

论现阶段我国大城市人口宏观调控的必要性和可行性

——基于长三角和苏州市的调查

丁金宏，吴燕青，王琼

(华东师范大学 中国现代城市研究中心，上海 200062)

摘要：我国正在经历着前所未有的快速城市化进程，在这一过程中大城市凭借其在社会生态系统中的“顶端优势”获得了更快的发展。然而，过度的规模膨胀不断积累着城市的环境风险、引发着城市的社会危机；如何以科学发展观为指导，协调大城市的人口、资源、环境与经济发展，成为摆在我们面前的重大问题。本文拟通过对苏州的调研，在人口宏观调控的理论和政策层面上作初步的探讨，供学界和管理界批评借鉴。

关键词：大城市人口；宏观调控；苏州

中图分类号： C924.25 **文献标识码：** A

我国正在经历着前所未有的快速城市化进程，在这一过程中大城市凭借其在社会生态系统中的“顶端优势”获得了更快的发展。然而，过度的规模膨胀不断积累着城市的环境风险、引发着城市的社会危机；如何以科学发展观为指导，协调大城市的人口、资源、环境与经济发展，成为摆在我们面前的重大问题。

在人口、资源、环境与经济发展的关系运动中人口是最关键的因素，人口产生需求动力，推动资源开发和经济发展；人口享用发展的成果，包括“享用”环境污染、社会危机这样的副产品。为了城市的可持续发展，我们有必要对大城市人口规模和增长速度进行宏观调控。

但是，人口调控涉及到人权平等、城乡平等、地区平等，是制度改革中的敏感问题，必须从社会伦理、环境伦理、制度伦理等方面细致地辨析问题的属性和权重，才能提出既符合管理文明进化方向又符合城市和国家发展长远利益的改革思路。本文拟通过对苏州的调研，在人口宏观调控的理论和政策层面上作初步的探讨，供学界和管理界批评借鉴。

1 中国的城市化正在发展为“大城市化”：长三角都市群的世界排名不是第六，而是数一数二

城市化是伴随着工业文明而来的现代化浪潮，整个 20 世纪世界人口中城市人口的比重从 13.6% 猛增到 50%，被誉为“城市化的世纪”。从亚洲和非洲的发展趋势来看，世界范围的城市化进程仍然方兴未艾，21 世纪仍将是“城市化的世纪”。

现代城市化的一个重要特征是大城市具有更大的发展优势，就像森林生态系统中高大乔木所具备的“顶端优势”。1900 年全球人口中，居住在百万人以上特大城市的人口仅占 1.6%。而到了 1990 年，这一比重上升到 21.0%，并且出现了大城市、特大城市连绵相接的都市群。

改革开放以来，中国的城市化进入了加速发展时期，1990 年-2000 年中国的城市化水平由 26.2% 增长到 36.1%，平均每年增长一个百分点；据最新的全国 1% 人口抽样调查，2005 年我国的城市化水平已达到 43.0%，增长速度上升到平均每年 1.4 个百分点。

与此同时，大城市特别是特大城市的人口增长更加引人注目。2004 年，我国百万以上

大城市中居住的总人口达到 1.75 亿人，占全国总人口的 13.5%。我们计算了 2004 年我国不同规模等级城市人口的增长率，总体趋势是城市规模越大，人口增长越快，百万以上特大城市的平均增长率达到 2.6%，其中 400 万以上的超大城市人口增长率达到了 5.3%。与之相反，百万规模以下的城市人口增长率为负数（-0.9%）(图 1)。说明中国的人口迁移方向不仅是从农村向城市，而且是从城镇向城市，从小城市向大城市，城市化正在演变为“大城市化”。

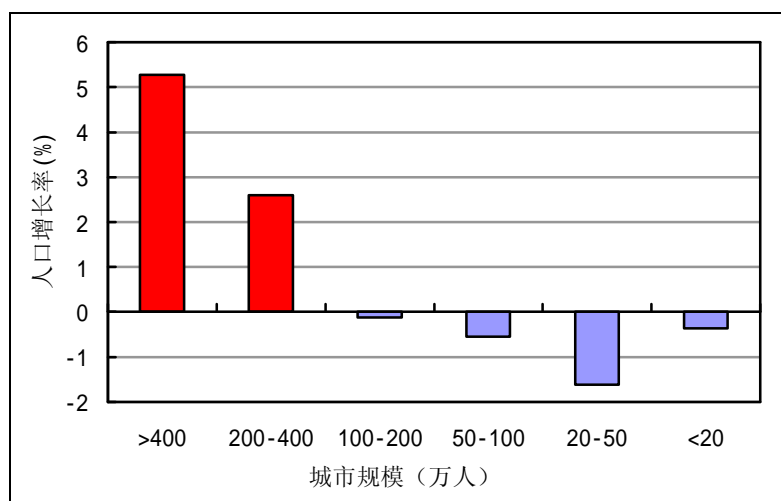


图 1. 2004 年中国不同规模城市人口增长率

长江三角洲地区¹是我国城市化发展最快的地区之一，以上海为中心的城市群被称为“世界第六大都市圈”，但是如果从人口规模和人口密度指标来看，这个都市圈超过了它的许多“兄弟”，它不是行六，而是数一数二。

从首位城市来看，在可比的面积范围内，上海的城市人口规模为 1329 万人，比东京略大，更超过纽约、伦敦和巴黎；在这个范围内的人口密度接近 7000 人/km²，也高于其他几个大都市（表 1）。

也许上海的经济实力还比不上其他几个国际大都市，但是人口指标名列前茅，“未强先大”，问题更多。

表 1. 世界五大都市圈中心城市人口密度比较

都市	面积(km ²)	总人口(万人)	人口密度(人/km ²)
上海	1914	1329	6946
东京都	2187	1206	5514
巴黎	1830	962	5257
伦敦	1578	738	4677
纽约	2957	932	3152

