

山东未来50年人口与计划生育发展研究

郭占峰

(山东省计生委政策法规处, 山东 济南 250001)

摘要: 本文在对山东人口与计划生育工作进行全面回顾的基础上, 系统分析了人口与计划生育发展中存在的新情况、新问题, 提出了21世纪中叶山东人口与计划生育发展目标及努力方向。

关键词: 山东省; 人口控制; 计划生育; 发展目标

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2000)03-0033-05

一、山东省人口与计划生育工作回顾

山东是开展计划生育工作较早的省份之一。自50年代开始起步, 60年代试点, 70年代全面开展, 80、90年代深入发展以来, 人口与计划生育工作取得显著成效。主要表现在:

(一)人口过快增长的势头得到有效控制。山东总人口1953年为4924万人, 1964年为5606万人, 1982年为7494万人, 1990年为8493万人, 到1998年末达到8838.2万人; 人口出生率1953年为32.6%, 1964年为36.88%, 1982年为18.31%, 1990年为18.21%, 1998年为11.58%; 自然增长率1953

年为20.5%, 1964年为24.84%, 1982年为12.21%, 1990年为11.25%, 1998年为5.46%; 妇女总和生育率由1953年的5.76, 1964年的5.24, 1982年的2.37, 1990年的2.11, 降到现在的更替水平以下, 达到省政策的要求; 全省总人口占全国总人口的比重由1953年的8.37%, 1964年的7.95%, 1982年的7.38%, 1990年的7.36%, 1998年又降至7.08%。如果按照1970年的生育水平计算, 全省28年来少生人口5000多万人。

(二)人口素质明显提高。全省婴儿死亡率由70年代的34.6‰下降到现在的29.24‰; 全省出生缺陷发生率由1987年的19.7‰下降到1998年的8.27‰; 人口平均预期寿命由70年代的68岁上升到1990年以来的71岁; 人口平均受教育年限由1982年的4.88提高到1990年的6.2, 现在又有新

收稿日期: 1999-11-01

作者简介: 郭占峰(1961-), 男, 山东省计生委政策法规处副处长。

符合这类县份的实际情况, 从而人口控制的效果也一定是很理想的。

2. “两晚一间隔”生育政策的试行, 一定要做好深入细致的宣传教育工作。把这项生育政策的基本要点、核心内容、与前期执行政策的异同以及它的合理性和优越性都要让全县每个人知晓, 真正做到妇孺皆知, 人人明白。这也是翼城县给我们的一个启示, 我们调查所到之处, 询问的每一个人, 都能对“两晚一间隔”生育政策的有关内容说得一清二楚。

3. 从实际出发, 建立自己的计划生育工作机制, 把好三关, 做好服务, 真正把育龄夫妇当作计划生育

主人对待。这也是翼城县14年来工作实践给我们的一个重要启示。把好三关(晚婚晚育关、二孩生育间隔关、杜绝多孩关)与做好服务是辩证统一的, 不搞好服务, 也把不好三关。要在服务中把好三关, 寓管理于服务之中, 服务得越好, 管理得也越好, 主仆关系也摆得越好。

4. 生育政策的完善是一件大事, 要由中央做出决定。翼城县的试点就是由中央决定的, 今后何时完善生育政策, 在什么范围实行, 是否分阶段、分步骤实施以及要注意一些什么问题? 这一切都要全国一盘棋统筹考虑, 只有中央才能做出决定。

的提高。15岁及其以上文盲、半文盲人口1990年为1425.61万人,占全省总人口的16.89%,到1995年下降至1155.6万人,占全省总人口的13.3%。

(三)人口结构得到改善。全省0~14岁人口占全省总人口的比重1982年为27.49%,1995年为26.24%,1998年下降到21.95%;60岁及其以上人口占全省总人口的比重1982年为8.65%,1990年为9.43%,1998年上升至12.18%;年龄中位数1982年为24.5岁,1994年上升到32.7岁;人口再生产由建国初期的“高出生、低死亡、高增长”,基本实现了“低出生、低死亡、低增长”的人口生产类型的转变。劳动力资源相对丰厚。按照国际通用标准(男16~59岁,女16~54岁)计算,1997年末,山东劳动力资源6367万人,城乡从业人员5256.1万人。一方面为山东经济发展提供了充足的劳动力支撑,另一方面大量的劳动人口又给就业增加了巨大的社会压力。

