

29 | 2005 | 28  
永发

# 上虞市人口和计划生育领导小组文件

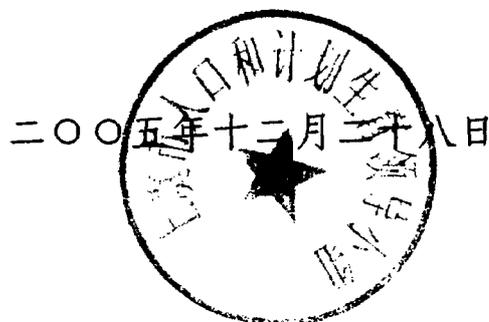
虞人计领〔2005〕6号

## 上虞市人口和计划生育领导小组 关于印发《上虞市“十一五”人口规划纲要》和《上虞市 人口和计划生育“十一五”工作规划》的通知

各乡镇、街道，市直各部门和单位：

现将《上虞市“十一五”人口规划纲要》和《上虞市人口和计划生育“十一五”工作规划》印发给你们，请认真贯彻落实。

- 附件：1、上虞市“十一五”人口规划纲要  
2、上虞市人口和计划生育“十一五”工作规划



**主题词：人口和计划生育 十一五△ 规划 通知**

抄送：市委办，市府办，市委严永泰副书记，市政府陈泉标副市长。

上虞市人口和计划生育领导小组办公室

2005年12月28日印发

# 上虞市“十一五”人口规划纲要

人口是一个国家和社会的经济、资源、环境协调发展与可持续发展的基础，人口问题是可持续发展的核心问题。未来五年人口发展状况对我市整个国民经济、国民生活的发展将起着关键的影响，科学的人口预测可以提供未来人口规模变动的趋势及规律，对控制人口的发展和未来社会发展决策都具有十分重要的意义。根据上虞市第四、五次人口普查数据和近几年我市人口与计划生育统计资料，对我市“十一五”人口发展趋势进行预测，为我市社会、经济、人文、科学的协调发展和可持续发展作参考。

## 一、人口预测的方案

人口预测基础数据准备是人口预测研究的重要组成部分，本预测使用国家人口和计划生育委员会提供的中国人口预测软件（CPPS）人口预测系统，在预测过程中首先对上虞市第四、五次人口普查所得到的原始数据进行整理，再将整理过的数据录入人口数据表作为人口基础数据，最后对人口基础数据进行存储。按四普、五普、五普修正后三类参数值采用多方案对我市人口变动趋势进行预测，通过对比选择实现可能性最大的方案进行预测。

### （一）三种人口方案的预测确定

#### 1、四普方案预测

以“四普”调查数据为基础，至1999年11月1日全市普查总人口为710107人与当年统计局公布户籍人口743870人有较大差距，

为了减小基数的差别对人口的影响，按比例对“四普”数据进行了适当调整。预测期间本市妇女总和生育率1990年的1.51逐年递减至2004年1.20，并在2020年前保持不变。

## 2、五普方案预测

第五次人口普查是首次采用现居住地进行的人口普查，按“五普”资料，至2000年11月1日全市现居住地人口为722523人，调查后全市共有户籍人口775456人，两者相差五万余人，所以“五普”数据的准确性存在一定的误差，所以考虑到预测的延续性和现行以户籍地管理为主的计划生育政策，本次预测采用“五普”的户籍人口作为本次预测的基数。育龄妇女总和生育率参数“五普”时的1.15，在2020年前保持稳定。

## 3. 五普修正方案预测

根据以上两种预测方法的得出初步数据比较发现完全依照“四普”、“五普”数据预测的总人口与出生人口与2000年至2004年各年的实际人数存在较大差距，所以采用第三种预测方法，即在“五普”数据基础上对育龄妇女总和生育率进行一定的修正。全市的总和生育率按计划生育报表统计一直保持在较低水平，2000年到2004年平均为1.05，但参照我市现行计划生育政策（即农村人口一孩半和城镇人口一孩化）和出生政策符合率稳定在95%以上及人口发展的自身规律来看，并考虑到未来随着独生子女夫妇越来越多，符合生育二孩的育龄妇女将会增加，那么无论城镇还是农村，我市的总和生育率只保持在1左右将会不现实，所以认为我市实际总和生育率必然高于近年来的计划生育报表值，。在第三种预测方案中以“五

普”户籍人口为基数，选定比“五普”时高的育龄妇女总和生育率1.22，并在2020年前保持这一水平不变。通过预测所得的数据和2004年前实际比较也说明“十一五”期间我市的实际总和生育率为1.22是有充分依据的。

#### 4、其它参数的设定

##### ①死亡参数

由“四普”方案可以得到1990年“四普”0岁组男性69.21岁，女性74.33岁，按照联合国人口预测的期望寿命预测新方案（见表1）进行调整，至2020年期望寿命分别为男性76.41岁，女性81.53岁。

“五普”期间我市0岁组男性72.43岁，女性77.87岁通过国际期望寿命预测计算得到2020年我市人口期望寿命分别为男性76.43岁，女性81.07岁。由此可见，以“四普”、“五普”为基础的预期寿命还是比较一致的。

表1 联合国期望寿命预测新、旧方案

目前期望寿命	每5年的增加值(旧方案)		每5年的增加值(新方案)	
	男性	女性	男性	女性
52.5~55.0	2.3	2.5		
55.0~57.5	2.2	2.4	2.5	2.5
57.5~60.0	2.05	2.3	2.5	2.5
60.0~62.5	1.9	2.2	2.3	2.5
62.5~65.0	1.75	2.1	2	2.5
65.0~67.5	1.2	2	1.5	2.3
67.5~70.0	0.75	1.8	1.2	2
70.0~72.5	0.45	1.4	1	1.5
72.5~75.0	0.2	0.2	0.8	1.2
75.0~77.5	—	0.7	0.5	1
77.5~80.0	—	0.2	0.4	0.8
80.0~82.5	—	—	0.4	0.5
82.5~85.0	—	—	0.2	0.4

资料来源: World Population Prospects 1998.

