



大公国际：以县城为重要载体的城镇化建设为城投企业发展提供新机遇

公用部 | 谢鹏 韩熙良 | 010-67413300

2022年05月19日

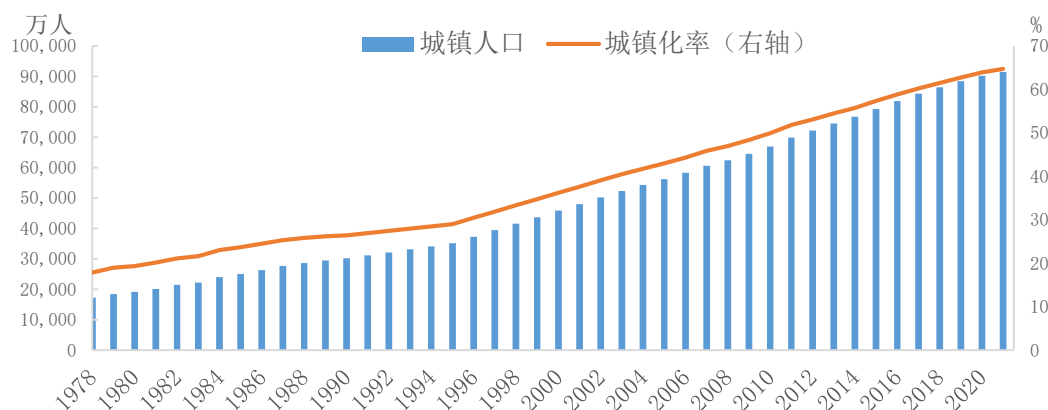
2022年5月6日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》（以下简称《意见》）。《意见》就县城建设的指导思想、工作要求、发展目标以及建设任务作出详细阐述，并提出多方面的政策保障措施。《意见》是十九届五中全会以来，中央层面关于县城建设的又一重要论述，预计将深刻影响我国未来城镇化发展路径。我们的解读如下：

一、我国城镇化发展现状

改革开放以来我国城镇化建设取得巨大成就，虽然近些年城镇化率增速有所放缓但未来发展空间依然很大

新中国成立后，我国根据内外部形势选择走重工业优先的发展道路，城镇化发展受到一定程度的压制。改革开放前，我国的工业化发展水平高于城镇化发展水平；城镇化水平不高，不仅制约轻工业和服务业的发展，而且导致国民收入水平较难提高。改革开放后，我国城镇化进程显著加快，城镇化率从1978年底的17.9%提高到2021年底的64.7%，城镇常住人口达到9.1亿人。近些年我国城镇化率曲线趋于平坦，显示我国城镇化建设已经从补偿式高速增长阶段转变为平稳增长阶段。根据联合国在2018年开展的一项城镇化国际比较研究，我国的城镇化率正在接近中等偏上收入国家的均值，但距离高收入国家还有较大差距，因此未来仍有很大发展空间。与此同时，我国城镇化建设也从粗放式大开发向高质量发展转变，特别是自2020年以来持续推动以人为核心、以县城为重要载体的新型城镇化建设。

