

# 北京特大城市人口治理的现状、原因及其对策研究

Research on Beijing Mega-Cities Population Governance, Causes and Countermeasures

谭日辉 \ TAN Rihui

(北京市社会科学院 城市所, 北京, 100101)

**[摘要]**北京一直在控制人口,但人口疏解的效果并不理想,主要是因为北京特大城市的“天时地利人和”,以及呈现出的高就业率、高收入水平、低消费支出给外来人口强烈的空间拓展意向,优质公共服务的幻影对外来人口空间挤压不足。因此,站在京津冀协同发展的角度,推进北京的可持续发展,应抓住顶层设计这一根本,破解政府失灵和市场失灵的瓶颈;抓住人口动态监测这一基础,明晰人口疏解的政策需求;抓住制度执行这一关键,为制度曲行这一软肋补钙;抓住法治建设这一核心,增进全社会人口疏解的共识。

**[关键词]**北京特大城市;人口迁移;人口治理

**[中图分类号]** TU984.11

**[文献标识码]** A

**[Abstract]** Beijing has been in control of the population, but the population is not obvious ease, mainly because of Beijing mega-cities “opportune”, as well as showing a high employment rate, high income levels, low consumer spending strong population to foreign space intention to expand, and rendered highly congested, phantom quality public services to foreign population less space squeeze. Therefore, Beijing, Tianjin and joint development stand point of view, to promote sustainable development in Beijing, top-level design should seize this fundamental, government failure and market failure cracked bottlenecks; grab vital to monitor this basis, a clear population fluffed policy needs; seize the key implementation of the system, the weakness of the system calcium song lines; seize the core rule of law, promote the whole society to ease the consensus of the population.

**[Keywords]** Beijing Mega-Cities; Migration; Population Governance

中共十八届三中全会在提出创新人口管理时,重申要“严格控制特大城市人口规模”<sup>[1]</sup>。然而事实是,外来人口特别是农民工一直以来都有很强的城市迁移意愿,只有少数农民工会选择未来还回到农村<sup>[2]</sup>。从目前我国城市分类管理的政策取向来看,中小城市落户放开与农民工的迁移意愿总体一致,不过特大城市的人口规模严控与农民工的迁移意愿则存在冲突的可能。

关于外来人口迁移意愿,较为经典的理论解释是人口学的“推—拉”理论。巴格内认为人口流动的目的是改善生存条件,流入地那些有利于提升生活质量的因素就成为拉力,而流出地的不好的生活环境就是推力,人口是否流动就由流入地的拉力和流出地的推力所决定。在中国区域发展不平衡,尤其是城乡发展不平衡的背景下,“推—拉”理论对于人口向城市迁移极具解释力<sup>[3]</sup>。经济学理论中,托达罗的预期收入差异理论强调,当劳动力预计到,在城市部门的回报高于农村收入,劳动力迁移便会发生,否则劳动力将继续留在农村。农村劳动力在决定是否迁移农村时,一方面取决于他们对城乡之间收入差距的预期,另一方面也取决于他们在原住地感受到的相对经济地位的变化,以及迁徙后依照本地的生活标准所感受到的相对于外地的经济地位的变化<sup>[4]</sup>。在社会学中,研究者普遍关注到人口流动的特征<sup>[5]</sup>,稳定的收入水平和良好的社会保障条件是影响农村人口做出永久性迁徙的原因<sup>[6]</sup>。

北京作为首善之都,不仅拓展了外来人口的生存空间和发展空间,也拓展了北京的首都效应。当前首都发展进入新阶段,但人口资源环境矛盾日益严峻,大气污染、交通拥堵等“城市病”日益凸显,是现阶段北京躲不开、绕不过的发展难题,这些城市病的存在,归根结底又是由于人口过度聚集造成的。因此北京一直在严格控制人口,但人口迅速膨胀的势头并没有得到有

效遏制,原因是一直没有找到控制人口的有效手段。十年来,北京的人口增长当中户籍人口增长 24%,没有户籍的外来人口增长占到 76%,因此,调控的核心问题就变成对外来流动人口总量的控制。

