

● 相关文献

- ◆ 人口如何影响历史
- ◆ 雪灾挑战移民经济与中心城市...
- ◆ 劳动力拐点之问：人口红利还...
- ◆ 人口素质左右可持续发展的进...
- ◆ 中国的问题及发展战略探讨
- ◆ 快乐经济学的理论难点、发展...
- ◆ 关于国家人口安全问题
- ◆ 如何看待中国的复兴——吴建...
- ◆ 自主创新：促进跨越式发展的...
- ◆ 完善消费约束机制 建立资源...
- ◆ 马克思社会有机体理论与科学...
- ◆ 中国环境现状与人民生活
- ◆ 中国土地政策改革：一个整体...
- ◆ 中共河南省委关于制定全省国...
- ◆ 中共中央关于制定十一五规划...

您现在的位置：首页>>研究文献>> 探讨外来人口与转型中国的城市化

探讨外来人口与转型中国的城市化

作者：新京报

■ 访谈动机

在近日召开的北京市“十一五”规划市民建言会上，有市民代表建议“北京市应提高外地人进京门槛”，再次引发了关于外来人口问题的讨论。之所以说是“再次”引发讨论，是因为这个话题“至今已觉不新鲜”，甚至引起了不少人的“阅读乏味”。

不少人相信这样一个共识：如何对待“外地人”，已经不再是一个理念是非的问题，而是一个政治决策的问题。它考验的不仅是人们的理性和良知，更考验决策者的公共智慧。我们必须思考：外地人口流入大城市，其最初的决定力量是什么？人口的流入只是给城市发展带来包袱吗？一个现代化的城市，该以什么样的胸怀来面对流入人口？

人口流动高潮还没到来

新京报：怎么看待“外来人口”引发一波又一波的讨论？

葛剑雄：上世纪50年代以来，我国没有真正的迁徙自由；改革开放特别是最近这些年，迁徙自由逐步变为现实——这是前所未有的，政府也碰到了前所未有的问题，大家对人口迁移有各种反映，从而引发社会关注，也是正常的。第二，外来人口的确带来了一系列的社会问题，这是应该正视的。另外，原来的城市规模、设施、管理条件以及城市人口对外来人口的种种观念，都已不符合中国人口迁移的现实。

季卫东：自上世纪90年代以来，中国社会发生了一场空前绝后的大迁徙，社会结构发生了显著的变化，表现为主要城市人口迅速膨胀，而地方的公共服务越来越空虚。这让大城市感到压力。北京面临举办奥运会的任务，社会治安问题面临考验；越来越多的外地流动人口流入北京，让它感到很难控制。到底采取什么方式来解决这个问题，这就容易引发不同看法。

黄柯可：“外来人口”这个词，我听着就很别扭。我认为人口流动是社会规律支配下必然出现的社会现象，现在中国社会的人口流动从整体上说是积极的。任何国家都要走这个路。而且我认为中国人口流动的高潮还没到呢。

新京报：为什么说中国人口流动的高潮还没到？

黄柯可：我是这样分析的：产业结构的最优比例应该是第三产业最多，第二产业次之，第一产业最少，但现在我们恰恰颠倒过来。俄罗斯的经济状况尽人皆知，但它的农业人口占11.8%，而第三产业占58.8%，它的产业结构比我们要好得多、优化得多。更不用说美国英国，它们的农业人口占1%到2%，日本占5.1%，也就是说，农业人口比例基本在5%以下；而它们第三产业所占人口都在70%以上。

根据中国统计年鉴，2002年中国劳动力分布在农村还占50%，第二产业占21.4%，第三产业占28.6%。

所以从发展趋势看，中国的剩余劳动力数量是非常巨大的，他们都是潜在的流动人口，所以我说，中国人口流动的高潮还在后边。这样的讨论也会有很多。

新京报：这样的讨论能为政府决策和公民社会的养成提供哪些资源？

葛剑雄：这样的争论是民主建设的一个基础。让各种意见都发表出来，这样政府决策时就容易体现民意；而且就算将来出现问题，也比较容易让大家面对现实予以化解。但现在发表意见比较多的是城市里边的人或者已经定居的人，而大家讨论的对象——外地人就没有充分发言的机会。这是不应该的。

地方繁荣化解大城市压力

新京报：限制“外来人口”的理由之一是人口总数与城市承载力之间的矛盾。

怎么认识这个问题？

葛剑雄：这个问题在实际中要准确理解。不同的城市、不同的管理方式，甚至同一个城市在不同的阶段，承载力是变化的。一般来讲，人口产生一定压力恰恰是促使城市改善或者增加承载力的动因。上个世纪50年代北京有多大的承载力？现在的北京有多大的承载力？虽然人口增加那么多，但是现在的承载力强还是当时的承载力强？恐怕还是现在！关键不在于城市的承载力，而在于城市的发展需要。

