

SHANGHAISHI
KEJIAODANGWEIXITONG
JINIANGAIGEKAI FANG
30ZHOUNIAN
XILIECONGSHU

上海市科教党委系统
纪念改革开放30周年系列丛书

人口和计划生育卷

谢玲丽◎主编

奋进



前行中的人口和计划生育

Fenjin Qianxingzhong de Renkou he Jihuashengyu

改革开放30年来，上海科技、教育、卫生、体育、人口计划生育、知识产权事业发展历程的回顾，发展成就的展示，发展经验的梳理，发展远景的前瞻。

文匯出版社

上海市科教党委系统纪念改革开放 30 周年系列丛书·人口和计划生育卷

奋进前行中的人口和计划生育

主编 谢玲丽

 文匯出版社

图书在版编目(CIP)数据

奋进前行中的人口和计划生育 / 谢玲丽主编. —上海:
文汇出版社, 2008. 12

(上海市科教党委系统纪念改革开放 30 周年系列丛书)

ISBN 978-7-80741-470-4

I. 奋… II. 谢… III. ①人口-工作-成就-上海市
②计划生育-工作-成就-上海市 IV. C924.255.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 196793 号

上海市科教党委系统纪念改革开放 30 周年系列丛书·人口和计划生育卷

奋进前行中的人口和计划生育

主 编 / 谢玲丽

责任编辑 / 黄 勇

封面装帧 / 周夏萍

出版发行 / 文汇出版社

上海市威海路 755 号

(邮政编码 200041)

经 销 / 全国新华书店

照 排 / 南京展望文化发展有限公司

印刷装订 / 上海市北印刷(集团)有限公司

版 次 / 2008 年 12 月第 1 版

印 次 / 2008 年 12 月第 1 次印刷

开 本 / 720×960 1/16

字 数 / 200 千

印 张 / 11.5

ISBN 978-7-80741-470-4

定 价 / 38.00 元

《奋进前行中的人口和计划生育》

编委会

主 编 谢玲丽

副主编 孙常敏 赵 勇 张梅兴

编 委 (以姓氏笔画为序)

万秀珍 朱是忠 邵又娟 周少云 顾一石

段锦宏 徐晋勳 傅成文 樊 华

统 稿 朱是忠 潘明华

编写人员 (以姓氏笔画为序)

王 玲 沙卫涛 吴 平 吴向泳 苏 燕

季 卫 周晓波 崔元起 梁清富 樊 华

序言

改革开放 30 年,是上海经济社会发展水平显著提高、人民生活显著改善、国际竞争力显著提升的 30 年。

改革开放 30 年,也是上海人口计生事业蓬勃发展的 30 年。全市统筹解决人口问题的格局初步形成,低生育水平保持稳定,出生人口素质不断提高,计划生育家庭逐步得到保障,人口计生公共服务体系进一步完善。人口计生事业取得令人瞩目的成就,促进了人的全面发展,为上海实现“四个率先”、建设“四个中心”和科学发展创造了良好的人口环境。

上海市人口和计划生育工作经历了 20 世纪 50 年代的提出、60 年代的困难、70 年代的艰难爬坡。党的十一届三中全会的召开,开辟了我国历史发展新里程,也为人口和计划生育事业带来了前所未有的巨大活力。特别是跨入新世纪,市人口计生委在先行探索中追求科学发展规律,使上海人口计生事业迈进了全新阶段。

回顾过去,令人鼓舞。我们用辛勤汗水,铸就了上海人口计生事业的辉煌历史。

展望未来,催人奋进。光荣的职责,神圣的使命,我们将以智慧和汗水谱写统筹解决人口问题、构建和谐社会的崭新篇章。

谨以此书,献给改革开放 30 周年。

谢玲丽

上海市人口和计划生育委员会主任

二〇〇八年十二月

序言	1
 第一章 综述	
一、上海人口发展呈现出新特征	3
二、上海人口计生工作的主要历程、成就和经验	7
 第二章 上海人口重大问题研究	
一、人口发展战略研究	19
二、流动人口研究课题	21
三、计划生育利益导向	22
四、队伍建设	24
五、人口计生工作创新研究	25
六、城市人口管理理论与政策研究	26
 第三章 人口计生法治化建设	
一、不断完善地方性人口计生法规体系,为人口计生部门依法 履职奠定基础	31
二、加强人口计生行政执法,推动人口计生工作步入法治化轨道	34
三、关注民生,逐步完善人口计生利益导向机制	38
四、强化人口计生行政监督,维护群众计划生育合法权益	44

