

# 北京“十一五”人口规划目标面临的

## 挑战及政策思路

文/陆杰华 尹德挺

**摘要:**人口因素不仅是城市发展的基础条件,同时人口发展也为城市社会经济发展创造良好的环境。“十一五”北京市人口规划的编制不仅为确保《城市总体规划》的落实和深化提供了有力保证,同时也为北京市社会经济发展提供了必要的人口基础。文章系统论述了“十一五”期间北京人口规划目标实现的背景、关键因素以及重大挑战,并在此基础上提出了相应的宏观政策思路与建议。

**关键词:**“十一五”;人口规划;北京市

**中图分类号:**F822.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-0138(2007)01-0035-03

人口因素不仅是城市发展的基础条件,同时人口发展也为城市社会经济发展创造良好的环境。“十一五”北京市人口规划的编制不仅为确保《城市总体规划》的落实和深化提供了有力保证,同时也为北京市社会经济发展提供了必要的人口基础。积极实践“十一五”北京市人口规划中提出的城市人口规模、结构以及分布的总体目标,全面推进首都人口、资源、环境、经济和社会的全面协调和可持续发展,对于实现前瞻性、科学性和战略性的北京整体规划意义重大。

### 一、北京城市功能定位及影响人口规划目标实现的关键因素

新中国成立初期,国家将北京市定位为政治、经济、文化中心,特别是要将北京建设成为我国强大的工业基地和技术科学中心。直至1982年,《北京城市建设总体规划方案(草案)》才不再提及经济中心和现代化工业基地。之后,20世纪90年代初期制定的《北京城市总体规划(1991~2010)》对北京城市功能定位进行了完善,提出了建设现代化国际城市的目标。

由于1993年以后确定的2010年发展目标大部分已被提前实现,因此,北京市迫切需要编制新的总体规划。《北京城市空间发展战略研究》(2003)在综合分析了世界特大城市,特别是首都城市的政治经济、城市文化、生态环境和就业等方面发展趋势的基础上,根据北京的客观实际,确定了北京未来四个

主要的发展目标定位——国家首都、世界城市、文化名城和宜居城市,<sup>[1]</sup>为首都北京未来的城市功能定位确定了方向。

事实上,未来北京城市功能定位能否实现将会受到人口各要素的显著影响。作为位居世界前列的超大城市,北京城市发展的基础要素——人口因素不容忽视。长期以来,北京的城市人口规模在逐步扩大,总人口由1953年第一次人口普查的276.8万人激增到2003年的1456万人,居住半年以上的流动人口由1991年的84.9万人攀升至2001年的262.8万人,<sup>[2]</sup>而人口密度则由1982年的547人/km<sup>2</sup>升到2003年的888人/km<sup>2</sup>。在新世纪里,北京人口发展已经呈现出常住人口持续快速增长、常住人口地区分布差异拉大以及人口老龄化程度进一步加剧的新特点和新态势,由此也引发了一些人口与发展进程的新问题、新矛盾。因此,北京市“十一五”人口规划的制定和实践过程都需要重视这些新问题的出现。

由于受到社会经济发展和国家政策导向等因素的影响,预计在未来一段时期内,北京将会继续保持较高的人口增长速度,人口规模还将不断扩大,这给实现北京市“十一五”人口规划目标以及2020年总体规划中的人口规模带来了巨大压力。整体说来,北京户籍人口的增长变化主要受到总和生育率、平均预期寿命等因素的影响,其增长速度将相对稳定;而流动人口变动则更多地受到首都经济发展、产业结构调整、全国城市化进程以及东中西区域发展格局

等方面的制约,其人口规模变化值得特别关注。考虑到各种因素的相互影响,预计到2010年,北京常住人口(户籍人口和居住半年以上的流动人口之和)将接近或者超过1650万人,户籍人口将达到1181~1251万人,流动人口将达到382万人。<sup>[3]</sup>

客观地讲,影响北京市“十一五”人口规划目标实现的因素是多方面的,不仅这些因素自身存在很强的动态性和很大的不确定性,而且它们对于人口诸变量的影响程度和作用途径也十分复杂。由于北京人口问题的难点主要集中在人口规模和人口分布两个方面,因此我们在分析影响北京市“十一五”期间人口规划目标实现的关键因素时应该清晰地认识到以下几个方面:

首先,经济因素是关键。经济高度集中是导致目前北京人口高度聚集的根本原因。经济结构的定位和导向直接影响人口规模和分布。未来北京经济结构的战略性调整,如大力发展高新技术产业、新型服务业等,都将在很大程度上改变未来北京劳动力市场上的供需结构,这也为调控未来北京人口规模和结构提供了难得机遇。

