

作者：曹晓婧

邮箱：research@fecr.com.cn

《“十四五”新型城镇化实施方案》概览与解析

摘要

7月12日，国家发展改革委印发《“十四五”新型城镇化实施方案》（下文简称《方案》），明确我国城镇化质量有待提升，且国家仍处于城镇化快速发展期。我国城镇化率于1996年首次超过30%，于2017年达到60%。城镇化率增速于2015年起由1.58%持续回落至0.83%，主要由城镇化驱动力从“城乡迁徙”模式转变为“就地城镇化”模式导致。

《方案》以推动城镇化高质量发展为主题、以满足人民日益增长的美好生活需要为目的，从加快农业转移人口市民化、优化城镇化空间布局和形态、推进新型城市建设、提升城市治理水平、推进城乡融合发展等五方面给出指引。

本文中列举出一些主流指标，对城镇化进展从人口流动、住房保障、公共服务、基础设施及资源环境等五个方面进行观测，反映新市民民生问题、新型城市建设、城乡产业融合等落实情况和最新水平。

从“十一五”开始，城镇化战略逐渐被认为是面对全球经济衰退、出口需求下降时，促进中国经济内循环、稳增长、软着陆的重要手段。城镇化促使产业和人口集中，促进基建投资和居民消费，有利于产生规模经济效应。本次发布的新型城镇化任务将对债券市场以及房地产、能源、建筑、环保等行业的健康发展带来积极影响。

新型城镇化与过去的城镇化相比，强调“城乡融合”战略布局，主张提升农村居民权益。未来因地制宜处理好城镇与农村的关系、政府与市场的关系，是推进城镇化和乡村振兴的深度融合与协同发展的关键。地方政府可以通过地方税收、中央财政、土地出让、银行贷款、地方债、城投债等多渠道筹集资金建设公益性基础设施项目，但土地财政的不可持续、投资主体的市场化程度不高等问题仍待解决。未来能够顺利盘活存量资产、化解债务危机的县域城市的投资机会值得关注。

相关研究报告：

- 1.《全面加强基建与债市支撑体系系列报告（一）：城市基础设施建设》，2022.06.22
- 2.《县城新型城镇化企业债市场发展聚焦》，2021.04.27
- 3.《发展专项企业债券市场，支持县城新型城镇化建设》，2020.10.10
- 4.《县城新型城镇化建设专项企业债券发行指引解读》，2020.07.27

目录

一、推出背景	2
二、《方案》概览	4
(一) 加快农业转移人口市民化	4
(二) 优化城镇化空间布局和形态	5
(三) 推进新型城市建设	6
(四) 提升城市治理水平	6
(五) 推进城乡融合发展	7
三、可观测指标	7
四、对相关领域的影响	8
(一) 对债券市场的影响	8
(二) 对房地产行业的影响	9
(三) 对其他行业的影响	9
五、总结与展望	9

一、推出背景

7 月 12 日，国家发展改革委印发《“十四五”新型城镇化实施方案》（下文简称《方案》）。《方案》指出，目前我国城镇化质量有待提升，且国家仍处于城镇化快速发展期。该《方案》是《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》（下文简称《十四五和 2035 纲要》）和《国家新型城镇化规划（2021—2035 年）》在“十四五”时期的具体任务及举措，是基于“十三五”新型城镇化建设成果基础上进一步提升和发展，推动我国城镇化在下一阶段高质量发展。

截至目前，国家已出台一系列关于新型城镇化目标及任务的政策文件（见表 1）。2014 年 3 月，中共中央、国务院出台了《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》，对城镇化率、农业转移人口等提出明确要求，对我国全面建成小康社会具有重大历史意义。自 2020 年开始，新型城镇化建设重心逐渐聚焦在县城上。今年 4 月，国家发改委发布了《国家新型城镇化规划（2021—2035 年）》，再次强调推进以县城为重要载体的城镇化建设。

