资源与环境研究中心

房地产行业研究　买入 (维持评级)　　**行业点评**

赵旭翔

分析师 SAC 执业编号：S1130520030003

中国城市化下半场的驱动力

事件

- 本周，《中共中央、国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》（见附录，下文简称《意见》）发布。《意见》对包括“建立健全城乡统一的建设用地市场”等内容在内的推进土地要素市场化配置做出了原则性指导。同时，国家发改委发布《2020 年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》（见附录，下文简称《任务》），明确了 2020 年深化改革户籍制度、改革建设用地计划管理方式和全面推开农村集体经营性建设用地入市等任务。

评论

- **《意见》中关于土地要素改革的内容，将会是中国土地财政的一项根本制度改革，对于进一步推进以中心城市和城市群为特征的城市化进程，以及降低城市化成本有深远意义。**土地要素改革的核心点是要处理好国有产权和集体产权之间的分配关系，最终期望达到降低地方政府在城市化进程中的主动参与力度，更多的将角色转换至城市土地的规划和管理上。从而，达到降低城市化的成本，提高土地利用效率，进一步推进中心城市和城市群发展和提高城市综合承载能力的目标。
- **发展中心城市和城市群是中国城市化下半场的主要驱动力。**2019 年 8 月，中央财经委员会第五次会议，明确了中心城市及城市群的发展战略；2019 年 12 月中央经济工作会议提出“改革土地计划管理方式”；2019 年 12 月，习总书记在《求是》杂志发表《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》，文章指出，“我国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。我们必须适应新形势，谋划区域协调发展新思路。”
- **我们认为中心城市和城市群发展关键在于如何降低新增城市居民的居住成本以及如何降低产业的进入成本。**1、目前仍有约 2 亿居民生活在城市，但在其所在城市中并没有居住上功能完备的住房。城市化需求是经济发展的最大的动力，如何以较低的成本满足约 2 亿居民的居住问题，同时又不对地方政府当下土地出让金造成明显影响需要政策一步步的细化和落实。（例如，将保障房体系和集体建设用地结合的思路）2、目前地方政府通过征收和出让土地带来收益，并补贴招商引资的土地计划管理方式带来了隐性成本过高；同时，闲置工业用地的盘活难度较高；这些都需要土地要素市场化改革来破局，从而实现降低产业进入成本的目标。
- **土地要素改革以及户籍制度都不是一蹴而就的变革，短期内不宜预期过高。**户籍改革、土地要素改革等根本性制度变革涉及各级政府之间的关系、政府与市场之间的关系，以及有类似于城市资源、土地出让金等各方面的现实约束，预计将有相当长的推进过程，改革有可能贯穿未来十年的时间，但短期内投资者不应对政策落地预期过高。

投资建议

- 土地要素市场化改革以及户籍制度改革为房地产行业，尤其是中心城市和城市群的房地产行业带来长期的发展机会。解决约束人口流动和产业进入的关键问题之后，重点区域的发展会进入加速阶段。**从长期上**，我们看好万科、保利、融创中国、招商蛇口、中国金茂、龙湖集团等专注一二线城市的开发商。
- 随着中心城市和城市群的发展，一二线城市大开发商会迎来更加明显的市占率提升过程。

风险提示

- **行业短期利润率压力；疫情对房地产销售造成的压力；地价上行以及房价走平对行业未来利润空间的挤压。**

附录 1：近年中心城市和城市群相关政策列表

图表 1：近年中心城市和城市群相关政策

文件时间	发布机构	文件名称或关键内容
2020 年 4 月 9 日	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》
2020 年 4 月 9 日	中共中央、国务院	《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》
2020 年 3 月 12 日	国务院	《关于授权和委托用地审批权的决定》
2019 年 12 月 15 日	《求是》	《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》
2019 年 12 月 12 日	中央经济工作会议	“改变土地计划管理方式”
2019 年 12 月 1 日	中共中央、国务院	《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》
2019 年 8 月 26 日	中央财经委员会第五次会议	“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”
2019 年 2 月 18 日	中共中央、国务院	《粤港澳大湾区发展规划纲要》
2017 年 4 月 1 日	中共中央、国务院	《中共中央、国务院决定设立河北雄安新区》

