

人口流迁

城市人口规模调控政策的回顾与反思 ——以北京市为例

冯晓英

【内容摘要】我国部分地区出现的“民工荒”对建国 50 年来城乡分治的“人口管理”模式提出了挑战。本文通过回顾中国户籍制度下城市人口规模调控的制度变迁,以北京为例反思传统路径依赖下社会政策对城市流动人口区别对待产生的诸多问题,从建立和谐社会的角度,提出政府制度创新的对策建议。

关键词: 民工荒;城市人口规模;户籍

【作者简介】冯晓英,北京市社会科学院城市问题研究所副研究员。北京:100101

1 “民工荒”挑战城市“二元”体制

2003 年下半年,一种被媒体称之为“民工荒”的现象在东南沿海部分地区悄然出现,进入 2004 年,“民工荒”现象进一步蔓延。福建、广东、浙江等东南沿海经济发达地区的城市同时出现企业“缺工”局面。而入夏以来,在江西、湖南等农民工输出地的内陆省份,也不同程度出现了企业招工难的现象。一时间,“民工荒”成为中国社会的关注焦点,不仅企业叫苦不迭,政府机关、社会舆论都显得猝不及防。“民工荒”缘何突然而至?

事实上,“民工荒”的出现绝不仅仅是单纯的经济现象,而是城市经济和社会体制因素叠加的结果,其中,经济因素是诱因,制度障碍是根源。从经济角度分析,农民工“短缺”是市场经济条件下劳动力市场供求关系自发调节的结果,但若从制度层面分析,不难发现,农民工的“出走”显然与对城市“二等公民”身份不满有直接关系:工资待遇长期低于城镇职工水平、劳工权益缺乏制度保障、生产生活环境恶劣、承受社会歧视且缺少宣泄渠道,等等。作为城市中一个典型的由经济和社会双重因素造就的弱势群体,他们无力与社会的强势群体抗衡,长期缺乏归宿感,甚至安全感,不能不说是他们“一走了之”的重要原因,而这一切都与城市内部户籍身份标签下的“二元”管理体制有着密切关系。

我国现行的城市“二元”管理体制是以“户籍属地管理”为依据,将户籍人口和外来流动人口置于两个不同的管理体系,在管理内涵、管理方式、管理手段各不相同的情况下,各自独立运行的管理模式。具体而言:户籍所在地政府对城市户籍人口提供从就业、社会保障到维权等全方位具有制度保障的公共服务;而外来流动人口则由公安部门牵头、若干与外来流动人口管理相关的职能部门组成的外来人口管理办公室负责提供有限的,以出租房屋和治安管理为主要内容的控制性管理。虽然近年来一些城市政府逐渐取消了对农民工的就业限制,但优先保护城市户籍就业人口的政策导向,使其对农民工提供的服务内容远不及户籍人口。随着城市社区组织的建立和日趋完善,户籍人口,包括下岗职工和失地农民在内的弱势群体可以通过社区组织表达个人和群体意愿,赢得政府和社会的支持和帮助,获得心灵慰藉;而外来流动人口,特别是农民工却始终未能被居住地社区所接纳,成为城市中既缺少话语权,又孤立无助的边缘群体,“同城不同权,同工不同酬”是他们的真实写照。外来农民工与城市户籍人口之间政治、社会和经济地位的明显落差,导致了城市社会中“新二元结构”的出现,它是传统城乡二元体制在城市社会的延伸和发展,是城市化进程中出现的新的社会失衡。

诚然,当前出现的“民工荒”还呈现区域性、结构性、暂时性等特征,但对以限制农民工进入的大城市,特别是特大城市而言,却具有警示作用。很难说,如果我们的管理体制和政策思路不随之进行调整,今天的“民工荒”不会在一向自以为农民工“无限供给”的大城市重新上演。

那么,为什么包括北京在内的大城市要限制非本市户籍农民工的进入呢?

