

作者：陈心洁  
邮箱：research@fecr.com.cn

## 国务院下放用地审批权，意欲何为？

3月12日，国务院发布《关于授权和委托用地审批权的决定》（下称《决定》），宣布将用地审批权下放，明确赋予省级人民政府更大用地自主权。《决定》一经发布，便引来各方解读，那么中央在当下出台政策到底意欲何为呢？

### 一、事件概述

国务院3月12日发布《决定》称，为贯彻落实党的十九届四中全会和中央经济工作会议精神，根据《中华人民共和国土地管理法》相关规定，在严格保护耕地、节约集约用地的前提下，进一步深化“放管服”改革，改革土地管理制度，赋予省级人民政府更大用地自主权。

《决定》重点内容有以下两条：

**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。**

自本决定发布之日起，按照《中华人民共和国土地管理法》第四十四条第三款规定，对国务院批准土地利用总体规划的城市在建设用地规模范围内，按土地利用年度计划分批次将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，国务院授权各省、自治区、直辖市人民政府批准；按照《中华人民共和国土地管理法》第四十四条第四款规定，对在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围外，将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，国务院授权各省、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。**

自本决定发布之日起，对《中华人民共和国土地管理法》第四十四条第二款规定的永久基本农田转为建设用地审批事项，以及第四十六条第一款规定的永久基本农田、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审批事项，国务院委托部分试点省、自治区、直辖市人民政府批准。首批试点省份为北京、天津、上海、江苏、浙江、安徽、广东、重庆，试点期限1年，具体实施方案由试点省份人民政府制订并报自然资源部备案。国务院将建立健全省级人民政府用地审批工作评价机制，根据各省、自治区、直辖市的土地管理水平综合评估结果，对试点省份进行动态调整，对连续排名靠后或考核不合格的试点省份，国务院将收回委托。

事实上，《决定》的第一条内容只是对2020年1月1日实施的《中华人民共和国土地管理法》（下称“新土地法”）第四十四条和第四十六条的相关规定做了细化落实，直接明确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由国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府批准。而变化主要在于《决定》的第二条，此前新土地法第四十四条和第四十六条规定永久基本农田、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由国务院批准征收，现国家试点将这类用地审批权委托给北京、天津、上海、江苏、浙江、安徽、广东、重庆人民政府批准，试点期限为1年。但这些试点省份需制定具体实施方案并报自然资源部备案，国务院将对

这8个地区土地管理水平进行考察，对于连续排名靠后或考核不合格的试点省份，国务院将收回委托。可以说，《决定》第一条是符合新土地法中相关规定的，而第二条则是对新土地法的突破。

这是今年1月1日新土地法生效后，中央针对土地制度改革颁布的第一项政策。3月12日正值植树节，新冠肺炎疫情尚未结束，《决定》在此时出台可谓意义重大。

## 二、《决定》出台带来的影响

### （一）下放用地审批权不会导致土地供给大幅增加

首先应该明确的是，《决定》出台并不是为土地供给“开闸放水”。根据2017年1月9日《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》制定的总体目标，到2020年，全国耕地保有量不少于18.65亿亩，永久基本农田保护面积不少于15.46亿亩。而2013年第二次全国土地调查的统计结果显示，我国耕地面积20.3亿亩，而我国适宜稳定利用的耕地是1.2亿多公顷（约18亿亩）。由此可见，除永久基本农田外，可供所有省、直辖市划转为建设用地的耕地量不大。此外，《决定》并未涉及规划条线的修改，各地的建设用地总规模已由省级土地利用总体规划确定，审批权下放并不会导致土地供给大幅增加。

我国一直以来都实行极为严格的土地管理制度，农用地要转变为建设用地会面临很多困难，对于永久基本农田来说更是难上加难。首先，农用地转用、征用土地必须符合土地利用总体规划、城市建设总体规划和土地利用年度计划。然后需经过编制建设项目可行性论证、提出用地预审申请、预选符合规划的农用地、提出项目用地的正式申请等一系列流程，才能报送各级政府审批。