来源：中华人民共和国中央人民政府官网、求是网、新华社、国金证券研究所整理

附录 2：《2020 年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》

国家发展改革委关于印发《2020 年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》的通知

发改规划〔2020〕532 号

中央和国家机关有关部门、直属机构，各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委，全国工商联，中国国家铁路集团有限公司、国家开发银行、中国农业发展银行：

经城镇化工作暨城乡融合发展工作部际联席会议成员单位共同确定并报告国务院，现将《2020 年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》印发你们，请认真贯彻执行。

国家发展改革委

2020 年 4 月 3 日

2020 年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务

2020 年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年，也是为“十四五”发展打好基础的关键之年。为深入贯彻落实习近平总书记关于统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作的重要指示精神，贯彻落实中央经济工作会议精神和党中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，现提出以下任务。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，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，提高农业转移人口市民化质量，增强中心城市和城市群综合承载、资源优化配置能力，推进以县城为重要载体的新型城镇化建设，促进大中小城市和小城镇协调发展，提升城市治理水平，推进城乡融合发展，实现 1 亿非户籍人口在城市落户目标和国家新型城镇化规划圆满收官，为全面建成小康社会提供有力支撑。

二、提高农业转移人口市民化质量

以深化改革户籍制度和基本公共服务提供机制为路径，打破阻碍劳动力自由流动的不合理壁垒，促进人力资源优化配置。

（一）督促城区常住人口 300 万以下城市全面取消落户限制。督促Ⅱ型大城市和中小城市（含设区市和县级市）坚决贯彻《中共中央办公厅 国务院办公厅关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》，全面取消落户限制，进一步促进劳动力和人才社会性流动。（公安部、发展改革委、省级有关部门等负责）

（二）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。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，取消进城就业生活 5 年以上和举家迁徙的农业转移人口、在城镇稳定就业生活的新生代农民工、农村学生升学和参军进城的人口等重点人群落户限制。推动Ⅰ型大城市探索进城常住的建档立卡农村贫困人口应落尽落。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。（公安部、发展改革委、省级有关部门等负责）

（三）促进农业转移人口等非户籍人口在城市便捷落户。鼓励各城市政府简化户籍迁移手续，加强落户政策宣传，开通线上申请审核系统，大幅提高落户便利性。推动超大特大城市和Ⅰ型大城市改进积分落户政策，确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例。（公安部、发展改革委、省级有关部门等负责）

（四）推动城镇基本公共服务覆盖未落户常住人口。出台国家基本公共服务标准。提高居住证发证量和含金量，推动未落户常住人口逐步享有与户籍人口同等的城镇基本公共服务。运用信息化手段建设便捷高效的公共服务平台，加快养老保险全国统筹进度，完善基本医疗保险跨省异地就医医疗费用直接结算制度，做好社会保险关系转移接续，方便人口流动。增加学位供给，健全以居住证为主要依据的随迁子女入学入园政策，使其在流入地享有普惠性学前教育。以解决新市民住房问题为主要出发点，完善住房保障体系。（发展改革委、财政部、公安部、人力资源社会保障部、卫生健康委、教育部、住房城乡建设部、市场监管总局、医保局、省级有关部门等负责）

（五）大力提升农业转移人口就业能力。深入实施新生代农民工职业技能提升计划，加强对新生代农民工等农业转移人口的职业技能培训。支持企业特别是规模以上企业或吸纳农民工较多企业开展岗前培训、新型学徒制培训和岗位技能提升培训，并按规定给予培训补贴。（人力资源社会保障部、教育部、财政部、省级有关部门等负责）

（六）加大“人地钱挂钩”配套政策的激励力度。提高城市政府吸纳农业转移人口落户积极性，加大农业转移人口市民化奖励资金支持力度，加大新增建设用地计划指标与吸纳落户数量挂钩力度。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，不得强行要求其转让上述权益或将此作为落户前置条件；按照依法自愿有偿原则，探索其转让上述权益的具体办法。探索利用大数据技术建立各城市城区常住人口等的常态化统计机制，为政策制定提供支撑。（财政部、自然资源部、农业农村部、发展改革委、统计局、省级有关部门等负责）

