

辽宁老工业基地振兴进程中的人口制约因素与对策

张 强 李 芸

(辽宁省人口和计划生育委员会 沈阳: 110032)

党的“十六大”报告指出:“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造,支持以资源开采为主的城市和地区发展接续产业”。国务院把东北等老工业基地调整改造作为重大战略决策。

人口是辽宁老工业基地调整改造和振兴、全面建设小康社会的基础性因素。加强人口发展战略研究,树立大人口观念,实施可持续发展战略,对人口发展进行综合决策、综合治理,为辽宁老工业基地调整改造和振兴创造良好的人口环境,加速辽宁全面建设小康社会的进程,实现人口与经济、社会、资源、环境的协调和可持续发展,已成为时代赋予我们的一项重大而艰巨的任务。

1 人口在辽宁老工业基地调整改造和振兴中的定位

人口发展状况是实现辽宁老工业基地调整改造和振兴的基础性因素,用系统论的观点看,可持续发展是一个包括人口、资源、环境、经济和社会等各个要素在内的复合巨系统。这个复合巨系统中的各个不同要素具有不同的功能,人口是其中具有独特功能和作用的一个要素。可持续发展的主体和中心是人口,从实质上讲,可持续发展就是研究人与自然在发展中的关系。人口与资源相协调是辽宁老工业基地调整改造和振兴的基本条件;人口与环境相协调是辽宁老工业基地调整改造和振兴的前提,我们既要实现辽宁老工业基地调整改造、振兴的总体目标,同时又要要把一个比较好的环境带给我们的子孙后代;人口与经济相协调是辽宁老工业基地调整改造和振兴的基础,衡量人口与经济关系最好的指标就是人均国内生产总值。国际上通常用人口增长与经济成长的弹性系数(即人口增长率与经济增长率之比)来衡量人口与经济成长的协调程度。当人口弹性系数大于或等于 1 时为社会停滞级,0.2~0.99 为社会渐进级,0.2 以下为社会协调发展级。换句话说,人口增长弹性系数越低,人口与经济成长的协调性就越高。据中科院国情研究小组推算,人口自然增长率每降低 1 个百分点,可直接促进 GDP 增长 0.36~0.59 个百分点。

如果在整个辽宁老工业基地调整改造和振兴的过程中,不注意解决与人口相关的问题,人口问题最终将成为辽宁老工业基地调整改造和振兴的桎梏。

2 辽宁老工业基地调整改造和振兴中的人口制约因素

2.1 人口总量持续增长,“低生育率和高增长量并存”的情况将长期存在

截止到 2003 年年底,全省人口出生率为 6.90‰,人口自然增长率为 1.07‰,总人口 4210 万人,人口总量居全国第 13 位。未来十几年,人口总量将呈上升趋势,根据辽宁省人口计生委的预测,到 2015 年人口总量达到峰值 4310 万以后缓慢下降(见图 1)。

2.2 劳动力资源相对过剩,人口与就业压力非常艰巨

目前劳动力严重过剩,就业岗位已经跃升为最为核心的稀缺资源。2002 年辽宁省城镇登记失业人数为 75.6 万,失业人口占全国失业人口总数的 9.82%;失业率为 6.5%,不论是失业人数还是失业率在全国各省、市、自治区中均居第 1 位。

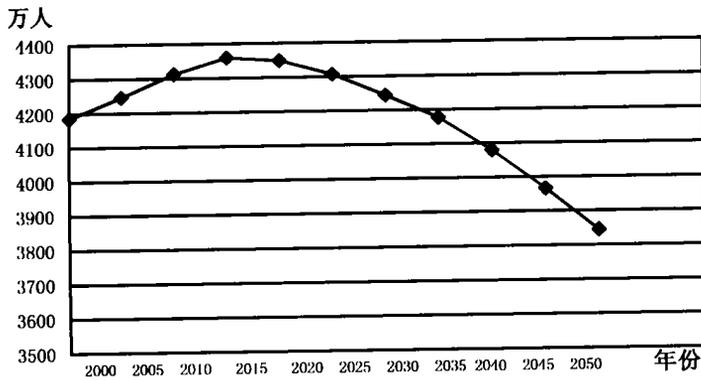


图 1 辽宁省 2000~2060 年总人口发展趋势曲线图

同时农村剩余劳动力 200 万及每年 40 万左右外省劳动力的流入, 就业压力非常大。从预测结果看, 在 2020 年 15~64 岁劳动年龄人口在 3000 万人以上, 占总人口的 70% 左右。

