

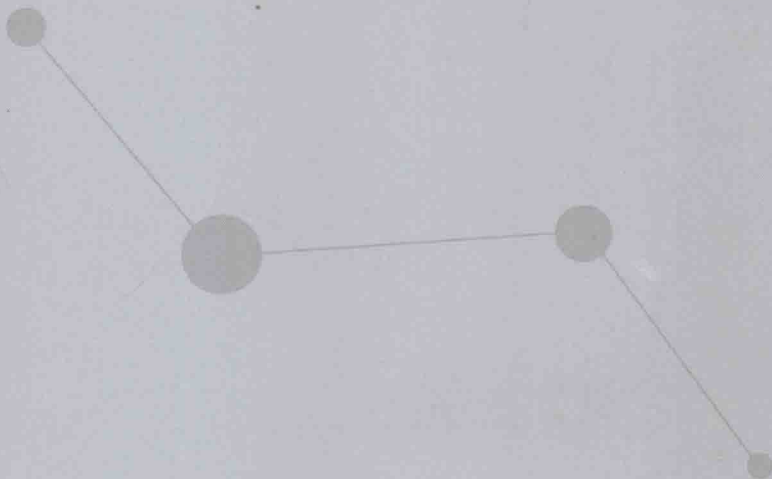


苏州大学211工程第三期项目标志性成果

城乡一体化背景下的人口城镇化

以苏州市为例

高 峰/著



科学出版社



苏州大学211工程第三期项目标志性成果

城乡一体化背景下的人口城镇化

以苏州市为例

高峰/著

本书获

教育部人文社科重点研究基地重大项目“城乡一体化背景下的人口城镇化研究”(11JJD840004)

教育部人文社科重点研究基地苏州大学中国特色城镇化研究中心“城乡一体化背景下的人口城镇化研究创新团队项目”(GJ213136)

教育部人文社科重点研究基地苏州大学中国特色城镇化研究中心“适应城镇化发展的社会管理创新研究”(GJ213110)

苏州大学211工程第三期项目“生态型区域(苏南)社会治理研究”

支持



科学出版社

内 容 简 介

本书是作者近年来主持的有关苏州城乡一体化与人口城镇化方面的课题研究成果。在课题研究中,作者力求兼顾学术性和资料性,对苏州城乡一体化与人口城镇化的若干重大前沿问题作专题调研,在此基础上进行了比较深入的理论分析,提炼了一些规律性的认识,对其他地区推进相关工作有重要借鉴意义。可以说,这本书既能为政府决策部门制定政策提供参考依据,也能为专家学者进行专题研究提供典型素材。

本书可供高等院校社会学、农业经济管理专业师生及关注我国“三农”问题、城乡一体化问题的研究人员及政府相关部门工作人员阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

城乡一体化背景下的人口城镇化:以苏州市为例 / 高峰著.

—北京:科学出版社,2014.12

(第三部门与区域治理)

ISBN 978-7-03-042862-2

I. ①城… II. ①高… III. ①城乡化—研究—苏州市 IV. ①F299.275.33

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第305018号

责任编辑:林 剑 / 责任校对:胡小洁

责任印制:徐晓晨 / 封面设计:东方文华

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015年1月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2015年1月第一次印刷 印张:14 5/8

字数:300 000

定价:96.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

推进苏州市城乡一体化与人口城镇化发展，应当坚持以人的全面发展为工作中心，实施质量导向型的城镇化战略；实施组团发展模式，推动区域空间布局的城乡一体化；强化现代服务业和现代制造业的“双重支撑”；强化土地扩容和环境治理的“双重保障”；推进户籍人口和外来人口的“双重统筹”。

一、推进城乡一体化与人口城镇化，推动城镇化由数量型向质量型转变

城乡一体化是城镇化后期阶段的必然选择。城镇化是由非均衡到均衡的发展过程，在城镇化的前期、中期阶段，经济效益是首要目标，通过投资集中、工业集聚产生规模效应，壮大经济实力，实现中心城市的优先发展，属于“数量型城镇化”过程。这一过程是必经的，但也是有城市偏向性的，它会导致城乡发展的不平衡，而且城镇化环境代价、社会代价甚至政治代价都很大。当城镇化水平达到 65% 以上，进入后期阶段时，均衡发展不仅有了可能，而且是迫切需要。城乡统筹、城乡一体化是城镇化后期阶段实现均衡发展的基本形式，也是“质量型城镇化”的必然选择。

