

北京市西城区人口现状与发展趋势研究报告 2009-08-27

北京市西城区人口计生委

人口问题是影响经济和社会发展的关键因素。胡锦涛总书记指出，“加强人口发展战略研究，是稳定低生育水平的必然要求，是全面建设小康社会的迫切需要，是树立和落实科学发展观的题中应有之意，也是赋予人口计生部门的重大职责。”为了把这项工作落在实处，区委、区政府专门组织一批专家和学者围绕着西城区新的功能定位和中长期发展规划，开展了一系列研究，一是为编制区“十一五”规划提供扎实科学的人口基础数据。二是针对人口与经济社会资源环境协调发展和可持续发展中的重大问题，提出人口发展和全面建设小康社会相适应的相关政策建议，为区委、区政府决策服务。三是将研究得到的人口基础数据及研究成果进行分类，形成数据库，建立人口与发展的综合决策支持信息系统。四是研究、建立与科学发展观相适应的人口发展指标体系、阶段性目标及相应的考核评估方法。

一、人口现状

（一）常住人口

1、户籍人口变动

2004年西城区总人口为85.4万,其中户籍人口77.1万(参见表1)。2000-2004年,户籍人口自然增长率为-0.56‰,平均每年自然减少450人(参见表2)。然而,户籍机械迁入人口则呈逐年上升趋势,增长幅度保持在6.5-7.5‰的水平,平均每年增加5035人。2004年,在更换身份证工作中,清理了部分不在西城区居住的本区户籍人口,净迁出25970人,这一年户籍机械迁入增长率降为-33.50‰(参见表3)。

表1 2000-2004年西城区人口变动情况 (人, ‰)

| 年份 | 总人口 | | | | 户籍人口 | | | |
|------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|
| | 人数 | 男 | 女 | 人口密度 | 户数(户) | 人数 | 男 | 女 |
| 2000 | 856,444 | 436,892 | 419,552 | 24,682 | 281,709 | 781,437 | 391,058 | 390,379 |
| 2001 | 896,079 | 464,589 | 431,490 | 28,303 | 282,113 | 786,450 | 393,236 | 393,214 |
| 2002 | 921,077 | 479,489 | 441,588 | 29,093 | 282,172 | 792,457 | 395,992 | 396,465 |
| 2003 | 897,792 | 468,941 | 428,851 | 28,357 | 282,486 | 796,542 | 397,637 | 398,905 |
| 2004 | 853,639 | 436,401 | 417,238 | 26,963 | 269,626 | 770,572 | 384,726 | 385,846 |

表2 2000-2004年西城区户籍人口出生和死亡情况 (人, ‰)

| 年份 | 出生 | | 死亡 | | 自然增长 | |
|------|-------|------|-------|------|--------|-------|
| | 人数 | 出生率 | 人数 | 死亡率 | 人数 | 自然增长率 |
| 2000 | 3,501 | 4.46 | 5,296 | 6.75 | -1,795 | -2.29 |
| 2001 | 2,983 | 3.81 | 3,484 | 4.45 | -501 | -0.64 |

| | | | | | | |
|------|-------|------|-------|------|--------|-------|
| 2002 | 3,184 | 4.04 | 3,207 | 4.07 | -23 | -0.03 |
| 2003 | 2,181 | 2.75 | 3,310 | 4.17 | -1,129 | -1.42 |
| 2004 | 3,493 | 4.45 | 3,591 | 4.57 | -98 | -0.12 |

表 3 2000-2004 年人口机械变动情况 (人, ‰)

| 年份 | 迁入人数 | 迁出人数 | 机械增长 | |
|------|--------|--------|---------|--------|
| | | | 人数 | 机械增长率 |
| 2000 | 28,683 | 32,887 | -4,204 | -5.36 |
| 2001 | 33,473 | 27,992 | 5,481 | 7.00 |
| 2002 | 30,922 | 24,882 | 6,040 | 7.67 |
| 2003 | 26,303 | 21,179 | 5,124 | 6.46 |
| 2004 | 49,633 | 75,603 | -25,970 | -33.11 |

注：2003 年为户籍人口的自然变动和机械变动，
其他为常住人口的自然变动和机械变动

2、户籍人口人户分离水平较高

根据 2000 年人口普查资料，西城区人户一致（户籍登记地在本地，人也住在本地）的人口只有 48.8 万人，分别占西城区户籍人口的 62%和常住人口的 69%，即人户分离人口比例高达 30—40%。人住西城户口在本市其它区县人口为 10.46 万；户口在西城外出半年以上人口高达 29.65 万，超过“人住西城，户口在本市其它区/县及外省”人口的总和（21.10 万人），多出 8.5 万多人（这一情况由于 2004 年更换身份证清理户籍人口工作略有改善）。

