

### 三、中國大陸新型城鎮化建設與戶籍改革觀察

政治大學兩岸政經研究中心主任魏艾主稿

- 改革開放以來，中國大陸城鎮化迅速發展，亦顯現諸多矛盾和問題，主要為城鎮化水平和質量不高，超出資源承載能力，及社會保障、戶籍制度改革滯後等。
- 由於人口城鎮化率高於戶籍城鎮化率，致新型城鎮化建設方案基本仍以戶籍改革為主，惟涉及諸多公共服務領域，有其複雜性。
- 2020 年新型城鎮化建設「重點任務」改革方案，特點是推進城鄉融合發展，並以縣城作為城鎮化建設主要載體，惟仍將面臨權責劃分不明、市場誘因不足等制約因素。

40 餘年改革開放政策的推展，帶動中國大陸經濟的快速增長和工業的發展，與此同時，伴隨著工業化進程，非農產業在城鎮集聚，農村人口向城鎮遷移和集中的發展過程，這固然是任何國家或經濟體經濟現代化的重要標誌，惟亦衍生諸多社會經濟問題必須加以克服。為解決城鎮化衍生諸多中國大陸社會經濟發展問題，特別是人口流動和農民工市民化問題，進入 21 世紀，中共便極為關注城鎮化的發展，2012 年更提出建設「新型城鎮化」的概念和規劃方案，作為中國大陸城鎮化發展的方向和具體指標。今（2020）年是「十三五」規劃總結和全面建成小康社會的一年，也是為「十四五」規劃發展打好基礎的關鍵年，但是突如其來的新冠肺炎疫情和洪澇災害，嚴重影響大陸經濟的正常運行。儘管如此，中共仍提出「2020 年新型城鎮化建設和城鄉融合發展重點任務」的通知，期望能推進城鄉融合發展，實現 1 億非戶籍人口在城市落戶的目標。然新型城鎮化發展目標的推進涉及人口轉移、勞動就業、社會保障、基礎設施、財政支持，以及城鄉融合等多層面和領域，戶籍制度改革只是解決農民市民化的基本工作，短期間仍難以緩解中共所面臨的城鎮化問題。

## (一)中國大陸城鎮化發展所存在的問題

過去 40 餘年來，中國大陸源源不斷的勞動適齡人口為大陸經濟發展創造條件，尤其有利經濟增長的人口結構（人口紅利），對經濟持續快速增長產生極大的推動作用。然隨著大陸人口結構的改變、人口老齡化速度加快、勞動年齡人口在總人口所佔的比例下降，傳統的人口紅利優勢正逐步減退，再加上人口的城鄉和地區分佈不均衡，更引發流動人口管理的問題。此一形勢發展，不僅對中國大陸未來的經濟增長和結構變化產生重大影響，並構成大陸社會經濟穩定的潛在風險。

在人口數量、結構和人口流動的發展形勢下，伴隨著工業發展農村人口向城市轉移，帶來深層和廣泛的社會經濟影響。主要在自 1978 年改革開放以來，中國大陸經歷世界上規模最大的城鎮化歷程。改革開放之前嚴格的城鄉分隔，限制人口流動的政策逐漸鬆動，越來越多的農民進入城市就業，農村經濟體制改革所帶來的動力，為城鄉和非農產業提供物資和勞動力，推動中國大陸城鎮化的發展。

根據中共的統計資料顯示，自 1978 年年底改革開放以來，中國大陸城鎮化迅速發展。1978 年城鎮化率只有 17.8%，1996 年、2003 年、2011 年，大陸城鎮化率分別超過 30%、40%和 50%，特別是 2002 至 2011 年，城鎮化率以平均每年 1.35 個百分點的速度高速發展。2012 年，大陸城鎮化率已達 52.57%，提前實現「十二五規劃」預期目標。1978 至 2012 年，大陸城市人口由 1.91 億迅速發展至近 7 億城市人口，5 億多農村人口陸續進入城市，成為中國大陸邁向全球化、工業化和現代化進程中重要的「人口紅利」（瞭望新聞周刊，2014 年 1 月 27 日，第 4 期，頁 38-41）。

自 2011 年大陸城鎮化率首次超過 50%（51.27%），城鎮化率更快速增長，2013 至 2015 年分別為 53.73%、54.77%、56.10%。2016 年大陸城鎮化率 57.35%。其中城鎮常住人口 7.9298 億人，比 2015 年增加 2182 萬人，鄉村常住人口 5.8973 億人，減少 1373 萬人。

中國大陸城鎮化迅速發展，亦呈現諸多亟待解決的矛盾和問題：第一，城鎮化發展水準和質量不高，人口城鎮化明顯落後於土地城鎮化。2016年按戶籍計算的城鎮化率僅41.2%，遠低於統計上57.35%的城鎮化率。第二，城鎮化發展超出資源的承載能力，人口、土地、資源、環境的矛盾日益突出，特別是水資源短缺的問題尤其嚴重（「推進新型城鎮化」，宏觀經濟管理，2013年第7期）。第三，城鎮化發展體制不健全，相關的土地、就業、社會保障、戶籍制度等方面的改革滯後，阻礙大陸城鎮化的健康發展。

