

破解难题

——湖南省人口计生工作重点课题研究论文集

*hunanshengrenkoujisheng
gongzuozhongdianketi
yanjiulunwenji*

湖南省人口计生委 编
湖南省人口学会

中国人口出版社

破解难题

——湖南省人口计生工作重点课题研究论文集

hunanshengrenkoujisheng
gongzuozhongdian
yanjiulunwenji

湖南省人口计生委

湖南省人口计生委

江苏工业学院图书馆
藏书章

中国人口出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

破解难题: 湖南省人口计生工作重点课题研究论文集/湖南省人口计生委, 湖南省人口学会编. —北京: 中国人口出版社, 2007. 8
ISBN 978-7-80202-506-6

I. 破… II. ①湖…②湖… III. ①人口—工作—湖南省—文集
②计划生育—工作—湖南省—文集 IV. C924.264-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 121129 号

破 解 难 题

——湖南省人口计生工作重点课题研究论文集

湖南省人口计生委 编
湖南省人口学会

出版发行	中国人口出版社
印 刷	北京普瑞德印刷厂
开 本	880 × 1230 1/32
印 张	13.375
字 数	350 千字
版 次	2007 年 8 月第 1 版
印 次	2007 年 8 月第 1 次印刷
印 数	1 ~ 1 000 册
书 号	ISBN 978-7-80202-506-6/D · 181
定 价	30.00 元

社 长	陶庆军
电子信箱	chinaphouse@163.net
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

序

截至目前，湖南人口总量已逾 6800 万，在全国各省市中名列第七位。在这样一个人口大省，人口和计划生育工作无疑是“天下第一要事”，也是“天下第一难事”。经过三十余年的努力，湖南人口计生工作取得了显著成绩，累计少出生人口近 3000 万，共节约孩子抚养成本 7000 亿元，“十五”期末，湖南人口计生工作进入了全国一类地区水平，某些工作领域走在了全国前列，并创造了许多成功的经验，对稳定全国低生育水平，控制人口过快增长做出了重要贡献。

湖南人口计生工作三十余年的发展历程，实际上是遭遇难题、研究难题、破解难题的历程。一些难题已经破解，一些难题正在破解，一些难题亟待破解。可见，人口计生工作的“破题之旅”任重而道远。

湖南省人口计生委和省人口学会组织专家学者和实际工作者，立足国情省情，围绕区域人口发展、稳定低生育水平、综合治理出生人口性别比偏高、出生缺陷干预、计划生育依法行政、流动人口管理与服务、建立利益导向机制等热点和难点问题，进行了有益的探索和实践，取得了一系列研究成果，部分

研究成果已经纳入了省委、省政府的决策，极大地推进了全省人口计生工作。

为了让这一集体智慧的结晶发挥更大的经济社会效益，省人口计生委、省人口学会将其汇编成册，结集出版。我相信，本书的出版，对于推动人口计生工作必将大有裨益。

是为序。

湖南省人民政府副省长 甘霖

2007年5月20日

目 录

一、趋势对策篇

湖南省人口发展趋势与对策研究

..... 李万彬 唐文玉 屈莉萍 曹跃斌 袁建四 (3)

二、流动人口篇

湖南农村人口流动对计划生育工作的挑战 and 对策

..... 李万彬 (97)

人口流动与农村人才战略

..... 周清明 (126)

流动人口信息流管理模式初探

..... 詹 鸣 尹 晖 罗 辉 钟卫军 史千山 (138)

流动人口以现居地为主的计划生育管理模式研究

..... 朱应盛 朱方长 曹静安 (162)

浅析土地征用及补偿政策对失地农民人口和计划生育工作的影响

..... 彭仁昌 陈春泉 邓玉生 王德仁 (177)

湖南省流动人口计划生育管理政策和体制问题研究报告

..... 肖万春 罗志强 刘东发 王赞新

夏桔姣 向胜莲 (196)

三、综合研究篇

农村组织变革对基层人口和计划生育管理的影响

——长沙市村级区划调整对基层人口和计划生育管理的影响

..... 朱方长 曹静安 张仁杰 (233)

湖南省计划生育村民自治问题研究

——一个村级社区发展的视角

..... 方向新 刘艳文 江 伟 喻锁铃 (267)

湖南省人口与计划生育工作经费保障的难点与对策

..... 张芙蓉 倪友新 谭国岳 徐向阳 何金明

龙运良 彭 玲 (292)

