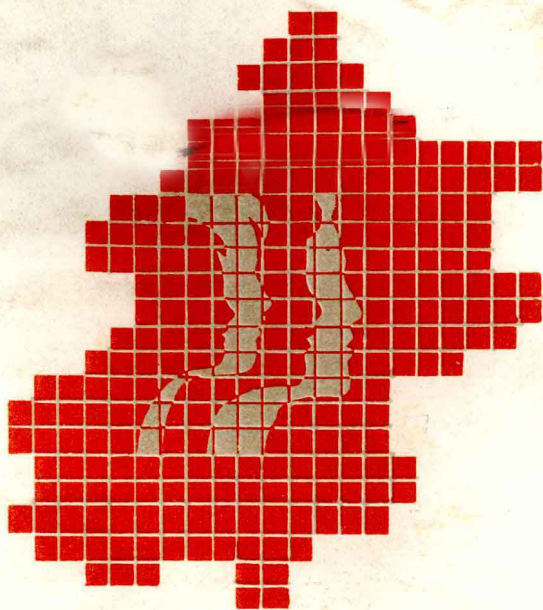


北京市人口和城市发展研究专辑之二



北京市人口迁移

《北京市人口迁移》课题组

北京市人民政府研究室

一九八五年十月

北京市人口和城市发展
研究专辑之二

北京市的人口迁移

《北京市人口迁移》课题组
北京市人民政府研究室

一九八五年十月

目 录

代前言	北京市人口问题与对策综合分析报告·····	(1)
第一部分	北京市人口迁移规模和发展阶段的历史回顾·····	(19)
一、	北京市人口迁移规模和增长速度的历史演变及各发展阶段的主要特征·····	(21)
二、	北京市人口迁移效率的历史演变及概要评估·····	(29)
三、	北京市人口迁移与经济投资关系的历史演变及概要评估·····	(40)
第二部分	北京市区迁入移民的主要特征及基本规律·····	(48)
一、	北京市区迁入移民来源地的分布·····	(52)
二、	北京市区迁入移民的年龄性别构成·····	(59)
三、	迁入移民的民族构成和少数民族迁入移民的基本特征·····	(80)
四、	北京市区迁入移民的婚姻和家庭状况·····	(89)
五、	北京市区迁入移民的文化构成·····	(96)
六、	迁入移民的职业构成及其主要特征·····	(113)
七、	不同历史时期迁入移民的构成变化·····	(133)
八、	北京市区域内的人口迁移活动——人口“向心”流动的主要特征·····	(148)

九、居民户中暂住人口状况	(176)
第三部分 北京市区非农业迁出人口研究	(186)
一、迁出人口的年龄和性别构成状况及主要特征	(189)
二、迁出人口婚姻家庭、文化、职业构成状况及主要特征	(195)
三、移民迁出流的主要流向和各迁往地移民构成状况	(218)
四、各迁出移民流形成的主要原因	(231)
五、关于“逆迁移流”的概要分析和简要结论	(238)
第四部分 北京市农业人口迁移的主要形式	
——婚姻迁移	(247)
一、农村人口婚姻迁移的显著特征	(248)
二、农村婚姻迁移模式——迁移矩阵	(253)
三、农村婚姻迁移率分析	(262)
四、农村婚姻迁移的社会影响	(268)
五、向心递补式婚姻迁移规律的成因	(273)
附件一 关于千户居民迁移调查资料质量的基本评价	(277)
附件二 关于非农业迁出人口抽样调查数据机器汇总过程的说明	(292)
结束语	(299)

北京市人口問題与对策綜合分析报告

代前言

当前，我们正处在城市经济体制发生深刻变革的重要时期。中共中央关于经济体制改革的决定，明确提出今后城市政府应该集中力量做好城市的规划、建设和管理。在新形势下，正确认识三十多年来北京市人口迁移增长的变动规律，吸取人口控制工作的经验教训，因势利导、制订有利于充分发挥城市中心作用的人口对策，是摆在我们面前十分紧迫的问题，同时也是建立反映我国特点的城市人口学、城市社会学理论的需要。

1980年4月，中央书记处分析了首都建设面临的实际问题，总结历史经验，作出关于首都建设方针的重要指示，要求把北京建设成为全国物质文明和精神文明第一流的城市。继后，1983年7月，中共中央、国务院在对《北京城市建设总体规划方案》批复中进一步指出：北京是全国的政治中心和文化中心。要采取强有力的行政、经济和立法措施，坚决把北京市到2000年的人口规模控制在1000万人左右，并要通过发展中小城镇和建设卫星城的途径，实现全市人口的合理分布。

