# 内地房地产周度观察

## 从重点任务看新型城镇化发展

**户籍政策：差异化落户促进户籍人口城镇化率提升，都市圈内户籍准入年限同城化推动产业升级。**新区郊区差异化落户政策、都市圈内户籍准入年限同城化累计互认为《2022 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》（各年度相关文件后简称《重点任务》）落户政策方面的最大变化。**1）差异化落户方面**，2022 年《重点任务》提出“鼓励人口集中流入城市区分中心城区和新区郊区等区域，制定差异化落户政策”，厦门、广州、上海等地近年均对部分新区设立了差别化落户政策；截至七普时点我国共拥有超大城市 7 座、特大城市 14 座，21 座城市中除重庆外 15-59 岁人口占比均高于全国，在各级政府差别化落户政策的推动下，已具备一定产业基础的一二线城市新区或有望加速劳动力的落户、迎来进一步发展。**2）户籍准入年限同城化累计互认方面**，2022 年《重点任务》首次提出“户籍准入年限同城化累计互认”，劳动力、进而企业和产业在城市群、都市圈内不同城市转移的壁垒有望降低。从近年各地政策的情况来看，**预计国内相对成熟的长三角、大湾区、成渝等区域将率先落地同城化累计互认。**

**城市群、都市圈建设：城市群建设更重视质量，推动联防联控及创新发展。**2018-2020 年，《重点任务》中提及的城市群及都市圈数量逐步增多、2021 年后则主要提及相对发达区域，原因或在于**区域间基本面存在差异、聚焦重点城市群有望驱动资源有效配置和建设质量的提升**等。从区域上看，**京津冀、大湾区、长三角**仍为定位最高的城市群；**成渝**建设进展顺利、顶层亦较为重视，年内或将继续重点发展；**长江中游、北部湾、关中平原城市群**发展方案由“研究编制”到“印发实施”，上述区域均有望在年内迎来相应的支持政策。从支持举措上看，**疫情对城镇化建设的重点任务带来了一定影响**，2021 年起都市圈内重大突发事件联动响应机制成为都市圈建设的重点方向、2022 年进一步新增教育医疗资源共享；同时，**在产业转型升级和稳增长诉求明确的背景下**，有条件的都市圈探索建立税收分享及经济统计分成机制的任务自 2019 年后再次获提及，或有望重新带动部分相对成熟都市圈内的产业融合及转型升级。

**城市空间布局：新区郊区助力功能疏解，县城成城镇化重要载体。**从近五年《重点任务》的表述来看，近年我国对于超大特大城市在空间布局上的发展更着力于产业升级和非核心功能疏解，同时部分城市近年来为新区的发展创造了充分的条件：**1）发展定位较高**：如上海对五大新城发展定位较高，提出“举全市之力推动新城发展”，同时 2025 年常住人口总规模达到 360 左右、GDP 总量达 1.1 万亿元等明确目标亦有望带动五大新城的快速发展。**2）基础设施完善**：除前述差别化落户政策外，部分城市亦提供了充足的土地及住房保障、交通基础设施等，如成都城市轨交持续向新区郊区延伸、轨交运营线路长度 2020 年位列全国第 3，为城市内各项要素的流动和产业的协同提供了稳固的基础设施。另外，在大规模撤县改区后（2012-2020 年我国县数量/市辖区数量分别下降 141 个/增加 113 个），由于城市扩张型粗放的增长模式未变、部分城市在疫情防控中暴露出一定“大城市病”等，2021 年起撤县改区受到严格限制、县城成为城镇化建设的重要载体。**预计未来数年超大特大城市的新区发展和各规模城市的县城建设将成为我国城镇化空间布局的重要课题。**

*风险提示：调控政策及疫情防控存不确定性；区域建设规划出台不及预期。*

**强于大市**

(维持)

微信公众号

**蔡鸿飞**
分析师
+852 3958 4629
caihongfei@cwghl.com
SFC CE Ref: BPK 909

**诸葛莲昕**
分析师
+852 3958 4660
zhugelianxin@cwghl.com
SFC CE Ref: BPK 789

**洪宁蔚**
联系人
+852 3958 4600
Sabrinahong@cwghl.com

## 目录

1.新区郊区差异化落户，都市圈推动同城化累计互认.....3

2.城市群建设重视质量，促联防联控及创新发展.....8

3.新区郊区助力功能疏解，县城成城镇化重要载体.....10

## 图表目录

图 1：2021 年末我国常住人口城镇化率达 64.72%.....3
图 2：2021 年户籍人口城镇化率增幅高于常住人口.....3
图 3：厦门常住人口持续远大于户籍人口.....6
图 4：青岛常住人口持续大于户籍人口.....6
图 5：广州常住人口与户籍人口之差逐步扩大.....7
图 6：上海户籍人口约占常住人口的 60%.....7
图 7：成都城市轨交规划持续向新区郊区延伸.....12
图 8：2013 年后我国县数量明显下降、市辖区数明显上升.....13