### ②性别比

“四普”时我市出生人口性别比高达107.48,略高于正常值,通过近几年对性别比的控制和治理,近几年我市的性别比已恢复正常,“五普”期间性别比为104.98,并且近几年我市出生人口中的性别比都保持在正常值,所以为保持数据的完整性本次预测中各种方案对性别比都不再作修改。

### ③年净迁人口

根据2000年至2004年公安户籍统计,我市五年内机械变动人口为减少6360人,平均每年迁入迁出相抵减少1272人,人口迁出在2001、2002年尤为突出,2003年后趋于缓和(见表2)“十一五”期间随着我市经济的进一步发展,人口机械变动减少趋势进一步变小,由于机械变动在预测中很难发现一定的规律,所以在三种方案中先暂不考虑人口机械变动对我市的影响。

表2 2000-2004年上虞市人口变动情况表

	年初总人口	年末总人口	出生总数	死亡数	机械变动数
2000	775121	775445	6907	5672	-911
2001	775445	774948	7021	5159	-2359
2002	774948	773486	6447	5324	-2585
2003	773486	774129	6036	5593	200
2004	774129	774671	6406	5159	-705

表3 三种方案人口预测参数

方案	总和生育率	年净迁入人口	预期寿命	性别比
四普方案	总和生育率1990年的1.51逐年递减至2004年1.20	每年不考虑净迁入、迁出 总体考虑机械变动的影响	“四普”0岁组 男性69.21岁,女性74.33岁,至2020年期 期望寿命分别为男性76.41岁,女性81.53岁	出生人口性别比 107.48,到2020年前保持不变

五普方案	总和生育率参数为“五普”时的 1.15, 在 2020 年前保持稳定		“五普” 0 岁组男性 72.43 岁, 女性 77.87 岁至 2020 年期 望寿命分别为男性 76.43 岁, 女性 81.07 岁	出生人口性别比为 104.98, 到 2020 年前保持不变
五普修正方案	总和生育率参数为“五普”时的 1.22, 在 2020 年前保持稳定		“五普” 0 岁组男性 72.43 岁, 女性 77.87 岁至 2020 年期 望寿命分别为男性 76.43 岁, 女性 81.07 岁	出生人口性别比为 104.98, 到 2020 年前保持不变

## (二)、三种方案人口预测结果

### 1. 四普方案的人口预测结果

上虞市人口总规模上升到 2003 年的 77.93 万人到达人口增长的峰值, 之后呈平稳状态, 在 2016 年之后总人口有明显下降趋势。

### 2. 五普方案的人口预测结果

上虞市人口总规模以 2002 年的 77.72 万人为最高, 以后将持续下降, 期间虽有小幅反弹但也不影响减少的趋势。

### 3. 五普修正方案的人口预测结果

上虞市人口规模在近二十年里基本保持稳定减少趋势, 总人口保持在 77 万以上, 不突破 78 万人, 2000-2005 年人口缓慢回升, 回升幅度不大, 之后又有回落趋势。这一方案显示了未来 15 年上虞市人口总量变动总体处于一个平稳的发展过程。

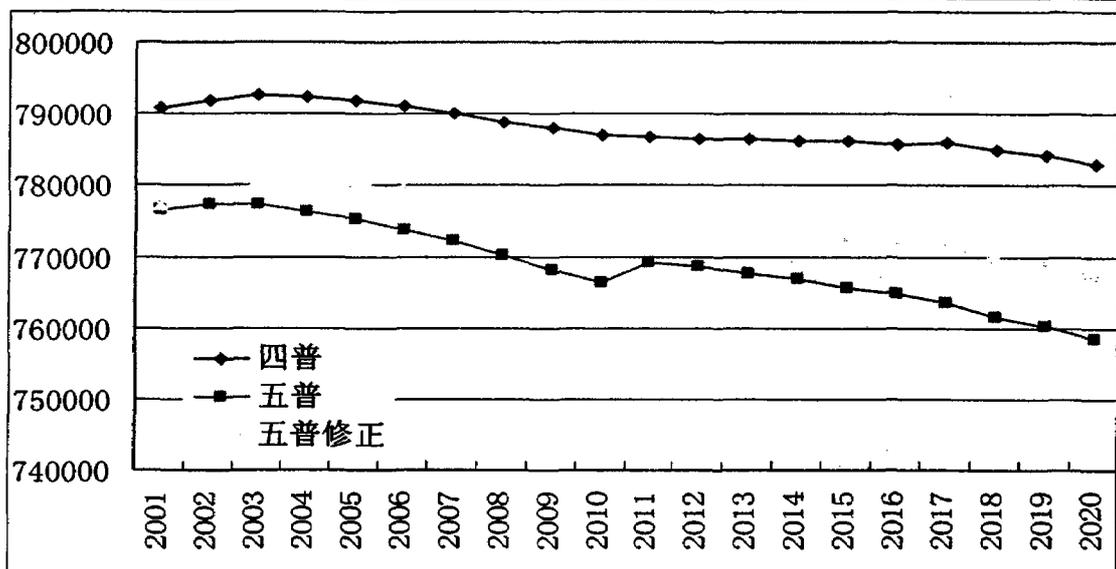
通过对三种方案比较, 发现以四普、五普的方案, 上虞市人口在 2002 年左右达到最高后已经在持续减少, 如果再考虑机械变动带来的人口迁出, 上虞市总人口将将会以较快的速度下降, 并且期间不会有反弹。通过“五普”方案的修正方案所得预测数据体现出我市总人口在 2005 达到最高值, 在最高处保持短时间的稳定, 之后再

呈逐年减少趋势。比较而言根据“四普”数据预测总人口基数偏大，根据“五普”数据在今后几年我市的总人口减少十分明显，并且在未考虑迁入迁出的情况下与2001-2004年数据比较偏低，所以“五普修正”方案预测数值更为合理。为此，在下文对“十一五”人口规划和2020年人口展望中，主要选用“五普修正”方案对各年龄结构变动趋势预测（见表4）。

