

目 录

第一篇 人口疏解背景

第一章	超大城市人口疏解的现实困境	(3)
一	人口规模困局	(3)
二	人口分布困局	(5)
三	人口活力困局	(7)
第二章	北京市人口关键特征与变动态势	(10)
一	人口规模特征	(10)
二	人口结构特征	(14)
三	人口流动特征	(21)
四	人口分布特征	(25)
第三章	人口疏解的历史与现实	(37)
一	人口疏解的历史演变	(37)
二	人口规划目标与人口发展	(51)
三	破解困局的起点:人口疏解的系统思维	(54)

第二篇 经济发展因素

第一章	功能定位、产值结构与就业结构	(59)
一	北京市情	(59)
二	北京市各功能区状况	(68)
三	城市功能与就业结构的匹配性引发的思考	(83)

第二章 市场作用与人口聚集	(85)
一 市场收益对人口流动的影响	(86)
二 市场结构对人口流动的影响	(90)
第三章 城业联动与人口空间分布	(95)
一 城业分离、职住分离导致的人口空间布局问题	(98)
二 经济发展、城市化与人口空间分布演变引发的思考	(109)

第三篇 公共服务因素

第一章 教育资源与人口疏解	(117)
一 全市教育资源配置与人口发展之互动	(118)
二 主要结论	(144)
第二章 医疗卫生资源与人口疏解	(149)
一 全市医疗卫生资源配置与人口发展之互动	(149)
二 各区县医疗卫生现状及其分布特征	(156)
三 医疗卫生资源与人口增长之间关系的模型检验	(167)
四 主要结论	(179)
第三章 公共交通资源与人口疏解	(181)
一 北京市公共交通现状	(181)
二 北京市公共交通历时特征分析	(187)
三 常住人口和公共交通之间关系的模型检验	(190)
四 主要结论	(195)

第四篇 城市治理因素

第一章 城市治理精细化与人口疏解	(201)
一 部门协作与人口有序管理	(201)
二 行政手段精细化与人口有序管理	(203)
第二章 出租屋有序管理与人口疏解	(206)
一 经验做法	(206)
二 存在的问题	(210)
三 出租屋有序管理引发的思考	(211)

第三章 土地管理与人口疏解	(213)
一 主要做法	(213)
二 存在的问题	(215)
三 土地管理引发的思考	(216)
第四章 城乡接合部治理与人口疏解	(220)
一 城乡接合部地区流动人口的新情况	(220)
二 面临的主要问题	(228)
三 城乡接合部地区流动人口管理无序的主因	(230)
四 城乡接合部地区流动人口有序管理的思考	(232)
第五章 户籍制度改革、居住证与人口服务管理	(236)
一 北京市人口服务管理的演变轨迹	(236)
二 北京市人口服务管理需要考虑的基本问题	(239)
三 户籍制度改革背景下加强人口服务管理的思考	(241)

第五篇 人口预测与人口承载力

第一章 人口学和经济学视角的北京市人口预测研究	(247)
一 人口学视角的北京市人口预测	(247)
二 基于经济指标匡算 2013—2030 年北京市常住人口 规模	(291)
第二章 资源环境承载力视野下的北京市人口预测研究	(304)
一 北京市人口承载力研究回顾	(304)
二 基于不同资源承载力的人口预测	(304)
三 人口调控目标下的资源需求测算	(317)
四 提高人口承载力的思考	(319)

第六篇 它山之石

第一章 国外特大城市人口发展特征扫描	(323)
一 世界大城市人口发展的八个特点	(324)
二 东京人口规模变动的影响因素分析	(333)
三 思考与启示	(336)

第二章 发达国家人口管理经验扫描	(338)
一 人口有序管理的五条经验	(338)
二 启示与思考	(344)
第三章 市郊“微中心”人口分流经验扫描	(348)
一 以功能疏解带动周边城镇发展的国际经验	(349)
二 特色主题小镇“业镇融合”的经验	(351)
三 顺义总体情况及人口承接能力	(353)
四 打造反磁力微中心的设想	(357)

第七篇 反思与未来

第一章 人口疏解困局的“三种效应”	(365)
一 “发展阵地效应”	(365)
二 “服务高地效应”	(367)
三 “成本洼地效应”	(368)
第二章 人口疏解的四个认识误区	(370)
一 “减人”和“添秤”同步推进	(370)
二 “拆市场”即“减人口”、“产业升级”即“减人口”	(372)
三 人口调控就是“减规模”	(374)
四 人口调控就是针对个人施策	(376)
第三章 人口疏解的风险与挑战	(377)
一 事前风险	(377)
二 事中风险	(381)
三 事后风险	(385)
四 风险防范	(388)
第四章 人口疏解的对策思考	(390)
一 战略谋划——立足城市功能定位	(390)
二 区域规划——域内统筹协调、域外错位互补	(392)
三 理念引导——强化“三大理念”	(393)
四 改革实操——人口疏解的若干抓手	(395)