城鎮化滯後帶來一系列嚴重的問題，阻礙中國大陸社會經濟持續和穩定發展，這些問題包括群聚經濟損失，影響城市功能發揮；限制農業剩餘勞動流動和農業現代化進程，阻礙城鄉一體化的發展；抑制消費和投資增長，導致內需不足；阻礙第三產業發展和產業結構調整；加劇資源破壞和環境污染，不利可持續發展（張占斌，「提高城鎮化包容度」，瞭望新聞周刊，2013年3月25日，第12期，頁36-37）。

## （二）以戶籍改革為主軸的城鎮化方案

為避免城鎮化滯後帶來的一系列嚴重問題，阻礙大陸社會經濟的穩定發展，中共自2012年以來在城鎮化發展確實做出相當的調整。

2012年，中共「十八大」設定推進城鎮化的發展方向，是要走工業化、信息化、城鎮化、農業現代化同步發展的路子，同時要加強社會建設，推進完善基本公共服務等。2013年11月，中共「十八屆三中全會」更提出戶籍制度和土地制度的改革，試圖解除大陸城鎮化發展的枷鎖。具體政策包括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，以及嚴格控制特大城市人口規模等（「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」）。

2013年12月，中共中央城鎮化工作會議提出推進城鎮化的六大主要任務為：推進農業轉移人口市民化；提高城鎮建設用地利用效率；建立多元可持續的資金保障機制；優化城鎮化佈局和形態；提高城鎮

建設水平；加強對城鎮化的管理。會議同時審議通過「國家新型城鎮化規劃（2014～2020年）」（人民日報，2013.12.15）。

「規劃」提出，以人的城鎮化為核心，有序推進農業轉移人口市民化；以城市群為主體形態，推動大中小城市和小城鎮協調發展；以綜合承載能力為支撐，提升城市可持續發展水平；以體制機制創新為保障，通過改革釋放城鎮化發展潛力。

在具體政策目標上，到2020年要使1億左右的農業轉移人口在城市落戶。基於2013年大陸城鎮化率雖達53.7%，但戶籍人口城鎮化率僅36%左右，因此，「規劃」首次提出兩個城鎮化率，亦即2020年常住人口城鎮化率達60%左右，戶籍人口城鎮化率達45%左右，戶籍人口城鎮化率與常住人口城鎮化率差距較以前縮小2個百分點左右，努力實現1億左右農業轉移人口和其他常住人口在城鎮落戶。

此外，農民工的市民化涉及公共服務均等化問題，「規劃」亦設定五項公共服務，包括子女教育、就業創業服務體系、社會保障、基本醫療和保障住房等發展目標，惟涉及公共服務體系改革、財政支出、宏觀調控政策走向等多層面的問題，其順利推展有其複雜性。

### **(三)2020年新型城鎮化建設路線圖**

新型城鎮化發展「規劃」方向定然反映在中共每年的城鎮化發展目標和具體政策上。2014年3月上旬召開的「兩會」，中共國務院總理李克強在其「政府工作報告」，對於該年大陸城鎮化的發展是要推進以人為核心的新型城鎮化，而城鎮化是破除城鄉二元結構的依托。具體工作方向則是要有序推動農業轉移人口市民化，加大對中西部地區新型城鎮化的支持，以及加強城鎮化管理創新和機制建設。報告強調，今後一個時期，著重解決好現有「三個1億人」問題，促進約1億農業轉移人口落戶城鎮，改造約1億人居住的城鎮棚戶區和城中村，引導約1億人在中西部地區就近城鎮化。

儘管如此，中國大陸城鎮化的發展牽涉到體制機制改革，特別是

政府與市場、中央與地方的關係，有其錯綜複雜的因素相互纏繞，以致創新社會治理的推展有其困難。但是經過多年城鎮化發展規劃和政策的推動，大陸城鎮化所存在問題並未獲得緩解(人民日報,2020.6.17)。

主要呈現於：

1. 農民工問題一直是制約中國大陸城鎮化高質量發展的重要因素。  
2019 年底，大陸常住人口城鎮化率為 60.60%，戶籍人口城鎮化率為 44.38%，兩者相差 16.22%。同時，名義上落戶城鎮人口仍未能同等享有城鎮基本公共服務。
2. 財政資源不到位，「人地錢掛鉤」等配套政策的激勵保障力度不夠，諸多城市的基本公共服務等公共資源支撐供給不足，是導致市民化質量不高的主要原因。
3. 中央與地方財權事權劃分不清，導致承擔城鎮化主體責任的地方政府，特別是縣城的財權不明確，缺乏明確和多渠道解決資金短缺問題，城鎮化建設的公益性及經營性固定資產投資難以推動。