注：城市人口规模和密度的可比性与统计的地域面积密切相关，为了增强可比性，我们以上海中心 9 区再加上闵行区、宝山区和浦东新区为统计范围，它的面积为 1914 km²，与其他几个大都市大致相若，这样的密度对比应该更具有说服力。

苏州市作为长三角都市圈的副中心之一，2005 年市区非农业人口规模也已达 141.62 万人，建成区的常住人口超过 150 万人。大苏州市的常住人口达到 752.9 万人，平均人口密度为 715 人/km²。由于地处江南水网，太湖、阳澄湖等水面面积占了土地总面积的 40% 强，按照陆地面积计算的人口密度达到 1245 人/km²。这样的城市规模和人口密度，虽不及

东京都市圈中的横滨、名古屋、大阪，但超过欧美都市圈中的里昂、伯明翰、波士顿等。

苏州市的快速人口增长以机械增长为主。2000年，苏州市常住人口为679.2万人，户籍人口为578.2万人；2005年苏州市的常住人口达到752.9万人（1%抽样调查），5年净增73.7万人，年均增长率达到2.1%。同期的户籍人口增长率为1.0%，仅相当于常住外来的一半，说明外来流动人口对苏州人口的机械增长起了决定性作用。从登记暂住人口来看，外来人口的增长趋势更加惊人，5年中暂住登记的外来人口数从86万人猛增到378万人，净增292万人，年均增长34.5%。

表2. 2000-2005年苏州市的人口增长（万人，%）

类别	2000	2005	净增	年均增长率（%）
常住人口	679.2	752.9	73.7	2.1
户籍人口	578.2	607.3	29.1	1.0
登记暂住人口	86	378	292	34.5

资料来源：苏州市2000年人口普查资料、苏州市2005年1%抽样调查数据

投资集聚是苏州市人口快速增长的主要原因。苏州作为长三角都市群的骨干之一，也是外商集中投资的强引力中心。自1984年苏州引进第一家外资企业至2005年9月底，苏州累计实际利用外资达到466亿美元，开业投产外资企业7759家。2001年至今，苏州平均每年的注册外资都在100亿美元以上。预计2005年将超过150亿美元，已连续3年位列全国各大中城市首位，实际利用外资2005年预计将达到50亿美元，继续位列全国各大中城市第2位。

但是利用外资的产业结构总体处于工业化中期，2005年9月底苏州注册外资在第二产业的比重高达90.19%，并且外资企业的技术水平不高，很大部分处于低技术含量、低附加值的劳动密集型加工组装环节。目前进驻苏州市的外资企业虽不乏著名的跨国公司且主要集中在高新技术产业领域，但大部分外资企业处于高端产业的低端环节。这些以劳动密集型产业为主的外资企业，产生了大量的就业岗位。2004年，全市外商投资企业新增就业岗位15万个，占全市的50%以上。当年外商投资企业全年平均外籍职工数为18537人，比1990年增长了23倍。集中投资产生的就业岗位成为吸引了大批外来人口进入苏州，导致了苏州人口的快速增长。

2 人口膨胀是导致“都市病”的重要根源

“都市病”是因城市规模过大引发的诸如环境污染、交通拥挤、住房紧张、贫富不均、犯罪问题等各种不良后果。都市病是一种“综合症”，它的实质是以城市人口为主要标志的城市负荷量超过了以城市基础为主要标志的城市负荷能力，使城市呈现出不同程度的“超载状态”（段小梅，2001）。

2.1 人口膨胀导致过度城市化、城市贫困化

在所有发展中国家，拉美国家的城市化发展步伐最快，欧洲城市人口由占总人口的40%提高到60%经过了50年，而拉美仅用了25年。大城市的人口膨胀更是惊人，墨西哥首都墨西哥城，1900年时人口只有34.4万人，还是一个中等规模的城市；到1950年已经暴增到300万人，在当时的世界大城市中居第14位；到1990年城市人口又较1950年增加了两倍，达到1499万人，窜升为世界上三个最大的城市之一（张家唐，2003）。

由于中心城市的急剧扩大，迫使政府不断投入大量的财力和物力，用于改善和发展城市公用事业及其基础设施建设，这就刺激了中心城市更快地发展，结果进一步导致资源配置的不合理，远离中心城市的偏僻地区则成为发展的“落后极”。过量的人口迅速集中于城市，还造成了拉美城市的住房极度短缺，有近一半居民住在贫民窟里或窝棚里。哥伦比亚首都波哥大城南原是一片公共垃圾堆场，后来都盖上了简陋的小房子，从农村涌入城市的“新居民”就生活在这堆垃圾之中。

从我国的实际情况来看，由于近年城市人口的迅速膨胀，也出现了城市中的贫民窟等现象。由农村到城市的流动人口大多是初中文化程度，他们可以说是农村中的精英，但转移到城市后因其文化水平难以适应城市中高端产业的需求而成为城市低端产业的就业者，如建筑施工、环境清洁、饮食服务、家政服务、废品收购等，有些甚至不能实现就业而陷入社会底层，成为城市中的贫困群体。无业流动人口缺乏维持基本生活的物质资料，更负担不起城市住房对他们而言昂贵的租金，往往就在城市边缘地区自搭窝棚居住，居住条件简陋、生活设施缺乏和多人挤居一室是其突出特点；即使是有职业者，也多出于经济角度考虑居住在条件较差、租金相对低廉的地方。据 2000 年北京市流动人口调查，居住半年以上的外来流动人口家庭户中，59.4%住房内无厨房，82.3%无洗澡设备，66.8%无厕所，若参考联合国关于居住条件的分类，则北京市至少有半数以上的流动人口生活在近似于贫民窟的住宅中。上海的情形也差不多，据 2005 年我们在上海闵行区调查，接近七成的流动人口住房内没有厨房和厕所，八成以上的人住房里没有洗浴设施，家中有独用厨房的人口比重仅为 19.5%，有独用抽水马桶的只有 13.9%，有独用热水器的更少，只占 8.8%。苏州市还没有开展过这类调查，从我们在基层调研的直观判断，情况可能与上海接近。