根据上述精神，由北京市政府研究室牵头，组织实际工作部门、科研单位和在京大专院校近二十个单位的力量，聘请有关方面专家做指导，组成“北京市城市人口和城市发展”

课题组，用了两年时间，对北京市人口迁移增长的历史变化情况进行比较系统的调查研究，并同国内外大中城市人口发展过程进行综合对比分析，从而使我们从理论与实际的结合上，对北京市人口发展的规律、特征和未来人口发展的对策，有了比较全面的认识。

和国内其他大城市比较，北京市的人口发展规律和人口控制工作有相同的一面，但是特定的政治地位和客观条件决定了北京的人口发展过程有其特殊性，人口控制工作面临着更为复杂的局面。城市改革深入开展以后，人口控制工作还要不要坚持？经济发展了，人口是否必然要增加？城乡之间和大中城市之间的经济、文化、技术交流会给人口流动带来什么新的情况？制订首都人口对策的理论依据是什么？与国内、与其他大城市相同点和不同点是什么？需要制订那些有利于发挥首都功能的特殊政策；等等，这些问题需要我们以改革的精神，作出科学的回答。

一、以积极引导的态度迎接暂住和流动人口

近年来，暂住和流动人口显著增加，是北京市人口管理工作遇到的突出矛盾。据不完全统计，1984年全市暂住和流动人口平均每日大约70万至80万人，比1965年增加近四倍，比1977年增加近两倍。

暂住和流动人口的形成、发展，是城乡经济体制改革的必然结果，同时也是城市社会经济发展的一般趋势。这部分

人口在北京从事各种活动，具有如下主要特征：

1. 从事经济活动的人口居第一位。

北京城市建设项目多，社会服务业发展不足，吸引了许多人进京务工经商。据统计，来京承包建筑工程和办厂、开店的人约占暂住和流动人口的30%；小商贩、小手工业者以及家庭保姆约占9%。

2. 从事国家公务活动的人口占较大比重。

北京是国家首脑机关所在地，出于国家政务管理和政治、文化活动需要来京出差办事、开会、讲学、进修等执行公务的人员占较大比重。据不完全统计，这部分人常年保持在10万人左右，约占暂住和流动人口总数的15%。

3. 国内外参观、旅游人口迅速增长。

北京历史文物、名胜古迹较多，吸引了大批国内外旅游人口，目前约占暂住和流动人口的20%。这部分人增加很快，1978年国外来京旅游为18.7万人次，1984年上升到65.7万人次，在国内来京旅游中，仅“毛主席纪念馆”开放一项，高峰时，每天要接待6万人参观。

4. 来源地区日趋广泛。

从暂住和流动人口来源地看，以华北地区为主，遍及全国、世界各地，其中来自城镇约占56%，来自农村约占44%，这是城乡经济改革以前多年没有的情况。

5. 滞留时间较长。

从滞留时间看，以投亲靠友的人在京滞留时间最长，少则一年，多则几年，十几年，成为实际上的常住人口。1984年4月份对散居在居民户中的暂住人口抽样调查表明，已居住一年以上的占48%，居住半年至一年的占12%，不到半年的占40%。

通过上述情况可以看到，暂住和流动人口对北京的需求，首先是交通，即铁路、公路和各种车辆；其次是住宿，即旅店、饭馆；再次是旅游区和大型商业区。暂住和流动人口在北京市分布及流动有着特定的规律，他们在对北京提出一系列需求的同时，也给北京带来全国和世界各地的信息，是北京发展经济的重要财源之一。因此，有针对性地做好暂住和流动人口管理工作，是北京市面临的迫切任务。其具体对策是：

第一，确立积极引导的基本方针

我们认为，对日益增加的暂住和流动人口，决不能采取“堵”、“卡”的办法，而应该持“引导”的积极态度。在思想上，对暂住和流动人口的迅速增加应有足够准备；在政策上要区别对待，即，对流动人口和暂住时间较短的人口（三个月以内），应开放“绿灯”；对暂住时间较长的人口，属于从事经济、公务活动的，应尽可能为其提供方便，属于投靠、寄养等原因的，应视为常住人口进行管理；在规划安排上，应充分考虑暂住和流动人口的需求，积极发展“第三产业”，建设相对集中的住宿区、商品交易区、住京办事区，发展游览参观专用线路，等等。信息，是经济改革

