

学习二十大会议精神，阐述中国式现代化理论专栏

优化人口发展战略，助力中国式现代化笔谈

陆杰华，王金营，杜 鹏，韩文婷，段成荣，黄 凡

[编者按] 中国共产党第二十次全国代表大会是在全党全国各族人民迈上全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键时刻召开的一次十分重要的大会。大会报告中新提出中国式现代化的理论，为我们在新时期全面推进社会主义现代化建设提出新的指引。为学习宣传并贯彻党的二十大会议精神，《人口与经济》编辑部自 2023 年开始新设“学习二十大会议精神，阐述中国式现代化理论专栏”。考虑到中国式现代化首要的一个特征就是“中国式现代化是人口规模巨大的现代化”，人口问题始终是一个全局性、战略性、基础性问题，中国的人口发展与中国式现代化的成败密切相关，为此，本期《人口与经济》编辑部特别在专栏中刊发由国内多位知名人口学家共同参与完成的，从中国人口发展战略视角来分析中国式现代化建设的笔谈。后续《人口与经济》编辑部还将继续刊发中国式现代化建设的相关笔谈。

关键词：中国式现代化；二十大报告；人口战略；均衡发展

中图分类号：C92-05 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-4149 (2023) 01-0001-25

DOI：10.3969/j.issn.1000-4149.2023.00.001

国家治理视域下优化人口发展战略的若干思考^{*}

陆杰华

人口问题始终是一个全局性、战略性、基础性问题，关系到国家社会经济发展可持续的大局，关系到国家综合实力和国际竞争力，需要从战略层面高度重视人口问题，并超前确定

^{*} 作者简介：陆杰华，北京大学应对老龄化国家战略研究中心研究员、社会学系教授。

应对的战略思路 and 路径。人口发展战略是一个国家有关人口发展过程所采取的总的方针路线及其战略选择。无论是从短期还是中长期来看，人口发展战略都是全面建设社会主义现代化国家所作的具有全局性、长远性、根本性、战略性的重大决策。

习近平总书记在党的二十大报告中再次明确指出：“优化人口发展战略，建立生育支持政策体系，降低生育、养育、教育成本。”毋庸置疑，这是从国家发展全局、亿万百姓民生福祉、中华民族永续发展出发作出的重要战略部署，超前解决新时代人口发展问题对国家社会经济可持续发展带来的方方面面冲击和影响，推动构建新发展格局，做好新时代人口工作，实现社会经济发展与人口长期均衡发展，对实现人口规模巨大的中国式现代化目标，全面建设社会主义现代化国家具有重要现实意义。

事实上，自新中国成立以来，党中央高度重视人口工作，特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终审时度势，根据新形势下人口发展新特点及新变化，秉持以人民为中心的发展思想，出台了一系列推动人口长期均衡发展的法律法规及其重大举措，并将优化人口发展战略作为国家治理能力和治理体系的重要任务，在生育政策调整、人力资本积累、人口迁移流动、养老事业和产业协同发展等方面取得了显著成效，也从一个侧面彰显了国家治理体系和治理能力现代化水平在明显提高。因此，从国家治理视域下认识和理解优化人口发展战略的迫切性和必要性，进一步明确新时代优化人口发展战略的主要思路和制度路径乃是今后很长一段时间内学界的重要使命。

一、国家治理视角下优化人口发展战略的迫切性与必要性

理论上讲，国家治理是指规范社会权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序^[1]，是一个复杂多样且需要不断调整 and 完善的综合系统。实践上看，国家治理的核心宗旨有两个重要面向：一是关涉国家社会经济的核心问题取向，即影响社会经济发展全局的重大问题；二是致力于寻找解决问题的战略思路 and 路径。从理论和实践上看，人口发展问题是关乎国家社会经济可持续发展的重要议题，需要从战略、全局和操作层面确定中长期人口发展战略的宏观目标和指导原则，预判和规划人口发展趋势和方向，并提出实现人口目标的战略措施。