湖南省计划生育工作依法行政的问题和对策

..... 张义昌 曹跃斌 邓 微 左 翼 罗志强 (318)

湖南省建立健全计划生育利益导向机制研究

..... 彭淑华 梁文明 欧杏芳 曹跃斌 曾鹏飞

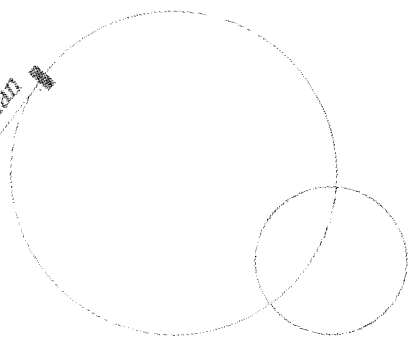
曾桂秋 施柏明 (352)

贫困农村老年人生活质量水平研究

..... 朱诗林 何国平 (374)

趋势对策篇

Qushiduce pian



湖南省人口发展趋势与对策研究

李万彬 唐文玉 屈莉萍 曹跃斌 袁建四

一、湖南省人口发展现状和隐患

人口是社会经济活动的基础和主体,人口数量既是衡量经济水平的总分母,又是估量社会问题的总乘数,出生人口素质是经济社会发展的总起点,人口结构关系社会结构的总平衡,人口决策是经济社会规划决策的总约束,人口可持续发展是影响经济社会可持续发展的关键。

改革开放以来,湖南省人口和计划生育工作取得了重大进展,人口再生产类型实现了由高出生、低死亡、高增长到低出生、低死亡、低增长的历史性转变,妇女总和生育率低于更替水平,进入低生育水平时期。2005年,国家人口计生委主任张维庆在湖南考察时指出:“湖南人口和计划生育工作已经进入全国一类地区,在一些领域走在全国的前列,创造了许多成功的经验,为全国做出了贡献。”但是,目前湖南省人口和计划生育形势仍不容乐观,人口出生反弹势头较强,人口发展隐患较多,人口问题仍然是制约全面建设小康社会的首要问题。在今后的人口和计划生育工作中,要进一步树立和落实科学发展观,稳定低生育水平,提高人口素质,优化人口结构,为全面建设小康湖南、生态湖南、平安湖南、和谐湖南创造良好的人口环境。

(一) 资源环境承载的压力

2005年年末,湖南省总人口6732.1万人,人口密度达318人

/平方千米，远远高出当年全国平均水平 136 人/平方千米。庞大的人口总量意味着巨大的人口压力，具体表现在以下几个方面：

1. 人口对土地资源和粮食供应的压力。湖南省土地总面积 211 829 平方千米，占全国面积的 2.2%，居第 9 位，土地利用率为 90.4%；2005 年湖南省人口占全国总人口的 5.1%，居第 7 位；2004 年人口密度居第 13 位，人均占有土地面积仅 4.7 亩，相当于全国平均水平（11.1 亩/人）的 42.3%，世界平均水平（2003 年为 32 亩/人）的 14.7%。从土地类型来说，有林地占 47.3%，耕地面积仅占 18%。人口多、耕地少已成为制约湖南省经济社会发展的重要因素。

1949 年后，湖南省耕地面积经历了先增后减的过程。1949 年、1957 年、2005 年湖南省的耕地面积分别为 340.23、386.85、381.60 万公顷，人口为 2986.83、3672.72、6732.1 万人，人均耕地面积为 1.71、1.58、0.85 亩，已接近联合国粮农组织规定人均 0.8 亩的警戒线。随着工业化和城市化的加速推进，耕地面积还将继续减少。如果耕地按 1980～1999 年间年均减少 1.11 万公顷计算，到 2010 年、2020 年和 2050 年湖南省耕地面积将分别降到 365 万、354 万和 321 万公顷，人均耕地面积预计为 0.78、0.72、0.69 亩；如耕地按 2005 年国土控制指标每年减少 0.5 万公顷计算，到 2010 年、2020 年和 2050 年湖南省耕地面积将分别为 379 万、374 万和 359 万公顷，人均耕地面积预计为 0.81、0.76、0.77 亩。

耕地问题必然引起粮食问题。1949～2004 年，湖南省粮食亩产从 162 千克提高到 365 千克，人均粮食占有量从 214 千克增加到 424 千克，分别提高约 2.3 倍和 2 倍，但与发达国家相比，差距较大。如果将发达国家人均食物消费水平换算成粮食，每人每年应为 600～700 千克，2003 年澳大利亚人均粮食为 1928 千克，加拿大 1592 千克，美国 1186 千克。粮食需求大于供给，将是湖南省相当长时期内粮食市场的基本格局。

