

# 首都经济圈推进中面临的人口问题及对策

陆杰华 卢镡逢

## 一、引子

首都经济圈是我国继“珠江三角洲”和“长江三角洲”之后的第三大经济圈，其区域一体化的提法由来已久。早在2004年11月，国家发改委就正式启动了“京津冀都市圈区域规划”的编制，更在2006年就京津冀区域规划面向社会征求意见和建议。但与“珠江三角洲”和“长江三角洲”的蓬勃发展不同的是，“京津冀都市圈”因为其过于理想化的设计一直都只停留在“纸上谈兵”的层面，直到2011年年初，“十二五”规划首次提出“推进京津冀、长江三角洲、珠江三角洲地区区域经济一体化发展，打造首都经济圈”的区域发展战略，将打造首都经济圈上升为国家战略，才使得设想多年的“京津冀一体化”被正式提上议程。

首都经济圈主要包括北京、天津、河北三方，虽然具体的发展规划仍在编制中，但三方的区域合作发展活动现已开展得如火如荼。首都经济圈延续了京津冀都市圈的发展理念，旨在发挥各地区优势，不断推进资源整合和合理配备，在区域范围内建立、建成经济共同体，实现区域经济一体化，发挥规模效应，共同谋求三方互赢的发展。

人口是社会经济发展的基础，并与民生问题息息相关。现阶段人口规模、素质、结构、分布问题已经成为影响国家和区域经济社会可持续发展的重要因素。事实上，在首都经济圈推进的过程中，人口因素扮演了极其重要的角色。首先，区域经济一体化要求人口和劳动力群体的适度聚集。人力资本存量是区域经济竞争的前提条件，当然，这并不意味着地区人口规模越大越好；恰恰相反，人口规模在局部地区过度的聚集，反而会阻碍区域经济一体化的



发展。其次,劳动力和人才要素在区域范围内的自由流动对区域经济一体化有重要意义。只有劳动力人口尤其是人才要素的合理流动,才能使各种生产要素在空间上得到最大程度的优化配置,产生最大的社会效益和经济效益。<sup>①</sup>再次,产业结构和人口就业结构的区域差异也有助于区域经济一体化。要发挥北京、天津的辐射作用,区域间就必须在产业结构和人口就业结构上形成合理的错位发展,这样才能促进区域间的经济生产合作,从而带动周边中小城市的发展。

## 二、首都经济圈内人口发展环境的省级比较

现如今,各方对于首都经济圈的区域划分还没有明确的界定,所以本文采用京津冀行政区域划分,重点比较首都经济圈内北京、天津、河北人口发展环境的主要特点。

第一,京津两个地区省级流动人口数量庞大且增速迅猛。近年来,跨省外来流动人口纷纷涌入北京和天津,在两地形成了庞大的人口规模。表1显示,2010年,北京流动人口已经达到704.5万人,超出天津(299.2万人)的两倍,更是河北(140.5万人)的五倍之多;在比例方面,北京、天津与河北之间的差异更加凸显,北京流动人口占常住人口比例高达35.9%,高出天津12.8个百分点,更是河北的近17倍。

从1990年到2010年,在流动人口增长方面,三地也呈现出巨大差异,其中北京流动人口比例增长最快,2000年之后更是增速迅猛,天津也保持了较高的增长势头,流动人口所占比例2010年比1990年多出16%。相比之下,河北省的流动人口比例增长非常迟缓,2000年较1990年甚至有略微下滑,2010年也只比1990年提高了2%,几乎可以忽略不计。

表1 京津冀地区外来流动人口数量及其占常住人口比例(万人,%)

年份	流动人口			占常住人口比例		
	北京	天津	河北	北京	天津	河北
1990	120	62.3	111	11.1	7.1	1.8
2000	246.3	73.5	93.0	18.2	7.5	1.4
2010	704.5	299.2	140.5	35.9	23.1	2.0

资料来源:1990年、2000年、2010年全国人口普查数据。

<sup>①</sup> 童玉芬:《实现京津冀区域一体化的人口条件与问题分析》,见:《人口与发展首都人口与发展论坛文辑》,312页,北京,中国人口出版社,2007。



第二，区域人口结构存在差异，其中各地老龄化程度不平衡。我们通过表2可以清楚地看到京津冀三地区人口老龄化的差异。2011年，北京、天津、河北三地65岁及以上的人口比例分别为8.82%、9.77%、8.17%，两两间的差值最小的为0.65%（北京和河北），而最大的达到1.50%（天津和河北）。在与全国老龄化水平（9.14%）进行比较时，北京、河北均低于平均水平，而天津的老年人口比例却远超出平均水平0.63%。

