



城市文化传播研究丛书

**Research on
the Evolution Process and
Evaluation of Urbanization Policy
in China
(1949—2014)**

**新中国城市化政策演化进程
与评价研究
(1949—2014)**

张书成 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书聚焦中国城市化这一伟大的历史进程,从新中国成立以来的相关政策文本入手,以内容分析为主要研究方法,归纳解读了新中国的城市化进程,并进行了政策评价。全书按照历史与现实归纳、实证分析、理论建设、政策思路的逻辑图谱,使整个研究建立在中国以往政策运行事实与当前的国情之上,最后基于数据分析与理论建构,对城市化趋势进行研判并建言献策。本书可作为区域与城市发展政策等相关研究领域的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

新中国城市化政策演化进程与评价研究:1949—2014 /

张书成著. —上海:上海交通大学出版社,2019

(城市文化传播研究丛书)

ISBN 978-7-313-22534-4

I. ①新… II. ①张… III. ①城市化进程—研究—中

国—1949—2014 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 262519 号

新中国城市化政策演化进程与评价研究(1949—2014)

XINZHONGGUO CHENGSHIHUA ZHENGCE YANHUA JINCHENG YU
PINGJIA YANJIU (1949—2014)

著 者:张书成

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

印 制:上海景条印刷有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

字 数:128千字

版 次:2019年12月第1版

书 号:ISBN 978-7-313-22534-4

定 价:58.00元

地 址:上海市番禺路951号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 张:8.5

印 次:2019年12月第1次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:021-59815625

前 言

Preface

新中国成立以来，特别是改革开放以来，中国演绎了人类历史上最为波澜壮阔的城市化进程，中国的城市化取得了举世瞩目的成就，并且可以确信的是这一进程还远未到达它的尽头，过去、现在、未来都深刻影响着人类的发展。笔者聚焦这一伟大历史进程，从中国城市化的相关政策入手，归纳解读了中国的城市化进程，并进行了相关评价，在研究范式上属于针对政策文本的内容分析。本研究表为城市化政策研究，实为以政策为观察对象，深入探究中国城市化的深层机理与发展逻辑，尤其是改革开放以来中国城市化的发展路径与存在的问题；着重归纳并探讨了政府在城市化进程方面制定了哪些政策，为什么有这样的政策，做与不做会有什么样的不同，为什么不选择另外的政策方向，其原因和结果是什么，以及政府在未来城市化政策上的思路与途径。

全书主要分为四个部分：第一部分是历史的眼光，对新中国成立前后中国城市化进程的总体概述，并探讨

其中所蕴含的政治经济学原理。该部分重点阐释了新中国的城市化进程区别于近代城市化与国外城市化的革新之处，以及背后的政治经济学逻辑。第二部分是新中国城市化政策演化进程的内容分析，是全书的基础性实证研究，在此基础上得出了新中国城市化政策的历史演化路线。本部分所得出的结论奠定了本研究的基调，随着国民经济和社会发展水平的提高，城市化模式由“功利型城市化”朝着更加关注“人”的方向发展，政策内容呈现出由政治主导，到以经济建设为中心，再到关注社会、制度和人文发展的趋势演变。第三部分是在演化进程分析的基础上，对政策内容的评价研究，得出了以“经济、社会、文化、环境”为主要指标的评价体系，并重点阐释了人文指标对城市发展的重要性，最后总结了相关政策对新中国城市化带来的“得”与“失”。第四部分是对未来中国城市化，特别是对“十三五”期间中国城市化政策的制定予以思考，最后从政治、经济、社会、文化、生态环境五个维度给出了中国城市化政策制定的思路建议。简言之，本书研究呈现出了一幅中国城市化历史、现状及未来的发展图景，通过了解以前和现在的城市化状况，探究未来的城市化应该是什么样。

本书是在我博士论文的基础上进行修改和增订而成的，虽然现在看来，研究还略显稚嫩，但算是自己一段学术生涯的总结和回顾，也为今后参加工作与继续学习奠定了基础。

最后，我要感谢我的导师刘士林教授，本书在从最初的选题确定到最后的书稿审定，都凝聚了他的心血，在此我要对他表示由衷的感谢；同时也要感谢上海交通大学媒体与传播学院的培养，以及各位老师的悉心教导。

