

北京市人口和城市发展研究专辑之一



北京城市发展 若干问题

《北京城市发展若干问题》课题组
北京市人民政府研究室

北京城市社会发展 若干问题

《北京市人口和城市发展研究》课题组
北京市人民政府研究室

一九八五年·北京

目 录

代前言 关于北京市人口发展规模

的控制问题……………袁 方 (1)

1. 北京市未来五十年人口预测的概要分析

北京市统计局……………杜午录 (15)

2. 试论北京市人口分布及调整问题

北京市计委……………张海燕 (32)

3. 试论北京城市人口容量

北京大学社会学系……………曹建民 (51)

4. 北京市家庭规模与类型构成初探

北京市公安局……………徐炳煊 李 杰 (79)

侯建章 郑玉萍

5. 北京市城镇居民住宅状况浅析

北京市政府研究室……………阎仲秋 (105)

6. 北京城市基础设施建设展望

北京城市基础设施调研组…………… (137)

7. 人口与消费品市场

北京市计委……………刘晓光 (165)

北京商学院·····	刘 菲
8. 北京城市家庭中的保姆	
北京市政府研究室·····	沈宝昌 (195)
北京经济学院·····	杨河清
9. 试论城市人口和社会发展	
北京市政府研究室·····	刘大为 (211)
编后说明·····	(241)

责任编辑 齐 恺

版式设计 刘大为

印刷单位 中国人民解放军后勤学院印刷厂

关于北京市人口 发展规模的控制问题

（代前言）

人口问题在首都发展战略中的重要地位和作用，已经为各级领导部门和理论界所认识。从1983年开始，由北京市人民政府研究室组织北京地区的实际工作部门和理论研究的部门，围绕着首都人口发展的规律、人口与城市现代化建设的 关系等问题，开展了一系列调查工作，经过三年的努力，取得一批研究成果。这些成果对于解决首都发展战略中的人口问题，有着重要的现实意义和理论意义。

我国从六十年代初期就提出“控制大城市”的方针，但是实际上大城市人口仍然迅速增长，50万至100万人口的城市由1949年10个增加到1983年29个，增加1.9倍；同一时期100万人口以上的特大城市由6个增加到19个，增加2.2倍。过去单纯靠行政手段（如户籍管理）限制人口迁移，防止农民盲目流入大城市，起到了一定作用。经济体制改革的深入进行，为进一步解决这个问题创造了条件，采取经济、行政、立法等综合措施的任务提到议事日程。首先，我们对控制一词，要辩证地理解。所谓“控制”只是控制大城市的人口规模和用地规模，绝不是控制生产和各项事业的发展。大城市，尤其是特大城市，都是工业、高等学校和科研机构集

中的地方。要发挥这些大城市的作用，使之为全国提供优秀人才和先进技术。因此控制不等于冻结，不是说大城市一个人也不许迁入，而是应根据大城市社会经济发展的需要与可能，调整城市人口规模，使之可增可减。为此，要研究大城市人口迁移规律，按规律办事，逐步使人口的发展变化由恶性膨胀变为良性循环，能进能出：特大城市的人口要逐步减少，迁出大于迁入。

那么，2000年北京市人口发展规模怎样才能控制在1,000万左右呢？我以为应当采取综合治理的办法。综合治理就是说不能单纯地只考虑人口数量问题，还要考虑人口质量和分布问题。

一、关于人口数量问题

北京市目前常住人口945万人（1984年），实际负担人口已超过1,000万人，这是建国三十多年来人口高速增长的结果。与1949年全市人口414万人相比，35年人口净增531万人，增加1.28倍，成为世界特大城市之一。

三十多年来，北京市规划市区750平方公里内常住人口迅速膨胀，1984年增加到502万人，与1949年161万人相比，增长2.1倍。如果加上流动和暂住人口，实际负担人口已经达到600万人。其中，四个城区土地面积87.1平方公里，平均人口密度每平方公里超过2.7万人，高于东京、莫斯科、伦敦、巴黎等城市，是世界上人口最稠密的地区之一。

北京市人口，特别是本市人口基数日益扩大，给现代化建设增加种种困难，例如，水源不足，能源短缺，住房紧张，交通堵塞，生态失调等一时难以解决的问题。从这方面来讲，北京市人口规模已超过北京市自然资源的供给和社会经济发展水平，同时也高于国外一些首都的人口规模。因

