

科学设立

■文 / 陆杰华

北京人口规划多元目标

当前,北京既迎来了难得的黄金发展期,同时也处于人口问题的矛盾凸显期。人口问题已成为制约北京社会经济发展的主要“瓶颈”之一。因此,制定出全局性、战略性、前瞻性、导向性的北京市“十一五”人口规划,不仅为确保《城市总体规划》的落实提供有力保证,也为北京市社会发展提供必要的人口基础。人口变化将不仅影响着“十一五”时期北京市社会经济发展的速度,同时也关系到首都安全以及长治久安。当前北京市人口发展状况对北京市发展所带来的问题和影响突出表现在以下几个方面:

一是人口迅速增长激化了水资源短边效应,城市规划遭遇资源的“瓶颈”。随着城市人口的迅速增长和上游地区经济的日益发展,北京水资源的利用量已经超限。目前,全市人均水资源约 $300\text{m}^3/\text{人}$,这仅相当于全国平均水平的 $1/8$,世界平均水平的 $1/30$ 。据预测,北京2010年的可用水量仅为37.3亿吨。此外,个人生活、交通能源消费量急剧攀升,还导致了大气污染、水污染以及噪声、辐射和固体废弃物污染等环境危害叠加于资源短缺效应之上,也为城市居民的公共健康造成不安全的隐患。

二是人口急剧增加易引发社会稳定隐患,城市公共管理和服务水平亟

待提升。目前,北京交通拥挤、基础设施不完善、住房紧张以及人口布局的“内密外疏”,都是“都市病”的主要表现。人口规模庞大所引发的社会治安、公共卫生、社会保障、医疗教育以及灾害防控等诸多方面的问题,都在无形中增加了首都公共安全的隐患。

三是长期性、庞大的人口流动规模诱发了若干城市发展中的不确定因素,城市管理风险防范机制亟待建立。流动人口对于首都的城市发展做出了不可磨灭的贡献。然而,现有城市公共管理对规模庞大的流动人口应对措施不够,给社会治安、环境卫生、城市交通以及计划生育工作带来了持续的压力,同时也为首都城市发展带来了诸多的不确定因素。

四是单中心功能分区的城市发展模式和分散的产业布局,导致区域内人口分布的极度不平衡。长期以来北京实行的是单中心功能分区的城市发展模式和分散的产业布局结构,因此人口高度集中于中心城区的人口分布格局逐步形成,卫星城与中心区人口规模差距日益悬殊,郊区城市化受阻,城市群、城市圈尚未形成,卫星城难以发挥产业聚集和经济辐射作用。此外,如此的城市发展模式不仅导致了人口昼夜间的“钟摆式”移动,造成

城市居民生活成本居高不下、生活质量提升速度缓慢的艰难处境,而且还因人口的高度集中而迫使中心旧城区的文化、风貌保护也陷入尴尬境地。

五是城市居民贫富差距日渐悬殊,贫困人口的规模化、多元化以及空间分布的差异性容易引发社会安全危机。北京贫困人口不仅呈现出规模化的发展趋势,而且还表现出多元化的特点,贫困人口在“三无”人群、下岗职工、离退休职工以及流动人口等群体中都有广泛分布。从空间分布来看,宣武、丰台、崇文三区贫困人口相对较多。此外,城乡居民可支配收入差距在不断拉大,居民收入两极化。

从前面的分析不难看出,影响北京市经济与社会发展的人口因素既有人口规模问题,同时还有人口素质问题、人口结构问题以及人口管理问题。因此,我们认为,影响北京“十一五”人口规划目标实现的关键因素既有经济、资源环境因素,也有社会文化因素,同时更有制度安排方面的因素。因此,各级政府应当从全局、宏观、政策层面,积极化解影响人口规模目标实现的重大人口矛盾。

“十一五”时期北京人口规划目标包括:树立和落实以人为本的科学发展观,以构建社会主义和谐社会的首善之区为目标,以首都城市总体规划

为依据,以维护首都安全及社会稳定为落脚点,以改革创新为动力,充分利用行政和市场人口调控机制的协同作用,重点在“十一五”时期突破首都人口发展过程中的“三大难题”(人口规模调控、流动人口服务和管理、缓解人口与资源环境矛盾),为实现“国家首都、世界城市、文化名城和宜居城市”的城市功能定位而营造一个适度的人口规模、优良的人口素质和合理的人口结构,为实现北京人口、社会、经济、资源与环境的协调发展奠定良好的人口环境。

