在改革开放的进程中，党中央、国务院始终将解决发展问题与解决人口问题紧密结合，坚持改革开放与计划生育两大基本国策，实行综合决策、统筹推进。经过30年的努力，我国创造了经济快速增长和人口全面发展的两大奇迹。实践证明，走以人的全面发展为中心统筹解决人口问题的道路，为改革开放和科学发展提供了有力保障，为中国特色社会主义事业谱写了辉煌篇章。

站在新的历史起点上，回顾人口和计划生育事业走过的历程和取得的成就，直面当前复杂态势，展望未来发展前景，我们更加坚定走统筹解决人口问题道路的信心。为进一步正确认识和深刻把握人类发展指数、公共服务、人力资本等人口领域的新热点，就如何应对出生人口性别比偏高、人口老龄化、流动人口服务管理等问题，我们约请有关部门领导和专家撰文诠释。

走中国特色统筹解决人口问题的道路

国家人口和计划生育委员会主任 李 斌

经过30年的风雨历程和艰辛努力，我国人口和计划生育事业取得了举世瞩目的伟大成就，实现了人口再生产类型由高出生、低死亡、高增长向低出生、低死亡、低增长的历史性转变，妇女总和生育率从实行计划生育前的5.8下降到目前的1.8左右，使我国13亿人口日推迟4年到来，有效缓解了资源、环境的压力，有力促进了经济发展和社会进步，促进了民生改善，人民群众生活实现了由贫困到温饱再到总体小康的历史性飞跃。

30年来的实践告诉我们，人口众多是我国最大的国情，解决我国的人口问题只能从实际出发，坚定不移走中国特色统筹解决人口问题的道路。必须坚持计划生育基本国策，促进人口长期均衡发展；必须坚持以人为本，统筹解决人口数量、素质、结构、分布等问题，实现人口自身发展的协调，实现人口与经济、社会、资源、环境发展的协调；必须坚持人口与发展综合决策，发挥党和政府的主导作用，实行部门齐抓共管、综合治理；必须坚持国家指导与群众自愿相结合，尊重群众的主体地位；必须坚持用发展和改革的办法解决前进中遇到的新情况、新问题，不断推进体制创新、管理创新、科技创新。

进入21世纪以来，我国面临着更为复杂的人口发展态势。在稳定低生育水平的前提下，本世纪上半叶将迎来总人口、劳动年龄人口、老年人口高峰，人口素质总体不高、出生人口性别比持续偏高，人口流动与迁移将随着市场经济体制的不断完善和城镇化的快速发展而更趋活跃，人口发展处于数量、素质、结构及分布各要素相互交织、综合作用的历史时期。总的来看，人口数量问题仍然是长期制约我国经济社会发展的关键性问题之一，从更长的时期看，人口素质、结构和分布问题将逐渐成为影响经济社会协调和可持续发展的主要因素，统筹人口与经济、社会、资源、环境协调发展的任务十分艰巨。

今后一个时期人口发展的总体思路是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻落实科学发展观，坚持以人为本，推进制度创新，优先投资于人的全面发展，稳定低生育水平，提高人口素质，改善人口结构，引导人口合理分布，促进人口大国向人力资源强国转变，促进人口与经济、社会、资源、环境协调和可持续发展。

根据这一总体思路，当前应着力促进四个“转变”：一是促进发展方式的转变，实行人力、物质资源优化组合，形成在科技进步创新基础上的资本密集型和劳动密集型并重的产业结构。二是促进人口大国向人力资源强国转变，不断提升劳动者的综合素质。三是促进人口和计划生育工作由单纯控制人口数量向统筹解决人口问题转变，着力解决影响科学发展的突出问题：预防出生缺陷，提高出生人口素质；综合治理出生人口性别比偏高问题，促进社会性别平等；加强流动人口服务管理，引导人口有序流动与合理分布；应对人口老龄化，破解人口抚养比升高的难题。四是坚持以人为本的执政理念，促进人口和计划生育工作思路和工作方法的转变，从根本上改变过度依赖行政制约手段的思路和做法，运用法律、经济、行政、教育、科技等多种手段综合施治。

构建有利于科学发展的体制机制，是统筹解决人口问题的根本保障。为此，应加快建立和完善人口发展宏观调控体系；建立优先投资于人的全面发展的投入保障机制；进一步强化人口和计划生育利益导向机制；建立健全基层民主管理机制。