第四章 规划统计

一、上海人口发展的主要特征	49
二、规划统计工作的主要成就	51

第五章 宣传教育

一、加大人口计生社会宣传	59
二、深入推进婚育新风进万家活动和家庭计划进万家活动	62
三、积极实施关爱女孩行动	64
四、开展人口文化建设	66
五、探索开展家庭计划指导	67
六、开展社区 0~3 岁婴幼儿早期行为启蒙指导服务	69

第六章 科学研究和技术服务管理

一、科研管理	75
二、技术服务	81

第七章 流动人口服务管理

一、流动人口数量增加及服务管理需求的提出	105
二、流动人口服务管理全面发展阶段	106
三、流动人口计划生育服务管理深化提高阶段	110

第八章 信息化建设

一、主要进展	117
二、主要成就	121

第九章 党建和干部队伍

一、党建工作	129
二、机构建设和队伍建设	135

第十章 上海市计划生育协会

一、市计划生育协会发展进程	147
二、加强队伍建设、理论研究和对外合作交流,提升协会整体 工作水平	148
三、积极探索独生子女社会化帮扶模式,关心帮助实行计划生育 的困难家庭	150
四、不断扩大流动人口计生协会覆盖面,促进流动人口自我教育、 自我服务、自我管理	160
五、实施“青春健康”国际合作项目,提升青少年性与生殖健康 水平	162
六、发挥计生志愿者队伍优势,开展人口计生/生殖健康宣传 服务	165

第一章

综述

改革开放 30 年来,我国经济和社会发展取得了翻天覆地的变化。同时,人口和计划生育工作走过了曲折、悲壮、辉煌的历程,取得了人口有效控制和经济快速发展两大奇迹。上海作为一个特大型城市,30 多年来,按照党中央和国务院的要求,坚持改革开放不动摇,在经济、社会等多个领域实现率先发展。同时,坚持计划生育基本国策不动摇,积极推进人口计生工作深化改革和发展,不断转变工作思路和工作方法,不断完善管理体制、工作机制和服务体系,基本实现了从以控制人口出生数量为主向统筹解决人口问题转变,从以行政手段为主向依法管理转变,从以社会制约为主向建立完善政府为主、社会补充的利益导向机制转变,有力地促进了人口与经济、社会、资源和环境的全面协调可持续发展,为全国统筹解决人口问题作出了贡献。

一、上海人口发展呈现出新特征

30年来,在改革开放的大潮下,与全国一样,上海的经济体制由传统的计划经济向社会主义市场经济转轨,社会也在发生深刻的转型。与此同时,人口转变进程加快,人口发展呈现显著的自身特征,在全国具有超前性。

(一) 上海人口概况

2007年,全市常住人口1 858万人,户籍人口1 378.86万人,来沪流动人口660万人;常住人口密度2 931人/每平方公里;常住人口自然增长率3.04‰,户籍人口自然增长率-0.10‰;人口平均期望寿命81.08岁;妇女总和生育率0.95;全市户籍人口中60岁及以上的老年人口286.83万人,占户籍人口的20.80%。

(二) 上海人口变动特征

1. 人口再生产类型率先实现转变

由于推进计划生育工作比较早,加上经济和社会发展水平较高,上海的生育水平在全国一直比较低,全市户籍人口总和生育率(TFR)在1967年就已降到1.84,1972年1.45,1978年1.21,1980年0.87。在20世纪80年代人口出生小高峰期,总和生育率有较大幅度的回升,峰值达到1.6。1990年以后持续下降,并在2003年达到最低点0.64。进入“十一五”以来,由于新一轮生育小高峰的到来,总和生育率又有所上升,2007年达到0.95,但仍大大低于更替水平(图1-1)。由于生育水平快速下降,上海人口再生产类型的转变速度快于全国,20世纪70年代初就在全率先进入“低出生、低死亡、低自然增长”类型。从1993年起,全市户籍人口自然变动进入负增长阶段,一直持续至今。从1994

