

[首页](#) >> [社会学](#) >> [人口学](#)

新中国70年北京人口发展回顾及思考

2019年10月22日 15:41 来源：《社会治理》2019年第9期 作者：闫萍 尹德挺 石万里

字号

[打印](#) [推荐](#)

【摘要】本研究通过相关数据和文献梳理回顾，发现新中国成立70年来北京人口发展呈现释放增量优势、完成现代转变、转向均衡发展、遵循规律布局、注重质量内涵的五大特点；北京人口管理和服呈现更加规范化和法治化、智能化和信息化、专业化和科学化、人本化和精细化的趋势；北京人口发展需要将人口均衡发展上升到战略高度，把握人口发展规律和城市发展阶段性特点，健全面向全人群、覆盖全生命周期、注重人的全面发展的管理和服务体系，未来重点做好相关领域的改革创新，加强人口风险防范等。

【关键词】新中国成立70年 北京人口发展 启示与展望

作者：闫萍，中共北京市委党校社会学教研部、北京市人口研究所副教授；尹德挺，中共北京市委党校社会学教研部主任、北京市人口研究所常务副所长，教授；石万里，中共北京市委党校硕士研究生。本文系国家社会科学基金青年项目（项目编号：14CRK006）、北京市社会科学基金一般项目（项目编号：18JDSRB006）和北京行政学院2018年学科建设项目（项目编号：2018XKJ014）阶段性成果。

新中国成立70年来，人口与发展问题一直受到政府及社会各界的高度重视和关注，70年来北京人口发展取得了突出成就，未来北京人口发展也面临着重要挑战。对新中国成立70年来北京人口发展进行回顾和思考，有助于准确把握北京人口发展变化的趋势与特点，为继续探索和完善北京特色人口发展道路提供目标和指引，为全面建设小康社会创造良好的环境。

一、新中国成立70年来北京人口发展的五大特点

人口作为发展的禀赋条件和基础性要素，影响北京经济社会发展全局，在北京经济社会发展中具有基础性和战略性地位。新中国成立70年来，北京人口发展在规模、结构、分布、素质等方面呈现出以下五大特点。

（一）释放增量优势：人口规模增长为人口红利释放提供历史契机

1. 人口规模持续增长

常住人口规模稳步攀升，下降趋势初显。北京市在1949年初市辖面积的基础上先后五次扩大市辖区行政区域的范围，到1958年市辖区面积扩大到现在大小，至今未变。按照当年行政区划统计，1949年北京市常住人口为209.18万人。按照现行行政区划统计，1949年北京市常住人口为420.10万人，2018年末达2154.20万人，按照当年行政区划统计，1949—2018年常住人口规模增加了1945.02万人，2018年北京市常住人口的总量是1949年的10倍多；按照现行行政区划统计，1949—2018年常住人口规模增加了1734.10万人，2018年北京市常住人口的总量是1949年常住人口的5倍多。值得注意的是，随着北京人口疏解整治促提升专项行动的开展，从2017年开始，北京市常住人口规模出现下降，其中常住外来人口规模减少是主因。

常住外来人口规模呈现低位平稳缓慢式增长—高位猛烈拉升式增长模式，且下降拐点已出现。新中国成立以来，常住外来人口规模的增长趋势与常住人口的增长趋势基本吻合。1949年外来人口规模为6.08万人，2017年达794.3万人。常住外来人口变化可分为几个阶段：1949—1985年呈现波动式缓慢增加；1986—1994年基本保持稳定；1995

—2015年北京市常住外来人口数量大幅增加，2015年达到822.6万人，为历史最高点；受北京人口疏解政策等因素的影响，自2016年外来人口规模开始呈下降趋势，2017年北京市常住外来人口回落至794.3万人。

2. 人口红利充分释放

充足的劳动力资源储备为北京经济社会发展带来人口红利契机。20世纪50年代和60年代期间，北京市劳动力人口占比基本在五成到六成，80年代和90年代维持在七成以上。进入21世纪后，劳动力人口比例上升且维持在近八成，为北京社会经济可持续发展提供了充足的劳动力资源。

