

城市与 地方治理研究

Urban and
Local Governance Review

主编 何艳玲 执行主编 王雨

第2辑 (Vol.2)

北京市人口疏解政策的演变与评估：一个“运动式治理”的案例考察

刘涛 | 卓云霄 | 孙婷

中国流动人口的城市融入：现状与障碍

刘于琪 | 刘晖 | 李志刚

市民化政策与流动人口市民化意愿研究

——基于全国流动人口卫生计生动态监测调查的分析

王洁晶

图书在版编目(CIP)数据

城市与地方治理研究.第2辑/何艳玲,王雨主编.

—上海:格致出版社;上海人民出版社,2018.12

ISBN 978-7-5432-2939-6

I. ①城… II. ①何… ②王… III. ①城市管理-研究-中国②地方政府-行政管理-研究-中国 IV.

①F299.23②D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 271151 号

责任编辑 裴乾坤

装帧设计 人马艺术设计·储平

城市与地方治理研究(第2辑)

何艳玲 主编 王 雨 执行主编

出 版 格致出版社
上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 浙江临安曙光印务有限公司
开 本 787×1092 1/16
印 张 8
插 页 2
字 数 126,000
版 次 2018 年 12 月第 1 版
印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-2939-6/D·118
定 价 32.00 元

卷首语

中国城镇化进程见证了改革开放四十年的伟大成就。在四十年后的今天，城镇化仍然是中国社会经济发展的核心动力之一；四十年的快速发展，也引发出一系列新现象、新问题，进而带动中国的城市与地方治理研究进入新的阶段。

党的十九大报告指出，新时代我国社会的主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。而城乡二元结构和超大规模的人口流动，既是我国城镇化的基本特征，又是这一矛盾的突出体现。一方面，教育、就业、住房、医疗、社会保障、自然环境等公共产品和公共服务的供给在城乡之间、区域之间、不同社会群体之间仍然存在较大差异；另一方面，我国总体的人口态势也在就业机会、公共服务、政策约束等要素的综合作用下发生快速变化，为经济发展、和谐社会关系构建、自然资源利用等带来诸多压力和不确定的影响。在这种格局下，如何做到“以人为本”，全面提升人民群众的获得感，实现高质量、可持续的城镇化发展，是决策者在进行制度改革和公共政策设计时面临的重大命题。

《城市与地方治理研究》的第2辑，目标仍然是以高质量的学术研究为基础，通过实质性的学术争论和学术批评推动中国城市与地方治理实践中的知识构建和理论发展。本辑我们继续围绕实践中的真问题，以城镇化和流动人口为切入点，结合公共空间、养老机构、生态系统服务等关键议题，期待通过扎实的研究激发更多的思考和讨论，为大国治理转型服务。让我们共同行动，继续努力！



目 录

卷首语·····	王 雨 (1)
----------	---------

专栏：城镇化与流动人口

专栏导语·····	王 雨 (1)
北京市人口疏解政策的演变与评估：一个“运动式治理”的案例考察 ·····	刘 涛 卓云霞 孙 婷 (4)
中国流动人口的城市融入：现状与障碍 ·····	刘于琪 刘 晔 李志刚 (22)
市民化政策与流动人口市民化意愿研究——基于全国流动人口 卫生计生动态监测调查的分析 ·····	王洁晶 (37)

论 文

“使法律运转起来”何以可能？ ——基于 D 县农村征地过程中农民集体维权的个案研究 ·····	郑 琰 王 雨 (53)
城市湿地生态系统韧性评价——以上海市典型滩涂湿地为例 ·····	李 昆 米黑古丽·卡德尔 谢玉静 (72)
中国农村公共空间的供给和使用——基于百村两千农户的调查 ·····	陈义勇 刘 涛 曹广忠 殷 豪 (88)
江苏省养老机构“医养结合”发展现状 ·····	陈 洁 姚申君 (105)