2 城市人口规模与户籍制度调控

我国的户籍制度,除了具有与世界各国户籍制度通行的治安、统计功能外,同时兼有人口迁移调控的特殊功能。作为典型的具有中国特色的计划经济产物,以农业和非农业人口作为身份标记的城乡分治的户籍制度从它诞生至今,始终承担着控制城市人口规模的角色,其调控对象也一直锁定在进城务工经商的农民身上,“农民工”¹ 称谓就是户籍制度刻在他们身上的烙印。

新中国成立以来,户籍制度对城市人口规模调控大体经历了三个阶段:1950年代中后期至1980年代中期,1980年代中期至20世纪末、21世纪初至今。虽然每个阶段调控的手段和力度不同,但调控的目的——控制城市人口规模膨胀却是一致的。

1950年代中后期至1980年代中期是我国政府对农村人口进城实施全面严格控制的阶段。其特征是以户籍制度为核心,通过一系列配套措施,阻断农民进城通道,统一调控全国的城市人口规模。

我国城乡分治的户籍制度始建于1958年,是为配合国家优先发展重工业战略方针推出的一项制度安排。新中国建立之初,国家对外面临着来自西方国家的战争威胁,对内面临着如何改变贫困落后的国民经济,实现国家强盛、人民富裕,迅速立足世界民族之林的重大选择。借鉴国际经验,党和政府把优先发展重工业作为国家经济发展的基本战略,并为压低工业发展成本,减轻城市财政压力,做出了抑制城乡资源流动的三项制度安排(蔡,2000),即以实行对粮、油等主要农副产品的统购统销政策,阻断城乡产品流通渠道;以实行人民公社制度,把农村劳动力限制在农村经济活动之中;以实行全国范围内的户籍管理制度,把农业人口固化在农村社队。为此,1958年1月颁布的《中华人民共和国户口登记条例》改变了以往户口迁移以迁出地审批意见为主的管理规定,增加了迁入地和准迁单位的审批程序,并明确公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入证明。为了阻断农村人口因“暂住”城市而成为实际城市人口的通道,决策者在制定《户口登记条例》的前后,出台了一系列与之配套的,包括凭城镇户口发放粮油和日用商品票证、申请就业以及取得社会福利等制度,作为户口登记与迁移制度的补充。这些制度的实行使农村人口完全失去了在城市立足的可能性,农村人口向城市的自然迁徙过程停止了(俞得鹏,2002),这种情况一直持续到20世纪80年代中期。计划经济条件下国家高强度行政干预的结果,虽然取得了全国范围内所有城市的人口规模的滞涨效果,但却付出了国民经济比例严重失调、人民生活水平长期停滞不前的巨大代价。

1980年代中期至20世纪末是国家逐渐开放中小城市(镇)控制,引导农村劳动力向非农产业转移的阶段。其特征是“民工潮”导致大城市人口规模迅速膨胀,大城市政府采取户籍附加条款限制外来农民工的进入。

1970年代末期,全国范围内以家庭联产承包责任制为核心内容的农村经济体制改革产生的巨大动能,从两个方面推进了农村劳动力向城市的流动:一是农村经济体制改革激发了广大农民的种田热情,粮食产量的大幅增长,改变了20多年来城乡粮食供给的紧张情况,使国家放松对农民进城的限制成为可能;二是家庭联产承包责任制的实施,解除了农村集体经济组织对农民劳动的束缚,使农村剩余劳动力自主进城寻找就业途径成为必然。为此,1984年国务院推出了允许农民自理口粮进入小城

¹ 尽管农民工称谓本身具有社会歧视色彩,但考虑到它作为一种社会公认的身份指代,本文仍沿用这一称谓,以避免引起歧异。

镇落户的政策,第一次为农村人口有条件地进入城市(城镇)放行绿灯,其后居民身份证制度的实施以及取消城市粮油副食品凭票供应制度,既为农民的自由流动提供了身份证明,同时也使农民在城市立足有了生存基础。而此时的城市经济正处于复苏时期,大城市的聚集效应在推动经济高速增长和拉动人口就业方面产生了重要影响,1990年代初期形成的农村人口大规模向大城市涌动的“民工潮”就是直接的回应。然而,由于对“民工潮”的出现缺乏思想和物质准备,加之国有企业改革使大量企业冗员下岗,大城市普遍陷入城乡就业矛盾加剧、资源紧缺、基础设施不足,社会管理失控等困境。尽管此时国家对城市人口的机械增长和“农转非”的态度依旧是“控制”和“严格控制”,但这些政策已经对城市人口规模的膨胀失去约束力。为此,依据1995年《中央社会治安综合治理委员会关于加强流动人口管理工作的意见》提出的“因势利导,宏观控制,加强管理,兴利除弊”的精神,大城市政府从保护市民利益,减少人口规模压力的角度出发,相继在外来农民工行业准入、子女就学等方面出台了许多限制性的地方法规或条款,并加大了进城的行政收费力度。但结果却事与愿违,全国农民工进城的人数非但没有减少,反而由本阶段初期的3000万人增至末期的8000万人,其中相当比重的农民工流向了大城市。

