

北京人口结构的变迁及优化

李晓壮

(北京市社会科学院, 北京 100101)

【摘要】 优化人口结构是破解一个国家或地区人口问题, 寻求有效人口治理方略的重要途径。本文以北京为例, 梳理建国以来北京人口结构变迁历程, 归纳分析当前北京人口结构阶段性特征, 在此基础上, 提出优化北京人口结构, 构建“人口均衡型社会”的对策建议。

【关键词】 人口结构; 人口治理; 人口均衡型社会

【中图分类号】 C924. 24 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008 - 9314 (2014) 06 - 0050 - 05

当前, 特大城市人口问题既有研究有几方面共性特征: 第一, 人口膨胀是特大城市人口问题研究主要焦点;^{[1][2]} 第二, 人口膨胀被认为是造成特大城市“城市病”主因;^[3] 第三, 解决特大城市人口膨胀主线是人口规模控制,^[4] 主要方式是行政手段和经济手段。^{[5][6]} 实践层面, 在“严格控制特大城市人口规模”、“差异化落户”政策引导下, 一些特大城市正制定和推行控制人口规模的各种政策。^{[7][8]} 但是, 对以上既有研究和实践模式还需澄清几个问题: 一是“城市病”是城市社会发展一定阶段的产物, 不能将其完全归结于人口膨胀;^[8] 二是人口规模扩张是城镇化发展某一阶段必然规律, 但不会无限扩张;^[5] 三是主观制定人口控制政策并不能有效控制作为人客观满足自身所需的欲望与自由; 四是带有排斥性的人口“管控”政策不可取, 有违“以人为本”宗旨; 五是人口膨胀是人口问题, 也是社会问题, 应该通过政府、市场、社会多元手段加以治理; 六是人口膨胀或

人口规模仅是人口结构的一个子结构, 不足以充分解释人口问题整体, 人口结构才是人口问题核心。也就是说, 人口问题实质并不在于人口数量本身, 而是“嵌入”于人口数量概念框架之中的人口结构性问题。为此, 应将特大城市人口问题研究和实践重心从控制人口规模转移到优化人口结构上来。

一、建国以来北京人口结构变迁历程

每个历史时段都有着它显著的历史性标志事件或关节点, 能够让我们清晰地观察到当时事件的一些映像。笔者将 60 多年来北京人口结构变迁历程划分为五个阶段。

第一阶段为人口快速增长阶段 (1949 ~ 1960 年)。这一阶段可分三个重要历史时期: (1) 国民经济恢复时期 (1949 ~ 1952 年)。1948 年, 按当时行政区划北平常住人口 200.6 万。1949 年, 北平和平解

【收稿日期】 2014 - 07 - 18

【基金项目】 北京规划办青年项目“北京城市居住空间分异的社会结构分析与对策研究”(14SHC028); 北京规划办重大项目“首都发展的阶段性特征研究”子课题“社会发展阶段性特征研究”(3ZDB10) 阶段性成果

【作者简介】 李晓壮 (1980 -), 辽宁辽阳县人, 北京市社会科学院助理研究员, “首都社会建设与社会管理协同创新中心”成员, 社会学博士, 主要从事社会结构领域研究。

放,更名为北京,按当时行政区划常住人口 203.1 万。新中国成立后,北京作为首都,各项经济社会建设事业蓬勃发展,人口结构有较大变化。1952 年,常住人口达到 248.8 万,比 1949 年净增 45.7 万。(2) 第一个五年计划时期(1953~1957 年)。这一时期以社会主义工业化为中心,集中一切力量搞工业化建设,城市对劳动力需求大增,全国层面上由“乡—城”迁徙十分活跃。1957 年,北京出现建国以来第一次人口生育高峰。受这两方面因素影响,1957 年底,北京常住人口达到 401.2 万。(3) “大跃进”时期(1958~1960 年)。这一时期,北京人口猛增,主要原因:一是 1958 年 3 月~10 月,北京进行建国以来最大规模的行政区域调整,辖区面积由 1948 年 707 平方公里,增加到 1958 年的 16807.8 平方公里,扩大近 23 倍。同时划入北京的人口就有 281.7 万。二是“大跃进”导致全国大招工,^[9]产生对劳动力虚假需求,使北京人口净流入 71 万,形成建国以来第一次规模宏大的人口迁移流,且主要是“离乡奔城”。1960 年,北京常住人口 739.6 万,比 1957 年增加 338.5 万,城镇化率由 1957 年的 55% 提高到 1960 年的 62%,这在中国城市发展史上是史无前例的。