图 1：我国城镇化发展水平

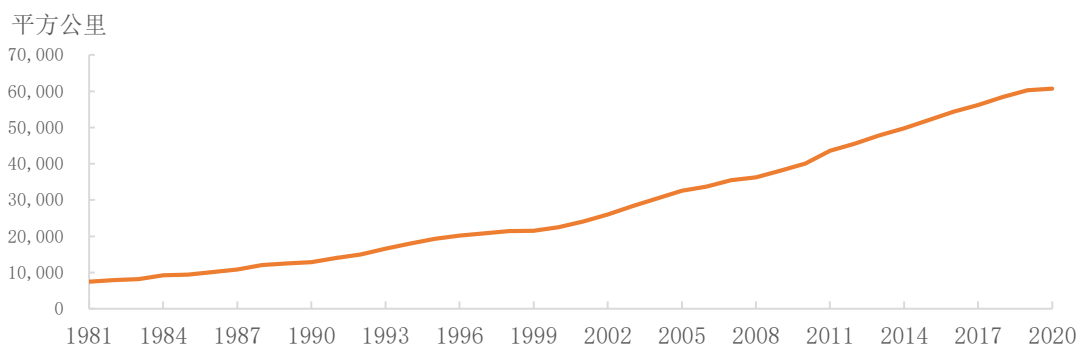


数据来源：Wind，大公国际整理

城镇化进程中，“土地城镇化”明显快于“人口城镇化”，大城市病问题日益凸显，发展县城对完善城镇化布局、缓解县城财政压力和拉动内需具有重要意义

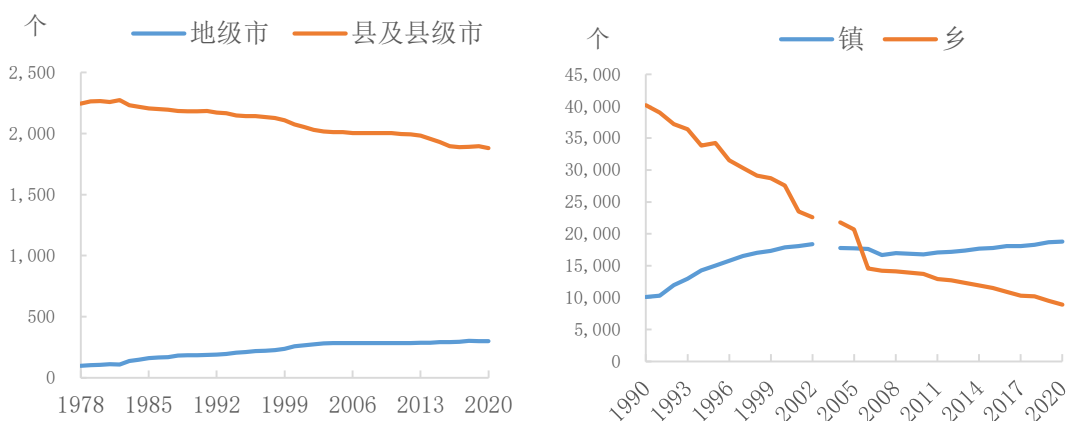
“土地城镇化”发展速度明显快于“人口城镇化”。城市面积的扩张，意味着可供政府出让土地增多，有利于增强地方财税。与之伴随的是，一方面，城市向内大拆大建，向外合并周边县城。2020年我国城市建成区面积6.1万平方公里，是1981年的8.2倍。1978~2020年我国地级市增加了203个，县及县级市则减少了364个。另一方面，撤乡设镇、乡镇合并设镇成为潮流。1990~2020年，我国建制镇增加了8,674个，乡则减少了31,252个。但是，由于资源禀赋和产业基础不同，城镇扩张并不都能吸引人口流入，虚假城镇化、数字城镇化等问题较为突出。

图 2：我国城市建成区面积



数据来源：城市建设统计年鉴，大公国际整理

图 3：我国行政区划调整情况



数据来源：城市建设统计年鉴，城乡建设统计年鉴，大公国际整理

备注：右图 2003 年数据缺失

在面积和数量快速扩张的同时，大城市病问题愈发凸显。2020年我国居住在城镇的人口占总人口比重为63.9%，但户籍人口城镇化率仅为45.4%。现行户籍制度下，教育、医疗、建设用地指标等与户籍人口挂钩，外来人口不能享受市

民同等福利，城市公共资源也因外来人口快速增加而日趋紧张，交通拥堵、环境污染、住房困难、物价上涨等大城市病愈发凸显。

县城是连接城市和乡村的中介，推进县城建设具有重要意义。首先，发展县城既可以承接大城市产业和人口，缓解城市运营压力，也有利于辐射带动乡村发展，引导农业人口就近城镇化，完善大中小城市和小城镇协调发展格局。其次，受经济下行和减税降费双重影响，叠加疫情冲击，地方财政尤其是县级政府收支平衡压力明显加大。比如，为筹措城市运营资金，霸州市甚至出现大面积大规模乱收费乱罚款乱摊派现象，被国务院点名通报。未来因县城城镇化发展带来的财政金融政策倾斜，将有助于缓解县城财政压力。最后，县城在市政设施、公共服务等方面存在短板弱项，居民消费能力也远低于城市，而推进县城建设，将有利于扩大有效投资，提升县城居民收入和消费水平，拉动内需，缓解疫情和外部环境冲击对我国经济的影响。