此，必须坚决控制人口规模继续膨胀，以有助于促进北京市社会主义现代化建设和发展。

为了有效地控制北京市人口发展规模，首先要明确北京市的性质和功能。中共中央、国务院对《北京市城市建设总体规划方案》的批复指出：“北京是我们伟大社会主义祖国的首都，是全国的政治中心和文化中心。北京的城市建设和各项事业的发展都必须服从和充分体现这一城市性质的要求。”当然，北京市人口发展规模也需要服从北京市的性质和功能的要求。过去北京城市建设规划虽也注意这一要求，但同时又强调要把首都建设成为“强大的工业基地”，“也要有独立的工业体系”，还要建设成为全国的“经济中心”等等。这样，北京城市除政治、文化中心外，实际上还是全国的经济管理、工业、科学技术的中心。由于工业迅速发展，北京市工业人口大量增加，1984年达到149万人，比1949年增加8倍多，占城市在业人口39.5%，成为北京市在业人口最多的一个行业，而国家机关（7.3%）、教育文化艺术事业（11.3%），科学研究和综合技术服务事业（5.5%）等在业人口比重太小了，显示不出政治、文化中心的特点。以工商业为中心的城市和以政治文化为中心的城市，对人口发展规模的要求是不同的；功能多的城市和功能少的城市对人口发展规模的要求也是不同的。这一点国外首都人口发展规模的经验教训可以借鉴。

日本东京是功能比较多的一类首都。1981年人口为1,163.4万人（包括郊区），人口密度每平方公里5,395人，东京是日本的政治、文化、工商业中心，工业产值居全国第一位，工矿建筑在业人口占到36.75%（1974）。由于城市性质和功能过于庞杂，使城市人口规模日益膨胀，带来一系

列难以解决的社会问题。但是值得注意的是，目前一些发达国家大城市人口开始减少，东京也是如此，人口、工业、资本和技术向郊区疏散或迁入小城市。

华盛顿是城市功能比较少的一类首都，它的功能主要是政治中心。1979年人口286万，人口密度每平方公里540人，工业很少。在业人口中工业人口只占3%，其它在业人口主要是政府机关工作人员和服务行业的人口。

以往我国城市建设过分强调综合性，不论什么城市都追求大而全，忽视每个城市历史的特点，从而造成城市之间分工不明确，千篇一律。由于城市性质和功能多而杂，中心不突出，使城市人口规模难以控制。因此考虑城市人口发展规模时，要从城市的性质、特点和功能出发，“扬长避短”，“发挥优势”，就是说，城市人口规模要适应城市的性质和功能。

其次，要严格控制人口的自然增长和迁移增长。

解放以来，北京市长期忽视控制人口生育的变动，高出生率持续二十年左右，死亡率又迅速降低水平，人口自然增加过快；同时随着北京市变消费城市为生产城市的过程，以及政治、经济、文化、教育、科学事业的发展，在较长时间对迁移增长也失去控制，以致净迁入人口数量较多，这些因素致使北京市的人口猛增，规模日益庞大。

1983年北京市计划生育率达到92.82%，一胎率91.26%，其中城市为99.66%，农村为83.69%。但是由于五十、六十年代人口的高自然增长，造成北京市人口中青少年比重较大；这些青年人群目前正陆续进入婚龄，带来了新的婚育热潮，促使人口自然增长率回升；这种趋势将持续十年左右，到1995年才有可能下降。因此，从目前起到九十年代中期是北京

市控制人口增长率的关键时期,重点要放在农村和多胎上面。

控制北京市人口增长,过去重视抓计划生育工作,对人口迁移则措施不够有力。城市化历史一再证明,人口迁移对城市人口数量的增减有着巨大的影响作用。城市化就是人口川流不息向城市集聚的过程,从而使城市人口迅速增加,这种作用原比城市人口本身自然增长大得多,也快得多。1949年到1984年底,北京市共增加736.9万人,其中自然增长347.2万人,占47.1%;迁移增长389.7万人(包括行政区划扩大)占52.8%。因此,必须重视人口迁移对城市人口增长的影响。

北京市人口迁移之所以难控制,客观上是由于四面八方要求迁入的人口太多,主观上缺乏统一的权威性审批机构,进京人口批准权限分散,把关又不严,是造成迁入大于迁出的重要原因之一。为此需要建立统一的、有权威性的审批机构,加强人口迁移管理;还要把人口迁移增长纳入北京经济社会发展计划,制定控制指标,使迁移人口逐步实现出大于进,以压缩北京市区人口发展规模。

二、关于城镇人口分布问题

北京市人口分布极不平衡,从全市看人口密度为每平方公里561人,而城区每平方公里27,200人,远郊县每平方公里260人,城区高于各县103.7倍。在北京郊区有14个镇(含县城),213个乡,农村集镇260多个。14个镇人口共37.3万人,占县人口10.25%,占全市人口4.03%;农村集镇人口合计54万人,占县人口的14.6%,占全市人口5.7%;以上两项远远低于城区人口数量(237万人)。这种情况说明,三十多年来北京市小城镇发展极慢,甚至衰落。而城区郊区人口又急速膨胀,使城镇之间的人口分布“头重脚轻”。

