



“人的城镇化”进入加速阶段

《2019年新型城镇化建设重点任务》点评

4月8日，国家发改委发布的《2019年新型城镇化建设重点任务》（以下简称《重点任务》），布置了包括加快农业转移人口市民化、优化城镇化布局形态、推动城市高质量发展、加快推进城乡融合发展等方面19条具体任务。

- **“人的城镇化”进入加速阶段：**《重点任务》此次分层次明确大幅降低城市落户门槛，将政策针对人群重心下移，将对促进“人的城镇化”起到重要的推动作用，也对扩大消费、劳动力重新分配、产业升级等方面起到长期的积极影响。
- **“城市群-都市圈-中小城市-特色小镇”格局长期稳定：**城市群-都市圈-中小城市-特色小镇的新型城镇化空间格局框架将是未来区域发展和城市发展必须要考虑的宏观背景。
- **土地松绑，要素结构再调整：**此次土地制度的进一步松绑为城市之间协调发展、城乡协调发展、农民财产市场化配置等领域打通了最为重要的环节，土地要素开始跨区域流动也为今后经济稳定发展巩固了坚实的基础。
- **产业结构区域性优化：**未来考虑产业的发展、布局、潜力空间也必须将其置于城市群以及相关发展梯度趋势的规律之下，配合政策上在人口、土地等要素结构调整和区域性的松绑，在整体经济保持稳定发展的背景下，结构性产业爆发值得期待。

相关研究报告

《1-2月经济数据点评》2019/3/14

《2019年政府工作报告点评》2019/3/5

《1月海外宏观动态点评》2019/1/12

中银国际证券股份有限公司
具备证券投资咨询业务资格

宏观及策略：宏观经济

华夏

021-20328508

Xia.hua@bocichina.com

证券投资咨询业务证书编号：S1300518010001

朱启兵

010-66229359

Qibing.zhu@bocichina.com

证券投资咨询业务证书编号：S1300516090001

4月8日，国家发改委发布的《2019年新型城镇化建设重点任务》（以下称《重点任务》），布置了包括加快农业转移人口市民化、优化城镇化布局形态、推动城市高质量发展、加快推进城乡融合发展等方面19条具体任务。《重点任务》再次强调了城市群-都市圈-中小城市-特色小镇的新型城镇化空间格局框架，试图通过转变城市发展观念，优化资源要素在城乡之间、大城市与中小城市之间的合理配置，最终实现人口、产业在这一空间格局内的再分配。

“人的城镇化”进入加速阶段

《重点任务》提出，继续加大户籍制度改革力度，在此前城区常住人口100万以下的中小城市和小城镇已陆续取消落户限制的基础上，城区常住人口100万—300万的Ⅱ型大城市要全面取消落户限制；城区常住人口300万—500万的Ⅰ型大城市要全面放开放宽落户条件，并全面取消重点群体落户限制。超大特大城市要调整完善积分落户政策，大幅增加落户规模、精简积分项目，确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例。

在2014年出台的《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》中，确定2020年发展目标为：常住人口城镇化率达到60%左右，户籍人口城镇化率达到45%左右，户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距缩小2个百分点左右，努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。为实现这一目标，2016年国务院出台的《推动1亿非户籍人口在城市落户方案的通知》在发展目标中明确，“十三五”期间，户籍人口城镇化率年均提高1个百分点以上，年均转户1300万人以上。

根据国家统计局统计公报数据，2018年，全国常住人口城镇化率为59.58%，户籍人口城镇化率为43.37%。绝对值指标方面，常住人口城镇化的目标已经接近完成，但户籍人口城镇化则有待进一步提升。相对值指标方面，2013年，全国常住人口城镇化率为53.7%，户籍城镇化率为35.7%，两者相差18%，到了2015年这一数据降低到16.2%，但2018年这一数据小幅扩大至16.21%，中国常住人口与户籍人口城镇化水平差距有轻微扩大之势。

这主要由于中国多数大中城市在转型升级过程中，受到户籍等政策的制约，以及财税激励不到位等因素，户籍政策更多向高学历人才倾斜，而低技能劳动力落户途径少且难度较大。与此同时，由于户籍附着的集体财产收益权、宅基地使用权等政策体系不完善，许多进城农民工也不愿意落户城市。某种程度上，“人的城镇化”还没有真正实现，这也对消费升级、产业升级等方面产生了消极影响。

《重点任务》此次分层次明确大幅降低城市落户门槛，将政策针对人群重心下移，将对促进“人的城镇化”起到重要的推动作用，也对扩大消费、劳动力重新分配、产业升级等方面起到长期的积极影响。

“城市群-都市圈-中小城市-特色小镇”格局长期稳定

城市群-都市圈-中小城市-特色小镇的新型城镇化空间格局框架将是未来区域发展和城市发展必须要考虑的宏观背景。在长三角一体化上升为国家战略后，目前国家级城市群及其阶段表述主要为：京津冀协同发展、长江三角洲区域一体化发展、粤港澳大湾区建设，另外哈长城市群、长江中游城市群、中原城市群、北部湾城市群、关中平原城市群、呼包鄂榆城市群、兰西城市群将成为今后经济格局版图中重要的节点区域。值得一提的是，成渝城市群在《重点任务》中被单独提出，“扎实开展成渝城市群发展规划实施情况跟踪评估，研究提出支持成渝城市群高质量发展的政策举措，培育形成新的重要增长极”，这意味着成渝城市群在2016年4月国务院印发《关于成渝城市群发展规划的批复》后，其区域协调发展方面将迎来更多实质性进展，作为中部崛起的重点区域，成渝城市群或将得到更多政策支持。



