

\*\*\*\*\*  
\* 计划生育 \*  
\* 大家谈 \*  
\*\*\*\*\*

## 针对北京市特点,

# 将计划生育工作进一步引向深入

中国人民大学人口研究所 查瑞传

**编者按:**查瑞传教授此文写于1992年4—5月,一年多后的今天,北京市人口面临的形势和问题并没有发生太大的变化,作者在文中提出的一些看法仍可供有关部门借鉴和参考。

当前我国人口形势,包括北京的人口形势仍然是严峻的。然而北京和其他几个特大城市又有自己的特点,只有清楚地认识这些特点,确定其现状,找出其原因,预见其发展趋势,制定和实施恰当的政策,才能清醒、科学地引导人口向正确和健康的方向发展。

### 一、北京市人口现状

1990年7月1日第四次人口普查时,北京市常住人口已达1082万人(10819407人),比1982年第三次人口普查时增加159万人(1588720人)。8年间增长17.21%,平均每年增长2.00%,在全国仅次于宁夏。如果仅从这个数字看,北京市人口增长的确似乎是很快的。不过常住人口当中有北京市户籍的那一部分人口(1990年7月1日为1017万人)平均每年只递增1.47%(其中包括自然增长和有户籍变动的净迁入)。根据户籍管理部门最近统计,1991年末全市户籍人口为1039.5万人,比年初增加7.3万人,增长率为0.70%。表明这部分人的增长速度在进一步下降。

另一方面,第四次人口普查所得1989年7月1日至1990年6月30日这一年中出生率与自然增长率分别为13.35‰和7.92‰。1991年人口变动抽样调查得到的1991年人口出生率与自然增长率则分别为8.03‰和2.21‰。可见,无论是普查结果,还是人口变动抽样调查结果,北京市的人口自然增长率都比人口增长率低得多。根据1990年人口普查数据计算,1989年北京市妇女总和生育率为1.332,远低于更替水平(2.1~2.2)。当年出生的婴儿中一孩占71.74%,二孩占24.21%,两者合计达到95.95%。多孩

生育只有4%。从计划生育部门的统计资料来看,1990年全市计划生育率已达96.42%,1991年进一步提高到98.83%。而且1990年计划生育率仅达87.52%的密云县,到1991年也提高到了97.76%。可以说,按照现行计划生育政策和《北京市计划生育条例》的要求,实际完成水平已近99%。这意味着:(1)还有进一步努力的必要。(2)在减少生育方面可挖掘的潜力已极为有限。

从第四次普查数据来看,1982年至1990年间北京常住人口增长158.87万人当中自然增长人数为79.07万人,只占49.8%。可见,自然增长已经不是北京市人口增长的主要原因,常住人口的增长一半以上(50.2%)是由迁移引起的。

迁入的人口当中又有两种情况,一种是办理了户籍变更手续成为北京市户籍人口,另一种是“人住本县、市一年以上,户口在外县、市”和“人住本县、市不满一年,离开户口登记地一年以上”的所谓“流动人口”。这类人口在“四普”时已达51.9万人,是“三普”时的3.9倍,平均每年递增18.4%。这部分人虽然只占普查时常住人口的4.8%,但增长速度则快得多,且性别、年龄构成、教育文化水平、行业职业构成均有其特点。

根据上述情况,我们面对着三大问题:(1)计划生育工作进一步应该做什么?怎么办?(2)对待人口迁移和“流动人口”应持什么态度?如何进行管理?(3)如何做到使大城市人口既有必要的流动,又不过分膨胀?

### 二、北京市计划生育工作进一步该做什么?怎么办?

北京市人口的总和生育率已降到1.3左右,自然增长率已降到2.2‰,计划生育率已达98.83%。可以预期,随着人口年龄结构的进一步老化,自然增长率

还将进一步降低(各年之间的起伏还会出现,但总趋势必将持续下降)。在此情况下,我认为:

1. 首先,应把计划外生育尽量减少(包括早育和不符合政策的二孩以上的生育),但也必须看到,个别违法的事例总是会存在的。

2. 其次,应看到虽然目前广大群众能按政策要求生育,但其中有相当数量的人是在外界力量约束下不得不这样做(这已是计划生育部门付出极大努力的结果和人民群众积极响应号召的表现),还没有成为完全自觉自愿的行为(既允许我生两个我也不生)。所以,必须利用生育率已经大大压低的大好时机,进一步深入细致地进行宣传教育,彻底转变群众的生育观念和要求。

