

# 北京市未来流动人口发展趋势 及调控思路<sup>\*</sup>

任 强 陆杰华

**【内容摘要】**流动人口是北京市社会经济发展所面临的重大人口问题之一。本文运用多状态人口预测方法,在不同流动人口户籍转换率的条件下,通过多方案的比较,探讨了流动人口的规模和结构对未来北京市人口规模、结构和老龄化的影响及其程度;文章最后还根据前面的分析结果对流动人口的调控思路做了初步的探讨。

**关键词:** 流动人口;户籍人口;人口预测

**【作者简介】**任强,北京大学人口研究所博士;陆杰华,北京大学人口研究所教授。北京:100871

流动人口是解决目前和未来北京市劳动力市场短缺的主要途径之一。自上个世纪70年代初期以来,北京市户籍人口的生育率长期处在超低水平,年龄结构也步入了老龄化阶段,仅靠自身的人口发展已经远远不能满足社会经济发展对劳动力的需求。

北京市作为国家的政治、经济、文化中心,吸引了全国大量的流动人口,以至于引起国家、市政府以及学界的普遍关注。近几年对北京市人口容量问题的研究、争论不断(叶立梅,2001;冯晓英,2004,2005;蒋春芹,2003;覃成林等,2002),其中的一个焦点就是流动人口问题(段成荣,2005;崔承印,2002)。2000年第五次人口普查数据显示,全国流动人口近1.4亿,北京市是继广东省、上海市之后第三大流动人口聚集地,吸纳了全国近400万的流动人口,占北京市常住人口的近30%。如此庞大的流动人口规模,在给北京市经济发展带来活力的同时,也引发了一系列的诸如环境、资源、住房、交通、治安等问题。在未来北京市的社会经济发展过程中,如何认识流动人口的作用,采取怎样的宏观调控思路,等等,都关系到首都社会经济的可持续发展。面对如此重大的议题,不仅要了解当前流动人口的特点,更需要我们进一步了解未来流动人口的发展趋势及其对北京市人口发展的影响。

中国人民大学人口与发展研究中心(2004,以下简称A文)和北京市人口研究所(2004,以下简称B文)对北京市人口未来发展趋势作了很好的预测研究,对认识北京市未来流动人口问题很有帮助,也为本文的研究提供了很好的借鉴基础。但是,其研究在某些方面尚不能满足政策制定者对流动人口深入认识的信息需求,因此有必要在研究方法和思路上有所改进。A文虽然考虑了城乡差异以及不同时期可能的迁入人口规模,但是从预测模型中区分不出北京市户籍人口和外来人口的规模和结构有何不同,也就是说不能够判断外来人口对北京市户籍人口或常住人口的结构的影响程度。B文虽然对北京市常住人口和户籍人口分别作了模型预测,使我们能够间接估算外来人口的规模和结构,但是外来人口和户籍人口作为北京市人口总体的两个部分,它们之间有着相互转换的内在机制——部分外来人口可能转变为户籍人口,对此B文的预测模型没有考虑。也就是说,没有考虑北京市最近开始实施的工作居住证政策,以及未来可能的政策变化。

<sup>\*</sup> 感谢北京2008年奥运会工程088项目的支持,同时也感谢北京市人口与计划生育委员会和北京市人口学会(<http://www.bjpr.org/>)与《北京人口与发展战略研究课题》的资助。

我们的研究考虑是流动人口作为北京市人口增长的主要动因,在未来的时期内,必定对北京市人口的规模、结构(尤其是老龄化)等产生影响。但是,这些影响程度如何?目前的研究成果还不能回答这一问题。本文试图在此方面做些尝试。一方面弥补 A 文和 B 文的不足;另一方面也从宏观上探索解决流动人口的调控思路。

