



社会科学辑刊
Social Science Journal
ISSN 1001-6198, CN 21-1012/C

《社会科学辑刊》网络首发论文

题目： 优化中国人口发展战略的现实内涵、核心议题与实践路径
作者： 陆杰华，谷俞辰
网络首发日期： 2023-06-02
引用格式： 陆杰华，谷俞辰. 优化中国人口发展战略的现实内涵、核心议题与实践路径 [J/OL]. 社会科学辑刊.
<https://kns.cnki.net/kcms2/detail/21.1012.C.20230601.1328.004.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

【人口高质量发展与中国式现代化】

优化中国人口发展战略的 现实内涵、核心议题与实践路径

陆杰华 谷俞辰

〔摘要〕人口问题始终是中国式现代化建设中的基础性、全局性、战略性问题，为应对人口负增长时代的结构性矛盾、实现人口长期均衡可持续发展，需要研判人口形势、完善人口发展战略，提高人口要素与经济生产、社会建设、资源环境的适配性。就具体议题而言，应注重对长期低生育率、劳动力短缺、人口年龄老化、区域分布不均等突出问题的应对和治理，以适度生育水平重塑人口增长动能，并进一步优化人口性别年龄结构与区域布局。就战略路径而言，应加强对人口发展规律的科学研究，据此制定前瞻性的人口规划，完善覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系，提高对现实人口问题的超前应对能力，同时注重人口调查数据的整合以及人口风险的动态预警，实现人口治理体系和治理能力的现代化。

〔关键词〕人口战略；中国式现代化；人口负增长；人口高质量

〔基金项目〕国家社会科学基金重大项目（21&ZD189）

〔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，博士生导师；谷俞辰，北京大学社会学系博士研究生。

〔中图分类号〕C92 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1001-6198（2023）04-0000-11

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标后，开启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首个五年。与此同时，开启中国式现代化新征程，推动人口高质量发展也客观要求进一步优化人口发展战略。为实现2035年远景目标、到本世纪中叶建成社会主义现代化强国，党的二十大报告开创性地提出了中国式现代化的战略论断，并特别强调人口规模巨大是中国式现代化的首要特征。^{〔1〕}毋庸置疑，人口数量多意味着人口的差

异性、多样性和复杂性，人口调控和经济社会治理的难度也更大，如何提高人口治理的现代化水平、实现不同群体之间的协调发展和共同富裕、缓解人口与资源环境的紧张关系，成为亟待回应与解决的结构性问题。因此，在开启中国式现代化新征程之际，既往局部性的人口发展战略难以为继，我们应充分尊重人口发展的客观规律，正确认识人口规模巨大的惯性效应以及人口数量结构变迁的阶段性特征，形成系统性、整体性、协同性、前瞻性的人口发展战略。^{〔2〕}



一、研究缘起

人口历来是人类社会存在和发展的根本前提,人口规模巨大是中国式现代化的核心特征。^[3]进入21世纪后,我国已经完成了控制人口过快增长、推动人口再生产类型转变的历史性任务,在构建新发展格局的历史时期,国家现代化模式的转型对人口各要素提出了更高要求,人口问题与人口压力也正在发生深刻变化,调整并优化人口发展战略势在必行,进而推动新时代人口高质量发展。

第一,人口规模巨大是中国式现代化目标的条件约束,优化人口发展战略对回应人口压力具有客观必要性。中国科学院中国现代化研究中心发布的《中国现代化报告2021》显示,截至2018年,丹麦、荷兰、瑞典等28个国家已经完成第一次现代化并进入第二次现代化进程^[4],其中人口规模最大的美国当年人口仅为3.27亿。有研究进一步考量了参与现代化评价的全部131个国家或地区,计算得到人口规模和综合现代化指数的相关系数为-0.05^[5],亦即现代化水平较高的国家或地区的人口相对较少,如瑞典、加拿大、澳大利亚等,而人口规模大的国家现代化指数较低。在这一背景下,人口规模巨大的现代化在国际社会上尚无先例可以遵循或参照,其艰巨性和复杂性前所未有,加之我国现代化积累时间被高度压缩,在短短数十年内完成了西方资本主义国家两三百年达到的跨越式目标,相应地也带来了各地区各领域发展不平衡和不充分的结构性问题。^[6]为实现发展成果惠及全部人口的基本目标,亟需科学认识和正确把握我国现代化过程中的各类人口问题,动态调整人口政策的基本方向,不断优化人口发展的整体战略,将人口压力转为人口机遇。