表 1：2014 年以来关于新型城镇化的系列政策文件回顾

时间	发文机构	文件名称	主要内容
2014.03	中共中央、国务院	《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》	提出常住人口城镇化率达到 60% 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等目标。
2016.03	国家发改委	《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》	加快新型城镇化步伐，提高社会主义新农村建设水平，努力缩小城乡发展差距，推进城乡发展一体化。
2019.04	国家发改委	《2019 年新型城镇化建设重点任务》	突出抓好在城镇就业的农业转移人口落户工作，推动 1 亿非户籍人口在城市落户目标，加快推动城乡融合发展，实现常住人口和户籍人口城镇化率均提高 1 个百分点以上。
2020.04	国家发改委	《2020 年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》	加快实施以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略，增强中心城市和城市群综合承载、资源优化配置能力，提升城市治理水平，推进城乡融合发展。
2020.06	国家发改委	《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》	抓紧补上疫情暴露出的县城城镇化短板弱项，大力提升县城公共设施和服务能力，促进公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、产业培育设施提质增效，扩大有效投资、释放消费潜力、拓展市场纵深。
2020.08	国家发改委	《县城新型城镇化建设专项企业债券发行指引》	明确支持县城特别是县城新型城镇化建设示范地区内主体信用评级优良的企业，以自身信用发行专项企业债券。同时，在偿债保障措施完善的前提下，允许使用不超过 50% 的债券募集资金补充营运资金。
2021.04	国家发改委	《2021 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》	深入实施以人为核心的新型城镇化战略，促进农业转移人口有序有效融入城市，增强城市群和都市圈承载能力，转变超大特大城市发展方式，提升城市建设与治理现代化水平，推进以县城为重要载体的城镇化建设，加快推进城乡融合发展。
2022.03	中共中央、国务院	《2022 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》	有序推进城市更新、加强住房供应保障、开展燃气管道等老化更新改造、健全防洪排涝设施、推进绿色低碳发展、加强历史文化保护传承、推进城镇基础设施向乡村延伸等任务。
2022.04	国家发改委	《国家新型城镇化规划（2021—2035 年）》	推进以县城为重要载体的城镇化建设，大中小城市和小城镇协调发展。
2022.05	中共中央、国务院	《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》	因地制宜补齐县城短板弱项，促进县城产业配套设施提质增效、市政公用设施提档升级、公共服务设施提标扩面、环境基础设施提级扩能，增强县城综合承载能力，提升县城发展质量。
2022.07	国家发改委	《“十四五”新型城镇化实施	深入推进以人为核心的新型城镇化战略，持续促进农业转移人口市

时间	发文机构	文件名称	主要内容
		方案》	民化，完善以城市群为主体形态、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化格局，推动城市健康、宜居、安全发展，推进城市治理体系和治理能力现代化，促进城乡融合发展。

资料来源：公开信息，远东资信整理

城镇化，是人口向城镇集中的过程，主要表现为城镇数目增多和城镇人口规模不断扩大两个方面。国内对城镇化的认知发生了从关注数量到关注质量的转型、从土地城镇化到以人为核心的城镇化的转型。新型城镇化的“新”主要体现在对“三农”问题的更加重视，即不以牺牲农业、生态环境为代价，不忽视土地征收、拆房并居给农民带来的经济、生活方式上的影响，大力推进城乡产业转移、城乡基础设施建设一体化等。

根据国家统计局数据，我国城镇化率于1996年首次超过30%，于2017年达到60%。城镇化率增速于2015年起由1.58%持续回落至0.83%（见图1），主要原因为我国城镇化驱动力发生了改变。