城乡一体化既是一种战略思路，又是一种战略目标。作为战略思路，确立城乡一盘棋的意识，尤其要突出农村的建设和发展。要制订城乡一体化发展规划，要制订专门的农村区域经济建设、环境整治和社会发展的发展规划。这一规划要纳入城乡统一体，确立它的权威性、法则性，而不是仅作为附属于城市的“郊区规划”。要改革城乡隔离的各种机制体制，特别是实质性地破除城乡二元户籍制度障碍。作为战略目标，城乡一体化需要在发展布局、产业升级、环境保护、公共服务等方面实现城乡之间的协调、均衡和人群平等。从城镇化进程来看，当前苏州市正处于城镇化快速推进时期，“十三五”期间，苏州市的城镇化仍有可能保持每年一个百分点的推进速度，到 2020 年城镇化水平将接近 80%，其后推进速度将逐步减缓，预计到 2040 年前后达到 90% 左右的终极水平，城镇化过程基本完成。从城镇化的内涵目标来看，重视城镇化内在质量的时期已经到来，城

乡统筹、城乡一体化发展是实现城市化数量与质量高度统一的重要手段。

质量型城镇化目标也是有层次、有阶段性的。“十二五”期间是着力推进本地城乡的一体化，实现本地户口城乡居民的待遇同等化，并为跨区域的户口制度接轨、彻底破除城乡二元制度创造条件。2015年之后，随着国家层面上的户籍制度改革和农村社会保障体系的逐步建立，流动人口与本地人口之间的大统筹、跨区域的城乡一体化也将成为区域发展的战略目标，为此苏州市需要做好政策、规划和设施建设上的充分准备。

推进城乡一体化发展有赖于社会治理模式创新。社会治理作为政府管理方式的一种新发展，是一种通过调动各种力量和资源以达到善治的社会体制。要适当引入市场机制，利用社会各方面的积极性提高公共服务的覆盖面和效率。

二、实施不同层次的组团发展模式，推动苏州市域空间布局的城乡一体化

1. 凸显组团特色，构建苏州空间布局的城乡一体化

“同构竞争”是长期困扰苏州、苏南，乃至长三角区域发展的难题，要减少同构摩擦，最有效的办法就是加强城市之间、城镇之间的联合，使竞争单元数量减少、规模变大。

苏州市的城乡一体化必须拥有“跳出苏州看苏州”的大视野，放在长三角的大区域背景下统筹规划。苏州市可以按照区位关系和产业特色，构建“一正两副”功能组团，“一正”即苏州市区（包括吴江区），突出中心城市功能，大力发展现代服务业和高科技产业；“两副”即昆山-太仓组团和常熟-张家港组团，重点提升现代制造业能级，并发展现代服务业。“两副”组团在具体的产业功能上还可以在行业层面上强化各自的特色，错位竞争。

调整港口布局，依托组合港优势，建设苏州市商贸物流副中心。目前太仓、常熟和张家港都有自己的港口，近距离竞争使得各自的腹地受到限制，应该考虑调整布局、联合发展，建成组合港，使之成为长江下游具有一定规模和实力的中转港。如果能够实现港口功能一体化，那么大苏州的保税区和物流中心必定确立，也一定可以形成一个规模更大、效益更好的商贸物流副中心，成为苏州对外贸易的重要窗口。

2. 合理调整镇村布局，择优做大做强中心镇、中心村

经过几次努力，苏州市的乡镇合并不仅提高了行政管理效率，而且大大强化

了中心镇的经济实力和区域竞争力。

相对而言，中心村的建设进展更加困难。今后要按建设新型社区的要求，将自然村合并，能大则大；同时强化一村一品意识，树立地方产业特色。这不仅是为了发展经济，也是为了改善农村的基础设施、整治乡村环境，还可以恢复和发展乡村生态功能，节约利用耕地，为城镇发展提供更多的土地空间。