以人的全面发展统筹解决人口问题，变人口压力为人力资源优势，为改革开放事业提供持久动力，是实现中国民族伟大复兴的战略选择，需要全社会为之共同努力、不懈奋斗。

从人口控制转向人口优化

大力推进向人力资本强国转变

中国社会科学院常务副院长 王伟光

当今世界，人才资源、人力资本成为推进经济社会发展的决定性资本。所谓人力资本，是指对人力进行投资所形成的资本，是体现在人身上的体能、技能、知识和经验的总和。

改革开放以来，我国在生育率、出生率和人口增长率长期持续下降的同时，人口素质显著提高，国民平均所受教育年限已由4年提高到8年左右；出生时预期寿命已由68岁提高到73岁左右；劳动年龄人口数量和所占比例持续增长，国内生产总值增长因素中，有70%以上是与劳动力数量增长、劳动力素质提高和劳动力配置改善相关的；2007年人均GDP达到1.89万元；2006年我国医疗服务、平均预期寿命、婴儿存活率、成人识字率、大学普及率和农业增加价值比例已经达到第一次现代化标准，人均GDP、农业劳动力比例、服务业增加价值也接近达标，处于第一次现代化成熟期。我国已经完成由人口数量大国向人力资源大国的初步转变，并且迈出了向人力资本强国转变的重要一步。

进入21世纪，我国面临更加复杂的人口态势，出生人口性别比问题，人口老龄化问题，劳动年龄人口的继续增长和就业问题，大规模的人口流动和迁移问题，人口与资源、环境之间的矛盾问题等，都对人力资本积聚、人口可持续发展提出严峻挑战。

如果说，改革开放30年来人口政策的重点是人口的数量控制，那么未来的人口政策则要在继续控制人口数量增长的同时，加大人口素质提高和结构调整的分量，重点是提升人力资本的积聚，实现由人口数量大国向人力资源大国，进而向人力资本强国的转变。

公共资源配置优先投资于人的全面发展

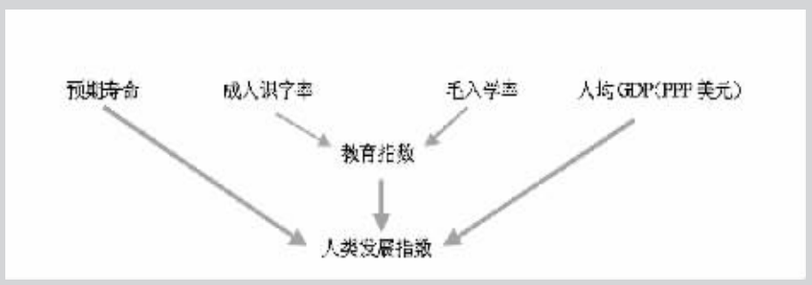
促进基本公共服务均等化

国务院发展研究中心副主任 卢中原

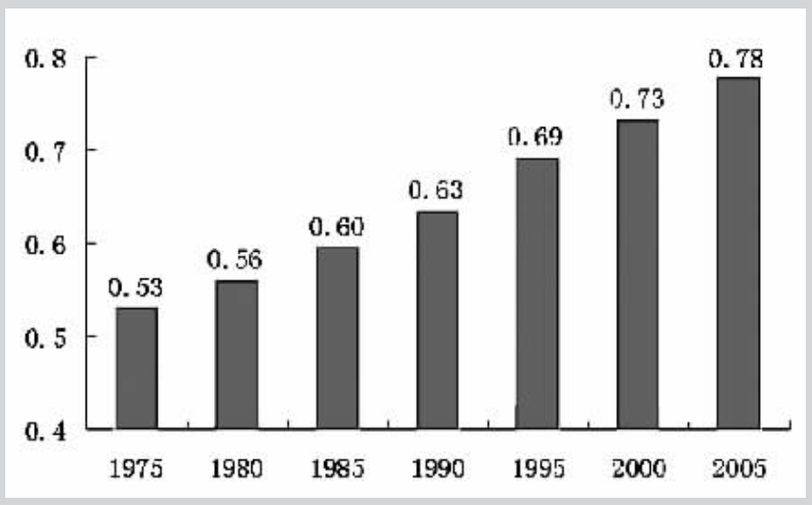
人的全面发展是经济发展的动力、目的和归宿，是社会文明进步的要求。“优先投资于人的全面发展”，是国家人口发展战略的核心理念。在全面建设小康社会的新发展阶段，城乡居民对改善生存环境、提高生活质量、满足精神文化需要的呼声日益强烈。加快政府职能转换，加强政府的公共服务职能，促进基本公共服务均等化，以此促进人的全面发展。

转变政府职能很重要的就是要研究如何从过去重点支持经济建设，增加投资、跑项目、攀比GDP，转向怎么完善公共服务体制。公共服务的涵盖范围很广，现阶段我们要重点解决最基本、最突出的问题。例如，公共资源配置严重不均衡的问题。过去我们关注区域差距，更多关注的是经济差距，而今应当扭转这种偏向，注重如何通过加强政府公共服务职能，使各地人民享有大体均等的基本公共服务，提高社会福利水平，缩小地区间的社会差距。

