

中國大陸城鎮化進展與影響

陳亨安*

壹、前言	參、未來城鎮化的機遇與挑戰
貳、中國大陸城鎮化推動過程	肆、結論

摘 要

中國大陸過去 35 年城鎮化發展迅速，城鎮化率從 1978 年的不到 20% 上升至 2013 年的 53.7%，此期間，城鎮人口成長超過 5 億。發展雖如此快速，但其過程仍有許多不完善之處亟待解決。因此，中國大陸欲藉由「國家新型城鎮化規劃（2014-2020 年）」的推動，以作為未來城鎮化健康發展的宏觀及基礎性的規劃，惟推動過程中，中國大陸仍面臨著戶籍、土地、就業及財政等挑戰，因此，如不徹底改革並輔以相關配套措施，恐會使這幅雄偉的藍圖反變成空中樓閣。

對臺商而言，城鎮化的效應主要在於內需市場擴張，以及產業升級等對臺商投資經營的影響，此外，因臺商在中國大陸仍以勞力密集加工出口業務為主，農民工可能因城鎮化的推動，降低外出打工的意願，致沿海缺工問題進一步嚴重。此時除打擊臺商競爭力外，亦可能影響兩岸產業供應鏈狀況，進而降低我對中國大陸的出口，形成對臺灣的經濟隱憂。

* 作者為經濟發展處專員。



The Progress and Impact of Mainland China's Urbanization

Heng-An Cheng

Specialist

Economic Development Department, NDC

Abstract

After 35 years of rapid development, the degree of urbanization in mainland China has increased from less than 20% in 1978 to 53.7% in 2013, and the increase in the urban population has been more than 500 million. Despite its rapid development, however, the process of Mainland China's urbanization still has many problems which need to be solved. Mainland China has launched the New National Urbanization Plan (2014-2020) as a comprehensive, overall and fundamental policy guideline for promoting a healthier development of urbanization. But some challenges remain, such as reforming the Hukou system, redesigning the land use system, providing better financial support and so on. Therefore, if the reform is not completed and supplemented by proper measures, this grand plan will probably fail.

For Taiwan businessmen, the impacts of Mainland China's urbanization mainly come from the expansion of its domestic market and industrial upgrading. In addition, because the main operations of Taiwan businessmen in Mainland China are still labor-intensive export processing activities, migrant workers might be less willing to work far away from their homes because of urbanization, causing much more serious labor shortage problems in coastal areas. The shortage problem will not only reduce Taiwan companies' competitiveness, but also affect cross-strait industrial supply chains, which in turn will cause Taiwan's exports to China to drop, and to become a potential risk in the longer run.

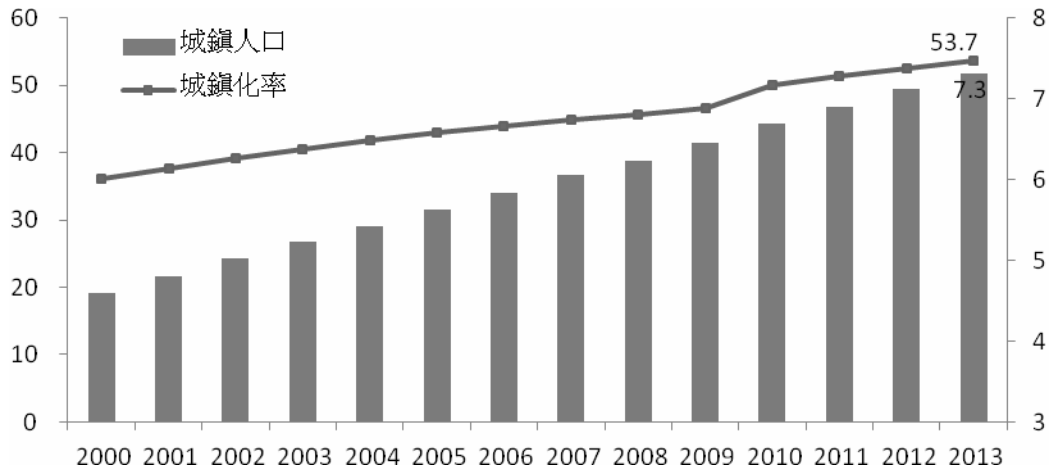
壹、前言

不論是「十二五規劃」，亦或是近來中共十八屆三中全會報告內容，中國大陸未來發展重點均朝向改革、調結構等方向推動，並依此制定相關重大規劃。當中，由於國家新型城鎮化的規劃內容包含多項概念與作法，對未來中國大陸的經濟及社會將可能產生重大改變與影響。此外，兩岸經貿往來較以往更為緊密，因此對台灣的經濟影響自有一定程度存在。故本研究將以中國大陸城鎮化的發展背景，探討發展過程中相關問題、影響與挑戰，並進而於結論部分分析台商在兩岸布局，以及對臺灣產業發展所造成的影響。

