

大陸推動城鎮化對台商產業發展

影響之研究

《期末報告》

財團法人海峽交流基金會

中華民國 103 年 3 月

大陸推動城鎮化對台商產業發展 影響之研究

計畫主持人：王文娟

研究人員：高 長、王國臣

輔佐研究員：黃冠博

本報告內容係研究單位之觀點，不代表委託機關之意見

財團法人海峽交流基金會

中華民國 103 年 3 月

目 次

目 次	I
表 次	III
圖 次	V
摘 要	VII
第一章 緒論	1
第一節 研究源起	1
第二節 研究動機與目的	4
第三節 研究方法與資料來源	7
第二章 「新型城鎮化」政策形成的背景	11
第一節 大陸城鎮化發展趨勢	11
第二節 大陸改革開放後城鎮化發展成就	23
第三節 大陸城鎮化發展所暴露的問題	33
第三章 「新型城鎮化」政策發展規劃	41
第四章 「新型城鎮化」政策的機遇與挑戰	69
第一節 城鎮化發展趨勢預測	69
第二節 「新型城鎮化」發展的機遇	77
第三節 「新型城鎮化」政策面臨的挑戰	84
第五章 「新型城鎮化」政策對台商企業之商機和挑戰	95
第一節 台商在大陸區位布局與經營現況	95
第二節 「新型城鎮化」對台商之商機	101
第三節 「新型城鎮化」對台商之挑戰與因應對策	113
第六章 結論與建議	125
第一節 主要研究發現	125
第二節 政策意涵	130

參考文獻	135
附錄一 大陸「新型城鎮化」建設商機之研究問卷	149
附錄二 專家座談會記錄	153
附錄三 期末會議審查意見與回覆	201

表 次

表 2-1	中國大陸城鎮化速度比較.....	18
表 2-2	中國大陸對城鎮化發展之相關表述	21
表 2-3	各時期中國大陸城鎮化新增城鎮人口的變化（1981-2012）	23
表 2-4	中國大陸三大區域城市數目（1978-2011）	25
表 2-5	中國大陸四大區域城鎮化率的變化（2000, 2007, 2010）	26
表 2-6	中國大陸四大區域城市科學發展指數（2012）	26
表 2-7	中國大陸地級及以上城市轄區平均規模變化.....	28
表 2-8	中國大陸城鎮化率與三級產業發展比重的關聯.....	31
表 2-9	中國大陸城鎮化發展之相關成果、特徵與弊端	34
表 2-10	中國大陸城鎮人口的構成（2010）	35
表 3-1	新型城鎮化政策之重要指標.....	44
表 3-2	大陸推動「新型城鎮化」政策之內涵	46
表 3-3	中國大陸國家城市發展軸.....	51
表 4-1	中共住房和城鄉建設部對城鎮化率變動的預測.....	70
表 4-2	中國大陸各地區城鎮化率變動的預測	71
表 4-3	中共國務院發展研究中心對城鎮化率的預測.....	72
表 4-4	2020 年 20 個城市群新增城鎮人口預計	72
表 4-5	聯合國開發計畫署對中國大陸城鎮化發展的預測.....	73
表 4-6	麥肯錫全球研究院對新型城鎮化的預測.....	74
表 4-7	中共住房和城鄉建設部對城市規模變動的預測.....	75
表 4-9	各機構對大陸城鎮化率預測值比較	77
表 5-1	台商投資中國大陸年度及產業分布	96
表 5-2	台商在中國大陸的事業據點.....	97
表 5-3	台商在中國大陸的銷售市場分布	98
表 5-4	台商在中國大陸的銷售市場分布－產業別.....	99

表 5-5	台商在中國大陸的銷售市場分布－產品別.....	99
表 5-6	台商在中國大陸之銷售對象（複選）	101
表 5-7	對新型城鎮化的看法.....	102
表 5-8	對新型城鎮化創造商機的看法	103
表 5-9	中國大陸推動新型城鎮化建設可能創造的商機.....	104
表 5-10	「促進城鎮化健康發展規劃」最具發展潛力的區域分布	105
表 5-11	藉新型城鎮化拓展中國大陸二、三、四線城市據點之意願.....	106
表 5-12	評估拓展中國大陸二、三、四線城市據點時的考量因素	107
表 5-13	中國大陸推動新型城鎮化可能遭遇的問題.....	108
表 5-14	中國大陸推動新型城鎮化對營運的可能影響.....	109
表 5-15	台商對中國大陸推動新型城鎮化發展前景的看法	110
表 5-16	中國大陸推動新型城鎮化的成敗關鍵因素.....	111
表 5-18	台商期待台灣政府提供爭取新型城鎮化商機的協助	119
表 5-19	台商期待中國大陸政府提供爭取新型城鎮化商機的協助	119
表 5-20	中國大陸新型城鎮化政策對台商回台投資意願之影響	120

圖 次

圖 1-1	研究架構與研究安排.....	9
圖 2-1	中國大陸城鎮化率與階段劃分	13
圖 2-2	城鎮化率與城鄉居民收入差距變動趨勢圖（1952-2012）	32

摘要

「習李體制」提出的「新型城鎮化」政策，目的在消除城鄉二元結構，並期待政策之落實可以創造與擴大內需，成為穩定經濟成長的重要支撐力。長期以來，「土地財政」思維使地方政府只關注城鎮面積的擴張，重視城鎮化「量」的增加，卻忽略「質」的提升，而引發一串的社會經濟發展隱憂。有鑑於此，中國大陸力推新型城鎮化建設，以扭轉過去城鎮化走偏的路徑，引領城鄉協調發展，激發內需潛力並再創改革紅利，以突破當前經濟成長動能減弱的困境。

「新型城鎮化」強調要走「以人為本、集約高效、綠色智慧、『四化』同步」的中國特色新城鎮化道路，以打造「大陸經濟升級版」。政策核心在「人口城鎮化」，也就是要落實農村轉移人口市民化，實現城鄉居民基本公共服務的均等化，同時也要追求城鎮化與工業化、資訊化、農業現代化的同步協調發展，縮小城鄉收入差距，而發展的重點包括城市生活圈、基礎建設、所得增加消費提升、醫療保健、節能環保和土地與戶籍制度改革等六大主軸。

由於「新型城鎮化」要打破城鄉二元化，縮小城鄉差距，包括就業制度、農民工市民化、社會保險、住房等基本公共服務均等化的發展均涵蓋在政策內，雖然政策整體規劃迄今尚未正式公布，但針對就業、教育、醫療、住房等面向已有不少制度安排已提出。此外，「新型城鎮化」強調以城市群為主體，大中小城市和小城鎮協調發展的布局；提倡資源能源節約利用，抑制城市空間低密度擴張；重視生態文明、綠色低碳與可持續發展等。未來全大陸預計將建立超過 20 個城市群，各城市群將包括不同行政層級的城市。

從產業與投資面，「新型城鎮化」可帶動基礎建設投資和民間消費提

升之商機。投資的重點大致與城市生活圈、基礎設施、醫療保健、節能環保等有關，包括能源、環保、高鐵、軌道交通、電信、醫療、文化傳媒、金融、地產等行業。另外，配合農村人口市民化帶動的消費結構升級、消費偏好轉變，亦可促進對基礎設施、醫療、環保、電力等行業的投資，非銀行金融、商貿零售、房地產等服務產業的需求亦會明顯增加。此外，新型城鎮化的擴大內需措施，對醫藥、環保、金融、汽車、家電等的消費需求可能出現較大成長，都可創造新的商機。

然而，新型城鎮化的推動，仍須面對許多問題與挑戰，包括戶籍制度、社會保障制度、就業制度等制度面之改革，以及城鄉間存在的文化差異、社會歧視等非制度面問題之化解等。在戶籍、土地、財政、收入分配等制度性障礙因素的相互制約下，短期內恐不易改變，都將使得「新型城鎮化」推動充滿不確定性，其帶給大陸經濟振衰起蔽的效果，仍有待進一步觀察。大體上，未來城鎮化過程中所產生的巨大利益與財富的分配、農民工和外來人口的公平分享城鎮化紅利等，可為檢視政策的重要指標。

另一方面，「新型城鎮化」的推動擴大大陸內需市場，而大陸的消費能力與商機增加，會有助於台商在大陸的布局與發展。本研究的問卷調查資料顯示，已在大陸投資台商基本上相當關注大陸「新型城鎮化」政策，也認為「新型城鎮化」將衍生新的商機，但對於商機的看法，卻大都偏向傳統城鎮化的思維，認為商機主要集中在房地產與圈地方面，對新型城鎮化可能改變民間消費偏好和消費結構，提升民間消費能量等不甚了解，顯然大陸台商對新城鎮化商機的掌握仍不足。

不過，台商亦指出大陸的城鎮化應積極推動「戶籍」、「土地」與「住房」的三項改革，但亦表示是難度很高的改革。這些制度障礙是大陸長久以來的問題，非短期間可以解決的，儘管近來大陸提出一些改革設想，唯多處於「口號」階段，尚未提出具體的行動方案。其次，台商認為中國大陸推動「新型城鎮化」之前三大可能遭遇的問題，包括「進一步拉動房價

上漲」，「為求「政績」大肆進行「形象工程」，造成資源配置不當」，「盲目擴充建設，導致資源環境難以負荷」等。這些問題基本上直接或間接攸關土地與資產之運用，顯然與大陸官方一再強調「以人為本」、「市民化」、「城鄉一體化」之「新型城鎮化」政策有落差，台商對其發展前景的看法偏向保留。

本研究調查結果發現，大多數受訪的台商認為「新型城鎮化」的商機首要在交通、電信、污水處理等基礎設施與公共建設方面，尤其在環保領域，如資源回收、垃圾處理、污水處理，或是醫療服務等方面台商具有優勢，有機會參與，惟政府採購機會較難直接參與。其次，台商前往二、三、四線城市拓展新城鎮化衍生商機的意願似乎不高，製造業和服務業皆然。第三、大陸社會人治色彩濃厚，與當地政府溝通協調順暢與否攸關企業經營成敗，但是大陸各地方的官方素質、思維並不一致，尤其二、三、四線城市官員的行政裁量空間較大，經營風險會相對提高。

此外，台商偏好單打獨鬥又缺少品牌經營能量，因此過去雖曾有不少台商業者布局二、三、四線城市，嗣因勢單力薄、資源不足而被迫退出的情形屢見不鮮。為強化資金、人力及獨自經營品牌能量之不足，中小型台商或可考慮尋找日商合作，透過台日合資拓展大陸市場。另一方面，亦可透過異業結合等合作機制，各自發揮本業或品牌優勢，而政府在設置交流與媒合平台的角色扮演上，責無旁貸。

新城鎮化存在商機，但對我台商亦可能存在衍生之風險。諸如，一線城市和沿海地區的勞動力和就業市場趨緊、工資成本上漲；大陸本土產業受政策激勵快速興起成為我強勁競爭對手；新型城鎮化建設重點在二、三、四線城鎮，「人」的因素對經營的影響將更為深刻，台商欲掌握商機，風險意識必須加強。整體而言，台商在大陸投資布局宜認清新型城鎮化的結構調整效應，並未雨綢繆思考可行的因應對策。

第一章 緒論

隨著經濟全球化浪潮與兩岸關係正常化發展，中國大陸經濟改革之新作為動見觀瞻，能否掌握大陸推動新一輪改革之契機，對台灣經濟發展重要性不言可喻。當大陸經濟成長模式由「外銷」轉「內需」，由「國強」轉「民富」之際，龐大的市場潛力給人無限想像空間，未來搶占大陸市場大餅、相關市場商情的蒐集、各地投資環境潛規則等風險規避，都將成為台商在大陸投資布局的重要考量。其中，最值得注意的是，「新型城鎮化」政策已列入中國大陸政府重大施政，對台商企業在兩岸布局，以及對臺灣產業發展勢將造成影響，宜及早深入研究，籌謀因應對策。

第一節 研究源起

2011 年中國大陸城鎮化率達 51.27%，首次突破 50% 關卡（中共國家統計局，2013），至 2013 年更已上升至 53.73%。自 1978 年改革開放以來，中國大陸的城鎮化發展，不僅改變了大陸的經濟社會結構，一般城鎮居民的生活也得到改善，但城鎮化衍生的負面效果亦持續擴大，其中最受詬病的是，大量農民工進城無法市民化，以及城市與農村發展差距拉大等社會問題，不利於社會穩定，也不利於擴大民間消費需求成長。2012 年底大陸中央經濟工作會議中，提出推動「新型城鎮化」，並將其視為今後一段時期大陸擴大內需的最大潛力來源。

美國金融海嘯與歐洲主權債務危機爆發之後，使得長期以來採取超額投資與出口擴張的中國大陸經濟成長模式難以為繼，海外需求疲弱、經濟成長趨緩的壓力與日俱增。為了保持經濟穩定成長，習李新領導體制將加速經濟和產業結構調整、深化經濟體制改革，以及擴大內需能量等列入施

政重點，而「新型城鎮化」則被視為未來大陸經濟成長最重要的引擎。大陸官方規劃中的城鎮化率目標，2015 年預計將超過 50%，2020 年時達到 60%，而 2030 年時進一步提高至 70% 以上。為此，往後 10 年間大陸預計將投資 40 兆人民幣，遷移約 2 億人的農村人口進入城市（中共住房和城鄉建設部，2010），由於「新型城鎮化」建設過程中將投入龐大資金，預料可帶動相關產業的發展，而城市人口增加則預期可刺激內需消費成長。

相關研究指出，未來大陸城鎮化率每年將提高一個百分點，按此計算，到 2025 年，大陸的城鎮化將達到 65% 左右；若將過去已在城市居住的 2 億左右非城市戶籍居民加進來，未來 10 年大陸將有約 4 億農村居民需要市民化。而若每個市民的市民化轉換成本平均以人民幣 10 萬元計，那麼轉換成本總計至少需要 40 萬億人民幣，幾乎相當於中國大陸 2011 年的 GDP（趙曉，2013）。顯然，「新型城鎮化」的推展將對大陸經濟成長產生極其深遠的影響。

「新型城鎮化」建設可促進經濟成長，一方面，城鎮化可擴大內需能量，數據顯示，一個市民的消費水準大約是一個農民的 3 倍，這意味著大陸城鎮化比例每提高 1 個百分點，全大陸消費品銷售總額就會增加 1.4 個百分點（趙曉，2013）。另一方面，「新型城鎮化」還可促進投資。在城鎮化發展的同時，隨著人口的流入，對應的城市需要增加供電、供水、交通等基礎設施領域之投資，同時也要充實教育、醫療、衛生、文化、休閒娛樂等公共服務，這對經濟成長的作用同樣不可小覷。

「新型城鎮化」將是不同地區之間城市經濟的再平衡，在發展過程中，會帶動人口、消費等資源和生產要素的重新配置，隨之而來的投資機會，對國內外企業而言皆是不容忽視。據媒體報導，目前大陸政府已著手編制《國家新型城鎮化規劃》且即將公布，¹其中有關的規劃將涉及全大陸 20 多個城市群，及 1 萬多個城鎮建設，此將帶動諸如基本金屬、鋼鐵及水

¹ 新華社，「國家新型城鎮化規劃即將出爐 有序推進農民工市民化」，2014 年 1 月 21 日。

泥建材等商品需求。

另「新型城鎮化」要求與工業化、信息化、農業現代化等「四化融合」發展，近期大陸發改委發佈《關於加快實施信息惠民工程有關工作的通知》，²希望透過中央及地方資訊的整合，建立政府公共服務資訊平台，達到「一站式」的服務，並力求實現信息化與九大民生領域應用的深度融合，未來並將透過各級政府對惠民工程的投資，擴大深化「智慧城市」建設發展，其中從教育、醫療、高齡照護、食品藥品安全、公共安全、社區服務、就業服務到家庭服務，都有大規模試點進行，臺灣相關產業有機會在協助智慧城市布建等應用商機下而受惠。此外，在「十二五規劃」中大陸官方更宣誓未來將打造 600 到 800 個智慧城市，此一波波的城鎮建設浪潮下，未來可望帶動新台幣數十兆元的資訊設備與服務商機，臺灣相關產業可望居間扮演要角。³從發展趨勢觀察，未來中國大陸城鎮化發展潛力不可小覷，提升空間還很大。

然而另一方面，中國大陸改革開放以來遺留的諸多問題亦對「新型城鎮化」之進展帶來挑戰，特別是經濟體制障礙，有待推動配套性的改革，其中主要包括以下幾個方面：第一，改革農村土地制度，提高農村土地徵地補償標準。根據報導，大陸主管官署已將提高農村土地徵地補償標準提上議程，⁴未來不排除可能進一步推動農村土地股份制改革、農村集體土地物權流轉、土地市場的交易主體改革，甚至土地「農轉非」的市場化等改革；第二，破除城鄉二元戶籍制度。在保持小城鎮和縣級市對農民入戶敞開的同時，戶籍制度改革還將逐步向大中城市推進，以落實農民市民化待遇；第三，推進城鄉公共服務均等化。實現農村社會保障由「量」到「質」的提升，建立城鄉統一保障制度，提升城鄉公共服務水平；第四，改革財政分配體制，健全地方財政。地方政府有足夠財力，才有動力為非戶籍人

² 中共國家發展和改革委員會，「關於加快實施信息惠民工程有關工作的通知」，2014 年 1 月 16 日。<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n12843926/n13917087/15843415.html>

³ 經濟日報，「童子賢：台灣由 IT 製造轉型 IT 應用」，2014 年 2 月 20 日。

⁴ 中新社，「中國醞釀農村土地制度改革相關立法」，2014 年 2 月 24 日。

口提供與城市戶籍人口同等的公共福利，此為城鄉公共服務均等化的基礎條件之一。

瞭解中國大陸「新型城鎮化」相關發展規劃對中國大陸區域、產業發展及結構調整方向，將有助於清楚認識大陸市場未來之發展。另一方面，對臺灣而言，不僅需要瞭解中國大陸城鎮化規劃內容，更應重視探究的是，「新型城鎮化」的推動將對大陸市場、區域發展與產業產生何種變化，而這些變化對台商與兩岸經貿關係發展的影響為何？如何利用中國大陸推動城鎮和區域發展規劃的契機，協助台商在兩岸布局，進一步推動建立有利於兩岸產業分工和臺灣產業發展的規劃，是值得深入探究的課題，爰針對中國大陸「新型城鎮化」政策和相關發展規劃，以及其發展前景進行深入的探討分析。

第二節 研究動機與目的

無疑地，「新型城鎮化」已是中國大陸未來重點推行的經濟大政方針，惟目前「新型城鎮化」在規劃實施上還面臨相當多的難題，能否帶給大陸經振衰起蔽的效果仍需密切觀察。本研究主要的目的在於，針對中國大陸「新型城鎮化」相關的政策及規劃進行深入分析與探討，以瞭解大陸未來城鎮化的發展趨勢。同時，由於城鎮化的推動會帶動對相關產業的需求成長，本研究也將探討相關產業究竟有哪些？並進一步瞭解對台商和兩岸經貿往來的關聯影響。

中國大陸的城鎮化政策，從「改革開放」初期的「小城中化」優先發展策略，到 2000 年以後的強調大、中、小城和小城鎮的協調發展，城鎮化率由 1978 年的 17.9% 上升至 2013 年的 53.73%，城鎮人口亦從 1.72 億增加至超過 7 億人（中共國家統計局，2013）。習李體制全面執政以來，

推出「新型城鎮化」政策，顯然意在跳脫傳統城鎮化發展思維，建設更適合大陸未來經濟發展需要的城鎮化，特別是尋求朝內需型經濟發展轉型的原動力。

中共「十八大」後發改委已著手編製《城鎮化發展規劃綱要（2012-2020）》，原預計在2013年6月底前完成，並報國務院發布實施，除總體規劃之外，相關部會的配套政策亦原訂於2013年底推出。⁵但不知緣何，該規劃綱要與相關配套迄今仍未頒布。根據日前大陸媒體報導，有關「新型城鎮化」政策綱要已定名為《國家新型城鎮化規劃》並已進入意見修改的最後階段，⁶預計可能將於2014年中共「兩會」前後頒布。

儘管如此，中國大陸未來十年推進「新型城鎮化」發展的大方向已然確定，「新型城鎮化」建設將堅持以人口城鎮化為核心，並以城市群為主體形態，全面提升城鎮化的質量。在「新型城鎮化」政策下，城鎮化不再是土地城鎮化，還包括人的城鎮化、城鎮土地「集約化」；同時，城鎮化不再是農民土地「被城鎮化」，而是讓農民也能分享到城鎮化的「紅利」。

過去大陸地方政府在推動城鎮化過程中，其背後主要動機是來自「土地財政」。政府以強制手段收購農民手中的土地，經過城市規劃變更後，作為城市土地轉售給開發商，創造了龐大的壟斷利益。這種基於政治考量，通過行政權力強制執行的城鎮化發展模式，衍生濫權、貪污腐化等弊端，導致城鎮化畸形發展。今後的大陸城鎮化建設能否健康發展，關鍵在於對政府權力進行實質制約的各種改革能否落實，如果做不到，則生態環境、污染、經濟結構等方面的危機可能很難避免進一步擴大。

依過去的經驗，城鎮化過程最大的挑戰是農民工進城的問題。表面上，目前大陸城鎮化率已達53.76%，但若以享受城市公共服務的戶籍人口計算，該比率僅約36%。換言之，有16%左右的城市人口係由農村移入，

⁵ 新華社，「消息稱推進新型城鎮化時間表明確 將有重頭政策護航」，2013年5月3日。

⁶ 新華社，「國家新型城鎮化規劃即將出爐 有序推進農民工市民化」，2014年1月21日。

但卻未享受到一般市民的公共服務和社會保障。⁷以戶籍等因素劃分族群，在城市資源分配上具有差別待遇的制度若不改革，對進城農民，尤其是進城農民第二代發展前景的阻滯，蘊藏著巨大的社會風險。目前，儘管中共中央已在研擬取消勞動力流動限制，消除戶籍制度的壁壘，但由於「農民工市民化」涉及地方政府教育、醫療、社保等福利支出，改革成本極高，各城市地方官員多半仍持保留態度。從中可察覺未來「新型城鎮化」能否健康發展，仍充滿諸多變數。

從相關的資訊來看，「新型城鎮化」是指資源節約、環境友好、經濟高效、社會和諧、城鄉相互促進、大中小城市和小城鎮協調發展、個性鮮明的城鎮化；未來在「新型城鎮化」政策下，大陸將更加重視城鎮化之質量發展，強調適度和健康的城鎮化發展。對城鎮化率已然偏高的地區，未來的發展方向可能更傾向於朝智慧城市發展，而對於中西部較落後地區，城鎮化將更偏重於人的移動過程。換言之，城鎮化的推動，短期而言，會帶動城鎮基礎設施建設相關產業的發展，待城鎮化進行到一定程度後，消費潛力則會逐步被挖掘，從而帶動消費的大規模提升，主要是因城鎮化會促使農村人口向城鎮遷徙，以及人口回流中西部地區，這種流動都會創造新的投資與商業機會。

農村人口向城鎮遷徙後，土地等資產重估將帶來財富，而改變其生活方式。另一方面，落後地區城鎮化持續發展，將縮小與發達地區的經濟差距，可能會促使在發達地區謀生的人口回流，並提振當地的消費能量，區域消費成長也可能促進投資機會。無論對城鎮化率高的地區或是落後地區而言，「新型城鎮化」的發展必然帶來投資與消費的增長，進而促進相關產業的發展。

對臺灣而言，所關心的應不僅是「新型城鎮化」政策對大陸城鄉經濟和社會發展可能造成的影響，而是「新型城鎮化」規劃及發展對臺灣經濟

⁷ 經濟日報，「大陸習李接班經濟挑戰重重」，2013年3月15日。

或大陸台商企業可能帶來的機會與挑戰。本研究將從城鎮化的產業發展層面，探討台商拓展中國大陸市場的商機，以及掌握這些商機的投資策略。此外，隨著大陸城鎮化區位與內需市場的開放，將可能促使台商的投資布局 and 價值鏈分工方式產生轉變，進而因為台商在大陸的布局與臺灣的連結，對兩岸經貿往來也產生影響，這些都是本研究擬探討的課題。

綜合以上說明，本專案計畫的研究重點主要包括下列：

- 一、 研析大陸「新型城鎮化」之政策及相關發展規劃、進程。
- 二、 研析城鎮化發展進程之投資與消費成長，可能帶動哪些產業發展，以及衍生哪些商機。
- 三、 檢視大陸城鎮化對台商在大陸投資布局 and 兩岸經貿關係與產業分工之影響，以及因應對策。

第三節 研究方法與資料來源

本研究運用之資料，除蒐集相關文獻與次級資料，另安排專家座談，以及田野調查和深度訪談；並針對台商企業負責人進行問卷調查與統計分析。

在蒐集相關文獻與次級資料整理方面，本研究蒐集了中國大陸推動「新型城鎮化」政策之相關研究文獻，並追蹤相關議題之發展，以瞭解大陸推動城鎮化之政策措施，以及城鎮化發展趨勢。

在訪談方面，本研究採用焦點團體訪談（Focus group）方式，面對面訪問受訪者，訪談設定以對城鎮化領域具有經驗或可能產生利害關係者為主要對象，如資策會、電電公會、電腦同業公會、大陸各地台商協會、內需型台商企業等相關專家。2014 年初，研究團隊曾赴北京、上海、廣州

等特大城市實地進行田野調查，拜訪中國社會科學院、上海社會科學院、廣州中山大學等大陸研究智庫單位，瞭解當前大陸新型城鎮化政策發展趨勢。此外，並與北京台資企業協會、上海台資企業協會、廣州台資企業協會，及經營大陸內需市場相關台商等進行座談，掌握新型城鎮化商機對我產業發展影響與台商在陸投資之脈動。

在問卷調查方面，本研究針對已在大陸投資的台商為對象，施做問卷調查。由於大陸台商數量龐大且產業據點分佈廣泛，故而本研究基於研究目的考量篩選合適條件之相關台商業者寄發問卷，同時並透過委託單位的協助，安排於大陸各地台商返台參與秋節聯誼座談會之時機進行問卷調查，以期擴大問卷樣本之涵蓋層面。問卷回收後利用統計方法加以整理，藉以瞭解台商如何看待大陸新型城鎮化發展前景，以及如何應對新型城鎮化發展的商機。

綜上所述，本研究架構與安排，如下圖所示（圖 1-1）。

透過本研究將有助於掌握中國大陸城鎮化政策規劃與發展動向。並瞭解新型城鎮化發展戰略可能帶動哪些相關產業發展，以及可能帶給台商企業之商機。此外，藉由產業鏈的角度檢視新型城鎮化對大陸台商的影響與因應對策，將有助於進一步研判對兩岸經貿關係發展的影響，研究結果將可供台商投資大陸決策和政府制定大陸政策之參考。

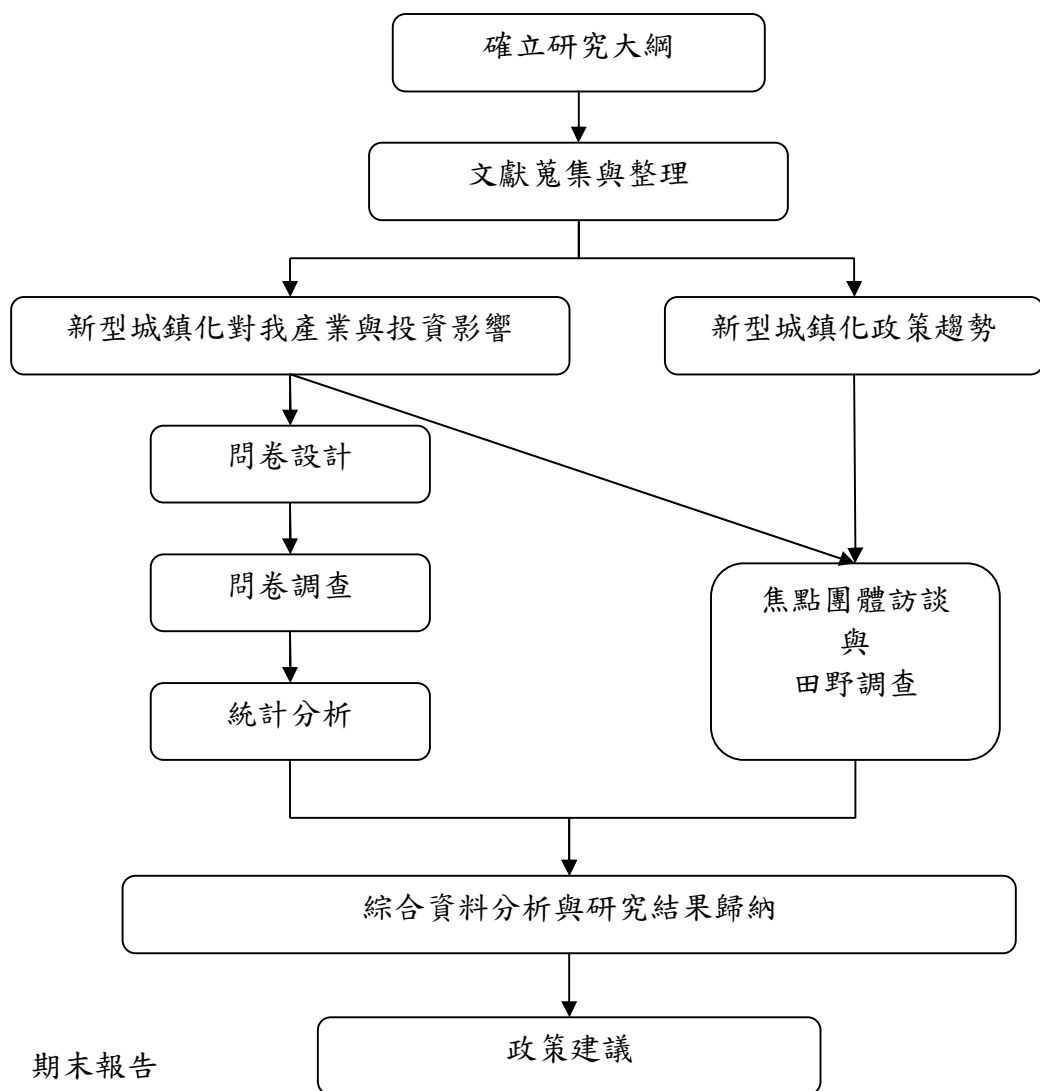


圖 1-1 研究架構與研究安排

惟當前中國大陸新型城鎮化的具體規劃，尚處於造勢與最後擬定的政策階段，未來諸如相關配套措施是否得以落實、地方政府在執行過程中所產生的磨合問題、對大陸經濟結構轉型能夠發揮多少綜效、以及改革開放傾斜式發展戰略衍生的結構性衝突能否藉此而緩解等議題，仍多有待政策長時間的延續來檢視，此亦是本研究之限制所在。

第二章 「新型城鎮化」政策形成的背景

中國大陸歷經 30 多年經濟快速發展之後，目前正面臨「雙重轉型」的階段，一是由農業社會轉向工業社會、現代化社會的發展轉型；二是由社會主義計劃經濟轉入社會主義市場經濟的體制轉型。過去大陸改革政策，係以建構以企業做為市場主體，國有企業改革及鼓勵私營企業等雖已取得成果，但大多數的農民並未參與市場，傳統上農村與城市之間的隔閡仍然存在，城鄉二元結構問題仍然非常突出，可見中國大陸經濟改革尚未完成，目前仍處於市場不完善而又缺乏市場主體的非均衡狀態。習李體制下的大陸政府提出「新型城鎮化」政策，主要的考量乃在於消除城鄉二元結構，並期待該項新政策之落實可以發揮擴大內需作用，成為穩定經濟成長的重要支撐力量。

第一節 大陸城鎮化發展趨勢

「城鎮化」係指人口向城鎮聚集、城鎮規模擴大以及由此引起的一系列經濟社會變化的過程，在本質上屬於經濟結構、社會結構與空間結構的變遷。就經濟結構變遷而言，城鎮化過程是農業活動逐步向非農業活動轉化與產業結構升級的過程；就社會結構變遷而言，城鎮化過程是農村人口逐步轉變為城鎮人口，而城鎮的生活方式、價值觀念等文化要素亦逐步向農村擴散的過程；而就空間結構變遷而言，城鎮化過程是各種生產要素和產業活動向城鎮地區聚集以及聚集後再擴散的過程（魏后凱，2005）。

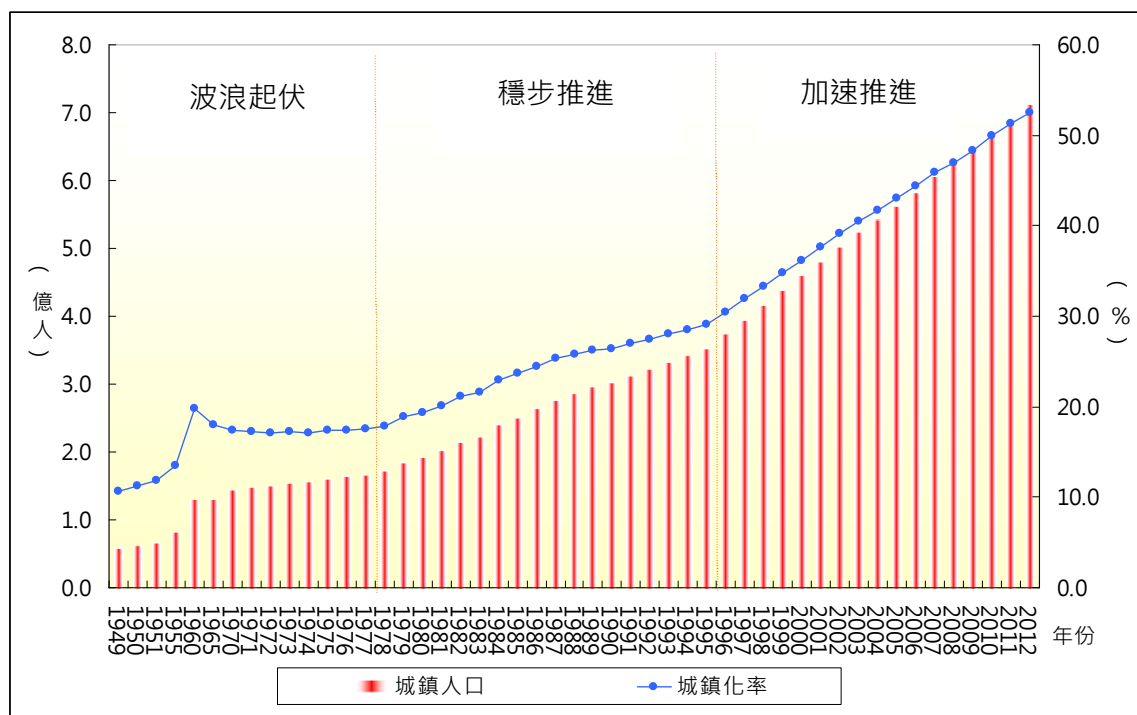
有關大陸城鎮化發展趨勢的討論，研究文獻因著重領域不同，而有不同時點的階段劃分，例如相關經濟史學研究以編年體論述歷史事件的重要性來分階段（蔣永清，2001；陸銘，2009；白南生，2003）；城鄉二元關

係研究者以城鎮人口增長、農民工流動、城鎮化動力機制變化等來做為討論變項（武力，2002；朱文明，2003；葉嘉安、徐江、易虹，2006）；探討政府體制在城鎮化的主導作用，則以城鎮化相關指導思想或政策變化來做為城鎮化進程分期的主要依據（鄒德慈，2004；方創琳、劉曉麗、蘭雪芹，2008；陳鋒，2009）。大多數研究者皆將量化的「城鎮化率」指標，視為反映城鎮化水準的核心參考依據，而其年均增幅則反映出城鎮化的動態發展，能夠直接觀察到大陸城鎮化發展變化等（李浩、王婷琳，2012）。依城鎮化推進速度觀察，中國大陸城鎮化歷程大致可分為三個階段，分別是 1949～1977 年的「波浪起伏」時期、1978 年～1995 年的「穩步推進」時期、以及 1996 年起至中共「十八大」後倡議推動「新型城鎮化」至今的「加速推進」時期（魏后凱、蘇紅鍵、關興良，2014）。

中共建政初期，全國城鎮化率由 1949 年的 10.64% 增至 1955 年的 13.5%（如圖 2-1），1949～1952 年間，城鎮人口比重逐漸增加主要源自城市生產恢復，帶動城鎮就業和城鄉人口的自由流動。「一五計劃」（1953-1957 年）期間，156 項重點工程在各大中城市實施，大規模的工業建設吸收大批農民進入工廠，城鎮人口有計劃性的增長，城鎮化進展穩步進行。此時期推動以重工業為主的工業化建設，城鎮建設強調要為工業服務，人口自由流動與國家計畫分配相結合，並有住房福利等制度作為配套，大體呈現「城鄉開通、流而不滯」城鄉關係相對和諧的特色（朱文明，2003）。

嗣自 1958 年起，在「大躍進」的意識形態與政治動員下，城鎮化率迅速擴張至 1960 年的 19.75%，年均增加 1.25%。該期間大量農村人口進入城市的情況幾乎失控，超出當時國民經濟的承載能力，且伴隨著大量農地荒廢導致的三年大饑荒，城市人口糧食供應出現問題，於是大陸開始嚴密控制城鄉人口流動，種下日後城鄉二元結構問題惡化之遠因。1960 年起大陸進行國民經濟調整，開始消減基本建設、精簡職工、壓縮城鎮人口，並對城鄉人口流動進行調控管制，導致 1961～1963 年間中國大陸的城鎮

化率不增反降，下降 2.91 個百分點，直至 1964 年方恢復成長。



資料來源：根據中共國家統計局出版《中國統計年鑑》資料整理

圖 2-1 中國大陸城鎮化率與階段劃分

1964 年間大陸開始進行「三線建設」，城市建設方針從「分散、靠山、隱蔽」發展到「靠山、分散、進洞」，強調「不建集中城市」。1966 年毛澤東發動「文化大革命」，城鎮建設基本陷入停滯，而後的「知青上山下鄉」運動亦對人口流動規律造成混亂與失調，十年期間大陸城鎮化呈現停滯與衰退，城鎮化率多在 17.5% 左右徘徊。其實，實行計畫經濟期間，諸如「超英趕美」、「人民公社」、「知青下鄉」等政治動員與制度安排，都對城鎮化進展造成阻滯（鄒德慈，2004）。

總體而言，在計畫經濟時期，大陸的城市建設指導思想強調「為工業化建設服務」、「先生產，後生活」、「變消費城市為生產城市」等，而「大躍進」、「工業學大慶」、「上山下鄉」等政治和社會運動，在大陸社會各層面的積極響應下，對城鄉人口流動和城鎮發展的影響非常顯著。也就是說，中國大陸計畫經濟時期的城鎮化發展，由於政治掛帥，政策盲目冒進

推動工業建設遍地開花，未考慮當時國民經濟的承載底線，同時也忽略城市發展規律以及城市之間的帶動作用，城鎮化率呈現波浪起伏的特徵。而在計畫經濟時期所制定的固定戶籍管理、限制人口流動、「三線建設」、取消城市規劃，以及後來的控制大城市規模、發展小城鎮等措施，亦成為日後大陸城鎮化發展的重要影響因素（周一星，2006）。

實行改革開放政策之後，大陸城鎮化開始進入「穩步推進時期」，城鎮化率由 1978 年的 17.92% 提昇至 1995 年的 29.04%，年增率達 0.64%。1980 年代，大陸曾以分散式的農村工業化為主軸發展小城鎮，城市建設則以控制大城市規模，合理發展中等城市，積極發展小城市為方向。自 1990 年代初期起，大陸城市發展方針開始出現轉變，在當時歷經經濟全面治理整頓，及因「天安門事件」西方國家對大陸採取經濟制裁的背景下，大城市的規模經濟效益開始受到討論與重視，推進「城市化」亦開始進入大陸國民經濟發展計畫的日程之中。

1978 年，中共「十一屆三中」全會決議「對內改革、對外開放」，以經濟建設為發展核心，並將工業化發展戰略由重工業轉向消費品輕工業，此一轉變讓大陸城鎮就業的吸納能力逐漸增強（周元、孫新章，2012）。一系列對外開放措施，例如在 1980 年代先後建立深圳、珠海、廈門、汕頭 4 個特區，設置 14 個沿海開放城市，開闢珠三角、長三角、閩南三角洲為沿海經濟開放區；1992 年鄧小平南巡講話，更進一步開放沿邊、沿江城市，並開放內陸地區 11 個省會城市等，引領大陸城鎮化快速發展。

另一方面，大陸在農村實行「家庭聯產承包責任制」，造成農村剩餘勞動力的大量出現。為解決大量農民就業問題，農村地區鄉鎮企業隨之興起，「村村點火、鎮鎮冒煙」在當時廣為流行，費孝通《江村經濟》中的「工業下鄉」觀點，逐步在改革開放後的農村實現。1984 年，中共中央發布 4 號文件，肯定「鄉鎮企業已成為國民經濟的一支重要力量」，此舉更促使大陸鄉鎮企業迅速蓬勃成長，當時鄉鎮企業吸收的非農產業就業人

數，約佔大陸非農產業新增就業總數的 43.3%，⁸而「離土不離鄉、進廠不進城」則為當時的主要特色。

改革開放初期，中共中央在鼓勵發展鄉鎮企業的同時，亦開始鼓勵農民外出務工經商，並允許務工經商農民自理口糧到城鎮落戶，此被視為允許農民工大量向城鎮流動之先河。隨著農村分工分業的發展，越來越多人脫離耕地經營，轉入小工業和小集鎮服務業，1984 年間中共中央發佈 1 號文件《關於 1984 年農村工作的通知》，即要求各地方政府就允許農民自理口糧到城鎮落戶之事項，選擇若干合適城鎮進行試點。

1978~1984 年大陸城鎮化帶有恢復性質，當時在城市部份尚未進行大規模改革，「先進城後建城」的特徵明顯；而 1985~1991 年則是鄉鎮企業和城市改革雙重推動的階段，城鎮化之發展較快。大致上，該時期以「發展小城鎮」為主要方向，當時農村剩餘勞動力急需轉移消化，而城鎮就業吸納能力雖有提昇，但接納農村人口能力仍相當有限（武力，2002），多數大中城市亦仍多嚴格限制「農轉非」，⁹以及城市的「盲流」等問題。¹⁰在此背景下為了有效解決勞動力過剩問題，「發展小城鎮」就地消化和轉移農村剩餘勞動力，就被視為較佳的解決途徑。

1980 年代大陸的城鎮化發展，以「控制大城市規模，合理發展中等城市，積極發展小城市」為主要政策方針，沿海地區開始出現了大量的新興

⁸ 新華社，「城鎮化改革：新征途的新路徑」，2013 年 10 月 28 日。

⁹ 「農轉非」係指農業（農村）人口轉為非農業（城鎮）人口的戶籍管理制度。1960 年代中國大陸對城鎮人口施行按人口限量供給口糧，對城鄉戶籍嚴格管控。在一般情況下，除特殊原因造成的身份及人事關係改變，一般農業人口無法進城落戶居住，也無法享有國家的定量商品糧供給。在某些特殊情況下，農業人口的身份轉換不可避免，諸如城市擴張至農村的產業轉移問題、城鎮人口與其農村家屬兩地分居問題、軍隊中農村家屬隨軍遷移問題、及無自我理生活的農村孤寡老幼依親問題等，都需解決其戶籍和口糧供給問題。故各級地方政府出台一系列的「農轉非」政策規定，從而後逐步形成一整套的「農轉非」制度。

¹⁰ 「盲流」，即「盲目流動」、「盲目流入」或「盲目外流」，係指中國大陸農村人口遷徙和流動進入城市，是在中國大陸城鄉二元制體制下，對進城務工農民的歧視性稱呼。改革開放後隨著農業勞動生產率的提高，大量剩餘農村勞動力進入城市尋找就業機會，特別是在農閒時節農村勞動力在短時間內大量湧入城市，一方面導致交通運輸的緊張，另一方面也出現許多社會治安問題，此種出於個人意願進行的人口遷徙，被大陸官方認為是無組織、無計劃的盲目流動，故在當時的經濟條件和時空背景下，地方政府多有相關限制性措施。

小城鎮，小城鎮蓬勃發展，並迅速的在大陸城鎮化格局中佔據重要位置。而隨後一系列的開放措施，諸如調整建制鎮標準、放開搞活農民就業政策等，無非都是期望通過發展小城鎮建設和增加鄉鎮企業數量與規模，來帶動農村勞動力轉移的戰略選擇。

然而以「發展小城鎮」為主軸的城鎮化模式，同時也帶來不少問題，例如小城鎮遍地開花，以及工業布局分散化的結果，導致土地資源配置不當及生態環境惡化；而各地如火如荼的城鎮建設，也造成投資與經濟過熱問題，加之政策上對中大城市規模的控制，使得城市的規模效應、集聚效應、及輻射效應等皆未能充分發揮，進而限縮城鎮就業的吸納能力等（魏后凱等，2014）。從歷史角度觀察，改革開放後至 1980 年代末，可說是大陸城鎮化蓬勃發展的初級階段，其鼓勵發展鄉鎮企業與小城鎮，亦為日後的「家庭農場制」、「就地城鎮化」、「城市群建設」等「有中國特色的城鎮化」提供了基礎思路。

1990 年，大陸公佈實施《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》，允許城市土地以「行政劃撥」與「土地有償使用轉讓」的方式進行交易（劉文琦，2000），雙軌併行的土地制度，激勵了城市建設和招商引資活動。各地政府對開發區、城市新區與新城建設的投入，加上外資企業大量湧入，國有企業改革與民營企業等都在城市中快速發展，使得 1980 年代以小城鎮和鄉鎮企業靈活優勢為主的城鎮化模式逐漸式微，取而代之的是各大城市的發展，特別是在 1992 年鄧小平南巡確立社會主義市場經濟體制路線之後，掀起改革開放的第二波高潮，催生更多農民湧入沿海城市和經濟發達地區謀生，農村勞動力的跨區域流動規模越來越大，人口向城鎮集中的速度倍增。

1990 年代中期，大陸城鎮化率迅速走升，特別是在 1995 年以後，大陸城鎮人口數量及城鎮化率的成長速度顯著提高，年均提高約 1.38 個百分點。造成該時期城鎮化率陡升的原因，除可能是因為前後兩次普查統計

基準不同外(周一星,2006),主要是1994年開始推動的「分稅制」改革。該項改革重新塑造了大陸中央與地方政府的財權關係,地方政府財政能力因而弱化,各地城市建設為籌措財源,乃積極「賣地」開發,「土地財政」為之盛行,從而加速城市基礎建設、推升城市房地產與相關產業的發展。換言之,「分稅制」實施之後,大陸各地方政府利用「土地財政」加速地方建設,是加速城鎮化推進的重要因素。此外,此期間,大陸推動城市空間拓展和區域化、郊區化發展等相關市場化改革措施,對大陸城鎮化的進展亦大有助益(李浩等,2012)。

1995年後大陸城鎮化進入「加速推進」階段,城鎮化率由1996年的30.48%,逐年遞增至2012年的52.57%,每年平均增加1.38個百分點,每年新增城市人口平均約在2,000萬以上,遠高於前二階段的成長速度,經濟體制改革的全面推進,是城鎮化發展的主要推力(魏后凱等,2014)。1990年代初期起,大陸對於過去分散化的農村工業化模式與小城鎮發展模式進行反思,大城市的規模效應、集聚效應和輻射效應日益受到大陸學界及政府部門的重視。加上2001年中國大陸加入世貿組織,大陸城鎮化之發展逐漸形成外向型體系的空間格局,各大城市以成為國際級大城市為目標推進城市建設,特別是東南沿海地區,而大陸中央亦開始將「城鎮化」提升為國家發展戰略層級的高度來思考。

2000年大陸國務院頒佈《關於促進小城鎮健康發展的若干意見》,指出「加快城鎮化進程的時機和條件已經成熟,要不失時機地實施城鎮化戰略」;同年10月中共「十五屆五中」全會公布《國民經濟和社會發展第十個五年計劃》(2001-2005年;簡稱「十五計劃」),具體提出「積極穩妥地推進城鎮化」的論述,其中主要內容包括:1.提高城鎮化水平,轉移農村人口;2.發展小城鎮,完善農村市場體系,在政府引導下主要通過發揮市場機制作用建設小城鎮;3.改革小城鎮戶籍制度,在保護耕地和保障農民合法權益的前提下,妥善解決城鎮建設用地。盡快形成符合小城鎮經濟社

會特點的行政管理體制；4. 提高各類城市的規劃、建設和綜合管理水平，走出一條符合中國國情、大中小城市和小城鎮協調發展的城鎮化道路。

嗣後，「十一五規劃」（2006-2010 年）亦強調要「走符合中國國情、大中小城市和小城鎮協調發展的多樣化城市化道路，有重點的發展小城鎮，積極發展中小城市，完善區域性中心城市的功能，發揮大城市的輻射帶動作用，把城市群做為推進城市化的主體型態」。「十二五」規劃（2011-2015 年）進一步提出要「堅持走中國特色的城鎮化道路」，「科學制訂城鎮化發展規劃，促進城鎮化健康發展」。一連貫的經濟發展藍圖皆顯示現階段大陸城鎮化發展方針，已由過去的「控制大城市規模，合理發展中等城市，積極發展小城市」轉為「大中小城市和小城鎮協調發展」。

從數據上來觀察，大陸在「十一五規劃」期間，全國城鎮化人口由 2005 年的 5.6 億人增加至 2010 年的 6.7 億人，5 年內共新增城鎮人口 1.1 億，平均每年增加 2,153 萬人；城鎮化率則由 42.99% 提高到 49.95%，平均每年提升 1.39 個百分點。「十一五規劃」期間平均每年新增城鎮人口和城鎮化率提升速度遠超過 1980 年代期間和 1990 年代初期，與「九五計畫」（1996-2000 年）、「十五計畫」（2001-2005 年）時期大致持平（表 2-1）。而近年來，中國大陸新增城市人口和城鎮化率增加速度則有減緩跡象。

表 2-1 中國大陸城鎮化速度比較

時期	年份	年均新增城鎮人口（萬人）	年均城鎮化率增幅（%）
「六五」	1981-1985	1,191	0.86
「七五」	1986-1990	1,020	0.54
「八五」	1991-1995	996	0.53
「九五」	1996-2000	2,146	1.44
「十五」	2001-2005	2,061	1.35
「十一五」	2006-2010	2,153	1.39
「十二五」	2011-2012	2,102	1.31

資料來源：引自魏后凱等（2014），頁 7。

中共「十八大」後大陸各界對於過去城鎮化所產生的問題，公開的討論與反省大量出現，政策思維也由傳統城鎮化轉向「新型城鎮化」。傳統城鎮化快速發展，雖然在經濟社會發展上有些成就，但在城鄉二元結構、市民化待遇、城市資源能源消耗、土地使用效率、產業污染排放、城鎮體系空間擴張，以及城市內新二元結構等問題叢生，且愈來愈嚴重，必須嚴肅面對。未來「新型城鎮化」將著重於解決城鄉矛盾，由追求速度轉向強調質量、由粗放轉向集約、由城鄉分割轉向城鄉融合發展，拋棄城鎮化越快越好的思維，改走「以人為本、集約智能、綠色低碳、城鄉一體、四化融合」的道路。

自習李上台後，發展「新型城鎮化」被塑造為調整經濟結構，全面建設小康社會的重要載體，備受關注的城鎮化政策規劃幾經更名，起初名為《全國促進城鎮化健康發展規劃》，後又改為《全國城鎮化發展規劃》，最後則定名為《國家新型城鎮化規劃》，預料將以 2020 年作為階段性發展目標。從目前的發展趨勢來看，中共「十八屆三中」全會公布的《關於全面深化改革若干重大問題的決定》（以下簡稱「決定」），已將城鎮化問題納入「城鄉一體化發展」的戰略高度進行闡述，內容包括「建立城鄉統一的建設用地市場，在符合規劃和用途管制前提下，允許農村集體經營性建設用地出讓、租賃、入股，實行與國有土地同等入市、同權、同價」¹¹；「推進城鄉要素平等交換和公共資源均衡配置，保障農民公平分享土地增值收益，完善農業保險制度」；「鼓勵社會資本投向農村建設，允許企業和社會組織在農村興辦各類事業」；「統籌城鄉基礎設施建設和社區建設，推進城鄉基本公共服務均等化」；「賦予農民對集體資產股份占有、收益、有償退出及抵押、擔保、繼承權」；「建立農村產權流轉交易市場，推動農村產權流轉交易公開、公正、規範運行等」。

¹¹ 中共國土部已積極檢討制定《關於開展農民集體經營性建設用地使用權出讓、租賃、入股市場交易試點工作的指導意見》，但將先推動試點後進行修法。目前消南、山西、陝西等擬選 014 年展開試點。

此外，《決定》亦對「農民市民化」戶籍問題中最困難的地方財政負擔，留下「中央和地方按照事權劃分相應承擔和分擔支出責任。中央通過安排轉移支付，將部分事權支出責任委托地方承擔。對於跨區域且對其他地區影響較大的公共服務，中央通過轉移支付承擔一部分地方事權支出責任等」的伏筆。另一方面，大陸 2014 年所發佈的「中央 1 號文件」《關於全面深化農村改革加快推進農業現代化的若干意見》中，對於諸如「深化農村土地制度改革」、「構建新型農業經營體系」、「加快農村金融制度創新」、「健全城鄉發展一體化體制機制」等與新型城鎮化改革攸關的配套制度，亦詳加闡述。換言之，雖然目前大陸官方對於新型城鎮化規劃尚未具體公佈，但從有關政治報告文件以及領導人的相關表述中，多可以觀察出大陸的「新型城鎮化」政策內容已愈來愈明朗。

