

# 人口流动和城市治理

石蕊

上海对外经贸大学

DOI:10.12238/ej.v3i4.546

**[摘要]** 在经济高速发展、交通等基础设施水平逐渐提高、城市化进程不断推进的背景下,大规模的人口流动及其高度集中化的空间分布格局对城市治理造成了巨大压力,核心区城市开始出现人口集聚而导致的“城市病”,如何正确认识其成因、发挥人口流动对城市发展的促进作用、推动两者协调统一是核心区城市发展过程中应该解决的关键性问题。理性对待人口流动及其影响,制定差异化的城市发展模式将具有非常重要的现实意义。为厘清人口流动与城市治理两者之间的关系,本文运用基于空间错配视角,分别对“拥挤”、“污染”和“房价上涨”等典型的“城市病”问题进行深入剖析,进一步说明人口流动和城市发展之间的关系,进而提出在大规模人口流动和城市化进程不断推进的背景下,城市治理及政策制定的相关建议,拟为合理对待和充分发挥人口流动的积极作用提供参考。

**[关键词]** 人口流动; 城市病; 空间错配; 城市治理

**中图分类号:** F29 **文献标识码:** A

学界对流动人口最普遍的定义为户籍所在地和现居住地不一致且离开户籍所在地超过半年及以上的人口。改革开放以来,中国经济增长和持续扩展的城市规模相伴而行,人口流动浪潮日益高涨且呈现出流入地高度集中化、规模逐渐扩大、结构日益复杂的格局,中心城区的区位优势凸显。“拥挤”、“环境污染”、“房价上涨”等“城市病”问题一定程度上成为抑制了城市的良性发展,城市治理面临巨大压力。“城市病”是城市化过程中所有国家都不可逾越的问题,有效的城市治理成为城市和农村协调发展的关键(陈友华, 2016)。人口流动作为城市间知识、资本和物质等要素的重要传播载体,人口集聚会通过提升个体人力资本水平(王晓璐和杨东亮, 2020)、劳动生产率(陈心颖, 2015)、促进城市的创新和经济增长(宋宝林等, 2020)。基于人口向城市集聚与城市发展具有一体两面性的特征,探讨人口集聚和其发展的内在联系成为关注的焦点。在城市化进程不断推进、人口流动规模稳增不减的背景下,

深入分析并探讨人口流动与城市发展之间的关系具有非常重要的现实意义。

## 1 人口流动的现状及其必然

### 1.1 人口流动的规模大、分布不均

自20世纪80年代以来,伴随我国经济的腾飞,中国发生了大规模的人口迁移。已有研究证实,我国共发生了3.4亿人次的人口迁移,是历史上最大规模的人口迁移。尽管《中国流动人口发展报告2018》指出,我国流动人口规模在经历快速增长之后进入调整期,截止2017年底,我国的流动人口规模仍然高达2.45亿人次,占中国人口总量的17.6%。对于流动人口的空间分布格局,基于区域、省份、地级市层面的研究表明,我国人口流动呈现向少部分地区集中聚的趋势(张耀军, 岑俏, 2014),虽然被省内流动人口平衡掉一定趋势,省际流动人口也开始显现“聚中有散”的特征(王新贤和高向东, 2019),但是整体上流入地仍然集中于东部沿海城市,北京、上海、广州、浙江和江苏占据我国流动人口的63.52%(段成荣等, 2017)。据《中国城市统计年鉴》显示,东部地区集聚了我国流

动人口的74.7%,而中西部地区是主要的人口流出地。人口密集的经济发达地区具有更高质量的公共服务设施、更多的就业机会、更低的交易成本以及更高水平的收入,这种绝对优势使得人口进一步向中心区城市集中(Baum-Snow and Pavan, 2012)。

### 1.2 人口流动的必然性

#### 1.2.1 城市化政策的推动

经济新常态下,城市化是支撑我国经济发展的重要力量。研究表明,劳动力资源在农业与非农业部门、城市与农村以及各城市之间的再配置,显著提高了我国的经济效率(王丽莉和乔雪, 2020)。人口流动与城市经济发展是互相作用的过程,人口流动是区域经济发展的结果及重要推动力(王胜金等, 2020)。作为城市化政策的重要载体,人口向大城市流动已成为经济发展的必然。因此,城市化模式的选择对人口及城市治理起到关键性的作用。以提高产业和人口密度为表征的紧凑集约型城市化发展模式为提高城市资源利用效率、保证城市治理有效性的提供非常重要的保障。

