

人口服务管理体制探讨

Studies on Mechanism of Population Services and Management

国家人口计生委课题组 编

人口服务管理体制探讨

Studies on Mechanism of Population Services and Management

国家人口计生委课题组 编

图书在版编目 (CIP) 数据

人口服务管理体制探讨 / 国家人口计生委课题组编.

—北京: 世界知识出版社, 2012.7

ISBN 978-7-5012-4320-4

I. ①人… II. ①国… III. ①人口—管理体制—研究—
中国 IV. ①C924.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 175388 号

责任编辑
责任出版
责任校对
封面设计

袁路明
赵 玥
张 琨
田 林

书 名

人口服务管理体制探讨

Renkou Fuwu Guanli Tizhi Tanta

作 者

国家人口计生委课题组 编

出版发行

世界知识出版社

地址邮编

北京市东城区干面胡同51号 (100010)

网 址

www.wap1934.com

电 话

010-65265923 (发行)

印 刷

北京京晟纪元印刷有限公司

经 销

新华书店

开本印张

787 × 1092毫米 1/16 23½印张

字 数

500千字

版次印次

2012年8月第一版 2012年8月第一次印刷

标准书号

ISBN 978-7-5012-4320-4

定 价

56.00元

版权所有 侵权必究

编 委 会

主任：陈 立

编委：蔡 昉 都 阳 杜正艾 高 山 郭震威
韩俊丽 何兴强 黄长群 李坚高 李建民
唐勇林 田德文 王韦华 文 锐 肖勤福
邢天添 许长旺 杨雪冬 袁路明 于学军
张车伟 赵长茂 周恭伟

(以上按姓氏拼音排序)

努力探索社会转型期的 人口服务管理制度

（代序）

经过30多年的改革开放，我国经济高速增长，物质生活条件得到很大改善，国家发展进入一个新的历史阶段，经济、社会、文化等多个领域呈现出转型发展的突出特点。人口发展随之也出现一些重要的转折性变化，在未来较长时期，人口数量问题仍然是一个制约我国经济社会发展的重大问题，但人口素质、结构和分布问题，已逐渐成为影响全面协调和可持续发展的关键因素。面对系统性转型时期的新情况、新特点，迫切需要我们不断提高统筹人口与发展的能力和水平，统筹协调好人口与经济、社会、资源、环境的互动关系。进一步深化人口服务管理制度改革，加快建立有利于促进人的全面发展的体制机制，就成为我们当前必须重点谋划、全力推进的重要战略任务。

2003年，国家计划生育委员会更名为国家人口和计划生育委员会，增加了人口发展战略研究、人口发展规划制定和人口发展状况监测等一系列“大人口”的新职能。2004年，在中央提出贯彻落实科学发展观、全面建设小康社会的背景下，国务院组织开展国家人口发展战略研究，提出了“优先投资于人的全面发展”的战略理念。近些年来，按照以人的全面发展统筹解决人口问题的总体要求，各地进行了艰苦的探索，取得了一些成绩。但是由于受到我国现行人口基础管理体制和机制的制约，这些工作大多停留在宏观规划层面，还不能顺畅地纳入各级政府的中心工作，不能转化为具体的人口管理实践。概括起来，统筹解决人口问题的难点在于：一是任务落实难度大。人口服务管理的内容极为丰富，涉及绝大多数政府部门。国务院授予人口计生部门统筹解决人口问题的职能多集中在宏观层面，需要多部门协调，与现有人口计划生育工作体系缺乏有机衔接。二是发展方向待明确。我国计划经济时期的人口服务管理制度是严密而有效的，但是随着改革开放进程不断深入，这一制度体系的有效性逐渐减弱。各地为了适应新形势的需要，创造了许多新的做法，但是全国范围尚没有统一的规范，导致人口服务管

理制度环境的变动较大,缺乏必要的稳定性。三是思想认识不统一。对于传统的计划生育工作,我们这支队伍驾轻就熟,但对统筹解决人口问题的工作任务了解和认识相对不足。在人口控制方面投入较多,对统筹解决人口问题的投入相对较少。我们相当一部分工作者存在着畏难情绪,统筹解决人口问题的实践进展缓慢。

