

江苏省人口和计划生育委员会 编著
江苏省社会科学院

江苏省人口发展 —— 战略研究报告

JIANGSUSHENG
RenKouFaZhan
ZhanLueYanJiuBaoGao

中国人口出版社

江苏省人口和计划生育委员会 编著
江苏省社会科学院

江苏省人口发展 战略研究报告

JIANGSUSHENG
RenKouFaZhan
ZhanLueYanJiuBaoGao

中国人口出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

江苏省人口发展战略研究报告/江苏省人口和计划生育委员会, 江苏省
社会科学院编著. —北京: 中国人口出版社, 2008. 4

ISBN 978 - 7 - 80202 - 735 - 0

I. 江… II. ①江…②江… III. 人口—发展战略—研究报告—江苏省
IV. C924.255.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 049653 号

江苏省人口发展战略研究报告

江苏省人口和计划生育委员会
江苏省社会科学院 编著

出版发行 中国人口出版社

印 刷 北京普瑞德印刷厂

开 本 787 × 1092 1/16

印 张 3.5

版 次 2008 年 4 月第 1 版

印 次 2008 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 80202 - 735 - 0/C · 358

定 价 12.00 元

社 长 陶庆军

电子信箱 chinapphouse@163.net

电 话 (010)83519390

传 真 (010)83519401

地 址 北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦

邮 编 100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

编写委员会

主 编	张肖敏	宋林飞		
副主编	张春延	何小鹏	于洪军	戴纪生
	顾 翔	徐高仁		
编 委	葛守昆	陈 颐	孙功谦	张 超
	王振卯	汪国华	陈 雯	岳少华
	赵德滋	黄贤金	夏海勇	潘金洪
	杨 柳	邱志强	申晓健	刘文学
	林朝镇	刘正荣	赵 琳	祁爱平
	王京玲			

序

人口问题是制约全面协调可持续发展的重大问题,是影响经济社会发展的关键因素。实现又好又快发展、构建社会主义和谐社会,要求更加注重人口与经济、人口与社会、人口与自然协调发展。江苏省人口基数大、密度高,资源相对匮乏,人口与经济、社会、资源、环境的矛盾突出,人口发展面临前所未有的复杂局面。加强人口发展战略研究,对统筹解决人口问题,实现人口与发展综合决策,具有重要意义。

《江苏省人口发展战略研究报告》(以下简称《报告》)是江苏省人口发展战略研究的重要成果。《报告》认真总结江苏人口发展的成绩与经验,深入分析江苏人口发展趋势,在此基础上形成了新时期江苏人口发展战略思路,明确提出实施人力资本强省、人口协调发展、人口有序流动、人口基本公共服务均等化四大战略。《报告》还建立了包括 22 个目标值的人口发展监测与评价指标体系,围绕调控人口总量、提高人口素质、改善人口结构、提升人口服务水平制定了具有较强科学性、前瞻性和实用性的对策建议。这些,有助于各级领导同志对统筹解决人口问题进行深入思考,将为各级政府和有关部门正确决策提供比较科学的依据。

江苏省的发展正站在一个新的历史起点上。各地各有关部门要深入贯彻落实科学发展观,将人口发展战略纳入经济社会发

展总体规划,统筹解决人口问题,变人口压力为人力资源优势,促进人口与经济社会资源环境协调发展和可持续发展,为率先全面建成更高水平的小康社会、推进社会主义和谐社会建设创造良好的人口环境。

江苏省人民政府副省长



目 录

一、江苏人口发展的成就与经验	(1)
(一) 江苏人口发展的成就	(1)
(二) 江苏人口发展的经验	(6)
二、江苏人口发展趋势与挑战	(10)
(一) 人口总量 2020 年左右出现拐点	(10)
(二) 人口素质问题影响“两个率先”进程	(13)
(三) 人口结构性矛盾影响和谐社会建设	(14)
(四) 就业压力渐趋减缓, 近期就业形势依然严峻	(17)
三、江苏人口发展任务与目标	(18)
(一) 江苏人口发展的主要任务	(18)
(二) 江苏人口发展目标	(20)
(三) 江苏人口发展监测与评价指标体系	(20)
四、江苏人口发展战略	(28)
(一) 新时期江苏人口发展战略思路	(29)
(二) 人口发展战略	(31)

