

北京城乡统筹协调 发展研究

黄 序 主编

中国建材工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京城乡统筹协调发展研究 / 黄序主编. — 北京: 中国建材工业出版社, 2004.5

ISBN 7-80159-632-3

I. 北 ... II. 黄 ... III. 城乡建设 — 研究 — 北京市
IV. F299.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 037393 号

北京城乡统筹协调发展研究

黄 序 主编

出版发行: 中国建材工业出版社

地 址: 北京市西城区车公庄大街 6 号

邮 编: 100044

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 北京鑫正大印刷有限公司

开 本: 850mm×1168mm 1/32

印 张: 9.75

字 数: 250 千字

版 次: 2004 年 7 月第 1 版

印 次: 2004 年 7 月第 1 次

印 数: 1~2000 册

书 号: ISBN 7-80159-632-3/F·031

定 价: 15.00 元

网上书店: www.ecool100.com

本书如出现印装质量问题, 由我社发行部负责调换。联系电话: (010) 68345931

《北京城乡统筹协调发展研究》作者

(按章节顺序排列)

叶立梅(第一章)

黄土正(第二章、第三章、第四章)

黄 序(第五章第 1、2、5 节、第七章)

崔 文(第五章第 3、4 节、第十二章)

冯晓英(第六章、第十三章)

陈光庭(第八章、第九章、第十章、第十一章)

杨鹤鸣(第十四章)

肖亦卓(第十五章、第十七章)

赵文春(第十六章)

编辑及校对 :李艳林

全书由黄序、陈光庭、杨鹤鸣审读定稿 ,李艳林参加编辑和校对。

前 言

几经周折和多方努力,《北京城乡统筹协调发展研究》终将问世了。这是北京市社会科学院城市问题研究所本世纪第二个年度集体研究成果集。2000年4月本所曾出版在新世纪的第一本集体研究成果:《城市发展中的社区建设》。城市研究所有一个传统,就是在科学研究上坚持集体攻关,研究人员除了以个人所长进行专业研究外,还要肩负集体研究项目中的任务。每一个学术年度,全所都组织一个中心研究课题集体研究,形成一本专著。这样,对学术界和公众社会所关注的国内外重大的城市问题,城市所都进行了研究和探讨,发表了自己的研究观点,自然形成了系列的学术年度研究报告。多年来,已经先后出版了十来部这样的专著,现在出版的《北京城乡统筹协调发展研究》是新世纪的第二部,我相信,第三部、第四部……将会接踵而来。

2003年是一个不寻常的一年。这一年是中国人民贯彻党的十六大提出的全面建设小康社会、统筹城乡经济社会发展的需要思想的一年。这一年,我们城市所在多年来研究城乡可持续发展基础上把全所科学研究的重点放在北京的人口、经济与城乡建设协调发展研究上。这一年的10月份,党的十六届三中全会进一步提出了统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求等“五个统筹”,这给了我们极大的鼓舞和鞭策,同时对我们的研究工作指明了方向,提出了更高的要求,使我们坚定地把城乡统筹发展研究更加深入开展起来。

现在呈现在读者面前的《北京城乡统筹协调发展研究》一书就是我们多年来研究城乡经济、社会、环境和生态协调发展的基础上

深入学习和理解党的十六大提出的全面建设小康社会、统筹城乡经济社会发展战略思想和十六届三中全会的“五个统筹”精神的心得、体会和我们对城乡研究方面的重大理论问题的观点,愿以此向城市科学界同仁及广大读者求教。

本书由三编十七章组成。

第一编主要是讨论人口、经济与城市的协调发展问题。

首先讨论了北京城市人口规模问题。一座城市主要是由人口、经济、社会、资源环境、基础设施等要素构成的有机整体,各构成要素之间、要素与城市功能之间匹配得当、相互协调才能良性高效运转。北京是一个具有复合功能的超大城市,增强各要素的协调性是十分必要的。本书提出,控制人口总量增长、扩大城市发展空间、加强区域合作、调整城市功能和产业布局、调整城镇规模是当务之急。至2010年全市人口规模控制在1600万人以下,形成市区、卫星城和小城镇4:2:1的人口分布比例格局,未来新增人口的压力将通过卫星城和中心镇发展予以消化,才能使城市实现健康协调发展。