目 录

Contents

1	第一章 城市化和城市化政策研究
1	第一节 高速发展的城市化和不断出台的城市化政策
5	第二节 城市化 城镇化 城市化政策
9	第三节 城市化政策演进和评价的研究进路
14	第四节 城市化政策演进和评价研究历史溯源
19	本章小结
21	第二章 中国城市化进程概述及其政治经济学原理
21	第一节 中国城市化进程概述
26	第二节 中国城市化进程的政治经济学
31	第三节 新中国城市化进程的革新之处
33	本章小结
35	第三章 新中国城市化相关政策的内容分析
35	第一节 城市化政策内容分析方法介绍

37	第二节	城市化政策内容分析方法设计
41	第三节	城市化政策文本的数量与内容结构分析
51		本章小结
53	第四章	基于内容分析的新中国城市化政策演化 进程 (1949—2014 年)
53	第一节	改革开放前 30 年中国城市化政策演化进 程分析
59	第二节	改革开放后 35 年中国城市化政策演化进 程分析
70	第三节	中共十八大后提出新型城镇化战略
79		本章小结
81	第五章	中国城市化政策的评价机制与要素研究
81	第一节	城市化政策的评价机理
87	第二节	中国城市化政策评价的系统分析
89	第三节	中国城市化政策评价的实证分析
99	第四节	中国城市化政策的得失与初步总体评价
101		本章小结
103	第六章	转型期中国城市化政策制定的基本思路
103	第一节	国外城市化进程中政府行为的借鉴与 启示
105	第二节	中国城市化及其政策演变所处阶段的基 本判断
110	第三节	中国城市化政策制定的基本思路
115		本章小结

116	第七章 令人期待的未来中国城市化
116	第一节 主要结论
118	第二节 需要深化研究的问题
119	第三节 第三个“三十年”展望
120	本章小结
122	主要参考文献
125	索引

第一章

城市化和城市化政策研究

随着城市化进程的推进速度不断加快并向纵深发展，我们面临的基本问题是：城市发展的本质到底是什么？是人的发展还是经济的发展，抑或是政治文明的进步？在中国，政策与城市发展不可分割，发挥政府和市场的辩证作用一直贯穿了经济体制改革和中国城市发展的历程中。从政策角度，对新中国成立以来城市化政策的演变历程进行总结，或许可以发现城市化进程的特点，这个特点可能是固定的，也可能是一个动态演变的趋势。从历史唯物主义来看，应该趋向于后者，但事实究竟是怎样，则需要归纳总结。

第一节 高速发展的城市化和不断 出台的城市化政策

一、研究背景

（一）中国城市化高速推进，但问题很多，引起国内外广泛关注

进入 21 世纪以来，中国城市化率^①的年均增长速度超过 1.5%；2011 年中国城镇化率达到 51.27%，这标志着中国城镇人口首次超过农村人口；2014 年年末这个数据变成 54.77%（见表 1-1），中国的城市化当前

^① 城市化率（也叫城镇化率）是城市化的度量指标，一般采用人口统计学指标，即城镇人口占总人口（包括农业与非农业）的比重。

处于井喷式发展阶段，并且在未来相当长的时期内仍会高歌猛进。世界银行对中国的高速城市化进程给予积极评价，在其报告中指出，城市化使中国保持了“高水平的工资增长、高水平的生产率增长，贫困人口也以前所未有的规模减少”。^①但在城市化高速推进的同时，中国城乡、区域发展不平衡和不充分的问题也凸显出来，引起国内外学界、业界的广泛关注。

表 1-1 2011—2014 年年末人口数及其构成 单位：万人

年 份 指 标	2011	2012	2013	2014
全国总人口	134735	135404	136072	136782
其中：城镇	69079	71182	73111	74916
乡村	65656	64222	62961	61866

数据来源：国家统计局官方网站。

（二）中共十八大后城镇化上升至国家战略，相关政策密集出台

2012 年年底中国共产党第十八次全国代表大会召开，城镇化作为“四化”之一写进报告并上升至国家战略，此后城镇化战略被各界认为是拉动中国经济增长的引擎，是“推动区域协调发展的有力支撑”，^②也是推进社会改革与破除城乡二元结构的重要依托。一系列的重要会议和政策出台都密集地指向该战略，包括中共十八届三中全会作出的重要决定，2013 年年底同时召开的中央经济工作会议和城镇化工作会议，2014 年年初颁布的《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》更显示了对城镇化给予的高度关注。这些政策的效果怎样，是否代表了国民经济与社会发展的大趋势也引起广泛讨论。