表2 2011年京津冀地区人口年龄结构与全国的比较(%)

	0~14岁人口	15~64岁	65岁及以上人口
北京	8.75	82.43	8.82
天津	10.65	79.58	9.77
河北	17.60	74.23	8.17
全国	16.47	74.40	9.14

资料来源：2012年中国统计年鉴。

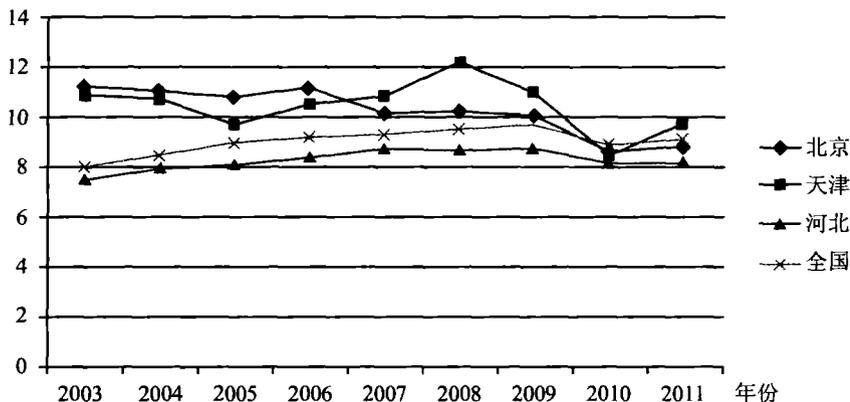


图1 2003~2011年京津冀地区65岁以上老年人口比例

资料来源：2004~2012年中国统计年鉴。

图1显示，北京、天津的老龄人口比例一直较高，河北则长期低于全国平均水平。近几年，北京的老龄化问题由于外来流动人口而得到不同程度的缓解，老龄人口比例现已经降到全国平均水平以下；天津除了2010年略低于全国平均水平以外，其余年份都远高于此，在经历了2009年、2010年的下降后，2011年的老龄化程度又上升了。

第三，京津冀人口受教育水平高低不一，区域人力资本存量差异大。表3



展示了京津冀地区人口教育水平的基本情况。北京人口的文化素质处于高水平，未上学的比例仅为 1.93%，初中、高中、大专及以上学历的比例分别达到 32.73%、22.12%、32.84%，在与其他两地比较中优势明显；天津的人口素质不及北京，高中和大专及以上学历为 39.83%，较北京低了 15.13%，但是在与全国的人口受教育水平的对比中也处于较高水平；相比之下，河北的人口素质偏低，接近一半的人口是初中学历，未上学和小学的人口比例分别是 3.26% 和 26.79%，而大专及以上学历的人口只占到了 7.93%，甚至低于全国水平的 9.53%。

表 3 2010 年京津冀地区人口受教育水平情况 (%)

	北京	天津	河北	全国
未上学	1.93	2.52	3.26	5.00
小学	10.38	17.81	26.79	28.75
初中	32.73	39.85	48.23	41.70
高中	22.12	21.57	13.80	15.02
大专及以上学历	32.84	18.26	7.93	9.53
合计	100	100	100	100

资料来源：2010 年全国人口普查。

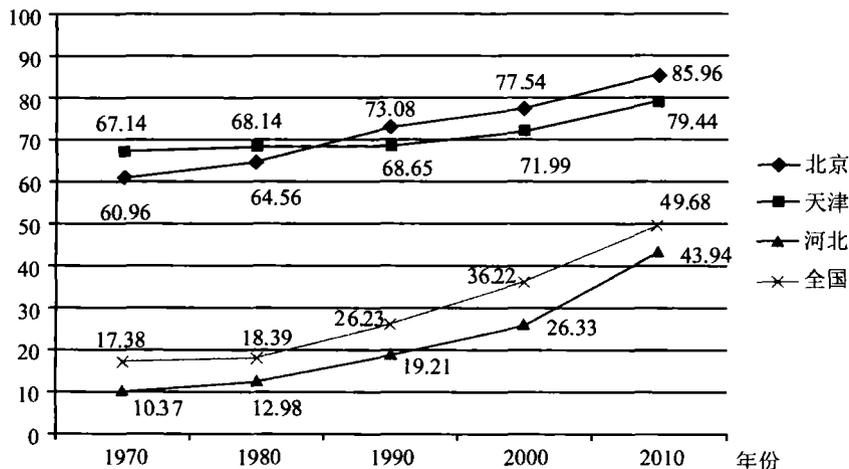


图 2 京津冀地区城镇人口比例比较 (%)

