

## 『十四五』城鎮化戰略與香港的角色

### 摘 要

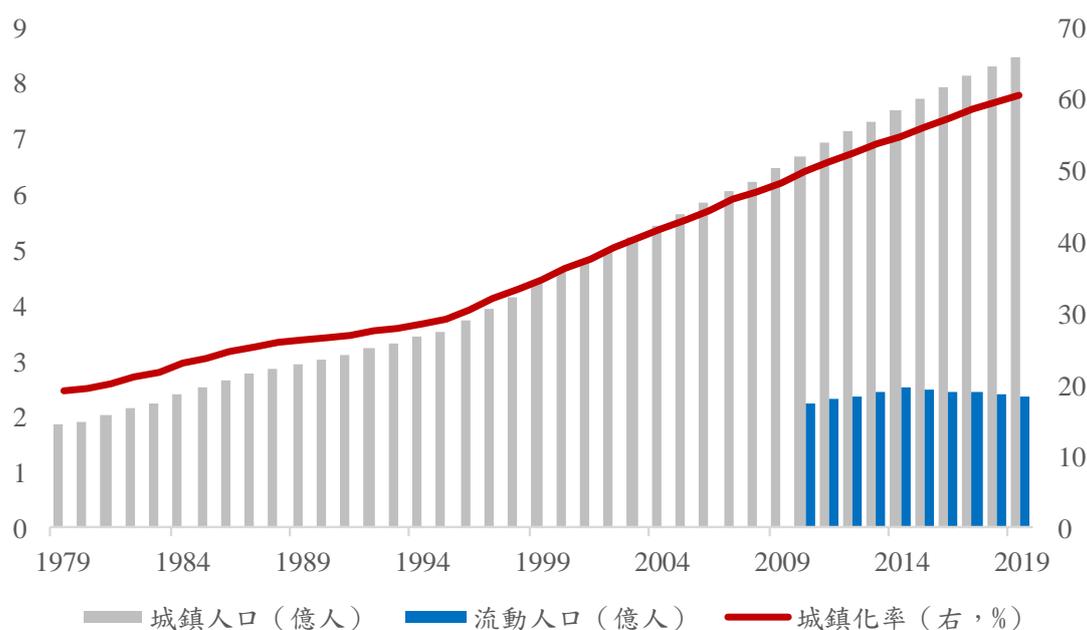
城鎮化是國家現代化的必由之路，『十四五』規劃綱要強調，要優化區域經濟佈局，完善新型城鎮化戰略，目標是到 2025 年常住人口城鎮化率提高到 65%。新型城鎮化戰略意義重大，既能提升勞動生產率，促進經濟增長，又有利於釋放內需潛力，助力經濟結構轉型。香港要抓住粵港澳大灣區城市群建設這一重大歷史機遇，協助大灣區建成現代化都市圈，促進區域協調發展，同時在這個過程中更好融入國家發展大局，實現自身發展新突破。

## 一、新型城鎮化主要內容

### 1、深化戶籍制度改革，堅持以人為核心

按照國家統計局的數據，截至 2019 年底，中國戶籍人口城鎮化率為 44.38%，常住人口城鎮化率為 60.6%，這意味著中間有 16.22% 的差值，對應著 2.27 億人口還沒有做到真正意義上的落戶。除此之外，部分已經落戶城市的居民還存在市民化質量不高等問題。深化戶籍制度改革，將是未來 5 年新型城鎮化的重要任務。規劃綱要提出，要放開放寬除個別大城市外的落戶限制，全面取消常住人口 300 萬以下的城市落戶限制，全面放寬人口 300-500 萬大城市落戶條件，完善人口 500 萬以上超大城市積分落戶政策，真正實現“願落盡落”，目標是到 2025 年常住人口城鎮化率提高到 65%。