国务院将用地审批权下放，确实能让地方政府在土地资源利用方面享受更大权限，但由于土地供应具有区域垄断性，为了获得卖地收入最大化，地方政府通常会主动控制土地供应节奏，并不会盲目将储备土地推向市场。因此，用地审批权下放也不会直接影响到地方政府的土地供给节奏。

### （二）政策对地方经济发展有积极影响

过去土地审批程序时间较长，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都必须由国务院批准征收，这导致部分土地难以根据地方政府的规划及时进行用途调整，无法跟上地方经济发展需要。国务院审批权下放能大幅缩短土地审批时间，赋予地方政府更大的用地自主权，地方政府征地更方便高效，同时各省级政府可以决定农用地是否转变为建设用地，土地转性空间加大，利好新基建、特色小镇等重大项目的建设投资。

有专业人士表示，以前重大项目只要涉及到基本农田，就必须层层上报至国务院，审批通过后才能开始施工。比如高铁类线性工程只是刚好路过一点点基本农田，或是地方建设配套设施的地点在基本农田范围内，都需要国务院进行审批，导致项目建设工期因此拖后。无论是铁路、公路、机场等老基建项目，还是5G基站等新基建项目，都必须先行规划出建设用地，才能投入建设。据了解，以前基建是没有用地指标的，如果基建需要占用基本农田，就需要用拆迁出来的盈余土地做置换，这个指标腾挪也需要国务院审批。因此，中央此举简政放权，有利于地方政府招商引资，提升项目落地效率。

近年来，城市周边地区的休闲农业、乡村旅游、乡村康养等产业发展迅速，而相关项目都需要建设用地，审批权下放后地方政府可以统筹考虑土地资源分配，合理规划建设用地。一方面，农民获得财产性收入，有利于扩大内需；另一方面，这些项目可以解决农民工就业问题，有利于社会稳定和地方经济发展。

目前国内新冠肺炎疫情已进入尾声，但疫情在短期内已对我国经济发展产生了巨大冲击，各地推迟复工复产、消费低迷等导致地方财政收入明显下降、就业压力大增。在疫情期间，地方政府为支持实体企业尤其是中小企业渡过难关，进行了力度空前的减税降费，从而导致财政收入进一步减少，一些地方政府财政收支困境加重。国务院选择在当下这个时点下放用地审批权，增强土地审批灵活性，意味着支持地方政府根据实际情况控制供地节奏，比如在疫情期间适时多推出一些建设用地，以补充财政收入。

### （三）政策有利于房地产调控“因城施策”

《决定》一公布，就有人开始担心土地供应量会大增，市场供给太多，从而导致房价崩盘，有这种想法的人一定不了解我国的房地产长效管理调控机制。首先，前面进行了分析，下放用地审批权不会导致土地供给大幅增加，其次，国家会在房地产供给和需求两端进行调控，2020年还是以稳为主，防止房价大起大落。

下面把目光放到首批改革试点的北京、天津、上海、江苏、浙江、安徽、广东、重庆8省市上，试点省市位于长三角、珠三角、京津等中国经济最发达的地区，城镇化率较高，建设用地极度紧张。2月18日，北京通州台湖镇拍出的一宗不限价宅地，溢价率达到了49.78%，为两年以来的峰值；2月20日，上海徐汇滨江地块拍下310.5亿元的总价地王；3月10日，广州越秀南某地块拍卖，可售楼面价达到6.46万/平方米，创下广州新单价地王。疫情期间，优质地块拍卖热度不减，侧面反映出一线城市建设用地的稀缺。

以北京和上海为例，近年来都不约而同地出现人口与土地的矛盾。目前采取的做法都是从房地产需求端加以抑制，如限购、限贷、落户收紧等，防止因供需失衡导致房价过快上涨，但一味抑制需求毕竟不是长久之计。此次改革土地管理制度，将给这些一线城市腾出来比较大的再发展空间，未来建设用地或将进一步增加，可以在一定程度上缓解房价过快上涨的压力。对于其他二线城市，政策出台有利于加快未来城中村改造项目、远郊项目和小镇项目的建设。

