

## 从收入政策的角度理解要素市场化改革



报告发布日期

2020年04月11日

## 研究结论

事件：4月9日中共中央、国务院发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》。

- 后疫情时代要素市场化改革的加速，有利于使更多经济主体凭借更多要素分享增长的红利，从而在优化要素配置的同时，达到提高收入、扩大内需的目的，进一步打造经济增长新动能。综合来看，文件所涉及的领域包括：
- **土地：（1）重申城乡统一的建设用地市场，保证经济发展中的农民利益**，具体方式包括农村集体经营性建设用地入市、农村土地征收制度改革等；**（2）稳增长背景下打破土地资源瓶颈**：工业用地、建设用地长期以来是地方政府招商引资、强化基建、发展内需的抓手和引擎，文件提出深化产业用地市场化配置改革，健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系，此外鼓励盘活存量建设用地。
- **劳动力：（1）户籍制度改革**：“加快户籍制度改革”早在十八届三中全会就有部署，今年以来各地对户籍制度的完善也频繁出现。在“人才大战”仍将长期持续的情况下，落户政策放宽的可能性和地方政府改善本地内需、提高人力资源水平的积极性不谋而合；**（2）在具备条件的都市圈率先实现户籍准入年限同城化累计互认**。这一做法在去年2月发布的《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》中已有提及，本次文件提出推动超大、特大城市调整完善积分落户政策，探索推动在长三角、珠三角等城市群率先实现户籍准入年限同城化累计互认，意味着长、珠三角将在各都市圈中先行一步；**（3）提高人才竞争力，服务于经济发展**。
- **资本：相关内容基本已由前期的金稳会议、货币政策执行报告、证监会国新办新闻发布会等铺垫，重点在于：（1）股票制度改革**，涉及发行、交易、退市、分红、投资者保护、证券民事诉讼制度、主板创业板等市场建设，与4月7日金稳会议“不断强化基础性制度建设，坚决打击各种造假和欺诈行为，放松和取消不适应发展需要的管制，提升市场活跃度”一脉相承；**（2）发展债券市场**，一方面扩大债券市场规模，丰富债券市场品种，另一方面，在制度建设上，信用类债券信息披露标准、债券违约处置机制、信用类债券注册管理制、债券市场评级机构统一准入均被提及；**（3）金融服务于实体经济重点环节**，如小微企业和民营企业、“三农”、绿色金融；**（4）继续对外开放**，2020年4月1日开始，可以申请外资独资证券公司、基金公司。
- **技术：重点在于产权制度、科技创新资源的配置、培育发展技术转移机构和科技经理人、与资本要素融合发展，以及国际科技创新合作。**
- **数据：早在十九届四中全会《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，数据就作为生产要素之一首次写入文件，被认为是一个重要的理论创新，而本次文件是一个延续和落实**，主要涉及政府数据开放共享、提升社会数据资源价值、加强整合和安全保护。
- **风险提示：（1）本次发布的文件功在长远，具体实施的进度以及发布的细则或慢于市场预期；（2）体制机制改革对生产要素的调节作用需要时间，在年内稳增长、对冲疫情冲击的过程中功能或弱于预期；（3）短期来看，全球疫情爆发导致的外需下行、产业链不畅带来的冲击较改革更为明显。**

证券分析师

陈至奕

021-63325888-6044

chenzhiyi@orientsec.com.cn

执业证书编号：S0860519090001

证券分析师

孙金霞

021-63325888\*7590

sunjinxia@orientsec.com.cn

执业证书编号：S0860515070001

证券分析师

王仲尧

021-63325888\*3267

wangzhongyao1@orientsec.com.cn

执业证书编号：S0860518050001

联系人

曹靖楠

021-63325888-3046

caojingnan@orientsec.com.cn

## 相关报告

预期中的反弹和隐忧	2020-03-31
生产与销售停滞导致利润大幅下滑——2月工业企业利润点评	2020-03-29
经济数据超预期下滑，如何看待一季度及全年增速？——2月经济数据点评	2020-03-17
非常时期下的非常稳就业有哪些招？——后疫情时代系列之一	2020-02-29

东方证券股份有限公司经相关主管机关核准具备证券投资咨询业务资格，据此开展发布证券研究报告业务。

东方证券股份有限公司及其关联机构在法律许可的范围内正在或将要与本研究报告所分析的企业发展业务关系。因此，投资者应当考虑到本公司可能存在对报告的客观性产生影响的利益冲突，不应视本证券研究报告为作出投资决策的唯一因素。

有关分析师的申明，见本报告最后部分。其他重要信息披露见分析师申明之后部分，或请与您的投资代表联系。并请阅读本证券研究报告最后一页的免责声明。

4月9日《中共中央、国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》正式发布，部署了土地、劳动力、资本、技术、数据五大要素市场的体制机制改革。

后疫情时代要素市场化改革的加速，有利于使更多经济主体凭借更多要素分享增长的红利，从而在优化要素配置的同时，达到提高收入、扩大内需的目的，进一步打造经济增长新动能。综合来看，文件所涉及的领域包括：

