

三、中國大陸城鎮化推動情形觀察

臺灣大學國家發展研究所教授兼所長施世駿主稿

- 「新型城鎮化」雛型醞釀於胡溫時期，欲藉「城鄉統籌」與「城鄉一體化」解決城鄉二元分割問題。習李「十八大」提出指導方針，聚焦區域發展、城市生態平衡、人口遷移與社會福利整合。
- 「新型城鎮化」面臨關鍵挑戰，一是城鄉關係及農村定位問題，如未理順反導致農村邊陲化；二是地方政府財政短絀，負債情形惡化。

習近平上臺後揭櫫的「中國夢」，其中一個重要成分便是「城鎮夢」，希望將中國帶向富強康莊的現代化國家之林。對比中國數千年來的農業社會型態，中共承襲自蘇聯時期的意識形態，將「工業化」與「城鎮化」視為現代化的象徵；再加上百年來受西方列強欺凌的集體心態，急於透過加速現代化急起直追，可以說城鎮化是中共建政以後的內在基因。中共「十八大」提出「新型城鎮化」概念，除承襲過往現代化目標外，企圖矯正過往城鎮化的主要弊病，同時納入區域發展、經濟成長模式、人口遷移管理，以及社會治理的宏觀發展思維。2022年「二十大」召開，「新型城鎮化」成效無疑將成會議焦點之一，且將進一步提出更多相關政策。

（一）城鎮化的歷史淵源

以嚴格的戶籍制度發展的「城鄉二元體制」，是當代社會主義中國建立起的特殊社會管理體制，政府掌握人民戶籍並以此作為資源分配的主要根據。中共當時以「城鎮化」為大目標，只是無法從農業社會一步到位，因此透過「城鄉二元體制」將大部分資源集中於城鎮，並將大部分農民綁在農村，藉此達成城鎮的工業化。1978年改革開放後，隨著經濟與社會結構的轉變，原本嚴格的城鄉戶籍制逐漸鬆動。在1984年農村人民公社解體後，農業人口開始朝向非農業部門流動，加速改革開放後的「城鎮化」發展。惟這個轉型期的「城鎮化」屬於粗放型，在原有制度還未完全改善前，形成不均衡的發展。1990年

代外資進入中國大陸後，城市的勞動力流動成為人口管理的一大難題。在戶籍制度鬆動卻未解除的情形下，農民工形成一個特殊的身分群體，在城鎮工作與生活，卻無法被納入城鎮的戶口內。換言之，改革開放的經濟成長是建立於扭曲的結構基礎，表現在城鎮地區經濟發達而農村地區牛步緩增、沿海地區快速發展而內陸地區遲滯、以及各地的常住人口與流動人口的權益差別。

2002年中共「十六大」提出「城鄉統籌」概念，企圖改革城鄉二元體制以解決城鄉差距。胡錦濤2003年中央農村工作會議指出，統籌城鄉經濟社會發展，就是要充分發揮城市對農村的帶動作用和農村對城市的促進作用，實現城鄉一體化。「城鄉一體化」試圖要解決城鄉居民的不同國民待遇問題，透過統籌城鄉社會與經濟，推動城市和農村協調發展，打破城鄉分割的體制，加強城鄉間的基礎設施和社會事業建設，逐步縮小城鄉差別。整體社會管理的思維便由「城鄉分割」轉向「城鄉統籌」，希冀再進一步轉向「城鄉一體化」，形成城鄉社保制度的整合，可以說是「新型城鎮化」的雛型思維。胡溫時期的「城鄉一體化」體認到過往粗放式城鎮化的病灶在於城鄉體制的分割，必須加以整合。

（二）「新型城鎮化」現況

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

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

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

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

第三與四點方面，習李則與胡溫有本質上的差異：後者從更宏觀的「2020年小康社會」發展層面思考，提出幾個不同以往的新方向，一是社會保障制度整合協調，達到全民基本保障；二是加大政府補助以消滅貧窮，達到全民小康；三是促進區域協調發展及內需消費，藉由社會政策擴展以協助「調結構」促進內需消費。呈現出的社會保障特色是制度分立卻內涵整合、全民基本保障卻有補充保障的程度差異、各地社會保障制度框架一致卻容許不同的給付水準。另一方面，習近平定調2020年為完全脫貧年，要求窮困地區的幹部完成目標。

