

中图分类号:C924 文献标识码:A 文章编号:1009-3176(2014)01-013-(10)

特大城市人口规模调控 的理论与实践探讨

——以北京为例

陆杰华 李月

(北京大学 北京 100871)

摘要:特大城市的发展对于我国城镇化的发展具有重要影响,而近年来主要由人口规模膨胀所导致的“城市病”问题制约着我国特大城市的健康可持续发展,因此,对特大城市人口规模调控问题进行研究具有重要理论和现实意义。北京市是我国特大城市发展的典型代表,本文以北京市为例对特大城市发展过程中人口规模调控问题进行了理论与实践的探讨。本文对北京市人口发展历程和人口规模调控手段进行了梳理,总结其人口规模调控的经验教训,并在此基础上提出相应的政策建议,以期对我国特大城市的发展提供一定的借鉴指导。

关键词:特大城市;人口规模调控;北京

一、引言

自20世纪90年代中期以来,我国开始经历快速的城镇化过程,至2011年我国城镇化率超过50%,实现了城市人口首次超过农村人口的这一历史性跨越,标志着我国开始进入以城市社会为主的新成长阶段。《中国城市发展报告(2012)》显示,2012年我国城镇化率已达到52.57%。在城镇化快速发展的同时,我国特大城市的发展尤其令人瞩目。2011年我国人口超过500万的特大城市^①达到12个,比2000年的6个翻了一番,其地区生产总值之和占全国城市地区生产总值的比重达到30%以上。特大城市的兴起有力地促进了我国经济社会的快速发展,对我国现代化进程具有重要意义。然而,历史经验表明,国内外大城市发展都将面临一个不容回避的现实瓶颈:“城市病”。伴随着快速的城

收稿日期:2013-10-27

作者简介:陆杰华 男(1960-) 北京大学社会学系教授 博士生导师

李月 女(1987-) 北京大学社会学系博士研究生

镇化,大量农村人口涌向城市,而城市发展无力承担如此快速的城镇化压力,从而导致城市出现人口严重超载、资源供给紧张、交通堵塞、环境污染等问题,威胁着特大城市的可持续发展。究其原因,人口膨胀无疑是造成“城市病”最为重要的焦点。因此,对特大城市人口规模进行合理调控是有效应对“城市病”、提高城市发展质量的关键。西方城镇化发展的历史表明,城镇化进程会经历一个S型曲线,当城镇化比重在30%-70%之间时,城镇化将处于加速发展阶段。^②未来几十年我国将处于城镇化迅速推进、特大城市必然增多的发展阶段,而拉美国家在快速城镇化过程中出现的一系列问题也为我们敲响了警钟。如何保证特大城市的发展质量?如何有效调控特大城市的人口规模?这些都是我们当前亟需解决的现实问题。

北京市是我国特大城市发展的典型代表。自改革开放以来,北京市经历了快速城镇化的过程,城镇化率在1978年至2012年短短34年间从54.96%迅速增加到86.20%,年均增速达到0.92%。这一过程也伴随着人口的过快增长,北京市常住人口从1978年的871.5万人迅速增至2012年的2069.3万人。在人口急剧膨胀的同时,北京市面临的“城市病”问题不断加剧。多年来北京市政府部门始终在采取一系列政策措施以缓解城市发展压力。因此,梳理北京市在人口规模调控中面临的困难与挑战,总结其在人口规模调控方面的经验教训,对于我国特大城市的人口规模调控无疑具有十分重要的借鉴意义。

二、特大城市人口规模调控的理论内涵与必要性分析

特大城市的发展有其自身的特殊性,人口发展是其中尤为重要的一个方面,发达国家城镇化的历程表明人口发展遵循着特大城市自身的发展规律,只有认识特大城市人口发展的规律,对人口规模实行科学有效的调控,才能最终实现特大城市的健康、可持续发展。

1. 特大城市人口规模调控的理论内涵

人口规模调控主要是对城市人口的数量、结构和分布等方面的调控,而对于特大城市而言,人口规模调控的理论内涵则更加丰富,主要包括以下几点:

一是优化城市功能分区。城市空间承载着不同的城市功能,分别承担着工业生产、生活消费、商务办公、文化娱乐等多种功能,不同区域会形成主要承担特定功能的分区,如工业区、居住区、商务区、商业中心等。人口作为社会经济活动的主体,由于工作、生活、消费娱乐等需求,穿行在不同的城市功能分区之间。特大城市的特殊之处在于其面积跨度十分广,人们出行的通勤成本可能会因此大大提高,造成人口拥挤、交通压力大等一系列问题。因此,特大城市人口调控的首要内涵就是要规划形成合理有序的城市功能分区,使不同功能区实现错落有致的搭配,在城市中形成多个小而全的功能区集合,这样才能有助于减少人口在城市中活动的频率和出行的时间,从而有效利用城市空间,发挥城市各个功能分区的作用和潜力。