圖 1：中國城鎮人口、流動人口和常住人口城鎮化率



數據來源：Wind，中國銀行香港金融研究院

在實施新型城鎮化戰略中要堅持以人為本。規劃綱要提出，要堅持存量優先，帶動增量，推動常住人口均等享有城鎮基本公共服務，鼓勵地方政府提供更多辦事便利，提高居住證持有人城鎮義務教育、住房保障等服務的實際享有水平，要確保外地與本地農業轉移人口進城落戶標準一視同仁。同時，要健全農業轉移人口市民化機制，完善財政轉移支付與農業轉移人口市民化掛鉤的相關政策，建立同吸收農業轉移人口落戶數量和提供保障性住房規模掛鉤的機制，切實形成“人地錢掛鉤”。

## 2、推進新型城市建設，提高城市治理水平

目前，中國城鎮化率已超過 60%，隨著內外部環境和條件的深刻變化，未來一段時間，中國城鎮化必須進入以提升質量為主的轉型發展新階段，要以資源環境承載能力為綱，合理確定城市規模和空間結構，統籌安排城市建設、產業發展、生態涵養、基礎設施和公共服務。要加快推進城市更新，改造提升老舊小區、老舊廠區、老舊街區和城中村等存量片區功能，推進老舊樓宇改造。此外，規劃綱要指出，未來的城鎮化發展還要順應城市發展新理念新趨勢，提升城市智慧化水平，同時推廣綠色建材、裝配式建築和鋼結構住宅，建設低碳城市。

新型城鎮化戰略要求更高的城市治理水平。一些城市的政策制定實施、以及後續的管理服務能力總體上跟不上開發建設的速度，公共服務供給能力不足。同時，居民個性化需求不斷增多，城市社會結構日趨多元化，這都對城市治理體系和治理能力提出了更高的要求。在未來 5 年時間裡，城市管理者要努力運用數字技術推動城市管理創新，推動城市治理科學化、精細化、智能化，精確高效滿足群眾多樣化需求，推進社會治理現代化。針對城市治理中存在的突出問題和風險隱患，規劃綱要提出要加快補齊短板弱項，切實提高城市風險防控能力。

## 3、促進大中小城市和小城鎮聯動發展

在城鎮化的過程中，不同城市有不同的角色和定位，大中小城市應形成更為科學的功能定位和更為協調的空間佈局，聯動發展。超大特大城市要在產業升級、創新策源等方面引領潮流，以點帶面，促進區域協調發展。中小城市要充分利用綜合成本相對較低的優勢，主動承接超大特大城市產業轉移和功能疏解，並立足特色資源和產業基因，確定差異化發展方向。縣城及縣級市則應該補短板強弱項，努力增強承載能力和治理能力，引導勞動密集型產業和縣域特色經濟的發展，以滿足農民日益增加的到縣城就業安家需求，最終在全國範圍內形成疏密有致、分工協作、功能完善的城鎮化空間格局。