（三）未来中国城市化政策的方向对经济与社会发展影响深远

本研究期间，正值国家“十三五”规划出台之际，城市化作为实现国

^① 国务院发展研究中心和世界银行联合课题组，李伟，Sri Mulyani Indrawati，刘世锦，韩俊，Klaus Rohland，Bert Hofman，侯永志，Mara Warwick，Chorching Goh，何宇鹏，刘培林，卓贤．中国：推进高效、包容、可持续的城镇化 [J]，管理世界，2014，（4）：5-40．

^② 参见《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》第一章。

家现代化的战略途径与载体，城市化相关政策在未来 5—10 年甚至更长远的发展方向与着力点，以及与工业化、信息化如何实现融合互动，均引起了各级政府、学界与业界的密集思考。在此背景下，纵向以历史的眼光，横向以中外比较研究的方法，探讨新中国成立以来城市化政策的演化进程，无论对当下还是未来中国城市的发展都有重要意义。

二、研究目标

本研究的逻辑起点源于对新中国成立后城市化相关政策的关注，主要聚焦政策的历史演变，集中分析政策运行（制定、颁布、实施）对城市化的作用、影响，而非针对城市化的模式与结果。通过研究，本书希望完成三个任务：

第一，系统梳理中国城市化政策经历了怎样的演化历程，以前是什么样，现在是什么样，其中演化运行的机理是什么，特别是“人的城镇化”这一理念提出的意义，其中蕴含了怎样的社会价值导向，需要我们从政策内容的视角来对城镇化的演化有一个梳理和评价。比如，《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》中，许多新政策都集中体现了国家的改革意志，那以前的城镇化政策是什么样，产生了什么样的结果。

第二，研究如何评价它，即新中国一系列的城市化政策到底产生了什么样的影响。政府推动的城镇化如何更加科学，如何更加符合人类历史发展的脉络趋势，如何处理好与市场机制的关系，即政策在城镇化中的作用与政策的科学性需要解决。这要求我们对城镇化政策要建立一个评价机制，即符合中国特色与时代背景的评价机制。当然，实践证明，经济高速发展，城市化突飞猛进说明政策的大方向是符合规律的，但是过程中产生的问题不可回避，是否埋下了隐形矛盾也需要关注。

第三，从政策内容出发，以后的城市化政策该何去何从。需要说明的是，政策的制定受很多因素影响，本书对内容的分析是历史层面的，都代表过去；而政策具有适时性、引导性、前瞻性，本书无法给出具体的政策内容，但会尝试提供城市发展理念指导，进行趋势研判，提供战略思路，给出政策制定方法建议，包括一些评价指标，以供参考。

本书就上述研究任务拟完成的研究目标在于：

一是总结演化进程。在大量政策文本以及城市发展案例基础上，运用内容分析法和经验分析法，对新中国成立以来（1949—2014年）的城市化相关政策进行历史考察。通过系统梳理新中国成立以来城市化政策内容，以历史观、政策观总结新中国城市化政策内容的演化进程。

二是探索政策评价，包含政策运行的动力机制。基于1949—2014年的中国城市发展经验，以及国外的城市化进程，探讨中国城市化政策演变的动力机制，以此得出城市化政策制定及实施的影响因素。根据政策影响因素与经验分析，尝试设计城市化政策评价机制，进而对中国的城市化进程做出尽可能全面又具长远性的评价，最终为中国今后城市化与现代化进程的政策制定提出可能的发展方向与有效路径。

三是总结发展规律，提出未来城市发展战略思路。笔者希望总结这些年来中国城市化政策的得失，是什么原因导致这些得失，将来城市化应该怎么走，或者以什么样的速度与标准走，总结中国特色的城市化进程规律，加深人们对城市化的认识，最终让城市发展政策的制定更加科学，更好地引导城市发展。

三、研究意义

本书属于交叉性学科研究，综合了区域经济、公共政策、城市规划、行政管理、新闻传播、文学等学科，聚焦城市化政策的内容研究。基于上述研究背景、研究任务与目标，本书具有如下研究价值与意义。

（一）理论价值

（1）将城镇化战略从政策口径上升至理论高度，在城市科学的学科指导下形成城市化、城镇化、人文城市等战略的理论框架。从关注城市化模式的演变与评价，转变为关注城市化内涵的演变与评价，聚焦城市化政策中的内容研究，为中国特色的政治经济学理论添砖加瓦。

