



## 深圳建设现代化国际性城市与“梳理”： 理论依据与战略措施的探讨

丁四保

### 一、深圳人口和人口问题的社会属性

一个人口众多的大城市必然遇到的人口及其社会问题是：  
人口数量的迅速增长和形成庞大的人口规模；  
因此人口的高密度集聚不可避免；

高密度集聚就是高密度接触，接触中人们不仅会发现相互  
间的互补，也会产生矛盾；

庞大人口群体的构成不可避免地是多元化的，即所谓高异  
质性，如文化素养的异质性、文化的异质性、行为习性的异质  
性、价值观念的异质性等；

城市人口具有的这种异质性本来是城市人口结构相对于农  
村的优势，因为结构的复杂应该带来功能的增强；

但是如果用一个具有同一性的价值标准去衡量，而且当这

个同一性的标准只是由这个群体中具有相对同一性的部分人口来制订的话，就会使其他人口不适宜于这个标准，矛盾的产生于是不可避免。

深圳遇到的人口社会问题之所以比较严重是因为，一，其人口增长的基本形式是机械增长，即来自国内五湖四海的人口迁移；二，来自“五湖四海”的人口主体是国内长期以来收入和教育水平相当低下的农村剩余劳动力和他们的家庭，这些人口在给深圳带来文化的异质性的同时，使文化素养的异质性变得突出出来——据深圳市统计局提供的数据，深圳的“外来人口”在过去的四年里增长了 126 万，2003 年达到了 406 万，而“初中以下”文化程度占 95%；三，当深圳用“现代化国际性城市”的标准来审视我们的人口时，人口异质性的积极效果就有向其反面转化的趋势了。

## 二、对深圳人口社会问题和贫困群体“社区”的分析

最近的城市“梳理行动”主要针对“外来人口”，事出有因。

其实，深圳的外来人口绝对不止 400 万，多个来源表明，现在深圳的人口总量大约为 1200 万，其中，“户籍人口”不到 150 万，由于户籍人口可以享受到相当好的社会福利，最重要的是住房，因此他们不会成为被梳理的对象。

在其余超过 1000 万的“外来人口”中，我们可以根据 2002 年深圳在第二、三次产业进入正式统计的就业人口规模来推算他们的“剩余”——当年全部被统计的就业人数超过 300 万，即使我们完全不考虑户籍人口中的就业者，也就是说权当这些就业岗位都提供给了外来人口，外来人口中仍然存在 700 万的剩余。

获得上述就业岗位的外来人口显然可以与户籍人口一样获

得一定程度的居住待遇（如雇主提供的宿舍），或者依靠自己的收入得到更好一些的居住条件（如在“城中村”租住或独立购买住房），所以问题的主体是“剩余”的700万。

虽然“剩余”的700万外来人口并没有稳定的职业，然而他们之所以在这个城市里居留了下来必然有其合理性——无论是正当的临时性工作、自谋生路（小摊贩、捡拾垃圾、“做苦力”，当然我们必须排除从事不法行为的人群），他们在深圳总是有生存和发展的机会，并且相对于他们的农村老家，边际收益递增是很明显的，所以我们没有理由剥夺他们在深圳居留的权利。

一般来说，城市贫困群体可以被城市“消化”，他们与城市主体居民的异质性矛盾不会激化，原因是，一，在我国，城市里长期以来以“单位社区”为居民区的基本形式，计划经济条件下的“单位”总是能够给他们的职工提供符合基本条件的住宅，而深圳没有这样的计划经济经历；二，在市场经济国家，城市在长期的发育过程中总会形成或者同心圆、或者扇型、或者多元组团的空间格局，城市贫困群体要么分布在城市中心区，要么分布在边缘，要么分布在“高风险地带”（河漫滩、山前坡地、高污染地区等），无论怎样，都已经与城市社会形成了相对的均衡，而深圳虽然有这样的市场经济经历却没有足够长的时间积累。

正是因为这样，深圳的贫困群体可以分布在任何管制松弛的地段，他们在那里居住、开办小的作坊式企业并形成雇工，形成围绕这些企业的服务业，于是人口的继续迁移形成路径，人口继续增长，生活性服务业也因此形成群体。而问题在于，这些人口在不断集聚过程中所形成的社区是一个封闭的、与深圳生产与消费和文化进步基本没有关联的内部循环系统。在国外，这种现象被称为“假城市化”，这些人口被称为“擅自占有土地居住者”。这些“社区”却可以产生对深圳十分不好的“外

