

北京市西城区人口动态分析与疏解对策研究

2009-08-27

北京市社会科学院研究员 景体华

上世纪 90 年代来,在我国工业化和城市化加速的情况下,北京成了我国流动人口集聚的三大城市之一。由于北京产业结构的大力度调整和居民住房制度的改革,在流动人口向首都集聚的同时,城市原有人口的迁居也处于一种前所未有的大动势之中。在这两种力量的作用下,西城区作为一个独具特色的一个城区,变动力度很大。目前,从西城人口的动态上来看,已经出现了前所未有的系列特点,同时也显示出了一些潜在的急需注意的问题。

1993 年国务院批复的北京城市总体规划就已经明确了疏散中心城区过密人口的目标。应该说,人口流迁的大动势既给北京西城区的人口疏散带来严峻挑战,也存在难得的机遇。在这种动态中,如何看待这些新出现的问题,顺势而动,在促使人口规模下降的同时,使人口的素质结构与空间布局趋于合理,显然,这是西城区管理的一大难题。

一、西城区的功能定位与人口最佳发展预期

西城区位于北京市中心区西北部,东西宽 5.5 公里,南北长 7.5 公里,面积 31.66 平方公里。根据国务院批复的《北京市城市总体规划(2004~2020 年)》和市政府《关于区县功能定位及评价指标的指导意见》,西城区是首都的四大核心区之一。其功能定位为:是国家政治中心的主要载体,聚集着国家重要首脑机关和单位;除此而外还是国家金融管理中心、商业中心、传统风貌旅游地区和居民宜居区。这一定位,决定了西城区人口的特点:一是高素质就业群体占主导地位。二是人口对工作与居住环境要求较高,既要与国际大城市接轨,又要向创新、现代、高层次、不可复制的方向提升,充满活力。三是人流通畅,工作高效,居住适宜。

但是,要向这一方向努力却是不容易的。从目前的发展来看,过程中已经出现了不和谐的现象。

(一) 新现象、新问题

上世纪 90 年代来,在我国工业化和城市化加速的情况下,北京成了我国流动人口集聚的三大城市之一。由于北京产业结构的大力度调整和居民住房制度的改革,在流动人口向首都集聚的同时,城市原有人口的大规模迁居,使得一定土地面积所承载的就业与居住人口量也处于一种大的动势之中。近年来,北京核心区的人口动态,已经出现了前所未有的系列新特点,同时也显示出了一些潜在的急需注意的问题。

西城区作为典型区,在人口动态中出现了以下一系列新现象、新问题,值得关注。

1、在北京总人口大幅增长的同时,西城区居住人口出现显著下降

下表数据是上世纪后二十年到本世纪初三次人口普查与一次人口 1%抽样调查数据,作为北京核心区之一的西城区,居住人口向郊区的转移,动态趋势十分明显。

表 1: 1980~2005 年北京西城区人口总规模动态变化一览

年份	总人口 (万人)	总人口 变动率 (%)	出生率	死亡率	自然增长率
			(‰)		
1982	76.4	100	14.3	5.1	9.2
1990	75.6	98.95	10.1	4.8	5.3
2000	70.7	93.52	4.4	6.6	-2.2
2005	66	93.35	4.93	4.71	0.22

从 1982~2005 年，居住人口总规模下降了 6.65 个百分点。显然，从人口的自然增长率上，不能完整地诠释这种变化。

2、居住人口素质大幅度提升

在居住人口规模下降的同时，居住人口素质出现大幅度提升。下表是 1990~2005 年，两次人口普查和一次人口 1% 抽样调查数据的比较。

表 2：1990~2005 年人口素质变化的比较

年份	大专以上		高中		初中	
	(人)	(%)	(人)	(%)	(人)	(%)
1990	17724	17.72	26501	26.5	24612	24.61
2000	26979	26.98	29310	29.31	26142	26.14
2005	37700	37.7	27500	27.5	22500	22.5

(接上表)

年份	小学		未上过学	
	(人)	(%)	(人)	(%)
1990	17362	17.36	13810	13.81
2000	11816	11.82	5750	5.75
2005	9700	9.7	2600	2.6

