

国家人口发展战略研究课题组

国家人口发展

战略研究报告

上

The
Report
on
China's
National
Strategy
on
Population
Development

国家人口发展战略研究报告

(上)

国家人口发展战略研究课题组

中国人口出版社

国家人口发展战略研究报告

编辑指导委员会

主 任 蒋正华

副主任 徐匡迪 宋 健 张维庆 陈进玉 曲格平

成 员 (按姓氏笔画排序)

勾清明	王伟光	王国强	王梦奎	冯宗炜
石玉林	刘 鹤	孙九林	孙鸿烈	朱维群
张为民	李 元	李文华	李京文	杨振怀
陆大道	赵白鸽	赵炳礼	席小平	韩长赋
潘 岳	潘贵玉	戴汝为		

国家人口发展战略研究报告

编辑委员会

主 编 蒋正华

成 员 (按姓氏笔画排序)

于学军	于景元	马 力	孔涇源	尹立东
王大树	王小鲁	王如松	王克安	王英杰
王胜今	邓行舟	卢中原	田 玲	田小宝
田雪原	乔晓春	刘高焕	刘盛和	刘维忠
成升魁	朱庆芳	朱朝英	朱楚珠	邬沧萍
何 平	张 建	张 雷	张车伟	张世琨
张正国	张汉湘	张旭光	张肖敏	张春生
张展新	李 铁	李 强	李 霞	李秀君
李建民	李树茁	李晓西	李培林	肖勤福
谷树忠	闵庆文	陈 立	陈远生	陈艳华
周一星	孟宪臣	郑晓瑛	郑真真	郑德清
金小桃	宣慧玉	封志明	赵 新	赵长茂
郝时远	郝林娜	莫 荣	郭志刚	郭震威
都 阳	高 山	崔 丽	萧振禹	黄荣清
彭希哲	景天奎	曾 毅	谢义亚	谢玲丽
谢高地	管西亮	翟振武	蔡 昉	蔡建明
樊 纲				

国家人口发展战略研究课题组

组 长：蒋正华

副组长：徐匡迪 宋 健

第一分课题

组 长：徐匡迪

副组长：陈进玉 张维庆

第二分课题

组 长：蒋正华

副组长：戴汝为

第三分课题

组 长：宋 健

副组长：曲格平

华建敏国务委员在国家人口发展战略 研究工作总结座谈会上的讲话

代 序

刚才,张维庆同志就国家人口发展战略研究的组织协调工作作了汇报,蒋正华同志就国家人口发展战略研究成果作了说明,徐匡迪、宋健、曲格平同志发表了意见,讲得都很好,我都赞成。国家人口发展战略研究是经党中央、国务院批准开展的关于我国人口发展问题的系统性、综合性研究。这次国家人口发展战略研究,动员、集中这么多专家学者,开展这样广泛、深入的研究,这在我国人口史上还是第一次。国家人口发展战略研究课题组(以下简称课题组)充分利用国内研究成果,借鉴国际研究方法,广泛征求意见,汇集各方智慧,对人口与经济、社会、资源、环境等重大问题进行综合性、跨学科研究,使人口理论研究和实证研究达到前所未有的广度、深度和高度,有力地推动了哲学、社会科学和自然科学、系统科学的融合。这些成绩的取得,是党中央、国务院正确领导的结果,是课题组组长蒋正华和副组长徐匡迪、宋健同志悉心指导的结果,是各有关部门、研究机构和社会各界密切合作、扎实工作的结果,也与人口计生委统筹安排、精心组织、周到服务密不可分。在此,我向参与研究的各位专家学者和各地区、各有关

部门和单位的同志们,特别是为人口计生事业做出巨大贡献的老一辈专家们,表示崇高的敬意和衷心的感谢!下面,我重点讲三个方面的意见。

一、国家人口发展战略研究取得重要成果

国家人口发展战略研究,是在我们党提出坚持以人为本、树立和落实科学发展观以及“五个统筹”的要求,作出全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会重大战略部署的背景下开展的。自2004年2月以来,在蒋正华、徐匡迪、宋健同志亲自领导下,经过各方面的共同努力,国家人口发展战略研究形成了一系列重要成果,圆满地、高质量地完成了既定的各项研究任务,达到了预期目的,得到了党中央、国务院的充分肯定和社会各方面的高度评价。国家人口发展战略研究成果突出表现在五个方面。

