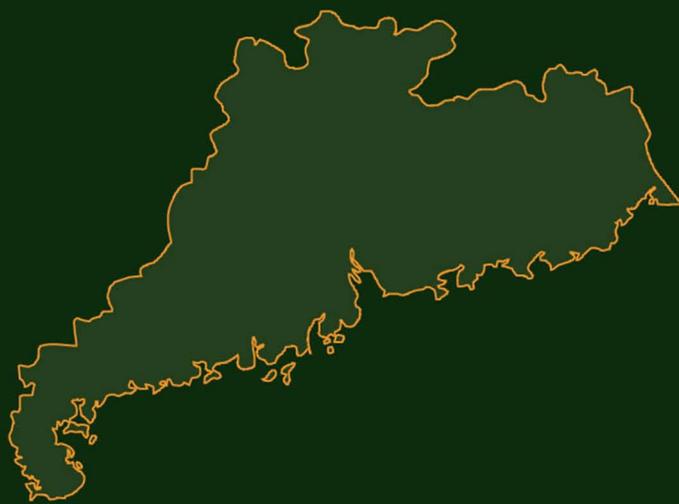


广东省 “十二五”人口发展 战略研究

主 编 雷于蓝

副主编 张 枫 彭希哲 江效东

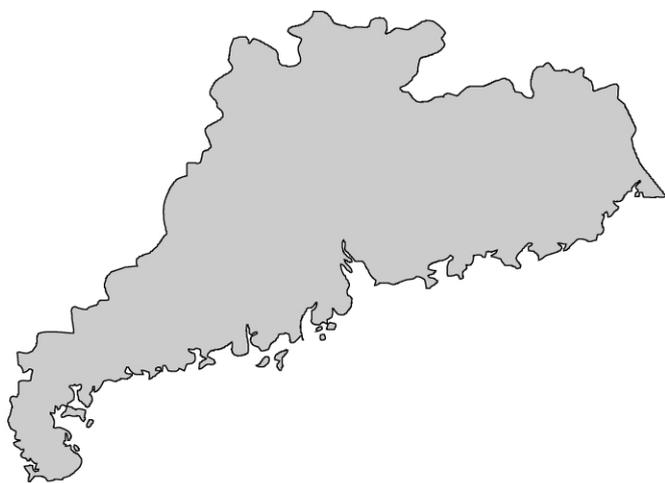


 復旦大學出版社

广东省 “十二五”人口发展 战略研究

主 编 雷于蓝

副主编 张 枫 彭希哲 江效东



 復旦大學出版社

编 委 会

主 编：雷于蓝

副 主 编：张 枫 彭希哲 江效东

编 委：（以姓氏笔画为序，排名不分先后）

马 建 云 斌 田 绥 卢 璐 刘银燕

刘占峰 庄俊义 纪乐勤 彭启鹏 李学钧

张卫国 陈义平 钟庆才 贾广虹 聂传忠

目 录

一、“十一五”时期人口发展概况	(2)
二、“十二五”期间人口发展态势	(8)
三、未来人口发展战略设计	(10)
四、战略措施和建议	(13)

人口是影响经济社会发展的关键因素,关系改革开放和社会主义现代化建设的成功,关系中华民族的未来。作为我国常住人口和流动人口数量第一的省份,广东省经济发展和社会管理面临的重大问题,无不与人口数量、结构、素质及分布等问题密切相关。“十二五”期间,全面做好人口工作,创新人口服务管理机制,促进人口长期均衡发展,才能更好地推动实现“加快转型升级,建设幸福广东”的战略目标。

一、“十一五”时期人口发展概况

在党中央、国务院的正确领导下,经过广东省各级党委、政府、各有关部门和广大干部群众的共同努力,广东省统筹解决人口问题取得了新成果,实现了人口发展“十一五”规划目标,人口和计划生育事业得到了全面发展。