五、战略措施与对策建议	(36)
(一) 进一步提高出生人口素质	(36)
(二) 推进流动人口管理制度创新	(38)
(三) 建立健全养老社会保障体系	(40)
(四) 建立人口安全预警制度	(43)
(五) 建立健全计划生育家庭奖励扶助政策体系	(44)
(六) 建立与完善人口与计划生育事业保障机制	(45)

江苏省人口发展战略研究报告

改革开放以来,江苏人口发展取得了巨大成就。长期保持低生育水平,为有效扭转我国人口增长过快的势头做出了重要贡献。人口素质不断提高,人口城市化率达到 50% 以上,开始了从农村社会向城市社会转型的跨越。

在未来人口发展中,江苏总人口、外来人口将进一步增加,逐步进入老龄人口的高峰,人口对就业、资源与环境的压力加大,人口结构与人口安全问题不容忽视。

面对新时期江苏人口发展的新形势与新挑战,必须全面贯彻科学发展观,按照构建社会主义和谐社会的要求,制定符合客观规律的人口发展战略,明确人口发展目标、任务,统筹解决人口问题,促进人口和谐与安全,促进人口大省向人力资本强省转变,促进人的全面发展,为推进江苏“两个率先”,创造更好的人口环境和条件。

一、江苏人口发展的成就与经验

江苏人口管理与服务工作取得了很大的成绩,多年来一直走在全国的前列。始终坚持发展经济与控制人口数量、提高人口素质相结合,实施科教兴省战略与人才强省战略,不断提高社会管理与公共服务水平,为江苏经济持续快速增长奠定了基础。

(一) 江苏人口发展的成就

江苏省各级党委、政府认真执行中共中央、国务院关于人口发展的政策,贯彻落实国家人口与计划生育法律法规,动员社会资源,促

进人口稳定健康发展,努力探索适应社会主义市场经济体制要求、统筹解决人口问题的道路。

1. 率先实现现代人口再生产模式

江苏省始终坚持计划生育基本国策,稳定低生育水平,人口发展率先实现“低出生、低死亡、低自然增长”的现代人口再生产模式。自20世纪90年代以来,江苏省人口出生率呈稳步下降趋势,进入新世纪以来,人口出生率和人口自然增长率分别控制在10‰、3‰以内。实行计划生育以来,江苏少生了约4000万人,全省独生子女累计达到1200多万人。人口自然增长得到有效控制,促进了人口素质的提高和人的全面发展,有效缓解了人口对资源环境的压力,为江苏经济社会持续发展、人民生活水平不断提高做出了重要贡献。

表1 1996~2005年江苏省人口自然增长情况

年 份	出生人口		自然增长人口	
	人数(万人)	出生率(‰)	人数(万人)	自然增长率(‰)
1996	85.84	12.11	39.20	5.53
1997	81.47	11.43	32.71	4.59
1998	78.60	10.97	29.59	4.13
1999	75.58	10.50	25.63	3.56
2000	66.01	9.08	18.61	2.56
2001	66.28	9.03	17.68	2.41
2002	67.56	9.17	16.06	2.18
2003	66.83	9.04	14.85	2.01
2004	70.11	9.45	16.69	2.25
2005	68.84	9.24	16.44	2.21

资料来源:1997~2005《江苏统计年鉴》;2005年江苏省人口抽样调查数据

2. 人口素质进一步提高

随着江苏经济持续快速发展,全省文化教育事业不断进步、医疗

卫生条件不断改善、城乡居民的营养水平与保健意识不断提高,人口健康素质与科学文化素质进一步提高,为经济发展提供了丰富的人力资源。

组织实施“出生缺陷干预工程”,有效提高了江苏出生人口素质,减少了先天性病残儿的发生。江苏人口的身体素质有了明显的提高,1~4岁幼儿人口死亡率,从1989年的7.78‰下降到2000年的4.44‰。2005年,全省人口的平均预期寿命达75.32岁,其中男性、女性分别达72.86岁、77.85岁。