表 1：2018-2022 户籍政策表述调整.....4
表 2：截至七普我国超大特大城市合计 21 座，15-59 岁人口占比多高于全国.....5
表 3：近年多个一二线城市针对新区郊区出台差别化落户政策.....6
表 4：苏州率先实施居住证年限和社保年限积累互认，广东、厦门、四川等推动同城化累计互认政策.....7
表 5：《重点任务》提及城市群、都市圈数量有所减少，更重视客观规律与建设质量.....9
表 6：《重点任务》对城市群、都市圈的建设措施与疫情防控和产业升级更为相关.....10
表 7：超大特大城市发展中更强调产业升级和非核心功能疏解.....11
表 8：上海市对五大新城的发展定位较高，建设目标明确.....11
表 9：城市行政区划中将慎重从严把握撤县改区、推进以县城为重要载体的城镇化建设.....13

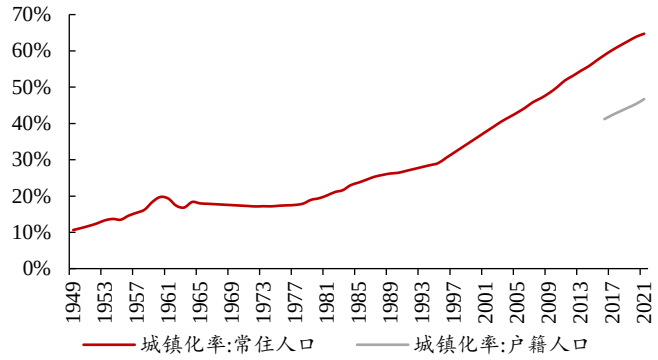
近期，国家发改委印发了《2022 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》（各年度相关文件在后文中简称《重点任务》），对年内的城镇化相关工作做出了部署。今年的城镇化相关重点任务有哪些变化？驱动变化的原因几何？如何看待未来的城市发展趋势？

# 1.新区郊区差异化落户，都市圈推动同城化累计互认

**近年各规模城市落户逐步放宽，主要面向存量未落户农民工及人才。**2018 年以来，中央层面持续放宽各规模城市的落户政策，如城区常住人口 300 万人以下城市（包括 II 型大城市、中小城市和建制镇）的落户限制由 2018 年的“有条件 II 型大城市要进一步降低社保年限要求”逐步放宽至 2021 和 2022 年的“落实全面取消落户限制政策”、超大特大城市在 2020 年大幅放宽“取消郊区新区落户限制”等。从相应区域的人口组成来看，300 万人以下城市的放宽更面向农民工，2021 年末在户籍所在乡镇地域内/外从业的农民工（即本地/外地农民工）人数达到 1.2 亿人/1.7 亿人；从上海等超大特大城市放宽落户的情况来看，上述城市的放宽更面向支持城市创新产业发展的各类人才。

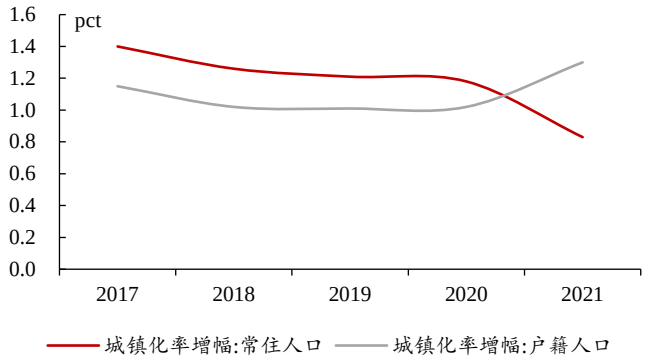
**2021 年户籍与常住人口城镇化率差额首次收窄。**在新型城镇化的推进下，我国常住人口城镇化率保持较快增长，2021 年末达 64.72%、较上年提升 0.83 个百分点；而在近年来落户政策的放宽下，户籍人口与常住人口城镇化率的年度增幅差距有所收窄、2021 年户籍人口城镇化率增幅首次超过常住人口城镇化率增幅，2021 年末我国户籍人口城镇化率达 46.7%、较上年提升 1.3 个百分点。

**图 1：2021 年末我国常住人口城镇化率达 64.72%**




数据来源：国家统计局，中达证券研究

**图 2：2021 年户籍人口城镇化率增幅高于常住人口**




数据来源：国家统计局，发改委，中达证券研究

**从城市落户政策相关的表述来看，新区郊区差异化落户政策、都市圈内户籍准入年限同城化累计互认为 2022 年《重点任务》中最大的变化。**

**表 1：2018-2022 户籍政策表述调整**

| 年份 | 城市落户政策相关表述 |
|---|---|
| 2018 | • 中小城市和建制镇：要全面放开落户限制<br>• II型大城市：不得实行积分落户，有条件城市要进一步降低社保年限要求<br>• I型大城市：实行积分落户的要大幅提高社保和居住年限的权重，鼓励取消年度落户数量限制<br>• 超大特大城市：要区分城区、新区和所辖市县，制定差别化落户条件，探索搭建区域间转积分和转户籍通道 |
| 2019 | • II型大城市：要全面取消落户限制<br>• 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<br>• 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 |
| 2020 | • 督促城区常住人口 300 万以下城市全面取消落户限制<br>• 推动城区常住人口 300 万以上城市基本取消重点人群落户限制<br>• 鼓励有条件的I型大城市全面取消落户限制、超大特大城市取消郊区新区落户限制 |
| 2021 | • 城区常住人口 300 万以下城市落实全面取消落户限制政策<br>• 实行积分落户政策的城市确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例<br>• 城市落户政策要对租购房者同等对待，允许租房常住人口在公共户口落户<br>• 推动具备条件的城市群和都市圈内社保缴纳年限和居住年限累计互认 |
| 2022 | • 城区常住人口 300 万以下城市落实全面取消落户限制政策<br>• 实行积分落户政策的城市确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例<br>• **鼓励人口集中流入城市区分中心城区和新区郊区等区域，制定差异化落户政策**<br>• 推动具备条件的都市圈和城市群内**户籍准入年限同城化累计互认** |

