

## 宏观深度报告

## 宏观视角下的“新市民”

## 证券分析师

钟正生 投资咨询资格编号  
S1060520090001  
zhongzhengsheng934@pingan.com.cn

张德礼 投资咨询资格编号  
S1060521020001  
ZHANGDELI586@pingan.com.cn



## 事项：

2023年政府工作报告中指出“解决好新市民、青年人住房问题”。

## 平安观点：

- **何为新市民？**《关于加强新市民金融服务工作的通知》对新市民做了官方界定，约有三亿人。我们参考相关数据估算各类型新市民的规模：**一是**，户籍在农村、常住城市以创业就业为主要事务的人群，以农民工为主，约有1.7亿人；**二是**，户籍在城市、但常住地和户籍地不一致的人群，主要是城际转移人口，约有8200万；**三是**，获得当地户籍不满三年的群体，约有4600万人。
- **新市民、乡村振兴和新型城镇化可协同推进。**“新市民”侧重居住属性，乡村振兴和新型城镇化可相互促进：**一是**，外出农民工是新市民的主体，提高面向他们的基本公共服务水平，有助于加快农村人口向城市转移，进而更好实施乡村振兴战略；**二是**，“县域内城乡融合发展”是推动外出农民工这一新市民主要群体更深程度融入城市的重要途径，这一发展思路也是乡村振兴的重要原则；**三是**，服务新市民和新型城镇化也是相互促进的，需推动人口向城市群和中心城市集聚，其中8200万的城市间转移人口是重点支持对象。
- **服务新市民有三大着力点。****首先，增加基本公共服务投入。**以农民工为例，有必要增加面向新市民的基本公共服务，原因一是农民工平均年龄从2008年的34.0岁提高至2021年的41.7岁；二是农民工的社保、公积金等覆盖率较低；三是农民工在城市的归属感较低，调查显示认为自己是新市民和市民的比例不足10%。增加基本公共服务投入有助于提高他们的归属感，进而释放置业和消费等需求。**其次，提升金融服务水平。**新市民因工作不稳定、流动性大、难以提供收入流水证明、缺乏抵押品等因素，使得相当比例的新市民群体难以满足银行授信要求。而由于监管考核和内部风控等原因，银行等金融机构对信用资质相对较弱的新市民发放贷款的意愿不足。4号文对金融业加大服务新市民起到了积极的促进作用，但鉴于上述因素没有实质改善，金融服务新市民还有很大提升空间。**最后，助力解决住房问题。**新市民的住房需求有较大改善空间，但当前主要城市的房价收入比较高，增加了新市民的购房难度。解决新市民住房问题的重点方向，可能有以下几个：**一是**，大力规范和发展保障性租赁住房，“十四五”时期，全国初步计划建设筹集保障性租赁住房近900万套（间），预计可解决2600多万新市民青年人的住房困难，预计可完成投资3万亿元左右，每年大约拉动房地产投资4.3个百分点；**二是**，松绑购房门槛，因城施策确定新市民的贷款标准，助力新市民置业。

# 正文目录

一、 何为新市民？	4
二、 新市民、乡村振兴和新型城镇化	5
三、 服务新市民三大着力点	8
3.1 增加基本公共服务投入	8
3.2 提升金融服务水平	10
3.3 助力解决住房问题	13

# 图表目录

图表1 近年中国的外出农民工和进城农民工	5
图表2 我国常住和户籍城镇化率的缺口不断扩大	5
图表3 中国人均耕地面积长期只有全球平均水平一半	5
图表4 韩国城镇化率提高后农村人均耕地面积上升	5
图表5 我国第一产业人均产出远低于二产和三产	6
图表6 新村运动时期韩国财政资金大规模投入到农村	6
图表7 我国农民工就业呈现本地化趋势	6
图表8 我国外出农民工以省内流动为主	6
图表9 2018年世界各国人均GDP和大城市群人口集聚性正相关	7
图表10 2006-2013年，我国各类型城市建成区面积增量占比与城区人口增量占比	8
图表11 中国农民工平均年龄从2008年的34.0岁提高至2021年的41.7岁	9
图表12 农民工从事的行业中制造业和建筑业的比例近半	9
图表13 问卷调查显示农民工在城市的归宿感较低	10
图表14 问卷调查显示农民工对生活的满意度不高	10
图表15 中国公共消费率长期低于全球平均水平	10
图表16 2021年中国和部分国家公共消费率对比	10
图表17 受访新市民最长一份工作时长的占比	11
图表18 受访新市民贷款余额多数在30万以下	11
图表19 受访新市民在贷款过程中所遇的问题里利率过高居首位	11
图表20 4号文重点支持的领域均是新市民需求较高的金融服务	12
图表21 《关于加强新市民金融服务工作的通知》具体细则	12
图表22 2022年中国部分城市的房价收入比	13

我国新市民这一群体约有3亿人，2022年中央经济工作会议、2023年政府工作报告，明确指出“解决好新市民、青年人住房问题”。服务好新市民，对于进一步提升消费恢复动力、尽快稳定房地产市场、协同推进乡村振兴和新型城镇化，均具有重要意义。本篇报告中，我们对新市民这一群体做了分类，乡城转移人口、城际转移人口和落户不满三年的人口分别约有1.72亿、8200万和4600万。服务好占新市民主体的1.72亿乡城转移人口，有助于推进乡村振兴，而服务好8200万的城际转移人口，对于推进新型城镇化有积极影响，因此服务新市民、乡村振兴和新型城镇化是相互促进的。

**我们认为，服务新市民可围绕增加基本公共服务、提升金融服务水平、助力解决住房问题三个方向发力。基本公共服务方面**，农民工等新市民群体平均年龄逐年增加、社保覆盖率低、在城市归属感弱，增加基本公共服务投入有助于提高他们的归属感，进而释放消费和住房需求。**金融服务方面**，新市民面临工作流动性大、收入银行流水不连续、缺少抵押品等问题，未来可以尝试、优化通过大数据、信息共享等方式甄选出信用资质较高的新市民，以及通过地方国有担保机构提供征信等方式，提高新市民信贷等金融资源的可得性。**解决住房问题方面**，可探索多元化房屋租赁供给为主、便利新市民购买为辅的模式，具体包括大力发展保障性租赁住房、规范房屋租赁市场发展，以及因城施策松绑购房门槛、确定新市民贷款标准等助力新市民置业。

## 一、何为新市民？

2022年3月，中国银保监会、中国人民银行联合印发《关于加强新市民金融服务工作的通知》（银保监发〔2022〕4号），文件中明确了新市民的范围，这是目前最公认的官方界定。根据4号文，新市民主要是指因本人创业就业、子女上学、投靠子女等原因来到城镇常住，未获得当地户籍或获得当地户籍不满三年的各类群体，包括但不限于进城务工人员、新就业大中专毕业生等，目前约有三亿人。鉴于新市民在各省市自治区分布均衡，4号文指出各地可结合当地实际情况和地方政府政策，明确服务新市民的范围。

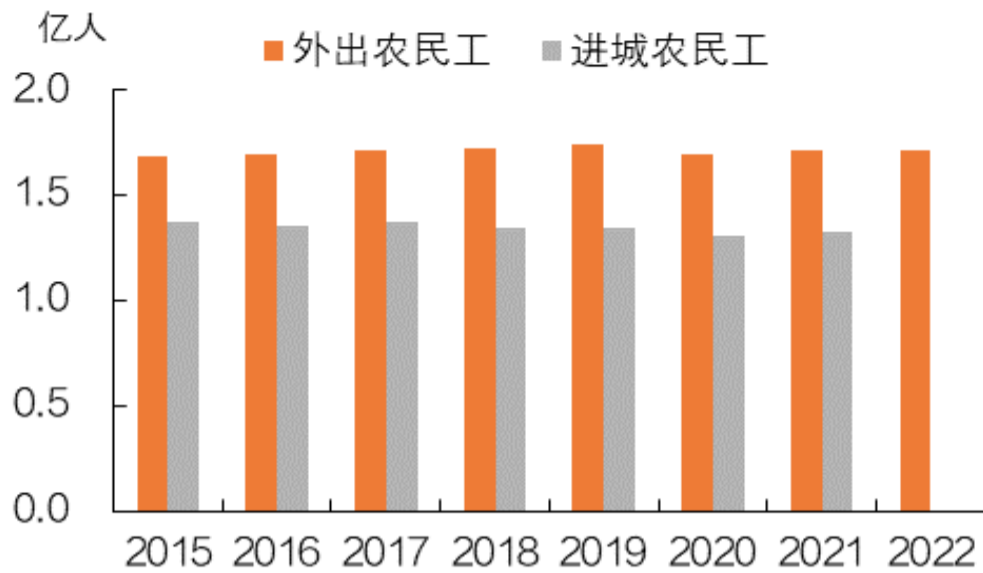
**从官方文件和重要会议部署看，新市民的范围不断扩大。**2006年2月青岛市政府发文称，“120多万名取得暂住证的‘新市民’可享受保险、房贷、购车挂牌、考驾照、子女入学等待遇”。2014年7月30日国常会称，“要重点推进长期在城市居住、有相对固定工作的农民工融入城市”，有利于“造就...参与城市发展、共享发展成果的新市民”。2018年6月发布的《2017年全国住房公积金年度报告》中，提到公积金开户职工中，农村转移人口及新毕业大学生等新市民966.3万人，占新开户职工的52.9%。2022年3月发布的4号文，则从户籍角度将符合要求的各类群体都纳入新市民范畴。

**可以参考相关数据，估算下各类型新市民的规模：一是**，户籍在农村，常住城市以创业就业为主要事务的人群，以农民工为主。国家统计局发布的《2021年农民工监测调查报告》显示，2021年进城农民工1.33亿人，外出农民工1.72亿人。根据国家统计局的解释，进城农民工指年末居住在城镇地域内的农民工，易低估实际进城人数，加之农民工的流动趋势主要是从农村流向城市，我们认为用外出农民工来衡量乡城转移人口规模更合适，该部分约占新市民的57.3%；