资料来源：1999 年、2003 年中国人口统计年鉴；1990 年、2000 年和 2010 年数据分别是第四次、第五次和第六次全国人口普查资料。



第四，城市化水平差异性明显，区域经济发展不平衡性加剧。图 2 显示了 1970 年至 2010 年每十年的京津冀三地城镇人口的比例，从中可以看到三地城市化水平的差异。2010 年，北京、天津、河北三地的城镇人口比例分别为 85.96%、79.44%、43.94%，北京、天津的城市化均处于较高水平，分别高出全国平均水平 36.28%、29.76%，两者之间的差距也并不十分明显，北京比天津高了 6.52%；而河北省的城市化水平却远远落后于北京和天津，甚至落后于全国平均水平，其中北京城镇人口的比例几乎接近于河北的两倍，而天津也比河北高出了 35.5%。在城市化发展速度方面，北京经历了快速发展到平稳发展的阶段；天津则在前 20 年的发展瓶颈后有了一个发展小高潮；河北是三地中发展速度最快的，这主要是因为其城市化水平起点低，发展空间大。

通过对京津冀三地国内生产总值的比较，我们可以更加清楚地看到区域经济发展水平的不平衡。2011 年，北京、天津的国内生产总值分别是 16 251.93 亿元、11 307.28 亿元，虽然在数值上小于河北的 24 515.76 亿元，但是在人均国内生产总值的比较上却占有绝对优势，其中天津最高(85 213 元)，北京紧随其后(81 658 元)，河北仅为 33 969 元，连北京和天津的二分之一都不到，差异显而易见。

第五，区域就业结构落差大。从京津冀地区按三次产业就业人员人数构成比例来看，区域间的产业结构存在比较大的差异。由表 4 我们可以看到，北京的产业已经完成了从第一、第二产业向第三产业的转移，其第三产业占主导地位，比例达到 74.0%，第二产业比例为 20.5%，而第一产业比例非常低，只有 5.5%；天津以第三产业为主，但是第二、第三产业的比例非常接近，分别为 41.4%和 49.0%，天津第三产业的比例比北京低了 25%，差距还是十分明显的；而河北以第一产业为主，比例为 36.33%，远远高于北京和天津，甚至高于全国平均水平，第三产业的比例很低，只有 30.36%，比北京低了 43.64%，比天津低了 18.64%。

表 4 2011 年京津冀地区按三次产业分就业人员人数及构成比例(万人:%)

	就业人员人数				就业人员人数构成比例		
	总计	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
北京	1 069.7	59.1	219.2	791.4	5.5	20.5	74.0
天津	763.2	73.2	316.0	374.0	9.6	41.4	49.0
河北	3 962.4	1 439.6	1 319.8	1 203.0	36.33	33.31	30.36
全国	76 420	26 594	22 544	27 282	34.8	29.5	35.7

资料来源：2012 年北京统计年鉴、2012 年天津统计年鉴、2012 年河北经济年鉴。



第六，区域行业分布不平衡。表5是京津冀地区按行业分就业人口的构成比例情况，我们可以发现京津冀地区行业分布的差异。按比例的前五名来看，北京的是：制造业，批发和零售业，租赁和商务服务业，科学研究、技术服务和地质勘察业，信息传输、计算机服务和软件业；天津的是：制造业，批发和零售业，农、林、牧、渔业，建筑业，居民服务和其他服务业；河北的是：农、林、牧、渔业，制造业，建筑业，批发和零售业，交通运输、仓储及邮政业。从中我们可以清楚地看到，在前五名的产业分布里，北京包括两项科学技术型产业，而天津和河北没有，且这两项产业的比例都要远远低于北京；天津和河北前五名的行业分布里有四项是一样的，不一样的那项，天津的是居民服务和其他服务业，河北的是交通运输、仓储及邮政业；天津的制造业和批发零售业比较发达，比例分别是29.9%和14.3%；河北的农、林、牧、渔业仍旧占主导地位，比例高达36.33%，远远高于北京和天津，其制造业也占到了19.96%。很明显，京津冀地区行业结构与其三次产业就业人员的比例是相符的。

表5 京津冀地区按行业分就业人口构成情况(%)

	北京	天津	河北
农、林、牧、渔业	0.33	9.59	36.33
采矿业	0.75	1.46	2.44
制造业	15.27	29.90	19.96
电力、燃气及水的生产和供应业	1.02	0.81	0.91
建筑业	6.47	9.24	10.00
交通运输、仓储及邮政业	6.97	3.65	4.64
信息传输、计算机服务和软件业	7.35	0.71	0.45
批发和零售业	12.50	14.30	8.24
住宿和餐饮业	4.92	4.57	3.83
金融业	3.68	1.64	0.75
房地产业	5.11	2.03	0.26
租赁和商务服务业	10.57	3.47	0.95
科学研究、技术服务和地质勘察业	7.48	2.82	0.31
水利、环境和公共设施管理业	1.12	0.89	0.43
居民服务和其他服务业	1.73	5.48	3.18



