



国外中国学研究丛书
何培忠 © 主 编

*The problem of urbanization in
the view of foreign scholars*



海外学者视野中的 中国城市化问题

唐 磊 鲁 哲 © 主编

中国社会科学出版社

013031843

F299.21
92



国外中国学研究丛书
何培忠 © 主 编

*The problem of urbanization in
the view of foreign scholars*



海外学者视野中的 中国城市化问题

唐 磊 鲁 哲 © 主编



F299.21
92



北航

C1639260

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

海外学者视野中的中国城市化问题/唐磊、鲁哲主编.
—北京:中国社会科学出版社,2013.4
ISBN 978-7-5161-2122-1

I. ①海… II. ①唐…②鲁… III. ①城市化—研究—
中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 035111 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 郭晓鸿
责任编辑 陈肖静
责任校对 孙洪波
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 4 月第 1 版
印 次 2013 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 23.25
插 页 2
字 数 369 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010-64009791
版权所有 侵权必究

总 序

国外中国学研究是中国社会科学院开创和长期坚持的学科。

1977年，在已故著名学者孙越生先生的倡议下，中国社会科学院文献信息中心的前身情报研究所设立了国外中国学研究室，这是我国第一个专门研究国外中国学的机构。该研究室成立后编辑出版了一系列研究成果，如《国外中国研究》丛书（1977）、《美国的中国学家》（1977）、《外国研究中国》丛书（1978—1980）等，带动了我国学术界20世纪80—90年代国外中国学（海外汉学）研究的发展，直至今天，这些出版物仍是我国学术界开展国外中国学研究的重要参考书。

面对20世纪80年代后国外出现的中国研究热潮，2001年，中国社会科学院文献信息中心研究部开展了“改革开放以来国外的中国研究（院A类重大课题，课题负责人何培忠研究员）”，对20世纪80年代后的各国中国研究进行了全面梳理，并出版了专著《当代国外中国学研究》（2006），使中国社会科学院的国外中国学研究又上一个台阶。

随着中国经济的快速发展，中国国力的不断增强，“中国学”在国外越来越受到重视，成为一门引人注目的“显学”。为了加强对国外中国学的研究，2004年，中国社会科学院成立了院级非实体研究机构“国外中国学研究中心”，由汝信副院长、黄长著学部委员挂帅。此事引起国内外学术界和媒体的广泛关注。因为国外中国学研究在中国社会科学院创立后，虽然一直受学术界的关注，但国外中国学研究室后来被取消，成为学术界的憾事，而国外中国学研究中心的成立，则被学术界看做是中国社会科学院重启这一领域研究

的标志性事件，就连国外学者也因他们的研究开始受到中国社会科学院的重视而深受鼓舞，许多学者借来华的机会到研究中心访问，作学术报告，进行学术交流。

中国社会科学院的国外中国学研究以资料积累丰富和对前沿研究状况反应快速见长，现初步建成了“国外中国学家数据库”、“国外中国学机构团体数据库”、“国外中国学期刊数据库”和“国外中国学论著题录库”等数据库。2009年，“国外中国学研究（<http://www.gwzgx.org.cn>）”网站上线，开始为学术界提供丰富的资料和最新研究动态。而更为受到鼓舞的是，就在这一年，当中国社会科学院启动新一轮重点学科资助计划时，在院有关领导的关注下，“国外中国学研究”被列入“特殊学科（负责人何培忠研究员）”，使这一学科的发展有了一定的保障。为继续积累有利于国外中国学研究的基础性资料，深化有关领域的研究，回答国外学术界的种种观点，我们决定推出“国外中国学研究丛书”。该丛书涵盖面广泛，有国外中国学家治学历程的描述，有对国外中国焦点问题研究的辨析，有记述国外中国研究学科史的发展，也有国外学者有关中国研究成果的直接译介等。希望从事国外中国学研究的学者和广大读者关注这一丛书的出版，为这一丛书献计献策献力，使它成为反映我国学界有关国外中国学研究的一个园地。

何培忠

2011年7月28日

目 录

总序	(1)
----------	-------

第一辑 城市化:发展策略与路径选择

中国城市转型的趋势、影响与政策指向	白雪梅(3)
中国的城市化:面临的政策问题和选择	弗农·亨德森(22)
改革时代中国城市的发展秘诀	郑在浩(43)
都市圈:中国城市化进程中面临的新挑战	爱德华·雷曼(60)
经济学视角下中国城市化的趋势、问题与政策	成德宁(85)