专栏：城镇化与流动人口

专栏导语

王 雨*

中国快速的城镇化是新时代城市治理的最大背景，而“人”则是中国特色城镇化进程中的核心要素。在城乡二元结构和区域差异的既定社会经济格局下，2.44亿流动人口^[1]无法在短期之内完成落户和市民化进程，呈现出诸多鲜明的问题。例如，为了缓解资源环境承载力、交通、住房等方面的压力，对于流动人口吸引力更高的特大城市已经开始采用人口“疏解”而非“吸纳”的治理策略；许多居住在城市中的流动人口难以在制度、经济、文化、身份等层面充分地融入城市；而中小城市又因工作机会和公共服务能力有限，对流动人口吸引力不足。不难看出，政府在有序推动农业转移人口市民化的进程中仍面临着诸多挑战，尤其是落户意愿与户籍政策的错配。因此，本辑的专栏着重回应“城镇化与流动人口”这一重要议题，分析我国流动人口市民化进程的相关政策和机制，以期提升我国城镇化发展质量和城市治理水平提出新的意见。

刘涛、卓云霞与孙婷的论文《北京市人口疏解政策的演变与评估：一个“运动式治理”的案例考察》以北京市为例，聚焦于稀缺的城市资源与规模巨大的流动人口之间的强烈矛盾，探讨了由此引发的一系列城市治理问题。在上级政府提出“疏解非首都职能”的指导意见之后，北京市开展了轰轰烈烈的以人口疏解为主题的城市运动。文章以此为切入点，基于对政策文本、相关文献资料、数据的解读与分析，勾勒出了一个城市治理中典型的“运动式治理”图景。在“运动式治理”的思路框架下，文章对北京市人口疏解的政策实践及其效果进行了初步评估，同时也以这一典型案例深化了对运动式治理的理论、现实逻辑与意义的

* 王雨 (wangyu86@mail.sysu.edu.cn)，中山大学中国公共管理研究中心 / 政治与公共事务管理学院副教授。

[1] 数据来源：“中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报”，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html。

认知。

具体来说,文章认为由于对人口的计划式疏解与经济规律、社会志愿并不相符,加之有限的治理资源与压力型体制的要求之间的张力,北京市的人口疏解异化为对流动人口的疏解,治理机制也转向了典型的运动式治理模式——专项行动。通过广泛的动员、考核、部门协同与政策工具的运用,专项行动在短期内达成了疏解流动人口的目的。但从长远来看,这种运动式的治理机制带来了治理风气恶化、治理资源挤出等负面效果,更遑论形成一套规范化的长效治理机制,带有鲜明的“治标不治本”的色彩。另外,文章还特别指出值得关注的两点:城市系统的开放性与流动人口的内部多元异质性。对内部高度异质的流动人口群体进行“一刀切”式的计划性疏解,是否真的符合新型城镇化与城市治理的要求?目标单一的、时间紧迫的、临时性的运动式治理机制又是否与这些要求相悖?这些问题值得城市治理研究、城镇化研究以及运动式治理相关研究的进一步反思与探讨。

刘于琪、刘晔与李志刚的论文《中国流动人口的城市融入:现状与障碍》则关注了城镇化快速发展中的另一大问题,即大量流动人口的城市社会融入。文章认为现有文献更多从经济、文化、社会、心理等维度关注人口融入,鲜少从空间维度出发,也缺乏在微观城市社会空间层面探索相应的解决路径。基于以上的现实困境和文献不足,论文通过回顾总结现有文献,从制度、市场、结构、文化、心理和空间六个维度出发,建立流动人口城市融入的分析框架,并探讨流动人口融入城市社会的阻碍因素和可行路径。文章认为,流动人口必须经历制度接纳、市场接纳、结构融入、文化适应、身份认同和居住融合六个过程才能全面融入城市社会,而其中制度壁垒和市场排斥是流动人口融入城市的最根本障碍。研究表明,当前流动人口的城市融入程度较低,社会经济地位较低,具体原因除外生性结构因素外,还存在流动人口社交圈子封闭、难以习得和适应的城市文化、对自身身份认同模糊以及与本地居民的居住隔离现象。在关注空间维度的基础上,研究发现,社区空间作为融合社会、文化、心理情感因素的微观单元,提供着流动人口与本地居民社会互动的平台,是塑造流动人口在城市的身份认同及地方认同的重要场域。基于此,文章提倡将流动人口社区融入作为解决城市融入难题的切入点,并在社会交往、社区管治和社区公共服务三方面提出相应的措施。文章创新地将空间因素嵌入流动人口城市融入的分析框架中,弥补已有研究对

空间维度关注的不足,呈现了空间因素如何与制度、经济、社会、文化、心理等因素共同影响流动人口的城市融入过程,并在此基础上以微观社会空间融入的视角提出社区融入的解决路径,具有较高的实践价值和理论价值。