数据来源：政府网站，中达证券研究；注：根据国务院 2014 年印发的《关于调整城市规模划分标准的通知》，以城区常住人口为统计口径，将城市划分为五类七档。城区常住人口 100 万以上 500 万以下的城市为大城市，其中 300 万以上 500 万以下的城市为I型大城市，100 万以上 300 万以下的城市为II型大城市，城区常住人口 500 万以上 1000 万以下的城市为特大城市，城区常住人口 1000 万以上的城市为超大城市

**差异化落户政策有望助力一二线城市新区郊区发展提速，支撑相应区域的购房需求。**近年来，顶层和众多一二线城市均出台了系列政策持续引导新区郊区发展，如国家发改委有关负责人提出今年将“推动超大特大城市转变发展方式，合理控制人口密度，疏解非核心功能，完善郊区新城功能，促进多中心、多层级、组团式发展”，厦门、广州、上海等地近年均对部分新区设立了差别化落户政策。截至七普时点，我国共拥有超大城市 7 座、特大城市 14 座，21 座城市中除重庆外 15-59 岁人口占比均高于全国，在各级政府的差别化落户政策推动下，已具备一定产业基础的一二线城市新区或有望加速劳动力的落户、迎来进一步发展，同时带动合资格购房者群体有所增长、居民住房购买力有所提升、支撑相应区域的购房需求。

**表 2：截至七普我国超大特大城市合计 21 座，15-59 岁人口占比多高于全国**

| 类别 | 城市 | 人口数(万人) | | 按年龄划分的人口占比(%) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 总人口 | 城区常住人口 | 0-14 岁 | 15-59 岁 | 60 岁及以上 |
| 超大城市（7 座） | 上海市 | 2487 | 1987 | 9.80 | 66.82 | 23.38 |
| | 北京市 | 2189 | 1775 | 11.84 | 68.53 | 19.63 |
| | 深圳市 | 1749 | 1744 | 15.08 | 79.59 | 5.33 |
| | 重庆市 | 3205 | 1634 | 15.91 | 62.22 | 21.87 |
| | 广州市 | 1868 | 1488 | 13.87 | 74.72 | 11.41 |
| | 成都市 | 2094 | 1334 | 13.28 | 68.74 | 17.98 |
| | 天津市 | 1387 | 1093 | 13.47 | 64.87 | 21.66 |
| 特大城市（14 座） | 武汉市 | 1245 | 995 | 13.05 | 69.72 | 17.23 |
| | 东莞市 | 1047 | 956 | 13.12 | 81.41 | 5.47 |
| | 西安市 | 1218 | 928 | 15.54 | 68.41 | 16.05 |
| | 杭州市 | 1194 | 874 | 13.02 | 70.12 | 16.87 |
| | 佛山市 | 950 | 854 | 15.10 | 74.37 | 10.52 |
| | 南京市 | 931 | 791 | 12.75 | 68.27 | 18.98 |
| | 沈阳市 | 907 | 707 | 11.40 | 65.36 | 23.24 |
| | 青岛市 | 1007 | 601 | 15.41 | 64.31 | 20.28 |
| | 济南市 | 920 | 588 | 16.44 | 63.60 | 19.96 |
| | 长沙市 | 1005 | 555 | 16.64 | 68.03 | 15.33 |
| | 哈尔滨市 | 1001 | 550 | 10.46 | 67.56 | 21.98 |
| | 郑州市 | 1260 | 534 | 19.05 | 68.11 | 12.84 |
| | 昆明市 | 846 | 534 | 14.98 | 70.62 | 14.40 |
| | 大连市 | 745 | 521 | 11.65 | 63.64 | 24.71 |
| **全国** | | | | **17.95** | **63.35** | **18.7** |

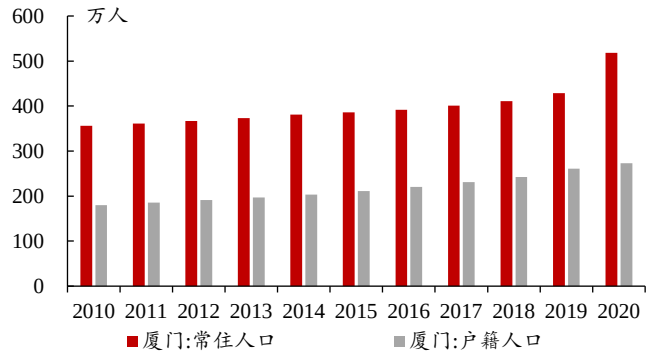
数据来源：《求是》，国家统计局，中达证券研究；注：数据截至第七次全国人口普查标准时点 2020 年 11 月 1 日零时；根据国务院 2014 年印发的《关于调整城市规模划分标准的通知》，以城区常住人口为统计口径，城区常住人口 500 万以上 1000 万以下的城市为特大城市，城区常住人口 1000 万以上的城市为超大城市