年起,全市常住人口自然变动进入负增长,由于外来流动人口的大量涌入和出生人口数量的增加,近几年来常住人口自然增长率逐年回升,2005 年为零增长,2006 年起进入正增长(1.58‰),2007 年上升到 3.04‰。可以看出,近 30 年来,上海的生育水平呈波浪起伏,但总体上仍大大低于更替水平。

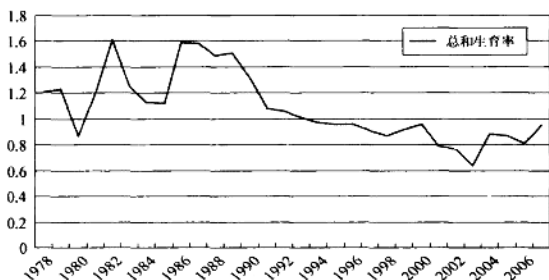


图 1-1 总和生育率情况

2. 上海人口总量正处于集聚和持续增长时期,而且来沪人员比重不断扩大

虽然上海的生育水平非常低,但是全市人口总量却呈持续快速增长态势,特别是进入 21 世纪以来,人口增长率高于全国。从发展阶段来看,1978~1990 年间主要是户籍人口总量上升,1978 年,全市户籍人口 1 098.28 万人,1990 年 1 283.35 万人,10 年间增长近 200 万人。1990 年以后,户籍人口增长迟缓,2007 年 1 378.86 万人,仅增长不到 100 万人,但常住人口增长迅速。全市常住人口 1990 年 1 334 万人,2007 年 1 858 万人,年均增长约 30 万人。引发人口总量增长的主要原因是不断涌入的流动人口和户籍人口机械迁入。全市外来常住人口 1990 年 51 万人,2007 年 499 万人,在常住总人口中的比重从 1990 年的不到 4%,提高到 2007 年的 27%,从而使全市人口的构成发生重大变化,来沪人员已经成为上海经济和社会发展中不可忽视的重要组成部分(图 1-2)。2007 年底,在本市 1 天以上的来沪流动人口数量达到 660 万人,加上常住户籍人口 1 358 万人,全市实有人口数量已达到 2 018 万人。

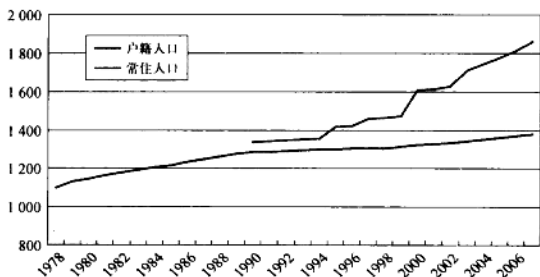


图 1-2 人口总量增长情况(万人)

3. 人口最早进入老龄化,并且程度不断加深

上海是全国最早进入人口老龄化的城市,从 1979 年开始,全市 60 岁以上老年人口超过 10%,比全国提前 20 年进入老龄化社会。30 年来,上海人口老龄化程度不断加深,2007 年全市户籍人口中 60 岁及以上老年人口 286.83 万人,占总人口的 20.8%;65 岁及以上的户籍老年人口 211.18 万人,占总人口的 15.3%。同时,老年人口呈现高龄化趋势,户籍人口中 80 岁以上的高龄老年人绝对数从 1992 年的 19.8 万人增加到 2007 年的 50.24 万人,增加了约 1.5 倍(图 1-3)。30 年来,全市人口平均预期寿命不断延长,1978 年为 73 岁,2007 年为 81.08 岁。

