

李超 执业证书编号：S0570516060002
研究员 010-56793933
lichao@htsc.com

程强 执业证书编号：S0570519040001
研究员 010-56793961
chengqiang@htsc.com

朱洵 执业证书编号：S0570517080002
研究员 021-28972070
zhuxun@htsc.com

孙欧 执业证书编号：S0570519080007
研究员 010-56793954
sunou@htsc.com

刘天天 执业证书编号：S0570518050003
研究员 010-56793946
liutiantian@htsc.com

张浩 +86 21 28972068
联系人 zhang-hao@htsc.com

相关研究

- 1《宏观：2020年会调高CPI的目标值吗？》
2019.10
- 2《宏观：解决融资难和融资贵需要什么？》
2019.09
- 3《宏观：印度砸基建，全球经济看到曙光？》
2019.09

新时代城镇化起航

新时代城镇化系列研究(一)

8月中央财经委员会确定了发展特大城市带动周边城市群发展战略

中央财经委员会第五次会议于今年8月26日举行，提出要“增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力”，正式确定了新时代城镇化的发展路径。我国的“新型城镇化”方案将依托大型城市的辐射力带动城市群的发展，建设大型城市都市圈，吸引人口向现代化都市圈流动。我们认为新时代城镇化重在改善生产要素以提升经济潜在增速，美国、日本和英国的城镇化发展均可作为我国新时代城镇化的可借鉴案例。基础设施建设是新时代城镇化的发展重点之一，同时也可以带动特大城市周边城市群的发展，使城市之间形成产业链互补的关系。

改善生产要素，提升经济潜在增速，2035年力争实现城镇化率75%

我国2018年城镇化率已经接近60%。这一数字同发达国家相比仍有差距，理论上未来随着改革的深化与经济的发展，我国的城镇化率仍有很大的增长空间。我们预计，2019-2035年我国城镇化率的平均增长率约为1.4%，到2035年我国城镇化水平可能达到75%。我们认为新时代城镇化重在改善生产要素以提升经济潜在增速，主要从以下几个方面出发：1、提高全要素生产率；2、充分利用人口质量红利，促进人口流动；3、城市扩张，扩大土地收益；4、发挥资本市场优势，建立区域金融中心，加强多层次资本市场建设，促进科技成果向商业应用转化。

新时代城镇化的可借鉴案例

美国、日本和英国的城镇化发展均可作为我国新时代城镇化的可借鉴案例。纽约都市圈起源于港口贸易的繁荣发展，各个区域均衡发展，分工有序，形成高效互补的产业结构；旧金山湾区硅谷凭借成熟的产学研合作体系以及完备的风险投资机制，成为了全球科技创新中心。二战后日本城镇化水平提升较快，东京都市圈在政策主导和市场辅助下迅速扩张，要素集聚导致东京出现极化特征。英国城镇化与伦敦城镇化历程均超过200年，城镇化历程相对完整。我们认为，田园城市、新城运动、大伦敦规划等政策有一定参考意义，有利于推进我国新型城镇化发展。

新时代城镇化不应只有三个核心都市圈，应逐渐扩大至8到9个

城市群以强大的产业集群、经济集聚与人口集中的能力，成为现阶段我国加快推进城镇化进程的主体空间形态。十九大报告提到：实施区域协调发展战略，以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。我们认为，新时代城镇化推进，未来除了京津冀、长三角、珠三角三个核心都市圈以外，应依据各城市群优势、定位，扩大至8至9个核心都市圈，如成渝城市群、长江中游城市群、中原城市群、关中平原城市群等。

新时代城镇化应加大城市间的基础设施建设

我们认为，基础设施建设是新时代城镇化的发展重点之一，应加强城市间的交通基建，便利城际交通，尤其是交通便利度上先天落后的内陆地区，发展特大城市应注重建立城市交通枢纽。对于分布较为密集的城市群，可考虑在各城市之间的适当地理位置建设共用机场。高铁应增大密集度，尤其是对长三角、珠三角这样人均GDP较高，人口和企业分布密集的地区。

发展特大城市带动周边城市群，需要发展产业链互补

我们认为，发展特大城市并对周边城市群形成带动，应该以一个或多个特大城市为核心，由特大城市完成人才资源的培育、吸纳，并向周边城市再分配。城市应当充分发挥自己的地理或资源禀赋，充分整合并发挥优势，占据产业链相对优势环节，使城市之间形成产业链互补的关系。