（2）运用历史研究的方法，从城市科学的视角出发，全面系统梳理新中国的城市化模式与政策内容，进而归纳出自1949年以来中国城市化政策

的演化进程与政策演变的动力机制，以更加完善的城市科学理论指导未来的中国城市化进程。

(3) 建立城市化政策的评价机制，充分进行学科交叉，以城市科学为理论基础，以 1949—2014 年的中国城市化政策文本与中国城市发展的经验为素材样本，进行内容分析和经验分析，建立城市化政策的评价机制，以此指导未来 10 年，甚至更长久的中国城市化、现代化道路，改进完善城市科学研究在政策分析与政策评价上的缺失与不足。

(二) 现实意义

(1) 积极回应中共中央城镇化工作会议，以及 2014 年国家新型城镇化规划对城镇化给予的高度关注，通过理论研究探索国家新型城镇化的未来路径。

(2) 充分响应国家当前的总体城镇化战略，探索、总结城市建设与发展规律，为推进城镇化健康发展、提高城镇化质量进行科学的政策制定贡献微薄之力。

第二节 城市化 城镇化 城市化政策

本书为“城市化政策”研究，但“城镇化”也贯穿其中。城市化和城镇化这两个概念需要搞清楚。在中国具体的国情背景下，明确“城市化”与“城镇化”的内涵和外延，有助于更好地理解中国的现代化进程与城市化进程。

一、城市化与城镇化

城市化与城镇化这两个概念，在西方学界一直没有刻意区别，英文一般都采用 Urbanization，指人们从乡村生产生活方式向城市生产生活方式转型的过程——这也是 200 多年来近现代化进程的主要形式。这一过程开始主要是围绕城市空间展开的，城市的不断发展与完善是主要议题，但是

随着城市空间的延伸以及理论研究的深入，研究范围逐渐拓展到乡村、郊区、小城镇，开始关注乡村人口转变为城市人口过程中出现的各种问题。另外，因为西方国家与中国的人口政策不同，没有户籍限制，所以国外学者在概念上并没做细分。1998年我国制定的国家城市规划基本术语标准中也将城市化与城镇化等同论之。但是，中外国情着实不同，并且随着经济社会的发展，在中国这两个概念存在着差别。

改革开放后的30多年，学界多采用“城市化”这一提法。但“城镇化”早有提及，在1998年中共中央就提出“小城镇，大战略”^①，后来小城镇战略在操作层面被相关政策进一步细化，在顶层设计上被进一步明确化、方针化。2000年，中共十五届五中全会关于“十五”计划的建议中提出“积极稳妥地推进城镇化”，开始将城镇化问题推升至国家战略高度。2007年，“中国特色城镇化道路”写入中共十七大报告。^②但是，“城镇”问题研究还不是主流，这也与全球对城市问题的认知和我国的主要政策口径相符合。中国的生产主力与消费主力主要集聚在县级市级别以上城市范围，乡镇的力量并不强。后来，随着中共十八大报告明确指出要“四化同步”，特别强调要提升小城镇在产业、服务、就业、人口聚集上的重要功能，以及《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》的正式颁布，“城镇化”这一概念与“城市化”一起在学界取得了合法性，此后被密集地用于政策口径。本书以“城镇化”作为篇名关键词，以SCI、EI、核心期刊、CSSCI为来源期刊类别在中国知网进行精确搜索，统计发现（见图1-1），1979—2012年的33年中，共有2471篇文章，平均每年75篇，而2013—2015年（截至2015年8月）两年就有4174篇文章，年均2087篇。可见，以2012年年底为时间节点，中共十八大后城镇化研究骤增。

现阶段突出“城镇化”，意在强调中国的历史发展与现实国情。要破除我国存在已久的“城乡二元”体制结构并不是一蹴而就的事情，需要有一个漫长的煎熬期进行过渡。目前我国有6亿多农村人口，这么庞大的人口很难在短时间内转化为城市人口，特别是享受城市的公共服务待遇。而