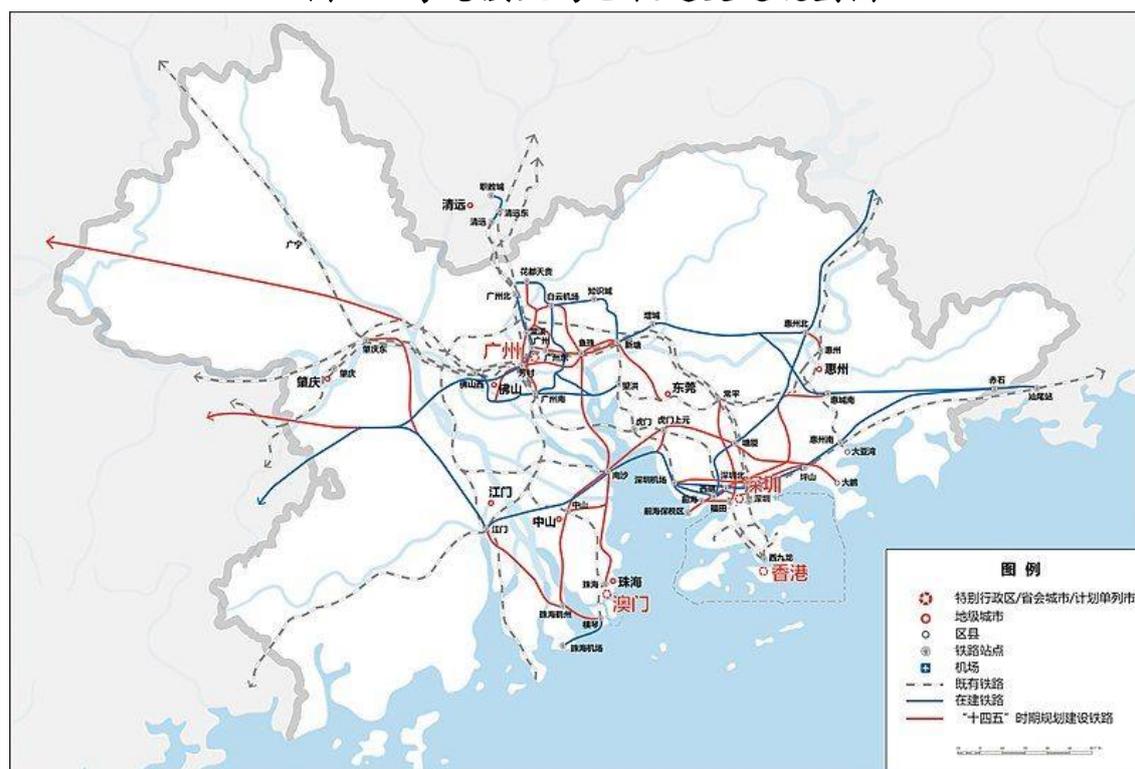
此外，規劃綱要也提出要推動城市群一體化發展，並建設現代化都市圈。城市群在規模效應、專業化分工等方面優勢顯著。以全國經濟最活躍的長三角、珠三角地區為例，兩地城市群土地面積僅佔全國 2.9%，2019 年常住人口合計佔比為 16.4%，GDP 合計佔比 29.4%，其中人口和 GDP 相比於 2000 年的 13.9% 和 26.8% 都有不同程度的提升，最主要的原因就是在於城市群一體化發展下規模效應吸引了產業發展。報告還指出，要建立健全城市群一體化協調發展機制和成本共

擔、利益共享機制，統籌推進基礎設施協調佈局、產業分工協作、公共服務共享、生態共建環境共治，鼓勵有條件的都市圈建立統一的規劃委員會，培育發展一批同城化程度高的現代化都市圈。

#### 4、深入實施區域重大戰略，促進區域協調發展

『十四五』規劃綱要指出，要深入實施區域重大戰略，加快推動京津冀協同發展，全面推動長江經濟帶發展，積極穩妥推進粵港澳大灣區建設，提升長三角一體化發展水平，以及紮實推進黃河流域生態保護和高質量發展。其中在推進粵港澳大灣區建設方面，報告特別強調，要加強粵港澳產學研協同發展，推進綜合性國家科學中心建設，便利創新要素跨境流動；並加快城際鐵路建設，統籌港口和機場功能佈局，優化航運和航空資源配置。同時，要擴大內地與港澳專業資格互認範圍，深入推進重點領域規則銜接和機制對接，便利港澳青年到大灣區內地城市就學就業創業。

圖 2：粵港澳大灣區軌道交通規劃圖



來源：中國政府網站，中國銀行香港金融研究院

報告也要求健全區域協調發展機制。近些年，中國經濟增速總體呈現“南快北慢”、經濟份額“南升北降”的態勢，各板塊發展出現一定分化。其中東部沿海發達地區創新要素快速集聚，而東北地區和西北地區發展相對滯後。規劃綱要提出，要深入推進西部大開發形成新格

