

北京城市总体规划

专业规划说明

(1991 年至 2010 年)

北京市城市规划设计研究院编印
一九九二年十二月

前 言

在加快改革开放步伐,发展社会主义市场经济的新形势下,首都社会、经济和城市建设发展加速,为了适应形势发展的需要,北京市人民政府和首都规划建设委员会于1991年初决定,对1983年经中共中央、国务院原则批准的《北京城市建设总体规划方案》加以修订。

为了更好地完成此项任务,在市政府和首都规划建设委员会的领导下,组织北京市各主管委办局、区县政府和中央有关部门,共同参与总体规划的修订工作。

经过两年的努力,24个专题组提出了70多份专题研究报告,在此基础上,北京市城市规划设计研究院经过归纳、整理,汇编成这本专业规划说明文集,共29篇,约52万字。有少数专题,由于尚待进一步研究或其它原因未列入。这是《北京城市总体规划》修订方案的基础资料,对今后首都各项建设规划有重要的参考价值 and 指导作用。

参加专题规划研究的北京市单位有:

市政府政策研究室、计委、经委、科委、商委、体委、建委、市政管委、首规委办、计划生育委员会、无线电管理委员会、农办、绿化办、文教办、节水办、人防办、统计局、财政局、公安局、消防局、人事局、劳动局、民政局、高教局、教育局、林业局、水利局、土地局、地矿局、园林局、市政工程局、房管局、供电局、电信局、广播事业局、邮政局、工商管理局、一商局、二商局、外交人员服务局、文化局、卫生局、旅游局、铁路局、公交总公司、公路局、交通局、公安交通管理局、公用局、环保局、环卫局、文物局、中国人民银行北京分行、建设银行北京分行、农业银行北京分行、中国银行北京分行、市保险公司、自来水公司、饮食服务公司、地铁总公司、规划局、规划院以及

各区政府和其它市属单位。

参加专题规划研究的中央单位有：

国家计委、国家科委、国家教委、建设部、卫生部、文化部、外交部、交通部、铁道部、水利部、铁道部第三勘察设计院、中国民用航空局、国家地震局、华北电管局、国务院机关事务管理局以及中国人民银行、中国银行等有关单位。

1992 年 12 月

目 录

1. 北京市人口规划·····	(1)
2. 北京市城镇体系规划·····	(13)
3. 北京市工业布局规划·····	(25)
4. 北京市区功能布局调整规划·····	(38)
5. 北京历史文化名城保护规划·····	(48)
6. 北京市城市房屋建设规划·····	(88)
7. 北京市城市交通发展战略及政策·····	(98)
8. 北京市城市交通需求分析及客、货运输结构规划·····	(104)
9. 北京市区道路系统规划·····	(122)
10. 北京市区公共客运设施布局规划·····	(137)
11. 北京市区机动车公用停车场及道路交通管理设施规划·····	(151)
12. 北京市城市对外交通系统规划·····	(162)
13. 北京市供电规划·····	(203)
14. 北京市集中供热规划·····	(208)
15. 北京市煤气供应规划·····	(216)
16. 北京市水源规划·····	(221)
17. 北京市供水规划·····	(233)
18. 北京市雨水排除规划·····	(244)
19. 北京市污水排除与处理规划·····	(252)
20. 北京市防洪排水与河湖整治规划·····	(263)
21. 北京市邮政通信发展规划·····	(275)
22. 北京市电信规划·····	(300)
23. 北京市无线电空域发展规划·····	(308)
24. 北京市环境保护规划·····	(314)
25. 北京市城市环境卫生设施建设规划·····	(327)

26. 北京市域绿化规划	(335)
27. 北京市区园林绿化规划	(362)
28. 北京市消防事业建设规划	(374)
29. 北京市人防建设与城市建设相结合规划	(392)

北京市人口规划

一、1983 年以来北京人口发展基本情况

1. 人口数量仍有较大增长

1983 年经中共中央、国务院原则批准的《北京城市建设总体规划方案》，是以 1981 年末的人口统计数据作为基础编制的。从那时以来，北京的人口仍有较大增长。1981 年全市常住总人口为 900.8 万人，其中规划市区范围常住城市人口为 428.6 万人。1983 年总体规划确定，至 2000 年全市常住总人口规模为 1000 万人左右，其中规划市区常住城市人口控制目标为 400 万人左右。而在现实发展中，1988 年底全市常住总人口已超过 1000 万人，规划市区常住城市人口已超过 500 万人（文中常住总人口为常住户籍总人口，常住城市人口为常住户籍非农业人口，常住农业人口为常住户籍农业人口）。由于人口规模的突破，对城市用地与各项城市设施提出了新的需求，成为这次总体规划修订的主要原因之一。