**表 3：近年多个一二线城市针对新区郊区出台差别化落户政策**

| 日期 | 城市 | 简述 |
|---|---|---|
| 2020-06-30 | 厦门 | 厦门市**区分岛内、岛外制定梯次化落户政策**，对参加城镇社保年限要求不超过 3 年；放宽放开共同居住生活的配偶、未成年子女随迁落户 |
| 2020-12-17 | 青岛 | • **全面放开县域落户政策**<br>• **放宽中心城区落户政策**，落户方式包括人才落户、居住落户、亲属投靠落户、赋权激励落户等 |
| 2020-12-17 | 广州 | **在白云区、黄埔区、花都区等 7 个行政区**，就业或创业的非本市户籍人员符合条件的大专学历、预备技师班毕业生，在实施范围区域内连续缴纳社会保险满 12 个月，年龄在 28 岁及以下可入户 |
| 2020-12-22 | 苏州 | • 坚持分类施策，**区分市辖区和县级市等不同区域，抓紧制定全市范围内统一的差别化积分落户政策**，引导人口在城市内部合理分布、有序流动<br>• **先解决好在城镇就业、居住 5 年以上和举家迁徙的农业转移人口，以及新生代农民工**的落户问题 |
| 2021-09-12 | 武汉 | • **中心城区夫妻随迁的申办户口条件，夫妻登记结婚满 1 年**可申请落户<br>• **新城区户籍人员在中心城区、功能区有自有产权房屋，并在中心城区、功能区就业创业的**，就业单位缴纳或者个人缴纳本市企业职工基本养老保险连续 1 年以上，创业的正常经营 1 年以上可申请落户 |
| 2021-11-29 | 上海 | 试点在**五大新城和自贸区新片区就业的 2021 年应届毕业生符合基本条件即可直接落户**的政策 |
| 2022-02-16 | 四川 | 合理调控成都中心城区人口规模，**完善中心城区积分落户和条件落户政策**，推动以产业升级调整人口存量、以功能疏解调控人口增量 |

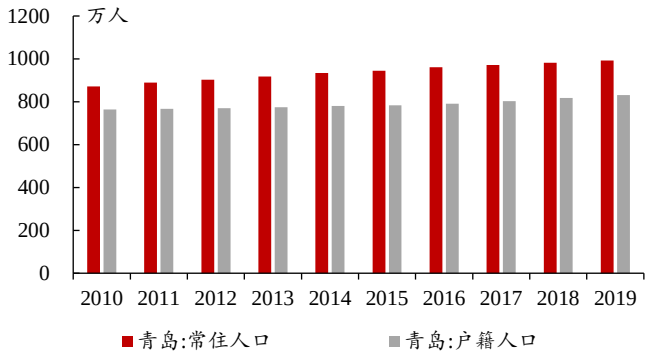
数据来源：政府网站，观点地产网，中达证券研究

**图 3：厦门常住人口持续远大于户籍人口**



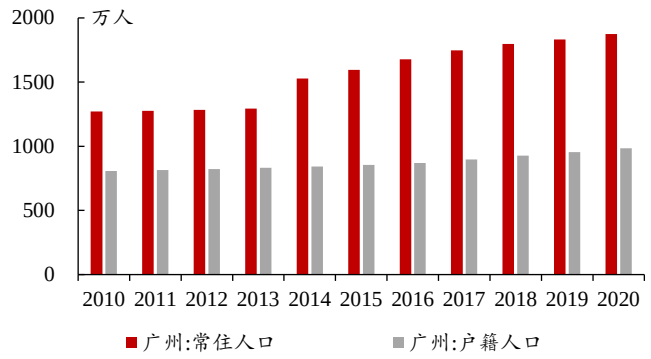

数据来源：厦门市统计局，国家统计局，中达证券研究

**图 4：青岛常住人口持续大于户籍人口**



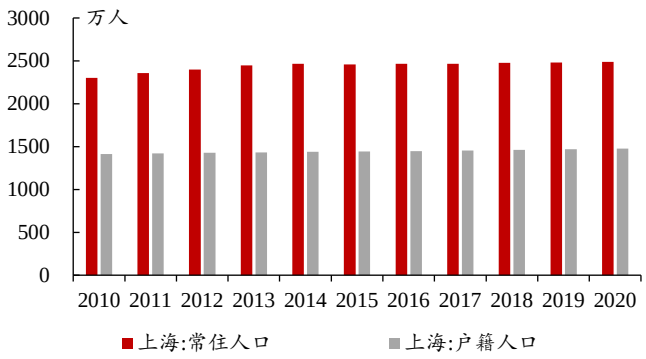

数据来源：山东省统计局，国家统计局，中达证券研究

**图 5：广州常住人口与户籍人口之差逐步扩大**




数据来源：广东省统计局，国家统计局，中达证券研究

**图 6：上海户籍人口约占常住人口的 60%**




数据来源：国家统计局，公安部，中达证券研究

**户籍准入年限同城化累计互认有望促进人口流动，支持都市圈内产业转型升级。**在近年来都市圈化发展的导向下，重点都市圈内部各城市的产业和人口流动需求有所提升，在此背景下，2021 年《重点任务》中首次提出“推动具备条件的城市群和都市圈内社保缴纳年限和居住年限累计互认”、2022 年进一步提出“户籍准入年限同城化累计互认”，劳动力、进而企业和产业在城市群、都市圈内不同城市转移的壁垒有望降低。**从近年各地政策的情况来看，预计国内相对成熟的长三角、大湾区、成渝等区域有望率先落地同城化累计互认：**目前一体化程度更高的长三角区域已率先落地相关政策，如 2020 年 12 月苏州提出实施省内特大城市苏州与南京在积分落户时、实现居住证年限和社保年限积累互认；另外，广东、厦门、四川等地也已出台政策推动同城化累计互认的实施。