第二,人口要素是中国式现代化建设的核心动能,优化人口发展战略对发掘人口潜能具有极端重要性。人口因素是经济社会建设中最具活力、能动性、创造性的要素^[7],统筹人口治理与经济社会发展事关中国式现代化建设的大局。近年来中国人口变迁正在面临从人口数量压力到人口结构性挑战的历史转变^[8],在人口总量达峰、年龄

结构老化、人口素质提升、地区流动活跃的宏观背景下,尽管人口新国情为中国式现代化建设带来了诸多新挑战,但庞大的人口规模也代表着广阔的市场空间、消费潜力和人口红利,为产业结构革命和生产方式转型奠定了牢固基础,成为现代化建设的巨大优势和蓬勃动力。^[9]此外,中国式现代化的核心是人的现代化^[10],优化人口发展战略有助于提高新时期人口治理的效能,统筹其与经济社会、资源环境之间的交互关系,实现人口发展与现代化建设的循环互促,推动人口长期均衡发展。^[11]因此,为向稳定人口平稳过渡、完成中国式现代化的历史任务,有必要通过人口发展战略的进一步优化,在有效回应人口问题的同时更加注重开发人口要素潜力。

第三,人口负增长^①是中国式现代化进程的内生冲击,优化人口发展战略对经济社会减负具有现实紧迫性。现阶段我国已经转向内生性低生育阶段,总和生育率持续稳定低于更替水平,在时间效应与代际效应的叠加下,低生育水平不断累积的人口负增长惯性直接导致人口规模缩减,人口负增长成为常态且不可逆转,并呈现出规模大、速度快的基本特征^[12],在加剧社会总体抚养负担的同时还对人口安全构成极大威胁。^[13]而人口变动是长周期事件,人口战略对人口发展的调控具有迟滞性,针对负增长时期已经显化的各类人口问题,我们应当抓住人口变动的机遇窗口期,尽快完成人口发展战略的调节与修正,提高相关方案设计的前瞻性和有效性,防止人口数量、结构、质量、分布等方面的问题持续扩大。

基于此,面对新时期的人口治理困境与社会发展要求,优化人口发展战略具有必要性、重要性、迫切性。为积极应对现实人口问题、及时化解潜在人口风险,应尽快实现战略导向的历史性转变与人口治理体系的整体性重塑,推动人口要素实现长期均衡发展^[14],为中国式现代化注入持续动力。

二、新时代我国人口发展新常态及优化人口发展战略的宏观背景

21世纪后,我国借助强有力的生育控制成功

①人口负增长指人口再生产的一种特殊形态,即在一定时期内,育龄妇女总和生育率维持在偏低水平,每年新增出生总量低于死亡人口数量,人口年龄结构加剧老化,内在自然增长率为负。^[11]

完成了人口转变的历史任务，人口再生产模式进入低出生、低死亡、低自然增长的现代阶段，但因人口转变进程压缩而产生的结构性问题日益凸显。随着生产方式调整和社会体制改革，人口分布、人口素质与经济社会发展的适配关系也正在发生重大转向^[15]，我国人口各要素呈现出新的变动趋势。

国家统计局数据显示，2022年我国人口总量相较上年减少85万人，人口自然增长率仅为-0.60‰^[16]，这是自1959—1961年后人口首次在自然状态下增长率为负，使得我国成为全球人口规模最大的负增长国家，也是继日本之后的第二个人口负增长大国。^[17]在死亡率相对稳定的背景下，出生率的持续下降直接削弱了人口增长动力，不同程度地影响了人口规模的稳定性。从人口再生产规律来看，导致近年来人口出生率下降的因素首先是以适婚人群和育龄妇女为代表的队列结构变动。在我国传统家庭伦理中，婚姻是生育的基本前提，适婚人口的规模与结构约束着民众的生育选择^[18]，2000—2020年的20年间，我国20—39岁适婚人口总量从4.49亿降至3.90亿，占总人口的比重从36.10%下降到27.62%。育龄妇女的规模缩减和结构老化也进一步压缩了生育空间，我国第三次生育高峰人口（1981—1990年）逐渐

退出育龄主力，后续进入育龄期的妇女规模正在动态缩减，2020年15—49岁育龄妇女为3.22亿人，其中35岁及以上的大龄育龄妇女比重高达46.37%，2000—2020年的20年间，除40—49岁年龄组以外的育龄妇女数量均有较大幅度的下降，底部持续萎缩的人口金字塔难以维持总人口的增长动能。^[19]