2.3 人口老化冲击强劲, 人口与经济社会发展负担沉重

从 1980 年代起, 全省老年人口出现了迅速增长趋势, 其增长速度大大快于全省总人口的增长速度。从 1997 年开始达到 7.25% 以后稳步递增, 标志着辽宁已开始步入老龄化社会。到 2000 年,

辽宁老年人口数量已达到 329.65 万, 占总人口的 7.83%, 是全国最早步入老龄化社会的省份。从预测情况看, 到 2010 年, 全省 65 岁以上老年人口比重将达到 9.97%, 总数近 426 万人。典型的“未富先老”型人口社会经济形态, 将面对老年社会保障、老年健康及可持续发展方面的严峻挑战。

辽宁人口老化速度之快, 比重之大, 世界罕见。人口老化所带来的社会问题将会大大超过不实行计划生育所带来的消极影响。

表 1 辽宁与全国各地区部分年份城镇登记失业人员及失业率比较

地区	失业人员(万人)		失业率(%)		地区	失业人员(万人)		失业率(%)	
	1990	2002	1990	2002		1990	2002	1990	2002
全国	383.2	770.0	2.5	4.0	河南	25.1	25.4	3.3	2.9
北京	1.7	6.0	0.4	1.4	湖北	12.7	44.7	1.7	4.3
天津	8.1	12.9	2.7	3.9	湖南	15.9	30.4	2.7	4.0
河北	7.7	22.2	1.1	3.6	广东	19.2	36.5	2.2	3.1
山西	5.5	14.5	1.2	3.4	广西	13.9	14.7	3.9	3.7
内蒙古	15.2	16.3	3.8	4.1	海南	3.5	4.0	3.0	3.1
辽宁	23.7	75.6	2.2	6.5	重庆		16.2		4.1
吉林	10.5	23.8	1.9	3.6	四川	38.0	33.8	3.7	4.5
黑龙江	20.4	41.6	2.2	4.9	贵州	10.7	11.1	4.1	4.1
上海	7.7	28.8	1.5	4.8	云南	7.8	9.8	9.8	4.0
江苏	22.5	42.2	2.4	4.2	西藏		1.3		4.9
浙江	11.2	27.7	2.2	4.2	陕西	11.2	13.5	2.8	3.3
安徽	15.2	22.6	2.8	4.0	甘肃	12.5	8.7	4.9	3.2
福建	9.0	15.0	2.6	4.2	青海	4.2	2.9	5.6	3.6
江西	10.3	17.8	2.4	3.4	宁夏	4.0	3.5	5.4	4.6
山东	26.2	39.7	3.2	3.6	新疆	9.6	9.9	3.0	3.7

数据来源:《2003 年中国劳动统计年鉴》, 国家统计局, 2003

2.4 贫困人口问题进一步凸现, 成为制约辽宁老工业基地调整改造和振兴的关键因素

在传统的研究中, 一般认为, 人口的贫困问题只发生在农村, 然而现实的情况却是一方面农村的贫困人口问题依然存在; 另一方面, 出现城市贫民的大量增加。

近几年来, 由于企业转制、增效减员带来的下岗职工越来越多, 下岗职工的生计成为很大的问题, 形成了低收入的贫困层, 截止到 2001 年全省城镇享受低保人数已达到 106.03 万人; 另一方面, 全省贫困地区的人口问题依然存在, 2001 年全省农村享受低保人数已达到 11.92 万人。而且贫困地区的人口增速较快。据统计, 2001 年, 全省 15 个贫困县的平均人口出生率和自然增长率分别为 8.34% 和

3.31%，分别高于全省其他 29 个县 0.75 和 0.78 个百分点。15 个县贫困人口总数为 183.14 万，约占贫困地区人口总数的 70%，占全省贫困人口总数的 79.62%¹。在今后一段时间内，贫困地区人口的增幅将会高于全省的平均水平。同时，在贫困地区出生婴儿性别比例严重失衡，人口与资源发展存在恶性循环。人口的快速增长、较低的生产力发展水平决定了生育水平的不稳定，制约了人口素质的提高。人口、失业、贫困与社会福利不健全的矛盾越来越突出，社会保障无法起到“安全阀”作用。

