

The Long Term Balanced Development of Population:  
Strategic Choice of Beijing



人口

刘 志 李国平 等 编著

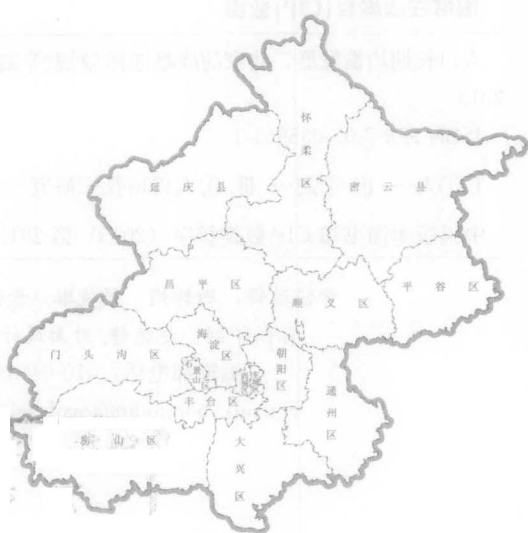
# 长期均衡发展

## 北京的战略选择



科学出版社

The Long Term Balanced Development of Population:  
Strategic Choice of Beijing



人口

刘 志 李国平 等■编著

# 长期均衡发展

## 北京的战略选择

科学出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

---

人口长期均衡发展：北京的战略选择/刘志等编著. —北京：科学出版社，  
2013

ISBN 978-7-03-038954-1

I. ①人… II. ①刘… III. ①人口增长—研究—北京市 IV. ①C924.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 251277 号

---

责任编辑：杨婵娟 侯俊琳 / 责任校对：宣慧

责任印制：赵德静 / 封面设计：铭轩堂

编辑部电话：010-64033934

E-mail: houjunlin@mail.sciencep.com

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>

骏立印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2013 年 10 月第 一 版 开本：720×1000 1/16

2013 年 10 月第一次印刷 印张：17 1/2

字数：340 000

定价：78.00 元

(如有印装质量问题，我社负责调换)

## 本书撰写组

组 长：刘 志

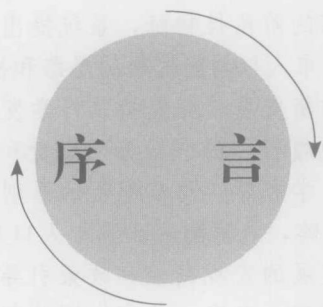
副 组 长：李国平 张金霞 孙铁山

撰写人员：卢明华 侯佳伟 张 炜 赵 力 张冰雪

王志宝 齐云蕾 王 帅 席强敏 蔡满堂

李平原 刘 翊 侯 韵 李 楠 吴爱芝

赵浚竹 张杰斐 程 宏



党的十八大报告为人口工作明确了方向：“坚持计划生育的基本国策，提高出生人口素质，逐步完善政策，促进人口长期均衡发展”，明确提出要坚持“人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则”，将人口长期均衡发展确立为我国人口发展的核心目标。人口长期均衡要求人口的发展与经济社会发展水平相协调、与资源环境承载能力相适应，人口规模适度、人口结构优化、人口素质优良、人口分布合理及人口系统内部各个要素之间协调平衡长期可持续发展。

北京作为首都和特大型城市，人口超过 2000 万，人均地区生产总值接近 1.4 万美元，达到中上等收入国家水平。社会民生得到显著改善，城市服务管理水平明显提升。但在中国经济社会转型和城市化加速发展的大背景下，北京市人口增长的趋势短期内不会改变，人口与经济社会、资源环境协调发展的任务依然艰巨。

北京市第十一次党代会对当前北京所处的历史方位进行了科学的审视，明确要求必须准确把握首都的阶段性特征，全面做好首都各项工作。当前，首都经济发展进入发展方式转变的攻坚阶段，城市建设管理进入实施精细化管理阶段，社会建设管理进入加强服务管理创新阶段，生态文明建设进入高度重视人与自然和谐发展阶段。新阶段有着鲜明的阶段性特征，也面临着新的困难和问题。市委市政府提出，必须把人口、资源、环境作为确保首都永续发展的重大问题来认真研究。人口计生部门更要在这方面有所作为。

