

我国特大城市人口调控政策的量化研究 ——以北京市为例

童玉芬, 阳 圆, 张欣欣

(首都经济贸易大学 劳动经济学院/人口经济研究所/人口与发展研究中心, 北京 100070)

摘 要: 国内关于特大城市人口调控政策的研究已有多年, 但是这方面的政策量化分析还比较缺乏。以北京市为例, 通过构建特大城市人口调控概念框架和指标体系, 并收集和筛选北京市 20 世纪 80 年代中期以来涉及人口调控的相关政策文件, 综合采用文献统计法和文本分析法, 对北京市人口调控政策的总强度及演变规律、政策手段和措施的转变及特征等进行了量化分析。研究发现, 北京市人口调控政策强度总体上呈现上升趋势, 并且表现为明显的五阶段特征; 人口调控政策发布的主体层次多元化且层级有所下移, 基层调控的力度明显增大; 人口调控政策手段已经基本摆脱依靠直接的行政管控措施为主, 进入以间接手段为主、多手段并存的新阶段; 人口调控措施从过去“以证控人”为主转变成“以业控人”为主, 并表现为多措并举的新调控模式。最后, 针对上述研究发现, 得到一系列的政策启示并提出了相关的政策建议。

关键词: 特大城市; 人口调控政策; 量化分析

中图分类号: C921 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2021) 01-0025-12

DOI: 10.3969/j.issn.1000-4149.2021.00.001

Quantitative Analysis on Population Regulation Policies of Megacities in China: A Case Study of Beijing

TONG Yufen, YANG Yuan, ZHANG Xinxin

(School of Labor Economics/ Institute of Population Economics Research/

收稿日期: 2020-08-19; 修订日期: 2020-12-01

基金项目: 北京市哲学社会科学基金重大项目“新时代北京市人口调控与城市可持续发展研究”(18ZDA06)。

作者简介: 童玉芬, 法学博士, 首都经济贸易大学劳动经济学院教授, 博士生导师; 阳圆, 首都经济贸易大学劳动经济学院硕士研究生; 张欣欣, 首都经济贸易大学劳动经济学院硕士研究生。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

Population and Development Research Center, Capital University of Economics and
Business, Beijing 100070, China)

Abstract: Domestic research on population regulation and control policies in megacities has been for many years, but lacking of the quantitative analysis of policy. Taking Beijing as an example, this paper constructs the concept and index framework of population regulation policy in megacities through collecting and selecting a series of policy documents related to Beijing's population regulation since the mid-1980s, the paper analyzes the evolution law of Beijing's population regulation policies and its means and measures with method of literature statistics and text analysis. We got those initial findings: Firstly, the policy intensity of Beijing's population regulation generally shows a growing trend, and which is characterized by five stages. Secondly, the administrative levels of policy release is diversified and moved down constantly, which result in the intensity of the grass-roots control being obviously increased. Thirdly, the policy means of population regulation have basically got rid of the main dependence on administrative control measures, which entered a new stage of indirect means as the main measure and multiple means coexisting. Fourthly, the measure of population regulation policies has changed from "credentials control" to "industry control" with multiple measures coexisting. In the end, in view of the above findings, the paper obtains a series of policy implications and puts forward relevant policy suggestions.

Keywords: megacity; population regulation policies; quantitative analysis

一、引言

人口调控政策属于公共政策的一种类型,是国家或地方政府对一定区域范围内的人口规模、增长、分布、构成产生直接或间接影响的一系列政策和法规的总和。从最广义角度讲,凡是对人口变动的直接原因,如对生育、健康和死亡、迁移行为等做出的相关政策干预或调节,都可以看作是广义的人口调控。但是对于现代化的特大城市而言,人口规模、结构和分布等变化主要与城市范围内人口的流动、迁移等行为有关,而非人口的出生、死亡变化所致,因此本文主要采用的是狭义的人口调控政策范畴,也即主要针对特大城市人口在户籍、就业、住房、教育等多方面所制定的一系列政策、法律、法规文件的总和。

特大城市人口过快增长及其带来的问题,长期以来受到政府和学术界的普遍关注。随着改革开放的实施和推进,我国农村剩余劳动力从农村进入城市打工就业,北京、上海、广州、深圳等特大城市,成了我国农村人口转移流入的主要汇集地。人口的不断膨胀多年来给这些城市的交通、环境、居住、医疗、教育、就业等带来很大压力。为使人口与城市经济、社会和资源环境等相协调,促进城市的可持续发展,中央及各级地方政府从 20 世纪 80 年代中后期开始陆续出台一系列涉及外来流动人口居住、务工、经商、家庭服务等方面的人口调

