

# 城市管理研究

## 主办单位

北京大学政府管理学院

中国区域科学协会城市管理专业委员会

## 协办单位

华东理工大学社会与公共管理学院

主 编 陆 军

执行主编 纪晓岚 刘广珠

理论视野

学科发展与专业建设

实践思考

# 城市管理研究

## (第2辑)

陆军 主编



華東理工大學出版社  
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

· 上海 ·

## 图书在版编目(CIP)数据

城市管理研究. 第2辑/陆军主编. —上海:华东理工大学出版社, 2017. 10

ISBN 978-7-5628-5281-0

I. ①城… II. ①陆… III. ①城市管理-研究  
IV. ①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 287867 号

---

项目统筹 / 刘 军

责任编辑 / 刘 军 孟媛利

装帧设计 / 肖祥德

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地址: 上海市梅陇路 130 号, 200237

电话: 021-64250306

网址: [www.ecustpress.cn](http://www.ecustpress.cn)

邮箱: [zongbianban@ecustpress.cn](mailto:zongbianban@ecustpress.cn)

印 刷 / 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本 / 787mm×1092mm 1/16

印 张 / 12.25

字 数 / 276 千字

版 次 / 2017 年 10 月第 1 版

印 次 / 2017 年 10 月第 1 次

定 价 / 60.00 元

---

版权所有 侵权必究

## 《城市管理研究》编辑出版委员会

### 学术顾问

杨开忠 中国区域科学协会会长,首都经济贸易大学副校长

### 主 编

陆 军 北京大学政府管理学院副院长、教授  
中国区域科学协会城市管理专业委员会主任  
全国城市管理专业教学指导委员会主任

### 编 委 会(按音序排列)

陈 丰 陈建军 纪晓岚 刘广珠 陆 军 孙 涛 谭善勇 田艳平  
王德起 王培茗 项英辉 杨宏山 俞慰刚 张本效 张蔚文

### 编 辑 部

执行主编:纪晓岚 刘广珠

编 辑:张 健 张本效 刘 燕 牛 星 刘 军

# 目 录

## 理 论 视 野

|                                          |         |     |
|------------------------------------------|---------|-----|
| 特大城市人口规模调控的理论探讨 .....                    | 邢 华     | 003 |
| 城市社会空间分异背景下公共交通需求测度<br>——以武汉市主城区为例 ..... | 田艳平 李秋阳 | 020 |
| 基于国家新区建设的雄安新区城市管理模式 .....                | 刘广珠 刘文丹 | 036 |
| 论中国智慧城市发展关键问题与创新路径 .....                 | 徐振强     | 046 |
| 管理城市复杂性与城市管理原则 .....                     | 赖世刚     | 061 |
| 特色小镇:现实背景、发展动力与建设路径 .....                | 杨雪锋 李 爽 | 070 |

## 学科发展与专业建设

|                                 |             |     |
|---------------------------------|-------------|-----|
| 云南大学城市管理专业本科课程体系的重构与优化<br>..... | 陈 楠 王培茗 陈 涛 | 085 |
| 关于沈阳建筑大学城市管理专业建设的表述 .....       | 毕天平 张 强     | 096 |

## 实 践 思 考

|                                                                                   |                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----|
| Urban Management Planning Strategies: San Francisco Bay Area vs. Beijing<br>..... | Eugene Y. Leong | 107 |
| 关于城市更新中历史遗产保护与活用的再思考 .....                                                        | 俞慰刚             | 131 |
| 逐步打开单位大院的可行性分析 .....                                                              | 李东泉 翁湑源 郑 国     | 142 |
| 苏州生态城市建设的实践与思考 .....                                                              | 宋言奇 杨婷婷         | 150 |
| 基于产品营销概念视角的智慧城市发展策略思考 .....                                                       | 杨娟丽             | 160 |

|                               |         |     |
|-------------------------------|---------|-----|
| 2016 年中国城市管理学科发展年会综述 .....    | 张蔚文 白 粤 | 170 |
| 首届西南地区城市管理学科发展与人才培养年会综述 ..... | 薛 晓 张 欣 | 176 |
| 首届全国大学生城市管理竞赛成功举办 .....       | 刘广珠     | 183 |
| 城市管理名家讲坛 .....                |         | 187 |