三、强化现代服务业和现代制造业的城镇化双重动力，推动人口城镇化进程

依靠产业结构调整推动城市化进程，这既是对苏南模式的继承又是对苏南模式的发展。从继承的意义上说，苏南模式一直都是以产业结构升级为动力的，20世纪80年代是从农业向工业转移，以乡镇工业为基本动力；90年代开始，尽管工业化继续成为城市化的主要动力之一，但是商贸服务业迅速崛起，第三产业的重要性日益突出，与此同时，工业化的内涵也由过去的乡镇企业向大型现代工业发展，布局上从基层乡镇遍地开花向中心城市和中心镇集聚。

从发展意义上说，21世纪以来，苏州市的产业结构变化出现了新的趋势，第二产业的份额趋于稳定，现代服务业开始崛起，预示着与城市化阶段相适应的产业结构完善升级新阶段已经启动。这一新阶段将是第三产业大发展的时期，也是中心城市上层次、上水平的时期。

当然，第三产业的上升趋势并不代表第二产业的传统优势很快丧失，相反，以现代制造业为核心的工业化进程还将与现代服务业齐头并进相当长的时期。可以预见，在未来的20年时间内，苏州市的城镇化将是“双重动力”驱动时期。

苏州市的现代服务业和现代制造业发展要争取在长三角中取得较高的层次地位。现代制造业要充分利用紧邻上海的优势，不当“二线”城市，不当“二传手”，积极而直接地融入“大上海”的发展。尽管苏州也面临土地、环境等方面的发展压力，但是与上海相比，潜在空间还是很大的，所以积极承接上海的“溢出”机会，把苏州打造成上海制造业的潜力地带，直接站到世界制造业的前沿。苏州的现代服务业不仅要定位于为消费者服务，而且要更加关注生产服务领域，使现代服务业与现代制造业相互激励，真正成为城市化的强大的“双动力”。

中心城区和小城镇发展的产业依托要有所侧重：中心城区要更侧重于现代服务业，而小城镇则更侧重于现代制造业。城乡一体化发展进程中，城市的现代服务业既要着眼于为现代制造业服务，也要充分重视为发展现代农业提供各种优质

服务。也就是说，现代服务业与现代制造业不但为城镇发展提供坚实的产业依托，也要成为以城带乡、以工哺农的强大动力，从而形成现代服务业与现代制造业和现代农业融合发展的新格局，使推动城镇化的“双重动力”成为推动城乡一体化的“三重动力”。从产业发展看，苏州市的目标可定位于加快建成以现代服务业、现代制造业和现代农业“三业”俱兴的城乡一体化现代产业城市。

与此同时，要重视发挥苏州的历史文化名城的山水人文资源优势，大力发展休闲旅游业，提升城市品位。苏州人文荟萃，自然风光也别具特色，寺院藏林，院落枕水，山光悦鸟性，潭影空人心。苏州市应当充分利用这一优势，将休闲旅游作为现代服务业一个重要的特色领域大力发展。

四、依靠土地扩容和环境治理双重保障，实现城乡一体的可持续发展

1. 创新城乡土地利用政策，保护和节约利用耕地，为人口城镇化创造必要的土地空间

国家的保护耕地、节约利用耕地的既定政策具有全局合理性，但是也有局部不合理的情况，严重制约着发达地区的城镇化进程。对此，我们不能简单地抱着“局部服从整体”的态度去顺应，而应该积极联合呼吁，从国家层面上争取对现行政策进行修订，实现城镇化与保护耕地并行不悖的政策创新。过去，为了实现城镇化进程中的“占补平衡”，苏南地区曾经与苏北开展对口支持，实行建设用地的“异地平衡”，后来由于实质性的耕地大面积减少和土地资源的严重浪费而被国家所明令禁止。

“乡—城”迁移是城镇化的最主要形式，在大量的农村人口由内地迁入沿海城市的大背景下，要求沿海地区的建设用地实现就地的占补平衡，是不合理的，也是难以实现的。从这个意义上说，异地占补平衡具有“转移支付”性质，是合理的，如果我们配以严格合理的程序和管理办法，就可以保障国家耕地资源的总量平衡，实现耕地保护与城镇化进程的双赢。对此，地方政府应进行更积极的努力，开展异地占补平衡政策合理性与可操作办法的研究，争取国家层面的政策突破，把异地占补平衡由“羞答答”的政策投机，提升为合理合法的城镇化配套政策，为沿海地区同时也为全国的城镇化发展营造更好的政策氛围。