21世纪初至今的4年是我国户籍制度发生重大变革,政策推进农村劳动力向城市转移的重要时期。其特征是国家确立了以全面建立城乡统一的,以公民按实际居住地登记常住户口为基本形式,以具有合法固定住所为户口迁移基本条件的新型户籍管理制度目标,除了直辖市和省会城市采取以准入条件取代城市人口迁移增长计划指标管理政策外,全国大部分省市相继取消了农业户口、非农业户口的划分,实现了城乡户口登记管理一体化,户籍制度对城市人口规模调控的作用已经微乎其微。

进入21世纪以来,党和国家高度重视城乡统筹协调发展问题。随着对解决“三农”问题的出路在于工业化和城市化认识的逐步深化,中央对流动人口的工作方针发生重大转变,国家相继出台了一系列政策措施,旨在改革城乡分治的二元户籍制度,通过清理各种针对进城民工的歧视性政策,降低农民外出就业的门槛,为农民外出就业创造公平环境,实现农村劳动力向城市的顺利转移。根据党和国家政策,目前全国2万多个小城镇已经放开了户籍管制,包括大城市在内的所有城市也已经逐步取消了对进城民工的行政性事业收费、行业准入限制,按照规定时间清欠民工工资,并开始接纳民工子女进入公立学校或有条件的民办学校就读。如果说,当今户籍制度对大城市人口规模调控还有影响或作用的话,也仅局限在最低生活保障这一“最后防线”上,因为没有城市户籍,非户籍人口就无法在生活无着情况下,享受该城市为户籍人口提供的最低生活保障。直辖市、省会城市和部分大城市之所以还在一定时期保留户籍准入条件,正是出于我国目前尚未建立全国城乡统一社会保障体系的考虑。在不同城市经济发展、公共服务、生活水平差异过大的情况下,无条件放开户籍迁移管制,可能会导致这些城市因人口规模的过度膨胀,产生无法控制的经济社会失控局面。

北京一向是国内户籍管制最严格的城市,这既是出于首都城市功能的考虑,也与水资源约束下的人口规模不能过高的控制思路有直接关系。1990年代中期以来,北京市一直将现有人口规模已经超出水资源承载能力作为控制人口规模的依据,并采取过诸如招聘广告必须明示北京户口,对外地来京从业人员实行行业限入政策、分区县下达使用外地民工指标以及对“三无人员”实行收容遣送等政策措施,以求达到控制目标,尽管效果并不明显,但似乎还有“抓手”。进入2001年以后,随着国家对农民工进城政策的转变,北京市除了保留有条件的户籍准入政策外,已经取消了对农民工进城的所有政策限制,面对进京人口规模的迅速膨胀却失去了以往相对有效的行政控制手段,各级政府普遍陷入了“控不住,管不了”的无奈境地。

3 政府无奈与路径依赖

北京市对人口规模实施总量控制是建立在水资源严重短缺无法承载现有人口规模判断基础上做出的政策选择。于是,以“无限供给”的进京农民工为调控主体,以实行户籍身份标签下的区别对待为

调控手段,成为长期以来政府调控人口规模的一种思维定式。诚然,北京目前的缺水状况,即使在实现了南水北调之后也并不充裕,这也是政府与市民在北京需要控制人口规模上具有高度共识的基础。问题是怎么调控?继续采用行政调控手段,抬高农民工进京门槛,不但与当前国家形势和中央政策相悖,并有失社会公允,就是从实践的角度,也难以取得预想的效果。况且随着“南水北调”工程的开工和紧急情况下多渠道调水的成功,人口规模调控的初始条件—水资源严重短缺状况将逐步得到改善,而城区人口规模过大、基础设施不足的矛盾也将随着《北京城市总体规划(2004年~2020年)》的实施得到有效缓解。初始条件的改变意味着北京城市人口容量有限扩张已经成为可能(由目前水资源约束条件下的1440万增至1800万),而总量控制指导思想下人口规模调控的政策路径依赖,就成为政府“无奈”的原因所在。