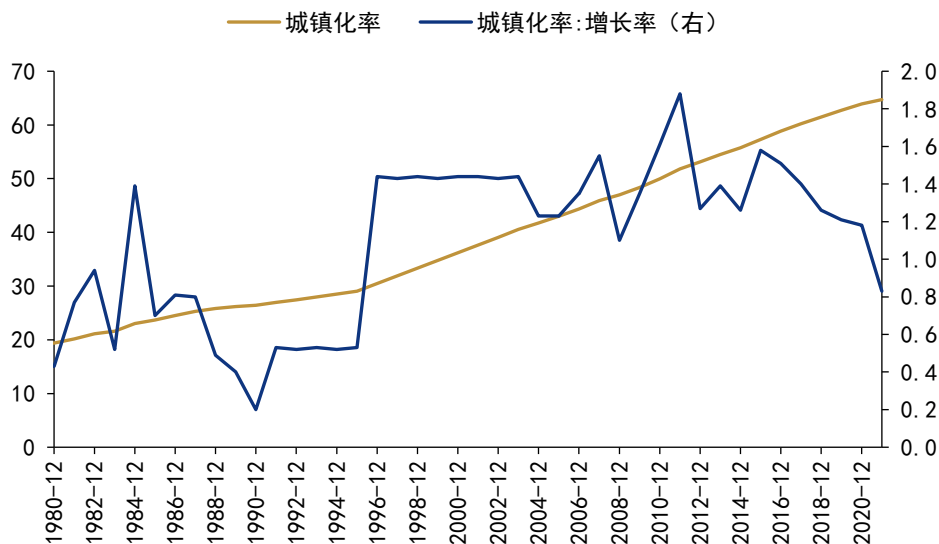


图1：我国城镇化率及其增长率情况（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

早期城镇化率的提升是由大量新增农民工进城务工带动，而如今在以县城为载体的新型城镇化建设目标下，县城人口、建制镇规模逐渐提升（见图2、图3），“就地城镇化”模式将逐步替代“城乡迁徙”模式，预计未来中小企业将向更低经营成本的县城、建制镇转移，外出农民工由城市会逐步回流至县域及农村。

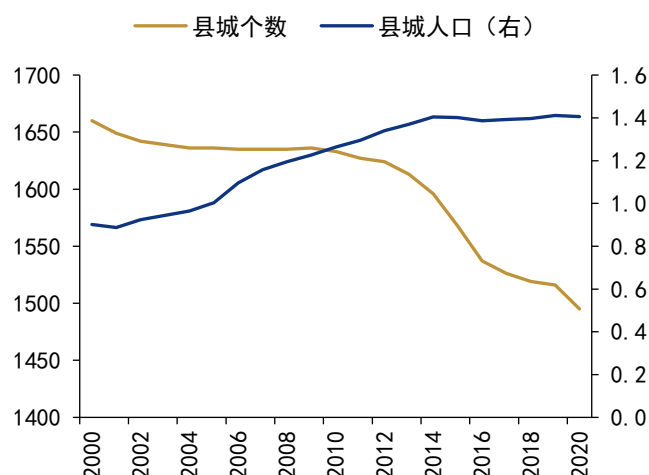


图2：全国县城个数及人口情况（单位：个，亿人）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

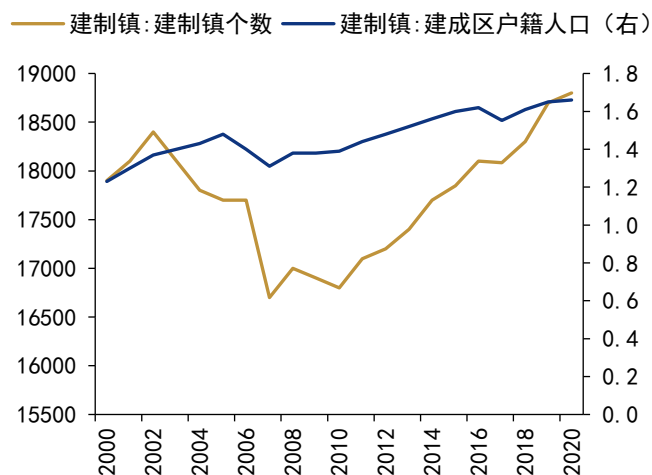


图3：全国建制镇个数及建成区户籍人口情况（单位：个，亿人）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

二、《方案》概览

《方案》以推动城镇化高质量发展为主题、以满足人民日益增长的美好生活需要为目的，从加快农业转移人口市民化、优化城镇化空间布局和形态、推进新型城市建设、提升城市治理水平、推进城乡融合发展等五方面给出指引。

（一）加快农业转移人口市民化

推进农业转移人口市民化依旧为此次新型城镇化实施方案的首要任务。《方案》提出要提高全国常住人口城镇化率、户籍人口城镇化率，并缩小二者差距；要提升农业转移人口市民化质量，实现未落户常住人口城镇基本公共服务全覆盖。

1. 进一步深化户籍改革，完善公共服务机制

《方案》重申《十四五和2035纲要》中的要求，强调全面放开300万人以下城市的落户限制，鼓励取消500万人以上的超大特大城市年度积分落户名额的限制。进城落户农民的“三权”（农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权）应依法保障，并形成市场化退出机制和配套政策。此外，要求提高居住证持有人享有义务教育和住房保障的水平，并探索实施电子居住证改革。