**表 4：苏州率先实施居住证年限和社保年限积累互认，广东、厦门、四川等推动同城化累计互认政策**

| 日期 | 城市 | 简述 |
|---|---|---|
| 2020-12-22 | 苏州 | • **苏州与南京**在积分落户时，**实现居住证年限和社保年限积累互认**<br>• 探索**苏州与无锡、常州等**具备条件的**都市圈**率先**实现户籍准入年限同城化积累互认** |
| 2021-12-16 | 广东 | • 探索居住证互认制度，在**除广州、深圳市外的珠三角城市率先探索户籍准入年限同城化累计互认** |
| 2022-02-09 | 厦门 | 推动户籍准入年限同城化累计互认，完善居住证制度，推动试行以经常居住地登记户口制度 |
| 2022-02-16 | 四川 | 深化户籍制度改革，试行以经常居住地登记户口制度，有序引导人口落户，**在具备条件的区域探索实行户籍准入年限同城化累计互认** |

数据来源：政府网站，观点地产网，中达证券研究

# 2.城市群建设重视质量，促联防联控及创新发展

**《重点任务》提及城市群、都市圈数量有所减少，更重视客观规律与建设质量。**2018-2020 年，《重点任务》中提及的城市群及都市圈数量逐步增多，覆盖粤港澳、长三角等较为成熟的城市群及兰州—西宁、呼包鄂榆等发展基础相对薄弱的区域，2021 年后则主要提及相对发达区域。上述变化的原因或在于城市群和都市圈发展需以相应地区的基本面为基础，相关培育条件的差异使得不同区域间城市群、都市圈的数量不宜相互攀比；同时，顶层进一步聚焦于更成熟城市群及都市圈的发展也能够使各项资源得到更为有效的配置，提升我国城市群建设的质量。

**成渝建设稳步推进，年内或将继续重点发展。**近年来成渝地区双城经济圈发展规划推进较快，2021 年 11 月国务院印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》、近年来两地标志性项目落地（如成渝中线高铁获批、成渝双城直达动车客运班次日均运行超 200 列次）、重大功能平台快速培育（如两江新区、天府新区的生产总值分别迈上和接近 4000 亿元台阶）、重点领域合作亦获实质性推进（如汽车制造、电子信息等产业链全域配套率超过 80%）。在顶层给予重视、规划稳步推进、项目顺利落地的背景下，成渝双城经济圈在年内或将继续成为城市群和都市圈建设的发展重点。

**长江中游、北部湾、关中平原城市群发展方案由“研究编制”到“印发实施”。**除上述四个城市群外，2022 年《重点任务》中长江中游、北部湾、关中平原城市群亦获提及，发展方案涉及的表述由 2021 年的“研究编制”变更为 2022 年的“印发实施”、3 月发改委已印发《长江中游城市群发展“十四五”实施方案》，预计上述区域均有望在年内迎来相应的支持政策。

**表 5：《重点任务》提及城市群、都市圈数量有所减少，更重视客观规律与建设质量**

| 年份 | 重点提及城市群/都市圈相关表述 |
|---|---|
| 2018 | • 实施粤港澳大湾区发展规划<br>• 印发实施关中平原、兰州—西宁、呼包鄂榆等跨省区城市群规划<br>• 加快实施长三角、长江中游、成渝、中原、哈长、北部湾等城市群规划 |
| 2019 | • 加快京津冀协同发展、长江三角洲区域一体化发展、粤港澳大湾区建设<br>• 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<br>• 有序推动哈长、长江中游、北部湾、中原、关中平原、兰州—西宁、呼包鄂榆等城市群发展规划实施<br>• 加快出台实施天山北坡、滇中两个边疆城市群发展规划 |
| 2020 | • 加快实施京津冀协同发展、长三角区域一体化发展、粤港澳大湾区建设、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展战略<br>• 推动哈长、长江中游、中原、北部湾城市群建设取得阶段性进展<br>• 支持关中平原城市群规划实施联席会议制度落地生效，推动兰州—西宁、呼包鄂榆等城市群健全一体化发展工作机制，促进天山北坡、滇中等边疆城市群及山东半岛、黔中等省内城市群发展<br>• 编制成渝地区双城经济圈建设规划纲要 |
| 2021 | • 制定京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展“十四五”实施方案<br>• 扎实实施成渝地区双城经济圈建设规划纲要<br>• 研究编制长江中游、北部湾、关中平原等跨省区城市群实施方案，有序引导省内城市群发展<br>• 支持福州、成都、西安等都市圈编制实施发展规划，支持其他有条件中心城市在省级政府指导下牵头编制都市圈发展规划 |
| 2022 | • 积极推进京津冀协同发展，有序推进粤港澳大湾区建设，提升长三角一体化发展水平<br>• 制定出台成渝地区双城经济圈建设年度工作要点<br>• 印发实施长江中游、北部湾、关中平原城市群发展“十四五”实施方案 |