# Theoretical field of vision

## 理论视野

- ☆ 特大城市人口规模调控的理论探讨
- ☆ 城市社会空间分异背景下公共交通需求测度
- ☆ 基于国家新区建设的雄安新区城市管理模式
- ☆ 论中国智慧城市发展关键问题与创新路径
- ☆ 管理城市复杂性与城市管理原则
- ☆ 特色小镇：现实背景、发展动力与建设路径



# 特大城市人口规模调控的理论探讨

邢 华

**【摘要】** 我国的公共政策议程中,特大城市人口规模调控是颇具争议性的问题,理论和实践之间存在着持续的张力。针对特大城市人口规模调控的路径,形成了“经济学途径”“行政学途径”和“管理学途径”等三种不同的研究进路。本文尝试构建特大城市人口规模调控的理论框架,以弥补理论与实践中的认识鸿沟。笔者认为,城市人口规模主要取决于就业人口数量,因而建立城市就业人口数量供需模型,在考虑城市政府面临多重目标约束和多层政策视野下,尝试提出特大城市人口规模调控的可行路径。

**【关键词】** 特大城市 人口规模调控 产业结构优化 城市功能疏解

## 一、引言

我国的公共政策议程中,很少有像特大城市人口规模调控政策这样,在理论与政策实践间存在如此大的张力。

城市经济学理论认为,人口密度是城市的优势之源。人口集中可以带来集聚经济,降低交易成本,有利于劳动力技能匹配,还可以促进知识流动,提高城市创新能力。格莱泽在《城市的胜利》中指出,城市是人类最伟大的发明,城市的主要特征在于接近性、人口密度和亲近性。<sup>[1]</sup>在人口高度密集的城市里,人与人之间的交流会更加充分,通过彼此之间的模仿和学习,城市的人力资本得以提高,而这正是城市的本质。<sup>[2]</sup>陆铭在《大国大城》中也力倡大城市的重要性,他认为中国的大城市并不是太大。<sup>[3]</sup>在与陈钊共同开展的研究中,他们收集了全球 142 个国家的数据,研究发现,这些国家最大城市的人口与全国总人口之间具有高度的相关性,在他们绘制的拟合图中,上海处于拟合线的下方,这表明从全球来看,上海的城市规模与全国人口规模相比还不够高。

在格莱泽、陆铭等经济学家看来,城市的核心在于城市的活力,而城市活力是建立在人口数量和密度基础之上的。只有在一定的人口数量和密度的支撑下,才有可能形成有活力的宜居之城。因此,不仅不应该调控城市人口规模,还应该鼓励人口向大城市进一步集聚。

然而,城市公共政策制定者的看法正好相反。他们认为,过高的人口密度不仅不是城市的优势之源,还是导致“大城市病”的主要原因。人口集中导致城市空间扩张,长距离通勤带来交通拥堵问题,小汽车的使用加剧了城市的大气污染,过度的人口集中带来公共服务压力,“城中村”等外来流动人口聚集的地方对城市安全构成挑战。既然人口集中是造成上述问题的原因,那么政策制定者的直接反应就是实施人口调控,即通过各种手段疏解人口,降低城市人口规模。需要指出的是,我国“大城市病”问题的出现与城镇化进程是交织进行的,在治理城市病的过程中,同时需要解决农民进城问题,因此,在哪些城市进行人口规模调控需要进行选择。十八届三中全会指出,要“创新人口管理,加快户籍制度改革,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模”,特大城市人口规模调控成为公共政策制定的主要思路。