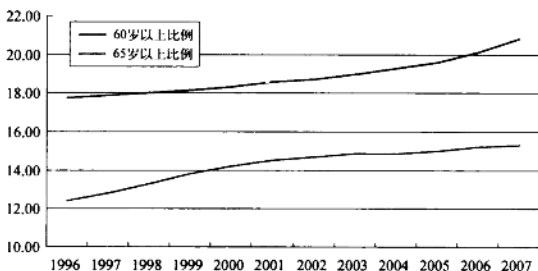


图 1-3 户籍人口老龄化发展(%)

4. 人口文化素质稳步提高

改革开放 30 年来,上海人口文化素质得到较快的提升。人口普查数据显示,1982 年全市 6 岁及 6 岁以上人口中大专及以上学历人口 41.17 万人,仅占总人口的 3.76%;1990 年为 87.21 万人,占 7.1%;2000 年上升到 179.50 万人,占 11.36%;2005 年达到 275.35 万人,占总人口的 18.51%(图 1-4)。

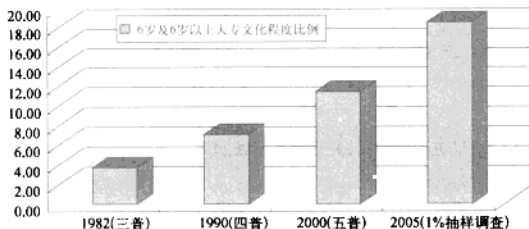


图 1-4 受教育程度发展变化(%)

5. 城市化水平逐年提高,人口就业结构发生变化

改革开放 30 年来,上海人口城市化进程加快,城市化水平稳步上升,全市户籍人口中的非农人口比例 1978 年为 58.7%,2007 年上升到 86.8%,上升了 28.1 个百分点,年均提高近 1 个百分点(图 1-5)。与此同时,随着经济发展方

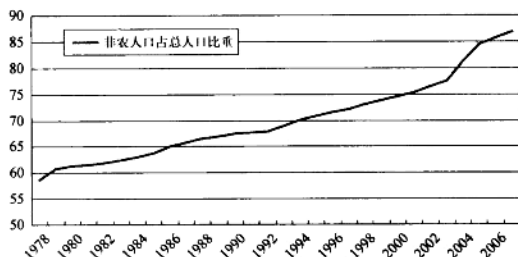


图 1-5 人口城市化发展(%)

式的转变和产业结构的不断调整,全市就业人口中第一、二产业从业人员比重下降,第三产业从业人员比重上升。2007年全市第一、二、三产业从业人员比重分别为5.9%、37.7%和56.4%。

6. 人口空间分布发生变化

上海不仅是我国人口规模最大的城市,而且又是人口最密集的城市,2007年全市常住人口密度为2 931人/每平方公里。30年来特别是近几年来,人口空间分布发生了较大变化,现代交通圈的进一步扩展带动人口由内向外扩散,中心城区户籍人口数量呈缓慢减少趋势,同时常住人口过快增长势头减缓,城郊结合地区人口增长迅速,郊区人口也呈增长态势。但是,中心城区人口密度过高、郊区密度过低,落差悬殊的格局还没有得到根本性扭转。

7. 独生子女群体面广量大,家庭呈小型化特征

1979年,上海推行提倡一对夫妇生育一个孩子的政策以来,广大市民积极响应,自觉只生育一个孩子,并且领取了独生子女证,独生子女已经成为一个重要群体。目前,全市约有305万独生子女,占户籍人口总数的比例为22.3%。在全市家庭户中,独生子女家庭占61.06%。随着独生子女家庭的日益普遍,家庭呈小型化趋势,据统计,2006年全市家庭户规模为2.7。

二、上海人口计生工作的主要历程、成就和经验

(一) 主要历程

改革开放30年来,是我国和上海经济社会快速发展的30年,也是人口计生工作不断创新、转型和发展的30年。回顾上海30年来人口计生工作的历程,大体可以分为三个阶段:第一阶段以严格控制人口出生为主;第二阶段以稳定低

生育水平为主,兼顾提高人口素质;第三阶段在稳定低生育水平的基础上,注重统筹解决人口问题。

1. 第一阶段:以严格控制人口出生为主(1979~1989年)

