

过度城市化不仅没有推动拉美经济持续发展,反而使拉美各国都陷入了更为棘手的城市危机和城市病之中。城市人口严重超载,失业率居高不下(2002年阿根廷高达25%),城市贫富差距拉大,几乎所有拉美的大城市都为贫民窟所包围,墨西哥城有近一半的人居住在贫民窟。环境污染、治安混乱、社会失序、政局动荡,资源生态遭到严重破坏。

拉美国家的过度城市化,如今已成为发展中国家的前车之鉴。其中有两点特别值得我们注意:一是拉美城市化始终是以大城市急剧扩张为中心,这种过度集聚化的城市发展,使得人口、私人投资向大城市集聚,而为了应对大城市人口无节制的增长,政府只能加大对大城市的投资,于是城乡差距进一步拉大,又引发新一轮的人口迁移。这种恶性循环是加剧拉美过度城市化的一个重要原因。二是拉美国家农村人口向城市的转移长期处于一种无序状态,而政府的态度先是放任自流,后是束手无策,这是导致其城市化失控的一个重要原因。

我国和拉美国家一样同属发展中国家,但拉美总面积比我国大一倍多,人口不及我国一半,自然资源却比我国丰富多了,仅有世界8%的人口,却拥有世界27%的淡水,40%的森林生物量。相比之下,我们连犯错误的资本都没有。中国城市化任务之重是任何国家都无法相比的。中国城市化的人口规模堪称世界第一,超过了很多国家或地区的总人口。拉美总人口5.4亿,而我国现有农民就是8亿。因此,中国的城市化决不能走大城市扩张之路,因为靠几个甚至几十个大中城市承受不了如此巨大的城市化人口压力。我们不能重蹈拉美过度城市化的覆辙。中国巨大的农村人口城市化任务,需要大中小各类城市共同分流。因此,最近中央领导提出的坚持走中国特色的城镇化道路,确实是符合中国国情的城市化道路。

“人口准入”能控制城市人口规模吗？

周皓(首都经济贸易大学人口所副教授)

记起这么一件事情:20世纪90年代初期,北京市曾提出对外地来京人员征收城市增容费。在北京市人大讨论与决议时,仅一人投了弃权票。而这一法规在后来的实行过程中,并没有如人大代表们所设想的那样,北京市人口规模会得到有效控制;相反,北京市的人口规模却由1978年全市常住人口871.5万人,增加到2004年的1492.7万人。这一法规在实行不久事实上即被束之高阁,最后被废止。仅此例就可以从一个方面说明用行政手段控制人口规模是失效的。而如今又提出的“人口准入制度”岂不是另一个“人口增容费”的翻版?只是限制的对象有所扩大而已。

当然如果仅仅是从这个角度来理解“人口准入制度”,特别是这种带来明显倾向性的字眼,可能会产生偏差,我想目前被炒得沸沸扬扬的“人口准入制度”可能已经被一些传媒断章取义、甚至是歪曲了原有的意思。重新全面、审慎地理解“人口准入制度”,有必要从其背景、内容等方面来考察,而不是简单地给予否定或肯定的答案。

为此本文首先简单讨论“人口准入制度”,然后再来讨论城市人口规模控制和政府对人口迁移与流动的引导作用。

1 “人口准入制度”的简单讨论

“人口准入制度”的现实背景是大城市人口规模需要控制。我想,对于这一点,几乎所有的人都不会反对。从北京市的情况来看,水资源、土地资源的紧缺、人口拥挤所造成的交通问题、基础设施建设问题等等,都给城市生活带来了极大的障碍。

该制度的目标是“控制人口,保持人口与城市资源的平衡,以保证北京的可持续发展。”而这一目标与中央倡导的以人为本、构建和谐社会的目标、以及提倡多年的“可持续发展”思想,都是相一致的,也就有理由相信,这一目标会得到广泛的赞同与支持。

因此,就该政策的社会背景和发展目标这两点来看,“人口准入制度”是无可厚非的。

引起人们广泛争议的是其控制人口规模的政策,即:“据此,建立人口准入制度,控制人口。”在其后的解释中,可以看到,事实上“人口准入制度”“是很系统的东西,其中包括工作绿卡、经济调控等多个手段”,而且“准入其实不是绝对的排斥,只是想对希望来京长期居住的人有一定的控制”^①。这就形成了另外一些问题:为什么来北京工作需要工作绿卡?谁能够得到工作绿卡?经济调控的对象与手段又如何确定?