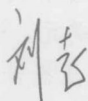
开展北京市人口均衡发展研究，正确把握人口均衡发展的现状及问题，认识人口与经济社会发展、资源环境承载的互动规律，寻求促进北京市人口长期均衡发展的对策，对于推动首都科学发展具有重要意义。因此，2013 年年初，北京市人口和计划生育委员会联合北京大学首都发展研究院开展了北京市人口

均衡发展战略研究，并最终形成《人口长期均衡发展——北京的战略选择》一书。本书从理论和经验研究出发，探讨了人口均衡发展的理论内涵与基本特征、人口均衡发展评价体系构建，以及世界城市的人口发展与经验借鉴；从实证和政策研究出发，着眼于北京的阶段性特征，系统提出了北京市人口均衡发展的现状及问题，以及促进北京市人口均衡发展的思路 and 措施。

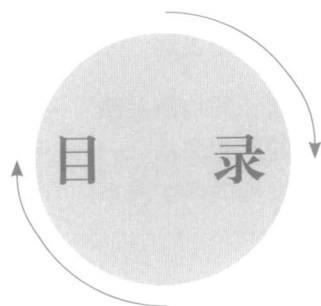
促进北京市人口长期均衡发展，应坚持以科学发展观为指导，紧紧围绕首都城市性质功能，以更好地履行“四个服务”职责和建设世界城市为目标，按照以人为本、统筹协调、科学有序、改革创新的原则，把人口均衡发展作为经济社会可持续发展的重大战略，统筹解决北京市人口均衡发展面临的关键问题，逐步完善政策，加强人口发展的宏观调控和政策引导，努力实现人口与经济社会相协调、与资源环境相匹配，走出一条有中国特色、统筹解决发展中大国首都人口发展问题的新路子。

促进北京市人口长期均衡发展，就要加强人口规模调控、实施人口总量有序管理，推动人口结构优化、增强城市人口活力，全面提升人口素质、建设人力资源强市，合理引导人口地区分布、优化人口空间布局，转变经济社会发展方式、助推人口均衡发展，挖掘资源环境发展潜力、扩展人口发展空间。

促进人口长期均衡发展既是人口工作的核心目标，更是长期的历史使命。希望我们对该问题的初步研究和探索，能有助于推动对北京市人口均衡发展的研究，也希望能对北京市的科学决策提供参考。



2013年8月



## 序言

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 第一章 人口均衡发展的理论内涵与基本特征 .....    | 1   |
| 第一节 人口均衡发展提出的时代背景 .....       | 1   |
| 第二节 人口均衡发展的理论内涵 .....         | 15  |
| 第三节 人口均衡发展的基本特征 .....         | 20  |
| 参考文献 .....                    | 29  |
| 第二章 人口均衡发展评价体系构建及对北京的评价 ..... | 32  |
| 第一节 人口均衡发展的评价指标体系和方法 .....    | 32  |
| 第二节 北京市人口均衡发展的评价与比较 .....     | 43  |
| 第三节 北京市人口均衡发展状况分析 .....       | 49  |
| 参考文献 .....                    | 53  |
| 第三章 世界城市的人口发展与经验借鉴 .....      | 55  |
| 第一节 东京人口发展实践与经验借鉴 .....       | 55  |
| 第二节 伦敦人口发展实践与经验借鉴 .....       | 66  |
| 第三节 纽约人口发展实践与经验借鉴 .....       | 78  |
| 参考文献 .....                    | 86  |
| 第四章 北京市人口内部均衡发展 .....         | 89  |
| 第一节 人口规模特征与发展趋势 .....         | 89  |
| 第二节 人口结构特征与发展趋势 .....         | 101 |



