

北京市属高等学校创新团队建设与教师职业发展计划项目
城市化进程中的首都人口、环境与发展问题研究

首都人口调控研究

肖周燕 著

中国劳动社会保障出版社



图书馆

.25

北京市属高等学校创新团队建设与教师职业发展计划项目
城市化进程中的首都人口、环境与发展问题研究

首都人口调控研究

肖周燕 著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

首都人口调控研究/肖周燕著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2016
(城市化进程中的首都人口、环境与发展问题研究)

ISBN 978-7-5167-2452-1

I. ①首… II. ①肖… III. ①人口控制-研究-北京市 IV. ①C924.251

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 042643 号

本成果出版接受以下项目资助

1. 北京市属高等学校创新团队建设与教师职业发展计划项目(项目编号: IDHT20130523)
2. 北京市自然科学基金资助项目(项目编号: 9152005)

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码: 100029)

中青印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 11.75 印张 152 千字

2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

定价: 35.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84626437

营销部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

总 序

本丛书是首都经济贸易大学劳动经济学院童玉芬教授主持的北京市属高等学校创新团队建设与教师职业发展计划项目（项目号：IDHT20130523）“城市化进程中的首都人口、环境与发展问题研究”的系列成果。

北京市人口在过去几十年内的一个最为突出的特点，就是人口规模不断膨胀。全市常住人口在 1978 年只有 871.5 万人，2010 年第六次人口普查结果显示，北京市常住人口达到 1 961.2 万人，城市人口的比重从 1978 年的 54.96% 上升到 2010 年的 85.96%。2014 年年末，北京市人口进一步增加到 2 151 万人。与此同时，北京市的人口空间格局不均衡特征并没有显著改善，加上进入 21 世纪以来人口老龄化现象开始加剧，就业压力大且质量低，以及规模庞大的流动人口融合问题，都成为首都所面临的重大人口问题。

伴随着北京市人口的持续增长和人口结构、分布等多方面的变化，我们也面临着一系列愈演愈烈的城市问题，包括城市交通道路的拥堵、公共医疗服务和教育资源的严重不均衡和紧张；城市环境质量的恶化，城市贫富差距加大，城市水资源和土地资源日益紧缺。尤其是近年来北京频繁出现的雾霾，给全城人民心头笼罩了一层深深的阴影，也给政府的治理能力带来了严峻的考验。

北京市人口变动及其相关的问题，与城市化的进程、阶段和发展有着十分密切的关系。人口城市化是人口发展过程中必然要经历的阶段。联合国人口司发布的《世界人口城市化展望 2009》提供的数据显示，2010 年全世界城市人口达到 34.86 亿人，占全世界人口的 50.46%。根据联合国人口司的预



测,世界人口还将继续城市化,到2050年世界城市人口将达到62.86亿人,占全世界人口的68.70%。虽然从20世纪80年代以来中国的人口城市化发展非常迅速,但是整体上水平并不高,还有将近一半的人口为农村人口。整体上来说,中国一方面依然处在城市化水平快速上升的时期和阶段,这决定了北京市的人口发展必然深深烙上中国城市化整体发展阶段的烙印,反映在人口规模增长过快,以农村流动人口流入为主要特征的人口快速膨胀以及由此带来的资源环境和就业、教育等各方面压力不断增大;另一方面人口的整体素质偏低,就业的层次低下,人口空间分布高度不均衡,以及近年来出现的人口性别比偏高等多个方面问题突出。这些人口问题的出现和形成,与中国城市化发展的阶段与过程密切相关。然而关于城市化发展和人口问题关系的研究,在国内并不多见,目前的研究主要集中在城市化和人口各自的发展研究中,将二者整合起来,或者将人口问题放在城市化进程中加以分析的视角,国内还不多见,因此非常有必要开展这方面的综合性研究。

在这种背景下,我们于2013年申报了北京市教委资助的市属高等学校创新团队建设与教师职业发展规划项目“城市化进程中的首都人口、环境与发展问题研究”,该项目围绕城市化进程中的首都人口、环境、经济和社会展及其关系展开了一系列的研究。参加团队建设的主要是首都经济贸易大学劳动经济学院和人口经济研究所的中青年学者以及硕士、博士研究生们。团队项目被分成6个子课题,分别对首都的人口增长问题、首都人口空间分布变动、首都人口老龄化问题、首都劳动力就业、首都流动人口及城市融合问题、首都人口政策调控以及首都人口与环境资源问题展开了系列性的研究,并最终完成了这些系列专著。