目前苏州市每年救助流动人口约 1.1-1.2 万人，其中 10%左右是未成年人，约 10%为老人，其余都是青壮年，且救助人口每年都有所增长。这些被救助者只是流动人口中的一小部分，更多无依无靠、无以为生的人根本就不知道有救助站。而且被救助者是以青壮年为主，从中我们可以大致推断苏州市无业的流动人口也是以青壮年居多，而青壮年无业人员带来的社会问题是最多的。这些人游离在城市的各个角落，会孳生偷窃、抢劫等违法犯罪活动。拉美的城市发展牺牲了人的生活质量，人口迅速膨胀导致的过度城市化和城市贫困化反过来拖了城市发展的后腿。苏州市是中国流动人口增长最快的地区之一，要以拉美的城市发展为戒，警惕过度城市化给人民生活和持续发展带来的危害。

2.2 城市规模过大造成交通问题

大城市规模的扩张，带来了城市交通需求，使城市机动车数量迅速增长，而道路建设却跟不上机动车的增长速度，导致我国大城市面临愈益严重的交通拥堵问题。20 世纪 80 年代到 90 年代中期，北京、上海、天津、沈阳等大城市机动车拥有量年均增长 13%左右，同期道路密度仅增加 5%左右（何玉宏，2005）。20 世纪 90 年代中后期，上海等城市中心区 50%的车道上高峰小时饱和度达到 95%，全天饱和度超过 70%，平均车速下降到 10 公里/小时，交通拥堵现象严重（黄履珺，2004）。

北京从建国初期只有机动车 2300 余辆到 1997 年 2 月突破 100 万辆，整整经历了 48 年；但是从 1997 年 2 月至 2003 年 8 月，仅仅 6 年半时间，机动车保有量就完成了第二个 100 万辆的增长，增长之快超乎想象（赵文春，2004）。机动车数量的迅猛增长使北京的交通拥堵日益严重，不得不一次又一次扩建道路。2003 年 10 月建成通车的北京五环路，当初定位是全封闭的城市高速路，仅仅过了两三个月，为了缓解四环路拥堵就将其改为城市快速路，但是到现在为止交通拥堵现象仍未见好转，可见这种被动应对城市交通压力而修建道路的做法只会使大城市的交通日益陷入“因堵而建，再建仍堵”，“面多加水，水多加面”的正反馈循环。

城市人口的不断增加导致出行的需求越来越大,即使满足了当前的需求,随着人口的增加又会产生新的交通需求,在人口高度密集的情况下,即使建设大容量轨道交通,上下班高峰时期的出行压力依然非常大。仅就上海来看,高峰时期地铁、公交车等往往都人满为患、拥挤不堪,因此上海目前一方面正加大轨道交通建设力度,同时采取措施疏解中心城区人口密度,双管齐下,以期缓解人口过密带来的交通问题。但是,当城市的人口密度和规模超过一定限度时,交通流量就会超过道路容量的极限,交通拥堵就可能成为根本无法解决的难题。

苏州市是一个旅游城市,老城区因其悠久的历史文化受到保护,道路的建设改造受到许多约束,可是老城区作为商业中心的地位却在不断加强,人流集中,所以交通压力越来越大。据 1992 年的观测,人民路(饮马桥)、道前街(姑胥桥)和东环路等路段的日交通量在 8692-12648 辆,到 2000 年,人民路日交通流量达 2.3 万辆,东环路的过境车日流量高达 4 万辆(黄明华,2002)。在这种情况下如果人口规模膨胀过快,与老城区之间的通勤需求也会越来越大,苏州市将会面临愈益严峻的交通问题。

2.3 人口快速增长带来流动人口与城市社会的融合问题

城市人口的快速增长实际表现为流动人口的快速增加。我们往往将流动人口称为城市中的弱势群体,一方面他们的就业范围与本地居民不同,大多从事较苦、较累的工作,而这些工作是本地居民不愿意做的;另一方面,流动人口大多按地缘关系聚居在一处,即来自同一地区(同一省、同一县、同一乡镇甚至同一村组)的人集中在城市的某个街区或社区选择住所,如北京的“浙江村”等。这种就业与居住的隔离使流动人口与本地居民这两个处于同一空间的不同身份的群体存在着明显的差异、疏离乃至隔阂,再加上传统文化和地域习惯的约束,他们很难真正融入城市社会。

流动人口的工作、生活主要依靠血缘、地缘这种初级群体的网络关系,这使他们的社会交往圈子主要局限于同类之中,与本地居民之间仅仅局限为浅层次的业缘关系,无法进行全方位的沟通和交流。从上海来看,城乡结合部是流动人口的主要居住区,因为这个区域的居住价格相对较低,交通成本也比较低。因此在这些地区流动人口的居住量已经超过了本地人。原来的农民大多数已经搬走了,这些地区就成为了典型的流动人口聚集处。在市中心的旧房和老城区中,也有相当一部分地区成为流动人口的居住地。尽管这些流动人口与本地人混杂在一起居住,但是他们在生活和交往上都是与本地人隔离的。

流动人口的不断聚居以及与本地居民的长期隔离会带来一系列社会问题。随着苏州市经济的飞速发展和城市化进程的不断加快,流动人口大量涌入,有一定规模的“城中村”、绝大部分“城边村”和部分“城郊村”吸引了大量外来人口居住。

据苏州城区“城中村”问题调查报告显示,没有或仅有少量外来人员租住的“城中村”、“城边村”和“城郊村”基本面貌变化不大,而有 300 人以上规模流动人口租住的则充斥着流动摊贩、违章搭建的摊点以及无证经营的店铺,形成一条街式的服务区。这样的“城中村”在苏州城区就有 36 个,其余各区均有分布。市区 123 万外来人员中有近 17 万集中居住在“城中村”,接近 14%,其中吴中区 12 个“城中村”聚集的外来人员最多,达 71680 人。