## 1. 北京特大城市人口治理的现状与问题

2013 年 12 月 23 日,北京市委十一届三次全会要求,要坚决遏制人口无序过快增长,切实把北京常住人口增速降下来。2014 年习近平总书记“226 讲话”后,北京明确人口“红线”是 2300 万。截至 2014 年末,北京常住人口达到 2151.6 万人,比 2013 年末增加 6.8 万人,相比 2012 年末增加 45.5 万人,人口增速明显放缓,基本上完成了市委市政府提出的人口调控目标,短期内,人口治理取得了令人满意的效果。但总体来看,目前人口疏解呈现出如下三个问题:

一是竞相逐利形成“市场失灵”和“政府失灵”的双困境。北京占据“天时”“地利”“人和”,有远比中小城市和城镇实现人生梦想的机会,因此,逐利而居的本性给“经济型迁移”和“服务性迁移”带来了巨大的吸引力,形成了目前北京特有的人口倒挂的区、乡镇(街)、社区(村)现象,导致人口疏解的市场机制“失灵”。同时,海量的外来人口给流入地政府带来了海量的 GDP,人口疏解导致这些地方财政大幅减少,在追求 GDP 的惯性思维下,导致人口疏解的政府机制“失灵”。

二是违法建筑形成一道巨大的“屏障”。城乡结合部以及人口“倒挂”严重的区、街、乡镇,均存在大量的违法建筑,长年累月已成“尾大不掉”之势,小产权房就是典型案例。目前,

值得注意的一个新动向是部分乡镇的违法建设者将个人的违法建筑以“新小产权”的方式改出租为出售，以远低于周边房价的方式一次性出售 50 年使用权给外来人口，购房者只与“房东”签订协议。同时，基于首都维稳的特定要求，区（县）、街乡政府都被要求要管理好、服务好“违法建筑”里的外来流动人口，给外来居民和违法建设者带来未来“合法化”的预期，形成了制度刚性约束（拆违）与现实要求（维稳）的尴尬处境，这种现象的存在客观上为人口疏解形成了一道巨大的抵挡“屏障”。

三是执法手段落后导致社会“诟病”。海量的常住外来人口聚集了一条巨大的低端产业链，这条低端产业链上的就业人口在应对城管、公安、流管等多部门的综合执法时的策略是“你来我走，你走我来”，形同“躲猫猫”游戏，导致大街小巷遍布游商摊贩，特别是多个区县、街乡的交叉地带，A 乡摆摊，B 乡租房，导致传统的综合执法费时费力，这种治标不治本的手段执行起来，往往是鸡飞狗跳，不但浪费了大量财政，也与“包容”“厚德”的北京精神背道而驰。

## 2. 北京特大城市人口过度聚集的原因分析

### 2.1 北京占据“天时地利人和”，外来人口的社会空间趋于延伸

改革开放后北京进行过三次城市总体规划（表 1），但每次对人口增长的预计都大大落后于实际人口的增长速度，究其原因，恰恰是对北京特殊性认识不足、对北京超强的集聚能力认识不足。

表 1 北京城市总体规划预期人口

	规划期	预期人口（万）	突破年
第一次	1982-2000	1000	1986
第二次	1991-2010	1250	1996
第三次	2004-2020	1800	2008

北京超强的人口集聚能力可以归纳为天时、地利、人和三个方面。“天时”主要是指首都效应，北京是中国的政治、军事、文化中心，而且北京的城市规划文本不提经济中心，但事实上的北京是不提经济中心的经济中心，因为政府权力集中在北京，中字头的国有企业全在北京（表 2）。此外，北京还是事实上的金融中心，因为四大国有银行总部在北京，银监会、证监会、保监会全部在北京，金融资产的 60% 以上集中在北京，因此，北京实际上是中国政治、经济、军事、文化、金融、交通信息、国际交往、旅游的八大中心，具有超强的综合性城市特征。