貳、中國大陸城鎮化推動過程

中國大陸過去 35 年城鎮化發展迅速，城鎮化率從 1978 年的不到 20% 上升至 2013 年的 53.7% (如圖 1)，¹ 在此期間城鎮人口成長超過 5 億。雖然中國大陸城鎮人口成長迅速，但相較其他國家經驗，中國大陸快速的城鎮化率也並非沒有先例，事實上，在相同發展階段上，中國大陸的城鎮化速度慢於日本和韓國，但快於美國和英國。故本章節將針對中國大陸城鎮化的發展，以及其過程中所產生的問題作一研析。

¹ 城鎮化，英文是 urbanization，譯成中文，應是城市化。由於中國大陸的建制鎮也是城市化地區，所以用城鎮化比較符合大陸國情。根據建設部主編、1999 年施行的國家標準「城市規劃基本術語標準 (GB/T 50280—98)」，城鎮化的定義是，「人類生產和生活方式由鄉村型向城市型轉化的歷史過程，表現為鄉村人口向城市人口轉化，以及城鎮不斷發展和完善的過程」。



資料來源：中國大陸國家統計局

圖 1 中國大陸城鎮化過程

一、中國大陸城鎮化的發展歷程

自 1949 年建政以來，中國大陸的城鎮化道路並不平順。早期的城鎮化係配合重工業的高速發展，以及工業城市群的出現，相互重合發展，1949 年至 1960 年期間，城鎮化率由低於 10% 上升至 19%。在 1958 年時，由於新戶籍政策的出臺將人口劃分為城市人口和農村人口，城鎮化率有所減緩，至 1978 年以前大都維持在 16% 左右。此後，隨著市場的開放與改革的實施，以及經濟體制改革從農村轉向城市，促進了小城鎮的繁榮和沿海城市的快速發展，到 1992 年，城鎮化率已上升至 27%。

1992 年時，鄧小平為了加快中國大陸向市場經濟轉變，以及廢除糧票制度更進一步加快人口向城市的遷移，確立了城市在市場經濟中的中心地位。2001 年，中國大陸提出在第十個五年計劃中指出，將通過多種途徑發展城鎮化，統籌城市與小城鎮協調發

展。此時，雖然國家鼓勵中小型城市的發展，但東部地區大型城市群的發展仍最為迅速。中西部地區的城市在 2000 年西部大開發戰略開始實施後也加快了發展的腳步。

二、城鎮化基本狀況與特點

儘管中國大陸城鎮化進展快速，但在過去傳統城鎮化發展道路上，由於忽略城鎮資源配置效率，且過渡強調土地城鎮化等情況下，對人口、居民素養、生活素質均不夠重視，且對土地、能源、水資源的高度消耗，致使傳統城鎮化在生產、生活、與生態上均呈現不協調的發展情況。

(一) 戶籍城鎮化率遠低於常住人口城鎮化率

根據中國大陸國家統計局資料顯示，2013 年中國大陸常住人口城鎮化率為 53.7%，但如將統計為城鎮人口的農民工及其隨遷家屬扣除後，以城鎮戶籍人口計算則僅為 36%，戶籍人口與常住人口城鎮化率則相差高達 17.7 個百分點。據國家統計局調查報告顯示，2013 年農民工總量約 2.68 億人，其中，外出農民工 1.66 億人，其於本地農民工則為 1.02 億人（如表 1）。

就某種意義來看，城鎮化就是農業轉移人口的市民化，主要是農民工的市民化，但礙於城鄉二元戶籍制度的實施，² 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。這樣的隔閡除造成工資被壓低

² 戶籍制度創立於 1958 年，作為一種社會管理工具，一個人所能獲得的所有社會福利均和其出生地相關。戶籍制度將居民分為城鎮人口和農村人口，並限制人們湧入擁有更多資源的大城市。2012 年年底，北京常住人口超過 2,100 萬，但只有略微超過 60% 的人擁有北京戶口。



外，³ 就表 2 資料所示，由於養老和醫療保險的接續、流轉、異地結算等制度問題沒有解決，除工傷保險參與率較接近城鎮就業人員外，農民工其餘各項社會保險參與率整體偏低，相應權利和福利分配不公。

表 1 中國大陸農民工規模

單位：億人

指 標	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
農民工總量	2.25	2.29	2.42	2.52	2.62	2.68
外出農民工	1.40	1.45	1.53	1.58	1.63	1.66
本地農民工	0.85	0.84	0.88	0.94	0.99	1.02