从社会环境与经济条件的角度看，随着劳动年龄人口就业率的稳定上升以及家庭现代化转变的不断深入，双职工家庭的生育、养育、教育等直接成本和时间、机会等间接成本大幅上升^[20]，民众的生育意愿与生育水平持续走低。如图1所示，我国总和生育率在1991年达到世代更替水平，而后稳定下降，尽管“全面两孩”政策带来生育率的短暂上浮，但仍未回升至更替水平。在内生性低生育文化的长期影响下，2020年第七次人口普查数据显示我国总和生育率仅为1.3，逼近超低生育率的阈值。^[21]不过，由于人口变动的影响具有滞后性，在以往长期高生育水平形成的年轻型人口年龄结构中，育龄妇女规模较大，老年人口规模相对较小，因而我国总人口保持了近30年的惯性增长，直到近期正增长惯性才被消耗殆尽，低生育问题逐渐显化。

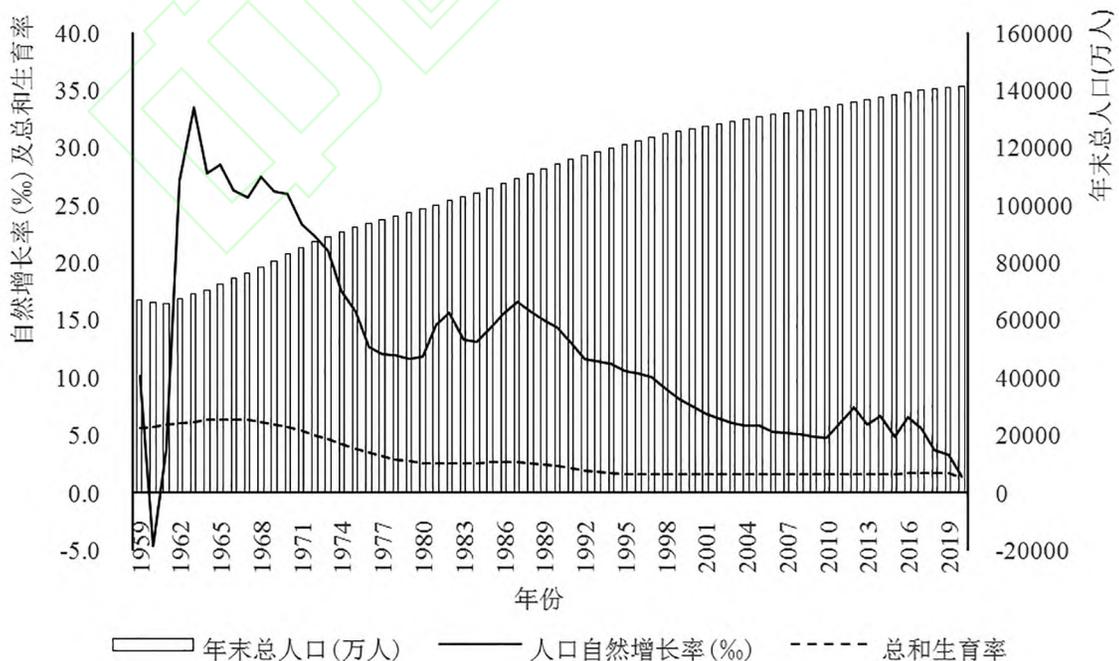


图1 1959—2020年我国人口总量（万人）、人口自然增长率（‰）及总和生育率变动情况

数据来源：国家统计局：《年度数据》，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>，2023年3月2日。



由于人口转变被极大压缩,人口负增长还引发了老龄化动力机制的突变,二者相互影响且相互强化^[22],人口负增长周期越长、人口数量减少越激烈,非劳动年龄人口比例及人口抚养比的上升速度越快。^[23]图2显示,2021年我国65周岁及以上老年人口超过2亿人,占总人口的14.2%,全国60周岁及以上老年人口抚养比达到29.5%^[24],已经超过少儿抚养比,意味着我国从老龄化社会过渡到老龄社会仅间隔了21年,且正在由传统“养小”社会转向现代“养老”社会。受此影响,我国劳动年龄人口规模和比重近年来持续下降,15-64岁劳动年龄人口在2013年达到10.06亿人的峰值后到2020年降至9.68亿人,平均每年减少542.86万人。^[25]据学界预测,随着20世纪60年代和80年代两次出生高峰人口进入老年阶段,未来我国老年人口比重预计将加速上升,人口年龄金字塔将继续收缩,到2032年65岁及以上老年人口占总人口的比重将超过20%,进入重度老龄化社会。在这一背景下,如果生育率不能回升到适度水平,未来劳动力规模将由现阶段的近10亿减少到不足3.5亿,可就业规模将由当前的7.7亿减少

到2亿左右^[26],直接引发社会劳动力紧缺和总体抚养负担加剧的问题^[27],对全要素生产率和人均产出水平产生不良影响^[28],给宏观经济增长和现代化目标带来更大压力。