上表显示，1990 年西城区的大专以上人口所占比例，还不足 1/5，15 年后，这一比重已经提升到 1/3 以上。这样大的变化，显然不仅仅是原本区人口迅速提高受教育水平的结果。在本区居住人口迁往郊区的同时，具有较高素质结构居住群体的迁入，即人口置换是一个较合理的逻辑推理。

应该说，通过人口的自然置换，提高人口素质，重塑人口环境，这必对城区未来发展产生重要的影响。

3、核心城区流动人口在经历一个流入高潮后，进入潮落期

我们运用 2000 年的人口普查数据和 2005 年的 1% 人口抽样调查数据进行比较，如下表所示。

表 3：2000~2005 年流动人口迁入情况比较

区县	2000 五普数据			2005 抽样调查		
	总人口	外来人口	外来比重	总人口	外来人口	外来比重
首都功能核心区	211.46	63.01	13.18	205.2	36.4	10.19
东城区	53.56	15.18	3.17	54.9	10.2	2.85
西城区	70.67	21.87	4.57	66	11.8	3.30
崇文区	34.62	10.35	2.17	31.1	5.1	1.43
宣武区	52.61	15.61	3.27	53.2	9.3	2.60
城市功能拓展区	638.88	295.02	61.70	748	209.2	58.55
朝阳区	228.98	105.88	22.14	280.2	84	23.51
丰台区	136.95	71.44	14.94	156.8	36.6	10.24
石景山区	48.94	21.39	4.47	52.4	14.9	4.17
海淀区	224.01	96.31	20.14	258.6	73.7	20.63
城市发展新区	341.11	90.49	18.92	411.6	94.4	26.42
房山区	81.44	14.32	2.99	87	11.9	3.33
昌平区	61.48	23.55	4.93	78.2	21.9	6.13
顺义区	63.65	17.32	3.62	71.1	15.6	4.37

通州区	67.40	17.08	3.57	86.7	19.7	5.51
大兴县	67.14	18.22	3.81	88.6	25.3	7.08
生态涵养发展区	165.47	29.63	6.20	173.2	17.3	4.84
门头沟区	26.66	8.39	1.75	27.7	4.1	1.15
平谷县	39.67	4.15	0.87	41.4	2.4	0.67
怀柔县	29.60	7.63	1.60	32.2	5.3	1.48
密云县	42.00	5.96	1.25	43.9	3.5	0.98
延庆县	27.54	3.49	0.73	28	2	0.56
合计	1356.92	478.15		1538	357.3	100

这里特别需要指出的是，以上使用的 2000 年的五普数据和 2005 年的人口 1% 抽样调查数据的外来人口数据的调查口径并不十分一致。2000 年的五普数据还没有将外来人口半年以上居住者和半年以下居住者区分开来，而 2005 年的上表外来人口数据则指居住半年以下的外来人口。所以上表只能表明：向核心区、拓展区流动的外来人口比重已经开始下降，而发展新区的比重则有明显上升。新进入北京的外来人口，逐渐将重心向发展新区转移，也是一个值得注意的重要趋势。

4、在居住人口下降的同时，就业人口迅速增加

表 4：1990~2005 年就业总量与结构变化的比较

单位：就业岗位

年份	就业总数	一产就业	二产就业	三产就业
1990	438552	921	164150	273481
2000	354074	708	72515	280851
2005 人口抽样调查	315000		42000	275000
2004 经济单位普查	631883		64294	567589

注：根据近两次人口普查和 2005 年人口抽样调查数据（居住人口）以及经济普查数据。

可以看出，上世纪 90 年代，由于第二产业迅速由中心城区迁出，西城区居住人口的第二产业就业人数 2000 年出现大幅度跌落，而后下降速度减缓，但仍然呈现出低势。另一方面，第三产业迅速生长，不在本区居住的就业人口很快便填补进来。2005 年总就业量一下就成倍地增加到 63.19 万人。这里我们用的是 2004 年 12 月 31 日的经济普查在岗人数。年均增量为 3.87 万人。就业是产业发展的重要标尺。这意味着第三产业向西城区的迅速集聚。特别值得提出注意的是，居住人口与就业人口的变化出现反向趋势，意味着两者在用地关系上的分离。