本书通过京津沪三个特大城市的比较研究进一步论述人口、经济、城市建设的协调发展问题,对20世纪90年代北京人口、经济与建设的关系作出评价。认为人口总量增加过快,使北京在人口、经济、用地发展的协调度方面与上海、天津比较相对落后。从城市内部的空间差异看,城区人口持续负增长,近郊区人口与经济增长最快,但正面临着日益加重的用地紧张的压力。远郊区城镇用地发展速度加快,但经济发展相对滞后,用地扩张没有形成有效的经济集聚。远郊卫星城发展相对缓慢,没有形成具有一定规模、吸引城区人口与产业的“反磁中心”。

本书在人口普查资料分析基础上,结合经济发展、用地变动,提出北京的郊区化运动是产生于20世纪90年代后期,而不是20世纪80年代。西方国家20世纪50年代末到70年代初发生的中产阶级由城市内迁至郊区运动是基于一个心理动机和三个条件

的。心理动机是城市中心区人口过度集中,造成环境污染、交通拥挤、住房紧张等“城市病”,城市居民在心理上产生离开城市的倾向。三个条件是私人小汽车普及、高速公路网的发展和消费信贷的兴起。20世纪90年代后期,在北京地区私人小汽车开始进入家庭,消费信贷出现,在郊区出现大规模住宅开发,这样才促成了城市郊区化的兴起。

关于城市国际化的研究,城市研究所起步较早,曾提出过一些较有影响的学术观点,例如,城市现代化建设与国际化同步进行;在经济国际化进程中必须注重社会国际化建设;北京应提前实现文化型国际城市等等。对于这项研究,本书进一步提出,城市国际化主要表现为城市经济功能的国际化,它包括两个动力过程:一是外资进入本地,设立生产企业或分支管理机构,本地成为跨国公司的生产基地或地区性生产控制中心;二是本地或本国企业向海外扩张,企业总部或分支管理机构成为跨国生产的控制中心。北京作为中国与世界城市体系相联系的最重要的城市节点之一,这两种动力过程都存在,国际功能在不断强化。

此外,本书第一编对北京人口结构变化、外来人口演变与未来走势,提出了一些既有理论价值又有实践意义的观点。其中外来人口对北京发展的作用和就业的影响是令人关注的问题,本书认为,外来就业人口缓解了本市劳动力结构性短缺,替代了一部分北京人的就业岗位,且对本市下岗失业人员再就业影响不大,平抑了劳动力的价格,促进了本市经济的发展和经济总量的增加。

人口问题,是一座城市的重要构成要素。人口问题解决得好,这座城市才能健康协调发展,才能成为适宜人居住的环境。

本书的第二编,主要是研究乡村城镇化和城乡一体化问题。这是城乡统筹和谐发展的核心,是破解“三农”问题的关键。本书提出在我国的大城市内应实行乡村城镇化和城乡一体化的双轨制,城乡一体化和乡村城镇化长期共存、共同发展。

在我国,大城市区是一个市政府领导下的由以市区为主体,广

大乡村为基础,中间若干不同规模、不同性质、不同等级的城市和城镇构成的城市区域,或称之城镇体系。大城市区内的农村有许多特点和优越性,例如和城市关系密切,接受城市辐射的半径小,经济比较发达,农业现代化程度高,农村人口收入较高,就业机会多,非农化和工业化进展快,信息化程度高,农民文化素质高,乡村与城市的交通方便,乡村生活方式更接近城市化。在这些优越条件下,农民的城市化需求更偏向“离土不离乡”的城乡一体化和“离乡不背井”的城镇化。因此,在我国的特大城市区内应该实行乡村城镇化和城乡一体化的双轨制,而且城乡一体化与乡村城镇化将长期共存。

城乡一体化与乡村城镇化是两个内容不同又关系密切的姊妹概念。城乡一体化是在城乡现代化进程中城市与乡村在经济、文化、社会、生态、空间等要素交融和协调发展的过程。在现阶段,城乡一体化是指我国农村所发生的农村劳动力职业的转换、农民生活方式的转换、思想观念的转换和城镇景观的转换。我国普遍存在的“离土不离乡”的现象就是城乡一体化初级阶段的表现。

