

7月20日中央财经委员会会议解读

强化耕地保护与质量提升

◆ 经济研究 · 宏观快评

证券分析师：董德志 021-60933158 dongdz@guosen.com.cn 执证编码：S0980513100001
联系人：薛冰 0755-81982126 xuebing1@guosen.com.cn

会议内容：

2023年7月20日习近平总书记主持召开二十届中央财经委员会第二次会议，研究加强耕地保护和盐碱地综合改造利用等问题。

习近平总书记在会上发表重要讲话强调，粮食安全是“国之大者”，耕地是粮食生产的命根子，要落实藏粮于地、藏粮于技战略，切实加强耕地保护，全力提升耕地质量，充分挖掘盐碱地综合利用潜力，稳步拓展农业生产空间，提高农业综合生产能力。

会议听取了自然资源部、农业农村部、中央财办（中央农办）、国家发展改革委关于加强耕地保护和盐碱地综合改造利用的汇报。会议审议通过了《关于推动盐碱地综合利用的指导意见》。

解读：

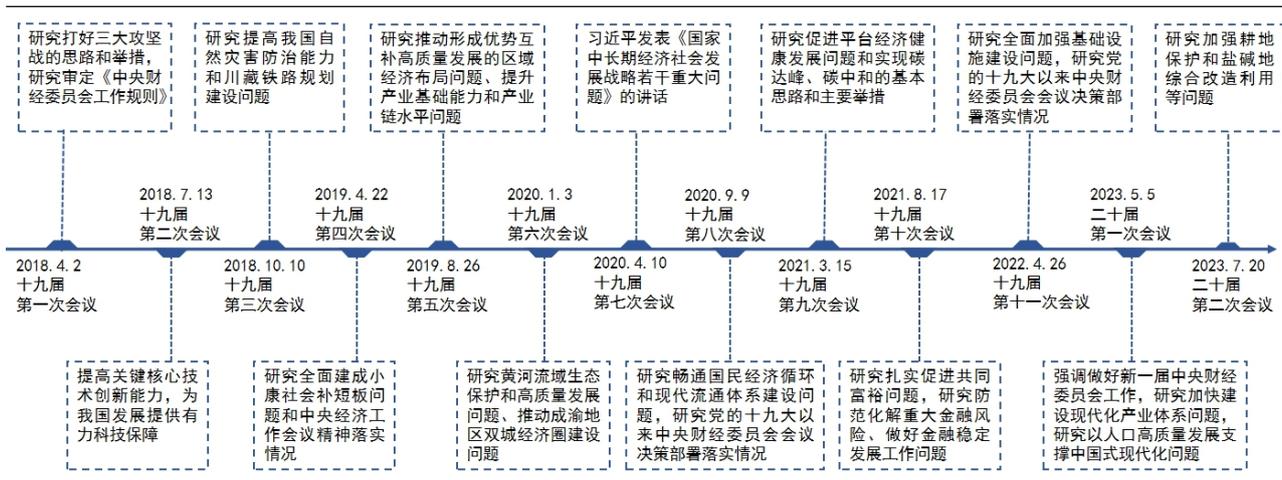
◆ 1. 中央财经委员会研究部署重点工作

中央财经委员会是2018年3月中国共产党中央委员会根据《深化党和国家机构改革方案》设立的中共中央直属议事协调机构，其前身为中央财经领导小组。中央财经委员会每年召开1-3次会议，研究当前和今后一段时间财经领域的重大问题，部署重点工作。截至目前，十九届中央财经委共召开了11次会议，二十届中央财经委共召开了2次会议。

本次会议是对上一次中央财经委员会会议的深入。5月5日二十届中央财经委第一次会议指出“要更加重视藏粮于技，突破耕地等自然条件对农业生产的限制”，在此基础上本次会议重点研究了加强耕地保护和盐碱地综合改造利用等问题。历次中央财经委员会研究农业问题较少，相关会议包括2018年10月第十九届中央财经委第三次会议研究我国提升自然灾害防治能力问题，2020年1月第十九届中央财经委第六次会议研究黄河流域生态保护和高质量发展问题。除此之外，中央财经委员会2018年关注关键核心技术能力、川藏铁路规划建设等，2019年关注全面建设小康社会、产业基础能力、产业链水平等，2020年关注国民经济循环和现代流通体系建设等，2021年关注平台经济健康发展、碳达峰、碳中和、共同富裕、防范化解重大金融风险、金融稳定等，2022年关注基础设施建设等，2023年关注现代化产业体系与人口高质量发展等。