表4 上虞市2005-2020年总人口预测

单位：万人

年份	四普	五普	五普修正	年份	四普	五普	五普修正
2001	790810	776484	777397	2011	786804	769211	775016
2002	791852	777258	779089	2012	786530	768524	774302
2003	792571	777219	779974	2013	786461	767695	773637
2004	792353	776246	779981	2014	786329	766879	773219
2005	791789	775238	780026	2015	786091	765602	772451
2006	790988	773794	779643	2016	785739	764645	771987
2007	790105	772090	778883	2017	785845	763482	771290
2008	788825	770098	777760	2018	784893	761426	769687
2009	787973	768200	776753	2019	784106	760217	768949
2010	787033	766253	775668	2020	782996	758307	767573



## 二、2001年至2020年上虞市人口发展趋势

### 1、人口数量出现回落，人口总量基本不变。

本世纪的前二十年是我市社会经济发展的关键时期，这一时期的人口控制和发展态势直接关系到建设小康社会的目标是否如期实

现。依据三种方案预测均有相似的趋势，即 2000—2005 年我市的总人口缓慢增加，之后逐渐减少；期间虽有所反弹但并不明显，2014 年后开始快速减少并逐年下降（见表 4）。

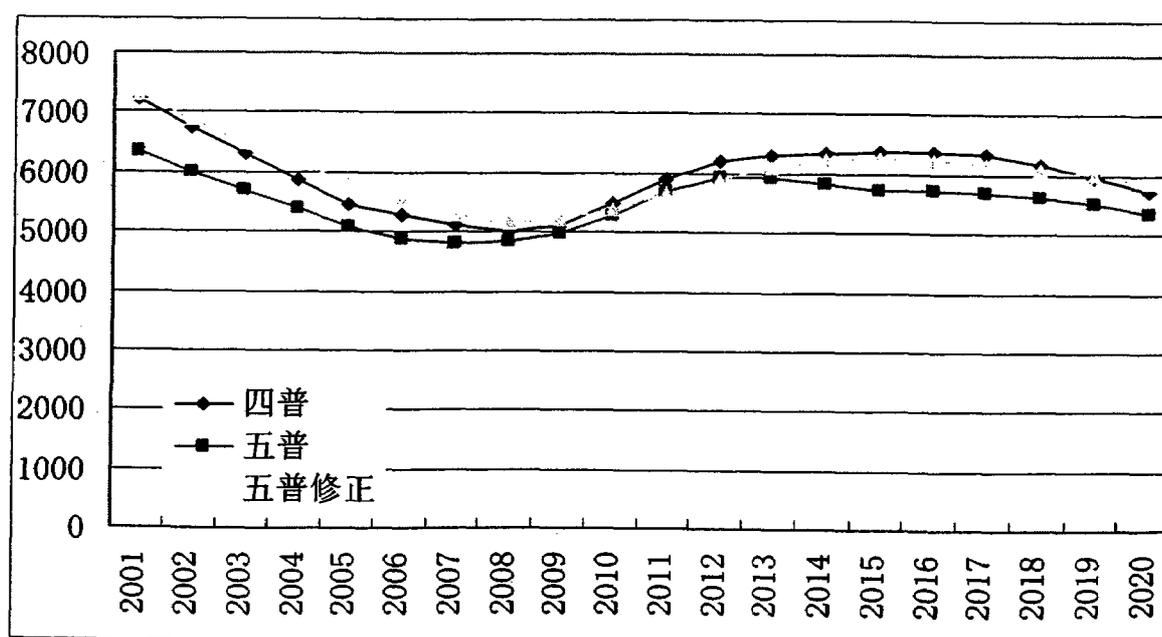
## 2、出生总数基本稳定，出生人口出现起伏。

2005—2020 年我市年出生人口仍保持在 5000-6000 人左右，基本处于稳定，但分时段看，2001-2007 年我市人口基本处于稳定减少趋势，2008-2014 年出现小幅反弹，2015 年之后继续减少。

表 5 上虞市 2001-2020 年出生人口预测

单位：万人

年份	四普	五普	五普修正	年份	四普	五普	五普修正
2001	7225	6317	7276	2011	5903	5676	5650
2002	6744	5984	6866	2012	6201	5923	5896
2003	6306	5682	6475	2013	6301	5923	6088
2004	5867	5374	6133	2014	6329	5812	6213
2005	5449	5078	5827	2015	6357	5736	6252
2006	5269	4864	5527	2016	6368	5713	6216
2007	5098	4790	5261	2017	6316	5685	6158
2008	5006	4834	5136	2018	6174	5632	6093
2009	5120	4978	5200	2019	5961	5530	6008
2010	5467	5282	5393	2020	5704	5335	5872



### 3、人口日益老化，养老负担加大。

根据预测，2001-2020年我市人口老龄化的进程进一步加剧，由2001年60岁以上人口占总人口的比重为12.84%，上升至2020年的18.88%，此后仍不断增加；人口老龄化的速度逐渐加快（见表6）。成年人口先上升后下降，表现为“十一五”期间更加沉重的就业压力和儿童、老年的抚养压力。

表6 上虞市2005年—2020年60岁以上老年人口

单位：人；%

年份	四普		五普		五普修正	
	60岁以上人口数	占总人口比重	60岁以上人口数	占总人口比重	60岁以上人口数	占总人口比重
2005	108577	13.71	111644	14.40	111644	14.31
2006	112049	14.17	115854	14.97	115854	14.86
2007	116638	14.76	120765	15.64	120765	15.50
2008	122561	15.54	126783	16.46	126783	16.30
2009	129119	16.39	133290	17.35	133290	17.16
2010	134791	17.13	138451	18.07	138451	17.85
2015	169820	21.60	173880	22.71	173880	22.51
2020	204155	26.07	205815	27.14	205815	26.81