第二阶段为人口波动增长阶段(1961~1976 年)。这一阶段有两个重要历史时期:(1) 国民经济调整时期(1961~1965 年)。“大跃进”导致全国性粮食短缺和饥荒,“百日咳”、“麻疹病”、“浮肿病”等疾病流行,北京地区也出现了死亡病例。1960 年开始实施“精兵简政”,北京一些区县精简职工少则几千人,多则上万人。此间,大规模的“知识青年上山下乡”也拉开序幕。与此同时,户籍制度威力显现,“乡—城”人口流动被严格控制。这一时期,人口规模总体增长,但城镇人口所占比重有所下降。1961 年城镇化率 60%,1965 年城镇化率 58%,分别比 1960 年下降 2 个和 4 个百分点。北京经历建国以来第一次人口大规模“离城返乡”“逆城市化”阶段。(2) 文化大革命时期(1966~1976 年)。文化大革命十年浩劫,北京经济社会发展基本停滞,社会各项事业遭到严重破坏,大中专学校停办,停止录取外地学生。大量的城镇职工及其家属被下放,“上山下乡运动”进一步强化。与国民经济调整时期因经济调整而导致的“逆城市化”不同,文革“逆城市化”

则是政治因素导致。1966 年城镇化率为 56%,1976 年城镇化率为 54%,分别比 1965 年下降 2 个和 4 个百分点。这一阶段是北京人口结构波动最为剧烈的一个阶段。

第三阶段为人口平稳增长阶段(1977~1994 年)。十一届三中全会召开,中国社会进入第二次制度创新阶段,^[10]特别是中国特色社会主义市场经济体制确立以及户籍制度松动,“经济模式”牵引人口流动再次拉开序幕。但是,此阶段北京人口规模总体保持平稳增长态势。1977 年北京常住人口 860.5 万,1994 年达到 1125 万,增加 264.5 万,平均每年增加 15.6 万。其中,户籍人口由 1978 年 849.7 万增加到 1994 年 1061.8 万,增加 212.1 万,平均每年增加 13.3 万。这说明,此阶段北京人口增长主要来自户籍人口增量。

第四阶段为人口震荡增长阶段(1995~2000 年)。改革开放进一步深入,北京经济社会发展进入快车道。就业空间、生存环境显著改善,加之得天独厚的条件,人口向首都“阳光带”流动成为大势所趋。1995 年,北京常住人口 1251.5 万,2000 年 1363.6 万。其中,户籍人口 1995 年 1070.3 万,2000 年 1107.5 万,增加 37.2 万,年增 7.4 万,趋于稳定态势。而常住外来人口,1995、1996 年均维持在 180 万以上,是 1994 年 3 倍,增长幅度巨大。1997、1998、1999 年,常住外来人口规模略有下降,但仍保持在每年 150 万左右。2000 年,常住外来人口猛增到 256.1 万,占常住人口两成强。

第五阶段为人口膨胀增长阶段(2001~2012 年)。进入新世纪,随着城乡差距、区域差距、收入差距不断扩大,落后地区人口寻求美好生活,纷纷到首都北京“淘金”,人口进入快速膨胀期。2012 年,北京常住人口突破 2000 万大关,达到 2069.3 万,其中,户籍人口 1297.5 万,占常住人口 62.7%;常住外来人口 773.8 万,占常住人口 37.3%。改革开放至 2012 年,北京人口增加第一个 400 万用了近二十年,增加第二个 400 万用了八年,增加第三个 400 万仅用了五年。

二、当前北京人口结构的阶段性特征

第一,人口规模结构:人口规模持续扩大,增长势头有所减缓。新世纪以来,北京人口规模结构中户

籍人口增长稳定,常住外来人口集聚膨胀,达到历史最高峰。当前以及今后一段时期(2015前后)北京人口规模将持续扩大,但增长势头将有所减缓。我们预测,2020年前后北京人口规模将停止扩大,常住人口届时将达到2300~2500万人左右。

北京人口规模结构中常住人口和常住外来人口增量在2008、2010年出现双峰状况,此间呈现“M”型人口规模结构。2011年在户籍人口增量保持平稳增速情况下,构成常住人口主力军的常住外来人口急剧下降,北京人口规模出现拐点。其中,2010年常住外来人口比上年多90.5万,2011年比上年多37.5万,2012年比上年多31.6万。出现人口拐点的影响因素有:

(1) 经济增速下滑。一般经验,GDP每增长一个百分点会拉动大约100万人就业。数据显示,2010~2013年GDP增速分别为10.3%、8.1%、7.7%、7.4%。预计经济增速将进一步下滑。(2) 人口政策调整。受“严格控制特大城市人口规模”政策影响,人口“管控”将进一步强化。(3) 城镇化成熟期。发展速度放缓,短期不动,长期小浮动,将是常态。例如,2005、2006年城镇化率均为84%;2007~2009年均为85%;2010~2012年均为86%。(4) 吸引力下降。当人口增长严重超过城市承载力时,城市对新“移民”的吸引力下降。

第二,人口空间结构:人口向分散化发展,聚集势头仍较突出。近年北京人口由城市中心区向郊区、远郊区分散趋势十分明显。各区县人口规模增长总体趋势没有完全停止,城市中心区(主要指首都功能核心区、城市功能拓展区)居住密度继续增长并高于其它功能区。同时,由于资源配置的不均衡,城市中心区具有优质资源和就业岗位,其工作密度远超过居住密度。城市中心区承载着居住密度和工作密度的双重压力。具体分析如下:

从居住密度看,2012年,北京常住人口2069.3万,城市功能拓展区、城市发展新区共占80.28%,首都功能核心区占10.6%,生态涵养发展区占9.12%。可见,过多的人口持续增量被城市功能拓展区和城市发展新区所分解,首都功能核心区人口增幅得到一定缓解。不过,92.39平方公里的首都功能核心区所占总人口比重与9746.65平方公里的生态涵养区相当,而且其人口密度是生态涵养区的110倍。

从工作密度(就业岗位总数/面积(平方公里))看,因具有“优质资源”优势,首都功能核心区集中了全市最好的经济资源(CBD、金融街等)、社会资源(医疗、教育等)、政治资源(中央及北京市政府所在地)、文化资源(博物馆、文化馆、艺术馆等),拥有较多工作岗位,吸纳成千上万就业人口。以金融街为例,面积不到2平方公里,就业人员达17万左右,工作密度每平方公里近8万人。

可见,无论从居住密度,还是从工作密度考察,北京人口空间分布都是严重失衡的。表面上看,人口向分散化发展。但是,聚集势头没有扭转,人口空间结构严重失衡。

第三,人口素质结构:人口素质普遍提高,人才资源仍较匮乏。众所周知,北京是全国教育资源最为丰富的特大城市之一,人口素质普遍较高。但是,仍然存在人口多,人才少的结构性矛盾。原因分析如下:

(1) 就业结构不合理。2012年北京就业结构状况是5.2:9.2:75.6。农业从业人口接近5%,可以认为北京基本实现现代化。但是,从第三产业就业人口分布看,批发与零售业、租赁和商务服务业的从业人员数量在第三产业从业人员数量中位居第一、第二,占从业人员总数的30.6%,而创造的地区生产总值仅占第三产业的26.12%。就业结构与行业地区生产总值贡献率不匹配,劳动生产率低,就业结构不合理,就业质量不高。(2) 国际化人才匮乏。第六次人口普查数据显示,在京外籍人员91128人,占常住人口0.5%。持有外国专家证的外籍人员中,86.6%为文教类人员,主要集中在高等院校、中小学和各类教育培训机构从事语言教学,经济技术类人员仅占13.4%。(3) 人才资源分布不均衡,人力资源配置效率低。据调研,与城市中心区人才资源聚集不同,因北京区域、城乡发展的不均衡性,一些郊区县缺乏人才吸引力,工作待遇又跟不上,引进来留不住,导致一流的医院、学校等硬件条件,二流的人力资源,人才资源分布不均衡,人力资源配置效率低。^[11](4) 人才吸引力减弱,人才流失问题突出。2011年中国与全球中心调查,回国海归就业群体中打算在京就业的人才落后广东和上海。^[12]2012年毕业生中已经签约的本科毕业生约有七成、研究生约有四成到京外就业,高于同期。此外,自1985年以来,清华大学、北京大学的高科技

专业毕业生分别有80%、76%去了美国。^[13]