之后,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》进一步明确了特大城市规模的标准,提出要“严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模”。《国务院关于进一步推进户籍改革的意见》(国发[2014]25号)提出,“要通过积分落户等手段严格控制特大城市人口规模”。2014年国土资源部发布《节约集约利用土地规定》,提出“将有效控制特大城市新增建设用地规模”。“十三五”规划纲要则提出,要“适当疏解中心城区非核心功能,强化与周边城镇高效通勤和一体发展,促进形成都市圈”。随之,北京、上海、广州、深圳等地公布了本地区的“十三五”规划纲要,明确了到2020年的人口控制目标:北京提出常住人口控制在2300万人以内,上海提出控制在2500万人以内,广州提出控制在1550万人以内,深圳提出人口发展预期目标为1480万人。各地区还纷纷出台城市功能疏解和人口调控的政策措施,特大城市人口规模调控成为当前我国城市公共政策议程的热点领域。

在特大城市人口规模调控问题上存在的理论和实践的张力凸显了对理论创新的现实需求。其实,理论研究者与政策实践者面对的问题是相同的,都面临着如何解决“大城市病”和如何让城市更加宜居的问题,只是他们提出的“药方”不同。城市经济学理论侧重从城市管理的供给侧(例如增加交通设施,改善城市规划等)提出解决方案,解决城市发展中更为根本性的问题;而政策实践者则侧重从城市管理的需求侧(即人口规模调控)入手,更侧重解决当前面临的短期性问题。

本文认为,城市公共政策制定固然要从供给侧解决城市管理的根本性问题,但是也不应忽略需求侧的短期性问题。城市人口数量和密度增加的确会给城市带来活力,但这需以城市要有良好的产业结构和创新环境为基础。如果城市产业和制度条件不合理,那么人口密度增加不仅不会带来城市活力,还会产生较多的社会问题。在这方

面,底特律的衰落以及南美一些城市的贫民窟都是很好的例证。事实上,我国当前特大城市发展中存在的许多人口问题都与产业和制度条件有很大的关联。因此,城市人口规模并非不可以调控,关键是要找准着力点。如果人口规模调控仅仅立足于通过提高落户门槛、限制土地供给等手段来实现减人的目的,那么就有可能对城市发展造成长期损害。如果人口规模调控立足于优化城市产业结构和制度环境来增强城市的内在活力,就会实现城市发展长期和短期的双赢。具有现实可操作性的解决方案应该既回应政策实践者的现实压力,又避免短期性手段对城市发展带来的负面影响。为此,就需要构建新的理论分析框架,进行更为系统和全面的分析。

## 二、关于特大城市人口规模调控路径的三个研究进路

城市人口规模调控政策最终会反映在人的行为变化上,即要通过公共政策来影响人口的流动,进而实现城市规模调控的目的。因此,要研究特大城市人口规模调控问题,就需要先对影响城市人口流动的内在机制进行分析。针对特大城市人口规模调控的路径,已有的研究形成了“经济学途径”“行政学途径”和“管理学途径”等三种不同的研究进路。

### (一) 经济学途径

经济学途径认为,经济因素是影响人口流动进而影响城市规模的主要驱动力。在经济学的分析框架中,企业和居民根据自身利益最大化原则进行选址,从而对城市人口规模产生影响。推动企业和居民向城市集中的因素主要是集聚经济性。企业在城市集中可以共享中间投入品、劳动力储备,可以促进劳动力技能匹配和知识外溢;居民向城市集中可以获得更多的发展机会,还可以通过模仿和学习提高人力资本,促进人与人之间的面对面交流。然而随着企业和居民在城市的集中,也随之会带来集聚不经济性。对于企业而言,会面临办公成本增加、发展空间制约、人力成本高企等问题;而对于居民而言,则会面临通勤成本、居住成本和公共服务成本提高等。