三、优化城镇化空间格局

完善和落实主体功能区战略，发挥各地区比较优势，增强经济发展优势区域承载能力，构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间格局，形成高质量发展的动力系统。

（七）加快发展重点城市群。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。全面实施城市群发展规划，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，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。（发展改革委、自然资源部、住房城乡建设部、工业和信息化部、交通运输部、生态环境部、省级有关部门等负责）

（八）编制成渝地区双城经济圈建设规划纲要。加快推进规划编制实施，促进重庆市、四川省通力协作，加大成渝地区发展统筹力度，发挥中心城市带动作用，加强交通、产业、环保、民生政策对接，共同建设具有全国影响力的科技创新中心，加快培育形成新动力源。（发展改革委、重庆市和四川省有关部门等负责）

（九）大力推进都市圈同城化建设。深入实施《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，建立中心城市牵头的协调推进机制，支持南京、西安、福州等都市圈编制实施发展规划。以轨道交通为重点健全都市圈交通基础设施，有序规划建设城际铁路和市域（郊）铁路，推进中心城市轨道交通向周边城镇合理延伸，实施“断头路”畅通工程和“瓶颈路”拓宽工程。支持重点都市圈编制多层次轨道交通规划。（发展改革委、自然资源部、住房城乡建设部、工业和信息化部、交通运输部、生态环境部、国铁集团、省级有关部门等负责）

（十）提升中心城市能级和核心竞争力。优化发展直辖市、省会城市、计划单列市、重要节点城市等中心城市，强化用地等要素保障，优化重大生产力布局。完善部分中心城市市辖区规模结构和管辖范围，解决发展空间严重不足问题。（发展改革委、自然资源部、住房城乡建设部、工业和信息化部、民政部、省级有关部门等

负责）

（十一）推进以县城为重要载体的新型城镇化建设。加快印发指导意见，明确发展目标和建设任务，加大要素保障力度和政策扶持力度，抓紧补上新冠肺炎疫情发生后暴露出来的短板弱项，推进环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提挡升级、公共服务设施提标扩面、产业配套设施提质增效。（发展改革委、财政部、住房城乡建设部、省级有关部门等负责）

（十二）规范发展特色小镇和特色小城镇。强化底线约束，严格节约集约利用土地、严守生态保护红线、严防地方政府债务风险、严控“房地产化”倾向，进一步深化淘汰整改。强化政策激励，加强用地和财政建设性资金保障，鼓励省级政府通过下达新增建设用地计划指标、设立省级专项资金等方式择优支持，在有条件区域培育一批示范性的精品特色小镇和特色小城镇。强化正面引导，制定特色小镇发展导则，挖掘推广第二轮全国特色小镇典型经验。（发展改革委、自然资源部、财政部、住房城乡建设部、体育总局、林草局、省级有关部门等负责）

（十三）推进边境地区新型城镇化建设。在边境地区推进潜力型城镇以产聚人、战略支点型城镇以城聚产，打造以内陆邻近的大中城市为辐射源、边境县级市及地级市市辖区为枢纽、边境口岸和小城镇为节点、边境特色小镇为散点的边境一线城镇廊带。推进兴边富民行动，改善边境一线城镇基础设施和公共服务，建设沿边抵边公路。实施守边固边工程。（发展改革委、财政部、住房城乡建设部、自然资源部、交通运输部、省级有关部门等负责）

（十四）推进大型搬迁安置区新型城镇化建设。顺应大型搬迁安置区转向新型城镇化建设新阶段的发展要求，加快推进搬迁人口市民化进程，强化产业就业支撑，帮助搬迁人口尽快解决稳定发展问题，适应新环境、融入新社区。（发展改革委、省级有关部门等负责）

（十五）优化行政区划设置。统筹新生城市培育和收缩型城市瘦身强体，按程序推进具备条件的非县级政府驻地特大镇设市，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）。全面完成各省（区、市）设镇设街道标准制定工作，合理推进“乡改镇”“乡（镇）改街道”和乡镇撤并。（民政部、发展改革委、省级有关部门等负责）