面对北京市所面临的现实问题,我们认为,应该明确设立“十一五”北京市人口规划的多元目标,重点促进三大转变,并有力地推行一系列政策措施。

新时期北京人口规划的多元目标是指在人口规划中应该完全摒弃以往仅仅单纯关注人口规模调控目标的做法,全面、系统和合理地设立与人口规划相关的人口规模、素质、结构、分布等多元目标,以便实现首都社会、经济、资源、环境可持续发展。客观地讲,设立北京人口规划的多元目标是对北京几十年城市人口规划经验和教训的总结,也是对城市人口规律认识的进一步深化,同时更是丰富新时期人口规划目标内涵、拓展人口规划思路、创新人口规划机制、破解人口规划难题的客观要求。

实现“十一五”人口规划多元目标的关键在于促进“三大转变”:一是流动人口服务和管理模式由现有防范式管理向综合性服务方向转变;二是人才发展模式由现有潜在人才比较优势向现实人力资本优势方向转变;三是人口分布格局由单一中心区模式向多中心区方向转变。为了促进以上转变,特提出以下政策建议:

第一,应以城市总体规划为依据,合理调控人口规模,缓解人口快速增长对资源环境压力

根据北京市“十一五”时期社会经济发展的需要,结合现有人口发展的

规律,将全市流动人口的比例控制在20%以内,并确定人口调控的分阶段目标。

继续稳定低生育水平,完善城乡人口与计划生育利益导向机制,重点加强对流动人口计划生育的服务和管理。

建议成立首都人口发展委员会,重点负责各个职能部门以及中央部委对全市人口规模和结构的调节力度,构建人口宏观调控的协调机制。

以建立“京津冀都市圈”为契机,疏散北京部分城市功能,从根本上缓解人口压力。

要重点建立与实现人口规划目标相关的监测和评估体系,加强对人口规划目标的前期和中期评估,以便为实现人口规划目标奠定坚实的基础。

第二,以维护首都安全为落脚点,全面整合城市要素资源,确保首都人口安全、公共安全和社会稳定

从首都安全的角度来全面规划人口居住、就业,尽快确定城市各个功能区域的人口规模,严格控制城市中心区的人口总量。

从社会稳定的角度,逐步提高城市建设和管理水平,政府部门需要引入市场机制,强化其调控和监督能力,着力抓好以综合交通、信息通讯、能源供应、水资源保障四大体系为主体的城市基础设施建设,切实提高城市基础设施的承载能力。

逐步建立城市收入再分配的协调机制,通过公共财政支出等手段来加大对贫困人口的资助力度,逐步建立和完善城乡贫困人口救助的长效机制。

第三,以提升流动人口服务和管理水平为契机,规范流动人口管理制度,促进流动人口居住生活的有序化

建立全市统一、权威且具有合力的四级流动人口管理组织机构,真正做到流动人口服务和管理的全方位、广覆盖、多层次。

以流动人口房屋管理为突破口,建立健全流动人口信息收集平台,探

索“以房管人”的长效管理机制。

改变现有被动防范式管理模式,重点维护他们的居住、就业、教育、卫生等合法权益。

建议尽快出台《北京流动人口管理办法》,就流动人口管理的机构、经费、编制等做出具体的规定,并按辖区流动人口规模设置流动人口管理人员的数量。

第四,以统筹区域人口再分布为重点,积极调整经济要素的空间布局,全面推行多中心城市功能分区的战略部署

根据已确定的城市空间发展模式,对各个功能区分别进行产业重新布局,即在中心城区大力疏散人口与产业,积极发展以高端产业主体的第三产业,构筑以城市中心与副中心相结合、市区与多个新城相联系的城市形态。

在东部区域积极引导以高新技术产业、现代制造业为主的第二产业,促进北京市产业结构的全面升级。

在维护生态环境的前提下,西部地区积极引导高新技术研发与服务、旅游休闲、商业物流、教育等生态友好型的产业向该地区集聚;而在山区区域重点进行生态维护、水源保护、适度旅游和生态农业开发。

依托经济要素的调整和整合,强化政府对基础设施的公共投资力度,逐步引导人口郊区化流动,在“十一五”期间将卫星城平均人口规模达到或超过15万,构建良好的人口空间布局。

第五,以构建首善之区为着眼点,建立人口发展战略研究的长效机制,为政府决策提供强有力的支撑

建立各级政府加强公共财政投入对人口发展战略的研究,为政府制定科学政策提供有力的依据。

重点加强对首都安全的人口预警机制以及应急处理体系的深入研究,强化人口综合管理和宏观调控机制。

(作者单位:北京大学)

(本文编辑:刘平)