本专栏的第三篇文章——王洁晶的《市民化政策与流动人口市民化意愿研究——基于全国流动人口卫生计生动态监测调查的分析》则着重关注流动人口的落户意愿与不同城市的户籍政策之间的关系。文章基于全国流动人口卫生计生动态监测调查数据,试图回答以下问题:流动人口市民化的意愿的总体情况如何?不同规模和地区的城市的落户政策和门槛与流动人口的落户意愿是否存在差异?落户政策和门槛与流动人口市民化程度之间是否匹配?通过分析,文章发现全国平均的落户意愿比例为1/3左右,但是不同城市之间和不同流动人口群体之间存在明显差异,大城市对流动人口更有吸引力,而中小城市和建制镇由于就业机会较少,工资水平较低,提供的公共服务和社会福利水平较低,对流动人口的吸引力较小。因此,全面放开中小城市和建制镇的落户限制难以吸引大规模的流动人口落户,而大城市的积分落户政策对流动人口的限制较多,比如存在学历等硬门槛,所以当前的政策与市民化的意愿存在错位的现象,并不能很好地解决流动人口的市民化问题。由于当前大城市吸引了大量流动人口,且其承载能力有限,市民化的推进面临许多需要着重解决的问题,是户籍制度改革的核心和矛盾最为突出的地区。本文分析了差异化的落户政策与流动人口落户意愿的匹配程度,得出了当前的按城市规模确定的落户条件政策其实是与流动人口落户意愿错位的结论,对我国当前的落户政策的可实施性和合理性提出了反思,对于市民化的政策的改进具有一定的参考意义。

新时代下的中国城镇化,更需要以人的城镇化为核心,以提高城镇化质量为导向,让更多的人民在城镇化进程中有获得感。本专栏的三篇文章是对这一新要求有意义的探索和回应,同时,也为后续研究提出了新问题。例如,如何进一步缩小区域之间、城市之间公共服务供给水平和能力的差异;如何更好地掌握流动人口的落户意愿,并使差别化户籍政策更好地为之服务;如何不断提升流动人口以及新市民的城市融入水平等。这些问题有待后续研究来更好地解决。

北京市人口疏解政策的演变与评估： 一个“运动式治理”的案例考察^{*}

刘 涛 卓云霞 孙 婷^{**}

【摘 要】 由于治理资源和能力的不足，北京市一直面临交通、环境、房价等一系列的城市问题，并将其归因于人口过度集聚。在上级政府提出非首都功能疏解后，城市政府逐步将治理目标异化为流动人口的疏解，将复杂多元的治理策略转变为“疏解整治促提升”的专项行动；以统一的思想、明确的分工、系统的考评、多元的路径激励政府系统内部成员的合作与竞争，短期内达到了疏解流动人口的目的。然而，这种“运动式治理”并没有实现广泛的社会动员，目标的单一性和时间的紧迫性从根本上决定了“运动式治理”难以解决政府内部协作和政府—社会协同的本质问题，因此其长期的治理效果难以预测，很难从根本上提高城市治理能力。

【关键词】 人口疏解 “运动式治理” 治理能力 政策评估 北京

Understanding and Assessing the Population Transferring Policies in Beijing: A Case of “Mobilized Governance”

Tao Liu, Yunxia Zhuo, Ting Sun

Abstract Beijing, with limited resources and capabilities in urban governance, has long been troubled with problems in various aspects, such as transportation, environment and housing prices. These problems have

^{*} 基金项目：清华大学新型城镇化研究院开放基金课题“北京市人口疏解政策的效应评估与潜力测算”（TUCSU-K-17013-01）和英国研究理事会基金项目（ES/P011055/1）。

^{**} 刘涛（通讯作者，liutao@pku.edu.cn），北京大学城市与环境学院、未来城市研究中心研究员；卓云霞，北京大学城市与环境学院、未来城市研究中心硕士生；孙婷，中国城市规划设计研究院深圳分院城市规划师。

been argued to result mainly from the over concentration of population. Recently, a proposal of transferring the non-essential functions of the capital has been presented by the central authority to tackle these problems. When translated by the local authority, however, such a comprehensive plan has been read as one that aims at improving the city only by population transferring. Consequently, a system with an ambition to transfer population in a short time by promoting the cooperation and competition among every part within the local government has been carried out. In this system, a united ideology is favored, a clear division of work is specified, a systematic assessment is set, and various incentive methods are adopted. Unfortunately, this “mobilized governance” has hitherto yet stimulated the enthusiasm of other social entities outside the government. Moreover, this movement is characterized by an over-simplified target and very limited time, the conjunction of which has destined the breakdown of the intra-governmental cooperation system. Therefore, the effects of such system still remain ambiguous, and its capability to improve governance capacity remains questionable.