表 2 中国前十名公司（2014）

排名	上年排名	公司名称（中文）	营业收入（百万元）	利润（百万元）
1	1	中国石油化工股份有限公司	2880311	67179
2	2	中国石油天然气股份有限公司	2258124	129577
3	3	中国建筑股份有限公司	681048	20399
4	4	中国移动有限公司	630177	121692
5	5	中国工商银行股份有限公司	589637	262649
6	6	中国铁建股份有限公司	586790	10345
7	8	上海汽车集团股份有限公司	565807	24804
8	7	中国中铁股份有限公司	560444	9375
9	9	中国建设银行股份有限公司	508608	214657
10	10	中国农业银行股份有限公司	462625	166315

资料来源：《财富》杂志，2014 年第 7 期。

“地利”是指北京是一个拥有 13 亿人口东方大国的首都，而不是一般中等国家的首都。世界上的首都有两种类型的划分，一种是小首都，诸如华盛顿、渥太华，首都人口占全国人口比重的 1.5%，假若以北京现有 2151 万的人口规模来衡量北京，显然北京不属于小首都类型；那么大首都的概念则是占全国人口的 1/3，虽然北京未来的人口不至于发展到占全国人口 1/3 的比重，但压力非常之大，还会有大量的外来人口融入北京，可以预测的趋势是在我国城市化完成以前，在全国人口稳定以前，北京的增长速度是不可阻挡的。

而“人和”则是指北京是全国各行各业精英汇聚的地方，因为全世界没有哪一座城市有 70 多所高等院校，还不包括专业的高等学校和部队院校，海淀区就有 20 多所高等院校，这也是独一无二（图 1）。

北京海淀学院区局部示意图



图 1 北京海淀学院区局部示意图

表 3 北京市 2005-2013 年常住外来人口统计（单位：万人）

区县	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
全市	357.3	403.4	462.7	541.1	614.2	704.7	742.2	773.8	802.7
首都功能核心区	36.4	38.3	40.0	41.9	48.0	54.7	53.4	53.7	55.4
城市功能拓展区	209.2	231.5	261.3	300.0	336.0	379.1	400.0	413.0	426.0
城市发展新区	94.4	113.9	139.0	174.1	202.8	240.0	257.7	275.1	289.6
生态涵养区	17.3	19.7	22.4	25.1	27.4	30.7	31.1	31.2	31.7

数据来源：北京统计年鉴（2006-2014）。

北京未来发展的主要产业是高端服务业，高端服务业的决定性因素就是人才，而北京汇聚了全国的精英。对知识分子来说，北京是高校和科研院所多、思想多、研讨会多、媒体多的地方。对演艺界和艺术圈的人士来讲，北京是功成名就、人脉集聚、机遇多多的地域。对媒体人来讲，北京是政策发源地、新闻高发地、专家聚集地。对于父母来说，北京是教育资源最好、考大学最易、距离望子成龙梦最近的地方。此外，尚有诸多对北京的实际考量：首都绝无仅有的政治优势、行政优势，以及多年来赶不走也禁不了的驻京办，发改委外拥堵的车流，大型国企的总部，都在告诉你这个城市有底气很慢，因为即使房价高，交通拥堵，空气污染，水源枯竭，而人口的集聚是北京未来发展的一个不可避免的重要发展趋势。

也正因为如此，给外来人口提供了广阔的空间延伸的可能。

表 3 数据显示,北京市常住外来人口逐年增长,2013 年底已达到 802.7 万,占全市总人口的 38%。目前北京市户籍人口与非户籍人口的比例大致在 2 比 1。

## 2.2 北京呈现的高就业率、高收入水平、低消费支出,给外来人口强烈的空间拓展意向

表 4 的数据显示,北京在全国的失业率是最低的,并且 2009-2011 年均稳定地维持在 1.4% 左右,而同比之下,上海的失业率约是北京的 3.2 倍;天津的失业率约是北京的 2.6 倍;其他省份的失业率大抵也在 2 倍以上;就业人员的平均工资,北京比上海略低,但远高于天津、重庆以及其他省市,就 2011 年的数据来看,北京的收入大概是天津的 1.36 倍,是重庆的 1.91 倍。但就居民的消费支出来看,北京是全国最低的,以最终消费支出 100 计,2012 年,北京市 58.2,上海是 75.6,比北京高了 17.4 个百分点,就算全国其他比较低的居民消费支出来看,北京也比其他省份低 10 个百分点左右。