本系列研究成果是在前人研究成果的基础上,进一步对首都人口在城市



化大背景下所面临的一系列人口、环境和发展问题展开的有针对性的系统研究，各个子项目研究的风格和内容体系尽管有所不同，但是均是对城市化发展背景下的首都人口最新问题展开的系列研究，期望不仅能够对大都市人口问题方面提供学术上的借鉴与交流，同时对于北京市政府和相关部门制定人口发展战略和相关政策起到参考作用。

感谢北京市教委启动的创新团队资助项目，使得这一套研究丛书得以面世。也感谢中国劳动社会保障出版社各位编辑为本书出版所付出的艰辛和努力。

北京市属高等学校创新团队建设与教师职业发展规划项目
“城市化进程中的首都人口、环境与发展问题研究”项目负责人

童玉芬

2015.11.30

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究目的与意义	1
第二节 研究对象界定	5
第三节 研究思路与方法	9
第二章 相关文献回顾与评述	12
第一节 国外相关文献回顾与评述	12
第二节 国内相关文献回顾与评述	29
第三章 城市化进程中人口调控政策梳理	34
第一节 全国范围内的人口调控政策回顾	34
第二节 首都人口调控政策梳理	48
第三节 小结	57
第四章 首都人口调控政策效果评估	58
第一节 人口调控政策效果直观评价	58
第二节 人口调控政策效果客观评价	61
第三节 结果与讨论	74
第五章 基于城市功能视角调控人口的理论与实证分析	78
第一节 相关概念界定	79
第二节 技术路线与研究方法	83
第三节 国内外相关文献回顾与评述	86
第四节 基于城市功能视角调控人口规模的理论分析	93
第五节 基于城市功能视角调控人口规模的实证检验	97
第六节 全国范围内城市功能定位调控人口规模的现实困境	106



第七节 城市功能定位调控人口规模效果及原因剖析	122
第八节 小结与讨论	125
第六章 首都城市功能定位调控人口的现实	131
第一节 首都城市功能与结构趋势演变的定性分析	131
第二节 首都城市功能与结构趋势演变的定量分析	137
第三节 首都城市功能定位调控人口规模的现实困境	149
第四节 小结	160
第七章 城市化进程中首都人口调控政策设计	163
第一节 首都人口调控政策理论依据	163
第二节 首都人口调控政策基本思路	166
第三节 首都人口调控政策具体方式	170

第一章

导 论

第一节 研究目的与意义

2014 年年末，我国城镇人口占总人口比重达到了 54.77%^①，这标志着我国进入以城市社会为主的新增长阶段。不过，与高速城市化如影随形的，不仅有美好生活，也有城市人口膨胀、交通拥堵和环境恶化等“城市病”。“城市病”是近年来人们关注、高层重视、媒体瞩目的话题。尽管这个词不新鲜，但这个话题历久弥新。——“城市病”愈演愈烈。上海社会科学院城市与区域研究中心发布的《国际城市蓝皮书：国际城市发展报告（2012）》指出，预计到 2020 年，中国城市化率将达到 55%，其间 1.5 亿中国人将完成从农民到市民的空间、身份转换（屠启宇，2012）。未来时期，更将是“城市病”的集中暴发期，“新兴 + 转轨 + 转型 + 快速城市化”使得我国“城市病”更具复杂性、综合性，中国城市的“急症、慢症、并发症”存在共发的可能。然而，目前大多数管理者和市民一致认为导致“城市病”严重的原因是人满为患，所以削减人口总量应该是首要对策。为此，各个城市总体规划都规定了人口规模控制的数量目标。作为首都北京，人口规模控制一直没有停止过，在北京城市总体规划中，人口规模控制是其中的一项重要内容。早在 1983 年，中共中央、国务院《关于对〈北京市城市建设总体规划方案〉的批复》指出，

^① <http://www.qqjjsj.com/fdesjzl/46971.html>.