乡村城镇化的实质是农业剩余人口空间的转移。由于城市对农民的巨大吸引力,城乡经济与社会差别的推动力,大量不再从事第一产业的农村人口涌向城镇从事第二、第三产业。这种农业剩余劳动力“离土又离乡”的现象,属于乡村城镇化。

近年来,在京郊大地流传着一些对乡村城镇化认识上的错误理念,诸如:乡村城镇化要消灭农村,城乡一体化是城乡一样化;乡村城镇化不要农业等。本书对此进行了探讨,指出,乡村城镇化不是消灭农村而是保护农村,使传统农村转变为现代化农村。保持乡村人口低密度,融于大自然的特色和乡村文化,绝不应该用城市的水泥森林代替乡村的田园风光。

城乡一体化不是城乡一样化而是实现城乡融合。保持城乡在地理、自然、人口规模及文化方面的差别,消除城乡对立和城乡社会差别而不是消灭城乡自然差别。

乡村城镇化不是不要农业,而是不忘农业、了解农业、保护农业、爱惜农业,要一个现代化的新农业。它将是城市产业的一部分,不仅具有经济意义,而且在城市景观、环保、文化教育等方面起着不可或缺的作用。

乡村现代化不是不要民族文化,而是要用中西文化结合产生的世界大同文化来建设新农村,创造新的乡村文化。这个乡村文化的核心是以“人与自然和谐生存”为追求目标的,提炼、升华了的“天人合一”的文化。

为了推进北京区域内的乡村城镇化和城乡一体化进程,本书提出了一些政策性建议,诸如,北京等特大城市首先应该冲破城乡户籍壁垒,消除城乡分离的行政管理体制,全面推行城乡一体化的社会保障制度,加大政府对城乡一体化支持的力度,在乡村城镇化中要珍惜土地,保护农民利益,解决农村剩余劳动力就业问题,鼓励发展农副产品加工类劳动密集型企业吸收农村劳动力就业,转变观念与提高文化素质、劳动技能并举,提高农业劳动力的就业竞争力等。这些政策建议都是可行的,具有很大的科学性和前瞻性,也是当前急需解决的问题。

本书的第三编研究的是以户籍制度改革为核心的政府管理体制创新和社区管理问题。为了推动城乡一体化和城市化进程,解决城乡分割的户籍制度改革大潮已在全国兴起,北京必将随之连动。北京人口总量控制、外来人口管理和和服务等问题随之而来。如何通过经济、社会政策的调整,达到相对的和谐与统一,在优化发展环境中,实现人口与经济、社会的协调发展是本项研究的宗旨。

本书认为,组织首都人口综合调控机构是实现人口与经济、社会协调发展的组织保证。城市人口规模的调控应该经济与社会两种政策并用,实行外来流动人口与北京户籍人口一体化社会管理模式,由街道办事处、乡镇政府和社区组织实现外来人口与北京户籍人口一体化管理。为实现上述目标,本书提供了切实可行的政

策建议。

城市社区是城市管理中的新事物,在实践中还存在着许多有待解决的问题。本书对社区居委会和业主大会、业主委员会的关系进行研究,提出积极支持居委会行权到位的问题。从民政、城建城管两大系统在城市基层的交融之处,加强对居民委员会行权理论、政策、方法创新和实践研究,积极支持居民委员会对业主大会、业主委员会指导监督,行权到位、行权有效是促进城市社会稳定、和谐发展的重要因素。

此外,本书还发表了一篇北京社区就业问题的调查报告,实地考察若干个街道社区,介绍了社区就业与社区服务的发展状况,明确提出,社区就业不只是解决下岗再就业的权宜之计,而应成为转型时期完善社区功能的内容之一,使社区和社区组织真正发育成为应对失业、社会排斥等经济、社会问题的基本单位。