另外，不同的产业、不同的资源利用方式，也会导致容纳的人口数量不同。比如说香港，消耗的资源肯定不如北京多，人均产生的效益或GDP肯定比北京高。美国的硅谷消耗的能源相比较而言并不是很大。

新京报：人口与资源的比例能够确定吗？

葛剑雄：这是一个动态的比例，而且其前提是要服从城市发展规划。比如首钢迁出与否就会影响承载量。

如果北京的发展计划改变了，也会影响城市人口的承载量。静态的数字出来以后，超过城市的承载量怎么办？

是否只有把人迁出？一个地方对外来人口有吸引力，这是一个城市的很大优势。北京为什么有这么大的吸引力？说明外来人口看好北京的发展。一个国家、一个地区、一个城市，如果没有什么人想来了，那就是它走向衰亡的开始。

新京报：发达国家有哪些经验值得借鉴？

季卫东：日本在人口转移方面有一个很明显的变化：开始人口都集中在东京及其周围，但从20世纪60年代开始，随着高速公路网络的实现，交通运输对经济发展的制约减弱，企业对地方投资的比较劣势得以明显改进，政府为年轻人向地方就业提供政策优惠，大大缓解了东京等大城市的人口压力。所以我认为，振兴地方经济是防止人口向大城市集中的重要措施。

公共投资应向地方倾斜

新京报：哪些因素造成流动人口多集中于北京等大城市？

季卫东：有两个因素最影响人口的流向和密度：一是政府机关在某地密集的程度。政府机构高度集中，个人和企业就容易得到信息优势。特别是在政府权力比较大、管的事情比较多时，公民或

企业为节省办事成本，就必然集中到政府机构所在地。所以我们看到，外国的企业也好，地方政府的驻京办事处也好，都集中在北京。

二是经济增长率。哪个地方经济增长快，哪个地方就有机会，人口必然就流向这个地方，挡也挡不住。如果采取人口准入，就意味着政府机构有审批权，这实际上给掌握这些权力的机构提供了寻租机会。物以稀为贵，就产生了供求关系问题，加强了北京市的诱惑力，反而可能适得其反，加剧人口压力。

新京报：有人认为，外来人口的盲目流动会影响城市发展和社会稳定。

葛剑雄：即便是盲目流动的人口，只要管理得当，只要采取的措施符合人口迁移的基本原理，那么它逐步会趋向理性。比如说当年“闯关东”、“走西口”都是盲目的；“湖广填四川”的移民也有一定的盲目性，但政府加以引导，一开始是大幅度的鼓励，后来逐步缩小优惠政策，最后加以限制，所以这实际上是政府管理的事情。

黄柯可：社会的稳定应该是在运动中的稳定，应该是在流动中的稳定，而不能是限制流动的稳定。我们国家古代不就有“流水不腐，户枢不蠹”的说法吗？流动中的稳定才是社会稳定的本质，才体现治理国家的本事。打个比方，在风平浪静的湖面上，你让船不沉下去，那算什么能力啊？真正考验掌舵者能力的，是看他在大江大河上怎样让船行得平稳。所以我觉得测试一个政府的领导能力也好，一个城市的治理能力也好，应该看他流动中驾驭局面的能力。

新京报：怎样化解人口流动与城市发展的张力？

季卫东：人口问题应该和产业发展、土地的利用、交通的合理规划联系在一起，是一个系统工程，而不是一个对外来人口简单的开门或者关门的问题。

北京的上千万人口占全国人口的1%多一点，占全国财政开支的2.7%；日本东京在20世纪50年代占全国人口的10%，财政支出也占全国的10%，人口比例和财政支出的比例相当。所以存在现有的财政预算是否合理的问题。按道理如果你的财政支出比例比人口比例高出一倍多的话，北京市的公共设施应该是更好的，容量应该是更大的，至少可以说，人口的增加现在还不到紧急刹车的时候。如果能够通过解决财政预算的问题来控制人口，或许是解决人口问题的釜底抽薪之道。

新京报：也就是说解决人口问题的关键，很大程度上靠财政？

季卫东：是的。中国经济处于高速增长时期，但财政公共投资明显向大城市倾斜。如果既要控制城市规模，又要在财政投入上倾斜于大城市，这显然是矛盾的。很多国家的经验告诉我们，经济高速发展时，国家应把公共投资重点转向地方。这时候即使不往大城市加大公共投资，因为大城市有优势，企业也要进去；但如果经济发展缓慢了，甚至出现泡沫破灭的情况，地方的机会就更少，人们就更要往大城市挤。