同时,我国庞大的老年群体与人口规模巨大的乘数效应相叠加,有可能对社会经济建设造成冲击。一方面,人口结构的快速变化直接影响储蓄率、消费能力等宏观经济指标,老龄化水平的快速上升改变了居民的消费结构,生活用品及服务消费、交通通信消费和文娱消费明显下降,医疗消费支出则显著上升^[29],削弱了消费对经济增长的拉动效果,而居民储蓄率高位下行,或将影响社会投资水平,增加现代化建设的不确定性。^[30]另一方面,我国人口老龄化与社会经济发展进程不相适应,未来的健康、养老、医疗保障等社会风险也将持续增大,进一步加重全社会养老公共支出和医疗社会保障负担,导致中青年群体和老年群体之间代际社会福利的平衡度下降^[31],不利于实现社会保障均等化等中国式现代化目标,亟需人口发展战略对其进行干预与引导。

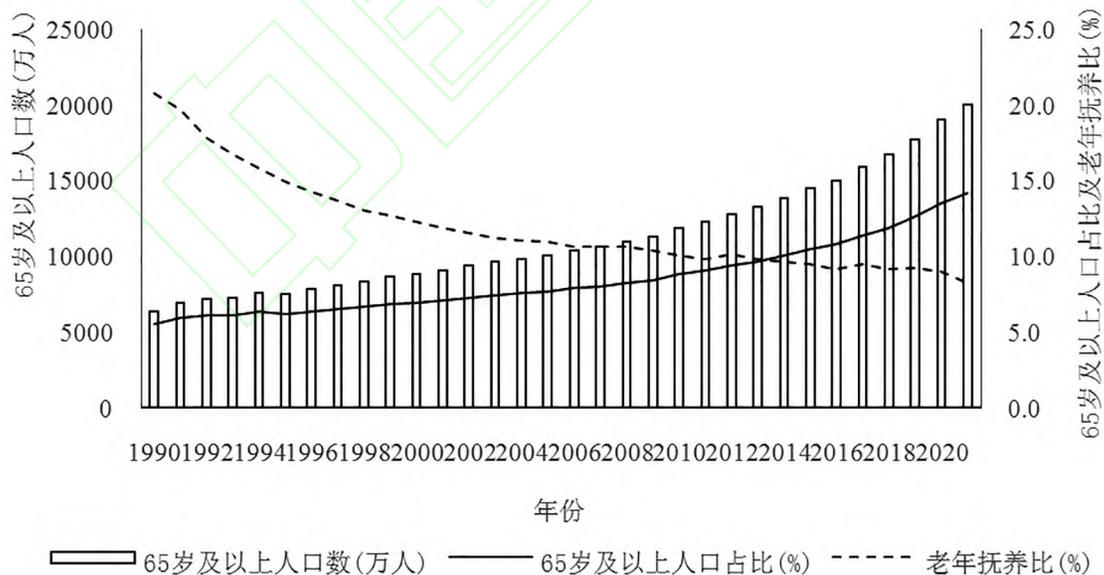


图2 1990—2021年我国65周岁及以上老年人口数量(万人)、占比情况(%)及老年抚养比(%)

数据来源:国家统计局:《年度数据》, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 2023年3月2日。

以上人口总量和年龄结构的变化特征显示,现阶段我国经济生产和社会建设面临的主要矛盾在于劳动力供给的相对不足。在这一背景下,提高劳动生产率是实现中国式现代化目标的重要引

擎^[32],既有的人口性别红利和潜在的人口质量红利或将有效赋能宏观经济发展。近年来,我国性别结构失衡态势有所缓解,第七次人口普查数据显示,2020年我国总人口性别比为105.07(女性

人口=100,下同)^[33],已经回落到正常范围的平均状态,女性的劳动参与率和社会参与率也随之提升,成为保持经济增长活力的重要抓手。但具体从不同年龄段的性别比来看,我国长期失衡的出生人口性别比已经在各生命历程阶段复制为男性人口过剩现象^[34](详见图3):2020年我国人口出生性别比为111.3,显著高于103—107的正常水平^[35],而受此前出生性别比偏高的影响,20—39岁适婚人群中男性相较女性“盈余”1534万人,直接导致婚姻市场的年龄挤压^①,衍生出初婚人数减少、失婚和离婚率上升等社会现象和社会问题,

且这一性别比失衡态势最终将传递到老年期,终身失婚的独身男性对养老保障制度和养老服务体系的依赖程度更高,大大增加了社会养老服务供给的复杂性。^[36]由此,出生人口性别比失衡将直接或间接作用于个体的婚姻、生育、家庭、养老等生命历程事件,对我国人口安全和社会经济发展产生深远持久的影响。^[37]为推进中国式现代化进程,应加快优化人口发展战略,实现男女两性的机会、资源、权利和话语的平等,通过女性的综合发展来挖掘潜在的性别红利,更好地回应劳动力绝对数量减少的现实压力。