Key words Population Transferring, Mobilized Governance, Governance Capacity, Policy Assessment, Beijing

一、引言

中国的快速城镇化受到了国内外学术界和决策者的高度重视, 流动人口的巨大贡献则被认为是中国特色城镇化模式的核心要素 (Pannell, 2002; 蔡昉, 2010; Zhu and Lin, 2014)。大量流动人口的存在正是户籍制度城乡二元和区域分割特点的集中体现。由于制度障碍和自身条件的限制, 流动人口很难取得流入地的城镇户口, 也很难在短期内完成市民化过程, 这种“半城镇化”状态造成中国的城镇化及人口发展格局存在诸多不确定性, 为城市人口管理服务和社会治理带来了巨大的挑战 (Zhan, 2011; Miao et al., 2013; 魏后凯、苏红键, 2013; 辜胜阻等, 2014)。反之, 流动人口市民化问题的妥善解决, 也必将成为健全城镇化及拉动内需的重要推动力。因此, 《国家新型城镇化规划 (2014—2020 年)》将有序推进农业转移人口市民化作为国家城镇化工作的核心任务。

在有序推进农业转移人口市民化的过程中,特大城市仍普遍设置了较高的落户门槛,有些城市甚至提出了明确的人口疏解战略。面对外来人口带来的城市管理和公共服务的巨大压力,北京市近年来已经通过大幅修订产业目录、搬迁批发市场、治理群租现象、缩减农民工子弟学校、拆除城中村违法建筑等诸多政策疏解人口,成为典型的人口疏解和推进市民化并行的城市(赵秀池, 2011; 齐嘉楠, 2014; 肖周燕、王庆娟, 2015; 闫萍等, 2015; 侯慧丽, 2016)。2015年5月出台的《京津冀协同发展规划纲要》将有序疏解北京的非首都功能提升到国家战略的高度;与之相应,明确提出到2020年,全市常住人口控制在2300万人以内。2017年9月批复的北京市新版城市总体规划中,城市规模控制和人口疏解也是最核心的城市发展战略;而这一战略正在通过分区规划的人口规模控制而逐级分解,形成人口总量指标和疏解任务的层级调控。与人口调控目标相左的是,已有研究发现,北京市的流动人口普遍表现出高度的城市忠诚度(翟振武等, 2007)。那么,随着人口疏解政策的逐步推进,北京市人口规模变动的长期趋势将会如何?政策的目标和内容是否具有连贯性?政策实施的路径和机制如何?实施过程中遇到了什么问题,带来了什么不利影响?对城市治理的理论困境和能力提升有何启示?

在北京的政府话语中,人口疏解已经成为一种政治任务,甚至是现阶段一切城市治理事务的首要指向,其治理方式也逐渐向以各种专项行动为特征的“运动式治理”的方向演变。实际上,随着改革和发展进程的不断推进,各种社会矛盾逐渐凸显,导致近年来的“运动式治理”愈演愈烈,甚至演变成一种“常态化”的政策工具和国家治理模式(唐贤兴, 2009; 杨志军, 2016),以至于成为国家政治生活的一个热点问题,中央也不得不反复强调各项工作都要注重建立“长效机制”(冯仕政, 2011)。

现有文献对“运动式治理”的态度普遍比较负面,认为这种基于长期政治文化依赖的治理方式并不能提高国家治理水平,难以真正达到相应的具体治理目标,甚至在执行过程中难免出现违法违规违理的行为,不利于长效治理体系的建立和国家治理水平的提高(单勇、侯银萍, 2009; 杨宜勇, 2010: 25; 冯仕政, 2011; 周雪光, 2012)。也有一些学者认为,应将“运动式治理”置于我国当前国家治理资源有限、治理体系不成熟、治理需求复杂繁重的特定背景下,认为“运动式治理”是弥补政府动员能力不足、有效解决现实矛盾的一种政策工具,有其必然性和合理性(王沪宁, 1990; 唐皇凤, 2007; 唐贤兴, 2009a; 唐贤兴, 2009b)。近

