

● 相关文献

- ◆ 2003年就业特征与200...
- ◆ 21世纪就业促进与教育发展...
- ◆ 人口变动对教育的影响
- ◆ 转轨时期的教育和社会分层

您现在的位置：首页>>研究文献>> 2003年全国人口和计划生育形势分析...

2003年全国人口和计划生育形势分析报告

出处：中国网

主编/蔡 昉 副主编/郑真真 都 阳

一 2003年人口变动分析及人口计划执行情况

(一) 生育水平分析

第五次全国人口普查数据公布后，学术界和有关部门从多个方面推算了20世纪90年代以来的实际生育水平。总体上看，国内外普遍认为，中国妇女的生育水平已低于更替水平，近几年来保持在1.8左右，与国家人口和计划生育委员会历年综合分析结果比较一致。中国已基本普及9年义务教育，小学适龄儿童入学率在99%以上。利用历年小学入学人数，考虑儿童死亡因素，可以测算近几年的出生人数。

据此测算的1991~1996年出生人数与国家统计局根据当年人口变动抽样调查公布数十分接近，累计出生人数两者相差不到2%。计算表明，此期间中国妇女的总和生育率水平为1.73~1.77。中国人口与发展研究中心、中国人民大学等单位还利用间接估计技术等方法估计1993~2002年中国妇女的生育水平在1.67~1.77之间。联合国人口基金、美国人口咨询局等有关机构估计中国妇女生育水平为1.8~1.9。与其他国家相比，中国妇女的生育水平远低于世界不发达地区，相当于世界较发达地区1993~1994年水平。

1991~1996年计划生育统计报表显示，1991~1996年累计出生人数为9414万人，比基于小学入学人数推算的出生人数少27.3%。计划生育统计报表数据表明，20世纪90年代中期以来全国妇女总和生育率水平十分稳定，波动幅度不到0.05；受妇女年龄结构变动的影响，出生人数逐年下降。从这些情况看，尽管《人口与计划生育法》发布后一些地方在新制定的《计划生育条例》中取消或放松了对晚婚、晚育和生育间隔的要求，但是，全国生育水平并未因此上扬而导致出生“堆积”现象。2003年，按生育水平保持在1.7~1.8之间计算，全国出生人数为1700万~1800万人。

(二) 人口计划执行情况

第五次全国人口普查数据中，低年龄组（0~9岁）人口存在一定程度的漏报；而20~45岁年龄组人口既有漏报，又有重报，但主要体现为重报；46岁以上人口数据质量很好，与前两次人口普查数据非常吻合。为准确把握人口总数，我们对2000年各年龄组的人口做了以下处理：根据经过上述调整的1991~2000年出生人口，计算得出2000年0~9岁人口；根据第四次全国人口普查10~35岁人口，使用年龄移算法推算2000年20~45岁人口。调整后的2000年末总人口为127746万人，比国家统计局公布数高出约1000万人。以此为基础进行推算，2003年全国出生率为13.09‰~13.83‰，自然增长率为6.38‰~7.11‰，人口计划可以完成。

二 “十五”人口与计划生育事业发展规划执行情况

“十五”规划时期已经过半。检查、评估前3年全国人口与计划生育事业发展规划执行情况，发现、揭示规划执行中的主要问题，对于全面完成“十五”规划目标，促进人口和计划生育事业持续健康发展具有重要的指导意义。

(一) 前三年的主要进展

2001~2003年，全国人口增长继续得到有效控制，人口和计划生育事业发展态势良好，改革创新力度进一步加大，初步建立了以人的全面发展为中心，与社会主义市场经济相适应的依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理的工作机制。

(1) 生育水平保持稳定。综合计划生育统计报表、“十五”中期评估调查及其他数据分析，2001~2003年全国妇女总和生育率水平稳定在1.8以下。预计2005年末总人口在13.24亿人以内，年均新增人口不超过935万人，年平均人口增长率不超过7.1‰，“十五”人口计划可望顺利完成。

