

中國大陸城鎮化與現代化布局

文《施世駿》

臺灣大學國家發展研究所教授兼所長



圖／東方IC

3月9日，G7944次復興號列車駛入洛陽龍門站，洛陽龍門至南陽東高鐵正式開通。四通八達的鐵路串聯起各大中小城市與鄉鎮，推動中國大陸城鎮化的進度。

| 中國大陸城鎮化的背景脈絡 |

習近平執政近十年內，已經將中國大陸帶向與過往相當不同的方向。他上台後提出的「中國夢」帶有很強的民族復興懷抱，激發中國大陸過去百年來受西方列強欺凌的集體心態，希望透過現代化急起直追，帶領中國大陸加入富強康莊的現代化國家之林。「現代化」是1949年（民國38年）以後中共念茲在茲的理念，早於1954年周恩來便在第一屆「全國人大會議」提到工業、農業、交通、國防的四個現代化，此後的領導階層都呈現這種趕上西方現代化的執念，加上社會主義時期模仿蘇聯模式的重工業發展，城鎮成為擔負此任務的重心。

承襲自蘇聯時期的意識形態，將「工業化」與「城鎮化」視為現代化的象徵，對比中國數千年來的農業社會型態，可以說現代化的一個重要成分便是「城鎮夢」。在這個意義下，中共「十八大」以來提出「新型城鎮化」的概念，除了承襲過往現代化的目標之外，更企圖矯正過往城鎮化的主要弊病，同時納入區域發展、經濟成長模式、人口遷移管理、以及社會治理的宏觀發展思維。在明年「二十大」即將召開之際，習近平企圖連任必須拿出具體政績，「新型城鎮化」的成效無疑將成為重點之一，並且影響未來更多相關政策。

本文從歷史的視角，剖析過往城鎮化的問題以及「新型城鎮化」的整治重點，藉此評析今年兩會後相關思維所提供的線索，以便我們更加理解這個

宏觀政策調控的未來發展以及對臺灣可能的影響。

既然稱呼為「新型城鎮化」，自然有別於傳統的城鎮化。過去社會主義時期建立起的特殊社會管理體制，以嚴格的戶籍制度發展的「城鄉二元體制」，是當政府掌握人民戶籍並以此作為資源分配的主要根據。當時也是以「城鎮化」為大目標，只是無法從農業社會一步到位，因此透過「城鄉二元體制」將大部分資源集中於城鎮，並將大部分農民綁在農村，藉此達成城鎮的工業化。

1978年改革開放後，隨著經濟與社會結構的轉變，原本嚴格的城鄉戶籍制逐漸鬆動，在1984年農村人民公社解體後，農業人口開始朝向非農業部門流動，加速改革開放後的「城鎮化」發展，但是這個轉型期的「城鎮化」屬於粗放型，在原有制度還沒完全改善前，形成不均衡的發展。1990年代外資進入中國大陸後，流入城鎮的農村勞動力成為人口管理的一大難題：在戶籍制度鬆動卻未解除的情形下，農民工形成一個特殊的身分群體，在城鎮工作與生活，卻無法被納入城鎮的戶口，成為次等公民。換言之，改革開放的經濟成長是建立於扭曲的結構基礎上達成，表現在城鎮地區經濟發達而農村地區牛步發展、沿海地區快速增長而內陸地區遲滯不前、以及各地的常住人口與流動人口的權益差別。

這點在胡溫時期才有轉變：2002年中共「十六大」提出「城鄉統籌」概念，企圖改革城鄉二元體制以解決城鄉差距。2003年中央農村工作會議上，胡錦濤指出「城鄉一體化」試圖解決城鄉居民的不同國民待遇問題，透過統籌城鄉社會與經濟，推動城市和農村協調發展，打破城鄉分割的體制，加強城鄉間基礎設施和社會事業建設，逐步縮小城鄉差別，整體社會管理的思維便由「城鄉分割」轉向「城鄉統籌」，希冀再進一步轉向「城鄉一體化」，形成城鄉社保制度的整