现阶段基本的公共服务是什么？我认为首先是义务教育和基本医疗卫生服务。长期以来，这两方面的公共服务资源配置严重失衡。教育资源、卫生资源大量投入城市、高等教育，而对基础教育和农村基本卫生服务的投入明显不足。因此，首先要扭转公共资源配置失衡的偏向，让公共资源更多地向义务教育和基本医疗、特别是边远贫困的地区和社会群体倾斜，使之尽快改变基本公共服务严重不足的状况。



人类发展指数的构成因素



中国人类发展指数的提高

从政策调控转向法律调控，人口和计划生育法律体系基本构建

法律为人口发展护航

中央党校副校长 石泰峰

改革开放30年，我国人口和计划生育法制建设走的是一条从政策调控到法律调控、从地方性法规到国家法律的渐进之路。1978年，计划生育写入了宪法，但只有原则性的一条。1980年，广东省出台第一部地方计划生育条例。然后，各省人大陆续制定地方性法规来规范这项工作。2001年《人口与计划生育法》颁布，标志着人口计生工作进入到法律调控的阶段。

经过30年的探索与实践，在计划生育领域，制定了《人口与计划生育法》、《计划生育技术服务管理条例》、《流动人口计划生育工作管理办法》等一系列法律法规，对建立人口和计划生育利益导向政策体系、健全稳定低生育水平的社会管理与公共服务体系、流动人口计划生育统一管理等起到重要作用；在人口结构领域，通过《妇女权益保障法》、《未成年人权益保障法》、《老年人权益保障法》、《残疾人保障法》等法律法规建立了特殊群体保障体系和社会服务体系，通过《刑法》、《关于禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠的规定》等法律法规，加大综合治理力度，有效遏制出生人口性别比升高势头。此外，在人口素质领域、劳动与就业领域，以及公共卫生、社会保障和社会福利领域，均出台了保障和促进人口发展的相关法律法规。

目前，以宪法为依据、《人口与计划生育法》为主干、有关行政法规、地方性法规条例以及规章为配套的人口和计划生育法制体系已基本构建，为人口和计划生育事业稳定、健康、持续发展发挥了重要作用。

人口计生网络助推农村公共服务

时间短、投入少、见效快

中国(海南)改革发展研究院院长 迟福林

我国已经由生存型社会开始进入发展型社会的新阶段，发展的目标开始逐步聚焦于人的全面发展。广大社会成员不仅更加关注教育、健康、社会保障等人的发展权问题，还更关注公平发展及参与经济、文化、社会、政治等领域活动的问题，对政府提供的生活环境和基本公共服务充满更高的期待。

全社会基本公共需求快速增长的挑战，不仅要求通过改革创新尽快转变发展方式，应对资源环境对经济发展的挑战，而且要求通过改革创新加快建立惠及13亿人的基本公共服务体制，逐步实现基本公共服务均等化。

经过各级人口计生部门多年的努力，我国目前已拥有一个深入农村、联系千家万户、服务于每一个家庭的农村人口计生网络。依托农村人口计生网络，充分利用并整合现有公共资源，可以大大节省构建农村公共服务网络的成本，达到“时间短、投入少、见效快”的目的，发挥农村人口计生网络在实现城乡基本公共服务均等化方面的作用。以人口计生网络为重要平台，加快构建农村公共服务体系有很强的现实性和迫切性。

引导人口合理流动与分布

建设四大人口发展功能区

国家人口计生委发展规划与信息司司长 陈 立

未来30年，我国还要新增2亿人口，再加上从农村新转移3亿人口，约有5亿人将在有限的国土上重新布局。为引导人口合理流动与分布，2005年以来，国家人口计生委开展人口发展功能区工作，明确不同功能区人口发展的定位与方向，促进形成人口与资源环境协调发展的人口和产业布局。

全国划分为人口限制区、人口疏散(收缩)区、人口稳定区、人口集聚区等4类人口发展功能区。人口限制区，主要是自然环境不适宜人类常年生活和居住的地区，发展定位是生态保护和人口控制。人口疏散(收缩)区大都是国家生态屏障地区和国家重点扶贫县集中分布地区，发展方向是生态环境保护、人口控制和扶贫。人口稳定区发展潜力不大，对区外人口吸纳能力不高，人口规模有待稳定，发展重点是人口城镇化质量和经济增长持续性。人口集聚区是我国未来人口和产业的主要集聚区，发展重点是人口集聚规模、经济增长速度与质量。