(一) “十一五”时期广东省人口发展特点

1. 人口规模持续扩大

2010年第六次全国人口普查显示,广东省常住人口规模达1.043亿人,比“十五”期末增加1236.31万人,是全国第一常住人口大省,占全国总人口的7.78%。其中,户籍人口8521.55万人,跨省流入常住人口2150万人(见图1)。跨省流入人口的数量、在粤境外人口的数量(31.6万人,含港、澳、台人口)和以现行统计标准划分的城镇人口(6903万人)数量均居全国首位。此外,广东省也是全国少数民族人口输入最多的省份之一。如果把广东省单独参与世界各国(地区)人口总量排位,广东省人口总量排第12位,占全球总人口的1.51%。

2. 低生育水平保持稳定

“十一五”期间,人口计生工作对调控人口数量增速发挥了重大作用,常住人口年均自然增长率为7.4‰,年均增量在80万人以下;户籍人口年均自然增长率为7‰左右,年均增量60万人以下;总和生育率保持在

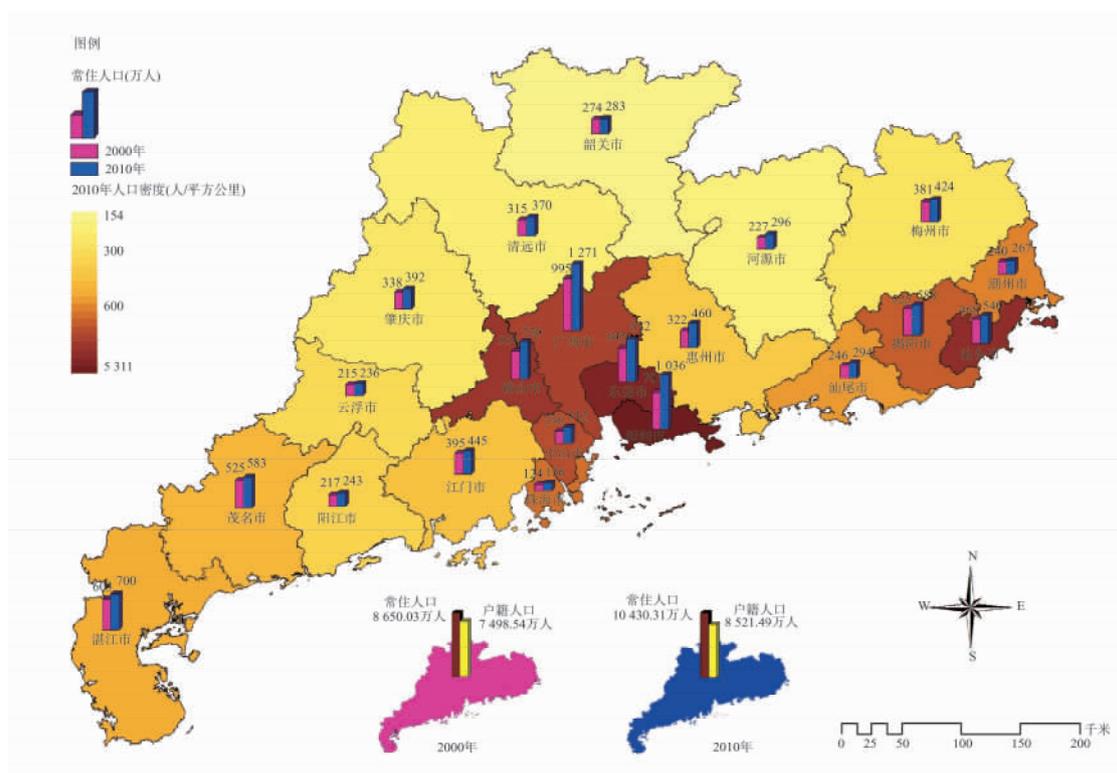


图1 广东省人口数量变化与人口密度

1.70~1.75。据测算,自实行计划生育以来,全省约累计少生了3 500万人,其中“十一五”时期少生了300多万人,为广东省提前实现人均收入翻番目标和全面建设小康社会,作出了积极的贡献。

