

国家人口发展战略研究课题组

国家人口发展

战略研究总报告

The
General
Report
on
China's
National
Strategy
on
Population
Development

国家人口发展战略 研究总报告

国家人口发展战略研究课题组

中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家人口发展战略研究总报告/国家人口发展战略研究课题组编.

—北京:中国人口出版社,2007.12

ISBN 978-7-80202-589-9

I. 国… II. 国… III. 人口—发展战略—研究报告—中国

IV. C924.24

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第200561号

国家人口发展战略研究总报告

国家人口发展战略研究课题组

出版发行 中国人口出版社

印 刷 北京盛兴文豪彩色印刷有限公司

开 本 889×1194 1/16

印 张 6.75 插页 1

字 数 150千字

版 次 2007年12月第1版

印 次 2007年12月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-80202-589-9/D·200

定 价 32.00元

社 长 陶庆军

电子信箱 chinapphouse@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

目 录

一、科学发展观与国家人口发展战略	(1)
(一) 科学发展观的内涵	(2)
(二) 国家人口发展战略研究的重要性和紧迫性	(4)
(三) 科学发展观指导国家人口发展的战略定位	(5)
(四) 国家人口发展战略是落实新发展理论的基础性战略 ...	(5)
二、国际人口发展宏观形势	(7)
(一) 国际人口发展态势	(7)
(二) 国际人口发展经验与共识	(13)
三、中国人口和计划生育事业伟大成就和基本经验	(14)
(一) 伟大成就	(14)
(二) 基本经验	(25)
四、中国人口发展进入新阶段	(26)
(一) 中国人口发展面临重大转型	(26)
(二) 中国人口发展新阶段特征	(29)
五、构建社会主义和谐社会中的人口安全	(31)
(一) 人口安全理念	(31)
(二) 中国人口发展趋势与特点	(34)
六、人口与经济、社会、资源和环境协调发展	(76)

(一)对人口与经济关系的基本判断	(76)
(二)对人口与社会发展关系的基本判断	(81)
(三)对人口与资源环境关系的基本判断	(83)
(四)对人口发展公共管理服务的基本判断	(84)
七、战略思路和目标	(86)
(一)树立新时期的人口观	(86)
(二)战略思路	(88)
(三)战略意义	(92)
(四)实施条件	(94)
(五)战略目标	(95)
八、战略措施和政策建议	(96)
(一)进一步稳定低生育水平,实现人口发展目标	(96)
(二)全面提高人口素质,优先开发人力资源	(97)
(三)着力解决人口结构性问题,促进社会公平	(99)
(四)统筹区域协调发展,引导人口有序迁移和合理分布 ...	(100)
(五)加强人口发展领域的国际交流与合作	(101)
(六)切实加强对人口发展事业的领导	(102)

国家人口发展战略研究总报告

21 世纪是世界多极化和经济全球化迅速发展时期。世界格局急剧变化、科学技术突飞猛进、知识经济充满活力,人类社会发展处于复杂多变的历史阶段。人口发展是关系当今世界和平与发展的战略性问题,现代化进程中的所有重大问题都同人口发展密切相关。中国作为世界上人口最多的发展中国家,人口问题始终是影响全面、协调、可持续发展的重大问题,是制约经济社会发展的关键因素,是社会主义初级阶段面临的全局性、长期性和根本性问题。人口规模大和增长数量多,农村人口比例高和城乡收入差距大,人均耕地少和人均资源相对不足,环境人口容量狭小与区域人口发展不平衡等构成中国基本国情及人口发展的特殊性,决定了国家人口发展战略是国民经济和社会发展的基础性战略。全面建设小康社会,实现社会主义现代化建设第三步战略目标,促进经济社会发展和人的全面发展,必须全面落实科学发展观,把握人口发展的战略主动权;实施优先投资于人的全面发展战略,不断推进中国经济和社会的发展、进步与和谐,为人民幸福、国家昌盛、世界稳定乃至整个人类发展做出应有的贡献。