续表

	北京	天津	河北
教育	5.17	4.00	3.07
卫生、社会保障和社会福利业	2.63	1.98	1.31
文化、体育和娱乐业	2.17	0.61	0.44
公共管理和社会组织	4.75	2.87	2.49

资料来源：2012年北京统计年鉴、2012年天津统计年鉴、2012年河北经济年鉴。

### 三、推进首都经济圈进程中面临的突出人口问题剖析

#### (一)区域人口密度差异大，京津人口承载力比较脆弱

2010年的全国人口普查数据显示，北京、天津、河北三地区的常住人口分别达到1 961.2万人、1 293.9万人、7 185.4万人，人口密度分别是1 195人/平方公里、1 083人/平方公里和380人/平方公里，京津两地与河北省的人口密度差异巨大。北京、天津作为首都经济圈内的核心城市，经济发展远远领先于河北，尤其是北京，凭借其优质的医疗资源、教育资源、公共服务和基础设施以及丰富的就业机会，对外来人口产生着巨大的吸引力。随着流动人口纷纷进入北京、天津，且数量逐年递增，从而在京津两地形成了巨大的人口密度。

人口在京津的高度聚集也引发了一系列问题。过高的人口密度使得城市变得十分拥挤，堵车现象普遍，交通问题亟须解决；人口对空间和资源的争夺也在一定程度上抬高了京津的物价，尤其是房价；人口的密集也带来了环境问题，汽车尾气、生活废气的大量排放严重影响北京空气质量，雾霾天气更是困扰着居民。

#### (二)高素质人才分布不平衡，区域人力资本对经济拉动作用差异性明显

京津冀的人力资本水平存在很大的差异性，北京遥遥领先，天津紧随其后，而河北相距甚远。北京是国际化大都市，经济发展水平高、基础设施一流、科技发达，更是全国的政治文化中心，这使得北京拥有着全中国最优质的人才资源；天津作为北方重要的港口城市及滨海新区的开发，也吸引了不少精英人才的涌入；与京津两地相比，河北省的经济发展落后，对优质人才的吸引力不足，劳动力主要集中于低素质型，高素质人才短缺现象十分严重。

人力资本积累是地区发展的关键，高水平的人力资本对地区的经济拉动



作用是巨大的,京津冀三地在人力资本水平上的差距造成了区域经济发展水平的高低。高素质人才在京津的汇聚为两地发展高新技术产业提供了智力支持。而河北省高素质人才的缺乏影响了城市竞争力,由于缺少知识型人才,河北省对于科技含量高的领域和产品开发存在困难,劳动力大多集中于第一、第二产业,地区经济发展动力不足,发展速度缓慢。

### (三)城市化辐射能力较弱,区域内部社会经济差距明显

北京作为首都经济圈的中心之一,是整个区域的“经济增长极”,首都经济圈的建设需要发挥好北京的经济辐射能力,不断带动周边城市的发展。但现如今,北京对周边地区的经济辐射能力弱,尤其是与“长三角”中心的上海相比,更是相差甚远。作为“长三角”地区的中心城市,上海快速的经济发展带动了周边地区,如江苏、浙江的快速发展,腹地城市主动与上海接轨,依靠上海先进的科学技术、生产理念、物质资源促进自身的发展。

与“长三角”相反,北京对周边城市的经济辐射能力弱。长期以来,三地的经济发展相对比较独立,尤其是河北,几乎没有受到北京的辐射带动。不仅如此,由于北京强大的聚集效应,天津和河北的人才、资源大量流入北京,这也造成了周边地区的人才短缺和资源匮乏,从而阻碍了城市的发展。可以说,北京的强聚集效应、弱辐射能力使得周边城市发展迟缓,造成了首都经济圈内区域经济发展水平的明显差异,除了北京、天津这两大城市经济特别发达以外,河北省的许多中小城市还存在有不少贫困人口。

### (四)人口产业构成落差大,区域经济发展欠互补性

京津冀三地区在产业结构上存在很大差异,这主要与各自的经济水平相关,三地区的人均GDP显示出北京目前处于较高的经济发展阶段,天津紧随其后,河北则远远落后。另外,城市的发展条件和定位的不同也是造成京津冀产业结构落差大的主要原因。北京、天津两大城市不管在资源配比方面还是科学技术方面,都要较周围城市优越得多,其对于高新产业的开发能力也很强,产业定位高,产业发展速度远高于周边地区。