造成人口规模扩大的主要因素是自然增长（出生大于死亡）和迁移增长（迁入大于迁出）。

（1）人口的自然增长

八十年代以来，北京的人口自然增长已进入有计划控制增长时期，全市普遍实行了计划生育目标管理责任制，形成了比较完整的计划生育工作网络，人口自然增长已逐步纳入依法管理的轨道，使人口的自然增长得到了有效的控制，人口自然增长率从 1981 年的 10.9‰，下降到 1990 年的 7.5‰。但是，由于受到五十年代、六十年代高出生率的惯性影响，使八十年代又进入了第三次生育高峰，人口出生率依然偏高，平均在 15‰左右，人口死亡率则大体稳定在 6‰左右，因此自然增长率平均为 9‰左右。1981 年底至 1990 年底的 9 年间，全市共增加 135.9 万人，死亡 48.5 万人，自然增长 87.4 万人，年均增加 9.7 万人。

（2）人口的迁移增长

1981 年底至 1990 年底的 9 年间，全市共迁入 89.2 万人，迁出 44.0 万人，出入相抵，净增 45.2 万人，年均增加 5 万人。迁移增长主要有三个方面因素：大专院校录取新生占

迁移增长总数的 38%；工作调动、军人复员、转业和随军随干家属迁入占 32%；投靠亲友和农村婚迁占 30%。外地人口进京，虽有中央有关政策规定和控制，但审批机构比较分散，规定标准也不尽相同，因此在管理上有疏漏不严现象和“不正之风”的影响。

1990 年底全市常住总人口达 1032.2 万人，比 1981 年底增长 131.4 万人，相当于增长了一个特大城市的人口，年均增长 14.6 万人；常住城市人口已达 640.2 万人，年均增长 13.1 万人，常住农业人口达 392.0 万人，年均增长 1.5 万人。规划市区常住城市人口达 519.5 万人，比 1981 年底增长 90.9 万人，年均增长 10.1 万人。

2. 人口分布集中于市区，市区中心地区又是人口增长最集中的区域

1990 年北京市 1032.2 万常住总人口中，有 55% 的人口，即 566 万人分布于仅占全市总土地面积 6% 的规划市区内，其中常住城市人口为 519.5 万人，占全市常住城市人口 640.2 万人的 81%。因此，规划市区是全市人口尤其是城市人口的集聚地区。在规划市区内，与旧城相连的市区中心地区（其范围界线大致在四环路附近）又是人口增长的集中区域，自 1981 年底以来共增长 80 万人左右，占规划市区 9 年来城市人口增长量 90.9 万人的近 90%，而规划市区的边缘集团则增长得很少，仅占增长量的 10% 左右。再一步分析市区中心地区的情况，旧城内人口又略呈下降趋势，9 年来下降了 5~6 万人，年均下降 0.6 万人。因此中心地区的旧城以外地区是人口膨胀最快的地区，9 年中共增长了 85 万人左右，年均增长 9.4 万人。另外，由于城乡之间存在的明显差别，远郊地区人口又有向心迁移的趋势，1981 年末以来年均约向市区内迁 1 万人。

3. 流动人口数量猛增，且在构成上比以前有较大变化

1981 年时全市流动人口约为 20 余万人，其中暂住人口 18.3 万人。1990 年据公安部门调查，流动人口达 127 万人，其中暂住人口为 97 万人，过境流量约 30 万人。在暂住人口中，进行公务活动的约 8 万人，观光旅游的约 9 万人，民间往来的约 10 万人，而来京务工、经商和从事各项服务业的人口有 70 万人（其中基本建设用工就有 33 万人，乡镇企业用工 10 万人）。因此当前流动人口不但在数量上比以前有大幅度增加，而且在构成上也有很大变化，有 50% 以上参与了北京的劳动就业，他们已成为首都经济和社会生活的一个有机组成部分。