### 1.2.2 迁移成本的降低

随着我国户籍制度的改革,人口流动的政策性壁垒逐渐降低。高铁时代的到来,缩短了时空距离,提高了城市可达性,使传统的空间距离被时间距离取代而成为进一步推动人口流动的重要力量。流动人口呈现出基数大且稳定性增强的趋势,只流不迁是高铁开通后人口流动的显著特征。王林辉和赵星(2020)指出,高铁开通会显著促进人口流动。

### 1.2.3 对服务质量的追求

对生活质量的高追求是伴随经济水平不断提高而出现的重要社会现象,服务种类和质量的需求量也迅速加大。因而,大城市的优势进一步显现,作为集教育、医疗、卫生、公共服务等显著优越性于一体的核心区,显然成为高生活质量的代表被人们所钟爱。因此,人口向大城市流动是基于一种理性且自发的行为,如果强制限制人口流动,城市发展会进一步扭曲。

## 2 “城市病”成因及错配的实例

### 2.1 “城市病”的成因分析

房价上涨是“城市病”的重要表现形式。已有研究指出流动人口每增加1%,房价就会上涨0.36%(徐腾和姚洋,2018),并且这种影响随着城市级别的上升而上升(邹瑾和娄著盛,2018)。过高的房价不仅对外来的流动造成巨大压力,也显著提高了本地人口的生活成本。人们把流动人口作为房价上涨的症结,却忽略了城市房价上涨的更本质原因:建设用地指标。建设用地指标一度被作为鼓励区域发展的政策手段而向中西部欠发达地区倾斜,以期激发城市活力,各地兴建建造工业园区是忽略了地区比较优势的普遍现象,结果是大量的工业园区闲置。而作为集中众多人口的现代化大城市,其建设用地指标供给不足的另一个原因是建设用地的创收少于商业用地,建设用地通过一次性的土地出让金获得收入,

而商业用地还可以依靠租金获得多次收入。因此,从建设用地指标错配的角度去看城市房价过高的原因,更有实际意义。

通勤时间增加、交通拥堵是“城市病”的另一种形式。交通拥堵使早高峰和晚高峰的出行时间大幅增加,交通资源的供给和需求存在明显矛盾。拥挤的直观原因是人多、车多,造成了交通的巨大压力。从供给角度看,机动车大量增加但是机动车道并没有同等水平的增加,城市的交通设施不够完善,公交车供给不足,地铁的覆盖率不够,直接表现为等公交车的时间长。其次,拥堵是人们对服务消费的数量和质量以及多样性有更高需求的背景下服务的消费者和生产者要见面而导致的(陆铭,2019)。当服务业大量集中在城市中心区,人们的居住意愿也相应向城市中心集聚,而研究表明,在大城市建造高楼宇,采取垂直化发展的模式,提高人口密度的不但可以缓解拥挤,还可以提高城市交通基础设施的利用效率,降低对私家车的依赖。李伟杰和陆铭(2018)用2010年城镇人口和普查数据实证分析了人口规模增加一倍,通勤时间和交通拥堵只会有非常小幅度的上涨,呈现出和基于美国数据发现的“通勤时间稳定法则”非常一致的结论。因此,人们通常认为人口规模导致通勤时间增加、城市变得拥堵的意识急需澄清。

### 2.2 资源错配的实例

户籍制度的高门槛特征有效抑制了人口的自由流动,结果在大城市流入大量高技能人才的同时,低技能劳动力的供给严重不足,相应要素价格出现畸高的局面。我国一个典型的表现即月嫂工资。随着城市化水平的提高、老龄化问题的加剧以及家务劳动社会化模式的转变,家政从业人员的需求快速上升(焦晓晓和汪华,2016),工资水平呈现上升趋势。月嫂作为低技能劳动力工资畸高的典型,其工资水平可比白领的工资水平。据58同城招聘平台,上海地区

的月嫂月工资依据工作年龄及是否住家从8000元到12000元浮动,不存在较大的差异。

## 3 人口流动对城市发展的积极影响

### 3.1 人口流动提高城市的劳动供给

改革开放以来,我国人口结构呈现出不可逆转的老龄化现象,由于人口结构的长周期性,人口红利消失并且不可能再出现(蔡昉,2020),对经济的影响直接表现为劳动力供给下将。大城市作为计划生育等各项政策的先行者,人口老龄化问题尤为突出。基于流动人口要在大城市付出相对更高的生活成本,所以该群体中绝大多数是可以依靠劳动收入覆盖掉生活成本的适龄劳动力,所以流动人口从动态意义上平衡了人口结构对城市发展造成的压力。

