

加强实证研究,优化城市人口结构

王再平

最近出台的《国家新型城镇化规划(2014-2020)》明确指出,“严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模”。作为特大型城市的北上广等特大城市,积极贯彻国家政策,在控制人口规模上做了大量工作,值得肯定。但在一些具体措施上,可多做些调研、探讨和斟酌。在此,就通过产业升级控制人口、城市人口承载量、差别化控制城乡人口规模三个方面作些探讨。

一、加强产业升级对人口结构影响研究

由于商务成本高,低层次、简单加工业工厂少,特大城市常住人口总体素质相对较高。近些年,通过淘汰落后产能、转移劳动密集型产业,转移低端人口,提高产业能级,控制人口规模。但也要认识到,当一个城市产业能级不断提高,高技能劳动者的劳动生产率不断提高,其产生的消费性服务需求(如餐饮、家政、购物等)也会不断增加。研究表明,一个高科技产业的就业,可以带动5个其他行业的就业需求,其中2个是相对高端的服务业,如医生和律师,另外3个则是消费性服务业,如售货员和餐馆服务员。而制造业对于就业的带动力相对较弱,1个制造业岗位只能带动1.6个服务业就业。随着产业能级的不断提高,需要加强产业结构调整与人口流动精确研究,不能简单认为,将低端产业转移出去,不断提高产业能级,就能达到控制人口规模的目的。

此外,目前不少中心城区热衷于建造高档住宅,提高人口层次。但高档住宅小区需要配套的保姆、保洁、保安等各种服务人员,从事这些工种的一般都是外来人员,往往是吸引一个外来务工人员,带来一家人,最终导致特大城市的人口总量增加。因此,在加强产业升级对城市人口规模影响研究的同时,还要加强对引进高档服务业、建造高档住宅小区与城市人口总量的研究。

二、加强特大城市人口承载量的研究

特大城市到底可以容纳多少人口?对于一些特大城市,有些规划人口是2000万人。也有学者认

为,特大城市的人口峰值可能4000万或5000万。特大城市到底能够容纳多少人?许多市民基于大城市病的恐慌,认为特大城市的人口不能再增加了。这里要问的一个问题是,特大城市的人口承载极限是多少。这里,需要我们发挥协商民主制度优势,让全社会参与进来讨论,不管是当年作出2000万人结论的专家,还是今天提出4000万人的专家,大家站出来,在同一平台上争论,摆事实,讲道理。相信越辩越明,至少能得出一个临界值的近似极限值。也可通过课题招标形式,邀请相关方面的专家,为特大城市人口发展规律把脉。只有搞清楚了人口承载量以及未来人口总量发展的趋势,特大城市的基础设施建设、公共服务规划才能有的放矢,不能盲人摸象,各自表达。

三、加强对中心城区与周边区县差别化人口政策研究

《国家新型城镇化规划(2014-2020)》提出,“实施差别化落户政策,……有序放开城区人口50万-100万的城市落户限制,合理放开城区人口100万-300万的大城市落户限制,合理确定城区人口300万-500万的大城市落户条件,严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模。”这里提出的是城区的概念,对特大城市来说,中心城区和区县应分别适用上述条件,而不是从总量上控制特大城市的人口。因此,在严格控制中心城区人口的同时,对于周边区县可实施差别化的人口政策。建议通过快捷轨道的延伸,加快人口从中心城区导入郊县步伐,同时适当将外来人口引导到郊县落户。同时,借鉴上海11号线轨道做法,建设快速轨交线路,形成特大城市与周边省市的居住、工作联动,增大特大城市人口的辐射面积。

(作者系致公党上海市委参政议政部副部长)