外来人员的无序聚居说到底引发的是深层次的社会融合问题。因为聚居,他们自成一体,与本地居民很疏离,生活方式等仍延续着以前农村的方式,城市文化对他们的影响微弱,而长期难以融入城市主流文化又会使外来人员产生心理落差,这种落差积累到一定程度就会以报复社会或反抗社会的形式表现出来。2005 年 10 月 27 日巴黎骚乱的重要原因就是中东移民对长期得不到社会认同的反抗,尽管法国有较为宽松的移民政策,但移民来了之后融合不进法国社会,他们可以生存,但缺乏发展的机会,形成社会不公平,长期潜伏着危机。苏州

市沧浪区近年来打击处理的各类违法犯罪人员中 90%是居住在“城中村”的外来人员，这其中不排除本身比较恶劣的人，但根本上违法犯罪是流动人口作为边缘群体无法融入主流社会、得不到主流社会承认所采取的一种极端表现形式。因此对于大城市流动人口快速增长所带来的社会融合问题我们也不应该掉以轻心。

2.4 人口膨胀引起城市蔓延，加速土地资源消耗，也使基础设施的利用效率下降

城市蔓延的出现引起了公众和学术界的关注。美国随着人口与财富不断向大城市集中，特别是从 20 世纪 50-60 年代以来，随着小汽车与高速公路的发展，城市用地开始出现向外围郊区剧烈扩张，城乡分界日渐模糊，城市地域呈连片发展趋势，出现了所谓的“城市蔓延”。它是一种低密度的、非连续的、依赖汽车的开发建设模式，以大量消耗农田和自然资源为代价。从 1970-1990 年的 20 年间美国最大的 100 个城市平均土地面积增长了 377km²，同期大纽约地区人口仅增加 5%，而新消费土地增加了 61%，可见美国城市土地浪费现象的严重。

美国城市蔓延有着一定的背景，地方政府一方面为了把人口和产业从过去拥挤的城市中心疏散出来，重整城市结构，同时也为了改善居住环境，从而加大了对郊区的建设力度，人口和产业逐渐向郊区转移。但是高速公路的建设和小汽车的普及却推动了美国城市无止境向外蔓延，造成对土地资源的大量消耗以及旧城中心衰落等许多社会、经济和环境问题。为了制止城市的进一步蔓延，美国规划界在 20 世纪 90 年代提出了“精明增长”（smart growth）的城市发展理念。但美国国内对于城市蔓延也存在一些不同看法，有的人认为蔓延对大多数人是有利的，郊区占地大、环境好、住房价格相对便宜，可以满足人们拥有自己独立住宅的愿望，而且蔓延也有利于缓解中心城区人口压力。

我国近年也有住宅向郊区蔓延的趋势，一些大城市出现了郊区的别墅区。从满足个人需求的角度来说，城市蔓延对个人可能是有利的，而从资源利用的角度则不允许城市无序蔓延，因为城市无序蔓延引发的资源耗竭是一种长远的损害，资源的损害也是对人的损害，只考虑个人眼前利益而放任城市蔓延是一种短视行为。

我国大城市在发展中出现了城市向外蔓延的现象，造成蔓延的原因一部分是由于中心城区人口疏散，但更多是城市人口的机械增长导致的。大城市的人口膨胀使城市外围土地利用和开发不断向周围地区蔓延，城市建设用地不断侵蚀农业用地、湿地、绿地、森林等开敞空间；而且单一土地利用与低密度水平增长的蔓延方式使公共基础设施服务效率下降；蔓延还增加了财政与社会资源消耗，在远离城市的郊区进行开发，道路、给排水、环卫、学校、公园等市政基础设施和社会公用设施的成本都会升高。美国的研究显示城市蔓延与政府支出的加速上升有直接关系（王朝晖，2000）。

仅就对耕地资源的消耗来看，与我国城市化进程相对应的是 80 年代以来耕地数量的急剧减少。1949-1980 年的 30 年左右我国净减少耕地 146.7 万公顷，而 1981-1995 年的 15 年中净减少耕地超过 540 万公顷（李景刚等，2005）。苏州市经国务院批准的基本农田保护面积为 380 万亩，据苏州市发展研究院的《走可持续发展之路》报告，近年来苏州市耕地减少的速度加快，到 2003 年底，全市耕地总面积已由 1996 年的 462.8 万亩下降为 420.8 万亩（表 3），预计到 2010 年，即使不考虑因农业结构调整等因素而减少耕地，仅建设占用一项就会使耕地面积降至 380 万亩以下。目前苏州市 99%以上的土地已被利用，今后随着后备耕地资源继续减少和建设占用耕地不断增加，绝大部分建设占用耕地要靠异地调剂指标来补充，立足本市实现耕地总量动态平衡已不可能。对于苏州市而言，自然资源中最宝贵的是土地。经济增长的要素包括资本、劳动、技术等，这些总体上都是可变的因素，但是如果没有土地资源的支撑，可变因素也无法发挥应有的作用，甚至不发挥作用。忽视资源对经济

增长的贡献会导致不计资源环境代价的城市发展,而较弱的资源供给能力和承载能力反过来会成为经济增长的瓶颈。如果城市人口不断快速增长,则城市用地量的扩张将很难得到减缓,由此所导致的土地资源耗竭、重复建设、财政浪费和基础设施利用效率的下降将不可避免。

表 3 苏州市 1996-2003 年耕地变化情况

耕地面积(万亩)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
全市	462.8	458.5	455.9	455.1	453.0	447.7	430.7	420.8
建设占用	—	4.01	4.37	0.71	12.6	12.3	14.5	—

