

社会法与社会政策论丛

城市人口发展与 风险控制问题研究

CHENGSHI RENKOU FAZHAN YU
FENGXIAN KONGZHI WENTI YANJIU

郭秀云 著

上海人民出版社

社会法与社会政策论丛

城市人口发展与 风险控制问题研究

JINGSHI RENKOU FAZHANYU
FENGXIAN KONGZHI WENDI YANJIU

郭秀云 著

图书在版编目(CIP)数据

城市人口发展与风险控制问题研究/郭秀云著. —
上海:上海人民出版社,2010

(社会法与社会政策论丛)

ISBN 978-7-208-09297-6

I. ①城… II. ①郭… III. ①城市人口-发展-研究-中国 ②城市人口-人口控制-研究-中国 IV.

①C924.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 080833 号

责任编辑 王舒娟

封面装帧 王小阳

· 社会法与社会政策论丛 ·

城市人口发展与风险控制问题研究

郭秀云 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 635×965 1/16 印张 23.75 插页 4 字数 291,000

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-09297-6/D·1732

定价 42.00 元

总 序

改革开放伊始的1978年,中国人均GDP不足200美元。2008年,这一数字首次突破3000美元大关,达到3266美元的历史高点,2009年更达到3603美元。理论和经验都表明,人均GDP突破3000美元是传统社会与现代社会的“分水岭”,标志着一国经济步入了新的发展阶段。此时,在社会转型过程中不可避免地会遭遇“市场失灵”和“政府失灵”的双重困境,诸如人口贫困、高失业率、社会保障缺失等社会问题必须得到妥善的解决。如果政府不能制定适当的社会政策,将经济增长的成果惠及大众,特别是社会弱势群体,那么,整个社会的不公平感会增加,甚至出现社会动荡。历史上,不少国家都曾在这一阶段掀起进步运动或是民权运动的高潮就是最好的例证。中国已经进入“黄金发展时期”,要使“中国奇迹”延续下去,必须避免民生问题成为“发展陷阱”。目前,民生问题已经引起中国政府的高度关注。随着科学发展观和构建社会主义和谐社会等战略思想的提出,实现经济与社会的协调发展已成为全社会的共识。

如何有效地解决民生问题也是我国学者在努力探索的一个重要课题。面对日益凸显的社会矛盾,有的学者主张借助国家权力,通过立法或是行政干预来实现对弱势群体的保护;有的学者则认为应当发动社会力量,通过自由结社、民主参与的形式,推动民权的发展。到底是强

化国家强权还是依靠社会自治,这样的争论可能会持续下去。我们认为,应当整合一切有利于解决社会矛盾的力量共同发挥作用,国家只是其中的一部分,而不是全部。我国的社会转型必然与经济转型相伴而生,“国家—社会—市场”的三元结构已经逐渐清晰并将趋于稳定。在这一趋势下,国家应当从“全能政府”回归为“有限政府”,以调控经济、监督市场和提供公共服务为己任,避免对经济生活的直接干预。与此同时,我国的市民社会将随着民间组织的蓬勃兴起而不断发展壮大,社会弱势群体通过团体自治提升自身地位、维护自身利益,以使失衡的社会关系重新归于平衡。

基于理论研究和社会实践的需要,华东政法大学政治学与公共管理学院与上海人民出版社合作推出了这套“社会法与社会政策论丛”。这套论丛分别从法学、经济学、管理学、人口学等多种视角阐释了当前中国社会面临的诸如劳动就业、劳动关系、社会保障、人口风险等民生问题,反映了社会法与社会政策领域最新的研究成果,同时体现了理论与实践紧密结合的精神。我相信这套丛书的出版将促进中国学术界对民生问题更加深入的研究,同时,也将为政府部门制定相关的法律法规和社会政策提供理论支持。