5、居住密度和就业密度变化差异更为明显

为了进一步说明西城区居住人口与就业人口的非一体性，下面我们将土地因素放入，进行分析。

表 5：1990~2005 年北京西城区居住人口密度与就业密度变化的比较

单位：万个岗位/每平方公里

年份	居住人口	居住人口密度	就业密度	二产就业密度	三产就业密度
1990	75.6	2.3924	1.3878	0.5195	0.8654
2000	70.7	2.2373	1.1205	0.2295	0.8888
2005 人口抽样调查	66	2.0886	0.9968	0.1329	0.8703
2004 年底(经济单位普查)			1.9996	0.2035	1.7962

上表数据说明：

(1) 西城区居住人口密度持续降低;居住人口中的就业人口也同时降低。2004年12月31日的经济单位调查,出现了就业人口的陡升。居住人口与就业人口两者变化呈现出明显反向趋势。

(2) 从二、三产业的就业结构来看,该时期第二产业就业密度一直呈降势,虽然居住人口的第三产业的就业密度也有所下降,但是,随着非本区居住的就业者的涌入,其上升速度非常快,到2005年,每平方公里就增加了在外区居住的就业者9259个,相当于2005年居住本区就业者每平方公里8703位的一倍多。

西城区土地面积只有31.6平方公里,资源、环境的压力十分大。但是为什么在短短的五年间却集聚了这么多的就业人口呢?

上世纪80~90年代,北京完成了从“二、三、一”转向“三、二、一”的产业结构大调整。在“十一五”期间,在国家自主创新战略的推动下,北京新兴第三产业的发展,将推动新一轮更深层次的产业结构调整。现代服务业将成为主导。伴随着这一轮调整,从城市的发展上说,在第二产业转向新城的同时,将出现新一轮第三产业向中心城区的集聚。这是现代大城市产业空间布局经历的一种规律性趋势。

第二产业需要平面的自动生产线,占地面积一般较大。第二产业迁往郊区,中心地区置换第三产业。由于多数第三产业可以在高层写字楼中垂直分布,所以单位土地容纳的就业量出现急剧增加之势。这一变化,作为一种大趋势,不能不引起高度关注。

6、西城区各街道间就业密度变化不均衡

下表运用2000年人口五普的街道就业数据和2004年12月31日的经济调查数据进行比较。可以看出,2000年以后,西城区不同街道之间就业密度的变化十分明显:三个街道就业密度下降,七个街道就业密度上升,而且差别很突出。其中上升幅度最大的是二龙路街道,每平方公里就业人口增加了38743人,仅增加人数就是2000年每平方公里8730人的4.44倍。西长安街街道也增加了3.13倍

表6: 2000~2005年西城区就业密度的空间不均衡分布

西城区	面积	2000年居住人口就业		2004年就业	
	平方公里	人数 (人)	密度 (人/每平方公里)	人数 (人)	密度 (人/每平方公里)
西长安街街道	4.20085	30294	7211	125058	29770
厂桥街道	4.069498	30828	7575	39676	9750
新街口街道	2.785391	32440	11647	27260	9787
福绥境街道	2.715512	30131	11096	37595	13845
丰盛街道	1.512328	21688	14341	15256	10088
二龙路街道	2.450638	21394	8730	116338	47473
月坛街道	4.137656	61863	14951	91846	22198
阜成门外街道	2.020852	30937	15309	47809	23658
展览路街道	3.697173	36078	9758	76797	20772
德胜门外街道	4.025145	58420	14514	54248	13477
合计/平均	31.61504	354074	11200	631883	19987

注: 由于使用2000年数据,所以仍然以10个街道为比较基础。

7、居民居住与就业地的分离带来新问题

从以上分析可以看出,居民居住与就业地在空间上已经出现了明显地分离。这种分离引起了交通流量的大量急增。运用本世纪初头五年的可比较数据,我们看一看这种动态变化引出的问题。

