



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

改革再提速

基本内容

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》，进一步落实了二十届三中全会在城镇化和民生领域的改革部署：一是基本公共服务与户籍解绑；二是明确基本公共服务与人口挂钩；三是增加基本公共服务供给和均衡性。

消费方面，更加强调完善促消费的长效机制。6月8日经济日报《金观平：持续完善促消费长效机制》中提到，“要用好考核‘指挥棒’，建立完善科学合理的考核指标体系，引导地方政府和领导干部树立以促消费为导向的政绩观，加大消费基础设施投入，优化消费环境，增强补贴力度，压实地方政府促消费责任”。

房地产方面，近期也有土地改革试点的举措。6月12日《广州市提振消费专项行动实施方案(征求意见稿)》提出，“研究推动通过出租、入股、合作等方式盘活利用农村集体闲置土地和农户合法拥有的住房”。通过推动城乡之间人员土地资金等生产要素双向顺畅流动，也是完善消费长效机制的重要领域。

近期改革信号释放加快，反映出外部环境相对缓和之后，政策转向更加关注长期目标和高质量发展，改革进程有望再提速。

风险提示

改革的节奏存在不确定性，对改革政策的预期存在主观性。



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》(下文简称“《意见》”)。值得注意的是,《意见》的成文时间为3月2日,但公布时间为6月9日,可能由于4-5月的关税密集冲击造成外部不确定性上升,延缓了落实深化改革的政策节奏。近期改革信号释放加快,也反映出外部环境相对缓和之后,政策转向更加关注长期目标和高质量发展,改革进程有望再提速。

《意见》进一步落实了二十届三中全会在城镇化和民生领域的改革部署,核心思想是通过结构性改革,推动基本公共服务与户籍脱钩、与人口挂钩,促进政府增加对基本公共服务的投入,减轻消费潜力最大的中低收入群体,尤其是灵活就业人员、农民工、新就业形态人员在养老、教育、医疗、住房等领域的负担,提升其消费能力和意愿。

一是基本公共服务与户籍解绑。《意见》明确“全面取消在就业地参加社会保险的户籍限制”、“推行由常住地提供基本公共服务”。这意味着农民工等非户籍常住人口未来也有望享受与市民相同的基本公共服务,进一步打破了劳动力自由流动的壁垒,提高要素市场化配置水平。

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。根据中国社会状况综合调查,由于农村居民享受的基本公共服务和社会保障相对有限,其在教育、医疗、养老三类消费的支出占比较城镇居民高出4个百分点。因此,加快农村转移人口市民化是推进“以人为本”的新型城镇化的首要任务。

二十届三中全会明确了基本公共服务与户籍脱钩的改革思路,提出“推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度,推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利,加快农业转移人口市民化”。此次《意见》提出“全面取消社保户籍限制,推行由常住地提供基本公共服务”,意味着户籍制度进一步放松,三中全会在户籍人口领域的改革部署进入落实阶段。

二是明确基本公共服务与人口挂钩。《意见》提出“推动基本公共服务供给与人口变化相协调”、“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”。这与二十届三中全会提出的“把握人口流动客观规律,推动相关公共服务随人走,促进城乡、区域人口合理集聚、有序流动”改革思路一脉相承。“一城一策”意味着允许各地根据实际情况提供具有差异化的基本公共服务,不搞“一刀切”。

在激励机制方面,《意见》明确“发挥财政转移支付促进基本公共服务均等化作用”、“提高预算内投资支持社会事业比重”,即财政资源与基本公共服务挂钩。2024年、2025年中央财政分别下达400亿元、420亿元奖励资金,用于引导地方加快落实农业转移人口市民化,预计未来中央财政资金将向该领域进一步倾斜。

更进一步看,改革的下一步是推动“地随人走”,落实二十届三中全会《决定》提出的“建立新增城镇建设用地指标配置同常住人口增加协调机制”,最终形成“人—地—钱—公共服务—人”的正反馈机制。

这意味着地方政府要从开发型政府向服务型政府转变,更多的资源用于提升公共服务、增加消费场景、改善营商环境,以吸引更多人口流入。聚集了人口,就聚集了土地资源;聚集了人和土地,就吸引了企业和税收;有了税收,才能提供更多的公共服务,进而吸引更多的人口流入,进一步带动更多的税收,从而形成正反馈——这就是“人口财政”。在新的正循环机制下,地方政府比拼的是吸引“人”的能力,地方政府之间的竞争从过去的“唯GDP论的数量锦标赛”转变为“以公共服务和营商环境拉动经济可持续增长的质量锦标赛”。

三是增加基本公共服务供给和均衡性。推动农村转移人口市民化,除了破除机制体制方面存在的障碍之外,也要打破教育、医疗、养老、住房等领域的基本公共服务供给瓶颈,提高基本公共服务的普惠性和均衡性。教育方面,《意见》提出“推动教育资源扩优提质”、“重点改善县域普通高中基本办学条件”、“新增高等教育资源适度向中西部人口大省倾斜”;医疗方面,《意见》提出“推动城市医疗资源向县级医院和城乡基层下沉,逐步实现紧密型县域医共体建设全覆盖”;住房方面,《意见》明确“支持各地统筹资金渠道,加大保障性住房供给,引导支持社会力量运营长期租赁住房”。核心是推动基本公共服务均等化,让县域、中西部地区都能享受基础民生保障。

消费方面,更加强调完善促消费的长效机制。6月8日经济日报《金观平:持续完善促消费长效机制》中提到,“要用好考核‘指挥棒’,建立完善科学合理的考核指标体系,引导地方政府和领导干部树立以促消费为导向的政绩观,加大消费基础设施投入,优化消费环境,增强补贴力度,压实地方政府促消费责任”。

房地产方面,近期也有土地改革试点的举措。6月12日《广州市提振消费专项行动实施方案(征求意见稿)》提出,“研究推动通过出租、入股、合作等方式盘活利用农村集体闲置土地和农户合法拥有的住房”。通过推动城乡之间人员土地资金等生产要素双向顺畅流动,也是完善消费长效机制的重要领域。

改革的核心是解放生产力,关键是通过进一步消除地方保护和市场分割,加快推进全国统一大市场建设,优化要素(劳动、资本、土地、技术、数据)的高效配置,提升经济运转的效率;通过调整税源和税种,让地方财政更契合于经济结构的转型,重视新动能和消费市场的培育;改革考核机制,更大程度地发挥不同地区的资源禀赋和比较优势。



风险提示

- 1) 改革的节奏存在不确定性，推行由常住地提供基本公共服务涉及领域较多，推进过程可能较为复杂，节奏存在不确定性。
- 2) 对改革政策的预期存在主观性，或与最终落地的政策存在偏差。



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。

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