究报告进行投资，遭受任何损失，国金证券不承担相关法律责任。

若国金证券以外的任何机构或个人发送本报告，则由该机构或个人为此发送行为承担全部责任。本报告不构成国金证券向发送本报告机构或个人的收件人提供投资建议，国金证券不为此承担任何责任。

此报告仅限于中国境内使用。国金证券版权所有，保留一切权利。

上海	北京	深圳
电话：021-80234211	电话：010-85950438	电话：0755-86695353
邮箱：researchsh@gjzq.com.cn	邮箱：researchbj@gjzq.com.cn	邮箱：researchsz@gjzq.com.cn
邮编：201204	邮编：100005	邮编：518000
地址：上海浦东新区芳甸路 1088 号 紫竹国际大厦 5 楼	地址：北京市东城区建国门内大街 26 号 新闻大厦 8 层南侧	地址：深圳市福田区金田路 2028 号皇岗商务中心 18 楼 1806



【小程序】
国金证券研究服务



【公众号】
国金证券研究