

·会议综述·

特大城市人口调控的反思

——“新常态经济与新型城镇化”论坛综述

魏 星

由中国社会科学院人口与劳动经济研究所《中国人口科学》杂志社与复旦大学人口研究所共同举办的“新常态经济与新型城镇化——特大城市发展面临的问题与挑战”论坛于2015年11月13日在上海举行。来自北京、上海、天津、武汉、杭州、大连、广州等城市高校和科研机构的16位学者发表演讲,近70位学者出席论坛,并参与讨论。与会代表探讨和分析了在新常态经济的发展背景下,中国特大城市发展面临的问题与挑战,并就“特大城市人口要不要控制,能不能控制”展开讨论,现将主要观点综述如下。

一、中国大城市人口发展的历史轨迹及其动力

改革开放前,中国城市化水平极低,1978年城市化率仅为17.9%。特大城市数量很少,500万人口以上的特大城市仅有3个直辖市,没有千万人口以上超大城市。重工业优先的发展战略造成城市就业岗位增长有限,城市生活用品供给实行严格的配给制,将农村人口及劳动力隔离于城市之外,加之担心大城市发展带来的所谓“城市病”,多种因素导致改革开放以前中国城市化水平低,大城市发展滞后。

改革开放后,中国城市化水平快速提高。虽然一直实行严格限制大城市的发展战略,但是特大城市人口规模不断增长,2014年全国500万人口以上特大城市数量达到16个,千万人口以上超大城市达到6个,并形成了目前资本、人口、物资、信息等最为集中的京津冀、长三角和珠三角三大都市圈。2010年全国人口普查数据显示,10年来中国人口增长最快的5个省份是北京、天津、上海、广东和浙江,即三大都市圈地区;人口外流地区主要是中西部地区。中国人口迁移流动的趋势自改革开放以来保持稳定,即人口和劳动力从中西部地区向东部地区、东部大城市,特别是三大都市圈地区持续流动。

回顾大城市人口发展的历史,中国大城市人口大规模流入,使人口迅速增长,这一现象并非是现代社会的独有。从唐朝到明朝、清中期到民国,上海人口有两次“S形”快速增长过程。上海开埠以来,1900~1947年上海人口规模从107万迅速增长到540万。改革开放以来,上海也正经历一次新的“S形”人口转变进程。导致这一人口转变的直接原因是人口净流入,例如,1947年上海外地出生居民在80%以上。伦敦、东京等世界城市也经历类似的“S形”人口增长过程。大城市人口增长受城市化的巨大推动,并与国家城市化发展同步。国家的城

市化成为大城市成长的最大外力。用历史的眼光看,随着城市化发展进入稳定增长阶段,大城市规模增长也会逐渐从上升转为衰减。

大城市快速发展的根本动力在于市场经济的内在驱动。规模经济的集聚效应不断吸引劳动力和人口向城市集中,不仅资本、劳动力的集聚具有规模效应,公共服务支出也具有规模效应。对全国城市面板数据分析表明,人口向大城市集聚是更有效率的政策选择。公共支出总量越大的地区,规模效应越强;大城市比小城市公共支出弹性更小、效率更高;人口密度高的城市,效率会更高,外来人口比例越高的城市,公共服务的边际增量越少。同时,“金字塔”式的政府资源配置模式向大城市特别是特大城市倾斜,优质的公共服务资源进一步增强了特大城市的吸引力。

改革开放以来,中国特大城市人口和劳动力的不断流入、人口规模迅速扩张是中国快速城市化发展的必然结果,是规模经济在空间上的必然体现,也是未来特大城市经济发展的内在需求。