2.5 人力资源优势不足，高新技术产业产值规模小

辽宁人口文化水平高，科技力量雄厚，这是辽宁老工业基地的调整改造和振兴、全面建设小康社会、实现辽宁可持续发展的一大优势。但是从近年来的发展来看，又出现一些新问题。一是各种专业技术人才发展缓慢；二是各种文化程度人口的提高幅度低于全国，大有被其他省份赶超之势；三是国有大中型企业技术开发力量不足；四是人才老化和人才的断层，科技事业后继乏人等都成为制约辽宁老工业基地调整改造和振兴、实现可持续发展的重大因素。有关调查表明：全省虽然拥有较雄厚的人才基础，但存在结构和能力性缺欠。相当多的在职人员“知识、能力、素质”结构，与现代生产经营及管理活动不相适应。高级专业技术人员、中级专业技术人员、高级技工、中级技工占职工总数的比重偏低，分别只占 2.8%、11%、5%和 50%。在高级技工中，技师仅占 1%，高级技师仅占 0.1%。与辽宁老工业基地振兴密切相关的电子信息、生物工程与制药、新材料、新能源、先进装备制造等 10 大领域人才紧缺。

同时存在优质教育资源不足、现行的人才培养结构与经济建设需要不适应等问题。据统计，目前全省高校在校学生已近 50 万人，在全国率先迈入高等教育的大众化行列。2003 年全省普通高校毕业生初次就业率平均不足 50%，尽管有扩招、非典等因素影响，但不可否认在学科设置与市场需求间的错位。

目前全省具有广阔市场前景和增长潜力的高新技术产业总值规模小、比重低，缺乏对经济增长的整体带动作用。如辽宁省 2000 年高新技术产业产值为 1000 亿元。而同期广东省为 2700 亿元，江苏省为 1775 亿元，上海市为 1485 亿元，深圳市 1064 亿元。高新技术产业规模小，导致辽宁老工业基地增长缺乏后劲，也难以充分发挥对传统产业的改造、提升作用。

2.6 人口城镇化水平较高，但城市问题较为突出

建国 50 多年来，辽宁人口的增长主要是城镇人口的增长，且一直呈现出城镇人口增长快于农村人口增长；市人口增长快于镇人口增长；大城市人口增长快于中等城市；小城市人口增长又快于大城市的势头。

表 2 五次人口普查辽宁与全国城乡人口构成比较

年份	市镇人口比重(%)		乡村人口比重(%)	
	全国	辽宁	全国	辽宁
1953	12.99	32.79	87.01	67.21
1964	18.30	41.44	81.70	58.56
1982	20.91	42.01	79.09	57.99
1990	26.44	50.86	73.56	49.14
2000	36.22	54.90	63.78	45.10

资料来源：根据《辽宁省人口统计资料》(1949~1984)、《1985 年辽宁省人口统计年鉴》计算。

1953 年第一次人口普查以来，全省城市人口发展很快，到 2000 年第五次人口普查，增加了 1739 万人，增长了 3.12 倍。同期，全省乡村人口由 1482 万人缓慢增加到 1886 万人，增加了 27%。这一变化，使全省人口的城乡结构发生了转折性的变动。市镇人口比重由 32.79% 上升为 54.90%；乡村人口比重由 67.21% 降为 45.10%。从 1984 年起，市镇人口超过乡村人口的规模²。

城市人口的迅速增加，超出城市规模即经济规模、人口规模和用地规模，以及对城市迁入人口政策的调整，必然带来城市人口规模扩大和一系列社会问题。从历史发展情况看，辽宁城市面临的问题一直比较突出。

首先是大城市人口膨胀问题未得到根本解决，社会矛盾突出；其次是地区人口分布不均衡，影响地区经济的迅速发展；再次是特殊畸形的人口年龄结构和迅速进入老龄化社会，对社会经济发展产

生不利影响。

从全省城市化发展的进程来看,存在着城市人口增长迅速。据有关数据显示,辽宁1953年城市人口只有441.8万,到2000年已增加到1845.29万,增加了3.18倍。大大低于全省总人口的增长速度。城市供需矛盾突出;城市的过分扩张,挤占耕地;城市基础设施建设历史欠帐较多,城市公用设施供需矛盾日益尖锐等问题越来越困扰着经济、社会的持续发展。

