

## 统筹解决中国人口问题的思考

2006-7-12 张维庆 阅读172次

人口问题始终是影响中国全面、协调、可持续发展的重要问题之一。这是因为，中国是世界上人口最多的发展中国家（占世界人口的五分之一），人口众多、资源不足是中国的基本国情，是我们想问题，办事情、做决策，考虑一切问题的出发点

经过三十五年的艰苦努力，特别是实行改革开放和计划生育，有力促进了我国由贫穷到温饱再到总体小康的飞跃；提前实现了人口再生产类型的转变，总和生育率降到更替水平以下，全国少生4亿多人口，创造了人口抚养比较低、劳动年龄人口充裕、储蓄率较高的“人口红利期”；始终保持了经济的持续快速增长，GDP达到了18.23万亿元，人均超过1000美元，综合国力明显增强，人民生活日益改善。人口和计划生育工作的巨大成就无论怎样评价，都不过分。

进入新世纪，以胡锦涛为总书记的党中央，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，相继提出了全面落实科学发展观、加强党的执政能力建设、构建社会主义和谐社会、建设社会主义新农村等重大战略决策，为新时期人口和计划生育工作指明了方向。人口和计划生育工作在经历了有效控制人口过快增长（1970年至1995年）、稳定低生育水平（1995年至2005年）两个历史阶段之后，“十一五”时期，开始进入稳定低生育水平、统筹解决人口问题，促进人的全面发展的新阶段。其主要任务是既要稳定来之不易的低生育水平，又要提高人口素质，改善人口结构，引导人口分布，促进人的全面发展。能不能统筹解决好中国的人口问题，直接关系到全面、协调、可持续发展战略目标的实现。

### 统筹解决中国人口问题，机遇和挑战并存

机遇主要是，国民经济持续二十六年的快速增长，奠定了统筹解决人口问题的物质基础；三十五年的人口和计划生育工作，创造了统筹解决人口问题的“黄金发展期”；以人为本的科学发展观提供了统筹解决人口问题的思想武器；“十五”时期人口和计划生育工作的创新发展赢得了统筹解决人口问题的战略主动权；人民群众民主法制观念、维权意识的增强和政府职能的进一步转变，为统筹解决人口问题创造了重要条件。

在看到重要机遇期的同时，也应当十分清醒地看到统筹解决人口问题面临的严峻挑战。主要是：本世纪上半叶，中国将迎来总人口高峰、劳动年龄人口高峰、老年人口高峰，三大高峰相互叠加和交织，将伴随小康社会的全过程；人口总体素质不高的状况，难以适应日趋激烈的综合国力竞争；劳动年龄人口规模庞大，就业形势更加严峻；人口老龄化速度加快，社会保障面临空前压力；出生人口性别比持续升高，给社会和谐与稳定带来新的隐患；世界上最大规模的人口迁移与流动，对公共资源配置和政府管理能力构成巨大挑战；城乡、区域、贫富差距的不断扩大，不同阶级、阶层和群体的利益矛盾和冲突成为制约社会和谐的主要因素；资源的瓶颈制约和环境的总体恶化使人口的生存和发展面临新的威胁。

除上述所面临的挑战以外，我们还应该看到，虽然人口和计划生育工作已经开展三十五年了，但由于种种原因，在市场经济条件下，统筹解决人口问题仍然面临着观念和体制的障碍。观念上的障碍主要是对新时期人口与发展的规律和特点认识不足；对社会转型时期各种矛盾、摩擦甚至震荡给人口和计划生育工作带来的冲击认识不足；对统筹解决人口问题的长期性、艰巨性、复杂性认识不足；普遍存在盲目乐观情绪。体制上的障碍主要是统筹解决人口问题的宏观调控和公共管理机制不健全；有利于稳定低

生育水平的激励和约束机制不健全；与人口转变相适应的社会保障、社会流动和财政投入机制不健全。这些问题只有党和政府的高度重视，才能加以解决。

统筹解决人口问题，首要任务是稳定低生育水平

稳定低生育水平，必须坚持党政一把手亲自抓负总责不动摇，坚持稳定现行生育政策不动摇，坚持稳定基层工作机构和队伍不动摇，坚持创新人口和计划生育工作思路、机制和方法不动摇。十一五时期，必须保持现行生育政策的基本稳定，这是应对第四次生育高峰的根本措施。

稳定低生育水平，稳定在什么水平上比较合适？根据我国多数人口专家学者的意见，认为总和生育率稳定在1.8左右比较合适。因为人口变化的周期性比较长，人口方面的决策一旦失误，将会对经济社会发展全局产生难以逆转和不可估量的长期影响。生育水平并不是越低越好，而是要把握一个中华民族炎黄子孙能够持续发展的“度”。