二、中国特大城市发展问题

随着中国城市化水平的提高,中国特大城市人口呈快速增长的态势。人口城市化的进程将改变人口发展的整体格局,人口城市化的不可逆转,也就决定着人们的生育意愿和生育行为的不可逆转,生育力必然快速下滑。也因为人口城市化的不可逆转,导致老龄化的城乡逆转,在缓解城市人口老龄化的同时,加剧了乡村人口老龄化进程。人口由乡村快速涌入特大城市,使城市地区和中西部农村地区均面临新的问题与挑战。

第一,城市中心城区密度过大,基础设施、公共服务压力加大,城市公共管理难度增大。特大城市大多面临交通拥堵、污染严重、教育与医疗资源短缺、通勤距离及时间过长、住房条件较差、犯罪集中等问题。有学者利用2000、2010年人口普查数据对特大城市住房状况进行分析后发现,北京和上海在人均住房间数、人均住房建筑面积、月租房费用、住房自有率等方面均低于全国城市平均水平,住房贫困率较高。对大城市吸毒犯罪的实地研究发现,大城市在押人口中,流动人口犯罪比重提高;有些特大城市已成为吸毒、贩毒及销售网络主要集中地区。

有学者用2011、2014年手机信令数据对上海市进行实证研究发现,上海人口就业通勤距离的中位数接近4.5公里;黄埔、静安等城市核心区居住、就业人口呈净迁出态势;中心城区边缘区居住和就业净增加。上海近年来核心区呈现居住和就业向外扩散的态势,但没有扩散到远郊区、新城,而是扩散到了中心城的边缘,中心城区居住、就业密度仍然很高。对北京人口与轨道交通分布考察表明,北京轨道交通1公里缓冲区覆盖47%的户籍人口,2公里缓冲区覆盖62%的户籍人口。轨道交通对外来人口覆盖率更高,在2公里缓冲区覆盖67%的外来人口。现有轨道交通规划、站点设置需要进一步完善,提升居民出行便捷度与效率。

第二,区域核心城市功能定位大而全,资源高度集中,城市体系发育不良。超大城市往

往是全科型多功能区域中心,经济中心、政治中心、文化中心等多中心的发展目标,使超大城市自发追求更高的政府配置资源,不会主动分散城市功能,进一步加剧了集聚。城市定位和城市发展目标与城市未来发展息息相关。对 2050 年上海未来发展的情景模拟研究认为,上海要建成资源、环境协调发展的全球城市,需要保持经济较快增长,需要大量劳动力流入。只有在较高经济增长、较高人口迁入的情景下,上海才能实现建成全球城市的发展目标。

政府配置资源呈金字塔结构,北京等超大城市得到资源最多,其次是一线城市、省会城市、三线四线城市,金字塔底部为乡镇。奥运会、世博会等大型活动,以及迪士尼等大型游乐项目仍设立在超大城市,无疑会进一步加剧资源配置的集聚,带动常住人口的增长。就业、教育、医疗、生活等优质资源过度集中在超大城市。这就使这些大城市的吸引力更大,集聚吸纳效应有余,但辐射带动作用不足。如北京、武汉、成都等核心城市,吸纳了大量的人力、物力和财力,自身规模不断扩大,而较少起到带动周围地区发展的作用,对周边区域带动、辐射作用严重不足。各城市群尚未形成分工协作、扬长避短、优势互补的梯次结构。然而,也有学者认为,城市体系中的核心城市只有足够大和强,才能引领整个城市体系进一步提升。区域核心城市弱化不利于城市体系的全面发展。

第三,城市流动人口半城镇化的现象突出,农民工市民化的任务艰巨。无论是外来“人才”还是外来“人口”,都是城市发展的财富而非“包袱”。在享有外来人口带来经济贡献的同时,用行政手段阻碍外来人口在城市享受市民同等待遇,严重违背公平原则。同时也导致农民剩余劳动力不能持久稳定转移,土地也不能合理有效利用。通过行政手段控制人口向大城市集聚,不是市场配置资源,也损失效率。对上海的问卷调查及田野调查显示,外来流动儿童由于城市融入不畅,遭遇以教育权断裂为代表的制度阻隔,以方言为限制的文化阻隔,以及本地居民的歧视,从而对城市和农村的认同度都不高。