附录 决策咨询系列报告

报告 1	优化首都人口分布的五点建议·····	(403)
报告 2	北京人口发展的趋势研判·····	(406)
报告 3	首都人口疏解的五大风险及应对策略·····	(409)
报告 4	北京人口调控的几点建议·····	(412)
报告 5	北京人口疏解需要把握空间分布八大特征·····	(416)
报告 6	北京市当前教育资源配置的几个特征·····	(420)
报告 7	构建“四位一体”的人口调控模式·····	(423)
参考文献·····		(426)
后记·····		(431)

第一篇 人口疏解背景

第一章 超大城市人口疏解的现实困境

改革开放以来，我国城镇化进程不断加速，人口持续向大城市集聚，并引发了交通拥堵、住房紧张、环境污染等“大城市病”的出现，大城市的宜居性开始受到一些质疑。2013年的十八届三中全会明确提出“严格控制特大城市人口规模”；2014年公布的《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》进一步明确了“特大城市”和“超大城市”新的划分标准，即城区常住人口500万以上、1000万以下的城市为“特大城市”，而城区常住人口1000万以上的城市为“超大城市”（如，北京、上海等）；2015年颁布的《京津冀协同发展规划纲要》还对超大城市北京市2020年的人口总量及中心城区人口比例给出了具体要求。一系列政策文件的出台，再次把超大城市人口调控问题提上了议事日程。

超大城市人口疏解并非新话题，长期以来屡被重提。近些年来，为了推进人口疏解和人口服务管理工作，我国超大城市陆续启动了包括居住证等在内的一系列社会系统工程，人口调控手段也从单一的“以户籍控人”过渡到了“以房管人”、“以业控人”、“以证管人”、“以地管人”的多措并举。这种变化反映出调控政策由刚性调控向重视市场和空间、刚柔并济调控形式的转变。时至今日，从全国范围来看，超大城市人口疏解到底面临怎样的客观形势和现实困境呢？通过数据梳理，我们发现，超大城市人口疏解不同程度地存在三个方面的人口窘境。

一 人口规模困局

人口疏解面临的首要问题就是全国人口进一步向超大城市集中，超大城市“人口流动滞胀”导致人口规模困局。统计年鉴数据显示，6个超大城市常住人口总量由2000年的8518.1万增至2015年的11637.4万（见

表 1-1-1), 15 年间共增 3119.3 万, 年均增加 208 万, 相当于每年增加一个中国大城市的城区人口规模, 其中, 北京、上海、天津增幅最大, 年均分别增加 53.8 万、53.8 万和 36.4 万。虽然 6 个超大城市仅占中国国土面积的 1.3%, 但容纳全国人口的比例却由 2000 年的 6.6% 增至 2015 年的 8.5%。当前, 中国超大城市面临的人口规模困局在很大程度上源于“人口流动滞胀”。

一是“滞”, 即户籍人口流出几乎停滞, 流动人口“不流动”。例如, 统计年鉴数据显示, 从户籍人口迁出率看, 上海由 1990 年的 8.4‰ 降为 2014 年的 4.0‰, 广州由 1990 年的 17.0‰ 骤降至 2014 年的 7.3‰, 而北京则长期处于低位, 1990 年为 6.6‰, 2014 年为 6.9‰, 且以大中专毕业生分配迁出及复员转业迁出为主。可见, 超大城市户籍人口基本表现出“只进不出”的特点; 从流动人口居留时间来看, 2010 年全国第六次人口普查 (以下简称“六普”) 数据显示, 分别有 33.5% 的在沪流动人口、29.8% 的在京流动人口、20.2% 的在渝流动人口及 18.1% 的在津流动人口离开户口登记地五年以上, 流动人口滞留超大城市的特征明显。

二是“胀”, 即人口流入提速, 导致人口规模急速膨胀。超大城市吸纳来自全国的流动人口增多, 占比增大。例如, 1982 年、1990 年、2000 年、2010 年几次人口普查数据显示, 北京市常住流动人口占全国流动人口的比例分别为 2.1%、2.3%、2.5% 及 3.3%, 而上海则分别为 3.1%、5.1%、4.1% 及 4.9% (段成荣等, 2013), 流动人口占比保持上升态势。此外, 超大城市常住流动人口占本市常住人口的比例也达到了较高的水平。2014 年, 北京、上海、广州、天津和深圳该比例分别为 38.1%、41.1%、35.6%、31.4% 和 69.2%。