外来年轻劳动力的集中流入激活北京人口红利动能。现有数据显示1994年之后外来人口中15-59岁年龄段的劳动力人口占近八至九成，虽然外来劳动力人口中30-44岁、45-49岁中龄和高龄劳动力人口比例在上升，但目前仍以15-29岁低龄劳动力为主。2000年后大量外来年轻劳动力的流入使北京劳动年龄人口在总人口中的比例上升。

（二）完成现代转变：人口转变实现从传统到现代模式的全面过渡

新中国成立以来，北京市户籍人口再生产实现了从传统型向现代型的过渡。新中国成立以来，北京市户籍人口出生率呈现倒“S”型变化：1949年北京市户籍人口出生率为19.40‰，1950—1964年一直保持在30‰以上，属于高出生率阶段；1965—1990年开始下降但基本保持在10‰—30‰的低出生率阶段，1991—2011年一直处于10‰以下的超低生育水平；2003年出生率降到新中国成立以来最低点3.93‰后开始回升，2012—2017年基本在12.00‰上下波动，2017年北京市户籍人口出生率为13.68‰，仍属于低生育水平。北京市户籍人口死亡率在波动中下降。1953年之前北京市户籍人口死亡率一直在10‰以上，之后除1961年（10.80‰）之外，一直保持在10‰以下，中间虽有波动，但整体上呈下降趋势，2011年跌至4.11‰之后略有上升。值得注意的是，2017年北京市户籍人口死亡率出现激增，达到19.50‰，分析原因可能是公安部门开展户口登记管理清理整顿工作，大批死亡未销人口在2017年集中得到补登记造成的。新中国成立70年来，1949年北京市户籍人口自然增长率为7.50‰，1950—1964年（除1961年外）一直保持在20‰以上，1965—1976年开始下降，1976—1990年有小幅的波动增长；1991—2010年一直处于5‰以下，2011—2017年基本在5‰上下波动，2017年北京市户籍人口自然增长率为-5.81‰。

改革开放以来，北京市常住人口再生产类型已完成现代型转变。根据已有数据发现，常住人口出生率呈“高开低走”的态势，长期维持在低生育水平。1978—1990年北京市常住人口出生率一直在10‰以上，1991年开始低于10‰并波动下降，2003年降至5.06‰，2003年以后开始略有回升，但仍处于10‰以下，2018年是全面两孩政策实施的第三年，常住人口出生率为8.24‰，仍处于超低生育水平。死亡率整体上呈下降趋势并维持在低水平。1949—1953年常住人口死亡率在10‰以上，1953年以后，除了1961年外一直处于10‰以下，且波动下降，2018年常住人口死亡率为5.58‰。改革开放以来，北京市常住人口自然增长率在1982年达到14.36‰以后，在1987年达到第二个峰点（11.89‰），之后开始波动下降，2003年降至0.09‰，2003以后虽有回升，但一直保持在5‰以下，2018年为2.66‰。

（三）转向均衡发展：人口结构变化推动经济社会变迁

出生性别比逐渐趋于正常，降低了性别结构失衡的社会风险。出生人口性别比呈倒“V”型变化，1953年北京市常住出生人口性别比为105.7，高于全国的平均水平104.9；1964年北京市常住出生人口性别比远高于全国的平均水平103.8，为105.5；1990年之后常住人口性别比开始失衡，2005年性别比升至121.5后开始下降，2015年降低至110.2，出生性别比失衡状况缓解，但依然高于正常值的范围（105-107）。

少子老龄化的加剧推动北京加快经济社会变迁的步伐。新中国成立以来，北京市少儿人口比例总体呈下降趋势，老年人口比例逐步上升。1953年第一次人口普查时，北京市常住人口中0-14岁少儿人口的比例为30.10%，2017年下降为10.4%，1953年65岁及以上老年人口的比例为3.3%，2017年上升为10.9%（见表1）。北京市在1995年就进入人口老龄化社会，少子老龄化是北京未来人口发展新常态，人口老龄化程度的不断加深为北京人口经济社会的发展活力带来了新的挑战。

