

中央城市工作会议快评

城市发展迈入新阶段

◆ 经济研究 · 宏观解读

证券分析师： 田地 0755-81982035 tiandi2@guosen.com.cn 执证编码：S0980524090003
证券分析师： 董德志 021-60933158 dongdz@guosen.com.cn 执证编码：S0980513100001
联系人： 王奕群 wangyiqun1@guosen.com.cn

事项：

中央城市工作会议 7 月 14 日至 15 日在北京举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席会议并发表重要讲话。中共中央政治局常委李强、赵乐际、王沪宁、蔡奇、丁薛祥、李希出席会议。

解读：

城市工作会议由来已久，本次是第五次。第一次是 1962 年在北戴河举行的第一次全国城市工作会议，主要讨论城市基本定位与问题，背景是大规模工业化带来的城市人口迅速扩张带来生活等用品供给不足，会议的主要指示是集中力量组织生产。

表1: 历次城市工作会议梳理

年份	会议	简介	背景	主要内容
1962	第一次全国城市工作会议	讨论城市基本定位与问题	始于 1953 年的大规模工业化建设使大批农民流入城市，1957 年至 1960 年间，全国城镇人口从 9950 万增长至 13070 万，城市化率由 15.39% 增长至 19.75%。	《关于当前城市工作若干问题的指示》：已经完成和基本完成减少职工任务的大中城市，要集中力量组织生产，今后精简工作的重点转到专、县、社和各级机关；争取完成和超额完成今年的工业生产计划，大力支援农业和市场需要；抓紧时间，采取措施，力争完成今年的基本建设计划；减少企业亏损，增加企业盈利；采取分级负责和群众监督的办法，迅速处理积压物资，防止房屋、物资的损失；迅速清理企业拖欠，恢复正常经济关系；改善财政开支的管理，保证必要的流动资金；努力保证职工生活稳定在现在的水平上，并且力争有所改善；妥善安置目前大中城市中的闲散劳动力和不能就学的学生；调整市镇建制，缩小城市郊区，完成减少城镇人口计划；逐步改善大中城市的市政建设；按照集中统一、分级管理的原则，改进各种管理体制。
1963	第二次全国城市工作会议	延续人口控制政策	粮、油、布等主要生活必需品的供应仍很不足，市政建设落后于生产发展和人民生活的需要，城市人口出生率太高、人口过多，需要安置就业、就业的人逐年增加，如何管理城市还没有很好解决等问题。	《第二次城市工作会议纪要》：进一步做好工业的调整工作；努力做好商业工作，更好地为生产和生活服务；大力发展城市郊区的农业生产；加强房屋和其他市政设施的维修，逐步进行填平补齐；积极开展计划生育；妥善安置城市需要就业的劳动力；试办职业教育；加强城市的管理工作。
1978	第三次全国城市工作会议	城市建设与资金来源	强调了城市在国民经济发展中的重要地位和作用，要求城市适应国民经济发展的需要，提出了城市整顿工作的一系列方针、政策。	《关于加强城市建设工作的意见》：提高对城市 and 城市建设重要性的认识，坚持城市建设与经济协调发展；建立合理的城镇体系，走有计划发展的道路；搞好城市规划，加强规划管理；改革城市建设体制，增强活力，提高效益；加强城市基础设施建设，创造良好的投资环境和生活环境；管好用好城市建设资金，充分发挥投资效益；城市政府要集中力量搞好城市的规划、建设和管理。
2015	第四次中央城市工作会议	城市规划	从 1978 年到 2014 年，城镇常住人口由 1.7 亿人增加到 7.5 亿人，城市数量由 193 个增加到 653 个。雾霾污染、交通拥堵等城市病相继出现，亟待解决。	一要尊重城市发展规律；二要统筹空间、规模、产业三大结构，提高城市工作全局性；三要统筹规划、建设、管理三大环节，提高城市工作的系统性；四要统筹改革、科技、文化三大动力，提高城市发展持续性；五要统筹生产、生活、生态三大布局，提高城市发展的宜居性；六要统筹政府、社会、市民三大主体，提高各方推动城市发展的积极性。
2025	第五次中央城市工作会议	城市高质量发展	我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。	一是着力优化现代化城市体系。二是着力建设富有活力的创新城市。三是着力建设舒适便利的宜居城市。四是着力建设绿色低碳的美丽城市。五是着力建设安全可靠的韧性城市。六是着力建设崇德向善的文明城市。七是着力建设便捷高效的智慧城市。

