



宏观经济点评报告

宏观经济点评
证券研究报告

国金证券研究所

分析师：宋雪涛（执业 S1130525030001） 联系人：张馨月

songxuetao@gjzq.com.cn

zhangxinyue@gjzq.com.cn

核心是以人为本的新型城镇化——中央城市工作会议学习解读

基本内容

中央城市工作会议 7 月 14 日至 15 日在北京举行。会议明确当前和今后一个时期城市工作将“以推进城市更新为抓手”，目标是“建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”。

此次中央城市工作会议的核心思想是以城市更新为抓手，加快推进以人为本的新型城镇化。通过补齐基本公共服务短板，推进农业转移人口市民化，释放中低收入群体和农村转移人口的消费潜力，推动经济由“制造大国”向“消费大国”的转型。

风险提示

对政策的理解存在偏差，城市更新的节奏和力度低于预期。



中央城市工作会议 7 月 14 日至 15 日在北京举行。会议明确当前和今后一个时期城市工作将“以推进城市更新为抓手”，目标是“建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”。与 2025 年政府工作报告提出“打造宜居、韧性、智慧城市”相比，此次会议对城市工作提出“创新、美丽、文明”的新目标，同时突出强调城市工作的人民性。

时隔十年之久，中央再度召开城市工作会议的背后有哪些深意？

此次中央城市工作会议的核心思想是以城市更新为抓手，加快推进以人为本的新型城镇化。通过补齐基本公共服务短板，推进农业转移人口市民化，释放中低收入群体和农村转移人口的消费潜力，推动经济由“制造大国”向“消费大国”的转型。

此次会议部署了城市工作 7 个方面的重点任务，首要任务是“着力优化现代化城市体系”，其具体要求是“着眼于提高城市对人口和经济社会发展的综合承载能力，发展组团式、网络化的现代化城市群和都市圈，分类推进以县城为重要载体的城镇化建设，继续推进农业转移人口市民化”，本质都是围绕推进“以人为本的新型城镇化”展开部署，这也是会议多次强调“建设现代化人民城市”的重要原因。

二十届三中全会决定提出“健全推进新型城镇化体制机制”，2024 年 7 月国务院印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》，提出实施新一轮农业转移人口市民化、潜力地区城镇化水平提升、现代化都市圈培育、城市更新和安全韧性提升四大行动，同时明确将“推进农业转移人口市民化作为新型城镇化首要任务”，其重点是深化户籍制度改革和健全常住地提供基本公共服务制度。

6 月以来，随着外部环境趋于缓和，政策转向更加关注长期目标和高质量发展，改革进程再提速。6 月 9 日中办、国办印发《关于进一步保障和改善民生 着力解决群众急难愁盼的意见》明确基本公共服务与户籍解绑，与人口变化挂钩的改革思路，提出“推行由常住地提供基本公共服务”、“推动人口集中流入地城市‘一城一策’制定常住地提供基本公共服务实施办法”。

过去基本公共服务与户籍挂钩，进城务工的非户籍常住人口在养老、医疗、教育等方面无法享受与市民相同的待遇，不仅抑制了农村转移人口的消费倾向、购房倾向、缴纳社保倾向，也抑制了务工人员家庭成员的流入倾向，进而抑制了整体居民的消费意愿。

《意见》的落地不仅吹响了本轮改革提速的号角，也指明了未来改革的主线和方向，即建立促消费长效机制，释放内需潜力。关键抓手之一是推动农村转移人口市民化，补齐基本公共服务供给短板。

根据《2024 年农民工监测调查报告》，目前我国农民工总量约 3 亿人，其中年末在城镇居住的进城农民工达到 1.32 亿人。要推进由常住地提供基本公共服务，意味着人口流入城市在养老、医疗、教育、住房等方面的基本公共服务供给仍相对不足。按照如果按最低的口径（农民工基本公共服务成本 5 万元/人）静态估算，将 1.32 亿居住在城镇的农村转移人口市民化，其成本为 6-7 万亿元左右。要推动农村转移人口市民化，基本公共服务的供给短板亟待补齐。