(2)基层基础工作进一步得到巩固和加强。在2003年“非典”肆虐的紧要关头，全国人口计生系统充分发挥工作网络和信息网络健全的优势，成功开展农村跨省流动人口调查，为防范“非典”疫情向农村地区蔓延做出了贡献，得到了党中央、国务院、有关部门和社会舆论的充分肯定。在此过程中，人口计生工作队伍进一步得到锻炼，人口计生信息化建设取得积极进展。截至2003年6月底，全国各级人口计生部门已配备计算机6万多台，84%的乡（镇、街道）计生部门配备了计算机，66%的乡（镇、街道）建立了育龄妇女个案信息库，43.5%的乡（镇、街道）与县级建立了以拨号上网为主要方式的网络连接，分别比2002年提高14个、6个和12个百分点。23.4%和56.7%的县级计生部门分别以专线联网和拨号上网的方式与地市建立了网络连接，两项合计，县级与地市级联网的比例比2002年提高24个百分点。近两年的“两省调查”发现，多数村级专干报酬能够基本落实。从2000年开始，国家人口计生委和国家发改委分两期实施计划生育流动服务车项目，国家和省级共投入专项资金4.8亿元，为全国2404个县（市、区）配备计划生育流动服务车，使县级计划生育技术服务直接延伸到村，增强了服务的可及性。许多地方积极推进基层人口计划管理改革，将一孩审批制改为登记备案制，将按指标生育的管理模式改为按政策生育，简化手续，公开办事程序和政策，自觉接受群众监督，深受广大群众的欢迎。中国/联合国人口基金生殖健康项目县还在取消生育指标方面进行了卓有成效的探索。全国“三为主”工作会议胜利召开，“三为主”方针进一步巩固和发展。

(3)人口和计划生育综合治理局面进一步形成。全国十届人大一次会议通过了中央关于国家人口和计划生育委员会更名和职能调整的决定。国家人口计生委更名后，增加了“加强人口规模、趋势、素质、结构等人口和计划生育重大问题的战略性、前瞻性研究，制定人口发展规划和政策，推动人口和计划生育工作的综合治理，促进人口与经济社会协调发展”的职能，这标志着人口和计划生育工作进入新阶段，人口问题综合治理揭开新篇章。

2003年7月，随着“非典”疫情逐步解除，国家人口计生委在“全国防‘非典’流动人口数据上报专用系统”的基础上拓宽功能，初步建立“全国流动人口计划生育信息交换平台”，促进流入地和流出地之间计划生育信息的异地交流与共享，推动对流动人口计划生育管理与服务“全国一盘棋”机制的建立。各县（市、区）可直接通过该平台交换流动人口的个案信息。截至11月20日，全国1168个县（市、区）发布流入人口信息183212条，涉及2832个人口流出县（市、区）。流出地对流入地信息查询的反馈率为54%，远远高于传统寄信交换流动人口信息方式，信息沟通的时效性也空前提高。通过本信息平台建设，初步实现了流动人口信息异地查询，这是人口和计划生育信息化建设的重大突破，是流动人口计划生育管理方式和工作方法的重大变革。

农村地区早期实行计划生育的夫妇逐步进入老年期。测算表明，2003年进入老年的独生子女和双女户父母人数已达156万人。在家庭养老的现实条件下，同多子女家庭相比，独生子女家庭和双女户家庭在生产、生活和养老方面面临的困难要大得多。特别是子女伤病残及意外死亡的农村计划生育家庭，生活极度困难，境遇极为凄凉。如果国家不及时采取必要的扶助和补偿措施，这部分曾经积极响应国家号召自愿实行计划生育政策的家庭势必要成为农村地区一个新的弱势群体。在有关方面的支持和参与下，国家人口计生委正在积极争取“农村计划生育困难家庭扶助计划”国家立项，对2001年前实行计划生育的独生子女和双女户父母给予必要的经济资助，力求从制度层面解决计划生育家庭养老保障问题，完善现行计划生育政策。

2001年四部委联合下发《关于落实向农村实行计划生育的育龄夫妻免费提供避孕节育技术服务的通知》后，农村计划生育基本手术免费落实率大幅度提高。“十五”中期评估结果表明，2001年10月1日以来采取避孕措施的妇女，计划生育基本手术免费落实率已达84.5%。宁夏、云南、甘肃、贵州等省加大了奖励农村独生子女户、两女结扎户和自愿放弃生多孩的少数民族家庭的力度。

(4)计划生育宣传教育进一步深化。各地广泛深入开展“婚育新风进万家”活动、“关爱女孩”活动、《人口与计划生育法》宣传活动。“十五”中期评估结果表明，全国94个调查县（市、区），计划生育宣传品入户率平均为95%（中位数），育龄夫妇计划生育知识知晓率平均为89%（中位数）。

(5)积极推进以技术服务为重点的优质服务。计划生育/生殖健康基础和应用研究以及避孕节育、出生缺陷干预、生殖道感染等“三大工程”取得积极进展，避孕方法知情选择稳步推进。

由国家人口计生委组织的国家科技攻关计划生育重点项目“计划生育和优生优育关键技术的研究”正在顺利进行，前3年投入达1050万元。Gestodene一根型皮下埋植剂、米非司酮紧急避孕药和抗早孕新药复方米非司酮等一批新药已经申报或已获得国家新药批准文号。“十五”中期评估结果显示，2001年以来生育和正在怀孕的农村妇女，68.2%的人接受了出生缺陷检查和咨询；在接受

