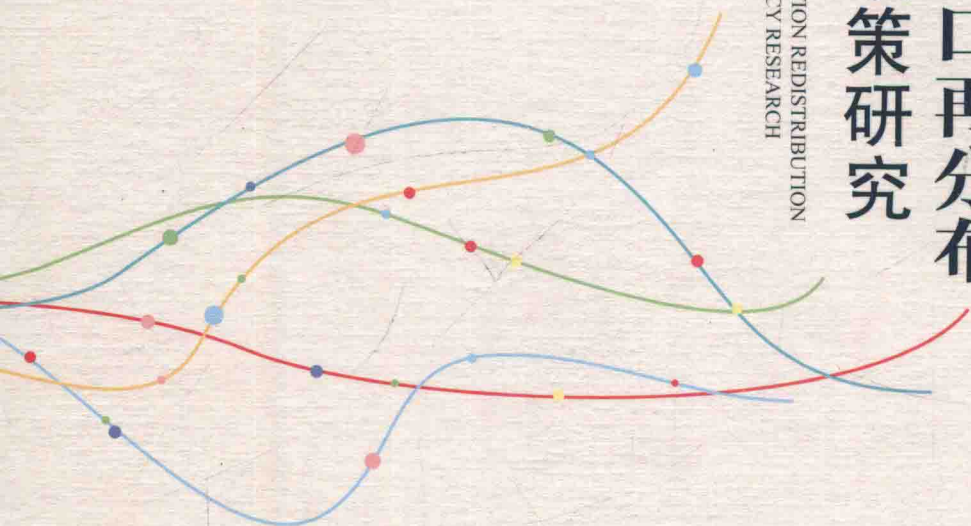


主体功能区人口再分布 实现机理与政策研究

DEVELOPMENT PRIORITY ZONES POPULATION REDISTRIBUTION
IMPLEMENTATION MECHANISM AND POLICY RESEARCH

柴剑峰 著



主体功能区人口再分布 实现机理与政策研究

Development Priority Zones Population Redistribution
Implementation Mechanism and Policy Research

柴剑峰 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

主体功能区人口再分布实现机理与政策研究/柴剑峰著.

—北京:社会科学文献出版社,2015.12

ISBN 978-7-5097-8649-9

I. ①主… II. ①柴… III. ①人口分布-研究-中国

IV. ①C922.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第304921号

主体功能区人口再分布实现机理与政策研究

著 者 / 柴剑峰

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 高振华

责任编辑 / 高振华

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社(010)59367127

地址:北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:27.5 字 数:468千字

版 次 / 2015年12月第1版 2015年12月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8649-9

定 价 / 88.00元

本书如有印装质量问题,请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

国家社会科学基金青年项目 (08CRK005)

序

伴随着我国经济的高速增长，资源环境也付出了沉重的代价，空间开发失序、资源和要素空间配置效率低下、人口与资源环境关系日趋紧张、自然灾害频发等问题日趋突出。科学规划人口分布，实现人口与资源环境的可持续发展，推动经济、社会、生态的统筹协调成为生态文明建设的关键因素。

主体功能区是根据人口活动所依存的空间开发强度进行的划分，是政府基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力实行的差异化的空间管制，通过调整人口分布与活动，实现以人为本、全面协调可持续发展。主体功能区人口再分布是在加快实施国家主体功能区战略要求下，将人口发展作为谋划未来发展的主线，通过实施政府空间管制，引导人口有序流动，在不同区域、不同类型的主体功能区适度聚集和扩散，扩大人口的生存与发展空间，增加人口公平发展机会，促进人与自然永续发展的新思路。

该书在主体功能区战略框架下，探讨新形势下人口流迁的新情况、新问题、新思路。基于可持续发展理念，探索人口再分布的实现机理，设计人口与社会资源环境、经济相协调的政策框架，让人口流向、流量、流速与不同区域、类别、层次的主体功能区相匹配。研究注重人口再分布的运行模式、规律，突出了政策精准性、协同性和可操作性，弥补了现有研究对主体功能区人口问题系统性研究的不足。

该书将主体功能区人口再分布作为研究内容，强调与一般城市化和生态移民的差异性，提出主体功能区人口再分布是建立在人口、经济、社会资源环境有机协调基础上的人口流迁，更强调人地关系协调，这对认识我国人口流迁问题的长期性、复杂性、艰巨性，进而增强做好人口工作的自觉性和主动性，开创人口流迁新局面具有重要意义。