**二是**，户籍在城市，但常住地和户籍地不一致的人群，主要是城际转移人口。根据聂日明等人的研究，第七次人口普查时（2020年），中国城市间转移人口约8200万，占新市民的27.3%；

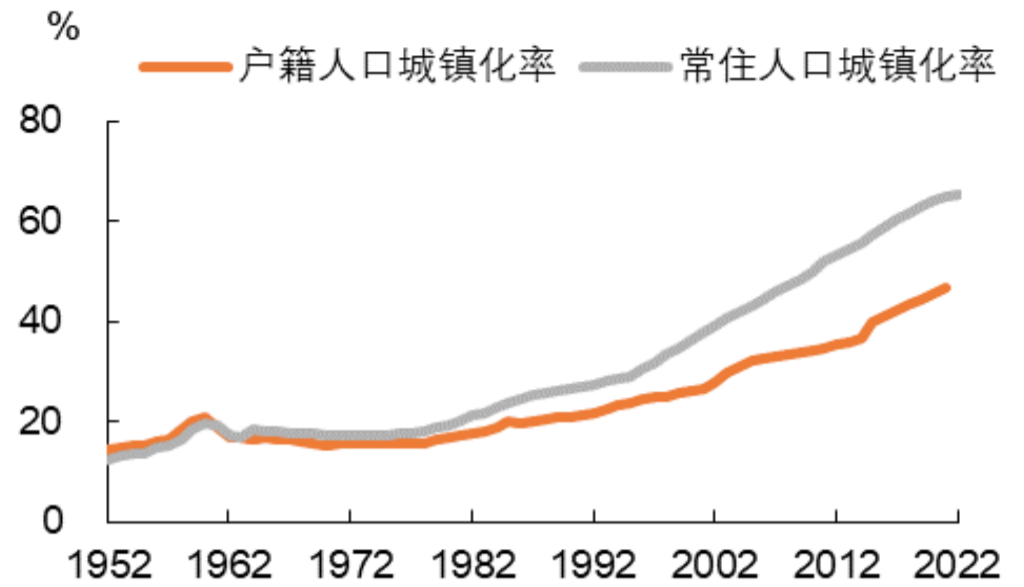
**三是**，获得当地户籍不满三年的群体，占比约为15.4%。有两种方法来估算：第一种办法是新市民总规模3亿人，减去前面两种类型的，约为4600万。第二种办法是2021年中国常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率分别为64.7%、46.7%，两者缺口为2.55亿人，是常住城市但没有城市户口的人，那么3亿新市民除这些人口外的4500万人，就是新拿城镇户口的（以国家发改委《关于实施2018年推进新型城镇化建设重点任务的通知》为起点，中国全面放宽城市落户条件）。

图表 1 近年中国的外出农民工和进城农民工



资料来源: CEIC, 平安证券研究所

图表 2 我国常住和户籍城镇化率的缺口不断扩大



资料来源: Wind, 平安证券研究所

## 二、新市民、乡村振兴和新型城镇化

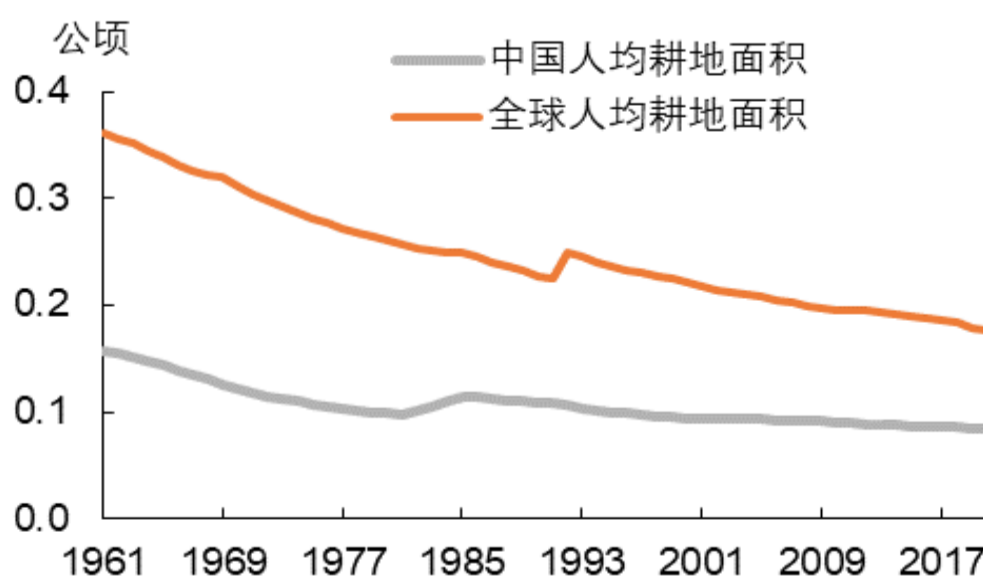
“新市民”这一概念侧重居住属性，核心是缩小新、老市民之间在基本公共服务和金融服务等上的差距。近年来，中国同步推进乡村振兴和新型城镇化，新市民与这两大战略本质上是相互促进的。

**第一，外出农民工是新市民的主体，提高面向他们的基本公共服务水平，有助于加快农村人口向城市转移，进而更好实施乡村振兴战略。**乡村振兴是未来近30年农村工作的重中之重，目标是到2050年全面实现“农业强、农村美、农民富”。我们认为，这一战略目标的实现需要提高农村人口的人均耕地面积、加大“以城补乡”力度，而这都需要更大规模的人口从农村向城市迁移。

一方面，乡村振兴不是为了把人留在农村，而是要提高他们的收入水平，加速城镇化进程可以提高农村剩余人口的人均耕地面积进而提高他们的收入。中国人均耕地面积长期低于全球平均水平，世界银行数据显示，2020年中国人均耕地面积0.085公顷，不足全球平均水平0.178公顷的一半。土地是农村最重要的生产要素，人多地少成为中国农业发展的制约因素。提高外出农民工的基本公共服务水平，有助于加快农村人口向城市转移，首先，农村剩余人口的人均耕地面积提高，进而人均收入提高；其次，土地制度改革过程中，征地补偿提高、土地流转加快等，都能够增加农民的资产性收入；最后，由于工业和服务业的产出效率高于农业，向城市转移的人口也有望获得更高收入。

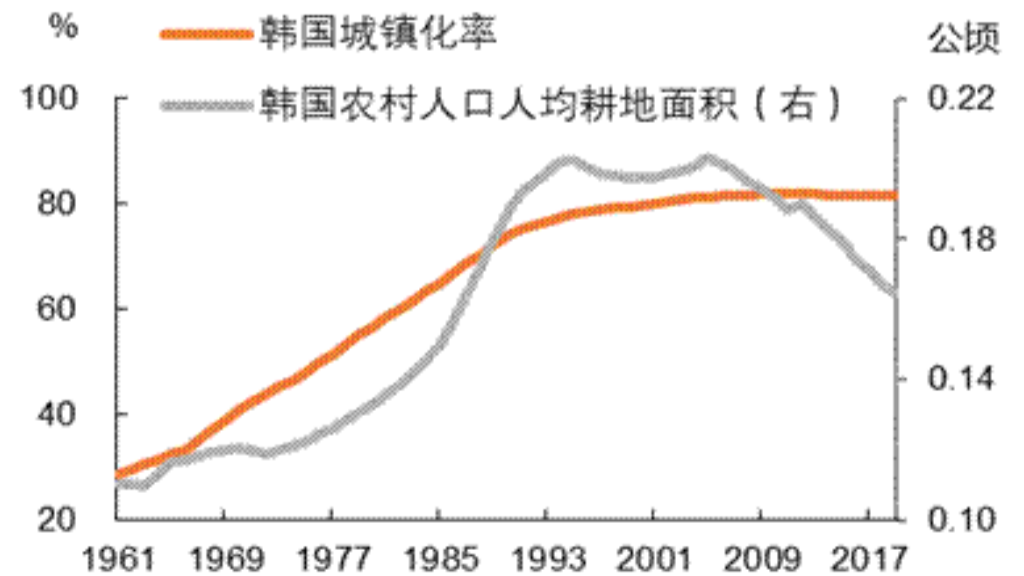
上世纪七十年代初，韩国开始新村运动。通过发展工业尤其是出口导向型产业，以及分散工业、新建教育文化设施和疏散政府等措施，以产业发展和经济空间的均衡分布来吸引转移人口。1970年至1993年，韩国城镇化率从40.7%提高到76.6%，农村人口的人均耕地面积从0.12公顷提高到0.20公顷，农村居民收入占城市居民收入的比例从61%提高到96%，实现了韩国农村和城市均衡发展的目标。