局，推動東北振興取得新突破，開創中部地區崛起新局面，鼓勵東部地區加快推進現代化，支持特殊類型地區加快發展，在發展中更好地促進發達地區和欠發達地區相對平衡。此外，要提升區域合作層次和水平，推動形成區域間彼此協調、國內國際雙循環相互促進的整體發展新優勢。

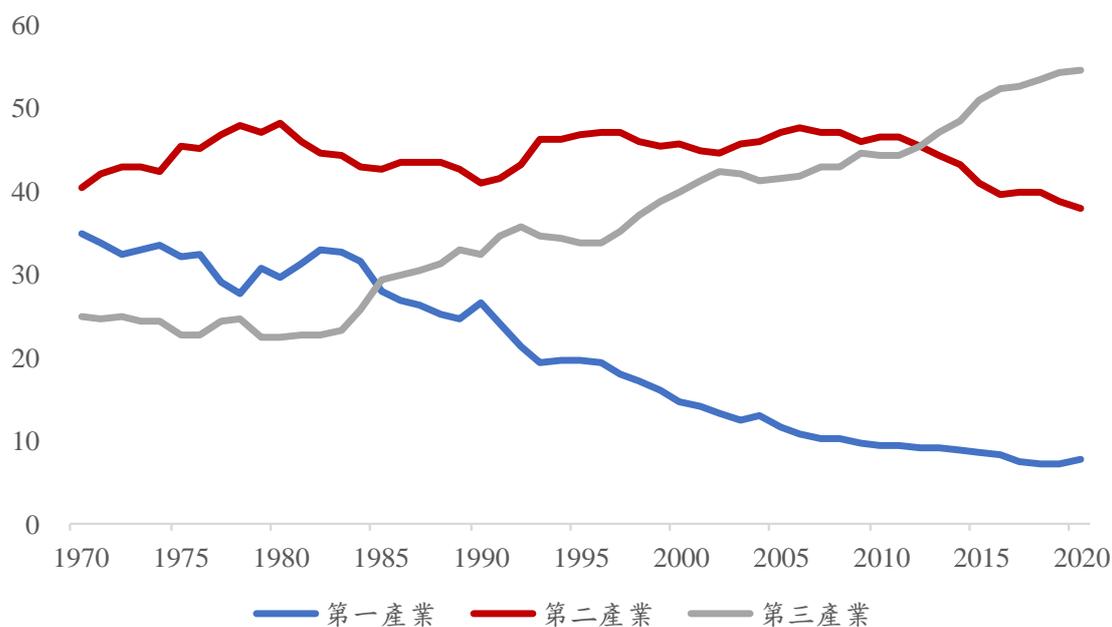
## 二、新型城鎮化的核心要義

產業和人口向優勢區域集中是經濟發展的客觀規律和長期趨勢，城鎮化的發展也使人們能享受到現代化的生活方式和更多經濟發展成果。站在全面建成小康社會、開啟全面建設社會主義現代化國家新征程的嶄新起點，推進以人為核心的新型城鎮化具有重要的意義：

### 1、提升勞動生產率

農業剩餘人口向城鎮的轉移，總體上提升了資源配置的效率，帶動了勞動生產率的上升。改革開放以來，中國經歷了世界上規模最大、速度最快的城鎮化進程，從 1978 年到 2019 年，城鎮常住人口由 1.7 億人增加到 8.48 億人，城市數量由 193 個增加到 672 個，城鎮化率由 17.9% 提升到 60.6%。在此期間，中國第一產業、第二產業和第三產業佔比分別從 27.7%、47.7%、24.6% 轉變為 7.1%、38.6%、54.3%。中國社科院對 1978 至 2015 年的中國勞動生產率進行了估算，結果發現，在剔除物價因素後，中國經濟的勞動生產率提高了 16.7 倍，其中產業內部勞動生產率上升的貢獻佔到 55.1%，另有 44.9% 的貢獻來自於勞動力從第一產業轉向第二和第三產業產生的結構調整效應。城鎮化的不斷深化，提升了社會總體勞動生產率，大大提高了中國經濟增長率。

