

## 从资源与环境角度重新审视人口战略

发布日期: 2005-11-25 17:02:09

戴星翼

**【内容提要】**20世纪末我国人口再生产类型的历史性转变已基本实现,新世纪我国人口进入了新的发展阶段。研究新世纪新阶段中国人口发展战略,显然是一个重大而紧迫的课题。在今年3月召开的全国人大十届一次会议上,原国家计划生育委员会被更名为国家人口和计划生育委员会,推进人口发展战略研究,就是赋予这个更名后的政府机构的一项基本职能。为此,本刊特请南开大学李建民教授作为嘉宾主持人,约请有关领域的专家教授撰文,举办专家笔会,从不同的视角探讨新世纪新阶段的中国人口发展战略。

**【正文】**人口的战略与规划中怎样考虑资源环境问题?这是一个非常大的研究范畴。本文涉及的,是人口、资源与环境关系领域容易引起歧见的概念,并由此出发,探讨这些理念在人口战略和规划的使用。

### 一、城市化是重要的保护路径

谈及人口、资源和环境关系,很容易联想到承载力、人口容量和生态足迹等相关概念。其中,生态足迹可以视为环境承载力的倒数,即一个人的生存所需要的土地、能源、其他资源和同化其废弃物的生态因子折合为土地面积的统计量。

应该说,这些指标都具有相当的科学性,能够指示某些条件下的人口压力。但需要注意,这些指标除了操作性上存在的困难外,它们本身也只是反映了问题的表象,并不能解释问题的本质。机械地以此出发以直线逻辑推断寻求对策,很有可能掉入新的陷阱。例如,一个地区的人口密度显得过高(如生态足迹显示的生态赤字很大),是否出路就是要降低人口密度呢?如果指标显示一个社会的人口规模过大,其出路是否就是要减少人口数量呢?

需要指出的是,人口在空间上的高度聚集,也就是城市化,常常成为人口压力论者的批评目标。有人会称城市为“寄生的”系统,因为城市需要外界输入的能源和物质,并依靠外界处理其废弃物。更多的人在列举环境生态问题时,总是将城市作为一个问题。诸多文章中会有“随着城市化”环境变得怎样怎样的陈述。人类的整个资源环境历史表明,这种过于简单化的观点对解决问题是毫无帮助的。

人类缓解与资源环境的基本出路正是城市化,这样说来自几方面理由。首先,为了保护土地和自然生态,保护生物多样性,人类必须将自己最大限度地集中起来。自然保护从根本上来讲,就是要解决人类过度挤占野生生物生存空间的问题。将尽可能多的国土从人类经济活动范围划出去,不允许人口进入。而要实现这一点,城市化是惟一的出路。从生态上,城市化是对人的限制,是一种反向的自然保护过程。一般而言,城市在土地使用上比农村有效,大城市比小城镇有效。所以,各种逆城市化的,或主张发展小城镇的思路,至少从土地和生态保护的角度是不合理的。当然,为了实现保护的目标,城市化过程必须是健康的,病态的过度扩张不会产生保护的效果。

城市化对缓解人口、资源和环境关系的益处其次来自城市经济活动相对于农村的高效

率。城市相对农村的高效是无须论证的经济学常识。而高效则意味着养活同样的人口，或提高人们的福利水平需要的自然资源较少。如果在遏制城市化过程的情况下实现经济发展，我们的环境代价不会是较小，而是更大，这些年我国农村地区普遍的环境污染、土地大量流失和生态退化的事实已经证明了这一点。城市经济的高效率还意味着经济发展的成果中有可能有较大的蛋糕切给环境与生态保护，也有较大的蛋糕切给教育和科研，所有这些都是有利于可持续发展的。

城市化有利于缓解人口压力的机制还在于城市基础设施的效率较高。生活垃圾处置体系、纳污管网和污水处理设施因城市人口和经济活动高度聚集而变得有效。因为基础设施的有效，也因为城市经济活动的效率较高，城市能够建设并长期运行这些设施。也就是说，如果污染不可避免，那么，将污染集中起来加以治理显然优于分散治理。同样的生活垃圾，我国农村或城镇往往采取不处理或权宜处理的方式，这些方式其实只是分散污染与集中污染的差别。我国污水处理厂中三分之二以上运行不正常或基本闲置，根本原因也是因为小城镇的经济效率难以支持污染治理的成本。

