

促进人口长期均衡发展研究

——人口发展战略与「十二·五」规划研究报告之二

CUJINRENKOU
CHANGQIJUNHENG
FAZHANYANJIU

国家人口和计划生育委员会发展规划与信息司 编

中国人口出版社

CU
CH
FAL

J
NG

国家人口和计划生育委员会发展规划与信息司 编

促进人口长期均衡发展研究

——人口发展战略与「十二五」规划研究报告之二

中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

促进人口长期均衡发展研究:人口发展战略与“十二五”规划研究报告. 2/
国家人口和计划生育委员会发展规划与信息司编. —北京:中国人口出版社, 2010. 12
ISBN 978 - 7 - 5101 - 0168 - 7

I. ①促… II. ①国… III. ①人口 - 发展战略 - 研究
报告 - 中国 - 2011 ~ 2015 IV. ①C924. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 226608 号

促进人口长期均衡发展研究

——人口发展战略与“十二五”规划研究报告之二

国家人口和计划生育委员会发展规划与信息司 编

出版发行	中国人口出版社
印 刷	保定市中画美凯印刷有限公司
开 本	787 × 1092 1/16
印 张	33
字 数	774 千
版 次	2010 年 12 月第 1 版
印 次	2010 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5101 - 0618 - 7
定 价	90.00 元

社 长	陶庆军
网 址	www. rkcb. net
电子信箱	rkcb@126. com
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 委 会

主 任 江 帆

编 委 于学军 文 铠 冯月菊 吕红平

朱铭来 任 远 刘鸿雁 齐明珠

米 红 孙晓明 苏 杨 李月臣

李秀君 李建新 杨云彦 杨全社

张 萱 张肖敏 张裕芬 张耀军

陈为民 金晓彤 周 云 周长洪

周恭伟 忽新泰 胡小武 俞 华

郭维明 唐任伍 唐勇林 黄长群

崔卓兰 程怡民 童玉芬 曾 光

解振明 雍秀英

(以上按姓氏笔画排列)

前 言

新中国成立以来,党和政府积极探索符合国情的解决人口问题的道路,于20世纪70年代全面推行计划生育基本国策,在成熟国际经验可资借鉴的情况下,不断丰富和完善人口和计划生育政策,成功实现了人口再生产类型的历史性转变,有效缓解了人口对资源、环境的压力,有力促进了经济社会发展和人民福祉的提高,为世界人口发展做出了积极贡献。

“十一五”时期,人口发展和人口计生事业发展继续取得重大进展。2006年12月发布的中共中央、国务院《关于加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》,做出了以人的全面发展统筹解决人口问题的重大决策,为人口发展和人口计生事业发展指明了方向。在党中央、国务院的领导下,各级党委、政府对人口问题的认识更加全面,相关部门之间相互配合,综合治理人口问题的意识普遍增强,人口发展在国民经济和社会发展中的基础地位进一步加强,统筹解决人口问题迈出坚实步伐,为经济社会全面协调可持续发展创造了有利条件。

进入21世纪以来,在生育水平继续保持稳定的情况下,人口

发展呈现出更加复杂的局面。特别是“十二五”期间,我国人口发展将呈现明显阶段性特点,处在承上启下的关键时期,人口数量压力仍然巨大,提高人口素质更加迫切,人口分布问题更加突出,人口结构性问题日益显现,人口将对经济社会发展产生更加直接的影响。能否顺利实现国民经济和社会发展的第十二个五年规划,人口因素至关重要。因此,切实加强这一时期重大人口问题研究,正确把握人口与经济社会发展的互动规律,建设人口均衡型、资源节约型、环境友好型社会,对于促进人口长期均衡发展,促进人口与经济、社会、资源、环境协调和可持续发展,具有十分重要的意义。