在业人口行业构成随着产业结构调整逐渐优化。首先，北京市在业常住人口总量不断增加。1949年北京市在业常住人口153.3万人，2017年增至1246.8万人，其中2000—

2017年增长幅度最大，期间北京市在业人口的数量增量达627.5万人，年均增长近37万人。其次，北京市在业人口产业结构从“一三二”到“二三一”又演变到“三二一”格局。1949年北京市在业人口的行业构成主要是以第一产业为主，占71.8%。上世纪70年代末、80年代初，北京市对产业结构进行调整，开始大力发展第三产业，第一产业和第二产业的就业者比重出现下降趋势。截至2017年，北京市第一、二、三产业的就业人口分别为48.8万人、192.8万人和1005.2万人，分别占总就业人口比重3.9%、15.5%和80.6%。

家庭类型及规模趋于核心化、小型化，倒逼北京消费、储蓄、子女教育及养老市场的培育。新中国成立以来，北京市总户数大幅增加，户均人口数量逐渐降低。1949年北京市常住总户数44.2万户，平均每户4.6人，2010年北京市常住总户数增至668.1万户，而户均人口降至2.5人。1956年北京市五人及以上户达50%以上，2010年二人户占比达到30.3%，其他家庭户均低于30.0%。2017年二人户占比增至31.5%，仍居首位，其次是三人户（27.2%）、一人户（21.4%）、四人户（10.6%），五人及以上户仅占9.3%。

（四）遵循规律布局：人口分布由单中心向多中心转变

人口分布呈现单中心—多中心分布阶段性特征。根据可查阅到的数据，北京市常住人口的分布变化从1982年起，可分为两个阶段。第一阶段是1982—2005年，这一阶段近郊区人口大幅上涨，远郊区县人口增加明显，城区人口不断下降。2005年北京市城区常住人口为205.2万人，占总人口比重为13.34%；近郊区人口为748.0万人，占总人口比重达48.64%；远郊区县人口为584.8万人，占总人口比重为38.02%。第二阶段是2005—2017年，常住人口仍主要集中在城市功能拓展区和城市发展新区，但开始向城市发展新区移动。2017年北京功能核心区和生态涵养区人口比重为9.54%和9.23%，相比2005年的13.34%和11.26%均有所降低；城市功能拓展区人口虽突破1000万，但占总人口比重却由2005年的48.64%降至46.15%；城市发展新区人口达到761.4万人，占总人口比重达35.08%，相比2005年增长8.31个百分点。

常住外来人口分布圈层外移。从可查阅到的数据来看，常住外来人口多集中在朝阳、海淀、昌平、大兴和丰台地区，但随着人口疏解政策的实施，常住外来人口开始逐渐向远郊区县疏散。2014—2017年除了生态涵养区和房山、昌平、大兴三个区县常住外来人口持续增加外，其他区县均逐年递减。

（五）注重质量内涵：人口素质不断提高助推人力资本提升

健康素质增强且高于全国水平。北京市户籍出生人口平均预期寿命总体呈不断上升趋势。1950年北京市城区人口的平均预期寿命为52.84岁，1964年城区人口平均预期寿命达到74.47岁（这里的“城区”指东城、西城、宣武、崇文）。1982年北京市人口平均预期寿命为71.9岁，2000年为72.9岁，2010年增长至80.2岁，远高于全国平均水平的74.8岁。2010年男女出生人口平均预期寿命分别为78.28岁和82.21岁，差距达3.93岁。

教育素质持续提升。1964年北京市人口平均受教育年限为5.3年，2010年上升至11.5年。1964年北京市常住人口中小学文化人口占比为31.88%，初中、高中和中专、大专及以上文化人口占比分别为11.73%、4.51%、4.36%；2017年，北京市大专及以上文化人口占比增长至37.29%，高中和中专文化人口占比增至21.95%，初中人口占比为27.35%，小学文化人口占比则降至10.3%。外来人口受教育水平提高。2010年，外来人口以初中和高中为主，大学专科及以上人口比例达24.35%，相比1997年（7.06%）增长17.29个百分点。