要积极探索和用好本地城乡土地资源流转政策。土地流转是当前广泛议论和探索中的重大政策，从国家层面上看，它主要关注的是农村土地使用权在农民之间的转移，而在苏州这样的发达地区，应该更主要关注土地的城乡转移。土地城乡转移的重要前提是脱离土地的农民的社会保障，苏州市应该结合本地居民的城

乡统筹政策，积极而高起点地推进覆盖农村的社会保障制度建设，率先实现本地社会保障的城乡同等化、城乡一体化，扫除城乡土地流转的制度障碍，为城市发展创造更多的土地空间。

与此同时，要严格执行保护耕地、节约利用土地的政策，坚决制止盲目圈地、浪费土地的现象，在引进项目中，对占地指标要严格审查，确保被占用的土地具备高强度的单位面积产出。在城市发展中，也要厉行土地节约，防止“摊大饼”式的无序蔓延。

2. 加强环境治理、改善人居环境，提升人口城镇化的环境质量

环境优美是理想人居环境的基础，苏州市要在发扬经济发展与环境保护相协调的优秀传统文化的基础上进一步加强环境保护工作，在环境建设和治理方面再上一个台阶，建成具有优美人居环境的典范城市。

苏州地处江南水网地区，水系既是优美环境的塑造者，又是环境污染的承载者、净化者，水污染防治、水环境保护是环境工作的中心。要加强对政府基础设施建设项目（如公路、桥梁、管线等），以及工业小区、房地产开发项目建设的规划和环境监管，建议建立水环境治理联席会议制度，团结治水；加强对擅自填堵河道、乱占岸线、污水直排、偷排等违法行为的查处力度等。

在加强环境污染治理的同时，要系统编制村镇居民点建设规划，高度重视水乡传统文化景观的保护和发扬，建设美丽乡村、美丽城镇。近年来，苏州市重点规划建设了若干个旅游点，起到了画龙点睛的作用。但是毕竟“睛”不能代替“龙”，面广量大的村镇特别是农村居民点的人居环境还不很理想，在全面进入城镇化后期阶段、经济实力日益强大的今天，应该把村镇居民点的系统改造建设逐步纳入政府工作日程。

五、推进户籍人口和外来人口的双重统筹，开创新老苏州人共建城乡一体化新苏州的新局面

城乡一体化既要着眼于城乡地域层面，更要着眼于城乡人群层面。城乡人群层面，不仅包括本地户籍人口，而且包括外来人口。在某种意义上，面向本地居民的城乡统筹或城乡一体只是一种“小人口”视野的“小统筹”或“小一体”。把以农民工为主体的外来人口进一步纳入城乡一体化发展轨道，积极推进户籍人口和外来人口的双重统筹，实现“大人口”视野的“大统筹”或“大一体”，是包括苏州在内的所有地区城镇化和城乡一体化的大势所趋。

城乡一体化的物质内涵主要是城乡公共服务的一体化，本地户籍人口城乡一体化的重点是公共服务设施的城乡均衡，提高地区公共服务的可达性，外来人口与户籍人口的一体化的重点是促进人群平等，提高外来人口公共服务的可得性。

1. 实现基本公共服务设施的城乡均衡，推进本地城乡一体化发展进程

一是均衡发展义务教育，进一步提高全民受教育年限。要在苏州市域范围内对教育资源进行空间上的均衡配置。现阶段，苏州市的中心城镇教育水平较高，而远郊区和农村的教育资源稍显薄弱，应该加大对农村教育机构的投入，提高其硬件设施水平和师资力量，在空间上，各个乡镇之间对教育资源进行合理有效地均衡配置，实现农村居民和城镇居民的义务教育同质化。

