

# 将“人民”带入城市： 中国特色社会主义城市发展的内在机理

胡 薇

**摘要：**城镇化是现代化的必由之路。从历史的视角来看，新中国成立后中国的城市化道路在平衡政府与市场、秩序与活力、生产与生活的曲折历程中逐渐生发出人民城市的鲜明理念，从而形成了不同于西方国家城市化的特点。人民城市的理念蕴含着人民主体、人民参与、人民共享的三重内涵，是关于中国特色社会主义城市发展道路的时代答案，也是马克思城市思想中国化的最新理论成果。将“人民”带入城市，既是中国城市发展的时代要求，也是应对城市现代化发展困境所给出的中国答案。

**关键词：**人民城市 城市化 政府与市场 秩序与活力 生产与生活

## 引 言

习近平总书记指出，“城镇化是现代化的必由之路”，城镇化对实现中国式现代化意义重大。新中国成立以来，我国城镇化经过了复杂曲折的历程。当前，我国的城镇化率已经从新中国成立初期的 10.64% 提升至 2023 年的 66.16%，并预计于 2030 年左右达到 70%。根据美国城市地理学家诺瑟姆提出的“S”形曲线的城市化模型，城市化率超过 70% 就会进入城市化的相对成熟期，此时城市化的速度会放缓，城市化的特征会发生变化，如从人口向城市转移变为城市人口的内部聚集，更加注重城市生活质量与居住环境的改善以及城乡之间的统筹发展，由此导致城市化的发展模式发生改变。<sup>①</sup> 那么，中国的城市发展在未来会呈现怎样的特征呢？

一直以来，学界沿用的城市化理论多来自西方国家的城市化经验，许多研究习惯于使用西方视角来探究中国城市化道路的特殊性，而对新中

国成立以来的城市发展经验缺乏宏观的、内在视角的观照。从长时段的历史变迁轨迹来看，中国共产党对城市建设的经验探索由来已久。在革命年代，党就在城市领导人民革命；1949 年党的七届二中全会提出要把工作重心从乡村转移到城市，此后在 1962 年、1963 年、1978 年，中央先后召开三次城市工作会议，研究解决当时城市发展的重大问题。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视城市工作，在 2015 年中央城市工作会议上提出“走出一条中国特色城市发展道路”的重大命题。2019 年 11 月 2 日，习近平在上海考察杨浦滨江公共空间改造时，首次完整提出了“人民城市人民建、人民城市为人民”的重要论断，这标志着人民城市理念的正式形成。2022 年，“人民城市人民建、人民城市为人民”被写入党的二十大报告，从而成为新时代建设中国特色社会主义城市的重要指引。

应如何理解“人民城市”背后所蕴含的城市发展理念及其变迁以及如何历史地看待党领导人

<sup>①</sup> 陈明星、叶超、周义：《城市化速度曲线及其政策启示——对诺瑟姆曲线的讨论与发展》，《地理研究》2011 年第 8 期。

民建设城市的经验,厘清这些问题对于我们更好地把握中国特色社会主义城市发展的特点,推进城市高质量发展至关重要。客观而言,中国对城市化的理论和实践探索总体上是在西方城市化理论的影响下曲折前行的,走过一些弯路。因此,我们需要在全面梳理中国城市建设经验的基础上,对西方城市化的认知模式展开反思,同时对中国城市化的实践经验和模式予以总结,形成中国式城市发展的理论解释。在全面推进中国式现代化的新征程中,寻找一条适合中国的社会主义城市发展道路,不断满足人民群众对城市美好生活的向往,这既是一种理论自觉,也是一种制度自觉。

### 中西方关于中国城市化的主流观点

城市与人类文明相伴而生,但具有现代意义的城市化浪潮则发端于工业革命。粗略地看,西方城市化理论大致经历了人口视角、政治经济视角和人本主义视角,其中社会学对于现代城市的研究可追溯至20世纪初以帕克、沃斯为代表的芝加哥大学城市学派。20世纪五六十年代,城市化理论被现代化理论裹挟,“进化共相”的预设使许多研究者认为尽管发展中国家具有不同的历史和传统,但工业发展、科技进步将会导致其城市化趋同于发达国家。20世纪70年代以来,城市化理论开始运用政治经济学和世界经济体系的相关理论来理解城市化,发现城市中出现了阶层分化、空间的资本化等问题,特别是列斐伏尔、卡斯特和哈维等人继承了马克思关于资本主义批判的理路,对资本主义城市的阶级性、空间的正义性进行了深刻分析。至20世纪八九十年代,经济的全球化使全球城市、世界城市的研究成为重点,关于都市群、大都市区的研究也日益增多。

海外中国研究对中国城市的关注由来已久,<sup>①</sup>但多属于史学、地理学范围,且往往以单个城市和1949年前的城市研究为主,既没有将中国城市发展路径作为一个明确议题,也缺乏对长时段的中国城市变迁的宏观研究。在相当长时间里,以韦伯为代表的西方城市研究者们,认为中国城市并不具备西方城市自治共同体的特征,主要是行政的城市而缺乏经济功能,因此认为中国古代城市的发展几乎是停滞的。<sup>②</sup>这似乎印证了那些曾具有世界影响力的城市,如隋唐时期的长安和南宋时期的临安,并没有带动中国城市整体发展的事实。但关于自治共同体的预设乃是一种典型的西方城市化视角。施坚雅的研究则更多地看到了中国城市的复杂性与独特性,他将城市发展与社会经济联系起来,探求中国城市的发展规律,并以区域体系的研究方法构建了一个分析中国城市结构的等级框架,指出中国城市的形成与发展是地区经济发展的结果。<sup>③</sup>与韦伯对中国城市发展停滞的观点不同,施坚雅认为中华帝国晚期的城市具有经济集中和社会复杂性,也注意到市场对城市发展的重要作用。罗威廉基于对汉口的研究,提出了通商口岸的发展模式,认为中国城市本身也具有贸易特征。<sup>④</sup>改革开放以来,西方学者对中国城市发展的研究大量产生,但这些研究也多是具体的微观层面介入,如对城市化中的贸易问题、移民问题、住房问题、家庭关系、城乡关系等进行探讨,<sup>⑤</sup>而并未寻求对中国城市化的整体特征进行判断。但也有一些研究,如倪志伟的市场转型理论、魏昂德的新传统主义,关注到中国历史与体制的差别,特别是政党和政府在其中所扮演的重要角色;怀特和帕瑞对计划经济时期中国大陆城市化的独特性进行了分析,指出中国