3. 人口素质提升较快

全省构建了三级出生缺陷防御体系,出生缺陷发生率控制在2.76‰;孕产妇死亡率为13.14/10万;平均预期寿命达到77岁,比2000年增加3岁;全民平均受教育年限9.4年,比2000年增加了1.6年。上述指标均优于全国平均水平。2010年每10万常住人口中具有大学程度人口增加到8 214人,具有高中程度人口增加到17 072人,具有初中程度人口增加到42 913人,分别比2000年增加了130.7%、32.5%和17.0%;文盲率由3.84%下降为1.96%。“十一五”期间广东省人类发展指数平均达到0.836,全国名列前茅,属于高人类发展水平地区。

4. 出生人口性别比降幅明显

2005 年出生人口性别比为 119, 比 2000 年下降了 11 个点, 降幅为全国最大。“十一五”期间继续保持在 119 左右, 遏制了出生人口性别比继续攀升的局面, 基本扭转了出生性别比长期高于全国平均水平的状况。

5. “人口红利”依然丰厚

与 2000 年相比, 0~14 岁人口的比重下降 7.21 个百分点, 15~64 岁人口的比重上升 6.63 个百分点, 65 岁及以上人口的比重上升 0.58 个百分点, 人口总抚养系数为 30.96%, 下降了 12.35 个百分点, 比全国平均水平低 3.18 个百分点, 在全国属于劳动力人口资源较丰富, 抚养负担较低的省份。主要原因是广东省吸纳的跨省流动人口总量远大于其他省份, 抽样调查显示, 跨省流入人口中 15~39 岁的青壮年占 85%, 有力促进了广东省和全国经济社会的发展(见图 2)。

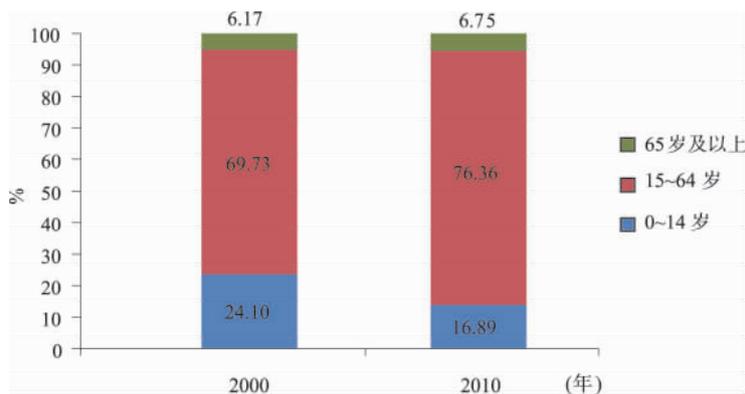


图 2 广东省人口年龄结构变化

6. 城镇化水平稳步提升

2010 年城镇化水平达 66.18%, 高于全国 16.5 个百分点, 除京津沪等直辖市外, 是全国城镇化水平最高的省份。珠江三角洲的城镇化已经达到发达国家水平, 省内其他地区接近全国平均水平。流动人口主要集聚在城市和发达地区, 促进了人口城镇化水平的提升, 53.8% 的常住人

口集中在经济发达的珠江三角洲地区(见图1)。

7. 家庭特征日益多元

2010年平均每个家庭户的人口为3.20人,比2000年的3.69人减少0.49人,与全国的差距进一步缩小。家庭结构从传统的多代同堂家庭为主,逐渐向核心家庭为主的结构转变。家庭的规模、结构和功能发生变化,呈现出规模小型化、结构多样化、居住离散化、关系松散化、发展两极化等趋势和特点,家庭发展能力不断提高。

8. 境外人口增量扩大

国家统计局的调查显示,2009年在粤长期工作的境外专家(外籍和港澳台)超过11万人次,位居全国第一。第六次全国人口普查显示,在粤居住的境外人口总量为31.61万人,占全国境外人口总量的30.99%,居全国首位。广州已成为非洲裔人士在中国的主要落脚点。在广州市和深圳市,一些境外人口集中的国际社区已经形成一定规模。