资料来源：中国政府网，国信证券经济研究所整理

1963 年的第二次城市工作会议基本延续了上一次的人口控制和发展生产的政策。此后城镇化率略有下滑，并维持在 17%-18% 之间。

请务必阅读正文之后的免责声明及其项下所有内容

第三次会议是我国城市发展的转折点，在 1978 年改革开放的关键时点，强调了城市在国民经济发展中的重要地位和作用，要求城市适应国民经济发展的需要，提出了城市整顿工作的一系列方针、政策。此后我国城镇化率进入高速增长阶段，从 1978 年的 17.9% 持续增长到 2014 年的 55.8%。

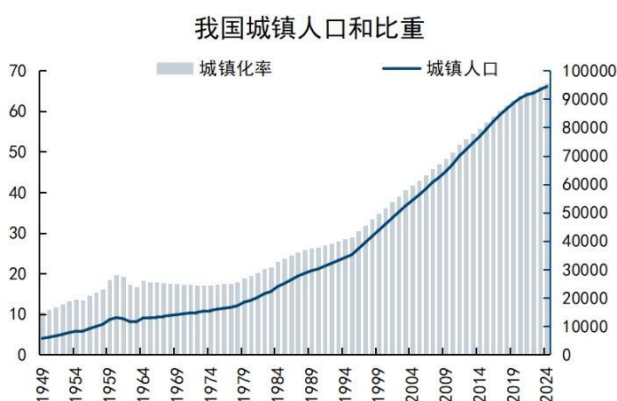
2015 年，时隔 37 年后举行了第四次城市工作会议。1978 年到 2014 年，城镇常住人口由 1.7 亿人增加到 7.5 亿人，城市数量由 193 个增加到 653 个。但雾霾污染、交通拥堵等城市病相继出现。会议从中央层面为城市建设搭建顶层设计，提出六个统筹，注重城市规划，推动城市协调发展。

本次召开的会议是时隔十年后的第五次城市工作会议，且规格较高。代表我国的城镇化进程在几十年高速扩张期后，迎来了新的发展阶段。

近几年我国城镇化率的增长开始减速，房地产市场也较为低迷。会议也指出，我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。具体来看，我国城镇化率从 2015 年的 57.3% 增长到 2024 年的 67%，年均增速仍然较高，但 2021 年起每年的城镇化率增长幅度开始低于 1 个百分点。与此同时，2025 年我国房地产市场继续下探，上半年房地产开发投资增速-11.2%，跌幅仍在继续扩大；房地产成交也较为冷淡，30 大中城市商品房成交套数始终在近几年同期的下界运行。

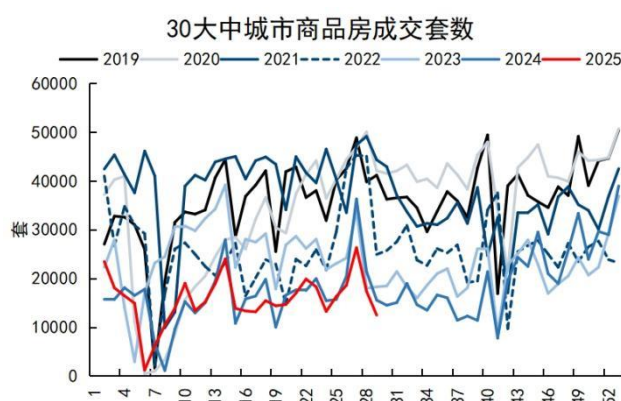
因此，本次会议提出，城市工作要深刻把握、主动适应形势变化，转变城市发展理念，更加注重以人为本；转变城市发展方式，更加注重集约高效；转变城市发展动力，更加注重特色发展；转变城市工作重心，更加注重治理投入；转变城市工作方法，更加注重统筹协调。

图1：城镇化率提升开始降速



资料来源：WIND，国信证券经济研究所整理

图2：30 大中城市商品房成交套数探底



资料来源：WIND，国信证券经济研究所整理

具体来看，未来的城市发展工作任务有以下七个：

一是着力优化现代化城市体系。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，促进大中小城市和小城镇协调发展，促进城乡融合发展。

