

王苏布道：内蒙古自治区人口发展面临的挑战与对策



新中国成立50多年来，内蒙古自治区人口总量虽然不大，但呈较快增长态势，总人口从建国初期的608万人增加到2004年的2384万人，几乎增加了3倍，而同期全国总人口才增长了一倍。“十一五”时期，尤其是到本世纪上半叶，内蒙古同全国一样，在稳定低生育水平的前提下，将先后迎来总人口、劳动年龄人口和老年人口三大高峰。人口总量持续增长，人口结构性矛盾开始出现。同时，人口素质总体不高，人口流动与迁移规模庞大，以及人口与经济、社会、资源、环境的矛盾日趋尖锐等问题，都将对内蒙古经济持续快速增长和社会全面进步产生重大影响，给全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会构成巨大压力。

一、人口发展面临的挑战

（一）总人口将持续增长

1、人口发展规律的推动。“十一五”期间，内蒙古人口仍以年均15万人的速度增长，稳定低生育水平任务艰巨。据“五普”资料推算，“十一五”期间，全区处于生育旺盛期的育龄妇女（20-29岁）年均均为199.62万人，比“十五”期间年均增加5万人；处于生育峰值年龄（23岁）的育龄妇女人数年均均为20.63万人，比“十五”期间年均增加2万人，这个因素大致使全区出生人数年均增加2万人左右。同时受20世纪80—90年代第三次出生人口高峰的影响，在2005-2020年期间，20-29岁生育旺盛期妇女数量将形成一个高峰，人口出生会呈现结构性回升的趋势。

2、政策因素的影响。一是受人口和计划生育政策的直接影响。《内蒙古自治区人口与计划生育条例》增加了允许夫妇双方都是独生子女的家庭可以生育二孩的条件。目前，这部分人群已经进入婚育期。自实行计划生育以来，全区已累计有近300万的独生子女家庭（其中领取独生子女光荣证的有136万左右）。进入本世纪后，这部分人陆续进入生育年龄，按照现行的生育政策，政策内生育水平将有所上升。

二是受社会经济政策的间接影响。如放宽城镇就业限制、取消农业税、实施义务教育“两免一补”、开展新型农村合作医疗制度试点等，这些举措使生育和养育孩子的成本大为降低，客观上有刺激生育的效应。

3、生育观念的影响。群众传统生育观念没有得到根本改观，特别是在广大农村“传宗接代”、“养儿防老”及“儿女双全”的愿望非常普遍。一部分富裕起来的群众，生育意愿有所增强。

（二）人口结构性矛盾开始出现

1、人口老龄化将成为全区面临的一个突出问题。人口老龄化呈现出速度快、规模大、“未富先老”等特点。据2005年内蒙古经济和社会发展统计公报，全区65岁及以上老年人口共有160.37万人，占总人口的比重为6.72%。预计至2007年，65岁及以上老年人口达到171万人，占总人口的比例超过7%。快速老龄化将对未来社会抚养比、储蓄率、消费结构及社会保障等产生重大影响。

2、劳动年龄人口总量大且保持增长态势。今后10年中，全区的劳动年龄人口还将持续增加，据预测，2012年15-64岁劳动年龄人口将达到峰值1880万人。劳动力供大于求的矛盾将会越来越突出，解决劳动就业问题仍将是今后一个时期困扰全区经济、社会发展的主要问题。

3、地区间人口转变差异较大，低生育水平面临反弹。在全区贫困的农村牧区，群众的生育意愿和现行生育政策的要求差距较大，生育水平仍然较高。在城镇化进程中，由于管理体制、机制滞后，群众抢生现象不同程度存在，早婚早育、非婚生育问题由于法律法规不健全而不能得到有效治理。

4、二孩以上出生人口性别比持续偏高。近几年，全区出生婴儿性别比总体趋于正常，但部分地区二孩以上性别比偏高。根据近五年计划生育统计报表显示，二孩性别比年平均为115.83，比正常值高8.83。