資料來源：中國大陸國家統計局

表 2 2012 年城鎮就業人員與農民工社會保障比例

單位：%

	養老保險	工傷保險	醫療保險	失業保險	生育保險
城鎮就業人員	42.7	26.7	75.3	21.3	21.6
農民工	14.3	24.0	16.9	8.4	6.1

資料來源：中國大陸國家統計局；中國經濟週刊

(二) 工業化仍是城鎮化的主要推力

通常而言，工業化雖是城鎮化的第一推動力，但並不是永續動力來源，從已開發國家的城鎮發展來看，在工業化業已完成之時，服務業將繼起推動城鎮化的發展。由於中國大陸經濟結構日

³ 據國家統計局資料顯示，2013 年農民工月平均工資為 2,609 元僅為城鎮單位就業人員月平均工資（4,290 元）的 60.81%。

益向服務業轉型，城鎮聚集效應對其而言將變得更加重要。與工業相比，聚集效應對服務業的作用更重要，以先進國家中英國為例，金融保險業的集中程度比製造業的高 35 倍，而資訊和通信業則比製造業高 7 倍。⁴

就表 3 數據顯示，中國大陸第二產業不管是在產值占 GDP，抑或就業人口占總就業人口等兩項比重上，目前仍處於不斷上升的階段，說明工業化仍是中國大陸城鎮化的主要推動力。另一方面，相對全球工業產值占整體 GDP 比重約在 26%，而全球平均城鎮化率則約為 50% 的情況來看，2013 年中國大陸前述情形分別為 43.8% 及 53.7%，顯然中國大陸工業化水準超過世界水準，但常住人口城鎮化率僅與世界平均水準相當。

表 3 二、三級產業產值及就業占 GDP 及總就業年平均比重

單位：%

期 間	二級產業		三級產業		城鎮化率
	產值	就業人口	產值	就業人口	
1952~1960	30.5	13.3	30.0	11.8	15.3
1961~1970	34.6	8.9	26.9	9.8	17.8
1971~1980	45.3	14.5	22.9	10.5	17.8
1981~1990	43.6	20.7	27.3	16.6	23.8
1991~2000	45.9	22.8	34.9	24.2	29.7
2001~2013	46.2	25.6	42.3	32.2	45.4

資料來源：同表 1

⁴ 世界銀行，「中國：推進高效、包容、可持續的城鎮化」，P8。



(三) 土地城鎮化快於人口城鎮化

以下為中國大陸三個單位所公布的土地使用數據情形：

1. 國家統計局：2004 年至 2012 年期間，中國大陸城鎮建成區面積成長了 49.8%，但城鎮常住人口卻只增加了 31.1%。
2. 審計署：2000 年至 2013 年期間，中國大陸土地出讓收入年平均成長 38.7%；同期間，土地出讓收入占地方財政收入的比重則從 9.3% 提高到 60.9%。
3. 國土資源部：截至 2012 年底止，中國大陸耕地面積約 20.27 億畝，在近半個世紀以來，流失耕地約 20 億畝，以接近中國大陸政府底限 18 億畝。這迫使官方於 2014 年在「中央一號文件」中強調，中國大陸不能忽略境內食物生產之重要性。

在以 GDP 掛帥的前提下，中國大陸各地方政府過分追求大廣場、新城新區、開發區和工業園區，致建成面積開發速度遠高於人口聚集的成長，城鎮建設不具效率的情形非常普遍。此外，地方過度依賴土地出讓收入和土地抵押融資，推進城鎮基礎建設，除加劇了土地粗放利用，浪費了大量耕地資源，威脅到國家糧食安全和生態安全外，也加大了地方政府性債務等財政金融風險。

(四) 犧牲環境換取快速的城鎮化發展

中國大陸在經濟和社會方面所取得的進展，相當程度上是以環境污染和資源消耗的增加為代價的。當前城鎮化的路徑效率不高，原因在於污染的直接和間接經濟成本在上升，而這些成本往往不反映在市場交易中。目前，中國大陸是全球最大的溫室氣體

排放國，而且在 2010 年前的十年，溫室氣體排放的成長出現加速態勢（詳見表 4）。雖然在最近幾十年裡，中國大陸已投入大量的資金在基礎設施方面，以支援環境管理，並且在減少污染和提高國民經濟的能源效率方面取得了長足的進步。然而，快速的經濟成長超過了對現有和新的污染源的 control 能力，因此，面對城鎮化的發展，中國大陸仍須做更大的努力。

表 4 中國大陸碳排放及成長推動因素

單位：%

	1980~2000 年	2001~2010 年
碳排放	4.8	10.1
單位 GDP 能耗	-5.9	-2.1
單位能源消耗的碳排放	1.2	1.5
GDP 成長率	10.1	10.8