控政策文件。然而过去很长时间以来,人口调控政策效果不显著^[1-3],人口快速增长势头未减。近年来,随着我国人口老龄化进程的不断加快、人口红利的消失^[3-4],以及国家在城市人口户籍管理方面的政策调整,相应的人口调控政策也发生了一定的变化,但特大城市的人口调控政策依然严格。2014年以后,随着国家层面实施了京津冀协同发展战略规划,北京市开始以疏解非首都功能为牛鼻子推动京津冀协同发展,在人口调控政策方面开展了一系列新举措,如通过疏解产业以及城市综合整治等系列行动来带动人口的增量制约和存量减少,推动人口的空间优化等。北京市外来人口在2015年达到822.6万的峰值后,2016年开始出现负增长,到2019年为止已经连续四年下降,常住总人口规模也在2017年开始出现连续负增长。上海市的人口也出现了负增长,特大城市的人口变化和转折,与人口调控政策演变有着不可分割的关系。因此,非常有必要对特大城市人口调控政策的演变进行科学的研究。

已有不少学者围绕特大城市人口调控政策展开研究。概括起来,相关政策研究可以分为以下几类:第一类是对特大城市人口调控政策发展历程的系统梳理与分析,并进行了政策演变和阶段划分^[5-6]。但因为划分角度和标准不同,而且大多都是定性描述,因此同一个城市政策的阶段划分也都存在较大差异,例如北京的人口调控政策的阶段划分就有三阶段^[7-8]、四阶段^[9-10]、五阶段^[11]之分。第二类是关于特大城市人口调控的政策内容及模式。例如学者们对人口调控政策的措施总结了户籍控人、以房管人、以业控人、以证控人等多措并举的综合手段^[6,12-14],还有学者总结出了以产引人^[13]、以学抑人^[8,14]、以约管人^[17]、城市综合整治^[18]、重构城市空间^[19]等不同手段。第三类是关于人口调控政策效果的评价。一些学者采用的是将人口规模变化结果与政策制定的目标直接对照分析^[1,15-16,20]。还有学者采用反事实分析的差分方法^[21],或者用计量经济学的倾向值匹配法研究北京市的人口调控政策效果^[22],但后者由于对人口调控政策指标做了替代处理或简化处理,结果并不尽如人意。上述情况很大程度上都源于缺乏对人口调控政策本身的量化和衡量。

总的来看,目前关于我国特大城市人口调控政策的研究,基本都集中在对政策文件表面的理解以及发文数量的简单统计描述和经验分析上,缺乏对特大城市人口调控政策强度及政策结构的定量研究和分析,这种状况很难真正揭示各特大城市人口调控政策演进的规律、特征及其发展变化的内在逻辑,而且也极不利于展开对人口调控政策效果的定量评价。此外,以往的研究因为时间关系也缺乏对近几年的人口调控政策的阶段分析和量化研究。

本文在特大城市人口调控政策框架内容研究的基础上,以北京市为例,将1984年以来各级政府制定实施的人口调控政策法律法规文本纳入人口调控政策框架中,通过构建多维度政策特征分析框架,并运用政策文献计量等方法,对北京市人口调控政策的强度变化过程及规律、不同政策手段与措施的强度及时间演变特征等进行系统的定量计算及分析,以期在理论上对过去人们长期争论的政策演变阶段的划分、演变的规律以及政策框架内在结构变化等提供比较精准的理论和依据,也为学者们对北京市人口调控效果的量化评价提供很好的数据支持。同时本研究作为案例,为我国其他特大城市人口调控政策的量化和演变分析提供理论和方法上的参考。

二、北京市人口调控政策的量化原理与步骤

1. 量化方法的选择与分析步骤

目前国内外政策文献量化分析方法主要包括三类：一是文献统计分析法，主要是关注政策文献的外部统计特征，如不同年份出台的政策数量、政策文件类型及占比情况，可以从宏观角度考察政策的演变情况。但因为该方法仅仅是从政策文本数量出发进行的统计，没有考虑政策的废止、政策发布的层次、政策法律法规力度及政策的内容，因此难以真正反映不同时期政策的强度变化。二是计量分析法，通过提取政策关键字进行共词分析或聚类分析以挖掘政策主题，分析政策主题的变迁及其之间的相互关系。但人口调控政策由于内容比较庞杂，难以通过关键词全面准确地挖掘主题。三是内容分析法，该方法是一种基于定性研究基础上的量化方法，主要在文献统计基础上，从政策的不同维度如政策工具、政策目标、政策措施等对政策的内部语义进行分析及量化。本文综合采用文献统计法与内容分析法进行研究。

按照本文选择的方法，对人口调控政策量化的研究包括了如下几个步骤：首先，分析并构造特大城市人口调控的指标体系及内容框架。其次，通过文献梳理，借助相关网站收集整理与人口调控相关的政策文本，并在一定原则和政策框架下进行筛选。再次，根据研究的目的，创建政策量化强度的计算公式。最后，对政策文本进行量化计算并对结果进行分析。

2. 北京市人口调控的政策指标及框架构建

人口调控政策是一个综合的政策，对其量化也是一个综合分析的结果，需要明确政策体系框架并建立指标体系。按照系统学的观点，任何一个综合的政策都是由一系列子系统、分子系统甚至基础要素构成，人口调控政策也符合这样的特征。因此本文试图对人口调控政策构建一个框架结构（见图 1）。从上而下，可以分为如下几个层次。

