

计划生育理论与实践

首都人口工作的几点思考

赵 力

(北京市人口和计划生育委员会 规划协调处, 北京 100053)

摘 要: 本文以首都发展体现出的五个方面阶段性特征为背景, 分析了人口工作和首都人口工作的基本特征, 进一步厘清了首都人口工作面临的三大主要考验, 并以“摸清情况、守住底线、扩充容量、动态调节”为主要思路, 提出应对的七方面措施建议。

关键词: 首都人口工作; 特征; 主要考验; 实践

中图分类号: C924.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2014) 01-0124-04

DOI: 10.3969/j.issn.1000-4149.2014.01.012

人口问题是关系首都永续发展的重大问题, 人口因素与首都发展的各个方面既普遍联系、深刻影响又相互制约。当前首都发展体现出的五个方面阶段性特征, 为人口工作提供了新的视野, 提出了新的要求, 也促使人口工作者对人口工作进行新的思考。

一、创新思路, 进一步研究人口及首都人口工作的特征

1. 人口两重性特征构成了人口工作面对的基本矛盾

人口既是经济社会发展的基础条件, 经济社会的发展又最终服务于人; 人口既是生产者, 又是消费者; 既是管理对象, 又是服务对象。这种两重性的特征, 使得人口在城市运行当中具有两个相反角色、两种不同的要求并相互博弈。这是人口工作需要处理的最基本矛盾。因此, 在人口工作当中需要宏观着眼、微观入手, 并使市场发挥更大的作用, 通过市场机制去寻找平衡点; 需要政府部门在人口工作的政策目标确定、政策手段选择上要科学把握合理的度; 也需要根据管理和服务要求的不同对人口进行分类服务和管理。

2. 人口阶段性特征支撑了现阶段开展人口工作的必要性

从长期来看, 人口的出生、迁移、结构、素质等问题最终应当在市场经济环境中由个人自主决定而形成, 人口两重性的矛盾也只有在市场经济环境中才能得到最大程度的解决。推动人口均衡化的工作不是从一开始就有, 也不会贯穿社会主要现代化建设的始终, 主要是在由计划经济向市场经济不断转变的阶段发挥作用, 因此, 人口工作具有的阶段性特征, 是现阶段推动人口均衡化工作的时间背景。这就要求人口工作一方面要把人口的计划作为所有计划的最前端, 去把握人口与经济社会、资源

收稿日期: 2013-09-03; 修订日期: 2013-12-09

作者简介: 赵力, 北京市人口和计划生育委员会规划协调处主任科员。

环境的均衡点；另一方面要积极完善市场经济环境，利用市场机制，调动社会资源，在人口管理中实现政府基本管理和社会管理、市场调节、个人自我管理相结合，在人口服务中实现政府基本服务与市场、社会提供的服务相结合。

3. 首都人口的开放性特征是首都人口工作的最大市情

北京是国家首都和中心城市，具有强大的人口吸引力。在地区发展不均衡、城镇化高速发展的背景下，作为全国人口主要输入地的开放式人口的服务管理是首都人口工作的地域特征，是首都人口工作的最大市情。

从存量上看，目前北京市常住人口总量近 2100 万，再加上 300 万左右来出差开会旅游的人口^①，实有人口中户籍人口和流动人口比初步估算为 1.2:1。从增量上看，自 2007 年以来，户籍人口年均机械增长 11.3 万，流动人口年均增长超过 40 万^②。开放式人口的特征明显。

开放式人口的特征决定了首都人口具有独特的工作任务。从根本上来说，一国的人口工作主要是封闭人口的工作。国家层面主导的人口自身均衡的问题，包括计划生育、性别比失衡、老龄化等问题在开放式人口中都可以通过人口的迁移政策予以调节。因此，首都人口工作要更加关注人口与经济社会、资源环境的外部均衡，更加关注人口的服务管理，把国内“移民”的服务管理问题放在更加重要的位置。

开放式人口的特征决定了首都人口在城市发展中具有不同地位。人口在国家发展当中具有基础性的地位，但在北京，人口问题是作为经济社会发展的后果出现的，而又反过来影响经济社会的发展。因此，在实践前端要更加注重城市规划、产业发展、政策制定，在中端更加注重人口的管理，在末端要更加注重人口的服务。

