

统筹解决河南人口问题的对策研究

主编 张原震

- ★ 千方百计稳定低生育水平
- ★ 大力提高出生人口素质
- ★ 综合治理出生人口性别比偏高问题
- ★ 不断完善流动人口管理服务体系
- ★ 积极应对人口老龄化

原子能出版社

统筹解决河南人口问题的对策研究

张原震 主编

原子能出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

统筹解决河南人口问题的对策研究/张原震主编. —北京: 原子能出版社, 2007. 4

ISBN 978 - 7 - 5022 - 3889 - 6

I. 统… II. 张… III. 人口 - 问题 - 研究 - 河南省
IV. C924. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 045899 号

统筹解决河南人口问题的对策研究

出版发行: 原子能出版社 (北京市海淀区阜成路 43 号 100037)

责任编辑: 王艳丽

封面设计: 王春阳

印 刷: 河南日报社彩印厂

经 销: 全国新华书店

开 本: 890mm × 1420mm 1/32

印 张: 9.25

字 数: 260 千字

版 次: 2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1000

定 价: 28.00 元

版权所有, 侵权必究

网址: <http://www.aep.com.cn>

序

由张原震同志主编的《统筹解决河南人口问题的对策研究》一书即将出版，这是一件值得庆贺的事情。

自20世纪70年代我国推行计划生育以来，经过30多年的努力，我国的人口与计划生育工作取得了举世瞩目的成就。据国家人口和计划生育委员会“中国计划生育效益与人口安全”课题组和《国家人口发展战略报告》提供的资料，从1971年到2005年，我国由于计划生育因素所减少的出生人口达4.52亿，我国人口过快增长得到有效控制，拆除了“人口爆炸”的引信，使世界60亿人口日推迟4年。总和生育率从20世纪70年代初的5.8下降到目前的1.8，低于更替水平，在经济不发达的情况下，用较短的时间实现了人口再生产类型从高出生、低死亡、高增长到低出生、低死亡、低增长的历史转变，从而有效地缓解了人口对资源、环境的压力，有力地促进了经济发展和社会进步。

“十一五”时期，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。以胡锦涛同志为总书记的党中央站在新的历史起点上，从党和国家事业发展的全局出发，作出了《中共中央国务院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》（中发〔2006〕22号，以下简称《决定》），这是落实科学发展观和构建社会主义和谐社会重大战略思想的重要举措。《决定》的颁布，对于以科学发展观统领人

口和计划生育工作全局，稳定低生育水平，统筹解决人口问题，促进人口与经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续发展，加快全面建设小康社会，具有重要的实践意义和战略指导意义。

全书共七章，内容分为三大块：第一块内容为总论，即本书的第一章，阐述了《决定》颁布的背景和重大意义，对《决定》进行了全面解读；第二块内容为分论，即本书的第二章至第六章，围绕《决定》提出的五大任务展开论述；第三块内容为第七章，论述人口与经济、社会、资源、环境的可持续发展问题。

本书紧密结合当前人口和计划生育新形势，运用 2005 年 1% 人口抽样调查和国家、河南人口战略研究报告等最新数据资料，吸取人口学领域研究的最新成果，结合河南实际，从概念到原理、从原因到后果、从现状到对策、从理论到实践，紧紧围绕统筹解决人口问题这一主线展开全方位、多角度的详细论述，结构严谨，逻辑性强，信息量大，能使人们从更广阔的视角去理解《决定》的精髓，这将对贯彻落实《决定》提供指导和帮助。

《决定》刚刚颁布不久，几位作者就撰写出书稿，具有极强的时效性，也凝聚着编者和作者的诸多心血。我认为这是一部佳作，很值得向读者推荐。希望本书的作者继续努力，不断探索，推出更优秀的科研成果，为我国人口科学的繁荣和发展做出新的贡献！