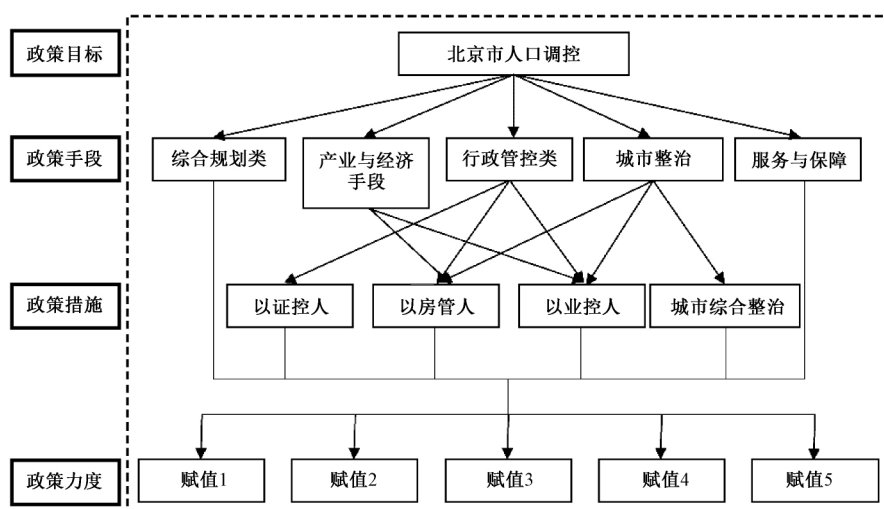


图 1 特大城市人口调控的政策体系框架和指标层

第一层次:政策总目标层,即人口调控的政策总强度,是我们最终衡量的结果。

第二层次:政策手段层。按照公共管理的政策理论,一般而言政策手段可以分为行政手段、经济手段、法律手段和综合手段等。按照我国特大城市的人口调控政策内容,我们可以将特大城市人口调控分为行政管控类、产业与经济手段、综合规划类、服务与保障以及城市整治5个类别。其中行政管控类主要是指直接针对目标人群在就业、购房租房、居住等方面做出的行政许可,是一种直接的调控手段。产业与经济手段,主要是指通过各类产业规划、产业调整以及产业疏解等对人口进行间接调控的手段。综合规划类主要是指各类总体规划、计划、纲要和空间规划等,是各类手段实施的前置手段和方法。服务与保障,主要是指通过对目标人群在子女入学、工伤保险、养老和生育等多方面提供的服务性管理政策,是人口调控政策的重要组成,但对人口增长并不产生约束性的政策效果。城市整治是从区域综合角度,通过对城市社区、行业、居住环境、就业与经营状况等进行的各类治理,可以间接达到调控人口的目的,也是近年来出现的一类特殊的人口调控手段。

第三层次:政策措施层。主要是指调控政策实施和发生作用的具体措施,也是人口调控政策实施过程中与其他公共政策不同的特有的措施分类。本文按照调控政策实施和发生作用的对象和方式,将北京市的人口调控政策进一步分为以证控人、以房管人、以业控人和城市综合整治四种措施^①。其中以证控人主要是对目标人群的居住证和户籍等方面出台政策,以房管人主要是对目标人群在购房、租房等方面出台政策,以业控人则是指与目标人群在务工经商等就业方面有关的政策,城市综合整治是指在城市整治中,除了与目标人群房屋居住环境、产业疏解相关的疏解整治行动之外的其他综合整治,例如安全隐患、环境脏乱差、开墙打洞治理,棚户区改造,老旧小区改造等。因此,实际上政策手段层与政策措施层有一定的交叉。

第四层次:基础政策文本层,也即政策初始强度层。人口调控政策文件的形式主要有法律、条例、规定、细则、办法、规划、意见、方案、计划、通知等,其中法律、条例和规定是具有强制性的政策文件,相对其他政策文件其严肃性和强制性都更强。因此基础政策层主要通过对上述类别文件的权威性、规范性以及发布主体的层次等方面进行判断后赋值。

由于人口调控文件发布的主体层次差异很大,既包括全国层面的政策,如全国人大、国务院及各部委,也包括北京市一级人民政府、各厅局甚至市内各区级单位等。因此结合政策权威性和发布主体层次,参考其他学者对政策赋值的研究^[23],我们将北京市的基础层政策类别分为五类,并对政策初始强度进行了从1到5的不同赋值(见表1)。

① 一些学者曾提出过以学控人和以育控人等措施,但本文通过对政策文件分析发现,北京市及所属下级政府并没有出台明确的通过限制流动人口子女入学等政策来达到调控人口目的的政策,而且这也与《中华人民共和国义务教育法》等相违背,因此本文认为以学控人的提法不科学、不现实,甚至基本不存在。以育控人也有类似情况,所有政策文件基本都是围绕符合暂住、工作等前提下为流动人口育龄妇女提供计划生育服务的政策。