1. 开启中国式现代化新征程之际，优化我国人口发展战略具有前所未有的迫切性

(1) 新时代人口发展不平衡已上升为人口发展的最主要矛盾，优化人口发展战略有利于更加积极应对人口发展转变对我国社会经济的不利影响。21 世纪以来，中国人口发展发生了重大转变，人口发展面临从以往数量压力到结构性挑战的历史性转变，突出表现在：老龄化不断加剧、人口红利走向下行、生育水平持续降低和城镇化水平明显提高^[2]。在全面建设社会主义现代化国家新征程中，我国人口发展新形势下人口治理不平衡不充分的状况主要体现为：人口进入负增长将对社会经济发展带来全方位的不利影响，人口结构性矛盾成为最重要的矛盾，人力资本积累不高成为释放人口红利的短板，城乡间收入、教育、健康水平的较大差异显示着区域均衡发展困境，百姓日益增长的健康养老、多元养老服务需求尚未充分满足等，这些问题的解决将贯穿于全面建设社会主义现代化国家的整个过程。为了更加积极应对

人口发展转向给我国社会经济发展带来的严峻挑战,确保社会经济可持续发展及国家长治久安,应从新基本国策的高度不断优化人口发展战略。

(2) 构建新发展格局中人口发展战略迎来新挑战,国家治理现代化的实现亟须人口长期均衡发展。在基本完成控制人口过快增长、推动人口再生产类型转变的历史任务之后,我国迎来社会结构转型、全面深化改革和中国式现代化的关键时期。构建新发展格局也给国家治理现代化提供新背景,如何在战略和政策层面进行多层次、全方位人口治理成为新的任务。开启新时代以来,人口政策和相关的配套措施不断发展,影响人口发展问题的相关因素也在不断变化。在以人的全面发展为主导的新型城镇化推进中,人口流动迁移的关键性制度变革成为释放改革红利、综合开发人口潜力的重点领域;步入中度老龄化社会的储蓄动机和新的人力资本或可成为第二次人口红利的源泉;科技进步使人口与经济社会发展相互作用的机理发生了重大变化;等等。因此,基于传统人口经济理论和过去经验的判断,政策路径选择都需要重新审视和思考,需要结合中国式现代化的新国情创建适应国家治理现代化体系的人口发展战略框架。国家治理现代化体系的发展强调以人的全面发展为中心,迫切需要推动人口长期均衡发展,不断提高人口治理的效能,客观要求我们以全局观、多视角来审视新时代人口发展问题,更好地统筹处理好人口与经济、社会、资源、环境之间的互动关系。

(3) 人口负增长发展的新动向倒逼全面深化改革,人口发展战略优化可以更加充分发挥中国人口大国的人口回旋空间。根据预测,中国人口发展到21世纪的第三个十年时将达到最大规模,在持续低生育率下未来人口将持续负增长和走向深度老龄化,中国未来经济发展将面临来自人口负增长的各种挑战^[3]。但是中国作为世界第一人口大国存在着人口回旋空间上的天然优势,有利于克服人口老龄化以及人口负增长带来的不利影响。丰厚的人力资本和巨大人口规模蕴含的市场需求将促进产业结构的转变升级,形成拉动经济增长的新引擎;广袤的国土空间、快速的城镇化和可观的区域人口规模为产业的升级、分工和转移提供了足够的回旋空间;人口流动和技术进步可以优化人力资本与资源禀赋的配置^[4]。因此,必须要充分意识到人口回旋空间在社会经济发展中的重要位置,充分利用全面深化改革的红利,坚持在国家层面对其加以挖掘运用,不断扩展其在人口治理中的积极作用。

(4) 我国人口发展趋势影响国际人口变化格局,人口发展战略的制定影响着国家地缘政治的新格局和国际社会新型大国关系的建立。迄今,中国是人口规模和老年人口规模最大的国家,也是人口老龄化进程最为快速的国家之一,中国人口发展趋势不仅关系自身的国家利益,还影响着世界人口发展版图的形成,关系整个人类进步事业。当前中国作为新兴经济体在世界经济竞争格局中的作用日益凸显,需要在全面深化改革的关键时期处理好快速人口结构变化对其社会经济的挑战,避免潜在的未盛而衰的风险。从国际视野、国家治理高度优化人口发展战略,可以在全球化趋势下提升自身的博弈能力,构建全球人口治理共同体,有利于在地缘政治格局中更好地维护国家利益,争取更多国际社会中的话语权。