資料來源：市場發展指標（World Development Indicators）

註：各數據為年平均變化

(四) 城鎮空間分佈不均

自 1978 年改革開放以來，中國大陸東部沿海地區率先開放發展，形成了京津冀、長江三角洲、珠江三角洲等一批城市群，並成為國家經濟重要的成長動力。但與此同時，中西部地區發展相對滯後。目前東部地區常住人口城鎮化率達到 62.2%，而中部、西部地區分別只有 48.5%、44.8%，城鎮化區域發展很不平衡，中、西部城市發展明顯不足。就表 5 各區域 GDP 占比與成長率資料來看，儘管近年來中、西部 GDP 占比有所提升，但整體上仍以東部為主。

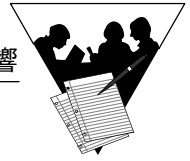


表 5 中國大陸各區域發展情形

單位：%

	東部		東北		中部		西部	
	占比	成長率	占比	成長率	占比	成長率	占比	成長率
2000	53.41	10.48	9.90	8.77	19.14	8.80	17.50	9.18
2001	53.74	10.20	9.67	9.20	18.98	9.12	17.37	9.63
2002	54.55	11.33	9.50	9.97	18.84	10.12	17.39	10.59
2003	56.34	12.84	9.31	10.63	18.94	11.21	17.55	11.69
2004	57.67	13.89	9.04	12.23	19.64	13.12	17.98	12.62
2005	58.98	13.04	9.17	12.13	19.96	12.63	18.19	12.87
2006	58.02	14.01	8.89	13.77	19.52	13.01	18.12	13.22
2007	57.78	14.77	8.83	14.37	19.87	14.58	18.45	14.35
2008	57.10	11.39	8.99	13.73	20.27	12.30	19.13	12.64
2009	56.39	11.21	8.91	12.70	20.24	11.59	19.20	12.51
2010	57.60	12.95	9.31	13.57	21.38	14.07	20.21	13.72
2011	57.42	10.92	9.60	12.77	22.11	12.92	21.21	13.62
2012	55.89	9.53	9.53	10.51	21.96	10.98	21.52	12.35
2013	54.93	9.29	9.28	8.33	21.70	9.77	21.48	10.97

資料來源：同表 1

註：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；東北地區包括遼寧、吉林、黑龍江；中部地區包括湖北、湖南、安徽、江西、山西、河南；西部地區包括廣西、重慶、四川、陝西、甘肅、內蒙古、貴州、雲南、西藏、青海、寧夏、新疆

三、國家新型城鎮化規劃

隨著工業化水準的提升，加速了中國大陸城鎮化的發展，但與此同時，卻衍生出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，進而抑制國內消費與投資的成長等諸多問題。對此，在 2012 年 12 月的中央經濟工作會議，

國務院首次將「城鎮化」單獨列為主要任務；2013年3月全國人民代表大會與政治協商會議後，國務院隨即於2014年3月16日中頒布「國家新型城鎮化規劃（2014-2020年）」（以下簡稱「規劃」），作為往後指導全國城鎮化健康發展的宏觀及基礎性的規劃。

（一）政策內涵

「規劃」內容涉及了農村人口轉移、城鎮化布局和形態、城市可持續發展能力、城鄉發展一體化、改革完善城鎮化發展體制機制、規劃實施等多個面向，相較以往，本輪「規劃」重點在於以人的城鎮化為核心，改變過去城鎮化過程中，不同程度地存在重物輕人、見物不見人的現象。另，就規劃內容來看，未來的推動重點並不在於大刀闊斧的硬體建設，而是在於國民素質的提升與產業健康發展等軟實力的展現。

（二）政策目標

依照「規劃」所定目標，到2020年，常住人口及戶籍人口城鎮化率需分別達60%及45%，兩者差距縮小2個百分點，努力實現1億人左右的農業轉移人口和其他常住人口落戶城鎮。對此，有兩點值得關注：

1. 基調較為務實

「規劃」提出，到2020年，常住人口城鎮化率達到60%左右的目標。以2013年城鎮化率53.7%來看，意謂著7年間只需把常住人口城鎮化率提高6.3個百分點，因此，年平均不到1個百分點，相較以往每年1.25個百分點，本輪「規劃」的基調較謹慎而務實，並體現出習、李政府的執政風格。



2. 考核指標明確

「規劃」從城鎮化水準、基本公共服務、基礎設施、資源環境等四個領域中，提出了明確的城鎮化考核指標體系，這些指標既是未來新型城鎮化發展的評價標準，亦是中央試圖調整城鎮化發展方向的指揮棒，尤其是對地方政府，這些指標將成為評價政績的指標之一。

參、未來城鎮化的機遇與挑戰

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，並被視為擴大內需最大的潛力所在，也是未來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。因此，對於未來城鎮化的發展趨勢、機遇，以及可能遭受的挑戰，將是本章所要討論的重點。

