

北京市哲学社会科学“十五”规划项目



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

北京人口发展研究中心



同心出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京人口发展研究报告/北京市哲学社会科学规划办公室,
北京人口发展研究中心编.
—北京: 同心出版社, 2006
(北京市哲学社会科学研究基地报告·2006)
ISBN 7-80716-241-4

I. 北... II. ①北...②北... III. 人口-研究报告-
北京市-2006
IV. C924.251

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 029708 号

北京市哲学社会科学研究基地报告·2006

北京人口发展研究报告

出版发行: 同心出版社
出 版 人: 刘霆昭
地 址: 北京市建国门内大街 20 号
邮 编: 100734
电 话: 发行部: (010) 85204603 (外埠)、85204612 (本市)
总编室: (010) 85204653
E-mail: txcbzbs@bjd.com.cn
印 刷: 北京雅艺彩印有限公司
经 销: 各地新华书店
版 次: 2006 年 5 月第 1 版
2006 年 5 月第 1 次印刷
开 本: 787×1092 1/16
总 印 张: 500 印张
总 字 数: 8500 千字
总 定 价: 900 元 (共 30 册)

同心版图书, 版权所有, 侵权必究, 未经许可, 不得转载

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 王秀清 叶茂林 邬岩伟

刘娟 陈之昌 肖龙 张庆玺 张国华

何肖光 李建平 李增锐 赵清

执行主编：李建平

北京人口发展研究报告编委会

顾问：田雪原 邓行舟 王江渝

主任：赵春福

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：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



序

2005年是北京市哲学社会科学“十五”规划工作的最后一年，北京市哲学社会科学规划办公室与北京市教育委员会密切合作，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入学习贯彻落实科学发展观，贯彻落实《中共中央关于繁荣发展哲学社会科学的意见》和《中共北京市委关于进一步繁荣发展首都哲学社会科学的意见》，紧紧围绕中国特色社会主义经济、政治、文化和社会建设，围绕“新北京、新奥运”战略构想，服从服务于构建社会主义和谐社会首善之区的需要，在首批建立的18个社科研究基地，认真开展了重点项目研究与管理，加强了基础建设与学术交流，取得了显著成效。在此基础上积极筹备并建立了第二批北京市哲学社会科学研究基地，它们是：

北京交通大学

北京航空航天大学

北京工商大学

北京印刷学院

首都医科大学

外交学院

中国政法大学

北京市社会科学院

北京市思想政治工作研究会

首都社会经济发展研究所

中共北京市委党校

北京交通发展研究基地

首都高等教育发展研究基地

首都流通业研究基地

北京出版产业与文化研究基地

首都卫生管理与政策研究基地

北京对外交流与外事管理研究基地

法治政府研究基地

北京社区研究基地

北京市基层思想文化建设研究基地

北京决策研究基地

北京人口发展研究中心

其中依托高校的7个研究基地是由市社科规划办和市教委联合建立的，其他4个由市社科规划办建立。这29个研究基地的建立，发挥了科研平台优势、振奋了科研精神、调动了科研积极性、创造了新的科研成果形式，取得了一系列科研成果。2005年9月中旬，按照研究基地建设的有关要求，29个研究基地开始陆续提交研究报告的写作提纲，经过反复协商、修改，2006年年初全部完成了报告初稿。

本研究报告由30本研究报告组成，除29个研究基地各一本外，按照市委宣传部领导的指示，由北京创新研究基地协同北京市邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心特别组织北京市18个区县编辑了《北京区县创新报告》。这些研究报告分别由各研究基地组织编写，最后由市社科规划办和市教委指定专人负责统稿、审定。

本研究报告在出版过程中得到了同心出版社，特别是刘建昭社长的大力支持，在此表示衷心感谢。

北京市哲学社会科学研究基地报告编委会

2006年3月

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



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

BEIJINGRENKOUFAZHANYANJIUBAOGAO

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

目 录

	导论	(1)
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	(8)
	北京市人口增长态势已有可能吞噬南水北调成果	(22)
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研究报告	(34)
	“双独政策”影响下北京市人口生育水平变动 分析	(59)
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	(68)
	门头沟区山区人口人户分离统计情况调查报告	(75)
	新空间布局下的北京市迁移流动人口	(84)
	北京市外来人口规模变动趋势的动态模拟与控制探讨	(94)
	西城区流动人口典型调查分析报告	(103)
	来京人口的就业、权益保障与社会融合	(116)
第四部分	人口老龄化与养老	
	人口老龄化与可持续发展	(130)
	北京市农村社会养老保险制度创新研究	(140)



	西城区社区居家养老服务模式试点调查	(146)
	安贞街道老年人生活状况及其需求调查	(155)
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	(170)
	北京市城市贫困人口的社会关系网络	(189)
	东城区低保政策落实情况与完善低保制度研究	(205)
第六部分	人口管理与服务	
	首都北京人口管理现代化构想	(222)
	流动人口管理应从行政控制走向合作治理	(233)
	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	(239)
	让计生家庭受益	(245)
	计划生育工作新机制探讨	(251)

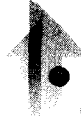
导 论

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、制度化管理轨道，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,切实加强对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，倡导符合生育二胎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。

人口发展战略研究

第

1

部分



科学发展观与首都人口问题研究^①

孙安民^②

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 $\neq$ 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，提供人本主义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

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。