年的研究则提倡摒弃非此即彼的价值评判方式,以实事求是的态度和实践理性的精神客观审视“运动式治理”(杨志军、彭勃,2013)。在此背景下,深入系统的典型案例剖析对于客观认识“运动式治理”的现实逻辑和理论价值至关重要。

北京市人口疏解战略鉴于其目标的明确性和单一性、实施的临时性和急迫性、操作的目标责任制和项目推动等特征,可以认定为一种典型的“运动式治理”案例(唐贤兴,2009;文宏、崔铁,2015;杨志军,2015,2016)。这一案例的特殊性在于,虽然政策目标明确且单一,但涉及的目标群体构成复杂,且与所有市民的日常生活密切相关。对这一治理案例的背景、过程和效果的分析,有助于解读北京市人口疏解的运作机制、评估政策效应的可持续性,为特大城市人口调控政策的制定和实施优化提供参考,也将有助于探讨“运动式治理”在应对复杂社会问题的有效性及其对常规性治理能力提升的作用。

二、北京城市人口疏解的压力来源与治理困境

北京城市治理长期面临着几个核心问题:人口快速集聚,且高度集中在中心城区,规划人口规模屡次被突破;公共交通投资规模大,私家车限购限行严格,但交通拥堵有增无减;房价居高不下,城市宜居性持续恶化;环境污染日趋严重,治理效果差强人意(刘涛等,2017)。作为一个发展中的人口大国,我国正经历着史无前例的快速工业化和城镇化进程;北京作为首都,也是我国北方独一无二的国家级中心城市,人口的持续快速集聚难以避免。因此,北京历版城市总体规划设定的人口控制目标都在五年内被突破(陈义勇、刘涛,2015)。更严重的是,预测和规划的人口规模是城市基础设施和公共服务设施配置的基础,规划人口规模的突破必然导致城市物质和社会资源的严重滞后,城市治理能力自然也难以跟上人口增长的步伐。在此背景下,交通拥堵、房价高涨、秩序混乱、环境污染等城市问题的出现成为必然,尤其在人口快速集聚的大城市,城市治理资源缺失和能力不足的问题日益凸显。从这个意义上说,人口快速集聚与城市社会资源累积和治理能力提升速度较慢的矛盾是导致北京等特大城市问题集中爆发的根源。

面对上述矛盾,直观地看,有两种解决途径:一是限制人口持续快速增长;二是尽快增加城市社会资源、提高城市治理能力。实际上,北

京市一直都在两个方向同时发力,但效果仍然有限。一方面,严格控制户籍迁入,2000—2016年,每年约有12.5万人能够将户口从外地迁入北京,其中绝大多数是大学毕业生和留学归国人员等人才引进的情况(北京市统计局,2017)。但在人口自由流动的宏观背景下,严格的落户政策并不能阻止大量外来人口涌入北京,全市常住人口每年增长约50万人,是落户数量的四倍左右,其中大多数以流动人口的身份在北京居住和生活。另一方面,大力发展城市基础设施和公共服务设施。2000—2015年间,全市道路面积翻番,轨道交通线路长度增长了9.6倍,幼儿园教职工数量增长了1.4倍,体育场地数量增长了6.1倍,各项增速均远高于人口总量的增速(北京市统计局,2017)。然而,由于城市治理能力的提升有限,社会资源总量的快速增长并未根本解决治理需求与供给的矛盾。因此,北京市长期试图控制人口增长,尤其注重提高外来人口的进入门槛,试图通过人口控制以至疏解达到缓解上述矛盾的目的,但成效并不明显,人口继续大量涌入,城市治理能力的不足日趋凸显。

人口控制目标难以达成的原因是多方面的。首先,向大城市集聚是人口自由流动的必然方向,也是优化人力资源配置、提高社会生产率的必然路径。明显违背市场和社会发展规律的治理目标从根本上就是逆规律而动,即使治理目标本身有其合理性和必要性,但要达成目标,对治理能力的要求也必然极高。虽然北京市的社会资源总量和人均水平有限,但显然远超全国平均水平,因此人口不断涌入,这是开放型社会系统的必然,也是大城市快速增长的根源。同时,在市场条件下,外来人口为北京市民提供了多样化的生产和服务,也必然与城市居民最迫切的需求相匹配。因此人口向北京这种特大城市持续集聚是一种多赢的结果,是市场和社会自主运行的必然趋势。人口疏解几乎完全违背这种趋势,只有通过“运动式治理”才可能达成目标。