2. 人口对水资源的压力。湖南省多年平均水资源总量为 1630 亿立方米，居全国第 6 位。2005 年湖南省水资源总量 1417 亿立方米，占全国水资源总量的 5.2%，平均每千平方米产水 66.9 万立方米，是全国平均水平 28.6 万立方米的 2.3 倍。湖南省水力资源居全国第 9 位，属水力大省，其中蕴藏量 1533 万千瓦，可开发量 1084 万千瓦，分别占全国同类指标的 2.3%、23.9%。总体而言，湖南省水资源相对丰富。但长期以来，由于人口增长和经济发展对水资源的需求量大增，加之生态环境破坏和环境污染加剧，可利用的水资源总量呈减少趋势，湖南省“水资源丰富”背后隐藏着“水资源危机”。2005 年，湖南省人均水资源量为 2105 立方米，虽然比全国人均量 2098 立方米高 3.3%，但只相当于 2003 年全球人均淡水资源 6665 立方米的 31.6%，只有 1949 年全省人均占有量 6974 立方米的 30.2%。

加剧湖南“水资源危机”的另一重要原因是水资源污染严重。据湖南省水环境监测中心 2005 年 3 月抽查 60 个自来水管网的公共供水水源地水质状况调查结果分析，湖南省城市供水有将近一半（28 个自来水管网）的供水水源地水质达不到国家规定的地表水资源Ⅲ类水质标准（即饮用水标准）。湘江流域中下游一般性化学指标铁、锰和毒理学指标镉超标严重。在农村，饮用高氟水、高砷水、苦咸水的人群仍然占很大比例。湖南省每年排入江河的汞、镉、铬、砷、铅五种污染物的排放量居全国第 3 位；2004 年，湖南省农业生产化肥施用量（折纯量）203.2 万吨，工业废水排放总量达 12.31 亿吨，生活污水排放量 12.69 亿吨，工业废气排放量为 5527 亿标立方米，工业固体废物产生量 3269 万吨，城市污水排放量 16.29 亿立方米。严重的工业污染和水污染加剧了湖南省水资源危机，也危害人民的身体健康，肝炎、癌症等传染性和顽固性疾病发病率上升即是很好的佐证。

水资源供需矛盾加剧也是湖南“水资源危机”的原因之一。

首先,湖南省人均水资源占有量将进一步减少。水资源总量基本上固定不变,但近10年人口将以每年净增30万~60万人的速度增长,必然使人均水资源占有量逐步减少。其次,降水时空分配不平衡。每到夏秋季节,旱灾频繁,工农业用水大增,城乡人民生活用水成倍增长,各方竞相用水,同时排污量又猛增,从而造成水乡“缺水”现象。专家预测,到2010年,即使湖南省各项水资源综合利用开发计划得以实施,在枯水年份缺水也将达108亿立方米。再次,随着经济的迅速发展和人民生活水平的提高,人均用水量将迅速提高。总之,人均水资源占有量减少和人均用水量增加,在一定程度上是不可避免的,用水趋于紧张是湖南省水资源的基本趋势,如果不未雨绸缪,早作打算,水资源供需矛盾将成为湖南省社会经济发展难以跨越的鸿沟。

3. 人口对森林资源的压力。2004年,湖南省有林地面积1003万公顷,占全国总量的5.7%,占全省土地总面积的47.3%;林木蓄积量33864万立方米,仅占全国总量的2.5%。相对全国而言,湖南省虽然森林面积较大,但木材蓄积量较少。2004年森林(包括有林地、灌木林地和疏林地)覆盖率为54.3%(2005年55%),高于全国平均18.2%和世界平均26.6%(1995年)的水平,但与世界上许多国家相比还有一定差距,如日本高达62%。从人均量来看,湖南省人均森林资源水平在全国属中等水平。2004年湖南省人均占有林地2.25亩,略高于2.02亩的全国平均水平,但远低于9.1亩的世界人均水平(1995年)。人均林木蓄积量5.06立方米,仅相当于全国平均水平的48.3%,相当于世界平均水平(1997年为82立方米/人)的6.2%。因此,湖南省森林资源供需矛盾非常突出,木材长期供不应求。