所谓路径依赖,是指在制度变迁中存在着制度的报酬递增和自我强化的机制。这种机制使制度变迁一旦走上了某一条路径,它的既定方向会在以后的发展中得到自我强化。路径依赖源于过去,影响现在。沿着既定的路径,经济和政治制度的变迁可能进入良性循环的轨道,也可能顺着原来的错误路径继续下滑,甚至被锁定在低效的状态,陷入恶性循环而不能自拔(道格拉斯·G·诺斯,1991)。

如前所述,中国的户籍制度对城市人口规模调控经历了一个由强化、弱化到逐步消失的变迁过程。尽管户籍迁移制度的出台有其不得而为之的历史背景,但“二元社会结构”所造成的历史负债——城乡差距、工农差距过大导致的城市贫民增多以及社会冲突加剧却是公认的事实。因此,统筹城乡发展,构筑全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会,成为新一届政府追求的目标。然而,户籍制度改革和人口规模调控初始条件的变化,并没有推进北京人口规模调控思路的转变,受初始户籍迁移制度政策安排的影响,现行的调控政策具有明显的路径依赖特征。

3.1 路径依赖的表现形式

一是管理体制上继续实行北京户籍人口和外来流动人口分立并行的“二元”模式。

二是城市公共服务供给制度沿袭传统的“户籍属地”路径。城市公共服务供给制度是包括就业、医疗、养老保险、住宅、义务教育、计划生育、社会救济、公共环境治理等多项制度在内,政府为纳税人提供的一项制度保障。只要市民向政府纳税,政府就有义务为纳税人提供水平相近的公共服务。然而,几十年城乡分治的“户籍属地”管理模式,形成了政府决策的二元思维惯性。尽管外来流动人口为北京城市建设和发展做出的贡献有目共睹,但城市公共服务供给依旧以户籍为界限,形成一个城市内部封闭的、非均衡的公共服务“二元供给”体系,即作为纳税人的非北京户籍就业人口不能享有与北京户籍人口同等的¹公共服务权利。

三是流动人口依旧被排斥在社区组织大门之外。各国实践证明,社区是移民融入都市社会的最佳途径。通过社区组织,移民可以尽快熟悉社会环境、社会规则,建立新的社会关系,寻求社会援助,从而减少社会摩擦,增进社会融合。然而,时至今日,北京城市社区仍然以户籍所在地作为接纳社区成员的依据。没有北京户籍,就无权参与居委会竞选,在社区事务和群体利益上就缺少发言权、缺失决策权。城市社区中单独设立的流动人口管理办公室,作为公安机关职能的延伸机构,主要承担治安防范功能,与社区组织“助人自助”功能有着本质区别。

3.2 路径依赖的直接后果

城市人口规模调控的路径依赖,非但没能阻止流动人口年年增长的态势(北京流动人口总量由2001年的328.1万人、2002年的386.6万人、到2003年的409.5万人,2004年的430余万人),反而引发了许多新的社会、经济问题,它集中表现在四个方面:

¹ 权利不对等的局面在2004年末有所改变,其标志是北京市政府有关部门相继制定了《北京市外地农民工工伤保险暂行办法》和《北京市外地农民工参加基本医疗保险暂行办法》,出台了免费为进城务工就业农民子女提供义务教育、以及免费为外来育龄妇女提供生殖健康服务等政策。

首先是公共管理与服务“缺位”，社会面临认同危机。城市内部户籍身份标签下的“二元”制度安排，不仅使流动人口失去了公民应有的政治参与和生存保障权，经济、社会、文化资源配置的不合理与非公平性，又使他们的发展能力和发展机会进一步弱化，加之遭受主流社会排斥产生的边缘化感觉，使流动人口对北京城市缺乏归属感和认同感，最典型的话语就是“你们北京人，我们外地人”。社会心理的失衡，诱发了流动人口的行为失范，小则出现破坏公共设施、小偷小摸，大则出现盗窃、抢劫，极端者便会自残甚至实施报复性犯罪，这样的事例屡见报端。