3、流动人口总量比较稳定，但密度较高

2000 年人口普查资料显示，西城区流动人口总量 10.64 万人，北京市外来人口动态监测调查显示，2002 年西城区外来人口达到 14.9 万人，2003 年回落到 12.1 万人。表 1 统计数据显示，2000-2004 年，居住西城区半年以上的流动人口在 7.5-12.8 万之间波动，年均 9.95 万。

另根据公安部门暂住人口登记统计，2000 年西城区暂住人口 7.5 万，2001 年增加到近 11 万，2002 年继续增加到 12.9 万，2002 年暂居人口与户籍人口之比达到 1: 6。2003 年以后，暂居人口登记率下降，2004 年公安部门登记暂住人口 8.3 万人。需要说明的是，2003 年北京市政府对流动人口登记办理《暂住证》的政策进行调整，强制性登记力度大大减弱，使得暂住人口登记率出现很大的滑坡，据估计目前流动人口办理《暂住证》的比例约为 50% 左右（各区县登记率情况基本相同）。

西城区是北京市流动人口高度密集的区域之一，2003 年北京市外来人口动态监测调查显示，西城区流动人口平均密度为 4033 人/平方公里。西城区流动人口区域分布呈现“七多”的特点，即中央、市属驻区单位多，中央机关和领导驻地区多，部队等保密单位多，拆迁地区和建筑工地多，各种所有制的商业网点多，新建无主管楼多，在本区工作不在本区居住的多。

新中国成立以来，西城区的人口发展过程以下几个阶段：50年代，快速增长；60—70年代，有所减少；80年代和90年代，持续并大幅度地增长；21世纪初，人口规模开始下降。目前西城区人口呈现出以下特点，户籍人口呈增长趋势，人户分离情况有所改善，但仍是一个突出问题；基础受教育人口逐年减少；流动人口虽然绝对数量不多，但是与《北京市总体规划（2004年—2020年）》对西城区功能定位不相符合，流动人口的密度较大；失业人口呈上升趋势；老龄人口的增幅较大；出生缺陷人口仍占一定比例。

（二）基础受教育人口逐年减少

由于出生率的持续下降，西城区中小学招生人数不断减少（参见表4）。2004年西城区48所小学在校生总计30466人，41所中学在校生总计48239人，2000-2004年，西城区中小学在校生中的借读生总量由4659人上升到7986人。其中小学在校生中借读生由3793人增加到5856人，增幅54%，2004年小学借读生已占正式生的20.92%。普通中学借读生由866人增加到2130人，增幅达150%。

表4 1993-2003年西城区历年中小学

招生人数

| | 1993年 | 1995年 | 2000年 | 2001年 | 2002年 | 2003年 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 小学 | 9592 | 8539 | 4388 | 4356 | 4199 | 4350 |
| 普通中学 | 14820 | 17681 | 17097 | 16839 | 16984 | 15460 |
| 职业中学 | 2251 | 3408 | 1604 | 2896 | 2523 | 1950 |
| 合计 | 26663 | 29628 | 23089 | 24091 | 23706 | 21760 |

（三）劳动力人口

2004年，全区劳动适龄人口51.7万，登记失业人员5067人，登记失业率为0.89%，低于北京市城镇登记失业率1.3%，不算高，但这一比重近10年来处于上升趋势。失业人口在未工作的劳动年龄人口中占6.19%，其中初中和高中文化程度人口比重各占39%，小学以下的占3.5%，中专和大专以上的比重占18.4%。失业前的职业中，生产、运输设备操作人员及相关人员所占比重最高，为50.2%；其次是商业、服务业人员，占30.8%；再次是专业技术人员和办事人员，分别占8.4%和6.4%。失业人员的主体是初、高中文化程度的生产、服务性工作人员。

2001-2004年，全区累计城镇登记失业人员总数为54710人，实现再就业49927人，就业率达到91.3%。2004年底，共开发各类社区就业岗位59686个，安置下岗失业人员43580人。

（四）老龄人口增幅较大

2004年，我区人口平均预期寿命达到83岁，老年人口已增加到13.97万，约占区总人口的18.6%，与2000年相比，4年时间，老年人口净增1.96万人，平均每年增加近5000人。同时，80岁及以上高龄老人已增加到19554人（其中百岁老人37人），占老年人口总数的13.99%，4年时间，高龄老人净增7632人，平均每年增加1908人。