二、《意见》要点解读

《意见》综合考虑区位条件、资源禀赋、产业基础、人气聚集度等因素，分类引导县城差异有序发展，更好发挥县城连接城市、服务乡村作用

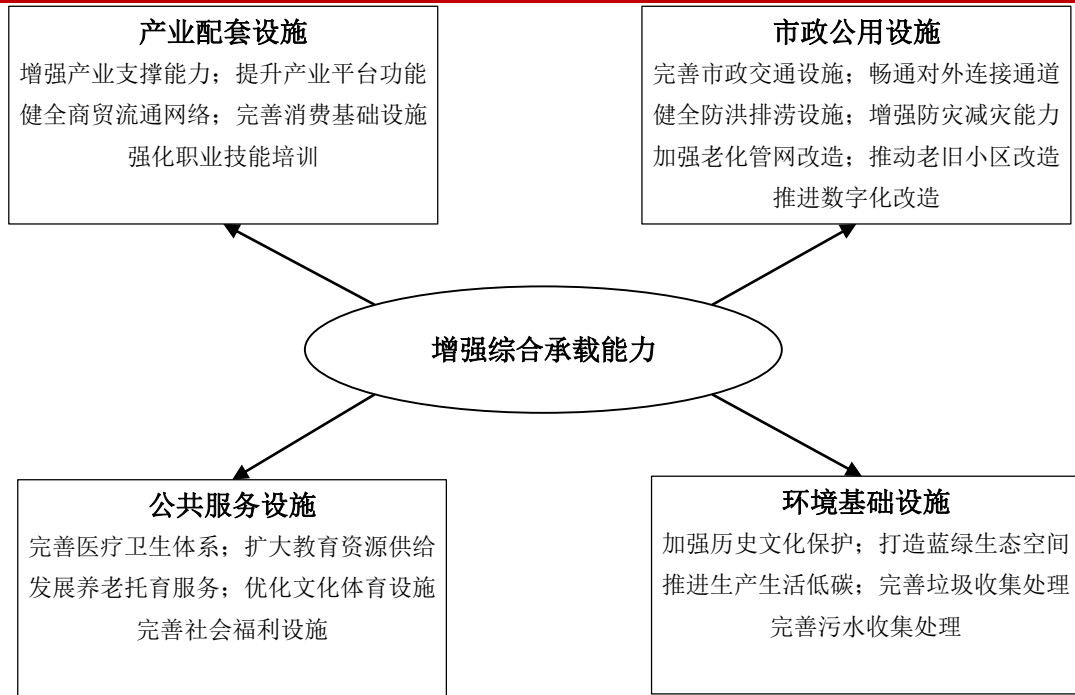
《意见》综合考虑区位条件、资源禀赋、产业基础、人口集聚能力等因素，将县城分为大城市周边县城、专业功能县城、农产品主产区、重点生态功能区和人口流失县城五大类，赋予不同功能定位。具体来看，大城市周边县城是指位于城市群和都市圈范围内的县城，定位是邻近大城市通勤便捷、功能互补、产业配套的卫星县城；专业功能县城是具有资源、交通等优势县城和边境县城，前者发展方向是先进制造、商贸流通和文化旅游，后者着重人口集聚能力和守边固边能力；农产品主产区内的县城，着重农产品加工业和农业生产性服务业，吸纳农业转移人口；重点生态功能区县城，未来重点是承接生态地区超载人口转移；人口流失县城要严控城镇建设用地增量，引导人口向邻近的经济优势区域转移，凸显县城集聚人气的重要性，同时支持资源枯竭县城培育接续替代产业。

《意见》重点围绕产业配套、市政设施、公共服务、人居环境四大领域，补齐县城短板弱项，增强综合承载能力，更好服务新老居民

《意见》延续了《国家发展改革委关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》（发改规划【2020】831号，以下简称《通知》）中提出的四大补短板强弱项领域，但建设任务由最初的17项扩展到如今的22项，更加全面和具体，可以更好满足农民日益增加的到县城就业安家需求和县城居民日益增加的美好生产生活需求。具体来看，一是推进产业配套设施提质增效，包含5项建设任务，旨在夯实县城产业基础，促进居民就地就近就业增收；二是推进市政公用设施提档升级，包含7项建设任务，旨在更好满足居民居住和出行等生活需要；三是推进公共服务设施提标扩面，包含5项建设任务，旨在保障居民普惠均等共享基本公共服务；四是推进环境基础设施提级扩能，包含5项建设任务，旨在更好满足