一、科学发展观与国家人口发展战略

20 世纪以来,中国的发展实现了两次历史性飞跃:第一次,以毛泽东同志为核心的第一代领导集体,实现了从革命到执政,从旧中国到新中国的历史性飞跃;第二次,以邓小平、江泽民同志为核心的

第二代、第三代领导集体,实现了从计划经济到市场经济、从长期封闭到改革开放、从基本温饱到总体小康的历史性飞跃。跨入 21 世纪,以胡锦涛同志为总书记的党中央领导全国人民向构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会和基本实现现代化的第三次历史性飞跃迈进。

以胡锦涛同志为总书记的党中央审时度势,正确决策,科学规划了未来经济社会全面、协调、可持续发展的大思路。将邓小平理论、“三个代表”重要思想、以人为本的科学发展观、构建社会主义和谐社会、提高党的执政能力和走和平发展道路有机统一。邓小平理论是指引中国现代化建设方向的理论,“三个代表”重要思想是党的指导思想,以人为本的科学发展观是总的发展思路,构建社会主义和谐社会是重要的工作目标,加强党的能力建设是执政的根本保障,走和平发展道路是强国富民的必由之路,构成符合时代要求、客观规律的科学理论新框架,丰富和发展了中国特色社会主义理论的内涵。

(一) 科学发展观的内涵

科学发展观是新世纪、新阶段从中国全局出发,把握发展规律、丰富发展内涵、创新发展观念、拓展发展思路、破解发展难题的重大战略思想,是制定人口发展战略、推动改革开放、实现又好又快发展的思想武器,标志着中国共产党执政理念的又一次升华和人类发展观的重大进步。

——发展为了人:“以人为本”的目标导向。实现从“GDP 增长为中心”向“以人的全面发展为中心”转变,只有人的全面发展才是社会发展的终极目标。进入 21 世纪,中国面临的挑战不仅是既要保持经济高速发展,更要确保发展的可持续性和公平性;既要满足人们不断增长的物质、精神、文化需求,更要满足广大人民群众最基本的生存和发展需求;既要保证人民群众是发展的受益者,更要保证人民群众是发展的参与者。突出权利保障、能力促进、机会均等,注重激发社

会活力,最广泛、最充分地调动一切积极因素,使改革发展成果惠及全体人群,在共融、共建、共享原则指导下实现人的全面发展。

——发展依靠人:“以人为本”的实现途径。社会发展通过人的进步来体现。人是生产力诸要素中最活跃、最具有决定性作用的可变因素,最重要的发展是人的能力发展,最重要的资产是人的能力资产,人的能力建设对生产方式转变、现代化实现和可持续发展具有决定性意义;把人力资源作为第一资源,把发展的重心转移到中国最丰富的人力资源的开发和利用上来,充分实现人的价值,形成最大的发展资本。

——发展适应人:“以人为本”的科学定位。一定阶段发展目标及发展方式的选择,需与该阶段人们认识世界、改造世界的能力相适应,与由此形成的物质生产方式、科学技术水平及经济、社会、资源、环境、生态状况相协调,达到发展目的与手段、发展预期与现实、人的发展与物质发展相统一。

——发展体现人:“以人为本”的现实形态。国家的发展模式和制度安排,体现人的发展、价值和尊严等基本权利。保持经济增长和财富公平分享,体现人的经济权利;维护社会稳定和民主法治,体现人的政治权利;注重文化传承性、多样性、适应性、创造性,体现人的文化权利;消除歧视和畅通利益诉求渠道,体现人的公共权利;正视人的主体性格和多元化需求,体现人的自由、全面和可持续发展的权利。

——发展塑造人:“以人为本”的价值体现。经济社会发展最终转化为人的素质提高、境界提升和关系和谐。按照政治文明要求,通过提高公民的政治素质和法律修养,实现人民当家做主的权利;按照物质文明要求,建设尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的创新型社会;按照社会文明要求,从解决群众最关心、最直接、最现实的利

益问题入手,加快改善民生,保障社会公平正义,促进社会和谐;按照精神文明要求,树立恪守社会道德、崇尚民族精神、体现民族美德的社会氛围;按照生态文明要求,培育人们珍视自然、维护环境、保护生态的行为。