① 如韦伯的《非正当性的支配——城市的类型学》、史谦德的《北京的人力车夫——1920年代的市民与政治》、施坚雅的《中华帝国晚期的城市》、罗威廉的《汉口：一个中国城市的商业和社会（1796—1889）》和墨菲的《上海——现代中国的钥匙》等。

② [德] 马克斯·韦伯：《非正当性的支配——城市的类型学》，康乐、简惠美译，广西师范大学出版社2005年版，第1—36页。

③ [美] 施坚雅编：《中华帝国晚期的城市》，叶光庭等译，中华书局2000年版。

④ [美] 罗威廉：《汉口：一个中国城市的商业和社会（1796—1889）》，江溶、鲁西奇译，中国人民大学出版社2016年版，第63—107页。

⑤ Mark Elvin, G. William Skinner, *The Chinese City Between Two Worlds*, Stanford University Press, 1974; John Friedmann, *China's Urban Transition*, University of Minnesota Press, 2005; Bian Yanjie, *Work and Inequality in Urban China*, State University of New York Press, 1994.

城市生产功能突出、消费功能受压制,严格控制人口流动和拥有比较平衡的分配系统等;<sup>①</sup>而唐和帕里什的研究则以“社会合同”为框架,对改革开放后市场经济对城市居民生活的影响进行了分析。<sup>②</sup>这些可称得上是相对长时段的宏观研究。但总体而言,海外中国研究学者对新中国成立以来城市发展的宏观性研究依然是不足的,并且由于受制于西方视角以及调查对象的局限等原因,<sup>③</sup>多数研究未能从根本上回答中国城市发展道路的独特性问题。

20世纪80年代以来,国内学界关于城市的研究越来越多。自吴友仁<sup>④</sup>和费孝通<sup>⑤</sup>开始,关于中国城市化的独特性和道路选择引发了大量讨论,其中涌现出“小城镇论”“大城市论”“中等城市论”等多种观点,以及城市化道路的“三阶段论”“多元论”“二元城镇化战略”“双轨归一说”等。<sup>⑥</sup>这些研究将城乡关系、粮食增产速度、人口增长速度、商品经济发展程度、工业化程度等作为城市化的重要影响因素。此后,由于中国经济社会发展形势的变化,这些争论也随之此起彼伏。从深层次来看,对于中国城镇化或城市化<sup>⑦</sup>发展路径的根本分歧是“向内看”还是“向外看”的问题,前者是从中国自身的角度出发来看自己,后者则是从西方特别是欧美经验来看中国。在这些讨论中,不乏一些长时段的宏观研究,它们往往将1978年作为中国城市化的分水岭,用“政治型、经济型、文化型城市化”,“计划性和经营性城市”,“解放政治和生活政治”等概念来概括不同历史阶段的城市化,并对改革开放以来市场化导向的城市化予以反思,指出了企业家模式、地方政府公司化和“化地不化人”等问题。有学者认为,作为

社会主义国家,中国的城市化与西方资本主义国家城市化的最大不同是主导逻辑的差异,即超越资本逻辑的人本逻辑。<sup>⑧</sup>

纵观相关研究领域,目前关于中国城市化的讨论仍多以微观和中观层面的研究为主,缺乏更具概括性的宏观解释。人民城市理念产生后,一些研究尝试以其来解释中国城市化的理念转向,但相关成果要么聚焦于纯粹的理论阐释,要么聚焦于对单一案例的解读,总体来看关于人民城市理念的内涵挖掘还有很大空间。

### 人民城市理念形成的历史逻辑

人民城市理念并非凭空产生的,从实践上看,它是中国共产党城市建设经验的历史总结。中国共产党人很早就注意到城市与人民的关系,如李大钊对北京城市贫民的调查和对市民生活的建议即代表了早期共产党人对城市如何为平民服务的思考。<sup>⑨</sup>自中国共产党将工作重心从农村转移到城市起,“人民”与“城市”的联系变得愈发紧密。改革开放之后,中国城市迎来了飞速发展,一些地方也提出过“人民城市人民建”“人民城市人民管”“建好城市为人民”等说法,但这些主要是从市容市貌和市政建设的角度来阐述的,“人民城市”尚未成为一个独立的、内涵明确的概念。欲厘清人民城市理念所蕴含的城市发展理念,我们必须重新进入中国城市化的探索历程之中。

(一)城市建设:在政府主导与市场主导间平衡发展

总体而言,中国共产党对人民城市的建设是一以贯之的,但在不同的历史时期,由于背景条件和重点任务的不同呈现出阶段性差别。在人民解

① Whyte Martin King, William L. Parish, *Urban Life in Contemporary China*, University of Chicago Press, 1984.

