

北京市哲学社会科学研究基地报告

北京人口发展 研究报告

2006

北京市哲学社会科学规划办公室

北京市教育委员会

北京人口发展研究中心

北京市哲学社会科学研究基地报告编委会

主任：陈之昌 张国华

副主任：李建平 叶茂林 刘娟 赵清

编委：（按姓氏笔画排序）

车庆珍 王鹏 叶茂林 邬岩伟 刘娟

陈之昌 肖龙 张庆奎 张国华 何肖光

李建平 赵清

执行主编：

北京人口发展研究报告编委会

顾问：田雪原 邓行舟 王江渝

编委会主任：赵春福

编委会副主任：吴群刚 尹志刚 侯亚非

主编：侯亚非

副主编：潘银苗 嘎日达 洪小良

编委：（按姓氏笔画排序）

马小红 尹志刚 王雪梅 李兵 李宁

吴群刚 何晓莉 胡玉萍 侯亚非 洪小良

赵春福 嘎日达 谭凯 潘银苗

前 言

北京人口发展研究中心是依托北京市人口研究所建立的北京市哲学社会科学研究中心之一。北京市人口研究所成立于1998年,由北京市人口和计划生育委员会与中共北京市委党校共同建立。

多年来,北京市人口研究所聚焦北京人口问题研究,注重把人口研究与北京经济社会改革实践相结合,与市委市政府重大问题决策相结合,与人口计生委、民政局、劳动社会保障局、统计局、公安局等部门密切合作,承担了大量调研课题,在北京市人口变动趋势预测、人口规模与资源环境关系、人口区域分布、劳动就业、贫困人口与社会救助、独生子女家庭社会保障、流动人口、老龄人口、生育政策、人口信息化管理等领域,进行了深入的调查研究,取得了一批研究成果,较好地发挥了为政府决策提供咨询服务的作用。

北京人口发展研究中心作为北京市人口研究的重要阵地,研究方向定位在北京市经济社会发展中的人口问题,其重要任务是整合首都人口研究资源,构建政府与学术界合作研究的平台,更好地为北京市委市政府决策提供咨询服务。本着这一宗旨,《北京人口发展研究报告 2006》作为“中心”成立的第一部研究报告,汇集了“十五”期间,北京市人口研究所、北京市及区县人口和计划生育委员会系统、政府职能部门、人口学术领域专家学者关于“北京人口与发展”研究方面的主要成果。

我们精选了包括政府职能部门的研究报告、区县人口计生委人口研究报告、街道计生办调查报告以及曾在人口学术期刊发表的论文、2004和2005两届首都人口与发展论坛论文、区县人口发展论坛论文等,尽量反映“十五”期间关于北京市人口问题研究的全貌。我们将研究成果划分为:人口发展战略研究、人口规模与变动趋势、人口迁移与流动、人口老龄化与养老、城市贫困人口与救助、人口管理与服务六部分。研究报告框架由编委会设计、确定;参与编辑工作的有:侯亚非、嘎日达、洪小良、马小红、胡玉萍、李可;全书由洪小良统稿,侯亚非定稿。由于字数限制,有些篇幅由编委做了文字压缩,特此说明,并诚挚感谢论文作者对北京市人口问题研究所做的贡献。

编委会

2006年2月

导 论

2005 年底,北京市常住人口达到 1538 万(比“十五”期间预计的人口计划 1440 万超出近 100 万),比 2000 年人口普查增加 181.1 万。其中,户籍人口 1180.7 万,比 2000 年人口普查增加 72.7 万,年均增加 14.5 万,高于“九五”期间年均增加 6 万的水平;居住北京半年以上的流动人口约 357 万,比 2000 年人口普查时增加 100 余万。

由于首都的特殊地位及区位优势,人口发展始终是北京市各项工作中的一个基础性问题,是历届政府关注的焦点、难点。一方面,生育率大幅度下降、人口年龄结构快速老化、人口城市化、人口就业结构转变,对北京经济社会发展产生了重要影响;另一方面,大规模劳动力的自由流动,既促进了首都经济的快速发展,也引发了首都地区资源环境承载能力的超负荷以及经济社会发展的巨大压力。

《北京人口发展研究报告 2006》收集了“十五”期间 22 篇关于“北京人口与发展”方面的研究成果,涉及人口发展战略研究、人口规模与变动趋势、人口迁移与流动、人口老龄化与养老、城市贫困人口与救助、人口管理与服务六方面内容,反映了首都人口与经济社会资源环境发展的基本问题。其中,有关人口总量控制、人口迁移流动、人口空间分布、资源承载能力、劳动就业吸纳力、城市贫困、老龄化、计划生育优质服务等方面的许多实证研究,调查资料翔实,描述鲜活,理论分析和对策研究亦不乏真知灼见,为市委市政府决策提供了有价值的参考建议,发挥了人口学研究的咨询服务作用。

关于首都人口总量问题的研究。政府与学者达成了一些基本共识:第一,在市场经济条件下,运用行政手段控制首都人口规模成效甚微;第二,由于北京、天津、河北长期固守行政区划,未能形成长江三角洲、珠江三角洲那样依托市场配置资源、城市功能辐射、产业结构互补、人财物合理流动的区域合作体系,导致首都城市建设、人口发展形成封闭、单中心、自我循环、“摊大饼”式的格局。

在对策研究上形成了两个新的发展思路,一是抓住机遇,以“京津冀区域一体化发展”战略视角规划未来首都人口发展;二是依据北京 2004-2020“两轴-两带-多中心”城市空间发展战略规划未来首都人口发展。当务之急是:第一,强化两市一省政府的全局意识、合作意识和协调意识。第二,统筹编制京津冀区域“十一五”社会经济发展规划,使两市一省的规划能够合作、互补、协调,避免重复、分散和分割式发展格局的延续。第三,由国务院建立京津冀协调发展机构,通过产业调整和布局分工,促进京津冀区域人口的合理分布,为把首都建设成世界城市创造良好的大人口环境。第四,北京市政府应根据首都城市功能新规划,研究、制定影响人口从中心城区向新城疏散、迁移的具体政策,有效促进人口与经济社会的协调发展、人口与资源环境的可持续发展。

关于流动人口规模及管理服务问题的研究。诸多研究成果表明,在对流动人口发展规模的判断上,人们的认识已从紧张甚至恐惧转变到较为科学、理性。第一,流动人口的增长受就业需求的影响,有其内在的规律。第二,流动人口不会一直快速增长下去,受经济发展水平和速度、产业结构、各产业劳动生产率水平等变化的影响,流动人口规模将会得到一定

抑制。第三,由于任何时候城市都将存在低层次的劳动力市场,因此流动人口将会长期存在,但是规模会逐渐缩小,直到维持到一个合理规模上。第四,三次产业劳动生产率的提高对抑制流动人口增长有着最为显著的效果,因此,大力推进产业优化升级,提高第三产业的科技含量和对劳动力的需求层次,是减缓流动人口过度膨胀的根本之举。

在流动人口的管理与服务问题上,形成了不同以往的认识:第一,从发展趋势上看,部分流动人口成为常住人口已经是一个不可逆转的趋势。2004年在京居住半年以上的流动人口329.8万人,占全市常住人口总量的22%,其中举家迁移人口近45万户、110万人,占流动人口总数的1/4,出现了流动人口不流动的现象。第二,长期将这样一个规模庞大的群体排斥在主流社会之外,不能享有户籍人口同等的社会管理和公共服务权利,有悖于科学发展观“以人为本”的宗旨和理念。第三,首都人口规模调控是必须的,但社会排斥的制度性安排不可取,它只会增加城市贫困和社会风险。在尊重人口迁移规律的同时,通过社会政策的调整,如就业信息指导、职业培训、劳动权益保障、出租房屋管理、社会治安综合治理、社区建设等多渠道,将流动人口纳入城市规范化、制度化轨道,将人口流动产生的负面影响降到最低,是制定北京城市人口规模调控政策的基本思路。第四,主张实现以“居住地人口治理”取代“户籍属地管理”,即以居住地居民而不是户籍居民作为公共服务与管理对象,改变传统的政府对流动人口、户籍人口实行分行并立的运作方式,把流动人口统一纳入北京城市人口管理体系。

关于水资源“短板”约束的研究。政府、学者、市民形成了较为一致的认识,人们寄予厚望的南水北调,人均拥有水量仅增加70立方米,仍在人均300立方米的水准上,只能缓解而无法改变首都人均水资源低水平的局面,人口增长与水资源短缺之间的矛盾将是首都人口容量一个长期的硬约束。即使考虑京津冀区域一体化发展战略,也必须充分认识到京津冀是一个极度缺水的地区,2000年两市一省人均水资源占有量仅207立方米,是世界人均水资源占有量的1/45,大大低于联合国提出的人均1000立方米的水资源安全警戒线。

在对策研究上,研究者呼吁:第一,必须扫除南水北调所带来的盲目乐观情绪,切实加强北京市人口规模扩张态势的关注,警惕目前人口增长的态势可能吞噬南水北调的成果。第二,充分认识维系人均水资源保有量300立方米底线对控制北京人口规模上限的基础意义,明确人均水资源量底线不能再被突破的原则。根据南水北调后北京的水资源拥有量,北京应以人均水资源量300立方米为底线,规划北京未来的人口发展。

关于低生育水平下人口结构问题的研究。有这样几种观点值得关注:第一,自80年代末90年代初,北京市育龄妇女总和生育率降到1.3以下,已持续十几年的超低生育水平是北京市人口老龄化日趋严重的重要因素。第二,人口结构急剧变化将对人口本身、社会经济结构、社会生活的方方面面产生负面影响,其后果远比人口规模所带来的问题更为广泛和复杂。第三,人口结构与数量具有同样的惯性发展特点,时至今日,政府应将人口结构的合理化发展问题提上议事日程。第四,在“稳定低生育水平”国策目标的大前提下,“双独”生育政策条件下二孩的生育数量是改善未来年龄构成的主要因素,且其对于年龄结构的调整作用十分缓慢。第五,根据北京市人口研究所与北京市人口和计划生育委员会2002年对北京市独生子女进行生育意愿问卷调查的结果,以全部婚育家庭中50%以上的双独家庭推算,其

中选择生育 2 孩的比例在 80% 以上,北京市的超低生育水平才有可能回复到 1.3 以上,而达到 1.6 存在难度,因此不会影响稳定低生育水平的目标。第六,“双独”或“单独”生育二孩是国家计划生育的一种过渡性政策,通过时间、空间上的分散,可以产生既防止人口总量反弹,又在一定程度上调整人口结构的作用。因此,政府应予这一生育政策以足够的认识。

在对策建议上,北京市人口研究所主张政府应采取措施,有效提高北京市户籍人口政策允许的二胎生育比例。第一,充分、广泛宣传“双独”生育政策,使其像独生子女政策一样家喻户晓,倡导符合生育二孩政策的家庭生育两个孩子。第二,可考虑取消“退二胎指标政府给予 1000-2000 元奖励”的政策,发挥多年来政府在生育政策上的导向作用,鼓励他们为国家人口结构的调整做贡献。第三,可考虑允许郊区农户“单独”夫妻(即一方为独生子女)生育两孩。

关于老龄化与养老问题的研究。对于北京人口老龄化存在两种不同认识:一种观点认为,首都的区位优势决定了年轻劳动力将会源源不断流入,不必担心人口结构老化问题;但是,北京市人口研究所关于北京未来 50 年人口变动趋势预测及其他相关研究表明,“迁移替代”稀释人口老龄化的作用十分有限。多年来,几百万流动人口仅使北京市人口老龄化水平降低 1.5 个百分点。未来几十年,即使北京保持三、四百万流动人口容量,并不能改变首都人口严重老化的发展趋势,2020 年 60 岁以上人口比重将上升到 20% 以上,将提前 10 年达到全国 2030 年人口老龄化的水平。同时,全国农村人口老化程度已高于城市,通过“迁移替代”改善城市人口年龄结构已没有“削峰填谷”的余地。

因此,政府一方面应完善养老保障体系,包括农村养老保险制度的建设;另一方面应探索、加强为老服务的制度建设。西城区创造的社区居家养老服务模式,即以社区为基础,政府支持,将社区服务与居家养老相对接,在家中养老,使全社区成为一座没有围墙的温馨养老院,这一经验的优越性在于:第一,居家养老服务适应我国的文化传统和老年人的生活习惯、心理需求,有助于他们安度晚年,代表城市社区养老发展的方向。第二,以社区服务中心为核心,以社区养老服务机构为依托,以社区志愿者为补充。西城汽南社区的模式是以民办非企业组织为依托,德胜街道则以社区养老院为依托,开展居家养老服务。其主旨在于通过政府政策扶持,民间组织经营、企业化管理、市场化和准市场化运作的模式,为老年人居家养老提供多样化和专业化的服务。第三,设立老人生活中所需的一切服务项目,包括送餐、法律代理、看病就医、托老服务、洗衣理发、日常购物、办理保险业务、家政服务、邻里互助、安装医疗救助呼叫系统、建立老年健康档案、开展各种文艺活动等等。

关于城市贫困人口的研究。北京市人口研究所的调查表明,北京城市贫困人口的生活状况极为艰难,主要表现在:很多家庭无收入来源,人均收入水平极低;食品消费支出比重过大,饮食营养严重不足;耐用消费品数量很少,且多数“长期服役”;大多数家庭租房居住,住房类型多为平房或简易楼,人均住房面积小;健康状况差,医疗服务匮乏;多数家庭承担不起子女的教育费用;劳动力人口就业艰难。此外,城市贫困家庭的还面临着家庭婚姻的困境:婚龄人口未婚率高,已婚人口离婚率高,丧偶率高,单亲家庭比例高。这种“四高”现象是这一困境的集中表现。在社会关系网络和社会支持方面,城市贫困家庭也面临着诸多困境,主要有:与一般城市家庭相比,城市贫困家庭的社会关系网络明显较小,且同质性高,

成员主要由近亲组成，贫困家庭很难从中获得有效的社会支持，尤其在多数贫困家庭急需的就业支持方面。这说明，城市贫困家庭不但面临着诸多生活困境，而且发展机会严重不足，有与主流社会相脱离的危险。

在对策建议上，研究者指出，政府应在完善最低生活保障制度的同时，针对贫困家庭的具体生活困难和存在的问题，研究实施切实有效的援助办法。特别要加大对贫困家庭发展机会扶持：第一，加大对贫困劳动力人口的就业援助力度。第二，挖掘社会援助资源，将政府的制度保障与社会支持有效结合起来。第三，贫困家庭婴幼儿和青少年（特别是单亲和赡养比高的家庭）的健康生活资料缺乏（如必需的生活营养），将导致他们身心素质脆弱，进而影响未来的发展潜力或竞争力。应为他们提供婴幼儿专项营养补助费，中小學生午餐补助费等。第四，贫困家庭青少年教育资源缺乏，不能获得资源均等的义务教育，将导致家庭因后续劳动力缺乏竞争力而陷入结构性贫困。应对贫困家庭的中小學生提供专项教育补助费。第五，贫困家庭文化资源缺乏，将导致与主流文化隔绝，从主观上丧失自立能力，拒绝发展机会。应为贫困家庭提供订阅报刊、购买书籍的费用，提供计算机学习和上网机会等。

篇幅所限，本报告仅收入近年来北京市人口研究所、人口和计划生育系统及其他政府部门、学者的部分研究成果。我们将努力整合北京人口发展研究力量，促进北京人口研究领域的拓展和深化，为市委和市政府的人口决策提供有价值的咨询服务。

编委会

2006年2月

目 录

第一部分 人口发展战略研究	1
科学发展观与首都人口问题研究	2
北京市人口增长态势已有可能吞噬南水北调成果	11
第二部分 人口规模与变动趋势	18
北京市未来 50 年人口变动趋势预测报告	19
“双独政策”影响下北京市人口生育水平变动分析	38
第三部分 人口迁移与流动	44
北京市人户分离人口的现状及对策	45
门头沟区山区人口人户分离统计情况调查报告	49
新空间布局下的北京市迁移流动人口	55
北京市外来人口规模变动趋势的动态模拟与控制探讨	62
西城区流动人口典型调查分析报告	69
来京人口的就业、权益保障与社会融合	78
第四部分 人口老龄化与养老	86
人口老龄化与可持续发展	87
北京市农村社会养老保险制度创新研究	94
西城区社区居家养老服务模式试点调查	98
安贞街道老年人生活状况及其需求调查	103
第五部分 城市贫困人口与救助	114
北京市城市贫困人口的生活状况调查	115
北京市城市贫困人口的社会关系网络	129
东城区低保政策落实情况与完善低保制度研究	141
第六部分 人口管理与服务	151
首都人口管理现代化构想	152
流动人口管理应从行政控制走向合作治理	159
北京市《财政贴息贷款扶持计划生育低收入家庭增收致富工作》 调查评估报告	163
让计生家庭受益	166
计划生育工作新机制探讨	170

List

I. Research on strategies of population development

1. Study on the Scientific View of Development and Population Issues in Beijing
2. Achievements of South-to-North Water Diversion May be Destroyed by Population Growth in Beijing

II. Population Size and Population Trends

1. A Population Projection in Next 50 Years in Beijing
2. Analysis on Fertility Changes in Beijing under the “Double One-child” Policy

III. Population Migration and Population Flow

1. The Phenomenon of People Living Away from Their Household Registration Places and its Countermeasures in Beijing
2. A Survey Report on the Status of People Living Away from Their Household Registration Places in Mountain Areas in Mentougou District
3. Spatial Distribution of Migrant Population and Floating Population in Beijing
4. Dynamic Simulation and Control on the Trend of Floating Population in Beijing
5. Typical Survey Report on Floating Population in Xicheng District
6. Employment, Rights protection and Social Inclusion of Floating Population in Beijing

IV. Population Aging and Social Security

1. Population Aging and Sustainable Development
2. Analysis on Construction of the Rural Pension Insurance System in Beijing
3. A Pilot Survey on Home-care Service Pattern for the Aged in Xicheng District
4. A Survey Report on Living Conditions and Demands of the Aged in Anzhen Subdistrict

V. Urban Poverty and Social Assistance

1. A Survey on the Living conditions of Urban Poverty Stricken Population in Beijing
2. Social Network of Urban Poverty Stricken Population in Beijing
3. Implementation of the Subsistence Allowance Policy in Dongcheng District

VI. Population Management and Service

1. Modernization Programme and Its Implementation of Population Management in Beijing

2. Floating Population Management Should Make Advance from Governmental Regulation towards Cooperative Management
3. Assessment Report on the Work for Increasing Earning of Low-income and Family-planning Households by Discount Government Loan in Beijing
4. To Benefit the Family Planning Households
5. Discussion on New Mechanics of Family Planing

第一部分 人口发展战略研究

科学发展观与首都人口问题研究^①

孙安民^②

内容提要: 该文以科学发展观为指导,对首都人口规模、迁移流动、地区分布、老龄化等重大人口发展问题,以及与此相关的水资源、生态环境、劳动就业吸纳能力、人口迁移替代稀释老龄化的局限性、京津冀区域分割式发展等约束条件,进行了深入分析。提出未来北京市人口发展面临两大机遇,一是以京津冀区域一体化建设思路规划首都人口的发展;二是依据北京城市空间新布局规划首都人口的发展。

科学发展观的基本内涵是全面、协调、可持续发展,“以人为本”是这一新发展观的宗旨。联合国在 2000 年将以人为本作为新千年的发展目标,因此,科学发展观既借鉴了国外“GDP 增长≠社会发展”的经验,也包括了与国际接轨的内涵,提供了中国“如何发展”的新思路,就是要克服以经济增长为核心的发展观所带来的诸多问题,提供以人为本的尊重人的思维方式与价值取向,坚持经济与社会协调发展,实现社会的和谐发展。

科学发展观要求我们树立全面、协调、可持续的人口发展观,分析首都未来的人口发展,核心也要体现以人为本的宗旨,尽可能减少人口转变的负面影响,探讨缓解北京人口增长压力的有效措施,解决人口发展中出现的新问题。

一、首都人口发展面临的主要问题

根据首都 2008 年率先基本实现现代化、2020 年北京城市布局规划的发展目标,首都人口发展既面临新的机遇,也面临更加严峻的挑战,在人口总量控制、人口迁移流向、人口空间再分布、人口结构变动、资源承载负荷能力、劳动就业吸纳力等方面均面临诸多压力与问题。

(一) 北京常住人口总量将继续快速膨胀

2000 年底,北京市常住人口 1364 万人,比 10 年前增加近 300 万人口。2004 年底突破 1500 万,近 4 年人口总量快速增加 150 余万,相当于又增加了一个大城市的人口规模。根据生态及水资源承载力、就业岗位需求预测、综合增长率等多种科学方法方的综合预测,2020 年北京市人口规模将发展至 1800 万人左右,即人口总量还要增加 300 万规模。

继续扩增的庞大的人口总量,将使北京已超负荷的资源环境承载力、人居环境、城乡就业、社会保障等方面面临更为严峻的挑战。

(二) 北京将保持庞大的迁移、流动人口规模

常住人口由户籍人口和居住半年以上的外来流动人口两部分组成。北京的常住人口增长,已主要不是来自自然增长,而源于户籍迁入、流动人口规模的扩大。

上世纪 90 年代,户籍净迁入人口年均 4-6 万,近几年发展到年均 12 万以上(参见下表)。由于人才引进、投靠亲属、婴儿户口随父随母自愿、小城镇户籍等政策的出台,以及高考扩招、大中专毕业生来我市就业人数的增长,使得户籍迁移增长水平大大高于以往,1991-2003 年全市户籍迁入人口增加了 100 万人。

^①该文为 2004 年市级领导主持的重点课题。由北京市人口和计划生育委员会研究室委托北京市人口研究所承担。

^②孙安民,北京市副市长。

表1 北京市户籍人口、迁入人口、流动人口增长构成 单位：万人

年份	户籍人口 自增数	净迁入 人口数	流动人口 总量	半年以上 流动人口
1991	3.49	4.25	-	50.6
1994	2.20	8.65	329.5	208.6
1997	0.91	6.32	229.9	146.3
1999	0.12	6.89	215.8	149.6
2000	-0.54	8.91	308.4	256.8
2001	0.71	12.17	328.1	262.8
2002	0.79	12.45	386.6	286.9
2003	-1.3	14.11	409.5	307.6

注：①自然增加人口数、净迁入人口数引自各年《北京统计年鉴》；

②流动人口数据：1997年数据为北京市统计局外来人口普查资料；2000年数据为北京市“五普”资料，其他数据引自北京市统计局1999、2001、2002、2003年外来人口动态监测调查公报。

上表显示，2001年后流动人口增长形成新一轮高峰。2003年流动人口总量已超过400万，其中半年以上的流动人口达307.6万，比10年前增加约100万。根据预测，2020年北京市人口规模达1800万时，其中居住半年以上的流动人口将达450万，即预计居住半年以上流动人口的总量还将增加100多万。北京市常住人口总量中流动人口将长期保持在20%以上（1990年为4.6%）。

毫无疑问，政府必须直面流动人口的市民待遇、劳动就业、社会保障、子女教育、治安管理、城市基础设施及资源环境承载力等事关社会和谐发展的诸多问题。

（三）北京人口地区分布仍呈单中心聚集状态

90年代以来，北京市的人口分布出现了郊区化发展的趋向，但整体仍然呈现中心城区聚集状态，中心城区二环路至四环路地区是人口增长最集中的区域。

首先，中心城市四区仍是人口高度密集区域。由于行政办公、国际交往、文化、金融、医疗、教育、商务、旅游、交通等主要功能过度集中在中心城区，导致中心城区人口高密度的状况难以彻底改变。根据2000年人口普查资料，四个老城区占全市土地面积0.5%，聚集了全市15%以上的人口，人口密度为2.4万人/Km²，市中心最稠密地区高达5.2万人/Km²，远远高于国际大都市的人口密度水平。

其次，近郊四区人口猛增。2000年比1990年增加240万，全市约一半的人口生活在近郊四区。户籍迁入和流动人口成为近郊四区人口规模扩增的主要原因，1995—2000年北京市户籍迁入人口的75.9%、流动人口的61.64%集中在近郊区。其中海淀、朝阳两区吸纳了全市流动人口总量的约1/2。

近十几年，城八区户籍人口的年平均增长速度为11.60%，大大快于远郊区县年平均1.9%的人口增长速度。以城八区为市区计算，地域面积1370平方公里，人口约850万，即占全市8%的土地面积容纳了60%以上的人口，人口密度为6207人/Km²，是十个远郊区县的19倍。

北京人口分布仍呈明显不合理状态。一是旧城人口的高密度聚集，直接影响古城历史风貌的保护、城市功能的提升以及生态环境质量的提高；二是城市建设不断向外蔓延，绿色空间被侵占；三是绿化隔离带中居住人口大量增加，环境质量下降；四是远郊区县发展相对缓慢，流动人口在远郊区县的比重仅35%，与中心城区形成巨大反差。

（四）北京人口老龄化趋势十分严重

2003年,北京60岁以上老年人口188万,占全市总人口的13%。根据北京市人口研究所关于北京市人口变动趋势中位预测,即使充分考虑几百万流动人口对首都人口年龄结构的迁移替代作用,到2020年60岁以上人口占总人口的比重也将上升到20%以上,将提前10年达到全国2030年人口老龄化的水平(联合国预测为23.30%)。

北京市人口老龄化的特点:第一,1990年进入老年型社会,早于全国十余年;老年人口增长速度快于全国,人口老龄化发展水平高于中国(10.1%)和世界总体水平(10.0%)。第二,人口老龄化与高龄化同步,2000年80岁及以上的老年人占老年人口7.8%。2000年北京人口平均预期寿命76岁,高于全国平均水平5岁,2003年已达79.6岁。随着人均预期寿命的延长,北京市人口在快速老化的同时,会伴随人口的不断高龄化。第三,少儿抚养比下降,老年抚养比加大。2000年少儿人口抚养比从1990年的28.9%下降至18.4%,老年抚养比则从14.5%上升至17%,随着老年人的快速增多,老年人抚养压力将继续加大。第四,由于核心家庭比例上升,老年家庭空巢化趋势明显;女性独居老年人户比例大,占老人单人户60.3%。

老年人的养老费问题、医疗问题、照料问题、孤独问题、社会参与问题、精神健康问题等,将日益凸显。通过社会保障、就业政策方面的投入更多资金、人力,来迎接人口老龄化的挑战。

二、首都人口发展的制约因素

大规模迁移、流动人口继续涌入北京的趋势不可逆转。但是,北京的人口规模不能无限制地扩大,生态环境、资源条件以及劳动就业吸纳能力等因素会在相当程度上影响、制约人口发展。我们必须保持清醒头脑,以保证首都的人口安全,保证人口、资源、环境、经济、社会的可持续发展。

(一) 人口分母效应的约束

衡量一个地区现代化的水平有多种指标体系,但无论哪种指标体系,都与人口紧密相连,如人均GDP、住房、公共绿地、教育投入以及城市基础设施、劳动就业、社会保障等。实现首都经济发展“新三步走”战略,有两种基本途径:一是增大分子,即依靠扩展社会经济发展的规模水平来实现;二是适当控制分母,即依靠对人口数量的调控来实现。目前,以户籍人口总量为分母计算,我市人均GDP为3000多美元,但按照国家统计局新规定,2004年始人均GDP的计算将以常住人口为分母单位。因此,若考虑首都2008年实现人均GDP6000美元、2020年建成现代化国际大都市的发展目标,首都常住人口若发展到1800万规模甚至更多时,我们必须考虑,首都未来的经济发展能够创造的GDP总量,首都的经济、社会、资源、环境承载能力,以及人口与经济社会资源环境的协调、可持续发展问题。

(二) 水资源短缺的约束

北京地区连续五年干旱,地表水资源骤减,2003年密云水库来水1.9亿立方米,仅相当于上世纪90年代平均来水的1/3;地下水由于连年超采,水位持续下降,全市平原区地下水累计亏损约56亿立方米,水资源成为制约首都发展的“瓶颈”。

人们寄予厚望的南水北调,只能缓解而无法改变首都人均水资源低水平的局面,水资源短缺将依然是人口容量的第一制约因素。据估算,南水北调后北京水资源总量约为55亿立方米/年,人均用水仅增加70立方米。按照节水水平达到缺水的中等发达国家人均340立方米/年计算,北京市未来水资源承载的人口规模约1600—1700万人。因此,人口增长与水资源短缺之间的矛盾将是首都人口容量一个长期的硬约束。

即使考虑京津冀区域一体化发展战略,也必须充分认识到京津冀是一个极度缺水的地

区，且属于资源性缺水，人力难以大有作为。若以京津冀整个区域计算，2000 年两市一省水资源总量 183.85 亿立方米，人口 8864 万，人均水资源占有量仅 207 立方米，是世界人均水资源占有量的 1/45，大大低于联合国提出的人均 1000 立方米的水资源安全警戒线。因此，“大北京区域”一体化发展也不能从根本上解决首都水资源短缺的问题。

因此，必须采取有效措施，强化政府、市民人均水资源底线意识。根据国际经验，以色列的人均水资源底线可作为北京的借鉴参考。以色列社会经济、科学技术发展水平很高，节水意识与措施到位，用水强度达到最高水平。目前其人均年用水338立方米，人均水资源拥有量299立方米。根据南水北调进京后北京的水资源拥有量，北京应以人均水资源量300立方米为底线，规划北京未来的人口发展。另外，加强水资源的管理，开源节流，污水处理，中水利用，以提高水资源的人口承载力。

（三）生态环境的约束

“宜居城市”是首都发展规划的重要目标，适宜的绿地面积和合理的人口密度是一流国际化大都市的重要标志。根据现代城市人均 200 平方米绿地要求，首都城市所能容纳的人口总量也是有限的。北京平原地区 6361 平方公里，仅占全市土地面积的 38%，其中绿色空间 3500 平方公里。根据 2004 年修编的《北京城市总体规划》，在城市绿地系统规划中，到 2020 年，全市林木覆盖率达到 55%，森林覆盖率达到 38%，城市绿地率达到 44-48%；人均绿地面积 40-45 平方米；人均公共绿地面积 15-18 平方米。目前城八区人口密度高于欧洲大城市市区人口密度 4000-5000 人/Km²的水平，其中四个老城区人口密度远远高于韩国汉城 1.6 万人/Km²、东京市区 1.3 万人/Km²的水平。因此，未来首都城市行政中心的人口容量已无扩增余地，必须继续卸载。

（四）劳动就业岗位容量的约束

根据北京市社科院的就业岗位需求预测研究，以未来首都经济发展速度，即 2008 年以前经济增长率保持在 12%左右，2010 年以后保持在 10%左右，2020 年 GDP 总量将达到 2 万亿元，第三产业比重接近 78%为预测基础，预计 2020 年全市就业岗位需求量 810 万人左右。2003 年北京市的从业人员 703 万，2020 年以前，北京经济发展所能提供的劳动就业岗位的增长量大约在 100 万左右。因此，北京未来劳动就业岗位容纳能力将成为首都人口规模的一个重要制约因素。

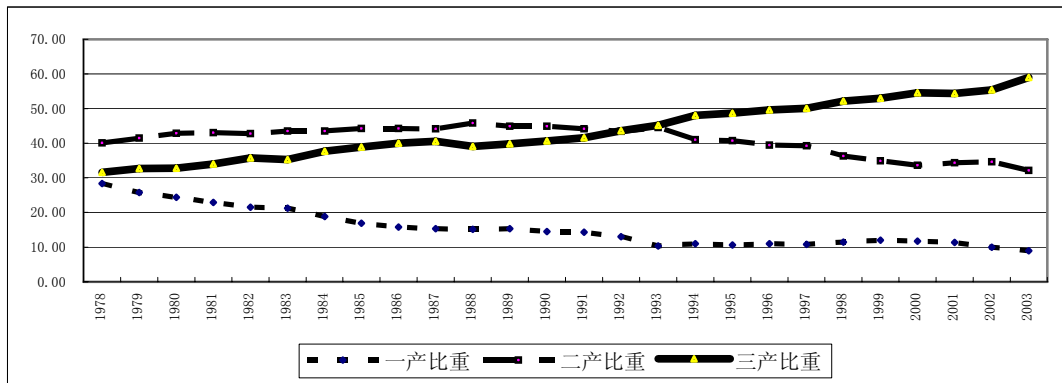


图 1 1978-2003 年北京市就业需求结构演变动态

上世纪 80 年代以来，北京产业结构转型导致两个重大变化。一是以产业结构升级支撑的增长方式的转换，使得就业需求结构发生了很大变化。图 1 表明，首都第三产业的发展是吸纳劳动力人口的主要领域。二是北京已出现工业化第三阶段特征，即万元产值所吸纳的就业人口质量呈上升趋势，而就业人口数量呈下降趋势。图 2 描述了 1978-2003 年万元增加值岗位就业比在一、二、三产业的动态走势。可以看出，无论是从总体上看，还是分别从三次产业看，万元产值增加值所提供的就业岗位呈现普遍下降态势。特别是第三产业万元增加值

所能容纳的就业岗位降低已十分明显，并且超过了第二产业的下降幅度。这意味着北京传统第三产业地位的弱化，必须大力推进新兴第三产业的发展，才可容纳继续增长的劳动力人口。

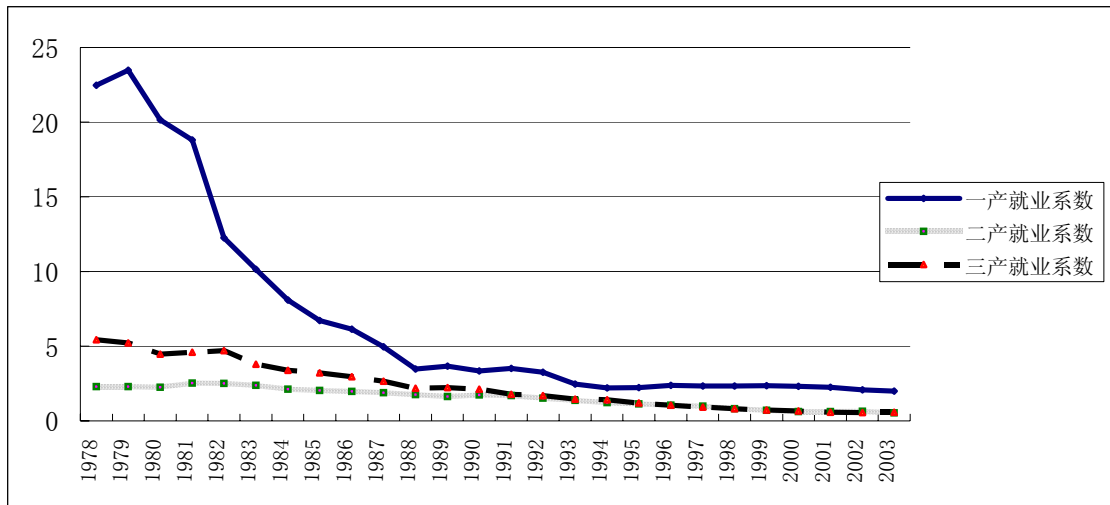


图2 1978年-2003年北京市三次产业就业系数

（五）“迁移替代”稀释人口老龄化有限作用的约束

多年来，流入北京的外地从业人员虽然平均年龄保持在27岁的水平，降低了目前首都人口老龄化的程度，但其作用十分有限。2000年北京市常住人口中，60岁以上老年人比例为12.54%，户籍人口这一比例为14%，即几百万的流动人口仅使北京市人口老龄化水平降低约1.5个百分点。不同预测研究结果均表明，未来几十年，北京即使保持三四百万流动人口容量，并不能改变首都人口严重老化的发展趋势，2020年北京市60岁以上的老年人口将达到20%以上，本世纪中叶将继续攀升至40%左右，形成严重的倒金字塔结构。老年人口抚养比将从2000年的17.09%上升到50%以上。

同时，我们必须考虑，全国农村老龄化程度已高于城市，2000年普查资料显示，乡村65岁以上人口8.1%、镇6%、城市6.7%。即从全国人口发展趋势看，通过“迁移替代”改善城市人口年龄结构已没有多少“削峰填谷”的余地，中国人口大环境的变化必将对首都人口年龄结构的改善产生约束作用。

（六）京-津-冀分割式发展的约束

北京市的社会经济发展规划一直是以首都行政区划为地盘，在封闭、单中心、自我循环、城乡二元结构的怪圈内发展。随着首都人口容量的增加，每一个新扩增的人口容量目标，都成为新一轮城市规划和建设的基础，形成城市建设从二环、三环、四环直至七环摊大饼式的格局。

形成这一格局的一个重要原因是行政体制分割。多年来，北京、天津、河北固守行政区划，各自为政，核心城市与周边联系薄弱，未能形成长江三角洲、珠江三角洲那样依托市场配置资源、城市功能辐射、产业结构互补、人财物合理流动的区域合作体系。区域经济发展协调度低，制约着京-津-冀形成以京津为中心的大城市圈及区域城市化进程，导致首都城市中心区政治、经济、文化以及生产生活功能叠加，人口高度密集，住宅拥挤、水电气供给紧张、交通拥堵、环境污染，城市周边形成众多流动人口聚居村落，引发了一系列人口与经济、社会、资源、环境非和谐发展问题。

三、遵循科学发展观规划首都未来人口发展

未来北京市人口发展面临两大机遇，一是京津冀区域合作机遇，二是北京城市功能布局调整机遇。我们要抓住机遇，开拓北京人口发展新的思路和对策，有效促进人口与资源、环境、经济、社会的协调发展、可持续发展。

(一) 以建设“大北京”的思路规划未来首都人口发展

国内外实践表明，区域一体化发展是一种成功的经济模式，21世纪的国际竞争已凸显为城市群之间的竞争、区域间的竞争。上世纪80年代形成的以广东省为区域的“珠三角”，已成为中国人均GDP最高的地区；90年代形成的以上海为龙头的“长三角”，按人口规模计算已经成为世界第六大都市圈。

与“珠三角”和“长三角”区域发展比较，京津冀长期保持各自为战的发展传统，没有形成区域协调发展、联合发展的模式，区域发展失衡，经济总量偏小，京津冀经济圈经济总量仅相当于长三角的45.3%。2003年，北京GDP总量仅为上海的58.6%，人均GDP分别为上海、广州的67.7%和66%；北京的电子信息、交通运输设备制造、金属冶炼及延展加工、石油及炼焦、化学原料及制造、金融和商贸流通七大支柱行业的增加值仅相当于上海市的53.5%。因此，首都北京社会资源集中、科技智力密集的优势远未发挥。

北京未来的经济社会发展，必须选择区域合作发展之路。从以行政区划为界的地区竞争转向以经济、产业互补为基础的区域间的竞争，这是以科学发展观为指导，实现经济社会全面、协调、可持续发展的必然选择。京津冀作为整体的发展模式，对于研究首都未来的人口发展战略具有崭新的意义。

对于“大北京”发展战略而言，当务之急是：(1) 通过培训、讨论、制定规则等各种方式，在二市一省的政府领导中强化全局意识、合作意识和协调意识。(2) 由国务院建立一个京津冀协调发展机构，把推进京津冀人口发展战略列入其主要工作之一。(3) 统筹编制京津冀区域“十一五”社会经济发展规划，使二市一省的规划能够合作、互补、协调，避免重复、分散和分割式发展格局的延续。

北京作为首都，科技实力强大，人力资本聚集，促进首都生产要素和资源在更大区域范围实现合理配置，放大首都经济辐射效应。天津制造业发达，可发展为全国的制造业中心、物流中心和我国北方经济中心。河北省工业具有一定基础，劳动力资源丰富，可作为北京天津的粮食基地，同时可在区域产业链、提供配套产品方面与京津形成产业互补关系。三地之间若能形成良性互补的经济互动关系，可望产生相互促进的共赢局面。政府应抓住这一新的机遇，通过政策导向，引导流动人口向首都外围地区迁移，促进京津冀区域人口的合理分布，从而为首都建设世界城市创造良好的人口环境。

(二) 依据北京城市空间新布局规划首都未来人口发展

经验一再表明，城市的经济结构、产业结构布局是影响人口流迁与分布的决定性因素。实施“两轴-两带-多中心”的城市空间发展战略，将为首都经济社会可持续发展拓展新的空间，有利于缓解城市中心区功能过度集中所带来的诸多矛盾和问题，促进城乡一体化协调发展。

北京城市空间布局新规划，对人口的迁移和空间布局提出了极为艰巨的任务。总结1993年《北京市城市总体规划》方案落实情况的经验及教训，政府必须根据新的城市空间规划方案，研究、制定影响人口从中心城区向新城、镇疏散、迁移的政策，从而有效影响人口的流迁和再分布，推进《2005-2020年北京市城市总体规划》的落实，必须抓紧做以下工作：

(1) 制定中心城区产业及人口外迁政策，在土地使用、税收、搬迁费用补偿、置业购房、子女教育、医疗保障、社会保障等方面给予适当优惠和补贴，鼓励中心城区有条件的单

位、企业、学校、医疗机构向新城迁移，带动人口外迁。

(2) 根据产业布局规划，新城必须建立自己的支柱产业、特色产业，带动服务业的发展，创造更多更好的就业机会，这是吸纳迁移、流动人口的前提条件。

(3) 合理规划新城的工业区、生活区的空间位置，减少通勤的空间距离和时间，合理规划学校、医院、商业、公共交通网点，避免再度发生“睡城”、通勤时间交通拥堵等问题。

(4) 对新城区的房地产开发进行政策扶持和引导，鼓励建设经济适用房，控制房价，并以宜居城市的标准规划和建设新城住宅区的环境。保持城市中心区和新城区较大的房价差，运用市场价格机制，推动中低收入人口前往新城区购房居住。

(5) 加大对新城区和小城镇公共设施、公共服务的投入和建设，良好的社会治安环境、公共卫生环境、公共教育服务，便利的医疗服务、水、电、气供应以及交通、通讯和电子网络服务等，是吸引迁移、流动人口的重要环境。

(6) 加强对郊区农民土地流转问题，农业集约经营问题，“农转居”人口的职业培训、就业、社会保障等问题的政策制定，为北京的城市化进程创造良好的政策环境。

(三) 完善养老保障体系建设

老龄问题涉及宏观社会经济发展，必须由政府进行协调、引导、支持，制定长期规划，建立与老年人口保障相关的法律制度和政策体系。北京养老经济保障体系建设需加强以下工作：

(1) 建立符合我市经济社会发展水平的养老保障制度。养老经济保障要朝着基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄积累多支柱方向发展。

(2) 扩大基本养老保险的覆盖范围。北京基本养老保险现行体制覆盖对象主要是国有企业人员，而非国有单位拥有 50% 以上的就业人员。必须通过强制性手段，尽快将城镇私营企业主、个体工商户和自由职业者，以及与私营企业、个体工商户建立劳动关系的劳动者，包括农民工都纳入社会养老保险范围。同时，伴随事业单位改革的推进，要考虑将事业单位人员乃至国家公务员纳入养老保障制度中。

(3) 建立消费积累机制，增强社会养老基金支撑能力。将消费的价格内税逐步改为价格外税，每个人消费都自动为社会提供积累，将积累的资金部分用于社会养老经济保障，以此增强社会养老基金的支撑能力。

(4) 尽快启动农村养老保障制度建设。积极探索建立农村养老保障制度的模式，在农村推行两种养老保险模式：集体经济发达的地方采取集体交大头，个人拿小头，国家给予政策扶持的资金筹集方式；集体经济欠发达的地方采取个人交大头，集体拿小头。对于个人实行自愿交费保险的原则，集体实行强制性原则。

(5) 增加老年贫困救助措施。那些没有正式工作或没有工作的老人，根本没有经济收入保障，既没有社保养老费，也没有退休金，主要依靠低保生活。对于这部分弱势群体，应建立老年贫困群体救助基金。

(6) 发展老龄产业。政府通过财政投入、信贷、税收、投资、营销和流通等给予老龄产业优惠政策和一定资金支持，鼓励和引导社会力量、国内外机构、个人参与老龄产业发展。形成政府主导，市场化、社会化、多层次的老龄产业发展模式。培育老年市场，开发简便、人性化、适合老年人需求的产品。

(四) 人口管理制度创新

(1) 组建人口综合调控机构。传统人口管理模式的突出特征是，政出多门，多头管理。如户籍迁入，北京市涉及国家、市属和军队三大系统 25 个单位 51 个部门掌管进京户口审批权。各系统的进京户口审批，一般是根据需要，自定准入政策。由于进京户籍审批部门之间没有隶属关系，使得户口审批权分散，准入条件及数量与全市人口规模调控的目标难以协调

一致。又如流动人口管理涉及公安、出租房屋、教育、劳动就业、社会保障、计划生育、工商、税务等诸多部门，相互之间缺乏沟通、协调，难免造成人口管理上的漏洞。

从首都的特殊地位、庞大的迁移流动人口环境考虑，组建一个能够协调中央国家机关、军队和市属各职能部门的权威机构，统筹负责首都人口综合调控，十分必要。

(2) 探索并逐步建立人口管理和服务的机制。首都人口管理和服 务面临大量新问题，如流动人口、人户分离人口、单亲家庭、空巢家庭、孤老家庭等，人口问题呈现多元化、复杂化，如何提供有效的公共管理、服务，既要研究新形势下的政府管理及工作模式，建立市、区县及乡镇和街道人口管理新的运行机制及工作模式；同时需要探索和建立人口管理服务的社会运行机制和工作模式，研究如何加强社区在人口管理和服 务方面的作用，发挥非营利组织、社会工作组织等非政府组织在人口管理和服 务中的作用。

(3) 建设人口信息数据库。利用2000年人口普查资料建立18区县的人口数据库，及时监测、更新人口变动信息，在此基础上构建北京市人口地理信息系统。

人口变动的信息是制定社会经济发展战略的基本依据。随着北京城市空间战略规划的实施，人口分布将发生较大幅度的变动。准确的人口信息，直接影响学校、企业、医院、商店、住房、交通、道路、市政基础设施建设等一系列关系国计民生的基本问题。在人口信息建设方面，目前存在的主要问题，一是基础数据不完整，二是变动数据监测、更新不及时，三是数据分散在各职能部门且由部门垄断，四是各部门建立的数据库在库结构设计和软件方面缺乏统一规划。这一现状造成重复建设、资源浪费，不利于联网和人口信息统一管理。

在数字北京的时代，已具备建设首都统一的人口信息库的条件与基础，通过建立人口信息管理和服 务的电子网络系统，及时更新存储信息，对信息库进行动态维护和管理，最大限度地利用人口信息库资源，从而为首都的经济社会发展提供真实、可靠的人口数据。

(五) 加强首都人口发展战略规划研究

在我市人口领域落实科学发展观的一个重要任务，是制定人口发展战略规划、研究重大人口问题。在宏观层面，要结合我市经济、社会的发展和资源、环境的制约，结合城市功能定位和空间布局的重新规划，科学地制定人口发展目标；在中观层面，结合我市经济和社会发展的重大领域，结合经济和产业结构的调整，分析人口的规模、结构、迁移流动以及人口质量对发展的制约因素，为我市制定“十一五”发展规划提供决策参考意见；在微观层面，要探索新形势下政府如何在人口领域建立有效的社会管理和公共服务的制度、政策和措施。

近期北京市人口发展战略规划研究重点：

(1) 北京市人口数量、空间布局方面的问题

影响北京市人口数量持续增长的因素研究。

影响北京市区域人口迁移、流动与再分布的因素分析和对策研究。

(2) 人口结构、素质与劳动就业方面的问题

人口结构现状及其优化对策研究。

提升人口素质及综合竞争力的对策研究。

产业结构升级与人口就业结构、结构性失业问题研究。

人口、经济、社会、资源和环境数据库建设。

人口安全问题研究。

城市化进程中农民土地流转、就业、保障等问题研究。

率先实现基本现代化与相适应的人口发展目标研究。

(3) 与计划生育政策相关的社会保障和保险问题

应对人口老龄化发展趋势的养老对策和预案研究。

建立计划生育家庭补充养老保险制度研究。

农村独生子女和双女户家庭养老保障制度研究。

独生子女人身保险制度建设研究。

政府要加大投入、组织力量，对首都人口发展战略进行科学规划、论证，组织高校、人口研究机构、政府相关部门等各方面的研究力量，下大力量做好基础性研究，为首都人口与经济、社会、资源、环境的协调可持续发展，奠定坚实的理论和数据基础，制定切实可行的战略、策略和实施方案。

北京市人口增长态势已有可能吞噬南水北调成果^①

侯东民^②

内容提要:从北京市发展规划或实际情况看,北京市人口规模有继续扩张态势,人均水资源量也呈现进一步降低态势。本文参考联合国对用水紧张程度的划分标准,结合区域人均水资源量以及南水北调规划,分析北京水资源人口承载力,讨论北京未来人口增长趋势与水资源人口承载力上限的关系,提出了合理控制人口,提高水资源重复利用率,降低水资源利用强度等对建议。

按国际人均水资源量划分标准低于 1000 立米即属于缺水。由于人口过度增长,北京地区人均水资源拥有量由 1960 年代的 1300 立米,降到了今天仅略高于 300 立米,已属于重度缺水,水资源紧张问题日趋突出。近年国家正实施南水北调工程,以解决水资源短缺问题,这一地区人均水资源量似应有所恢复。但对维持地区起码的人均水资源量标准,北京市至今缺乏应有的认识。无论从北京市发展规划或实际情况看,北京市人口继续有较大规模扩张态势,考虑进南水北调因素,北京人均水资源量也已明显呈现出将进一步降低的态势,如果这种局面成为定局,那将意味着南水北调成果将完全为人口增长所吞噬。北京是否还想请求第二次南水北调?

目前北京总体用水水平并不高,社会采取严厉的节水措施主要是不得已而为之,尽管相对水资源短缺讲,采取节水措施,有重要的节水方面的实践意义。但是,谈到北京市水资源短缺问题,如果像以往那样,只谈节水,而任由人口增长去不断摊薄人均水资源拥有量,北京市的节水工作就不过是捡了芝麻,丢了西瓜而已。不幸的是,这正是目前在这一问题上社会心态的写照。在这种背景下,综合考虑诸因素,探讨今后北京地区水资源人均拥有量应确保的底线问题,以及相应的北京市人口规模控制的上限的问题,对探讨北京地区人口与社会经济可持续发展战略,有着重要意义。

一、北京水资源的开发利用状况

(一) 水资源开发利用程度评价

河流径流量是重要的生态学指标,流域水资源开发利用量限制在一定的范围内,即必须保证一定的生态环境用水量,流域生态系统功能才不会退化和消失。联合国 1997 年出版的“全面评估世界淡水资源报告”曾对用水紧张程度做了划分,将用水紧张程度划分为低度紧张 (<10%),中度紧张 (10-20%),中高度紧张 (20-30%),高度紧张 (>40%) 四个类别,水资源开发利用超过 40% 即属于用水高度紧张的地区,将影响区域生态环境与水资源可持续利用。

表 1 显示,目前北京地区水资源利用率已超过 100%。可以指出,表中计算利用率时,多年平均水资源量数值偏高,而利用量偏低。例如,表中北京市多年平均水资源量为 37.68 亿吨,但 1961-2000 期间实际平均为 34.2 亿吨,1980-2000 年平均为 30.2 亿吨,而 90 年代北京市年水资源利用量已经超过 40 亿立米。这反映超采十分严重,目前水资源实际利用

^① 该论文收录于 2004《首都人口与发展论坛文辑》,北京市人口和计划生育委员会、北京市人口学会编,中国人口出版社,2005 年 12 月。

^② 侯东民,中国人民大学人口研究所,副教授。

率更高。

表 1 北京水资源开发利用程度

地表水			地下水			水资源总量		
资源量	利用量	利用率	资源量	利用量	利用率	资源量	利用量	利用率
21.78	13.25	65.08	17.32	27.15	156.8	37.68	37.68	107.22

资料来源：《首都圈水资源安全保障体系建设》

(二) 过度开发利用导致地下水严重超采、生态用水严重不足

60年代以来,由于人口增长,社会发展,北京市水资源利用总量增加,人均用水不断提高。但由于气候变化,以及上游争水,1960年以来北京水资源总量却出现较大幅度减少。人均水拥有量不断萎缩。水资源供需矛盾日益突出。由于地表水已经超常规开发利用,用水对地下水开采依赖程度越来越高,地下水超采形势日趋严重。1960年北京用水约30亿立方米,地表水占26亿立方米。开采地下水仅4亿立方米,占13%。而2000年北京市用水40亿立方米中27亿立方米取自地下水,占67%。2000年与1960年相比,北京地下水已累计超采62亿立方米。地下水位下降12.17米。一些地区出现严重的地面沉降。近些年由于气候变暖等因素,旱灾频繁。北京市严重水资源超采年(水库与地下水超采合计超过10亿吨的年份),也有发生频率变高,间隔年份变短迹象。在1993年到2001年的9年内,北京已经出现了5个这种年份。

二、水资源过度开发的主要原因

水资源过度开发的主要原因,是北京地区人口发展、社会经济发展与水资源量之间的关系严重失调。

首先是由于上游争水以及气候变化等原因,北京水资源量不断较大幅度减少。

表 2 北京市各年代平均水资源总量变化(亿吨)

1961~1970	1971~1980	1981~1990	1991~2000
38	38.3	30.7	29.7

资料来源:北京历年水资源公报等

水资源不断萎缩,同期人口却大幅度增长,北京市人口上世纪60年代以来由277万,到2000年底已增长到1278万,净增长361%。这意味着仅因人口增长,这一期间北京人均水资源拥有量大幅度下降,目前人均水资源量仅约为1960年的1/5。人均水资源拥有量,是保障一地区社会经济与环境协调发展的水资源基础。这一基础脆弱化,是北京地区人口发展、社会经济发展与水资源量之间的关系逐渐严重失调的最基本的原因。人均水资源拥有量大幅度下降,同期北京社会经济大发展,人均水资源利用较大幅度提高,用水压力自然越来越大。

从2000年全国与北京地区用水对比也可以看到,北京地区人均GDP为1.09万元/人,高于全国平均水平0.7万元/人,人均用水水平330吨却远低于全国平均水平434吨,更大大低于发达国家水平625立米(数据来源于中国自然资源数据库),甚至低于以色列用水338吨的水平,因此,北京用水总体而言,主要问题是用水已备受制约。目前南水北调工程已经开始施工,北京地区人均水资源量今后有望提高。但是如果继续无视人口与水资源之间的关

系，人口继续不合理增长，北京地区人均水资源量就仍可能得不到有效提高，在人口增长、人均用水增加的乘数作用下，南水北调就可能最终于事无补，又需要再一次“南水北调”。

树立节水意识、采取节水措施，近年得到北京市高度重视。这确实是影响水资源供需平衡的重要因素之一。无论从单位产值用水北京三地内部比较（由以下表所表现的差异可以看到），或从与国外单位产值用水比较看，北京都还有一定节水潜力可挖。但也应认识到，相对北京市水资源短缺问题讲，这方面影响实际始终是次要因素（实际上也不能从这种对比简单理解今后节水潜力，其原因可以参见下文），北京用水水平目前总体并不高，社会采取严厉节水措施主要是不得已而为之。尽管在水资源紧缺基础上，节水意识、节水措施，以及产业结构调整，仍具有重要的节水方面的实践意义。但是，谈到北京市水资源短缺问题，像过去一样，如果只谈节水，而任由人口增长摊薄人均水资源拥有量，就不过是继续捡了芝麻，丢了西瓜而已。不幸的是，这正是目前社会心态的写照。

三、北京水资源人口承载力分析

（一）研究角度

以往北京地区做过多次水资源规划，以及不同社会经济发展阶段的水资源人口承载力测算。这些测算中的水资源人口承载力，随社会经济发展不断提高，但仍然一再被突破，最终的结果是北京人均水资源拥有量不断下降，区域水资源严重短缺，不得不耗巨资实行南水北调。但最糟糕的是，这些测算以及这种突破的实际后果并没给人以正确认识。人们最常见的反映，是认为这种测算没有意义，水资源人口承载力似乎随社会经济发展可以不断提高。保持区域基本的人均水资源量对于区域社会经济可持续发展的基础意义，在已经发生严重问题的今天，仍然为社会意识不到。事实上，国内外社会经济发展历程无一例外的显示，随着社会经济发展，区域人均水资源需求量是逐步提高的，相对于地区水资源讲，在经济发展水平较低阶段过量积聚了大量人口，势必限制以后的社会经济发展。换言之，在一定水资源基础上，水资源人口承载力恰恰是随着社会经济发展逐步降低的。这样，如果在较低社会发展阶段按较低人均用水标准填满当时的水资源人口承载力，后期必然出现麻烦。因此，北京地区对水资源人口承载力的测算，目前急需的不是再做以往那种阶段性测算，而是应该首先树立地区水资源量的人均意识，确定确保地区社会经济与生态环境协调发展应保持的最基本的人均水资源量。在这一人均水资源量的基础上，结合区域现有水量，以及南水北调规划，才能对区域可以容纳的人口高限做一估计，以此权衡未来的人口规模的合理控制问题。这就是本课题的研究角度。

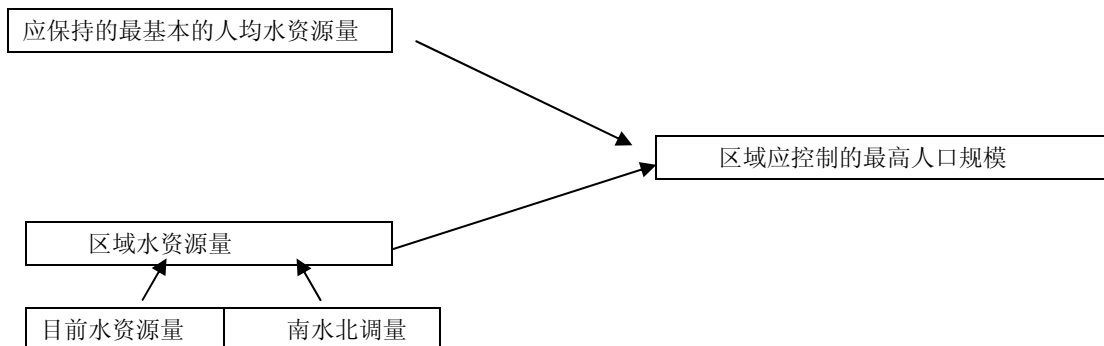


图2 课题研究路线

(二) 人均水资源量保持 300 立米是保障区域社会经济尚能基本正常运转的底线

2000 年全国人均水资源利用量为 433.79 立米, 北京人均水资源利用量为 316 立米。目前北京社会发展水平高于全国平均水平, 而用水水平远低于全国平均水平, 用水十分紧张。根据水资源利用的一般规律, 随城市化发展与人民生活水平提高, 北京地区人均水资源利用今后还有上升趋势。

从国际水资源利用情况看, 发达国家人均 625 立米, 美国 1800 立米以上, 以色列 338 立米。北京用水远低于发达国家与发展中国家平均水平, 甚至低于以色列人均用水。发达国家平均用水水平, 特别是美国用水水平, 是北京无法比较的。而以色列水资源利用情况对估计北京地区人均水资源量应保有的底线, 具有一定参考价值。

目前以色列的人均用水量约为 338 吨/人 (2000 年)。以色列人均用水是对应于特定的产业结构、技术水平、节水措施的。2000 年其三次产业产值是: 第一产业 1.4%, 第二产业 21.93%, 第三产业 76.65%; 用水结构是用于农业 63%, 用于工业 7%, 生活用水 30%, 2000 年北京一二三产比重为 3.6%, 38%, 58.4%。北京市一产比重已经接近以色列, 但二产仍为 38%, 三产只有 58%, 与以色列还有较大差距。单位工业产值用水, 以色列为 6 吨多, 北京市则为 143 吨。很显然, 无论是以色列的产业结构、技术水准, 或节水意识、节水水平、用水效率, 都是相当长时期内北京还很难达到的。从农业用地占总土地面积比重看, 以色列耕地面积比重为 16.5%, 北京为 20.7%, 北京农业用水理应还较多。因此, 可以以以色列人均用水为底线, 对北京人口承载力上限做一估计。

表 3 以色列与北京 GDP 产值及结构的比较

	Gdp		一产		二产		三产	
	(亿元)	%	(亿元)	%	(亿元)	%	(亿元)	%
以色列	9868.946	100	139.892	1.42	2164.062	21.93	7564.992	76.65
北京	2460.5	100	90	3.6	935.8	38.0	1434.7	58.4

资料来源: 以色列数值根据联合国统计司统计数据计算

北京数值根据北京《2001 年统计年鉴》计算

表 4 2000 年全国与北京地区用水对比

	亩均用水 (吨/亩)	单位工业产值用水 (吨/万元)	人均生活用水 (吨/人)	人均总用水 (吨/人)
以色列	458	6.6	101.34	337.80
全国	479	288.0	45.36	434
北京	290	143.0	104.77	316.1

资料来源: 表中数值根据《中国城市统计年鉴 2001》、中国自然资源数据库提供数据计算取得

表 5 以色列与北京耕地占土地面积比重的比较 (以色列为 99 年)

	总面积 (万公顷)	耕地面积 (万公顷)	耕地面积占 总面积%	灌溉面积 (万公顷)	灌溉面积 占总面积%	灌溉面积占 耕地面积%
以色列	211	34.7	16.5	18.7	8.9	53.9
北京	164	34	20.7	32.3	19.7	95

资料来源: 以色列数值根据联合国统计司统计数据计算,

北京数值根据中国自然资源数据库提供数据计算

另外, 还要指出, 从表 4 用水结构看, 目前北京市亩均农业用水与人均生活用水与以色

列对比,在人民生活水平进一步提高过程中,净节水潜力(节水与用水增加相抵)已经不大。北京只在单位工业产值用水方面还有很大下降余地,但这并不直接意味着北京人口承载力因此会较大增长。因为同时人均工业产值,人均 GDP 今后还要大幅度增长,或者说必须留下这种增长潜力,目前北京与以色列人均 GDP 差距 10 倍左右,人均 GDP 提高将抵消单位产值用水下降作用。反之,在一定的水资源供给下,在经济发展降低单位产值用水过程中,既想提高人均 GDP,又要增长人口,就需要增加用水,如果不具备满足这种用水条件,就会出现新的水资源危机,制约人均 GDP 的提高,或说水资源人口承载力过载,已经限制了区域人口资源环境协调发展关系。

根据以上分析,可以认为树立确保人均水资源拥有量底线意识,对于讨论北京水资源人口承载力具有重要意义。而这一底线可以参考目前以色列人均用水。目前以色列社会经济、科学技术发展水平很高,节水意识与措施到位,用水强度也达到最高水平(紧张度 100%),目前其人均年用水 338 立米,人均水资源拥有量 299 立米。我们以下也以人均水拥有量 300 立米为底线,探讨北京人口承载力问题。

表 6 以色列与北京单位 GDP 产值用水倍数与 GDP 倍数差异的比较

	人均 GDP (万元/人)	人均 GDP 倍数差异
以色列	16.33	9.17
北京	1.78	1

资料来源:以色列数值根据联合国统计司统计数据计算

北京数值根据北京《2001 年统计年鉴》计算

(三) 未来北京及未来北京水资源人口承载力上限分析

我们仍然参考联合国 1997 年出版的“全面评估世界淡水资源报告”对用水紧张程度的划分(将用水紧张程度划分为低度紧张(<10%),中度紧张(10-20%),中高度紧张(20-30%),高度紧张(>40%)四个类别,水资源开发利用超过 40%即属于用水高度紧张的地区),结合人均水资源量 300 立米的指标,进一步讨论北京水资源人口承载力高限的问题。

首先,计算中先根据南水北调规划计算南水北调新增人口承载力。做这一计算时,宽裕地假定调水可利用率取 100%,按人均水资源量为 300 立米计算,至 2030 年,南水北调计划给北京调水 15 亿立米,给这一地区相应新增人口承载力 500 万人。可见南水北调对缓解这一地区水资源短缺有巨大的作用。

其次,表 7 给出了按不同的水资源利用强度、按人均 300 立米计算的北京以及北京多年均水资源的人口承载力。最后将此多年均水资源人口承载力与根据南水北调规划计算的南水北调新增人口承载力加和,得到表 8。

由表 8 可见:

按照国际通用标准,将南水北调因素考虑在内,北京总人口达到 980 万,水资源利用即达到高紧张度。未来北京总人口达到 1710 万,水资源利用已达到极高的紧张度(100%)。所以,1710 万可视为北京水资源人口承载力的上限。

以上计算使用的北京市多年均水资源量取自北京水资源公报数字(36.29 亿立米),由表 2 可见由于来水减少,北京市水资源量逐步减少,因此,以这一数据估计人口承载力,只高不低。例如,北京市多年平均水资源量 1961-2000 期间实际平均为 34.2 亿吨,1980-2000 年平均仅为 30.2 亿吨,

表 7 按不同水资源利用紧张度计算的北京多年均水资源人口承载力

	北京		
	水资源量 亿立方米	人均保有量 立方米	人口承载力万人
低度紧张 (10%)	36.3	300	120
中度紧张 (20%)	36.3	300	240
中高度紧张 (30%)	36.3	300	360
高度紧张 (40%)	36.3	300	480
高度紧张 (60%)	36.3	300	720
高度紧张 (80%)	36.3	300	960
高度紧张 (100%)	36.3	300	1210

注：多年均水资源量按 36.29 亿立方米计算，人均水资源量按 300 立方米计算，低、中、中高度紧张度取其上限数值。

表 8 不同用水紧张度下未来北京市水资源人口承载力

	北京		
	南水北调新增	多年均人口承载力万人	总人口承载力万人
低紧张度 (10%)	500	120	620
中紧张度 (20%)	500	240	740
中高紧张度 (30%)	500	360	860
高紧张度 (40%)	500	480	980
高紧张度 (60%)	500	720	1220
高紧张度 (80%)	500	960	1460
高紧张度 (100%)	500	1210	1710

(四) 未来人口趋势与水资源人口承载力上限的关系

根据京津冀人口发展战略课题的中方案人口预测，按目前发展态势，北京总人口 2030 年可达 1832 万，有超出上述计算的北京市人口承载力上限 1710 万的发展态势。这说明，即便考虑到南水北调因素，目前这一地区人口发展态势仍然对地区水资源开发利用构成较严重的压力。

表 9 北京市人口增长态势有可能吞噬南水北调成果

	1964	2000	2030	2030
多年均水资源量 亿立方米	36.29	36.29	51.29	51.29
人口 万	277	1278	1832	2200
人均水资源量 立方米	1310	284	280	233

以 2000 年人口计算，目前北京多年人均水资源量 284 立方米，到 2030 年之前，南水北调 15 亿立方米，同样以 2000 年人口计算，北京多年人均水资源量将增长到 400 立方米。但如果 2030 年人口按预测的中方案达到 1832 万，或者如一些乐观派认为的南水北调后北京市人口可以容纳 2200 万人，则在 100% 高紧张度用水强度下，北京市人均水资源将以不等幅度下降到