四、提升城市综合承载能力

着眼于增强人口经济承载和资源优化配置等核心功能，健全城市可持续发展体制机制，提升城市发展质量。

（十六）补齐城市公共卫生短板。改革完善疾病预防控制体系，健全公共卫生重大风险研判、评估、决策、防控协同机制，完善重大疫情预警、救治和应急处置机制，强化重要物资储备，推动城市群、都市圈内城市建立联防联控机制。整治城市环境卫生死角，建立严格检疫、定点屠宰、冷鲜上市的畜禽产品供应体系，健全污水收集处理和生活垃圾分类处理设施。（卫生健康委、发展改革委、应急管理部、工业和信息化部、住房城乡建设部、省级有关部门等负责）

（十七）改善城市公用设施。健全城市路网系统，完善公交专用道、非机动车和行人交通系统、行人过街设施。完善市政管网和排水防涝设施。健全停车场、智能快件箱、社区菜市场等便民设施。扩大普惠性养老、幼儿园和托育服务供给。实施全民健康保障工程、全民健身提升工程、智慧广电公共服务工程。（住房城乡建设部、发展改革委、教育部、民政部、卫生健康委、商务部、体育总局、广电总局、省级有关部门等负责）

（十八）实施新型智慧城市行动。完善城市数字化管理平台和感知系统，打通社区末端、织密数据网格，整合卫生健康、公共安全、应急管理、交通运输等领域信息系统和数据资源，深化政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”，支撑城市健康高效运行和突发事件快速智能响应。（发展改革委、卫生健康委、公安部、住房城乡建设部、应急管理部、交通运输部、省级有关部门等负责）

（十九）加快推进城市更新。改造一批老旧小区，完善基础设施和公共服务配套，引导发展社区便民服务。改造一批老旧厂区，通过活化利用工业遗产和发展工业旅游等方式，将“工业锈带”改造为“生活秀带”、双创空间、新型产业空间和文化旅游场地。改造一批老旧街区，引导商业步行街、文化街、古城古街打造市民消费升级载体，因地制宜发展新型文旅商业消费聚集区。改造一批城中村，探索在政府引导下工商资本与农民集体合作共赢模式。开展城市更新改造试点，提升城市品质和人居环境质量。（住房城乡建设部、发展改革委、

民政部、自然资源部、商务部、文化和旅游部、工业和信息化部、农业农村部、省级有关部门等负责）

（二十）改革建设用地计划管理方式。推动建设用地资源向中心城市和重点城市群倾斜。鼓励盘活低效存量建设用地，控制人均城市建设用地面积。修改土地管理法实施条例并完善配套制度，分步实现城乡建设用地指标使用更多由省级政府负责，将由国务院行使的农用地转为建设用地审批权以及永久基本农田、永久基本农田以外的耕地超过 35 公顷、其他土地超过 70 公顷的土地征收审批权，授权省级政府或委托试点地区的省级政府实施。探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制。（发展改革委、自然资源部、省级有关部门等负责）

（二十一）改革城市投融资机制。在防范化解地方政府债务风险、合理处置存量债务的前提下，完善与新型城镇化建设相匹配的投融资工具。支持符合条件企业发行企业债券，用于新型城镇化建设项目、城乡融合典型项目、特色小镇和特色小城镇建设项目等。鼓励开发性政策性金融机构按照市场化原则和职能定位，对投资运营上述项目的企业进行综合授信，加大中长期贷款投放规模和力度。（人民银行、银保监会、财政部、发展改革委、开发银行、农业发展银行、省级有关部门等负责）

（二十二）改进城市治理方式。推动城市政府向服务型转变、治理方式向精细化转型、配套资源向街道社区下沉。加强和创新社区治理，引导社会组织、社会工作者和志愿者等参与，大幅提高城市社区综合服务设施覆盖率。提高国土空间规划水平，顺应城市发展逻辑和文化传承，落实适用、经济、绿色、美观的新时期建筑方针，加强建筑设计和城市风貌管理，提高城市绿色建筑占新建建筑比重。（民政部、住房城乡建设部、发展改革委、自然资源部、省级有关部门等负责）