风险提示：城镇化战略推进不及预期、中美贸易摩擦超预期、金融风险上升。

正文目录

8 月中央财经委员会确定了发展特大城市带动周边城市群发展战略.....	4
大城大国战略的归来——新时代城镇化.....	4
大城市限制发展，重点发展中小城市吸纳农村人口不利于提升经济效率.....	5
中央财经委员会确定了城镇化发展方向是大城市带动城市群发展.....	5
新时代城镇化 2035 年力争实现城镇化率 75%	7
新时代城镇化改善生产要素，提升经济潜在增速.....	8
提高全要素生产率	8
充分利用人口质量红利，促进人口流动.....	9
城市扩张，扩大土地收益	9
发挥资本市场优势，促进科技成果向商业应用转化	11
新时代城镇化可借鉴的案例 1：美国纽约、洛杉矶、硅谷	12
纽约都市圈的形成：以点带面，向外辐射.....	12
洛杉矶城市群的形成：多中心城市，分散扩展.....	14
旧金山湾区硅谷的诞生与发展：产学研一体+完备风投机制	15
新时代城镇化可借鉴的案例 2：日本东京都市圈	17
东京筑波科技城——日本大城大国战略下的创新先锋.....	19
新时代城镇化可借鉴的案例 3：英国伦敦	22
新时代城镇化不应只有三个核心城市圈，应逐渐扩大至 8 到 9 个.....	25
新时代城镇化应加大城市间的基础设施建设	28
内陆地区发展特大城市，应注重建立城市交通枢纽	28
高铁应增大密集度，如江苏目前很多地级市尚未通高铁	28
长三角整体规划	28
长三角高铁覆盖仍有一定提升空间，如跨长江铁路桥等	29
珠三角整体规划	30
预计 2021 年底，珠三角城市群高铁覆盖率达 100%.....	30
发展特大城市带动周边城市群，需要发展产业链互补.....	31
风险提示：	31

图表目录

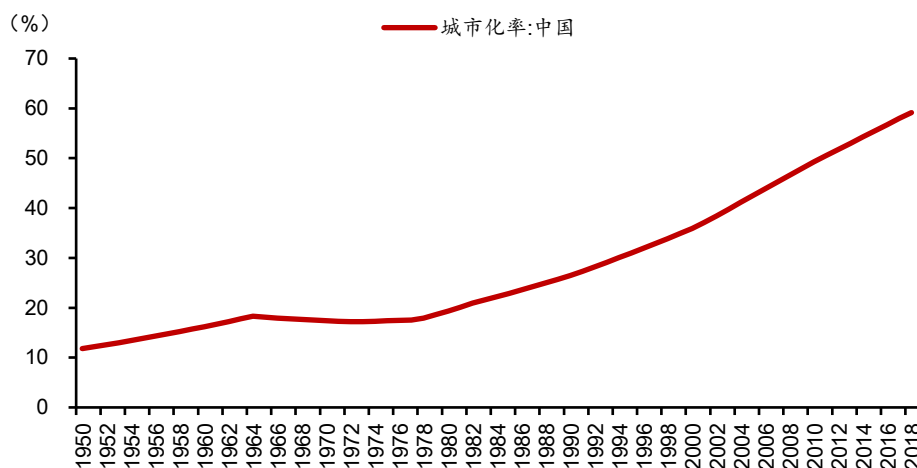
图表 1: 中国城镇化发展进程.....	4
图表 2: 各发达国家城镇化率.....	7
图表 3: 成都高新技术企业发展良好.....	9
图表 4: 城市扩张对 GDP 具有促进作用, 但 08 年之后效果减弱.....	10
图表 5: 北上深平均地价远超所在城市群平均水平.....	10
图表 6: 我国六大区域平均地价极不平衡.....	10
图表 7: 美国纽约市行政区划图.....	12
图表 8: 二十世纪初美国纽约人口激增.....	13
图表 9: 纽约都市圈产业结构.....	13
图表 10: 2017 年纽约都市圈 GDP 占全国约 9%.....	14
图表 11: 洛杉矶城市群呈多中心发展 (图例为人口密度).....	14
图表 12: 洛杉矶城市群呈多中心发展 (图例为每平方英里的车辆数).....	14
图表 13: 2017 年洛杉矶都市圈 GDP 占全国约 5.4%.....	15
图表 14: 硅谷科技公司集聚.....	16
图表 15: 日本国土开发历程.....	17
图表 16: 日本“点-线-面”的国土开发历程, 核心城市扮演重要角色.....	17
图表 17: 日本城镇化历程.....	18
图表 18: 筑波科技城大事记.....	19
图表 19: 筑波科技城平面图.....	19
图表 20: 截至 1980 年 3 月, 已有超过 40 家高等日本研究机构与高等学府入驻筑波科学城, 并开始运作.....	21
图表 21: 伦敦人口变化.....	22
图表 22: 伦敦、伯明翰周边新城分布示意图.....	23
图表 23: 英国新城的运作机制.....	23
图表 24: 伦敦城市规划演进历史进程.....	24
图表 25: 主要城市群及定位.....	26
图表 26: 长三角高铁路线图.....	29
图表 27: 珠三角高铁路线图.....	30

