

人口新常态约束下特大城市的 规模调控与转型升级*

周晓津^{1,2}

(1.广州市社会科学院 经济研究所,广州 510410;2.中国社会科学院 金融研究所,北京 100028)

摘要:不同国家、不同历史时期的特大城市人口规模变动极大,运用 Kernel 密度函数对中国城市人口规模分布的分析表明,当前以城区常住人口“500 万以上”为特大城市的划分标准是合理的。从城市人口规模变动的动态历程来看,该变动主要受城市产业与经济发展的影响。对中国主要特大城市实有人口规模变动的分析表明,特大城市的人口规模调控应因时因地而动,不能搞一刀切,而且人口调控政策重点应该从数量控制转向结构优化。特大城市转型升级面临着农民工供给短缺、大学毕业生相对过剩、老年和少儿非劳动力人口持续增长等人口新常态约束。在这种人口增长新常态背景下,特大城市应坚持市场化改革方向,促进政府制度创新和企业技术与管理创新是城市转型升级的根本动力。

关键词:特大城市;人口新常态;人口规模调控;城市转型升级;城市等级划分;城市病;中国经济新常态;人口流动;劳动力转移

中图分类号:F292;C922

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2015)02-0054-11

一、引言

2014 年 7 月 30 日,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(以下简称《意见》),明确提出要严格控制特大城市人口规模,对于 500 万人口以上城市建立积分落户制度。《意见》明确了从人口规模角度划定“特大城市”的标准,即城区人口在 500 万以上^①。2014 年 10 月 29 日,国务院印发《关于调整城市规模划分标准的通知》(以下简称

《通知》),对原有城市规模划分标准进行了调整,明确了新的城市规模划分标准。《通知》明确,新的城市规模划分标准以城区常住人口为统计口径,将城市划分为 5 类 7 档,其中,城区常住人口 500 万以上 1 000 万以下的城市为特大城市,城区常住人口 1 000 万以上的城市为超大城市。值得注意的是,国务院在下发《通知》时,并没有同时下发各类城市名单,这给不少想成为“特大城市”的地方政府留下博弈的时间和空间,如何拿出权威而有说服力的人口

* 收稿日期:2015-02-03;修回日期:2015-02-28

基金项目:2014 年广州市哲学社会科学规划重点课题(2014Z03)

作者简介:周晓津(1971—),男,湖南隆回人;副研究员,博士,中国社会科学院金融研究所博士后,在广州市社会科学院经济研究所工作,主要从事人口、城市和区域发展等经济学领域研究;Tel:020-86464247, E-mail:zhxjin@gzass.net。

^①《意见》认为,积分落户是特大城市人口规模控制的可行制度。从我国现行的城市人口统计制度来看,《意见》中所指的城区人口应为城区常住人口,而从积分落户政策来看,其对应的人口应为“户籍人口”。

数据是这些城市博弈成功的关键。

值得注意和研究的是,关于特大城市人口规模的标准,《意见》和《通知》所提出的“500万以上”是否科学、合理?在中国经济新常态下,如何有效调控特大城市的人口规模?本文将运用高斯正态分布的 Kernel 密度函数对中国 1985 年和 2010 年的城市人口规模分布进行分析,以验证特大城市划分标准的合理性;进而在对主要特大城市(含潜在特大城市)的实有人口规模动态分析的基础上,探讨中国特大城市人口规模的演变趋势及其调控政策;最后,本文还探讨了在中国经济新常态下特大城市转型升级面临的人口新常态约束,并提出相应的政策建议。

二、中国特大城市的人口规模

1. 城市分级的人口规模标准

世界各国对城市规模结构的等级层次的划分,虽然标准不尽一致,但是人口规模通常是衡量城市规模的决定性指标。联合国对城市等级划分的标准为:人口在 2 万以上 10 万以下为小城市,人口在 10 万以上 100 万以下为大城市,人口在 100 万以上为特大城市。如果按照联合国的城市等级划分标准,即使从市辖区户籍人口来看,中国一半以上的地级市都将是特大城市;若将外来人口计算在内,中国东部沿海发达地区的很多镇也是特大城市,如珠三角地区的广州新塘镇、东莞长安镇、东莞虎门镇、顺德容桂镇、中山小榄镇等,而中国的百强名镇人口规模几乎全部达到联合国划定的大城市标准。因此,联合国城市分级的人口标准完全不适用于目前中国的特大城市判定。

中国的城市分类在不同的发展时期也有不同的标准。1984 年 1 月 5 日,根据《中华人民共和国宪法》关于国家领导和管理城市建设的规定,国务院制定并颁布了我国第一部《城市规划条例》,从而以法规形式明确了我国的城市等级划分。《城市规划条例》指出,城市是指国家行政区域划分设立的直辖市、市、镇,以及未设镇的县城;城市按照其市区和郊区的非农业人口总数,划分为大城市(人口 50 万以上)、中等城市(人口 20 万~50 万)和小城市(人口 20 万以下)三个级别。该条例于 1990 年废止。

1989 年,《中华人民共和国城市规划法》规定:

小城市是指非农业人口小于 20 万的城市,中等城市是指非农业人口 20 万以上至 50 万以下的城市,大城市是指非农业人口 50 万以上至 100 万以下的城市,非农业人口 100 万以上的城市为特大城市。这部城市规划法于 2008 年 1 月 1 日废止,导致目前我国尚未从立法的层面对城市等级规模概念进行定义,仍有不少地方依据此标准对城市进行分级,如地处中部的湖南省认定其有 6 个特大城市,东部沿海的山东省有 7 个特大城市。事实上,如果按实有非农业人口 100 万以上来认定,全国大部分地级市都将是特大城市(总数将超过 200 个),显然这一标准过低。

2010 年,《中国中小城市发展报告(2010):中国中小城市绿色发展之路》(绿皮书)提出了新的城市等级划分标准:市区常住人口 50 万以下的为小城市,50 万~100 万的为中等城市,100 万~300 万的为大城市,300 万~1 000 万的为特大城市,1 000 万以上的为巨大型城市。以此标准来判断,北上广深等 10 个城市达到巨大型城市人口标准,除去拉萨、银川、西宁等省会城市外,乌鲁木齐、海口、呼和浩特等省会城市也即将迈入特大城市行列,全国特大城市将达到 30 个左右。