4. 首都已进入老龄化社会，年龄中位数提高

1982 年第三次人口普查，北京 60 岁以上老年人为 79.1 万人，占总人口的 8.6%；1990 年第四次人口普查时，60 岁以上老年人达 111.2 万人，占总人口的 10.3%，已进入老龄化社会。1990 年北京人口年龄中位数也已从 1982 年的 27.2 岁，上移到 30.6 岁，人口老少比（也称老化系数，即 60 岁以上人口与 0~14 岁人口数之比）为 50.16%。因此，北京人口年龄结构已进入老年型阶段。

5. 青年劳动人口比例略有下降，老年抚养系数略有增加

据 1982 年与 1990 年两次人口普查之间的资料分析，北京的劳动人口（0~14 岁为少

儿人口, 15~59 岁为劳动人口, 60 岁以上为老年人口) 比重基本持平, 15~25 岁青年比重由 24.7% 降至 17.9%, 下降了 6.8 个百分点; 老年抚养系数 (老年人口占劳动人口的百分比) 则由 1982 年的 12.4%, 上升到 14.8%, 上升了 2.4 个百分点。下降和上升幅度虽不大, 但却说明了一种趋势。

6. 现状人口构成的其它特点

北京作为全国的首都, 其现状人口构成与 1982 年人口普查对比, 还有其它一些情况和特点。如家庭规模, 从平均每户 3.7 人, 下降为 3.2 人, 户均人口低于全国平均数; 在民族构成上, 比八十年代初更为齐全, 56 个民族目前北京都有, 其中汉族人口占 96.2%, 少数民族人口占 3.8%, 有近 40 万人, 以回、满、蒙族人口数为多; 在文化结构上, 受过中等和高等教育的人口比例较八十年代初提高, 大大高于全国平均水平, 但与发达国家相比, 文化素质还处于较低水准; 在业人口中, 各类专业技术人员总数达 105.5 万人, 占在业人口 627.8 万人的 16.7%, 比例很高, 国家干部也占有较高的比例。这些都反映了首都的特点。在业人口按所从事的产业划分, 第一产业就业人口占 18.9%, 第二产业就业人口占 39.8%, 第三产业就业人口占 41.3%。同 1982 年人口普查相比, 第一产业就业人口比重下降了 8.9 个百分点, 第二产业就业人口比重下降了 1.6 个百分点, 第三产业就业人口比重则上升了 10.5 个百分点, 这说明北京的产业结构正在逐步趋向合理。在郊区县, 从事第二、第三产业的人数已超过第一产业的人数, 反映了郊区农村经济已向更广的领域发展。

二、人口规模预测

1. 人口规划的指导思想

首先, 人口的发展变化除了与人口增长的自然规律有关外, 还与社会经济发展密切相关。北京作为全国的首都, 社会经济必将有较大发展, 人口也必然会有一定程度的增长, 随着国内外各种交流活动的加强, 流动人口也必然会有较大的发展, 这是至本世纪末、下世纪初的相当长时期内一个不可避免的趋势。但是, 另一方面, 首都的人口发展又应有一个较全面的、优化的目标, 实行有控制的发展, 不能过度膨胀。实践证明, 城市规划中对人口规模定得过小, 与现实发展距离太大, 就难以发挥城市规划指导城市发展的“龙头”作用。但是过分迁就现实, 不对人口规模提出严格的控制目标, 必将助长人口盲目向首都集聚, 直接影响首都城市功能的正常发挥及城市生态环境的保护和改善。因此城市规模的预测和确定, 既要承认城市发展的合理需要, 又要考虑在丝毫不放松对人口规模严格控制的前提下实行有控制、有引导的发展方针, 这是首都人口规划的一个重要指导思想。

其次, 人口在北京辖区内应有一个比较合理的空间分布。市区内现有人口已经过于集中, 考虑到要为城市保留一定的水源地、蔬菜地、林地、果园和其它河流水域等空间,

可供建设发展的用地已很有限，这就制约了人口的发展规模。为了在下世纪中叶，把首都建设成清洁、优美、生态健全的现代化一流国际城市，市区内必须实现一个适度的人口规模，这就要力争避免近 20 年规划期内人口的过度膨胀。因此市区人口的控制是首都人口控制的核心问题，城市总体规划必须考虑在加强人口控制力度和积极向外疏导的指导思想下，提出今后规划期内市区的人口规模控制值。远郊地区是首都今后人口发展的主要出路，因此应努力促进远郊地区产业和城镇的发展，创造有利于人口向远郊区疏导的条件。