第二,资源环境因素是“瓶颈”。水土资源、能源结构以及大气污染、水污染以及噪声污染等都是制约人口规划目标实现的重要因素。然而,对于北京而言,水资源严重短缺、城市绿地总量不足、热岛效应以及环境污染改善步履维艰等问题都是严重束缚北京城市发展和人口调控的显著变量,其中极度匮乏的水资源则是北京人口容量制约因素中的关键因子。

第三,社会文化因素是保障。城市综合交通网络、整体防灾减灾体系、医疗卫生设施状况以及历史文化的多样性等诸多方面都是社会文化因素的重要组成部分,它们和经济、资源、环境等主导因素

一起,推动或延缓人口目标的实现。

此外,WTO的成功加入、2008年奥运会的即将举办、城市发展战略的全新调整、经济结构的战略性转变以及户籍制度、就业制度的全面改革等其他因素,都将对“十一五”期间北京的人口规模、结构以及分布状况产生重大影响。

## 二、北京“十一五”期间人口规划目标实现面临的重大挑战

“十一五”期间,人口变化将在很大程度上影响“十一五”时期北京社会经济发展速度,同时也将关系到首都安全及其长治久安。总体来讲,北京市“十一五”期间人口规划目标实现所面临的突出矛盾包括:

第一、人口迅速膨胀激化水资源短边效应,城市规划遭遇“瓶颈”,资源节约型、生态保护型宜居城市构建尚需时日。

随着城市人口的迅速增长和上游地区经济的日益发展,北京水资源利用量已超限。自上世纪80年代开始,北京地下水的开采量已超过地下水可采量,近些年,地表水和地下水均呈现出明显减少的趋势。目前,全市人均水资源约300m<sup>3</sup>/人,这只相当于全国平均水平的1/8,世界平均水平的1/30。<sup>[4]</sup>据预测,北京2010年的可用水量仅为37.3亿吨。<sup>[5]</sup>由于水资源不仅可以直接影响人口容量,而且还能通过影响绿地面积间接作用于人口容量,引发热岛效应,因此,水资源已成为北京城市发展和人口规划中的短边和硬约束。此外,个人生活、交通能源消费量急剧攀升,还导致了城市中的大气污染、水污染以及噪声、辐射和固体废气物污染等环境危害叠加于资源短缺效应之上,为城市居民的公共健康造成不安全隐患。毫无疑问,未来的北京将承受沉重的人口压力,资源节约型、生态保护型宜居城市的建立将面临巨大挑战。

第二、人口急剧增加引发公共安全和社会稳定隐忧,都市发展难逃“大城市病”,城市全要素资源的空间重置亟待实施。

北京是一个人口高度集中的超大城市,人口的迅速增长给城市公共安全带来了一系列难题。当然,这些“大城市病”的存在也凸显了城市公共服务能力滞后的症结。目前,北京交通拥挤、基础设施不完善、住房紧张以及人口布局

的“内密外疏”,都是造成“都市病”的重要原因。国内外城市发展实践已表明,城市规模越庞大,功能越复杂,它可能出现问题的地方就越多,潜在危机也就越明显。由人口规模庞大所引发的社会治安、公共卫生、社会保障、医疗教育以及灾害防控等诸多方面的问题,都无形地增加了首都公共安全隐患。因此,大力改善城市发展软环境,逐步提升城市发展的硬件设施,全方位在空间上重置城市要素资源,将是实现北京公共安全、社会安全以及人口目标同步性的有力保障。

第三、产业结构转换与就业结构之间存在结构性矛盾,专业技术人员结构失衡严重束缚城市现代化发展进程。

“五普”数据显示,北京全市6岁以上人口中,17.5%的人接受过大学教育,因此,就学历水平而言,北京位居全国第一。然而,北京经济结构战略性调整与现有就业结构之间存在供需的结构性错位和缺口,专业技术人员比重偏低。第一、第二产业专业技术力量稍显单薄,分别仅为专业人员的1.48%和23.259%。<sup>[6]</sup>此外,随着北京产业结构的升级换代,部分就业人口整体素质偏低且技能单一,一定比例的失业人员难以被新兴的第三产业吸收而沉淀下来,劳动力资源未能充分转化成经济资源,既造成资源浪费,也限制人力资本强市目标的实现。因此,在北京城市发展战略和人口目标实施的过程中,充分协调产业结构和就业结构之间的供需平衡,提升整体劳动适龄人口的文化素质和劳动技能,将是事关全局的要事。

