

专题 | 落户新政春风拂，未来哪些城市群与中心城市房地产市场更“受宠”

◎ 研究员 / 杨科伟、俞倩倩、姚郑康

2017 年以来，各省市陆续出台人才落户政策，因契合我国新型城镇化发展战略，同时与中央“房住不炒”的主基调并不矛盾，2020 年疫情之后各地支持复工复产、再次迎来了各类城市放开落户、取消落户限制政策出台的高峰期。与此前单纯的降低落户门槛有所不同，诸如南京、苏州、杭州等城市分别对人才政策进行了深化调整，由“引人抢人”走向“助人落地”，着力解决人才的居住问题，由此给出了购房补贴、现金奖励等多重利好。而从政策落地效果来看，以成都、西安、长沙、郑州为代表的中西部城市施政效果最为显著，2019 年新增人口均超过 20 万人。

究其本质，各地政府之所以不遗余力的争抢人才主要还是响应了中央对人口发展规划，新型城镇化建设的号召，落户新政只是户籍制度改革中的一环。可以看出，未来城市竞争将聚焦人才的竞争，政策方向也会逐步从单一外部“抢人”向内部“育人”+外部“抢人”双管齐下转变，同时推进实现人-地-钱匹配，加快农村土地流转，增加农民多元收入，免除农民进城后顾之忧。

01

近 2 年各地落户新政层出不穷，
中西部城市成都、西安等收效显著
(本节有删减)

2020 年疫情催逼各省区市出政救市，已持续 2 年的人才政策再迎新高峰。南京、苏州、杭州等多城市人才政策深化调整，由“引人抢人”走向“助人落地”。当前，以成都、西安、长沙、郑州为代表的中西部城市施政效果最为显著，2019 年新增人口均超过 20 万人。当然，随着人才政策进入深水区，政策落地难与城市留人难两方面问题成为众多城市面临的主要困境。

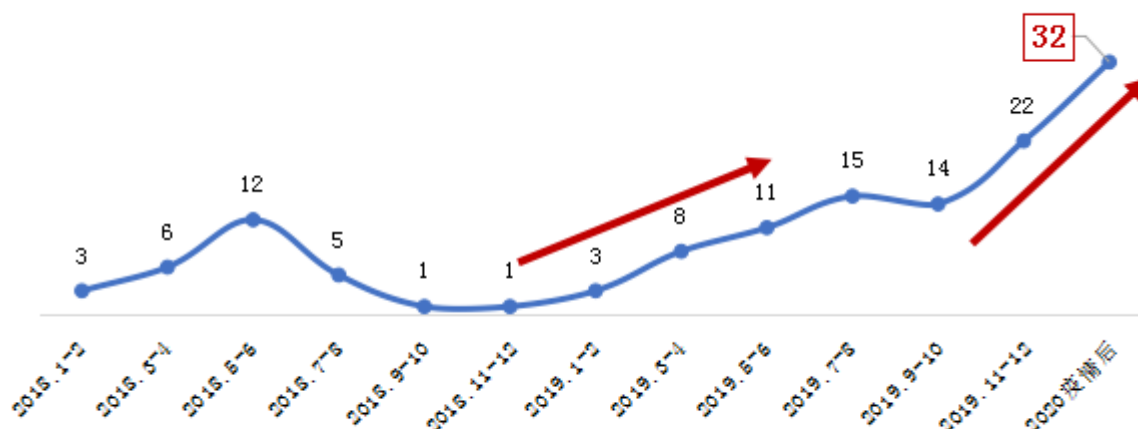
（一）2020 年“引人救市”成热门，32 城陆续出台政策，落户门槛再度放宽（本节有删减）

人才政策逐步深化落地，后疫情时期迎来新的爆发机遇。自 2018 年起各省市陆续将人才引进作为新的城市发展中心之一。经过近 2 年的摸索与实践，期间适逢新型城镇化建设加速推进、新冠肺炎疫情等事件，人才政策由“引人”到“抢人”，由“粗犷”到“细化”；同时在各城市的陆续跟进下，落户新政也由核心城市快速铺向全国。整体而言，落户新政的出台历经两度高峰。

2019 年首次高峰，核心城市下场抢人。早在 2018 年起成都、武汉、西安等城市便已出台相关政策招引人才，但直到 2019 年 4 月起真正迎来高峰。随着新型城镇化建设加速推进，核心一二线城市纷纷降低了落户门槛，一时间“引人”快速升级为“抢人”。至 2019 年 8 月，包括海口、南京、深圳、常州、芜湖在内的近 30 余城已出台超过 34 条落户新政。

2020 年疫情催逼多城救市，“引人救市”创新高峰。随着国内疫情初步得到控制，各省市急于出台新政以为受疫情重锤的楼市纾困。但在中央房住不炒的决心贯彻下，驻马店、广州、济南、海宁、青岛、赤峰等城市也屡屡放松碰壁“刺激政策一日游”。在此情况下，各地政府纷纷“曲线救国”，以落户新政切入，使得人才政策进一步深化、落地。据不完全统计，2020 年疫情后全国累积出台人才相关政策 32 条，涉及城市也由核心一二线城市扩展至驻马店、江门、衡阳、汕头、马鞍山等三四线城市。落户新政施政面积正式铺向全国。

图：2018 年-2020 年全国各省区市出台落户新政频次（条）



数据来源：CRIC 中国房地产决策咨询系统

1、天津、武汉等落户“0 门槛”，沿海三四线诸如汕头、东莞等定向抢人

各城市间针对人才政策存在强弱差异，根据落户门槛、激励措施等可大致分为三个梯队。成都、杭州、西安、苏州、南京等前二线、省会城市力度最强；而沿海部分三四线城市则引入政策相对保守，缺乏额外优惠措施。