而「新型城鎮化」亦成為 2014 年大陸各地方省市「兩會」所熱議的話題，相關省、自治區和直轄市的政府工作報告中，對於因地制宜的推進「新型城鎮化」，包括加快戶籍制度改革、推進城市群建設、推動中小城鎮發展、完善公共服務、消除城鄉之間和城市內部二元結構等方面，皆提出具有地域特色的發展戰略。¹²例如在「戶籍制度」方面：北京市政府即明確提出將「加強人口規模調控，實施居住證制度取代暫住證」；上海市政府則提出將「堅持以合法穩定就業、合法穩定居住為基準，加強人口服務管理，嚴格落實以積分制為主體的居住證制度」；而作為農業大省的陝西省則提出「開放戶籍限制，完善全省統一的居住證制度，實現一年內 90 萬農村居民進城落戶的目標」。

上述無論是大陸中央政策的表態，或是地方政府的積極響應，在在都顯示中國大陸推動「新型城鎮化」政策，以及相關的配套制度改革也多已排入議程之中。有關大陸城鎮化政策發展之相關表述，整理如下表 2-2。

¹² 人民網，「地方兩會聚焦新型城鎮化」，2014 年 01 月 31 日。

表 2-2 中國大陸對城鎮化發展之相關表述

2000 年 10 月，中共十五屆五中全會召開	中共中央《關於制定國民經濟和社會發展第十個五年計劃的建議》中，正式採用「城鎮化」一詞。
2001 年 8 月，人民網在中共出台「十五」計畫後發表專文	針對「『十五』城鎮化發展重點專項規劃」發表專文，明確 2001-2005 年期間，推進城鎮化的總體要求和主要任務，並提出推進城鎮化的體制改革方向和政策調整方向。
2002 年 11 月，中共十六大召開	中共「十六大」首次提出要「走中國特色的城鎮化道路」，要繁榮農村經濟，加快推進城鎮化進程，堅持大中小城市和小城鎮協調發展，並強調發展小城鎮要以現有的縣城和有條件的建制鎮為基礎等。
2007 年 10 月，中共十七大召開	中共「十七大」提出要「走中國特色的城鎮化道路」，以特大城市為依托，形成輻射作用大的城市群，培育新的經濟增長極，促進大中小城市和小城鎮協調發展。
2012 年 11 月，中共十八大召開	中共「十八大」要求工業化、資訊化、城鎮化、農業現代化良性互動、同步發展。並要求科學規劃城市群規模和佈局，增強中小城市和小城鎮產業發展、公共服務、吸納就業、人口集聚功能。加快改革戶籍制度，有序推進農業轉移人口市民化，努力實現城鎮基本公共服務常住人口全覆蓋。以及加快完善城鄉發展一體化體制機制。
2012 年 11 月，李克強會見世界銀行行長	未來幾十年最大的發展潛力在城鎮化，中國推進城鎮化，是要走工業化、資訊化、城鎮化、農業現代化同步發展的路子。
2012 年 12 月，中央經濟工作會議召開	中央經濟工作會議要求「積極穩妥推進城鎮化，著力提高城鎮化品質」。
2013 年 1 月，李克強於國家糧食科學研究院調研強調	城鎮化核心是「人的城鎮化」，關鍵是提高城鎮化品質。城鎮化要為農業現代化創造條件、提供市場，實現新型城鎮化和農業現代化相輔相成。
2013 年 3 月，習近平參加全國人代會江蘇代表團審議時表示	要做到工業化和城鎮化良性互動、城鎮化和農業現代化相互協調。在推進城鎮化的過程中，要尊重經濟社會發展規律，過快過慢都不行。
2013 年 3 月，李克強在兩會記者會上回答記者問題時表示	城鎮化不能靠攤大餅，要大、中、小城市協調發展，中西部地區因地制宜地推進。還要注意防止城市病，不能一邊是高樓林立，一邊是棚戶連片。
2013 年 6 月，中共發改委表示	大陸國家發改委報告指出，將全面放開小城鎮和小城市的落戶限制。

2013 年 11 月，習近平在山東考察指出	城鎮化不是土地城鎮化，而是人口城鎮化，不要拔苗助長，而要水到渠成，不要急於求成，而要積極穩妥。
2013 年 11 月，十八屆三中全會召開	中共「十八屆三中」全會提出《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，對「城鄉一體化發展」進行闡述，包括：「建立城鄉統一的建設用地市場，在符合規劃和用途管制前提下，允許農村集體經營性建設用地出讓、租賃、入股，實行與國有土地同等入市、同權同價」；「推進城鄉要素平等交換和公共資源均衡配置，保障農民公平分享土地增值收益，完善農業保險制度」；「鼓勵社會資本投向農村建設，允許企業和社會組織在農村興辦各類事業。統籌城鄉基礎設施建設和社區建設，推進城鄉基本公共服務均等化」；「賦予農民對集體資產股份占有、收益、有償退出及抵押、擔保、繼承權。建立農村產權流轉交易市場，推動農村產權流轉交易公開、公正、規範運行」等。
2013 年 12 月，中共召開政治局會議	中共召開的中央政治局會議，提出要走新型城鎮化道路，實施《國家新型城鎮化規劃》，落實和完善區域發展規劃和政策，增強欠發達地區發展能力。
2013 年 12 月，中共召開中央城鎮化工作會議	中共於北京召開的中央城鎮化工作會議，並討論《國家新型城鎮化規劃》，會議指出「走中國特色、科學發展的新型城鎮化道路，核心是以人為本，關鍵是提升品質，與工業化、資訊化、農業現代化同步推進」；「有序推進農村轉移人口市民化，要全面放開建制鎮和小城市落戶限制，有序放開中等城市落戶限制，合理確定大城市落戶條件，嚴格控制特大城市人口規模」；「深入實施城鎮棚戶區改造，注重中西部地區城鎮化，要實行差別化的落戶政策，加強中西部地區重大基礎設施建設和引導產業轉移」；「要加強農民工職業培訓和保障隨遷子女義務教育，努力改善城市生態環境品質等」；「堅持因地制宜，探索各具特色的城鎮化發展模式」。
2014 年 1 月，中共發布中央 1 號文件	中共中央發布《關於全面深化農村改革加快推進農業現代化的若干意見》，要求加快推動「農業轉移人口市民化」。積極推進戶籍制度改革，建立城鄉統一的戶口登記制度，促進有能力在城鎮合法穩定就業和生活的常住人口有序實現市民化。並全面實行流動人口居住證制度，逐步推進居住證持有人享有與居住地居民相同的基本公共服務，保障農民工同工同酬。鼓勵各地從實際出發制定相關政策，解決好農業轉移人口在本地城鎮的落戶問題。

資料來源：本研究根據相關文獻自行整理。

第二節 大陸改革開放後城鎮化發展成就

有關大陸改革開放後城鎮化發展的歷程，大致可再細分為四個時期（表 2-3）。第一個時期（1978-1984 年）：以農村改革為主的城鎮化恢復發展時期。隨著農村家庭聯產承包制逐步推行，農業勞動生產力大幅提高，農業生產加速發展，為城鎮化發展提供了物質基礎；而更重要的是，長期以來上山下鄉知識青年與下放幹部及其家屬，因改革開放而相繼返鄉，總數超過 2,000 萬人，使城鎮人口尤其是大城市人口快速增長。1984 年之後，鄉鎮企業的崛起在農村掀起工業化浪潮，進一步促進小城鎮的發展。這一時期，大陸城鎮人口自 1978 年 1.72 億，至 1984 年已達 2.40 億；城鎮化率自 1978 年的 17.92%，提升至 1984 年的 23.01%，城鎮化率每年平均增加 0.85 個百分點，建置市已達 300 個，建置鎮增加至 9,140 個。

表 2-3 各時期中國大陸城鎮化新增城鎮人口的變化（1981-2012）

年度	城鎮人口（萬人）	城鎮化率（%）	建置市（個）	建置鎮（個）
1978	17,245	17.92	193	—
1984	24,017	23.01	300	9,140
1992	32,175	27.46	517	14,539
2003	52,376	40.53	660	20,226
2011	69,079	51.27	657	19,683
時期	平均每年城鎮人口（萬人）	平均城鎮化率（%）	城鎮化率 年均提高幅度	年均新增城鎮人口（萬人）
1949-1978	12,117	16.26	0.25	395.86
1979-1984	20,930	20.71	0.85	1,128.67
1985-1992	28,864	25.80	0.56	1,019.75
1993-2003	41,926	33.60	1.19	1,836.45
2004-2010	60,473	45.75	1.35	2,086.00
2011	69,079	51.27	1.32	2,101.00
2012	71,182	52.57	1.30	2,103.00
2013	73,111	53.73	1.16	1,929.00

資料來源：參考李從軍（2013a）分期，數據依據「中國統計年鑑」資料計算。

第二個時期（1985-1992 年）：以城市改革為主的城鎮化平穩發展時期。這個階段大陸的改革重心已從農村轉向城市，城市經濟借鑒農村改革的成功經驗，開始實施承包制。城市產業結構偏向就業彈性大的輕工業，特別是以鄉鎮企業為主導的小城鎮快速發展，促進農村人口向城鎮轉移；也因城市建設腳步加快，城市發展帶動服務業，擴大非農的就業規模。制度上，小城鎮戶籍制度與市鎮建置標準放寬，加快了全大陸設市、設鎮的步伐，也為農村人口有條件進入城鎮開闢了通道。迄 1992 年，大陸城鎮人口已增加到 3.22 億，城鎮化率提升至 27.46%，建置市 517 個，建置鎮激增至 14,539 個。這一時期，城鎮化率每年平均提高 0.56 個百分點，城鎮人口每年新增 1,020 萬人。

第三個時期（1993-2003 年）：以市場經濟體制改革為主的城鎮化快速發展時期。1992 年，大陸開啟了「社會主義市場經濟體制」時代，城市工業與服務業蓬勃發展，迅速吸收農村剩餘勞動力。隨著市場經濟改革取向明確與日益深化，大陸也調整設市標準，推動各類城鎮化快速發展。結果，至 2003 年時大陸城鎮人口總數已達 5.24 億，城鎮化率提升至 40.53%，建置市達 660 個，建置鎮達 20,226 個。這一時期，大陸城鎮化率每年平均提高 1.19 百分點，城鎮人口每年新增 1,836 萬人。

第四個時期（2004-2010 年）：以城鄉統籌為主的城鎮化進入更快速發展階段。2003 年，大陸中央開始實施新農村建設，加大「以工補農」、「以城帶鄉」的力度，致力於促進城鄉基本公共服務均等化，解決農民工之住房、子女教育、醫療、養老等「市民化」問題；2006 年，大陸提出一系列放寬中小城市、小城鎮，特別是縣城與中心城鎮的農民工落戶條件，部分大城市也放寬進城務工農民落戶條件的政策。至 2011 年，大陸城鎮人口達 6.91 億，建置市達 657 個，建置鎮達 19,683 個。2004 至 2010 年，大陸城鎮化率每年平均提高 1.35%，城鎮人口每年新增 2,086 萬人。

大陸改革開放之前，為了推進區域平衡發展，較為側重內陸地區之經

濟，也因此中部城市所佔比重，並不亞於東部。表 2-4 資料顯示，1978 年全大陸城市共 193 個，其中座落於中部地區者有 84 個，占了 43.5%，較高於東部地區的 35.8%。1980 年代，城市數在大陸東、中、西部地區的分布結構沒有太大改變，至 1990 年代中期過後才有較明顯的變化，1998 年間，大陸城市總數已增加為 668 個，由於改革開放後經濟發展重心轉向東部沿海地區，東部城市數量增加幅度更大，所佔比重大幅上升為 44.9%。嗣後，大陸先後於 2000 年啟動西部大開發戰略、2004 年啟動振興東北老工業基地戰略，改革開放政策快速輻射擴散至中西部地區，因此，2000 年後大陸城市數量增加將近 1 倍，各地區增加速度大致相當。

表 2-4 中國大陸三大區域城市數目（1978-2011）

年度	全國	東部		中部		西部	
	個數	個數	比重(%)	個數	比重(%)	個數	比重(%)
1978	193	69	35.8	84	43.5	40	20.7
1985	324	113	34.9	133	41.0	78	24.1
1998	668	300	44.9	247	37.0	121	18.1
2005	661	284	43.0	247	37.4	130	19.7
2011	1,118	477	42.7	422	37.7	219	19.6

資料來源：1978、1985、1998 數據取自劉維奇（2013）；2005、2011 數據依「中國統計年鑑」資料計算。

說明：城市包括四個直轄市、地級市和縣級市。

進一步觀察比較大陸各地區城鎮人口占總人口比重（城鎮化率），可以發現大陸城鎮化過程仍呈現明顯的區域差異（表 2-5）。大致上，東部與東北地區城鎮化水準較高，中部與西部地區城鎮化水準相對較低。以 2010 年資料為例，東部與東北地區城鎮化率分別到達 59.7%與 57.7%的水準；但中部地區只有 43.5%，西部地區 41.4%，最高和最低之間落差約 15 個百分點。近十年來（2000-2010）東部地區城鎮化持續推進，中、西部地區城鎮化推進速度也頗快，三個地區城鎮化率提升的幅度都在 14 個百分點左右，東北地區則進展緩慢，大約只有 5 個百分點。

魏后凱（2012）的研究指出，大陸城鎮發展存在著嚴重的「五重五輕」現象，亦即「重速度、輕質量、重建設、輕管理、重生產、輕生活、重經濟、輕社會、重開發、輕保護」，導致城鎮化進程中，不協調、不可持續、不和諧、與非包容性問題突出。也因此單菁菁、武占云、耿業男（2013）曾利用經濟繁榮、社會和諧、環境友好、城市支撐能力等四項指標，評估2012年大陸287座地級以上建制城市的「城市科學發展綜合指數」，研究結果發現（參見表2-6），2012年大陸四大區域城市科學發展指數綜合排名，依序為：東部區域城市分數最高，東北地區城市次之，中部地區城市第三，西部地區城市排名墊後。

表 2-5 中國大陸四大區域城鎮化率的變化（2000，2007，2010）

城鎮化率 (%) 年份	全國	東部	東北	中部	西部
2000	32.6	45.3	52.1	29.7	28.7
2007	44.9	55.0	55.8	39.4	37.0
2010	49.7	59.7	57.7	43.5	41.4

說明：東部地區包括北京、天津、河北、山東、上海、江蘇、浙江、福建、廣東、海南 10 個省市。東北地區包括遼寧、吉林、黑龍江三省。中部地區包括山西、河南、湖北、湖南、安徽、江西 6 省。西部地區包括新疆、西藏、青海、甘肅、內蒙古、寧夏、陝西、四川、重慶、雲南、貴州、廣西 12 個省區市。

資料來源：魏后凱（2012）。

表 2-6 中國大陸四大區域城市科學發展指數（2012）

地區	綜合指數		經濟繁榮		社會和諧		環境友好		支撐能力	
	指數	排名	指數	排名	指數	排名	指數	排名	指數	排名
東部地區	39.26 (6.15)	1 (1)	31.36 (6.68)	1 (2)	27.01 (8.97)	1 (2)	72.83 (5.79)	1 (4)	26.71 (6.15)	1 (1)
東北地區	35.72 (4.88)	2 (4)	27.23 (6.59)	3 (3)	25.03 (6.95)	2 (4)	68.26 (5.86)	3 (3)	22.78 (4.88)	2 (4)
中部地區	34.73 (5.06)	3 (3)	34.73 (5.92)	4 (4)	21.70 (8.09)	3 (3)	69.10 (6.88)	2 (2)	22.29 (5.06)	3 (3)
西部地區	32.12 (6.10)	4 (2)	32.12 (6.71)	2 (1)	18.39 (9.30)	4 (1)	64.01 (7.56)	4 (1)	19.88 (6.10)	4 (2)

資料來源：單菁菁、武占云、耿業男（2013）。指數下方括號內數字為標準差。

東部地區城市整體實力最強，該區城市於 2012 年經濟繁榮、社會和諧、環境友好、支撐能力等四項指數都居四大區域之首，但區域內城市之間的差距較大。長三角、珠三角、京津冀等東部地區是改革開放政策下領先開放的地區，但以長三角地區為例，蘇北地區仍顯落後，因此，東部地區的綜合指數與支撐能力指數離散度（以標準差表示）最高。東北地區城市綜合指數名列第二，其中社會民生建設與城市支撐能力兩項指數也居第二；同時，東北地區內城市之間綜合指標與社會發展的水平差距也最小。中部地區城市綜合指數在各地區中名列第三，經濟繁榮指數於 2012 年排名最後，但在「中部崛起戰略」實施之後，經濟成長速度已加快。西部地區雖在經濟繁榮度方面具有競爭優勢，但因社會和諧、環境保護和生態建設、支撐能力等三項指數都居四大區域之末，因此，城市綜合指數位居最後，整體實力相對最弱。

改革開放以來，大陸經濟快速發展，城鎮化進展的貢獻功不可沒，目前大陸城市經濟佔總體經濟總量的 70%以上、科技力量的 90%、稅收的 85%集中在城市（劉維新，2012）。李從軍（2013）的研究指出，部分城市規模不斷擴大，形成以大城市為中心，中小城市為骨幹，小城鎮為基礎的多層次城鎮體系，譬如，長三角、京津冀、珠三角等地區已成為大陸三大城鎮密集地區，以及多個城市群，帶動與促進了城鄉與區域的協調發展，資料顯示，這三大城市群以不到 4%的國土面積，聚集了 18%左右的人口，創造了約 40%的國內生產總值（GDP）。

此外，根據 2011 年統計，全中國大陸「地級」及以上的城市數量由 2000 年的 262 個增加為 288 個，其所轄市轄區由 44.1 萬平方公里擴張至 64.4 萬平方公里，占國土面積的 6.7%，年末合計人口達 3.98 億人，占該年大陸總人口的 29.5%；所轄地區生產總值為 29.3 兆人民幣，占同期全大陸 GDP 的 62%、固定資產投資占全大陸同期的 49.7%，達 15.48 兆人民幣。

另比較 2000 年至 2011 年（表 2-7），中國大陸地級及以上城市的轄區面積與人口，雖僅成長 32.7%及 26.7%，但該地區生產總值、固定資產投資總額、工業總產值以及社會消費品零售額，皆呈現倍數成長，分別提高了 4.6 倍、8.9 被、6.8 倍、以及 1.7 倍。顯示過去十餘年來城市地區的經濟表現，顯然已成為大陸經濟成長的關鍵所在。

表 2-7 中國大陸地級及以上城市轄區平均規模變化

「地級」及以上城市	2000 年	2005 年	2010 年	2011 年	增長 (%)
個數	262	286	287	288	-
平均規模					
土地面積 (平方公里)	1,684	2,000	2,192	2,235	32.7
年末總人口 (萬人)	109.1	126.4	135.4	138.2	26.7
地區生產總值 (億人民幣)	180.8	382.4	857.1	1,017.4	462.7
固定資產投資總額 (億人民幣)	54.2	179.3	496.3	537.3	891.4
工業總產值 (億人民幣)	205.1	566.6	1376.2	1,608.3	684.1
社會消費品零售額 (億人民幣)	144.3	238.7	337.4	395.1	173.8

說明：增長 (%) 係指 2011 年對比 2000 年所成長之百分比。

資料來源：依據「中國統計年鑑」（2001-2012）資料計算而得。

隨著中國大陸中心城市規模的快速擴張，以及人口、生產要素和產業的規模集聚，大陸各大城市的重要性與日俱增。北京、上海、廣州、深圳、天津、重慶、瀋陽、武漢、西安等一批中心城市，已成為區域經濟發展的中心樞紐，並輻射帶動周邊中小城市。例如以上海為首的長三角城市群，為全大陸創造將近五分之一的經濟發展總量，同時也是世界第六大城市群。過去幾年中國大陸大城市乃至特大城市的發展，持續受到大陸各界的重視，部分觀點認為大陸應積極發展大城市，並在全大陸 200 多個地級市中，規劃 183 個「國際大都市」，讓城市群建設成為中國大陸城鎮化的主體形態（蔡繼明，2010）。

大陸城市數量與城鎮化率大幅提升的同時，城鎮人口迅速增加，從 1978 年的 1.72 億增加至 2012 年的 7.12 億，成功的將 5.4 億人由農村轉入城市。特別是農村剩餘勞動力大規模移到城鎮非農產業，人力資源也得以從低生產力的農業，轉移至生產力較高的工商產業；同時，工業生產得以享用廉價的勞動力，提升了國際競爭力。李從軍（2013）、巴曙松與楊現領（2013）等人之研究指出，人口淨流入主要集中在北京、天津、上海、廣東和浙江五大省市，這些省市人口在 2006-2011 年間分別增加了 26%、25%、18%、8%和 6%。以個別城市觀察，北京、上海和深圳三大中心城市的流動人口與戶籍人口之比，分別為 0.58、0.65、2.91。

人口淨流入城市之人口規模快速擴張，城鎮化率提高，人口作為生產與消費的主力，有效擴大內需，轉變了城市產業結構與就業結構。首先，城鎮化促進基礎建設、交通運輸、物流、製造業和服務業等相關產業形成聚集，創造大量的就業機會，特別是勞力密集型產業與服務業。此不僅有利於吸收農村剩餘勞動力，亦有利於提供城市下崗職工的再就業，促進大陸經濟穩定成長。相關研究顯示，城鎮化率每提高 1%將可帶動就業提高 0.35%（魏后凱等，2014）。

從產業結構面觀察，城鎮化不僅推升教育、醫療、社會保障等公共服務業發展，同時亦推動商業貿易、餐飲購物、休閒旅遊等消費型服務業，以及以金融、保險、物流等生產型服務業發展。根據統計，大陸隨著城鎮化的快速發展，2005 年至 2011 年間地級及以上城市市轄區的三級產業比重，由「3.9：50.2：45.9」改變為「2.8：49.8：47.4」（魏后凱等，2014）。顯示隨著城鎮化的推進，產業結構也產生變化。

從消費需求角度看，城鎮居民與農村居民對工業品與服務的需求有顯著的差異，當大量農村人口進入城鎮且轉為市民之後，他們將改變消費模式、提高消費水準，從食品、家電與家具購買、購屋等食衣住行育樂，都將產生巨大的需求擴大效應。基本上，城镇居民家庭人均消費現金支出相

對於農村居民家庭平均每人消費支出，近十年來倍數都在 3 倍左右，也因城鄉消費需求落差，城鎮化成為有效消費需求擴張的主要來源（李從軍，2013）。

相關研究顯示，城鎮化率每提高 1%，將有 2,000 萬以上的農民及其家屬進入城市，而城市人口的消費是農村的 2.7~3 倍，將拉動最終消費成長約 1.6~1.8%，因此城鎮化水準越高的地區，人均可支配所得、消費性支出也會越高（梁達，2012）。此外，城鎮化將同時帶動農村發展和農民收入增長，連帶拉升整體消費能力。隨著城市人口的增加，城市消費逐漸占據了消費主導地位，自 2000 年以來，中國大陸城市消費已經連續 10 年保持兩位數成長，占全大陸消費總額比重將近 70%，城鎮化有助於連結城鄉市場，從而促進內需消費。

另一方面，大規模城市化進程也伴隨基礎設施需求與房地產住求的快速擴張，城鎮化必然帶動投資需求增長。過去三十年，大陸固定資產投資平均每年以 21% 的增速擴張，占 GDP 的比重在 2011 年間創下 46.2% 的歷史新高，市政公用設施供給能力與服務也連帶增強。2001 年至 2011 年間，大陸城市自來水普及率由 72.3% 提高到 97%；燃氣普及率由 60.4% 提高到 92.4%；集中供熱面積由 14.6 億平方公尺提高到 47.4 億平方公尺，增加了 2.2 倍；人均擁有道路面積由 6.98 平方公尺提高到 13.75 平方公尺，增加將近 1 倍；都市建成區排水管道密度由 5.1 公里/平方公里提高到 9.5 公里/平方公里，提高了 86.3%，市政公用設施供給能力與城市綜合承載能力近 10 年來大幅提升。相對的，小城鎮用水普及率、燃氣普及率、綠地覆蓋率、與污水垃圾處理等公共服務水準，近年來也持續提升。

理論上，城鎮化發展與工業化進程密切相關。工業經濟的主要特徵是生產的集中與規模化，也就是聚集效應與規模效應，這兩種效應導致生產必向某個地區集中，這種集中過程也就是推動城市化的進程。不過，就大陸的經驗來觀察，城鎮化與工業化發展之間似乎不存在正向關聯性。1978

年之前，由於大陸推動重工業優先發展的策略，第二產業產值所占比重增加很快，由 1950 年初期的 23%，至 1980 年加倍增加到達 47%。然而，由於城鎮戶籍限制，第二產業的就業人口所占比重反而下降，由 1950 年初期的 30%，至 1980 年已降低到只有 20%；同期間城鎮化率僅由 13% 小幅上升 5 個百分點(表 2-8)。

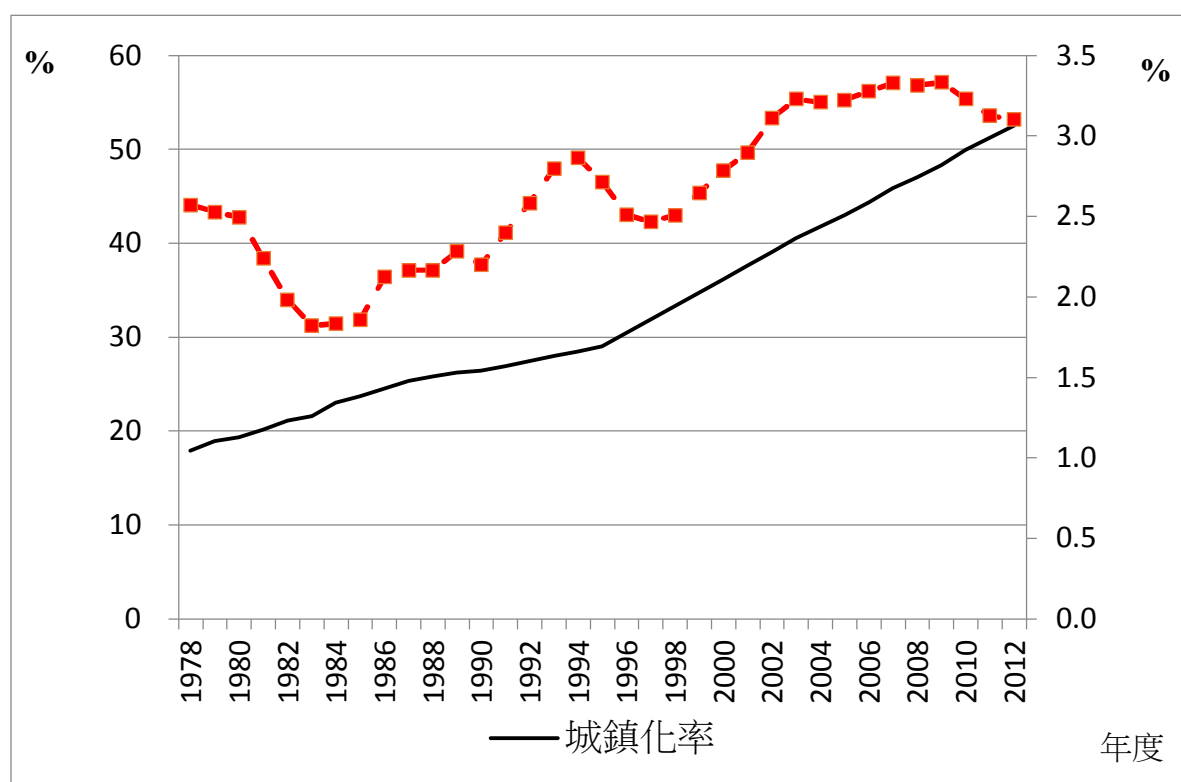
表 2-8 中國大陸城鎮化率與三級產業發展比重的關聯

年度	城鎮化率(%)	國內生產總值比重(%)			就業比重(%)		
		第一產業	第二產業	第三產業	第一產業	第二產業	第三產業
1952-1955	13.24	68.53	23.33	8.15	61.80	29.60	8.60
1956-1960	16.87	47.22	36.22	16.56	55.90	30.24	13.86
1961-1965	17.96	58.04	33.34	8.62	61.50	28.22	10.28
1966-1970	17.62	55.16	35.80	9.04	64.96	25.54	9.50
1971-1975	17.22	44.38	43.32	12.30	67.56	23.34	9.10
1976-1980	18.25	33.55	47.18	19.27	68.70	19.64	11.66
1981-1985	21.93	31.80	44.25	23.95	65.94	19.22	14.84
1986-1990	25.66	26.37	43.05	30.58	60.08	21.90	18.02
1991-1995	27.99	21.17	45.11	33.72	56.22	22.24	21.54
1996-2000	33.35	17.41	46.59	35.99	50.06	23.24	26.70
2001-2005	40.41	13.29	45.90	40.81	48.16	22.32	29.52
2006-2010	47.10	10.61	47.13	42.26	39.56	27.14	33.30
2011-2012	51.92	10.07	45.96	43.98	34.20	29.90	35.90

資料來源：數據依據「中國統計年鑑」資料計算。

1980 年之後，隨著改革開放之進展，城鎮化率由 1980 年 20%，逐年提升至 2000 年的 36%，2011 年起已突破 50%。此期間農業產值所占比重急遽下降，近二年已降至 10% 左右，農業就業人口占比也由 70% 下降到 34%。相對而言，第二產業表現相當平穩，產值 40 年來都維持在 45% 上下，就業比重至近七年才略微上升。黃漢權、李華剛、胡擁軍（2013）等人的研究指出，2012 年大陸非農產業（第二與第三產業）產值比重和就業比重已超過 90% 和 65%，對應的城鎮化率應在 66% 和 55% 左右，但該年大陸常住人口的城鎮化率為 52.6%，戶籍人口的城鎮化率僅為 35.3%，顯示大陸城鎮化滯後於工業化。

然而城鎮化是否會對城鄉居民收入差距造成影響？首先，我們以「城鎮居民家庭人均可支配收入」除以「農村居民家庭人均純收入」的比值，表示城鄉居民收入的差距(圖 2-2)。1978 年改革開放以後至 1984 年，農村居民人均純收入實際增長率都超過城鎮居民人均可支配收入，城鄉收入差距比值由 2.57 降至 1.84；嗣後，由於大陸經濟與財政政策偏重城市地區，城市經濟發展相對較快，城鄉居民收入差距逐年擴大，到 2007-2010 年間達到最高峰的 3.33。近年來，農民在生產經營、外出務工、轉移性和財產性四項收入增長的驅動下，農村居民的收入成長較快，因而城鄉居民收入比值已由 2009 年的 3.33 下降到 2012 年的 3.10(喬金亮,2013)。



資料來源：根據「中國統計年鑑」歷年資料繪製而成

圖 2-2 城鎮化率與城鄉居民收入差距變動趨勢圖 (1952-2012)

近三年大陸城鄉居民收入差距縮小的原因，喬金亮（2013）將之歸因於農村居民四項收入成長，包括：連續九年糧食的產量豐收，加上大陸推動完善農產品價格支持政策、大幅提高糧食最低收購價水準、農民生產經

營的收入增長等。此外，大陸先後進行了一系列的農村稅費改革，從 2006 年取消了農業稅和大部分的農村收費，各級政府也對農村進行糧食等惠農補貼政策，亦促使農民轉移性收入增加。

城鎮化與城鄉居民收入差距變化的關聯性，由長期資料觀察似乎不太顯著。楊雪慧與李夢凡（2013）的研究認為造成大陸城鄉收入差距擴大的原因甚多，城鎮化的發展有利於縮小城鄉居民收入差距，前提須是城鄉一體化。近年來，隨著大陸各省內縣城經濟發展，農民就近務工數量穩定成長，同時因 18 個省市先後多次提高最低工資標準，增加了農民工資性收入。此外，農村徵地補償制度逐漸改善，各地大幅度提高徵地補償標準；農村土地承包經營權有序流轉，並支持農民開展多種形式的聯合與合作，農民補償與股金紅利收入等財產性收入得以成長，上述皆是造成城鄉居民收入差距縮小的主要原因，而這些因素亦與推動城鎮化相關。換言之，大陸政府推動城鎮化，同時重視建設新農村，促進生產要素在城鄉的流動與權利平等，有助於縮小城鄉居民收入差距。

第三節 大陸城鎮化發展所暴露的問題

儘管大陸城鎮化在改革開放後進展快速且取得經濟成果，惟過去走的是一條傳統城鎮化道路，忽略城鎮資源配置效率，城鄉分割發展，且片面強調土地的城鎮化，對人口、居民素養、生活素質不夠重視，以及對土地、能源、水資源的高度消耗，致使傳統城鎮化在生產、生活、與生態上呈現不協調發展的情況。以土地開發為例，2000 年至 2010 年的十年內，中國大陸城市建設用地擴張 83%，但同期包括農民工在內的城鎮人口僅增長 45%。¹³換言之，「土地的城鎮化」更遠遠快過於「人口的城鎮化」，過去持續至今的大規模城鎮化模式，即是：先由政府進行規劃，開始徵地，然後對外招商引資、建新城區，不斷進行城鎮外延擴張，而各地方政府在長期

¹³ 新華社，「城鎮化改革：新征途的新路徑」，2013 年 10 月 28 日。

擷取「賣地開發」所帶來的收益下，對於中央的城鎮化政策多已形成「圈地造城」的認知。

土地城鎮化也帶來房價、地價暴漲，而造城運動帶來生態環境、資源消耗、城鄉居民收入差距拉大等問題，且隨著傳統城鎮化的快速推進更趨嚴峻。(孫立行，2014) 大陸傳統城鎮化暴露出的問題可初步整理歸納為：城鎮化不完全、粗放型發展、盲目擴張、土地利用效率低、資源環境代價高，以及社會福利與土地利益分配不當造成社會不安等(表 2-9)。

表 2-9 中國大陸城鎮化發展之相關成果、特徵與弊端

階段	波浪起伏時期 (1949~1977)	穩步推進時期 (1978~1995)	加速推進時期 (1996~迄今)
特徵	大起大落，城鎮化進程緩慢。城市發展主要為重工業服務	城鎮化穩步推進，發展進入正軌。城市發展與全球化日益密切	城鎮化加速推進。十八大後推出「新型城鎮化」力求除弊興利
成果	● 城鎮化水準由 1949 年的 10.64% 提高到 1977 年的 17.55%，年均增加 0.25% ● 城鎮人口由 1949 年的 5,765 萬人，增至 1977 年的 16,669 萬人，年均增加 389 萬人	● 城鎮化水準由 1977 年的 17.55% 提高到 1995 年的 29.04%，年均增加 0.64% ● 城鎮人口由 1977 年的 16,669 萬人，增至 1995 年的 35,174 萬人，年均增加 1,028 萬人	● 城鎮化水準由 1995 年的 29.04% 提高到 2012 年的 52.57%，年均增加 1.36% ● 城鎮人口由 1995 年的 35,174 萬人，增至 2012 年的 71,182 萬人，年均增加 2,118 萬人
弊端	● 重工業占絕對優勢，輕工業與第三產業未受重視，經濟結構失衡嚴重 ● 以分散為特徵三線建設，工廠進山入洞，導致經濟效率低下 ● 大城市發展受到限制，小城鎮發展缺乏實際動力，城市建設未取得實質性進展 ● 限制人口流動的固定戶籍管理制度，為城鄉二元結構埋下禍根 ● 取消城市規劃等政策措施，對城市建設影響深遠	● 改革開放初期，大陸經濟發展與城市建設投入呈現極大活力，導致經濟過熱而採取緊縮性政策，為當時的國民經濟帶來衝擊 ● 小城鎮的遍地開花導致土地資源的浪費、規模不經濟、生態環境破壞等代價 ● 大中城市規模效應、集聚效應和輻射效應等未能充分發揮，城市人口與就業的吸納能力受限	● 城市經濟高速增長，資源高度消耗，污染大量排放，資源與人口壓力負擔極大 ● 對於「人的城鎮化」缺乏實質進展 ● 城鎮空間盲目擴張與無序蔓延的問題嚴峻 ● 區域城鄉發展差距不斷擴大 ● 城鎮化進程的分包容性發展如城中村、城市內新二元結構等問題嚴重 ● 城鎮建設缺乏特色，出現「千城一面」現象，重建設而輕管理

資料來源：根據魏后凱等(2014)，頁 5 資料整理。

一、半城鎮化現象

首先，大陸的城鎮化是一種不完全的城鎮化，這種不完全性主要表現在農民工權益不受重視，難以享受與城鎮居民同等的待遇。大量農民工進城工作但卻無法久居，尤其是北京、上海、廣州、深圳等特大城市，吸納農村剩餘勞動力發展經濟，但卻未讓移入的農民工真正融入城市，農民工沒有城市戶籍，不能享受與一般城市居民樣的醫療、教育、社保、住房、就業等方面的待遇。相關調查研究顯示，約僅 17% 的進城農民在城鎮落戶定居，80% 以上仍是「候鳥型」的流動人口，這種現象造成了大陸依戶籍人口計算的城鎮化率，比依常住人口計算城市化率低了 15%。¹⁴

根據 2010 年大陸第六次人口普查，大陸市鎮總人口之中，非農業戶口人口僅占有 53.5%，而農業戶口人口則占有 46.5%。此外，市的農業戶口人口占 36.1%，鎮的比重更高達 62.3%（表 2-10），可見大陸的城鎮化是一種不完全的城鎮化，或稱為「半城鎮化」。儘管大陸在 2003 年間已廢止《收容法》，強調要保障城市外來人員、流動人口的合法權益；2007 年全大陸亦有 12 個省、自治區、直轄市相繼取消農業戶口和非農業戶口的二元戶籍劃分，實現其身份在法律意義上的平等，但相較於各地方政府熱衷於城市空間擴張和土地開發建設，這些措施對提升「人的城鎮化」顯得杯水車薪。

表 2-10 中國大陸城鎮人口的構成（2010）

	合計 (萬人)	非農業戶口人 口(萬人)	農業戶口人 口(萬人)	非農業戶口人 口占比(%)	農業戶口人 口占比(%)
全國	131,905	38,434	93,471	29.7	70.9
市鎮	66,570	35,612	30,959	53.5	46.5
市	40,165	25,667	14,497	63.9	36.1
鎮	26,406	9,945	16,461	37.7	62.3

資料來源：魏后凱（2012）。

¹⁴ 新華網，「城鎮化改革：新征途的新路徑」，2013 年 10 月 28 日。

客觀而言，大陸國家統計局公佈的常住人口城鎮化率只是統計上名義的城鎮化率。例如，2012 年大陸國家統計局公佈的常住人口城鎮化率高達 52.57%，但按照戶籍人口計算的城鎮化率僅有 35.29%，兩者差距高達 17.3 個百分點。這個差異主要來自於城鎮中有大量農業轉移人口，總量約有 2.4 億人，占城鎮人口的 1/3 左右；其中，城鎮外來農民工大概是 1.56 億，占城鎮人口比重約 21.9%。魏后凱、盛廣耀與蘇紅鍵（2013）的研究指出，這些農業轉移人口雖然常住在城鎮地區，並被統計為城鎮居民，但在現行城鄉二元戶籍制度下，農民工市民化存在較高的制度門檻，大量進城務工的農民工難以在城鎮落戶，無法順利實現身份轉變。目前他們在勞動就業、工資福利、政治參與權、子女就學、醫療、社會保障、保障性住房購買等方面，仍難以享受與城鎮居民同等的待遇。以 2012 年資料為例，外出受僱農民工與雇主或單位簽訂勞動合同的比重僅有 43.80%，且因教育水準較低，往往集中在製造業、建築業、傳統服務業等對技能要求不高的產業工作。

調查數據也顯示，外出農民工月平均工資為 2,049 元，僅為城鎮單位就業人員月平均工資（3,483 元）的 58.83%。也由於公辦學校教學資源不足，2011 年僅有 48.2% 的農民工子女在務工地學校接受教育，其餘仍留在家鄉。2011 年農民工的工傷保險參保率為 23.6%，與城鎮就業人員（25.6%）相當接近。但在養老與醫療方面，由於保險接續、流轉、異地結算等制度問題沒有解決，農業轉移人口的城鎮社會保險參與率平均而言較低。2011 年外出農民工養老保險、醫療保險、失業保險、生育保險的參與率分別為 13.9%、16.7%、8.0%、5.6%，遠低於同期城鎮人口的參與比例（41.1%、68.5%、20.7%、20.1%）。

依據上述觀察，農業轉移人口在政治權利、公共服務、經濟生活、與文化素質等各個方面與城鎮居民的差距頗大，魏后凱、盛廣耀與蘇紅鍵（2013）綜合各項指標，推估城鎮中農民工市民化程度平均約只有 40%，

依此推算，大陸真正的城鎮化率大約只有 42.2% 左右。¹⁵ 這表示按照市民化的標準，目前大陸官方公佈的城鎮化率至少約高估 10.4 個百分點。

因為農民工進城在醫療、子女就學、住房各方面並無完善的保障，外來勞工的家人常留在家鄉，他們有較高的儲蓄意願，因此即使大陸加速推動城鎮化建設，也無法有效提振消費。巴曙松與楊現領（2013）研究指出，如能消除與戶籍相關的社保福利差異，在未來 10 年中將使大陸居民消費占 GDP 的比重提高 6 個百分點之多。

另一方面，農民工難以享受與城鎮居民同等的待遇，也導致社會矛盾不斷加大。以北京為例，目前總人口是 2,500 萬人，有半數屬於無城市戶籍人口，這些外來打工人員的家庭、孩子就學、醫療都不能享受與北京市戶籍居民同等的待遇。在大陸城市內，原在國有企業就業但目前已下崗，領有政府最低生活標準保障（約每月 1,500 元以下）的職工大約有幾千萬人，與占總人口 10% 左右領有較低養老金（約每月 2,000 元左右）的退休人員，加上 2 億多外來的農民工，這三種人面對城市高房價、高價養老院、與高價褓母費用，顯示城市地區內「少數人巨富、多數人貧困」畸形的社會結構，潛伏巨大的社會風險。

二、粗放型發展模式，過渡消耗資源，威脅環境生態

中國大陸傳統城鎮化是一種高投入、高消耗、高污染的粗放型發展模式，資源環境代價極高。舉例來說，2001 年到 2010 年，大陸城鎮化率年均增長約 3.78%，但同期間全大陸煤炭、石油、天然氣的消耗增長分別是 8.17%、6.69%、16.14%，分別是城鎮化率的 2.16 倍、1.77 倍、4.27 倍。換言之，大陸城鎮化率每提高 1 個百分點，就要消耗煤炭 87.58 萬噸、石油 21.44 萬噸、天然氣 8.08 萬噸，資源利用邊際效益明顯低落（魏后凱等，2014）。由於資源的消耗與短缺以及城市發展空間格局配置失衡，大

¹⁵ 計算公式為： $35.29\% + (52.57\% - 35.29\%) * 0.4$

規模、長距離的能源和資源調度，如北煤南運、南水北調、西氣東輸等，都加重經濟運行與城鎮化的成本，降低資源配置效率。

在水資源方面，隨著快速城鎮化也出現嚴重的供不應求，目前全大陸有 400 多個城市缺水，其中超過一半以上的城市屬於嚴重缺水，大陸城鎮地區消耗的水資源由 1978 年的 78.7 億立方公尺，急速增加至 2010 年的 507.9 億立方公尺，每年耗水增加 13.4 億立方公尺。而由於缺水城市大量超抽地下水，造成華北、西北、華東地區的地下水位不斷下降，以及全大陸超過 50 個城市發生地層下陷災害（成艾華、魏后凱，2014）。

此外，大量的污染排放亦使得環境壓力增加，造成城鎮地區生態環境惡化等問題。例如：大面積的建築開發，造成大量植被與地下水循環系統受到破壞，進而導致地表硬化與沙漠化等問題；又如污水大量排放造成湖泊河川「藻化」，生態的多樣性基本上遭到摧毀；又如各類污染物的巨量產生，嚴重影響城鎮人居生活品質，包括城市的霾害、熱島、乾島、濕島、混濁島等效應，及地層下陷、光污染、輻射污染、噪音污染等威脅。顯然，過去粗放型城鎮化發展模式，已使得大陸資源供需和生態環境壓力累積，不利於經濟永續發展。

三、城市盲目過度擴張，土地配置失當、欠缺管理規劃

在中國大陸城鎮化過程中，城鎮空間呈現盲目擴張與無序蔓延的情況，甚至曾出現失控的局面（陸大道，2007）。2001 年到 2010 年，大陸全國城市建成區面積和建設用地面積分別年均成長 5.97%和 6.04%，而同期城鎮人口年均增長規模僅 3.78%，城市土地擴張與人口增長存在顯著落差。而 1980 年代、1990 年代與 2000 年代，城鎮建成區面積分別增加 5,417.7 平方公里、9,583.6 平方公里、和 17,618.7 平方公里，2001 至 2010 年期間年平均成長 1,762 平方公里，速度相當驚人。另一方面，從城鎮建成區的人口密度觀察，每平方公里卻由 2000 年的 0.85 萬人，下降至 2010 年

的 0.73 萬人；同期人均城鎮建成區面積由 117.1 平方公尺，提高到 137.2 平方公尺，遠超過《城鄉規劃法》規定人均 80~120 平方公尺的標準（魏后凱等，2014）。

大陸各地方城鎮建設不具效率的情形非常普遍，黃漢權、李華剛、胡擁軍（2013）研究亦指出，1990 年代中期以來，大陸城鎮土地成長速度（建成區面積、建設用地面積）與城鎮人口成長速度（城區人口、非農業人口）的差距越來越大。1996 年以來，城鎮面積從 1.3 萬平方公里，擴大到 2011 年的 5.3 萬平方公里，成長了 3.1 倍，而同期間城鎮人口從 3 億增加到 6.9 億，僅成長了 1.1 倍，人均建設用地已經達到 130 多平方公尺，遠遠高於發達國家人均 82 平方公尺和發展中國家人均 83 平方公尺的水平。

此外，許多大城市追逐「新建園區」熱潮，助長城市空間規劃盲目擴張的趨勢，不少大城市新區規劃面積少則數百平方公里，大則上千平方公里，例如重慶兩江新區為 1,200 平方公里、上海浦東新區為 1,210.41 平方公里、天津濱海新區甚至高達 2,270 平方公里（魏后凱等，2014）。另一方面，各地城市也因相互競爭而未能協調發展，如在長三角地區，為求招商引資，各地區互不相讓，競相提供優惠政策，興建機場、港口，大量的重複投資與建設，導致資源內耗情況頗為嚴重。而城市土地的盲目擴張導致大量耕地流失，魏后凱與張燕（2011）研究調查指出，2008 年中國大陸因建設佔用而減少的耕地面積高達 287.4 萬畝，占該年減少耕地總面積的 68.9%。若此態勢持續蔓延，中國大陸糧食安全的「18 億畝耕地」紅線勢將難以為繼。

中國大陸傳統城鎮化與「土地財政」分不開。過去，大陸各地方為了經濟發展、招商引資的需要，透過土地的擴張來吸引產業進入投資；各地方面對城鎮中心用地不足的限制，為了讓城鎮可用地增加，徵收城鎮週邊農業耕地，一方面大力興建新區、產業園區等空間擴張措施，招商引資，另一方面，地方政府透過土地開發來增加地方財政的收入。這樣的土地利

用手段，導致了耕地大幅減少、農民權利削弱，甚至因為土地利用效率偏低，加劇了土地資源失衡和嚴重浪費的問題（馮奎，2013）。由於地方政府僅關注城鎮面積的擴張，往往投入的基礎建設無法有效利用而出現閒置浪費的現象，僅重視城鎮化「量」的增加，卻忽略城鎮化「質」的提升，造城土地的產出率、資源利用效率低下，這樣的問題隨著地方競爭、盲目追求數量化的政策判斷，土地浪費的現象更加嚴重（王海燕，2013）。簡言之，傳統城鎮化的發展，地方對政績表現的重視之下，地方短期行為包括了政府主導用地、違法用地等，加劇了土地資源浪費的問題，更出現「土地不足」、「土地閒置」的矛盾現象（李軍晶，2013）。

在「土地財政」體制下，宣曉偉（2013）研究指出，地方政府往往為了地方利益而犧牲地方公共利益，地方政府徵地越多，越有可能一方面通過壓低地價來吸引各類企業，在招商引資方面獲得競爭優勢，另一方面又能充分利用自己在土地市場的壟斷地位，不斷拉高地價房價以最大化自身的土地收益。而地價房價的上升反過來又強化了地方政府徵地搞建設的激勵。循環之下，造成「土地的城鎮化」速度遠快於「人口的城鎮化」。2001年至2010年十年間，大陸城市建城區面積與建設用地面積每年平均分別成長5.97%與6.04%，然而，城鎮人口每年平均僅成長3.78%。顯然，人為造城，使城市土地擴張過快，城鎮人口密度不升反降，但吸納就業人口卻相對不足。

第三章 「新型城鎮化」政策發展規劃

過去中國大陸的城鎮化發展政策，主要是藉由地方政府以「土地財政」制度，開闢地方財源，發展地方；即以低價徵收農地進行開發，並大量投入基礎建設，這種發展模式雖快速提升大陸的城鎮化率，自 1978 年改革開放以來，中國大陸城鎮化率係以兩倍於世界各國同期平均數的成長步伐快速邁進（牛文元，2012）。不過，隨著城鎮化發展，卻也同時衍生出如第二章所述的土地資源使用效率偏低、大量農業人口無法融入城市，以及社會差距不斷拉大等諸多問題，進而抑制國內消費與投資的成長。

2008 年爆發全球性金融危機，中國大陸政府面對出口貿易疲軟及經濟結構失調等困境，因此便希望藉由「新型城鎮化」政策，解決經濟轉型與制度改革過程中所衍生的問題，進而帶動經濟平穩轉型與持續成長。中共「十八大」的政治報告即明確宣示：「新型城鎮化是以城鄉統籌、城鄉一體、產城互動、節約集約、生態宜居、和諧發展為基本特徵的城鎮化，是大中小城市、小城鎮、新型農村社區協調發展、互促共進的城鎮化。」¹⁶。在 2012 年 12 月召開的中央經濟工作會議，中國大陸國務院首次將「城鎮化」單獨列為主要任務，進一步突顯該政策的重要性。¹⁷2013 年 3 月全國人民代表大會與政治協商會議召開期間，中國大陸國務院總理李克強再強調：「積極穩妥推進城鎮化，著力提高城鎮化質量。」¹⁸這表示「新型城鎮化」已成為未來中國大陸經濟工作的主要任務之一。「新型城鎮化」已列入習李體制重大施政，而中共中央延宕多時的對新型城鎮化的具體政策規劃文件，亦於 2014 年 3 月發布。本章將就《國家新型城鎮化規劃（2014—2020 年）》之內容，說明新型城鎮化之政策目標、內涵與相關措施。

¹⁶ 人民網，「胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告」，2012 年 11 月 18 日。

¹⁷ 中國證券報，「中央經濟工作會議閉幕 積極推進城鎮化」，2012 年 12 月 17 日。

¹⁸ 中國青年報，「新型城鎮化規劃將出臺 否定人為造城大拆大建」，2013 年 12 月 15 日。

第一節 「新型城鎮化」政策的預期目標

根據大陸新近公布的《國家新型城鎮化規劃（2014—2020 年）》，大陸之所以推動新型城鎮化目的在因應國內外經濟情勢的轉變。在外部因素方面，全球金融海嘯後，先進經濟體疲軟，造成全面經濟產業的供需產生劇烈變動，而全球化加劇市場的競爭性，亦促使「世界工廠」的大陸面臨過剩產能的嚴峻挑戰，過去傳統高投入、高消耗、高排放的工業化城鎮化發展模式難以為繼。

另一方面，在國內環境方面，快速經濟發展下，大陸農業剩餘勞動力不足和人口老齡化的問題逐漸加重，過去依土地等資源粗放消耗推動的城鎮化發展模式已難以為繼。除此外，戶籍人口與外來人口公共服務差距造成的城市內部二元結構矛盾亦日益凸顯，非均等化基本公共服務壓低成本的城鎮化推動模式必須有所改變。此外，工業化、資訊化、城鎮化和農業現代化的不平衡發展亦導致城鄉差距過大、產業結構不合理等問題。大陸城鎮化由追求量轉向質性發展。

除了國內外環境變化外，大陸經濟 30 年的快速成長，在交通運輸、節能、環保等技術上已多所突破，追求可持續城鎮發展的基礎日趨成熟，亦奠定新型城鎮化發展的基礎。對中國大陸而言，城鎮化、工業化、資訊化和農業現代化是現代化發展必經之路，彼此相輔相成，因此是維持經濟持續發展的重要支撐力，因為透過城鎮化農村剩餘勞動力的轉向生產效率較高的工業和服務部門，可擴大城鎮消費群，促進消費結構提昇，進而帶動城市基礎設施、公共服務和住宅等的投資需求。城鎮化過程中的人口集聚，生活方式和水準提昇等亦會造成生產要素的效率配置、社會分工的細化及服務性需求的成長，而促進產業結構的轉型和升級。農村人口過多，水土資源不足，而城鄉二元體制更限制土地規模化經營，是大陸「三農」問題的根源，城鎮化有利於集約節約土地利用，可促進農村生產規模化和

機械化，提高農業現代化水準和農民生活水準，加快農村經濟社會發展。並消除城鄉二元體制和城市內部二元結構的矛盾。隨著城鎮化推動，亦有利於產業的區域轉移，可加速沿海和中西部地區的區域協調發展。

根據《國家新型城鎮化規劃（2014—2020 年）》，至 2020 年新型城鎮化的相關發展目標，如表 3-1 所示，包括提昇城鎮化比率、普遍化基本公共服務、基礎設施、及資源環境維護等方面。綜合而言，在城鎮化水準方面，規畫至 2020 年常住人口的城鎮化率預期達到 60%，而戶籍人口的城鎮化率亦達 45%，並實現 1 億農業人口轉入城鎮落戶。同時，規畫將形成「兩橫三縱」城市群的發展格局，期待藉由城市群的集聚經濟和人口規模效應，提昇東部城市群一體化水準和國際競爭力，而中西部城市群則成為區域協調發展的新增長極。