段成荣*

2007 年 3 月于北京

* 中国人民大学社会与人口学院教授、博士生导师

目 录

第一章 统筹解决人口问题：理论、实践和战略	(1)
第一节 《决定》颁布的背景和重大意义	(2)
第二节 解读中发〔2006〕22号文件	(11)
第二章 统筹解决人口问题——千方百计稳定低生育水平	(32)
第一节 对稳定低生育水平的认识	(32)
第二节 稳定低生育水平在河南的实践	(47)
第三节 稳定低生育水平：机遇与挑战	(56)
第三章 统筹解决人口问题——大力提高出生人口素质	(66)
第一节 概述	(66)
第二节 出生人口素质偏低对社会发展的影响	(74)
第三节 河南省出生人口素质现状分析	(77)
第四节 河南省出生人口素质偏低的原因分析	(80)
第五节 对策与建议	(87)
第四章 统筹解决人口问题——综合治理出生人口性别比偏高问题	(94)
第一节 概述	(94)
第二节 河南省出生人口性别比失衡问题严重	(98)
第三节 出生人口性别比升高的原因分析	(103)
第四节 出生人口性别比升高对河南省人口、社会、	1

经济发展的影响	(117)
第五节 对策和建议	(122)
第五章 统筹解决人口问题——积极应对人口老龄化	(132)
第一节 人口老龄化的概念和成因	(132)
第二节 河南人口老龄化的状况、背景和影响	(139)
第三节 积极应对人口老龄化的政策建议	(164)
第六章 统筹解决人口问题——不断完善流动人口	
管理体系	(178)
第一节 流动人口的现状	(178)
第二节 深化流动人口管理服务体制的改革	(186)
第三节 建立流动人口计划生育管理服务新体制	(207)
第七章 促进人口、经济、社会、资源、环境的可持续发展	
.....	(224)
第一节 可持续发展理论与人口	(224)
第二节 河南人口与区域可持续发展	(240)
第三节 促进区域人口、经济、社会、资源、环境的	
可持续发展	(260)
参考文献	(269)
附录	(273)
后记	(284)

第一章 统筹解决人口问题： 理论、实践和战略

自 20 世纪 70 年代我国推行计划生育以来，经过 30 多年的努力，我国成功地探索了一条具有中国特色的综合治理人口问题的道路，逐步形成了适应市场经济要求的人口调控体系和计划生育工作管理体制，人口与计划生育工作取得了举世瞩目的成就。据国家人口和计划生育委员会“中国计划生育效益与人口安全”课题组和《国家人口发展战略报告》提供的资料，从 1971 年到 2005 年，我国由于计划生育因素所减少的出生人口达 4.52 亿，我国人口过快增长得到有效控制，拆除了“人口爆炸”的引信，使世界 60 亿人口日推迟 4 年。人口出生率、自然增长率分别由 1970 年的 33.43‰和 25.83‰下降到 2005 年的 11.53‰和 5.25‰，总和生育率从 20 世纪 70 年代初的 5.8 下降到日前的 1.8，低于更替水平，比其他发展中的人口大国提前半个多世纪跨入低生育水平国家行列，在经济不发达的情况下，用较短的时间实现了人口再生产类型从高出生、低死亡、高增长到低出生、低死亡、低增长的历史转变，从而有效地缓解了人口对资源、环境的压力，有力地促进了经济发展和社会进步，对建设中国特色社会主义、实现国家富强和民族振兴产生了巨大影响，为促进世界人口与发展发挥了重要作用。

进入“十一五”时期，我国人口发展进入了一个新的阶段，但我国人口发展仍面临许多问题，诸如人口基数庞大，由于人口的快速转变而带来我国人口长期的惯性增长，以及人口老龄化问

题,出生婴儿性别比偏高问题,人口素质偏低问题,人口与经济、社会、资源、环境的协调发展问题等等。在这一背景下,以胡锦涛同志为总书记的党中央站在新的历史起点上,从党和国家事业发展的全局出发,作出了《中共中央国务院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》(中发〔2006〕22号,以下简称《决定》)。这是一个十分重要的纲领性文件,对当前和今后一个时期我国人口和计划生育工作具有重要的实践意义和战略指导意义。

第一节 《决定》颁布的背景和重大意义

一、我国人口和计划生育工作发展历程的简要回顾

新中国成立以来,我国的人口和计划生育工作走过了曲折、悲壮、辉煌的历程。所谓“曲折”,是因为我们党在人口问题的认识上出现过反复和偏差;所谓“悲壮”,是因为广大群众特别是育龄妇女为落实基本国策做出了巨大贡献和牺牲;所谓“辉煌”,是因为在社会生产力尚不发达的情况下,不到30年的时间,我国就完成了人口再生产类型的历史性转变,进入低生育水平国家行列。