其次是数量庞大的城市边缘群体的出现，加大了社会的贫富差距。北京市第五次全国人口普查数据表明，户口性质为农业户口的流动人口占全部流动人口的近 3/4。他们中间约半数人在京生活和经济状况窘迫，甚至低于北京的下岗职工。有资料表明，北京流动人口中有 25% 的家庭处于贫困状态，而北京户籍家庭只占 8%；流动人口中贫困人口的收入大约要低于贫困线 30%，比北京户籍人口同类指标高 5 个百分点（王奋宇、李路路，2001）。数以万计非北京户籍的贫困人口集聚在城乡结合部环境恶劣的“城中村”，生活在狭小、简陋、缺乏安全保障的廉价出租房屋中，与城市新贵的“别墅群”形成了巨大的社会反差，是北京城市中社会经济地位最为低下的贫困群体。

第三是流动人口与社会摩擦逐渐增多，阶层矛盾日渐显化。社会歧视是流动人口，特别是农民身份的进京民工的普遍认知。北京的流动人口中 70 年代末期以后出生的年轻人约占 1/3。与他们的父辈相比，新一代年轻农民工的经历、文化水平、思想观念都发生了变化，对公正待遇的诉求也比他们的父辈更为强烈，因此，当他们受到不公平的政治、经济、社会待遇时，大多不会忍气吞声，而是以不同的方式表现抗争，从而使社会转型时期的人民内部矛盾增加了反社会歧视的色彩。

最后是“低端”行业¹从业人员供不应求，制约了城市的可持续发展。据北京市职业介绍服务中心发布的《2004 年第 3 季度北京市劳动力市场供求信息》显示，第 3 季度劳动力市场供求关系总趋势依旧是求职人数少于岗位需求，求职比重仅为 0.77，且市场需求和供给量集中在高中及以下人员，其中“需求大于供给”的前十个职业主要集中在“低端”行业，包括推销展销、美容美发、治安保卫、环境卫生、家庭服务以及传统的商业、餐饮、饭店服务业等。而这些行业恰恰是目前北京市使用外地农民工最多的部门。一边是以农民工为控制对象，一边是农民工用量不足——我们的社会在有意无意地为自己制造悖论，其结果是商家、市民均受其“害”。

综上所述，北京市现行总量控制指导思想下人口规模调控的路径依赖，在户籍制度变迁过程中，与整个社会的发展趋势逆向而行，其“控不住，管不了”的局面就在所难免。

4 走出认识误区

路径依赖缘于认识误区。纵观北京城市人口规模控制走过的 50 余年历史，不难发现一个事实，即在十个“五年计划”之中，除了“三五”、“六五”等个别计划期因为特殊的历史原因北京城市人口规模控制在计划目标范围以内以外，其他时期北京规划的人口容量都被实际的人口发展过程所突破，从而迫使北京市不得不一而再，再而三地修订自己的规划人口目标和人口容量指标（段成荣，2004）。例如，1981 年提出“任何时候都不要超过”1000 万人口的目标，由于在 1986 年就突破界限，“七五”、“八五”时期都曾做过人口规模控制在 1020 万和 1105 万的扩张性调整，而“十五”规划提出的到 2005 年将常住人口总量控制在 1440 万人以内的目标，在 2003 年又“实现”了总量突破。北京人口规模调控之所以会出现如此被动局面，显然与我们对城市化进程中，人口变动的自身规律缺乏认识有直接关系。

