

伦敦城市人口调控的经验及启示

刘 波

改革开放 30 多年来,在国家总体人口发展战略指导下,我国人口得到全面的发展。然而近年来随着城市化进程加快,我国很多城市尤其是像北京、上海这样的超大城市,人口增长过快,城区人口密度过高,这给资源、环境、交通、就业、住宅和城市管理带来很大压力。如何有效的调控人口,使人口规模与城市的承载力相适应,实现城市的人口、经济、社会、资源、环境的和谐发展,是摆在我国很多城市人口发展面前的一个重大现实课题。因而,借鉴世界各国大城市调控人口的经验,探索我国人口调控的有效途径,建立健全城市人口规模调控机制,使人口增长与自然条件和基础设施承载力相适应,具有十分重要的现实意义。

一、伦敦城区人口现状

伦敦是国际性大都市,在人口发展方面有诸多经验值得我国借鉴。伦敦,是英国的首都,政治、经济和文化的中心,也是当今世界上的最有影响的大城市之一。伦敦市区人口规模经历了先集聚膨胀后疏散减少,总体上保持一个相对稳定的过程。自英国第一次工业革命以来,伦敦人口发展经历了五个发展阶段:第一阶段,英国工业革命后,伦敦城市总人口处于快速增长时期。伦敦城市总人口从 1801 年的 110 万增加到 1881 年的 471 万。第二阶段,19 世纪末至 20 世纪初,伦敦城市总人口数量继续增长,但增速开始放缓。这一时期,伦敦大都市圈一直处于城市化阶段,人口出现一定的起伏波动。主要表现为:都市圈城市人

口随产业集聚,人口快速增长和扩容,但中心城区人口数量占城市总人口数量的比重开始下降。第三阶段,20 世纪初至 40 年代末:郊区化进程开始,伦敦中心城区人口经历了一个快速下降的过程。到 1939 年,伦敦中心城区人口占城市总人口的比重下降到 46.6%。第四阶段,二战后伦敦人口的发展,进入逆城市化阶段,人口再集中之后,伦敦市区人口近年来在保持稳定的基础上,人口总量和中心城区人口占城市总人口的比重均略有增加。伦敦城市人口从 1991 年的 668 万增加到 2001 年的 717 万,年均增长 0.7%,高于英国其他地区的人口增长率。中心城区人口占总人口数量的比例从 1991 年的 37.5% 增加到 2001 年的 38.6%,增加了 1.1 个百分点。

就人口结构而言,据最新数据统计显示,伦敦市区及其自治市(镇)(约 610 平方英里)拥有 7,172,036 人口。其中大约 71% 为白人,10% 是印度、孟加拉或巴基斯坦后裔,5% 为非洲黑人后裔,5% 为加勒比海黑人后裔,3% 混血人种,还有大约 1% 为华人。58.2% 的人口信奉基督教,15.8% 的人口则无宗教信仰。大约有 21.8% 的伦敦居民出生在欧盟以外地区。虽然伦敦的人口不及莫斯科与巴黎,但要是把生活在伦敦都会区(6,267 平方英里)内的人口(约 13,945,000 人)也算进去,就超越了巴黎,成了欧洲最大的都会区,其人口之多已超越了苏格兰、威尔士和北爱尔兰的人口总和。

二、伦敦人口发展的主要特征

英国是最早发展的工业化国家,其首都城市伦敦也最早经历城市化的各个发展阶段。伦敦是个有规划传统的城市,二战前城市的向外蔓延不断引起有关部门和专家的重视。为了防止伦敦城市继续扩大,避免出现大城市的各种弊端,英国议会早于1938年就制定了“绿带法”,确定把市区发展限制在周围保留的宽约13-24公里、面积2000平方公里的绿带之内。伦敦人口在20世纪30年代末即达到最大规模,后受郊区化、逆城市化的影响,人口开始逐渐减少,其中以内伦敦的减少幅度最大。1944年结合战后恢复重建工作,制定了阿贝克隆比大伦敦规划,除规划修建绿带外,还规划在距离市中心30-65公里地带发展原有城镇,建设一批新城,缓解城市人口压力。1946年又通过了“新城法”。这些措施有效的缓解了主城区人口的压力。从时间来看,以70年代人口减少最多,当时内伦敦(包括伦敦城)人口减少了17.7%,外伦敦人口也减少了5.0%左右。也就是说,伦敦人口从1966年的790万人,降为1973年的728万人。而伦敦其他地区人口都在普遍增长,和市区人口的减少形成鲜明对比。这种差异变动的结果使伦敦各地区的人口分布逐渐均衡化。上世纪90年代以来,伴随着伦敦中心城区的再开发,以及受经济全球化、世界城市化的推动,内伦敦、外伦敦和周边地区的人口均呈增长趋势,特别是内伦敦的人口增长十分明显。