(一)对以人为本、科学发展观进行了比较全面的研究和探索

科学发展观是以胡锦涛同志为总书记的党中央从新世纪党和国家事业发展全局出发提出的重大战略思想和指导方针。在2004年中央人口资源环境工作座谈会上,胡锦涛总书记发表重要讲话,要求以科学发展观指导新时期的人口资源环境工作。国家人口发展战略研究专门设立了“以人为本,全面、协调、可持续发展观”的重大课题,对科学发展观的科学内涵、本质特征、思想体系、实现方式、政策及指标体系等进行了比较全面、系统和深入的研究。围绕发展为了人、发展依靠人、发展的成果必须惠及全体人民,对以人为本作了深刻阐述,即:以人为本,从个体角度看,就

是要以每个人的全面发展为本;从群体角度看,就是要以人与自然、人与社会以及人与人之间的和谐发展为本。

(二) 确立了“优先投资于人的全面发展”的战略理念

在科学分析全面建设小康社会面临的人口形势和严峻挑战的基础上,课题组从经济社会发展的全局出发,提出了人口发展的总体思路,核心是“优先投资于人的全面发展”,即:紧紧抓住人口抚养比较低、社会储蓄率较高、人力资源充裕、经济持续快速增长的有利时机,将公共资源优先安排到提高人口素质、稳定低生育水平、完善社会保障、改善生活质量、促进社会公平公正等领域,优先开发和利用丰富的人力资源,为经济社会全面协调可持续发展提供持久的动力和源泉。2005年5月,中央政治局常委会议和国务院常务会议就人口发展问题专门听取了人口计生委的汇报,认为人口发展总体思路贯彻了党的十六大的指导思想,符合科学发展观的要求。

(三) 比较全面地阐述了新时期的人口观

这次国家人口发展战略研究进一步丰富和发展了中国特色的口理论,提出了一些新时期关于人口发展的观点。

一是人口众多始终是我国考虑一切问题的出发点和落脚点,人口问题始终是制约我国又快又好发展的关键因素。人口再生产具有较长的周期性和巨大的惯性,对人口问题要及早发现、未雨绸缪、主动应对。

二是我国人口工作已经从单一的数量控制进入了统筹解决人口问题的新阶段。未来几十年,在稳定低生育水平的前提下,我国将先后迎来劳动年龄人口、总人口和老龄人口三大高峰,人

口数量、素质、结构、分布问题相互交织、相互影响,人口发展面临前所未有的复杂局面,将对经济社会发展产生重大而深远的影响,需要统筹解决。

三是人口问题的本质是发展问题。大力提高人口素质、全面加强人的能力建设可以为经济社会发展提供持久的动力和源泉。促进人的全面发展是社会主义社会的根本目的。促进人口与经济社会、资源环境协调发展,必须始终关注并着力挖掘人口资源的潜力,变人口压力为人力资源优势和科学发展的动力。

(四) 在长期稳定低生育水平的政策上进一步统一了思想

人口政策问题是一个关乎全局的重大问题。胡锦涛总书记指出,如果人口政策出现失误,不仅人口发展受到影响,还会影响全面建设小康社会和社会主义现代化的进程以及整个中华民族的前途和命运。温家宝总理指出,人口政策不能走错一步,稍有闪失,就会犯不可挽回的错误。国家人口发展战略研究从新时期的人口观出发,明确了今后一个时期我国的人口政策,即:用人的全面发展统筹解决人口问题,稳定低生育水平、提高人口素质、改善人口结构、引导人口合理分布。“十一五”时期,要保持现行生育政策的基本稳定,把我国妇女总和生育率稳定在 1.8 左右;在此条件下,预计我国总人口将在本世纪 30 年代中期达到峰值 15 亿左右,然后缓慢下降。