（五）出生缺陷人口仍占一定比例

1998-2002年的五年中，本区出生缺陷儿的发生状况每年均有一定的变化，五年平均出生缺陷儿发生率约在10.10‰左右，最低是1999年为7.5‰，最高为2002年的13.3‰。

西城区作为一个人口素质较高，医疗条件相对优越的区域，还存在一定比例的出生缺陷，显然会对未来和谐社会建设产生不利影响，因此出生缺陷干预任务十分艰巨。

二、未来五年人口发展趋势

（一）常住人口总量将稳中有降

1、户籍自然变动保持“十五”期间水平

未来十年恰逢第四次人口出生高峰期，第一批独生子女陆续进入婚育期，由于“双独家庭”可以生育两个子女，因此政策允许的二胎生育比例将会有所上升。根据西城区人口统计，预计“十一五”期间，育龄妇女年平均约18.34万人，年均出生人口将保持在4000余人，累计出生2万余人，出生率将略高于十五期间的生育水平，平均保持在6‰左右。

2、流动人口呈现高位徘徊或略有下降趋势

全区流动人口总量“十五”期间年波动幅度在2万左右，2002年以前呈增加态势，2002年后呈下降状。预计，随着中心城区土地价格的不断升高和中心城区人口向外疏散工作的开展，流动人口的规模可能的趋势，估计“十一五”期间在11—13万人。但也不排除随着西城区新的发展规划，如新街市的建立、金融街的发展、高新技术和第三产业的发展，西城区流动人口将出现新的流动态势。

但是受到《北京城市总体规划（2004年—2020年）》对中心城区要疏散人口的要求，流动人口总体上应该呈下降趋势。

3、户籍人口机械变动呈减少趋势

经过2004、2005年更换身份证工作，全区人户分离状况得到一定改善。根据西城区已立项在建和待建的危改项目58片预计拆迁人口估算，“十一五”时期全区拆迁和回迁规模将与“十五”时期基本持平。不考虑其它政策影响，以2004年77.06万户籍人口为基础，若在两年内保持2004年-30‰的机械变动水平，2006年户籍人口总量可降到74—75万人左右。若按照“十五”期间户籍迁入年均6.5-7.5‰的增长率，2010年西城区户籍人口规模将在76-78万人。但是考虑到北京市总规修编的影响，户籍人口机械变动增长的势头会受到遏制。

4、户籍人口人户分离得到改善

在户籍制度没有重大改革的情况下，西城区作为首都中心城区，与周边区域比较，在医疗、教育、商业网点、交通枢纽等方面的区位优势，显然对人口存在强有力的拉力作用。因此，预计“十一五”期间，全区人户分离水平将继续保持在30-40%的水平，户在人不在的绝对规模仍将维持在25—30万规模，人在户不在人口约保持10—12万人水平。

5、常住人口规模预测

常住人口总量受户籍人口自然变动、机械变动的影响，同时也受人户分离人口数量、居住本区半年以上流动人口规模的影响。综合考虑上述因素，2010年常住人口规模约在72—74万人。

(二) 就业需求总量将从递升转向递降，劳动力溢出人口增多

1. 西城区产业结构与服务功能定位明晰

西城区是党和国家首脑机关的办公区，是全国政治中心的重要载体。国家经济指挥中心及国家级银行、金融机构总部大多设在区内。历史上形成了西单、西四等10个商业区，汇集了主要的商业、服务业企业。2004年第三产业增加值占地区生产总值的比重提高到89%，初步形成了以商业、金融业、邮电通讯业和房地产业为主体的现代服务业体系。表5显示金融保险业已成长为本区的龙头产业，不仅在第三产业中比重位居第一，单个行业的比重也已经超过第二产业，占到本区GDP比重近40%，在全市金融保险行业中，西城区占1/4强。

表5 2003年西城区在中心四城区中的功能状况 单位：%

| | 二产 | 三产 | | | | |
|------------|-------|-------|------|-------|-------|-------|
| | | | 运输邮电 | 批零餐饮 | 金融保险 | 房地产 |
| 四城区 GDP 比重 | 15.05 | 84.95 | 6.77 | 13.85 | 22.6 | 6.3 |
| 其中：西城区 | | | | | | |
| 占四区 GDP 比重 | 4.34 | 31.77 | 0.16 | 4.39 | 14.19 | 2.89 |
| 占本区比重 | 12.01 | 87.99 | 0.43 | 12.16 | 39.31 | 8.00 |
| 占市本产业比重 | 3.49 | 11.83 | 0.59 | 12.41 | 25.52 | 14.64 |