总之,科学发展观的实现方式是:统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。以稳定低生育水平为前提、提高人口素质为重心的的人口发展思路;以协调人口与资源关系、提高效益为核心的经济发展方式;以实现劳动力充分就业为重点的经济结构调整模式;以兼顾公平与效率为原则的收入分配制度;以人与自然和谐为导向的绿色生产和消费方式;以提高人的生存质量目标的协调发展机制;以保障人的基本权利为根本的社会治理体系;以人力资源优势转换为依托的对外开放道路。

(二) 国家人口发展战略研究的重要性和紧迫性

人口发展战略是从宏观、全局角度出发,探索人口发展规律,把握与自然规律、社会规律、经济规律的内在联系,构建前瞻理论体系,确立价值取向,谋划总体思路,统筹对策措施的战略思考和战略方案。人口的数量、素质、结构、分布等因素间及与经济、社会、资源、环境间相互关联、相互影响,当代中国发展中的所有重大问题,无不与人口自身各因素密切相关。中国人口问题具有普遍性,但更有特殊性:随着科学发展观的实践,人口发展国内外环境制约更加刚性,人口自身平衡与经济社会协调系统性更加显著,预设的目标更加多元,相互之间的制约更加突出,所涉及的利益调整更加广泛,同时,人口发展的工作对象更加复杂,施政手段法制化要求更加严格,对社会心态及时回应要求更加迫切,人口发展与经济社会发展面临的挑战更加严峻。科学审视新时期人口形势和人口发展的复杂局面,迫切要

求从战略的高度,制定和规划科学的人口发展战略,构想和筹划未来的人口发展全局,为全面建设小康社会创造良好的人口环境。

(三) 科学发展观指导国家人口发展的战略定位

科学发展观不仅是关于发展规律的理论总结和原则体现,同时也是观察问题和解决问题的基本方法,为制定人口发展战略指明正确方向和基本路径,提供研究的科学体系和思维能力,规定人口发展战略的价值取向与衡量标准。

——**发展价值的新凸显。**科学发展观之所以成为人类历史上发展理念的新飞跃,就在于其本质要求和核心内容是“以人为本”;基本原则是全面、协调发展;集中体现是可持续发展。

——**发展内容的新揭示。**发展不仅是经济增长或经济发展,而且是政治、文化、社会和人的全面发展,是物质文明、政治文明、精神文明、生态文明的进步发展,是促进人与自然、人与人、人与社会的和谐发展。

——**发展路径的新定位。**科学发展观追求经济社会与人口发展的良性互动,既重视投资于物,更关注投资于人。在经济发展的基础上,促进人的全面发展。

——**发展方式的新探索。**转变粗放的经济发展和经济、社会发展不协调状况,坚持理论、体制、科技、管理创新,正确处理改革、发展、稳定的关系。

——**发展标准的新界定。**科学发展观的评价标准是坚持经济、社会、生态效益的统一,强调生产力提高和社会进步、发展效率和质量、发展持久性和长期性、发展空间布局与结构均衡的统一。

(四) 国家人口发展战略是落实新发展理论的基础性战略

制定人类发展基本的、社会发展首要的人口发展战略,是落实新发展理论的重要前提,是建立和谐、公平、共同富裕社会的基本保障,

直接关系到全面建设小康社会的实施与效果。

——**全局性**。人口发展战略从“就数量谈人口”到“就发展谈人口”，从“就经济发展谈人口”到“就科学发展谈人口”，通过对人口与经济、社会、资源、环境等问题进行综合的跨学科研究，洞察发展过程中与人口相关的各种复杂现象的深刻内涵和规律，为 21 世纪经济社会全面、协调、可持续发展提供基础性的科学决策依据。

——**方向性**。制定人口发展战略首要的是确立人口发展目标和价值取向。各国不同的国情和发展道路，引发对人口发展现状和未来价值取向的不同选择。中国是人口最多的发展中国家，区域差异和人口现象复杂多样，使得价值取向的选择更为困难。科学发展观的提出，决定了将以人为本、改善人们的生存与发展状况作为价值取向的核心，将经济发展作为价值取向的基础，将可持续发展作为价值取向的出发点，将人的全面发展作为价值取向的目标，使人口发展目标充分体现国家利益与个人利益的统一。