在深化改革的过程中,所谓的“全能政府”逐渐退位,所谓的“万能市场”并不万能,众多的人群从“单位人”向“社会人”、“社区人”转移,城市基层承担了管理社会成员居住、生活乃至重新择业的重任,城市社区建设显得比以往任何时期更加重要了,其研究任务也更繁重和紧迫了。

本编结尾还对北京城市交通问题进行了探讨,并提出了缓解交通问题的对策。另外还介绍了发达国家大城市空间结构演变和调整的经验,对于我国的大城市发展会有参考借鉴作用。

总览全书,我个人认为,这是一本以“统筹城乡发展”为主线,从几个侧面研究北京城乡协调发展的优秀学术作品。它的重要特点是在理论上有许多创新之处,在实践上有很强的指导性和操作性,对城乡统筹协调发展出现的迫切需要解决的热点、难点、重点问题进行了深入研究,提出了研究的新成果。对于长期以来在学术界存有争议的一些问题提出了自己深思熟虑的看法。因此这项科研成果不仅对北京乃至全国大城市的建设都会具有指导性参考意义,而且对我国城市科学的学科建设也有自己的贡献。

在编纂书稿的过程中,一个突出的感觉令我振奋不已,我发现本书的作者们是带着浓厚的感情进行研究的,是把自己置于事物之中而不是事物之外进行思考和分析的,他们具有强烈的责任感和使命感。当研究外来人口管理时,当研究人口结构变化和农村人口就业问题时,当研究社区问题时,当研究乡村城镇化和“三农”问题时……心系国家和人民的利益,关心城市发展,鲜明地表现出自己的情感和对农民的深厚情意,字里行间洋溢着“保护农民利益”的呐喊,因此作者们提出的政策建议都能切中要害,符合实际和群众的利益。这一点令我非常感动。我作为城市研究战线的老兵,同他们共事多年,我感觉这些中青年研究人员都已成熟起来,学术造诣很高,事业有成,我很高兴,向他们祝贺,向他们学习。

城乡统筹协调发展问题是一个历史的命题,内容丰富,涉及面很广,有许多问题需要深入研究。我们仅是从几个侧面进行初步地探讨。《北京城乡统筹协调发展研究》的出版只能起一个抛砖引玉的作用,恳请学术界同仁不吝赐教,以期携手共同把这个课题继续深入地研究下去。

陈光庭

2004年3月25日于北京西郊住所

目 录

第一编 人口、经济与城市建设协调发展	1
第一章 北京城市人口规模调控研究.....	1
第一节 理论依据和基本观点.....	2
第二节 北京人口规模压力的直接原因和间接原因.....	6
第三节 缓解北京人口规模压力的思路、设想和措施.....	11
第二章 人口、经济、城市建设协调发展的空间	
政策选择	23
第一节 政策思路	23
第二节 产业布局政策	25
第三节 域外合作机制的探讨	28
第三章 北京城市功能和功能布局的演变	30
第一节 20 世纪 90 年代北京城市功能结构的变动	30
第二节 20 世纪 90 年代北京城市功能布局的调整	36
第三节 城市功能布局调整中存在的主要问题	45
第四章 北京人口变动与经济发展、城市建设的	
关系评价	48
第一节 20 世纪 90 年代北京人口变动趋势	48
第二节 20 世纪 90 年代人口变动与经济发展	
城市建设规模的关系评价	55
第五章 北京人口结构变化研究	67
第一节 北京人口结构变化特点	67
第二节 北京人口年龄构成变化分析	70
第三节 北京人口文化结构变化分析	75