图表 3 中国人均耕地面积长期只有全球平均水平一半



资料来源: CEIC, 平安证券研究所

图表 4 韩国城镇化率提高后农村人均耕地面积上升



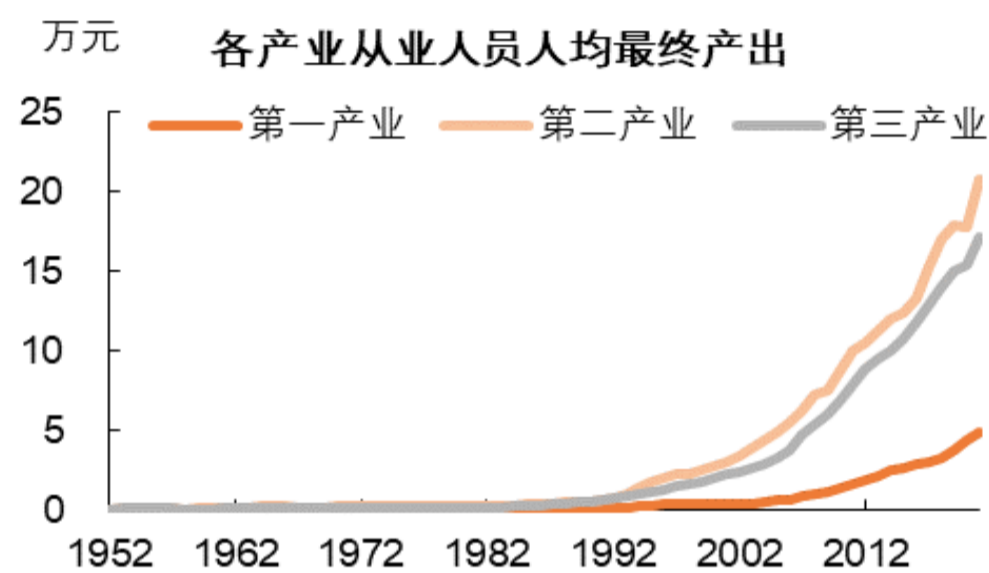
资料来源: 世界银行, 平安证券研究所

另一方面，振兴乡村需要产业投入和基建投资，但两者的投入回报率都不高，需要政府主导资源向农村倾斜，而更多新市民实现  
 请通过合法途径获取本公司研究报告，如经由未经许可的渠道获得研究报告，请慎重使用并注意阅读研究报告尾页的声明内容

户籍城镇化后，“以城补乡”的基础将更强。“产业兴旺”和“生态宜居”是乡村振兴的两大重要工作，涉及到现代化农业、节水灌溉、乡村旅游，以及污水处理、无害化厕所改造等。产业投入方面，农业的产出效率远低于工业和服务业，2021年中国第一产业就业人员人均最终产出（第一产业GDP/第一产业就业人员）为4.87万元，而二产和三产的分别达20.80万元和17.13万元，这显然难以吸引到市场化的资金去农村参与产业投资。农业基础设施方面，根据《固定资产投资统计年鉴》，农村基建投资占全社会基建投资的比例长期低于1%，可见农村基础设施薄弱，对基建投资有很大需求。但农村基建项目回报率低，也没有明晰的付费机制，社会资本投资的积极性不高，这也是农村基建投资长期偏低的原因。

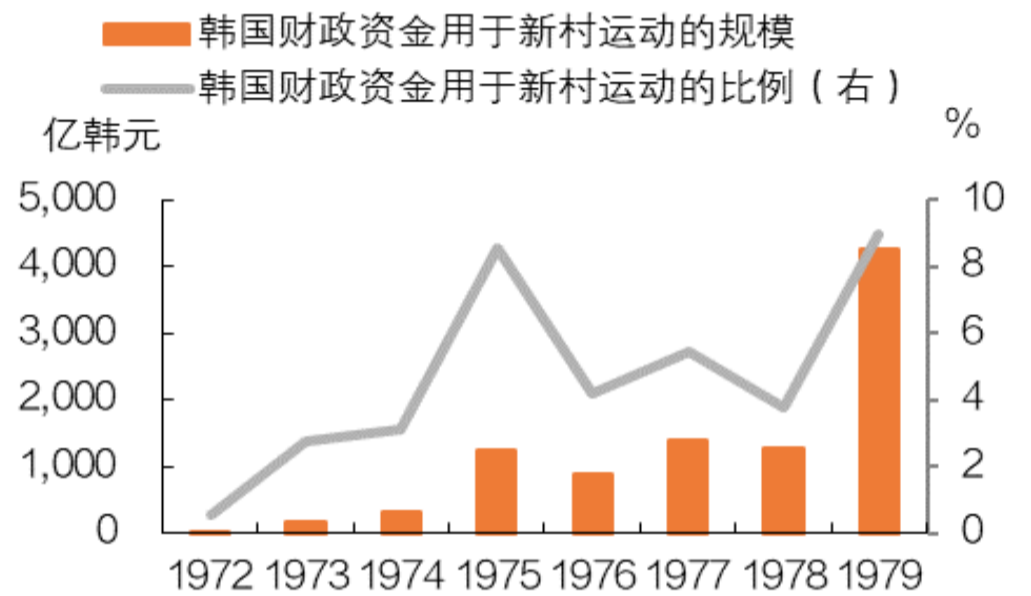
上世纪50年代日本乡村振兴、上世纪70年代韩国新村运动、以及中国在脱贫攻坚期间，都加大了对农村地区的财政资金投入。以韩国新村运动为例，1972年-1979年，韩国用于新村运动的财政资金合计9265亿韩元，占同期财政总支出的5.8%。财政资金大规模投入到农村，本质上是“以城补乡”，即将从城市征缴的财政资源向农村地区再配置。推动外出农民工更好融入城市，在提高户籍城镇化率的同时，还可以让以城补乡的基础更坚实。

图表 5 我国第一产业人均产出远低于二产和三产



资料来源: CEIC, 平安证券研究所

图表 6 新村运动时期韩国财政资金大规模投入到农村

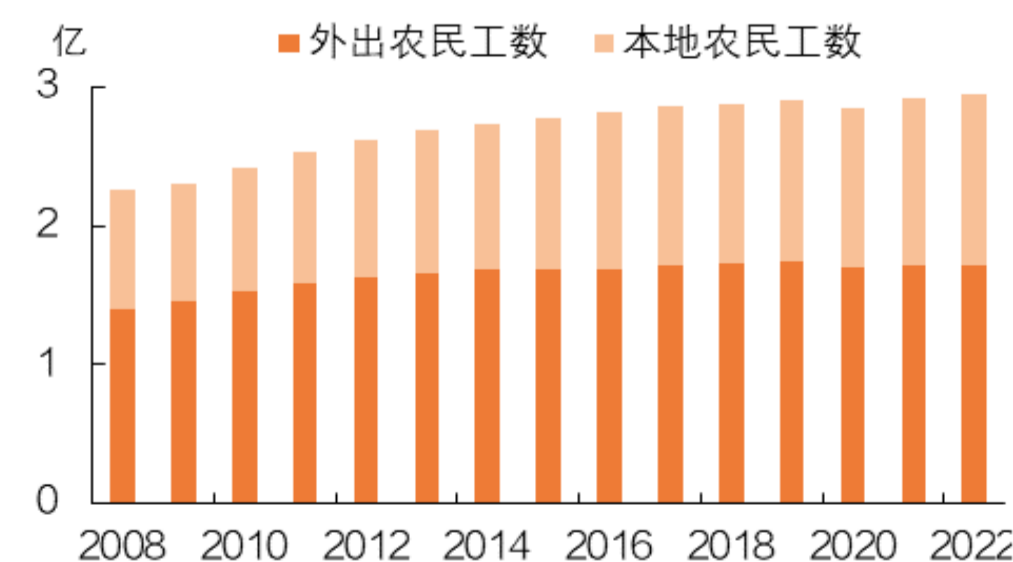


资料来源: 《韩国的现代化》, 平安证券研究所

第二，“县域内城乡融合发展”是推动外出农民工这一新市民的主要群体更深程度融入城市的重要途径，而这一发展思路也是乡村振兴的重要原则。

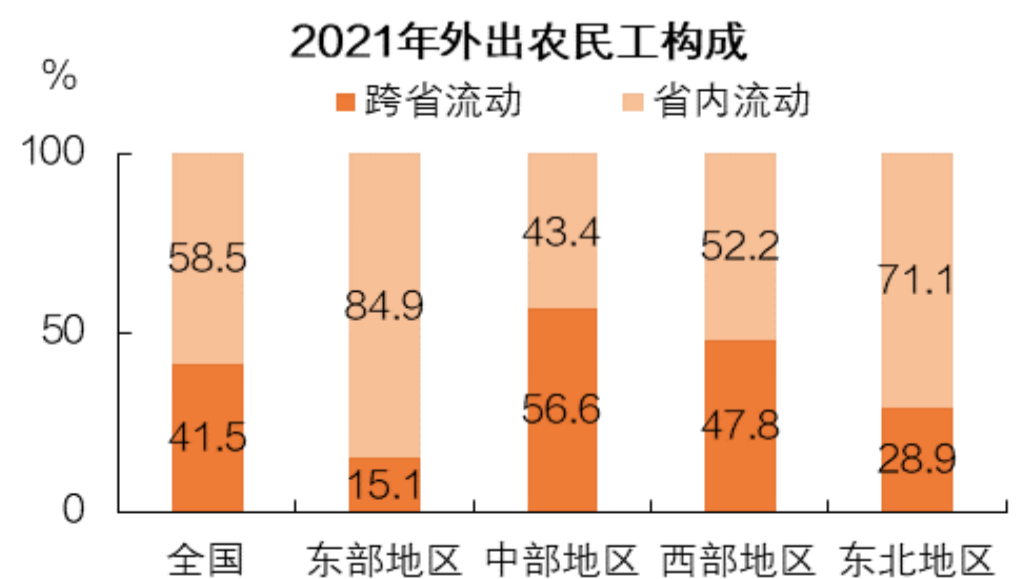
2022年全国农民工总量2.96亿人，其中本地农民工、外出农民工分别有1.24亿和1.72亿（两者根据是否在户籍所在乡镇地域内从业）。外出农民工又可分为跨省流动和省内流动，根据《2021年农民工监测调查报告》，2021年两者分别有7130万、1.00亿。鉴于近年来在户籍所在乡镇地域内从业的本地农民工占比持续上升，2021年达41.2%，表明农民工就业外出距离有缩短化趋势。因县城经济相对于乡镇更发达、就业机会更多，我们认为2021年这1亿省内流动的外出农民工里面，在县域内而非户籍所在乡镇就业的农民工在千万以上。

