到农村去[1]（续）

——关于调整完善土地出让收入使用范围意见的点评

事件

中办、国办印发了《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。《意见》明确，要以坚持优先保障、务求实效，积极稳妥、分步实施，统筹使用、规范管理为工作原则，从“十四五”第一年开始，各省（自治区、直辖市）分年度稳步提高土地出让收入用于农业农村比例；到“十四五”期末，以省（自治区、直辖市）为单位核算，土地出让收益用于农业农村比例达到50%以上。

点评

财政运用方向和来源的转变。在以间接税为主的财政体系中，地方经济的发展依靠土地出让收入为来源占据了很大比重。随着经济结构的转型，未来两个方向将发生转变。其一，土地依然作为重要的财政收入来源，但是其运用将发生结构性转变，从支持工业化城镇化发展的“取之于农，主要用之于城”转向支持经济结构再平衡过程中的“取自于农，主要用之于农”。按照《意见》的要求“十四五”末期这部分用于农村农业的比例达到50%以上。其二，更大范围的财政体系改革将继续推进，从间接税向直接税转变，城市建设从依赖于土地收入的一次性收益向租金、税收等现金流转变。

到农村去，广阔的空间等待着开疆辟土。4月初的浙江考察中领导人指出要推动工商资本、科技和人才“上山下乡”，给出了未来经济转型的方向。随着财政支持力度的加码——一方面土地出让收益在“十四五”期间逐步增加对于农业农村的支持，另一方面持续加大各级财政通过原有渠道用于农业农村的支出力度——我们认为未来的增量收益市场将向农村农业倾斜。而我们知道收益的创造在于生产率的抬升以及市场化的推进，在“市场起决定性作用”过程中，通过市场的手引导资金的流向，为农村农业市场进行定价，预计未来农村农村资产的货币化进程将提速，增强了人民币资产的创造。

投资咨询业务资格：
证监许可【2011】1289号
研究院 宏观组
研究员
徐闻宇
☎ 021-60827991
✉ xuwenyu@htfc.com
从业资格号：F0299877
投资咨询号：Z0011454

联系人
吴嘉颖
☎ 021-60827995
✉ wujiaying@htfc.com
从业资格号：F3064604

相关研究：

新时代的4050工程——关于以新业态新模式引领新型消费加快发展的意见点评
2020-09-22

债券市场对外开放进一步加强（续）——境外机构投资者投资中国债券市场资金管理规定点评
2020-09-22

没有新的宽松，市场耐心将受考验——美联储9月议息会议点评
2020-09-17

规范的成本——《关于加强小额贷款公司监督管理的通知》点评
2020-09-17

M1M2剪刀差底部向上收敛——中国8月金融数据点评
2020-09-12

长效机制的落地在临近——《住房租赁条例（征求意见稿）》点评
2020-09-08

[1] 华泰期货中国宏观日报20200402：到农村去

附：中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》

来源：国务院[2]

点评：习近平今年3月29日至4月1日在浙江考察时指出，推动工商资本、科技和人才“上山下乡”，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。

新华社北京9月23日电 近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》全文如下。

土地出让收入是地方政府性基金预算收入的重要组成部分。长期以来，土地增值收益取之于农、主要用之于城，有力推动了工业化、城镇化快速发展，但直接用于农业农村比例偏低，对农业农村发展的支持作用发挥不够。为深入贯彻习近平总书记关于把土地增值收益更多用于“三农”的重要指示精神，落实党中央、国务院有关决策部署，拓宽实施乡村振兴战略资金来源，现就调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴提出如下意见。

点评：地方资金运用的重大转变，一方面通过直接税的方式增加财政收入来源，另一方面“土地出让金”从“取之于农，主要用之于城”转向“取自于农，主要用之于农”

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持和加强党对农村工作的全面领导，坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，坚持农业农村优先发展，按照“取之于农、主要用之于农”的要求，调整土地出让收益城乡分配格局，稳步提高土地出让收入用于农业农村比例，集中支持乡村振兴重点任务，加快补上“三农”发展短板，为实施乡村振兴战略提供有力支撑。