数据来源: 苏州市发展研究院《走可持续发展之路》报告 P24

2. 5 人口膨胀引发城市环境危机

城市人口的不断增加使城市在发展的同时,更面临日益严峻的环境危机,如地面沉降、水资源危机和大气污染等。

地面沉降的发生有着一定的地质原因,但是,随着城市人口的膨胀,地面沉降现象越来越频繁,沉降面积也越来越大。在人口密集的大城市,地面沉降现象尤为严重。目前,世界上已有 50 多个国家和地区发生地面沉降,较严重的国家为日本、美国、墨西哥、意大利、泰国和中国等(阎世骏等, 1996)。自 1921 年上海出现地面沉降以来,至今中国已有 96 个城市和地区发生不同程度的地面沉降。城市地面沉降的发生主要是由于不合理开采地下水资源所致,城市高楼等地表载荷的加重也加速了地面沉降。据统计,80%的地面沉降是由地下水开采引起,如意大利的威尼斯、墨西哥的墨西哥城、日本的东京及中国的上海、宁波等(郑铎鑫, 2002)。地面沉降一旦形成便难以恢复,其发展过程基本上是不可逆的,影响也是持久的(赵常洲等, 2006)。近年来经济高速发展的苏州市,是地面沉降的重灾区,过量抽取地下水是引起苏州市地面沉降的主要原因。自 1979 年以来,苏州市水准点位最大累计沉降量达 1.55m,1991 年以来的最大累计沉降速率为每年 100mm,明显沉降面积达 270km² 以上,已形成多个沉降漏斗。目前市中心区部分沉降虽已略有减少,但仍达每年 30-40mm,外围区及以往下沉低速率区近年来下沉速率有明显增加,新的沉降漏斗正在形成,沉降范围向周边扩大(袁铭, 2001)。持续的地面沉降给苏州市的城市建设和经济发展造成严重影响,阻碍了苏州市社会和经济的持续发展。城市人口越多,需水量就越大,地表载荷也越重,因此城市人口膨胀会使地质环境日趋恶化,最终以灾害形式反作用于人类,威胁城市的可持续发展。

城市水资源危机也随着城市人口的增长而日益凸现出来。我国的水资源本就不丰富,是世界上 13 个贫水国之一,而在全中国 600 多个中等以上城市中,不同程度缺水的就达 400 多个,百万以上人口大城市中有 30 个长期受缺水困扰(张互助, 2000)。而我国水资源污染,尤其是大城市的水资源污染却日趋严重,对原本趋紧的水资源供给而言无疑雪上加霜。大城市污水排放增长迅速,但污水处理能力不足。以长江干流沿岸城市为例,其污水排放量约占全流域排放总量的 50%左右,攀枝花、重庆、武汉、南京、上海这五个长江干流的主要城市 2000 年排污量占干流城市 70%以上,而污水平均处理率不足 20%,绝大多数污水经由约 180 个排污口直接入江,这些排污口 80%以上未达到排放标准(袁宏任, 2003)。城市水资源污染一方面直接或间接危害人体健康,另一方面使城市水环境恶化的同时,加大了城市水厂的水处理难度,使水资源日益短缺,威胁城市供水安全。苏州是著名的江南水乡,但是由于生活污染、工业污染等的逐年加大,苏州市水环境有进一步恶化的趋势。苏州市河流、湖泊污染严重,大部分水质不能作为引用水源,有些地方连工业生产用水也得不到满足,因此也被列为水质型缺水城市。世界原始城市形成的地域就是“四大河川”,历史上由于水源

枯竭而荒芜、消失的城市也不乏其例，可以说水就是城市的生命。城市人口的无序增长将导致高强度集中耗水和更多的污水排放，而城市污水处理又严重滞后于经济发展，且从目前发展情况看污水治理能力提高缓慢，这将使城市由于污染而造成缺水的潜在危机越来越严重，对区域水环境造成更大的压力。虽然我国目前不会发生无水致使城市消亡的问题，但水资源危机最终将制约城市的发展。

我国城市大气污染情况严重，其中大城市机动车尾气污染形势渐趋严峻。随着大城市机动车数量的迅猛增加，机动车尾气已经成为大城市空气污染的主要来源。人口数量膨胀是导致机动车需求快速增加的根本原因，人口的迅速增长在对城市交通带来压力的同时，也刺激了城市机动车数量的窜升。机动车排放与固定源排放相比，对城市居民影响更大，同样的排放量，行人对机动车排放污染的摄入量是电厂排放污染的 30 倍（丁焰，2005）。机动车排放是光化学烟雾形成的主要原因，它对人体危害较大，甚至会造成生命危险。1943 年洛杉矶发生光化学烟雾事件，导致 400 多人死亡，5000 人受伤。据报道，我国北京市和南宁市分别于 1998 年和 2001 年曾发生过小范围光化学烟雾，当时并未引起人们足够的重视。按照目前机动车的发展趋势，如果不能有效控制机动车污染，机动车保有量的高速增长将使我国城市发生光化学烟雾污染事件的可能性进一步增大，一旦控制不力而发生，由于城市人群聚集，后果将非常严重。因机动车排放导致的城市大气污染将会是城市发展的严峻问题。因为气体的流动性，大气一旦受到污染，很易扩散开来，所以大气污染具有污染广泛、危害长期和控制复杂的特点。城市大气污染严重影响全球生态环境质量，直接威胁人类的健康，制约城市的发展。如若我们对城市人口的快速增长不加约束、对城市规模的迅速膨胀听之任之，以牺牲清洁空气的代价换取经济的发展，终将反受其害。虽然近年来苏州全市的大气环境总体好转，但市区污染却比以前更加严重，空气污染指数平均值由 1999 年的 55.8 上升到 2003 年的 85。苏州市各类燃油机动车总量快速增长，引起城市、集镇人群稠密区域的大气环境中挥发性有机物浓度上升，极大地影响了人们的健康水平。以煤为主的能源结构，也对苏州市的大气环境产生严重污染，排入大气的二氧化硫、烟尘总量分别约有 90%和 70%来自燃煤。苏州作为旅游城市应具有更好的大气质量，我们很难想象一个空气污浊的城市会吸引游客。