合。胡溫時期的「城鄉一體化」體認到過往粗放式城鎮化的病灶在於城鄉體制的分割，必須加以整合，可以說是後來習李時期「新型城鎮化」的雛型思維。

「新型城鎮化」政策內涵

2013年中共「十八大」提出「新型城鎮化」的指導方針，欲將流動人口市民化，使農村人口向城市聚攏，並減少農村的環境負擔，以提升城市居民生活品質。「新型城鎮化」是2014年由國務院提出，從區域整合的角度，促使大部份農村地區也走向城鎮化，除了引導農村轉移人口落戶於城鎮之外，也希望促使中西部地區人口就近城鎮化，減少東部沿海地區城市的發展壓力，得以整治其轄區內城鄉發展問題（三個一億人規劃）。相關的宏觀思維為以下幾點：

- (一) 優化城市布局：推進融合式的城鎮聚落形成，促進整體區域的均衡發展，主要政策是區域性整體發展，著名的例子是粵港澳大灣區。
- (二) 城市的永續發展：改善常見的「城市病」，推動新型城市的優質生態及社會環境，主要政策是遷移污染工業、城鎮綠化、環保節能等等。



圖／東方IC

大陸國務院4月6日發布《人類減貧的中國實踐》白皮書，宣告中國大陸7.7億農村貧困人口擺脫貧困，對世界減貧貢獻率超過70%。

- (三) 農業人口市民化：在有序管理下，逐步讓農業人口轉為城鎮居民身分，主要政策是戶籍制度改革，放寬外來人口在中小型城鎮落戶。
- (四) 城鄉一體化：改善傳統城鄉二元的弊病，讓城鎮帶動農村發展，進一步促進區域發展的和諧，主要政策是城鄉居民的社會保障整合，以及公共服務的強化。

第一與二點著重區域發展與城市生態平衡，第三與四點則是人口遷移管理與社會福利服務的整合。就第一及二點而言，從胡溫到習李有政策延續性，加大區域發展的步伐，並且更注重環境生態與綠化環保的方向，這樣的模式可以屏除過往單一城市一枝獨秀、周圍地區卻難以企及的困境；發揮母雞帶小雞的功效，並且帶動區域經濟與社會發展。區域治理的另一個特色是避免地方幹部的政績中心主義，形成各自為政而難以宏觀協調的困境。

第三與四點方面，習李則與胡溫有本質上的差異：習李從更宏觀的「2020年小康社會」發展層面思考，提出幾個不同以往的新方向：一、社會保障制度整合協調，達到全民基本保障；二、加大政府補助以消滅貧窮，達到全民小康；三、促進區域協調發展以及內需消費，藉由社會政策擴展以協

助「調結構」促進內需消費。呈現出的社會保障特色是制度分立卻內涵整合、全民基本保障卻有補充保障的程度差異、各地社會保障制度框架一致卻容許不同的給付水準。另一方面，習近平宣示中國大陸已經完成脫貧目標，進一步邁向小康社會。

與此相關的是2014年中共中央政治局通過「關於進一步推進戶籍制度改革的意見」，宣告已實行半個多世紀的「農業」和「非農業」二元戶籍管理模式將退出歷史舞台，確立一線大城維持戶籍管制、二線城鎮開放落戶的發展方針。在這個理念引導下，2015年底發布「居住證暫行條例」，讓民眾凡居住在非戶籍地期滿半年以上，並擁有穩定的就業、就學和住所，就可享有當地的義務教育和基本公共服務，並且在2018年全面放寬城市落戶條件，加快戶籍制度改革落實步伐，以及實現2018年進城落戶1,300萬人的目標。

中國大陸「發改委」發布「2019年新型城鎮化建設重點任務」，強調要繼續加大戶籍制度改革力度。二線城市要全面取消落戶限制、一線大城市要全面放寬落戶條件，並全面取消包括高校畢業生、新生代農民工等重點群體的落戶限制，超大和特大城市則調整完善積分落戶政策，增加落戶的規模。



圖／東方IC

2月28日上午，戴著「雲南就業」字樣紅色帽子的雲南省會澤縣外出移工抵達昆明火車站。今年春節以來，會澤縣通過「務工專車」等形式，集中輸出6,280名農村勞動力到省外務工。