(二) 人口和计划生育工作的基本经验

“十一五”期间,广东省坚持“大人口”的理念,增强做好人口计生工作的自觉性和主动性,创新工作机制,基本形成了党政牵头、部门参与、多方联动、群众认同的工作格局,为经济和社会建设创造了良好的人口发展环境。

1. 抓好层级动态管理责任制

坚持把全面做好人口工作、促进人口长期均衡发展放在经济社会发展的大局中通盘考虑。通过建立健全人口计生层级动态管理责任制,将人口计生工作业绩与各级干部“面子”、“票子”、“位子”挂钩,建立健全基层工作例会制度,把工作重心进一步下移到村(居)、到人,促进层级动态管理责任制在基层的落实,较好地解决了干部“干好干差一个样”的问题。

2. 抓好完善利益导向体系

在人口计生利益导向全国领先的基础上,继续加强“惠一生”建设,

形成覆盖城乡、覆盖生命全过程的人口计生利益导向机制,较好地解决了干群“生多生少一个样”的问题。

3. 抓好“两无”活动

为千方百计稳定低生育水平,在全省建立激励机制,鼓励各地创造性地开展镇(街)无政策外多孩出生、村(居)无政策外出生活活动。政策外出生得到有效控制,从而使广东政策生育率创历史最高水平。

4. 抓好综合改革

开展省、市、县(市、区)、镇(街)、村(居)五级联创的人口计生工作综合改革新机制,设立项目创新奖,积极探索行之有效的工作思路和方法,许多创新既有区域典型意义,又有全局示范效应,得到了国家的肯定和推广。

5. 抓好挂钩帮扶制度

率先在全国建立人口计生挂钩帮扶制度,形成“省帮县(市、区)、市帮镇(街)、县(市、区)帮村(居)、镇(街)关心到户、村(居)服务到人”的工作格局,有力扭转了后进地区人口计生工作面貌,提升了人口计生工作的整体水平。

6. 抓好流动人口服务管理“一盘棋”

创新社会管理,大力促进流动人口流出地与流入地的计划生育双向考核和区域协作,率先推出居住证制度和农民工落户城镇的积分制,基本形成省内外流动人口计划生育服务管理“一盘棋”格局。深入开展“计划生育优质服务先进单位”创建活动,基本建立起出生缺陷干预的三大体系,在全省基本实现了人口计生基本公共服务均等化。

7. 抓好人口信息化建设

初步建成了广东人口数据库,实现省、市、县(市、区)、镇(街)、村(居)的五级连接;珠江三角洲各市普遍建立流动人员和出租屋管理信息系统,与公安、劳动、工商等部门实现信息共享,“横到边、纵到底”的人口计生信息网络基本建成,在经济和社会发展发挥了基础性作用。

8. 抓好宣传倡导

“宣教创新示范省”建设取得积极进展,已形成开展青春健康教育、编印《人之初》杂志、举办性文化节等一系列具有地域特色的宣教工作品牌,具有广东特色的宣教工作之路已经逐步形成,潜移默化地引导群众树立依法生育的婚育观念。

二、“十二五”期间人口发展态势

(一) 人口数量增速趋缓

一方面,在持续加大人口计生工作力度的前提下,户籍人口自然增长速度将趋缓,但流动人口积分入户政策因素的影响,将使广东省户籍人口机械增长速度提高。另一方面,随着“转型升级”和“双转移”战略的深入实施,跨省流入人口增长将趋缓。综合以上两方面因素,预计“十二五”期间广东省常住人口年均增长 100 万人左右,期末总人口数量接近 1.15 亿人(见表 1)。

表 1 “十二五”期间广东省人口主要指标预测

项 目	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
常住人口(万人)	10 643	10 840	11 035	11 232	11 425
户籍人口(万人)	8 626	8 731	8 838	8 946	9 056
出生人口(万人)	144	141	139	137	136
出生率(‰)	13.5	13.4	12.8	12.5	12.2
总和生育率	1.716	1.692	1.675	1.667	1.667