表 1-1-1 1978—2015 年中国超大城市常住人口规模变化 (单位: 万人)

	1978 年	1987 年	1996 年	2000 年	2005 年	2010 年	2015 年
北京	871.5	1047	1259.4	1363.6	1538	1961.9	2170.5
上海	1104	1265	1451	1608.6	1890.3	2302.7	2415.3
广州	482.9	565.1	830.9	994.8	949.7	1271	1350.1
深圳	—	105.4	482.9	701.2	827.8	1037.2	1137.9
天津	—	831.8	948.2	1001.1	1043	1299.3	1547

续表

	1978 年	1987 年	1996 年	2000 年	2005 年	2010 年	2015 年
重庆	—	—	2875.3	2848.8	2798	2884.6	3016.6
合计	—	—	7847.7	8518.1	9046.8	10756.7	11637.4

注：由于建市时间不同及数据可得性有差异，1978 年深圳、天津、重庆及 1987 年重庆的数据缺失。

数据来源：1978—2010 年北京、上海数据来源于《北京统计年鉴 2015》、《上海统计年鉴 2015》；1987—2010 年深圳数据来源于《深圳统计年鉴 2015》；1996—2010 年重庆数据来源于《重庆统计年鉴 2015》；1987—2005 年天津数据来源于杜西平主编：《辉煌的历程——天津改革开放 30 年》，中国统计出版社，2008 年；2010 年天津数据来源于《天津统计年鉴 2011》；1978—2005 年广州数据来源于黄平湘主编：《科学实践跨越发展：广州改革开放 30 年》，中国统计出版社，2009 年；2010 年广州数据来源于《广东统计年鉴 2011》；所有城市 2015 年数据来源于各城市“2015 年国民经济与社会发展统计公报”。

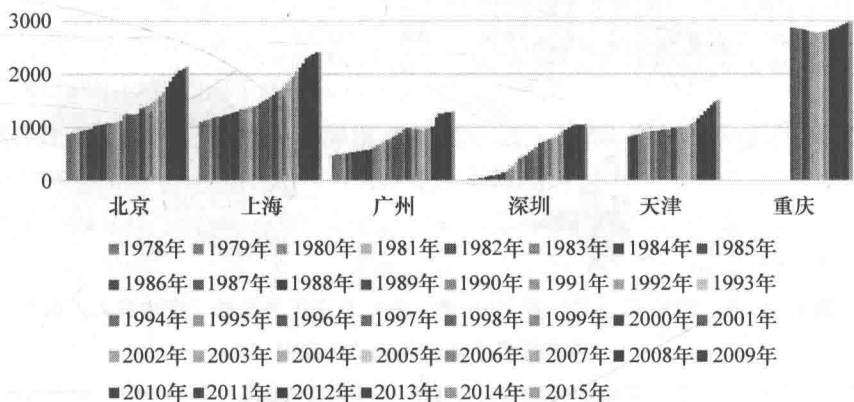


图 1-1-1 1978—2015 年中国超大城市常住人口规模变化（单位：万人）

数据来源：同表 1-1-1。

二 人口分布困局

近些年，超大城市人口空间分布表现出更为不均衡化的变化特点，户籍人口流动向心化、流动人口流动边缘化导致人口分布困局。一方面，超大城市户籍人口加速流向中心城^①。例如，人口普查数据显示，从各区县

^① 在北京，中心城是指首都功能核心区两区（新城和新西城）和城市功能拓展区四区（朝阳、海淀、丰台、石景山）的合计。下同。

“市内流入人口”^① 占本区县全部流入人口^②总量的比例来看, 2000—2010 年北京市首都功能核心区的东城、西城^③该比例分别由 2.8% 和 2.2% 激增至 2010 年的 25.0% 和 30.2%, 城市功能拓展区的丰台和石景山该比例分别由 2000 年的 4.5% 和 2.1% 迅速上升至 2010 年的 30.9% 和 30.8%, 增幅相当明显 (见图 1-1-2)。也就是说, 以西城为例, 在 100 个流入西城的人口中, 2000 年约 2 人是从北京市其他区县流入的户籍人户分离人口, 而 2010 年该数据猛增至 30 人; 在上海, 户籍人口向心化特征也很明显, 卢湾区、闸北区、虹口区、静安区该比例分别达到了 37.7%、36.9%、35.0% 和 34.4%。

