

北上广常住人口增速放缓引热议

超大城市，咋调控人口

本报记者 彭训文

这两天，北京时而暴雨时而暴晒的天气，让家住在朝阳区常营地区黄先生叫苦不迭。每天早上，他都会和很多人一道，挤进开往市区的地铁6号线，前往位于朝阳门的某国企上班。而在与地铁6号线平行的朝阳路上，每天早高峰期间，从通州开往市区的汽车拥堵不断。

黄先生及其所在的北京市，是中国城区常住人口1000万人以上的超大城市出现人口压力的一个缩影。从北京、上海、广州三地今年上半年陆续公布的常住人口数据看，北京出现核心区人口减少，上海出现人口负增长，广州出现人口增速阶段性放缓。那么，这是否是这些城市人口控制和疏解政策的结果？超大城市人口规模如何调控？本报记者采访了相关专家。

中国人口结构转变是主因

近年来，为缓解城市人口压力，中国一些超大城市地方政府纷纷出台政策，大力推进人口疏解工作。相对应的现象是，这些地方的常住人口增速开始放缓。

上周，北京有关部门公布的统计数据显示，2015年末，北京市常住人口比2014年末增加18.9万人，但增幅下降，与2014年相比少增加17.9万人。上海市的数据也显示，相比2014年996.42万的外来常住人口，2015年上海外来常住人口减少近15万。广州方面，2010年至2014年5年内，广州的常住人口总共仅增长了30余万人，总体看，“十二五”较“十一五”增速出现阶段性放缓。

近年来，北上广地方政府通过政策驱动，疏解了很多与超大城市定位不符的批发市场、中低端产业从业者与就业者。在上海关停并转的三高一低（高污染、高风险、高能耗、低产能）企业中，很多外来务工人员被调整。而严格的落户政策，也让部分外劳人员选择离开。

中国超大城市人口出现增速放缓或者出现负增长的现象，这是否是当地人口调控政策带来的直接影响？一些专家对此持怀疑态度。

“这是极为片面的。”中国社会科学院社会学研究所副所长、研究员张翼对本报记者分析，政府政策驱动并不是主要原因，这主要和中国人口结构的转变有关。“从2012年开始，中国劳动力人口下降了345万，此后3年都在下降，导致中国劳动年龄人口总体趋于下降态势。这给流动人口增加的净值和比率带来了一定冲击，表现为中国流动人口增长量有所放缓。这和超大城市人口增长的变化存在耦合关系。”张翼说。

中国人民大学人口与发展研究中心教授顾宝昌在接受本报记者采访时则认为，“通过政策将外来人口特别是其中所谓的低端人口‘清理’出去，导致了这些地方常住人口出现增长放缓。但对超大城市来说，这不一定有好处，也不可持续。”

大中小城市“同床异梦”

值得注意的是，在北上广地方政府下一步的工作规划中，核心城区人口疏解、严控城市人口规模等多成为重要内容。

根据北上广此前公布的目标，到2020年，北京市城六区人口要比2014年下降15%左右，全市的人口调控目标是2020年人口要在2300万以内。广州市城市总体规划提出，到2020年，市域常住人口控制在1800万人以内；上海则提出2020年前控制在2500万以内。

为了控制人口，这些超大城市主要采取内部疏解、周围承接的办法。北京市提出，今年下半年，北京将推动城乡接合部等重点地区公共安全隐患问题综合整治，持续开展整治无证无照违规经营、打击违法建设专项行动，加大对直管公房转租转借清理力度；同时着力抓好通州、顺义、大兴、昌平、房山等新城建设，积极承接中心城功能和人口疏解等。

广州则提出，要深入推进广（州）佛（山）同城化、广（州）清（远）一体化，加强广（州）佛（山）肇（庆）等珠三角区域层面的规划协调，试图通过区域一体化发展，解决城市人口压力。

在顾宝昌看来，北上广各地政府目前在制定人口调控政策时存在的主要问题还是意识问题。“一些超大城市的地方政府并没有意识到，帮助和支持中小城市发展，就是帮助自己，实现双赢。相反，这些地方认为，帮助周边城市发展是一件吃力不讨好的事情，因此即便是声称协同发展也是‘同床异梦’。”

“中国超大城市的人口问题和中小城市问题是相关的。”据顾宝昌分析，超大城市应该对中小城市的发展予以推动，并起到辐射作用，形成“超大城市带动中小城市，中小城市缓解超大城市压力”的有机可持续的良性循环。中国政府也早就提出大中小城市协调发展战略，但一些大城市、超大城市落实不力，老是热衷于抢占资源，导致自身规模越来越大，中小城市越来越萎缩。