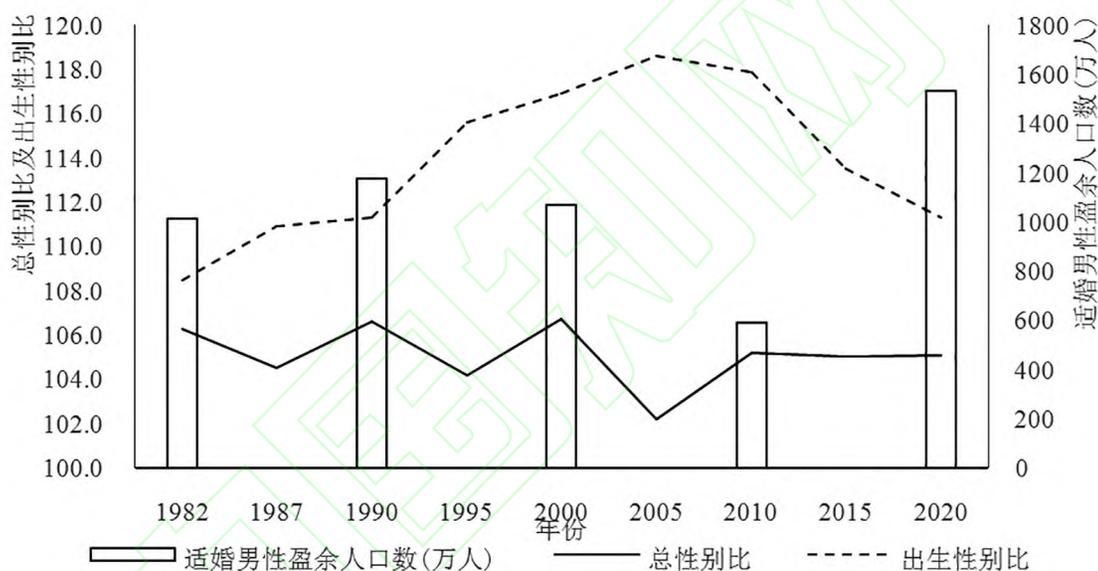


图3 1982-2020年我国人口性别比(女性=100)及适婚男性盈余人口数(万人)

数据来源:国家统计局:《年度数据》, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 2023年3月2日。

人口质量红利则主要包括健康红利和教育红利两方面。建国以来,我国始终保障人力资本的稳定投资,国民教育水平和健康素质的持续提高为人口质量优化奠定了坚实基础。图4显示,在医疗技术进步与社会保障完善的推动下,2020年我国人口的平均预期寿命达到77.93岁^[38],处于发展中国家前列,甚至已经超过部分发达国家,人口不健康存活时间和带残存活时间呈下降趋势,且在预期寿命中的占比均有所降低,人们不仅“活得更长”而且“活得更健康”。^[39]同时,随着基础教育和高等教育的日益普及,我国主要教育发展指标已经达到世界中高收入国家前列:人口

受教育年限从1982年的5.33年提高至2020年的9.91年,每10万人中拥有大学(即大专及以上学历)教育水平的人口从1982年的615人增长到2020年的15467人。^[40]人口文化素质结构的改善直接提高了劳动力质量,根据教育部统计数据,2020年我国总体劳动力和新增劳动力的平均受教育年限分别为10.8年和13.8年,前者高等教育毛入学率达到54.4%,预计到2035年25—44岁人口平均受教育年限将超过14年,25岁及以上新增劳动力人口中大专及以上学历教育程度的占比达到78%^[41],巨大的人力资本增量将为实现高水平的中国式现代化提供智力资源与人才保障。^[42]

①阶段性的婚姻年龄挤压一般会通过调整男女婚龄差和结婚年龄来平衡婚姻市场的性别结构,但长期存在的单性别婚姻挤压则难以借助“削峰填谷”解决。



但也应注意到，我国人口的身体素质和教育投入尚未完全转化为劳动生产率。根据世界银行统计数据，2020年我国人均GDP在世界排位上升至第63位^[43]，同年高等教育入学率世界排名第49位^[44]，明显高于人均GDP的发展水平。在中国

式现代化进程中如何有效激活人力资本存量成为重要问题，需要通过人口发展战略的优化，发挥健康红利和教育红利更深层次的促进作用，实现其与就业和生产的有效对接，全面支撑中国式现代化建设。^[45]