低于南水北调之前的数值,分别为人均 280 立米与 233 立米。那将意味着南水北调成果为过度人口增长所吞噬,北京是否将重演水危机,重演南水北调的一幕,与未来人口增长态势密切相关。

四、结论与对策建议

(一) 结论

(1) 应认识维系人均水资源保有量 300 立米底线对控制北京人口规模上限的基础意义。

(2) 按国际标准划分水资源开发利用超过 40% 即属于用水高度紧张地区,课题根据目前南水北调计划,以水资源开发利用 100% 为假设,同时以区域人均水资源量拥有量不低于 300 立米为假设,测算北京人口承载力上限应不宜超过 1700 万。

(3) 根据本课题人口预测,按目前发展态势,北京总人口 2030 年则有超出以这一前提计算的北京市人口承载力上限的发展态势。这说明,即便考虑到南水北调因素,目前这一地区人口发展态势仍然对地区水资源开发利用构成较严重的压力。

(二) 政策建议

(1) 扫除南水北调所带来的盲目乐观情绪,切实应加强对北京市人口规模扩张态势的关注。明了目前北京人口增长的态势,已极可能吞噬南水北调成果,使北京市人均水资源量甚至下降到低于南水北调之前的数值。

(2) 应明确人均水资源量底线不能再被突破的原则。

(3) 建议 2030 年以前,北京地区继续加强人口控制,特别是对流动人口增长的控制。为此,北京应坚持首都正确的经济发展定位,坚持产业升级的发展方向,不宜过多强调一般工业发展,应忌过多安排劳动力密集型企业。

(4) 关于在劳动力市场开放前提下如何实施有关人口控制、人口管理,建议先前已经提出,不再赘述。

(5) 在南水北调的同时,北京有必要在调整产业结构、发展节水技术,加强海水淡化处理利用研究,治理水污染、提高水资源重复利用率等方面,继续努力,以减低水资源利用强度,为增加区域生态用水留有更大空间。

第二部分 人口规模与变动趋势

北京市未来 50 年人口变动趋势预测报告^①

侯亚非、李嘉岩、马小红 王金营^②

内容提要: 本研究利用 2000 年第五次人口普查数据, 结合首都经济社会发展“新三步走”战略, 对北京市未来 50 年人口变动趋势进行预测。本文按照 2000-2008 年、2009-2020 年、2020-2050 年三个阶段, 分别对常住人口、户籍人口、流动人口变动趋势提出了低、中、高预测方案, 重点预测 2020 年以前两个发展阶段的北京市人口变动趋势, 通过对多种方案的比较、分析, 提出相应的政策建议。

一、北京市未来 50 年常住人口变动趋势预测

(一) 常住人口预测基数来源

1. 分年龄别人口数据的推算

根据本研究报告的实际需要, 我们从北京市统计局公布的 2000 年人口普查资料中提取了分年龄、性别人口数量、死亡率、生育率等数据。由于 2000 年人口普查的时点为 11 月 1 日, 而我们通常使用的统计数据是年底数据, 即每年的 12 月 31 日的数据。因此, 本研究需要把 2000 年的“五普”数据中的年龄、性别、城乡分布等人口数据推算到 12 月 31 日的数据。

根据 2000 年人口普查数据中的年龄别死亡率和 2000 年实际出生人数可以推算 2000 年年底的人口数据。具体推算公式如下:

$$0 \text{ 岁男} = B(2000) * (1 - q_m(0) * 2/3) * mbsr + I_m(0) / 6$$

$$0 \text{ 岁女} = B(2000) * (1 - q_f(0) * 2/3) * fbsr + I_f(0) / 6$$

$$1 \text{ 岁男} = m(0) * (1 - q_m(0) / 18) / 6 + m(1) * (1 - q_m(1) / 6) * 5/6 + I_m(1) / 6$$

$$1 \text{ 岁女} = f(0) * (1 - q_f(0) / 18) / 6 + f(1) * (1 - q_f(1) / 6) * 5/6 + I_f(1) / 6$$

$$x \text{ 岁女 } m(x) = m(x-1) * (1 - q_m(x-1) / 6) / 6 + m(x) * (1 - q_m(x) / 6) * 5/6 + I_m(x)$$

$$x \text{ 岁女 } f(x) = f(x-1) * (1 - q_f(x-1) / 6) / 6 + f(x) * (1 - q_f(x) / 6) * 5/6 + I_f(x)$$

最高年龄M男:

$$m(M) = m(M-1) * (1 - q_m(M-1) / 6) / 6 + m(M) * (1 - q_m(M) / 6) + I_m(M) / 6$$

最高年龄M女:

$$f(M) = f(M-1) * (1 - q_m(M-1) / 6) / 6 + f(M) * (1 - q_m(M) / 6) + I_f(M) / 6$$

其中, $mbsr$ 、 $fbsr$ 分别表示出生婴儿中男性和女性的比例; $q_m(x)$ 、 $q_f(x)$ 分别表示男性和女性 x 岁的死亡率; $I_m(x)$ 、 $I_f(x)$ 分别表示当年男性和女性的净迁入人口; $m(x)$ 、 $f(x)$ 分别表示 x 岁的男性人口和女性人口。

常住人口的分性别死亡率和育龄妇女分年龄的生育率从公布的北京市 2000 年人口普查资料中计算得出。

^① 该研究项目为北京市第五次人口普查数据开发利用招标课题, 收录于《北京市 2000 年第五次人口普查课题论文集》, 北京市第五次人口普查办公室、北京市统计局编, 中国人口出版社, 2004 年。

^② 侯亚非, 中共北京市委党校社会学教研部主任、教授, 北京市人口研究所副所长, 北京人口发展研究中心首席专家。李嘉岩, 原北京市人口研究所副所长、副教授。马小红, 中共北京市委党校社会学教研部副教授, 北京人口发展研究中心研究人员。王金营, 河北大学人口研究所副所长, 教授。

2. 分孩次总和生育率的计算

根据 2000 年人口普查长表中的生育数据,可以得到有关全市妇女分年龄别分孩次的生育率。把有关数据代入公式:

$$TFR = \sum_{x=15}^{49} f_x$$

其中: TFR 为总和生育率;

f_x 为 x 岁妇女生育率;

x 为确切年龄。

可以计算出 1999 年 11 月 1 日—2000 年 10 月 31 日期间北京市育龄妇女总和生育率为 0.686, 其中, 一胎总和生育率为 0.607, 二胎总和生育率为 0.0764, 三胎总和生育率为 0.00438 (参见表 1)。假设生育水平在较短的时间内 (6 个月) 表现出稳定性, 则表 1 所显示的总和生育率可以作为北京市未来人口预测参数估计的依据。

表 1 北京市 1999—2001 年育龄妇女分孩次的总和生育率

年份	总和生育率	一孩	二孩	三孩
1999	0.784	0.754	0.030	—
2000	0.686	0.607	0.076	0.004
2001	0.685	0.596	0.085	0.006

资料来源:北京市 1998—2002 年统计年鉴

(二) 常住人口预测参数的说明

1. 总和生育率低、中、高方案的估计

(1) 低方案总和生育率估计

我们将 1999 年 11 月 1 日—2000 年 10 月 31 日期间北京市妇女总和生育率 0.686 作为未来 50 年北京市常住人口预测的低方案参数,即未来 50 年均保持这一生育水平不变 (参见表 3)。由于这一生育水平非常之低,其预测结果,对于北京市未来人口发展的规模与结构,能够起到参照和警示作用。

(2) 中方案总和生育率估计

我们将总和生育率参数估计从 2000 年的 0.686 线性递增到 2020 年的 1.2,以后保持这一生育水平。从人口发展的长远来看,低方案的妇女总和生育率不符合人口发展的规律。考虑到未来随着独生子女夫妇越来越多,符合生育二孩的育龄妇女将会增加,那么无论城镇还是农村,总和生育率将会提高。当然,提高的幅度有多大,主要由两个因素决定:一是人口自身的发展规律因素;二是政府将来的人口政策因素。在考虑这两个因素的基础上,加上我们最近进行的“北京市个人生育意愿抽样调查”结果 (20—30 岁人口平均生育意愿为 1.04 个孩子) 和北京市计生委 1999 年的 67 万人口抽样调查结果 (总和生育率为 1 左右),我们认为未来 20 年北京市的总和生育率恢复到 1.2 的水平是可能的。同时我们认为 2020—2050 年北京市育龄妇女的总和生育率可以保持这一水平不变 (参见表 3)。

(3) 高方案总和生育率估计

高方案的总和生育率参数由 2000 年的 0.686 线性递增到 2020 年的 1.4,以后保持这一水平。高方案的总和生育率主要参照全国 90 年代中期城市平均生育水平 (参见表 3)。

2. 净迁入人口规模的低、中、高方案设计

北京市常住人口的净迁入人口包括两部分,一部分是户籍人口的机械增长;另一部分是居住在北京市半年以上外来人口的增长。这两部分人口的增长动力主要有经济因素和政策因素,经济因素对外来人口增长影响较大,政策因素对户籍迁入人口的增长影响较大。我们结合 2008 年率先在全国基本实现社会主义现代化、2020 年使北京市的现代化程度大大提高、本世纪中叶使北京成为当代世界一流水平现代化国际大都市的“新三步走”战略,按照三个阶段把迁入人口分为低、中、高三个方案分别进行预测。我们假设外来“常住”人口的迁移

模式等同于户籍净迁入人口的迁移模式,每个方案的净迁入人口规模参数按照 2000 年普查资料计算得到的户籍净迁入人口的性别和年龄别模式(参见附表 1)),加入到常住人口预测中去,使净迁入人口参与常住人口的生育和死亡变动。三个阶段低、中、高三方案的设计总体依据为,净迁入人口的规模按照经济发展对劳动力需求的规律先上升后下降(参见表 3)。

(1) 低方案估计

我们按 2001—2008 年平均每年净迁入人口 20 万人、2009—2020 年平均每年 10 万人、2021—2050 年平均每年 6 万人进行设计(参见表 3)。低方案人口迁入规模设计主要根据北京市近两年和 20 世纪 90 年代的户籍人口迁入规模,并考虑人口迁移的经济规律,而设定的可能性方案。

(2) 中方案估计

2001—2008 年平均每年净迁入 25 万人、2009—2020 年平均每年净迁入 15 万人、2021—2050 年平均每年净迁入 12 万人。主要依据 2008 年以前奥运经济的拉动,净迁入人口特别是外来人口快速增加;随着奥运经济的结束,北京市迁入人口规模可能下降,但到 2020 年要进一步实现基本建成现代化国际大都市的目标,所以经济发展将不会有大的回落;2020 年后主要考虑随着首都经济的平稳发展、全国城市化水平的提高,迁入人口规模可能下降,假设回落到本世纪初期的户籍净迁入人口的水平(参见表 3)。

(3) 高方案估计

2001—2008 年按迁移人口平均每年增加 35 万人、2009—2020 年平均每年增加 25 万人、2021—2050 年平均每年增加 18 万人进行预测。主要依据 2002 年北京市净迁入人口 36 万(户籍净迁入 12 万,居住北京市半年以上的外来流动人口比 2001 年增加 24 万),且高方案作为预警模型的上限,参数不宜设计的过低(参见表 3)。

3. 预期寿命的估计

由于对不同年龄区间内死亡人口的存活人年数的估计方法很多,即对 a_x 取值的估计方法很多。因此,在人口分析过程中,对具有一定特征的人口可以使用不同的参数进行估计,如均匀分布假设法、蒋庆琅经验系数法、寇尔-德曼法和 UN 方法、平均年增长步长法等。北京市 2000 年出生平均预期寿命为:男性为 74.9,其中城镇 75.3;农村 71.69。女性为 78.6,其中城镇 79.65;农村 75.31。根据联合国不同水平的出生平均预期寿命的平均年增长步长的经验值^①,推测各年北京市分性别的出生平均预期寿命。从 2000 年开始到 2020 年,平均每年增加 0.1 岁,2020 以后按照高龄步长递减的原则,平均每年增加 0.05 岁,一直增加到 2050 为止(参见表 2)。预期寿命设计低、中、高三方案相同(参见表 3)。

^① 《Department of Economics and Social Affairs, Population Division》,《World Population Prospects: The 1998 Revision》,Vol.1:Comprehensive Tables, New York: United Nations, 1999.

表2 常住人口分性别的预期寿命估计 单位: 岁

年份	男性	女性
2001	75.05	78.74
2005	75.45	79.14
2010	75.95	79.64
2015	76.45	80.14
2020	76.95	80.64
2025	77.20	80.89
2030	77.45	81.14
2035	77.70	81.39
2040	77.95	81.64
2045	78.20	81.89
2050	78.45	82.14

4. 性别比的估计

性别比参数的设定以 2000 年的常住人口出生比 114 为基数, 到 2008 按线形插值递减降到 108, 2009-2050 年保持 108 的水平。根据我们 2002 年北京市个人生育意愿抽样调查结果显示, 人们对出生性别的选择偏好呈降低趋势。我们认为随着北京经济社会的发展和城市化水平的提高, 未来的出生性别比应回落到基本正常的水平范围。性别比参数设计低、中、高三方案相同 (参见表 3)。

表3 北京市未来 50 年常住人口变动趋势预测参数

方案	总和生育率	净迁入人口	预期寿命	性别比
低方案	2001-2050 年保持 2000 年 0.686 水平不变。	2001-2008 年平均每年净迁入 20 万, 其中男 54%, 女 46% (男女比例三方案各阶段相同, 以下不赘述), 2009-2020 年 10 万, 2020-2050 年 6 万。	男性预期寿命: 2000 年为 74.9525, 2000-2020 年每年以 0.1 的步长增长, 2020 年为 76.9525。2021-2050 年以 0.05 的步长增长, 2050 年为 77.4525。 女性预期寿命: 2000 年为 78.6443, 2000-2020 年每年以 0.1 的步长增长到 2020 年为 80.6443。2020-2050 年以 0.05 的步长增长。2050 年为 82.1443。 (三方案相同)	以 2000 年出生性别比 114 为基数, 线性递减到 2008 的 108, 2009 年以后保持 108 的水平。 (三方案相同)
中方案	从 2000 年 0.686 线性递增到 2020 年的 1.2; 2021-2050 年保持 1.2 水平。	2000-2008 年 25 万, 2009-2020 年 15 万, 2021-2050 年 12 万。		
高方案	从 2000 年 0.686 线性递增到 2020 年的 1.4; 2021-2050 年保持 1.4 水平。	2000-2008 年 35 万, 2009-2020 年 25 万, 2021-2050 年 18 万。		

(三) 常住人口预测结果分析

1. 常住人口的规模及发展趋势

未来人口的发展规模, 主要取决于各年代的总和生育率和迁移人口的数量。总和生育率的高低决定人口变动的速度和规模, 人口政策及相关人口管理的社会政策对总和生育率的变化也起着重要作用。根据我们的预测, 如果保持目前 0.686 的总和生育率, 而不加入未来迁

入人口增长的因素,则北京市总人口下降的速度非常之快,到2020年将下降到1300万人左右,到2050年只有800余万人。这一预测结果没有实际意义,因为未来北京市的人口不可能沿着这一轨迹发展。

北京市未来50年常住人口的发展趋势预测,根据低、中、高三种方案的设定,通过CPPS人口预测软件和人口预测模型得到以下三组数据(参见表4)。

(1) 低方案的人口预测结果

北京市常住人口总规模将上升到2008年的1521万人,到2020年左右达到人口增长的峰值,常住人口总量为1580万人,2020年后将呈现快速下降趋势,至2050年常住人口总量将为1192万人。这一方案显示了未来50年北京市常住人口总量变动处于一个低稳的发展过程。

(2) 中方案的人口预测结果

北京市常住人口总规模到2008年达到1573万人,在2028年将达到人口增长的峰值,即峰值年比低方案推迟8年,峰值人口为1757万人;2028年后呈逐渐下降趋势,2050年后逐渐下降到1632万人。这一方案显示了未来50年北京市常住人口总量变动处于一个平稳的发展过程。

(3) 高方案的人口预测结果

2008年北京的常住人口规模为1663万人,2020年的常住人口规模为1989万人,北京市人口规模的峰值年在2044年,峰值人口将会达到2177万人,比中方案又推后16年;此后呈逐年下降趋势,2050年人口总量还保持在2164万人。即高方案预测结果北京常住人口峰值将突破2100万的规模。这一方案显示了未来50年北京市常住人口总量变动处于一个较高的发展过程。

表4 北京市未来50年常住人口变动规模低、中、高方案预测单位:万人

年份	低方案			中方案			高方案		
	总人口	男性	女性	总人口	男性	女性	总人口	男性	女性
2005	1461	762	699	1491	778	713	1545	806	738
2008	1521	792	728	1573	820	753	1663	868	794
2010	1538	801	737	1607	837	770	1722	899	823
2015	1568	815	753	1682	874	808	1864	972	892
2020	1580	820	760	1736	899	837	1989	1037	953
2025	1554	805	749	1755	905	850	2057	1070	986
2030	1511	781	730	1756	902	855	2104	1093	1010
2035	1455	749	706	1747	892	855	2142	1110	1031
2040	1383	708	675	1726	876	850	2168	1121	1048
2045	1294	659	635	1687	851	836	2176	1121	1055
2050	1192	604	588	1632	820	812	2164	1112	1052

注:①为节约篇幅,本研究各表均显示5年组数据,其中2008年为本预测研究重点,故列于表中,以下各表亦同。②各年数据见本研究报告后的附表,以下各表同。

2. 常住人口年龄结构变动趋势

表5为低、中、高三方案预测未来50年60岁及以上人口占总人口比重的变动趋势比较。

表5 北京市未来50年常住人口预测三方案60岁及以上人口比重 单位：%

年份	低方案	中方案	高方案
2005	13.83	13.75	13.70
2008	14.81	14.59	14.49
2010	15.83	15.48	15.31
2015	20.02	19.11	18.60
2020	24.67	22.94	21.95
2025	30.38	27.47	25.90
2030	35.45	31.21	29.11
2035	40.32	34.54	31.95
2040	45.87	38.18	35.07
2045	52.02	42.07	38.53
2050	55.31	43.41	39.75

通过表5三种方案60岁及以上人口比重比较,说明低方案中60岁及以上老年人口比重上升速度最快、比重最大,2008年将达到14.81%,2020年将达到24.67%,到2050年将超过50%,即将有一半人口为老年人。低方案显示,虽然北京市常住人口发展的总规模没有突破1600万人,但人口老龄化的速度和程度非常高。中方案老龄化的速度和程度低于低方案,到2008年达到14.59%,2020年达到22.94%,2050年达到43.41%,总体水平比高方案略高,但人口规模没有突破1800万。高方案显示,常住人口将达到2177万的规模,人口老龄化的速度和程度也没有根本改变,到2008年达到14.49%,2020年达到21.95%,2050年接近40%。因此,比较而言,中方案预测趋势将是北京市常住人口发展较为理想的方案。

这里只选择中方案年龄结构变动趋势预测结果加以全面介绍,表6显示了中方案预测未来50年北京市常住人口年龄结构中0-14岁少年人口、15-59岁劳动力人口、60岁及以上老年人口数和人口比重。

(1) 0-14岁人口预测结果

表6显示,2008年0-14岁的少年人口数约155万人,在2019年左右达到峰值189万,此后直线下降,2050年降为146万人。0-14岁少年人口的比重先上升后下降,峰值年2019年为10.97%,2025年始降到10%以下,2050年少年人口比重为8.92%,也就是说在100个人口中少年人口只有10个左右。图1显示未来50年0-14岁少年人口基本保持较为平稳的变动趋势,其波动不像15-59岁的劳动力人口和60岁及以上的老年人口那样大幅度变化。

表 6 北京市未来 50 年常住人口年龄结构变动预测（中方案） 单位：万人

年份	0-14 岁		15-59 岁		60 岁及以上	
	人口数	人口比重	人口数	人口比重	人口数	人口比重
2005	148	9.95	1138	76.31	205	13.75
2008	155	9.88	1188	75.53	230	14.59
2010	162	10.06	1197	74.46	249	15.48
2015	182	10.08	1179	70.09	321	19.11
2020	189	10.87	1149	66.19	398	22.94
2025	171	9.73	1102	62.80	482	27.47
2030	150	8.53	1058	60.25	548	31.21
2035	142	8.11	1002	57.35	604	34.54
2040	145	8.41	922	53.42	659	38.18
2045	149	8.86	828	49.07	710	42.07
2050	146	8.92	778	47.67	709	43.41

(2) 15-59 岁人口预测结果

表 6 显示，未来 50 年北京市 15-59 岁的劳动力人口呈快速下降趋势，2010 年后劳动力人口直线下降，所占比重越来越小，2030 年以前维持在 60% 以上，2040 年始下降到 50% 以下（参见图 1），与 50 年前比将下降约 30 个百分点。

(3) 60 岁及以上人口预测结果

表 6 显示，未来 50 年老年人口数量到 2008 年将达约 230 万人，2020 年约 398 万人，2047 年约 714 万人，而后开始下降，到 2050 年约 709 万人。未来 50 年北京市老年人口比重将从 2005 年的 13.75%，一路上升到 2008 年的 14.59%，2020 年的 22.94%，2050 年的 43.41%。这说明北京市的人口老龄化问题即使按照中方案也十分严重。

图 1 显示了 0-14 岁少年人口、15-59 岁劳动力人口和老年人口比重之间的关系和下降上升的情况，0-14 岁人口比重在未来 50 年变动趋势较为平缓；15-59 岁人口呈现较为平稳的下降趋势，60 岁及以上老年人口则呈稳步上升趋势。这一趋势使 2050 年北京市常住人口金字塔呈现为严重的倒金字塔结构。（参见图 2）

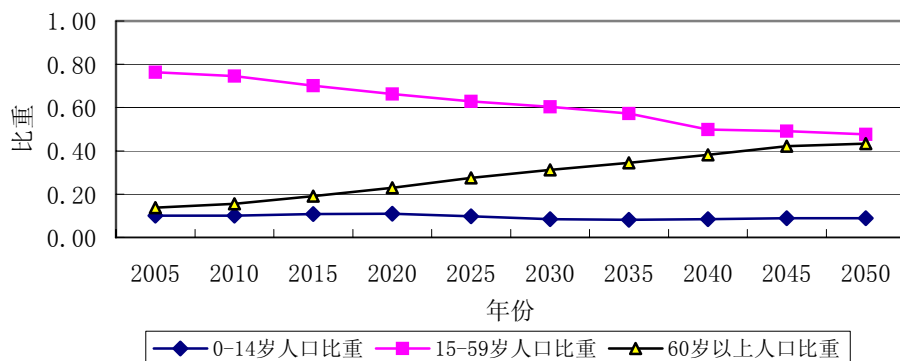


图 1 北京市未来 50 年人口年龄结构比例变动趋势（中方案）

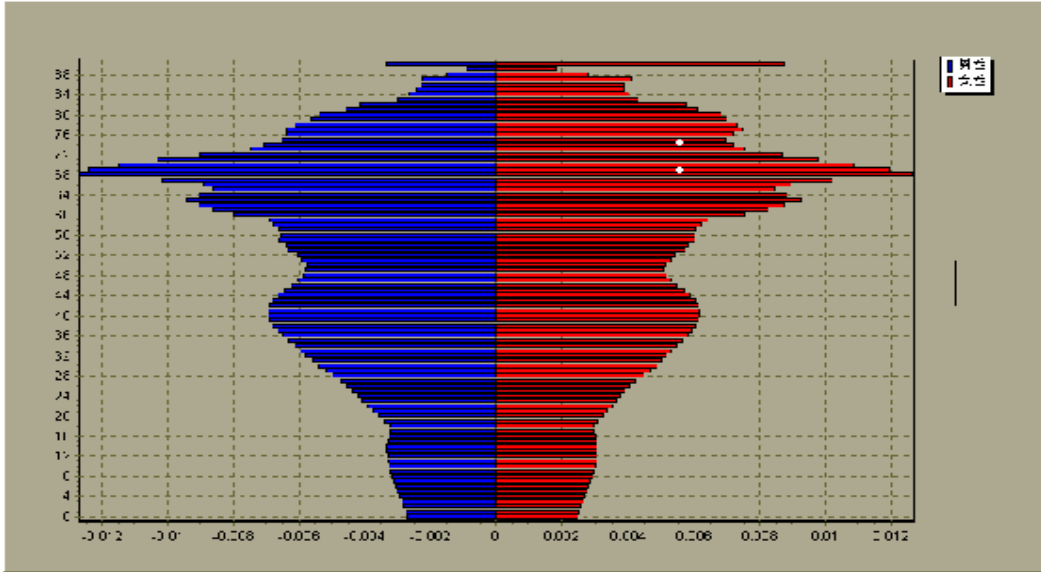


图2 2050年北京市常住人口年龄结构金字塔(中方案)

二、北京市未来50年户籍人口变动趋势预测

(一) 预测目的

户籍人口变动趋势预测出于三个目的：一是为政府关于北京经济社会发展水平、社会保障覆盖面等决策提供本市户籍人口变动的基本信息；二是北京作为首都，户籍人口增长规模控制始终是政府面临的艰巨任务；三是户籍人口总量变动趋势预测可与常住人口总量变动趋势预测结果加以比较，从中判断未来50年北京市外来人口规模的变动趋势。因此，未来50年北京市户籍人口变动趋势预测具有现实意义，也具有研究价值。

(二) 户籍人口预测基数来源

分性别、年龄的人口数，同常住人口预测相同，户籍人口的分性别、年龄人口数也使用由北京市第五次人口普查数据推算出的2000年年底数。具体推算方式为，根据北京市统计局人口普查办公室提供的长表1%样本数据，计算出户籍人口分男女的年龄别模式，再根据2000年底的户籍人口数1107.5万人，其中男560.1万，女547.4万^①，推算出2000年底的分性别、年龄的人口数。其中0岁人口根据长表1%样本数据中15-49岁北京市户籍育龄妇女生育数据进行了修正，出生人口性别比为108.9（参见附表4）。

分性别、年龄别死亡率，由于长表数据没有提供户籍死亡人口的数据，户籍人口的分性别、年龄别死亡率采用了公布的常住人口相应数据（参见附表4）。

育龄妇女分年龄生育率，根据长表1%样本数据中15-49岁北京市户籍育龄妇女“1999年11月1日-2000年10月31日的生育状况”提取，并由此计算出总和生育率为0.72。假设育龄妇女的生育模式在较短的时间内（6个月）表现出稳定性，则该模式可作为北京市户籍人口2000年年底的生育模式（参见附表4）。

(三) 户籍人口预测参数的说明

为了比较不同的生育水平对户籍人口总规模和结构的影响，我们设计了两个中方案，我们称之为中方案1和中方案2。因此，户籍人口的预测按照三个阶段分别分为低方案、中方案

^① 北京市统计局：《2001年北京统计年鉴》，中国统计出版社，2001年，第68页。

案 1、中方案 2、高方案四种预测。

四种方案的出生性别比、户籍净迁入人口年龄别模式、死亡模式和生育率等参数设计相同。出生性别比由 2000 年的 108.9 线性递减为 2008 年的 106，2009-2050 年保持 106 的水平。户籍净迁入人口年龄别模式、死亡模式及生育率与常住人口参数估计相同。四种方案参数估计的区别，主要表现在总和生育率和户籍净迁入人口规模两个参数的设定不同(四种方案的参数设定见表 7)，说明如下：

1. 总和生育率低、中、高方案的估计

2002 年 9 月，我们在北京市 18 个区县随机抽样选取 1600 个 20-30 岁拥有北京市户籍的青年，对他们的生育意愿进行了问卷调查。户籍人口预测的总和生育率参数估计参考了这次调查的结果。

(1) 低方案总和生育率估计

户籍人口低方案的总和生育率确定为 0.72 (2000 年人口普查数据)，我们假定在未来 50 年这一生育水平保持不变，作为预警模型的下限。

(2) 中方案 1 与中方案 2 总和生育率估计

中方案 1 的总和生育率参数由 2000 年的 0.72 线性递增至 2020 年的 1.2，2021 年-2050 年保持 1.2 不变；中方案 2 的总和生育率等同于高方案，即由 2000 年的 0.72 线性递增至 2020 年 1.4 的水平，2021 年-2050 年保持 1.4 水平。

中方案 1 总和生育率的确定依据：第一，至 1990 年全市独生子女人数累计 111.21 万(由 1990 年北京已婚育龄妇女人数 201.3540 万乘以独生子女领证率 55.23%得出)，并由长表 1% 样本数据推断，2000 年北京 10-24 岁的同龄人口约为 212.62 万人(北京市 1980 年始，特别是城市地区开始实行较为严格的一孩政策，收回二孩指标，即一孩满 4 岁也不再批准二孩指标)，独生子女占此年龄段人口 52.3%。北京大学刘鸿雁曾按一孩率对北京市崇文区的“四普”数据研究显示，1979-1990 年间，独生子女已占同年龄人数的 76.4%。^①

同时，我们还计算出 2000 年独生子女总量累计 151.75 万(由 2000 年北京已婚育龄妇女人数 231.13 万乘以其独生子女领证率 66%得出)，这个数减去 1990 年独生子女总量 111.21 万人，得出 1991-2000 年出生的独生子女总量约为 48.42 万人。同时，我们从长表 1% 样本数据推算出同一时期户籍出生人口约为 80.42 万人，进而得出 90 年代出生的独生子女占同年龄户籍人口的 60.2%。与 1990 年以前比较，可以看出独生子女占同龄人口比例上升的趋势。

比较两个阶段的独生子女比例，我们选择 60% 作为未来 30 年(两个阶段的独生子女大部分将在未来 20-30 年内完成生育任务)独生子女占同龄人口的比例。即使考虑到户籍净迁入人口，由于计划生育政策是全国性的，未来 30 年内，育龄妇女会逐渐由非独生女转化为独生女为主。假设独生子女的婚配模式是独生子女优先为主，即独生子或女优先选择独生女或子组成家庭，由此，未来将有约 60% 的家庭夫妇双方都为独生子女(以下简称“双独”家庭)。

第二，我们 2002 年进行的北京市个人生育意愿的调查显示，双独家庭的平均生育意愿为 1.13 个孩子，其中 68.42% 选择只生一个，19.74% 选择生育二孩，还有 11.84% 人选择不生育。而非独生子女的平均生育意愿为 1.06 个孩子。按未来 30 年 60% 家庭为双独家庭测算，加权计算结果生育意愿为 1.097 个孩子(1.13*0.6+1.06*0.4=1.097)，接近 1.1。我们认为这一调查问卷的生育意愿率是偏低的，主要根据是全部样本中已婚者比例仅占 31.17%；20-25 岁的年轻人占 62.78%。即大部分调查对象未婚，年龄较轻，已婚者中“双独”夫妻刚结婚或刚刚生育了一个孩子，因此，他们还无法有目标或十分认真地考虑未来生育二孩的计划。故中方案 1 的总和生育率选择由 2000 年的 0.72 递增至 2020 年的 1.2。

^① 刘鸿雁等：《独生子女及其未来婚姻结构》，《中国人口科学》，1996 年第 3 期。

(3) 高方案预测总和生育率估计

假定未来 30 年 60% 的双独家庭有 60% 选择生育二孩，没有不生育的现象，则双独家庭生育率会调整到 1.6。如果单独家庭继续保持 1 左右的生育率，则生育率会达到 1.36 的水平 ($1.6 \times 0.6 + 1 \times 0.4 = 0.36$)，接近 1.4。故高方案的总和生育率选择由 0.72 递增至 2020 年的 1.4。

作为对照方案，高方案的总和生育率与中方案 2 相同，即由 2000 年的 0.72 线性递增至 2020 年 1.4 的水平，2021-2050 年保持 1.4 水平。这种设定使得中方案 2 与高方案可以进行生育率水平相同下的不同迁移规模对人口规模、结构影响的比较。

2. 户籍净迁入人口规模低、中、高方案设计

(1) 低方案估计

户籍净迁入人数由 2000-2008 年平均每年 10 万、2009-2020 年下降到平均每年 8 万、2021-2050 年下降为 6 万。参数设计的依据是：根据 1996 年《北京市国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》，到 2010 年户籍人口控制在 1210 万，以 2000 年 1107.5 万户籍人口基数计算，户籍净迁入人口平均每年约 10.25 万，我们将此作为 2008 年以前低方案参考数据，设每年户籍净迁入人口为 10 万。2009 年后户籍净迁入人口 8 万及 2021 年后下降到 6 万，即假设其恢复到 20 世纪 90 年代户籍净迁入水平。

(2) 中方案 1 与中方案 2 估计

两个方案参数估计相同，2000-2008 年平均年户籍净迁入人口都为 13 万人，2009-2020 年再到 2050 年平均每年户籍净迁入人口为 12 万人。主要参照北京市 2001 和 2002 年两年净迁入人口每年 12 万人。考虑到奥运经济、发展高新技术产业的首都经济发展模式以及人口户籍政策逐渐松动等环境因素的影响，故 2008 年前我们假设平均每年 13 万人的户籍净迁入规模，2009-2050 年恢复到本世纪初的水平。

我们认为，中方案 1 与中方案 2 总和生育率不同，而迁移规模相同，可以比较不同生育率水平对人口规模和结构的影响，中方案 2 可作为中方案 1 的一个对照方案。

(3) 高方案估计

2000-2008 年户籍净迁入人口年均规模 15 万人，2009-2020 年再到 2050 年均保持 14 万人。主要目的将其作为一个预警模型，旨在为政府提供一个警示性预测。

表7 北京市未来50年户籍人口变动趋势预测参数

方案	总和生育率	户籍净迁入人口	预期寿命	性别比
低方案	2001-2050年保持2000年0.72水平不变。	2001-2008年平均每年净迁入10万(其中男54%,女46%,男女比例三方案各阶段相同)2009-2020年8万,2020-2050年6万。	男性预期寿命:2000年为74.9525,2000-2020年每年以0.1的步长增长,2020年为76.9525。2021-2050年以0.05的步长增长,2050年为77.4525。	2000年出生性别比为108.9,线性递减到2008年的106,2009年以后保持106的水平。 (四方案相同)
中方案1	从2000年0.72线性递增到2020年的1.2;2021-2050年保持1.2水平。	2000-2008年13万,2009-2050年12万。	女性预期寿命:2000年为78.6443,2000-2020年每年以0.1的步长增长到2020年为80.6443。2020-2050年以0.05的步长增长,2050年为82.1443。	
中方案2	由2000年的0.72线性递增至2020年的1.4水平;2021-2050保持1.4水平。	同中方案1	(四方案相同)	
高方案	同中方案2	2000-2008年15万,2009-2050年14万。		

(四) 户籍人口预测结果分析

1. 户籍人口规模及发展趋势

表8为北京市未来50年户籍人口规模低、中、高三种方案预测结果,图3显示了2001-2050年三种方案预测户籍人口总量增长变动的趋势。我们认为,中方案预测结果较为现实。

(1) 低方案预测情况

表8显示,北京市户籍人口将由2000年的1108万缓慢增长到峰值年2020年左右1208万人,此后逐步下降至2050年的932万人。

(2) 中方案1预测情况

表8显示,户籍人口总规模到2035年将达峰值1370万(比低方案推迟15年左右时间),尔后开始下降,到2050年户籍人口规模为1333万人。

(3) 高方案预测情况。

表8显示,户籍人口总量的峰值年比中方案1又推后约12年,即将在2047年达到1516万人,尔后开始下降。峰值年户籍人口总量比中方案1多150万人,比低方案多275万人。到2050年户籍总人口为1515万人,规模大于中方案1近200万人、大于低方案580余万人。

2. 户籍人口年龄结构变动趋势

表9户籍人口高、中、低三个预测方案所显示了未来50年60岁及以上人口占总人口比重的变动趋势。

表 8 北京市未来 50 年户籍人口规模预测三种方案比较 单位：万人

年份	低方案			中方案 1			高方案		
	总人口	男性	女性	总人口	男性	女性	总人口	男性	女性
2005	1147	580	567	1165	589	575	1176	595	581
2008	1170	591	579	1202	608	594	1222	618	603
2010	1181	596	584	1225	620	605	1251	633	618
2015	1201	606	595	1282	649	633	1326	671	654
2020	1208	609	599	1327	671	656	1389	704	686
2025	1189	599	590	1354	685	669	1435	727	708
2030	1156	582	575	1366	692	674	1464	742	721
2035	1114	559	554	1370	693	676	1486	753	733
2040	1061	532	529	1366	691	675	1504	762	742
2045	999	501	499	1354	685	669	1514	768	746
2050	932	468	464	1333	676	657	1515	769	745

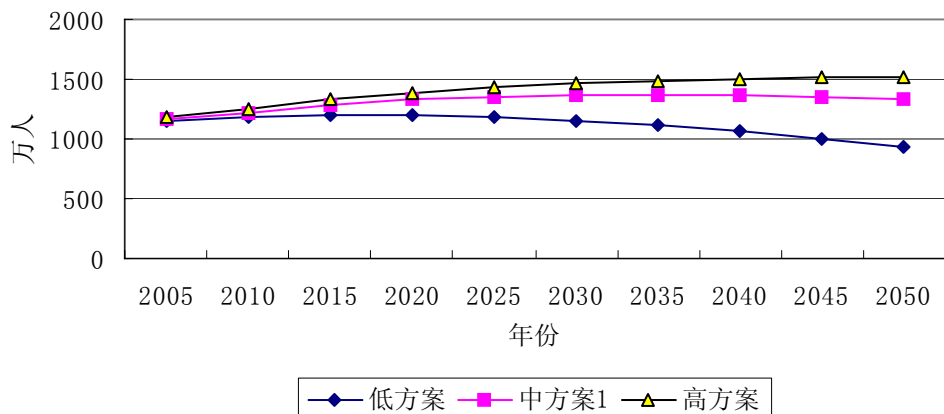


图 3 2001-2050 年户籍人口总量增长三种方案预测变动趋势比较

表 9 北京市未来 50 年户籍人口预测三种方案 60 岁及以上人口比重比较 单位：(%)

年份	低方案	中方案 1	高方案
2005	16.40	16.32	16.27
2008	17.43	17.22	17.12
2010	18.60	18.27	18.10
2015	23.39	22.50	22.09
2020	28.70	26.98	26.22
2025	34.42	31.47	30.29
2030	38.10	33.95	32.43
2035	40.45	35.15	33.33
2040	42.35	35.80	33.72
2045	46.82	38.37	35.87
2050	51.00	40.45	37.50

从人口年龄结构金字塔看来，低、中、高三方案都呈现倒金字塔形（参见图 4），但中方案人口结构要明显好于低方案，相比之下，高方案在修正年龄结构上并没有比中方案有明显优势，因此，从年龄结构上与生育率和迁移规模比较的相对优势上，我们将中方案 1 视为较为现实和理想的优选方案。

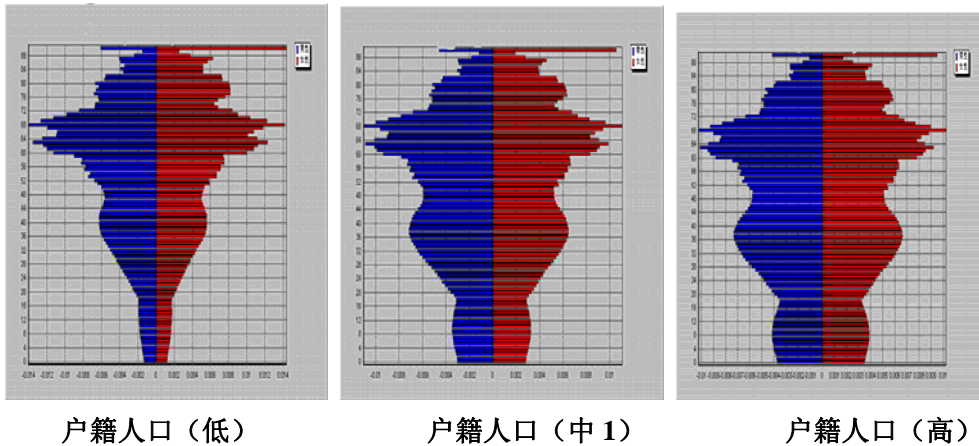


图 4 2050 年户籍人口预测低中高、常住人口中方案金字塔比较

(1) 未来 50 年北京市户籍人口老化趋势十分严重

图 5 显示，无论低、中、高哪一个预测结果，北京市的老龄化都将呈现持续、快速上升的趋势。如果继续保持目前的超低生育率（0.72）和低迁入水平（低方案），50 年后，户籍人口中 60 岁及以上的老年人将超过 50%；如果按照 2020 年后稳定在 1.2 的总和生育率水平，户籍净迁入人口年均 12 万，也将有 40.45% 的老年人口；即使将总和生育率提高到 1.4、户籍净迁入人口达到 14 万，户籍老年人口也会由 2000 年的 14% 上升到 2050 年的 37.50%。

(2) 生育率水平和迁移规模对人口规模和结构的影响不同

表 9 还说明，生育水平和迁移规模对于老龄化趋势缓解的作用还是十分明显的，到 2050 年 60 岁及以上人口比重，中方案 1 比低方案低 11 个百分点，高方案比中方案 1 低约 3 个百分点（参见图 5）。

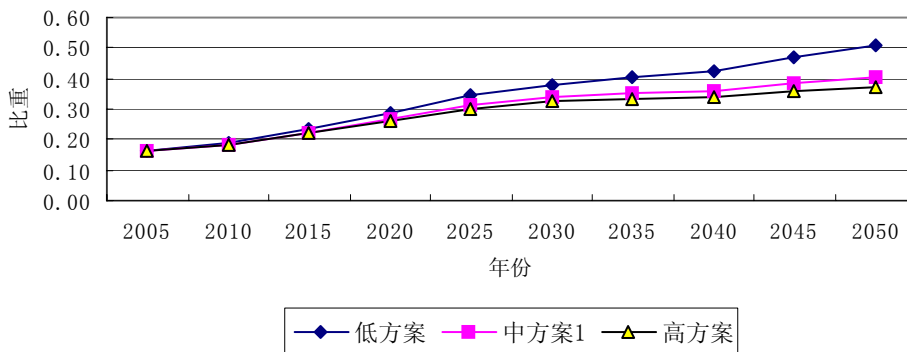


图 5 北京市未来 50 年户籍人口 60 岁及以上人口比重三方案比较

为了进一步分析生育水平和迁移规模对户籍人口规模和结构的影响，我们这里再做两种比较：一是将迁移规模相同，而生育水平不同的户籍人口中方案 1 和中方案 2 预测结果加以比较；二是将生育水平相同而迁移规模不同的户籍中方案 2 和高方案预测结果加以比较（参见表 10），可以从得出两点结论：

第一，户籍人口生育率变动对人口规模影响不大，而对于改善人口年龄结构具有长期的缓解作用。表 10 显示，中方案 2 与中方案 1 净迁入人口规模相同，总和生育率则由 0.72

线性递增至 2020 年的 1.4 水平（高于中方案 1 总和生育率 0.2），以后保持这一生育水平。按以上参数设置预测，生育率提高对人口规模的影响较小，2020 年中方案 2 比中方案 1 只多增加约 19 万人，2050 年多增加约 72 万人。而老年人口比重则明显低于中方案 1，到 2050 年中方案 2 比中方案 1 的 60 岁及以上人口比重将逐渐降低达 2 个百分点（参见表 11）。

第二，净迁入人口规模对于改善人口年龄结构具有一定作用。高方案与中方案 2 总和生育率相同，均由 0.72 递增至 1.4 的水平，而户籍净迁入人口规模高方案比中方案 2 每年增加 2 万，到 2050 年人口规模比中方案 2 多 109 万人（参见表 10），老龄化水平则将降低 0.9 个百分点（参见表 11）。

表 10 北京市未来 50 年户籍人口不同预测方案人口规模的比较单位：(万人)

年份	中方案 1	中方案 2	高方案	中方案 2 与中方案 1 比较	高方案与中方案 2 比较
2005	1165	1166	1176	1	10
2008	1202	1205	1222	3	17
2010	1225	1230	1251	5	21
2015	1282	1293	1326	11	33
2020	1327	1345	1389	18	44
2025	1354	1379	1435	25	56
2030	1366	1397	1464	31	67
2035	1369	1409	1486	39	77
2040	1366	1416	1504	50	88
2045	1353	1415	1514	62	99
2050	1333	1406	1515	73	109

由此看来，从发展趋势上看，户籍人口生育水平一定程度的提高，不会对北京市人口规模扩增带来大的冲击，却会逐渐改善人口年龄老化的趋势。同时，一定规模的迁移人口对于改善严重的人口老化结构也有一定的作用，但不及提高生育率的效果，而扩大人口规模的作用却更加明显。

表 11 北京市未来 50 年户籍人口预测 60 岁及以上人口比重比较单位：%

年份	中方案 1	中方案 2	高方案
2005	16.32	16.30	16.27
2008	17.22	17.19	17.12
2010	18.27	18.20	18.10
2015	22.50	22.32	22.09
2020	26.98	26.63	26.22
2025	31.47	30.92	30.29
2030	33.95	33.21	32.43
2035	35.15	34.19	33.33
2040	35.80	34.56	33.72
2045	38.37	36.72	35.87
2050	40.45	38.38	37.50

(3) 少儿人口变动平缓、劳动力人口比重呈大幅度下降趋势

这里也只选择中方案 1 年龄结构变动趋势预测结果加以全面介绍, 表 12、图 6 显示了未来 50 年北京市常住人口年龄结构中 0-14 岁少儿人口、15-59 岁劳动力人口、60 岁及以上老年人口比重变动趋势。

从表 12、图 6 可以看出, 0-14 岁的少儿比重呈现波动状态, 2001-2010 年由 13.65% 下滑至 2008 年的 9.11%; 2010-2020 年又呈现缓慢上升状态, 2020 年恢复到 11%, 2020 年后在 10% 左右摆动。少儿人口发展相对平缓, 是义务教育事业稳步发展, 提高教育质量的好时机。

表 12 北京市 2001-2050 年户籍人口中方案 1 年龄结构变动预测 单位: %

年份	0--14 岁人口比重	15--59 岁人口比重	60+ 老年人口比重
2005	9.64	74.05	16.32
2008	9.11	73.66	17.22
2010	9.13	72.60	18.27
2015	10.10	67.40	22.50
2020	11.00	62.02	26.98
2025	10.44	58.09	31.47
2030	9.11	56.94	33.95
2035	8.35	56.50	35.15
2040	8.59	55.61	35.80
2045	9.30	52.33	38.37
2050	9.66	49.89	40.45

而劳动力人口在未来 50 年则呈快速、大幅度下降趋势。2005-2008 年, 北京市劳动力人口将达到高峰约 74% 左右, 以后持续下降, 到 2020 年下降到 62.02%, 2050 年劳动力人口占总人口比重将为 50% 左右。由于 60 岁及以上老年人口比重一路攀升, 由 2001 年的 15.34%, 上升到 2008 年的 17.22%、2020 年的 26.98%, 2050 年将达 40% 以上。因此, 到 2050 年, 北京市户籍人口总抚养比将达 100 左右。劳动力所承担的庞大的抚养人口群体、老年人的医疗保障和养老保障都将成为北京市突出的社会问题, 其将关系全面建设小康社会目标的实现。

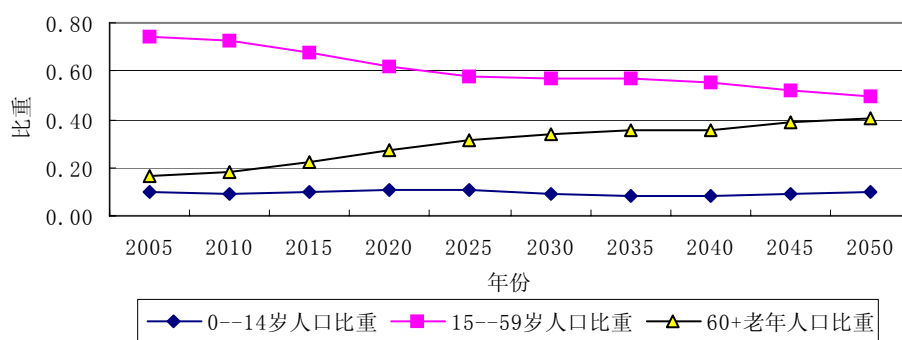


图 6 北京市 2001-2050 年户籍人口中方案 1 年龄结构变动趋势

三、预测结果分析与对策建议

(一) 北京市人口总量将继续扩增，呈先升后降发展趋势

常住人口变动趋势与户籍人口变动趋势两种方案预测结果均证实了本研究开始的理论假设，即未来北京市常住人口总量增加的主要因素源于户籍迁移人口的机械增长和外来流动人口的补充。

根据总和生育率以及净迁入人口规模参数值的变动，北京市常住人口和户籍人口总量在未来 50 年均呈现先升后降的发展趋势。

通过 2008、2020、2050 三个阶段分别进行的常住人口低、中、高三种方案以及户籍人口低、中 1、中 2、高方案四种方案比较，我们认为，应以常住人口预测的中方案和户籍人口预测的中方案 1，作为未来 50 年北京市人口发展方向的较优选择。两个方案所显示的未来 50 年北京市人口规模以及结构变动趋势基本一致。这里以常住人口中方案预测结果为准，描述北京市人口总量先升后降的变动趋势（参见图 7）。2008 年以前北京市常住人口总量将扩增至 1500 万以上，此后继续扩增至 2020 年的 1700 余万，2028 年将达人口总量峰值 1757 万左右，此后逐渐下降，2050 年降至 1600 余万（参见表 4）。

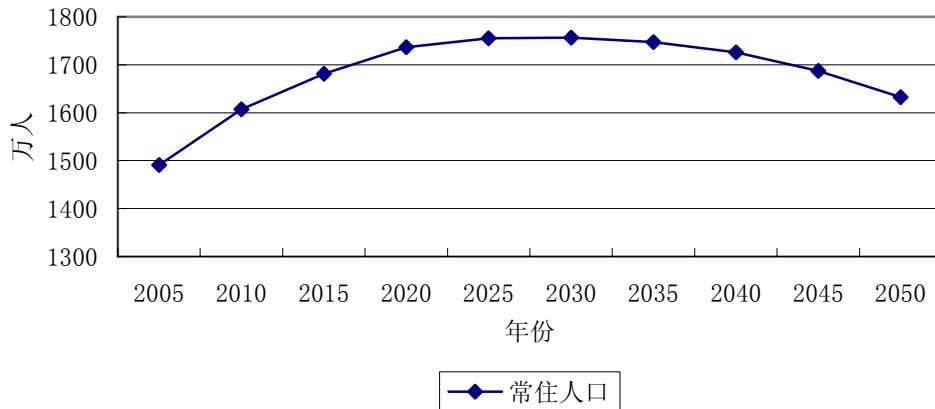


图 7 北京市未来 50 年常住人口总量变动趋势

(二) 外来人口总量先升后降，未来 50 年将维持较大规模

由于缺乏有关外来人口生育和死亡等详细数据资料，因此，我们假定外来人口的生育、死亡模式与北京市户籍净迁入人口相同。这里我们将常住人口变动趋势与户籍人口变动趋势两个模型预测的人口总量加以比较，用同期常住人口总量减去户籍人口总量，余下人口暂且作为本研究对未来外来人口总量变动趋势的粗略预测（见表 13）。我们暂且将表 13 中的“差额人口”数额作为“外来人口”的总规模。

根据表 13 数据所做图 8 显示了未来 50 年流动人口规模的变动趋势与幅度。如果可以以此作为分析未来流动人口变动趋势的根据，那么可以看出，2008 年外来人口将达 370 余万规模，2020 年进一步升至 400 余万，此后呈逐渐下降趋势，2050 年降至 300 万左右。即未来 50 年首都外来人口总量将维持在 300-400 万规模，当然，这只能看作为大体的发展趋势，其变动规模将会受当时条件下北京经济社会发展对于劳动力需求的影响，还会受北京市外来人口管理政策调整等的影响。

表 13 北京市未来 50 年预测人口规模变动（中方案）比较 单位：万人

年份	常住人口	户籍人口	差额人口
2005	1491	1165	326
2008	1573	1202	371
2010	1607	1225	382
2015	1681	1282	399
2020	1736	1327	409
2025	1755	1354	401
2030	1756	1366	390
2035	1747	1369	378
2040	1725	1366	359
2045	1687	1354	333
2050	1632	1333	299

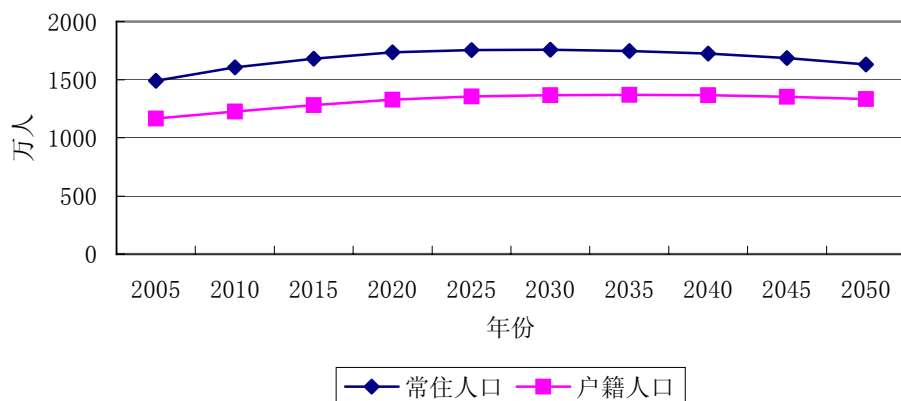


图 8 北京市未来 50 年外来人口规模变动趋势预测（中方案）

（三）人口老龄化趋势十分严重

人口老龄化快速发展，老年抚养比将大幅度提高。前述预测结果分析表明，根据北京市常住人口变动趋势预测结果，即使充分考虑了户籍净迁入人口和非户籍迁入的常住外来人口的替代因素，以及在预测模型中加入了净迁入人口参与北京市人口生育的因素，未来 50 年首都人口结构快速老化仍保持在很高的水平。以常住人口预测中方案显示结果为准，2020 年北京市 60 岁及以上人口将达 22.94%（2000 年北京市常住人口中 60 岁及以上老人为 12.53%，户籍人口为 14%），即将提前 10 年达到全国 2030 年人口老化 23.30% 的水平；2050 年 60 岁及以上人口将达 43.41%，即将超过联合国预测全国老龄化水平 28.76% 15 个百分点。届时每 3 人中将有 1 位老人。表 14 显示了 50 年后北京市巨大的老年人口抚养负担，这显然不利于北京市经济社会的长远发展。

表 14 2050 年与 2000 年人口年龄结构类型比较 单位：%

年份	15—59 岁	60 岁及以上	老年抚养比
2000	73.88	12.53	17.09
2050	47.67	43.41	55.15

注：①2000 年数据根据 2000 年为第五次人口普查数据计算；

②2050 数据根据常住人口中方案预测数据计算。

北京市人口老龄化因素分析。一般说来,影响人口老龄化的因素主要有四个方面:一是死亡率。死亡率高,金字塔顶端尖,人口呈年轻型;死亡率下降,老年人口比重增加。二是平均预期寿命。平均预期寿命短,人口呈年轻型;平均预期寿命延长,老年人口比重增加。三是妇女生育率。生育率上升,少儿人口比重增加;反之老年人口比重增加。四是迁移人口规模。一般迁移人口年龄趋于偏轻,因此导致迁入地人口年轻化;迁出地人口年龄老化。

第一个与第二个因素,即死亡率和平均预期寿命因素,无论从现实生活出发,还是预测模型的参数设计,都是两个比较稳定的因素,北京市的死亡率很低,2000年粗死亡率为5.3%,低于全国平均水平6.4%;平均预期寿命则较高,2000年为76.7岁,高于全国平均水平71.4岁。这两个因素都决定了未来北京市老年人口比重增加的趋势。

第三个与第四个因素,即妇女生育率和迁移人口规模因素,北京市也有自己的特征,一是妇女生育率很低,2000年总和生育率常住人口为0.686、户籍人口为0.72,这一因素也决定了北京市人口发展的老化趋势。二是迁入人口规模庞大,这一因素可以改善北京市人口的年龄结构,降低人口老龄化的程度,如2000年60岁及以上常住人口中60岁及以上老人比重为12.54%、户籍人口为14%,我们可以从中看到常住人口中60岁及以上人口比重低于户籍人口1.5个百分点,说明256.8万半年以上外来人口拉低了北京市总人口的年龄结构。尽管如此,无论从常住人口预测还是户籍人口预测结果看,未来300-400万的外来人口规模,也不能改变首都未来50年人口严重老化的发展趋势。其严重程度位居全国前列,这已经成为无法回避的事实。所以设想通过迁移替代改善首都人口年龄结构,只能是暂时的,不是长久之计。

因此,如何合理地调整现行生育政策,使其既保持稳定的低生育水平又能有效地缓解人口快速老化的趋势,使北京人口与经济、社会、资源、环境协调发展,使人口自身结构也可持续发展,是政府面临的一个紧迫课题,也是政府现在就应该考虑如何解决的一个重要问题。

(四) 建议微调户籍人口独生子女生育政策

户籍人口低方案总和生育率未来50年保持0.72水平不变的预测结果是,即使在三个阶段分别加上年均10万、8万、6万净迁入人口规模,户籍人口总量也将呈萎缩趋势,2050年降至932万,同时60岁及以上人口比重将达50%以上。因此,过低的生育水平会导致严重的人口老化(参见表8、表9)。

户籍人口中方案1与中方案2在控制同样的迁移规模参数条件下,中方案2总和生育率1.4与中方案1总和生育率1.2预测结果比较表明,50年后首都人口总量多增长70余万,而60岁及以上人口比重将逐渐降低2个百分点;同时户籍人口预测高方案与中方案2比较,在控制同样的总和生育率参数1.4的条件下,高方案比中方案2每年增加2万净迁入人口,50年后人口总量多增加109万人,而60岁及以上人口比重只减少0.9个百分点。比较而言,对于人口年龄结构的改善,人口迁移替代的作用显然不如生育水平的提高(参见表10、表11)。

从预测结果看,虽然总和生育率的提高对于人口年龄结构的改善作用是缓慢的,但是从长远看是明显的。这给我们以启发,正是由于人口发展的惯性规律,生育水平对于年龄结构影响的长期性,要求我们现在就应做出恰当的生育政策调整选择,且宜早不宜迟。

我们建议,对户籍人口独生子女生育政策进行微调,以适度提高北京市户籍人口的生育水平为导向,原则是即保持稳定的低生育水平,又有益于优化我市人口年龄结构,为人口自身结构的可持续发展创造条件。建议微调的生育政策内容:

第一,对符合生育二孩的育龄妇女,将女方年龄要到28岁及与一孩间隔4年的限制,改为满足其中一个条件即可生育二孩。

上世纪80、90年代出生的独生子女将于本世纪前20-30年形成婚育高峰和“双独夫妻”

婚育高峰。2000年人口普查资料显示,1999年11月1日-2000年10月31日北京市育龄妇女25-29岁生育第一孩的生育率平均高达60.8%,30-34岁为17.2%,二者合计达78%。因此,如果保持女方生育二孩要在28岁及与一孩间隔4年的条件限制,即意味着符合政策的大量育龄妇女将在30—40岁左右才能生育二孩。这将导致高龄产妇比例的增加,不利于育龄妇女的生殖健康。

第二,允许农村独生子女与非独生子女结婚的“单独”夫妇生育二孩。

北京在农村中实行较为严格的一对夫妇只生育一个子女的政策,要比城市晚几年,且北京市农村独生子女的比例始终低于城区,从独生子女领证率看,2000年城市独生子女领证率为80.1%,农村为42.7%。可以判断在农村未来20-30年“单独”夫妇的比例会增多,但总量有限。此外,允许农村独生子女与非独生子女结婚的“单独”夫妇生育二孩,吉林等外省市已采取这一措施。

第三,取消现行生育政策中,符合生育二孩条件退掉二孩指标者政府给予1000—2000元奖励的规定。我们认为政府有必要改变鼓励退二胎指标的导向。

户籍人口预测总和生育率高限1.4的参数估计,是假设60%的独生子女选择独生子女结婚,其中60%的“双独夫妇”生育二孩,才可能使户籍人口总和生育率达到1.4的高限。根据我们2002年进行的“北京市个人生育意愿抽样调查”统计结果,独生子女人平均选择生育子女数为1.033,已婚中的双独夫妻平均选择生育子女数稍高为1.133。考虑到生育意愿比实际结果低的现实,未来的实际生育率应比调查数据要高,但少生甚至不生的倾向是这代人的代表性特征,政府没有必要鼓励退二胎指标。

“双独政策”影响下北京市人口生育水平变动分析^①

马小红^②

内容提要: 本文在对北京市 18 个区县独生子女抽样问卷调查的基础上,按照分城乡、已婚与未婚、已育与未育等不同情况,分析独生子女群体在生育意愿上的差异,探析独生子女特别是政策允许的双独家庭生育二孩的概率,依此估计未来北京市育龄妇女总和生育率的变化,为预测北京市未来人口变动趋势提供依据。

进入 21 世纪后,北京市已形成大批独生子女群体。若以 1999 年北京市育龄妇女平均初育年龄 26.67 岁计算,80 年代及以前出生的独生子女将从本世纪初进入生育高峰;90 年代出生的独生子女将于 2015 年前后进入生育高峰。可以说,本世纪前二三十年为“双独”婚育高峰期。如不考虑生育意愿,仅按政策实施的预期,政策允许的二孩大约从 2006 年始逐渐甚至快速增多,80 年代出生的独生子女大部分将在 2020 年以前完成二孩生育任务;90 年代出生的独生子女大部分将在 2030 年以前完成二孩生育任务。然而,在国家计划生育政策导向下形成的一代独生子女群体,他们生活、成长的家庭环境以及社会环境、经济发展水平都发生了巨大变化。那么,他们的生育观念有哪些变化?他们生育二孩的可能性有多大?这些直接影响着北京市的生育水平和人口变动趋势,是政府制定人口发展规划和社会发展战略必须关注的基本问题。

为此,我们与北京市计划生育委员会合作,于 2002 年 8~9 月在全市 18 个区县进行了一次较大规模的“北京市个人生育意愿”问卷调查,调查对象为拥有北京市户籍的 20~30 岁的年轻人。首先在全市范围内等距抽取了 288 个居委会和 162 个村委会,依据 18 个区县计生委填报的以上居(村)委会独生子女情况摸底调查情况,再次等距抽取了 47 个居委会和 58 个村委会作为本次调查的样本单位。然后在每个样本单位按照一定结构比例配额,选择符合条件的调查对象进行问卷调查。共计回收有效问卷 1604 份,其中,独生子女 75.19%,非独生子女 24.81%;20-25 岁的占 62.78%,26-30 岁的 37.22%;男性 51.81%,女性 48.19%;未婚者 68.64%,已婚者 31.23%(双独夫妻占已婚者的 15%);居委会居民占 71.82%,村委会村民 28.18%。

本文重点探析独生子女特别是政策允许的双独家庭生育二孩的概率,依此估计未来北京市育龄妇女总和生育率的变化,为预测北京市未来人口变动趋势提供依据。

一、理想子女数与二孩生育意愿调查结果分析

1、理想子女数。在调查问卷中,我们设计了“从您个人情况看,您认为一个家庭养育几个孩子最理想”这一问题,从其统计结果(见表 1)来看,我们得到以下结论:

其一,“一孩生育观”倾向明显。无论是男女、独生子女还是非独生子女、城市或农村居民、未婚或已婚、已育或未育,选择理想子女数量为 1 个的比例最高,最低为 58.9%。这说明,在 20-30 岁的青年当中,一对夫妇一个孩子的政策深入人心,少生优生已同化为相当部分公民特别是首都大城市居民的自觉意识。

^① 该论文为北京市社科基金“十五”规划项目“北京市人口规模变动预测研究”子课题“北京市个人生育意愿调查研究”的成果之一,发表于《人口研究》2004 年第 1 期。

^② 马小红,中共北京市委党校社会学教研部副教授,北京人口发展研究中心研究人员。

表 1 年轻人理想子女数量选择统计 (%)

项目	样本数	理想子女数			
		0 个	1 个	2 个及以上	平均数
全部样本	1604	15.6	64.8	19.6	1.04
独生子女	1206	16.6	63.5	19.9	1.033
非独生子女	398	12.6	68.8	18.6	1.06
男青年	831	14.2	66.7	19.1	1.049
女青年	773	17.1	62.9	20.1	1.010
居委会居民	1152	19.9	59.9	20.3	1.00
村委会村民	452	4.7	77.4	17.9	1.133
居委会独生子女	875	20.8	58.9	20.3	0.995
村委会独生子女	331	5.4	75.8	18.7	1.132
独生子女未婚	832	20.4	60.7	18.9	0.985
独生子女已婚	374	8.1	69.5	22.4	1.143
独生子女已婚未育	167	12.6	74.3	13.1	1.004
独生子女已婚已育	206	2.4	64.7	32.9	1.305
已婚中的双独	76	11.8	68.4	19.7	1.133
双独已育 1 孩	23	0	65.2	34.8	1.348

我们从回答想生育 1 个孩子的主要理由看, 所选人数最多的三个选项分别是国家号召、保证孩子教育质量、既不影响事业又可享受天伦之乐。在问卷中还设计了一项关于影响生育行为的诸多因素选择项, 即“您认为您生育孩子可能会受哪些因素影响?”, 选择最多的前 3 位是收入、政策、事业发展。这些从另一角度告诉我们, 当代年轻人在考虑生育子女数量问题时, 更注重社会环境因素、自我发展以及孩子的教育质量。

其二, 婚姻及生育状况不同, 其理想生育意愿存在较显著的差异。表 1 显示, 独生子女对于未来家庭理想子女数量的选择, 未婚、已婚未育、已婚已育者的选择均数呈依次梯度上升态势, 分别为 0.985、1.004、1.305, 这些数值显著高于五普调查数据 0.72; 同时, 选择理想子女数为 0, 即不要孩子的比例依次且大幅度下降, 分别为 20.4%、12.6%和 2.4%。这可以印证人们的一般经验, 已婚者尤其是已婚已育者较未婚、未育者在生育选择方面的考虑更接近实际。

2、政策允许的二胎生育意愿。为了进一步了解独生子女的 2 孩生育意愿, 我们在问卷中还设计了政策因素的选择项目, 即“假如根据政策您符合生二胎的条件, 您打算要第二个孩子吗?”, 在这一选项上, 显示出了较为明显的城乡之间、已婚与未婚之间以及已育与未育之间的差异性(参见表 2)。