图表 7 我国农民工就业呈现本地化趋势



资料来源: Wind, 平安证券研究所

图表 8 我国外出农民工以省内流动为主



资料来源: 国家统计局, 平安证券研究所

推动“县域内城乡融合发展”，既可以更好服务新市民，又可以推动乡村振兴战略。《中华人民共和国乡村振兴促进法》第七章为“

请通过合法途径获取本公司研究报告，如经由未经许可的渠道获得研究报告，请慎重使用并注意阅读研究报告尾页的声明内容

城乡融合”，县级人民政府在推动城乡融合时扮演重要角色。2023年一号文件第三十三条为“推进县域城乡融合发展”，核心内容如下：第一，健全城乡融合发展体制机制和政策体系，畅通城乡要素流动；第二，统筹县域城乡规划建设，推动县域城镇化补短板强弱项，加强中心镇市政、服务设施建设；第三，深入推进县域农民工市民化，建立健全基本公共服务同常住人口挂钩、由常住地供给机制；第四，梯度配置县乡村公共资源，发展城乡学校共同体、紧密型医疗卫生共同体、养老服务联合体，推动县域供电、供气、电信、邮政等普遍服务类设施城乡统筹建设和管护，有条件的地区推动市政管网、乡村微管网等往户延伸。

**大力推进以县域内为单位的城乡融合，原因在于：一是**，避免农村快速空心化。目前，大量人口尤其是农村人口没有生活在户口所在地，而是在外工作、求学。县域内城乡融合后，老家有更多就业机会，一部分人可以选择回老家，生活在农村但是在小城镇或者县城工作，缓和农村地区老龄化、留守儿童等空心化问题；**二是**，以县域为单位推动城乡融合，规模适中，统筹规划和执行工作推动起来沟通成本低；**三是**，中国城镇化进程中，县城相比城镇有更集中的公共服务，县城房价相比于地级市又更低，因而县城通常是农村人口进城的第一选择。

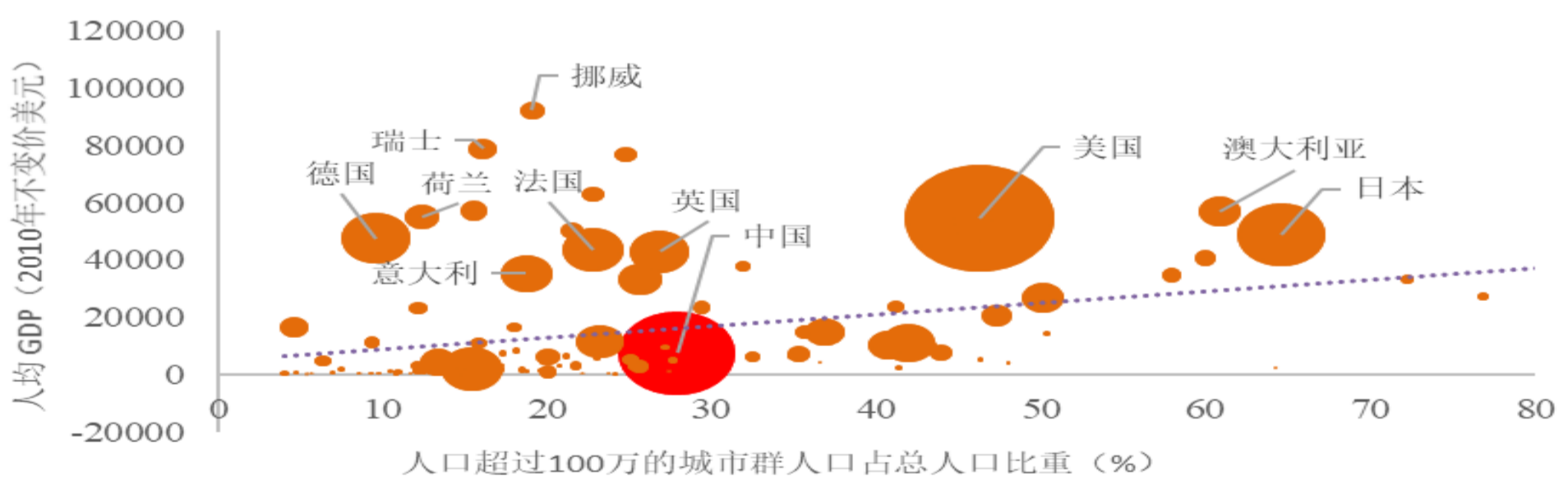
**第三，服务新市民和新型城镇化也是相互促进的，需要便利人口向城市群和中心城市集聚，其中8200万的城市间转移人口是重点支持对象。**

不同模式的城镇化，差异本质上体现在两点。除了如何协调城乡关系外，还包括如何协调大中小城市和小城镇间的关系。而土地管理制度和户籍制度的变革，将影响土地和劳动力这两类要素在城乡之间、大中小城市之间的流向和配置。**在城镇化模式的选择上，我国大致经历了两个阶段：**

**第一阶段，2013年之前，在处理大中小城市之间的关系时，我国总体遵循限制大城市、积极发展中中小城市和小城镇的思路。**1998年中共中央在《关于农业和农村中若干重大问题的决定》中正式提出了“小城镇、大战略”，在“十五”计划（2000-2005）中也强调要着重发展小城镇、积极发展中中小城市。在十一五规划（2005-2010）中政策开始逐渐调整，并且提出“坚持大中小城市和小城镇协调发展”以及建设城市群，但仍然坚持鼓励农村人口进入中小城市和小城镇定居，而要求大城市控制人口过快增长，同时该时期的城市群建设缺乏明确思路。

**在这种战略下户籍政策和土地政策都向中小城市倾斜，但人口向大城市的自主流动是很难抑制的。**从国际经验看，各国内部经济“集聚”是普遍规律。人均GDP更高的国家，人口聚集效应往往也更强。美国、日本、韩国人口超过100万的城市群总人口占国内人口比例，分别为46%、65%、50%，都位居世界前列。欧洲是个例外，其经济发展水平高，但大城市群人口占比并不高，可能原因在于欧洲国家内部各区域间的发展差距较小，这使得集聚效应不再那么突出。尽管如此，这些国家也有自己的城市群区，如伦敦城市群、巴黎城市群等。

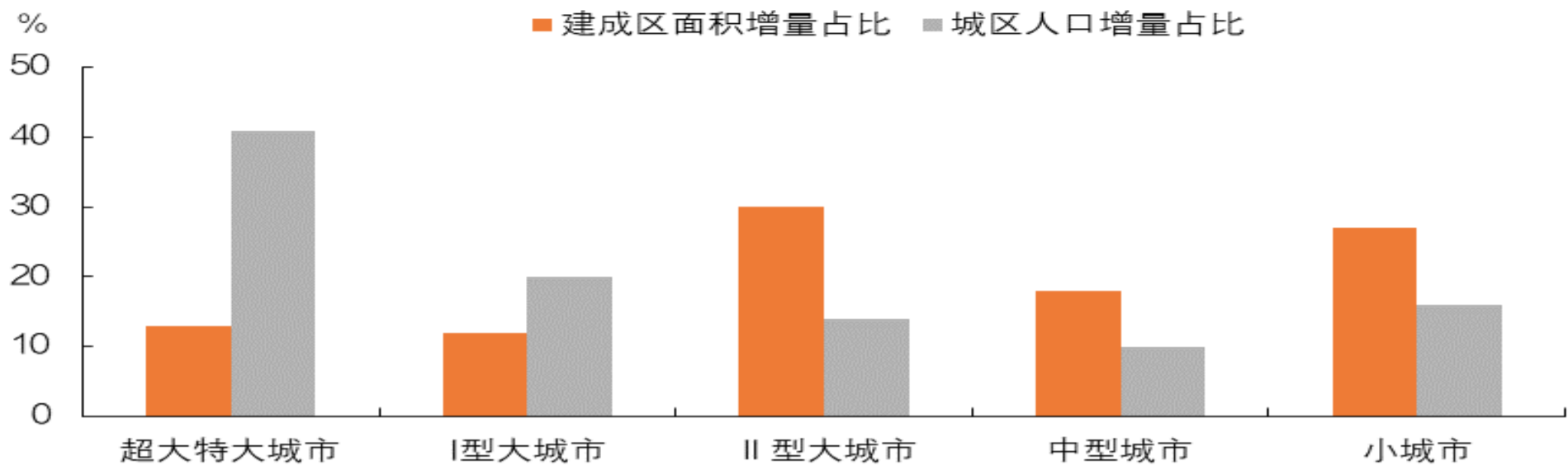
**图表 9 2018年世界各国人均GDP和大城市群人口集聚性正相关**



资料来源：世界银行，平安证券研究所（注：本图中剔除了部分数据缺失的国家，气泡大小反映各国实际GDP规模，红色气泡为中国）

**人口向高线城市流动，但政策影响下土地供给却主要朝着中小城市配置，形成了不同城市之间人口、土地资源的错配。**基于《中国城市建设统计年鉴》披露的城市人口和土地数据计算，2006-2013年，我国超大特大城市人口增量占所有城市人口增量的比重高达41%，即城市新增人口更多地出现在大城市。但与之形成鲜明对照的是，超大特大城市建成区面积增量在所有城市建成区面积增量中的占比只有13%，更多的新增土地供给实际上出现在II型大城市以及中小城市。

图表 10 2006-2013年，我国各类型城市建成区面积增量占比与城区人口增量占比



资料来源：《中国城市建设统计年鉴》，平安证券研究所（注：根据国务院颁布的城市规模划分标准，将500万人口以上城市定义为超大特大城市，300-500万人口城市为I型大城市，100-300万人口城市为II型大城市，50-100万人口城市为中型城市，50万人口以下城市为小城市）

土地资源错配不仅导致“大城市病”，也导致小城市、小城镇土地资源利用效率不高。一方面，大城市面临人口流入但土地供应受限的矛盾，令房价快速上涨。此外，交通拥堵和通行时间长，增加了大城市居民出行的时间成本。另一方面，小城市、小城镇由于人口密度偏低，导致商品房供过于求、诸多基础设施未能充分体现其经济性。