第一梯队：激励措施力度最强的城市不仅无落户门槛而且有额外优惠措施，其中较为典型的城市有西安、成都、天津、呼和浩特、苏州、杭州、武汉等。这些城市的落户门槛普遍放宽到对本科生无需本地工作或有社保记录即可，杭州甚至降至“专科以上”，并且伴有大额的补贴或现金奖励。此外，第一梯队内的城市大多出台了针对高层次人才的额外优惠措施。例如在落户门槛方面，武汉、西安可线上落户并且西安将本科在校生纳入落户人群中；天津的“海河英才”计划则支持“租房落户”，2 城均大幅度降低了落户难度，可谓“0 门槛”。在人才购房方面，成都、呼和浩特、苏州均有额外优惠，其中较为突出的是成都人才购房无需户籍与社保缴纳时限限制；苏州在购房折价 20%的同时放宽 4 倍公积金贷款额度。总而可见，激励措施最强的城市在人才政策上可谓是“诚意满满”。

第二梯队：激励措施力度中等的城市虽然有一定落户门槛但是落户补贴丰厚，其中较为典型的城市有郑州、江门、合肥、石家庄等。这一类城市普遍有一定的落户门槛，需要1年以内的连续社保记录，但针对落户的人才有着不同程度的补贴或者现金奖励，其中较为典型的是江门、中山、石家庄。江门对于高层次人才落户仅需连续0.5年社保要求，同时购置人才安置房可享受最低9折优惠。中山则对毕业5年内已工作本科以上学历人才即可直接落户，且可根据人才层次给予现金奖励、购房租房补贴等，同时还可享受上浮5倍的贷款额度。而石家庄虽无额外优惠措施但连续缴纳3个月社保即可办理人才落户，同时不同需求程度的人群可享受最低1000元/月租房补贴、5万元一次性购房补贴或一次性现金奖励等。总而可见，激励措施力度中等的城市对于符合其落户门槛的人群也有着较大政策力度。

激励措施力度一般的城市或有明确人才指向性，如汕头；或仅是单纯降低落户门槛，转化常住人口入籍，如长沙、佛山。以汕头为例，明确了人才为创新驱动、建设省域副中心提供保障，将人才层次提升至硕士以上，虽有较为丰厚的薪酬与补助政策，但相比而言广泛性不高。又以长沙为例，将人才层次降低至中专以上，看似以最大口径收罗人才，但另需2年工作、居住证明，因此仅是单纯降低门槛以转化现有城市常住人口。总而可见，激励措施力度一般的城市在拥有较高落户门槛的同时更关注人才是否符合城市发展的需要。

表：2018-2020年各典型城市人才政策落户放宽程度

分类	城市	人才评判标准	额外特点	是否需要社保/工作	购房补贴	租房补贴	现金奖励	落户放宽程度
第一梯队	成都	本科 45 岁以下	购房可不受户籍、社保缴纳时限的限制 租住人才公寓满 5 年后，可转入住市价购买	有社保即可	✓	✓	✓	***
	杭州	专科以上	\	有社保即可	✓	✓	✓	***
	西安	本科以上	线上落户 本科在校生即可落户	连续社保 1 年	✓	✓		***
	苏州	大专 35 岁以下	公积金贷款额度最高可放宽至原限 4 倍 优购房购房最低 20%折扣奖励	有社保即可	✓		✓	***
	南京	本科 45 岁以下	博士公积金贷款额度最高可放宽至原限 2 倍，最高 100 万元 租赁住房享受 3 年租金全免	否	✓	✓		***
	天津	本科 40 岁以下	租房落户	否			✓	***
	呼和浩特	本科 35 岁以下	已就业应届生可半价买房或公寓 2 年免租	否	✓			***
	武汉	大专 45 岁以下	线上落户	否	✓	✓		***
第二梯队	石家庄	本科 40 岁以下	\	连续社保 3 个月	✓	✓	✓	**
	郑州	本科以上	\	否	✓		✓	**
	合肥	本科 40 岁以下	\	有社保即可	✓	✓		**
	宁波	本科以上	租房落户	连续社保 0.5 年	✓		✓	**
	青岛	本科以上	先落户再就业	否	✓		✓	**
	三亚	大专以上	\	1 年社保	✓	✓		**
	驻马店	\	公积金贷款首付比例下调至 20%	否	✓	✓		**
	江门	大专以上、港澳台居民	购置人才安置房享受最低 9 折优惠	连续社保 0.5 年	✓			**
	衡阳	本科	契税补贴	否	✓			**
	中山	本科以上毕业 5 年内	人才可享受上浮 5 倍的贷款额度	否	✓	✓	✓	**
	惠州	\	公积金贷款提额	否	✓			**
	厦门	本科以上	\	连续社保 1 年				**
	海口	\	租房落户	否				**
	汕头	硕士以上	\	否	✓	✓	✓	*
第三梯队	南昌	\	\	连续社保 1 年		✓	✓	*
	东莞	六类人才、港澳台居民	\	否	✓	✓		*
	通州	本科以上	\	否	✓	✓		*
	芜湖	\	\	有社保即可			✓	*
	大连	\	\	否			✓	*
	济南	硕士以上	\	否	✓			*
	马鞍山	本科以上	\	否	✓			*
	南通	本科以上	\	否	✓			*
	宜昌	大专以上	\	否	✓			*
	福州	本科 35 岁以下	\	否				*
	衢州	\	\	连续社保 1 年				*
	佛山	中专以上	\	否				*
	长沙	中专以上	\	2 年居住证				*

数据来源：公开资料，CRIC 整理

总而言之，各省市在制定人才政策时均为“量体裁衣”，以解决城市当下及未来发展为中心。激励措施力度大的城市多迫切需要通过招引高层次人才以为城市后续发展服务；落户门槛低的城市