一、未來城鎮化發展趨勢

根據中國大陸國務院發展研究中心對城鎮化走勢預測顯示，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%。另，根據聯合國開發計劃署（UNDP）所做的估計顯示，不管是在哪種發展模式下，如表 6 所示，中國大陸城鎮化率均在 65% 以上。⁵ 不過，聯合國也提出警告，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。如繼續粗放型發展方式將給城市發展帶來土地、供水、能源需求等巨大壓力，且城市污染和交通壅塞問題也會更加嚴重。

⁵ 在考量城鎮化發展所衍生的社會經濟需求、環境壓力，以及投資需求的情況下，基準情境、快速城鎮化伴隨差距拉大、城鎮化平穩發展但加大投資力度，以及放緩城鎮化步伐，提高城市適宜居住性等四種

表 6 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	MM
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(m ²)	31.6	31.6	35.0	40.0
城鎮住房總需求預測結果 (億 m ²)	308.5	331.5	341.6	369.0
保障性住房覆蓋率 (%)	30	25	40	50
保障性住房建築面積 (億 m ²)	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 m ³)	584	625	710	758
人均每日生活用水量 (公升)	133	105	133	160
固定資產總投資規模 (兆人民幣)	75.4	89.7	92.4	92.3
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 (27, Aug 2013)

另外，隨著城鎮化的快速推展，中國大陸中大型城市數量也隨之增加，⁶ 據麥肯錫全球研究院 (MGI) 預測，到 2030 年，中國大陸將出現 221 座 100 萬以上人口的城市，其中，500 萬以上

⁶ 中國大陸並沒有明確的城市規模劃分標準，依相關學術研究成果，大致可被劃分為鎮 (縣城所在鎮為 I 類鎮，建制鎮為 II 類鎮)、小城市 (50 萬以下設市行政區域)、中等城市 (50-100 萬人口)、大城市 (100-200 萬人口)、特大城市 (200-500 萬)、超大城市 (500-800 萬) 和巨型城市 (800 萬以上) 7 個類別。



人口的城市就有 23 座。此外，中國大陸住房和城鄉建設部也做過類似的預測指出，到 2020 年，中國大陸將出現 1,300 座城市，比 2010 年增加 340 座（如表 7）。

表 7 中國大陸城市規模變動預測

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：中國大陸住房和城鄉建設部。

二、城鎮化的商機

總理李克強曾指出，城鎮化不僅會帶動具大的消費和投資，同時加速中國大陸由「世界工廠」朝「世界市場」轉型，而且可以確定的是，城鎮化將造成中國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模效應得以發揮，並成為擴大內需的重要平台支撐，其中：

（一）消費商機

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，如果城鎮化率每年以 1.2 個百分點持續成長，則至 2016 年中國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。

(二) 投資商機

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。據中國大陸國務院發展研究中心發展戰略和區域經濟研究部表示，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。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。

(三) 中西部地區發展

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，例如安居工程、學校、水利、電網、危房改造等需求。農村經濟與工商業的結合趨於緊密，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。

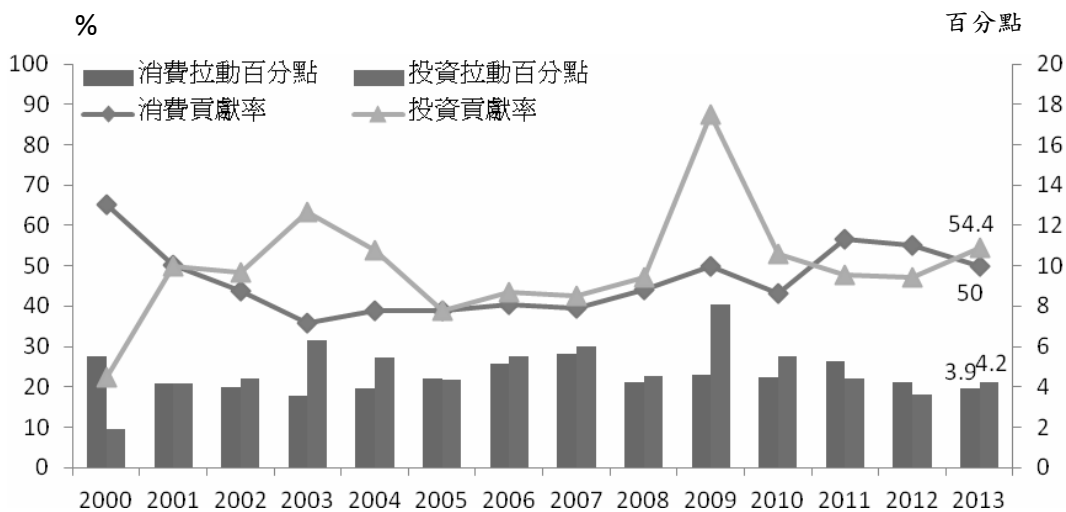
三、未來城鎮化發展機遇

正如中國大陸許多重大改革一樣，本質上，城鎮化是經濟發展目標與城鎮領域態樣之間的相互投射，實質規劃內容仍延續著中共十八大三中全會所定調「穩增長、調結構」的經濟改革路線，因此，基本上所要達成的是解決中國大陸長期且根本的經濟問題，大致可歸納如下：