第二辑 城市社会:阶层、结构与认同

中国的城乡不平等	艾伯特·帕克(95)
定居意愿和分居家庭	
——关于北京城中村移民调查的研究发现	范芝芬(118)
中国城市与俄罗斯阶层结构和阶层不平等:制度变革还是经济	
成就的影响?	边燕杰、西奥多·格伯(141)
中国南方的象征性城市/地区及其性别身份的形成	卡罗琳·卡地亚(166)
中国城市社会结构变动与中国模式	曹志刚(186)

第三辑 城市治理:制度设计及其挑战

产权改革与中国城乡结合部基层治理的变化:以北京昌平区为例 ..	柏兰芝(195)
中国的城市化与社会深层的户籍问题研究	
.....	三井物产战略研究所中国经济中心(220)

移民与住房:中国与美国的比较研究	吴维平、艾米丽·罗森巴姆(228)
老龄化城市社会:言论与政策	伊恩·G. 库克、杰森·L. 鲍威尔(247)
城市中国的治理:在理想与现实之间寻求平衡	谢志岗(267)

第四辑 城市发展:全球化与可持续

全球化与中国的新都市	吴福龙(279)
中国能源挑战的实质与应对之策	爱德华·斯坦菲尔德(303)
水和城市化	茨玛拉克·沙利兹(331)
全球化、可持续发展与中国的城市化道路	盛广耀(352)
作者小传	(360)
编后记	(365)

第一辑

城市化：发展策略与路径选择

- 中国城市转型的趋势、影响与政策指向
- 中国的城市化：面临的政策问题和选择
- 改革时代中国城市的发展秘诀
- 都市圈：中国城市化进程中面临的新挑战

学者点评

成德宁：经济学视角下中国城市化的趋势、问题与政策

中国城市转型的趋势、影响与政策指向^①

白雪梅著

李玺译

引 言

在中国，居住于城市长期以来只是少数人的特权。官方数据显示，截至1980年，全国只有223个城市，城市化水平仅为20%。城市居民可以得到充足的粮食供给、更好的卫生环境、固定薪资的工作以及医疗保健和教育。现在情况变化了，据预测，未来十余年，中国将会有半数以上人口是城市居民。到那时，城乡经济差距在某些情况下可能更加严重，生活在城市也不再意味着拥有唾手可得的福利。本文会考察中国城市转型的社会经济意义及其环境影响，并对城市可持续化发展的政策指向进行综合评述。

中国城市化趋势概述

中国正在经历着城市化加快发展的一段时期，以城市人口增长、现有城

^① 本文选自 George Martine, Gordon McGranahan, Mark Montgomery, Rogelio Fernandez-Castilla 共同主编的论文集《全球新领域：21 世纪的城市化、贫困与环境》（*The new global frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st century*, Routledge, 2008）。

市规模扩大和新城市中心的迅速崛起为表现形式。图 1 显示了官方数据的统计结果, 1949 年中国曾有 132 个城市, 而目前有 655 个。其中人口超过 400 万的城市有 12 个, 200 万—400 万人口的城市有 24 个, 100 万—200 万人口的城市有 141 个, 50 万—100 万人口的城市有 275 个 (国家统计局, 2003)。城市数量的急剧增长是中国城市化最鲜明的特征之一, 也是城市不断升级和人口快速增长的共同结果。图 2 展示了中国城市化水平 (城市人口占总人口的比例) 的变化过程, 从 20 世纪 50 年代初的 13% 发展到 2000 年的 36.1%, 城市人口目前已达到 4.56 亿^①。中国政府规划到 2020 年城市化水平达到 60%—65%, 这意味着大约会新增 4 亿城市居民, 到时城市人口总数将达到 9 亿。如果兴建新城市以适应这样的城市人口增长规模, 就须新建大约 40 个“北京城”或 80 个“南京城”。

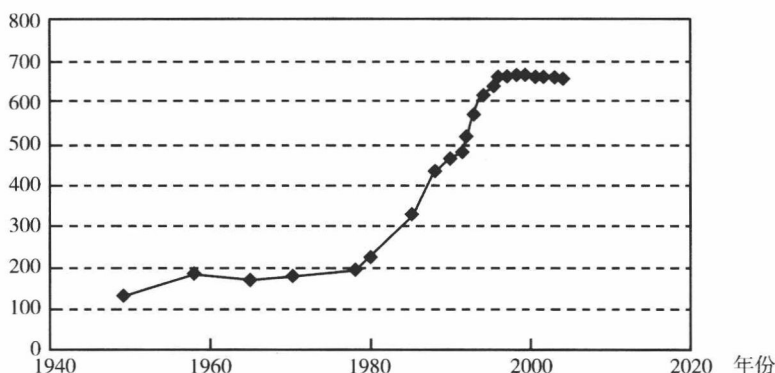


图 1 中国城市数量

数据来源: 城市社会经济调查队 1949—1998 年 (1999); 国家统计局 1999—2004 年数据。

中国城市人口增长主要是农村人口向城市迁移以及农村乡镇升级为城市的结果。表 1 显示了中国四大城市——北京、上海、天津、重庆城市人口增长的构成情况。可以看出, 虽然自然增长率通常约为 1% (甚至是负增长的,