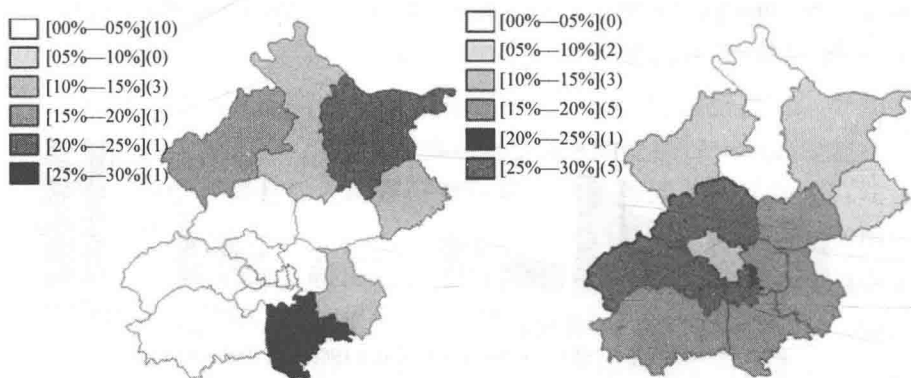


图 1-1-2 2000 年 (左) 和 2010 年 (右) 北京市各区县 “市内流入人口” 占本区县全部流入人口的比例

注: 本图以本区县全部流入人口为分母, 以各区县市内跨区县流入人口作分子, 求得各区县市内流入人口的占比, 以此比较北京市本地户籍人口流入各区的情况。色温图中 [00%—05%] (10) 是指北京市 16 个区县中有 10 个区县, 其市内流入人口占本区县全部流入人口总和的比例在 0%—5% 之间, 其他颜色所显示的比例和区县个数以此类推。

资料来源:《北京市 2000 年人口普查资料》、《北京市 2010 年人口普查资料》。

① 不含本区县内部跨乡镇街道的人户分离户籍人口, 仅指从外区县流入本区县的人户分离户籍人口。

② 包含从本市以外流入的流动人口以及从本市外区县流入的人户分离户籍人口。

③ 由于东城和西城行政区划的调整以及已有普查数据无法分解的数据限制, 2000 年东城 (东城与崇文) 和西城 (西城与宣武) 该指标实际比例应分别略低于 2.8% 和 2.2%, 因为重复计算了原东城与原崇文之间、原西城与原宣武之间跨区户籍人口的流动。

另一方面,市外流动人口加速向中心城边缘的城乡接合部聚集。以北京市为例,北京市流管办数据平台显示,2012年城乡接合部地区聚集了北京市六成以上的流动人口,即城乡接合部地区的79个街乡镇聚集了490.3万常住流动人口,占同期流动人口总量的65.6%,其中,最高的一个街乡镇吸纳的流动人口数量高达20多万人,大多数街乡镇吸纳的流动人口数量也都在3万—8万人左右。

三 人口活力困局

目前,超大城市人口疏解另一个难点问题表现为人口结构老龄化的加剧,特别是中心城区人口活力问题的凸显,从而导致了超大城市的人口活力困局。

一方面,超大城市户籍人口老龄化加大劳动力供需缺口。例如,2014年北京、上海65岁以上户籍老年人口所占的比例分别达到15.3%和18.8%,不仅明显高于常住人口老龄化水平(见表1-1-2、图1-1-3),而且还高于国际上公认的“深度老龄化社会”标准(14%),天津该比例为13.6%,仅略低于此国际标准。在大多数超大城市中,少子老龄化、家庭核心化导致的养老问题逐渐由隐性转为显性,并对生活类服务业的流动人口产生明显的刚性需求,这将给“后人口调控时代”的劳动力供给及城市活力带来不容忽视的挑战。

表 1-1-2

2014 年全国与北京市不同出生队列人口

占总人口比例的对比

(单位:%)

	全国平均	北京市常住人口	北京市户籍人口
1949 年以前出生 (65 岁以上)	10.1	9.9	15.3
20 世纪 50 年代出生 (55—64 岁)	11.4	12.1	15.8
20 世纪 60 年代出生 (45—54 岁)	15.8	15.4	17.1
20 世纪 70 年代出生 (35—44 岁)	16.3	16.4	13.8
20 世纪 80 年代出生 (25—34 岁)	16.1	22.0	17.5
20 世纪 90 年代出生 (15—24 岁)	13.8	14.3	9.7
2000 年以后出生 (0—14 岁)	16.5	9.9	10.9
合计	100	100	100

注:全国数据来源于《中国统计年鉴 2015》;北京市数据来源于《北京统计年鉴 2015》。