### 4、性别比基本正常，治理还需继续。

通过表7可以看出我市今后二十年里分年龄段性别比基本正常，总人口性别比稳定。我市的出生人口性别在相关部门的高度重视和严格控制下，在近几年里一直保持在正常范围内，避免了因出生人口性别比的升高所带来的一系列社会问题，但这只能是在较理想的数据下进行的预测，性别比的治理工作还是一项长期而艰巨的工作，我们必须规范操作、加大治理力度。（见表7）

表 7 2005 年、2010 年、2020 年全市分年龄性别人口

组 年龄	2005 年		2010 年		2020 年	
	男	女	男	女	男	女
0-4	16465	15745	16039	15334	15408	14716
5-9	19834	18940	19786	18936	15226	14555
10-14	26502	25533	19801	18912	13375	12792
15-19	30706	29234	26450	25505	16364	15671
20-24	18437	17583	30540	29180	19692	18874
25-29	20901	22298	18352	17538	26260	25431
30-34	32369	33176	20783	22236	30321	29070
35-39	39632	40022	32113	33057	18176	17462
40-44	39159	38602	39166	39791	20495	22093
45-49	33652	31962	38519	38285	31462	32726
50-54	33051	32527	32867	31550	38070	39202
55-59	26438	25673	31791	31869	36896	37421
60-64	15627	14820	24822	24914	30483	30426
65-69	12322	11143	14241	14100	28337	30101
70-74	12666	13242	10292	10178	20272	22537
75-79	7680	9868	9359	11218	9769	11706
80-84	3760	6056	4544	6940	5050	6709
85-	1348	3209	2082	4473	3501	6924
总计	390549	389633	391547	394016	379157	388416

### 三、“十一五”期间计划生育有关指标预测

按此预测的“五普修正”方案 2004 年末总人口为 779981 人，减去 2003-2004 年机械变动而减少的 6360 人，预测值为 773621，根据市公安人口及其变动情况统计年报表反映 2004 年末全市总人口为 774671 人，预测比实际执行少 1050 人，人口总量基本吻合。该方案预测 2004 年出生 6311 人，去年年底计生报表数为 6406 人，比实际减少 95 人(不考虑隔年漏报)。以上数据说明该预测方案比较科学、合理，对“十一五”人口发展规划具有一定的参考价值。

#### (一) 主要人口指标

##### 1、出生人口

按照预测，“十一五”期间出生人口的变化呈现两个特点：

第一，我市的出生人口稳定在较低的生育水平，出生人口控制

在 5000-6000 人之间。

第二，人口出生总量出现波动。2008 年出现出生人口的低谷，之后又有小幅反弹，这一现象在用其它方案进行预测时也有体现，说明我市出生人口低生育水平的状况并不稳定，还没有完全进入负增长阶段，我市的人口与计划生育工作在今后二十年必须继续以稳定低生育水平为主线，严格执行省计划生育条例，防止出生人口反弹。

## 2、死亡人口

在社会环境和自然条件相对稳定的状态下，在一定时期内人口死亡模式变动幅度较小，并且相对稳定；但随着人们生活水平的提高，医疗卫生条件和社会保障措施不断完善，人群的期望寿命逐渐上升。因此，本预测利用“四普”“五普”数据的死亡模式，并依据联合国人口预测的期望寿命预测新方案对期望寿命进行调整后，预测未来死亡人口的变化趋势。从表中可以看出，2005—2010 年全市死亡人口呈逐年上升趋势，从期初的 5786 上升到 2010 年的 6479 万，死亡人口的增加与老年人口在整个人口比重上升有关，并随着人口老龄化日益严重，死亡人口逐年上升。

## 3、自然增加人口

按照第三种预测方案，除 2005 年全市自然增加 41 人外，2006-2010 年我市人口自然增长出现负增长，2008 年负增长人口将达 1119 人。按照“五普修正”方案，“十一五”期间全市人口将出现负增长，负增长率基本呈增加趋势，到 2010 年达 -1.39%，五年平均自然增长率约 -1.11%。

表 8 上虞市 2005-2010 年出生人口预测。

年份	出生	死亡人数	自增人口	总人口	出生率	死亡率	自增率
2005	5827	5786	41	780026	7.44	7.42	0.05
2006	5527	5908	-381	779643	7.06	7.58	-0.49
2007	5261	6022	-761	778883	6.73	7.73	-0.97
2008	5136	6255	-1119	777760	6.58	8.04	-1.43
2009	5200	6204	-1004	776753	6.67	7.99	-1.29
2010	5393	6479	-1086	775668	6.92	8.35	-1.39

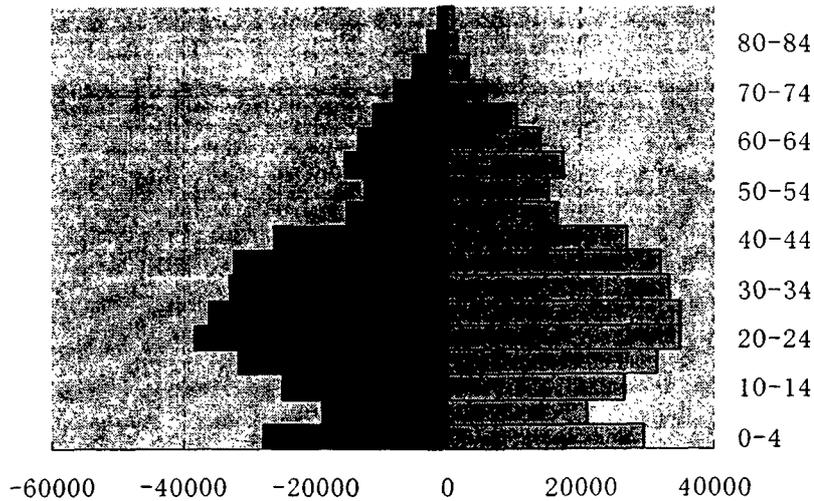
该方案显示“十五”期间我市的出生人口继续保持在较低的生育水平，无论是人口总量还是自然增长率都比“十五”期间有所下降，是“十五”人口规划的继续，两者能进行较好地过渡，是一个较为切实可行的方案，但要实现这一方案也并非轻而易举，计划生育部门还要做出艰苦的努力，必须稳定现有的低生育水平，把全市育龄妇女总和生育率控制在 1.22 以下，出生人口的政策符合率控制在 95%以上，这样才能实现既定的人口控制目标。