出生缺陷检查的妇女中，73.1%为B超检查，1.3%采取了羊水检测法。接受县、乡计划生育技术服务机构妇科检查的妇女，检查出生殖道感染、子宫肌瘤、乳腺疾病等妇科疾病的占23.6%，其中，接受县、乡计划生育技术服务机构治疗的占78.0%，转诊到医院的占22.0%。2001年以来有过生育行为的现避孕妇女，自主选择避孕方法的比例很高（见表 A-9）。

(6)基本形成依法管理、优质服务的制度框架和工作机制。“一法三规”及其配套规章先后颁布实施，全国28个省（区、市）新修订了《人口与计划生育条例》，国家人口计生委联系有关部门联合制定、发布《关于综合治理出生人口性别比的意见》和《关于禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工中止妊娠的规定》，基本形成中国计划生育法律法规体系。19个人口与计划生育综合改革试点地市在综合管理、优质服务、利益导向、考核评估、能力建设以及政府职能转变等领域取得了重要阶段性成果。多数群众对计划生育依法行政、宣传教育、技术服务等工作表示满意，满意度都超过75%。

（二）存在的突出问题

(1)对实行计划生育家庭的奖励优惠措施难以落实。《农村计划生育家庭的养老问题与对策研究》四省调查结果表明，农村计划生育奖励优惠措施落实情况很差。据计划生育统计报表，近些年来，独生子女领证率始终在较低水平徘徊。例如，1990年为18.1%，到2003年也仍然只有21.8%。与其他各项计划生育工作相比，群众对“奖励优惠措施落实”的满意程度最低，表示满意的只有45%。

(2)出生性别比升高势头尚未得到有效遏制。中国的出生性别比异常偏高，主要是人为干预的结果。只有女孩、没有男孩的妇女，下一胎生育男孩的比例畸高。从计划生育统计报表数据可以看出，2003年全国多数省份出生性别比仍然普遍严重偏离正常水平，与2000年相比，并未出现下降趋势。应高度重视的是，第四次和第五次全国人口普查数据表明，10年来，城镇地区的二孩和多孩出生性别比均高于农村地区。

中国出生性别比从1984年前后开始偏高，1985~1991年恰好出现第三次出生高峰，年均出生人口在2200万人以上。1984年以后出生的人群正在逐步进入婚育期。由于出生性别比长期异常，婚龄人群绝对规模庞大而导致的婚姻挤压效应将在近期显性化，男女婚龄差趋于增大，年轻女性以婚嫁为目的由西部向东部、由农村向城市、由欠发达地区向较发达地区的流动量将进一步增加。

(3)育龄群众尤其是未婚青少年的生殖健康知识水平和服务水平有待进一步提高。无论是在城镇还是乡村，育龄妇女对所采取的避孕方法可能发生的副作用了解程度都不够。2001年全国计划生育/生殖健康调查发现，采取避孕针剂、避孕套、外用器具的育龄妇女知晓紧急避孕的比例分别为17.12%、44.34%和30.29%。知道在哺乳期间不能使用口服药和避孕针剂的妇女所占比例，农村只有47.8%，城镇为75.0%。接受人工流产（包括药流）的12327人次中，有6413人次是在避孕状态下发生意外妊娠的，占流产人次的52.0%，避孕有效率有待提高。

中国目前正处于艾滋病聚集流行阶段，但是，育龄群众对艾滋病知识掌握情况堪忧。据2001年全国计划生育/生殖健康调查，育龄妇女未听说过艾滋病的比例，城镇为6.6%，农村为34.3%；知道艾滋病不能治愈的比例，城镇为78.1%，农村为60.0%。听说过艾滋病的农村育龄妇女，从专业技术人员获知的只占5.2%。

计划生育男性参与程度还很低。近几年，现避孕育龄夫妇中，采取男性避孕方法的比例很低，约为13%。2001年全国计划生育/生殖健康调查结果表明，丈夫经常参加生殖健康/计划生育知识培训的仅占2.4%，偶尔参加的占18.6%，从不参加的占79.0%。丈夫的态度及其配合状况会直接影响避孕效果和妇女的满意度。使用避孕措施但遭到丈夫反对的妇女，表示“满意”、“基本满意”和“不满意”的比例分别为39.0%、29.2%和31.8%；丈夫不反对的妇女，对应的三项比例分别是78.5%、18.3%和3.2%，两者差别极其显著。