此外,与“特大城市”相对应,还有一个“一线城市”的概念。但“一线城市”通常是企业根据该城市在其商业活动中市场地位的高低进行划分,从房地产概念来讲是指房价较高的城市。一线城市的划分没有固定的标准,既可按行政级别划分,也可按城市规模、人口数量划分,或者按照经济发展水平和 GDP 总量等标准划分。通常人们将北上广深四大城市称为国内的一线城市。2013 年,《第一财经周刊》对 400 个城市的综合商业指数进行了排名,列出了 15 个“新一线城市”,即成都、杭州、南京、武汉、天津、西安、重庆、青岛、沈阳、长沙、大连、厦门、无锡、福州、济南。

2014 年 7 月 30 日,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,明确了从人口规模角度划定特大城市的标准,即城区常住人口 500 万以上的城市。2014 年 10 月 29 日,国务院印发《关于调整城市规模划分标准的通知》,对原有城市规模划分标准进行了调整,明确了新的城市规模划分标准,新标准有四点重要调整:一是城市类型由 4 类变为 5 类,增设了超大城市,城区常住人口 1 000 万以

上的城市为超大城市,城区常住人口 500 万以上 1 000 万以下的城市为特大城市;二是将小城市和大城市分别划分为两档;三是人口规模的上下限普遍提高,小城市人口上限由 20 万提高到 50 万,中等城市的上下限分别由 20 万、50 万提高到 50 万、100 万,大城市的上下限分别由 50 万、100 万提高到 100 万、500 万,特大城市下限由 100 万提高到 500 万;四是将城市人口的统计口径由非农业人口转变为城区常住人口。

2. 中国特大城市划分的合理人口规模

从汉字的字面意思来看,“特大”意味着“不一般的大”“与众不同的大”;“特大城市”则指该城市在城市分级体系中占比很少,通常应该在 5% 以内。2012 年,我国地级市级别及以上的城市共有 289 个,因此从字面意思来判断,我国的特大城市不应超过 15 个。当然,在一个农村人口不断向城镇人口转移的发展中国家或地区,特大城市的数量将是一个动态的概念,其城市人口规模标准也应是动态变化的,而非一成不变的。

估计城市人口规模分布最常用的方法是基于高斯正态分布的 Kernel 密度函数。徐现祥和李郁(2004)首次利用高斯正态分布的 Kernel 密度函数来分析中国城市经济增长的趋同性;周晓津(2014)

首次运用 Kernel 密度函数来研究一国(区域)城市人口规模增长分布(该方法最初见绪于其在“2012 中国经济论坛”的一篇获奖会议论文),为准确地反映中国城市人口分布的演进情况,并考虑到庞大的流动人口对城市实有人口的影响,选取 1985 年我国地级及以上城市的全市非农业人口进行实证分析,结果表明,若将城市分为四个等级(1985 年),特大城市人口规模应在 200 万以上,大城市人口规模应在 100 万~200 万;中等城市人口规模应在 40 万~100 万;人口规模在 30 万以下城市的可以归为小城市。

随着新的人口估计方法出现,对城市市辖区非农业人口的相对准确的估计成为可能。沿用周晓津(2011)和张强等(2014)的城市人口估计方法,本文选取 2010 年中国地级及以上城市市辖区非农业人口为研究对象,分析结果表明:到 2010 年,若将我国城市分为四个等级,则特大城市人口规模应在 500 万以上,是 1985 年特大城市人口的 2.5 倍;大城市的人口规模则是 200 万~500 万;中等城市的人口规模在 60 万~200 万;人口规模在 60 万以下的则应归为小城市。同时,比较窗宽参数发现:与 1985 年相比,2010 年中国城市的窗宽参数变小了,表明我国城市人口规模分布变得更加集聚(图 1)。因此,《意见》和《通知》所确定的“城区常住人口 500 万以上”为“特大城市”的标准是合理的。

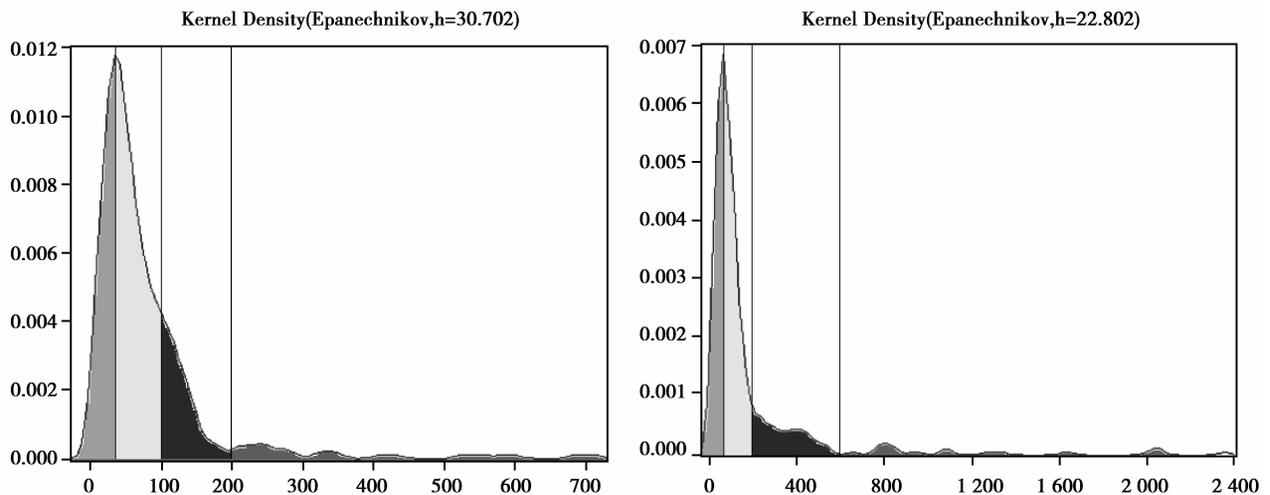


图 1 中国地级及以上城市非农业人口规模分布(Kernel 密度函数,左图为 1985 年,右图为 2010 年)^①

^① 特大城市数量应该在主峰面积的 5% 以内,因此,选 200 万人口作为中国 1985 年的特大城市划分的人口规模标准。右图中,600 万以上人口的城市已经脱离了主峰,500 万~600 万人口的城市个数占主峰的 5% 左右,因此 500 万成为中国 2010 年特大城市划分的人口规模标准。

