



华夏英才基金学术文库

高春燕 主编

中国人口管理 现代化研究



科学出版社

www.sciencep.com



华夏英才基金学术文库

中国人口管理现代化研究

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书在全面评估我国现行人口管理模式、人口管理体制及其运行方式,以及实地调查研究的基础上,提出了我国现行人口管理存在的主要问题和人口管理体制的改革思路,探讨人口静态管理模式转变为信息化的动态管理模式及人口管理信息化的连带效应等。

本书可供人事部门、户籍管理机构 and 民政部门等工作人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国人口管理现代化研究/高春燕主编. —北京:科学出版社, 2005

ISBN 7-03-014936-X

I. 中… II. 高… III. 人口-现代化管理-研究-中国
IV. C924.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 010585 号

责任编辑:沈红荔 王剑虹 / 责任校对:李奕莹
责任印制:钱玉芬 / 封面设计:陈 敬

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>

双青印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2005年6月第一版 开本:A5 (890×1240)

2005年6月第一次印刷 印张:10 3/4

印数:1—2 500 字数:337 000

定价:25.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

前 言

当历史掀开 21 世纪信息化、知识化、全球化发展新的一页的时候，中国面临的挑战不仅来自发展方面，要求国民经济保持持续、快速、健康发展态势，而且来自管理方面，要求加大改革力度，按照上述“三化”要求谋求管理体制、方法、手段的创新。现实生活中，人们往往对发展倾注更多的注意力，毫无疑问这是正确的；然而若是因此而忽视管理，甚至认为管理改革是无足轻重的事情，便是认识上的一种误区和行动上的误导了。国内外一些专家估量，如果将中国的经济管理提升到国际先进水平，国民生产总值（GNP）、国内生产总值（GDP）大致可提高 25%~30%，至于社会管理水平的提高所产生的效益，恐怕只在经济之上而不在其下。事实上随着人类社会的不断进步，发展由以农业社会自然资本为主转向以工业社会产出资本为主，当今现代化社会则是以人力资本和社会资本为主，在这种新形势下，管理革命与新技术革命一样，成为社会经济起飞并列两侧的“双翼”，对于中国来说尤其如此。

中国是世界文明古国之一，又是人口最多的国家，五千年的文化底蕴铸就了人口管理学科丰富的内涵，形成以户籍和丁亩为核心的一套人口管理机制和制度。这一套机制和制度，曾经在历史上的人口和社会管理中发挥过重要作用，至今仍有相当部分保留下来。然而随着 1949 年中华人民共和国的成立和社会主义工业化的推进，许多机制和制度不得不废止，在户籍、职业、生育、迁移等管理中增添新的内容，逐步形成与传统农业和现代工业“二元经济”结构并存的人口管理体制。改革开放以来经济的持续增长和社会结构的变动，强烈地冲击着包括人口管理在内的“二元经济”结构管理模式，产生新的问题和矛盾。就人口管理而言，条块分割、多头管理的管理体制，登记造册、本本卡片式管理方法，手工操作、账簿式管理手段同市场经济体制改革越来越不相适

应，同打破“二元经济”结构城乡壁垒的社会化管理越来越不相适应，同信息化、知识化、全球化发展趋势越来越不相适应，必须寻求改革。

问题与解决问题的手段总是同时发生的。人口管理改革学术会探讨不断，户籍、计划生育、劳动、社会保障等人口管理改革也陆续推出一些办法，解决了某些突出的矛盾。但是从总体战略上的改革，特别是建立智能化、信息化管理体系的改革则探讨不多，因而进展不大。在这种情况下，中国社会科学院田雪原研究员、高春燕研究员、司秀副研究员、王桥助理研究员，与北京市人口研究所侯亚非教授、张敏才教授、李嘉岩副教授、中山大学周光复教授组成课题组，并获得国家社会科学基金的支持，20世纪末、在北京、广东省同时开展调查，同公安、统计、计生、劳动、民政、工商、卫生、教育、保险等部门座谈，基本弄清了目前人口管理的现状、存在的主要问题及改革的方向和思路。结合21世纪信息化发展大趋势和中国“三步走”发展战略目标，写出全国和北京市、广东省、广东省东莞市4份《人口信息化管理研究报告》（以下简称《报告》）。《报告》认为，目前的人口管理体制、运行机制、管理办法和管理手段已同形势的发展很不相适应，成为制约人口和劳动力的合理流动、人才的有效吸纳、人力资本积累的增强、计划生育基本国策的贯彻落实的因素，并且因而成为经济、科技和社会发展的一个“瓶颈”，所以我们必须进行改革，走人口管理信息化、现代化之路。而实施IC智能卡信息化管理是当前比较现实可行的选择。