尽管青少年婚前性行为已越来越普遍，但是，目前对未婚青少年的生殖健康服务还很欠缺，远远不能满足需求。2002年的一项针对做人工流产的2000多名未婚少女的调查显示，她们当中只有不到一半的人使用过避孕套，而坚持每次都使用的只有不到9%。2003年在北京的一项调查显示，青少年对生殖保健的心理咨询服务有较大需求。

(4)流动人口现居住地管理与服务机制尚待完善，手术免费和优惠政策落实率低、管理与服务不到位。2003年初人口规划司联合政法司在全国范围内（西藏自治区除外）调查了2002年曾经流动到户籍地所在县以外、且流出时间不低于3个月的已婚育龄妇女。调查表明，在流入地做过计划生育手术的妇女，手术免费的比例很低。即79%的人自己支付，15%的人由流入地计划生育部门支付，3%的人回户籍地报销，1%的人由用工单位支付，2%的人自己支付一部分、报销一部分。得到过流入地免费发放的计划生育宣传资料的占61.6%；一孩流动妇女中领取独生子女父母光荣证的比例为

32.7%，比全国平均水平低22个百分点（2001年全国计划生育/生殖健康调查结果）；不符合政策生育的妇女中，未缴纳社会抚养费的占23.1%；流动人口的社会抚养费主要由户籍地征收，在流入地缴纳社会抚养费的仅占0.6%。跨省流动人口按规定在流出地办理全国统一的《流动人口婚育证明》，且在流入地被查验的比例不到1/4。

此外，一些地方领导对稳定低生育水平的长期性、复杂性和艰巨性认识不足，滋生盲目乐观和麻痹松懈情绪，兼之近年来人口与计划生育目标管理责任制考核评估体系的边际效益下降，从而导致人口控制力度减弱。这种状况亟待改变。

三 当前和今后一个时期人口发展面临的突出矛盾和问题

今后一个时期，中国总人口、劳动年龄人口、老年人口、流动人口4个高峰相继到来，且相互叠加，人口数量、质量、结构、分布问题交织，经济社会转轨时期不稳定因素增多，人口与发展问题更趋复杂，实现人的全面发展、统筹人口与经济社会资源环境协调发展和可持续发展的任务更加艰巨。

（一）人口数量与资源、环境矛盾依然尖锐，稳定低生育水平的内在机制尚未形成

（1）人口持续增长与可持续发展之间的矛盾。人口自身发展的客观规律决定了今后一个时期中国人口仍将保持“低增长率、高增长量”的发展态势。预测显示，尽管中国妇女生育水平已降至较低水平，但受第三次全国出生高峰期出生人口逐步进入婚育期的影响，20世纪前20年，中国年均净增人口仍将达800万~1000万人。2020年全国总人口将上升到14.5亿~14.9亿人。

中国目前正处于工业化的中期阶段。发达国家的经验表明，在工业化中期往往面临人口高增长的压力，经济社会发展面临的困难和不确定性增多。发达国家摆脱“人口陷阱”的基本路径是，提高农业劳动生产率，将农业剩余转化为大量资本，促进工业化和城镇化，待实现工业化后再以工业剩余反哺农业。在中国，由于人多地少的矛盾十分尖锐，土地规模经营和集约化程度低，劳动生产率难以提高，农产品价格在国际市场缺乏比较优势，微薄的农业剩余难以为工业化提供资本积累。二元经济结构的转型期长，不适应人口增长的要求，工业化、城镇化发展滞后，不足以解决巨大的人口转化问题，作为后进国家，中国必须走有中国特色的新型工业化和城镇化道路。

中国资源环境对人口的承载力十分有限，生态环境质量总体上仍呈恶化趋势。不适宜人类居住的盆地、山地和高原地区占国土面积的78%以上，1/5的人口居住在海拔高度在500米以上生存条件较差的地区。水土流失总面积达367万平方公里，占国土面积的38%；沙漠面积已达262万平方公里，占国土面积的27%；有4亿人口被笼罩在荒漠化的阴影之中。人均耕地、淡水、矿产资源占有量只有世界平均水平的42%、26%和50%，与发达国家的差距更大。2003年下半年，主要粮食价格上涨，人口与粮食问题再次引起社会广泛关注。由于生态脆弱、环境恶化、人地关系紧张，西北、西南10省（区、市）已成为全国人口超载最严重的地区。

（2）稳定低生育率的迫切性与低生育率不稳定性之间的矛盾。全面建设小康社会的奋斗目标要求继续严格控制人口增长，妇女生育水平低于1.8，2020年全国总人口不超过14.8亿人。但是，目前稳定低生育水平的内在机制尚未形成。