在建設城市規模結構的同時，將加強中心城市的輻射帶動作用，以擴增中小城市數量，並將強化小城鎮的服務功能。另外，城市的發展將著重於集約型、綠色型城市發展，規劃綠色生產、綠色消費成為城市經濟生活的主流，提高節能節水產品、資源再利用產品的使用和綠色建築的建設比例，並將提高城市地下管網的覆蓋率。更重要的，在以人為本的基本原則下，新型城鎮化將推動基本公共服務的平等化，以確保義務教育、就業服務、基本養老、基本醫療衛生、保障性住房等城鎮的基本公共服務得以覆蓋全部常住人口。另一方面，在建設城鎮基礎設施和公共服務設施的同時，將強調消費環境、生態環境、空氣品質的確保，並讓自然景觀和文化特色可以得到有效的保護，以建設具個性化、管理人性化、智能化的城市，讓城鎮環境得更適宜人居住。為配合新型城鎮化規劃的確實落實，將配套的進行戶籍管理、土地管理、社會保障、財稅金融、行政管理、生態環境等制度的改革，以消除阻礙新型城鎮化發展的有關障礙。

表 3-1 新型城鎮化政策之重要指標

指標	2012 年	2020 年
城鎮化水準		
常住人口城鎮化率（％）	52.6	60 左右
戶籍人口城鎮化率（％）	35.2	45 左右
基本公共服務		
農民工隨遷子女接受義務教育比例（％）	—	≥99
城鎮失業人員、農民工、新成長勞動力免費接受基本職業技能培訓覆蓋率（％）	—	≥95
城鎮常住人口基本養老保險覆蓋率（％）	66.9	≥90
城鎮常住人口基本醫療保險覆蓋率（％）	95	98
城鎮常住人口保障性住房覆蓋率（％）	12.5	≥23
基礎設施		
百萬以上人口城市公共交通占機動化出行比例（％）	45	60
城鎮公共供水普及率（％）	81.7	90
城市污水處理率（％）	87.3	95
城市生活垃圾無害化處理率（％）	84.8	95
城市家庭寬頻接入能力（Mbps）	4	≥50
城市社區綜合服務設施覆蓋率（％）	72.5	100
資源環境		
人均城市建設用地（平方公尺）	—	≤100
城鎮可再生能源消費比重（％）	8.7	13
城鎮綠色建築占新建建築比重（％）	2	50
城市建成區綠地率（％）	35.7	38.9
地級以上城市空氣質量達到國家標準比例（％）	40.9	60

說明：1. 「百萬以上人口城市公共交通占機動化出行比例」為 2011 年數據
 2. 城鎮常住人口基本養老保險覆蓋率指標中，常住人口不含 16 周歲以下人員和在校學生
 3. 城鎮保障性住房包括公租房（含廉租房）、政策性商品住房和棚戶區改造安置住房
 4. 依大陸《城市用地分類與規劃建設用地標準》規定，人均城市建設用地標準為 65.0~115.0 平方公尺，新建城市為 85.1~105.0 平方公尺
 資料來源：中共國務院，2014，《國家新型城鎮化規劃（2014—2020 年）》

第二節 「新型城鎮化」政策的內涵

大陸城鎮化發展至今，已有相當的成果，例如 1978 年至 2013 年間，城鎮常住人口從 1.7 億人增至 7.3 億人，城鎮化率從 17.9% 上升到 53.7%，城市數量從 193 個增加到 658 個，建制鎮數量從 2,173 個增加到 20,113

個。京津冀、長江三角洲、珠江三角洲三大城市群，更以 2.8%的國土面積吸納 18%的人口，並創造 36%的大陸國內生產總值，是大陸經濟快速成長的最大推力，同時亦成為大陸參與國際經濟合作和競爭的主要平台。除此外，大陸城市的水、電、運輸、資訊網絡等基礎設施亦顯著地改善，教育、醫療、文化體育、社會保障等公共服務水準亦明顯提高。基本上，城鎮化的快速推進，吸納了大量農村剩餘勞動力的轉移就業，提高生產要素配置的效率，而推動經濟的快速發展，並帶動社會結構變革，從而促使城鄉居民生活水準獲得提升。雖然如此，過去城鎮化發展亦衍生出：城鄉二元化、土地粗放利用、城市病問題叢生、自然歷史文化遺產保護不力、城鄉建設缺乏特色等經濟社會問題。為避免重蹈覆轍，新公佈的《國家新型城鎮化規劃（2014—2020 年）》中，定調其推動的基本原則如下：

1. 以人為本，公平共享：以人的城鎮化為核心，循序推動農業轉移人口市民化，逐步推動城鎮基本公共服務全面化，促進居民素質提昇，並追求社會公平正義，讓居民得以共享現代化成果。
2. 四化同步，統籌城鄉：推動資訊化、工業化、城鎮化和農業現代化融合的城鎮化，整合城鎮發展、產業升級、就業轉移和人口集聚的城鄉要素，建立平等和公共資源均衡配置發展模式，形成「以工促農、以城帶鄉、工農互惠、城鄉一體」的新工農和城鄉關係。
3. 優化佈局，集約高效：根據資源環境承載能力建構城鎮化，規劃完整的交通運輸和資訊網絡架構，並建設城市群，同時嚴格管控城鎮建設用地和農田開發，優化城市內部結構，提高國土空間利用率。
4. 生態文明，綠色低碳：推進綠色、循環、低碳發展，節約集約利用土地、水、能源等資源，並強化環境保護和生態修復，減少對自然的干擾和損害，形成綠色低碳生產生活方式和城市建設運營模式。
5. 文化傳承，彰顯特色：根據不同地區的自然歷史文化稟賦，發展具歷史性、文化性、地域性、民族性的城鎮，形成具特色的城鎮化發展模式。

6. 市場主導，政府引導：尊重市場運作，由市場決定資源配置，而政府則負責規劃政策、建設公共服務和制度環境。
7. 統籌規劃，分類指導：中央政府統籌總體規劃、戰略佈局和制度安排，地方政府因地制宜、循序漸進貫徹落實，且鼓勵基層創新，同時利用試點先行，以凝聚各方共識，再藉經驗推廣新型城鎮化。

表 3-2 大陸推動「新型城鎮化」政策之內涵

意義	■ 城鎮化是現代化的必由之路 ■ 城鎮化是保持經濟持續健康發展的強大引擎 ■ 城鎮化是加快產業結構轉型升級的重要抓手 ■ 城鎮化是解決農業農村農民問題的重要途徑 ■ 城鎮化是推動區域協調發展的有力支撐 ■ 城鎮化是促進社會全面進步的必然要求
原因	■ 外部挑戰日益嚴峻（包括：全球能源爭奪、生態環境壓力） ■ 內在要求更加緊迫（包括：人口紅利將盡、土地資源制約、城市內部二元結構矛盾突顯） ■ 發展的基礎條件日趨成熟（包括：經濟快速成長、交通基礎與新技術運用）
基本原則	■ 以人為本，公平共享 ■ 四化同步，統籌城鄉 ■ 優化佈局，集約高效 ■ 生態文明，綠色低碳 ■ 文化傳承，彰顯特色 ■ 市場主導，政府引導 ■ 統籌規劃，分類指導
發展目標	■ 城鎮化水平和質量穩步提升（包括：縮小戶籍/常住人口城鎮化率差距） ■ 城鎮化格局更加優化（包括：「兩橫三縱」城市群發展格局） ■ 城市發展模式科學合理（包括：集約、綠色發展） ■ 城市生活和諧宜人（包括：穩步推進基本公共服務全覆蓋） ■ 城鎮化體制機制不斷完善（包括：戶籍管理、土地管理、社會保障、財稅金融、行政管理、生態環境等制度改革）

資料來源：中共國務院，2014，《國家新型城鎮化規劃（2014—2020年）》

第三節 「新型城鎮化」政策的具體規劃

由於新型城鎮化是大陸擴大內需市場、調整產業結構、平衡城鄉差

距、營造永續發展，以及維持經濟成長的重大政策，《國家新型城鎮化規劃（2014—2020 年）》所規劃的具體內容相當廣泛，茲依其相關主題的規劃狀況，整理說明如下。

新型城鎮化規劃—農業轉移人口落戶城鎮

政策議題	主軸方向	相關措施
■ 放寬農業轉移人口落戶城鎮	■ 健全農業轉移人口落戶制度 ■ 實施差別化落戶政策	■ 因地制宜制定落戶標準 ■ 全面放開建制鎮和小城市落戶限制 ■ 有序放開城區人口 50 萬—100 萬的城市落戶限制 ■ 合理放開城區人口 100 萬—300 萬的大城市落戶限制 ■ 合理確定城區人口 300 萬—500 萬的大城市落戶條件 ■ 嚴格控制城區人口 500 萬以上的特大城市人口規模

根據規劃，新型城鎮化將放寬農業轉移人口落戶城鎮，並將從農業轉移人口落戶制度和實施差別化落戶政策著手。在農業轉移人口落戶政策方面，將根據城鎮的綜合承載能力和發展潛力，依就業年限、居住年限、城鎮社會保險參保年限等標準，因地制宜制定農業轉移人口落戶標準，並公開化以引導農業轉移人口在城鎮落戶的預期和選擇。原則上，在穩定就業和居所（含租賃）為前提下，將全面放開建制鎮和小城市落戶限制，開放人口 50 萬-100 萬的城市落戶限制，合理開放人口 100 萬-300 萬的大城市落戶限制，明確化人口 300 萬-500 萬的大城市落戶條件，但嚴格控制人口 500 萬以上特大城市人口規模。大中城市可設置參與城鎮社會保險年限的要求，但最高不得超過 5 年，而特大城市可採取積分制等方式設置階梯式落戶條件。

新型城鎮化規劃—城鎮基本公共服務均等化

政策議題	主軸方向	相關措施
■ 逐步解決城鎮基本公共服務均等化問題	■ 保障農民工隨遷子女平等受教育權利 ■ 完善公共就業創業服務體系 ■ 擴大社會保障覆蓋面 ■ 改善基本醫療衛生條件 ■ 拓寬住房保障渠道	■ 義務教育、民辦教育 ■ 異地高考 ■ 農民工技職訓練、創業扶持 ■ 建立全國統一的城鄉居民基本養老保險制度 ■ 農民工納入社區衛生服務體系 ■ 鼓勵社會資本參與建設住房 ■ 完善保障性住房政策

逐步解決城鎮基本公共服務均等化問題亦是新型城鎮化規劃的政策議題，主要將從五個面向切入推動。包括：①保障隨遷子女平等享有受教育權利：農民工隨遷子女義務教育將納入各級政府教育發展規劃和財政保障範疇，為此，將建立健全全國中小學生學籍資訊管理系統，以提供學生學籍轉接便捷服務。另外，將合理規劃學校佈局、教師編制、撥付教育經費，以保障農民工隨遷子女以公辦學校為主接受義務教育。對未能在公辦學校就學的隨遷子女，將採取政府購買服務等方式，保障在普惠性民辦學校接受義務教育的權利，同時將推動在流入地參加升學考試的實施辦法等。②建構公共就業創業服務體系：為加強農民工職業技能培訓，提高就業創業能力和職業素質，政府將提供補貼職業技能培訓、鼓勵高校、各類職校和培訓機構積極推動職業教育和技能培訓計畫。另外，將建構就業信息全國聯網，以提供農民工免費的就業資訊和諮詢，同時鼓勵農民工取得職業資格和專項職業能力證書，將給予職業技能鑑定補貼。在鼓勵創業方面，將擴大扶持農民工創業。③擴大社會保障覆蓋面：將建立全國統一的城鄉居民基本養老保險制度，以整合城鄉居民基本醫療保險制度，並強化企業繳費責任，擴大農民工參加城鎮職工工傷保險、失業保險、生育保險比例。推進商業保險與社會保險銜接合作，開辦各類補充性養老、醫療、健康保險等。④改善基本醫療衛生條件：將農民工及其隨遷家屬納入社區衛生服務體系，提供免費健康教育、婦幼保健、預防接種、傳染病防控、計劃生育等公共衛生服務；加強農民工聚居地疾病監測、疫情處理和突發公共衛生事件應對。並鼓勵有條件的地方將符合條件的農民工及其家屬納入當地醫療救助範圍。⑤擴大住房保障管道：運用廉租、公共租賃、租賃補貼等多元方式改善農民工居住條件，並鼓勵社會資本參與住房建設投資。此外，將審慎檢討集體經濟組織利用農村集體建設用地建設公共租賃住房的可行性，將進城落戶農民完全納入城鎮住房保障體系。

新型城鎮化規劃—農業轉移人口市民化

政策議題	主軸方向	相關措施
■ 推進農業轉移人口市民化	■ 建立成本分擔機制 ■ 合理確定各級政府職責 ■ 完善農民工社會參與機制	■ 政府、企業、個人共同參與分擔 ■ 事權劃分，承擔相應財政支出責任 ■ 提高農民工社會公共參與比例

推進農業轉移人口市民化的政策議題，主要規劃從成本分擔、各級政府權責劃分及轉移人口的社會參與三個層面進行。①建立成本分擔機制：根據農業轉移人口市民化之成本分類，明確化承擔主體和支出責任，建立由政府、企業、個人共同參與的成本分擔機制。②確定各級政府職責：各級政府根據基本公共服務的事權劃分（即中央政府統籌政策和制度制定，省級政府進行總體安排和配套政策制定，而市縣政府負責具體方案和實施細則），承擔相應的財政支出責任，以增強農業轉移人口落戶較多地區政府的公共服務提供能力。③建構農業轉移人口社會參與機制：為促進農民工融入企業、子女融入學校、家庭融入社區、群體融入社會，將加強宣傳教育，提高農民工科學、文化素質，營造農民工參與社區公共活動、建設和管理的氛圍等。

新型城鎮化規劃—城鎮化佈局和形態

政策議題	主軸方向	相關措施
■ 優化城鎮化佈局和形態	■ 以城市群帶動大、中、小城市和小城鎮協調發展的「兩橫三縱」格局	■ 以陸橋通道、長江通道為兩條橫軸，以沿海、京哈京廣、包昆通道為三條縱軸
	■ 優化提升東部地區城市群	■ 打造京津冀、長三角、珠三角為世界級城市群 ■ 其他東部城市群，依據區域主體功能定位，壯大先進裝備製造業、戰略性新興產業和現代服務業，推進海洋經濟發展
	■ 培育發展中西部地區城市群	■ 培育成渝、中原、長江中游、哈長等城市群成為區域經濟發展增長極 ■ 構建絲綢之路經濟帶 ■ 嚴格確保中西部流域生態安全和糧食生產安全

■ 建立城市群發展協調機制	■ 城市群一體化發展 ■ 破除行政壁壘和壟斷 ■ 建立城市群成本共擔和利益共享機制
■ 增強中心城市輻射帶動功能	■ 特大城市推進勞動密集型加工業向外轉移 ■ 沿海中心城市加快產業轉型升級與國際化 ■ 加大內陸中心城市開發與開放力度 ■ 區域重要節點城市實現集約發展、聯動發展、互補發展
■ 加快發展中小城市	■ 加強市政基礎設施和公共服務設施建設 ■ 教育醫療等公共資源配置要向中小城市和縣城傾斜
■ 有重點地發展小城鎮	■ 發展衛星城、專業特色鎮、服務農村帶動周邊的綜合性小城鎮
■ 強化綜合交通運輸網絡支撐	■ 發展民航、鐵路、水陸、高速公路
■ 完善城市群之間綜合交通運輸網絡	■ 依托「五縱五橫」，發展連接東西、縱貫南北的綜合交通網絡
■ 構建城市群內部綜合交通運輸網絡	■ 軌道交通、快速鐵路、高速公路建設
■ 建設城市綜合交通樞紐	■ 建設以鐵路、公路客運站和機場等為主的綜合客運樞紐
■ 改善中小城市和小城鎮交通條件	■ 提高中小城市和小城鎮公路技術等級、通行能力和鐵路覆蓋率

根據規劃，新型城鎮化將追求優質化的城鎮化佈局和形態，主要從城鎮、城市、區域協調發展著眼，並強調交通運輸網絡的建設。具體規劃內容包括，①建設以城市群帶動大中小城市和小城鎮協調發展的「兩橫三縱」格局：根據土地、水資源、大氣環流特徵和生態環境承載能力，建構以陸橋通道、沿長江通道為兩條橫軸，以沿海、京哈京廣、包昆通道為三條縱軸的「兩橫三縱」城鎮化戰略格局，發揮高集聚、大輻射及具互補性的城市群效應。這五條發展軸為承東啟西、連南貫北「經濟主骨架」，在其線上聚集大量的城市 and 產業，形成輻射帶動力強的經濟隆起帶（表 3-3）。

表 3-3 中國大陸國家城市發展軸

地區	依托的主要交通走廊	連接的城鎮密集群	包含城市
長江	鐵路包括南京—武漢—重慶—成都客運專線。公路則有 318 國道、滬蓉線高速公路。	連接長江三角洲大都市連綿區與江漢平原（武漢）城鎮群、四川盆地（成渝）城鎮群。	渡口、宜賓、瀘州、重慶、涪陵、萬州、宜昌、宜都、荊州、石首、岳陽、武漢、黃岡、鄂州、黃石、九江、安慶、銅陵、蕪湖、馬鞍山、南京、鎮江、常熟、揚中、江陰、南通、上海等。
隴海	鐵路包括隴海線、徐州—蘭州客運專線、連霍線高速公路。	連接山東半島城鎮群、中原地區（鄭州）城鎮群、關中（西安）城鎮區、蘭州城鎮群、烏魯木齊城鎮群。	連雲港、新沂、徐州、商丘、開封、鄭州、洛陽、三門峽、靈寶、渭南、西安、咸陽、寶雞、天水、蘭州、武威、張掖、酒泉、玉門、哈密、烏魯木齊、昌吉、奎屯、石河子、邢州等。
沿海	鐵路包括京瀋、瀋大、京秦、京滬、廣州河唇線、海南西環線（京哈、京滬、杭州—寧波、深圳客運專線）、同三線高速公路。	連接長江三角洲、珠江三角洲、京津冀三個大都市連綿區；遼中南城鎮群、山東半島城鎮群、閩東南城鎮群、北部灣城鎮群。	丹東、大連、叢州、營口、錦州、盤錦、葫蘆島、興城、秦皇島、唐山、天津、北京、黃驊、東營、壽光、濰坊、昌邑、招遠、煙臺、威海、榮城、即墨、青島、膠南、日照、連雲港、大豐、盤城、東台、南通、上海、嘉興、海寧、餘杭、杭州、蕭山、紹興、上虞、餘姚、寧波、臨海、樂清、溫州、晉江、福鼎、寧德、福州、長樂、蕭田、泉州、廈門、澄海、汕頭、潮陽、汕尾、陸峰、惠州、惠陽、深圳、東莞、廣州、番禺、南海、順德、中山、珠海、恩平、茂明、湛江、海口、三亞、詹州、瓊山、文昌、瓊海、萬寧、東方、北海、欽州、防城港。
包昆	鐵路包括京包線、包蘭線、蘭青線、蘭成鐵路、成昆鐵路、南昆鐵路。公路則有 110 國道、丹拉線高速公路。	京津冀大都市連綿區、蘭州—西寧、四川盆地（成渝）、滇中（昆明）、北部灣四個城鎮群。	北京、大同、呼爾浩特、包頭、臨河、烏海、銀川、青銅峽、吳忠、西寧、蘭州、天水、綿陽、德陽、成都、眉山、樂山、西昌、攀枝花、昆明、南寧、北海、欽州、湛江等。
京廣 京哈	鐵路包括京廣線、長濱線、長大線（京哈客運專線），107 國道、105 國道、102 國道、京珠高速公路、京九線、京福線高速公路、哈大高速公路。	連接珠江三角洲、京津冀兩大都市連綿區、中原（鄭州）城鎮群、江漢平原（武漢）城鎮群、湘中（成渝）城鎮群、遼中南城鎮群、哈長城鎮群。	涿州、高碑店、保定、定州、石家莊、邢台、沙河、邯鄲、安陽、鶴壁、衛輝、新鄉、鄭州、新鄭、長葛、許昌、漯河、駐馬店、信陽、廣水、孝感、武漢、咸寧、岳陽、湘潭、長沙、株州、衡陽、耒陽、郴州、韶關、花都、霸州、商丘、亳州、阜陽、麻城、九江、南昌、吉安、贛州、河源、惠州、深圳、哈爾濱、綏化、長春、吉林、鐵嶺、瀋陽、鞍山、遼陽、撫順、本溪、營口、錦州、盤錦、大連等。

資料來源：研究整理自中共住房和城鄉建設部城鄉規劃司(2010)。

②優質化東部地區城市群：京津冀、長江三角洲和珠江三角洲城市群，是大陸最具活力、開放程度最高、創新能力最強、吸納外來人口最多的地區，可建設成世界級城市群，從制度創新、科技進步、產業升級、綠色發展等方面，創造國際競爭新優勢，以提昇其參與國際合作和競爭之能量。此外，定位各城市的功能，以引導人口和產業由特大城市主城區向周邊和其他城鎮疏散轉移。東部城市在發揮區位優勢下，深化城市間的分工和互補性，並加快一體化發展。③培育發展中西部城市群：在嚴格保護生態環境基礎上，引導具市場性、效益性的勞動密集型產業向中西部轉移，以吸納返鄉和就近轉移的農民工，加快產業和人口集聚，培育新城市群，除可承接國際及沿海地區產業轉移外，可依據在地優勢加快工業化進程。由於中部地區是大陸重要糧食生產區，而西部地區則是水源保護區和生態涵養區，發展中西部城市群必須徹底改變粗放低效的發展模式，嚴格保護耕地和水資源、控制城市無序擴張和污染排放，以確保流域生態安全和糧食生產安全。④建立城市群協調發展機制：明確定位各城市的功能和分工，統籌交通基礎設施和信息網絡佈局，以加快一體化進程。另外，推動建立跨區域城市間產業分工、基礎設施、環境治理等協調聯動機制，破除行政壁壘和壟斷，促進生產要素的自由流動和效率配置。同時，建立城市群成本分擔和利益共享機制，加快建設公共交通「一卡通」服務平台，推進跨區域互聯互通，建立建共享觀念，促進創新資源高效配置和開放共享。此外，建立區域環境聯防聯控聯治機制。⑤增強中心城市輻射帶動功能：加快沿海中心城市產業轉型升級，提升在全球分工的層次，而向腹地延伸產業和服務鏈，以提升國際化程度和競爭力。內陸中心城市則加強開發開放，發展先進製造業、戰略性新興產業、現代服務業的產業體系。區域重要節點城市則要加強城市功能與經濟實力，以增強合作對接。特大城市則要適當疏散經濟功能和其他功能，向外轉移勞動密集型加工業，並加強與周邊城鎮基礎設施的連接和公共服務的共享，讓中心城區功能向1小時車程區擴散，培育高效通勤、一體發展的都市圈。⑥加快發展中小城市：鼓勵產業

向資源環境承载力強、發展潛力大的中小城市和縣城佈局，依其優勢資源發展特色產業，並加強基礎設施和公共服務設施建設，教育醫療等公共資源配置。另一方面，將建立設市標準，嚴格審批程序，滿足條件的縣可有序改市，而縣城和重點鎮則可發展為中小城市。同時，培育陸路邊境口岸城鎮，建設邊境貿易、金融服務、交通樞紐等功能，使其成為國際貿易物流節點和加工基地。⑦重點發展小城鎮：加強大城市與周邊重點鎮的統籌規劃與功能配套，逐步發展成為衛星城。具特色資源、區位優勢的小城鎮，利用規劃及市場運作，培育成為文化旅遊、商貿物流等具專業性的特色鎮。遠離中心城市的小城鎮和林場、農場等，則加強基礎設施和公共服務，發展為服務農村、帶動周邊的綜合性小城鎮。此外，吸納人口多具經濟實力的鎮，則賦予人口和經濟規模相對應的管理權。

在交通運輸體系方面，⑧加強綜合交通運輸網絡建設：建設綜合運輸通道和區際交通骨幹網絡，以促進城市群一體化，並改善中小城市和小城鎮對外交通，發揮對城鎮化的支撐效用。⑨建設城市群間綜合交通運輸網絡：依據「五縱五橫」綜合運輸大通道規劃，加強東、中、西部城市群對外交通骨幹網絡，以鐵路、高速公路為骨幹，普通國省道為基礎，與民航、水路和管道共同組成的連接東西、縱貫南北的綜合交通運輸網絡，支撐「兩橫三縱」城鎮化戰略格局。⑩構建城市群內部綜合交通運輸網絡：城市群內部建設以軌道交通和高速公路為骨幹，以普通公路為基礎，有效銜接大中小城市和小城鎮的多層次交通運輸網絡。另外，為促進東部地區城市群交通運輸一體化，建設以城際鐵路、高速公路為主體的快速客運和大規模貨運網絡，中西部地區的主要城市間則建設快速鐵路、高速公路，而逐步形成城市群內快速交通運輸網絡。⑪建設城市綜合交通樞紐：建設以鐵路、公路客運站和機場等為主的綜合客運樞紐，以鐵路和公路貨運場站、港口和機場等為主的綜合貨運樞紐。建構集疏運與配送系統，實現「零距離」換乘和貨運的無縫銜接。為加強中小城市和小城鎮與交通幹線、交通樞紐城市的連接，加快國省幹線公路改造，提高中小城市和小城鎮公路技術等

級、通行能力和鐵路覆蓋率，以改善交通條件，並提升服務水平。

新型城鎮化規劃—城市可持續發展能力

政策議題	主軸方向	相關措施
■ 提高城市可持續發展能力	■ 優化城市產業結構 ■ 增強城市創新能力 ■ 營造良好就業創業環境 ■ 改造提升城市中心城區功能 ■ 嚴格規範新城新區建設 ■ 改善城鄉接合部環境 ■ 優先發展城市公共交通 ■ 加強市政公用設施建設 ■ 完善基本公共服務體系	■ 壯大先進製造業、節能環保、新一代信息技術、生物、新能源、新材料、新能源汽車等戰略性新興產業 ■ 引導生產性服務業在中心城市發展 ■ 產學研協同創新 ■ 加強知識產權運用和保護 ■ 完善扶持創業優惠政策 ■ 鼓勵到中小城市創業就業 ■ 完善中心城區功能組合、改善人居環境 ■ 嚴格新城新區設立條件、防止新城新區空心化 ■ 增強承接轉移人口功能、形成生態緩衝地帶 ■ 構建以公共交通為主體的城市機動化出行系統 ■ 建設安全高效便利的生活服務和市政公用設施網絡體 ■ 統籌佈局建設學校、醫療衛生機構、文化設施、體育場所等公共服務設施

為提高城市可持續發展能力，新型城鎮化從城市產業結構升級，城市創新和創業環境營造、中心城區改造和新城區建設、公共設施建設等方面進行規劃。①優質化城市產業結構：根據城市資源環境承載能力、要素稟賦和比較優勢，培育具特色的城市產業體系。除傳統產業升級外，發展尖端製造業、節能環保、新一代資訊技術、生物、新材料等戰略性新興產業，並推動生產性服務業專業化、市場化、社會化發展，以輔助製造業轉型升

級需求，並推動特大城市和大城市的以服務業為主之產業結構。此外，將強化城市間專業化分工，建構大中小城市和小城鎮優勢互補的產業發展格局。

②強化城市創新能力：建立產學研合作創新機制，營造創新的制度、政策與金融環境和文化氛圍，激發社會創新活力，推動技術創新、商業模式創新和管理創新。鼓勵企業成為技術創新的主體。建設創新基地，集聚創新人才，培育創新集群，完善創新服務體系，發展創新公共平台和風險投資機構，以推動創新成果資本化、產業化。同時將加強知識產權運用和保護。推動學校創新人才培養能力，並試行普通高校、高職院校、成人高校間的學分轉換，提供學生多樣化發展選擇。

③營造良好就業創業環境：運用財政支持、稅費減免、創業投資引導、政策性金融服務、小額貸款擔保等，為中小型創業企業提供良好的經營環境，促進創業帶動就業，並鼓勵高校畢業生到中小城市自主創業或就業。提供創業優惠政策，形成政府激勵創業、社會支持創業、勞動者勇於創業的機制。

④改造提升城市中心城區功能：為加強大中城市中心城區的提供高端服務、商貿、信息、創意創新等服務，推動商業、辦公、居住、生態空間與交通的合理佈局與綜合開發、健全舊城、老工業區、棚戶區的改造，逐步實施城中村改造，改善居住環境。

⑤嚴格規範新城新區建設：以人口密度、產出強度和資源環境承载力為基準，配合新區建設規劃，嚴格管控建設用地，統籌生產、辦公、生活、商業等功能區建設，推動產城融合，防止新城新區空洞化，並加強現有開發區的功能改造，推動城市朝綜合性功能轉型。

⑥改善城鄉接合部環境：提升城鄉接合部規劃建設和管理服務水平，促進社區化發展，增強服務城市、帶動農村、承接轉移人口功能。

⑦優先發展城市公共交通：建構以公共交通為主體的城市運輸系統，積極發展快速公共汽車、捷運等大容量地面公共交通系統，優質化站點和線路設置，建設公共交通優先通行網絡。為提高覆蓋率、準點率和運行速度，強化交通綜合管理，推動各種交通方式、城市道路交通管理系統的資訊共享和資源整合。

⑧加強市政公用設施建設：打造物流配送、超市、平價商店、家庭服務中心等便捷生

活服務圈，健全社區養老服務體系，加強無障礙環境建設。建設公益性菜市場、農產批發市場，統籌電力、通信、給排水、供熱、燃氣等地下管網建設，推行城市綜合管廊系統，加強城鎮供水安全、防洪建設與外洪內澇防治體系，提高應對極端天氣能力。建設新型配電網絡體系、清潔能源供應設施、城鎮污水處理及再生利用設施，推動雨污分流改造和污泥無害化處置，提高城鎮生活垃圾無害化處理，以及合理建設停車場和立體車庫等。⑨建構基本公共服務體系：根據城鎮常住人口增長趨勢和空間分佈，規劃學校、社區衛生服務機構建設，建立醫院分工、雙向轉診的城市醫療服務體系、重大疾病防控、婦幼保健等專業服務網絡，加強文化、體育、就業服務、社保經辦和便民利民服務設施有關建設。

新型城鎮化規劃—城市規劃建設水平

政策議題	主軸方向	相關措施
■ 提高城市規劃建設水平	■ 創新規劃理念	■ 「三區四線」管理規範 ■ 推行城市規劃政務公開，加大公開公示力度 ■ 健全國家城鄉規劃督察員制度、嚴格實行規劃實施責任追究制度、將城市規劃建設納入黨政領導升遷審查考核 ■ 強化建築質量責任追究和處罰，打擊建築工程環節違法行為，實行建築質量責任終身追究制度
	■ 完善規劃程序	
	■ 強化規劃管控	
	■ 嚴格建築質量管理	

以創新規劃理念、完善的規劃程序，嚴格控管建築質量管理，提高城市規劃建設水準等提高城市規劃建設水平。①創新規劃理念：城市規劃過程融入以人為本、尊重自然、傳承歷史、綠色低碳理念。合理劃定城市「三區四線」，確定城市規模、開發邊界、開發強度和保護性空間，加強道路紅線和建築紅線規定，規劃城市空間佈局，設定不同功能區土地開發利用的容積率、綠化率、地面滲透率等之規範，建立城市地下空間開發利用協調機制，整合市區、城郊和周邊鄉村發展規劃。②完善規劃程序：確立城

市規劃前期研究、規劃編制、銜接協調、專家論證、公眾參與、審查審批、實施管理、評估修編等工作程序，檢討設立城市總規劃師制度，並推行城市規劃政務公開，增加透明度。③強化規劃管控：為避免換一屆領導改一次規劃，加強規劃實施過程全監控，健全國家城鄉規劃督察員制度，對違反規劃行為進行事前事中監管，並嚴格實施責任追究制度和處罰力度。制定城市規劃考核指標體系。運用資訊化加強對城市規劃的管控。④嚴格建築質量管理：建築設計、施工、監理和建築材料、裝修裝飾等全流程進行質量管控，推行質量體系認證制度。堅決取締建築工程招投標、分包轉包、材料採購、竣工驗收等違法違規行為，嚴懲擅自變更建築主體和承重結構等違規行為。建立建築檔案登記、查詢和管理制度，加強建築質量責任追究和處罰，實行建築質量責任終身追究制度。

新型城鎮化規劃—新型城市建設

政策議題	主軸方向	相關措施
■ 推動新型城市建設	■ 加快綠色城市建設	■ 生態文明、再生能源、綠建築、新能源汽車、空氣污染聯防聯控聯治、資源回收、制定生態保護紅線
	■ 推進智慧城市建設	■ 物聯網、雲計算、巨量資料、安防信息系統等相關基礎設施建設
	■ 注重人文城市建設	■ 加強歷史文化名城名鎮、歷史文化街區、民族風情小鎮文化資源挖掘和文化生態的整體保護

新型城市建設的推動將以綠色低碳、智慧城市及人文城市建設為主軸規劃。包括：①加快綠色城市建設：嚴格控制高耗能、高排放行業發展，節約集約利用土地、水和能源等資源，促進資源循環利用。提高新能源和可再生能源利用比例。建立綠色建築標準及認證體系，加快既有建築節能改造，倡導綠色出行。實施大氣污染防治行動計劃，展開區域聯防聯控聯治。促進固態廢棄物循環利用和無害化處置。劃定生態保護紅線，擴大城市生態空間，將農村廢棄地、污染土地、工礦用地轉化為生態用地，在城鎮化地區建設綠色生態廊道。②推進智慧城市建設：應用物聯網、雲計算、巨

量數據等新一代網路技術，促進跨部門、跨行業、跨地區的政務資訊共享和業務合作，推廣智慧化資訊應用和新型資訊服務於城市規劃管理、基礎設施、公共服務、產業發展及社會治理。增強城市受害資訊系統和關鍵資訊的安全保障能力。③注重人文城市建設：發掘城市文化資源，強調文化傳承創新，注重舊城改造之歷史文化遺產、民族文化的保護。新城新區建設中融入傳統文化元素，以與原有城市自然人文相協調。

新型城鎮化規劃—城市社會治理

政策議題	主軸方向	相關措施
■ 加強和創新城市社會治理	■ 完善城市治理結構 ■ 強化社區自治和服務功能 ■ 創新社會治安綜合治理 ■ 健全防災減災救災體制	■ 加強黨委領導，發揮政府主導作用，鼓勵和支持社會各方面參與 ■ 健全社區黨組織領導的基層群眾自治制度，推進社區居民依法民主管理社區公共事務和公益事業 ■ 創新立體化社會治安防控體系；促進多部門城市管理職能整合；加大依法管理網絡力度 ■ 加強防災減災能力建設，強化行政問責制和責任追究制

新型城鎮化規劃亦納入「加強和創新城市社會治理」議題，其進行的主軸方向和措施整理如下。①完善城市治理結構：發揮政府主導，鼓勵和支持社會各方面參與，堅持依法治理，運用法治思維和法治方式化解社會矛盾，並強化道德約束，規範社會行為，調節利益關係，協調化社會關係，解決社會問題。堅持源頭治理，標本兼治、重在治本。②強化社區自治和服務功能：健全社區黨組織和基層群眾自治制度，推動社區居民依法民主管理社區公共事務和公益事業，加速推動社區資訊化，建構社區綜合服務管理平台。增加社區社會工作專業人才和志願者，推動社區工作人員專業化和職業化。加強流動人口服務管理。③創新社會治安綜合治理：建立健全源頭治理、動態協調、應急處置相互銜接、相互支撐的社會治安綜合治理機制。創新立體化社會治安防控體系，改進治理方式，促進多部門城市管理職能整合，鼓勵社會力量積極參與社會治安綜合治理。並將及時解決影響人民群眾安全的社會治安問題，加強對城市治安複雜部位的治安整治

和管理。理順城管執法體制，提高執法和服務水平。加大依法管理網絡力度，加快完善互聯網管理領導體制，確保國家網絡和信息安全。④健全防災減災救災體制。完善城市應急管理體系，加強防災減災能力建設，強化行政問責制和責任追究制。此外，將完善突發公共事件應急預案和應急保障體系。加強災害分析和信息公開，開展市民風險防範和自救互救教育，建立巨災保險制度，發揮社會力量在應急管理中的作用。

新型城鎮化規劃—城鄉發展一體化

政策議題	主軸方向	相關措施
■ 推動城鄉發展一體化	■ 推進城鄉統一要素市場建設	■ 鼓勵農業科技人員下鄉、創新農業農村金融機構與服務、完善農業保險制度
	■ 推進城鄉規劃、基礎設施和公共服務一體化	■ 加快形成政府主導、覆蓋城鄉、可持續的基本公共服務體系，推進城鄉基本公共服務均等化

資料來源：中共國務院，2014，《國家新型城鎮化規劃（2014—2020年）》

推動城鄉發展一體化將強調建設城鄉統一的要素市場，以及縮小城鄉市場差距、推動基礎設施和公共服務一體化等。①為推動城鄉統一要素市場建設，將加快建立城鄉統一的人力資源市場，落實同工同酬制度。同時，建立城鄉統一的建設用地市場，保障農民公平分享土地增值收益。建立農業成果推廣的激勵和利益分享機制。此外，將創新「三農」的金融服務，統籌發揮政策性金融、商業性金融和合作性金融的作用，確保農村金融用於農業農村。另一方面，將鼓勵社會資本投向農村建設，引導更多人才、技術、資金等要素投向農業農村。②推進城鄉規劃、基礎設施和公共服務一體化。統籌經濟社會發展規劃、土地利用規劃和城鄉規劃，合理市縣域城鎮建設、農田保護、產業集聚、村落分佈、生態涵養等空間佈局。擴大公共財政覆蓋農村範圍。統籌城鄉基礎設施建設，推動水電路氣等基礎設施城鄉聯網、共建共享。推動公共就業服務網絡向縣以下延伸，全面建置社會保障體系，加快形成政府主導、覆蓋城鄉、可持續的基本公共服務體系，以促進城鄉基本公共服務均等化。

新型城鎮化規劃—農業現代化與新農村建設

政策議題	主軸方向	相關措施
■ 加速農業現代化、新農村建設進程	■ 保障國家糧食安全和重要農產品有效供給	■ 嚴守耕地保護紅線、完善糧食利益補償機制、完善主要農產品市場調控機制和價格形成機制
	■ 提升現代農業發展水平	■ 改善農業設施裝備條件，耕種收綜合機械化水平達到 70% 左右；鼓勵承包經營權向專業大戶、家庭農場、農民合作社、農業企業流轉
	■ 完善農產品流通體系	■ 統籌規劃農產品市場流通網絡佈局、加快發展農產品電子商務
	■ 提升鄉鎮村莊規劃管理水準	■ 科學編制縣域村鎮體系規劃和鎮、鄉、村莊規劃，建設各具特色的美麗鄉村
	■ 加強農村基礎設施和服務網絡建設	■ 飲水安全、電網改造升級、清潔能源建設、農村交通網絡、物流、零售餐飲服務、污染防治與治理
	■ 加快農村社會事業發展	■ 提昇農村義務教育質量、優先建設 ■ 發展縣級醫院、加強鄉鎮綜合文化站等農村公共文化和體育設施建設

資料來源：中共國務院，2014，《國家新型城鎮化規劃（2014—2020 年）》

在加速農業現代化、新農村建設進程，基於糧食安全、農業現代化、新農村建設等進行政策規劃。①保障國家糧食安全和重要農產品有效供給。嚴守耕地保護紅線，穩定糧食播種面積。加強農田水利設施建設和土地整理復墾。健全農產品價格保護制度。堅持「米袋子」省長負責制和「菜籃子」市長負責制。完善主要農產品市場調控機制和價格形成機制，並積極發展都市現代農業。②提升現代農業發展水準。發展高產、優質、高效、生態、安全農業。健全農技綜合服務體系與科技特派員制度，並鼓勵農機企業研發製造先進農技裝備。創新農業經營方式，推進家庭經營、集體經營、合作經營、企業經營等共同發展。鼓勵承包經營權透過公開市場流轉，發展規模經營。鼓勵工商資本參與農村發展，並建構公益性與經營性相結

合、綜合性的新型農業社會化服務體系。③完善農產品流通體系。統籌規劃農產品市場流通網絡佈局，加強農產品期貨市場建設。推進城市便民菜市場、生鮮超市、城鄉集貿市場等農產品零售市場。加強糧油倉儲物流設施建設，培育現代流通方式和新型流通業態，發展快捷高效配送。積極推動「農批對接」、「農超對接」等的產銷銜接，加快發展農產品電子商務，降低流通費用，並強化農產品商標和地理標誌保護。④提升鄉鎮村莊規劃管理水準。適應農村人口轉移和村莊變化，編制具特色的美麗鄉村。在尊重農民意願基礎上，建造農村住宅和居民點，方便農民生產生活。保持鄉村風貌、民族文化和地域文化特色，保護有歷史、藝術、科學價值的傳統村落、少數民族特色村寨和民居。⑤加強農村基礎設施和服務網絡建設。加快農村飲水安全建設，實施農村電網改造升級，加強以太陽能、生物沼氣為重點的清潔能源建設及技術服務。完成農村危房改造，農村公路網絡。加強鄉村旅遊服務、農村郵政設施和寬頻網絡建設。改善農村消防安全條件。實施新農村現代流通網絡工程，開展農村垃圾、污水處理和土壤整治的環境綜合整治，嚴禁城市和工業污染向農村擴散。⑥加快農村社會事業發展。教育資源向農村地區傾斜。建設標準化義務教育體系。發展農村學前教育，建立新型職業化農民教育與培訓體系。優先發展縣級醫院，並以縣級醫院為龍頭，建立鄉鎮衛生院和村衛生室為基礎的農村三級醫療衛生服務網絡。並加強鄉鎮綜合文化站等公共文化和體育設施建設。完善農村最低生活保障制度及農村留守兒童、婦女、老人關愛服務體系。

新型城鎮化規劃—城鎮化發展體制機制

政策議題	主軸方向	相關措施
■ 改革完善城鎮化發展體制機制	■ 建立居住證制度	■ 全面推行流動人口居住證制度 ■ 建立人口信息資料庫 ■ 嚴格控制新增城鎮建設用地、探索實行城鎮建設用地增加規模與吸納農業轉移人口落戶數量掛鉤政策
	■ 健全人口信息管理制度	
	■ 建立城鎮用地規模結構調控機制	

	■ 健全節約集約用地制度	■ 完善各類建設用地標準體系，嚴格執行土地使用標準；建立「政府引導、市場運作、公眾參與、利益共享」的城鎮低效用地再開發激勵約束機制；規範推進城鄉建設用地增減掛鉤
	■ 深化國有建設用地有償使用制度改革	■ 擴大國有土地有償使用範圍、減少非公益性用地劃撥
	■ 推進農村土地管理制度改革	■ 農村土地確權登記頒證；保障農戶宅基地用益物權；允許農村集體經營性建設用地出讓、租賃、入股；建立農村產權流轉交易市場
	■ 深化徵地制度改革	■ 縮小徵地範圍，規範徵地程序，健全爭議協調裁決制度
	■ 強化耕地保護制度	■ 落實地方各級政府耕地保護責任目標考核制度
	■ 完善財政轉移支付制度	■ 事、財權統一，建立財政轉移支付同農業轉移人口市民化掛鉤機制
	■ 完善地方稅體系	■ 培育地方主體稅種、房地產稅、資源稅、環境保護費改稅
	■ 建立規範透明的城市建設投資融資機制	■ 建立健全地方債券發行管理制度和評級制度，允許地方政府發行市政債券
	■ 健全住房供應體系	■ 構建多層次需求及保障性住房供應體系
	■ 健全房地產市場調控長效機制	■ 完善住房、土地、財稅、金融等方面政策

資料來源：中共國務院，2014，《國家新型城鎮化規劃（2014—2020年）》

為落實新型城鎮化發展，將建立完善的城鎮化發展體制機制，包括如戶籍、土地、財政、住房等相關制度的改革規劃。相關的政策規劃方向包括：

①建立居住證制度。全面推行流動人口居住證制度，建立與居住年限等條件掛鉤的基本公共服務提供機制，並以居住證作為申請登記居住地常住戶口的依據，城鎮流動人口暫住證持有年限累計至居住證。

②健全人口資訊

管理制度，包括人口普查方法，人口變動調查等。建置人口基礎資訊庫，依勞動就業、教育、收入、社保、房產、信用、計生、稅務等建置資訊系統，逐步實現跨部門、跨地區信息整合和共享。並據此建設覆蓋全國的國家人口綜合資訊庫和資訊交換平台，到 2020 年實行以公民身份號碼為唯一標識，依法記錄、查詢和評估人口相關資訊。

在土地制度改革方面：③建立城鎮用地規模結構調控機制。實行增量供給與存量相結合的供地、用地政策，檢討實行城鎮建設用地與農業轉移人口落戶數量掛鉤政策。有效控制特大城市新增建設用地，適度增加衛星城、中小城市和縣城建設用地供給。適當控制工業用地，優先住宅用地，合理的生態用地，保護城郊菜地和水田，統籌基礎設施和公共服務設施用地。建立有效調節工業用地和居住用地合理比價機制，提高工業用地價格。④健全節約集約用地制度。嚴格執行土地使用標準，適當提高容積率、土地產出率門檻，檢討長期租賃、先租後讓、租讓結合的工業用地供應制度。建立政府引導、市場運作、公眾參與、利益共享的城鎮低效用地再開發激勵機制。推動老城區、舊廠房、城中村的改造和保護性開發。加強農村土地綜合整治，規範城鄉建設用地，推廣工礦廢棄地複墾等做法；禁止未經評估和無害化治理的污染場地流轉和開發；完善土地租賃、轉讓、抵押二級市場。⑤深化國有建設用地有償使用制度改革。擴大國有土地有償使用範圍，對經營性基礎設施和社會事業用地實行有償使用。⑥推動農村土地管理制度改革。全面完成農村土地確權登記頒證工作，依法維護農民土地承包經營權。保障農戶宅基地用益物權，在試點基礎上慎重穩妥推進農民住房財產權抵押、擔保、轉讓，嚴格執行宅基地使用標準，嚴格禁止一戶多宅。允許農村集體經營性建設用地出讓、租賃、入股，實行與國有土地同等入市、同權同價。建立農村產權流轉交易市場，推動農村產權流轉交易公開、公正、規範運行。⑦深化徵地制度改革。縮小徵地範圍，規範徵地程序。建立兼顧國家、集體、個人的土地增值收益分配機制。健全爭議協調裁決制度。⑧強化耕地保護制度，嚴格土地用途管制，統籌耕地

數量、質量管控，建立健全耕地保護激勵約束機制。落實地方各級政府耕地保護責任目標考核制度。

在減少財政收支壓力，財政制度方面將推動以下的改革。⑩按照事權與支出責任相適應的原則，完善財政轉移支付制度。建立財政轉移支付同農業轉移人口市民化掛鉤機制，中央和省級財政安排轉移支付要考慮常住人口因素。運用資訊管理，建制城鎮基本公共服務補貼辦法。⑪改革地方稅體系。培育地方主體稅種，加快房地產稅立法並適時推進改革。加快資源稅改革，推動環境保護費改稅。⑫建立規範透明的城市建設投融資機制。建立地方債券發行管理制度和評級制度，允許發行市政債券。提高直接融資比重，多渠道推動股權融資。研究制定政策性金融專項支持政策，基礎設施、住宅政策性金融機構等，以提供規範透明、成本合理、期限匹配的融資服務。制定非公有制企業進入特許經營領域的辦法，鼓勵社會資本參與城市公用設施投資運營。⑬健全住房供應體系。對城鎮低收入和中等偏下收入住房困難家庭，實行租售並舉、以租為主，提供保障性住房滿足基本住房需求。發展二手房市場和住房租賃市場。建立各級財政保障性住房穩定投入機制，完善租賃補貼制度，推進廉租住房、公共租賃住房並軌運行。制定公平合理、公開透明的保障性住房配租政策和監管程序。⑭健全房地產市場調控機制。各城市要編制城市住房發展規劃，確定住房建設總量、結構和佈局。確保住房用地穩定供應，嚴格控制大戶型高檔商品住房用地。實行差別化的住房稅收、信貸政策，支持合理自住需求，抑制投機，加大市場監管力度。建立以土地為基礎的不動產統一登記制度，實現全國住房資訊聯網，推進部門資訊共享。

新型城鎮化規劃—生態環境保護

政策議題	主軸方向	相關措施
■ 強化生態環境保護制度	■ 建立生態文明考核評價機制	■ 完善體現生態文明要求的目標體系、考核辦法、獎懲機制
	■ 建立國土空間開發保護制度	■ 實施主體功能區制度，劃定生態保護紅線，實行差別化財政、投資、產業、土地、人口、環境、考核等政策
	■ 實行資源有償使用制度和生態補償制度	■ 完善生態補償方面的政策法規
	■ 建立資源環境產權交易機制	■ 吸引社會資本投入生態環境保護
	■ 實行最嚴格的環境監管制度	■ 對造成生態環境損害的責任者嚴格實行賠償制度，依法追究刑事責任

資料來源：中共國務院，2014，《國家新型城鎮化規劃（2014—2020年）》

在加強生態環境保護制度方面，規劃包括納環保生態成為官員的考核評價、國土開發規範、資源環保生態補償、以及環保監管等相關制度。①建立生態文明考核評價機制。對限制開發區域和生態脆弱的國家扶貧開發工作重點縣取消地區生產總值考核。②建立國土空間開發保護制度。劃定生態保護紅線，按照主體功能區定位推動發展。建立資源環境承載能力監測預警機制。強化水資源開發利用控制、用水效率控制、水功能區限制納污管理。對不同主體功能區實行差別化財政、投資、產業、土地、人口、環境、考核等政策。③實行資源有償使用制度和生態補償制度。加快自然資源及其產品價格改革，全面反映市場供求。建立居民生活用電、用水、用氣等差別級距收費價格制度。制定生態補償方面的政策法規，擴大生態補償範圍，提高生態補償標準。④建立資源環境產權交易機制。發展環保市場，推動節能量、碳排放權、排污權、水權交易制度，建立吸引社會資本投入生態環境保護的市場化機制，推行環境污染第三方治理。⑤實行最嚴格的環境監管制度。建立嚴格監管所有污染物排放的環境保護管理制度。完善污染物排放許可制，實行企事業單位污染物排放總量制度。加強突發環境事件應急能力建設，完善以預防為主的環境風險管理制度。並將對造

成生態環境損害的責任者嚴格實行賠償制度。建立陸海統籌的生態系統保護修復和污染防治區域聯動機制，開展環境污染強制責任保險試點。

新型城鎮化規劃—政策規劃實施

政策議題	主軸方向	相關措施
■ 政策規劃實施	■ 開展試點示範	■ 加大力度：農業轉移人口落戶、城市棚戶區改造、農民工隨遷子女義務教育、農民工職業技能培訓、中西部地區中小城市發展； ■ 開展試點：農業轉移人口市民化成本分擔機制、城鎮化投融資機制、行政管理創新、新建市區建制、完善農村宅基地制度、創新城市、智慧城市、低碳城鎮
	■ 健全監測評估	■ 建立統計監測指標體系和統計綜合評價指標體系

資料來源：中共國務院，2014，《國家新型城鎮化規劃（2014—2020年）》

在落實推動方面，《國家新型城鎮化規劃（2014—2020年）》公佈後，根據規劃將展開試點示範。已具共識的問題，如長期進城務工經商的農業轉移人口落戶、城市棚戶區改造、農民工隨遷子女義務教育、農民工職業技能培訓和中西部地區中小城市發展等，將儘快解決；需要深入研究解決的較困難問題，如建立農業轉移人口市民化成本分擔機制，除建立可持續的城鎮化投融資機制，建立創新行政管理、降低行政成本的設市設區模式，改革完善農村宅基地制度等相關制度外，規劃採取不同區域不同城市分類開展試點方式。同時繼續推進創新城市、智慧城市、低碳城鎮試點，並在既有的中歐領域化夥伴關係的合作平台上，拓展國際交流，開展多形式、多領域的合作。例如中共住房與城鄉建設部（2013）已兩次發布「國家智慧城市試點名單的通知」，確定北京經濟技術開發區等193個城市（區、縣、鎮）為國家智慧城市試點（第一次公布90個試點，第二次再公布103個試點）。該計畫與「新型城鎮化」政策相輔相成，有助於刺激需求，促進經濟

成長。

至於政策評估考核方面，將建立監測評估機制，加強城鎮化統計蒐集，順應城鎮化發展態勢，建立統計監測指標體系和統計綜合評價指標體系。同時，將加快制定城鎮化發展監測評估體系，實施動態監測與追蹤分析，展開規劃中期評估和專項監測，以落實規劃之推動。

第四章 「新型城鎮化」政策的機遇與挑戰

第一節 城鎮化發展趨勢預測

大陸「十二五規劃」(2011~2015 年)宣示，未來的中國大陸將建構 20 個城市群，寄望成為擴大內需最大的潛力所在。2012 年 12 月間，中共中央經濟工作會議將「新型城鎮化」列為 2013 年經濟工作的六大重點任務之一，¹⁹今後「新型城鎮化」有可能成為影響未來中國大陸經濟成長的主要引擎，更是全面建設小康社會的重要途徑之一。²⁰

中共「十八大」政治報告指出，新型城鎮化對區域協調發展的推動，是為了消除城鄉二元分割所帶來的問題，報告中特別提到「推動各地區嚴格按照主體功能定位發展，建構科學合理的城市化格局、農業發展格局、生態安全格局」。「十八大」後的中央經濟工作會議中，更進一步強調提高城鎮化的質量，具體內容包括「要圍繞提高城鎮化質量，因勢利導、趨利避害，積極引導城鎮化健康發展」，以及「要建構科學合理的城市格局，大中小城市和小城鎮、城市群要科學佈局，與區域經濟發展和產業佈局緊密銜接，與資源環境承載能力相適應」(張顯龍，2013)；換言之，從大城市、中小城市及小城鎮形成相互流動的網絡體系，提升大城市對城市群邊緣的輻射能力，發展具優勢的技術密集型、資本密集型產業，以及大力推展生產性服務業，同時中小城市則是保持具地方特色的產業分佈，並承接大城市的產業轉移，按照「統籌規劃、合理佈局、完善功能、以大帶小」的原則，促進城市間的協調發展。