人口一卡通（IC智能卡，以下都简称一卡通）信息化管理的突出优点：一是防伪性能好，除了照片之外，还可将指纹、瞳孔、血型、DNA基因等信息输入和储存于卡中，这样可以杜绝各种假冒伪证。二是具有足够的信息储存量，可以将户口簿、身份证，以及生育、医疗、社会保障、工资水平、简历等各种个人信息资料存入卡中，以满足求职、入学、工作、迁移、计划生育等多方面的需要，提高人力资本利用率。三是便于信息化管理，通过读卡机能够随时获得个人资料，实现资源共享，也可以随着个人情况的改变，随时修改相应的资料，实行动态化管理。随着经济和社会的发展，条件成熟时实行全国网络化管理，实现

真正意义上的现代人口管理，发挥其在促进人口、经济、科技发展和社会稳定中的作用。

目前，在技术上实施人口 IC 智能卡信息化管理已经没有障碍了，制造 IC 卡、读卡机甚至联网均可做到。主要障碍来自人文社会方面：既有人们习惯于传统管理方式和对信息化管理不甚了解等知识方面的限制，也有条块分割、多头管理体制方面的弊病，受部门利益驱使给改革带来阻力。当务之急就是首先要深刻认识到实施人口信息管理的意义，认识到这是现代化发展的必然趋势，我们再不启动就要大大落后了，就会严重地影响和制约着经济和社会的发展。其次要认识到这是一项社会的系统工程，它涉及统计、信息、计生、户籍、就业、医疗、保险、教育、老龄、工会、妇女等 10 多个部门，需要统筹安排。从投入产出角度观察，最好的办法是成立国家人口信息化管理指导委员会，统一规划和管理，提高实施管理的效益，如果全国的指导委员会不能立即成立，分省、区、市在某些方面推开，如北京的市民卡，上海的社保卡等先行一步也会收到一定效果，不过它不如推行全国人口管理“一卡通”的效果显著。早在 20 世纪 90 年代中期，海南、深圳等地便试图实行人口 IC 卡管理，而未能全方位推开的主要原因在于不能有效地协调 10 多个部门的关系和利益。现在推广困难也在于此，解决的办法就是实施高度集中统一的社会系统工程。北京、上海等地的实践表明，既然人口 IC 卡管理在社会保障等方面可以做到，那么这项利国利民的系统工程在其他方面推展开来也是可能的，而且涵盖面广一些，信息量大一些，便会更经济、更便捷、更高效。

实现人口 IC 卡管理仅仅是人口管理现代化的举措之一，更重要的是人口管理理念、体制和技术的创新。对于人口学研究而言，构建人口管理学的理论框架，通过更加深入的理论探讨和实践研究，发展和形成系统、科学的人口管理学体系是本项研究的主旨所在。这项研究虽然取得了重要的进展，但是仍然有许多理论和实践方面的问题有待在后续研究中进一步探讨。

为了使研究更加深入，课题组在 2001 年和 2002 年上半年又进一步

开展了专题研究项目，旨在关注当前中国人口管理面临的户籍制度和户籍管理改革、贫困状况和扶贫工作管理改革、第五次人口普查等方面的热点问题，并且通过评价美国、日本人口管理信息化、现代化的经验和教训，结合中国的国情，进行国际比较研究。

“人口管理现代化”研究得到全国人大常委会副委员长、中国人口学会会长彭珏云同志的指导和支持，并得到国家有关部门及北京市、广东省有关部门和市的支持与合作，课题组研究实行课题组长负责制，撰写分工是：

- 绪 论 构建现代化的中国人口管理体系 田雪原
- 第一章 中国人口管理现代化研究 高春燕、张敏才、李 文
- 第二章 北京市人口管理现代化研究 侯亚非
- 第三章 广东省人口管理现代化研究 周光复
- 第四章 东莞市人口管理现代化研究 李嘉岩
- 第五章 户籍制度改革与人口管理 张敏才
- 第六章 消除贫困与人口管理 高春燕
- 第七章 中国的五次人口普查与人口管理现代化 司 秀
- 第八章 美国的人口普查与人口信息化管理 高春燕
- 第九章 日本的人口 信息化管理 王 桥