城市化一般是农业人口转化为城市人口或非农业人口的过程，在这个过程中，农业人口不但相对而且绝对减少，一些发达国家早已完成了这一过程。可是三十多年来北京城市人口迅速增加，同时农业人口也迅速增长。城市人口由1949年的164.9万人（当时行政区划年底数字）增加到1984年的558.1万人，在总人口中由81.19%下降到59.05%；农村人口由18.80万人增加到387.0万人，在总人口中由18.80%上升到40.95%。这是世界上城市化历史中少见的现象。因为农村人口不但没有减少，反而增加，占总人口的比重下降甚微。一些发展中国家目前也存在这种现象。这样在城市化过程中不可避免要加速农业人口转化为城市人口和非农业人口的过程，因而促进了大城市人口急速膨胀。

目前北京市人口过剩，需要疏散，同时农村又有富余劳动力要转为非农业人口和城市人口，这是个矛盾，需要从调整城镇之间人口现有分布不平衡中寻找出路。

为了逐步实现北京市的人口合理分布，首先要大力建设和发展现有城镇以及农村小集镇。与北京城区相比，郊县城镇的城市化水平很低，急需提高。为了建设好小城镇，在规划布局上要明确各城镇的性质和发展规模；同时考虑吸收北京城区需要疏散的工业和人口；以及促进周围农村经济发展的需要。如果目前的14个镇到2000年都有很大发展，其规模由5万人到10几万人不等，如果平均按10万人计算，那么郊区城镇人口可增加到150万人，这对于疏散北京市区人口和吸收农村剩余人口，将发挥重要作用。

北京农村乡镇260个，其中远郊县213个，过去处于衰落状态，现在开始复苏繁荣。这是农村多种经营、乡镇工业兴旺发达的重要标志。1983年北京市农业总产值达到27.1亿

元，比1978年增长77.2%。其中种植业产值失去了五业之首的地位，只占36.1%，比1978年下降22.3%；副业跃居第一位，占41.4%。农村多种经营产值达到31.5亿元，比1978年增长一倍多，其中乡镇工业产值增长2.2倍，为增加农民收入分配，提供7,000多万元资金，在以工补农方面做出了贡献。与此相适应，劳动力的职业结构也在发生变化，成为农村繁荣兴旺的又一重要标志。

农业现代化过程，将会有大量农业人口转化为非农业人口和城镇人口，这是必然的。1983年北京郊区农村劳动力184万人，现在大批劳动力从种植业转移出从事乡镇工业，专业建筑队、交通运输、商业、饮食、服务等有82万人，占农村劳动力的45%。过去农村多余的劳动力总是通过各种途径向小城镇、中等城市集中，最后拥入大城市。现在农村富裕起来了，农村工业蓬勃兴起，集市和集镇也开始兴旺起来，这就有条件、有力量、有可能把农村多余人口留下来，无须再向往大城市。搞好农村集镇建设，可以从这里探索出一条具有我国特点的农村工业化、城市化新途径。这对生产力合理布局、工农结合、城乡结合，控制大城市人口发展规模，都将发挥积极作用。

其次，要发展中等城市。

中等城市是指20至50万人的城市。北京市镇人口，从城区近郊区到远郊区的分布来看，城近郊区人口占总人口93.78%，远郊县城镇人口只占6.23%，城镇之间人口分布“头重脚轻”，已如前述。房山县城镇人口是远郊县中最多的，也只有5.6万人，这种现象说明目前小城镇对农村剩余人口的截流作用很有限，不能不增加大城市控制人口迁入的压力。

为了减少城区过剩人口，不可能都疏散到远郊小城镇，

需要建立一些中等城市,在北京市区域内形成大、中、小(包括农村集镇)城镇体系,在城镇体系之内调整人口分布。因此中等城市的建设,是不可忽视的,中等城市发展起来以后,既可以吸收市区疏散出来的人口,又可以促进郊县小城镇的发展。

北京总体规划的批复指出:“应着重发展卫星城镇,逐步把市区的一部分企业和单位迁移到卫星城。”发展卫星城可以解决北京城镇人口分布“头重脚轻”的现象,也可以解决北京市缺少中等城市的问题。早在1958年北京市就开始了卫星城的建设,成效不大,主要原因是规模小,投资少,基础设施差,服务设施不配套等等,因此对疏散市区人口吸引力小。目前在重点抓黄村、昌平、通镇和燕山四个卫星城建设过程中,需要总结前一时期发展卫星城镇的经验教训,同时要研究国外卫星城发展的经验教训。