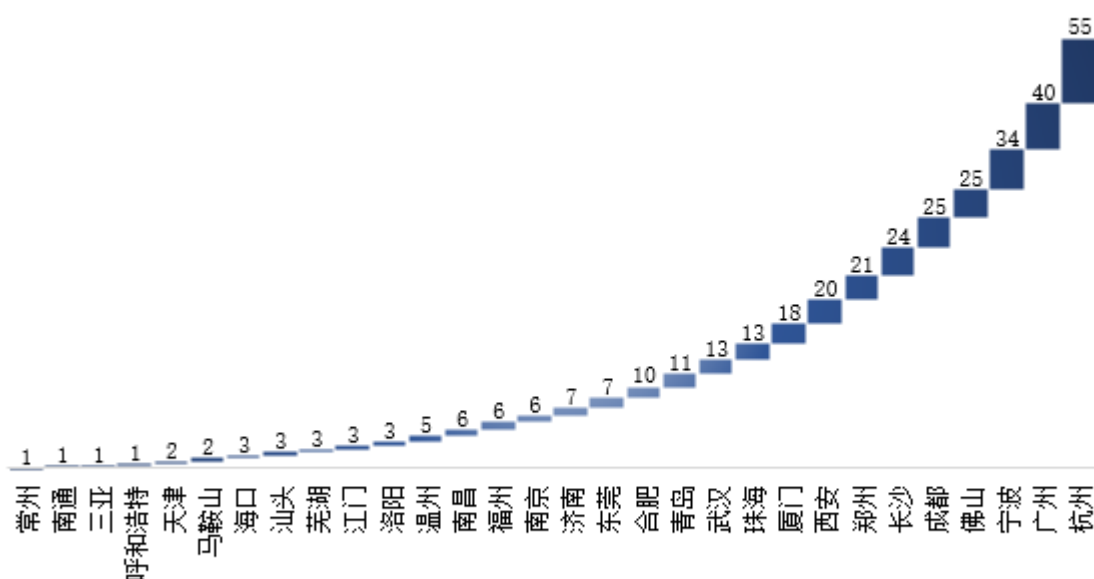
则更多为提升城市人口层次、增加整体发展潜力为主。不同的施政目的下造就不同梯队的城市对人才政策的“诚意”多寡不匀。

2、2020 年多地落户门槛“一降再降”，搭配购房、契税补贴等利好楼市交易（略）

（二）郑州、成都、长沙、西安等新政效果显著，常住户籍人口比均在 1.2 左右

从 2019 年末常住人口的增量来看，核心二线及其周边强三线城市人口大增。杭州、广州、宁波、佛山、成都、长沙、郑州、西安等 8 城 2019 年常住人口较 2018 年均增长超过 20 万人，其中杭州新增人口更是高达 55 万人。值得注意的是，这些城市均位于长三角城市群、粤港澳城市群以及中西部等近年经济高速发展的热点区域，其自身经济、产业发展与人才政策实施相辅相成，进而吸引、并留住大量人才。

图：2019 年末典型城市常住人口增量（万人）



数据来源：统计

公报及统计年鉴

从 2019 年常住人口的相对增速来看，仅郑州、成都、长沙、西安人才政策收效显著，其余城市均反响平平。结合不同城市常住户籍人口比的差异交叉分析，各城市人才政策所收效果可分为四类：

成都、西安、长沙、郑州 4 城户籍人口增长带动总人口快增，人才政策成果显著。这一类城市人口以户籍人口为主，人才政策所招引来的新增人口对城市总人口增长效用明显。同时，4 城均为

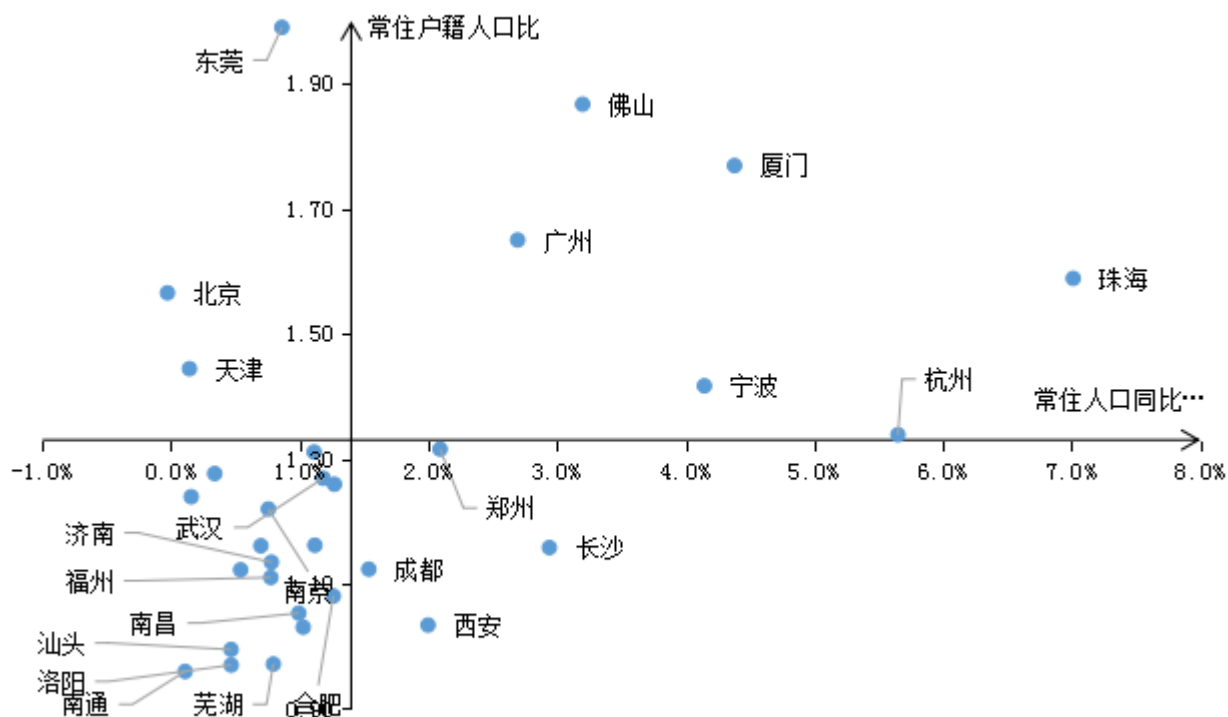
中西部核心城市，较高的区域首位度使得其留人能力非凡。“招得来”且“留得住”使得人才政策在这一类城市施政效果非凡，切实的推动了人口体量与质量的快速提升。