¹⁹ 中共中央經濟工作會議確定的六項工作是：一、加強和改善宏觀調控，促進經濟持續健康發展。二、夯實農業基礎，保障農產品供給。三、加快調整產業結構，提高產業整體素質。四、積極穩妥推進城鎮化，著力提高城鎮化品質。走集約、智慧、綠色、低碳的新型城鎮化道路。五、加強民生保障，提高人民生活水準。六、全面深化經濟體制改革，堅定不移擴大開放。參閱人民網，「中央經濟工作會議在北京舉行明確明年穩中求進總基調提出六大任務」，2012 年 12 月 17 日。

²⁰ 人民網，「認真學習深刻領會全面貫徹黨的十八大精神促進經濟持續健康發展和社會全面進步」，2012 年 11 月 21 日。

一、城鎮化率

關於「新型城鎮化」未來的發展，可以分從城鎮化率、城鎮規模等層面觀察。首先，城鎮化率未來的發展趨勢，根據中共住房和城鄉建設部城鄉規劃司（2010）的預測，2020 年，中國大陸總人口將達到 14.6 億人，比 2004 年增加 1.6 億人，每年平均增加 1,600 萬人。大陸的城鎮化率，2020 年則可望達到 56.5%，較 2010 年多增加 10.3 個百分點（表 4-1）。

表 4-1 中共住房和城鄉建設部對城鎮化率變動的預測

單位：%

估計方法	2010 年	2015 年	2020 年
迴歸模型預測	46.7	51.9	56.9
邏輯曲線預測	45.6	50.7	55.9
加權評估	46.2	51.4	56.5

資料來源：中共住房和城鄉建設部城鄉規劃司（2010）

進一步來看，2010～2020 年間，在中國大陸 31 個省市中，共有 16 個省市的城鎮化率成長幅度都在兩位數以上；各省市城鎮化率變動的幅度不同，其中，預期至 2020 年，重慶的城鎮化率將提升到 63.9%，較 2010 年（預測基期）增加 14.8 個百分點，是成長最為快速的城市。相對而言，上海的城鎮化率在 2020 年間將提升到 86.6%，較 2010 年僅增加 3.8 個百分點，居中國大陸各省市之末（表 4-2）。

中共國務院發展研究中心（2010）模擬 100%、85%、80%、75%與 70% 等五個城鎮化率峰值，預測大陸城鎮化率的走勢，其中，以 80%的城鎮化率峰值作為基準，預計 2010～2020 年，中國大陸城鎮人口規模每年平均成長 1,596 萬人，至 2020 年，城鎮人口規模將達到 8 億人。因此，城鎮化率將從 2010 年的 47.4%攀升到 2020 年的 56.0%，2025 年則突破 60%，至 2030 年，中國大陸城鎮化率將可望達到 63.6%（表 4-3）。

表 4-2 中國大陸各地區城鎮化率變動的預測

單位：%

地區	2010 年實際值	2020 年預測值	增加幅度
重慶	49.1	63.9	14.8
天津	74.7	89.0	14.3
四川	39.1	53.0	13.9
河南	36.9	50.7	13.8
河北	44.1	57.8	13.7
雲南	33.4	47.1	13.7
貴州	31.3	43.4	12.1
甘肅	33.3	45.3	12.0
安徽	40.8	52.8	12.0
浙江	50.4	62.4	12.0
江西	40.6	52.3	11.7
西藏	33.3	44.3	11.0
湖北	46.1	57.1	11.0
山東	49.2	59.7	10.5
江蘇	50.6	60.6	10.0
湖南	42.4	52.4	10.0
陝西	44.3	53.9	9.6
福建	46.7	55.7	9.0
海南	48.9	57.8	8.9
廣西	38.5	47.1	8.6
新疆	42.1	50.4	8.3
山西	43.7	51.8	8.1
內蒙古	50.1	57.3	7.2
青海	44.0	51.2	7.2
遼寧	62.7	69.7	7.0
北京	83.6	90.0	6.4
廣東	65.3	71.3	6.0
寧夏	46.1	51.8	5.7
吉林	57.7	63.2	5.5
黑龍江	59.9	64.3	4.4
上海	82.8	86.6	3.8

說明：增加幅度為 2020 年預測值減去 2010 年實際值

資料來源：中共住房和城鄉建設部城鄉規劃司(2010)

中共國務院發展研究中心（2010）並預期，中國大陸人口將高度集中在 20 個城市群，包括東部地區的長三角、珠三角、京津冀、海峽西岸，以及山東半島；中部地區的太原、皖江、環鄱陽湖、中原、武漢，以及長株潭；東北地區的遼中南、吉中、哈大齊；西部地區的成渝、呼包鄂榆、關中、天山北麓、北部灣，以及滇中；這些城市群主要分布在沿海、沿江、

沿主要交通幹線之上。預期至 2030 年，這 20 個城市群新增城鎮人口總數為 1.02 億人，占全部新增城鎮人口的 60%以上（表 4-4）。

表 4-3 中共國務院發展研究中心對城鎮化率的預測

項目類別	時間	100%	85%	80%	75%	70%
城鎮化率（%）	2010	47.4	47.4	47.4	47.4	47.4
	2015	52.6	51.9	51.6	51.0	50.5
	2020	57.9	56.6	56.0	55.0	54.2
	2025	63.1	60.9	60.0	58.7	57.4
	2030	68.0	64.8	63.6	61.8	60.1
人口（億人）	2010	6.42	6.42	6.42	6.42	6.42
	2015	7.34	7.25	7.20	7.12	7.05
	2020	8.29	8.10	8.01	7.87	7.76
	2025	9.17	8.85	8.72	8.53	8.34
	2030	9.94	9.48	9.30	9.04	8.79

資料來源：中共國務院發展研究中心（2010）

表 4-4 2020 年 20 個城市群新增城鎮人口預計

項目類別	城鎮自然成長人口（萬）	跨省遷徙（萬）	省內遷徙（萬）	合計（億）
全國	3,300	4,650	8,650	1.65
20 個城市群	1,300	3,700	5,200	1.02

資料來源：中共國務院發展研究中心(2010)

聯合國開發計劃署（The United Nations Development Programme, UNDP）(2013) 同樣以 2010 年為基期，並採用邏輯(logistic) 曲線方法，預測 2030 年中國大陸城鎮化前景。UNDP 模擬四種情境：一是基準情境，即假設人口峰值出現於 2026 年（屆時最大人口規模為 14.5 億人），隨後人口規模開始緩慢下降，至 2030 年跌落到 14.45 億人，屆時城鎮化率將達到 68%。二是快速城鎮化伴隨差距拉大（speed with gaps, SG）情境，預計至 2030 年，中國大陸城鎮化率將達到 71%左右，高於基準情境。三是城鎮化平穩發展但加大投資力度（a moderate pace with increased investment, MP）情境，預期至 2030 年，城鎮化率為 68%，大致與基準情境相同。四是放緩城鎮化步伐，提高城市適宜居住性（moving more slowly, maximizing livability, MMS）情境，則預期至 2030 年的城鎮化率為 65%。

與其他研究不同之處，UNDP（2013）特別考量了城鎮化發展所衍生的社會經濟需求、環境壓力，以及投資需求。例如：從表 4-5 不難察覺，每種城鎮化發展模式都有其利，也有其弊，都將面臨不同的挑戰。在 SG 情境下，城鎮化速度較快、經濟總量較大，因此人均 GDP 也較高。但是，繼續這種粗放型發展方式將給城市發展的各方面帶來巨大壓力，包括對土地、供水、能源的需求還將持續提高，城市污染和交通壅塞問題也會更加嚴重。反之，在低速增長的 MMS 情景下，這些壓力相對較小，同時大陸政府若能在效率改善方面，投入更多的關注，則城市居民將能獲得更高的生活品質。

表 4-5 聯合國開發計畫署對中國大陸城鎮化發展的預測

項目類別	基準	SG	MP	MMS
城鎮化率（%）	68	71	68	65
城市 GDP（兆人民幣）	99.1	114.6	109.7	102.7
城市人均 GDP（萬人民幣）	10.2	10.9	11.2	11.0
城鎮人均建築面積（平方公尺）	31.6	31.6	35.0	40.0
城鎮住房總需求預測結果（億平方公尺）	308.5	331.5	341.6	369.0
保障性住房覆蓋率（%）	30	25	40	50
新增城鎮保障性住房建築面積（億平方公尺）	77.3	67.5	121.4	169.3
累計投資總需求（兆人民幣）	23.2	20.2	36.4	50.8
年均新增投資需求（兆人民幣）	1.2	1.0	1.8	2.5
市民化的成本（兆人民幣）	43.3	48.7	54.1	75.5
城市用水總需求（億立方公尺）	584	625	710	758
城市居民人均每日生活用水量（公升）	133	105	133	160
城鎮固定資產總投資規模（兆人民幣）	75.4	89.7	92.4	92.3
城鎮固定資產投資占 GDP 比重（%）	57.0	61.2	63.1	68.4

說明：SG 為快速城鎮化伴隨差距拉大情景；MP 為城鎮化平穩發展但加大投資力度情景；MMS 為放緩城鎮化步伐，提高城市宜居性

資料來源：UNDP（2013）

馬曉河等（2013）的研究，假設未來十年（2011～2020 年）大陸經濟成長率每年平均為 7%，模擬研究結果顯示，今後十年，大陸城鎮化發展速度將逐步減緩，平均年成長率大約在 0.75～0.95 個百分點的區間，至 2020 年，大陸城鎮化率將達到 58～60%；2040 年大陸城鎮化率達到峰值時（約 70～75%），大陸將有 10.3 億人居住在城市地區。

二、城鎮規模

麥肯錫全球研究院 (McKinsey Global Institute, MGI) (2009) 預測，到 2025 年，大陸將有 9.26 億人居住在城市地區，比 2005 年增加約 3.54 億人，這相當於當前美國的全部人口；2030 年，大陸城市人口將逼近 10 億人。到 2030 年，大陸將出現 221 座 100 萬以上人口的城市，其中，500 萬以上人口的城市就有 23 座。

不過，未來大陸城市數量的增加速度將逐漸放緩。MGI (2009) 估算，1996~2005 年，中國大陸累計增加 196 座城市，而 2005~2025 年大約只會增加 81 座新城市。並且，大多數的新建城市將位於現有城市方圓 50 公里內。換言之，這些未來城市將集中於現有大城市周遭。他們預測，在此發展趨勢下，2025 年大陸將出現 8 座超級城市，分別是北京、上海、廣州、深圳、天津、武漢、重慶與成都（表 4-6）。

表 4-6 麥肯錫全球研究院對新型城鎮化的預測

項目類別	2005		2025	
	數量（個）	占 GDP 比例(%)	數量（個）	占 GDP 比例(%)
1,000 萬以上	2	11	8	24
500—1,000 萬	12	22	15	14
150—500 萬	69	28	115	34
50—150 萬	173	20	280	19
50 萬以下	602	19	521	9

資料來源：MGI (2009)

得注意的是，上述預估數據並沒有考慮新型城鎮化政策帶來的激勵效果，在政策的激勵作用帶動下，MGI (2009) 預期到 2025 年，大陸將產生 15 座規模在 2,500 萬人以上的超級城市，以及 11 個相互之間經濟緊密聯繫的城市群，這 11 個城市群的人口，各個都將超過 6,000 萬人以上。

中共住房和城鄉建設部城鄉規劃司 (2010) 也做過類似的預測，他們指出，2020 年，大陸人口規模超過 250 萬人的城市將有 31 座，比 2010 年增加 9 座；人口介於 100~250 萬人的城市將有 96 座，比 2010 年增加 46

座；人口介於 50～100 萬人的城市將有 153 座，比 2010 年增加 27 座；人口介於 20～50 萬人的城市將有 404 座比 2010 年增加 96 座；人口在 20 萬人以下的城市將有 616 座，比 2010 年增加 162 座。總之，到 2020 年，大陸將出現 1,300 座城市，比 2010 年增加 340 座（表 4-7）。

表 4-7 中共住房和城鄉建設部對城市規模變動的預測

項目類別	2010 年		2020 年	
	數量（個）	比例(%)	數量（個）	比例(%)
250 萬人以上	22	2.3	31	2.4
100～250 萬人	50	5.2	96	7.4
50～100 萬人	126	13.1	153	11.8
20～50 萬人	308	32.1	404	31.1
20 萬人以下	454	47.3	616	47.4
合計	690	100.0	1,300	100.0

資料來源：中共住房和城鄉建設部城鄉規劃司(2010)

分地區觀察，中共住房和城鄉建設部城鄉規劃司（2010）預期，大陸東部與東北地區大多數的省市，除了福建與海南兩省，都會出現 250 萬人以上的大城市。中部地區的山西、河南、湖北，以及湖南也會出現 250 萬人以上的大城市。西部地區會出現 250 萬人以上大城市的省市，則包括重慶、四川、雲南與陝西（表 4-8）。

綜合上述，在沒有政策的推動下，大陸城鎮化率仍將自然成長，估計至 2020 年城鎮化率將達到 60%左右，至 2030 年將逼近 70%。特別是截至 2012 年底，大陸城鎮化率已突破 50%，實際的進展比上述研究機構的預期還要快。如果再進一步考量，新型城鎮化政策的驅動，則大陸城鎮化率很可能更加快速成長。換言之，上述研究機構的估計是相當保守的，未來大陸城鎮化率的提升速度，非常可能比上述的預期還要快（表 4-9）。

不過，從國際經驗來看，城鎮化進程一般可分為起步期、加速期、成熟期三個階段，總體趨勢呈現「緩慢—加速—緩慢」的 S 形曲線（Northam, 1979）。各國經驗套用在大陸，顯示未來大陸的城鎮化速度有可能更快地邁向衰退期。因此，大陸政府希望透過「產城融合」（city-industry

integration)，鞏固城鎮化的基石。

表 4-8 中國大陸各地區城鎮規模變動的預測

地區	≥250 萬人	100—250 萬人	50—100 萬人	20—50 萬人	≤20 萬人
重慶	1	—	—	—	—
天津	1	—	—	—	—
北京	1	—	—	—	—
上海	1	—	—	—	—
山東	2	2	9	33	25
遼寧	2	2	7	17	20
廣東	2	7	8	24	20
河北	1	2	7	12	25
四川	1	0	9	16	25
雲南	1	0	3	7	15
河南	1	7	6	15	20
吉林	1	1	5	9	20
黑龍江	1	2	4	6	25
湖南	1	2	9	12	15
陝西	1	0	3	8	10
湖北	1	3	6	15	20
山西	1	2	9	11	8
浙江	1	2	4	22	28
江蘇	1	4	6	36	20
安徽	0	2	5	10	15
內蒙古	0	2	2	0	25
福建	0	2	3	10	20
甘肅	0	1	5	6	12
廣西	0	1	5	12	15
江西	0	1	4	10	15
新疆	0	1	2	5	18
貴州	0	1	1	7	12
青海	0	1	1	2	6
寧夏	0	1	1	2	7
海南	0	1	1	1	8
西藏	0	0	1	0	5
全國	22	50	126	308	960

資料來源：中共住房和城鄉建設部城鄉規劃司(2010)

表 4-9 各機構對大陸城鎮化率預測值比較

單位：%

項目類別	2020 年	2030 年
中國社會科學院城市發展與環境研究所	超過 60	65
聯合國開發計畫署	—	68
國家人口發展戰略研究課題組	53	—
中國工程院	—	55-60
住房和城鄉建設部	56.5	—
國務院發展研究中心	56.0	63.6
中國社會科學院	55	—
韓俊	59	66
辜勝阻	60	—
胡鞍鋼	53-57	60-65
李善同	60-67	—
麥肯錫	—	66
簡新華、黃錕	59.2	—
孔凡文、許世衛	60	68
韓本毅	56.4	66.2
張妍、黃志龍	54.6-56.2	61.3-63.6

說明：—表示資料無法取得

資料來源：整理自中共住房和城鄉建設部城鄉規劃司（2010）；中共國務院發展研究中心（2010）；UNDP（2013）；馬曉河（2011）；馬曉河等（2013）；MGI（2009）等

第二節 「新型城鎮化」發展的機遇

中共國務院總理李克強強調，「新型城鎮化」要兼顧工業化、信息化、城鎮化、農業現代化的「四化」同步發展，並要注重綠色發展，加強環保節能，還要深化改革，加強社會建設，推進完善基本公共服務。²¹該項新政主要方針有六：一是體現以人為本的理念，致力於提高人口城鎮化水準，降低城鎮准入門檻。二是結合城鎮化和工業化、農業現代化同步發展，堅持「以工促農、以城帶鄉，實現城鄉經濟一體化發展」。三是調整改善城市群格局，促進「人口分佈、經濟佈局與資源環境」之協調發展。四是「以大帶小」，把大中城市和小城鎮聯接起來共同發展。五是「集約高效」，合理控制建設用地規模，合理設置城鎮建設標準。六是完善城鎮的生活機

²¹ 觀點地產網，「李克強：未來最大發展潛力在城鎮化」，2012 年 11 月 30 日。

能，改善人居環境、基礎設施和公共服務。²²

諾貝爾經濟學家斯蒂格利茨（Joseph E. Stiglitz）曾預言：「21 世紀對全球經濟影響最大的兩件事，一是美國的高科技產業，二是中國大陸的城鎮化」。²³另外，中共國務院總理李克強亦曾提到，「城鎮化是中國現代化進程中一個基本問題，是一個大戰略、大問題」，²⁴顯示大陸政府推動「新型城鎮化」政策的企圖心，該政策可能給大陸帶來發展的契機，也可能對未來大陸經濟社會帶來挑戰和困擾。本節首先探討「新型城鎮化」可能給大陸帶來的機遇。

劉立峰（2013）的研究指出，新型城鎮推進區域協調發展、均衡發展和城鄉一體化的目標，透過大城市、中心城市群聚加快區域一體化發展，和中小城市、小城鎮形成「都市圈」、「城市群」的區域空間擴張模式。新城鎮化的規劃共包含 20 多個城市群、180 多個地級以上城市和 1 萬多個城鎮；²⁵此外，規劃中、西部省分可以承接東部產業的轉移，其中，像是湖北、湖南、江西，正在醞釀「中部城市群」，將發揮「中部崛起」的示範作用，以解決區域差距的問題，同時達到區域均衡發展的目標。

李克強曾公開宣示，新型城鎮化既可增加投資，又能拉動消費，是中國大陸經濟發展的重要引擎；中共中央農村工作領導小組副組長陳錫文亦表示，近十多年來城鎮化發展非常快，將是經濟下一步發展的重要引擎，他並進一步指出，如果能把城鎮化的強大動力利用在解決「三農」問題上，很可能會事半功倍。²⁶

可以確定的是，新城鎮化將造成大陸大規模的人口移動，而隨著流動人口和資本向城市集中，經濟活動的密度提高，將使生產和商品貿易的規

²² 中國證券網，「新型城鎮化方案成型擬定六大指導原則」，2012 年 12 月 26 日。

²³ 文匯報，「官員：民眾應為呼吸新鮮空氣買單」，2013 年 9 月 25 日。

²⁴ 中新社，「媒體聚焦新型城鎮化核心問題：不可盲目求大求全」，2013 年 2 月 5 日。

²⁵ 經濟日報，「陸城鎮化 三線城市迎利多」，2013 年 4 月 19 日。

²⁶ 經濟參考報，「陳錫文：三農問題攸關城鎮化的成敗」，2013 年 5 月 15 日。

模效應得以發揮（巴曙松，2013）。在消費方面，根據中共國家統計局的數據顯示，2001 年到 2011 年的 10 年間，城鎮化每提高一個百分點，即拉動消費成長 1.8 個百分點。據此估算，遲福林（2013a）預期，如果大陸城鎮化率每年以 1.2 個百分點持續成長，則至 2016 年大陸消費規模將達到 30 兆人民幣，2020 年有望接近 50 兆人民幣。中共住房建設部則估計，「新型城鎮化」將實現新增消費 9,000 億人民幣，²⁷新城鎮化形成的內需市場，將可彌補近年來欲振乏力的外需市場。²⁸

在投資方面，中共國家統計局的數據顯示，2001 年到 2011 年，城鎮化每提高一個百分點，即拉動投資成長 3.7 個百分點。據此估算，大陸住房建設部估計，新城鎮化將實現新增投資 6.5 兆人民幣。²⁹中共國務院發展研究中心發展戰略和區域經濟研究部部長侯永志則表示，為落實農民工市民化，需增加固定資產投資，如果每人平均以 10 萬人民幣計算，則將增加 40 兆人民幣的投資需求。³⁰換言之，在推進城鎮化的過程中，會因供電、供水、交通等基礎設施建設，以及各類生產設施建設，而帶來投資需求的擴張。

針對中西部地區的城鎮化發展，未來將有高達 2 億人口會從鄉村移居至城鎮生活，農村等地區還有很多投資空間，特別是在改善群眾生活條件等領域，像是安居工程和農村水利、電網、危房改造等，還有學校、醫院等；東部發達地區也需要管線、排水、交通建設等。建材下鄉將進一步帶動整體基本工業金屬、鋼鐵及水泥建材相關行業的利基，更衍生對玻璃、衛浴、傢俱、家電、燈具等商品的需求（溫芳宜，2013）；農村經濟與工商業的結合將更緊密，或將有助於農民收入增加，引領消費升級。這些投資和消費需求擴張，對經濟成長的促進作用值得期待。

²⁷ 中央日報，「大陸『新城鎮化』前景與挑戰」，2013 年 8 月 31 日。

²⁸ 發改委城市和小城鎮改革發展中心研究員馮奎表示，城鎮化率每提高 1 個百分點，可以替代出口 10 兆人民幣。參閱華夏時報，「政治局會議點兵城鎮化未來 10 年或增加 40 萬億投資需求」，2012 年 12 月 8 日。

²⁹ 中央日報，「大陸『新城鎮化』前景與挑戰」，2013 年 8 月 31 日。

³⁰ 人民網，「城鎮化激活經濟內生動力」，2013 年 10 月 30 日。

一、產業投資的契機

新城鎮化對大陸未來產業發展將帶來一定的影響，無論從市場化進展及改革的預期心理作用來看，或就傳統產業改造升級、中西部產業轉移、全球新興產業發展等形勢條件而言，有關基礎設施、醫療、環保、電力等領域的新投資，以及非金融、商貿零售、房地產等服務產業的消費需求都將會明顯增加。尤其，城鎮化對二、三線城市而言將創造新的投資契機，其中又以能源、環保、軌道交通、電信、醫療、文化傳媒、金融、地產等行業的新投資機會最被看好。³¹

從新型城鎮化的內涵及目標來看，投資機會大致可從四個方面理解，一是「基建投資」，如機械、鐵路、地鐵、網路、高鐵、軌道、能源、環保、電信、公用事業、建材（水泥、鋼鐵）、輕工製造（非金屬材料製品、玻陶、衛浴、傢俱、家電、燈具）等投資；³²二是「新城鎮化主題」，不僅包括傳統的鋼鐵、水泥、工程機械，還重點關注生活方式轉變、節能環保（低碳經濟與科技）、智慧化、配套設施等的城鎮化建設；三是「美麗中國」概念，如林業板塊、污染防治、資源再生、生態修復等；四是「農業現代化」的推動，包括農林水利、農業產業化、農業機械化、農業科技化等（苗樹彬、夏鋒，2013；溫芳宜，2013）。這些領域還將帶動商業性金融、合作性金融、住宅、商業、娛樂、文化、醫藥、TMT 產業（Technology，Media，Telecom）、汽車、家電消費等行業的發展。³³

未來新城鎮化對行業投資的影響，主要圍繞在與基礎建設和居民消費需求提升有關的領域，投資的重點大致與城市生活圈、基礎設施建設、居民基本消費、醫療保健、節能環保，以及土地與戶籍制度改革等相關，此對「產城一體化」的發展將有一定程度的幫助（邢玉琛，2012）。另外，

³¹ 證券時報，「新型城鎮化：七大投資主線」，2012 年 12 月 8 日。

³² 新華社，「解碼新城鎮化隱藏投資機會」，2013 年 3 月 31 日。

³³ 新華社，「金融支持新型城鎮化建設著力點何在」，2013 年 4 月 24 日；時報資訊，「《基金》富邦投信：中國明日之星，城鎮化相關族群基金」，2013 年 3 月 18 日。

基於大陸擁有龐大的人口規模，以及城鎮化可能帶來城鎮人口增加的效應，同時城鎮化也可能提高居民所得，將進一步影響消費結構、消費水準和消費偏好。根據苗樹彬等（2013）的研究顯示，人口城鎮率若超過 50% 以上，城鎮居民的消費需求總量每年將可能達到 45 萬億元至 50 萬億元人民幣，消費率更會高達 60%。換句話說，在以農民工市民化為主軸的新型城鎮化下，住宅、商業、娛樂、文化等領域的需求型態將會有一番新的風貌，易言之，新城鎮化拉動消費與相關投資之需求，形成以消費為主導的經濟成長模式。

有關消費型的內需商機，醫藥、環保、TMT、金融、汽車、家電消費等需求有可能出現爆發性的成長，這些相關行業的投資機會值得期待。³⁴ 其中，值得一提的是，醫療、保險是具前瞻、潛力的投資行業，一方面主要是新型城鎮化對市民化及公共服務均等化的改革措施，另一方面則是大陸人口老齡化有逐漸擴大的跡象。³⁵ 此外，非銀行金融領域因金融改革逐步深化，尤其在利率市場化過程中，非銀行金融業的重要性逐漸提高，必將進一步牽動銀行、房地產的發展，這些行業迅速發展將是新型城鎮化帶動經濟成長的亮點之一，未來經濟成長模式將與過去傳統城鎮化仰賴一般製造業的投資有明顯之差異。

二、城鄉一體化與公共服務均等化

長期以來，大陸傳統城鎮化的發展出現許多問題，其中，最為人詬病的是「社會二元化」的現象，基於此，大陸中央提出「新型城鎮化」政策的首要目的，即在於推進城鄉經濟一體化，縮小城鄉差距，其涉及的內涵包括就業制度、農民工市民化、社會保險、住房等有關基本公共服務均等化的發展。

³⁴ 時報資訊，「《基金》富邦投信：中國明日之星，城鎮化相關族群」，2013 年 3 月 18 日。

³⁵ 中國證券報，「國泰君安：掘金新型城鎮化」，2012 年 12 月 22 日。

有關大陸就業制度與勞動力城鄉流動的發展，其實，早於 2006 年，中共中央已發佈《城鄉統籌就業試點指導工作意見》，試圖建立涵蓋城鄉之間的公共就業服務體系，且各地方陸續取消了多種不利農村勞動者在城鎮就業的限制措施。2012 年 12 月 18 日，大陸召開全國人力資源和社會保障工作會議，會後提出「城鄉養老保障制度銜接政策」，將勞動者的合法權益加以擴大並制度化（王寧、王業強，2013）；嗣後，又在 2013 年 3 月 1 日舉行的全國農民工工作暨家庭服務業工作辦公室主任會議中強調，加強農民工的職業技能培訓、擴大和穩定農民工就業機會、維護農民工的勞動保障權益等工作項目的推展，其中，更將戶籍制度改革視為農民工平等享有城鎮基本公共服務的關鍵要素（李萌、彭啟民，2013）。

推動農民工市民化，其實是未來新城鎮化發展最為核心的工作，然而，過去城鄉發展受到戶籍制度的限制，導致人口的流動與遷徙受阻，出現勞動力市場分割的現象，加劇了城鄉二元化的問題。基於此，2012 年 2 月，中共國務院公佈《關於積極穩妥推進戶籍管理制度改革的通知》，提出戶籍遷移的分類政策，依據縣籍市、地級市、直轄市等落戶條件的不同，採取不同的戶籍遷徙措施（周天勇、劉培榮，2012）。2013 年 3 月，大陸在第 12 屆全國人民代表大會的「政府工作報告」中提出，將積極落實農業轉移人口市民化，並加快戶籍制度、社會管理體制的改革，建立自由遷徙、公平分配的制度環境，以實現城鄉基本公共服務均等化的目標。

農民工市民化除了涉及戶籍身份的改革，也涉及義務教育、公共衛生、基本醫療及社會保險等領域的制度重構；換句話說，農民工市民化與名目上的身份平等有關，強調「一視同仁」的公民平等內涵。針對戶籍制度的改革，大陸各地紛紛提出相關方案，諸如流動人口子女平等接受教育和參加升學考試、農民工健康關愛工程的試點、農民工享有城鎮基本醫療保險及工傷保險等，陸續在各地展開，此對城鄉一體化的發展將有正面的意義（李從軍，2013）。

住房問題亦是新型城鎮化政策下推動城鄉一體化的關鍵之一。大陸在 1990 年代開始推行商品化住房制度後，房地產的發展快速邁進；然而，伴隨而來的「炒房地產」熱潮卻持續不斷，造成低收入的流動人口，尤其是農民工無法負擔的壓力，加上廉租住房、經濟租用房等住房制度仍欠完善，使得低收入戶住房的問題日益加劇，此更加深了社會二元化的現象，甚至導致社會對立，不利於社會穩定發展（董昕，2013）。基於此，中共國務院曾於 2007 年發佈《關於解決城市低收入家庭住房困難的若干意見》，試圖改善農民工及社會低收入階層的住房需求。2012 年至 2013 年間，大陸各地方亦紛紛提出有關保障農民工的住房措施，包括廉租房、公共租賃住房、經濟適用房、兩限房、政策型住房等住房方案，例如，濟南市針對公租房的申請門檻取消了收入和戶籍的限制、四川省針對有穩定職業並在城鎮居住滿一年的農民工，實施「農民工住房保障行動」等，都是典型的案例。

「新型城鎮化」政策之推出，展現了長期以來中共中央重視城鎮化發展的決心，與過去不同之處在於，新型城鎮化在推動城鎮化的同時，更加重視解決傳統城鎮化所衍生出的問題，諸如城鄉區隔、進城農民工受非市民待遇等。在過去的討論中，區域差距、社會二元化的問題一直是阻礙城鎮化發展的因素，此與戶籍制度和相關公共服務體制的不均等化有關，因此，在以農民工市民化的目標下，如何完善同享公共服務的內涵，是城鄉社會一體化能否達成的關鍵。新型城鎮化政策提出以來受到各界高度的關注，北京中央對地方政府行為的規範與資源挹注，各地方政府則興致勃勃，紛紛推出許多促進新型城鎮化的有關措施，包括針對就業、教育、醫療、住房等面向，提出各式各樣的制度安排。一般預料在可預期的未來，新型城鎮化對大陸整體社會經濟發展將有一定程度的正面影響，對公共服務均等化及農民工市民化的發展將有所助益。

第三節 「新型城鎮化」政策面臨的挑戰

展望未來，「新型城鎮化」施政對大陸經濟社會發展的影響，有三個重點值得觀察，首先，改革農村土地制度，包括農村土地股份制改革、農村土地、物權的流動、土地市場的交易主體改革，甚至土地「農轉非」的市場化過渡，都將是未來可能涉及的議題；其次，改革城鄉二元戶籍制度，在保持小城鎮和縣級市對農民入戶開放的同時，戶籍制度改革還將逐步向大中城市推進；最後，推進城鄉公共服務均等化的目標，針對農村的社會保障由量到質的提升，尤其是建立城鄉一致的社會保障制度，以提升城鄉公共服務的水準。

城鎮化是農村人口持續鄉城鎮急遽的過程，除了要農民變市民，還須讓移入城鎮的農民「有錢生活」，因此，能否在城市提供農村轉移人口就業機會，是非常重要的因素。此外，改革土地制度，解決農地共同所有制的土地確權與分配問題，亦是新城鎮化過程使農民增加收入的重點。這些事項涉及戶籍、土地、社保等制度改革，成為攸關新城鎮化能否順利推展的關鍵因素。

一、必要的制度改革配套難以推動

中共中央提出「新型城鎮化」政策的主要目標，是要達到農民工市民化與公共服務均等化的發展，以縮小城鄉差距、消弭社會二元化問題。然而，現實上，新型城鎮化仍必須面對許多問題與挑戰，包括戶籍制度、社會保障制度、就業制度等制度化改革的障礙，以及城鄉之間存在文化差異、社會歧視等非制度性落差的矛盾。中共國家發改委城市和小城鎮改革發展中心副主任橋潤令曾公開表示，城鎮化的核心是改革。³⁶

長期以來，農村人口移入城鎮無法享受與原住城鎮人口同樣的就業和

³⁶ 上海證券報，「發改委專家：不止鄂爾多斯很多地方都出現了『鬼城』」，2013年8月7日。

社會保障待遇，也就是「市民化」待遇，農村勞動力素質無法符合城市產業結構升級的需求是主要原因之一。由於農民工教育程度較低、較缺乏職業技能培訓，工作技能相對不足，不但限制了農業轉移人口的職業領域，而且也造成工資收入較低而難以負擔在城市定居的生活成本。而更重要的是，由於受教育程度與工作技能較低，農民工通常很難滿足許多城市對於「入戶積分制」的條件。³⁷

丁凱（2013）的研究指出，農業轉移人口無法享受「市民化」待遇，主要是城鎮勞動力市場上存在諸多歧視性的用工現象，諸如勞動用工管理不完善、工資偏低、同工不同酬等問題，而勞動就業平等的訴求往往面臨技術門檻、教育程度等標準的對待，地方政府也一直不重視公共就業服務的體制建立，這些都成為推動統一平等就業制度的最大阻礙。馮奎（2013）則認為，二元化的社會分割，主要是因為城鄉居民身份差異，導致城鎮對農村勞動力的歧視與排斥，包括人事、醫療、社會保險等制度。因各部門本位主義，未形成統籌機制，以致於自農村轉移至城鎮就業的勞動力，長期以來難以得到與城鎮居民相同的待遇（魏后凱等，2013）。由於城鎮基本公共服務係在傳統的戶籍制度下，長期以來依屬地管理、分級承擔的機制管理，迄今未根本改變，農村轉移人口大多排除在制度保障之外（王寧、王業強，2013）。戶籍制度改革攸關農村轉移人口的市民化待遇能否落實，但地方政府大都消極配合，對落戶人口訂定嚴苛的門檻條件，使得改革進展困難重重。³⁸

首先，有關農民工子女接受義務教育的機會，由於各地針對農民工子女接受城市教育的投入程度不同，譬如，各地對不同階段的教育銜接政策

³⁷ 「入戶積分制」即大陸部分大城市為管理城市人口問題而設定的規範外地人口入籍當地的管理措施，類似許多國家的移民條件審核。地方政府依當地實際情況設定如文化程度、職業專業、所屬企業、參加社保年限、社會服務貢獻、住房、投資納稅等相關指標評分，在滿足一定分數後，政府部門方會受理其所提出的落戶申請。

³⁸ 以北京市為例，外地人想轉入，在申請戶籍時至少要拿到工作證，且需持續繳納所得稅、社保金達七年以上。但大陸個人所得稅起徵點是 3,000 人民幣，這已超出大多數農民工的能力所及。參閱中央社，「戶籍二元制大陸城鎮化絆腳石」，2013 年 6 月 29 日。

不同，導致許多農民工子女在完成義務教育後，不能留在城市，必須返回戶籍地參加高考（大學聯考）。

其次，在公共衛生、醫療領域，也出現異地難以銜接的問題，導致農民工就醫困難。由於農民工迄今未被納入城鎮基本公共衛生醫療服務體系，無法與城市居民一樣，平等享受相關的醫療服務保障，未來要達到基本公共服務均等化目標，必需要落實包括戶籍制度、衛生醫療保障等相關制度改革，然而，改革涉及既得利益者權益，尤其社會福利支出牽涉地方財政負擔，阻礙相當大。

第三，有關住房問題的挑戰，由於許多地方對於戶籍制度的改革措施仍附加限制條件，例如必須符合技術型的勞動力、穩定的職業、居住年限的規定等，方能享有城鎮居民住房的保障，加上農民工多以單位集體居住的型態為主，受到住房補貼的比率偏低，大都是自己負擔房費，獲得等同城鎮居民的住房保障者仍是少數。

另外，雖然近年來大陸政府針對完善城鎮社會保障制度日益重視，包括職工基本養老保險、基本醫療保險、工傷保險等，投保率也相較過去提高許多；然而，以農民工占多數的製造業而言，給予農民工投保相關社會保險的企業仍不多。由於農民工的投保意識仍薄弱，加上保險制度的強制性不足，制度也不夠完善，例如企業體大都不願意為農民工提供全額投保，加上保險無法異地銜接、尚未納入社會補助體系等因素，導致社會保險體制改革的進展遲緩，因此，巴曙松、楊現領（2013）認為，短期內，社保制度改革發展仍難樂觀。

總之，由於大陸中央與地方政府之間的利益不一致，使得「新型城鎮化」建設的進展，仍然面臨諸多不確定性。³⁹首先，在戶籍制度改革方面，由於大陸地方政府必須負擔城市居民的義務教育、社會保障、就業服務、

³⁹ 第一財經日報，「發改委專家：城鎮化規劃難產緣於中央地方分歧」，2013年10月23日。

醫療衛生、保障性住房，以及公用設施等各方面公共成本，因而地方政府不希望愈來愈多的農民變成市民，以免大幅增加地方財政負擔，此從許多人口輸入的大省或大城市，對於農民轉入成為市民的戶籍門檻規定得非常嚴格，便可以得知梗概。

儘管中國大陸中央政府已經意識到，城鄉二元戶籍制度的問題，但改革之啟動仍面臨重重困難。例如：李克強 2003 年擔任河南省委書記時，鄭州頒佈「戶籍新政」，標榜「基本弭平城市入戶門檻」，不僅在當地工作三個月就可取得戶籍，買房、投靠親友也可入戶。受此影響，當地人口不到半年之間爆增 38 萬之多，如果再加上鬆綁外來務工子女在當地求學，學生人數更多達 20 萬人。因此，新政不到 8 個月就緊急喊停。⁴⁰

其次，「新型城鎮化」還涉及土地制度。在現行稅制下，地方政府的財權不如事權，諸如教育、醫療、環保等龐大支出都是由省級政府負擔，造成地方財政困境，「土地財政」遂成為地方政府解決財政困境的主要出路。政府以低價收購農民土地，再以高價轉手給財團或直接介入土地開發，擷取超額利益，農民成為最大犧牲者。對農民而言，由於政府徵地的補償標準過低，土地補償收入難以支持農民進城的生活成本；在另一方面，也因土地低徵高售炒作，導致房地產價格不斷攀升，墊高農民工進城的居住成本。此外，目前大陸對農村集體所有土地流轉的限制，導致農民無法取得土地及房產增值收益，限制了其進城定居的財力支持；同時，隨著土地增值潛力不斷增加，農民要放棄原有土地換取市民身份的機會成本也相對提昇。這些因素都使得農民遷移進入城鎮的意願大大降低。⁴¹

第三是文化障礙與社會排斥問題。由於大陸城鄉之間長期處在隔離狀態，兩地居民的接受教育情況、公德心、價值觀等落差有增無減。由於城鄉居民行為模式、生活方式等迥然不同，尤其城鎮居民對移入的農民工有

⁴⁰ 中央社，「戶籍複製階級社福重擔阻改革」，2013 年 6 月 29 日。

⁴¹ 根據相關調查，有 75% 的農民工希望進城定居後仍能保有原本在農村的農業承包用地，亦有 67% 的希望進城後能保留其農村宅基地。參閱中共國務院研究發展中心（2011）。

偏見，甚至在行為上出現排斥（李貴成，2013），造成進城農民對於城市生活缺乏適應與歸屬感。⁴²

城鎮對於農業轉移人口的社會排斥，除了城鎮居民隱性的偏見歧視外，同時也存在於包括就業、教育、醫療、社會保險等制度方面，對於農民工實施「一城兩制」的作法，而各式各樣的進城落戶門檻亦往往將農民工排斥在外。現行多數大城市的戶籍落戶條件是以人才做為中心而展開，設置諸多不公平的嚴苛標準，只有少數較具專業人員，或具有特殊貢獻的務工人口有機會取得戶籍，此種要「人手」不要「人口」的政策思維，對農民工而言亦是一種典型的社會排斥。

未來在「新型城鎮化」政策下，大陸強調要堅持「以人為本」，實現公平公正的就業、教育、計劃生育、醫療、養老、住房等領域的各項政策，取消按戶籍而設置的差別標準，並禁止未來新頒布實施的相關政策措施，再度與戶籍掛勾，試圖從制度上根本消除對外來農民工的各種歧視，並推進落實各項公共服務的均等化，讓越來越多符合條件的農民工在城市安家落戶，並逐步融入城市社會（魏后凱等，2013）。然而，城鄉隔離造成的文化障礙與社會排斥現象已根深蒂固，大陸政府試圖透過制度改革加已扭轉的用心，值得肯定，但改革可否落實？改革能否消除這種意識型態？都是不容樂觀的。

綜合上述，新型城鎮化推動社會一體化及基本公共服務均等化的目標，將面臨制度改革的阻礙。地方政府常基於自身施政利益的考量，不願正視農民工就業、子女教育、醫療保健、保險等問題，相關的配套改革，包括戶籍制度、土地制度、分配制度等，尤其戶籍制度最為關鍵，許多社會保障制度都以戶籍作為基本判斷，如果不能徹底落實，農民工身份不能轉換，農民工市民化及公共服務均等化的理想都將成為空談，農村勞動者

⁴² 根據研究調查，廣州、深圳、東莞等城市中，有 63%的外來務工人口在不同程度上，存在著「我並不屬於這裡」的自我身份界定，參閱張麗艷、陳余婷（2012）。

進入城鎮依然將受制度利益的排斥。

其次，農民根深蒂固的價值觀，自我權益意識薄弱，以及城鎮居民和企業主的歧視心態，是當前改革必須克服的最大障礙。另外，地方政府部門必須為農民工市民化提供更多的公共服務和城市公共服務設施，政策成本提高及財政不足的制約，也是新型城鎮化能否順利推展的另一關鍵因素。

二、城鎮化建設面臨資金缺口

「新型城鎮化」政策的最大挑戰來自於資金缺口。根據麥肯錫（McKinsey）發布的「城市中國計畫」指出，配合「新型城鎮化」政策，基礎設施投資需求將高達 20 兆人民幣至 30 兆人民幣之間，再加上資訊化等基礎建設至少 10 兆人民幣的投資需求，總計到 2020 年資金需求將達 30 兆人民幣至 40 兆人民幣。假設 2020 年大陸政府債務控制在六成以內（約 20 兆人民幣左右），則資金缺口為 10 兆人民幣到 20 兆人民幣，這還沒有加入農村居民轉為城市戶口所需額外增加的社會保障的開支。⁴³

按大陸官方公佈的現有城鎮人口，真正享受到政府提供的教育、醫療、社會保障等公共服務的人口計算，大陸的實際城鎮化率只有 36% 而已。換言之，約有 17% 左右的農民工已居住在城市地區，但迄目前並未真正享受到一般市民的公共服務和社會保障。因此，中國社會科學院（2013）估算，如要在 2030 年前，將這些農民工全部納入城市保障體系，以每位農民工市民化的公共成本 13.1 萬人民幣來計算，則總公共成本支出將高達 51 兆人民幣。由此衍生的基礎建設需求，即公共交通、市容環衛、污水處理、綠化、水熱氣供應、道路橋梁等建設資金需求約為 16 兆人民幣。⁴⁴

大陸國家開發銀行預計，未來 3 年，大陸城鎮化投融資資金需求量將

⁴³ 中央社，「陸城鎮化：2020 年缺 20 兆人民幣」，2013 年 11 月 30 日。

⁴⁴ 中評社，「新型城鎮化的幾種潛在風險」，2013 年 1 月 14 日。

達到 25 兆人民幣，城鎮化建設資金缺口仍有 11.7 兆人民幣，財政資金僅能支持當年城鎮化新增投資的五分之一左右。⁴⁵未來推動新城鎮化需要龐大的資金投入，很難單憑政府財政投入來支持。

長期以來，大陸地方政府彌補財政缺口的手段，主要依靠土地低價收購高價標售的收入，或土地融資，地方建設透過這種「土地財政」的途徑籌措資金，已成為地方政府創造政績的不二法門（李軍晶，2013）。相關研究發現，利用「土地財政」手段籌措的財源約占地方政府預算約六至七成，各地政府強徵農地事件層出不窮，「土地財政」已成為造成社會動盪的主要原因之一。⁴⁶

吳福明（2014）的研究指出，當前城鎮化融資方式存在兩個問題：第一，融資的利率與期限存在嚴重錯置現象。基礎設施投資週期長、回收慢，需要長期、低利資金的支持，但地方政府融資主要依賴商業銀行短期融資，且利率偏高。由於地方政府不能公開發債，只能通過金融機構融資平台融資，導致「影子銀行」大行其道，債務成本不斷攀升。第二，融資項目的收益率難以填補市場化的融資成本。這種融資模式若不改變，城鎮化發展只會進一步加劇地方政府的債務負擔。⁴⁷依賴土地收益做為財政來源，將阻礙城鎮化健康發展。

顯然，城鎮化背後有一系列的資金問題。面對未來的城鎮化發展，資金方面將出現幾種演變趨勢：第一，地方財政收入成長趨緩已成為常態，隨著「新型城鎮化」政策的開展，地方政府必然遇到更嚴重的資金瓶頸。

第二，房產稅可能提前結束試點，並在全大陸各地展開，以因應作為地方財政最大收入來源的營業稅，將改為增值稅。⁴⁸

⁴⁵ 搜狐財經，「十省份開城鎮化會議國開行擔『輸血』重任」，2014 年 1 月 3 日。

⁴⁶ 中央社，「陸新型城鎮化成效土改是關鍵」，2013 年 6 月 29 日。

⁴⁷ 吳福明，2014，「土地資金化是城鎮化融資突破口」，人民網，2014 年 1 月 24 日。

⁴⁸ 中新社，「張占斌解析城鎮化資金來源：房產稅應儘早提上日程」，2013 年 12 月 17 日。

第三，為執行「新型城鎮化」政策，近來各地方政府紛紛向北京中央爭取經費，但中央並未埋單，以銀行貸款為主的融資管道又難以滿足資金需求，未來勢必走回「土地財政」的老路，⁴⁹如此趨勢是否會衝擊「18 億畝耕地」的紅線，令人擔憂。

第四，由於地方融資平台資金流動欠缺透明性，特別是，地方融資平台與影子銀行業務緊密連結，影子銀行業務又不受正規金融監管所約束，潛在的金融風險不斷累積，就像一棵不定時炸彈（厲以寧，2013）。⁵⁰

未來在「新型城鎮化」政策下，政府對於土地資源的管理與運用，大陸中央政府將掌握主導權，過去的「土地財政」將逐漸向以「房產財政」為核心轉變，地方政府在一級土地市場的地位，亦將由原本的「全面主導」轉變為「有限主導」的模式（馮奎，2013）。「新型城鎮化」所涉及的行政管理制度改革，或將對大陸中央地方關係帶來影響，其中可能涉及相關行為者，包括中央與地方之間、地方之間、城鄉之間、居民與流入人口之間的利益分配調整（宣曉偉，2013），改革的難度不在話下。

三、對能源與環境的考驗

新城鎮化持續發展，農村人口往城鎮集中，必須先解決誰來種地的問題，同時有關城市承載能力的問題也難以迴避。首先，城鎮化需要大量土地，人多地少的現實條件，加上「18 億畝耕地」的紅線要求，或將限制新城鎮化發展。此外，城市每天消耗大量的能源和水資源，同時產生龐大的廢棄物和污染物，對城市的可持續發展勢將形成更大的壓力。

在傳統的城鎮化過程中，農業轉移人口高度集中在大中城市，已導致城市規模結構出現嚴重失調。根據大陸官方調查，2012 年農民工流向地級市及以上城市的比重高達 65%，其中將近四成六的比例是流向直轄市與各

⁴⁹ 中評社，「城鎮化或成經濟新動力 戶籍之痛不可小視」，2013 年 4 月 25 日。

⁵⁰ 厲以寧，2013，「新型城鎮化的錢從哪裡來」，人民網，2013 年 11 月 4 日。

省會城市；希望在城市落戶的流動人口中，有 70% 以上希望在大城市落戶（中共國家統計局，2013a；中共國家衛生和計劃生育委員會，2013）。這種現象顯示，大城市對農民工的磁吸效果特別強。

大量的農業轉移人口湧入大城市，造成大城市尤其是特大城市的規模急速膨脹，交通堵塞、房價高漲、空氣污染、水資源短缺等「城市病」問題。特大城市為了解決人口超載的問題，往往通過嚴格的行政手段來控制遷移人口的成長，從而也阻礙了農業轉移人口的市民化進展。對於大陸部份中小城市和小城鎮而言，卻往往因為缺乏產業支撐、就業機會欠缺、公共服務不足等因素，人口流動甚至出現淨流出的現象，廣東汕頭的發展即是個中典型案例。

中共全國政治協商會議常務委員會委員朱永新（2013）也認為，目前中國大陸小城鎮存在資源稟賦不佳、區位優勢不明顯、總體實力不強的普遍現象，並且小城鎮的發展也面臨經費和體制問題的限制，投資者缺乏意願，同時在城鄉互動關係上也缺乏足夠的吸引力，影響小城鎮建設的發展。長期以來，人口的傾斜流動已導致大陸城市規模結構朝向「大城市越大、中小城市萎縮、小城鎮偏多」的兩極分化發展。2013 年底大陸召開中央城鎮化工作會議，規劃未來將要「全面放開建制鎮和小城市落戶限制，有序放開中等城市落戶限制，合理確定大城市落戶條件，嚴格控制特大城市人口規模」，該項新的戶籍管理制度能否落實，尚待觀察。

城鎮人口規模不斷增加，對能源與環境造成的壓力只會更大。中國工程院研究指出，以 2010 年資料為例，城市人均消耗的能源超過 6 噸標準煤，遠高於全大陸平均的 2.5 噸標準煤；城市人均排放的二氧化硫（SO₂）、氮氧化物（NO_x）、化學需氧量（chemical oxygen demand, COD）等環境污染物也遠高於全大陸平均水準。⁵¹另中國科學院可持續發展戰略研究組（2012）的研究顯示，城鎮化每提高一個百分點，推動大陸能源消費 8,000 萬噸標

⁵¹ 中新社，「中國工程院：中國城鎮化城市病凸顯造城嚴重」，2014 年 2 月 28 日。

準煤。若 2020 年城鎮化達到 60%時，將拉動全大陸 8 億噸標準煤能源消費。這個數字相當於法國、義大利，以及西班牙三個國家能源消費的總和，接近南美洲能源消費總量。

中共國務院發展研究中心亦指出，大陸城鎮化率每提高一個百分點，生活污水排放將新增 37,980 萬噸；城鎮生活垃圾產生量將新增 293 萬噸；城鎮工業固體廢棄物產生量將新增 2.41 億噸，新城鎮化將帶來新的巨大環境壓力，不言可喻（李佐軍、盛三化，2012）。據估計，中國大陸有 80%的城市都未達到永續發展的標準，特別是上海、北京、重慶、天津、廣州與深圳等六個超大城市的資源和環境承载力正面臨嚴峻挑戰。未來 5~10 年，霧霾、交通擁堵、地下水水位下沉、夏季限電等資源環境問題，將持續威脅大陸城市的永續發展。⁵²

林伯強（2013）的研究指出，大陸城鎮化進程不可避免地將面臨著能源稀缺、環境污染排放等諸多挑戰。而大陸中國工程院、國務院發展研究中心等均不約而同的提出警告，如果在 2020 年前，大陸政府沒有對城市能源消耗進行嚴格控制，由於城鎮地區生產與建設性能源消耗兩者，已占全大陸城鎮總能源消耗的 80~90%，預期在最壞的情況下，至 2020 年，大陸石油消耗將超過 6 億噸，2030 年將超過 8 億噸，2030 年石油進口依存度將達到 75%（李偉，2014），不僅將影響大陸的能源安全，也將阻礙城鎮化進程，甚至危及大陸城市的生命。

⁵² 21 世紀經濟報導，「80%城市未能達到協調可持續發展」，2013 年 2 月 19 日。

第五章 「新型城鎮化」政策對台商企業之商機和挑戰

「新型城鎮化」是大陸未來經濟發展的重大政策措施，雖然迄目前為止官方的規劃方案尚未正式公布，但大致的內容方向和課題的討論已然成形，基本上「新型城鎮化」建設衍生的投資和居民消費可以帶動商機，但對台商而言，「商機」與「風險」可能並存，因為在大陸經營企業通常必須面臨大陸特殊商業習慣之考驗，尤其是各行各業或是行政體系存在的一些潛規則。本章擬利用問卷調查、專家座談和田野考察之深度訪談資料，瞭解大陸台商對大陸推動「新型城鎮化」政策的看法，相關的問卷內容列於附錄一。本次調查共回收 200 份問卷，田野考察則以北京、上海及廣州台商協會會員為主要對象，專家座談與田野調查之訪談結果綜合整理列於附錄二。

第一節 台商在大陸區位布局與經營現況

本節將以問卷調查之台商基本資料為主進行分析。

一、大陸投資區位分布

首先，依據回收的 200 份問卷，觀察受訪業者之投資時期，如表 5-1，本次調查的 200 份樣本中，除 4 家業者未填寫投資時間外，絕大部分業者係在 1990 年代進入大陸市場，有 104 家，占比 52.0%，而且多數係在 90 年代前半進入大陸市場布局。2000 年以後方進入大陸市場布局的台商樣本則有 51 家。另外，資料亦顯示有 6 家台商係在兩岸未開放（1987 年）以前即進入大陸市場布局。從樣本的投資時期分布來看，大體上與投審會公布的資料趨勢相吻合。

