

我国城镇化进程中 统筹解决人口问题的 实践与展望

Woguo Chengzhenhua Jinchengzhong
Tongchoujiejue Renkouwen ti de Shijian Yu Zhanwang

国家人口和计划生育委员会办公厅 编

我国城镇化进程中 统筹解决人口问题的 实践与展望

国家人口和计划生育委员会办公厅 编

图书在版编目 (CIP) 数据

我国城镇化进程中统筹解决人口问题的实践与展望 /

国家人口和计划生育委员会办公厅编.

—北京: 世界知识出版社, 2010.10

ISBN 978-7-5012-3931-3

I . ①城… II . ①国… III . ①人口—问题—研究—中国

IV . ①C924.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 185472 号

责任编辑
责任出版
责任校对
封面设计

袁路明
赵 玥
陈可望
田 林

书 名

我国城镇化进程中统筹解决人口问题的实践与展望

Woguo Chengzhenhua Jinchengzhong Tongchou Jiejue Renkouweni de Shijian Yu Zhanwang

作 者

国家人口和计划生育委员会办公厅 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) 010-65233645 (书店)

印 刷

北京盛通印刷股份有限公司

经 销

新华书店

开本印张

787 × 1092毫米 1/16 35印张

字 数

800千字

版次印次

2010年11月第一版 2010年11月第一次印刷

标准书号

ISBN 978-7-5012-3931-3

定 价

76.00元

版权所有 侵权必究

序 言

抓住人口城镇化际遇期 促进经济平稳较快发展

李 斌

2008年以来，面对国际金融危机的巨大冲击，党中央、国务院作出保增长、保民生、保稳定的战略部署，及时出台一揽子促进经济平稳较快发展的政策和措施，化挑战为机遇，我国在全球率先实现了经济的总体企稳回升，成效举世瞩目。事实证明，党中央和国务院对形势的判断是准确的，决策是果断的，措施是有效的。

回顾一年多来全党全国力克时艰的历程，我们发现，在经济大幅回落、且引带下行因素集中显现的情况下，我国之所以能够在如此短的时间内，遏制下降势头，重拾上升通道，除了“人努力”的因素外，还存在着“天时地利”的客观基础。科学认识这个基础，有效把握这个基础，努力夯实这个基础，并充分发挥这个基础所产生的巨大潜能，是做好明年乃至“十二五”时期经济工作的关键所在。

一、持续加速的人口城镇化， 是支撑我国经济社会平稳较快发展的客观基础

从2009年的情况看，支撑我国经济平稳较快发展的主要因素在国内需求。前三季度，经济增长7.7%，其中，最终消费拉动经济增长4个点，投资拉动经济增长7.3个点。而围绕人口城镇化所形成的需求，又构成了内需增长的主动因。2009年1—9月，城镇新增固定资产投资对全社会新增固定资产投资的贡献率达到86%。从居民消费情况来看，近年来，城镇居民最终消费比重呈不断上升的趋势，2008年底达3/4。可以认为，人口城镇化所形成的强大内需拉力，有效响应了党中央、国务院应对国际金融危机的一揽子措施，成为我国经济率先企稳的基本支撑。

展望2010年及“十二五”期间的经济发展，我国面临的挑战依然严峻：出口需求仍然要经受国际贸易保护主义加剧的考验；传统优势产业的竞争力仍然要克服

国内某些行业产能过剩的影响；新兴产业的发展仍然要依赖国内消费结构升级的支持；经济发展方式的转换仍然要依靠较为宽松的发展空间来腾挪。毫无疑问，科学利用人口城镇化加速的惯性，有效扩大国内需求，仍然是今后相当一个时期保持我国经济又好又快发展的重要基础。

二、科学把握人口城镇化带来的“发展际遇”