3. 中国特大城市的人口规模现状

(1) 现有的特大城市及其人口规模

据张强和周晓津(2014)估计,2010年中国内地市辖区常住人口在500万以上的城市共有21个(图2),其中包括4个直辖市、12个副省级城市、1个省会城市(郑州)、3个地级市(东莞、佛山、苏州)和1个经济特区(汕头)。根据前述定义,东莞市的莞城、南城、东城和万江等4区人口估计为250万左右,

低于城区人口500万以上的标准;汕头市区虽然也超过500万人,但其市域面积太大,且有些区原为县级区域或县级市,连片的城市区域人口没有达到前述定义标准。因此,除京沪穗深等城市公开的常住人口数据满足特大城市人口标准以外,其他15个城市只要努力争取,都可以进入特大城市行列(本文将人口500万以上的城市统称为特大城市,没有再区分“超大城市”)。

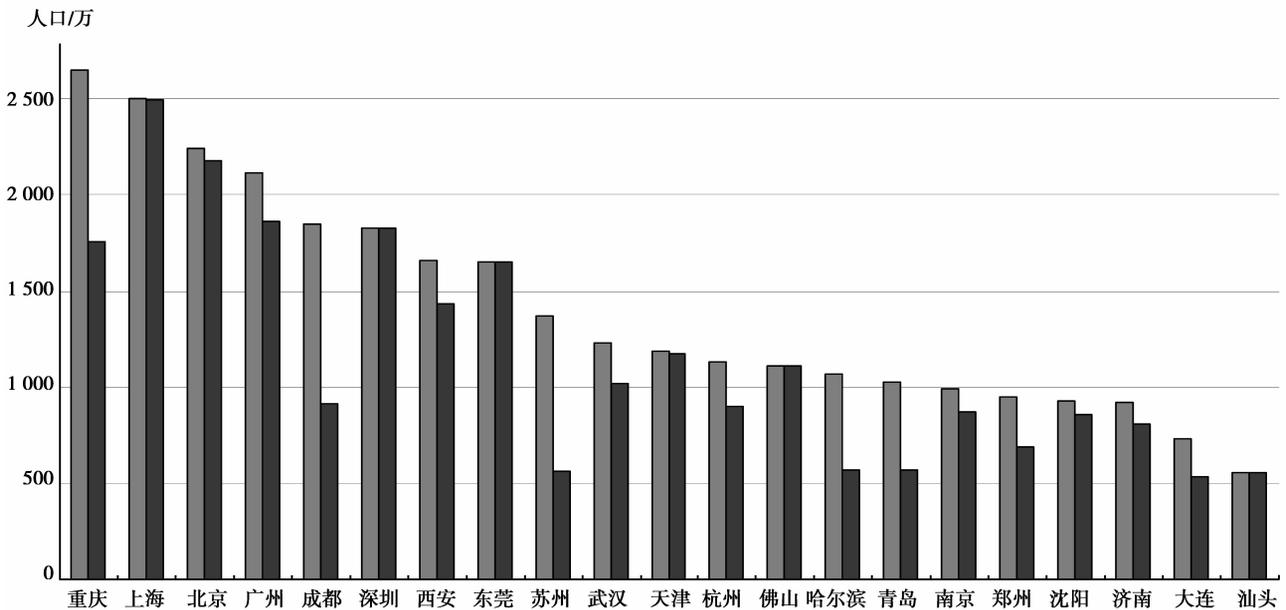


图2 2010年中国特大城市总人口与市辖区人口估计

(2) 潜在的特大城市及其人口

研究中我们注意到,一些省会城市和沿海城市虽然目前尚没有达到特大城市的人口规模标准,但从我国的城市化进程和城市人口增长态势来看,如果特大城市人口规模标准在未来20年内维持不变,则这些城市很可能成为新的特大城市。因此,我们将市辖区估计人口在300万以上的城市纳入考察视野(图3),并对列表中的25个城市进行讨论。图3中市辖区估计人口在400万以上的城市中,石家庄、长沙和南昌3个省会城市最有可能进入特大城市俱乐部:其一,这三个城市户籍人口规模比较大,特别是石家庄,其本身户籍人口2010年就已经接近千万级别;其二,这三个城市所在省份中汉族人口占比较高,而汉族具有较大的流动性,本省人口继续流入的压力较大;其三,相对于其他人口规模同级别的城市,这三个城市的人口分布相对聚集,其形成的聚集效应尚处于加速状态。

太原的估计总人口虽然已经超过500万,且市辖区估计人口也接近500万大关。但从地形上看,其受东、西山地的影响,城市只能向南、北扩展,且城市的东南扩展受行政地域限制(东南方向扩展的结果是与晋中市一体化)。无锡市在2010年总人口已经突破800万,市辖区人口在500万左右。由于无锡城市人口的膨胀动力更多地来自外来人口的输入,且大部分为农民工,在农民工输入动力减弱且向中西部转移的大背景下,加之江苏省内农民工回流,无锡总人口继续增长的动力较弱,进入特大城市的可能性也较弱。中山的情形与东莞相类似,属于镇域经济较发达的地区,小榄、古镇、三乡等离中心城区较远的镇经济发达,人口密集。自2008年以来,中山外来劳动力估计减少50万以上,因此中山市基本上退出特大城市争夺行列。厦门作为经济特区和副省级城市,地域面积仅1700平方公里,来自福建全省的人口流入更多地由厦漳泉

三角洲吸纳,省会福州也会吸纳一部分省内流动人口,加上全国人口流动转型,厦门人口继续膨胀的可能性也大为降低。我们研究发现,国内特大城市或城市群人口规模最多为其辐射区域总人口的30%左右,从这一经验看,贵阳及其邻近城市最多可聚集贵州省30%的人口,且贵州少数民族占全省人

口比例接近40%,而少数民族的流动意愿较低,因此从我们的经验发现来看,贵阳市最多可聚集600万人口。从贵阳人口聚集的现状和趋势来看,贵阳至少需要再新增100万以上的人口,即总人口700万以上才能消化其房地产业产能,而这种可能性极小,因此贵阳房地产业的风险非常大。