表 1 北京市人口调控政策类别及赋分

政策力度序号	政策发布主体	文件类别	分值	政策数量
力度类别赋值 1	全国人大、中共中央、国务院办公厅	法律、条例、规定及暂行规定	5	3
力度类别赋值 2	中共中央、国务院办公厅及其各部委	办法、意见、纲要、规划、计划、方案、任务、通知等其他文件类别	4	13
力度类别赋值 3	北京市人大及北京市人民政府	法律、条例、规定及暂行规定	3	25
力度类别赋值 4	北京市人民政府	办法、意见、纲要、规划、计划、方案、任务、通知等其他文件类别	2	86
力度类别赋值 5	北京市各厅局及各区人民政府	规定、办法、细则、意见、纲要、规划、计划、任务、目录、通知等其他文件类别	1	114

3. 人口调控政策强度的计算公式

按照政策体系框架图, 本文构建了两个衡量人口调控政策强度的指标: 人口调控政策总强度 (TPE) 和约束性人口调控政策强度 ($CTPE$), 后者特指除提供服务与保障类的政策之外的其他人口调控政策强度。计算公式和步骤如下。

(1) 人口调控政策总强度指标的构建。人口调控政策总强度 (TPE) 公式可表示为:

$$TPE_t = \sum_{g=1}^5 M_{tg} \quad (1)$$

约束性人口调控政策强度 ($CTPE$) 公式可表示为:

$$CTPE_t = \sum_{g=1}^4 M_{tg} \quad (2)$$

其中, t 表示年份, $t \in (1984, 2019)$; M_{tg} 表示第二层次中的第 t 年第 g 类政策手段的调控强度; g 表示政策手段的类别, 包括行政管控类、产业与经济手段、城市治理、综合规划、服务与保障 5 类。

(2) 计算第二层次的人口调控政策手段的强度 M_{tg} 公式。在图 1 中可看到, 第二层次中有一种政策手段强度是通过对应第三层次政策措施的强度加总所得。另外一种是通过政策力度层计算的, 其公式如下:

$$M_{tg} = \sum_{j=1}^n j^* N_{tjg} \quad (3)$$

其中, N_{tjg} 表示 t 年第 g 类的有效政策文件总数。 j 表示每一个政策文本的赋值力度, 在前面表 1 中有具体的赋值。

(3) 第三层次政策措施强度的计算公式。第三层次是在政策力度层上构造的, 政策措施强度 O_{tk} 的计算公式如下:

$$O_{tk} = \sum_{j=1}^5 j^* N_{tjk} \quad (4)$$

其中, k 表示政策措施的类别, 包括以证控人、以业控人、以房管人、城市综合整治 4 类; N_{tjk} 表示 t 年第 k 类政策措施的有效政策文本总数。

其中, t 年的有效政策文本数 N_{tjk} 公式为:

$$N_{tjk} = n_{tjk} + \sum_{i=1}^{t-1984} v_{(t-i)jk} \quad (5)$$

其中, n_{ijk} 表示当年出台的政策数量, $v_{(t-i)jk}$ 表示 $t-i$ 年出台的 k 类政策在 t 年依然有效的政策文本数量。故调控措施的政策强度公式 O_{tk} 可以进一步展开为:

$$O_{tk} = \sum_{j=1}^5 j^* N_{ijk} = \sum_{j=1}^5 j^* \left(n_{ijk} + \sum_{i=1}^{t-1984} v_{(t-i)jk} \right) \quad (6)$$

三、北京市人口调控政策量化的计算结果及分析

1. 政策文本来源及筛选

政策文本是指政策的载体,是记录政策意图和过程的有效凭证,既包括国家及地方政权颁发的法律法规等文件,也包括在政策制定过程中产生的研究、咨询或决议等公文案卷^[24]。本文所搜集的人口调控政策文本,主要是指国家、北京市及所属相关政权机关正式出台的或直接或间接影响北京市范围内人口流迁、定居等方面的与落户、住房、经商就业及居民服务相关的法律法规文件。所涵盖的人口调控政策类型主要包括法律法规、意见、办法、通知、规划等官方文件。

为了对北京市人口调控政策进行量化分析,首先需要对政策文本进行系统的收集和整理。为保证政策文本的完整性和可信性,本文通过如下步骤对北京市人口调控相关政策文件进行收集整理:首先,在中国期刊网数据库中,通过搜索“人口调控”、“人口调控政策”、“流动人口管理”等关键词,获得与北京市人口调控及流动人口管理政策研究相关的研究文献 298 篇,并通过阅读相关专业书籍如《首都人口调控研究》、《首都人口疏解的行与思》、《北京志综合卷·人口志》等,筛选并建立了初步的北京人口调控政策文本目录表。同时,通过阅读相关文献,对北京市人口调控政策的概念、内涵、范畴等进行分析和界定。其次,通过首都之窗北京市人民政府门户网、北京市各行政区、各厅局门户网站以及百度等网络搜索引擎,按照上述文件名称目录进行政策文本全文的收集和下载,同时根据网站已有的文本,结合本文对人口调控政策概念的界定与范畴,对北京市人口调控政策文本目录及全文进行补充登记和文本下载。前期共搜集人口调控相关政策文本 420 份。再次,对已经收集的 420 份政策文本进行全面阅读,并按照人口调控政策概念范畴进一步加以对照、甄别,主要根据预判政策文件的实施是否与人口流动变迁有关,从而对户籍、居住、就业、子女教育、计划生育、养老等政策进行进一步甄别。在这样的筛选原则下,最后保留了包括国家层面、北京市级层面和区县层面的 241 个政策文本(见图 2)。在政策文本的时间段选取上,本文以 1984 年国务院出台的《关于农民进入集镇落户的通知》为标志,将 1984 年作为北京市人口调控政策研究的起始年份。