《决定》特别强调，各地政府要严格审查涉及占用永久基本农田、生态保护红线、自然保护区的用地，切实保护耕地，确保相关用地审批权“放得下、接得住、管得好”。试点省市需要制定土地转性的具体实施方案，不得违反有关政策规定，一旦国务院综合评估不达标，就会失去试点资格。这对试点省市的土地资源管理水平提出了更高要求，有利于发挥和调动它们的积极性，同时也能为未来土地制度改革探索出一些可借鉴的经验。

可以说，此次试点是一项重大的改革措施，有利于房地产调控“因城施策”，对解决部分城市房地产市场严重供不应求的问题起到了积极作用，有利于房地产市场的持续健康稳定发展。

## 三、总结和展望

国务院3月12日出台的《决定》主要包括两方面内容：一是对普通农用地（非永久基本农田）转为建设用地的审批权下放到省级；二是将永久基本农田、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

的转为建设用地的审批权试点下放到8个省级政府。其中，第一条是符合新土地法中相关规定的，而第二条则是对新土地法的突破。

目前疫情尚未结束，国务院选择在植树节这天出台《决定》，意义重大。

首先应该明确，《决定》出台并不是为土地供给“开闸放水”。由于国家坚守“18亿亩耕地红线”，将粮食安全作为底线，土地管理制度极其严格。《决定》并未涉及规划条线的修改，各地的建设用地总规模已由省级土地利用总体规划确定，审批权下放并不会导致土地供给大幅增加。

对于地方政府来说，国务院审批权下放，赋予地方政府更大的用地自主权，能够提高征地效率、盘活存量土地，有利于新基建、特色小镇等项目的投资，以及城市周边休闲农业、乡村旅游、乡村康养等产业的发展。地方政府可以通过卖地适当补充财政收入，投资项目落地可以解决就业问题，农民获得财产性收入能扩大内需，这在一定程度上能缓解疫情造成的影响，有利于地方经济发展。

对于房地产市场来说，此次在8省市试点是一项重大的改革措施，有利于房地产调控“因城施策”，对解决部分城市房地产市场严重供不应求的问题起到了积极作用，防止因供需失衡导致房价过快上涨，有利于房地产市场的持续健康稳定发展。

展望未来，地方政府灵活配置土地资源，城镇化规模有望进一步扩大，核心城市的虹吸效应将更加明显，中心城市引领城市群发展，从而推动国家重大区域战略融合发展，超大城市群的出现指日可待。

### 【作者简介】

陈心洁，中国科学院管理科学与工程博士，研究部研究员。

### 【关于远东】

远东资信评估有限公司（简称“远东资信”）成立于1988年2月15日，是中国第一家社会化专业资信评估公司。作为中国评级行业的开创者和拓荒人，曾多次参与中国人民银行、证监会和发改委等部门的监管文件起草工作，开辟了信用评级领域多个第一和多项创新业务。

站在新的历史起点上，远东资信充分发挥深耕行业30余年的丰富经验，以准确揭示信用风险、发挥评级对金融市场的预警功能为己任，秉承“独立、客观、公正”的评级原则和“创新、专业、责任”的核心价值观，着力打造国内一流、国际知名的信用服务平台。



### 远东资信评估有限公司

网址：[www.sfecr.com](http://www.sfecr.com)

#### 北京总部

地址：北京市东城区东直门南大街11号中汇广场B座11层  
电话：010-53945367 010-53945366

#### 上海总部

地址：上海市杨浦区大连路990号海上海新城9层  
电话：021-61428088 021-61428115

### 【免责声明】

本报告由远东资信提供。报告引用的相关资料均为已公开信息，远东资信进行了合理审慎的核查，但不视为远东资信对引用资料的真实性及完整性提供了保证。

远东资信对报告内容保持客观中立态度。报告中的任何表述，均应严格从经济学意义上去理解，并不含有任何道德偏见、政治偏见或其他偏见，远东资信对任何基于这些偏见角度理解所可能引起的后果不承担任何责任。报告内容仅供读者参考，但并不构成投资建议。

本报告版权归远东资信所有，未经许可，任何机构或个人不得以任何形式进行修改、复制、销售和发表。如需转载或引用，需注明出处，且不得篡改或歪曲。

我司对于本声明条款具有修改和最终解释权。