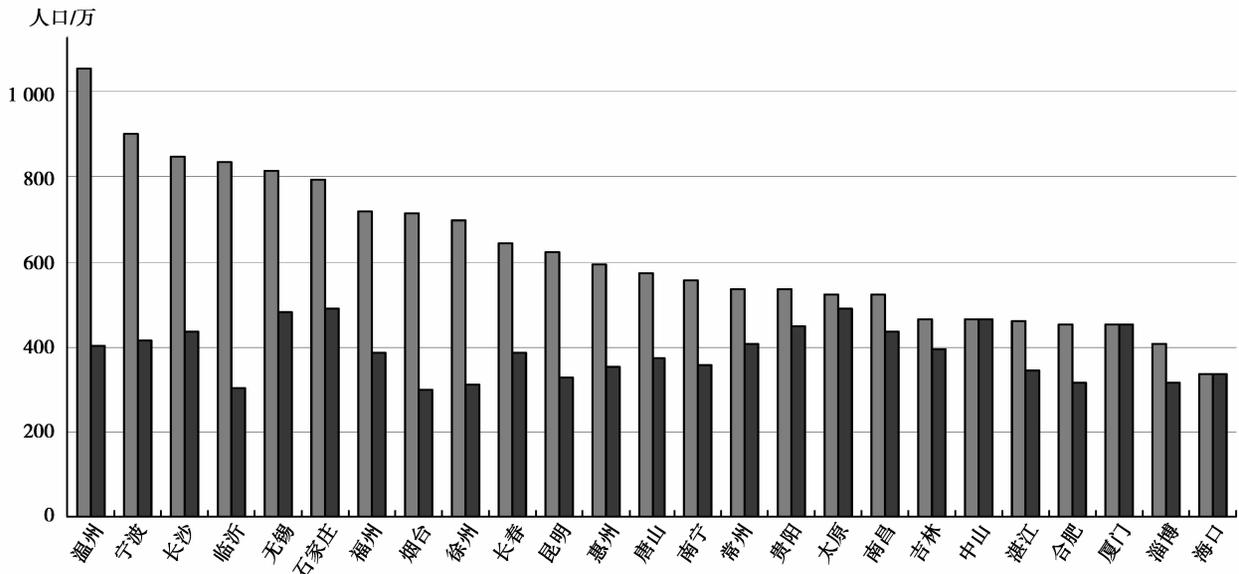


图3 中国潜在特大城市总人口及市辖区人口估计(2010年)

三、中国特大城市的人口规模调控

1. 大城市人口规模控制(调控)之争

一般认为,过快的城市化会导致“城市病”,而人口膨胀、交通拥堵和城市贫困则被认为是“城市病”的三大主要表现。曾长秋和赵剑芳(2007)认为,除了人口膨胀、交通拥挤、能源短缺和环境污染等典型城市病以外,在人文系统中还存在着抑郁症问题、青少年问题以及乞丐问题等非典型城市病。朱颖慧(2010)认为,中国的“城市病”有六大症状:人口无序集聚、能源资源紧张、生态环境恶化、交通拥堵严重、房价居高不下和安全形势严峻。陈哲和刘学敏(2012)在文献综述的基础上,分析了“城市病”产生的六大病因:一是城市规模过大,二是城市结构不合理,三是城市建设存在盲目性,四是政府干预过度,五是资源分配失衡,六是农村劳动力转移过度。由于国内外研究“城市病”的文献大部分与大城市有关,不少学者也认为城市规模越大,“城市病”发生的概率越大。

近年来,随着大城市外来人口的增长,我国部

分学者特别是政府决策管理人员对控制大城市人口规模增长的呼声日高,甚至已把控制人口规模增长作为实现大城市可持续发展的重要战略。周振华和陈群民等(2013)将合理控制人口规模作为上海刻不容缓的重大任务:其一,合理控制人口规模是贯彻国家战略的必然选择;其二,合理控制人口规模是城市综合承载力刚性约束的客观要求;其三,合理控制人口规模是“创新驱动,转型发展”的迫切之举。结合特大城市自身发展以及我国整体城镇化进程,陆杰华和李月(2014)认为我国特大城市人口规模调控的必要性主要在于:一是促进我国城镇化进程的重要推手,二是实现基本公共服务均等化的需要,三是经济发展方式转变的客观要求,四是维持城市社会稳定的现实需求。

然而,倾向于城市人口规模控制的学者们很少考虑城市化进程中公共产品供给的限制,而是简单地将“城市病”归结于城市人口的过度无序膨胀。因此,关于我国大城市人口规模增长是否已成为影响城市可持续发展的制约因素这一问题,国内外不少学者提出了截然相反的看法:一是“城市病”病源

与城市人口规模并无直接关联。石忆邵(1998)通过分析外来流动人口膨胀、城市失业率的空间分布、城市交通和环境污染程度与城市规模的关系,认为中国“城市病”的出现并非由于城市规模过大,而主要在于体制磨合、结构失调、政策失误、管理失控等方面。王桂新(2008)认为,“城市病”的“病源”并不在于城市人口规模大小,而往往与体制政策有问题、城市规划及管理不科学有关。二是特大城市的发展需要人口规模支撑。王桂新(2008)以我国最大城市上海为例,多角度地系统考察和分析了改革开放以来上海人口规模增长与城市发展持续性的关系,发现上海人口规模增长与城市发展持续性总体上是相互促进、互动发展的;而且相对受到严格控制的户籍人口规模增长,受控较弱、相对强势的常住人口规模增长与城市发展持续性具有更密切的正向互动关系;因此,到目前为止,人口规模增长仍是促进我国大城市实现可持续发展的积极因素,或至少没有明显的证据说明人口规模增长已制约我国大城市的可持续发展。王桂新和俞奉庆(2009)借鉴日本城市发展经验,对国内特大城市人口规模控制进行了反思,认为中国主要是通过户籍制度控制人口向大城市的迁移集中,其后果不仅使城乡差异持续扩大、社会矛盾加剧,而且也压抑了人力资源的利用效率,弱化了劳动力对经济增长的贡献,制约了整个国家的经济发展。三是严控特大城市人口规模会产生不利影响。2014年8月28日,黄文政先生在“2014人口与城市化发展论坛”上也指出,对国家安全来说,控制人口将导致人口极度老化,对军事力量和国家安全具有不利影响;政府职责应该是按照合理预测和规划来提供公共服务,而不是使用行政手段来阻止人口的自然流动。