## (二) 人口的主要构成

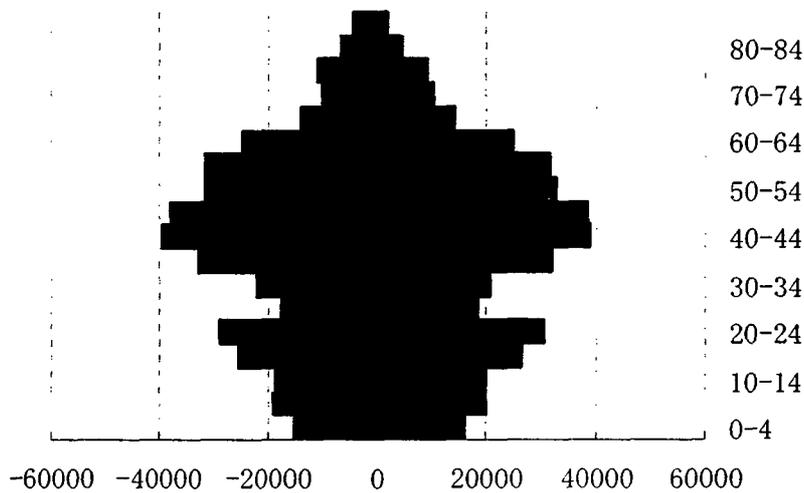
### 1、总人口的年龄构成

按照中方案预测，“十一五”期间全市总人口的年龄性别构成发生很大变化，人口平均年龄逐年上升，年龄中位数由 2005 年的 31.73 岁上升到 2010 年的 34.03 岁，说明老龄化进程日益加快。从 2005 年和 2010 年上虞市的人口金字塔示意图可以清楚地看到，两者有明显的区别，低年龄组人群减少，人口总数的最大年龄组集中由 2005 年的 20-24 岁上升到 40-44 岁，2010 年人口金字塔基本已变成

菱形的构造。（见下图）。



(图 1) 2000 年上虞人口金字塔示意图



(图 2) 2010 年上虞人口金字塔示意图

## 2、0—14 岁少年儿童人口

全市未来五年中 0—14 岁少年儿童人口数量呈逐年下降趋势，由 123016 人减少到 97090 人，占总人口比重由 2005 年的 15.77% 下降至 2010 年的 12.52%，这是我市较好地执行了计划生育政策，始终保持较高计划生育率的结果，按现有计划生育政策，“十一五”期间出生人口数量仍将得到有效控制，儿童数量进一步减少。（见表 9）。

### 3、15-64 岁劳动力人口

根据方案预测，在 2005—2010 年期间全市劳动力人口（15—64 岁）逐渐增加，总数由 575815 上升至 590051，增加 14236 人，占总人口的比重由 73.82% 上升至 76.07%（见表 13）。未来几年我市的劳动力人口还将不断扩大，劳动力剩余与社会经济对劳动力的需求的矛盾将影响我市实现现代化的进程，同时也影响到社会的安定。如何利用好这一资源有效地化解剩余劳动力对社会带来的不利因素，使期间日益增加的劳动力产生更多的社会价值是一个值得探讨的课题。

老年人口和未成年人口总数与成年组总人口的总抚养比由 2005 年的 35.47% 下降到 2010 年的 31.45%，其中老年抚养比由 2005 年的 14.10% 上升至 2010 年的 15.00%，人口老龄化的速度逐渐加快（见表 11）。儿童抚养比由 2005 年的 21.36% 下降到 16.45%。由此可见“十一五”是我市经济、社会发展的黄金时期，有充分的劳动力，相对较低的抚养比，必须抓紧这一机遇创造更多的社会财富。

### 4、65 岁以上老年人口

第五次人口普查我市常住人口中 65 岁以上人口的比重为 10.41%，对照国际通用年龄结构类型标准，我市人口已步入老龄型。根据预测，2001 年—2020 年我省人口老龄化的进程进一步加剧，2010 年 65 岁以上人口占总人口的比重 11.41%，比 2005 年上升 1%，此后仍不断增加，人口老龄化的速度逐渐加快（见表 11）。

表 9 2005 年-2020 年各年龄组比重及抚养比预测

单位: 人, %

年份	总人口	各年龄组比重			以 15-64 岁人口作为成年人口		
		(0-14)	(15-64)	(65+)	总抚养比	儿童抚养比	老年抚养比
2005	780026	15.77%	73.82%	10.41%	35.47%	21.36%	14.10%
2006	779643	15.15%	74.31%	10.54%	34.56%	20.39%	14.18%
2007	778883	14.55%	74.80%	10.65%	33.69%	19.46%	14.23%
2008	777760	13.82%	75.31%	10.87%	32.79%	18.35%	14.44%
2009	776753	13.26%	75.66%	11.08%	32.17%	17.52%	14.65%
2010	775668	12.52%	76.07%	11.41%	31.45%	16.45%	15.00%

## 5、育龄妇女

根据预测,2005 年—2010 年全市育龄妇女总量有所下降,由 2005 年的 21.29 万下降至 2010 年的 20.57 万人;生育旺盛期育龄妇女(20-29 岁)总数有所上升,23 岁单岁组妇女的数量呈先减后升的趋势。(见表 10)