|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| 第三节 人口素质特征与发展趋势 .....            | 116        |
| 第四节 人口内部均衡发展状况评判 .....           | 122        |
| 参考文献 .....                       | 125        |
| <b>第五章 北京市人口与经济社会均衡发展 .....</b>  | <b>127</b> |
| 第一节 人口发展与经济增长的均衡关系 .....         | 127        |
| 第二节 就业与产业发展的匹配关系 .....           | 137        |
| 第三节 公共服务与人口发展的匹配关系 .....         | 158        |
| 参考文献 .....                       | 182        |
| <b>第六章 北京市人口与资源环境均衡发展 .....</b>  | <b>184</b> |
| 第一节 北京市土地资源与人口均衡发展 .....         | 184        |
| 第二节 北京市水资源与人口均衡发展 .....          | 190        |
| 第三节 北京市环境与人口均衡发展 .....           | 202        |
| 参考文献 .....                       | 218        |
| <b>第七章 北京市人口空间均衡发展 .....</b>     | <b>219</b> |
| 第一节 人口地区分布的现状特征与变化趋势 .....       | 219        |
| 第二节 人口与产业（就业）地区分布的匹配特征 .....     | 232        |
| 第三节 人口地区分布与区域功能定位的匹配特征 .....     | 243        |
| 参考文献 .....                       | 254        |
| <b>第八章 北京市人口均衡发展的思路与措施 .....</b> | <b>255</b> |
| 第一节 促进北京市人口均衡发展的总体思路 .....       | 255        |
| 第二节 促进北京市人口均衡发展的主要任务与措施 .....    | 259        |
| 第三节 促进北京市人口均衡发展的体制机制创新 .....     | 265        |

# 第一章

## 人口均衡发展的理论内涵与基本特征

随着中国的经济社会转型和城市化的加速发展,中国的人口问题变得更加复杂。这些问题不仅表现为人口自身发展的失衡,也表现为人口与经济、社会、资源、环境之间关系的失衡。在此背景下,人口均衡发展的理念被提出来。党的十八大报告强调要“逐步完善政策,促进人口长期均衡发展”,将人口长期均衡发展确立为我国人口发展的核心目标。但目前关于人口均衡发展的理论内涵和基本特征等还需要深入研究。本章首先回顾中国人口发展及其调控历程,分析当前中国人口发展存在的问题和面临的主要挑战,总结我国现阶段人口政策调整和人口均衡发展目标提出的时代背景。其次,梳理人口均衡发展的相关理论研究,并剖析人口均衡发展的理论内涵。最后,总结人口均衡发展的基本特征,以明确对人口均衡发展的理论认识。

### 第一节 人口均衡发展提出的时代背景

#### 一、中国人口发展及其调控历程

基本人口国情的变化、人口问题性质的转型是形成人口均衡发展理念的社会基础。新中国成立以来,人口的管理与服务一直是国家政策中的重要一环,中国在1949年以后的半个多世纪中,经历了人口增长方式的历史性转变,人口调控经历了从无为到有为、从自愿到强制、从局部到全面的发展历程,最终形成了当前以计划生育为核心,以实现人口均衡为目标的政策体系。60多年人口发展的历程与人口管理的实践,是当前调整人口政策、实现人口均衡发展的基础。回顾我国人口调控的历程,是分析我国人口国情、探索人口均衡发展路径

的前提,也是研究北京市人口均衡发展的背景。

### 1. 人口生育调控

新中国成立初期,为克服长期战争对人民生产、生活造成的巨大创伤,国家未对人口生育进行严格限制,人口总量快速增长。1953年第一次人口普查显示我国人口远高于通常的估计量,庞大的人口规模与稀缺的耕地资源、落后的工业水平之间的矛盾威胁着经济社会发展,因此,节制生育成为人口政策的新导向,中央提倡、赞成人民自愿节育,并在50年代中期开始宣传和推广节制生育,提倡有计划地生育子女。

三年自然灾害时期,正常的经济社会发展受到严重冲击,人口总量因灾减少,出生率和人口增长率骤然下降,节育活动的宣传和推广暂时中止,1960年出现了新中国成立以来唯一一年的人口负增长。

1962年,我国人口出现了短暂但大量的恢复性增长,节制生育方针再次复苏,国务院提出“在城市和人口稠密的农村提倡节制生育,适当控制人口自然增长率,使生育问题由毫无计划的状态逐渐走向有计划的状态”。中共中央、国务院《关于认真提倡计划生育的指示》是中央文件第一次使用计划生育字样,此时的计划生育以节制生育为主体内容。

在1966年之前,由国务院计划生育委员会领导的、覆盖全国多个省市的专门机构建立起来,在全国范围内开展节育技术指导和宣传教育活动并取得显著成效。1965年,我国城市生育率降至26‰,农村(含县城)出生率下降至39‰,城市妇女总和生育率下降至3.7。