第四,人口年龄结构:人口红利处高峰期,少子老龄日益凸显。2010年,北京劳动年龄人口总量1621.6万,占常住人口82.7%,达到峰值;人口抚养比20.94%,处于历史最低值。2011年劳动年龄人口比重、人口抚养比首现拐点。2012年,劳动年龄人口比重下降到81.5%,人口抚养比上升到22.86%,但仍然远低于53%的“人口红利”期标准。此外,北京(1991年北京65岁及以上人口占总人口7.2%)比国家(2000年全国65岁及以上人口占总人口7%)进入老龄化要早很多年,但直到2012年北京老龄化程度才达到9.1%,比全国还推迟一年(2011年中国65岁及以上人口占总人口比重为9.1%)。客观地说,北京当前正处劳动力丰富、抚养负担轻的“人口红利”高峰期。

在看到“人口红利”的同时,也要看到,随着2011年北京劳动年龄人口比重首降、人口抚养比首升,未来少子化、老龄化趋势将日益凸显。儿童年龄人口是未来的劳动力,直接影响未来北京经济社会发展。长期的低生育水平,使北京儿童人口规模处于缩减状态。2012年,0~14岁人口占常住人口比重为9.4%,比2000年的13.6%下降4.2个百分点。随着老龄化程度加快,劳动力年龄人口减少,如果不改变低生育状况,少子化问题将日益严重。

第五,人口性别结构:人口出生性别失调,性别不平等突出问题。根据第六次人口普查数据显示,北京出生人口性别比与第五次人口普查相比有所降低,但仍高于国际通行标准107(2010年出生性别比为109,2000年出生性别比为110),人口出生性别比例失调。在北京这个现代化国际大都市,人口出生性别比超出正常值。一方面受常住外来人口因素的影响,另一方面传统农业社会存在性别价值的差异论,强调男人比女人更有经济价值和传宗接代的特权,^[14]至今仍深刻影响着首都北京社会。加之,受严格的生育制度影响,^[15]生儿倾向更加明显。

三、未来北京人口结构优化对策建议

北京人口问题的根源是人口结构系统构成要素不合理综合导致,而不能仅归结为人口膨胀。解决北京

人口问题,需从优化人口结构入手,构建“人口均衡型社会”。^[16]具体建议如下:

第一,“普适型”人口政策向“内生型”人口政策转变。根据发达国家一般经验,进入工业化后期阶段,相继出现人口增长缓慢、人口零增长、负增长是客观规律。基于此,需要对北京计划生育制度进行适时调整,调整的战略取向是“普适型”人口政策向“内生型”人口政策转变。这可以缓解未来北京人口高度老龄化问题,使人口结构趋于均衡。“普适型”人口政策,是指覆盖常住人口的计划生育制度。“内生型”人口政策,是指只覆盖北京户籍人口的计划生育政策。我们认为,近期实行“普适性”人口政策,即2010~2024年坚持现有计划生育政策覆盖实有人口的政策刚性。中期和远期实行“内生型”人口政策,中期(2025~2049年),对北京户籍人口的生育政策进行调整,放开“二胎”生育;远期(2050年以后),自主生育,甚至需出台鼓励生育的政策。

第二,人口规模聚集向人口均衡发展转变。实现人口规模聚集向人口均衡发展转变的首要任务是,制定和实施与主体功能区相配套的人口政策,统筹城乡、区域均衡一体发展。这些政策包括:第一,加大财政转移支付力度,调整财税分配体制,凸出以社会建设为重点全面推进落后地区公共服务等基础设施建设,为发展提供硬件条件。第二,制定人才引进优惠政策,提高人才待遇,创造人才工作舒适环境,发挥人才智力水平,提升落后地区软件条件。第三,加大力度调整落后地区经济结构,努力创造远郊区“居住密度”与“工作密度”相对一致的产业结构布局。第四,调配行政资源,将首都核心区过度集中的医疗、教育等资源逐步、有序转移,配置到资源稀缺区域,实现城乡、区域资源配置均衡发展。

第三,人口总量阶段向人才时代转变。实现人口量的增长向人口质的增长转变。一要做好人口基础工作,二要实现人口存量和增量质量双提高。在人口基础工作方面:首先,提高出生人口素质,优生优育。其次,提高人口健康素质,普及健康教育,倡导健康文明生活方式,将卫生医疗、大病防治端口前移,着力做好人口保健工作。再次,提高市民受教育水平,

