

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

梁波 杨艳文 著

国家建设背景下的城市化战略

中美两国的经验

本书由上海大学“十二五”内涵建设项目“都市社会发展

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

梁波 杨艳文 著

国家建设背景下的城市化战略

中美两国的经验



广西师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家建设背景下的城市化战略：中美两国的经验 / 梁波，
杨艳文 著. —桂林：广西师范大学出版社，2014. 10

(都市社会发展与社会政策)

ISBN 978 - 7 - 5495 - 5831 - 5



①梁… ②杨… III. ①城市化-发展战略-
对比研究-中国 ④美国 IV. ①F299.21 ②F299.712.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第188921号

出品人：刘广汉

责任编辑：刘冬雪

装帧设计：孙豫苏

设计执行：徐 妙

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路22号 邮政编码：541001)
(网址：<http://www.bbtpress.com>)

出版人：何林夏

全国新华书店经销

销售热线：021 - 31260822 - 882/883

北京东君印刷有限公司印刷

(北京市大兴区黄村镇三间房工业区 邮政编码：102600)

开本：890mm × 1 240mm 1/32

印张：7.5 字数：160千字

2014年10月第1版 2014年10月第1次印刷

定价：42.00元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与印刷单位联系调换。

城市时代的中国社会发展与社会政策

2011年末,中国城镇户籍人口达到6.91亿,占总人口的比例达到51.27%。中国从一个具有几千年农业文明的农民大国,进入了以城市社会为主的新的发展阶段。在此意义上,我们可以说中国社会的发展真正进入了“城市时代”。城镇人口比例变化的背后,是社会组织方式、社会管理模式、资源分配方式、阶层分化方式、居民生活方式、社会风险治理路径的深刻变革。

不可否认,三十年的改革开放,我国的城市化发展取得了举世瞩目的成就,我们用三十年的时间完成了西方发达国家上百甚至几百年才走完的发展历程,西方国家在不同时期渐次出现的城市社会矛盾和社会问题在这个相对集中的时间内显现出来。改革开放以来,中国社会的发展历程,是与城市化、工业化、信息化和全球化的过程交织在一起的。城市化不仅是农业人口转变为非农业人口,传统农民转变为现代产业工人并向城镇集聚的过程,而且是城市在空间上的不断扩张、区域规模上的逐渐扩大、职能和设施上的完善以及城市的经济关系、居民的生活方

式和人类的社会文明逐渐向农村社会渗透的过程;中国的工业化是经济社会领域的一种革命性变迁,它包括从农业社会向工业社会,从工业社会向知识社会,从知识社会向数字制造技术、互联网技术和再生性能源技术社会的三次大转型。由于中国经济社会发展的特殊性,改革开放以来的三十年,也是三次工业革命相互叠加的过程。其中,第三次转型将导致工业、产业乃至社会发生重大变革,这一过程不仅将推动一批新兴产业诞生与发展以替代已有产业,还将导致社会生产方式、制造模式甚至生产组织方式等方面的重要变革,最终使人类进入生态和谐、绿色低碳、可持续发展的社会。中共十六大提出新型工业化的概念,坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,是科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的工业化道路。与传统工业化相比,新型工业化有三个突出的特点:第一,是以信息化带动的、能够实现跨越式发展的工业化。以科技进步和创新为动力,注重科技进步和劳动者素质的提高,在激烈的市场竞争中以质优价廉的商品争取更大的市场份额。第二,是增强可持续发展能力的工业化。要强调生态建设和环境保护,强调处理好经济发展与人口、资源、环境之间的关系,降低资源消耗,减少环境污染,提供强大的技术支撑,从而大大增强中国的可持续发展能力和经济后劲。第三,是充分发挥人力资源优势的工业化。

中国的都市社会发展不可避免地受到全球化的影响。全球化是各种资源和生产要素在全球范围内的高速流动与配置利用,人类活动及其成果与效应在全球范围内的全面互动、整合与协同。全球化的表现形式是全球经济一体化、政治协作化、技术