2. 就业空间将呈现缩小发展态势

根据北京市社科院对西城区产业结构与就业发展趋势的预测，2008年第三产业在全区的比重将接近92%，2010年达到近93%，2020年上升到97%。这种产业发展格局与服务功能定位，意味着西城区就业已进入一个新的发展时期，即资金对劳动力的排斥作用日益明显；技术密集型产业所需劳动力大多为技术人员；新兴第三产业多是知识型产业，人员素质快速提高，但数量明显减少。这意味着未来西城就业空间的缩小。

根据预测（参见表6），西城区的第二产业就业岗位，在2020年以前将呈现持续下降态势；第三产业就业岗位吸纳劳动力的容量，在2010年以前还有一定的上升空间，但从2010年始，其就业需求将从递升转向递降。由于西城区的第二产业早已呈现递降状态，所以2010年将成为西城区就业总需求从缓慢上升转向下降的一个重要拐点（参见表7）。

根据预测，中心四城区将较早出现三次产业就业总量由上升转向递降的趋势。而西城区起码早于全市10年出现就业总量递减趋势，这意味着，西城区与全市就业人口调控措施将有所差别，这一点必须引起政府重视。

表6 2004~2010年

西城区就业岗位需求预测

| 年份 | 总就业岗位数 | 占全市比重% | 二产就业岗位 | 三产就业岗位 |
|------|--------|--------|--------|--------|
| 2004 | 45.53 | 6.42 | 7.12 | 38.41 |
| 2005 | 47.00 | 6.43 | 7.03 | 39.97 |
| 2006 | 48.94 | 6.45 | 7.25 | 41.69 |
| 2007 | 50.95 | 6.64 | 6.99 | 43.96 |
| 2008 | 54.32 | 6.93 | 6.65 | 47.67 |
| 2009 | 54.06 | 6.84 | 6.53 | 47.53 |
| 2010 | 53.14 | 6.68 | 6.43 | 46.71 |

表 7 2011~2020 年西城区就业岗位需求预测

| 年份 | 总就业岗位数 | 占全市比重% | 二产就业岗位 | 三产就业岗位 |
|------|--------|--------|--------|--------|
| 2011 | 52.19 | 6.93 | 6.29 | 45.90 |
| 2012 | 49.79 | 6.65 | 6.07 | 43.72 |
| 2013 | 44.73 | 6.12 | 6.17 | 38.56 |
| 2014 | 43.43 | 5.95 | 6.06 | 37.37 |
| 2015 | 41.81 | 5.70 | 5.73 | 36.08 |
| 2016 | 39.03 | 5.32 | 5.62 | 33.41 |
| 2017 | 38.71 | 5.19 | 5.56 | 33.15 |
| 2018 | 38.15 | 5.10 | 5.42 | 32.73 |
| 2019 | 37.90 | 4.73 | 5.25 | 32.65 |
| 2020 | 37.35 | 4.62 | 5.04 | 32.32 |

3. 经济活动中溢出的人口将会继续增多

根据北京市 1980~2003 年劳动力供需分析,北京劳动力出现供大于需的劳动年龄人口 1980 年为 104.67 万,此后一路下降至 1994 年的 13 万,而 1995 年后这一缺口转而直线上升,1998 年突破 100 万,2000 年突破 200 万,2001 年高达 278 万。未来就业空间的相对缩小,意味着从主流经济活动溢出的劳动力人口(主要指灵活就业人口、失业人口、外来务工人员)必将增多。

对于位于北京中心城区的西城区来说,广纳与产业结构相适应的高素质人才,是未来就业与人口政策的根本大计。但是,在产业结构调整与人力资源配置中,西城区所遇到的最大问题将是劳动大军中不断溢出的部分劳动年龄人口,包括在全国城市化加速情况下不断流入的与西城产业结构不相适应的农民工,他们很大一部份不能进入主流劳动大军,而是从事低层次的各种个体工作。根据西城区将在 2010 年前后出现就业总量从扩张到收缩拐点的预测,从劳动大军中溢出的劳动年龄人口将会呈现增长态势。因此,政府在出台吸引人才政策的同时,必须有一系列的配套措施应对这部份“溢出人口”的问题。