表 5-1 台商投資中國大陸年度及產業分布

投資年度	家數	農業	製造業	服務業
1990 以前	45	4	38	17
1990-2000	104	6	65	39
2000 以後	51	4	25	22
合計	200	14	128	78
(跨產業投資之台商有 18 家，多數為製造業與服務業者)				

資料來源：本研究整理

其次，觀察調查樣本台商的產業分布，受訪的樣本台商中，有 128 家從事製造業，產業涵蓋電子、化工、製鞋、機械、印刷、汽車模具、紡織、半導體及金屬、非金屬製品業等；有 78 家台商從事服務業，其中 11 家係從事房地產或相關產業，其餘分布於酒店、旅遊、休閒、金融、教育等領域。樣本台商中亦有 14 家從事農業，包括養殖、茶、果農等。此外，從事跨產業或領域布局的台商有 18 家，多數係同時經營製造業和服務業，但有 1 家台商從事農業和旅遊業，而 1 家從事電子機械和農業生產。

若進一步觀察各業別台商在大陸投資的時間長短，大體上，隨投資時間拉長，對大陸經營環境熟悉度較高，事業版圖亦會擴大，因之投資布局明顯地較具多元性，90 年代以前投資的 45 家台商業者中，有 8 家從事跨兩個產業的事業，而有 3 家同時布局於農業、製造業和服務業部門。90 年代赴大陸投資的台商中，僅有 7 家業者布局於不同產業，至於 2000 年以後投資的台商則多數僅布局於單一產業部門。此一結果說明隨著大陸經濟發展，加上國民所得上升，消費能力提高，創造的商機會愈來愈大且趨於多樣化，另一方面，在大陸經營愈久的台商，對大陸市場的瞭解愈深，向外延伸布局的機會多，投資自然亦會趨於多元化。由此可見，「新型城鎮化」的推動若有助於擴大大陸內需市場，大陸的消費能力與商機增加，會有助於台商在大陸的布局朝多元化發展。

二、台商在大陸的事業據點及投資金額

受訪的樣本台商在大陸的經營據點，分布最多的達 700 個據點。台商經營餐飲業、零售業、通路業及服飾業等服務業的台商，因係直接面對消費者的行業特性，在大陸的經營據點會相對較多。如表 5-2，基本上製造業的事業據點以 1 處及 2 處居多，4 處以及 5 處以上的生產業者占極少數。製造業而其事業據點多者，可能係從事銷售後續維修業務的台商；至於服務業部門，事業據點超過 5 處的台商居多數，除非是從事諮詢、證券、貿易、房地產的業者，其經營重心原則上集中於投資地，事業據點相對較少。兩岸證券業尚未開放，業者在大陸的投資，主要以資訊取得和交流為主，致事業據點亦較少。不過，目前亦已有 11 家證券商在大陸設立了 23 個辦事處，布局大陸市場的企圖心頗強，主要是我證券業者具有比較優勢。另外，我銀行業者雖未布局大陸市場，但相當關注對村鎮銀行的投資開放。

表 5-2 台商在中國大陸的事業據點

大陸事業據點	製造業（家數）	服務業（家數）
1 處	46	23
2 處	32	16
3 處	27	8
4 處	4	4
5 處以上	18	27
合計	128(1 家未填)	78(3 家未填)

資料來源：本研究整理

200 家受訪樣本的台商，在大陸之總投資金額超過 100 億美元，為 114.06 億美元，其中服務業的投資金額達 57.18 億美元，而製造業的投資金額為 66.48 億美元，農業部門相對較少，僅有 3.33 億美元。農業的主要投資據點在福建地區。必須注意的是，因為部分台商後經營跨產業事業，產業別的總投資金額存在重覆計算情形。至於這些台商的主要營銷據點分布，從山東、濟南、北京、上海、江蘇、浙江、甘肅、四川、福建到東莞等地，顯示台商在大陸的經營範圍頗為廣泛，亦說明本次受訪台商並

未集中於特定地區，調查結果具有一定的代表性。

三、台商在大陸營銷狀況

本次調查基本上係針對樣本台商最主要的營銷據點進行調查，但有多家台商並未填寫明確的銷售比例資料。如表 5-3，回答的受訪台商中，百分之百經營大陸內銷市場的有 76 家，占比 38.0%，經營大陸內需市場占其營銷比例在 51%~99%的台商有 24 家，而大陸市場占比小於 50%的台商有 100 家，其中 60 家台商完全不經營大陸內需市場。在大陸的台商，其生產回銷台灣的情形並不普遍，回銷台灣比例多數僅在 1%~50%之間，僅有 1 家業者的生產是完全回銷台灣，而有 162 家業是完全不回銷至台灣市場。另一方面，外銷至第 3 國市場的台商有 94 家，其中生產產品 100%外銷的有 28 家，外銷比例在 51%~99%的有 27 家，外銷比例小於 50%的有 39 家，而 106 家完全不經營第三國市場。

表 5-3 台商在中國大陸的銷售市場分布

市場占比	大陸內需市場		回銷台灣		外銷第三國市場	
	家數	比重	家數	比重	家數	比重
100%	76	38.0	1	0.5	28	14.0
51%~99%	24	12.0	2	1.0	27	13.5
1%~50%	40	20.0	35	17.5	39	19.5
0%	60	30.0	162	81.0	106	53.0
合計	200	100	200	100	200	100

資料來源：本研究整理

進一步依台商之產業別進行觀察，如表 5-4，服務業中，百分之百經營大陸內銷市場的家數有 53 家，遠多於製造業的 24 家和農業的 7 家，顯示服務業具在地性的特色；外銷海外市場的台商業者則以製造業者居多，28 家 100%經營外銷的業者中有 26 家為製造業者；生產的產品回銷台灣的 38 家台商中，有 33 家為製造業者，而服務業和農業分別有 5 家和 4 家將部分產品回銷台灣。台商之所以赴大陸投資，主要係著眼於低廉的土地和勞動成本，尤其是製造業，因此多採取「台灣接單、大陸生產」的三角貿

易模式經營，百分之百外銷或回銷台灣情形因之頗為普遍。但隨著產業聚落形成，以及大陸內需市場逐漸擴大，台商亦逐漸增加在大陸市場的銷售。

表 5-4 台商在中國大陸的銷售市場分布－產業別

營銷活動	家數	產業別	家數	備註
大陸內需市場 100%	76	農業	7	
		製造業	24	
		服務業	53	
回銷台灣>0%	38	農業	4	
		製造業	33	
		服務業	5	
外銷 100%	28	農業	0	
		製造業	26	
		服務業	2	(貿易商)

注：部分台商經營跨產業事業，因而存在複選情形

資料來源：本研究整理

再進一步觀察廠商生產的產品類型，如表 5-5，經營大陸內需市場的台商，其生產之產品以最終消費財為主的有 45 家，而零組件生產業者有 26 家，原料、半成品的生產業者則有 25 家，另外有 6 家為提供勞務及服務的業者。服務業者中，提供勞務的有 27 家，居絕對多數，但提供最終消費財亦有 26 家，提供原料、半成品及零組件的業者分別有 10 家與 5 家，這些業者應是從事跨產業的台商。

表 5-5 台商在中國大陸的銷售市場分布－產品別

	產業別	零組件	原料、半成品	最終消費財	勞務服務
大陸內需市場	製造業(家數)	26	25	45	6
	服務業(家數)	5	10	26	27
回銷台灣	製造業(家數)	16	7	15	0
	服務業(家數)	1	1	3	1
外銷第三國市場	製造業(家數)	31	22	45	3
	服務業(家數)	4	4	6	2

注：部分台商經營跨產業事業，因而存在複選情形

資料來源：本研究整理

至於回銷台灣的產品則以零組件及最終消費財的生產業者居多，而且

多數是製造業者。零組件的回銷有助於台灣業者生產成本的降低，但最終消費財的回銷，對台灣從事相同產品生產的業者卻可能造成競爭壓力。從事外銷業務的台商製造業者，生產最終消費財的製造商有 45 家，零組件的業者則有 31 家，原料及半成品業者有 22 家，服務業方面，最終消費財有 6 家，原料及零組件分別有 4 家，而勞務提供的則有 2 家，這些台商應是同時經營跨產業的廠商。整體而言，提供勞務和生產最終消費品的台商大部分都以經營大陸內需市場為主，而生產零組件、原料和半成品的台商則以外銷第三國市場或回銷台灣為主，台商的兩岸生產布局，基本上符合產業分工的思維。

其次觀察台商的銷售通路。台商在大陸經營，其銷售的主要通路，如表 5-6，直接外銷的有 66 家，占最多數，銷售對象為內銷型製造商的有 58 家，居次，自設門市、專櫃營銷的有 54 家。直接外銷的台商中，絕大多數都是直接銷售給國外買家，有 53 家，銷售給台資企業的有 20 家，外銷型製造商之銷售對象除國外買家外，銷售給台資企業及外資企業的亦不在少數。內銷型製造商其主要交易對象則為陸資企業，有 39 家，台資企業居次有 28 家，銷售給通路商的有 23 家。利用通路銷售的台商，主要交易對象則為陸資民營企業，有 28 家，占比達 60%，而直接銷售給一般消費者亦有 31 家。自設門市、專櫃銷售的台商中，絕大部分均銷售給一般消費大眾，有 46 家，但陸資民營企業、台資企業亦是其重要的交易對象之一。由於大陸經營環境的特殊性，由外銷型轉為內銷型企業存在極大的困難度，但已有部分台商利用通路或自設門市專櫃行銷大陸市場，說明台商已有拓展大陸內需市場的企圖心。

最後，觀察受訪台商的雇工情形，受訪台商共雇用 325,164 人，其中 52,991 人為職員，而工人為 270,108 人。每家業者的平均雇用人數為 1,694 人（剔除未回答的 8 家業者）。從雇用人數來看，受訪台商的大小規模差異極大，大者雇用人數超過萬人，小者不過數十人，不過以雇用人數在幾

百人居多數。「新型城鎮化」對就業市場的影響主要在人力資源的城市間重新配置，二、三、四線的新城鎮發展將可吸引人才進入，但對一線城市來說，將面對人才流出，就業市場趨緊、薪資調升的壓力。因此，布局於沿海城市的台商業者必然會受到影響，須嚴肅面對。

表 5-6 台商在中國大陸之銷售對象（複選）

	家數	國外買家	集團內關係企業	台資企業	外資企業	通路商	陸資民營企業	一般消費者
直接外銷	66	53	8	20	15	7	13	8
外銷型製造商	48	26	6	24	21	8	16	8
內銷型製造商	58	17	10	28	16	23	39	20
通路	46	15	7	14	6	15	28	31
透過貿易商間接外銷	12	6	1	4	5	2	4	4
自設門市、專櫃營銷	54	8	1	15	8	8	14	46

資料來源：本研究整理

第二節 「新型城鎮化」對台商之商機

大陸以「新型城鎮化」做為「調結構」的重要政策措施之一，而且是針對改革開放以來城鎮化進展產生的城鄉二元化、城鎮空間無序蔓延、社會發展失衡、資源大量消耗及嚴重破壞生態環境等問題的反思，期待藉「新型城鎮化」朝內需型成長轉型，並強調以多元、漸進、集約、和諧及可持續性，以促進城鄉一體化、市民化、城市結構一元化、資源節約和效率性，以及環境保護等。這種轉型發展過程中，必然會改變消費傾向、消費結構，帶動或擴大產業發展機會，隱含極大的商機，對正面臨國際經濟景氣低迷，發展陷入困境的台商而言，大陸市場可能是企業再發展的契機。台商對「新型城鎮化」政策及相關商機的掌握度，以及可能採行的經營策略是本次調查的重點。

一、台商對「新型城鎮化」政策的認知

針對大陸官方展現對推動「新型城鎮化」的施政決心，台商普遍表示

支持（表 5-7），認為城鎮化有助於大陸擴大內需，是解決大陸經濟成長動力不足和結構升級的突破口，169 家同意此一看法的受訪廠商中，更有 36 家表示非常的同意，占受訪比例的 18.0%。不認同大陸的城鎮化政策或表示沒意見的受訪台商僅有 28 家，其中有 22 家沒意見，僅有 6 家表示不同意或非常的不同意。1 家非常不同意與 4 家不同意的台商業者均係為經營外銷的外銷型業者，由於其產品多為直接外銷給海外的買者，因此對大陸推「新型城鎮化」政策的關心度相對較低，不過亦有 1 家經營餐飲業的台商表示不同意。

表 5-7 對新型城鎮化的看法

	家數	占比
非常同意	36	18.0
同意	133	66.5
沒意見	22	11.0
不同意	5	2.5
非常不同意	1	0.5
合計	197(3 家未回答)	98.5

資料來源：本研究整理

另外，認為新型城鎮化會創造龐大商機的受訪者，占比達 86.0%（表 5-8），僅 12.0%受訪者表示沒意見或不同意。認為新型城鎮化不存在商機的 10 家台商業者中，有 2 家係經營農業方面的業務，此 2 家業者雖肯定「新型城鎮化」的政策推動，但卻均不認為會創造極大商機。至於產業別，相對於製造業部門的台商，服務業的台商不同意「新型城鎮化」會帶來商機的比重與家數明顯較多。整體而言，台商若認同「新型城鎮化」是大陸轉向內需型的政策措施，多數亦認同「新型城鎮化」會帶來商機；少數的台商雖然不認同該項政策，但卻同意該政策會帶來商機；亦有台商雖然非常認同該項政策，但卻不認為該項政策帶來商機龐大，這可能與大陸官方尚未正式具體公布「新型城鎮化」相關規劃有關。

根據田野調查結果，台商認大陸的城鎮化政策一直都在實行，並非新

的政策。大陸的城鎮化政策涉及「戶籍」、「土地」與「住房」的三項改革，是大陸最應積極推動，同時也是最困難的改革，為大陸長久以來的問題，非短期間可以解決的，且目前仍處於「口號」階段，尚未提出有效的解決方案。由此可知，台商基本上對大陸的「新型城鎮化」政策雖有關注，但並不是特別關切。

台商雖然明瞭大陸推動「新型城鎮化」緣由，但因官方尚未公布具體的內容與政策方案，卻不知如何有效掌握「新型城鎮化」或將存在商機，或者依照過去傳統城鎮化思維，認為商機主要集中在房地產與圈地方面。究其原因，台商選擇到大陸投資，絕大多數的目的係在利用其低廉勞動及土地成本，雖然近年來大陸的經營環境已大幅改變，尤其是沿海地區已不存在勞動及土地優勢，台商面臨技術升級或向內陸移轉需求，甚至有外銷轉內銷壓力，但各類轉型都需要重新評估與時間投入。整體上，台商普遍尚未充分掌握大陸消費能量與需求改變的脈動，充其量仍然以過去之土地思維表達對「新型城鎮化」的期待。

表 5-8 對新型城鎮化創造商机的看法

	家數	占比
非常同意	34	17.0
同意	138	69.0
沒意見	14	7.0
不同意	9	4.5
非常不同意	1	0.5
合計	196(4 家未答)	98.0

資料來源：本研究整理

基於此，從表 5-9 之台商對「新型城鎮化」建設可能的商機上可進一步發現，受訪台商認為城市基礎設施投資增加是「新型城鎮化」潛藏的最大商機來源，147 位受訪者認為如此，占比 22.6%；而城市人口規模和消費能量擴大所創造的商機僅居次位，占比 20.3%；居民所得和購買力提升所創造的商機則居第三位，占比 17.1%；都市更新衍生的商機居第四位。

若進一步從產業別來觀察，製造業與服務業的選擇排序大體上相類似，說明不同產業別台商對「新型城鎮化」商機的認識頗為一致，不會因所經營的行業或產品特色而有不同的認知。田野調查結果亦發現，多數台商認為大陸「城鎮化」的利益在「土地」、「建築房地產」與「基本設施建設」等方面；亦有台商表示，在李克強尚未當總理前，大陸已經開始討論城鎮化，並引發不少人到二三線城市買地圈地，但城鎮化的管理方式不斷在改變，目前的「新型城鎮化」可謂是「習版」的城鎮化，其內容與李克強的版本有所區別。例如現在著重的是第一二線大城市以及最低階的小城市，過去在二三線城市圈地的投資者反而都被套牢。

表 5-9 中國大陸推動新型城鎮化建設可能創造的商機

	家數	比重
城市基礎設施投資增加	147	22.6
城市人口規模和消費能量擴大	132	20.3
居民所得和購買力提升	111	17.1
都市更新衍生的商機	106	16.3
改善民生、擴大社會保障覆蓋面政策	82	12.6
節能環保相關建設	68	10.4
其他	5	0.8
合計	651	100

資料來源：本研究整理

少數台商認為，大陸提出「新型城鎮化」政策，主要是想改善農村以及農民收入問題，因失去農民的支持很可能會危及其政權的穩定性，因此新型城鎮化必須要解決農民以及土地問題。但是，大陸農村的土地大都為集體所有，只能用承包方式取得，而農民住處之宅基地流轉的問題仍待解決，加上對耕地有「18 億畝」的紅線，因此，真正能拿來開發的農地並沒有想像中的多，這些都會使土地取得成本日益提升，亦是台商關切之處。

雖然多數台商認同「新型城鎮化」的商機首要來自交通、電信、污水處理等基礎設施與公共建設之投資，但絕大多數台商表示難有參與政府採購機會；不過，在環保領域，如資源回收、垃圾處理、污水處理等，或是

醫療服務等方面，受訪台商則認為具有優勢，且台商有機會參與。大體而言，台商似並未將內需與商機做直接的連結，「如何切入與卡位」將是台商思考「新型城鎮化」發展的重點。

二、「新型城鎮化」推動下台商之經營策略

面對「新型城鎮化」政策將推動達 1 萬多個城鎮之建設，台商認為最具發展潛力之區域分布如表 5-10。長三角地區是多數台商認為未來的發展潛力最大，其次為成渝區、環渤海地區、中部地區（包括山西、河南等地）等。基本上台商仍普遍認為沿海地區的發展潛力較大，西部及內陸的西南、北部灣等地區城鎮化的潛在商機並不受到台商的重視。此一結果反映兩種可能的情形，一是台商可能因官方的「新型城鎮化」細部規劃未公開，致對商機的認識有限，因此只對已具發展潛力或是未來可能佈局之區域，評論「新型城鎮化」的商機；另一可能性是，大陸官方仍會積極投入沿海或周邊城市的建設，以舒緩沿海特大城市的過度擴張壓力，被台商認為沿海的商機仍大。

表 5-10 「促進城鎮化健康發展規劃」最具發展潛力的區域分布

	家數	比重
東北地區(黑龍江、吉林、遼寧、內蒙東部)	29	6.3
西北地區(陝西、甘肅、寧夏、青海、新疆、內蒙西部)	21	4.5
環渤海地區(遼東半島、天津、北京、河北、山東半島)	71	15.3
長三角地區(上海、江蘇、浙江北部)	90	19.4
中部地區(山西、河南、湖北、湖南、安徽、江西)	63	13.6
海西區(福建、浙江南部、廣東東北部、江西東部)	49	10.6
珠三角地區(廣東、海南、香港、澳門)	42	9.1
北部灣(廣西、廣東西部和南部)	11	2.4
西南地區(貴州、雲南、西藏)	14	3.0
成渝區(重慶、成都、四川)	73	15.8
合計	463	100

資料來源：本研究整理

田野調查結果發現上海台商僅願意到上海周邊城市投資，而不願意移

往中西部地區，主要是已能掌握上海與周邊城市的脈動，投資風險也相對較小。由於發展是漸進的，中西部城市的經營環境不若沿海開放，短期內可能因文化的差異等而難以施展，很多大陸民營企業到中西部發展不成功，台商處境可能會更為弱勢，因此，台商會認為未來發展的潛力仍在沿海地區。

至於藉「新型城鎮化」建設機會布局大陸二、三、四線城市有關的規劃，如表 5-11，69 家台商表示沒有意願，占 34.5%，有意願布局的台商則有 131 家，僅 26 家表示非常有意願，給予 10 分（滿分為 10 分），22 家給與 8 分的滿意度。69 家完全沒意願布局的台商中，有 49 家為製造業者，19 家為服務業者。對製造業者而言，佈局大陸二、三、四線城市可能會增加生產成本，意願自然不高，尤其是國際經濟景氣持續低迷的現狀下。然而對服務業者而言，服務業為在地型產業，「新型城鎮化」強調向內需轉型，對服務業者具正面效益，但台商拓展二、三、四線城市的意願卻不高，說明台商對商機的敏感度可能不足，布局新市場的企圖心待強化。但是，根據田野考察之訪談結果，因大陸內需市場潛規則極為多樣化，愈小的城市愈不易掌握其經營環境，可能是影響台商布局意願的最主要原因。大陸相對落後的城市，除人力成本或硬體設備具備有利條件外，軟體方面的思維、素質等多仍未成熟，在企業經營上的潛在風險較高。

表 5-11 藉新型城鎮化拓展中國大陸二、三、四線城市據點之意願

					家數					比重	
有意願					131					65.5	
沒有意願					69					34.5	
合計					200					100.0	
完全沒有意願 ←—————→ 非常有意願											
分數	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
家數	69	2	1	3	1	7	13	8	22	1	26

資料來源：本研究整理

台商拓展大陸二、三、四線城市時之主要考量因素（表 5-12），以當地政府提供之優惠最受台商重視，有 69 家勾選，其次為土地取得成本（65 家）、投資獲利性（64 家）。前三個考量因素均著眼於投資布局之環境因素，顯示台商仍然相當重視投資環境之成本面因素。至於「新型城鎮化」所創造之內需市場商機，僅列為第四位之重要因素，行銷通路完備性更僅有 44 家台商表達對其之重要考量。此一調查結果所顯示的意義，存在三種可能性：一是反映台商對「新型城鎮化」的認知仍似不足；二則是可能因台商認為大陸官方推動的政策方向，台商參與空間有限，故而未積極思考可能的商機；第三則可能是反映台商對轉型經營大陸內需市場的企圖心不高。

表 5-12 評估拓展中國大陸二、三、四線城市據點時的考量因素

	家數	比重
當地政府提供之優惠	69	14.5
土地取得成本高低	65	13.7
勞動力供應情況	47	9.9
融資貸款條件	17	3.6
市場卡位的迫切性	47	9.9
投資獲利性	64	13.4
當地消費能量	62	13.0
產業集聚效應	22	4.6
行銷通路完備性	44	9.2
地緣關係	36	7.6
其他	3	0.7
合計	476	100

資料來源：本研究整理

從台商認為大陸推動「新型城鎮化」之最大問題係會造成房價的進一步上漲來看（表 5-13），以政策來說，「新型城鎮化」會造成城鎮化城市的房價上揚，是因城鎮化後經濟發展的結果，而非直接的政策目的，但因多數台商對「新型城鎮化」的認知，似乎仍停留在過去大陸各地透過城鎮化，擷取土地獲得財政手段，故將進一步拉動房價上漲視為可能遭遇的最大問題。田野調查結果亦發現，受訪台商大都認為城鎮化會帶來另一波的房價上漲，認為經營大陸內需市場難度極高，而土地的相對稀少性，以及隨經

濟成長上揚的特性，使台商直覺認為房價將是最大的問題。由於城鎮化仍為地方的財政手段，因此，為求「政績」大肆進行「形象工程」，造成資源配置不當，被台商視為「新型城鎮化」發展的第二大可能障礙；而盲目擴充建設，導致資源環境難以負荷被列為第三大障礙。台商認為中國大陸推動「新型城鎮化」之前三大可能遭遇的問題，基本上直、間接地關聯到土地資產之運用，此與大陸官方一再強調的「以人為本」、「市民化」、「城鄉一體化」之「新型城鎮化」論述有一些落差。

表 5-13 中國大陸推動新型城鎮化可能遭遇的問題

	家數	比重
進一步拉動房價上漲	120	21.5
農民入城仍難享受「市民化」待遇	80	14.3
農民入城分享城市公共資源，影響原住居民權益，引起不滿	46	8.2
城鄉差距進一步擴大	56	10.0
盲目擴充建設，導致資源環境難以負荷	84	15.1
城市建設大量佔用土地，排擠耕作用地	42	7.5
為求「政績」大肆進行「形象工程」，造成資源配置不當	109	19.5
不清楚/無意見	16	2.9
其他	5	0.9
合計	558	100

資料來源：本研究整理

關於大陸推動「新型城鎮化」對台商在大陸營運的影響，受訪台商以「有利有弊、利大於弊」占比最高，達 51.0%（表 5-14），而認為是公司大展宏圖機會的僅有 46 家，占比 23.0%。台商若僅將「新型城鎮化」視為基礎建設相關投資規劃，以台商之不易取得大陸政府標案來看，參與機會自然會相對較少，而不認為新型城鎮化存在的商機極大。從田野調查中亦發現，「新型城鎮化」的工程建設中極端欠缺台灣之品牌，一方面是大陸公務員怕做錯事心態，設備與用料都要求使用世界大品牌，以防未來萬一發生問題，承辦人員不必負責；另一方面，台商普遍缺乏建立品牌概念，故掌握新型城鎮化商機的能力不足，商機不大。

表 5-14 中國大陸推動新型城鎮化對營運的可能影響

	家數	比重
有利無弊，是公司大展宏圖的好機遇	46	23.0
有利有弊，利大於弊	102	51.0
有利有弊，弊大於利	11	5.5
完全沒有影響	22	11.0
不清楚/無意見	19	9.5
合計	200	100

資料來源：本研究整理

事實上，台商因為缺乏品牌地位，在大陸市場上的競爭優勢逐漸喪失，甚至被逼迫退場中。台商的品牌競爭對手不僅是國際品牌，大陸沿海地區民營企業經多年的發展，品牌地位逐漸奠定，市場競爭能力大增。台商競爭不過大陸民營企業，主要是大陸民營企業的銷售方式與人才引進，都比台商更具彈性且深入。台商若要經營品牌，不能再侷限於成本考量，必須延攬高階人才並進行更精細的行銷規劃等。除此之外，大陸還是人治社會，在大陸經商人脈關係極為重要，而且台灣人與大陸人經商的思維不同，台商著眼於經營本業或專業項目，而大陸人偏好利用「人脈特權」爭取機會，因此，在政府標案上，以其非常深入且綿密的同鄉故舊網絡等關係，通常都可取得「第一標」，台商的機會只有在轉包，或是組織管理團隊經營陸資企業授權的業務，致對「新型城鎮化」商機的期待有限。

從台商從事的產業別來觀察，從事服務業的台商與製造業台商的想法類似，認為「新型城鎮化」政策對公司事業擴充有利，但並非重要機遇；服務業之台商亦不將「新型城鎮化」視為拓展大陸內需市場的重要機遇。對經營服務業之台商而言，根據田野調查，在大陸經營服務業生存的第一要素就是具備危機處理能力，台商業者幾乎每天花費 70% 的精力於應付各種潛規則，以及地方官員素質不一等「人」的因素。

擴大經營大陸內需市場，不僅是資金問題，更重要的是在資源不足。特別是，大陸民營企業透過各式平台，包括參與 EMBA 學程之平台等，正

快速進行資源的整合與分享，甚至彼此間會互通資金與通路，並仿效台商經驗等，相對於陸企的快速發展，台商卻仍多處於單打獨鬥狀況，即便是合作亦都因須相當時間的互動，而延誤商機。

另外，台商亦認為在大陸發展需要創造新的商業模式，特別是「異業結合」，促使具有優勢的台商彼此合作，不僅是資金上的挹注，也是透過資源的互補，各自發揮本業或品牌優勢，拓展各自己深耕地區，透過跨省市合作拓展大陸市場，是台商經營大陸市場必須要發展的方向。由此可見，服務業之台商雖預見「新型城鎮化」的潛在商機，但卻也明瞭經營大陸內需市場的困難性。

三、台商對「新型城鎮化」之期待

「新型城鎮化」是大陸未來十年調整結構之重要政策，但由於落實該項政策必須有相關配套措施，尤其必然涉及體制改革，受到利益團體的排斥在所難免，這可能也是該項政策已討論許久，卻到目前整體規劃方案仍然無法拍板的最重要原因。對台商而言，新型城鎮化可能衍生的商機或可期待，但坦白說，該政策之推動仍存在很多不確定因素。表 5-15 資料顯示台商對「新型城鎮化」發展前景的看法，絕大多數台商樂觀認為「值得期待，終能成功」，約占受訪企業的 54%；認為「成敗難測」的有 67 家，占 33.5%；而認為該政策之推動「困難重重，窒礙難行」的則有 4 家，顯然亦有不少台商並不看好「新型城鎮化」之推動。

表 5-15 台商對中國大陸推動新型城鎮化發展前景的看法

	家數	比重
值得期待，終能成功	108	54.0
矛盾不少，成敗難測	67	33.5
困難重重，窒礙難行	4	2.0
不清楚/無意見	20	10.0
合計	200	100

資料來源：本研究整理

至於影響其成敗之因素，台商認為最重要的是地方政府執行上可能的落差。如表 5-16，有 110 家台商認為「地方政府債務、官員徇私舞弊能否有效控制」將會影響「新型城鎮化」之推動。多數台商仍將「新型城鎮化」與房地產開發畫上等號，究其原因，大陸農村土地係為集體所有，只有農民居住之宅基地為個人所有，目前大陸官方正在探討宅基地流轉之相關問題，加上，大陸基於糧食安全考量，官方設有耕地維持「18 億畝」的底限等，可開發的農地整體上相當有限，因此不少台商預期未來土地取得成本會持續上升。另一方面，「新型城鎮化」之商機除來自「土地增值」外，為掌握「消費成長」，商業模式的創新及其可能面對的風險不易評估，尤其是三、四線城市地區除人力成本低外，軟硬體設施相對不足，包括地方官員素質等的經商環境不確定性較高，台商對大陸城鎮地區商機發展前景的看法多有所保留。

表 5-16 中國大陸推動新型城鎮化的成敗關鍵因素

	家數	比重
入城的農民戶籍制度改革是否落實	81	12.3
土地城鎮化後能否正常流轉	71	10.8
農民進城後的就業問題	95	14.4
農民入城能否享受「市民化」待遇	80	12.2
農村消費能量能否有效釋放	56	8.5
圈地拆遷抗爭能否平息	53	8.1
地方政府債務、官員徇私舞弊能否有效控制	110	16.7
中央領導的意志與政策能否貫徹	93	14.1
不清楚/無意見	15	2.3
其他	4	0.6
小計	658	100

資料來源：本研究整理

此外，台商認為中央領導的意志和政策貫徹決心是「新型城鎮化」成敗之關鍵，約占受訪台商的 14%。由於大陸仍是中央集權國家，中央政策方案一旦確定並正式公告，地方基本上會執行，只是貫徹的程度在不同地方之間或有落差。農民進城後的就業問題、農民戶籍制度的落實改革，以

及市民化落實狀況等，都是台商認為影響「新型城鎮化」發展的重要因素。由於相關問題涉及財政、社會保險等各種社會福利分配機制，有些問題還需中央與地方合力、有些需要中央的強力參與方得以解決等，在「新型城鎮化」之政策規劃未明確前，自然引發台商的疑慮。

綜合而言，大陸「新型城鎮化」之推動，對台商而言，未嘗不是一個可以再展身手的機會，因為：

- 1、 有助於拓展大陸內需市場。台商多為出口導向型企業，面對全球經濟環境不佳、歐美等海外市場不確定性高，台商出口成長普遍受挫，「新型城鎮化」政策試圖引導大陸經濟成長轉向內需調整，正提供台商轉型的機會。大陸城鎮化的進展愈快，對台商的投資、市場及發展布局都會具有正面效益，尤其是靈活性較高的中小型台商企業，該項政策提供一個向大陸二、三、四線城市發展的機會。
- 2、 「新型城鎮化」推動城鄉一體化過程中，台商面對的商機可謂多元化，除了新型城鎮化相關基礎設施建設之商機外，城鎮化發展所創造的新型商業模式也值得期待。傳統的城鎮化多強調企業之大型投資開發，雖可擷取規模的經濟效益，但亦極易因大而構成無效率之投資。新型城鎮化在縮小城鄉差距過程中，將特別強調對中小城鎮的開發與投資，對以中小企業為主的台商企業將更有機會參與。
- 3、 「新型城鎮化」政策試圖縮小大陸沿海和內陸地區之發展差距，大陸的區域發展政策重點將由東向西部移轉。台商若能掌握大陸政府政策的轉向及其採購重點等，應可把握西進機會，爭取可能的商機。
- 4、 「新型城鎮化」強調「集約、智能、綠色、低碳」的「四化同步（工業化、信息化、城鎮化、農業現代化）」發展，智慧城市、智能運輸、智慧的醫療照護等都是未來落實新型城鎮化發展的必要建設，台商若能善加運用本身的優勢，應有機會在這些領域施展身手。特別是環保領域的資源回收、垃圾、污水處理等。另外，台商之商機亦可以參與

「教育」方面，積極投入學興，因為大陸官方為解決農民子女的教育問題，鼓勵「民間興學」，不過相關的教材和出版問題，大陸官方會比較敏感。

整體而言，「新型城鎮化」是當前大陸政府促進經濟成長、內需轉型和國民所得提高的重要推動力和政策措施，因此隨著新型城鎮化的展開，必會帶來一系列的城鎮建設和「產城融合」相關產業的大量投資，對台商而言，自然是一很好的發展機遇。不過，在「新型城鎮化」商機的掌握上，台商目前仍面臨很多不確定因素，除了整體的政策規劃方案尚未出爐，未來拓展二、三、四線城市，其經營環境必然遠不如沿海或一線大城市，尤其面對大陸民營企業、大型國企的市場競爭，只會更甚，台商須審慎評估進入及布局的商業模式。

第三節 「新型城鎮化」對台商之挑戰與因應對策

「新型城鎮化」政策衍生的商機，對近年來在大陸發展受制於國際環境不佳、競爭力已逐漸衰退的台商而言，或將是一次轉型的契機，但另一方面，「新型城鎮化」欲解決的「三個一億人」問題，⁵³創造誘因讓農民回歸農村，同時透過公共服務均等化等實現城鄉共同富裕的目標，並帶動大陸經濟與產業結構升級，未來大陸的經營環境可能會有大變革、大轉型，台商勢將面臨更大的挑戰，不容忽視。

一、「新型城鎮化」將使台商在招工和轉移據點陷入兩難

「新型城鎮化」政策強調城鄉一體化，讓大陸所有居民不論城鄉都能分享經濟成長效益，同時確保農民工就業機會，提升農民所得。然而，對正飽受大陸民營企業崛起競爭壓力的台商而言，隨著「新型城鎮化」發展，城市就業機會增加，農民就業在地化，將使原已陷入招工困擾的台商，招

⁵³ 「1億人的農民落戶問題」、「1億人在中西部地區城鎮化的問題」，以及「1億人的城市內部二元結構問題」。

工難度進一步提高，勞工雇用與生產成本也會隨之上揚，競爭力進一步下滑。台商雖可選擇向二、三、四線城市轉移生產據點，但必須重新融入當地投資與經營環境，面對的經營風險可能會大幅提高。因為大陸仍為人治社會，各城市間的軟硬體環境不同，又存在各式的潛規則，須要長時間的經營人、事物等網絡。加上大陸過往「城鎮化」發展結果，二、三、四線城市的地價，因地方政府盛行「土地財政」，已造成二、三、四線城市房地產與房價的急速上揚，當地之勞工薪資等相關成本也都水漲船高，台商可尋求替代既有的沿海生產據點的風險已大增，逐水草而居的經營模式顯然已難以為繼。而且，未來「新型城鎮化」推動，若地方與中央政策上的認知或執行上存在差距時，亦極易形成第二波的泡沫，台商轉移據點的困難度只會加深。「新型城鎮化」可能導致台商陷入招工或轉移據點的兩難局面。

這種情形對外銷型台商的影響會更為明顯，轉移至內陸除了須忍受內陸經營環境風險外，亦須承擔較高的運輸成本；對從事服務業的台商而言，「新型城鎮化」擴大內需的目標，既是大陸未來經濟發展與成長的火車頭，亦是滿足大陸政治和經濟雙重需求之政策措施，內需市場的擴大對在地需求性高的服務業而言，可說是發展的契機。不過，田野調查亦發現，在大陸經營服務業可能比製造業更加困難，主要是製造業只需專注於員工、生產線和生產效率的管理即可，但服務業面對不同的需求，須投入 70% 的精力應付各種潛規則，生存的第一要素就是具備危機處理能力，企業的生存與發展是很多因素的總和，並非「本業很強」能概括的。

在大陸經營企業，「人」的因素非常複雜。服務業經營大陸內需市場，面對各地方軟硬體環境的差異性，以及融資、仿冒侵權、潛規則等問題，危機處理能力與因應不同環境的創新經營模式的挑戰不小。究其原因，大陸法規尚未健全發展，愈是落後的地區和城市，各類行政標準和程序、潛規則極為多元化，地方政府與官員的操作空間很大，可謂是經營的「風險」

與「商機」並存，隨機應變能力建置的挑戰壓力亦不小。

二、品牌經驗不足，不利爭取「新型城鎮化」的商機

「品牌」是台商拓展大陸內需市場必須發展的方向，但對專注於落實經營專業領域的台商，其挑戰壓力亦不少。「新型城鎮化」的商機來自「新型城鎮化相關的建設，以及城鎮化後的新商業模式」。新型城鎮化推動的相關基礎設施基本上是由政府主導，目前台商參與的機會相當有限，而在商業模式方面，台商受制於創新能力、資金等，機會是存在的，但面臨的風險亦不低。過去台商可以訴求「民族情感」參與建設工程，但隨著大陸的品牌概念加深，各種基礎建設所需的設備和用料，政府採購普遍要求使用世界知名品牌，主要是基於未來若發生問題時的責任規避和自我保護的心理。另一方面，若以價格考量，台商生產的產品與大陸本土產品相互競爭，台商並不具有優勢。因此，未來在「新型城鎮化」建設中台商可能掌握的商機或將受到壓縮。

受限於資金、人力等，中小型台商獨自經營品牌的能量或許不足，但正如受訪台商建議，透過與外商合資（譬如日資廠商）拓展大陸市場還是有機會的，尤其最近大陸與日本關係因釣魚台列島、靖國神社等因素，關係正處於對立狀態。但從經濟發展角度，大陸企業仍希望引進日本技術，而日本企業亦期待經營大陸市場，台商若能透過代理權等策略聯盟與日本企業合作，扮演橋樑角色攜手進入大陸市場，應有創造三贏的機會。尤其是，台灣與日本或其他國際品牌已累積不少的合作經驗；台商在台日合作方面明顯比大陸企業更具優勢，在城鎮化過程中，藉由台日合作或策略聯盟，建立形象或許是可行的發展方向。

三、經營模式由「外銷」轉向「內銷」存在高度不確定性

由於多數台商將大陸市場視為台灣市場的延伸，因而在兩岸的佈局普遍採取相同的經營模式，從製造業之生產模式來看，在大陸專業於生產線

管理，或許可以規模經濟與生產效率來提高競爭優勢，尚可和大陸民營企業一搏，但對服務業而言，如上述，「人」的因素對經營成敗的影響更為深刻。然而，從外銷轉向經營內需市場，無論是製造業或是服務業，與當地政府溝通協調的機會大增，但由於大陸各地方的官方素質、思維並不相同。北京、上海等一級城市，改革開放時間較早，台商進入多年且瞭解較深，對當地市場與行政體系的掌握度較高，但二、三、四線城市官員的裁量空間較大，在一線城市的經營模式不一定可以複製至當地，經營風險因之相對提高。

過去台商在一線城市，複製在台經營模式導致失敗的案例屢見不鮮，主要即是欠缺對大陸市場的風險意識所致，未來外銷轉內銷，更須建立更高的風險意識才能掌握較佳的致勝機會。根據田野調查，台商經營內需市場需特別注意「貨款收回」問題，多數台商均建議以「現金」進行交易的方式。另外，一旦發生投資或經營糾紛，必須考慮「管轄法院」問題。相較於其他外商企業，台灣在同文同種的感情思維下，對大陸法律、會計等相關制度的重視度不及其他外商企業，甚至不及港、星等外資企業。此外，台商或台商協會與大陸官方的聯繫管道多侷限於台辦，甚少和其他外經局、科技局等專責政策執行之機構互動，不僅因此獲得的資源會相對較少，一旦發生糾紛，亦不易獲得奧援。加強風險意識觀念是因應未來經營大陸內需市場所不可或缺的。

四、台商的整合機制不足，不易突破大陸企業政商網路

大陸業者的經營思維不同於台商，台商基本上以落實經營本業或專業項目為主，而大陸則盛行利用「人脈特權」爭取商機，等取得商機標案後，再轉包專業經理團隊經營的模式。大陸企業的政商關係相當深入且綿密，加上具有在地優勢，絕非外商或台商所能比擬的。在此環境下，台商欲直接爭取「新型城鎮化」之商機，具相當的困難度，尤其是政府採購之項目。不過，台商可以在「轉包」項目上爭取商機。目前大陸的經營管理能力尚

不及台商，而台商的管理經營方式又較韓國和日本更貼近大陸文化，又有「同文同種」之語言溝通優勢，取得轉包的機會優於其他外商。

另一方面，台商普遍缺乏團隊合作習慣，偏好單打獨鬥，既使合作亦需花費相當的磨合期，極易延誤商機。不少台商服務業者布局二、三、四線城市後，因資源不足，無法處理仿冒等相關問題而被迫退出情形屢有所見，若能透過異業結合等合作模式，資源可以互補，且可各自發揮本業或品牌優勢，加上雙方都已有各自的深耕地區，透過跨省市合作可創造更有利於拓展大陸市場的優勢。台商的異業結合，不僅可以透過整合降低資金壓力外，更可促成策略結盟，創造更大的雙贏局面。建立台商的整合機制刻不容緩，問題是台商必須自我認知環境的改變，採取更積極的整合型策略方足以應對大陸市場的考驗。

在因應對策方面，大陸「新型城鎮化」政策對台商而言，既存在廣大商機，但亦會造成經營上相當嚴苛的挑戰。根據本研究的調查結果，面對「新型城鎮化」推動所可能衍生的商機與挑戰，多數台商認為應「加速升級轉型，強化公司整合管理效率」(表 5-17)，有 101 家受訪台商認為提升自我是因應大陸市場的競爭挑戰，以及爭取城鎮化商機的最佳策略。其次為「積極布局與本業相關的多角化投資」，以及擴大本業在二、三、四線城市的投資，分別有 65 家和 59 家台商認為應如此應對城鎮化後市場的變化。不過，有 5 家台商表示因「新型城鎮化」相關具體規劃尚未公布，目前尚無法明確瞭解相關的商機，將待規劃公布後再審慎評估，並檢討可行的因應策略。若進一步從台商之業別屬性來觀察其可能採取的策略方向，基本上製造業者會偏好布局與本業相關的多角化投資，而服務業者則以擴大在二~四線城市投資者居多數，雖然如此，無論製造業或服務業均認為加速升級轉型方是最佳的因應新型城鎮化的策略。

表 5-17 台商因應中國大陸推動新型城鎮化新商機的可行策略

	家數	比重
加速升級轉型，強化公司整合管理效率，做好準備	101	25.9
擴大本業在二、三、四線城市投資	59	15.1
積極布局與本業相關的多角化投資	65	16.7
積極布局與本業非相關的多角化投資	27	6.9
積極進行本業上下游垂直整合投資	36	9.2
加強與大陸國有企業合作或策略聯盟搶佔市場	12	3.1
加強與大陸民營企業合作或策略聯盟搶佔市場	34	8.7
「新型城鎮化」整體規劃尚未出爐，將審慎評估後再議	51	13.1
其他	5	1.3
合計	390	100

資料來源：本研究整理

雖然台商普遍意識到要積極爭取「新型城鎮化」商機，也瞭解升級轉型或跨業結合之必要，但在相關資訊欠缺情形下，不易展開。因此，台商認為若能得到政府相關部門的協助，將更有利於其轉型，在台灣政府方面，台商對政府協助建構商機互動交流與媒合平台頗為期待，有 99 家，約 29.3% 的受訪台商表示希望政府能提供此方面的協助（表 5-18）。大陸民營企業透過如 EMBA 研習等平台進行交流，發揮資源整合、分享，甚至互通資源與通路等效果，對習於單打獨鬥的台商造成極大壓力。我政府雖亦已推出相關政策措施，如搭橋專案、大麥克的家等，但台商對這些平台的反應平平，大多認為這些平台缺乏資源或具體的合作方向，以致於整合的執行成效不佳。受訪台商業者以其與日本的合作為例說明，日方在提出相關的合作企畫案時，通常會做出具體的紅利與合作規則等，讓參與者得以評估合作的未來性，而得以落實合作。除了建構媒合平台外，台商亦希望政府能協助取得「新型城鎮化」相關的資訊，並提供諮詢服務或輔導投資（組團行銷、設立行銷據點），以及協助爭取投資機會等。

表 5-18 台商期待台灣政府提供爭取新型城鎮化商機的協助

	家數	比重
建構商機互動交流與媒合平台	99	29.3
輔導相關業者前往具有利基的目標城鎮地區投資	56	16.6
協助相關業者進入大陸新建城鎮的內需市場，例如組團行銷、設立行銷據點	52	15.4
協助相關業者爭取城鎮化建設下各類投資項目參與投資的機會	48	14.2
協助取得相關資訊，並提供諮詢服務	77	22.8
其他	6	1.8
合計	338	100

資料來源：本研究整理

另一方面，藉由兩岸合作機制，台商認為可要求陸方提供的協助項目，如表 5-19，以落實台商優惠措施和多項投資權益保障居首，有 130 家，34.9%的台商期待獲得此方面的協助。其次為協助台商取得「新型城鎮化」建設的投資機會、促進兩岸企業合作或策略聯盟進軍地方，以及嚴格取締大陸本土企業的不當競爭行為等。

表 5-19 台商期待中國大陸政府提供爭取新型城鎮化商機的協助

	家數	比重
協助臺商取得城鎮化建設下之投資機會	101	27.1
促進兩岸企業合作或策略聯盟，經營二、三、四線城鎮市場	71	19.0
落實臺商優惠措施和各項投資權益保障	130	34.9
嚴格取締大陸本土企業的不正當競爭行為	65	17.4
其他	6	1.6
合計	373	100

資料來源：本研究整理

最後，「新型城鎮化」若帶動台商向大陸二、三、四線城市轉移投資，在資金有限的前提下，令人擔憂可能會排擠台商回台的投資。但是本研究之調查結果，如表 5-20，絕大部分台商表示回台投資行動不受影響，有 98 家，占比 49.0%；另外有 70 家表示該公司目前暫無回台投資計畫，僅有 26 家表示會有影響。但若依意願高低給與 0~10 分，表示受影響業者的

平均僅有 6.44 分，顯然「新型城鎮化」對台商回台之影響程度有限。

表 5-20 中國大陸新型城鎮化政策對台商回台投資意願之影響

	家數	比重
會有影響	26	13.0
不受影響	98	49.0
暫無回台投資的計畫	70	35.0
合計	200	100

資料來源：本研究整理

綜合問卷調查與訪談結果可發現，大陸推動「新型城鎮化」政策，對台商而言是存在商機的，尤其是生活消費領域方面，但如交通、通信、水電、氣熱等基礎設施方面，由於台商參與政府採購機會不大，直接的商機可能極少。不過，可爭取大陸民營企業之轉包機會。另外，在環保、醫療、銀髮養老、教育等領域，台商仍具有相對優勢，尚有參與空間，若能加強異業結合，提供整合型之創新服務，必然有更佳條件掌握商機。新型城鎮化政策與擴大內需結合，未來大陸內需市場競爭勢必更佳激烈，面對這個現實，對偏好單打獨鬥的台商而言，考驗與挑戰勢將更大，必須嚴肅思考轉變經營模式，政府提供必要之協助亦屬責無旁貸。

改革開放以來大陸城鎮化進展極為快速，但因大陸基本上係採行社會主義開放路線，並嚴格限制人口的流動等，導致城鄉二元化、城鎮空間無序蔓延、社會發展失衡、資源大量消耗及嚴重破壞生態環境等持續發展問題，因之期待藉「新型城鎮化」朝內需型成長轉型，強調以多元、漸進、集約、和諧及可持續性促成城鄉一體化、市民化、城市結構一元化、資源節約和效率性，以及環境保護等。這種轉型發展過程中，必然會造成消費習慣改變，而帶動或擴大相關產業的發展機會，潛藏極大的商機，對正面臨國際經濟環境低迷致發展陷入困境的台商而言，大陸市場可能是其持續發展的契機。但另一方面，「新型城鎮化」欲解決「一億人的農民落戶問題」、「一億人在中西部地區城鎮化的問題」，以及「一億人的城市內部二元結構問題」之「三個一億人」問題，創造誘因讓農民回歸農村，同時透

過基礎設施均等化等實現城鄉共同富裕，並帶動大陸經濟與產業結構升級等都是必須解決的問題，面對環境如此的大改革、大轉型，對已在當地經營十數年的台商面對的挑戰亦不容忽視。本章以問卷調查為主，田野考察之訪談為輔，瞭解大陸台商對「新型城鎮化」的認知狀況。

綜合問卷與田野訪查與研究結果，主要的發現如下：

- (1) 台商在大陸經營時間與事業據點多寡呈正相關性，可見隨著大陸經濟發展，加上國民所得上升，消費能力提高，內需市場所創造的商機愈來愈大且趨於多樣化。與此同時，在大陸經營愈久的台商，對大陸市場的瞭解愈深，向外延伸布局的機會多，投資亦因此趨於多元化。由此可知，「新型城鎮化」的推動若有助於擴大大陸內需市場，大陸的消費能力與商機增加，會有助於台商在大陸的布局朝多元化發展。
- (2) 過去台商因採取「台灣接單、大陸生產」的三角貿易模式經營，百分之百外銷或回銷台灣情形頗為普遍，尤其是製造業，但隨著產業聚落形成，以及大陸內需市場逐漸擴大，台商亦逐漸增加在大陸市場的銷售。若進一步觀察台商生產的產品與銷售結構，基本上提供勞務和生產最終消費品的台商大部分都以經營大陸內需市場為主，而生產零組件、原料和半成品的台商則以外銷第三國市場或回銷台灣為主，台商的兩岸生產布局，基本上符合兩岸的產業分工思維
- (3) 由於大陸經營環境的特殊性，由外銷型轉為內銷型企業存在極大的困難度，但調查結果發現已有部分台商利用通路或自設門市專櫃行銷大陸市場，說明台商拓展大陸內需市場的企圖心是存在的。
- (4) 「新型城鎮化」對就業市場的影響主要是人力資源在城市間的重新配置課題，二、三、四線新城鎮的發展將可吸引人力進入，但對一線城市來說，將面對人力流出，就業市場趨緊、薪資調升的壓力。因此，布局於沿海城市的台商業者必然會受到影響，須思考可行的

因應對策。

- (5) 台商認為大陸的城鎮化最應積極推動「戶籍」、「土地」與「住房」的三項改革，但卻是最困難的改革，為大陸長久以來的問題，非短期間可以解決的，且目前仍處於「口號」階段，尚未提出有效的解決方案。因此，台商基本上關注大陸「新型城鎮化」政策，但並不是特別關切。台商雖然明瞭「新型城鎮化」存在商機，但無法確實掌握，或者依著已往的傳統城鎮化思維，認為商機主要集中在房地產與圈地方面。究其原因，台商選擇到大陸投資，絕大多數的目的係在利用其低廉勞動及土地成本，近年大陸沿海地區已不存在勞動及土地之低成本優勢，台商面臨技術升級或內陸移轉需求，以及外銷轉內銷壓力，但各類轉型都需要重新評估與時間投入，因之整體上台商普遍尚未能充分掌握大陸消費能量與需求取向，而依過去經驗之土地思維表達對「新型城鎮化」的期待。
- (6) 多數台商認同「新型城鎮化」的商機首要在交通、電信、污水處理等基礎設施與公共建設方面，但因亦表示台商很難有參與這些政府採購的機會，反而在環保領域，如資源回收、垃圾處理、污水處理，或是醫療服務等方面台商具有優勢，還是有機會參與的。大體上，台商並未將大陸的內需轉化與商機做直接的連結，「如何切入與卡位」將是台商應思考面對「新型城鎮化」發展的重點。
- (7) 由於經濟發展是漸進的，大陸中西部城市的經營與商業習慣，短期內可能因文化的差異等無法與沿海城市契合，因此很多大陸民營企業到中西部發展亦以失敗收場，台商可能會更為弱勢，故調查結果發現台商認為未來「新型城鎮化」發展的潛力仍在沿海地區。
- (8) 對製造業之台商，布局大陸二、三、四線城市可能會增加生產成本，意願自然不高，但服務業為在地型產業，「新型城鎮化」的內需轉型，對服務業者具正面效益，但研究結果發現台商服務業拓展二、三、四線城市意願卻不高，說明台商對商機的敏感度可能不足，布局新

市場的企圖心待強化，主要應是大陸內需市場潛規則極端多樣化，愈小的城市愈不易掌握其經營環境，而可能影響台商的布局意願

- (9) 台商認為中國大陸推動「新型城鎮化」之前三大可能遭遇的問題，包括「進一步拉動房價上漲」、「為求「政績」大肆進行「形象工程」，造成資源配置不當」、「盲目擴充建設，導致資源環境難以負荷」等，基本上直間或間接地關聯到土地與資產之運用，此與大陸官方一再強調的「以人為本」、「市民化」、「城鄉一體化」之「新型城鎮化」有一些落差，部分是因大陸「新型城鎮化」相關規劃及推動方向與方式尚未實質地公布，部分是台商多以其自身過去在大陸的經驗來理解「新型城鎮化」。
- (10) 台商因為缺乏品牌，在大陸市場上逐漸被逼著退場。台商的品牌競爭對手不僅是國際品牌，大陸沿海經多年的發展，民營企業品牌也都已建立，品牌競爭相當激烈，而大陸民營企業的銷售方式與人才引進，都比台商更具彈性且深入台商往往競爭不過大陸民營企業。
- (11) 多數台商將大陸市場視為台灣市場的延伸，因此兩岸的經營採取相同的模式，但是若從外銷轉向經營內需市場，無論是製造業或是服務業均須面臨與當地政府溝通協調的必要性，但是大陸各地方的官方素質、思維並不一致。北京、上海等一級城市，因台商進入多年，大體上已能掌握城市的脈動，對當地市場與行政體系的掌握度較高，但二、三、四線城市官員的裁量空間較大，一線城市的經營模式不一定可以複製至當地，經營風險會相對提高。
- (12) 台商偏好單打獨鬥，合作需花費相當的磨合期，極易延誤商機。不少台商服務業者布局二、三、四線城市後，因資源不足，無法處理仿冒等相關問題而被迫退出情形屢有所見。