^① 参见1998年10月《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，中共十五届三中全会通过。

^② 参见2007年10月中共十七大报告。

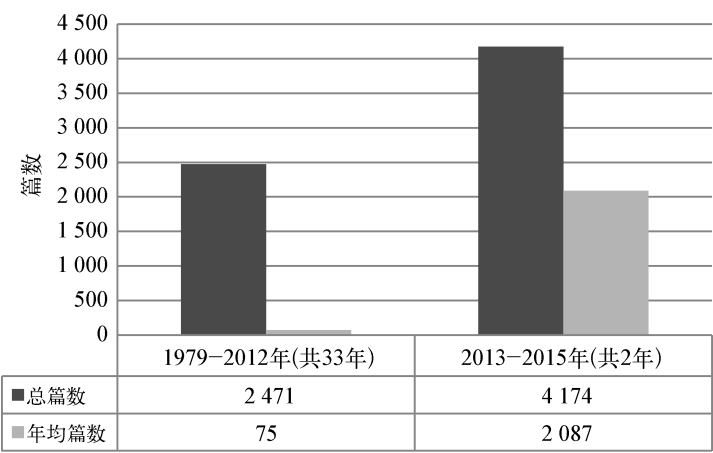


图 1-1 1979—2015 年“城镇化”研究期刊统计

数据来源：中国知网。

介于县级市以下与农村之间的乡镇或许可以先发展起来，一方面可以提升带动当地农村经济，强化产业发展，另一方面也可以避免人口毫无限制地涌向已经不堪重负的大中城市。

“城镇化”从被纳入国家战略视野开始，就背负了诸多历史责任，特别是对于新一代的国家领导人来说，承载了很多中国新一轮发展的期许。2013 年中央经济工作会议就指出：“城镇化是中国现代化建设的历史任务。”^①可以说，不管是经济意义还是政治意义都非常重大，并且满含中国国情与特色。在当前中国特殊的国情下，城镇化战略的明晰化，并且迅速上升至国家战略高度有着极高的决策水准，是值得肯定的。当前“三农”问题与城乡二元结构问题已经到了必须解决的地步，以“城镇化”作为政策口径有方向性的考虑，突出了在物理距离和心理距离上离农村更近的小城镇，表明农村发展问题受到国家在顶层设计上愈加强烈的关心，特别是在高速城市化这样的历史大背景下。可以说，使用“城镇化”主要不是学术考量，而是多来自价值判断和新的执政理念。

2001 年，城镇化战略第一次被纳入“十五”五年规划之中，这对进

^① 中央经济工作会议在北京举行 [EB/OL]. (2013-12-13) [2015-9-1]. http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-12/13/c_118553239.htm.

入 21 世纪的中国城市化进程产生了极其重要的影响，后来房地产行业的发展速度充分说明了这一点。不能将“城市化”理解为以发展大城市为主，把“城镇化”理解为以发展小城镇为主。这是需要避免的误区。国家层面强调“城镇化”，是一个系统综合的概念，在区域上包含了对城市群、大中小城市、农村的综合战略考量，旨在解决区域与城乡发展差距，实现国民经济与社会健康可持续发展。

虽然“市”和“镇”有差别，但是，从经济学视角来看，两者的概念内涵并没有本质差异，即农业人口向城市的转移和工业化。笔者认为，城镇化只是城市化的一个阶段、一个方面，就目前而言，城镇化更强调“量”的转化，目的在于短时间内，通过解决“城镇化率”“三个 1 亿人”^①等这些数量指标，实现农业人口的市民化。但是，当城镇化进入基本实现阶段后，“质”的提高将取代“量”的增加而成为城市化的主要方面，届时区别“市”与“镇”的意义必将消失，城市化仍是最终的目标指向。以发展的眼光看，“城镇化”的提法只是适应当前经济与社会发展格局的阶段性战略；当经济与社会发展到新的阶段，城市化战略还会与时俱进，做出调整。就此而言，本研究主要使用“城市化”一词。

二、城市化政策

本书聚焦“城市化政策”的演化进程与评价，而非“城市化”的进程与评价。城市化是一个综合性系统，其影响因素与动力机制不仅有政策，还包括经济、社会、科技、法律、教育、文化、卫生等诸多因素，政策只是城市化进程的一个重要部分，起到提纲挈领的作用，是其他动力因素的综合反映。

政策规范对社会发展过程起控制和设计作用。在政策的定义上，中外学者的表述各不相同，这反映了研究问题的不同角度、不同思路以及所参照的不同国家制度、政治环境。城市化政策是城市发展到一定阶段后政治

^① 国务院总理李克强于 2014 年 3 月 5 日在十二届全国人大二次会议上做政府工作报告时说：“今后一个时期，着重解决好现有‘三个 1 亿人’问题，促进约 1 亿农业转移人口落户城镇，改造约 1 亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化。”