华东政法大学校长 何勤华

2010年5月31日

目 录

总序 1

第一篇 城市人口发展与承载能力分析

第一章 绪论 3

 第一节 选题及意义 3

 第二节 概念辨析与研究的主要问题 10

 第三节 本研究的主要内容及创新 16

第二章 上海人口发展态势的情景分析与模拟 25

 第一节 上海人口发展历程的简要回顾 25

 第二节 人口模拟条件设定 34

 第三节 上海未来人口发展轨迹的情景分析 42

 第四节 上海人口发展态势与全国的比较 51

第三章 上海人口承载能力及影响因素分析 57

 第一节 人口承载量的基本内涵与影响因素 57

 第二节 人口承载量、适度人口的研究方法及其应用 67

 第三节 上海市最大人口承载量的实证研究 81

 第四节 对上海人口承载能力的基本判断与展望 112

第二篇 人口安全、风险测度与评估

第四章 人口安全的基本内涵与研究现状	129
第一节 人口安全思想的历史溯源	129
第二节 人口安全的基本内涵	138
第三节 风险、人口风险与风险管理	153
第五章 区域人口风险管理体系的建立	164
第一节 人口风险的孕育与形成	164
第二节 人口行为的外部性与福利函数	171
第三节 人口风险管理的基本步骤	173
第四节 区域人口风险管理体系的建立	178
第五节 区域人口风险的测度与评估	186
第六节 人口风险评估的模糊熵权法	192
第六章 人口风险辨识与评估	198
第一节 人口风险辨识与风险清单	198
第二节 对当前面临的主要人口风险的简要分析	202
第三节 系统内人口风险的初步评价	208
第四节 系统间人口风险的初步评价	214
第五节 人口风险等级的初步评估	231
第六节 人口风险的综合评估	236

第三篇 人口流迁、城市公共安全与风险治理

第七章 人口流迁、社会融合与城市公共安全	257
第一节 流动人口城市沉淀与社会融合	258
第二节 人口流迁与城市公共安全	267
第三节 推进流动人口社会融合与加强风险控制的基本思路 ...	273

第八章 流动人口的城市融入、福利与社会保障 282

 第一节 流动人口的城市融入与福利待遇 282

 第二节 流动人口社会保障体系研究 290

第九章 城市人口发展与风险治理 309

 第一节 主要研究结论 309

 第二节 对策建议 315

附录一 人口模拟系统 333

附录二 人口风险评估系统 341

参考文献 350

后记 370

第一篇

城市人口发展与承载能力分析

第一章 绪 论

第一节 选题及意义

一、问题的提出

人口作为社会生产生活的主体,有其自身的发展规律,人口规模及其结构随着时间的推移发生变化,在出生、死亡的作用下不断更新,完成世代更替。一方面,从人类发展历程看,人口发展本身是对社会条件的一种适应,出生、死亡、迁移变化与不同发展阶段的生产力水平、社会经济和资源环境条件相联系;另一方面,由于人口发展具有积累性和渐变性特征,当社会经济条件发生变化时,人口并不能马上调整到与变化相适应的状态。人口发展的惯性以及相对于社会经济发展的滞后效应,往往是构成一些人口问题的诱因。譬如,我们今天所面临的老龄化、失业、社会保障等问题都可以从以往的人口发展动态中找到原因。

人口发展是与风险相伴随的,只是在不同的发展阶段其表现形式有所不同。在生产力极为落后的古代,自然灾害、战争、疾病对人口发展构成了极大的威胁,主要表现在对人口规模的影响。从世界范围看,每一次大的自然灾害、战争、瘟疫都会使人口数量锐减。例如,发生在