^① 城市化水平和城市人口总数的变化是依据对城市所处位置和城市住所的界定。本文的定义和数据来自当代中国人口普查数据。有关各种界定方法和城市临时居民的统计处理方法的进一步资料可参见 Laurence J. C. Ma 和 Cui (1987)。

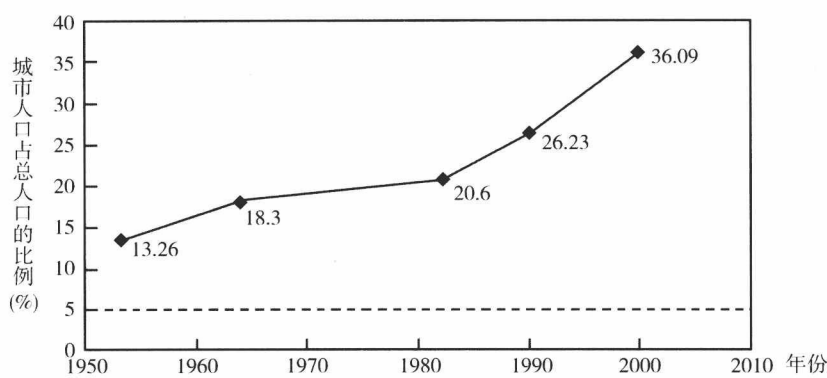


图 2 中国城市化的趋势

数据来源：国务院人口普查（2001）。

如在上海)，但流动人口的增长速度最高达每年 13.5％。

表 1 中国四大城市人口的自然增长率和流动人口比例①

城市	总人口	自然增长率（％）	流动人口比例（％）
北京	10576719	1.19	13.49
上海	12836769	-1.08	8.64
天津	7664421	0.72	5.04
重庆	14811305	0.53	2.13

数据来源：中国社会科学院人口与劳动经济研究所（2005）。

历史趋势

政府的相关政策特别是人口分布政策以及经济发展这两重力量对中国近几十年来的城市发展速度和规模作出了重要贡献。然而，两股力量间的此消彼长和相互作用随时间推移显示了不同时间段内的明显差异，可以由此分出若干不同阶段。

第一阶段（1949—1980 年）

自 1949 年中华人民共和国成立到 1980 年，城市人口规模被严格控制。

① 作者注：本文所有数据均指城市人口，不包括县镇人口。

中央政府和中国共产党都小心翼翼地防范西方生活方式对中国城市（特别是曾为通商口岸的城市）的负面影响，曾视为滋生严重腐败的温床。20 世纪 80 年代以前的“毛泽东时代”，由于侧重农村，相对于较高的工业化水平，城市化水平还很低（Zhang 和 Zhao, 1999）。

在那段时期，控制农村人口流入城市最有效的手段是户籍制度。在社会主义制度下，城市居民需要在城市登记户口才能享受由政府支持的城市基础设施，以及食品、健康保险、教育、住房和其他社会福利。户籍制度对城市户口的规定使得农村居民几乎不可能在城市定居。由于每年只有少量的申请者可以通过农转非审核，因此直到 1980 年该制度还是有效地将农村居民束缚在土地上。

第二阶段（1980—2000 年）

这一阶段的特点是城市发展进程加快，尤其是小规模城镇向中等规模城市的发展。由于政策鼓励，沿海地区蓬勃发展的小城镇在改革开放初期成为国家发展和城市化进程中最有活力的区域，小型工厂成为劳工的主要需求方，吸收了大量劳动力（Lin 和 Ma, 1994）。这个时期的中国同时也经历了快速的工业化并保持了惊人的经济增长速度。城市化政策的背后是所谓的“离土不离乡”，即离开附着的土地但并不离开家乡。在此期间，乡镇企业的快速增长吸收了大量农村剩余劳动力，这受到了政府的大力支持。这种农村城市化进程被称为“就地城市化”（Zhu, 2000）。促进就地城市化也是政府的土地利用政策的一部分，旨在减少低效率的土地利用方式，将分散的村落渐次集中形成城镇或小城市。因此，通过将快速发展的乡镇升级为城市，这一时期城市的数量迅猛增长。如图 1 所示，中国城市化水平在此期间几乎翻了一番，到 2000 年达到 36%，城市数量由 200 个增加到 660 个左右。