为准确把握未来人口变动趋势,科学制定“十二五”人口发展规划和人口计生事业发展规划,国家人口计生委于2009年5月启动了人口发展战略研究和“十二五”规划重点课题研究,这是继2003年启动国家人口发展战略研究之后又一重大课题研究。从课题选题、招标、评标到研究成果评审,都充分体现了科学民主决策的精神。40多个课题全部通过各种媒体公布,实行公开招标,有中央党校、国务院发展研究中心、中国社会科学院、北京大学、中国人民大学、南开大学、复旦大学等近300多名专家递交了课题申报书。经专家评审,40多名专家承担了相关研究任务。在研究过程中,严格按照协议书和课题管理办法,加强过程管理,组织专家组就所有课题分别听取汇报,进行评审,提出意见,确保课题研究成果质量。这些课题研究成果为制定人口发展“十二五”规划,提

供了科学依据。

经过遴选,形成了这套《促进人口长期均衡发展研究》丛书。本丛书由三类报告构成:研究报告之一主要从宏观层面就人口长期均衡发展战略,中长期人口发展与就业趋势,人口流动、迁移和城镇化,人口、资源与环境问题进行研究,并提出相应的政策建议。研究报告之二主要包括人口发展功能区与主体功能区相关人口政策衔接研究,并就有关地区人口发展功能区开展案例研究,如海峡西岸经济区的人口问题研究、辽宁沿海经济带人口发展研究、关中-天水经济区人口发展功能区划研究等。该报告从理论和实践两个方面对人口发展功能区展开探讨研究,丰富和发展了人口发展功能区的相关理论,为制定国家主体功能区中的人口政策提供了有益的借鉴。研究报告之三主要围绕人口计生工作考核评估体系、公共财政保障机制等方面开展系统研究,深入分析人口计生工作面临的问题,就相关制度的完善和工作机制的优化提出了参考性建议。

该丛书内容为相关专家的学术研究成果,不代表研究组织单位的观点。丛书旨在与大家共享有关研究成果,希望有助于提高对我国人口问题的长期性、艰巨性和复杂性的认识,有助于探索人口均衡型社会建设,有助于广大专家学者开展相关人口问题研究,有助于人口和计划生育工作者指导实际工作。限于时间和水平,错误纰漏在所难免,不当之处,敬请批评指正!

国家人口计生委李斌主任、江帆副主任高度重视人口发展战略

和“十二五”规划重点课题研究工作,多次做出重要指示,并主持研讨,对课题研究进行具体指导。《促进人口长期均衡发展研究》丛书凝结了众多专家学者和人口计生工作者的智慧,得到了各位委领导、各相关司局以及参与研究的地方人口计生部门同志的支持,在此深表谢意!

国家人口计生委发展规划与信息司

二〇一〇年十一月

目 录

区域主体功能区规划中的人口约束因素研究

引 言	1
一、我国区域开发的现状与问题	1
二、研究意义	3
三、研究的主要内容	5
四、研究方法、手段和途径	5
五、数据来源	6
第一章 主体功能区及人口约束因素研究进展	6
一、主体功能区研究综述	6
二、主体功能区与人口因素研究	11
第二章 主体功能区的划分与现状分析	12
一、全国主体功能区的划分	12
二、优化开发区的特征、问题与发展方向	16
三、重点开发区的特征、问题与发展方向	23
四、限制开发区的问题与发展方向	39
五、禁止开发区的问题与发展方向	45
第三章 各类主体功能区的人口状况分析	47
一、人口数量分析	48
二、人口素质分析	56
三、人口年龄结构	60
第四章 影响主体功能区规划的人口约束因素研究	63
一、主体功能区之间的人口迁移	63
二、未来主体功能区人口分布趋势	64

三、主体功能区规划的人口约束因素分析	65
第五章 破解主体功能区规划的人口约束因素对策建议	67
一、不同类型的主体功能区实施不同的人口和产业政策,并注重优势互补	67
二、人口政策与其他公共政策多管齐下,相互协调	70
三、充分把握主体功能区建立过程中的人口再分布规律,做到未雨绸缪	71

主体功能区划相关人口战略研究

前 言	75
第一章 主体功能区划相关人口战略的基本内涵	79
一、人口合理分布、有序流动的解读	80
二、人口迁移和分布的主要影响因素分析	83
三、经济-人口分布协调状况的国际比较——经验证据	90
四、人口规模和经济规模匹配的必要条件	109
第二章 当前实现我国人口合理分布和有序流动的制度性障碍	112
一、我国目前人口分布的问题	112
二、阻碍人口合理分布和有序流动的制度性障碍	113
第三章 促进我国人口合理分布、有序流动的系统对策	116
一、主体功能区划下实现人口政策目标的制度障碍	116
二、实现人口合理分布和有序流动的政策调整及其保障措施	120

