



www.bjfc.gov.cn

北京市人口和计划生育委员会

Beijing Municipal Commission of Population and Family Planning



Beijing-China

首页 • 工作动态 • 政策法规 • 办事指南 • 工作交流 • 生殖健康 • 为您服务 • 人口论坛 • 培训园地 • 少生快富 • 区县浏览 • 政府信息公开

关于北京人口规模管理三项措施的建议[2007-4-23]

【文章作者：北京市社会科学院 景体华】

就业人口是城市人口规模支撑的主要经济力量。就业管理是人口规模管理的主干。就业大军不断加入新的有生力量，同时也在退休人员不断退出劳动大军的同时，溢出一部份劳动人口。应该说，这是随着产业结构调整 and 升级，劳动大军一种必要的动态。没有一定的劳动年龄人口溢出，劳动大军不能保证与产业结构的调整同步，然而溢出的劳动年龄人口过多，也不正常。上世纪末到本世纪初，北京在三次产业单位增加值就业比均出现大幅度下降的同时，逆向出现溢出的劳动人口快速增长，而登记失业人口保持低位。我们对溢出的劳动年龄人口的结构进行了分析。分析显示：除了失业人口和受教育人口之外，暂无意愿就业人口和灵活就业人口增长相当快。

我们在以上研究基础上，提出北京人口规模管理的理念与综合实施的三项政策建议。

以下建议的核心思路可以概括为：在全国城市化加速的、大量流动人口向北京集聚的情况下，主导方针是：对流动人口不截堵，而是根据北京发展的目标和规律性趋势，对来京务工人员合理、有效地疏导。使北京在流动人口的大潮中，在充裕的人力资源支持下完成产业结构的进一步大调整，充满活力地大踏步向国际城市迈进。

我国进入快速发展期，同时也是矛盾突显期。产业结构调整所带来的人力资源分布的调整，各种矛盾借城市化之势，在流动人口的动势中表现得特别突出。协调不同人群的利益，以有利于北京城市、经济的发展与社会的和谐，是北京发展的根本大计，需要多种政策相配合，多方力量共同努力。

为此，我们提出以社会和谐促经济发展的三项人口调控综合政策措施。

措施一：以严格职业资格为核心，完善就业政策，同时大力强化职业资格培训制度。这套政策的着力点是运用就业政策提高人员素质，控及人口。

要点：

1.政府从规划到五年计划明确北京产业结构调整的大思路，发展什么产业，不发展什么产业都很明确、详细。每年都有滚动落实的引导性年度计划。在年度计划中应该包括可发展行业的发展计划。

2.从法律和制度两方面，建立各行业的行业协会，完善行业协会的功能。

行业协会参与政府制定的有关行业发展的引导性年度计划，同时每年和企业定期协商就业岗位数量和职业要求与变动幅度。

同时，行业协会也是本行业职业教育的设计者和主导者。

3.严格实行职业资格考核、准入制度。加强行业管理，按照行业管理的要求，对所用工种进行培训，培训合格者得到职业资格证明，证明其有职业技能承担该行业该工种的工作。北京按行业确定招收人员和工种，并按职业资格录用，逐步形成职业资格准入制度。职业考核、准入制度逐步纳入法治轨道，以法管理就业。

职业资格准入制度是目前世界上通行的制度，发达国家的职业资格准入制度非常严格。这不仅是行业管理的基本制度，也是提高人口素质的基本方略。北京率先严格实行这一制度，可以收到以下三方面的效果：