从世界多国发展的实践来看，人口城镇化发展是有规律可循的。人口城镇化率低于30%时，这个国家往往还处于工业化的前期，城镇化进程通常缓慢；当人口城镇化率超过70%时，城乡人口的比重趋于稳定，城镇化进程也随之减缓。当人口城镇化率在40%—70%期间，受政治、经济、社会、文化诸多因素交叉变化的影响，城镇化进程会全面提速；走完这段路程，日本用了约18年（1952年到1969年）；韩国用了约20年（1970年到1989年）；巴西用了约30年（1955年到1984年）。

我国的城镇化是在本世纪初超过40%的。根据联合国城乡人口增长率差异法预测，我国城镇人口的毕生，2014年前后超过50%，2020年超过57%，2030年达到67%。这意味着，我国未来还将用20年左右的时间，走过人口城镇化的持续加速期。从日本和拉美国家如巴西的不同发展历程来看，这一时期，处理得好，就会成为经济发展方式转型、社会和谐稳定、人民福祉增长的机遇。处理不好，就会掉入经济、社会、文化矛盾激化的“发展陷阱”。

日本在人口城镇化持续加速阶段，为应对由此带来的诸多矛盾，启动了《第一次全国综合开发规划（1961—1968年）》，将过去以“工业开发”为重点的建设模式，调整为以“城市开发”为重点的“据点式建设模式”，在太平洋沿岸原有四大工业集聚区之外，确定了15个地区作为“新产业城市”；在原有四大工业集聚区之间，确定了6个地区作为“工业建设特别地区”。为此，日本于1965年制定了《新产业城市建设促进法》，以规范各地方政府的开发行为。日本这次从“经济开发为主”向“经济开发与社会开发并重”的转变，取得了重大的成功，为其一举跨入世界经济强国之列提供了重要的战略支持。

巴西从20世纪50年代至80年代，人口城镇化进入持续加速期。但由于对人口城镇化缺少统筹规划，放任自由，大量农村人口盲目、过度流入少数大城市，造成经济、社会和政治环境的急剧恶化，产生了一系列经济社会和资源环境问题，衍生出大量的“无序”和“混乱”，最终陷入了众所周知的拉美“发展陷阱”。

经验和教训告诉我们，必须遵循人口城镇化的一般规律，在人口城镇化持续加速期，抓住“发展际遇”，规避“发展陷阱”。

三、我国人口城镇化持续加速面临的主要问题

城镇化是人口与经济、社会、资源、环境的空间配置方式发生改变的过程。中国特色的城镇化，是一个以人为本、科学发展的进程，最终目的是促进人的全面发展和社会的全面进步。在这个过程中，人口发展主导着经济社会资源整合的方向，衡量着资源节约、环境保护的效率。因此，相对于单纯的经济发展机遇而言，科学全面地把握人口城镇化持续加速所带来的新情况、新问题，则要复杂得多。

（一）大规模的人口流动迁移对政府治理能力提出严峻挑战

人口城镇化持续加速的最直观表现，是持续活跃的大量人口流动迁移。我国20世纪90年代后，随着市场化改革的推进，人口流动迁移的规模陡然扩大，数量从1990年第四次人口普查时的3413万，迅速增加到2000年第五次人口普查时的1亿3122万，10年间扩大了近4倍，其中绝大多数是由农村流向城市。2008年流动迁移人口达2亿多，近十年差不多又翻了一番。未来20年，预计农村还将转移出3亿人口，相当于一个美国的人口由农村流向城市，这在我国乃至人类历史上是绝无仅有的，将对国家治理能力提出巨大挑战，必须引起高度关注。

（二）相对狭小空间集聚大规模人口的态势不可逆转

改革开放以来，随着市场机制对资源配置作用的增强，我国的产业不断向沿海轴线、欧亚大陆桥与黄河轴线、长江轴线、珠江轴线和京哈—京广铁路沿线地区集中；与之相适应，我国人口也呈相同趋势的集聚。扣除重复计算，这五大轴线地区，国土面积不到全国的1/5，目前集中了全国85%以上的城市，集聚人口已达10亿，占全国人口总数的70%多。未来20年，我国产业布局总的趋势将继续向沿海、沿江、沿线集中，吸引更多人口向这些地区集聚。由此对这些地区国土规划、产业发展、基础设施、社会管理和公共服务体系的压力将持续增大。