为解决这些难点问题,我们从2010年开始,在国家人口发展战略研究的基础上,从实现人的全面发展的高度,系统整理了各地的实践创新,启动了人口管理的课题研究,并确立了四个基本原则:一是前瞻性原则。在充分考虑现行法律环境的基础上,突出体制机制创新,保持适度的前瞻性。二是实践性原则。研究成果必须来自基层实践,能够用于指导实践,经得起历史和实践的检验,反对脱离实践基础的空洞设计。三是整体性原则。着眼于政府的整体职能体系建设,加强人口管理与服务的科学分工,有序联动,简约高效。四是主动性原则。根据人口工作未来可能的走向,积极探索人口计生部门在今后人口服务管理方面的功能定位。

2011年以来,中央多次强调加强和创新社会管理,成立了中央社会管理综合治理委员会。中央社会管理综合治理委员会赋予了人口计生部门“参与人口服务管理规划制定和政策设计”的重要职责。国家人口计生委组织成立课题组,由发展规划与信息司具体承担,按照上述四个原则,从经济社会转型对人口管理体制带来的挑战、不同地区的人口管理政策、我国人口管理体制改革的基本方向、路径选择和可能的框架等方面展开研究。形成了《人口发展与经济社会转型》、《再造城镇化进程中的“人口制度红利”》、《重构新时期人口基础管理框架》、《深圳和珠海人口管理模式的比较》、《英国人口管理的实践与启示》、《推行差别化人口管理,实现人口与产业再平衡》、《北京的“人口苦恼”与人口规划的基础作用》、《把社区建设成为我国人口管理新平台》、《引导人口合理分布促进协调发展》等一系列阶段性的成果,受到中央领导同志的充分肯定。本书的《综合研究篇》就是对这些研究成果的系统介绍,总的来说,人口管理应着眼于人口发展,着力于优先投资于人,落实于人口服务,寓管理于服务之中。

——确立“人口服务”的基本逻辑主线。一个国家的人口管理体制,通常是由这个国家特定时期的政府行政重心决定的。历史上,我国曾先后出现过以军事为重心的“兵役型人口管理”、以税赋为重心的“赋役型人口管理”、以治安为重心的“管制型人口管理”。当前,随着我国经济社会的整体转型,我们面临着从建设型政府向服务型政府的过渡,人口管理也必然需要随之完成由管控型向服务型的转变。国际经验表明,世界主要发达国家在第二次世界大战结束后,都经历了人口管理从“人口管控”为主向“人口服务”为主的转变,主要原因就在于他们不约而同地将政府行政重心转移到强化公共服务上来。

——构建“人口服务型”的基本职能体系。与“管控型”体制相比，“服务型”人口管理的逻辑起点不同，其管理职能的组合方式也有所不同。新人口管理体制下的基本职能体系，必须能够支撑和衔接涉及人口发展的所有公共服务领域，有利于形成行政组织、事业服务组织和公民自治组织等共同参与的多元化管理格局。其基本框架主要包括健全国家人口立法，制定有约束力的国家人口发展规划，逐步完善人口政策，建立城乡、区域、民族统一的人口登记制度，实施人口发展状况监测，建立开放的全国人口信息公共平台，依法提供基础信息服务等主要内容。

——选择“人口服务型”的基本管理载体。依托单位制度衔接各项社会福利政策，通过单位管理实现人口管控，是我国原有人口管理体制的一个重要特点。在这种体制下，每一个成年公民都要接受一个单位的管理，这个单位可以是企业、学校、生产队、机关、社会团体，等等。单位不仅直接影响成员的就业、收入、住房及生老病死等诸多社会待遇，而且也具体负责成员的思想教育、奖励、处罚和迁移。随着改革开放的不断深化，让“单位人”还原为“社会人”，让全体公民以平等身份享受均等化的公共服务，必然要求重新定位人口管理的基本载体。新体制应该实施单一的属地制度，革除单位制，改造“街居制”，整合政府、社会组织和公共服务机构等各种力量，将居民社区作为人口基础管理的主要载体，是尽快形成服务型人口管理体制的突破口。

——建立“人口服务型”的基础工作机制。新时期的人口管理体制，应具备跟踪人口流向、分析人口结构、提高服务水平、引导人口布局的能力，完全不同于传统管控型体制。一是管控型的人口管理，必须尽量降低人口流动的规模和频率，为人口管控创造必要的封闭条件。而新体制则主要以人口迁出地和迁入地的信息跟踪为主要工作对象，其管理的是流动的人口信息，对人口的自由迁徙权没有内在排斥性。二是管控型的人口管理，依赖于相对固定的人口户籍属地，在行政管理中严格区分异地人口的身份，并在客观上造成公民待遇的不平等。而新体制着力衔接人口迁出地和迁入地的相关公共服务部门，必须立足于均等的公民身份。三是管控型的人口管理，不便于为复杂的公共服务体系开辟过多的组织接口。而新体制必须打造促进人口发展的共有基础平台，通过对公共服务部门的服务，实现对人口发展的服务。