该书系统评价了主体功能区人口再分布的内涵、现状、问题、目标，

并在此基础上阐述了人口科学再分布的实现机理和路径选择，初步构建了主体功能区人口再分布的“三力”理论模型。笔者从系统动力学视角出发，指出政府引导能力、市场配置能力和个体流动能力是主体功能区人口再分布的基本动力，“三力”互动耦合、有序运转是主体功能区人口再分布区域实现的重要保障。适度人口对“三力”运行有着直接的影响，“三力”运行决定着人口流量、流向、流速和流域。从时间维度出发，笔者提出了主体功能区人口再分布推动、互动和自动三个阶段论，认为不同阶段、不同区域、不同类型功能区政府、市场和社会介入模式存在差异。各地可根据本地适度人口和国家主体功能的定位选择不同发展模式。

该书提出了主体功能区人口再分布“五位一体”的政策体系，并选取不同区域提出了有针对性的政策措施。特别是书中以广州、成都和汶川为例，将适度人口的测算方法与主体功能区人口再分布实现机理运用于人口流迁的实践，加以实证分析，提出了具体建议和措施，力图为管理者提供分析工具。

该书特别关注了区域的适度人口，笔者运用当前较为成熟的可能一满意度方法对区域适度人口进行测算，以此作为引导人口流迁定量分析的基础。从优化开发区、重点开发区、农产品主产区、重点生态功能区中选取67个空间单元，运用“六普”数据对不同功能区的适度人口进行了测算。笔者认为，开发类功能区适度人口决定了城市规模，直接影响了吸纳外来人口的数量，限制类功能区适度人口则会对人口迁出数量、速度产生影响。测算结果可以为管理者在引导人口流量、流向、流速、流域等方面提供依据，为理论界和实践界逐步、逐级、逐层推进主体功能区人口再分布提供依据，并为不同类型、区域、层次主体功能区人口流迁的政策设计提供参考。

柴剑峰博士在科研道路上，一心向学，用力颇深，作为他的博士生导师，看到他的最新成果，我由衷地感到高兴。希望他继续深入研究下去，为加快主体功能区建设、推动绿色发展做出新的贡献。

邓 玲

2015年10月

目 录

导论 人口分布经济学新发展	001
---------------------	-----

第一篇 基础篇

第一章 内涵与支撑——主体功能区战略下人口流迁新思路	015
第一节 主体功能区人口再分布的内涵及相关概念辨析	015
第二节 主体功能区人口再分布相关文献述评	021
第三节 主体功能区人口再分布理论支撑	027
第二章 历史与现实——主体功能区人口再分布基础	032
第一节 我国人口再分布思想的历史分析	032
第二节 人口空间演进实践分析	036
第三节 主体功能区人口再分布战略部署	040
第四节 主体功能区人口再分布困境与政策障碍	044
第三章 类型与特征——主体功能区人口分布现状	058
第一节 我国人口分布总体特征	058
第二节 优化开发区人口分布特征	062
第三节 重点开发区人口分布特征	066
第四节 限制开发区——重点生态功能区人口分布特征	068
第五节 限制开发区——农产品主产区人口分布特征	071
第六节 禁止开发区人口分布特征	073
第四章 标准与测算——主体功能区人口再分布指标体系构建	076
第一节 主体功能区适度人口概述	077

第二节 主体功能区人口合理再分布指标体系构建	081
第三节 不同类型主体功能区适度人口测算	088

第二篇 机理篇

第五章 原理与规则——主体功能区人口再分布机理	107
第一节 主体功能区人口再分布系统论	107
第二节 主体功能区人口再分布的政策和经济引致机理	113
第三节 主体功能区人口再分布实现机理动力分析	116
第六章 支撑与运行——主体功能区人口再分布 实现机理的“三力”模型	121
第一节 主体功能区人口再分布“三力”模型	121
第二节 主体功能区人口再分布的政府引导能力	129
第三节 主体功能区人口再分布的市场配置能力	134
第四节 主体功能区人口再分布的个体流动能力	138
第七章 机制与过程——主体功能区人口再分布实现的运行	147
第一节 主体功能区人口再分布运行机制	147
第二节 主体功能区人口再分布运行规律	160
第三节 主体功能区人口再分布实现过程分析	168

第三篇 政策篇

第八章 他山之石——国外人口再分布实践及政策借鉴	179
第一节 国外人口再分布主要做法	179
第二节 国外人口分布对我国主体功能区人口再分布的启示	188
第九章 路径选择——主体功能区人口再分布的区域实现	191
第一节 主体功能区人口再分布区域实现路径依赖	191