通过人口发展功能分区与统一规划，逐步形成“聚集区人口成网连片、稳定区人口连线成轴、收缩/疏散区人口以线串点”的人口和产业布局。

衡量人类发展成就有新标杆

人类发展指数成为尺度

中国社会科学院人口与劳动经济研究所 蔡 昉

长期以来，一些地方政府形成“以GDP论英雄”的偏向。然而，随着经济社会的飞速发展和各种新问题新矛盾的突显，人们开始反思，GDP指标足以概括人类发展的全部需要吗？GDP增长因素真的足以囊括经济发展的全部要义吗？

西方主流经济学几乎把所有的智力努力都投入到如何提高以人均GDP衡量的经济增长上面，而忽视了人作为发展的目的。因此，即使经济学越来越关注人力资本，却在大多数发展中国家找不到有效提高人力资本存量的途径。另一方面，单纯的GDP增长并不能解决收入分配的公平问题，以及人与资源、环境协调发展的关系。

近年来，人类发展指数(HDI)这一新理念引起世界的关注。联合国开发计划署1990年出版的《人类发展报告》认为，在衡量人类发展成就方面，由收入水平(按购买力平价计算的人均GDP)、预期寿命代表的健康水平、成人识字率和毛入学率构成的教育水平组成的人类发展指数，比单纯的GDP指标更为全面。我国人类发展指数从1975年的0.53，上升到2006年的0.78，跻身国际中上发展水平的行列，标志着我国经济社会全面发展的成就。

根源是经济发展和社会保障问题

改善出生性别结构

南开大学经济学院人口与发展研究所 原 新

自然情况下，出生人口性别比正常范围是103—107。从上世纪80年代开始，我国出生人口性别比持续偏高，2005年升至118.58，且除西藏外的所有省份均偏高。

出生人口性别比偏高是具有男孩偏好国家或地区在生育率下降过程中的普遍现象。我国出生人口性别比偏高的深层原因是父系继承和女儿外嫁的隐性制度，根本原因是社会保障制度不健全，直接原因是B超的普及。出生性别比持续偏高将造成农村经济欠发达地区男性择偶困难，危及婚姻和家庭稳定，引发买卖婚姻等问题，危害社会稳定。

我国改善出生性别结构行动，主要从促进社会性别平等和综合治理出生人口性别比问题专项活动两大方面推进。

目前，出生人口性别比升高趋势已经明显减缓，1995—2000年与2000—2005年比较，出生人口性别比从5年升高2.52降低到0.57；2005年两孩和三孩及以上孩次的出生人口性别比水平分别比2000年下降了8.7和6.52。

完善流动人口服务管理

推进全国“一盘棋”的区域协作

国家人口计生委政策法规司 于学军

我国流动人口规模从改革开放之初的几百万人，跃升至今天的1.5亿左右，堪称世界第一，今后还将保持增长趋势。

流动人口的主体是处在生育旺盛期的育龄人口，这类人群的管理和服务是计划生育工作的难题。各地统计显示，流动人口违法生育约占违法生育总量的60%—80%；流动人口出生人口性别比大大高于户籍人口；流动人口出生婴儿死亡率和孕产妇死亡率明显高于本地居民；流动人口、农民工难以享受免费的计划生育技术服务和相关的健康保健服务。

《人口与计划生育法》确立流动人口计生工作由其户籍所在地和现居住地政府共同管理，以现居住地为主的原则，人口计生系统积极推动体制机制创新，促进综合治理，健全管理机构，拓展服务网络。目前国家人口计生委及24个省(区、市)人口计生委成立了专门的流动人口管理机构，加强流动人口计划生育信息化建设，推进全国“一盘棋”的区域协作，加强流入地与流出地的联系和信息沟通，落实流出地和流入地责任。

人口再生产类型转变

从“高、低、高”转为“低、低、低”

中国人民大学社会与人口学院 翟振武

在政策和社会发展的双重作用下，从20世纪70年代后期开始，中国人口增长率不断下降，人口规模的净增量也逐年缩小。20世纪70年代初，人口出生数高达2700万，人口净增量每年高达2000万以上，如今，每年出生人数降到1600万左右，人口年净增量已经降到800万左右。人口再生产类型完成从高出生率、低死亡率、高人口增长率的传统人口再生产类型向低出生率、低死亡率、低人口增长率的现代人口再生产类型的转变。我国仅仅用了30多年的时间，就完成了人口增长与人口再生产类型的巨大变化。

中国人口增长和人口再生产类型转变是中国人口发展史上的里程碑，它既大幅度减轻了中国现代化建设过程中的人口压力，又有效提高了中国年轻一代人均教育资源的占有量，对中国社会长期发展产生深远的影响。100多年来无数政治家和学者忧心忡忡的人口规模过大、人口总量过剩的难题终于获得了相当程度的缓解，人口爆炸的引信被成功拆除。