中央高度重视耕地问题，作出重要决策部署，出台了一系列政策。党的二十大报告指出，全方位夯实粮食安全根基，全面落实粮食安全党政同责，牢牢守住十八亿亩耕地红线，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田，深入实施种业振兴行动，强化农业科技和装备支撑，健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。2023年政府工作报告指出“加强耕地保护，实施黑土地保护工程，完善水利设施，新建高标准农田4.56亿亩，全面划定耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线和城镇开发边界”。此外，为加强耕地保护，2023年2月中共中央国务院出台了《关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，2023年7月财政部和农业农村部印发了《耕地建设与利用资金管理办》。

图1：中央财经委历次会议主题



资料来源: 中国政府网站、理论网、国信证券经济研究所整理

◆ 2. 本次中央财经委会议指出了耕地保护的重要形势

耕地总量下滑问题已初步解决。本次中央财经委会议指出“党的十八大以来，党中央先后实施一系列硬措施，守住了耕地红线，初步遏制了耕地总量持续下滑趋势，同时要清醒认识到，我国人多地少的国情没有变”。根据自然资源部《2022年中国自然资源统计公报》，截至2022年底，全国耕地面积约为19.14亿亩（12760.1万公顷），较2021年底净增加约130万亩，耕地面积虽然有所上涨，但涨幅不大，与2015年末的20.25亿亩耕地还有一定差距。

当前耕地存在“非粮化”“非农化”问题。本次中央财经委会议指出，耕地“非粮化”“非农化”问题依然突出。在耕地的使用方面，由于粮食作物与经济作物收益差距等原因，导致部分地区存在耕地“非粮化”“非农化”问题。对此，中共中央国务院2020年出台了《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》，提出了明确耕地利用优先序，加强粮食生产功能区监管、稳定非主产区粮食种植面积、有序引导工商资本下乡、严禁违规占用永久基本农田种树挖塘等防止耕地“非粮化”的措施。

农田水利方面的财政支出有所下降。本次会议指出“农田水利方面欠账还很多”。近些年来，我国在农田水利方面的公共财政支出有所减少，2015年我国农田水利方面的公共财政支出为772.34亿元，此后一直保持逐年下降的趋势，2018年下降到407.63亿元，2021年下降到130.68亿元。农田水利方面的公共财政支出的下降，影响了农业水利设施建设，产生了一些“欠账”。

图2：中国耕地面积（亿亩）与人均耕地面积（公顷/人）



图3：中国农田水利公共财政支出（亿元）



资料来源: 中国自然资源统计公报, 自然资源部, 国家互联网信息办公室官网, 国家统计局, WIND, 国信证券经济研究所整理

资料来源: 国家统计局, WIND, 国信证券经济研究所整理

◆ 3. 本次中央财经委会议强调提升了耕地质量

通过政策规划对耕地和永久基本农田保护做出了规定。本次会议指出“要压实耕地保护责任，落实新一轮国土空间规划明确的耕地和永久基本农田保护任务，确保 18 亿亩耕地红线决不突破”。自然资源部将《全国国土空间规划纲要（2021—2035 年）》确定的耕地和永久基本农田保护任务进行逐级分解，明确地方各级党委和政府的耕地保护责任。同时，出台一系列政策措施落实耕地和永久基本农田保护任务，2023 年 4 月自然资源部办公厅印发了《关于严守底线规范开展全域土地综合整治试点工作有关要求的通知》，2023 年 6 月自然资源部印发了《关于在经济发展用地要素保障工作中严守底线的通知》，明确指出“永久基本农田一经划定，任何组织和个人不得擅自占用或者改变用途”，对于已建高标准农田、有良好水利灌溉设施的耕地优先划入永久基本农田。同时，中央通过耕地保护和粮食安全考核办法，对耕地保护实行一年一考核，明确了国家对各省（区、市）党委、政府耕地保护的责任制。

改革完善“占补平衡制度”有助于提高耕地质量。本次会议指出，要改革完善耕地占补平衡制度，将各类对耕地的占用统一纳入占补平衡管理，坚持“以补定占”，健全补充耕地质量验收制度。当前，自然资源部已对“占补平衡”作出了明确的规定，以“县域自行平衡为主、省域内调剂为辅、国家适度统筹为补充”为原则。同时，自然资源部已对耕地调整做出了明确的规定，以“先补后调”为原则，对于土地综合整治涉及耕地和永久基本农田调整的，严格执行耕地年度内“进出平衡”和永久基本农田“先补划后调整”的要求。