二是优化人口产业结构布局。产业结构对人口具有重要的引导作用,产业是人口依存的载体,有什么样的产业就有与之对应的人口。因此,优化产业结构是特大城市人口调控最为重要的途径之一。特大城市是人口要素和产业要素高度聚集的地区,可以说,特大城市的发展过程也是人口与产业结构持续优化和升级的动态变化过程。特大城市人口调控的一个主要内涵就是要充分运用自身要素高度聚集的优势,转变经济发展方式,以产业结构带动人口结构的改善,实现人口与产业结构相互促进的发展方式,实现城市经济向现代产业结构不断转变。

三是优化人口服务管理体制。特大城市往往是一个地区综合实力最强的代表性区域,在我国经济和社会建设方面具有重要的战略地位和带动作用。基于此,在强调引导人口有序流动的同时,还要强调“以人为本”的城市发展观,提高居民在城市中生活的幸福感,提升人口要素的活力和

创造力,这也是人口规模调控的内在涵义。因此,特大城市应提高人口服务和管理体制的创新工作,适应特大城市人口管理的任务和特点,发挥特大城市地区辐射和示范作用,促进我国城镇化进程的全面推进。

2.特大城市人口规模调控的必要性分析

当前我国城镇化正处于全面快速推进的关键时期,特大城市的发展对于我国城镇化进程具有重要影响。结合特大城市自身发展以及我国整体城镇化进程,特大城市人口规模调控的必要性主要体现在以下几点。

一是促进我国城镇化进程的重要推手。特大城市往往是一个区域的重要增长极,众多优势资源不断向其聚集,使其保持了快速的发展。但大城市周边地区和其他欠发达地区则可能因为物质资源、人力资源或发展机遇等问题造成城镇化进程缓慢的局面,更加剧了区域发展的不均衡,阻碍了我国经济社会的全面发展。特大城市人口规模调控的一个重要意义在于能够间接实现资源的合理分布,推进其他地区城镇化进程,实现我国城镇化的全面推进。

二是实现基本公共服务均等化的需要。基本公共服务均等化的总体实现是我国全面建成小康社会战略目标的重要内容。然而,特大城市不断膨胀的人口为其公共服务均等化带来了巨大困难。一方面由于政府财力的限制,过度的人口膨胀导致政府在公共服务方面的财政负担日益沉重,难以为继;另一方面人口规模的无序增长导致公共服务需求的快速增长与政府所能提供的公共服务不到位之间的矛盾日益激化。对特大城市人口规模进行调控,实现人口规模合理有序地增加,也是保证全民享受公共服务均等化的重要前提。

三是经济发展方式转变的客观要求。特大城市作为人口与生产力高度集聚的地区,在发展到一定阶段时都不可逆转地会出现由第二产业主导型向第三产业主导型的转变,对人力资源的需求也会相应地由劳动密集型向资本、技术密集型过渡,其发展方式也从粗放型增长向集约型增长方式转变。产业结构和增长方式上的根本性转变一方面使得进一步过度的人口聚集变得没有必要,另一方面也为人口向周边地区扩散提供了可能。因此,人口调控是特大城市经济发展方式转变的客观要求。

四是维持城市社会稳定的现实需求。特大城市最为显著的特点之一在于人口在空间上的高度聚集。高密度的人口极易引发各类社会矛盾和冲突,特别是群体性事件和公共安全事件。此外,多元化的利益群体也都聚集在特大城市,在各个利益群体之间可能发生的利益冲突和博弈也易引发不同程度的社会震荡。这些都给在特大城市维护社会的和谐稳定提出了巨大挑战。因而,特大城市人口规模调控是优化社会管理、化解各类社会矛盾,切实维护我国社会和谐稳定和长治久安的现实需求。

因此,无论是从我国城镇化发展、保障民生,还是从经济增长、社会管理的角度来看,特大城市人口规模调控都是我国城市发展过程中不得不面对的现实问题,能否顺利解决特大城市的人口问题,很大程度上影响着我国城镇化发展进程的总体推进。

三、改革开放以来北京市人口规模调控的历程演变与效果评价

自改革开放以来,北京市经历了城镇化快速发展、人口规模迅速膨胀的并存过程,这一过程一定程度折射着特大城市发展的历程。因此,对其发展历程进行回顾、总结人口规模调控的经验教训对于我国特大城市的发展具有重要的借鉴意义。