下面我们将 2000~2001 年和 2004~2005 年各区县的昼夜人口比加以对比,虽然相隔只有短短的三年,但是,仍然可以清楚看到鲜明的变化,如表 7 所示:

表 7: 北京各区县昼夜人口比

区县		昼夜人口比 (2000~2001 年)	昼夜人口比 (2004~2005 年)
中心城区	东城区	2.17	1.89
	西城区	1.88	2.01
	宣武区	1.17	1.21
	崇文区	1.05	0.96
朝海丰石四区	朝阳区	1.05	0.90
	海淀区	0.99	1.02
	丰台区	0.98	0.79
	石景山区	0.78	0.82
六郊区	通州区	0.92	0.67
	门头沟区	0.75	0.80
	房山区	0.61	0.72
	昌平区	0.51	0.75
	大兴区	0.51	0.96
	顺义区	0.47	0.89
远郊四区县	密云县	0.91	0.74
	延庆县	0.87	0.81
	怀柔区	0.86	0.82
	平谷区	0.85	0.72

资料来源: 2000~2001 年数据是依据第五次人口普查及第二次全国基本单位普查资料;2004~2005 年是依据 2004 年全国经济普查和 2005 年北京人口 1%抽样调查数据。

从表 2.5 计算的 2004~2005 年昼夜人口比数据来看,出现了工作地向六近郊区的扩散趋势,基本符合城市规划的导向。而且,主要功能为工作地的中心四区,居住地的功能略有上升;近郊六区的工作地功能显著加强。应该说,原工作地的居住功能有所加强;相反原居住地的工作地功能有所增加,有利于工作地与居住地的统一,可以减少上班跨区的交通量。但是,每天(24 小时)上下班流动的人数,运用表 2.5 中二、三产业跨区工作的人数计算,约为 378 万人左右,与三年前相比,仍然有所增加,应该说,这是工作人口总量增加的结果。

西城区作为工作地功能的强化十分突出。这不仅仅是现状的反映,从西城区第三产业进一步集聚的势头来看,应该说还预示着今后的走势。这一点尤其值得注意。高层写字楼的垂直垒加,除了技术限界之外,从城区的发展上说有没有极限?昼夜 24 小时人口流动给出了一种合理的视角:城市资源与基础设施的人口容纳量是人口流动的必然界限。

二、首都人口疏解新的战略关注点与对策建议

如果说北京近年来由于居住人口多、密度大而承受着资源、环境、交通等巨大压力的话,今后还将面临城市转型所带来的就业人口密度大幅度快速增加,居住人口和就业人口反向变动的新问题。在这种情况下,疏解人口的政策思路就不能单纯仅仅盯着居住人口了。就业人口及其空间布局也是人口政策的基础。这一点就是本课题提出的新的战略关注点。

由于城市转型带来的诸多新问题需要多维政策进行疏导,是一篇大文章。我们下面仅以人口疏解为主线,提出几点对策思路,供参考。

(一) 以国家国土资源调查为契机,引入节约土地原则,科学进行产业的空间布局。

根据《地籍管理“十一五”发展规划纲要》，全国第二次土地调查将于 2007 年 7 月 1 日全面启动，计划于 2009 年完成。全国土地调查是一项重要的国情国力调查。全面查清土地利用状况，为加强和改善宏观调控，搞好土地管理，守住全国耕地不少于 18 亿亩这条红线，提供可靠依据。

北京处于城市转型期，如何从城市可持续发展的战略高度，在居住人口密度与就业人口密度的大变动期，提出高效利用土地的原则与对策，已经成了一个必须重视的大问题。建议：

1、充分利用第二次土地资源调查的机会，搞清西城各产业的土地利用现状。其中，特别应将各类建设用地单位土地所容纳的就业岗位，以及单位居住用地所容纳的居住人口，作为两套统计指标，分别掌握。