(1)这是一项不分户籍，有利于提高就业者素质的从性化措施，大大有利于和谐社会的建设。

(2)与北京产业结构调整相配合，为人力资源的合理配置建立了可行的制度和运行机制。

(3)可以有效地、合理地控制城市人口，使人口总量与素质逐步达到与经济、社会、城市发展水平相一致的水平。

4.首都对各行业的求职者，不分省、市地域，只要符合该行业的职业素质和水平，一律欢迎，给求职者以平等的进京就业机会。

5.大力发展职业教育。考试入学，机会均等。考生面向全国，就业也面向全国。优秀生可以首先考虑进京就业。

6.企业与行业协会协商，由行业协会出面，根据企业的需要，面向全国或世界招聘高端管理、专业技术人才。但是其数量也应在每年的计划之内。

这是以就业为核心提出的人口管理思路。

理念：

1.北京是一个广纳人才的现代化大城市，可以为成材者提供各种就业机会。在这些就业机会面前，人人平等。以这样一种理念来树立北京的形象，迎接未来世界性人才竞争。

人才结构与素质应当符合北京产业结构调整与提升的要求。这是经济发展中市场对就业者提出的要求，是不以人的意志为转移的客观规律。政府和行业协会应当尊重规律，主动驾驭规律。

3.大力进行职业培训，是提高人的行业素质，应对全球化竞争中产业结构调整的最具人性化的战略措施。大量进城农民工将在这种教育洗礼中完成从土地中走出的转化。这是城市化的最重要、最文明的促进剂。

4.北京将在人口动态中，不断提高人口素质，完成向世界城市的转化。避免了另一种被动的结局：在吸收流动人口的同时导致城市人口素质的下降。

5.“以人为本”人性化的管理理念，并不意味着社会约束力和法律手段的淡化。对“农民进城”从城市化的规律来认识这个问题，是要有感情上的认同和心态的宽容。但是，也要看到，素质较低的农民如果不进行教育的洗礼，就不能适应现代化产业的要求，这种社会约束力是任何人都不能抗拒的。不进行正常的就业，走歪门邪道，法律也不会宽容。

在就业问题上向他们敞开大门，人人都可以得到就业机会；在他们素质不高的情况下，提供职业培训，就是一种根本性的“以人为本”人性化的管理理念。

措施二：在城市规划基础上，进一步对全市的房地产开发做出详细的控制性规划，对住宅区不仅要有土地使用规划，同时也要有住宅容积率即可容纳人口的规划，且坚决监督执行。这套政策的着力点是运用严格的土地利用与房地产管理政策控及人口。

要点：

1、土地的调控是政府重要的调控手段和目标。在城市的发展中应充分发挥政府在土地调控中的主体地位和作用。利用城市规划调控土地的使用是政府理应做好的重要大事。

2、对房地产开发要用法律进行严格规范。不应当形成开发商只顾赚钱，出了问题政府埋单的现象。

3、规划的精细化要落实到住宅开发地区和容积率，即落实到住宅区可容纳的人口。

4、严格调整住宅建设结构，在大力发展经济适用房的同时，严格控制高档、豪华房的建设。

5、对房地产开发要有权威性的监督机构，并培育合理的监督机制。如果行业协会功能完善，强有力的话，可以承担此任。

6、可以考虑在北京某些人口过度稠密地区请购房者出示在京工作的工作证明。

7、除了经济适用房，其他商品房价格放开，由市场调节。

理念：

1、北京作为宜居城市，应当有合理的人口密度。这个合理密度是由北京作为一个资源缺乏城市以及经济发展水平所决定的。应该说这两大界限都是硬约束。

2、北京作为全国人民的首都，全国人民都应当爱护北京。

3、用住宅区土地规划和住宅区的住宅容积率规划来控制人口密度和人口布局是一个建设宜居城市、得到各界认同的政策措施。

4、政府是土地调控的主导，开发商只能遵照规划执行，而不能政府缺位，由着开发商的意愿办事，甚至由政府去解决开发商为追逐利益而留下的一系列老大难问题。

措施三：有计划地治理城市的“灰色角落”迅速列入各区县的“十一五”规划。这套政策的着力点是从人口的布局上在杜绝出现贫民集聚区的同时，对于不适合北京发展的行业和从业人员进行合理地疏导。

要点：

1.这是一项关系北京建立宜居城市，建立和谐社会的难度很大的系统工程，涉及城市建设的交通、管道等基础设施建设，有的地区还有文物保护或古城、古街的风貌保护问题、环境治理问题、房屋租赁等一列问题。政府是这一工程的运行主体。政府应该成立一个进行综合治理的机构。原来把治理工作分散地交由公安、环境保护、街道或社区单一部门进行管理，达不到综合治理的目的。