第三，在未来的人口发展中，要从国家和北京市计划生育政策及其它有关的人口政策出发，力求使人口在比较平衡的状态下发展，既要使总量适度，又要考虑人口结构的合理性，包括常住总人口中的老少比重、劳动人口比重以及流动人口的比重等。

2. 人口规模的预测方法

这次人口规模的预测方法，不仅研究了今后 20 年规划期限内人口的发展情况，而且还研究了更长远的、直至二十一世纪中叶的人口发展趋势，在经过比较全面的论证和探求长远发展趋势的情况下，再来确定 2000 年及 2010 年的人口发展规模。在具体做法上，组织了市政府政策研究室、北京市统计局、北京市公安局、北京市劳动局、北京市计划生育委员会、北京发展战略研究所等有关人口预测、研究部门，与城市规划部门结合起来共同研究，采用不同参数，得出多种方案，经反复论证，才确定了常住人口发展总规模、城乡人口规模、规划市区人口规模和流动人口规模。

3. 影响常住人口增长的主要因素及人口规模的确定

(1) 人口的自然增长

今后 20 年主要有以下几个因素影响人口自然增长：一是七十年代出生的一代人（属于计划生育开始生效的低出生率阶段出生的人口）陆续进入生育年龄，育龄妇女的比重比八十年代低，出生人口大起大落现象将逐渐缓和；二是虽然因健康水平提高，人的预期寿命有所延长，但是五、六十年代迁入北京的大量青壮劳力开始进入老年，人口的死亡率将会有所上升；三是根据计划生育政策，今后将允许部分两个独生子女结婚后生育两个孩子（考虑人口年龄结构老化趋势将会给社会带来不利影响），因此二胎率比重将逐年增加。以上三个因素综合作用的结果，将使人口的自然增长呈逐年缓慢下降趋势，20 年内人口的自然增长率将从八十年代的平均 9‰ 左右，下降到九十年代的 4~7‰，二十一世纪初期平均为 2~5‰ 左右。全市常住总人口前 10 年自然增长总数约六、七十万人，后 10 年约四、五十万人，20 年内全市自然增长人口将达 100~120 万人左右。分析 20 年以后的自然增长趋势，可能在 2030 年前后达到零增长年，此后将出现负增长。

(2) 人口的迁移增长

今后 10 年，我国正处于新旧体制转换时期，各项事业发展对高素质人材的需求将不断增加，北京需要更多的科技人材，中央机关干部更新需要从全国选拔人员，必然要有

一定的迁移增长。此外,军人转业安置和解决群众家庭生活困难也是不会消除的因素。因此,在严格控制管理的前提下,人口迁入仍会有增长势头。预计到2000年北京人口迁移大体维持现有水平,很难降低,人口迁移年均增长4.5~5.5万人,10年迁移增长约50万人;2000年以后,影响人口迁移的部分因素可能有所缓解,到2010年,人口迁移平均年增长控制在4~5万人,10年约增加45万人;2010年以后,随着新体制的逐步完善,人员素质有相当提高,科技发展实现由劳务密集型向技术密集型结构转化,将节省大量的劳力,加上全国经济发展后大城市吸引力的降低,北京的人口迁移增长可能会比现在有较大幅度的下降。

(3) 常住人口总量预测

根据以上分析,采用多方案预测比较的结果是:2000年北京市常住总人口将达到1140~1180万人(计算值采用1160万人),其中常住城市人口740~770万人(计算值为750万人),常住农业人口400~410万人(计算值为410万人);2010年常住总人口达1220~1260万人(计算值为1250万人),其中常住城市人口830~860万人(计算值为850万人),常住农业人口390~400万人(计算值为400万人)。在城市人口测算中,考虑了农业人口转为城市人口的“农转非”因素,现状为年均2~3万人,规划“农转非”按年均4万人计算。鉴于2050年距今尚有60年,不可知因素太多,目前难以准确测出人口发展结果,从趋势分析,在自然增长出现负值与迁移增长的增长人数相抵后,北京的人口大约在2040年前后有可能出现峰值年,常住总人口在1350~1500万人左右,其中常住城市人口将达到900~1000万人左右,此后人口数量会有缓慢下降。