二是着力建设富有活力的创新城市。精心培育创新生态，在发展新质生产力上不断取得突破；依靠改革开放增强城市动能，高质量开展城市更新，充分发挥城市在国内国际双循环中的枢纽作用。

三是着力建设舒适便利的宜居城市。坚持人口、产业、城镇、交通一体规划，优化城市空间结构；加快构建房地产发展新模式，稳步推进城中村和危旧房改造；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。

四是着力建设绿色低碳的美丽城市。巩固生态环境治理成效，采取更有效措施解决城市空气治理、饮用水源地保护、新污染物治理等方面的问题，推动减污降碳扩绿协同增效，提升城市生物多样性。

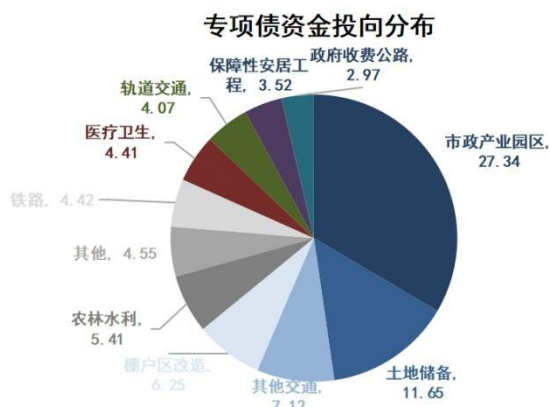
五是着力建设安全可靠的韧性城市。推进城市基础设施生命线安全工程建设，加快老旧管线改造升级；严

格限制超高层建筑，全面提升房屋安全保障水平；强化城市自然灾害防治，统筹城市防洪体系和内涝治理；加强社会治安整体防控，切实维护城市公共安全。

六是着力建设崇德向善的文明城市。完善历史文化保护传承体系，完善城市风貌管理制度，保护城市独特的历史文脉、人文地理、自然景观；加强城市文化软实力建设，提高市民文明素质。

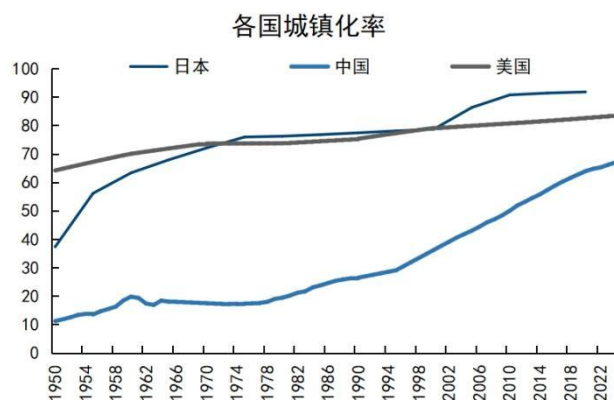
七是着力建设便捷高效的智慧城市。坚持党建引领，坚持依法治市，创新城市治理的理念、模式、手段，用好市民服务热线等机制，高效解决群众急难愁盼问题。

图3：2025 年专项债资金投向



资料来源：企业预警通，国信证券经济研究所整理

图4：中日美城镇化率比较



资料来源：WIND，国信证券经济研究所整理

后续来看，一方面可能会有更多的专项债资金用于城市更新、棚改旧改和保障性安居工程等，并可能进一步匹配额外的增量资金，这或对基建投资形成一定的支撑；另一方面我国的城镇化率距离发达国家，特别是美国和日本仍有不小的差距，这意味着我国后续城市发展的空间较大。但随着经济向着高质量转型，居民对城市功能的需求也将发生改变，后续城市发展将从广沿扩张到集约深化，更加注重以人为本。

◆ 风险提示

政策规模不及预期，海外市场出现非理性波动。

相关研究报告：

《6 月金融数据解读-企业“跷跷板”效应弱化，带动信贷超季节性回升》——2025-07-15

《进出口数据快评-结构性支撑下出口韧性超预期》——2025-07-14

《通胀数据快评-CPI 同比转正》——2025-07-09

《宏观经济数据前瞻-2025 年 6 月宏观经济指标预期一览》——2025-07-02

《6 月 PMI 数据解读-环比小幅改善，价格指数回升》——2025-07-01

免责声明

分析师声明

作者保证报告所采用的数据均来自合规渠道；分析逻辑基于作者的职业理解，通过合理判断并得出结论，力求独立、客观、公正，结论不受任何第三方的授意或影响；作者在过去、现在或未来未就其研究报告所提供的具体建议或所表述的意见直接或间接收取任何报酬，特此声明。