在上述政策文本收集整理的基础上,本文又进一步对 241 个政策文本依照其发布时间、废止时间、发布主体层次、政策手段和政策措施等不同方面进行政策编码,构建了北京市人口调控政策数据库。

2. 量化结果与分析

在政策文本筛选、初始赋值,并分类纳入前述的政策强度计算公式后,得到北京市在 1984—2019 年期间人口调控政策强度的计算结果、内部构成变化以及时间的演变过程。通

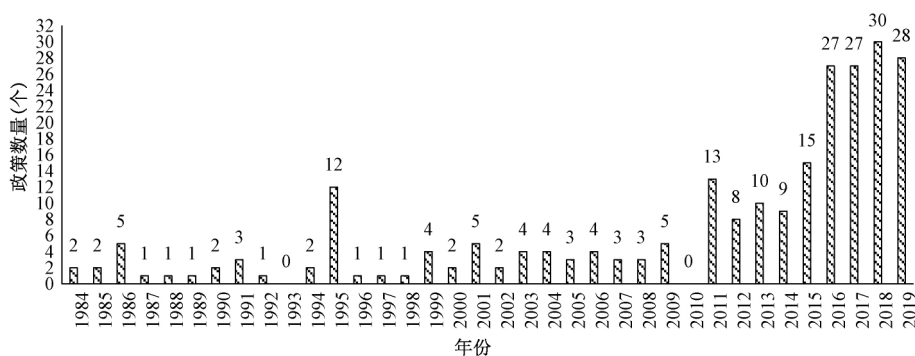


图2 1984—2019年历年发布的人口调控政策文件数量变化

过分析，可以归纳为如下几个特征。

(1) 北京市人口调控政策强度总体上呈增加趋势，并且表现出明显的五阶段特征。根据公式(1)和(2)计算1984年以来北京市人口调控政策的总强度和约束性政策强度。从图3可以看出，1984年以来北京市人口调控政策总强度和约束性政策强度整体上呈现了上升的趋势，并表现为明显的阶段性特点。可以明确分为5个阶段。

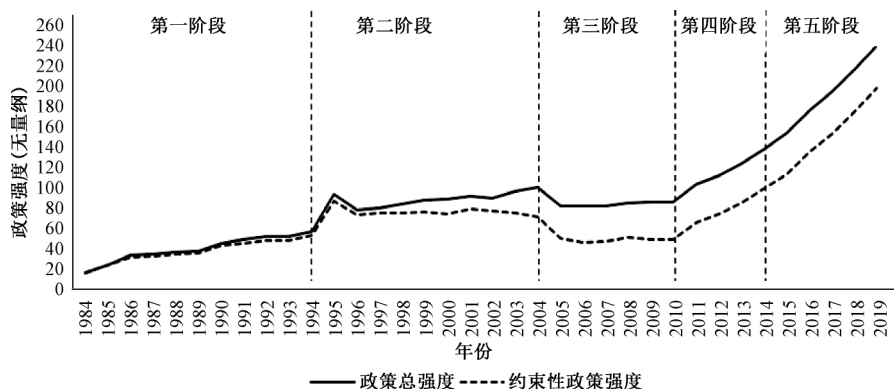


图3 1984—2019年北京市人口调控政策总强度与约束性政策强度变化

第一个阶段(1984—1994年)，人口政策总强度和约束性强度都开始起步且出现逐步增强，这一段对应着从1984年和1985年国务院相继出台的《关于农民进入集镇落户问题的通知》、《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》，北京市也开始打开了流动人口进京大门，期间围绕外地来京务工人员、兴办第三产业、暂住人口户口、家庭服务员管理、暂住人员租赁、外地务工人员经商以及暂住人口的计划生育出台了一系列管理政策文件。

第二个阶段(1995—2004年)，人口调控政策强度猛然上升到较高水平，然后维持在较高政策强度的水平上。这一阶段主要与当时中国民工潮带来的大量人口进京有关。为了减缓外来流动人口过快增长，北京市在中央1995年出台的纲领性文件《中央社会治安综合治理委员会关于加强流动人口管理工作的意见》指引下出台了《外地来京务工经商人员管理条例》，并围绕该条例在1995年及之后密集出台了涵盖户籍、治安、房屋、务工、经商、计划

生育、收容遣送等各个方面的一系列流动人口管理政策,导致这一段政策强度大幅提升。

第三个阶段(2005—2010年),从2005年开始,政策强度明显下降,形成一个长达五年的调控政策强度的低洼区间。主要由于上一阶段出台的很多政策文件废止,同时北京市出台《关于进一步加强流动人口管理工作的若干意见》,对流动人口管理方法、措施、管理思路转变等方面提出了新要求,加强了对流动人口在计划生育、养老、子女上学等方面的服务与保障。因此这一阶段政策强度尤其是约束性政策强度比较弱。