——**前瞻性**。人口发展战略以发展为主线，同时严肃思考“人口风险”问题，提出“人口安全”命题，凸现发展的轨迹，呼唤权利的回归，立足和谐的境界，为人口科学发展、中华民族复兴勾画宏伟蓝图。

——**规律性**。人口发展战略必须从人口自身发展和人口与经济社会资源环境发展的内在规律出发，从中国国情和广大人民群众的需求出发，进行战略思考，提出战略决策。就宏观而言，既要考虑人口发展自身的规律，又要考虑人口发展的社会、经济承受能力；从微观看，既要考虑群众（主要是农村地区）实际需求及实现途径，又要考虑中国现实经济、社会条件和实施步骤，选择符合发展规律和综合国力的人口战略和政策，正确把握合理“度”，避免大起大落，减少社会震荡。

——**基础性**。人口发展战略是与经济社会发展关系最为密切的战略,人口发展的良性运行是经济社会发展的前提。人口发展和人的全面发展是社会主义现代化建设和实现“三步走”战略的重要保证。人口与发展的关系越来越紧密,在落实科学发展观过程中的影响越来越显著,在和谐社会建设中的地位越来越突出,在建设更高水平小康社会中的作用越来越重要。人口问题上的任何失误,都会对经济社会发展产生长期的、难以逆转的重大影响。因此,人口问题具有举足轻重的基础性作用。

深刻认识国际人口发展规律和中国人口发展规律,在总结中国人口发展成就和汲取国内外经验的基础上,制定国家人口发展战略,提出统领人口发展的重大战略思想,成为推动人口发展的重要战略举措。

二、国际人口发展宏观形势

(一) 国际人口发展态势

世界人口数量在 20 世纪的 100 年中连闯 5 个 10 亿大关,尤其是近半个世纪以来,世界人口发展所引发的各种问题,引起国际社会广泛关注。世界人口发展的基本态势是:

——**人口总量增长速度趋缓**。人类经过 300 多万年的发展,到 1830 年,世界人口才达到 10 亿,又经过约 100 年的时间,到 1930 年达到 20 亿。达到第三、四、五和六个 10 亿,分别只用了 30 年、14 年、13 年和 12 年(见表 1、图 1)。2005 年世界人口已达 65 亿。进入 21 世纪,世界人口增长速度放缓,自然增长率从 20 世纪 60 年代的 20‰下降到目前的 12‰,未来每增加 10 亿人口的时间将不断延长。

表 1 世界人口每增长 10 亿所用时间

人口(亿)	年代	所用时间(年)
10	1830	300 多万年
20	1930	100
30	1960	30
40	1974	14
50	1987	13
60	1999	12
70	2012	13
80	2028	16
90.76	2050	22