数据来源：政府网站，中达证券研究

**疫情后都市圈建设措施重视重大突发事件联防联控，税收分享和经济统计分成机制有望促进创新发展。**2018-2020 年，《重点任务》中对城市群、都市圈的建设更聚焦交通建设，为互联互通构成基础设施保障；另外，2019 年《重点任务》中提及的支持举措涉及面实际较广，包括都市圈内的税收分享机制、建设用地指标跨地区调剂、城市间房地产市场调控政策协同等，上述任务的落地需一定时间，而 2020 年初的疫情或对部分措施的推进带来了一定阻碍。疫情对城镇化建设的重点任务的确带来了一定影响，2021 年起都市圈内重大突发事件联动响应机制成为都市圈建设的重点方向、2022 年新增教育医疗资源共享；同时，在产业转型升级和稳增长诉求明确的背景下，有条件的都市圈探索建立税收分享及经济统计分成机制的任务再次获提及，或有望重新带动部分相对成熟都市圈内的产业融合及转型升级。

**表 6：《重点任务》对城市群、都市圈的建设措施与疫情防控和产业升级更为相关**

| 年份 | 城市群/都市圈建设举措相关表述 |
|---|---|
| 2018 | • 强化规划编制、产业布局、基础设施、公共服务、生态环保等重点领域合作<br>• 完善公共交通主导的交通网络体系，推动基础设施联通和公共服务共享 |
| 2019 | • 加快推进都市圈交通基础设施一体化规划建设<br>• 支持建设一体化发展和承接产业转移示范区<br>• 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<br>• 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；健全都市圈商品房供应体系，强化城市间房地产市场调控政策协同 |
| 2020 | • 以轨道交通为重点健全都市圈交通基础设施 |
| 2021 | • 健全城市群多层次协调机制和成本共担利益共享机制<br>• 建设轨道上的城市群和都市圈<br>• 推进生态环境共防共治<br>• 建立都市圈常态化协商协调机制，探索建立重大突发事件联动响应机制 |
| 2022 | • 深化基础设施、产业科技、生态环境、公共服务等领域合作<br>• 打造 1 小时通勤圈<br>• 支持合作共建产业园区，促进教育医疗资源共享，健全重大突发事件联防联控机制<br>• 支持有条件的都市圈探索建立税收分享和经济统计分成机制 |

数据来源：政府网站，中达证券研究

# 3.新区郊区助力功能疏解，县城成城镇化重要载体

**超大特大城市发展中更强调产业升级和非核心功能疏解。**城区常住人口 1000 万以上的超大城市和 500-1000 万的特大城市为我国经济发展的重要驱动力，从近五年《重点任务》的表述来看，近年我国对于超大特大城市在空间布局上的发展更着力于产业升级和非核心功能疏解。在过去粗放式发展的模式下，部分城市大幅向外扩张，新区建设实际存在产业及人口空心化的问题、城市配套亦不甚完善，相应区域人口进一步向城市中心区转移、部分城市中心区的承载能力逐步承压；同时，在近两年的疫情防控过程中，上海等城市良好的防控措施和成效使其对人口的吸引力进一步提升。在此背景下，**新区郊区作为促进产业升级和疏解非核心功能的有效手段，具备较大的建设必要性。**

**表 7：超大特大城市发展中更强调产业升级和非核心功能疏解**

| 年份 | 超大特大城市相关表述 |
|---|---|
| 2018 | 超大城市和特大城市要发挥在产业选择和人才吸引上的优势，集中发展高端产业和产业高端 |
| 2019 | 超大特大城市要立足城市功能定位、防止无序蔓延，合理疏解中心城区非核心功能，推动产业和人口向一小时交通圈地区扩散 |
| 2020 | 督促除个别超大城市外的其他超大特大城市和I型大城市坚持存量优先原则，**取消重点人群落户限制** |
| 2021 | • 推动开发建设方式从规模扩张向内涵提升转变<br>• 有效破解“大城市病”<br>• 在中心城区周边科学发展郊区卫星城，促进**多中心、组团式发展**<br>• 系统评估排查风险隐患，提高风险防控能力 |
| 2022 | • 中心城区人口密度高且人口持续流入的超大特大城市要**有序实施功能疏解**<br>• 高质量高标准**推进国家级新区建设，完善郊区新城功能**，推动组团式发展 |

数据来源：政府网站，中达证券研究

**部分超大特大城市为新区的设立了较高的发展定位。**以上海为例，上海对五大新城在未来数年的发展定位较高：“必须把新城高水平规划建设作为一项战略命题，抓住“十四五”关键窗口期，**举全市之力推动新城发展**”“**坚持高点定位**，落实新发展要求”“**新城中心初步具备上海城市副中心的功能能级**”。上海市政府也就新城建设提出了**具体的量化目标**，明确的建设目标也利于五大新城规划建设的进度铺排，增强目标的可实现性：人口方面，2025 年五大新城常住人口总规模达到 360 万人、2035 年各集聚 100 万左右；经济总量方面，2025 年五大新城所在区的 GDP 总量将达到 1.1 万亿元。**“十四五”时期较高的发展定位和明确的发展目标有望带动上海五大新城的快速发展。**