第四节	北京在业人口现状及变化分析	83
第五节	外来流动人口对北京人口结构变化 影响的分析	92
第六章	北京市外来流动人口演变与未来走势判断	98
第一节	北京地区人口格局形成概述及研究对象	98
第二节	1949~1978 30 年间外来流动人口的演变 历程.....	100
第三节	改革开放至今北京外来流动人口发展状况.....	103
第四节	2010 年前北京外来流动人口的基本走势	116
第七章	北京外来流动人口就业状况分析.....	119
第一节	北京外来流动人口就业变化的历史回顾.....	119
第二节	外来就业人口对本市经济发展和就业 的影响.....	126
第三节	影响外来就业人口变化的因素.....	130
第四节	外来就业人员的变化趋势.....	132
第二编	城乡建设统筹协调发展.....	137
第八章	大城市区的城乡一体化与乡村城镇化双轨制.....	137
第一节	“城市区域”整体意识必须强化.....	137
第二节	大城市区实行城乡一体化与乡村城镇化 双轨制的意义.....	139
第三节	推进“双轨制”应采取的紧急措施.....	143
第九章	大城市区内的城市化战略分工.....	151
第一节	大城市区内卫星城、县城与城镇的不同 战略重点.....	151
第二节	卫星城和县城在乡村城镇化的优先作用.....	152
第三节	中心镇和集镇在城乡一体化中的核心作用.....	154
第十章	京郊乡村城镇化的若干认识“误区”之探讨.....	156
第一节	乡村城镇化大潮中的问题.....	156

第二节	乡村城镇化不是消灭农村.....	158
第三节	城乡一体化不是城乡一样化.....	160
第四节	乡村城镇化不是不要农业.....	163
第五节	乡村现代化不是不要民族文化.....	166
第十一章	编制城乡一体化发展战略,落实“统筹城乡 发展”方针	172
第一节	编制城乡一体化战略的意义与作用.....	172
第二节	城乡一体化发展战略编制的基本原则和 基本内容.....	173
第三节	统筹城乡发展是城乡一体化的实质.....	176
第十二章	北京农村劳动力非农就业情况.....	177
第一节	北京农村劳动力就业的基本情况.....	177
第二节	典型调查.....	180
第三节	对当前北京农村劳动力就业情况的分析.....	187
第三编	城市管理与社区建设协调发展.....	191
第十三章	政府管理体制创新,推动户籍制度改革	191
第一节	北京市人口现状与面临的管理难题.....	191
第二节	北京人口及管理现状形成的主客观原因.....	197
第三节	需要重新认识的几个问题.....	202
第四节	改革建议与措施.....	207
第十四章	北京市居委会和业主大会、业主委员会 关系研究.....	212
第一节	《条例》赋予社区居委会重要权力.....	212
第二节	社区居委会行权面临的主要困难.....	215
第三节	解决居委会行权难的对策研究.....	220
第十五章	发展社区就业,实现社会整合	231
第一节	社区概况.....	233
第二节	社区就业和服务功能的发展.....	236

第三节	社区就业中的主要问题.....	243
第四节	国外发展社区就业的经验和趋势.....	249
第五节	思考和建议.....	252
第十六章	北京市城市交通管理的若干问题和对策.....	255
第一节	北京市目前的交通现状.....	255
第二节	造成北京城市交通问题的原因.....	257
第三节	缓解北京城市交通问题的对策建议.....	269
第十七章	发达国家大城市空间结构演变规律和 调整经验.....	275
第一节	城市化过程中人口集聚与扩散的一般规律.....	275
第二节	发达国家大城市空间调整经验.....	281
第三节	发达国家大城市空间调整模式和政策措施.....	286
第四节	发达国家大城市空间调整经验的启示.....	290
主要参考文献		293

第一编 人口、经济与城市建设协调发展

第一章 北京城市人口规模调控研究

改革开放以来经济的持续高速增长,已使我国在当今世界成为一支不容忽视的力量,加入 WTO 为我国全面融入世界经济提供了机遇和外部条件,由此使作为中国首都的北京的国际地位迅速上升,北京建设国际化大城市的必要性和现实可能性进一步加大,获得 2008 年奥运会举办权,使北京可以以此为契机,全面提升城市形象,改善基础设施条件,实现城市的跨越式发展,北京正面临前所未有的发展机遇。

但是,北京的发展也面临着一系列的矛盾和困难,其中尤以巨大的人口压力最为突出,已成为掣肘北京城市发展的严重问题。主要表现为资源,尤其是水资源严重不足,中心城区土地资源紧张,交通拥堵严重,基础设施承载能力严重不足,环境问题日益突出。尽管北京市各级政府已在资金投入、城市管理等各方面做了种种努力,但效果并不尽如人意。