目前,学术理论界也逐渐将带有计划理念的“人口规模控制”改为“人口规模调控”,进一步丰富了特大城市人口规模调控的理论内涵。张真理(2009)认为,北京市流动人口规模控制目标屡设屡破的历史事实已经说明了历史上目标设置的不合理和不科学。北京市人口和计划生育委员会党组书记、主任刘志(2013)提出了北京人口调控的三大

战略要点:其一,顺应特大城市发展规律,坚持城市性质功能,合理控制人口规模;其二,遵循世界城市发展路径,坚持中心功能疏解,优化人口空间布局;其三,适应城市发展要求,坚持公共服务均等,改善人口发展环境。周振华和陈群民等(2013)认为,在城市转型阶段开展人口规模调控,应聚焦于人口的总量、结构和分布三个层面。陆杰华和李月(2014)认为,对于特大城市而言,人口规模调控主要包括三个方面:一是优化城市功能分区,二是优化人口产业结构布局,三是优化人口服务管理体制。

2. 中国特大城市的人口增长趋势与调控

西方发达国家学者大都从城市公共设施、产业发展、人口增长等聚集效益和规模效益角度探讨城市最佳规模,如Chapin(1950)早在20世纪50年代就探讨了一个城市究竟在多大人口规模时是比较适宜的;Batty(2008)讨论了城市规模及城市的形状变迁。国外学者对于中国内地的城市人口规模鲜有研究,且人口数据主要来源于官方的统计,他们很难弄清楚中国内地特大城市实际的人口情况。由于流动人口数据失真、失实,城市实有人口与通常公布的常住人口差异极大,导致国内外学者依据常住人口或户籍人口的时间序列所得到的口预测结果通常与后来的实际数据相差较大^①。

笔者认为,要弄清是否应对国内特大城市人口规模进行控制或调控以及怎样进行调控,首先应该弄清这些城市的实有人口及其增长趋势。对于纷繁复杂、令人眼花缭乱的不同来源的人口数据,必须用不同方法对不同时期的城市人口进行一致性估计和检验。本文对周晓津(2011,2014)的研究进行整理,得到2007年以前各城市实有人口数据,利用各城市移动用户数量估计2008—2014年各城市实有人口,在此基础上计算了自1980年以来我国特大城市(含部分潜在的特大城市)的实有人口增长情况(图4)。

从图4中可以看出,四大直辖市中,重庆因地处西部,其人口增长趋势与京、津、沪有较大的差别:2000年之前重庆实有人口增长停滞,新增人口甚至

^① 国内外有关中国内地城市的人口预测与后来官方公布的人口数据无论是绝对值还是相对值差距都非常大,绝对值差距通常达几百万,相对值差距也在30%以上,完全丧失了人口预测的应用价值。在现实中,我们看到,那些以官方人口数据为预测基础的大型工程项目,有些很快就超过原定预测值,有些一开始就远超预测值。如广州地铁六号线客流设计流量为每日4万人次,事实上六号线开通当天客流就超过40万人次。

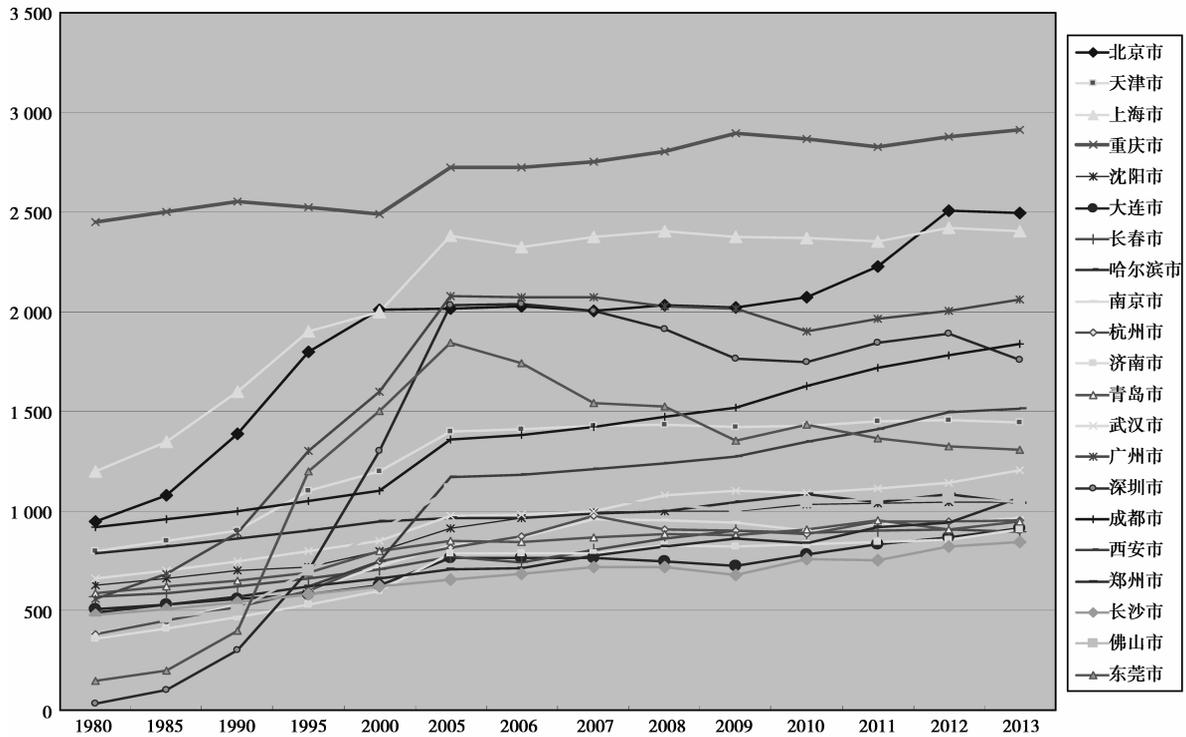


图4 中国主要特大城市人口增长趋势(1980—2013年)

