

魏 峰 陈亚平 胥 莉/丛书主编

山西省高等学校特色专业建设丛书

郭欣欣◎著

中国的城市政治 与城市化

馆外借

魏 峰 陈亚平 胥 莉/丛书主编
山西省高等学校特色专业建设丛书

中国的城市政治与城市化

郭欣欣◎著

中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

中国城市政治与城市化 / 郭欣欣著. —北京：
中国社会出版社，2017.12
(山西省高等学校特色专业建设丛书 / 魏峰，陈亚平，胥莉主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5861 - 9

I. ①中… II. ①郭… III. ①城市学 - 政治学 - 研究
- 中国 ②城市化 - 研究 - 中国 IV. ①D6 ②C912. 81
③F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 322786 号

丛书名：山西省高等学校特色专业建设

丛书主编：魏 峰 陈亚平 胥 莉

书 名：中国的城市政治与城市化

著 者：郭欣欣

出版人：浦善新

终审人：尤永弘

责任编辑：魏光洁

出版发行：中国社会出版社 邮政编码：100032

通联方式：北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话：编辑部：(010) 58124851

邮购部：(010) 58124848

销售部：(010) 58124845

传 真：(010) 58124856

网 址：www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销：各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订：北京九州迅驰传媒文化有限公司

开 本：170mm × 240mm 1/16

印 张：13.25

字 数：220 千字

版 次：2018 年 9 月第 1 版

印 次：2018 年 9 月第 1 次印刷

定 价：36.00 元



中国社会出版社微信公众号

前　言

城市化是社会生产力发展的产物。社会生产力发展水平的高低，社会生产分工方式和程度，严格地制约了城市化水平及历史进程。探讨城市化机制有助于人们把握城市形成发展的客观规律，对未来城市发展趋势作出科学预测。经济发展为城市化的实现提供了某种可能，从经济学角度看，城市化是在空间体系下的一种经济转换过程，人口和经济之所以向城市集中，是集聚经济和规模经济作用的结果。经济增长必然带来城市化水平的提高。中国的城市政治背景下的城市化是中国改革开放以来最大的转变过程之一。笔者自2007年开始在福建师范大学攻读硕士学位起对这一现象进行了长期研究，在相关期刊上发表了一系列论著，以获得人类城市化近期演变进程中出现的新现象的发生发展规律，获得对城市化、城市政治的全面和深入的认识。当代社会发展的实践表明，流动人口若想进行有序政治参与，离不开健全完善的制度化参与渠道。本质上讲，城市政治是一个政府、社会、公民（包括流动人口）三者的互动过程，这个过程要以我国基本国情为核心，以我国的政策背景为条件，因此要保证政府在我国的城镇化过程中是居于主导地位的。从这个角度讲，城市化的推进离不开流动人口的有序政治参与，离不开社会制度的有效保障，离不开积极的公民，更离不开积极的政府。

全书共分九章，其主要内容包括以下八个方面。

1. 城市的自身发展和如何提升其管理能力是城市化进程面临的首要问题，在介绍了城市化的基本概念后，本书第二章分析了对城市管理形成挑战的因素，如人口增长、环境恶化、维持适当比例的混合土地使用、发展程度与生活质量之间的平衡等。到目前为止，这些因素已被视为影响城市规划的重要因素。从更广泛的意义来讲，这些问题以及其他区域问题都能通过城市管理与政治得以解决。城市管理主要涉及城市结构及发展，以及一些起关键作用



的地方如大都会地区。另外，因为城市管理通常由通过政治手段选举出来的官员及代表执行，城市管理不可避免地与政治相关联。本部分首先研究广义的影响城市管理的经济问题及其解决方案，然后探讨其他可选择的管治方式。

2. 第三章从不同侧面分析了城市政治及城市化的分割及其相关问题，说明我国在相关领域的实证研究上成果比较多。总结起来，这些学者的切入点可以分为现象研究与机制研究两种，这也体现了学术研究的一个趋势：通过实地调查取得数据、构建模型、进行计量分析得出结论。大量实证研究的出现，说明我国城市政治与城市化的研究日益规范和加强，研究水平不断提高。