（三）人口城镇化对转变经济发展方式形成刚性制约

1981—2005年25年间，我国新增城镇人口3.61亿，同期城镇建成区面积增加2.47万平方公里，城镇就业岗位年均增加600多万个，人均GDP年均增长8.3%。这25年是我国经济发展速度很快的时期，经济总量翻了三番。而今后20年，仅为支撑3亿农村人口进城，按现有经济发展方式推算，我国每年须新增城镇建设用地约1200平方公里，GDP保持8%—9%的增长速度，新增就业岗位830万—890万个。显然，采用这样的经济发展方式是难以为继的。从先行国家看，人口城镇化的持续加速，往往都是伴随工业化调整发展期完成的。由于我国城镇化水平滞后于工业化

水平，人口城镇化的加速期出现在工业化的高速发展期之后，转变经济发展方式不仅刻不容缓，而且极其艰巨。

（四）城镇化进程中的“人口发展”制度障碍亟待破解

城镇化进程不是农村人口简单的空间转移过程，而包涵着人口就业结构转变、人口整体素质提高、居民消费能力增长、城乡文明融合加速、国家公共服务一体化等复杂的“人口发展”过程。我国现有城市的54%是县改市设立的，建制镇的83%是乡改镇设立的。这种通过行政区划变动就地转变人口身份的办法，还不是真正意义上的人口城镇化，而是简单的人口非农化。我国目前城市管理的大多制度安排，特别是在保障城镇化“人口发展”的各个具体环节上，如人口管理、社会保障、土地管理、公共住宅、教育培训等方面，都不同程度地存在着明显的制度障碍。随着人口城镇化的持续加速，逐步排除这些制度障碍，对于缓解社会矛盾和文化冲突，促进社会和谐稳定十分必要。

四、积极稳妥推进城镇化

我国已处在人口城镇化持续加速发展带动新型工业化快速发展的新时期，需要依托国内需求，稳定国际贸易，借鉴国际经验，全面落实优先投资于人的科学发展战略，以人口发展为主变量，配置经济、资源、环境和产业，进一步增强可持续发展能力，实现经济社会又好又快发展。

（一）以发展功能区为基础，规划城市布局体系

人口布局对我国长远发展战略具有重大意义。在“十二五”规划编制过程中，统筹协调国民经济和社会发展规划、国土利用规划、城乡建设规划和人口发展规划，在深入研究国家人口发展功能区的基础上，加快实施国家主体功能区规划。制定城市发展战略，把城市群作为推进人口城镇化的主体形态，逐步形成以“特大城市和大城市为龙头，城市群为主力、县域小城市为依托、中心小城镇为补充”的城镇化体系。运用公共资源和市场机制，引导人口合理有序迁移，逐步形成“东部人口成网连片、面状发展，中部人口连线成轴、带状发展，西部人口以线串点、点状发展”的人口和产业布局，通过人口适度集聚拓展生存与发展空间。

（二）突出改善民生，充分发挥人口城镇化在扩大内需中的拉动作用

一是扩大内需特别是消费需求要努力增加劳动者的收入。在规范工资收入的同时，应把适当提高个税起征点纳入结构性减税范围，使中低收入者得到实惠。二是要高度重视解决“80后、90后”人群的消费需求问题。这部分人共3.7亿，