二是整合公共卫生资源，完善医疗卫生服务。整合卫生资源，调整结构布局，确保卫生资源配置向农村和社区倾斜。构建农村县级医院、乡镇卫生院和村卫生站三级服务体系，提高基本医疗卫生服务的可得性。空间上均衡分布大型医疗机构，方便居民就医。加强农村卫生人才队伍建设，建立高、中等医药院校定向承担农村卫生人才培养和在职卫生人员学历教育制度。采取积极措施，改善卫生人员工作和生活条件，吸引大、中专毕业生到农村卫生机构就业。

三是积极推进城乡社区建设，加快城乡公共设施建设。按照工业企业向园区集中、农业用地向规模经营集中、农民居住向新型社区集中的发展目标，大力扶持中心村建设，支持撤并人口较少、居住分散的自然村，全力推进农村居民集中居住。但不搞一刀切，要因地制宜、宜新则新、宜旧则改。大力推进农村社区建设，逐步在农村建立起社区公共服务、互助服务和志愿者服务、社区服务相衔接的服务体系，满足农村居民服务需要，实现镇村管理同步、基础设施同步和生活保障同步的“三个同步”，让农村与城市基本无二。

四是加大力度建设农村文化娱乐设施，加强农村精神文明建设。深入实施农村电影放映、乡镇综合文化站和农村书屋工程，建设文化信息资源共享工程农村基层服务点。广泛开展农村体育健身活动，转变农村居民传统的生活方式，鼓励他们参与到农村文化生活中去。引导和鼓励社会力量投入农村文化建设。大力创作和生产农民喜闻乐见的优秀文化产品，积极开展适合农村居民需求、健康向上的农村群众文化活动，着力丰富农村居民的精神文化生活。

五是改善基础设施条件，落实长效管理措施，提高农村环境卫生水平。首要任务就是筛选整治重点内容，如村庄内部道路、村庄供水设施、村庄排水设施、村庄垃圾集中堆放点、村内乱搭滥建、人畜混杂居住、村庄废旧坑塘与河渠水道、古村落与古建筑的保护等，切实改善农村的基础设施条件，为农村居民安家

立业提供良好的客观环境。

农村公共设施建设、社会文化建设要与农村生产生活相适应，而不是盲目地“向城市看齐”。新农村建设与农村城镇化相辅相成，但必须避免重蹈“村村像镇、镇镇像村”的覆辙，而是要在空间形态上使农村更像农村，在社会形态上使农村既能保持深厚农耕文化底蕴的鱼米之乡特色，又能享受到高度发达的现代城市文明。

2. 落实权利和义务对等的外来人口权益保障机制，逐步实现基本公共服务的人群均等化

一是分人群、分层次地为外来人口提供基本公共服务。健全全市统一的外来人口信息登记管理系统，作为为外来人口提供分层次公共服务的信息基础。建立一口采集、多方使用、专业维护、资源共享的信息登记管理系统，这样既可保证基础数据的连贯、统一，也可降低各部门分别采集信息的成本开支。该信息系统还应该能同时向有关部门反映外来人口对基本公共服务的及时需求，并反馈相应的服务给他们；同时，也可以根据该系统反映的信息对外来人口给予分层次的公共服务。

二是建立健全以常住人口为服务对象的社会保障制度，逐步完善外来人口权益保障机制，促进基本公共服务人群均等化。社会保障体系作为基本公共服务的重要组成部分，能影响到外来人口对整个基本公共服务享受情况的主观价值判断，从而影响其在苏州生活的适应感和身份认同感，也就是他们融入当地社会的程度，最终影响到苏州的城乡一体化进程。

六、坚持以人为本，积极推进以人的全面发展为中心的城乡一体化发展战略

从各地区推进城乡一体化发展的具体举措看，一般都主要着眼于规划、产业布局、基础设施、公共服务、就业社保和社会管理等大同小异的几个方面。从今后趋势看，检验各地区推进城乡一体化发展工作水平高低的标志，将会越来越聚焦于能否将各项工作都提升并落实到促进人的全面发展。尽管苏州市目前所有推进城乡一体化发展的行动举措都已体现了以人为本，但在推进城乡一体化发展过程中，仍然有必要进一步凸显和强化这个核心理念。