2.7 人均资源占有量较低,资源大省可持续发展后劲不足

对于作为传统老工业基地辽宁来说,由于人口总量的增加和资源的过分开采,一方面是人均占有量的不断降低,另一方面导致了一些资源的枯竭。从现阶段与未来发展的角度来看,辽宁人口与经济、社会、资源、环境的突出矛盾表现在以下几个方面:

(1) 土地资源递减,人口与粮食、土地之间矛盾日益突出。与人口相伴而生并互相掣肘的难题便是土地资源。辽宁省土地资源人均数量少,耕地后备资源不足。据省国土规划数据,辽宁省土地资源中山地、平地和水面分别占58%、33%和9%。根据1996年土地利用状况调查数据,全省土地总面积为22209万亩,已利用土地共计19948万亩,土地利用率为89.8%。全省人均土地仅5.3亩,为世界和全国人均数的15%和44%;人均耕地只有1.5亩,低于全国平均水平;而城镇、居民、工矿、交通等非农业用地占总面积的8.7%,高于全国平均水平。

(2) 水资源严重匮乏,将严重限制工业化发展进程。全省水资源总量为363亿立方米,人均地表水资源量892立方米,只相当于全国人均水平的1/3,为世界人均占有量的1/12。无论是总量还是人均水平,水资源都相对贫乏,是中国北方严重缺水的省份之一。目前,全省平均每年约缺水15~16亿立方米,因缺水每年减少工业产值近百亿元,利税近20亿元。

(3) 能源短缺,继续增长的人口使之雪上加霜。目前,全省境内已探明的煤炭、石油、天然气和水电等一次能源储量为56亿吨标准煤,仅占全国能源资源总储量6295亿吨的0.95%,每平方公里平均含能源资源量为3.84万吨标准煤,仅是全国平均水平的59%。人均能源占有量为142吨标准煤,仅为全国平均水平的1/4左右。辽宁也是全国能源缺乏的地区之一。³

辽宁省能源资源明显不足,而能源消耗总量又大,所以,每年都要由省外大量调入。辽宁作为我国著名的老工业基地和资源大省,长期以来一直是处于一种依靠资源的开采利用作为经济发展的支撑点,然而这种无限制的开采利用,却也导致了如今一些地区经济发展结构性的停滞不前,像著名的“煤都”阜新、本溪、抚顺等地。人口与资源相互负向作用,可持续发展的阻力不断加大。

2.8 环境污染,生态恶化,严重制约经济的可持续发展

辽宁是全国环境污染最严重的地区之一。一是以煤为主的能源结构难以改变;二是工业污染防治相对滞后的情况在近期内难以根本解决;另外,城市工业噪声和建筑噪声污染也日益严重。水土流失情况严重,生态环境脆弱,人口生存的空间和经济发展的空间越来越小。目前全省每年由于环境污染、生态恶化所造成的直接经济损失达10多亿元。

3 为辽宁老工业基地调整改造和振兴创造良好人口环境的对策研究

新形势下调整改造和振兴辽宁老工业基地,不仅仅是解决国有大企业的问题,也不仅仅是振兴装备工业的问题,而是促进辽宁区域经济进一步发展的关键。这应当成为观察、分析问题的一个基本着眼点。要用新思路、新体制、新机制、新方式,走出加快老工业基地振兴的新路子。

而加强人口发展战略研究,搞好人口发展战略规划,为辽宁老工业基地的调整、改造和振兴创造良好的人口环境,又是基础因素中的关键因素。

3.1 加强人口发展战略研究,坚持人口发展综合决策、综合治理

从目前情况来看,不论是从社会层面还是领导层面,在对于人口、经济、社会、资源、环境的协调和可持续发展的上都存在着认识不足的问题。各级政府对于可持续发展战略大多只停留于口头上,缺乏深入地研究、系统的行动方案和扎实的落实。一是在人口自身发展上,辽宁一直作为全国人