点评：1）方向：城乡分配调整；2）节奏：比例稳步提高；3）流向：集中支持；4）工作阶段：加快补“三农”短板。

（二）工作原则

——坚持优先保障、务求实效。既要在存量调整上做文章，也要在增量分配上想办法，确保土地出让收入用于支持乡村振兴的力度不断增强，为实施乡村振兴战略建立稳定可靠的资金来源。

点评：“既要”、“也要”意味着对于市场影响仅仅是时间问题。

——坚持积极稳妥、分步实施。统筹考虑各地财政实力、土地出让收入规模、农业农村发展需求等情况，明确全国总体目标，各省（自治区、直辖市）确定分年度目标和实施步骤，合理把握改革节奏。

[2] http://www.gov.cn/zhengce/2020-09/23/content_5546496.htm

点评：在支出非碎片化的情况下，关注后期如何采取激励措施调动地方积极性。

——**坚持统筹使用、规范管理。**统筹整合土地出让收入用于农业农村的资金，与实施乡村振兴战略规划相衔接，聚焦补短板、强弱项，健全管理制度，坚持精打细算，加强监督检查，防止支出碎片化，提高资金使用整体效益。

点评：省一级单位内部进行再分配指标（差异化）。省内部土地出让收入将形成地区间的交易市场。

（三）总体目标。从“十四五”第一年开始，各省（自治区、直辖市）分年度稳步提高土地出让收入用于农业农村比例；到“十四五”期末，以省（自治区、直辖市）为单位核算，土地出让收益用于农业农村比例达到50%以上。

二、重点举措

（一）提高土地出让收入用于农业农村比例。以省（自治区、直辖市）为单位确定计提方式。各省（自治区、直辖市）可结合本地实际，从以下两种方式中选择一种组织实施：一是按照当年土地出让收益用于农业农村的资金占比逐步达到50%以上计提，若计提数小于土地出让收入8%的，则按不低于土地出让收入8%计提；二是按照当年土地出让收入用于农业农村的资金占比逐步达到10%以上计提。严禁以已有明确用途的土地出让收入作为偿债资金来源发行地方政府专项债券。各省（自治区、直辖市）可对所辖市、县设定差异化计提标准，但全省（自治区、直辖市）总体上要实现土地出让收益用于农业农村比例逐步达到50%以上的目标要求。北京、上海等土地出让收入高、农业农村投入需求小的少数地区，可根据实际需要确定提高土地出让收入用于农业农村的具体比例。中央将根据实际支出情况考核各省（自治区、直辖市）土地出让收入用于农业农村比例是否达到要求，具体考核办法由财政部另行制定。

点评：1）禁止项：作为偿债资金来源发行专项债。2）例外项：土地收入高，农村需求少，另设比例。

（二）做好与相关政策衔接。从土地出让收益中计提的农业土地开发资金、农田水利建设资金、教育资金等，以及市、县政府缴纳的新增建设用地土地有偿使用费中，实际用于农业农村的部分，计入土地出让收入用于农业农村的支出。允许省级政府按照现行政策继续统筹土地出让收入用于支持“十三五”易地扶贫搬迁融资资金偿还。允许将已收储土地的出让收入，继续通过计提国有土地收益基金用于偿还因收储土地形成的地方政府债务，并作为土地出让成本性支出计算核定。各地应当依据土地管理法等有关法律法规及政策规定，合理把握土地征收、收储、供应节奏，保持土地出让收入和收益总体稳定，统筹处理好提高土地出让收入用于农业农村比例与防范化解地方政府债务风险的关系。

点评：给出了过去使用范围中可计入考核的领域。

（三）建立市县留用为主、中央和省级适当统筹的资金调剂机制。土地出让收入用于农业农村的资金主要由市、县政府安排使用，重点向县级倾斜，赋予县级政府合理使用资金自主权。省级政府可从土地出让收入用于农业农村的资金中统筹一定比例资金，在所辖各地区间进行调剂，重点支持粮食主产和财力薄弱县（市、区、旗）乡村振兴。省级统筹办法和具体比例由各省（自治区、直辖市）自主确定。中央财政继续按现行规定统筹农田水利建设资金的20%、新增建设用地土地有偿使用费的30%，向粮食主产区、中西部地区倾斜。