(4) 流动人口

今后,随着改革开放的深入和扩大,国内、国际交往活动频繁,首都日益向现代化国际城市发展,流动人口将会持续增长。而且流动人口中有一部分暂住人口可以补充首都劳动力的某些不足,今后在适当加强管理的情况下,暂住人口仍会有一定数量的增长。据有关部门预测,2000年北京流动人口将达到180~200万人,其中暂住人口130万人左右,过境流量约50~60万人;2010年流动人口总量将达到220~250万人,其中暂住人口约160万人;到二十一世纪中叶,北京的流动人口可能达到250~300万人。

三、人口分布规划

北京的城市规划区共16800平方公里。在此范围内城镇体系及乡村居民点结构层次为:中心城市(即市区)、卫星城(含县城)、中心镇、一般建制镇及乡中心、农村居民点,其中前四个层次属城市型居民点。中心城市即为规划市区,面积约1040平方公里,在此范围以外为规划远郊地区。

1. 规划市区人口的适度容量

如前所述,现状人口大量集中于规划市区,而该地区是体现首都政治、文化中心功

能的核心地区,为了使其有一个比较理想的生态环境,人口的容量是有限的。规划市区 2010 年时城市建设用地(不包括水域)为 614 平方公里,二十一世纪中叶以后,在接近或达到发达国家水平时,首都都要建成生态健全、环境优美、高度文明的现代化第一流国际城市。因此今后 20 年的规划期内人口发展要从严控制在一个适度的规模,考虑规划市区常住城市人口从 1990 年的 519.5 万人增加到 2000 年的 600 万人,按年均增长 8 万人控制;从 2001 年到 2010 年的 10 年内,常住城市人口增长到 645~650 万人,年均增长约 5 万人。如按此规模控制,2010 年时城市建设用地人均指标也只能从 1990 年的 82 平方米左右增加到 95 平方米左右,这与 2010 年首都社会经济发展将达到的目标相比,仍是一个偏低的水平。加上在此范围内的农业人口,实际规划市区的总人口将从 1990 年的 566 万人,增长到 2000 年的 640 万人和 2010 年的 685~690 万人。

实施这个方案,是考虑到人口的疏导会有一个过程。近 20 年,尤其是近 10 年内还难免会有适度膨胀,但这只能是首都城市发展过程中的一个暂时过渡阶段,以后人口还要力争逐步降下来。应当指出,实施上述控制方案,需要压低目前的增长水平,这是有一定难度的。如果还维持目前的控制力度,不加强疏导,不适当压低人口增长水平,今后规划市区城市人口的自然增长率如基本与全市城市人口的自然增长率持平,迁移增长如基本保持目前水平,再加上远郊人口向心流动等因素,经测算,2010 年时规划市区常住总人口可能达到 700~710 万人,其中城市人口约 660~670 万人以上;到峰值年 2040 年前后,规划市区常住总人口可能达 770 万人,其中城市人口 730 万人左右。如果出现这种局面,加上流动人口,市区实际负担将近 1000 万人,城市将处于难以正常运转状态。这是一种应当极力避免的不可取方案。因此,规划市区的人口既要从现实出发,允许发展到一个适度规模,又必须在发展中加强控制,决不能放任自流。

规划市区的中心地区,1990 年城市人口为 435.8 万人,从土地和建筑容量考虑,规划 2000 年为 460 万人,到 2010 年时随着边缘集团的开发建设,降为 445~450 万人。中心地区的旧城区近 9 年来城市人口呈略有下降趋势,规划从 1990 年的 174.7 万人,降为 2000 年的 160 万人,到 2010 年降为 150 万人以下,平均每年下降 1 万人左右。市区 10 个边缘集团还有部分可供城市发展的用地,规划城市人口将适当增加,1990 年为 83.7 万人,2000 年达到 140 万人,到 2010 年发展到 200 万人,以分散市中心地区的压力。

2. 远郊地区是今后人口发展的主要出路

由于规划市区内人口容量有限,今后增加远郊地区人口数量已势在必行。为此要完善和扩大远郊城镇体系,增加城市人口容量。1990 年远郊地区已有常住人口 466.2 万人,其中常住城市人口约 120.7 万人。分布在规划卫星城内的约有 107.9 万人,其中城市人口 80.9 万人;分布在规划中心镇的约 16.1 万人,其中城市人口 5.2 万人;一般建制镇和其它农村居民点有 342.2 万人,其中城市人口 34.6 万人。