1966~1969年,动乱的社会环境使节制生育工作陷入停滞,不过,“文化大革命”期间出现的干部下放和知识青年上山下乡运动形成了政策性的人口流动,减轻了城市人口增加带来的物质供应和就业压力。

1966~1970年我国人口净增超过1亿,70年代初人口总量达到8亿。1970年,全国计划会议将人口计划纳入国民经济第四个五年计划,规定了城乡人口自然增长率指标。1971年,国务院批示:“除人口稀少的少数民族地区和其他地区外……深入开展宣传教育,使晚婚和计划生育变成城乡群众的自觉行为。”1973年国务院成立计划生育领导小组,各地区也相应建立计划生育工作机构,“有计划地增长人口”成为当时的人口政策,至1975年确定了“晚(婚晚育)稀(生育间隔)少(生)”的政策目标。

1978年,第五届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》第五十三条规定“国家提倡和推行计划生育”,计划生育第一次以法律形式载入我国宪法。

1980年,中共中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》。至此,20世纪70年代提出的“一个不少,两个正好,三个

多了”和“晚、稀、少”的要求，最后确定为“提倡一对夫妇只生育一个孩子”。人口自然增长率由1970年的25.84‰下降到1980年的11.87‰，总和生育率由1970年的5.81下降至1980年的2.24。

1982年2月，《中共中央、国务院关于进一步做好计划生育工作的指示》第一次明确规定了我国的人口政策，即“控制人口数量，提高人口素质”，并对生育政策作出完整、具体的表述，即“要继续提倡晚婚、晚育、少生、优生<sup>①</sup>……”这一指示精神成为各地制定具体生育政策的基本要求。同年9月，党的十二大把实行计划生育确定为我国的基本国策<sup>②</sup>。

在实践中，因工作急于求成，忽视了城乡差异和群众意愿，生育率不降反升。为此，1984年4月，中共中央及时批转了国家计划生育委员会党组《关于计划生育工作情况的汇报》（中发〔1984〕7号）<sup>③</sup>，实行“堵大口，开小口”，实行因地制宜、分类指导的政策，变“一孩”政策为“一孩半”政策。在这一精神的指导下，各地方结合自身实际情况完成了制定省（自治区、直辖市）计划生育条例的工作，构建起了从中央到地方的计划生育政策框架。

1991年，《中共中央、国务院关于加强计划生育工作，严格控制人口增长的决定》的公布标志着中央正式提出稳定计划生育政策长期不变的方针，以期引导和巩固生育率下降的趋势。

20世纪90年代以来，人口计划生育政策逐渐稳定，推行20多年取得了巨大的成效。进入21世纪后，人口工作面临新的形势和问题，生育调控发生了新的变化。

2000年3月，中央政府决定，在实现了人口再生产类型的转变之后，人口与计划生育工作的主要任务是稳定低生育水平，提高出生人口素质。2001年12月，我国颁布了《中华人民共和国人口与计划生育法》，人口的生育调控进入了法制化阶段。该法自2002年9月1日起正式实施，目的是“实现人口与经济、社会、资源、环境的协调发展，推行计划生育，维护公民的合法权益，促进家庭幸福、民族繁荣与社会进步”。在具体措施上，该法规定：“国家采取综合措

① 具体要求为：国家干部和职工、城镇居民，除特殊情况经过批准者外，一对夫妇只生育一个孩子。农村普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，某些群众确有实际困难要求生二胎的，经过审批可以有计划地安排。不论哪一种情况都不能生三胎。对于少数民族，也要提倡计划生育，在要求上，可以适当放宽一些。具体规定由民族自治地方和有关省（自治区），根据当地实际情况制定，报上一级人大常委会或人民政府批准后执行

② 参见中国经济网，计划生育确定为我国基本国策的重大意义，[http://views.ce.cn/fun/corpus/ce/jh/200812/08/t20081208\\_17610302.shtml](http://views.ce.cn/fun/corpus/ce/jh/200812/08/t20081208_17610302.shtml)，2008年12月08日