**表 8：上海市对五大新城的发展定位较高，建设目标明确**

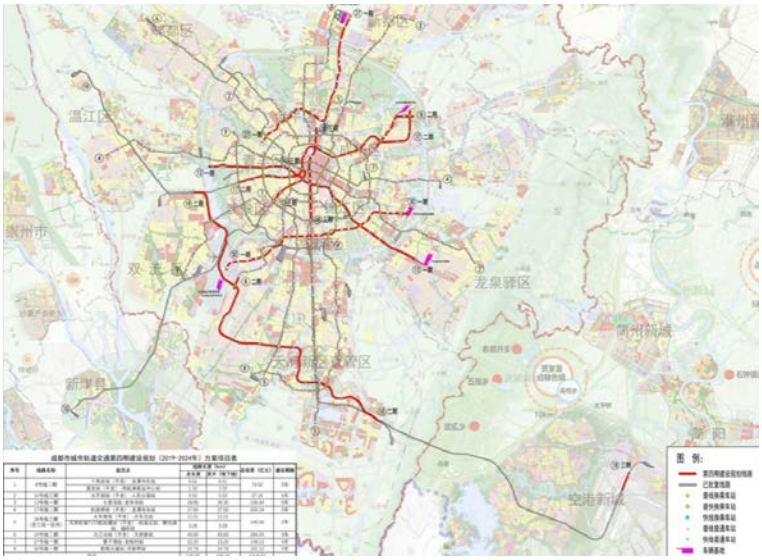
| 五大新城建设目标 | 概述 |
|---|---|
| 人口 | 2025 年 5 个新城常住人口总规模达到 360 万左右<br>2035 年 5 个新城各集聚 100 万左右常住人口 |
| 经济 | 2025 年新城所在区的 GDP 总量达到 1.1 万亿元 |
| 产业 | 高起点布局先进制造业和现代服务业，高浓度集聚各类创新要素，实现新增一批千亿级产业集群，**新城中心初步具备上海城市副中心的功能能级** |
| 公共服务 | 基本实现普惠性公共服务优质均衡布局，15 分钟社区生活圈功能更加完备 |
| 交通 | 30 分钟实现内部通勤及联系周边中心镇，45 分钟到达近沪城市、中心城和相邻新城，60 分钟衔接国际级枢纽 |
| 环境 | 形成**优于中心城**的蓝绿交织、开放贯通的“大生态”格局 |

数据来源：政府网站，中达证券研究

**新区发展配套逐步完善，助力新区实现发展。**除前文所述的差别化落户政策外，部分城市也已出台其他支持新区郊区发展的配套措施和基础建设。土地及住房

保障方面，上海 2021 年 59%的集中供地成交建面位于南汇、奉贤及青浦，且五大新城新增住房中政府、机构和企业持有的租赁性住房比例将不低于 25%，**土地支持和租赁住房的建设利于稳定企业的成本要素、提升人才吸引力**。交通建设方面，成都城市轨交运营线路由 2015 年末的 180 公里提升至 2020 年末的 652 公里、位列全国第 3 位，5 年复合增速达 29.4%，轨交规划不断向传统中心区以南的天府新区等方向推进，根据《四川天府新区总体规划(2010—2030)(2015 年版)》，未来新区内 80%的地区均可在 50 分钟内到达成都主城区，**为城市内各项要素的流动和产业的协同提供了稳固的基础设施**。

**图 7：成都城市轨交规划持续向新区郊区延伸**



数据来源：《成都市城市轨道交通第四期建设规划（2019-2024 年）》，中达证券研究

**慎重从严把握撤县（市）改区，推进以县城为重要载体的城镇化建设。2020 年前，以撤县设区为代表的行政区划调整为我国城镇化的一大发展方向**，研究表明撤县设区能够发挥城市的集聚效应、直接获得更多建设用地配额、不同程度促进地方经济增长等。根据国家统计局的数据，2013 年后我国县数量明显下降、市辖区数明显上升，2012-2020 年我国县数量/市辖区数量分别下降 141 个/增加 113 个。然而，**2021 年后撤县改区受到严格限制，县城成为城镇化建设的重要载体**：2021 年《重点任务》中首次提出“推进以县城为重要载体的城镇化建设”，2022 年进一步提出“慎重从严把握撤县（市）改区，严控省会城市规模扩张”。上述变化主要源于：1）设县改区并未改变各城市扩张型粗放的增长模式、甚至可能加剧部分地方政府对土地财政的依赖；2）疫情防控过程中部分超大城市仍存在一定“大城市病”，2021 年 3 月发改委副主任胡祖才在国新办新闻发布会中提出，“这次新冠肺炎疫情暴露出部分超大城市中心城区人口密度过高、抗风险能力不强等问题…超大城市要合理降低中心城区开发强度和人口

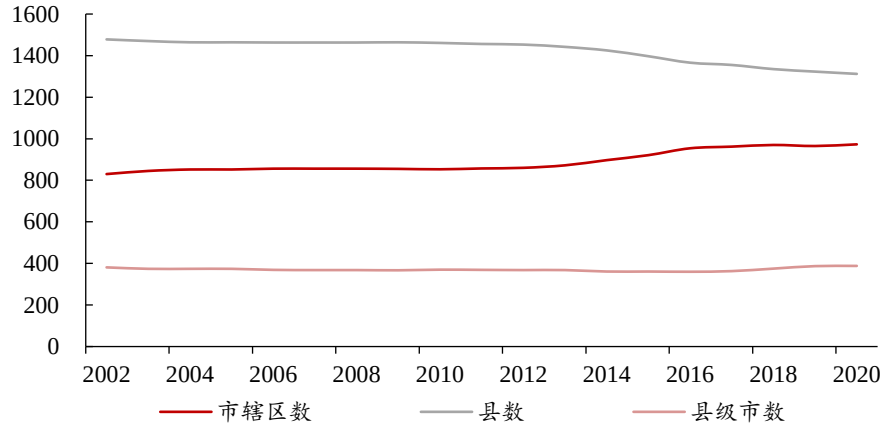
密度…与周边中小城市、郊区新城等联动发展”。**预计未来数年超大特大城市的新区发展和各规模城市的县城建设将成为我国城镇化空间布局的重要课题。**