第二阶段，2014年印发的《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》，是中国城镇化进程中的一个重要转折点，突出了“以人为本”的新型城镇化原则。该规划中强调了“以城市群为主体形态，推动大中小城市和小城镇协调发展”。以京津冀协同发展为重点，2015年后多个城市群相关规划陆续获批。

新型城镇化思路下，户籍制度和土地制度也做了相应调整。户籍制度方面，2014年国务院颁布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，要求加大非户籍人口在城市落户的推进力度。2016年《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》颁布，要求“十三五”期间，加速破除城乡区域间户籍迁移壁垒，户籍人口城镇化率年均提高1个百分点以上。2019年落户限制进一步松绑，且总体延续至今：1、全面取消城区常住人口300万以下城市落户限制，确保外地与本地农业转移人口进城落户标准一视同仁；2、全面放宽城区常住人口300万至500万的大城市落户限制，并全面取消重点群体落户限制；3、完善城区常住人口500万以上的超大特大城市积分落户政策，精简积分项目，确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例。

土地制度方面，优化国有土地空间布局，是2014年后的重点改革之一。2019年《土地管理法》修订，打破了以往“先征收后使用”的模式，允许集体经营性建设用地入市，使得符合条件的集体建设用地和国有建设用地得以直接同权同价同等入市。2020年3月《关于授权和委托用地审批权的决定》下发，将原本由国务院审批的农用地转建设用地审批权部分下放给了省级政府，其中永久基本农田之外的农用地转为建设用地变为由省级地方政府审批，在八个省市自治区开展永久基本农田转为建设用地的授权审批试点。2020年4月《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制改革的意见》下发，其中一是推动土地计划指标更加合理化，城乡建设用地指标使用更多由省级政府负责；二是提出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。

简言之，新型城镇化时期，除超大特大城市外的落户限制已基本放开；将永久基本农田之外的农用地转为建设用地审批权下放给省级政府，并允许省内和探索跨地区建设用地指标流转。这些体制机制改革使得新增建设用地指标能更好地与人口流动的方向匹配，从而缓解人口和土地资源错配的问题。

“以人为本”的新型城镇化思路，便利城际转移人口和乡城转移人口落户。大城市建设用地指标增加，有助于缓解上述流动人口和新落户群体的置业压力。因此，服务新市民和新型城镇化可相互融合、相互促进。

### 三、服务新市民三大着力点

我们认为，增加基本公共服务投入、提升金融服务水平、助力解决住房问题，是新型城镇化时期服务新市民的三大着力点，且都具有重要的经济意义。

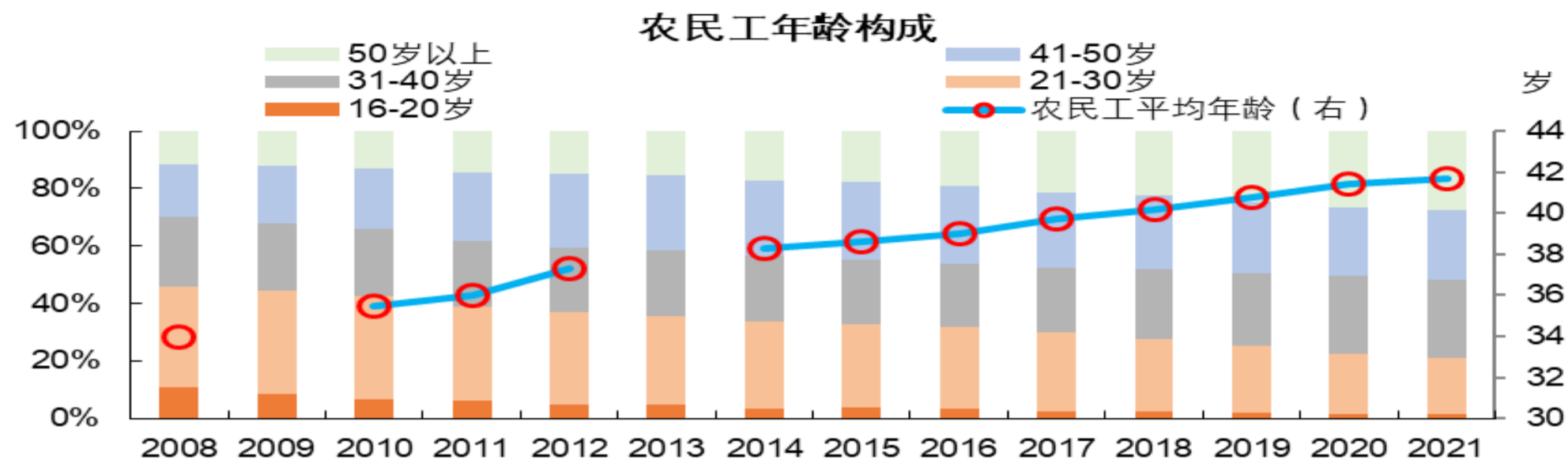
#### 3.1 增加基本公共服务投入

外出农民工是新市民的主体，通过对这一主要群体的分析，我们认为增加向新市民的基本公共服务投入，有必要也有空间。



增加面向新市民基本公共服务的必要性在于：第一，农民工平均年龄从2008年的34.0岁提高至2021年的41.7岁。其中，50岁以上的比例从2008年的11.4%提高至2021年的27.3%，是国家统计局《农民工监测调查报告》五个年龄组中占比最高的。农民工老龄化意味着，作为新市民主体，他们未来的养老、医疗等基本公共服务需求将显著增加。

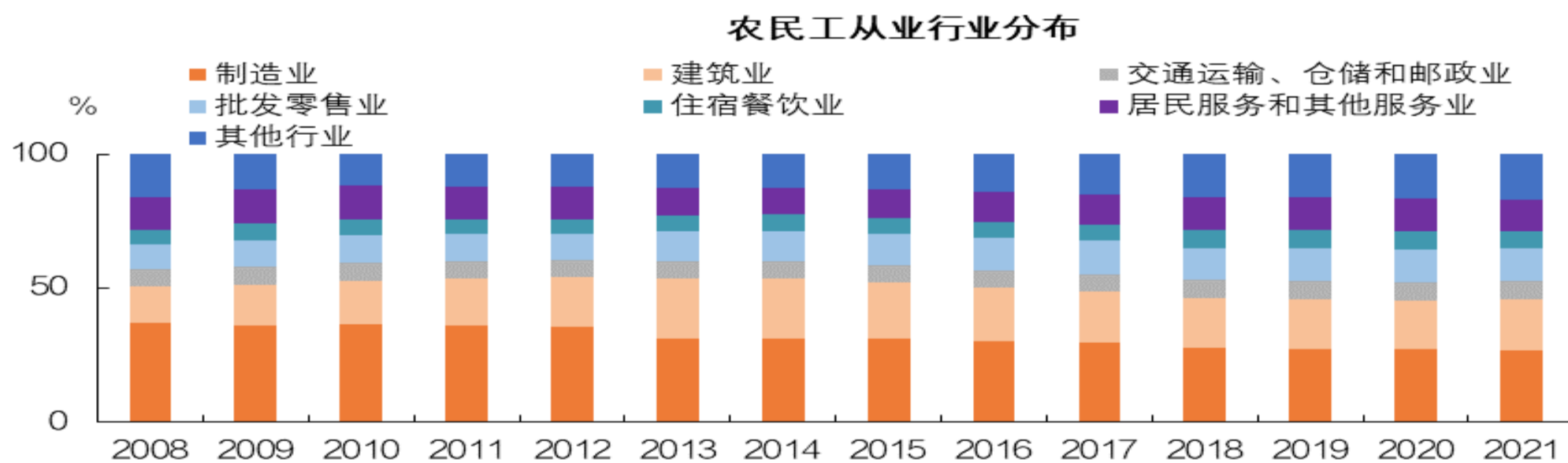
图表 11 中国农民工平均年龄从2008年的34.0岁提高至2021年的41.7岁



资料来源：国家统计局，平安证券研究所

第二，农民工的社保、公积金等覆盖率较低。从农民工从事行业的分布看，制造业和建筑业占比近半，对保障尤其是安全保障的需求较高。根据新市民产业与创新研究院2020年发布的《流动的“新市民”：新生代农民工生活与心态调查报告》，受访对象中不缴纳社保的占比51.3%，希望缴纳公积金的比例为62.6%，但实际仅17.4%的缴纳了公积金。

图表 12 农民工从事的行业中制造业和建筑业的比例近半



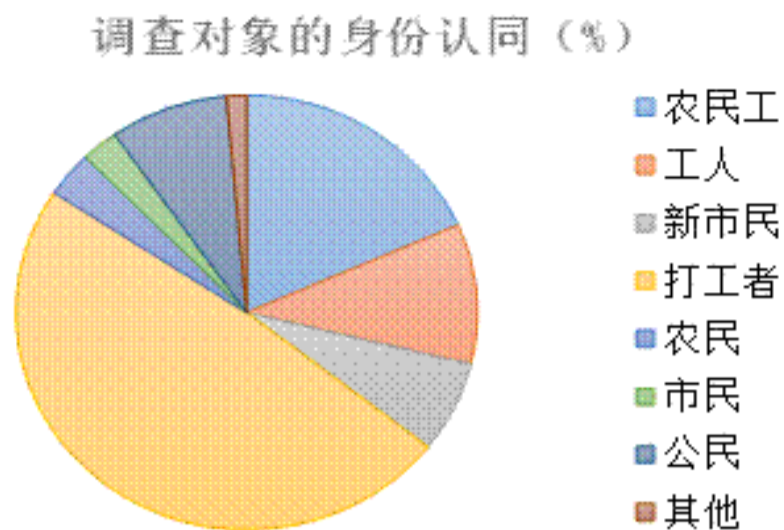
资料来源：国家统计局，平安证券研究所

第三，农民工在城市的归属感较低。调查显示认为自己是新市民和市民的比例不足10%，增加基本公共服务投入有助于提高他们的归属感，进而释放置业和消费等需求。

《流动的“新市民”：新生代农民工生活与心态调查报告》显示，在身份认同方面（认为哪个词最能形容自己的身份），有48.7%的调查对象认为自己是打工者，18.4%的调查对象认为自己是农民工，认为自己是新市民、市民的比例仅分别有2.6%和6.8%。关于城市融入情况的问卷调查显示，多数调查对象认为自己能够很好地适应城市生活，但多数认为自己不是打工城市里的人，表明调查对象的城市融入状况较差。仅有2.8%和13.0%的调查者，分别对自己现在的生活非常满意和比较满意，近四成的受访者对现在的生活不满意（非常不满意+不太满意）。