第四个阶段(2011—2014年),这一阶段北京市围绕国务院出台的《关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》,开始落实本市住房限购政策。同时在开展地下空间整治、促进产业结构升级、禁止和限制部分非首都功能产业、进行主体功能区规划等方面,出台了系列相关文件,北京市人口调控政策总强度开始有了明显回升。

第五阶段(2015年至今),人口调控政策强度出现大幅度的提升。以2015年中共中央颁布的《京津冀协同发展规划纲要》国家重大战略为指导,北京市出台了《北京市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》并新修订了《北京城市总体规划(2016年—2035年)》,总体调控思路开始着眼于整个京津冀地区,并紧紧抓住疏解非首都功能这一“牛鼻子”,通过产业疏解带动人口疏解。同时围绕疏解整治促提升,全市大力开展产业疏解和城市多项整治活动,在以往的“以证控人、以房管人、以业控人”人口调控政策体系基础上,通过加强棚户区改造、出租房管理、治理无照经营和“开墙打洞”,治理老旧小区等城市综合整治,形成了新时期的人口调控政策新格局。

(2) 人口调控政策的发布主体由最初的二元向多元化发展,政策强度的层级明显下移。从图4可以清楚看到,在20世纪80年代,北京市级的人口调控政策文本比较少,而以国家层面宏观政策文本为主。从90年代开始,北京市级层面人口调控政策强度迅速超过国家层面成为主要的政策发布主体。进入21世纪以来,区级层面发布主体的政策开始显现并逐渐增大,2017年区级人口调控强度超过国家层面,此后快速猛增逐渐趋于北京市层面的强度水平。这不仅意味着北京市人口调控发布主体层次呈现多元化特征,而且政策主体向下层移动,更多地依靠基层实施,另外也意味着北京人口调控整体上从控制人口规模的单目标向包含城市内部区域间人口空间优化配置的多目标方向转化。

(3) 北京市人口调控政策基本摆脱过去主要依靠行政管控手段的状态,进入到多手段共举的新阶段。从人口调控政策的手段看,不同时期发生了比较明显的变化(见图5)。行政管控手段长期以来一直是北京市人口调控的最主要手段,但在2015年开始被产业与经济对人口调控的间接手段所赶超,2018年城市治理手段后来居上,不仅超过了行政管控手段,也超过产业与经济手段成为当前最重要的调控手段。相比前几类,综合规划手段政策强度较弱,但近几年上升比较快,与其他调控手段强度差距不断缩小。值得注意的是,服务与保障类的政策强度在人口调控政策中也并不低,近年还在继续上升,反映了北京市人口调控始终坚持寓人口调控管理于服务与保障中的特色。同时,上述情况也说明,北京市目前已经改变了过去长期主要依靠行政管控的单一政策局面,进入多重手段并举的新阶段。