第二节	优化开发区人口再分布实现路径	200
第三节	重点开发区人口再分布实现路径	205
第四节	限制开发区人口再分布实现路径	211
第五节	禁止开发区人口再分布实现路径	217
第十章	措施保障——主体功能区的人口再分布政策体系	221
第一节	主体功能区人口再分布的规划体系	221
第二节	主体功能区人口再分布政策体系和人口直接相关政策	229
第三节	主体功能区人口再分布间接相关政策	238
第四节	主体功能区人口再分布的绩效评估体系	246
第五节	主体功能区人口再分布政策执行的过程监控	248
第六节	主体功能区人口再分布的相关法律法规体系	251
 第四篇 实证篇 		
第十一章	国家优化开发区人口再分布实证研究	
	——以广州为例	257
第一节	广州市人口分布特征	257
第二节	广州市主体功能区人口再分布实现机理与过程	266
第三节	广州市人口合理分布的政策创新	285
第十二章	国家重点开发区人口再分布实证研究	
	——以成都市为例	294
第一节	成都市人口分布特征	294
第二节	成都市主体功能区人口再分布实现机理和过程	299
第三节	成都市人口合理分布的政策探索	317
第十三章	生态脆弱区人口再分布实证研究——以汶川灾后	
	重建人口再分布为例	324
第一节	灾区灾前人口分布特征	324
第二节	灾后重建的空间布局与人口再分布	329

第三节 灾后重建人口再分布实现路径 337

第四节 灾后人口再分布政策选择及反思 341

研究展望

附录 不同类型功能区适度人口测算结果 351

主要参考文献 421

后 记 429

导论 人口分布经济学新发展

从古至今，人口再分布一刻也未停止过。生产力发展越快，人口分布的变动就越明显，运行机理就越复杂。当前，无论是强调以人为本的人口城镇化，还是强调生态环境保护的生态移民，都无法从根本上实现人与自然、人与人之间的和谐发展。人口流动在流向、流量、流速、流域上的偏差导致人口空间分布的不合理，制约了科学发展。本书以“主体功能区人口再分布实现机理及政策研究”为题，认为主体功能区人口再分布从根本上改变了以往在工业文明的框架下探求人口、经济、资源环境关系的思路，避免过分强调经济目标的导向，站在更加科学、理性的角度探讨人口的流迁问题，通过人口合理再分布，使人口均衡型、资源节约型、环境友好型社会成为现实。

一 选题背景

（一）问题提出

1. 理论研究引起的思考

多年来，国内外学者围绕人口空间分布这一人类发展的关键问题进行了不懈的探索。如人口空间分布应追求什么目标，如何实现，成本有多高等等。而且随着人口流动类型日趋多元化，支撑人口流动的动力也悄然发生了变化，经济移民、生态移民、工程移民、教育移民、灾害移民等逐步进入研究视野，如何区分并衔接这些人口流迁模式呢？作为人口最多的国家，中国从未忽视过人口分布问题。随着人口流动政策逐步放开，人口城乡流动日益加快，2011年全国城镇人口首次超过农村人口，达到51.27%，预计未来仍是人口流动活跃期。但令人担忧的是，人地矛盾突出，生态环境恶化的趋势没有根本改变，环境矛盾日益凸显，生态压力持续加大。为此，如何调控人口流向、流速和流量，探析

流介、流因，实现人口在生产、生活、生态空间的合理布局，是我们必须面对也亟须解决的问题。

经济发展方式的调整，空间秩序的规范，客观上需要科学有序地调控人口再分布。探本求源，只有将其置于更宽广的视角去分析人地系统这一本源问题，才能求其根本。主体功能区建设中的人口再分布正是立足于永续发展战略下的人口流迁新导向，是解决人口与经济社会、资源环境动态均衡的有益尝试。

2. 面对现实的困惑

自改革开放以来，人口城乡流动成为我国人口流迁的主要形态。2013年我国流动人口的数量已达到2.45亿人，预计未来每年将有1000多万人口转移到城市，将大大推动城市化、工业化进程。生态环境保护和人类自身发展要求生态脆弱地区人口向城市化地区迁移。但与此同时，越来越多的流动人口聚集到城市发达地区，给当地资源环境、社会管理和公共服务带来了空前的压力。如何实现人口科学布局，成为现实困惑。