③ 参见上海市卫生和计划生育委员会网站，中共中央批转国家计划生育委员会党组《关于计划生育工作情况的汇报》，<http://www.popinfo.gov.cn/dr/impdoc/coll/collnation/2001-12-25/0039930.html?openpath=spfp/impdoc/coll>，2001年12月25日

施,控制人口数量,提高人口素质;国家依靠宣传教育、科学技术进步、综合服务、建立健全奖励和社会保障制度,开展人口和计划生育工作。”国务院编制人口发展规划,并将其纳入国民经济和社会发展规划。

《中华人民共和国人口与计划生育法》颁布后,各地对计划生育条例中生育政策的规定进行了微调,并逐步形成了现行的生育政策。

以《中华人民共和国人口与计划生育法》为核心,包含《流动人口计划生育工作管理办法》《计划生育技术服务管理条例》《社会抚养费征收管理办法》和修订后实施的地方条例的颁布,标志我国人口和计划生育工作依法行政时代悄然来临,我国计划生育工作制度和重心发生了新的变化,以人口发展战略规划指导人口发展成为当前计生工作的特征。近年来,我国人口计生工作从以行政制约为主转向统筹协调,从“单一管理”转向“综合关怀+服务+管理+保障”,统筹人口数量、素质、结构、分布的关系,统筹人口与经济社会和资源环境的关系<sup>①</sup>,目标就是促进人口长期均衡发展。

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,以加强人口发展战略研究和综合协调,更加科学地制定和实施人口发展规划。同年9月,胡锦涛同志在第十三次中央人口资源环境工作座谈会上指出,人口工作要努力促进出生人口性别比的平衡,积极应对老龄人口、流动人口、就业人口增加带来的问题。人口和计划生育系统的业务职能在不断拓展,依法行政、社会管理和公共服务水平不断提高,远远超越了传统计划生育的内容,成为政府履行社会管理和公共服务职能的重要组成部分。

2006年,《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》标志我国人口和计划生育工作进入统筹解决人口问题的新阶段,各项政策和制度日益注重以人为本,针对调控对象的特点进行政策设计。

随着计划生育的逐渐稳定和人口工作的拓展,我国生育率、净增人口等指标处于很低的水平,人口规模调控取得了巨大成效,人口质量也普遍提高,人力资本存量增加。

## 2. 人口流动调控

新中国成立初期,人口流动规模很小,国家对人口迁徙流动并未采取专门管控措施,体现了《中国人民政治协商会议共同纲领》和1954年宪法中“承认和保障公民的迁徙自由”的精神。不过,为了实现工业化必需的原始积累、将农民严格限制在土地上,从1955年6月到1957年12月,国务院先后发布《关于建立经常户口登记制度的指示》《关于防止农村人口盲目外流的指示》《关于

<sup>①</sup> 李晓宏.2011.人口,怎样均衡发展.http://society.people.com.cn/GB/8217/14447738.html [2011-04-21]

防止农民盲目流入城市的通知》《关于制止农村人口盲目外流的指示》，严格禁止城市部门私自向农村招工，限制农民进入城市。

1958年1月，全国人大常委会通过了《中华人民共和国户口登记条例》，第一次以法律的形式限制农村居民自由进入城市，规定“公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入证明，向常住户口登记机关申请办理迁出手续”。此后，国家对城乡之间及城市之间人口流动一直采取严格控制的政策。

“文化大革命”结束后，1977年12月，国务院批转了《公安部关于处理户口迁移的规定》，确立了处理户口迁移的主要原则：“从农村迁往市、镇（含矿区、林区等，下同），由农业人口转为非农业人口以及从其他城市迁往北京、天津、上海三市的，要严格控制。从一般农村迁往市郊、镇郊农村或国营农场、蔬菜队、经济作物区的，应适当控制。”该文件成为限制人口自由流动的重要文件，说明在改革开放初期我国仍然采取严格控制人口流动的政策。