占总人口的28%。他们是当前和今后购房、购车、购电器等大宗商品和服务消费的主体，也是建设者主体，同时还是运用网络和新媒体影响社会舆论的主要群体。要着力解决好他们最急迫的“安居”需求。当前我国城镇住房保障政策覆盖面偏窄，不能覆盖绝大多数年轻人，而当下商品房价格又使绝大多数家庭无力承受。针对这两个“绝大多数”，尤其是对处于高峰期的新婚人口必须采取低水平广覆盖的适度保障政策。满足这一代人最重要的消费需求，可使城镇消费数量级普遍提升到50万至100万元左右，促进经济增长主发动机由投资向消费转换；又能够保持房地产业及投资的长期均衡健康发展，并带动上下游产业和消费信贷持续增长。体现了发展成果由人民分享，有利于进一步增强执政基础。三是千方百计扩大就业。就业是民生之本。积极发展服务业，统筹协调劳动密集型、资本密集型和技术密集型产业，鼓励、扶持和规范中小企业发展，不断增加就业岗位。

（三）加强基础设施承载能力建设，大力发展社会事业

按照城乡统筹的要求，加大城乡交通、水电气供应、垃圾处理等公用事业和基础设施建设，提高服务能力和水平。加快新农村建设，推进基本公共服务均等化。解决好农村的留守老人照料和留守儿童培养问题。

（四）实施科学管理，积极稳妥推进人口城镇化

探索建立人口与发展综合决策支持系统和监测评估体系，加强人口信息收集和预警预报。加快建立以居住地为基本单元的人口服务管理体制，完善社会流动制度和社会治理体系，促进机会均等和社会融合。加强分类指导，稳妥有序推进，具备条件的可走得快一些，防止一哄而起。把人口布局、经济发展、就业增长、失业率控制、节能减排、社会稳定作为政府宏观调控的基本目标，建立人口经济资源环境综合协调机制，促进人口城镇化健康发展，为我国经济社会又好又快发展提供强大动力。

目 录

基础理论篇

以统筹方法实现城镇化进程中的人口均衡	
——兼论广西桂林市人口工作方式的转变	3
乡村—城镇流动人口独特、多样化的住房保障需求与政策回应	13
人口发展功能区与城乡一体化对接的理论与实践刍议	
——以黑龙江省黑河市为例	27
重庆市城乡综合配套改革试验区统筹解决人口问题的理论及实践	36
青海人口城镇化发展进程研究	45
基于人口分布的武汉城市圈城乡一体化发展研究	57

人口综合篇

生态安全视角下东北地区人口城镇化道路研究	73
吉林省人口城市化进程与经济发展	106
重庆市城镇化进程中统筹解决人口问题的实证研究	118
低碳时代的中国人口城镇化道路探析	
——以长株潭城市群为例	126
城镇化与宁夏人口协调发展的政策研究	140
宁夏银川市城市化进程中的人口转移问题研究	151
推进西安市人口城镇化建设研究	179
南京市重点城镇人口调控研究	187