要“坚决把北京市到 2000 年的人口规模控制在 1 000 万人左右”。2005 年年初通过国务院批复的《北京城市总体规划（2004—2020）》明确指出，2020 年北京的人口规模要控制在 1 800 万人。然而，事实却是北京的人口总量控制规划“屡设屡破”。北京市早前就出台了控制人口总体规模的多项政策，例如，对流动人口迁移落户进行严格限制、对外来人口实行总量控制、限制外地劳动力的就业工种、以房管人等措施，但这些手段似乎都没能收到应有的效果，大规模人口依然流向北京。尽管如此，总量控制依然是人口调控中的重要内容，且不断被强化。2010 年，北京市人大常委会关于“合理调控城市人口规模，加强城市流动人口服务与管理”专题调研组建议将调控人口规模纳入北京“十二五”规划。同时从 2010 年起，国家各部委、央企及北京市各企事业单位的进京指标开始缩减，北京正在进一步收紧外地生源高校应届毕业生在京落户政策。不仅如此，北京市官方曾多次表态，将以最大决心和更大力度控制人口规模，提出明确的人口调控目标，落实各区县人口调控的责任等，并试图通过严格控制中心城区大型公建项目，严格限制中心城区新建和扩建医疗、行政办公、商业等大型服务设施等措施，促进人口疏解。2015 年北京又提出了控制人口规模的新政策。2015 年 1 月北京市在向第十四届人大第三次会议所作的政府工作报告的重点工作任务中指出，由常务副市长李士祥牵头确定的流动人口居住证、积分落户政策的研究制定工作，且完成时限为 2015 年 12 月底。事实上，不单单是北京，上海、广州等许多省会城市和直辖市都面临着同样的问题，超过其资源环境的人口承载极限，影响到人们的生活水平和质量，利用控制城市人口规模来缓解“城市病”成为了一个常用手段，似乎控制了人口规模，城市的所有问题都会迎刃而解。

然而需要指出的是，由于人口规模调控涉及人权平等、城乡平等、地区平等，因此，该问题成了制度改革中的敏感问题。因此，大城市人口规模是否需要调控一直存在争议。支持对北京人口规模进行调控的学者指出，市场经济条件下，个人、家庭就业区位的选择，从根本上说，须由个人、家庭自



主决定。但完全放任个人、家庭自由选择也会存在这样那样的“失灵”，导致“过密”“过疏”问题，一些城市出现人口超载，会产生严重的资源、环境、就业和社会问题，也就是“城市病”，从而损害社会大多数人的利益和可持续发展。这些问题对于中国这样幅员辽阔、城乡区域差距巨大的国家会更加突出。所以，世界上各个主要国家和地区，尤其是经济转型国家和发展中国家，都会对城市人口的增长进行调控。当然，各个国家、地方的情况不尽相同，控制的方式方法和程度也会有差别（杨开忠，2011）^①。各国城市发展的历史表明，人口聚集是城市化发展过程中必然要面对的普遍现象，发展中国家、发达国家概莫能外。人口大量涌入城市，势必给城市的基础设施、居住环境和劳动就业等带来巨大压力，所以对人口规模进行调控有其必要性。莫斯科、巴黎、纽约、东京和首尔等国际性都市也都曾遭遇人口暴增的挑战，但是它们通过一系列措施对城市人口规模加以调控，缓解了压力，使城市步入有序、可持续的发展轨道（段成荣，2013）^②。反对对北京实行人口总量控制的学者指出，我国是一个统一的社会主义国家，必须实行国民待遇原则，一视同仁，绝对不能说北京特殊，就限制人口流入：流动人口要买房，需要等五年；流动人口要买车，也需要等五年，还需要个人在北京市连续的缴税和社保缴费记录等。这反映出的是赤裸裸的地区歧视，它违背了中国政府的承诺——国民待遇原则，违背了《中华人民共和国宪法》，宪法规定一律平等（周孝正，2011）。那么，城市人口到底是否需要调控呢？本书不从法理上论述，仅从城市发展角度来看，在现有资源环境条件下，对城市人口进行调控是必要的。因为人口从经济学的角度来讲，是一种劳动力资源，是一种生产要素。实现劳动力资源的合理配置，除了发挥市场的基础作用之外，还需要政府的调节和约束。这是因为：第一，尽管市场机制是最有效的劳动资源配置手段，但它在实际运作过程中，仍然存在非竞争性行为、不完全信息等市场调控失灵

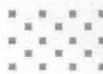
① 杨开忠. 北京到底该装多少人? http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-04/26/c_121349988_2.htm.