从地方福利的供给来看，如果把财政投资向地方倾斜，各个地方的福利供应都会上升，一方面形成一种全面发展的态势，也可能会使很多人不再只往大城市流动。所以我觉得在中国经济高速增长的时候，应该在财政方面进行调整，公共投资的重点应该从北京、上海等大城市转移到各个地方去，这是根本性的措施。

消解偏见有赖公民意识

新京报：外地人与本地人的争论，有哪些需要反思？

葛剑雄：美国是世界上著名的移民国家，无论是否合法移民，一到美国，都会有各种慈善团体、宗教团体来为他们提供方便。我们是文明礼仪之邦，我们是否应该扪心自问，我们各地的本地人为外来人做了什么？举个例子说，各地对外来人员子女入学问题是怎么处理的？

等到这一代人成长起来，一旦出现犯罪率高，事实上是谁造成的呢？如果他们能够及时进入学校，及时跟本地人打成一片，是否会避免或者缓解这种问题？

新京报：我们经常遇到诸如“外地人如何如何”的整体性判断。公民该以怎样的精神面对？

季卫东：中国还没有真正形成公民社会。公民社会最大的特点是公民的人格不受任何其他因素限制，没有疆界。另外，公民社会通过法律形成一个共同体；第三方面，公民本身有一定的自律能力，有一定的道德责任感的要求。这个本身有一个前提，就是国家本身的公共性。现代国家大多是民族国家，有全国统一的市场，当省籍意识、地方意识很强的时候，说明还没有一个统一市场的意识，人与人之间相互依赖关系比较弱。也就意味着地区之间的分工、人与人之间职能分工还没有完全渗透。

中国还有很大程度的地方各自为政偏向。这与中国很多的政府制度是有很大关系的。中国地方很大，往往采取中央和地方分别治理的方式，再加上相关制度不配套导致的公器私用的情况，所以导致国家的公共性意向比较弱，人们原来的认同还局限在家族、乡土，中国市民社会的结构还有一个需要发展完善的过程，还有很长的路要走。

葛剑雄：文化有差异，我觉得首先应该互相尊重，只要不犯法，很多事情都是允许的。本地人如果存在这些问题也必须同时得到注意。

这样的标准对本地人或者外地人是一视同仁的，但是要考虑到外来人有一个适应的过程，要有一段过渡和耐心。

要以教育引导为主，但是不能设置不同于本地人的标准要求外地人。

所以美国加州的激烈争论就体现了城市的精神和理性平和的公民精神。还有捷克的首都布拉格成了世界流浪艺人的天堂，如果当地没有一点宽容平和的精神，恐怕早就要下令驱赶了。

新京报：如何通过制度建设达到公民责任感的形成？

季卫东：首先公民要纳税；关涉到他的利益的问题，他都能参与甚至决定。外地人没有北京市民身份的时候，就往往没有归属感。这说明社会没有给他一个适当的身份，他对这个社会的公共事务又没有发言权的时候，他也很难作为一个负责任的公民融入这个社会，承担他的社会责任。

在国外，地方性的居民税是增强公民责任感的重要方式。它不单可以调节人口，因为发达城市的居民税要比其他地方的居民税高，这就是一种负担；其次就是说，只要你纳了税，你就是这个市的市民，这是一个开放体系。

任何人只要具有合法身份，就可以在这个地方居住，政府的责任不是审批，而是登记。这样市政府能够充分掌握老住户及流动人口的准确数据，便于政府治安、社会管理。只要在这里定居缴税，他就被视为市民，就能够为市政建设提供经济支持，因为，“羊毛出在羊身上”嘛。

■链接

据介绍，深圳“十五”计划制定的2005年人口规划目标为480万人，目前深圳实际管理人口超过1000万，人口总量的大幅增长，对深圳城市承载力构成严峻挑战。近年来深圳资源“瓶颈”问题凸显，城市发展空间不足，水、电、油、运全面紧张。

——《人口总量逼近承载力极限深圳将控制外来人口》，7月31日《广州日报》北京市“‘十一五’规划市民建言会”第一专场——“如何看待北京市越来越多的人口问题”，7月21日启动。代表们认为，人口调控要坚持疏堵结合。一方面，要严把进口，实行较严格的户籍准入政策，规范人口迁入管理，高等教育应逐步实现从数量普及向质量提升为主转变，减少市外生源迁

入。

——《我市“ 十一五” 规划首场市民建言会成功举办》，北京市发展和改革委员会网8月10日

关闭

| [网站首页](#) | [网站地图](#) | [关于我们](#) | [联系我们](#) |

中国人口信息网