(三) 老年人口将持续、快速增加

预计再过一、二十年,五、六十年代两次生育高峰出生的人将大规模步入老年行列,西城将进入老龄化高速增长期,据预测,到 2020 年全区老年人口比例将达到 30%,同比高出全市(20.3%)9.7 个百分点,高出全国(15.6%)14.4 个百分点。西城区 2000 年每 100

个劳动年龄人口抚养老年人口 15.60 人，2025 年将增加到 29.46 人，2050 年增加到 48.49 人。总抚养将从 2025 年的 59.5% 上升到 2050 年的 76.8%。

三、主要人口问题与对策建议

（一）稳定现行生育政策，降低出生缺陷发生率

2001-2005 年 8 月西城区征收社会抚养费 167 例，计划外生育全部发生在人户分离家庭。育龄人群调查结果表明，有一定比例的人群具有强烈的生育二孩意愿。根据预测，“十一五”期间，在现行生育政策不变的情况下，即使育龄妇女总和生育率维持在 0.7 的水平，由于育龄妇女及旺盛期育龄妇女总量的增加以及“双独生育政策”的影响，平均年人口出生率将高于“十五”期间生育水平 2 个百分点。同时，流动人口中违反计划生育政策的行为屡禁不止。因此，计划生育工作依然不能放松。此外，2003 年 10 月前，西城区经婚前检查检出的患传染病和性病的人数出现逐年增加状况。

未来人口和计划生育工作重点：

一是继续稳定现行生育政策。依法管理和加强服务，全面推行计划生育属地化管理，实行流动人口与户籍人口同宣传、同服务、同管理。

二是实施“社区健康生育全程服务”工程。把重点放在孕前保健宣传和服务上，预防出生缺陷的发生，将“健康生育快乐园”作为孕前保健服务的平台，组织抓好互动式生活技能培训；落实社区综合监控系统的组织网络，对出生缺陷儿童开展康复治疗工作；采取多种形式对社区 0-3 岁婴幼儿进行早期健康教育。进一步提高出生人口素质和育龄群众生殖健康水平。

（二）改革流动人口管理机制

根据 2005 年西城区金融街地区中海凯旋高档住宅小区、音乐学院居民社区、大成大厦四川成都卫士通有限公司、华实大厦大唐集团等公司、协和医院以及新街口街道流动人口调查，有两点情况十分突出：

一是低端产业就业比例高，移民倾向明显。外来务工人员主要集中在中低技术及简单体力劳动领域，如在企事业单位中从事服务、社区居民服务、保安、物业服务、护工、家政服务、勤杂工等。在协和医院的护工和工勤人员中，京籍员工仅 1 人，128 名护工、勤杂人员全部为外来流动人员。新街口街道的流动人口从事个体经商占 46.5%，个体打工占 40.9%。其中“个体经商”主要包括卖服装、电器、光盘、早点等；“个体打工”主要包括保姆、建筑工人、电工、水工、木工、饭店服务员、商场导购等。据 2003 年西城区外来人口动态监测调查资料，在就业的流动人口中 90.8% 的人员收入水平集中在 400 元至 1999 元，其中 400-799 元的占 45.8%，800—1999 元的占 45.0%，他们大多干着脏活、累活，住房简陋，三餐简单。但有 36% 的调查对象表示，如有可能会在北京一直干下去，其中 33% 为青壮年。

二是，高档住宅小区流动人口的购买力强。中海凯旋高档住宅小区，外售房屋面积普遍在 120—360 平方米之间，房屋售价为 15000 元/平方米左右（均价），每套房屋的售价都在百万以上。在目前卖出的 320 套中，外来流动人口购买了 217 套，占售出房屋的 67.81%。

面对这一“事实移民”或“事实市民”群体，流动人口的管理模式需要进行制度上的改进和创新。目前，我区同全市一样，从 1995 年至今，设立在公安部门内的市、区、街各级流管办一直是一个临时的、没有正式编制的部门，管理人员基本上是公安人员担任。由于公安业务工作逐年繁重，无法专一做好流动人口管理工作。现行的以公安部门为主的流动人口协调管理模式，难以满足对流动人口由控制性管理向服务性管理转化的需要。流动人口管理机制改革思路：

