



## 对北京人口规模的反思与认识

作者：崔承印 [2006-9-7]

先让我们看一组关于北京人口的数据：1980年常住人口904万人，其中户籍人口874万人，居住半年以上的外来人口30万人；1990年常住人口1082万人，其中户籍人口1032万人，居住半年以上的外来人口50万人；2000年常住人口1356万人，其中户籍人口1100万人，居住半年以上的外来人口256万人；2005年常住人口1538万人，其中户籍人口1180万人，外来人口358万人；新的《北京城市总体规划》提出到2020年常住人口1800万人，其中户籍人口1350万人，居住半年以上的外来人口400万人。这组数据让人们看到了北京经济社会发展的活力和强大吸引力，但同时，更引起人们关注的则是人口飞速增长带来的问题和能否得到有效控制的隐忧。

### 建国以来人口发展与人口规模控制的回顾

预计人口规模和确定人口发展策略是总体规划的重要内容之一。建国以来北京曾六次编制或修订城市总体规划，让我们从建国以来的历版总体规划追溯北京人口的发展与控制。

1949年和平解放时，北京常住人口208万人。第一版城市总体规划即1954年的《改建与扩建北京市规划草案要点》中提出：城市人口规模在20年左右将达到500万人。这版规划考虑到北京作为首都，又要发展成大工业城市的特点和目标，认为人口规模不可能太小。到1957年全市常住户籍人口401万人，其中城市人口320.5万人。

第二版总体规划即1957《北京城市建设总体规划初步方案（草案）》中确定50年左右市域总人口达到1000万左右，市区人口控制在500万~600万人。这一方案上报不久，全国进入“大跃进”和人民公社运动高潮时期，在这种形势下，草拟了《北京市总体规划说明（草稿）》。这一方案缩小了市区范围，相应扩大了郊区的建设规模，市区规划城市人口从500万~600万人缩小到350万人，市域人口仍然维持1000万人。“文化大革命”前的城市建设大体上是按这个方案进行的。到1973年，全市户籍人口突破800万人，达到805万人，其中城市人口达到426万人。

第三版总体规划即1973年《关于北京城市建设总体规划中几个问题的请示报告》中着重报告了要严格控制市区规模的问题，指出：“解放以来，北京的城市人口从165万人增长到426万人，其中市区已达365万人，建议继续采取措施，积极控制人口规模，力争1980年把市区城市人口控制在370万~380万人”。实际上，到1978年市区城市人口已达395.5万，突破了1973年规划中到1980年控制的指标。

第四版总体规划即1983年批复的《北京城市建设总体规划方案》中继续坚持了严格控制人口规模的方针，提出20年内市域人口控制在1000万人左右，市区人口仍然坚持控制在400万人左右。但是，实际上市区城市人口在1979年就已突破400万人，达419万人，1988年市域总人口突破1000万人。

第五版总体规划即1993年批复的《北京城市总体规划（1991~2010年）》中首次把流动人口纳入城市人口规模的范畴。预计到2000年常住户籍人口增长到1160万人，流动人口增长到200万人；2010年常住户籍人口增长到1250万人，流动人口增长到250万人。该版总体规划实施以来，是人口发展变化最大得时期，到2003年规划修订前，全市常住人口1456万人，户籍人口达到1149万人，外来人口307万人。

第六版总体规划即2005年批复的《北京城市总体规划（2004~2020年）》。该版规划对人口规模的确定是建立在综合分析人口发展趋势、经济社会发展要求、资源环境特点、区域发展背景，以及生态环境质量和居民生活质量的提高等因素的基础上，从城市适度人口规模的角度确定了2020年城市人口规模。到2020年，北京市总人口规模规划控制在1800万人左右，其中户籍人口1350万人左右，居住半年以上外来人口450万人左右。

引起人口规模持续扩大的主要原因

回顾北京人口发展与控制的历史可以看出，城市发展一直强调控制人口规模特别是中心城的人口规模，但城市规模快速扩大的趋势并没有得到缓解。这种状况一方面表明人口和经济社会发展有其内在的规律，不完全取决于人的意志；另一方面也体现出引起人口规模持续扩大的几个重要原因。