这里有两个问题需要考虑:

一是现代化的交通、电讯设施问题。北京市的交通拥挤相当严重,以致市内的往来极为不便。城市人口生活在一定社区内,有着各种各样的社会关系,如果解决了交通问题,虽然有些人迁往卫星城,原有的社会关系也不会疏远和中断。有了现代化的交通设施,城市立体化了,缩小了地理上、空间上的距离,卫星城才真正是大城市的卫星城,而不是与中心城市无关的一个小城市。电讯问题也同样,这个问题解决了,卫星城和中心城市的联系就密切了,卫星城的吸引力也会随之增强。

二是两个积极性的问题。卫星城的建设不能是“一头热”,只是中心城市想搞个卫星城,疏散工业、疏散人口。要有两个积极性,即地方上的积极性。目前,北京重点建设

的四个卫星城：黄村5.8万人，昌平3.6万人，燕山7.5万人，通镇11.9万人，平均人口规模为7.2万人。其中昌平较小，通镇较大，燕山、黄村居中。黄村离市区20公里，原是一个自然村，1975年后才开始建设，到目前投资约四亿多元，主要吸收了当地农业人口，起到了截流农村人口向城区流动的作用，也疏散了城区的一批人口，但作用还不显著。怎样建设好卫星城，有效地疏散城区人口，还需要认真研究。

第三、要调整产业、职业结构

为了促进北京市城镇之间的人口合理分布，应结合北京城市的性质和功能，调整社会经济结构，主要是产业、职业结构。北京城区人口规模日益膨胀，其中一个重要原因就是产业、职业结构与城市的性质和功能极不相适应。所以，不改变北京市人口的产业、职业结构，人口的合理分布是难以实现的。

根据1982年人口普查资料，北京市在业人口的产业、职业分布有以下特点：首先分布在物质生产部门的人口共440.4万人，占在业人口81.1%；这个部门的人口主要是工业，共185.4万人，占全市在业人口34.2%；工业人口中制造业的人口共175.3万人，占全市在业人口32.3%。国外一些首都的工业人口一般在30%以下，如东京27.3%（1977年），莫斯科27%（1978年）。北京市有这么庞大的工业人口，显然不符合首都的性质和功能，需要压缩和疏散。

其次分布在非物质生产部门的在业人口只有102.5万人，占在业人口的18.9%。国外一些首都的非物质生产部门的在业人口一般在30%左右。如，美国40.8%（1977年），日本26.3%（1978年），法国35.2%（1978年），相比之下，从事生活服务事业的人口太少了，需要大力增加和发

展。

再次，物质生产部门中，农、林、牧、渔的在业人口有154.6万人，占全市在业人口28.5%，这是仅次于工业的第二大产业。农业人口与工业人口之比为1:1.2。而农业人口又主要分布在种植业，共149.3万人，占96.1%。北京市农业人口的比重较大，降低了城市化的水平。在现代化建设过程中，农业人口会加速向非农业人口转化，这里存在一个农业人口转化时的产业、职业重新分布的问题。

总之，城镇人口的合理分布，是控制大城市人口规模的重要方面，如果能较快形成大、中、小协调发展的城镇体系，就既能疏散城市中心区的人口，又能截流农村人口。而人口在空间的合理分布，又离不开生产力的合理布局。为此，北京市的人口分布要结合城市性质，大力调整产业、职业结构，产业、职业结构调整好了，人口分布才会日趋合理。这样城市人口规模的控制，就会由难而易。

三、关于人口质量问题

人口质量和数量是辩证统一的。所谓质量是指人口的文化教育程度、技术水平、智能和健康状况等。北京市人口发展规模，不仅限于控制数量，还要大力提高质量。这是人们常常忽视的。这里仅就文化教育程度来讨论北京市人口质量的状况。

据1982年人口普查资料：北京市人口的文化教育程度与其它省市相比是较高的。全市大学毕业文化程度占六岁以上人口的3.9%（上海2.6%，天津1.8%）；大学肄业或在大学学习的占1.4%（上海1.1%，天津0.8%）；高中（包括中专）文化程度的占19.2%（上海22.1%，天津14.7%）；初中文化程度的占31.7%（上海30.4%，天津31.3%）；小