在人口健康素质不断改善的同时,江苏人口的受教育水平进一步提高。2005年,江苏九年义务教育普及率比全国平均水平高2.08个百分点,适龄儿童入学率比全国平均水平高2.58个百分点,高中阶段毛入学率达到71%,15岁以上人口平均受教育年限已超过世界平均水平。同时,具有大学专科及以上受教育程度的人口占常住人口的6.45%;具有高中受教育程度的人口占常住人口的13.98%;具有初中受教育程度的人口占常住人口的37.42%;具有小学受教育程度的人口占常住人口的27.30%。与2000年相比,5年内江苏省具有大学专科及以上受教育程度人口增加了196万人,增长68.57%;高中受教育程度人口增加了90万人,增长9.42%;初中受教育程度人口增加了141万人,增长5.31%;小学受教育程度人口减少了361万人,下降15.05%。江苏人口整体文化层次大幅度提升。

3. 人口城镇化进程加快

在工业化加速的同时,江苏实施城市化战略,积极开展户籍制度改革探索,调整行政区划,加快城市基础设施建设,有力地推进了城镇化进程。2005年,全省常住人口中,居住在城镇的人口3774.62万人,占常住人口的50.50%,高于全国平均水平7.5个百分点。其

中,市人口为 2273.20 万人,镇人口为 1501.42 万人,分别占常住人口的 30.41%、20.09%;居住在乡村的人口为 3699.88 万人,占常住人口的 49.50%。与 2000 年人口普查数据相比,全省城镇人口增加了 733.81 万人,上升了 9 个百分点,比全国同期水平高 2.2 个百分点。

城镇化中的人口集聚效应与经济发展水平的梯度呈现显著的相关性。2005 年,全省各省辖市城镇人口占总人口比重从高到低依次为:南京(76.30%)、无锡(67.00%)、苏州(65.00%)、常州(60.40%)、镇江(59.10%)、扬州(48.26%)、南通(45.75%)、泰州(45.32%)、徐州(44.05%)、盐城(41.73%)、连云港(38.11%)、淮安(37.49%)、宿迁(31.46%)。

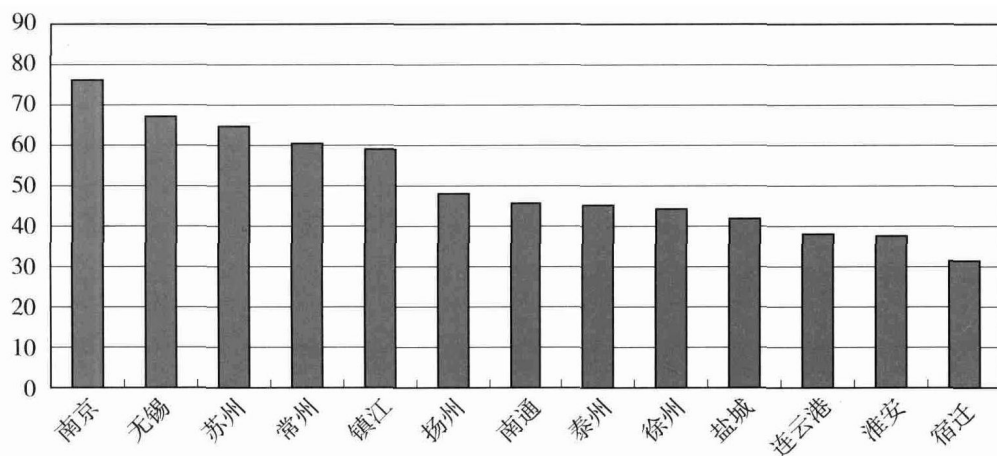


图 1 2005 年江苏省各市城镇人口比重 (%)

同时,城镇居民的生活水平不断提高。2002~2005 年,城镇居民人均可支配收入由 8178 元增至 12319 元,提高了 50.6%。城镇人均住房面积由 26.47 平方米增至 30.2 平方米。居民文教娱乐服务消费支出比例从 13.7% 上升到 14.2%。城镇绿化覆盖率上升了 3.7 个百分点。

4. 为外来流动人口提供了大量就业机会

江苏在大力发展制造业与服务业的过程中,吸纳了大量外来流

动人口。2005年,全省公安机关共登记暂住人口近1190万人。江苏是全国人口流动的主要流入地之一,接纳外来人口仅次于广东省,外来流动人口中跨省流动比例较大。2005年,江苏登记的暂住人口中56.22%来自省外,43.36%来自省内,来自国外以及港、澳、台地区的占0.42%。