居民文化和生态等需要。

图 4：县城综合承载能力提升方法



数据来源：《意见》，大公国际整理

《意见》提出从转移人口安置、建设用地利用、投融资机制三方面为县城建设提供政策保障，大力支持县城建设，为城投企业未来发展提供新机遇

首先，在健全农业转移人口市民化方面，《意见》除进一步明确要求保障农民进城落户权利外，还强调要保护进城落户农民的农村土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权，并支持其依法自愿有偿转让上述权益，这打消了农民进城的后顾之忧，可以调动其进城落户积极性。此外，《意见》提出建立健全省以下财政转移支付和城镇建设用地增加规模与人口数量变化挂钩机制，体现出以人为核心的新型城镇化理念。

其次，在完善建设用地利用机制方面，《意见》指出，存量上鼓励县城加强现有低效建设用地再开发，提升现有工业用地容积率和单位用地面积产出率；增量上合理安排新增建设用地计划指标，保障县城建设正常用地需求。同时，《意见》强调，未来在国家统一部署下，推进农村集体经营性建设用地入市，集体经营性建设用地增值收益的分配预计将会进一步充实县城财政。

最后，在优化投融资机制方面，针对不同类型项目，《意见》提出多元化的投融资方案。对于公益性项目，在加强地方财政投入的同时，中央预算内投资和地方政府专项债券也会予以支持；对于准公益性项目和经营性项目，尤其鼓励政策性金融机构给予中长期贷款支持，并支持企业发行县城新型城镇化建设专项企业债券。考虑到县级政府整体财力较弱，我们预计中央财政拨款、政策性贷款、

地方债和企业债将在县城建设中扮演重要角色。

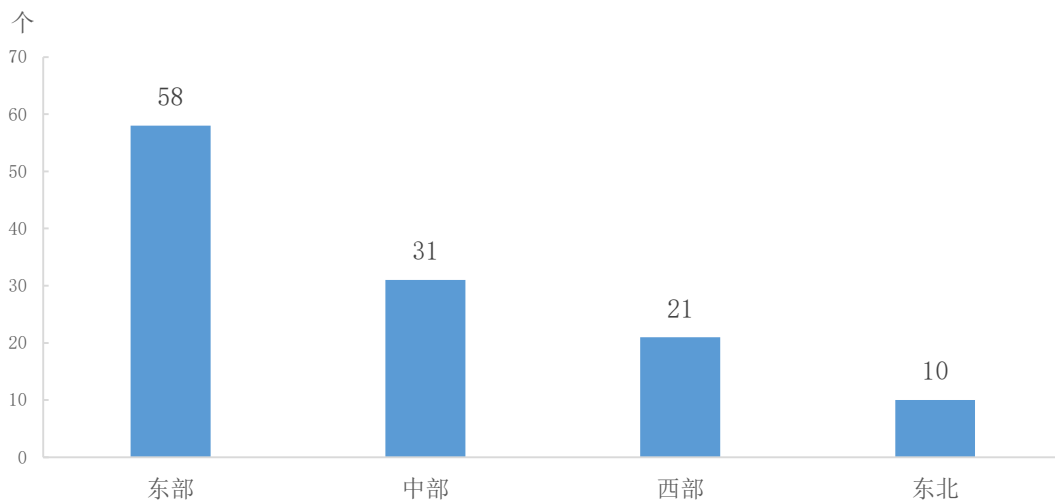
三、《意见》影响分析

结合人口流动情况、政策支持及城投企业综合实力，预计东部地区城投企业将迎来更多发展机遇

人口流动与县城建设方面，《意见》对人口流失县城限制很大，不仅禁止盲目建设，还要进一步引导其人口向邻近经济发展优势区域转移。根据《第七次全国人口普查公报》，与2010年第六次全国人口普查相比，东部地区人口所占比重上升2.15个百分点，西部地区人口所占比重仅上升0.22个百分点，而中部和东北地区人口所占比重均有所下降；人口增长前五名省份中，前四名为东部地区省份，共增长4,367.26万人。根据《2021年农民工监测调查报告》，东部地区农民工月均收入4,787元，明显高于中部地区的4,205元、西部地区的4,078元和东北地区的3,813元，更高收入明显吸引了外地农民工流入。