这里涉及到一个敏感的问题，就是生育政策是稳定，还是调整的问题。

需要澄清的是，我国的生育政策不是“一胎”政策。在城市，男女双方都是独生子女的可以生育两个孩子；在农村，多数省规定，生了一个女孩的可以再生一个；云南、青海、宁夏、新疆、海南等省（区）规定农民可以生育两个孩子；西藏农牧民没有生育数量的限制。

现行生育政策是过去三十多年来经过几次调整后稳定下来的。是符合目前中国国情并为多数人所接受的政策。“十一五”时期，我国面临着第四次生育高峰，虽是低生育水平条件下出现的小高峰，但也不能因为是小高峰，就不给予高度重视，一定要避免人口反弹的“蝴蝶效应”。因此，党中央已明确指出，“十一五”时期必须稳定现行的生育政策。

还有一个大家热议的问题。这就是城市人口素质高，只生一个；农村人口素质低，却要多生，这样生下去，中华民族的素质不是越来越低了吗？就是说我国现行生育政策是一种“逆淘汰”政策。我认为，这种认识是不正确的。一是人人生而平等，天资并没有根本差别，素质的差别是后天形成的；二是中国农民的素质和城市人口相比，某些方面差一些，但更多方面并不差，有的方面还要好一些；三是中国农民对革命、建设、改革的贡献巨大，而得到的利益和实惠很少，目前总体来讲，农村的生产力水平比较低，公共服务体系十分薄弱，农民群众生存与发展面临更多的困难，我国的生育政策不能不考虑农民的实际困难和利益。因此，所谓“逆淘汰”的说法是站不住脚的。

现行生育政策，是不是永远不变？当然不是。生育政策的调整是和人口发展的规律紧密相联的。在未来生育政策的调整上，我们必须遵循“整体稳定，适度微调，因地制宜，分类指导”的原则，采取十分谨慎的态度，进行科学周密的研究，避免人口增长的大幅度反弹。

有些同志主张现在调整生育政策的一个重要理由，就是目前持续升高的出生人口性别比。认为实行“奖一，放二，禁三”的政策，就可以有效解决出生人口性别比升高的问题。但我认为，中国人口性别比持续升高的主要原因是重男轻女的传统观念根深蒂固，社会保障体系特别是养老保障体制很不健全。直接原因是B超技术的滥用。出生人口性别比的升高与生育政策有没有关系呢？有一定的关系，但没有必然的联系。韩国、印度以及我国台湾地区都存在出生人口性别比升高的问题，但都没有较严格的生育政策；中国城市执行比农村更为严格的生育政策，并没有导致出生人口性别比持续升高，就可以说明这一点。因此，现在调整生育政策，并不能从根本上解决出生人口性别比升高的问题。

稳定低生育水平，重点和难点都在农村。因此必须建立和完善利益导向体系。我认为应该把计划生育利益导向体系的建设纳入社会主义新农村建设之中。这是花小钱，办大事，稳民心，保稳定，促发展的效益最佳的投入，而且是直接惠及农民个人的投入。目前，能够做到的是按照“四权分离”（资格确认权、资金发放权、管理权、监督权）的原则，全面推行农村部分计划生育家庭奖励扶助制度、西部地

区“少生快富”工程、农村独生子女伤残死亡家庭扶助制度；在义务教育（包括两免一补）、就业培训、合作医疗、扶贫项目、征地补偿、宅基地划分、新技术推广等方面，制定和完善有利于计划生育家庭的政策措施。

统筹解决人口问题，必须在稳定低生育水平的基础上，努力提高人口素质（特别是出生人口素质），改善人口结构（特别是综合治理出生人口性别比和积极应对人口老龄化），引导人口合理分布和有序流动，优先开发人力资源，促进人口大国向人口强国的转变

提高人口素质，包括提高出生人口素质，提高思想道德素质、科学文化素质和身心健康水平。其中，提高出生人口素质，就是把好出生关，让每个家庭都能生育健康聪明的孩子。解决这一问题，关键是加强出生缺陷预防能力建设，建立出生缺陷干预体系全国监测网，建立定期通报、预报、评估和预警制度，人口和计划生育服务机构和医疗卫生、妇幼保健机构应当密切配合，优势互补，实施零级到三级出生缺陷预防干预工程。