江苏各地都吸纳了一定规模的流动人口,尤其是苏南地区做出了突出贡献。2005年,流动人口中的务工人员82.8%集中在苏南地区;经商人员62.6%集中在苏南地区,15.6%集中在苏中地区,21.8%集中在苏北地区;服务人员65.8%集中在苏州、南京、无锡三市。全省近一半的城市平均承载外省流动人口超过10万人,1/3的城市平均承载外省流动人口超过30万人,苏州市吸纳了近72万来自省外的流动人口。

江苏是一个负责任的人口大省,采取开放、积极的态度接纳了大量省外流动人口,以占全国1%的土地承载了全国近6%的人口。外来务工人员既为江苏的经济建设做出了巨大贡献,同时也将务工收入带回家乡,促进了流出地的经济社会发展。

5. 人口管理与服务体系逐步完善

江苏省认真贯彻实施《中华人民共和国人口与计划生育法》,2002年10月颁布了《江苏省人口与计划生育条例》。全省通过多种形式开展人口与计划生育法律法规宣传活动,保证了法律法规的有效实施。人口发展宣传教育体系、技术服务网络、信息系统等进一步完善。

加强了政府的人口公共服务。改革农村基层计划生育工作机制,在稳定计划生育机构与队伍的基础上,大力推行计划生育村民自治。加强以乡镇中心服务站为重点的计划生育服务网络建设,全面推进避孕节育服务和生殖健康促进系列工程,提高了广大育龄妇女

的生殖健康水平;改革城市计划生育管理体制,把人口和计划生育工作全面融入社区,依托社区资源,开展计划生育优质服务;改革流动人口计划生育管理机制,以现居住地为主,公安、工商、劳动、交通等部门共同配合,推动流动人口计划生育管理服务措施的进一步落实;改革考核评估机制,以群众满意为标准、优质服务为导向,着重考核工作内涵质量和服务水平,促进了人口发展工作思路和工作方法的“两个转变”;改革干部人事制度,引进竞争机制,加强培训教育和行风建设,全省计划生育队伍结构得到改善,整体素质得到提高。2005年行业调查结果显示,全省优质服务率为82.99%,群众满意率为84%。

江苏人口与计划生育实际工作者和理论工作者,从大人口角度研究人口工作。通过统计资料的分析和实地调查,认真研究当前和未来江苏面临的主要人口问题,为省委、省政府统筹解决人口问题提供了理论支持。

(二) 江苏人口发展的经验

人口发展关系着经济社会发展的大局,关键在领导。江苏人口发展的主要经验是领导重视,坚持党政一把手负总责,整合多个部门的力量,从全局出发统筹解决人口问题。在省委、省政府的领导下,江苏人口工作模式正在发生深刻的变化,加快了从传统的强化政策制约型向服务主导型的转变。

1. 坚持人口与经济社会发展综合决策

人口发展是全面建设小康社会的重要组成部分,是一项社会系统工程,它需要全社会各部门携手合作、综合决策。江苏省委、省政府积极组织协调有关部门,动员全社会的力量,采取法律、教育、经济、行政等措施综合治理人口问题。

近几年来,江苏省有关部门多次联合出台措施,落实城乡人口发

展政策,解决免费提供生殖健康服务、加强流动人口管理等人口工作重点、难点问题。2003年,中共江苏省委、江苏省人民政府印发了《江苏省人口与计划生育领导小组成员单位工作职责》,明确了各有关部门的人口发展工作法定职责。各地建立完善了联席会议、信息共享、协同管理服务、检查监督等制度,推动了齐抓共管的制度化和规范化。各级党政部门联合有关高校、科研机构,启动了江苏人口发展战略研究。省委、省政府将人口城镇化率、居民文教娱乐服务消费支出比重、高中阶段教育毛入学率等人口结构、人口素质指标,纳入了全面建设小康社会的主要指标体系,成为衡量全省经济社会发展的重要方面。

2. 多途径改善人口结构

省委、省政府采取了一系列措施,提高人口素质,调整人口结构,促进江苏人口发展与率先全面建设小康社会的目标相适应。

扩大财政投入,并推动社会资金发展教育和卫生医疗事业,改善人口文化和身体素质结构。江苏在全国率先扩大大学招生规模,推进高等教育大众化,培养更多的高层次人才。率先扩大中等职业教育,将普及高中阶段教育列入政府工作考核目标之一。同时增加政府的助学资金,保障贫困家庭子女接受义务教育与高等教育的权利,防止因贫辍学。这些措施对提高江苏人口受教育年限成效显著。大力发展城市社区卫生服务,鼓励社会力量参与,多元化、多渠道地兴办社区卫生服务中心。苏南地区社区卫生服务已基本覆盖所有城市居民,其他地区覆盖率达60%。