第三阶段（2000 年至今）

在这一阶段，国家发改委将城市化确定为中国第十个五年计划（2001—2005 年）的首要政策之一。也许这一阶段最大的变化是，政府明确意识到城市化本身是经济发展的强大盟友。因此，政府开始将城市化发展政策和整体经济政策更加明确地联系在一起。对大城市的偏向逐渐减弱，因为显而易见

的是小城镇和乡镇企业的发展有效地吸收了当地剩余劳动力,尽管这些小城镇和乡镇企业布局分散、经济规模小、基础设施不完善、很少进入国内和国际市场,并对环境产生负面影响。因此,国家推行了进一步放宽户籍制度的新战略。到 2005 年底,城市化水平已达 43%,城市总人口则达 5.616 亿(国家统计局,2006)。

政府城市化政策概述

总而言之,直到 20 世纪 70 年代后期,中央政府明确制定的人口分布政策在中国城市化进程中起了主导作用。20 世纪 80 年代以来,城市化越来越紧密地同不断扩展深化的市场机制联系在一起,成为经济增长的促进力量(McGranahan 和 Tacoli, 2006)。然而,政府的各种显性和隐性政策措施仍发挥着引导城市化进程的重要作用(Zhang, 2002; Liang, 2002; Zhu, 2007; Guang, 2005)。

政府政策的影响面之一在于,决定城镇升级为城市并非简单地依据农村转入城市的人口数量的统计结果。这种行政级别的转变会影响该地区的社会地位,同时需要当地经济、自然、社会文化和政治上相应的转变,此外还对当地行政制度、基础设施发展和政府对其居民提供服务的责任转变提出要求(Friedmann, 2005)。

今后,考虑到政府在经济政策制定方面越来越以市场为导向,并且对户口的限制也将逐渐放宽,明确的人口分布政策不太可能继续发挥重要作用。

城市化的经济意义

如前所述,中国城市化进程在进入 20 世纪 80 年代的经济改革时期后,与工业化和经济增长更加紧密地联系在一起。政府相关的一系列决策背后存在这样一种理论依据,即认为较高的城市化水平将会保持乃至增加国家经济发展的速度。这种思路能在中国城市 GDP 的份额数据中找到依据:约 85% 的全国经济总产量产生于城市(Roberts 和 Kanaley, 2006)。人们普遍认为,城市化所带动的服务产业将加快经济增长的步伐。有专家认为城市化是长江三角洲地区经济发展的推动力量,该地区 2002 年城市化水平为

40%。长江三角洲地区仅占中国国土总面积的1%，但其工业产值相当于全国工业总产值的21%（《人民日报》，2002）。政府希望能够更好地平衡城市化和工业化发展水平，前者被认为落后于后者。引用一位高级政府官员的话：“城市化和工业化是经济增长这辆马车的双轮，缺一不可。”（Zhang, 2004）。

另一个依据是，城市化尤其是服务业将创造就业机会，从而缓解农村劳动力过剩的压力。中国正在迅速成为世界材料加工和制造中心（新华社报道，2005），而几乎所有这些工作都在城市或者城市附近的工厂中进行。许多城市都经历了远超过全国平均水平的收入快速增长阶段，不仅劳动力密集的材料加工业、制造业，城市服务业也成为经济增长的主要力量。

空间分布

中国城市人口大多数集中分布在东部沿海地区。根据官方数据显示，662个主要城市中276个城市在中国东部，227个在中部地区，159个在西部地区（国家统计局，2001）。在中国东部地区有三个明显的城市群：上海—南京—杭州所在的长江三角洲地区和北京—天津—唐山所在的环渤海工业区以及广州—香港—澳门所在的珠江三角洲地区。这三大城市群在国家的经济增长中起到了关键作用。

城市化的环境影响和社会影响

环境影响

从中国的环境与可持续发展方面来说，什么是快速的城市增长？除了传统的环境问题，如发展中国家面临的快速城市增长中的卫生和工业污染问题（Hardoy等，2001），中国城市还必须采用比工业化国家的城市更低的收入水平去处理高消费所产生的环境问题（bai和Imura，2000；bai，2003）。基础设施的建设常常无法跟上城市人口增长的速度，于是便有类似污水处理厂将大