② Tang Wenfang, William L. Parish, *Urban Life under Reform: The Changing Social Contract*, Cambridge University Press, 2000.

③ 这其中许多研究并未深入中国大陆,而是通过对海外华人的研究以及对我国港台地区的研究而展开的。

④ 吴友仁:《关于我国社会主义城市化问题》,《人口与经济》1980年第3期。

⑤ 费孝通:《小城镇大问题》系列,《瞭望》1984年1月。

⑥ 赵新平、周一星:《改革以来中国城市化道路及城市化理论研究述评》,《中国社会科学》2002年第2期。

⑦ 城镇化与城市化并无本质差别,英文都是urbanization。但是在中国,“城镇化”被提及得较多,一是因为我们曾有控制大城市规模,优先发展中小城市和小城镇的战略,二是因为当前主张引导大中小城市和小城镇协调发展。在本文中,对城镇化或城市化的使用意图是一致的。

⑧ 刘伟:《中国式现代化视阈下城市化模式的“中国道路”——“资本逻辑”到“人本逻辑”空间重塑》,《新疆社会科学》2023年第6期。

⑨ 陈秀丽:《李大钊构想的“北京市民新生活”》,《沧桑》2008年第2期。

放战争即将取得全面胜利的阶段,党重点思考的是如何将旧城市更好地转化为人民的城市。比如在解放上海时,中央指示,不仅要消灭敌人,还要保全城市,争取人心,因此解放军秉持“瓷器店里打老鼠”的原则,完整保全了上海的市政设施、工业设施,将其交到人民手中。新中国成立之初,城市建设的主要目标是使新生政权站稳脚跟。毛泽东指出,“只有将城市的生产恢复起来和发展起来了,将消费的城市变成生产的城市了,人民政权才能巩固起来”。<sup>①</sup>此时,对城市的基本定位是“生产”,城市的发展更多服务于新生政权的政治需要。通过打击不法投资资本、稳定物价、调控物资,中国共产党综合运用政治和经济两种手段,以革命的方式改造了城市,这说明中国城市发展的起点与西方是不同的。

1949年到1957年是我国城市化道路探索的起步时期,这一阶段城市建设的主要目标是为工业建设服务。<sup>②</sup>为更好地推动工业生产,许多城市开始新建大量城市住宅和市政公用设施,如上海在1953—1956年,建设了以曹杨新村为代表的12个工人新村,使许多住在“滚地龙”中的工人搬进了新居。1958年后,城市化被裹挟入“大跃进”的洪流之中而进入盲目发展期,城市规划失控,城市规模定得过大,建设标准定得过高。1960年初,在建工部召开的第二次全国城市规划工作座谈会上提出,要在十年到十五年左右的时间内,把我国的城市基本建设成为社会主义现代化的新城市,有的城市甚至出现了“苦战三年,基本改变城市面貌”的提法。1960年底,我国城镇人口占比已飙升至19.75%,尽管基础设施建设取得了较快的进展,但城市发展严重失调,人口过分膨胀,住宅严重不足,市政设施超负荷运转,人民生活受到严重影响。因此,从1961年起,中央开始大规模压缩城市人口,<sup>③</sup>一度出现了“逆城市化”的现

象。到1963年6月,全国共减少城镇人口2600万人。1964年,国家开始推行“三线”建设,不建设集中的城市成为当时的主导思路。“文革”期间,知识青年上山下乡,大批干部知识分子被派往农村“向贫下中农学习”,城市人口持续减少,至1978年城镇化率仅为17.9%。新中国成立30年,城市化率仅仅提高了7个百分点,可见速度是非常慢的。这一时期,城市化是在政治化、行政化的主导下开展的,工业化虽获得长足发展,但计划的力量阻碍了要素的自由流动,特别是户籍制度严重隔离了城乡,出现了城市化与经济发展不协调的问题。

改革开放之后,我国的城市化发展进入一个新的历史时期。1978年国务院召开第三次全国城市工作会议,指出必须要加快城市基础设施和市政设施建设。1980年中央制定“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城市发展方针,实施小城镇发展战略,探索适合中国国情的乡村城市化道路。农村土地制度的改革解放了劳动生产力,户籍制度的松动也使农村剩余劳动力向城市转移成为可能,史无前例的人口大迁移开始。随着经济体制改革的浪潮席卷社会的各个角落,城镇化在经济化、市场化的推动下进入高速发展阶段。1979—1999年,我国城镇化率从18.96%提高到34.78%,是世界同期城市化增长速度的2倍,特别是小城镇的发展极大地加速了中国城市化的进程。这一时期的城镇化既有市场的推动作用,也离不开政府的宏观调控和政策干预,是自下而上与自上而下综合作用的结果。

在市场经济的推动下,中国城市发展取得了令人瞩目的成就,但同时也产生了诸多问题,如土地无序使用、住宅价格飞涨、交通拥挤、小城镇公共服务滞后、城市环境被污染等。其中最突出的则要数“化地不化人”的问题,农民工无法在城市

① 《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版,第1428页。

② 周恩来总理在1953年6月指示:“我们的建设应当是根据工业的发展需要有重点有步骤地进行。”1954年建筑工程部在北京召开第一次城市建设会议,明确城市建设要采取与工业建设相适应的“重点建设,稳步前进”的方针。

③ 1961年中共中央出台了《关于减少城镇人口和压缩城镇粮食销量的九条办法》,要求3年内减少城镇人口2000万以上。1962年,中共中央和国务院发布《关于进一步精简职工和减少城镇人口的决定》,提出全国城镇人口要在1961年末1.2亿人的基础上,再减少2000万人。