3. 流动人口是中国的城市化和城市政治中不容忽视的群体，通过运用数据分析，再次证明了人力资本理论和社会资本理论中有关人力资本禀赋和社会资本禀赋对于流动人口就业与收入具有一定的影响作用。其中的人力资本是决定流动人口在城镇经济地位和社会地位的主要因素，而社会资本、制度因素和劳动力市场也在一定程度上决定了流动人口在城镇的就业和收入状况，进一步决定了流动人口在城镇就业与收入的社会保护水平。影响流动人口职业类型的因素主要来自人力资本层面和制度层面。从影响流动人口收入的机制来看，人力资本仍然是主要方面，其中流动人口的性别、年龄、受教育年限、在城市工作时间和进城前的身份都明显影响着他们的收入。而受教育水平的提高和工作经验的积累，尤其是在本地工作经验的积累也都将有助于提高流动人口在城镇的劳动收入水平。这些层面的因素共同影响着流动人口合同签订水平，进而影响着流动人口就业与收入社会保护的水平。国家和政府在今后的政策制定和执行中要不断运用政策干预手段调节劳动力市场的有效运转，采取积极的公共行动促进流动人口就业与收入社会保护水平的提高，为流动人口在城镇就业、获取收入创造一个稳定的环境。

4. 通过对近些年政府出台的有关解决流动人口就业、收入社会保护问题政策的简述发现，流动人口就业与收入社会保护情况在一定程度上得到了好转，表现为就业壁垒的逐步取消和户籍制度影响的逐步弱化，还有流动人口欠薪问题的逐步解决。流动人口就业与收入社会保护的增强有力地推动了城镇就业环境的改善，也保障了社会的公平与正义，为流动人口社会保护的进一步发展打下了较好的基础。不过，流动人口在城镇的就业与收入的社会保护还不尽完善，就业壁垒也没有完全消失，户籍制度也还在一定范围内影响着他们的就业与收入保护情况。而且流动人口就业指导的公共服务还处于较

低的水平，致使他们在求职过程中存在很大的盲目性，此外国家和政府对流动人口失业以后的保障程度还较低，流动人口一旦失业就会陷入贫困的危机当中。

5. 中国已经进入城镇化的快速发展时期，在这一巨大的转型过程中，出现了一种典型和特殊的城中村现象。城市化是漫长人类历史进程和社会发展过程中的一个必经阶段，而城中村是在城市化的发展过程中出现的某一特定的阶段和现象。随着城市化进程的快速发展，以及我国长期以来存在的城乡两种结构制度，使得我国出现了“城中村”这一特有的现象。城中村作为城市发展的某一阶段，因其自身固有的特点，必然会带来一些问题，城中村的改造也必然会面临一定的困境。要想突破困境，找到城中村改造的出路，就必须综合分析城中村社会经济发展的整体情况，切实提出“城中村”改造存在的相关问题。

6. 我国流动人口的主体是农民工，农民工问题也一直是当务之急的社会问题。流动人口在城市出现分化，通过对以人口流动产生分化的总体特征及原因分析，从宏观和微观层面、从政府、企业及农民工自身等层面，为人口在流动分化中产生的问题提出对策。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央十分关心工人阶级和广大劳动群众，高度重视工会工作和广大职工群众生活。习近平总书记多次发表重要讲话，强调必须全心全意依靠工人阶级。做好新形势下为农民工服务工作，切实解决农民工面临的突出问题，有序推进农民工市民化。一是着力稳定和扩大农民工就业创业，二是着力维护农民工的劳动保障权益，三是着力推动农民工逐步实现平等享受城镇基本公共服务和在城镇落户，四是着力促进农民工社会融合。把农民工纳入城市公共文化服务体系。