1.改革开放以来北京市人口规模发展历程演变

改革开放以来,北京市人口规模变化与市场经济发展、人口调控政策紧密相关。整体来看,北京

市人口规模变化可以划分为以下三个阶段(详见图1)。

第一阶段为缓慢增长阶段(1978年-1994年)。这一时期,中国城市仍然处于计划经济体制的管控之下,人口迁移和流动都受到严格的控制,因此北京市人口变动规模和幅度都相对较小,无论是户籍人口还是流动人口都保持平稳缓慢的增长。1978年至1994年,北京市常住人口规模增幅较小,年均增长15.8万人。但另一方面,北京市流动人口虽然规模较小,仅占常住人口的5%左右,但其增长速度却较快,1978年至1994年,北京市流动人口从21.8万人增至63.2万人,增加了近2倍。1995年抽样调查结果显示,流动人口猛增至180.8万人。这说明即便是在计划经济时代,单纯依靠政府行政控制手段也很难实现人口平稳有序增长的局面。

第二阶段为稳定控制阶段(1995年-1999年)。这一阶段的突出特点是流动人口规模和比例开始维持较高的水平。这一时期,中国的社会主义市场经济体制开始逐步确立,以户籍制度为代表的传统行政管理制度对人口流动的束缚和限制作用越来越弱。从北京市的实际情况来看,从1995年开始,流动人口规模突破了180万人,流动人口成为北京等特大城市常住人口中不可忽视的重要组成部分。面对人口规模的迅速膨胀,北京市人口调控进入了一个相对较为严格的阶段,相继出台了一些政策措施,一定程度上抑制了人口过快增长的势头,流动人口规模一度出现较大幅度的下降,但流动人口占常住人口的比重已经稳居在12%以上。

第三阶段为快速增长阶段(2000年至今)。这一阶段的突出特点是流动人口增长速度远高于户籍人口增长速度,成为北京市常住人口增长的主要动力。随着中国经济社会市场化的不断深入,限制和束缚人口自由流动的政策措施逐渐被废止。同时,北京市区位和资源集中的优势更加明显,流动人口也越来越明显地向北京市聚集。2000年至2012年北京市常住人口共增加了705.7万人,而仅流动人口就增加了517.7万人,占人口增加总量的73.36%之多。可见,特大城市人口增长进入了流动人口增长为主要动力的阶段。

单位:万人

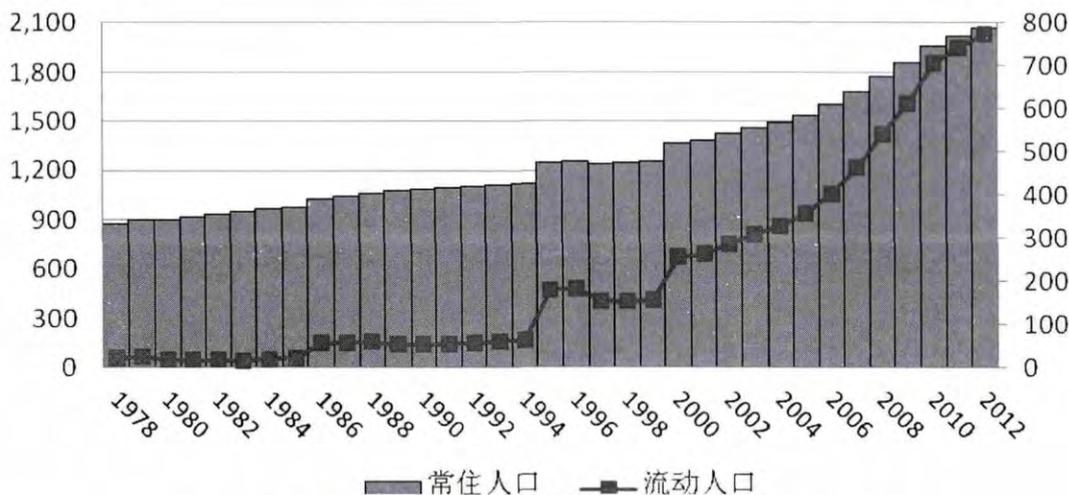


图1 北京市1978年至2012年常住人口和流动人口规模变动情况

数据来源:2013年北京统计年鉴

2.北京市人口规模调控的主要手段

自第一个五年计划以来,北京市始终致力于对人口规模进行控制。近年来,针对人口流动的新变化,北京市政府部门采用了多种政策措施对人口进行调控,以下将对北京市人口规模调控的主要手段进行简要回顾。