尽管提出该制度的根本用意并不带有任何歧视的性质,但事实上因为这些措施背后所附带的强烈倾向性,使关注者从公民权利和社会公平,从社会声音的来源到社会精英与普通公民的社会发言权等都有所讨论。综合起来,主要有以下几点结论:一,社会进步与发展要求人口控制不应再实行以损害部分人群利益为代价的计划经济时期的行政手段;二,受教育水平并不代表个人的全部,而北京市“不需要的”中国国民同样也有权利在北京生活、工作,同样在社会政策中有着他们自己的发言权;三、资源环境压力的增大,不能成为设立一个侵害公民平等权制度的理由;四,人口活力来自于流动人口,而对人口流动加以限制,无疑将会削弱城市的人口活力。

同时,许多人喜欢用发达国家的法律规范来套用、照搬,那么我们同样也可以来看发达国家的情况,而暂且不去考虑国家之间的各种社会制度、文化传统、政策对象等的差异。尽管发达国家对外籍人士也采取居住证、工作证制度,且不说它们真正的作用如何,至少从现实的情况来看,纵使存在着严格的用工制度与出入境制度,但这些国家都仍然存在着大量的非法移民。可以说,发达国家的法律法规制度并不比我国差,其出入境管理比国内的人口流动的要求严格得多,在这种情况下这种制度仍然可能有失效的可能,更何况是在国内,针对本国国民实行这种政策呢?

因此,各种反对意见从不同角度反映了这种调控政策的不足之处,而国外的实际情况则证明这种政策也同样存在着失效的可能。除此而外,运用经济因素来调控人口规模问题,那也需要以相应的社会环境为政策背景。

2 城市人口规模是否可以用“人口准入制度”得到控制?

暂且不去考虑北京市人口资源环境的压力与控制人口规模之间的关系问题,更不去考虑在现有的北京市城市人口密度远低于其他国家首都的情况下,北京市人口规模是否需要控制的问题^②,现在我们将讨论建立在“北京市人口规模需要控制”这一基础假设条件上。控制城市人口规模的急迫性与控制手段的无效性成为矛盾的两个方面,成为各方关注焦点。

长期以来,减少人口的盲目流动,合理引导有序的人口流动,是“治理”流动人口的基本期望。但这一政策期望到目前为止仍然只是一个“期望值”,其根本原因就在于政策的失效。尽管对于城市的政府而言,提倡有序和控制规模无可厚非,但当前的人口管理制度和手段仍然是以计划经济条件下的行政手段为主导。从增设城市增容费,到限制特定行业就业人员,再到人口的准入制度、工作居住证制度^③,等等诸如此类的手段与政策,虽然在市场经济条件下有所改良,但必将失去其应有的效果,不能达到政府与群众的预期。

我认为,这些政策(包括准入制中所提到的经济调控的手段)失效的根本原因在于缺乏政策运行的合理社会背景,而造成社会背景缺乏的原因则在于户籍制度本身所附带的各种社会福利制度(如就业、受教育、社会保障等等)。

先看北京市人口增长的过程及构成(见图1)。即使是在经历了快速增长后的2004年,常住人口

① 《北京政协委员称人口准入制并非绝对排斥外来者》,发布日期:2005-1-26 8:24:31 信息来源:新浪网;http://www.bjhr.gov.cn/news/viewmtj.asp?id=4217

② 北京市合理的人口规模与规划的人口规模,都可能由于所利用的模型及各种计算方法的不同而有差异。

③ 北京市在废止了“外地来京务工经商人员管理条例”之后,有人大代表提议用“居住证”制度取而代之。

总规模达到了 1492.7 万人,其中流动人口为 329.8 万人,占 22%,而另外 78% 的常住人口为户籍人口(1162.9 万人)。尽管在这些户籍人口中,还有 14.73 万的户籍迁入人口,但当年的流动人口加上户籍迁入人口也仅占全部常住人口的 23%。从总体来看,北京市的户籍人口仍然是主体。因此,要说对环境资源构成压力的主要成分还是来自于户籍人口。显而易见,把所有的城市问题都归因于流动人口是不恰当的,也是没有理由的。