面对日趋局促的国土空间，如何将人口资源合理配置到有限的生存和发展空间至关重要。我国国土辽阔，但生产和生活存量空间十分有限。从地形地貌看，山地多，平地少，近1/3的国土难以开发利用。从耕地看，2010年我国耕地面积为18.26亿亩，人均1.33亩，仅为世界人均水平的1/3。在有限的耕地中，缺乏水源保证、污染严重的耕地还占有相当比重。加之，工业化、城镇化加速发展对人类生存的空间形成挤压，为涌入城市的新增人口开辟新的生活和发展空间等，势必引起人地矛盾。^①

气候变化异常、自然灾害频发，对人口流迁形成现实压迫。《中国生态足迹报告2010》显示中国生态足迹总量居全球第二，生态足迹已是生物承载力的2倍，生态赤字在逐年扩大。2010年8月甘肃省发生的舟曲泥石流灾难，过度开发难逃其责。一个曾经林木繁茂、生态环境良好的地区由于水土流失而发生灾难。然而早在20世纪80年代，地质专家就提出舟曲县城迁址是避免灾害、减免损失的最优方案，但是在以资源带动地区经济发展的理念驱动下，仅2.2平方公里的城区聚集了大量人口，人口从1996年的2.14万迅速增至2010年的4万多，人口密度高达2.05万人/平方公里。有关专家分析，中国至少有1.6万个与舟曲类似等级的地质灾害隐患

① 陈德铭：《在全国主体功能区规划编制工作座谈会上的讲话》，2007年5月。

点。面对灾难,如何引导这些区域数以亿计的人口流迁,要求我们早日给出答案。

因此,人口分布与资源环境空间布局的错位调整迫在眉睫。区域发展不协调的问题,不单指单纯区域之间经济总量的差距,更包括人口、经济、社会资源环境之间的空间失衡。人口分布与经济布局不平衡,地区间人均 GDP 差距过大,最低的地区与最高的地区相差近 10 倍。经济布局呈现向沿海地区集聚态势,但集中经济区域并没有集聚相应规模的人口。如长三角、京津冀和珠三角三大城市圈,2013 年经济总量约占全国的 40%,而人口约占全国的 20%。空间结构不尽合理,生态系统整体功能退化,必须通过合理规划,处理好十分有限的国土空间与日益扩大的需求之间的矛盾,引导人口相对集中居住,产业相对集聚发展。

3. 政策设计的选择与挑战

虽然限制人口流动的坚冰被打破,流动人口享受的待遇逐步提高,但由于资源有限,教育、卫生、住房、福利保障等公共服务仍无法满足日益增多的流动人口的需求,特别是在京沪穗深等一线城市。从生态环境保护角度而言,生态环境脆弱引发的生态移民、灾难移民与经济移民如何区分和衔接等问题值得关注。

2006 年 12 月国务院发布《人口发展“十一五”和 2020 年规划》,要求在主体功能区建设中引导人口自愿、有序、平稳流动。2007 年 1 月《中共中央国务院关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》要求做好流动人口管理和服务,实现人口有序流动和合理分布。通过引导人口再分布,促进人口与经济社会、资源环境协调和可持续发展。此外,为配合主体功能区建设,我国探索了人口发展功能区规划,提出按照聚居区、稳定区、疏散区、限制区来引导人口再分布。2010 年 12 月国务院正式发布《全国主体功能区规划》,基于主体功能区建设的人口再分布也意味着步入正式的实施阶段。2011 年 4 月国务院印发《国家人口发展“十二五”规划》,提出实施与主体功能区相配套的人口政策,促进形成合理的人口分布格局。2012 年 11 月党的十八大要求加快实施主体功能区战略,2013 年 11 月党的十八届三中全会明确要求严格按照主体功能区定位推动发展。

综上所述,在新的历史条件下,如何全面探究人口发展,促进人与自然平衡,实现生产发展、生活富裕、生态良好的发展格局对政策设计提出

新的挑战。“5·12”汶川特大地震、玉树、芦山地震及其他自然灾害，要求我们必须重新审视人与自然的关系。主体功能区人口再分布正是规范人与自然空间秩序的基础战略。从整体来看，将主体功能区建设与人口再分布内在结合起来的的研究尚不够深入，在总结城市化、生态移民的经验和教训的基础上，探索人口合理再分布实现机理，设计科学有效的人口政策体系等方面，为研究预留了较大的探索空间。专家学者对这些问题虽有所涉及，但研究相对零散，不够系统。笔者试图从区域人口学视角出发，吸收相关学科的理论成果，探讨基于主体功能区建设中的人口再分布实现的内在机理和政策措施。