居留下来,带来愈发严重的城乡二元分割。进入21世纪,城镇化的思路开始有所调整。党的十六大报告提出,“要逐步提高城镇化水平,坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路”。党的十七大报告进一步指出,要“按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则,促进大中小城市和小城镇协调发展”。与此同时,城市化的目的到底是什么也引发了社会各界越来越多的思考和讨论。

2011年,中国的城镇化率首次超过50%,达到51.27%,这标志着千百年来的乡土中国正式迈入城市中国。党的十八大之后,以人民为中心的发展思想日益明确。2013年,中央城镇化工作会议召开,习近平总书记在讲话中明确指出,“我国城镇化发展已经站在新的起点上”,并且指出了新型城镇化的方向,要求“推进以人为核心的城镇化”。<sup>①</sup>城市与人民的关系变得前所未有地明晰。2015年在中央城市工作会议上,习近平总书记再次明确提出,要“坚持以人民为中心的发展思想,坚持人民城市为人民”。人民城市的理念呼之欲出。此后,习近平总书记在兰州、青岛等地调研时,也对“人民城市”有所提及。2019年在上海,习近平总书记完整提出了“人民城市”的理念。

“人民城市”理念的提出,折射了中国共产党对中国式城市化道路的不懈探索,是对城市发展动力和发展目标的明晰和确认。城市建设和发展的动力是多重的,其中政府和市场的推动尤为重要。新中国城市发展的历史说明,把握城市化的正确发展方向,以人民为中心是最高原则,以不断增进人民福祉为出发点和落脚点是根本准则。党的二十届三中全会召开后,国务院印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》,再提“以人为本的新型城镇化”,要求遵循城市发展规律,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,坚持人民城市人民建、人

民城市为人民,使全体居民共享现代化发展成果。人民城市理念从最初的价值原则,逐渐明确为更加具体也更具操作性的实践准则。

(二)城市治理:在秩序与活力之间统筹平衡  
历史地看,中国城市的自治传统并不盛行。西方学者早已指出中国从未发展出城市自治制度,而欧洲的城市却往往由城邦发展而来。<sup>②</sup>先秦时期的中国城市是分封制下的王权城市,政治统治功能是其首要职能,城市管理相对严格,如周代对城市的等级、规模、道路宽度都有明确规定,一旦违反即会受到制裁。秦以后,分封制转为郡县制、行省制,城市分别由相应的地方行政区管理,控制城市成为城市管理的主要目的,如唐代长安城严格按照坊市制度进行管理,还实施宵禁,这么做主要是基于统治的需要,并未考虑居民生活的便利性。两宋时期,由于商业的繁荣,中国城市获得空前发展,厢坊制打破了坊市制度对城市的严格管理,行会组织大量出现,城市管理变得更加多元化,城市从军事治安功能中逐渐衍生出民事职能。到明清之际,城市管理事务中开始出现民间自治组织,甚至在晚清的一些城市中出现了以行会为中心的市政管理机构,<sup>③</sup>但此类城市管理机构多处于边缘状态且在官方控制之下,<sup>④</sup>基层组织更是效仿里甲、厢坊之制,对社会实行严密的管理。总体而言,传统中国城市管理的特征主要是自上而下的官僚制管理,这与县以下农村地区的乡土自治、士绅传统是有较大差别的。

新中国成立之后,为稳定城市社会秩序、发展工业生产,国家需要将人民有效地组织起来。为此,建立了一套与计划经济体制相适应的高度组织化的社会管理制度——以单位制为主,街居制、户籍制为辅,将社会成员严密地组织在一起。“包分配”的就业制度保证了多数人都可以生活在“单位”的庇护之下,生产单位与生活单位高度重合,这就使城市管理变得简单,大量的社会矛盾

① 《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第589—607页。

② John Friedmann, *China's Urban Transition*, University Of Minnesota Press, 2005; [德] 马克斯·韦伯:《非正当性的支配——城市的类型学》,第27页。

③ 罗威廉:《汉口:一个中国城市的商业和社会(1796—1889)》,第374—375页。

④ 谯珊:《专制下的自治:清代城市管理中的民间自治》,《史林》2012年第1期。

通过单位的工会、妇联等组织予以化解。街居制产生于20世纪50年代中期,其目的是将那些不属于工厂、企业、机关、学校的无组织的街道居民组织起来,其基本定位不属于一级政权,而是派出机构。但是到了“大跃进”时期,街道办事处职能不断扩大,承担了基层的行政管理、司法、公安、卫生、医疗、文化、教育、社会服务、社会救济等一系列职能。而户籍制则是从城市开始建立,目的是维护城市治安,后又扩展至农村。“一五”计划后,由于城市人口的大量增加,限制城乡人口流动的政策开始出台,<sup>①</sup>与户口相关的农产品统购统销制度建立起来,城乡人口流动被严格限制。通过单位制、街居制、户籍制这套总体性的组织体系,计划经济时期的国家实现了对城市社会成员的有效管理,达到了社会秩序的高度稳定,但由于将个人与单位高度绑定,也造成了社会活力不足的问题。应该说,计划经济时期的城市管理制度是服务于当时国家发展需要的,它将城市生产力迅速解放和发展起来,只是未能同步释放社会活力。