第四,城市集聚的极化效应使区域发展和城乡发展愈加不平衡。乡村和欠发达地区愈加萧条、凋敝,区域之间、城乡之间的收入差距加大。人口的单向流动,无论是从乡村向城市的移动,还是从欠发达地区向发达地区的流动,客观上形成了对乡村和欠发达地区人口红利的“掠夺”。劳动力源源不断地从乡村地区向城市地区流动、转移,维持这种人口红利输送,无法形成产业升级的倒逼机制,也降低了城市地区的低端产业调整和升级的动力。另外,农村大量儿童和老人留守,使留守儿童生活、教育、心理等面临许多新问题,农村老年人的养老问题令人担忧。

第五,特大城市建设用地普遍过多,城市人口的增长远远赶不上城市地理空间的扩大。改革开放以来,在长达 30 年的时间里,中国城市建成区的面积扩大了 4 倍,而城镇人口只增加了 1.6 倍。城市化发展既要增人,又要占地,二者必须协调平衡。如果城市建设占地太多,人口城镇化速度滞后于城市建设用地的增长速度,就会损害农民工和失地农民的利益,造成严重的土地资源浪费。反之,如果人口城镇化超过城市建设用地的增长速度,就会产生严重的城市病,形成大面积的贫民窟,因此二者必须协调发展。

特大城市的所谓“城市病”看似和特大城市外来人口快速增长相关,但背后有着更为复

杂的原因。特大城市往往城市功能定位过大、过全,政府配置资源向特大城市倾斜;同时,城市中心密度过高,城市内部空间布局不合理,城市就业、居住区分离;城市基础设施与公共服务供给配置供给不足,且分布不合理,加剧交通拥堵。

三、特大城市人口调控政策及效果

由于一直实行严格限制大城市发展的城市化战略,中国的特大城市始终施行严格的人口调控政策,将控制人口规模作为城市发展的目标之一,利用行政手段限制人口流入。近年来,上海市加强了居住证管理,把居住证作为控制人口的重要手段,将居住证与外来人口就业及子女就学紧密联系起来。2014 年上海要求外来人口必须办理临时居住证 1 年以上,其子女才能在上海读书,2015 年该要求提高到 2 年以上,2016 年将进一步提高到 3 年以上,以控制人口流入。同时,大力推进旧区改造,加大违章拆除,违章整治,整治群租;通过调整产业结构、促进产业升级、规范用工控制低端劳动力的增长;打击无证、无照的灰色就业、“六小场所”挤压低端服务业。外松内紧的人口调控手段取得一定效果。上海常住人口的增长明显减速,义务教育阶段上海外来人口连续两年减少,违章搭建、群租现象减少。同时外来人口居住证办证率提高,外来人口整体素质、职业技能稳步提高。人口信息网络逐步优化,管理队伍不断健全、管理法规陆续出台,促进外来人口管理趋于规范。上海全市人口空间布局进一步优化,中心城区人口在进一步减少,近郊区、新城人口密度有所提高。

虽然人口调控取得一定效果,但效果有限,且未来调控难度将进一步加大。2000 年以来各超大城市快速增长的外来常住人口规模说明人口调控的形势更为严峻、难度更大。政府在调控人口规模与优化人口年龄结构、促进经济增长需求与缓解本地劳动力短缺、推进城市治理与满足群众利益之间均面临两难选择。