（二）选题意义

1. 主体功能区人口再分布是实现人口分布、经济社会发展、资源环境保护“三位一体”空间均衡的必然选择

主体功能区建设是解决人口、资源、环境关系失衡，空间开发失序，资源和要素空间配置失效的重大战略选择。人口再分布是主体功能区建设中协调人地关系，促进人口与物质资料匹配，实现区域生产力合理布局的关键所在；主体功能区人口再分布的实现有利于更好地引导人口分布，使经济布局与资源环境承载能力相适应，促进人口、经济、资源环境的空间均衡。相反，忽略人口再分布，势必影响区域的可持续发展。

2. 主体功能区人口再分布是推进人口合理流动的新思路

无论是侧重经济发展的人口城镇化，还是针对生态环境的生态移民，都无法从根本上实现人与自然、人与人的和谐统一。人口流动在流向、流量、流速上的偏差，造成的人口空间分布的不合理，成为推进形成主体功能区的必破之题。基于主体功能区建设的人口再分布以人地关系调整为出发点，针对人口盲目流动，生态移民以及工程移民出现的一些错误导向，以及调控乏力，力图通过规律性的认识和政策设计促使人口流动更加理性，优化开发区重点消化融入外来人口，重点开发区加快聚集人口，限制开发区人口更多地集聚在县城和中心镇，禁止开发生态迁出人口，使人口空间分布更加科学合理，实现经济发展与人口资源环境相协调的永续发展。国家主体功能区战略背景下实施空间管制协调人地关系的人口再布局，是新的历史条件下，遵循生态文明理念，实现人口合理布局的新思路。

3. 主体功能区人口再分布是构筑“协调、和谐、可持续的家园”、建设美丽中国的新依托

主体功能区建设要坚持以人为本,引导人口在国土空间中合理分布,逐步实现不同区域和城乡人民享有大体均等的公共服务。人口再分布不仅是主体功能区战略的应有之义,更是形成主体功能区的重要途径,两者互为因果、互为支撑。目前人口和经济社会活动在新一轮空间集聚中难以有效地互动耦合,人口空间地域分布不科学所造成的人口资源环境问题愈加突出。究其原因,在于我们一直在工业文明的框架下探求人口、经济、资源环境的关系,过分强调了经济目标,尤其是经济总量的指标,尚未真正形成人口与资源环境可持续性和经济社会发展相结合的人口政策,致使人口在流向、流量、流速上均出现一定程度的偏差,使得人地矛盾突出。基于主体功能区建设的人口再分布从根本上改变了在工业文明的框架下探求人口、经济、资源环境关系的传统思路,从更加科学、理性的角度探讨区域协调可持续发展,将成为制定和完善人口政策体系的新导向。

因此,本书选题价值在于基于生态文明视野,根据区域可持续发展的要求,在探索人口再分布机理的基础上,科学设计人口与资源环境可持续性 & 经济社会发展相结合的人口政策,促进人口流向、流量、流速与不同区域不同主体功能区相匹配,促进人口与资源协调,在生产、生活、生态三类空间单元中,实现人口分布与经济布局、资源环境相协调的动态均衡。

二 研究思路、结构与内容

(一) 基本思路

本书从区域经济学出发,以人口、资源与环境经济学为基础,从经济学、人口学、管理学、地理学等多个学科视角研究了主体功能区建设下的人口的地域空间分布问题。以人地系统理论为支撑,分析主体功能区人口再分布的科学内涵,进而从历史到现实,从现状到问题,从困境到路径,从机理到政策,沿着发现问题、分析问题、解决问题的逻辑主线,层层递进、环环相扣,全面系统地探讨了主体功能区人口再分布的实现问题,结合区位条件、区域特征、区情差异,提出主体功能区人口再分布实现机理和政策体系,并运用相关理论分析了主体功能区人口再分布在广州、成都和灾区汶川的区域实践(见图0-1)。