② 段成荣. 特大城市，人口能够控制吗? <http://finance.people.com.cn/n/2013/0927/c1004-23051143.html>.



情况,因此会偏离理想设计状态而达不到预期目标,而政府一定程度的干预,如制定限制垄断行为的规则和条例,为公民提供就业服务信息等,在一定程度上能够起到矫正市场的作用。第二,我国仍处在从计划经济向市场经济转轨的过程中,市场经济还需要培育和发展,全国性的统一劳动力市场也远没有形成。由于市场机制尚不成熟,还不能充分发挥优化配置劳动资源的作用。如果仅仅依靠市场自发的培育和发展,又将是一个十分漫长的过程。因而这一时期政府这一只手的作用必不可少。第三,我国的经济结构具有“二元经济结构”的特征,城乡差距很大,这正是农民大规模涌入城市的原因所在。在这种情况下,完全依靠市场机制,非但不能缩小这一差距,反而会激化城乡矛盾,甚至引起社会冲突。因此,必须依靠政府力量去缓解矛盾,缩小差距。第四,劳动力市场在一定经济发展规模下是有一定容量的,超过它的容量就会引发各种矛盾或出现社会问题。北京的就业市场对劳动力资源的容量取决于北京经济规模和结构。目前北京的产业结构正在转型,对劳动力资源的容量正在发生变化,完全依赖市场机制有效配置劳动力资源已不现实,而劳动力供大于求所导致的各种社会矛盾又在日益加深,这从客观上要求政府必须对不符合首都经济社会发展规划要求的流动人口实行限制性准入政策。当然,强调政府对流动人口进行规模控制,并不是否认市场机制的基础作用。事实上,政府干预与市场机制是互补的,只有市场机制和政府干预相互配合、共同作用,才能实现流动人口规模控制的目标。基于以上认识,本书旨在揭示在城市化进程中北京人口调控政策发展历程、评价效果,并针对目前现有人口调控政策手段进行理论和实践分析,为首都人口与资源环境的可持续发展、促进首都城市发展目标的实现提供理论依据和对策建议。

很显然,目前关于人口调控问题的研讨在现有城镇化大背景下具有较强的理论和现实意义。从理论上讲,关于人口调控的理论还没有完全弄清。关于人口调控的问题,不论是专家学者还是平常百姓都可以谈及一二,但到底什么是人口调控,人口调控的依据是什么,目前人口调控政策有哪些,是



否有效,若无效,原因是什么,这些都还没有从理论上完全弄清,这也就使得对该问题的讨论仅仅停留在表面,对于实践的指导作用也由于缺乏理论依据而很有限。本书力图对以上问题进行回答,从理论上为人口调控寻找依据,在一定程度上有利于丰富人口经济学、城市经济学及管理等相关内容。从实践意义上来看,对于北京这样具有影响力且在城市发展上具有表率作用的城市,对其人口调控进行深入研究,寻找城市可持续发展的答案,一方面,有利于首都人口问题和“城市病”的解决,促进首都人口与资源环境可持续发展,提高居民生活质量;另一方面,对其他城市可持续发展也具有较强的借鉴意义。本书可为解决城市,尤其是大城市人口规模调控和合理制定城市人口发展规划、促进流动人口的市民化提供切实可行的决策依据。具体有两方面较明确的政策应用前景:(1)流动人口市民化的配套社会政策;(2)大城市人口规模的调控措施。该问题的研究成果预期可以直接服务于城市发展规划的决策需要,尤其是直接对北京的城市发展规划,同时也为上海、广州等大城市人口规模调控提供决策参考。

第二节 研究对象界定

在进行深入研究之前,首先需要对相关研究对象进行界定,即人口调控究竟是什么,如何解释。本书认为,人口调控实质上是一种政府行为,是政府干预人口发展、引导城市发展的一种手段,政府试图通过各种行政和经济手段使人口发展内部与外部社会经济环境保持相对平衡。简而言之,人口调控是政府依据外部环境变化采取经济或行政手段对人口数量、素质及结构等方面的调节,使人口发展与外部社会经济发展环境保持相对平衡。人口调控应是政府采用经济或行政手段对人口数量、结构及分布进行全方位的调节,使人口发展与社会经济发展相适应。换句话说,人口调控并不仅仅是对数量的调控,还包括人口结构和分布等,具体而言,人口调控是对人口要素包括