一般而言,集聚经济性会存在边际收益递减效应,而集聚不经济性会存在边际成本递增效应,在集聚经济性和集聚不经济性两种效应的共同影响下,企业和居民所面临的效用曲线将会呈现先增加后下降的趋势(如图1所示)。也就是说,人口集中一开始会给企业和居民带来好处,但是当城市规模达到一定水平后,人口进一步集中将会导致企业和居民的效用出现下降的趋势。此时,如果某个区域内存在不同类型的城市,企业和居民为了避免成本的增加,就会选择在其他城市选址,从而降低该城市的人口规模。在经济学的途径下,市场发挥着主导作用。即使没有政府的干预,当达到区域人口承载力时,市场的力量也会推动人口在不同城市之间流动。<sup>[4]</sup>例如由于特大城市人口规模不断增加,企业的商务成本提高,企业可能会搬迁到成本更低的地区进行生产,从而降低城市人口规模。

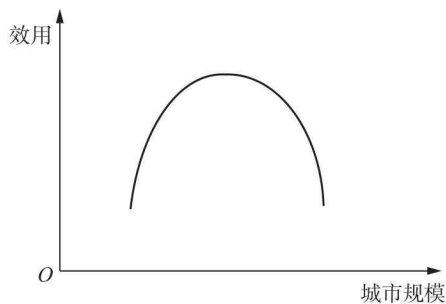


图1 城市效用曲线图

经济学途径排除了政府采用行政手段进行干预的空间,认为市场力量就可以引导企业和居民做出最优选择,因此城市规模内生于城市的经济结构之中。有什么样的经济结构,就会存在什么样的城市规模。然而,现实中城市经济结构有可能会由于产权关系复杂等原因无法按照市场的力量进行调整,进而导致产业结构锁定在较低层次,就会导致城市规模在低水平上快速扩张。<sup>[5]</sup>此时,城市政府就可以有意识地进行经济结构调整,从而优化城市规模。因此,尽管经济学的途径怀疑政府采用行政手段调控人口的有效性,但是并不否认政府可以通过产业结构升级等手段来调整城市经济结构,进而影响城市规模。

## (二) 行政学途径

行政学途径认为,政府在特大城市人口规模调控中可以有所作为,即通过规划新的城市空间、调整行政区划等手段来引导人口转移,进而缓解特大城市的人口压力。行政学的途径不认为经济的力量可以自动实现最优城市规模,相反,他们认为,如果不加限制地任由城市规模增长,对城市而言将会是一场灾难。在城镇化发展的思路,他们反对过度发展大城市,倡导发展小城镇,认为“以大城市为主的城镇化道路是危险的陷阱”,要坚持“大中城市和小城镇协调发展”的底线。行政学途径的理论前提是,认为特大城市能够自动吸收人口,并引发规模膨胀的恶性循环,这种规模膨胀不能通过城市自身机制加以调整,必须采用规划新城等行政手段,利用新城的“反磁力”来加以纠正。

在行政学途径的研究中,被广泛引用的理论是芬兰规划学家沙里宁的有机疏散理论。他在1943年出版的著作《城市:它的发展、衰败与未来》中,针对大城市过度膨胀所带来的各种弊端,提出疏导大城市的规划理念。有机疏散理论提出后,在伦敦和巴黎等欧洲城市规划和发展中得到了广泛的应用。英国首相丘吉尔根据沙里宁的思路,推出了“新城计划”,在伦敦外围布局了30多个卫星城市,以接受伦敦市区外溢人口,缓解伦敦市区的人口压力。二战后,日本东京为了解决人口和产业过度集中带来的压力,也开展了新城建设,规划建设了多摩新城、千叶新城和筑波科学城等新城。韩国首尔为应对人口的过快增长,也于1989年颁布了新城政策,建设盆唐、一山、坪村、中洞和山本等5座新城。

行政学途径所倡导的新城建设是一种非常理想化的规划理念,认为只要提供了

规划合理的新城空间,就能够引导人口向新城集中,从而达到疏解中心城区人口的目的。然而,从实际情况来看,基础设施等硬件条件的改善并不足以推动人口的转移,新城建设还需要居住和产业等软件条件的支持。然而,软件条件的培养不可能一蹴而就,新城建设必然是一个长期的过程,这使得新城建设的效果具有很大的不确定性。日本多摩新城实际开发规模至今没有达到规划预期<sup>[6]</sup>,我国新城建设也遇到了许多困难,这些都说明以行政规划手段来推动特大城市人口规模调控面临着巨大挑战。