第六章 結論與建議

第一節 主要研究發現

「習李體制」下大陸政府提出的「新型城鎮化」政策，主要考量乃在於消除城鄉二元結構，並期待該項新政策之落實可以發揮擴大內需作用，成為穩定經濟成長的重要支撐力量。改革開放以來，城鎮化促進城市基礎建設、交通運輸、物流、製造業和服務業等相關產業聚集，創造大量的就業機會，迅速吸納農村剩餘勞動力，並促成大陸經濟的快速成長。目前大陸城市經濟占總體經濟總量的 70%以上、科技力量的 90%、稅收的 85%，城鎮化的推進對整體經濟發展的貢獻不言可喻。部分城市規模不斷擴大，形成以大城市為中心，中小城市、小城鎮為基礎的多層次城鎮體系，例如：已形成的長三角、京津冀、珠三角等三大城鎮密集地區，以不足 4%的國土面積，集聚了 18%左右的人口，創造了約 40%的國內生產總值。北京、上海、廣州、深圳、天津、重慶、瀋陽、武漢、西安等中心城市，已成為區域經濟發展的中心樞紐，並輻射帶動周邊中小城市發展。

隨著城市數量與城市規模擴大，大陸成功的將 5.4 億人口由農村轉向城市。這些農村剩餘的勞動力大規模移到城鎮非農產業部門，使人力資源得以從低生產力的農業釋放出來，並轉移至工商產業，改變了城市產業結構與就業結構；同時，製造業的生產活動得以利用廉價的勞動成本，提升國際競爭力。此外，城市化的持續進展，也伴隨基礎設施與房地產需求的快速擴張，而帶動投資成長，公共事業供給能力與服務也連帶增強。城市自來水普及率、燃氣普及率、集中供熱面積、人均擁有道路面積、排水管道密度、綠地覆蓋率、與污水垃圾處理等公共服務水準，在近十年來大幅提升，顯示隨著城鎮化的推進，大陸城市居民的生活條件與便利性出現大幅度的改善。然而，大陸城鎮化在推進過程中，因為戶籍制度及其相關的

社會公共服務和社會保障、土地制度等配套的改革進展緩慢，也暴露出不少問題。首先，大陸的城鎮化是一種「不完全的城鎮化」，主要呈現在農業轉移人口之權益不受重視，農民工「市民化」的制度門檻高，無法順利實現身份的轉變。大量農民工進城工作但卻無居住權，不能享有與城鎮居民同等的醫療、就學、社會保障、保障性住房購置、勞動就業等之待遇。

其次是「土地財政」問題。長期以來，大陸各地政府推動城鎮化主要係依賴廉價的土地，在「土地財政」制度下，地方政府只關注城鎮面積的擴張，只重視城鎮化「量」的增加，卻忽略城鎮化「質」的提升，致土地利用效率低、投入的基礎建設普遍出現閒置的現象，加上各地城市因相互競爭缺乏協調，大量的重複投資與建設，亦導致嚴重的資源錯誤配置問題，也衍生出大小城市發展失衡的問題。此外，農民的土地被徵收，沒有得到合理的補償，就業機會又沒有得到適當安排，加上舊城區改造也迫使原居民與勞工被邊緣化，導致群體抗爭事件不斷發生，民怨成為社會不安的主要源頭。除此外，大陸快速擴張的城鎮化，造成資源與環境的沉重代價。長期以來在城鎮化進程中，由於採取了以高消耗、高排放、高擴張、低效率等粗放型外延發展模式，城鎮化在拉動經濟增長、促進社會進步的同時，也產生了巨大的資源和環境壓力，城鎮綜合承載能力不足，巨量的污染物也嚴重影響城鎮人居住生活品質。

有鑑於此，大陸新一屆政府力推新型城鎮化建設，試圖扭轉過去城鎮化走偏的路徑，引領城鄉協調發展，開發內需潛力並再創改革紅利，以突破經濟成長動能減弱的困境。近年來，關於新型城鎮化的討論一直都很熱絡，而且已為國家發展戰略，在剛落幕的中共「十八屆三中」全會，提出全面深化經濟體制改革文件中，「新型城鎮化」是「健全城鄉發展一體化體制機制」中，解決城鄉發展失衡、實現可持續發展的重點。大陸發改委正在編製全國性城鎮化中長期發展規劃，預料將在近期內完成，並公告實施。據報導，該項規劃將涉及 20 多個城市群，180 多個地級以上城市和

1 萬多個城鎮建設。

「新型城鎮化」施政做為大陸推動經濟轉型的重要戰略，李克強總理特別強調要走「以人為本、集約高效、綠色智慧、『四化』同步」的中國特色新城鎮化道路，以打造「大陸經濟升級版」。政策的核心顯然在「人口城鎮化」，也就是要落實農村轉移人口市民化，實現城鄉居民基本公共服務的均等化，同時也要追求城鎮化與工業化、資訊化、農業現代化的同步協調發展，縮小城鄉收入差距，而發展的重點包括城市生活圈、基礎建設、所得增加消費提升、醫療保健、節能環保和土地與戶籍制度改革等六大主軸，將特別重視城鎮化發展的「質量」提升。

「新型城鎮化」要打破城鄉二元化，縮小城鄉差距，涉及的內涵包括就業制度、農民工市民化、社會保險、住房等基本公共服務均等化的發展。新型城鎮化雖然延續過去重視城鎮化發展的構想，但不同的是，將重視並解決農民工市民化問題，亦即以「人口城鎮化」為主要目標。政策的整體規劃儘管迄今尚未正式公布，不過大陸各地方政府已紛紛提出相關的執行方案，針對就業、教育、醫療、住房等面向提出各式的制度安排。無庸置疑，新型城鎮化將成為影響大陸社會經濟發展的最重要因素。

此外，「新型城鎮化」也強調以城市群為主體，大中小城市和小城鎮協調發展的布局；提倡資源能源節約利用，抑制城市空間低密度擴張；重視生態文明、綠色低碳與可持續發展等。大陸發改委明確指出，將集中發展低層級城市，以避免一線城市過度發展，未來分配資源時，將按各城市的人口規模分配，不再以行政層級為標準。對於人口不足 50 萬的小城市和人口低於 100 萬的中等城市，將優先加強基礎建設及社會服務之投資，以提升這些城市的吸引力，並增加農村轉戶進城居民的容納能力。未來全大陸預計將建立超過 20 個城市群，各城市群將包括不同行政層級的城市。

「新型城鎮化」政策強調重「質」發展，落實「人口城鎮化」以扭轉

過去不當的「土地城鎮化」，因之相關政策措施涉及的面向十分廣泛。首先，關於農村土地制度改革，將包括農村土地、物權的流動、土地市場交易主體的改革。其次，要打破城鄉二元戶籍制度，不只落實小城鎮和縣級市對農民入戶開放，還將逐步推向大中城市。第三是落實城鄉公共服務均等化的目標，建立城鄉一致的社會保障制度，以實現農民工市民化和城鄉一體化。在新型城鎮化政策下，大陸將增補並調整各區域重點城鎮，在發展策略上，將強調工業與農業、城市與鄉村、城鎮居民與農村居民之協調發展，以期逐步打破二元結構的分割現象。

就產業與投資面，新型城鎮化可帶動基礎建設投資和民間消費提升之商機。投資的重點大致與城市生活圈、基礎設施、醫療保健、節能環保等有關，包括能源、環保、高鐵、軌道交通、電信、醫療、文化傳媒、金融、地產等行業。另外，配合農村人口市民化帶動的消費結構升級、消費偏好轉變，亦可促進對基礎設施、醫療、環保、電力等行業的投資，非銀行金融、商貿零售、房地產等服務產業的需求亦會明顯增加。此外，新型城鎮化的擴大內需措施，對醫藥、環保、金融、汽車、家電等的消費需求可能出現較大成長，都可創造新的商機。

展望未來，新型城鎮化仍必須面對許多問題與挑戰，包括戶籍制度、社會保障制度、就業制度等之改革，以及城鄉間存在的文化差異、社會歧視等非制度面問題之化解，都不是簡單的工程。長期以來，大陸農村教育經費投入不足，導致農村勞動力素質低落，加上城鄉勞動力市場分割，地方政府又不重視公共就業服務體制，農村人口即便如願實現市民化，恐仍難以滿足城鎮化產業結構升級的需求。此外，城鄉公共服務均等化難以落實，最大的障礙是地方政府的配合態度不積極，因為就業、教育、醫療、保險等相關的改革將大幅增加地方的財政負擔。在城鎮基本公共服務採屬地管理、分級承擔的制度管理未根本改變，而社會保障制度以戶籍作為基本判斷，戶籍制度不改革，農民工身份難以轉換，農村轉移人口大多不適

用現行城鎮社會保障的制度下，將影響新型城鎮化未來的推動。此外，城鎮居民及企業主歧視農民工，農民不願進城或對自我權益意識的薄弱等的障礙，短期內也很難有根本性的改變。在「新型城鎮化」政策下，政府治理的角色將由「政府主導」轉為「多方參與、政府引導」。針對土地管理制度，將打破地方政府在一級土地市場的排他性地位，以杜絕政府「經營土地」的行為，然而，地方政府受到「土地財政」的束縛，短期內可能仍延續過去依賴土地的發展策略。另外，地方盲目追求 GDP 的作風，以政績表現、自身政治晉升作為主要施政考量，在短期內也不易改變。這些因素都將使得「新型城鎮化」之路充滿不確定性。

另一方面，新型城鎮化建設對大陸城鄉區域發展、產業結構調整等必造成影響，但能否使大陸經濟振衰起蔽則仍待進一步觀察。可以肯定的是，目前戶籍、土地、財政、收入分配等制度，是推動新型城鎮化的制度性障礙，若不能徹底排除，新政策所蘊含的內需潛力將難以發揮出來，執行的成效勢必受到影響。由於新的制度，本質上是利益重分配，不可能沒有阻力，而城鎮化過程中所產生的巨大利益與財富的分配、農民工和外來人口的公平分享城鎮化紅利等，將成為檢視政策的重要指標。

「新型城鎮化」的推動若有助於擴大大陸內需市場，大陸的消費能力與商機增加，會有助於台商在大陸的布局與發展。本研究的問卷調查資料顯示，已在大陸投資台商基本上相當關注大陸「新型城鎮化」政策，也認為「新型城鎮化」將衍生新的商機，但對於商機的看法，卻大都偏向傳統城鎮化的思維，認為商機主要集中在房地產與圈地方面，對新型城鎮化可能改變民間消費偏好和消費結構，提升民間消費能量等不甚了解，顯然大陸台商對新城鎮化商機的掌握仍不足。

台商認為大陸的城鎮化最應積極推動「戶籍」、「土地」與「住房」的三項改革，但也指出是難度很高的改革；這些制度障礙都是大陸長久以來的問題，非短期間可以解決的，儘管近來大陸提出一些改革設想，唯目前

仍處於「口號」階段，尚未提出具體的行動方案。其次，台商認為中國大陸推動「新型城鎮化」之前三大可能遭遇的問題，包括「進一步拉動房價上漲」，「為求「政績」大肆進行「形象工程」，造成資源配置不當」，「盲目擴充建設，導致資源環境難以負荷」等。這些問題基本上直間或間接攸關土地與資產之運用，顯然大陸官方一再強調「以人為本」、「市民化」、「城鄉一體化」之「新型城鎮化」政策，台商對其發展前景的看法偏向保留。

第二節 政策意涵

大陸推出新型城鎮化政策之所以受到各界關注，不只是因為該項新政策將對大陸城鄉經濟和社會發展造成影響，發展過程中可能帶動人口、消費等資源和生產要素的重新配置，從而衍生投資機會，對國內外企業而言更是不容忽視。目前大陸的城鎮化率為 52.6%，規劃中的目標，到 2025 年時將達到 65%，這意味著未來 10 年每年將有大批的農村居民陸續移入城鎮，若加上過去已移居但迄未取得城鎮戶籍的居民，累計總量可能超過 4 億人。這些農村人口將實現職業上從農業到非農業，地域上從農村到城鎮，身份上從農民到市民的轉變，過程中勢將釋放諸多紅利，包括人口素質提升、消費需求升級、投資結構調整、產城深度融合、深化體制改革等方面，其可能衍生的投資和消費需求能量，不可小覷。

一、可能的商機

大陸研擬中的長期城鎮化發展規劃，具體政策方案雖尚不明朗，但從大的戰略架構來看，具區位優勢、基礎條件較好的中小城市，有條件的東部地區中心鎮、中西部地區縣城和重要邊境口岸，可能都是可行投資的重點，而從區域分布來看，「新型城鎮化」政策下最可能受惠的將是中西部二、三線城市和一線城市周邊的三線城市。至於產業面，中央經濟工作會議指出，新型城鎮化將朝「集約、智能、綠色和低碳」發展，由此推論未來最可能受益的行業將是與消費、環保和基礎設施建設等有關的行業。

若從人口的角度觀察商機，由於城鎮化涉及人口向城鎮集中、生產方式非農化、生活方式現代化等層面，農村人口移入城鎮之後，將衍生新城鎮地區供電、供水、住房、污水處理、交通通信等基礎設施的需求，公共投資勢必要增加。另一方面，農村人口向城鎮遷徙後，土地等資產重估將帶來財富，且在城鎮可獲得較農村收入更高的就業機會，而原居在城鎮的居民收入，也會因為城鎮化帶動服務業發展而獲益，因而隨著城鎮化率提高，社會上將形成新一批中產階級，其生活方式、消費能力和消費結構將產生質的變化，對醫療保健、交通通信、教育文化、娛樂休閒、旅遊、傳媒等服務型消費的需求勢必增加。整體上，新型城鎮化建設將增加新的投資，有助於城鄉消費擴張，從而創造更多的新商機。

諾貝爾經濟學獎得主斯蒂格里茲將大陸的城市化，與歐美先進國家的新技術革命並列為影響人類 21 世紀的兩件大事。世界銀行的研究報告指稱，未來 20 年內大陸農村人口市民化每年新增數量相當於一個東京，這些農村轉移人口將帶來住房、交通網絡、居住區基礎設施等需求，同時，城鎮化也會改變居民的消費偏好。由於新型城鎮化之推進，涉及制度層面的大改革，經濟結構的大調整，攸關未來大陸城鎮可持續發展與經濟持續成長的動能，或將改變大陸原有的城鄉結構、區域結構和社會階層結構，屆時大陸經濟必將脫胎換骨，習近平的「中國夢」也將成真。

綜合而言，「新型城鎮化」帶來新的機遇和潛在商機，確實給人無限想像空間，包括城市本身的建設，如房地產，交通、水利、能源、環保等城市基礎設施，智慧城市、教育、文化、醫療衛生、金融等公共服務業的投資機會。還有受惠於農村人口轉移到城市後消費結構、消費能力和消費偏好的改變，對於家電、家具、汽車等耐久性消費品，以及服裝、文娛旅遊、醫療保健、消費性電子產品等，可能衍生之消費需求，這些商機對跨國企業而言，都是難得的機遇。對台商而言，兩岸的同文同種背景下，銀髮族相關的養老醫療照護、智慧城市建設相關的 ICT 軟硬體，以及綠建築

相關建材、軟體設施等都是潛在的商機。加上，兩岸服務貿易協議已允許台商獨資或多數持股經營大陸建築、物流、互聯網、房地產、通訊電信、醫療等的行業，已大幅降低台商在大陸的經營風險，有利於爭取大陸新型城鎮化的商機。

二、可能的挑戰與風險

大陸推動新城鎮化政策已是箭在弦上，不可逆轉，但是新政能否實現，其實仍然存在變數和風險。譬如，從人口的角度看，「城鎮化」表面上是人口向城鎮集中，但其實農村居民生產方式非農化、生活方式現代化才是核心問題，因此，城鎮化的成功與否，關鍵在戶籍制度、土地問題和產業發展等在內的重大公共政策議題的突破。然而，打破戶籍制度壁壘，給予進入城市農民城市居民待遇，涉及地方政府的財政負擔和農民接受度問題等，知易行難，挑戰不小。

其次，新型城鎮化的拉動內需消費，關鍵在農村轉移人口收入的改善。然而，城鎮化和民眾收入增加沒有必然關係，除非新型城鎮化之配套改革可以徹底改變城鄉差距等制度障礙。

第三，新型城鎮化建設需要龐大的資金，但資金來源並不確定。新型城鎮化依賴政府的積極主動作為，但地方政府財政狀況普遍不佳，卻不改投資支撐成長思維，如何規範和約束地方政府行為，以免重蹈「土地財政」和「土地城鎮化」覆轍，將是一大考驗。原訂 2013 年 6 月間公布的「城鎮化發展規劃綱要」一再延宕，即凸顯中央與地方間意見整合的困難性。

三、政策建議

大陸已將「新型城鎮化」列為國家發展戰略，未來具體推動，儘管仍有許多不確定性和風險，但新型城鎮化政策將是大陸下一階段擴大內需最重要的載體，有可能帶領大陸經濟脫胎換骨，而其衍生的龐大商機，則可

吸引台灣相關業者，改變在大陸的投資布局和兩岸產業價值鏈分工方式，甚至可能引爆台商對大陸投資新一輪磁吸效應。

本研究針對大陸台商的問卷調查資料顯示，大多數受訪的台商認為「新型城鎮化」的商機首要在交通、電信、污水處理等基礎設施與公共建設方面，尤其在環保領域，如資源回收、垃圾處理、污水處理，或是醫療服務等方面台商具有優勢，有機會參與，唯政府採購機會較難直接參與。

其次，本次調查研究結果發現，台商前往二、三、四線城市拓展新城鎮化衍生商機的意願似乎不高，製造業和服務業皆然，究其原因，一種可能是台商對商機的敏銳度不足，另外的可能是大陸內需市場潛規則極端多樣化，愈小的城市愈不易掌握其經營環境，因而可能影響台商的布局意願。

第三、大陸社會人治色彩濃厚，與當地政府溝通協調順暢與否攸關企業經營成敗，但是大陸各地方的官方素質、思維並不一致，尤其二、三、四線城市官員的行政裁量空間較大，經營風險會相對提高。

為了協助臺灣相關業者掌握大陸新型城鎮化衍生的市場商機，並使兩岸產業合作與大陸新城鎮化之發展相輔相成，兩岸政府有必要利用既有的協商機制，一方面加強政策協調，確保台商的投資權益保障；另一方面協助兩岸企業建立雙贏的商業營運模式，以增進台商之取得參與新型城鎮化商機。同時也應協助台商或台商協會加強與大陸官方的聯繫，除了與大陸各級政府台辦接觸，其他如外經局、科技局等擁有政策資源之機構，也應多多互動，以爭取更多資源。

台商偏好單打獨鬥，又缺少品牌經營能量，因此，過去雖曾有不少台商業者布局二、三、四線城市，嗣因勢單力薄、資源不足而被迫退出的情形屢見不鮮。未來台商在大陸的經營模式若不改變，參與或掌握新城鎮化商機的空間將大受限縮。為強化資金、人力及獨自經營品牌能量之不足，中小型台商或可考慮尋找日商合作，透過台日合資拓展大陸市場。當前大

陸與日本關係因釣魚台列島、靖國神社等歷史因素，仍處於極度緊張狀態，但從經濟發展角度，大陸仍希望引進日本技術，而日本企業亦期待經營大陸市場，台商若能透過代理權等策略聯盟與日本企業合作，扮演大陸與日本之間的橋樑；尤其是，台灣與日本或其他國際品牌已累積不少的合作經驗。台商在台日合作方面明顯比大陸企業更具優勢，在未來新城鎮化過程中，藉由台日合作或策略聯盟，建立形象，或許是可行的發展方向

為了掌握新城鎮化商機，台商應避免單打獨鬥，創新經營模式，尤其若能透過異業結合等合作機制，資源可以互補，資金壓力可以降低，且可各自發揮本業或品牌優勢，配合雙方都已有各自的深耕地區，透過跨省市合作對拓展大陸市場將有事半功倍的效果。台商應認真思考建立異業結合的可行機制，政府在設置交流與媒合平台的角色扮演上，責無旁貸。

最後，值得一提的是，對有意赴大陸投資爭取新城鎮化商機的台資企業而言，也應注意到新城鎮化可能衍生的風險。舉例來說，由於新城鎮化建設可能造成城市人力資源重新配置，二、三、四線的新城鎮發展或將吸引更多人才流入，進而影響一線城市和沿海地區的勞動力供應，以及就業市場趨緊和工資成本上漲。在大陸投資布局的台商必須認清新城鎮化的結構調整效應，並未雨綢繆思考可行的因應對策。

其次，隨著新城鎮化之進展，在政策激勵下，大陸本土產業勢必快速興起並成為強勁競爭對手，台商在大陸進行新的投資布局時，絕不能忽視。

第三、台商應加強在大陸投資經營的風險意識。相較於其他外商企業，台商經常迷思於同文同種的情感，對大陸法律、會計等相關制度的理解和遵循態度都較不足，從而經常遭遇法律、投資糾紛，甚至經營失敗的案例。新城鎮化建設的重點在二、三、四線城鎮，「人」的因素對經營成敗的影響將更為深刻，台商欲掌握新城鎮化商機，風險意識必須加強。

參考文獻

一、期刊專書

Mckinsey Global Institute. 2009. *Preparing for China's Urban Billion*. Washington, D.C.: McKinsey Global Institute.

Northam, Ray M. 1979. *Urban Geography*. New York: Wiley.

The United Nations Development Programme. 2013. *The China Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

中共住房和城乡建设部城鄉規劃司，2010，《全國城鎮體系規劃（2006-2020）》，北京：商務印書館

中共財政部財政科學研究所課題組，2013，〈城鎮化進程中的地方政府融資研究〉，《經濟研究參考》，2013年第13期，頁3-25

中共國家統計局，2013，《中國統計年鑑2013》，北京：中國統計出版社

中共國家統計局城鎮化進程對擴大內需影響課題組，2011，〈未來十年城鎮化進程對擴大內需的影響〉，《調研世界》，2011年第1期，頁5-11

中共國家衛生和計劃生育委員會，2013，《中國流動人口發展報告2013》，北京：中國人口出版社

中共國務院發展研究中心，2010，《中國城鎮化：前景、戰略與政策》，北京：中國發展出版社

中共國務院研究發展中心，2011，《農民工市民化：制度創新與頂層設計》，北京：中國發展出版社

中國社會科學院，2013，《社會藍皮書：2014年中國社會形勢分析與預測》，北京：社會科學文獻出版社

中國科學院可持續發展戰略研究組，2012，《2012中國新型城市化報告》，北京：科學出版社

牛文元，2012，《中國新型城市化報告》，北京：科學出版社

- 王海燕，2013，〈推進新型城鎮化發展要處理好若干關係〉，《經濟研究參考》，第 2500 期，頁 5-9
- 王淑梅、危兆麟，2007，〈農民收入與城鎮化關係的實證分析〉，《財政研究》，2007 年第 4 期，頁 59-62
- 王 寧、王業強，2013，〈推進城鎮常住人口基本公共服務全覆蓋〉，收錄於《城市藍皮書—中國城市發展報告 NO.6》，潘家華、魏后凱編，北京：社會科學文獻出版社，2013，頁 229-242
- 巴曙松、楊現領，2013，《城鎮化大轉型的金融視角》，福建：廈門大學出版社
- 方創琳，劉曉麗，藺雪芹，〈中國城市化發展階段的修正及規律性分析〉，《乾旱區地理》，2008 年第 7 期，頁 512-523
- 白永秀，2010，〈後改革時代的關鍵：城鄉經濟社會一體化〉，《經濟學家》，2010 年第 8 期，頁 84-88
- 白南生，2003，〈關於中國的城市化〉，《中國城市經濟》，2003 年第 4 期，頁 7-13
- 成艾華、魏后凱，2014，〈中國可持續城鎮化戰略路徑〉，收錄於《走中國特色的新型城鎮化道路》，魏后凱編，北京：社會科學文獻出版社，2014，頁 361-382
- 朱文明，〈中國城鎮化進程與發展模式〉，《國土資源科技管理》，2003 年第 2 期，頁 17-20
- 宋元梁、肖衛東，2005，〈中國城鎮化發展與農民收入增長關係的動態計量經濟分析〉，《數量經濟技術經濟研究》，2005 年第 9 期，頁 30-39
- 李志傑、李蕊、張穎熙，2012，〈我國區域服務業發展差異的實證分析與政策建議〉，《經濟研究參考》，2012 年第 46 期，頁 18-30
- 李佐軍、盛三化，2012，〈城鎮化進程中的環境保護：隱憂與應對〉，《國家行政學院學報》，2012 年第 4 期，頁 69-73
- 李軍晶，2013，〈新型城鎮化中的土地策略〉，《中國土地》，2013 年第 4 期，頁 25-27
- 李 浩、王婷琳，〈新中國城鎮化發展的歷史分期問題研究〉，《城市規劃

學刊》，2012 年第 6 期，頁 4-13

李從軍，2013，《中國新城鎮化戰略》，北京：新華出版社

李從軍，2013a，《遷徙風暴—城鎮化建設啟示錄》，北京：新華出版社

李 萌、彭啟民，2013，〈建立鄉統一的公平就業制度〉，收錄於《城市藍皮書—中國城市發展報告 NO.6》，潘家華、魏后凱編，北京：社會科學文獻出版社，2013，頁 209-228

李貴成，2013，〈社會排斥視域下的新生代農民工城市融入問題研究〉，《理論探討》，2013 年第 2 期，頁 157-160

李程驊，2013，〈新型城鎮化戰略下的城市轉型路徑探討〉，《南京社會科學》，2013 年第 2 期，頁 7-13

邢玉琛，2012，〈產城融合推動城鎮化可持續發展〉，收錄於《中國中小城市發展報告(2012)—中小城市新型城鎮化之路》，中國城市經濟學會中小城市經濟發展委員會編，北京：社會科學文獻出版社，2012，頁 76-82

吳豐華、白永秀，2013，〈城鄉發展一體化：戰略特徵、戰略內容、戰略目標〉，《學術月刊》，第 45 卷第 4 期，頁 86-94

周一星，〈關於中國城鎮化速度的思考〉，《城市規劃》，2006 年第 S1 期，頁 32-40

周 元、孫新章，〈中國城鎮化道路的反思與對策〉，《中國人口·資源與環境》，2012 年第 4 期，頁 56-59

周天勇、劉培榮，2012，〈戶籍制度改革與中小城市發展〉，收錄於《中國中小城市發展報告(2012)—中小城市新型城鎮化之路》，中國城市經濟學會中小城市經濟發展委員會編，北京：社會科學文獻出版社，2012

武 力，2002，〈1978-2000 年中國城鎮化進程研究〉，《中國經濟史研究》，2002 年第 3 期，頁 73-82

范劍平、向書堅，〈我國城鄉人口二元社會結構對居民消費率的影響〉，《管理世界》，1995 年第 5 期，頁 35-38

苗樹彬、夏鋒，2013，〈以人口城鎮化釋放內需最大潛力〉，收錄於《人的

- 城鎮化》，中國（南海）改革發展研究院編，北京：中國經濟出版社，2013，頁 83-90
- 孫健夫，2013，〈推進新型城鎮化發展的財政意義與財政對策〉，《財政研究》，2013 年第 4 期，頁 61-64
- 倪鵬飛，2013，〈新型城鎮化的基本模式、具體路徑與推進對策〉，《江海學刊》，2013 年第 1 期，頁 87-94
- 馬曉河，2011，《中國城鎮化實踐與未來戰略》，北京：中國計畫出版社
- 馬曉河、黃漢權、羅松山、歐陽慧、相偉、胡擁軍，2013，〈邁向全面建成小康社會的城鎮化道路研究〉，《經濟參考研究》，2013 年第 25 期，頁 3-34
- 陳 鋒，2009，〈改革開放 30 年我國城鎮化進程和城市發展的歷史回顧和展望〉，《規劃師》，2009 年第 1 期，頁 10-12
- 陸大道，〈我國的城鎮化進程與空間擴張〉，《城市規劃學刊》，2007 年第 4 期，頁 47-52
- 陸 銘、陳釗，2004，〈城市化、城市傾向的經濟政策與城鄉收入差距〉，《經濟研究》，2004 年第 6 期，頁 50-58
- 陸 銘，2009，〈中國特色的市場經濟：歷史、現實與未來〉，收錄於《市場、社會、政府：共和國 60 年發展理論解讀》，李友梅等編著，北京：中國大百科全書出版社，2009，頁 1-25
- 單菁菁、武占云、耿業男，2013，〈中國城市科學發展評價〉，收錄於《城市藍皮書—中國城市發展報告 NO.6》，潘家華、魏后凱編，北京：社會科學文獻出版社，2013，頁 44-77
- 馮 奎，2013，〈以體制機制創新推動新型城鎮化發展〉，《經濟研究參考》，第 2500 期，頁 30
- 張麗艷、陳余婷，2012，〈新生代農民工市民化意願的影響因素分析—基於廣東省三市的調查〉，《西北人口》，2012 年第 4 期，頁 63-66
- 張顯龍，2013，〈新型城鎮化視角下中國城鄉產業聯動發展路徑探析〉，《改革與戰略》，2013 年第 6 期，頁 77-81
- 辜勝阻、李華、易善策，2010，〈城鎮化是擴大內需實現經濟可持續發展

- 的引擎》，《中國人口科學》，2010 年第 3 期，頁 2-10
- 黃漢權、李華剛、胡擁軍，2013，〈四大體制障礙制約新型城鎮化發展〉，《中國發展觀察》，2013 年第 9 期，頁 4-9
- 楊文舉，2007，〈中國城鎮化與產業結構關係的實證分析〉，《經濟經緯》，2007 年第 1 期，頁 78-81
- 楊雪慧，李夢凡，2013，〈我國城鄉差距擴大的原因分析〉，城市問題，2013 年第 10 期，頁 92-96
- 萬 勇，2012，〈城市化驅動居民消費需求的機制與實證—基於效應分解視角的中國省級區域數據研究〉，《財經研究》，第 38 卷第 6 期，頁 124-133
- 董 昕，2013，2013，〈加強農民工住房保障〉，收錄於《城市藍皮書—中國城市發展報告 NO.6》，潘家華、魏后凱編，北京：社會科學文獻出版社，2013，頁 260-270
- 葉嘉安，徐江，易虹，〈中國城市化的第四波〉，《城市規劃》，2006 年第 S1 期，頁 13-18
- 鄒德慈，2004，〈對中國城鎮化問題的幾點認識〉，《城市規劃匯刊》，2004 年第 3 期，頁 3-5
- 趙雪芳，2010，〈依托城鎮化擴內需調結構—訪中國城市和小城鎮改革發展中心主任李鐵〉，《中國金融》，2010 年第 4 期，頁 34-36
- 趙 曉，2013，〈為何突破口是新型城鎮化？〉，《寧波經濟》，2013 年第 2 期，頁 38-39
- 樊玉然，2010，〈基於截面數據的我國城鎮化、市場化與服務業發展研究〉，《企業經濟》，2010 年 8 期，頁 110-113
- 劉文琦，〈論中國城市土地使用權的法律性質〉，《法學家》，2000 年第 2 期，頁 59-66
- 劉立峰，2013 〈對新型城鎮化進程中若干問題的思考〉，《宏觀經濟研究》2013 年第 5 期，頁 3-6
- 劉維奇，2013，〈中國城市化的特點、經驗與問題〉，收錄於《中國城市化與收入分配解讀》，劉維奇著，北京：經濟科學出版社，2013。

- 劉維新，2012，〈中國城鎮化與農村土地使用制度改革研究〉，《中國房地產業》，2012年第9期，頁54-63
- 遲福林，2013，〈消費主導的經濟轉型與經濟增長前景〉，《中國黨政幹部論壇》，2013年第2期，頁62-64
- 蔣永清，〈中國城市化的世紀回顧與展望〉，《求索》，2001年第1期，頁27-30
- 蔡繼明，〈切勿重蹈小城鎮遍地開花的覆轍〉，《經濟縱橫》，2010年第7期，頁50-53
- 魏后凱、高春亮、張燕等著，2012，《中國區域協調發展研究》，北京：社會科學文獻出版社
- 魏后凱、張燕，2011，〈全面推進中國城鎮化綠色轉型的思路與舉措〉，《經濟縱橫》，2011年第9期，頁15-19
- 魏后凱、盛廣耀、蘇紅鍵，2013，〈推進農業轉移人口市民化的總體戰略〉，收錄於《城市藍皮書—中國城市發展報告 NO.6》，潘家華、魏后凱編，北京：社會科學文獻出版社，2013，頁1-43。
- 魏后凱、蘇紅鍵、關興良，2014，〈中國特色新型城鎮化道路的選擇〉，收錄於《走中國特色的新型城鎮化道路》，魏后凱編，北京：社會科學文獻出版社，2014，頁1-75。
- 顧益康、許勇軍，2004，〈城鄉一體化評估指標體系研究〉，《浙江社會科學》，2004年第6期，頁95-99

二、網路資源

- 21世紀經濟報導，「80%城市未能達到協調可持續發展」，2013年2月19日。
<http://jingji.21cbh.com/2013/9-12/zMNjUxXzc1OTMzMg.html>
- 人民網，「胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告」，2012年11月18日。
<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>
- 人民網，「認真學習深刻領會全面貫徹黨的十八大精神促進經濟持續健康發展和社會全面進步」，2012年11月21日。
http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2012-11/21/nw.D110000renmrb_20121121

_1-03.htm。

人民網，「中央經濟工作會議在北京舉行明確明年穩中求進總基調提出六大任務」，2012 年 12 月 17 日。

<http://finance.people.com.cn/n/2012/1217/c1004-19914669.html>

人民網，「城鎮化激活經濟內生動力」，2013 年 10 月 30 日。

<http://kfq.people.com.cn/BIG5/n/2013/1030/c54918-23370691.html>

人民網，「以宅基地換房方式進行城鎮建設」，2013 年 11 月 27 日。

<http://house.people.com.cn/n/2013/1127/c164220-23671764.html>

人民網，「地方兩會聚焦新型城鎮化」，2014 年 01 月 31 日。

<http://finance.people.com.cn/n/2014/0130/c1004-24265470.html>

丁 凱，2013，「農民工市民化障礙與難點研究綜述」，中國改革論壇，2013 年 5 月 3 日。

http://www.chinareform.org.cn/forum/crf/77/paper/201305/t20130503_166207.htm

上海證券報，「發改委專家：不止鄂爾多斯很多地方都出現了『鬼城』」，2013 年 8 月 7 日。

<http://travel.focus.cn/news/2013-08-07/3759669.html>

中央社，「戶籍二元制大陸城鎮化絆腳石」，2013 年 6 月 29 日。

<http://www.cna.com.tw/topic/newstopic/478-1/201306290019-1.aspx>

中央社，「戶籍複製階級社福重擔阻改革」，2013 年 6 月 29 日。

<http://www.cna.com.tw/topic/newstopic/478-1/201306290020-3.aspx>

中央社，「陸新型城鎮化成效土改是關鍵」，2013 年 6 月 29 日。

<http://www.cna.com.tw/topic/newstopic/478-2/201306290021-4.aspx>

中央社，「大陸『新城鎮化』前景與挑戰」，2013 年 8 月 31 日。

<http://news.sina.com.tw/article/20130831/10546188.html>

中央社，「陸城鎮化：2020 年缺 20 兆人民幣」，2013 年 11 月 30 日。

http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=113&docid=102554153

中共工業和資訊化部，2013，「全國老工業基地調整改造規劃(2013-2022 年)」。

<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11294042/n12876231/n15323363.files/n15323362.pdf>

中共住房和城乡建设部，2013，「2013 年度國家智慧城市試點名單的通知」。

http://news.xinhuanet.com/politics/2013-08/05/c_116820000_2.htm

中共國家發展和改革委員會，「關於加快實施信息惠民工程有關工作的通知」，2014 年 1 月 16 日。

<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n12843926/n13917087/15843415.html>

中共國家統計局，2013a，「2012 農民工調查監測報告」。

http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201305/t20130527_12978.html

中共國務院，1996，「中華人民共和國國民經濟和社會發展第九個五年計劃綱要」。

<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64184/64186/66686/4494253.html>

中共國務院，2001，「中華人民共和國國民經濟和社會發展第十個五年計劃綱要」。

<http://theory.people.com.cn/BIG5/40557/54239/54243/3783806.html>

中共國務院，2006，「中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要」。

http://www.gov.cn/ztl/2006-03/16/content_228841.htm

中共國務院，2011，「中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要」。

http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c_121193916.htm

中共國務院，2013，「全國資源型城市可持續發展規劃（2013-2020 年）」。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/energy/2013-12/04/c_125803557.htm

中共國務院發展研究中心，2013，「383 改革方案總報告」。

<http://economy.caijing.com.cn/2013-10-29/113487933.html>

中國汽車報，「張占斌：城鎮化將促汽車產業結構調整」，2013 年 2 月 25 日。

http://www.cnautonews.com/gdft/201302/t20130225_177556.htm

中國青年報，「新型城鎮化規劃將出臺 否定人為造城大拆大建」，2013 年 12 月 15 日。

<http://www.chinanews.com/gn/2013/12-15/5620185.shtml>

中國國土資源報，「關於加快推進農村集體土地確權登記發證工作的通知」，2011 年 5 月 16 日。

http://www.mlr.gov.cn/zwgk/zytz/201105/t20110516_865762.htm

中國經濟時報，「推進健康城鎮化與中央地方關係的調整」，2013 年 8 月 19 日。

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1025/4/4/6/102544656.html?coluid=7&kindid=0&docid=102544656>

中國證券報，「中央經濟工作會議閉幕 積極推進城鎮化」，2012 年 12 月 17 日。

<http://finance.sina.com.cn/china/hgjj/20121217/021914019761.shtml>

中國證券報，「國泰君安：掘金新型城鎮化」，2012 年 12 月 22 日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cs.com.cn/gppd/zzyj/201212/t20121222_3790810.html

中國證券報，「新型城鎮化方案成型擬定六大指導原則」，2012 年 12 月 26 日。

http://www.chinaacc.com/new/184_186_201212/26du472460553.shtml

中評社，「新型城鎮化的幾種潛在風險」，2013 年 1 月 14 日。

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1024/0/0/9/102400974.html?coluid=7&kindid=0&docid=102400974>

中評社，「城鎮化或成經濟新動力 戶籍之痛不可小視」，2013 年 4 月 25 日。

<http://hk.crntt.com/doc/1025/1/5/8/102515884.html?coluid=7&kindid=0&docid=102515884>

中新社，「媒體聚焦新型城鎮化核心問題：不可盲目求大求全」，2013 年 2 月 5 日。

<http://www.chinanews.com/gn/2013/02-05/4547489.shtml>

中新社，「張占斌解析城鎮化資金來源：房產稅應儘早提上日程」，2013 年 12 月 17 日。

<http://www.chinanews.com/gn/2013/12-17/5628735.shtml>

中新社，「中國醞釀農村土地制度改革相關立法」，2014 年 2 月 24 日。

<http://www.chinanews.com/gn/2014/02-24/5876498.shtml>

中新社，「中國工程院：中國城鎮化城市病凸顯造城嚴重」，2014 年 2 月

28 日。

<http://www.chinanews.com/gn/2014/02-28/5897904.shtml>

王小魯，2013，「關於推進財稅體制、土地制度和戶籍制度改革的建議」，求是理論網，2013 年 9 月 5 日。

http://big5.qstheory.cn/zl/bk/jx/201309/t20130905_268195.htm

巴曙松，2013，「未來十年的城市化前景」，國研網，2013 年 1 月 31 日。

http://edu.drcnet.com.cn/DRCNet.Channel.Web/expert/showdoc.asp?doc_id=201007

文匯報，「官員：民眾應為呼吸新鮮空氣買單」，2013 年 9 月 25 日。

<http://news.wenweipo.com/2013/09/25/IN1309250021.htm>

朱永新，2013，「建言：推進小城鎮建設應處理好六個關係」，人民網，2013 年 8 月 7 日。

<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0807/c83083-22472027.html>

李 偉，2014，「城鎮化率每增加 1%需 6000 萬噸標煤的能源消耗」，人民網，2014 年 2 月 12 日。

http://www.ce.cn/macro/more/201402/12/t20140212_2280194.shtml

旺 報，「陸推新城鎮化 將建國家土地銀行」，2013 年 2 月 25 日。

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20131205000952-260301>

林伯強，2013，「面對中國能源危局 城鎮化成為節能減排的關鍵」，環球網，2013 年 10 月 16 日。

<http://finance.huanqiu.com/china/2013-10/4452670.html>

吳福明，2014，「土地資金化是城鎮化融資突破口」，人民網，2014 年 1 月 24 日。

<http://house.people.com.cn/n/2014/0121/c164220-24177823-3.html>。

宣曉偉，2013，「推進健康城鎮化與中央地方關係的調整」，中國經濟時報，2013 年 5 月 16 日。http://jjsb.cet.com.cn/show_155883.html

孫立行，2014，「中國特色新型城鎮化道路的科學思辨」，文匯報，2014 年 2 月 17 日。

http://whb.news365.com.cn/jjsh/201402/t20140217_1789754.html

時報資訊，「《基金》富邦投信：中國明日之星，城鎮化相關族群」，2013 年 3 月 18 日。

http://tw.money.yahoo.com/news_article/adbf/d_a_130318_3_3of1u

梁 達，2012，「城鎮化對擴大內需有較大提升作用」，中國評論網，2012 年 3 月 27 日

<http://hk.crnrt.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=0&docid=102054347>

搜狐財經，「十省份開城鎮化會議國開行擔『輸血』重任」，2014 年 1 月 3 日。

<http://business.sohu.com/20140103/n392853498.shtml>

第一財經日報，「發改委專家：城鎮化規劃難產緣於中央地方分歧」，2013 年 10 月 23 日。

<http://news.hexun.com.tw/2013-10-23/158970260.html>

喬金亮，2013，「農民增收『九連快』是如何實現的」，中國經濟網—經濟日報，2013 年 1 月 20 日。

http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201301/20/t20130120_24043685.shtml

馮 奎，2013，「新型城鎮化只能是政府有限主導」，經濟參考報，2013 年 5 月 17 日。

http://news.xinhuanet.com/house/2013-05/17/c_124725658_2.htm

溫芳宜，2013，「中國大陸內需政策變化探討」，全球台商 e 焦點電子雙週報，2013 年 11 月 1 日。

<http://twbusiness.nat.gov.tw/epaperArticle.do?id=241762304>

華夏時報，「政治局會議點兵城鎮化未來 10 年或增加 40 萬億投資需求」，2012 年 12 月 8 日。

<http://finance.sina.com.cn/china/hgjj/20121208/000713937359.shtml>

新華社，「中央經濟工作會議舉行 胡錦濤、溫家寶作重要講話」，2009 年 12 月 7 日。

http://www.gov.cn/ldhd/2009-12/07/content_1481724.htm

新華社，「解碼新城鎮化隱藏投資機會」，2013 年 3 月 31 日。

http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-03/31/c_124524718.htm

新華社，「金融支持新型城鎮化建設著力點何在」，2013 年 4 月 24 日。

http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-04/24/c_124623418.htm

新華社，「消息稱推進新型城鎮化時間表明確 將有重頭政策護航」，2013 年 5 月 3 日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2013-05/03/c_1

24657263.htm

新華社，「住建部增補全國重點鎮 新型城鎮化加速布局」，2013 年 8 月 13 日。

http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-08/15/c_125174541.htm

新華社，「住建部司長：城鎮化應由外需拉動轉向內需拉動」，2013 年 8 月 14 日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cq.xinhuanet.com/2013-08/14/c_116936636.htm

新華社，「城鎮化改革：新征途的新路徑」，2013 年 10 月 28 日

http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-10/28/c_125607808.htm

新華社，「國家新型城鎮化規劃即將出爐 有序推進農民工市民化」，2014 年 1 月 21 日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2014-01/21/c_126034327.htm

經濟日報，「大陸習李接班經濟挑戰重重」，2013 年 3 月 15 日。

http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=102239604

經濟日報，「陸城鎮化 三線城市迎利多」，2013 年 4 月 19 日。

<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI3/7841014.shtml>

經濟日報，「童子賢：台灣由 IT 製造轉型 IT 應用」，2014 年 2 月 20 日。

<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN9/8497642.shtml>

經濟參考報，「陳錫文：三農問題攸關城鎮化的成敗」，2013 年 5 月 15 日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/jjckb.xinhuanet.com/opinion/2013-05/13/content_444211.htm

網易財經，「李克強：推進新型城鎮化 縮小城鄉差距區域差距」，2013 年 1 月 9 日。

<http://money.163.com/13/0109/03/8KODQFLF00253B0H.html>

遲福林，2013a，「消費主導的改革與中國前景」，求是理論網，2013 年 11 月 4 日。

http://big5.qstheory.cn/zl/bkxj/201311/t20131104_286035.htm

厲以寧，2013，「新型城鎮化的錢從哪裡來」，人民網，2013 年 11 月 4 日。

<http://theory.people.com.cn/n/2013/1104/c49154-23420362.html>

魏后凱，2005，「怎樣理解推進城鎮化健康發展是結構調整的重要內容」，

人民網，2005 年 1 月 19 日

<http://theory.people.com.cn/GB/40540/3129277.html>

韓 俊，2013，「城鎮化既是發展問題更是改革問題」，新華社，2013 年 5 月 13 日。

http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-05/13/c_124701762.htm

證券時報，「新型城鎮化：七大投資主線」，2012 年 12 月 8 日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cs.com.cn/gppd/hyyj/201212/t20121208_3769562.html。

觀點地產網，「李克強：未來最大發展潛力在城鎮化」，2012 年 11 月 30 日。

<http://house.hexun.com.tw/2012-11-30/148558346.html>。

附錄一

大陸「新型城鎮化」建設商機之研究 問卷

敬啟者：展卷平安！

我們是中華經濟研究院的研究團隊，受海基會委託目前正進行大陸推動「新型城鎮化」之相關研究。「習李」大陸新領導團隊將「新型城鎮化」建設列為施政重點，而政策的落實將促進城鎮建設投資，以及增加城市人口和居民收入，可擴大民間消費能量，創造龐大商機。對臺商而言，大陸推動「新型城鎮化」是難得的機遇。為充實第一手資料供研究參考，特別設計這一份問卷。

貴公司投資中國大陸、深耕多年，對於當地經濟情勢與相關政策多有深入瞭解，所提供的意見非常寶貴，攸關本研究成果的參考價值，請不吝賜教。

感謝 貴公司鼎力支持，問卷調查內容僅供本次學術研究用途，不會流出他用，也不會個別對外發表，請放心據實填答。感恩！

「大陸『新型城鎮化』建設商機」研究團隊 敬啟

一、基本資料

1. 請問貴公司開始在中國大陸投資的時間為：西元 _____ 年
2. 請問貴公司在中國大陸投資，屬於那個行業？
☐ 農林漁牧業：(請說明) _____ 業
☐ 製造業：(請說明) _____ 業
☐ 服務業：(請說明) _____ 業
3. 請問貴公司在大陸的事業據點，共計有 _____ 處；最主要的營銷據點在 _____ 省(市)；投資金額約為 _____ 萬美元
4. 請問貴公司大陸事業的營銷活動：(請以最主要的營銷據點為準)
☐ 大陸內需市場，占 _____ % ☐ 回銷台灣，占 _____ % ☐ 外銷第三國市場，占 _____ %
◎主要產品類型為：
☐ 零組件 ☐ 原料、半成品 ☐ 最終消費品 ☐ 勞務服務
5. 貴公司在大陸投資，營銷活動主要交易對象為：(可複選)
☐ 直接外銷 ☐ 外銷型製造商 ☐ 內銷型製造商 ☐ 通路(批發、代理)商 ☐ 透過貿易商間接外銷 ☐ 自設門市、專櫃營銷 ☐ 其他(請說明)： _____
◎請問主要交易對象之屬性為：(可複選)
☐ 國外買家 ☐ 集團內關係企業 ☐ 台資企業 ☐ 外資企業 ☐ 大陸國營或集體企業 ☐ 陸資民營企業 ☐ 一般消費大眾 ☐ 其他(請說明)： _____

6. 貴公司在大陸投資（最主要）事業雇用職工人數約_____人
◎其中，職員_____人(或占 %)，工人_____人(或占 %)

二、城鎮化相關問題

1. 今年以來，李克強總理多次公開表達推動「新型城鎮化建設」的決心，強調：城鎮化是擴大內需最大潛力所在，是解決經濟成長動力不足和結構不優的突破口。請問您的看法？

☐ 非常同意 ☐ 同意 ☐ 沒意見/不清楚 ☐ 不同意 ☐ 非常不同意

2. 「新型城鎮化」既為大陸新政府施政重點，城鎮化建設勢必增加投資，同時，城市人口增加和城市居民收入提高，也會擴大民間消費能量，龐大的商機將應運而生。請問您的看法？

☐ 非常同意 ☐ 同意 ☐ 沒意見/不清楚 ☐ 不同意 ☐ 非常不同意

3. 請問：大陸推動「新型城鎮化」建設，可能創造哪些商機？（可重複勾選）

☐ 城市基礎設施投資增加 ☐ 城市人口規模和消費能量擴大
☐ 居民所得和購買力提升 ☐ 都市更新衍生的商機
☐ 改善民生、擴大社會保障覆蓋面政策 ☐ 節能環保相關建設
☐ 其他（請說明）：_____

4. 研議中的「促進城鎮化健康發展規劃」將涉及 20 多個城市群，1 萬多個城鎮建設，就商機而言，請問：貴公司認為最具發展潛力的區域為何？（最多勾選三個地區）

☐ 東北地區(黑龍江、吉林、遼寧、內蒙東部)
☐ 西北地區(陝西、甘肅、寧夏、青海、新疆、內蒙西部)
☐ 環渤海地區(遼東半島、天津、北京、河北、山東半島)
☐ 長三角地區(上海、江蘇、浙江北部)
☐ 中部地區(山西、河南、湖北、湖南、安徽、江西)
☐ 海西區(福建、浙江南部、廣東東北部、江西東部)
☐ 珠三角地區(廣東、海南、香港、澳門)
☐ 北部灣(廣西、廣東西部和南部)
☐ 西南地區(貴州、雲南、西藏)
☐ 成渝區(重慶、成都、四川)

5. 請問：貴公司是否擬藉大陸推動「新型城鎮化」建設機會拓展大陸二、三、四線城市據點：

☐ 有意願 ☐ 沒有意願(跳第 8 題)

◎若「非常有意願」是 10 分，「完全沒有意願」是 0 分，請打分數：_____ 分

6. 請問：貴公司若拓展大陸二、三、四線城市據點，可能優先選擇的城市為何？（請填寫）

(1) _____市 (2) _____市 (3) _____市 (4) _____市 (5) _____市

7. 請問：貴公司在評估拓展大陸二、三、四線城市據點時，主要考量因素為：（最多勾選五項）

☐ 當地政府提供之優惠 ☐ 土地取得成本高低
☐ 勞動力供應情況 ☐ 融資貸款條件
☐ 市場卡位的迫切性 ☐ 投資獲利性
☐ 當地消費能量 ☐ 產業集聚效應
☐ 行銷通路完備性 ☐ 地緣關係

☐ 其他（請說明）：_____

8. 請問：依貴公司觀察，中國大陸推動「新型城鎮化」，可能遭遇到的問題是？（最多勾選五項）

- ☐ 進一步拉動房價上漲
- ☐ 農民入城仍難享受「市民化」待遇
- ☐ 農民入城分享城市公共資源，影響原住居民權益，引起不滿
- ☐ 城鄉差距進一步擴大
- ☐ 盲目擴充建設，導致資源環境難以負荷
- ☐ 城市建設大量佔用土地，排擠耕作用地
- ☐ 為求「政績」大肆進行「形象工程」，造成資源配置不當
- ☐ 不清楚/無意見
- ☐ 其他（請說明）：_____

9. 請問：貴公司認為中國大陸推動「新型城鎮化」成敗的關鍵因素為？（最多勾選五項）

- ☐ 入城的農民戶籍制度改革是否落實
- ☐ 土地城鎮化後能否正常流轉
- ☐ 農民進城後的就業問題
- ☐ 農民入城能否享受「市民化」待遇
- ☐ 農村消費能量能否有效釋放
- ☐ 圈地拆遷抗爭能否平息
- ☐ 地方政府債務、官員徇私舞弊能否有效控制
- ☐ 中央領導的意志與政策能否貫徹
- ☐ 不清楚/無意見
- ☐ 其他（請說明）：_____

10. 請問：整體而言，中國大陸推動「新型城鎮化」的發展前景為何？

- ☐ 值得期待，終能成功
- ☐ 矛盾不少，成敗難測
- ☐ 困難重重，窒礙難行
- ☐ 不清楚/無意見
- ☐ 其他（請說明）：_____

11. 請問：中國大陸推動「新型城鎮化」，對貴公司大陸事業的營運可能的影響為何？

- ☐ 有利無弊，是公司大展宏圖的好機遇
- ☐ 有利有弊，利大於弊
- ☐ 有利有弊，弊大於利
- ☐ 完全沒有影響
- ☐ 不清楚/無意見
- ☐ 其他（請說明）：_____