科技活动人员队伍不断扩大。1991年北京市科技活动人员数量约为22.8万人，每万人科技人员数量为208.56人/万人；2016年北京市科技活动人员数量增至约81万人，每万人科技人员数量为372.86人/万人。另外，2017年北京市研究与试验发展（R&D）活动人员达39.73万人，相比2010年的26.99万人增加12.74万人。从构成上来看，研究与试验发展（R&D）活动人员中，企业和科研机构占比仍居前两位。2017年企业研究与试验发展（R&D）活动人员达17.99万人，比2010年增加7.4万人；科研机构研究与试验发展（R&D）活动人员达11.94万人，比2010年增加2.75万人；高校研究与试验发展（R&D）活动人员为8.44万人，比2010年增加2.24万人；事业单位则由2010年的1.01万人增加至1.35万人，增长0.34万人。

二、新中国成立70年来北京人口管理与服务的主要变迁

新中国成立70年来，北京市不断加强和创新人口管理与服务方式，完善人口服务政策体系，努力实现人口内部均衡和外部均衡双轮双翼发展，使人口服务管理水平与北京城市发展相适应。新中国成立70年来，北京人口管理和服的主要变迁包括以下四个方面。

（一）人口管理与服务更加规范化、法治化

发挥人口规划对人口管理与服务的导向作用。新中国成立以来北京市多次编订城市总体规划，1982年、1992年和2004年城市规划得到中央正式批准。1982年《北京城市建设总体规划方案》提出“到2000年要坚决把北京市人口规模控制在一千万人左右”，“要有计划疏散市区人口”。1992年《北京市总体规划》提出未来人口控制目标：2000年常住人口在1160万左右，流动人口在200万左右；2010年常住人口在1250万左右，流动人口在250万左右；到2040年前后，北京市户籍人口出现1400万左右的高峰，流动人口将达300万左右。2004年的《北京城市总体规划》要求，到2020年北京市总人口规模计划控制在1800万人左右，年均增长控制在1.4%以内。《北京城市总体规划（2016年—2035年）》于2017年发布，要求降低城六区人口规模，城六区常住人口在2014年基础上每年降低2-3个百分点，争取到2020年下降约15个百分点，控制在1085万人左右，到2035年控制在1085万人以内。这些规划在不同时期为北京人口管理与服务提供了目标和指向。

制定地方性法规、规章、规范性文件以及法律等完善人口管理与服务。如在计划生育管理与服务方面，1963年中共北京市委批转了《关于进一步开展计划生育工作的意见》，提出积极晚婚晚育；1978年中共北京市委发出《关于转发市计划生育领导小组<关于贯彻落实中共中央[1978]69号文件<若干问题的意见>的通知》；1979年北京市革委会发出《关于试行<北京市计划生育暂行规定>的通知》，首次提出一对夫妇只生一个子女；1982年北京市转发《关于进一步做好计划生育工作几个具体问题的规定》，对晚婚年龄做了新的调整；1982年中共北京市委、北京市政府发出《关于贯彻执行中共中央、国务院<关于进一步做好计划生育工作的指示>的通知》，提出少生、优生；1984年，市政府颁布《关于生育第二个孩子的规定》；1991年北京市九届人大常委会通过的《北京市计划生育条例》对少生和优生做了明确的规定；1995年北京市第十一届人大常委会审议修订《北京市计划生育条例》；2002年9月1日，《中华人民共和国人口与计划生育法》实施；2003年北京市第十二届人大常委会通过《北京市人口与计划生育条例》；2007年北京市正式发布《关于贯彻落实科学发展观统筹解决人口问题的决定》，明确了新时期北京市人口和计划生育工作的大政方针。2011年新修改的《北京市生育服务证管理办法实施细则》正式实施；2013年制定《关于完善人口和计划生育投入保障机制实施意见》和《关于进一步完善独生子女家庭经济帮助政策的意见》，加大资金向民生倾斜力度。2014年2月21日《北京市人口与计划生育条例修正案》通过，北京市正式实施“单独两孩”政策。2016年3月24日第十四届人大常委会表决通过关于修改《北京市人口与计划生育条例》，“全面两孩”政策在北京市落地。在配套政策方面，北京市相应制定了独生子女父母奖励政策、农村部分计划生育家庭奖励扶助制度、独生子女伤残死亡家庭救助制度、利用财政贴息贷款扶持低收入家庭增收致富工程、免费计划生育“四术”制度为主的优质服务工程等。另外，北京市也相继发布了《北京市生育服务证管理办法》《北京市外地来京人员计划生育管理规定》《北京市独生子女家庭特别扶助制度实施方案》等配套文件。若干地方性法规与规范性文件及相应的配套政策，把人口与计划生育事业纳入法治化轨道。在居民身份证管理和服务方面，1984年国务院批准了公安部《关于颁发居民身份证若干问题的请示》，并发布《中华人民共和国居民身份证试行条例》，随即，北京、上海、天津等大城市先后开始逐步试行身份证制度，1985年9月6日，全国人大常委会第12次会议批准颁布《中华人民共和国居民身份证条例》，北京市政府于1986年5月16日公布《北京市居民身份证使用管理暂行规定》（1986年7月1日起实施）。1986年12月，北京市基本完成了第一次集中制发居民身份证的任务。2003年原《中华人民共和国居民身份证条例》修改为《中华人民共和国居民身份证法》，进一步完善和规范了现有的居民身份证制度，使居民身份证制度在社会管理和社会生活中发挥更积极的作用。