中人们普遍关注的问题，建立发达的信息网络，不但可以实际提高暂住流动人口的活动效益，而且可以替代一部分靠人口流动完成的信息传递，这是制订暂住流动人口对策的一项战略措施。

第二，充分注意经济杠杆的调节作用

以往对暂住和流动人口采取纯行政的管理方法显然已经效力不大，除非特殊情况下，例如国庆节前后，需要适当采取一些行政办法调节暂住和流动人口的流量及流向，通常对这些人口进京的调节，需要发挥经济杠杆的作用，在价格、税收、信贷、工资改革中考虑不同地区、不同人员、不同季节的差异，制订不同的标准以达到调节暂住和流动人口流量及流向的目的。例如，在夏季旅游高峰季节，旅游旅馆普遍提高客房价格，等等。把计划经济与市场调节有机地结合在一起，是今后城市工作的重点，人口管理也是不例外。

第三，建立有效的暂住流动人口登记制度

根据社会经济发展和城市管理的需要，有必要重新规定暂住和流动人口的滞留时限，来京三个月至半年者发临时暂住居民证，半年以上者发长期暂住居民证。暂住居民证的作用，一是证明身份，二是为政府有关部门提供来京人员的各种信息，这既是做好各项服务工作的需要，又是进行有效调节的需要。

二、采取有力措施，严格控制常住人口规模，实现人口与社会经济的协调发展

1949年，按当时的行政区划统计，北京市常住人口为

206.3万人，到1984年底为945.2万人。常住城市人口的增长，对北京市城市发展有着决定性意义。这是因为常住城市人口在其整个生命周期内，对城市建设的需求与常住农村人口相比存在很大差异，同暂住流动人口相比差异也十分明显。一方面，城市人口要受到国家所能提供的农产品数量和城市建设投资大小的制约；另一方面，城市人口的托幼、上学、就业、住房、交通、社会服务等一系列问题对城市建设都产生直接、重大的影响，三十五年来，北京常住城市人口由176万增至558.1万人，增长了2.17倍，年平均增长率为6.2%，其增长速度是很快的，因此，可以说，控制常住城市人口规模是实现人口与城市建设协调发展的关键。

人口与城市建设之间的比例关系是城市发展中的基本比例关系，处理不好这一基本比例关系，势必造成各种各样的城市社会问题。目前，北京市由于常住城市人口过多带来的主要问题是：

(1) 水资源问题

受地理环境和气候条件限制，北京水源供应主要依靠天然降雨。据统计，北京地区地表水和地下水的年均开采量总共47亿立方米，按目前用水水平估算，丰水年供需基本持平，枯水年约欠水10亿立方米，远远满足不了工农业生产和城市生活用水的需要。近几年，规划市区地下水开采量每年超采3亿立方米，地下水位每年下降1至2米，造成地面沉降速度加快，范围不断扩大。

(2) 城市用地问题

北京城市近郊耕地面积大幅度减少直接影响到蔬菜供应。据统计,1957年,北京近郊区有耕地106万亩,1979年减少到77万亩,净减少29万亩,占原有总量的27.4%。同时因占地引起的农业人口就业问题也日益尖锐。

(3) 住房问题

据统计,北京市目前居住严重困难户50万户,危房户6万户,无房户10万户左右。从居住面积看,1949年北京城市人口平均每人居住水平为4.75平方米。1984年为5.92平方米,平均每年仅提高0.03平方米。

(4) 交通问题

据统计,1984年底北京市拥有公共汽车比1949年底增加23倍。但由于客流量逐年上升,乘车拥挤现象仍然得不到缓解,高峰拥挤时公共汽车每平方米内要挤13人,超出额定标准44%。交通堵塞现象经常发生,东单、西单、王府井等八个主要路段,平均每小时行人流量1.2万人,非机动车流量每小时1.6万车/人。1984年全市发生交通事故比1965年增加3.36倍。

(5) 环境污染问题

据有关部门测定,目前北京城区空气中一氧化碳日平均浓度为标准值的4倍左右,二氧化碳为1倍以上,冬季取暖

日平均降尘量为标准值的2至3倍，五十年代每年的烟雾日^①为60天，七十年代为150天，目前在200天左右。

此外，由于人口过多引起的吃饭难，就医难，储蓄难，洗衣做衣难，打电话难等一系列问题至今没有得到根本解决。

事实说明，人口对城市发展具有反作用，人口盲目增长，打破人口与城市建设之间的比例平衡，就会引发出各种各样的社会问题。因此，在目前人口发展速度仍然很快，城市建设比例很不协调的情况下，控制北京城市人口规模的工作不能放松，更不能废弃。