党的十一届三中全会以后,根据党中央、国务院的要求,特别是中央《公开信》发表以后,上海全面加强了以控制人口出生为主的计划生育工作,大力推行提倡一对夫妻只生育一个孩子的政策。1979年,上海市革命委员会颁布《关于推进计划生育的若干规定》,明确提出上海计划生育的要求是:晚婚,晚育,少生。规定对领取独生子女证的父母给予奖励,对晚婚晚育者延长婚、产假。1981年8月,上海市人民政府重新修改颁布了《关于推行计划生育的若干规定》,对计划生育工作增加了优生的要求,大力提倡一对夫妇生育一个孩子,严格控制两胎,杜绝多胎。

随着计划生育工作的推进,计划生育工作机构有了长足发展。1982年11月15日上海市计划生育委员会成立。1986年7月21日,市长办公会议决定,市计划生育委员会与市卫生局分署办公,为市政府的实体机构。自1979年起,本市各公社、街道都配备了一名计划生育专职干部,在全市建立了一支480人的计划生育专职干部队伍。同时,从事人口与计划生育的事业机构和社团发展迅速。1980年12月,成立上海市计划生育宣传教育中心和上海市人口情报中心。上海市人口学会、上海市计划生育协会、上海市计划生育科学研究会、上海市性教育协会、上海市优生优育科学协会也先后成立。此外,挂靠在大学和相关科研机构的一批人口研究所陆续成立,专门从事人口和计划生育研究工作。

2. 第二阶段:以稳定低生育水平为主,兼顾提高人口素质(1990~1999年)

以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体把人口问题提高到可持续发展战略的首要位置。1991年党中央、国务院作出《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》,明确提出要坚定不移地贯彻落实现行生育政策,严格控制人口增长。

在这一阶段,根据中央要求,上海人口计生工作得到了全面加强。1990年3月,上海市人民政府决定,各区、县计划生育委员会列入政府序列。1990年8

月1日,《上海市计划生育条例》正式施行,标志着人口计生工作开始步入依法管理的轨道。1991年1月,国家编制委员会批复同意,上海市计划生育委员会列入市政府序列。1993年全市户籍人口自然变动出现负增长以后,人口计生部门对人口计生工作的定位和发展方向进行了反思和讨论,根据国家人口计生委“两个转变”的要求,积极转变工作思路和工作方法,在严格控制人口增长、稳定低生育水平的基础上,把加强优生优育和提高生殖健康水平摆到了重要议事日程,开展了计划生育优质服务,制定和实施《上海市育龄群众享有基本生殖保健服务工作规划》、《关于本市提高出生人口素质工作的意见》,从源头上促进人口素质的提高。

3. 第三阶段:在稳定低生育水平的基础上,注重统筹解决人口问题(2000年~迄今)

进入21世纪以来,党中央、国务院提出了树立和落实科学发展观、建设社会主义新农村、构建社会主义和谐社会等一系列重大战略思想,为认识和解决人口问题提供了新的思路和视角,同时,审时度势、果断决策,作出《关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》,明确提出我国人口和计划生育工作进入稳定低生育水平、统筹解决人口问题、促进人的全面发展的新阶段。

2000年5月22日,市委、市政府下发《关于进一步加强人口与计划生育工作的决定》。2007年3月21日,市委、市政府下发《关于贯彻〈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〉的意见》。全市人口计生工作以科学发展观为指导,进一步解放思想,改革创新,不断转变和拓展职能,积极探索统筹解决特大型城市人口问题的新路子,率先实现了低生育水平下人口计生工作思路和工作方法的转变,一方面强化“大人口”工作,加强人口综合调控和综合管理,促进人口与经济、社会、资源和环境全面协调可持续发展;另一方面做深做细“小人口”工作,强化公共服务,关注和解决民生问题。

近几年来,按照中央要求,在市委、市政府的领导下,在国家人口计生委的统一部署和指导下,上海人口计生工作进一步加大了改革的力度,取得显