不足以弥补人口流出增长;随着沿海经济转型,重庆外出人口回流导致人口总量增加,2009年金融危机后回流速度加快,但实有人口依然少于其户籍人口总量。天津和上海人口增长比较一致,2005年以来增长速度大为下降,年均增长下降到10万人以内。北京人口在2008年奥运会之后的恢复性增长后,目前也步入稳定区间,2013年甚至出现绝对下降。东北特大城市的人口增长缓慢,除大连外,其他特大城市人口增长以本地户籍人口增长为主,外来人口流入导致的人口增长并不显著。沿海特大城市农民工流失,而老少外来人口流入是其人口变动的主要因素。深圳、东莞、佛山、苏州等非省会城市总人口下降,广州基本平衡。东部沿海特大城市人口向中西部转移并不会带来大问题,主要原因是这些城市相对人口规模而言政府规模较小,财政刚性供养金额不大。对于东部沿海特大城市来讲,应该确保常住人口稳定或适度增长,而不是严控人口增长,应着眼于扩大医疗、教育和社会保障等公共服务供给,避免劳动力大幅度回流,并适时考虑“以房入户”。而中西部的特大城市,进入人口快速增长阶段,本地、本省外劳动力回流是这些城市人口增长的主要来源;但由于全国人口非农化就业基

本稳定,农村人口涌入城市的动力逐渐衰竭,因此不必担心人口的爆炸式增长。改革开放至今,中国城镇实有人口已有10亿左右,其中7亿来源于农村。农村可转移劳动力已不多,中国农村劳动力非农就业转移基本完成;但还有3亿左右的转移人口没有融入城市生活,中国城镇化进程远没有完成。

我们将图4中城市人口增长以每10年为一个阶段划分后形成表1。从表1中可以非常明显地看出:(1)中国特大城市人口增长与经济增长基本同步,城市经济增长越快,同期人口增长也越快;(2)除北京因奥运会后的短期人口恢复性增长外,东部沿海特大城市人口增长高峰期已过,中西部特大城市因外出人口回流而进入高速增长期;(3)东部沿海非省会城市因外来人口向中西部回流过快而导致人口持续减少,如深圳、东莞两市的人口分别由2007年的2000万、1750万下降到2014年末的1700万、1300万。

综合分析图4和表1,我们认为,特大城市人口规模有着必然的增长规律,严格控制特大人口数量完全没有必要。人口增长主要与产业及经济增长有关,行政手段的控制通常以失败告终(张强等,2014)。2010年,北京官方公布的常住人口数据比

表 1 中国特大城市人口增长估计

城市	1981—1990 年		1991—2000 年		2001—2010 年		2011—2014 年	
	累计增加	年均增加	累计增加	年均增加	累计增加	年均增加	累计增加	年均增加
北京	200	20	500	50	100	10	400	80
成都	80	8	100	10	500	50	200	50
西安	80	8	150	15	500	50	160	40
郑州	70	7	90	9	200	20	150	37.5
上海	200	10	500	50	400	40	100	25
重庆	100	10	-50	-5	400	40	100	25
长沙	60	6	80	8	140	14	100	25
大连	50	5	150	15	180	18	100	10
武汉	100	10	100	10	150	15	100	10
广州	300	30	700	70	300	30	100	10
济南	120	12	130	13	200	20	70	7
南京	150	15	200	20	180	18	60	6
杭州	150	15	250	25	150	15	60	6
天津	100	10	300	30	200	20	20	5
青岛	60	6	150	15	100	10	50	5
沈阳	50	5	150	15	200	20	10	2.5
长春	50	5	100	10	150	15	-8	-2
佛山	100	10	400	40	150	15	-10	-2.5
哈尔滨	70	7	100	10	150	15	-50	-5
深圳	300	30	1000	100	400	40	-300	-37.5*
东莞	250	25	1 000	100	-70	-7	-450	-56.25*

注:深圳、东莞人口在 2006 年左右达到顶峰,其最后两列累计人口增量及年均增量以 2007 年数据为基准。

2009 年增加了 101.9 万人,人口的快速增长引起了中央和地方的高度警觉,国内的知名学者也不断地为北京的人口控制提出相应的对策和建议(黄荣清等,2011;刘锋等,2011;陆杰华等,2011)。如果仅从官方公布的常住人口数据来看,北京的总人口规模是逐年增加的。但我们根据北京自来水销售总量测算的北京总人口规模表明,1978—2013 年北京的城市实有人口规模波动是非常大的。早在 1980 年,北京实有人口规模就突破 1 000 万,1992 年突破 1 500 万,1997 年突破 2 000 万,2011 年突破 2 500 万。我们发现,北京人口增长最快的时期是 1992—1997 年,几乎每年增加 100 万,而 1997—2011 年北京增加 500 万人口耗时 14 年,每年增加 35 万人。在为举办奥运会而强力推行的人口行政控制放松之后,北京外来人口在 2008 年之后的快速增长实际上只是此前强力人口控制的恢复性反弹式增长。从估计的人口序列数据来看,北京实有人口的增长同样符合 Logistic 曲线,2011 年以来已经进入了相对缓慢增长阶段。

四、特大城市转型升级面临的人口新常态约束

1. 农民工供给面临长期短缺

周晓津(2011)将我国不同时期的转移劳动力连接成线,发现其竟然是一条逻辑斯蒂曲线,并给出了逻辑斯蒂人口转移模型的具体形式: $TL_t = \frac{36\ 432}{1 + 69 \times e^{-(t-1978) \times 0.200\ 86}}$ 。根据其提供的 1978—2007 年的 Logistic 曲线并增加 2008—2013 年的相关数据后,可以大体推算出 1978 年以来我国的非农劳动力供应增长率。由图 5 可以看出,在 2003 年以前,我国历年经济增长率都没有超过非农劳动力供给增长率,意味着经济增长不能满足劳动力增长的需要,劳动力严重过剩。这完全与中国的实际情况相符合。1988 年之前,在农村改革的推动下,农村隐性剩余劳动力大量释放,但依然被束缚在农村,农村人口进城规模相对不大;在沉寂了 4 年之后,中国市场化改革步入正轨,农村劳动力大量涌入沿海地区及城镇地区,自 1992 年起,连年形成农民工大

迁移潮流。

2003年,中国经济年增长率首次超过非农就业劳动力的供给增长率,农民工过剩从此变成农民工短缺,并成为一种长期趋势。起初不少学者认为中国依旧有大量的剩余劳动力,并认为农民工短缺将只是一种暂时现象,事实证明这些判断是错误的。不可否认,在经济增长率超过非农劳动力供给增长率的2003年,整个劳动力市场依然有一部分过去经

济增长没有吸纳的非农劳动力,但这些劳动力很快将被快速增长的经济所吸纳。在非农劳动力供给增长远低于经济增长率的情况下,经济增长速度放慢就成为必然的趋势。根据国家统计局抽样调查结果,2013年全国农民工总量为26894万人,比上年增长633万人,增长2.4%;如果将调查的“六个月以上”因素考虑在内,2013年全国农民工实际增长率估计只有1.28%。