### 城市功能过度庞杂和集聚

北京具有首都功能，大量行政办公、公共事业和服务业都是服务于全国的。同时，北京又是一个产业功能多样和庞杂的特大城市，1993年以前，冶金、化工、机械等重化工业在国民经济各行业中的比重一直是最高，就业规模也是最大的；近十几年来，随着产业结构的调整，适合首都特点的高新技术产业和现代服务业得到较大发展。但是，大量与首都功能不相适应的低端行业依然存在，这些行业劳动力密集且吸引了大量外来人口，城市功能的庞杂引起就业岗位的大量增加，从而使得人口规模不断扩大。据统计，北京的二、三产业的就业人口中有一半以上是外来农民工，高中以下学历的就业人口占就业人口的60%以上。

庞杂的城市功能在中心城高度集聚，使中心城既是首都功能集中分布的地区，又是大规模的产业功能集中之地，国内生产总值的比重占全市70%以上。经济社会活动的集聚必然引起人口的集聚，长期以来中心城常住人口占到市域总人口的60%以上，城市人口占到市域人口的70%以上。

### 远郊地区城市化滞后，城乡差别大

远郊地区经济基础薄弱，加上长期以来投入少，经济社会发展相对缓慢，郊区城市化进程滞后，城乡差别越来越大。2005年，远郊地区城市化水平仅为46%（中心城城市化水平已达96%），人均GDP仅为中心城的40%左右。受经济发展水平的影响，远郊地区的产业发展、基础设施和公共设施建设都大大落后于中心城，难以发挥这一地区应有的吸纳和截留人口的作用。不仅如此，城乡差别的加大，还使远郊地区相当一部分农村剩余劳动力到中心城就业、定居，进一步加大了中心城的人口压力。

### 迁移人口管理机制不健全

迁移人口增长是户籍人口增加的主要因素。1990年以来，北京户籍人口中迁移增长超过130万人，占户籍人口增量的近90%。随着迁移人口的大量增加，相关部门加强了迁移人口的审批管理，但近年来受相关政策的影响，人口迁移增长出现反弹，2001~2004年每年人口迁移增长12万~14万人，2005年达到16万人，2006年前5个月就达到8万人以上，人口迁移增长的规模逐年加大。北京的人口迁移管理主要是多头审批的问题，各种审批部门多达50个以上，相当一部分迁移人口并不符合城市社会经济发展的要求。

### 区域经济发展相对滞后

我国正处于城市化快速发展阶段，北京在全国城市化进程中走在前列，对大部分地区农村人口有着极大的吸引力。在这种城市化的背景下，北京与周边地区经济发展水平和收入水平的差距是造成外来人口在北京集聚的重要因素。北京的外来人口主要来自河北、河南、安徽、四川、山东等省份的农村地区，占外来人口总量的70%以上。这些地区的城市化水平一般在20%~30%之间，人均GDP不足1000美元，经济发展落后，劳动力充足，收入水平低。对这些地区的劳动力来说，北京的就业状况和收入水平具有强大吸引力。

### 对人口规模控制问题的认识

#### 控制人口规模的目的

在人口快速增长，人口与资源、环境和经济发展的承载能力产生矛盾的背景下控制人口规模，其目的就是要避免或最大限度地减小人口增长对经济、社会、资源、环境产生的不利影响，促进人口与经济、社会、资源、环境的协调发展。确定人口规模的控制目标要坚持科学的发展观，坚持以人为本和可持续发展的理念，在综合考虑人口发展趋势以及经济、社会、资源、环境的发展状况与条件的基础上，通过科学、全面、符合实际的预测和分析，提出适度、合理的目标以及相应的发展方针和策略。

#### 制定城市规模控制目标和策略应深入研究人口的特点及其影响因素

制定人口规模的控制目标和策略要认真分析人口特点及其影响因素。首先，要研究人口的自然增长，这是最容易把握的。一个城市的户籍人口是相对稳定的，在政策不变的情况下，人口的自然增长主要取决于育龄妇女的规模和年龄结构。其次，要研究资源环境对人口的承载能力。从可持续发展的角度出发，与一个城市的生态环境的承载能力相适应的人口规模是一个比较合理的规模，而超出这一规模后，将会大大增加城市建设成本和城市运行成本，从经济发展的客观