各类建设用地就业岗位指标是指一定地域内不同类型建设用地的单位用地面积所容纳的就业岗位数量。世界各国对人口容量的研究通常是以就业岗位多少为主要因素，即认为单位土地面积所容纳的就业岗位是该用地人口容量的重要决定性因素。而这种思路所研究的人口容量则主要针对白天就业人口。以往，我国城市管理对于此类问题的研究一般局限于居住用地，即单位面积居住用地上的人口数量，这一指标所反映的人口一般是夜间人口。用户籍登记人口涵盖居住人口和就业人口，在居住地与就业地统一的情况下，是可以的。但是，随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立、户籍管理制度的改革和人口流动的增强，在居住人口与就业人口的不一致逐步加大的情况下，原来的以户籍人口即以居住人口为基础的人口统计数据已经不能反映人口时空变化的真实性。近年来这种忽略的不科学、不可信性，已经引起各方关注。分别掌握目前和今后一段时期各类建设用地的就业岗位容量，以及单位居住用地所容纳的居住人口，以科学地控制土地用量，已经不容置疑。

2、在切实掌握城市土地利用现状的基础上，与规划相结合，充分考虑北京的可持续发展，制定各行业的单位土地就业岗位规划。应该指出，北京目前正在经历着以产业结构调整为中心的经济转型和与此相应的城市发展转型。这两大转型突出了关于单位土地就业岗位容量的标准化度量的重要性。同时，还要与单位土地居民居住人口量相匹配。

3、积极参与国家四级联网互通的土地利用数据库的建设，并在此基础上，建立北京城市及各区县的土地利用数据库，为可持续发展服务。

(二) 在城市转型中继续抓紧旧城保护与改造，并以此为契机，在加强文化氛围的同时，疏解居住人口，适当引进高素质人口，并形成一种能进能出的活化人口群体的有效机制。这是西城区发展的内在要求。

北京城市核心区是人口密度最大的地区，承受的资源、环境压力也最大。为了建设一个与其功能相一致的城区，旧城保护与改造提上重要日程。以西城区为例，“十五”期间是西城区建设速度最快、资金投入最多、城市面貌变化最大、功能优势显现最为突出的五年。这种变化对本区人口动态也有着重要影响。下表是“十五”期间旧城保护与改造以及涉及居民住宅危改项目的情况，其中为此迁出与回迁，显示了北京西城区居民大规模迁居的重要动态。

表 10：“十五”期间危改项目完成情况与居民迁居动态

年度	开复工 (万平方米)	新开工 (万平方米)	竣工合 计(万平 方米)	拆除房屋面 积(万平方 米)	当年动迁 (户)	当年完成 拆迁(户)	回迁 (户)
2001	180	81	50	44.2	16821	16340	
2002	209	79	58	51.4	20079	17444	495

2003	347	196	68	26.3	9446	9579	2646
2004	427	148	86	11.8	6166	4239	3810
2005	450	109	110	12	3000	5000	2000
合计	712	613	372	145.7	55512	52602	8951

注：上表引自《北京市西城区国民经济和社会发展第十一个五年规划汇编》

从上表可以看出,居民在住房条件得到基本改善的情况下,多数居民迁出,回迁的不足1/5。应该说,这是西城区居民人口密度下降的重要原因之一。

预计：“十一五”期间,西城区的旧城保护与改造以及居民住宅的危旧房改造仍将大力度地实施。“十一五”规划中计划危改开工总面积 640 万平方米,新开工面积 300 万平方米,竣工 400 万平方米。将要完成 1.8~2 万户的拆迁,其中危旧房改造 9000~11000 户,文保区约 2000 户,拔危楼约 3000 户,市政及重点工程约 4000 户,平均每年将完成居民拆迁 4000~5000 户。①

在此人口合理疏散的过程中,特别需要提出的有两点:一是应结合居民住房保障制度,有计划地调控房价,引导居民迁移;二是在大幅度疏散居住人口的同时,也要注意引进在本区工作的高素质人口。实际上,这两点的目标是一致的,即在考虑居住人口与就业人口合理匹配的条件下,有目的地进行人口置换。显然这需要培育出一种适合本区情况的居住人口合理进出的机制。