(五) 为中央决策提供了重要的思路 and 依据

从实际情况看,国家人口发展战略研究成果已被广泛运用到宏观经济政策和社会政策之中,发挥了其基础性、全局性、战略性

的指导作用。它为中央研究制定“十一五”规划纲要提供了有力支撑;它促进了编制中长期人口发展规划工作,有力地推动和引导了区域、地方人口发展战略研究和规划编制工作;它的延伸课题,比如资源枯竭型城市人口发展问题的研究报告得到了中央领导同志的高度关注。

二、充分利用战略研究成果,指导和推动“十一五”时期人口和计划生育工作

“十一五”时期是全面建设小康社会的关键时期,也是人口和计划生育工作承前启后、与时俱进的重要时期。切实做好“十一五”期间的人口和计划生育工作,对于全面落实科学发展观、建设社会主义新农村、推进社会主义和谐社会建设具有十分重要的意义。要充分利用国家人口发展战略研究形成的一系列重要成果,制定政策措施,指导和推动新时期人口和计划生育工作持续健康发展。

(一)在战略研究成果的基础上,科学编制并实施好人口发展规划

人口发展“十一五”和 2020 年规划,是我国关于人口发展的蓝图,是经济社会发展的基础性规划,是制定各项政策的重要依据。在国家人口发展战略研究基础上形成的人口发展规划思路,已经得到了党中央、国务院的充分肯定和高度评价。人口计生委要以此为基础,抓紧编制和衔接好规划内容,如期完成规划编制任务。

人口发展规划涵盖人口数量调控、素质提高、结构优化及合理分布等诸多内容和工作,涉及发展改革、财政、人口计生、卫生、教育、劳动保障、民政、扶贫、妇联等诸多部门和单位。各部门和单位在编制专项规划过程中,一定要加强协调配合,注意衔接,避免交叉重复。要结合实际情况和部门职责,围绕规划制定具体实施方案和年度计划,避免流于形式。要加强对规划执行过程的动态监测与跟踪分析,及时发现和解决新情况、新问题,及时调整和完善,保障规划的全面落实。要加大宣传和培训力度,在全社会形成关心和参与人口发展规划实施的良好氛围。要通过编制和实施人口发展规划,形成以规划引导事业、以项目带动发展的人口和计划生育工作新局面。

(二)以建设社会主义新农村为契机,全面加强农村人口和计划生育工作

长期以来,农村生产力水平较低,农民收入增长缓慢,社会事业严重滞后,养老保障体系不健全,严重制约着农村居民生育观念和行为的转变,制约着农村人口和计划生育工作的健康发展。建设社会主义新农村,实现“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的目标,为人口和计划生育工作提供了新的机遇。推动农村经济发展、增强农村经济实力,有利于加强人口计划生育系统基层组织、阵地建设;促进乡风文明,有利于建设先进生育文化,树立文明婚育新风;促进农村管理民主,有利于推进计划生育村民自治,形成多数人做少数人工作的格局。总之,建设社会主义新农村,将进一步改善农村人口和计划生育工作面貌,使计划生育政策更加深入人心,使计划生育成为农民的自觉

行为。

人口和计划生育系统要紧紧抓住当前的有利时机,大力推进农村人口和计划生育工作。实施农村计划生育家庭奖励扶助制度和“少生快富”工程,是建设社会主义新农村的重要内容。实践证明,这两项制度是稳定低生育水平、促进农村和谐发展的重要举措,是人口和计划生育工作的重大制度创新。要按照“巩固成果、逐步扩大,完善制度、规范操作、因地制宜、增强实效”的原则,完善“四权分离”的运行机制,继续把两项制度做实、做细、做好,不断扩大农村计划生育家庭奖励扶助制度的覆盖面和“少生快富”工程的实施范围。同时,要积极探索妥善解决独生子女死亡伤残家庭困难的有效途径。各地区要采取切实措施,保障计划生育基本服务项目免费制度的落实,探索建立和完善多层次、多形式的计划生育利益导向机制,真正使计划生育家庭在社会上有地位、经济上得实惠、养老问题有保障。