表 10 全市 2005 年—2010 年育龄妇女人口

单位: 人; %

年份	育龄妇女					
	总数	占总人	20-29	占总人口	23	占总人
		口		比重		口
2005	212869		39881		4576	
		27.17%		5.09%		0.58%
2006	210790		39362		4004	
		26.89%		5.02%		0.51%
2007	208249		42573		2813	
		26.56%		5.43%		0.36%
2008	206835		43652		2761	
		26.39%		5.57%		0.35%
2009	205937		44722		4498	
		26.26%		5.70%		0.57%
2010	205677		46727		7871	
		26.21%		5.95%		1.00%

由此育龄妇女的总数的变动,特别是 20-29 岁生育旺盛期育龄妇女还会有反弹这一特点,我市出生人口在“十一五”后期会有所反弹,但此次与前三次出生人口反弹比较,其上升的幅度小,持续时间也比较短,并且由于死亡人口的逐年增加,对全市总人口影响

较小，我市的总人口减少趋势渐缓。在此期间对于我市的计划生育工作还将带来一定的冲击，因此人口控制工作的形势依然艰巨，对计划生育工作仍不可掉以轻心或有丝毫的放松，否则将会造成计划外出生的反弹，也存在人口总量反弹的可能性。

### 5、学龄人口

我市的学校建设规模是随着当时的学龄人口数量而设置的，随着人口构成的变动，学龄人口的数量也将发生变化，了解未来人口中各类学生的人口数量，可以为合理规划今后的教育计划、招生规模、师资的培养以及教育资源的合理配置提供量化依据。

表 11 2005-2020 年全市学生人口预测

单位:人

年份	学龄前儿童	小学龄儿童	初中就学年 龄	高中就学年 龄	大学就学年 龄	兵源年龄
	(1-6)	(7-12)	(13-15)	(16-18)	(19-24)	(18-22)男性
2000	69388	58735	31416	38264	87542	36600
2005	46024	56729	31114	39820	45292	23369
2010	45694	45055	29250	30459	70025	27677
2015	40317	33880	20864	22683	60848	25445
2020	39173	32967	16375	19152	45713	17562

从表 11 中可以看出，“十一五”期间除大学就学学生外各类学龄学生随着时间的推移而逐年下降，在我市就学学生总数(学龄前至高中)由 2005 年 22.52%下降至 19.66%，这是上世纪九十年代中期以后我市计划生育工作使出生人口得到有效的控制所带来的结果。“十一五”期间大学就学人数上升 24733 人，此后逐年下降，这一组数据提示我们在未来的 5 年随着大学就学需求的上升，大学生就学、就业的压力将更加加重，在现行教育政策、招生计划无很大变化情况下，必须大力加强职业化教育，缓冲大学就学的竞争压力，有关部门要提早针对这一特点调整就学、就业的发展方向。

## 6、兵源人口

由表 11 可以看到，我市在“十一五”期间兵源人口比“十五”期间有明显减少，基本稳定在 25000 人左右，但由于兵源人口也是上大学的适龄人群，而且家庭独生子女比例增高，势必会对我市的征兵工作带来一定的压力。

### 四、值得关注的几个问题

1、防止机械变动导致户籍人口进一步减少。通过预测我市在“十一”期间在不考虑机械变动的情况下总人口已经呈下降趋势，通过近几年来公安户籍人口变动情况来看，全市迁出人口大于迁入人口，综合自然、机械两者因素我市的总人口减少趋势将更为明显。并且迁出人口中大中专毕业后在外就业的占大多数，这将进一步减少我市成年人的比例，对稳定人口结构带来负面影响。为此，在“十一五”期间我市一方面要为加快发展速度，创造更多、更好的就业机会，使更多学有所成的青年能选择回家乡创业；另一方面政府要出台更多、更优的吸引人才政策，使其他地区的优秀人才来虞创业，为加快上虞现代化建设服务。

2、有效引导流动人口使之变成常住人口。“十五”期间是我市外来流动人口增长最快的时期，据公安数据统计 2000 年全市共有外来人口 15377 人，到 2004 年年底为 148115 人，增加 132738 人，并还有持续增加的趋势。外来人口的到来改变了我市现有的人口结构，为经济建设带来了充足的劳动力，加快了我市现代化建设步伐。但也不可忽视，外来人口的增多也带来了一系列社会问题，在“十一五”期间要重视对流动人口管理和服，进一步健全外来流动人口

的综合服务管理体系，使外来人员也能得到本地化的“市民待遇”。市政府要把流动人口的发展纳入本地的人口发展和经济社会发展总体规划中，保证流动人口的正常生产和生活，逐步实现流动人口的现居住地管理机制。进一步完善现行的各项流动人口管理办法和规章制度，为流动人口提供便捷、通畅的居住环境和及时、有效的各种服务，让更多的流动人口变成常住人口。

3、关注城市扩大与人口减少的矛盾。城市化进程是我市现代化建设中必不可少的环节，但城市化的要求是人口聚集，从长远来看我市的总人口出现负增长已成定局，这就给城市人口集聚来了更高的要求。一方面我们要出台更多的吸引非上虞籍人口来上虞安居，特别是通过给予流动人口一定的政策后使他们能安心扎根上虞；另一方面要合理规划布局，提高我市的城镇化水平，在拉大声城市框架，大力开发建设城北新区的同时，对上虞其它人口相对集中的小城镇进行合理规划，使我市人口得到合理分布。

4、加强对人口与计划生育工作的领导，提高计划生育工作人员管理和服务能力。“十一五”期间，我市的人口要在“十五”的基础上继续稳定低生育水平，控制人口的出生，各级党委和政府要把做好人口与计划生育工作摆到可持续发展战略的首要位置，做到责任到位、措施到位、投入到位，协调有关部门、有关方面共同做好人口和计划生育工作。要加强计划生育干部队伍特别是乡镇（街道）、村（居）基层计划生育干部队伍建设，建设适应新形势发展需要的管理队伍、技术服务队伍、群众工作队伍。加强对计划生育工作人员的教育、培训，提高他们的政治、业务素质和职业道德水平，增

强法制观念、群众观念和服务观念。要因地制宜，健全、巩固和发展计划生育技术服务网络，尤其要加强基层服务阵地建设，改善服务条件，提高服务能力，更好地为广大群众提供优质服务。