首先，群众对子女数量、性别的内在需求与现行生育政策的规定存在较大差距。2003年国家人口计生委“关爱女孩行动”调查和《农村计划生育家庭的养老问题与对策研究》调查数据表明，70%的农村夫妇认为最理想孩子数为两孩，还有少数人希望生更多的孩子。据2001年全国计划生育/生殖健康调查，即使是在城镇地区，只有一个女儿的妇女中，41.3%的人希望有“一男一女”，10.6%的人想要生两个以上子女。调查表明，农村普遍存在不生男孩不罢休的倾向。

其次，计划生育激励机制“软化”，约束机制弱化，生育行为依然存在强烈的“外部性”，计划生育宏观效益与微观效益、集体效益与个体效益、长远效益与近期效益之间的矛盾突出。各地规定了一系列对计划生育家庭的奖励优惠措施，但是，从性质上讲，这些措施都是鼓励性和引导性的，缺乏保障性和制度化，没有从根本上满足计划生育家庭增加收入和养老保障的需求。上面的分析还表明，即使是这些有限的奖励优惠措施，也没有得到很好的落实，计划生育激励效应不断减弱。另一方面，各地普遍反映，对超生户处罚力度不够，社会抚养费征收困难，约束力不断下降。据《农村计划生育家庭的养老问题与对策研究》调查，对农村计划生育超生户征收社会抚养费的比例为87%，平均（中位数）征收1200元，只占应征缴数额（2000元）的60%，不及2002年农村人均纯收入（2476元）的一半。

生育行为的外部性，决定了个人理性与集体理性的不一致性。实行计划生育有利于提高全社会的收益，对整个社会而言，“理性”的决策是不超生。由于缺乏有效的制度安排，计划生育超生户的长期收益要高于计划生育户，因此，对单个家庭而言，“理性”的决策是选择超生。典型调查

发现，群众普遍存在求胜恐亏、相互攀比的心理，少数干部亲属或“能人”超生往往刺激其他人群超生。

（二）劳动年龄人口数量巨大，就业形势十分严峻

在低生育水平条件下，随着第三次全国出生高峰期出生人口逐步达到劳动年龄，今后一段时间中国劳动力供给进入最丰富、人口抚养负担最轻的历史时期，为经济快速增长创造了非常有利的人口环境。预测表明，15~59岁人口将于2013年达到最高值9.34亿人，人口总抚养比于2008年达到最低值46.56%。人口再生产类型快速转变所产生的人口“红利”——丰富而廉价的劳动力资源——为中国参与国际分工提供了强大的竞争优势，也为今后一个时期中国抓住可以大有作为的重要战略机遇期创造了良好的人口环境。中国劳动力资源的优势不仅体现为数量优势，而且体现为一定的质量优势。2000年，中国15岁以上人口平均受教育年限达到7.85年，高于世界6.66年的平均水平，比发展中国家高2.72年。由此可见，中国已经具备了从人口大国演变为人力资源强国的基础条件。

应看到，劳动力资源丰富并不会自动转变为现实的生产力，相反，现阶段有效开发劳动力资源的任务十分艰巨。这是因为：

第一，中国可以享受人口“红利”的时间不到20年。由于人口快速老龄化，老年抚养比迅速上升将导致人口“红利”逐渐转向人口“债务”，15~20年后，中国将面临抚养比大幅上升的严峻挑战。

第二，中国的劳动力素质并不具有绝对的优势。2000年中国劳动年龄人口平均受教育年限，比美国、日本低5年，比韩国低3年，也低于其他13个转型国家。25~64岁人口中高中及以上文化程度者所占比例，美国、韩国分别为87%和66%，中国仅为18%。中国每百人中大专以上学历文化程度者不足5人，远远低于美国35人和韩国23人的水平。从绝对数量看，中国还有974万15~39岁青壮年文盲。同时，中国的劳动力素质还存在较大的地区差异。2000年，农村15岁以上劳动力人口平均受教育年限为6.85年，比城镇低2.75年；农村15岁及以上人口中，小学及以下文化程度占52.3%，文盲占11.6%，分别比城镇高出30个和7个百分点；高中及以上人口只占7.7%，比城镇低33个百分点；大专以上学历人口不足1%，比城镇低12个百分点。

近年来，农村教育投资的报酬率下降，儿童辍学和流动儿童基础教育问题没有得到很好解决，不利于未来劳动力整体素质的提高。农村教育投资收益低，致使农民教育投资倾向减弱。尽管中国小学入学率达到99%，但一些地区特别是边远农村地区存在着非常严重的中小學生辍学现象。第五次全国人口普查发现，小学辍学人口占15~19岁人口的9%左右，其中87%在农村。2000年，全国小学五年保留率在95%以上，但是西部地区只有85.5%；全国初中三年保留率为90.1%，西部地区为87.5%；全国初中升高中的比例只有51.2%。2003年国务院妇女儿童工作委员会对9个城市流动儿童基础教育调查结果显示，6周岁流动儿童中有46.9%没有接受入学教育，有近20%的9周岁孩子还只上一、二年级，13周岁和14周岁还在小学就读的人分别占相应年龄流动儿童的31%和10%。