五、加快推进城乡融合发展

突出以城带乡、以工促农，健全城乡融合发展体制机制，促进城乡生产要素双向自由流动和公共资源合理配置。

（二十三）加快推进国家城乡融合发展试验区改革探索。指导试验区分别制定实施方案。推动试验区在健全城乡人口迁徙制度、完善农村产权抵押担保权能、搭建城乡产业协同发展平台等方面先行先试，引导县级土地储备公司和融资平台公司参与相关农村产权流转及抵押，加快探索行之有效的改革发展路径。（发展改革委、公安部、自然资源部、人民银行、有关省级部门等负责）

（二十四）全面推开农村集体经营性建设用地直接入市。出台农村集体经营性建设用地入市指导意见。允许农民集体妥善处理产权和补偿关系后，依法收回农民自愿退出的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地使用权，按照国土空间规划确定的经营性用途入市。启动新一轮农村宅基地制度改革试点。（自然资源部、农业农村部、住房城乡建设部、省级有关部门等负责）

（二十五）加快引导工商资本入乡发展。开展工商资本入乡发展试点。发挥中央预算内投资和国家城乡融合发展基金作用，支持引导工商资本和金融资本入乡发展。培育一批城乡融合典型项目，形成承载城乡要素跨界配置的有效载体，在长江流域开展生态产品价值实现机制试点。允许符合条件的入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并依法享有相关权益。（中央统战部、全国工商联、发展改革委、人民银行、公安部、农业农村部、省级有关部门等负责）

（二十六）促进城乡公共设施联动发展。推进实施城乡统筹的污水垃圾收集处理、城乡联结的冷链物流、城乡农贸市场一体化改造、城乡道路客运一体化发展、城乡公共文化设施一体化布局、市政供水供气供热向城郊村延伸、乡村旅游路产业路等城乡联动建设项目，加快发展城乡教育联合体和县域医共体。（发展改革委、住房城乡建设部、教育部、卫生健康委、文化和旅游部、省级有关部门等负责）

六、组织实施

（二十七）强化部际协同。国家发展改革委依托城镇化工作暨城乡融合发展工作部际联席会议制度，强化统筹协调和指导督促，并总结推广第三批国家新型城镇化综合试点等典型经验。各有关部门要细化制定具体措施，调动本系统力量扎实推进。

（二十八）压实地方责任。省级发展改革委要牵头会同省级其他有关部门，结合实际做好组织调度和任务分解。市县级政府要将各项任务落实到事，确保任务落地生效。

附录 3:《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》

中共中央 国务院

关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见

（2020 年 3 月 30 日）

完善要素市场化配置是建设统一开放、竞争有序市场体系的内在要求，是坚持和完善社会主义基本经济制度、加快完善社会主义市场经济体制的重要内容。为深化要素市场化配置改革，促进要素自主有序流动，提高要素配置效率，进一步激发全社会创造力和市场活力，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，现就构建更加完善的要素市场化配置体制机制提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持新发展理念，坚持深化市场化改革、扩大高水平开放，破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍，扩大要素市场化配置范围，健全要素市场体系，推进要素市场制度建设，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平，为建设高标准市场体系、推动高质量发展、建设现代化经济体系打下坚实制度基础。

（二）基本原则。一是市场决定，有序流动。充分发挥市场配置资源的决定性作用，畅通要素流动渠道，保障不同市场主体平等获取生产要素，推动要素配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。二是健全制度，创新监管。更好发挥政府作用，健全要素市场运行机制，完善政府调节与监管，做到放活与管好有机结合，提升监管和服务能力，引导各类要素协同向先进生产力集聚。三是问题导向，分类施策。针对市场决定要素配置范围有限、要素流动存在体制机制障碍等问题，根据不同要素属性、市场化程度差异和经济社会发展需要，分类完善要素市场化配置体制机制。四是稳中求进，循序渐进。坚持安全可控，从实际出发，尊重客观规律，培育发展新型要素形态，逐步提高要素质量，因地制宜稳步推进要素市场化配置改革。

二、推进土地要素市场化配置

（三）建立健全城乡统一的建设用地市场。加快修改完善土地管理法实施条例，完善相关配套制度，制定出台农村集体经营性建设用地入市指导意见。全面推开农村土地征收制度改革，扩大国有土地有偿使用范围。建立公平合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配制度。建立公共利益征地的相关制度规定。