沿海核心城市人口增长显著，但人才政策干系不大，多因城市自身发达缘故。以粤港澳城市群城市及厦门、宁波为主的这一类城市 2019 年常住人口同比增长显著，但考虑到其户籍人口占总人口的比重极低，因此人才政策所带来的新增落户人口对城市整体人口增长的贡献不大。这一类城市更多的是由于经济、产业发达而产生的自发吸引力，从而吸引大量常住非户籍人口前来就业。其中最为突出的是珠海，在近 4 成常住人口为非户籍人口的情况下，2019 年珠海常住人口同比增长 7%，在这一情况下人才政策对城市总人口的拉动作用并不显著。

北京、天津、东莞“大城难留”，人口基数巨大人才政策收效存在瓶颈。这一类城市自身户籍人口占总人口比重极小，如东莞城市总人口中仅半数为户籍人口，城市人口基数巨大且流动人口占比较高导致“大城市留不下”，人才政策收效存在瓶颈。一方面巨大的总人口总量使得占比较少的人才群体难以在大城获得与在中小城市对等的政策优惠，缺乏性价比；另一方面极低的户籍人口比重使得人才政策对拉动城市人口增长较为乏力。较为典型的是 2019 年天津虽户籍人口大增 27 万人，但常住人口仅增长 2 万人。

部分二线及多数三线城市新增常住人口相对较少且基础人口以户籍人口为主，人才政策收效平平。这一类城市自身户籍人口占总人口的比重较高，落户新政作用下户籍人口的上涨并未显著带动常住人口增长，同比增速相对较低。即这一类城市虽通过人才政策成功引入一定量新增人口落户，但并未尽数转化为有效居住、就业人口。其中较为突出的当属芜湖、洛阳、汕头、南通 4 城，其常住人口均低于户籍人口，且常住人口同比增速均在 1%以内，人才政策收效甚浅。

图：2019年典型城市常住人口同比增速及常住户籍人口比（%）



数据来源：统计公报及统计年鉴

02

落户新政面临“落地难”与“留人难”，

稳步推进“人-地-钱”等要素流动

(本节有删减)

2020年初，各地再次迎来了落户新政发布的高潮期，主要源于新冠疫情来袭，中国乃至全球经济均面临残酷考验，房地产作为整个经济的压舱石，重要性日益凸显，各地政府以落户新政代替调控放

松，一方面规避了诸如驻马店、广州、济南、海宁、青岛等多个城市“宽松政策一日游”的风险，另一方面，也有助于优化本地人才结构，提升本地人口素质。同时，这也是我国人口发展规划，新型城镇化建设不可或缺的重要环节。究竟当前落户新政面临着哪些问题，未来还将有哪些利好政策落地辅助新型城镇化建设的目标逐步实现呢？

（一）落户新政面临“落地难”与“留人难”双重困境，仍有待进一步完善（略）（二）从“抢人”到确立“人-地-钱”等要素流动，加速户籍、土地制度改革（本节有删减）事实上，此前国务院印发的《国家人口发展规划（2016—2030年）》和国家发展改革委印发的《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》中涉及的目标、要求，是息息相关的，城镇化的外在表现是城镇规模的扩张，但其实质是农业转移人口市民化，也就是人的城镇化，只有实现了“人的城镇化”，才能放开“捆绑”中国城镇化发展的绳索，让城镇化带动经济增长的潜力释放。以下我们将聚焦这两份文件，解析不同区域还将推出怎样的新政来加快实现我国新型城镇化建设的发展目标。1、从单一外部“抢人”向内部“育人”+外部“抢人”双管齐下转变（略）2、拓宽落户渠道+配套新政实现1亿人口城镇落户，优化提升东部地区城市群（略）3、城市群-都市圈-中心城市层层推进，长江经济带、成渝等中部地区崛起成型4月9日，发改委印发《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》，对比去年文件，今年城镇化建设任务强调支持城市群发展，与此同时引导人和地等要素向城市群聚集，同时确保农民利益不受损伤。进入新型城镇化阶段，我国在城镇化空间布局上正在形成“城市群—都市圈—中心城市—大中小城市协同发展”的空间格局，区域一体化加速推进。

2020年新型城镇化建设任务中，就不同发展阶段的城市形态，也给出了更为细致的规划安排。首先，城市群方面，突出“长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展战略”，在原有的京津冀、长三角、粤港澳大湾区、哈长、长江中游、中原、北部湾、关中平原、兰州—西宁、呼包鄂榆、天山北坡、滇中等城市群基础上新增支持山东半岛、黔中城市群发展。同时提出编制成渝地区双城经济圈建设规划纲要，定位是全国影响力的科技创新中心。由此不难看出，国家发展规划中对于中西部地区的高度关注，长江经济带、黄河流域沿岸、山东半岛、黔中、成渝经济群基本都处于我国

的内陆区域，整体的经济发展水平与东南沿海区域仍有较大差距，“抱团”取暖，以高新科技产业驱动，有助于实现可持续发展同时，更好的完成“中部崛起”。其次，都市圈同城化层面，新增支持南京、西安、福州等都市圈编制实施发展规划。与城市群相比，都市圈往往空间尺度相对较小、圈内城市联系更为紧密，区域经济的整体性和协调性也相对更高，2020年着重提及了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，可以预期随着基建配套的逐步完善，人才、经济要素和资源在城市间流通的渠道将更为畅通，在“强核”都市圈的带动下，城市群发展有望更上一层楼。最后，中心城市发展层面，强调要解决发展空间严重不足问题。细化来看，推进以县城为重要载体的新型城镇化建设。发展特色小镇和特色小城镇。推进边境地区新型城镇化建设，搬迁安置区新型城镇化建设。这些都体现了中央对城市边缘地区发展的高度重视，全面均衡可持续发展的理念贯穿始终，特别是特色小镇概念的提出，以产业兴镇，不仅有利于增强小城镇发展能力，加快城镇化进程；而且能够改善城镇发展面貌，提高人民群众生活质量；挖掘优势资源，发展壮大特色产业的同时，还能统筹城乡发展，破解“三农”难题。