开放式人口的特征需要人口工作具有更加坚实的工作基础。传统人口的理论和数据不能适应开放式人口管理的要求，要从更广阔的经济社会视野来看待人口工作，要从城市运行的实际深入研究人口服务管理，要从更大范围和更多方式来收集、整理、集成人口数据。

二、去粗存精，进一步分析首都人口工作的主要考验

简单地判断首都人口过载，以及将首都交通拥堵、公共服务资源紧张、环境污染等问题简单归结于人口，既在理论上得不到完整的解释，也经不起实践的考验。北京的水资源和土地资源的承载力在一定条件下仍有余量；交通拥堵与产业分布、职住分离、交通建设管理更具相关性；公共服务资源紧张既有服务的结构问题，也有地区性公共服务产品提供全国性服务的问题。此外人口自身均衡作为人口服务管理的问题仍需稳妥应对。

因此，深入分析首都人口工作的主要考验，是做好人口工作的第一步。找准问题才能有的放矢，避免放空炮、打空枪，综合考虑其重要性、合理性和可能性，量力而行、尽力而为。

1. 人口规模快速膨胀，人口压力加剧城市运行风险是北京人口发展的主要背景

近 10 年来，北京市常住人口每年大体增长 60 万人左右，2012 年年末常住人口总量已达 2069.3 万人^③，交通拥堵、基础设施超负荷运转、环境恶化等“城市病”日益显现。庞大的人口规模，倍增了经济社会与资源环境协调发展的压力，凸显了城市建设管理在理念、政策、体制机制、方式方法等方面深层次问题，加剧了城市运行的风险和脆弱性，对城市精细化管理的要求不断提高并且愈加紧迫。

^① 参见王安顺市长在 2013 年人大会议上的发言。

2. 人口分布失衡, 中心城区人口过度聚集是北京人口问题的突出表现

2012 年首都功能核心区人口密度最高, 为 23758 人/平方公里, 是城市功能拓展区的 3 倍, 城市发展新区的 22.9 倍, 生态涵养发展区的 110 倍。全市人口密度从城区向外围呈现同心圆衰减。占全市面积 $\frac{1}{5}$ 的城六区, 创造了全市经济总量的 70%, 聚集了全市 60% 的人口^[4]。同时, 职住分离产生的大量通勤人口以及旅游人口, 也进一步加剧了中心城区与其他市域人口分布的失衡。中心城区功能聚集和人口聚集已经成为北京人口问题的聚焦点和放大镜。

3. 人口双重二元结构日渐显现, 创新人口的服务管理是北京人口工作的主要内容

原有的城乡二元结构尚未根除, 城市内部二元结构已日益凸显^[5]。城乡和城市内部的双重二元结构, 对经济发展、社会稳定、政府调控、人民生活都产生着重大的影响。城市市民与农民、户籍人口与外来人口、常住人口与流动人口的服务管理需要实现更高水平上的统分结合, 户籍农业人口城市化、外来人口市民化、实有人口分类管理和差异化服务的任务十分艰巨。

总之, 人口规模的快速膨胀使得人口资源环境协调发展压力不断加大。人口服务管理的滞后不仅使得城市在应对人口资源环境协调发展压力时面临市场失效、行政失能的困境, 而且加剧了人口与经济社会协调发展的难度; 而人口与资源环境、经济社会两方面协调发展的压力由于北京市人口空间分布的失衡被主要传导于中心城区, 人口与资源环境、经济社会协调发展的矛盾在中心城区激化和凸显。

三、整体推进, 进一步拓展首都人口工作实践

围绕“摸清情况、守住底线、扩充容量、动态调节”整体推进首都人口工作, 具体来说包括: 建立人口数据体系和人口评估机制, 监测、预测、评价人口状况, 摸清情况; 守住城市资源承载力和人口涌入数量供需两个底线; 通过调整空间布局和加快交通建设扩充城市人口容量以及建立市场和行政两套人口动态调节体系^[6-8]。

1. 建立人口数据体系, 监测人口状况, 为人口工作提供基础条件

深入、准确、全面、及时的人口数据是人口评估机制的支撑条件。应纳入瞬间人口和通勤人口数据, 扩大数据采集面, 提高数据集成效率, 实现人口数据点、线、面相结合。收集“区域点”数据, 对重点区域开展固定地点、固定时点的人口数据监测; 收集“时间线”数据, 按照时间序列, 收集随时间线变化的人口数据; 集成“整体面”数据, 推动部门间人口信息的共享、比对和分析, 全面反映北京市人口状况的基本面。同时, 在数据收集方式上, 实现实际发生数据、抽样估算数据、动态监测数据相结合。