(二) “人口红利”期持续稳定

2015 年广东省常住人口中 0~14 岁人口的比重预计占 16.8%,15~64 岁人口的比重占 77.2%,65 岁及以上人口的比重占 6.0%。人口总抚

养系数达 29.5%，比全国平均水平低 21.0 个百分点，比世界平均水平低 33.6 个百分点，比 53% 的“人口红利”期标准低 23.5 个百分点。社会新增劳动力平均受教育年限达到 14 年。此外，流动人口持续净流入也促使广东省劳动适龄人口不断增加，据测算，广东省收获人口红利的机会窗口将在今后 35 年内持续开启。

（三）人口流动呈现新特征

首先，跨省流入人口增量减少，但省内流动频率和规模增大；其次，在新增加的常住人口中，流动人口（含本省户籍人口）的增加约占 75%，大部分将流入经济发达地区；再次，举家迁移和在流入地长期居留的现象日益增多。人口迁移的新特点对流出地和流入地公共资源（特别是教育、医疗）的合理配置、社会保障的异地转接、服务到位和动态管理提出了高要求。同时，人口流动的地区偏好加大了实现人口功能区规划目标的难度。

（四）人口问题趋于复杂多元

① 人口出生性别比持续失衡。出生性别比问题尽管近年来有所改观并趋于稳定，但预计“十二五”末仍将达到 115 左右，其累积效应可能在未来 10~20 年间导致严重的“婚姻挤压”现象；② 人口老龄化提速，按户籍人口计算，“十二五”期末 65 岁以上的人口比重将达到 7.2%；③ 家庭结构继续呈现小型化趋势，家庭不稳定性增加、社会功能弱化；④ 中高端劳动力供应不足，劳动力市场的主要问题由就业压力转为技术劳动力短缺；⑤ 如果没有户籍制度的重大改革，城市人口中无当地户籍的外来人口将占总人口的 1/2 左右。

三、未来人口发展战略设计

人口发展战略是广东省经济社会发展的基础性战略。在新时期,要全面做好人口工作,加强组织领导、加强战略研究、加强政策统筹、加强工作协调、加强队伍建设、加强任务落实,在社会经济决策中强化人口因素的话语权。促使人口发展成为推动“加快转型升级、建设幸福广东”的重要引擎。

(一) 指导思想

以中国特色社会主义理论体系为指导,深入贯彻落实科学发展观,深入总结和准确把握人口发展规律,按照“加快转型升级,建设幸福广东”的核心任务和“做好人口工作,建设幸福家庭”的总体要求,坚持计划生育基本国策,以人的全面发展统筹解决好人口问题,稳定低生育水平,提高人口素质,优化人口结构,引导人口合理分布,保障人口安全,促进人口与经济、社会、资源、环境协调可持续发展。

(二) 基本原则

坚持党政领导,坚持统筹谋划,坚持综合改革,坚持公平善治,坚持真抓实干,坚持服务关怀,坚持宣传倡导。

(三) 战略目标

1. 近期目标(2011~2015年)

(1) 调控人口总量。常住人口总量控制在1.15亿以内,户籍人口总量控制在9300万以内。育龄妇女总和生育率控制在1.7左右。人口自然增长率控制在8.50‰以下,其中户籍人口自然增长率控制在7.50‰以下。

(2) 优化人口素质。全民生殖健康状况达到全国先进水平。婴儿死亡率和孕产妇死亡率达到发达国家水平,平均预期寿命达到78岁以上,出生人口性别比降至115以下。在粤常住人口平均受教育年限达到全国先进水平。九年义务教育巩固率为93%,义务教育逐步扩展至学前教育 and 高中教育。围绕加快转变经济发展方式、建设现代产业体系的需求,通过基础教育、职业培训、人才引进等多种形式提高劳动力综合素质。

(3) 引导人口有序迁移。切实加强流动人口管理和服务,以国家主体功能区划和广东省主体功能区划为基本依据,制定引导人口合理流动、有序迁移的政策,积极稳妥推进城镇化,力争在“十二五”期间使全省人口城镇化水平达到68%以上,其中珠江三角洲地区达到85%以上。促进城市化发展由偏重规模扩张向注重质量提升转变,由城乡分割向统筹发展转变,提高城乡一体化公共服务统筹水平。通过实施人口功能分区规划合理引导人口流动,进一步缓解人口与资源环境之间的矛盾。