调整行政区划,扩大城市规模,促进人口聚集效应发挥。重点将人口规模较小、区位优势不明显的乡镇并入经济实力强、人口密度大的中心镇,加快人口城镇化进程。2000年行政区划调整以来,市辖区数由44个增加到54个;县级市由31个减少为27个;乡镇总数由1466个减少到1129个。城镇行政地域面积迅速扩张,城镇人口规模

有了较大增长。

随着江苏老龄人口比重的快速增加,近年来江苏大力推进社区“居家养老”为主体、机构养老为辅助、政府购买养老公共产品的保障体系,与江苏经济社会发展水平基本适应,也符合老百姓传统的养老观,收到良好的效果。

3. 探索开放型人口管理新模式

面对大量的流动人口给江苏人口发展带来的新情况、新矛盾与新任务,各级政府积极探索开放型流动人口管理服务的新模式,逐步建立以流入地为主、流出地与流入地协调配合的管理服务机制。

切实保障流动人口合法权益。对流动人口逐步实现与户籍人口实行“同宣传、同管理、同服务”,推进外来务工人员的社会保障,重视解决外来务工人员子女受教育的困难。通过人口学校、维权服务站、法制学校等,为流动人口提供多方面的服务与支持。

构建流动人口的社区工作平台。各地普遍建立市、区、街道、社区四级技术服务网络。完善管理服务机构,强化部门合作、建立工作网络、实现资源共享。建立计划生育专职协管员和信息员队伍,及时掌握流动人口育龄人员计划生育情况,积极开展法律咨询、宣传教育、避孕节育、生殖保健为主的人口公共服务,努力消除流动人口管理盲区。

政府直接推动流动人口居住社区建设。通过“员工之家”、“民工公寓”等途径,缓解了流动人口居住条件差、住房难与居无定所的问题。在流动人口相对集中的地区成立暂住人口管理服务中心,有关部门集中办公、“一站式服务”。既加强外来流动人口管理,又方便流动人口办理有关手续,获得某些服务。

4. 创建人口公共服务新平台

根据群众对生育、节育服务需求的变化,政府提供人口公共服务

的内容不断拓展。推进避孕节育、生殖健康、家庭保健等工作,已经成为江苏人口公共服务的重要内容。从2003年起,江苏借鉴国内外经验,建立世代服务体系,探索人口公共服务的可持续发展道路。

目前,世代服务体系已经开始在全省范围内推广。围绕服务能力的专业化、服务模式的非医院化、服务内容的多样化开展工作,形成网络。通过这一新平台的建设,有效缓解了人口公共服务短缺的问题。面对多层次年龄群体的计划生育、生殖健康、家庭保健需求,增加服务供给,拓展服务领域和服务对象,逐步形成完善的服务体系。

建立统一规范的人口管理系统,提高人口公共服务的标准。逐步建立“世代服务”能力培训、质量监控、市场推广、技术更新等一套运行管理系统。世代服务体系的初步实践,受到群众欢迎,在江苏正在形成人口公共服务特色的品牌。

5. 构建计划生育利益导向新机制

积极落实奖励计划生育的法定措施,并结合各地实际探索“奖励、优先、优惠、扶持、保障”五位一体的利益导向机制,通过机制创新推进与改善计划生育工作。

将计划生育家庭的优先优惠原则与社会保障体系建设结合起来。在认真执行国家法定的计划生育家庭奖励规定之外,建立计划生育特困家庭救助制度,为执行计划生育政策的特困家庭办理农村社会养老保险,将特困家庭统一纳入当地最低生活保障。

加大力度奖励扶助计划生育家庭。制定多项优惠措施,支持计划生育家庭脱贫,为实行计划生育的贫困家庭提供一定的资金、技术、项目,促进创业活动。全面推行农村部分计划生育家庭奖励扶助制度,一些地区通过提高奖励标准、独女家庭提前享受奖励等办法,加强利益导向的力度。从2005年起,全省对已领取《独生子女父母