第三，劳动力供求总量矛盾和就业结构性矛盾并存，就业压力居高不下。农村剩余劳动力高达1.5亿~2.0亿人。在城镇，就业压力不仅来自劳动力数量快速增长，而且来自农村剩余劳动力转移和城镇失业下岗人员增加。长期居住在城镇的农村劳动力约7000万~9000万人，占城镇就业总量的1/3以上。1998年至今，国有企业从业人员从7100万减少到5000万。但是，在劳动力需求方面，受经济结构调整和企业提高效率的影响，经济增长对就业吸纳能力递减。在20世纪80年代，GDP每增加一个百分点可增加240万个就业岗位，到90年代，GDP每增加一个百分点只能增加70万个就业岗位。劳动力供给过剩和就业需求相对不足导致城镇就业变得越来越困难。2000年城镇实际失业率达8.3%，已经高于7%的国际警戒线。与此同时，劳动参与率已下降到非常低的水平（65%），1970万人退出了劳动力市场，如果将这部分“遭受挫折的劳动者”算做失业者，则城镇失业率还会再增加一倍。2000年，全国城镇就业率只有62%，意味着有38%的劳动年龄人口处于不工作的状态。2000年，城镇失业率超过10%的省份达10个，分别是：辽宁17.68%，黑龙江15.43%，天津13.96%，海南13.42%，吉林13.88%，青海12.30%，上海11.99%，内蒙古11.35%，重庆10.76%，江西10.33%。

目前，城镇贫困人口累计约3000万人。人口就业不足或低收入水平就业是形成和加剧贫困的重要原因。

（三）老龄化和高龄化对经济社会发展带来严峻挑战

中国将是世界上继日本之后的又一个人口老龄化速度极快的国家。未来50年，中国老年人口增长可分为3个阶段：第一个阶段是平缓增长阶段。2000~2027年，65岁及以上人口将从现在的不足1亿增加到2亿以上，年均增加400万人，老年人口比例约14%。第二个阶段是急速增加阶段。2028~2036年，65岁及以上人口将由2亿增加到3亿以上，年均增加1000万人，老年人口比例为20%左右。第三个阶段是基本平稳阶段。2037~2050年，65岁及以上老年人口由3亿增加到3.35亿人，

年均增加260万人，老年人口比例达到23%。

人口老龄化表现出由沿海到内地、从农村到城镇的区域差异。第五次全国人口普查结果表明，上海、北京、天津、重庆人口老龄化最为迅速，2000年65岁及以上人口比例分别为11.53%、8.36%、8.33%和7.90%。其他东部省份如江苏、浙江、辽宁、山东等发达地区也都率先进入了老年型社会，中西部特别是西部省区人口老龄化程度相对较低。乡村老龄化程度高于城镇。东部发达地区除直辖市以外，乡村的老龄化程度都明显高于城镇；而在西部地区，城乡差别不大，青海、宁夏等地则是城镇高于乡村。

与发达国家不同，中国人口老龄化是在社会经济基础相对薄弱的条件下快速发生的，这对全面建设小康社会构成严峻挑战。主要表现为：

(1)家庭和社会养老、医疗负担十分沉重。在人口平均期望寿命增加的同时，非健康（或带病）寿命，特别进入老年后的非健康寿命也在增加。中国目前的平均期望寿命已达到71岁，但是人口的健康寿命只有63岁，也就是说，平均每个人有8年的时间是不健康的，长期护理的费用激增。随着人口高速度、大规模老化，家庭和社会用于养老和老年医疗卫生的资源急剧增加。同时，就业压力长期存在，实际退休年龄下降，进一步加大了社会和家庭的养老负担。与多数国家相比，中国法定退休年龄是比较低的。近些年来，还出现实际退休年轻化的趋势。中国社会科学院的一项调查显示，城镇男性实际退休年龄为57岁，女性为50岁。

养老负担的增加，将导致社会总储蓄减少，进而使社会总投资下降，影响国民经济持续快速协调健康增长。

(2)现行养老保障体系面临历史性挑战。城镇现行基本养老保障体系虽几经变革，但本质上仍是现收现付制，新旧体制转轨过程中存在巨额养老基金缺口，且只覆盖44.9%的城镇就业人员和85.4%的离退休人员。一般而言，现收现付制需要3个支撑条件，即相对年轻的人口结构、高效率的税收体系以及健全的基金管理。中国目前15~59岁劳动年龄人口比重较高，约为67%，但老年负担比已开始大幅度上升，同时，税收及基金管理急需加强，改革完善城镇养老保障体系势在必行。