（三）人口总体素质亟待提高

1、人口科学文化素质总体不高。“五普”资料显示，全区人口中15岁以上文盲、半文盲达212.99万，占全区总人口的8.9%，比全国平均水平高2.4个百分点，特别是全区农村劳动年龄人口小学及以下文化程度占52.22%，比全国平均水平高4.62个百分点。25-64岁人口中具有大专以上学历的仅为5.2%，15岁以上人均受教育年限只有7.9年。

2、人口健康素质较差。全区婴儿死亡率为21.6%，孕产妇死亡率为52.07/10万人。地方病患者累计达230.99万，

占总人口的9.69%；残疾人有96.4万，占总人口的4.04%；重性精神障碍患者为11.68万，占总人口的4.90%。

（四）流动迁移人口管理难度加大

目前全区城镇化率为46%，流动人口数量近200万。预计到2020年将达到70%，期间还将从农村转移出约600万的人口。随着人口流动与迁移进一步加快，流动人口管理与服务体系严重滞后，致使流动人口计划生育管理和服务难度加大，统筹城乡、区域协调发展面临新的挑战。

二、对策建议

1、进一步加强对人口和计划生育工作的领导。继续把落实人口控制目标纳入各级党政领导政绩考核，进一步完善党政一把手亲自抓、总负责的责任制度，坚决落实“一票否决”制，切实做到领导到位、责任到位、措施到位。

2、以综合改革总揽全局，加快新机制建设。把综合改革、新机制建设做为人口计生工作的重中之重，力争2010年，自治区、盟市、旗县全面推行“依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的工作新机制建设，80%达到国家考核评估的标准。

3、继续强化以宣传教育为主的方针，努力转变群众婚育观念。根据形势发展，拓宽宣传教育的思路和领域，以“婚育新风进万家”、“关爱女孩”活动为载体，着力转变群众婚育观念，促进生育文明，推动社会主义新农村建设。

4、以创建优质服务先进旗县为契机，加大基础设施建设力度，为群众提供优质服务。目前，自治区已按国家要求制定出台了开展创建优质服务县规划意见，明确了“十一五”时期全区优质服务县创建的目标、标准和要求。下一步的重点是积极争取并推动有关部门加大对人口计生服务站建设的支持力度，在新农村建设中将其纳入各级政府社会和事业发展的总体规划之中，为育龄群众服务创造良好条件。同时，要大力推进信息化建设，实现管理和决策的科学化、规范化。

5、积极探索建立有利于人口和计划生育工作的社会经济政策。在继续落实国家奖励扶助和少生快富试点工作的同时，下决心落实法律规定的独生子女父母奖励费、自治区政府规定的双女结扎户一次性奖励费；充分挖掘、整合、运用好各种政策资源、项目资源，本着“体现导向，实现双赢”的原则，在不改变项目、资金用途和管理渠道的前提下，进一步明确社会各相关部门的职能职责，力争制定出台有利于现行人口政策、有利于计划生育家庭、重点是农村独生子女户和双女（三女）计生户的“奖励、扶持、优先、保障、补助”等制度和措施，帮助解决计生家庭生产、生活困难，积极创造条件，为女孩家庭建立平安保险，落实独生子女伤残、死亡家庭的补助政策，推动社会主义新农村新牧区建设的开展。

6、建立以政府投入为主渠道的人口计生事业投入保障机制。进一步加大公共财政投入力度，优化投入结构，确保法律法规规定的政策性、服务性支出，确保人口和计划生育事业发展必需的经费投入。

7、进一步强化流动人口的管理。要站在构建社会主义和谐社会的高度，积极探索建立符合自治区加快推进城镇化进程要求的流动人口管理服务机制。高度关注新建居民小区、城乡结合部和高收入家庭、下岗职工、无业人员的计划生育管理和服务工作，努力消除管理空档。

8、加强法制建设，全面推进人口和计划生育依法行政。对《内蒙古自治区人口与计划生育条例》进行修订，全面推行行政执法责任制和执法监督机制，维护和保障群众的合法权益，促进干部正确执法、文明执法。

9、加强人口发展战略研究。高度重视和加强人口发展战略研究，把握人口发展规律，探索建立适应经济社会发展要求的人口宏观调控体系，为自治区党委、政府决策提供科学依据。

（作者系内蒙古自治区人口计生委主任）

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)