点评：中央向粮食主产区和中西部倾斜政策不变，灵活度在于省级政府的调剂比例。

（四）加强土地出让收入用于农业农村资金的统筹使用。允许各地根据乡村振兴实际需要，打破分项计提、分散使用的管理方式，整合使用土地出让收入中用于农业农村的资金，重点用于高标准农田建设、农田水利建设、现代种业提升、农村供水保障、农村人居环境整治、农村土地综合整治、耕地及永久基本农田保护、村庄公共设施建设和管护、农村教育、农村文化和精神文明建设支出，以及与农业农村直接相关的山水林田湖草生态保护修复、以工代赈工程建设等。加强土地出让收入用于农业农村资金与一般公共预算支农投入之间的统筹衔接，持续加大各级财政通过原有渠道用于农业农村的支出力度，避免对一般公共预算支农投入产生挤出效应，确保对农业农村投入切实增加。

点评：给出了计入考核的领域。

（五）加强对土地出让收入用于农业农村资金的核算。根据改革目标要求，进一步完善土地出让收入和支出核算办法，加强对土地出让收入用于农业农村支出的监督管理。规范土地出让收入管理，严禁变相减免土地出让收入，确保土地出让收入及时足额缴入国库。严格核定土地出让成本性支出，不得将与土地前期开发无关的基础设施和公益性项目建设成本纳入成本核算范围，虚增土地出让成本，缩减土地出让收益。

点评：严禁地方政府将土地出让变相转为其他收入项的处理方式，后期仍是一个不确定点。

三、保障措施

（一）加强组织领导。各地区各有关部门要提高政治站位，从补齐全面建成小康社会短板、促进乡村全面振兴、推动城乡融合发展高度，深刻认识调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的重要性和紧迫性，切实将其摆上重要议事日程，明确工作责任，确保各项举措落地见效。地方党委和政府要加强领导，各省（自治区、直辖市）在2020年年底前制定具体措施并报中央农办，由中央农办会同有关部门审核备案。

（二）强化考核监督。把调整完善土地出让收入使用范围、提高用于农业农村比例情况纳入实施乡村振兴战略实绩考核，作为中央一号文件贯彻落实情况督查的重要内容。加强对土地出让相关政策落实及土地出让收支管理的审计监督，适时开展土地出让收入专项审计。建立全国统一的土地出让收支信息平台，实现收支实时监控。严肃查处擅自减免、截留、挤占、挪用应缴国库土地出让收入以及虚增土地出让成本、违规使用农业农村投入资金等行为，并依法依规追究有关责任人的责任。

各省（自治区、直辖市）党委和政府每年向党中央、国务院报告实施乡村振兴战略进展情况时，要专题报告调整完善土地出让收入使用范围、提高用于农业农村投入比例优先支持乡村振兴的情况。

免责声明

本报告基于本公司认为可靠的、已公开的信息编制，但本公司对该等信息的准确性及完整性不作任何保证。本报告所载的意见、结论及预测仅反映报告发布当日的观点和判断。在不同时期，本公司可能会发出与本报告所载意见、评估及预测不一致的研究报告。本公司不保证本报告所含信息保持在最新状态。本公司对本报告所含信息可在不发出通知的情形下做出修改，投资者应当自行关注相应的更新或修改。

本公司力求报告内容客观、公正，但本报告所载的观点、结论和建议仅供参考，投资者并不能依靠本报告以取代行使独立判断。对投资者依据或者使用本报告所造成的一切后果，本公司及作者均不承担任何法律责任。

本报告版权仅为本公司所有。未经本公司书面许可，任何机构或个人不得以翻版、复制、发表、引用或再次分发他人等任何形式侵犯本公司版权。如征得本公司同意进行引用、刊发的，需在允许的范围内使用，并注明出处为“华泰期货研究院”，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。本公司保留追究相关责任的权力。所有本报告中使用的商标、服务标记及标记均为本公司的商标、服务标记及标记。

华泰期货有限公司版权所有并保留一切权利。

公司总部

地址：广东省广州市越秀区东风东路761号丽丰大厦20层

电话：400-6280-888

网址：www.htfc.com