部化”效果，包括对城市环境的破坏性影响和城市的犯罪。于是，城市的“梳理”成为十分必要的政府行为，否则，这些丑陋的社区的扩散和蔓延将彻底扭曲城市发展的路径。

### 三、深圳建设现代化国际性城市面临的巨大挑战

深圳建设现代化国际性城市实际上是在一个并不乐观的大背景下进行的。

从理论上说，我国正处在工业化开始的阶段。工业化总是与城市化联系在一起，工业化必然遇到把农村人口“推向”城市和城市必然把农村人口“吸到”城市的城市化问题。

我们知道，城市化的成本要远远超过工业化，因为城市化必须为城市基础设施建设、城市服务业和城市公共福利、修复城市生态系统和为居民提供就业、交往和学习的机会等方面支付成本，并且这些成本只能由城市政府承担，而不像工业化那样可以让企业分担。

而我国目前城乡之间和地区经济发展方面的差异还在扩大，“一部分人和一部分地区先富起来”的不均衡发展方式使深圳成为中国这种发展方式的最大的获益者，但是，深圳在获得资源集中配置的好处的同时，必将遇到建设现代化国际性城市的最大挑战——消化来自全国农村的大量的剩余人口，即一个庞大的相对贫困的人口群体，以及由这些人组成的“社区”给深圳带来的负面影响。

在中国的城市系统里，深圳有着全国最大比例、甚至是最大规模的外来人口，深圳的成功与否将是检验我国社会经济制度是否优越的一个案例。

几乎所有发展中国家的大城市都遇到了与深圳类似的城市问题，并且深圳已经成为典型，所以深圳的成功与否又是检验

中国人民和中国政府是不是有足够的智慧解决这个世界性难题的机会。

最后，深圳的发展实在是太快了，早在它的人均 GDP 超过 1000 美元的时候，城市的社会问题、城市化问题就应该被我们发现并且给予足够的重视，但是我们是在今天全国的平均水平都已经达到这个水准的时候（2002 年，即使把深圳的人口基数定为 1000 万，其人均 GDP 也将近 2500 美元，为全国平均水平的 2.5 倍），才遭遇这样的问题——高速工业化条件下成长起来的深圳能否克服由于成长过快而带来的“营养不良”，能否克服众多发展中国家所遇到的城市化限制工业化发展的问题，这也是一个富有挑战性的世纪课题。

#### 四、以人为本，迎接挑战

迎接挑战的战略重点必须是解决城市人口和他们的就业问题，也就是把外来人口、贫困人口作为制定战略措施的出发点。

一个明确的指导观念应该是，“人们为了生活而来到城市，人们为了生活得更好而居留和城市”，我们没有理由通过“梳理”而驱赶为追求生活而来到这个城市的人们，就像我们不能驱赶那些“户籍人口”和被认为是人才的人口一样。

为此，本文提出关于战略性措施的如下思考。

##### 4.1 产业置换和人口置换

深圳是迅速工业化模式上成长起来的城市，制造业近些年来一直是主导深圳经济发展的产业，所以我们可以从中得到两点启发，第一点是，外来的低文化素养的劳动力的大量供给正是深圳制造业劳动力市场的需求所决定的，也就是在深圳制造业中占主导地位的劳动密集型部门吸纳着这些劳动力人口；第二点是，根据“增长极带动”的产业发展模式，进入制造业企

业就业的劳动力人口是拉动其他劳动力人口拥向深圳的“主导部门”。这样，我们就可以通过改造深圳的制造业，在一定程度上解决人口异质性中的矛盾——适度提高人口的文化素养。

有两个途径可以实现上述目标。

第一个，深圳工业结构的适度重型化。即通过信息化改造和发展制造业，比如发展技术水平比较高的装备制造业、汽车工业、新材料、精细化工等部门，提升原有电子部门的技术层次，向为全国制造业信息化服务的方向发展（汽车电子产品、用于机械加工行业的软件等），甚至考虑发展航空航天工业的辅助部门。如果深圳的工业企业主要需要的是像华为、中兴等企业那样，主要是面对大学毕业生，则就业人员的社会福利水平会明显提高，城市的人口文化素养结构也会明显提升。这是“置换人口”的思路。

第二个，深圳劳动密集型工业部门向其他地区迁移。深圳作为经济发展的核心地，它对其他地区的发展带动将以产业的梯次转移为基本形式之一。在深圳参与泛珠江三角洲地区区域合作的框架下，深圳完全可以把已经成为城市现代化的“问题部门”的劳动密集型部门转移到湖南、广西、江西、云南、贵州、四川等省区。这是“置换产业”的思路。

在具体操作上，可以在提高土地成本（针对“低效率土地利用”、污染、城市建设增容等收取费用）和提高劳动力成本（不断提高最低工资的标准）等环节，促进高、低级制造业部门的转换。

按照目前深圳在制造业部门有近 200 万人就业的规模推算，如果我们在一段时间里置换 50%，也就是 100 万就业人口。100 万个制造业就业岗位对泛珠江三角洲地区的其他省区来说将是实现工业化的巨大进步，而对于深圳来说，会增加 100 万大专以上学历的高素质人口。

其实在国际经济关系中，发达国家之所以有较少的人口，具有文化素质较高、享有高福利待遇、人才密集的人口优势，并且国家竞争力比较强，发展中国家之所以可以享受工业化成果，都是离不开这种产业—空间的置换。