资料来源：联合国秘书处经济和社会事务部人口司，世界人口前景：2004 年修订本

注：70 亿以后数据为预测数。

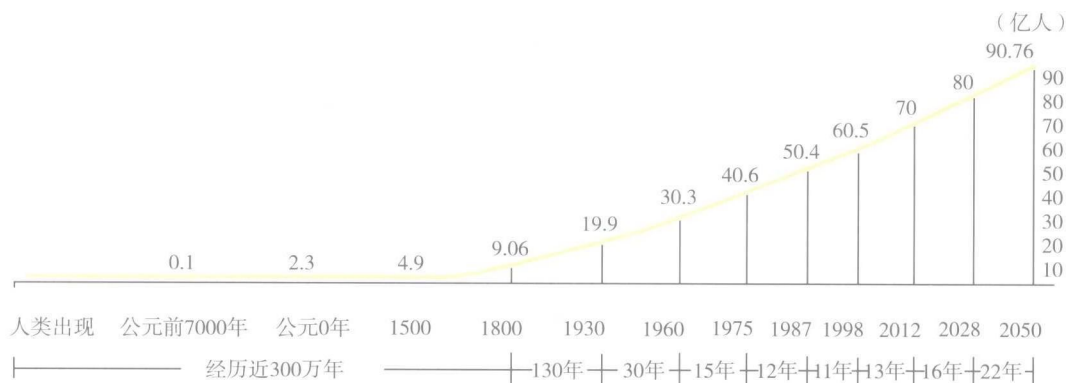


图 1 世界人口每增加 10 亿大约经历的时间

资料来源：联合国秘书处经济和社会事务部人口司，世界人口前景：2004 年修订本

——生育水平显著下降。世界平均总和生育率^①从 1950 ~ 1955 年的 5.0 下降到 2000 ~ 2005 年的 2.7, 其中发展中国家从 6.2 下降到 3.0, 发达国家则从 2.8 下降到 1.6, 有的甚至降到 1.1 ~ 1.2。未来几十年, 随着经济社会发展尤其是现代化和城市化^②进程加快, 全球人

① 总和生育率：一定时期（如某一年）各年龄组妇女生育率的合计数，说明每名妇女按照某一年的各年龄组生育率度过育龄期，平均可能生育的子女数，是衡量生育水平最常用的指标之一。

② 本报告中“城市化”与“城镇化”为同义词，除少数情况下视习惯使用“城镇化”的概念，一般采用“城市化”的表述方式。

口转变将基本完成,高生育率将成为历史(见表2、图2)。

表2 世界总和生育率和出生人数

时 间	总和生育率	年均出生人数(百万)
1950 ~ 1955	5.02	99.044
1955 ~ 1960	4.96	103.288
1960 ~ 1965	4.97	112.246
1965 ~ 1970	4.91	118.527
1970 ~ 1975	4.49	120.125
1975 ~ 1980	3.92	119.831
1980 ~ 1985	3.58	128.002
1985 ~ 1990	3.38	135.988
1990 ~ 1995	3.04	134.798
1995 ~ 2000	2.79	132.508
2000 ~ 2005	2.65	132.508