综合治理出生人口性别比问题，关键是要形成男女平等的社会氛围和道德规范，逐步扭转重男轻女的传统观念，实行有利于女孩健康成长和妇女发展的社会经济政策，改善女性的生存条件和生活状况。严禁非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠。重点整顿B超医疗市场，严格准入制度，严格执业资格审查，通过立法等措施，严厉打击非法实施胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠以及溺弃女婴等违法行为。

我国正经历人类历史上规模最大的人口流动和迁移，这是全面建设小康社会和基本实现现代化的必经之路。因此，必须在公共资源配置、公共产品提供等方面统筹安排，逐步消除二元结构的体制障碍，逐步改革户籍管理制度，将流动迁移人口逐步纳入城市管理服务体系。构建统一、开放、有序的劳动力市场，建立农民工的社会保障制度，加强对农民工和流动人口的劳动技能培训，建立信息共享、管理互补、服务互动的部门协作机制，建立流入地与流出地共同管理以流入地管理为主的工作机制。整合社区资源，发展非政府组织，提高自我管理能力。

积极应对我国人口老龄化，是关系中华民族文明复兴的大事。要加快构建覆盖城乡，具有中国特色的养老安全网，建立个人账户与社会统筹相结合的养老金储备制度；建立终身教育和保健体系，以高素质应对老龄化；构建以居家养老为基础、社区服务为依托、社会福利机构为补充的养老服务体系；发展老龄产业，完善社会化服务制度等。

稳定低生育水平，统筹解决人口问题，促进人的全面发展，必须从战略和全局的高度着力解决三个重要问题

一是创新观念问题。要牢固树立和全面落实以人为本的科学发展观。以人为本，就是以最大多数人民群众的根本利益为出发点和落脚点。以人为本，包括个体和群体两个方面。从个体讲，就是实现每个人的自由和全面的发展；就群体而言，就是实现人与人、人与社会、人与自然的和谐发展。因此，必须明确发展为了人，发展依靠人，发展塑造人，发展的成果全体人民共享；必须树立优先开发人力资源，是国家提高核心竞争力的持久动力和源泉的理念；人才资源是第一资源，人的能力建设是第一建设。

二是投资于人问题。人是最重要的生产力，投资于人，就是全面落实科学发展观，逐步纠正见物不见人，把发展等同GDP增长的倾向，坚持五个统筹的原则，优先投资于人的全面发展。政府要加快转变职能、建立公共政府、逐步从竞争领域退出，把投资的主体和重点转移到公共管理和公共服务领域，转移到科技、教育、卫生、计划生育、社会保障等惠及多数人切身利益的方面。因此，必须调整发展思路，调整经济结构，调整社会经济政策，调整财政投入体制，推进制度创新，推进政府职能转变，走调控人口，节约资源，保护生态环境，开发人力资源，实施循环经济的文明发展道路。

三是制度创新问题。所谓制度创新，主要是建立和完善适应社会主义市场经济体制和以人为本要求的制度体系。这里我想重点说一下建立现代社会管理服务体系的问题。胡锦涛总书记指出：“要深入研

究社会管理规律，加强社会管理体制的建设和创新，完善社会管理体系和政策法规，整合社会管理资源，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。推动建立政府调控机制同社会协调机制互联、政府行政功能同社会自治功能互补、政府管理力量同社会调节力量互动的社会管理网络，形成对全社会进行有效覆盖和全面管理的体系。”

事实上，经过几十年的努力，由于计划生育是有求于人民群众的，是天下第一难事，在实践中探索并建立了行政管理、技术服务、群众工作“三位一体”的管理服务体系。这个体系保证了计划生育基本国策的落实，在抗击非典斗争中显示了它的作用。现在相当多的领导由于调查研究不够，对这一管理体系在小康社会以及和谐社会建设中的重要地位和作用认识不足，有的地方甚至主张拆了机器用零件。我认为，在目前“三位一体”管理体系的基础上，建立现代社会管理体系是花钱最少、效益最好的投入。这个管理体系一旦建立和逐步完善，将有力地推动社会主义新农村建设各项政策措施的落实，有效地理顺和化解各种利益冲突和矛盾，有利于全面加强基层组织建设，完善基层管理服务功能，真正实现政治、经济、文化和社会建设的协调发展。现在是到了下决心建立和完善社会管理体系的时候了。(冯杰选辑)

来源：新华文摘

网站编辑：黄兵

[关于我们](#) | [服务范围](#) | [网站合作](#) | [版权声明](#) | [网站地图](#)

Copyright ©2007 All rights reserved Sichuan Social Science Online  
四川省社会科学院信息网络中心设计制作  
mail: sss@sss.net.cn  
蜀ICP备05003527号