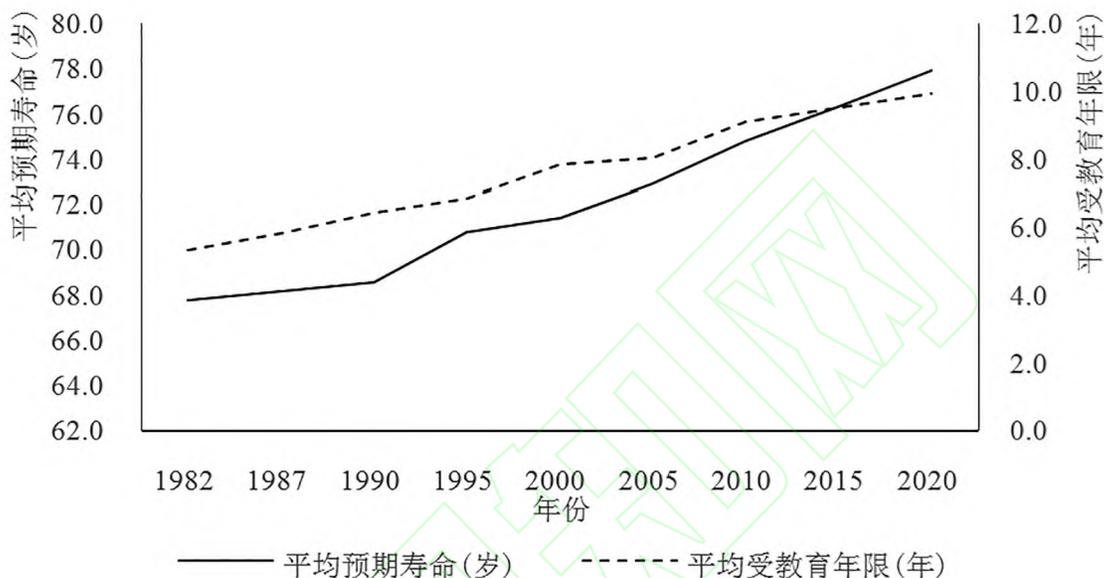


图4 1982-2020年我国人口平均预期寿命(岁)及平均受教育年限(年)

数据来源：国家统计局：《年度数据》，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>，2023年3月2日。

此外，构建全国统一要素市场、实现要素自由流通是中国式现代化建设的基础性工程，而人口要素作为重要的生产要素之一，其在城乡和区域之间的配置仍表现为结构性失衡^[46]，对实现中国式现代化目标产生一定阻碍。长期以来，我国城乡的产业结构和社会结构形成鲜明分化，城市地区的就业机会、收入水平、生活质量吸引了大规模的人口流入，近十年间我国农村人口从6.71亿人减至5.10亿人，净减少1.64亿人，缩减24.02%。^[47]由于流动人口大多为劳动年龄人口，青壮年涌入城市而老人留在农村，导致“城乡倒置”的老龄形态持续扩大，农村老龄化程度相较城镇地区高约8%^[48]，加之农村医疗资源不足、社会保障水平低下，养老服务供需矛盾日益尖锐，对我国解决“三农”问题、实现乡村振兴提出了严峻挑战。相较而言，北上广深作为传统超大城市始终高位稳定发展，近年来各地区省会城市也不断崛起，我国以“两横三纵”为基本格局，正

在形成城市群的规模效应^①。

地区分布上，受各区域开放战略及资源配置差异的影响，我国东部地区产业化程度和技术附加值较高，中西部地区工业基础和增值能力相对薄弱，在“东-中-西”的梯度发展格局下，东部沿海地区获得了更多的人口机械增长。过去十年中北京、浙江、福建、广东、海南等地人口增长超过10%，相较而言，山西、内蒙古、黑龙江、甘肃等西北、东北、中部地区出现人口净减少现象^[49]，特别是东北三省人口净减少达到1100万人^[50]，人口向经济优势地区集中的惯性趋势已经形成。受到不均衡的人口流动与迁移影响，我国未来人口空间分布或将呈现“聚集”和“收缩”同时强化的马太效应，珠三角、长三角、京津冀等城市群人口持续增长，农村地区、东北西北地区的人口则加速收缩。^[51]若不尽快优化人口迁移流动模式，区域人口分布失衡问题将对产业升级、区域分工专业化、城市资源利用造成不利