4.1 城市人口容量是一个不以人们的意志为转移的发展变量

人口向城市迁移是城市化的基本标志。观察发达国家城市化的演进过程，可以发现，人口向大城

¹ 本文“低端”行业主要是指技术含量较低，以体力劳动为主的行业，包括居民服务业、旅馆和餐饮业、建筑业、零售业、采矿业和制造业等。

市集聚是一个客观规律。尽管城市发展达到一定阶段,对于中心城区特别是传统的中心商业区,人口呈现向郊区化扩散的特征,但从更大的空间范围,尤其是以大城市为中心的“都市圈”或“城市群”、“城市带”的发育来看,人口集聚程度仍在提高。以美国为例,百万人以上的大都市区人口占总人口的比重已由1920年的16.6%,1960年的34.9%升至1990年的53.4%。可见,即使是像美国这样高度发达的国家,人口向大都市集中的趋势至今都未有大的改变。我国是一个发展中国家,本身就处于人口向城市,尤其是大城市的聚集阶段。建国后“反城市化”战略的实施,又使得改革开放后农村人口向大城市聚集如洪水倾泻般势不可挡,出现了短期内城市化需要加速发展的局面,因此,大城市人口容量的不断扩张是城市发展的必然趋势。北京的人口规模之所以一再突破规划目标,应该说与主观控制人口规模膨胀的思路有关,将着眼点更多的关注城市自身的发展需求,忽视人口向大城市聚集的客观规律,可能是问题的症结所在。

4.2 以农民工作为调控主体,存在认识偏颇

目前北京市将人口规模调控的重点指向农民工主要出于两点考虑:一是数量庞大,二是存在大量无序、盲目进京而不为北京城市发展需要的农民工。

谈及北京人均水资源不足世界人均的 $1/30$ 和全国人均的 $1/8$,势必要涉及数以百万计的农民工进京摊薄了北京人均水资源拥有量这样一个事实。倘若我们不考虑其他因素,仅以农民工生活耗水加剧北京水资源紧缺作为限制农民工进京的政策依据就显不足。大量数据表明,在北京用水结构中,尽管生活用水比重在不断攀升,由1991年的17.7%升至2003年的35%,比重增加1倍,但由于全市用水总量的下降,2003年实际生活用水量的绝对值仅比1991年增幅 $2/3$ 。而在市区生活用水中,公共建筑用水占55%,剩余的45%才是居民生活用水,且不说农民工由于生活条件所限,实际人均耗水大大低于市民的平均水平,就是从人口总量上看也不过占到20%。而大量研究结果表明,北京市的节水潜力主要集中在生产和公共消费领域,将产业结构调整 and 重新定位与用水需求协调起来,是改善北京水资源短缺的根本所在。

关于农民进京是否盲目无序,社会学家们曾经做过大量调查。有资料表明,85%的北京流动人口都是为了工作而迁移进京,75%的流动人口在进京之前就找到了一份工作(王奋宇、李路路,2001),在京暂无工作的仅占2.0%(北京市统计局,2004),而在京无业闲散人员约计10余万人,流动人口犯罪率仅为3.5%。可见,视大量农民工为“盲流”与现实情况不符。而农民工已经成为北京城市发展中不可或缺的重要组成部分更应是一个不争的事实。众所周知,一个城市人口规模的大小不仅受就业岗位需求的影响,同时也受产业结构制约下职业匹配规则的影响。统计资料表明,1997~2003年北京市建筑业外来就业人口对北京市国民生产总值的贡献率是6.29%,对北京城市建筑业国民生产总值的贡献率是93.79%(马晓微、张岩,2004),而与北京市民密切相关的生活服务业也几乎由外来农民工提供,这就是说离开了农民工,北京的基础产业发展将受到致命影响。有专家预言,未来城市劳动力的供给主要靠农村劳动力的转移而不是城市新增劳动力,他们已经成为中国劳动力供给的主流。就北京而言,对大量农民工的需求也绝不是权宜之计。一方面,北京新增劳动力大多追求高学历、高端职业,愿意从事体力劳动的人员很少,而以体力劳动为主的低端行业本身对学历的要求并不高,适合现有文化水准的农民工从事;二是城市人口规模越大,需要从事居民服务业的人员越多,给农民工的进入提供了广阔的就业空间;三是年轻的农民工勤学好问,具有较强的可塑性,是北京现代产业工人的最佳人选。此外,依据《北京城市总体规划(2004年~2020年)》,到2020年,北京市居住半年以上的流动人口将达到450万人左右,比现有规模增长120万人。可见,大量农民工进入城市,即使没有北京户籍,成为永久市民也已成定势。

4.3 人与社会协调发展是城市人口规模调控中不可忽视的要素之一

近年来,人与自然的和谐得到社会各界的广泛关注。北京在强调城市人口规模调控时,之所以把水资源短缺作为城市发展的瓶颈因素,主要是从人与自然的和谐角度考虑问题。诚然,对于一个特定