1. 推进城乡一体化发展的各项工作都要紧紧围绕促进人的全面发展

一是以促进人的全面发展为中心全面提升城乡一体化发展水平。具体来说，

现代服务业和现代制造业的“双重动力”，必须更加重视扩大就业和提高劳动者素质及就业质量；土地扩容和环境治理的“双重保障”，必须更好地有利于优化城乡人居环境；户籍人口和外来人口的“双重统筹”，更要聚焦于人的发展的全面统筹。

二是深入探索以人的全面发展为核心的城乡一体化发展水平的评估指标体系。怎样把以人的全面发展为中心的理念真正落实到具体的工作层面、如何衡量以人的全面发展为中心的城乡一体化发展水平，以至建立起相应的政绩考核指标，这是一个有待深入探索的重要课题。只有不断地深入研究，才能使推进城乡一体化的各项工作更好地纳入科学发展的轨道。

2. 推进城乡一体化发展的资源配置更加强调优先投资于人

促进人的全面发展，具体来说就是要优先投资于人的全面发展（简称优先投资于人）。优先投资于人，是最新制定的国家人口发展战略的精髓，其主要含义就是：在经济发展过程中，注重把更多的资源配置到与人的全面发展直接相关的领域。最主要的办法，就是增加对人的投资，特别是用于健康、教育、科学、促进就业、社会保障和公共服务等方面的投资。着重提出以下两点内容：一是把推进城乡基本公共服务均等化摆上更加突出的重要位置。推进城乡一体化，关键在于推进城乡基本公共服务均等化。我国现阶段的基本公共服务包括公共卫生和基本医疗、义务教育、社会救济、就业服务和养老保险等。其中，义务教育、公共卫生和基本医疗、最低生活保障，是最基本的公共服务。要充分关注城乡各类人群的服务需求和满意度，促进基本公共服务供给与需求的有效结合。要充分利用现有的政府服务网络，整合政府各类公共服务资源，搭建起促进基本公共服务的城乡一体化平台。二是城乡一体，教育为本。要大力弘扬苏州重视教育的历史传统，把提升城乡教育均衡发展水平列为优先投资于人的城乡一体化发展战略的重中之重。苏州可以考虑在全市城乡逐步普及高中阶段教育，使苏州在长三角地区率先将义务教育年限由9年延长为12年。实施优先投资于人的城乡一体化发展战略，有赖于政府、社区、企业的共同推进，关键还是理念先行。只有真正树立人力资源是第一资源的理念，才能开创优先投资于人的城乡一体化发展新局面。

3. 拓展城乡一体化人口计生服务功能，把以人为中心的城乡一体化工作更好地细化落实到家庭

近年来，苏州市认真贯彻《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》，以人的全面发展统筹解决人口问题不断取得新进展。人口工作直接服务于人，其服务体系“纵向到底、横向到边”，覆盖城乡每一个社区和每一个家庭。构建城乡一体化公共服务体系，必须充分利用好人口计生服务网络，使之逐步拓展服务功能，成为提供文化、科技、信息、法律、计生及保障等多方面公共服务产品的城乡一体化多功能服务网络。

越来越关注家庭发展，是人口工作新阶段的大势所趋。要更加凸显人口工作以家庭发展为落脚点，更加着眼于人口工作让家庭更美好！未来的人口工作旨在通过人性关爱、优质服务、分类指导、困难扶助、利益导向、有效激励等多种手段，统筹解决与人口工作密切相关的家庭发展问题。这样将会更加有利于提高城乡居民的生育、生命和生活质量，更加有利于把促进人的全面发展的工作细化落实到城乡千家万户，从而在家庭层面把苏州市的城乡一体化发展提高到一个新的水平。