规划安排 2000 年远郊地区将容纳常住人口 520 万人,其中城市人口 150 万人;2010

年将容纳 560 万人以上，其中城市人口约 205 万人左右；到二十一世纪中叶，当全市常住人口达 1350~1500 万人时，远郊地区将容纳 800~900 万人，其中城市人口将达 400~500 万人。这样，规划 2000 年时将在卫星城安排常住人口 150~160 万人，其中城市人口 120 万人左右；2010 年时将安排常住人口 200 万人左右，其中城市人口 160 万人左右（详见附表 5）；至二十一世纪中叶卫星城可能容纳 300 万以上的人口。规划在远郊中心镇，2000 年容纳常住人口 20 万人，其中城市人口约 8 万人；2010 年时容纳常住人口 30~40 万人，其中城市人口约 15 万人。

规划的 14 个卫星城现状人口大多不足 10 万人。应选择若干条件较好的卫星城保留发展 40~50 万人的中等城市规模，使之形成具有一定活力和吸引力的社会。在 2010 年前后这些卫星城还不会发展到这么大，条件好的可达到 20~25 万人，一般的达到 10 万人以上规模。在规划的近 30 个中心镇内，现状常住人口规模绝大多数不足 1 万人，规划每个中心镇规模发展为 1~5 万人左右，视其所在区位与交通等不同条件而定，每县有 2~3 个中心镇。到二十一世纪中叶，中心镇可能发展到 50 个左右，每县 5~6 个，每个中心镇的人口规模还可发展更大一些。

二十一世纪后，随着首都周围地区的经济发展，北京与其周围地区之间的联系必然加强，在北京周围沿京津、京哈、京九、京广等几条主要公路、铁路交通走廊，有可能发展成新的产业带，城镇群的布局也会有较大的变化，这必将促进首都的人口分布更趋于合理。

四、未来人口发展的几个特点和问题

1. 今后相当长一段时期内，北京常住总人口仍呈增长趋势

在今后 20 年规划期甚至更长的一段时期内，北京人口将持续增长，直至 2040 年前后有可能出现峰值年，那时常住总人口将达 1350~1500 万人，加上流动人口和驻京部队，会使首都实际承担的人口数量达到 1600~1800 万人。这对北京地区的用地、水源、能源、交通将带来沉重的负担。因此必须长期坚持严格控制人口的政策，尽可能减低人口的峰值，同时必须充分研究人口高峰出现时的对策，留有必要的余地。

2. 人口老龄化以较快速度发展

人口老龄化是当今世界很多发达国家普遍存在的问题。但比较起来，北京市人口老龄化的进程来得既快又猛。目前计划生育政策虽已做了调整，然而预测老龄人口将由现在的 10.3%，上升到 2000 年的 13.9% 和 2010 年的 15.3%，城市人口的老少比也将由 1990 年的 50.1%，上升到 2000 年的 70.5% 和 2010 年的 85.2%。预计二十一世纪中叶北京老年人口的比重将超过总人口的 25%，既平均每 4 个人中就有一个老人，老少比将达 130% 左右。因此今后老年型社会的特点和需求会日益突出，如病残人数增加、青年夫妇的家庭负担增加等。这必然会对城市规划提出新的要求，诸如增加老年人的保健医疗

设施,扩大社区服务中心、老年文化活动站、托老所等建设,以及在居住区中建设一定数量经济实惠的老年公寓,在公共活动场所普遍实行无障碍设计等。

3. 被抚养人口比例增加,劳动力尤其是青壮劳动力比例减少

据预测今后15~59岁具有劳动能力的人在常住总人口中所占比例将继续呈下降趋势,从1990年的69.3%,下降到2010年的66%左右,二十一世纪中叶可能降为56%左右。劳动人口的逐步减少,将导致抚养系数的增长,尤其是老年抚养系数的增长,将从1990年的14.8%,增至2010年的22%,到2050年时可能达44%左右。另外,20~40岁的青壮劳动力,将从目前占劳动力的近60%,逐步降为50%,这将会带来社会劳动力不足的问题,目前北京已存在的某些低档次、高强度劳动行业招工困难的现象将会更加突出。因此今后首都的产业结构应向高效率、高技术发展,以节省劳力和适应高文化层次的需要。另外,要适当增加流动人口中进京就业的比重,以填补首都某些行业的就业人口不足的空缺。