——以人的全面发展统筹解决人口问题。按照中央提出的全面做好人口工作的战略部署和胡锦涛总书记强调的“加强战略研究、加强政策统筹、加强工作协调、加强任务落实”和“切实稳定低生育水平、切实加快建设人力资源强国、切实促进社会性别平等、切实加强流动人口管理和服务、切实应对人口老龄化、切实促进家庭和谐幸福”的总体要求，新时期创新服务型人口管理体制，以人的全面发展统筹解决人口问题，至少需要在四个方面积极探索。

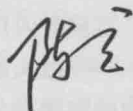
一是人口发展规划。在“建设型政府”中，人口规划往往从属于产业规划和国土规划，相对比较欠缺。而在“服务型政府”中，人口规划作为政府主要公共服务项目的依据，具有重要的基础性作用。我们应高度重视人口规划工作，提高人口规划的实用性，在充分考虑即期资源、环境、经济基础和财政能力约束的条件下，统筹解决人口数量、素质、结构和分布问题；确立人口规划的约束性，使人口规划中的重要指标，成为国民经济和社会发展规划中的约束性指标；强化人口规划的综合性，使人口规划成为协调政府各部门、公共服务各机构及社会各主体实施社会管理的共同指导工具。

二是人口发展监测。我国目前尚未系统地开展人口发展状况的行政监测工作。国家人口计生委组织进行的流动人口监测，可以视为我国人口发展监测的雏形。近年来，人口计生系统组织开展的人口发展战略研究和人口发展功能区研究，形成了一批重要指标和比较成熟的数据模型，积累了不错的经验。我们应充分利用已有的基础，将人口规划中的约束性指标，转化为一套行政监测指标体系，发挥人口计生系统的组织网络优势，将人口发展监测落到实处。

三是人口信息服务。依托对流动人口的计划生育服务，通过婚育登记，实现流动人口的基本信息跟踪。以全员人口信息为主要依据，建设基础人口信息平台，规范信息采集和数据交换，提高流动人口信息跟踪的技术支撑能力。开展部门间信息共享，以服务换信息，提高流动人口信息跟踪的质量。积极建设人口服务管理档案，探索基于人口服务管理档案之上的公共服务方式、方法和渠道，并率先在流动人口服务管理中加以落实。

四是人口发展考评。充分发挥人口和计划生育目标管理责任制的导向作用，制定适应统筹解决人口问题、促进人的全面发展需要的考核指标体系，引导政府、相关部门和社会各界重视人口工作，形成统筹解决人口问题的合力。

人口管理是一个全新的研究领域，我们的研究刚刚起步，难免存在不足之处。我们将阶段性的研究成果汇集成册，旨在介绍我们对人口管理创新的初步设想和基本思路，供同志们参考。希望大家多提宝贵意见，共同研究，为探索新时期统筹解决人口问题道路作出应有的贡献。



2012年5月

目 录

综合研究篇

第1章 人口发展与经济社会转型.....	3
第2章 再造城镇化进程中的“人口制度红利”.....	10
第3章 重构新时期人口基础管理框架	15
第4章 深圳和珠海人口管理模式的比较	20
第5章 推行差别化人口管理 实现人口与产业再平衡	25
第6章 北京的“人口苦恼”与人口规划的基础作用	30
第7章 引导人口合理分布 促进协调发展	35
第8章 “刘易斯转折点”与未来经济发展	40

基础理论篇

第9章 人口管理基础理论.....	77
第10章 我国人口宏观管理体制的演变、特点及问题	88
第11章 完善我国人口宏观管理体制面临的形势和挑战	107
第12章 完善我国人口宏观管理体制的原则、思路与目标	132
第13章 城镇化快速发展对我国人口管理制度的影响	135

第14章 社会转型期的人口管理体制转型	142
---------------------------	-----

国际经验篇

第15章 城镇化快速发展时期先行国家人口管理制度设计	147
第16章 国外人口登记与统计制度研究	154
第17章 美国人口监测的历史发展及其经验借鉴	231
第18章 英国人口管理的实践与启示	262

措施建议篇

第19章 城镇化快速发展背景下人口管理制度创新	271
第20章 人口宏观调控的战略取向	279
第21章 政府人口管理职能设计	291
第22章 关于人口发展监测的若干问题	298
第23章 完善我国人口监测的财政保障机制	331
第24章 把社区建设成为我国人口管理新平台	360
后 记	364