## 1 流动人口含义的界定

关于流动人口的界定基本上有两类:一类是从时间上定义;另一类是从户籍上定义。但一般会将二者结合起来。在 2000 年人口普查表中有关户口登记的问题有 5 项选择:(1)居住本乡、镇、街道,户口在本乡、镇、街道;(2)居住本乡、镇、街道半年以上,户口在外乡、镇、街道;(3)在本乡、镇、街道居住不满半年,离开户口登记地半年以上;(4)居住本乡、镇、街道,户口待定;(5)居住本乡、镇、街道,现在国外工作学习,暂无户口。为了了解流动人口的特点、未来发展趋势以及对北京市人口的影响,我们将北京市常住人口分为户籍人口和流动人口两部分,其中流动人口是指在 2000 年人口普查登记中“居住在本乡、镇、街道半年以上,户口在外乡、镇、街道”或者“在本乡、镇、街道居住不满半年,离开户口登记地半年以上”,且户口登记地在“外省”的人口。根据北京市 2000 年人口普查 1% 数据推断有流动人口 211.29 万,占北京市常住人口的 15.6%。

## 2 北京市流动人口的基本特征

概括地讲,北京市流动人口的主要特征包括:

(1)北京市流动人口规模巨大,且以青壮年劳动力为主,男性多于女性。根据北京市 2000 年人口普查 1% 抽样数据推断,2000 年北京市流动人口为 211.3 万人。男性为 122.9 万人,女性为 88.4 万人,性别比为 139。流动人口的年龄主要分布在 20~39 岁,占总体的 64%,男性更为突出,此年龄段占了近 80% 的男性人口,女性则为 63%。

(2)北京市流动人口在北京的居住时间相对稳定。近 45% 的流动人口已经在京居住 2 年以上,居住约 5 年的流动人口占了近 1/5。流动人口的不确定性主要表现在居住不满 2 年的人口比例达 55%,其中不满一年的有 34%。

(3)北京市流动人口以务工经商为主,学习培训特点也比较突出。务工经商占流动人口的 68%,婚姻、拆迁和投亲靠友等占 18%,其他形式的迁入只占 1.2%,而学习培训的比例占了近 10%,显示出北京市作为全国文化中心的特点。

(4)北京市流动人口的来源地多样,但主要还是以邻近省份为主。北京作为全国第三大流动人口聚集地,吸纳了全国近 5% 的流动人口。从其来源地划分,基本上涵盖了所有的省、市、自治区,但相对来讲以河北、河南、四川、安徽、山东和江苏等 6 省为主,占了近 65% 的比例,其中,河北省占 23%,河南省占 13%,另外 4 个省依次为 9%、8%、7% 和 5%。其他各省、市、自治区合计占了 35%。

(5)北京市流动人口文化程度相对较高。大专及以上学历者占了 11%,高中和中专及以上者占 28%,初中文化程度者占了 51%,文盲仅占 3.4%,小学的比例为 16.5%。如果从性别角度看,虽然女性在高学历方面比例高于男性,但在低学历其比例却高出男性很多。例如,在大专及其以上文化程度,女性(12.6%)比男性高出 3 个百分点;小学(19%)和文盲(5.9%)则高出男性 4 个百分点以上。

(6)北京市流动人口的职业、行业构成仍然以生产性为主。从事商业、服务业的流动人口比例最高,为 43%;从事生产、运输和设备操作以及农林牧渔业的流动人口的比例次之,为 41%;高技术流动人才也占了相当大的比例,约 9%。从行业上看,在批发和零售贸易、餐饮业、制造业、建筑业等生产性行业的流动人口占了 80%,其中,在这些行业中又以批发和零售贸易、餐饮业为主(35%),制造业(21%)和建筑业(16%)次之。金融、房地产、社会服务等行业只占 14%。

## 3 北京市流动人口未来发展趋势

### 3.1 预测模型的设计

#### 3.1.1 模型框架

从理论上讲,某一区域的人口增长取决于生育、死亡、迁移和人口年龄结构等四个要素。北京市现有生育水平已经远远低于目前世界生育水平最低的南欧国家,根据现有的研究文献可以推断,即使未来调整生育政策,生育水平也难有大的回升。目前的人口年龄结构显示人口迅速缩减的趋势已经持续了近15年,呈“橄榄型”(见图1)。未来死亡水平随着社会经济的发展和卫生保健的进一步改善将会继续降低。因此,未来北京市人口规模的稳定和增长完全取决于迁入人口的规模。