我国的人口和计划生育工作的发展历程,大致可以划分为三个阶段:

1. 严格控制人口增长阶段

20世纪50年代,面对人口增长过快的态势,毛泽东、周恩来、刘少奇、邓小平等多次指出,人口要有计划地增长。

1953年的《农业发展纲要》首次写入了计划生育内容,计划生育开始在一些地区进行试点。但由于“左”倾思想的影响,特别是错误批判马寅初的《新人口论》,计划生育没有真正开展起

来。

从1959年开始，出现了三年自然灾害，出生率急剧下降，死亡率大幅上升，1960年首次出现了不正常的人口负增长，计划生育被搁置。

1962年，面对补偿性人口生育高峰，党中央、国务院发出《关于认真提倡计划生育的指示》。

1964年第二次人口普查，全国总人口接近7亿。这段时间，由于只在部分城市试点，广大农村没有实行计划生育，因此人口过快增长的势头没有得到有效控制。

1970年全国总人口超过8亿。

20世纪70年代初，面对严峻的人口形势，国家开始在全国城乡全面推行计划生育，严格控制人口增长。

1971年国务院批转了《关于做好计划生育工作的报告》，把控制人口增长的指标首次纳入国民经济发展计划。

1975年，毛泽东在国家计委《关于一九七五年国民经济计划的报告》上批示：人口非控制不行。国家制定了“晚、稀、少”和“提倡一对夫妇生育子女数量最好一个，最多两个”的生育政策。由于措施有力，这段时间的计划生育取得了明显成效，总和生育率由1970年的5.8下降到1979年的2.7。

党的十一届三中全会以来，以邓小平同志为核心的第二代中央领导集体将人口发展纳入现代化建设总体战略。邓小平同志指出，人口政策是带有战略性的大政策。

1980年党中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员共青团员的公开信》，提倡一对夫妇生育一个孩子。

1981年3月6日，五届全国人大常委会第十七次会议决定，设立国家计划生育委员会。

1981年11月，五届全国人大第四次会议提出了“限制人口的

数量，提高人口的素质”的人口政策。

1982年2月，党中央、国务院下发《关于进一步做好计划生育工作的指示》，强调“实行必要的奖励和限制，保证计划生育工作的顺利开展”。

1982年9月，党的十二大把实行计划生育确定为基本国策，同年11月写入新修改的《宪法》。

1984年，党中央批转《国家计划生育委员会党组关于计划生育工作情况的汇报》，对生育政策作出了必要调整。这一时期的计划生育工作虽有波折，但仍然取得了很大成绩，1990年总和生育率降至2.17，接近更替水平。

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，提出在现代化建设中必须正确处理经济建设与人口资源环境的关系。人口、资源、环境三者的关系，人口是关键。

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。

从1991年开始，中央连续15年召开座谈会，总书记、总理亲自出席并发表重要讲话，专题部署人口和计划生育工作（1997年后，中央陆续将环境保护、国土资源和水利等工作纳入其中，更名为人口资源环境工作座谈会）。这一阶段的计划生育工作成效明显，1993年总和生育率降至更替水平以下，1998年人口自然增长率首次降到10‰以下。

20世纪90年代中后期，我国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。

2. 稳定低生育水平阶段

在实现人口再生产类型转变后，国家继续坚持稳定现行生育

政策，同时积极推进计划生育工作思路和工作方法的转变。

2000年3月，党中央、国务院作出《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》，指出人口过多仍然是我国的首要问题，人口问题是社会主义初级阶段长期面临的重大问题。在实现人口再生产类型的历史性转变以后，人口与计划生育工作的主要任务将转向稳定低生育水平，提高出生人口素质。

2001年12月，九届全国人大常委会第二十五次会议审议通过了《中华人民共和国人口与计划生育法》，计划生育基本国策有了国家基本法律的保障。《人口与计划生育法》以及《计划生育技术服务管理条例》、《社会抚养费征收管理办法》的颁布和地方条例的修订实施，标志着人口和计划生育工作全面进入依法管理、优质服务的阶段。