8月中央财经委员会确定了发展特大城市带动周边城市群发展战略 大城大国战略的归来——新时代城镇化

在当前“逆全球化”倾向出现，中美贸易摩擦不确定性仍存，国内人口老龄化问题突出的大环境下，“中国经济是否还能保持稳定增速”成为世界关注的焦点话题。从供给侧角度来看，支撑我国未来经济增长的因素包括：技术进步 A、劳动力要素 L、资本要素 K，土地要素 T 等。从劳动力要素投入 L 的情况来看，由于我国受到人口老龄化与少子化的制约，未来劳动年龄人口可能面临下降的趋势，使劳动力要素投入降低。一个有效的解决策略就是通过挖掘地区差异的结构性人口红利，进一步提高我国城镇化率水平。通过城镇化推进，农村人口市民化有助于填补城市因劳动年龄人口比重递减而带来的劳动力供给缺口，从而实现人力资本投入的提升（即 L+）。

在过去推进城镇化的进程中，我国取得了举世瞩目的骄人成绩。截至 2018 年，我国的城镇化率达到 59.58%，相比 1979 年的 18.96% 高出了两倍不止。但是在肯定巨大成就的同时，我国城镇化推进过程中也暴露出发展质量不高等诸多问题。在过去的城镇化进程中，我国追求区域之间的均衡发展，限制大城市的人口扩张，希望通过积极发展中小城市吸纳农村人口，从而提升城镇化率水平，但在运行过程中却出现了不同城市发展的严重不平衡现象，发展质量并不尽如人意。在此背景下，我们提出“新时代城镇化”概念，这一全新的概念是指，我国未来的城镇化发展应当依托大型城市发展都市圈，带动城市群发展。

图表1： 中国城镇化发展进程



资料来源：Wind，华泰证券研究所

为了促进我国城镇化建设的健康可持续发展，早在 2013 年 6 月出台的《城镇化发展规划纲要(2012-2020)》中就已经提到了“新型城镇化”这一概念，旨在全面提高城镇化质量。今年以来，国家密集出台政策推进新型城镇化的建设脚步。2 月 21 日，国家发改委发布《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》(后简称《意见》)中提出要“推动统一市场建设、基础设施一体高效、公共服务共建共享、产业专业化分工协作、生态环境共保共治、城乡融合发展为重点，培育发展一批现代化都市圈”。3 月 5 日政府工作报告提出要“深入推进新型城镇化”，明确指出“坚持以中心城市引领城市群发展”的新发展思路。4 月 8 日国家发改委发布《2019 年新型城镇化建设重点任务》，提出要深入推进城市群发展，培育发展现代化都市圈。8 月 26 日中央财经委员会第五次会议明确指出“中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式”。

大城市限制发展，重点发展中小城市吸纳农村人口不利于提升经济效率

在过去的城镇化进程中，我国推进城镇化进程的指导思想为“限制大城市人口扩张、积极发展中小城市和小城镇、实现区域均衡发展”。该指导思想设计的初衷在于：避免在我国城镇化进程中走上某些发达国家经历过的弯路。其中最典型的就是以英国伦敦为代表的“大城市病”问题的出现，以及以拉美地区国家为代表的“贫民窟”的诞生。英国在工业革命时期城镇化的过程中，伦敦的空气污染与水污染异常严重，导致城市人口死亡率急剧上升；拉美国家在20世纪城镇化进程中，由于大城市人口过度膨胀超出城市承载力，导致住房严重供不应求，房价高企，贫民窟现象愈演愈烈，加剧了社会的不稳定性。然而该计划在实施过程中，并未完全实现预期效果，且暴露出来一些问题。