### (三) 管理学途径

管理学途径主要采用限制性工具或激励性工具等政府工具来改变特定人群的城市生产和生活成本,以达到人口疏散的目的。管理学途径在政策设计中的主要做法往往是针对特定群体设计政策工具,即对城市常住人口进行区分,将那些对城市贡献大、有助于提高城市竞争力的群体留在城市,而将那些教育层次和就业层次低的人群疏散出城市。在产业和企业的选择上也是采取类似的做法,先对产业和企业进行分类,然后将所谓的“低端”产业和企业向外进行疏散。

管理学途径常采用的政策工具有以下三种。一是户籍政策,即通过限制落户条件来提高特定人群的生活成本,以达到限制人口流入的目的。根据《国务院关于进一步推进户籍改革的意见》,特大城市要实行更加严格的户籍落户条件,采用积分落户等手段来控制大城市规模。特大城市的户籍一般都附加着相应的城市公共服务资格,如果没有户籍,在子女入学、医疗养老甚至在购买住房和汽车等生活用品上都会受到限制。二是产业政策,包括土地供应和产业禁限目录等。土地供应政策主要通过控制土地供应的数量和投向,以此来限制特定产业或企业落户;产业禁限目录则明确提出禁止和限制进入的产业类型。通过这些手段来将“高端”产业或企业留在城市,将“低端”产业或企业向外疏散。三是人才政策。许多城市在限制人口落户的同时,也给高层次人才开了绿灯,通过设计差别化的政策吸引高层次人才到城市落户。

管理学途径体现了政府在特大城市人口规模调控中面临的多重约束。一方面,城市政府需要解决人口过度集中所带来的“大城市病”,另一方面,政府也不希望人口调控对城市经济带来不利影响,即希望能够达到人口调控和经济增长的“双赢”。为此,城市政府就会采取“促优限低”的差别化政策,希望通过各种政策工具人为地推动产业结构升级。然而,当前管理学途径所采取的政策有些具有一定的任意性,可能会对城市发展造成长期损害。例如,限制低端产业有可能会影响城市整体的产业生态系统,而限制低端劳动力则会造成生活性服务业的劳动力短缺和成本高企。只有按照城市发展的内在规律进行系统的政策设计,才能够使管理学途径更好地发挥作用。

## 三、特大城市人口规模调控路径的理论构建

已有研究所形成的三种研究进路对于制定特大城市人口规模调控政策具有重要的理论价值,然而这些研究还不能很好地解决现实中存在的调控难题。经济学途径认

为经济因素可以引导企业和居民自发地进行城市间的迁移,从而推动城市产业结构提升,实现最优城市规模。然而,现实中由于存在市场失灵等问题,城市产业结构有可能会被锁定在较低层次,难以实现城市规模优化的目标。行政学途径提出新城规划的理念,希望通过新城的“反磁力”来疏解中心城区的人口压力。但是,新城的活力有赖于良好的产业基础和优质的公共服务功能。如果缺乏政府强有力的支持,单纯靠市场力量难以实现产业和功能的有效转移。管理学途径针对企业和个体提出差别化政策,但是这些政策具有很强的外部干预特征,有可能会扭曲城市的内在经济运行机制,对城市发展产生负面影响。为此,我们需要在已有研究的基础上建立更为系统的理论分析框架,以更好地提出特大城市人口规模调控的对策建议。