2.6 都市病的爆发具有突然性和难以预料性，需要我们未雨绸缪调控城市人口

都市病的发展与都市规模之间可能是一种非线性关系，人口膨胀导致都市病的积累超过一定限度，就可能是灾难性的，但是在此之前我们很难预料病情什么时候会爆发。这并不意味着我们就只能消极以待无所作为，认为都市病的发展不受人的控制；或者是盲目乐观任其发展，感觉一切问题都可以通过经济的发展迎刃而解、柳暗花明。

从目前中国的情况来看，没有一个大城市的病情已经到了积重难返的地步，相反，大城市因具有更多的就业机会与更高的生活水平而受到流动人口的青睐，流动大军向着长三角、珠三角和首都都市圈的大城市们进发，去寻求更好的生活与发展机会。

虽然大城市有前文所述的交通、犯罪和环境等一系列问题，但人们仍然倾向于到大城市去，这是因为人们在大城市的机会和实惠大于都市病带来的损害，但是这不等于人们可以忽视这种损害，尤其是当人口接近城市的容量极限时，都市病的危机可能是致命性的。即使没有发展到这一步，人们也希望得到更健康的生活环境。都市病情的控制既要治标更要治本，建设和管理措施是治标，调控人口规模的是治本之道。

3 城市政府对于人口宏观调控有顾虑、没抓手

虽然社会各界，特别是强势话语权阶层，多数认为大城市人口需要得到有效的调控，以保障城市的健康、持续发展，但是对于城市政府来说，实施宏观调控还是一件十分为难的事。

难在何处？一是决心难下，二是抓手难寻。

第一个顾虑：人口宏观调会不会影响城市经济的发展？

苏州号称是“制造业的天堂”，而支撑这个“天堂”的柱石之一就是廉价外来劳动力。2004年苏州市第二产业在GDP中的比重达到65.7%，在就业结构中的比重也达到56.5%，而且最近几年其比重还在上升（表1）。这里的制造业主要行业是机电、纺织、化工、冶金、建材，有许多是外资、台资和合资企业，生产工艺多数还属于劳动密集型的。国际制造业选择中国沿海、选择苏州，除了看好这里的市场区位和投资政策，更主要的是看中了中国大陆低廉的劳动成本。这种低廉性不是靠苏州本地人，而是靠无限供给的外来劳动力维系的，“制造业的天堂”也是外商投资的“天堂”、民工就业的“天堂”。

表4 苏州市产业结构及其新变化

产业	GDP 构成		从业构成	
	2000	2004	2000	2004
合计	100.0	100.0	100.0	100.0
第一产业	5.9	2.2	21.0	13.6
第二产业	56.5	65.7	49.8	58.8
第三产业	51.3	59.9	29.2	27.8

实施严格的人口调控政策，会不会提高城市的劳务成本，从而使苏州的制造业和宏观经济“失去天堂”？在中国，各级政府是所辖区域宏观经济表现的第一责任人，如果一个政策会影响当地的经济的发展，政府就不得不明察慎思。

第二个顾虑：地方出台人口宏观调控会不会引起法理上的争议和道义上的责难？

我国宪法中没有确认，也没有否认，公民的自由迁徙权利²，但是1958年实施的“户口登记条例”则明确了公民从农村到城市、小城市到大城市的迁移需要获得目的地户口管理部门的批准，事实上限制了公民向大城市的迁徙自由。改革开放以来，流动人口不断冲击城市的户口“围墙”，也在不断地推动户口制度的改革。事实上，户口制度已经成为计划经济制度最后的几座残余堡垒之一，经常被作为制度不公平的典型代表而遭到批判，改革甚至革除它的呼声不断。

在这样的背景下提出人口宏观调控的问题，似乎与法律、制度改革的大方向背道而驰，容易引起法理上争议和道义上的指责。2005年初，北京市政协委员张惟英向市政府提案，建议北京实施人口准入制度，屏蔽和挤出北京不需要的“低素质”人口。张委员的观点见诸媒体后立刻引起了激烈的争议，尖锐地批评掩盖了纤弱的赞许，批评的主调是地方歧视和人群歧视。令张委员感到欣慰的是，北京市政府对提案作了快速而积极的回应；这也许是因为张委员说出了政府想说而不便说、想做而不敢做的事情。然而，一年多过去了，人们再也没有听到北京市政府有什么哪怕是试探性的举动，可见地方政府在这一问题上对社会舆论的顾忌之深。在上海、深圳，市政府以改革的姿态推出的“居住证制度”、“1+5”文件也都饱受批评，实施中顾虑重重，只能悄悄地干活。

城市政府更大的尴尬还在于目前找不到合适的人口调控抓手。计划经济时代对乡一城迁移的控制主要是通过户口制度这个“看不见的围墙”实现的，况且当时的经济条件本身也限制了人们的迁移能力，户口制度对人口迁移的控制就显得更加成功。现在的情形就大不相同了，改革开放以来，农民的离土离乡的迁移冲动被大大激发，迁移能力也大为提高，黄土地

上的藤蔓缠不住农民，户口本上的框格挡不住农民，他们摸爬滚打、提携引带，浩浩荡荡地开进大城市。没有海关，没有城墙，甚至没有可靠的流动人口登记信息，政府几乎是两手空空，如何担得起人口调控的重任？何况城市需要他们。

4 更新理念，创新制度，实现城市人口的有效调控

如前所述，大城市人口规模调控是必须的，目前最急需的是打消顾虑，寻找办法。

4.1 抓住产业结构调整这个龙头，以科技进步抑低就业需求弹性，谋求产业升级与人口规模控制的双重功效

人口宏观调控于城市经济发展不是必然的对立的关系。许多发达国家大都市的人口增长很慢，甚至出现负增长，但是他们的经济发展并没有停步。他们成功的关键就是以科技创新带动产业升级，降低就业需求的弹性。

