

2019年04月12日

宏观研究

研究所

证券分析师：  
021-60338120樊磊 S0350517120001  
fanl@ghzq.com.cn

## 放宽落户会导致房价上涨吗？

## ——《2019年新型城镇化建设重点任务》点评

## 事件：

4月8日，国家发展改革委公布《2019年新型城镇化建设重点任务》，要求采取多项措施推动1亿非户籍人口在城市落户。其中，城区常住人口100-300万人的II型大城市“要全面取消落户限制”；300万—500万的I型大城市要“全面开放放宽落户条件，并全面取消重点群体<sup>1</sup>落户限制”；超大特大城市要“大幅增加落户规模”等表述引人注目。我们认为有关措施有望加速中国的城镇化进程，提升资源配置效率和潜在经济增速。虽然文件的落实短期虽可能提升一些城市的房地产需求，但不宜解读为房价会因此显著上涨。

## 投资要点：

- 户籍人口城镇化进程相对落后或是发改委推出新举措的主要原因。2016年国务院发布《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》，要求2020年户籍人口城镇化率达到45%，户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率的差距比2013年（18%）缩小2%以上。2018年底我国户籍人口城镇化率为43.4%，与常住人口城镇化率的差距为16.2%，距离实现目标仍需继续努力。

从目前的情况来看，提升户籍人口城镇化率的主要障碍除了一些地区因为政策不完善——如强制剥离脱离农村户籍人口的集体财产收益权、宅基地使用权等——导致农民不愿意落户城镇之外，大城市不愿接纳一般务工群体、农民工群体而已经完全放开户籍限制的中小城市因为户籍所代表的社会福利有限对这类群体吸引力不强是主要原因。《新型城镇化建设重点任务》虽是一个年年发布的常规性的文件，但2019年文件中诸多“非常规”的举措针对性很强。

- 京沪大幅放松户籍管制的可能性仍然有限。虽然文件提及超大特大城市要“大幅增加落户规模”，但是我们认为京沪大幅放宽落户条件的可能性仍然较低。

一方面，文件的这一表述与自身的其它表述乃至其它政府文件存在矛盾。例如，文件第六条仍然要求超大特大城市要“防止无序蔓延”疏解“非核心功能”，要推动产业和人口向周围“扩散”。文件第三

## 相关报告

《3月PMI数据点评：工业生产短期或有企稳》——2019-03-31

《近期房地产税引发关注点评：关于房地产税你应该知道什么？》——2019-03-28

《2019年1-2月经济数据点评：存货调整拖累生产》——2019-03-16

《2月贸易数据点评：进出口数据仍属正常》——2019-03-10

《2019年《政府工作报告》减税降费点评：调高GDP预测并阶段性调降CPI预测》——2019-03-07

<sup>1</sup>国家发改委规划司有关负责人表示，重点群体指的是，在城镇稳定就业生活的新生代农民工、在城镇就业居住5年以上和举家迁徙的农业转移人口、农村学生升学和参军进入城镇人口。<https://www.chinacourt.org/article/detail/2019/04/id/3818107.shtml>

条提出对接纳更多农村户籍人口的城市提供更多建设用地指标、财政转移支付以实现“人钱地”挂钩。但是国务院批复的京沪长期规划中都设置了与当前人口存量差距很有限的人口红线，而土地规划方面两座城市更是有很罕见的建设用地要“减量发展”的要求。京沪可以接纳更多人口突破人口红线吗？接纳更多人口之后土地红线也可以突破吗？单靠发改委的这个单一文件恐怕难以实现。

另一方面，虽然中国大多数城市户籍所代表的公共服务和社会福利水平并不高，但是京沪户口仍然还是有一定的“含金量”。例如，2017年北京小学生财政投入的生均教育经费高出全国平均3倍。在教育以外，京沪在医疗、养老金发放、乃至对于户籍人口就业保障等方面都有一些额外的政府支持和补贴。这些补贴对于户籍人口意味着福利，对于公共财政而言当然也意味着支出。大幅增加京沪的户籍人口并按照京沪当前标准提供公共福利无疑会显著的增加地方政府的财政支出，在短时间内地方政府不见得完全能够负担的起。

总体而言，我们更倾向于把文件解读为京沪以外的超大特大城市要大幅增加落户规模，京沪仍然需要疏解非核心功能，推动人口向周边扩散。

- **大城市落户放宽如何弥补地方财政缺口？**传统上为户籍人口提供福利和政府的财政平衡是通过对于发放户籍的人群对城市财政贡献的筛选实现的。例如，大学应届毕业生或在限购大规模实施前买房<sup>2</sup>在京沪以外大部分城市都可以落户——高学历的年轻人、福利越好的城市房价越贵是一种天然的筛选机制。反过来，福利更低一些的城市，也可以接受社保缴费达到一定年限、学历更低和年龄更大的居民的落户。