口与计划生育工作的一类省份,较早实现了向现代人口再生产模式的转变,在一些党政干部的潜意识中对人口在经济、社会、资源和环境的协调和可持续发展中的战略地位认识不足,只限于仅就人口抓人口控制,具体到工作中满足于只要不出计划外就行;二是在人口发展的综合决策问题上,对于人口发展的系统性、综合性、长期性认识不足,在决策上缺乏统筹性、系统性,如对卫生、教育等问题,仅就某一方面单一决策,主观上导致了对人口发展的短期行为,工作上缺乏连续性、系统性,客观上也造成了社会资源的浪费⁴。

可持续发展思想使我们在衡量人口发展时,不能仅仅停留于过去单纯的以人口数量的控制为标准,而是把人口发展纳入到社会、经济、资源、环境的可持续发展的大系统中。各级党委政府必须从全局和战略的高度认识解决人口问题的重要性和必要性,切实克服由于连年完成人口计划而产生的盲目乐观情绪,加强人口发展战略研究,一方面,要坚持以人为本的科学发展观,始终把人口和计划生育工作放在经济和社会发展的全局中去思考,放在全面建设小康社会的过程中去把握;另一方面,要实现由“就数量谈人口”到“就发展谈人口”的转变。不仅对人口进行定性和定量分析,更注重探讨人口在社会经济发展过程中涉及的各种复杂的关系,为制定人口发展中长期规划提供基础的、可靠的依据及对策。坚持人口与发展综合决策、综合治理。把解决人口问题同发展经济、扶贫开发、资源合理利用、环境保护、普及教育、改善医疗卫生条件等问题结合起来。

3.2 调整教育和学科布局,优先开发和利用人力资源

辽宁走新型工业化道路,主要体现在以下四个方面:一是加快发展以电子信息产品和信息技术为主的高新技术产业,这是实现辽宁工业产业升级的先导;二是用高新技术、信息技术和先进适用技术改造提升石化、钢铁等传统产业,这是辽宁工业的产业基础;三是大力振兴汽车、船舶、机床等装备制造业,这是辽宁工业在全国的优势;四是积极发展轻工、纺织等劳动密集型产业,这是现阶段解决辽宁就业问题的重要途径。人口素质已成为经济增长的决定性因素之一,唯有走优先开发和利用人力资源的道路,才能对经济的可持续发展起到事半功倍的作用。低素质的人口往往与贫穷落后等现象相伴而行。

解决辽宁人口素质低的问题,首要的措施应该是加大人力资本转化的投资,使人口资源转化为合格的人力资源,并使一般的人力资源向优质的人才资源转化。同时根据市场经济运作中的“投资主体与收益主体的一致性和排他性规则”,调动人力资本投资主体的积极性,构建人力资本投资与回报的合理机制。

我省高校蕴藏着雄厚的学科优势、人才优势和产业发展基础。全面整合教育资源,充分发挥产、学、研三方优势,同时有效利用国外和省外优质教育资源,“引资”与“引智”并举,创新人才培养模式,以服务赢得发展空间。当代国际舞台上的竞争,是综合国力的竞争,是科学技术的竞争,是管理水平的竞争,归根结底是人才的竞争。引进国外智力的着眼点在于把世界一切先进科学技术、先进成果作为我们发展的起点。

3.3 完善老工业基地的城市功能

辽宁人口城镇化步伐较快,值得注意的是人口城镇化水平的提高,虽然与辽宁作为全国老工业基地的因素有关,但在很大程度上是县改市、乡改镇和市升格等行政区划变动所引起的,工业化明显滞后于城镇化。必须实行积极的城市化策略,按照分工合理、均衡发展的原则,进一步完善城市功能:

(1)中心工业城市应加大“退二进三”的力度。沈阳、大连等中心城市与老工业基地,应从过去的以第二产业为主逐步转向发展第三产业为主。同时,要大力开拓研发中心、金融中心与贸易中心、交通枢纽的功能,以进一步发挥中心城市的综合服务及辐射、带动作用。

(2)单一资源性城市应强化多样化发展。抚顺、阜新主要依靠开采、加工本地矿产资源发展起来的资源型城市,应按照现代化城市的要求,一方面,大力发展农副产品加工业等特色经济以及其他城市轻型消费工业;另一方面,要大力发展生活服务业,完善现代化城市所应具备的各种功能,以改变“靠煤吃煤”、“靠钢吃钢”的单一产业结构。