改革开放后,城市的流动性、异质性、开放性日益凸显。20世纪80年代,大量农村劳动力开始向城市转移,到90年代中期,城市单位制逐渐瓦解,越来越多的人选择离开单位,自主择业。所有制结构的变化、社会流动的加速,打破了固有的社会结构,人们的思想状况、生活方式随之多元化,社会活力在此过程中被逐渐释放出来。但另一方面,城市流动人口大量增多,下岗和失业问题日益严峻,住房、医疗等社会保障领域更是出现了诸多民生问题,城市不稳定因素开始增多,社会矛盾凸显。为有效维护社会秩序,城市管理开始实行“两条腿”走路。一是恢复并增强街道和居委会的职能。1980年《城市街道办事处组织条例》和《居民委员会组织条例》重新公布,由此奠定了城市基层管理服务体制改革的组织基础。1989年《中华人民共和国城市居民委员会组织法》施行,赋予居民委员会自我管理、自我教育、自我服务的职能。二是积极调动社会和居民参与,以

“社区制”化解问题。1998年民政部成立基层政权和社区建设司,2000年中办、国办转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》。该意见指出,改革开放以来城市面临流动人口、下岗职工、老龄工作、社会治安、计划生育等各种问题,城市居民委员会在管理和服务上力不从心,“发挥社区居民自治组织的作用,保证社区居民依法管理自己的事情,是解决上述问题的有效办法”。随着市场经济的飞速发展,大量社会组织随之产生,它们以各自的方式参与到城市基层管理之中。2004年党的十六届四中全会提出“加强社会建设和管理”,主张建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,形成社会管理和社会服务的合力。2007年党的十七大在谈到社会管理时指出,“我们要紧紧依靠人民,调动一切积极因素,努力形成社会和谐人人有责、和谐社会人人共享的生动局面”。应该说,人民共建共治共享的理念此时已开始生发。

但总体而言,这一时期城市管理的基本思路仍然是自上而下行政式的,这既是管理的惯性使然也是现实的压力所致。大量民生事务向基层挤压,社会矛盾也在基层汇集,基层治理日趋复杂,街道和居委会所承担的职责不断扩大,但所拥有的权力和资源却十分有限,行政化倾向越来越强,出现了“小马拉大车”和“上面千条线、下面一根针”的问题。社会组织 and 居民的参与虽有了长足进步,但并未形成有效的治理模式,难以独当一面。

党的十八大以来,社会主要矛盾发生了历史性转化,人民参与社会的愿望、能力和条件均有了显著提升,而“以人民为中心”的发展理念也愈发凸显。2013年党的十八届三中全会首提“社会治理”概念,要求改进社会治理方式,实现政府治理与社会自我调节、居民自治良性互动,这标志着城市治理思路出现了重大转变。2015年在中央城市工作会议上,习近平总书记要求“统筹政府、社会、市民三大主体,提高各方推动城市发展的积极性”,并指出“市民是城市建设、城市发展的主体。

<sup>①</sup> 1953年4月《关于劝止农民盲目流入城市的指示》、1954年3月《关于继续贯彻〈劝止农民盲目流入城市的指示〉》、1956年《关于防止农村人口盲目外流的指示》、1957年12月《关于制止农村人口盲目外流的指示》等。

要尊重市民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权,鼓励企业和市民通过各种方式参与城市建设、管理”。<sup>①</sup> 2017年党的十九大报告提出要“打造共建共治共享的社会治理格局”,同年中共中央、国务院印发《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,全面加强党对基层治理的领导,并提出“坚持以人民为中心的发展思想,把服务居民、造福居民作为城乡社区治理的出发点和落脚点,坚持依靠居民、依法有序组织居民群众参与社区治理,实现人人参与、人人尽力、人人共享”。这一时期,党建引领基层治理使城市治理焕发出新的活力,政府、社区、业委会、物业、居民、企业、社会组织、群团组织等被有效组织起来,逐渐形成了“一核多元”的城市治理格局。这一时期,对秩序和活力的平衡更多采用了以人民为中心的方式,激发群众参与城市治理的积极性主动性创造性,诸如“街乡吹哨、部门报到”、“接诉即办”、新时代“枫桥经验”等城市治理创新经验大量产生。

经过计划经济时期对社会秩序的过度重视,到改革开放时期对秩序与活力的艰难平衡,今天的城市治理通过激发群众的积极性主动性创造性,正在朝着政府治理和社会自治良性互动的方向发展。2023年习近平总书记在视察上海时强调,要全面践行人民城市理念,“把全过程人民民主融入城市治理现代化,构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体”。四个“人人”和城市治理共同体的提法蕴含了中国共产党人对城市治理本质、对城市与人民关系的深刻思考,凸显了人民城市理念的实践内涵,也代表了从城市管理向城市治理的彻底转向。

### (三)城市服务:在生产与生活之间平衡发展

城市的功能是多元的,既有生产的一面也有生活的一面,但工业革命以来资本主义国家现代城市的发展主要还是生产型城市扩张的结果。在中国,“城市”的最早含义乃“城”与“市”的结合,

“城”是有城墙的、具有防御功能的地域,而“市”则是商品交易的地方。历史地看,中国城市“城”的功能一直远大于“市”的功能。新中国成立以来,中国共产党人对城市建设中生产与生活关系的认识经过了一个不断深化和调整的过程。