产业结构的巨大落差使得区域间产业联系脱节,无法进行产业的顺利转移和对接,这阻碍了区域一体化的进程,造成了区域内部经济发展水平的巨大差异。同时,京津冀产业结构的落差也使得三地无法进行合理的分工合作,无法发挥出自身优势,经济发展欠缺互补性,这些都对首都经济圈的建设十分不利。

### (五)人口结构存在差异,天津人口老龄化严重

京津冀在人口结构方面存在差异,尤其是各地区老龄人口的比重差异十



分明显。河北历年来的老龄人口比重都低于全国平均水平，北京近几年的老龄人口比例由于大量年轻外来劳动力的涌入下降到全国平均水平以下，而天津的老龄人口比例长期处于高水平，远远高于全国平均水平，人口老龄化问题严重。值得关注的是，天津严重的人口老龄化降低了城市竞争力，使得其后续的发展缺少动力和活力，这势必会影响天津的经济发展速度，对首都经济圈的经济发展十分不利。

#### 四、促进首都经济圈内人口协调发展的政策框架

首都经济圈的蓬勃发展需要与之相适应的人口条件，而现如今面临的人口问题严重阻碍了首都经济圈的发展，为解决上述问题，提出以下政策框架。

第一，设立专门的统筹规划机构，对首都经济圈的发展做出整体规划和调度。要促进首都经济圈的发展，实现区域经济一体化，就不能仅仅考虑某个地区的发展，而是要兼顾北京、天津、河北三方的利益需求，协调好三个地区之间的发展关系。设立专门的统筹规划机构，可以在整个区域范围内对三方的社会经济发展有一个总体规划，根据三个地区不同的特点，充分发挥出各自的优势，从整体上对产业结构、人口布局等进行调整，实现资源的合理配置和优化升级，从而推动首都经济圈的发展。另外，专门的统筹规划机构搭建起了三方合作发展的平台，更有利于中央对首都经济圈的宏观调控。

第二，制定相关优惠政策，引导劳动力和人口以北京为中心向外扩散，在区域范围内形成合理的人口布局和人才配比。劳动力和高素质人才在区域内的分布不平衡拉大了城市发展水平的差距，如何促进劳动力和人口以北京为中心向外扩散，特别是京津周边城市对高素质人才的引进是关键问题。这就需要相关地区制定优惠政策，提高工资水平吸引劳动力。另外，河北省的一些城市人才短缺现象十分严重，这大大削弱了城市竞争力，必须从区域层面制定人才引进计划和配套优惠措施，以高待遇吸引高素质人才，促进人才由北京向外流动，从而在区域范围内形成合理的人口分布和人才配比。

第三，加强北京、天津的中心辐射作用，不断带动周边城市经济发展。作为区域范围内的两大核心城市，北京和天津需要发挥自身的辐射作用，在各方方面带动周边城市发展，这就需要北京、天津与周边城市形成产业结构的梯度差异，做好区域间产业结构的升级换代和转移。而周边城市除了要承接好核心城市的产业转移以外，也要为核心城市的发展做好相关的产业配套工作，同时依靠核心城市优质的教育资源、先进的科学技术、丰富的发展理念，不断促进自身的经济发展。



第四，明确城市定位、合理规划产业布局，发挥出区域整体规模效应。在对北京、天津、河北三方的资源和优势的充分认识上，明确各个城市的定位和职能角色，加强各自的分工与协作。例如，北京作为我国的首都，过去肩负着政治、经济、文化等多种职能，这对北京的发展并不十分有利，通过合理规划产业布局，将经济职能逐渐转移给天津，这不仅可以减轻北京的负担，更可促进天津的经济发展。明确的定位令城市的发展更有针对性，通过合理的产业规划和职能分配，加快区域之间产业对接、市场对接，令三方做到优势互补、相互促进、各司其职、井然有序，从而不断发挥出区域整体规模效应。

第五，建立健全区域交通网络、信息网络等资源共享机制，发挥各地优势，完善区域一体化的基础设施。首都经济圈的发展需要三方共同努力，优势互补、协调发展，而资源共享无疑是其中最重要的前提，这就对区域一体化的基础设施提出了要求。建立四通八达的交通网络，缩短城市与城市之间的距离，实现生产要素的自由流通，是区域紧密结合的第一步。另外，首都经济圈的推进离不开强大的信息网络，只有在区域范围内保持信息畅通，才能更好地实现三方之间良好的互动和沟通，从而促进区域一体化。

（工作单位：北京大学）