2003年3月，十届全国人大第一次会议决定，将国家计划生育委员会更名为国家人口和计划生育委员会，增加了开展人口发展战略研究、制定人口发展规划、促进生殖健康产业发展等职能。各级人口计生部门也顺利实现了更名，增强了综合协调能力。“九五”和“十五”期间，低生育水平保持稳定，总和生育率在1.8左右。

3. 稳定低生育水平、统筹解决人口问题、促进人的全面发展阶段

以胡锦涛同志为总书记的党中央，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 and 解决人口问题提供了新的思路和视角。

党中央、国务院审时度势、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。

这一阶段的主要任务是千方百计稳定低生育水平,大力提高出生人口素质,综合治理出生人口性别比偏高问题,不断完善流动人口管理服务体系,积极应对人口老龄化。

《决定》的颁布表明,做好新阶段人口和计划生育工作,对于贯彻落实科学发展观的影响越来越重要,在全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会中的地位越来越突出,在实现中华民族伟大复兴中的作用越来越显著。

二、《决定》颁布的背景

从以上对我国人口和计划生育工作发展历程的简要回顾可以看出,我国推行计划生育 30 多年来,党中央、国务院是高度重视的,把实行计划生育确定为基本国策,并写入《宪法》,连续 15 年(1991—2005)召开座谈会,专题部署人口和计划生育工作,等等。但以中央文件的形式,专题讲计划生育,30 多年来只有三个《决定》,即 1991 年的《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》(中发[1991]9号)、2000 年的《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》(中发[2000]8号)、2006 年的《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》(中发[2006]22号)。中央下发这三个文件的背景是各不相同的。

1991 年的《决定》颁布的背景是:1990 年全国第四次人口普查结果显示,我国人口增长速度加快,据国家统计局的抽样调查,1990 年我国人口出生率为 21.06‰,人口自然增长率为 14.39‰,是 1983 年以来最高的年份之一,有 16 个省、自治区、直辖市的人口自然增长率高于全国平均水平。这主要是由于“七五”时期许多地方都在完善生育政策,造成这一时期的人口失控。上世纪 90 年代是我国社会主义现代化建设历史进程中的非常关键的时期,

也是我国控制人口增长的非常关键的时期。尤其是“八五”期间,正值生育高峰的峰顶,使计划生育工作显得更为紧迫。如果我们不能有效地控制人口增长,必将直接影响我国现代化建设战略目标的实现,影响人民生活水平和全民族素质的进一步提高,同时还会加快自然资源的消耗和生态环境的恶化,给子孙后代留下严重的后患。由此可见,计划生育是关系到我国现代化建设战略目标能否实现的大事,是关系到民族兴衰的大事,已经到了刻不容缓、非抓紧不可的地步。为了尽快遏制我国人口过快增长的势头,党中央、国务院颁布《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》,明确我国现行的计划生育政策,强调切实加强对计划生育工作的领导,把计划生育工作纳入依法管理的轨道。

经过“八五”和“九五”时期全国上下的共同努力,我国的人口形势发生了很大变化,人口自然增长率降到10‰以下,妇女总和生育率降到更替水平以下,跨入了低生育水平行列。但快速的人口转变将带来我国长期的人口惯性增长,低生育水平还存在许多不稳定因素,为了把来之不易的低生育水平稳定下来,保持人口和计划生育的健康、可持续发展,在世纪之交的关键时刻,党中央、国务院颁布了中发〔2000〕8号文件——《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》,表明今后较长一个时期内,我国人口和计划生育的工作重心、任务和政策都将围绕稳定低生育水平、实现人口零增长进行设计。

进入“十一五”时期,我国人口发展呈现出前所未有的复杂局面,人口惯性增长的势头依然强劲,同时,人口素质、人口结构、人口分布等问题都将影响我国社会主义现代化的进程。正如《决定》所指出:“在人口问题上的任何失误,都将对经济社会发展产生难以逆转的长期影响。”统筹解决人口问题,是实现中华民族伟大复兴的战略选择。在这一背景下,中央下发〔2006〕22号

文件——《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》。这是指导新时期人口和计划生育事业发展的纲领性文件，标志着我国人口和计划生育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。