5、建立稳定、可靠的投入保障机制。各级政府要把人口与计划生育工作作为一项长期的工作加以高度重视，把计划生育经费纳入政府财政预算，逐步提高人口与计划生育经费投入的总体水平，使计划生育事业费增长幅度高于财政收入的增长幅度，切实保证人口与计划生育事业发展的经费投入。

## 上虞市人口和计划生育“十一五”工作规划

“十一五”是我市率先实现全面小康社会的关键时期，也是人口和计划生育事业持续快速健康发展的重要时期，合理制定我市“十一五”人口和计划生育事业发展规划是构筑上虞和谐社会的前提条件。“十一五”期间我们上虞市人口和计划生育工作将继续巩固“十五”期间取得的成绩，继续转变观念，深化改革，创新思路，积极探索建立人口和计划生育工作新机制，为我市稳定低生育水平，提高人口素质，促进人口和经济协调可持续发展努力。

### (一) 指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面树立和落实科学发展观，遵照国家、省、市人口和计划生育总体要求，适应人口和计划生育改革发展的需要，以群众利益为导向，以完善计划生育管理体制为动力，以计划生育工作综合改革为主导，继续稳定低生育水平，推进人口和计划生育和谐发展，提高人口和计划生育科学决策、社会管理、公共服务水平，促进人口和经济社会资源环境协调发展和可持续发展。

### (二) 基本原则

1、坚持党政“一把手”亲自抓，负总责原则。动员全社会力量，采取法律、教育、经济、行政等措施综合治理人口问题，促进人口和经济、社会、资源、环境协调发展。

2、坚持现行生育政策不变原则。根据中共中央、国务院颁发《关于加强人口和计划生育工作稳定低生育水平的决定》的精神，仍坚持现行生育政策，稳定低生育水平，巩固计划生育成果。

3、坚持法治原则。严格按照《人口与计划生育法》和《浙江省计划生育条例》实行依法行政，真正实现有法可依、有法必依、违法必究、执法必严，使计划生育各项工作法制化、规范化、制度化，依法管理，依法服务。

4、提高人口素质原则。坚持用科学的发展观来指导计划生育工作，积极依靠科技进步，着眼于人口、经济可持续发展和协调发展，增强国家和社会的人口实力，努力提高人口素质。

5、以人为本原则。坚持计划生育以人为本的优质服务理念，积极加强引导，充分保障公民的生育权、计划生育权、知情选择权等正当权利。

6、实行国家指导与群众自愿相结合原则。进一步完善计划生育家庭的社会保障制度，深化计划生育村民自治，积极组织和引导群众参与人口和计划生育工作，提高群众实行计划生育的自觉性。

### (三)发展目标

今后五年，我市人口与计划生育工作的主要任务是继续稳定低生育水平，不断提高出生人口素质，逐步优化人口结构，积极应对和解决人口与计划生育工作发展进程中遇到的各种问题，为上虞经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续发展创造良好的人口环境。

“十一五”期间，全市人口与计划生育的工作目标是：稳定低生育水平，计划生育率继续保持在96%以上，人口出生率预期控制在9‰以内，人口自然增长率预期控制在3‰以内，到“十一五”期末人口控制在78万人以内。提倡优生优育，明显降低可以预防的、高发的婴儿出生缺陷的发生，逐步提高出生人口素质；初步建立适应社会主义市场经济体制的人口与计划生育调控体系和管理机制；基本实现计划生育工作思路和工作方法的“两个转变”；不断完善利益导向和激励机制，落实对实行计划生育家庭的奖励和优惠政策；大力开展以技术服务为重点的计划生育优质服务和生殖保健服务，期内综合避孕率达到90%以上；着力于宣传教育，在全市城乡基本形成社会主义新型婚育观念和生育文化。

#### (四) 主要工作措施

一、加强人口和计划生育干部队伍建设，提高计划生育工作人员管理服务能力和整体素质。

按照建立一支适应新形势、精干高效、“想服务、能服务、会服务”的人口和计划生育干部队伍要求，切实加强人口和计划生育干部队伍建设，特别是要加强乡镇（街道）、村（居）基层人口和计划生育干部队伍建设。建立良好的选人用人工作机制，改革人口和计划生育干部人事制度，按照公开、平等、竞争、择优的原则，选拔优秀人才充实到人口和计划生育干部队伍。探索、实施村计划生育服务员“市聘乡管村用”办法和报酬统筹统支工作，通过公开选拔、竞争上岗、择优聘用等方式，实现村级计划生育服务员队伍的知识化、年轻化、专业化，同时拓宽选人用人渠道，打破村域界限，

大胆开展村计划生育服务员跨村异地交流任职和包村任职工作制度。进一步完善育人工作机制，全面提升人口和计划生育干部队伍整体素质，目标到2010年，市级计划生育行政部门工作人员80%以上达到大学本科以上学历；乡镇（街道）计划生育专职干部70%以上达到大专以上学历，平均年龄在40周岁以下；村（居）级计划生育服务员以女性为宜，45周岁以下、初中以上文化程度的达到80%；市级计划生育指导站技术服务人员50%具有中级技术职称，乡镇（街道）计划生育服务站技术服务人员均达到医学类专业中专以上文化水平，60%以上的技术人员取得相关执业资格。

## 二、进一步完善计生技术服务网络建设，深化计划生育优质服务。

“十一五”期间，目标完成市计生指导站的易地新建，并投入正常使用，更新技术设备，充入新的技术力量，使市级计生指导站能够承担起全市一半以上的计生四项手术，并具备强大的生殖保健功能，使计生指导站的服务水平再上一个新台阶。根据乡镇（街道）计划生育服务站所在区域人口总量、经济水平、自身软硬件建设情况和卫生服务水平等四方面综合因素考虑，对乡镇（街道）计生服务站按功能发展型、基础服务型、对下指导型进行分类指导发展，充分发挥各自功能。通过调整和优化，争取每个服务站都配有一名具有执业资格的技术人员。认真组织实施浙江省“生殖健康/计划生育”项目，不断深化优质服务，在项目结束后在全市计划生育优质服务建立一种长效工作机制，让妇女病普查代替查孕查环，让服务代替检查。加强对计生技术人员和计生干部的培训，把优质服务的