7. 城市形象塑造是现代城市化进程中提出的一个客观要求，是城市规划工作的新课题。城市形象塑造由三类设计内容构成：城市的总体形象、城市的景观形象、城市的标志形象。其中城市景观形象是最直观的表现形式，也是构成城市总体形象和城市标志形象的主要实体组成部分。换句话说，城市景观塑造了城市形象。城市景观形象也可称为城市的视觉形象，是一座城市在视觉上给人的总体印象。城市景观通过其物质形态反映了城市建设的风格和城市承载的历史底蕴，一个良好的城市景观设计能为城市形象塑造起到重要的推动作用。城市景观分为城市的自然景观和人文景观两部分。由于城市



建设越来越注重人文关怀，以人为本的原则在城市形象塑造方面的应用越来越受重视，本章通过分析不同类型城市的景观来剖析城市景观对于塑造城市形象的作用。

8. 城市社会可持续性是作为一个对人类相互作用、交流和文化发展产生作用的长期生存环境的持续能力，它并不一定与城市中的环境可持续性和经济可持续性联系在一起，虽然这三个领域之间常常存在着关联。一个社会可持续城市的标志是活力、团结和居民共同的地方感，更是各类等级体系的城市。这样的城市以没有公开的或暴力的群体冲突、没有明显的空间隔离和长期的政治稳定为特征。简言之，城市社会可持续性是关于一个充满活力的城市社会单元长期生存的问题。而城市政策和制度，如人口政策、经济制度、城市制度、城市规划都是由政府制定的。一个好的制度安排可以节约市场中的交易费用，从而促进经济发展与城市化；而不好的制度增大了企业和个人的成本。政府是城市化的重要行为主体，政府行为尤其是政策背景、制度调节对城市化具有重要影响。政府行为是分析中国城市化的重要视角，从政府行为视角可以较好地解释中国城市化进程和现状特征。中央政府的制度安排和政策决定了中国城市化的基本路径。

本书是笔者在太原师范学院工作的8年中不断思索、不断积累的专业工作结果。在本书完成过程中，笔者多次获得太原师范学院的资深教师胥莉、魏峰、贾大飞、马志敏、王强的提点，笔者的学生安星、崔捷、张昱、宋超峰、张全洲、上官李超、周敏、孙景田等也都做了大量工作，在此谨向他们表示衷心感谢！在本书出版之际，笔者感谢太原师范学院政治系对本书研究工作和出版的资助。限于作者的水平和时间、经费的限制，本书还存在许多缺憾、不足和错误，敬请专家和读者批评指正。

郭欣欣

2018年3月于太原师范学院新校区

目 录

第一章 多元化驱动力与中国的城市化

一、城市化	001
1. 城市概念及标准	001
2. 城市化概念	004
3. 城市化的类型和指标	006
二、城市化的驱动力	010
1. 经济增长与城市化	010
2. 人口流迁与城市化	012
3. 第三产业与城市化	013
三、中国的城市化	014
1. 中国的城市化水平	014
2. 中国的城市体系	016

第二章 城市化进程中的城市权力与权益

一、城市化进程	018
1. 前工业化时期	018
2. 工业化时期	020
3. 后工业化时期	022
二、城市权力	026
1. 城市管治与政治	026



2. 城市权力交织	029
3. 城市化进程中的权利调整	034
4. 西方的城市治理	039
三、城市权益	041
1. 城市化与权益均衡	042
2. 社会排斥	045
3. 政治优先还是经济优先	046

第三章 二元化的城市政治与城市化

一、城市化过程中的分割研究	053
二、城市政治中无法回避的歧视问题	055
1. 城市进入歧视	055
2. 城市机会歧视	055
3. 城市待遇歧视	056
三、歧视问题的制度解释和市场解释	056
四、歧视问题的人力资本解释和社会资本解释	057
五、对于分割的城市政治与城市化的一些思考	058