首先, 生活于村委会的独生子女对于生育二孩的愿望明显高于城市。回答“要”生育二孩的农村独生子女为 34.2%, 高于城市独生子女这一选择 17 个百分点。这说明, 即使在首都城市化水平很高的大都市, 在农村对于生育二孩的期望仍较城市强烈得多。同时, 此次调查还有一个较为突出的现象, 我们把选择理想子女数 2 孩和选择政策允许生育 2 孩的两项结果加以比较发现, 农村独生子女选择理想子女数 2 孩的为 18.7%, 这一比例还低于城市独生子女的这一选择 20.3%(见表 1), 然而农村独生子女选择政策允许的 2 孩比例高达 34.2%(见表 2), 高出约 16 个百分点, 与其它组别比较, 存在明显差异(见图 1)。这表明, 一

孩生育政策在农村地区的约束力还是较强的，一旦放开独生子女生育政策，普遍生育 2 孩的可能性还是相当大的。

表 2 独生子女对于生育二孩的选择比例统计 (%)

项目	对于符合政策的二孩选择		
	要	不要	没想好
全部样本	19.1	56.4	23.6
居委会独生子女	17.2	56.5	25.3
村委会独生子女	34.2	52.7	22.4
未婚独生子女	17.2	55.7	26.4
已婚未育独生子女	18.3	61.9	19.8
已婚已育独生子女	28.9	53.6	17.5
已婚中的双独夫妻	19.7	52.6	22.4
双独已育 1 孩	30.4	52.2	17.4

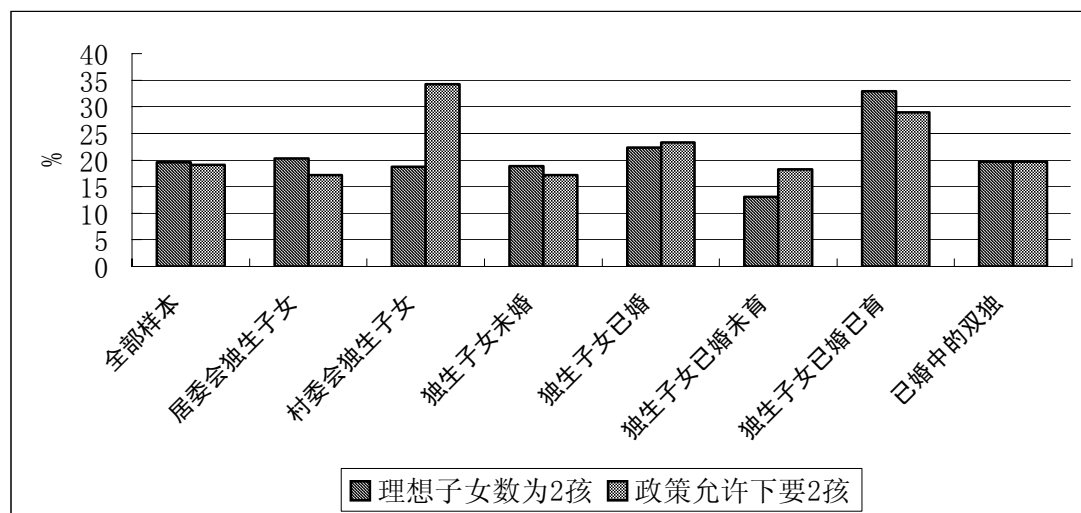


图 1 理想子女 2 孩选择与政策允许 2 孩选择比较

其次，从不同婚姻和生育状况比较看，表 2 与图 1 显示出了与表 1 相同的规律，即未婚、已婚未育、已婚已育者对于选择生育政策允许二孩的比例也呈现出梯度上升状，分别依次上升均达 6 个百分点(见表 2)，其中双独已育 1 孩者的这一选择比例最高，为 30.4%，高于全部样本平均数约 11 个百分点。这一统计结果进一步印证了人们的一般经验，即大多数年轻人在结婚之前对于生育几个孩子还未做切合实际的考虑、计划。当生育一个孩子之后，对于养育孩子的认识会进一步发生变化，未育之前本不打算要孩子或生育一孩就够了，所考虑的是为人父母十分辛苦的一面，而生育之后的天伦之乐、子女需要伙伴的生长环境等因素，又使其渴望生育二孩。

同时，我们注意到图 1 还显示，独生子女已婚已育者对于政策允许 2 孩的选择比例比理想子女数 2 孩的选择比例反倒低出 4 个百分点，对此我们可以有两种推测：一是由于经济、事业、孩子抚养教育等压力使独生子女在确定是否生育 2 孩时还存在着一定程度的犹豫；二是如果条件适宜，他们选择生育 2 孩的实际比例还会上升。

3、双独家庭的生育意愿。值得关注的是，本次调查中有 76 个“双独”家庭，他们在现行政策中可以生育 2 个孩子。但表 1 显示，他们当中选择理想子女数 1 孩的占 68.4%、选择

2 孩的仅占 19.7%，还有 11.8% 选择不要孩子，其平均理想子女数为 1.133，与全部样本 1.04 差异不大。表 2 显示在是否生育 2 孩的选择上，有 19.7% 选择要（这一比例恰好与其理想子女为 2 孩的比例相同），52.2% 选择不要，还有 22.4% 选择没想好，三项选择结果与全部样本的差异也很小。

我们认为，这一现象与多年来广泛实施的独生子女生育政策密切相关。“双独”生育政策虽与计划生育国策相伴生，但“双独”夫妻概率一直很低，享受“双独”生育政策的人很少，因此人们了解“双独”生育政策的范围十分有限。我们在问卷中设计了调查对象对现行生育政策了解程度的指标，结果显示，调查对象对于“提倡一对夫妇生育一个子女”政策的了解十分广泛，达 98.8%，而对“双独”政策的了解范围仅为 58.2%。说明一孩生育政策深入人心，而二孩生育政策群众知晓率较低，恐怕这是目前“双独”家庭没有表现出特别的二孩生育倾向的重要原因之一。

二、“双独”政策影响下北京市人口生育变动分析

独生子女在本世纪前 30 年将逐渐成为城市尤其是大城市的婚育主体，他们的生育观念、生育行为直接影响未来人口的规模与结构。在符合“双独政策”的家庭逐渐增多的情况下，北京市的生育水平会发生什么样的变化，这是人口学者和政策制定者非常关心的问题。下面我们根据此次调查的结果，对北京市户籍人口未来的生育水平变动进行分析、预测。

1、预测公式。我们按照“双独家庭比例数×双独家庭意愿生育子女均数+非双独家庭比例数×非双独家庭生育子女均数=未来婚育家庭生育子女均数”的加权平均数公式，对未来婚育家庭平均生育子女的个数进行推断。公式中，“非双独家庭比例数”由 100 减去双独家庭比例数获得，“非双独家庭生育子女数”取值为 1.0，这是一对夫妇生育一个孩子的现行政策（北京市计生委 1999 年 67 万人口抽样调查结果，育龄妇女总和生育率也为 1.0 左右）。“双独家庭占婚育主体的比例”和“双独家庭意愿生育子女均数”，根据我们的问卷调查结果分别作出以下不同水平的估计。

2、双独家庭比例数估计。要估计双独家庭比例数必须知道独生子女占同龄人口的比例。根据北京市已婚育龄妇女累积人数以及独生子女领证率推算，至 1990 年北京市独生子女人数累计 111.21 万；另据 2000 年北京市第五次人口普查数据推断，2000 年 10~24 岁的同龄人口约为 212.62 万人，因此，我们可以得知，80 年代及以前出生的独生子女应占此年龄段人口 52.3%。同时，我们还计算出 1991~2000 年出生的独生子女总量约为 48.42 万人。根据 2000 年第五次人口普查资料，同一时期户籍出生人口约为 80.42 万人，进而得出 90 年代出生的独生子女占同年龄户籍人口的 60.2%。与 1990 年以前比较，可以看出独生子女占同龄人口比例上升的趋势。刘鸿雁曾按一孩率对北京市崇文区的“四普”数据研究显示，1979~1990 年间，独生子女已占同年龄人数的 76.4%。考虑到城乡差别以及独生子女领证率比实际独生子女比例低等因素，我们确定 60% 作为未来 30 年独生子女占同龄人口的大致比例。

2000 年第五次人口普查中，北京市户籍人口的出生性别比为 108.9，基本正常。同时，我们的问卷调查结果也表明，调查对象没有显现男孩偏好倾向，说明在未来二、三十年，北京市户籍人口中性别比应处于基本正常的范围。因此，我们可以假设，独生子女或独生女在同龄同性别人口中都占 60%。

在此基础上，我们对双独家庭占未来生育主体家庭比例从两个角度进行估计：一是从独生子女优先选择独生子女为婚育对象的倾向性估计。男女都占同龄人口 60% 的独生子女，按随机概率组成家庭，在全部婚育主体家庭中会有 36% 为双独家庭；比较极端的是独生子或女全部选择独生女或子组成家庭，则 60% 家庭将为双独家庭。本文认为，不会出现所有独生子女都选择对方为独生子女组成家庭的现象，但由于“双独”生育政策的影响会有一些希望生育 2 孩的独生子女将优先选择对方也是独生子女作为婚育对象，我们假设中充分考虑这一因

素。二是从独生子女进入婚育期的时间段估计。考虑到计划生育政策实施进程，在未来二三十年独生子女占同龄人口的比例也是变化的，90年代的独生子女比例明显高于80年代，所以不同时期的双独家庭比例也不是恒定不变的。基于以上考虑，按双独家庭占全部婚育主体家庭的比例分别为36%、42%、48%、54%和60%进行生育水平变动的推断。

3、双独家庭意愿生育子女均数估计。我们按照问卷调查中双独家庭理想子女数与政策允许下选择生育2孩的不同比例，计算双独家庭的意愿平均子女数。根据表1，双独家庭中有11.8%选择不生育孩子，68.4%选择生育1个，19.7%(接近20%，表3称之为20%的生育2孩比例)选择生育2孩，其平均理想子女数为1.133。表2显示，双独家庭中22.4%的调查对象在回答“如果政策允许，是否要2孩”时，选择“没想好”，我们假设其中一半即11.2%的人以后会选择生育2孩，则生育2孩的总数为19.7%加上11.2%等于30.9%(表3称之为30%生育2孩比例)，平均理想子女数将会升到1.190；如果回答没想好的双独家庭以后全部生育2孩，即占双独家庭总数的42.1%(表3称之为40%水平)选择生育2孩，则会升到1.302。同时，我们假设如果60%、80%和100%的双独家庭生育2孩，则其平均生育子女数大致分别为1.484、1.684和2(参见表3)。

表3 双独家庭生育2孩不同比例下的平均意愿子女数

双独家庭生育2孩比例(%)	20	30	40	60	80	100
双独家庭意愿平均子女数(个)	1.133	1.19	1.302	1.484	1.684	2

注：在20%，30%，40%，60%，80%不同水平中，平均意愿子女数中有11.8%的人不要孩子，要1孩比例随着2孩比例的提高而减少。

4、北京市未来30年生育水平模拟推断。按双独家庭占未来生育主体家庭的不同比例数和双独家庭生育2孩的不同可能性估计，根据预测公式，我们对未来30年内平均生育子女数做出以下推断(见表4)。

表4 北京市未来30年平均生育子女数推断 单位：个

预测均数 双独比例	双独家庭生育2孩的比例					
	20%	30%	40%	60%	80%	100%
36%	1.048	1.068	1.109	1.174	1.246	1.36
42%	1.056	1.080	1.127	1.203	1.287	1.43
48%	1.064	1.091	1.145	1.232	1.328	1.48
52%	1.072	1.103	1.163	1.261	1.369	1.52
60%	1.08	1.114	1.181	1.290	1.410	1.6

注：表中左侧表头的“双独比例”指双独家庭占全部婚育家庭的比例；“预测均数”指未来婚育家庭生育子女均数。

可以看出，北京市未来生育率水平的提高主要取决于双独家庭生育2孩的比例。表4显示，双独家庭占未来婚育家庭的比例无论36%还是60%，如果其中只有20%~30%生育2孩，那么生育子女均数保持在1.033~1.114之间，没有明显变化，与目前北京市户籍人口的实际生育水平接近。只有双独家庭中40%以上夫妇选择生育二孩，生育水平才会有较大的提高。如表4所示，我们认为有现实意义的推断，即如果全部婚育家庭中有42%的双独家庭，其中选择生育2孩的比例由20%上升60%，也就是全部婚育家庭中有25%的家庭生育2孩时，生

育水平会由 1.056 上升到 1.203, 达到 1.2 以上。

同时我们认为 1.2 的意愿生育均数是偏低的。主要理由是调查对象受年龄与婚育状况限制。在全部调查样本中, 20~25 岁的年轻人占 62.78%; 独生子女未婚者占 69%。表 1 显示, 全部样本中有 15.6% 的人选择不要孩子, 双独家庭中有 11.8% 的不要孩子; 表 2 显示, 对于“是否打算生育符合政策的二孩一项”, 选择“没想好”的调查对象在全部样本中的比例为 23.6%, 未婚独生子女为 26.4%, “双独”家庭为 22.4%。这两组数据说明, 由于未进入婚育状态, 因此, 大约有 1/4~1/5 的调查对象, 对于是否生育、是否生育二孩还未提上他们的生活日程。我们的调查对象, 即使现在选择不生育或不要二孩, 将来是否一定不生育、不要二孩, 还是未知数。同时, 前述分析还表明, 从未婚到已婚再到已育三类独生子女, 对于生育的选择有着明显的梯度升高趋势。因此, 1.2 的生育率水平有一定上升的空间。

基于以上分析, 我们认为, 随着时间的推移, 随着 2003 年 7 月新公布的《北京市人口与计划生育条例》的广泛宣传, “双独”政策将会家喻户晓; 随着独生子女进入实际婚育群体总量的扩大, 生育二孩家庭的比例将会增多, 北京市目前的超低生育水平有望得到一定程度的改善, 总和生育率在未来二三十年有可能升至 1.3 以上, 但不会超过 1.6 的水平, 仍属低生育水平。

(本文的形成受到侯亚非教授的大力帮助, 在此谨表诚挚谢意)

参考文献

1. 北京市计生委:《北京市人口出生趋势的回顾与展望》, 2000 年 11 月。
2. 刘鸿雁等:《独生子女及其未来婚姻结构》,《中国人口科学》, 1996 年第 3 期

第三部分 人口迁移与流动

北京市人户分离人口的现状及对策^①

北京市公安局人口管理处^②

内容提要: 随着北京城市建设和住房商品化进程加快,北京市人口人户分离成为政府面临的一个重要课题。2000年结合北京市第五次人口普查户口整顿工作,对人户分离人口进行了专项调查登记,共登记人户分离有人无户人口71.5万户,160.3万人,占全市同期户籍人口的14.6%。根据调查情况,我们对全市人户分离人口的规模、分布、原因等进行了研究分析,以期把握市场经济条件下人口发展变化的特点与规律,正确制定人口政策和发展规划。

一、人户分离的现状

人户分离人口是指有本市常住户口,离开户口登记地半年以上,在本市其他街道、乡镇居住的人口。它是社会经济发展和人口城市化进程中的产物。

本市人户分离的基本形式有以下两类。从分离空间看:一是跨区县分离,即户口登记地与现住地分别在本市不同的区县;二是本区县内跨街道、乡镇分离,即户口登记地与现住地分别在同一个区县的街道、乡镇。从分离时间看:一是长期连续分离,即居民搬入新住址后不办理户口迁移,人户长期分离;二是长期间隔分离,即居民有多处住房,在户口登记地与现住地间往返居住,造成人户分离和人户一致两种状态相互交替;三是暂时分离,即原住房由于改造或拆迁,居民暂时住周转房等待回迁造成的人户分离。

本市人户分离的表现形式大体有10种情况。全市调查登记的160.3万人人户分离人口按数量排列分别是:居民自己不愿迁户口的43.2万人,为上学、就业的27.6万人,市内多处住房的10.5万人,搬迁冻结户口的9.6万人,投靠亲属未迁户口的8.8万人,租借房屋的8.4万人,住房手续不全的7.4万人,为分房的6.3万人,新楼地名、楼号未确定的4.2万人,其他原因34.3万人。人户分离人口数量排前三位的均超过10万人,占人户分离人口总数的50.7%。人户分离表现出以下特点:

1. 人户分离数量庞大,呈逐年上升趋势。2000年人户分离人口调查统计,全市人户分离有人无户人口160.3万人,占全市同期户籍人口的14.6%。1982年第三次人口普查统计,人户分离人口13万人,占当时全市户籍人口的1.3%;1990年第四次人口普查统计,人户分离人口73.4万人,占当时全市户籍人口的7%。近10年来,全市人户分离人口由13万人增长到160多万人,增加了10余倍。

2. 人户分离主要集中在城近郊区。调查表明,处于人户分离状态的人口77.7%居住在城近郊区,其中居住在朝阳、海淀、丰台、石景山四个近郊区的101.2万人,占人户分离人口总数的63.1%;居住在东城、西城、崇文、宣武四个城区的23.4万人,占人户分离人口总数的14.6%。而居住在十个远郊区县的共计35.7万人,占人户分离人口总数的22.3%。城乡结合部地区为人户分离人口居住的集中地区。如海淀清河永泰小区住有居民8300余户,而户籍登记在册的不足500户。

3. 人户分离时间普遍较长。从调查情况看,分离时间半年至一年的22.2万人,占人户

^① 该研究为北京市第五次人口普查数据开发利用招标课题。收录于《北京市2000年第五次人口普查课题论文集》,北京市第五次人口普查办公室、北京市统计局编,中国人口出版社2004年。

^② 课题组成员:苗林,北京市公安局人口管理处处长;孟繁荣,北京市公安局人口管理处副处长;赵燕北,北京市公安局人口管理处常住人口管理处原处长;王琳,北京市公安局人口管理处常住人口管理处副处长;牛发炉,北京市人口管理处办公室正处级调研员。

分离人口总数的 13.8%；一年至三年 43.9 万人，占 27.4%；三年以上的 94.2 万人，占 58.8%。可见大多数人户分离人口经历了较长的分离时间。

4. 整户分离情况突出。据调查统计，在全市人户分离人口中，整户分离的 45.9 万户，114.2 万人，占人户分离总户数、总人数的 64.1%和 71.2%。单人或多人分离的只占户数、人数的 35.9%和 28.8%。

二、人户分离的负面影响

由于历史和社会经济的原因，户籍登记制度在我国曾起着非常重要的作用。户籍制度对户口登记、迁移的规范功能在一定时期仍然不可替代。人户分离现象的大量存在，给首都城市管理造成了诸多不利影响，主要表现在以下几个方面：

1. 影响人口统计质量。我国现行的人口统计是由户籍登记地公安机关依据户籍登记资料进行汇总统计的。户口统计是地方政府制定社会和经济计划、宏观调控政策的重要依据，也是评估国民经济指标、发展速度和比例关系的基础资料。由于存在庞大的人户分离群体，户口已反应不出各地区人口分布的真实情况，从而造成了户口登记、统计的种种假象。以朝阳区为例，截止 2000 年 8 月的统计，全区在册户籍人口为 150.9 万人，而同期人户分离有人无户的 42.9 万人，有户无人的 20.8 万人，使本区实际居住人口增加了 15%。户籍人口统计明显反映不出实际居住人口的真实情况。

2. 影响基层政权建设和社区管理。我市基层行政管理机构的设置、编制及经费都是以其辖区的户籍人口数作为依据安排确定的，由于人户分离人口的大量存在，户籍人口统计数据不能准确反映某一地区的实际居住人口状况，势必造成这一地区的行政管理机构、管理人员和经费等出现较大缺口，基层政权建设和社区管理工作落后于形势发展的需要，在部分地区出现行政空白，社区管理滞后等问题。如近几年，在昌平区开发建设了一些像天通苑、回龙观等规模较大的住宅小区，按规模应建立基层行政管理机构，配置与之相适应的公安、工商、税务、城管等职能机构。但是由于人户分离问题大量存在，影响了基层行政管理机构的建设，本应由基层行政机构、居(家)委会管理的事情，由小区物业部门代管，出现了行政管理空白。

3. 影响户籍管理职能的正常发挥。户籍管理是国家行政管理的一个重要方面。户籍管理的职能就是通过户籍登记资料，为国家管理和社会管理提供服务。由于人户分离群体的日益增大，已使行政管理、服务职能的发挥受到了一定程度的制约。如在每年的征兵工作中，兵役登记后，为把人户分离的适龄青年找回户口所在地参加体检、政审，兵役部门要花费巨大的人力和财力。在公民身份证管理中，每年满 16 周岁居民申领公民身份证及成年人换领公民身份证，因人户分离找不到人，制证照片收不上来或制好的证件发不下去。同时，人户分离影响了户籍登记质量，特别是对应销未销户口人员出国、死亡、参军、逮捕、劳教人员的真实情况难以及时掌握，仅宣武区在户口整顿中就发现应销未销户口 2010 人，其中人户分离人口就有 884 人，占 43.9%。此外，普选登记、人口普查以及社会保障、计划生育等都受到人户分离问题的影响，加大了工作难度，使户籍管理的职能难以充分发挥，为社会服务的水准下降。

4. 影响公安基层基础工作的有效开展。公安机关为维护首都安全稳定，需加强人口了解，强化基层基础工作。由于人户分离现象的大量存在，一方面是有户无人，公安机关对大量的人户分离人口不了解其居住地，使相关的管理措施无法落实到人。另一方面是有人无户，动态管理缺乏静态资料有效支持，给了违法犯罪分子可乘之隙。据调查统计，人户分离人口中租借房屋的就有 8.4 万人。由于房屋违规租赁现象的存在，一些违法犯罪嫌疑人和监外罪犯利用出租房屋管理上的漏洞，频繁迁居选择息身藏匿之所，逃避打击和监督管理。

三、人户分离的成因

人户分离现象在 80 年代初就已显露端倪,进入 90 年代后这种情况开始大量出现,结合近年来经济改革和城市发展的情况分析,导致人户分离现象越来越严重的原因大致可分为体制、管理、政策和社会原因四类。

1. 在社会经济体制转轨中,户口对居民生活所需品分配和调控功能下降,原有的约束力弱化是产生人户分离的体制原因。在实行计划经济时期,户口是居民取得粮、油、棉等日常生活必需品供应的依据。户口的分配和保障功能长期覆盖到每一个社会成员,户口对人的约束力建立对生活必需品供给的物质基础上。国家对主要工农业产品生产供应的安排和管理也是以户口为依据的。在实行社会主义市场经济体制后,户口对人的约束力失去了原有的作用。在宏观上,国家对主要产品的生产供应运用各种经济要素进行调控,户口在这方面已失去了原有的地位。在微观上,居民生活中尽管户口仍是取得某些物品或服务的依据,如子女上学、招工、拆迁房屋补贴、煤气、煤炭供应等,但这只是在一定时间内,对一部分人和家庭有效,不再对每个社会成员的日常生活具有长期的直接影响。这使得户口对人的约束失去了完整的物质基础和强制力,使大量居民迁居后不迁户口。据人户分离调查,居民迁居后自己不愿迁户口的就有 43.2 万人,占人户分离人口总数的 26.9%。

2. 城市大规模开发改造和住房商品化进程加快,城市管理诸多环节滞后,致使户口不能随人迁移是造成人户分离的管理原因。首先,由于城市住宅建设的持续发展和危旧房改造范围的不断扩大,大批居民住进新建小区,而由于地名、楼号未确定、生活服务设施不配套、住房手续不全等原因,使居民不能随人而迁移户口。据统计此类情况有 11.6 万人,占人户分离人口总数的 7.2%。其次,一些地区划入改造或开发区域后,迟迟不动工,造成该地区户口长期冻结,一些不在此地居住的居民户口不迁出,而实际居住在此地的居民因户口冻结又无法将户口迁入,属此类情况有 9.5 万人,占 5.9%。再次,随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善,人口迁移出现了许多新情况、新问题,户籍管理仍沿用 1958 年颁布的《中华人民共和国户口登记条例》,很多内容已不适应新形势发展的需要,管理部门没能适时提出相应有效的管理办法,工作处于被动状态。

3. 相关部门的一些现行规定与户口挂钩,是加剧人户分离规模的政策原因。随着市场经济的发展,户口在城市管理中的职能作用在逐渐弱化,但地区与地区之间由于城市建设、教育质量、经济文化发展水平存在差异,一些部门研究问题、制定政策仍然与户口挂钩。如教育部门实行以户口登记地划片就近招生、劳动部门按户口招工、房管拆迁单位按户口给予安置补偿等原因造成的人户分离多达 33.9 万人,占人户分离总人数的 21.1%。一些居民搬迁后,宁愿每天带孩子跑一、两个小时的路途,也要让孩子在城里上学。此外煤炭煤气的供应、计划生育在不同的户口所在地可以享受不同的政策等这些与群众利益息息相关的事情,都与户口挂上了勾,如果户口迁移了,群众的这些利益就无法保证。这些政策、规定加剧了人户分离规模的扩大。

4. 家庭拥有宽松住房,一些老年人或未成年子女为求生活便利互相投靠,部分居民搬到郊区居住不愿意迁户口是导致人户分离的社会原因。随着住房制度的改革和群众生活水平的提高,部分家庭拥有两套以上住房,并由此造成的人户分离是近年来出现的新情况。据调查,这部分人员有 2.3 万户,10.5 万人,占人户分离人口总数的 6.6%。由于家庭的小型化,两位老人家庭和三人核心家庭增多,不少家庭为了照顾老人或未成年子女生活,长期脱离本人户口所在地,祖孙三代相互投靠的情况比较多。据调查,属于这类情况的有 8.8 万人,占人户分离人口总数的 5.5%。另外,一部分居民由于拆迁等原因搬到郊区居住,但不愿迁移户口,这也是造成人户分离的社会原因。

四、解决人户分离的对策

人户分离问题已成为当前城市管理中亟待研究解决的重要课题。必须从北京的实际出发,按照市政府依法治市的要求,实行政府出面,多方参与,公安为主的方法进行综合治理。

1. 政府各部门加强协调, 齐抓共管。人户分离是一个复杂的社会问题,必须由政府各部门齐抓共管,运用法律的、行政的、经济的手段进行综合治理。第一,尽快解决新楼地名、楼号未确定的问题。按照《北京市地名管理办法》和《北京市门牌楼牌管理暂行办法》的规定,规划、建设、地名、公安等部门必须加强协调,没有地名的要尽快命名,没有门牌楼牌号的要尽快编制、安装。同时,建议将地名、楼号纳入小区住宅建设工程竣工验收标准,凡地名、楼号未确定的不予验收,让居民户口有址可落。第二,公安、房管、危改办等部门积极配合,对冻结户口地区进行一次清理。按照 2001 年市政府第 87 号令《北京市城市房屋拆迁管理办法》的规定,凡属于房屋拆迁的,今后不再冻结户口。属于实施房屋危改的地区,采取“时点抄录”的办法确定户籍人口数,户籍人口数抄录完以后,恢复正常办理户口。改变目前一“冻”几年,居民户口无法随人迁出、迁入的情况。第三,加强住房管理,把房改配套措施落到实处。近年来,居民在购买房屋后不能及时拿到房屋产权证或房屋产权证地址与标准地址不符,不能迁移户口的问题日益突出。为解决这一问题,建议市政府明确规定,居民在签定购房合同一定时间内,建筑开发、房屋管理单位必须将房屋产权证发给居民,不得以任何理由不办或延期办理产权证,保证居民有合法的户口迁移手续。

2. 加快解决住宅小区服务设施不配套等问题。规划、建设、开发和小区物业管理部门应认真清理,明确责任,严格执法,逐一解决。使小区配套服务设施建设与住房建设同步,服务与管理同步,给居民创造安居乐业的生活环境和现代文明的生活氛围。

3. 加强人户分离人口现住地管理, 提高户籍管理科技水平。为配合地方法规的实施,公安机关将实行人户分离人口现住地管理。一是加强人户分离人口现住地户籍管理。充分发挥现住地派出所、居委会以及治保会的作用,对人户分离人口进行登记造册,切实落实户籍协管员制度、定期清理整顿制度和统计制度等,由现住地实施有效的管理。二是在日常管理的基础上,派出所民警要加强对人户分离人口的了解工作,落实现住地管理措施,做到底数清、情况明,预防和减少犯罪,为维护首都安全稳定服务。三是公安机关依托人口信息综合系统,在现有调查登记的基础上,建立完整实用的人户分离人口信息系统,实现全市人口信息资源共享,为政府决策提供依据,为社会提供服务。四是政府要加大对公安专项网络建设的投入,尽快建立完善人口管理三级网络,为网上迁移户口提供技术保障,尽快实现居民在一个派出所可以同时办理户口迁入、迁出手续,以减少工作环节,提高办事效率,最大限度的方便群众。

4. 加快立法进程, 规范管理。现行的户籍登记制度已经不适应社会主义市场经济发展的客观要求,应加快立法进程。建议公安部尽快制定户籍法。在户籍法尚未出台的情况下,一方面要加大对现行户籍管理法规的宣传力度,增强居民遵守户籍管理法规的意识,积极配合户籍管理机关做好工作,居民迁居后主动及时将户口迁移到现住地。另一方面,建议市政府研究制定人户分离人口管理地方性法规。明确规定:居民迁居后暂时不能将户口迁到现住地的,应主动到现住地户籍登记机关申报寄住登记,申领寄住证,对于不主动登记的,户籍登记机关应限期登记。居民申报了寄宿登记,申领了寄住证,可在现住地享有同户口所在地同等的权利,如在现住地可以上学、就业、参军、领取最低生活保障金、申领计划生育指标、享有社区就近医疗、服务等各种权利。当妨碍户口迁移的客观因素消失后,必须尽快办理户口迁移。

门头沟区山区人口人户分离统计情况调查报告^①

门头沟区人口和计划生育委员会^②

内容提要:为进一步摸清北京市山区人户分离的情况,强化计划生育现居住地管理,提高对人户分离人员的管理和服务水平,门头沟人口和计生委于2005年进行了山区人户分离人员情况调查。调查组对门头沟9个山区镇人户分离状况进行了普查,并选取三个镇进行了问卷调查。本文对门头沟山区人户分离的规模、特点、原因以及问题作了描述和分析,并提出了解决问题的建议和措施。

为进一步摸清山区人户分离的情况,强化计划生育现居住地管理,提高对人户分离人员的管理和服务水平,2005年,我们开展了山区人户分离人员情况调查。

一、调查方法

本次调查采用普查与抽样调查相结合的方式。主要是在山区九个镇进行,组织九个镇的计生办人员调查本镇人户分离情况,其中在清水、潭柘寺、王平三个镇采取村居专干入户问卷的方法进行了调查。

二、基本情况

(一) 全区人口概况

辖区内常住人口277000人左右。人口分布不平衡,平原地区常住人口大约19万,占总人口的70%左右,平均人口密度6254人/平方公里;山区常住的人口总数8万人左右,占总人口的30%左右,平均人口密度仅56人/平方公里。

(二) 人户分离情况

山区共有人户分离人员46886人,属于“户在人不在”(村内镇外人、村内区外的人、村内市外的人)的23051人,占49.2%;属于“人在户不在”的23835人,占50.8%。其中深山区(清水镇、斋堂镇、雁翅镇、王平镇、妙峰山镇、潭柘寺镇)6个镇常住人口69431人,人户分离人员21986人,“户在人不在”的17671人,占人户分离总数的80.4%，“人在户不在”的4315人,只占19.6%

三、山区人户分离特点及原因

门头沟山区的人户分离现象呈现以下特点:

(一) 深山区“户在人不在”人员显著多于“人在户不在”人员

从图1中可以看出,前6个镇位于深山区,“户在人不在”(以下简称“户在”)人员显著多于“人在户不在”(以下简称“人在”)人员。后3个镇地处浅山区或平原区(半山区),

^① 该调查报告为北京市人口和计划生育委员会规统处2005年委托项目。

^② 课题组成员:姜淑琴,区人口和计划生育委员会主任;刘成国,区人口和计划生育委员会副主任;吕永,区人口和计划生育委员会副主任;齐建军,区人口和计划生育委员会办公室主任;林宝云,区人口和计划生育委员会统计科主任;刘俊杰,区人口和计划生育委员会统计科副科长;陈涛,区人口和计划生育委员会统计科干部。

人户分离情况恰恰与前者相反。深山区出现“户在”大于“人在”的原因主要有二个，一是由于平原地区在经济发展、教育、医疗、就业等方面都要优于山区，所以大量人口到平原地区居住生活。二是山区中大多数青壮年都到其他镇街、区县工作、生活或居住，甚至有些规模较小的村，全村几十名育龄妇女，只有计生专干一人在本村居住，其他育龄妇女大部分是在外打工或从事个体经营，长期不在户籍地居住。

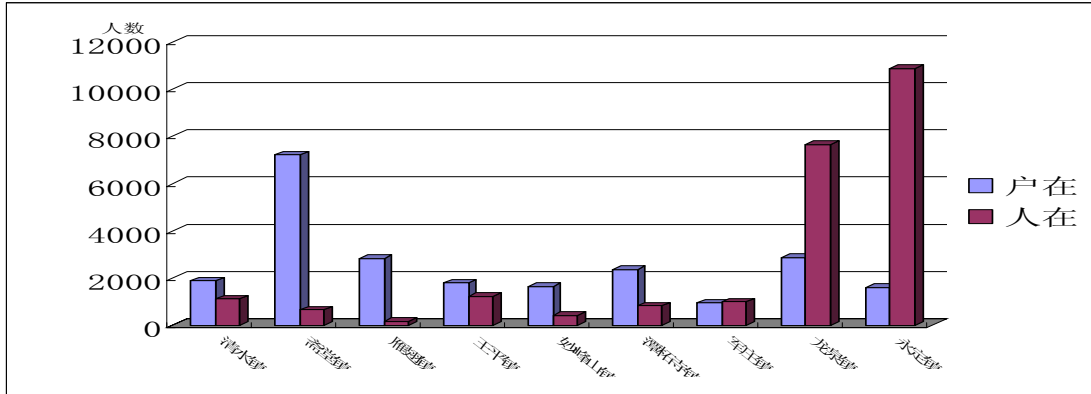


图1 人户分离“户在”、“人在”对比图

资料来源：根据本次调查统计得出，以下各图表除特别说明外同此。

(二) 人户分离情况随年龄呈现不同变化

由图2可以看出人户分离人员主要是20-50岁的青壮年人，这部分人不论在生产方面还是在消费方面都是社会的主要力量，这就为产生人户分离现象提供了条件。而20岁以下及50岁以上人员还没有进入或已经退出了生产者的行列，在社会中只是充当消费者的角色，且消费能力和消费需求相对较低，社会活动相对较少，从而在人户分离人员中所占比重较轻。

为了更深入地了解人户分离的原因，我们对8861名人户分离人员进行了抽样调查。经过调查发现，山区人户分离的主要原因有：务工、经商、上学（或为子女上学）、小城镇转户、农转非、购房、结婚、投亲8类。其中以务工人员最多，占调查总数的三分之一左右。但是，从年龄结构看，每个年龄段都有各自的特点，造成人户分离的主要原因也不尽相同。

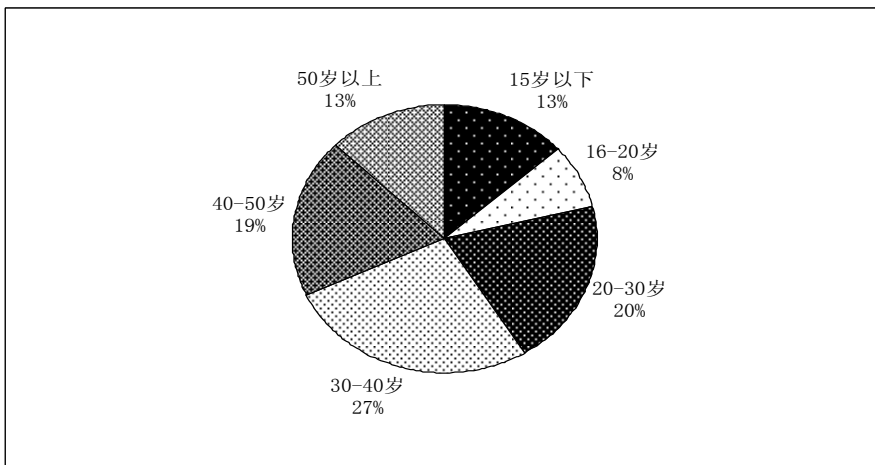


图2 人户分离年龄结构分布图

1. 20岁以下人户分离的主要原因是投亲和上学

在被调查者中，20岁以下人员有1843人，其中投亲755人，投亲的大部分人是由于

父母离开户籍地，子女无人照顾，跟随父母一起外出或投奔亲属。由于人户分离人员多数都是青壮年人，这些人的子女大都还未成年，虽然他们不是主动的发生人户分离，但是由于他们生活还不能自理，所以势必要离开户籍地，投奔亲属，这样也被动的发生了人户分离。

在被调查者中，有 495 人因为上学造成人户分离。这是由我区教育资源分布不均导致的，我区没有高等院校，只有两所普通高中和几所中等职业学校，都在平原地区。深山区每镇只有一所小学和一所初中，尽管我区一直在努力扶持山区教育，但是，山区学校在教学环境、硬件设施、教师队伍等多方面条件都与平原地区的学校有一定的差距，这就使大量学生到平原地区择校上学。据调查，我区山区初中每个年级只有 2-3 个班，每个班只有 20 人左右。

2. 20-30 岁人户分离的主要原因是务工和结婚

20-30 岁年龄段人员已经有了独立生活的能力，逐步进入生产者的行列，务工已经逐步取代投亲，成为导致人户分离的主要原因之一。此外，结婚也是导致人户分离的重要原因。

3. 30-50 岁人户分离的原因呈现多元化

30-50 岁年龄段人员是这个社会的中坚力量，在社会上的活动能力强，在从事各种工作，承担着家庭和整个社会发展的重任，所以，这部分人人户分离非常严重，并且原因呈现出多元化。

务工和经商成了这个年龄段产生人户分离的最主要原因。由于这些人户籍地在深山区，农民较多，土地不适宜大面积种植农作物，不能彻底满足农民的生产生活的需要，使得一部分农民到城镇地区务工、经商。

另一个重要原因是为子女上学。由于山区学校较少、教学条件不高，为了子女能够得到更好的教育，只能送孩子到平原地区学习。平原地区的小学 and 初中基本上没有学生住宿的条件，因此，家长不得不跟随在子女身边，甚至有些家庭三口人都离开户籍地，到平原地区租房居住陪读。

此外，购房也是引起这个年龄段人户分离的一个原因。近年来，房地产业的飞速发展，购房已经成为人们消费的重要组成部分。这个年龄段的人已经有了一定的经济基础，是整个社会的消费主力，很多人开始购买自己的住房，但是，购房后由于种种原因，不能或者不愿将自己的户口迁到新的地址，造成了人户分离。

4. 50 岁以上人户分离的主要原因是购房和投亲

在这个年龄段造成人户分离的最主要原因是投亲。这个年龄段的人无论从物质上还是从精神上都需要人照顾。但是，在山区很多年轻人已经离开自己的家乡，到城镇去生活，他们的父母在家没有人照顾。并且，这个年龄段的人身体素质已经开始减弱，容易患病，由于山区的医疗条件较差，无法收治一些重症病人。为了父母的身体健康，为能够照顾父母，许多人将自己的父母接到身边，户口对于这些老人已经没有很大的影响，所以很少有人将户口迁走，这样就导致了人户分离。

此外，购房也是造成其人户分离的重要原因之一。50 岁以上人员虽然已经逐渐退出了生产者的行列，务工已不再是造成人户分离的最主要原因。但是，他们一生的积蓄使得他们仍有一定的消费能力。

（三）小城镇转户导致人户分离

斋堂镇、潭柘寺镇两个山区镇是小城镇试点镇。全国各地人员只要满足条件就可以将户口转入该镇，成为该镇的户籍人口。很多人只是将户口迁入，本人并不在此居住，造成了人户分离。这也是我区山区人户分离的重要原因，由上表可以看出在抽样的样本中有八分之一的人是由于小城镇转户造成的。

小城镇转户造成的人户分离还有一个特点：户在本市，人在市外较多，造成了向外省市流动的人口较多的假象。实际上，虽然我区地处北京远郊区，但是人们还是有一种生活在首都的优越感，很少有人愿意离开北京，所以我区流出到外省市的人并不多。从图3可以看出只有潭柘寺镇和斋堂镇两镇人员在市外人数较多。

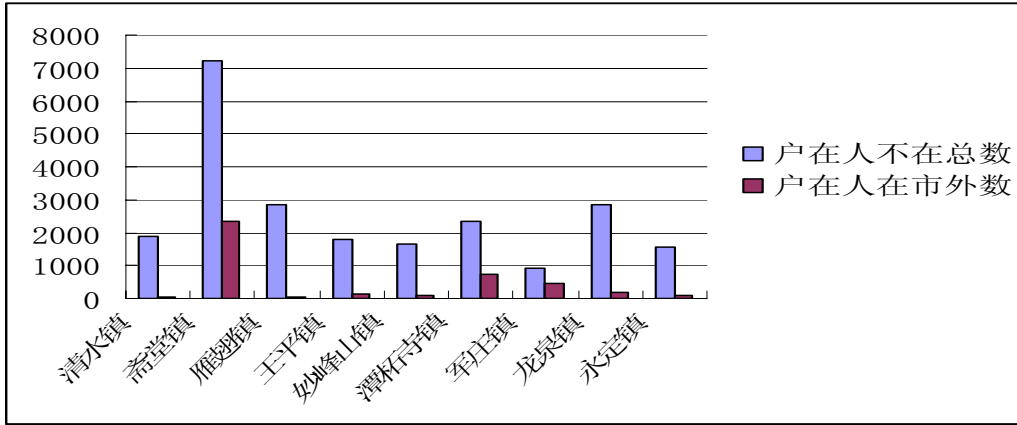


图3 各镇街人在市外人员数量对比图

(四) 人户分离总体与性别无关，20-30 年龄段女性明显偏多

图4可以看出20-30岁的女性人户分离明显多于男性。其原因是：这部分人正处在结婚的年龄，而我区山区农村地区经济实力较为薄弱，很多男性娶不到本地的女性，再加上户籍制度的改革，子女可以随父入户，所以山区很多男性都娶了外省市的女性，但是这部分女性的户口短时间内不能迁入北京，造成人户分离。

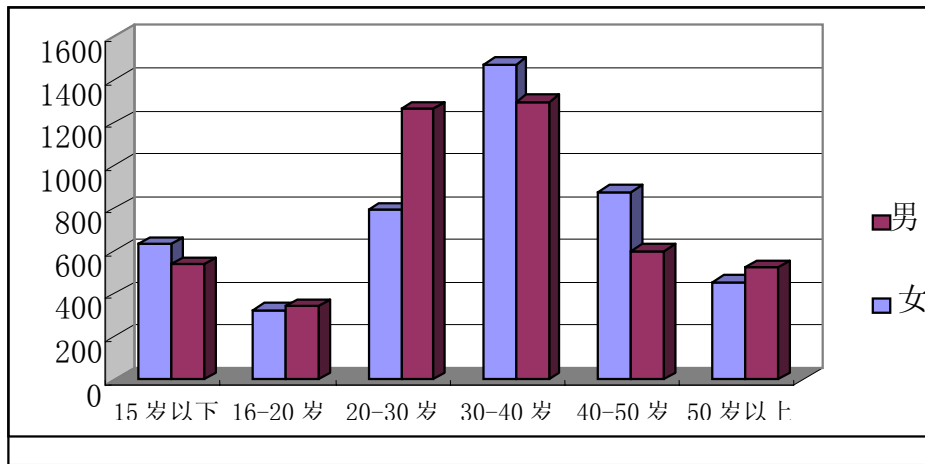


图4 各年龄段人户分离人员性别对比图

四、山区人户分离带来的困难和问题

人户分离人员的大量增加，给人口和计划生育管理与服务工作带来了很大难度。

(一) 信息掌握不及时

山区人户分离的重要原因是务工和进行个体经营，这些人为了找到更好的工作或者得到更多的收入，往往要在各地奔波，居无定所。这就使这部分人口有了与流动人口相同的特点。在管理工作中，无法及时得到他们的准确信息，经常会造成户籍地与现居住地掌握信息不一

致。

（二）计划生育管理难到位

山区一部分人先富起来了，到城镇地区购房，我区新建成的居住小区较多，个别居住区还没有成立居委会，由物业代管，由于衔接不到位造成有些人员漏管，形成了居住地“无人管理”，户籍地“无人可管”的局面。户籍地既找不到人，也得不到居住地的任何消息，导致这些人得不到计划生育管理和服务，很容易出现违反计划生育政策的生育的现象。

（三）小城镇转户后空挂现象严重

小城镇转户给我区山区两镇带来大量的人户分离人员，而且这些人户分离人员与其他的人户分离不同，这些人员来自全国各地，很大一部分都是空挂户。不但人口计生部门找不到人，而且公安户籍部门也只是知道他们的户口在本地，根本找不到人。我们只能到派出所将其中的育龄妇女信息抄回，并为其建卡，但是这也只是一张“死卡”，没有丈夫信息，没有子女信息，没有生殖健康信息。对于这部分人员就更谈不上管理与服务了。

（四）山区人户分离存在的潜在问题

由于山区的人户分离人员大部分是为了离开山区到城镇生活，所以有一部分人会将户口从山区迁出。这虽然解决了人户分离问题，但是这对人口计生部门并不是一件简单的事情。现在公安户籍迁入程序进行了改革，不通过原户籍地。而我们人口计生的工作流程是由村居专干将信息逐级上报，对于人户分离人员，特别是户在人不在人员，计生专干见不到人，如果这些人将户口迁出，不通知原户籍地，我们将无法及时得到信息。这不但使我们无法进行及时有效的管理和服务，而且还给育龄群众带来诸多不便。

五、工作措施及打算

为解决由于人户分离而产生的各种问题，进一步提高管理和服务水平，在今后的工作中我们将做好如下几点：

（一）提高思想认识，加强对人户分离人员计划生育工作的领导

鉴于人户分离人员的计划生育管理与服务工作有其特殊性，并且历年来发生的超计划生育大多发生在这个人群，影响了人口与计划生育工作再上新台阶，各级党政领导和计划生育部门要提高对人户分离人员计划生育工作的认识，将其作为人口与计划生育工作的重要内容，加强领导，强化措施，在实践中逐步探索做好人户分离人员计划生育工作的新机制，推动人口与计划生育工作再上新台阶。

（二）加强信息化建设，提高信息化应用能力。

信息化是现代管理的必然趋势，也是管理人户分离的有效手段，我们必须大力推进信息化建设，充分利用网络技术，利用好现有的 WIS 系统和《流动人口信息交换平台》，加快信息交流速度，及时交流信息。

（三）发挥《人户分离信息交流单》的作用，及时传递信息

各镇街要发挥《人户分离信息交流单》的作用，通过交流单传递信息，修改 WIS 系统内不一致信息。WIS 系统与《人户分离信息交流单》配合使用，能及时有效的在部门内部传递各种信息。计生部门要想办法摸清情况并利用各种方法解决实际问题。要按照现居住地管理的要求，加强计划生育工作基础性投入，建立与户籍所在地计生部门联系制度，做好宣传教育，避孕节育、优生优育及其他生殖保健的服务和指导，实现以现居住地管理为主，

现居住地与户籍地共同负责的管理机制。

（四）加强部门联合，综合治理人户分离问题

充分发挥人口与计划生育领导小组成员单位的作用，统筹协调有关部门（如公安、工商、税务、劳动保障、卫生、房产管理等）要切实履行职责，与公安部门联系，掌握人口迁入、迁出动态，与劳动保障部门联系，掌握就业情况，与房产部门联系，掌握房屋出租及买卖情况，在现居地形成有效的管理和服网络，为人口计生工作奠定基础。

（五）加大新建小区人户分离人员管理的力度

要加强与建委、规划局的协调。现达不到办公用房标准的小区，建委、规划局要督促建成，并积极协调，及早成立居委会。要加强与物业管理、产权单位的联系。把计划生育工作列入物业管理、产权单位的范围。特别是使部分不具备成立居委会的住宅楼，其计划生育工作融入物业管理和产权单位。协调物业小区和开发商共同进行计划生育管理与服务，做到责任明确，措施到位，管理到人，服务到家。

总之，山区存在人户分离现象，并有自己独有的特点，随着社会的发展，山区人户分离人员还将继续存在和增加，也可能会出现新的情况。解决好山区人户分离带来的问题，将会对人口计划生育事业有利，将会对山区建设有利，将会对构建和谐山区有利。

新空间布局下的北京市迁移流动人口

——北京市迁移流动人口特征及趋势分析

马小红^①

内容提要: 文章利用 2000 年人口普查和 1999、2001、2002、2003 年北京市流动人口动态监测资料,对北京市户籍迁移人口和流动人口进行了人口学特征以及区域、产业、行业结构特征的综合分析,并结合 2005 年 1 月发布的《2004-2020 北京市城市发展规划》,阐述了城市功能定位、空间布局以及产业结构的新格局对首都人口规模及再分布将产生的影响,探讨了首都未来迁移流动人口的流向与分布趋势。

一、问题的提出

1990-2000 年 10 年间,北京市扩增 257 万人口,其中户籍迁移人口和流动人口占到 90%。近几年,由于奥运经济的拉动,北京市迁移、流动人口规模又形成新一轮高峰。2004 年底北京市常住人口已达 1492 万,比 2000 年又增加了 100 余万,其中,每年户籍净迁入人口 12 万以上,高于 90 年代平均水平 1 倍以上,2000 年以来户籍迁移总量达 50 万以上;居住北京半年以上的流动人口 2004 年达 330 万,比 2000 年增加 80 余万。近年来,北京户籍人口的自然增长率一直在零左右徘徊,迁移流动人口的增量已成为首都人口规模增长的来源。北京市人口所预测表明(马小红,侯亚非,2004)^②,未来几十年首都人口规模扩增仍将主要源于庞大的迁移流动人口,迁移流动人口已成为北京市社会经济发展和社会管理中不容忽视的重要组成部分。

2004 年,国务院批准了北京市政府的《2004-2020 年北京城市总体规划》,这一规划的实施将对北京市政治经济文化产生重大影响。在这新的战略实施过程中,迁移流动人口的区域分布、产业分布、行业结构将发生怎样的变化,是本文关注的重点。我们利用北京市 2000 年第五次人口普查资料(以下简称“五普资料”)和普查后近 4 年来的相关统计数据,重点分析比较户籍迁移人口和流动人口在北京 18 区县的空间分布及结构特征,探讨未来首都人口的再分布与迁移流向。

在以往的研究中,对北京市的流动人口,即户籍不在北京的迁移人口有较多的分析,但对北京市户籍迁移人口的人口特征及分布分析较少。本文把户籍迁移人口和流动人口共同作为研究对象加以分析比较,是本研究的特点。

由于政府公布的“五普资料”中没有户籍迁移人口的数据,我们利用 SPSS 软件,从北京市“五普资料”长表 10%原始数据中,根据长表中 R9 和 R10 两项内容,提取出 1995 年 11 月 1 日至 2000 年 10 月 31 日 5 年间从省外迁入的户籍人口和流动人口原始数据,进行统计分析。本文中除特别说明外,“户籍迁移人口”指截至第五次人口普查标准时间 2000 年 11 月 1 日之前 5 年从北京以外将户籍迁入北京并在北京居住的人口;“流动人口”是指同时期内户籍不在北京,但在北京已居住半年以上的人口。其中,户籍迁移人口为样本 2954 人,流动人口样本 15346 人。

二、北京市迁移流动人口的一般特征

^①马小红,中共北京市委党校社会学教研部副教授,北京人口发展研究中心研究人员。

^②马小红、侯亚非:《北京市未来 50 年人口变动趋势预测研究》,《市场与人口分析》,2004 年第 2 期。

原始数据统计分析显示北京市的迁移流动人口有以下特征：

（一）性别比高于北京市常住人口

户籍迁移人口、流动人口和户籍人口^①的性别比分别为 143.3、130.8 和 100.4，迁移流动人口中男性比例高于女性 20-30 个百分点。

（二）迁移流动人口年龄大大低于常住人口

户籍迁移人口的年龄众数为 19 岁，平均年龄为 23 岁，18-25 岁大学期间的人口占到全部迁移人口的 64%；流动人口年龄众数也为 19 岁，平均年龄 26 岁，17-30 岁的人口占全部人口的 62%；而户籍人口的年龄众数为 37 岁，平均年龄为 37.1 岁。

（三）教育程度呈现较大差异

户籍迁移人口呈现教育程度最高的特征，受过本科以上教育的比例达到 72%，大大高于北京市户籍人口的 11%和流动人口的 4%；除了学生为户籍迁移人口之主体外，由于户籍管理部门的严格的准入制，也是户籍迁移人员素质大大高于其余两类人员的原因。而流动人口受教育水平则明显较低，其以初中文化程度为主体，70%以上为初中及以下水平，而户籍迁移人口和户籍人口这一数据分别为 10.3%和 23.0%。

（四）学习培训是户籍迁移人口迁移的主要原因，务工经商是流动人口迁移的主要原因

户籍迁移人口中有 62.49%的人口迁移原因为学习培训，15 岁以上户籍迁移人口中在校生比例高达 67.3%，高出常住人口这一比例 58 个百分点，可以看出户籍迁移人口中很大部分是由外地到京读书的学生构成的。北京是全国的文化教育中心，各类高校的在读学生是构成首都迁移流动人口的重要组成部分。不少人认为这部分人中相当一部分毕业后会流出北京，具有不稳定性，不应作为北京市人口进行分析。但本人认为，尽管就学的具体个人不少是流动的，但其整体数量一直保持相当大规模，而且高校扩招后其数量有相当的增长。因此，具有相当规模的“高校人口”是北京市及一些高校密集的城市如上海、西安、武汉长期存在的一大人口现象，对所在地区的经济、文化、社会都有着深远的影响，对此我们应给予充分重视。

而流动人口中则 68.48%为务工经商者，15 岁以上流动人口的就业率高达 79.22%，高出常住人口近 18 个百分点，流动人口对北京经济建设的作用由此可见一斑。

三、迁移流动人口的区域分布与变动

北京市按行政区划分 18 个区县，分为老城区（包括东城、西城、崇文、宣武 4 区）、近郊区（包括朝阳、丰台、石景山、海淀 4 区）和远郊区县（门头沟、房山、通州、顺义、昌平、大兴、平谷、怀柔、密云和延庆 10 个区县）三类。2000 年五普资料显示，4 个城区人口 211.5 万，人口密度平均 2.4 万人/km²；4 个近郊区面积，人口 638.8 万，人口密度 4958 人/km²；10 个远郊区县人口 506.7 万人，人口密度 328 人/km²。

（一）北京市常住人口分布趋向近郊区，迁移流动人口的迁入是郊区人口规模扩增的主要原因

^① 本文中的户籍人口包含了 5 年以内发生迁移的户籍迁移人口，严格说来，应该提取出户籍人口中非迁移人口与户籍迁移人员与流动人口进行对比，但由于五普资料的统计的限制和迁移时间范围的不好确定，同时也由于近 5 年的户籍迁移人口占全部户籍人口的 2.69%，对户籍人口的总体特征不产生明显影响，所以本文将户籍人口的统计数据作为户籍未迁移人口用来与户籍迁移人口和流动人口做对比，来说明这几部分人口的差异。

90年代以来,北京市人口分布呈现趋向近郊区态势。图1显示,2000年与1990年比较,城区人口减少,4个老城区人口减少20余万人;近郊区人口大幅度增加,十年零四个月增加240万,年平均增长率达4.7%,高于全市2.4%的水平,全市近一半的人口生活在近郊区。远郊区县人口稳步增长,占总人口的比例虽下降了4.2个百分点,但总量比10年前增加50余万人

从1995-2000年迁移流动人口区域分布统计结果可以看到以下几点情况:

第一,北京市近郊区、远郊区县人口扩增主要源于户籍迁移人口和流动人口的流入。户籍迁移人口的75.9%、流动人口中61.64%集中在4个近郊区,两部分人口比例均高于该地区的常住人口47.1%比例。在局部地区的街道、乡镇中流动人口总量超过当地户籍人口总量甚至数倍之多。

第二,在近郊区,迁移流动人口主要集中在海淀区和朝阳区,海淀区的户籍迁移人口比例高达54.20%,即全市户籍迁移人口中1/2以上集中在海淀区,这主要由于海淀区是北京高校和高新技术产业集中的地区。同时,两区的流动人口比例占到全市流动人口的45%,接近1/2。远郊县区的户籍迁移人口和流动人口主要集中在昌平、大兴、通州、房山、顺义5个经济、交通较发达的地区。

(二) 流动人口呈现由近郊区向远郊区扩散趋势

值得关注的是,近年来,在流动人口总量逐年上升的同时,显示了由城区和近郊区向远郊区扩散的趋势(表1)。城区和近郊区流动人口占流动人口总体的比重呈明显下降趋势,城区由1997年的14.6%逐年下降为2003年的9.1%;近郊区则由1997年的62.9%下降为55.9%,而流向远郊区县的外来人口比例则呈明显上升态势,由1997年的20.1%上升为2003年的35%,其中86.9%集中在昌平、大兴、通州、房山、顺义五个区(统计局2003年外来人口动态监测数据)。这一现象说明,城区和近郊区由于生活成本的逐步提高,是排斥外来人口的,而发展较为迅速的远郊区县逐渐吸引了更多的流动人口。

表1 1997-2004年流动人口区域分布变动比较

年份	城区		近郊区		远郊区		合计 (万人)
	人数 (万人)	比例 (%)	人数 (万人)	比例 (%)	人数 (万人)	比例 (%)	
1997	33.6	14.6	144.5	62.9	46.2	20.10	229.9
1999	33.6	15.6	136.0	63.0	46.2	21.4	215.8
2000	27.2	10.6	163.8	63.8	65.5	25.5	256.8
2001	40.5	12.3	198.0	60.4	89.6	27.3	328.1
2002	46.5	12.0	223.9	57.9	116.2	30.1	386.6
2003	37.4	9.1	229.6	55.9	143.1	35.0	409.5

资料来源:1997年数据为北京市统计局外来人口普查资料;2000年数据为北京市“五普”资料,其他数据为北京市统计局外来人口动态监测资料。除2000年为半年以上的常住人口外,其余为居住北京一天以上人口。

四、在业迁移流动人口的区域、产业、行业分布

为了分析迁移流动人口对北京市经济和产业结构的影响,所以我们从“五普资料”中提取了在北京市就业的迁移流动人口资料,重点分析其行业的结构与分布。在户籍迁移人口2954样本中,在业者为698人,占总数的23.62%;流动人口样本15346,在业者11283人,占75.52%。

（一） 区域分布

在业迁移流动人口的区域分布（见表 2）显示，近郊区吸纳了 60%以上户籍迁移人口和流动人口从业，高于常住人口约 15 个百分点，其中海淀、朝阳两区吸纳的劳动力比例最高，位居 18 区县前列。远郊区的迁移流动人口就业也主要集中在昌平、大兴、顺义、通州、房山五区。

表 2 在业迁移流动人口的地区分布

	户籍迁移人口 (698)	流动人口 (11283)	常住人口 (68274)
城区	10.03	10.9	14.26
东城	1.86	2.41	3.54
西城	5.30	3.02	4.67
崇文	1.15	2.59	2.48
宣武	1.72	2.88	3.58
近郊区	61.75	61.01	47.08
朝阳	15.04	21.61	17.18
丰台	12.46	13.29	10.18
石景山	5.16	3.41	3.67
海淀区	29.08	22.70	16.06
远郊区	28.22	28.09	38.66
门头沟	0.86	1.26	1.84
房山	5.44	3.04	6.12
通州	4.30	2.98	5.08
顺义	2.15	5.04	4.88
昌平	3.44	7.29	4.69
大兴	5.73	4.56	5.22
平谷	1.15	0.74	3.04
怀柔	1.29	1.61	2.38
密云	2.01	0.83	3.15
延庆	1.86	0.72	2.26
合计	100	100	100

资料来源：根据“五普资料”长表 10%样本统计得出，以下各表除特殊说明外均同此表

（三） 行业职业结构

在 15 个行业中，户籍迁移人口就业的前 3 位分别是制造业（19.48）、教育文化广播（15.19%）、科学研究和综合技术服务业（12.13%）；流动人口为日用品批发零售业（33.84%）、制造业（21.71%）和建筑业（16.16%）（见表 3）。

在第二产业的就业人口中，两部分迁移流动人口在制造业就业的人口占到全部就业人口 20%左右；此外，由于近年来首都房地产开发处于上升趋势，建筑业吸纳了很大比例的流动人口从业，这一比例为 16%。近几年随着奥运场馆工地的启动，流动人口在建筑业的就业比

例又有所上升，2003 年为已达到 22.8%。^①

在第三产业中，户籍迁移人口主要集中在教育文化和科学研究部门，约 27%；流动人口则主要集中在日用品批发零售业和社会服务业，分别占 34%、12.64%，显示了这两个行业吸纳劳动力的潜力。

表 3 在业迁移流动人口的行业结构

产业	行业	户籍迁移人口	流动人口	常住人口
第一产业		8.6	3.99	12.8
第二产业		26.35	39.45	31.5
其中	制造业	19.48	21.71	21.2
	建筑业	5.01	16.16	7.9
第三产业		65.06	56.57	55.7
其中	日用品批发零售业	10.03	33.84	17.8
	社会服务业	8.6	12.64	10.4
	卫生、体育和社会服务业	2.72	0.86	2.6
	教育、文化艺术及广播	15.19	2.43	5.9
	科学研究和综合技术服务业	12.32	1.01	2.8
	国家机关、党政机关和社会团体	6.45	1.13	5.1

（三）制造业领域的就业结构分布

在北京市第二产业发展中，制造业和建筑业吸纳了最高比例的迁移流动人口，建筑业在 2008 年以前奥运场馆建设结束后，建筑工人将大幅度减少。而汽车、微电子、光机电、生物医药四大产业，已确立为北京现代制造业的主要发展方向，将长期拉动北京的经济增长。为此，我们对迁移流动人口在这一领域的分布做进一步分析。

表 4 显示，户籍迁移人口与流动人口在制造业上的分布存在较大差异。户籍迁移人口在制造业集中的就业领域是交通运输设备制造业（汽车、航天）和电子及通讯设备制造业，比例分别占到 27.94%、11.74%；而流动人口在制造业中从业比例较高的集中在服装制造业、家具制造业和水泥砖瓦生产领域等技术含量较低的制造业，比例分别占到 17.18%、10.33% 和 10.16%。

由此看出，户籍迁移人口聚集在汽车、电子等技术含量较高的行业领域，而流动人口则在加工工业中的比例较大。首都现代制造业的发展将需要和吸纳高素质的劳动力资源。

迈克尔·皮奥里(Michael Piore)曾用劳动力市场分层理论将国际迁移的起源视为存在于发达工业社会经济结构中的需求拉动(骆新华, 2005)^②。该理论认为，现代资本主义的内在发展趋势构造了一个双重部门的劳动力市场，即具有稳定雇佣年限、高工资、高福利和良好工作环境的劳动力市场第一部门；不稳定、低工资、有限福利和恶劣工作环境的劳动力市场第二部门。与此同时，发达国家的内在发展趋势导致愿意从事第二部门工作工人的短缺，因此，雇主便通过雇佣移民来填补被本国人所拒绝从事的第二部门的工作岗位。

^① 北京市统计局：《2003 年外来人口监测数据》，《北京统计年鉴》，2004 年。

^② 骆新华：《国际人口迁移的基本理论》，《学术论坛·理论月刊》，2005 年第 1 期。

表 4 迁移流动人口制造业前 5 名

户籍迁移人口			流动人口		
排名	分类	比例	排名	分类	比例
1	交通运输设备制造业	27.94	1	服装制造业	17.18
2	电子及通讯设备制造业	11.76	2	家具制造业	10.33
3	纺织业	7.35	3	非金属矿物制品业 (水泥、砖瓦等)	10.16
4	服装制造业	5.88	4	食品加工业	8.29
5	化工产品制造业	4.41	5	金属制品业	6.94

双重劳动市场论强调了跨国移民的重要原因,即来自当代发达社会经济体制内部的、对于外来劳动力的结构性需求。虽然该理论被皮奥里用在解释国际移民现象上,本人认为,由于我国地区之间和城乡之间存在的差异较大,这一理论用来解释发达地区比如北京市的迁移流动人口现象也同样适用。从以上行业统计分析中可以看出,户籍迁移人口与流动人口就业的行业存在着较大的差异,其就业的行业和职业存在典型的分层互补现象。

综上,北京市迁移流动人口区域、行业分布特征可概括为:分布区域相对集中,主要分布在近郊区的海淀和朝阳两个大区以及远郊区的昌平、大兴、通州、顺义和房山五区;流动人口呈现由近郊区向远郊区扩散的发展态势。行业分布亦呈相对集中趋势,户籍迁移人口就业的前 3 位分别是制造业、教育文化广播、科学研究和综合技术服务业;流动人口为日用品批发零售业、制造业和建筑业;在业迁移流动人口的行业构成在区域分布上显示了明显的地区差异区域。

五、新城市规划下的北京市迁移流动人口趋向分析

2005 年 1 月,国务院通过了北京市政府的《2004-2020 年北京城市空间规划》^①,这一规划对北京市的人口分布将产生重大影响,北京市的迁移流动人口的流向也会随之产生重大变化。

该规划的主要内容包括:1、新的城市定位。在新规划中,北京市的城市定位为国家首都、国际城市、历史名城和宜居城市;2、新的产业布局,走科技含量高、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路,积极发展现代服务业、高新技术产业、适度发展现代制造业。第三产业比重超过 70%,第二产业比重保持在 29%左右,第一产业比重降到 1%以下。3、新的城市空间布局。北京城市布局曾被人批评为“摊大饼”。单中心均质发展的状况,使得中心城过度聚集,带来诸多问题。而新的规划则提出了“两轴-两带-多中心”的城市空间结构,实施多中心与新城发展战略,合理引导城市功能布局,将全市各类分散的资源 and 功能整合到若干连接区域的交通走廊上,实现城市的集约化发展。“中心城”是北京政治、文化等核心职能和重要经济功能集中体现的地区。“新城”是在原有卫星城基础上,承担疏解中心城人口和功能、集聚新的产业,带动区域发展的规模化城市地区,具有相对独立性。规划新城 11 个,分别为通州、顺义、亦庄、大兴、房山、昌平、怀柔、密云、平谷、延庆、门头沟。重点发展位于东部发展带上的通州、顺义和亦庄 3 个新城。重点发展的 3 个新城应成为中心城人口和职能疏解及新的产业集聚的主要地区,形成规模效益和聚集效益,共同构筑中心城的反磁力系统。