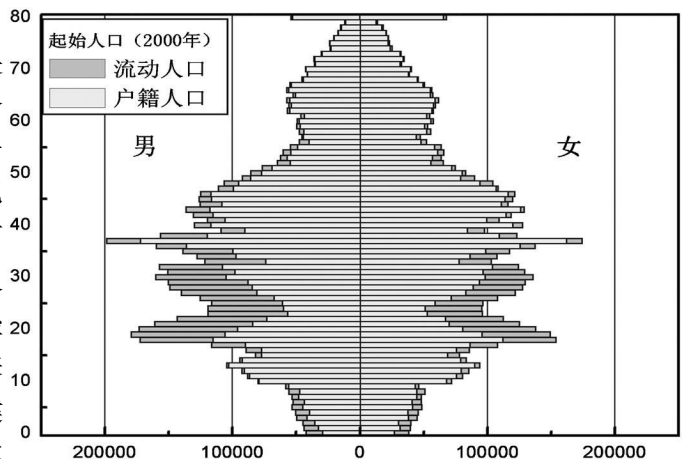


图1 北京市2000年户籍人口和流动人口年龄结构

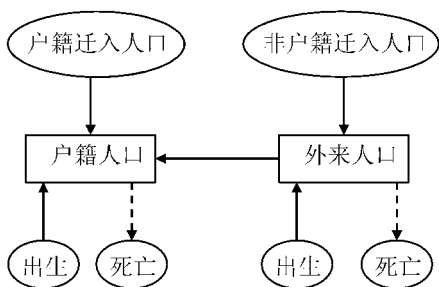


图2 北京市未来人口变动结构图示

北京市的常住人口由户籍人口和流动人口两部分组成(见图2)。未来人口的增长除了出生人口和死亡人口因素之外,主要还取决于迁入人口的规模——户籍迁入和非户籍迁入人口。按照目前北京市实施工作居住证制度的构想,户籍人口规模的未来增长不仅来自于直接的户籍人口迁入,而且还要取决于北京市就长期居住的流动人口允许户籍迁入的政策比例的调整(京政发(2003)29号)。

改革开放以来,户籍制度的改革已经明显滞后,成为束缚人口流动的主要障碍,城市户口暗含了太多的社会经济福利,

但又不可能取消,只可能放宽政策门槛,户籍制度未来依然是人口登记的基础。因此,城市的各项规划仍然会以户籍人口为基础,并适当考虑流动人口的规模。

#### 3.1.2 模型参数的假设

因为北京市到2000年城市化水平已经达到77%以上,属于高度城市化水平,未来人口增长基本不受城市化的影响。因此,在预测模型中,不再考虑城乡人口差异,起始人口分为户籍人口和流动人口两部分,预测期为50年。2000年年末的男女年龄别人口数分别为起始人口,而生育参数区分了户籍人口和流动人口的生育水平和模式的差别。年龄别生育率采用郭志刚(2004)的估计,户籍人口和流动人口的总和生育率分别为0.72和0.723,平均生育年龄则分别为27.24岁和27.4岁。但是年龄模式却存在差异,户籍人口表现为单峰,流动人口为双峰,即流动人口在低龄段的生育率略高于户籍人口,在高峰年龄段则低于户籍人口,32~35岁之间有第二个小高峰。起始人口的死亡参数利用中国人民大学人口与发展研究中心(2004)估计的北京市2000年男女性生命表,因缺乏流动人口死亡信息,假定未来流动人口与户籍人口的死亡年龄模式一样。起始人口的迁移模式利用中国人民大学人口与发展研究中心(2004)估计的2000年北京市的年龄别迁移率,因为信息和样本量有限,我们假定未来户籍迁入人口和流动迁入人口的年龄别模式基本相同。

预测方案设计的基本原则参照中国人民大学人口与发展研究中心(2004)和北京市人口研究所(2004)的思路,首先是根据首都社会经济发展“新三步走”战略,将北京市未来50年人口变动的趋势也分为三个阶段:2000~2008年、2009~2020年和2021~2050年。