张翼进一步分析，中国超大城市当



图为今年春节前北京地铁2号线北京站内的客流。新华社记者 罗晓光摄

前困局的形成，也和原来的政策引导有极大关系。重大项目、主要人力资源、社会服务业最尖端的配置以往总是往大城市集中。“现在考虑人口调控时，需要把项目投入、产业结构配置考虑进去。如果没有这种思维，大城市为发展掏空中小城市的格局就不会改变。”

用市场之手疏解城市人口

虽然北上广的地方政府在强力推行人口疏解，但是很多外来人口仍然努力在政策夹缝中寻找在超大城市扎根的机会。

记者在北京市朝阳区金台里社区一个由地下室建成的出租房看到，尽管旁边就是均价4万多元一平方米的居民住宅区，但这个地下室出租房里过着的却是另一种生活。闷热且流通不畅的空气、公共卫生间和洗漱间，狭窄的走廊上，只有在早晚时段才会集中出现人流。房东告诉记者，这里有40多个房间，大概居住着100多人，大多在附近酒店、饭店上班，也有从事快递行业的。对整个城市经济来说，这是实打实的推动力。



挤地铁的上海市民。王辰摄

“超大城市既需要人口增加带来的规模效益，又对人口集聚带来的各种压力不堪重负。这个问题本身是个悖论。”张翼表示，在科学技术这一变量是一个线性变化的前提下，劳动人口的增加在常量上是决定一个地区国民生产总值的重要因素。“所以，超大城市做人口的减法往往难于做经济的加法。”

如今，北上广的地方政府希望通过一定政策，把高学历的人才留下来，而将人力资本较低的人口疏解出去。但是，这带来的首要问题就是城市所需要的服务业成本大幅增加。

因此，这些地方要考虑的是，在人口疏解过程中，究竟把人口数量放在第一位，还是把人口结构放在第一位？

张翼对此建议，首先，超大城市要走内涵式发展之路，并保持与之匹配的人口结构。“国外的大城市，不管是巴黎、东京还是纽约，其大城市核心区人口仍然在保持上升趋势，因为只有城市规模、产业集聚达到一定程度，才能互相提供就业机会，并高效率利用市场。目前为止，国内超大城市单位面积的产值仍然很低。”

其次，要通过产业结构调整和市场之手来疏解人口。张翼表示，城市在发展过程中，尤其是到工业化完成的中后期阶段，大城市与周边城市会形成物流、人流、资金流等网状的功能匹配关系。如今，中央已经提出“京津冀”协同发展等战略，这启示相关的超大城市，要勇于尝试突破现有行政区划的一些局限，舍得将部分优质产业和资源疏解出去，通过市场之手的力量，拉动相关人口在城市周边形成相应的城市功能区划。

第三，要走城市友好型发展之路，不仅要对本地区户籍的人友好，还要对流动人口友好。张翼表示，离开了一个个具体的人，只是按照规划、计划方式来治理城市，往往会把城市逼上另一个极端。“只有解决好这些流动人口在教育、医疗、户籍等方面的基本公共服务均等化问题，超大城市才能在人口、资源与利益的不间断调整中达到一个平衡点。”张翼说。

伴随着机械的轰鸣声，北京大红门的5家已关停市场近日开始进行拆除，这也意味着“大红门商圈”的1000余名市场从业者将要被疏解。

当交通拥堵、环境污染、就业困难、住房紧张等一系列关键词成为大城市的负面标签，其背后折射出的是现代城市发展过程中所经历的阵痛与困局。随着“城市病”的蔓延，越来越多的大城市开始下定决心，进行产业转移和功能疏解。

然而，面对人口与落后产能的“减”与高级人才和产业的“增”，城市管理者在推进城市功能疏解的过程中，仍然需要吃透两者之间的关系。

在“减”的层面，应该避免大城市功能疏解只是为了淘汰落后产能的观念。在制造业领域，的确有一些高污染、高能耗、低效率的领域被视为“落后产能”，这些产能的疏解也是大城市功能疏解的重头戏。然而，城市功能的疏解归根结底是为了调整城市发展结构，这与是否落后无关。例如一些批发类市场，它们作为行业链条的一部分并无“落后”与“先进”之分，只是与所在城市的定位、发展特点与未来方向不相适应，对这些产业的疏解不是淘汰“落后”，一些城市对这些行业的接收更不是为大城市“背锅”，只是从全国城市“一盘棋”进行整体考量、规划，实现优势互补的双赢策略。

在“增”的层面，城市功能的转移和疏解还要以自身特点为指向。如同DNA将人的外貌、习性、品格塑造得千变万化一样，一座城市也拥有自身的DNA。假设经过一番大规模的产业转移、人口疏解之后，仅仅是达到了城市环境的略微改善，产业的部分升级，而不是实现城市本身的特色发展，塑造自身独有的“城市基因”，那么，这种城市功能的疏解就相当于“动手术治感冒”，无疑是失败的。在大刀阔斧的改革之前，规划是第一步，也是最重要一步，而规划的核心就是城市本身的独特定位和方向，千篇一律并非解决当今中国城市发展问题之道。