国信证券投资评级

投资评级标准	类别	级别	说明
报告中投资建议所涉及的评级（如有）分为股票评级和行业评级（另有说明的除外）。评级标准为报告发布日后 6 到 12 个月内的相对市场表现，也即报告发布日后的 6 到 12 个月内公司股价（或行业指数）相对同期相关证券市场代表性指数的涨跌幅作为基准。A 股市场以沪深 300 指数（000300.SH）作为基准；新三板市场以三板成指（899001.CSI）为基准；香港市场以恒生指数（HSI.HI）作为基准；美国市场以标普 500 指数（SPX.GI）或纳斯达克指数（IXIC.GI）为基准。	股票 投资评级	优于大市	股价表现优于市场代表性指数 10%以上
		中性	股价表现介于市场代表性指数±10%之间
		弱于大市	股价表现弱于市场代表性指数 10%以上
		无评级	股价与市场代表性指数相比无明确观点
	行业 投资评级	优于大市	行业指数表现优于市场代表性指数 10%以上
		中性	行业指数表现介于市场代表性指数±10%之间
		弱于大市	行业指数表现弱于市场代表性指数 10%以上

重要声明

本报告由国信证券股份有限公司（已具备中国证监会许可的证券投资咨询业务资格）制作；报告版权归国信证券股份有限公司（以下简称“我公司”）所有。本报告仅供我公司客户使用，本公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式使用、复制或传播。任何有关本报告的摘要或节选都不代表本报告正式完整的观点，一切须以我公司向客户发布的本报告完整版本为准。

本报告基于已公开的资料或信息撰写，但我公司不保证该资料及信息的完整性、准确性。本报告所载的信息、资料、建议及推测仅反映我公司于本报告公开发布当日的判断，在不同时期，我公司可能撰写并发布与本报告所载资料、建议及推测不一致的报告。我公司不保证本报告所含信息及资料处于最新状态；我公司可能随时补充、更新和修订有关信息及资料，投资者应当自行关注相关更新和修订内容。我公司或关联机构可能会持有本报告中所提到的公司所发行的证券并进行交易，还可能为这些公司提供或争取提供投资银行、财务顾问或金融产品等相关服务。本公司的资产管理部门、自营部门以及其他投资业务部门可能独立做出与本报告中意见或建议不一致的投资决策。

本报告仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。在任何情况下，本报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。投资者应结合自己的投资目标和财务状况自行判断是否采用本报告所载内容和信息并自行承担风险，我公司及雇员对投资者使用本报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。

证券投资咨询业务的说明

本公司具备中国证监会核准的证券投资咨询业务资格。证券投资咨询，是指从事证券投资咨询业务的机构及其投资咨询人员以下列形式为证券投资人或者客户提供证券投资分析、预测或者建议等直接或者间接有偿咨询服务的活动：接受投资人或者客户委托，提供证券投资咨询服务；举办有关证券投资咨询的讲座、报告会、分析会等；在报刊上发表证券投资咨询的文章、评论、报告，以及通过电台、电视台等公众传播媒体提供证券投资咨询服务；通过电话、传真、电脑网络等电信设备系统，提供证券投资咨询服务；中国证监会认定的其他形式。

发布证券研究报告是证券投资咨询业务的一种基本形式，指证券公司、证券投资咨询机构对证券及证券相关产品的价值、市场走势或者相关影响因素进行分析，形成证券估值、投资评级等投资分析意见，制作证券研究报告，并向客户发布的行为。

国信证券经济研究所

深圳

深圳市福田区福华一路 125 号国信金融大厦 36 层

邮编：518046 总机：0755-82130833

上海

上海浦东民生路 1199 弄证大五道口广场 1 号楼 12 层

邮编：200135

北京

北京西城区金融大街兴盛街 6 号国信证券 9 层

邮编：100032