同步化、生态共生化和人类认同化。

都市社会还是一个充满风险的社会。进入现代社会,“风险”是无处不在的:它既来自于自然,也来自于社会。危险、灾难、灾害、威胁、不确定性、可能性、不安全在一定意义上与“风险”是同义的。风险是个人和群体在未来遇到危险的可能性以及对这种可能性的判断和认知。来自于纯粹自然意义上的“风险”一般被称为灾难、危险或威胁。来自于社会的风险,是人类行为和决策的副产品,指的是失败的可能性以及其他不可预测的结果。风险的存在体现了人类理性的力量,也暴露了理性的限度。风险的重要性不在于风险本身,而在于其附着的对象。中国在进入中等收入国家的同时,也进入了社会结构深刻变动、社会矛盾容易激化的高风险时代。中国社会目前的风险主要体现在制度转型迅速、社会差距扩大、代际断裂和人口结构失衡、信息的流动与控制失效、生态环境恶化、与生活质量和安全相关的生活风险加剧等方面。这些现代风险在中国城市社会表现得尤为突出。

因此,如何从社会政策、公共政策上保证改革开放的成果为大多数社会成员所分享,预防和治理各种阻碍城市经济社会良性运行和协调发展的各种社会问题,成为一个重要课题。在建设社会主义和谐社会目标的指引下,政府越来越重视通过实施各种社会政策去满足人民群众的需要,去解决各种社会问题。在此意义上也可以说,中国正在进入“社会政策时代”。

在一般意义上,社会政策被理解为国家或政府制定的关于社会事业发展的一系列政策、行动准则和规定的总称。目的是通过国家立法和政府行政干预,解决社会问题,促进社会安全,

改善社会环境,增进社会福利。社会政策的核心是解决市场经济中公民的社会风险问题。它有广义和狭义之分。广义的社会政策包括社会事业政策,诸如国民福利、人口、劳动就业、社会保障、住房、医疗卫生、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境、宗教、居民收入分配和消费、社会治安、社会行政管理等。广义的社会政策对应着各种社会问题的预防 and 解决;狭义的社会政策仅仅指社会福利和社会保障政策,重点是为了改善弱势群体(如劳工及贫民)的工作和生活状况而推出的一系列社会福利政策和规定。本丛书是在广义上来理解社会政策的。

一般认为,社会政策起源于1837年德国学者组织的“社会政策学会”。第一个给予社会政策以科学概念的是瓦格纳(Adolph Wagner)。1891年他在一篇论文中提出,社会政策是运用立法和行政手段,调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题。但是只有到了20世纪中期以后,有了经济学、政治学和系统科学等学科的加盟,源于社会福利理论的社会政策才逐渐成为具有开放性、交叉性和系统性等特点的独立的应用社会科学学科。

与社会政策相关的另一个概念是公共政策。公共政策是政党、国家等公共权力组织为处理公共事务、实现公共管理而制定和实施的公共行为规范、行动准则和活动策略。传统的公共政策研究来源于政治学和行政学,意在从规范意义上探讨国家、社会和公民之间的利益制衡,通过政治学和行政学的原理及模型分析对国家、地方和团体层面的政策制定、执行与评估进行研究,为高质量的社会发展政策提供咨询。

公共政策与社会政策这两个概念在社会科学领域中经常交替使用,很多研究者把公共政策和社会政策当做同一个概念,只是分属于不同的学科。当然,在实际研究和操作中,也有研究者把二者截然区分开来,认为它们隶属于不同的学科领域。公共政策与社会政策是多学科交叉研究的对象,二者的行动主体和作用客体是各不相同的。公共政策的主体更多的是社会权威机构,以政府和利益集团为核心进行政策制定和决策分析;社会政策的主体是以政府为主导,更依靠非政府的民间组织发挥政策制定和实施的功能。公共政策偏重权威资源的调配,其制定和决策更多是从宏观层面、整体布局上解决问题;而由于有社会民间组织的积极参与,社会政策有可能关注具体而微观的个体生活困境,直接面向需要解决困难的社会成员。