4. 流动人口数量会有持续增长

随着改革开放的深入及国际、国内交往的增加,流动人口必然要增长,另外流动人口中进京从事各项劳动服务的暂住人口,也会有所增长。这部分流动人口具有一定的不可替代性,他们对促进首都经济发展、加速城市建设、改善城市服务起到了积极作用,但无控制地发展,将会影响社会治安与市场管理,加剧城市基础设施的负担,所以加强对流动人口的控制、疏导和管理是很有必要的。

五、有关对策及建议

根据以上的预测和分析,对首都人口发展中的控制与疏导问题,提出以下几点具体对策和建议。

1. 继续执行严格控制人口的政策,进一步加强控制的力度,要将人口发展纳入首都的社会经济发展规划。对自然增长,要进一步加强依法管理;对迁移增长,应制定更严格的相关政策和规定,管理审批机构适当集中一些,从严掌握,要与计划生育一样,实行总量控制,分口下达每年进京人口指标。要努力做到使人口的发展与物质资料的再生产相适应,与城市各项设施的建设发展相协调,避免超出环境容量的不合理膨胀。

2. 应当更为严格地控制市区的人口规模,要有计划地向远郊疏导人口。为在二十一世纪中叶达到市区人口的适度规模,必须防止人口在近20年内过度膨胀,要切实制定和实施从严控制、积极疏导的各项政策和措施。确需在京建设,又非必须建在市区的新建项目,一定要安排到远郊区去。要有计划、有步骤地迁出不宜在市区内发展的企事业单位,并制定相应措施鼓励市区内企事业单位、工厂与远郊对口搞联合、协作,或成立分支机构。要按照首都城镇体系的布局,逐步调整产业分布,以便随着产业向远郊转移,逐步调整全市人口的空间布局。调整人口布局要有一定的过程,因此不能延误时机,必须

立即采取果断措施，有计划地逐步进行疏导。除制定相应的鼓励市中心人口外迁和郊区农民就近向小集镇集聚的政策、措施外，在城市规划和建设方面也要采取相应措施，有计划、有步骤地集中力量加速郊区城镇建设，促使一批城镇及早形成一定规模，具有一定社会活力，以吸引周围及市区人口。

3. 为适应今后人口老龄化高速发展的趋势做好各方面准备，要对各项社会保障制度进行相应的改革。在城市规划、建设和管理方面，要结合这些改革，研究如何适应人口老龄化（包括残疾人在内）的某些特殊要求。此外从人口发展的角度，还需要制定相应的政策，调整计划生育与人口迁移的有关政策，以延缓人口老龄化的速度。

4. 注意协调好劳动力需求与供给之间的关系。要积极发展适合首都特点的产业，有计划、有步骤地调整各类产业的规模和结构。对低档次和高劳动强度的行业要加快技术改造速度，在收入和福利方面要采取一定的倾斜政策。

5. 加强对流动人口的疏导和管理，尤其是要严格管理暂住人口中在京从事各项劳务和经商的人员，做工、经商要履行审批手续，要及时清退盲目流入北京的人员。

附表 1 1982 年～1990 年北京市人口自然增长率情况表

年 份 (年)	出生率 (‰)	死亡率 (‰)	自然增长率 (‰)
1982	20.04	5.68	14.36
1983	15.62	5.48	10.14
1984	14.04	5.45	8.59
1985	12.44	5.51	6.93
1986	13.41	5.34	8.07
1987	17.27	5.39	11.80
1988	15.39	5.54	9.85
1989	12.84	5.63	7.21
1990	13.66	6.12	7.54
1982～1990 (年平均)	15.50	5.68	9.96

注：1989 年未包括人口普查清理的未报户口人数。

附表2 1982年~1990年北京市人口迁移增长情况表

单位：万人

年 份 (年)	全 市			城市人口			农业人口		
	迁入	迁出	净增	迁入	迁出	净增	迁入	迁出	净增
1982	10.5	6.3	4.2	8.5	5.6	2.9	2.0	0.7	1.3
1983	10.2	4.3	5.9	8.9	3.6	5.3	1.3	0.7	0.6
1984	8.8	4.5	4.3	7.8	3.9	3.9	1.0	0.6	0.4
1985	10.0	3.8	6.2	9.1	3.3	5.8	0.9	0.5	0.4
1986	10.3	4.1	6.2	9.5	3.7	5.8	0.8	0.5	0.3
1987	9.5	4.4	5.1	8.6	4.0	4.6	0.9	0.4	0.5
1988	8.4	4.4	4.0	7.7	4.1	3.6	0.7	0.3	0.4
1989	11.0	5.5	5.5	9.9	5.0	4.9	1.1	0.5	0.6
1990	10.6	6.8	3.8	9.6	6.0	3.6	1.0	0.8	0.2
1982~1990 (年平均)	9.9	4.9	5.0	8.8	4.3	4.5	1.1	0.6	0.5