规律看，是难以维持的。第三，要研究经济发展对人口的承载能力，即就业岗位需求。经济发展规模和结构决定了就业岗位需求，就业岗位规模在一定程度上决定着人口规模，尤其影响着户籍迁移人口和外来人口的规模与结构。第四，要研究区域经济社会发展趋势。理论上农村劳动力流动应呈现梯度转移规律，即他们往往首先流向县城，然后是省城，最后才是直辖市和首都，因此，可以通过对周边地区经济发展阶段和特点的把握，判断外来人口的规模和特点。

实现城市规模控制目标必须采取切实可行的举措

历史和现实都证明，人口失控在很大程度上取决于政策措施及其执行状况。因此，要有效控制人口规模，一方面，要制定符合客观条件的可操作的政策措施，对人口的自然增长、迁移增长和外来人口的增加分别采取不同的对策措施；另一方面，要加强对政策实施的监管，政策出台的同时要有配套的实施管理办法和监督机制。

控制北京人口规模的几点建议

正在实施的《北京城市总体规划（2004~2020年）》中确定到2020年人口规模的控制目标是1800万人，这一目标是综合考虑多种因素的适度人口规模，要实现这一目标，需要采取一系列必要的引导、控制和管理措施。

坚持计划生育的基本国策，控制人口的自然增长

严格贯彻计划生育政策，除了要继续加强对户籍人口的计划生育工作外，还要加强外来人口计划生育政策的落实，要结合对外来人口集中地区的综合治理，加强计划生育管理，落实责任，逐步探索并建立对超计划生育人口实行强制性管理和处罚的可行途径和办法。

加强对迁移人口的审批管理

2005年北京户籍人口达到1180万人，规划至2020年控制在1350万人左右，也就是说今后15年每年的户籍人口自然增长和迁移增长要控制在11万人左右，任务十分艰巨。针对目前人口迁移管理中存在的问题，在人口迁移增长方面应实行“总量控制、优化结构”的政策，减少迁移人口进京审批渠道，建立全市统一的管理与协调机构，统一迁移人口审批权限；同时采取人口准入条件与年度人口迁移计划相结合的管理办法，实施有利于提高人口素质和引进城市发展所需各类人才的政策。

优化产业结构、疏解城市功能，控制人口规模、引导人口分布

目前，北京的产业发展中依然存在相当一部分不符合城市功能特点的低端行业，如传统制造业以及粗放落后的批发、零售、餐饮和服务业，这部分行业对经济发展的贡献小，消耗大量资源，又影响城市环境和形象，且吸引了大量低端外来就业人口。通过产业结构的优化升级，大力发展高端产业，可以从源头上控制人口的规模，提高人口素质。

要积极采取鼓励措施，使某些城市功能特别是资源消耗大、就业密集的产业迁出中心城，这样不仅可以促进远郊地区的发展，还能通过就业人口的外迁实现人口的合理分布。

加强新城基础设施和公共服务设施建设，引导人口和城市功能的合理分布

近几年，北京在产业布局调整过程中有相当一部分产业从中心城迁到远郊地区，远郊地区的产业功能不断强大。但在中心城产业外迁和远郊地区产业发展的过程中，并未吸引相应的人口，主要原因是远郊地区的基础设施和公共服务设施建设与中心城相比相对滞后，城市特色不突出，文化底蕴薄弱。建议一方面加大远郊地区基础设施和公共服务设施的投入和建设力度，加强城市文化特色和人文环境的建设；另一方面，与中心城功能疏解相结合，积极采取措施鼓励优质公共资源向远郊地区迁移，增强郊区的综合吸引力。

促进区域经济发展，缓解北京人口压力

应当把北京城市人口规模调控放到更广阔的空间范围考虑，通过周边地区经济的发展和城镇化水平的提高，增加这些地区的就业吸纳能力，这不仅可以吸纳一部分北京的管理人才和有技术专长的劳动力，还可以分流相当一部分外来人口。

作者单位：北京市城市规划设计研究院

责任编辑：高保义

[免责声明](#)

单位地址：北京市西城区南礼士路60号 E-mail: webmaster@bjghw.gov.cn 邮政编码：100045

监督电话：68020689 传真：（010）65127141

首都信息发展股份有限公司提供技术支持