那么谈到城市人口规模的控制,为什么就不能对户籍人口开刀,而只是控制外来的流动人口呢?这就涉及到这两类人在城市生活中的地位问题。这种地位是由户籍状况决定的。城市的失业人口需要政府通过再就业工程来安排,而流动人口的失业则是“活该”;城市人口生病是需要政府来补贴医治的,而流动人口生病又是“活该”;城市人口的子女入学、养老保障、住房等等一概如此。如果没有管好城市人口,那么城市政府是失职。而流动人口则被政府通过户籍,被排斥在制度之外。这种与生俱来的城市户籍属性,又是否与户籍登记制度本身的宗旨

相一致呢?事实上户籍登记制度仅仅是为了管理人口信息之用途,而绝非应该附带着如此众多的“累赘”。这种“累赘”完全是由于历史的原因而被扭曲所致。因此,还其原来的面貌,用其真正的功能,不仅会有助于其功能的正常发挥,也会有助于社会的进步。如果户籍制度脱离了这些琐事,公民自由迁徙的权利得到有效保障,那么至少我们北京市政府可以从现有的许多问题中解脱出来,城市的人口控制也可以由于户籍人口的外迁而取得一定的效果。目前这种单向的净流入的发展趋势,也有可能变成双向的发展趋势。

因此,改革现有户籍制度,使其成为纯粹的户籍登记制度,再配合以适当的经济调控手段才有可能对控制北京市的人口规模产生作用。

3 政府对人口迁移与流动的调控有可能是失效的

有许多人将现在城市的人口压力归因于流动人口。尽管这一认识并不正确,但我们也可以考察政府对人口迁移与流动的调控作用。人口迁移基本理论是推拉理论。借鉴这种理论基础,即使是在户籍制度改革成功以后,采取了适当的经济调控手段,城市对户籍人口和流动人口都有可能产生推力的作用。但在城乡经济发展水平明显差异的情况下,城市社会的发展对迁移与流动人口的拉力可能仍然会超过推力。

另一方面从农村来看,国家对农村地区尽管采取了各种政策扶持农业,发展农村经济,但同样仍然存在着政策支持不足的情况。农村地区的社会保障体系不完善、义务教育的投入与政策扶持的不足,医疗卫生体系的不健全等等都是显而易见的。落后的农村与相对发达的城市所构成的二元社会,不仅显见于户籍制度的“农业户”与“非农业户”,更显见于各种社会经济发展水平及与此相关的个人自身的发展。而这些问题的根本仍然在于户籍制度所附带的各种福利制度。同时,我国人口迁移与流动的直接目的更多的则是经济利益的驱动。那么农村经济的落后作为直接原因,而中介因素的失效,只能直接增强迁入地的吸引力,从而刺激更多的农村、甚至于城镇及中小城市的人口向大城市、超大城市的集中。但这只是个人层次的分析。从国家层次来看,笔者曾利用 20 世纪 90 年代末期的社会经济数据和 2000 年五普各省区间的人口迁移数据,看到资金的流向并未能够引导人口迁移的流向,这也验证了国家对全国人口迁移与流动的宏观调控本身是失效的。

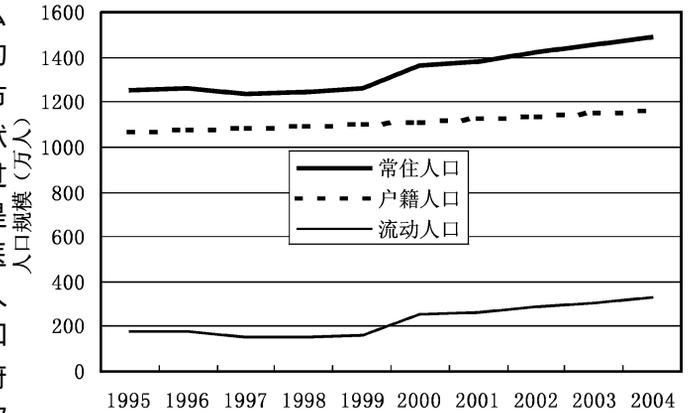


图 1 北京市 1995~2004 年常住人口、户籍人口与流动人口的发展趋势

由此可能引出的政策是发展农村经济,解决三农问题。但人口迁移与流动的规律同样告诉我们,即使是在解决了三农问题以后,在农村经济与城市经济的发展水平基本相同以后,在经济发展水平基本相同的地区之间同样也会存在着人口迁移与流动。这种迁移流的持续,除了经济因素以外,还有包括家庭风险的减少,以及个人的发展等诸多的社会因素。因此,根据非均衡理论和新迁移经济学等众多西方人口迁移理论来看,政府对人口迁移与流动的宏观调控同样也会面临着失效的可能。