从伦敦城市人口发展历程,可以看出,20世纪50-60年代以来,伴随后工业化时代的到来,发达国家的大城市相继进入相对平稳的发展阶段,聚集趋势减缓,甚至出现“逆城市化”现象。同时,人口变动、结构和分布都呈现出相对成熟的状态,以人为本的社会发展成为主流,历史文化保护和生态环境质量继续改善,城乡差别速效,融合水平提高,人们的心理状态、价值观念和生活质量发生实质性变化。

三、伦敦人口发展过程中存在的问题

20世纪70年代以来,英国逐步进入后工业化时期。这一时期,大伦敦地区人口和产业双重扩散过程中人口与产业过度迁移和不同步迁移而出现的后核心区 and 内城危机问题。也就是说,内城因资源(自然资源、交通资源等)枯竭、人口和产业向周边地带过快转移,而出现的城市中心区空洞化。特别是伦敦大都市

圈中心城市的核心区逐渐丧失吸引力,逐渐开始衰落。随着人口和城市功能不断调整,城市人口分区问题不断加剧。在西方很多大城市都存在人口社会分区现象,比如美国城市的黑人社区和白人社区,法国的非洲裔居住区和传统法国人社区等,这会造成很多社会矛盾。同样,伦敦也存在着这样的问题。伦敦有伦敦东区和伦敦西区,东区和西区贫富差距大。2007年7月,英国最大的社会政策研究慈善组织之一约瑟夫·朗特里基金会发布研究报告称,伦敦目前的贫富悬殊情况是40年来最严重的。伦敦西区,是富人的地方,以时尚昂贵的住宅区闻名世界。与这个西区形成鲜明对比的是伦敦东区,东区是传统的工人阶级聚居区,失业率高,贫困、土地荒芜,引发治安恶化等种种社会问题。同时,伴随着城市人口老龄化程度提高,伦敦在人口调控上,还面临着一个调控成本增加的问题,即人口年龄结构调控的负担系数加大。因为老龄人口的增加不单单体现在老年人的福利、健康保健等问题上,而且还会影响总体的人口调控环境。比如老年人口增加,不可避免导致人口总量,特别是劳动年龄人口数将会下降,因而伦敦政府面临着是否从外部迁移人口解决劳动力匮乏问题,这将会影响到人口调控政策。以上这些都是伦敦在过去和当下人口调控过程中所面临的一些问题。

四、伦敦人口调控经验的启示

从城市定位和发展规模来看,北京、上海等国内大城市与伦敦在人口发展方面有相似性。伦敦城市人口调控的措施对国内城市具有一定的启示借鉴意义。调控手段是人口调控体系的行使方式。它是一个相互制约、相互促进、各显其长、协调联动的调控手段综合系统。

首先,进一步完善城市人口政策,引导人口规模合理发展。伦敦都市圈人口发展过程中坚持了始终如一的基本指导思想,在伦敦城市规划和人口调控过程中,政府运用法律手段予以支持起到了重要作用。同样我国政府也应当综合运用经济、规划、法律和行政手段进行宏观调控。我国人口管理部门应建立有效的沟通机制,使政府相关部门尽早制定相关政策以应对人口波动带来的影响。