实现教育现代化。在实现人口存量 and 增量质量双提高方面：首先，人口总量增长会给城市的资源、环境以及城市安全带来压力，但是，也要看到，人力资源多寡是决定一个城市综合竞争力的关键。因此，对人口增量要有正确认识，不应该“管控”人口流入，特别是高层次人才流入，而应通过前瞻性和良好的城市规划实现城市发展及再发展，合理地再造城市。其次，产业是城市活力和发展的有机体，但如果不暇思索地无限制地发展低端产业和房地产业，纵容高耗能产业存在，迟早会使整个工业格局失常，经济发展无后劲。当前经济转型、产业结构调整所表现出的困境正说明这一点。因此，既要考虑到眼前，又要顾及长远，尤以长远为重，优化产业布局，提高科技创新对 GDP 的贡献率，实施创新驱动北京大发展战略。以上两个问题意在解决人口增量，那么，解决人口存量也是实现人口可持续发展的重要方面。笔者建议，着力解决农民工子女就学问题，建立农民工以及具有劳动能力的市民劳动技能职业化、专业化培训长效机制。通过这两面从整体上提高所有人的素质，增加人力资本厚度，创造更高倍数的劳动生产率。^[17]

第四，人口“负债”向人口生机转变。少子和老龄“两型社会”并存，且日益加重，这是北京未来人口发展的必然趋势。这就要求一方面要做好“内生型”人口政策规划，提高生育率，补充潜在劳动力资源，满足未来预期。另一方面，老龄人口也是社会宝贵财富。随着北京老龄化程度不断加深，最终将会形成一个庞大的老年群体，这也预示着一个潜在的老年产业的存在。因此，要积极利用老年资源，开发朝阳产业，抑制老年社会负功能，通过社会政策、产业政策发挥老年社会正功能，创造“老年人口红利”比较优势。

第五，人口性别失衡向人口性别均衡转变。随着社会更加开放、包容，妇女地位提高，性别排斥将被市场理性所取代。为了实现人口性别失衡向人口性别均衡转变，首要调整生育政策，保持一定生育水平。其次，推动制度改革，尤其是现行的就业体制中

对女性平等获得就业机会阻力进行改革。再次，加快推进社会服务产业和公共服务体系发展，为解放女性和为女性提供参与劳动提供平台。最后，倡导男女平等文化氛围，塑造性别社会平等的自我意识和认同。通过这些措施，优化人口性别结构，消除性别社会不平等，确保“人口生态”安全。

[参 考 文 献]

- [1] 何兴刚. 论我国大城市人口膨胀及规模控制 [J]. 社会科学家, 1991, (2): 42-50.
- [2] 胡兆量. 北京城市人口膨胀的原因及控制途径 [J]. 城市问题, 2014, (3): 2-4.
- [3] 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.
- [4] 段成荣. 北京市人口规模调控: 历史与现实的可能性 [J]. 人口与经济, 2011, (3): 24-26.
- [5] 冯小英. 北京人口规模调控管见 [J]. 前线, 2005, (11): 48-49.
- [6] 严梅福. 如何疏解特大城市人口膨胀压力——以武汉市为例 [J]. 湖北大学学报 (哲学社会科学版), 2011, (5): 148-154.
- [7] 郭文婧. 控制特大城市人口该下怎样的决心 [J]. 民主, 2014, (1): 59.
- [8] 李铁、范毅、王大伟. 北京人口调控该往哪走 [N]. 光明日报, 2014-05-17, 第011版.
- [9] 罗平汉. 大迁徙——1961~1963年的城镇人口精简 [M]. 南宁: 广西人民出版社, 2003: 24.
- [10] 陆学艺. 当代中国社会流动 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004: 73.
- [11] 伍业锋、赵彦云. 北京地区人力资源竞争力状况及提升策略 [J]. 经济师, 2006, (2): 17-18.
- [12] 鲍颖. 逾6成留学生选择国外发展 [N]. 新京报, 2008-4-30, 第A05版.
- [13] 郑志国. 中国名牌大学是“最肥沃的美国博士培养基地”? [EB/OL]. 南方网, 2008年9月11日.
- [14] 佟新. 人口社会学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2000: 246.
- [15] 杨菊华. “一孩半”生育政策的社会性别与社会政策视角分析 [J]. 妇女研究论丛, 2009, (3): 16-25.
- [16] 于学军、翟振武、杨凡、李建民、穆光宗. 为什么要建设“人口均衡型社会”? [J]. 人口研究, 2010, (3): 40-52.
- [17] 朱显平, 王锐. 区域经济增长与城镇化的关系实证分析 [J]. 延边大学学报, 2014, (05): 39-45.

责任编辑 张林江