在城乡一体化建设中着力推进农村人口城镇化

——武汉市汉南区推进农村人口城镇化统筹解决人口问题的实践与探索 200

坚持走与人口问题相协调的特色城镇化统筹发展之路

——以河北省石家庄市为例 234

“两型”社会目标要求下统筹解决人口问题的思考

——以湖南省湘潭市为例 246

统筹城乡发展视野下的成都人口城市化研究 255

甘肃省资源型城市转型期人口发展问题浅析 272

辽宁省鞍山市优化城市空间布局中的人口问题研究 281

湖北省孝感市产业与人口空间布局的调整与优化 291

资源枯竭型城市发展方式转型下的人口问题研究

——以湖北省黄石市为例 307

统筹解决人口问题 推进城镇化健康发展

——江苏省无锡市实践与思考 319

关于新疆墨玉县少数民族农村劳动力转移的调研报告 329

陕西省眉县首善镇和横山县殿市镇城镇化模式比较 339

河北省曹妃甸新区城镇化进程中人口快速集聚问题探讨 348

分类问题篇

城镇化进程中青年农民工的城域融入和市民化

——基于浙西南丽水城域现代化模式的研究 357

开启农民工有序进城入户的窗口

——对广东省中山市的实证研究 380

武汉市城市化进程中劳动力就业问题的回顾与展望 387

人口城镇化的模式及其对农村人口发展的影响 404

城镇化背景下农村“留守老人”的困境与抉择

——来自泰州市6个乡镇12个村376户的调查报告 415

农村社区建设、县域城镇化与统筹解决人口问题	
——基于“诸城模式”的研究.....	424
大学生“沪漂族”的归属感塑形研究.....	436
统筹城乡发展中农村劳动人口转移的实践与政策导向研究	
——以四川省成都市为例.....	442
重庆市城镇化进程中统筹解决人口问题的实践与展望.....	451
青海省人口城镇化现状暨改善措施.....	462
欠发达地区城镇化进程中统筹解决人口问题的实践与展望	
——以河南省淮滨县城关镇为例.....	478

计划生育篇

城镇化进程中的农村计划生育工作形势分析与展望	
——以安徽省无为县无城镇、高沟镇和二坝镇为例.....	491
在两个统筹原则下实现人口与计划生育管理体制的转型	
——湖北省鄂州市人口计生工作顺应城乡一体化的调查报告.....	498
跨省流入广州市人口的城镇化问题研究.....	509

附 录

“我国城镇化进程中统筹解决人口问题的实践与展望”征文组织委员会名单.....	517
“我国城镇化进程中统筹解决人口问题的实践与展望”征文评审委员会名单.....	518
“我国城镇化进程中统筹解决人口问题的实践与展望”征文获奖名单.....	520
“我国城镇化进程中统筹解决人口问题的实践与展望”征文其他参加者名单.....	530
后 记.....	546

基础理论篇

以统筹方法实现城镇化进程中的人口均衡

——兼论广西桂林市人口工作方式的转变

人口的均衡是一个系统，既包括人口的内部均衡，也包括人口的外部均衡。人口的内部均衡包括：人口年龄结构的均衡、人口城乡分布的均衡、人口行业比例的均衡、人口文化结构的均衡、人口性别结构的均衡、人口流动性的均衡；人口的外部均衡包括：人口与资源环境的均衡、人口与生产水平的均衡、人口与社会发展的均衡等。要实现这个系统的目标，必须依靠科学的统筹方法。把“人口均衡”放在城镇化的框架中加以统筹安排必然成为我国人口工作的一项中心任务。

一、人口均衡是人口工作的新目标

“人口均衡”关系到人口的结构、分布和素质等诸多的方面，比“人口适度”更加广泛、更加长远、更加深刻，与经济的发展和社会的进步有着密切的关系，特别是对于劳动力的转移、城镇化的进程、经济发展方式的转变意义重大，与人口工作中的性别比、老龄化、流动人口的管理等有直接的联系。人口学家翟振武强调，人口发展的目标已经不仅局限于追求人口规模适度方面，“人口均衡”应是描述新时期人口发展目标的最佳选择。

（一）科学的城镇化理论要求人口均衡

城镇化是我国新时期经济结构战略性调整的主要目标之一。对城镇化的科学理解关系到我国结构战略性调整的健康与成败。按照我国通常的方法，城镇化的

本文获本次征文二等奖。作者：广西壮族自治区桂林市人口与计划生育委员会、中共桂林市委党校联合课题组。执笔人：陈宪忠，中共桂林市委党校经济管理学教研室主任、副教授。唐炳贵，中共桂林市委党校副校长、副教授。唐生成，中共桂林市人口与计划生育委员会党组成员。骆家旺，中共桂林市人口与计划生育委员会副调研员、宣教科科长。