人口规模、人口素质、人口结构和分布的全方位调节。然而,从现实来看,目前的人口调控措施主要是基于北京、上海等大城市人口规模迅速增长,使大城市面临交通拥堵、环境污染等诸多问题而展开的。可以说,当前北京、上海等大城市所采取的人口调控措施实际上是对大城市人口规模的调控。由此,当人们提及人口调控时往往会认为是对人口的数量控制。其实不然,本书认为,人口调控应该是政府试图通过采取各种行政和经济手段使人口发展要素包括人口规模、人口素质、人口结构和分布与外部社会经济发展环境保持相对平衡和可持续的一种调节。

人口作为一国或地区社会经济发展的重要因素,其数量、结构、分布制约着一个国家或地区的发展。目前,人口数量增长过快已不是我国主要的人口问题,但人口存量所带来的结构性问题,如人口结构、分布等方面的问题越来越引起了人们的关注。在人口性别、年龄等结构上,目前的人口结构使得未来老龄化和性别比问题比当初决策时预想的更严重;而人口分布,由于我国经济规模与人口规模在空间分布上不协调,存在发展效率不高、基本公共服务非均等化等突出问题。因此,从这一意义上来说,人口数量、结构、分布等都是需要调控的。只有这样,才能保证人口这一发展要素与经济社会发展相适应,才能从根本上保证公共服务均等化的实现。换句话说,为保证人口发展要素与社会经济发展相适应,调控人口数量、结构和分布是必要的。人口调控应该是全方位的,而非单指人口规模调控。

由于人口指标是制订经济社会发展计划和规划的基础,关系到社会资源使用、社会公共服务、城市管理和发展问题,因此,人口调控的总目标是使人口发展(人口规模、结构等)与社会经济发展保持相对平衡。具体来说,人口调控的目标具体可分解为以下内容:

(1) 促进人口发展与产业发展良性互动。因为人口发展与产业发展之间存在着双向关系。产业不同会形成不同类型、不同规模的人口,而且主导产业的不同,要求的区域和人口数量、类型也不同。一方面,单一地从产业角



度进行思考,脱离人口状况制定产业发展和空间布局政策,结果使得产业发展的空间布局得不到人口的支撑;另一方面,单一地从人口现状进行思考,被动地要求产业发展适应人口现状,结果影响了城市产业结构的升级。因此,人口调控的一个主要目标就是通过人口调控使得产业发展的空间布局得到人口的支撑,同时产业发展适应人口现状,推动城市产业结构的升级和城市功能的提升,带来人口发展与产业发展的良性互动。

(2) 促进人口发展与城市要素的协调。作为理性的人,人们往往通过成本—收益比较,大多数人会选择从农村流向城市,这就需要城市的公共服务和管理——城市要素满足人口发展需求。随着城市规模的扩大,人口的大量增加,产业结构的优化,客观上要求城市提供越来越多的公共品和管理服务。而且,随着城市人口的扩张和空间的扩展,包括公共品供给和管理的城市要素对城市发展的制约作用日益凸显,公共品供给不足,管理水平不高,无法与人口发展相协调,“城市病”就会应运而生。因此,人口调控的主要目标之一就是通过人口调控促进包括资源环境、基础设施建设等公共服务、管理在规模、结构、速度和分布等城市诸多要素上与人口发展相互协调。

(3) 促进人口发展与城市功能及其布局的协调。城市功能和城市人口是相互作用、共同发展的。一方面,城市功能的形成、发展,对人口形成吸引、聚集、分配、培养等效应;而人口的有效聚集和配置,也对城市功能的建立和实现具有促进和决定作用。另一方面,城市功能不尽合理和不尽完善之处,也给人口发展带来负面影响,如城市人口萎缩或过度膨胀。为此,人口调控的另一主要目标是使人口发展与城市功能及其布局相协调。通过人口调控政策,逐步形成规模适度、结构优化、管理严格、与城市可持续发展和城市功能相适应的人口发展格局。

如前所述,人口调控从本质上是一种政府行为,其通过行政和经济手段对人口要素进行调节,使城市人口发展与社会经济发展相协调和相适应。由此,人口调控的方式主要包括两种:一种是直接的行政限制,另一种是间接