地区或城市而言,土地、水等自然资源的承载力一直是人口规模的基本硬约束,但随着地区和城市开放性的增强以及科学技术的进步,资源的互补性越来越强,一些稀缺性资源通过市场可以得到补充,从而可以有效解决自然资源对人口的制约力量,南水北调就是最好的例证(景体华,2004)。为此,新近出台的《北京城市总体规划(2004年~2020年)》将人口规模的测算加入了就业岗位需求的经济预测,这固然是认识论上的一种进步,但遗憾的是社会适度人口因素仍未考虑其中。事实上,人与社会的关系是人口规模调控中最难把握的因素。因为人与自然、经济环境失调所付出的代价,通常拿人类创造的财富即金钱可以得到部分弥补,但人与社会不和谐产生的贫富差距、社会冲突和矛盾,即使在人口规模压力不大的城市,其治理的代价之高,难度之大,也不是可以用金钱衡量的。因此,人与社会的关系如同一把“双刃剑”,和谐发展可以起到缓解人口规模压力的作用,反之,再小的人口规模,也可置城市于“死地”。

当然,强调城市人口容量是一个不以人们意志为转移的发展变量,并不是要否定城市人口规模调控的作用。因为尽管城市发展并不存在终极规模,但在不同的发展阶段,经济、社会、生态环境系统中出现的任何一组约束条件,都会抑制人口规模的扩张(叶立梅,2003)。因此,人口规模调控是必须的,但社会排斥的制度性安排绝不可取。在尊重人口迁移规律的同时,以城市功能布局调整和产业结构调整为依据,通过经济政策调整,实现市场主导下的人口有序流动、地域合理分布,提高城市发展的协调性,从而增加人口的综合承载能力,缓解资源产生的瓶颈压力;通过社会政策的调整,有针对性地解决仅靠经济政策调整无法解决的社会问题,以缓解社会问题对城市规模产生的附加压力,将人口流动产生的负面影响降到最低,应是制定北京城市人口规模调控政策应有的基本思路。

5 社会变迁推动制度创新

社会生产力的发展必然引起制度的变化是马克思主义的一个基本命题。流动人口管理制度的变迁反映了我国由传统农业社会向现代工业社会的变迁过程,其本质是对城乡关系、工农利益关系的重新调整。它起源于国家优先发展重工业战略方针的确立,是政府决策的结果,因此,制度创新也必须从行政管制改革入手。

5.1 以“居住地人口治理”取代“户籍属地管理”,构建政府与社会互动的人口治理模式

“居住地人口治理”与“户籍属地管理”模式的本质区别表现在两个方面:一是管理和服务对象不同:前者不分户籍属性和户籍所在地,凡是居住在社区里的人口都是政府和社区组织管理和服务的对象,而后者只对户籍人口中符合户籍身份的人口负责;二是管理方式不同:前者的治理是一个互动的服务概念,即建立在政府与社区组织互动基础之上,以政府依法行政、公民依法自治,其他社会组织参与公共管理和服务的互动型人口治理模式;而後者的管理是一个控制性的概念,表达的是政府对人口的控制性管理。

与传统的户籍属地管理模式相比,居住地人口互动治理模式的制度创新主要体现在4个方面:

(1) 建立流动人口按居住地,即街道、乡镇行政管辖区登记备案制度,并附加服务功能。按照属地登记和工作登记原则,公安机关以委托或授权形式,实现流动人口登记工作重心下移。通过社区居(村)委会、物业公司、企事业单位实施登记办证,实现登记机构与流动人口的零距离接触。同时,依据“财随事走”原则,对基层社区给予适当财政支持。凡是登记备案的流动人口可以依法享有与户籍人口同等的子女免费接受义务教育、就业培训、医疗保障、养老保险、参与社区公共管理和服务等项权利。

(2) 提出以居住地居民而不是户籍居民作为公共服务与管理对象。其含义:一是就政府层面而言,基层街、乡政府要对生活在辖区的全体居民负责,而不仅仅是对户籍居民负责;二是指生活在辖区的居民,不论户籍、身份是否与居住地行政管理机构属性一致,都依法享有包括选举和被选举在内的就地参政议政和享受公共服务的权利,并承担相应的义务。