圖 3：中國三大產業佔比（%）



數據來源：Wind，中國銀行香港金融研究院

## 2、激發消費潛力

城鎮居民人均可支配收入總體高於全國平均值。2019年，中國居民人均可支配收入為30,733元，其中，農村居民人均可支配收入為16,021元，城鎮居民人均可支配收入為42,359元。農村人口湧入城市，收入水平一般會有所上升，同時會產生住房、交通、日常消費、教育醫療等各類需求。據測算，1名農村居民轉變為城鎮居民後，消費大致會擴大3.6倍；城市化率提高1個百分點，會使最終消費率提高1.6個百分點。目前，消費已超越投資成為拉動中國經濟增長的最重要引擎，國家提出要推動形成以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局，最大的轉變就是要擴大內需，提升居民的消費能力。隨著城鎮化的提升，都市圈一體化的推進，新增城鎮居民的傳統需求疊加居民消費升級將激發強大的消費潛力。

## 3、帶動基建投資

城鎮化的過程也是基建投資，帶動產業發展的過程。大量農村居民遷入城市定居，不僅需要建設大量的商品房等供人居住的硬件設施，也會對水、電、氣、交通等基礎設施和醫療、教育、衛生等公共服務供給提出配套要求。目前，中國房地產及相關產業鏈對中國GDP影響佔比超30%，城鎮化正是推動中國房地產投資的最大動力源。另一方面，隨著城鎮化的推進和人口的聚集，城市公共服務需求和個性化服

務需求將被細化，從而將帶動供給端的產業升級投資。尤其是未來 5 年，將是新基建下的城鎮化，包括 5G 通訊網絡、城際軌道鐵路、光伏和特高壓、數據中心、人工智能、雲計算中心、新能源車配置及其充電樁等領域投資將隨著城鎮化的推進大幅增加。城鎮化建設將實現投資和需求的良性互動，使整個經濟發展步入良性軌道。

#### 4、助力經濟結構轉型

在城鎮化的過程中，勞動力、資金和技術加速向中心城市聚集，現代工業體系逐步建立，服務業迅速發展，推動經濟產業結構不斷優化。尤其是隨著人口聚集效應的提升，城鎮居民對工業產品的需求細化，進一步推動了供給端相關產業的快速發展。此外，新一輪科技革命和產業變革加速演變，都市圈核心城市扮演著集聚創新資源的重要角色，能提供完備的產業體系和超大規模的市場，有利於新技術快速大規模應用和迭代升級，是創新的重要策源地。規劃綱要明確指出，『十四五』時期中國要佈局建設綜合性國家科學中心和區域性創新高地，支持北京、上海、粵港澳大灣區形成國際科技創新中心。集中人口資金，推動城鎮化，有助於中國從製造大國邁向製造強國和科技強國，形成現代化產業體系，實現經濟結構轉型升級。

### 三、香港的機遇與角色

香港背靠祖國，是國家雙循環戰略的重要支點。在國家推進新型城鎮化戰略的過程中，香港可以提供自身城市管理的先進經驗，助力祖國內地全面提升城市品質。同時，香港要抓住粵港澳大灣區建設這一歷史機遇，協助大灣區建設成為現代化都市圈，促進區域協調發展。在這個過程中，香港也能更好融入國家發展大局，實現自身發展新突破。

#### 1、提供城市管理的成功經驗，助力大陸全面提升城市品質

香港在城市建設和管理、公共服務等方面積累了比較豐富的經驗，可以為國家的新型城鎮化提供借鑒。幾十年前，香港在城市發展過程中同樣遇到過環境污染、違章建築眾多、城市規劃混亂等城市管理難題，但香港政府通過嚴厲公正的城市管理行政執法，配合一系列的宣傳手段，有效治理了城市快速發展所產生的諸多問題。同時，香港在社區建設和基層管理方面經驗豐富。香港擁有大量的非政府服務機構，形成了專業化社工隊伍，為市民提供了超過 90% 的社區服務，自主服務理念已深入人心。新型城鎮化戰略要求以人為本，推進新型城市建