其次,人口疏解与经济社会运行规律的背离从根本上决定了这种治理目标很难得到市场和社会主体的支持。虽然交通拥堵、环境恶化、房价居高不下等社会问题和矛盾看似与人口总量过大有关,但政府、媒体和部分学者都倾向于将其归结于人口快速集聚,进而归结为流动人口的涌入。然而,这些问题都有其自身根源,与城市人口规模并没有理论或实证上的必然联系,更没有理由将其归因于流动人口的增长。因此,鉴于流动人口对城市经济、社会和居民的巨大贡献,无论城市居民、企业和各种社会主体都没有动力将其拒之门外。实际上,近年来,北京等各大城市普通居民

对外来人口的观感和接受度都大为提升，越来越多的人理解并感谢这些进城谋生的新市民。在此背景下，政府要达成人口疏解目标的社会动员能力必然严重不足。而在数千万人组成的超大社会中，在社会结构性矛盾逐步凸显的时代中，这种涉及各种城市社会主体切身利益的重大治理问题尤其需要社会各方的积极参与，才可能取得成功。这一组矛盾的存在使得城市政府只能“单打独斗”，社会治理资源单一，行动力不足。

最后，城市政府的治理资源有限，协调能力不足。作为试图推进人口疏解的唯一主体，城市政府能够动用的人力、物力、财力都非常有限，而治理体系和相关法制体系不健全的情况下，治理目标的达成更加举步维艰。以监管和拆除违建（作为流动人口就业和居住的重要场所，也是人口疏解的重要手段）为例，作为主管部门的市规划和国土委员会及各区县分局仅有 200 人左右的队伍，而街道和社区工作人员数量少、负责的事务却很繁杂，即便在常规治理中也很难面面俱到；而由于执法成本高，城中村整治中的违建在拆除时需要给予高额补偿，批发市场摊位到期后不续期也要给予补偿，造成有限资源的大量耗费。人口疏解是一项综合性的治理目标，政府要达成这一目标，需要各层级、各部门的通力协作。但在现有的科层体制和部门分割的背景下，各部门、各层级都有自己的利益关切，这种协同治理机制很难形成。比如工业区的拆除和区域性批发市场的腾退，几乎很难得到乡镇街道层面的支持，因为这些地区的经济活动恰恰是后者主要税源；民营农民工子弟学校的削减也很难得到城郊乡镇和教育部门的支持，因为谁也不愿意为这种逆潮流而动的行动承担责任，更何况这种民办学校本身就丰富了城市教育资源，为流动儿童解决了教育问题。

三、作为城市治理运动的人口疏解

由于人口疏解并不符合经济社会发展的规律性和大多数市民的切身利益，地方政府自身的治理资源有限、协调能力不强，也难以动员社会力量，常规性的治理措施很难达到目的。而在此时，北京城市治理和人口疏解问题得到了上级政府的重视，城市政府因此将人口疏解作为城市治理的核心任务，动员整个行政系统的力量，将其演变成为一种城市运动，试图彻底解决人口“过度”集聚的问题，并认为这样就能解决前述各类城市问题和矛盾。

(一) 疏解目标的量化与异化

2014 年 2 月 26 日, 习近平总书记在北京市考察工作时提出: “表面看, 北京的问题是人口过多带来的, 其实深层次上是功能太多带来的。” 因此, 要 “明确城市战略定位, 坚持和强化首都全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心的核心功能”, “调整疏解非首都核心功能”; 而且 “北京要解决自身遇到的突出问题, 必须纳入京津冀和环渤海经济区的战略空间加以考量”。这里至少明确了四个问题: (1) 北京城市治理的目标是解决目前城市发展面临的一些 “令人揪心的问题”; (2) 人口过多既不是问题的关键, 也不是治理的根本目标; (3) 疏解非首都功能的目的是更好地发挥首都四个中心的功能; (4) 区域协同发展是实现治理目标的根本手段。自此, 疏解非首都功能成为北京城市发展和治理的重中之重。