一方面，“大城市病”问题仍然未能避免。“大城市病”指的是城镇化进程中因城市的盲目扩张、违背自然规律搞建设而表现出来的与城市发展不协调的失衡和无序现象，它造成了资源的巨大浪费、居民生活质量下降和经济发展成本上升，进而导致城市竞争力丧失，阻碍城市可持续发展。在我国过去的城镇化进程中，国家出台政策（如：户籍管理制度、土地管理制度等）限制大城市的人口扩张，大力发展中小城市，但事实上吸纳的大多数农村人口大多数还是进入了大城市当中，其中北京、上海等超大城市首当其冲。大城市人口过度集聚，随即引发一系列城市病症的出现。主要表现在以下几个方面：第一，交通拥堵，使城市居民出行的时间成本大大上升；第二，由于城市的土地资源有限，供需矛盾导致房价高企，水电等资源也存在供给能力不足的问题；第三，环境质量面临压力，全球气候变暖、工业与交通造成的空气污染与水污染等问题影响了居民的生活质量。这些问题的出现反过来也会制约大城市进一步的发展空间。另一方面，由于土地供给需求错配，导致一、二线城市房价高企，三、四线城市建成区人口密度低，房地产业供过于求现象凸显，累积了大量库存，对于土地资源也是一种浪费。

出现问题的原因在于：该计划在一定程度上违背了人口流动与城市发展的基本规律，仅靠行政干预的手段难以遏制住人口流动的内生趋势。根据发达国家的例子来看，绝大多数国家的人口都在向城市群、都市圈集聚，一般不会看到人口回流到小城市的现象，想要追求各城市之间的均衡发展是很难实现的。该逻辑如果用通俗的话来讲，就是任何障碍也无法阻挡“人往高处走”的信念，人们会在大城市的诸多优势资源的吸引下持续涌入，因此大城市的人口扩张是不可避免的。由于规模效应、交易成本、物流成本等原因的存在，大多数产业具有集聚效应，这种效应在服务、高新技术、金融、制造业等领域表现的尤为明显。大城市资源与产业集聚效应明显，经济更发达，人均收入水平更高，能提供的就业机会也更多，自然会吸引大量人口聚集。因此即便国家加大力度建设中小城市，其在资源、产业等方面的吸引力也很难同大城市比肩，仍然不具有强大的人口吸纳能力。

基于上述分析，“限制大城市人口扩张，重点发展中小城市”的策略不利于经济效率的提升。该策略相当于限制了人口、土地、技术、金融等要素的自由流动，在一定程度上扭曲了市场化的资源配置。从实际发生的状况来看，三四线城市的“人地错配”现象就是该计划导致的资源错配的实例，无疑会对经济效率的提升产生一定负面影响。

中央财经委员会确定了城镇化发展方向是大城市带动城市群发展

中央财经委员会第五次会议于今年8月26日举行，会议指出“当前我国区域发展形势是好的，同时经济发展的空间结构正在发生深刻变化，中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式”，并提出要“增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力”，正式确定了新时代城镇化的发展路径。与过去的城镇化理念不同，我国的“新型城镇化”方案中不再将吸纳农村人口的任务交付于三、四线城市，而是希望依托大型城市的辐射力带动城市群的发展，建设大型城市都市圈，吸引人口向现代化都市圈流动。

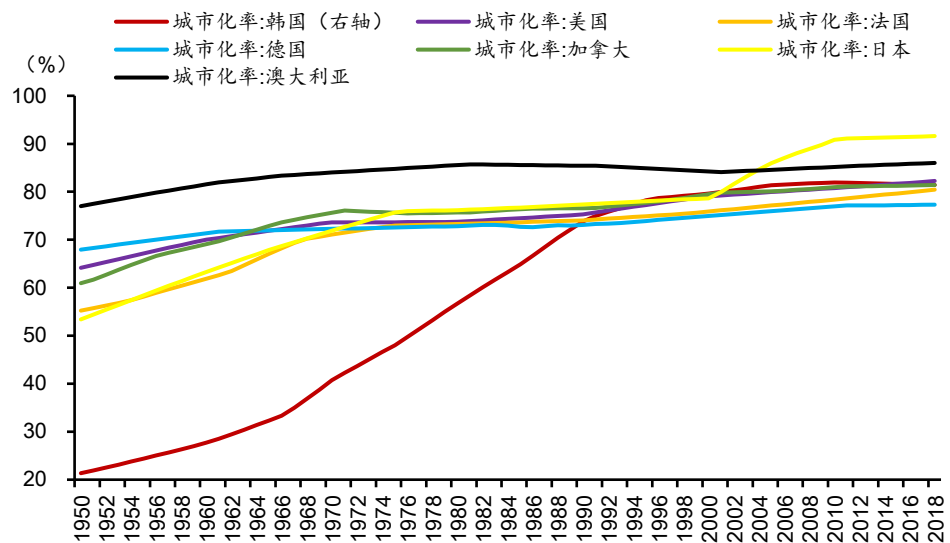
发展“都市圈”目前已经成为世界城镇化发展进程中普遍现象。美国、日本、欧洲国家基本都已经形成若干以核心大城市为中心的都市圈。美国的纽约都市圈、日本的东京都市圈、英国的伦敦都市圈，法国的巴黎都市圈等均容纳了国内大量的人口，创造了巨大的产值，在世界拥有广泛的影响力。都市圈的发展帮助这些国家缓解了“大城市病”问题，进一步深入挖掘了城镇化的潜力，为大城市的进一步发展注入了活力，使经济效率有所提升。未来我国主要就是逐步建设下列城市群，具体包括京津冀、长江三角洲、粤港澳大湾区、成渝、长江中游城市群、哈长、北部湾、中原、关中平原、兰州—西宁、呼包鄂榆，以及天山北坡、滇中两个边疆城市群。