（四）深化产业用地市场化配置改革。健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系。在符合国土空间规划和用途管制要求前提下，调整完善产业用地政策，创新使用方式，推动不同产业用地类型合理转换，探索增加混合产业用地供给。

（五）鼓励盘活存量建设用地。充分运用市场机制盘活存量土地和低效用地，研究完善促进盘活存量建设用地的税费制度。以多种方式推进国有企业存量用地盘活利用。深化农村宅基地制度改革试点，深入推进建设用地整理，完善城乡建设用地增减挂钩政策，为乡村振兴和城乡融合发展提供土地要素保障。

（六）完善土地管理体制。完善土地利用计划管理，实施年度建设用地总量调控制度，增强土地管理灵活性，推动土地计划指标更加合理化，城乡建设用地指标使用应更多由省级政府负责。在国土空间规划编制、农村房地一体不动产登记基本完成的前提下，建立健全城乡建设用地供应三年滚动计划。探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制。加强土地供应利用统计监测。实施城乡土地统一调查、统一规划、统一整治、统一登记。推动制定不动产登记法。

三、引导劳动力要素合理畅通有序流动

（七）深化户籍制度改革。推动超大、特大城市调整完善积分落户政策，探索推动在长三角、珠三角等城市群率先实现户籍准入年限同城化累计互认。放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，试行以经常居住地登记户口制度。建立城镇教育、就业创业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制，推动公共资源按常住人口规模配置。

（八）畅通劳动力和人才社会性流动渠道。健全统一规范的人力资源市场体系，加快建立协调衔接的劳动力、

人才流动政策体系和交流合作机制。营造公平就业环境，依法纠正身份、性别等就业歧视现象，保障城乡劳动者享有平等就业权利。进一步畅通企业、社会组织人员进入党政机关、国有企事业单位渠道。优化国有企事业单位面向社会选人用人机制，深入推行国有企业分级分类公开招聘。加强就业援助，实施优先扶持和重点帮助。完善人事档案管理服务，加快提升人事档案信息化水平。

（九）完善技术技能评价制度。创新评价标准，以职业能力为核心制定职业标准，进一步打破户籍、地域、身份、档案、人事关系等制约，畅通非公有制经济组织、社会组织、自由职业专业技术人员职称申报渠道。加快建立劳动者终身职业技能培训制度。推进社会化职称评审。完善技术工人评价选拔制度。探索实现职业技能等级证书和学历证书互通衔接。加强公共卫生队伍建设，健全执业人员培养、准入、使用、待遇保障、考核评价和激励机制。

（十）加大人才引进力度。畅通海外科学家来华工作通道。在职业资格认定认可、子女教育、商业医疗保险以及在中国境内停留、居留等方面，为外籍高层次人才来华创新创业提供便利。

四、推进资本要素市场化配置

（十一）完善股票市场基础制度。制定出台完善股票市场基础制度的意见。坚持市场化、法治化改革方向，改革完善股票市场发行、交易、退市等制度。鼓励和引导上市公司现金分红。完善投资者保护制度，推动完善具有中国特色的证券民事诉讼制度。完善主板、科创板、中小企业板、创业板和全国中小企业股份转让系统（新三板）市场建设。

（十二）加快发展债券市场。稳步扩大债券市场规模，丰富债券市场品种，推进债券市场互联互通。统一公司信用类债券信息披露标准，完善债券违约处置机制。探索对公司信用类债券实行发行注册管理制。加强债券市场评级机构统一准入管理，规范信用评级行业发展。

（十三）增加有效金融服务供给。健全多层次资本市场体系。构建多层次、广覆盖、有差异、大中小合理分工的银行机构体系，优化金融资源配置，放宽金融服务业市场准入，推动信用信息深度开发利用，增加服务小微企业和民营企业的金融服务供给。建立县域银行业金融机构服务“三农”的激励约束机制。推进绿色金融创新。完善金融机构市场化法治化退出机制。