### 3.2 提高城市创新能力,促进经济发展

人口流动作为知识、技术等重要的传播载体,会通过知识溢出对城市的创新起到重要的推动作用,也是现代经济增长的动力(李伟杰和陆铭,2018)。人口流动的传播效率显著高于信息技术等方式的原因在于其不可替代的“面对面交流”方式,为默会知识的传播奠定了重要基础。人口流动实现了区域间知识共享,是促进区域经济协调发展,缩小区域间发展差距的重要途径。人口在大城市集聚,也会通过竞争机制提高个人的人力资本水平,从而在总体上提高城市整体的人力资本水平,为城市创新能力的提升提供充足的动力。城市众多的人口除发挥集聚效应外,郭将和岳文瑞(2020)通过构建城市紧凑程度的指标体系,发现城市紧凑程度与城市创新能力呈现显著的正相关性。

## 4 政策建议

大规模的人口流动既是城市发展的结果,也是城市得以持续协调发展的动力之一,是所有国家现代化发展过程中不可逾越的一个阶段。流动人口在享受

大城市的外溢效应的同时,承担着更高的生活成本。改革开放以来,农村人口向城市集聚表现出理性的行为特征。而且人口流动所提供的劳动供给有效缓解了城市人口结构失衡导致的劳动力短缺问题,同时导致资本和要素流动,通过知识溢出和竞争机制促进技术进步和城市化进程的大幅推进。尽管人口集聚造成了部分城市的城市规模增加,但人口密度的增加不仅提高了城市服务业和基础设施的利用效率,降低交易成本,实现了规模经济。城市治理应该从更深层次的资源供给与需求错配的角度去探讨“城市病”的成因及解决办法,限制人口自由流动,只会造成城市发展的扭曲。降低落户门槛,实现人口的自由流动,选择建设紧凑集约型城市化发展模式,提高人口密度,发挥集聚优势,制定差异化的城市可持续发展的战略,是人口流动、城市治理的关键。

#### [参考文献]

- [1]王胜今,秦芳菊,陈世坤.中国人口迁移流动的人力资本替代效应及影响分析[J].人口学刊,2020,42(03):39-50.
- [2]Baum-Snow N.and Pavan R. Understanding the City Size Wage

Gap[J].Review of Economic Studies, 2012,(1):88-127.

[3]张耀军,岑俏.中国人口空间流动格局与省际流动影响因素研究[J].人口研究,2014,38(05):54-71.

[4]段成荣,赵畅,吕利丹.2000-2015年我国流动人口流入地分布变动研究[J].人口与经济,[2020-09-13].http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.1115.F.20191206.1111.002.html.

[5]王新贤,高向东.中国流动人口分布演变及其对城镇化的影响——基于省际、省内流动的对比分析[J].地理科学,2019,39(12):1866-1874.

[6]郭将,岳文瑞.城市紧凑度与区域创新能力——以江苏省为例[J].技术经济,2020,39(08):51-58.

[7]陈友华.理性化、城市化与城市病[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2016,53(06):107-113.

[8]陈心颖.人口集聚对区域劳动生产率的异质性影响[J].人口研究,2015,39(01):85-95.

[9]宋宝琳,周国富,张春红,等.财政收入、人口集聚与区域经济增长关系的实证[J].统计与决策,2020,36(03):100-103.

[10]蔡昉.如何开启第二次人口红利? [J].国际经济评论,2020,(02):9-24+4.

[11]徐腾,姚洋.城际人口迁移与房价变动——基于人口普查与百度迁徙数据的实证研究[J].江西财经大学学报,2018,(1):11-19.

[12]邹瑾,娄著盛.老龄化、人口迁移与地区房价差异——基于不同层级城市面板数据的研究[J].经济经纬,2018,(6):22-29.

[13]陆铭.城市人口疏散可能适得其反[J].上海城市管理,2019,28(06):2-3.

[14]王林辉,赵星.高铁开通、劳动力流动和多样化产业集聚——基于中国地级城市层面的经验证据[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2020,22(02):54-68.

[15]焦晓晓,汪华.人力资本、职业培训与家政从业员工工资收入——基于上海市调查数据的分析[J].上海商学院学报,2016,17(04):42-49.

#### 作者简介:

石蕊(1994--),女,汉族,上海人,硕士研究生,上海对外经贸大学,研究方向:国际贸易理论与政策。