(一) 提升居民收入擴大消費

自十二五規劃以來，中國大陸即把擴大內需作為其長期經濟戰略方針，但擴大內需的困難與重點並不在投資，而是在於消費對 GDP 的拉動與貢獻仍構不成主導力量。就如圖 2 所示，長期來投資向為中國大陸 GDP 的主要驅動力量，雖 2011 年及 2012 年期間，此情形略有改善，但 2013 年投資對 GDP 拉動及貢獻率分別為 4.2 個百分點及 54.4%，超越消費為中國大陸經濟的主導力量。



資料來源：中國大陸國家統計局；本研究繪製

圖 2 消費、投資拉動 GDP 百分點及貢獻率

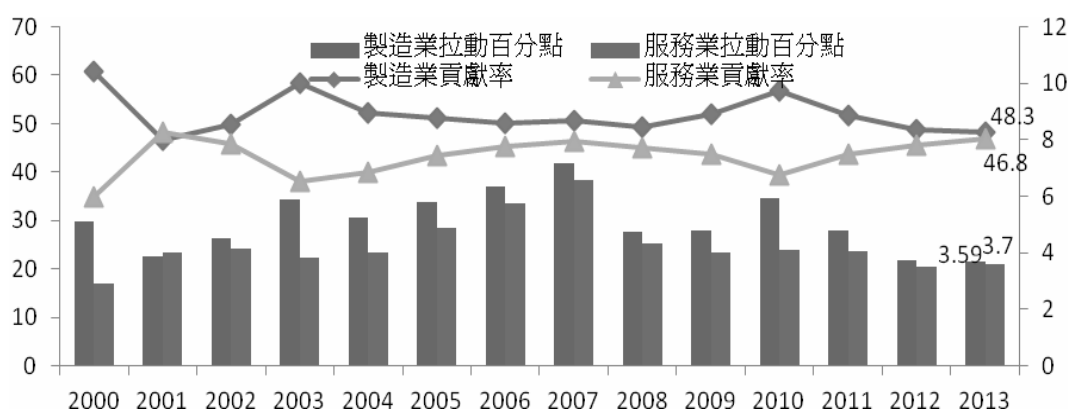
至於抑制消費的主要原因，除國民收入分配不均及居民收入遠落後於經濟成長外，長期來因戶籍制度所產生的城鄉二元經濟結構現象，使得勞動力價值扭曲、預期收入不確定、社會保障不

公平等，均是消費難以提振的關鍵因素。對此，新型城鎮化即在以「人」為本，城鎮化為核心的基礎下，徹底就最根本的制度問題加以改革。

(二) 改善產業結構帶動就業

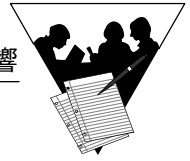
長期來，中國大陸快速工業化發展的結果，製造業占 GDP 比重向來高於服務業，其結果帶來經濟得以飛快成長，但同時也帶來嚴重的環境汙染。因此自十二五規劃以來，中國大陸即積極鼓勵服務業的發展，致 2013 年服務業占 GDP 比重 46.1%，首次超越製造業，但仍與已開發國家 70% 的平均水準相去甚遠。

另外，隨著製造業的轉型升級，其對勞動力的需求減弱，擴大就業就須從服務業上找更多出路。因此，透過城鎮化的發展，人口集聚效應所帶來的各項服務業發展，除可帶動產業結構調整外，亦可藉此提高就業率。



資料來源：中國大陸國家統計局；本研究繪製

圖 3 2000 至 2012 年製造業及服務業占 GDP 比重



四、未來城鎮化的挑戰

30 多年來，中國大陸城市經濟發展迅速，甚至超越年平均 10% 的高速經濟成長階段。但這種超高速成長不可能一直持續下去，中國大陸的經濟成長速度終將會逐步降低到略高於以開發國家水準。就這一點而言，一些城市快速發展過程中所積累的矛盾和問題，或可通過經濟成長速度的適當降低來加以化解，但仍有部分問題如不及時加以解決將會對社會、經濟和環境發展產生難以逆轉的影響。