学文化程度的占28.5%（上海27.3%，天津33.9%）。但是按四个现代化的要求，北京人口的文化素质还是偏低的，主要表现在以下几个方面：

1. 初中以下文化程度的比重较大。据1982年普查资料，全市初中以下占6岁以上总人口的75%，小学以下占43%。

2. 在业职工、干部和教师文化水平普遍不高。在职工中，初中以下文化程度近70%；国家机关负责人中，初中以下文化程度占40%；企事业负责人中，初中以下文化程度占60%以上，小学以下文化程度占20%；教学人员中，中等文化程度占60%。

3. 城乡人口文化程度差别很大。北京市六岁以上的人口中，有文盲、半文盲，占总人口13.98%，对首都来讲，仍是相当高的比例。从地区来看，四个城区，文盲率为10.1%；六个郊区文盲率为11.3%；九个远郊县，文盲率为22.3%；特别是15至49岁劳动人口的文盲率占5.58%，这不能不影响现代化建设的速度。

4. 大专学历的专门人才年令结构存在断裂层。北京市大学毕业文化程度的人，在40至44岁年龄组所占比例最高，平均每百人中有15人，在45至49岁年龄组，平均每百人中有12.8人。而在35至39岁组明显下降，平均每百人中只有7.7人；在30至34岁年龄组，平均每百人中只有4.8人。出现这种情况，主要是“文革”期间，大学被迫停课，未能进行正常教学造成的。今后十几年，现在正在最佳年令段中的大学毕业人才将逐步退休，而进入最佳年龄段的大学毕业人才比例却是递减的趋势。如果不采取措施，及时填补这个断裂层，北京市年富力强的人才将出现后继乏人的局面。

根据目前北京市人口质量存在的种种问题，到2000年，把北京变成人才输出基地的任务十分艰巨。需要采取以下措施：

1. 在人才预测的基础上，对北京市人口质量问题进行深入研究，制订与北京市建设总体规划相适应的教育事业发展规划。

2. 通过扩建与改建，充分挖掘现有高校潜力，在逐年扩大招生规模的同时，根据郊县各项事业发展的需要，组织现有老大学生去农村办一些分校，以缩小城乡人口文化程度的差距。老大学生还可以开办两年短学制教育，培养各行各业急需的人才。

3. 加强师资队伍建设，切实办好现有的师范院校，加速提高在职教师的业务水平和文化素质，并尽快解决他们在工资待遇、住房、职称等方面的问题，以提高教师培养人才的积极性。

4. 通过制定有关政策和立法，发动各级各类学校以及企业和社会各方面力量，大力发展成人教育，多形式、多渠道地提高人们的文化程度，这是弥补大专人才年龄断裂层的根本途径。

5. 在农村大力开展扫盲活动，通过经济手段和说服教育，鼓励大人识字，儿童上学，同时，要大力加速培养郊县的师资队伍。

6. 增加智力投资，切实解决北京市教育经费不足的问题。

应该指出，采取措施提高人口的文化教育水平，将有助于控制北京市人口发展规模。人口自然增长率是影响人口数量的重要因素，为了控制人口数量，要加强计划生育，进一

步降低人口出生率。1983年北京市人口出生一胎率为19.26%，其中城市一胎率为99.09%，高于农村(80.79%)，城市文化教育水平高于农村是出现这种差别的重要原因。一般讲，人口的文化教育水平高，出生率就比较低；反之文化教育水平低，出生率则比较高，这一点已为生育史研究一再证明。因此提高人口文化教育水平还将有助于提高人们计划生育的自觉性，从而降低多胎率，减少人口增长的数量。

综上所述，控制大城市人口规模是实现具有我国社会主义特色的城市化道路需要解决的重要问题。研究结果表明能否有效的控制大城市人口规模，只从数量方面考虑是不够的，还需要从人口分布和人口质量方面考虑，也就是要采取综合治理的战略方针。我们认为，只要从城市的历史和现实、性质和功能、自然条件和社会经济条件等方面出发，实事求是地制定综合治理的规划和具体办法，大城市人口发展规模是可以得到控制的，北京市到2000年人口发展目标也是能够实现的。

在结束本篇关于控制北京城市发展规模问题讨论的时候，我们可以感到欣慰的是，三年来，从事这一问题实际调查和研究工作的，主要是一批青年人，他们勇于创新，通过调查填补了北京市人口研究中不少空白，逐渐积累了丰富的经验；同时，又大胆地在理论和研究方法进行不懈地尝试，从而获得了丰硕的成果！《北京城市社会发展若干问题》专辑，以及其它几本北京市人口和城市发展专辑，就是在他们大量研究基础上，逐步形成的。从“北京市人口和城市发展”问题研究中，我们不但看到了理论学术界将会有有一个较大的发展，而且可以有把握的认为，建立北京大、中、小协调发