12. 請問：大陸推動「新型城鎮化」政策帶來新的商機，是否會影響貴公司回台投資意願(或計劃)？

☐ 會有影響 ☐ 不受影響 ☐ 暫無回台投資的計畫

◎若「非常有影響」是 10 分，「完全沒有影響」是 0 分，請打分數：_____分

請簡述原因：_____

13. 請問：貴公司面對大陸推動「新型城鎮化」的新商機，將採取的策略為何？（可複選）

☐ 加速升級轉型，強化公司整合管理效率，做好準備

☐ 擴大本業在二、三、四線城市投資

☐ 積極布局與本業相關的多角化投資

☐ 積極布局與本業非相關的多角化投資

☐ 積極進行本業上下游垂直整合投資

☐ 加強與大陸國有企業合作或策略聯盟搶佔市場

☐ 加強與大陸民營企業合作或策略聯盟搶佔市場

☐ 「新型城鎮化」整體規劃尚未出爐，將審慎評估後再議

☐ 其他（請說明）：_____

14. 請問：為爭取「新型城鎮化」衍生的商機，貴公司需要台灣政府提供的協助？（可複選）

☐ 建構商機互動交流與媒合平台

☐ 輔導相關業者前往具有利基的目標城鎮地區投資

☐ 協助相關業者進入大陸新建城鎮的內需市場，例如組團行銷、設立行銷據點

☐ 協助相關業者爭取城鎮化建設下各類投資項目參與投資的機會

☐ 協助取得相關資訊，並提供諮詢服務

☐ 其他（請說明）：_____

15. 請問：為爭取「新型城鎮化」衍生的商機，貴公司需要大陸政府提供的協助？（可複選）

☐ 協助臺商取得城鎮化建設下之投資機會

☐ 促進兩岸企業合作或策略聯盟，經營二、三、四線城鎮市場

☐ 落實臺商優惠措施和各項投資權益保障

☐ 嚴格取締大陸本土企業的不正當競爭行為

☐ 其他（請說明）：_____

◎ 請問貴公司是否樂意進一步提供相關意見或建議，以資研究參考，若樂意，請留下聯絡資料

聯絡人：_____（先生/小姐）；聯絡電話：_____

E-mail：_____

研究團隊將會立即指派專人與您聯繫，承蒙惠賜卓見，非常感謝！

附錄二

專家座談會紀錄

地點：中華經濟研究院
時間：102 年 12 月 31 日
對象：陳子昂 總監（資策會） 黃鑒鉅 副總幹事（台北市電腦公會） 羅懷家 副秘書長（台灣電機電子工業同業公會）
會議重點： <u>陳子昂</u> ： 1. 中共國務院總理李克強在十八大小組工作會議中強調「新四化」，即工業化、信息化、城鎮化與農業現代化，是中共未來施政重點。中國大陸城鎮化規劃中預計城鎮化率從 2010 年的 47.5%，到 2015 年達 51.5%，到 2020 年達 60%，2010 至 2015 只要求提升 3%，而 2015 至 2020 則要成長接近 9%，因此推估中國大陸城鎮化的大幅提升應該會在「十三五」規劃中落實。其中新型城鎮化發展有四大目標，即：(1) 集約、(2) 智能、(3) 綠色、(4) 低碳。「集約」放在首位是為了解決「鬼城」的問題，目前中共也已經陸續出手，而「智能」、「綠色」、「低碳」則是未來發展過程中相當重視的問題，「綠色」、「低碳」等環保要求將是未來中國大陸城鎮化發展焦點。 2. 「智能」則是指智慧城市建設，2013 年 1 月中國大陸推動智慧城市試點，90 個城市申請全部通過、8 月時 103 個城市申請也全部通過，有別於以往中國大陸推行試點時的謹慎，目前光試點城市加上去年的 9 個就有 202 個，顯示中共官方對於智慧城市的重視。此外，中國大陸地方政府多以專款專項來推行智慧城市件事，國家發展銀行更編列 800 億人民幣的預算來推動。目前兩岸對於「智慧城市」這方面亦有相當密集的互動與合作。 3. 中國大陸於 2013 年 12 月 12 日至 13 日所召開的城鎮化工作會議，由習近平主持，李克強、張德江、俞正聲、劉雲山、王岐山、張高麗等政治局常委全員出席，顯示中共對城鎮化的重視程度，但此次會議強調「以人為本」，並未如預

期依循四大目標進一步說明，亦未如外界預期般推出「打房」等相關政策。換言之，此顯示中共中央站在 13 億人民所關注的重點，從全局的角度來推進城鎮化政策，解決歷史遺留的三農、戶籍等難題，而其他像是四大目標或具體政策措施則由各部會，例如住建部、國土資源部等各自推動進行。

羅懷家：

1. 中國大陸的「新型城鎮化」強調「以人為本」，即是要解決城鄉差距等歷史遺留的問題，但是從另一方面來看，其更重要的亦是要解決農民到城市打工，因無法取得市民資格，最後城市卻「留不住工」等發展問題，此是全大陸城市發展的共通問題。此次城鎮化將解決農民身份問題，提升農民所得，此將有利於城市勞動力供應，對經濟發展將有穩定性的幫助。從此角度觀察，中國大陸「新型城鎮化」可視為解決人的問題，即勞動供給的問題，解決土地的問題，即解決讓土地更有效率使用等一系列的問題，利用「城鎮化」讓農村人民、土地與收入等都能得到利益。中國大陸的發展過程中，過去都是主要城市在賺錢，特別是房地產方面。而推動「新型城鎮化」將讓旁邊的二、三線城市也開始有機會，一方面可抒解大城市的壓力，另一方面，則可擴大內需需求，從推動二、三線城市的發展來取得內需，可視為中國大陸發展之戰略規劃。
2. 在此次「新型城鎮化」的推動，台灣是否有機會？以智慧城市為例，因大陸華為、中興等大廠的積極前進二、三線城市佈局卡位與搶單，台商的機會相對較低。但是大陸廠商的內涵如醫療雲等皆較粗糙，離台廠的細緻還是有一段距離。換言之，大陸著重於通通都要有，但對於「人的使用」上則比較不在意，台商是仍有一些相對優勢。中國大陸智慧城市仍在發展中，智慧運用的中心思維是「如何使人更便利？」，相關 APP 軟體運用以及智慧手機的發展，將是未來的主流，台商能否取得商機的關鍵在於台商本身是否在軟體發展等方面已準備完全，而不是關注於城鎮化下的房地產發展，雖然台商在中國大陸房地產開發方面頗有經驗。
3. 未來中國大陸新型城鎮化發展，可聚焦於在農民所得提高後，農村的食、衣、住、行、育、樂、電視、汽車等都會產生另外一股需求。而農村的房地產發展起來後，亦將會帶動衛浴等等相關需求的發展，大大小小凡是跟生活有關的將都是很大的機會。但在政府的公共建設方面，台商的機會就相對很少，主要是大陸內部自己人都已承包綁住，我方機會不大。另外，則是未來的環保需求，

可能將會是台商的潛在風險，過去台商的習慣對於污染並不重視，「新型城鎮化」的推動後，未來對於一個小小的污染，可能就要付出很大的代價。此外，大陸房地產開發的特性與台灣不同，台灣是以房屋棟數為單位，但大陸講求的是整片土地的開發，台商經營房地產領域風險很大，一來是「小孩玩大車」、二來是台商並無能力解決大陸「釘子戶」問題，加上中國大陸的金融控制並未開放，一旦融資貸款緊縮，財力若不夠雄厚恐難承受壓力，此潛在風險目前多數台商仍未重視。而中國大陸的「霧霾問題」嚴重，污染壓力將是中國大陸未來二到三年的政策重點，台商在處理工業污染方面可能具有商機。

黃鑒鉞：

1. 「新型城鎮化」的關注焦點在於「是以人為主？或是以地為主？」。若聚焦以土地為主，首先，在土地開發與房地產方面台商是否有機會？此是一個大問題，相信可能機會不大，港商比台商更有經驗也更積極涉入。其次，「城鎮化」的重點在於人民收入要增加，若所得無法提升則城鎮化對中國大陸的幫助就不大，但若「新型城鎮化」是聚焦在房地產開發或產業土地開發，則人民收入將很難提升，將會出現許多問題，例如目前中國大陸的「鬼城」現象就非常多，如天津濱海新區等非常一大片美輪美奐的住宅件事人煙相當稀少。
2. 若聚焦以人為主，則城鎮化後人聚集起來就會有商機，如「連鎖店」發展，85度C、寶雅、胖達人等也都積極到大陸發展。2012年中國大陸「連鎖店」的總商機約1兆人民幣，其中台商約佔10%。城鎮化後人的生活習慣也將朝城鎮生活方式發展，故台商在連鎖店的機會很高，不僅在民生用品，另在兒童教育、汽車美容服務、商務酒店、快遞業（但因受限於身份，故台商機會較小，必須與當地人合作）、便利商店、速食店、嬰兒用品等方面皆有很大的機會。在連鎖店發展起來後，許多台商回台找文創業者合作談代理經銷，透過店內陳設商品展示，不僅可與大陸連鎖店做出特色差異區隔，亦可將台灣文創產品行銷大陸，但其中的重點還是在於到底台商能夠搶到多少商機。除地方政府負債太大，還能真正落實的建設可能有限，而外商亦積極搶進城鎮化商機，此是較有疑慮的部份。台商發展機會可能在於切入「資本較小」的領域，如連鎖餐飲等，而大資本的領域機會可能較小。以城市群的概念經營，而非以全大陸的概念去經營，透過中心城市再輻射至周邊的二、三線城市，將更有機會。
3. 台商在大陸智慧城市發展的商機，可聚焦於特定領域，例如智慧旅遊、旅遊購

物、農業食品等方面，目前我台東與屏東即與大陸南通就「無毒農業」方面進行合作。中國大陸 202 個智慧城市試點，有一半以上要推動智慧城市，但卻不知道要做什麼，我方的機會在於針對某一個單項與大陸特定城市進行合作，做「較小的或服務內涵較精緻的」等，如 U-bike 台北就比廈門的豐富許多。目前中國大陸住建部相當積極推動兩岸共同建置，希望以台灣 ICT 軟硬體整合的經驗與技術來合作，帶動大陸智慧城市發展，曾委託我方辦理對接會，大陸各城市參與的情況相當熱絡。

陳子昂：

1. ICT 技術在智慧城市發展中，重點在於讓城市「耗能極小化、效率極大化」，應用範圍與所提供之服務相當廣，兩岸各有其強項，如中國大陸較著重於公領域發展，而台灣則著重於私領域運用且經驗豐富，故兩岸存有相當大的合作空間，台灣在應用面的經驗比中國大陸豐富。目前中國大陸智慧城市試點已進入第三年，曾赴寧波與成都考察，兩城市的推動情況相較之下，寧波比成都來的好。關鍵原因在於寧波有編列經費「專款專項專任」，並成立一個寧波「智慧城市推進辦公室」由該市的發改部門副主任兼任辦公室主任，目前寧波與台灣合作「智慧校園」，之後將往「智慧醫療」發展。而成都就因未編列預算，雖規劃要與台灣合作「智慧旅遊」，但目前成效不彰。相較於中國大陸台灣的產品往往被大陸批評太貴，但若在深化下去，我方的細緻度則是大陸所無法比擬的。例如大陸的「智慧校園」就是幾部電腦加上幾部投影機與白板，內容與功能其實相當空洞，最後情況則變成大陸跟台灣買軟體內容教材，因此在軟體服務上是我方的優勢所在。
2. 由於過去的「土地城鎮化」並無法落實「人的城鎮化」，歷史遺留問題無法解決則不能真正落實「新型城鎮化」，故此次城鎮化工作會議之所以不談四大目標，可能與將整體政策做出長短期取捨有關，此次城鎮化工作會議的第一句話是：「推進城鎮化是解決農業、農民、農村問題的重要途徑（意指短期目標，解決三農問題）、推動區域協調發展的有力支撐（意指推動城市群發展和解決地方債問題）、是擴大內需和促進產業升級的重要抓手（意指中長期目標，擴大內需與產業升級，仍需一段時間）」；而在最後結論的部份亦點出諸如「推進農業人口轉移市民化」、「建設集約化」、「可持續的資金保障機制」等目標，換言之，中共目前的施政思維首要仍在於處理擺在眼前的歷史老問題，如改變城

鄉二元結構中的戶籍制度，落實市民化。此次會議強調「以人為本」目的因聚焦於解決戶籍身份、如何落實市民化待遇、以及提高收入等迫切待解決問題，可能是今後一至二年的政策重點，而集約、智能、綠色、低碳等四大目標則是歸為中長期發展之重點。

3. 未來中國大陸城鎮化在「綠色」與「低碳」方面將會著墨較深，而台商在此方面的發展比中國大陸強，例如廢棄物回收將垃圾變黃金等，但目前中國大陸環境部在環保業務等方面仍卡的相當緊，市場雖大但台商幾乎都進不去。此外，在「綠色建築」部份可能也有機會，例如中共住建部在 2013 年 3 月剛發布「十二五規劃」中對於綠色建築與綠色生態區的相關 KPI 規定，自 2014 年起所有公家建築物、二萬坪米以上的大型建築物，都要符合「綠建築」國家標準，台商很早就在綠建築領域中發展，如台達電，此對台商而言應是機會，若能通過大陸國家質檢局的標準檢驗認證，則可受惠於大陸的採購規定設限。
4. 大陸台商對於「新型城鎮化」發展，做內銷的連鎖業者與 ICT 業者多相當積極，對於大陸內需市場、景氣循環、人均所得數據也相當注意。而傳產或外銷的業者可能就較不重視，製造業台商關心城鎮化的部份，可能在於「圈地」的問題，仍圍繞著房地產，例如昆山的舊廠房將變成商業區，其補償相當優渥，如冠軍磁磚、寶成、六和等早期進入的台商都將受益。此外，可發現雖然「新型城鎮化」有很多面向，但即便是大陸本身，在討論「城鎮化」時，最終往往仍是聚焦於房地產，此亦是中共中央欲扭轉的態勢。然而「新型城鎮化」將處理農民市民待遇與社會福利等問題，此將增加地方政府財政負擔，但另一方面卻又要縮減其財政來源（不准賣地賺錢、限縮其土地財政等權限），故政策是否能夠成功仍有變數。

黃鑒鉅：

1. 目前台商在物流方面面臨較大困難，除跨省份的執照難取得外，我方較大型物流業者皆未跨足出去，台商的強項也在於對外出口方面，加上台商在大陸並無「貨運權」，若要經營物流則需以「內資」形式經營。
2. 新型城鎮化對於台商可能在文創與餐飲等方面較有機會，這些方面台商目前還是較為領先。但值得注意的是，大陸人的經營思考模式與台灣人不同，陸商做生意追求低價取勝，喜歡流血殺價。例如曾有在 LV 旗艦店旁開一間同樣是中國高檔蠶絲與絲綢服飾、皮件等專賣店，以同樣的高級品質但價格卻只需對手

三分之一的模式，試圖以低價競爭拼掉對手。

羅懷家：

1. 中國大陸物流產業尚未達現代化，故阿里巴巴總裁馬雲積極推動大陸物流產業發展，但台商在物流領域的機會比較小，主因是沒有貨運權，可能要與大陸企業策略聯盟。目前大陸物流業情況是「群雄並起」，台商能否比大陸企業做的更好需要下功夫，特別是在「跨省」的障礙上，統一與康師傅目前亦在積極發展物流系統。以台商外銷系統的優勢與多家大陸當地企業結盟可能較可行，中國大陸廠商具備在地優勢，台商強於出口系統，未來台商若能以結盟合作的方式進行則較為可行。
2. 有關中國大陸「新型城鎮化」中的財政問題，其實不會造成太大問題。對中國大陸政府而言，城鎮化的房地產是「引」，沒有房地產就聚不了人，沒有人就無法進行城鎮化。人來了之後，就更不需擔心錢的問題，大陸地方政府想要課稅的方法非常之多，如何「將人潮有系統的引進後課稅」是大陸政府的強項，如何吸引人與「有規劃」的房地產發展是其重點。具體而言，大陸「新型城鎮化」真正能讓台灣產業受益的部份目前還看不到，畢竟相較於硬體或消費性點子產品，軟體與服務運用等領域要賺到大筆收益並不容易，其中更有智慧財產權等疑慮。

陳子昂：

1. 「習、李」上台後，中共國務院首先公佈之政策包括「節能環保」、「信息消費」、「寬帶中國」、「養老照護」領域，其中「養老照護」主要即針對因應中國大陸人口紅利消退問題。中共十八大三中全會的報告中就對「養老照護」多有著墨，而後在 2013 年 9 月針對「養老」、10 月針對「健康照護」皆發布相關政策，顯示中共之重視。故「新型城鎮化」在「養老」方面將會有所著墨，台灣在此領域起步的相當早，且中國大陸非常喜歡來台考察養生村、銀髮照護等，故其衍生之包括養生村、老人照護、靈骨塔等銀髮族、殯葬業商機，都可能是台商的機會所在，但殯葬業的進入難度可能頗高，利潤雖高但多受在地人所把持。

羅懷家：

1. 中國大陸「新型城鎮化」與台商回台投資應無太大關聯性，「新型城鎮化」著重於大陸內需市場，台商是否回台投資，仍是要看台灣本身有沒有好的機會。

考察報告－北京(1)

地點：北京，中國社會科學院
時間：103 年 1 月 13 日
對象：魏后凱 副所長（中國社會科學院城市發展與環境研究所） 宋迎昌 所長助理（中國社會科學院城市發展與環境研究所） 盛廣耀 副研究員（中國社會科學院城市發展與環境研究所）
重點： <u>魏后凱</u> ： 1. 有關外界傳聞李克強退回發改委的新型城鎮化規劃報告，完全是媒體誤導渲染，沒有這一回事。因新型城鎮化規劃目前仍在意見徵詢修改階段尚未上報國務院，何來發改委被總理退報告一說，預計有關新型城鎮化的相關規劃可能將於今（2014）年「兩會」後公佈。 2. 城鎮化最早是在 2007 年由溫家寶在一次講話中提出「走有中國特色的城鎮化道路」，但官方文件最早提出「新型城鎮化」則是在 2013 年的經濟工作會議，指出「集約、智能、綠色、低碳」的新型城鎮化道路是新型城鎮化的核心，但並非新型城鎮化的全部。具體而言，當前大陸的城鎮化是「有中國特色的城鎮化」與「新型城鎮化」兩個方面的有機連結。2008 年中共中央即著手研究走「有中國特色的新型城鎮化道路」，相關研究課題與成果亦集結出書。2013 年十八大「三中全會」始整合出「有中國特色的城鎮化」與「新型城鎮化」，並在官方文件中第一次提出走「有中國特色的新型城鎮化道路」。 3. 「有中國特色的新型城鎮化道路」的關鍵核心，簡言之就是「以人為本」，加上「集約、智能、綠色、低碳」，推動「城鄉一體」與「四化同步（工業化、信息化、城鎮化、農業現代化）」。其中，體現「城鄉一體」的進展，在很多方面，包括部門間、中央與地方間都還存在不少問題，意見尚未一致。估計不久後將推出「國家新型城鎮化規劃」，以推動城鎮化（早先稱之為「城鎮化健康發展規劃」，經專家評議後改名）。目前各部會對於落實現新型城鎮化的意見仍未統一，也未經專家評析，所以發改委不可能已上報國務院，亦無李克強總理退報告之事。

4. 中共雖尚未具體公佈新型城鎮化相關規範，但其核心思維可由下列論述中觀察：(1)發改委徐主任於全國人大提出的有關城鎮化發展彙報；(2)十八大三中全會提出的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》：闡述「城鄉一體化發展」框架下之城鎮化問題，包括農民收入、城鄉關係、城鎮化發展等；(3)中央經濟工作會議後接續召開的「中央城鎮化工作會議」，對城鎮化各方面的工作所提出的相關論述；(4)近期召開的「中央農村工作會議」，提出城鎮化的一個最新論述，即，解決「三個一億人」的問題，包括「要解決1億人的農民落戶問題」、「1億人在中西部地區城鎮化的問題」、及「1億人的城市內棚戶區和城中村改造等城市內部二元結構問題」。由上述四個公開文件，將可觀察中共中央的政策脈絡。
5. 大陸的「新型城鎮化」在未來二十年間，應有快速發展的空間，因為預計至2030年，中國的城鎮化率要達到68%左右。「新型城鎮化」將是未來啟動中國經濟增長、擴大內需、促進中國經濟轉型升級、提高城鄉居民收入的一個重要推動力、途徑與政策措施。對台商而言，將是一個很好的發展機遇，因為會推動一系列的城鎮建設和城鎮支撐產業的大量投資等，當然不能僅理解為「造城」與「房地產」投資，因新城市的高速發展一定會帶來很多投資機會，包括市民化的落實等。

盛廣耀：

1. 農民市民化可謂是「新型城鎮化」的核心，而市民化問題的關鍵在於大陸所存在的戶籍制度問題。戶籍制度源於計劃經濟的因應口糧分配。透過戶籍會牽涉很多的福利分配問題，蓋中國農村與城市戶籍所受的待遇與福利是不同的。改革開放後，戶籍制度仍持續保留下來，目前此制度的改革是比較困難的，因為涉及經濟以及農民意願問題，並不容易解決。
2. 大陸對城鎮化率的統計，1990年以前並不包括非城市戶籍人口，而當時的計劃經濟對人口流動也有較嚴格的規定。改革開放後，1990年到1995年，城市人口的統計已納入在城市居住滿一年的居民，1995年到2000年則進一步擴大將居住滿半年者納入計算，而2001年以後更將包括居住在城市、或在城市工作、生活滿半年以上，都納入城市人口進行統計，一方面是符合國際慣例，另一方面亦是因應改革開放後市場化需求而做的調整，因為如此方能讓城市建設、基礎設施等能符合城市常住總量的需要。但是，目前的問題是在城市人口

的戶籍，部份城市人口是不能享受到城市的福利待遇，包括社會保障的城鄉分離等，城市養老保險和農村養老保險因標準不同，在農村繳費但卻不能與城市互通等。要解決城鄉二元化問題，必須由政府財政來補足資金缺口，但目前中國各地方政府幾乎都將資源投入城市的擴張建設，很難有餘力來處理非戶籍人口的市民化待遇問題，因此對解決非城市人口戶籍的轉換，普遍存在懈怠之心。

3. 此次中央城鎮化工作會議強調，「小城市要完全放開、中小城市要適度放開、而大城市則要有一定的控制」。事實上，此與大城市，如北京、上海、廣州的現況是有所抵觸的，這些大城市的交通等都已经非常壅塞，難再容納戶籍遷入，地方政府亦不願再增加負擔，故多嚴格管制；但農民工若要落戶，往往偏好大城市，因其待遇包括醫療、教育等優於中小城市。至於中小城市的開放，問題出在農民無意願轉換身份，因農民在縣城中買房多是為了子女教育需求著想，但通常不願落戶到縣城。究其原因，維持農民身份在老家可分得承包地並享受相關的補助福利，而農村的宅基地亦無法隨意轉讓便現，加上計劃生育中農村可生第二胎，故對農民而言，放棄農村戶籍轉入中小城市是不具吸引力。
4. 目前北京的人口壓力相當大，非戶籍人口約六、七百萬，改革開放的市場化發展，這些人可在北京的私營、國有企業就業，但若要在公家單位就業就需要當地戶籍。居住方面，連續繳交五年以上的社會保險稅費，方可在北京買房且限定購買一套（北京當地人可買兩套房），此亦與 2010 年起的打房措施有關。目前特大城市欲控制人口，除仰賴戶籍管制外，只能透過產業結構調整，順應市場化發展來進行，例如目前北京市政府計畫遷徙兩個大型的服飾、蔬菜批發市場到河北，估計可紓解約二十萬人口，但前提是在北京與河北的邊界打造一個更大的物流倉儲中心，此對彼此都有利，並得以城市規劃來調控人口壓力。
5. 另一方面，地方政府對於落實農民市民化，因會增加其財政負擔，而存在阻力，特別是對中大城市。中小城市之地方政府則較有意願，因農民戶口轉換後，騰出來的宅基地可以合併轉移來進行建設或房地產開發。目前主要的問題是在中小城市的就業、教育及醫療等的吸引力不足，致農民戶口轉換意願不高。

魏后凱：

1. 2012 年大陸約有 1.63 億的農民工，其中 65%流到其他省市與地級市，縣級市約只占 20%。換言之，全國流動人口有 80%以上都集中在地級市以上的大城市，

而這些人又將近有三分之二想在大城市安家落戶。農民嚮往到大城市居住，是因為公共服務品質較高、產業就業與發展機會較多、加上工資高、社會福利好、現代化程度高等，但是農民想進城的成本也高，要市民化的成本更高。根據研究結果，全國「農民市民化」的成本，平均每人約 13 萬人民幣，其中中小城市的市民化成本是小城市的 2~3 倍，特大城市的成本又是中小城市的 3~5 倍，成本是相當高的。因此中央的意圖很明顯，要有序的開放中小城市戶口，而對大城市要有一定的管控，對特大城市更要嚴格的限制。換言之，鼓勵農民到中小城市，但農民卻想往大城市，此是農民市民化的矛盾之一。

2. 目前大陸常駐人口 400 萬以下的特大城市約有 13 個，這些城市從 2006 年到 2012 年間的人口擴張將近 30%，而同期間全國城市人口才增加約 11%。換言之，特大城市人口擴張速度是其他地區的兩倍多，而造成大陸城市的兩極化發展。特大城市變大，中小城市變小，而中西部小城市將會更加弱化，十八大所提出的「構建科學合理的城市發展格局」即是針對此一問題。然而，中央所規劃的農民先到縣城、再到中城市、再到省會與地級市、最後才到特大城市的路徑並未發生，農民進城出現一步到位，往特大城市集中的情形。
3. 目前大陸學界醞釀提出更改都市規模標準方案，計畫提昇中國城市規模的標準，500 萬以上為「特大城市」、100 萬~500 萬為「大城市」、50 萬~100 萬為「中城市」、50 萬以下為「小城市」，但此方案具有風險。因地方各省可能以「構建特大城市」為目標，相互競逐規模，恐會掀起新一輪的「特大城市建設」高潮，造成大城市的更多流動人口，差距更形嚴重化，並無法解決基本問題，反而將「特大城市」進一步區分等級，例如 500 萬以上為「超大城市」、1000 萬以上為「巨型城市」等更具可行性。不過，此係學界意見，具體的做法仍須等國務院頒布相關規定後方會知曉。

盛廣耀：

1. 「城市群」的概念與政策，在「十五」規劃時期已訂定「為中國城市化建設的主體型態」，目的是讓人口朝城市群聚集，以解決大城市吸引力足，但人口承載能力不足的矛盾，但是中小城市具人口承載能力，卻沒有經濟吸引力。中小城市沒有產業，無就業機會，很難吸引農民進入。「城市群」主要是城市長期規律發展的過程，在不同時期會有不同的面貌，係以空間作為主體佈置的發展型態，透過主體城市的發展，帶動周邊中小城市共同發展的過程。大陸對於「城

市群」概念有點「泛化」，各地一窩蜂地炒做，目前就出現十多個國家級城市群，但嚴格來說，中國只有兩個半的「城市群」，即珠三角城市群、長三角城市群，與京津冀城市群（因河北仍相當落後且出現環首都貧困帶只能算半個），長三角城市群則包括南京、蘇南，即蘇、錫、常等地區。

魏后凱：

1. 國務院將城市群視為未來推進大陸城鄉發展的主體型態，以做為吸納新增城鎮人口、農業轉移人口的重要載體，估計透過城市群可吸納新增人口的約 60%。目前地方對打造城市群的積極性很高，但中央並未具體規劃出城市群，主要亦是擔心各地會爭相進入名單之中，故目前城市群的範圍都很大，如在長三角城市群之外，更提出泛長三角城市群等，最後可能除了沙漠和高寒地區外，全都納入城市群中，對「城市群」概念的理解上是不足的。但不能因此而否定「城市群」，其仍是未來中國城鎮化發展的主體型態。「構築三級城市群，依託城市群來打造中國未來的多中心網絡開放」是已上報國務院的「全國國土規劃綱要」核心思想，應是目前城市群的主要規劃。即，建構三級城市群：「世界級」、「國家級」與「區域級」，預計在 2040 年以前將建構 4 個「世界級」城市群，包括「珠三角（含港澳）」、「長三角」、「京津冀」及「長江中游城市群」。國土資源部目前已採納相關規劃。
2. 中國大陸城市群有不同的等級，發展階段也不同，如長三角較中原地區更為成熟。另外，在規劃上亦會具有政治意涵，例如西部地區，將新疆與西藏納入，或以拉薩為中心的規劃，並非期待其成為真正的城市群，而是具有更多的政治與戰略意義。大陸現有的十二個城市群規劃，仍屬學界意見，意見頗為分歧並無定案，而「全國國土規劃綱要」於今年兩會前後將有新進展，因此預計國務院會在上半年提出「國家新型城鎮化規範」與「全國國土規劃綱要」。

盛廣耀：

1. 「新型城鎮化」的內涵，目前未有明確定義，任何新的產業均可納入，傳統的就屬舊型，因此新型城鎮化的內容相當廣泛，智慧城市亦涵蓋在內，住建部亦已推出試點城市與項目等，如智能交通、智能醫療等。

魏后凱：

1. 「智慧型城市」與「新型城鎮化」是相關的但絕不等同。「智能」是新型城鎮化中的一個重要概念，即推動一系列的智慧型城市建設，包括智慧產業、智慧園區、智慧建設等都是其範疇。但從另一面向：「智慧城市建設不等同於新型城鎮化建設」，「新型城鎮化」是較高層次的概念，核心是「人的城鎮化」，簡言之即是「將農民變成市民」的過程，在空間分布上將人口往城市集中。「智能城市」，即「信息化」城市是其中的一部份。「四化融合」方才是政策的重點，四化中的「城鎮化」必須與「信息化」的有機融合，而「智慧城市」建設則是此二化融合的一個重要支撐。

盛廣耀：

1. 大陸積極鼓勵企業參與智慧城市建設，透過試點與模範城市來引導發展方向。目前智慧城市的發展很大的一部份是在「智能交通」與「安防網絡」方面。
2. 「新型城鎮化」的本質是解決「農民進城」的問題，為人口、產業、空間結構、與社會文明程度等方面的綜合性社會經濟發展規劃，並不同於城市建設。因此將新型城鎮化的規劃層級由「住建部」提昇至「發改委」，即可看出中國政府對於「城鎮化」態度或理念的轉變，其層次是高於「城市建設」，也就是李克強提出的未來經濟社會發展推手的思路，內容具包容性，「集約」、「智慧」、「綠色」、「低碳」都蘊含在內。「新型城鎮化」僅是一種現象，一種社會發展的過程，其本身就是中國市場化過程的結果。
3. 「集約」、「智慧」、「綠色」與「低碳」是指透過此四個途徑或目標、理念來實踐中國的「生態文明建設」，而不侷限於城鎮化問題。此四大目標在理念層次是屬於宏觀抽象的政策規劃，或可稱為「理想類型」，而具體的工作實踐將因各城市條件差異而有不同，目前仍處於實踐探索過程，尚未到大規模推廣階段。
4. 中央的公佈城市群建設規劃與否並不具實質意義，因城市群發展並非可以建設出來的，而是市場化的結果。中央可能給一個某某城市群規劃研究等，但應不會給予特別的優惠政策，經濟發展水平較高的城市，會獲得多個稱號，如「低碳城市」、「智慧城市」等，以便其推動工作。
5. 「城鎮化是擴大內需的重要手段」早在金融危機時已提出，當時的思路是從「擴大內需」的角度出發，但經近幾年的討論，「城鎮化」已提高到新的層次，是未來經濟社會發展的主線，而不再僅限於擴大內需。由於城鎮化是一種社會變

遷的過程，影響層面非常廣泛，在「城鎮化」的大框架下，來推動國家發展與社會轉型是可行的。

6. 政府在部委領域內規劃政策，通常不太會有意見不一致情況發生，因可透過上下溝通解決問題，但跨部會規劃就會有意見不一致情況，橫向協調確實存在問題，因此綜合性的規劃多僅有宏觀性、方向性，而不會有具體的落實細則或要求，因具體的規定很難在每個部委中落實，協調難度很大。新型城鎮化的規劃已協調一年多，徵求各部委意見與協調修改，就耗費非常多的時間。在「十五」規劃時建設部就曾提出「城鎮化」規劃，當時乃屬於部內規劃，所以不須去徵求其他部會的意見，但目前「新型城鎮化」是綜合性規劃，需整合意見，估計不會有太具體的規定，因誰都不願意去負擔成敗的責任，而具體的執行就依各部會的想法。例如目前國土資源部對於「開放農村宅基地買賣」就持反對意見，之後如何做，就看國土資源部的規劃。通常中央決定要深入推動時，即會要求各部會公告專項的施行細則，如「新型城鎮化的 XXX 的改革規劃」等，由於各部委對相關規劃多有腹案，或者是已經在做的工作，僅是經中央統合後發布。
7. 一般而言，中共中央重要文件的意見徵詢與提出過程，例如十八大三中全會的全面深化改革文件，大約需要一年的時間。徵求意見過程雖然繁複，但是統一意見的必要過程。

考察報告—北京（2）

地點：北京，北京台資企業協會
時間：103 年 1 月 13 日
對象：林清發 會長（北京台資企業協會） 杜旺龍 副理事長（北京台資企業協會） 王健源 首席代表（國泰金控副總經理） 陳 首席代表（新光金控副總經理）
重點： 1. 新型城鎮化對台商而言，以房地產最具吸引力。目前「三河中和地產開發公司」在北京與河北交界處之「燕郊開發區」參與開發造鎮計畫。當地地理位置佳，與北京僅一橋之隔，可做為北京的周邊城市發展，又銜接三條高速公路（京津、京哈、環北京），未來的發展性極佳，開發至今僅約兩年，但已有近 70 萬人進入。然而，在中國大陸經營地產開發需要大量的資金，台商應以聯合開發為規劃方向，並應配合「政府補助項目」方向來進行。 2. 近年來受網路化影響，台商經營面臨許多挑戰，特別是電子商務（網購）的流行，以及如微信（WeChat）、微博、大眾點評網站評價等，對服務業的營運影響很大。但整體而言，「品牌連鎖」仍有一定的優勢，因大陸民眾對品牌有一定的偏好。台商在中國大陸的經營一定要與時俱進，不斷學習創新，不然極易被淘汰。以婚紗業而言，積極朝網路平台發展是必要的創新經營模式。 3. 新光集團目前在大陸主要經營壽險，2005 年開放後在海南、西安皆有以合資型態設點。但目前保險業在大陸非常難經營，中國人仍是看不起壽險業者，所謂「一人賣保險、全家都丟臉」。加之現階段中國大陸金融市場秩序非常混亂，基本上沒什麼規範，表外或帳外資金流動成本至少在 7% 以上，檯面下交易黑幕等都非常驚人，現在的情況是「餓死膽小的、撐死膽大的」。而 107 號決議文出台，即是為了整頓大陸銀行業的亂象。 4. 以大方向來說，「新型城鎮化」對台商是有利基的，現在不少台商與山東與當地縣城合作，進行農村宅基地的農村休閒之共同開發等，積極朝第三產業發展。對台商而言，「新型城鎮化」的重點在於「如何切入與卡位」，例如大陸持

續積極發展高鐵建設，高鐵設站點的土地與相關開發，將具發展潛力。

5. 除高鐵沿線外，連鎖業的發展亦具有潛力，台商這方面的發展比大陸領先，目前加盟、上架費、廣告費等的經營方式，都是過去台商所引進的，因此台商在此方面應仍具有優勢。
6. 「新型城鎮化」對台商的影響，應可區分為「新型城鎮化建設」與「城鎮化後的商業模式」，在「新型城鎮化建設」方面，城鎮化之基礎建設基本上是由政府主導，台商參與的機會有限，在「城鎮化後的商業模式」方面，台商雖然有機會但也不多。已知的案例為台商與當地政府合作進行「綜合開發」，即整合農村土地開發成休閒園區，再雇用農民來園區工作，解決其就業問題。如此的整體規劃，除可賣房產開發的容積率外，可利用「城市假日後花園」等休閒建設，同時替政府解決農民居住與就業問題，透過「互利」與整體配套方式來參與城鎮化發展，成功機率比較大。
7. 城鎮化簡單來說就是要有「項目」（如以台灣的精緻農業優勢來開發休閒農場），加上財團支持（資金需求很大），最後就是地產開發。關鍵在於「開發項目」，基本上應配合政府的補助項目，例如：開發「養老院」，養老院一床可補助 5 萬人民幣；或開發農用大棚等基礎設施，一棚可獲 3 萬人民幣補助，目前觀光、休閒農場、養老照護等「綜合開發」都是相當熱門的項目與模式。目前台商在大陸經營開發項目最大的風險就是缺乏保障，在開發完工後，當地政府或村幹常翻臉不認人，趕走台商自己經營，與當地政商關係夠深厚是必要的。
8. 目前台商在第三產業仍具優勢，knowhow 仍領先中國大陸，例如台商的連鎖餐飲業發展很成功。「甲哺甲哺」連鎖餐飲集團，目前在大陸有 400 多家分店，每天來客約 25 萬人，單日營業額約一千萬人民幣。過去大陸吃火鍋，喜歡圍爐大鍋方式，但 SARS 爆發後，「甲哺甲哺」之個人小火鍋飲食型態開始受到青睞，業績出現爆發性成長。其他如「寶島眼鏡」、「天福茗茶」、「歐迪芬內衣」等也都經營得很好，並已發展出自有品牌，不少企業亦已在香港或台灣 IPO。
9. 兩岸金融領域的開放進展不大，證券業未開放更讓台灣金融業者經營的頗為辛苦。金融業為證券、銀行與保險三位一體，具體開放規劃需要兩岸金融主管部門對談，國台辦與大陸「一行三會」主管，層級平行相當，未必能使得上力。
10. 大陸的城鎮化建設，住宅與基礎建設都是由當地政府主導，通常會分配給大陸業者，輪不到台商。目前國泰集團在大陸的主要投資為買樓出租。中國大

陸政府主導房地產發展，對企業以登記註冊管控，要買賣轉移並不容易，需要國土資源部審批，但多數企業還是在炒房地產。

11. 大陸城鎮化發展目的在提升國內投資，對台商而言未來的商機應在於「土地增值」與「消費增長」，未來應朝「一條龍式服務」來進行，例如在保險方面，應朝「養老照護」領域發展。
12. 大陸城鎮化問題最難解決的是「戶籍制度」，牽涉層面廣泛，包括醫療、社會保險以及子女教育問題等。未來「教育」方面，台商可能有機會參與，因大陸鼓勵民間興學。
13. 大陸農業不進行機械化自動生產，部份原因是人力過剩，而以小農模式來應付，此將是大陸農業改革的重大問題。新型城鎮化必須要解決農民以及土地問題。大陸農村的土地，因農地為共同所有，只能用租賃方式取得，宅基地流轉的問題仍待解決。此外，大陸對於耕地有「18 億畝」的紅線，因此，真正能拿來開發的農地並沒有想像中的多，這些都使土地取得成本日益提升。

考察紀錄－北京（3）

地點：北京
時間：103 年 1 月 14 日
對象：劉芳榮 董事長（富蘭德林投資銀行）
重點： 1. 台商已面臨競爭力衰退的危機，未來十年將無法避免大陸民營企業的嚴峻挑戰。尤其是在大陸投資之電子業，面對陸企投資的快速成長，大陸廠的利潤持續地下滑，既使兩岸的合併盈餘亦未見提昇，反映台灣電子產業競爭力的逐漸弱化，在大陸的 8 萬 8 千家台商可能會出現新一波倒閉潮。台商之所以不易與大陸民營企業競爭，主要是陸企敢逃稅不繳稅費，有能力削價競爭。 2. 據瞭解習近平在「國家安全會議」首次會議中，表示大陸矽晶圓與 IC 晶片的仰賴進口，每年耗費龐大外匯，已構成國安威脅，而指示發展 IC 製造與設計業，因此(1)大陸將連續 10 年，每年補助發展 IC 產業 1,000 億人民幣；(2)提升 IC 設備國內自製率達 60%以上。對台灣 IC 產業的發展將是一大衝擊。 3. 此外，兩岸產業合作對我亦相當不利，因大陸在習得技術後，會利用挖角幹部或技術團隊等，扶植本土產業，在榨乾台商剩餘價值後捨棄，面板業、觸控業等即是案例。加上，大陸模仿能力快且不受智財權限制，因此兩岸合作對我較為不利。IC 產業將是下一波。 4. 目前大陸對台政策由習近平主導，據聞福建「平潭島」對台綜合實驗區的計畫已被習近平擱置。 5. 「新型城鎮化」對台商而言是雙面刃，外銷型台商的招工將更加困難，但內需型台商存在商機。「新型城鎮化」整體上是正面的，因「城鎮化」目的在擴大內需，而大陸的內需市場是下一步經濟發展動能，維持經濟的穩定增長關係著大陸的政治穩定，「新型城鎮化」能滿足大陸政治與經濟的雙重需求。不過，大陸地方債問題頗為嚴重，估計實際金額達 35 兆人民幣，而非官方公佈的 20 兆人民幣，地方債將是未來大陸經濟發展的重大危機。

考察紀錄－上海(1)

地點：上海，上海社會科學院
時間：103 年 1 月 15 日
對象：權衡 副所長（上海社會科學院經濟研究所） 陸曉文 副所長（上海社會科學院社會學研究所） 劉阿明 副主任（上海社會科學院台港澳交流辦） 周隆敏 主任助理（上海社會科學院台港澳交流辦）
重點： <u>權衡</u>： 1. 中共中央經濟工作會議後，連開兩天的「中央新型城鎮化工作會議」會議。基本上，中共中央對於大陸新型城鎮化的總體方向規劃與佈局已經成形，主要針對傳統城鎮化所造成的問題進行修正，包括： （1）傳統城鎮化發展速度快，但城鄉差距卻也拉大，對大陸的內需拉動、現代化建設等都帶來不利的影響。大陸城市化率已接近 53%，但部分在城市中居住、工作的人的收入卻沒有提升，故欲藉由「新型城鎮化」建設扭轉城鄉差距，此是中共中央欲解決的第一個問題。 （2）目前約有 1.7 億農民工在城市生活，但因戶籍制度，這些農民工在城市受到的待遇與公共服務不同於本地人，而無法與當地社會融合，這是與先進國家不一樣的現象，致城市內部出現「二元結構問題」。上海的 2400 萬人口中，非戶籍人口約 960 萬人，而戶籍人口約 1400 萬人。由於兩者所享受的待遇落差很大，社會融合與二元結構問題是中共中央欲藉由「新型城鎮化」解決的第二個問題。 （3）大陸的特大型城市越來越大，但中小型城市發展卻越來越小，城市間呈嚴重不協調發展。大城市內部「城市病」越來越嚴重，而引發學界對城市大小及規模的討論。此是新型城鎮化欲討論的第三個問題。 2. 由於城鎮化不應僅考慮經濟需要，也須同時考慮城鎮化的社會性，故「新型城鎮化」須具備下列概念，包括： （1）「新型城鎮化」的核心是「人的城鎮化」，未來推動新型城鎮化要以人

為核心。過去大陸推動產業的城市化、土地的城市化、空間的城市化，但是未建設人的城市化。

- (2) 「新型城鎮化」是「大中小城市的協調發展」，強調大陸這樣的大型國家，城鎮化應不能像其他國家般以單一城市來帶動，因單一城市的空間有限無法容納過多的人口，因此要以「多軸心」「城市群」的概念來發展推動。目前已出現深圳、廣州為核心的「珠三角城市群」，上海為核心的「長三角城市群」，以及北京、天津為核心的「京津冀城市群」。但卻也引發人口往此三大城市群移動，北京、上海、廣州、深圳等城市的戶籍問題很難控制。十八屆三中全會提出要對特大城市人口規模進行控制、對於小城市則要完全放鬆、中型城市則有條件的放開，即希望透過空間的佈局，讓大中小型城市得以協調發展。此次中央所提的「新型城鎮化」重點應不是在大城市，而是在中小城市。未來十年的工作重點是將擴張中小型城市，以發展中小城市來緩解城鄉差距，而非發展大城市，因大城市人口的繼續成長，將會出現很多問題，如深圳目前有 300 萬戶籍人口，但非戶籍人口則已近 1000 萬人，基礎設施明顯不足。
- (3) 「新型城鎮化」是「逐步實現公共服務均等化」，讓基本的教育、醫療、社會保障等公共服務能盡量涵蓋全城市人口。以上海來說，75%的罪犯是外來人口，其中更有 70%年齡在 13~14 歲間，明顯反映公共服務的不足，以教育為例，上海非戶籍人口只能唸到初中，必須回到原戶籍讀高中。此是近幾年開始研究「異地高考」可行性之原因。不過，第一代農民工來自農村，其子女生長在上海卻非上海人，亦不願回到農村，終究還是要解決戶籍問題。其次，關於公共服務的均等化，過去將公共服務劃由地方政府負責，但地方財力不同，所提供的社保因之也有差異。目前規劃統一事權與財權，由「中央將事權收回統籌基本保障」，應能解決相關問題。
- (4) 「新型城鎮化」是「產城融合發展」，推動產業和城市融合的發展。透過產業園區吸納融合農民，即結合工業園區與農村，類似美國匹茲堡城市的發展過程，透過製造產業化的同時進行城鎮化。此是「新型城鎮化」的第四個思維。

3. 大陸「新型城鎮化」對台資企業的影響，可能主要有下列幾點：

- (1) 台資企業多為出口導向，當外在國際經濟環境不佳時，「新型城鎮化」的擴大內需，正是台資企業的機會。城鎮化發展的好，對台資中小企業未來的投資、市場以及發展空間都具正面的效果。
 - (2) 「新型城鎮化」佈局在縮小大陸東、中、西部的發展差距，因此城鎮化重點將由東向西轉，即「西進」。換言之，西部地區城鎮化政策的力度會比中部高、中部則會比東部高。加上，大陸產業結構的空間調整亦是往西部地區移動，沿海城市的平均工資是 2000 到 3000 人民幣，而中西部地區則僅有 600 到 1000 人民幣，因此台資企業若能把握西進機會，應能掌握商機。
 - (3) 「新型城鎮化」的城鄉差距縮小過程中，台資中小企業的投資機會將更多元化。過去的城鎮化是以大企業進行大投資，而缺乏效率，但「新型城鎮化」將著重對小城鎮的投資，中小企業應有機會參與新一輪的城鎮化投資。
4. 關於城市群概念，中共中央新提出兩個經濟帶觀念，一個是習近平訪問中亞時所提出的重建「絲綢之路經濟帶」，從連雲港經過中亞、歐洲再到鹿特丹，透過陸路的聯繫「向西開放、往北發展」。另一是李克強所構思的「長江流域經濟支撐帶」，從上海經湖南、湖北、江西等到雲南、貴州，並向東協和印度延伸，透過水路向南發展。兩個經濟帶將改變大陸由東帶動西方發展的經濟格局。
5. 「新型城鎮化」的關鍵因素，主要在於人，以及戶籍制度和土地制度的改革，即改國有土地與農地集體所有的改革。城鎮化的落實則可透過「工業化」、「信息化」、「城鎮化」與「農業現代化」四化融合進行改革，主要的重點為：
- (1) 土地制度改革方面要儘量促成城鄉土地的「同地同權同價」。過去由於農村與城市土地的價差非常大，地方政府透過土地價差以低補償價格收購，再以市價賣出，是謂土地財政。但賣地的農民進城後，不僅無法享有充足待遇，賣地的錢亦不足以維持基本生活，而衍生許多問題。中共十八屆三中全會後開始討論限制地方政府土地財政課題。
 - (2) 容許土地流轉。過去農民承包的土地是集體所有，也就是「小產權」只有使用權，產權並不明確，因此農民無法以房產抵押貸款取得資金，故土地流通的前提是要先「確權」。十八屆三中全會亦討論農地「確權」

問題，讓農地可以流通，但各地的意見不太一致。

周隆敏：

1. 大陸農村的土地分為「集體所有」以及「個人所有」，集體所有的土地是屬於生產隊，土地轉讓後，所有權與相關收益仍歸集體所有，但農民可以參與分配。個人所有的土地，即「宅基地」轉讓後的收益則可歸農民所有。

權衡：

1. 為確保糧食安全，今年中央經濟工作會議的第一條即訂定「18 億畝耕地」紅線，此和過去幾年中央經濟會議的第一條都是強調「宏觀調控」不同，顯示中央對「宏觀調控」的反思，因越調控生產力反而越弱，如目前的「錢荒」等現象。大陸的土地改革除「十八億畝耕地」的紅線不能改變外，農民權益保障也是重點。土地一直是農民的保障，因此中央對於農村農地產權問題特別慎重，亦要防止農地開放流轉後，可能會造成失地農民的出現。
2. 在「承包制」時期，大陸不存在農村與農業問題，但改革開放後農民開始往城市聚集，大量農地荒廢，因此大陸「農業現代化」的發展方向應有兩個思維，一是「生物技術的改良」，透過現代化技術來提升農產收穫，另一是透過機械化生產來提高生產力。農地的合併與擴大，機械化生產是中國農業現代化的方向之一。
3. 上海服務業占比低於 60%，原因是人口與就業結構跟不上服務業的需求，因此在上海自貿區的規劃中，強調服務業的開放。目前大陸服務業軟體實力不足，開放國際服務業進駐，將促進上海服務業的轉型升級，增加服務業就業人口，進而改變現有的產業結構與就業型態。
4. 關於「城鎮化」、「信息化」與智慧城市的結合，「十二五規劃」的六大戰略性新興產業即包括「信息化」，上海的智慧城市建設是其中之一。目前正加強基礎設施的建設，包括技術設施、通訊信息、4G 設備、無線網絡的覆蓋等。至於上海智慧城市的第二個考量，即是將「信息化」運用在先進製造業之中，包括智能化設備的推廣，如機械人手臂運用在製造汽車等。第三個考量是「城市綜合治理信息化管理」，如安保系統、攝影監控系統、智慧交通的路線選擇等。此外，透過網路平台整合醫療資源，透過資料庫來開立電子處方之智慧

醫療等都是上海目前智慧城市之項目。此外，去年中央信息化建設中發佈的「關於促進信息產業消費發展的若干意見」，主要鼓勵民眾運用手機 App 互聯網來購物消費，是國家的政策，且有益於擴大內需。近來大陸各地推動之 4G 通訊，亦是未來產業發展的重點方向。不過，智慧城市的運用仍存在不少待規範與管理的課題，如醫療發生問題可直接找醫生，但若透過智慧醫療開立電子處方，萬一吃出問題該由誰負責等。

5. 新型城鎮化會造成沿海省份缺工更為嚴重，但此係產業為引進高階製造業或服務業的自然淘汰過程，世界各地都是相同的。

陸曉文：

1. 大陸推動的「新型城鎮化」，除滿足經濟需求外，亦是大陸社會發展面臨轉型的必經過程，因之習近平強調「新型城鎮化」的核心是要「以人為本」。近年費孝通的農村工業化、小城鎮理論等重新受到重視與討論，主要也是大陸城市化過程不同於西方社會城市化過程所致。
2. 大陸新型城鎮化所面對的主要問題是「戶籍」以及土地產權問題。進城的農民工，具農民身份或是落戶取得城市身份所得到的社會保障與待遇是截然不同的。戶籍牽涉到小孩的教育，以及社會福利待遇，但戶籍改變涉及地方政府承擔農民落戶的社保財政支出能力，存在連串的因果關係。
3. 另一方面，「新型城鎮化」亦是符合大陸現階段的實際情況需求，面對國際經濟環境不佳，大陸需要一個政策來凝聚內部對發展方向的共識。透過「新型城鎮化」來推進長久以來的三農、城鄉差距、貧富不均等社會問題的改革，同時也能夠符合當前中共中央的政治需求。

考察紀錄－上海（2）

地點：上海，上海市台灣同胞投資企業協會
時間：103 年 1 月 15 日
對象：王 躍 秘書長（上海市台灣同胞投資企業協會） 刁維仁 首席代表（群益國際控股有限公司上海代表處） 鐘仁森 總經理（上海高川開樂制冷設備有限公司） 徐至毅 總經理（漢榮房地產開發有限公司） 蔡世民 律師（上海博恩律師事務所）
重點： <u>王躍</u>： 1. 大陸推行城鎮化後，很多人都想進入上海，遠超過上海公共資源所能負擔。但與此同時，上海較可能的發展模式就是將周邊城市連結起來，形成鏈型式發展。近幾年大陸政策性的推動產業外移，期待藉由現代化企業來改變當地的落後環境，台商亦扮演著角色。最明顯的例子就是鴻海的到河南設廠，以其現代化工業生產模式來改變當地傳統生產模式，並改變其原有生活習慣與提升觀念，此是台商在「新型城鎮化」的功能。 2. 改革開放以來，台商到上海並帶動上海的進步，台商改變了上海對投資與服務的觀念，上海的科技業、連鎖業、服務業等都吸取了台商的經驗，如「保稅區」的改革，就是基於台商的建議。台商改變了上海，甚至造就了「上海自貿區」的發展環境，這都是上海運用台商自我提升的工業化過程，也是城鎮化過程中台商所發揮的功用。由於兩岸同時生根茁壯在中華文化土壤上，因此大陸更容易吸取台灣的經驗。 3. 城鎮化的「商機」與「風險」是併存的，如同未開墾的處女地無法知曉可能長出的東西，也不知是否會符合需要，都是要再評估的。總體來說「新型城鎮化」的方向是對的，但在執行過程中，因觀念與理念的不同，難免會產生很多不確定性，就像早期到上海投資與現在到上海投資，很多東西都是不一樣的。許多上海台商僅願意到上海周邊城市投資，而不願意到中西部，主要是已能掌握上海與周邊城市的脈動，投資風險也相對較小。由於發展是漸進的，中西部城市

的經商習慣短期內可能因南北文化的差異等而無法契合，很多大陸民營企業到中西部發展多因之而失敗，台商就可能會更為弱勢，因此除受當地政府所重視的特大型台商外，中小型台商可能無能力直接到中西部發展。