综合研究篇

第1章 | 人口发展与经济社会转型

改革开放以来，我国经济保持了30多年的高速增长，创造了世界发展史上的奇迹。这种上行的态势能否长期平稳地保持，是考量我国今后发展的基础。像我们这样一个占世界人口1/5的发展中大国，经济的上行抑或下行，对内部社会问题的解决和对外部世界的发展，影响都是巨大的。

一、“东亚奇迹”中的经验和教训

从20世纪下半叶开始，东亚经济多波次轮番持续增长，成为国际经济中十分引人注目的现象。“东亚奇迹”的这种“雁行发展”轨迹，经历了前后重叠的四个增长高峰：继日本于20世纪50年代率先崛起之后，韩国等“四小龙”（还包括新加坡、中国台湾和中国香港）于60年代掀起了第二波高速增长，泰国等东盟国家于70年代推动了第三次高速增长，80年代以后中国引领了第四轮高速增长。维系“雁阵”的主要纽带，是当生产成本特别是劳动力成本上涨、资源环境约束趋紧时，先行经济体就把低附加值的劳动密集型制造业转移到跟随经济体。这种因产业升级而发生的社会经济转轨能否顺畅，成为决定不同国家发展命运的关键点。

（一）韩国保持持续上行态势的经验

1962年以来，韩国抓住国际产业转移和国内人口转变迅速到来、儿童人口比例下降的有利时机，清晰地走出了一条在国家战略规划指引下，超前投资和深入开发人力资源，带动产业结构持续升级的道路，保持了经济长期较快发展。韩国具有崇尚文化教育的传统。1953年，政府制定6年免费义务教育制度，教育经费支出占GNP的5%。20世纪60年代初居民识字率约80%，人力资本水平远远领先于大多数发展中国家。60年代中期开始，普及初等和中等教育。70年代，提出“科技立国”战略，普及高中教育，建立包括正规教育和职业培训在内的比较完备的

多层次教育体系。1980年,高等教育毛入学率达14.7%,基本实现从精英型向大众型的转变。90年代,在学龄人口减少的形势下,政府积极普及高等教育,建立终身学习制度。目前,国民平均受教育年限为11.6年,是亚洲的最高水平。

雄厚的人力资本储备为韩国产业升级和经济增长提供了不竭的动力源泉。1962年,韩国开始推行经济发展5年计划,调整了20世纪50年代的进口替代战略,转而实施出口导向的发展战略,抓住日本低端制造业海外转移的机遇,生产和出口拥有比较优势的劳动力密集型产品,出口商品从低技能劳动密集型产品渐次向电子产品等高技能劳动密集型产品过渡。70年代初,由于劳动力成本上升、国际贸易保护主义抬头以及来自中国台湾等经济体的竞争加剧,国内许多劳动密集型出口工业丧失竞争力,韩国政府及时对经济结构进行了战略重组,发展重点从以前的轻工业转向重化工业。90年代初开始,随着劳动力人口增量的下行,重点发展电子、汽车、机器等技术和资本密集型的高附加值产业;进入21世纪,信息技术工业成为增长最快的部门。1970—1995年,大量农村劳动力转移到高收益领域,人口城镇化率从40.7%增加到78.2%,年均增长1.5个百分点。韩国经济已成功地从一个弱小的农业经济转变为一个强大的现代化工业经济,用18年的时间,于1995年实现了从中等收入向高收入国家的跃迁,目前人均GDP超过2万美元。

(二) 泰国折断经济上行态势的教训

20世纪90年代中期是泰国经济发展的“分水岭”。泰国自第三个经济发展计划(1972—1976年)起,在“进口替代”企业效率低下、内需市场饱和的情况下,利用东亚产业转移的机会,实施出口导向型工业战略,到90年代中期,顺利实现了从传统农业到劳动密集型产业的产业升级,基本完成从农业国向工业国的转变,成为东南亚的重要领军和明星国家。1995年,人均GDP达2800美元,是中国的4.7倍;财政盈余和国内储蓄分别占GDP的3.2%和34.1%。此后形势却发生逆转,1996年,出口明显下滑和银行不良贷款问题凸显,GDP增速大幅放缓,1997—1998年遭受亚洲金融危机重创而出现负增长,经济至今仍然增长乏力,人均GDP目前已被中国迎头赶上。