人口迁移的“推拉理论”认为,人口流动是“迁出地的推力和迁入地的拉力交互作用结

^① 资料来源:《北京城市发展规划(2004-2020年)》,北京市规划委网站(<http://www.bjghw.gov.cn>)。

果”（段成荣，1998）^①。人口的流迁源经济的增长，源于地区间经济、社会发展速度差异形成的推力与拉力的相互作用、源于该区域产业结构、行业结构的空间布局。首都功能的新定位、现代产业基地的新布局，“两轴两带多中心”以及京津冀区域经济一体化发展战略的新思路，这些必将有利于改变首都“单中心”、“二元化”的城乡结构，有利于治疗多年来难以改善的首都人口日益高度密集、迁移流动人口聚居市区的顽疾，对首都人口的再分布、迁移流动人口的流向产生重要影响。因此，我们对未来北京市的迁移流动人口的发展趋势作出以下推测：

1、由于承担如 CBD、金融街、电子城、奥运村等不同的城市功能，北京近郊区依然是迁移流动人口的主要集聚地，但会吸纳更多的高素质迁移流动人口的流入。

2、远郊区县可能吸纳更多的迁移流动人口。特别是位于东部产业发展带的顺义、通州、大兴几区，在未来的现代制造业发展方面，将吸纳更多迁移流动人口中的产业人口。

3、“两带”建设 11 个新城的规划计划，在减缓城区人口压力、吸引首都人口外迁的同时，也会大大增加以从事日用品批发业和社会服务业为主的流动人口的就业机会，成为流动人员的主要流入地。

^① 段成荣：《人口迁移研究原理与方法》，重庆出版社，1998 年。

北京市外来人口规模变动趋势的动态模拟 与控制探讨

童玉芬^①

内容提要: 本文从影响外来人口规模变动的主要因素出发,通过分析劳动力供求与外来人口规模变动的关系,构建了外来人口规模变动的多方案模拟模型,对未来各种可能的经济发展条件下外来人口的规模变动趋势进行多方案模拟,得出外来人口的增长将会受到经济发展和劳动力市场的调节,出现自动的抑制;三次产业劳动生产率的提高对抑制外来人口增长有着最为显著的效果;外来人口在短期内也不会发生大的下降;北京市的外来人口将会始终存在,但是规模将会最终减小,直到维持到一个合理的规模上;大力推进产业优化升级,提高第三产业的科技含量和对劳动力的需求层次,是减缓流动人口过度膨胀的根本之举等一系列结论。

一、研究的意义和现状

北京市外来人口的规模从 80 年代以来一直呈现较大规模递增,近年来增长尤其迅速。外来人口的迅速增加,对北京市的经济和社会发展起了重要的积极作用,同时也给北京市的基础设施、社会治安以及管理等方面带来了很大的压力。

政府和国内学术界对于北京外来人口问题一直非常关注,其中关于北京市外来人口及总人口规模变动趋势的分析,是关注的重要领域。从已有的研究看,目前对北京市外来人口规模变动的分析,主要集中在对过去若干年来外来人口规模的变动规律和原因等的描述性分析,例如鲍斯顿、段成荣^②、刘静^③、冯晓英^④等都曾经对北京市流动人口规模变动进行了细致的分析,而马小红和侯亚非^⑤等虽然采用人口预测模型对外来人口和北京市总人口规模的未来变动情况进行过比较有影响的研究,然而由于影响外来人口规模的因素涉及到社会经济等多方面的变化,已有的研究目前主要是基于人口本身的参数和假定进行的预测,而与社会经济等影响因素相关联的综合定量模型及其成果还比较少。

本研究将在前人研究的基础上,建立一个基于北京市劳动就业需求的外来人口预测模型,对北京市 2030 年前的常住总人口、外来人口等进行多种方案下的动态模拟,以考察影响未来外来人口变化的敏感因素及其影响后果,从中得出一些基本的结论和建议。

二、影响外来人口规模变动的因素分析

(一) 北京市外来人口规模的变动

自从上个世纪 80 年代以来,北京市的外来人口规模呈快速增长趋势,1979 年,北京市的外来人口规模只有 13 万,到 80 年代中期上升到 66 万,80 年代末上升到 131 万,1994 年升到 329 万的高峰,之后略有下降,此后从 1999 年到 2003 年的最近 5 年内,外来人口再次从 215 万上升到 409 万人,其中居住半年以上的外来人口规模从 2000 年的 256 万上升 2003

^①童玉芬,首都经济贸易大学人口研究所教授,博士生导师。该文为 2005 首都人口与发展论坛论文。

^②鲍斯顿、段成荣:《北京市流动人口数量变动历史趋势分析》,《西北人口》,2001 年 1 期。

^③刘静:《北京市外来人口数量变动态势及相关思考》,《北京联合大学学报》,2002 年第 1 期。

^④冯晓英:《北京地区流动人口的演变及其特征》,《北京党史》,1999 年 1 期。

^⑤马小红、侯亚非:《北京市未来 50 年人口变动趋势预测研究》,《市场与人口分析》,2004 年第 2 期。

年的 307 万, 2004 年进一步上升到 329 万。

与此同时, 北京市的总人口规模一直呈现不断扩大的趋势, 1982 年北京市总人口规模 923.1 万人, 1990 年达到 1081.9 万, 2000 年第五次人口普查时达到 1363.6 万。进入 21 世纪以后, 常住人口规模进一步快速扩大, 至 2004 年全市常住人口已经达到 1492.7 万人, 比 2000 年增长 129 万。

北京市的户籍人口增长速度相对较慢, 2000 年为 1107.5 万, 2004 年达到 1162 万人。近年来自然增长率始终在 1% 以下, 2003 年出现负的自然增长。但是户籍人口的净迁移量逐年增大, 2000 年以来每年户籍净迁移人口 8.9 万, 2003 年为 14 万人。根据马小红等的估计, 近 10 多年来, 外来人口在北京市常住人口增长中的贡献达到 68%, 北京市人口扩增主要源于外来人口、户籍迁入人口的增加^①。

(二) 外来人口变动的主要影响因素分析

影响外来人口规模变动的因素有许多, 既有客观原因, 例如北京市的就业机会, 以及外来人口来源地在收入、生活水平、文化生活、潜在的教育和发展机会等多方面存在的差异; 也有潜在迁移者的个人因素。在不考虑潜在迁移者本身的各种因素, 即假定外来人口无限供给的条件下 (符合过去一段时间以及当前和今后一段时间中国的基本情况), 客观条件的影响就成为决定外来人口规模变动的主要方面。

在各类决定外来人口变动的客观因素中, 对外来人口的就业需求是一个非常重要的影响因素。就业是外来人口在异地安身立命的根本。从北京市外来人口调查数据看, 如果说在 80 年代以前外来人口还是以旅游、探亲访友和看病等为主, 那么, 进入 90 年代以后, 伴随着北京市外来人口大规模的增加, 务工经商人员的比例呈大幅度上升, 近年一直维持在 80% 左右, 而且定居半年以上的人员比例也同样达到了 80% 左右。也就是说, 绝大多数的外来常住人口在北京是有工作的, 北京市存在着事实上的对外来人口的就业需求。本文认为, 对外来人口的就业需求是影响外来人口规模持续增加的首要原因, 也是决定今后外来人口规模变动趋势的最主要影响因素。

值得注意的是, 北京市对外来人口的大量需求, 与北京市城镇职工的下岗和失业是相伴的。一方面, 存在着大量的城镇职工下岗和再就业难的现实问题, 另一方面, 则对外地人的就业产生持续不断的较大规模的需求。这固然说明北京市民在择业方面存在一定观念上的问题, 但更主要的, 是与目前北京市的产业结构和劳动生产率不高, 产品和服务的技术含量较低有重大关系。目前外来就业人口主要分布在建筑业、住宿餐饮业、批发零售业、制造业和居民服务业五个行业, 所占比重达到 81.9%。其中建筑业所占比重最高, 为 22.8%^②。在诸多包括建筑、修理、保洁、饮食、家政服务和废旧物资回收等行业中, 由于劳动生产率水平不高, 技术含量低, 因而对劳动力的需求层次也不高, 对劳动力的文化和技能没有过高的要求, 同时很多工作繁重、肮脏、存在危险以及薪水很低, 本地人往往不愿意干, 形成一定程度上的劳动力结构性短缺。而外来人口由于本身技能和文化素质低, 例如 2003 年外来人口中初中以下文化程度的人口所占比重高达 72.9%, 具有大学本科及以上文化程度的只占 4.6%^③, 他们对就业的选择余地很小, 正好填补了这些岗位的就业不足, 因此上述这些行业基本上由外来劳动力充当了主力军的角色。正是由于就业市场存在对低素质劳动力和低成本劳动力的空间, 因此造成户籍人口失业和外来人口就业需求旺盛并存的局面。

此外, 北京特殊的地理区位, 以及一些潜在的优惠, 成为吸引外来人口的重要原因。作

^① 马小红、侯亚非:《北京市未来 50 年人口变动趋势预测研究》,《市场与人口分析》2004 年第 2 期。

^② 张铁军:《北京市外来人口总量达 409.5 万人》,《北京统计》,2004 年第 8 期。

^③ 资料来源:《北京市 2004 年统计年鉴》,中国统计出版社。

为全国的首都，北京具有特殊的区位优势。作为国际化大都市，这里存在各种可能的发展条件，潜在的教育可能性，良好的传统文化和氛围，以及优于外地的良好医疗卫生条件和保障。此外，各种针对首都人的优厚的待遇，都构成对外来人口潜在的吸引力和较高的心理预期。

总之，北京市较快的经济发展以及对外来劳动力的结构性需求，使北京对外来人口形成强大“拉力”，而外来人口最主要的来源省份—河北、河南、安徽、山东、四川、江苏等省，存在着大量的农村剩余劳动力，形成对外来人口的源源不断的强大“供给源”，从而使北京的外来人口不断增加。

三、北京市外来人口未来变动趋势的动态模拟

(一) 模拟模型的构建

根据以上分析，本研究采用系统动力学构模方法，将外来人口劳动力就业的供给和需求与外来人口规模联系起来，构成一个集人口和经济发展为一体的综合预测模型。模型包括了北京市全市常住人口、户籍人口和外来人口三个主要人口学变量，以及地区生产总值和三次产业结构以及劳动就业需求等经济学变量（见图 1）。

全市常住人口由户籍人口和外来人口中居住半年以上的人口构成。全市常住人口规模由上年的规模与当年的年增量共同决定。而当年的增量来自于两个不同部分：一个是户籍人口的年增量，一个是外来人口规模的年增量。户籍人口本身的规模由前一年的规模加上户籍人口的年增量决定，考虑到户籍人口的特点，其年增量考虑了自然增长量和净迁移量两部分。外来人口因为其流动性和置换性的特点，只考虑了它的总规模变化和年增加量，没有对自然增长和迁移增长进行细分。

外来人口的规模变动，主要受到北京市对外来人口就业需求和外来人口本身就业供给的对比影响。当外来人口本身的就业需求大于外来人口的就业供给，则外来人口规模会进一步增加，反之，则会下降。

外来人口的就业需求，取决于三次产业对劳动力的需求以及外来人口就业在各产业中比重的变化。各产业对劳动力的需求，又将受到三次产业规模以及各产业的劳动生产率水平的影响。最后，三次产业的规模都将受到地区总的发展水平和产业结构的影响，在这里用地区生产总值及其增长率，以及产业结构的比重来予以说明。

需要指出的是，该模型是一个高度简化的动态模型，主要用来模拟外来人口怎样随着劳动力需求而变化的各种趋势，而不作具体的精确预测。

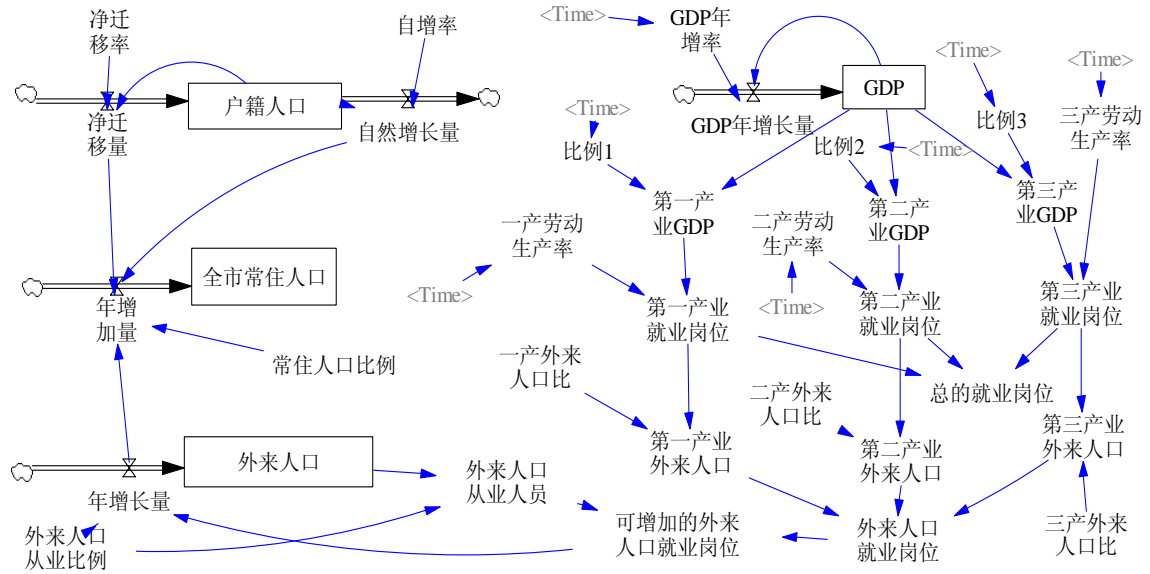


图 1 北京市外来人口规模变动的系统流程图

(二) 各种方案的设置和参数的选择

北京市经济发展速度、产业结构调整 and 劳动生产率变动情况不同，对劳动力的需求将会不同，外来人口的规模增长将会出现很大差异，并影响到北京市的总常住人口规模。为此，以 2003 年为初始年，以 2030 年为模拟的最后年限，设计以下几种不同的方案，观察在各种方案设置下北京市未来外来人口的各种可能变化趋势。

表1 各种方案下外来人口规模 (万人)

年代	方案 1	方案 2	方案 3	方案 4	方案 5
2003	409.5	409.5	409.5	409.5	409.5
2004	412.261	412.261	412.261	412.261	412.261
2005	454.561	454.384	408.289	454.561	407.992
2006	501.202	500.81	408.827	501.202	407.837
2007	552.628	551.981	413.248	552.628	411.203
2008	609.331	608.379	420.953	609.331	417.495
2009	671.852	670.539	418.313	671.852	412.47
2010	740.784	739.047	411.221	740.784	402.358
2011	816.789	814.554	410.116	816.789	397.851
1012	900.591	897.776	413.586	890.3	394.025
1013	992.992	989.5	420.733	969.536	393.166
2014	1094.87	1090.59	431.008	1054.86	394.6
2015	1207.21	1202.02	442.889	1146.63	396.97
2016	1331.07	1324.82	457.409	1245.24	400.951
2017	1467.63	1460.18	474.462	1351.08	406.304
2018	1618.21	1609.36	494.01	1464.57	412.851
2019	1784.24	1773.78	516.069	1586.13	420.456
2020	1967.3	1955	540.695	1716.2	429.015
2021	2169.15	2154.75	567.068	1855.21	437.903
2022	2391.7	2375.1	573.83	2003.63	433.415
2023	2637.09	2617.97	584.58	2163.92	431.717
2024	2907.66	2885.69	599.116	2337.03	432.548
2025	3205.99	3180.78	617.171	2523.99	435.552
2026	3534.92	3506.05	638.597	2725.91	440.481
2027	3897.6	3864.57	663.337	2943.98	447.157
2928	4297.5	4259.76	691.4	3179.5	455.457
2029	4738.42	4695.36	722.848	3433.86	465.296
2030	5224.58	5175.51	757.791	3708.57	476.618

方案 1: 假定地区生产总值到 2030 年前始终保持当前的 10.26% 的增长速度, 三次产业结构保持 0.26: 35.81: 61.58, 三次产业结构的劳动生产率保持 1.38 万元/人、3.79 万元/人和 3.72 万元/人的水平(含外来劳动力的劳动生产率), 各产业中外来人口的比重保持 9.21%、34.72% 和 31.65% 的水平不变, 户籍人口的自然增长取 1%, 迁移增长取 0.08% 的水平。

方案 2: 假定三次产业结构由目前的 2.6: 35.81: 61.58 调整到 2030 年的 2: 20: 78, 其他设置同方案 1。

方案 3: 参考发达国家的情况, 假定三次产业劳动生产率由目前的 1.38 万元/人、3.79 万元/人和 3.72 万元/人, 到 2020 年逐步提高到 4 万元/人、10 万元/人和 20 万元/人, 2030 年提高到 10 万元/人、20 万元/人、35 万元/人的水平, 其他保持方案 1 的设定。

方案 4: 假定在 2010 年以后由于奥运经济的影响减弱, 地区生产总值增长速度减缓, 从目前的 10.26% 下降到 9% (2020 年) 和 8% (至 2030 年), 其他与方案 1 相同

方案 5: 是假定方案 2、方案 3 和方案 4 的条件同时满足的综合方案。

表 1 和表 2 是各种不同方案下外来人口规模以及总的常住人口规模的输出情况。

表2 不同方案下北京市常住人口规模的变动(万人)

年代	方案1	方案2	方案3	方案4	方案5
2003	1456.4	1456.4	1456.4	1456.4	1456.4
2004	1473.41	1473.41	1473.41	1473.41	1473.41
2005	1520.11	1519.98	1485.41	1520.11	1485.18
2006	1570.11	1569.82	1500.83	1570.11	1500.09
2007	1623.75	1623.27	1519.22	1623.75	1517.68
2008	1681.39	1680.68	1540.11	1681.39	1537.52
2009	1743.45	1742.46	1553.29	1743.45	1548.91
2010	1810.35	1809.05	1563.18	1810.35	1556.53
2011	1882.6	1880.93	1577.6	1882.6	1568.4
2012	1960.75	1958.64	1595.5	1953.03	1580.83
2013	2045.4	2042.78	1616.2	2027.8	1595.53
2014	2137.19	2133.99	1639.3	2107.18	1611.99
2015	2236.88	2232.99	1663.64	2191.45	1629.2
2016	2345.26	2340.57	1690.01	2280.88	1647.67
2017	2463.21	2457.62	1718.33	2375.8	1667.21
2018	2591.72	2585.08	1748.56	2476.49	1687.7
2019	2731.86	2724.01	1780.73	2583.28	1709.02
2020	2884.82	2875.6	1814.87	2696.49	1731.11
2021	3051.92	3041.12	1850.36	2816.47	1753.49
2022	3234.6	3222.14	1871.19	2943.54	1765.88
2023	3434.45	3420.11	1895.07	3079.57	1780.42
2024	3653.23	3636.75	1921.82	3225.26	1796.9
2025	3892.88	3873.98	1951.27	3381.38	1815.06
2026	4155.53	4133.88	1983.29	3548.78	1834.7
2027	4443.54	4418.77	2017.85	3728.33	1855.71
2028	4759.51	4731.21	2054.94	3921.02	1877.98
2029	5106.3	5074.01	2094.62	4127.88	1901.46
2030	5487.07	5450.26	2136.97	4350.06	1926.09

从中我们可以看到:

1、如果按照现有的经济增长速度和产业结构,以及劳动生产率水平持续到2030年,则北京市的外来人口规模将会有非常大的增长,其中2020年外来人口规模将达到1967.3万人,总人口规模将达到2884.82万人。2030年外来人口和常住人口的规模分别将达到5224.58万人和5487.07,如果按照模型中80%以上是半年以上常住人口,则届时北京市常住人口中将有76%都为外来人口。

上述情况是目前一些人非常担心出现的情况。但显然出现这种情况的可能性不大,因为以上参数不可能保持不变。这是我们要极力避免的一种方案。

2、如果单纯调整产业结构,即第一产业继续下降,第三产业持续上升,结果显示,这个方案对控制外来人口的作用不明显,外来人口未来的规模与方案1差别很小。也就是说,产业结构的调整对于外来人口变化不是一个非常敏感的因子。原因是,目前北京市外来人口主要集中在建筑业和第三产业,第三产业比重加大将导致该产业劳动力需求增大,在很大程

度上抵消了第二产业和第一产业劳动力需求的减少,使得总的外来人口的就业需求不会减少,因此,仅仅调节产业结构将不会导致对外来人口规模的控制。

3、方案3是提高各产业劳动生产率。从输出结果看,这个因素变动对外来劳动力的需求和外来人口的规模有很大的限制作用,在其他条件不变的情况下,仅仅依靠三次产业劳动生产率的提高,尤其是第三次产业劳动生产率水平的提高,就可以使得外来人口规模的增长受到大幅度抑制。在方案3的假定前提下,外来人口规模在2020年将只有540.69万人,2030年将只有757.79万人。

4、当其他条件保持现状,但是地区生产总值的增长速度在2010年后趋缓的时候,对外来人口的规模增长也有比较明显的抑制作用,到2020年外来人口的总规模为1716.2万人,2030年为3708.57万人,均明显低于方案1的输出结果。

5、当综合考虑地区生产总值增加速度的降低,产业结构的调整、各产业劳动生产率水平的提升的时候,我们看到,北京市的规模将得到比较理想的控制,到2020年外来人口总规模将达到429.02万人,2030年将达到476.62万人。而全市常住人口的规模在2020年将控制在1731万人,2030年控制在1926万人。

四、结论与讨论

通过对模型的反复进行模拟和结果分析,我们可以得到以下基本结论:

1、外来人口的增长将会受到经济发展和劳动力市场的调节,出现自动的抑制,这是不以人的意志为转移的客观规律。因此,本文认为对于外来人口规模的控制,只能进行疏导而不能堵,那种试图通过各种方式试图阻挡外来人口进入北京的方法,事实证明是徒劳的和效果不大的。外来人口规模必须依靠劳动力市场来进行调节。

2、在影响外来人口规模变动中,三次产业劳动生产率的提高对抑制外来人口增长有着最为显著的效果。为了控制外来人口规模过度膨胀,政府应该将主要精力和资金,用在促进北京市的产业结构调整 and 升级上,大力推进产业优化升级,尤其是加快第三产业更新换代和技术进步的步伐,提高第三产业的科技含量和对劳动力的需求层次,这是减缓外来人口过度膨胀的根本之举。

3、由于产业结构升级和技术改造等不会在短期内生效,需要一个过程,因此,外来人口在短期内也不会发生大的下降,至少在外来人口规模增长还将持续一个时间,在这段时间里造成的对北京市各方面的压力将会持续增大。因此,基础设施的建设和城市道路、住房、交通、教育、医疗等方面的建设必须相应跟上。

4、因为在任何时候都存在着报酬低、相对比较脏、累和危险的行业,这些行业对劳动力的素质要求不高,因此结构性劳动力短缺将会长期存在,从而对外来就业人口的吸引也将长期存在,因此北京市的外来人口也将会始终存在。但是规模将会最终减小,直到维持到一个较低的合理规模上。

西城区流动人口典型调查分析报告

夏美清 宋书彦 陈雅芹^①

内容简介: 2005年西城区约有流动人口8万多人。为了了解西城区流动人口状况,区人口计生委在流动人口比较集中的新街口街道选取了保护区和建成区两个典型区域进行了流动人口调查。根据调查结果,本文对西城区流动人口的人口学特征、经济社会特征以及计划生育状况进行了描述和分析,并提出了相应的政策建议。

城市流动人口的迅速增长是中国自20世纪80年代以来普遍存在的情况。西城区作为北京市的中心城区之一,吸引了大量的流动人口。2000年人口普查数据表明,北京市来自省外的流动人口共211.3万人,其中西城区流动人口达到21.1万,占北京市流动人口的10%,西城区总人口的30%。2005年西城区约有流动人口8万多人。为了了解西城区流动人口状况,区人口计生委选择了流动人口比较集中的新街口街道选取了保护区和建成区两个典型区域,其中保护区主要选择西西北头条至八条作为典型代表(包括北头条、北三条和北六条三个居委会),建成区主要选择富国里、西直、西里三和冠英园四个居委会进行流动人口全面调查。以下是调查的主要结果。

一、流动人口的人口学特征分析

(一) 流动人口的来源地集中

图1显示,来京流动人口主要集中在浙江、河北、河南、安徽和江苏,位列来京人口省份的前五位。还有一点值得引起我们注意的是:位于前五位省份的来京人口中,每个省份某个市的人口也比较集中,而且在来京人口中,比例最大,最集中的是浙江省乐清市,占到所有来京人口地市级分布的30.38%。

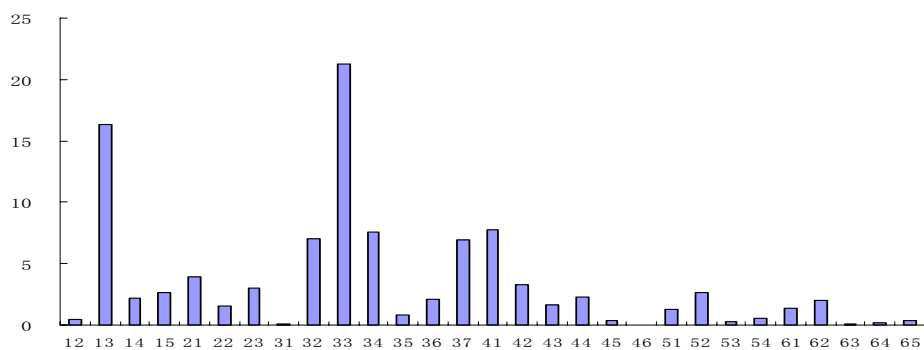


图1 西城区新街口街道流动人口户口所在地构成

(注: 12—天津, 13—河北, 14—山西, 15—内蒙古, 21—辽宁, 22—吉林, 23—黑龙江, 31—上海, 32—江苏, 33—浙江, 34—安徽, 35—福建, 36—江西, 37—山东, 41—河南, 42—湖北, 43—湖南, 44—广东, 45—广西, 46—海南, 51—重庆, 52—四川, 53—贵州, 54—云南, 55—西藏, 61—陕西, 62—甘肃, 63—青海, 64—宁夏, 65—西藏)

资料来源: 根据本次调查统计得出, 以下各图表同此。

^①夏美清, 北京市西城区人口和计划生育委员会主任。宋书彦, 北京市西城区人口和计划生育委员会副主任。陈雅芹, 北京市西城区人口和计划生育委员会科员。

（二）流动人口进京的动机单一

表 1 显示，西城区新街口街道的大部分流动人口进京目的明确，并且也很单一，72.4% 的流动人口的进京目的是“务工经商”，同时还有 15.4% 的流动人口的进京目的是“投亲靠友”，从以后的分析中我们可以看出这部分流动人口大都是 15 岁以下的青少年，随父母来京居住或读书。

表 1 西城区新街口街道流动人口进京目的构成

进京目的	人数	百分比 (%)
务工经商	1904	72.4
学习培训	121	4.6
投亲靠友	406	15.4
婚姻迁入	91	3.5
分配录用	1	0.0
其他	106	4.0
合计	2629	100.0

（三）狭义上家庭户的比例较大

家庭户是指狭义上的计划生育领域的家庭户，主要是指流动人口夫妻和子女共同居住的情况被视为家庭户，集体户则是指没有任何血缘关系的人群居住在一起，“婚嫁人员”主要指外地女性嫁入西城，但是户口仍在外地的人口。而其他之中主要包括居住在雇主家的保姆等。表 2 显示，西城区新街口街道流动人口的户别构成主要是由家庭户和婚嫁人员构成，其中狭义上的家庭户占 47.2%， “婚嫁人员”占 28.2%，集体户所占的比例相对较小，只占 4.4%。这说明本街道流动人口以家庭作为流动单位的人口较多，个人外出打工，住集体宿舍的人员较少。

表 2 西城区新街口街道流动人口户别构成

户别	户数	百分比 (%)
家庭户	567	47.17
集体户	53	4.41
婚嫁人员	339	28.20
其他	243	20.22
合计	1202	100.0

（四）流动人口的性别构成基本平衡

统计结果表明，流动人口的性别基本平衡，其中男性 1365 人，占 52%，女性 1270 人，占 48%。这说明了此次调查的样本在性别方面没有太大的偏差，男性流动人口比例稍高，这也比较符合常理，外出打工的人员大多是年轻的男性人口。

（五）流动人口的年龄结构年轻

图 2 显示，西城区新街口街道流动人口的年龄构成中，60% 以上都属于青壮年劳动力人口，集中在 20-39 岁之间，其次是 20 岁以下人口的比例也较大，占 25% 左右，10 岁以下的儿童也有近 10% 的比例，这主要是因为来京务工经商的流动人口为了让自己的孩子获得更好的教育，将孩子带入京上学。而 50 岁以上人口的比例则相对非常低，只有不到 5% 的比例。

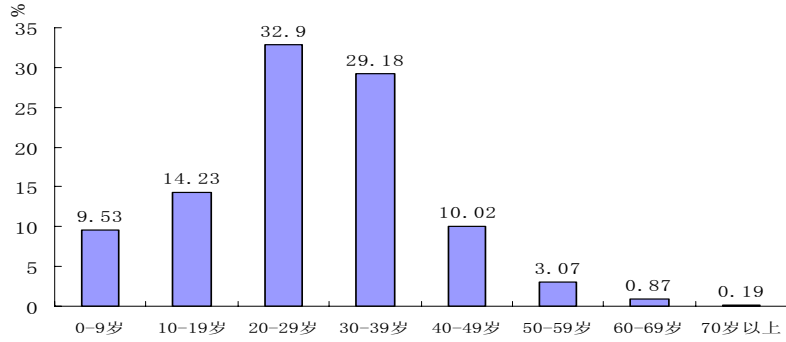


图 2 西城区新街口街道流动人口的年龄构成

二、流动人口的经济社会特征

(一) 流动人口家庭月收入情况

从总体上看,新街口流动人口家庭的平均月收入较低,表 3 表明,西城区新街口街道流动人口的家庭平均月收入 50%以上集中在 2000 元以下,家庭平均月收入在 4000 元以上的只占 16.5%,流动人口的家庭平均月收入和北京常住人口相比还具有一定差距。

表 3 西城区新街口街道流动人口家庭平均月收入构成

家庭平均月收入	户数	百分比 (%)
1000 元以下	140	17.3
1000 元-1999 元	268	33.1
2000 元-2999 元	164	20.2
3000 元-3999 元	104	12.8
4000 元-4999 元	52	6.4
5000 元以上	82	10.1
合计	1202	100.0

从不同区域上看,保护区流动人口的家庭月收入明显的低于建成区流动人口的平均家庭月收入,从图 3 可以看出,保护区流动人口的家庭平均月收入 80%以上都集中在 3000 元以下,而建成区流动人口的家庭月收入 50%左右都在 3000 元以上。

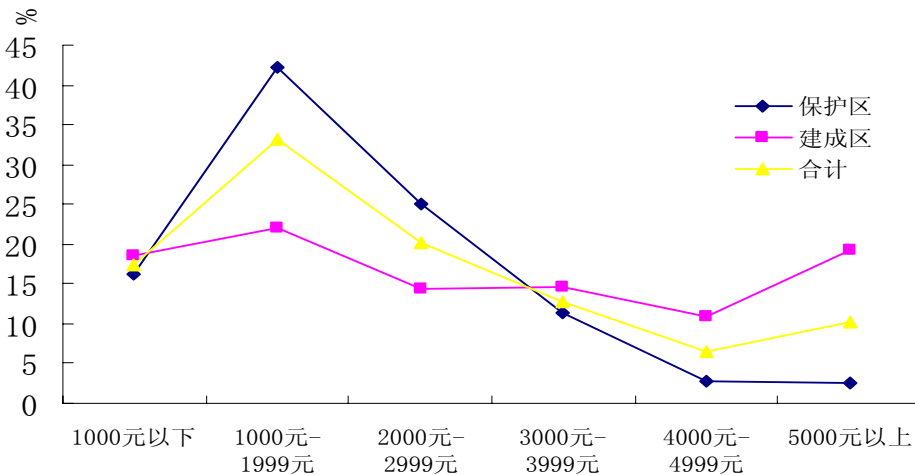


图 3 西城区新街口街道流动人口家庭平均月收入构成

(二) 流动人口受教育程度

1. 总体受教育程度较低

图 4 显示,西城区新街口街道的流动人口的整体受教育水平比较低,初中及以下受教育程度的占 65%左右,大专及以上学历受教育程度的只占 11.5%。这与北京市总体规划修编后对西城区的区域功能定位不相协调。

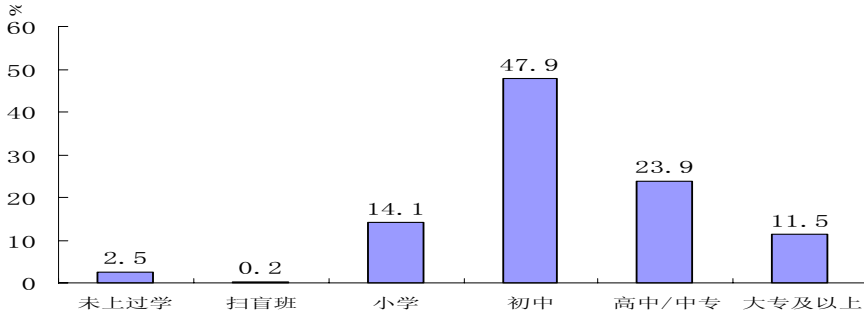


图 4 西城区新街口街道流动人口受教育程度构成

2. 流动子女受教育情况

图 5 显示,辖区内育龄妇女曾经活产的男孩目前带入北京共同居住的比例要低于女孩的比例,其中女孩带入北京居住的百分比为 72.5%,而男孩为 68%。同样,我们从图 6 也可以发现,曾经活产的男孩目前带入北京读书的比例要低于女孩,前者为 48.4%,后者为 58.1%。

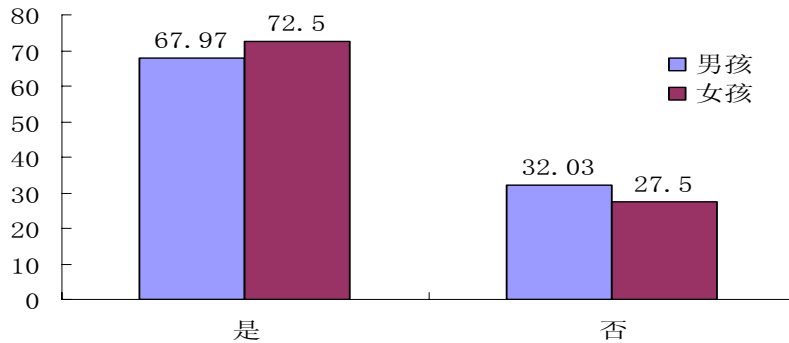


图 5 曾经活产的不同性别孩子目前是否在北京居住的百分比 (%)

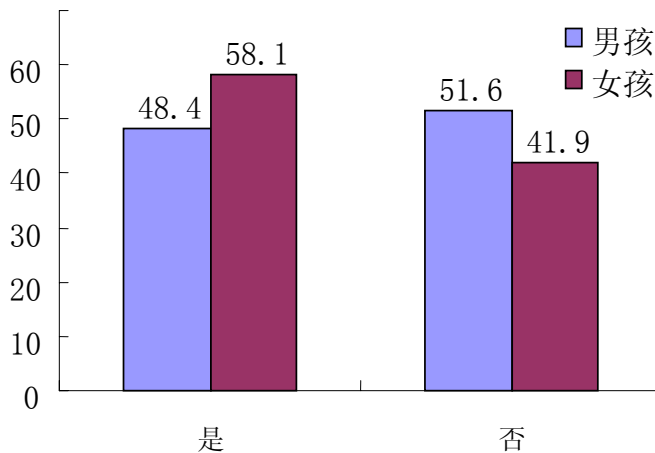


图 6 曾经活产的不同性别孩子目前是否在北京读书的百分比 (%)

3. 西城区流动人口孩子教育费用占家庭年收入的比例

表 4 显示, 近一半家庭孩子的年教育费用占家庭年收入的 10%-30%, 20% 的家庭的孩子的年教育费用占家庭年收入的 30% 以上, 综合前面的分析, 我们可以看出, 西城区新街口街道 80% 流动人口家庭月收入的 60% 左右都用在了房租和孩子教育费用上。

表 4 西城区新街口街道流动人口孩子教育费用占家庭年收入的比例构成

孩子教育费用占家庭年收入的比例	户数	百分比 (%)
10%以下	143	31.1
10%-30%	225	48.9
30%-50%	74	16.1
50%-70%	13	2.8
70%以上	5	1.1
合计	460	100.0

(三) 流动人口的就业状况

从流动人口的职业分布中我们可以看出辖区内流动人口的主要活动内容以及对本区所做的主要贡献, 同时在了解基本情况后, 可以进行合理的引导。

调查显示, 西城区新街口街道的流动人口主要从事个体经商, 包括个体卖服装、卖电器、卖光盘、卖早点等, 占 46.5%, 这主要是因为辖区内有几个规模比较大的小商品批发市场, 为外来人口进行个体经商提供了便利条件。其次所从事的职业是个体打工, 主要包括保安、保姆、建筑工人、电工、水工、木工、饭店服务员、商场导购等, 占 40.9%。“其他”从事比较正式的职业, 如工程师、建筑师、律师、医生、教师、事业单位人员等, 占 12.6%。

(四) 流动人口的住房情况

1. 流动人口租房的比例较高

图 7 显示, 超过半数以上的流动人口的住房都是承租的房屋, 流动人口在本街道买房的比例非常小, 只占整体住房来源的 3.5%。我们还可以看出, “其他”的比例比较高, 占 17.7%, 这主要是因为, 其他选项中主要包括婚嫁人员的住房来源。因此, 加强对租房市场的管理是对流动人口管理的一条重要途径。

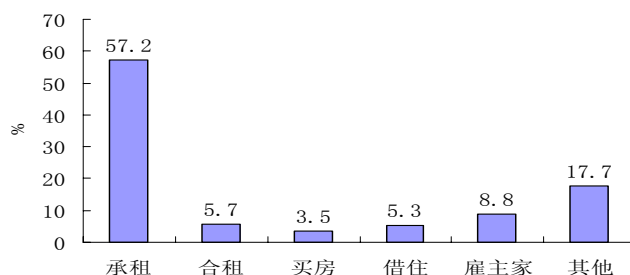


图 7 西城区新街口街道流动人口住房来源构成

2. 流动人口月房租占家庭月收入构成比例较大

图 8 显示, 西城区新街口街道流动人口月房租在家庭平均月收入构成中占 10%-30% 的家庭户数最多, 占 61.3%, 18% 以上家庭的月房租占家庭平均月收入的 30% 以上。可见, 房租是流动人口家庭收入支出的一个重要的项目。

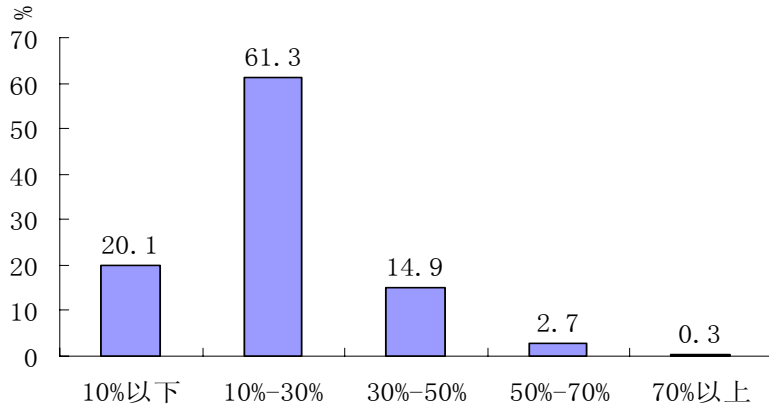


图 8 西城区新街口街道流动人口月房租占家庭平均月收入构成

3. 住所更换频率较高

西城区新街口街道流动人口住所更换频率较高,同时不同区域流动人口的住所更换频率有很大的差别,建成区流动人口的住所更换频率要高于保护区流动人口的住所更换频率,并且,半数以上流动人口的住所更换次数都在 5-10 次之间。更换次数在 5 次以下的人口比例构成,保护区只占 27.1%,建成区则占 41.4%,而住所更换次数在 5-10 次的,保护区流动人口占 67.9%,建成区则只占 54.4%。男性流动人口来京住所更换次数要多于女性人口;年龄越大,住所的更换越频繁;来京年数越长,住所更换频数越频繁;个体打工的流动人口的住所更换频率高于个体经商的流动人口(见图 9)。

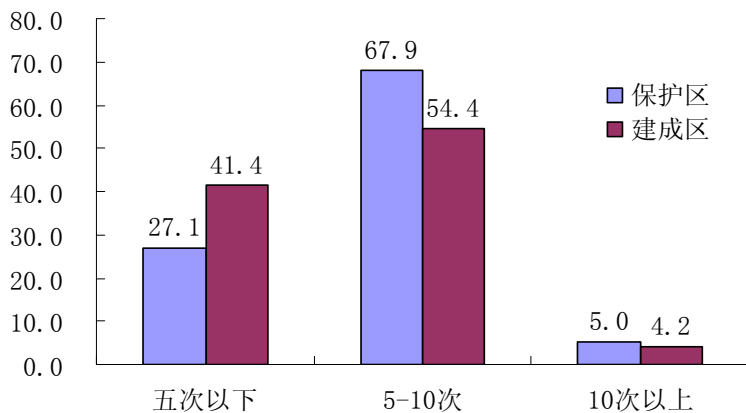


图 9 西城区新街口街道不同区域流动人口来京住所更换次数构成 (%)

4. 房主在本街道居住的比例较小

调查“房主是否在本街道居住”选项设置的主要目的是想了解房主对出租房屋的监管力度,以及对承租房屋的流动人口情况的掌握情况。如果房主也在本街道居住的话,那么可能对承租房屋的家庭人员状况比较了解,反之,如果房主不在本街道居住,那么对承租房屋人员情况可能就不是很了解。调查表明,房主 58%不在本街道居住,只有 42%在本街道居住,这说明了,通过房主来管理和约束流动人口的方法不太理想。我们应该考虑利用其他的方法。

(五) 流动人口的居住时间

从整体上看,西城区新街口街道流动人口来京年数构成中,53.1%来京只有 5 年及以下,5-10 年的占 27.3%,10 年以上的占 19.5%,这说明我区流动人口来京 10 年以上的还占相当的比例。

从不同区域上看,保护区流动人口来京年数平均要高于建成区流动人口,来京5年以下的,保护区流动人口占44.7%,而建成区流动人口占整个建成区流动人口的60.9%,反之,来京10年以上的流动人口中,保护区的占24.5%,而建成区则只占15%。因此,在来京年数构成上,西城区新街口街道存在明显的区域特色,对于以后该街道能否采取分区域管理提供一点启示(见图10)。

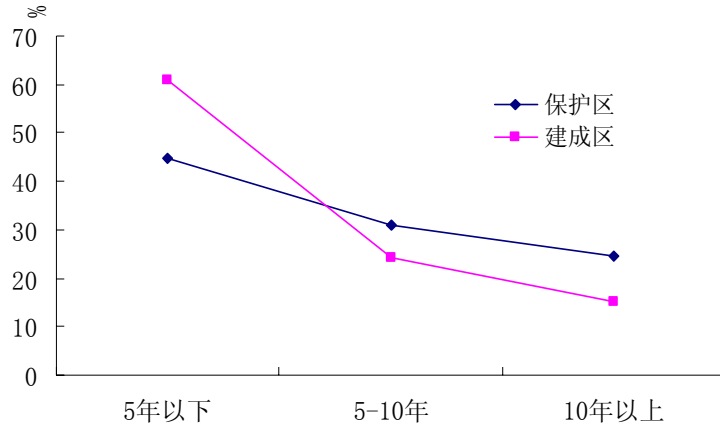


图 10 西城区新街口街道流动人口的来京年数构成

(六) 流动人口的社区参与率

1. 总体上参与率较低, 不同区域情况存在很大差异

从整体上看,辖区内流动人口的社区活动参与率只有23.5%,有76.5%的流动人口没有参加过社区活动;从不同区域上看,建成区的参与率低于保护区,建成区为13.82%,保护区为34.5%,后者是前者的一倍多(见图11)。

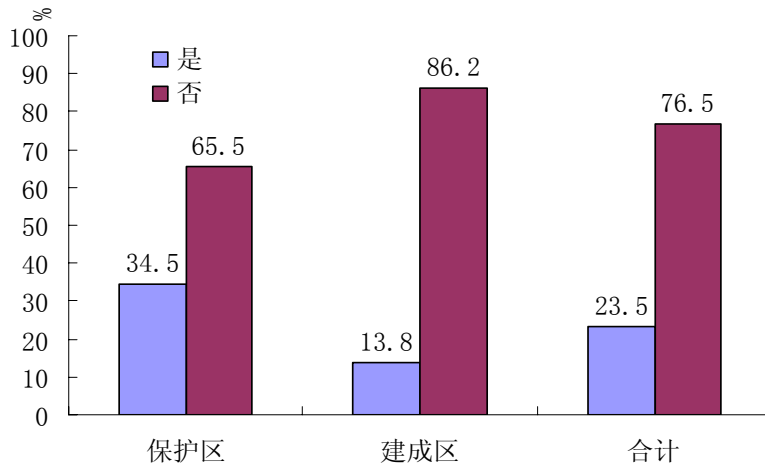


图 11 西城区不同区域的流动人口是否参加社区活动构成

2. 参加活动的种类比较单一

图12显示,在23.5%参加过社区活动的流动人口中,参加活动的种类也比较单一,54.2%的流动人口参加过捐款活动,义务劳动活动的参与率占25.3%,而居民小组活动(会议)活动的参与率只占3%。综上所述,需要提高流动人口的社区活动参与率和丰富活动的种类。

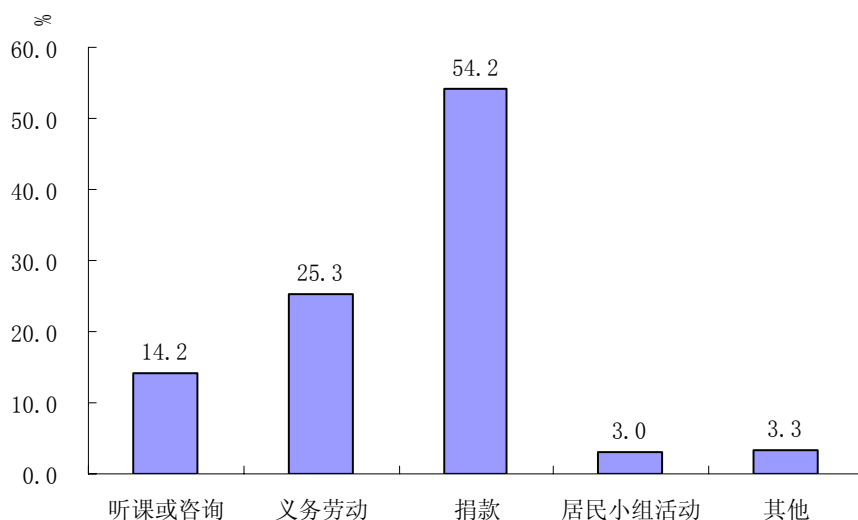


图 12 西城区流动人口参加社区活动构成

三、流动育龄妇女计划生育情况

(一) 流动育龄妇女避孕构成有新的变化

表 5 表明，西城区新街口街道流动育龄妇女采用的避孕措施，宫内节育器使用量最多，占 36.75%；其次是避孕套，占 24.73%，避孕套的使用比例有明显的上升趋势；再次是采用绝育手术的，占 23.77%。同时我们还发现，未避孕的比例也比较高，占 12.3%，比例最低的是服用避孕药，为 2.46%。

表 5 西城区新街口街道流动人口育龄妇女避孕情况构成 (%)

避孕情况	人数	百分比 (%)
绝育	174	23.77
宫内节育器	269	36.75
避孕药	18	2.46
避孕套	181	24.73
未避孕	90	12.30
合计	732	100.00

(二) 婚育证明持证率较低

从整体上看，流动育龄妇女婚育证明的持证率只有 61.82%。同时我们也发现，流动育龄妇女家乡需要每年出示孕检证明的比例只占 27.4%，72.6%的流动育龄妇女的家乡每年都不需要出示孕检证明。这就给我们提高育龄妇女的持证率增加一定的难度（见表 6）。

表 6 家乡是否需要出示孕检证明与是否持有婚育证明构成

家乡是否需要出示孕检证明	是否持有婚育证明	
	是	否
不需要出示孕检证明	63.8	81.1
需要出示孕检证明	36.2	18.9
合计	100	100

四、基本结论

1、流动人口的流入地大都比较集中，主要集中在浙江、河北、安徽、江苏、河南等省份，其中 50%以上的流动人口来自浙江省的乐清市、江苏省的扬州市和泰州市、河北省的承德市和安徽省的巢湖市。

2、流动人口的受教育程度较低，其进京的主要目的是务工经商，从事的主要职业是个体经商（主要是个体卖电器、卖衣服和其他杂物）。

3、流动人口的住所更换频率较高，平均的更换次数为 1.87 次，其中保护区流动人口的更换次数低于建成区流动人口的更换次数。通过简单线性相关分析我们发现，来京后住所更换次数的多少主要受到年龄、受教育程度、职业的影响。流动人口来本街道居住时间平均为 2.34 年，来京的平均年数为 5.6 年。

4、保护区流动人口的家庭月收入低于建成区流动人口的家庭平均月收入。

5、流动育龄人口主要采用宫内节育器进行避孕，其次是避孕套，然后是绝育，流动人口中采用避孕套的比例明显上升。

6、流动人口婚育证明的持证率达 61.8%。

7、流动人口的社区活动的参与率较低，76.51%的流动人口没有参加过任何类型的社区活动，参与率只有 23.49%，其中建成区的参与率低于保护区，建成区为 13.82%，保护区为 34.5%，后者是前者的一倍多。

8、曾经活产的男孩带入北京居住的比例低于女孩，并且在京读书的女孩的比例也高于男孩的比例，这与我们平常的想法稍有出入。据此，我们无法得出西城区的流动人口具有男孩偏好的结论。

五、相关政策建议

1、西城区的流动人口具有明显的区域特色，如建成区的流动人口收入高，住所更换频繁，稳定性较差，而保护区的流动人口则相对较稳定。因此，应该对建成区的流动人口加大管理的力度。同时，加大宣传力度，提高流动人口的社区活动参与率，增强其归属感。

2、西城区流动人口流入地的区域比较集中，因此，可以采取和其户籍地联系的方式，有针对性地进行管理。

3、流动人口的婚育证明持证率较低，应该重视这种情况，采取有效措施，提高本区流动人口的持证率。

4、西城区流动人口的整体的受教育水平较低，能否通过一些职业准入资格的考核全面提高西城区流动人口的整体素质。

来京人口的就业、权益保障与社会融合^①

杜鹏 丁志宏 李兵 周福林^②

内容提要: 本文利用中国人民大学人口与发展研究中心2004年12月在北京的调查数据,对来京人口的人口学、迁移特征及其居住、就业、权益保障、社会融合、子女就学、父母养老状况等进行了分析,并提出政策建议。

一、研究背景

2004年12月,中国人民大学人口与发展研究中心分别在北京城乡结合部流动人口密集的海淀区的四季青乡和朝阳区的太阳宫乡开展了《来京人口就业、权益保障及其子女就学状况》的问卷调查。开展调查的目的是要了解:(1)来京人口的生活条件是否得到了改善;(2)来京人口是否开始注重利用现代方式寻找工作,他们的就业是否稳定,其权益是否得到了较好的保护;(3)来京人口是否能够很好的融入所在的城市;(4)来京的家长对带孩子来京就学的性别偏好,带孩子来京就学的主要原因以及孩子在京就学的状况;(5)来京人口是否具有很强的孝观念,他们的外出对留守老人养老和家庭地位的影响。

调查对象为本人户口不在北京、在北京工作一个月以上的人。调查内容主要包括来京人口个人及其家庭成员的基本状况、来京人口就业相关情况、来京人口与北京人的交往情况、来京人口孩子就学的情况及来京人口对养老的看法等五部分。本次共调查305人,其中海淀区150人,朝阳区155人,获得有效问卷303份。其中,有子女在北京就学的家长143人,占总数的47.2%,在老家有留守老人的242人,占总数的79.9%。

本报告利用上述调查数据分析来京人口在新的环境下的就业、权益保障、子女受教育及其对留守父母的养老情况,以为北京市政府及相关部门维护来京人员及其家人的合法权益,更好地建设和谐社会的“首善之区”提供科学的依据。

二、来京人员的人口学特征及其迁移特征

(一) 来京人口的人口学特征

调查对象男性多于女性。男性164人,占总数的54.1%,女性139人,占总数的45.9%。年龄以青年人口为主。来京人口的平均年龄为32.9岁,标准差为7.73岁,年龄最小的为17岁,最大的为60岁。文化构成以初中水平为主,受教育水平为初中的占调查总体的56.8%,初中及以上的占了绝大部分,比例为79.2%,小学水平及以下的比例较低,为20.8%。婚姻构成以已婚为主。已婚有配偶的259人,占调查总体的85.5%,未婚的41人,占13.5%,离婚和丧偶人口非常少。

(二) 来京人口的迁移特征

调查对象的来源地比较分散,以农业户口为主。调查显示,来京人口主要来自河南(20.1%)、河北(14.9%)、山东(11.2%)、江苏(5.6%)、安徽(5.6%)、山西(5.3%)和黑龙江(5.3%)等省。农业户口的240人,占79.2%,非农业户口63人,占20.8%。

^① 本项调查研究得到东京农工大学若林敬子文部科学省科研费调查和中国人民大学“211”工程社会学项目资助。该论文发表于《人口研究》2005年第7期。

^② 杜鹏,中国人民大学人口与发展研究中心、老年学研究所教授;丁志宏、李兵、周福林,中国人民大学人口与发展研究中心博士研究生,李兵同时为北京市人口研究所讲师、北京人口发展研究中心研究人员。

外出方式以单身外出和以核心家庭外出方式为主。单身外出的 108 人, 占为 36%, 其次是核心家庭(夫妇带孩子)的外出, 共 88 人, 占 29.3%, 夫妇一起外出的 57 人, 占 19%。其他类型的占 15.6%。

来京人口的职业以商业、服务性为主。调查发现, 从事商业工作的有 161 人, 占调查总体的 55.3%; 从事服务业的 76 人, 占 26.1%; 生产工人、运输工人和有关人员 21 人, 占 7.2%; 从事其他职业的比例很低, 不到 12%。

来京人口在京时间比较长。调查发现, 来京刚一年的人口比例仅为 11.55%, 来京 5 年及以上的人口比例为 50.17%, 而来京 10 年及以上的占 16.18%。他们的外出时间平均为 6.4 年, 最长的为 21 年。不同的外出方式在外出时间上差别较大, 以核心家庭方式外出的人口的平均时间最长, 平均为 7 年, 其次是单身外出, 平均为 6.7 年, 夫妻外出的时间最短, 平均为 5.5 年。

来京人口的外出动机主要是提高收入水平和寻找更适合自我发展的职业和地方。调查显示, 在外出动机中, 主要因“家里穷, 想到外边挣点钱”的比例最高, 为 35.3%; 其次是希望“寻求更加适合自己发展的地方和职业”, 占 23.9%; 排在第三位的是“家里地少人多, 没活干”, 占 14.4%; 而“为了子女接受更好的教育”的比例较低, 仅为 10.5%。

来京人口选择北京的主要原因是北京社会经济条件好以及链式效应。调查发现, 由于北京社会经济条件好、发展快、好找工作而来京的占 35%, 由于爱人或亲戚已经在北京的占 23%, 有朋友或老乡介绍的占 18%。北京的社会经济优势的“拉力”和“亲属网络”的存在, 是他们到北京的主要原因。

三、来京人口的居住状况

大部分来京人口是单独或者全家租房居住。调查显示, 来京人口单独或者全家租房居住的比例为 72.3%, 其次是居住在单位宿舍, 比例为 14.2%, 与别人合租、自己购房及其他类型居住方式的比例很低, 还不到 14%。

不同外出方式的来京人口在居住方式上也不尽相同, 以家庭外出的来京人口多单独居住, 以单身外出的来京人口居住在单位宿舍和其他类型住房的比例较高。调查发现, 夫妇外出和家庭外出的来京人口单独或者全家租房居住的比例分别占 82.5% 和 81.8%。单独外出的来京人员, 居住在单位宿舍、其他类型住房的比例较高, 占 33.3%, 而和别人合租的比例很低, 仅占 6.5%, 相对于家庭和夫妇外出的来京人口来讲, 他们的居住条件还比较差。

房租主要集中在 300 元左右。单独或者全家人合租住房的来京人口个人平均房租为每月 218 元, 其中, 个人每月平均房租在 300 元以下的占 73.3%。与别人合租租房居住的个人平均房租为每月 322 元。虽然多数人有独立住房, 但居住面积较小。调查显示, 来京人口人均居住面积近 10 平方米, 其中, 居住 5 平方米以下的占 41.5%, 而在 15 平方米以上的只有 11.7%。居住面积最小的仅为 1.5 平方米。这和北京当地人均居住面积近 18 平方米还相差很远。

四、来京人口的就业情况

(一) 来京人口寻找工作的途径

为了反映来京人员的就业过程, 在调查中, 我们分别调查了他们外出后就业的第一份工作、现在的工作和相对现在的上一次工作状况, 从而在对比中了解来京人口的就业过程。

来京人口寻找工作的主要途径是依靠传统的亲友网络资源(39.1%), 同时, 自主就业的人也越来越多, 来京人口第一次就业、上一次就业和现在就业中自主就业的比例分别为 18.75%、18.75% 和 34.26%。而通过城市中介、自己应聘、劳务输出的比例很低, 比例仅为

8.31%。

（二）来京人口的职业转换状况

来京人口的职业转换较频繁，从事重体力劳动和高技术含量劳动的比例较少，而从事体力劳动兼脑力劳动的比例在不断增大。调查显示，在职业转换的过程中，商业工作人员和服务业工作人员的比例之和从第一次的 63.75% 上升到目前的 81.45%，而专业技术人员等技术人员和建筑工人等从事重体力劳动的人员的比例都有不同程度的下降，（见表 1）这种状况与我国对经济结构的调整有密切的关系。

表 1 来京人口职业转换状况

%

职业	现在的工作	上一次的工作	第一份工作
专业技术人员	4.12	14.58	10.00
机关、企事业单位负责人	1.37	4.17	1.25
办事人员	2.75	33.33	2.50
商业工作人员	55.33	31.25	22.50
服务业工作人员	26.12	2.08	36.25
生产、运输工人	7.22	6.25	17.50
建筑工人	0.34	6.25	6.25
其他	2.75	2.08	3.75
合计	100	100	100

资料来源：根据本次调查统计得出，以下各图表除特别说明外同此。

五、来京人口的权益保障

（一）来京人口的收入水平及其社会保障状况

来京人口在工作过程中不断寻找着更适合自己的、更高收入水平的职位。调查发现，来京人口第一次就业、上一次就业和现在就业的平均月收入分别为 589.9 元、911.6 元和 2120.2 元。调查还发现，在被调查的来京人口中，有 85% 的人可以维持家庭和个人在北京的基本生活，而不能够维持在北京基本生活的比例占 10.3%。但是，在来京人口中，有社会保险的比例非常低，没有任何保险的占 78.8%。

（二）来京人口的工作转换及失业状况

大部分来京人口的工作比较稳定，失业较少。调查发现，来京人口换过工作的占 27.4%，没有换过工作的占 72.6%。在换过工作的来京人口中，平均更换工作的次数为 2.34 次，最多的为 7 次。在失业方面，来京人口中有失业经历的占 20.9%，没有失业经历的占 79.1%。

（三）来京人口工作时间及其加班状况

来京人口的月平均工作天数在不断增加，但日平均工作时间有缩短的趋势，加班的现象随工作的变化在不断减少。调查显示，来京人口的第一份工作、上一份工作、现在的工作的月平均工作天数分别是 27.9 天、28.0 天和 28.8 天，与此相应的日平均工作时间分别是 10.68 小时、10.00 小时和 10.28 小时。在加班方面，经常加班的比例越来越低，来京人口的第一份工作、上一份工作、现在的工作中经常加班的比例分别为 27.54%、23.08% 和 14.49%。在调查中我们发现，来京人口第一次就业主要是给别人打工，随着工作的转换，单独开业的逐渐增加。这样，他们可以自由支配时间。

（四）来京人口的工资发放状况

来京人口的工资基本都能按时得到，拖欠工资的比重较低。调查发现，目前经常拖欠工资的仅占 3.65%。而现在的工作、第一份工作和上一份工作能按时发工资的比重分别为 81.02%、76.92%和 79.41%。这种情况，一方面，与我国政府对治理工资拖欠的相关政策有关，另一方面，从上面的分析可以看出，随着来京人口职业的转换，自主开业的人越来越多，对他们而言，也不存在工资的拖欠问题。

（五）来京人口的培训状况

对来京人口进行培训，提高他们的技能，是增强他们人力资本的有效方法。但是，调查发现，随着来京人口工作的转换，接受培训的比例在不断降低。来京人口在第一份工作、上一次工作和现在的工作中接受培训的比例分别为 40.0%、36.8%和 33.2%。这可能与当前就业市场的激烈竞争有密切关系。随着就业市场竞争的加剧，单位很容易找到不需要进行培训的人来工作，这样不仅可以减少企业成本，还能很快获得收益。

六、来京人口的社会融合状况

（一）大多数来京人口没有感到受歧视

调查发现，60.2%的来京人口没有感受到当地北京人的歧视，偶尔感到受歧视的比例为 29.5%，而经常感到受歧视的比例仅为 10.3%。这些歧视的人群分布十分分散，歧视者和被歧视者之间并没有形成明显的对立群体。在歧视的地点上，主要是与来京人口生活有关的场所，如商贸市场、本单位、汽车、医院、学校等地。调查还发现，来京人口感到受歧视与他们来京的时间和自己的户口没有明显的关系。这说明，随着社会的发展，户籍观念在他们的思想中变得越来越淡了。

（二）来京人口与当地北京人在生活方面的交往状况

大部分来京人口在生活方面都与当地的北京人打交道。调查发现，来京人口与当地北京人在生活上经常打交道的占 60.7%，而没有打交道的比例很低，还不到 15%。这说明，大多数来京人口在生活上与当地北京人的关系还是比较融洽的。调查还发现，在与当地北京人打交道上，来京的时间越长，经常在生活上打交道的比例越高。（卡方检验显著 $F=24.109$ ， $sig=0.000$ ）

七、来京人员子女来京就学状况

（一）来京家长带子女就学的状况及其原因

家长在带子女来京就学上并没有表现出性别偏好。调查发现，在家有孩子的来京就业人口共有孩子 376 人，其中，男孩子 210 人，女孩子 166 人，性别比为 127。带到北京来就学的孩子有 179 人，其中，男孩子 97 人，女孩子 82 人，性别比为 118。

带子女来京就学的主要原因是家中没有人照看孩子和为了子女便于管教。调查发现，当问道“您为什么把孩子带到北京来就学”的时候，42.7%的有孩子在京就学的家长回答“孩子在身边便于管教”，其次是“家里没有人带孩子”，比例为 33.1%，而因为“北京的教育好”而带子女到北京就学的比例仅为 19.1%。

（二）来京人口子女所在学校及其交费状况

调查发现，来京人口的子女在小学就学的占来京就学子女总数的 73.9%，其次是幼儿园，占 13.3%。而在初中就学的比例仅为 10.3%，高中的更少，只占 2.4%。其中，有 77.3

%的在公立学校就学，而在打工子弟学校就学的占 18.6%，说明公立学校在接收外来人口子女就学方面发挥着主渠道作用。但是，在公立学校里，仍有 16.2%的孩子和当地的北京孩子实行分班上课。

在学费方面，幼儿园、小学和初中每学期的平均费用分别为 2155 元、1176 元和 3517 元。调查发现，绝大部分来京的家长目前在孩子就学方面面临的主要困难是教育收费太高，经济负担过重。其实，对于有孩子在京就学的家长来讲，他们在北京的收入一般都不高，而每学期这么高的学费，对于他们来讲是很难承受的。

调查发现，家长选择公立学校的原因，主要是离家近，其次是公立学校的教学质量高，而选择私立学校的主要原因是收费低和离家近。（见表 2）

表 2. 家长选择各种学校的原因

%

	收费低	教学质量高	离家近	其他	合计
公立学校	11.6	38.0	46.5	3.9	100
私立学校	41.9	6.5	45.1	6.5	100

（三）子女在校的学习情况

孩子在校的成绩总体较好，但是，不同类型的学校和实行不同教育方式的学校之间在教学效果上有较大的差异。调查发现，有 52.1%的家长认为孩子在校的学习一般，认为学习好的占 38.3%，而认为学习差和不知道的比例很低，分别为 5.4%和 4.2%。调查还发现，在公立学校并且与当地孩子同班学习的来京孩子的学习较好，而在公立学校和当地孩子分班学习的效果较差，往往还赶不上在打工子弟学校就学的孩子。（见表 3）

表 3. 学习成绩和学校关系

%

	差	一般	好	合计
公立学校分班上课	—	80.8	19.2	100
公立学校，同班上课	5.0	49.0	46.0	100
打工子弟学校	10.3	55.2	34.5	100

（四）来京人口的子女在校的社会融合状况

来京人口的子女总体上是适应学校环境的，但在不同的学校之间有较大的差别。调查发现，家长认为子女适应学校环境的占绝大部分，比例为 89.8%，认为不适应的只有 4.8%。孩子在公立学校适应环境的状况较好。但是，在公立学校和当地孩子实行分班上课的能够适应学校环境的比例（92.6%）低于和当地孩子一起上课的能够适应学校环境的比例（97.1%）。在打工子弟学校，孩子适应学校环境的比例较低，为 74.2%，不能够适应的占 19.4%。孩子在公立学校适应较好，可能是因为这里的物质条件和教学条件都比打工子弟学校好的缘故。

来京人口的子女在学校感到受歧视的比例较少。调查发现，来京人口的子女没有感受到当地孩子歧视的比例为 73.7%，这说明大部分来京人口的孩子是能够和当地孩子融合在一起的。但是，我们也应注意，调查发现，还有 12%的来京人口的子女在学校感受到当地孩子的歧视。虽然感到受歧视的孩子的比例较低，但也应该引起社会足够的重视。调查发现，家长感到孩子受到歧视的主要原因是由于他们的子女与当地的孩子实行分班上课造成的。（见表 4）