在农村，由于家庭小型化、空巢化和土地收益下降，传统的家庭养老和土地养老功能趋于下降。积极探索符合中国国情的农村养老保障体系，也应提上议事日程。

(3)应高度关注老年计划生育夫妇、高龄老年人等特殊人群的养老问题。据测算，1973年以来实行计划生育夫妇人数在今后40多年时间内将持续增长，21世纪40年代后半期达到峰值，约4265万人，约占全国60岁以上人口的10%。农村计划生育老年夫妇是由于计划生育政策因素导致的特殊困难群体，在养老方面面临比非计划生育家庭更大的风险。能否解决这部分人的养老保障问题，直接关系到党群关系的改善和政府的诚信。

老年人口内部也在老化，即逐步从人口老龄化走向人口高龄化。2050年60~69岁、70~79岁和80岁及以上年龄人口数分别将是2000年时的2.7倍、3.7倍和7.9倍，80岁及以上的高龄老人将近1亿人。由于高龄老人病残发生率及生活不能自理的比例最高，因此，高龄老人，尤其是高龄女性无论在经济供养、医疗保障，还是生活照料和精神慰藉等方面都是需要关注、帮助的群体。

(4)社会和家庭对潜在的养老危机认识不充分。从国际经验看，在人口老龄化高峰到来前20~30年，必须建立家庭和社会相互配合的适宜的养老保障体系，进行足够的资金储备，以应付人口老化的高峰给经济发展和社会稳定带来的压力。

(四) 流动人口对城镇化和权益保障提出新要求

21世纪的中国是“流动”的中国。当前，人口流动呈现几个特点。首先，流动人口规模巨大。2000年已超过1.44亿人，比日本总人口还要多。可以预计，由于城乡之间和地区之间的发展差距长期存在，农村剩余劳动力存量巨大，随着限制人口流动的体制性障碍逐步消除，未来人口流动强度将进一步加大。其次，流入地高度集中。广东、上海、浙江、北京、江苏、福建等发达省份以及新疆等地广人稀的地区是主要流入地，迁出地则以四川、湖南、安徽、江西、河南、湖北等省份为主。第三，流动人口的年龄构成轻，主体是18~35岁人口。第四，举家迁移趋势明显。有流动人口的户数中，户主与配偶均为流动人口的比例从1990年的7.44%上升到2000年的46.06%。第五，以非正规就业为主。与城市非农户籍人口相比，流动人口一般在工资较低、工作条件差、就业不稳定、无保障、无升迁机会的城市非正规部门就业。最后，已经开始出现人口从城镇向农村流动的现象。2000年，这类流动人口约占流动人口总量的4%。

尽管人口频繁流动对基础设施利用、城市管理以及传染病（如性病、艾滋病）控制等方面带来一些负面影响，但总体上看，人口流动有利于繁荣城乡经济、缩小城乡差别和地区差别；改善城镇和区域人口结构、缓解局部地区人口老龄化；促进农村发展、逐步解决“三农”问题；降低农村生

育水平，根本解决由城乡二元生育格局所导致的人口素质“逆淘汰”问题。为此，应进一步消除限制人口流动的体制性障碍，积极引导、加快人口流动。当前，限制人口流动的因素主要有以下几点。

(1)流动人口的权益保障与“国民待遇”问题。城镇就业、分配、保障、福利、医疗、住房、子女教育等各项公共政策均与户籍制度挂钩，具有明显二元分割的特征，流动人口基本上被排斥在城镇公共资源分配和公共产品供给范围之外。流动人口工资被拖欠、合法权益被侵犯的问题仍然较为严重。2002年共拖欠农民工工资2300亿元。流动人口对流入地的社会和政治生活参与程度低，归属感差。这不仅损害了流动人口的基本经济、社会、政治权利，而且不利于城镇经济、社会的稳定和发展。现行城乡有别的生育政策也应适时调整并有机衔接，以适应人口流动的需要。

(2)城镇化发展滞后，既低于世界平均水平，也低于发展中国家的平均水平。其主要根源在于企业“弱质”，并因此导致工业化受阻，从而使非农产业扩张困难、城镇化乏力。大、中、小城镇体系发展战略的正确选择对于城镇化健康发展也是非常重要的。近年来，一些地方违背城镇化的客观规律，片面强调发展小城镇，结果事与愿违，并因此产生近2000万失地农民。