一是将市、区、街流管办的管理机构从公安部门内剥离出来，改在市、区、街政府内设立，实行定岗、定人、定编，这样有利于政府和流管办对流动人口进行宏观管理。

二是将目前的流管办更名为“流动人口服务管理办公室”，以适应当前和今后政府职能的转变，加强服务功能。

三是改革流管办的人员构成，充分体现流动人口服务管理办公室的职能：（1）由相关职能部门抽调人员综合办公，既担负流动人口服务管理办公室的日常工作，又担负与本行业的联络协调工作。（2）区、街流动人口服务管理办公室可以以各区现有的社区专职协管员队伍为基础建立一支流动人口综合服务管理队伍。

四是强化社区服务职能，包括职业介绍、就业培训、社会保险、生殖健康与计划生育服务、子女入学、法律救助等。将流动人口的社会管理纳入城市社区管理体系，由公安部门回归基层政府和社区组织负责。

五是实行流动人口参与式管理政策，在流动人口较多的社区，按比例配备流动人口身份的居民委员会委员和党组织成员，便于他们代表流动人口表达群体意愿，行使社区民主管理权利。鼓励他们增建各具特色的群众性自发组织，如同乡联谊会、同业协会等组织。

（三）优化基础教育资源配置

“十一五”期间，西城区小学毕业生人数仍将继续下降，从而导致普通中学招生人数下降。由于优质教育资源的不均衡状态，导致人们“就好上学”，而不是“就近上学”。目前中学平均规模在 1000 人以上，但是师生比相对较低，低于西城区小学的师生比，存在一定的师资冗余现象。

针对西城区这一区情，建议政府在优化区域内教育资源配置方面采取有力措施，提升劳动力人口素质：

一是全面提升基础教育质量，大力打造品牌学校。以北京四中、实验中学等名校为龙头，加大投资力度，同时从硬件和软件上下力气，打造一批在全国有影响的著名中学和小学。

二是合并中小学校，在部分未被覆盖区域建立新的学校。一方面适应生源减少的趋势，另一方面逐步改善全区小学分布状况。

三是将被置换出来的中小学校转变成技术职能培训中心，加大人力资源开发和职业培训的力度。以西城区目前相对缺乏的技术行业与服务行业为目标，以市场引导培训，开展技术职能培训，提高劳动者的就业能力、创新能力和职业转换能力。

四是加大投入，全面提升二类学校的综合水平。

（四）大力开发就业岗位，鼓励多种形式就业

西城区就业岗位需求前景不容乐观，劳动就业将是政府始终面对的一个压力。根据西城区产业结构、服务功能的定位，在发展区域特色经济的同时，要想尽一切办法积极扩大就业容量，扩展再就业领域，培育适应西城区域经济、社会事业发展特点的“就业增长点”。

一是围绕区域经济发展扩大就业。在实施“三区”战略中，把扩大就业容量列入重要目标。在项目立项、开发和建设中，同时考虑就业问题，做好经济发展与就业“三同时”。

二是发展非公企业，特别是劳动密集型企业，创造更多就业机会。积极鼓励非公企业利用西城区域经济快速发展的大好时机，参与“五业”的发展，繁荣西城的经济，同时吸纳更多的人就业。政府在投资环境、税收政策等方面，为非公企业发展提供积极的指导服务和政策扶持。

三是围绕社区建设，开发就业岗位。将大力发展第三产业与扩大社区就业相结合，在社区中加紧开发“三保”（保安、保洁、保绿），发展“三托”（托老、托幼、托病），推行“三项服务”（家政服务、配送服务、卫生保健服务），完善“三大管理”（物业管理、车辆管理、交通管理），充分挖掘社区就业潜力。在“文化社区”、“便民社区”、“敬老社区”、“安全社区”的特色社区建设中，鼓励失业人员在社区创业和就业。

四是完善灵活性就业制度。灵活性就业是游离于主体产业之外，为主体产业服务、为居民生活服务的小型企业或个体经营活动。有的灵活性就业位于产业价值链的高端，比如创新型的自主创业、设计等；也有的灵活就业处于价值链的低端，比如个体摊贩。在市场经济广泛深入各个经济领域，所有制多元化的形势下，灵活性就业是就业成本最低的一种选择，也是扩大就业岗位的有效途径。据估算，灵活性就业在我国城镇就业中已占到 20%左右。但政府目前对这种就业方式缺少系统的制度建设，建议政府加强对灵活性就业制度的规范建设：

