

# 人口服务管理体制研究

Studies on Mechanism of Population Services and Management

国家人口计生委课题组 编

 世界知识出版社

# 人口服务管理体制研究

Studies on Mechanism of Population Services and Management

国家人口计生委课题组 编



世界知识出版社

图书在版编目 ( CIP ) 数据

人口服务管理体制研究 / 国家人口计生委课题组编.

—北京: 世界知识出版社, 2012.5

ISBN 978-7-5012-4281-8

I. ①人… II. ①国… III. ①人口—管理体制—研究—  
中国 IV. ①C924.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 ( 2012 ) 第 099793 号

责任编辑  
责任出版  
责任校对  
封面设计

袁路明  
赵 玥  
张 琨  
田 林

书 名

人口服务管理体制研究

Renkou Fuwu Guanli Tizhi Yanjiu

作 者

国家人口计生委课题组 编

出版发行

世界知识出版社

地址邮编

北京市东城区干面胡同51号 ( 100010 )

网 址

www.wap1934.com

电 话

010-65265923 ( 发行 )

印 刷

北京盛通印刷有限公司

经 销

新华书店

开本印张

787 × 1092 毫米 1/16 7 印张

字 数

66 千字

版次印次

2012 年 6 月第一版 2012 年 6 月第一次印刷

标准书号

ISBN 978-7-5012-4281-8

定 价

18.00 元

版权所有 侵权必究

# 编 委 会

主任：陈 立

编委：蔡 昉 都 阳 杜正艾 高 山  
郭震威 韩俊丽 何兴强 黄长群  
李坚高 李建民 唐勇林 田德文  
王韦华 文 铠 肖勤福 邢天添  
许长旺 杨雪冬 袁路明 张车伟  
赵长茂 周恭伟

(以上按姓氏拼音排序)

## 序 言

# 努力探索社会转型期的 人口服务管理制度

经过30多年的改革开放，我国经济高速增长，物质生活条件得到很大改善，国家发展进入一个新的历史阶段，经济、社会、文化等多个领域呈现出转型发展的突出特点。人口发展随之也出现一些重要的转折性变化，在未来较长时期，人口数量问题仍然是一个制约我国经济社会发展的重大问题，但人口素质、结构和分布问题，已逐渐成为影响全面协调和可持续发展的关键因素。面对系统性转型时期的新情况、新特点，迫切需要我们不断提高统筹人口与发展的能力和水平，统筹解决好人口与经济、社会、资源、环境的互动关系。进一步深化人

口服务管理制度改革，加快建立有利于促进人的全面发展的体制机制，就成为我们当前必须重点谋划、全力推进的重要战略任务。

2003年，国家计划生育委员会更名为国家人口和计划生育委员会，增加了人口发展战略研究、人口发展规划制定和人口发展状况监测等一系列“大人口”的新职能。2004年，在中央提出贯彻落实科学发展观、全面建设小康社会的背景下，国务院组织开展国家人口发展战略研究，提出了“优先投资于人的全面发展”的战略理念。近些年来，按照以人的全面发展统筹解决人口问题的总体要求，各地进行了艰苦的探索，取得了一些成绩。但是由于受到我国现行人口基础管理体制和机制的制约，这些工作大多停留在宏观规划层面，还不能顺畅地纳入各级政府的中心工作，不能转化为具体的人口管理实践。概括起来，统筹解决人口问题的难点在于：**一是任务落实难度大。**人口服务管理的内容极为丰富，涉及绝大多数政府部门。国务院授予人口计生部门统筹解决人口问题的职能多集中在宏观层面，需要多部门协调，与现有人口计划生育工作体系缺乏有机衔接。**二是发展方向待明确。**我国计划经济

时期的人口服务管理制度是严密而有效的，但是随着改革开放进程不断深入，这一制度体系的有效性逐渐减弱。各地为了适应新形势的需要，创造了许多新的做法，但是全国范围尚没有统一的规范，导致人口服务管理制度环境的变动较大，缺乏必要的稳定性。**三是思想认识不统一。**对于传统的计划生育工作，我们这支队伍驾轻就熟，但对统筹解决人口问题的工作任务了解和认识相对不足。在人口控制方面投入较多，对统筹解决人口问题的投入相对较少。我们相当一部分工作者存在着畏难情绪，统筹解决人口问题的实践进展缓慢。

为解决这些难点问题，我们从2010年开始，在国家人口发展战略研究的基础上，从实现人的全面发展的高度，系统整理了各地的实践创新，启动了人口管理的课题研究，并确立了四个基本原则：**一是前瞻性原则。**在充分考虑现行法律环境的基础上，突出体制机制创新，保持适度的前瞻性。**二是实践性原则。**研究成果必须来自基层实践，能够用于指导实践，经得起历史和实践的检验，反对脱离实践基础的空洞设计。**三是整体性原则。**着眼于政府的整体职能体系建设，加强人口管理与服务的科