2. 优化我国人口发展战略的必要性

(1) 中国式现代化总体目标决定国家人口发展战略新定位,国家治理视角为新时代人口

发展战略提供新思路。人口历来是经济社会系统中最基础、最活跃的主要因素，人口发展则是产业就业规划、资源空间配置与优化、民生福祉增进等方面的前提条件。中国式现代化目标的实现，既有赖于各领域的努力奋斗，也离不开良好的人口环境。从推进国家治理现代化出发制定人口发展战略，有利于将人口发展融入社会经济发展格局，促进人口与经济、社会、资源、环境的全面协调可持续发展。科学的人口发展战略既能有效应对新时代人口治理困境，还能通过预测研判未来人口变化趋势并制定配套方案，及时化解潜在问题和矛盾，确保新时代人口发展格局长期均衡发展。

(2) 动态、超前和系统的治理思维聚焦新时代人口发展的新议题，人口发展战略优化可增进人口转变与社会发展的良性互动。我国的人口发展问题复杂多变，人口数量、素质、结构与分布等问题交织，人口、资源和环境之间的关系依然紧张，局部性、适应性思维难以解决现有人口发展问题，人口治理需要跟随系统性、整体性、协同性、前瞻性的国家治理体系改革，在更加宏观的国家层面将人口发展战略纳入系统规划范畴。要在中国城镇化、工业化、信息化和现代化加快背景下，助推经济、社会和人口等协调发展，始终将人口看作经济发展的主体和重要受益者。坚持以战略优化提升人口治理，既使人口转变助力社会经济发展，也确保社会经济发展适应人口转变，将人口发展战略优势转化为切实的治理效能。

(3) 直面人口发展挑战需要谋划人口多元共治新举措，多元共治培育新时代人口治理新模式。国家治理体系强调“多元共治”，有利于在理性政府建设和现代国家构建的基础上实现公共事务的有效治理和公共利益的全面增进。当前，治理机制和治理关系发生根本转化，社会组织和公民不再简单是公共治理的客体，而是成为治理主体，进而实现“自我统治”，即达成了治理方式的民主化重构^[5]。优化新时代人口发展战略就需要抛弃以往单一部门单打独斗的管理模式，善于以“共治、善治”促成政府主导、部门协同和社会共识的体制机制，从而进一步推动新时代人口发展战略的统筹服务能力，以全方位、深层次、持续性战略指导更加精细解决人口新国情下人口规模、人口素质、人口结构、人口分布等方面存在的新矛盾和新挑战。

二、国家治理历史脉络下人口发展战略的阶段性特征

中国式现代化语境下的国家治理体系势必是一个开放、包容、互动的综合体系，其本质特征是与时俱进，与国家整体改革同频共振。为此，人口发展战略也在人口治理实施中随着中国式现代化的发展而优化，随着实践的检验而完善。一般而言，一个国家或地区人口发展战略的不断完善和调整，既是基于现实的人口格局制定的，同时也是与现代化治理体系相适应的，人口发展战略的阶段性变化都与国家治理领域重点调整有关。从国家治理的问题取向以及战略选择层面梳理新中国成立以来人口发展战略的阶段性变化特征，主要可以分为如下五个阶段。

第一阶段（1970 年前）：国家人口发展战略的酝酿期。这一时期，面对中国人口问题突出表现在人口规模的实际，毛泽东同志的首要“处方”是发展经济做大“馅饼”，建设新制度

分配好“馅饼”^[6]。尽管这一时期也有一些关于计划生育问题的零星的政策性要求,但是多数只停留于文件中而没有得到彻底实现,以调控生育数量为主的人口治理并没有实质性进展,人口在20世纪50年代后期和60年代中后期相继出现两次生育高峰。

第二阶段(1970—1979年):国家人口发展战略的起步期。由于受到当时“文化大革命”的冲击和影响,社会经济几乎处于崩溃的边缘且资源匮乏。因此,这一阶段国家治理主要是以促进经济增长为核心,以提高人均收入水平为重点,在人口治理层面上开始将控制人口增长作为首要任务,国家以法律和政策等手段逐步在全国范围内推行计划生育。