（二）人口管理与服务更加智能化、信息化

新中国成立以来，北京市人口管理和服紧跟信息技术发展，逐渐进入智能化和信息化阶段。

常住户口管理和服务方面，1949年11月，北京市颁布新的户口管理规定，设置了统一的《户口登记簿》、《户口簿》及《户口迁移证》等户籍簿册；1956年建立人口卡片制度；1979年底北京市公安局户籍处开始建立人口信息计算机管理系统；1997年市公安

局建立了派出所、分局、市局户籍处三级实时网络试点系统；2016年《北京市人民政府关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》，提出创新人口服务管理，健全人口信息管理制度。统筹整合各部门人口数据，加快建设全市实有人口和常住人口动态监测平台，为城市管理和人口调控提供支撑。分类完善劳动就业、教育、收入、社保、房产、信用、卫生计生、税务、婚姻、民族等信息系统，逐步实现跨部门信息整合和共享。从2017年开始，北京市公安局相继推出多项在线办理举措，如通过北京市居住证微信公众号办理居住证签注，实现全程网上办理。2018年为进一步提升北京公安机关户政管理服务水平，北京市公安局推出互联网环境下人口管理办事平台，实现户籍政策发布、户口办理流程公示、各类申请表格下载、办理落户情况查询、网上在线咨询、户籍事项预约办理等功能。

居民身份证管理和服务方面，1984年《中华人民共和国居民身份证试行条例》发布，北京市作为第一个试点城市，在条件非常困难的情况下，试点区域工作人员以人工整理与手工填写的方式，于1984年8月30日，完成了全国第一批居民身份证的发放工作。1986年12月，北京市第一次集中制发第一代居民身份证完成；1995年7月1日开始，全国统一使用新工艺印制居民身份证，新的居民身份证采用透视全息图像防伪。1999年8月26日，国务院做出《关于实行公民身份证号码制度的决定》，决定自1999年10月1日起在全国建立和实行公民身份证号码制度。公民身份号码是国家为每个公民从出生之日起编定的唯一、终身不变的身份代码。居民身份证编码由15位升至18位。建立和实行公民身份号码制度，是国家加强社会管理的一项重要基础建设，也是实现社会信息化管理的重要措施。2004年5月16日，在东城区举办北京市换发第二代居民身份证首发式，至2004年12月31日，全部启动换发“二代证”工作。2013年6月1日，北京市根据《居民身份证法》关于全面启动居民身份证指纹登记的规定，北京市公安局率先推出居民身份证指纹信息离线采集系统。