实施全国主体功能区规划中的人口政策研究

第一章 制约主体功能区实施的人口发展问题	146
一、人口众多仍然是我国的基本国情	146
二、老龄化问题突出	147
三、人口分布不均衡	147
四、人口与资源环境的矛盾日趋尖锐	150
五、未来人口布局面临的挑战	152
第二章 人口政策促进主体功能区形成的作用	154
一、按主体功能区构建区域发展新格局的重大意义	154
二、人口发展应成为规划的主要基础性变量	159
第三章 促进主体功能区实施的人口政策	161
一、优化开发区加快产业升级,优化人口结构	161

二、重点开发区要吸纳更多的外来人口	163
三、促进流动人口基本公共服务均等化	166
四、创新流动人口管理与服务模式	169
五、建立有利于人口合理分布的考核指标体系	174

不同类型区域主体功能区规划中的人口约束因素研究

第一章 优化开发区——北京大兴区	178
一、大兴区人口发展历程及趋势	179
二、大兴区建立优化开发区过程中突破人口约束因素的对策	191
三、加快城镇建设,提高城市化水平	195
第二章 重点开发区——河南驻马店	196
一、驻马店区域资源禀赋	196
二、驻马店市经济发展分析	200
三、驻马店规划重点开发区的人口限制因素	202
四、驻马店规划重点开发区解决人口限制因素对策建议	208
第三章 限制开发区——贵州毕节	210
一、毕节地区区域资源禀赋	211
二、毕节地区经济社会发展情况	213
三、毕节规划限制开发区的人口限制因素	217
四、毕节规划限制开发区解决人口限制因素的对策及建议	222
第四章 禁止开发区——黑龙江五大连池	224
一、五大连池市主体功能区基本类型及人口限制因素分析	224
二、解决主体功能区规划中人口限制因素的对策及建议	232

人口发展功能区与主体功能区规划的衔接研究

绪 论	237
一、研究背景与意义	237
二、研究的主要内容	239
三、技术路线与方法	240
第一章 主体功能区规划与人口发展功能区指标系统的比较与衔接	241
一、主体功能区指标系统	241
二、人口发展功能区指标系统	250

三、两种区划指标系统的关联分析	257
四、主要结论与衔接建议	268
第二章 主体功能区规划与人口发展功能区分区方法的比较与衔接	270
一、主体功能区划方法	270
二、人口发展功能区划方法	273
三、区划方法比较分析	275
四、衔接方案	280
第三章 主体功能区规划与人口发展功能区空间衔接	283
一、两种区划空间概念剖析	284
二、三种方案的实证	289
三、结论与建议	296
第四章 主体功能区规划与人口发展功能区配套政策衔接	299
一、政策衔接的重大意义	299
二、配套政策衔接的可行性分析	301
三、配套政策衔接的途径分析	303
四、基于政策衔接的相关政策建议——以重庆市为例	305

辽宁沿海经济带人口发展研究

绪 论	308
一、研究背景	308
二、研究思路和技术路线	309
第一章 辽宁沿海经济带人口发展现状分析	311
一、户籍人口	311
二、居住人口的估算	312
三、人口出生率、自然增长率	314
四、人口结构	317
第二章 辽宁沿海经济带人口发展功能区划与分类	317
一、人口发展功能区理论	317
二、辽宁沿海经济带人口发展功能区划	320
三、辽宁沿海经济带人口集聚区的分类	324
第三章 辽宁沿海经济带人口发展预测	331
一、区域人口竞争理论	331
二、区域人口竞争模型	333