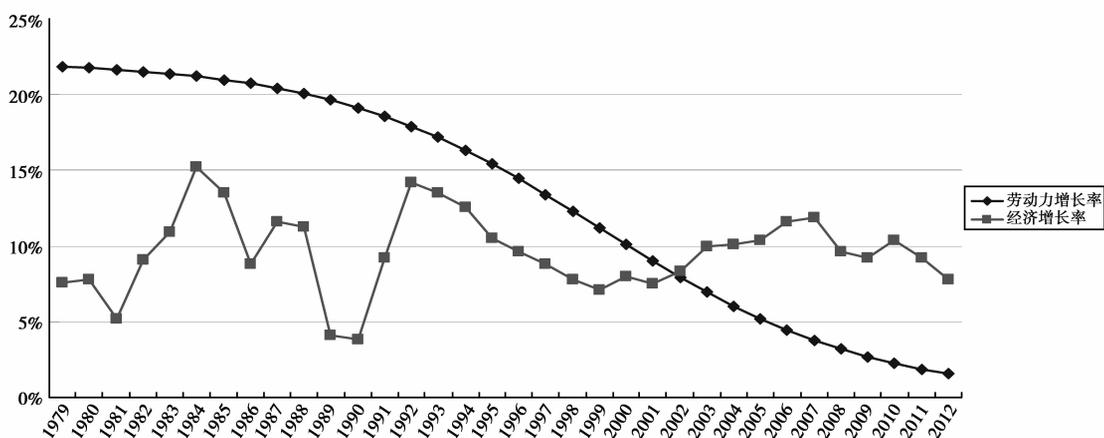


图5 1979—2012年中国非农就业劳动力增长率与经济增长率

2. 大学毕业生供给相对过剩

上海交大公共关系研究中心和上海交大社会调查中心联合发布的《2014中国大学生城市形象及择业倾向调查报告》显示:大学生受教育程度越高,越倾向于选择北上广、港澳台及国外发展;非农业户口大学生更倾向于选择经济发达地区工作;就不同专业学生来说,文科生倾向北上广和港澳台,理科生倾向国外,医科学生更愿意去二线城市,农科学生选择三、四线城市和乡镇较多;分性别看,男生更倾向于去北上广等发达城市发展,而女生更愿意选择二线城市;分区域看,东部地区学生倾向于选择北上广等发达城市,西部地区学生更愿意去二、三、四线城市及乡镇工作;“985”高校的大学生更倾向于去北上广和国外等经济发达地区发展;月消费支出越高的大学生越倾向于到北上广、港澳台及国外,月消费支出越低的大学生越倾向于到三、四线城市及乡镇(每月消费支出在2500元以上的受访大学生更倾向于选择北上广,比例达41.4%)。

同样,来自某就业网站发布的《2014年应届毕业生就业调研报告》显示,有41.3%的高校毕业生希

望到北上广就业,希望到省会城市就业的比例也高达54.2%,二者合计占到95.5%,意味着北上广和省会城市受过高等教育的大学生人口将持续增加。但是,由于高房价和高生活成本的现实压力,以及特大城市因投资增速下滑导致就业吸纳能力不足,应届毕业生的实际就业地有所变化。2014年,全国高校毕业生高达727万人,按实际就业地比率计算,涌向北上广等特大城市就业的大学生将超过200万人。我们估计,北京、上海、广州在2014年接收的高校毕业生就业数量分别为47.3万人、42.4万人和31.4万人,可见北上广三大城市每年来自大学毕业生的增加压力较大,但相对20世纪90年代的外来人口高增长压力也大为降低。此外,以中部河南省的郑州市为例,2006年以来,郑州市区外来人口迅速增长,2011年郑州市区外来人口规模突破400万人,比2009年增加了180万人左右(2004年以后,郑州市高校新生不再办理户口迁移手续,累计约100万人,约占外来人口总量的四分之一)。广州人社局的数据表明,2009—2013年,广州市共接收187613名非广州生源的大学生入户,且接收大学生入户数量呈现逐年递增趋势。我们估计,

2009—2013年非广州生源的大学生在广州就业的数量达到187万,但由于农民工的流失,在此期间的广州总人口并没有出现大幅度增长。

3. 老少非劳动力人口持续增加

随着外来流入人口“常住化”,老人和少儿等非劳动力人口的直系亲属投靠成为东部沿海城市人口增长的一个主要来源。根据2013年广东省人口变动抽样调查分城乡加权结果推算,2013年年末广东0~17周岁流动人口规模约447万人,与2010年相比,增加38.6万人;2010—2013年,0~17周岁流动人口年均增长率为3%,远高于同期常住人口增幅(0.67%)。例如,深圳、东莞未成年流动人口占同龄人口的比例超过60%,广州、珠海未成年流动人口占比也超过40%,其他珠三角地区城市,除肇庆外,未成年流动人口占比均超过30%。与2010年人口普查相比,2013年广州、深圳、珠海、江门、东莞等城市未成年流动人口占当地未成年人口的比重呈明显上升态势,说明近年来这些地区未成年流动人口集聚趋势更加明显。

以广州为例,2013年,官方统计推算的广州未成年人口高达85.82万人;未成年流动人口占全部未成年人口的比例超过40%,比2010年增加20个百分点。同时,自2005年广州外来人口生育首次超过常住户籍人口以来,外来人口生育超过常住户籍人口生育已经成为一种常态,这是一种外来劳动力人口总量并没有增加甚至减少下的“新常态”。未成年人口的增加,对广州未来发展的直接压力是社会公共服务需求增加,特别是教育和医疗需求的增加(0~17岁人口是幼儿教育 and 9年制义务教育的全部人群)。近年来,广州各区幼儿园学位紧缺,小学入学学位更是逐年紧张,其背后则是未成年人口的持续增长,且增长的速度远远超过实际学位提供的增长速度;与此相对应,各大医院儿科医生和病房长期供不应求,医院压力剧增。

五、结论及政策建议

早在20世纪80年代,中国政府就实施了“严格控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市”的方针政策,这种基于计划经济思维的城市人口控制对城市的长期发展是有害的,事实上也没有控制住大城市人口规模的快速增长。因此,应秉承科学的