今年 5 月印发的《关于持续推进城市更新行动的意见》将基本公共服务设施建设纳入城市更新的范畴。《意见》提出“开展城市社区嵌入式服务设施建设，因地制宜补齐公共服务设施短板”、“充分利用存量闲置房屋和低效用地，优先补齐民生领域公共服务设施短板”。

中央城市工作会议明确城市更新是当前和今后一个时期城市工作的抓手，但城中村和危旧房改造等传统的城市更新领域并非此次会议的重点。会议提出“稳步推进城中村和危旧房改造”，并未突破政府工作报告“加力实施城中村和危旧房改造”的定调。

提高基本公共服务的供给水平和均等化程度将成为未来城市更新工作的着力点之一。会议提出“着眼于提高城市对人口和经济社会发展的综合承载能力”、“继续推进农业转移人口市民化”、“大力发展生活性服务业，提高公共服务水平，牢牢兜住民生底线”，以城市更新为抓手推动基本公共服务均等化是未来城市更新工作的重点。

结合会议提出“依靠改革开放增强城市动能，高质量开展城市更新”的表述来看，预计我国将在转移支付、预算内投资、用地指标、人员编制等方面逐步建立与农业转移人口市民化相挂钩的机制，以改革为抓手加快释放新型城镇化背后蕴含的内需潜力。

如何理解会议提出“发展组团式、网络化的现代化城市群和都市圈”？

未来人口总量的下降意味着城镇化将由增量竞争转为存量竞争，城市间的人口迁移将成为常态。随着“农村转移人口市民化”的持续推进，人口向能够提供更加优质基本公共服务的大城市及城市群集聚的趋势将愈发明显。如何协调大中小城市和小城镇的发展，是当前和今后一个时期城市工作必须应对的议题。

此次会议提出“发展组团式、网络化的现代化城市群和都市圈”，明确未来的城市发展并非人口向中心城市过度聚集，而是要在特大和超大城市外部培育和建设多个次中心城市，形成现代化城市群和都市圈。预计未来将通过“人口、产业、城镇、交通一体规划，优化城市空间结构”，推动城市群和都市圈的一体化发展，进而提高经济的总体效率。同时，通过在中心城市、城市群之间打造快速交通网络，提高次中心城市在教育、医疗、养老等领域的基本公共服务供给质量，推动都市圈内公共服务共建共享，进而缩小城市群和都市圈内部的发展差距，促进大中小城市协调发展。



城市更新的重心在哪？

从会议表态看，除了以城市更新为抓手补齐基本公共服务短板之外，未来城市工作的重心还有以下几个方面：

一是建设创新城市作为此次会议的新提法，也有望未来城市更新的重点工作。此前政策对于城市更新的目标始终围绕“打造宜居、韧性、智慧城市”展开。在此基础上，城市工作会议提出了“创新、美丽、文明”的新目标，其中“美丽”和“文明”城市的内涵在《关于持续推进城市更新行动的意见》中均有所体现，但“创新”城市的概念是首次提及。

会议提出“着力建设富有活力的创新城市”，其中既包括产业创新，即“精心培育创新生态，在发展新质生产力上不断取得突破”，也包括制度创新，即“依靠改革开放增强城市动能”。对于超大特大城市而言，其未来的发展布局将着重增强全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领能力，有序疏解一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等非核心功能，通过优化城市发展布局，进而“充分发挥城市在国内国际双循环中的枢纽作用”。

二是建设安全可靠的韧性城市。会议明确“推进城市基础设施生命线安全工程建设，加快老旧管线改造升级”。发改委预计未来五年需要改造的城市燃气、供排水、供热等各类管网总量将近 60 万公里，投资总需求约 4 万亿元，这是当前阶段城市更新的主要增量之一，目前中央财政性建设资金和特别国债是支持这一领域建设的重要资金来源。2024 年以来，中央已安排超过 2900 亿元特别国债资金支持城市地下管网建设改造。

此外，会议突出强调城市安全，提出“严格限制超高层建筑，全面提升房屋安全保障水平”、“加强社会治安整体防控，切实维护城市公共安全”等要求。

风险提示

- 1) **对政策的理解存在偏差。**由于对政策的理解存在主观性，对中央城市工作会议的解读可能与政策的意图存在偏差。
- 2) **城市更新的节奏和力度低于预期。**以城市更新为抓手推动基本公共服务均等化涉及的范畴广、投资规模大，推进过程可能较为复杂，存在节奏和力度不及预期的可能性。