## 土地要素

### 重申城乡统一的建设用地市场，保证农民利益

城乡统一的建设用地市场包括农村集体经营性建设用地入市、农村土地征收制度改革、扩大国有土地有偿使用范围、建立集体经营性建设用地入市增值收益分配制度等等，过去几年相关领域部署已久，如：

1、2014年12月《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》审议通过；

2、2015年2月27日通过的《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》授权在试点地区暂时调整实施《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》有关法律规定。

调整的内容包括：（1）允许存量农村集体经营性建设用地使用权出让、租赁、入股，实行与国有建设用地使用权同权入市、同权同价；（2）调整实施宅基地审批权限的规定：使用存量建设用地的，下放至乡（镇）人民政府审批；使用新增建设用地的，下放至县级人民政府审批；（3）综合考虑土地用途和区位、经济发展水平、人均收入等情况，合理确定土地征收补偿标准，安排被征地农民住房、社会保障；加大就业培训力度，符合条件的被征地农民全部纳入养老、医疗等城镇社会保障体系；有条件的地方可采取留地、留物业等多种方式，由农村集体经济组织经营；

3、2019年8月新修正的《土地管理法》获得通过，其中的重点在于，原有的规定“农民集体所有土地的使用权原则上不得出让、转让或者出租用于非农业建设”被修改为“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用”。

在以上政策和试点的基础上，本次下发的文件（以及同一天下达的《2020年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》）意味着城乡统一的建设用地市场将在实际操作层面上进一步加速，盘活土地的同时保证农民利益。

### 继续工业用地、建设用地对地方财政的撬动作用

工业用地、建设用地长期以来是地方政府招商引资、强化基建、发展本地内需的抓手和引擎，更高更强稳增长背景下亟待打破瓶颈、提高效率。本次文件提出深化产业用地市场化配置改革，健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系，同时鼓励盘活存量建设用地。

目前已有部分地区在产业用地市场化配置方面具备经验，如2015年杭州出台的《进一步优化产业用地管理、促进土地要素市场化配置的实施办法》，规定（1）重大招商引资、战略性新兴产业、

信息经济产业等鼓励类产业用地的土地出让年限按 50 年确定，实行一次性整体出让；（2）产业用地土地出让年限按 30 年确定的，土地出让起价按照 0.6 系数确定，实行“先租后让”或一次性整体出让；（3）30 年期产业用地实行“先租后让”的，先签订为期 6 年的租赁合同，租金按总地价的 10% 确定，一次性收取，暂不办理《土地使用证》。其中，租赁用地履约情况考核验收达标的，可签订剩余年期土地出让合同，地价款为 30 年期土地出让金总额扣除已缴纳租金后的差价，并按规定办理 30 年期《土地使用证》，土地使用年限按交地时间起算；租赁用地履约情况考核验收未达标的，按要求进行整改，整改不到位的，解除租赁合同，收回土地使用权，租金不予返还；（4）产业项目用地的监管要实施绩效化评价考核：产业用地出让后，由各区、县（市）政府（管委会）或其指定机构与受让单位签订履约监管协议书，明确产业项目行业门类、投资、产出、税收等要求，主要目的是使产业用地资源配置于具有更高效率的企业。

## 劳动力要素

### 深化户籍制度改革，长、珠三角户籍准入年限互认先行一步

“加快户籍制度改革”的部署早在十八届三中全会就已经出现，且当时提出 2020 年要基本形成以合法稳定住所和合法稳定职业为户口迁移基本条件、以经常居住地登记户口为基本形式，城乡统一、以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度（时任公安部副部长黄明）。2020 年 3 月《关于促进消费扩容提质加快形成强大国内市场的实施意见》首次提及“持续提升居民消费能力”（区别于 2018 年以来以促消费为主题的若干政策文件），其中，在促进重点群体增收激发消费潜力方面，“持续深化户籍制度改革，使更多在城镇稳定就业生活的农业转移人口落户定居”被作为一个抓手。

实际操作层面，今年以来，各地频繁出现对户籍制度的完善：3 月 18 日苏州发布《关于调整人才落户相关政策的通知》，45 岁以下全日制本科学历可直接落户，其他方面要求也多有降低，如取消了原来男女年龄不同及“紧缺专业、急需”等附加要求；3 月 30 日天津发布《关于公布 2020 年度天津市居住证积分落户总量控制指标的公告》，决定 2020 年居住证积分落户不设总量限制。

本次文件指出：（1）推动超大、特大城市调整完善积分落户政策，探索推动在长三角、珠三角等城市群率先实现户籍准入年限同城化累计互认，这与去年 2 月发布的《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》“在具备条件的都市圈率先实现户籍准入年限同城化累积互认”一致，也意味着长、珠三角的互认将先行一步；（2）放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，试行以经常居住地登记户口制度；（3）建立城镇教育、就业创业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制，推动公共资源按常住人口规模配置。在各地“人才大战”仍将长期持续的情况下，我们认为落户政策放宽的可能性和地方政府改善本地内需、提高人力资源水平的积极性不谋而合，未来或带动人口及国内消费进一步向头部城市集中。