泰国经济发展受挫,直接原因是资产泡沫和金融监管问题,根本原因却在于实体经济层面。一是廉价劳动力优势不断消失,低端劳动密集型制造业失去竞争力。直到90年代中期,泰国仍然是依靠廉价劳动力争取国际市场。随着总和生育率从70年代初的6.0下降到90年代初更替水平以下,1995年劳动年龄人口增量明显下降,传统“人口红利”逐步减弱,劳动力成本不断上升。农业发展明显落后,在农业产值比例持续下降的同时,农业富余劳动力向非农部门转移的速度却很缓慢,1995年农业产值占GDP的比重已降到11.2%,但农业劳动力仍占劳动力总量

的51.3%，不仅造成较大的城乡区域差距和贫富差距，而且抬高了制造业的劳动力成本。随着中国等的相继发展，泰国传统劳动密集型产业遭遇困境。二是长期教育投入不足造成技术人才缺乏，没有及时实现技术密集型产业升级。1971—1989年，中等教育毛入学率仅从17.2%提高到28.4%，远低于世界平均水平。尽管1997年宪法规定了12年义务教育，但中等教育和职业教育发展滞后、质量不高的局面仍未根本改观，2010年成人平均受教育年限仅6.6年，严重制约了产业结构的升级。三是政府频繁更替，没有相机决策乃至出现政策失误。受多种因素的影响，泰国失去了一次向发达国家迈进的历史性机遇。

韩国、泰国都是人多地少的国家，2008年人口密度分别为502人/平方公里和132人/平方公里，都用30年左右的时间实现了人口再生产类型的转变；社会发展都受到了儒家文化的较大影响；经济增长都先后采取外向型发展策略，人均GDP分别于1977年和1988年达到1000美元，成为中等收入国家。但是，两国此后的实践表明：传统“人口红利”对发展的作用是阶段性的，必须根据国际国内环境和生产要素的变化，适时调整发展战略，转变发展方式；人力资本是经济增长的第一要素，在不同的发展阶段，都必须把提高人口素质放在首位，在人地矛盾相对尖锐的情况下，更要优先发展和开发人力资源；产业结构升级必须以要素禀赋变动为依据，以市场机制为基础，以提高劳动生产率和竞争优势为目的；在经济增长的过程中，必须推进工业与农业、城市与农村、经济与社会的均衡发展。

二、保持我国经济上行态势面临的挑战

在过去的30年，我国在推进市场化改革和参与国际分工的体制环境下，抓住了传统的“人口红利”时期，凭借丰富的劳动力资源，引进资金和技术，以较高的资源环境代价，以低廉的劳动密集型产品在国际市场获取比较优势，顺利成为世界制造业大国，支撑了经济的高速增长。中国社会科学院的研究表明，这一时期人均GDP的增长中，劳动力投入、人力资本积累、劳动力转移的贡献份额分别为24%、24%和21%；同时，经济形成了过度依赖要素投入的粗放式增长方式，由科技创新带来的生产率提高对经济增长的贡献仅占3%。在“十二五”及更下一个时期内，我国将先后迎来劳动年龄人口、总人口和老年人口高峰，人口发展发生重大转折，经济基本面因素出现根本变化，经济增长的现有动力源泉逐渐衰竭，可持续发展面临历史性挑战。

（一）依靠劳动力数量扩张推动经济增长的基础开始动摇

2003年来，15—59岁劳动年龄人口年均增长量开始下降，劳动力数量转向有限剩余，沿海经济发达地区出现“民工荒”现象，农民工工资年均增长10%以

上。2011年,这一问题呈现全国蔓延之势。“十二五”时期,劳动年龄人口绝对规模将达峰值9.23亿,占总人口的比例达67.8%的最高点,此后缓慢下降,劳动力供给形势出现划时代的变化,普通劳动力成本上升不可避免。随着20世纪50年代第一次出生高峰时期的出生人口相继进入老年,第一次老年人口增长高峰即将到来,人口抚养比将在30余年持续下降后,于2013年前后转为上升,传统“人口红利”趋于减弱。