近年来，我国都市圈建设呈现较快发展态势。但是，城市间交通一体化水平不高、分工协作不够，低水平同质化竞争、协同发展体制机制不健全等问题依然突出。若想实现新时代城镇化的目标，需要真正实现人口与资源的自由流动，同时增强城市之间的协同效应。具体而言，未来还需要着力于以下几个方面：1. 进一步增强交通一体化建设。尽管中国已经拥有世界上最长，最快的高速铁路系统，但尚未完成。未来还需继续拓展，真正打造一小时通勤圈，这将进一步增强城际通行能力连接和郊区通勤，使更多的人口流向郊区和人造卫星城市，缓解城市中心的交通拥堵。2. 完善城市群的社会保障一体化建设。尽管我国目前已经出台政策逐渐减少了对一些城市的户口限制，但要获得城市特定的养老保险，医疗保险和教育资源，仍然需要复杂的行政程序，这无疑阻碍了劳动力的流动。只有在城市群中建立一体化的社会保障体系，才能让居民真正感受到在各地生活无差异。为了实现该目标，需要建设一个透明的公共数据共享系统。社会福利，病历和教育进度的共享数据库将使人们可以轻松地在城市群中的任何城市中享受相同的公共服务。3. 城市之间利用各自比较优势，差异化发展。根据《意见》中制定的计划，我国应当赋予城市群内各城市不同的使命。对于超大特大城市要立足城市功能定位，合理疏解中心城区的非核心功能，推动产业和人口向一小时交通圈地区扩散；大城市要增强要素集聚、高端服务和科技创新能力，发挥规模效应和辐射带动作用；中小城市发展要分类施策，都市圈内和潜力型中小城市要提高产业支撑能力、公共服务品质，促进人口就地就近城镇化。4. 加强各城市之间的统一协调，避免各自为政。地方政府在决策时不宜站在单个城市的视角，而应当有一个统一的决策机制协调城市群内各城市的情况，以确保区域内更适当的行业分布，从而减少重复生产和竞争，同时加强整个供应链之间的合作，达到“1+1>2”的效果。否则盲目发展易造成债务问题与资源浪费，无法真正提升经济效率。

新时代城镇化 2035 年力争实现城镇化率 75%

发达国家城镇化发展早，有很多经验值得我们关注和借鉴。根据美国、日本等发达国家的“城镇化率”数据来看，有两个方面值得我们关注。一方面，发达国家的城镇化率水平较高，都高于 75%；自改革开放以来，我国的城镇化发展取得巨大进展，根据联合国公布的数据，我国 2018 年城镇化率已经接近 60%。这一数字同发达国家相比仍有差距，理论上未来随着改革的深化与经济的发展，我国的城镇化率仍有很大的增长空间。但事实上由于我国过去的城镇化进程中暴露出了许多问题，我国是否能够像发达国家一样实现城镇化率的进一步提升？另一方面，各发达国家城镇化发展到一定程度会面临一个“拐点”（约出现在城镇化率达到 70%-80% 的区间），拐点之后城镇化速度明显放缓。未来若中国的城镇化率也到达这一水平，是否还有突破瓶颈持续增长的动力？