### 提高人才竞争力，服务于经济发展

文件指出，要以职业能力为核心制定职业标准，进一步打破户籍、地域、身份、档案、人事关系等制约，畅通非公有制经济组织、社会组织、自由职业专业技术人员职称申报渠道。此外，加强公共卫生队伍建设是文件中的亮点和后疫情时代的着力点。

## 资本要素

资本市场相关内容基本已由前期的金稳会会议、货币政策执行报告、证监会国新办新闻发布会等铺垫，重点在于：

- 1、股票制度改革，涉及发行、交易、退市、分红、投资者保护、证券民事诉讼制度、主板创业板等市场建设，与 4 月 7 日金融稳定委员会会议“不断强化基础性制度建设，坚决打击各种造假和欺诈行为，放松和取消不适应发展需要的管制，提升市场活跃度”一脉相承；
- 2、发展债券市场，一方面扩大债券市场规模，丰富债券市场品种，推进债券市场互联互通，另一方面，在制度建设上，信用类债券信息披露标准、债券违约处置机制、信用类债券注册管理制、债券市场评级机构统一准入均被提及；
- 3、金融服务于实体经济重点环节，包括小微企业和民营企业、“三农”、绿色金融创新等。考虑到疫情冲击下小微民营企业受损严重，预计这将成为接下来货币政策的主要着力点；
- 4、继续对外开放，包括证券、基金、期货行业的开放、人民币国际化和人民币资本项目可兑换的稳步推进等。今年 3 月 22 日证监会国新办新闻发布会上，证监会副主席李超表示资本市场改革开放的工作不会受疫情的影响，接下来的工作重点有两个：一是市场开放，二是准入方面，前者正在推进相应的制度规则，下一步会继续稳妥地扩大可投资的范围和品种，对于后者，2019 年已经核准了几家外资控股的证券公司，而 2020 年 4 月 1 日开始，可以申请外资独资证券公司、基金公司。

## 技术要素

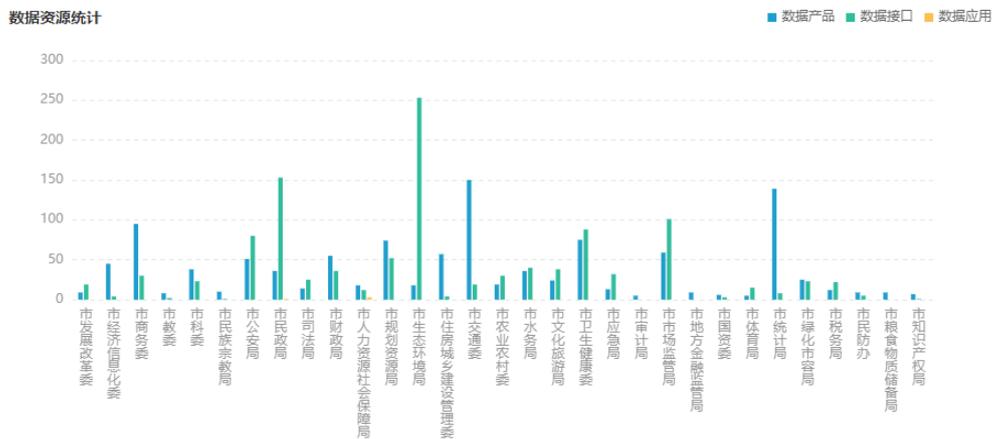
技术要素的市场化重点在于产权制度、科技创新资源的配置、培育发展技术转移机构和技术经理人、与资本要素融合发展以及国际科技创新合作，打造经济增长新动能。

## 数据要素

早在十九届四中全会《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，数据就作为生产要素之一首次写入文件，被认为是一个重要的理论创新，而本次文件是一个延续和落实，主要涉及政府数据开放共享、提升社会数据资源价值、加强整合和安全保护。

在数据要素市场化的领域，已经有相当多实践走在前面，典型如习近平本次浙江调研，考察了杭州运用城市大脑推进城市治理体系和治理能力现代化的情况，而这一“大脑”综合了包括警务、交通、文旅、健康等 11 大系统和 48 个应用场景，今年 2 月上线的“健康码”就是“大脑”的产物；上海也已经建立了公共数据平台，开放 64 个数据部门，3637 个数据集（其中 1728 个数据接口），35606 个数据项，9565 万条数据，涉及环境、道路交通、公共安全、信用服务等方方面面，孵化产生的典型应用包括上海消费维权大数据智能管理平台、上海水质监测平台、共享单车停车站点选址和运营优化等。

图 1：数据资源来源的政府部门分布



数据来源：上海市公共数据开放平台，东方证券研究所

## 风险提示

- 1、本次发布的文件功在长远，具体实施的进度以及发布的细则或慢于市场预期；
- 2、体制机制改革对生产要素的调节作用需要时间，在年内稳增长、对冲疫情冲击的过程中功能或弱于预期；
- 3、短期来看，全球疫情爆发导致的外需下行、产业链不畅带来的冲击较改革更为明显。

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\\_5865](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_5865)



云报告  
https://www.yunbaogao.cn

云报告  
https://www.yunbaogao.cn

云报告  
https://www.yunbaogao.cn