### (一) 前提和假设

本文所提出的特大城市人口规模调控理论,是建立在以下前提和假设基础之上的。

#### 1. 我国特大城市人口规模增长与产业和制度因素有关

如前所述,有观点认为,特大城市规模是在市场力量推动下形成的,不应加以调控,而且也无法进行调控。不仅如此,根据我国总人口与特大城市人口规模情况,未来还要进一步增强特大城市开发强度,增加城市人口规模。本文认为,上述观点是建立在一定产业和制度条件假设之上的。当前,我国特大城市正处于产业结构优化调整和人口规模急速增长时期,如果对其人口规模增长不加以调控,就有可能形成特大城市低水平扩张的情况,制约特大城市可持续发展。另外,我国特大城市的人口增长还受到国家战略和政策的影响,市场在资源配置中的决定性作用还没有得到有效发挥,在这种情况下,如果任由特大城市人口规模继续增长,将会带来更多的问題。因此,本文认为,特大城市人口规模应加以调控,而不能任由其无序增长。

#### 2. 特大城市政府在人口规模调控中承担主要责任

《中华人民共和国宪法》规定,“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。中央和地方具有不同的职权划分。具体在城市规划的编制和审批权限上,《中华人民共和国城乡规划法》规定,“城市人民政府组织编制城市总体规划。直辖市的城市总体规划由直辖市人民政府报国务院审批。省、自治区人民政府所在地的城市以及国务院确定的城市总体规划,由省、自治区人民政府审查同意后,报国务院审批。其他城市的总体规划,由城市人民政府报省、自治区人民政府审批”。城市规模是城市规划的重要内容,城市人民政府需要根据城市承载力情况确定城市的人口发展规模,并加以有效调控。根据我国新的城市规模划分标准,“城区常住人口 500 万以上 1 000 万以下的城市为特大城市,城区常住人口 1 000 万以上的城市为超大城市”<sup>[7]</sup>,我国上海、北京、广州、深圳,以及天津、武汉、重庆、成都、沈阳、南京、杭州等城市已进入特大城市或超大城市行列<sup>[8]</sup>。这些城市的人民政府需要在人口规模调控中承担主要责任。

#### 3. 特大城市政府在人口规模调控中面临多重目标约束

有学者认为,我国的政府结构类似于“M 型”结构<sup>[9]</sup>,各级地方政府的职能设置具

有相似性,“麻雀虽小,五脏俱全”。地方政府要对辖区内的经济社会发展事务负有主要责任。同时我国政府间关系还具有“行政发包制”的特点<sup>[10]</sup>,下级地方政府要按照上级要求开展工作。因此,地方政府面对着多重目标约束。对于城市政府而言,人口规模调控可以缓解“大城市病”问题,而且已经纳入国家战略规划,是特大城市政府必须面对的目标约束。但同时,城市政府也面临着发展城市经济、建设宜居城市等诸多目标约束。这些目标约束都是“硬约束”,对于地方政府官员晋升等可能会产生“一票否决”的作用。因此,城市政府需要在人口规模调控的同时兼顾城市经济增长、宜居城市建设等多重目标约束。然而,人口调控的目标是“减人”,劳动力减少有可能会影响城市经济增长,城市运行成本提高也会影响城市的“宜居性”。妥善处理好这些矛盾关系,是本文构建理论时需要考虑的重要前提。

#### 4. 特大城市人口规模调控具有外溢性

人口规模调控虽然是特定城市政府的责任,但并不意味着人口调控仅局限在特定城市辖区内部。人口调控意味着人口在不同城市辖区之间内的迁移,特大城市人口调控必然会对其他城市,尤其是周边城市产生外溢效应。另外,由于产业和制度条件是我国人口特大城市集中的重要因素,在涉及经济社会发展的体制机制等复杂问题时,仅在单个城市层面是无法得到有效解决的。由于特大城市人口规模调控的外溢性,在理论分析和政策设计中,就需要扩大研究视野,在多层次政策视野下进行分析。