在社会主义革命和建设时期,中国城市建设主要围绕生产特别是工业生产展开,毛泽东曾指出,“解放以来,我国的城市建设,是按照为工业建设、为生产、为劳动人民服务的方针进行的”。<sup>②</sup>“一五”计划期间,我国重点围绕苏联援助的建设项目,兴建了许多工业城市,工厂的选址、市政设施和工人住宅的建设都是围绕生产展开的。作为当时工人最多的城市,上海曾面临严重的住房问题。1951年,时任上海市市长陈毅在全市大会上明确提出:“市政建设应为生产服务,为劳动人民服务,首先为工人阶级服务。”<sup>③</sup>因此,当时的城市公共服务主要是围绕“为生产服务”展开的,这导致资源更多地向生产领域倾斜,而生活性服务的供给则相对滞后。由于城市工业的过快发展,人口越来越多,造成了住房短缺、交通堵塞等一系列问题,生产与生活失衡的问题逐渐暴露出来。1956年,毛泽东曾生动地指出城市建设对“骨头”即生产注意得多,而对“肉”即配合生产和满足职工生活需要的设施如教育、娱乐、休闲等注意得比较少;<sup>④</sup>1957年邓小平也指出过类似问题,但在当时并未引起足够的重视。此后“骨头”与“肉”失衡的问题愈演愈烈,城市住宅紧张、布局混乱、市政公用设施不足、环境污染严重,这些问题严重影响了群众安居乐业和社会安定团结。

改革开放以来,中国城市发展进入新的历史时期。1978年3月,国务院召开第三次全国城市工作会议,会议特别提出要处理好“骨头”与“肉”的关系,要在国家基本建设计划中专列“城市住宅建设”和“市政公用设施建设”户头,加速解决职工住宅和市政公用设施严重不足的问题。1980

① 《十八大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社2018年版,第92页。

② 《建国以来重要文献选编》第6册,中央文献出版社1993年版,第127—128页。

③ 赵胜:《二十世纪五六十年代上海城市房荒问题的应对举措与困境》,《中共党史研究》2012年第9期。

④ 1956年11月15日,毛泽东在中国共产党第八届中央委员会第二次全体会议上指出:“前几年建设中有一个问题,就像有的同志所说的,光注意‘骨头’,不大注意‘肉’,厂房、机器设备等搞起来了,而市政建设和服务型的设施没有相应地搞起来,将来问题很大。”

年,邓小平在中央召集的干部会议上,又一次提到“骨头”与“肉”的关系问题。这表明中国共产党对城市的认识已开始突破“生产型城市”的思路,逐渐认识到城市的多种功能。但在当时的时代背景下,城市的经济功能依然被放大了,特别是其金融的、贸易的、消费的功能被发掘出来,一种新的经济型城市化发展思路开始形成。与之前不同的是,经济型城市化以发展经济生产力为主要目标,城市的商业与服务功能也随之全面复兴,城市建设进入蓬勃发展时期。特别值得一提的是,街道经济就是在这一时期发展壮大。为了解决返乡青年的就业问题以及街道人员膨胀带来的经费问题,街道办事处经济职能不断增强,街道办企业、招商引资几乎成为全国城市的普遍现象,有些地方街道经济体量之大甚至可达地区财政收入的一半以上。<sup>①</sup> 总体而言,这一时期城市发展的主要思路仍然是增长的逻辑,更多地强调城市的经济功能,相对忽略了对人民生活需要的满足。

党的十八大以来,人民的需要发生历史性转变,对生活的高品质要求日益凸显。2012年,在新任十八届中央政治局常委中外记者见面会上,习近平总书记强调,“我们的人民热爱生活,期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境,期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好”,由此明确了高品质民生以及美好生活已成为新时代人民群众的迫切需求。在2013年中央城镇化工作会议上,习近平总书记引用古希腊哲学家亚里士多德的话,“人们来到城市,是为了生活。人们居住在城市,是为了生活得更好”,突出强调了城市的生活功能。进入新时代以来,城市的公共服务获得长足发展,群众的衣食住行、生老病死、安居乐业等问题越来越受重视,面向居民提供更全面、更便捷的公共服务成为城市基层治理的重要内容。也恰恰是在这一时期,街道招商引资的功能逐渐被剥离。2014年,上海颁布“1+6”文件全面取消街道

招商引资功能,工作经费由区财政足额保障,街道工作过渡到公共管理、公共服务、公共安全和党的建设的主责主业上。此后,全国各地都逐步推开了这一治理创新。2019年中央办公厅印发《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》,要求“推动街道党(工)委聚焦主责主业,集中精力抓党建、抓治理、抓服务。直辖市、副省级城市、省会城市及经济社会发展水平较高的城市,应当全面取消街道承担的招商引资、协税护税等工作任务”。城市治理理念向重视群众生活需要转变,是城市化发展到一定阶段的必然结果。

城市不仅是增长的手段,更是增长的目的。中国的城市化从早期单纯重视城市的生产功能而忽略生活服务,逐渐转变为更加重视对人民生活需要的满足、更好地平衡生产与生活之间的关系,这是城市高品质发展、可持续发展的必然要求,也是人民共享内涵的具体体现。在回答中国城市化道路怎么走时,习近平总书记指出,“关键是要把人民生命安全和身体健康作为城市发展的基础目标”,“必须把让人民宜居安居放在首位,把最好的资源留给人民”。<sup>②</sup> 重视人民生活,重视城市生活服务的供给既是对以往城市建设经验的反思,也是对新时代人民群众需要的回应。

### 将“人民”带入城市

新中国成立以来,我国的城市化发展经过了曲折的历程,曾受苏联模式的影响,也曾被西方城市化理论所左右。在城市发展的多重面向中,建设、治理和服务与人民生活最为相关,在平衡政府与市场、秩序与活力、生产与生活的探索过程中,中国的城市化道路逐渐形成了自己的独特品格,生发和明确了人民城市的重要理念。