传统制造业与外来劳动力在长三角、苏州市形成了一种相互捆绑的共生关系，传统制造业越是发展对外来劳动力的需求就越多，而外来劳动力的集聚又进一步钳制着产业结构的升级。因此，只有抓住产业结构升级这个关键中的关键环节，才有可能取得流动人口总量和结构调控的双重功效。

沿海大城市是我国经济发展的龙头，这里的经济发展如果长期留恋于劳动密集的传统产业，目光紧盯着低劳务成本“优势”，国家就没有希望。苏州市提出十一五期间重点发展服务业、现代制造业的新思路，这种战略思路客观上十分有利于实现对流动劳动力的总量控制和结构调整。现代制造业和现代服务业都是技术密集型的，它们在经济总量中的分量增加了，就会平抑经济增长对粗放劳动力的需求弹性，文化素质和劳动技能较低的流动劳动力就会放慢增长甚至倒流出去。

即使在短期内人口宏观调控政策会影响经济的发展，着眼于城市的长期利益和社会、经济、环境等综合效益，也应该义无反顾地实施人口宏观调控。

4.2 科学界定城市人口宏观调控的目标和政策周期

人口宏观调是我国快速城市化进程中，大城市为应对人口过快增长而采取的阶段性政策。这项政策有它的生命周期，周期的长短取决于城市化进程本身，当城市化水平达到 70% 之后，农村中的劳动力不再需要大规模转移，城市化的进程将渐趋缓慢，城市化水平也渐趋稳定，城乡之间、大中小城市之间的人口迁移渐趋平衡，到那时大城市人口调控政策不再需要。按照目前的城市化速度推故，我国可能总 2030 年左右城市化水平达到 70%，所以这项政策的生命周期在 20-25 年。为了城市的未来，即使有可能被指责为“保守”、“倒退”，我们也应该忍辱负重 20 年。

大城市人口宏观调控需要有合理适度的目标定位。这种调控不是急刹车，更不是开倒车，而是抑制人口规模的过快增长，同时兼顾调节人口的结构和分布，实现“适度增长、优化结构、合理布局”的多元目标。

宏观调控要不能操之过急、操之过度，否则会与农民工甚至流出地政府形成情感上的对抗，遭遇重重困难，甚至会损害城市和政治稳定。适度调控意味着必须循序渐进，先控制过快的增长速度，再控制过大的人口规模。

苏州市把 1000 万人 2010 年人口发展的目标，这是一个相当宽松的指标，按照这个指标十一五期间的人口增长率可以超过 5%，这实际上是在鼓励城市人口继续快速增长，我们认为不可取，需要进一步推敲。

现在有些基层城区，出于对地方人气的担忧，仍然盲目主张人口的大规模、快增长。有的职能部门热衷于请专家把本地的城市人口规模“做做大”，以争取获得更多的用地指标安排建设项目，这种“倒轧账”的做法违背了科学发展观，也不利于大城市人口的宏观调控，应当予以摒弃。

4.3 形成“政府调控产业，市场选择岗位，个人决定去留”的人口间接调控机制

政府宏观调控人口，不是直接对人群加以监控，尤其不能用“外地人”、“低素质”这样的带歧视色彩的标准将人口分等、分级、分类调控。政府只需要引导和限制产业发展，实现对就业岗位总量和结构的调控，由市场选择谁来上岗，最后又个人自主决定进去去留。

4.4 以让流动人口“体面就业、体面生存”的目标，强化规范用工、规范租房，在做好外来人口服务与管理中实现人口总量的宏观调控

4.4.1 加强劳动监管，规范企业用工，实现流动人口的体面就业，同时收到节省用工的效果。体面就业是国际劳工组织为非正规劳动者设定的基本生存目标。中国的流动人口是城市中的弱势群体和非正规就业者，体面就业的目标同样适合于他们。在我国，体面就业应该包括建立比较正式的劳动关系，获得最低工资标准以上的劳动报酬，享有正常的休息休假权利，进入或部分进入城市社会保障系统，等等。落实这些待遇意味着企业需要增加用工成本，但是政府应该让企业理解，这是劳动法等法规和国际惯例规定他们必须做的事情。进一步说，提高单位用工成本会迫使企业为平衡用工总成本而缩减用工总量，从而更有利于流动人口的总量控制。

政府应该加强对企业的劳动监管，一是检查所用工人是否有合法的身份证件，是否达到岗位技能标准，是否具备身体健康条件；二是检查企业是否按规范程序聘用流动劳动力，是否签订必要的劳动合同，是否提供合格的劳动保护，是否按照标准按时足额支付劳动报酬，是否保障劳工的休息休假权，是否按规定为劳工提供社会保障，等等。

政府应该打消这样的顾虑：担心规范工会提高商务成本，影响经济发展大局。长三角作为中国最发达的地区，经济发展应该向发达国家看齐，优势产业必须由传统产业向现代产业转移，以低成本创造高收益。那种靠低人工成本甚至血汗工资制度维持传统制造业优势的做法，既不符合现代文明理念，也不应该作为我国现代大都市的产业发展方向。退一步说，政府因产业结构调整而对企业实施的扶持补贴，也应该理解为对他们规范用工、提高用工成本的一种补偿。

4.4.2 强化私房出租管理，控制和逐步拆除违章搭建，制定并严格执行私房出租的面积、安全、卫生条件等标准，帮助流动人口在城市体面生存。城市中的流动人口不仅需要体面就业，而且需要体面生存。体面生存首先需要有人性化的生活空间，特别是居住空间。目前流动人口的居住面积普遍偏小，而且许多兼作生产经营用房，缺乏基本的卫生设施，不仅威胁着流动人口的身心健康，而且客观上也增加了流动人口的居住密度，不利于流动人口的总量控制。