目 录

第 1 章 城乡一体化的生育政策研究·····	1
1.1 生育水平、生育模式和生育意愿分析·····	1
1.2 现行生育政策下超低生育水平的社会经济后果·····	12
1.3 城乡一体化背景下的生育政策调整·····	16
第 2 章 城乡一体化的计生权益保障研究 ·····	22
2.1 计划生育权益保障政策梳理·····	22
2.2 计划生育权益保障政策评价和实践中存在的问题·····	28
2.3 推进城乡一体化的计划生育权益保障配套政策·····	32
第 3 章 城乡一体化的人口与计划生育公共服务研究 ·····	33
3.1 改革开放以来苏州人口发展态势·····	33
3.2 苏州市统筹解决人口问题的举措·····	36
3.3 推进人口计生基本公共服务均等化·····	38
第 4 章 城乡一体化的人口计生信息化建设 ·····	45
4.1 人口计生信息化建设及存在的问题·····	45
4.2 苏州市人口计生信息化建设策略·····	47
4.3 苏州市人口计生信息系统功能设计·····	47
第 5 章 城乡一体化的人口与计划生育综合配套改革 ·····	57
5.1 主要目标与任务·····	57
5.2 方案设计·····	58
5.3 工作重点及进度安排·····	63
第 6 章 外来人口居住证制度的可行性研究 ·····	65
6.1 研究背景与基本思路·····	65
6.2 苏州实施外来人口居住证制度的意义·····	68
6.3 苏州实施外来人口居住证制度的可行性分析·····	74
6.4 苏州市实施外来人口居住证制度的思路与建议·····	80
第 7 章 城乡一体化背景下的新型社区建设与管理创新：基于凤凰镇的调研 ·····	94

7.1	研究的背景	94
7.2	文献调查与深度访谈的基本内容	96
7.3	问卷调查的基本内容	100
7.4	基于调研的政策建议	108
第8章	城乡一体化背景下重点人群民意调查	115
8.1	调查缘起与设计	115
8.2	调查结果呈现	122
8.3	结论与讨论	141
参考文献		149
附录		150

第1章 城乡一体化的生育政策研究^①

形成城乡发展一体化新格局，是统筹城乡发展、构建新型城乡关系提出的新要求，也是构建社会主义和谐社会的重要基础。人口问题始终是苏州市的一个基础性和全局性问题。当人口的数量、素质、结构、分布、迁移与城乡二元结构交杂在一起时就会变得异常复杂，这就迫切要求我们树立以人为本的理念，以人口管理作为社会管理核心，以促进人的全面发展作为我们一切工作的出发点和落脚点，积极探索建立城乡一体化人口服务和管理新机制。

1.1 生育水平、生育模式和生育意愿分析

1.1.1 生育水平分析

生育水平集中考察生育率的数量和进度变化情况，对生育水平的研究不仅关系到对妇女生育历史的回顾与判断，而且关系到对未来生育状况的分析与预测，更进一步关系到对人口发展态势的正确认识与宏观把握，从而制定出相应的战略和政策，以合理引导未来人口的可持续发展。

1. 出生率持续下降，呈超低生育水平稳定状态

自1970年苏州市全面推行计划生育工作以来，人口控制工作取得了巨大的成就。人口出生率与自然增长率分别由1970年的25.6‰与18.9‰稳步下降到2000年时的7.1‰与0.6‰，其中1998年与1999年还出现了人口自然负增长。自2001年后人口自然负增长的势头越发明显。早在20世纪70年代中期苏州妇女的生育率就降低到了更替水平，这比全国整整早了近20年。更为突出的是苏州妇女生育率在下降到更替水平以后，并没有在更替水平上徘徊波动，而是进一

^① 本章为作者承担的2009年度苏州市人口和计划生育委员会“城乡一体化进程中苏州人口计生配套政策和制度研究”课题的成果之一。

步持续快速下降。1981 年与 1990 年苏州妇女生育率分别降至 1.36‰与 1.23‰，2000 年时更是降低到不足 1‰的水平，虽然实际生育率极可能要高于这一数字，但持续低生育水平的格局在苏州早已形成，这是不争的事实，如表 1-1 所示。

表 1-1 苏州市妇女生育率的变化

年份	总和生育率/‰	人口净再生产率/‰	年份	总和生育率/‰	人口净再生产率/‰
1981	1.36	0.65	1995	1.00	0.48
1990	1.23	0.59	1996	0.89	0.42
1991	1.05	0.50	1997	0.85	0.40
1992	1.02	0.49	1998	0.85	0.40
1993	0.97	0.46	1999	0.86	0.41
1994	0.99	0.47	2000	0.97	0.46