量未经处理的废水排入河流的事情,还有一些城市的固体废物未经科学处理就简单地倾倒在城市郊区。此外,诸如汽车尾气污染这类高消费所产生的环境问题,使本已严重的大气污染进一步恶化。

过去二十年,中国的固体废物数量大幅增加。1990—2003年间北京市固体废物总量上升了58%,这一数据同收入水平直接相关(Xiao等,2007)。同时固体废物的构成也发生了显著变化,高级纸张和其他可回收物品正不断成为固体废物。在20世纪80年代前全国就开展了回收废弃物活动。即使最小的城镇也至少有一个回收站,市民可以将其废弃的玻璃、衣服、金属和橡胶送到那里,并换点儿小钱。在政府的鼓励下,这项活动也给参与回收计划的家庭和学校带来了额外收入。

但是,随着收入水平的提高以及中央政府支持的逐渐减少,城市中正式的回收活动动力已失,转变为非正式性的活动。年轻一代更不愿意加入回收活动,因为那点儿小钱简直无法令他们养成积攒废品的习惯,更别说到回收废品了(Li,2003)。因此,流动人口和城市贫民就成为中国城市非正式回收活动的主要力量,他们会上门回收或在街道、公园拾捡可回收的废弃物,比如水瓶、易拉罐和报纸。

中国城市拥有相对高水平的自来水供应设施,但废水处理设施水平仍很低。许多城市都将大部分的城市污水排放到周围的河流或湖泊中。政府颁布法令规定,到2005年即“十五计划”结束时,50万以上人口的城市必须具备处理60%以上污水的能力。至今仍没有这一目标是否实现的官方说明,但来自不同地区的证据初步表明,由于对相关基础设施和应用设施的投资比均有所下降,该目标并未实现。城市污水排放使大型河流水质被污染的比例越来越大。

以中国污染最严重的河流之一——淮河为例,城市污水排放已取代工业废水排放成为水污染的主要来源(bai和Shi,2006)。中国最大的城市重庆市行政范围内有3500万人口,每年排放近亿吨未经处理的污水,其中大部分最终流入世界上最大的水电站三峡大坝的下游水库(Hodum,2007)。为解决这一问题,政府计划于2009年在长江沿岸建立大约150个新污水处理站,但是,时值本文写作之时,已建成的污水处理站还不到一半。

工业污染是中国城市生活中不可避免的一个方面，在世界污染最严重城市的名单中，中国城市经常上榜。尽管工业区高度集中不是环境治理较差的唯一原因，但工业污染仍是污染的主要来源，因此控制工业污染成为城市环境管理的重点（He, 2002; Tu 和 Shi, 2006）。表 2 显示了工业污染占中国主要空气污染物的比例。可以看出，大约 80% 的二氧化硫和几乎全部的悬浮微粒（TSP）源自工业生产。意识到这一点，许多城市都采取了将污染企业迁出中心城市的战略。但是，这种搬迁策略并不一定带来环境收益，因为周边地区环境管理能力不及中心城区，其生态系统可能会变得更加脆弱（bai, 2002）。

表 2 主要空气污染物来源 单位：万吨

年份	总数	SO ₂	城市	总数	烟尘工业	城市	工业粉尘总和
2000	1995.1	1612.5	382.6	1165.4	953.3	212.1	1092.0
2001	1947.8	1566.6	381.2	1069.8	851.9	217.9	990.6
2002	1926.6	1562.0	364.6	1012.7	804.2	208.5	941.0
2003	2158.7	1791.4	367.3	1048.7	846.2	202.5	1021.0
2004	2254.9	1891.4	363.5	1095.0	886.5	208.5	904.8
2003—2004 年变化率	4.5	5.6	-1.0	4.4	4.8	2.9	-11.4

资料来源：环境保护部（2004）。

处在城市周边区域的乡镇企业的蓬勃发展使城市环境质量更趋恶化。尽管人们对乡镇企业使用的技术不仅效率低而且造成大量污染的情况心知肚明，但由于这些企业往往属于私有且规模较小，使它们常游离于当地的环保法规和管理制度（如征收排污费计划）的管制范围外。

人们迁移到城市是为了寻找就业机会和更好的生活方式，但一方面工业化给新移民提供了工作机会，另一方面高度污染又使他们付出沉重的代价。例如，城市的呼吸系统疾病发病率很高，在一些大城市，如北京、上海、南京、武汉和哈尔滨，肺癌已成为致命疾病之首，健康专家将此归咎于恶劣的空气质量（Yang, 2005; 新华网, 2003）。专家还警告说，由于工业部门的快速扩张和随之而来的能源需求的增长以及轿车拥有量激增导致的能源消费，