第四章 中国城市发展中的不均衡的社会保护

一、城市政治中社会保护的公共行动简述	063
二、中国城市化主体在就业与收入社会保护方面的积极发展	065
1. 城镇就业壁垒的逐步弱化	065
2. 户籍制度对城市流动人口就业限制的相对减弱	066
3. 城市中流动人口收入社会保护的不断加强	067
三、中国城市政治的监管缺陷	067
1. 相关政府和机构对流动人口就业的指导作用薄弱	067
2. 流动人口在城镇中失业保障的低水平	068

四、中国城市发展中的社会保护不均衡研究的理论框架	069
1. 研究模型的建立	072
2. 模型结果及解释	075
3. 思考和反思	079

第五章 中国城市化中的流动人口

一、流动人口在城市化过程中所从事行业的集中性和低端性	083
二、流动人口在城市化过程中就业的不稳定	085
三、流动人口在城市化过程中的劳动强度较大，劳动收入较低	086
四、城市政治角度出发，改善流动人口弱势地位的政策建议	090
1. 创造良好的就业政策环境	090
2. 在深层次上改革户籍制度	091
3. 建立健全流动人口的失业保障制度	091
4. 加强流动人口的就业指导服务	092
5. 加强流动人口的职业培训	092
五、市场层面出发改善流动人口弱势地位的政策建议	094
1. 规范企业的用工制度	094
2. 建立健全工会组织并发挥其作用	094
3. 千方百计地增加流动人口收入	095
六、中国城市化主体的内在需求	095
七、思考	097

第六章 中国城市政治下特有的城中村改造

一、中外视角下的城中村改造	099
二、城中村的改造进程	100
1. 城中村的界定	100
2. 城中村形成的机制	101



3. 城中村的发展	102
三、城中村改造过程中存在的实际问题	102
1. 城中村改造过程中土地转制的实际问题	102
2. 城中村改造过程中农村户籍改革中的困难	103
3. 城中村改造过程中拆迁安置问题	103
4. 城中村改造过程中社会保障问题	103
四、城中村改造实例分析	104
五、“一带一路”国家级顶层合作倡议与城镇化发展	116
1. 兰州市的城镇化进程	117
2. 兰州市当前城镇化发展机制的探讨	119
3. “一带一路”框架下兰州市城镇化前进的方向	120
4. “一带一路”背景下的城镇化前景	124

第七章 中国城市政治背景下流动人口的分化

一、当前中国流动人口的总体特征	125
1. 流动主体以农民工为主	125
2. 流动人口定居意愿的三维分化	126
3. 流动人口社会保障的低水平	128
二、流动人口出现分化的原因	129
1. 宏观原因	129
2. 微观原因	130
三、以农民工为主体的流动人口分化中存在的问题	131
1. 素质偏低，收入水平低	131
2. 社会保障低水平与社会发展成果不能共享	132
3. 农民工子女的相关问题	133
四、流动人口的家庭化迁移	135
1. 家庭本身的内在驱动	136
2. 有效构建自身的社会网络	137

3. 规避城乡二元体制的弊端	138
4. 家庭伦理的规范效应	138
5. 家庭化迁移的一些思考	139

第八章 城市与政治的“耦合”体现——城市形象

一、城市形象	147
1. 城市形象含义	147
2. 城市形象的塑造	147
二、城市形象塑造与城市景观	148
1. 城市的建筑景观	148
2. 城市的道路景观	149
3. 城市的广场景观	149
4. 城市的公共卫生文化设施景观	150
三、当前中国城市景观的发展前景	152
1. 整体性发展	152
2. 绿色发展	153
3. 创新发展	154
4. 人性化发展	155

第九章 可持续发展的城市与城市政治

一、可持续发展	157
1. 可持续发展的提出	157
2. 城市与可持续发展	158
3. 城市政治与可持续发展	166
二、城市与城市政治的可持续发展路径	167
1. 城市政治的可持续规划	167
2. 中西部城市的可持续发展	168