面对这一难题,近年来有关北京城市规模的研究受到了普遍重视,有关研究都曾试图通过对某些人口规模限制因素的测算,确定北京人口规模的上限,并希望能够在实践中将人口规模控制在这一范围内。但事实却是,作为人口规模控制的主要对象,北京的流动人口数量近年来仍持续增加。市场经济体制的全面确立使市场成为我国劳动力配置的基本力量,形成了劳动力要素跨地域流动的常规化和规模化。为顺应我国城市化的发展趋势,近年来全国户籍管理制度逐渐松动,尽管北京目前并未有户籍松动政策出

台,但大量不具有北京正式户籍的外来人口在北京长期居住、就业已成事实,继续用现行户籍手段控制外来人口规模已不具有实际意义。几年来的实践说明,针对如何缓解由于人口规模过大给北京造成的压力问题,迫切需要有新的思路和方法。

第一节 理论依据和基本观点

一、城市是一个复杂的动态系统,系统内部各构成要素的协调是城市健康发展的基本前提

城市是一个复杂的动态系统,有着自身的成长机制和运行规律。城市是一个由众多要素构成的有机整体,主要构成要素有经济、社会、人口、资源环境、基础设施等,城市的良性高效运转要求各构成要素之间、各构成要素与城市功能之间匹配得当,相互协调。20世纪70年代对世界城市规划与设计有深远影响的马丘比丘宪章指出:“在今天,不应当把城市当作一系列的组成部分拼在一起来考虑,而必须努力去创造一个综合的、多功能的环境”。纵观城市发展历史和世界各国城市发展的最新动态,协调发展已成为新世纪城市发展追求的新境界和城市发展的健康模式。

北京作为一个具有复合功能的超大城市,城市各构成要素之间的关系更为错综复杂,对各要素之间的协调性有更高的要求。北京城市人口与城市其他构成要素之间以及与城市功能之间存在许多不协调,尤其是北京的经济、人口规模与城市建设规模三要素之间的不协调,造成了北京城市运转失衡,使其倍感人口压力。因此,必须通过深入细致的调查研究和数据分析,找出不协调的具体方面和原因,并通过适当调整,增强城市各要素的协调性,以达到促进北京健康发展的目的。

二、适度城市人口规模是一个多约束条件变量,既不能视为单约束条件变量,也不能视为不变量

近年来,由于我国大城市人口集聚现象十分突出,因此,城市适度人口规模问题便成为研究热点之一。纵观世界城市发展规律,城市发展并不存在终极规模,但在不同发展阶段,对应某一组约束条件(如当时技术条件下的资源环境承载能力、可提供的就业岗位数量、市政设施容量和城市功能等),一个城市在经济发展、人口规模和城市建设规模之间确实存在速度上、结构上和空间布局上等诸多方面协调发展的问题和彼此相适应的“规模”协调问题。

适度人口可划分为经济适度人口、生态适度人口与社会适度人口^①。一个城市的适度人口规模需要在综合考虑以上诸因素后,方能做出大致框算。城市不是孤立存在的单元,它是开放的、与所属区域的经济系统和人文系统是有紧密联系的,如果把城市与区域割裂开来孤立地考虑城市适度人口规模问题,往往不能收到良好效果。

有鉴于城市适度人口规模研究的局限性,更由于当前中国城市人口问题的复杂性,近年来有学者认为,今后的研究应淡化适度人口数量的研究,将研究的重点放在可持续发展与人口问题的关系上^②,应更多地从综合的角度、从城市与区域的协调发展方面来考虑城市人口规模问题,其阈值应是一个较为宽泛的区间,而且应随约束条件的变化而进行调整。

最近几年,北京市政府对城市适度人口规模问题十分关注,有关的政府管理部门曾会同研究机构对这一问题进行过研究和探讨,但其研究结论在实践中的运用效果并不理想。究其原因,主要是因为单纯以生态适度人口规模代替城市综合概念的适度人口规

① 毛志峰. 适度人口与控制. 西安: 陕西人民出版社, 1995。

② 陈如勇. 中国适度人口研究的回顾与再认识. 中国人口·资源与环境, 2000。