（十四）主动有序扩大金融业对外开放。稳步推进人民币国际化和人民币资本项目可兑换。逐步推进证券、基金行业对内对外双向开放，有序推进期货市场对外开放。逐步放宽外资金融机构准入条件，推进境内金融机构参与国际金融市场交易。

五、加快发展技术要素市场

（十五）健全职务科技成果产权制度。深化科技成果使用权、处置权和收益权改革，开展赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点。强化知识产权保护和运用，支持重大技术装备、重点新材料等领域的自主知识产权市场化运营。

（十六）完善科技创新资源配置方式。改革科研项目立项和组织实施方式，坚持目标引领，强化成果导向，建立健全多元化支持机制。完善专业机构管理项目机制。加强科技成果转化中试基地建设。支持有条件的企业承担国家重大科技项目。建立市场化社会化的科研成果评价制度，修订技术合同认定规则及科技成果登记管理办法。建立健全科技成果常态化路演和科技创新咨询制度。

（十七）培育发展技术转移机构和技术经理人。加强国家技术转移区域中心建设。支持科技企业与高校、科研机构合作建立技术研发中心、产业研究院、中试基地等新型研发机构。积极推进科研院所分类改革，加快推进应用技术类科研院所市场化、企业化发展。支持高校、科研机构和科技企业设立技术转移部门。建立国家技术转移人才培养体系，提高技术转移专业服务能力。

（十八）促进技术要素与资本要素融合发展。积极探索通过天使投资、创业投资、知识产权证券化、科技保险等方式推动科技成果资本化。鼓励商业银行采用知识产权质押、预期收益质押等融资方式，为促进技术转移转化提供更多金融产品服务。

（十九）支持国际科技创新合作。深化基础研究国际合作，组织实施国际科技创新合作重点专项，探索国际科技创新合作新模式，扩大科技领域对外开放。加大抗病毒药物及疫苗研发国际合作力度。开展创新要素跨境便

利流动试点，发展离岸创新创业，探索推动外籍科学家领衔承担政府支持科技项目。发展技术贸易，促进技术进口来源多元化，扩大技术出口。

六、加快培育数据要素市场

（二十）推进政府数据开放共享。优化经济治理基础数据库，加快推动各地区各部门间数据共享交换，制定出台新一批数据共享责任清单。研究建立促进企业登记、交通运输、气象等公共数据开放和数据资源有效流动的制度规范。

（二十一）提升社会数据资源价值。培育数字经济新产业、新业态和新模式，支持构建农业、工业、交通、教育、安防、城市管理、公共资源交易等领域规范化数据开发利用的场景。发挥行业协会商会作用，推动人工智能、可穿戴设备、车联网、物联网等领域数据采集标准化。

（二十二）加强数据资源整合和安全保护。探索建立统一规范的数据管理制度，提高数据质量和规范性，丰富数据产品。研究根据数据性质完善产权性质。制定数据隐私保护制度和安全审查制度。推动完善适用于大数据环境下的数据分类分级安全保护制度，加强对政务数据、企业商业秘密和个人数据的保护。

七、加快要素价格市场化改革

（二十三）完善主要由市场决定要素价格机制。完善城乡基准地价、标定地价的制定与发布制度，逐步形成与市场价格挂钩动态调整机制。健全最低工资标准调整、工资集体协商和企业薪酬调查制度。深化国有企业工资决定机制改革，完善事业单位岗位绩效工资制度。建立公务员和企业相当人员工资水平调查比较制度，落实并完善工资正常调整机制。稳妥推进存贷款基准利率与市场利率并轨，提高债券市场定价效率，健全反映市场供求关系的国债收益率曲线，更好发挥国债收益率曲线定价基准作用。增强人民币汇率弹性，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

（二十四）加强要素价格管理和监督。引导市场主体依法合理行使要素定价自主权，推动政府定价机制由制定具体价格水平向制定定价规则转变。构建要素价格公示和动态监测预警体系，逐步建立要素价格调查和信息发布制度。完善要素市场价格异常波动调节机制。加强要素领域价格反垄断工作，维护要素市场价格秩序。

（二十五）健全生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。着重保护劳动所得，增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬，提高劳动报酬在初次分配中的比重。全面贯彻落实以增加知识价值为导向的收入分配政策，充分尊重科研、技术、管理人才，充分体现技术、知识、管理、数据等要素的价值。