2. 提高农民工劳动技能素质

农民工受教育程度低、劳动技能缺乏培训等是该群体在职业发展上面临的普遍问题。《方案》提出要聚焦用工矛盾突出的行业和新业态，持续大规模对农民工群体进行线下及线上多渠道技能培训，进而提高农民工劳动技能及素质的时效性、针对性和覆盖面。

3. 完善市民化配套政策，提高社会保险统筹层次和参保覆盖率

关于市民化配套政策方面，《方案》也明确指出，需提高农民工子女教育保障水平，健全农民工劳动权益保障机制，考虑农民工保障性住房等配套设施需求。此外，社会保险要实现法定人群全覆盖，推进全国统筹基本养老保险、市级统筹基本医疗保险、省级统筹失业保险及工伤保险等。

（二）优化城镇化空间布局和形态

在“十三五”期间“两横三纵”城镇化战略格局已基本形成，根据国家统计局数据，目前19个城市群已聚集全国超70%的人口及80%的经济总量（见图4）。《方案》指出在“十四五”期间需全面形成“两横三纵”城镇化战略格局，聚焦疏解超大特大城市中心城区非核心功能，提升大中城市功能品质，增强小城市发展活力，以县城为重要载体的城镇化建设取得重要进展，进一步优化以人为核心城镇化空间布局和形态。



图4：“三横两纵”战略布局及19个城市群示意图

资料来源：公开信息，远东资信整理

1. 分类推动城市群发展，贯通综合运输大通道，有序培育现代化都市圈

《方案》明确城市群分类发展方针，促进形成多中心、多层级、多节点的网络型城市群结构。提高高速公路及铁路覆盖率，贯通城市群运输大通道，提升交通运输便利性以促进超大特大城市及辐射能力强的I型大城市与周边1小时通勤圈的城镇进行同城化发展，支撑培育现代化都市圈。

2. 推动超大特大城市“瘦身健体”，提升大中城市功能品质，增强小城市发展活力

中心城市因具有更优质的基础设施、医疗教育等公共资源，对周边中小城市及城镇具有虹吸效应，使得周边生产要素及劳动人口长期向超大特大城市聚集。《方案》指出中心城市要积极破解“大城市病”，有序疏散过度集中的制造业产业、物流基地、公共服务资源等，形成以服务业为主体、先进制造业为支撑的产业结构，打造经济实力和国际影响力。大中城市根据自身承载力，有序承接超大特大城市转移的产业，提升功能品质。对于要素条件好的小城市，要应对城市发展规律，盘活存量、严控增量，促进人口和资源向城区集中。

3. 以县域为重要载体，因地制宜发展小城镇，优化边境城镇布局

《方案》再次明确以县域为重要载体发展新型城镇化，推进县域产业配套设施建设、公共服务水平提升、乡县功能衔接互补等。支持具有区位优势的小城镇的需求对接、资源配置，支持远离城市的小城镇的自我完善。构建以边境地级市为带动、边境县城和口岸为依托、抵边村镇为支点的边境城镇体系。

（三）推进新型城市建设

《方案》强调要坚持人民城市为人民的理念，建设具有宜居、韧性、创新、智慧、绿色、人文等六大特点的新型城市。**宜居方面**，《方案》要求促进公共服务普惠发展，提高城市运行保障能力，坚持房住不炒，健全新市民住房保障制度，提高城市更新改造水平；**韧性方面**，从防灾减灾、公共卫生防控救治、管网改造等方面给出具体举措；**创新方面**，围绕创新平台、创业环境、创新人才服务等提出要求；**智慧方面**，聚焦5G网络规划部署、政府数字化服务能力、数字技术应用场景等任务；**绿色方面**，明确修护城市生态、加强生活垃圾及污水治理、推进以电代煤/以气代煤/热电联产等多种能源模式，为实现双碳目标助力；**人文方面**，注重市民精神文化生活，推动历史文化遗产及文旅设施建设。

（四）提升城市治理水平

《方案》提出要聚焦空间治理、社会治理、行政管理、投融资等领域，基本建立系统完备、科学规范、运行有效的城市治理体系。

1. 优化城市空间格局和建筑风貌，提高建设用地利用效率

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_44217