程度是用非农业人口（即城镇户籍人数）占总人口的比重来表示的。这种方法与城镇化实际程度有很大的差距。按照这样的标准来推进城镇化，必然会单纯扩大城市人口的数量，引发人口结构上的矛盾。科学的城镇化概念在内涵上包括：1.人口的区域迁移，2.劳动力的产业转移，3.居民的生活方式变革；在数量上包括：1.农村人口向城市转移的数量和比例，2.新建和改造的小城镇吸纳的农村人口，3.脱离在分散土地上进行小规模农业经营的劳动力及其家庭成员。城镇化的实质是人口的集中度和生产的规模化以及由此产生的一元化社会体系。城镇化就是要消除城乡差别，解决二元社会结构的问题。我国长期以来城乡差别巨大，城镇化进展缓慢。就是在改革开放以来，也是把城镇化简单地理解为农村劳动力向城市转移，没有从根本上触动二元社会结构的模式。所以，过去人口工作是在城乡分割的二元模式条件下进行的，人口工作的目标必然是“人口适度”。而在2010年中央一号文件以后，城乡一体化进入实质的进程，所以，现在的人口工作必须转变方式，将人口数量的控制和人口结构的完善和协调结合起来，以城乡统筹的方法实现人口的均衡目标。

（二）转变经济发展方式要求人口均衡

转变经济发展方式就是要用综合的目标体系来考察经济运行情况，它包括经济结构和产业结构的调整、城乡结构和区域结构的优化、质量和效益的提高、资源的节约和环境的改善、分配的公平和贫困的消灭等。这些都毫不例外地与人口均衡有密切的关系。

经济结构和产业结构与人口发展是相互影响的两个方面。在城镇化进程中，经济结构和产业结构对人口发展有着巨大的作用。城镇化表面上是人口的区域转移，实质上却是劳动力的产业转移，城镇化的问题归根结底是产业结构的问题。所以，产业结构的变化程度更能反映城镇化的程度。在产业结构中，工业化是推动产业结构变化的最强大推手，因而也是城镇化的强大推手。根据国际上多数国家的经验，工业化与城市化之间的比例关系大约为1:2，即工业劳动力占全体劳动力的比例每增长1%，城市人口占总人口的比例会增长2%。反过来，人口均衡也会影响产业结构的调整。如果人口的知识技能结构低下，就会影响企业的转型，高端行业就会出现劳动力短缺，创新就会受到阻碍，整个产业结构的升级就会出现困难，效益差、能耗高的产业就难以被淘汰，生活水平就难以提高，从而转变经济发展方式就会落空。所以，人口均衡是转变经济发展方式的动力和保障。

（三）我国人口现状的变化要求人口均衡

人口均衡是一个动态的概念，它在人口变化的各个阶段会有不同的表现。我国人口问题在转型，正在从增长性人口问题转变为结构性人口问题，从自然性人

口问题转变为政策性人口问题。我国人口已经从20世纪70年代以前的“高出生率、低死亡率、高增长率”为特征的类型阶段转为以“低出生率、低死亡率、低增长率”为特征的现代人口再生产类型阶段。20世纪70年代初，人口出生数高达2700万，人口净增量每年高达2000万以上，如今，每年出生人数降到1600万左右，人口年净增量已经降到800万左右。但是我国的人口类型仍然处于该阶段的初期。出生人口性别比严重失衡、出生缺陷人口居高不下、人口老龄化日益加重、独生子女家庭的成长风险和养老安全问题、人口的机械迁移带来的社会问题、农民工“用工荒”、流动人口子女问题等人口非均衡现象日益凸显。可见单纯地控制人口数量不能最终解决人口问题，解决人口问题的最终目标应该是实现人口的均衡。人口均衡就是伴随着我国人口转型所产生的新问题而出现的概念。

二、统筹方法是实现人口均衡的关键

统筹兼顾是科学发展观的根本方法，同样也是人口工作的根本方法。城乡二元社会结构是造成我国人口失衡的最主要根源，实现人口均衡关键在于统筹城乡发展。我们要树立统筹的人口工作观，坚持以人的全面发展为中心统筹解决人口问题的原则，构造科学的人口工作方式。