学分工，有序联动，简约高效。**四是主动性原则。**

根据人口工作未来可能的走向，积极探索人口计生部门在今后人口服务管理方面的功能定位。

2011年以来，中央多次强调加强和创新社会管理，成立了中央社会管理综合治理委员会。根据中央社会管理综合治理委员会的安排，赋予了人口计生部门“参与人口服务管理体制的规划制定与政策设计”的重要职责。国家人口计生委组织成立课题组，由发展规划与信息司具体承担，按照上述四个原则，从经济社会转型对人口管理体制带来的挑战、不同地区的人口管理政策、我国人口管理体制改革的基本方向、路径选择和可能的框架等方面展开研究。形成了《人口发展与经济社会转型》、《再造城镇化进程中的“人口制度红利”》、《重构新时期人口基础管理框架》、《深圳和珠海人口管理模式的比较》、《英国人口管理的实践与启示》、《推行差别化人口管理，实现人口与产业再平衡》、《北京的“人口苦恼”与人口规划的基础作用》、《把社区建设成为我国人口管理新平台》、《引导人口合理分布促进协调发展》等一系列阶段性的成果，受到中央领导同志的充分肯定。本书就是这些研究成果的



汇集，总的来说，人口管理应着眼于人口发展，着力于优先投资于人，落实于人口服务，寓管理于服务之中。

——确立“人口服务”的基本逻辑主线。一个国家的人口管理体制，通常是由这个国家特定时期的政府行政重心决定的。我国历史上，曾先后出现过以军事为重心的“兵役型人口管理”、以税赋为重心的“赋役型人口管理”、以治安为重心的“管制型人口管理”。当前，随着我国经济社会的整体转型，我们面临着从建设型政府向服务型政府的过渡，人口管理也必然需要随之完成由管控型向服务型的转变。国际经验表明，世界主要发达国家在第二次世界大战结束后，都经历了人口管理从“人口管控”为主向“人口服务”为主的转变，主要原因就在于他们不约而同地将政府行政重心转移到强化公共服务上来。

——构建“人口服务型”的基本职能体系。与“管控型”体制相比，“服务型”人口管理的逻辑起点不同，其管理职能的组合方式也有所不同。新人口管理体制下的基本职能体系，必须能够支撑和衔接涉及人口发展的所有公共服务领域，有利于形成

行政组织、事业服务组织和公民自治组织等共同参与的多元化管理格局。其基本框架主要包括健全国家人口立法，制定有约束力的国家人口发展规划，逐步完善人口政策，建立城乡、区域、民族统一的人口登记制度，实施人口发展状况监测，建立开放的全国人口信息公共平台，依法提供基础信息服务等主要内容。

——选择“人口服务型”的基本管理载体。依托单位制度衔接各项社会福利政策，通过单位管理实现人口管控，是我国原有人口管理体制的一个重要特点。在这种体制下，每一个成年公民都要接受一个单位的管理，这个单位可以是企业、学校、生产队、机关、社会团体等等。单位不仅直接影响成员的就业、收入、住房及生老病死等诸多社会待遇，而且也具体负责成员的思想教育、奖励、处罚和迁移。随着改革开放的不断深化，让“单位人”还原为“社会人”，让全体公民以平等身份享受均等化的公共服务，必然要求重新定位人口管理的基本载体。新体制应该实施单一的属地制度，革除单位制，改造“街居制”，整合政府、社会组织和公共服务机构等各种力量，将居民社区作为人口基础

管理的主要载体，是尽快形成服务型人口管理体制的突破口。

——建立“人口服务型”的基础工作机制。新时期的人口管理体制，应具备跟踪人口流向、分析人口结构、提高服务水平、引导人口布局的能力，完全不同于传统管控型体制。其一，管控型的人口管理，必须尽量降低人口流动的规模和频率，为人口管控创造必要的封闭条件。而新体制则主要以人口迁出地和迁入地的信息跟踪为主要工作对象，其管理的是流动的人口信息，对人口的自由迁徙权没有内在排斥性。其二，管控型的人口管理，依赖于相对固定的人口户籍属地，在行政管理中严格区分异地人口的身份，并在客观上造成公民待遇的不平等。而新体制着力衔接人口迁出地和迁入地的相关公共服务部门，必须立足于均等的公民身份。其三，管控型的人口管理，不便于为复杂的公共服务体系开辟过多的组织接口。而新体制必须打造促进人口发展的共有基础平台，通过对公共服务部门的服务，实现对人口发展的服务。

——以人的全面发展统筹解决人口问题。按照中央提出的全面做好人口工作的战略部署和胡锦涛

总书记强调的“加强战略研究、加强政策统筹、加强工作协调、加强任务落实”和“切实稳定低生育水平、切实加快建设人力资源强国、切实促进社会性别平等、切实加强流动人口管理和服务、切实应对人口老龄化、切实促进家庭和谐幸福”的总体要求，新时期创新服务型人口管理体制，以人的全面发展统筹解决人口问题，至少需要在四个方面积极探索。