从以上数据可以看出,湖南省森林生产力较低,2004年每公顷林木蓄积量仅33.76立方米,相当于全国平均水平的43.4%。其原因,从表面上看,是疏林地、灌木林地、未成林地和宜林荒



山所占比重过大,产材量很低,在全省用材林地中,幼龄林占 52.2%,中龄林占 31.6%,成熟林仅占 15.7%;但从深层次分析,人口对森林资源造成的压力才是最根本的原因。人口激增必然需要扩大生存空间,包括开辟农田、牧场,修建房屋、道路和水库等,大量的原始森林被肆意砍伐,森林资源破坏极大,植被难以恢复。

4. 人口对矿产资源的压力。湖南省的能源矿种,煤炭、石煤、核能及某些新能源有一定储量,但石油、油页岩、天然气和泥炭至今尚未探明工业储量。煤炭是湖南省的主要能源,占全省能源的 80% 左右。2004 年,湖南省煤炭保有储量 20.3 亿吨,占全国保有储量的 0.6%,居全国第 17 位,人均煤炭资源 30.3 吨/人,只有全国平均水平的 11.7%。湖南省煤炭储量虽在全国地位不高,却是江南重要产煤省,远景储量(埋深 1500 米以内)预计可达 64 亿吨,其中工业储量 8.5 亿吨。全省石煤远景储量(埋深 300 米以内)估计可达 187 亿吨,居全国第一。湖南省核能矿产以铀矿为主,探明储量占世界天然铀资源的 0.76% 以上,居全国前列,现有各类铀矿 43 处,发展潜力大。从全国来说,湖南省属缺能省,不足部分需由省外调入。湖南省战略性资源相当缺乏,铁矿 90%、油气 100%、锌矿 78%、铅矿 80%,均靠省外调入,煤炭从 1998 年起由调出省变为调入省。

石油是当今世界最重要的能源资源。我国继 1993 年成为石油净进口国之后,2003 年超过日本成为世界第二大石油消费国。2004 年全国共消费原油 2.9 万吨,原油净进口量达 1.1733 亿吨,成品油 4365 万吨,对外依存度上冲到 45%。据有关专家预计,2005~2020 年期间,我国石油供需缺口将越来越大,2010 年中国石油进口量将达到 2 亿~2.4 亿吨,对外依存度将超过 60%;2020 年石油进口量将增加到 3.2 亿~3.6 亿吨,对外依存度将达到 70% 左右。在此背景下,正值湖南省重化工业加速发展时期,石油高

对外依存度对湖南省经济社会发展的影响显而易见。

湖南省非能源矿产种类较全，是矿产品种较多的省份之一。在全国已发现的 162 个矿种中，湖南省找到 111 种，其中 83 种已探明储量。2005 年，国土资源调查及地质勘查新发现矿产地 10 处，新查明矿产资源储量 6 种，其中铅锌 6.41 万吨，煤 654.2 万吨。有色金属和非金属矿产储量大，分布广，有多个品种储量和产量都在全国占重要位置。湖南省共有 57 种（含亚矿种）矿产的保有资源储量居全国前 10 位，34 个矿种的保有储量居全国前 5 位，重要矿产中，钨、普通萤石、海泡石黏土、隐晶质石墨等居全国之首；钴、钒、铋、重晶石等居全国第二；金刚石位居第三；铅、锌、高岭土、铌、钽分别居四、五、六位；钨、铋、铋的保有储量分别占世界总储量的 34.8%、37.2%、9.3%。湖南省矿产资源潜在价值达 1.2 万亿元，排全国第 16 位，人均排全国第 22 位。湖南省严重缺乏黑色金属，全省铁矿储量仅 9.7 亿吨，且品位低、含磷高、冶炼困难。铁矿石自给率只有 30%，大部分由广东、海南调入和由澳大利亚进口。

从人均占有量来看，湖南省与国内外的差距更加明显。以钢材产量为例，2005 年湖南人均为 143 千克，全国人均为 304 千克，而 2003 年日本为 866 千克，韩国达 964 千克，分别为湖南省的 6.1 倍和 6.7 倍。

改革开放以来，湖南省长期作为沿海发达地区和西方发达国家的原料和资源基地，自然资源受到极大破坏，对矿产资源的压力表现在：优势矿产消耗严重，接替资源不足；许多大型矿山因资源不足面临关闭、转型，按工业储量计算，主要优势矿产中，铅可供开采 7.8 年，锌 8.5 年，铋 4.6 年；采富弃贫、采主弃辅、采厚弃薄现象较为普遍，资源开采粗放，综合利用率低；共伴生矿综合利用率只有 25% 左右，比全国低 15 个百分点，比世界先进水平低 35 个百分点；要建立新的资源开采基地或对深层和低品位