(4) 从调控措施看,人口调控政策从过去“以证控人”为主,转变成“以业控人”为

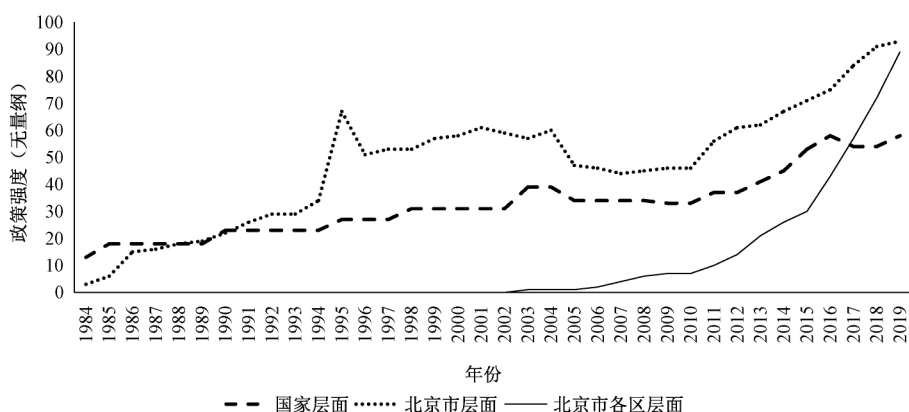


图4 1984—2019年北京市人口调控政策发布主体强度分布

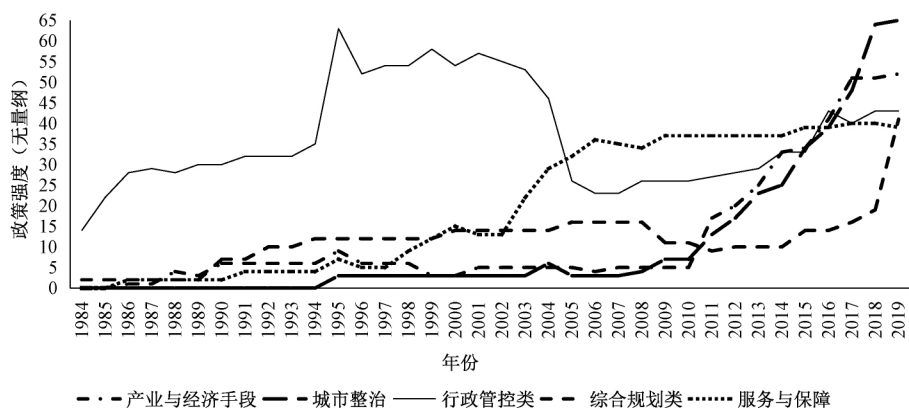


图5 1984—2019年北京市人口调控政策手段的类别构成

主，多措并举的新调控模式。从时间演变的维度看（见图4，“以证控人”长期以来是北京人口调控的最主要措施。“以房管人”政策强度则从2010年开始快速提升，在2013年超过“以证控人”成为首要的调控措施。在2017年之后“以业控人”政策措施后来居上，赶上“以房管人”强度，大幅度超越前者，成为最主要的调控措施。可见，当前北京市人口调控政策措施呈现了“以业控人”为主，多种调控措施并存的局面。但目前城市综合整治力度还比较弱。

进一步分析发现，“以业控人”曾经历过两次较高水平波动。1995—2004年的10年里，由于当时密集出台了针对外来人口的务工经商、兴办第三产业等政策文件，导致这一期间行政管控型的“以业控人”的政策强度一度很大。2010年之后“以业控人”措施的内涵发生了变化，主要通过产业政策、产业疏解等间接手段来实现“以业控人”。

四、结论与讨论

本文利用1984—2019年的241份政策文件，借用公共政策领域的政策文献统计分析法和文本分析法，结合政策出台及废止时间、政策数量、政策发布主体、调控手段等，对北京市人口调控政策强度演化的阶段、规律、内在结构进行多维度多层次的量化分析。主要结论

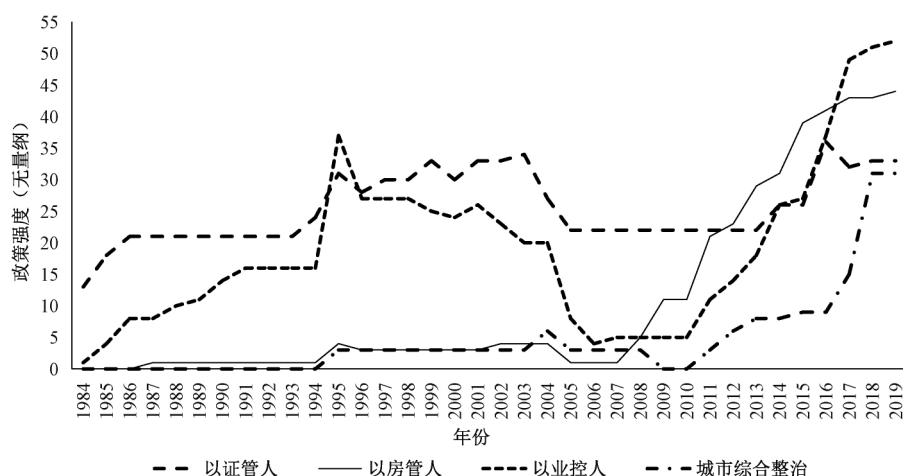


图6 1984—2019年北京市人口调控政策措施政策强度的类别构成

与政策启示讨论如下。

首先,北京市人口调控政策强度总体上呈现不断上升趋势,但期间呈现波动起伏且明显的阶段性。从政策的演变趋势来看,近年来人口调控政策强度还处于不断快速升高的状态和趋势中。因为北京市的总人口规模已经从2016年的2172.9万人降到2019年的2153.6万人,实现《北京市城市总体规划(2016年—2035年)》关于2020年将总人口控制在2300万的目标已经成为定局。今后北京市人口调控政策的侧重点需要进一步调整。未来的人口调控政策应将目标从人口规模控制进一步转向人口空间格局优化及人口素质结构的全面提升,促进北京市人口的综合优化,在人口调控中实现人口规模适度、结构合理和质量提升的综合目标,在顺利疏解非首都功能的同时,实现人口与资源环境、社会、经济的协调和可持续发展。

其次,北京市人口调控政策已经从过去以行政命令式的直接强制手段向着经济的间接引导手段转变。同时也已经由“以证控人”为主向以产业与经济为导向的“以业控人”和“城市综合整治”措施为主转变。这是人口调控政策走向科学化和有效性的重要体现,也是特大城市人口调控政策内涵的重大提升。

再次,北京市人口调控政策颁布主体层级重心出现下移,北京市内部各区的人口调控主体发挥了越来越大的作用。今后的人口调控需要进一步加强城市内部各区之间的协调以及基层社区的作用。北京市人口调控政策目标应该继续向空间优化转变,在各个区域之间建立人口疏解和移动的综合协调机制,以宏观规划和区域规划为指导,进一步加强对各区在人口调控方面的宏观协调和引导,促进北京市人口调控综合目标的实现。