第二,根据北京市人口发展的历史规律,北京市人口的增长主要是以户籍人口和流动人口的大量迁入为动因,这种模式在未来几十年将不会改变,以此建立未来 50 年发展趋势的不同方案(见表 1),以此探讨未来北京市流动人口的发展趋势以及对北京市人口的影响。所有方案的死亡趋势一样,即男女性出生期望寿命分别由 2000 年的 73.6 岁和 76.1 岁线性增长到 2050 年的 83.6 岁和 86.1 岁。基础方案 A、B 和 C 都不考虑未来户籍和流动人口的迁入,即假定一个封闭人口,基础方案 A 自 2001 年到 2050 年总和生育率保持 0.72 不变,基础方案 B 总和生育率从 2000 年的 0.72 线性增长到 2020 年的 1.2,直到 2050 年不变,基础方案 C 总和生育率从 2000 年的 0.72 线性增长到 2020 年的 1.4,直到 2050 年不变。高、中、低三种方案在基础方案 A、B 和 C 的基础上,分别在三个时期设定了不同的迁移规模。

第三,考虑到 2020 年以后北京市迁入人口的模式将发生变化,主要是以户籍人口迁入为主,同时北京市政府逐步对长期居住在北京市的流动人口放宽了户籍准入门槛(尤其是对高素质人才),长期居住在北京市的流动人口获得户口或居住证的比例将逐步提高。我们设定了高、低两种方案。发生户籍转化的年龄在 25~45 岁之间。低方案的转换率由 2000 年的 1%逐步线性提高到 2020 年的 3%,再到 2050 年的 10%。高方案的转换率由 2000 年的 2%逐步线性提高到 2020 年的 6%,再到 2050 年的 20%。两种不同转换率的方案分别与高、中、低三种方案形成 6 种组合。

表 1 北京市人口预测方案设计

方 案	生育水平(TFR)		迁入人口(万人/年)			出生预期寿命		
	时期	水平	时期	户籍迁入	非户籍迁入	时期	男性	女性
基础方案(A)	2001~2050	0.72	2001~2050	无	无	2000	73.6	76.1
						2050	83.6	86.1
础方案(B)	2001~2020	0.72~1.2	2001~2050	无	无	同基础方案(A)		
	2021~2050	1.2						
基础方案(C)	2001~2020	0.72~1.4	2001~2050	无	无	同基础方案(A)		
	2021~2050	1.4						
低方案	2001~2050	0.72	2001~2008	10	10	同基础方案(A)		
			2009~2020	8	2			
			2021~2050	6	0			
中方案	2020	1.2	2001~2008	13	12	同基础方案(A)		
	2050	1.2	2009~2020	12	3			
			2021~2050	12	0			
高方案	2020	1.4	2001~2008	15	20	同基础方案(A)		
	2050	1.4	2009~2020	14	11			
			2021~2050	14	4			

### 3.2 模型预测结果

#### 3.2.1 北京市流动人口规模的发展趋势

从不同方案下北京市人口规模的发展趋势来看,如果未来没有人口的迁入,保持现有规模的户籍人口和流动人口,无论生育水平 50 年保持不变,还是由 2000 年的总和生育率 0.72 提高到 2020 年的 1.2 或 1.4,直到 2050 年,都将不会改变人口规模进一步下降的趋势(见图 3)。如果要保证北京市未来社会经济的可持续发展,就必须保证一定增长的人口规模。在高、中、低三种迁移模式下,中方案基本上与新修编的《北京市总体规划》相吻合,即生育水平有所回升,适当的迁入人口,可以在 2020 年将人口控制在 1800 万人之内,直到 2050 年基本保持零增长。在此方案下,北京市未来 50 年还将净迁入人