表 4. 孩子在不同学校受到歧视的状况

%

	受到歧视	没有受到歧视	不清楚	合计
公立学校分班上课	18.5	70.4	11.1	100
公立学校, 同班上课	12.7	77.5	9.8	100
打工子弟学校	6.5	74.2	19.4	100

总之, 家长带孩子来京就学, 主要不是因为北京的教育好。他们带孩子来京就学并没有表现出性别的偏好。孩子在学校的学习总体上是比较好的, 受到当地孩子的歧视也不多, 但孩子在京就学, 给他们增加了很大的经济负担。不同类型的学校之间在教学效果上表现出较大的差异, 尤其值得关注的是, 在公立学校把来京人口的孩子与北京当地的孩子分班上课, 对来京人口的孩子学习和融合有很大的负面影响。

八、来京人口对养老的态度和影响

(一) 来京人口对养老的态度

本次调查, 我们对在老家有老人的来京就业人口问了“孝敬父母是子女的责任”这一问题, 结果显示, 在所有被调查者中, 没有一个反对。这表明在几千年的儒家文化思想影响下, 子女已经把赡养老人看作自己的责任和义务, 并化作其人格的一部分了。另外, 当问及“孝敬父母是对父母辛劳的回报”的时候, 也有 95.7% 的被调查者同意这种说法, 这说明来京人口不仅把孝敬父母看作自己的责任, 同时也把它看作是对老年人年轻时辛劳的一种回报。

(二) 来京人口对留守老人的经济供养状况

绝大部分来京人口都给留守老人钱。调查显示, 来京人口给留守老人钱的比例为 89.2%, 而不给留守老人钱的比例很低, 还不到 11%。这说明, 子女外出之后, 绝大多数留守在家的老人都能得到子女的经济供养。

不同外出方式的子女在给老人钱上存在一定的差别。分析表明, 虽然每一种外出方式的子女在给老人钱的比例上几乎都在 80% 以上, 但是, 以核心家庭方式外出的子女给老人钱的比例最高, 为 96.9%, 以单身方式外出的子女, 给老人钱的比例为 89%, 而以夫妇方式外出的子女给老人钱的比例较低, 为 79.5%。

另外, 和老人分家的子女给老人钱的比例明显小于和老人没有分家的子女。调查发现, 没有和老人分家的子女给老人钱的比例为 95%, 而和老人分家的子女给老人钱的比例为 84.6%, 前者比后者高 10 个百分点。在我国, 子女和老人分家后, 就意味着他们在经济、生活上与老人相互独立, 在对老人的经济供养上, 一般不再像没有和老人分家的子女那样尽所有的义务了。

在给钱方式上, 来京人口主要是以邮寄的方式给老人钱。调查发现, 来京人口给老人邮寄钱的比例为 54.9%, 其中, 在邮寄方式当中, 不定期邮寄占了主要部分, 比例为 43.3%。自己过年过节给老人带回去的占 36.3%。让别人带回去的为 17%, 其他的给钱方式比例非常低。这说明, 子女外出后, 给老人邮寄钱成为他们在经济上供养老人的主要途径。

(三) 来京人口对留守老人生活照料的影响

大部分来京人口牵挂着留守父母的生活照料问题。子女外出后, 留守老人的生活照料往往成为一个不可回避的问题。在调查中, 我们对家中有老人的被调查者问了“子女外出就业后, 只要给钱, 可以不管父母的照料”这一问题, 反对者占 68.2%。

其实, 老年人对照料的需求, 绝大部分是因病造成的。调查发现, 子女外出就业之后, 在家的父/母生病的占 32.5%。对于生病的老人来讲, 他们的生活主要由谁来照顾? 调查发

现,老年人生病之后,第一照料者主要是父母自己和留守子女,比例分别为 29.6%和 39.8%,外出子女在照料上的作用较低,比例为 16.6%。但是,在老年人的医疗费支付上,外出子女的作用又明显的突显出来。调查发现,老年人生病之后,外出子女支付医疗费的比例为 27.4%,是留守子女的(3.7%)7 倍多。尤其是外出儿子的作用表现更加明显,比例为 23.2%,是留守儿子(2.1%)的 11 倍多。

由上可见,虽然外出的子女在观念上觉得赡养父母、照料父母是他们的责任和义务,是对老人的回报,但是,远水难解近渴,一旦留守老人需要照料的时候,他们往往是心有余而力不足,只能用经济上的支付来补偿他们在照料上的缺位。

(四) 来京人口对留守老人精神慰藉的影响

外出子女开始重视养老中的精神慰藉。在本次调查中,对家中有老人的被调查者问了“让老年人吃饱穿暖就是对老人尽了孝心”这一问题,结果显示,有 49.8%的人表示不太同意或反对。这说明,作为子女,他们已经开始注意到养老不仅仅是对老人的经济供养和生活照料,还包括对老人的精神慰藉。

子女外出就业之后,绝大部分都能经常和留守老人保持联系,他们之间联系沟通的主要方式是电话,但是,外出方式的不同,在和留守老人联系方面存在着较大差别。调查发现,子女能够经常和父母联系的占 88.4%,偶尔联系的比例为 11.2%,而不联系的还不到 1%。分析显示,不管和老人分家与否,外出子女和老人联系的比例都在 85%以上。在外出方式上,以夫妻方式外出的子女和留守老人联系的最多,比例为 91.1%,以核心家庭方式外出的子女联系的比例较低,为 84.8%。调查发现,以夫妇方式外出的一些子女,他们的孩子大多是有留守在家的老人照看。

(五) 来京人口对留守老人家庭地位的影响

本次调查,也向老家中有老人的被调查者问了“现在,老年人的家庭地位越来越低了”这一问题,结果显示,反对者占 51.2%。这说明,随着子女的外出,老年人在家庭中的较高地位有所动摇。

调查发现,子女外出就业后,在大事情上和留守老人经常商量的比例仅为 43.8%,而不商量的比例占三分之一左右。同时,我们也发现,子女外出的时间越长,在大事情上和留守老人商量的比例越低,如外出 4 年以上的子女在大事情上和留守老人经常商量的比例仅为 40.1%,比外出 3 年以下的低 15 个百分点。外出 4 年以上的子女与外出 3 年以下子女在大事情上不和留守老人商量的比例分别为 32.9%和 24.6%。

另外,不同外出方式的子女在大事情上和留守老人商量的比例也不同。经常在大事情上和留守老人商量的,以夫妻方式外出的比例较高,而以核心家庭和单身方式外出的比例都较低。以夫妻方式外出的子女表现出两极分化,在大事情上和留守老人经常商量和不商量的比例都很高。这可能与他们是否有子女在家有关。(见表 5)

表 5 不同的外出方式在大事情上和老人商量的状况 %

	单独外出	夫妻外出	核心家庭外出	其他
经常商量	40.2	48.2	43.0	47.5
偶尔商量	30.9	17.9	24.1	25.0
不商量	28.9	33.9	32.9	27.5
合计	100	100	100	100

总之,在几千年的儒家文化思想的影响下,子女已经把孝敬老人作为自己的责任和义务,并化作其人格的一部分了。但是,远水难解近渴,一旦老人需要照料,他们往往又是心有余

而力不足,只能用经济上的支付来补偿他们在照料老人方面的缺位。子女的外出还使留守老人在家庭中的较高地位有所动摇。

九、结论

1. 大部分来京人口是单独或者全家租房居住,他们有着自己的独立空间,但是他们的居住面积小,和当地北京人的居住条件相差较远。

2. 来京人口在京居住的时间较长,职业转换比较频繁,在职业的转换过程中,自主就业的比例越来越高。但是,来京人口寻找工作的主要途径仍然使依靠传统的社会资源。

3. 随着职业的转换,来京人口的权益保护也得到了不断的改善。

4. 来京人口的社会融合程度较好,但要从心理上真正的融入城市生活,还有一个过程。

5. 来京的家长在带孩子就学方面,并没有表现出重男轻女的倾向,家长带孩子来京就学,主要不是因为北京的教育好,而是为了便于管教和家中没有人照看孩子。来京人口子女在京就学,给家长增加了很大的经济负担。

6. 来京就学的子女总体上学习较好,受当地孩子的歧视也较少,但不同类型的学校以及不同教学方式对孩子的学习、社会融合有较大的影响,特别是在公立学校实行分班教学对孩子的学习和社会融合的负面影响最大。

7. 来京人口具有很强的孝观念。子女来京后,对老人的经济供养没有太大的影响,但是,对老人的生活照料和家庭地位带来了较大的影响。

十、建议

建议政府在进行政策研究和政策制定过程中,特别是在编制“十一五”规划和中长期发展规划中,坚持以人为本,树立社会融合的理念,把服务意识放到重要位置,切实改善和提高流动人口的生活质量和工作环境质量。具体包括:

1. 政府以及社会应采取各种措施,为改善来京人口的居住条件创造条件。

2. 为了维护来京人员的劳动权益,政府和社会应该大力加强来京人口的社会保障,为来京人口的平等就业创造条件。

3. 加强对来京人口合理引导,为他们的社会心理融合创造条件,尽快完成社会心理的现代转型。

4. 增加对来京人口就学子女的社会融合引导。

5. 加大对农村事业的投入,大力发展农村通讯事业,方便留守老人和子女之间的联系和沟通;倡导邻里互助,发挥农村老年协会等各种基层组织的作用,解决留守老人在各方面遇到的困难,减少外出子女的后顾之忧。

6. 政府、单位和社会应该重视对来京人口的教育培训,促使他们提高职业技能。

第四部分 人口老龄化与养老

人口老龄化与可持续发展^①

——浅析北京市人口老龄化的社会经济影响

北京市老龄问题研究中心

内容提要: 本文利用第五次人口普查数据,在描述北京市人口老龄化现状的基础上,根据不同的生育和迁入方案,对北京市 2000—2050 年人口老龄化发展趋势做出了预测,并从可持续发展的角度,探讨了人口老龄化在不同发展阶段上对北京市劳动力和养老保障的影响,提出应对人口老龄化、实现社会经济可持续发展的对策思路。

一、北京市人口老龄化现状

(一) 老龄化程度高出全国总体水平

北京市在 1990 年就已进入老年型社会,而全国进入老年型社会的时间是 1999 年^②。从 1949 年到 2000 年,我国老年人口由 4154 万增长到 12998 万,增加了 212.9%,年平均增长速度为 2.36%;而北京市从 1950 年到 2000 年,老年人口由 15.3 万增长到 170.2 万,增长了 10.1 倍,年平均增长速度为 4.9%。由表 1 可见,北京市人口老龄化的发展速度高于全国和世界的总体水平。

表 1 人口老龄化水平比较 (%)

	60 岁以上人口	65 岁以上人口	年龄中位数 (岁)	期望寿命 (岁)	婴儿死亡率 (%)	抚养比	少年人口占比例	总人口 (亿人)
世界	10.0	6.9	26.6	66.5	52	57.8	29.7	60.55
发达	19.5	14.4	37.5	75.7	9	48.3	18.2	11.88
发展	7.7	5.1	24.4	64.5	56	60.3	32.5	48.67
亚洲	8.8	5.9	26.3	67.9	50	55.8	29.9	36.82
中国	10.1	6.8	30.0	71.2	36	48.2	24.9	12.77
北京	12.5	8.4	34.4	76.7	3.6	28.2	13.6	0.14

注: 抚养比为 65 岁及以上人口与 0-14 岁人口的总抚养比。

资料来源: 历年“联合国人口年鉴”, 北京市第五次人口普查。

(二) 城乡之间老龄化程度存在差异

从老龄化程度上看,北京市 18 个区县基本都已进入人口老龄化社会行列。东、西、崇、宣四城区老年人口比例在 16.8% 以上,明显高于近郊区 (12.0%) 和远郊区县 (11.4%)。

从老年人口占全市老年总人口的比例看,城四区老年人口占全市老年人口的 21%,近郊区老年人占 45.2%,远郊区占 33.8%。老年人口主要分布在朝阳、海淀、丰台和西城四区,该四区老年人口占全市老年总人口的 48.9%。

从高龄化程度看,城四区 80 岁以上老年人占全部老年人口的 9.8%,高于远郊区 (8.3%) 和近郊区 (6.5%)。最高为东城区,80 岁以上老年人口总该区全部老年人口的 10.7%,最低

^① 该文为 2005 首都人口与发展论坛论文。

^② 中国老龄科研中心:《五普分析报告》,2003 年。

为石景山区，比例为 5.7%。

表 2 2000 年北京市老年人口的地区分布 (人, %)

地 区	老年人口数	老龄化程 度	占全市老年人口 的比例	高龄化程 度	百岁老人 数
北京市	1701510	12.5	100.0	7.8	147
城 区	357232	16.9	21.0	9.8	55
近郊区	768836	12.0	45.2	6.5	74
远郊区	575442	11.4	33.8	8.3	18

注：1、城区：东城、西城、崇文、宣武；近郊区：朝阳、丰台、石景山、海淀；远郊区：门头沟、房山、通州、顺义、昌平、大兴县、平谷、怀柔、密云、延庆。

2、老龄化程度：本地区老年人口占本地区总人口的比例。

3、高龄化程度：本地区 80 岁以上的老年人口占本地区老年人口总数的比例。

(三) 人口老龄化与高龄化同步

表 3 北京市各年龄段老年人口比重 (%)

年龄段	在总人口中所占比重					在 60 岁及以上人口中所占比重				
	1953	1964.0	1982	1990	2000	1953	1964.0	1982	1990	2000
60-64	2.35	2.57	2.92	3.77	4.12	41.42	38.62	34.08	37.23	32.83
65-69	1.68	1.78	2.28	2.66	3.65	29.66	26.72	26.61	26.32	29.13
70-74	1.04	1.29	1.73	1.71	2.41	18.40	19.42	20.19	16.90	19.23
75-79	0.43	0.69	1.03	1.13	1.38	7.67	10.43	11.99	11.13	11.00
80-84	0.14	0.27	0.46	0.59	0.64	2.39	4.01	5.38	5.79	5.09
85-89	0.02	0.05	0.12	0.22	0.25	0.42	0.71	1.43	2.13	2.03
90-94	0.00	0.01	0.02	0.04	0.07	0.04	0.08	0.28	0.43	0.57
95+	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00	0.01	0.03	0.06	0.11
合计	5.66	6.65	8.56	10.11	12.54	100	100	100	100	100

北京市人口老龄化不断加速的同时，人口日趋高龄化。80 岁及以上的高龄老年人占总人口的比重从 1982 年的 0.63% 上升到 1990 年的 0.85%，再上升到 2000 年的 0.97%，达到 13.2 万人，分别是 1982 年和 1990 年的 2.3 倍和 1.4 倍。据预测，2010、2020 年北京市 80 岁以上的高龄老年人在总人口的比重将分别达 1.7% 和 2.3%。可见，80 岁及以上的高龄老年人占总人口的比重将伴随着老龄化程度的加深而呈不断上升趋势。

(四) 老年家庭空巢化趋势明显

由于老年人口规模的扩大，有老年人口的家庭户数量大幅增加。在有老年人的户中，有两个老年人的户的比例增幅较大，2000 年比 1990 年增加了近 10 个百分点。单身老人户有 12.9 万户，占 11.0%，与 1990 年相比，增加了 4.5 万户，增幅达到 53.6%。在单身老人户中，女性老人单人户所占比例较大，占老人单人户的 60.3%。

在今后十年中，北京第一批独生子女父母将陆续步入老年。“少子老龄化”的严峻态势，使老年人的经济供养、医疗保健、生活照料和精神慰藉问题更为突出，对未来经济和社会的可持续发展造成极其深刻的影响。

表 4 1990、2000 年北京市有老年人口的户的情况 (万户, %)

	有 60 岁及以上老年人口的户			
	数量	占总户数比例	有一个老年人户的比例	有两个老年人户的比例
2000	117.2	28.6	56.9	42.4
1990	81.5	26.3	67.6	31.7

(五) 老年人受教育水平高于全国平均水平

五普数据显示, 与全国相比, 北京市文盲\半文盲、小学的文化水平分别比全国低 19.5% 和 3.8%, 13.6% 的老年人拥有大专以上的文化水平, 比全国高 11.5%。北京与全国老年人口的平均受教育年限分别为 6.4 年和 3.5 年。北京市老年专业技术人员占全部老年人口的 18.4%, 是全国同类指标的 11.8 倍。

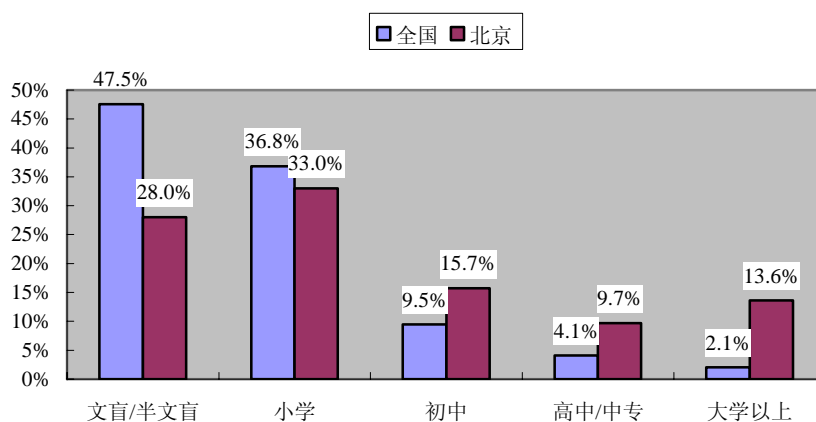


图 1 老年人受教育水平的北京与全国比较

老年人的受教育水平有逐步改善的趋势。1990 年全市老年文盲人口共 56.1 万人, 占老年人口总数的 51.3%。到 2000 年, 老年文盲人口占老年人口总数的 26.2%, 比 1990 年有了大幅度的下降。同时, 全市大学以上文化程度所占比例也上升到 2000 年 13.6%。

(六) 流动人口在一定程度上减缓了北京市老龄化的速度

从表 5 可以看到, 北京市流动人口对减轻常住人口年龄结构的老龄化程度产生了重要影响: 由于年轻的流动人口的进入, 北京常住人口的平均年龄从户籍人口的 37.6 岁降到了常住人口的 35.7 岁, 降低了将近 1 岁; 而老龄化系数也从 14.9% 滑落到了 12.5%, 下降了 2.4 个百分点。大量流动人口的进入, 有效地降低了北京市人口的老龄化程度, 起到了积极的“稀释”作用。但近些年来, 流动人口中绝大多数只做短期停留, 不能从根本上解决北京市常住人口的老龄化问题。

表 5 北京市常住人口、户籍人口和流动人口年龄结构指针对比

	平均年龄	年龄中位数	老龄化系数 (60+) %
常住人口	35.7	37.1	12.5
流动人口	27.4	26.2	2.48
户籍人口	37.6	37.5	14.9

二、北京市人口老龄化发展趋势

我们以“五普”数据为基础，根据高中低三种不同的生育和迁入方案，对北京市2000-2050年人口老龄化发展趋势做出了预测，可见北京市人口老龄化的发展速度是相当快的，阶段性特征也较明显。这一点可以从与世界主要发达国家的人口老龄化发展趋势比较中看出（如表6），尽管目前北京市与这些发达国家的老龄化水平差距仍较大，但到2030年左右北京市老龄化水平就将达到届时发达国家的平均水平。

表6 2005-2050人口老龄化发展趋势（60岁以上人口%）比较

年份	法国	瑞典	英国	日本	全国	北京（中）
2005	21.3	22.8	21.3	25.2	11.0	12.6
2010	23.3	24.8	22.9	28.5	12.3	13.2
2015	25.4	26.0	24.1	30.4	14.8	15.7
2020	27.2	26.9	25.5	31.3	16.7	18.5
2025	29.0	27.8	27.3	32.1	19.6	22.1
2030	30.5	28.8	28.8	33.1	23.5	25.1
2040	32.0	29.2	29.2	36.3	27.0	30.4
2050	32.5	29.1	29.2	36.0	29.7	33.4

资料来源：UN《World Population Prospects:the 1996 Revision》，1996；全国五普分析报告

为了更好地看清北京市人口老龄化的发展趋势，我们按照总抚养比的变化趋势（如图2），将其今后50年的发展分为三个阶段。

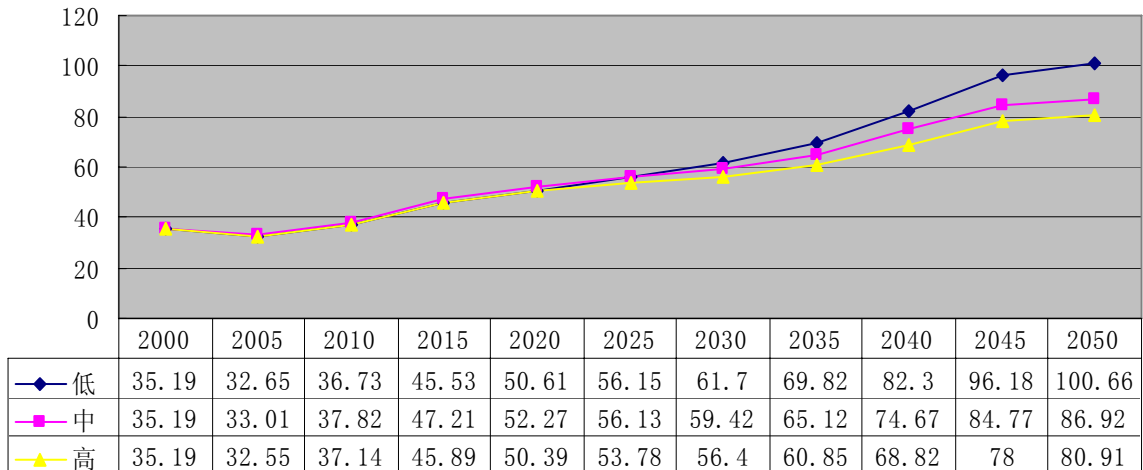


图2 北京市（0-14/60+）人口总抚养比变动趋势

第一阶段是2000—2015年左右，是人口老龄化的初始阶段。这一阶段的年平均增长速度为3.3%，总抚养比将不会超过50%（国际上多以50%作为衡量抚养比高低的标淮）。如表7所示，2000年北京市总抚养比（60岁及以上老年人口与0—14岁少儿人口之和/15—59岁劳动年龄人口）为35.4%，处于历史上相对较低的时期。这段时期是劳动年龄人口负担最轻的时期，对社会经济发展而言是“人口红利期”，是应对人口老龄化高峰的最佳准备期。

表7 北京市抚养比与劳动力人口

年 份	抚养比			劳动年龄人口 (15~59 岁)	
	总抚养比	少儿抚养比 0~14/15~59	老年抚养比 60+/15~59	人数 (万人)	占总人口 (%)
1953	55.6	46.8	8.8	178	64.3
1964	92.8	80	12.8	392	51.9
1982	44.8	32.4	12.4	637	69.1
1990	43.4	28.9	14.5	754	69.7
2000	35.4	18.4	17	1002	73.9

第二阶段是 2015—2035 年左右，是人口老龄化的成熟阶段，老龄化达到中等水平，相当于日本现在的老龄化水平。预计这一阶段老年人口数以每年 3.4% 的速度增长，总数增长近一倍，由 2015 年的 280 万左右上升到 2035 年 550 万左右，总人口抚养比从 50% 左右上升到 65% 左右。80 岁以上的高龄人口数量增长迅速，预计从 2015 年 38 万上升到 2040 年的 75 万。这意味着北京市的“人口红利期”已结束，开始步入“人口亏损期”。

第三阶段是 2035 年以后，是人口老龄化的稳定阶段：总量增长减缓、发展趋向稳定，可这一阶段老龄化程度达到重度水平。预计全市老年人口将超过 600 万，占总人口的比重超过 30%，其中 80 岁以上高龄老人的占全部老年人口的比重将接近 20%。这一时期北京市将迎来人口老龄化高峰，“人口亏损”效应显著。

综上所述，我们应该充分认识到不同阶段人口老龄化的社会经济影响，利用好“人口红利期”的有利时机，尽量减少“人口亏损期”的负面效应，做好应对人口老龄化高峰的准备。

三、人口老龄化对北京市社会经济可持续发展的影响

我们从可持续发展的角度，按上文分出的三个阶段探讨人口老龄化对北京市劳动力、养老保障两个方面的影响。

(一) 人口老龄化与劳动力的可持续发展

在人口老龄化的初始阶段，在今后五到十年内，北京市劳动力资源将相当充足。1990—2000 年劳动适龄人口的年平均增长率为 2.9%，高于总人口的平均增长速度（2.4%）。2000 年全市劳动适龄人口为 960.2 万人，占总人口的 70.8%。其中外来劳动适龄人口达到 219.5 万人，占 22.9%。暂不考虑外来人口，2015 以前北京市 15—59 岁的劳动适龄人口占总人口的比重可保持在 70% 以上。在这一期间，从全国范围看，劳动力整体资源也相当充足。

在人口老龄化的成熟阶段和稳定阶段，劳动力资源将出现下降的趋势。15—59 岁的劳动适龄人口比重从 70% 左右将下降到 50% 左右。但我们认为通过有效的政策调整可以减轻对社会经济的负面影响。首先，随着市场经济的发展，劳动力资源将根据市场需求而流动，只要北京市有需求，将会有大量外来劳动力从生产力相对落后地区进入北京的劳动力市场。其次，资本、技术进步已成为北京市经济增长的关键要素，劳动力的投入已经不是实现北京市经济增长的主要手段。最后，老年人口可以成为潜在劳动力资源。目前北京市的劳动适龄人口只包括 16—59 岁的男性人口和 16—54 岁的女性人口，今后可以通过提高劳动年龄上限，鼓励有能力有意愿的老年人延长劳动时间等措施，来缓解人口老龄化对劳动生产力造成的不利影响。因此我们认为，即使在劳动年龄人口比重下降的时期，只要我们根据社会和经济发展的具体情况妥善应对，人口老龄化对社会经济发展的影响也不会太大。

(二) 人口老龄化与养老保障的可持续发展

本文的养老保障泛指对老年人口养老支持,包括个人、家庭和社会为老年人提供的经济保障、医疗保障以及各种养老服务。伴随着老龄化程度的加深,社会和家庭用于养老的支出将越来越多,但是不同阶段的人口老龄化对养老保障的需求是不同的。

在人口老龄化的初始阶段,“未富先老”的状况制约了社会保障的发展,社会保障的功能尚不完善,家庭养老和个人自养仍占主体地位。从养老金水平看,2004年底,企业退休人员月基本养老金平均水平为955元,而全市月人均消费支出1017元^①,也就是说大部分老人的养老金还没达到人均消费支出水平,他们的养老金仅够维持其日常消费支出。大部分农村老年人还没有养老保障,只能依靠儿女养老。目前北京市农村老年人口约40万人,但截至2004年仅有1.2万人平均每月可以领取100元的养老金。从医疗支出看,城乡老年人近一年医疗平均花费为2664.59元,其中仅56.6%的老年人可以报销不同比例的医药费^②,仍有近半数的老年人的医药费需要由他们的家庭承担。在这一时期,需要努力扩大社会保障的覆盖面,确保老年人能够得到基本养老保障。

在人口老龄化的成熟阶段和稳定阶段,伴随着社会经济的发展,社会经济储备越来越充足,社会化服务在养老上将扮演越来越重要的作用,特别是对高龄老人的照顾方面。不但是老年人口对社会保障的需求越来越高,即将步入老年的中年人对社会养老的接受程度也较高,对481个40-59岁中年人的调查显示,有近70%的愿意选择“机构养老”和“居家和社区养老”^③。届时,政府和家庭将成为养老保障的两大支柱,二者缺一不可。一方面是政府、家庭和个人应共同承担养老经济保障;另一方面是政府应出台政策鼓励扶持家庭和社会为老年人提供照料服务和精神慰藉。这一阶段,人口老龄化的加深必然需要政府调整其管理能力,轻投入重服务,多方位多层次整合资源,发挥非政府组织和志愿服务在老龄化社会中的作用,鼓励家庭积极承担老年人的照料责任,形成政府、社会、家庭和个人各尽其职、各尽其能的养老方式。

此外,我们认为今后很长一段时期内,还有一些特殊人群的养老问题是不可回避的。一是独生子女家庭。首批独生子女的父母已陆续步入老年,这些老年人面临的问题会很多,如空巢的可能性加大,照料资源特别是长期照料资源缺乏等。二是40-50岁下岗失业人群。由于文化大革命等历史原因,以及生产方式改变,就业压力增大,现在40-50周岁的“老三届”有一部分人已经下岗,他们将陆续步入老年,可以说他们是带着贫困进入老年的,没有充足的养老积累,而且养老金水平相对较低,他们的养老保障应得到关注。三是外来人口。目前每年都有大量的中青年外来人口到北京工作,他们为北京市的建设付出了心血,也有一部分人可能将在北京养老,但是他们的养老问题并没有得到重视,据一项调查显示北京市农民工中有87.8%没有养老保险^④,这一问题应该得到妥善解决。

四、北京市人口老龄化与社会经济可持续发展的对策思路

(一) 走出误区,积极应对

从可持续发展的角度,老年只是个人生命历程的一个必经阶段,老年人口是社会组成的一部分。我们不应该把老年人口当作问题,而是应该把老年人口当作可持续发展的资源;不应该把老年当成一个孤立的阶段,而应该看到它同其它阶段的联系;不应该只看到老龄化的负面影响,而应该看到老龄化是社会发展进步的一种反映。在人口老龄化社会中,社会各界应当积极营造适合老年人全面发展的社会环境,努力创造老年人参与社会的舞台,促进老年

^① 资料来源:北京市统计局统计信息网,《2004年北京市社会经济全面发展》。

^② 北京市老年保健及疾病防治中心:《北京市老年卫生服务需求研究》,2003年12月。

^③ 北京市民政局福利处:《北京市养老机构需求调查报告》,2004年。

^④ 吕学静:《城市农民工社会保障问题的现状与思考——以北京市部分农民工调查为例》,《学习论坛》,2005年第12期。

人口与各年龄人口的良性互动，实现“不分年龄，人人共享”的社会。

（二）按照阶段，确定重点

在“未富先老”的困境下，老龄事业发展需要经过一个长期的循序渐进的过程，我们应该找出人口老龄化发展的规律，根据不同阶段的特点来确定相应的工作重点。在今后十年人口老龄化的初始阶段，我们应该发挥北京市人口的素质优势，利用好“人口红利期”，大力发展经济建设，打好养老储备的经济基础。一要积极扶持家庭养老制度，通过提高老年人退休金和医疗保障水平以及发展社会服务来保证和辅助老年人在家养老，并初步发展社会养老功能。二要加强舆论引导，积极引导年轻人树立正确的养老观。在人口老龄化的成熟阶段和稳定阶段，老年人已成为社会中更为重要的力量，我们应该进一步强化巩固初始阶段的成果，鼓励老年人以多种形式参与社会，满足不同老年人的需求，为老年人营造由政府扶持、家庭支持和个人自养三位一体的养老环境。

（三）开拓思路，未雨绸缪

从社会经济发展战略角度出发，老龄工作的原则是趋利避害，未雨绸缪。按照科学发展观，调动一切积极因素大力发展经济，打好应对人口老龄化的经济基础；利用与全国老龄化发展的时间差，起到首都模范作用；发挥少子老龄化的正面效应，制定实施尽可能把负面效应转化为正面效应的政策措施；寻求既不会加重失业，又有利于调动在业人员积极性的推迟城镇职工退休年龄的最佳时机；切实推进以终身保健为基础、大病保障为重点的医疗卫生服务体系建设，促进健康老龄化；逐步完善以居家养老为主、适度加快养老设施建设的生活照料体系；积极构建以关怀高龄、特困独居老人为主的社区互助网络。

参考文献

1. 熊必俊：《人口老龄化与可持续发展》，2002年6月。
2. 北京市统计局人口与就业处：《对北京市劳动就业形势的判断与思考——2000年第五次人口普查数据分析》，2002年12月。

北京市农村社会养老保险制度创新研究

隗淑容^①

内容提要: 本文以北京市郊区农村养老的现状为基础,分析了当前农村养老保障面临的挑战和现行农村养老保险制度存在的问题,并按照统筹城乡、建设社会主义新农村以及建立与经济社会发展水平相适应的社会保障体系的要求,提出了关于北京市农村社会养老保险制度创新的思路 and 模式。

党的十六大明确提出:“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系,是社会稳定和国家长治久安的重要保证。”“各地要根据实际情况合理确定保障的标准和水平,发展城乡社会救济和社会福利事业。有条件的地方,探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。”十六届五中全会关于“十一五”规划《建议》特别提出建设社会主义新农村重大历史任务,为建立健全农村社会保障体系提供了重要的历史机遇。笔者以北京市郊区农村养老现状为基础,以农村社会养老保险制度改革创新为突破,提出农村社会养老保险制度创新思路及政策建议。

一、当前农村养老保障面临的严峻挑战

(一) 农村家庭养老功能逐步弱化

1、市场经济的发展改变了传统的养儿防老观念,养老由个体风险已发展成为一种社会风险;2、计划生育政策的实施,使家庭规模小型化,缩小了家庭养老的照料和赡养源;3、非农化和农村劳动力转移降低了家庭的凝聚力,削弱了家庭成员的互助功能;4、农民收入提高缓慢,农村家庭难以满足农民的养老需求;5、在城镇化的大背景下,脆弱的“4-2-1”家庭结构,使农民的养老可能面临既缺乏经济支撑,又缺乏家庭保障的“双重困难”。

(二) 土地难以发挥养老保障作用

土地原本是农村家庭保障的主要经济基础,但京郊农村的特殊情况使土地养老保障功能已经越来越弱:1、人均耕地少,且每年仍在递减;2、随着城市化和非农产业的发展,已经有大量的而且还将有越来越多的土地被征用;3、农产品投入大产值低,自然灾害和市场风险完全由农民自己承受;四是土地集体所有,农民只有使用权,没有所有权,农民不能变卖土地来养老。

(三) 农村社区养老缺乏制度保障

部分农村集体经济水平比较高的地区,以社会福利的方式,对乡村社区范围内的农村居民实行社区养老,养老补贴、开办敬老院、建设老年公寓等。享受乡村社区养老补贴的有11万人左右,占现有老年人数的26%,主要集中在朝、海、丰、大、通、顺、昌等近郊。由于集体经济的不确定性,这种补贴的来源没有保障。特别是农村经济体制改革,土地确权,集体经济几乎没有来源,这种养老形式缺乏制度保障。

(四) 最低生活保障制度覆盖面有限

京郊农村现在有7.4万人享受最低生活保障制度,占农业人口总数的2%左右。人均年保障标准1510元,最高年标准2280元,最低年标准970元。资金来源主要由区县财政负担,

^① 隗淑容,北京市劳动和社会保障局农村社会保险处处长。

有些区县由区县和乡镇两级财政负担,市级财政通过对困难县区的转移支付弥补困难县区的资金不足,保证制度实施。由于农村最低生活保障制度的保障对象主要是生活陷入绝对贫困的社会群体,这种特殊的保障,不适用于所有老年人。

(五) 农村社会养老保险发展缓慢。

1995 年市政府下发《关于进一步做好农村社会养老保险制度建设的通知》(京政办发[1995]107 号),提出了建立农村养老保险制度建设要求。由于现行农村养老保险政策滞后,制度没有及时完善,因此农村社会养老保险发展缓慢。截止到 2004 年底,只有 38.2 万人参保,参保率为 26%;领取养老金人数 1.8 万人,平均年领取标准 1032 元,低于农村平均最低生活保障标准。

从目前农村养老现状分析可以看出,农村养老保障整体水平低,覆盖面窄,保障具有初级性、应急性。农村社会养老保险,由于政策滞后、制度不完善,也没有发挥其应有的作用。

二、现行农村社会养老保险制度存在的主要问题

本市农村社会养老保险制度建设,始于 1991 年国家民政部在全国部分农村的试点,在总结试点经验的基础上,1995 年,市政府办公厅根据国务院办公厅《关于转发民政部关于进一步做好农村社会养老保险工作意见的通知》(国办发[1995]51 号)精神,下发了《关于加快建立农村社会养老保险制度的通知》(京政办发[1995]107 号),要求郊区县建立农村社会养老保险制度。

农村社会养老保险制度的主要内容是:以个人交费为主、集体补助为辅、国家政策扶持的筹资方式;采取个人账户基金储备积累的保险模式,个人缴费和集体补助全部记在个人名下;基金以县级为平衡核算单位;根据国家政策规定管理运营(目前主要是存银行和买国债),个人账户基金积累实行分段计息;参保人年满 60 岁后,根据其个人账户积累和国民平均余命确定养老金发放标准;在工作方法上实行政府引导和农民自愿相结合。这一制度建立初期,对农村经济体制改革后,引导农民增强自我保障意识,养老保障向社会化、制度化方向发展迈出了可喜的一步。但是由于近 10 年时间,农村社会养老保险政策没有得到调整,制度本身有待于完善。

(一) 在资金筹集方式上,政府资金扶持不到位

政府虽然提出国家、集体与个人相结合的筹资原则,但强调“个人缴费为主”,在实际工作中集体补助难以落实,国家扶持政策难以到位。从 1995 年政府推行农村养老保险制度建设到 2004 年底,各级政府对农民参加养老保险基本没有资金投入。使农村社会养老保险变成完全“个人缴费”。这与“多予少取放活”,加大各级政府对农业农村增加投入的力度,扩大公共财政覆盖农村的范围,强化政府对农村的公共服务的政策要求不适应。

(二) 完全积累式的个人账户,无法解决待遇调整问题

养老金领取标准完全靠个人账户积累,待遇一经领取,终身不变。积累年限少的,难以保证参保人员年老后的基本生活,甚至今后可能形成新的贫困群体。这与“建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系,合理确定保障标准和方式”的要求不适应。

(三) 缴费水平低,缺乏约束机制

交费没有高和低的限制,有的农民缴费很低且不连续,个人账户积累很少。从目前已经领取养老金的人员看,有三分之一的人月领养老金 30-40 块钱,对农民的养老没起到保障作用。

（四）城乡养老保险制度不衔接，不利于城乡统筹发展

制度设计时主要是针对从事农业生产的劳动者，没有考虑城镇化、农民非农化、农民职业多重性的问题，难以适应统筹城乡发展和建设社会主义新农村新形势新任务的要求。

（五）养老基金统筹层次低，缺乏社会保障功能

养老基金实行县级管理，使得基金运营层次低、资金规模小，安全系数低、基金平衡风险大。政府规定的基金增值渠道死，难以确保基金增值和抵御通货膨胀、利率调整等市场因素的冲击。

三、完善农村养老保险制度的创新构想

纵观国外养老保险改革趋势，借鉴个人账户基金积累制改革的一些成功的经验，针对北京市农村养老保险制度面临的问题，笔者从统筹城乡、建设社会主义新农村以及建立与经济社会发展水平相适应的社会保障体系的要求出发，提出我市农村社会养老保险制度创新的思路 and 模式。

（一）建立政府补贴基金，扶持政策到位

各级政府在加大公共财政对解决“三农问题”支持的同时，建立对参加农村社会养老保险的农民现金补贴机制。即通过市与区县分税制财政管理体制，安排专项资金用于对参加农村社会养老保险的农民个人账户进行补贴。以此引导农民积极参加社会养老保险制度，一方面增强农民自我保障意识，另一方面通过积累减轻政府在老龄高峰时的财政负担。

（二）建立“个人账户为主，与待遇调整机制相结合”的养老保险制度模式

在坚持积累制的个人账户基础上，建立待遇调整机制，即由区县财政建立待遇储备金，根据物价指数、储备金规模等因素，适时提高养老金水平，保证参保农民一定的待遇水平，同时分享社会经济发展成果。

（三）建立动态缴费机制，与农村低保制度衔接

设立缴费底线和高限，建立动态缴费机制。即最低缴费标准不低于满足本地当年农村最低生活保障标准，最高缴费不能高于企业退休职工养老金水平，并根据两条线的变化进行调整，实行动态缴费。使参保人员初次领取的养老金能够达到本区县当年农村最低生活保障标准，以保障参保人员年老后基本生活的目标。

（四）建立城乡养老保险衔接机制，实现城乡统筹

打破城乡社会保险分割局面，建立农村养老保险与城镇养老保险的衔接机制。即当参保人员身份发生变化，保险关系需要与城镇养老保险关系衔接时，可将个人账户积累资金弥补城镇养老保险缴费资金的不足。参加本市城镇企业职工基本养老保险的本市农民工，达到退休年龄不够享受退休待遇的条件时，也可将其参加城镇企业职工养老保险的缴费全部划转到其户口所在区县农村社会养老保险管理机构，建立个人账户，享受相关待遇，实现城乡保险的相互衔接。打破二元经济结构下城乡保险分割的格局，减少制度转换成本。

（五）建立政府监管、市场化运营的基金管理模式

农村养老保险是以长期积累为主的制度模式，农村养老保险基金形成的积累，需要通过投资运营实现保值增值。在这一过程中，农村养老保险基金可以用于国家经济建设。短期策略，政府可以利用重大开发项目贷款贴息办法，运用农村养老保险基金投资；可以用于国家

发行的特种国债或诸如“奥运”项目的地方债等。长期管理目标和策略，要建立管理投资机制。在管理机制上，可采取政府监管和基金投资市场化相结合，即政府通过多层次的监督实行对基金安全和保值增值的监管，基金委托金融或保险机构运作。在资金运营方式上，可借鉴企业年金的“三方托管”机制，即建立基金投资的受托人、账户管理人和托管人制度。通过市场化的方式进行养老基金的管理和运营，一方面使养老金这一长期积累资金不因通货膨胀贬值；另一方面实现农保基金、经济发展、资本市场的相互促进和良性互动。

西城区社区居家养老服务模式试点调查

李兵^①

内容提要:通过对北京市西城区无围墙养老院试点工作的调查,在介绍西城区发展居家养老服务基本思路的基础上,结合西城区居家养老服务的汽南模式和德外模式,总结了社区居家养老服务体系建设的内容以及政府扶持的政策,并提出完善社区居家养老体系的几点意见。

西城区月坛街道汽车局河南社区居委会(简称汽南社区居委会)地处西城区南部边缘、南临宣武、西靠海淀,是一处兴建于50年代的老居民住宅小区,小区面积9.9万平方米,现有常住居民3000户、近5000人,其中60岁以上老人1300人,占居民总人口的22%,70岁以上老人约占老年人的50%,空巢家庭有160户(其中有配偶的空巢家庭122户,独居的空巢家庭38户)。德胜街道60岁及以上老龄人口达到21390人,占街道总人口的19%,80岁及以上老年人994人,空巢老人1707人。调查发现,绝大部分老人都把社区居家养老模式作为首选。居家养老服务是我国养老福利模式在新形势下的新探索,是老年人社会福利服务领域的新拓展

一、发展社区居家养老服务的基本思路

(一) **循序渐进。**首先是先试点后推广。居家养老服务是新事物,与老年人的日常生活紧密相关,应先通过试点取得经验,再在面上逐步推广。其次是与经济社会发展同步。社会福利明显超前或滞后于经济社会发展,都会产生不良影响,因而应与经济社会发展水平相适应。

(二) **合理分工。**开展居家养老服务,坚持由政府主导,各种社会力量共同参与。政府是居家养老服务的管理部门,主要职责是制定居家养老服务的法规政策,确立居家养老服务的整体发展规划和分步推进计划,做好居家养老服务的经费预算、综合协调及有关的监管工作。民间组织是居家养老服务的实施主体,它接受政府委托,开展居家养老服务的具体组织、实施工作和服务对象的评估工作,按时完成政府交办的任务。服务机构面向老年人直接开展面对面的服务,其职责是做好服务人员的选派、管理、职业道德教育以及服务质量监督等工作。

(三) **构建网络。**形成就近、便捷、专业化的居家养老服务网络,更好地为老年人服务,是开展居家养老服务的目标。在构建服务网络过程中,应充分了解老年人的实际需要,做到“雪中送炭”,防止供需脱节,避免摆花架子和形式主义。同时,应教育服务人员为老年人开展“人性化”服务,防止“模式化”倾向。目前,开展居家养老服务应以街道或社区为基本范围,设置居家养老服务网络,在条件成熟的基础上逐步孵化一批规模较大、企业化运作的居家养老服务组织,形成网络,实行跨区域服务。

(四) **加强培训。**在开展居家养老服务培训中,应有统一的大纲、教材,有一支优秀的师资力量,有一批经有关部门审核认定的社会办学机构,并颁发经国家认可的全国(至少是省市)通用的资格证书,从而把居家养老服务的教育培训融入到社会的大教育系统之中,进行社会化管理,建立社会福利的人才高地。

(五) **完善政策。**目前,政府在推进居家养老服务中参与较深,使居家养老服务具有较浓的行政色彩。为推动居家养老服务的发展,在初始阶段政府的行政推进是非常必要的,但

^① 李兵,北京市人口研究所讲师,北京人口发展研究中心研究人员。

如果长期下去,这种管理模式则会阻碍居家养老服务的进一步发展。随着居家养老服务的不断推进,政府应从具体事务中逐步淡出,集中精力开展管理工作,从更高层面给予居家养老服务更多、更大的支持。政府支持居家养老服务发展的基本工作有两项:一是从政策上给予支持,促进居家养老服务持续发展;二是按照公共财政的要求,把支持居家养老服务的经费列入。

二、社区居家养老模式

推行居家养老的关键在于发展完善、有效的社区为老年人服务,必须以构建社区养老网络为基础,即以社区服务中心为核心,以社区养老服务机构为依托,以社区志愿者为补充,设立老人生活中所需的一切服务项目。在试点过程中,汽南社区和德胜街道逐步形成了各自的居家养老模式;汽南社区的模式是以民办非企业组织为依托开展居家养老服务;而德胜街道则以社区养老院为依托开展居家养老服务。

(一) 汽南模式。汽南无围墙养老院是在市、区政府的关怀和扶持下建立起来的,他实际上是一个具有法人资格的社团组织,从属于汽南社区建设协会。汽南社区建设协会是2004年由汽南社区居委会和社区单位联合发起成立的、经核准注册的全市第一家社区层面的社会团体。汽南社区创办的无围墙养老院在组织体系上是汽南社区建设协会所属的民办非企业,具有自我管理、自主经营、独立法人的养老服务实体,他有这样三个特点:一是负责组织和实施养老院服务工作,他在整个社区居家养老的组织构架中充当了管理者和服务者两个角色,这样就解决了开展居家养老服务的合法性问题和“以实体养组织”的难题。二是服务机构既包括无围墙养老院,也包括其他服务机构的参与,其协调职能先由政府负责,逐步进入准市场化运行中。三是政府组织评估部门对无围墙养老院服务进行评估。

无围墙敬老院按照企业管理方式,建立了以院长(法人)负责的组织体系,下设养老院工作办公室,分信息服务、生活服务、医疗服务、精神文化服务和法律咨询五个服务部,分别负责信息、家政和医疗服务机构的准入。无围墙养老院还聘用若干服务员,其中有三名敬老巡视员,专门定期定时巡视老年家庭,特别是特困老人,及时了解和发现老年人的服务需求。无围墙养老院作为建设协会所属的民办非企业,坚持社会效益第一,经济效益第二的原则,有赢利,但赢利是为了养老院更好地运转。其主旨在于通过政府政策扶持,民间组织经营、企业化管理、市场化和准市场化运作的模式,为老年人居家养老提供多样化和专业化的服务。

无围墙养老院的建成产生了良好的社会效应,许多知名企业纷纷主动上门,寻求与汽南社区无围墙养老院的合作,或加入汽南社区无围墙养老院建设。为了保证无围墙养老院的服务质量和声誉,保证老年人的合法权益不受到侵害,汽南社区和德胜街道建立了企业准入制度,选择信誉好、服务质量上乘、符合无围墙养老院服务要求的企业作为合作伙伴。目前,已有多家企业前来洽谈,汽南社区通过多方面考察,选定了网通公司、珍奥集团、“娘家人”家政服务公司等社会知名企业作为首批进驻企业,共同参与社区居家养老服务业的发展。实践证明,这几家企业服务规范、收费合理、信誉良好,受到社区居民和老年人的欢迎,老人们高兴地说,“无围墙养老院的服务让人放心,叫人满意。”企业也从中受益,这几家企业的负责人和员工说,“参与无围墙养老院服务,既扩大了企业的社会影响力,又开拓了市场,与无围墙养老院合作非成愉快。”

无围墙养老院还充分利用汽南社区建设协会的优势,有效地整合了社区资源,实现了与社区单位的互惠互利,2005年将驻区的农机招待所改建为有40张床位的养老院和老年活动中心,最大限度地满足社区老年人的需求,同时逐步向周围社区延伸服务。通过这些工作,提升了社区居委会的地位,推动了社区建设。

(二) 德胜模式。德胜街道构建的立体化养老院也是一个民办非企业机构,他的组织和

经营模式与汽南社区基本相同,旨在通过政策扶持与引导,充分发挥民间组织的作用,以整合社区资源为支撑,以专业化、规范化服务为手段,以最大限度满足多样化养老需求为目的,努力在政府、社区、家庭和养老机构之间构筑起功能互补的养老体系。在实践中,德胜街道坚持以需求为导向的原则,坚持政府搭台,市场化运作的原则,坚持资源整合、最大限度挖掘资源潜力的原则,坚持不以赢利为目的的原则。通过市场化运作或准市场化运作和个性化服务,满足多样化的养老需求。以“服务立体化、覆盖更广泛、形式更灵活、满足多元需求”为推进无围墙养老院建设的总体目标,努力把颐和园敬老院建设成为集以机构养老、日间照料、居家养老等多种服务为一体服务体系。颐和园养老院建立于1986年,当时只有十张床位,五、六位老人,以社会孤老救济为主。为适应社区服务的需求,经过三次改扩建,目前已有33张床位,使用面积达到796平方米,更新了硬件设施的同时,在规范管理、提升服务质量等方面功夫。扩建后的养老院还配备了文化娱乐室、医疗保健室、体育健身室、餐厅等设施,内外部全部达到无障碍要求,安装电子安全系统,使老年人的生活更加舒适方便,居住环境更加优美。为社区机构养老、日间照料和居家养老提供了强有力的多形式和立体化的支撑体系。

三、社区居家养老服务体系建设

无围墙养老院的居家养老服务,是以老年人的日常生活照料为主,不断增添适合老年人需求的服务,逐步形成满足老年人的全部服务需求的社区居家养老体系。

(一) 生活照料服务。根据老年人的不同需求,提供就餐、洗澡、清洁、陪伴等各种生活方面的服务。1、送餐服务。汽南社区利用社区内北京工商大学继续教育学院学生食堂专门为无围墙养老院开设了夕阳红老年饭桌。老年人可自行到饭桌就餐,对行动不便的老人,食堂免费送饭上门。2、配送服务。汽南社区和德胜街道始终不懈地探索为老年人提供综合服务的途径,努力拓宽综合服务的内容。汽南社区服务中心及社区服务网点除大力开展各种便民、利民和志愿者服务外,还通过企业参与,培育中介组织和社会单位支持,在社区内构建了生活服务、文化娱乐、医疗卫生、邮政服务、法律服务、信息服务六大类50多个服务项目,老人足不出社区就能得到各种服务,具体包括法律代理、看病就医、托老服务、交电话、手机费、邮政业务、电器维修、废品回收、搬家托运、电脑培训、洗衣理发、家政、修鞋、修自行车、日常购物、办理保险业务等。3、家政服务。利用娘家人家政服务公司,满足老年人的各种工家政服务需求。4、邻里互助服务。社区内需要救助的对象共有30户,针对老年人多样化的需求,社区采取以往住宅楼单元门为单元,由各楼门组长,党员联络及积极分子数人组成的助老服务小组,动员带领住在本单元的全体党员及积极分子,按照个人特长、爱好和自愿的原则,对本单元门,需要照料的老人结成一帮一或二帮一的服务对子,使每一单元门成为一个小的居家养老服务点,全社区每一个养老服务点联到一起,就形成一座“无围墙的养老院”。

(二) 医疗健康服务。依托社区卫生资源,为老年人提供所需的医疗卫生服务。1、安装医疗救助呼叫系统。2000年,汽南社区与区民政局联合创建了呼叫系统,2003年北京市999又为老年人开通了医疗智能服务,根据老人申请可将医疗急救服务延伸到老人家中,当老人有需求时,只要按动呼叫机按钮,管理网络会立即根据呼叫系统信号,为老人提供有效的服务。2、社区卫生服务站服务。汽南社区无围墙养老院充分发挥社区卫生站的作用,与复兴医院医务人员携手解决老年人看病问题。德胜街道与中国人民解放军总装备部门诊部结成军民共建对子,利用社区卫生服务站老年人提供健康咨询、身体检查和日常医疗服务。3、为老年人健身创造条件。德胜街道充分利用人定湖公园免费为敬老院老人开放的政策,拓展老年人的健身活动场所。4、建立老年健康档案。汽南社区为社区的老年人建立了较为完备的健康档案,由社区内网通公司网站免费支持。

(三) 精神文化活动。发动社会力量,满足老年人的精神文化需求。根据老年人不同的特点、兴趣和爱好,汽南社区开展了丰富多彩的精神文化活动。1、组织开展各种文艺活动。汽南社区老年人时装模特队,来自全社区各楼门,他们自我服务、自我管理、有章程、有活动计划,他们利用老式服装,改制成新款服饰进行表演。汽南社区京剧演唱队也是采取联谊组织起来的,人员来自全地区几个居民小区,每周大家一起自娱、自乐,使老年人退休生活其乐无穷,非常充实有乐趣。2、加强社区老年学校建设。社区开办了老年学校,开设了书法、音乐、绘画、英语、计算机等八门课程,目前有 120 多名学员。3、开展志愿者与老人结对子活动。德胜街道通过总装通讯总站认亲活动以及其他活动,消除老年人的孤独寂寞感,丰富老年人的精神文化生活。通过这些活动,老年人的精神面貌大为改善。

实践证明,社区居家养老、无围墙养老院的发展的思路是正确的,服务项目符合实际,已经得到社区大部分居民的认可和接受,不少工作人员反映,“白天上班没时间照顾老人,无围墙养老院为我们解除了后顾之忧”。很多老年人高兴地说,“社区为我们想得太周到了”。

四、政府扶持体系

社区居家养老服务、无围墙养老院是一个新生事物,需要政府和社会各界的鼓励、认可和支持。令人欣慰的是,北京市和西城区政府已经从资金、就业和保险等各方面予以政策支持。

(一) 资金扶持政策。1、政府拨付部分资金资助无围墙养老院建设。2、无围墙养老院享受税收优惠政策。具体参照财政部、国家税务总局、卫生部等多部委联合下发的《关于对老年服务机构有关税收政策的若干意见》等文件。3、政府出钱购买服务,具体办法是:60 岁及以上社会孤老和享受低保的三无老人,每人每天补贴 1 小时服务费,每小时 5 元;80-90 岁享受低保的高龄、空巢老人,每人每天补贴 2 小时服务费,每小时 5 元;百岁低保老人,每人每天补贴 3 小时服务费,每小时 5 元。西城区政府计划今年出资 54.4 万元为困难老年人提供养老服务。

(二) 就业政策。区劳动和社会保障局建议在无围墙养老院建设初期,采取弹性就业形式,即从业人员不作为企业员工,养老院仅向从业人员分派业务。从业人员在养老院的组织指导下与雇主签订服务合同,雇主将约定的劳动报酬直接付与从业人员,养老院可收取管理费。从业人员中符合条件者可以以个人名义申请“社区弹性就业人员社会保险补助”。待养老院经营成熟后,可根据业务量,逐步将从业人员吸纳为员工,此时,养老院新招人员时可按当时的政策规定,享受相关扶持政策。为鼓励低保人员从事养老院工作,区民政局低保中心制定了再就业的优惠政策。一是凡参加无围墙养老院工作的低保人员,为鼓励其就业,在核定其家庭收入时,先扣除本市当年最低工资标准和城市低保标准的差额部分,然后再计算家庭月人均收入。二是在月坛、德胜两个街道参加无围墙养老院工作的低保人员,当家庭月人均收入超过本市城市低保标准时实行半年救助减退政策。即对其家庭原享受的低保金进行逐月抵扣,在 6 个月内扣完(即第一个月至第三个月发放 100%,第四个月至第六个月发放 50%)。

(三) 培训政策。区劳动和社会保障局规定,凡享受低保人员、未参加劳动保障部门组织的技能培训的就业转失业人员,可免费采纳家养老院组织的技能培训,其培训费用向市、区劳动保障部门申请补助。凡已接受过一次技能培训的低保人员和失业人员也可以免费参加养老院组织的培训,其经费建议由区再就业资金支付。

(四) 社会保险政策。区劳动和社会保障局规定,符合北京市劳动和社会保障局有关文件规定的从业人员,可按文件规定申请身会保险补助。从业人员中的低保人员、失业人员如未达到女满 40 周岁,男 45 周岁者,建议也给予社会保险补助,其补助经费由区、街再就业资金各支付 50%。部分从业人员累计缴纳不足时(98 年前参加工作,累计缴费 10 年,98 年 7 月

后参加工作的累计缴费 15 年), 也可以享受社会保险补助, 待其达到退休年龄时一次性领取个人帐户金额。

五、关于完善社区居家养老体系的几点思索

通过实践, 我们认为, 在大城市中心投资兴建大批养老院来解决老年人养老问题, 是不现实的。对城市中心区老年人养老问题, 应实施社会化居家养老, 即以社区为基础, 政府支持, 将社区服务与居家养老结合在一起, 把社区服务与居家养老相互对接起来, 在自己家中养老, 这样, 全社区就成为一座没有围墙的温馨养老院。社区居家养老尚应完善的几个问题。

(一) 要充分挖掘和利用社区现有人力资源, 开发多种为老人的服务。

(二) 居家养老的形式要多样化、系列化, 要适应当代老人的多种需求, 要以老人满意和认可为准则。

(三) 急待选拔和培养一批高素质的居家养老管理人员。

(四) 政府要加大对基层社区居家养老的政策扶持。

(五) 探索如何委托民间评估组织对无围墙养老院的服务进行监督。

作为城市中心城区, 汽南社区和德胜街道依托社区服务, 开展居家养老, 构建无围墙养老院, 努力探索与城市发展相适应的养老模式, 这是结合社区实际和未来养老工作发展的一种有益尝试, 具有十分美好的发展前景。但要真正落实和实现社区服务与居家养老的有机结合, 尚需各级政府、社会单位以及养老主体的老年人家庭共同为之奋斗。

安贞街道老年人生活状况及其需求调查^①

朝阳区安贞街道办事处^②

内容提要: 本文通过对朝阳区安贞街道老年人生活状况及其需求的调查,详细地描述了本地区老年人的年龄、性别、文化程度等基本情况,以及他们的经济状况、健康和就医情况、心理和精神状况、休闲和娱乐活动情况,并提出了改善老年人住房、经济、健康和精神生活的对策和建议。

安贞街道位于朝阳区西北部,与西城、东城、海淀三区交界,目前,安贞街道老年人口已达到 13500 人,约占该地区人口总数的 20%。老年人所存在和面临的问题已经成为安贞街道亟待研究和解决的课题之一。

该调查采取简单随机抽样的方式,共调查了 500 名 60 岁及以上的老人,他们分布在黄寺、裕民路、安华里、安华西里、安贞里和安贞西里 6 个社区居委会。并于 2005 年 4 月 25 日召开了有 30 多位老人代表参加的座谈会。

一、老年人的基本状况

本次调查的对象中,男性有 205 人,占调查总体的 41%,女性 295 人,占调查总体的 59%。这和安贞街道老年人的性别比大体一致。

根据调查,老年人的平均年龄为 68.3 岁,最大的 92 岁,标准差为 5.89 岁。其中,60-69 岁的老人为 323 人,占调查总体的 64.6%;70-79 岁的为 153 人,占 30.6%;80 岁以上的 24 人,占 4.8%。

表 1. 老年人的文化程度状况

	人数	百分比
没上过学	24	4.8
扫盲班	18	3.6
私塾	2	0.4
小学	102	20.5
初中	152	30.6
高中/中专	118	23.7
大专及以上	81	16.3
合计	497	100

在安贞街道,老年人整体的文化程度还是比较高的。调查显示,小学及以下文化程度的老人为 146 人,占调查总体的 29.3%;初中文化程度的老人为 152 人,占 30.6%;高中及以上文化程度的老人比例为 40%,占 1/3 以上。

在安贞街道,老年人的婚姻状况是非常稳定的。调查发现,以有偶同居的老人居多,比例为 77%,占调查总体的大部分;其次是丧偶老人,为 104 人,占调查总体的 20.8%;离婚、未婚和有偶分居的老人极少。

总体上老年人丧偶的时间较短。调查发现,丧偶老人的平均丧偶时间为 9.3 年,其中,

^① 该调查收录于 2005《朝阳区首届人口论坛优秀论文集》,北京市朝阳区人口和计划生育委员会编。

^② 主持人:孙明明;执笔人:孙明明、侯爱玲、丁志宏、崔红英;调查单位:安贞街道办事处计生办。

丧偶 5 年以下的占 49.5%，丧偶 6-10 年的占 22.3%，丧偶 11 年以上的占 28.2%。

表 2. 老年人的婚姻状态

	人数	百分比
有偶同居	384	77.0
有偶分居	8	1.6
离婚	2	0.4
丧偶	104	20.8
未婚	1	0.2
合计	499	100

二、老年人的经济状况

安贞街道老年人的经济状况总体上表现为大致够用。调查发现，有 65.4% 的老年人感到经济状况是大致够用，占了近三分之二；感到经济状况够用有余的老人比例为 14.2%；而有些困难的比例为 18.2%，十分困难的比例为 2.2%，有些困难和十分困难的老人占 20.4%，是调查总体的五分之一。这说明，该地区老年人的经济状况总体上还比较好。

表 3. 老年人的经济状况

	频数	百分比
够用有余	71	14.2
大致够用	327	65.4
有些困难	91	18.2
十分困难	11	2.2
合计	500	100

老人的收入来源主要依靠国家的养老保障、子女资助。调查发现，老人的第一收入主要是离退休金/养老补贴，比例为 93.8%，占了绝大部分，其次是子女资助，比例为 2.6%。在老人的第二收入来源上，第一位的是子女资助，比例为 57.1%，其次是配偶的提供，比例为 27.9%。在老年人的第三位收入来源上，第一位的是其他收入，比例为 14%，其次是子女资助，比例为 12.8%。可见，老年人的收入主要来自他们离退休金\养老补贴，其次是子女的资助，而依靠亲友资助和配偶提供的比例很低。从上面的分析可以看出，该地区的老人绝大部分在年轻的时候都有工作，没有工作的比例仅为 3.1%。同时，我们也看到，子女在老年人的经济供养中还起着一定的作用。

分析显示，从来没有给父母经济资助的比例为 20.5%，给父母资助的占 78.8%（包括偶尔资助、有时资助和经常资助三类）。这说明，安贞街道的老年人虽然有退休金/养老补贴，但子女还是在经济上给老年人以帮助，显示了老年人和子女的关系在总体上还是比较和谐的。

对于老年人来讲，购买养老保险，是增强老年人自养的一种有效途径。调查发现，在安贞街道，老年人购买保险的比例很低，绝大部分老人没有购买保险。分析显示，有近 90% 的老人没有购买保险。在购买保险的老年人中，人寿保险和医疗保险是他们的首选，二者之和为 11.1%。其他种类的保险的比例极低。

在上面的分析中，我们发现，也有一些老年人在经济上是够用有余的，那么，对于老年人多余的钱的消费状况，也是本次调查的重点之一。调查发现，老年人多余的钱主要是用来储蓄养老，比例为 41.1%，其次是改善伙食，比例为 26%，第三位是买营养品和健身器材，

比例还不到10%。可见，老年人对于自己多余钱的处理，主要还是在个人储蓄上，真正用来购物的比例很低。这说明，一方面，在“低工资，高就业”的社会环境中成长起来的人，他们对自己的养老还是非常担心的；另一方面，在老年人目前的经济状况下，发展老年产业的基础还不存在。因为老年人收入比较低，老年人的消费还没有真正的启动。

调查发现，老年人对自己经济状况比较满意的比例为27.5%，非常满意的比例为1.8%，一般的为38.7%，三者之和为70.6%。

表 4. 老年人的收入来源分析

	第一位收入来源		第二位收入来源		第三位收入来源	
	频数	百分比	频数	百分比	频数	百分比
离退休金/养老补贴	469	93.8			2	2.3
社会救济/救助	1	.2	8	5.4		
配偶提供	9	1.8	41	27.9	3	3.5
抚恤金			1	0.7		
离退休后的收入	2	.4	4	2.7	2	2.3
子女资助	13	2.6	84	57.1	11	12.8
亲友资助			1	0.7	6	7.0
金融投资					1	1.2
未离退休工资	2	.4			2	2.3
房屋出租收入			1	0.7		
其他	4	.8	7	4.8	12	14.0
合计	500	100	147	100	86	100

表 5. 老年人子女资助状况

	频数	百分比
从来没有	101	20.5
偶尔	155	31.4
有时	152	30.8
经常	82	16.6
没有子女	3	0.6
合计	493	100

表 6. 老年人购买保险状况

	频数	百分比
人寿保险	13	2.7
医疗保险	36	7.4
意外伤害保险	1	0.2
财产险	1	0.2
没有	436	89.5
合计	487	100

表 7. 老年人多余的钱花销状况

	频数	百分比
改善伙食	107	26.0
添置衣物	4	1.0
购买营养品/健身器材	37	9.0
健身/旅游	32	7.8
储蓄养老	169	41.1
留给子女	20	4.9
进养老服务机构	1	0.2
捐献社会	2	0.5
买房	5	1.2
补贴孙子女	21	5.1
买文化娱乐用品	1	0.2
其他	12	2.9
合计	411	100

表 8. 老年人经济状况满意程度

	频数	百分比
很不满意	34	6.8
不太满意	125	25.1
一般	193	38.7
比较满意	137	27.5
非常满意	9	1.8
不清楚	1	0.2
合计	499	100

三、老年人的健康、精神状况

(一) 老年人的健康状况

在本次调查中,让老年人对自己身体的健康状况进行评价,结果显示,老年人身体非常健康的比例还不到 2%,比较健康的比例为 16.8%,身体状况比较差的比例为 23.8%,很差的 比例为 4.8%。这说明,在安贞街道,老年人整体上身体健康状况较差,健康的少,不健康的多。