1347 年的黑死病,仅 4 个月就夺去了 4 000 万人的生命,单在欧洲就有 2 500 万人死亡,相当于当时欧洲人口的四分之一。^[1]因此,在相当长的时期内,世界人口增长缓慢。根据历史人口学家的研究和推断,在公元前 600 年,世界人口不超过 1 000 万人。在工业革命以前,世界人口不超过 4.5 亿人,年平均人口增长率不超过 1‰。18 世纪的工业革命使世界人口出现了新的增长浪潮,人口增长开始加速,到 18 世纪末 19 世纪初,世界人口已经增加到 10 亿人左右,1930 年达到 20 亿人,1960 年则突破了 30 亿人,1975 年达到 40 亿人,1987 年达到 50 亿人,1999 年突破 60 亿人。目前,世界人口增长的速度虽然有所放慢,但由于人口基数庞大,人口惯性增长的潜力仍较强。伴随着世界人口的快速增长,人口发展的风险不仅表现在人口规模的持续增加对资源环境造成的巨大压力上,还表现在人口结构演化、人口迁移与分布,以及不同时间和空间维度上人口发展的不均衡,如人口老龄化,贫富分化与社会稳定,人口质量的逆淘汰(发达国家低生育水平与发展中国家高生育水平的巨大反差),传染病流行(如艾滋病),出生性别比失衡等等。

上海的人口发展离不开世界人口发展的大背景,但更多地是与中国人口增长的历程相联系的。作为当今世界第一人口大国,中国的人口现状及其未来变动趋向一直为国际社会广泛关注。在新中国成立之前的漫长的历史长河中,中国人口在不同时期高低跌宕,增长时快时慢,新中国成立之初人口约为 5.42 亿人,之后,“滞后”和“压缩”是直接影响中国人口规模和结构变迁的两大显著特征。所谓“滞后”,是指生育率转变较之死亡率转变的滞后性,^[2]这种滞后的直接后果就是人口规模的迅速膨胀;所谓“压缩”,则是指以严厉的计划生育政策为主导的人口干预和控制政策带来的急刹车式的生育率下降,这一点在城市特别是大城市表现得尤为明显。“滞后”与“压缩”特征相叠加,导致人口发展的规模风险和结构风险并存。

新中国成立后,随着经济的恢复和发展,医疗水平不断提高,人民生活得以改善,人口死亡率大幅度下降,人口出生率持续走高,人口再生产迅速步入“高出生、低死亡、高增长”时期。从新中国成立到严格控制人口增长的计划生育政策实施之前,经历了 1953 年至 1957 年和 1962 年至 1973 年两次比较大的生育高峰,这两个时期出生的人口作为人口年龄结构中异常庞大和最有影响的部分,为以后的人口安全发展埋下了隐患。随着这部分人口的年龄推移及生育周期变化,陆续出现了人口问题的难点,如教育问题、就业问题、将来的养老问题等等。计划生育政策的实施,加速了中国人口向“低出生、低死亡、低增长”类型转变的步伐。毋庸置疑,以严厉的计划生育政策为标志的人口控制工程减轻了我国的人口总量压力,也在一定程度上为世界人口增长步伐放缓作出了贡献,但由于人口的惯性作用,今后一段时期内,人口总量还将继续增加,与此同时,伴随着人口快速城市化,资源环境所面临的压力与日俱增。在经历了生育水平和生育政策的巨大变动后,人口结构问题开始显现:一方面,由于出生人口的减少和平均预期寿命的延长,人口年龄结构正在发生变化,人口总体呈现老龄化趋势,劳动力结构老化与社会经济发展的矛盾越来越突出。与西方发达国家经济实力雄厚、老龄化缓慢推进的情况不同,我国的老龄化进程不仅速度快,而且面临着经济转型和“未富先老”的复杂背景;另一方面,人口出生性别比持续偏高。自 20 世纪 80 年代以来,我国出生性别比一直在 107 以上,并呈现明显攀升态势,1980 年为 107.4,1990 年为 111.3,1994 年为 116.3,2000 年达到 119.72。如果任其长期畸形发展,必将带来婚姻挤压(婚姻市场男性竞争加剧)甚至性犯罪等社会问题,成为危及社会稳定的重要影响因素。

