



深圳的“梳理行动”与问题的最终解决

丁四保

一、问题的提出

毋庸赘言，深圳目前的城市环境与建设国际化城市的目标相去甚远。深圳的人居环境在城乡结合带、棚户区和“城中村”等地表现得十分恶劣，那里形成的城市贫民、生活污染、城市犯罪和义务教育的空洞等问题都表明，深圳的城市化与贫困化过程在同时发生和发展，并且已经表现出发展中国家大城市的一切典型特征。而且，深圳的上述问题甚至可以说是全国大城市中最严重的。

由于问题发生和发展与大面积的违章建筑（无房契和地契）相联系，所以说，政府行使其正常功能、痛下决心进行空前的、针对性很强的“梳理行动”显然是必要的。

但是，由于“梳理行动”本身是一种政府的行政强制，在党中央提出“以人为本”的科学发展观和“执政为民”的政治信仰目标下，政府会遇到理论风险和政治风险的严重挑战；梳

理与反梳理的明显矛盾也会使我们对于预期的效果产生怀疑。

因此，我们必须找到问题的根源，力求从根源上形成可以长期解决问题的办法。

二、城市“问题人口”的增长与城市建设能力的严重失衡

2.1 深圳城市人口机械增长的必然

经济中心城市人口迅速的机械增长（相对于人口的自然增长）是普遍的规律，因为中心城市的经济发展势必形成大量的就业机会和相对比较高的收入，对于其他地区的人口来说，良好的收入期望和可以承受的迁移成本使人口不断地向经济中心城市迁移，这个人口迁移过程实际上就是国家或地区的经济发展和城市化过程，就是经济中心城市发挥其经济中心功能、带动其他地区发展的过程；

在我国农村存在着极其巨大的潜在失业人口，农民收入水平的长期徘徊必然会导致农民大批进城；

珠江三角洲地区的高度城市化与广东省其他地区、华中南和西南等省区形成强烈的反差，那些地区庞大的农村剩余劳动力很自然要流向三角洲地区，而深圳作为三角洲地区经济最具有活力的中心城市，必然成为农村人口迁移的主要目标；

与国家之间的关系不同，我国国内的任何一个城市或行政区都不可能使用政府强制的手段，如在劳动力市场上打击“非法”劳工、在边境上防范“非法”移民，来控制迁移人口的数量和质量以维护本地居民的就业岗位和社会福利水平；

深圳的城市竞争力在很大程度上依然要依靠这样一个规模庞大的迁移人口，他们或者作为剩余的劳动大军来压抑就业人口的工资水平，从而维持较低的劳动成本，或者作为具有“有效需求”的居民形成对深圳各种产业（生活性服务业、房地产业、市内交通业甚至旅游业）的需求拉动；

近些年来经济特区的淡化使原来“二线关”的“屏蔽”功

能趋于消亡，“开放”功能随之增强，在特区与外界物流大量增加的同时，必然伴随着人流的急剧增长。

2.2 深圳的“问题人口”

我们必须分清哪些人口是构成今天产生“梳理”问题的根源。

来到深圳的迁移人口中有一部分是来自国内的城市或者叫经济相对发达地区，他们由于素质较高而可以获得较稳定的正规工作和较高的收入，他们的居住因此也是规范的，以他们为主体形成了深圳市内较好的人居环境；

深圳还有更多的非正规就业者，他们虽然只是劳动协议下的务工者，但是他们的雇佣者会为他们提供比较稳定的收入和一定的居住条件；

对于众多的独立的小业主来说，多年的积蓄和商业经验使他们进入城市“小康人群”的行列，他们不仅自己拥有一定的居住条件，而且往往作为一种投资行为，为别人提供价格低廉的居住环境；

居住在这些价格低廉的环境中的外来迁移人口是深圳城市建设中遇到的最主要的问题人口，他们全部来自落后的农村地区，文化素质注定是比较低的，因此他们没有稳定的工作和收入，他们从事的是那些被称做“厌恶性行业”的工作，如建筑业、小商贩或者街头叫卖、拾破烂、郊区养殖业和种植业、小时工、餐饮业的打工者等，或者只是临时性地获得一个工作机会，他们是一些过了今天而不知道明天的人们；

这些“问题人口”基本得不到城市提供的社会福利，收入水平的低下和不稳定使他们只能选择最低廉的居住环境，可以最大限度的节约租金和公共费用的简易建筑——棚户区成为这些人口的集中区域，也就是今天势必被梳理的问题区域；

由于他们在农村家乡仍然拥有土地作为最后的生活保障，由于只要在深圳存留下来，他们在深圳的一切收入都将构成相对于农业的剩余收入，所以一时的流离失所是可以忍受的，只

要存有一线希望，只要有办法，他们就不会离开这个城市，这样的问题区域还会以各种形式重新出现；

当然，贫困总是与犯罪相伴随的，他们中的一些人图谋不轨以期获得非法收入为深圳带来了日益严重的社会治安问题。

有了这样的认识就可以说，深圳今天的“问题人口”和“问题地区”有其必然性，并且，除了那些社会恶势力以外，我们解决问题的立场首先应该是一个同情者和建设者。

解决问题的矛盾在于，深圳遇到了国内所有其他城市都不会遇到的“问题人口”的规模，他们的规模大大超过了深圳市政府所能够提供的环境建设能力。

2.3 深圳在城市环境建设方面所遭遇的不公平待遇

为上述问题人口提供人居环境的福利之所以超过深圳市政府的能力是因为，在我国的城市建设和城市管理制度下，城市政府是根据户籍人口来规划和投入自己的能力的，而深圳是我国唯一的一个非户籍人口几倍于户籍人口的城市（估计其比例是1:6-8）；