对城市化、工业化和全球化引发的城市社会问题的众多争论可以概括为:到底是应该用市场调节办法来解决或缓解城市社会问题,还是应该用政府的宏观调控政策来预防和治理城市社会问题?与其说城市社会问题的预防和治理是一个纯粹的学术理论问题,毋宁说它更应该是一个实践问题。如果市场手段可以自动地治理城市社会问题,那么政府的政策调控就是不必要的;如果市场手段不能解决问题,当然就需要政府干预;如果市场机制的解决是部分的,那么政府的政策干预就必须是适度的;如果市场机制作用太小,那么政府干预的力度就必须加强。我们试图回答的核心问题是:市场机制在预防和治理城市社会问题过程中到底发挥了何种作用?这种作用的效果如何?政府的政策调控和宏观干预又发挥了何种效力?这种效力是否具有可持续性?

除了政府和市场的调节机制,在社会发展领域还存在着一种特殊的社会资源配置和调节的力量,即社会力量。要使公共政策和社会政策得到落实,离不开社会建设和社会管理。孙本文先生认为社会建设是社会学经世致用功能的集中体现,他将社会建设视为依据社会环境的需要与人民的愿望所从事的各种社会事业。在新的历史背景下重新提出的社会建设,是指按照社会的发展规律和运行机制,通过发展社会事业、完善社会治理、改进社会管理、维护社会秩序等工作来推动社会的和谐与进步;社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动,是指政府和社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分和社会生活领域及其发展过程所进行的组织、指挥、监督和调节。社会管理的核心是处理社会事务和提供社会公共服务,其根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,及为社会发展营造良好环境。社会建设和社会管理的根本目标是一致的。作为一种特殊的利益调节手段和机制,社会管理和社会建设与政府的行政运行手段相比成本要低得多,比单纯的市场调节更能保证社会公益目标的实现。

新时期的社会建设和社会管理离不开社会组织的培育和发展。目前社会组织的发展面临着一些困境,表现在社会组织的注册、运行、资金、人才、技术等方面。解决这些困境需要以法制化、制度化的方式来规范社会组织的发展。但是对社会组织的管理,不应仅是控制,还应该包括服务、监督和扶持。

不同的社会组织是不同利益群体的代表或称代言人,因此要拓展协商民主,最重要的一个方面就是鼓励不同社会组织之间的良性互动,使得不同社会组织的利益诉求都能够得到表达,

不能延续以往的社会组织发展中“强者愈强、弱者愈弱”的传统格局。

重视网络组织、草根组织在拓展协商民主、创新转型中的积极作用。2012年6月底,中国网民达到5.38亿,成为世界上互联网用户最多的国家,也是网络社会组织、网络社群最多的国家。另外,除了正式注册的社会组织,还活跃着大量未经注册的草根组织,虽然这些组织在名义上是“非法的”,但却发挥着正式社会组织不可替代的作用。因此,降低社会组织注册的门槛,使大量活跃的网络社会组织、草根组织合法化,是拓展协商民主的一个重要途径,也是从单主体的以控制为主的社会管理走向多主体的社会治理的一个有效渠道。

“都市社会发展与社会政策”丛书是上海市高等教育内涵建设085工程规划项目“都市社会发展与智慧城市建设”的子项目“社会学一流学科建设”的阶段性成果之一。该项目围绕“国际大都市社会发展与治理”这一核心论题,从优化都市社会组织和管理入手,直面全球化、信息化、后工业化多重背景下中国特大城市社会的快速转型,以及由此带来的社会生活秩序重构和社会管理创新等一系列重大问题,探索国际大都市社会发展与治理的规律;以现代信息技术的复杂性和第三次工业革命的不确定性为背景,聚焦社会风险的形成机制,探索社会安全的管理体系和预警指标体系。本丛书虽然从广义上来界定中国特大城市发展中的重大社会问题,但是不可能涵盖所有的城市社会问题。以“国际大都市社会发展与治理”为核心,重点追踪社会管理、社会建设的理论脉络,探讨社会政策与社会管理、社会建设的内在关系,分析社会组织治理、街居制的历史变迁、

城市贫困家庭治理、城镇住房制度改革、新二元结构及城市新移民的社会融合、都市卫生风险、青少年成长危机、城市老龄化等领域公共政策和社会政策的变化轨迹和发展趋势,为认识中国城市社会发展中的问题成因及其解决路径贡献我们的智慧。