2. 建立人口评估制度, 预测和评价人口状况, 为重大决策提供依据

在人口数据体系的基础上, 开展重大规划、重大政策、重大项目的人口评估, 对人口状况进行价值判断, 把人口评估机制设计成为跟踪人口状况的“监测仪”、促进人口有序流入的“调节阀”、促进人口合理分布的“分流器”、促进人口服务管理提升的“粘合剂”。尤其是对于与户籍、居住证挂钩的人口服务管理排他性政策都应先评估后执行, 为市政府重大决策提供依据和保障。

3. 稳定城市承载力, 守住城市运行资源底线

城市人口承载力主要限制在水资源和土地资源上, 也可有条件地扩展到北京市很高比例要从外埠调入的电煤气油等资源上。要根据城市运行的实际, 稳定关系城市正常运行的基础资源的供给和使用, 定期评估特定资源的承载力和长、中、短期风险, 制定相应规划和应急预案, 守住城市运行的资

源供应底线。

4. 依法治违，用法律手段守住城市人口涌入底线

依法严厉打击违法建设、违法生产、违法经营、违法用工，使“拆违、打非、治非”工作常态化。出台相关政策限制外来人口低端创业，鼓励挤出的就业空间和创业空间由符合政策的常住人口填充。通过“房屋治违”，压缩城市非法居住空间；通过“市场治违”，净化市场环境，压缩非法就业创业空间，从整体上守住城市人口涌入底线。

5. 调整空间布局，加快城市交通建设，为城市人口扩容

均衡化的人口分布对从整体上增加城市人口的容纳能力，促进人口服务管理的提升具有重大意义^[1]。人口分布的均衡化与城市交通密切相关，城市交通大大增加了城市人口分布均衡化的弹性。要从产业和公共服务入手，重点分析总部经济、教育医疗服务业、房地产业、文化产业对五环内同心圆式人口分布的影响，科学规划，以功能疏解为重点，推动中心区减压。同时，大力发展城市交通建设，增强人口对公共资源、市场资源、文化资源的空间可及性，共同推动城市人口扩容。

6. 推动稀缺公共资源“市场定价+政府补贴”，用市场手段调节人口

对公共服务和公共资源进行分类管理。基本公共服务尽力而为地扩大覆盖范围，稀缺公共资源逐步建立资源价格形成机制和区别对待的服务机制，对内公共化、对外市场化，引入市场定价，善用市场手段，还原市场调节，同时政府对符合相关要求的人口予以补贴，主动使用政府手段利用市场机制调节人口。稀缺资源应当包括土地资源、负载在土地资源之上的房屋资源和道路交通资源、优质教育医疗资源以及水电煤气等。

7. 以居住证制度为平台，开展“国内移民”管理，用行政手段调节人口

精细化设计居住证制度，使居住证制度既有人口管理的刚性，又具备人口调节的弹性。要通过“管理推、服务引”，尽可能扩大居住证的实际覆盖人群，并通过服务管理对人口进行动态监控和调节；要以居住证制度为平台，建立人口的权利和义务之间的联系，建立户籍人口与流动人口之间的联系，建立人口服务与管理之间的联系，建立宏观政策与个人行为之间的联系；要突出居住证制度在“国内移民”管理的核心和平台作用，与市场手段综合施治，组合调节，逐步形成分类合理、权责统一、以人为本、高效经济的人口服务管理局面。

参考文献：

- [1] 北京市统计局和国家统计局北京调查总队. 北京统计年鉴 2011 [M]. 北京：中国统计出版社，2012.
- [2] 同 [1].
- [3] 北京统计信息网，<http://www.bjstats.gov.cn/lhzt/rkpc/>.
- [4] 侯力. 从“城乡二元结构”到“城市二元结构”及其影响 [J]. 人口学刊，2007，(2).
- [5] 北京市人口规模调控联合课题组. 北京市人口规模调控问题与对策 [J]. 北京人口，2013，(1).
- [6] 国家发改委城市和小城镇发展中心课题组. 北京怎解人口结 [J]. 财经，2012，(37).
- [7] 王钦池. 促进人口均衡发展 建设人口均衡型社会——中国人口与发展咨询会（2010）观点综述 [J]. 人口和计划生育，2010，(7).

[责任编辑 方 志]