20世纪80年代以前,在计划经济体制下人口流动受到严格限制,北京市人口规模调控的主要目标是严格地限制户籍人口迁入,采取的措施主要包括实行严格的迁入审批制度,将交纳城市增容费作为获得北京城市户口的先决条件,在某些时候甚至鼓励户籍人口的迁出。^③

随着改革开放的不断深入和市场经济的快速发展,人口流动越来越频繁。1995年人口统计显示北京市流动人口出现了急剧增长,针对迅速膨胀的人口规模,北京市开始采取更为严格的人口调控措施,1995年7月,北京市正式开始实施《北京市外地来京务工经商人员管理条例》。其主要内容包括,对外地来京务工经商人员严格执行《暂住证》制度;对向外地人员出租房屋的单位和个人实行许可证制度;外地人员来京务工人员实行《外来人员就业证》制度。其中以就业限制政策最为严格,劳动部门对外地人在京的就业工种进行了严格限制。这一政策在短期内的确产生了十分显著的控制流动人口的效果。但2000年的普查数据显示,北京市流动人口进入新世纪后又出现了一个迅猛增加,这说明《管理条例》也没能实现长期有效控制流动人口的目的。

进入新世纪以来,北京市政府仍始终高度关注人口问题,在五年规划纲要中多次强调人口调控问题。“十五”规划纲要指出,要严格控制人口总量;加强外来人口管理;调控人口分布。“十一五”规划纲要中指出要调控人口规模,分阶段控制人口规模过快增长;优化人口布局,促进人口向郊区转移。此外,2005年北京市制定的《北京城市总体规划(2004-2020)》中明确提出到2020年将北京市总人口规模规划控制在1800万人左右的目标。然而,多年来北京市人口发展的现实表明,行政性调控手段远不能实现人口调控的目的。

“以产引人”、“以证控人”、“以房管人”的人口调控模式是北京市人口调控手段中备受瞩目的一种,也是存在较大争议的一种。这一模式的主要做法是在产业发展上,提高各类市场的准入门槛,对吸附大量流动人口的小企业实行清理;在证件管理上,对农民工按工期办暂住证;在房屋销售上,提高开放档次标准,对本区外人员购房实施调控措施。这一模式对流动人口调控起到了显著效果,一段时间内在北京市多个区县进行了推广。但随着这一模式的推广,对它的质疑声也越来越多,其主要原因也在于这些政策存在明显的外地歧视,与我国流动人口服务管理理念相悖。

伴随着经济社会的发展以及对人口调控实践的总结,北京市人口调控理念也在不断变化,政府部门不断废弃采用行政强制性命令对流动人口进行调控的模式,而是更加注重流动人口权利,寻求利用经济发展引导人口的合理流动。《管理条例》的废止以及“以产引人”、“以证控人”、“以房管人”模式效果的弱化就是这一转变的有力证明。且这一转变在北京市“十二五”规划中也有很好的体现。北京市“十二五”规划纲要指出“转变经济发展方式是人口规模调控的根本途径;把控制人口无序过快增长作为经济发展的重要原则”。未来北京市将积极探索实有人口服务管理措施,积极推行居住证制度,深化“以证管人、以房管人、以业控人”有机结合的服务管理模式。这将是新时期北京市进行人口调控的主要手段。

整体来看,北京市人口规模调控政策演变经历了一个从注重行政调控手段向注重经济发展的引导作用转变的过程。流动人口管理越来越向服务的理念转变,越来越注重经济发展对人口调控的作用。

3.北京市人口规模调控的效果评价

结合北京市人口规模变动和人口调控手段的演变历程,从人口增长率和流动人口占比两个主要方面对北京市人口规模调控的实施效果进行了评价。

首先,从北京市人口增长率来看。改革开放以来北京市人口增长率的变动可以分为以下三个阶段(详见图2)。1979年至1994年期间,北京市人口增长保持了一个比较平稳且稍有下降的态势,仅在1985年出现了一个小高峰。这一阶段的特点表明,改革开放伊始,我国仍深受当时计划经济时期的影响,这一时期调控人口的行政性措施取得了显著效果。但1995年人口抽样调查显示北京市人口增

长率出现了急剧提升,达到了一个十分高的水平。自1995年起北京市开始施行《北京市外地来京务工人员管理条例》,这一措施在短期内起到了良好的控制外来人口的效果,1995年至1999年人口增长达到了北京市改革开放以来的最低水平,其中1997年人口增长率甚至出现了负增长。然而这一政策的效果仅持续了较短时间,2000年北京市人口增长率又迎来了另一个增长高峰。此后北京市人口变动进入了一个新时期,人口增长率持续多年保持上升的趋势。在新时期,随着我国市场化的深入以及经济社会的不断进步,人口流动的限制越来越小,虽然北京市采取了一系列政策措施,但几乎都收效甚微,人口增长率从2001年的1.58%一路上升至2010年的5.48%,使北京市常住人口出现井喷式的增长。虽然人口快速增长这一趋势在2011年和2012年开始出现一定程度的缓解,但据此还不能完全判断北京市人口增长的未来趋势如何。