**表 9：城市行政区划中将慎重从严把握撤县改区、推进以县城为重要载体的城镇化建设**

| 年份 | 城市行政区划设置相关表述 |
|---|---|
| 2018 | 稳步推进撤县（市）设区，增强设区市辐射带动作用 |
| 2019 | 稳妥有序调整城市市辖区规模和结构 |
| 2020 | 有序推进“县改市”“县改区”“市改区”，稳妥调减收缩型城市市辖区，审慎研究调整收缩型县（市） |
| 2021 | 推进以县城为重要载体的城镇化建设 |
| 2022 | **慎重从严把握撤县（市）改区，严控省会城市规模扩张**，确需调整的要严格程序、充分论证；稳慎优化城市市辖区规模结构 |

数据来源：政府网站，中达证券研究

**图 8：2013 年后我国县数量明显下降、市辖区数明显上升**




数据来源：国家统计局，中达证券研究

**风险提示：**

1.行业调控及融资政策或存在一定不确定性；

2.宏观经济波动可能对行业内企业经营造成一定影响；

3.区域建设规划出台进度不及预期；

4.疫情控制具有不确定性。

**分析师声明**

主要负责撰写本研究报告全部或部分内容的分析师在此声明：
（1）本研究报告所表述的任何观点均精准地反映了该分析师个人对标的公司及其股票的看法；
（2）该分析师所得报酬的任何组成部分无论在过去、现在及将来均不会直接或间接地与研究报告所表述的具体建议或观点或我司投资银行部相联系；
（3）该分析师未直接或间接地受我司投资银行部授意或向我司投资银行部报告；
（4）标的公司不处于证监会操守准则16.5(g)定义的安静期内；
（5）该分析师未于本研究报告涉及的上市公司任高级职员；
（6）该分析师及/或其助理与本研究报告涉及的上市公司无利益关系。

**评级说明**

报告中涉及的评级以报告发布后12个月内市场表现为比较标准，A股市场以沪深300指数为基准，港股市场以恒生指数为基准。
1）股票评级：
买入——相对同期相关证券市场代表性指数涨幅20%以上；
增持——相对同期相关证券市场代表性指数涨幅介于5%～20%之间；
持有——相对同期相关证券市场代表性指数涨幅介于-10%～5%之间；
卖出——相对同期相关证券市场代表性指数跌幅10%以上。
2）行业评级：
强于大市——相对同期相关证券市场代表性指数涨幅10%以上；
中性——相对同期相关证券市场代表性指数涨幅介于-10%～10%之间；
弱于大市——相对同期相关证券市场代表性指数跌幅10%以上。

**免责声明**

中达证券投资有限公司与本报告所涵盖的公司或有业务往来。因此，投资者应该意识到公司可能存在利益冲突，这可能会影响报告的客观性。投资者在做出投资决策时，应仅将本报告视为参考因素之一。

本研究报告所提供的任何资料仅供参考，并不考虑任何特定接受者的投资目标、财务状况或风险承受能力，也不构成任何招标或买卖任何证券或任何其他金融工具的要约。本报告并未经香港证监会审核。投资有风险，在签订任何投资合同之前，个人应在必要时做出判断或寻求专业意见。

本报告所载资料来自中达证券投资有限公司认为可靠的来源，但在本报告所载材料的准确性、完整性或可靠性方面，中达证券投资有限公司不提供任何明示或暗示的表述或保证。所有与价格相关的信息均为指导性信息，本报告中提到的投资价值和来自这些信息的收入可能会波动。本报告所载资料随时可能有所改变，中达证券投资有限公司不承诺就该等更改发出通知。

过往业绩不能代表未来表现，未来回报不可保证，并可能发生本金的损失。中达证券投资有限公司及其附属公司、高级职员、董事和雇员可能不时买卖本报告中提到的证券、认股权证、期货、期权、衍生产品或其他金融工具。

在任何情况下，本报告中的信息或意见均不构成对任何人的投资建议。中达证券投资有限公司或中达证券投资有限公司的任何其他成员在任何情况下均不对依赖本报告内容发生的任何第三方的作为或不作为造成的任何直接、间接、后果或附带损失承担责任。

本报告不会发送或打算发送给任何处于此种发送、公布、提供或使用将违反任何法律、条例、规则或其他登记或执照要求的任何地方、国家或其他管辖范围内的个人或实体使用。

本报告在香港只向专业投资者（定义见《证券及期货条例》（香港法律第 571 章）及在香港颁布的任何法规）以及不违反香港证券法的情况下分发。

未经中达证券投资有限公司事先书面授权，任何人不得为任何目的复制、发送或出版本报告。中达证券保留所有权利。