(3) 推进政府行政管理的制度创新。一方面改变传统的政府对外来人口、户籍人口实行分行并立的运作方式,把外来人口统一纳入北京城市人口管理体系,实行相关职能部门各负其责,街、乡政府负总责的居住地人口“条专块统”管理体制。另一方面是加快城乡结合部行政管理体制改革步伐。城乡结合部是北京流动人口的聚集地。应通过“两改革、一调整”方式(冯晓英,2004),为农村管理体制向城市管理体制转换、政府实施属地管理扫清制度障碍。

(4) 将流动人口纳入社区组织范畴。在流动人口较多的社区,应按比例配备流动人口身份的居民委员会委员和党组织成员,以便于他们代表流动人口表达群体意愿,行使社区民主管理权利。在外来人口聚集区,鼓励增建各具特色的如同乡联谊会、同业协会等群众性组织,通过组织形式,将外来人口的个人行为与集体利益整合起来,从而达到既约束个人行为,又体现集体温暖的双重目的。

5.2 完善运行机制,为流动人口融入城市社会创造必要条件

(1) 建立流动人口公共财政转移支付制度。北京市流动人口中城镇从业人员占全市城镇职工的近 1/3,创造的税收总有百亿元之多。而农民工作为纳税群体,在劳动力市场所完成的初次分配中只获得了较小的份额,理应得到一定补偿。考虑到流动人口地区分布的不平衡,流动人口并入街、乡管理之后增加的公共管理与服务费用应按照流动人口数量,以区为主、市为辅的两级财政转移支付方式加以解决,避免仅由区级财政支付导致流动人口数量多的区财政负担过重的情况发生。公共财政转移支付的费用主要用于流动人口的就业培训、子女义务教育、医疗保障、养老保险、廉租房建设、公共管理、社区管理以及突发事件的应急处理,等等。

(2) 将流动人口的居住需求纳入城市住宅建设规划,通过旧村改造,实现廉租有其屋。北京城乡结合部旧村改造的任务很重,政府已经明确提出 2008 年前逐步消灭城八区内存在的 258 个城中村,而待改造的旧村大多是贫困流动人口的聚集地,通过旧村改造,将他们全部外逐既不现实也不合理。考虑到流动人口承租能力不同,可以招标方式专门为贫困流动人口建设一定数量的、具备初步卫生和取暖条件的廉租房,或是通过提升居住地区的公共设施和服务,改善现有的居住环境。

(3) 建立农民工专业化职业培训制度,提升技术水平,稳定从业队伍。当前,北京现代制造业蓬勃发展,需要大量的具有创新意识的技术工人,而现有的农民工以粗工为主,技术工人所占比例很低,高级技工更是凤毛麟角,根本无法适应技术含量高的职业要求。因此,必须从长远发展的角度,将农民工专业化职业培训作为制度确定下来。要变传统的简单岗前培训为定期的现代专业技术培训,下本钱,花力气培养一大批“永久型”的非北京户籍的产业技术工人,作为北京现代制造业的支柱力量。同时,为北京第三产业,尤其是新兴的社会服务业培养众多具有专业服务水准的合格职业工作者。

参考文献:

- 1 蔡 . 中国流动人口问题. 河南人民出版社, 2000
- 2 俞德鹏. 城乡社会: 从隔离走向开放. 山东人民出版社, 2002
- 3 [美] 道格拉斯·G·诺斯 陈郁, 罗华平等译. 经济史中的结构与变迁. 上海三联书店, 1991
- 4 王奋宇, 李路路. 中国城市劳动力流动. 北京出版社, 2001
- 5 段成荣. 要发展地看待城市人口容量问题. 2004 首都人口与发展论坛论文集, 2004
- 6 北京市统计局. 北京市 2003 年外来人口动态监测调查公报. 北京市统计局网站 2004-02-02
- 7 马晓微, 张岩. 城市流动人口的经济贡献量初探. 人口研究, 2004
- 8 景体华. 关于 2010~2020 年北京就业与合理人口规模的预测. 2004 首都人口与发展论坛论文集, 2004
- 9 叶立梅. 北京城市规模研究. 北京市发展与改革委员会, 2003
- 10 冯晓英. 北京市城乡结合部管理体制改革的研究报告. 北京社会科学, 2004(增刊)