3. 城市群的可持续发展	175
4. 能源富集型城镇的可持续发展	179
参考文献	188
后记	199

第一章 多元化驱动力与中国的城市化

一、城市化

城市是随着社会生产力发展水平而发展，且达到一定阶段的必然产物。城市区域内以从事非农产业活动为主，这样的区域适合人类群体聚居、集中活动。我国 2018 年的《政府工作报告》中提到，“五年来，城镇化率从 52.6% 提高到 58.5%，8000 多万农业转移人口成为城镇居民”，我国的城镇化水平稳步上升。城市化是一个多维度、多领域的动态过程。影响城市发展的动力有许多，其中农村剩余劳动力是城市化的基本动力，此外还有工业化的推进、政治制度的变迁、生态环境的需求和文化要素的转换。

1. 城市概念及标准

(1) 城市概念

目前学术界对于什么是“城市”有较多相关的专业说辞，但没有任何一种概念独占风骚。一般来讲，有学者从城市如何起源，城市具有什么景观，城市形态如何，城市的功能界定，城市的空间形式等方面入手进行概念的解释和规定。

追根溯源，“城”和“市”这两个词组成了“城市”这一名词。“城”是指用城墙将四面包围起来，贯穿交通枢纽，曾用来防卫的军事根据地。“市”是指商品、货物的交易场所。从这里来理解的话，城市就是指在用墙垣围起来的内部进行交易的聚集点。

城市具有一定的景观意义，自然元素构成了城市基本要素，人文因素叠加在自然元素的基础上形成了城市的景观类型，城市景观具有高建筑密度、交错立体的层次特色。从全世界来看，城市建筑风格与样式丰富多彩。



城市也是人口居住的场所，所以具有一定程度的人口密度要求，达到一定的人口密度是为了生产、生活的集中和更加便捷。这里还聚集了城市公共服务、产业系统、各类技术、多元的文化以及充裕的资金，这些条件都为城市的进一步扩张提供了基本条件。

从空间角度看，城市的空间特征表现出很强的双重性。首先，从城市本身来看，它呈面状分布，是集自然、社会、人文、经济和生态等因素及各个部门于一体的地域组合。从城市与外部区域联系来看，城市的空间类型属于点状型，城市是融合区域经济、政治和文化为一体的集合点和中心地。

不论学术界对于城市具有什么样的定义，从根本上讲都体现了城市各个方面的主要特征。这些特征之间既有联系，又有区别，将所有特征汇集起来，融为一体即为城市的总体特征。所以，对于城市这个概念的内涵，我们应从整体出发，以整体性为出发点和落脚点。众所周知，城市与农村是相对的，那么城市的概念也是相对于农村概念而言的，从上述定义中，实际上我们可以看出城市与农村在现实中的整体差异性，进而也使得城市概念的内在规定性显现出来。

以地理学家的观点来看，城市是指除农业人口之外的一切人口为主的空间聚集地，是除农产业之外的其他一切产业为核心空间载体，以及具有特殊区域意义的政治、经济、文化活动中心。

（2）城市界定标准

就现存的世界社会经济发展水平来看，世界各国和地区之间的经济发展水平差异巨大，城市发展水平也不可避免地存在着很大的差异，因此，对于全球城市的标准如何划分这一问题，还没有一个统一的答案。但是，相关专家制定了一部分有一定代表性的城市划分标准，如下。

行政功能：一部分国家将行政地位作为城市划分标准，例如印度、埃及、巴西等国。这些国家为了加大行政管理力度，提高行政管理水平，促进管理效率的提升，认为的城市是指在整个城市体系中地位较高的行政管理机关所在地。

人口指标：部分国家将人口数量与人口密度结合起来作为城市划分标准，加拿大将 1000 人以上，或人口密度达到每平方千米 500 人以上的居民点规定为城市。原捷克斯洛伐克规定城市是居民在 5000 人以上，建成区人口密度在

每 0.01 平方千米 100 人以上，并具有城市设施的大城镇。

非农活动人口比例：由于城市是指除农业人口之外的一切人口为主的空间聚集地，是除农产业之外的其他一切产业为主的核心空间载体，所以将非农业人口比例作为城乡划分标准有较强的说服力。将非农人口比例作为城市划分的主要指标之一的典型代表国家是中国和荷兰等国。