(3) 消除原材料基地城市的功能缺陷。对于鞍山、本溪等主要是原材料工业和机械工业为主体的老工业基地, 应通过发展商贸、金融、信息网络、文教娱乐、房地产开发等服务业, 并加强城市基础设施建设来完善、充实城市功能, 以改变作为工业基地的城市重生产、轻服务、轻城市建设的状况, 从而扩展经济发展的空间, 拓宽就业门路。

3.4 健全贫困防御和社会保障体系, 提高国民生活质量

在城镇, 改善低收入者和困难群体的状况, 尽快使之巩固地实现温饱, 并逐步过上小康生活; 通过多种途径积极扩大就业; 完善收入分配政策, 注重调节收入分配差距; 建设和完善与经济发展水平相适应的社会保障体系、国民教育体系和医疗卫生体系。

在农村, 一方面实行城乡一体化的策略, 恢复和保证农民的国民待遇; 另一方面加强农村教育体系建设, 继续普及九年义务教育, 发展农村的职业教育和成人教育, 并把农村教育与精神文明建设结合起来, 从根本上提高农民素质, 以适应农村社会主义现代化建设的需要。同时, 积极开展农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作, 切实解除实行计划生育家庭的后顾之忧; 第三, 加快户籍制度改革, 放开城市就业, 取消城市限制农民进城的一切歧视性政策。同时, 从财政、信贷以及税收方面支持以农民为主体、吸纳农业劳动力就业为主要目标的各种所有制的乡镇企业, 加速农村工业化和城镇化进程, 实现农业人口和农业劳动力的就地转化。

3.5 调整就业结构, 搞好就业和再就业工作

要优先发展第三产业, 促成就业结构尽快向现代型转化。进一步搞好就业与再就业工作, 不仅是改革攻坚、结构调整加快时期的紧迫任务, 而且是各级党委和政府长期的政治任务和义不容辞的责任。要统筹规划, 分类指导, 合理安排。一是调整产业结构, 加快发展第三产业, 促进人口就业结构向现代型转化。二是建立劳动力储备制度, 扩大成人高等教育和中等教育规模, 吸收更多的新增劳动力继续深造。同时利用职业技术学校力量, 搞好岗前培训, 把新增劳动力培养成跨世纪的高素质劳动者。这既能有效地提高劳动力素质, 又能在一定程度上缓解当前的就业压力。三是搞好失业(下岗)职工培训工作, 培养和提高技能, 多渠道开辟推荐就业新途径, 并积极鼓励自谋职业, 力求降低失业率。四是调整农业内部结构, 大力发展现代化农业, 就地消化部分农村剩余劳动力。五是对外来劳动力加强管理, 积极引导, 尽快改变外来劳动力素质偏低和结构不合理状况。

3.6 努力遏制出生人口性别比升高势头

这是一项长期而艰巨的任务。既与重男轻女的传统观念有关, 也有严格的计划生育政策和农村的生产方式有关。出生人口性别比长期失调, 将引发一系列社会问题。因此必须高度重视, 常抓不懈。一要加大宣传力度, 大张旗鼓地开展关爱女孩行动, 倡导男女平等和少生优生的社会新风; 二要完善政策体系, 提高生育女婴家庭的经济地位和社会地位, 依法打击贩卖、残害和遗弃女婴的违法犯罪行为, 坚决制止非法鉴定胎儿性别和选择性终止妊娠的行为; 三要加强责任制, 把治理出生人口性别比纳入目标管理责任制, 严格考核, 奖励分明; 四要党政负责和部门配合, 齐抓共管, 形成合力, 共同开展出生人口性别比的专项治理。

参考文献:

- 1 蒋斌, 李芸, 张强. 加快贫困地区人口现代化进程, 促进辽宁全面建设小康社会进程. 国家人口计生委工作研究, 2003; 3
- 2 辽宁省人口统计资料(1949~1984). 中国统计出版社, 1985
- 3 辽宁统计年鉴(2002). 中国统计出版社, 2003
- 4 张强, 李芸. 加强人口与计划生育工作, 推进人口现代化, 促进辽宁全面建设小康社会进程. 辽宁人口信息, 2003; 5

(责任编辑: 石 玲 收稿时间: 2004-03)