我们早就知道区域经济发展对于发达地区和相对落后地区来说都要依靠“梯度转移”，为什么不在深圳主动地去寻求它的双赢效果呢？这样做的结果是实现更多人口的福祉，所以是一个“以人为本”的城市建设和经济发展思想。

#### 4.2 第一、三次产业的吸纳

深圳地处亚热带，气候温暖湿润、水热条件好、地貌类型多样（山地、坡地、平原、湿地），且城市人口密集、人口对生活质量的要求高，再加上香港因素，所以发展生态农业和精准农业是很有前途的。

历史上被国际农业界、地理学界、生态学界广为称道的“桑基鱼塘”、“果基鱼塘”曾经是珠江三角洲的骄傲，这种高效的劳动密集的农业类型现在差不多消失殆尽，成为历史的遗憾。而华南坡地的开发利用也是上个世纪 80 年代以来国内外科学界提出的重大生态经济工程课题。

其实，简单地禁止在坡度 15° 的地带开垦土地和“封山育林”并不一定适合深圳的地理条件，因为其生态—环境效益和经济效益都不理想。积极的植物—生物工程则可以使这里大面积的山地发挥更好的生态—经济效益，如培育多种速生的植物、沿等高线栽种由灌木组成的生物篱笆墙、简易的工程（修筑梯田），就可以在短时间里（有时只需 1-5 年）为市场提供木材、纸浆原料、薪炭、饲料、水果、药材、蜜源、纤维、香料、染料、油料等产品，并且产生水土保持、增加土壤肥力、为城市 and 农业提供环境服务功能（如改善大气质量）等多种生态—环境效益。如果在缓坡、平原地区开发像果树、鱼塘、宠物养

殖、粮食种植、经济作物（包括蔬菜）种植、肉用或奶用畜牧业（包括大牲畜和禽类），都可以在生态农业小区——循环经济的模式下吸纳大量劳动力，形成与市场需求相匹配的精准产业、绿色产业。

如果按 1000 亩土地的平均规模，在山前平原、平原、湿地、坡度 25° 坡地甚至更高（采取生物措施和梯田的方式开发，可以保障不发生水土流失）500 户家庭、供养 2000 人口的单位计算，开发 100 个这样的小区，就可以形成 20 万农业人口的安置并且大大增加深圳 100 平方公里范围上的人工生态系统的生产力。

在第三次产业方面，一个比较简单的办法是发展教育与科研产业。我们按照国内中心城市一般拥有 2、3 所好的大学，在校师生总共 10 万人的目标，按照国内中心城市 3-5 万科研人员的经验值，如果深圳在 15 年内达到这个规模，就又会形成十几万高素质的人口。而这些人口所关联的制造业和服务业其他部门都将是高等级的，所以是又一个很不错的产业——人口增长极。

#### 4.3 城市建设规划中的安置

无论怎样，政府的安置都不可避免。所有新兴工业化国家的大城市都通过对贫困群体的安置实现了克服高异质性带来的社会矛盾，典型是香港和新加坡（集中建设公屋区）。

深圳实现安置的重点区域，一是现有的“城中村”，二是郊区和城乡集合部。

“城中村”的问题虽然不少，但是它们在解决安置问题中的贡献不可小视。城中村实际上分担了政府的安置成本，而且它们也是市场经济条件下大城市居民分布格局的规律性表现——毕竟要有一部分低收入的人群要依靠廉价租屋实现定居。即使在美国的华盛顿，贫民区与高等级住宅区也可以长期共存，相安无事。

在郊区和城乡结合部建设大面积的政府安置小区不仅可以改善低收入群体的居住条件、改善城市的环境质量，同时也便于政府的管理——一方面是对居民身份和行为的管理，一方面通过提供住宅而相应提高了进入和在深圳居留的生活成本，生活成本的相对提高和享用公屋对就业—收入的要求，肯定会对盲目进入的人口产生阻碍作用。

总之，深圳建设现代化国际性城市与它的“梳理”行动应该考虑标本兼治，应该上升为一个城市发展的战略，按照“以人为本”的发展观，统筹各个方面的资源和力量。当然，问题是相当复杂的，需要认真的调查、研究、试验。

梳理行动引发了矛盾，受到了一些批评，政府不应该简单地对待来自社会各个方面的批评——没有批评怎么会有群众的监督？没有批评，怎么会迫使我们思考更深层次的问题？所以，现在正是我们实践三个代表科学思想的大好机会。

作者系综合开发研究院（中国·深圳）公共政策组负责人，教授，博士生导师

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

---

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：郑宇劼 电邮：[zyj@cdi.com.cn](mailto:zyj@cdi.com.cn)

责任编辑：张朝中 电邮：[zhangchzh@cdi.com.cn](mailto:zhangchzh@cdi.com.cn)