設，提高城市治理水平，在這些問題上，香港可以提供很多有益的經驗，助力內地全面提升城市品質。

## 2、貫徹實施區域協調發展戰略，推動粵港澳各類要素便捷流通

珠三角地區是國家改革開放的前沿陣地，產業集群優勢明顯；粵港澳三地經濟互補性強，區域協同發展潛力巨大。面臨一個國家下的兩種制度、三個關稅區存在差異的局面，香港要深入貫徹實施『十四五』規劃綱要中提到的區域協調發展戰略，完善三地制度協同、促進基礎設施聯通，尤其要加快城際鐵路建設，統籌港口和機場功能佈局，優化航運和航空資源配置，深化通關模式改革，促進包括人員、貨物、數據信息在內的各類生產要素在大灣區內的便捷高效流動，加速實現三地貿易投資的自由化、便利化。通過促成大灣區市場一體化的形成，香港要努力與廣東和澳門一道，將大灣區打造為具有國際競爭力的一流灣區。

## 3、加強與內創新資源協同配合，協助大灣區建成現代化都市圈

在創科發展鏈條中，香港在上游的基礎科研實力雄厚，深圳廣州強在中下游的應用研發及轉化平台。香港要抓住大灣區建設這一歷史機遇，加強同廣東澳門的產學研協同發展，深化前海深港現代服務業合作區改革開放，規劃建設好河套深港科技創新合作區，共同把大灣區建設成為綜合性國家科學中心。此外，生產性服務業已成為全球產業競爭的戰略制高點，在國家製造業轉型升級的大背景下，生產性服務業創新發展的重要性愈發凸顯。香港以服務業見長，是全球服務業主導程度最高的經濟體，要發揮自己的優勢，協助大灣區建設現代化都市圈，加快形成創新發展新格局。

## 近期報告

1.	“十四五”製造強國戰略對香港的啟示與機遇	蔣天驕	04.13
2.	“十四五”規劃期間香港全球離岸人民幣業務樞紐再出發	應堅	04.08
3.	離岸人民幣快報(2021年3月號總第85期)	張華琳、曾綺珺、梁紹仁	03.31
4.	“十四五”強化國家戰略科技力量與香港機遇---『十四五』規劃與香港之二	蔣天驕	03.31
5.	『十四五』規劃與香港經濟發展方向---『十四五』規劃與香港之一	陳蔣輝	03.31
6.	淺析SPAC的特點、風險及啟示	張文晶	03.30
7.	從貨幣國際化獨特實踐看國內國際雙循環格局下人民幣國際化的發展路徑	鄂志寰、丁孟	03.29
8.	從財政預算案看香港產業發展方向和前景	陳蔣輝	03.10
9.	財政預算案助香港提升金融競爭力	蔣天驕	03.04
10.	疫情以來東盟國家勞工及消費市場分析	李睿正	03.01
11.	美國國債長端利率上行對中港股市的影響分析 --基於數據的經驗證據	丁孟	03.01
12.	離岸人民幣快報(2021年2月號總第84期)	張文晶、梁紹仁、曾綺珺	02.26
13.	“北水南流”對港股價格影響分析	丁孟	02.26
14.	全球經濟會步入“日本化”嗎？	張弘頊、蔣天驕	02.26
15.	疫情以來東盟國家金融脆弱性分析	譚愛瑋	02.23
16.	2021年中國內地房地產市場展望	蔣天驕	02.23
17.	如何看待人民幣匯率的長期變化趨勢？	張謙、陳蔣輝	02.18
18.	離岸人民幣快報(2021年1月號總第83期)	張華琳、曾綺珺、梁紹仁	01.29
19.	2021年香港經濟的痛點、難點、亮點和新增長點	鄂志寰	01.27
20.	2020年港股回顧及2021年走勢展望	蘇杰	01.08