的经济等手段疏导。直接的行政限制主要是通过设置门槛控制流动人口进入，通常采用与福利保障相捆绑的户籍制度来达到控制大城市人口增长的目的。我国过去很长一段时期甚至直到现在，很多城市仍采用这种方式限制人口流入。从新中国成立以来到 20 世纪 80 年代初，采用这种方式确实控制住了人口向城市的大规模流动。但到 20 世纪 80 年代中后期起，随着户籍制度的松动和劳动力市场的发育，农村人口开始大量涌向城市，户籍制度对人口流动的限制作用逐渐弱化。为解决人口过多过快流入城市带来的诸多问题，我国先后采取了一些户籍制度之外的控制人口流动的政策，如对“农转非”实行计划指标管理、实行统一的流动人口就业证和暂住证制度等，上海、广东等一些地方还探索了流动人口“积分落户”制度等更为公平、更加人性化的人口调控方式。北京在 2015 年 1 月市第十四届人大第三次会议上所做的政府工作报告的重点工作任务中也指出，由常务副市长李士祥牵头并于 2015 年年底完成居住证、积分落户政策的制定工作。由于首都人口的快速膨胀，首都再一次通过其他多种形式对人口数量规模进行不同程度的限制，如北京市教育委员会发布的《关于 2015 年义务教育阶段入学工作的意见》中指出，非京籍儿童入学“五证”政策基本不变，具体细则由各区县结合实际制定。通过提高非京籍儿童入学门槛，间接起到疏解人口的目的。间接的经济疏导方式主要是通过重构城市空间，合理分布人口和产业，扩大城市人口容量，或者加快城市公共基础设施建设以满足人口迁入的需要等方式对人口进行间接引导。北京早在 2005 年就做出了将城市空间分布格局划分为首都功能核心区、城市功能拓展区、城市发展新区和生态涵养发展区的决定，试图通过构建卫星城疏解主城区人口，这些举措力图通过间接经济调控方式来调控人口。2012 年上海同样发布了主体功能规划，将城市划分为都市功能优化区、都市发展新区、新型城市化地区和综合生态发展区，通过完善中心城区、新城、小城镇等多层次的城镇体系来调控人口规模。但实际结果是，不管是较为严厉的设置门槛的行政管理方式还是通过重构城市空间，或通过构建卫星城等间接



经济手段来缓解大城市人口膨胀的压力，仍然没有遏制人口向大城市集中的趋势，大城市人口规模继续膨胀，“城市病”不断加重。以北京和上海为例，2014年北京常住人口数达到2 151.6万人，比2013年增加36.8万人，十年间人口增长658.9万人，平均每年递增65.9万人，年均增长率约4%。2014年上海常住人口为2 425.68万人，比2013年增长10万人，十年间共增长590多万人，年均增长率约3%。可见，一厢情愿施行的城市人口调控政策，其作用并不明显。如果任凭大城市人口自然发展，不仅使得大城市既没有竞争力又缺乏居住舒适性，而且使得中小城镇发展不足。那么，人口调控究竟采取什么方式能达到其政策预期呢？采取直接行政手段限制人口向城市流入显然既不合理也不可能，因为其不符合当今时代人人追求社会公平与正义的基本原则，在操作层面上也面临着难以实施的困境。与之相对的采取以经济间接手段调控人口规模的方式，已经得到专家学者的广泛认可。其中，通过城市功能的准确定位调控人口的观点，似乎正在成为解决大城市人口膨胀问题的一剂良方。且从实际发展来看，这些观点正逐步转化为政府的政策措施并付诸实践。那么，利用城市功能定位是否能够真正解决大城市人口膨胀问题，使人口调控达到预期政策效果呢？若能，效果如何？若不能，其原因是什么？这些都是在城市化进程中首都人口调控的政策研究需要回答的问题。

第三节 研究思路与方法

本书为城市化进程中的首都人口调控政策研究，一方面强调全国城市化的大背景，另一方面强调首都人口调控的特殊性。为此，本书首先从全国城市化的大背景入手，结合城市经济学、空间经济学、区域经济学和人口经济学的相关理论，通过系统梳理全国相关的人口调控政策，再厘清在全国人口调控背景下首都的人口调控政策演变趋势，客观评价人口调控政策效果。其次针对目前有关以调整城市功能调控人口规模政策做出理论和实证分析，探