城市化还有其他环境友好的方面，如城市能够创造较多的第三产业就业机会，而服务工作岗位的能耗和物耗在平均水平上只是制造业的三分之一或四分之一。

## 二、以人的发展替代剥夺自然的发展

近些年来，涉及我国环境与发展问题时，一种流行的观点是“人均资源”拥有量过少是我国面临的重大问题。人们列出我国人均资源的清单，表明我国多数资源只是世界平均水平的若干分之一，并以此解释我国环发关系上遇到的困难。

不应该对这些困难视而不见，但这一观点似乎解释了某些问题时，又给我们带来了更多不好回答的问题。例如，承认人口数量是环发关系中的主要问题，而且真如某些学者所说的那样存在着人口超载，是否这就意味着中国的可持续发展要等到人口的完全停止增长乃至回落到某一水平时才会成为现实呢？又如，在发达国家中，美国和加拿大这样的国家固然有较高的人均资源水平，但许多国家，至少日本和以色列的人均资源水平是远不如我国的，这又如何解释呢？特别是以色列，地处沙漠，基本无能源和矿产资源，耕地和淡水资源严重短缺，长期处于战争环境，但其发达程度和经济可持续程度在世界上是非常先进的。显然，在认真的思考面前，“人均论”对现实的解释力并不如想象的那么强。

过于强调人均概念会使人们在问题前产生无能为力的感觉，甚至成为当代人逃避责任的借口。但更为重要的危险在于，“人均论”会使我们静态地理解人口压力。将国土资源看作某种类似一锅饭那样的固定物，适度人口就是大家能够满意地分享蛋糕的人口规模，最大可承载人口就是使大家勉强吃饱的人口数。人口规模过了这一条线，人们就会挨饿。

这样的理解看似客观，但并不真实。失实的原因在于过于直接地理解人口与环境关系。事实上，这一关系更多地通过复杂的社会经济机制起作用。人口增长对环境资源产生的压力，使得对环境资源的开发利用处于一种超负荷的状态。由此引发的结果，因经济发展水平而异，但大致上分贫困型和发展型。

贫困型人口生态问题出现在传统农业地区，尤其出现在生态脆弱地区。当人口压力的冲击和影响超过了自然生态系统的承载能力时，自然生态破坏的现象就出现了：牧业人口增长产生了扩大牲畜种群数量的需求，牲畜种群数量的过度增长必然超过草原的生物承载能力，随即出现牲畜对草场过于频繁、过于强烈地啃食和践踏，造成草场的退化；同时，农业人口的增长引起了扩大垦荒面积的要求，毁草垦荒很快造成草原植被的大面积破坏，加上易于沙漠化的地质条件、土壤条件和干旱多风的气候条件，造成了草原的沙漠化和潜在沙漠化。在黄土高原地区，当地农民为了满足新增人口对薪柴的需要，不得不扩大樵采范围，使得他们生存空间内的林草植被被砍挖一空，加上粗放的耕作方式，引发了严重的水土流失和土壤退化。在落后的生产条件、交通条件和能源供给条件下，人口的增长一旦超过了当地的人口承载能力，为了维持眼前的生存需要，人们除强化对已发生生态退化的土地的开发外，几乎没

有什么可供选择的余地。

之所以称之为“贫困型”生态退化，是因为这种人口增长与生态退化之间的恶性循环中，贫困既是因也是果。但在这一恶性循环链中，缺乏发展机会的人是根本的问题。所谓“发展型”的人口生态问题，差别在于为了满足迅速增长的需求，对环境资源的利用强度不断上升。北方各大水系的水资源开发利用程度普遍超过50%。在这种条件下，水体生态的退化几乎不可避免。同时，人口增长对就业造成极大冲击，使得人们不得不开发一些从长远来说并不合理的产业。劳动适龄人口急剧膨胀，突出了劳动供给与劳动需求的矛盾，加重了就业的困难，也加重了对环境的压力。

但严格地说，我国承受的不是来自人口规模导致的就业压力，而是来自缺乏技术和知识的那部分人口的就业需求压力。经济的快速发展所产生的对合格劳动力的需求是巨大的，但农村人口的主体和城市劳动适龄人口中的相当部分缺乏必要的教育和训练，使他们能够选择的经济机会极为有限。以城市为主阵地的现代化过程越快，这部分人口的不适应越明显，从而迫使他们以简单体力劳动和传统技能与菲薄的资本结合，去从事那些对环境有严重副作用的生产活动。