而有效的经济调控手段是需要合适的社会环境和相应配套的政策支持的。在现有以二元社会为基础的市场经济条件中,在各种社会福利制度的约束条件下,即使是采用经济调控手段,也有可能无法控制城市的人口规模。但是再进一步,即使是在各种配套制度与社会环境相对合适的条件下,政府对于人口迁移与流动的调控同样也有可能失效。打一个不太恰当的比喻。发达国家非法移民的生活条件与当前城市中的部分流动人口的生活条件是相当的。他们同样面临着生存的危机、同样无法享受较好的福利制度、同样会担心警察的出现。而当前仍有不少国家存在着大量非法移民的事实,同样也将佐证今后的城市中会存在大量的流动人口。

理论与现实的依据都可以看到政策在引导人口迁移与流动过程中有可能是失效的。因此,深圳、广州、北京等大城市的诸侯分裂式的地方保护主义,从长远发展的角度来看,并非明智之举。

城市的发展与城市人口规模的控制,其最根本的目的还是“以人为本”。但任何一项政策措施都不应该以多数人的利益而牺牲部分弱势群体的利益;更不能因为少数人的利益而侵害多数人的利益。只有在公平、公正、平等地看待公民权利的基础上制定的社会政策才会有其可行性与可靠性。因此,有必要批判性地理解“人口准入制度”,更有必要理性地用发展的眼光看待政府在控制人口规模和引导人口迁移与流动中的作用。开药方容易,治病难。因此面对如此复杂的社会问题,不可能是几条政策建议所能解决的,也就不“开”为好。但借用一句话:“长叹息以掩涕兮,哀民生之多艰。”

城市人口规模调控需要制度创新

刘爽(中国人民大学人口与发展研究中心教授)

本年年初,一个《关于建立人口准入制度,控制人口规模,保持人口与城市资源平衡》的提案成为社会关注的“焦点”。提案一出,从媒体到学界,从“本地居民”到“外来人口”,人们纷纷发表看法。这其中不仅意见相左,而且针锋相对。可谓“一石激起千层浪”,使得北京市该不该限制流入人口(也常被称为“外来人口”)的旧话重提。

20世纪80年代中期以来,在改革开放大潮的推动下,在比较经济利益的驱使下,大批流动人口涌入北京,他们在首都务工、经商、从事服务业,成为城市建设和运转不可或缺的重要力量,也成为近些年北京城市人口规模不断膨胀的决定性因素。根据统计,2001年~2004年间,北京市的人口自然增加仅有1.8万人,而机械增长了53.4万人。目前在北京市近1500万人口中,有约400万流入人口。流入人口给首都发展做出的贡献,为社会和公众所认同,但同时流入人口带给城市的冲击和压力,也是客观现实。基于城市人口总量迅增带来的诸多压力和因(或部分因)流动人口产生的一些问题,北京市政府多年来曾先后采取过一些限制措施,如对外来人口就业实行“限制”、“允许”和“禁止”的职业分类等约束外来人口在城市的从业,期望能够调控人口流入,减缓城市人口规模的膨胀。但多年的实践证明:这些措施的效果十分有限,非但未能遏止人口流入的步伐,而且引发出新的社会问题。事实证明:如果不从根本上改变长期在计划经济体制下形成的城市人口管理理念和体制,仅靠一、两个单一的政策措施,并不能从根本上解决城市人口问题(包括数量问题、结构和分布问题等)。“人口准入”制度的提出同样如此。即便我们暂且不论建立城市“人口准入”制度本身的是与非,这一政策思路和措施仍然只是为弥补现有制度体系不足而尝试新增一块“补丁”而已。因此我们难以期望它能带来预期的结果。