(一) 放寬戶籍限制是未來重點

如前所述，中國大陸的城鎮化發展成敗與否，在很大程度上與能否妥善處理好農民工的安置問題密切相關，當中，城鄉戶籍二元制度的改革，向來是城鎮化率與人民福祉提升的重要事項，對此，2014 年 7 月 30 日中國大陸公布「國務院關於進一步推進戶籍制度改革的意見」，其中表示將放開農村居民落戶城市限制，使農民享受城市的生活待遇。這是中國大陸建政以來，相當大的社會變革，也是個和整體政經結構息息相關的大工程。

雖然這一波戶籍改革對於未來城鎮化發展致關重要，但仍面臨以下問題：

1. 農民土地問題：

由於農民轉為城市戶口後，其原來承包的農田，及其家居所使用的「宅基地」，是否由其繼續持有權益，或者由農村集體（村委會）直接予以「流轉」給他人，未來將會是爭議重點。

2. 糧食安全問題：

本次改革一旦蔚為風潮，則農業勞動人口必相應減少，農地

必相應縮減，從國際比較來看，中國大陸的勞動生產率和土地產出率仍存有很大提升潛力，未來如沒有一套完整策略，恐損及糧食生產能力，而使市場上的糧食供應出現缺口。

(二) 就業問題制約城鎮化發展

雖然城鎮化的本質在於農村剩餘勞動力轉到非農部門就業，就聯合國數據指出，1978 年到 2010 年間，中國大陸城鎮化水準的提高將促進非農就業成長，預計到 2025 年，中國大陸城鎮將能提供 4.5 億到 5 億個就業機會，但仍存在以下幾個問題：

1. 產業配合問題

中國大陸產業結構現正值調整期，製造業對勞動力的吸納未來恐有限，另外，服務業的發展對城鎮化雖有其必要，但目前中國大陸服務業仍在發展階段，未來是否能取代製造業及營建業對勞動力的吸納，仍有待觀察。

2. 人口老齡化問題

根據預測，到 2030 年中國大陸 65 歲以上人口占比將高達 18.2%，較 2010 年提高 9.3 個百分點。未來在城鎮化加速時期，農村的老齡化程度一般會高於城市，而當人口遷移基本結束之後，城鎮人口老齡化率將迅速提高並逐漸超過農村地區，並給城市的社會保障體系造成巨大壓力。

3. 沿海缺工問題：

近年來中國大陸沿海地區缺工情形普遍，當中原因除了戶籍制度的存在，缺乏專業技能的農村勞動力向城市轉移仍然遭遇各種障礙外，沿海地區以外的城鎮化發展快速，亦是原因之一。未來，隨著城鎮化的推動，沿海地區的製造業就業問題將面臨挑戰。



(三) 地方政府的配合具決定性

以往中國大陸城市發展過程出現一個很特別的情況，即一方面大拆大建，侵犯民眾的利益，另一方面小城市發展不足，同時又有特別多的特大規模城市，雖然新型城鎮化的推動有助於改善此現象，但仍存在一些問題：

1. 地方政府的主導性

以往由於地方政府主導了城鎮化的主要過程，把造城當成是提高政績的重要甚至是主要手段，其結果不但造成土地價格高漲、社會成本高昂、債務風險偏高的「三高」現象，相對的，許多地區也出現了房產入住率過低、入城農民待遇過低、被徵農村土地補償過低的「三低」現象。未來是否能以「規劃」所示由市場主導，政府引導達到以人為核心的城鎮化目標，地方政府的配合與作法具決定性因素。

2. 城鄉一體化或一樣化

受新一輪城鎮化熱潮的推動影響，目前中國大陸正醞釀撤縣設市（區）的縣就有上百個，而僅僅在廣東、貴州、雲南、陝西 4 個省份，就有 60 多個縣提出撤縣設市（區）。這種現象的背後，更多是把城鄉一體化建設變異為城鄉一樣化建設。從過往經驗看來，凡是用城市發展規律取代農村發展自身規律時，三農問題就會惡化，未來中國大陸各地方政府如不能依從農村和城市各自不同的發展規律，互補協調發展，城鎮化推動將持續影響農民的福利。

3. 公共財政改革是關鍵至於抑制消費的主要原因，除國民收入分配不均及居民收入遠落後於經濟成長外，長期來因戶籍制度所產生的城鄉二元經濟結構現象，使得勞動力價值扭曲、預期收入不確定、社會保障不公平等，均是消費難以提振的關鍵因

素。對此，新型城鎮化即在以「人」為本，城鎮化為核心的基礎下，徹底就最根本的制度問題加以改革。

城鎮化的推動過程中，總離不開一個核心問題——錢，也就是新型城鎮化的融資機制如何創新。過去的城鎮化，主要依賴土地財政等非正式的制度安排，但因此引發的地方債務風險、徵地引發的社會矛盾等，都成為制約經濟社會發展的重要因素。雖「規劃」中已提出財稅體制和投融資機制改革，確屬不易，因改革過程勢必帶來一系列的連動改革，例如需修改「預算法」，改變地方政府不能成為舉債主體的規定；修正當前政府預算會計制度，以市場化的發行市政債券等。惟前述改革涉及中央與地方政府的權力分配，這對大陸現有體制將存在一定的挑戰。