附表 3 北京市人口现状及规划分布方案表

单位：万人

项 目	1981 年底			1990 年底			2000 年规划			2010 年规划		
	合 计	城 市 人 口	农 业 人 口	合 计	城 市 人 口	农 业 人 口	合 计	城 市 人 口	农 业 人 口	合 计	城 市 人 口	农 业 人 口
全市总人口	919.8			1129.2			1290			1410		
一、全市常住总人口	900.8	522.6	378.2	1032.2	640.2	392.0	1160	750	410	1250	850	400
1. 规划市区	481.4	428.6	52.7	566.0	519.5	46.5	640	600	40	685	645	40
其中：中心地区					435.8			460			445	
边缘集团					83.7			140			200	
2. 规划远郊地区	419.4	94.0	325.4	466.2	120.7	345.5	520	150	370	565	205	360
其中：卫星城				107.9	80.9	27.0	156	118	38	204	162	42
中心镇				16.1	5.2	10.9	20	8	12	35	15	20
二、暂住人口	18.3			97.0			130			160		
流动人口（包括暂住人口和过境流量人口）	约 25			127.0			180			220		

注：全市总人口包括常住总人口和流动人口中的暂住人口。常住总人口为常住户籍总人口，城市人口指常住户籍非农业人口，

农业人口为常住户籍农业人口。

附表 4 北京市规划市区城市人口现状及规划分布方案表

单位: 万人

项 目	1990 年底	2000 年规划	2010 年规划
规划市区合计	519.5	600.0	645.0
一、中心地区	435.8	460.0	445.0
1. 旧城区	174.7	160.0	150.0
2. 旧城区外	216.1	300.0	295.0
北 部	34.7	46.0	45.0
东北部	7.6	11.0	10.0
东 部	44.2	46.0	45.0
东南部	16.9	20.0	20.0
南 部	25.9	40.0	41.0
西南部	11.7	12.0	13.0
西 部	60.5	63.0	61.0
西北部	59.6	62.0	60.0
二、边缘集团	83.7	140.0	200.0
北 苑	1.5	6.0	11.0
酒仙桥	9.3	20.0	25.0
东 坝	1.1	5.0	15.0
定福庄	7.3	15.0	27.0
堡 头	2.8	8.0	16.0
南 苑	6.9	8.0	15.0
丰 台	14.6	25.0	30.0
石景山	25.5	30.0	33.0
西 苑	8.9	10.0	10.0
清 河	5.8	13.0	18.0

附表 5 北京市远郊卫星城人口现状及规划分布方案表

单位: 万人

项 目	1990 年底		2000 年规划		2010 年规划	
	常住人口	城市人口	常住人口	城市人口	常住人口	城市人口
卫星城合计	107.9	80.9	156.0	118.0	204.0	162.0
1. 通州区	15.7	12.0	21.0	16.0	25.0	20.0
2. 黄 村	12.1	9.7	18.0	14.0	23.0	18.0
3. 亦 庄	—	—	5.0	4.0	15.0	12.0
4. 良 乡	3.8	3.2	7.0	5.5	10.0	8.0
5. 房 山(含燕山)	12.2	10.9	15.0	12.0	18.0	14.0
6. 门城镇	13.8	10.9	15.0	12.0	17.0	13.0
7. 昌 平(含南口、埝头)	8.4	6.7	17.0	14.5	20.0	16.0
8. 沙 河	1.8	1.2	4.0	2.0	5.0	4.0
9. 延 庆	3.3	2.3	5.0	3.5	7.0	5.0
10. 怀 柔(含庙城、桥梓)	5.0	3.8	8.0	5.5	12.0	9.0
11. 密 云	6.1	4.1	9.0	5.5	13.0	10.0
12. 平 谷	3.6	2.7	6.0	4.5	10.0	8.0
13. 顺 义(含牛栏山、马坡)	10.0	3.5	13.0	8.0	15.0	12.0
14. 长辛店	12.1	9.9	13.0	11.0	14.0	13.0

注: 城市人口为常住总人口中的非农业人口。