其次,人口的行政调控为主转为经济调控为主,辅之以依法调控,形成以国家立法规范、社会经济调控

为主的调控新格局。人口问题本质上是经济问题,人口调控战略必须实现重大转变,加强经济手段对流动人口的引导。市场经济的不断发展,使经济措施调控人口发展成为社会发展的必然要求,应当逐步由过去以行政制约为主的直接控制向以利益导向为主的间接调控转变。就具体措施而言,可以积极发挥市场价格机制的作用,引导现有城市人口向近郊区、远郊区等卫星城迁移。通过有意识地改变城市总体及市内不同地方的生活与发展成本,逐步减少政府在水、电、气、热、交通、教育、文化、环保等方面的补贴,影响不同层次的人群在选择例如北京、上海这样超大规模城市作为居住与发展地的成本与收益预期。如此,就可以在一定程度达到限制城市人口增长,引导城市人口合理流动的目的。

再次,从伦敦的城市发展经验,可以看出政府和非政府大量办事机构的存在是导致市区人口拥挤的一个重要原因。目前,我国不少城市也面临着类似的问题,像北京这样的城市不仅要有计划地限制政府和企事业单位在北京市中心的扩张发展,而且还必需在周边卫星城区,有选择性的建立一个综合办公中心,迁移城区办公人口。

第四,城乡及区域协调发展。伦敦人口调控凸显城乡和区域协调发展的重要性。伦敦在城市化早期的时候,保护和发展农业,提高农民的收入水平,完善农民的各种保障制度,用城市化带动农民生活的现代化,从而减少农民进入城市。而目前我国很多大城市的流动人口规模大,其中农民工又占其主要组成部分。要想实现城市人口与经济的可持续发展,必须加强对流动人口,尤其是农民工的管理。

第五,完善外来流动人口的调控和服务。根据伦敦对流动人口的管控经验,一方面,外来流动人口为我国城市经济发展和城市建设做出了巨大贡献,因此,在对待外来流动人口时,要强化为外来流动人口服务的意识,始终坚持管理与服务并举,以服务为先导,寓管理于服务之中。另一方面,根据城市发展要求和创新趋势,制订合理政策引导和鼓励一定范围、一定程度的人口流动。努力创造公开、公平、公正、有序的发展环境,提高高效、优质、便捷的全方位服务,使外来流动人口成为真正意义上的“新城市人”。如何做到既能满足未来经济发展对劳动力需求,又能做到合

理降低流动人口比例,将是一项具有挑战性的规划任务。

第六,健全跨区域合作机制,加快大城市的都市圈建设,大力提高周边城市的人口吸纳能力,达到区域内人口的相对平衡。英国政府为了应对伦敦人口过于集中带来的交通拥堵、生态环境恶化、失业增加等问题,于19世纪70年代开始,采用城市群布局的方式在地域上组成一个相互关联、相互依赖的伦敦——伯明翰——利物浦——曼彻斯特城市群,该都市圈以伦敦——利物浦为轴线,包括大伦敦地区、伯明翰、谢菲尔德、利物浦、曼彻斯特等大城市和众多的小城镇;这一地区是产业革命后英国主要的生产基地和经济核心区,总面积约4.5万平方公里,人口3,650万。伦敦都市圈相对于单个城市来说,确实聚焦了城市的各种功能,扩大了城市的容纳能力,人口在大区域内得到合理布局。同样,在国家相关政策支持下,应当加快我国大城市的都市圈建设,优化区域资源配置,加强京津冀、沪宁杭、珠江三角洲等区域在产业发展、生态环境保护、城乡建设、基础设施布局等方面的协作配合,推动大区域规划与议事协调机构的建设,形成各具特色、功能互补、布局合理的区域产业协作体系,形成人口流入大城市的缓冲区。

最后,伦敦人口调控的经验表明,要以发展的眼光看待城市的人口容量问题,只有这样,人口规划工作以及整个城市规划工作才能更加成功,更加有效率。大都市人口的集中,并不仅仅是由于大都市的快速发展所致,还由于全国范围内的区域发展不平衡所引致。所以,我们今天在寻找解决我国大城市人口问题的对策时,还应该站在促进区域平衡发展的高度,努力提高其他城市的发展水平,增加其对人口的吸引力。

可以看出,在社会主义市场经济条件下,国内一些城市正在高速向国际大都市迈进,控制人口规模增长的效果存在相当程度的不确定性和不可预见性。因此,为了规避可能产生的风险,必须合理借鉴国外类似城市人口调控经验,使人口、资源、环境得以综合协调发展。□

(作者:北京市社科院外国问题研究所副研究员,中国人民大学国际关系学院法学博士)