另一方面，社會保險制度的整合努力，表現在基礎養老金以及醫療保險制度的實施，並且實現基礎養老金的全國統籌（財務整合）。2018年「國務院關於建立企業職工基本養老保險基金中央調劑制度的通知」直接推動此政策，從7月開始建立養老保險基金中央調劑制度，希冀拉近各地基礎養老金的給付差距，在財務面逐步統一這個制度，經由如此制度改革，調整各地社會保險財務體質差異，同時顧及在各地之間轉換工作的人群權益，對於人口流動有正面助益，可以說透過戶籍改革以及社會保障制度整合，已經打通「新型城鎮化」的任督二脈，有助於實現以人為本的城鎮化。

「兩會」後展望

今年「兩會」審議政府的「十四五規劃」，與「新型城鎮化」直接相關者如下：首先「十四五規劃」設定經濟發展目標為促進國內產業技術升級，建立起內需市場的規模，促進國內消費，可以說「新型城鎮化」在刺激所謂國內大循環的關鍵，其中以人為本的「新型城鎮化」：例如提高居民收入佔比、消除城鄉二元結構將是未來五年的施政重點。另一方面，「新型城鎮化」蘊含宏觀的區域發展視野，強調避免人口過度集中於超大城市，形成頭重腳輕的不均衡發展，取而代之是發揮城市群的綜合效益，合理協調城市群內產業發展，並且優化城市群內特大超大大城市的內部空間結構。

「兩會」後最宏偉的戰略藍圖莫過於區域均衡發展，涵蓋相當多的重要制度改革，包括不同區域發展相異但互補的產業經濟、城市群區塊的興起、以及相關的戶籍改革與農村復興計畫，這些方針果真能在5年後落實，將有助於中國大陸的社經發展。習李時期不論在戶籍改革、城鄉一體化、社會保障改革、與流動人口問題上，可以說「新型城鎮化」的全面結構轉型觸及區域協調、經濟調控、以及社會治理的層面，影響相當全面。

其次，「十四五規劃」設定常住人口城鎮化率提高到65%，以及國民平均餘命提高。只是如此一來，「新型城鎮化」面臨一些核心問題：「新型城鎮化」將城鎮範圍擴大，並將農村人口導入

城市。一個關鍵議題是城鄉關係，或說是農村發展的角色定位，畢竟不可能將全國都變成城鎮地區，「三農」問題依舊無法迴避。若是模糊以對，「新型城鎮化」反而進一步強化城市做為區域中心的磁吸效應，從而邊陲化農村，就此而言，「新型城鎮化」的農村復興配套措施必須解決農村治理的困境，進而提升農民群體處境。

若要達到擴大內需的效果，「新型城鎮化」策略還面臨兩大挑戰：收入分配不平等和人口老化。由於城鄉與區域發展不均衡，財富集中於少數人，導致大部分家戶沒有多餘財務餘裕可以擴大生活支出；再加上社會福利保障程度仍然不足，無形中導致許多家戶提高儲蓄，進而抑制消費支出。另一方面，少子女化所帶來的人口高齡化後果已經逐步浮現，儘管2015年全面開放「二胎化」，晚近的統計卻顯示政策效果不彰，年輕家戶的生育意願依舊低迷。中國大陸預計在2022年將進入高齡社會，2035年成為超高齡社會（65歲以上群體佔總人口20%以上）；未來人口的減少勢將影響總體消費的成長，是未來「新型城鎮化」的發展瓶頸。

對於兩岸經貿發展，「十四五」後的「新型城鎮化」有重要政策意涵：

- （一）城市群區塊的興起以及產業分工將加大中國大陸經濟發展的縱深，形成全方位經濟產業分工鏈，進而成為挑戰臺灣所有相關產業的競爭對手。
- （二）區域均衡發展下，地方政府肩負擴大公共服務的任務，意味著社會服務產業蓬勃的商機，有可能成為臺灣相關產業的機遇。
- （三）在達成小康社會的目標後，政策眼光已經轉向國富民強的提升；社會政策與社會保障將扮演更為吃重的角色，但是也意味著更強的社會控制，對於往來兩岸或是定居大陸的臺灣人民將有實質影響，例如提供在大陸定居的臺灣居民更進一步的國民待遇，但也加強兩岸交流中臺灣人民到中國大陸交流活動的控制。這種「一緊一鬆」的兩手策略，將是大陸當局對臺的主要方式，我方相關部門及臺商投資宜及早謹慎因應。