第四章 辽宁沿海经济带人力资源促进经济发展方式转型研究	340
一、就业与地区生产总值关系模型	340
二、就业人数预测	342
三、辽宁沿海经济带人才发展状况	345
四、人才模型建构	349
五、人才发展预测	350
第五章 促进辽宁沿海经济带人口科学发展的措施	353
一、不断提高辽宁沿海经济带人口承载力	353
二、转变生活方式,促进人口发展与资源消耗、环境污染的脱钩	359
三、加快建设辽宁沿海都市圈,形成组团式“多中心”人口分布模式	361
四、加快全域城市化进程	363
五、加快人力资源培养、引进与开发,实现人口素质分布合理化	365
六、加强流动人口服务和管理	365
七、适当调整辽宁沿海经济带的计划生育政策	366
八、在人口发展方式转变中统筹解决人口问题	370
第六章 研究结论	371
一、辽宁沿海经济带要在人口发展创新中先行一步	371
二、辽宁沿海经济带为人口集聚区	372
三、2020 年辽宁沿海经济带居住人口将超过 2 000 万人	372
四、大力提高人才和人力资源对经济转型的促进作用	373
五、促进辽宁沿海经济带人口科学发展的措施	374

海峡西岸经济区中的人口问题研究

绪 论	390
一、研究背景	390
二、相关理论及研究现状	392
三、主要研究内容	398
四、基本研究思路和主要研究方法	398
五、相关概念的界定	399
第一章 海峡西岸经济区人口发展现状及其评价	399
一、海峡西岸经济区人口发展的现状	400
二、海峡西岸经济区人口变动特征	405
三、福建省人口与经济协调发展程度的定量分析	408

第二章 2020 年海峡西岸经济区人口预测	409
一、海峡西岸经济区人口预测的方法与选择	409
二、海峡西岸经济区人口规模预测	411
三、海峡西岸经济区人口自然变动预测以及净迁入外来人口数量估算	424
四、海峡西岸经济区开放式人口仿真	425
第三章 海峡西岸经济区未来人口发展所面临的问题	426
一、人口与资源、环境协调发展的问题	426
二、人口城市化快速发展中存在的问题	427
三、人口老龄化与老年人口问题	429
四、人口出生与生殖保健领域存在的问题	430
五、流动人口管理和服 务存在的问题	431
第四章 海峡西岸经济区人口发展的战略选择	433
一、稳定低生育水平、促进出生性别比平衡	433
二、应对人口老龄化	435
三、区域人口空间结构优化战略	437
四、提升海峡西岸经济区人力资源整体优势的战略	438
五、完善流动人口管理和服 务机制的战略	440

关中 - 天水经济区人口发展功能区划综合报告

绪 论	445
一、研究背景和意义	445
二、研究目标	446
三、研究内容	446
四、研究思路与方法	447
五、研究区概况	447
第一章 关中 - 天水经济区基础专题评价	449
一、人居环境自然适宜性评价	449
二、土地资源承载力评价	458
三、水资源承载力评价	470
四、物质积累水平评价	474
五、人类发展水平评价	478
第二章 关中 - 天水经济区人口发展功能分区	482
一、分区原则	482

二、分区方法	484
第三章 促进经济区人口与资源环境协调发展的政策和措施建议	491
一、关中 - 天水经济区未来人口布局面临的问题	492
二、引导关中 - 天水经济区未来人口合理布局的基本思路	493
三、经济区人口发展功能分区定位及政策取向	495
四、促进经济区人口与资源环境协调发展的主要政策建议	497
五、推进形成人口发展功能区形成的措施建议	499
第四章 关于促进关中 - 天水经济区人口发展功能区形成的政策建议	502
一、人口发展功能区划意义	502
二、关中 - 天水经济区人口功能区划的思路和目的	503
三、关中 - 天水经济区人口发展功能评价分区结果	503
四、关中 - 天水经济区人口发展面临的主要问题	504
五、经济区以人为本政策建议	506

区域主体功能区规划中的人口约束因素研究

引言

一、我国区域开发的现状与问题

(一)我国自然条件的基本状况与特点

我国幅员辽阔,人口众多,自然地理环境复杂多样,自然资源总量丰富但人均拥有量低,种类齐全但结构不合理。从经济社会发展,特别是从以工业化和城镇化为中心的区域开发的角度看,我国的自然条件具有以下特点:

一是自然环境复杂多样。从地貌看,我国地貌类型复杂多样,地势西高东低,呈阶梯状分布,山脉众多,起伏显著。以山地和高原的面积最广,分别占全国面积的33%和26%;其次是盆地,占19%;丘陵和平原占的比例较少,分别为10%和12%。从气候看,我国气候类型复杂多样。按照气温的不同,从南到北包括南热带、中热带、北热带、南亚热带、中亚热带、北亚热带、南温带、中温带和北温带9个气候带和1个高原气候区域;按照水分条件,自东南向西北,有湿润、半湿润、半干旱和干旱气候之别;按照海拔高度,各地山区气候垂直带谱又不尽相同。

二是资源分布极不均衡。我国经济社会发展所需的水土资源和矿产资源在区域之间的分布很不均衡。水土资源组合的不平衡十分明显,长江、珠江、西南诸河流域以及浙、闽、台地区的水量占全国总量的81%,而这些地区的耕地仅占全国耕地的35.9%,黄河、淮河及其他北方诸河流域水量占全国水量的14.4%,而这些半湿润、半干旱区需要灌溉的耕地却占全国耕地的58.3%,西部干旱区、半干旱区的水资源量占全国水量的4.6%,

而耕地占全国耕地的 5.8%。矿产资源分布相对集中,但与经济区域分布极不匹配,全国 61% 的煤炭探明储量集中于山西、内蒙古两省区,2/3 以上的铁矿石探明储量集中于辽、川、冀、晋、皖、鄂、蒙、鲁、滇 9 个省区,82% 的铝土矿探明储量集中于晋、豫、黔、桂 4 个省区等。

三是生态环境比较脆弱。我国的生态环境总体上比较脆弱。干旱、半干旱地区占国土面积的 53%,荒漠化土地分布广泛,仅沙化土地就有 174 万平方公里,占我国土地面积的 18%;全国水土流失面积达 179 万平方公里,每年流失土壤 50 多亿吨,占世界总流失量的 1/12,黄河和长江的年输沙量分别占世界大河流的第一位和第四位;我国还是世界上自然灾害发生频繁、灾害造成损失严重的少数国家之一,我国的自然灾害种类多、频度高并且损失严重;此外,我国还有大量冻融侵蚀敏感区、湿地敏感区等生态脆弱区。

我国自然条件的多样性、不均衡性和脆弱性表明:第一,不是所有的区域都适宜大规模、高强度的工业化和城镇化开发,必须尊重自然规律,努力实现科学发展;第二,虽然我国幅员辽阔,但是由于人口众多并且不适宜开发的面积很大,人均拥有的适宜开发的空間并不大,因此必须节约空间资源,努力实现集约开发;第三,不是所有的区域都能承担相同的开发功能,必须因地制宜,分类发展,分类管理,分类考核;第四,我国虽然资源丰富、种类齐全,但是人均量低、区域布局不合理,应该促进资源的合理流动,努力实现区域协调发展。

(二)我国区域开发的成就与问题

改革开放以来,我国经济持续快速发展,工业化和城镇化加速推进,人民生活水平显著提高,综合国力大大增强。沿海重点开发、西部大开发等区域发展战略在其中发挥了重要的作用。但是,在取得巨大成就的同时,也带来了一些在实现全面、协调、可持续发展过程中必须高度重视和认真解决的问题:

一是空间分配不合理。生产空间偏多,特别是工矿生产占用的空间偏多,生态空间偏少;农村居住空间偏多,城市居住空间偏少。

二是耕地面积减少过多过快。全国耕地面积从 1998 年的 19.45 亿亩,减少到 2006 年的 18.27 亿亩,已经逼近 18 亿亩“红线”,我国农产品供给安全面临着巨大的挑战。

三是生态系统整体功能退化。一些地区不顾资源环境承载能力,肆意开发,带来森林破坏、湿地萎缩、河湖干涸、沙漠化石漠化严重、水土流失加剧、地质灾害频发等生态环境问题,使许多地区变成了不适宜人类居住的空间。

四是经济布局与资源环境条件失衡。一些地区超出资源环境承载能力,过度开发带来水资源短缺、地下水超采、地面沉降、环境污染加剧、交通拥挤等问题,造成资源环境压力不断加大。

五是区域间经济社会发展极不平衡。我国东中西部地区之间、城市与农村之间的经