研究报告经课题组多次讨论后，经课题主持人和人口学专家审改定稿，并通过国家社会科学基金专家委员会鉴定。

田雪原

2004年12月

目 录

前言

绪论 构建现代化的中国人口管理体系	1
第一章 中国人口管理现代化研究	7
一、中国人口管理基本情况	7
二、当前人口管理的主要问题	22
三、实现人口管理现代化的构想	32
第二章 北京市人口管理现代化研究	43
一、北京市人口管理基本情况	43
二、北京市当前人口管理的主要问题	59
三、北京市实现人口管理现代化的构想	67
第三章 广东省人口管理现代化研究	79
一、广东省人口管理现状	79
二、广东省人口管理的主要问题	91
三、广东省人口管理现代化的对策	99
第四章 东莞市人口管理现代化研究	114
一、东莞市人口管理基本情况	114
二、东莞市当前人口管理的主要问题	123
三、东莞市实现人口管理现代化的构想	130
第五章 户籍制度改革与人口管理	139
一、部分国家和地区的户籍管理制度	139
二、中国户籍制度的形成和演变	142
三、中国户籍制度改革的必要性	147
四、中国户籍制度改革的可行性	154
五、中国户籍制度改革的基本思路	155

六、中国户籍制度改革应遵循的原则	159
第六章 消除贫困与人口管理	163
一、中国减少贫困的状况	163
二、存在的问题与对策	174
三、消除贫困与人口信息化管理	182
第七章 中国的五次人口普查与人口管理现代化	192
一、人口普查概述	192
二、第一次全国人口普查	194
三、第二次全国人口普查	196
四、第三次全国人口普查	199
五、第四次全国人口普查	204
六、第五次全国人口普查	206
七、两次全国人口抽样调查简介	215
八、中国人口普查的现代化进程	218
九、21 世纪的中国人口普查展望	229
第八章 美国的人口普查与人口信息化管理	239
一、美国的普查传统	239
二、美国 2000 年人口普查概述	248
三、美国 2000 年人口普查评析	265
四、美国人口管理信息化范例	286
第九章 日本的人口信息化管理	304
一、日本人口信息化管理现状	304
二、户籍管理与户籍法	308
三、电子政府与人口信息化管理	312
四、存在的问题	318
参考文献	326

绪论 构建现代化的中国人口管理体系

20 世纪与 21 世纪之交，国家社会科学基金将“人口信息化管理研究”列为资助课题，对于推动人口管理现代化及信息化管理事业的发展，有着重要的意义。

一

历史推进到 21 世纪，未来学家和各方面的专家对新世纪的发展趋势做出种种推断，提出全球化、国际化、成熟化、市场化、多极化、知识化、数字化、网络化、老龄化、城市化等一系列“化”的概念。不过，“化”的提出越多，就越是感到要将“化”区分成不同的层次，否则什么东西都有可能被“化”所瓜分掉。我认为，在这诸多“化”中，信息化和经济全球化是最高层次的“化”，是最值得关注的，因为它们是影响全局发展大趋势的“化”。

信息化是 21 世纪发展的大趋势，现在已经没有人再怀疑了。第二次世界大战结束后，以微电子技术为前导包括新材料技术、宇航技术、激光技术、海洋技术、生物技术等新的技术革命的兴起，当前以生命科学为主导的学科包括基因技术、克隆技术、纳米技术等更将这一新的技术革命推进到一个新的阶段，信息对经济和社会发展的作用被提到前所未有的高度，受到越来越多的重视，发挥出越来越大的作用。主要表现为：在产业构成中，信息产业扶摇直上，所占比重日益增大，成为增长最快的产业。信息技术一方面促进现代信息产业的高速发展，另一方面进入生产、劳务、管理等经济活动领域，改变着整个国民经济技术基础。信息资源受到广泛重视，传统物质资源的作用相对降低，信息市场发展迅速。从事信息劳动、服务的劳动者越来越多，在劳动力就业结构



中所占比例越来越大。信息产业投资增长十分迅猛，传统物质产业投资相对减少，经济增长正向着知识密集型转化。

信息化首先同计算机技术的迅猛发展相关，计算机技术的发展带动通信现代化、网络现代化、消费现代化。目前，关于信息化的定义有多种，笔者认为，信息化的基本内涵和外延，应当以信息技术和信息产业的高度发展为核心，以发达的信息产业、技术、咨询、服务为外部环境，应是一个完整的信息现代化体系。据此，可将信息化概括为：信息化是建立在现代电子技术基础上，通过不断开发利用信息资源推动经济、科技、社会现代化的过程。这一定义既包含计算机技术和产业的主要内涵，强调建立在计算机技术基础上；又涵盖信息环境的主要外延，要有一个不断开发利用信息资源并在推动经济、科技、社会现代化过程中广泛应用信息技术的环境，概括了信息化的主要特点。信息化是21世纪最重要的发展趋势之一，影响所及，不仅在经济、科技、社会发展宏观领域；而且渗透到社会生活诸多微观方面，渗透到个人生活的方方面面。人口信息化管理，是信息化发展的必然结果，是宏观与微观相结合的信息化发展的必然结果。