实现体面生存的关键是加强对房屋出租的管理，要转变房东的观念，提高租房标准看上去增加了租房成本，减少了居住人数，但租房总收入并不会因此下降，因为提高面积标准意味着房源总量的收缩，从而会刺激租价上升，总收入会得到平衡甚至还会增加。当然，由低标准低价格向高标准高价格的转变，必须以流动人口的支付能力提高为前提，而这一点可以由前述的规范用工、提高收入来保障。

强化私房出租管理首先要控制房源总量，特别是要严禁新的违章搭建，并且依法加快拆除现有的违章违法建筑。其次是制定合理的私房出租标准，包括出租面积标准、水电煤及卫

生设施标准、安全标准等，尤其要规范人均租房面积标准，这不仅关系到体面生存，而且直接关系到租住人口的密度和总量控制，是个战略性的标准，必须严格执行。

4.5 系统管理，协同运行，取得流动人口管理与人口宏观调控的双重功效

2005年我们在上海闵行调研中提出了政府管理流动人口的新的系统模式，现在看来他也适用于城市人口宏观调控问题，因这本来就是一个事物的两个方面。因此我们把它略加修订移植过来。

人口宏观调控管理的新模式是一个系统工程，产业升级、用工规范、租房监管三个环节环环相扣，政府、企业、居民和流动人口四个行为主体必须密切配合，才能取得成效（图2）。用工企业和租房居民在这一格局中扮演的是经营者的角色，对他们的管理首先要遵循市场规律，要有利益导向和利益补偿机制；其次要树立法制意识，让他们在法律法规的框架下运行，特别要防止个别经营者破坏规则获得超额利润，对这种行为必须严厉禁止严加处罚，否则将会导致群体模仿，使新的管理系统崩溃。

在政府方面，相关的管理部门也要目标一致、步调一致，外口、劳动、房地三大部门在管人、管业、管房三个方面既分工明确，又密切配合，特别是要强化外口办的综合协调作用，同时调动人口计生、卫生、工商等部门协同管理。要发挥街镇社区和村居委会在信息采集和住地管理方面的功能，同时发动行业协会参与企业用工的监管，条块结合，共同管好流动人口。

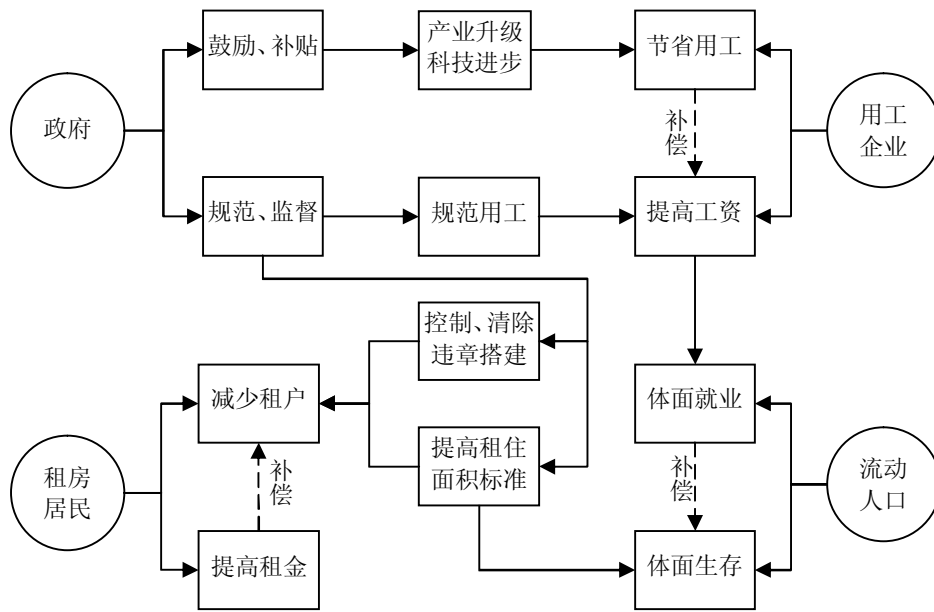


图 2. 城市新型流动人口管理和人口宏观机制示意

4.6 重视发挥城市规划的作用，以环城等形式形成对城市人口规模的物理约束，控制城市的无序蔓延，实现精明增长、均衡布局

4.7 在城市人口宏观调政策的生命周期中，继续发挥户口制度的管理和调控作用

户口制度虽是风雨飘摇，但在控制城市人口过快增长方面仍在发挥作用。户口制度至少在社会福利方面把流动人口与城市居民分离开来，这事实上拉大了同在一个城市中的两群体

的收入差距，相对提高了流动人口在城市的生活成本，使一部分流动人口无法立足而退出城市，也使一部分农民对城市望而却步。

户口制度需要改革，但是在农村社会保障制度建立并与城市的社会保障制度基本接轨之前，取消户口制度是十分危险的。而按照目前的进度推故，我国的社会保障制度由大城市向中小城市再向农村推开，不会是一个短过程，乐观的估计也需要 20 年左右的时间，与城市人口宏观调控政策的生命周期大致相若。因此对于户口制度，我们可以边改革边利用，让所有的“罪过”由户口制度扛着，直到完成其历史使命。这样就不必出台更多其他名分的新制度，以减少政策混乱和冲突。

The necessity and feasibility of macro-control over population in big cities of China: a survey of the Yangtze River Delta and Suzhou

DING Jin-hong, WU Yan-qing, WANG Qiong

(The Center for Modern Chinese City Studies, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

收稿日期: 2006-09-20;

作者简介: 丁金宏(1963-), 男, 华东师范大学教授, 博士生导师。

¹包括 16 个城市: 上海市以及江苏省的南京、无锡、常州、苏州、南通、扬州、镇江、泰州和浙江省的杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、舟山、台州, 以下简称长三角地区

²有的人凭想象认定西方国家的宪法都明确规定“公民有自由迁徙的权利”, 但是至少美国的宪法及其所有的修正案中都查不到这类的行文。因此可以说在这一点我国的宪法与美国的宪法是一致的。所不同的是我国制定了“户口登记条例”这样的下位法来限制公民迁移, 而美国没有。