上海大学社会学院 张文宏

目 录

CONTENTS

导论 / 1

- 一、研究问题 / 3
- 二、文献回顾 / 7
- 三、新的视角与分析框架 / 26

第一章 美国统一国家建设下的市场扩张型城市化 / 35

- 一、制宪会议：保护东北部城市经济 / 38
- 二、“杰汉之争”与二次战争：工商立国道路的选择 / 42
- 三、西进运动：交通革命与国家内部市场形成 / 49
- 四、南北战争：国内统一市场进一步发展 / 56

第二章 福利国家建设下的郊区化 / 62

- 一、社会转型：市场主导城市化的结果及其弊端 / 63
- 二、罗斯福新政：保卫社会，建立现代福利国家 / 73
- 三、劳工立法、住房制度改革与州际高速公路法：郊区化及其政策动因 / 77

第三章 后福利国家建设下的大都市化 / 108

- 一、福利国家的危机 / 109
- 二、尼克松新联邦主义与美国城市政策的变轨 / 112
- 三、克林顿“再造政府”改革下的城市发展 / 114

第四章 全能型国家建设下的中国城市发展实践 / 128

- 一、对城市的社会主义改造 / 129
- 二、农业支持工业与乡村支援城市 / 135
- 三、重工业优先发展战略下工业城市的增长与改变 / 137
- 四、单位制、街居制与城市社会管理秩序的重塑 / 141

第五章 发展型国家建设与中国城市发展实践 / 146

- 一、乡镇企业的兴起与小城镇的发展 / 151
- 二、对外开放与沿海沿江城市的崛起 / 155
- 三、去单位化：城市社会结构的再次改造 / 157
- 四、浦东模式：大都市规划的兴起 / 165

第六章 全面建设小康社会背景下的新型城市化 / 172

- 一、发展主义国家建设理念下城市化的弊端 / 173
- 二、经济社会危机下我国国家建设理念的转型 / 179
- 三、新时期国家建设背景下我国新型城市化的实践 / 183

结论 / 203

参考文献 / 207

导 论

1996年在土耳其召开的世界人居大会指出:21世纪是城市的世纪,只有城市的成功,才能保证国家的成功。2001年,诺贝尔经济学奖得主、美国经济学家斯蒂格利茨(J. E. Stiglitz)曾经断言:“中国的城市化与美国的高科技发展将是影响21世纪人类发展的两大课题。”

一直以来,城市化是推动我国消费结构升级,产业结构优化,经济持续增长的主要动力,城市化的发展关系到我国经济持续稳定健康发展。因此,走什么样的城市化发展道路,对我国经济社会的转型起到十分关键的作用。

自2008年金融海啸以来,全球经济复苏并不明显。在欧洲债务危机不断恶化,美国经济持续低迷的国际环境下,以往拉动我国经济增长的“出口”这架马车失去了动力,我国经济结构和发展方式必须加速转型,产业升级、结构调整和扩大内需成为首要的任务。在此背景下,以往由地方政府主导的粗放型城市化道路无法维系,在中央统筹规划下以区域经济整合和内需市场培育为重点的新型城市化道路正在开启,中国城市化道路正在变轨,即开始从以往的“以物为中心的城市化”走向“以人为

中心的城市化”。

新型城市化道路以城镇化为纲领。2012年4月初,李克强在《求是》杂志上撰文强调,“调整经济结构最重要的是扩大内需”,“扩内需的最大潜力在城镇化”。7月13—14日,李克强在湖北考察时又强调,城镇化是内需最大的潜力所在,是经济结构调整的重要依托。中部地区发展的回旋余地很大,对全国经济的带动作用日益凸显。他指出要研究制定全国城镇化发展规划,注重体制机制创新,打破行政区域限制,使各类生产要素自由流动、优化配置。这些观点蕴含了在经济结构转型与产业升级背景下国家对新型城市化道路的探索,其核心便是在中央统筹规划下立足于区域经济整合基础上,构建注重内涵和质量的新型城镇化模式。2012年11月召开的中共十八大明确地提出了“新型城镇化”概念,同年年底的中央经济工作会议则进一步把“加快城镇化建设速度”列为2013年经济工作的六大任务之一。2013年12月12日,中共中央就城镇化举行最高级别全国性专题会议——全国城镇化工作会议,这是中央经济工作会议历史上第一个“会中会”,会议强调“人口城市化”的内涵,将城镇化作为今后各项经济社会工作的重要抓手,凸显了新时期将城市化作为推进民生工程和社会建设战略工具的重要意义。