第四、单中心功能分区的城市发展模式和分散的产业布局,导致中心城人口高度密集,卫星城与中心区区域发展不协调,未来居民生活质量的改善严重受限。

1993年以来,北京确定了14个卫星城,29个中心镇和140多个建制镇的发展布局,<sup>[7]</sup>然而,由于长期以来北京实行的是单中心功能分区的城市发展模式和分散的产业布局结构,因此人口高度集中于中心城区的人口分布格局逐步形成,而且有逐步强化的发展态势,卫星城与中心区人口规模差距日益悬殊,郊区城市化受阻,城市群、城市圈尚未形成,卫星城难以发挥产业聚集和经济辐射作用。到2000年,北京平均每个卫星城的人口规模只有10多万人,离15万的

城镇“门槛”人口规模还存在一定的差距。另一方面,如此的城市发展模式不仅导致了人口昼夜间的“钟摆式”移动,造成城市居民生活成本居高不下、生活质量提升速度缓慢的艰难处境,而且还因人口高度集中而迫使中心旧城区的文化、风貌保护也陷入尴尬境地。

第五、庞大的人口迁规模滋生城市发展中的不确定因素,城市管理的风险防范机制急需建立。

目前,城市公共管理对规模庞大的流动人口应对措施不够,给北京市的社会治安、环境卫生、城市交通以及计生工作带来不少压力,同时也为城市发展带来诸多不确定因素,降低了政府公信力。此外,大部分流动人口居住的城乡结合部以及城中村等地也成为城市发展过程中不和谐的音符。流动人口管理问题是一个社会系统工程,处理不好流动人口问题,“十一五”人口目标的实现就要大打折扣。因此,逐步转变城市管理理念,提升城市管理水平,防范城市管理风险,协调流动人口与城市发展之间的互动关系,将是未来人口目标得以实现的可靠保证。

第六、城市居民贫富差距日渐悬殊,贫困人口的规模化、多元化以及空间分布的差异性容易诱发社会安全危机。

随着城市经济结构调整、体制改革推进以及城市新增劳动力的涌入,北京贫困人口有所增加,城市贫困问题逐步引起社会的广泛关注。目前,北京贫困人口不仅呈现规模化发展趋势,而且还表现出多元化特点,贫困人口在“三无”人群、下岗职工、离退休职工以及流动人口等群体中都有广泛分布。从空间分布来看,宣武、丰台、崇文区贫困人口相对较多,<sup>[8]</sup>贫困人口主要集中在东南郊、南郊一带。此外,有研究还显示,北京高低户人均可支配收入差距由2000年的3.1:1扩大到2003年的4.7:1,<sup>[9]</sup>城市居民贫富差距拉大,居民收入两极分化。毋庸置疑,中间阶层缺失正成为社会不稳定的潜在根源,北京的社会稳定面临着潜在的威胁,北京市“十一五”人口目标的实现必将受到不可预知的不稳定因素影响。

## 三、实现北京“十一五”人口规划目标的指导思想及政策思路

在“十一五”时期,首都人口与发

展既迎来了难得的黄金发展期,同时也是人口问题的矛盾凸显期。为此,我们必须抓住机遇,积极应对,为实现北京城市总体规模奠定良好的人口环境。

“十一五”时期北京人口目标的指导思想包括:坚持“以人为本”的基本方针,以科学发展观为指导思想,以构建社会主义和谐社会的首善之区为目标,以首都城市总体规划为依据,以维护首都安全及社会稳定为落脚点,以改革创新为动力,充分利用行政和市场人口调控机制的协调作用,重点在“十一五”时期突破首都人口发展过程中的“三大难题”——人口规模调控、流动人口管理和服 务、人口与资源环境矛盾,为实现城市功能定位而营造一个适度的人口规模、优良的人口素质和合理的人口结构,最终建立一个以科教兴市、文化立市、生态强市为特色的和谐北京,实现北京人口、社会、经济、资源与环境的协调发展。

为了有针对性地解决北京现阶段人口与社会经济发展之间的突出矛盾,我们在遵循上述指导思想的基础之上,提出以下若干政策建议:

第一、合理调控人口规模、缓解资源环境压力,大力打造以生态特区、文化名城和宜居城市为特色的首善之区。

根据北京市“十一五”时期经济发展的需要,结合现有人口发展的规律性,尽快确定规模适宜、素质良好、结构合理的人口规模,将常住人口规模控制在1600万左右,并确定分阶段的人口调控目标。将行政调节和市场调节机制相结合,探索新时期人口调控的可操作性机制,特别是要加强政府对宏观人口规模与结构的调节力度,强化对劳动力市场的社会化服务体系的建设。继续稳定低生育水平,完善城乡人口与计划生育利益导向机制,重点加强对流动人口计划生育的管理和服务,逐步缓解城市人口对资源、环境产生的巨大压力,改善生态环境。优先关注资源的节约和有效利用,建立健全绿色GDP的核算与评价体系,大力发展循环经济,将资源节约和环境保护全面贯彻到首善之区的建设之中。