二

人口信息化管理，无论是在国内还是在海外，都是一个新课题。不过由于中国是世界上人口最多的国家，又是20多年来经济发展最快、满怀信心奔向现代化的国家，这一课题对于中国来说就更有意义。

中国是世界文明古国之一，长期以来积累了丰富的人口管理经验。中国又是世界上最早进行人口普查的国家，很早便懂得应用人口数据资料登记造册，进行人口户籍管理。中国封建社会长达几千年，农业社会以农为本，人口管理常常同土地制度结合在一起，成为征集赋税和徭役的凭证。因此中国的户口制度异常发达，从中央到地方形成了一套严密的网。1949年中华人民共和国成立以后，推翻了旧有的土地制度，广大农民成为土地的主人，因而也打破了原来的将人口与土地或紧或松地

联系在一起的管理制度，废除了旧有的户口管理办法，启用了新的户口簿，把成为居民身份和居住的法定证明发放到每个居民户，构成国家治安保卫的基本依据。后来又在户口簿基础上，于1984年核发了居民身份证，成为随身携带的个人法定证件，使户口管理向前大大推进了一步。身份证不仅方便了居民个人，随时可以证明自己的身份，而且提升了国家人口管理的水平，它对于国家及时掌握全国的人口变动，加强社会治安保卫，以及从业、教育等一切需要人口信息的地方，都是不可缺少的重要凭证。因此，形成了一套自上而下的相当完整的人口管理体系，在经济和社会管理中发挥了莫大的作用。在高度集中统一的计划经济中，居民被区分为农业人口与非农业人口两大类，依据这两类人口，确定是否享受计划供应商品粮、棉布及其他消费品的供应数量，同样依据这两类人口，决定城镇招工对象及其他相关事项。中国的这一套人口管理办法相当完整和独特，可以说是其他国家所不具有的，在长期的经济建设实践中发挥了重要的作用。这种高度集中统一的人口管理体系，是高度集中统一的计划经济体制的产物。反过来，人口的高度集中统一管理，又巩固和加深了计划经济的高度集中统一。如此，人、财、物高度集中统一的调度，显示出计划经济完整运转的配套体系，这是其他任何经济体制所不可能做到的。

然而，党的十一届三中全会中改革开放方针的确立，商品和市场经济特别是社会主义市场经济体制改革的深入，高度集中统一的计划经济让位于市场经济，高度集中统一的人口管理办法也出现了危机。主要表现在：

其一，“二元经济”及其人口管理体制同商品经济发展和人口流动的增长不相适应。长期以来，中国实行的是城乡分割的“二元经济”，即城市以现代工业为主导产业、农村以传统农业为主导产业的经济，形成城乡分割式的经济结构。与这种城乡分割“二元经济”相对应的，是城乡分割的“二元人口”结构：城市居民属非农业人口，乡村居民属农业人口，形成不能随意改动的两种人口，尤其是农业人口不得随意改动为非农业人口。然而，随着市场经济体制的逐步建立和商品经济的

迅速发展,物流和财流的大量增加,人口和劳动力的流动大量增多起来,20多年来形成多次“民工潮”,对原有的高度集中统一的、城乡分割的人口管理体制是一个很大的冲击。据估计,20多年来,全国流动人口在较少年份大约五六千万,较多年份超过1亿,城乡分割的人口管理壁垒实际上已经被冲破。

其二,城乡分割的人口管理同城市化的加速进行不相适应。由于旧中国是一个落后的农业国,城市工商业不发达,人口城市化水平很低。自新中国成立半个多世纪以来,人口城市化又经历了几起几落的曲折发展过程,其中改革开放以来的20多年是人口城市化发展最快的时期,也是稳步发展的历史时期。但是,人口城市化受到原有的“农业”与“非农业”人口的限制,“农转非”十分困难。针对这种情况,国家先是放宽小城镇“农转非”的限制,一直发展到像广东省等在全省范围内取消“农转非”限制,城乡分割的户口管理制度已同人口城市化的加速发展不相适应,改革势在必行。