城市化作为国家建设的战略工具,其道路和模式的选择一直是世界城市化进程中的重要内容。美国学者布赖恩·贝利通过对世界不同国家和地区城市化过程的比较研究,认识到在20世纪快速城市化过程中,“尽管城市化存在很多共性,但是城市化的道路却各不相同”。(贝利,2008)贝利认为这种道路选择的差异,源于不同国家所处的技术水平、社会政治环境、国家意

识形态、规划权力的交互作用以及传统文化等因素。这些不同因素相互作用的结果是产生了不同国家和地区城市化的多样化的人类后果。

作为资本主义的后起之秀,美国自建国后便开始了其城市化进程,经过 200 多年的发展,无论是在推进城市化水平,还是在改善城市治理方面,美国在其漫长的城市化历史实践中积累了丰富的经验。从工业城市化时代城市的崛起,到郊区化时代中心城市的空心化,再到后工业化时代城市的转型和国际大都市的建设,在不同的经济社会发展时期,美国政府在城市发展问题上采取了不同的策略,进行了丰富的实践。

尽管中美两国在政治环境、意识形态、文化传统和技术水平等各方面都有很大差异,城市化模式也表现出不同的特点,但是,从国家建设的角度来看,在一般意义上,任何特定的城市化模式产生、道路的演进,都深刻嵌入到其特定的经济社会,并衍生出一系列复杂的制度后果。美国建国后和新中国成立以来城市化历程暗含着不同时期的国家建设战略与其城市化策略、城市化发展间的逻辑关系。这些经验规律与机制能够为我国构建新型城镇化的未来道路,提供一定的理论与经验启示。

一、研究问题

无论是从历史还是从现实的角度来看,城市化都是理解一国或地区经济社会发展的重要维度。和西方工业化国家所走过的城市化道路有所不同,中国改革开放以来的城市化发展是

在快速工业化、市场化与全球化的背景下实现的。作为经济现代化的结果之一,近三十多年来,中国的城镇化取得了重大发展。数据显示,截止到 2012 年,中国城镇化率已经超过了 50%。尽管相比于发达国家平均 70% 的比例而言,中国的城市化水平还有一定的差距,但是对于一个有 13 亿人口的新兴经济体大国而言,中国城市化的发展仍然是一个了不起的成就。

毫无疑问,三十多年城市化发展对于中国经济社会产生了深刻的影响:(一)城市化的进程有效地推动了,诸如人力资本、劳动力、信息、土地、资本等要素在全国范围内的流动,极大地改变了计划体制下要素配置的封闭、分割和低效率状态。城市化的进程为中国三十年来经济增长奇迹的形成提供了重要的保障和支持,尤其是在与工业化的交互影响过程中,极大地改变了中国农村和城市的生产生活状态。(二)城市化进程极大地推动了中国城乡居民的生活与福利水平的提高,极大地改善和提升了老百姓的就业、教育、医疗、体育、娱乐等公共服务的供给水平,城市成为人们过上“美好”生活的现实空间。(三)城市化进程极大地改变了国家、市场、民众对于现代性的认知,并进而深刻地推动了中国经济、政治、社会、文化等领域的巨大变迁。例如,国家或政府在应对经济与社会治理过程中,实现了从计划体制下的全能型、管控型的政府向规制型、服务型政府的转变,提升了国家的治理能力与治理水平;同样,城市化推进的过程,也就是现代市场、现代企业、现代资本不断扩展的过程,城市化不断发展的 30 年中,中国逐步建立了适应现代经济社会发展需求的社会主义市场经济体制;更重要的是,城市化进程对于个体而言是一次文明化的过程,民众不断接受、了解和认识现代