资料来源：①总和生育率引自骆克任、朱建国：《苏州市未来人口发展趋势预测》，《2001—2015 年苏州人口发展战略研究》课题组，2002 年 11 月。

②人口净再生产率引自陈友华：《近喜远忧的持续超低生育率——以苏州为例》，《江苏社会科学》，2004 年，第 4 期。依据总和生育率估算得出，估算公式为：人口净再生产率=TFR/2.1。该公式中 2.1 为假设的更替水平的生育率

2. 新一轮出生人口高峰即将到来

虽然苏州市目前处于低生育率稳定时期，但是未来苏州市出生人口和生育水平受育龄妇女特别是生育高峰年龄组女性构成变化影响，新一轮出生人口高峰即将到来。如果考虑未来迁移因素^①，苏州市在 2001～2015 年每年出生人口数的峰值将出现在 2014 年，出生人口数为 5.03 万人，比 2000 年的 3.71 万人要增长 35.5%；其中 2011～2015 年每年出生人口数都在 4.7 万人以上。一直到 2019 年后出生人口数才会降至 4.5 万人以下（图 1-1）。计划生育部门需要为即将到来的生育高峰做好准备。

1.1.2 生育模式分析

生育问题主要表现在生育水平和生育模式两个方面，生育模式就是育龄妇女

① 本章预测数据引自《2001—2015 年苏州人口发展战略研究总报告》，《2001—2015 年苏州人口发展战略研究》课题组。预测中假设苏州市户籍人口中育龄妇女的总和生育率由 2000 年的 1.0‰逐渐上升到 2020 年的 1.5‰，人口平均预期寿命由 2000 年的男性 75.23 岁、女性 80.27 岁逐渐增高到 2020 年的男性 78.94 岁、女性 84.35 岁，每年净迁入 1 万人。下同。

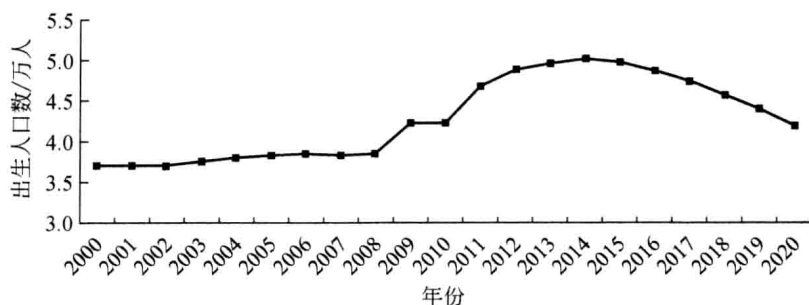


图 1-1 苏州市未来出生人口数量变化趋势

按年龄别的分布特征，主要考察妇女生育年龄、妇女多孩次生育水平等。特定的生育水平有与之相适应的生育模式，生育水平的变化与生育模式的变化是相辅相成的，是一个事物的两个方面：一方面，生育模式由生育水平形成，生育水平是引起生育模式发生改变的主导因素；另一方面，生育模式又影响着生育水平。

1. 现代生育模式已经形成

苏州市妇女生育模式的转变伴随着中国计划生育国策的实行和经济形势转变，从过去属于自然生育状态下的早峰、宽峰型转变为晚尖峰型的现代生育模式。根据生育水平与生育模式之间密不可分的关系，可以看到，生育模式的转变，带来了生育水平即生育率的下降，表明苏州市计划生育政策的落实和社会经济水平的提高。

从图 1-2 的单岁组年龄别生育率可以看出苏州市妇女的生育模式已经转变为较为现代生育模式，生育率曲线转变为单峰和窄峰型。生育峰值年龄集中在 22 ~ 24 岁。

2. 多孩次出生明显减少

妇女生育年龄的集中化表明多孩次出生的减少，大都为一孩或二孩。图 1-3 给出了苏州市多孩按龄生育率。

3. 城乡生育模式差异

城乡差别是中国最基本的国情之一，这同样也适用于苏州市的生育模式。不仅是由于城乡之间巨大的社会经济差别，还因为在计划生育政策的目标和管理上有明显的不同。从生育模式来看，县的生育率曲线高于镇，镇的生育率曲线高于