总之，搬迁、淘汰一些落后产能容易，真正做好城市功能的“加减法”却很难，只有吃透两者之间的辩证关系，才能让城市寻求永续发展。

吃透「增」与「减」辩证法

卢泽华



今年春节时，返乡的旅客进入广州火车站。林龙勇摄

他山之石



韩国首尔

1982年，韩国政府制定了法律地位仅次于《国土基本法》的《首都圈整备计划法》。1994年，该项法律的修正法案把上述5个地带归为3类：拥挤限制地带、增长管理地带、自然保护地带。上述地带控制方案主要采用直接和间接两种方式进行控制。直接控制是指，任何会引起人口集聚的新建、改（扩）建设施都要通过首都圈整备委员会的审查和批准；间接控制是指，通过发展费用管理达到控制目的。

机构迁移也是策略之一。1971年制定的《污染防治法》授权首尔市长责令污染企业搬出首尔。同时，迁入地区加大基础设施投资力度，实行税收优惠政策，而对于在首尔市区新建企业则实行高额罚款。

另外，首尔政府很早就考虑采用建设卫星城的办法来疏解人口，上世纪70、80、90年代的国土综合开发计划中就提出和实施了卫星城建设疏解人口的计划。首

尔卫星城的建设采取了由近及远、逐步外扩、设施配套等策略。

人口疏解离不开高效的公共交通。首尔的首都圈地铁在整个都市圈内形成了纵横交错的网络而且乘客从城市中心到郊外往来不需换乘，车票不仅通用而且不重复收取初乘费。



日本东京

面对人口快速集中的局势，日本东京政府发挥关键性作用。政府主导作用的直接体现就是规划。日本政府从上世纪50年代后期开始，相继制订了首都圈整备规划、近畿圈整备规划和中部圈开发整备规划，三大都市圈的规划每10年左右修订一次。

东京为了解决单一城市人口过于集中带来的问题，采用城市群布局的方式在地域上组成一个相互关联、相互依赖的城市都市圈，从而扩大了城市的容纳能力，提高了城市的联合影响力。

在东京城市发展过程中，城市交通基础设施建设发挥极为重要的作用。高昂的生活成本和商务成本本是东京净流入规模大幅减少的重要因素，它对于城市人口的合理流动和分布起到了重要作用，是东京人口调控的隐性砝码。东京是日本物价水平最高的城市，并且长期位居世界各大城市物价排名的最前列。



英国伦敦

英国于19世纪70年代开始采用城市群布局，组成了相互关联、相互依赖的伦敦—伯明翰—利物浦—曼彻斯特城市群，该城市群以伦敦—利物浦为轴线，包括大伦敦地区、伯明翰、谢菲尔德等城市和众多小城镇。相对于单个城市，城市群确实增强了各种城市功能，扩大了人口容纳力，人口在大区域内实现了合理布局。

伦敦2004年制定的《大伦敦空间发展战略》，建立了全面的规划框架，确定

了不同的发展地区，成效显著。另外，伦敦也非常重视城乡协调发展，在早期就注重保护和农业发展，提高农民收入，完善社会保障制度，促进农民生活方式现代化，有效缓解了农民进城压力。



美国纽约

交通方面，纽约从城市周边外环路和辐射路开始，逐渐构建连接各个城市群的高速公路网络，以促进中心城人口疏散。纽约除了不断地扩大其地铁系统外，还在计划扩大自行车道的数量，并发展自行车共享计划。另外，纽约为在郊区购房、租房的居民提供优惠利率、降低贷款门槛以及更便利的抵押方式等优惠，并鼓励中高收入者在郊区建房。

纽约政府还直接对郊区进行大量基础设施、公共产品的投资，郊区学校资源远优于中心城市。纽约之所以能够容纳那么多的人口，很大原因是因为合理利用和配置了“空间”，尽量让人们工作和生活的地

方不会相差太远。因此，政府的保障性住房建设就非常关键。



法国巴黎

18世纪，法国政府建立就包税者城墙，限制农民随意进城。从1914年开始，政府执行过长时间的房租限价政策（对房租的最高价格给予一个限定，房东不得高于该价格出租房屋，也不能随着物价等上涨而提高房租），希望通过抑制住房供给控制外来人口增加。从1950年开始，巴黎政府试图通过严格的限制性政策来控制巴黎市区发展规划，将产业、人口向城市郊区疏散。如不批准市区内的新工业项目，对工业建筑用房进行严格的行政审批和限制。1955年，巴黎政府颁布了“领土整治令”，核心内容是在全国规划建立“平衡性城市”，即通过在全国选取具有带动效应的城市，形成有竞争力的城市群，来抗衡巴黎强大的磁力作用。

（范娅整理）