城市人口发展观:以城市实有人口为依据,以市场化手段而非行政控制手段对城市人口进行优化调控;人口调控首先在于城市产业引导,重点在于调整特大城市人口的合理分布,建设宜居和创新导向的新型城市。

我们发现,即使在北上广深一线特大城市,2008年以来城市人口无论是增长速度还是在增长规模都相对下降了,以外来人口流入为主的人口高速增长时期已经结束,从而导致我国特大城市人口规模控制的必要性和紧迫性大为降低,人口调控政策重点应该从数量控制转向结构优化,部分城市甚至面临如何吸引外来人口长期居住下来的问题。例如,深圳、东莞作为我国两个吸引外来人口最多的城市,与2007年相比,深圳实有人口总量减少了200万人,同期东莞更是减少了400万以上人口,导致近年来大量厂房和农民建的租住房子(城中村)空置,这种资产的闲置一方面造成了资源的错配和浪费,另一方面导致地方金融风险剧增。值得警惕的是,即使按我们估计的人口数据,北上广深等超级城市实有人均住房面积都超过30平方米,其他城市的房地产风险可见一斑。

当前,中国经济进入“新常态”,特大城市的转型升级也面临人口新常态约束,比如农民工供给长期短缺、大毕业生供给相对过剩、老少非劳动力人口持续增加等,应积极应对。在国家推动常住人口公共服务均等化的背景下,特大城市应加大教育和医疗投资,增加教育和医疗供给。比如,特大城市应逐步恢复撤并的农村中小学学校。由于主城区几无建设用地,在主城区兴建新的中小学校基本上没有可能,因此,恢复并高标准建设以前撤并的农村中小学学校,无论从经济成本还是社会效益来看都具有较高的可行性。此外,要大力提升农村中小学教育水平,还要引入并鼓励民间资本利用农村教学设施,以吸引家长送子女来这些学校就读。

从我国特大城市区域分布来看,虽然从表面上看相对均匀,但从演变趋势来看,实际上存在非均衡的隐患。特别是中国的东北地区,人口持续流出趋势明显,应引起国家的高度重视。一方面要大力推进东北地区的市场化改革,积极引入民营资本以提升地区活力;另一方面,必须以法治作为市场发展的重要保障手段,建立良好的法治环境才能保证市场化改革的成功。此外,东北地区还应积极打造

面向东北亚的国际性特大城市,增强其区域影响力和辐射力,以吸引东北本地以及外地人口向这些特大城市聚集。

参考文献:

- 陈哲,刘学敏.2012.“城市病”研究进展和评述[J].首都经济贸易大学学报(1):101-108.
- 黄荣清,段成荣,陆杰华,黄文香,张强,王桂新.2011.北京人口规模控制[J].人口与经济(3):24-36.
- 刘锋,黄润龙,丁金宏,段成荣.2011.特大城市如何调控人口规模? [J].人口研究(1):29-43.
- 刘志.2013.北京人口调控的战略要点[J].人口与计划生育(2):59-61.
- 陆杰华,黄文香.2011.首都人口调控论争与出路的理论思考[J].人口与经济(3):26-28.
- 陆杰华,李月.2014.特大城市人口规模调控的理论与实践探讨——以北京为例[J].上海行政学院学报(1):13-22.
- 石忆邵.1998.城市规模与“城市病”思辨[J].城市规划学刊(5):15-18.
- 王桂新.2008.上海人口规模增长与城市发展持续性[J].复旦学报:社会科学版(5):48-57.
- 王桂新.2011.我国大城市病及大城市人口规模控制的治本之道——兼谈北京市的人口规模控制[J].探索与争鸣(7):50-53.

- 王桂新,俞奉庆,复旦大学人口研究所.2009.上海人口迁移与世界城市建设研究——兼析日本的经验[J].中国人口科学(5):79-85.
- 张强,周晓津.2014.我国大城市人口规模估算与调控路径选择[J].西部论坛(2):1-16.
- 张真理.2009.北京市流动人口服务管理史略(1978-2008)[J].兰州学刊(7):113-118.
- 曾长秋,赵剑芳.2007.我国现代化进程中的“城市病”及其治理[J].湖南城市学院学报(5):61-66.
- 周晓津.2011.劳动力流动视野下的中国区域经济增长研究[M].北京:经济科学出版社:8-71.
- 周晓津.2014.中国大城市人口规模调控研究[C]//潘家华,韩朝华,魏后凯.城市转型与绿色发展——中国经济论坛(2012)文集.北京:中国社会科学出版社:517-547.
- 周振华,陈群民上,海市人民政府发展研究中心课题组.2013.合理控制上海人口规模优化人口结构研究[J].科学发展(7):3-17.
- 朱颖慧.2011.城市六大病:中国城市发展新挑战[J].今日国土(2):14-15.
- CHAPIN S.1950. How big should a city be? [J]. Journal of Environmental Planning and Management (Series 1),2(1):37-48.
- BATTY M.2008. The Size, Scale, and Shape of Cities [J]. Science, 319 (5864): 769-771. DOI: 10. 1126/science.1151419.

Population New Normal Constrain, Population Regulation and Control, Transformation and Upgrading of Megacity

ZHOU Xiao-jin^{1,2}

- (1. *Institute of Economy, Guangzhou Academy of Social Sciences, Guangzhou 510410, China;*
2. *Institute of Finance, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028, China*)

Abstract: The urban population size in different countries and historical periods is very different. By Kernel density function, the analysis of population size distribution of Chinese cities shows that it is reasonable to define a city with 5 million above urban permanent population as megacity. From the perspective of dynamic process of urban population size change, the change is mainly influenced by city industry and economic development. The analysis of actual population size change in principal megacities of China shows that the regulation and control on the population size of megacity should depend on time and place without imposing uniformity, and the focus of population regulation and control policy should turn to structure optimization from quantity control. Population new normal constrain such as peasant worker supply shortage, relative surplus of college graduates, continual growth of the old and the young as non-labor force population, etc. challenges the transformation and upgrading of megacities. On the background of such population growth new normal, megacities should hold the line of marketization reform, and institution innovation of the government and technology and management of enterprises is the basic power to drive the transformation and upgrading of cities.

Key words: megacities; population new normal; population size regulation and control; transformation and upgrading of city; city scale division; city disease; Chinese economy new normal; population mobility; labor transfer

CLC number: F292; C922

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2015)02-0054-11

(编辑:夏冬)