第三阶段(1980—2012年):国家人口发展战略的稳步期。随着全党工作的着重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来,“四个现代化”成为这一时期的主要任务。这一时期党和国家日益重视人口问题和经济、社会、资源环境发展之间的联系,推动人口治理工作逐渐走向规范化和法治化,计划生育成为一项基本国策。这一时期既是中国社会经济转型的重要时期,同时也是中国人口转变加速推进、人口发展战略不断调整和完善的关键时期,由此形成的人口、经济和社会现实为中国可持续发展奠定了坚实基础^[7],其中21世纪初开始从人口规模、结构、素质、分布等综合视角推动国家层面的人口发展战略。

第四阶段(2013—2019年):国家人口发展战略的深化期。伴随我国人口结构的转型,这一时期生育率持续走低、人口老龄化日益加剧,人口发展呈现重大转变。为了避免总和生育率持续走低带来的“低生育陷阱”,基于人口、经济和社会的可持续发展目标,国家开始调整人口治理思路,注重人口数量和人口结构的协调。这一时期人口发展战略的调整涵盖人口政策、制度等方面,重点不仅在于调节生育率,更在于构建涵盖“生育”、“教育”、“养老”与提高人力资本存量等全方位、多层次的战略格局,这为下一步人口发展战略优化奠定了坚实基础。

第五阶段(2020年之后):国家人口发展战略的优化期。开启新时代以来,国家治理现代化的首要聚焦点就是着力破除不平衡不充分的发展,实现更加全面而均衡的发展要求建设人口长期均衡社会,需要能够不断适应时代发展要求的国家治理体系和人口发展战略。正因如此,人口发展战略越发重要,尤其是人口结构性矛盾成为新时代人口发展最重要的关注点,即当社会经济发展过程中不断出现人口发展新形式、新特征、新影响时,人口发展战略思路及其顶层设计就需要作出相应的重大调整,努力实现以人为本、以促进人的全面发展的目标要求不断提升国家人口治理效能和增进民生福祉。

三、国家治理视域下优化人口发展战略的思路及其路径

优化人口发展战略,既要立足于当下中国人口发展新格局,也要着眼于国家中长期社会经济发展规划,更要聚焦中国式现代化的新蓝图,努力将人口发展与社会经济发展有机结合。无论从理论还是实践来看,人口发展不仅是人口数量的增减变化,也是人口质量的全面提高,更要求达到人口结构、人口分布等多方面的理想状态。人口数量、素质、结构、分布状况既是国家发展的禀赋条件,也是经济社会发展的衡量指标和发展目标,影响着国家发展的约束

条件、道路选择和价值取向^[8]。因此,要抓住“稳总量、优结构、化风险、提质量、促均衡”这一治理主线,统筹解决新时代人口发展面临的重大问题、化解时代挑战,为全面建设社会主义现代化国家创造良好的人口环境。

如前所述,中国人口发展战略治理水平在不断提高——实现了从单纯的人口数量控制到人口与经济社会资源环境可持续发展的转变。针对中国式现代化新征程中出现的人口发展问题的新形式、新特征、新影响,我们要从国家治理能力现代化视域下寻找人口治理的“中国方案”。面临人口老龄化日益严峻的挑战和即将到来的人口负增长的潜在风险,要以一种全局性、前瞻性的战略考虑来解决人口数量和人口结构问题,建立人口负增长超前预案。要充分挖掘人口发展战略对国家社会经济的影响力,注重人口素质的提升,通过推进人才强国战略、科教兴国战略和健康老龄化等提升人口质量优势,开发劳动力市场人力资本、创造质量型人口红利。除此之外,还应重视新型城镇化背景下人口迁移流动带来的区域的人口规模变动和区域人口结构变化,要充分利用人口迁移流动所创造的人口回旋空间,积极构建有利于回旋空间形成且发挥作用的政策支持和保障体系。

第一,加强对新时代人口发展规律的把握,顺应人口发展潮流,树立与时俱进的人口发展新理念。开启全面建设社会主义现代化国家新征程必须把握新时代人口发展的历史方位和阶段性特征,坚持以价值体系为指引、以制度体系为规范、以保障体系作条件不断完善人口治理格局。

第二,紧密围绕新时代人口发展新趋势,前瞻性地优化人口发展战略目标及其制度设计。制定人口发展战略研究要明确不同阶段人口发展面临的主要矛盾和风险,通过短期、中期、长期发展目标为人口发展打造良好的社会环境和政策体系。紧随人口发展新转向推进人口政策调整、完善配套措施,始终坚持以“提质量、促均衡”作为人口发展战略的出发点和落脚点,推动社会经济高质量发展。