劳动力迁移源地区在向深圳输出了大量的迁移人口的同时，在节省了大量的就业成本和获得大量务工者的反哺收入的同时，却不必为此支付任何成本——包括城市环境建设和管理的成本、义务教育、职业培训等；

环境经济学告诉我们，资源供给地区可以从资源消费地区那里获得中央政府的财政转移，用于环境治理、生态系统的修复和经济社会的发展，但是同样的期望对深圳来说却不可能实现，原因是，一，迁移人口是依据市场经济的规律而迁移的，而与迁出地区的地方政府、乃至中央政府没有关系；二，给深圳造成的成本负担既有市场失灵（迁移人口过多）的因素，也有政府失灵（任何一方政府都无法明确迁移人口的归属）的因素，责任严重不明晰；三，无法想象，深圳作为一个经济发达城市能通过中央政府获得经济不发达地区转移过来的城市环境建设的补偿。

深圳在为国家和其他地区的经济发展作出贡献的同时，只能自己承担必须支付的所有的城市环境建设成本，这对深圳来说是很不公平的。但是，深圳在无法获得直接的资源支持条件下，却可以因上述的理由为自己的城市环境建设向中央政府争取其他的权益。

三、如何解决问题

3.1 做到“心中有数”

我们首先应该尽可能地搞清楚“问题人口”的数量和他们的分布规律。深圳多年来一直不清楚人口的底帐，其中的困难当然很多，但这是一个无法回避的问题，必须尽快解决。当前的梳理行动可能就是一个契机，3000 万平方米的违章建筑和 100 万的相应人口是一个大概的估算，应该在这个基础上把数字搞准，包括集中分布的区域、集中从事的职业、收入状况、家庭情况等人口普查的主要数据。这样的基本数据是解决一切问题的开始。

3.2 积极的化解

笔者从报刊上看到，机荷高速料坑、九围一带形成了一个“养鸽村”，并且成为本次梳理行动中的“最大的钉子之一”。这个“村”现有 467 个养鸽专业户、养殖棚舍近 17 万平方米、养殖种鸽 42 万对、鸡 3 万只、鱼塘面积约 100 亩、乳鸽育肥场 10 个。村落的形成是以料坑村附近的 1000 亩荒山作为承包种植业而开始的，之后有港商搞果树栽培，因果树施肥的需要引进肉鸽养殖，鸽粪用做施肥而鸽肉供应市场。我们换一个视角来看这个“钉子户”就会发现，这是一个典型的生态农业小区，它在养殖业之间（鸽子、鸡粪便——鱼塘），养殖业与栽培业之间（鸽子、鸡粪便——果树和农田）形成了严密的物质循环关系，而鸽子和鸡肉又是地方传统饮食（乳鸽）和现代快餐的需要。这就是当年珠江三角洲闻名于世的桑基鱼塘（果基鱼塘）

的现代版！这样的生态农业小区是应该扶植的。如果政府在这样的城乡结合部培育一批这样的小区，为它们正名，列入城市规划，现在的坏事就会转变为好事。

同样的道理，政府可以在周边地区开发若干个生态、绿色和人力密集的郊区农业小区。

还是从城市的生态经济学分析出发，深圳需要有一个强大的“分解者”系统，就是城市垃圾、污水的搜集、处理系统。政府可以培育专职垃圾分类回收的公司，或由私人投资，或由政府启动，其类型应该是劳动相对密集型的。当它运行的时候，一方面会吸收大量劳动力，一方面出于对市场的垄断要求会形成对现有垃圾回收队伍的规范。如果在城市的若干个地区形成集中的分解园区，就可以再解决一部分从业人员的居住环境问题。

3.3 适当的减量

适当控制迁移人口，减少城市负担是必要的。办法可以有两个。

第一，对二线关口在一定程度上恢复对进入城市中心区的人口控制，控制的主要对象是公路长途大巴（小型车、旅游车、机场往返大巴等不在控制范围）和长途旅客列车。控制的方法是：一，停止开行到达深圳的短途、一般旅客列车，只开行和增加长途直达高速列车（但是广深线各次列车不在此列），这样铁路旅客的费用将提升，对抑制以低成本进入的外来人口会产生作用；二，要求二线关对公路长途大巴的旅客出示身份证和暂住证，相应，加强对城市临时居住人员的暂住证管理，没有工作证明和居住证明的人员不予发证。

第二，收取城市建设费，一方面增加迁移人口的迁移成本，一方面增加政府用于城市建设的财政能力。征收的对象包括所有非户籍人口，或者由迁移人口本人缴纳，或者由雇佣机构缴纳。

3.4 加强城市的环境建设

四个措施：

第一，增加城市建设的财力。即，向中央政府申请，在一段时期增加上缴中央财政收入的提留比例，如按 10%的比例（每年 40 到 50 个亿），用以增加城市的市政建设能力。按照这个比例提留，按每年可解决 800 万平方米的简易建筑（500 元/m²），经过大致 5 年的时间，就可以基本解决问题了。

第二，向中央政府申请扩大深圳的土地面积，在扩大了的城市地域上重新规划，形成若干个就业—居住小区，彻底解决城市人口过于集中、交通日益拥堵的现象。

第三，借鉴以色列在约旦河西岸建设犹太人定居点的做法，在新的城市范围上建设安置小区。

第四，加强真正意义上的城市环境整治，如河流的治理、生态廊道的建设、山地植被生态系统和湿地生态系统的恢复与修复。

作者系综合开发研究院（中国·深圳）公共政策组负责人，教授，博士生导师

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：郑宇劼 电邮：zyj@cdi.com.cn

责任编辑：张朝中 电邮：zhangchzh@cdi.com.cn