（三）人口管理与服务更加专业化、科学化

新中国成立以来，人口管理和服务更加专业化和科学化。如人口调查方面，人口统计数据不准确，容易给国家的人口管理、宏观经济等决策带来不利影响。新中国成立以来，我国分别在1953年、1964年、1982年、1990年、2000年和2010年先后进行了六次全国人口普查，又分别于1987年、1995年、2005年和2015年进行了1%的全国人口抽样调查，为掌握每年人口动态变动情况，从1982年起每年进行一次人口变动情况抽样调查。在1987年进行了妇女生育力抽样调查和残疾人口抽样调查、1994年进行了北京市流动人口调查，2006—2007年进行了第二次全国残疾人抽样调查等。一方面北京市开展的各类人口相关普查越来越常态化，并根据形势的需要纳入了专项调查，人口调查的内容设计越来越丰富。另一方面，北京市在全国人口普查和抽样调查等工作中积累了丰富的经验，人口普查程序和手段越来越专业化，人口调查更加注重新技术手段的应用。如第六次人口普查不再使用前五次人工绘制住房图的做法，而是利用国家的卫星遥感资料，在计算机上生成人口普查的地图和小区图，采用光电录入手段，节省大量的人力、物力和精力，并根据需要首次将在中国境内的港澳台同胞和外籍人口纳入普查对象。

（四）人口管理和服务更加人本化、精细化

1. 流动人口的基本公共服务更加人本化

在住房方面，1987年北京市政府、北京市公安局和北京市房管局联合颁布《关于加强暂住人员租赁私有房屋管理的规定》，详尽规定了外来人口房屋租赁的申领条件和程序；2004年和2005年先后修订《北京市外地来京人员租赁房屋治安管理规定》，废止了《北京市外地来京人员租赁房屋管理规定》，外来人口持有暂住证即可房屋租赁。

在就业方面，1989年至1994年依据《北京市外地人员务工管理办法》，用工单位凭《暂住证》申领《外地来京人员做工证》；1995年开始实行《外来人员就业证》制度，2005年北京取消了《就业证》制度及对单位使用外来务工人员的行业、工种限制，2011年《北京市就业援助规定》施行。

在计划生育方面，1991年《北京市暂住人口计划生育管理办法》出台，要求育龄妇女必须出示婚育证明；1995年《北京市暂住人口计划生育证》改称为《北京市外地来京人员婚育证》，外地育龄妇女可以领取避孕药具。2006年1月新出台的《北京市流动人口计划生育管理规定》取消了北京市颁发的《婚育证》，统一以流动人口户籍所在地出具的《婚育证明》为依据进行管理。2013年出台《关于进一步加强流动人口计划生育服务管理工作的意见》，推进流动人口计划生育公共服务均等化试运行。

在社会保障制度方面，针对农民工、企业退休员工及学生的医疗、养老和退休问题，北京市先后出台了《农民合同制职工参加北京市养老、失业保险暂行办法》《北京市农民工养老保险暂行办法》《关于北京市加强农村富余劳动力就业工作的意见》《北京市外地农民工参加工伤保险暂行办法》和《北京市外地农民工参加基本医疗保险暂行办法》，然后又印发《关于北京市2004年城镇企业退休人员基本养老金的通知》。接着《关于加快本市农民工参加工伤保险和医疗保险的有关问题的通知》《关于简化农民工参加工伤保险和医疗保险有关管理问题的通知》先后颁布。2009年北京市公办普通高校全日制非在京籍学生可参加北京市学生儿童大病医疗保险，缴费标准和享受待遇与北京市学生相同。2010年4月，北京市政府发布《人文北京行动计划（2010—2012年）》，提出包括农民工在内的所有在京流动人口将全部纳入基本养老保险范围。2016年《北京市实施〈居住证暂行条例〉办法》施行，为了推进城镇基本公共服务和便利对常住人口的全覆盖，外地户籍来京人员（以下简称来京人员）在北京市行政区域内办理北京市居住证，享受规定的基本公共服务和便利，居住证成为通过积分申请登记常住户口的证明。

