

遠景論壇



2025 年 7 月 14 日至 15 日，中共中央在北京召開了十年來首度重啟的「中央城市工作會議」。
(圖片來源：https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202507/content_7032083.htm)

中國城市更新還是土地財政的再包裝？

中共城市戰略的內在矛盾

洪敬富

成功大學政治系教授

2025 年 7 月 14 日至 15 日，中共中央在北京召開了十年來首度重啟的「中央城市工作會議」。這場由習近平親自主持的高規格會議，黨政要員均全員出席。會中提出了要建設「創新、宜居、美麗、韌性、文明、智慧」的現代化人民城市，同時也要全面部署更新未來城市的



美好圖像。然而就在會議召開前不久，素有人間天堂、絲綢之府、魚米之鄉，以及中國網路重鎮和智慧化城市代表之一的杭州，卻發生了令人瞠目結舌的自來水污染事件。大量居民反映自來水出現糞水般的惡臭和變色現象。

在杭州官方發布的調查通報中，堅稱自來水臭味是包括水中藻類分解等「氣候、環境、水動力條件」多種因素所導致；僅有臭味指標異常，未驗出大腸菌種。最後，當地政府已向民眾表達歉意，並允諾提供 5 噸水費（約合人民幣 15 元）的減免。然而，杭州「糞水」事件爆發後，網傳西安、湖北、江西、廣西、安徽、福建、廣東、湖南與貴州等多個省市，也接連爆出民生用水疑似受汙染的狀況。無疑地，若城市居民的飲用水都難保安全，奢論「以人為本」的現代化「人民城市」。

城市化飽和下的高質量發展挑戰浮現

歷史上，中共中央共計召開過五次城市工作會議，分別在 1962、1963、1978、2015 與 2025 年。每一次的召開幾乎都對應著經濟或政權的某種壓力。1962 年和 1963 年是大饑荒後的調整期；1978 年象徵在「改革開放」（改開）政策下，城市相應的建設與發展；2015 年則是凸顯出了國務院故總理李克強主導的「棚改」政策，意圖以「拆舊建新」拉動當時的房地產業，並據以注入經濟新活力。

今年舉辦的城市會議，其背景可謂相當嚴峻。不僅在中國當前城市化進程已趨近飽和，更有青年失業率飆升、房價持續下跌、地方債務高築、人口高齡化和少子化等多重壓力襲來。在此困局下，會議宣稱要「推動城市高質量發展」，並部署七項城市工作的重點任務，涵蓋創新、宜居、文明、智慧等目標。然而，最關鍵的工作實為「加快構建房地產發展新模式，穩步推進城中村和危舊房改造」。易言之，會議凸顯城中村與危舊房問題，表明中國將續以構築「人民城市」，推進城市更新工作，走出一條具有中國特色的城市現代化新路子。

城市更新？抑或土地財政的再包裝？

然而，「人民城市」的崇高理念，恐將難逃現實「土地財政」的深層動機。改開以來，特別是自上世紀九十年代以降，中國多地的「造城運動」急遽膨脹。無論是搞「新區建設」、「開發區熱潮」，或是



推「文旅泡沫」、「超高層地標」，地方一把手為了快速達成城市（城鎮）現代化建設的政績指標，投入大量資源，大拆大建，試圖營造領導治下一番「形象工程」的繁榮景象。而 2015 年於棚改高潮時期，地方政府的高槓桿融資、大量貨幣供給，以及強拆迫遷等各種作為，著實拉動了房地產業的二次繁榮，卻也埋下了地方債爆雷、爛尾樓泛濫與基礎設施過度膨脹的後患。

當前中共中央在城市治理的構想中，若僅是強調推動危舊房與基礎設施的改造升級，以拆促建，以改促銷，最終依靠新增購房需求拉動房地產市場。這種以行政力量強推人民城市更新，可能重演過去強拆強徵與補償爭議不斷的景象。不僅惡化社會矛盾，在目前居民購房意願降低，待售商品房面積已達到近年來的最高水平，房產開發商面臨巨大庫存壓力下，這種刺激和活化城市的方式是否能奏效，令人高度懷疑。

土地財政模式面臨結構性瓶頸

申言之，中國的城市建設與地方財政，長期以來依賴於所謂的「土地財政」模式。即地方政府依靠出讓土地使用權獲取收入，作為基礎設施與公共服務的主要資金來源。然而，隨著當今房地產泡沫的破裂、賣地收入的下降，土地財政已幾近走向極限。當地方政府舊債未償，新債難發，其推動城市更新的最大動力便不在改善現代化城市體系，而在於創造可變現資產與融資擔保。

再者，中國城市發展政策的核心矛盾，恐深植於國家層級對地方城市有著中國特色的雙重邏輯：一方面，視城市為中共政治穩定與社會治理的關鍵節點；另一方面，又期許城市成為經濟拉動與投資驅動的引擎。這種雙重邏輯導致了城市治理難以擺脫「工具理性」的宿命。於是，當北京一方面高喊建設宜居、文明、智慧城市，另一方面，地方卻在財政壓力下不斷尋求資產價值最大化的空間操作。當城市既是金融商品、也是民生空間；既是經濟引擎、也是社會穩定器，其發展自然充滿了各種邏輯撕裂與結構緊張。

因此，在沒有制度性財政轉型與土地制度改革的情況下，城市更新最終恐淪為「再包裝」的土地財政政策，而非具有真正意義的「人民城市」。畢竟若無法跳脫對房地產、土地經濟、政治社會穩定之城市戰略的「工具理性」思維，回歸城市作為人民共同生活空間的初衷，



即使在 2025 年中央城市會議中，中央不斷高舉「人民城市」與「城市內涵式發展」的旗幟，另一方面卻未能明確提出具體的公共保障、拆遷補償或住房可負擔性安排；多次提及要牢牢「守住城市安全底線」與加強「社會治安整體防控」，另一方面似在暗示未來城市更新將伴隨更強的社會管控與維穩作為，顯然這些都在在與真正「以人為本」的城市治理理念，大相逕庭，甚至是背道而馳。

無法回應居民的真實需求，無法打破土地財政的路徑依賴，終究是舊制度的變相延續。若仍無法走出地產依賴、土地榨取與債務擴張的怪圈，那麼再多的「人民城市」、「智慧城市」的口號，也將會成為下一輪中央城市會議的「先聲」。

編按：本文僅代表作者個人觀點，不代表遠景基金會之政策與立場。

財團法人兩岸交流遠景基金會

本基金會為研究國際政經情勢之民間學術智庫，旨在針對國際政經情勢及戰略與安全等領域，將學術研究成果具體轉化為政策研析，作為我政府參考，深化學術研究能量，並增進與國際重要智庫交流與互訪。

臺北市汀州路三段 60 巷 1 號

Tel: 886-2-23654366

Fax: 886-2-23679193

<http://www.pf.org.tw>