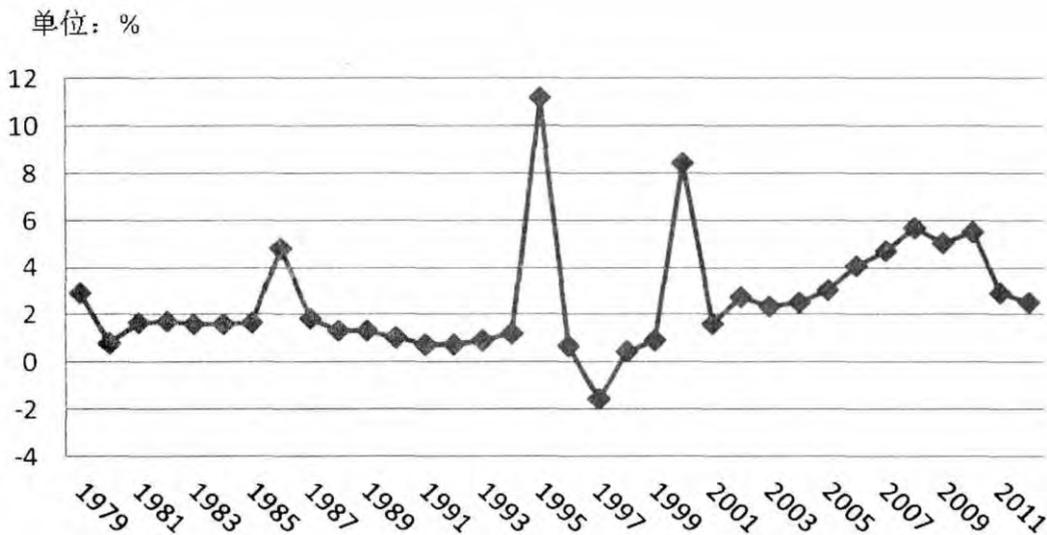


图2 北京市1979年至2012年常住人口增长率变动情况

数据来源:2013年北京统计年鉴

其次,从北京市流动人口占常住人口比重来看。改革开放以来这一比重的变化呈现出一种跳跃式发展的历程(详见图3)。出现第一个较小跳跃的时间为1985年,流动人口占比从2.35%增至5.53%,此后近十年中北京市流动人口占比基本维持在这一水平。1995年北京市流动人口占比出现了第二次幅度巨大的跳跃,一年中增加了8.83个百分点。1995年之后北京市采取了比较严厉的人口控制政策,此后四年中,流动人口占比出现了显著的下降。然而,在短暂的下降之后,2000年北京市流动人口占比又迎来了第三次大幅的跳跃,从1999年的12.52%增至2000年的18.78%。此后,以2000年为起点,北京市流动人口占比开始呈现直线式快速增加的趋势。这一期间虽然北京市不断提高对人口规模调控的重视,采取各种限制人口规模的政策措施,但流动人口占比始终持续增长。2000年至2012年期间,流动人口所占比重平均年增长率达到1.55个百分点。这一迅速累积使北京市流动人口占比从2000年的18.78%猛增至2012年的37.39%。

北京市流动人口占比的跳跃式增长也与我国的普查制度有很大关系,普查年份对流动人口的统计更加全面,从而导致普查年份流动人口占比会出现井喷式的增加。从这个角度来说,北京市流动人口并非几年之间集中增加的,而是一个不断累积的过程。另一方面,也可以看到,一旦北京市流动人口占比实现一个突然提升,即使之后采取较为严格的控制措施,但基本都会维持在这一水平之上,这也反映出北京市人口流动的刚性,行政措施对人口规模进行调控的效果十分有限。