在流动人口子女教育方面，2000年北京市政府出台了《北京市社会力量办学若干规定》，鼓励社会力量在京办学。2002年3月，北京市教委出台了《北京市对流动人口中适龄儿童少年实施义务教育的暂行办法》。2004年8月，北京市制定《关于贯彻国务院办公厅进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作文件的意见》。2008年起北京市取消中小学义务教育阶段借读费、外来人口管理费、证件工本费和暂住证等20余项行政事业收费。2013年推进随迁子女在京参加中等职业学校招生考试，保障随迁子女就学。

2. 户政服务更加精细化

如从2016年9月20日起，北京市全面启动与各省市自治区的办理居民身份证异地受理工作，除证件登载少数民族文字的省市区外，已全部实现了办理身份证异地受理。2017年以来，按照北京市公安局“放管服”改革工作的整体部署，北京市公安局人口管理和基层工作总队以“便民利民”为宗旨，相继推出了部分业务在线或就近办理、简化相关办理手续、提供多元化户政服务等多项便民措施，全力为群众提供方便快捷和贴心周到的服务，努力提升群众满意度。符合居住登记卡换领居住证条件的外来人口，可通过“北京市居住证服务平台”网上办理居住登记卡换领居住证。居住证（卡）持有人的身份信息和在京暂住信息没有变化的，可在本市任意派出所办理居住证签注。

三、北京人口发展的启示及未来展望

新中国成立70年来，北京人口发展的趋势及特点、人口管理和服务的主要成就，为北京未来人口发展提供了丰富的实践经验，北京人口未来的发展需要在总结经验教训的基础上，坚持科学发展之路。

（一）北京人口发展的启示

1. 坚持将人口均衡发展上升到战略高度

人口均衡发展是北京经济社会发展的衡量指标和发展目标，人口均衡发展的内涵包含两个方面：一是人口自身均衡发展，包括出生性别比例正常、人口年龄结构合理、生育率适度等；二是人口规模、结构、素质、分布与经济社会发展相适应。如实现人口数量与资源环境均衡适度、人口素质与产业发展均衡提升、人口结构与公共政策均衡优化、人口分布与区域发展均衡布局。新中国成立以来，北京人口发展的重要成就，得益于将人口发展规划作为城市区域规划、产业规划等系列规划的重要依据，把人口发展融入到经济社会发展战略、城乡区域关系协调及可持续发展的重大战略之中。因此需要继续加强统筹规划、顶层设计、综合施策，将均衡协调作为人口政策的基本目标和主线，把人口均衡发展作为重大战略规划。

2. 坚持把握人口发展规律和城市发展的阶段性特点

人口是经济社会系统的重要组成部分，判断人口趋势、调整人口政策等均应通盘考虑人口发展规律、城市社会经济发展阶段性特点及变化趋势。北京作为综合性的特大城市，人口规模增长具有客观必然性。国外大城市的发展规律表明，随着城市化阶段的进展，人口分布会呈渐趋均衡化趋势。北京市仍然处于增量型城市化阶段，因此，北京人口发展需要坚持制定中长期目标，并提出与之配套的城市开发强度阶段性指标，包括地区GDP增速、城镇化速度、公共服务聚集程度等。坚持产业去产能和城市功能转移，从根本上降低人口流入压力。

3. 建立健全面向全人群、覆盖全生命周期、注重人全面发展的人口管理和服务体系

兼顾“质”和“量”。不仅要注重人口数量的增减，处理好人口管理与服务的关系，有效引导人口在京津冀范围内的合理布局，避免陷入人口无序流动的城市化陷阱，促进共同参与、共同建设、共享发展；也应关注人的全面发展，有效防控出生缺陷，累积和提升人口素质资本，充分挖掘和释放人口红利，持续提高人口健康水平和人均预期寿命，打造人才高地，坚持优先投资于人的全面发展。抓牢“普惠”和“精准”。一方面要健全民生保障体系，力争做到全人群、全生命周期覆盖，另一方面要补齐重点人群发展短板。老年人、妇女、儿童、残疾人、流动人口等群体的基本权益得到有效保障，实施贫困人口精准脱贫，增强人民群众获得感和幸福感。