（1）从法律上确认灵活就业的合法地位，保护灵活就业者的合法权益。

（2）规定予以鼓励的各类灵活就业门类、形式，对灵活就业者的经营活动予以规范。同时明确规定禁止有碍精神文明建设的行业门类。

（3）制定推进灵活就业发展的规章制度，比如对小型企业、个体经营、自谋职业和自我创业者允许个人贷款，实行适当的抵押担保制度、一定时限内的税费减免制度、与灵活就业者收入水平相当的社会保障制度等，在用工期限、用工时间、劳动保护和劳动报酬等方面制定相应法规，保护灵活就业者的合法权益。

（五）积极发展老龄事业

表 8 显示，随着人口老龄化速度的加快，西城区 1998-2002 年养老保险金支出总量增长速度快于基金收缴增长，出现了入不敷出情况。虽然 2003 和 2004 年出现收大于支的转机，但形势依然不容乐观。表 9 显示，从 2001-2004 年，我区行政事业单位离退休人员的离退休经费增长率远远高于经济发展速度，同时到 2004 年超出财政支出增长率已达 10 个百分点以上。因此，伴随老龄化的快速发展，政府将面临日益增加的财政支出负担。关于发展老龄事业，从三方面提出我们的政策建议：

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--------------|--------|--------|--------|---------|-----------|--------|--------|
| 支出总量 | 49,768 | 71,779 | 83,540 | 104,163 | 1,267,650 | 151539 | 176052 |
| 收缴总量 | 58,098 | 67,145 | 76,446 | 96,509 | 1,266,459 | 204938 | 233845 |
| 基金支出逐年递增比(%) | 44.23 | 16.39 | 24.69 | 21.70 | 26.75 | 18.1* | 16.2 |
| 基金收缴逐年递增比(%) | 15.57 | 13.85 | 26.24 | 31.24 | 21.73 | 61.3* | 14.1 |

*: 对比 2002 年

| 年份 | 离退休经费增长率 | 财政支出增长率 | 经济增长率 |
|------|----------|---------|-------|
| 2001 | 24.30 | 37.17 | 11.20 |
| 2002 | 16.16 | 6.10 | 11.10 |
| 2003 | 16.73 | 14.84 | 11.90 |
| 2004 | 25.38 | 14.00 | 12.80 |

一是进一步完善社会保障制度。

(1) 完善基本养老保险制度。进一步完善企业基本养老保险制度，坚持社会统筹与个人账户相结合，逐年逐步做好“做实”个人账户工作。待养老金计发办法改革调整后，做好贯彻实施。逐步形成多层次养老保险体系，促进企业年金发展，形成基本养老保险、企业年金、个人储蓄保险相结合的制度体系。待机关事业单位养老保险制度改革方案出台后，做好机关事业单位的参保工作。解决超过国家法定退休年龄，具有国家认可的一定年限的连续工龄，但从未参加过养老保险的人员养老问题。

(2) 完善卫生健康保险制度。建立多层次的社区卫生服务体系，充分利用区内一级医疗卫生机构的有效资源，拓展社区服务，增强对老年群体的医疗救助服务、医疗保险服务、医疗协助服务。加速发展社区医疗卫生事业，满足老有所医的需求。合理配备社区医务人员，增添老年常见病多发病的检测设备，医疗卫生服务重心下移，使医疗卫生服务的保障功能向社区倾斜向老年人倾斜，不断提高社区医疗站的诊治水平和服务质量。将社区医疗纳入公疗和医保范围，出台支持社区医疗发展的鼓励政策和引导措施，鼓励和吸引更多的老年人及社区居民在社区就医，使我区业已形成的“预防、保健、医疗、康复和健康教育”一体化的健康

保障体系功能在社区得到最充分的发挥。加强社区老年医疗卫生专业人员的培养，建立一支与人口老龄化需求相适应的社区老年医疗卫生服务队伍。

(3) 完善社会救助制度。进一步完善低保制度，夯实基本生活保障的基础。建立健全专项救助制度，深化医疗救助制度，扩大住房困难户救助范围；建立应急救助机制、加大临时救助力度，有效缓解低收入老年群众的突发性、临时性困难。

二是大力发展为老服务业。

(1) 从区情实际出发，构建有中国特色的社区居家养老模式。首先，积极构建社区居家养老的支持体系。发展社区为老服务事业要在政府的支持下市场运作，走专业化、产业化的发展道路，坚持公益性、福利性的发展方向。进一步整合社区资源，改变目前存在的一方面老年福利服务设施短缺，另一方面又闲置浪费的现状。努力构建和谐优质的社区养老环境，把社区建设成为集生活照料、精神慰藉、文体娱乐、医疗康复、老有所为和权益保障等全方位为老服务的重要载体，形成对居家养老的有力支持，开创城区养老新模式。要切实做好对高龄老人、空巢老人和生活特困老人的照料与帮扶工作。其次，制定居家养老的鼓励政策与奖励机制，减轻社会的养老负担。