改革开放以来，生产力水平迅速提高，农村开始出现大量剩余劳动力，严格限制人口流动的二元户籍制度与人口流动的需求之间的矛盾逐渐加深。国家对原有的户籍制度进行了改革，集中出台了多项户口转移政策，逐渐放松了对人口流动的限制。1978年9月，公安部、粮食部、国家人事局联合颁布了《关于解决部分专业技术干部的农村家属迁往城镇由国家供应粮食问题规定》，放宽专业技术人员及家属迁往城镇的限制。1984年，国务院颁布《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》，规定“凡申请到集镇务工、经商、办服务业，或在乡镇企事业单位长期务工的农民和亲属，准予自理口粮落户集镇”<sup>①</sup>。

1985年7月，公安部颁布《关于城镇暂住人口管理规定》，决定对流动人口实行“暂住证”“寄住证”和旅客住宿登记相结合的登记管理办法，公民开始拥有在非户籍地长期居住的合法性。同年9月通过的《中华人民共和国居民身份证条例》规定，凡16岁以上的中华人民共和国公民，均要申领居民身份证，从而使流动人口的管理和登记有证可查。

进入90年代，人口流动进一步松动。1992年8月，公安部发出《关于实行当地有效城镇居民户口的通知》，决定在局部地区实行“当地有效城镇户口”即“蓝印户口”制度，流动人口落户职业所在地成为可能。1992年年底，国务院宣布自1993年1月1日起在全国放开粮油价格，停止粮票流通，户口与粮油挂钩的历史至此终结，流动人口不再因为无法获取生活来源而被迫停止流动。1997年7月，国务院批准了《小城镇户籍管理制度改革试点方案》，严格控制大中城

<sup>①</sup> 参见中国经济导报，我国户籍制度的历史沿革，<http://www.ceh.com.cn/ceh/llpd/2010/3/6/60331.shtml>，2010年3月6日

市特别是北京、天津、上海等特大城市人口的机械增长，放宽了对小城镇人口迁入的限制。1998年国务院批转《公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见》，不再提限制到中等城市落户的规定。

进入21世纪以后，随着全国经济发展不平衡的加剧，以及市场经济深化发展所要求的劳动力要素自由流动需求的上升，对人口流动的政策限制和劳动力自由流动需求的矛盾日益加深。国家为了适应经济社会发展的需要，开始逐渐放松对人口流动的若干限制，但是仍然没有做到完全放开。

2000年6月，中共中央、国务院下发了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》，该意见规定，小城镇内符合一定标准的农民可以转为城镇户口，一定程度上放松了对农村人口流入城市的限制，但仅局限在小城镇范围内，对于劳动力向大城市的迁移，依然有很多政策限制。2001年3月，国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，该意见规定“对于小城镇常住户口的管理，根据本人意愿均可办理，不再实行计划指标管理”，标志着人口流动政策的进一步放松，国家全面推进小城镇户籍制度的改革，进一步放宽农村户口迁移到小城镇的条件，并且允许各地按照具体情况推进本地户籍制度改革。

2002年以后，国家基本没有出台整体性的流动人口限制政策，但是部分城市或地区相继出台了一些具有影响性的政策。郑州率先开始了大城市户籍制度改革；上海建立了独具特色的居住证转户籍制度，放宽了城市户籍限制；重庆出台意见重点解决有条件农民工及新生代转户进城问题；成都宣布建立户口登记地与实际居住地统一的户籍管理制度，还建立起一系列的配套制度，在完善公共服务和社会保障制度的基础上进行人口政策改革。

从总体趋势来看，2000~2010年，无论是国家政策，还是地方政策，对人口流动的限制逐渐放松。尤其是在小城镇，人口城乡流动及城镇间流动相对较为自由；在大城市，尤其是北京、上海、广州这些外来人口集聚的大城市，虽然相对于过去放宽了对流动人口进入及落户的限制，但是由于城市吸引力强，外来人口多，城市公共服务和社会保障压力过大，在人口落户上仍然不能完全放开。

此外，新世纪我国流动人口管理更加强调服务与管理并重。按照人口发展“十一五”规划，我国将逐步把流动人口纳入流入地人口总数，实行以流入地为主的目标管理双向考核，流动人口管理遵照“属地化管理、市民化服务”的原则，从流动人口登记、行政手续办理、宣传培训等多个方面消弭流动人口与本地人口的差别性待遇。