(四)计划生育政策法规更加完善。自70年代以来,山东的计划生育逐步走上法制化管理的轨道。1988年颁布实施了《山东省计划生育条例》(以下简称《条例》),1998年颁布实施了《山东省关于禁止非医学需要鉴定胎儿性别和选择性终止妊娠的规定》(简称《规定》)两个地方性法规,1991年省政府发布了《山东省流动人口计划生育管理办法》和与《条例》相配套的法规规章,初步建立了以《条例》为主体的计划生育政策法规体系,人口控制政策也日臻完善。全省人口与计划生育工作基本做到了立法完备,执法严格,守法自觉,监督有力,依法管理的水平不断提高,人口发展进入了有目标、有计划和依法管理的新阶段。

(五)群众的婚育观念发生了可喜变化。长期以来,始终把宣传教育放在首位,通过各级党校、干校、人口学校等宣传教育阵地,广播、电视、报刊、杂志等宣传教育栏目,“二五”“三五”全省普法,《条例》及有关法律法规基本上做到了进村入户,家喻户晓。各级计划生育干部能够做到依法约束行政行为,广大群众能够依法约束生育行为,自觉实行计划生育。全省女性初婚年龄由70年代的22.8周岁,提高到80年代的23.3周岁,90年代以来又提高到24周岁以上。一孩率由1982年的67.29%,提高到1998年的72.95%;多孩率由1982年的12.48%,下降到1998年的1.22%。独生子女领证人数已达509万人,占全省已婚育龄妇女总数的28.29%。农村符合

二胎生育政策规定,自愿放弃二胎生育指标,终生只要一个孩子的家庭达到12万户。

(六)找到了符合山东实际的人口控制路子。经过几十年坚持不懈的努力,初步探索出在现时领导体制、政治体制、管理体制和市场经济体制下综合治理人口问题的发展路子,就是坚持现行的计划生育政策不变,坚持既定的人口控制计划不变,坚持党政领导亲自抓、负总责不变;坚持宣传教育为主,避孕节育为主、经常性工作为主;坚持计划生育与发展经济相结合,与帮助农民勤劳致富奔小康相结合,与建设幸福文明的家庭相结合。努力实现计划生育工作思路和工作方法的两个转变,确保如期完成人口控制目标,推动计划生育工作稳定、持续、健康地发展。

(七)人口控制的经济社会效益日益明显。通过长期不懈的艰苦努力,人口控制的经济社会效益日益明显,如果按照1970年的生育水平计算,我省28年来少生人口4958万人。如果按照一个0~16岁儿童需要2万元抚养费,可以为家庭和社会节约抚养费9916亿元,相当于1998年全省国内生产总值的1.4倍,地方财政收入的28.3倍。如果这4958万人生下来,山东1998年末的总人口将是13800多万人,人均占有水平将大大降低,经济、社会、资源、环境的压力会更大,因此人口控制的效益是巨大的。

二、人口与计划生育发展中存在的突出问题

(一)年净增人口数仍较多。山东1998年年末总人口已达8838.2万人,由于人口基数大,在今后若干年内,即使严格执行现行的生育政策,全省每年出生人口都在100万人以上。自1995年以来,山东成为人口净迁入省份,年均净迁入人口5万人左右,机械增长的压力很大。由于一些地方基层基础工作比较薄弱,计划外生育和多胎生育还不同程度地存在,控制人口的任务十分繁重。

(二)提高出生人口素质工作亟待加强。在新出生的人口中,肉眼可见先天性畸形儿约有1万多人,加上出生数月或数年以后才显现出来的残疾儿童,总数在4万人以上,出生婴儿缺陷发生率在8.27%以上。必须把提高出生人口素质提到各级领导的重要议事日程上来。

(三)出生人口性别比偏高的问题还很突出。1982年以来,山东出生婴儿性别比偏高,且呈现一孩正常、二孩偏离和自东向西偏离较大的不正常现象。1982年全省出生人口性别比为110.8,1998年为110.9,有的市、地还高于全省平均值。1998年省人

大常委会颁布实施了《山东省禁止非医学需要鉴定胎儿性别和选择性终止妊娠的规定》，1999年又对《条例》规定贯彻实施情况进行了检查，从检查的结果看，所检查的8个市、地（中西部地区）与1998年同期相比，有3个市、地正常，5个市、地偏高。贯彻落实《规定》仍有大量工作要做。