①两横即沿长江通道及陆桥通道，三纵则覆盖沿海、京哈京广、包昆通道。

影响,应尽快调整人口发展战略,引导各地区实现充分有序的劳动力流动^[52],进一步提高人口要素的空间配置效率。

总结而言,在中国式现代化的战略背景下,我国人口数量、结构、分布、质量等方面的变动,既是影响长期经济增长的重要决定因素,也可能成为引发短期经济波动的诱因。^[53]新时期的人口发展规划更加强调对人口治理策略的“优化”^[54],亦即注重提升人口战略的针对性、科学性、有效性,更加关注复杂人口现象背后的深层人口规律。一方面,应尽快将战略重心由控制数量规模转为调节结构失衡,规划人口治理的基本方向与战略措施,并有机结合短期规划与长期目标,提高人口发展战略的前瞻性,转被动“遇见”为主动“预见”,以更好地应对人口系统存在的不稳定和协调问题,提高人口要素与经济结构和社会建设的契合度。另一方面,长期以来我国人口发展战略是对局部问题的指向性回应,缺乏将人口要素放在社会整体中考虑的意识,在全面推进中国式现代化的新征程中,人口发展战略的顶层设计与政策规划亟待由零散转向系统,加强对人口系统自身及其与外部互动关系的关注,根据资源环境相均衡、经济社会效益相统一的原则,整体统筹人口分布、经济布局、社会治理、生态环境保护,发挥人口要素对中国式现代化建设的赋能作用。

三、中国式现代化进程中优化人口发展战略的主要内涵与重点议题

人口发展战略是一个国家对人口发展过程所采取的总的方针路线及其战略选择,面对中国式现代化建设的新形势和新问题,优化人口发展战略的主要内涵在于“稳总量、调结构、优分布、提质量、化风险、促均衡”。从人口的自然属性来看,人口总量与人口结构是人口再生产过程的主要结果,对于人口负增长态势及其衍生的结构性风险,应采取多重措施调控我国现期人口再生产模式,推动人口增速回升和结构优化^[55],实现人口要素内部均衡发展。而就人口的社会属性而言,人口系统持续与外部经济、社会、资源、环境系统产生互动,形成差异化的分布形态与质量特征,为增强人口要素在中国式现代化建设中的优势,

应以系统思维统筹整体布局,加快构建人口与经济社会、资源环境协调发展的新格局,达成人口分布和人口质量的合理状态,以人的全面自由发展为中心来消解人口风险、激发潜在动能。^[56]具体而言,基于人口高质量发展为目标的新时代人口发展战略的优化将重点涉及到以下议题:

第一,保持适度生育水平,促进人口长期均衡发展。我国当前遭遇的是由低生育率主导的人口负增长,且生育政策等外生因素对生育率的刺激正在减弱,影响生育意愿和生育行为的内生性因素,诸如收入水平、教育状况、文化观念、就业环境等则持续强化,民众自发形成了低生育意愿和生育行为。而低生育文化一旦固化,叠加深度老龄化带来的家庭结构变动,代际支持的削弱将使生育率回升更加困难,给人口长期均衡发展带来巨大风险和严峻挑战。基于此,我国人口发展战略的优化首先应重新把握生育支持的方向与形式,挖掘人口负增长近期阶段的机会窗口,建立健全新时代的生育支持体系,从生、养、教全周期提升社会化服务支撑,推动各年龄段育龄人群的生育意愿提升并向生育行为转化。具体而言,在生育行为的前置条件上,探索从生育激励政策向全方位家庭政策的转变,优化孕前优生健康检查体系,扩大生育保险和生育津贴的受众范围,将高龄产妇生育风险、不孕不育风险纳入医疗保险,实现优生咨询、孕前检查、孕期服务、产后护理的一体化,同时加强人类辅助生殖技术的应用,向后延伸生育水平增长空间^[57],推动实现适度生育水平。在育儿家庭的抚养支持上,尽快将托育服务、学前教育纳入基本公共服务范围,加快建立3岁以下婴幼儿多层次照护服务体系,并借助税收优惠、财政补贴等政策举措引入社会力量,满足广大生育人群的现实需求。^[58]此外,还应关注因生育导致的就业歧视,完善就业市场中对孕产期女性职工的保护政策,通过对产假标准、类别、时间、工资替代率的优化设计,营造生育友好型的社会环境,促进妇女“工作-家庭”平衡,释放家庭生育意愿。^[59]

第二,积极应对深度老龄化,加快推进社会适老化改造,激发老龄社会活力。从现代化进程来看,发达国家的老龄化问题通常发生在物质生产水平较高的时期,或伴随经济富裕同时发生,