### 3. 人口发展调控

我国关于人口发展的思路主要遵循可持续发展原则。可持续发展最早提出于1972年，是关于人口、资源、环境关系的最全面认识。20世纪90年代以来，

中央逐渐加深了对人口基数大、净增人口多、资源相对短缺的认识,认为粗放的经济增长方式难以为继,需要借鉴国际经验,调节人口与资源环境的关系。1992年,我国编制了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、资源、环境与发展白皮书》,首次将可持续发展战略纳入我国经济社会发展的长远规划,并在党的十五大上确定为中国现代化建设必须实施的战略之一。此后,我国政府坚持人口与发展综合决策,将人口发展纳入国民经济和社会发展规划,努力使人口发展与经济社会发展相协调,与资源利用和环境保护相适应。

1997年,第一次计划生育与环境保护座谈会在京召开,以后每年召开一次,并于1999年扩大为中央人口资源环境工作座谈会,座谈会统筹考虑、协调部署,动员全社会力量,采取法律、经济、行政等多种措施综合治理和解决人口问题,把发展经济、开展计划生育、普及教育、提高健康水平、消除贫困、完善社会保障、提高妇女地位、建设文明幸福家庭等紧密结合起来。

2001年7月1日,江泽民同志在建党八十周年纪念大会上全面阐释我国可持续发展战略:“坚持实施可持续发展战略,正确处理经济发展同人口、资源、环境的关系,改善生态环境和美化生活环境,改善公共设施和社会福利设施,努力开拓生产发展、生活富裕和生态良好的文明发展道路。”

2004年,胡锦涛等中央领导在中央人口资源环境工作座谈会上指出,要以科学发展观为指导,实现经济与人口、资源、环境协调发展,强化经济、社会、环境效益的统一。

2005年,胡锦涛同志提出“建立资源节约型、环境友好型社会”的目标,强调要使经济增长建立在提高人口素质、高效利用资源、减少环境污染、注重质量效益的基础上。

## 二、当前中国人口发展存在的主要问题

我国人口调控的长期实践根本上是为了治理人口不均衡。通过计划生育等政策,我国成功控制了人口过快增长,实现了人口再生产类型的转变,具备了在较低的剩余水平上统筹解决人口与经济社会、资源环境矛盾的条件。但是,在人口规模得到控制的同时,一些新的问题涌现出来,认识和处理这些新问题是实现人口长期均衡发展的主要任务。

### (一) 人口规模过大、增长过快

2010年第六次人口普查显示,我国人口总数达13.71亿,同第五次全国人口普查的12.66亿人相比,10年共增加1.05亿人,增长8.29%,平均每年增加1047万人,年平均增长率为0.98%。尽管计划生育等人口调控手段取得了巨大



的成效,人口规模过大、增长过快的基本国情依然存在,人口总量的发展形势依然严峻。在人口惯性下,我国人口总量还将持续增长,据预测,我国在未来30年还将净增2亿人左右,人口峰值将在2033年达到15亿,人口总量的持续上升造成人口与资源环境的矛盾日益尖锐(陆杰华和朱荟,2010),与经济社会的矛盾也日益突出。庞大的人口基数将增加对国民创造的物质财富的消耗,增大公共管理、社会服务的运行和管理成本,增大了政策制定与执行的复杂性。此外,劳动年龄人口规模庞大,解决就业问题仍将是长期而艰巨的任务。

## (二) 人口结构性矛盾凸显

人口结构主要包括年龄结构和性别结构,结构性矛盾正日益成为影响我国经济社会发展的重大问题。

(1) 人口年龄结构失衡,人口老龄化日益严重,人口抚养比上升。

我国在2000年进入老龄化社会,2000~2012年,65岁及以上老年人口从0.93亿增加到1.27亿,占人口的比例增加到9.4%,60岁及以上人口占全球老年人口的1/5<sup>①</sup>,老龄人口年均增长率高于总人口增长速度,老龄化呈现加速趋势。2013年,少儿人口抚养比增加至24.36%,老年抚养比上升至21.58%,社会总抚养比上升至45.94%。<sup>②</sup>据预测,2053年,中国老年人口数将达到峰值,约为4.87亿,老龄化水平推进到30%以上。<sup>③</sup>