（四）人口老龄化趋势日益加深。山东自1994年进入老年型社会，到1997年全省60岁及其以上老年人口总数已增至1028万人，占同期全省总人口的12.57%，并以年均3.7%的速度递增，成为继北京、上海、天津、浙江、江苏之后全国第六个进入“老年型”行列的省份。预计2000年全省60岁及其以上老年人口将占全省总人口的13%，2010年达到18%，2040年达到最高值30%。建立老年保障体系刻不容缓。

（五）新情况、新问题不断增多。随着社会主义市场经济体制的建立，流动人口、下岗职工、非婚生育、违法收养、再婚人员不断增多，非婚生育、药具市场管理主体不明确，其他情况也存在无法可依或疏于管理的问题，成为计划生育工作的又一难点。基层计划生育机构、编制不明确，人员结构不合理，不适应工作发展和群众对避孕节育、优生优育、不孕不育、生殖保健服务的需要。在农村社会保障机制不健全，《条例》规定的独生子女待遇没有得到很好落实。有的地方存在处罚执行难的问题。

（六）一些领导同志对计划生育工作的长期性、艰巨性、复杂性和反复性认识不足，满足于完成人口控制计划；有的在严峻的人口形势面前盲目乐观，松懈麻痹；有的缺乏求实精神，工作时紧时松，甚至搞短期行为；有的畏难发愁，工作打不开局面，工作长期在低水平上徘徊；有的奖惩落实不到位，计划生育重点管理、一票否决、离职审计、追踪奖惩流于形式。

（七）人口增长进一步加大了对经济、社会、资源、环境的压力。新增国民生产总值的1/3被人口增长吃掉了，加之山东人口老龄化速度逐步加深，所需费用相应增加，使得资本积累、扩大再生产受到制约；目前城镇下岗职工近40多万人，加上农村处于失业、半失业状态的人口群体，就业压力很大；人均耕地仅有0.073公顷，低于全国平均水平；人均水资源358立方米，不足全国平均水平的1/6；人均森林面积不足0.02公顷，低于全国平均水平；人口对环境的压力越来越大，土地退化严重，全省水土流失面积已达6.35万平方公里，土地沙化面积1.7万平方

公里，盐碱地占耕地面积的1/7，海水侵蚀面积431.2平方公里，河流、湖泊、水库水体污染严重，大气污染加剧，环境噪声污染普遍超标。

三、山东未来人口与计划生育发展研究

（一）未来人口与计划生育发展目标

1998年，山东省计生委组织进行了未来人口与计划生育发展项目研究，在预测的基础上提出了未来50年人口与计划生育工作的发展目标，向省委常委会议汇报后得到省委的认可。未来50年山东人口与计划生育的发展目标是：

到2000年，把全省总人口控制在9000万以内；努力降低新生婴儿的出生缺陷发生率；育龄夫妇享有初级生殖保健服务；努力解决部分地区出生婴儿性别比偏高的问题；加强基层基础工作，提高管理服务水平和服务质量，县、乡、村全面实现计划生育“三为主”，相当一部分村实行村级自治，建立起县指导、乡负责、村自治、户落实的工作机制和适应社会主义市场经济体制要求的综合治理人口问题的格局，并逐步实现计划生育工作思路和工作方法的“两个转变”。

到2010年，把全省总人口控制在9600万以内；进一步提高出生人口素质；育龄夫妇享有基本的生殖保健服务；出生婴儿性别比偏高的问题明显改观；社会保障机制更加完善，综合治理人口老龄化问题初见成效；全社会齐抓共管、综合治理的局面基本形成，计划生育工作在村级自治的基础上，开始向群众自觉自愿化方向发展，基本实现计划生育工作思路和工作方法的“两个转变”。

到2020年，全省总人口不过亿即回落；人口素质明显提高；育龄妇女普遍享受优质的生殖保健服务；群众自觉实行计划生育，计划生育工作机制更加完善；真正实现计划生育工作思路和工作方法的“两个转变”。

到2050年，全省人口总量缓慢下降到20世纪末的规模；人口素质全面提高；人口结构更加合理；群众自我调节生育行为；育龄妇女的生殖保健水平大大提高；人口与经济、社会、资源、环境协调发展，步入良性循环。

（二）方案领域

第一方案：按照山东现行生育政策确定平均生育水平 $TFR=1.4237$ 。按照这个方案，全省总人口到2000年为8936.22万人；到2010年9220.97万人；2020年9291.26万人；到2050年下降到7267.82