今后，北京市控制常住人口的工作重点应该是：

第一，把人口控制内容纳入社会经济发展计划，建立起新型的有利于城乡协调发展的计划管理体系。根据首都性质和城市功能，对于影响城市发展全局的人口变动，尤其是常住人口的增长，必须施以指令性计划加以控制；对于那些不宜控制得过死的方面，则可制订指导性计划，灵活调节。在经济布局 and 城市建设布局方面，要根据首都建设总体规划，充分考虑人口问题，以便从根本上控制常住人口规模的增大和改变人口“向心”流动的趋势。

第二，严格控制人口的成建制迁入。据初步调查，1976年至1983年，中央和国家机关成建制迁入北京95批，12万余人；与此同时，还有一大批单位申请在京新建、扩建，或成建制迁入北京，其中中央和国家机关要求在北京新建或扩建干部管理进修学院22个；外省市大学恢复或新建研究生院要求调入教学骨干的8个；国家科委直属科研机构申请在京新

建单位的11个，已经批准、要求调入技术骨干的单位10个；各种全国性企业公司拟在京设立的总计达240余个。党中央、国务院在《批复》中明确提出，“为了控制进京人口，首先要严格控制在北京新建和扩建企业、事业单位”，为此，对于上述单位必须严格把关，统一进京人员标准，逐一进行审核。此外，对于经过批准的成建制迁入单位，应一律交纳城市建设费，标准为每人10000元。

第三，顺应改革形势，从北京实际情况出发，重新审定人口控制政策，不断加以完善。要结合劳动人事制度的改革，制定一整套鼓励人口迁出的政策，当前尤其要注意通过人事制度的改革向外输出人才，支援外省市的四化建设。

第四，采取行政、经济和立法手段并用的办法，严格控制常住人口增加，在加强行政控制措施的同时，侧重利用经济杠杆的作用，来达到控制人口总量和调节人口流向的目的。一些成熟的人口政策，包括人口迁移政策，应当以法律形式给予肯定。在控制办法上可以适当搞活，允许一部分外迁人口保留返回权利，允许少部分“空挂户”存在。

三、有计划地调整辖区内人口分布，逐步建立城乡协调发展的人口分布体系

有计划调整辖区内人口分布，是在新时期解决市区常住人口过于集中，促进城乡协调发展的重要对策。截至1984年底，北京市远郊11个区县土地面积占全市的92%，平均人口密度为每平方公里261人；近郊4个区土地面积占全市的7.5%，平均人口密度为每平方公里2379人，约为远郊区县

的9.1倍；四个城区土地面积仅占全市的0.5%，平均人口密度为每平方公里27279人，约为近郊的11.5倍，远郊区县的104.5倍。

目前北京市人口在辖区范围内的主要分布特征和移动规律是：

1. 市中心区迅速扩大，平均人口密度增长速度快于周围城镇和农村地区。

旧北京城的市区面积仅有50至60平方公里，道路狭窄，房屋破旧，经过解放三十五年的城市建设，建成区面积扩展到300多平方公里，人口总量从100余万很快增长到400余万；在市区周围分布着十几个县城和卫星城，人口规模约50万人；远郊区县10000多平方公里土地面积上分布着238个集镇，绝大多数是历史上农村集市贸易中心，集中着大约54万城乡人口。目前在北京市辖区范围内，已经形成一个大、中、小并存的城镇分布体系，但是市中心区的建设投资规模和发展速度大大超过周围城镇、集镇，市中心区人口密度的增长超过了周围城镇、集镇。这种不平衡发展状况，导致市区“磁石”作用越来越强，形成人口不断从郊县迁入市区的“向心”流动趋势。

2. 人口“向心”流动是在辖区内人口迁移不加限制的条件下逐步形成的。

据调查统计，目前北京城近郊区每一百人中有十四人是解放后从本市郊县迁移而来的，其中从东南平原地区迁移到本市的人口占70%，从西北山区迁移到市区的人口仅占30%，迁移时年龄在15至24岁初次进入劳动队伍的人口约占72%，

文化程度在五十年代以小学毕业为主，六十年代初中毕业生占到70%，近年，高中毕业生占到50%以上，与其他大城市不同，北京市辖区范围内非农业人口的移动在户籍管理上一般没有控制，这样就导致郊县的相当一部分进入劳动年龄以后、文化程度较高的人口不断“向心”迁移到市区。