表 4 近几年北京失业率、就业人员年平均工资、居民消费支出与全国对比情况

	失业率 (%)			就业人员年平均工资 (元)			最终消费支出=100 居民消费支出		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2010	2011	2012
北京	1.4	1.4	1.4	57779	65158	75482	-	58.2	58.2
上海	4.3	4.4	4.5	58336	66115	75591	-	76.1	75.6
天津	3.6	3.6	3.6	43937	51489	55658	-	63.8	65.2
重庆	4.0	3.9	3.5	30499	34727	39430	-	74.0	74.2
广东	2.6	2.5	2.5	36469	40432	45060	-	78.6	78.7
浙江	3.3	3.2	3.1	36553	40640	45162	-	77.4	75.7
江苏	3.2	3.2	3.2	35217	39772	45487	-	65.5	67.7
福建	3.9	3.8	3.7	28366	32340	38588	-	75.9	76.5

数据来源:《中国人口和就业统计年鉴》,中国统计出版社,2012 年版;《中国统计年鉴》,中国统计出版社,2012,2013 年版。

从这个数据来看,我们大致可以看到北京市民“两高一低”,即高就业率、高收入水平、低消费水平的特征。农民工进入城市打工,留在城市生活工作,这是城市化的必然趋势。北京是中国城市化程度和经济社会发展水平最高的城市之一,因其就业机会多,报酬高的优势,吸引了大批外来人员,特别是对于周边的农民工有着强大的吸引力,吸引了大量外来人口的迁入。

## 2.3 北京呈现的高度拥挤,优质公共服务的幻影对外来人口空间的挤压明显不足

高度拥挤。对于外来人口来说,群居或者选择在四环、五环,甚至六环外租房是最优的经济选择。据调查,目前唐家岭拆迁后,北京北五环外的北四村成为了“新蚁族”汇聚地,该村人口 6 千人,外来人口 9 万人,出租房屋 9.2 万间,因其低廉的房租而吸引了大批来京寻找就业机会的大学毕业生,这里是名副其实的出租村,并且也将面临拆迁,离大部分人的上班地点均在一个半小时以上,并且得倒几趟车,但这里租房价格便宜,月租金平均在 518 元。2013 年调查数据显示,“蚁族”平均租房面积在 6.4m<sup>2</sup> 左右,基本的生活月支出在 1530 元。与 2009 年相比,“蚁族”群体的学历有所提高,那时这个群体中本科学历仅占 31.9%,目前本科学历达到 43.9%,较 4 年前提高了 12 个百分点,研究生学历也有显著提高,由 1.6% 增加到 7.4%。这个群体,由于居住上的贫困造成了在职贫困,尽管压缩了很多生活必需品的消费能力,如食物、通勤等等。数据显示,“蚁族”群体的收入水平并不低,平均月工资超过了 4 千元,

但他们的生活质量由于居住贫困而显著减低。他们是名副其实的“青春,在拥挤中出发”。在体制惯性和各种资本的约束下,他们的居住空间受到极大挤压,但他们依然阳光,依然青春勃发。

优质公共服务。对外来移民或者有移民意愿的外来人口而言,北京市大量的优质公共资源也是广为外界所关注。

教育。北京无疑是全国教育最为发达的地区。尤其在高等教育方面,北京集中了“985”高校 8 所(全国 38 所),上海 4 所,天津 2 所;前 20 强高校,北京 4 所,“211”高校 23 所(全国 100 所),上海 9 所,天津 3 所,重庆 2 所。尤其是最知名的清华大学、北京大学均在北京,给全国人民以巨大的吸引力。并且考上清华北大等知名高校的概率比外省市要高很多。尽管北京有最好的教育资源,但对常住外来人口的子女在就学、升学等方面有严格的限制,且不说优质幼儿园、优质中小学的就读政策非常苛刻,单就中考和高考的限制就让许多外地孩子望而却步,现在虽然有所改善,但现在的政策依然不容乐观。依据北京新出台的政策,从 2014 年起,常住外来人口如果在北京市有合法稳定的居住地,合法稳定职业工作满 6 年,在京有连续缴纳社会保险的记录满 6 年,随迁子女具有本市学籍且已在京连续就读高中阶段教育 3 年,那么这些孩子可以参加高职、专升本、成人高等教育、自学考试、网络高等教育、开放大学等考试。但普通高考的大门对这些孩子依然是封闭的。这无论是和上海、广州等一线城市比,还是和山东、河南等人口大省比,北京对随迁子女的教育政策都显得非常不合常理。所以,客观上来讲,北京的优质教育资源对于外来人口的随迁子女来说,基本上很少或根本上就是奢望。尽管如此,却依然阻挡不了外来人口进京的热情。