(3)农村土地承包、使用与流转制度不健全。

总之，今后20年是中国人口转变、经济转轨、社会转型的关键时期，人口与发展的挑战与机遇并存。应抓住人口计生委更名和职能调整的有利时机，未雨绸缪，加强对重大人口问题的战略研究，积极探索新时期解决人口问题的新思路、新框架，最大限度地利用人口转变带来的人口“红利”和历史机遇，积极应对可能产生的风险和矛盾，促进人口与经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续发展，为全面建设小康社会创造良好的人口环境。

——树立以人为本的新的人口发展观念。树立全面、协调、可持续的发展观，转变片面强调“人口压迫生产力”而控制人口的旧的发展观，注重人的全面发展，正确处理人“口”多的劣势与市场需求大的优势之间的辩证关系，变“人口压力”为“人力资源优势”，变“人口大国”为“人力资源强国”。转变就人口谈人口的封闭观念，统筹考虑人口问题与经济、社会发展的全局，采取更加综合、全面的公共政策有效治理人口问题。转变就数量谈数量的传统观念，深入研究人口数量与人口素质、结构、分布等因素的相互作用、相互影响，以及人口结构因素与建设全面小康社会的内在联系。以人为本，把人口与发展宏观战略目标与提高人民生活水平的阶段性任务统一起来，兼顾长远利益与近期利益、国家利益与个人利益。

——建立对人口发展新情况、新问题、新趋势的实时动态监测体系。目前正处于人口与经济社会各种深层次矛盾显现的初期。随着第三次出生高峰期出生的人口逐步进入婚育和劳动年龄，婚姻、生育、就业、教育、迁移、健康等方面呈现出新的变动特点，出生性别比长期偏高的后果从隐蔽走向公开，劳动年龄人口数量快速增长对教育、就业的需求持续增加。前两年各地计划生育政策调整的滞后效应逐步出现，生育水平、出生人数可能发生波动。局部地区人口老龄化问题严重，对经济社会影响加剧。经济体制改革进入攻坚阶段，使人口发展问题更趋复杂。这些情况都迫切要求加强对人口发展问题的监测，及时、准确把握人口发展的新形势、新挑战、新机遇，提高人口发展决策的科学性。

——将控制人口自然增长与调节人口机械增长有机结合起来，实现全国及各地区人口合理布局，促进人与自然和谐发展和人口与经济社会协调发展。在社会主义市场经济条件下，建立有效控制生育的经济社会激励和约束机制，切实解决计划生育家庭的养老保障问题，逐步消除生育行为的外部性，构建稳定低生育水平的内在机制。提高计划生育/生殖健康服务水平，不断满足人们日益增长的生殖健康需求。实行积极的退出政策，使人口脱离生态脆弱、环境恶化、人口与资源关系紧张的区域，将人口适度集中与治理贫困、缓解区域人口老龄化、建立生态保护区、调整区域经济布局、完善市场化和推进城镇化有机结合起来。

——实施人力资源综合开发战略。在继续严格控制人口增长、减少潜在劳动力数量供给的同时，进一步降低出生缺陷发生率，注重解决农村儿童失学和流动儿童教育问题，不断提高人口出生素质、健康素质和教育素质，增加社会人力资本存量。推行积极的就业政策，提高经济增长对劳动力的吸纳能力。在全球化的大背景下，充分发挥劳动力资源丰富的比较优势，提升国民经济整体竞争力。完善土地承包与流转制度，促进土地流转和集中，扩大农业经营规模，提高集约化程度，推进农业劳动生产率的提高。加快经济体制改革步伐和市场化进程，提高工业化的质量，夯实城镇化的经济基础。探索适宜的城镇化发展道路，消除限制人口流动的体制性障碍，引导农村剩余劳动力合理、有序转移，确保流动人口的“国民待遇”，保障流动人口的合法权益，推动城乡一体化发展和社会全面进步。

——建立健全社会、家庭和个人相互配合共同承担的养老、医疗和就业保障体系。抓住人口

转变带来的“红利”，在未来20年的时间内基本建立与生产力发展水平相适应的社会“安全网”，这是经济社会发展的“减震器”，是改革、发展、稳定的客观需要，也是稳定低生育水平并迎接未来老龄化挑战的迫切要求。推进积极的老龄化政策，通过合理的运行机制将养老的压力变成社会经济发展的动力。以经济社会发展作为完善社会保障体系的基础，以社会保障体系的完善作为经济社会发展的促进力量，实现社会保障体系和经济社会发展的良性循环。

关闭

| [网站首页](#) | [网站地图](#) | [关于我们](#) | [联系我们](#) |

中国人口信息网