图表2： 各发达国家城镇化率



资料来源：Wind，华泰证券研究所

对于中国的城镇化是否还有持续发展的潜力的担忧主要集中在以下四个方面。第一，中国的“大城市病”问题出现，交通拥堵，环境污染，房价高企，以及教育和医疗资源不足会反过来抑制城市的进一步发展，使未来的城镇化难以为继。第二，大城市的户口限制和分散的社会保障体系导致农民工的保险覆盖率不足。第三，农村人口老龄化不可避免，再加上自 2010 年以来农民工增长放缓，这引发了人们对未来城镇化潜力的质疑。第四，中美贸易摩擦的不确定性给制造业就业带来了压力，人们甚至担心未来供应链可能从中国迁移出去，由此可能会减少农民工的就业机会，这一点在低附加值行业表现得尤为明显。

若想解决上述问题，充分释放我国城镇化增长潜力，“新时代城镇化”计划的开启将是一个好的契机。它破除了过去城镇化进程中的一些弊病，不盲目追求区域之间的平衡发展，而是效仿发达国家以中心城市带动城市群的发展。根据《意见》中提出的目标，要求到 2022 年，都市圈同城化取得明显进展，基础设施一体化程度大幅提高，阻碍生产要素自由流动的行政壁垒和体制机制障碍基本消除。到 2035 年，现代化都市圈格局更加成熟，形成若干具有全球影响力的都市圈。按此计划发展，我们认为中国未来的城镇化潜力仍然十分巨大。我们预计，随着新时代城镇化推进人口流动的变化，2019-2035 年我国城镇化率的平均增长率约为 1.4%，到 2035 年我国城镇化水平可能达到 75%。

新时代城镇化改善生产要素，提升经济潜在增速

从供给角度看，经济增长主要由三个因素决定，即技术水平（全要素生产率 A），要素投入（劳动力 L、资本 K、资源 T），以及组织方式（F）。从公式出发，有三种方式可以提高产出：一是推动技术进步 A（创新）；二是增加要素投入 L、K、或 T（增加投入）；三是改善生产组织方式 F（制度改革）。

$$Y=A*F(L, K, T)$$

我们认为新时代城镇化也重在改善生产要素，以提升经济潜在增速水平，主要从以下几个方面出发：1、提高全要素生产率；2、充分利用人口质量红利，促进人口流动；3、城市扩张，扩大土地收益；4、发挥资本市场优势，促进科技成果向商业应用转化。

提高全要素生产率

党的十九大报告强调：创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。我们认为，我国经济探索从投资驱动向创新驱动的新动能，主要需要依靠全要素生产率的提高以拉动经济潜在增速。2018 年是我国供给侧结构性改革“由破向立”的转型之年，提高全要素生产率变得更为关键，2019 年政府工作报告的重点工作任务排在首位的就是推动制造业高质量发展，强调“要增强制造业技术创新能力”。在提高全要素生产率方面，国家通过减税降费等多项措施鼓励企业自身研发创新活动，同时也作出了一系列深入实施创新驱动发展战略的重大决策部署，《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006-2020 年）》、《国家创新驱动发展战略纲要》、《“十三五”国家科技创新规划》相继落地。

我们认为新时代城镇化的核心之一就是**通过促进产学研一体化，发挥高校科研密集型城市优势，将其发展为特大城市，进而帮助促进科技周期和科技革命，提高全要素生产率**。美国上世纪 50、60 年代开始增加研发投入及 80 年代推进技术商业化的整个过程中，均高度重视与科研院所及研究机构的合作，高校及研究机构具有较高的科研水平，促进产学研一体化将科研与商用直接挂钩，有助于推动创新技术大规模应用于生产、生活。

举例而言，除科教优势较为明显的北京上海，西安、武汉、成都的科教实力也十分强劲。西安高校较多，学科齐全；武汉拥有武汉大学和华中科技大学两所实力较强的综合类院校；成都则拥有众多院校的名牌专业。

三座城市均较为注重产学研一体化的发展。以成都为例，成都是西南地区的科技中心，科技创新一直是成都的发展主题之一。成都市的产学研协同创新体系的建立大致经历了三个阶段。2003 年-2009 年为创新探索阶段，在电子信息、生物与医药、农业、能源与资源、环境、人口与健康等 9 大领域积极开拓，据成都市科技局数据，2009 年成都有 419 项市级科技计划项目顺利实施；全市高新技术企业累计达到 822 家；全年专利申请量、授权量分别达到 26135 件、16349 件，同比增长 36.35%、58.08%，申请量、授权量均居西部城市第一。2010 年-2012 年为产学研协同创新体系初建阶段，期间成都市主动融入“五十七市战歌”

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_8292