调查发现,老年人得了小病(老年人自己的感觉界定)后,有三分之一以上的是自己买点药对付,还有 13.3%的老年人不去看病,忍受着疾病的折磨,到医院看病的老人比例只有 21.9%和 15.7%。从前面的分析可以看到,老年人的收入在整个社会收入中,处于弱势地位,这种状况影响了老年人在得病之后看病的机会。

调查还发现,在过去的一年中,有 24.3%的老人得过大病(老年人自己的感觉界定)。没有得过大病的占 75.5%。在交谈中,我们经常听到老年人讲:“人老了,最害怕的事是生病,尤其是生了大病”,也有老人讲:“人老了,没有什么都还可以,就怕有(大)病”。正如上面的分析所指出,老年人得了大病,会给老年人自己和家庭带来很大的影响,老年人要经受疾病的折磨,子女也不得不挤出工作时间来照料父母,这时,有钱还好,如果没有钱治病,对老人和家庭都是一个极大的痛苦和煎熬。

老年人生病之后，大部分都能够住院。调查发现，老年人得了大病之后，能够住上医院的比例为 72%，同时，仍然有近三分之一的老人不能住院。这些人，是需要救助的弱势群体。

表 9. 老年人的健康状况

	频数	百分比
很差	24	4.8
比较差	119	23.8
一般	264	52.8
比较健康	84	16.8
非常健康	9	1.8
合计	500	100

表 10. 老年人对付小病的方法

	频数	百分比
市级医院	109	21.9
区级医院	78	15.7
社区保健站	65	13.1
自己买点药对付	175	35.1
不去看病	66	13.3
其他	5	1.0
合计	498	100

表 11. 老年人是否得过大病状况

	频数	百分比
没有	374	75.7
得过大病	120	24.3
合计	494	100

表 12. 得了大病能否住院的情况

	频数	百分比
能够	112	72
不能够	44	28.0
合计	157	100

表 13. 老年人不能够住院的原因分析

	频数	百分比
没有钱	36	70.6
医院没有病床	1	2.0
住院没有人陪护	1	2.0
不习惯住院生活	7	13.6
其它	6	11.8
合计	51	100

老年人不能够住院的主要原因为经济上的困难。调查发现，因为没有钱而不能住院的

老人占样本的 70.6%，而其他如医院没有病床、住院没有人陪护等原因的比例非常低。

表 14. 老年人医疗费支付方式

	频数	百分比
公费医疗	114	22.9
自费	32	6.4
大病统筹	321	64.6
商业保险	6	1.2
合作医疗	3	.6
其他	21	4.2
合计	497	100

在老年人医疗费的支付方式上，大部分是以社会保险来支付。调查发现，老年人医疗费支付方式主要是大病统筹，比例为 64.6%，其次是公费医疗，比例为 22.9%，第三是自费，比例为 6.4%。从表面上看，老年人生病之后，社会保险的支付占了绝大部分，但是，随着社会福利的社会化以及单位的变化，这些社会保险在老年人的医疗费中只是“杯水车薪”，所起的作用并不大。另外，调查显示，在老年人的医疗费中依靠商业保险的比例极少，仅为 1.2%。这说明，在过去曾对社会做过贡献的这些老人，在年轻时候，把整个青春都贡献给国家，自己的积累非常少，一旦他们在生活上遇到困难，如果没有社会的帮助，他们就会很快成为社会的弱势群体。

表 15. 老年人最担心的事情比较

	频数	百分比
没有生活费来源	12	2.4
生病没有钱治疗	184	37.3
需要的时候没有人侍候	68	13.8
子女不孝顺	4	0.8
离退休后生活无法保障	52	10.5
子女下岗	118	23.9
其他	55	11.2
合计	493	100

在本次调查中，我们对老年人目前最担心的事情进行了调查，结果显示，经济上的困难仍然是老年人最为担心的问题，其次才是老年人的照料问题。如老年人担心生病之后没有钱治疗的比例为 37.3%，担心子女下岗的比例为 23.9%，担心离退休之后没有生活保障的比例为 10.5%，而这三个方面都与经济有关，其总和达到 74.1%，占了大部分。另外，在担心需要时没有人侍候的比例为 13.8%。

由于年纪大了，身体在各个方面已无法和年轻的时候相比，生病、看病的机会也就相应的增多了。调查发现，老年人看病没有困难的比例为 16.7%，在有困难的老人中，经济困难是第一位的，比例为 35.9%，其次是手续太繁琐，比例近三分之一，再次是行动和交通不方便。

表 16. 老年人看病时遇到的困难

	频数	百分比
经济困难	179	35.9
行动不方便	25	5.0
交通不方便	22	4.4
手续太繁琐	142	28.5
没有人陪同	10	2.0
医院的服务质量太差	12	2.4
附近没有好医院	15	3.0
没有困难	83	16.7
其它	10	2.0
合计	498	100

(二) 老年人的精神慰藉状况

调查发现,安贞街道的老年人总体上是不孤独的,比例为 70.8%,经常孤独的比例仅为 3.2%,有时感到孤独的比例为 18.4%,二者之和为 21.6%,占调查总体的五分之一左右。

表 17. 老年人孤独状况分析

	频数	百分比
经常孤独	16	3.2
有时孤独	92	18.4
不孤独	354	70.8
不好说	38	7.6
合计	500	100

表 18. 老年人的诉说对象比较

	第一诉说人		第二诉说人		第三诉说人	
	频数	百分比	频数	百分比	频数	百分比
配偶	325	65.1	17	4.1	4	1.5
子女	110	22.0	227	55.4	20	7.3
老同事/朋友	34	6.8	85	20.7	81	29.5
亲戚/邻居	9	1.8	47	11.5	81	29.5
原单位人员	2	.4	1	0.2	7	2.5
保姆/小时工			1	0.2		
居委会人员	2	.4	15	3.7	36	13.1
社区服务机构	1	.2		0.0	4	1.5
没有任何人	11	2.2	4	1.0	1	.4
其他	5	1.0	7	1.7	15	5.5
合计	499	100	410	100	275	100

从老年人的诉说对象上看,我们发现,老年人在有不顺心的时候,第一诉说对象主要是配偶、子女和老同事/朋友,比例分别为65.1%、22%和6.8%,第二诉说人主要是子女、老同事/朋友和亲戚朋友,其比例分别为55.4%、20.7%和11.5%,第三诉说对象主要是老同事/朋友、亲戚朋友和居委会人员,其比例分别为29.5%、29.5%和13.1%。我们看到,当老年人有

不顺心的时候，他们诉说的主要对象是按照与自己关系的远近排列的，首先是自己的配偶，其次是子女，第三是老朋友/老同事，第四才是居委会的人员。

四、老年人休闲状况

老年人总体上对娱乐活动是很重视的。调查显示，有39.5%的老人对娱乐活动重视（包括比较重视和非常重视两类），而不重视的比例还不到十分之一，对娱乐活动表示一般的比例为48.5%。其实，老年人是否参加娱乐活动，关键在于组织和引导，如果引导和组织适当，会有越来越多的老人参加。因此，表现一般的老人，在正确的引导下，会成为参加娱乐活动的积极者。因此，从长远来看，绝大部分老人都有参加娱乐活动的愿望。

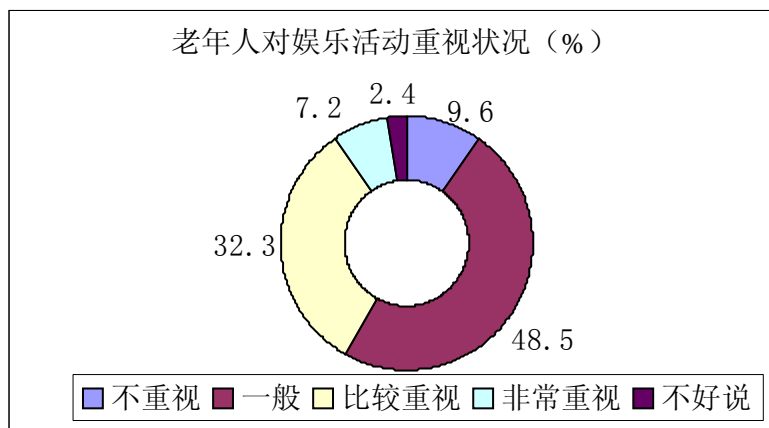


图1 老年人对娱乐活动重视情况

分析显示，老年人每次都参加小区/居委会活动的比例为35.5%，而参加单位/原单位活动的比例为22.3%，比前者低13.3个百分点。就偶尔参加而言，老年人参加小区/居委会活动的比例为47.2%，而参加单位/原单位活动的比例为32.2%，比前者低15个百分点。（见表19和图2）但是，随着社会体制的进一步改革和深入，这些老人会渐渐的离开单位，加入到社区/居委会当中来，那么，社区/居委会如何去引导和组织这些老年人活动，将是一个不得不考虑的问题。

表 19. 老人是否参加小区/居委会活动和单位/原单位活动的比较

	小区/居委会活动		单位/原单位活动	
	频数	百分比	频数	百分比
从来不参加	86	17.3	226	45.5
偶尔参加	235	47.2	160	32.2
每次都参加	177	35.5	111	22.3
合计	498	100	497	100

当然，在我们的分析中，无论是参加小区/居委会活动还是参加单位/原单位的活动，也还有一部分老人没有参加，如没有参加小区/居委会的活动的比例为 17.3%，没有参加单位/原单位活动的比例为 45.5%，那么，这些老年人没有参加的原因是什么？

调查发现，在没有参加小区/居委会活动的原因上，主要是老年人没有兴趣、其他原因和没有时间，其比例分别为 33%、33%和 27%，而在其他的原因上，主要是身体不好、行动不便。这说明，在小区/居委会中，虽然有娱乐设施，并且也组织过，但是，这些活动却和老年人的需求不适应，因而，没有引起老人参加的兴趣。

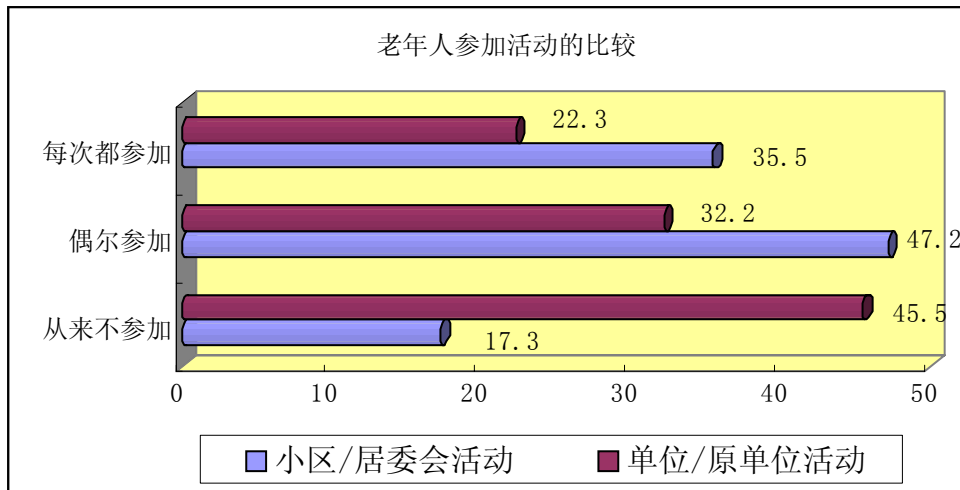


图 2 老年人参加活动比较

在没有参加单位/原单位活动上，主要是单位没有组织过，比例为 63.6%，其次是其他原因，比例为 16.5%，第三才是没有时间，比例为 10%，在其他原因上，主要是因为单位倒闭、身体不好和单位太远。

表 20. 老人没有参加小区/居委会活动和单位/原单位活动的原因比较

	小区/居委会活动		单位/原单位活动	
	频数	百分比	频数	百分比
没有时间	27	27.0	23	10.0
没有兴趣	33	33.0	22	9.5
没有设施	5	5.0	1	0.4
没有组织过	2	2.0	147	63.6
其他	33	33.0	38	16.5
合计	100	100	231	100

在上面的分析中，我们发现，参加活动的老人还是比较多的，那么，他们平时主要参加那些活动？调查发现，老年人参加活动的第一选择主要是听广播/看电视、太极拳/保健操/扭秧歌、散步、看书/报/杂志和逛公园，比例分别是 61.2%、15.3%、8.6%、3.8%和 3.4%。老年人参加活动的第二选择主要是看书/报/杂志、散步、听广播/看电视、逛公园和打麻将/打牌/下棋，比例分别为 31%、18.2%、17.3%、9.7%和 5.6%，老年人的第三选择是散步、看书/报/杂志、逛公园、钓鱼、种花草/养动物和打麻将/打牌、下棋，比例分别为 38.2%、12.1%、9.8%、6.8%、6.8%和 6.8%。

我们知道，休闲娱乐活动一般细分为五类：益智型(比如棋牌、阅读、影视等)、怡情型(比如养宠物、书画、收藏、逛市场等)、康体型(比如球类、散步、专项健身等)、交流型(比如访友、聚会、家人聊天等)和公益型(比如社区管理、专项服务等)五类。调查发现，老年人参加的活动主要是益智型、康体型和公益性(从后面的分析看出，很多老人参加社区的治安员)，而怡情型和交流型的活动比较少。另外，如果把参加的活动分为家庭性和户外型两种，我们也看到，老年人参加家庭型的活动较多，如在家听广播、看电视、读书报等，而户外型的活动少而单调，主要是散步。

表 21. 老年人参加娱乐活动的选择比较

	第一选择		第二选择		第三选择	
	频数	%	频数	%	频数	百分比
太极拳/保健操/扭秧歌	76	15.3	9	1.9	10	2.5
听广播/看电视	305	61.2	80	17.3	17	4.3
看书/报/杂志	19	3.8	143	31.0	48	12.1
打麻将/打牌/下棋	6	1.2	26	5.6	27	6.8
球类运动	6	1.2	4	0.9	1	0.3
上网			13	2.8	2	0.5
看电影/听戏	3	0.6	2	0.4	1	0.3
种花草/养动物	8	1.6	24	5.2	27	6.8
跳舞	6	1.2	8	1.7	11	2.8
集邮/物品收藏			1	0.2	1	0.3
逛公园	17	3.4	45	9.7	39	9.8
散步	43	8.6	84	18.2	152	38.2
旅游	2	0.4	9	1.9	16	4.0
书画	3	0.6	5	1.1	10	2.5
钓鱼			3	0.6	27	6.8
其他	4	0.8	4	0.9		
合计	498	100	462	100	398	100

五、对策及建议

通过对安贞街道的调查分析,对老年人的生活改善和需求满足方面,我们拟提出以下建议 and 对策:

(一) 在对老年人住房的改善上,第一,解决居住在高楼层的部分老年人的生活困难。如帮助住房高的老人购物、安装电梯等,以减轻这些老人的生活负担;第二,在住房设施上,给老人的家庭安装紧急呼叫装置,特别是那些身体健康状况不佳,在家需要照料而子女又经常不在家的老人,应作为优先考虑的对象,以减少老年人意外事故的发生;第三,改善社区环境,让老人生活在一个安静、祥和的环境当中;第四,协调各个部门、家庭子女之间的关系,改善老年人的住房条件,让更多的老人有自己单独的居住空间,在此基础上,逐步改善老年人住房的质量。

(二) 在经济上,老年人的总体状况还处在一种“温饱”阶段,他们没有很多的剩余。为了帮助老年人生活从“温饱”型向“小康”型过渡,作为街道/社区,目前的主要任务是通过各种方式,采取各种措施,让老年人共享社会发展的成果,不断增强老年人的收入能力。如加强对企业退休困难职工的救助等;协调企业和退休老人之间的关系,让退休老人共享企业发展的成果。

(三) 对于老年人的健康,首要的是要解决生病老年人的经济支付能力问题,其次,在老年人看病方面,应尽量简化看病手续,对老年人实行看病优先的制度,同时,在各个社区成立社区保健站,设立老年人专科门诊,为老年人看病提供方便。

(四) 对于精神上感到孤独的老人,社区/居委会应该采取以下措施:第一,开展各种活动,积极吸引这些老人参加进来,让他们的生活丰富多彩;第二,针对这些老年人的需求和困难,积极采取措施进行化解,解决老年人因丧偶和子女外出带来的困难和不适;第三,建立老年人心理咨询室,针对老年人的心理问题及时地提出各种解决方案。

参考文献

1. 《积极老龄化政策框架》，华龄出版社，2003年10月。
2. 《中华人民共和国老年人权益保障法》，法律出版社，1997年5月。
3. 21世纪中国老龄问题对策研究，华龄出版社，2000年6月。
4. 赵宝华主编：《提高老年人生活质量对策研究报告》，华龄出版社，2002年10月。

第五部分 城市贫困人口与救助

北京市城市贫困人口的生活状况调查^①

尹志刚^②

内容提要: 本文通过对北京市城近郊区城市贫困人口的配额抽样调查,对贫困家庭的经济收入、支出、家庭财产等基本生活状况进行了描述,在对致贫原因进行了深入分析后,作者提出了相应的对策建议。

贫困,是在特定的社会背景下,部分社会成员由于缺乏必要的资源而在一定程度上被剥夺了正常获得生活资料和参与经济和社会活动的权利,并使他们的生活持续地低于社会常规生活水准。城市贫困是近年来凸现的重大社会问题。

本项研究的目的,首先是对北京市贫困人口现状进行全面和真实描述。通过调查,掌握城市贫困人群的构成、家庭情况、特点和趋势。其次,通过分析找出致贫或障碍解困的主要原因;第三,根据调查分析结果,向决策部门提出解决贫困问题的对策和建议。

本课题的主要研究方法有问卷调查法、访谈调查法、文献调查法。

问卷调查: 问卷调查分为两种。一是对贫困家庭的入户问卷调查。调查时间为 2000 年夏季,调查对象是居住在北京市城近郊区(即东城、西城、宣武、崇文、朝阳、海淀、丰台、石景山)的享受最低生活保障的家庭(以下简称低保)。本次调查发放问卷 1044 份,收回的有效问卷 1033 份,约占城 8 区享受“低保”总户数 27000 户的 3.8%;调查人口 2959 人,占全市“低保”人口的 5.38%。二是社区问卷调查,目的是了解非贫困人群对贫困现象的看法。调查对象是贫困家庭所在的 16 个街道和 98 个居(家)委会。街道民政科人员和居委会的人员填答了问卷,共收回有效街道问卷 15 份和有效居委会 98 份。

访谈调查: 一是在问卷调查的基础上,选取 30 户不同类型的贫困家庭,进行了入户访谈;二是对上述街道和居(家)委会负责具体实施城市最低生活保障线的工作人员,进行座谈或个别访谈式调查。

文献调查: 课题小组研究了北京城市最低保障制度及相关文献,以及城市贫困问题相关的专著、调查报告、论文等,并对国外有关社会救助理论、制度进行了较深入研究。

一、贫困家庭的生活状况

(一) 对自己生活贫困状况的主观描述

目前,北京城市贫困家庭,10.3%自认为生活没有保障,温饱没有解决。这一部分居民处于绝对贫困状态。89.7%的贫困家庭自认为处于温饱阶段。即使在自认为处于温饱状况的 89.7%贫困户中,仍有不少家庭没钱支付一些必要的日常开支,呈现出一定程度的相对贫困。在问卷中,课题组设计一系列可以反映不同贫困水平的具体条件,调查 89.7%自认为处于贫困状况的家庭。

调查结果见图 1,可以看出:1) 没钱看病的比例最高,占 67.9%。有没有钱看病,既是最能反映贫困水平的指标,也是日常开支或一次性开支较大的指标。2) 贫困家庭通常没有能力应付一次性的大额开支,所以,没钱置换已坏的家电、没钱维修或更换住房已破损

^① 该项目为北京市社会科学联合会立项并资助的“北京市重大社会矛盾问题研究”的子课题。

^② 尹志刚,中共北京市委党校社会学教研部教授,北京市人口研究所副所长,北京人口发展研究中心研究人员。

的必要设备（如电表、电线、上下水管道等）的家庭比例较高（50.8%）。3）教育是北京居民十分看重的一种人力资本投入。但在贫困家庭中，没钱供给子女读9年义务教育，高达20.1%。没钱供给子女高中以上的教育高达30.4%。反映因贫困而影响对子女教育的两项共计50.5%。与教育相关的指标还有，24.4%的家庭没钱购买必需的文化、教育用品（如报纸、书籍）。与子女上学和教育资源短缺相关的三项指标累计高达74.9%。4）贫困家庭对于付费较低的开支，承受能力相对地稍强，如没钱交房租、水电气费，17.5%，没钱交卫生清洁费，12.5%。但总的来看，贫困家庭的在应付上述生活基本方面开支的能力低于普通市民。这说明相当一部分贫困家庭确实处于刚刚满足生活最低需要的阶段。与北京城市居民平均生活水平相比，相对贫困的程度较高。

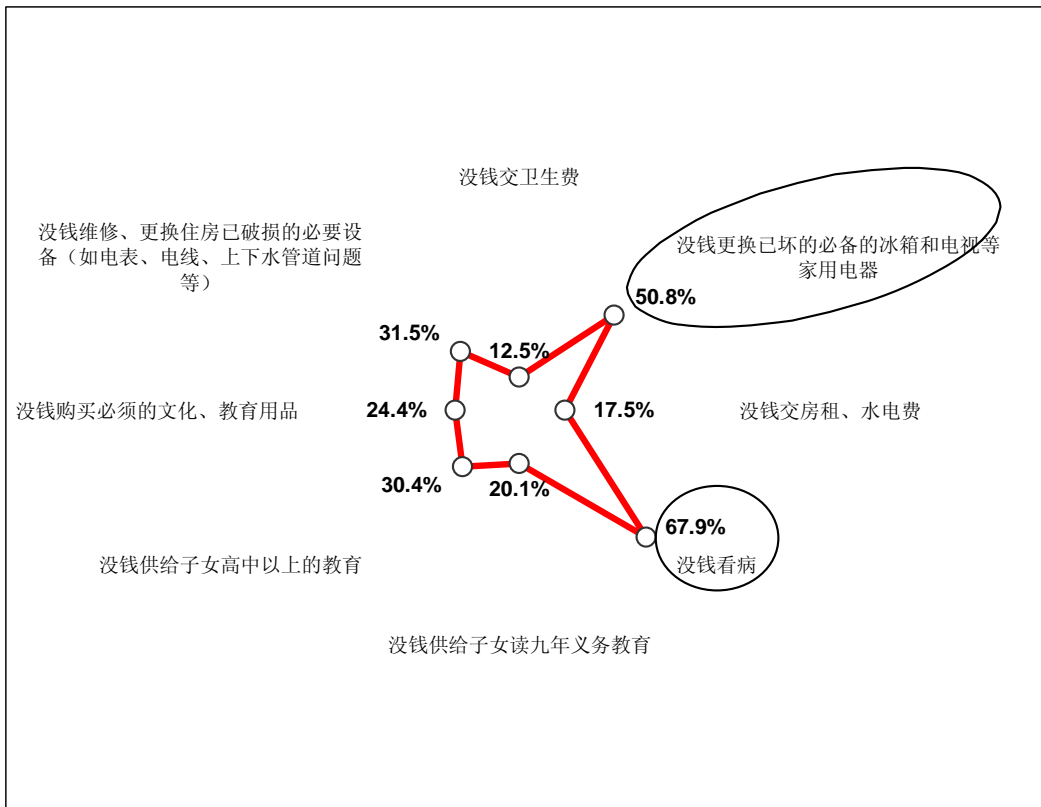


图 1 贫困家庭对生活困难的具体情景的选择及百分比

（二）经济收入状况

从平均经济收入结构看，在贫困家庭的月收入中，主要收入首先来自政府提供的最低生活保障金。调查数据显示，包括最低生活保障金和帮困卡在内的其它收入最多，占总收入的44.9%；主业收入排在第二位，占总收入的40.1%；经营收入排在第三位，占总收入的11.3%；兼业收入排在第四位，占3.2%；房租收入排在第五位，占0.4%（见表1）。

表 1 贫困家庭收支状况表

单位：元

月收入	户均	人均
其它收入（包括最低生活保障金和帮困卡）	309	118
主业收入	276	91
经营收入	78	22
兼业收入	22	7
房租收入	3	1
小计	688	239

造成这种情况的原因在于：

- 41% 贫困家庭没有劳动收入（无论主业或兼业）。
- 有收入（无论主业或兼业）的家庭（占贫困家庭的 59%）的人均月收入仅 223 元。
- 仅 7% 的贫困家庭有人从事兼业活动，其户均兼业年收入为 3818 元，月均 318 元。
- 5% 的贫困家庭没有一个人有正式工作。
- 有正式工作收入的家庭，户均主业年收入仅 6005 元，户月均 500 元。
- 11% 的家庭有经营收入（多是经营一些小生意或摊点），平均每月的经营收入为 719 元。近 90% 的贫困家庭没有从事经营性的活动。
- 有 1% 的户出租房屋，并有月均 295 元的收入。
- 12.8% 的贫困家庭有债务。家庭平均债务为 13988 元，其中，少则 500 元，多的达 20 万元。
- 仅 5% 的户有存款（实际情况可能要多些），户均存款额为 4309 元。
- 进行有价证券投资的人仅占 0.5%，平均投资额大约在 5000 元左右。
- 各个家庭的存款和投资额之间的差距很大，说明这部分人的实际收入状况比较复杂，有极少部分人不应享受最低生活保障金。

（三）家庭支出状况：

表 2 贫困家庭收支状况表：

单位：元

月支出	户均	人均
食品金额	370	132
教育培训	82	29
医疗保健	79	27
购、租房水电气费等	74	26
日用品	37	13
服装	16	5
交通通讯	15	5
耐用消费品	8	3
文化娱乐	2	1
赡养费	4	1
其它费用	1	0
小计	688	242

从贫困家庭的月支出结构看（见表 2），食品支出月均 370 元，占全部支出的比例高达 53.8%（即恩格尔系数为 53.8）；其它日常生活支出（包括购、租房，水电气费，日用品，服装，交通通讯，赡养费等）共计月均 146 元，占 21.2%，排第二位。前两项属于生活必需品消费，合计占 75%。教育培训支出，既属于开发后续劳动力的需要，也属于基本发展需要，排在第三位，占 11.9%。医疗保健支出排在第四位，占 11.5%。耐用消费品和文化娱乐支出排在第五位，占 1.7%。可见，在贫困家庭中，即使是生活必需的消费，也不能全部得到保障。

从家庭平均收支状况看，贫困家庭的收入基本与支出相抵，户均每月 688 元，人均每月 240 元左右。这个收入水平加上其它的实物帮助所带来的收益，刚好达到最低生活保障的水平。收支相抵的原因在于，处于低收入阶段的人口，其消费水平也处于低水平状态。所以，仅有的收入基本用于消费，几乎没有储蓄。

（四）家庭财产状况

关于贫困家庭的家庭财产状况，我们根据问卷的统计数字，从两方面进行描述，一是

拥有的大件耐用消费品，二是住房。

1. 耐用消费品

表3 北京市城市居民贫困家庭与一般家庭耐用消费品的拥有情况比较（百户）

种类	贫困家庭	一般家庭	两者的倍数关系： 以贫困为 1
照相机	3.0	95.0	31.67 倍
电脑	1.4	25.6	18.29 倍
空调	7.2	83.7	11.63 倍
收录机、音响	9.1	组合音响 25.6 录音机 69.9 共计 95.5	10.49 倍
微波炉	4.9	48.8	9.96 倍
电话	28.9	84.6	2.93 倍
洗衣机	44.1	99.6	2.26 倍
摩托车	3.0	6.0	2.00 倍
彩电	79.1	141.1	1.78 倍
冰箱	62.6	102.8	1.64 倍
黑白电视	6.7	无	

表中第三栏资料来源：《北京统计年鉴——2000年》，中国统计出版社

比较北京市城市贫困家庭与一般家庭拥有的耐用消费品的数量（见表3），在所谓的“非必需品”方面差距很大（如照相机、电脑、空调、收录机和音响、微波炉、电话等）；在市民日常必须的耐用消费品上，也有较大的差距。如有 55.9%的贫困家庭没有洗衣机，33.4%的家庭没有冰箱，20.9%的家庭没有彩电。更能说明问题的是，至今尚有 6.7%的家庭使用的是黑白电视机。在入户调查中，我们看到，贫困家庭所拥有的冰箱、彩电和洗衣机等，多是用 10 年以上、接近淘汰年限的。而所谓的收录机也是价格低廉且使用多年的。很少见到新购置的大件耐用消费品。从这个角度看，贫困家庭与一般家庭（更不用说与富裕家庭）相比，其相对贫困的程度是较大的。

2. 住房

住房是反映城市居民相对贫困的一个重要指标。下面，我们从住房面积、类型和产权归属三个方面，分析贫困家庭的住房情况，以及这些情况所反映的城市相对贫困问题。

住房面积。贫困家庭人均住房建筑面积为 10.45 平方米。北京市居民住房建筑面积人均 17.07 平方米（其中人均使用面积：13.04，人均辅助面积：4.03）。两者相差 6.62 平方米。

住房类型。贫困家庭的住房中，平房占 68.0%，简易楼 2.3%，楼房 26.9%。

房产权归属。贫困家庭租房占 73.6%，家传私房占 10.6%，自建正式和非正式住房共计 5.0%（其中自建非正式住房占 2.1%）。而购买福利住房的占 10.3%，购买商品房的占 0.4%。

关于住房问题，在问卷开放题的填答和访谈中，贫困家庭和居（家）委会反复提及。约有 4.1%的贫困户认为，住房问题是困扰他们的大问题。如危旧房拆迁，做生意的临街房被拆后，一些家庭面临经济来源的断绝；贫困家庭被拆迁到郊区域镇，当地的就业机会更少，谋生更加不容易；绝大多数贫困家庭所属单位经济不景气，没有力量为他们建立住房公积金，等等。

二、致贫原因分析

(一) 贫困家庭从业人口状况

贫困家庭从业人口的状况,对其家庭生活贫困的成因及进一步脱贫解困,具有重大影响。下面,我们从职业构成、行业构成、技术和技能构成、所有制构成等诸方面,分析贫困家庭从业人口的状况,以及这些状况对贫困的影响。

1. 贫困家庭从业人口的职业构成

调查数据显示(见图2),贫困家庭劳动人口所从事的职业通常是缺乏竞争力的、简单的、体力劳动型工作。其中,57%的在业贫困人口是普通工人,是技工(7.7%)人口的7.40倍。技术人员(3.2%)、管理人员(5.0%)的比例很低,教师(1.0%)和公务员(0.4%)非常少。普工是熟练性工种,一般不需要特殊的技术和技能培训。长期从事普工的职工,缺乏专门的技术知识和技能。如果他们的年龄偏大,文化程度低,在产业结构调整中,难以学习新的技能,往往成为结构性失业冲击的首选对象。

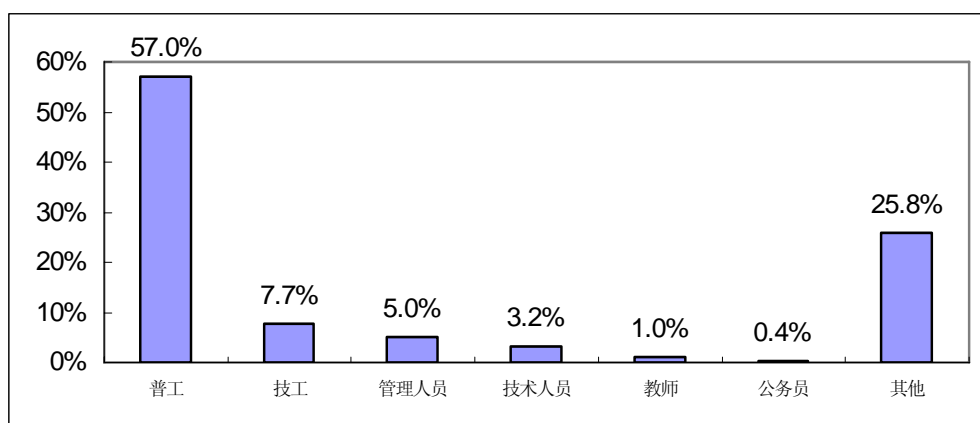


图2 贫困家庭从业人口的职业构成

2. 贫困家庭从业人口的行业构成

从贫困家庭从业人口的行业构成(见图3)可以看出,大多数人所从事的是第二产业中的传统产业,或第三产业中缺乏技术的工作。在产业结构调整中,特别是在北京这样的需要大力发展以高新技术为代表的金融、信息等第三产业的地区,其中相当一部分的产业或行业属于要大力调整和压缩的“夕阳产业”。由于贫困从业人口大多缺乏高技术,再加上文化和技能水平较低,很难适应这种产业结构的大调整。导致他们原有的劳动力价值在劳动力市场上不断贬值,甚至丧失了竞争价值。随之而来的是,下岗或失业后几乎没有再就业的可能。值得重视的是,北京的劳动力市场,不管是高新技术还是普工岗位,都面临着全国各地劳动力大量涌入的激烈竞争。尤其是普工劳动力市场,北京人遇到的是年轻、文化程度相对偏高、工资待遇低,特别是雇用者可以逃避支付住房、医疗、失业和养老等各种社会保障金的外地劳动力的竞争。导致北京从事“夕阳行业或产业”的下岗和失业人员的再就业难上加难。

3. 贫困家庭从业人口的技术构成及获得专业技术证书的状况

图4显示,贫困家庭67.9%的在业人口没有任何专业技术证书,是有专业技术证书人员(31.9%)的2.13倍。有证书的人中,司机的比例最大(10.3%),而司机是北京劳动力市场上供过于求的岗位。其它类别的比例都很小。应该说,劳动人口缺少专业技能,特别是劳动力市场上所缺少的专业技能,是导致他们容易下岗、失业,且下岗和失业后很难再就业,进

而导致家庭贫困的最主要原因。

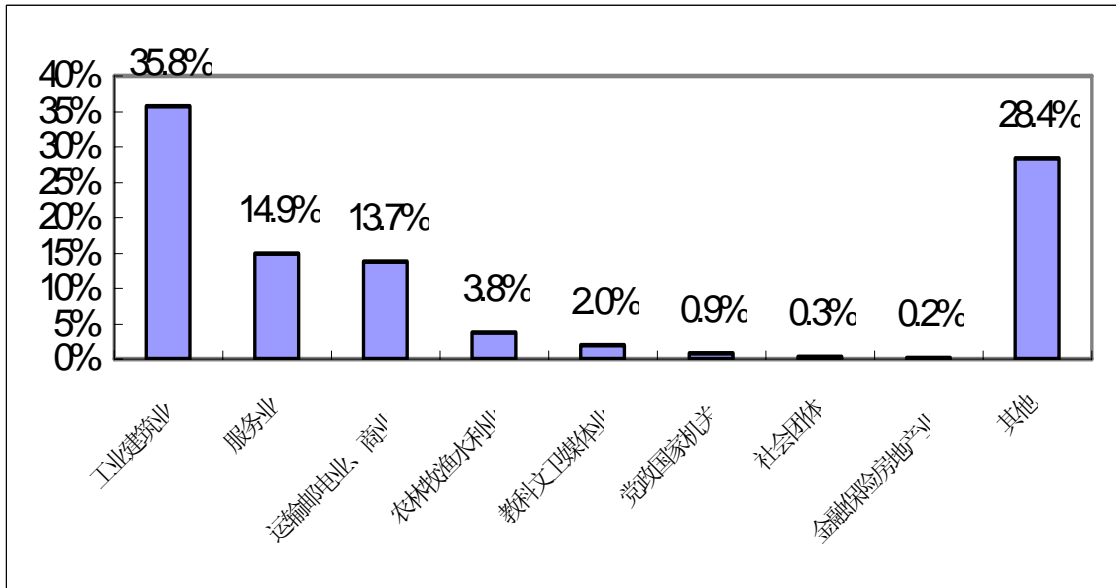


图 3 贫困家庭从业人口的行业构成

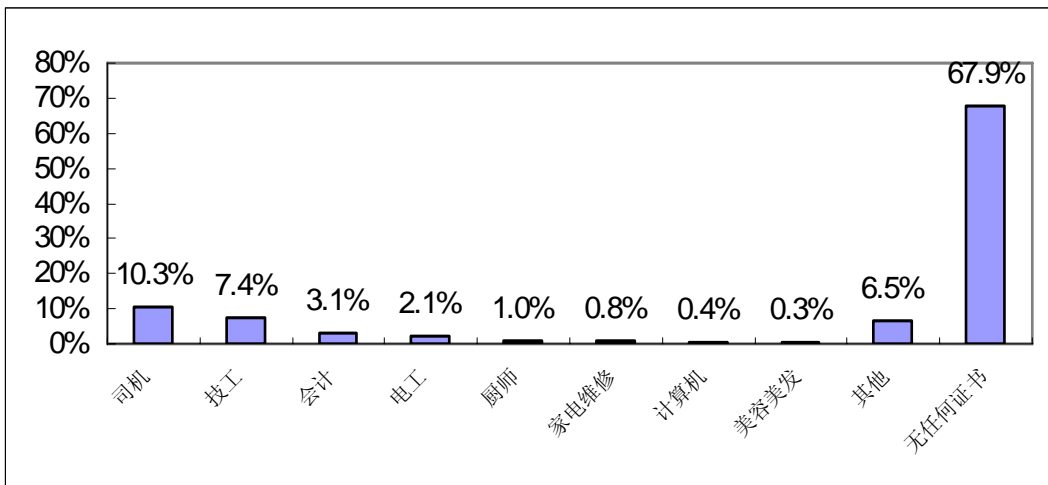


图 4 贫困家庭劳动者获得专业技术证书的状况

4. 贫困家庭从业人口的所有制构成状况

由于所有制不同而造成的城市贫困，是一个值得注意的致贫现象，也是目前中国所特有的致贫原因。从贫困家庭从业人口的所有制构成（见图 5）可以看出，在公有制企事业单位从业人员占 89.8%。个体占 6.5%，私营 2.5%，三资企业 1.2%。从业人口的这种所有制构成，对家庭贫困起码具有三方面的影响：一是多数传统意义上的公有制企业的经济效益不好，与非公有经济相比，职工的收入较低。二是公有制企业较大面的不景气，导致其职工的下岗或失业。三是在多年旧体制下沉淀下来的“隐形失业人员”或富余人员，主要存在于公有制企事业单位，伴随建立现代企业制度所必须的“减员增效”措施，势必将富余人员精简下来，导致下岗和失业。随着改革力度的加大，上面谈到的部分现象会愈加严重。

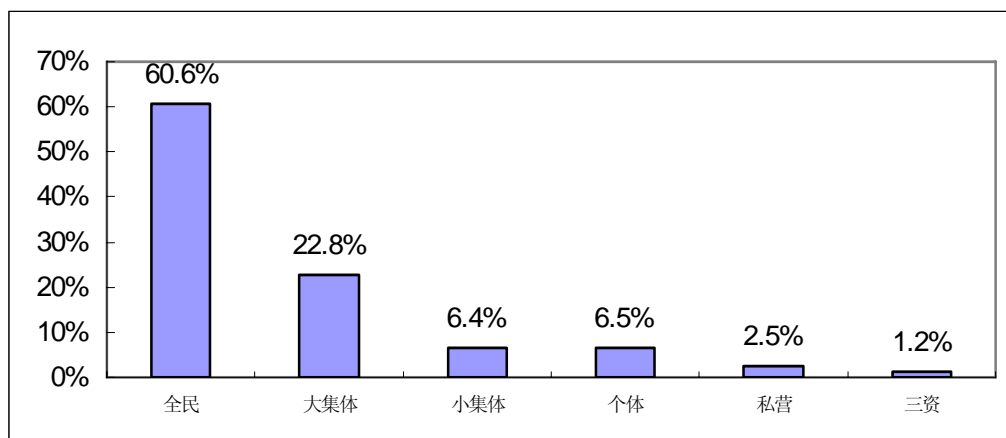


图 5 贫困家庭从业人口的所有制构成

(二) 贫困家庭劳动人口的就业状况

贫困家庭有劳动能力的人口的就业率低, 下岗和失业率高, 是导致家庭收入低的直接和主要原因。在贫困家庭的劳动人口中, 正常就业的人口仅占 16.8%。失业 17.5%、下岗 10.2%、待岗 6.2%、长期病休 5.2%、提前内退 4.2%、待业 7.0 等情况所占比例很高, 共计 50.3%, 是就业人口的近 3 倍 (2.99)。此外, 离退休占 14.6%, 家务劳动 5.8%, 其它占 12.6。即是说, 北京城市贫困家庭劳动人口的就业率要比普通家庭低得多, 而其下岗、待业和失业率则高得多。

(三) 贫困家庭成员的文化状况及与贫困的关系

文化程度低, 是贫困家庭劳动人口缺少专业技能、特别是在产业结构调整中难以学习掌握新劳动知识和技能的根本原因 (参见表 4)。

表 4 贫困家庭户主、18 岁以上人口和在学人口的文化程度及构成

	不识字或很少	小学	初中	高中、技校、中专、职高	大专	大学以上
户主	10.9	12.9	41.6	29.6	4.2	0.7
18 岁以上	11.6	18.2	38.5	28.9	1.8	1.0
在学人口	(学龄前) 2.3	27.1	27.7	25.5	1.6	1.0

1. 户主的文化程度

户主文化程度低, 反映、也是影响贫困家庭及其成员整体文化程度低的一个重要因素。在一定意义上, 也是形成家庭文化贫困的重要原因。

2. 贫困家庭 18 岁以上人口的文化程度

18 岁以上人口的文化程度低, 极大地影响了他们在劳动力市场上的竞争能力, 以及对经济结构、产业结构和职业结构调整的适应能力。导致较高比例的下岗率和失业率。值得注意的是, 与户主文化程度相比, 18 岁以上人口的文化程度还要低一些。

3. 贫困家庭在学人口状况及学业发展经历

动态考察贫困家庭的在学人口状况, 可以在一定程度上反映他们的学业经历, 特别是这种学业经历对他们职业经历和人生的影响。调查表明, 贫困家庭的绝大多数在学人口的学业经历是: 小学 (27.1%) → 初中 (27.7%) → 高中、中专、技校、职高 (25.4%) → 就业。能从高中考取大专 (1.6%) 或本科 (1.0%) 的很少。值得注意的是, 如果将高中、中专、

技校或职高的人数(25.4%)加上大专(1.6%)和本科(1.0%)的人数,约等于初中的人数(27.7%)。用简单的等式表示:

初中毕业生(27.7%) ≈ 高中毕业生(含职高、中专、中技 25.4%) + 大专(1.6%) + 本科(1.0%)

这表明,贫困家庭的子女的学业经历,大致是初中升入中专、技校、职高等学校,能升入高中而后考取大专或本科的比例很小。高中、职高、中专和中技在校生与大专、本科以上在校生的比例为 9.77:1。

北京市近年来初中毕业生考取高中的比例大约在 50-60%,高中毕业生的高考升学率一般在 50%左右。即是说,初中毕业生最终能考取大专以上学校的比例约占 25-30%。而贫困家庭的初中毕业生最后能考取大专以上学校的约是 9.3%。用简单的等式表示:

(大专+本科人数, 2.6%) ÷ (高中、中专、中技、职高+大专、本科人数, 28.0%) ≈ 9.3%

即绝大部分初中生毕业后,考取的是中专、中技或职高。少数考取高中的,毕业后考取大专和本科的比例也很低。如果这种学业经历和学历构成长期得不到改变,势必导致贫困家庭后续劳动力在市场竞争中长期处于劣势。这种文化传承现象将延续家庭贫困的传承,形成社会文化贫困复制经济贫困的特殊的家庭贫困延续史。

(四) 贫困家庭成员的身体健康状况与贫困的关系

1. 家庭成员的生理和心理健康状况

贫困家庭成员的身体健康状况堪忧。健康者仅占 41%,身体一般(即没有明显的疾病)占 25.2%;体弱占 6.7%;一般疾病占 13%;严重疾病占 14.1%。后三项共占 33.8%。从身体健康状况看,城市贫困人群的确是一个弱势群体。

在贫困家庭的总人口中,残疾人占 19.8%,其中盲聋哑 2.4%,呆傻和精神病 8.1%,肢残 7.5%,其他残疾 1.8%。尤其是高达 8.1%的呆傻和精神病患者,既是贫困家庭致贫的重要原因,也是妨碍家庭脱贫解困的重要原因,而且是一种近乎无解的原因。近年来,由于劳动力市场竞争的日趋激烈,下岗和失业以及难以再就业的压力,社会人际关系的淡漠等一系列社会压力因素,加大了人们社会生活的精神压力。特别是一部分社会成员的文化素质低,眼界和心胸狭窄,缺乏自我化解上述压力的心理力量,导致城市居民精神病患者的增加。这一现象带来整体人口素质的下降,由此引发一系列社会问题,贫困只是其中之一。如何对弱势群体进行有效的心理咨询和心理治疗,是一个应当引起注意的社会问题。

2. 贫困家庭成员的劳动能力和生活自理能力

在贫困家庭总人口中,有劳动能力的人口占 54.0%,无劳动能力的人口占 45.9%,其中生活半自理人口占 8.2%,生活不能自理的人口占 7.9%,两者合计占贫困家庭总人口的 16.1%,占无劳动能力人口的 35.1%。这些无劳动能力且生活不能完全自理的人口,不仅不能为家庭带来收入,或帮助家庭从事有益的各种劳动,而且要给其他家庭成员增添负担,拖累其他成员进行有收益的劳动,致使家庭在贫困的漩涡中难以自拔,甚至越陷越深。

(五) 贫困家庭的人口结构、赡养比与贫困

分析城市贫困家庭人口结构、特别是单亲家庭,是研究城市贫困新的重要视角。

从图 6 可以看出,在被调查的贫困家庭中,核心家庭的比例仅占 40%,低于普通市民家庭核心家庭的比例。通常,核心家庭夫妻双方都就业,赡养比较低,出现贫困的可能性较小,所以核心家庭以及无孩的夫妇家庭相对不易产生贫困。而单亲家庭或夫妇双方中有一方丧偶的主干家庭,赡养比较高,产生贫困的可能性大。调查数据显示,在贫困家庭中,2 人户单亲家庭所占比例高达 20.8%。3 人户中的三代之家(属于单亲家庭)占 2.7%,两者相加占总家庭数的 23.5%,大大高于普通市民单亲家庭的比例。而单亲家庭中,多为母亲带孩子。如何帮助以单亲母亲为主的单亲家庭脱贫,在城市社会救助、特别是在城市最低生活保

障线救助中，应该作为一项重要对策进行研究。

其它	其它 3.1%	其它 7.5%	其它 1.4%	五人以上家庭 4.1%
离异 1.2%	无孩夫妇家庭 (2.1%)	父或母+年轻夫妇家庭 1.3%	主干家庭 (4.7%)	
		三代家庭 2.7% (单亲家庭)		
丧偶 1.3%	单亲家庭 (20.8%)	核心家庭 (40.0%)	二孩夫妇家庭 (7.1%)	
未婚 2.7%				
1人户 5.3%	2人户 26.0%	3人户 51.5%	4人户 13.2%	5人户 4.1%

图6 贫困家庭的家庭人口结构

三、城市贫困家庭获得社会保障和社会救助的情况

(一) 最低生活保障

对于贫困家庭来说，社会救助是在最低生活保障标准上的最后安全网。在北京市，这道安全网由两部分组成：一是最低生活保障线，凡家庭人均收入低于此线的家庭，都可以得到补差，补足到人均月280元（2000年）；凡家庭人均收入低于此线的家庭都可以得到每人每月40元的粮油帮困卡。享受最低生活保障的救助对象，一般都同时享受帮困卡。二是凭“最低生活保障户”证明，可减免房租费、水电气费、清洁费和受九年义务教育子女的学费。调查表明，90%的贫困家庭都能按时足额领取最低生活保障金和帮困卡。

1. 贫困户的经济收入、最低生活保障与日常消费支出状况

据调查统计，平均每个贫困家庭每月享受的“最低生活保障”金额和帮困卡金额共计255元，人均37元。而贫困家庭每月的消费支出为688元，其中食品支出370元，人均消费支出240元。二者相抵后，尚有较大的缺口（在调查中发现，受保对象对家庭的收入，如工资、兼职收入、小本经营收入、房租等，有一定的隐匿）。

2. 贫困家庭获得制度范围内各种费用的减免状况

表5 贫困家庭获得的各种费用减免及数量：(按年统计)

减免的具体费用	减免的户数 (户)	占调查户数的比重 (%)	户均减免额 (元)	总减免额 (元)
学费	35	3.40	307.83	10774
房租	94	9.00	253.76	23853
清洁卫生费	112	10.80	31.72	3553
水电气费	3	0.29	326.67	980
其他	26	2.60	10.58	275
合计	270	26.00		39435

我们再将减免比例与上述有关调查资料做一对比(参见表5)：

1) 获得学费减免的家庭占贫困家庭总数的**3.4%**；而没钱供子女读9年义务教育的家庭占贫困家庭的**20.1%**；没钱供子女高中以上教育的家庭占贫困家庭的**30.4%**。50%的贫困家庭为难以承担子女的教育费犯愁。实际获得的学费减免仅是应获得减免家庭的**6.7%**。

2) 获得房租减免的家庭占家庭户的**9.0%**。没钱交房租的家庭占总户数的**17.5%**。实际获得房租减免仅是应获得减免家庭的**51.4%**。

3) 获卫生清洁费减免的家庭占总户数的**10.8%**。没钱交卫生费的家庭占总户数的**12.5%**。实际获得卫生清洁费减免的是应获得减免家庭的**86.4%**。

以上减免的数据说明，各社会单位在落实有关减免各项费用的政策中，是有所取舍的，不同减免项目的减免数额与减免幅度呈现一定的负相关。即减免数额较小的项目，减免的比例最高，如卫生清洁费；减免数额较大的项目，如学生的教育费，减免比例最低。尤其是子女教育费用的减免比例过低，覆盖面过小。

3. 贫困家庭对问卷开放题中有关教育费用及减免的意见

为了深入了解贫困家庭所受社会救助的情况，我们引述贫困家庭对问卷中开放问题有关子女教育费用及减免的意见(18条，占全部意见的7.66%)：

1) 希望国家减免贫困家庭孩子的学费。2) 建议政府对贫困家庭子女学费适当减免。3) 现在我正式退休了，每月工资固定了，但我的两个女儿都上学，学费又多点，办事处的领导及时关心，照顾我们娘仨，每月给我们钱、粮，还对我的孩子给予照顾。4) 希望政府能从多渠道提供一些补助，对特困家庭子女上学问题是否能减免。5) 对困难户子女就学问题多关心，适当减免学费。6) 希望政府对我们丧失劳动能力的人和子女的上学问题给予帮助。7) 希望政府能帮助(解决)我们贫困家庭孩子的上学学费问题。希望政府帮助贫困家庭解决孩子的生活和上学问题。8) 对贫困的单亲家庭，应该考虑孩子上学的学费问题，政府补助的钱仅仅够吃饭的，无力供孩子上学。9) 学费应减免。10) 对特困户子女的上学学费应减免。11) 学费多，负担重。12) 学费高，药费多。13) 单亲家庭困难多，希望政府减免学费。增加就业机会。14) 学费太高，能否减免。15) 希望减免学费。16) 减免学费。17) 孩子上学是否学费少交。

(二) 贫困家庭成员享受的其他社会保障的状况

调查数据显示，60%以上的贫困家庭没有上医疗保险或参加大病统筹。28.2%的贫困家庭医药费被拖欠(参见表6)。

在对问卷的开放问题的填答中，贫困家庭对难以承担医疗、看病费用的意见有18条，占全部意见的7.66%。表现出对“看病难”的诉求显得非常强烈：

1) 希望能在医疗及药费上给予帮助。2) 药费无处报销。3) 医疗保健不完善, 看病艰难, 家庭负担重。4) 对无工作的老人看病需有较优惠的政策, 对其医药费的开支有一定的援助。5) 希望以后能够提高生活水平和物质条件, 解决将来的医疗问题, 保持家庭稳定。6) 希望社会保障制度不断完善, 目前只能保证基本生活, 看不起病。7) 希望政府从经济上给予帮助, 解决一些医疗费问题, 以渡难关。单位拖欠问题较严重, 也需解决。8) 身体有病。由于没有工作, 只有靠最生活保障金及女儿赡养费维持生活, 无力看病, 等待解决。9) 退休工人的药费报销问题希望政府能有一个办法, 让企业不拖欠, 能随时报销, 真正解决退休工人的看病问题。10) 希望政府帮助贫困家庭解决看病的问题, 特别是经济上给予帮助。11) 城市贫困问题, 目前采取的政策一般能保证吃饭温饱问题, 现最大的难题是治病, 尤其是家庭患病严重者, 根本无法支付医药费, 或说根本看不起病, 它比吃饭还要命, 希望政府能从这方面制订些什么政策, 采取些什么措施, 有病能看得起病, 不能活活的被病煎熬死。12) 最低生活保障制度障金低, 够吃饭, 没钱看病。13) 医疗费用高, 物价高造成贫困。14) 医疗保障制度应完善, 医疗费用应降低。15) 建议公费(医疗), 大病统筹。16) 医疗费用高, 单位经济不好, 工资医药费拖欠。贫富差距大。17) 解决年老多病人的医疗费。18) 因本人常年吃药, 所以生活困难。

根据问卷调查, 贫困家庭应该享受失业保险、养老保险、最低工资保障和最低生活保障的人口, 分别有86.1%、72.2%、74.6%、9.9%被遗漏。

表 6 贫困家庭参加主要社会保险状况

	医疗保险 (%)	大病统筹 (%)	失业保险 (%)	养老保险 (%)	最低生活保障金 (%)	最低工资 (%)
1. 按时足额报销	18.4	17.7	10.3	24.0	90.0	20.6
2. 拖欠	14.5	13.7	1.9	2.6	0	4.0
3. 领不到	4.3	2.5	1.7	1.3	0	0.8
4. 没有	62.7	66.0	86.1	72.1	9.9	74.6
总计	99.9	99.9	100.0	100.0	99.9	100.0

当前我国城市社会保障体系由三条保障线组成: 最低工资标准线(包括退休金)、失业保险金、最低生活保障线。这三条保障线建立的初衷, 是要在保障对象上分工负责, 相互协调。三条保障线的对象是层层向下过滤的, 任何一条保障线不到位, 都使整个社会保障体系出现漏洞, 使受保对象面临制度内不应出现的风险。但在社会保障制度的实际操作中, 三条线之间的衔接往往出现制度性漏洞, 造成一部分成员未被三条保障线保障起来。调查显示, 贫困户除最低生活保障金按时足额发放外, 其他两条线都存在较大漏洞。

(三) 贫困家庭获得的其他社会救助

1. 单位救助

在计划经济体制下, 单位保障是职工及家属的主要保障。在经济体制转轨过程中, 这种单位保障的作用逐渐减弱。在社会保障制度不断健全的前提下, 单位保障的逐渐减弱, 是一种正常和合理的社会现象。目前, 单位保障已经基本取消, 但社会保障制度尚不健全, 运行及操作又常常不到位, 于是, 就出现了两种保障机制转换过程中的保障空白。

调查数据显示, 目前, 单位、特别是企业保障, 已经基本不存在了。对于那些下岗、待岗、提前退休的人员来说, 原单位的帮困作用大大减弱了。调查数据显示: 仅有1.4%的家庭获得每月定期补助, 5.6%的家庭在年节获得一次性补助, 0.6%的家庭获得应急性的不定补助,

92.4%的家庭完全得不到单位的帮助。

2. 政府的其他救助

与单位年节送温暖的稀少相反,80.5%的贫困户获得了来自政府的“年节送温暖”。但除此之外,政府的其他救助很少。问题是,政府的年节“送温暖”的投入和效益究竟如何?一些人对此持怀疑态度。我们认为,年节应增加对贫困家庭的补助,但不宜采取所谓的“年终送温暖”的形式,而应把这种对贫困家庭的“年节关怀”制度化。

(四) 贫困家庭参加商业保险的情况

表7 贫困家庭参加商业保险的情况(%)

具体险种	人寿保险	意外伤害	大病保险	教育保险	财产保险	没有	总计
百分比	1.4	1.9	0.5	0.4	0.3	95.4	99.9

值得注意的是,我们所调查的贫困家庭,95.4%没有购买过商业保险。这固然是经济困难使然,但另一方面也说明,贫困家庭通过商业保险途径以实现自我保障和预防意外风险的意识十分薄弱。贫困家庭参加商业保险的总体比例很低(4.5%)。购买商业保险的不同险种的排列顺序见表7。

四、完善与城市贫困相关的社会保障和救助制度的对策分析

(一) 城市贫困人口就业艰难,应加大扶持的力度

鼓励贫困家庭下岗、失业人员积极寻找就业机会,努力实现再就业,是实现城市人口脱贫的根本出路。

1. 为激励贫困家庭下岗、失业人员的再就业,必须把是否有就业意愿及寻找工作的行为,作为其能否享受最低生活保障金的前提条件。
2. 制定相关措施,最大限度的优先安排贫困家庭已毕业但尚未就业的后续劳动力就业。
3. 在最低生活保障制度中,增加对贫困家庭待业年轻劳动力就业技能和知识培训的措施,把是否积极参加这类培训作为是否兑现最低生活保障金的前提条件之一。生贫困家庭下岗、失业人员找到有收入的工作后,可根据其收入的多少,酌情逐渐减少其已经享受的最低生活保障金,而不要全部取消,以免扼杀其就业的积极性。

(二) 贫困家庭难以承担子女教育费用,应制定专项扶持政策

贫困家庭在校学生是未来的劳动力,是家庭缓解和摆脱贫困的希望。如果由于家庭贫困而影响他们现在的学业,势必会影响他们未来的就业及职业,进而影响家庭贫困的缓解或改变。

1. 在社会救济制度中,增加援助贫困家庭子女继续升学的专项政策或补充措施。政府社会救济部门应与教育管理部门和学校协商,在9年义务教育范围内,制定力度更大的减免贫困子女各项学习费用的制度。
2. 制定学校帮助贫困学生勤工俭学的制度。学校和企事业单位要为落实这一制度提供最大限度的援助。
3. 银行要为资助贫困子女完成高中以上学业提供优惠贷款。在政府提供一定费用的基础上,通过慈善机构向社会募捐,建立北京市扶助城市贫困家庭子女教育基金。
4. 民政部门应发行扶助贫困学生完成学业教育的社会福利彩券。

(三) 重视研究贫困家庭特殊的人口结构,对单亲家庭给予特别关怀

1. 根据家庭人口越少, 其人均生活费相对支出越多的事实, 对单身或两人户单亲家庭的最低生活保障金, 应适当调高一定比例(不以户口状况为依据, 要以实际生活状况为依据)。

2. 单亲家庭是一种社会现象。随着社会的变迁, 在一段时期内, 单亲家庭的绝对数量和相对比例都会增加, 这一现象应当引起政府和社会的关注。对单亲家庭的最低生活保障线应适当调高一定比例。

3. 对 3 人户的单亲家庭, 特别是老人无收入或低收入的, 救助比例应调得更高一些。

4. 对生活困难的单亲家庭的子女的上学费用, 应有专项补助。

(四) 医疗保险制度改革要考虑贫困人口这一社会弱势群体的特殊性

1. 应多建社会福利医院, 以较低的治疗成本(不以盈利为目的), 为享受最低生活保障线的伤病残人口提供康复和医疗救助。

2. 在医疗制度改革中, 应把城市贫困人口的医疗保障问题考虑进去。制订相关的措施, 保障他们也能享受医疗保障或福利。

3. 通过慈善机构向社会募集资金, 扶助贫困者的医疗看病。

(五) 挖掘社会援助资源, 将政府的制度保障与社会支持有效结合起来

1. 政府和社会、特别是大众传媒, 要大力宣传人道主义精神, 宣传济贫、助弱、帮困、做善事的社会价值, 大力表彰好人好事、善人善事。

2. 在发掘社会支持资源时, 要注重研究中国文化所特有的亲朋邻里济贫救困的传统文化。

3. 要把党和政府、社区街道和居(家)委会、同事、朋友、邻里、工会、共青团、妇联、红十字会、慈善机构等各种社会支持力量整合起来, 共同济贫帮困。

4. 要考虑社会援助的效益和成本。比如, 与其他地区相比, 北京城区多数家庭的生活水平较高。一些家庭更新换代的资源(如衣物、电器、家具等), 对于贫困家庭来说, 可能是稀缺的, 政府应组织人员为他们牵线搭桥。

(六) 不断完善最低生活保障制度, 防范制度安排和操作中的“搭便车”行为

研究社会最低保障制度的运行机制, 必须研究如何降低“最低生活保障”的成本, 防范机会主义和搭便车行为, 提高救济的社会效益和经济效益。

1. 贯彻执行最低生活保障制度要法制化、规范化和社会化。法制化指政策制定应尽量具体化, 同现有政策和其他制度协调配套; 规范化是指最低生活保障制度要统一执行标准、统一培训、统一审核、统一监督; 社会化, 借鉴北京市养老金有 90% 已实现社会化发放的经验, 最低生活保障金发放和管理也存在社会化的可行性。现在街道民政科的精力有相当一部分用在最低生活保障金的发放上, 而不能全力以赴去调查、检查和督导居(家)委会的制度执行情况。

2. 对申请户的家庭经济状况调查是整个制度执行中最薄弱一环。应下大力量加以改进。对申请户的家庭经济状况调查, 涉及到一系列法律责任和权限问题, 建议政府有关部门授权给可以承担这项业务的专门社会中介组织去执行, 居家委参与协助执行; 享受最低生活保障的家庭及享受标准要在一定大众媒体上公布, 特别是在社区公众范围内公布, 以取得社会和公众的监督。

3. 加强对执行最低生活保障制度的监督和检查, 特别是对享受最低生活保障金家庭经济变动的动态追踪调查。居(家)委会主要负责对低保户的日常核实、监督, 对上级定期报告, 及时反映情况合变化; 作为政府主管部门的市、区和街道民政机关要亲自组织跟踪调查。如人力不够, 可委托社会中介组织进行调查; 审核标准应进一步细化。对隐匿家庭经

济收入等骗取最低生活保障金的家庭及个体，要制定具体的惩罚细则，加大惩处力度。对执行最低生活保障制度的有关部门和人员的徇私舞弊行为，要制定细则，加大惩罚力度。

4. 必须保证最低生活保障制度的财政。市级、特别是区级财政要保证最低生活保障金的预算、专款专用、全额下拨。在充分调研与掌握贫困人口规模分布及变动趋势的基础上，提前制订下一年度最低生活保障金的预算。对新增最低生活保障人口的救助金，应及时补足。同时，要加强对最低生活保障金使用的审计和监督。

北京市城市贫困人口的社会关系网络^①

洪小良 尹志刚^②

内容提要: 本文在问卷抽样调查的基础上对北京城市贫困家庭社会关系网络的规模、关系构成、结构特点及网络成员与贫困家庭的交往频度和空间距离等特点进行了分析。研究发现,较小的网络规模、较高的亲缘比例、空间临近及交往频度高构成了贫困社会关系网络的显著特点。

社会关系网络,又叫社会网络,是一个社会结构的概念。根据社会学家米切爾的观点,社会网络是“一群特定个人之间的潜在关系,这些关系只有当受到某个事件或活动的激发时才变成明显的^③”。从社会网络的研究角度来看,整个社会就是一个由相互交错或平行的关系网络构成的大系统,在这一社会系统中,社会成员按照网络位置的不同,有差别占据稀缺资源和结构性地分配这些资源。因此,网络分析者强调网络结构的重要性,集中研究某一网络的关系模式如何对人们的社会行为提供机会与限制。

从社会关系网络角度研究城市贫困问题是一个十分重要的研究视角。它一方面可以拓展我们关于社会网络和社会支持的理论知识,另一方面也有助于我们更为全面地了解城市贫困人群的生活状况,加深对于贫困问题的认识,从而为缓解和治理贫困问题提供决策依据,因而具有重要的理论意义和实践意义。但是,从文献检索的结果来看,目前国内外专门以贫困人群为研究对象的社会网络方面的研究成果很少。从国内已发表的研究文献来看,有许多是属于理论探讨和政策研究性质的,系统的实证研究成果非常少见。少数几篇实证研究成果,只涉及某些特殊贫困人员(例如,贫困学生,特困老人)。这就更加突出了本项研究的必要性。

由于篇幅的限制,本文的研究重点是城市贫困家庭社会关系网络的规模、关系构成、网络结构特点及网络成员与贫困家庭的社会交往频度、空间临近程度等几个方面的问题。清楚地了解这些问题,是深入研究城市贫困人群社会关系网络和社会支持的基础。

一、研究设计

(一) 抽样方法

本文所用的调查数据来自“北京市城市贫困人口最低生活保障制度和社会支持网研究”。调查总体为北京市8个城区的所有享受最低保障待遇(以下简称低保)的家庭。调查时间为2003年11月。抽样方法采用多阶段等距概率抽样。具体的抽样方案如下:

1. 从北京市八个城区社区居(家)委会中,按照多阶段等距概率抽样的方法抽取40个街道80个社区居(家)委会,形成“北京市民标准样本网络”。^④

2. 从“北京市民标准样本网络”中随机抽取18个社区居委会,具体步骤如下:

1) 收集“北京市民标准样本网络”中80个社区居委会中享受低保的总户数资料。

^① 本文是北京市十五社科基金重点课题“北京市城市贫困人口最低生活保障制度和社会支持网研究”的系列成果之一。课题主持人为尹志刚教授。该文发表于《北京行政学院学报》2005年第3期。

^② 洪小良,中共北京市委党校社会学教研部副主任、副教授,北京人口发展研究中心研究人员;尹志刚,中共北京市委党校社会学教研部教授,北京市人口研究所副所长,北京人口发展研究中心研究人员。

^③ Mitchell, "The concept and use of social networks", *Social Networks in Urban Situations: Analyses of Personal Relationships in Central African Towns*, 1969..