我国老龄化呈现出发展速度快、地区分布不均衡、未富先老、老年人口高龄化等特征,老年人口居世界之最。老龄化将使劳动年龄人口比重下降,社会赡养比攀升;老年人口退出生产领域,国家财政用于养老和社会保障的支出将增加,经济增长和稳健财政的难度加大;老龄化还将影响家庭结构和赡养功能,未富先老意味着社会能够提供的养老资源非常有限,住房、保险、医疗和教育等方面的准备还不充分。

人口老龄化还与人口规模控制存在着矛盾。人口规模控制越严格,老龄化速度就越快,老龄化状况越严重;一旦放弃人口控制政策,老龄化进程得以减缓,人口总量又将快速增加。因此,我国应加快制定和完善国家养老保障体系,力求寻找老龄化与人口数量控制的平衡点,尽可能减少老龄化的负面影响。

① 参见中国城市低碳经济网,截至2012年底我国老年人口数量达到1.94亿, [http://www.cus-dn.org.cn/news\\_detail.php?id=247705](http://www.cus-dn.org.cn/news_detail.php?id=247705), 2013年2月28日

② 参见中国城市低碳经济网,截至2012年底我国老年人口数量达到1.94亿, [http://www.cus-dn.org.cn/news\\_detail.php?id=247705](http://www.cus-dn.org.cn/news_detail.php?id=247705), 2013年2月28日

③ 参见青岛日报,2053中国老年人将达4.87亿人口老龄化水平增至35%, <http://news.163.com/12/1023/03/8EFIN13B00014AED.html>, 2012年10月23日

## (2) 我国出生人口性别比偏高,人口性别结构失衡。

我国出生人口性别比长期偏高。2005年,我国婚育年龄人口中的男性开始明显多于女性。2011年,第六次人口普查结果显示,我国出生人口的性别比为118.06,比2000年人口普查的数据提高了1.2个百分点,更加偏离正常范围。出生性别比在城乡均出现失衡,农村失衡程度更为严重。到2020年,全国20~45岁男性将比同年龄段女性多3000万人左右。

人口性别结构严重失衡将带来严重的社会问题。人口性别结构失衡导致婚龄人口比例失衡,买卖婚姻、婚外性行为等现象增多,家庭稳定性和社会安定将受到冲击;一些出生性别比失衡地区将成为拐卖妇女儿童犯罪的重灾区,跨境非法婚姻、跨境强行拐卖和强迫卖淫等社会问题也将有所抬头;性别比失调还可能导致非婚生育、婚外生育和重组家庭中的超孕超生<sup>①</sup>,引起生育的无计划性,使来之不易的低生育水平受到威胁。

## (三) 人口布局不够均衡

资源和环境的空间差别决定了人口分布不可能均质化,也决定了不同地区的经济社会发展可以存在差别。从分布格局看,我国人口东多西少、东密西疏,已经成为基本国情;从人口的城镇化水平来看,北方城镇化水平比南方要高,但城市化率整体偏低;从地区劳动力比重来看,青壮年劳动力和高等教育人口更集中于东南部;从生育率的变化趋势来看,东部发达地区和全国大城市的生育率持续走低,中西部地区却面临低生育水平反弹的压力;从人口的年龄结构来看,人口老龄化程度的区域差别很大,在华北、华东和华中三个地区形成了老龄人口集中分布带。

人口布局的区域差别具有合理性,但人口空间分布与经济布局不协调,与资源环境承载力不适应的问题在我国仍比较突出。首先,大量剩余劳动力在农村滞留,规模达到1.5亿~1.7亿,在向城市转移的过程中冲击原有的农业经济格局,给城市就业和经济发展带来巨大压力;其次,人口布局与人口功能区划不一致,承载力高、经济发达、资源丰富的人口集聚功能区还需要接纳更多人口,承载力较低、人口数量接近临界水平的人口稳定或疏散功能区目前还定居着过量人口,人口功能区总体规划需要继续落实;最后,部分地区的劳动力从业结构与地区产业升级、经济转型的需要存在矛盾,东西部地区之间、城乡之间的差距有所扩大。

由于不同区域的经济社会发展水平和人口承载力的差别,人口流动在我国

<sup>①</sup> 叶中章. 2003. 出生人口性别比升高的危害及治理对策. <http://www.china.com.cn/chinese/renkou/393206.html> [2003-08-26]