2.治理的目标是使这些地区像城市的其他地区一样，成为宜居的城市街区、社区，从制度与法律上杜绝北京出现贫民窟。

3.城市规划已经对北京城市性质作了明确规定，各区县应当根据本区县的功能定位，把“城中村”或“灰色角落”按该地区的功能，迅速做出治理方案，并制定出时间表，列入“十一五规划”。各区县的该项规划汇总后应交市长办公会批准、落实，并成为新成立的综合治理机构的工作计划。

建议“城中村”或“灰色角落”的具体治理工作应当由所属各区县进行；综合治理机构的工作任务是：

(1)监督该项工作的执行情况；

(2)有的治理地区跨区，对所属区县治理工作进行协调；

(3)有的治理工作需全市统一协调，比如交通等等基础设施建设，这类工作也由综合治理机构统一计划协调。

(4)有的部份治理街区属旧城保护范围，在治理工作中不仅要协调北京市属各区县、各部门，有时也需要中央部门协助，这些工作也要由综合治理机构承担。

(5)此项工作还将涉及一系列立法问题，也需要综合治理机构提出，由人大解决。

(6)该项工作意义重大、工作涉及面广，应由市长主管。

4.对这些地区人口的管理应该从两方面进行规范：

一是从房屋租赁入手，对出租者和租房者都要进行登记和管理。海淀区和朝阳区运用市场经济的办法，比如规范的租房中介，不仅对这类地区的出租房屋者的经济行为进行了规

范，融进了人性化的政策理念，同时通过住房登记，完成了对流动人口的统计，建立了流动人口统计信息体系。虽然这项工作是从公安角度进行的，但是十分必要。

我们认为“以人为本”，建设和谐社会，拆掉原来人口准入方面的门栏不等于进入北京就没有门栏，就不需要管理，政府就可以缺位。特别是一些最基本的管理和统计工作，是不能有任何疏忽的。因为这是领导者决策的基础性工作。

但是，这些已经进行的工作还需要进一步纳入人口管理的系统工程。

二是从就业入手，对从业人员进行管理。

劳动年龄人口的就业是流动人口在本地区生存的基本条件。人口的流动是由就业的变动引起的。所以，就业人口的管理是人口管理的根本。

对治理地区的就业行业，可以纳入行业管理的，尽量纳入行业管理。按照行业管理的要求，对所用工种实行职业资格考核、准入制度。

灵活就业者也要具有该行业的就业资格，开业者同时要要进行工商注册。

比较困难的是那些游散的以生活为计的行当，比如捡拾垃圾、街头卖艺或乞讨。北京的垃圾处理大部份街区已经步入规范化阶段，但是垃圾在进入大规模处理前仍存在一个从分散到归类的阶段，少部份街区仍然存在乱堆放垃圾的情况，这就给无生计、无技能者提供了一个维持生存的空间。对这部份贫困者应当在调查研究基础上，分类引导，摆脱贫困。

无论是房屋租赁还是人口的就业管理都要和北京正常街道和社区的政策接轨，为这些街区的改造做好必要的准备。

这是一项很艰巨的系统工程。发达国家经历了这一过程，也出现了类似现象。目前很多大城市仍然没有完全解决这个问题。我们如果能在全国城市化加速的时候以智慧和艰苦的工作疏解这一问题，恐怕这一奇迹的世界影响不会比卫星上天的震动小。

理念：

- 1、北京不应当出现贫民区，这应当是社会主义国家首都的最重要的特点。
- 2、北京城市出现经济的二元结构不利于城市的发展。

以上三套政策都是经济、社会、城市管理的鸡尾酒组合，其综合性和难度要求决策者不仅要有综合处理能力，还要有权威性。建议组建该机构要充分考虑其特点。

[相关链接](#)

建议使用IE4.0或以上版本浏览器(分辨率：800*600)

版权所有:北京市人口和计划生育委员会

网站技术支持:首都之窗运行管理中心

您是第 位访问者