最后,北京市人口调控政策始终将服务与保障作为题中应有之义和重要内容,体现了北京市人口调控政策的全面性和为民服务的本色与特性,这些服务与保障政策措施,使得人口调控发挥作用的同时,进一步缓解了社会矛盾,促进政策更好地实施。同时服务与保障手段也让更多外来流动人口在人口调控中有所获益。今后的政策应该进一步加强对流动人口的服务和保障,促进社会融合,在人口调控政策中尽可能体现广大外来人群的利益诉求,要坚持“以人为本”,使人口调控政策在更大程度上让人们理解并获得支持,并让更多人在这个过

程中有获得感和归属感。

从今后看,北京市人口调控的综合目标实现,离不开人口调控政策的作用,不能因为人口规模出现减少就放弃人口调控,但是在调控手段上要注意进一步调整。坚持以经济手段以及城市治理的间接手段为主进行人口的引导。同时,也要注意宏观规划在政策调控中的引导作用,更加注重长远的、全局性的、指导性的规划与战略部署,将北京市人口优化调整与京津冀协同发展战略结合起来,实现非首都功能疏解和首都人口综合优化的共赢目的。

参考文献:

- [1] 段成荣, 邹湘江. 流动人口发展趋势与北京市人口规模调控 [J]. 城市管理与科技, 2011 (5): 12-15.
- [2] 陆铭. 盲目控制人口将伤及城市自身 [J]. 上海国资, 2015 (6): 18-18.
- [3] 吴雪, 周晓唯. 人口红利、制度红利与中国经济增长 [J]. 经济体制改革, 2017 (3): 11-16.
- [4] 崔俊富, 苗建军, 崔伟. 人口对中国经济增长的影响研究——基于 R&D 模型、RR 模型和 Leslie 模型的讨论 [J]. 工业技术经济, 2020 (8): 89-94.
- [5] 宋健, 侯佳伟. 流动人口管理: 北京市相关政策法规的演变 [J]. 市场与人口分析, 2007 (3): 14-22, 8.
- [6] 孟兆敏, 张健明. 上海市人口调控政策的评价研究 [J]. 西北人口, 2016 (3): 56-63.
- [7] 黄匡时, 王书慧. 从社会排斥到社会融合: 北京市流动人口政策演变 [J]. 南京人口管理干部学院学报, 2009 (3): 29-33.
- [8] 张梅珠. 后暂住证时代北京流动人口管理政策特点及评价 [J]. 北京社会科学, 2013 (4): 116-122.
- [9] 张真理. 北京市流动人口服务管理史略 (1978—2008) [J]. 兰州学刊, 2009 (7): 113-118.
- [10] 盛亦男, 贾曼丽. 我国特大城市外来人口调控政策的发展 [J]. 人口与社会, 2016 (4): 36-44.
- [11] 冯晓英. 改革开放以来北京市流动人口管理制度变迁评述 [J]. 北京社会科学, 2008 (5): 66-71.
- [12] 张车伟, 王智勇, 蔡翼飞. 中国特大城市的人口调控研究——以上海市为例 [J]. 中国人口科学, 2016 (2): 2-11, 126.
- [13] 尹德挺. 超大城市人口调控困境的再思考 [J]. 中国人口科学, 2016 (4): 61-73, 127.
- [14] 刘厚莲. 我国特大城市人口调控格局构建研究 [J]. 学习与实践, 2018 (4): 65-73.
- [15] 陆杰华, 李月. 特大城市人口规模调控的理论与实践探讨——以北京为例 [J]. 上海行政学院学报, 2014 (1): 13-22.
- [16] 杨晓. 特大城市规模适度调控法律制度研究 [J]. 重庆: 西南政法大学, 2015: 12-15.
- [17] 姚兵. 关于首都人口规模调控的思考 [J]. 前线, 2015 (5): 86-88.
- [18] 刘擎. 非首都功能疏解背景下北京人口调控政策研究 [J]. 北京: 首都经济贸易大学, 2017: 33-44.
- [19] 肖周燕. 对特大城市人口调控问题的反思——基于公共政策与管理视角 [M] //北京市社会科学界联合会, 北京师范大学. 科学发展: 社会管理与社会和谐——2011 学术前沿论丛 (上). 北京: 北京师范大学出版社, 2011: 132-137.
- [20] 齐明珠, 徐芳. “十三五”期间中国特大城市人口调控机制研究 [J]. 中国人口科学, 2017 (2): 25-34, 126-127.
- [21] 孙文凯, 白重恩, 谢沛初. 户籍制度改革对中国农村劳动力流动的影响 [J]. 经济研究, 2011 (1): 28-41.
- [22] 盛亦男. 流动人口居留意愿的影响效应及政策评价 [J]. 城市规划, 2016 (9): 67-74.
- [23] 彭纪生, 仲为国, 孙文祥. 政策测量、政策协同演变与经济绩效: 基于创新政策的实证研究 [J]. 管理世界, 2008 (9): 25-36.
- [24] 裴雷, 孙建军, 周兆韬. 政策文本计算: 一种新的政策文本解读方式 [J]. 图书与情报, 2016 (6): 47-55.

责任编辑 刘爱华]