医疗。北京确实拥有全国最好的医疗资源。北京是全国公认的医疗设施最好最全,医术最高明的地方。“南湘雅、北协和”的美名长期以来一直对外地病人有着强烈的吸引力。《瞭望》新闻周刊曾指出,由于北京优质医疗卫生资源过度集中,大量外地人口进京看病就医,一方面使北京三级医院拥挤不堪,加剧医疗资源的供给矛盾;另一方面,大量外来人口进京看病,加剧了人口和交通压力。数据表明,北京年看病人次超过 2.2 亿,每天有超过 70 万外地患者就医;尤其是近在咫尺的河北每年就有近 700 万人进京看病,而距离北京不到 30km 的燕郊三甲医院病床闲置率却高达 70% 以上<sup>[7]</sup>。这在某种程度上加剧了北京的人口、资源、环境的承载压力。从医疗卫生服务的评价指标来看,东城区和西城区聚集了大量且优质的医疗卫生资源,不仅吸引着其他区县的就医人员,而且吸引了全国人民来此就医,但由于常住外来人口的“在职贫困”,这些优质医疗资源对他们来说也只能是“望洋兴叹”。但调研表明,外来人口从来就不奢望去享受所谓的优质医疗。

总之,北京“天时地利人和”以及“两高一低”的特征对外来人口的空间延伸期望远远超过了北京的“高度拥挤”和“优质公共服务幻影”所带来的时空压缩,这也正是北京市人口治理“越控越多”的根本所在。

## 3. 定时空背景下北京特大型城市人口治理的对策建议

角度决定高度,立场决定命运。“226 讲话”是首都建设

国际一流和谐首善之都必须牢牢遵循的根本指针，首都人口疏解必须坚持改革红线、法治红线、京津冀一体化的战略格局，应该清醒地认识到人口疏解这场战争的长期性、艰巨性和复杂性。从“推一拉”理论视角来看，尽管北京生活工作压力巨大，不利于人们生活水平的改善，不利于争取到公平的社会空间，因此“逃离”行为自然有可能发生；从预期收益来看，虽然北京收入高，就业机会多，消费支出低，但是因为住房的高度拥挤造成的“在职贫困”导致生活成本并不低，综合考虑收支后的净收益还可能下降的情况，选择离开北京另谋出路也存在着可能；再从社会学人口流动的后果来看，举家迁移的农民工更偏好城市生活，我们有理由相信，那些在北京工作导致家庭分居而不能照料子女的外来人员，更有可能选择离开北京回家工作从而给予子女更好的照顾。另外，从社会排斥的视角来看，由于外来人员在北京难以获得相同的市民权，在歧视心理的作用下选择离开北京到外地发展，也是一种可能的选择。但这些都是可能，因为有些城市对于我们来说，是选择。而北京，对于很多人来说，却是刚需，没有退路。从积极的人口调控来看，还需从如下四个方面着力：

### 3.1 抓住顶层设计这一根本，破解政府失灵和市场失灵的瓶颈

对北京来说，要把常住外来人口增速降下来直至“负增长”，首先，必须创新经济引导政策，弱化GDP，充分发挥产业调控的基础性作用，抓住京津冀协同发展这一重大战略机遇，加快退出不符合城市功能定位和资源环境要求的产业，同时压缩项目、压缩功能，能够外迁全部外迁，能够不在北京投放的项目尽量不要在北京投放。其次，创建宜居宜业的社会氛围，规范区县、街乡各级政府部门，对违法出租、出售的情况采取严打高压态势，弥补市场失灵。再次，要求各级部门对人口疏解保持自信清醒的态度。特别是负责人口疏解的部门，应该有自信，莫为历史遮望眼（越控越多），调控地方政府逐利的内在冲动，不可能毕其功于一役，这之中可能会出现反弹，可能会出现“数字游戏”。