然而, “令人揪心的问题” 很多, 治理难度大; 疏解非首都功能的任务相对明确, 但无法量化; 区域协同发展的重要性不言而喻, 但并非北京市一己之力可以达成。北京市非首都功能疏解的政策探索从流动儿童教育、产业准入限制和退出机制、城中村地下室和群租治理、京津冀协同发展等多个方面展开 (表 1)。总结起来, 这些政策基本全部针对流动人口, 主要涉及其就业、居住和子女教育等方面。

表 1 疏解非首都功能相关政策

日期	文件标题	关 键 点	发文机构
2014 年 4 月	《北京市教育委员会关于 2014 年义务教育阶段入学工作的意见》	规定非京籍儿童入学需提供 “五证”	北京市教委
2014 年 7 月	《新增产业的禁止和限制目录》	目录中包括全市都要禁止或限制的行业, 也包括在四类功能区各自要限制的功能和产业	北京市政府
2014 年 10 月	《工业污染行业、生产工艺调整退出及设备淘汰目录》	北京版目录中规定的 105 个污染行业工艺中, 有 65 项严于国家标准, 严于国家标准的项目比例高达 60%	北京市政府
2015 年 3 月	《北京市 2015 年棚户区改造和环境整治任务》	改造棚户区项目达 118 个, 涉及 57 377 户	北京市政府
2015 年 4 月	《京津冀协同发展规划纲要》	明确了有序疏解北京非首都功能、推动京津冀协同发展的目标、方向、思路和重点	中共中央政治局

(续表)

日期	文件标题	关 键 点	发文机构
2015 年 7 月	《关于贯彻落实〈京津冀协同发展规划纲要〉的意见》	指出北京市行政副中心功能定位主要是有序推动市属行政事业单位整体或部分向市行政副中心转移	北京市委、市政府
2015 年 8 月	《北京市新增产业的禁止和限制目录(2015年版)》	于北京市范围内对制造业、批发零售业、住宿餐饮业、房地产业、教育、居民服务修理和其他服务业领域的新增产业进行了禁止和限制	北京市政府
2015 年 9 月	《京津冀卫生计生事业协同发展合作协议》	在疏解非首都功能方面,三地将推动首都优质医疗资源由北京密集区域向外转移,推动京津冀合作办医	北京天津河北卫生计生委
2016 年 2 月	《“十三五”时期京津冀国民经济和社会发展规划》	是有序疏解北京非首都功能、推动京津冀协同发展重大国家战略向纵深推进的重要指导性文件	国家发改委
2016 年 4 月	《疏解非首都功能产业的税收支持政策(试行)》	因疏解非首都功能需要关停的企业可依据新政策规定办理关停期间房产税和城镇土地使用税的免税手续	北京市地税局、国税局
2016 年 8 月	《关于加快推进劣势及不符合首都功能定位的国有企业退出工作的指导意见》	提出以管资本为主深化国资国企改革,加快低效无效资产、过剩产能企业和一批“僵尸”企业的退出	北京国资委
2016 年 10	《北京市“十三五”时期卫生计生事业发展规划》	北京将以整体迁建、建分院等方式,引导中心城医疗卫生机构转向资源薄弱地区、城市副中心	北京市政府
2016 年 12 月	《京津冀卫生计生事业协同发展行动计划(2016—2017年)》	拓展和深化三地在卫生计生领域的各领域各层次合作,丰富合作协议和框架体系	北京天津河北卫生计生委
2017 年 4 月	《中共中央国务院关于设立河北雄安新区的通知》	重点打造雄安新区为北京非首都功能集中承载地,将与北京城市副中心一道,形成北京发展新的两翼	中共中央、国务院
2017 年 7 月	《北京市工业污染行业生产工艺调整退出及设备淘汰目录(2017年版)》	目录加大了本市产业结构调整力度,有利于推进不符合首都城市战略定位的行业、生产工艺疏解退出	北京市政府
2017 年 8 月	《关于加强京津冀产业转移承接重点平台建设意见》	明确了雄安新区、北京城市副中心产业承接方向,细化了四个战略合作功能区产业承接和发展方向	北京市、河北省、天津市

(续表)