3. 1960年以后近郊区人口增长很快，城区人口增长缓慢，这是城市建设布局对人口分布的直接影响。

六十年代初，北京市四个近郊区常住人口为217.3万，1984年底增长到305.2万，增长了40.5%；其中朝阳区和海淀区人口在八十年代初先后突破100万，人口平均密度分别比六十年代初增长了32.3%和36%。这是由于外省市迁入北京的人口大部分落在近郊区的同时，本市远郊区县“向心”流动人口的大部分也落在近郊区，而且城区的一部分人口陆续迁到近郊区的新建住宅中居住，三个方面因素导致近郊区人口密度增长很快。

北京市四个城区常住人口趋于稳定，1960年为231万人，1984年底为237.6万人，二十余年仅增长2.9%。这是在改造旧城过程中，注意到人口的疏散，将生活住宅区大部分建在郊区，吸引了一部分城区居民的结果。

回顾过去，我们看到，随着首都现代化建设事业的发展，人们对区域内人口分布认识的视野不断开阔，近年来，采取综合性措施把市区人口逐渐疏散到郊县的各项工作提到了议事日程，例如，逐步改变了市中心区与郊县建设投资比例，加快建设黄村、昌平、通县、燕山四个重点卫星城，调整市区与郊县之间的工资类别差，制定城近郊、平原地区到

山区任教教师工资向上浮动一级等优惠政策，采取定向招生，定向分配办法解决高等院校毕业生分配到郊县困难的问题，市区人口迁往郊县，在住房、交通、商品供应等方面也给予适当优惠，等等。总之，在现有财力许可条件下，尽可能地发挥政策效力，以增强卫星城的吸引力。与此同时，组织大量人力，对北京郊区卫星城建设、集镇建设问题进行系统调查研究，为制定分区规划提供了科学依据。

但是几年来的实践证明，调整辖区内人口布局，对北京市来说不可能是短时期任务，需要十几年、几十年，一代人、两代人努力才有可能实现。我们认为，今后需要继续采取以下措施，通过调整人口分布，来解决北京市的人口问题：

第一，充分利用当前城市经济改革的大好形势，尽快制订一整套有利于人才流动、人口疏散的政策和措施。

城市经济改革全面推开以后，企业自主权扩大了，人才“活”了，要求在劳动力管理、人事管理、户籍管理等方面进行相应的改革。据统计，目前北京郊县农村社队企业从市区招聘的各方面专业人才已达五千多人。我们应该积极鼓励人才的这种“离心”流动，对于自愿到山区开发建设，主动移居到卫星城镇的市区居民，应给予优厚的物质待遇。这些政策应做到中期不改变，长期相对稳定。以“白兰道路”为代表的产品扩散、技术扩散和智力扩散，是具有北京特色的把城市工业有计划有步骤疏散到乡村，以市区带动郊县，控制市区人口增长一举三得的成功之路，今后应该以改革的精神把这项工作全面推开。

第二，编制辖区内人口发展规划，把调整人口分布与改造旧城区，调整经济布局，调整投资方向和比重结合在一起。

北京市的城市建设正在进入一个新的高潮时期。在制订分区规划时，应充分考虑疏散市区人口的需要，稳住城区，适当发展郊区，积极开发郊县，坚决杜绝在城近郊区盲目乱上项目的情况发生。此外，可以利用中央和国家机关多、资金来源渠道多的有利条件，在改造旧城区的同时，有计划地把一部分企业单位成建制疏散到郊县。

第三，进一步发展农村经济改革的大好形势，加快远郊集镇的发展速度，使逐渐富裕起来的农民稳定在郊县。

目前北京市郊县拥有的238个集镇均有汽车通达，其中90%是乡政府所在地，60%集中在平原地区，郊县社队企业累计为8900个，1974年拥有职工3.7万人，1983年达到15万人，10年时间翻了两番。这些情况说明，北京郊县集镇发展有着良好的客观条件和广阔前景，要求我们给郊县各级政府以足够的自主权，从政策、人才、资金等方面给予全面的支持。

第四，下决心解决郊县的交通和中小学教育问题。

通过调查可以看到，现代化交通设施不足，中小学教育质量不高，是人口向郊县疏散的主要困难。因此，应该在城市发展方向上逐步在这两方面实现战略转移，开拓交通，推动郊县在不太长的时间里形成若干个政治、经济、文化中心，增强反“磁力”吸引的能力。