#### 5. 市场机制在特大城市人口规模调控中具有基础性作用

人口调控归根结底是人的流动,而影响人的流动最根本的因素是经济因素。我国特大城市人口规模增长在很大程度上是市场规律作用的结果,但是与市场机制的扭曲也有很大的关联。例如,由城市政府主导的招商引资对特定产业采取差别化政策,这些产业在一定时期获得快速增长,但对城市长期可持续发展有可能会产生不利影响。过去,我国在特大城市市政公用基础设施和公共交通等方面大量采取了政府补贴政策,城市公共服务价格长期低于成本价格运行;不同层级城市之间在公共服务水平和价格上存在较大差异;城乡之间公共服务均等化程度较低,这些因素也是导致我国特大城市人口迅速集中的原因。因此,人口调控要取得良好的效果,就必须让市场机制回归正确的轨道,发挥市场机制在特大城市人口规模调控中的基础性作用,这是本文理论分析和政策设施的基本前提。

### (二) 基本理论分析框架

特大城市人口规模调控的理论基础是城市规模决定理论。该理论是建立在城市经济学劳动力供需模型基础之上的。该模型的基本思路:城市规模主要取决于就业人口数量,而就业人口数量受到劳动力需求( $D$ )和劳动力供给( $S$ )两个因素的影响(如图2所示)。因此可以分别从劳动力需求和劳动力供给两个角度出发,提出影响就业人口数量( $L$ ),进而影响城市规模的主要因素。那些推动城市规模变小的因素就是城市人口规模调控可能的着力之处。

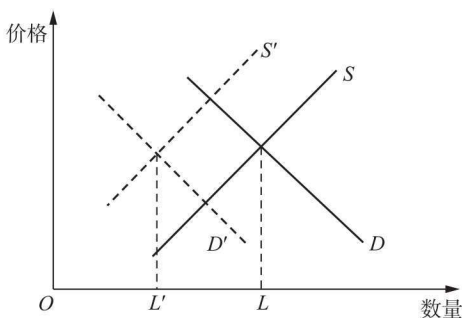


图2 影响城市就业人口数量的决定因素

### 1. 城市规模与就业人口数量之间的关系

在我国城市统计口径中,城市规模主要是指城市常住人口规模,即在城市居住6个月以上的人口,既包括户籍人口,也包括没有本地户籍,但是在本地常住6个月以上的人口。从城市经济学角度来看,城市规模主要取决于就业人口数量。人口之所以向城市集中,是因为城市提供了与乡村相比更充足的就业岗位。在我国城市常住人口中,外来人口占有很大比重,这是因为城市向外来人口提供了就业机会。这些外来人口虽然没有本地户籍,但是也计入城市常住人口数量。城市规模越大,所提供的就业岗位就越丰富,特大城市在吸引劳动力方面具有更多优势。因此,特大城市人口规模与就业人口数量两个变量之间的关联性也就越强。考虑到我国家庭结构的特点,就业人口数量与城市人口规模之间的比例(就业人口的带动系数)基本处在2~2.5。也就是说,1个就业人口会带来1~1.5个非就业常住人口<sup>①</sup>。

### 2. 城市就业人口数量的决定因素

根据劳动力供需模型(见图2),城市就业人口数量是由劳动力需求和劳动力供给两个方面的因素共同决定的。给定劳动力需求曲线( $D$ )和劳动力供给曲线( $S$ ),就可以得到城市均衡的就业人口数量( $L$ )。之所以 $L$ 是均衡的就业数量,是因为当劳动力供给数量少于 $L$ 时,就会出现劳动力短缺的情形,而当劳动力供给数量多于 $L$ 时,则会出现劳动力需求不足的情况,在劳动力需求和劳动力供给两个因素的共同影响下,市场力量就会使就业人口数量达到均衡状态。

当劳动力需求曲线和劳动力供给曲线发生移动时(例如需求曲线从 $D$ 移动到 $D'$ ,供给曲线从 $S$ 移动到 $S'$ ),就会形成新的均衡就业人口数量( $L'$ )。