表：2019年和2020年《新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》城市发展空间对比情况

分类	2019年	2020年
城市群	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，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，建立健全城市群协调协商机制，加快出台实施天山北坡、滇中两个边疆城市群发展规划，指导省内城市群有序发展，提高一体化建设水平。	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。
成渝地区经济圈	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，培育形成新的重要增长极。	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。
都市圈同城化	探索建立中心城市牵头的都市圈发展协调推进机制，加快推进都市圈交通基础设施一体化规划建设，支持建设一体化发展和承接产业转移示范区，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，鼓励社会资本参与都市圈建设与运营，在符合土地用途管制前提下，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。	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，支持重点都市圈编制多层次轨道交通规划。
中心城市	坚持以中心城市引领城市群发展，推动一些中心城市地区加快工业化城镇化，增强中心城市辐射带动力，形成高质量发展的重要助推力，支持特色小镇有序发展。	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。推进以县城为重要载体的新型城镇化建设。发展特色小镇和特色小城镇。推进边境地区新型城镇化建设，搬迁安置区新型城镇化建设。

数据来源：公开资料，CRIC 整理

4、人-地-钱匹配，I型大城市全面取消落户限制，促进土地要素市场化改革如果说城市空间布局的优化即“城市群-都市圈-中心城市”是实现城市化的重要抓手，那么推进实现人-地-钱匹配，缓解中心城市用地矛盾，完善投融资机制便是实现新型城镇化的必由之路。人的层面，户籍制度改革乃是新型城镇化发展的根本所向，涉及分类放开落户限制，基本公共服务全面均衡化，既增强大城市龙头活力，全面引领城市群向好发展，又提升中小城市吸引力，外出人口将有所回流，农业转移人口将就近城镇化。2020年新型城镇化建设任务中强调了新增人口300万以上城市基本取消重点人

群落户限制，预计各地人才落户政策将更友好。受惠于中小城市户籍制度全面放开，中小城市城镇化进程有望提速发展，农业转移人口将就近城镇化，更好地解决三个“1亿人”问题。随着更多农业人口转移落户至邻近的中小城市，期间必将释放不菲的增量购房需求。新增超大特大城市取消郊区新区落户限制，推动超大特大城市和I型大城市改进积分落户政策，预计超大和特大城市或有望进一步强化对人口的吸纳能力。目前长三角、珠三角等城市群率先实现户籍准入年限同城化累计互认，有利于引导核心城市与周边卫星城市之间人口双向流动，核心城市龙头效应进一步强化，全面引领新一轮城市群更好更快发展；那些产业基础相较坚实的三四线城市也将明显受益，外出人口或将有所回流。相较而言，长三角、珠三角、京津冀、成渝和中原这五大城市群有望率先试点户籍准入年限同城化累计互认，城市群内人口流动将更为频繁，以期实现真正意义上的同城化。

表：2018 年各城市城区常住人口 300 万人城市层级分类情况

城市分类	城市	2018 年城区常住人口	城市分类	城市	2018 年城区常住人口
超大城市 (取消郊区新 区落户限制， 改进积分落 户)	上海	2423.78	II 型城市 (全面取消 落户限制)	唐山	204.17
	北京	1863.4		包头	193.62
	重庆	1507.66		佛山	187.25
	广州	1315.42		柳州	183.08
	深圳	1302.66		淄博	182.46
	天津	1296.81		赣州	179
特大城市 (取消郊区新 区落户限制， 改进积分落 户)	武汉	918		保定	173
	成都	837.97		南通	163.41
	东莞	685.03		泸州	161.97
	南京	657.2		南阳	160.47
	杭州	650.49		淮安	160.45
	郑州	626.19		银川	158.7
	西安	586.61		济宁	157.74
	沈阳	565.12		芜湖	153.67
I 型城市 (基本取消重 点人群落户限 制)	青岛	512.7		绍兴	151.26
	哈尔滨	486		潍坊	149.76
	长春	456.4		衡阳	143.79
	合肥	429.24		大庆	142.5
	济南	415.49		鞍山	142.08
	昆明	397.97		绵阳	140.2
	大连	380.83		江门	138.65
	长沙	374.43		南充	137
	太原	372.97		泉州	136.5
	宁波	368.51		西宁	134.66
	南宁	361.42		盐城	134.27
	苏州	357.25		秦皇岛	133.66
	厦门	349.98		襄阳	132.57
	福州	300.71		宜宾	129.59
II 型城市 (全面取消落 户限制)	贵阳	292.24		大同	127.28
	乌鲁木齐	286.47		吉林	126.91
	石家庄	284.31		抚顺	122.35
	南昌	282.4		扬州	121.94
	汕头	279.64		淮南	117.82
	珠海	277.98		自贡	116.4
	无锡	258.84		株洲	115.26
	兰州	246.07		连云港	110.2
	惠州	239.64		齐齐哈尔	109.4
	呼和浩特	236.48		德州	107.42
	洛阳	235.98		张家口	107.22
	常州	234.07		遵义	106
	温州	221.65		台州	105.06
	临沂	218.83		泰安	102.71
	烟台	218.61		枣庄	102.58
	海口	214.41		咸阳	102.31
	徐州	206.69		开封	102.3
	邯郸	204.4			

地的层面，2020 年新型城镇化建设任务新增了建设用地计划管理方式的内容，强调保障中心城市用地等要素，解决发展空间严重不足问题。土地管理体制渐由原先的中央宏观集中式转向地方微观精细化管控。一方面，城乡建设用地指标使用将更多由省级政府负责，根据各省市的实际情况，针对性地调整供地指标。另一方面，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，中长期将给未来新型城镇化建设过程中的城市群—都市圈中的中心城市带来更多利好，极大程度缓解大城市发展空间的“用地指标”制约，便于城市群、都市圈中的中心城市获得更多建设用地。在总量规模一定的前提下，省级政府可以通过腾挪、置换的方式，把中心城市需要保护的基本农田数量指标，从中心城市的郊区“置换”到人口流出型的中小城市的郊区。类似于业内热议的“地票”制度，土地指标跟着人走，最大程度缓解人口流入型的中心城市土地资源紧缺、供需不平衡的发展瓶颈，更好地落实稳地价稳房价稳预期的长期调控目标。此外，针对农村集体经营性建设用地方面，将此前“允许农村集体经营性建设用地入市，允许就地入市或异地调整入市”等表述转换为“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。”这体现了土地要素市场化配置的全面市场化，以逐步统一的价格手段为杠杆，更好更快地落实土地集约化利用，在一定程度上提升农业人口财产性收入及购买力。钱的层面，主要是完善投融资机制。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。相信只要资金层面到位，整体新型城镇化的进程也将稳步提速。此外，针对“人-地-钱挂钩”配套政策层面，2020 年新型城镇化任务也有新的表述，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。人口与土地相匹配的规划更为人性化，而农村土地的“三