口 850 万, 平均每年迁入人口 17 万。高、低方案未来 50 年则分别净迁入人口 1350 万和 470 万。

### 3.2.2 流动人口对北京市户籍人口结构的影响

按照目前的有关政策和管理体制, 许多规划(就业, 教育, 卫生等)都是以户籍人口为基础的。那么, 未来迁移政策的不同选择对户籍人口的规模与结构都将产生显著的影响。2000 年人口普查数据显示, 北京市户籍人口的年龄结构刚刚步入老年型, 劳动力资源丰富, 被抚养人口比例低。但是, 在中生育水平下, 如果未来没有迁入人口, 2025 年时人口结构将呈严重的老年型(基础方案见图 4); 如果允许适当的户籍人口迁入, 不仅人口规模平稳增长, 劳动力资源也能得到适当补充, 老龄化程度也将减弱。中方案(中)可以使 65 岁以上人口比例降低 5 个百分点, 而劳动力人口(15~64 岁)则增加了 42%, 达 937 万人。如果同时允许一定比例长期居住在京的流动人口迁入户口, 低转换率方案(中—低)可以使老年人口比例下降 6.3 个百分点, 劳动力人口可增加 55%, 达 1025 万; 高转换率方案(中—高)下降 7 个百分点, 劳动力人口可增加 65%, 达 1087 万。但是, 从不同方案下的年龄结构可以看到, 即使考虑适当的人口迁入规模, 也改变不了北京市人口老龄化的严峻形势。也就是说, 如果要从人口角度解决老龄抚养问题, 大幅度放宽迁入政策是不可能的, 而适当调整生育和迁移政策都只能是起到略微的缓解作用。因此, 解决问题的根本途径还在于社会保障制度的建立和完善, 以及北京市未来产业结构的布局和调整。