肆、結 論

- 一、不論是中國大陸「十二五規劃」或十八屆三中全會之決議，以至於到國家新型城鎮化規劃的推動，都顯示出城鎮化及區域均衡發展將是中國大陸政府未來施政的重點，亦是擴大內需、促進經濟持續成長和結構轉型的重要動力。同時，城鎮化的發展將會帶動龐大人口從農村向城鎮遷移，而在政策上必須實施健全的醫療、教育等社會保障與救助體系，將刺激政府擴大對公共服務和基礎設施的投資。總的看來，大陸城鎮化建設主軸，仍應是在於經貿和產業層面，唯有如此，新城鎮居民才能安居樂業。要是沒有這個主軸來支撐，新城鎮就是空洞的。
- 二、目前，中國大陸正處於成長速度換擋期、結構調整陣痛期、前期刺激政策消化期的「三期疊加」階段，及習近平領導人所稱的新常態現象，在經濟新常態下，隨著經濟成長速度趨緩，許多原被掩蓋的風險將會逐漸暴露出來，並對城鎮化的



推展產生一定的影響。因此，如果這次新型城鎮化的相關配套改革不徹底、不到位、不成熟，恐會使這幅雄偉的藍圖反變成空中樓閣。

三、此波城鎮化效應對台商投資經營影響最大的，應是在內需市場擴張，以及產業升級兩方面，這對台商的影響既是機遇也是挑戰：

- (一) 內需市場方面：城鎮化的推動將對居民消費產生新需求，並帶動相關房地產、物流、商貿等新商業機會。以往台商這方面業務，比較習於「都會型」市場，將來能否把業務網絡，順利延伸或「幅射」到廣大的新城鎮市場，則是一項嚴格考驗。因為新城鎮居民消費習性，乃至當地商業模式，都和既有都會地區有所差異。
- (二) 產業升級方面：未來，中國大陸將會運用新城鎮的新場域，大力發展新興產業，譬如新能源、新世代資訊通訊、新材料、新醫藥等，並分別串成上、下游的產業鏈。如此產業新局，台商雖有機會成為城鎮發展新產業的夥伴或骨幹廠商，但，中國大陸新產業鏈建成後，台商若不能融入，則會遭到邊緣化。
- (三) 臺商缺工問題：除了以商機的角度解讀城鎮化對臺商的影響外，其實還有一個問題是值得關注的，那就是沿海缺工現況。一方面，由於城鎮化推動，當農村變城市時，農民工外出打工的意願將降低；另一方面，大多數在中國大陸臺商仍以勞力密集加工出口業務為主，未來沿海缺工問題將進一步嚴重，此時除打擊臺商競爭力外，亦可能影響兩岸產業供應鏈狀況，進而降低我對中國大陸的出口，形成對臺灣的經濟隱憂。

參考文獻

1. UNDP (2013),「中國人類發展報告 2013—可持續與宜居城市：邁向生態文明」,中國出版集團公司。
2. World Bank (2014),「中國：推進高效、包容和可持續的城鎮化」。
3. 王文娟 (2014),「大陸推動城鎮化對台商產業發展影響之研究」,財團法人海峽交流基金會。
4. 中國大陸國土資源部 (2014),「2013 中國國土資源公報」。
5. 中國大陸國務院 (2014),「國家新型城鎮化規劃 (2014—2020 年)」。
6. 中國大陸審計署 (2013),「全國政府性債務審計結果」,2013 年 12 月 30 日公告。
7. 中國大陸國家統計局 (2014),「2013 年全國農民工監測調查報告」,2014 年 5 月 12 日。
8. 中國評論新聞網 (2014),中國城鎮化的主推力,2014 年 06 月 12 日。
9. 王仁貴 (2014),解碼國家新型城鎮化規劃,瞭望新聞周刊,2014 年 3 月 24 日。
10. 吳敬璉 (2013),大陸新型城鎮化—需改變體制上的一些缺陷,人民網-財經頻道,2013 年 11 月 26 日。
11. 徐東海 (2014),大陸城鎮化對兩岸經濟影響,大陸台商簡訊第 257 期。
12. 徐立凡 (2014),上半場 GDP 註解中國經濟新常態,北京新浪網,2014 年 7 月 17 日。
13. 馬駿 (2014),中國無需大規模經濟刺激,北京青年報,2014 年 10 月 13 日。
14. 華爾街日報 (2013),中國特色的城鎮化,2013 年 12 月 9 日。