(三)坚持计划生育基本国策不动摇,努力稳定低生育水平

国家人口发展战略研究表明,只有稳定低生育水平,控制人口数量,才能确保实现到2010年人均GDP比2000年翻一番的奋斗目标。在2005年7月召开的人口计生委兼职委员会议上,我们提出了“四个不动摇”,今后一个时期必须予以坚持。一是坚持稳定现行生育政策不动摇,继续鼓励公民晚婚晚育,提倡一对夫妇只生育一个子女,符合法律、法规规定条件的,可以要求安排生育第二个子女;二是坚持党政一把手“亲自抓、负总责”不动摇,继续实行严格的目标管理责任制,落实好“一票否决”制;三是坚持稳

定人口计生工作机构、队伍不动摇,保持乡镇计划生育机构相对稳定,不得随意撤并;四是坚持不断创新人口和计划生育工作思路不动摇,积极探索人口和计划生育工作新机制。各地区、各有关部门的负责同志,特别是从事人口和计划生育工作的同志,一定要深入贯彻党中央、国务院关于加强人口和计划生育工作的重要指示,切实提高对稳定低生育水平重要性、长期性、艰巨性、复杂性的认识,坚决克服盲目乐观和麻痹松懈的思想,采取切实有效的措施,积极应对即将来临的第四次出生人口高峰,消除低生育水平反弹的各种隐患。

(四)加强部门和地区间协调,形成统筹解决人口问题的良好局面

统筹解决好人口数量、素质、结构和分布问题,是一项复杂的社会系统工程,各地区、各有关部门要在稳定低生育水平的基础上,切实履行好各自的职责,加强协调,通力合作,力求在统筹解决人口问题上取得实效。这里重点强调以下四点。

一是高度重视并抓紧做好提高出生人口素质的工作。提高出生人口素质是提高人口素质、促进人的全面发展的基础性工作。要充分发挥计划生育服务体系在基层比较健全的优势,积极推进出生缺陷的综合干预。宣传少生优生、优生优教的科学知识,实施计划生育/生殖健康促进计划,控制生殖道感染和性病、艾滋病等对出生人口健康有严重影响的疾病。人口计生、卫生等部门要密切合作,组织开展出生缺陷的流行病学调查研究,倡导群众自觉接受婚前、孕前以及孕产期的医学检查,做好咨询、随访工作。

二是努力遏制出生人口性别比升高的势头。出生人口性别比持续异常,是实现社会稳定与和谐的一大隐患。当前,我国出生人口性别比偏高问题比较严重,必须对此予以高度重视,下大气力,抓紧采取法律、行政、经济和文化等多种手段综合治理。2005年,经国务院批准,国务院办公厅转发了人口计生委等部门和单位《关于广泛开展关爱女孩行动综合治理出生人口性别比偏高问题的行动计划》,明确要求将治理出生人口性别比纳入政府目标责任考核,深入开展“婚育新风进万家”活动和“关爱女孩行动”,大力宣传计划生育、男女平等,制定并实施有利于女孩健康成长和妇女平等参与的经济社会政策,推动完善相关法律法规,在出生人口性别比严重偏高的地区集中开展专项治理活动。特别强调要加强对B超、终止妊娠药物和手术的管理,依法打击非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠行为以及拐卖、溺弃女婴行为。各地区、各有关部门务必认真抓好落实,力争在“十一五”时期使出生人口性别比升高势头得到遏制。

三是切实改进流动人口计划生育管理和服务。要本着“公平对待、一视同仁、强化管理、完善服务”的原则,做好《流动人口计划生育工作管理办法》及其配套规章制度的修订工作。加强流动人口计划生育信息交换平台建设,完善区域协作制度,落实社区、企业、事业单位计划生育责任,推进属地化管理、市民化服务。加快建成比较完善的以现居住地为主的流动人口计划生育管理和服务体系。

四是积极应对人口老龄化问题。中央已经把积极应对人口老龄化作为“十一五”期间的一项重要任务。要继续推动人口老

龄化问题的研究,推动建立与经济发展水平相适应的养老保障体系。要倡导“积极老龄社会”,以知识化应对老龄化,通过终身学习提高老年人的素质,促进老年人的健康。整合社会、社区、家庭等资源,强化社区老龄服务功能,大力发展老龄服务业,弘扬中华民族尊老敬老的优良传统,努力做到老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐。