（二）北京人口发展的未来展望

1. 深化改革创新

未来，北京市要深化改革创新，由“被动跟进”式改革，向“主动创新”式管理方向迈进。

积极创新和转变人口疏解的理念和手段。人口疏解需要形成政府、市场、社会一体化的人口疏解格局，在推进产业升级的同时通过成本杠杆解决人口疏解问题。例如，通过社会组织、行业协会等社会力量规范服务业的行业门槛和从业标准，提升城市精细化管理水平，确保产业升级与人口疏解的平衡。推进区域协调可持续发展，确保京津冀人口发展同步优化。继续发挥各地区的优势和积极性，形成京津冀相互促进、优势互补、共同发展的人口新格局。

统筹推进生育政策、计划生育服务与管理体制、家庭发展支持体系等综合改革。综合施策，鼓励按政策生育，充分发挥全面两孩政策效应，创造有利于发展的人口总量势能和结构红利。加快落实《关于加快推进3岁以下婴幼儿托育服务发展的意见》的相关政策和实践。

积极应对人口老龄化，落实“健康中国”战略是未来人口发展的重点。人口老龄化将成为北京市未来新的社会常态。未来北京市人口加速高龄化所带来的社会抚养和社会保障压力将超越人口规模压力。北京市应该在适当保持人口迁移活力的同时，也要以积极态度科学、综合应对人口老龄化。要立足全人群和全生命周期这两个着力点，落实《健康中国2030规划纲要》，促进流动人口基本公共卫生和健康服务均等化，促进流动人口职业健康，促进健康老龄化，维护健康公平。

2. 加强风险防范

依靠人口信息的数据支撑打造功能切实的人口安全预警平台，避免“摸黑作战”。探索就业人口与非就业人口的联动关系，产业升级并不简单等同于人口疏解，大城市发展需要高、低技能劳动力的互补。借助产业升级疏解低技能劳动力，被视为北京人口疏解的方向之一。然而，产业升级发展并不意味着大城市对低技能劳动力的需求减少。在人口就业结构上，随着产业不断升级，传统服务业从业人员占比并不会降低。日本东京都1982—2012年近30年间，尽管产业不断升级，但批发零售和住宿餐饮业的从业人员比例，始终保持在就业人员总数32%左右。美国纽约、旧金山等大城市相比其他小城市，实际上也同时具有更高比例的高、低技能劳动力，而中等技能劳动力比例偏低。这充分说明，随着产业升级，对低技能劳动力的需求仍然会随之提高。

重视并提前防范少子化、老龄化问题给城市活力带来的风险。从日、美、韩的经验看，当常住人口中劳动力人口和老年人口的比值低于7.5时，经济将从8%以上的高速增长逐渐转为4%左右的中速增长。应对老龄化问题，首先要充分关注中心城的活力问题，要防止人口疏解加重中心城老龄化。从2010年第六次人口普查数据看，北京市劳动年龄内（16岁及以上）有劳动能力但未参加或不要求参加社会经济活动的非经济活动人口在中心城（城六区）聚集度很高，62.5%的非经济活动人口集中在中心城，且越靠近城中心比例越高。北京功能核心区该比例为47.6%，即在北京功能核心区内近半数常住人口不就业，该比例明显高于外围的城市功能拓展区（40.2%）、城市发展新区（37.0%）和生态涵养区（38.8%）。北京市早在20世纪90年代总和生育率就已经低于1，根据国际经验，总和生育率低于1.5的警戒线后便难以回升，因此，虽已普遍放开二孩，但早在20世纪90年代总和生育率就已经低于1的北京，很难改变超少子化现状。人口疏解还可能加速北京人口超少子化，使未来劳动力供给愈加紧张。未来如何处理好减量发展和增量发展的关系，需要更多智慧和有效方案。

作者简介

姓名：闫萍 尹德挺 石万里 工作单位：

分享到：

转载请注明来源：[中国社会科学网](#)（责编：孙志香）

相关文章