與此息息相關的是2014年中共中央政治局通過「關於進一步推進戶籍制度改革的意見」，宣告實行半個多世紀的「農業」和「非農業」二元戶籍管理模式將退出歷史舞臺。確立一線大城維持戶籍管制、二線城鎮開放落戶的發展方針。在這個理念引導下，2015年底發布「居住證暫行條例」，自2016年元月起實施，民眾凡居住在非戶籍地期滿半年以上，並擁有穩定的就業、就學和住所，就可享有當地的義務教育和基本公共服務。2018年全面放寬城市落戶條件，加快戶籍制度改革落實步伐，以實現進城落戶1,300萬人的目標；發改委4月發布「2019年新型城鎮化建設重點任務」，強調要繼續加大戶籍制度改革力度。二線城市要全面取消落戶限制、一線大城市要全面放寬落戶條件，並全面取消包括高校畢業生、新生代農民工等重點群體

的落戶限制。超大和特大城市則須調整完善積分落戶政策，增加落戶的規模。

另一方面，社會保險制度的整合努力，表現在基礎養老金以及醫療保險制度的實施，並且實現基礎養老金的全國統籌（財務整合）。2018 年「國務院關於建立企業職工基本養老保險基金中央調劑制度的通知」，從 7 月開始建立養老保險基金中央調劑制度，希冀拉近各地基礎養老金的給付差距，在財務面逐步統一制度。經由制度改革，調整各地社會保險財務體質差異，同時顧及在各地間轉換工作的人群權益，對於人口流動有正面助益。可以說透過戶籍改革以及社會保障制度整合，已經打通「新型城鎮化」的任督二脈，有助於實現以人為本的城鎮化。

（三）未來展望

中國大陸 2019 年人均 GDP 已經超過 1 萬美元，晉升中等收入大國；但是否能夠擺脫中等收入陷阱，取決於產業結構轉型及內需消費規模，而「新型城鎮化」將扮演吃重角色。習李時期不論在戶籍改革、城鄉一體化、社會保障改革、與流動人口問題的相關改革，說明「新型城鎮化」的重要目標，其中亦可看出社會保障角色的重要。但是與胡溫時期相比，對社會政策的重視度降低，少見大手筆的政策擴張；反而相對注重的是特困群體的生計問題，例如精準扶貧的政策。可以說「新型城鎮化」的全面結構轉型觸及區域協調、經濟調控、以及社會治理的層面，影響相當全面。

儘管有上述諸多方面進展，「新型城鎮化」面臨一些核心問題，首先，「城鎮化」意味將城鎮範圍擴大，並將農村人口導入城市。一個關鍵議題是城鄉關係，或說是農村發展的角色定位，畢竟不可能將全部都變成城鎮地區，三農問題依舊無法迴避。若是模糊以對，「新型城鎮化」反進一步強化城市做為區域中心的磁吸效應，從而邊陲化農村。就此而言，「新型城鎮化」未在根本上解決農村治理的困境，亦無從提升農民群體處境。

其次，對於農村發展而言，另一個核心議題是土地產權如何界定並流轉，在號稱社會主義市場經濟的體制是相當敏感的問題，也因

此進展最為緩慢。中共「十七屆三中全會」討論通過農村改革發展的方案，其要點是允許農民流轉土地承包經營權、保障農民對承包土地的佔有、使用、收益等權利。農民流轉土地承包經營權要「按照依法自願有償原則」，希望藉此活絡農村經濟並改善農民生活。2020年1月公布實施的「農村土地經營權流轉管理辦法」，主要理念是三權分置，也就是將所有權、承包權、經營權分開處理，在保留集體土地所有權和農戶承包權前提下，平等保護土地經營權。「十九大」以來的重要土地政策落實，將能增加農村經濟活力及農民生財的靈活度。

與農村土地產權改革相關的是晚近國務院公布「關於新時代加快完善社會主義市場經濟體制的意見」，其中提到「要健全地方稅體系，穩步推進房地產稅立法」，似預示近期可能有進一步的稅制改革。尤其是中美貿易戰與疫情衝擊，房地產市場降溫，衝擊到地方政府的重要收入來源；加上各地須負擔大部分社會福利支出，地方財政負債將更惡化。這份「意見」的著眼點除健全房地產市場之外，最大考量便是解決地方政府稅源不足的問題。如何解決地方政府財政收入有限、支出責任繁重的困境，考驗中央領導階層的智慧。