第三,围绕人口发展核心议题,运用人口治理思维提高治理效能。在人口结构嬗变中完善生育、就业、养老等重大政策和措施,在人口城镇化过程中不断通过制度创新释放农业劳动力转移的潜在空间,发挥劳动力市场比较优势,挖掘第二次人口红利。转变传统人口工作机制,充分协调个人、企业、社会组织 and 政府部门等主体,构建多层次的社会支持体系。

第四,加快人口数据资源平台建设,研判人口发展新动向。人口发展战略研究作为跨学科、综合性研究,需要优质的数据平台、优秀的人才智库、优厚的社会资源作为支撑。专门的人口数据平台的搭建有利于加强人口数据资源整合,弥补人口数据缺失的短板,为人口发展战略研究夯实基础。专业化人才队伍和创新性人口分析技术方法有利于进一步提升人口发展预测的精准度,有利于在常态化的研究中把握人口发展动向、及时积极应对人口问题。

第五,在借鉴国际经验的基础上优化人口发展战略,打造人口治理的“中国方案”。中国可以在借鉴发达国家经验和教训的基础上,从新国情出发进行本土化人口发展战略实践,形成具有中国特色社会主义特色的人口发展道路。同时,中国应积极参与国际应对人口发展问题的国际行动计划,积极扩展人口领域的国际合作和交流,真正地践行人类命运共同体的发展理念。

参考文献：

[1] 俞可平. 衡量国家治理体系现代化的基本标准——关于推进“国家治理体系和治理能力的现代化”的思考 [N]. 北京日报, 2013-12-09 (007).

[2] 陆杰华, 刘芹. 人口发展转向背景下中国人口学研究的重点领域及其展望 [J]. 人口学刊, 2019 (3): 5-15.

[3] 王金营, 戈艳霞. 全面二孩政策实施下的中国人口发展态势 [J]. 人口研究, 2016 (6): 3-21.

[4] 王金营, 刘艳华. 经济发展中的人口回旋空间：存在性和理论架构——基于人口负增长背景下对经济增长理论的反思和借鉴 [J]. 人口研究, 2020 (1): 3-18.

[5] 吴汉东. 国家治理现代化的三个维度：共治、善治与法治 [J]. 法制与社会发展, 2014 (5): 14-16.

[6] 李建新. 人口转变新论 [J]. 人口学刊, 1994 (6): 3-8.

[7] 晏月平, 王楠. 改革开放四十年中国人口发展与人口效率研究 [J]. 山东大学学报 (哲学社会科学版), 2019 (5): 102-114.

[8] 贺丹. 加强人口发展战略研究 迎接新时代大国人口变局 [J]. 人口与计划生育, 2017 (11): 64-64.

中国式现代化新征程中的人口发展和人口发展战略*

王金营

党的二十大报告总结了新时代的十年党带领全国人民所取得的伟大成就，擘画了未来发展的宏伟蓝图，提出了新时代新征程中党的使命任务，进一步明确了国家发展目标，指明了前进方向，确立了方针、路线和策略。号召全党、全国人民在完整、准确、全面地贯彻新发展理念下，加快构建新发展格局和实现高质量发展，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。二十大报告与十八大报告、十九大报告一脉相承，充分体现了习近平新时代中国特色社会主义思想。自十八大以来，党中央、国务院非常重视我国人口发展转变，重视人口发展战略，相机进行了三次重大的生育政策调整，而且党的代表大会和全会均对人口发展战略作出重要部署。人口是我国实现现代化进程中基础性、全局性、战略性的因素，人的全面发展是中国式现代化的具体结果和体现。那么，在中国式现代化的新征程中人口将如何发展？拥有的优势和面临的挑战是哪些？未来人口长期发展的战略取向应该是什么？本文通过深入学习和领会二十大报告精神，试图作一简要分析。

一、中国式现代化新征程中的人口发展

1949 年以来，在中国共产党的领导下，中国人民进行了艰苦卓绝的中国式现代化探索。

* 基金项目：研究阐释党的十九届五中全会精神国家社会科学基金重大项目“增强综合实力的中国人口长期发展战略研究”（21ZDA108）。

作者简介：王金营，河北大学经济学院教授、博士生导师，河北大学人口与健康发展研究中心主任。