**一是人口发展规划。**在“建设型政府”中，人口规划往往从属于产业规划和国土规划，相对比较欠缺。而在“服务型政府”中，人口规划作为政府主要公共服务项目的依据，具有重要的基础性作用。我们应高度重视人口规划工作，提高人口规划的实用性，在充分考虑即期资源、环境、经济基础和财政能力约束的条件下，统筹解决人口数量、素质、结构和分布问题；确立人口规划的约束性，使人口规划中的重要指标，成为国民经济和社会发展规划中的约束性指标；强化人口规划的综合性，使人口规划成为协调政府各部门、公共服务各机构及社会各主体实施社会管理的共同指导工具。

**二是人口发展监测。**我国目前尚未系统地开展

人口发展状况的行政监测工作。国家人口计生委组织进行的流动人口监测，可以视为我国人口发展监测的雏形。近年来，人口计生系统组织开展的人口发展战略研究和人口发展功能区研究，形成了一批重要指标和比较成熟的数据模型，积累了不错的经验。我们应充分利用已有的基础，将人口规划中的约束性指标，转化为一套行政监测指标体系，发挥人口计生系统的组织网络优势，将人口发展监测落到实处。

**三是人口信息服务。**依托对流动人口的计划生育服务，通过婚育登记，实现流动人口的基本信息跟踪。以全员人口信息为主要依据，建设基础人口信息平台，规范信息采集和数据交换，提高流动人口信息跟踪的技术支撑能力。开展部门间信息共享，以服务换信息，提高流动人口信息跟踪的质量。积极建设人口服务管理档案，探索基于人口服务管理档案之上的公共服务方式、方法和渠道，并率先在流动人口服务管理中加以落实。

**四是人口发展考评。**充分发挥人口和计划生育目标管理责任制的导向作用，制定适应统筹解决人口问题、促进人的全面发展需要的考核指标体系，

引导政府、相关部门和社会各界重视人口工作，形成统筹解决人口问题的合力。

人口管理是一个全新的研究领域，我们的研究刚刚起步，难免存在不足之处。我们将阶段性的研究成果汇集成册，旨在介绍我们对人口管理创新的初步设想和基本思路，供同志们参考。希望大家多提宝贵意见，共同研究，为探索新时期统筹解决人口问题道路做出应有的贡献。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '阳志' (Yang Zhi), written in a cursive style.

2012年5月

# 目 录

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 人口发展与经济社会转型.....           | 1  |
| 再造城镇化进程中的“人口制度红利”.....     | 15 |
| 重构新时期人口基础管理框架.....         | 25 |
| 深圳和珠海人口管理模式的比较.....        | 35 |
| 英国人口管理的实践与启示.....          | 44 |
| 推行差别化人口管理 实现人口与产业再平衡 ..... | 55 |
| 与人口规划的基础作用.....            | 64 |
| 把社区建设成为我国人口管理新平台.....      | 74 |
| 引导人口合理分布 促进协调发展.....       | 81 |
| 后 记 .....                  | 90 |

# 人口发展与经济社会转型

改革开放以来，我国经济保持了30多年的高速增长，创造了世界发展史上的奇迹。这种上行的态势能否长期平稳地保持，是考量我国今后发展的基础。像我们这样一个占世界人口1/5的发展中大国，经济的上行抑或下行，对内部社会问题的解决和对外部世界的发展，影响都是巨大的。

## 一、“东亚奇迹”中的经验和教训

从20世纪下半叶开始，东亚经济多波次轮番持续增长，成为国际经济中十分引人注目的现象。“东亚奇迹”的这种“雁行发展”轨迹，经历了前后重叠的四个增长高峰：继日本于20世纪50年代率先崛起之后，韩国等“四小龙”（还包括新加坡、中国台湾和中国香港）于60年代



掀起了第二波高速增长，泰国等东盟国家于70年代推动了第三次高速增长，80年代以后中国引领了第四轮高速增长。维系“雁阵”的主要纽带，是当生产成本特别是劳动力成本上涨、资源环境约束趋紧时，先行经济体就把低附加值的劳动密集型制造业转移到跟随经济体。这种因产业升级而发生的社会经济转轨能否顺畅，成为决定不同国家发展命运的关键点。

### ——韩国保持持续上行态势的经验

1962年以来，韩国抓住国际产业转移和国内人口转变迅速到来、儿童人口比例下降的有利时机，清晰地走出了一条在国家战略规划指引下，超前投资和深入开发人力资源，带动产业结构持续升级的道路，保持了经济长期较快发展。韩国具有崇尚文化教育的传统。1953年，政府制定6年免费义务教育制度，教育经费支出占GNP的5%。20世纪60年代初居民识字率约80%，人力资本水平远远领先于大多数发展中国家。60年代中期开始，普及初等和中等教育。70年代，提出“科技立国”战略，普及高中教育，建立包括正规教育和职业培训在内的比较完备的多层次教育体系。1980年，高等教育毛入学率达14.7%，基本实现从精英型向大众型的转变。90年代，在学龄人口减少的形势下，政府积极普及高等教育，建立终身学习制度。目前，国民平均受教育年限为11.6年，是亚洲的最高水平。