政策支持方面，《意见》提出要选择一批条件好的县城作为示范地区重点发展。我们注意到，《通知》中提到，要“以发展基础扎实、财政实力较强、政府债务率较低”为挑选示范县城的基本要求，并初步划定120个县及县级市开展县城新型城镇化建设示范工作，其中东部地区58个，占比将近50%。

图5：新型城镇化建设示范县及县级市地区分布情况



数据来源：国家发改委，大公国际整理

从城投企业综合实力看，东部地区区县级城投企业整体优势更加明显。根据统计，市场共有1,855家区县级城投企业，其中1,098家位于东部地区，占区县级城投企业总数的59.2%；区县级城投企业中，主体级别在AA+及以上的共333家，其中东部地区275家，占比超过80%，东部地区区县级城投企业的市场竞争力明显高于其他地区。具体实施上，《意见》指出要引导地方整合利用好既有平台公司，意味着部分规模较小、偿债压力较大的区县城投可能面临新一轮的整合。

地方政府专项债使用范围扩大，县城新型城镇化建设专项企业债发行提速，将对县城建设形成重要支撑

《意见》强调，对于县城公益性项目可通过安排地方政府专项债予以支持。近年来，地方政府专项债发行规模持续处于高位，今年《政府工作报告》提出拟新增地方政府专项债 3.65 万亿元，规模与去年持平，并且适度扩大专项债使用范围。除原有九大投资领域外，新增三个使用领域，包括城市管网、水利等民生项目；信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施等新基建项目；粮食仓储物流设施等短板弱项项目，预计未来将成为县城建设的重点投向。

县城新型城镇化建设专项企业债发行提速明显，大力支持县城建设。2020 年，《国家发展改革委办公厅关于印发县城新型城镇化建设专项企业债券发行指引的通知》（发改办财金规【2020】613 号，以下简称“613 号文”）对城投企业发行用于县城新型城镇化建设的企业债予以明确支持。募集资金使用上，允许不超过 50% 的募集资金用于补充运营资金，用于项目建设部分的募集资金，可偿还前期已直接用于募投项目建设的银行贷款，给予企业很大的资金使用灵活性。发行资质方面，支持企业以自身信用发行债券，2021 年至今发行的 30 只债券中，有 24 只的主体级别为 AA，对发行人自身级别没有过高要求。今年发行速度明显提升，根据统计，2021 年全年共发行债券 13 只，发行总额 94.6 亿元；2022 年至今，发债只数和发行总额已超过去年全年，共发行 17 只，发行总额 116.3 亿元。

预计县城新型城镇化建设专项企业债发行提速也将促进地方政府专项债资金落地，尽快形成实物工作量。613 号文指出，对于已安排中央预算内投资和地方政府专项债等资金的项目，优先支持发行县城新型城镇化建设专项企业债，以支持募投项目所需资金的足额到位。今年 3 月，国务院常务会议要求加快地方政府专项债发行，去年提前下达的额度 5 月底前发行完毕，今年下达的额度 9 月底前发行完毕，县城新型城镇化建设专项企业债或将成为地方政府专项债配套资金的一个重要选项，因此利好县域城投企业融资。

整体来看，此次印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》系统提出产业配套、市政设施、公共服务和人居环境四大建设重点领域，并要求到 2025 年县城综合承载能力明显增强。我们认为，县域城投企业未来业务拓展方向将因此更加清晰，随之而来的融资需求也将上升。目前来看，县域城投企业综合实力一般较弱，市场认可度相对较低，未来需要深化国企改革，推动县域内城投企业整合重组，提高市场竞争力和抗风险能力，为扩大内需战略、推进新型城镇化和乡村振兴提供强有力的支撑。

报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公资信，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。