资料来源:联合国秘书处经济和社会事务部人口司,世界人口前景:2004年修订本

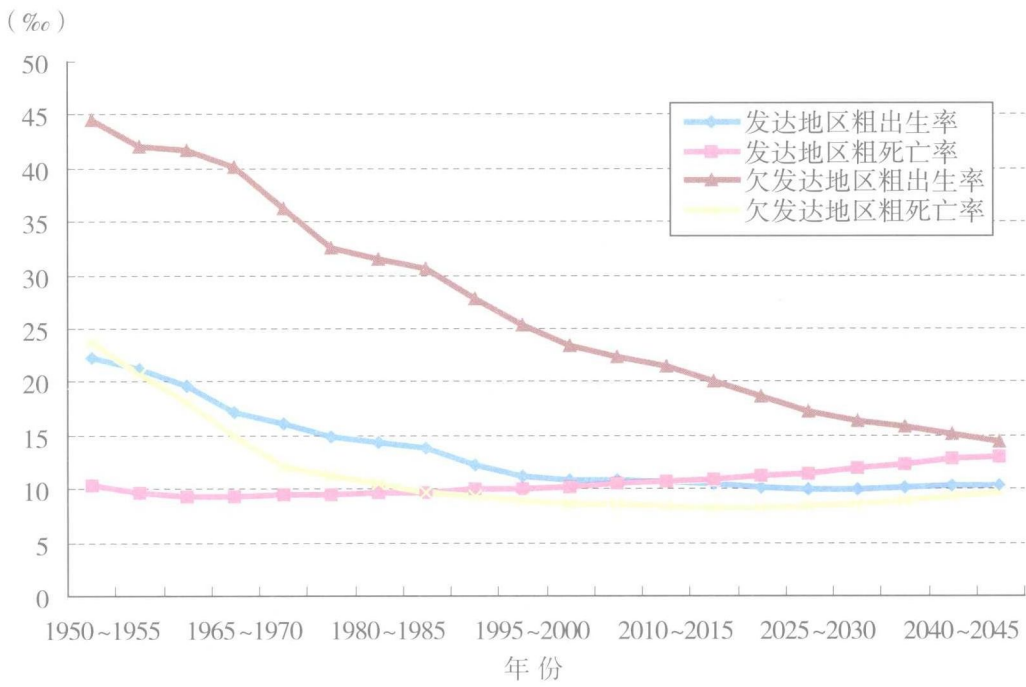


图2 发达和欠发达地区人口转变

资料来源:联合国秘书处经济和社会事务部人口司,世界人口前景:2004年修订本

——人口年龄结构持续老化。人口老龄化^①是科技进步和人类社会发展的必然结果和重要标志。2000年60岁和65岁以上老年人口比例分别达到10%和7%，标志着全球整体上已进入老年型社会；预计2020年达13.6%和9.4%，2050年达21.4%和15.9%（见图3）。21世纪是全球人口老龄化的世纪，全球将面临一场深刻的人口革命，对经济社会发展构成史无前例的挑战。

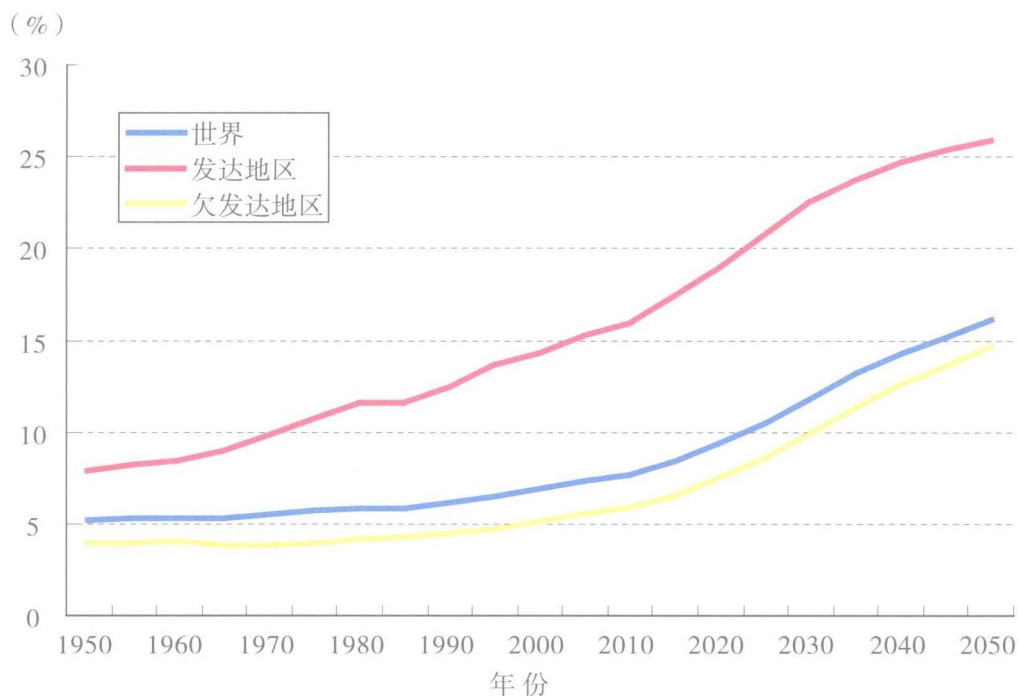


图3 65岁以上老年人口比重变化情况

资料来源：联合国秘书处经济和社会事务部人口司，世界人口前景：2004年修订本

——人口素质在经济社会发展中的作用更加突出。经济全球化和知识经济时代的到来，综合国力和经济发展后劲的增强，越来越取决于劳动者素质。凝聚在劳动者身上的知识、技能等能力构成的人力资本，是技术进步的源泉。人力资本积累是提高要素生产效率、转

^① 人口老龄化：指总人口中老年人口比例不断上升的过程。目前国际上通用的标准是，当一个国家或地区60岁及以上老年人口超过总人口10%，或65岁及以上老年人口超过总人口7%，即意味着这个国家或地区的人口属于老年型。人口老龄化是出生率下降和人均预期寿命延长的结果。