3. 计划生育部门的工作重点仍应放在控制生育数量的水平上。与生育有关的遗传、优生、妇婴保健等也应该更加重视起来。这些与控制数量是直接相联的,但计划生育部门不应把工作重点转移到应由思想政治部门、教育部门和医疗卫生部门负责的工作上去。计划生育部门当然应该协助做好这些方面的工作,但更多是做为一种手段,而其根本目标和任务仍在于控制人口数量。

4. 总之,必须清醒估计已压低的生育水平所存在的潜在的反弹力量,必须继续抓紧工作,在已有的基础上把工作进一步深化,真正实现宣传教育为主。

### 三、对待人口迁移和“流动人口”应有的认识、态度和办法

进入80年代以后,北京市流动人口迅速增长,使常住人口增长率提高一倍。办理户籍变更的迁入人口每年在5万人以上。对这种现象必须有所评价,才能确定应如何对待。我认为:

1. 首先,必须承认,人口迁移和流动是正常的、不可避免的与合乎社会经济发展要求的现象,对之不能持否定态度。

2. 其次,又必须看到,人口迁移和流动又不能放任自流,而应有意识、有计划地加以调节。这种调节最好利用经济杠杆而不仅依靠行政手段;应该采取疏导、引导的办法而不是单纯依靠管卡与堵塞。

3. 北京市的实践表明,1985—1990年间迁入人口和流动人口当中,工作调动占11.16%,毕业分配占6.76%,务工经商占44.67%。他们在修理、服装、建筑、蔬菜供应及家庭服务等多种行业中为北京的经济的发展做出了贡献,为市民的日常生活提供了很多方便,他们在首都社会主义建设中起了积极作用。

4. 另一方面,迁入人口和流动人口也给市政建

设和管理造成了新的问题,增加了这样或那样的困难。必须针对这些新问题采取相应的措施加以解决,而绝不能因噎废食,不加具体分析简单地限制迁入和流动。

5. 由于迁入人口和流动人口数量的日益增加,而且可以预见,今后人口流动会日益频繁,过去那种认为个人应长期固定附着在某一地区的指导思想必须彻底改变,在这方面衡量是非好坏的标准有必要调整。只有思想认识正确了,行动才会正确。这个问题还有待很好研究解决。

### 四、如何防止大城市人口过分膨胀?

从自然增长角度来看,大城市人口会较早达到静止状态。甚至进一步转为缩减。而从当前人口流动趋势来看,迁入与流入的人数太多,比例太高,致使城市常住人口增长太快(例如北京)。另一方面,流动人口对大城市的经济发展和人民生活提高又不可缺少,甚至十分有益。但人口过分膨胀则弊端明显。因此大城市的人口必须做好有进有出。我认为:

1. 过去几十年的户籍制度对稳定社会秩序、控制城市人口起了积极作用,但在今天新的历史条件下,不得不考虑有必要加以根本改革。户籍管理是必要的,但把人固定在某一地区而限制移动则与经济发展的历史潮流相违背,必须以改革的精神加以再认识。

2. 生在北京就取得了无论如何也可以生活在北京的特权是没有根据的,是违反一切要有利于经济发展的指导思想的。在实际生活中也因此而产生了北京的许多工作北京人不去做而要雇请外地人来做的现象。例如,郊区“农民”把土地租给外省农民来种,煤矿要雇外地民工开采。既然如此,那些拥有北京户籍而又不愿为建设做贡献的人就应失去北京户籍。

3. 这种调整最好通过经济杠杆。不种地的“农民”就应该把耕地交回。北京市的生活费用应高于其他地区,而在北京劳动工作的人所取得的劳动报酬则应能适应这种生活费用。游手好闲的人应该生活不下去,这样就会迫使一部分人感觉住在北京不利而自愿离开北京。

4. 为此,必须扭转过去的补贴政策,在国民收入的分配与再分配中做彻底调整。

总之,我们必须跳出旧有的思想框子,以改革的精神来分析研究大城市人口所面临的新问题,并在新的认识基础上采取相应的对策。