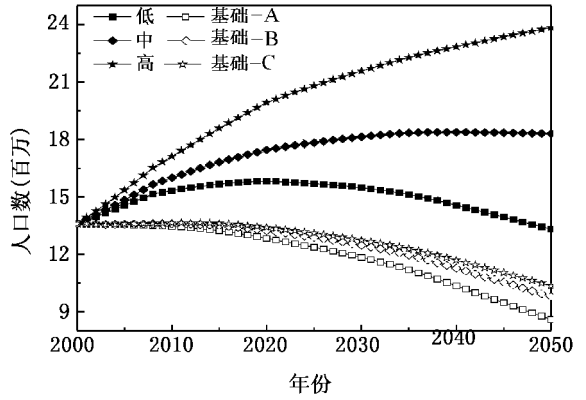


图3 不同方案下北京市人口规模的发展趋势

注: 基础\_A\_B\_C 分别表示三个基础方案; 高——高生育和高迁入的高方案; 中——中生育和中迁入的中方案; 低——低生育和低迁入的低方案。

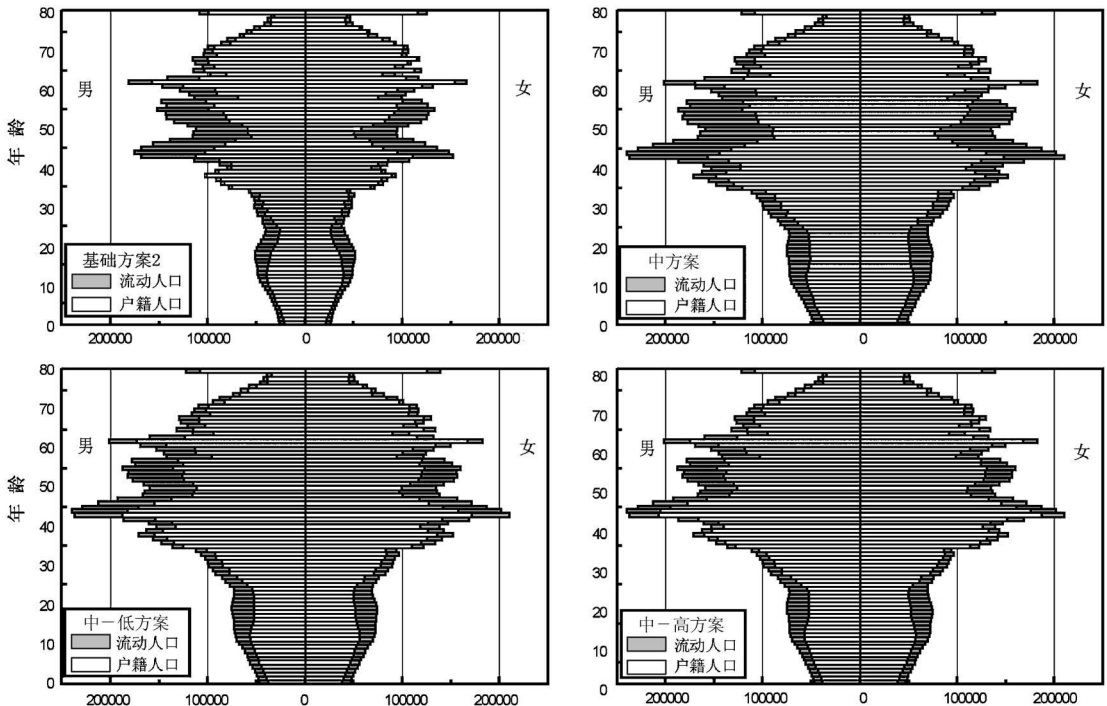


图4 2025年中方案下流动人口不同户籍转换率对北京市户籍人口年龄结构的影响

### 3.2.3 北京市流动人口比例的变化

按照党中央以人为本以及构建和谐社会的方针,流动人口比例过高显然不利用社会稳定和经济发展。2000年人口普查资料显示,北京市流动人口的比例为16%,各方面的信息都表明未来流动人口将增长迅速。政府采取何种政策,对北京人口结构都将产生直接影响。由不同方案下北京市流动人口比例的变化趋势来看(见图5):基础方案(A、B和C)没有未来的人口迁入,保持现有人口结构,因户籍人口和流动人口在生育率方面的略微差异,在未来50年中流动人口的比例将逐步上升。在低生育水平和低迁入水平下(低),流动人口比例在2025年之后基本保持在25%。在中生育水平和中迁移方案下(中),流动人口比例在2020年左右达到峰值25%后开始下降,2050年时为22%。如果保持高生育率和高迁入率(高),流动人口比例将在2020年之前快速上升到31%。但是,如果允许长期居住在京的流动人口一定比例的户籍迁入,流动人口的比例将得到显著的下降。在低转换率方案下,2050年低方案(低-低)和中方案(中-低)将为13%~14%,高方案(高-低)为19%;在高转换率方案下,2050年低方案(低-高)和中方案(中-高)将为8%~9%,高方案(高-高)为13%。

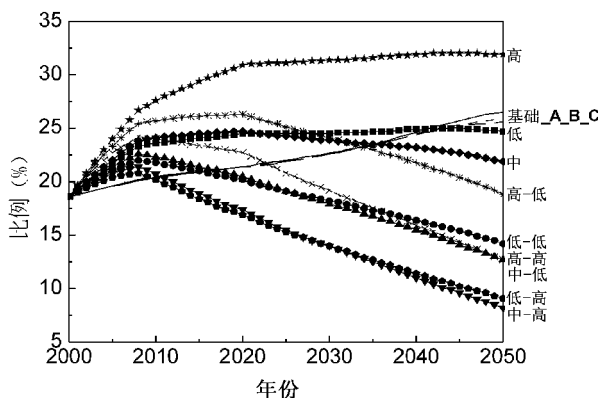


图5 不同方案下北京市流动人口比例的变化趋势

注:高——生育和高迁入的高方案;中——中生育和中迁入的中方案;低——低生育和地迁入的低方案;高一低——高方案与低户籍转换率组合;中-低——中方案与低户籍转换率组合;低-低——低方案与低户籍转换率组合;高一高——高方案与高户籍转换率组合;中-高——中方案与高户籍转换率组合;低-高——低方案与高户籍转换率组合。