重点放到帮助群众落实安全可靠的节育措施和降低非意愿妊娠的发生上，把落脚点放在保障群众的生殖健康上。

**三、全面提高计生依法行政能力，健全外来流动人口的综合服务管理体系。**

到 2010 年，目标使育龄群众普遍掌握人口和计划生育政策，享受应得的权利，履行规定的义务，全部获得基本的生殖保健等服务，转变传统的婚育观念；推进理论创新、观念创新和服务创新，形成新的婚育观念和生育文化理念，真正建立“依法管理、村民自治、政策推动、优质服务、综合治理”的人口和计划生育工作新机制。

探索新时期流动人口工作机制，强化优质服务，使流动人口计生工作逐步实现从“小人口”的单一工作向“大人口”的综合治理转变。建立健全长效工作机制，联合相关部门进行综合服务和管理。把流动人口计划生育纳入社会治安综合治理总体规划之中，建立健全有关部门的分工协作机制。加强各职能部门间相互协调与合作，发挥各自的管理优势，认真履行职责、严肃执法。进一步完善现行的各项流动人口管理办法和规章制度，为流动人口提供便捷、通畅的计划生育投诉渠道和及时、有效的法律救助体系。积极推进社会管理体制创新，更新管理理念，改革管理方式，提高服务能力，尽快探索并完善符合新形势要求的流动人口计划生育管理和服务工作机制。

**四、不断拓展计划生育宣传服务的载体，建立计划生育公益性宣传教育运作机制。**

以建设新型生育文化为目标，紧紧围绕稳定低生育水平，提高出生人口素质，不断拓展计划生育宣传服务的载体、内容、形式和途径，满足广大育龄群众日益增长的生殖保健、优生优育、避孕节育的需求，进一步树立科学、文明、进步的婚育观念，促进人的全面发展和家庭文明幸福。根据“以人为本、创新思维、整合资源、务实高效、群众参与、因地制宜”的指导方针，充分整合利用好社会资源，积极协调宣传、广电、新闻、民政、卫生、工、青、妇等相关部门，组织开展群众喜闻乐见的多种宣传和文艺活动，牢固占领计生舆论宣传阵地，形成新时期人口和计划生育理论宣传、群众宣传、新闻宣传和社会宣传体系。

**五、充分发挥计生协会组织带头作用，努力提高群众的生殖健康水平。**

计划生育协会要根据新时期人口和计划生育任务、广大群众的需求和协会工作的特点，深入开展“我为协会尽责任，我为国策做贡献”活动，以提高人的素质和开展创新性项目为重点深入开展工作。在搞好现有项目点的基础上，认真总结青少年性健康知识教育经验，大力向面上推广。力争到2006年底推广到45%的乡级协会，2010年底推广到所有乡级协会。计划生育协会成为普及青少年性健康知识教育的生力军。充分发挥理事和会员的带头与组织作用，开展生殖健康教育，努力提高群众的生殖健康水平和预防艾滋病知识教育，2010年底在各级计生协会普及推广预防艾滋病知识，会员预防艾滋病知识知晓率达95%以上，成为向群众普及预防艾滋病知识的骨干力量。大力推行妇女发展项目。在城市，以培训下岗女工再就

业技能为重点，协调社会各方面的力量，帮助更多妇女解决就业和生活中的实际困难；在农村，围绕提高妇女的生产技能和自我保健能力，整合各种资源，帮助更多妇女走少生快富之路。

## 六、深化计划生育统计改革，完善目标责任制考核。

进一步提高统计数据质量，为领导决策和基层提供信息服务。夯实我市基层基础信息，从计生信息源头着手规范乡、村基础信息工作。进一步规范村级月报告单制度，对各类信息做到定期核实、补充、更新。加强计生基础档案管理，严格按照网络版信息项目的填写要求，做到基础信息正确、及时、完整。按省计生委的要求建立和完善定期报表专项调查、信息共享、综合分析统计调查方法体系，拓宽信息采集渠道，开展人口数据的综合研究和深入分析。继续开展统计工作改革，完善统计服务的手段和方式。按照全省统一要求，进一步深化计生统计改革，以调整统计对象为重点，以管理对象移交为核心，将计划生育管理对象由“户籍人口”向“常住人口”转变。进一步推进人口和计划生育目标责任制考核改革，探索建立保证人口和计划生育工作责任的落实、有利于调动基层积极性的考核机制，推进考核工作制度化、科学和规范化。坚持乡镇自查和上级检查、年终检查和平时检查结合、综合性考核和个性化考核结合，较好地发挥考核对工作的导向作用。

## 七、加快信息化建设步伐，充分发挥信息网络作用。

进一步完善、优化人口和计划生育信息网络环境。在实现省、市、县、乡四级网络无障碍、不间断的互联互通的基础上，扩大计生专网的覆盖范围，尝试采用有线或无线的方式进一步将信息网络

延伸到信息采集的源头村和社区。构建人口计生内网与相关部门之间的联网机制，实现部门之间信息系统的互连互通，加强部门信息互换，拓宽信息采集渠道。主动加强与相关部门的协调，争取有关部门支持，积极创造条件，在目前各地进行手工交换的基础上，逐步过渡到电子信息互换，实现资源共享，提高信息的完整性、准确性。进一步完善育龄妇女信息系统、流动人口和优质服务系统并在可能的情况下与国家育龄妇女信息系统接轨。合理开发和利用人口和计划生育信息资源，促进信息共享。进一步提高计划生育工作人员信息化知识水平和操作运用能力，深化计生网络信息化建设和应用，建立人口宏观管理与支持系统，以信息化推动人口和计划生育事业的不断发展。