(2) 加强社区老年服务设施的配套建设。把开辟老年活动场所，增加老年服务设施作为旧城改造和小区开发的配套项目纳入规划，与小区住宅建设同设计、同施工、同落成。对此，政府有关部门必须加大监管力度，出台强制措施。建议兴建西城区老年文化活动中心，开辟老年文化广场，集老年教育、文体娱乐、辅导培训等多功能为一体，为广大老年人提供一个综合性活动场所，并以此促进全区老年文化活动的开展。

(3) 适度发展机构养老，以满足老年人的多层次需求。西城区地域规模窄，设施建设发展空间小。建议将我区现有的 15 所街级养老机构进行规模整合，集中人力、物力和财力，建设二至三座 100—150 张床位，不同档次的社区养老机构，这样有利于养老机构的功能朝着养、医、教、学、乐一体化方向发展。近些年来，幼儿园、中小學生员不足的状况十分明显，不少校（园）舍闲置，造成土地及设施的极大浪费。建议政府将上述闲置的资源收回，统一规划，合理配置，打破由行业垄断的局面，从全区整体利益出发，使资源投入向老年人需求倾斜，合园并校，用腾退的房舍改建养老设施或开辟老年活动场所。

三是培育老年市场，发展老龄产业。

政府需出台鼓励老龄产业发展的政策和引导措施，着力开发和培育老年市场，包括老年商品市场、服务市场、住宅市场、文化市场、旅游市场、医疗保健市场及老年用品科研开发市场等等，使老年市场逐步形成区域规模、区域优势和区域特色，使老龄产业成为我区经济发展的新的推动力和经济增长点。鼓励发展老龄产业，简化立项手续，减免税收，多渠道筹集资金，依靠国家、集体、个人共同参与，实现社会服务社会办，服务对象社会化，服务人员社会化。

四、2006 年人口问题研究思路

2006年是“十一五”人口发展规划实施的起步年，也是人口问题研究的发展年，如何继续巩固和发展已经初步形成的人口问题研究机制是我们面临的一个课题。

在研究思路上：首先加强自主调研的能力，进行人口战略问题研究不能仅仅局限于请专家做一个个独立的课题，应该根据实际工作的需要，建立专家库，和本领域的专家建立长期的、经常性的联络、咨询机制；进一步加强参与人口问题研究的专家库和相关部门“两支队伍”建设，提高部门组织实施调研的能力。

在研究内容上，具体要加强以下几方面的调研：

一是积极探索建立“西城区人口综合信息动态监测系统”，向外省市和兄弟区县学习先进经验。建立数据的收集、分析与利用机制，为区委区政府和相关部门提供人口基础数据和人口发展决策依据。

二是加强人口规模控制和合理分布调研。按照北京市新规划和西城区未来发展规划的要求，结合建成区、保护区和功能街区的发展，对如何调控人口规模、促进全区人口合理分布、积极稳妥地疏散人口并保证被疏散人口的生活水平进行调研。

三是加强流动人口调研。此项工作还比较薄弱，配合“三区”战略、六个功能街区、建成区和保护区的发展，分类进行流动人口调研。西城区主要着眼于区域内流动人口的基本情况调查，做到底数清、情况明，以便更好的提供管理和服务，建议市里根据新规划的要求，对全市流动人口的分布进行合理调控，为创建首善之区创造良好的人口环境。

四是加强劳动力就业调研。配合全区新的功能定位和产业发展方向，增强适龄人口的核心能力和综合竞争力，提高其就业水平。

五是加强低保人口调研。西城区主要着眼于对区域内其人员构成、致贫原因、生活状况等进行深入研究；同时，加强对处于低保线之上、未能享受低保待遇的边缘人员的调研。建议市里也加强这一方面的调研，以便在全市的范围内出台相关政策，加强对低保人员的管理与服务。

六是加强老龄人口调研。重点调研老龄人口对养老保险金、医疗保险金、公共财政支出和经济发展的影响，以及对老龄服务产业的需求等，关注老年人的身体健康和心理健康。

七是继续推进出生缺陷干预工程，西城区将“社区健康生育全程服务”工程纳入社区的生命全周期中，依靠专业的社区卫生服务团队，提高全区出生人口素质。建立市里相关部门提供技术支持。