因此，即使可能是对于京沪以外的一些的城市才起主要作用，发改委的新文件也无疑会冲击这种筛选机制。特别是农民工由于学历偏低、几乎不能找到参加社保的工作、也买不起房，农民工群体和他们的随迁家庭过去基本上被大多数高等级城市所拒绝。而现在按照新要求，包括省会城市兰州等II型大城市要实现无门槛落户，更具吸引力的I型大城市也要取消在该城市“稳定就业生活的新生代农民工”等“重点人群”的落户限制，地方财政肯定会面对一定的财政缺口。目前来看，这个缺口可能通过强化执行层面的特殊安排、转移支付、和效率提升等来化解。

**住宅等与社会福利的绑定可能加强。**首先，在执行的层面上我国社会福利和公共服务的获取不单纯与户口相关，也与一些其它条件如住房等高度绑定。例如，由于一个城市内部不同区域、不同学校的生均教育经费存在较大差异。真正要享受到较高的生均教育投入，购买“学区房”等是需要的。而接纳外来务工人员学校生均教育经费比农村地区高的会比较有限。这样看来，落户新政推动一般务工

<sup>2</sup> 限购城市一般都取消了购房落户这个落户条件。但是一些城市的积分落户条件中，购房和购房面积是积分的一部分。

人员和农民工群体在更高等级城市落户突破带来的财政压力相对可控、农业人口短期大规模从农村向城市转移落户冲击现有户籍人口福利和地方社会稳定的风险也比较有限。实际上，落户新政可能导致地方政府进一步加强福利与住房等要素的绑定。

**一些激励性的转移支付也会发挥一定作用。**发改委文件提及深化“人地钱挂钩”等配套政策，对于接纳更多农业人口落户的城市，会提供更多的中央和省级财政转移支付，更多的城市建设用地指标，优先考虑安排基础设施建设等等。相关的措施有助于增加地方的财政收入，弥补相关的财政支出缺口。

**资源配置效率的提升也有助于化解财政压力。**当然，根本上来看，降低包括农民工群体在内的落户门槛有助于改善他们的长期预期，提高他们投资自身人力资本的意愿，减少留守儿童的数量并改善他们的教育，也通过减少劳动力来回流动的时间和避免农民工再返乡等增加城市地区中长期劳动力供给，同时也有助于建成全国统一的劳动力市场，上述措施都会提升经济运转的效率。而城镇化的加速和城市规模的扩张也会进一步促进社会生产的精细化分工，最终提升产出水平和增加政府财政收入并弥补财政缺口。

- **落户新政是对此前我国城镇化路线走过一些弯路的持续纠偏。**2013年以来，我国城镇化发展比较多的强调要限制大城市发展、着力发展中小城镇并在资金土地基建等多方面政策向中小城市倾斜。这些举措和世界范围内人口进一步向大城市、都市圈集中的客观规律不太符合，也在一定程度上造成了潜在经济增速下行、城镇化进程放缓等后果。从微观上看，人口流入的大城市土地供应紧张、而许多人口流出的小城市盲目铺摊子上项目；一些农村地区学校由于人口流出师生比不断上升资源浪费，而人口流入地学位供给不足，入学困难等现象屡见不鲜。

2016年以来，城镇化路线之争在政策层面逐步产生了一些影响。发展大城市、以及以大城市为中心的都市圈再度成为了政策支持的方向，包括郑州、武汉等城市被设立为国家中心城市、发布大湾区、长三角一体化规划等措施都有助于人口进一步向大城市和都市圈集中。目前，放松大城市特别是超大特大城市落户限制一方面是加快户籍城镇化速度的客观要求，一方面也是对于我国此前限制大城市发展、重点发展中小城市在一定程度上走弯路路线的持续纠偏。包括“人钱地挂钩”、限制人口已经流出的“收缩型”中小城市盲目扩张是落实纠偏的实质举措。城镇化思路的调整符合经济发展的客观规律，有助于加速我国城镇化的进程、改善资源配置效率并提升潜在经济增长速度。

然而，这种纠偏目前看仍然是不够彻底的，突出表现为政策的“矛盾”和“纠结”。京沪是否被允许进一步扩大规模吸引人口是矛盾的一个表现，另外表现包括文件本身仍然继承了过去发展中小城镇的一些思路，如“调整优化教育医疗资源布局，新设立和搬迁转移职

业院校原则上优先布局在中小城市，将更多三级医院布局在中小城市，支持大城市知名三级医院在中小城市设立分支机构，支持大城市知名中小学对中小城市学校进行对口帮扶支教”等等。

- **政策不宜被理解为推升房价。**我们认为政策实施短期可能有提振大城市房地产需求的作用，但是“人钱地”匹配的政策安排也意味着就中期而言人口增加的城市也会有更多的土地供应来抑制房价上涨。

对于一线城市而言，虽然不能排除一些象征性的动作，显著放宽落户指标的可能性不高。因为放松户籍导致绕开限购推升房价的可能性比较有限。反过来，由于其它大城市落户方面更加宽松，对于一般务工群体和农民工群体的吸引力上升，可能会吸引本来在京沪工作的人群转向这些城市，反而会对京沪的房地产价格产生负面影响。