第二、整合城市要素资源、确保首都人口安全、公共安全和 社会 稳定。

从首都安全的角度来全面规划人口居住、就业以及合理整合城市各要素资源,科学和合理地确定城市各个功能区

域的人口规模,尤其是严格控制城市中心区的人口总量。逐步建立城市收入再分配的协调机制,通过公共财政支出等手段来加大对贫困人口的资助力度,逐步建立和完善城乡贫困人口救助的长效机制,缩小贫富差距,杜绝潜在社会危机的发生,确保首都北京的城市安全,使不同利益全体共享首都社会经济发展的成果。

第三、调整经济要素的空间布局,推行多中心城市功能分区的战略部署,实现人口郊区化的合理流动,构建人口空间上的优良分布。

根据《北京城市总体规划》(2003)确定的“两轴——两带——多中心”的城市空间发展模式,对中心城区域、东部区域、西部区域、山区区域四个功能分区分别进行了产业布局,即在中心城大力疏散人口与产业,积极发展以高端服务、金融保险和文化旅游为主体的第三产业。在东部区域积极引导以高新技术产业、现代制造业为主的第二产业,促进北京市产业结构的全面升级。在维护生态环境的前提下,西部区域积极引导高新技术研发与服务、旅游休闲、商业物流、教育等生态友好型的产业向该地区集聚;而在山区区域重点进行生态维护、水源保护、适度旅游和生态农业开发。应该牢牢把握发展契机,依托经济要素的调整和整合,逐步引导人口郊区化流动,加快卫星城建设,构建良好的人口空间布局,为北京城市发展创造良好的人口环境。

第四、规范流动人口管理制度,提升流动人口服务水平,促进流动人口居住生活的有序化。

重点做好流动人口管理和服 务工作,及时调整流动人口管理思路,从被动防范式管理模式向以综合服务为核心的人性化管理和服务体系转变,善待城市的流动人口,维护他们的居住、就业、教育、卫生等合法权益,近期重点做好外来务工人员的社会保障工作。逐步开放城市对流动人口的公共服务资源,目前在做好流动人口计划生育管理和服务工作的同时,还要重点做好流动人口的职业教育与培训以及其子女的义务教育、卫生保健等方面工作。建议北京在《全国流动人口管理办法》的基础上,结合实际尽快形成一个有效的流动人口管理和服 务新机制,就流动人口管理的机构、经费、编制等做出具体规定。

第五、提升产业结构,优化就业结构,推动人口整体素质的全面提高。

继续推行“退二兴三”、“优二兴三”的政策和产业结构调整,着重发展对环境影响较小的产业,如信息产业、金融业、教育事业、旅游业、服务业、环保产业等。在经济结构调整的引导下,充分创造创业和就业机会,逐步提高人口素质的总体水平,不断优化劳动力资源的就业结构,全面塑造北京高素质、高品位、高质量的崭新形象。

第六、建立人口发展战略研究的长效机制,为政府决策提供强有力的支撑。

建立各级政府加强公共财政投入对人口发展战略的研究,为政府制定科学政策提供有利的依据。重点加强对首都安全的人口预警机制以及应急处理体系的深入研究,强化人口综合管理和宏观调控机制。

#### 参考文献:

- [1][2]北京市人民政府.北京城市总体规划(2004年—2020年)(简本)[Z].北京:北京市人民政府,2005.20.
- [3]马小红、侯亚非.北京市未来50年人口变动趋势预测研究[J].市场与人口分析,2004,(2).
- [4]李家杰.北京发展须量力而行[N].光明日报,2000—6—25.
- [5]崔文、景体华.北京水资源状况及用水结构分析[J].北京社会科学,2000,(1).
- [6]北京发展计划委员会.世纪之初北京发展战略研究[M].北京:中国人口出版社,2001.
- [7]李嘉岩.北京卫星城发展的问题与对策研究[J].国家行政学院学报,2003,(6).
- [8]马清裕等.北京城市贫困人口特征、成因及其解困对策[J].地理研究,1999,(4).
- [9]申剑丽.北京报告:贫富差距拉大,人均住房18.7平方米[N].新京报,2005—1—9.

#### 作者简介:

陆杰华(1960—),男(汉族),辽宁沈阳人,北京大学社会学系教授,北京市,100871。

尹德挺(1978—),男(汉族),湖南沅陵人,中共北京市委党校社会学教研部,法学博士,北京市,100044。

责任编辑 喻 匀