硬件设备：服务设施作为现代社会逐步发展的产物，在一定程度上显示了这个地区的经济发展水平，因此将服务设施水平作为城市划分标准的一个重要因素具有很强的合理性。例如，菲律宾和巴基斯坦等国家规定，城市必须具有某些市政公共服务设施和环境卫生设施。

我国于 1984 年正式颁布设镇标准，直到现在依然实行。标准规定人口在 2 万以下的乡，如果乡政府所在地中从事非农业活动的人口总数超过 2000 就可以改乡为镇；此外，总人口达到 2 万以上的乡，乡政府所在地中从事非农业活动的人口占乡总人口比例的 10% 以上的也可以改乡为镇；相关规定还明确了县政府所在地均应设镇的正式标准；当然，还有些地区的农产业人口、建制等级等都未达到相关标准，但是在一定的区域内具有重要的政治、经济地位，例如少数民族聚集区、边远地区和工矿地区，旅游景点，通商联系的边境口岸等地，从事非农活动的人口密度不足 2000 也可酌情设立镇。

我国设市标准自从提出以来，经过多次调整和不断完善，于 1993 年颁布现行的设市标准。设市标准的调整呈现出设市指标逐步综合化的特点，形成了集人口、经济、基础设施三个因素于一体的指标体系。根据人口密度来划分城镇的指标体系具有较强的可行性，使得城市空间划分更加高效、明确、易操作。

表 1-1 我国现行的设市标准

指标		县级市			地级市	
		原来县的人口密度				
		>400 人/km ²	100—400 人/km ²	<100 人/km ²		
人口	县城镇人口中非农产业人口	≥12 万	≥10 万	≥8 万	市政府驻地 非农户人口 > 20 万	
	非农户口人口	≥8 万	≥7 万	≥6 万		
	县总人口中非农产业人口	≥15 万	≥12 万	≥10 万	市区人口中非农业产业人口 > 25 万	
		≥30%	≥70%	≥20%		



续表

指标		县级市			地级市	
		原来县的人口密度				
		>400 人/km ²	100—400 人/km ²	<100 人/km ²		
经济	全县乡镇以上工业产值(元)占工农业总产值	≥15 亿 ≥80%	≥12 亿 ≥25%	8 亿 ≥60%	市区工农业总产值 >25 亿 工业产值>80%	
	全县 GDP(元)	≥10 亿	≥8 亿	≥6 亿	市区 GDP>25%	
	全县第三产业占 GDP	≥20%	>20%	>20%	第三产业占 GDP>35%	
	地方预算内财政收入	≥100 元/人 ≥6000 万元	≥80 元/人 ≥5000 万元	≥60 元/人 ≥4000 万元	地方预算内财政收入>2 亿	
基础设施	自来水普及率	≥65%	≥60%	≥55%		
	道路铺装率	≥65%	≥55%	≥50%		
	排水系统	较好	较好	较好		

2. 城市化概念

按照时间顺序分析，最早提出城市化概念的首推 A. Serda，这位西班牙人在他 1867 年的著作《城市化基本理论》一书中首次提出什么是城市化。随着 20 世纪的到来，人们对于城市化这个概念的意识逐渐加强，同时城市化概念也被广泛使用，但由于学科之间存在的差异，所以各个学科对于城市化这个概念也有着不一样的理解。

从社会学家的视角来看，随着社会进程的不断加快和提高，人们的生活方式由乡村式的逐渐转变为城市式的，那么社会学家就把这种转变的过程叫作城市化。

其中这种转变不仅涉及人口逐渐向城市迁移，还包括人们思想意识的提高、行动方式的多样化以及生活方式的丰富性的转变，典型的代表人物就是 L. 沃恩。

从经济学家的角度看，城市化的转化必然要以经济结构为衡量的中心点。经济结构由农村到城市的转化过程就是城市化的过程。即人口数量由第一产业逐步转向第二产业、第三产业的过程。

综观地理学界的观点，对于城市化这个概念，是各学界观点的整合与融