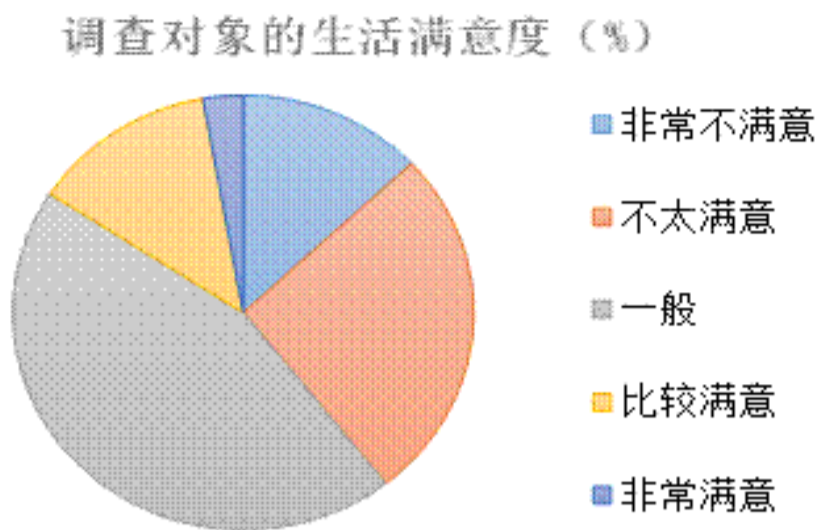
在关于未来规划的调查中，仅11.7%的调查对象打算在工作的城市买房。计划买房的比例较低，可能与他们在所在城市的融入感较低有关。20.2%的调查对象不确定是否在工作的城市买房，加大对农民工等新市民基本公共服务的提供，有助于释放这部分需求。

图表 13 问卷调查显示农民工在城市的归宿感较低



资料来源：新市民产业与创新研究院，平安证券研究所

图表 14 问卷调查显示农民工对生活的满意度不高

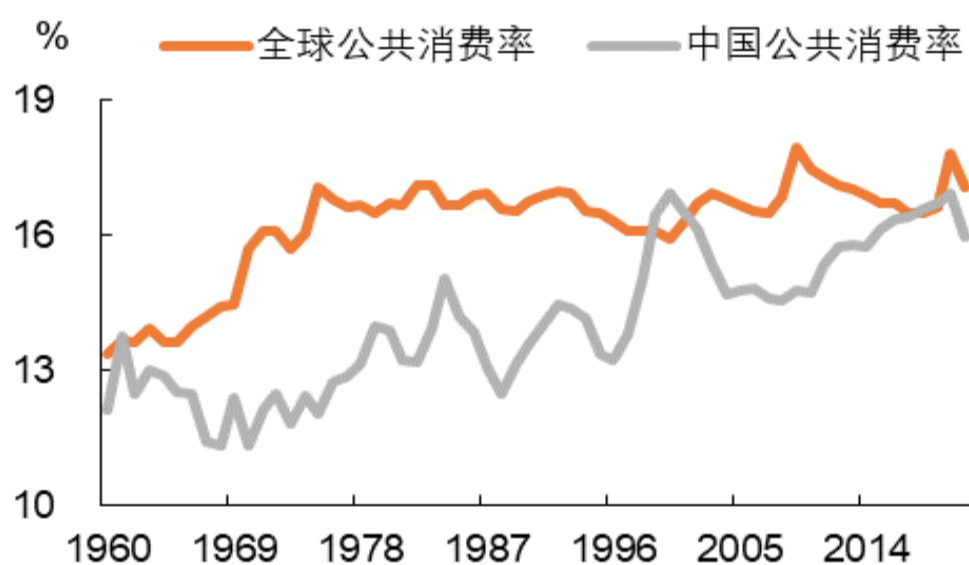


资料来源：新市民产业与创新研究院，平安证券研究所

中国公共消费率长期低于全球平均水平，未来还有较大提升空间，可适度向服务新市民倾斜。以政府最终消费支出/名义GDP衡量的公共消费率，中国长期低于全球平均水平，2021年中国和全球的分别为16.0%、17.1%。和发达国家相比，中国公共消费率大约有4个百分点的提升空间，按2021的名义GDP 114.9万亿计算，政府最终消费支出有4.6万亿的提升空间，可适度向服务新市民领域倾斜。

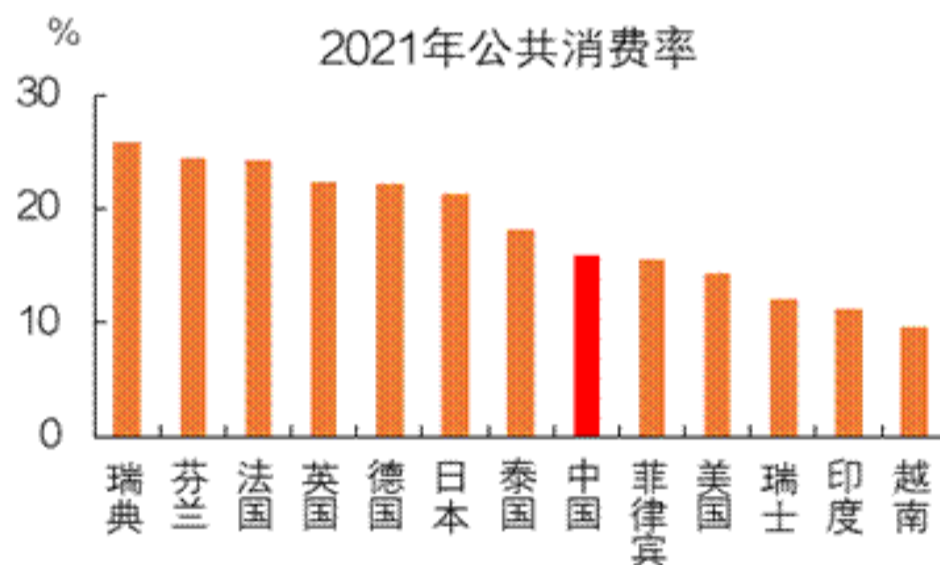
此外，公共消费对私人消费有挤入效应，学术研究显示公共消费率每提高1个百分点，中长期最高可增加私人消费0.39个百分点。新市民作为边际消费倾向较高的群体，增加面向他们的公共服务，对私人消费的撬动幅度可能更高，有助于更好“恢复和扩大消费”。

图表 15 中国公共消费率长期低于全球平均水平



资料来源：CEIC，平安证券研究所

图表 16 2021年中国和部分国家公共消费率对比



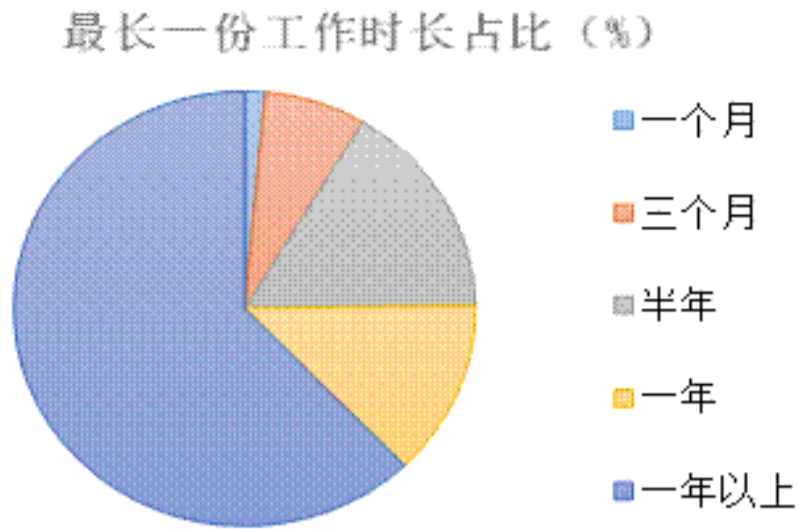
资料来源：CEIC，平安证券研究所

### 3.2 提升金融服务水平

新市民住房、教育、消费等领域的贷款需求较多，但未能得到有效满足，在新市民自身和金融体系两端，都存在有待优化的地方。

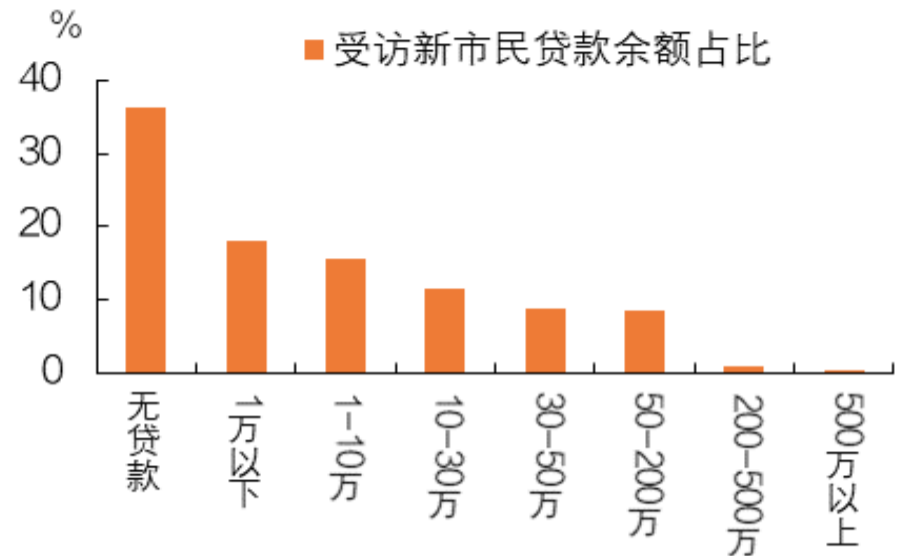
**新市民自身方面**，工作不稳定、流动性大、难以提供收入流水证明、缺乏抵押品等因素，使得相当比例的新市民群体难以满足银行授信要求。根据新市民产业与创新研究院2019年发布的《新市民的工作世界》报告，一万多名受访者中，仅62%的受访者表示最长的一份工作做了一年以上，25%的受访者表示最长的一份工作在半年或以内。即使新市民能够获得银行贷款，贷款总额也相对较低，而利率偏高。根据2022年21世纪经济报道联合腾讯安全联合发布的《新市民贷款服务调查报告》，36.4%的受访者表示没有贷款，80%以上的受访者表示目前余额在30万以下。在被问及贷款过程中遇到的最大问题时，47.9%的受访者表示利率过高，在各种因素中排第一。