都市圈作为城市中期发展操作性最前沿的一环，在《重点任务》里也得到了重大的政策支持，在交通基础设施、财税、产业转移、土地、房地产等方面都做出了明确的区域协调方向。其中值得一提的是“推动构建都市圈互利共赢的税收分享机制和征管协调机制”和“在符合土地用途管制前提下，允许都市圈内城乡建设用地增减挂钩节余指标跨地区调剂”，在目前仍然以行政区划作为财税和土地主要边界的环境下，《重点任务》明确提出管理制度上的跨区域协调，这将有利于助力推动有条件的部分区域进行更加深入的区域协调探索。预计长三角区域协调发展示范区将直接受益于政策支持，未来在基础设施和制度协调对接方面重大突破和进展可期。

《重点任务》中提到，收缩型中小城市要瘦身强体，转变惯性的增量规划思维，严控增量、盘活存量，引导人口和公共资源向城区集中。“收缩型城市”是国外引入的概念，包括德国鲁尔、法国洛林和美国的休斯顿等地区，都经历过城市收缩的阶段。其主要体现在人口流失、产业衰退，城市空间和公共设施闲置等三个方面。在我国，还有一种特有的城市收缩现象，即常住人口少于户籍人口的“户口倒挂”现象。这说明城市规划发展理念已经开始发生转变，过去我国地方政府主导的城市规划，由于土地财政等影响，基本上是基于城市扩张预期所做的增长型规划，用地指标和人口规模都在不断地增加。但由于经济增速不会再呈现过去爆发式增长、人口长期走低趋势等现实因素影响，部分区域的中小城市无法避免成为“收缩型”城市的命运。未来经济版图区域性集中、部分地区逐渐边缘化的趋势已经十分清晰。

土地松绑，要素结构再调整

土地作为城市发展重要的要素之一在《重点任务》中得到了进一步松绑。《重点任务》提出，深化“人地钱挂钩”等配套政策。全面落实城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策，在安排各地区城镇新增建设用地规模时，进一步增加上年度农业转移人口落户数量的权重，探索落户城镇的农村贫困人口在原籍宅基地复垦腾退的建设用地指标由输入地使用。此外，《重点任务》还提到，在符合土地用途管制前提下，允许都市圈内城乡建设用地增减挂钩节余指标跨地区调剂。在符合空间规划、用途管制和依法取得前提下，允许农村集体经营性建设用地入市，允许就地入市或异地调整入市。在此之前，根据国务院发布的相关文件，只有“三区三州”及其他深度贫困县，其城乡建设用地增减挂钩节余指标，才可以由国家统筹后跨省域调剂使用。此次土地制度的进一步松绑为城市之间协调发展、城乡协调发展、农民财产市场化配置等领域打通了最为重要的环节，土地要素开始跨区域流动也为今后经济稳定发展巩固了坚实的基础。

产业结构区域性优化

《重点任务》提出，要引导大城市产业高端化发展，发挥在产业选择和人才引进上的优势，提升经济密度、强化创新驱动、做优产业集群，形成以高端制造业、生产性服务业为主的产业结构。引导中小城市夯实制造业基础，发挥要素成本低的优势，增强承接产业转移能力，推动制造业特色化差异化发展，形成以先进制造业为主的产业结构。我国已经进入到工业化中后期，一线大城市依托人才优势更多开始向专业服务、创新研发等服务业方面转型，一部分制造业开始在周边进行优化再布局，中小城市依托要素成本优势在这一趋势中形成自身产业发展特色，这一梯度型发展趋势已经明确。未来考虑产业的发展、布局、潜力空间也必须将其置于城市群以及相关发展梯度趋势的规律之下，配合政策上在人口、土地等要素结构调整和区域性的松绑，在整体经济保持稳定发展的背景下，结构性产业爆发值得期待。

披露声明

本报告准确表述了证券分析师的个人观点。该证券分析师声明，本人未在公司内、外部机构兼任有损本人独立性与客观性的其他职务，没有担任本报告评论的上市公司的董事、监事或高级管理人员；也不拥有与该上市公司有关的任何财务权益；本报告评论的上市公司或其它第三方都没有或没有承诺向本人提供与本报告有关的任何补偿或其它利益。

中银国际证券股份有限公司同时声明，将通过公司网站披露本公司授权公众媒体及其他机构刊载或者转发证券研究报告有关情况。如有投资者于未经授权的公众媒体看到或从其他机构获得本研究报告的，请慎重使用所获得的研究报告，以防止被误导，中银国际证券股份有限公司不对其报告理解和使用承担任何责任。

评级体系说明

以报告发布日后公司股价/行业指数涨跌幅相对同期相关市场指数的涨跌幅的表现为基准：

公司投资评级：

- 买入：预计该公司在未来 6 个月内超越基准指数 20% 以上；
- 增持：预计该公司在未来 6 个月内超越基准指数 10%-20%；
- 中性：预计该公司股价在未来 6 个月内相对基准指数变动幅度在 -10%-10% 之间；
- 减持：预计该公司股价在未来 6 个月内相对基准指数跌幅在 10% 以上；
- 未有评级：因无法获取必要的资料或者其他原因，未能给出明确的投资评级。

行业投资评级：

- 强于大市：预计该行业指数在未来 6 个月内表现强于基准指数；
- 中性：预计该行业指数在未来 6 个月内表现基本与基准指数持平；
- 弱于大市：预计该行业指数在未来 6 个月内表现弱于基准指数。
- 未有评级：因无法获取必要的资料或者其他原因，未能给出明确的投资评级。

沪深市场基准指数为沪深 300 指数；新三板市场基准指数为三板成指或三板做市指数；香港市场基准指数为恒生指数或恒生中国企业指数；美股市场基准指数为纳斯达克综合指数或标普 500 指数。

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_13296