变经济发展方式的先决条件。人力资本匮乏(见图4、表3),成为制约发展中国家跨越式发展的瓶颈。

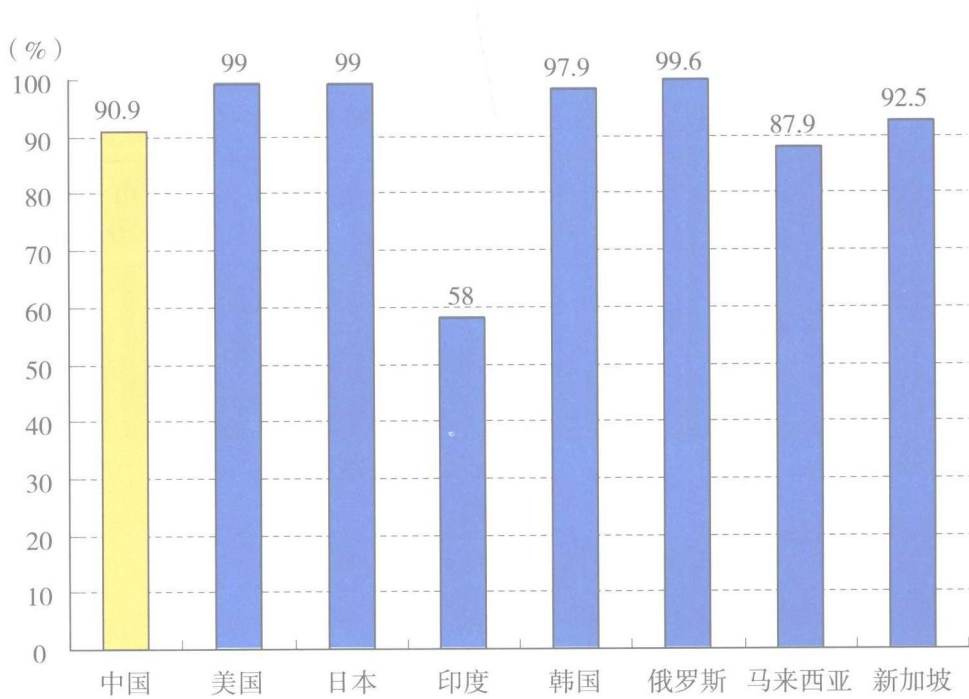


图4 2000年成人识字率的国际比较

资料来源:国际统计年鉴;中国人口统计年鉴

表3 大学粗入学率的国际比较 单位: %

年份	中国	印度	日本	韩国	英国	马来西亚	法国
1998	6.2	7.2	43.9	67.7	58.1	11.4	50.8
2000	7.0	10.0	48.0	78.0	60.0	28.0	54.0

资料来源:国际统计年鉴(2003年)

——人口城市化快速发展。20世纪以来,尤其是第二次世界大战结束后,世界城市化的速度、规模、范围达到空前程度,人口城市化水平迅速提高。大城市的发展速度大大超过小城市,人口规模迅速膨胀,1000万人口以上特大城市的发展尤为引人注目。2003年,世界

城市人口比例达 48%，约为总人口的一半，其中发达地区为 75%，欠发达地区为 42%。不同国家差异显著，非洲一些国家城市化水平在 20% 以下，而欧洲一些国家高达 80% 甚至 90% 以上（见表 4）。

表 4 世界主要国家和地区城市化水平比较 单位：%

国家和地区	城市化水平 (2003)	城市人口增长率 (2000 ~ 2005)
全世界	48	2.1
发达地区	75	0.5
欠发达地区	42	2.8
最不发达地区	27	4.3
亚洲	39	2.7
欧洲	73	0.1
美国	80	1.4
韩国	80	0.9
日本	65	0.3
中国	39	3.2

资料来源：联合国人口基金，2005 世界人口状况

——人口发展不平衡加剧。世界人口仍将继续增长 50 年以上，其中新增人口 90% 出生在发展中国家（见图 5），使其人口压力进一步加重。绝对贫困人口的数量仍在增加，资源匮乏和环境恶化等问题不断加剧，发展中国家与发达国家的差距继续拉大。

世界人口形势发生深刻变化，全球发展处在重要历史关头。