万人。

第二方案:按山东实际控制能力,计划生育率95%(5%的计划外生育), $TFR=1.4986$ 。按照这个方案,全省总人口到2000年为8959.76万人;2010年9295.56万人;2020年9413.37万人;到2050年下降到7582.16万人。

第三方案:按山东实际控制能力,计划生育率90%(10%的计划外生育), $TFR=1.5819$ 。按照这个方案,全省总人口到2000年为8985.96万人;2010年9378.50万人;到2020年9549.23万人;到2050年下降到7943.89万人。

根据现行生育政策和实际控制能力,第三方案是比较符合山东实际的,经过各级各部门的共同努力是可以实现的。

(三)方案领域的参数确定

未来人口预测的准确程度,取决于预测基数的准确程度和有关预测参数与实际情况的符合程度。在预测方法确定之后,人口预测的过程,就是参数选取的过程。此项研究,采取国家计生委统一下发的人口预测软件,用国际上常用的总和生育率法进行预测,主要对人口基数、死亡参数、生育参数、出生性别比进行确定。

1. 人口基数:以1990年第四次全国人口普查数据为依据,并采用迭代方法把年中人口结构推算到年末人口性别构成,以此确定人口基数。

2. 死亡模式:在医学领域没有突破性进展及严重自然灾害、战争等意外事件的情况下,死亡预测涉及死亡水平和死亡模式两个方面,本课题研究:a. 死亡模式采用1982年第三次全国人口普查时的模式;b. 死亡水平——期望寿命的预测,采用联合国期望寿命预测方案。

3. 生育模式:采用1995年1%人口普查年龄别生育率数据,并标准化成生育模式。

4. 生育水平:生育水平受经济、社会、文化、环境及生理、政策等诸多方面的因素影响,在现时条件下,生育政策是影响生育的主要原因之一。本课题生育水平的确定,是在“八五”和当前实际生育水平的基础上,推算出1991~1996年度的实际生育水平,再根据我省现行的生育政策和实际控制能力等因素,确定未来生育水平。

5. 出生人口性别比:1995年人口1%人口普查数据表明,全省1995年度出生人口性别比为116。1998年省人大常委会颁布实施了《山东省关于禁止

非医学需要鉴定胎儿性别和选择性终止妊娠的规定》,各地贯彻力度不断加大,预测出生人口性别比在今后二三年内将逐步恢复正常,1998年将为109,1999年为108,2000年以后逐渐稳定。

(四)生殖保健

到2000年,普及避孕节育、优生优育、生殖健康知识,人口与计划生育及生殖保健知识接受率达85%以上;综合避孕节育措施落实率达88%以上;避孕有效率达90%,流引产率控制在2%以下;节育手术并发症发生率控制在0.5%以下;已婚育龄妇女随访率及相关妇科病普查率达90%以上;通过开展出生缺陷流行病学调查研究,摸清影响我省出生人口素质的主要原因,并制定相应措施;出生人口性别比达到国际标准要求。

到2010年,通过普及避孕节育知识,育龄夫妇对避孕节育措施的落实基本达到知情选择和自觉自愿;通过提供安全高效的避孕药具和节育技术服务,进一步降低流引产率,逐步消除非医学原因引起的引产和重大节育手术并发症;全面开展优生优育工作,做好遗传病咨询、优生监护等服务,新生儿出生缺陷率明显下降,出生人口素质进一步提高。

到2020年,在育龄夫妇享有基本的生殖健康保健服务的基础上,进一步提高服务水平和服务质量,育龄夫妇普遍享受到优质的生殖保健服务,自我保健意识明显增强,人口素质明显提高。产前、产后保健服务到位;不孕症的预防和治疗水平明显提高;生殖道感染和其他生殖健康方面的技术服务基本达到要求;及时提供有关性生活、性健康咨询服务;实行知情选择;消除非医学原因造成的引产和重大节育并发症。

到2050年,育龄夫妇在充分享受优质的生殖保健服务的前提下,自我保健意识进一步增强,人口素质全面提高,人口生产步入良性循环。

(五)主要对策措施

1. 稳定现行生育政策。自1988年《山东省计划生育》颁布实施,把现行的生育政策以地方性法规的形式固定下来,经过多年的宣传教育已深入人心。从全面贯彻落实计划生育基本国策出发,当前及今后相当长的时间内,现行的生育政策必须保持相对的稳定性和连续性,不宜作大的调整。如果需要作出部分调整,其基本指导思想是稳定现行生育政策,健全相应的奖励政策,完善保障政策,建立有利于人口与计划生育的经济社会政策。通过这些政策,更