权分置”，一方面可以维护农民合法权益，使得农村人口向城市转移无后顾之忧；另一方面，也有助于增加农民的收入来源，提升低收群体收入水平，保障底层刚需有序释放。

表：2019年和2020年《新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》“人-地-钱”对比情况

分类	2019年	2020年
落户	在此前城区常住人口100万以下的中小城市和小城镇已陆续取消落户限制的基础上，城区常住人口100万—300万的II型大城市要全面取消落户限制；城区常住人口300万—500万的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。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。	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。 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 。 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。
建设用地图管理方式	/	推动建设用地图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图，控制人均城市建设用地图面积。 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图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图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图、补充耕地指标跨区域交易机制。
农村集体经营性建设用地图	按照国家统一部署，在符合空间规划、用途管制和依法取得前提下，允许农村集体经营性建设用地图入市，允许就地入市或异地调整入市。	全面推开农村集体经营性建设用地图直接入市。出台农村集体经营性建设用地图入市指导意见 。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宅基地、废弃的集体公益性建设用地图使用权，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。
投融资机制	在有效防范地方政府债务风险前提下，推动有效投资稳定增长。统筹安排财政资金投入、政府投资、地方政府债券发行，加大对符合规划和产业政策的城市补短板项目的支持力度。大力盘活存量优质资产，回收资金补充地方财力。在坚决遏制地方政府隐性债务增量前提下综合运用多种货币政策工具，引导开发性政策性金融机构结合各自职能定位和业务范围加大支持力度，鼓励商业性金融机构适度扩大信贷投放，引导保险资金发挥长期投资优势，支持符合条件的企业发行债券进行项目融资，积极助力新型城镇化建设。支持发行有利于住房租赁产业发展的房地产投资信托基金等金融产品。	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。
“人地钱挂钩”配套政策	全面落实城镇建设用地图增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策，在安排各地区城镇新增建设用地图规模时，进一步增加上年度农业转移人口落户数量的权重，探索落户城镇的农村贫困人口在原籍宅基地复垦腾退的建设用地图指标由输入地使用。	加大新增建设用地图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其作为落户前置条件；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

(三) 2019 年以来农村土地流转、落户限制放松、产业、医疗教育配套逐步完善 (本节有删减) 1、

土地制度：农用地、宅基地“三权分置”，集体用地入市增加农民多元收入 (略) 2、落户门槛降低：

长、珠三角户籍准入年限同城累积互认，热门流入城市海纳百川 (略) 3、产业就业：产业升级、数

字智造抑或新经济创造更多就业机会才能“留下来” (略) 4、养老医疗教育：跨省市合作办学、异

地门诊结算、养老全国统筹免除农民进城后顾之忧

公共服务均等化也是实现新型城镇化建设的重要内容之一，尤其是医疗、教育等配套设施的建设，

不仅是为了缩小城乡差距，提升居民生活水平，而且基础配套的承载力也是决定了城市人口“天花

板”的重要因素，因而也受到了中央和地方政府的高度关注。近期习总书记在统筹推进新冠肺炎疫

情防控和经济社会发展工作部署会议上强调，积极的财政政策更加积极有为，必须坚持以供供给侧结

构性改革为主线，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，推动经济高质量发展迈出更大

步伐，促进人民生活改善。关于教育、医疗的具体举措也给出了明确的建议：支持发展公平而有质

量的教育。进一步优化教育支出结构，巩固城乡义务教育经费保障机制，推动解决进城务工人员子

女上学难问题。推进健康中国战略。巩固完善基本医保住院费用异地就医直接结算机制，稳步提高

医疗保险基金统筹层次，继续支持深化公立医院综合改革，加强公共卫生体系建设，推动建设平战

结合的重大疫情防控救治体系和应急物资保障体系。由此也可见中央对于各地基础配套的高度重视。

落脚到实施层面，具体来看，教育层面，京津冀三地积极推动师资培训合作，成功实施“千民中小

学骨干校长教师赴京挂职学习”项目，每年输送 200 人到北京中小学跟岗学习培训，极大提升了河

北教师素质和教育水平。不少港澳地区高校与广东省高校在人才培养方面展开进一步合作，如深圳

大学与香港中文大学合作成立了香港中文大学（深圳），香港科技大学（广州）也已落户南沙与广

州大学开展合作办学等。此外，长三角地区在教育领域的深入合作也在稳步推进：2005 年，长三角

高校合作联盟成立，实行学分互认合作教育机制，率先实施交换生、暑假班计划，并逐步实施网上

选课计划。现有联盟高校由上海的复旦大学、上海交通大学、华东师范大学、同济大学，江苏的南

京大学、东南大学，浙江的浙江大学，安徽的中国科学技术大学 8 所 985 高校组成。与此同时，2018

年底嘉兴秀洲区与上海闵行区签订全面合作协议，合作内容包括校际结对、跟岗挂职、共建工作室、引进课程、专家引导、师生互访等 6 个方面。目前，秀洲区已有 10 所学校与上海学校结对，全市更有 100 多所中小学校与上海学校结对，为嘉兴教育改革注入新动力。医疗层面，目前京津冀地区已有上千家医院实现跨省异地直接结算，极大减轻了就医人员的异地奔波之苦和经济负担。港澳与广东在医疗卫生合作方面也有动作，比如港澳医疗卫生服务在珠三角九市按规定设置医疗、养老机构，目前广东省内港资、澳资医疗机构不下 50 家；符合条件的港澳人员在江门市可参加社保。此外，2018 年 9 月，长三角推进异地门诊费直接结算，首批试点分别有江苏省南通、盐城、徐州，浙江省嘉兴、宁波、省本级，安徽省滁州、马鞍山等 8 个统筹地区。自试点以来，直接结算量稳步提升，截止 2019 年 4 月，门诊直接结算总量达 3.3 万人次。2019 年 4 月，异地门诊费直接结算试点城市进一步扩容，新增浙江省杭州、温州、湖州、舟山，江苏省泰州、连云港、南京、常州和安徽省六安等 9 个统筹区。值得一提的是，长三角力推优质医疗资源互通共享，2019 年 1 月，苏州相城区政府与复旦大学附属中山医院合作共建长三角合作医院。与此同时，嘉兴新安国际医院与华山医院、中山医院等 12 家上海医院深度合作，超 80 名上海医疗专家到新安国际医院定期门诊、手术。