图表 17 受访新市民最长一份工作时长占比



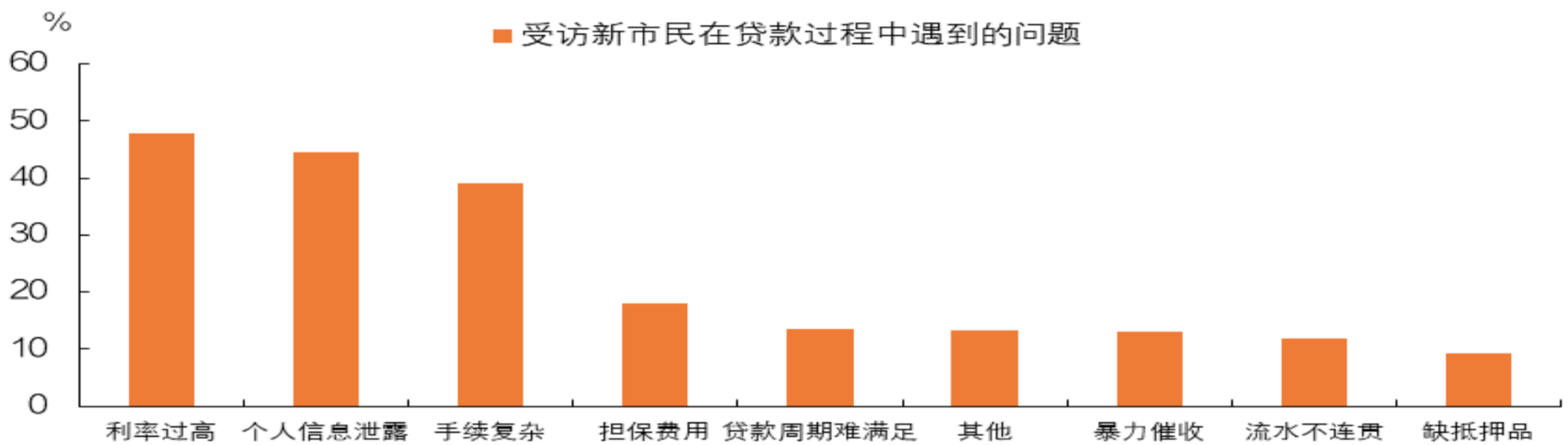
资料来源：新市民产业与创新研究院，平安证券研究所

图表 18 受访新市民贷款余额多数在30万以下



资料来源：《2022新市民金融服务调查报告》，平安证券研究所

图表 19 受访新市民在贷款过程中所遇的问题里利率过高居首位



资料来源：《2022新市民金融服务调查报告》，平安证券研究所

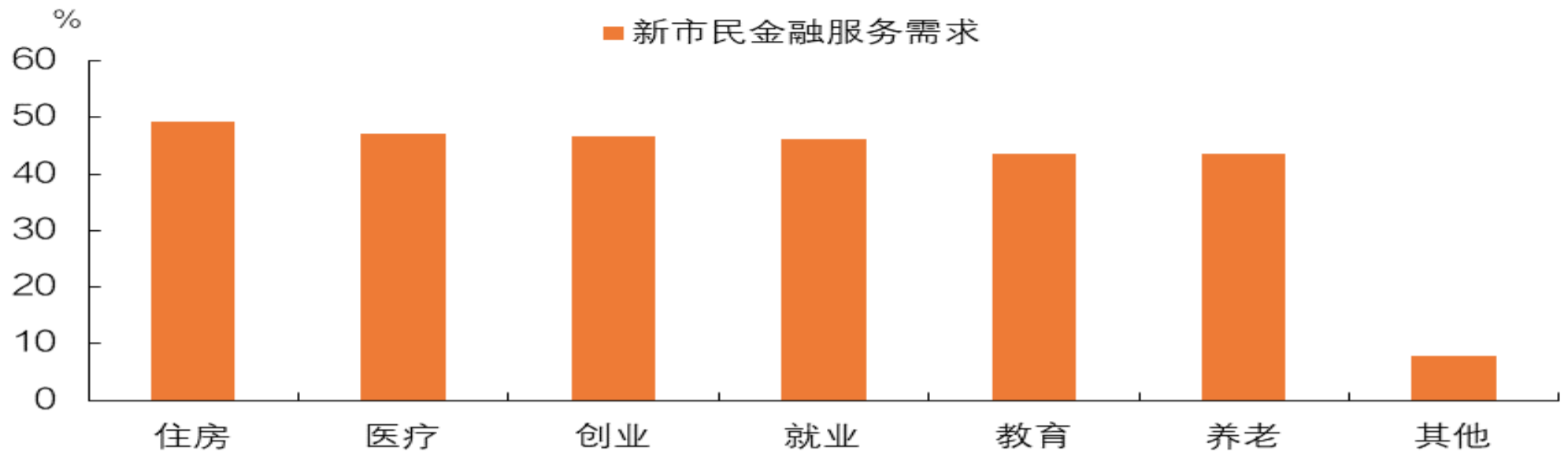
金融体系方面，因监管考核和内部风控等原因，银行等金融机构对信用资质相对较弱的新市民发放贷款的意愿不足。不良贷款率是商业银行的重要监管指标，银保监会要求商业银行不良贷款率不高于4%。在MPA考核体系下不良贷款率过高，将影响商业银行的存款准备金率、部分业务的市场准入等。市场化原则下，商业银行遵循安全性要求，综合平衡风险和收益去发放贷款。问责制度下，信贷员审批时信用下沉动力不足，对向新市民放贷慎之又慎。

2022年3月，中国银保监会、中国人民银行联合印发《关于加强新市民金融服务工作的通知》（银保监发〔2022〕4号）。为提高新市民金融服务可得性和便利性，做出了一系列部署。

在重点支持行业方面，聚焦于制造业，建筑业，批发和零售业，交通运输、仓储和邮政业，居民服务、修理和其他服务业，信息传输、软件和信息技术服务业六大行业。根据《2021年农民工监测调查报告》，上述六大行业中，除信息传输、软件和信息技术服务业外（未公布该行业数据）的五个行业就吸纳了83.3%的农民工就业。因此，4号文对农民工等新市民主要从事行业的重点支持覆盖面较广。

在重点支持领域方面，2022年11月清华大学金融科技研究院联合蚂蚁集团研究院，联合发布《全国城市新市民金融服务报告（2022）》。该报告对4号文中新市民金融服务的重点领域做调研，结果显示受访对象在住房、医疗、创业、就业、教育、养老等领域的金融需求都较高，且选择上述项的比例接近，亦表明4号文的针对性较强。

图表 20 4号文重点支持的领域均是新市民需求较高的金融服务



资料来源：《2022新市民金融服务调查报告》，平安证券研究所

《关于加强新市民金融服务工作的通知》对重点领域的支持细则如下：

图表 21 《关于加强新市民金融服务工作的通知》具体细则

重点领域	具体细则
创业就业	1、加强对新市民创业的信贷支持。将新市民纳入创业担保贷款扶持范围，优化新市民创业信贷产品。 2、加大对吸纳新市民就业较多小微企业的金融支持力度。 3、提高新市民创业就业的保险保障水平。
住房金融	1、助力增加保障性住房供给。加大对公租房、保障性租赁住房、共有产权住房等保障性住房和城镇老旧小区改造工程的支持力度。 2、支持住房租赁市场健康发展。完善住房租赁市场供应体系，助力缓解新市民住房压力，支持长租市场发展。 3、满足新市民合理购房信贷需求。合理确定符合购房条件新市民首套住房按揭贷款的标准，多维度科学审慎评估新市民信用水平，对符合购房政策要求且具备购房能力、收入相对稳定的新市民，合理满足其购房信贷需求。 4、提升新市民住房公积金服务水平。鼓励商业银行加强与地方政府协作，畅通新市民住房公积金缴存渠道。 5、优化新市民安居金融服务。为购买家具、家电等合理提供消费信贷产品，推广家庭财产保险。
教育	1、支持新市民更好获得职业技能培训。优化产品和服务，探索通过地方政府补贴贷款利息等方式，依法依规对新市民职业技术教育、技能培训等提供金融支持。 2、优化新市民子女教育金融服务。鼓励相关银行机构落实好国家助学贷款政策，服务家庭经济困难的新市民子女就学。 3、支持托育和学前教育发展。做好对新市民聚集区域托育机构金融服务，发展普惠性学前教育责任险、意外险业务。
医疗健康	1、充分发挥商业健康保险的补充作用。开发不与户籍挂钩的普惠型商业健康保险产品，满足多样化的健康保障需求。 2、提升商业健康保险覆盖面。为新市民提供更加灵活的健康保险产品，提供灵活、实惠、便利的团体健康保险产品。 3、助力异地就医直接结算。发挥渠道和科技优势，助力医保部门深入推进异地就医直接结算。
养老	1、合理满足养老服务机构的融资需求。加强对养老行业的支持，推动增加养老服务供给。 2、完善新市民养老保障金融服务。配合地方政府推广新市民长期护理保险，满足新市民差异化养老需求。 3、积极参与养老保险第三支柱建设。引导理财公司研发符合长期养老需求和生命周期特点的养老理财产品，支持商业银行研究养老储蓄产品，探索开展养老储蓄业务试点。