好地为控制人口数量,提高人口素质,改善人口结构服务。要随着法制化进程的不断加快,把一些成熟的政策上升为立法,以法律的形式加以固定,提高政策的导向性。

2. 严格控制人口数量。认真贯彻落实中央历次计划生育工作座谈会精神,充分认识面临的严峻人口形势,把控制人口数量,提高人口素质,改善人口结构,纳入 21 世纪前十年经济社会发展的总体规划。大力提倡晚婚晚育,坚持按政策生育、控制计划外生育、杜绝多胎生育,合理控制人口机械增长,确保如期实现省委、省政府确定的奋斗目标。

3. 提高出生人口素质。人口素质的高低是衡量一个国家综合国力强弱的重要标志之一。各级党委、政府要把提高出生人口素质摆上重要位置,组织卫生、计生、民政、教育等部门认真贯彻《中华人民共和国母婴保健法》等法律法规,加强初级保健网络建设,普及优生、优育、优教科学知识,搞好育龄妇女的生殖保健服务,提高广大育龄群众的生殖健康水平,降低出生婴儿缺陷发生率,最大限度地提高出生人口素质。同时,要普及九年制义务教育,搞好大、中专学历教育,加大职业培训力度,搞好残疾人培训,提高现有人口的整体素质,为胜利迈向 21 世纪积蓄后备力量。

4. 解决出生人口性别比偏高和人口老龄化问题。针对出生人口性别比偏高的现状,大力宣传《条例》、《规定》及其配套法规规章,制定管理规定,落实部门职责,继续把出生人口性别比纳入人口与计划生育目标责任考核,力争用三至五年的时间使部分地区出生人口性别比恢复到正常范围。针对老龄化程度日益加深的状况,增强解决老年人口问题的紧迫性、艰巨性的认识,积极建立以国家法律法规政策为保障,以社会服务为依托,以家庭支持帮助为基础,以老年人自立自助为原则的有中国特色的老年社会保障体系,完善城乡养老保险制度,加强老年社会福利、服务设施建设,广泛深入地开展老年慈善、救助和社会服务活动,在全社会形成尊老、敬老、养老的社会伦理道德风尚,保护老年人的合法权益。同时大力发展老年福利事业,发挥老年人口规模大

的资源优势,变被动因素为主动因素,促进老年人口问题的解决。

5. 建立人口宏观调控体系。着手建立政策调控、法律法规调控,以及与之相关的利益调控体系,充分发挥计划的调控作用和人口与计划生育目标管理责任制的作用,对人口与计划生育实行综合治理,把党政两个一把手亲自抓、负总责,有关部门履行计划生育职责,重点管理、一票否决、离职审计、追踪奖惩制度落到实处。落实《条例》对独生子女、独生子女家庭的各项优惠政策,对严格执行《条例》及有关法律法规的给予奖励。增加对人口与计划生育事业的投入,确保计划生育事业发展的需要。

6. 建立计划生育管理体制。稳定计划生育管理机构,理顺计划生育管理体制,明确管理主体,力求从根本上解决因市场经济体制的逐步完善所带来的新情况、新问题。在农村大力推行村民自治,积极推进民主管理、民主决策和民主监督,加快农村民主化管理进程,使群众真正成为计划生育的主人。在城市积极建立社会服务体系,依托社区经济社会发展成果,开展人口与计划生育工作,使宣传教育、科学管理、优质服务相统一的计划生育管理机制更加完善。

7. 健全社会保障机制。健全社会保障法律法规,制定相应的投入政策,明确中央、地方分级负担的比例,优先为农村独生子女和双女绝育户家庭办理养老保险、医疗保险和人身意外伤害保险,消除群众的后顾之忧,鼓励更多的农村夫妇终生只要一个孩子。

8. 走可持续发展的道路。山东是全国第二人口大省,人口对经济、社会、资源、环境的压力不断增大,省委、省政府确定要实施科教兴鲁、经济国际化和可持续发展三大战略,必须把解决好我省的人口问题放在首位,毫不动摇地执行计划生育基本国策,进一步健全党政领导重视、主管部门努力、社会各方参与的新的计划生育领导体制,严格控制人口增长,合理开发利用资源,保护生态环境,走出一条适合我国国情的人口、经济、社会、资源、环境协调发展和可持续发展的新路子。