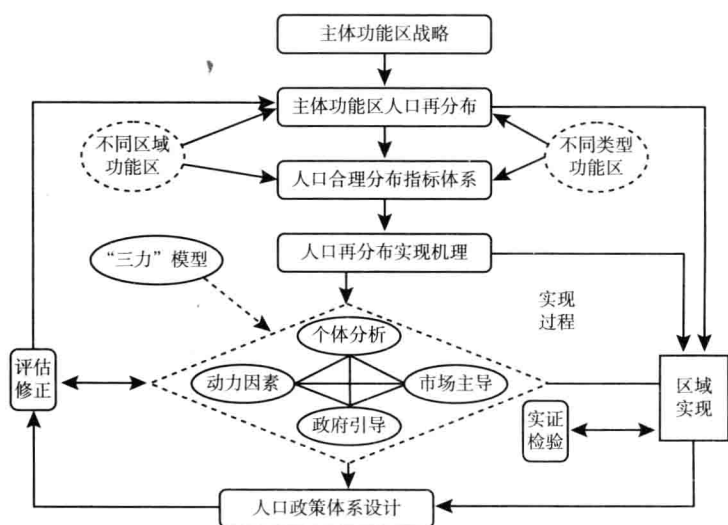


图 0-1 主体功能区人口再分布结构

（二）结构和主要内容

本书从四个层次展开研究：①对主体功能区人口再分布的科学内涵进行界定，并梳理了人口再分布的理论支撑；②从理论上论证主体功能区人口再分布实现机理和路径选择；③提出了由人口分布相关规划、政策、绩效评估以及法律监督组成的政策体系；④以广州、成都人口以及汶川灾后重建人口安置为例，探索人口再分布在特定类型区域的具体实现问题。

导论主要分析主体功能区人口再分布的选题背景和意义，研究思路、结构和内容，及主要创新观点。正文共分四篇。第一篇为基础篇，主要论述主体功能区人口再分布相关概念、现状、理论等基础问题，为人口再分布实现机理探讨和政策设计提供支撑。第二篇为机理篇，主要论述实现动力支撑、实现过程和运行环节等问题。第三篇为政策篇，是在洞察运行机理的基础上，借鉴国外人口合理分布的经验，探讨我国人口再分布实践层面的问题，从而设计可行的政策体系。第四篇为实证篇，选取了优化、重点和限制开发区的典型代表，对主体功能区人口再分布实现机理和政策设计进行验证和深化。结尾是研究展望，对撰写过程中出现的困惑和有待研究的问题进行了概要说明。

第一章对主体功能区人口再分布的内涵进行了初步拓展，论述了主体

功能区人口再分布的内涵、本质、概念，并将主体功能区建设中的人口再分布与人口迁移、人口城镇化、生态移民进行了区分和联系。进而探讨了主体功能区人口再分布的理论支撑，并对相关研究进行了述评。指出人口再分布是主体功能区建设中协调人地关系，实现区域生产力合理布局的关键所在，是新的历史条件下人口流动的新要求。

第二章从历史维度对人口分布进行了较为系统的回顾和总结，重点剖析了新中国成立以来的空间演进和人口流迁，分析了主体功能区人口再分布提出的背景，探析当前人口流动的障碍因素。认为户籍政策、农地流转及流动人口保障等问题，是当前人口流动的主要困境，并由此论证了主体功能区人口再分布战略部署的必要性和紧迫性及主体功能区人口再分布目标体系。

第三章运用人口密度、经济密度等指标对当前人口分布特征进行总体描述；剖析了国家级和省级优化、重点、限制和禁止功能区人口分布的各自特点和存在问题。认为国家优化开发区人口分布最为密集但核心区人口增量明显降低，重点开发区人口数量持续增加，限制和禁止开发区人口数量开始减少，但人口的转移效果有待提高。国家层面的功能区人口分布特征相对清晰，省级层次功能区由于空间差异过大，不同区域不同功能区的特点较为复杂，人口分布规律较难把握，为此，细化配套政策，切实推动人口流动尤其是省级层次功能区人口流动尤为必要。

第四章研究了主体功能区人口再分布指标体系构建，这是主体功能区战略指导下的人口流动标准，以此作为不同功能区人口流迁重要依据。本章对主体功能区适度人口、主体功能区人口合理再分布指标体系及不同类型主体功能区人口合理再分布进行了初步探讨，选取了优化和重点开发区、农产品主产区及重点生态功能区的典型区域的适度人口进行了测算。认为优化开发区适度人口存在结构性问题，京沪穗深等一线城市控制常住人口增长的压力较大，其他大城市有一定的压力，而环渤海地区中的辽东半岛常住人口承载能力有一定余地，其他城市适度人口普遍处于较佳状态；重点开发区适度人口的可能一满意度总体水平较为理想，中小城市人口外流趋势进一步显现；限制开发区财政转移支付是目前适度人口的最主要支撑，承担着国家粮食安全和生态安全战略的区域必须转移更多人口，重点生态功能区政府引导能力较强，农产品主产区市场配置能力较强。

第五章初步分析主体功能区人口再分布机理，将人口流动归结为两个