4. 「新型城鎮化」政策是好的，但解讀與落實會有差距，短期內不易顯現。以中西部為例，已經推動十多年，但成果仍有限，浦東亦是自 90 年代開始發展，雖是大陸較成功的案例，但發展了 20 餘年，要與國際接軌仍有一段距離。

刁維仁：

1. 城鄉一體化離不開人口和土地，醫療、教育等附屬設施一定要跟得上。目前大陸的建地與農業用地的管制是分開的，總體上均有指標規劃，透過政策與規劃可創造財富，包括基礎建設、醫療、教育等食衣住行都是商機，可各自發展產業鏈，隨著中央相關政策推出，應會有很多發展機會。
2. 城鄉一體化不僅是農村變成城市，也是限制城市不能任意奪取農地，是一種具指標性、計畫性的試點政策手段。目前談論的土地開發或土地置換，或多年後城市將無地可用等，到最後都變成房地產。由於房地產對城市的發展會產生正反效應，「城鄉一體化」也可謂為土地資源重分配的試點，尋求可複製的經驗或規則才是重點，就如同上海自貿區也是一種試驗。
3. 城鄉一體化的重點應在交通方面，交通便捷是城市擴張後抒解人口壓力的重要方式，也是城鎮與城鎮間的連結，磁軌電車將是投入成本最小也最具效益的方式，同時可拉近城鄉距離，將是未來城鄉一體化的發展重點。
4. 大陸人口太多，可用政策手段亦多，因之每次到發展的拐點總會讓人意外，因此城鄉一體化基本上是可正面看待的。以農民工所得為例，在上海的農民工若是夫妻有工作，家庭的月收入可達 1 萬元人民幣以上，這些錢未來勢必回流到農村，因小孩須回到原戶籍就讀高中。因此「新型城鎮化」，除農村就地城鎮化外，未來人口不會單方面的往城市集中，也會回流到農村。農地將成為稀缺資源，故城鄉一體化的土地規範，一方面也是在防堵城市人到農村搶土地。

蔡世民：

1. 大陸城市戶籍與農村戶籍的待遇差異大，公司為專業人才取得上海市戶籍，經比較城市與農村之醫療、教育、社會福利、住房等各項生活成本與待遇後，約

須支付 30~40 萬人民幣。

2. 「新型城鎮化」必須解決戶籍與土地產權問題，大陸若能解決此兩項問題，「城鄉一體化」可解決不均的問題，一方面讓老百姓感受到經濟發展的好處，另一方面可改善僱用安定問題。台商過年期間都很擔心「返鄉」的問題，除自身的往返台灣交通問題外，更擔心員工返鄉後不回來，因以上海的物價計算，一個月 5000 元的工資，與安徽、湖南等地 3000 元工資的生活水平差不多。「新型城鎮化」除想解決大陸發展不均的社會現象外，希望讓落後的農村地區發展接近城市一些，至少讓農民能在當地就業。
3. 目前台商在大陸看到的是「機會」多，而「風險」就比較少，台商的經商糾紛都是因沒有看到利益背後的風險所致。換言之，大陸很多地方的「軟環境」並未跟上硬體建設，例如江蘇懷安的台資企業，與當地政府打交道就發生很多問題，因懷安當地政府仍是官僚式而非服務型政府，與上海仍有一段差距。因此很多投資項目看似有利，但投資後就發生許多糾紛。台商本身應多增加風險意識，不能僅看到機會，此是台灣方面應多加宣導之處。
4. 以「新型城鎮化」為例，首要考慮的風險是「貨款回收」問題。企業將工廠設於華東而將貨品銷往內陸，除須考量「貨款回收」外，亦要考慮「管轄法院」問題。內陸城市法院與上海不一樣，上海政府可公平客觀的裁決，但有些城市可能會是政府代表當地企業。如懷安之案例，當地政府為方便台商不用一次性大量資金的投入，由當地企業協助建廠房，台商則以租賃八年的方式來買回廠房，契約上亦詳細規範在產權尚未過戶前，當地企業以廠房進行抵押借貸等融資行為，但投資後第二年，大陸企業就將廠房拿去抵押貸款，後來台商不僅廠房被查封，當地政府反而站在大陸企業一方，要求台商繼續付租金好讓該企業取得周轉資金以解除廠房查封。該台商因不願意繼續投資，並要求對方償還而打官司，結果竟是當地招商局局長代表該地方企業與台商打官司。
5. 整體而言，台商仍欠缺風險意識，而部分大陸相對落後的城市，除人力成本較低或硬體設備已足夠外，軟體方面的思維、素質或經商環境多仍未成熟，這些都是投資前需考量的潛在風險。

鐘仁森：

1. 新加坡與馬來西亞商吸引人才多委託專業的獵人頭公司進行，針對公司的福利

與後續落戶等配套措施均有深入分析，反觀台商很少委由專業公司招攬人才，因之吸收外省市人才上，比其他外資企業來的慢。

2. 過去台商可以訴求「民族情感」拓展大陸內需市場，但現在大陸已有國際品牌概念。「新型城鎮化」的工程建設中欠缺台灣品牌，主要是公務員怕做錯事心態，設備與用料都要求使用世界大品牌，以便未來發生問題，也怪不到承辦人員。台商普遍缺乏大品牌加持，故在新型城鎮化建設中的商機不大。台商因為缺乏品牌地位，甚至正在被逼著退場中，中國大陸的品牌概念已經壓倒民族情感，過去「照顧台灣同胞」的兩岸激情已過。相對於其他外商，如新加坡商人的謹慎小心，台商對法律、會計等都較不上心，而講感情也因之常出現問題。
3. 「新型城鎮化」的工程或硬體建設，台商可謂已沒有機會，因為用好的可找國際品牌，用便宜的可找當地品牌，台灣製造高不成低不就，處於相對弱勢。但是，消費品或軟體服務方面台商具有優勢。

王躍：

1. 為避免犯錯且在預算下，大陸公務人員會選擇世界品牌，以避免日後出問題之困擾，而且亦可滿足領導對品牌的追求感。未來台商應朝品牌發展，例如「永大電機」的電梯，在大陸可稱是前三大品牌，過去曾與日立合作為「永大日立」，後來深耕自有品牌並以售後服務建立口碑後，目前發展不錯，在上海工業獲利排名第 57。
2. 大陸城鎮化過程，除了硬體如空調等產品外，「品牌」將會是發展趨勢，不過民生性用品初期可能不會去選擇高檔，而挑中檔產品，這是台商的機會，但要努力培育品牌形象。台商的品牌競爭對手不僅是國際品牌，大陸沿海經多年的發展，民營企業品牌也都已建立，品牌競爭相當激烈。台商往往競爭不過大陸民營企業，主要是大陸民營企業的銷售方式與人才引進，都比台商更具彈性且深入。台商若要經營品牌，不能再侷限於成本考量，隨便安排兩三人進行，必須更精細的安排，大陸民企通常高薪挖人才，但台商卻不重視此。
3. 品牌的商機很大，但未必可經營出，上海工業產品之台商品牌大概只有永大電梯、冠榮閥門，其他多在消費產，如龍鳳、元祖、克麗絲汀、寶島眼鏡、海昌眼鏡、85 度 C、南僑、克緹、和成 HCG 等，自然美、麗嬰房等早期進入品牌已漸消失。台商在吃、穿、用之品牌較多，但品牌的更替速度相當快。

徐至毅：

1. 大陸民營企業敢花錢挖人才，台灣企業主較無意願，且往往變成自己人打自己人。近幾年台灣在亞洲四小龍之競爭力越來越退後，在大陸也是如此。在全球競爭環境下，台商需要政府的協助，尤其是資源與相關法制方面，相較於韓國、香港、新加坡對其企業的支持，台灣政府需要加油。更大的問題是，台商將大陸視為台灣的延伸，在兩地採同樣經營模式，致會付出很大的代價。
2. 對房地產業者而言，在李克強尚未當總理前，大陸已經開始討論城鎮化，引發一窩蜂人到二三線城市買地圈地，但城鎮化的管理方式不斷在改變，目前的「新型城鎮化」可謂是「習版」的城鎮化，其內容與李克強的版本有所區別，例如現在著重的是第一二線大城市以及最低階的小城市，過去在二三線城市圈地反而都被套牢。目前房地產發展呈兩極化，向最大與最小城市發展，但若就投資而言，投資不是即時性的，需要觀察與佈局。中共因係集權政治，下面不一定會照著政策做，但最高層的講話還是可信的。
3. 2014 年是習近平改革之年，對台商投資來說是比較有利的，因過去幾年大陸各地發展快，且因兩岸關係改善，台商投資時多少享有好處，雖然未必有實質利益，有時甚至可能是陷阱，但是今年起不同，因在改革期，產業或投資比較容易切合當地所需，對台商而言是個大好機會，應善加利用。整體而言，在大陸投資金融產業最難，因為潛規則太複雜，其次是房地產，若為副業則問題不大，但若當成主業來經營則要相當小心，若沒有極大的資本是無法運作的，經營房地產的資本可能要有三倍以上投資金額的心理準備。

鐘仁森：

1. 台商在大陸投資應盡量以「看得見」、「摸得著」為主。以「新型城鎮化」來說，依據上海至張家界的考察經驗，大陸的中小城鎮與農村目前最缺的是「廚房」、其次是「衛浴」。因過去的生活習慣，即便住進大樓後，這些部分仍然相當簡便，類似當年台灣鄉下的轉型過程。所謂的新房子經濟，如廚衛、客廳、枕頭、棉被、窗簾等都是可能的商機。

王躍：

1. 過去上海因計畫經濟的配房，有房管所來處理水電等房事問題，但改革開放後

房產私有，原本的房管機能弱化，水電工人水平參差不齊，專業的連鎖水電服務業應該具有商機。此外，透過台日合資拓展大陸市場亦應是有機會的，因現在中日關係不好，大陸很喜歡日本技術，而日本企業也想經營大陸市場。台商可透過代理或策略聯盟等與日本合作，並做為大陸與日本的橋樑。

鐘仁森：

1. 台灣與世界品牌的合作經驗豐富，包括與日本企業或與德國企業之合作，在城鎮化過程中，台商的發展策略可朝與國際品牌結合的方向發展，畢竟大陸民營企業與國際品牌合作經驗仍與台商有一段距離。

蔡世民：

1. 曾經手一案例，原本是台日合作，但後來日本企業以優渥條件買下台灣部分，因日本企業認為中日關係緊張，要到大陸發展，透過台灣企業可減少摩擦，其並要求在大陸的台籍經營團隊全部留任，交由其繼續經營大陸市場，僅是轉變出資者。對台商而言，是另一種形式的投資機會。
2. 台商在大陸發生投資糾紛，通常是因台商忽略當地的法規範，因此呼籲台商在大陸經商一定要守法。事實上兩岸的互動中，藍綠兩黨均存在偏差，藍的過度樂觀，綠的過度悲觀，反而缺少輔導台商退場或轉進的機制，具實用性的財務或是法律方面的協助都明顯地不足。

刁維仁：

1. 早期進入大陸的台商現在不少靠原地蓋大樓出租來賺錢，談不上轉型升級，因為城市化發展，以前的郊區變成市中心，地價高租金收益好，特別是上海，房地產租賃的獲利比台灣還好。

徐至毅：

1. 進行城鎮化，當地人對土地的掌握度比外來者精準，因之好的地段都已被圈走，台商投資的土地，風險當然就比較大，台商在大陸投資房地產不易與當地人競爭。雖然城鎮化發展會有機會，但每個地區的差別極大，台商投資前應對該地區有深入的研究，包括該地區人的房產接受價格、喜歡的房型、偏好的地理方位、室內設計風格等。房地產是「人的學問」，不能認為蓋了就可以賣得

出去，更嚴重的是若資金後繼無力，整個成果將歸於零。整體而言，大陸「新型城鎮化」會帶來土地增值，房地產的機會是有的，但投資的風險仍不可忽視。

考察紀錄—上海（3）

地點：上海（台商座談）
時間：103 年 1 月 16 日
對象：陳志英 董事長（天申茗茶集團） 陳子貴 總經理（嘉馥服裝有限公司） 秦志健 總經理特助（休閒國聯集團）
重點： <u>陳子貴</u>： 1. 2013 年台商在大陸的經營慘烈，整體狀況極端不佳。 <u>陳志英</u>： 1. 因於政策，大陸的茶葉至今仍無法合法進入台灣。1994 年天福茗茶在福建投資第一家分店，發展至今已 20 餘年。台灣天仁集團與大陸的天福和天申茗茶除了部分經營階層重疊外，基本上是各自獨立的企業。 2. 20 年來大陸的投資環境差距相當大，10 多年前台灣人的眼界、資金都勝過大陸人，但現在情況已經完全不同。由於教育背景，中國大陸員工的忠誠度很低。在大陸經營服務業比經營製造業困難，因製造業可集中管理員工，專心於生產線即可，但服務業面對不同的人，每天幾乎花費 70% 的精力應付各種潛規則，在大陸從事連鎖服務業，生存的第一要素就是具備危機處理能力，能夠存活是很多因素的總和，並非「本業很強」的簡單一句話能概括的。在大陸「人」的因素太複雜，地方官員的風格又各不相同，上海官員「要裡子也要面子」，即便是「請託」亦需用拜託語氣等。上海的台商，幾乎都碰過「刻意刁難」或需「危機處理」，或連「請託」都要需要拜託的類似情況。在大陸經營，「人」的因素真的非常複雜。 <u>秦志健</u>： 1. 相對於台灣的法規健全，在大陸沒有一定的標準，各省縣甚至鄉鎮的標準都不同，同樣的簡單認證，各地的標準與程序都不相同，各地的潛規則更是不同。因為如此，在大陸的操作空間亦很大，許多不可能如此完成的事都成為可能。

大陸法律的「自由心證」程度高，同樣的法律可有不同的解釋，空間很大。簡言之，不找麻煩時都合法，但要找麻煩時樣樣都違法。台商若往內陸城市發展，情況可能會更為嚴重，相對的另一層含意是「更為簡單」。

陳志英：

1. 大陸的法律體系是文革結束後才開始建立的，當時制訂的法律多參考國外最先進的法條，不易落實致自由心證空間大。也因此讓官員得以「中飽私囊」。90年代初期曾因店鋪裝修違規，而被開了5萬元人民幣的罰單，當時的5萬元足可買一間房子，經危機處理後，罰金降為500元人民幣。從5萬到500或許離譜，但在大陸確實如此，很多規定是可以討價還價的。

陳子貴：

1. 不少台商的報稅上出現瑕疵，根據國家稅法可處罰3到10倍的罰款，其量刑取決於官員的自由心證，致許多台商受到嚴重刁難。曾有一案例，因漏稅遭開罰150多萬人民幣，但經協調溝通後，罰金及各式開銷的加總不超過10萬人民幣。因此，在大陸若沒危機處理能力或人際關係，只能打包回台。

秦志健：

1. 大陸的法規不一，自由心證高，因此台商須懂得隨機應變。另外，大陸的仿冒非常嚴重，速度也很快。但仿冒官司對台商相當不公平，甚至最後可能變成仿冒者告原事主，要求法院凍結原事主帳戶等情事發生。雖然大陸有很多潛規則，但是正本清源，台商需要台灣政府的法律方面協助，如律師團等。
2. 另外，希望能夠有資金方面的支持，得到台灣銀行的融資協助，例如以台灣資產抵押貸款融資等。目前台商不易取得大陸當地銀行之貸款，若能有台灣銀行團的支持，並讓台商知道相關的協助管道，或許可以改善台商在大陸的經營。

陳子貴：

1. 大陸人對法律合同存在只要早一步告你就贏的心態，而非依約行事，因此自己違約也要先下手為強「惡人先告狀」，不少台商應該都曾經歷過這些。
2. 雖然台灣將開放銀行到大陸服務台商，但目前在服務業中幾乎沒有成功融資的

案例。在大陸訊息不對稱的情況也相當嚴重，台灣政府的許多協助措施，台商其實都不清楚。例如「台商連鎖大講堂」最近方公告台灣政府與 CBC 合作輔導台商的訊息，但早在 4~5 年前此措施就已經開始。此外，政府對台商的輔導多仍是站在台灣的立場，而非是台商之真正需求。

3. 台商除需政府的法律與金融的支持外，協助建立彼此合作的模式亦相當重要。如同以前拓展一線城市，台商仍多是單打獨鬥拓展二三線市場，合作的情況不多。進入二三線市場後，不少台商因資源不足，無法處理仿冒山寨等因素而被迫退出。應多鼓勵建立大陸台商發展的整合機制，如「台商連鎖大講堂」等。
4. 相對於台商整合動作慢，大陸民間企業資源的整合非常迅速，例如上海交通大學的 EMBA 班，其成員彼此分享經驗或交換資源情況相當熱絡且迅速。以「格格屋（台灣的格子趣）」為例，曾在大陸興起一兩年，一旦沒落，但在兩三年後又重新以全新設計型態推出，並開了四五十家分店，台商在這方面確實不及大陸民營企業。
5. 台商連鎖服務業之發展應走向「異業結合」方面，例如結合 Hollow Kitty 的飲品專賣店，希望透過新型態來吸引大陸消費者，未來應建立具主導性的機制或平台來整合台商連鎖業資源，此對台商經營將更為有利。台灣製造業在大陸已慢慢被大陸民營企業打垮，可預見的服務業可能同樣會被大陸企業侵蝕。台灣服務業的發展經驗在上海的大學講堂中已被徹底分析學習，並快速地複製吸收，加上大陸民營企業執行力強，台商顯然需謹慎面對。

秦志健：

1. 大陸民營企業透過如上海交大 EMBA 等平台，正快速進行資源整合分享，甚至同學間會互通資金與通路彼此扶植，模仿台商經驗等，陸企快速發展中，但台商卻仍多處於單打獨鬥狀況。台商彼此並不團結，即便是台商間欲合作都須相當時間的互動，而延誤商機。台灣政府雖提出許多整合措施，但多「雷聲大、雨點小」，甚少落實到台商，亦造成台商習於單打獨鬥。

陳子貴：

1. 台灣政府有很多政策是正確的，但都面臨執行力太差問題。例如「台商連鎖大講堂」約有六、七十家台商，也有異業結合發展目標，作法上也都可分享經驗

或提供資源，但即便大講堂裡全部台商結合起來，可能都還不及大陸的蘇寧電器。連鎖大講堂的方向雖然正確，但受限於資源，仍需要政府作領頭羊。

2. 「搭橋專案」缺少實際誘因，而目標對象的媒合缺乏具體方向性，故台商多仍在觀望中。以日本 Hollow Kitty 公司的合作案為例，日本企業在授權規劃上，訂定很明確的建立 Hollow Kitty Town 概念，再從代理商中選擇對象，並結合商場方提出的具體紅利與規則等，讓相關代理商覺得有利可圖，而爭取參與，促成彼此的合作。目前異業結合最大的難處就是台商習慣於單打獨鬥，在資源共享與分配上缺少方向性。

陳志英：

1. 台商協會其實受中共非常嚴格的控制，近期上海台協會長的出任，即是中共強勢介入的案例。此外，台協成員多以製造業為主，與連鎖服務業的風格不同，再者，台協主要以地域分區方式來劃分所屬，並非以屬性方式劃分，故以台商協會作為異業結合之平台，可能不甚可行。

秦志健：

1. 鮮芋仙在大陸的佈點基本上已經成型，透過加盟方式從授權到代理到分區總代理，並依各地的人口、GDP 等計算權利金，因此品牌效益放大的比較快，目前約有 365 家分店。不過，加盟店「倒貨倒賣」、「仿冒造假」的情況也是相當嚴重，這些事務的處理就足以疲於奔命。目前鮮芋仙在一線城市的競爭較激烈，經營越來越困難，但二三線城市的績效就比較高。至於「異業結盟」模式，目前尚處於試驗階段，將視獲利情況再推廣。

陳子貴：

1. 即便是二三線城市，只要有利潤就會有人願意投資，因此，透過品牌效益來「創造項目」也是未來可發展的重點，例如與當地企業合作進駐當地門市，一旦發展後再找當地的代理商。總體而言，台商連鎖業者需要一個主導性強的領頭力量，藉異業整合後創造出更細緻的投資項目，而強化台商服務業的競爭優勢。
2. 台商在大陸發展需要創造新的商業模式，例如大陸商場很大，但其整合、規劃、媒合、招商等經驗較台灣相對不足，台商目前仍在此具有優勢。

3. 至於電子商務方面，嚴格來說，在大陸知名品牌仍具有一定的影響力，網路商務雖會影響實體店面的銷售，但是「品牌」還是品牌，「網路」只是通路之一。如在網路上可買到天申茗茶的茶葉，但是「天申茗茶」做為高檔商務洽談所的形象，是網路所無法取代的。

陳志英：

1. 大陸已經不同於過去，90 年代大陸什麼都沒有，台商在經營競爭上較為單純，但現在大陸人、事、物都有了，欠缺的只是品牌與服務，致台商的經營相對辛苦。服務業又因行業特性，有不同的策略選擇，如天申茗茶只能找專業代理商，不能以加盟的方式來拓展，因為畢竟茶葉經營是透過「養熟客」的過程，品茗有特定的族群，若加盟店不夠專業反而會破壞招牌。

秦志健：

1. 鮮芋仙目前在太倉設有中央廚房進行統一的物料製作與配送，但核心原料調製配方，包括摻粉比例、溫度控制等仍掌握在台灣廠，主要的調配粉在台灣配好後再運到太倉，故外界難以模仿，此亦是鮮芋仙的口感能與他家不同的關鍵，大陸業者仿冒只能學到皮毛，無法學到精髓。要處理大陸仿冒問題非常困難，因大陸各地差異極大，要追究會付出相當大的代價。

陳子貴：

1. 台商連鎖業者透過加盟方式擴張，亦是希望在資金流上能較為寬裕。整體來說，大陸一線城市已經很難再進入，即便是知名品牌進入，其競爭亦將相當困難。二三線城市的機會比較大，但初期的「品牌」效益仍可能小，因當地民眾不認識該品牌，一切要重新開始。
2. 台商連鎖業者希望合作的對象，不單希望資金上挹助，也希望透過資源的互補，各自發揮本業或品牌優勢，由於雙方都已有各自的深耕地區，透過跨省市合作有助於拓展大陸市場。品牌在熟悉環境中的繼續成長，是雙方合作的重點。換言之，希望以組織的合作互利方式來進行，而非單純的「找金主」。

考察紀錄－廣州（1）

地點：廣州，廣州市台資企業協會
時間：103 年 1 月 17 日
對象：程豐原 董事長（敏豐國際集團） 林顯章 董事長（夏綠蒂投資公司） 邱隆正 董事長（廣州誠隆研磨材料有限公司） 趙幸芳 財務副總（三希科技集團） 陳清淇 特別助理（三希科技集團）
重點： <u>程豐原</u>： 1. 廣東省政協有 16 個台商為特聘委員，5 年前廣東首創政協會議現場直播，台商代表可以針對經營環境提出意見，且不用事先交稿，僅需事前溝通，算是相對開放的作法。 2. 昆山推出 34 號文決議做成的示範區，開放在昆山註冊的公司可集中在大陸的資產抵押給昆山的銀行進行融資。昆山的台資企業可以與台灣的銀行或昆山的銀行辦理融資貸款，台灣的銀行不須在昆山設立分行，而台灣的銀行可承認台商在大陸的固定資產，並將貸款匯入昆山銀行帳戶。此對內銷型的台商來說是資金管道的一大利多，同時會吸引台商到昆山投資。日前台協亦曾向廣東政協建議類似的做法。 3. 大陸的勞動合同法乃學習自德國最先進的規範，不適合大陸的發展程度，亦很難適用於大陸的經營環境，台協也曾向廣東政協反映此。 <u>趙幸芳</u>： 1. 大陸的城鎮化一直都在推動，並非新的政策。「城鎮化」的商機，首要是交通、電信、污水處理等基礎設施與公共建設。大陸的「新型城鎮化」也是「城鄉一體化」問題，目前台商也多有關注。 2. 大陸的城鎮化基本上是「戶籍」、「土地」與「住房」的三項改革，是大陸最應積極推動的改革，同時也是最困難的改革，因此為大陸長久以來的問題，非短

期間可以解決的，目前仍處於「口號」階段，尚未提出有效的解決方案。

程豐原：

1. 習李十八大提出的目標之一是縮小大陸的城鄉差距。中共相當清楚農民的重要性，因若失去農民的支持可能會危及政權的穩定性，提出「城鎮化」主要就是想改善農村以及農民收入問題。
2. 2014 年估計大陸的土地價格會上漲 30%到 50%，而目前大陸地方政府要徵收農民土地不能再像過去一樣，採「官方說的算」的強制方式，必須要徵得農民同意，而官方也逐年調高土地的定價，全國 16 等的公告土地價格皆持續向上調整，是有目標的調升，這些都「讓利」給農民的做法。換言之，公告地價調升加上農民的「議價」，企業的土地投資成本將逐步墊高，加上土地越來越少，台商要趁土地施行細則未出台前去收購土地，否則可能來不及了。
3. 大陸的「新型城鎮化」已經談了很久，其目的在提高內需，但城鎮化之成功還須取決於貧富差距的縮小，因為農民所得提高才能增加內需消費力。農民「收入」是城鎮化的關鍵。
4. 城鎮化的最大難題是「戶籍」，大陸對北京、上海、廣州等一級城市的戶口管制相當嚴格，而二級城市如東莞、中山等的戶籍取得也越來越困難。戶籍制度關係到農民進城後的福利、醫療與子女教育等問題，農民都想到北京、上海、廣州等大城市落戶，短期間戶籍問題恐怕很難解決。
5. 大陸地方政府的債務問題頗為嚴重，目前有讓地方政府發行債券來解決債務、以及國稅地稅分配等的討論，若能順利進行，應有助於解決地方財政問題。

趙幸芳：

1. 大陸地方政府進行「土地財政」已經多年，主要是地方債務太高，藉由低價徵收、開發後高價賣出之土地買賣價差來填補債務。大陸「城鎮化」發展結果，二三線城市的地價、房價已墊高很多，進而帶動人力成本的上漲，消費與通貨膨脹也越來越高，而讓台商在沿海地區的招工越來越困難。近幾年大陸中西部的薪資漲幅已經快追上沿海地區，很多工人拿到年終後就不再回來工作，有的企業甚至採取過完年後再發放獎金等策略，以求員工會回來工作，是「城鎮化」形成的惡循環。「城鎮化」若使中西部的土地都去蓋房蓋工廠，那未來大陸恐

也將面臨嚴重的糧食安全問題。

程豐原：

1. 「城鎮化」從另一個角度來說，是大陸政府要增加農民收入，讓農民有意願回流農村，也就是要「創造誘因讓農民回歸土地」，並因之確保糧食安全。此和台灣三四十年前的情況相同，因為利潤太低使農村子弟不願意留在農村種田。中共也推出包括機械化、自動化生產等的誘因政策，來推動農業現代化。
2. 對台商而言，若沒必要是不願意外移到其他地方，因搬廠等於一切須重新開始，老一輩的台商可能不樂意，而第二代未必肯吃苦。因此對部分台商來說，可能會選擇本業以外的投資，而以房地產開發投資最受青睞。

林顯章：

1. 大陸提出「新型城鎮化」對農地的使用有幾個前提，如：不犧牲農業糧食、不以生態環境為代價實現城鄉一體化，並要透過農村基礎設施均等化等實現城鄉共同富裕的目標等。
2. 具體而言，在大陸十五年以上的台商多是經營外銷，對城鎮化並不關心，因無關其利益。但對內銷型的台商來說，「城鎮化」也不太具有吸引力，因為內銷型台商關心的是銷售及降低通路成本等商業行為，也不太關心城鎮化。大陸「城鎮化」的利益在「土地」、「建築房地產」與「基本設施建設」等，台商根本無法參與。位於廣州東北方的「從化」（是廣州相對貧窮的區域），在「城鎮化」出現後，即有大型房地產公司進入從化圈地，短時間內就圈了三千畝地。至於城鎮化的基礎建設，台商更不可能得以參與。
3. 台灣人與大陸人經商的思維不同，台商希望落實經營本業或專業項目，而大陸人想的是利用「人脈特權」爭取項目，並不在乎有無能力，等取得項目後再委託如台商的專業經理團隊經營。因此，城鎮化的項目大都是大陸人取得「第一標」，台商的機會只有在「第二標」轉包上，或是組管理團隊來替大陸人經營。目前大陸的經營管理團隊能力不足，而台灣的管理團隊勤奮積極，可「以廠為家」，且管理方式上較其他韓國或日本團隊更貼近大陸文化，員工和老闆間的溝通較順暢，大陸企業主亦偏好聘請台灣管理團隊。
4. 大陸人經營政商關係非常深入，且透過同鄉故舊等關係網絡相當綿密，絕非是

外來台商所能比擬，因此較易取得「城鎮化」商機。台商經營關係捨不得花錢，且多想要對方回饋，很多台商表面上看起來很風光，政商關係很好，但多是表面上的，真正涉及利益時未必能發揮作用，在需要「拼關係」時，如土地取得等，台商仍應以謹慎為上。在大陸經商人脈關係還是最為重要。

5. 相對於「城鎮化」議題，未來兩岸互設代表處，設立方式、密集程度、設點地區的分配，以及資源的整合等對台商來說可能更為重要。

趙幸芳：

1. 除了房地產外，城鎮化下的各式生活消費領域仍有商機存在，但是如交通、通信、手機、基地台、水電、氣熱等方面，台商可能都難以參與。不過，環保領域，如資源回收、垃圾處理、污水處理等，或是醫療服務方面台商還具有優勢，是有參與的機會。

林顯章：

1. 若大陸正規的發展城鎮化，大家都依規定，台商仍會有商機。台商在大陸確實還有很多機會，因為兩岸語言、文化溝通容易，存在「同文同種」的優勢。台商在養生、養老事業等存在商機，但是真正要有利潤，還是要與房地產結合，也就是大陸頗流行的「老人地產」，而養老事業亦須與保險業結合。

程豐原：

1. 台商在一線城市已經沒機會了，二線城市也快沒了，三四線城市或許還有機會。對製造業而言，大致已無法繼續經營只能轉進東南亞，服務業或許仍還有機會。但無論如何，商機需要靠自己的優勢，台灣在精緻農業、養老、醫療等領域尚優於大陸。

林顯章：

1. 台商爭取大陸商機需要整合，包括政府與企業界，但目前國內的政治氛圍不易整合。此外，台商在大陸人脈不及本地人，基本上絕對拿不到第一標，但仍可組成管理團隊尋找第二標的機會，而這些仍需到大陸投資設點。

陳清淇：

1. 大陸「城鎮化」除了經濟社會問題之外，教育與教育資源的缺乏是台商可以切入點，因台灣的辦學經驗比大陸豐富，而大陸官方也希望「民間興學」解決當地農民工子弟的教育問題。此外，台商亦有子女教育的需求。但教育涉及教材與相關的出版問題，官方對此可能較為敏感。但整體上，「醫療」與「教育」是台商的可能商機，而「教育」的商機或許更大於「醫療」。

程豐原：

1. 台商在大陸的商機，包括教育等，基本上取決於大陸的開放程度。台灣資源相對於大陸是非常有限的，相關做法還是須依循「中華人民共和國」的體制。台灣無法改變大陸，只能順勢而為。

陳清淇：

1. 台商子女學校的最大問題是學生容量不足，入學名額無法滿足需求，此外學生常因父母經商遷徙，致流動性太高。東莞的台商學校辦的不錯，師資、教育環境等都不差，但因未實施徵試入學，就讀學生的程度良莠不齊。
2. 台商缺乏團隊合作精神與習慣，自己埋頭苦幹，經營上反而無法如香港人成功。此外，台商若發生經營糾紛，往往缺少外來的助力。
3. 近幾年大陸內陸城市隨著城鎮化發展，人力成本亦不斷上升，工資漲幅已經比沿海城市還要高，因此對台商而言，「逐水草而居」的經營模式可能不再有利可圖。以從事外銷的台商來看，成都的優勢已被內陸運輸的劣勢削平。
4. 對中小企業而言，經營上應減少量大消費性電子產品的生產，避免與鴻海等大型企業競爭，將主力放在小量多樣化、高利潤電子產品，並透過接單生產，以避免客戶的量大壓價壓力。

林顯章：

1. 在大陸「外銷」轉「內銷」是完全不同的經營模式，難度非常高，主要是大陸的金融資源短缺，因此，外銷型台商要拓展大陸內銷市場難度極高。台商經營大陸市場，除房地產外，以「現金收入」為主的行業機會較多。

考察紀錄—廣州（2）

地點：廣州，中山大學
時間：103 年 1 月 18 日
對象：林 江 主任（中山大學嶺南學院財政稅務系） 丁 力 主任（廣東社會科學院競爭力研究中心） 陳鴻宇 副校長（廣東行政學院）
重點： <u>丁力</u>： 1. 國際機構，如 WEF 與洛桑管理學院，對地區之「競爭力」評比的綜合判斷常無法服眾，因各自有側重或加權的評量指標，而其持有的理由卻不明確，致受評比地區對於評量結果未必認同。利用牛頓公式 ($F=m*a$)，以連續十年的數據來建構量化的「競爭力」模型，可透過「經濟增長加速度」來客觀呈現不同地區的競爭力評比，是可行的。F 代表競爭力的總量，m 係指該地區的經濟發展水平，乃根據一、二、三級產業的人均 GDP 計算，而 a 係指該地區的經濟增長「持續能力」，主要計算自經濟增長速度的比較。 2. 大陸社會轉型與經濟發展必須注重兩個面向，即「效率」與「公平」。「效率」與「公平」將是「有中國特色社會主義」的發展重點，也是繼胡錦濤提出「和諧社會」後，習近平的施政重點，或可稱為「幸福社會」。大陸改革開放後，強調生產效率提升，朝市場經濟發展至今，已產生多種的不公平差距，如貧富差距、城鄉差距、區域差距等，推進改革縮小差距是新一代領導人的執政目標。由先富帶動後富達成共同富裕，可促成「效率性」與「公平性」，「新型城鎮化」是此脈絡下所提出的政策焦點，為十八大提出的「美麗中國」的一部份。 3. 「新型城鎮化」有兩大重點，習近平將「新型城鎮化」視為拉動經濟發展的動力，同時亦可解決大陸的住房問題。習近平將打的「幸福牌」，是回應毛澤東的追求「效率」與「公平」，此從其表示「要正確對待兩個三十年」的談話中，可窺知一二。過去大陸是「黨管改革、政府管發展」，但自習近平主導新型城鎮化工作會議後，呈現「改革」與「發展」都將由黨來兼管的趨勢。由於國務院的「發改委」與「住建部」是傳統城鎮化的既得利益者，未來習近平很可能會撤換此兩班底，以順利推動「新型城鎮化」。

陳鴻宇：

1. 「新型城鎮化」並非僅是「農民變市民」或「農業變工業」的過程，而是所有社會成員皆可享有城市生活的權力，無論在城區或鄉村，無論是農民或非農民，其核心是「以人為本」，以人為核心的城鎮化。過去中共多將「三農問題」視為單獨的課題，但十八屆三中全會後，深化改革的相關說法不再將「三農問題」視為單獨問題，而是欲通過「城鄉一體發展」的機制來解決大陸農業、農村與農民的問題。換言之，以「城鄉一體化」做為「新型城鎮化」的核心內容。過去的城鎮化視城市與農村為分離與對立的關係，是謂傳統城鎮化，而「新型城鎮化」則是以「城鄉一體化」為主要內容。
2. 「新型城鎮化」面臨的最大阻礙為地方與中央認知的差異，中央包括黨與國務院，從習到李都希望透過「新型城鎮化」來解決城鄉二元結構問題，但地方政府並無此種認知，仍將「新型城鎮化」解讀為 2013 年版的「地產經濟」或 2013 年版的「土地財政」，認為可將地產開發延伸到農村地區，同時將政策重心放在主城區，認為高樓越多越好，建設越大越好，地方官員仍著眼於房地產。
3. 以廣東為例，規劃 2015 年城鎮化率要達到 70%，以目前 67.2% 的水準來看，每年僅需增加 0.8% 即可，具體計算約增加 400 萬城市人口，其中較落後的粵東、粵西、粵北 3 年約增加 200 萬城市人口，但即便如此須花掉地方政府 70% 的財政預算，因農民轉市民的基本社保財政支出估計約為 10 萬人民幣，全部支出將達 8000 億人民幣。廣州市也一樣，目前廣州有 1600 萬長住人口，其中 796 萬為戶籍人口，這些人已算入城鎮化率中，但卻沒有享受市民化的待遇，若將這些人口轉為城市戶籍，估計將支出近 8000 億人民幣的財政支出，對地方政府而言根本是天文數字。由於「已城鎮化但未市民化」及「未來計畫新增的城市人口」的醫療、教育、社保福利等公共服務財政缺口相當大，地方財政無法負擔將是「新型城鎮化」的另一大阻礙。
4. 大陸的城鎮化率將在城市居住工作人口，通通納入城市人口計算，數字亮眼但卻無法解決實際問題，因很多城市人口並無法享有城市居民待遇，形成城市內部「二等市民」的新三元結構問題。因此，李克強在中央城鎮化工作會議中提出「特大城市控制、大型城市邊控制邊放開、中小型城市要放開」的開放城市戶籍原則，以解決大陸城市發展不均的課題。
5. 廣東化州市為蕃茄農產地，該地農民每月薪資約有 2000 元人民幣，加上集體

農產銷售收益，一個家庭每年收入約達 4~5 萬元，加上當地基礎設施與住房條件不差，距離城區亦僅約 15 分鐘車程，生活消費與子女教育都在城市內，故該地農民不願賣土地搬到城區。此一案例說明城鎮化的重點應在檢討農村與城市待遇的差異所在，不是將農民移往城區即是城鎮化。農村短缺的是城市的教育、醫療保險、乾淨飲水等公共服務，提供這些服務即可讓農村就地城鎮化。換言之，「讓住農村的人享有現代化生活方式」就是城鎮化的基本方向。

6. 廣東省長胡春華已經理解中央的城鎮化意圖，因此提出的廣東改造不在新城區，而是舊城區的再造。目前廣州市漸出現「空心化」，大面積的廢棄老城區，住的都是外地人，環境與生活條件越來越破爛，而本地人則都搬往新城區，城市資源亦從舊城區虹吸到新城區。一個城市如果環境系統、生存系統、生態系統、文化系統、與治理系統同時出問題，會出現「城市病」現象，如此城市必然衰敗，汕頭曾是廣東第二大城，但現已衰敗。東莞的情況亦是如此，老城區只有孤寡老人，環境有如廢墟，年輕人都往新城區移，致老城區成為三不管地帶，甚至基本的道路設施都已毀壞，無法通行。

陳鴻宇：

1. 「新型城鎮化」建設的兩個目的，一為「城市的轉型」，包括解決農民工市民化、農民融入城市、新城區與舊城區的協調發展等；其二是「鄉鎮的升級」，確保「城鄉一體化」，讓農民不需往城市集中，農村資源不會被城市吸納。
2. 北京推動的「城鎮化」方向是正確的，但意見逐級傳達後漸乖離，致地方的理解與中央不同。另一方面，大陸的習慣是難做的就不要提，例如大家都只談要嚴格控制特大城市的戶籍，但甚少檢討中小城市要放開之課題，因為財政難以負擔，落實到地方時，相關的地方文件通常不提及無法執行部分。「新型城鎮化」的落實機制將會是政策的重點，各地方政府應該都要自覺並落實執行。

林江：

1. 中央從傳統「城鎮化」或「城市化」改提「新型城鎮化」，最大的差異在於避免將「城鎮化」簡單定位為「農民由農村移到城市」的遷徙過程。「新型」的意義在於農民的「就地城鎮化」，結合農村與衛星城市或二三線城市共同發展，同時讓衛星城鎮居民不須移往大城市。二三線城市的基本公共服務，如教育、醫療、社保等若能跟上城市，「城鎮化」可讓農民「離土不離鄉」，同時也可減

緩特大城市的環境資源壓力。廣州剛建好的地鐵就超出負荷，是國際少見到的情形，亦反映建設規劃落後於人口成長速度情形，上海、北京等地也多如此。

2. 在人口壓力下，中共中央也開始思索限制特大城市規模的課題。「城市規模大小」的學術爭論不斷，原因是過去領導人支持「海歸派」看法，如朱熔基總理堅信市場經濟的全盤西化，海歸派以其留學經驗，希望如美國般城市「越大越好」，以發揮公共服務的規模效益，而且可讓大陸的城市發展與西方接軌。此種對城市人口密度與政策效益的理解，至今仍是主流的看法。
3. 為符合中國國情且與西方接軌下，習近平在十八屆三中全會中，即提出不少具有內在矛盾的論調，如一方面講市場經濟，但卻又強調政府的作用；一方面講發展私有經濟，但也強調要大力發展公有經濟也等。換言之，希望發展「混和經濟」模式，來包容現階段的大陸經濟發展，是一種試驗的過程，此與丁力教授所說的「公平與效率的有機融合」是同樣的思考脈絡，但並不容易達成。因之，「新型城鎮化」應是「在地城鎮化」，不應以犧牲大城市的環境生態為代價。但此種轉變在地方上的阻力極大，因多數地方官員仍認為「新型城鎮化」如同過去的傳統城鎮化，是以犧牲農業換取工業化的發展，是新一波的「土地財政」機會。甚至有部份新自由派學者的觀點認為，國家不需要把保留 18 億畝耕地的紅線畫得如此嚴格，糧食可以進口，應讓農民自由選擇是否保留土地，不應以土地拴住農民，應將農地完全放開私有，對農民才是公平。

陳鴻宇：

1. 學界常喜歡引進國外理論檢討大陸的傳統弊病，反而因之走向另一種極端，或許堅守舊有觀點或是走全新道路兩種方式都不難施行，但難處是這些理論適用於大陸與否。雖說相關討論是為希望找出一條折衷之路，而習的難題就在於極端兩邊的取捨。當前「18 億畝耕地」的反彈聲音相當大，但基於大陸糧食安全考量應仍是必要的，近期泰國局勢不穩，糧食的進口與價格就出現問題。
2. 中共中央對土地改革的基本思路還不是很明確，但主流觀點是要試行放開小部份農地的流轉，讓農地價格可以提昇。目前許多市場化程度低的地區，農地很不值錢。另一方面，擔心土地兼併將造成失地農民的大量出現，此乃中國歷朝歷代威脅政權的一個重要因素。中央對於「農地流轉」、「土地私有」等已進行相關的討論，但開放幅度應該不會太大。

林江：

1. 地方的利益與中央不同，地方追求地方 GDP 的成長，如果「城鎮化」能夠放開農地，地方政府即可將農地全部收歸國有土地，然後招標開發，促成再一次的發展與財富重分配，但對農民卻是再一次的掠奪。有觀點更認為，大陸農民這麼窮就是因為沒有類似台灣 60 年代推行的土改。
2. 大陸城市土地不夠是偽命題，部份原因是：
 - (1) 大陸的城市規劃有相當多的問題，如道路規劃過寬，連農村的道路也是 8 線道，或是如釣魚台賓館等的布置過於浪費等，土地使用效率非常差。
 - (2) 大陸的城市建設，所使用的土地與人口比例，足夠實現「一家一戶一棟樓」，但政府卻未做到。
 - (3) 不管城市或農村，每個地方都一定有一個市民廣場，且在攀比下過度擴大廣場，不具實質意義，「廣場」反而成為居民聚集示威抗議的據點。

陳鴻宇：

1. 由於工業區土地值錢，農地不值錢，故城市土地在規劃時多被劃分到開發區，以提高地方之工業產值，造成很多土地的閒置與浪費。若進行老城區的改造，就可以將荒廢的土地重新利用，但大陸地方政府卻很少如此做。

林江：

1. 對地方官員來說可能與追求政績有關，因為舊城區的改造須面對居民溝通拆遷安置等問題，但新城區的開發在其有限任期內將能更能突顯政績，故心態上會偏好開發新城區。此與地方官員晉用與升遷制度的有關，雖然在十八屆三中全會及中央經濟工作會議中，都曾提到官員的考核要兼顧地方生態發展的政績等，但卻未明確指出取消以 GDP 為考核的標準，故地方官員仍會視 GDP 成長首要的政績目標。廣東目前推動的「新型城鎮化」，以「走中間路線」為主，將二三線城市做好，並讓粵東西北協調發展，縮小珠三角內各區域的差距。「新型城鎮化」使胡春華省長的政策有別於前省長汪洋的「騰籠換鳥」和「粵東西北協調發展」政策，而且中央的意圖。
2. 胡春華準確地掌握中央的政策意圖，配合中央經濟工作會議提出的「穩經濟、

調結構」，胡省長就提出「在調結構的前提下穩定追求經濟增長，同時在穩增長的條件下進行經濟結構調整」，而東莞提出的「三個增長極」即是一例。所謂三個增長極是「穩增長、調結構、保環境」：發展較好的第一梯隊城市，繼續促進增長；發展程度中間的城市則將進行產業結構調整；而其他地方就發展生態環境保護。胡春華將東莞的經濟成長由 9.6% 降到今年的 9%，即具備符合中央「穩增長」的政治涵意，並提出「合理的增長速度」、「GDP 過萬億、富可敵國」等口號，政治解讀精準。

3. 東莞一帶的台資企業近期出現倒閉潮，原因在於「訂單少」或「不敢接單」，因為春節後工人可能不會回流，春節後缺工問題的影響很大。去年廣東的 GDP 增長是靠房地產支撐的，工業用電量並沒有增加，顯示經濟情況其實不好。廣東的 GDP 總量高，但主要是依賴低階加工製造業，例如東莞的製造業很發達，但多是外資企業且為外銷型，政府稅收成長有限。吸引先進製造業並發展內需市場將是未來廣東經濟發展的重點，從官方調降進出口比例從 10% 降至 1%，即可明顯看出政策的朝擴大內需轉向。在這種情況下，東莞必須好好運用農民工，因東莞頗為抗拒讓農民工落戶，但「擁抱農民工」才能維持經濟增長。

陳鴻宇：

1. 「城鎮化」的許多問題需要中央「統一集中事權與財權」來解決，如醫療、教育等「共同事權」應由中央負責，中央財政應加大對「共同事權」的支出。過去政策有許多盲點，如教育方面，中央補貼「流出」但不補貼「流入」，因此補貼給四川農民教育經費，但這些農民工的小孩卻是在東莞唸書，東莞要背負外來人口的基本服務，但卻無經費補貼。若大陸各地方的基本社會保險與福利能趨於一致且全國通行，戶籍就失去意義，但目前看來仍很難解決。

林江：

1. 東莞缺工問題嚴重，主要是留不住工人，流動性非常高，尤其關係著子女教育問題。加上，80、90 年後的第二代農民工，吃不了苦又要求高，加上不願務農，因此常造成企業主與農民工間的待遇爭議問題。由於「地方政府沒錢解決農民工的公共服務」加上「農民工感覺被歧視」，造成農民工快速離開東莞，與全盛時期相比目前農民工走了約三分之一，對台商、港商而言缺工都是一大挑戰。另一方面，農民工不走高素質的人才也不會來，加上東莞勞動條件相對

較差，亦不易吸引優質人才進入。東莞硬體設備尚可，但軟體環保局還是不行，軟體環境需要當地居民素質的提昇，帶動的效益才會變大，此亦是「新型城鎮化」過程中值得思考的問題。

陳鴻宇：

1. 廣東的新型城鎮化規劃已公佈，但是在中央「新型城鎮化」提出前公佈的。目前依新思維提出的，據了解只有江蘇開始推行城鎮化工作會議的內部傳達，其他地方都還沒有，主要是中央新型城鎮化工作會議的貫徹與傳達，許多工作因涉及政府的財政劃分，目前尚不明確。
2. 城市群規劃方面，中央規劃的發展進程中，城鎮化的兩條路徑，一是「主城區向外擴張」，一是「鄉村自我發展」，城市群的概念基本上應是客觀形成的。中央過去將全國發展進行戰略性配置，規劃設置多個城市群，也讓很多人往這些城市聚集，但並無具體配套措施，因此未來城市群未必會由行政主導規劃。

陳鴻宇：

1. 目前農業土地流轉的檢討，基本上宅基地是允許流轉的，但耕地與林地則是禁止的，但還不太明確，因為中央一方面希望讓市場化因素發揮最大功用，另一方面又偏好宏觀規劃與調控，如發改委相當熱衷於城市群規劃與審批，亦是城市群受到熱絡討論的原因。雖然過去經驗，宏觀控制太多往往效果都不太好，但習近平之所以緊抓「新型城鎮化」，主要是因涉及的土地、房地產、地方財政，以及既得利益問題等，若一次引爆恐怕無法收拾。故習近平在十八屆三中全會中並沒有提到「新型城鎮化」，但卻連開三個套會，中央經濟工作會議、中央新型城鎮化工作會議、中央農村工作會議。不過，地方對三個會議的傳達似無太大反應，顯示中央重視問題，但地方卻還在觀望。

陳鴻宇：

1. 大陸對「胡溫十年」的評價不高，認為其將矛盾往後推遲致使改革停滯不前，且執政上缺乏前瞻性，因此，城鎮化還沒太大動作，如同丁力教授的說法，可能是習尚未有時間處理「新型城鎮化」。另一方面，不願高調談論「新型城鎮化」，可能也是怕地方誤解其為房地產開發，所以目前仍在解釋「新型城鎮化」內涵，而不是「新型城鎮化」的作法。

林江：

1. 台商對自身的統戰符號仍有期待，認為大陸會因台商身份而給予特殊待遇，這種思維必須要改變，加上台商對轉型升級的反應普遍冷淡，此不利於台商發展。具體上，對地方政府而言，如東莞的領導視台商為「棄之可惜、食之無味」，因台商的產業層次不高，主要經營傳統製造業的出口代工，與大陸民營重疊性高，又因台商具備「統戰」符號，可讓當地打台商特色牌，「棄之可惜」，讓東莞領導頗為頭疼。此外，台商除與當地台辦交流外，基本上甚少與其他政府部門互動，因之也失去不少轉型升級的機會，蓋如外經局、科技局、財政局等對產業升級都有相當多的政策資源。台商不與這些部門互動，資源會相對稀少。台商除台辦外，缺少與其他部門互動可能是敏感度不足，加上缺乏管道，台商協會又較不積極建立關係，以及大陸官員未將台商視為固定聯繫對象等有關。

林江：

1. 大陸其他政府部門未將台商視為固定聯繫對象，主要是官員嫌麻煩，因為台商會投訴。其次，台商自成一圈，不太與學界或大陸企業交往，在大陸經營幾十年交往的對象有限，即便有接觸也是行禮如儀，台商的畏怯，也使大陸官員不太理會台商。此外，台商經常從台北請專家學者來進行企業診斷，而不相信大陸的專家學者，此「內外有別」的心態亦造成雙方隔閡日深。台商的觀念若不改變，在大陸經營恐較無好機會。
2. 目前台商在大陸多仍屬於勞力密集型產業，在大陸布局高端技術的台商很少，主要還是集中在加工出口，特別是珠三角。此種格局對台商不利。另外，大陸消費者對台灣的神秘感已經消失，如「大麥克」就是做「直銷」，其經營成效不佳。加上台商不太聽進建言，在大陸的前景並不樂觀。

附錄三

期末會議審查意見與回覆

評審意見	意見回覆
陳處長	
1.城鎮化率、服務業占比等資料更新	1.根據官方數據已於內文中更新。
2.第 18 頁及第 95 頁之關於農村集體用地流轉問題。	2.中共國土部正積極檢討制定《關於開展農民集體經營性建設用地使用權出讓、租賃、入股市場交易試點工作的指導意見》。已於內文中修正。
3 對跨國企業商機，進一步加入服貿因素。	3.已於該段文字後加入服貿開放的利基與經營風險降低
4.第六章與第五章第四節架構重複。	4.已刪除第五章第四節，並重新撰第六辛的政策建議。
5.台商對兩岸政府協助之期待納入政策建議。	5.已納入第六章第二節（三）的敘述中。
6.加入證券業與銀行業相關的布局說明。	6.已將相關敘述納於表 5-2 相關的說明中。

林副處長美雪	
後續研究的兩點建議： 1.綜合大陸的 16 個城市群、麥肯錫和台商問卷結果，篩選出特定城市群進行聚焦的深入研究，會更為具體。 2.目前所選出的產業別，應針對台商有優勢的精緻農業、智能化、醫療保健等深入探討。	大陸新型城鎮化規劃方剛出爐，本研究乃根據規劃內容之整理，搭配著者台商問卷所做的研究，分析偏向總體性。未來若能持續針對特定城市群或特定產業別進行深入研究，必然更能聚焦。或者若能與大陸擴大內需政策進行整合亦是未來可行的研究方向。
陳總監子昂	
1.大陸研究和台商問卷結果對城鎮化商機的城鎮區域存在差異性，建議調整。 2.大陸已兩次公布智慧城市試點，共有 193 個城市，請修正。 3.根據《規劃》之目標，成長最快應為養老、寬頻與綠建築，大陸亦已積極推出相關政策，可針對此進行深入研究。	兩者存在落差均係研究結果，而且是陸方與我方的觀點不同所致，故仍採併陳方式。 第三章已重新調整內容，並已依評審提出進行修正。 本研究亦指出相關的產業存在商機，除綠建築外。綠建築已納入本研究內。建議後續若進行研究，可加強產業別的分析。

4.主席	
1.城鎮化率由目前提升至 2020 年的約 60%，成長空間並不大，是否與大陸城鎮化率已近高點有關？	相對於先進國家的 70%城鎮化率，大陸城鎮化是有發展空間，但更重要的在於轉型的必要，因其難度愈來愈高，目標因之愈趨於保守。
2.城鎮化之重點在於強調「新型」，顯示將是大陸下階段經濟發展之必要政策	新型城鎮化追求以人為本的城鎮化，並融入大陸未來調整經濟與產業結構機能，是大陸未來經濟發展的重要載體。