(一)人民城市是中国特色社会主义城市发展道路的时代答案

在2015年中央城市工作会议上,习近平总书记提出“走出一条中国特色城市发展道路”的命题,而“人民城市人民建、人民城市为人民”就是

<sup>①</sup> 叶敏:《重构发展单元:街道经济职能的变迁逻辑》,《理论与改革》2022年第4期。

<sup>②</sup> 《习近平关于城市工作论述摘编》,中央文献出版社2023年版,第38—39页。

对这一命题的时代回答。全面践行人民城市理念,以人民为中心,才能真正统合城市的建设、治理与服务,跳出政府与市场、秩序与活力、生产与生活非此即彼的二元对立,真正实现城市的内涵式发展。“人民城市人民建、人民城市为人民”蕴含着人民城市理念的三重内涵,即人民主体、人民参与、人民共享。

首先,“人民主体”是人民城市理念的核心,即城市的本质属性乃是人民性。历史地看,城市既可以是经济意义上的市场,也可以是军事意义上的堡垒,还可以是政治意义上的城邦和生活意义上的共同体。城市发展的历史说明了人们向城市迁移就是为了寻求更好的生活。因此,城市的本质属性应当是人民性。20世纪中后期,西方学者开始探讨城市与人民的关系,<sup>①</sup>但由于资本逻辑对城市发展的左右,这些反思往往止于价值层面上的感召,而缺乏实践的基础。而社会主义中国的制度优势和对资本的驾驭能力决定了它具备践行人民主体的可行性。坚持人民的主体性就是坚持城市是属于人民的,这就要求我们必须城市的公共性上做好文章,更好地去驾驭市场,平衡好政府与市场之间的关系。其次,“人民参与”是人民城市理念的现实支撑,它指明城市的建设与发展必须依靠人民,由人民共建共治。依靠人民,就是要不断激发人民群众参与的积极性主动性创造性,只有这样才能够真正焕发社会的活力,实现政府治理与居民自治的良性互动,平衡好秩序与活力之间的关系。人民参与是全过程全方位的,它要求城市的建设与发展从人民需求出发,依靠人民谋划、依靠人民建设、依靠人民评价,遵循共商、共建、共治、共享、共评的原则,发挥全过程人民民主。最后,“人民共享”是人民城市理念的目标指向,它指出城市发展的最终目的是为了人民。习近平总书记指出,“城市的核心是人,关键是十二个字:衣食住行、生老病死、安居乐业”,<sup>②</sup>由此

可见,不断增进人民的福祉是城市工作的出发点和落脚点,社会主义城市发展的根本目标就是要让人民群众生活得更加幸福,使城市的发展真正与普通人的生活息息相关,使城市能承载人民对美好生活的向往,真正走向人民。

人民城市是中国共产党人关于城市发展的价值观与方法论,也是具有操作性的工作指引。它回答了城市属于谁、依靠谁、为了谁的问题,也回答了我们要建设一个什么样的城市以及怎样建设城市的问题。无论是从理论还是实践的角度来看,人民城市理念都标志着中国城市发展理念的重要转向。而从世界意义看,中国作为一个社会主义国家所展现的现代城市的发展图景,不仅是中国社会发展质量的体现,也是社会主义制度优越性的最佳展现。

(二)人民城市是马克思城市思想中国化的最新理论成果

从理论来源看,人民城市理念源于马克思以人为本、以人民为中心的相关思想以及马克思关于城市发展的论述,是中国共产党人对城市建设不懈思索的理论结晶。

人民城市理念指出,中国特色社会主义城市发展的根本逻辑是人民逻辑,而非资本逻辑。资本逻辑是与资本主义生产深度嵌入的,它深刻影响了西方国家的城市发展,特别是在资本主义进入金融垄断阶段之后,资本的影响变得愈发隐秘和深入。马克思认为,“资本不是物,而是一定的、社会的、属于一定历史社会形态的生产关系”,<sup>③</sup>遵从“效用原则”和“增殖原则”<sup>④</sup>的资本逻辑会导致资本主义生产的不断扩张和欲望的无止境扩张,从而造成生产的异化、人的异化和城市的异化。在《英国工人阶级状况分析》和《论住宅》等著作中,马克思和恩格斯对当时资本主义社会的环境污染、工人住宅拥挤、农村凋敝等问题进行了深刻批判,指出城市已成为资本的跑马场,随着

① [美]亨利·丘吉尔:《城市即人民》,吴家琦译,华中科技大学出版社2016年版;[加]简·雅各布斯:《美国大城市的生与死》,金衡山译,译林出版社2020年版。

② 《习近平关于城市工作论述摘编》,第81页。

③ 《马克思恩格斯全集》第46卷,人民出版社2003年版,第922页。

④ 陈学明:《资本逻辑与生态危机》,《中国社会科学》2012年第11期。

城市的扩张,无产者能享有的资源愈发减少,人成为“受限的城市动物”。<sup>①</sup>列宁则对社会主义政党掌握城市权力后城市发展的重要性作出过明确阐释,“城市是人民的经济、政治和精神生活的中心,是进步的主要动力”。<sup>②</sup>因此,无产阶级掌握城市政权特别是首都或一般大商业中心的政权,就等于掌握了全部国家政权,决定了人民的政治命运,也将使城市发展具有不一样的图景。

无产阶级掌握城市政权后,如何体现城市的人民性,并不是自然成就的。无论是在中国还是其他社会主义国家,城市化发展的道路都经过了曲折的探索,曾面临城市粗放式发展、城乡失衡和人民获得感不强的挑战。中国共产党人对城市如何更好地体现人民性进行了不懈的探索。从毛泽东的《论十大关系》起,党就对城市的生产属性和消费属性、城市建设中“骨头”与“肉”的关系以及国家、市场和社会的关系有过诸多论述。党的十六大以来,科学发展观和以人为本理念的提出已开始影响城市发展理念,而党的十八大以来党建引领的全面加强和以人民为中心理念的强势实践则推动了城市发展理念的真正转向。习近平总书记关于城市工作的思考从其在地方工作时即已开始。1992年他在《福建日报》发表《处理好城市建设中八个关系》,对城市发展中的辩证关系进行了深入思考。近年来,在全国各地调研的过程中,习近平总书记多次论及城市与人民的关系,如2018年在青岛考察时强调“城市是人民的城市”;2019年在兰州考察时指出“城市是人民的,城市建设要贯彻以人民为中心的发展思想,让人民群