^④ “北京市民标准样本网络”是北京社会心理研究所建立的抽样调查网络。

- 2) 按照等距概率抽样的方法在 80 个社区居委会中选取 18 个社区居委会, 如果遇到享受低保的总户数低于 30 户的社区居委会, 则用最近的享受低保的总户数大于 30 户的社区居委会代替。
3. 从已入选的社区居委会中选择本次调查的样本, 具体步骤如下:
- 1) 根据该社区居委会中享受低保的总户数占 18 个社区居委会中享受低保的总户数的比例来分配该社区居委会本次调查的样本数量。公式如下:
假设被抽中的 18 个社区居委会中各有享受低保户 A_i 户 ($i=1、2、3\cdots\cdots 18$),

$$\text{则第 } i \text{ 个居委会应调查的样本数 } n_i = 540 \times \left(A_i / \sum_{i=1}^{18} A_i \right)$$

- 2) 用等距概率抽样的方法抽取该社区居委会本次调查的样本。

本次调查共抽取了 540 户低保家庭作为调查对象, 资料收集采用访问问卷方式。由北京社会心理研究所的调查网络的访问员进行入户调查, 被访者是贫困家庭的户主。这里所说的户主, 是指家庭事务的主要决定者, 与公安户籍资料中的户主不完全相同。一般来说, 选择谁为被访者对收集到的家庭资料有一定影响, 但考虑到城市家庭绝大多数为核心家庭或夫妇家庭, 这种影响可以忽略不计。共回收问卷 540 份, 回收率 100%, 剔除被访者不符合要求和填答质量不合格的问卷, 有效问卷 499 份, 有效回收率为 92.4%。

(二) 操作化设计

1. 网络规模与关系构成

本文研究的社会网络类型是贫困家庭的社会关系网络。网络成员的提名是通过访问员向被访者(贫困家庭户主)提出以下两个问题来获得的:

①请列举过去两年以来所有与您家庭有来往的亲戚(以家庭为单位, 包括不住在一起的父母、儿子、女儿等)。

②除上述亲戚外, 请列举过去两年来与您或您家有来往的关系较好的人。

然后, 由访问员就被访者所列举的网络成员一一询问其具体情况。

社会网络的规模就是被访者提出的具有较为稳定交往关系的对象总数, 亲戚是以户为单位, 其他交往对象首先以户为为计量单位(如邻居), 然后才是个人(例如同事、朋友, 如果同事、朋友的家庭成员也是其网络成员, 则以家庭为计量单位)。在访问问卷中, 被访者与网络成员的关系类型被划分为: 祖父母、自己的父母、配偶的父母、儿子(儿媳)、自己的兄弟姐妹、配偶的兄弟姐妹、其他亲戚、同事、同学、朋友、战友、老乡、邻居、其他非亲戚共十五个类别。社会网络的关系构成由各类关系占贫困家庭社会关系对象的百分比来表示。例如, 如果一个被访者提出自己的父母、配偶的父母、自己的兄弟 3 户亲戚和 1 个邻居、1 个同学, 那么他的社会网络的亲缘关系比例就是 60%, 非亲缘关系比例为 40%。

2. 网络趋同性和网络异质性

由于本项研究将贫困家庭作为基本的调查和分析单位, 因此我们放弃了性别变量和年龄变量的趋同性和异质性的计算。纳入趋同性和异质性计算的主要指标及计算方法如下:

家庭经济情况。在访问问卷中, 我们将家庭经济情况按贫富程度划分为 5 级: 贫困、温饱、较富裕、富裕、很富裕。家庭经济情况趋同性是指与被访者家庭一样处于贫困状态的网络成员的数量占有网络成员的比例, 用百分比表示。家庭经济情况异质性指标反映了贫困家庭的网络成员的家庭经济情况的差异, 它是指从网络成员中(不包括贫困家庭)随机抽取 2 位, 该 2 位家庭经济状况处于不同级别的概率。

教育程度。在访问问卷中, 教育程度被划分为以下 6 类: 不识字或识字很少、小学、

初中、高中或中专、大专、本科及以上。

在计算教育程度的趋同性指标时，我们从被访者家庭成员中选取一位教育程度最高者作为代表(不包括在校生)，计算他与网络成员教育程度的趋同性情况。网络成员若为家庭户，则以主要关系人的教育程度为代表。教育程度的异质性指标计算方法与家庭经济情况异质性指标相同。

职业身份。在访问问卷中，职业身份被划分为 12 类：中高级管理人员、专业技术人员、办事员职员、小工商业雇主、个体工商户（无雇员）、工商业班组长、技术工人、半技术工人或非技术工人（包括商业服务人员）、离退休人员、农民、失业无业人员、其他。职业身份趋同性指标的计算，在贫困家庭一方，以家庭成员中职业声望等级最高的职业（不包括离退休人员）（职业声望的排序见表 2。）为代表，在网络成员一方，以主要关系人的职业身份为代表进行计算。职业身份异质性的计算方法与家庭经济情况异质性指标相同。

表 2 各类职业身份的职业声望平均得分^①

调查问卷中的职业身份类别	确定的职业声望等级分
中高级管理人员	8
专业技术人员	8
小工商业雇主	7
办事员、职员	6
个体工商户（无雇员）	5
工商业班组长	5
技术工人	4
半技术工人或非技术工人/商业服务人员	3
离退休	采用平均等级分
农民	2
其他	采用平均等级分
无业失业人员	1

3. 网络关系强度

在访问问卷中，可以反映网络关系强度的测量变量有两个：①被访者与网络成员的关系类型。②被访者或家庭成员与网络成员见面频度。根据格拉诺维特对强关系的定义，前者涉及关系强度的两个维度：感情力量和亲密程度。后者则是对互动频度的直接测量。

在各种关系类型中，一般来说，亲子关系（包括自己父母、配偶的父母、儿子、儿媳、女儿、女婿）及兄弟姐妹关系的感情力量和亲密程度是最强的，其他亲戚和朋友则次之，其他非亲戚关系最弱。因此，有学者简单地将亲戚关系和朋友关系识定为强关系，其他非亲戚关系识定为弱关系^②。

在问卷中，被访者或其家人与网络成员见面频度由高到低被划分为以下 6 类：几乎每天、几乎每周、每月、每年数次、每年 1-2 次、更少。

4. 空间距离

在城市社会中，空间距离主要是通过影响人们见面的时间成本来影响互动频度和交往关系的。纯粹的物理间距有时并不能真实地反映这一点，因此，在调查问卷中，我们代之以

^① 有关职业声望等级分的确定方法，参见洪小良：《城市贫困家庭的社会关系网络与社会支持》，中国人民大学博士学位论文，2004 年，P117-119。

^② 边燕杰、张文宏：《经济体制、社会网络与职业流动》，《中国社会科学》，2001 年第 2 期，P80。

测量相互之间的交通时间,测量方法是:要求被访者回答,按照他们最常用的交通工具,从网络成员的家庭住址到其家庭单程需多长时间?时间间隔被划分为以下6类:15分钟以内、15到30分钟、30到60分钟、1至2小时、2小时以上(本市)、外省市。

二、研究发现

(一) 网络规模和关系构成

从表3可以看出,贫困家庭社会关系网络的平均网络规模为4.2,标准差为4.2。36.1%的贫困家庭网络规模在5和5以上。

根据1991年天津社科院和广州《家庭》杂志社对全国27省市的抽样调查,家庭网的规模在6-7户左右^①。另根据阮丹青等人在天津的调查^②,城市居民的核心讨论网的平均规模为6.3人,标准差3.8,其中亲属2.45人,非亲属3.85人^③。如果以上述家庭网的规模作为比较基础,再参考核心讨论网中的非亲属人数,可以得出这样的结论:与一般家庭相比,北京城市贫困家庭的社会关系网络的规模较小。

从网络的构成比例看,38.5%的社会关系网完全由亲属构成。有2.4%的社会关系网完全由非亲属构成。所有网络的平均亲缘比例为75.6%。

表4列出了社会关系网成员与被访者的具体关系。数据列的第一列是提到某一特定关系的被访者家庭占所调查贫困家庭总数的百分比;第二列数字显示某一特定关系在一个典型的社会关系网中的百分比,它是特定关系在全部499个社会关系网中的平均百分比;第三列是在一个典型社会关系网中某种特定的亲缘关系占总亲缘关系的百分比,它也是全部499个社会关系网的平均百分比;第四列是在一个典型社会关系网中某种特定的非亲缘关系占全部非亲缘关系的百分比。结果显示,几乎全部(97.6%)的被访者至少提到了一名亲属,61.5%的被访者至少提到了一名非亲属。在亲缘关系中,被提及最多的网络成员依次是自己的兄弟姐妹(65.7%)、自己的父母(55.1%)、配偶的父母(32.9%)、配偶的兄弟姐妹(31.7%)。这说明,近亲(包括被访者的直系亲属和配偶娘家的直系亲属)是贫困家庭社会网络的基本组成部分。儿子(儿媳)、女儿(女婿)很少被提及,则是由于被访者的年龄结构和家庭结构造成的,并没有特别的意义。在非亲缘关系中,大约有四分之一的被访者(25.1%)提及邻居。在非亲缘关系中它的比例最高,其次为朋友(18.4%)、同事(12.2%)、同学(11.4%)。这说明,空间距离是影响贫困家庭社会关系网构成的重要因素。

从所有499个社会关系网的平均构成来看,比例最高的几种关系依次是:自己的兄弟姐妹关系(31.5%)、自己的父母(19.7%)、配偶的兄弟姐妹(10.3%)、配偶的父母(8.3%)、邻居(7.6%)、朋友(5.7%)、同事(3.3%)、同学(2.7%)。这一排列顺序与被访者的提及比例基本一致。

上述数字表明:亲缘关系是北京城市贫困家庭社会关系网的主要构成部分(75.8%)。在亲缘关系中,被访者及其配偶的父母、子女及兄弟姐妹占极高的比例(96.5%)。非亲缘关系则主要由邻居、朋友、同事、同学构成(82.3%)。

(二) 网络结构特征

1. 网络趋同性

网络趋同性指标反映了调查对象与网络成员在相应社会特征上的相似性大小。在表5

^① 潘允康、阮丹青:《中国城市家庭网》,《浙江学刊》,1995年第3期。

^② 阮丹青、周路等:《天津城市居民社会网初析》,《中国社会科学》,1990年第2期。

^③ 该文作者没有直接提供亲属人数和非亲属人数,这些数字是笔者根据文中提供的亲缘比例计算出来的。

中,分别列出了教育程度、职业身份和家庭经济情况的趋同性指标以及在这些指标上网络成员高于和低于贫困家庭成员最高水平的比例。

在教育程度上,网络成员与被访者家庭成员最高学历完全相同的网络比例为 11.2%。完全不同的比例为 30.5%。平均来看,教育程度高于、等于、低于被访者家庭成员的网络成员的比例分别为 23.3%、39.1%和 37.5%。从这些数据可以看出,在教育程度方面,贫困家庭成员与其社会关系网具有较高的趋同性。

与教育程度相比,职业身份的趋同性比例明显较小。在所有网络中,网络成员与贫困家庭成员职业身份完全不同的网络成员的比例为 64.3%。完全相同的比例仅为 2.8%。平均来看,在职业声望上,高于、等于、和低于被访者家庭家庭成员最高职业身份的网络成员的比例分别为 74.6%、15.1%和 7.7%。这些数据表明,贫困家庭与其网络成员在职业身份上的差异较大,其网络成员的职业身份在社会声望上大多高于被访者家庭成员的最高职业身份。

需要说明的是,贫困家庭社会关系网在职业身份上的低趋同性、高异质性,主要是由于许多贫困家庭成员处于失业和无业状态造成的。其网络成员的职业身份声望等级虽然大多高于贫困家庭成员,但与社会其他成员相比,还是比较低的。

从家庭经济状况来看,仍有平均 12.6%的网络成员与被访者家庭一样处于贫困状态。平均有 87.4%的网络成员其家庭经济状况好于贫困家庭的。但其中大部分处于维持温饱的水平,家庭经济条件较富裕、富裕和很富裕者的网络成员在所有网络中的平均比例仅为 16.2% (这一数字未列表中)。

表 3 北京城市贫困家庭社会关系网的规模、亲缘比例

变量名称	数值	所占百分比	平均值	标准差	样本数
网络规模	1	16.4			
	2	21.0			
	3	14.2			
	4	12.2			
	5	11.2			
	6	8.0	4.2	4.2	499
	7	4.0			
	8	2.2			
	9	3.4			
	10	2.2			
	11-17	5.0			
亲缘比例	0	2.4			
	1-25	1.0			
	26-50	20.8	75.6	24.5	499
	51-75	24.8			
	76-99	12.4			
	100	38.5			

表 4 北京城市贫困家庭社会关系网的关系构成内容

关系类型	提到该关系的被访者的百分比	特定关系在典型社会关系网中的百分比		
		在所有关系中 (平均 %)	在亲缘关系中 (平均 %)	在非亲缘关中 (平均 %)
亲缘关系	97.6	75.6	100.0	
祖父母	0.4	0.1	0.1	
自己的父母	55.1	19.7	25.9	
配偶的父母	32.9	8.3	11.1	
儿子(儿媳)	4.0	1.7	2.4	
女儿(女婿)	3.8	1.8	2.3	
自己的兄弟姐妹	67.5	31.5	41.4	
配偶的兄弟姐妹	31.7	10.3	13.4	
其他亲戚	6.4	2.3	3.4	
非亲缘关系	61.5	24.4		100.0
同事	12.2	3.3		14.4
同学	11.4	2.7		12.0
朋友	18.4	5.7		23.5
战友	1.6	0.3		1.3
老乡	1.4	0.4		1.8
邻居	25.1	7.6		32.4
其他关系	9.6	4.4		14.7
样本数	499	499	487	307

表 5 北京城市贫困家庭社会关系网的趋同性程度

趋同性变量	数值	百分比	平均值	标准差	样本数
教育程度趋同性 ^a	0	30.5	39.1	33.8	499
	1-25	9.8			
	26-50	28.9			
	51-75	14.8			
	76-99	4.8			
	100	11.2			
教育程度高于调查对象家庭人员（不包括在校生） ^a	0	57.1	23.3	33.4	499
	1-25	10.4			
	26-50	15.2			
	51-75	6.0			
	76-99	2.2			
	100	9.0			
教育程度低于调查对象家庭人员（不包括在校生） ^a	0	32.5	37.5	35.9	499
	1-25	15.4			
	26-50	24.0			
	51-75	10.2			
	76-99	1.8			
	100	16.0			
职业身份趋同性 ^b	0	64.3	15.1	24.9	499
	1-25	11.4			
	26-50	16.4			
	51-75	4.2			
	76-99	0.8			
	100	2.8			

说明： a 与被访者家庭的最高学历相比较（不包括在校生）。

b 与被访者家庭的声望等级最高的职业相比较。职业声望的排序见表 2

续表 5

趋同性变量	数值	百分比	平均值	标准差	样本数
职业身份高于调查对象家庭人员 ^b	0	9.8	74.6	34.6	499
	1-25	4.2			
	26-50	13.0			
	51-75	11.2			
	76-99	6.2			
	100	55.5			
职业身份低于调查对象家庭人员 ^b	0	85.0	7.7	21.3	499
	1-25	3.8			
	26-50	5.6			
	51-75	2.6			
	76-99	0.6			
	100	2.4			
家庭经济状况趋同性	0	74.1	12.6	25.9	499
	1-25	7.6			
	26-50	10.4			
	51-75	3.0			
	76-99	0.4			
	100	4.4			
家庭经济状况好于调查对象	0	4.4	87.4	25.9	499
	1-25	0.8			
	26-50	8.2			
	51-75	6.6			
	76-99	5.8			
	100	74.1			

说明：a 与被访者家庭的最高学历相比较（不包括在校生）。

b 与被访者家庭的声望等级最高的职业相比较。职业声望见表 2。

表 6 北京市城市贫困家庭社会关系网的异质性程度

异质性变量	数值	百分比	平均值	标准差	样本数
教育程度异质性	0	13.9	0.45	0.21	417
	0.01-0.20	1.0			
	0.21-0.40	15.3			
	0.41-0.60	40.0			
	0.61-0.81	29.7			
职业身份异质性	0	9.8	0.51	0.20	417
	0.01-0.20	0.0			
	0.21-0.40	6.5			
	0.41-0.60	45.1			
	0.61-0.81	38.6			
家庭经济状况异质性	0	49.4	0.22	0.23	417
	0.01-0.20	1.4			
	0.21-0.40	16.5			
	0.41-0.60	28.3			
	0.61-0.80	4.3			

2. 网络异质性

网络异质性指标反映了网络成员之间相应社会特征上的差异。一般来说，网络趋同性指标可以限制，但不能决定网络的大小。因此，网络异质性从另一个侧面反映了社会网络的异同。

表 6 提供了贫困家庭社会关系网在教育程度、职业身份和教育程度方面的异质性数据。这些指标最大的理论数值是 1，即网络成员之间在这些变量上的取值是完全不同的。在我们访问问卷中，教育程度分为 6 级，职业身份有 12 个类别，家庭经济状况分为 5 级，当网络成员数等于和超出变量的不同取值的个数时，异质性指标的最大理论值将小于 1。表 6 表明，在所有网络中，网络成员之间教育程度完全一样的网络所占的比例为 13.9%，职业身份完全一样的比例为 9.8%，家庭经济状况完全一样的比例为 49.4%。教育程度、职业身份和经济经济情况的异质性指标的平均值分别为 0.45、0.51、0.22。尽管由于变量的分类数不一样，这些变量的异质性指标的平均值之间无法直接比较，但从异质性指标值的具体分布情况可以看出，在贫困家庭的社会关系网成员之间，家庭经济情况方面的差异最小，职业身份之间的差异最大。

综合网络趋同性和网络异质性两个方面情况，可以得出以下结论：城市贫困家庭的社会关系网在教育程度方面具有较高的趋同性和较低的异质性，在职业身份上具有较低的趋同性（在职业声望上，大多数网络成员比贫困家庭成员高）、较高的异质性，在家庭经济情况方面尽管大多数网络成员要好于贫困家庭，但其中大多数处于维持温饱的水平，并且还有为数不少的成员与贫困家庭一样处于贫困状态。

（三）交往频度与空间临近

表 7 显示,在城市贫困家庭的社会关系网中,平均有 24.9%的网络成员与被访者家庭几乎每天见面,20.6%几乎每周见面,17.6%每月见面。三者相加,每月与被访者家庭至少见面 1 次的网络成员占 63.1%。

从网络成员与被访者家庭的空间临近程度可以看出影响贫困家庭社会关系网的空间距离因素。表 7 显示,在所有社会关系网中,平均有 30.6%的网络成员与被访者的交通距离为单程时间 15 分钟以内。半小时以内的累计百分比为 47.3%。

从见面频度和单程交通时间两方面的数字可以看出,贫困家庭与其社会关系网的成员之间呈现出空间临近和交往频度高的特点。

表 7 不同见面频度和交通距离在典型社会关系网中的百分比

变量名称		平均 (%)	标准差	样本数
见面频度	几乎每天	24.9	32.1	499
	几乎每周	20.6	29.8	499
	每月	17.6	27.7	499
	每年数次	16.6	28.4	499
	每年 1-2 次	12.8	24.4	499
	更少	7.6	18.1	499
单程交通时间	15 分钟以内	30.6	33.2	499
	15-29 分钟	16.7	25.9	499
	30-59 分钟	18.1	27.3	499
	1 小时-1 小时 59 分	17.9	27.0	499
	2 小时以上	10.0	22.6	499
	外省市	6.7	17.5	499

(四) 不同关系类型的交往频度

关系类型和交往频度是衡量网络关系强弱的两个测量指标。关系类型反映了关系强度中的感情力量和亲密程度两个维度,交往频度则是互动频率维度的直接量度。同时二者又存在着密切关系。表 8 是关系类型与交往密度的交互结果。

从表 8 可以看出,除邻居外,被访者与其父母的平均交往频度最高,之后是同事、同学,接下来依次是女儿(女婿)、儿子(儿媳)、朋友、自己的兄弟姐妹、配偶的父母、战友、老乡、其他亲戚、配偶的兄弟姐妹。可见,网络成员与被访者家庭的见面频度大小与从直系亲属--关系较远的亲属--非亲属的顺序不完全一致。

表 8 不同关系类型在典型社会关系网中的交往频度

关系类型	见面频度平均值	标准差	涉及成员数
自己的父母	4.71 (2)	1.45	287
配偶的父母	3.43 (9)	1.68	166
儿子(儿媳)	4.20 (5)	1.80	25
女儿(女婿)	4.04 (6)	1.59	26
自己的兄弟姐妹	3.74 (8)	1.47	636
配偶的兄弟姐妹	2.90 (13)	1.44	337
其他亲戚	3.13 (12)	1.64	46
同事	4.46 (3)	1.42	87
同学	4.30 (4)	1.40	82
朋友	4.00 (7)	1.41	150
战友	3.60 (10)	1.07	10
老乡	3.56 (11)	1.42	9
邻居	5.58 (1)	0.81	165

说明： 1) 上表是在所有网络成员中所作的交互；

2) 括号内的数字是按从大到小排列的序号号

3) 交往频度变量的赋值情况：

6=几乎每天；5=几乎每周；4=每月；3=每年数次；2=每年1-2次；1=更少

三、总结与讨论

上节的研究结果可以归纳为以下几点：

(1) 城市贫困家庭社会关系的平均规模为 4.2，与一般城市家庭相比偏小。

(2) 亲缘关系在城市贫困家庭的社会关系网中占据着很大的比例，超过 3/4 的成员是亲属。在亲缘关系中，父母、子女及兄弟姐妹占绝对的比例（96.5%）。在非亲属关系中，以邻居和朋友比重最大。

(3) 城市贫困家庭的社会关系网在教育程度方面具有较高的同质性，在职业身份上具有较低的趋同性、较高的异质性，在家庭经济情况方面大多数网络成员（87.4%）要好于贫困家庭，但其中多数处于维持温饱的状态，并且仍有为数不少的成员（12.6%）与被访者家庭一样处于贫困状态。

(4) 父母、兄弟姐妹是网络趋同性的主要来源，他们在职业身份和家庭经济状况方面具有较大的同质性。

(5) 贫困家庭与其社会关系网的成员之间呈现出空间临近和交往频度高的特点。

在上述研究结果中，较小的网络规模、较高的亲缘比例、空间临近及交往频度高构成了贫困社会关系网的显著特点。

那么，如何解释和理解这些特点？笔者认为，总的说来，这些特点一方面反映了城市贫困家庭自身的社会经济地位的影响，另一方面也与整体社会的文化传统和社会结构有关。

(一) 文化传统和社会关系格局的限制

家庭和家族历来是中国传统文化和社会结构的中心。费孝通先生的“差序格局”观点形象地说明了中国社会的文化传统和社会关系结构^①。他将中国社会的社会关系格局比作“……好像把一块石头丢在水面上所发生的一圈圈推出去的波纹。每个人都在他社会影响所

^① 费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京大学出版社，1998年。

推出的圈子的中心，被圈子的波纹所推及的就发生联系。”而且随着波纹“愈推愈远，也愈推愈薄”。在这个社会关系格局中，由内而外的社会关系依次是亲子关系、夫妻关系、兄弟姐妹关系、其他亲属关系、非亲属关系（包括各种地缘关系和业缘关系）。越是核心的关系，感情越强，联系越紧密。即中国的社会关系是以血缘关系的远近为基础和坐标的，地缘关系和业缘关系处于血缘关系的外围。在这种社会关系格局下，形成了一种特殊主义的信任格局。最明显的体现是区分“自己人”和“外人”，而且这种区分不是绝对的，最基本的标准是关系近的是自己人，关系远的是外人。对“自己人”就像对自己一样，不用客气，不分彼此；对“外人”则是客客气气，小心翼翼、不放心的^①。在这样的文化传统和社会结构的影响下，导致中国人社会交往的核心圈子是亲属，特别是关系近的直系亲属。

因此，亲属关系，尤其是关系最近的亲子关系、兄弟姐妹关系在人们的社会关系网络中占据较大的比例，是与中国的文化传统和社会关系结构相一致的。这一点也为一些相关研究所证实。据 1991 年全国 27 省市城市家庭问卷调查结果，人们最密切联系的关系类型依次为：父母、兄弟姐妹、岳父母、子女、姑叔姨舅、无亲属关系者、其他亲戚^②。这一顺序基本与本项研究有关贫困家庭社会关系网络的构成比例相一致。

（二）社会政策和制度安排的影响

社会政策和制度安排对贫困家庭社会关系网络的影响主要表现在社会保障制度的变化方面。计划经济时代，在中国的城市中，社会保障功能主要是通过单位制度来实现的。在单位制度下，每一个成年的城市公民都要被分配到一个单位去。单位不仅是他工作的地方，也是他获得劳动报酬、生活条件和社会福利与保障等资源的唯一渠道。因此，在单位制度下，人们对于家庭的依赖要远小于单位，人们的生活圈子是以单位为中心的。九十年代以来，中国开始实行以市场化为趋向的改革，单位制度逐渐松动，在一些领域和行业濒于瓦解，甚至不复存在。但是由于认识和实践的滞后，取代单位保障功能的社会保障制度目前尚没有真正建立起来。对于大多数因各种原因脱离单位制度的人来说，生活的中心已不是单位，而是家庭、亲友和社区。而且他们中的许多人往往处于社会保障的真空状态。当生活上面临困境时，不得不依靠家庭、亲友和社区组织的帮助和支持。这就更加重了他们对于家庭、亲友和社区的依赖。城市贫困群体正是这样的人群。这就造成了他们的社会关系网络在构成上以亲属、邻居和朋友为主，并呈现出空间临近和交往频度高的特点。

（三）贫困家庭自身社会经济地位的影响

贫困家庭自身社会经济地位的影响主要体现在，急剧下降的经济能力和社会地位限制了贫困家庭交往的亲友范围。唐钧等人 1999 年对上海、武汉、天津、兰州、重庆五个城市贫困家庭的调查数据表明，五个城市有 39%-65% 不等的贫困家庭因为贫困而放弃过年过节走亲访友的习惯^③。

^① 杨宜音：《“自己人”：信任建构过程的个案研究》，《社会学研究》，1999 年第 2 期。

^② 潘允康、阮丹青：《中国城市家庭网》，《浙江学刊》，1995 年，第 3 期。

^③ 唐钧、沙琳、任振兴：《中国城市贫困与反贫困报告》，北京，华夏出版社，2003 年，P212。

东城区低保政策落实情况与完善低保制度研究^①

王雪梅 洪小良^②

内容提要：本文在系统全面介绍东城区低保政策落实情况的基础上，深入解剖最低生活保障制度存在的问题和执行中出现的弊端，进而提出可行的、有针对性的政策建议，一方面改善本区困难群体的生活状况，为促进区域经济发展发挥作用；另一方面探索变消极救助为积极扶持的社会救助新理念、新思路、新方法，提高民政工作的理论水平与实践水平。

本研究的主要任务是，在系统全面了解东城区低保政策落实情况的基础上，深入解剖最低生活保障制度存在的问题和执行中出现的弊端，进而提出可行的、有针对性的政策建议，一方面改善本区困难群体的生活状况，为促进区域经济发展发挥作用；另一方面探索变消极救助为积极扶持的社会救助新理念、新思路、新方法，提高民政工作的理论水平与实践水平。

该项研究从 2003 年 7 月开始，到 2003 年 12 月结束，历时 6 个月。调研以问卷抽样调查为主，并结合座谈会、实地考察、文献研究等方法。问卷抽样调查的总体是截止到 2003 年 7 月全区在册享受低保待遇的 6954 户家庭。样本的选取采用等距随机抽样的方法，样本总量为 472 户。调查方式为入户调查——由经过专门培训的调查员上门访问并填写问卷。共回收有效问卷 471 份，涉及低保家庭人口 1275 人，其中低保对象 1094 人。

一、低保政策落实的基本情况

（一）实际保障标准比 1996 年提高 2 倍多，保障支出增加 129.3 倍

2003 年北京城市居民家庭的最低生活保障标准，以补差的方式达到月人均保障 290 元的标准（事实上低保待遇由低保金和粮油补贴两部分构成，月人均标准通过补差达到了 330 元）。在接受调查的 471 户家庭中，补差额最少的每户每月 105 元，最多的每户每月 1320 元，月户均 566 元。在接受调查的全部家庭中，共有 1094 人享受低保待遇，月人均实际获得保障金 243.86 元，比 2002 年（实际保障标准为 198 元）增加 45.86 元，实际保障标准提高 1.23 倍；比 1996 年（实际保障标准为 74.1 元）增加 169.76 元，实际保障标准提高 3.29 倍。

我们通过有关部门了解到，在实际保障标准调高的同时，全区低保金支出额急剧攀升，2003 年全年累计发放低保金 3662.29 万元，比 2002 年（1999.5 万元）增加 1662.79 万元，增幅为 83.16%；比 1996 年（28.1 万元）增加 3634.19 万元，增加 129.3 倍。

（二）新增低保家庭比重大，将近 65% 是最近两年开始享受的

伴随着保障标准提高和低保金发放量增大，保障覆盖面扩大了，参保人数大大增多了。我们在抽样问卷调查中，询问了低保家庭开始享受低保待遇的年份，结果发现，绝大多数家庭（87%）从 2000 年开始享受，76% 的家庭从 2001 年开始享受，接近 65% 的家庭从 2002 年开始享受低保待遇。从每年新增家庭来看，2002 年增加最为明显，占全部被调查家庭的 41.8%。图 1 清晰地反映出这种变化趋势。

^① 该课题为北京市委党校社会学教研部与北京市东城区民政局合作项目。

^② 王雪梅，中共北京市委党校社会学教研部讲师，博士，北京人口发展研究中心研究人员；洪小良，中共北京市委党校社会学教研部副主任、副教授，北京人口发展研究中心研究人员。

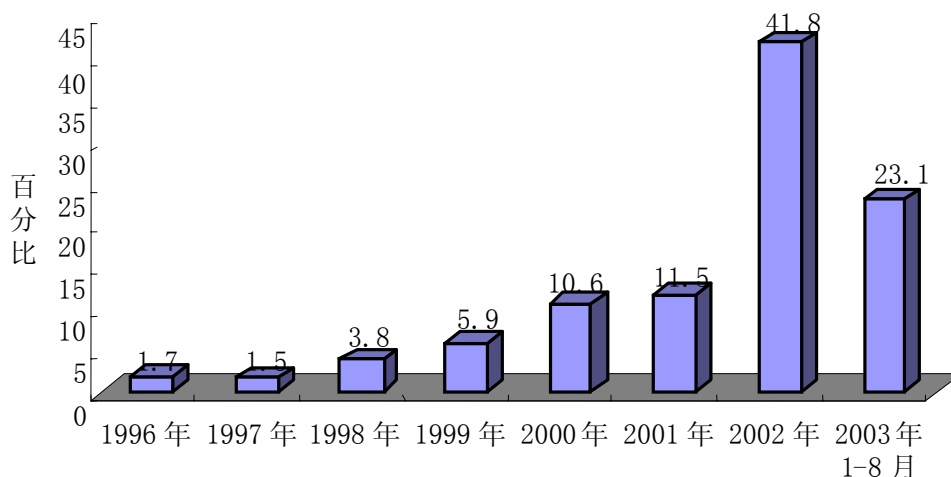


图1 逐年新增低保户情况

（三）六大因素导致保障支出与受保家庭数的双增长

综合分析，我们认为六种具体因素深刻地影响并塑造了低保现状。具体为：

（1）救助标准提高，参保门槛降低。社会救助的标准不断提高，特别是近两年里，低保标准有较大幅度的上调，使相当一部分原来处于低保线以上的居民纳入了低保范围，使低保基数扩大。

（2）保障面扩大，保障对象的类别增多。社会救助政策的覆盖面不断扩大。从传统的民政对象扩大到困难企业职工家属；继而进一步扩大到所有的企业家属职工、失业人员及其家属，实行了“全覆盖”。这样，随着改革的深入，相当一部分职工分流、下岗、签定“协保协议书”、乃至失业，导致收入锐减，从而不但其本人，而且其家庭成员一起进入低保范围。

（3）取消“虚拟收入”，政府实际支出的保障金额增加。“视同”政策的废止，原来“虚拟收入”部分的保障金缺口立刻显现。可以说，中央财政和地方各级财政都空前加大了低保资金的投入，这是城市低保能够迅速扩面的直接原因。

（4）相关配套政策进一步完善，低保含金量加重，激发申请积极性。由于其他有关政策以“低保”作为“准入”条件，如廉租房政策、学生学杂费减免、公租房租金减免等，使低保的含金量大为提高，从而“激发”了部分市民申请低保的愿望。

（5）各种宣传媒体对低保政策宣传力度加大，低保政策的知晓率提高，群众参保意识增强。随着政策的实施及新闻媒体的宣传，市民对社会救助政策的了解不断提高，部分符合政策，但因不了解政策而未提出申请的市民，主动申请社会救助。

（6）以“应保尽保”为工作目标，各级政府高度重视、低保制度落实到位。2002年以来，从中央、国务院、民政部到市、区各级领导都提出要全面实现应保尽保，完善社会保障体制的要求，全年国务院、民政部、市各级部门的大规模的低保工作督查、排查工作就有三次，工作任务得以较好的落实。

（四）低保信息来源广泛，宣传到位

通过居委会干部的宣传、新闻媒体的报道和亲戚朋友的相互转告是低保家庭了解低保政策的三大主要渠道（见表1）。

表 1 了解政策的主要渠道

	选择数	百分比
居委会干部	281	59.8
新闻媒体	140	29.8
亲戚朋友	99	21.1
其他	17	3.6
合计	470	100.0
无回答	1	-----

(五) 大多数低保家庭了解责罚规定

八成以上家庭了解“采取隐瞒欺骗手段获得低保金的，暂停低保待遇”和“两次以上无正当理由拒绝参加公益劳动者，暂停低保待遇”的规定，但尚有两成左右的家庭对“经两次介绍而无正当理由拒绝就业，或因本人原因被辞退的，暂停低保待遇”的规定不太了解或不知道。具体情况见表 2。

表 2 低保家庭对有关政策的了解程度

责罚规定内容	了解规定的家庭占调查总户数百分比	不太了解的家庭占调查总户数的百分比
*经两次介绍而无正当理由拒绝就业，或因本人原因被辞退的，暂停低保待遇	58.8	41.2
*两次以上无正当理由拒绝参加公益劳动者，暂停低保待遇	80.0	20.0
*采取隐瞒欺骗手段获得低保金的，暂停低保待遇	82.8	17.2

二、低保配套措施落实情况

(一) 救助领域广泛、形式内容多样；低保家庭享受相对较多的项目有免征生活垃圾处理费、公有住房租金减免和学杂费减免

配套措施涉及的救助领域较为广泛，覆盖了基本生活（粮油帮困）、教育、医疗、住房和其他诸多方面。从具体项目来看，已知的政府职能部门出台的各类措施超过 15 项，主要以货币补贴、费用减免和行动援助的形式实施。此次问卷调查主要列举出 11 项，接受调查的低保家庭填写情况见表 3（按享受户数多少排序）。

(二) 低保家庭享受到的项目数量有限，实际救助效果尚无法确定

表 3 也反映出，虽然政府已出台的救助项目繁多，但各项实际惠及低保家庭的比例普遍较低，享受最多的“免征生活垃圾处理费”仅涉及 140 户，占 29.7%。

事实上，在被调查家庭中，一半以上的家庭一项都没有享受过，三分之一的家庭享受过 1 项，一个家庭最多的同时享受到 3 项，但比例很低，仅占 1.5%。

我们在座谈会和访谈调查中还了解到，一方面，一些政府职能部门出台的优惠政策知晓率很低，不仅低保家庭不了解，甚至连民政部门的工作人员、基层低保干部和社区居委会主任也不知道，更谈不上落实、执行了，这样，政策允许享受的低保家庭与实际享受的家庭存

在一定差距。这些配套政策究竟在多大程度上减缓或改善了低保家庭的贫困程度,救助效果如何尚很难估计。

表3 享受减免/补助(多选题)

排序	项目	享受户数	占总户数百分比
1	生活垃圾处理费免征	140	29.7
2	公有住房租金减免	89	18.9
3	学杂费减免	60	12.7
4	义务教育阶段助学金	24	5.1
5	医疗减免	9	1.7
6	私房补贴	8	1.3
7	景点门票减半	6	1.1
8	配电设施改造补助	5	1.0
9	医疗救助	4	0.8
10	法律援助	1	0.2
11	丧葬费减免	0	-----

(三) “不知道”和“不符合优惠条件”是低保家庭未享受减免的主要原因

为了弄清各种项目没有被享受的原因,我们在问卷中列出了5种可能:“不知道”、“知道,但没有提出申请”、“申请了,但没批准”、“不符合优惠条件”、“正在办理中”。通过对低保家庭填写情况的分析,我们整理出各项未享受的最主要原因,发现未享受的原因集中在“不知道”和“不符合优惠条件”两方面。见表4。

表4 优惠政策没有被享受的最主要原因

减免/补助项目	未享受该项目的户数	未享受的最主要原因	选择该原因的户数	占未享受该项目户数的百分比
丧葬费减免	471	不知道	233	49.5
法律援助	470	不知道	232	49.4
医疗救助	467	不知道	233	49.9
配电设施改造补助	466	不知道	240	51.5
景点门票减半	465	不知道	296	63.7
私房补贴	463	不符合优惠条件	250	54.0
医疗减免	460	不知道	232	50.4
义务教育阶段助学金	447	不符合优惠条件	213	48.3
学杂费减免	411	不符合优惠条件	177	43.1
公有住房租金减免	382	不符合优惠条件	168	41.0
生活垃圾处理费免征	331	不知道	211	63.9

三、调查中发现的主要问题及分析

(一) 人户分离问题

调查发现,低保家庭中的人户分离现象严重。接受调查的471户家庭中就有171户(共

涉及 321 人), 比例为 36.3%。人户分离的严重程度还表现在人户分离的规模上。具体情况见表 5。

表 5 人户分离规模

规模(人)	户数	占调查户数百分比	人数
1	82	17.4	82
2	40	8.5	80
3	40	8.5	120
4	7	1.5	28
5	1	.2	5
6	1	.2	6
合计	171	36.3	321

分街道统计的情况表明, 在东城区的 10 个街道中, 每个街道都至少有 20% 的家庭人户分离: 有 2 个街道在 20%-30% 之间, 另有 4 个街道在 30%-40% 之间、4 个街道超过 40%。其中, 东直门街道人户分离最为严重, 接近六成。

人户分离的原因很复杂, 在东城区, 拆迁导致人户分离是最为普遍的。因考虑到今后子女上学而不愿迁出中心城区、因家庭成员房产分配问题、因现居住地为新建小区未成立派出所无法落户等原因都占一定的比例。表 6 是对人户分离的原因调查统计结果(按选择户数的多少排序)。

表 6 户分离的原因(多选题)

排序	造成人户分离现象的主要原因	占人户分离总户数的百分比
1	因拆迁问题(属于回迁户)	31.4
2	因子女上学不愿转迁户口	23.9
3	因房产问题	12.6
4	现居住地无户口管理单位(派出所), 无法落户	10.1
5	妻子外地户口、农业户口, 政策不允许迁京	8.8
6	婚姻变动后户口一直未迁(结婚、离异)	8.2
7	户籍处无房、没地方住、房小住不开	3.8
8	照顾老人	0.6

我们认为, 随着全市城市改造, 危改拆迁力度的进一步加大, 人户分离现象将会越来越严重。而且这一问题在全市几个中心城区具有普遍性, 西城、崇文、宣武等区人户分离现象也十分严重。由于人户分离, 给低保工作带来的问题主要表现在三个方面:

(1) 管理责权不明。《最低生活保障实施细则》中规定, 户籍所在地负责受理申请人的低保申请、审批、发放及管理, 现居住地的居委会协助做好调查取证工作, 并将有关详细材料提供给申请人户口所在地居委会。事实上, 由于人户分离的家庭大多因拆迁移至昌平、丰台等远郊区县居住, 或新建小区没有成立居委会, 或居委会因人力、财力、权力不足等原因很难做好协助调查取证工作, 使《细则》中此项规定形同虚设。

(2) 收入核实及动态管理难以实现。由于户在人不在, 户口所在地的居委会及民政部门作为管理部门, 对于当事人的家庭生活变化情况、收入变化情况根本难以及时掌握, 又不

可能每月逐户走访，所以给动态管理带来很大难度。

(3) 不利于低保对象及时享受各项低保相关政策待遇。如“医疗救助”政策中明确规定，暂不受理人户分离的低保人员的医疗救助申请。

(二) 申请人资格认定与收入核实问题

我们通过座谈会调查了解到，在办理低保审批手续过程中，最关键也是最难解决的问题就是对申请人的资格认定和收入的核实测算，具体困难有：

(1) 由于居民收入不确定，临时就业者收入标准不一，当事人隐瞒收入或不如实提供情况，隐性收入很难调查、核实、取证；

(2) 收入证明和调查结果缺少真实性，有的企业单位为了减少负担和麻烦，给企业困难职工不负责任地出具不符合实际收入状况的证明，甚至企业和职工串通起来骗取保障金的也有，仅靠居委会工作人员询问或公示很难核实。

(3) 固定或有形财产是否计算难以界定。如家庭有非生活必需高档消费品的、从事第三产业有营业执照的、持有有价证券的、拥有金银饰品等。这些造成了低保入“保”关难把。

导致以上问题的主要原因有社会保障体系不健全，部门间协作不畅，仍呈各管一摊的局面，造成收入核实有难度；政策尚不完善，责权利不清。比如银行现虽已实行实名存款制度，但民政部门无权查实。

(三) 公益劳动问题

在我们调查涉及的 1275 名低保家庭成员中，676 人按照规定应该参加公益劳动。事实上，其中 377 人，56% 的人参加了各类公益劳动，也就是说，仍然有 44% 的人员因各种原因，没有参加。目前全区各社区居委会都组织了在就业年龄段内且有劳动能力低保人员参加公益劳动，并将每日的公益劳动情况登记造册，包括劳动时间、地点、劳动内容、劳动人员名单等项。但社区居委会在组织公益劳动过程中遇到一些难题：(1) 社区内有限的公益劳动岗位和公益劳动量与低保人员不断增多的矛盾日益突出。(2) 社区居委会受客观条件的影响对散布在全市各个城区的人户分离低保人员缺乏有效的制约机制，造成人户分离低保人员公益劳动参与程度和参与率低，不良现象容易发生。(3) 社区居委会管理人员力量有限，每个社区设一名福利主任管理低保工作，同时还兼管失业人员等其它有关工作。

四、关于进一步完善低保制度的对策建议

(一) 从做好最低生活保障与其他社会救助项目的配套完善、合理衔接和有效落实入手，充分发挥最低生活保障制度的社会功能

按照制度规定，政府支付的最低生活保障待遇应当与居民基本生活必需支出相当，即能够维持居民的基本衣、食、住开支，适当考虑水电燃煤（燃气）开支以及未成年人的义务教育开支。北京市遵照此规定，并随着本市生活必需品价格变化和人民生活水平的普遍提高适时做了调整，目前保障线定在每人每月 290 元，实际发放的保障金补差额为每人每月 233 元，居全国之首^①；东城区作为首善之区，更是做到了应保尽保，保障金足额及时发放到位^②，应该说，凡是享受到低保待遇的家庭，其基本生活有了保障。或者说，这些家庭暂时脱离了绝对贫困状态。

但是，我们在东城区的实地调查表明，虽然温饱问题解决了，但是贫困家庭的生存状况并没有因此得到根本改变，其相对贫困程度依然较深；又鉴于低保群体的特殊构成，他们

^① 资料来源：《民政部通报 2003 年 1~8 月份全国城市低保月人均发放救助金情况》，民政部网站。

^② 具体情况参见本报告第三部分《东城区低保政策落实情况》。

维持基本生活水平的能力非常脆弱，一旦日常生活中有一次性大笔支出发生，比如支付子女教育费、支付医药费或其他未预料支出，往往导致家庭陷入困顿、甚至基本生活难以维继。

据此，有必要反思现行低保制度的缺陷，分析低保政策落实中可能存在的问题。有学者指出^①，低保制度的目标定位在保障基本生活，在具体操作中，又过分强调“最低保障”，注重“维持”现状，而忽略了如何缓解贫困、让贫困者有喘息的机会，从而低保制度带有了消极取向。事实上，一些地方已经在探索并逐步实施制度化的综合救助模式，以更好的满足贫困居民的多种需求，促进他们的脱贫进程。例如，上海、广东等地的做法是：以保障对象基本需求以及现阶段政府财力为基础，重点实现对低保对象生活、医疗、教育、住房救助的“四位一体”；北京致力于建构完备的救助体系，该体系涵盖最低生活保障、医疗救助、教育救助、住房救助、灾害救助、临时救助、就业援助、法律援助、社会互助等救助项目^②。我们认为，当务之急是做好最低生活保障与其他社会救助项目的配套完善、合理衔接和有效落实。下面我们着重分析当前教育救助、医疗救助、住房救助中存在的问题，并尝试提出解决问题的对策建议。

1. 教育救助

目前教育救助政策中涉及低保家庭的内容主要包括三项：一是学杂费减免；二是义务教育阶段助学金，三是北京市普通高校特困生补助。我们在访谈调查中了解到，一方面，学生学习费用增加幅度较大，贫困家庭不堪负担，甚至影响其子女的继续学习；另一方面，各类学校、特别是高中（含）以上学校对贫困家庭子女学习费用的减免，多为学费，而各种杂费、书本费、辅导材料费等减免较少，减免的比例较低，助学金和普通高校特困生的补助也相当程度上没有到位，以致仍然有很多低保家庭无力承担子女的教育费用。2003年11月，东城区各街道上报汇总的低保家庭中的在校生情况统计结果印证了我们的结论。（见表9）

表9 在校生及其承担学习费用的能力

学生分类	总人数	能承担 学习费用者	无力承担 学习费用者	无力承担者占各类学生 总人数比重
小学、中学	1920	1397	523	27.2
高中/中专/职高	1044	736	308	29.5
大学	418	247	171	40.9
合计	3382	2380	1002	----

为此，我们建议：第一，建立北京市扶助贫困学生完成学业的专项教育基金。在政府提供一定费用的基础上，通过慈善机构向社会募捐，或者，通过发行社会福利彩券的方式募集资金。第二，在九年义务教育范围内，制订力度更大的减免贫困子女各项学习费用的政策。根据贫困学生人数的多寡，政府给招生学校相应的财政补贴或政策优惠。

2. 医疗救助

现有的惠及贫困家庭的医疗救助项目主要包括公立医院的医疗减免，患危重症时的专项补助。然而，根据我们的调查，贫困家庭成员中患长期病、慢性病的人口比例和伤残比例都大大高于普通家庭，医疗减免尚不能满足低保家庭的医疗需求；而专项补助的主要实施对象是危重病人，能够享受这一政策的贫困人口非常有限。我们认为，医疗救助必须考虑到贫困家庭伤病残人口的特殊性。我们建议：（1）完善医疗保险制度，实现对低保家庭医疗保险的

^① 参见洪大用：《改革开放以来的中国城市扶贫》，载于郑杭生主编《中国人民大学中国社会发展研究报告 2002 弱势群体与社会支持》108 页，中国人民大学出版社，2003。

^② 参见北京市《社会救助办法》（征求意见稿）。

“应保尽保”；采取措施，保证低保家庭按时、足额报销医药费。(2) 制订针对贫困家庭中伤病残成员的特殊政策，扶助他们治愈残病，恢复劳动能力。比如，政府出面担保，银行系统向低保家庭提供医疗优惠贷款。(3) 通过慈善机构向社会募集资金，扶助贫困者就医。

3. 住房救助

住房救助中的租金减免和廉租住房政策都惠及低保家庭。然而，这些政策在与低保制度的配套、衔接及自身完善方面还有一些不尽如人意的地方，以至损害了政策效果和救助力度。

廉租住房政策采取了多种实施方式：租金减免、实物配租、租金补贴、贷款购房等。其中实物配租形式较受低保家庭的欢迎。然而，由于房源供给短缺、廉租租金落实困难等原因，房管部门在实际操作中不得不采取轮候排序、摇号取号等方式确定廉租配租人员，致使低保家庭中的部分住房困难户在短期内无法住上廉租房。例如东城区 2001 至 2003 年 11 月份，共有 278 户提出申请廉租房，43 户尚未解决住房困难。2003 年 1 月至 11 月：共有 136 户提出申请廉租房，22 户未解决住房困难。对于部分地区实行的凭低保证贷款购房、购房优惠减免政策，我们以为，必须充分考虑到这些政策执行可能带来的负面影响，有必要在进一步科学论证的基础上，适当修订、慎重执行。

东城区是老城区，近年来加快了住房拆迁改造的速度，不少低保家庭也成为拆迁户、回迁户。我们最新了解到的问题是部分低保回迁户交不起供暖费。在交道口街道交东社区，现有 46 户低保家庭，于 2003 年 1 月和 6 月分两批回迁入住。截止目前，有 26 户低保家庭已交纳了今年的供暖费（其中 13 户为单位交纳，13 户为个人交纳），还有 20 户个人无力支付供暖费（其中 8 户为家庭成员中有工作单位，但单位不承担供暖费的）。因回迁房均是分户买卡供暖，部分低保家庭无力交纳供暖费。经调查，目前全区约有 360 户低保家庭已经回迁入住，除交道口街道外，大部分回迁低保家庭集中在北新桥和东四两个街道。根据东城区拆迁工作进展，今后还将有低保回迁户产生。而在现行的与低保相配套的各项优惠措施中，又没有关于对供暖费进行减免的有关规定。对于以上问题，我们的建议是：

- (1) 在廉租房政策的各种实施方式中，逐渐实现以货币化补贴为主，即租金补贴。
- (2) 多途径筹措资金、拓宽廉租房供应渠道，增加廉租配租人员名额。
- (3) 尽快出台廉租房配套措施，对于不能一次性交纳供暖费的困难家庭，可与物业部门协商，采取分次支付供暖费的方式。对于确实无力支付供暖费的特困家庭，可参照廉租住房有关规定（即按照人均配租面积 10 平方米的标准），采取临时救助的方式，给予适当补助。
- (4) 各有关职能部门积极沟通配合，严格审核购房贷款、购房减免优惠家庭的资格。

(二) 落实低保工作经费，充实低保工作人员，加强街道一级管理力度

在低保迅速扩面的过程中，在各级领导的高度重视下，各区已开始增加低保工作人员编制、增设有机构，比如，低保事务中心已经开始工作，管理力量得到加强。但是基层街道办事处，作为低保三级管理中最为重要的一个环节，其工作机构、人员编制、职责定位问题并没有落实到位，仍然存在管理人员、经费不足的现象。

以东城区为例，目前东城区各街道低保工作人员为 2 人（街道民政科、社保所各一人），且部分工作人员为兼职人员，远远不能满足工作需要。东城区 2002 年低保金支出近 2000 万元，2003 年低保金预算超过 3000 万元，但并没有管理经费。在调查中，我们对东城区低保工作的成本进行了了解。2003 年 1-10 月大约需要经费开支约为 154.1 万元，占同期低保经费开支的比例为 5%，这笔经费用于入户调查、培训、印刷、宣传等方面；工作经费平摊到每个低保对象头上每月约为 9.5 元，以同期低保金补差平均每人 2440 元计算（月平均 244 元），所占的比例约为 3.9%。需要说明的是，这里所说的工作成本是“纯”成本，并没有包括工作人员工资在内。

我们建议，为解决管理人员的各项费用开支，提高规范管理，财政部门应考虑安排适当

的工作管理经费。2004年管理经费可参照2003年预算支出低保资金5%的比例拨发,即:3700万元 \times 5%=185万元。事实上,在现有街道社保所管理职责未完全明确、编制未全部落实到位、管理力量不足的情况下,社区居委会承担了大量、繁重的管理和服务任务,从受理低保申请、核实低保资格,到发放低保金、定期动态审核,再到组织低保人员参加公益劳动……这些工作通常由社区居委会福利主任负责落实,社区福利主任并非专职低保工作人员,他们通常还身兼多项其他任务,社区居委会工作人员越来越不堪重负。

我们在2003年8月赴上海考察中了解到,上海市在低保管理机制上注重加强和充实街道(乡镇)的管理力度。以杨浦区为例,目前,全区11个街道(乡镇)全部成立了“社会救助事务所”,作为全额拨款的事业单位,每个“社会救助事务所”配8-10名低保工作人员,专门负责低保事务性工作,全区110个编制已全部落实到位。同时,每个街道还有一定比例的管理经费。随着街道管理力量的加强,上海市本着权随责走的原则,趁势理顺了管理职责和权限,实现区级民政部门与社区居委会的“双解脱”:一方面,将区民政局原有的低保最终审批权下放到街道办事处——使其从具体事务性工作中解脱出来,更好地履行监督、执法、和综合管理职能;另一方面,将社区居委会原来具有的低保申请初审权上收到街道社会救助事务所——使其从基层矛盾和冲突中解脱出来,回归基层群众自治组织的本来面目和履行协助政府办理社区公共事务的应有职能。

我们认为,应借鉴和适当采纳上海经验和做法,将管理重心移至街道一级,切实提高低保工作效能。

(三) 健全法制、堵塞漏洞;规范管理、改进措施;通过“三查一督”,不断完善最低生活保障制度。

首先,为规范管理、堵塞漏洞,我们尝试提出“三查一督”机制,即对申请户的家庭财产调查,对申请人资格认定、收入核查,对已享受低保家庭的经济变动的追查;同时规范监督各级低保工作人员的执行操作。具体建议如下:

1.对申请户的家庭经济状况调查,涉及到一系列法律责任和权限问题。建议在有法律保障的前提下,政府委托可以承担这项业务的社会中介组织,开展独立、专业性调查。

2.在办理低保审批手续过程中,最关键也是最难的问题就是对申请人的资格认定和收入的核实测算。与此相关的一个问题是如何制约低保人员的“隐性收入”。我们建议:(1)由民政部门牵头,成立综合执法机构,赋予其一定的执法权;(2)出台全市统一规定,要求各单位、各部门必须如实出具收入状况证明,对不如实出具的,授权综合执法机构予以处罚;(3)加大执法力度,对企业不履行义务,扣发在职职工基本工资,要引导申请人到劳动监察部门通过法律手段解决。(4)对通过隐匿家庭经济收入等方式骗取最低生活保障金的家庭及个体,要制定具体的惩罚细则,加大惩处力度。

3.对享受最低生活保障家庭的经济变动的动态追踪调查,是民政主管部门和作为地方政府派出机构的街道办事处共同负有的不可推卸的责任。民政主管部门负责专业指导、培训;街道办事处要在机构、人员上进行专业配置,主要负责对低保户的日常核实,对上级部门的定期报告;社区居委会协助其工作,沟通信息,及时反映变化。

4.建立健全对执行最低生活保障制度有关部门和人员的监督和检查机制,是规范管理、保证低保工作顺利进行的重要环节。要建章立制,严格纪律,对徇私舞弊行为,要制定细则,加大惩罚力度。

其次,我们认为,相当普遍的人户分离现象,严重制约低保工作的顺利开展。全市统一,各有关职能部门通力合作,共同来解决人户分离问题,是十分必要而紧迫的任务。

人户分离违反了《中华人民共和国户口登记条例》规定。而且这一问题在全市几个中心城区具有普遍性,西城、崇文、宣武等区人户分离现象也十分严重。随着城市改造,危改拆迁力度的进一步加大,人户分离现象将会越来越严重,人户分离除了导致低保管理工作的责

权不明和增大收入核实及动态管理的难度之外,也极不利于低保对象及时享受各项低保相关政策待遇。为此,我们建议:

1.改革低保管辖制度,由户口所在地受理,改为由长期居住地受理;

2.若仍按户口所在地管辖,但明确户口所在地和长期居住地两处有关部门的责、权、利,全市建立统一的针对人户分离问题的管理体制,完善配套制约机制;

3.改革保障金支付体制。由全部区(县)财政负担,改为全市统一征缴和统一发放的办法。老城区因历史包袱重,拆迁任务重,原有企业迁出后不仅税收来源减少,而且下岗职工增多,低保人数越来越多,财政用于支付低保金的比例越来越大,而新城区发展企业规模大,可提供的税源多,就业岗位多,相对低保人数少,财政用于低保金支出比例越来越小,通过统一按比例征缴,可以均衡各区(县)用于低保的财政支出,更加有效地促进管理与低保人员的待遇保障。

4.崇文区区委区政府曾于2003年8月进行了全区范围内集中整顿“人户分离户口”的工作试点,积累了一定的经验。建议全市统一行动,各区县通力合作,各有关部门密切配合,通过制定各项优惠帮扶措施,鼓励“人户分离”家庭将户口迁往实际居住地,彻底整顿“人户分离”现象,以带动低保“人户分离”问题得到有效解决。

最后,信息技术是当代世界科技、经济与社会发展的重要动力,广泛渗透到经济和社会的各个领域。目前全市低保信息管理系统仍处于起步阶段,在提高工作效率,数字信息准确性方面还有很大差距。我们建议:

1.加快城市居民最低生活保障信息管理系统的应用和联网,实现计算机网络化管理,充分利用现代化的管理手段,提高工作效率和管理水平。

2.建立各有关职能部门与民政部门之间的网上信息沟通、资源共享制度。

3.建立劳动、民政部门之间的信息沟通制度。每月进行就业信息交换,将全市登记就业人员和低保人员对照分析。

4.在定期组织市、区低保联席会议的基础上,尽快出台《北京市社会保障事务所暂行办法》。

(四) 统一认识,领导重视,广泛全面宣传,正确舆论导向;转变观念,摆脱误区,为低保制度运行创造一个良性的支持系统。

近年来,随着城市贫困的日益显性化,政府、社会各界广泛关注城市贫困的治理和低保制度的完善、低保政策的落实。首先,各级人民政府、各级领导高度重视、积极支持低保工作;其次,各新闻单位通过电视、广播、报刊、互联网等媒体广泛宣传城市居民最低生活保障工作,低保方面的新闻成为热点新闻;再次,各级人大代表、政协委员非常关注城市贫困与低保工作,经常开展调研活动、提交议案;在学术界,城市贫困、低保制度也正在成为研究热点,许多学者积极为实际工作部门献计献策。

然而,无庸讳言,社会各界在对低保制度、低保政策、低保工作的统一认识、全面理解、正确舆论导向等方面尚不够,以至产生这样、那样的思想误区。

我们认为,社会救助制度、最低生活保障制度在我国的建立还是新生事物,还有很多需要完善、改进的地方。这就需要深入研究、领导重视;需要人们转变观念、避免思想上的误区;需要加大宣传和教育,为低保制度的良性运行、充分发挥社会功能创造条件。

第六部分 人口管理与服务

首都北京人口管理现代化构想^①

侯亚非^②

内容提要:传统人口管理模式^③具有人口管理机构众多、基于人户一致基础上的常住户口管理功能弱化、人口信息质量低,利用效率低以及个体所持卡、证、本、档案繁多的特征与弊端。北京在社会现代化进程方面率全国之先,具备良好的人口信息化管理改革的基础与条件,本文立足于信息化、全球化发展的大趋势,对北京人口管理的现代化进行了探讨,为人口管理方式改革提供了思路与建议。

北京是超特大城市,人口总量、流动人口规模均居全国城市前列。根据 2000 年全国第五次人口普查,全市常住人口总量 1356.9 万人,与 1990 年第四次人口普查相比,北京市常住人口总量 10 年间增加 275 万人,平均年增长速度 2.3%。在全国各省市中,北京的人口总量增长速度位居第二,仅次于广东省的 3.1%。外来人口的大幅度增长是北京人口规模扩大的主要原因,第五次人口普查结果显示,外来流动人口为 308.4 万人,其中居住半年以上的达 256.8 万人;外来人口增加占总增加人口的 67.7%,净迁入增加占 21.9%。

北京的人口管理体系源于我们国家的政府体制,与全国各地基本相同。同时,北京在社会现代化进程方面率全国之先,具备良好的人口信息化管理改革的基础与条件。本文立足于信息化、全球化发展的大趋势,力图对北京人口管理的现代化进行探讨,为人口管理方式改革提供思路与建议。

一、现行人口管理模式

(一) 户籍人口管理流程

这里我们从个体生命过程中所涉及的主要人口管理环节来描述我们现行的人口管理体制,从中把握户籍人口管理信息系统的运作模式(参见图 1)。

(二) 外来人口管理主要措施

北京市政府于 1995 年制定了《北京市外地来京务工经商人员管理条例》及与之配套的 10 个“管理规定”,包括户籍管理、租赁房屋管理、治安管理、务工管理、经商管理、计划生育管理、集贸市场管理、家庭服务工作管理、外地来京人员目标管理责任制以及外地来京务工经商人员管理服务收费规定等。其主要措施有:

一是暂住登记和《暂住证》制度。按照规定,凡暂住人口不论是住在居民家中、租赁房屋、无论公房或私房,均应在本市户口登记机关凭身份证进行暂住登记(3 日以上)或办理《暂住证》(1 个月以上)。

二是育龄妇女《婚育证》管理制度。即凭身份证、户籍所在地乡镇人民政府或者街道办事处计划生育主管机关出具的婚育状况证明、《暂住证》办理本市计划生育主管机关核发的《婚育证》。若无本市《婚育证》,劳动行政机关不予办理《外来人员就业证》,工商行政管

^① 该论文发表于《北京行政学院学报》2002 年 12 月。

^② 侯亚非,中共北京市委党校社会学教研部主任、教授,北京市人口研究所副所长,北京人口发展研究中心首席专家。

^③ 本文界定人口管理的内涵涉及:出生登记、户籍注册、迁移登记、身份证办理、婚姻登记制度,生育服务证、劳动务工证、工商执照、社会保障金领取制度以及档案存放、死亡注销制度等在人的生命过程中政府所承担的人口管理方面的职能。

理机关不予办理营业执照，出租房屋的单位和个人不得向其出租房屋。

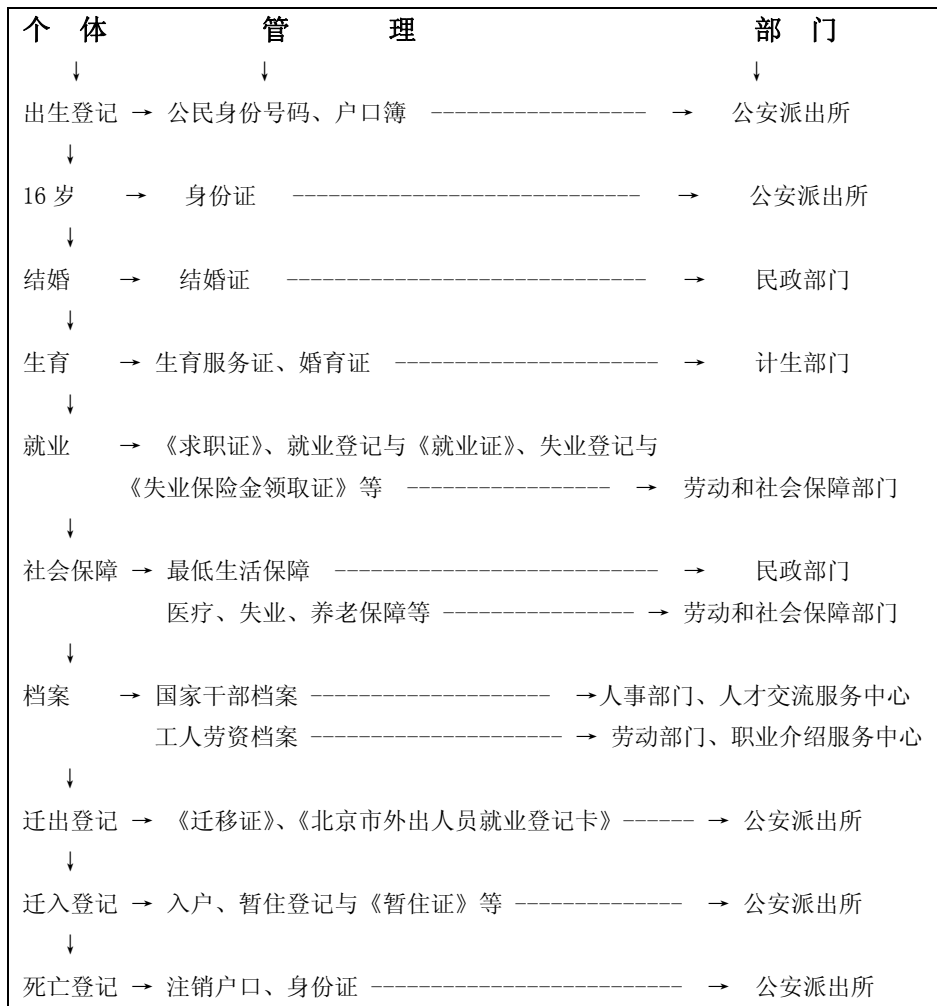


图1 现行人口管理流程简略图

三是务工经商人员的《外来人员就业证》制度。拟在本市从事务工经商活动的外地来京人员，需持《暂住证》到劳动行政机关办理《外来人员就业证》和营业执照；外地来京经商人员从事个体经营，须持《身份证》、《暂住证》、户籍所在地县级以上工商行政管理机关核发的营业执照或者出具的进京经商证明、经营场地的合法证明；育龄妇女须持暂住地计划生育主管机关核发的《婚育证》；申请从事职业技能服务的还须持有国家认可或者本市有关行业主管部门核发的《职业技能服务资格证书》，向经营所在地的工商行政管理机关申领营业执照。

四是引进人才制度。外地人才系指外地来京，受聘从事科技、文教、经贸等工作，具有大学专科以上学历，人事关系和常住户口不在本市的专业技术人员和管理人员。北京市对于外地人才实行《北京市工作居住证》、《应聘证》、《北京市（留学人员）工作居住证》等项制度。

（三）传统人口管理模式的主要特征与弊端

1. 人口管理机构涉及多层次、多部门

出生登记、户口簿、身份证、迁出与迁入登记、暂住证、死亡登记，以及户口变更、更正登记等由公安机关负责；婚姻登记、农村及城市居民最低生活保障费用的发放与管理等由民政部门负责；本市育龄妇女生育服务证、外地来京人员中育龄妇女婚育证的发放与管理由

计划生育部门负责；《求职证》、就业登记与《就业证》、失业登记与《失业保险金领取证》的发放与管理由劳动和社会保障部门负责；有关社会保障方面的管理则涉及民政、劳动和社会保障两个部门，前者负责社会救助，后者负责城镇职工的医疗、失业、养老等社会保险；个人档案管理则由职工单位、人事部门、劳资部门或相应的人才交流服务中心、职业介绍服务中心负责，等等。

实际上，涉及人口管理的政府职能部门还不仅上述这些，教育、卫生、工商、税务、房地产以及各级统计部门都负有相应的人口信息的采集及人口管理职能，都拥有不同的人口信息及人口信息管理系统。图 1 只涉及了人口基本信息管理所涉及的主要部门及其人口管理的运作流程。

2. 基于人户一致基础上的常住户口管理功能弱化

1951 年 7 月公安部颁布了《城市户口管理条例》；1955 年 6 月国务院发布《关于建立经常户口登记制度的指示》，将户口管理的范围扩大到全国；1958 年 1 月全国人大通过《中华人民共和国户口登记条例》，以法律形式对各项户籍管理内容进行了明确规定；1964 年 8 月国务院批转《公安部关于处理户口迁移的规定（草案）》，其中规定了两个“严加限制”，即从农村迁往城市、集镇的要严加限制，对从集镇迁往城市的要严加限制。按照传统户籍管理原则，户口登记具有确定公民法定常住地的效力，公民在经常居住的地方登记“常住户口”。在计划经济体制下，“常住人口”指户口登记地与现住地一致的人口。因此，我国传统户籍制度是基于“人户一致”基础上的人口管理，是对常住于户口所在地的人口管理。