资料来源：《关于加强新市民金融服务工作的通知》，平安证券研究所

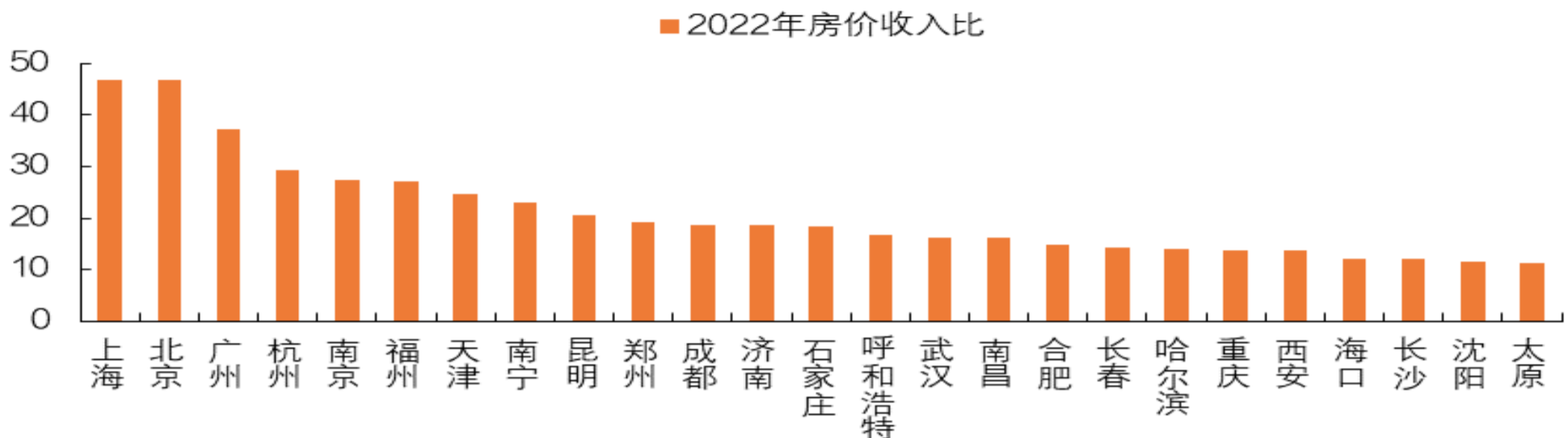
4号文发布后，各省级银保监局先后发文落实新市民服务，根据辖区内实际情况出台相应政策。金融服务新市民工作取得了积极成效，2023年2月银保监会发布新市民金融服务总结，称覆盖新市民的金融产品超3万个。部分省市自治区披露了更翔实的数据，如广西银保监局称截至2022年末，广西银行保险机构已为100余万新市民提供的贷款余额近2700亿，提供风险保险保障突破10万亿元。

4号文对金融业加大服务新市民起到了积极的促进作用。但鉴于多数新市民工作不稳定、银行流水不连续、抵押品少，以及银行监管考核、内部风控等制约新市民获得信贷等金融资源的因素，并没有实质性改善，金融服务新市民还有很大提升空间。我们认为，未来可以尝试、优化通过大数据、信息共享等方式甄选出信用资质较高的新市民，以及通过地方国有担保机构提供征信等方式，提高新市民信贷等金融资源的可得性。

### 3.3 助力解决住房问题

新市民的住房需求有较大改善空间，但当前主要城市房价收入比较高，增加了新市民的购房难度。以占新市民主体的农民工为例，《2021年农民工监测调查报告》显示，2021年进城农民工人均居住面积21.7平方米。人口规模越大的城市，进城农民工人均居住面积越小，2021年500万人以上、50万人以下城市的进城农民工人均居住面积，分别为17.0平方米和25.5平方米。但当前主要城市，尤其是一二线城市的房价收入比较高，令新市民通过购房方式改善居住条件面临压力。

图表 22 2022年中国部分城市的房价收入比



资料来源：CEIC，平安证券研究所

近年重要会议，如2022年中央经济工作会议、2023年政府工作报告等，都明确提及“解决好新市民、青年人等住房问题”。结合近年的一系列部署看，我们认为解决新市民住房问题的重点方向，可能有以下几个：

**一是，大力发展保障性租赁住房。**2021年6月出台的《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，明确指出保障性租赁住房主要用于解决新市民、青年人等群体的住房困难。2021年8月住建部有关领导称“十四五”期间，住建部将以发展保障性租赁住房为重点，进一步完善住房保障体系。住建部数据显示，2021年-2022年全国共建设筹集330万套（间）保障性租赁住房，大约可解决近1000万新市民、青年人的住房困难。“十四五”时期，全国初步计划建设筹集保障性租赁住房近900万套（间），预计可解决2600多万新市民青年人的住房困难，预计可完成投资3万亿元左右。按“十四五”期间平均每年6000亿元的投资额估算，假定“十四五”期间每年房地产投资完成额中枢为2021-2022年的均值14万亿，保障性租赁住房每年大约拉动房地产投资4.3个百分点。

通过“赎买”形式，提供保障性租赁住房，也有助于房地产业形成良性循环。2023年部分地方政府释放相关信号，比如吉林省政府工作报告中指出“争取长春市开展利用国家专项贷款加快商品房去库存试点，通过政府团购商品房，用于棚户区改造、保障性住房和租赁住房”，贵州省政府工作报告指出“更好统筹房地产去库存和棚户区改造、地灾避险搬迁安置，推动存量房转为公租房、安置房”。房企销售改善后，可更好聚焦于“保交楼”，这是房地产业尽快形成良性循环的重要基础。可探索设立“新市民住房保障基金”，通过财政补贴、与土地出让收入挂钩、发行REITs产品、收取租金等方式筹集资金，为新市民提供保障房租赁服务。

**二是，规范住房租赁市场健康发展。**除保障性租赁住房外，企业和个人等提供的房屋租赁也是解决新市民住房问题的方向，尤其在一、二线城市。近年政策在引导住房租赁市场规范化发展的同时，也给予了政策支持，包括给予税收优惠、部分城市规定房租年涨幅上限等。

**三是，松绑购房门槛，因城施策确定新市民的贷款标准，助力新市民置业。**比如2022年5月，山西省太原市规定，新市民、青年人购首套房无需再提供落户、社保等证明。2022年6月，重庆市发文称符合条件的新市民在重庆市购买首套普通住房，可享受与本地居民同等的个人住房贷款政策。

## 平安证券研究所投资评级:

### 股票投资评级:

强烈推荐（预计6个月内，股价表现强于市场表现20%以上）

推荐（预计6个月内，股价表现强于市场表现10%至20%之间）

中性（预计6个月内，股价表现相对市场表现在±10%之间）

回避（预计6个月内，股价表现弱于市场表现10%以上）

### 行业投资评级:

强于大市（预计6个月内，行业指数表现强于市场表现5%以上）

中性（预计6个月内，行业指数表现相对市场表现在±5%之间）

弱于大市（预计6个月内，行业指数表现弱于市场表现5%以上）

## 公司声明及风险提示:

负责撰写此报告的分析师(一人或多人)就本研究报告确认:本人具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格。

平安证券股份有限公司具备证券投资咨询业务资格。本公司研究报告是针对与公司签署服务协议的签约客户的专属研究产品，为该类客户进行投资决策时提供辅助和参考，双方对权利与义务均有严格约定。本公司研究报告仅提供给上述特定客户，并不面向公众发布。未经书面授权刊载或者转发的，本公司将采取维权措施追究其侵权责任。

证券市场是一个风险无时不在的市场。您在进行证券交易时存在赢利的可能，也存在亏损的风险。请您务必对此有清醒的认识，认真考虑是否进行证券交易。

市场有风险，投资需谨慎。

### 免责条款:

此报告旨在发给平安证券股份有限公司(以下简称“平安证券”)的特定客户及其他专业人士。未经平安证券事先书面明文批准，不得更改或以任何方式传送、复印或派发此报告的材料、内容及其复印本予任何其他人。

此报告所载资料的来源及观点的出处皆被平安证券认为可靠，但平安证券不能担保其准确性或完整性，报告中的信息或所表达观点不构成所述证券买卖的出价或询价，报告内容仅供参考。平安证券不对因使用此报告的材料而引致的损失而负上任何责任，除非法律法规有明确规定。客户并不能仅依靠此报告而取代行使独立判断。

平安证券可发出其它与本报告所载资料不一致及有不同结论的报告。本报告及该等报告反映编写分析员的不同设想、见解及分析方法。报告所载资料、意见及推测仅反映分析员于发出此报告日期当日的判断，可随时更改。此报告所指的证券价格、价值及收入可跌可升。为免生疑问，此报告所载观点并不代表平安证券的立场。

平安证券在法律许可的情况下可能参与此报告所提及的发行商的投资银行业务或投资其发行的证券。

平安证券股份有限公司2023版权所有。保留一切权利。

# 平安证券

## 平安证券研究所

电话:4008866338

深圳	上海	北京
深圳市福田区益田路5023号平安金融中心B座25层 邮编:518033	上海市陆家嘴环路1333号平安金融大厦26楼 邮编:200120	北京市西城区金融大街甲9号金融街中心北楼16层 邮编:100033