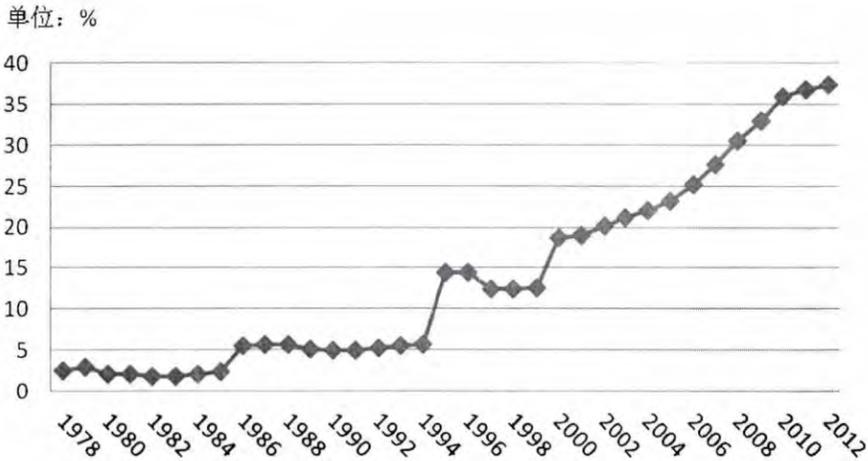


图3 北京市流动人口占常住人口比重变动情况

数据来源:2013年北京统计年鉴

从北京市人口规模调控政策的效果来看,多年来,在政府部门高度重视、不断采取各种政策措施进行调控的背景下,北京市人口规模始终保持不断增加的态势,人口规模调控的努力基本都以失败而告终。这也为我们留下了巨大的思考空间,到底如何才能有效地实现北京市人口规模调控呢?

四、现阶段北京市人口规模调控面临的突出问题

北京市人口调控长期以来都是政策着力的重点,然而调控效果却差强人意,这需要我们不断反思和总结北京市人口调控过程中的经验教训及利弊得失,从中找到破解北京市人口问题的有效方法。总体来看,北京市人口规模调控过程中仍存在的问题主要包括以下几点。

1.理念和思路认识的偏差

理念和思路认识的偏差是造成北京市当前严峻的人口问题的一个深层次的原因,具体包括城市资源集中和城市规划不合理这两个方面。一是优质资源不断向特大城市集中的配给理念。长期以来,我国主要依据城市等级配置城市资源,因此造成了像北京市这样特大城市的资源和利益的聚集。长期以来,北京聚集了众多其他城市难以企及的优势资源,因此人口流入具有高度的自发性和难以抗拒性。二是单一中心环线发展的城市规划理念。与巴黎、香港等城市相比,北京市人口密度并不算高,但是不合理的城市规划理念使得人口密集的效益被放大。其中最突出的就是北京的单中心格局,修建环路使中心城区承载了过多的城市功能。与此同时,城市郊区中不断出现的超大规模的“住宅城”成为制造交通拥堵的源头。由于“住宅城”的成熟城市配套功能区的缺乏,致使大量人口每日如潮水般在城郊之间奔涌。能否解决理念和思路认识的偏差是决定北京市人口规模调控成败最为核心的要素。

2.相关政策合力和制度的欠缺

在我国,城市人口发展阶段、变动曲线与人口控制、人口管理的政策和制度演变高度相关。相关政策合力和配套制度的欠缺是制约北京市人口调控效果的另一根源。20世纪90年代以前,北京常住人口增长主要受行政手段干预。90年代以来户籍迁移制度不断弱化,外来人口大量涌入。但城市人口政策和制度的格局仍是计划经济时代的产物,如政策目标仍局限在限制人数上,较少关注城市人口系统中其他要素;政策设计上视角单一,多以“提高准入条件”等行政命令为人口调控的方法,忽

视了广义人口政策体系中产业结构等其他因素对人口流动的影响;政策实施也缺乏配套性,往往是“脚痛医脚、头痛医头”。未来我国人口流动将更加趋于自主化,因此北京市不能囿于人口政策自身的变革,必须围绕人口调控与经济增长和社会发展的相关性,从一个更为宏观的层面去看待人口问题,形成多部门合作、多政策支持、多制度配合的框架体系,只有这样才能真正达到引导和疏散人口的目的。

3.人口疏解和功能疏解之间的利弊权衡

减少或弱化某些城市功能是调控城市人口规模的重要约束条件。如果城市功能不进行疏解,人口数量即使一时减少了,但不久又会增长回去,这个规律已为近20多年的实践所证明。这就需要北京市人口疏解和功能疏解之间进行利弊权衡。首先应明确北京市的功能定位。北京是全国的政治中心和文化中心,这是其不能改变的功能,其余的各种功能则可以适当疏解到其他地区。现有的科技中心、商业中心等机构和单位,可以考虑迁至四环外。北京市的商业中心、交通枢纽、信息中心等功能,都可以考虑适当减少、弱化或转移。然而在功能疏解过程中,必然会存在一个利益驱动的问题。虽然北京市“十五”规划就提出了“卫星城和小城镇建设”这个问题,但是措施不够到位,力度也不够大,没有真正达到人口疏解的效果。究其原因,这与相应的配套设置不够完善直接相关。这些问题必须依靠调整相关政策和措施才能够解决,是人口调控工作中面临的一个重要挑战。