特别声明：

国金证券股份有限公司经中国证券监督管理委员会批准，已具备证券投资咨询业务资格。

本报告版权归“国金证券股份有限公司”（以下简称“国金证券”）所有，未经事先书面授权，任何机构和个人均不得以任何方式对本报告的任何部分制作任何形式的复制、转发、转载、引用、修改、仿制、刊发，或以任何侵犯本公司版权的其他方式使用。经过书面授权的引用、刊发，需注明出处为“国金证券股份有限公司”，且不得对本报告进行任何有悖原意的删节和修改。

本报告的产生基于国金证券及其研究人员认为可信的公开资料或实地调研资料，但国金证券及其研究人员对这些信息的准确性和完整性不作任何保证。本报告反映撰写研究人员的不同设想、见解及分析方法，故本报告所载观点可能与其他类似研究报告的观点及市场实际情况不一致，国金证券不对使用本报告所包含的材料产生的任何直接或间接损失或与此有关的其他任何损失承担任何责任。且本报告中的资料、意见、预测均反映报告初次公开发布时的判断，在不作事先通知的情况下，可能会随时调整，亦可因使用不同假设和标准、采用不同观点和分析方法而与国金证券其它业务部门、单位或附属机构在制作类似的其他材料时所给出的意见不同或者相反。

本报告仅为参考之用，在任何地区均不应被视为买卖任何证券、金融工具的要约或要约邀请。本报告提及的任何证券或金融工具均可能含有重大的风险，可能不易变卖以及不适合所有投资者。本报告所提及的证券或金融工具的价格、价值及收益可能会受汇率影响而波动。过往的业绩并不能代表未来的表现。

客户应当考虑到国金证券存在可能影响本报告客观性的利益冲突，而不应视本报告为作出投资决策的唯一因素。证券研究报告是用于服务具备专业知识的投资者和投资顾问的专业产品，使用时必须经专业人士进行解读。国金证券建议获取报告人员应考虑本报告的任何意见或建议是否符合其特定状况，以及（若有必要）咨询独立投资顾问。报告本身、报告中的信息或所表达意见也不构成投资、法律、会计或税务的最终操作建议，国金证券不就报告中的内容对最终操作建议做出任何担保，在任何时候均不构成对任何人的个人推荐。

在法律允许的情况下，国金证券的关联机构可能会持有报告中涉及的公司所发行的证券并进行交易，并可能为这些公司正在提供或争取提供多种金融服务。

本报告并非意图发送、发布给在当地法律或监管规则下不允许向其发送、发布该研究报告的人员。国金证券并不因收件人收到本报告而视其为国金证券的客户。本报告对于收件人而言属高度机密，只有符合条件的收件人才能使用。根据《证券期货投资者适当性管理办法》，本报告仅供国金证券股份有限公司客户中风险评级高于 C3 级（含 C3 级）的投资者使用；本报告所包含的观点及建议并未考虑个别客户的特殊状况、目标或需要，不应被视为对特定客户关于特定证券或金融工具的建议或策略。对于本报告中提及的任何证券或金融工具，本报告的收件人须保持自身的独立判断。使用国金证券研究报告进行投资，遭受任何损失，国金证券不承担相关法律责任。

若国金证券以外的任何机构或个人发送本报告，则由该机构或个人为此发送行为承担全部责任。本报告不构成国金证券向发送本报告机构或个人的收件人提供投资建议，国金证券不为此承担任何责任。

此报告仅限于中国境内使用。国金证券版权所有，保留一切权利。

上海	北京	深圳
电话：021-80234211	电话：010-85950438	电话：0755-86695353
邮箱：researchsh@gjzq.com.cn	邮箱：researchbj@gjzq.com.cn	邮箱：researchsz@gjzq.com.cn
邮编：201204	邮编：100005	邮编：518000
地址：上海浦东新区芳甸路 1088 号 紫竹国际大厦 5 楼	地址：北京市东城区建国门内大街 26 号 新闻大厦 8 层南侧	地址：深圳市福田区金田路 2028 号皇岗商务中心 18 楼 1806



【小程序】
国金证券研究服务



【公众号】
国金证券研究