通过盐碱地综合改造促进耕地保护、提升耕地质量。本次会议强调了盐碱地综合改造，指出“盐碱地综合改造利用是耕地保护和改良的重要方面，我国盐碱地多，部分地区耕地盐碱化趋势加剧，开展盐碱地综合改造利用意义重大”。当前中国存在大面积的盐碱地，根据新华社报道，中国当前的盐碱地面积约 15 亿亩，其中可利用的盐碱地约 5 亿亩，主要分布在东北平原、东部滨海地区、黄淮海平原以及内蒙古、新疆、青海等地，黄河三角洲 80% 以上的土地是盐碱地。并且，受地理气候、耕作制度、河流海水地下水运行等因素的影响，现有耕地也存在着盐碱化的风险。当前，中国已在“土、肥、水、种”等方面实现了改造盐碱地的技术突破，农业农村部 2020—2022 年在西北灌溉区、滨海地区和松嫩平原西部等盐碱地集中分布区开展了盐碱化耕地治理试点项目，以盐碱地综合改造增加耕地面积、提高耕地质量。

◆ 风险提示

经济政策不及预期，自然灾害影响耕地及农业生产。

相关研究报告：

《美国 6 月就业数据点评》——2023-07-12

《宏观经济数据前瞻-2023 年 6 月宏观经济指标预期一览》——2023-07-03

《6 月 PMI 数据解读-服务业有望领跑内生复苏》——2023-07-02

《美国 6 月 FOMC 会议点评》——2023-06-18

《央行 OMO 降息解读-货币政策降息先行，财政宽松可期》——2023-06-13

免责声明

分析师声明

作者保证报告所采用的数据均来自合规渠道；分析逻辑基于作者的职业理解，通过合理判断并得出结论，力求独立、客观、公正，结论不受任何第三方的授意或影响；作者在过去、现在或未来未就其研究报告所提供的具体建议或所表述的意见直接或间接收取任何报酬，特此声明。

国信证券投资评级

类别	级别	说明
股票 投资评级	买入	股价表现优于市场指数 20%以上
	增持	股价表现优于市场指数 10%-20%之间
	中性	股价表现介于市场指数±10%之间
	卖出	股价表现弱于市场指数 10%以上
行业 投资评级	超配	行业指数表现优于市场指数 10%以上
	中性	行业指数表现介于市场指数±10%之间
	低配	行业指数表现弱于市场指数 10%以上

重要声明

本报告由国信证券股份有限公司（已具备中国证监会许可的证券投资咨询业务资格）制作；报告版权归国信证券股份有限公司（以下简称“我公司”）所有。 ，本公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式使用、复制或传播。任何有关本报告的摘要或节选都不代表本报告正式完整的观点，一切须以我公司向客户发布的本报告完整版本为准。

本报告基于已公开的资料或信息撰写，但我公司不保证该资料及信息的完整性、准确性。本报告所载的信息、资料、建议及推测仅反映我公司于本报告公开发布当日的判断，在不同时期，我公司可能撰写并发布与本报告所载资料、建议及推测不一致的报告。我公司不保证本报告所含信息及资料处于最新状态；我公司可能随时补充、更新和修订有关信息及资料，投资者应当自行关注相关更新和修订内容。我公司或关联机构可能会持有本报告中所提到的公司所发行的证券并进行交易，还可能为这些公司提供或争取提供投资银行、财务顾问或金融产品等相关服务。本公司的资产管理部门、自营部门以及其他投资业务部门可能独立做出与本报告中所提及的意见或建议不一致的投资决策。

本报告仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。在任何情况下，本报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。投资者应结合自己的投资目标和财务状况自行判断是否采用本报告所载内容和信息并自行承担风险，我公司及雇员对投资者使用本报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。

证券投资咨询业务的说明

本公司具备中国证监会核准的证券投资咨询业务资格。证券投资咨询，是指从事证券投资咨询业务的机构及其投资咨询人员以下列形式为证券投资人或者客户提供证券投资分析、预测或者建议等直接或者间接有偿咨询服务的活动：接受投资人或者客户委托，提供证券投资咨询服务；举办有关证券投资咨询的讲座、报告会、分析会等；在报刊上发表证券投资咨询的文章、评论、报告，以及通过电台、电视台等公众传播媒体提供证券投资咨询服务；通过电话、传真、电脑网络等电信设备系统，提供证券投资咨询服务；中国证监会认定的其他形式。

发布证券研究报告是证券投资咨询业务的一种基本形式，指证券公司、证券投资咨询机构对证券及证券相关产品的价值、市场走势或者相关影响因素进行分析，形成证券估值、投资评级等投资分析意见，制作证券研究报告，并向客户发布的行为。

国信证券经济研究所

深圳

深圳市福田区福华一路 125 号国信金融大厦 36 层
邮编：518046 总机：0755-82130833

上海

上海浦东民生路 1199 弄证大五道口广场 1 号楼 12 层
邮编：200135

北京

北京西城区金融大街兴盛街 6 号国信证券 9 层
邮编：100032