4.区域经济增长与人口聚集之间的矛盾

城市经济快速增长必然带来人口大量聚集,依靠经济发展对人口进行调控将是未来北京市人口调控的主要方向。从经济入手调控人口规模,从根本上说这是一个如何平衡经济发展与劳动力需求的问题,即要从产业结构的调整带动就业人群的调整。当前,北京不仅要重视经济增长的速度,更要注重人口与社会、经济的协调发展,这将是北京新经济增长阶段的主要特征。但同时也应注意到,产业结构的调整可能会带来一系列新问题,如结构性与摩擦性失业、外来劳动力对本地人员的就业替代效应,以及一些传统产业的“滞移”现象,这些都可能会对北京市经济发展和社会稳定带来一定的冲击。面对经济增长和人口调控的结构性矛盾,必须以产业结构调整、人口数量控制及充分就业的协调发展为目标,在产业结构设计中充分考虑人口因素。

5.人口内部结构改善的挑战

人口调控政策必须同时考虑到人口内部结构的调整。人口是一个多维结构,具有多方面的特征与属性,在每个特征上人口都具有独特的分布形态,而人口调控政策要同时满足各个维度的最佳状态目标存在难度。例如,年轻劳动力往往是处于产业末端,很容易被挤压和调控出去,然而,年轻劳动力的减少势必加重人口老龄化趋势,降低城市经济发展的活力;又如,城市人口规模问题还是人口分布的失衡问题,如北京市不同功能区之间人口分布明显存在着失衡,是造成北京市人口问题的一个重要因素,亟待从人口空间分布的视角思考未来人口调控的方向。因此,在人口规划时,要兼顾人口结构的不同维度对人口本身和社会经济发展的不同影响,这种错综复杂的人口结构关系网可能会加大人口调控政策出台和执行的难度并危及政策的统一性。

五、未来北京市人口规模调控的主要思路与政策框架

1.未来北京市人口规模调控的主要思路

北京市多年的人口调控经验表明,在以人为本的执政理念下,对人口要素不能简单地依靠行政管理措施来控制。市场经济规律表明,调控人口规模、结构和分布的关键在于调控经济功能。通过经济政策来调控经济发展结构和规模,而经济发展结构和规模直接决定产业结构和就业结构,进而决定企业的就业岗位和就业人口。通过制定规划调控经济,进而调控企业,这是市场经济体制下人

口调控的科学思路。因此,北京市人口调控的主要思路应该在科学发展观的指导下,将调控思路转变到分阶段的“以业控人”,并不断完善调控主体,构建政府、市场和社会多层次的调控途径(见图4)。

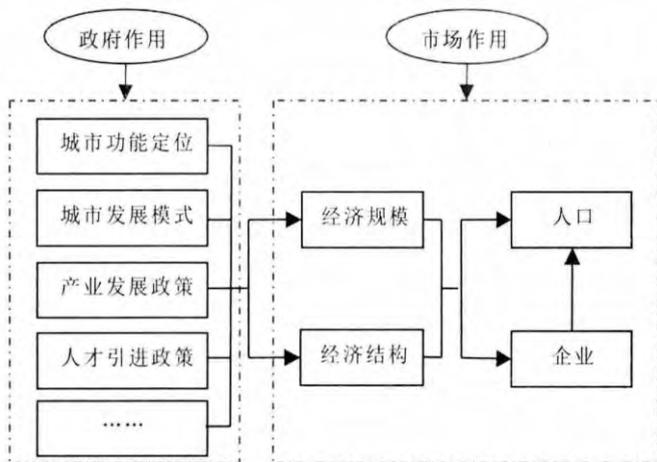


图4 北京市人口规模调控与结构改善的路径

在“以业控人”大方向下,设计分阶段的北京市人口调控政策体系,还需要处理好以下几大关系。首先是要处理好“总量规模”与“结构分布”的关系。北京市人口问题不仅仅是人口的规模问题,还包括人口结构不合理、分布不均衡的问题。解决这一问题是实现北京市人口总量有序管理的基础和前提。其次是要处理好“疏解”与“吸引”的关系。从人口素质结构、人口就业结构、人口空间分布等角度入手,结合北京市城市功能定位和产业结构升级的现实要求,着力做好分人群、分区域的人口疏解和吸引工作。三是要处理好“无序”和“有序”的关系。重点调控盲目性的人口增长,做到北京市人口科学、平稳发展。四是要处理好“近期”和“远期”的关系。从人口有序管理的战略目标来看,必须明确近期、中期、远期人口调控的任务和措施,处理好不同阶段经济手段、法律手段和行政手段之间协调作用的关系。最后,是处理好“区外”与“区内”的关系。北京市的人口问题并非自身能够完全解决,因此,必须从国家战略规划层、区域联动机制和北京市各区县联合施治三个层次来统筹协调、综合施策。