為進一步解決城鎮化發展所面臨的問題，以完善「新型城鎮化」建設工作，今年 3 月 30 日中共中央國務院頒佈「關於構建更加完善的要素市場化配置體制機制的意見」、發改委發佈「2020 年新型城鎮化建設和城鄉融合發展重點任務」(簡稱「重點任務」)，提出中共當前新型城鎮化建設的工作方向和重點工作，主要為：

第一，要求督促城區常住人口 300 萬以下城市全面取消落戶限制、推動城區常住人口 300 萬以上城市基本取消重點人群落戶限制、促進農業轉移人口等非戶籍人口在城市便捷落戶。

第二，推動超大、特大城市調整完善積分落戶政策，探索推動在長三角、珠三角等城市群率先實現戶籍准入年限同城化累計互認。放開、放寬除個別超大城市外的城市落戶限制，試行以經常居住地登記戶口制度。

第三，在保持政策連貫性同時，通過更詳實、更具可操作性的任務部署，有利充份調動中央和地方各級政府的積極性，並引導政府資

金、社會投資有更多的關注點和可選項，有利於相關投資更好落地。

第四，加大「人地錢掛鉤」配套政策的激勵度，提高城市綜合承載能力，需要對城市發展空間、要素等給予更大的靈活性和權限，同時要推進以縣城為重要載體的新型城鎮化建設。

#### **(四)城鄉融合發展必須克服的障礙**

2020 年新型城鎮化「重點任務」的特點便是推進城鄉融合發展，並且以縣城作為新型城鎮化建設重要載體。

過去 10 餘年來，中國大陸城市化進程的發展形勢是大都市圈和城市群加快發展，各種生產要素向這些區域集中，推動提升城市聚集效應，提高全要素生產率（人民日報，2020.4.10）。但是卻使城鄉發展不平衡成為中國大陸新型城鎮化建設極為突出的問題。

對縣城而言，一邊連接著大城市，一邊連著無數的鄉村。縣城的發展不僅可讓資源加速流動，有助發展差距的縮小，並且縣城的發展具擴大內需的潛力，主要體現在兩個面向：其一，目前中國大陸縣城人均市政公用設施固定資產投資，僅相當地級及以上城市城區 1/2 左右，縣城居民人均消費支出僅相當於地級及以上城市城區居民 2/3 左右。中國大陸擁有 2000 多個縣和縣級市，縮小他們與大城市的差距，整體新增投資消費的空間巨大；其二，縣城與農村的聯繫更為緊密，全中國大陸的縣級市下轄 4 萬多個鄉鎮，提升縣城公共設施和服務能力能夠更好地帶動鄉鎮發展，為鄉村振興提供支撐，拉動農村市場需求（人民日報，2020.6.17 日）。

從理論上看來，推進城鄉融合發展最重要的就是要完善引導資源要素向農村流動的體制機制，一方面要讓資源下得去，加強農村基礎設施和環境建設，另一方面要讓資源要素留得住、可持續，成為帶動城鄉互動的產業關聯，形成工商資本與農民共享的利益機制。具體而言，除政府資金的挹注外，社會資本能否成為擴大城鎮化建設，提高公共設施運營的助力？這是關鍵所在（人民日報，2020.3.26.）。

統籌城鄉發展，打破城鄉分割，推進城鄉融合發展，一直是中共長期關注的重要課題。中共「十九大」報告提出鄉村振興戰略，國家發改委會同有關部門制定「鄉村振興戰略規劃（2018-2022年）」，鄉村振興道路的基本方略有7個面向，包括重塑城鄉關係，走城鄉融合發展之路；鞏固和完善農村基本經營制度，走共同富裕之路；深化農業供給側結構性改革，走質量興農之路；堅持人與自然和諧共生，走鄉村綠色發展之路；傳承發展提升農耕文明，走鄉村文化興盛之路；創新鄉村治理體系，走鄉村善治之路；打好精準脫貧攻堅戰，走中國特色減貧之路（張勇，「堅持農業農村優先發展、全力實施鄉村振興戰略」，宏觀經濟管理（北京），2018年第3期）。

大陸鄉村振興戰略實施將面臨那些必須克服的問題，根據大陸學界的分析，一是鄉村治理權責單位歸屬？由上而下，或由下而上？其間是否會出現衝突和矛盾；二是人是鄉村振興戰略實施的主體，人力資源的質與量能否匹配；三是農村土地制度改革滯後，資源閒置的問題能獲得解決；四是除政府財政資金的挹注外，社會資本進入農村的渠道是否順通；五是商業模式是否能進入農村？其誘因何在（「我國農業農村經濟形勢及發展展望」，宏觀經濟管理（北京），2018年第3期；「鄉村振興的四大基石」，中國改革（北京），2018年第3期）。很顯然的，這些都是大陸城鄉融合發展能否順利推展極值得關注的課題。