三、《决定》颁布的重大意义

1. 《决定》是指导新时期人口和计划生育工作的纲领性文件

在党中央、国务院的正确领导下，在社会各界的共同努力下，我国人口和计划生育工作取得举世瞩目的伟大成就，为经济发展和社会进步创造了一个宽松的人口环境。实践证明，坚持不懈地实行计划生育的基本国策，对建设中国特色社会主义、实现国家富强和民族振兴产生了巨大影响，为促进世界人口与发展发挥了重要作用。《决定》以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，深入分析现阶段人口面临的形势和挑战，深刻阐释全面加强人口和计划生育工作的重要性和紧迫性，明确提出新时期人口和计划生育工作的指导方针、总体思路、主要任务、政策体系和保障措施。《决定》是全面加强人口和计划生育工作、推进全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的行动纲领，是统筹解决人口问题，实现中华民族伟大复兴的战略举措，不仅对“十一五”时期人口和计划生育工作具有重要的指导意义，而且对今后一个时期的人口和计划生育工作具有全局性的深远影响。

2. 《决定》是人口和计划生育工作迈上新台阶的重要标志

落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大战略思想，对人口和计划生育工作提出必然要求，是《决定》应运而生的重要时代背景。必须清醒地看到，我国人口发展呈现出前所未有的复杂局面，低生育水平面临反弹的现实风险。人口众多、人均占有资源量少的国情，人口对经济社会发展压力沉重的局面，人口

与资源环境关系紧张的状况，是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会所面临的突出矛盾和问题。《决定》坚持解放思想、实事求是、与时俱进，紧紧围绕全党全国工作大局，充分吸收国家人口发展战略研究成果，准确把握国际国内人口发展趋势，深入分析我国人口和计划生育工作发展的阶段性特征，把稳定低生育水平、统筹解决人口问题、促进人的全面发展作为今后一个时期人口和计划生育工作重大而艰巨的任务，丰富和发展了中国特色统筹解决人口问题的思路、内涵和途径，标志着我国人口和计划生育工作进入一个新的发展阶段。

3. 《决定》是落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大举措

科学发展观的核心是以人为本，基本要求是统筹兼顾。在新的历史时期，坚持以人为本，实现科学发展，要求人口和计划生育工作思路由单纯控制人口数量为主向在稳定低生育水平的基础上统筹解决人口问题转变，工作方法由行政制约为主向依法管理、优质服务和综合施治转变，加快人口和计划生育利益导向政策体系建设的进程，构建统筹解决人口问题的格局。《决定》以科学发展观为统领，以促进人的全面发展为中心，以统筹解决人口问题为主线，强调优先投资于人的全面发展，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，保障人口安全，促进人口大国向人力资本强国转变，促进人口与经济、社会、资源、环境协调和可持续发展，必将有力地推动人口和计划生育事业稳定、持续、健康发展。

四、《决定》的框架和主要内容

《决定》全文共分九个部分。

第一部分，深入分析我国现阶段面临的人口形势和严峻挑战，

深刻阐述做好人口和计划生育工作的重要性和紧迫性。

第二部分，回顾总结我国 30 多年来人口和计划生育工作取得的成功经验，明确指出“十一五”时期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，并提出了新阶段发展的总体思路，强调要坚定不移走中国特色统筹解决人口问题的道路。

第三至第七部分，针对新时期人口和计划生育工作面临的形势和特点，明确指出千方百计稳定低生育水平，大力提高出生人口素质，综合治理出生人口性别比偏高问题，不断完善流动人口管理服务体系，积极应对人口老龄化等主要任务和政策措施。

第八部分，强调从财政、基础设施、人力、科技等方面切实加大投入，建立稳定增长的投入保障机制，强化人口和计划生育管理服务体系，加强队伍职业化建设，推进信息化建设，推动科技创新，为人口和计划生育事业稳定、持续、健康发展提供有力保障。

第九部分，要求进一步加强领导，坚持党政第一把手亲自抓、负总责，建立健全决策与调控机制，完善法律法规体系，稳定基层工作机构和队伍，加大社会舆论宣传力度，加强国际交流与合作，为做好新时期人口和计划生育工作提供坚强的组织保证和良好的外部环境。

五、《决定》的主要特点

1. 全面性与针对性相结合

《决定》从改革发展稳定的全局出发，统筹考虑人口发展的各个方面，提出了稳定低生育水平，提高出生人口素质，综合治理出生人口性别比偏高问题，完善流动人口管理服务体系，应对人口老龄化五大任务，并制定了一系列政策措施，体现了很强的系