其三,旧有的管理办法同现代化发展不相适应。长期形成的一套人口管理办法,可以归纳为:一查,即通过人口普查和各项调查,取得相应的人口数据资料;二册,即将调查得来的数据资料加以汇总、列表并登记造册;三簿,即依据表册资料发放户口簿,1984年以后又发放个人身份证;四管,即依据户口簿和身份证对居民进行人口管理,掌握相应的人口信息。这样的管理办法很规范,曾经起到过重要的作用,当年就是依靠这一套办法做到有效的人口管理。但是在改革开放和商品经济迅速发展的新形势下,这种管理办法显得过于落后了。一是这种手工作坊式管理只能靠人工办法取得信息,效率太低;二是表册一类信息载体容量太小,只能有效地记录数量十分有限的人口信息资源。显然,人口管理的这种落后状况同经济、社会的发展不相称,不能适应现代化发展的需要。

其四,本册一类载体同资源的有效性不相适应。在流动人口与日俱增和劳动力市场需求不断增长的情况下,本册一类人口信息载体被伪造的现象泛滥起来,给劳动力市场管理带来很大困难。在有些地方,身份

证造假、文凭造假现象非常猖獗，真实的人口资源资料的传递成了问题。这一方面说明社会风气需要改进，另一方面也说明传统的本册一类信息载体本身的防伪性能很差，同样需要改进。

如何改进？实行人口信息化管理是当前最好的方法。按照上面关于信息化的定义，人口信息化管理就是以信息技术和信息产业为依托，以良好的信息技术、咨询和服务为外部环境的规范化的现代化人口管理及其管理体系。人口信息化管理的主要优点是：可以储存大量的人口信息，既可以包括现在户口簿、身份证等各种证件的个人信息，也可以包括更多的这些载体所不能包括的信息，从而将信息量提高千百倍。可以有效地解决防伪问题，以最简单的 IC 卡为例，不仅能够放入人像及相应的文字，而且可以存入指纹、基因、瞳孔等防伪性极强的辨认信息，几乎可以达到无法伪造的地步。可以将公共资源和个人信息资源区分开来，对个人资源加密，既能够满足上学、求职、迁移等公共资源的需求，又可以保证属于个人的资源不被泄露，有效地做到个人隐私的保密。正因为人口信息化管理有这一系列优点，目前已有一些地方开始试点，并取得了良好效果。

三

人口信息化管理是 21 世纪发展的必然趋势，构建人口信息化管理体系也就成了紧迫的课题。

首先，需要构建人口信息化管理的理论体系。如前所述，信息化主要指以计算机技术为核心带动通信、网络、消费的现代化，推动整个社会经济发展的现代化。人口信息化管理即广泛应用计算机技术，实现包括人口信息资料的搜集、整理、储存、检索、应用等在内的人口管理的计算机化、网络化和现代化。这是一套全新的管理体系、机制和方法，要在实践中加以总结和提高，逐步形成人口信息化管理的理念，形成新的管理理论。需要看到，实行人口信息化管理是一场革命，是一场打破传统思维、传统管理办法、传统技术的革命，在进行资源再分配中也会

牵涉到利益的再分配和得失，因而不可能一帆风顺。2000 年日本启动新的身份证，全国 1.26 亿人口的姓名、地址、年龄、性别等资料，连同身份证号码一起输入计算机联网的个人资料数据库中，以后个人的学业、医疗等资料也将输入到该库中。这是日本首次进行居民身份证信息化改革，本是一件大好的事情，但是还是有的居民担心黑客，担心个人隐私被泄露，因而在正式启用当天便引来一些抗议之声。有 5 个城市公开拒绝执行，最主要的一个理由是“我们不想在政府的监视之下”，不愿将个人资料提供出来。因此，实施人口信息化管理不是一蹴而就的事情，需要理论的阐释和必要的宣传教育，尤其是进行信息化的宣传教育。

其次，要创建一套相应的管理机制。中国的人口管理以往主要在公安部门，目前也不可能脱离这个部门。但是应当看到，人口管理绝不仅仅是公安部门一家的事情，它还牵涉到计生、卫生、民政、统计以及诸多经济和社会发展部门，所以需要有一个综合的部门来管理。这个综合部门最好是建立国家人口委员会，在国家人口委员会没有建立的情况下，可由国家发展委员会来承担，便于协调政府各相关部门的工作关系。