特大城市人口到底该不该控制,能不能控制?与会学者回答是否定的。如前所述,无论从规模效应的必然结果和从政府公共资源配置导向看,还是从特大城市功能定位看,特大城市对外来人口具有较强的吸引力。人口流入的长期化、家庭化,是外来人口在综合权衡之后的理性选择。人口的流动不完全受行政调控的干预,特大城市人口快速增长是必然趋势。人口调控目标不符合发展的一般规律,行政手段调控特大城市人口无效率、不合理,也损失公平。同时,改革开放特别是 2000 年以来,中国特大城市人口快速增长的趋势,也说明行政手段控制人口规模效果非常有限。特大城市要维持原有多职能的发展目标,保持城市经济、社会等方面的全面发展,就不可避免地带来人口持续增长。这是一体两面,不可分割。与其将城市公共资源用于严防人口流入上,不如直面人口快速增长给城市公共服务带来的诸多挑战,将重点放在合理布局城市空间结构,提高城市公共服务管理能力上,降低其负面影响。

四、中国未来城市发展战略及反思

目前全球公认的世界城市有纽约、伦敦、巴黎、东京,其所在国家经济发展程度、城市化

水平都处于很高的发展阶段。长期以来,这些全球顶级城市的经济发展速度、人口增长速度均高于全国,依然处于集聚的发展阶段。在日本人口负增长的总体趋势下,东京仍然人口净流入。纽约、伦敦、巴黎人口规模也处于增长态势。而目前中国城市化水平远未达到发达国家水平,特大城市人口也将在较长时期内处于集聚发展阶段。

未来中国城市发展,可借鉴以下原则:(1)充分尊重市场机制的作用,尊重其集聚效应与内在制约机制。从国外大都市人口发展的经验看,人口流动受行政干预的影响较小,更大程度上是市场运行的结果。人口流动聚集是市场机制作用的表现。另外,市场经济既推动城市的生长,也制约城市的生长,具有自我调控机制。一些市场经济国家,并未严格控制人口。如美国纽约曼哈顿目前 150 万人,40 多平方公里,仍计划争取再增加 50 万人口。(2)科学定位特大城市功能,突破行政区划界限,将部分特大城市功能向城市体系扩散。发挥特大城市的辐射作用,促进特大城市及其所在区域城市体系共同发展,实现共赢。(3)公平对待城市外来流动人口,促进其市民化进程。同时不断推进城市公共服务,实现权利与义务的对等,促进外来流动人口城乡一体化。

缓解特大城市人口规模带来的多方压力,可以借鉴世界城市的发展规划、空间布局发展经验。(1)城市新区规划、旧区改造以混合功能为导向,建设居住、就业融合的紧凑型多中心城市。(2)充分利用城市空中和地下空间,提高城市容积率,既提高人口容纳能力,又保证交通快捷与居住舒适。(3)合理规划城市内部道路与公共交通,发展大容量快速轨道交通,合理布局城市公共交通站点、设立城郊大型公共停车场。(4)促进都市圈城市间快速交通发展,加强人口、物资、信息等在城市体系间的流动。(5)促进人口管理与公共服务能力提高,建设各种实有人口信息共享平台,为科学化管理与服务提供依据。

与会学者在思考中国特大城市发展面临的问题的同时,也对新型城镇化道路进行了深刻的反思,提出了引人深省的研究问题。例如,经济发展的终极目标是追求最大化还是追求公平和效率的均衡、区域之间发展的均衡?城市化发展道路有没有价值目标,是追求效用最大化原则,还是工业带动农业,城市带动乡村的发展?集聚效应对城市地区和发达地区发展具有显著的推动作用,城市地区是否要弥补人口、资源等要素的流出对农村地区及欠发达地区的负面效应?要素的城市聚集、长期发展趋势如何,到了一定的历史拐点是否会向均衡回归?这一拐点有何标志,人为推动或者阻碍其进程有何长远影响?城市化的推进是否要适度?包括规模的适度、节奏的适度,要与乡村发展协调,要与整个社会发展水平适应,乡村与城市收益共享?总之,在未来中国城市发展,尤其是在特大城市的发展中,有许多问题亟待研究与解决。

(作者工作单位:复旦大学人口研究所)

(责任编辑:朱 犁)