03

愿景与终极形态:

城镇化率 70%、人口再净增 1.7 亿，

城市群-都市群-中心城承载

(本节有删减)

事实上，无论是目前各地已经实施的落户新政，还是规划纲要中提及需要逐步落地的户籍制度改革，土地制度改革，乃至国务院近期发布的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》中关于土地、劳动力、资本、技术和数据等要素市场化配置改革，本质上都是为实现新型城镇化建设的目标而服务的。

新型城镇化与传统城镇化的最大不同，在于新型城镇化是以人为核心的城镇化，注重保护农民利益，与农业现代化相辅相成。新型城镇化不是简单的城市人口比例增加和规模扩张，而是强调在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现由“乡”到“城”的转变，实现城乡统筹和可持续发展，最终实现“人的无差别发展”。

根据国家人口发展规划（2016—2030 年）预期发展目标，到 2020 年，全面两孩政策效应充分发挥，生育水平适度提高，全国总人口达到 14.2 亿人左右，常住人口城镇化率为 60%；到 2030 年，人口自身均衡发展的态势基本形成，人口与经济社会、资源环境的协调程度进一步提高，全国总人口达到 14.5 亿人左右，常住人口城镇化率为 70%。

表：国家人口发展规划（2016—2030 年）预期发展目标

领域	主要指标	单位	2015 年	2020 年	2030 年
人口总量	全国总人口	亿人	13.75	14.2	14.5
	总和生育率	/	1.5-1.6	1.8	1.8
人口结构	出生人口性别比	/	113.5	≤112	107
人口素质	人均预期寿命	岁	76.3	77.3	79
	劳动年龄人口平均受教育年限	年	10.23	10.8	11.8
人口分布	常住人口城镇化率	%	56.1	60	70

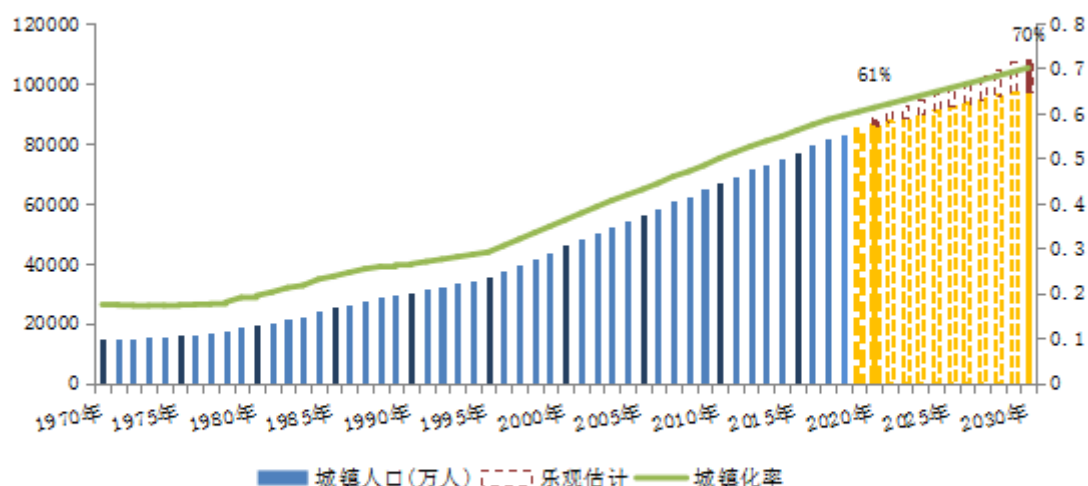
数据来源：公开资料，CRIC 整理

而统计局发布的《2019 年国民经济和社会发展统计公报》，2019 年末全国大陆总人口 14 亿人，常住人口城镇化率为 60.60%，城镇常住人口约 8.5 亿人。

十三五规划显示，2030 年我国城镇化率将达到 70%，即目前城镇化率仍有 10 个百分点以上的增长空间，届时城镇人口将达到 10.15 亿人，较 2019 年净增长约 1.65 亿人。按照联合国《世界

《城市化展望》报告推算，2018-2050 年中国城市人口将增加 2.55 亿人，2050 年城市人口将达到 10.68 亿人，届时我国城镇化率将升至 80%，达到发达国家水平。

图：1970-2030年我国城镇人口及城镇化率（单位：万人）



数据来源：国家统计局、CRIC 整理

此外，从《2020 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》到近期国务院发布的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，我们可以看出，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。而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。具体来看，

而针对于新型城镇化建设任务的实现对我国房地产行业的影响，我们认为，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后，重点区域发展会进入加速阶段。下文我们将具体分析新型城镇化建设的落地对地产行业总成交规模、不同城市群、不同中心城市中长期楼市发展空间的影响。

未来十年落户城市预计催生 150 亿平方米新增住房需求，
房地产行业规模高位维持（略）

05

城市群：长三角、粤港澳、京津冀头部优势显著，
成渝后发优势大于中原（略）

- （一）房地产开发投资额：长三角居首破 2 万亿元，京津冀、中原破 1 万亿元（略）
- （二）人口数量：中原、长三角均破 1.6 亿人，成渝依托规划有望聚集科创人才（略）
- （三）经济水平：京、粤、长三角大幅领先，成渝、中原产业结构有待转型升级（略）
- （四）居民收入：长三角破 5 万元，中原仅为 3 万元，京津冀、成渝增速较慢（略）
- （五）发展前景：长三角发展居首，京津冀、粤港澳次之，成渝后发优势显著（略）