这样就提出了向未成年人口和广大劳动人口提供适当的教育和培训机会的重大任务，不仅包括正规教育，还应包括文化、科普等广泛领域。也就是说，我们的经济发展不仅要能够在说得过去的水平上支持庞大人口的生活需求，为了使我国人口的人力资本存量与现代化进程相适应，还必须在教育、科技、科普和文化领域作巨大的投入。在此基础上，发展成果中的重要部分需要投入于为劳动适龄人口创造足够的经济机会。归结起来，就是推动人的发展，并以此解决人口、资源与环境问题。

### 三、政府掌舵，市场扬帆

笔者在前面谈及的，是两个相互关联的观点。一是健康的城市化过程在宏观上是节约土地的，是环境友好的。这里的城市化是广义的，包括生态敏感区和贫困区人口向土地生产潜力相对较大的地区的迁移，内地农村人口向沿海的迁移，农村人口向城市和城镇的迁移，中小城市人口向大城市的迁移等。在合理的规划约束下，上述过程有利于我国生态压力的缓解，环境的改善和土地资源的节约。二是注重人力资本的积累，为人的发展创造条件，包括广义的教育，也包括消除各种不利于人的能力培育与发挥的制度，是人与其他生产要素的结合在更有效率、更为环境友好的水平上进行。即使是为了人口数量的控制，我们也有理由相信这两条路是更为基本的。

从人口战略和规划角度看，为了实现这些目标，有许多重要问题值得研究。必须承认，我国改革开放以来的人口控制是必需的，其成就是伟大的。但由此带来的负面影响也将逐渐显现。人口的老化，一方面会导致内需不足，使经济成长动力不足；另一方面则是人力资本老化，使就业压力和合格劳动力供给不足的压力并存。为解决这些矛盾，基本对策就是加快城市化和人力资本的积累。随着年轻的和较高素质的劳动力进入城市，农村的空洞化和老龄化会加速。但如果城市化过程是高效的健康的，由此产生的问题可以仿效日本，通过加大对农村的补贴和其他支持弥补。新的人口战略在坚持人口数量控制的同时，应充分注意到这些方面。

一个按水资源利用现状只能维持100万人的城市，如果像以色列那样节水，也许可以容纳四五百万人。上海以前的规划都认为目标人口应该是1600多万人，最近突然跃升至2000万人还只是起点。这里，我们无须评价哪个目标更合理，但有一点可以肯定：以计划经济方式确定的人口目标，其合理性至少是可以讨论的。

根据一大堆并且不断增加的指标，由政府或专家评判怎样的人口规模是合理的，常常被认为是“科学”的。由此得出的结论可能正确可能不正确，本文不作评论。但我们必须警惕这样一种可能：专家和官员垄断话语权的结果可能会排斥市场和社会机制。多年的实践已经证明，任何在其运行机制中剥夺市场和社会参与空间的规划都不是好的规划。我们可以发

现，政府推动的生态移民过程副作用很大，而通过市场拉动的迁移，某些原先人地关系高度紧张的区域已变得山清水绿。在市场作用下形成的市镇往往经济繁荣，而在近年的早城运动中通过政府圈地、甚至政府强迫建成的大量新城新区则通常缺乏活力，甚至就是一座“死城”。这些现象是需要高度警惕的。笔者绝无政府放弃规划而放任自流的意思，而是主张两点。一是在规划过程中不仅要防止首长的拍脑袋，也要警惕专家的垄断，应该注意通过程序保证广泛的社会参与。二是在规划及其实施过程中，应该给市场和社会机制以充分发挥作用的空间。

摘自《人口与计划生育》2003年第8期

[回到页首](#)

[关闭该页](#)

[单位简介](#) | [合作机会](#) | [联系我们](#) | [E-Mail密码修改](#)

为了本系统能够更好的为您服务，建议使用IE4.0或以上版本浏览器。Best View: 800\*600

版权所有: 上海市人口和计划生育委员会信息中心

网站制作: 上海棕榈电脑系统有限公司

Copyright?2000 Shanghai Municipal Population and Family Planning Commission. All Rights Reserved.