### 3.2.4 流动人口对北京市户籍人口老龄化程度的影响

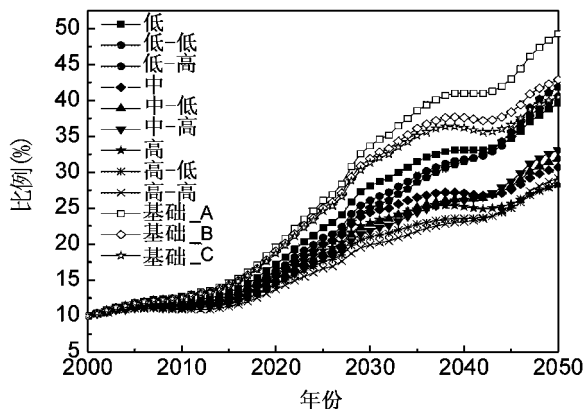


图6 不同方案下北京市未来户籍人口老龄化趋势

如果保持现有人口规模、结构和生育水平不变,北京市户籍人口未来老龄化将非常严重(见图6)。2025年65岁及以上人口比例将达26%,2050年将接近50%(基础方案-A)。即使出生率水平逐步回升到2020年的1.2或1.4,也改变不了未来人口老龄化的趋势,2025年也在25%,2050年为42%左右(基础方案-B和基础方案-C)。但是,在有条件地允许户籍人口迁入的情况下,将大大缓解北京市户籍人口的老龄化趋势。在高、中、低方案下,2025年是65岁及以上人口比例在19%~22%之间,与基础方案相比,平均下降了近20%。如果进一步允许长期居住在京的流动人口部分迁入户籍,在低转换率下,2025年高、中、低方案老龄化程度平均为19%,比基础方案降低了近25%,而且这种影响到2050年时将更加明显。

## 4 结论及调控思路

通过以上多方案的预测研究,我们不难得出以下三个主要结论:一是流动人口在未来始终是北京市人口增长变化的主要因素。如果要实现2020年人口控制在1800万以内的目标,并实现人口规模的零增长,那么在2050年前仍然要净迁入人口850万;二是北京市常住人口老龄化的发展趋势将日趋严重,应对或缓解未来人口老龄化程度的政策选择惟有人口迁移;三是对待流动人口的不同政策将对北

京市未来人口规模、年龄结构以及流动人口所占比例将产生重大影响。

基于上述的分析,笔者认为,北京市未来流动人口的宏观调控思路应当重点包括以下几个方面:其一,在制定人口迁移以及相关政策时,必须充分考虑到流动人口在北京市人口总量控制中的积极作用,切实制定合理的政策措施,以便有效利用流动人口来应对或缓解未来人口老龄化的挑战;其二,根据北京市对外来劳动力的客观需求,适当确定流动人口在北京市常住人口的合理比例,以便能够最大程度地发挥外来劳动力对城市社会经济促进的作用;其三,在吸引外来劳动力时,除了考虑其从事的行业、职业等方面之外,也要适当考虑到他们的年龄构成,这样才能体现流动人口年龄构成轻与城市户籍人口年龄老化的互补性。

不过,我们还要认识到,人口迁移并不是根本解决北京市人口问题的途径。在我们的各种预测方案组合下,即使考虑适当的人口迁入规模和调整生育政策,也改变不了北京市人口老龄化的严峻形势。也就是说,如果要从人口角度解决老龄抚养问题,在大幅度放宽迁入政策不可能的情况下,适当调整生育和迁移政策都只能是起到略微的缓解作用。因此,解决问题的根本途径还在于社会保障制度的建立和完善,以及北京市未来产业结构的布局和调整。

#### 参考文献:

- 1 叶立梅. 北京城市人口规模及其调控思路. 前线,2001;10
- 2 冯晓英. 深化户籍制度改革与北京人口管理. 前线,2004;5
- 3 冯晓英. 城市人口规模调控政策的回顾与反思——以北京市为例. 人口研究,2005;5
- 4 蒋春芹. 关于北京市人口规模的调整. 城市问题,2003;6
- 5 覃成林,周立云,覃成菊. 北京城市人口增长调控研究. 中国人口. 资源与环境,2002;6
- 6 段成荣. 要发展地看待城市人口容量问题. 人口研究,2005;6
- 7 崔承印. 外来人口对北京人口规模和分布的影响与对策研究. 北京规划建设,2002;5
- 8 中国人民大学人口与发展研究中心. 21世纪北京市人口预测与人口设计. 北京市第五次人口普查办公室和北京市统计局编. 北京市2000年第五次全国人口普查课题论文集. 中国人口出版社,2004
- 9 北京市人口研究所. 北京市未来50年人口变动趋势预测研究报告. 北京市第五次人口普查办公室和北京市统计局编. 北京市2000年第五次全国人口普查课题论文集. 中国人口出版社,2004
- 10 京政发(2003)29号. 北京市人民政府办公厅转发市人事局关于实施北京市工作居住证制度若干意见的通知. 2003—06—19
- 11 郭志刚. 北京市第五次人口普查数据的生育状况分析. 北京市第五次人口普查办公室和北京市统计局编. 北京市2000年第五次全国人口普查课题论文集. 中国人口出版社,2004

(责任编辑:段成荣 沈 铭 收稿时间:2006—04)