八、健全要素市场运行机制

（二十六）健全要素市场化交易平台。拓展公共资源交易平台功能。健全科技成果交易平台，完善技术成果转化公开交易与监管体系。引导培育大数据交易市场，依法合规开展数据交易。支持各类所有制企业参与要素交易平台建设，规范要素交易平台治理，健全要素交易信息披露制度。

（二十七）完善要素交易规则和服务。研究制定土地、技术市场交易管理制度。建立健全数据产权交易和行业自律机制。推进全流程电子化交易。推进实物资产证券化。鼓励要素交易平台与各类金融机构、中介机构合作，形成涵盖产权界定、价格评估、流转交易、担保、保险等业务的综合服务体系。

（二十八）提升要素交易监管水平。打破地方保护，加强反垄断和反不正当竞争执法，规范交易行为，健全投诉举报查处机制，防止发生损害国家安全及公共利益的行为。加强信用体系建设，完善失信行为认定、失信联合惩戒、信用修复等机制。健全交易风险防范处置机制。

（二十九）增强要素应急配置能力。把要素的应急管理和配置作为国家应急管理体系建设的重要内容，适应应急物资生产调配和应急管理需要，建立对相关生产要素的紧急调拨、采购等制度，提高应急状态下的要素高效协同配置能力。鼓励运用大数据、人工智能、云计算等数字技术，在应急管理、疫情防控、资源调配、社会管理等方面更好发挥作用。

九、组织保障

（三十）加强组织领导。各地区各部门要充分认识完善要素市场化配置的重要性，切实把思想和行动统一到党中央、国务院决策部署上来，明确职责分工，完善工作机制，落实工作责任，研究制定出台配套政策措施，确

保本意见确定的各项重点任务落到实处。

（三十一）营造良好改革环境。深化“放管服”改革，强化竞争政策基础地位，打破行政性垄断、防止市场垄断，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，进一步减少政府对要素的直接配置。深化国有企业和国有金融机构改革，完善法人治理结构，确保各类所有制企业平等获取要素。

（三十二）推动改革稳步实施。在维护全国统一大市场的前提下，开展要素市场化配置改革试点示范。及时总结经验，认真研究改革中出现的新情况新问题，对不符合要素市场化配置改革的相关法律法规，要按程序抓紧推动调整完善。

公司投资评级的说明：

买入：预期未来 6—12 个月内上涨幅度在 15%以上；
增持：预期未来 6—12 个月内上涨幅度在 5%—15%；
中性：预期未来 6—12 个月内变动幅度在 -5%—5%；
减持：预期未来 6—12 个月内下跌幅度在 5%以上。

行业投资评级的说明：

买入：预期未来 3—6 个月内该行业上涨幅度超过大盘在 15%以上；
增持：预期未来 3—6 个月内该行业上涨幅度超过大盘在 5%—15%；
中性：预期未来 3—6 个月内该行业变动幅度相对大盘在 -5%—5%；
减持：预期未来 3—6 个月内该行业下跌幅度超过大盘在 5%以上。

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，对由于该等问题产生的一切责任，国金证券不作出任何担保。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。

本报告中的信息、意见等均仅供参考，不作为或被视为出售及购买证券或其他投资标的邀请或要约。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。

本报告反映编写分析员的不同设想、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，且收件人亦不会因为收到本报告而成为国金证券的客户。

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；非国金证券 C3 级以上（含 C3 级）的投资者擅自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。

此报告仅限于中国大陆使用。

上海

电话：021-60753903

传真：021-61038200

邮箱：researchsh@gjzq.com.cn

邮编：201204

地址：上海浦东新区芳甸路 1088 号紫竹国际大厦 7 楼

北京

电话：010-66216979

传真：010-66216793

邮箱：researchbj@gjzq.com.cn

邮编：100053

地址：中国北京西城区长椿街 3 号 4 层

深圳

电话：0755-83831378

传真：0755-83830558

邮箱：researchsz@gjzq.com.cn

邮编：518000

地址：中国深圳福田区深南大道 4001 号时代金融中心 7GH