2. 未来北京市人口规模调控的政策框架

根据人口规模调控的主要思路,未来北京这一特大城市的人口规模调控,需要从国家层面、首都经济圈层面、北京市层面三个层次来综合施治。

从国家层面来看,首先,区域发展不平衡是导致我国特大城市人口问题的一个重要因素。未来需要加快推进西部大开发战略等区域发展规划,加快推进我国中小城市的发展,不断缩小我国区域发展不平衡的局面。同时需要加快推进基本公共服务均等化建设,弱化特大城市优质公共服务资源的吸引作用,实现以服务调控人口的合理分布。其次,我国应加快分税制及转移支付制度的改革创新,提高地方政府吸引流动人口的动力。此外,国家应制定首都圈发展的相关规划和配套法律,从国家长远发展的战略高度来保障北京市的健康可持续发展。

从首都经济圈层面来看,通过首都经济圈建设实现人口分流是短期内北京市人口规模调控最为有效的手段,也是北京市人口调控规划中多次提及的人口调控方向。为了实现首都经济圈的人口分流功能,需要加快区域一体化进程,从规划、产业政策等方面推进北京市多中心组团式发展,以城市功能中心区转移和功能完整的组团建设来带动人口分流,使北京市人口空间分布“均匀化”,探索建立区域内人口“有进有出、进出平衡”的人口动态平衡机制。

从北京市层面来看,首先,北京市需转变经济发展方式,实现以产业调控人口规模。这是人口规模和结构调控的治本之策,也是最符合市场规律和人口调控规律的调控手段。其次,造成当前北京市人口问题其中一个重要因素是北京市城市规划问题。因此,加强城市科学管理和规划、增大城市人口容量是未来努力的一个重要方向。此外,需要创新体制机制,探索多主体综合调控模式。人口调控应实现思维转变,从流动人口服务主体入手实施调控,从而达到间接调控流动人口的目的。最后,人口规模调控是一个系统、长期的过程,涉及经济社会发展的方方面面。因此,必须要在多种手段的协调配合、众多政府部门通力合作的前提下,才能达到北京市人口规模合理调控,最终实现北京市经济社会的健康可持续发展。

注释:

- ① 根据2013年“国家中长期新城城镇化规划”,超过500万人的城市被认定为特大城市。
- ② 刘亚臣,周健:《基于“诺瑟姆曲线”的我国城镇化进程分析》,《沈阳建筑大学学报(社会科学版)》2009年第1期,第37页。
- ③ 段成荣:《北京市人口规模调控:历史与现实的可能性》,《人口与经济》2011年第3期,第25页。

参考文献:

- [1] 杨舸.国际大都市与北京市人口疏解政策评述及借鉴[J].西北人口,2013,(3):43-48.
- [2] 高珮义.世界城镇化的一般规律与中国的城镇化[J].中国社会科学,1990,(5):127-139.
- [3] 张惟英.拉美过度城镇化的教训与北京人口调控[J].人口研究,2006,(4):84-89.
- [4] 肖周燕.对特大城市人口调控问题的反思——基于公共政策与管理视角[A].北京市社会科学界联合会,北京师范大学主编.科学发展:社会管理与社会和谐[C].北京:北京师范大学出版社,2011:124-129.
- [5] 《人口研究》编辑部.特大城市如何调控人口规模? [J].人口研究,2011,(1):29-43.

The Theoretical and Practical Study of Population Control of Megacities

Lu Jiehua / Li Yue

Abstract: Development of the megacities has significant impact on the urbanization of our country. However, "urban diseases" which caused mainly by population expansion are restricting the sustainable development of megacities. Therefore, it is of great significance to study how to control the population size of megacities. Beijing is a typical example of megacity's development. This paper studies the issue of controlling population size in the process of megacity's development in both a theoretical and practical perspectives by taking Beijing as a case study. The paper briefly introduces the evolution of population development and the population controlling policy of Beijing. Based on this, the paper concludes the experience of population control. At last, we recommend the policy frameworks, which may be useful for the development of megacities of China.

Key Words: Megacity; Population Control; Beijing

(责任编辑 方卿)