资源进行开采，需要投入较多资金、人力和物力，开采量却相对减少，资源开采日益困难。

5. 环境承载的压力。湖南目前不仅存在着发展中国家面临的日益严重的水土流失、耕地退化、森林被破坏等生态环境退化问题，而且存在着发达国家面临的大气污染、水体污染、固体废弃物污染等环境污染问题，给全省人民的健康和生活带来了极大威胁。

(1) 生态环境退化。由于不合理的垦殖以及滥砍滥伐，水土流失面积不断扩大。目前湖南省水土流失面积已达6万平方千米，约占全省土地总面积的28%，尤以湘中、湘西北和湘西南最为严重。严重的水土流失冲走了大量的土壤表层肥力，不仅使土壤有机和无机养料不断减少，土壤生产力不断下降，而且造成严重的江河、水库、灌渠淤塞以及农田淹没，使农业生产遭受严重损失。

(2) 洞庭湖萎缩严重。由于泥沙淤积、围湖造田，昔日号称“八百里”的洞庭，面积锐减，1949~1977年，洞庭湖湖面平均每年缩小44平方千米。目前天然湖泊面积仅2625平方千米，蓄洪堤垸和单退堤垸高水还湖可扩大湖泊面积1343平方千米，总共3968平方千米。由于天然湖泊面积大为缩小，调蓄能力逐年下降，洪涝灾害频繁，航道严重受阻，钉螺面积回升扩大，血吸虫危害不小。

(3) 水旱灾害频繁。由于气候变化、滥垦滥伐、水土流失加剧、江河淤塞以及围湖造田，引发江湖调蓄能力下降，湖南近年来旱涝灾害发生频率高，对社会经济发展所带来的损失较大。2003年，湖南省旱灾受灾面积189.5万公顷，占农作物播种面积的24.5%，其中成灾面积98.5万公顷，旱灾成灾率52%；水灾受灾面积91.1万公顷，占农作物播种面积的11.8%，其中成灾面积53.1万公顷，成灾率达58.3%；因灾粮食减产280.72万吨，占当年粮食总产量的11.5%，造成经济损失323.1亿元，占当年地区

生产总值的7%。近年来,湖南省经常出现“北涝南旱”的被动局面,有些地区甚至出现“夏洪连秋旱”的百年一遇洪旱灾害。

(4) 环境污染严重。工业是环境污染“罪魁祸首”。2004年,湖南省工业废水排放量居全国第6位,其中未达到排放标准的占16.4%;工业废气排放量居全国第15位,其中工业粉尘排放量72.6吨,居全国首位,工业烟尘排放量45.2万吨,居全国第8位;工业固体废物排放量89.74万吨,居全国第7位。然而,湖南省全部国有及规模以上非国有工业企业增加值仅1198.1亿元,居全国第16位。特别是乡镇企业,它所具有的低收入、低技术含量、高度分散等特点,使之成为巨大污染源。生活废弃物也是环境污染的重要来源。2004年,湖南省生活污水排放量居全国第7位;生活二氧化硫排放量16.1万吨,居全国第8位;生活烟尘排放量7.9万吨,居全国第12位。生活污染物分布范围广,种类多,且基本上未加任何处理直接排放到环境中,给生态环境和人民健康造成巨大危害。

(二) 人口素质的忧思

人口素质是指在一定历史条件下人口结构和组合状态所展现的各种社会功能和影响力。较高的人口素质具有较为合理的结构和组合,同时也会产生较强的社会功能和较为积极的影响力。

1. 健康素质。健康素质是一个国家或地区人群健康状况的综合反映。新中国成立以来,湖南省医疗卫生事业取得较大成绩,城乡人民生活水平和生活质量不断提高,群众性体育活动广泛开展,人民身体素质逐步增强。具体表现在:

(1) 平均寿命不断上升,死亡率稳中有降。据人口普查资料,2000年湖南人口平均预期寿命已达70.66岁,比1990年提高3.73岁,比2000年全国平均水平低0.74岁。2000年11月1日湖南省有百岁及百岁以上老人521人,平均每10万人口0.82人。按人口普查数据,1953~2000年湖南省总人口年均增长1.4%,百岁老人