再次，要进行技术创新。将信息技术应用于人口管理，这并不是是一件很难的事情。但是，一要考虑到实际的应用价值，即能够从根本上改变过去本、表、册一类管理办法，做到真正的管理现代化。二要适应目前的发展水平，即适应居民对信息技术掌握的能力，不能超越居民的驾驭能力，要适应居民的经济承受能力，信息化管理不能过多地增加居民的负担。三要考虑到政府的实际支付能力，即考虑到政府投入的成本不应过高。从现代化水平、居民承受能力、政府成本投入三个方面定位人口信息化管理技术应用，要从实际出发，选择技术先进、经济实用的技术，要进行技术创新。目前，人口信息化管理尚无固定的技术模式，从中国实际出发，第一步，可选取 IC 卡智能化管理，即将必要的个人信息储存到卡中，同时将人像、指纹等也储存到卡中，需要时由读卡机读出和打印出相应资料；第二步，可考虑进行计算机联网，实行网络化管理。

第一章 中国人口管理现代化研究

人口管理涉及人口生产、经济发展、社会进步等诸多方面，关系到社会安定、人力开发、生活质量、人际和谐、国家形象等方面。人口管理以人口信息为基础，人口管理的效率和质量取决于人口信息是否准确和完善，而后者同时又是一个国家公用信息网中的基础信息。本章旨在通过对中国（内地）现行人口管理实践进行全面的总结和评价，分析其不足和弊端，立足于信息化、全球化发展的大趋势和建设社会主义市场经济体制的客观需求，提出推进人口管理现代化的改革思路和具体建议。

一、中国人口管理基本情况

中华人民共和国成立以来，中国政府一贯高度重视人口管理工作，建立了纵向到底、横向到边的人口管理机构，制定了与计划经济体制相配套的人口管理制度，实行了以本、表、册为载体的劳动密集型的管理运作方式，对人口实行了全面有效、安全有序的管理。改革开放以来，随着社会主义市场经济的迅速发展，国内人口流动空前活跃，给原有的以静态管理为特点的人口管理体制带来巨大的冲击。在经济转型时期，各级政府加大了人口管理的力度，不断改革、创新，及时制定、颁布了一系列条例和法规，形成两种体制并存，政府行为和市场行为交叉作用的管理局面，维持了人口管理秩序，维护了社会安定。在社会治安、计划生育、劳动就业、民政救助、社会保险、教育和卫生等与人口管理相关的各项事业都取得了巨大成绩。

(一) 人口与人口管理概述

1. 人口概况

20 世纪 70 年代以来, 中国人口计划生育工作取得了举世瞩目的成就, 在经济还不发达的条件下, 有效地控制了人口的过快增长, 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、低增长的历史性转变。21 世纪上半叶, 中国将继续巩固和稳定低生育水平, 逐步实现人口从低增长向零增长和负增长的过渡。

人口自然增长率平稳下降, 但总人口规模继续扩大。国家统计局公布的数据显示, 2001 年中国人口出生率为 13.34‰, 死亡率为 6.41‰, 自然增长率为 6.93‰, 全国年末总人口为 127 627 万。虽然中国目前处于人口低增长时期, 但人口基数大, 城乡差别和地区差别显著, 因而人口规模将继续扩大, 预计 2010 年人口总量将接近 14 亿, 即使在 2040 年左右实现人口零增长, 峰值人口仍有可能高达 16 亿。

劳动年龄人口继续增加, 劳动就业形势依然严峻。据专家预测, 受第三次人口出生高峰的影响, 中国适龄劳动人口在 2010 年将超过 9 亿, 在 2025 年左右达到峰值时总量将超过 10 亿。劳动力供给将继续大量过剩, 就业和再就业的难度将进一步加大。

城市化进程进一步加快, 形成非农化和城市化的巨大浪潮。2001 年中国城镇人口达到 48 064 万, 占全国总人口的 37.65%。但与其他国家相比, 中国仍属城市化严重滞后的国家。21 世纪前 10~20 年, 中国城市化的进程将进一步加快, 2010 年全国城镇人口可能达到 6.5 亿~7 亿, 将占全国总人口的 46%~50%, 到 2020 年至少还有 3 亿农村人口进入城市。

人口老龄化进程加快, 养老保障等问题将更加突出。全国 65 岁及 65 岁以上人口所占比例 2001 年为 7.10%, 而 2010 年将达 1.15 亿, 占总人口的 8.21%; 达到峰值时, 老年人口将占全国总人口的 1/5。中国是在经济发展水平较低的条件下发生了人口年龄结构的急剧变动, 老龄