众生活更幸福”;2019年在视察上海时首次完整地阐述了人民城市理念。可见,人民城市理念的形成绝不是偶然的,它是时代发展的必然产物,也是对现代化进程中的城市发展道路给出的中国方案。

## 余 论

城市是现代性的聚集之地,城市化本身就是现代化的一部分。但正如亨廷顿所言,“现代性孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱”。<sup>③</sup>在迈向中国式现代化的进程中,中国的城市化也蕴藏着风险与挑战,高速流动的、异质性的城市生活正在全面替代超稳定的、传统的乡土社会。在西方城市化难以摆脱资本控制、技术理性和功利主义的今天,中国正在依靠自己独特的政治优势和制度优势,努力寻求一条人与人、人与自然、人与社会和谐共处的现代城市文明之路。历史和现实均已证明,中国的城市化绝非西方资本主义国家城市化的再版、翻版,而是中国共产党领导下的人民城市建设的新版本。在这一过程中,全面践行人民城市理念,坚持党的领导、坚持以人民为中心、尊重城市发展规律,既是我们探索中国特色城市发展道路所获得的主要经验,也为世界其他国家和地区的城市发展提供了可资借鉴的理论资源。

作者简介:胡薇,中共中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部副教授。

(责任编辑:丁惠平)

① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1972年版,第56页。

② 《列宁全集》第23卷,人民出版社2017年版,第358页。

③ [美]塞缪尔·P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为译,生活·读书·新知三联书店1989年版,第38页。

## Main Abstracts

### (1) Constructing Employment-Friendly Industrial Policies: Theoretical Logic and Reform Orientation

*Liu Zhibiao* • 5 •

Promoting high-quality and full employment is the new positioning and mission of the CPC Central Committee for employment in the new era. The Chinese path to modernization aims to solve the compatibility problem between industrial development, especially high-tech industries, and employment and people's livelihood. Given that, it is necessary to comprehensively and systematically solve the maintenance and creation of jobs by building a modernized industrial system rather than only relying on the development of high-tech and advanced manufacturing industries, even or sacrificing their development. Looking to the future, the design of China's employment-friendly industrial policies should fully consider the employment benchmark of the policies, the impact of the development of new quality productive forces, the synergy among economic policies, and other specific issues.

### (2) Bringing the People into City: The Inner Logic of Urban Development of Socialism with Chinese Characteristics

*Hu Wei* • 21 •

Urbanization is the inevitable path of modernization. China's urbanization has some unique characteristics that are different from the West. This paper systematically reviews the urbanization process of the PRC and analyzes how the concept of People's City (PC) is rising from the process of balancing government and market, social order and vitality, production and life. The research suggests that PC contains three connotations: people's subjectivity, people's participation, and sharing by the people. PC is the answer to the development path of Chinese socialist urbanization and the latest theoretical achievement of the localization of Marx's urban thoughts. Bringing the people into city is not only a requirement of China's urban development but also the Chinese answer to the dilemma of urban modernization.

### (3) Comparative Study of Civilizations: An Investigation Based on the Theory of Human Nature-Need System

*Wang Haidong* • 54 •

Comparison is a thinking activity that always exists among human beings, but concrete comparative study is the product of human civilization. As a general spirit, the comparative study of civilizations is a new field, and its corresponding concepts, research objects and fields, purposes, methods, and realm are being generated. Therefore, it is necessary to explore and respond to the questions such as the premise and conditions of the comparative study of civilizations, comparative study and its fundamental problems, and the position and realm of comparison by using the theory of human nature-need system, which is conducive to the development and perfection of the study, and to the construction and prosperity of its disciplinary system, discourse system and knowledge system.

### (4) From Spatial-Temporal Order to World History: The Anthropological Orientation of Marx's Theory of World History

*Wang Li* • 76 •

By drawing on Marx's intellectual connections with the Western anthropological tradition, Marx's theory of world history can acquire a meaning of human history that differs from the explanatory model of globalization of capital. On this basis, Marx's theory of world history criticizes the process of modern world history dominated by capital in factual description and meanwhile constructs the basic direction of human world history beyond the logic of capital in historical critique. It can be seen that Marx's theory of world history has a distinct anthropological orientation, providing the historical coordinates for understanding the modern world and proposing a new direction of human history that transcends the contemporary world.

### (5) Realization of Farmland Tripartite Entitlement System: Institutional Environment, Path Selection and Collaborative Action

*Shi Rui Qian Zhonghao* • 120 •

The key to deepening farmland system reform is effectively implementing the "Tripartite Entitlement System (TES)" to unleash institutional dividends. Considering the changes in the farmland system environment and the minimization of institutional change costs, the realization path of TES must seek unanimous consent from all parties involved, fully account for the regional heterogeneity, and reduce uncertainty. It is necessary to clarify its role at the government level, avoiding neglect and overreach. At the farmers' collective level, it is imperative to accurately and prudently "implement collective land ownership." At the collective member level, it is necessary to correctly understand and implement "stable contracting rights" to ensure their land rights relationship. At the operator level, the core lies in revitalizing management rights and safeguarding the