对于受到新政影响的其它大城市而言，户籍政策的松动肯定会在短期推动更多常住非户籍人口落户，被限购政策所抑制的对住房的购买力可以被释放出来。同时在中长期增加这些城市对于一般务工群体、农民工群体的吸引力。这种情况下，中长期对于房地产的需求口也可能上升。但是，考虑到“人钱地”挂钩的政策和中央政府遏制房价上涨的决心，人口的流入也肯定会与城镇建设用地的增加相匹配，从中期而言这些城市的房价也不具有大幅上升的基础。

对于城区常住人口小于 100 万的中小城市而言，这些城市的吸引力可能进一步下降。房地产市场可能会面对更大的调整风险。当然，客观上说，“人钱地挂钩”以及限制“收缩型中小城市”的措施也会在一定程度上降低这些地区城市出现库存过剩和房地产市场冲击金融稳定的风险。

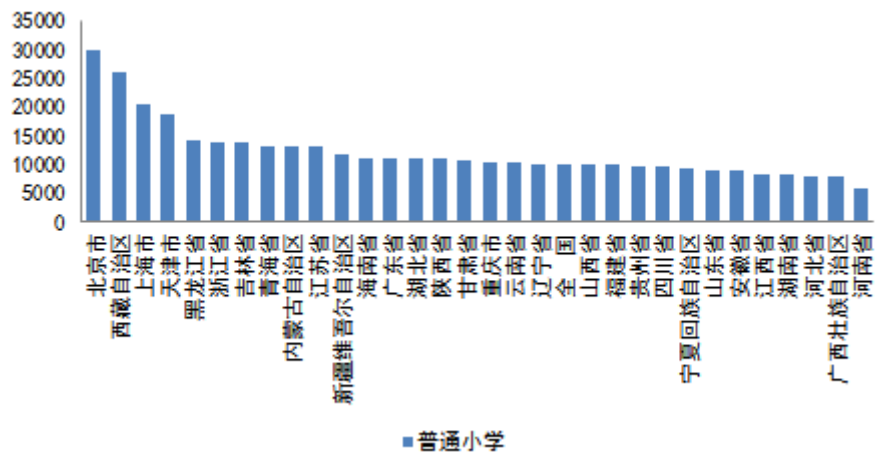
**风险提示：经济下滑超预期，政策不达预期，贸易战超预期**

图表 1: 中国城市分类

超大城市（城区常住人口>1000万）:	上海, 北京, 深圳, 广州
特大城市（城区常住人口500万-1000万）:	武汉, 重庆, 天津, 成都, 东莞, 南京, 郑州, 杭州, 长沙, 沈阳
I 型大城市（城市常住人口300万-500万）	西安, 哈尔滨, 青岛, 长春, 济南, 大连, 合肥, 太原, 厦门, 南宁, 宁波
II 型大城市（城区长居人口100万-300万）	乌鲁木齐, 贵阳, 石家庄, 福州, 南昌, 汕头, 珠海, 无锡, 兰州, 惠州, 临沂, 温州, 烟台, 呼和浩特, 邯郸等

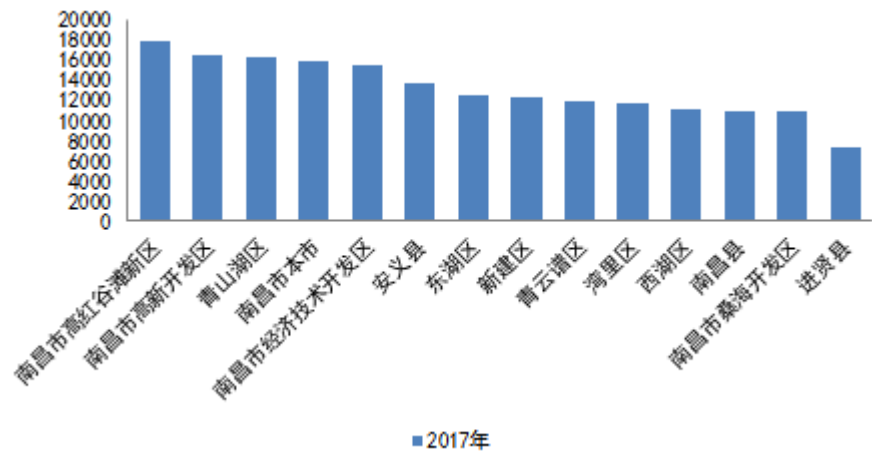
资料来源: 《2017 年城市建设统计年鉴》, 国海证券研究所

图表 2: 2017 年中国各省普通小学生均一般公共预算教育经费



资料来源: 《2017 年全国教育经费执行情况统计表》, 国海证券研究所

图表 3: 城市内部生均经费的差异: 2017 年南昌市初中生均教育事业费



资料来源: 江西教育网, 国海证券研究所

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\\_13223](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_13223)



云报告  
<https://www.yunbaogao.cn>

云报告  
<https://www.yunbaogao.cn>

云报告  
<https://www.yunbaogao.cn>