(二) 劳动力转移对经济增长的贡献逐步减弱

随着市场经济体制的确立和户籍制度改革的推进,大量剩余劳动力从农业和农村转移到非农业和城镇,2010年,全国二、三产业就业人口比重从1980年的31.3%提高到63.3%,人口城镇化率从19.39%提高到49.95%,流动人口达2.2亿人。“十二五”时期人口分布格局将发生根本改变,城镇人口将首次超过农村人口,预计2015年人口城镇化率达54%。国际经验表明,人口城镇化从30%提高到70%是一个快速发展时期,但越过50%的拐点后,其增速减缓。随着农业与非农业部门边际生产率差距缩小、农村人口转移趋缓,我国劳动力进一步转移对经济增长的作用下降。同时,现行人口管理制度在很大程度上仍然建立在城乡、地区分隔的户籍制度基础之上,流动人口可以离开土地但不能融入城镇,阻碍了劳动力的有效配置;农民工难以享受均等化的公共服务,直接影响内需的扩大和人力资本的积累;城乡区域间人口收入差距难以缩小,社会风险不断积累、社会矛盾日益凸显,影响社会和谐稳定。

(三) 人口资源环境约束对经济发展的压力增大

人口众多、人均资源占有量较少、生态环境容量相对不足仍然是我国的基本国情,对经济发展的压力是长期、巨大、刚性的。我国人均耕地是世界平均水平的1/3,人均水资源是1/4,人均矿产资源是1/2,人均主要资源量综合排名世界第120位,资源环境对13亿多人口的支撑已很困难。温室气体人均排放水平与世界大体持平,但排放总量居世界前列,节能减排任务十分艰巨。在稳定低生育水平的前提下,预计总人口将于2015年、2020年分别达到13.9亿人和14.3亿人,2030年前后达到峰值15亿人左右。随着人口总量继续增长,人均收入和人们生活水平不断提高,人与自然的矛盾将全面激化,资源环境对经济高速增长的支撑能力日益减弱。

(四) 以人力资本为核心要素的国家竞争优势尚未形成

从根本上讲,由科技创新带来的生产率提高是经济增长的可持续源泉;在人力资本存量上赶超,进而在模仿学习的基础上缩小科技创新上的差距,积极发展

技术密集型产业,培育国家竞争优势,是后发国家跨越式发展的必由之路。近些年来,我国人口素质稳步提高,全面普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲,人力资本发展水平大体与世界平均水平相当。但是,与发达国家相比,我国人口素质总体不高,成人平均受教育年限低4—5年,25—64岁人口中大专以上人口比例是发达国家的1/7—1/5,14岁以上人口在学率明显下降,势必对未来劳动力人口素质产生不容忽视的负面影响;自主创新能力明显不足,每百万人从事研究与开发的研究人员数、每百万人申请专利数分别是发达国家的1/4和1/6—1/5。由此导致我国长期处于国际产业分工链低端,经济发展的后劲明显不足。

三、在人口发展中打造“人力资源红利”

今后一二十年,我国仍处于人口抚养比相对较低和人口城镇化发展较快的时期,经济与人口的关系更加密切,人口发展在经济社会发展中的能动作用更加突出。借鉴国际经验,把握历史机遇,规避发展陷阱,要求我们坚持以人为本,以促进人的全面发展为根本目的和动力,创新体制机制,全面落实优先投资于人的战略,着力打造“人力资源红利”,充分激发和发挥全社会的创造活力,推动发展方式转变,突破国内人口资源环境的硬约束,实现经济社会全面协调可持续发展。

(一) 积极引导产业区域转移,充分发挥劳动力规模较大的比较优势

一是推动形成国内产业转移的“雁行发展”模式。我国内陆人口是日本、“四小龙”和泰国人口合计的4.8倍,国土面积为9.2倍,地区经济水平、发展阶段、要素禀赋差异巨大,自身就是一个大陆型经济。2020年前,我国15—59岁劳动年龄人口仍将处于9.1亿人的高峰平台;今后一个时期,应有序推进劳动密集型产业从东部地区向中、西部地区转移,继续保持制造中心的国际地位。二是认真研究解决劳动力参与率下降、提前退休等问题,探索稳妥延长法定退休年龄的途径,充分挖掘劳动力的供应潜力。三是在劳动力成本有所上涨的情况下,更加重视保障宏观经济的稳定,特别要防止汇率升值过快。

(二) 超常规积累人力资本,加快培育国家竞争优势

一是坚持育人为本,实现教育跨越式发展,提高人口科学文化素质。随着学龄人口的逐步下降,进一步加大教育公共投入,把高中教育纳入义务教育阶段,提高义务教育的质量和均等化水平,缩小农村、边远贫困、民族地区教育差距,尤其要解决好农民工子女上学难的问题。坚持不懈地提高高等教育大众化水平,积极推动高等教育普及化,通过校企合作、实习实训、弹性学习等方式,大