### 3.2 抓住人口动态监测这一基础，明晰人口疏解的政策需求

人口动态监测是制定人口疏解政策的必然要求，是首都适应新常态、落实新定位，迈向新目标的基础工程。首先是改变对流动人口的动态监测统计方式，变辖区统计流动人口为就业单位统计流动人口。由于流动人口的流动性以及入户的困难性，社区（村）居委会对辖区内租住数量和租住人口难以做到准确统计，甚至会相差甚远，应根据辖区内基本单位名录库的企事业单位，对流动人口进行就业情况统计，再顺藤摸瓜，统计这一就业人口带动的非就业人口，因为就业是民生之本，没有就业的流动人口就没有“北漂”的资本。其次是进行数据比对，挤掉人口数据的水分。将各辖区的人口统计数据与人力资源社保局的数据进行比对，常住外来人口的社会保险数据是“真金白银”，根据社会保险数据的变动性可准确监测常住外来人口的变动性，切实强化人口红线约束。

### 3.3 抓住制度执行这一关键，为制度曲行这一软肋补钙

首先，用制度固化北京市的“人口红线、用地规模红线、开发强度红线、生态保护红线”，坚决废除“目标不降低、任务不减少、指标还提高”的要求，逐步消减首都非核心功能，敢于硬碰硬。其次，坚决执行拆除违法建筑的相关政策法规，坚决打碎违法建设者“漫天要价”和“未来合法化”的预期。再次，严格界定和取缔“黑中介”，坚决铲除群租房滋生反弹的土壤。

### 3.4 抓住法治建设这一核心，增进全社会人口疏解的共识

建设法治国家、法治政府、法治社会是我们的目标，对游商摊贩等低端服务业人口的联合执法应合情合理合法，消除社会对立，赢得社会普遍同情和支持，增进社会共识。目前，北京市流动人口的三分之二集中在四大传统行业，在批发和零售业就集中了北京11.4%的就业人口，之所以会这样，一个根本原因是低端产业太多，将吸附大量外来人口就业的产业迁往全国其他地区，尤其是推动京津冀一体化是人口疏解的治本之策。但在这一过程中，应牢牢树立法治思维，以法治方式执法，树立北京首都“特区”新概念，为人口疏解保驾护航。

总之，人口向城市流动，特别是向特大城市流动（如北京），是中国快速城镇化发展的必然趋势。在这一过程中，依靠行政命令，严格控制特大城市人口规模，限制外来人口入户，不是治本之策。因为外来人口的“经济人”理性决定了北京的“比较优势”对他们的巨大吸引力。动态来看，如果外来人口在北京生存的比较优势逐渐丧失，生存空间受到极大挤压，北京的人口治理也就事半功倍。因此，在《京津冀协同发展规划纲要》的指导下，制定并落实疏解非首都功能的“一揽子计划”，也许才是推进北京特大城市可持续发展的良方。

#### 【参考文献】

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M].北京：人民出版社，2013：25.
- [2] 李强，龙文进. 农民工留城与返乡意愿的影响因素分析[J]. 中国农村经济，2009,(2).
- [3] Bagne D J. Principles of Demography[M]. New York: John Wiley & Sons Inc.1969.
- [4] O Stark, J E Taylor. Migration Incentives, Migration Types: The Role of Relative Deprivation[J].The Economic Journal, 1991,(9):1163~1178.
- [5] 赵艳枝. 外来人口的居留意愿与合理流动[J]. 南京人口管理干部学院学报，2006,(4).
- [6] 朱宇. 国外对非永久迁移的研究及其对我国流动人口问题的启示[J]. 人口研究，2004,(3).
- [7] 赵仁伟，方问禹，等. 沉重的“全国看病中心”[J]. 瞭望，2014,(20).

#### 【作者简介】

谭日辉（1973-），男，北京市社会科学院副研究员，博士，博士后。研究方向为城市社会学、社会空间、社会组织等。