影响劳动力需求曲线移动的因素主要有以下几点。(1)产品的市场需求变动。当宏观经济发生波动时,城市经济受到冲击,可能会减少劳动力的需求,导致需求曲线左移;市场需求的变动也可能发生在某个特定产业,此时该产业市场需求变化也会导致需求曲线发生移动。(2)劳动生产率变动。劳动生产率的提高短期内会降低企业对劳动力的需求(例如机器人替代人力),长期则会降低企业的生产成本,并推动企业扩大

<sup>①</sup> 某研究机构对北京大红门批发市场就业人口的调查显示,该区域就业人口带动系数为2.28。

生产规模,增加劳动力需求。(3)企业税率的变动。企业税率提高将会增加企业的生产成本,推动企业减少生产或向其他城市转移,从而减少劳动力的需求。(4)商务成本的变动。商务成本(例如办公成本、行政审批效率等)的提高会增加企业的生产成本,推动企业减少生产或向其他城市转移,从而减少劳动力需求。(5)土地供给政策。如果企业获得土地以及相应的公共服务的难度增加,就会抑制企业的投资,减少劳动力需求。(6)产业准入政策。如果企业无法达到产业门槛,就无法进行投资生产,这也会抑制劳动力需求的增加。

影响劳动力供给曲线移动的因素主要有以下几点。(1)城市生活成本。城市住宅价格、通勤成本等生活成本提高将会降低城市的吸引力,降低劳动力供给。(2)城市宜居性特征,包括舒适性和便利性特征。城市大气环境质量、交通拥挤程度、通勤时间以及城市包容性等因素都会对城市的宜居性产生影响,当这些因素发生变化时,就会影响劳动力的迁移,导致劳动力供给曲线发生移动。(3)劳动力政策。当城市政府设定劳动力进入门槛、对企业用工制度进行管制时,就会降低城市的吸引力,进而降低劳动力供给。(4)其他城市的劳动力需求和劳动力政策。如果其他城市采取比较宽松的劳动力政策,其劳动力需求比较旺盛,就会减少本地城市的劳动力供给。

### 3. 特大城市人口规模调控的可选择的路径

根据上述分析框架,从理论上说,只要限制了劳动需求,使劳动力需求曲线下移,或者限制了劳动力供给,使劳动力供给曲线上移,或者在这两方面同时发力,那么就可以减少城市就业人口数量,并降低城市规模,从而达到人口调控的目标。

从劳动力需求的角度来说,要进行人口调控就要限制劳动力需求。根据前述分析,限制劳动力需求可以从以下几方面入手:(1)将某些产业转移到其他城市,以降低产业发展对劳动力的需求;(2)推动企业提高劳动生产率,以降低企业对劳动力的需求;(3)提高企业税率,增加企业生产成本,降低劳动力需求;(4)提高企业的商务成本,推动企业向外转移;(5)限制企业土地供给,降低企业投资需求,减少劳动力需求;(6)设定产业准入门槛,针对特定产业限定禁止或限制目录,提高产业准入门槛。

从劳动力供给的角度来看,人口调控需要降低劳动力供给。根据前述分析,减少劳动力供给的途径主要有:(1)降低市政公用事业、公共交通等公共服务补贴,提高城市公共服务价格,拉高城市生活成本;(2)采取户籍限制政策,针对没有户籍的外来人口设置公共服务门槛,在外来人口子女教育、医疗等方面设置资格要求;(3)对企业劳动力用工政策进行限制,在企业招工时设置户籍、学历等资格要求;(4)将城市公共服务功能向周边辐射,提高周边城市的吸引力,以此来降低本地区的劳动力供给。

上述措施都是从模型分析中直接推导出来的。从理论上说,这些措施对于人口调控而言都可以发挥一定的作用,也是当前城市政府在制定政策时常常纳入议程的政策选项。然而,这些措施中有一些对城市经济增长和城市宜居性有不利影响,因此需要慎重选择。城市公共政策制定不能就人口调控谈人口调控,还需要统筹考虑政策对于城市整体发展的影响。因此,要提出具有可行性的对策建议,还需要在此基础上做进一步分析。