然而，近年来，常住人口与常住户口发生分离，“人户分离”现象已呈常态，大体分两种类型：第一种类型为本市或本地区常住户口人口中的“有人无户”和“有户无人”人口，本市 2000 年人口普查之前入户摸底结果，人户分离人口约 160 多万人。第二种类型为外地来京人员长期工作、务工经商在北京，与户籍地的户口长期分离的人口（第五次全国人口普查规定的时间界限为离开户口登记地半年以上，即在现住地按常住人口登记），近年来首都这种类型的外来人口都在 200 万以上，且仍呈上升趋势。

北京市人户分离人口主要有两个特点：第一，市区、近郊区居多。一方面，随着东城、西城、宣武、崇文四个老市区改造、旧房危房拆迁，户籍人口中的搬迁住户相当部分迁至朝阳、海淀、丰台、石景山四个城乡结合部区域，由于子女入学问题（中小学生学习以户口所在地为准）、旧房拆迁政策问题以及一户有多处住房、租借房屋等原因，搬迁户不愿从老城区中将户口迁移至新居住地；另一方面，流动人口绝大部分聚居、打工于近郊区四个城乡结合部，致使城八区，或人在户不在、或户在人不在人口比例达一半左右。第二，人户分离时间普遍较长。绝大部分在 1 年以上，据北京市公安局 1996 年调查结果，人户分离半年至一年的约占 18%，一年以上的占 70% 以上。

因此，随着社会的开放，人口流动性增大，人们的户口所在地、居住地、工作地日益剥离，关联度越来越低，这使得传统的基于人户一致基础上的常住户籍人口管理模式已力不从心，漏洞颇多，无法正常发挥其职能，公安机关证明公民身份、维护合法权益及社会治安的功能已大打折扣。

3. 人口管理仍是纸介质、静态式管理，人口信息质量低

社会流动加快，人口信息变动性加快，而各部门人口信息资源动态维护跟不上。户口登记项目不能及时更新，暂住人口不办理暂住登记、《暂住证》办证率低，瞒报户口、“口袋”户口、新生人口不报户口以及死亡人口不注销户口等现象在全国十分普遍。

多年来公安、民政、计划生育、卫生防疫以及统计部门对出生人口、死亡人口、常住人口及暂住人口的数据统计结果差距很大，政府有关部门不得不按照一定的系数比例进行调整，然后予以公布，这种做法已是不成文的惯例。第五次全国人口普查按照规定程序进行了

户口整顿、入户摸底、普查登记三个阶段的调查工作，均出现调查数据偏低问题，“五普”入户登记时间不得不延长五天，且登记结果仍难以令人满意。

这些情况无疑说明以纸介质为记录载体的静态式人口管理方式的滞后性，人口信息量少、不能及时更新、分散、不准确等等，必然导致政府管理下的人口信息质量不高，内容陈旧，可靠性降低，以至人口统计失真。

4. 人口信息部门垄断，利用效率低

作为公共信息资源的人口信息资源基本上由政府各职能部门独享，公安、民政、劳动、卫生、计划生育等部门均有各自的人口信息库，但各自为政，各部门人口信息缺少横向交流渠道。这带来三方面问题：一是形成严重的重复建设，人口管理的设施资源、信息资源都存在极大浪费；二是各部门信息既不充分，也不共享；三是迄今人口信息资源仍主要是作为历史数据保存而没有加以开发利用。由于人口信息的采集需要相应的采集和建设成本，因此，目前这种信息资源的闲置实质上是社会资源的浪费。一方面表现在政府本身对此类信息的使用频率很低，另一方面，由于信息保密等原因，政府没有开放信息资源，阻断了科研、社会、商业性运用的可能性。

5. 个体所持卡、证、本、档案繁多

卡：出生登记卡、常住人口登记卡、就业登记卡、外出就业登记卡；证：身份证、结婚证、生育服务证、婚育证、毕业证、毕业生派遣证、求职证、就业证、失业保险金领取证、北京市工作居住证、应聘证、北京市（留学人员）工作居住证、户口迁移证、暂住证；本：居民户口簿；档案：个人档案又分为国家干部的人事档案、工人的劳资档案、失业人员档案，且档案材料繁杂。

总之，传统人口管理方式以分散、静态式管理模式为标志、以卡、证、簿纸介质为载体的口信息存储方式及管理手段，已不适应市场经济和社会发展的需求，运用现代信息技术改革传统人口管理方式势在必行。

二、改革传统人口管理运作方式的建议与思路

（一）人口信息化管理构想

现行人口管理模式与传统计划经济体制相关，与我国政府职能机构设置相联系，同时也与非信息时代技术发展水平的制约密切相关。时至今日已与社会主义市场经济的发展不相适应，与信息化、全球经济一体化的趋势不相适应。本研究建议运用 IC 智能卡进行人口管理系统建设，推动我国人口管理方式的革命，实现人口管理的现代化。

人口 IC 智能卡管理系统是通过计算机网络、数据库、IC 卡及读写设备和人口管理应用软件等组成现代人口信息资源管理系统。目前 IC 卡已在越来越多的领域中广泛使用，采用 IC 智能卡进行统一的人口信息管理的主要优点：

一是信息存储量大。IC 卡相当于计算机的中央处理器 CPU，可将人口管理所需基本信息：身份证、户籍、教育、婚育、就业、迁移等个人信息资料一并输入一卡内；

二是保密性强、可防伪。目前在技术手段上可以保证卡内信息的安全、保密性；由于血型、指纹等个人的独特信息可输入磁卡，从而堵塞证件防伪的可能性。

三是便于网络化管理。IC 卡可通过读卡机显示所需人口信息内容，同时通过联网及时更新、调取所需个人最新信息。

四是持卡人携带方便，一卡通行全国。

五是便于公安、民政、劳动保障、工商税务、计划生育等政府各职能部门提供便捷的服务，提高人口管理效率。

利用网络平台和个人资料数据库来进行人口管理,是一种科学的、方便的、非常有效的管理方法。关于这方面国外已有较为通行的作法,如每个公民都有一个终生不变的身份号码,根据这个号码可以进入全国联网,查阅动态记载的个人身份资料、教育阅历、供职变更、家庭情况、财产情况、纳税报告、信用记录以至违规违章违法记录等,好像是一个活的个人档案资料库,在社会生活的各种场合发挥作用。

近年来,涉及人口管理的政府各职能部门都已不同程度地建立了相应的信息库与信息网络,如:公安部门正在进行常住户籍人口网络、外来人口信息系统网络、出租房信息网络建设,北京市公安局人口管理处所建人口信息网络已将全市城区人口户籍资料输入网络(此项工程,目前全国各省市已发展到地市一级)。劳动就业和社会保障部门正在进行劳动力市场、失业人员、外来民工以及社会保险网络信息系统的建设。计划生育部门也在进行育龄妇女包括流动人口育龄妇女信息网络的建设,等等。

本研究认为应在此基础上进一步完善、健全政府各职能部门的人口信息库,分期、分步骤,逐步实行人口 IC 智能卡“一卡通”式人口管理。首先,政府各职能部门的人口信息库要网络化;其次,各部门人口信息库可进行动态维护,及时更新人口信息;第三,政府公共信息平台与各职能部门的人口信息库联网;第四,在人口信息的中央网络或相应职能部门的网络,通过个人的公民身份号码查询个人基本的最新的人口信息。本研究认为,其可操作性在于:

一是可以充分利用现在建设中的人口信息库及已有的硬件、软件设施,既避免重复建设、资源浪费,又可以有效整合现有政府各职能部门拥有的硬件、软件资源以及人口信息资源。

二是人口管理的信息内容、覆盖地区,可随城乡二元经济结构的弱化、城乡二元结构户籍制度的淡化、劳动力市场城乡统筹的发展以及社会保障制度覆盖面的扩大等,逐步实现全市乃至全国统一的人口信息一卡通式管理。

(二) 北京最具人口信息化管理改革的优势与条件

近年来,“数字北京”工程建设发展迅速。目前正在形成一个覆盖市、区县、街道、社区的四级网络体系,电子政务、电子商务、社会保障、信息化社区等信息应用系统均在建设中。其中,电子政务信息系统,以“首都之窗”(www.beijing.gov.cn)为龙头,市人大、市政协、市高级人民法院和 18 个区县政府、99 个市政府委、办、局和市属机构的 120 多个单位在“首都之窗”上建立了自己的网站。从信息化发达国家的经验看,电子政务工程的第一步就是在因特网上建立政府的“门户网站”,首都这“第一步”走在了全国其它城市的前面。

社会保障信息系统,2000 年以医疗保险信息系统建设为突破口,依托首都公用信息平台,于 2001 年 1 月 1 日始,在西城、宣武等 1.8 万职工中试用“市民卡”(即 IC 卡),作为持卡人的个人信息与首都信息平台的交互接口,采用集成电路卡技术实现信息收集、识别、共享和交换。目前,市民卡主要具有医疗保险功能,在医院就医时用于结算医药费(试点医院已联网),职工看病时刷卡,不必再回单位报销。北京市社会保险基金管理中心的目标,是在两三年内使所有参加医疗保险的人员用上市民卡。卡内已留有养老、失业、工伤、生育保险等容量空间,此项工程将带动全市劳动和社会保障信息系统的建设。这一工程的远期目标,是实现“市民”包括工作、非工作者人手一卡,进而实现全市社会保障和社会服务“一卡通”的管理。

数字北京工程的迅速发展,无疑为北京实施人口信息化管理奠定了良好的基础。

(三) 北京应尽快实施 IC 智能卡进行统一的人口管理

本文认为,人口信息应是首都公用信息网络中最基本、最基础的信息资源,这是一个完善的公用信息网络不可或缺的组成部分。然而目前,统一的人口信息网络建设还未纳入北京

数字工程规划之中。

政府信息分为政务信息与社会公共信息两大类,这些信息分别属于政府生产的信息与政府管理的信息两个不同的范畴。

政务信息是政府本身作为一个特殊的信息源,由政府活动而产生的。这些信息主要是在政府工作部门内部传递,主要涉及各种政府指令及其执行情况。政务信息公开主要是指决策程序、办事规则、处理结果、相关条例等的公开,以及方便公众与有关职能部门间的沟通。

社会公共信息是指政府管理的社会其他公共信息,比如人口、经济、教育、科技、医疗、社保、社区等,这些信息不是直接从政府部门的活动中产生的,而是整个社会活动的结果,反映了社会整体运行状态和基本趋势。它是政府通过一定的程序从社会各个运行单位中统计出来的,具有综合性、权威性和数据连续性的特点。正是由于政府管理的社会公共信息的这些特点,使它在网络经济时代具有独特的使用价值。

应当引起政府足够重视的,一是人口信息是重要的基础性、战略性社会公共资源,属于基础性的信息系统;二是人口信息的分散性和动态变化特征,决定了人口信息管理是一项庞大的系统工程,因此政府有必要采用现代科技手段建立统一的人口信息系统,使孤立的、从属于不同部门的、纵向的人口信息能够被集中到一起。一方面,为政府的信息化和社会的宏观管理打下扎实的根基;另一方面,突破人口信息资源部门所有的旧框框,充分发挥人口信息资源在国民经济和社会发展中的基础作用,由政府统一掌握和协调,使人口信息资源为政府各职能管理部门所共享,从而使这一重要资源的价值得到应有的发挥。因此,我们建议,市政府应尽快将人口信息网络建设纳入数字工程建设规划之中,较为可操作性的思路是,将人口管理信息系统的建设与新一代公民身份证的研制、发放相结合、相同步。

值得关注的是,目前,IC卡使用与建设仍存在分散与不统一、重复建设与浪费、信息资源仍不能共享的问题。如果任凭这种情况自由发展,结果必将形成多种IC卡式管理取代传统的多证式管理的格局,只能稳固或者强化原本不恰当的信息资源配置状况,使本属于政府各相关职能部门共享的人口信息资源仍然得不到共享,继而仍然极大地制约人口信息资源的使用效率和效用。

政府要认识使用IC卡进行人口信息化管理的战略意义,对人口信息资源和人口信息化管理系统进行正确定位,将其作为首都信息工程的基础建设部分,进行全面的统筹规划。

(四) 尽快实施人口信息化管理的基础性建设

1. 法律与制度建设

要确保包括人口信息资源在内的社会公共信息资源的有序开发利用,必须建立相应的法律和制度框架。第一,政府信息公开方面的法律制度,如政府信息公开、行政程序等相关规定;第二,政府信息保护方面的法律制度,如个人资料、隐私保护、国家机密、商业秘密的相关规定等;第三,政府信息存贮管理与内部传递方面的法律制度,如公共信息数据库管理、使用等有关办法以及制定标准规范等;第四,政府信息获取方面的法律,如政府因行使管理权力向人民强制获得的相关信息的法律制度等。

发达国家的实践经验也证明,国家可以通过立法,采取强制性措施,将服从人口管理规定为公民必须履行的法律义务,否则为违法行为,并应受到有关部门的批评、惩罚。从而以法律手段杜绝人口登记的漏报、瞒报、口袋户口等现象。

2. 加强人口信息资源数据库的动态维护

人口信息化管理,需要建立和维护一个完整的人口信息资源数据库。建议政府在各职能部门现有人口信息库基础上,完善及时更新登记项目的技术措施和制度保障,保持人口信息资源的及时更新和准确,达到动态管理的目的。

实施 IC 智能卡人口信息化的主要成本在于，各职能部门人口信息库的网络建设和动态维护，它是 IC 智能卡人口信息化的重要基础，既包括硬件设施、软件系统也包括最基本的人口信息资源建设。因此，人口 IC 智能卡信息化管理应是一项系统性、长期性的建设工程。

3. 建立科学、统一、规范的人口信息指标体系

在实施人口信息化管理起步阶段，就必须重视标准和技术规范工作。指标体系要科学，简便适用；信息编码、统计口径、技术标准要统一，否则信息资源很难交流与共享，不仅克服不了原有体制上的部门隔离，还将造成新的技术隔离，失去开发利用人口信息资源、建立统一的人口管理系统的基础。

（五）意义

1. 促进人口管理体制的制度创新

通过 IC 智能卡进行网络化人口管理，必将对政府组织结构和运作方式产生影响，使传统的科层组织朝着网络组织的方向发展，打破部门、层级的限制，促使政府组织和职能的整合，改变目前人口信息管理部门割裂、信息垄断，既不充分也不共享的现状。有助于实现规范统一、网络互联、信息共享、建立动态式人口管理的新模式，从而促进人口管理体制的改革。

2. 提高人口管理效率

户籍、劳动力市场、计划生育、出租房屋、工商税务、社会保障、社会治安管理等诸多政府职能部门，通过“一卡通”式人口管理，既可以为公民提供方便、有效、快捷的服务与管理，又可以提高政府职能部门的社会服务质量和效率。

3. 改善人口调查、统计质量

IC 卡以磁介质为载体记录人口信息，并能及时更新内容，进行动态维护以及网络化管理，便于人口调查，有助于提高各项人口数据统计质量。从而为政府科学决策提供全面、准确的基础性资料。

流动人口管理应从行政控制走向合作治理^①

冯晓英^②

内容提要:北京面临着人口自由迁徙的公理与城市管理压力的矛盾。本文从北京现实情况出发,主张尊重人口迁移的规律,以合作治理为主线,实现以“居住地人口治理”取代“户籍属地管理”,即以居住地居民而不是户籍居民作为公共服务与管理对象,改变传统的政府对流动人口、户籍人口实行分行并立的运作方式,提出把流动人口统一纳入北京城市人口管理体系的对策思路。

今年以来,随着奥运会的临近,因流动人口规模膨胀引发的资源短缺和管理失控导致的北京城市人口规模控制话题再次引起了社会各界的广泛关注和积极参与。当前我们面临的难题是人口自由迁徙的公理和城市管理的现实需要出现明显背离,要想解决这一难题,应在控制思路、管理理念和社会治理方面有新的突破。

一、现阶段人口向北京集聚有其客观必然性,应通过经济和社会政策调整实现调控目标

人口向城市迁移是城市化的基本标志。观察发达国家城市化的演进过程,可以发现,人口向大城市集聚是一个客观规律。我国是一个发展中国家,本身就处于人口向城市,尤其是大城市的聚集阶段。建国后“反城市化”战略的实施,又使得改革开放后农村人口向大城市聚集如洪水倾泻般势不可挡,出现了短期内城市化需要加速发展的局面,因此,以北京为代表的大城市人口容量的不断扩张是城市发展的必然趋势。

城市人口规模控制是新中国成立以来我国城市发展战略的主旋律。纵观北京城市人口规模控制走过的 50 余年历史,不难发现一个事实,即在十个“五年计划”之中,除了“三五”、“六五”等个别计划期因为特殊的历史原因北京城市人口规模控制在计划目标范围内以外,其他时期北京规划的人口容量都被实际的人口发展过程所突破,从而迫使北京市不得不一而再,再而三地修订自己的规划人口目标和人口容量指标。北京的人口规模之所以一再突破规划目标,应该说与主观控制人口规模膨胀的思路有关,将着眼点更多的关注城市自身的发展需求,忽视人口向大城市集聚的客观规律,可能是问题的症结所在。

当然,强调城市人口容量是一个不以人们意志为转移的发展变量,并不是要否定城市人口规模调控的作用。因为尽管城市发展并不存在终极规模,但在不同的发展阶段,经济、社会、生态环境系统中出现的任何一组约束条件,都会抑制人口规模的扩张^③。因此,在尊重人口迁移规律的同时,以城市功能布局调整和产业结构调整为依据,通过经济政策调整,实现市场主导下的人口有序流动、合理分布,提高城市发展的协调性,从而增加人口的综合承载能力,缓解资源产生的瓶颈压力;通过社会政策的调整,即通过就业信息指导、职业培训、劳动权益保障、出租房屋管理、社会治安综合治理、社区建设等多渠道,将外来流动人口纳入城市规范化、制度化轨道,有针对性地解决仅靠经济政策调整无法解决的社会问题,

^① 本文为 2005 首都人口与发展论坛论文。

^② 冯晓英,北京市社会科学院城市问题研究所副研究员。

^③ 叶立梅:《北京城市规模研究》,北京市发展与改革委员会,2003 年。

将人口流动产生的负面影响降到最低，才是制定北京城市人口规模调控政策应有的基本思路。

二、正确研判未来流动人口规模变动趋势，以结构调整带动规模调控

对未来流动人口规模的走势判断正确与否，将直接影响政府对流动人口的决策。我们认为北京流动人口规模扩张与否主要取决于城市就业岗位、房源和从业人口的多少。就目前的形势分析，未来北京市流动人口规模不会无限制扩张，2008年前仍可能有小幅攀升，其后的一段时期流动人口规模可能呈现高位盘整甚至略呈下降的趋势。

这种判断主要基于首都经济发展态势和全国劳动人口的变动趋势对首都影响的双重考虑：一是随着2008年奥运会就业拉动作用的渐失以及受国家房地产政策调整影响，未来几年，特别是2007年以后，本市外来建筑岗位需求明显下滑，由此对流动人口规模的扩张将起到抑制作用。目前北京市流动人口中建筑工人大约100万人，约占流动人口总量的1/4，城市基本建设的压缩将直接影响流动人口的总规模；二是北京城市功能的重新定位和产业结构、空间布局的调整，有利于北京城市人口规模和结构趋向合理。新出台的《北京城市总体规划（2004年—2020年）》中关于“两轴——两带——多中心”的城市空间结构定位，以及加强京津冀地区在产业发展、生态建设、环境保护、城镇空间与基础设施布局的协调发展，在未来几年将显示出对人口规模空间扩散的效力；三是依据人口专家测算，国内劳动力供给高峰即将过去，我国已经开始从劳动力“无限供给”转向劳动力“有限剩余”。如果禁止农村劳动力转移，最迟到2009年，全国城市就会普遍出现劳动力短缺现象。倘真如此，北京同样会面临“民工荒”的挑战；四是东北振兴、中部崛起、西部大开发等国家产业政策的调整以及中央政府对农村实行的取消农业税和粮食直补等政策，发挥了市场经济条件下劳动力市场供求关系自发调节的作用，特别是各地户籍制度改革力度的加大，使得越来越多的农民根据比较经济效益，选择离家较近的城市就业或留在农村务农，这在一定程度上会分散外来流动人口的进京压力。此外，流动人口在京生存发展的成本和风险远远高于周边地区，因此不会因为北京善待农民工，流动人口就都涌向北京。

当然，受政策作用滞后的影响，最近几年北京城市人口规模压力仍然很大，但是流动人口的数量也只是小幅攀升。根据北京市统计局资料，2004年与2003、2002年相比，北京市新增流动人口分别是26万人和23万人，已经基本扭转了1999—2002年流动人口年均净增70万人的大幅增长的态势，进入了平稳增长时期。

值得指出的是，北京资源紧缺是一个不争的事实，但是随着科学技术的进步以及地区和城市开放性的增强，资源的替代和互补性越来越强，一些稀缺性资源将通过市场开发和调剂得以补充，从而可以有效缓解自然资源对人口规模的硬约束，南水北调就是最好的例证。正是出于这样的考虑，北京的人口容量才有可能在现有饱和的基础上在2020年扩张至1800万。值得庆幸的是，目前北京市的流动人口规模虽然很大，但绝大部分人都有就业岗位，这在一定程度上缓解了人口规模压力过大产生的社会危机。2008年以后，即使人口规模的变动没有按照我们的判断轨迹运行，届时资源的瓶颈约束也会弱化很多，使我们更有能力应对人口规模扩张对城市可持续发展的挑战。

尽管我们对未来北京流动人口的走势判断比较乐观，但致力解决当前人口规模膨胀产生的负面作用仍然是我们工作的着眼点。分析北京流动人口的从业结构可以发现，286.5万“农民工”在成为我市建筑、住宿和餐饮、批发与零售、制造、居民服务和其他服务五大行业主力军的同时，围绕“废品经济”形成的废品收购大院以生活服务、生产经营一体化的方式吸纳了全市近50万的流动人口，在一定程度上形成了自我供给、自我服务的次生经济圈和低

层次生活链。如果能够通过行业结构和地区分布调整,将“废品收购”的人群数量和收购地点,控制在一个合理的数量和区域范围;通过明确管理主体,组建废旧物品回收行业协会等形式,实现行业监管和行业自律;同时加大对危害社会公共安全、以偷盗为生的废旧物品回收组织和个人的打击力度,实行从业人员登记备案制度等规范性管理,既可以从源头上有效控制流动人口规模,也能从治本的角度减少社会犯罪、避免“贫民窟”的形成。

三、明确政府在社会管理与公共服务的职能定位,走出管理与服务概念混淆的认识误区

社会管理和公共服务是现代社会中政府的两大重要职能。政府的社会管理是指通过制定社会政策和法规,依法管理和规范社会组织、社会事务,化解社会矛盾,维护社会公正、社会秩序和社会稳定;而政府的公共服务就是提供公共产品和服务,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布公共信息等,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。

尽管社会管理和公共服务并不完全是政府的职能,二者都有相当一部分内容是由政府之外的 NGO 组织和私人机构来承担,但由于政权组织在国家公共事务中所独具的权威性、协调性和控制性,使得政府在社会管理和公共服务中扮演着不同于其他社会组织和个人的重要角色。以当前流动人口的管理和服务工作为例,以行政控制手段防范与打击违法犯罪、加强市场监管,保护包括流动人口在内的人民群众生命和财产不受侵犯,是政府在社会管理中有别于其他社会组织和个人重要职能所在,其中通过出租房屋管理做到对流动人口的底数清、情况明,为公安机关精确打击违法犯罪、政府制定国民经济与社会发展规划提供准确的人口数据是政府实施社会管理职能的重要体现;而通过为流动人口提供就业信息、岗位培训、社会保障、子女义务教育、卫生安全、权利保障等公共服务,使他们能够尽快融入城市社会,是政府公共服务不可推卸的责任。

四、发挥党和政府在社会整合中的主导作用,使流动人口管理由行政控制走向合作治理

作为一种弥补“政府缺陷”的全新理念,“治理”和“善治”理论的提出,为我们构建政府与社会互动的城市人口规模调控治理模式,提供了新的视角。所谓“治理”(governance),是指各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。与传统的政府“统治”(government)相比,“治理”至少在两个方面与其明显不同:一是权威的主体不同。统治的主体是以政府为代表的社会公共机构;而治理的主体既可以是公共机构,也可以是私人机构,还可以是公共机构和私人机构的合作。二是管理过程中运行的向度不同。政府统治的权利运行方向始终是自上而下的;而治理是一个自下而上的管理过程。因而治理的权力向度是多元的、相互的、而不是单一的和自上而下的。在治理理论中,“善治”理论是核心。“善治”就是公共利益最大化的社会管理过程,其本质在于它是政府与公民对公共生活的合作治理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳组合状态。

事实上,20世纪90年代以来,通过社区建设方式,北京已经在党和政府与社区组织共同管理社会事务方面进行了有益的尝试,也取得了很好的成效,但遗憾的是这一做法并没有惠及到流动人口。由于北京始终将流动人口作为人口规模控制的对象,控制性管理依然是政府的主导思想。然而,进入21世纪以来,随着中央对流动人口政策的重大转变,特别是在全国大力度推进以公民按实际居住地登记常住户口为基本形式,以具有合法固定住所为户口

迁移基本条件的新型户籍管理制度的情况下，北京对流动人口的控制性管理变得越来越被动。诚然，北京在短期内还不具备按照居住地登记户口的条件，但从发展趋势上看，流动人口成为常住人口已经是一个不可逆转的趋势。

客观地说，我们现在已经具备了将流动人口纳入居住地管理，构建政府与社会互动的城市人口规模调控治理模式的条件。为实现这一目标，党和政府的主导作用十分重要，它突出表现在两个层面：

一是在政府层面，要在市委市政府的统一领导下，实现各职能部门工作的有效整合。目前我市涉及流动人口管理和服务的职能部门多达 26 个，各职能部门都有明确的职能定位，但由于各自的工作角度和目标不同，虽然从部门角度考察是尽职尽责了，但从全局看并不一定符合整体目标，甚至会出现相互制肘的情况。

二是在社会层面，主动把流动人口的管理权限下沉至街、乡和城乡社区，实现以“居住地人口治理”取代“户籍属地管理”。“居住地人口治理”与“户籍属地管理”模式的本质区别表现在两个方面：一是管理和服务对象不同：前者不分户籍属性和户籍所在地，凡是居住在社区里的人口都是政府和社区组织管理和服务的对象，而后者只对户籍人口中符合户籍身份的人口负责；二是管理方式不同：前者的治理是一个互动的服务概念，即建立在政府与社区组织互动基础之上，以政府依法行政、公民依法自治、其他社会组织参与公共管理和服务的互动型人口治理模式；而後者的管理是一个控制性的概念，表达的是政府对人口的控制性管理。

与传统的户籍属地管理模式相比，居住地人口互动治理模式的制度创新主要体现在四个方面：一是建立流动人口按居住地，即街道、乡镇行政管辖区登记备案制度，并附加服务功能。二是提出以居住地居民而不是户籍居民作为公共服务与管理对象。三是推进政府行政管理的制度创新。四是将流动人口纳入社区组织范畴。

（该文为第二届《首都人口与发展》论坛论文）

北京市《财政贴息贷款扶持计划生育低收入家庭增收致富工作》调查评估报告^①

崔凤垣 李芸莉 周新茹 叶小敏^②

内容提要: 自 2002 年以来,北京市人口和计划生育委员会、北京市农村工作委员会、北京市财政局、北京市农村信用合作社联合社,在远郊区县开展了财政贴息贷款扶持计划生育低收入家庭增收致富的工作,本文就贷款使用情况、成绩、问题进行了评估,并对今后工作提出了具体的建议。

2002 年 2 月北京市计划生育委员会、北京市农村工作委员会、北京市财政局、北京市农村信用合作社联合社四单位联合发布《关于扶持农村计划生育低收入农户增收致富的意见》,在远郊区县开展了财政贴息贷款扶持计划生育低收入家庭增收致富的工作。四年来,在各级人口和计划生育部门广大干部的不懈努力和相关部门的积极配合下,工作取得了显著的成绩,得到方方面面的支持和拥护。特别是在帮助计划生育低收入家庭脱贫致富方面达到了预期的目标,获得了明显的经济效益和社会效益。

为全面了解这一工作的现状,对财政贴息贷款扶持计划生育低收入家庭脱贫致富工作的社会效益、经济效益以及生育观念的变化,做出深入分析和客观评估,并在此基础上为今后工作确定方向,2005 年 7 月市人口计生委组织课题组对此问题进行了专门的调查评估。现将调研情况简要汇报如下:

一、基本情况

此次调查在 10 个远郊区县各抽取 2—3 个乡镇,按 10% 的样本比例抽样。实际调查了 25 个乡镇,823 户(1147 户次),占 10 个区县上报 9097 总户(次数)的 11.6%。走访了 25 名计生专干及 10 名信贷员。

(一) 贴息贷款的额度和分配使用情况

3 年来全市 10 个远郊区县各贷款 200 万、300 万、600 万,即全市贷款 2 千万、3 千万、6 千万;扶持农户 1758 户、2020 户、5319 户,共计 9097 户。

在问卷调查中,823 户累计贷款金额为 1616.17 万元,当年实际还款 958.72 万元,(统计中“贷款金额”与“还款金额”不包括续贷;不包括个别区大额度的集体与公司发展模式),实际当年还款为 59.3%,另有 40.7% 以续贷的形式还款。还款率为 100%。

(二) 各区县实施贴息贷款的发展模式

各区县在实施贴息贷款的过程中,都根据各自的情况将贴息贷款发放到需要的农户。一般来讲,以个人直接贷款的发展模式为主,约占 62.3%。如,顺义区、昌平区、平谷区、延庆县的个人贷款比例均在 90% 以上。同时,各区县结合地区资源和区域经济条件,实行“大户带小户”、“集体发展”、“公司加农户”等模式,分别占 6%、15% 和 12%。

^① 该文为 2005 首都人口与发展论坛论文。

^② 崔凤垣,首都经济贸易大学人口研究所教授;李芸莉,北京市人口和计划生育委员会副书记、副主任;周新茹,北京市人口和计划生育委员会法规处处长;叶小敏,北京市人口和计划生育委员会法规处干部。

（三）贷款资助的生产活动

在贷款发展项目上，调查中 57% 的资金用于发展种植、养殖和休闲旅游业，其中 33% 用于养殖业。另有 43% 的资金用于运输、编织、药材加工等行业。种植业以昌平、平谷、房山和大兴为最多；养殖业在怀柔、延庆、门头沟、密云和房山等区县较发达；休闲旅游业主要集中在昌平、密云和门头沟；通州和大兴的资助项目以其他种类为主。

（四）贷款风险的规避或风险抵押问题

根据农村信用社的统一要求和地区实际，各区县采用了不同形式的担保，采取村集体担保的占 25.3%，采取担保人担保的占 10.6%，采取公司企业担保占 13.1%，采取家庭存单抵押和财产抵押的占 20.7%。其中，门头沟区、顺义区、大兴区以村集体担保为主，分别为 74.6%、78.3%、61.5%；延庆县、平谷区以担保人担保为主，分别为 40.6%、30.4%；密云县、怀柔区以公司企业担保为主，分别占 81.4%、45.2%；房山区、延庆县以家庭存单抵押为主，分别占 82.8%、51%。

二、取得的业绩

（一）经济效益——提高群众经济收入，推动农村经济健康发展

1. 问卷调查资料表明，90% 的被调查者认为家庭收入因贷款有了明显的提高。如，贷款前年收入在 4000 元以下的家庭占 36.9%，贷款后降到 4.3%；贷款前年收入在 10000 元以上的户约为 17.2%；贷款后户年收入在 10000—20000 元的占了 45.3%。调查分析表明，对农村家庭贷款户，每增加 1 元的投资，其经济收益会增加 0.134 元，可见财政贴息贷款资金的注入，对农村低收入家庭的经济发展和规模的扩大起到一定的促进作用。

2. 贷款工作在解决就业问题、帮助低收入户扩大生产规模、使低收入家庭获得稳定收入等方面，也起到积极促进作用。有 25.5% 的计划生育户因贷款有了较为稳定的工作，68.0% 的家庭因贷款有了稳定的收入，61.2% 的家庭或企业解决了原有项目发展资金不足的问题，扩大了生产规模。

3. 推动了农村经济健康持续发展。在实际操作中，各区县根据当地经济结构和环境，采取多种形式，建立健全技术支持及产、供、销一条龙的网络体系。3 年来，全市在小额贴息贷款扶持下，涌现种植、养殖、运输、旅游等致富典型示范户 200 余个，培植规模大、经营管理科学、有市场、经济效益显著的种植养殖示范小区、示范村、示范园区近百个，对当地独生子女户增收致富很有示范作用。

（二）社会效益——密切干群关系，促进计生工作深入开展

1. 稳定了低生育水平，促进计生工作深入健康发展。调查中被调查者有 86.5% 反映村民对计生工作的认识有了新的理解，有 80.4% 认为村子里现在想生两个小孩的人少了；领取《独生子女父母光荣证》及符合条件退出二孩生育规划的人数明显增加。同时，88.5% 的被调查者认为应该把更多的精力放在增收致富上，也更加重视对子女的培养和教育。82.7% 的人认为开展扶持工作以来，村里风气比原先有了好的转变，人们的精神面貌更加良好，村民之间关系更加融洽。

2. 树立了计生部门良好形象，密切了党群干群关系。贷款使较多的家庭对计划生育的认识有所提高，减少了他们对计划生育的种种顾虑和担忧。有 86.5% 的人认为村民对计划生育工作有了新的理解；有 71.9% 的被调查者反映他们感到从执行计生政策中得到了实惠，真正意识到计划生育是一项利国利民的政策。其次，通过此项工作，使得各级计生部门的工作人员突破了单纯就计划生育而抓计划生育的狭窄思路，寓基本国策教育于致富服务之中，解决群众遇到的各种困难，使计生工作更加贴近群众，干群关系日益融洽。85.5% 的被调查者

认为此项工作使计生工作和计生干部在群众中的形象大为改变,村民与计划生育干部的关系密切了。

3. **有效地推动和促进了广大群众生育观念的转变。**调查中,有 83.2%的被调查者感到作为计生户有自豪感;有 67.6%的被调查者认为因贷款项目带来相应的收入提高,得到了村里人的尊重和羡慕。同时,人们的**养老**观念发生相应转变,59.8%的被调查者认为养老还是靠自己更现实,自我养老是将来最好的选择,且有 28.6%的被调查者认为现在生产发展不错,收入比较稳定,会存有养老积蓄或购买养老保险;25.6%的被调查者认为儿女都能养老;仅有 8%的人仍然认为必须要有儿子才能有保障。

三、存在的主要问题

1. **大额贷款带来的较大风险难以控制**(如何降低大额贷款的偿还风险是确保此项工作稳步、健康发展的关键)。

2. **某些发展模式违背了资助计划生育低收入户增收致富的初衷**(如何在资金使用中大力显现计划生育家庭的**优越性**,需要进一步规范)。

3. **以户为单位的贷款方式给基层计生干部带来的工作量不堪重负**(如何简化信用手续,减轻基层负担,让更多的低收入家庭获得资金扶持,有待进一步探索)。

4. **存单抵押方式使相当多的计划生育低收入户被挡在增收致富的大门之外**(如何因地制宜、因人制宜确定贷款的额度和时限,是发挥贷款最大效益的保证)。

四、几点建议

(一) 进一步完善贷款的相关制度

结合社会、经济发展的形势,在贷款的时间、对象、数额以及资金使用的模式等方面宜做进一步的规范,探索制定符合社会、经济发展现状和区域经济发展的扶持模式。对不同模式中如何最大程度凸显计划生育户的优越性作出明确要求,使其贷款发挥更大的社会效益和经济效益。尤其集体形式发展模式,则要明确集体与各被扶持户之间的利益分配关系,确保各被扶持户能够得到切实的实惠。

(二) 协调相关部门关系

争取在贷款的程序和抵押方式上做进一步的简化和调整,实行多样化担保形式,使资金更多流向有能力、有项目、有愿望的低收入计划生育家庭,真正实现计划生育户的富裕。同时,精简贷款手续,以减轻基层计生专干的负担。

(三) 建立经常性项目执行情况的考核评估制度

进一步加强对基层工作的指导与沟通,及时解决工作中出现的问题。同时与各区县协商建立一个经常性的项目执行情况的考核评估制度,将指标系列化并固定下来。

(四) 积极争取相关部门对贷款扶持项目提供相关技术支持与信息服务

避免单纯的资金帮助,把资金帮助同技术、信息结合起来。从各地区自身条件出发,探索制订符合本地客观条件的多种形式的发展和增收致富项目,满足农村中众多的计生低收入户的发展需要。

同时,计划生育部门应该加大其宣传力度,使村民从意识和行动上配合计生工作的具体实施,以便贴息贷款工作在今后能更好地发展,发挥更大的经济效益、社会效益和政治效益。

让计生家庭受益

—顺义区以人为本全面开展优质服务

史振启 张映红^①

内容提要: 进入新世纪后,全国提出争创人口和计划生育优质服务区县。该文介绍了2004年顺义区人口计生委紧紧围绕工作思路和工作方法的“两个转变”,深入基层调查研究,从农村广大计划生育家庭最关心的计划生育家庭养老保障、医疗和生殖健康、少生快富、独生子女教育等四个问题出发,积极开展优质服务工作的经验。

进入新世纪后,全国提出争创人口和计划生育优质服务区县。计划生育优质服务就是:以人为本、以人的全面发展为中心,以群众的需求为出发点,以稳定低生育水平、提高人口素质为目标,围绕生育、节育、不育开展优质服务,合理地利用和配置社会资源,以适应市场的发展和群众的需求,全面提高计划生育服务质量,促进人口和社会的全面发展。我区近30年来一直处于低生育水平,超生已不再是主要矛盾,人口和计划生育工作的关键正是要抓优质服务,以服务促管理,以服务促提高,以服务促观念的转变。

为了作好这项工作,在上级政府和有关部门的领导和帮助下,我们深入基层进行了调研,发现农村广大计划生育家庭最关心的问题主要有四个方面:农村计划生育家庭养老保障、独生子女教育、少生快富、农村医疗和生殖健康。围绕这四个问题,我们重点开展了以下工作。2004年底经过国家计生委领导和专家三天的评估验收,被授予全国计划生育优质服务先进区。

一、建立农村独生子女父母养老保障制度

农村养老保障问题是农民最关心的问题,也是全国农村最难解决的问题。目前,最早响应国家号召,带头实行计划生育的独生子女父母,已经50多岁了,他们面临的一个重要问题,就是养老问题,特别是那些子女远在外地,或一个女儿已出嫁的独生子女父母,养老问题显得就更加突出。如果这个问题解决不好,就会影响到年轻一代实行计划生育的积极性,对现行的计划生育政策造成冲击。

顺义区的综合经济实力和各项社会事业虽然有了快速发展,但全区425个村,19个镇,因基础不同,发展也不平衡。全区有农村独生子女家庭五万余户,在国家没有出台政策和启动专项资金的情况下,单靠区镇财政没有这个能力,只能积极争取村党支部和村委会基层领导的支持,只有他们的思想通了,积极主动地想办法,根据自己的经济情况,选择适宜的方法建立养老制度。

由于这项工作没有现成的模式参考,加之农村发展及不平衡,集体经济相差悬殊,我们采用了先试点,后推开,逐步扩大的方式。考虑到从村级入手,所以提出“民主协商、量力而行、循序渐进、逐步到位”的原则。从经济发展好,镇、村两级干部对计生工作认识高的入手,然后转入38个村进行试点,初步总结出四种模式。一是“提前发放”:村集体经济实力较强,60岁以上的全体村民已发养老金,但对计划生育家庭特别规定可以提前5—10年发放。如仁和镇复兴村规定,一般村民男年满60周岁,女年满55周岁每人每月领养老金200

^① 史振启,北京市顺义区人口和计划生育委员会主任;张映红,北京市顺义区人口和计划生育委员会干部。

元。村党支部、村委会研究决定,独生子女父母提前 10 年发放。即女 45 周岁,男 50 周岁即可领取养老金,按此标准计算,每个独生子女家庭比其他户可多领 4 万余元。二是“增加额度”:村集体经济实力较强,对全体 60 岁以上的村民已发养老金的,对计生家庭提前 5—10 年发放,而且每月增加额度。如我区仁和镇庄头村,一般村民 60 岁以上每人每月领取 60 元养老金,而独生子女父母不但提前五年,而且每人每月可多领 10 元。三是“优先领取”:村集体经济发展一般,实力不是很强,村民还没有发养老金的,从独生子女父母开始发放。四是“双保险”:除了村集体发给养老金外,再给农村独生子女父母上商业保险或社会养老保险,即养老金加保险,简称“双保险”。具体形式是:男年满 55 周岁,女年满 50 周岁的独生子女父母,每月可从村集体领取一定数额的养老金。到他们满 60 周岁时,还可以从劳动和社会保障局或保险公司领取养老金。

为了加快村集体建立养老保障制度的进度,2002 年 8 月 1 日,区计生委召开了百名村支部书记参加的建立独生子女父母养老保障制度研讨会,会上交流了农村养老保障的做法和体会,进一步统一了思想,在养老保障方面,独生子女父母的待遇一定要高于一般群众户;建立独生子女父母养老保障制度不搞一刀切,各村根据自己的经济实力量力而行。研讨会后,各镇村积极行动起来,此项工作进度很快。2002 年底全区已有 158 个村建立了村集体为独生子女父母发放养老保障金制度。

2003 年 9 月份,区政府转发了《顺义区计生委关于建立计划生育养老保障制度稳定低生育水平意见的通知》(顺政办发[2003]61 号),要求各级政府提高对农村地区建立计划生育养老保障制度重要性的认识,把此项工作纳入重要议事日程,定期研究工作,解决存在问题。

北京市政协常委朱蓉先等一批专家来顺义 10 个村调研,肯定了发展方向,并提出了建议,认为对于计生家庭养老这样一件大事,国家各级财政应当分担,而不应只让基层承担。2002 年国家人口计生委《人口与计划生育情况》第 83 期、2003 年中国社会科学院要报《领导参阅》第 24 期、2003 年《人口与计划生育》第 11 期进行了专题报道。电台、电视台和计生文化墙加大宣传力度,镇村干部热情更高。2003 年 12 月份“北京市计划生育利益导向机制研讨会”在顺义宾馆会议中心召开,主管区长曾繁新做了重要发言,重点是利益导向机制。2004 年我们进一步加大工作力度,各镇村之间相互影响,全区形成良好氛围。2003 年我区建立养老保障制度的达到了 283 个村,占全区总村数的 66.6%。到年底,全区推进到 373 个村,占全区总村数的 87.8%,共有 4108 人领取了养老金,共发放 220.9 万元。

目前四种模式所占比例分别是:“提前发放”模式 82 个村,占已建养老保障村数的 22%。“增加额度”模式 59 个村,占已建立养老保障村的 15.8%。“优先领取”模式 207 个村,占已建立养老保障村的 55.5%。“双保险”模式,一般在经济发展水平高的村推行,目前全区有 25 个村,占已建立养老保障村数的 6.7%。全区有 61 个村增加了养老金的发放额度。最多的村计划生育户每人每月领取养老金 300 元(天竺镇天竺村),夫妻二人如果都符合条件,全年可领取 7200 元,已经基本解决养老问题。经济发展差一点的村每人每月发养老金 20 元,夫妻双方都符合条件全年可领取 480 元。

顺义区建立和完善独生子女父母养老保障制度受到了群众的欢迎。养老金发放还比较少的村,村民也很理解,他们感到了真正的实惠,看到了希望。

二、从农民最关心的农村医疗、健康问题入手,全区上下深入开展“生殖健康进社区”活动

农民当前最怕的是家人有病,一旦老人或自己有了大病,住院动手术,少则二万,多则七八万,虽然通过辛勤劳动,手头有了几万元积蓄,但不敢花。农村新型合作医疗帮助农

民解决了这个大问题。在推进新型合作医疗过程中,为加强农村基层网络建设,根据全区村级人口规模和人口分布,先后建起了一批农村卫生社区服务站,大夫由卫生院派,工资财政保,药品统一进,而且农民入了新型合作医疗后,看病可以免四费,可以适度报销,尤其是大病、重病,可以享受按比例报销。

人口与计生,尤其是生殖健康和卫生密不可分。为此,人口计生委与区卫生局搞起了“计卫联手”,生殖健康进社区活动。具体操作方法是社区卫生服务站,配有一名妇幼保健大夫,育龄群众可以咨询各类优生优育问题,直接领取避孕药具,观看避孕节育、优生优育宣传光盘,领取各类宣传品,设立咨询热线电话,有条件的还设了“悄悄话室”,基本上做到了“六到位”、“五个一”。

而离群众最近的是坚持多年的孕检。这是计生工作多年坚持的有效手段,即早发现、早采取措施,减轻群众的痛苦。但对于多年坚持不要计划外,不想超生的同志,这种方法有些落伍,群众感觉干部不信任群众,要求进行改革。为此我们创造出孕检与康检相结合的新方法。但孕检和康检在费用上大不一样,孕检很省钱,而康检每人每年需三十至三十五元,六项检查,可以了解身体整体健康状况。生殖健康进社区的主要工作在于给群众进行体检,体检费用由各级分担,并建立健康档案,随后跟踪治疗,发现重大疾病,帮助联系北京专家给予治疗,治疗后对参加合作医疗的给予适度报销。这种服务离群众近,解决实际问题,非常受群众欢迎。三年来共体检 116254 人,发病率 29.48%。合作医疗报销 465 万元。

三、“少生快富”得民心,不断增强计生家庭自身造血功能

帮助计生家庭选好项目,解决资金可以使他们增强自身造血功能,勤劳致富,也可以进一步解决好养老问题。区领导非常支持这项工作,于 1996 年在全市率先启动了百万财政资金扶持计生家庭少生快富,已扶持三期,共扶持 582 户,使这些家庭人均年收入平均增加 1225 元。由于工作富有成效,2002 年全市在顺义召开现场会,在十个远郊区县启动 2000 万贴息贷款,2003 年至 2005 年逐步加大力度,3000 万、6000 万、一个亿,2005 年一个远郊区县 1000 万。为了扩大覆盖面,顺义区 2004 年在市里分配额度基础上,增加了贴息贷款 300 万,加上北京市给的贴息贷款 600 万元,共计 1000 万元,共扶持 496 户,扶持一年后人均收入增加 1890 元。2005 年增加到 500 万,再加上财政原有的 100 万,全区今年运作 1600 万,可以扶持近 800 户计生家庭加快致富步伐。

为了加快城市化建设步伐,扶持也由一产向二、三产业转移。2004 年扶持的户中一产 302 户,占 61.1%;二三产 192 户,占 38.9%,2005 年一产和二、三产业要各占 50%左右。

四、部门协调强化独生子女教育

首先,区人口计生委和相关部门一起,积极探索教育独生子女的方式和方法,发挥优势、扬长避短。既要看到独生子女娇生惯养、缺少团队精神的不足,又要看到他们善于接受新鲜事物,综合素质比较强的优势,与区教委联合在中学设立了健康教育课堂。目前,实行计划生育村(居)民自治的村达到了 96%,协会在青少年和未婚青年中积极开展性与生殖健康教育,让全区广大独生子女健康的成长。

其次,各部门相互支持合作,对计生困难家庭子女,考学后有困难的给予扶助支持。教委从 2003 年 9 月 1 日设立了高等助学金和人民助学金,为 832 名家庭贫困的独生子女提供了 25 万元的经济帮助,保证了学业的顺利完成。各镇经济条件好的村,也出台了对独生子女考学的奖励政策。目前,已有 104 个村,占全区总村数的 24.4%,已有 1811 人享受了 50 元到 1 万元不等的奖励。

再次,进行生育文化宣传,激发群众教育好子女的热情。今年全区镇、村两级投资 26

万元建起了不同风格的2米×3米的计划生育政务公开栏,对符合二孩生育政策的办理程序、生育和奖励政策、流动人口计划生育须知等内容进行公开,维护了群众对生育政策、二孩审批手续、奖励等的知情权利。2004年全区有111个村建起了规模大、档次高、形式新颖的生育文化墙(园),总面积达到了10207平方米。生育文化墙(园)和文化楼门建设满足了群众对文化的需求,促进了精神文明建设的开展。

最后,为推动全区的家庭美德建设,提升家庭成员的文明素质,区人口计生委和区妇联共同开展了“现代家庭,风采顺义—家庭才艺大赛”活动。参赛节目以歌颂祖国、歌唱家乡、展现顺义家庭的才艺和和睦相处健康向上的精神风貌为主题。此次大赛,充分展示了顺义近年来家庭文化建设所取得的丰硕成果,进一步推动了全区的家庭美德建设,对提升家庭成员的文明素质,引导群众树立科学文明进步的婚育观,营造文化科学、健康向上的家庭文化氛围,丰富家庭及群众的业余文化生活,推进先进文化及社会主义精神文明建设,起到了积极的作用。

计划生育工作新机制探讨^①

李晶^②

内容提要: 该文介绍了人口和计划生育部门建立计划生育工作新机制开展的四方面工作,包括计生部门与卫生部门联手,在社区提供优生优育、生殖健康检查等优质服务;计生部门与教育部门联手,共同开展青春期教育;建立计划生育群众需求信息采集、引导服务机制;在基层计划生育工作管理体系中建立“费随事转,开设特色工程、精品活动”奖励机制以及“现居住地服务与管理的”考核机制。探讨了在新形势下计划生育工作新机制的内涵、特征与功能。

1997年5月宣武区被国家计生委确定为全国计划生育优质服务试点区后,我们承担了一系列国家级项目,如避孕方法知情选择项目、性别视角项目、中国/联合国人口基金生殖健康/计划生育项目等。在实施项目的过程中我们的工作得到各级领导的关心与支持,特别是得到国家和北京市人口和计生委领导在工作上的具体指导。在实施项目的过程中,我们接受了许多先进的理念和成功的经验,逐步形成了以人为本,以人的发展为中心的计划生育优质服务的工作新思路、新模式;形成了“政府推动、部门配合、群众参与、齐抓共管”的工作新局面,探索出了一套新的工作运行机制。

一、计生卫生联手优质服务在社区的工作机制

随着我国城市化进程的推进,许多职能逐步从“单位”向“社会”过渡,“社区”在群众生活中和各项社会公共事物中起着越来越重要的作用。1997年我区成为城市改革卫生服务体系的试点区,改革的重点是在社区建立卫生服务站,卫生服务站依托社区,面向家庭,服务群众,开展预防、医疗、保健、康复、健康教育和计划生育技术服务六位一体计卫联手新格局,这为计生、卫生联手创造了一个非常好的机遇。同时我们紧紧抓住计生、卫生结合点:(1)工作目标一致,都是依托社区为居民提供全方位的优质服务。(2)计生、卫生服务内容有许多是相同的,如优生指导、落实避孕措施、妇幼保健等。共同的使命使我们和卫生部门联起手来。

“计生卫生相联手,优质服务在社区”活动的形式主要有,成立社区医务人员志愿者服务队,按照群众的需求开展义务咨询、讲座、诊治活动;聘请大医院妇产科专家作顾问,指导社区工作,解决卫生技术难题;根据信息引导入户随访服务;开展计划生育科普知识讲座,举办小型展览等等。

计生卫生联手服务的内容主要有:

第一,举办优生优育培训班,开展优生指导。自1993年9月起,我们坚持在新婚夫妇办理《生育服务证》时,街道计生办为其送上新婚贺卡,将提供优生培训的信息(时间、地点、内容)告诉他们。为防止遗漏,在民政局结婚登记处和社区居委会存放新婚贺卡,并及时送到他们手中。区中心每周四、周日晚上,举办培训,并由专家现场咨询。在新婚培训的基础上,在妇幼保健站对孕期妇女进行系列培训,同时对大龄孕妇和高危孕妇进行医学监测,这样确保新婚夫妇生一个健康聪明的孩子,尽可能减少病残儿的出生。迄今,优生培训班已坚持12年。

^① 该文为2005年北京市宣武区计划生育工作研究报告。

^② 李晶,北京市宣武区人口和计划生育委员会主任。

第二, 依托全区 28 个社区卫生站, (同时悬挂“计生服务站”标牌) 开展计划生育优质服务。宣武区计生委和卫生局共同制定了社区卫生服务站工作职责和工作规范, 并且联合下发文件。每个卫生站有一名妇科医生专人负责, 统一印制服务手册、咨询和访视记录本。为进一步提高社区计划生育优质服务水平, 每年请国家级专家对 28 个社区医生进行服务规范培训。坚持每季由街道主管领导牵头, 召开计卫联席会议, 研究工作计划, 解决服务中的实际问题。同时区街两级不断为社区卫生技术服务提供设备支持, 区人口计生委为 8 个重点站配备了远红外线治疗仪和乳透仪, 各街道为卫生站添置了宣传展板、展柜, 宣传品和避孕药具免费自取架。卫生站在计生系统大力支持下, 不断扩大服务人群, 增加服务内容, 不断提高服务质量, 提升了服务站的知名度。社区卫生服务站的患者多了, 经济效益成倍增长, 体现了“双赢”的效果。

第三, 开展妇女病普查, 将生殖健康快车开进社区。每年由计生部门负责组织, 卫生部门负责妇科体检。将体检、讲座、咨询、追踪服务系列服务送进社区。每年体检结束后, 我们广泛征求意见, 并不断调整充实检查项目, 形成生殖健康套餐, 由群众自由选择。并且由区计生委组织由各大医院专家组成的“生殖健康快车”服务队, 深入各个社区, 为群众开展服务, 到目前已坚持 8 年, 深受社区群众的欢迎。

第四, 每年年初区人口计生委与区卫生局共同研究当年的工作, 共同进行研究解决工作中遇到重要事项, 年底对各个社区卫生服务站共同进行工作评估(计生工作纳入卫生局社区卫生站千分考核, 占 50 分) 和奖励。两年来我们相继下发了一系列文件, 规范这项工作机制, 使这项工作机制不断完善和提高。1999 年宣武区政府领导高度肯定这一做法, 下发文件固定了这一工作机制。到现在, 计生卫生相联手优质服务在社区的工作机制已经运行 8 年, 这期间, 宣武区计生委和卫生局的领导以及基层部门的领导都更换了, 而这项工作依然在有序地运行, 并且随着岁月的增长, 这项工作机制更为健全。

二、计生教育联手, 共同开展青春期教育的工作机制

研究表明, 青少年的身心发育呈现日趋提前的趋势, 无知和无保护的性行为可能意味着各种风险。特别是性病和艾滋病的蔓延, 使得性问题不仅仅具有性生理、性心理、性道德的意义, 还与青少年的健康直接相关, 青春期健康教育已经成为青少年健康成长的当务之急。宣武区人口计生委和教委领导坚持在青少年中, 开展适时、适度的青春期性科学知识教育, 开展生命、生育、避孕知识的教育, 开展预防性传播疾病和艾滋病等科学知识的教育, 不断提高青少年生殖健康水平。

2000 年我们在调查研究地的基础上制定了《宣武区开展青春期教育实施方案》(简称《方案》), 《方案》得到宣武区政府的高度重视, 以政府文件的形式在全区转发。根据《方案》的要求, 我们在学校、社区、社会三个层面开展了全方位的教育。

(一) 在学校开展规范的教育

一是将青春期教育纳入学校教育的课程计划之中, 做到有师资、有课时、有教案、有评估, 促进青春期教育在学校的落实。

二是在全区所有中学和部分小学设立心理咨询室, 帮助青少年解决生理和心理上的各种困惑。

三是青春期性健康教育在初中教育的基础上向高中和小学延伸, 并在高中教育中加入了避孕知识。

四是规范教学教案, 共分八个部分: (1)“迎接青春期”, 主要是让学生理解性生理发育, 正确认识自己、悦纳自己。(2)“生命的奥秘”, 主要是让学生理解新生命孕育与诞生是一个神奇而伟大的过程, 懂得尊重自己、尊重他人, 对青少年性行为敢于说“不”。(3)“我的心

理”，主要是让学生正确理解青春期心理特点，掌握自我调节方法。(4)“我是男孩、我是女孩”，主要是让学生了解性别角色在生活中的作用，帮助青少年完善性别角色发展；帮助青少年形成男女平等的意识。(5)“学会交友”，主要是让学生理解人际关系对心理健康的意义，学会同学交往、异性交往。(6)“学会自我保护”，主要是让学生了解性伤害、性骚扰概念及其表现，提高自我保护意识。(7)“珍爱自己，远离艾滋病”，主要是让学生了解“AIDS”、“STD”的有关知识，建立科学的态度和社会责任感，提高自我保护能力。(8)“珍爱生命，远离毒品”，主要是让学生了解毒品的有关知识，掌握远离毒品、自我保护的方法、提高自我保护意识。

在这八项内容教育过程中，我们树立一个重要的理念：青少年是性健康教育的主人，掌握科学的性知识，获得适宜的信息和技能是青少年的权利，应该得到充分的尊重。教师是参谋、是服务者。我们要把握一个基调：坚持“积极导向教育”，对青少年性行为说“不”。我们要把握好一个度：根据不同年龄青少年生理、心理特点设计教育活动。坚持三项基本原则：性心理、性生理、性道德相结合的原则，适时、适量、适度的原则，学校、家庭、社会相结合的原则。

五是充分发挥“青春期教育学术研究会”的作用，不断推动青春期教育向前发展。“研究会”由计生委、教委、卫生局、司法局、工青妇等有关单位研究青少年问题的同志以及社会著名专家、学者组成，每年召开一次研讨会，进行学术研讨、交流。

六是我们与首都师范大学心理咨询培训中心合作，建立青春期教育、心理咨询、教师培训、教师考核制度，做到教师持证上岗。

(二) 在社会层面开展工作

一是在 2001 年 4 月成立了宣武区青春健康中心，负责全区青春期教育具体事项。四年来，青春健康中心开展了卓有成效的工作：接待咨询 2.5 万多人次；培训家长 3 万人；培训教师 700 多名；举办社区宣传活动 200 多场次；指导 35 所中学设立心理咨询室；组织互动教育活动 30 多场；举办性科学知识咨询服务活动 30 多场；召开学术交流会 4 次；编辑系列资料 4 本；接待学生、家长各种咨询 22025 人次。培训青春期教育的志愿者 300 多名。5 年来采用滚动式培训家长 2.8 万人次。现在宣武区青春健康中心已经在国内外小有名气，接待了大批专家、学者和中外记者访问。2003 年国家“7·11 世界人口日纪念活动”在青春健康中心举行，国家计生委主任张维庆等领导视察了青春健康中心。张维庆主任为中心题词“青春健康，人参心灵驿站”。

二是成立少男少女生殖健康关爱门诊，提供生殖健康服务。在深入开展青春期教育的过程中，区计生委、卫生局坚持以人为本的理念，把教育和服务结合起来，于 2003 年 12 月 1 日在宣武区妇幼保健站成立“少男少女生殖健康关爱门诊”；2004 年 4 月 23 日在宣武医院成立“青少年生殖健康关爱门诊”。两个门诊是从人文关怀的理念出发，为青少年提供了一个崭新的平台。他们可以通过电话或与医生面对面的进行咨询，解决生理、心理上的困惑，了解紧急避孕知识。如果一旦发生了意外妊娠，青少年可以在十分温馨、独立的环境里，得到专业医生安全、规范的医疗救助及性道德、性责任的教育。尽管这两个门诊成立的时间不长，但是已经产生了很大影响。中央电视台等 10 多家媒体进行了报道。在开办一年的时间里显示了明显的社会效益。

三是建立青春健康法律维权热线，为青少年提供有关法律知识的咨询与宣传教育。为了更好的宣传贯彻《未成年保护法》；为了有针对性地为青少年提供法律援助和维护青少年的合法权益，2004 年 6 月我们与司法局、教委联合建立“148 青春健康法律维权热线”。在为青少年法律援助的同时，还将宣传远离毒品、预防艾滋病等与法律有关的科学知识，帮助青少年树立法律意识，增强社会责任感，提高自我保护意识和自我保护能力。

（三）在社区层面开展工作

在学校开展规范的青春期教育的同时，我们在社区开展了丰富多彩的青春期教育活动，充分发挥社区志愿者、计划生育协会、驻区单位的作用，整合资源，为青春期教育创造条件，提供服务。许多社区从建设幸福文明家庭入手，开展各种活动，提高家长青春期教育的水平；提高学生的自我保健和自我保护能力。如在社区开展“性教育——不可绕开的话题”的大讨论，并把青春期知识送到社区居民之中；在社区成立青春期教育学校，帮助各个社区开展青春期教育；与驻区部队共建，把青春期教育送到军营；在流动人口集中的工地、民营企业开展青春期知识教育。这些活动有力地促进了我区青春期教育的全面开展。在活动中，“青春健康中心”发挥了指导、辐射、带动作用。广大志愿者积极参与，形成了一个青春期教育的协作网络。

2001年9月，我区又承接了中国计生协与美国适宜卫生技术组织（简称国际帕斯组织）“青春健康”项目。项目目标人群确定为社会青年。我们确定牛街和广内街道为试点单位。两年多来，协会通过组织“性与健康”主题会、“生活技能培训”、“预防艾滋病”、“亲情服务”等活动，在未婚青年中树立一种健康的理念。通过各种活动增强了青少年自尊、自信、以及积极的性别平等和基本权利的意识；增强了青少年安全、健康、负责任的性与生殖健康的能力；促进了青少年获取和利用他们乐于接受的性与生殖健康服务和咨询；营造了有利于开展青少年性与生殖健康工作的社区、社会和学校氛围。青年们对活动中运用参与式、互动式、游戏式的教育方法十分感兴趣，他们积极参加，表现了极大的热情。由于效果好，许多社区和单位都积极参与其中。我们还在流动人口中利用多种形式开展预防艾滋病教育。

通过以上三个层面的工作，宣武区青春期教育已经呈现出“五化”：需求调查社会化、教育培训规范化、教育手段科学化、教育网络立体化、教育项目国际化。

三、建立计划生育群众需求信息采集、引导服务机制

通过多年地探索，我区已经形成了一套计划生育优质服务信息采集和引导服务的工作机制。主要内容包括：

第一，制定相关部门对育龄群众“五期”服务中需求信息采集的程序，其中包括采集渠道（电话、网络、咨询、座谈会等）、采集内容、采集时间以及反馈的渠道和时限，并把相关单位组织成一个网络，形成互动，从而便于群众需求信息的集中、发布、和利用。

第二，制定相关部门对育龄群众进行优质服务的规范性程序，其中包括服务内容、标准、时限以及责任单位和协作单位的职责等。通过规范程序，形成一个服务网络，从而规范了优质服务的运作规则。

这两个服务性的工作网络还有两个规范性文件作为支持，一个是1999年由区政府转发区计生委文件《宣武区开展计划生育“五期”系列化服务规范》，另一个是《宣武区、街（局、公司）、居（单位）计划生育宣传教育三级管理规范》。通过这两个文件进一步提出服务要求，进一步落实服务程序和标准。

通过以上规范性的运作，使宣武区的育龄群众真正得到计划生育优质的服务。这项工作机制我们已经坚持6年，现在依然正常运转。

四、对基层计划生育工作管理新机制

（一）建立“费随事转，开设特色工程、精品活动”奖励机制

2002年我区取消对社区的考核，改为下发指导性意见，使社区居委会围绕区人口计生工作任务、目标，自主开展工作。各街道按照责、权、利相统一的原则，实行了“权随责走，

费随事转”的工作机制。社区居委会承担计生工作，街道按户均经费下拨，用于日常管理。在此基础上，各街道结合重大活动、中心工作，在社区自主选择活动方式的基础上，街道开展精品活动、特色活动的评比，并给予幅度不同的经费奖，大大调动了社区开展人口计生工作的积极性，并有效提升了工作的质量。

（二）建立“现居住地服务与管理的”考核机制

针对本市人户分离较为普遍的这一现状，我们在加大现居住地服务与管理的同时，自2004年尝试建立了本区人户分离人员服务与管理的考核机制。为提高现驻地计生部门的关注程度，我们出台文件规定：“本区内人户分离人员出现违法生育的，以WIS系统信息管理为标志，已实现信息沟通的，在目标量化考核中，户籍地减70%，现驻地减30%，未实现信息沟通的，户籍地减30%，现驻地减70%。”这一办法规定实现信息沟通所发生违法生育行为，现驻地的管理责任大幅降低，促使现驻地的计生部门加大人户分离人员的摸查（在人户分离人员的控制方面，现驻地易于操作，其工作的主动性较户籍地更为重要），并尽快完成网上握手，实现户籍地与现驻地双向管理，共同负责的目的。在此办法实行的2年间，本区内人户分离人员违法生育现象得到有效遏止，截止目前，此类人员尚未发现有违法生育的案例。

在此基础上，为加强现居住地服务与管理的力度，区人口计生委自1996年至今，为每个街道聘一名流动人口协管员，开展流动人口计生管理与服务，并建立其学习、培训、月例会制度和联合检查制度。

五、几点体会

（一）适应社会进步与发展不断满足群众的需求，是建立新机制的前提

在改革开放的新形势下，我们的社会在不断发展、进步，群众在计划生育方面的需求也不断在变化，但是“立党为公、执政为民”的工作宗旨永远是不会变的。我们必须真正把群众当作计划生育的主人，根据社会的不断变化和群众的需求来调整我们的工作思路和工作方法，在实践中逐步形成新的工作机制。我们要经常深入基层开展调查研究，了解新情况新问题，把群众的需求作为我们一切工作的出发点和落脚点。

（二）群众的满意度，是检验新机制的唯一标准

检验新机制成功与否的唯一标准，是看新机制在运用中群众是否受益，群众是否满意，群众的满意度有多高。群众对新机制满意，说明我们改革的思路是对头的，只有在新机制运行中群众的满意度提高了，才能说明新机制的建立是成功的。

（三）用科学发展观做指导，不断开创人口与计划生育工作新局面

通过近10年计划生育工作的梳理，我们可以看出，今天宣武区计划生育工作的发展，无论是发展的主题、发展的目标、发展的过程和发展的模式与以前有了很大的不同，在这样的大背景下，要实现又快又好的发展，必须切实把发展的思路和行动统一到科学发展观的要求上来，以科学发展观统领全局工作，并且切实贯穿于计划生育工作的各个方面，这是我们今后工作必须遵循的指导方针和重要原则。