(五) 加快人口信息化建设,促进人口与发展综合决策

积极推进人口信息化建设,有利于提高人口和计划生育科学决策、社会管理和公共服务水平,为稳定低生育水平、统筹解决人口问题提供支撑和动力。要充分依托国家电子政务统一网络平台,实现人口信息在地区间、部门间的互联互通和资源共享。认真实施“人口宏观管理与决策信息系统”建设工程,切实组织好试点工作。要加快建设流动人口信息交换平台、人口与发展综合信息数据库,构建人口和计划生育监测、决策支持和公共服务等信息化应用体系。加强人口信息安全体系和信息管理工作制度建设。大幅度提高人口和计划生育工作人员信息化知识水平和操作运用能力。要遵照统一的规范和标准开展人口信息化项目建设,避免重复建设。

三、弘扬民主科学精神,把人口发展战略研究引向深入

人口问题是对国民经济和社会发展具有根本性影响的重大问题,人口发展战略研究是国家的一项基础性研究,必须深入持久地进行下去。这次国家人口发展战略研究已经开了个好头,为

深入研究奠定了基础。进一步加强人口发展战略研究,要重点把握好以下几点。

(一)常抓不懈,把人口战略研究工作持续、深入地开展下去

今天召开总结座谈会,并不意味着人口战略研究就此结束,恰恰是我国人口战略研究工作的一个良好开局。因为人口问题的复杂性要求我们必须始终注意加强研究,不能有丝毫的松懈。这次国家人口发展战略研究提出了一系列重大人口问题并作了积极探索,还要深入研究应对政策措施,妥善解决这些问题,为经济社会发展创造良好的人口环境。这次国家人口发展战略研究还树立了重大政策研究的成功范例,在如何开展重大政策研究方面积累了比较成功的经验和做法,探索出“政府牵头、部门协作、专家主导、社会参与”的研究模式,充分体现了科学民主决策。在以后的研究工作中,要借鉴和运用这次国家人口发展战略研究的成功经验和做法,继续探索和完善行之有效的科学研究模式。要发挥科学精神,运用科学方法,科学地获取和使用数据。要依靠科技人才,在研究工作的推进过程中培养年轻人才。研究方式可以灵活多样,不一定采取这次集中工作的方式。总之,要充分发挥好各方面的优势,通过建立健全长效机制,引导更多的专家学者和相关人员参与到人口发展战略研究中来,不断取得新的成果。

(二)分类指导,深入做好区域人口发展问题的研究工作

人口问题非常复杂,在我们这样一个地区发展差异大的人口

大国,各地区都面临着不同的人口发展矛盾和问题。如,有的地区生育率已经连续多年保持在较低水平,甚至出现人口负增长,人口老龄化日趋严重;有的地区生育率长期维持在高位;有的地区才刚刚进入低生育水平阶段。在人口总量矛盾有所缓解的同时,区域间人口布局问题的差别更加显著。必须坚持人口和计划生育工作的分类指导。各地区要从实际出发,在国家人口发展总体战略的指引下,有针对性地研究突出矛盾和问题,因地制宜地实施一些政策措施。

(三) 统筹兼顾,建立人口发展综合监测评估系统和数据共享机制

我国现行采集人口数据的做法是:每10年进行一次人口普查,两次普查中间年份进行一次小普查,其余年份进行人口变动抽样调查。另外,还有一些部门或研究机构进行与人口有关的调查。要系统地掌握人口数据,还必须加强对人口数据的定点监测和评估工作,建立人口发展综合监测评估系统,对人口发展以及人口与经济社会、资源环境变动关系进行综合监测、分析、评估与预警。这样才能更好地为统筹解决人口问题、促进经济社会全面协调可持续发展提供支撑。目前,不少部门都不同程度地掌握着与人口相关的数据资源,加强信息交换,实现资源共享是十分必要的。要建立一个共享人口信息的部门协调机制,有效整合各方资源,为跨地区、跨部门、跨领域科学研究和决策提供技术支撑。

(四) 未雨绸缪,联合攻关开展重大人口发展问题的前瞻性研究

我国的人口问题是一个历史长期积累的问题,人口发展的规