上海作为中国第一大城市,人口规模、人口密度均居于各城市之首。与中国的人口发展历程相比较,上海人口的发展演变有相似之处,

但也有很大的不同。主要表现在：

第一,实现人口转变的速度快,人口老龄化显现得早。1949 年以前,由于战乱频发、人民生活水平和医疗条件差,上海人口再生产类型一直属于“高出生、高死亡、低自然增长”。如果说上海人口转变的“滞后”特征与中国的人口转变相类似的话,那么,其“压缩”特征则表现为“急速压缩”。1949 年后,上海地区人口死亡率迅速下降,20 世纪 50 年代也经历了一个人口生育高峰,平均人口自然增长率高达 32.1‰,1954 年总和生育率最高达到 6.3,^[3]但 60 年代上海人口出生率开始大幅度下降,1966 年出生率仅为 14.5‰,自然增长率为 9.2‰,70 年代初,“低出生、低死亡、低增长”的人口再生产特征已经相当稳定,1971 年,总和生育率降至更替水平以下(为 1.93),整个 70 年代的总和生育率平均为 1.44。虽然在 80 年代初曾出现出生率的小幅回升(50 年代生育高峰人口进入婚育期),但整个 80 年代的总和生育率平均仅为 1.31。80 年代末,上海户籍人口的自然增长率已经接近于零,1991 年中心城区 7 个区开始出现人口负增长,1993 年全市户籍人口总计出现人口自然变动负增长。上海的人口再生产模式在短短 30 多年间就实现了由“高出生、低死亡、高增长”向“低出生、低死亡、低增长”的模式转变,而我国的人口转变完成大约在 20 世纪 90 年代末(约用了 50 年时间)。^[4]

以“滞后”和“急速压缩”为特征的人口转变进程带来两个直接后果:一是人口总量的快速膨胀和惯性增长形成的规模风险;二是峰谷交错的极不稳定的人口年龄结构和既定的人口老龄化、高龄化趋势形成的(年龄)结构风险。未来一段时期内,面对国家整体人口增长态势和持续存在的区域经济发展差距,规模风险仍有进一步加剧的趋势;结构风险则表现为极不稳定的人口年龄结构对教育、卫生等社会经济资源使用效率,以及对就业、医疗和养老制度安排的交错性影响,同时,“快速老龄化”、“少子老龄化”,甚至包括平均预期寿命不断延长情况下的

“长寿高龄化”,以及劳动力资源老化,这些势必对社会经济发展产生一定的影响,如何妥善处理发展过程中的矛盾和问题是保障人口安全发展的核心内容。

第二,开放系统条件下,人口变动受流迁因素影响较大。1993 年以来,上海户籍人口自然变动连续保持负增长。随着上海加快建成国际经济、金融、贸易、航运中心的目标的确立,以及以浦东开发为标志的开放浪潮的兴起,人口净迁入出现高峰,抵消了人口自然变动负增长所减少的人口。1993—2004 年的 11 年中,上海户籍人口自然减少 33.99 万人,而实际户籍人口总量增加了 57.65 万人,差额 91.64 万人为这 11 年净迁入上海的户籍人口。近年来,对人口总体规模产生影响最大的是外来流动人口。上海外来流动人口人数与日俱增,成为影响上海人口和社会经济发展的重要变量。鉴于外来流动人口的经济型流动特征日趋明显,根据全国人口增长态势和地区间经济发展不平衡局面,今后一段时期内上海仍面临巨大的人口流迁压力。

第三,域内人口分布不均衡。上海人口空间分布长期处于不均衡状态。自 20 世纪 90 年代以后,随着浦东开发开放以及上海市整体发展规划的调整和郊区城市化的推进,区域人口分布极度不均衡的状况得到了一定程度的缓解,但总体来讲,人口空间分布仍缺乏合理性,中心城区特别是内环线以内人口密度过高,郊区人口密度偏低。人口分布的不均衡一方面加重了中心城区资源供应、基础设施和灾害管理的压力,另一方面造成郊区基础设施建设的规模效益不足,影响吸纳人口的能力。

第四,资源对外依赖性强,使脆弱性加剧。上海是一个资源相对匮乏的城市,以能源为例,上海是一个高耗能城市,其能源消费总量在国内各大城市中居于首位,一次能源约 98% 依靠区外调入,二次能源基本自给自足,但在能源需求高峰时期供需缺口较大。在全国乃至全球