日期	文件标题	关 键 点	发文机构
2017年 9月	《北京城市总体规划(2016—2030年)》	明确了首都人口和建筑规模双控制的目标,疏解腾退区域性商品交易市场、大型医疗机构、优化传统商业区、推动传统平房区保护更新	中共北京市委 北京市人民政府
2017年 11月	《关于增设京津冀养老服务协同发展试点机构的通知》	加强由基本养老功能衍生出的养老产业协同和相互输出,引导京津社会资本向河北养老服务领域流动	京津冀三地民政部门
2018年 1月	《关于加强北京市民办非学历教育机构管理工作的若干意见》	北京市将不再新审批民办非学历高等教育机构,推动现有机构从城六区向郊区转移	北京市教委
2018年 4月	《河北雄安新区规划纲要》	营造承接环境,打造一流硬件设施环境,有序推进基础设施建设,完善配套条件,推动疏解对象顺利落地	中共河北省委 河北省人民政府

这些政策取得了一些成效:2013—2016年,批发市场数量从149个降至118个,摊位数从10.6万个降至8.1万个;非本市户籍的小学、初中和高中招生人数分别从5.5万人、4.1万人和8253人降至4.6万人、3.1万人和4475人;常住外来人口增量从年均30万人降至2014年的16万人和2015年的3.9万人,2016年则下降了15.1万人;京津冀之间的多处断头路被打通(北京市统计局,2017)。但这些指标相对于800多万的外来人口而言,变化并不显著:在这三年间,非本市户籍的在读小学生数量仅从36.9万人降至32.2万人,降幅仅为12.7%;批发市场的数量降幅不大,且交易额从2217亿元增至2714.8亿元,增幅高达22.5%;非首都功能疏解的效果并不明显。

在此背景下,疏解的目标从综合而难以量化的非首都功能疏解逐渐异化为更容易量化的单一指标,即人口疏解,具体则是外来流动人口的疏解。对此,蔡奇表示,检验疏解整治促提升专项行动的效果,关键看非首都功能和人口是否疏解了^[1];常务副市长李士祥说的更为明确:“调整疏解的落脚点就是人口调控”,“各疏解专项任务都要与人口调控挂

[1] 徐飞鹏、王皓:《坚定不移抓住疏解非首都功能这个牛鼻子,推进疏解整治促提升专项行动取得扎实效果》,载《北京日报》,2017年7月10日第1版。

钩,要把人口调控任务分解到各个疏解治理专项任务上……比如拆违会疏解多少平方米、预计减少多少人口等,数据都要精细化”。^[1]

在对各级政府和各部门的访谈中,官员们最关心的考核指标就是人口疏解的任务,而流动人口则是疏解工作的重点对象。如2016年,西城区和东城区分别要疏解3.6万人和3.2万人;海淀区的任务是12.9万人,并将任务进一步分解到各街镇;朝阳区更是明确指出25万人的疏解任务就是针对流动人口。^[2]这些人口疏解任务都与关停市场、学校,整治低端产业拆除城中村和老旧社区等任务挂钩,非首都功能疏解很快演变为实现人口疏解目标的手段,失去了其原有的意义。而城市发展新区的通州区、顺义区、大兴区以及房山区和昌平区的平原部分虽然被定位为接受中心城区人口疏解的目的地,但其承接的人口也是北京市户籍人口,不仅不接受中心城区流动人口的转移,本区也承担着疏解流动人口的任务,为中心城区疏解而来的本地户籍人口腾挪空间和人口指标。

(二) 专项行动的组织与实施

在疏解对象和目标从非首都功能转向流动人口的同时,疏解的手段也从零散的政策转变为专项行动。2017年初,北京市人民政府出台了《关于组织开展“疏解整治促提升”专项行动(2017—2020年)的实施意见》,并随即明确了2017年的工作计划。虽然该专项行动的“疏解”指代“非首都功能”疏解,但涉及的几乎所有事项和空间都与流动人口密切相关,实际上是将“以非首都功能疏解的手段实现外来人口疏解”的政策逻辑进一步强化。作为一项“运动式”的城市治理专项行动,其鲜明特点可以概括如下。

1. 目标集中,动员广泛

专项行动本身就是在治理资源有限、能力不足的背景下实现“集中力量办大事”的临时性制度安排。“疏解整治促提升”专项行动一旦公布,便成为城市发展与治理的首要政治任务,因此能够动员包括发改委、规划国土委、商务委、经信委、住建委、人社局、工商局、城管执法局、卫计局、民防局、城乡办、综治办等十多个部门及各区县、镇街、社区的力量(表2),而且各单位都将其作为重点工作,很多部门都成立了专门

[1] 左颖:《城六区常住人口今年由增到减》,载《北京晚报》,2016年6月15日第1版。

[2] 同上。