体系制度化运作的产物，也是政府调控和管理城市、城镇的规范和行动准则。关于“城市化政策”需要说明如下三点：

(1) “城市化政策”是一个范围概念，在研究操作中其对象是“城市化相关政策”。“城市化”是一个过程，是一个客观现象，并非具体的政策实施对象。在中国目前的法律和行政法规中，没有针对“城市化”指定的专门政策，但是有大量的“相关政策”可以研究。

(2) 城市化相关的政策很多，本书在操作上会选取最佳样本进行分析。政策运行是为了治理国家，要实现这一目的，必须有一系列切实可行的详尽战略、规划和周密谋略。鉴于我国的政策文件烦冗庞杂，在具体研究操作过程中很难穷极，为了最大限度地让本研究的结论具有说服力，在方法设计时会选取最具代表性的政策文件或会议文件进行分析。

(3) 深入研究城市化相关政策的制定、执行、评估、调整等一系列运行过程，有助于加强我们对城市化政策及其运动规律的认识，有助于提高政策运行的质量，有助于充分发挥政策的功能和作用。

总之，尽管城市政策制定过程涉及设计者、决策者、执行者、参与者和众多的利益相关者，但是出于政策行为的规范性，在城市政策运行过程的每一个阶段都必然会有相应的相关文件被保存下来。政策的运行是一个复杂的博弈过程，是不同利益群体进行协商、达成均衡的体现。这个过程很难加以量化进行客观分析，但是记录政策的文本却是客观的，由此便成为分析政策信息的基本出发点和真实凭证。本书采用的便是基于“文本”的政策分析方法，针对政策文本分析新中国成立以来的城市化进程，描述政策运行的基本过程。

第三节 城市化政策演进和评价的研究进路

一、研究假设与研究框架

(一) 研究假设

中国跨越式、赶超式的发展模式与发展速度导致除了一些元政策外，

很多政策变化很快。新中国成立以来，城市化进程并非一帆风顺，而是有一定的跌宕与起伏，城市发展与政策有密切关联。城市化政策的变动是由很多因素导致的，而其中的运行机理是可以被发现的，可以推断城市化政策会有一个变动的趋势，但这个趋势是什么样的，需要我们对政策材料进行归纳梳理，用文本和数据来说话。

根据中国经济发展与现代化进程的总体走势，由“政治型”到“经济型”，到“以人为本”可能也会渗透在城市化的进程里，总体上认为城市化政策的变动趋势会呈现出价值观上的转向，由“功利型城市化”朝着更加关注“人”的方向发展，更加关心社会、制度、文化等，这种预判应该会在政策中有所体现。那真实的情况是不是这样，值得我们深入研究。本书的政策演化趋势以及运行机理研究有利于我们更加科学地制定我国城市发展政策。

（二）研究框架与路线图（见图 1-2）

本书的研究在整体与核心上主要分为两大阶段：一是前期大规模的政策文本分析，是本书的实证研究阶段，注重定性与定量研究的结合；二是

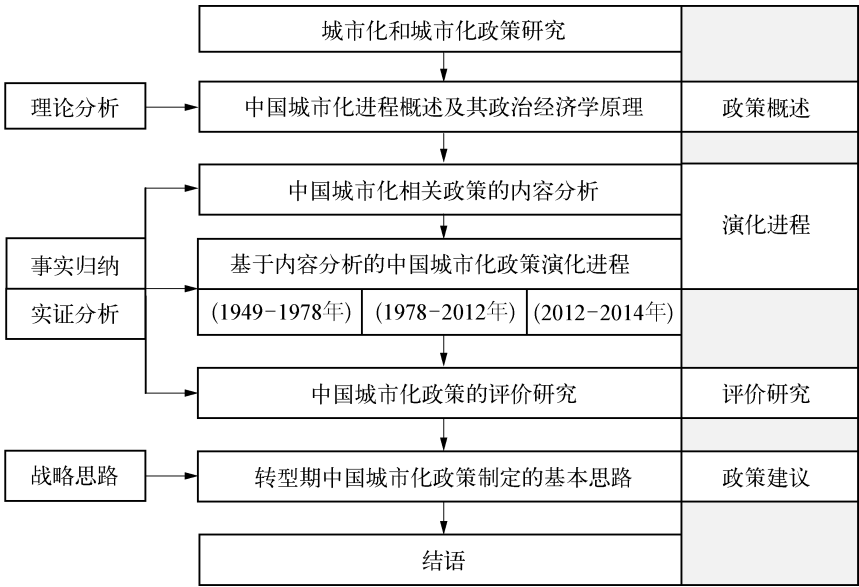


图 1-2 本书研究路线图