(4) 建设幸福家庭。加强人口和家庭社会公共服务改革,以提高家庭发展能力为切入点,为幸福广东的建设奠定微观基础。加大对单亲、留守、零就业、孤残等特困家庭的支持和针对性帮扶,缓解贫困的代际传递,让改革开放的发展成果惠及所有家庭。发挥家庭在推行基本国策、消灭贫困、推进社会性别平等的积极功能,强化家庭在养老中的责任。

(5) 应对人口老龄化。健全城乡居民养老保险体系、城乡居民医疗保险体系和老年人救助体系,形成适度普惠型的社会养老服务体系,将

社会养老服务体系建设的目标纳入各项经济社会发展规划,培育壮大老龄服务事业和产业。

(6) 提升人口和计划生育工作水平。进一步推进人口管理和综合服务综合改革,建设更加完备的人口管理和社会公共服务体系。制定人口发展评估体系,开展人口发展对产业布局、公共资源配置、社会保障等方面的综合评估,不断创新人口工作的新机制,“十二五”期末工作考评指标全面达到全国先进水平。

2. 中期目标(2016~2025年)

(1) 实现人口和计划生育工作思路和方式的转型,强化人口管理和服 务职能,加强人口管理和服 务体系建设,重视家庭结构和代际关系的变化,通过建设“幸福家庭”,促进“幸福广东”建设。

(2) 常住人口控制在1.23亿以内,户籍人口控制在1.05亿以内。人口自然增长与经济社会发展需求相适应。2020年出生性别比降到110以下。

(3) 人口素质有大幅度提高。婴儿死亡率和孕产妇死亡率达到国际先进水平,平均预期寿命超过80岁。显著提高劳动者素质对经济增长的贡献率,实现人才强省。

(4) 全省人口城镇化水平达到75%以上,进入以提升城镇化质量为主的 后城市化阶段,全面实现城乡一体化。

(5) 社会保障水平进入全国先进行列。以人口安全保障、服务体系 建设为抓手,促进社会管理水平的提高。

3. 远期目标(2026~2050年)

力争常住人口峰值调控在1.3亿以内,户籍人口控制在1.10亿以 内。完成人口素质和健康水平的全面提高,形成结构良好、分布合理的人口现代化格局,促进人口长期均衡发展,落实以人的全面发展为中心,完成人口大省向人力资本强省的转变,人口与经济、社会、资源、环境协调可持续发展走在全国前列。

四、战略措施和建议

实现上述目标,广东省要立足省情,发挥处于改革开放前沿的政治经济优势,在人口管理和 service 上先行先试、积极探索,锐意改革,不断创新,通过重点工程落实全面做好人口工作。

(一) 开创人口管理和 service 新局面

1. 全面落实《中共广东省委、广东省人民政府关于加强计划生育工作促进人口长期均衡发展的决定》

把全面做好人口工作纳入“十二五”全省经济社会发展战略框架之中。通过人口调控,促进形成人口均衡、资源节约、环境友好型社会;通过综合治理出生人口性别比,促进社会性别平等和公平社会建设;通过人口素质提高,促进经济发展方式转变和社会软实力提升;通过维护妇女儿童合法权益和幸福家庭建设,促进民生福祉和社会和谐的显著改善;通过完善动态人口管理和 service 机制,促进基本公共服务均等化和提升社会管理水平;以主体功能区规划为引领,以产业、劳动力“双转移”为抓手,通过引导人口合理分布促进区域协调发展和城乡一体化。

2. 建议完善现行生育政策

在全国酝酿完善生育政策的大趋势下,广东省具备“先行先试”的条件。广东省的人口和计划生育工作已经取得巨大成效,在实现人口控制目标的同时,也具备相应的人口管理与调控能力,为进一步完善生育政