(三) 以环境、资源为基本约束建立紧凑型城区

在城市化的推动下,城市的发展模式并非一种。从世界大城市的发展来看,出现两种模式:一种是以欧盟为代表的紧凑型模式,即在有限的城市空间布置较高密度的产业和人口,节约城市建设用地,提高土地的配置效率。另一种是以美国为代表的松散型模式,人口密度偏低,但消耗的能源要比紧凑型模式多得多②。这是充分考虑土地利用的城市发展模式战略思路的不同选择。

中国宜居面积小,一类宜居面积仅占国土面积的 19%,因此,城市发展必须坚持土地节约原则,采用紧凑发展模式,推行促进土地集约使用的住房调控政策,防止出现发达国家别墅式的住房模式③。应该说这是一种十分理性且现实地抉择。

在我国,在工业化与城市化同时推进的情况下,多数城市都出现用地不断扩张。而且很多中小城市在规划阶段均未对生态环境进行详细调查,大规模的盲目开发建设对生态环境造成巨大压力。对城市展模式的选择问题上也并没有深入地思索。

北京市的现代化与城市化都在向深度发展。城市从以制造业为主转向以现代服务业为主,将带动城市发展模式的转型。如何在这一转型中将紧凑型发展模式定型,是北京市不能回避的紧要任务。建议:

1. 以紧凑型发展模式为基本定位。积极探索适合北京城市发展的紧凑型模式。特别是在土地利用上找到符合本市特点的高效土地利用模式。

2. 产业的垂直分布奠定了就业的高密度积聚的可能性。在城区一方面疏散居住人口的情况下,就业人口却在极其迅速地方式集聚。建议充分重视环境约束,从这一角度探讨高密度就业的环境极限,以环境友好、就业密度适当为指导,合理安排写字楼的高度与分布,包括绿色环境的合理搭配。

3. 建议以交通为导向,合理分布写字楼与居民居住社区。

世界各大城市的发展，越来越理性地趋向于在考虑经济、社会、生态三者和谐发展的基础上，选择集约式利用土地的可持续发展思路。实际上，这是紧凑型发展模式的进一步细化与深化。而其中最为重要的，是以交通为导向的城市布局。

目前世界各大城市主要有两种交通发展模式：“对小汽车友好”的低密度城市发展模式和“对行人友好”的、以交通为导向的城市发展模式。国际的比较研究证明了“对小汽车友好”的依赖汽车的模式（汽车使用率高，汽车供应量大）存在着很大的弊端。这些弊端如下：污染问题严重，交通成本高。这个模式也可以概括为低密度“摊大饼”的土地利用模式。“对行人友好”的，高密度城市则具有最低的交通成本^①。

在一些主要大城市出现交通堵塞，且长久得不到解决的情况下，交通的高度可达性、能源节约、生态友好与交通设施的高效已经成了一个城市竞争力的最主要方面。我市近年来已经在交通建设与管理上进行了积极、有效的探索。但是，城市交通是城市大系统的一部份。城市发展模式将主导交通发展模式。建议：紧紧抓住本市发展模式转型期，确定未来城市发展模式，或者说是加快探索适合本市特点的紧凑型、“对行人友好”的、以交通为导向的城区发展模式。

4、以居住与工作地相对统一引导就业人口理性地选择居住地

在高密度、紧凑型的产业与居住布局中，以居住与工作地相对统一引导就业人口理性地选择居住地，是一个重要的核心政策思路。

结语：本课题揭示了北京城市发展模式转型中以西城区为代表的核心区出现的一系列人口动态新特点，并通过实证，论证了这些新特点所代表的城市转型中的重要规律性趋势。其中就业人口迅速集聚与居住人口郊区化反向而行，说明了现行的以居住人口为基础的一系列人口政策必须扩展。

① 《北京市西城区国民经济和社会发展第十一个五年规划汇编》第 295 页

③ 同上

① 夏理信(Mark Harrison) 阿特金斯顾问有限公司《以交通为导向的集约式城市发展模式》