（一）在统筹城乡管理体制中实现人口增长的均衡

所谓人口增长的均衡，一是做好时间段上的削峰填谷，实现年龄结构的均衡。在即将迎来下一个生育高峰的时候坚持严控政策，鼓励节育，避免前期计生工作成果的流失；反之，要注意监视和预报出生低谷的到来，努力实现生育的常态化，避免出现人为的劳动力短缺现象。二是调节空间上的生育不平衡。例如，我国城市已经维持了30年的“一对夫妻生育一胎”的政策，可能会出现生育的低谷，而在农村仍然会维持较高的生育水平。

在我国经济稳定发展的基础上，实现人口增长的均衡主要是政策导向的作用，可以用统筹城乡管理体制的方法来解决。统筹城乡管理体制主要包括城乡一体化的户籍管理体制和城乡一体化的计划生育政策。我国实现“三低”人口模式的社会基础刚刚出现雏形，并没有坚实的基础，户籍管理的城乡差异和计划生育政策城乡差异直接造成了城乡人口增长结构的失衡，养老、就业、医疗保障的不确定性加剧了人口增长的动力。所以，人口增长反弹的危机依然存在，特别是农村人口的非均衡性增长不可小视。我们在向农村输入城市生活方式的同时，也要输入城市的人口政策，形成城乡一体化的管理体制，实现人口增长的均衡。

（二）在统筹城乡产业发展中实现人口结构的均衡

人口结构的均衡一般可以包括人口自然结构的均衡和人口社会结构的均衡。人口自然结构的均衡包括人口年龄结构的均衡、人口性别结构的均衡等。人口社会结构的均衡包括人口行业比例的均衡、人口城乡分布的均衡、人口流动性的均衡等。人口自然结构的均衡与人口社会结构的均衡也是相互影响的。

人口自然结构的均衡是相对于人的自然形态而言的，有其自身的发展规律，在其自身的发展规律的支配下基本可以维持其均衡的发展。但是人总是具有社会性的，社会发展的现实往往会干预人口自然结构的均衡，如不同社会阶段的人口政策会干预人口年龄结构的波动，“重男轻女”的思想观念会造成性别结构的失衡等。特别是我国处于二元社会结构的条件下，城乡在管理制度、生产方式、生活方式、文化背景等方面的差异造成人口自然结构更大的失衡。

人口社会结构的均衡是一个社会概念，主要决定于社会因素。而社会因素的基础是生产力的状况，其中主要是产业结构的状况起着最主要的决定作用。在我国的二元社会结构中，城市已经进入了工业化社会，而广大的农村还处在工业化的门槛之外。所以城乡人口社会结构的矛盾要远远严重于全国人口社会结构的矛盾。解决我国人口社会结构的均衡，关键在于解决城乡产业结构的矛盾。农村劳动力转移到城市只能解决城市产业结构的升级问题，我国广大的农村也有一个农业工业化的问题，农村产业结构的进步不仅关系到农村的可持续发展，也关系到整个国家的可持续发展。只有妥善解决农村产业结构的问题，使农村产业结构与城市产业结构融合起来才能实现整个社会的可持续发展。城市产业要扎根于依据当地农村资源发展起来的农业基础，农村产业要向城市工业延伸产业链；城市产业要向农村辐射，农村产业要开拓城市市场。随着农村产业与城市产业的融合，实现了城乡就业的一体化，提高了人口的流动性，就能实现人口行业比例的均衡和人口城乡分布的均衡。

（三）在统筹城乡社会进步中实现人口素质的均衡

人口素质的均衡是深层次的人口结构的均衡，包括人口健康层次的均衡、人口文化结构的均衡、人口社会群体的均衡等。人口素质的均衡是社会进步的集中体现，是人的全面发展的表现。

人口健康层次的均衡是人口素质的均衡的基础。我国人口的健康素质存在着明显的城乡差别，实现人口健康层次的均衡关键在于农村。我国农民的健康知识知晓率、健康行为的形成率都与城市有较大的差距。我们要统筹安排城乡公共卫生服务，利用农村医疗卫生网络及计划生育技术服务网络，形成以预防为主的公共卫生服务体系。加强农村的三级预防措施，做好婚前医学检查，积极预防、筛