能源形势趋紧的情况下,能源安全成为关系上海城市人口承载能力和可持续发展的重要因素。上海的粮食供应对外部的依赖程度也非常高,80%以上的粮食靠进口或省间采购来解决。资源消费对外部的依赖程度越高,受外部变化的影响和牵制就越大,抗干扰和抗波动的能力就越差。

总之,对于上海这样一个自然资源匮乏,主要生产和生活资源都依靠区域外输入的特大型城市来讲,不仅面临着日渐增长的人口总量压力,还包括不尽合理的人口结构、极不均衡的人口分布,以及人口的不断膨胀对地区资源环境、基础设施、人口管理、社会福利等诸多方面带来的沉重压力。当前是上海经济高速发展的重要阶段,也是社会快速转型和矛盾激化的风险时期,一方面,人们对生存环境和生活质量的要求越来越高;另一方面,随着人口规模的不断扩大和人口结构、分布等问题的凸显,人口与社会经济发展和资源环境的矛盾越来越突出,各种风险因素持续增加,城市的可持续发展面临着严峻的挑战。

二、 选题的意义

本研究具有显著的社会经济意义。人口问题不是一个简单的就人口而论人口的问题,作为社会经济发展的主体因素,人口与经济、社会、资源、环境等子系统之间相互影响。由于人口与经济、社会、资源、环境之间矛盾和问题的日益突出,迫切需要强化人口与其他子系统之间关系的协调性,建立起人口安全的保障机制。人口安全的提出,是对以往安全概念研究范畴的重要补充和拓展,也符合人口发展实际和未来可持续发展的客观要求。现代社会的国家安全体系中,人口安全是最为基本的,在包括国防安全、经济安全、粮食安全、能源安全、信息安全等在内的诸要素中,人口安全不仅涉及自身的安全和发展问题,而且还影响到其他要素,主要表现为各种安全要素与人口规模、人口素质、人口

结构相联系,所形成的科技生产力、经济创造力、消费水平等等。

首先,本研究具有理论建构与指导实践的双重意义。目前对人口发展过程中风险管理控制及其安全性的研究尚不多见,本书通过全面、系统的研究,在全面分析人口与经济、社会、资源、环境等子系统相互关系的基础上,将在人口安全与人口风险理论的完善、区域人口风险理论体系构建,以及人口风险控制和管理机制等方面有所创新。本研究以上海为例,运用系统的观点,将人口安全划分为系统内的人口安全和系统间的人口安全,并以此为主线,采用风险分析与风险管理的方法,构建区域人口风险管理与控制体系,在识别影响上海人口发展的风险因子的基础上,进行脆弱性评估,并充分考虑流迁因素对人口发展与城市公共安全的影响。通过研究,把握影响城市人口发展的各种风险要素及其变化规律,为科学制定城市人口发展规划提供科学依据。

其次,研究人口风险控制与安全发展,可以满足城市人口科学管理的需要。大城市的人口发展具有复杂性,在我国二元社会经济体制尚未完全解体,外来人口的城市就业和社会保障仍存在一定限制的情况下,我们所面对的实际上是一个“半封闭、半开放”的城市系统。人口规划和管理对象不仅包括户籍人口,还包括外来流动人口,特别是其中的常住人口更是人口规划和管理的难点。根据国际经验和中国未来经济及人口发展趋势,在未来若干年内,上海仍将保持一定强度的人口净流迁。外来流动人口作为上海人口的重要组成部分,其流量、流向、居留模式、城市融入程度等影响着整个城市人口的规模、结构、分布和总体素质,直接关系上海的社会经济持续健康发展。

第三,本研究前瞻性地分析了潜在风险因素对人口发展的影响,对其他地区具有先导意义。从长远看,上海的人口发展应以规模适度、结构均衡的稳定人口或相对静止人口为目标。由于经历了长时期的波动,特别是生育水平的大起大落,再加上人口再生产的惯性作用,在很