06

中心城市：一线优势犹存，
成、渝、宁、苏、杭等新一线中长期持续向好
（本节有删减）

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。不同城市群未来的发展参差不齐，而处于城市群内部的中心城市中长期发展又将存在怎样的差异。我们通过资源禀赋、人口发展、地

产基本面、新经济几个维度筛选出了以下 20 个具备中长期发展前景的城市，排名如下：上海、北京、深圳、成都、广州、杭州、武汉、重庆、苏州、长沙、西安、南京、天津、郑州、沈阳、青岛、宁波、合肥、昆明、福州。

（一）资源禀赋：北、上“四项全能”，东南沿海城市实力显著强于内陆诸城（本节有删减）
从资源禀赋而言，四个核心一线城市遥遥领先。北京、上海毋庸置疑“四项全能”，在常住人口、GDP、三产、配套、医疗等方面均在全国前列。广州、深圳在配套、医疗上略显不足，但是产业综合评分依旧在五星行列。二线城市中杭州、成都、重庆、天津、武汉、苏州也是资源禀赋较强的城市，主要仍是依托庞大的人口基数和发达的经济实力作为支撑。

表：2019 年各城市资源禀赋排名情况

排序	能级	城市	产业综合指标	突出优势
1	一线	北京	★★★★★	常住人口全国第三，GDP 全国第二，配套全国前 10，医疗全国前 10
2	一线	上海	★★★★★	常住人口全国第二，GDP 全国第一，三产全国前 10，医疗全国前 10
3	一线	深圳	★★★★★	常住人口全国第七，GDP 全国第三
4	一线	广州	★★★★★	常住人口全国第六，GDP 全国第四，三产全国前 10
5	二线	杭州	★★★★☆	GDP 全国前 10，三产全国前 10
6	二线	成都	★★★★★	常住人口全国前 10，GDP 全国前 10，配套全国前 10，医疗全国前 10
7	二线	重庆	★★★★★	常住人口全国居首，GDP 全国第五
8	二线	天津	★★★★★	常住人口全国前 10，GDP 全国前 10
9	二线	武汉	★★★★★	常住人口全国前 10，GDP 全国前 10，配套全国前 10
10	二线	苏州	★★★★★	GDP 全国前 10，配套全国前 10
11	二线	南京	★★★★★	
12	二线	郑州	★★★★★	
13	二线	西安	★★★★★	配套全国前 10，医疗全国前 10
14	二线	青岛	★★★★★	
15	二线	长沙	★★★★★	
16	二线	沈阳	★★★★★	
17	二线	宁波	★★★★★	
18	二线	昆明	★★★★	
19	二线	合肥	★★★★	
20	二线	福州	★★★★	

数据来源：CRIC 中国房地产决策咨询系统

- （二）人口发展：北、上、广、深、渝出生人数、常住人口优势显著（略）
- （三）房地产容量：重庆、武汉遥遥领先，长沙、成都、苏州、杭州潜力巨大（略）
- （四）新经济：一线居首，成都、杭州等次之，内陆城市购房能力好于东南沿海（略）
- （五）发展前景：一线占优，成、渝、宁、苏、杭等新一线快速崛起

综上，我们认为，在未来新型城镇化建设逐步推进的进程中，有 20 个城市具备中长期楼市发展前景，大体可以分为以下三个梯队：

第一梯队，毋庸置疑是以北上广深为代表的一线城市，目前来看，这类城市虽未出台利好程度较大的落户新政，但是因其经济、人口、基础配套本身就具备绝对优势，未来随着户籍制度改革的持续推进，落户限制门槛的逐步降低，势必会为这些城市带来新的发展动力，房地产行业也将逐步从增量时代过渡到存量时代。

第二梯度，以成都、重庆、南京、西安为代表的核心二线城市，这些城市在现阶段出台了颇具诚意的人才政策，且在后续人口纲要中提出了细致的部署。结合当前这些城市人才政策已有不俗收效，且居民购买力足以匹配置业需要，我们认为未来这些城市将随着城乡融合发展的进程产生大量人口增量，且将长期促进城市房地产业发展。此外，杭州、苏州作为强二线城市，凭借城市极强的经济水平以及居民充沛的购买力，在已有的千万人口基数下，未来将持续人口流入，并将顺利产生对楼市未来成交的增益。

第三梯队，以郑州、宁波、合肥、福州为典型代表，目前处于产业快速转型升级中，经济水平具有较大增长空间，且 4 城在 2020 年也陆续出台了一系列针对城市人口固化和增补的落户新政。我们认为随着新增人口逐渐安居，城市经济发展对居民购买力予以补充，后续楼市仍有较大发展潜力。

表：城市中长期发展前景 TOP20

排序	能级	城市	综合评价	突出优势
1	一线	上海	★★★★★	资源、人口、地产、新经济评价均全国 TOP10
2	一线	北京	★★★★★	资源、人口、地产、新经济评价均全国 TOP10
3	一线	深圳	★★★★★	资源、人口、新经济评价全国前 10，且增长优势显著
4	二线	成都	★★★★★	资源、人口、地产、新经济评价均全国 TOP10
5	一线	广州	★★★★★	资源、人口、新经济评价全国 TOP10
6	二线	杭州	★★★★★	资源、房地产、新经济评价全国 TOP10
7	二线	武汉	★★★★★	资源、人口、地产、新经济评价均全国 TOP10
8	二线	重庆	★★★★★	资源、人口、房地产评价全国 TOP10
9	二线	苏州	★★★★	资源、房地产全国 TOP10
10	二线	长沙	★★★★	房地产基本面全国 TOP10
11	二线	西安	★★★★	
12	二线	南京	★★★★	新经济评价全国 TOP10
13	二线	天津	★★★★	资源、人口、地产、新经济评价均全国 TOP10，但有增长隐忧
14	二线	郑州	★★★★	
15	二线	沈阳	★★★★	房地产、新经济评价全国 TOP10
16	二线	青岛	★★★★	
17	二线	宁波	★★★★	
18	二线	合肥	★★★	
19	二线	昆明	★★★	
20	二线	福州	★★★	

数据来源：CRIC 中国房地产决策咨询系统