但由于我国人口转变进程被大大压缩，人口老龄化超前于社会经济发展^①，“未富先老”对中国式现代化目标的实现提出了更大挑战。重视人口。随着第一次生育高峰期人口全部进入到老年阶段，2021年我国已经进入中度老龄化社会，不过，到21世纪30年代前半期，我国仍处于人口机会窗口期，60岁及以上人口中低龄老年人口占比超过一半^[60]，这部分老年人总体上身体状况更健康，且大多具有知识、经验、技能的优势，能够在志愿服务、隔代照料等工作中发挥余热，消费需求和消费能力也相对较高，对我国生产活动仍具有拉动作用，可以说我国仍处于潜在的老龄化机遇期和人口机会窗口。与此同时，我国老龄化发展速度存在明显的空间异质性，在城乡二元化的经济形态和社会形态下，规模巨大的城乡流动人口长期存在，农村地区率先接受了人口负增长和老龄化问题的冲击，养老保障和养老服务的供给与需求矛盾日益尖锐。^[61]基于此，优化人口发展战略更应关注到深度老龄化的新国情及其地区异质性，探索将积极老龄观和健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，重新认识老年人口（尤其是低龄老人）的发展潜力，进一步构建高质量养老保障体系，包括深化养老保险制度改革、完善老年救助制度、推进长期护理保险制度等^[62]，并因地制宜分类提供养老保障、生活照料、康复照护、社会救助等老年服务，提高社会适老化水平。

第三，综合治理性别比失衡问题，纵深防范社会风险扩大。随着生育政策的持续放开，民众生育选择的范围大大扩展，性别比失衡问题有所缓解，但我国出生性别比相较于正常范围仍偏高，且存在失衡性别比在代际间的累积问题，增加了性别结构治理的周期与难度。对此，优化人口发展战略应尝试结合控制约束型和观念导向型两类举措对其进行综合调控：一方面，以推动未来出生人口的性别均衡为目标，对各类辅助生殖技术的使用作出制度规范，严格打击胎儿性别鉴定技术、规范人工终止妊娠技术服务，确保现代医疗设备的合法正确使用。^[63]另一方面，以阻断既成事实的性别失衡文化为落点，持续借助各种宣传

方式转变群众生育观念，通过长期的文化干预引导树立现代化婚育观念，还要注意解决引发性别不平等的根源问题，关注女性在教育、就业、婚姻等生命周期事件中的基本权利，如受教育权利、平等就业和同工同酬权利等，采取促进性别平等和支持女性发展的家庭政策，切实增强女性能力，提高妇女地位，营造男女平等的社会环境，有效发挥女性在生产生活中的重要作用。^[64]

第四，优化人口功能布局，推动人口有序流动，助力区域协调发展。人口迁移与流动是人口变化的另一重要议题，优化人口发展战略需顺应人口、经济要素向优势区域集中的客观规律，打破城乡二元经济结构和区域要素流通壁垒^[65]，进一步深化乡村振兴战略和新型城镇化战略，以社会保障和公共服务体系的城乡衔接推动城乡融合与农业转移人口市民化，减少因政策或制度滞后而导致的结构性问题。对于城市发展，应注重区域协同效应，推动形成以京津冀城市群、长三角城市群、珠三角城市群、长江中游城市群以及成渝城市群等国家级城市群为主要支撑，以区域性城市群为重要节点的人口空间分布格局，同时关注中小城市的人口和资源外流现象，通过市场机制和政府调控的结合，发挥大城市对周边地区的经济辐射作用而非“虹吸效应”，保障中小城市的平等发展权，避免造成人口和资源分布不均衡、地区发展差距过大、大城市过于拥挤等问题^[66]，引导人口有序迁移、合理分布，实现人口要素的优化配置。

第五，通过提高劳动力参与的规模与素质，延展数量型人口红利，释放质量型人口势能。一方面，在我国老年人教育水平、健康状况不断向好的背景下，注重对老年人人力资源的开发，抓住释放老年人口红利的重要机会窗口，综合考虑老年群体的健康状况、家庭状况和岗位情况，实施弹性化可浮动的退休年龄制度，适当引入短时、兼职工作等灵活就业模式，为有能力和愿望继续参与社会生产的群体创造相应条件和就业渠道，从而发挥部分老年人的劳动积极性和再工作动力，以缓解人口数量红利下行趋势，稳定我国未来的

^①对多数发达国家而言，人口转变过程在很大程度上是自然发生且无政策干预的，因而可以根据资本和劳动要素相对价格的变化，依靠市场机制的自发调节，逐步形成与老龄化社会相适应的经济增长方式，但我国迅速进入老龄化社会的现实决定了经济结构变化难以自发实现，极易对中国式现代化目标造成冲击。

劳动力资源。同时,对其劳动关系确立与解除、劳动报酬、工作时间、劳动保护、劳动保险等内容进行专门规定^[67],加强对再工作老年人的社会保障和工作照顾。另一方面,我国具有庞大的女性人力资本存量,应充分发挥性别红利的潜在机遇,营造性别平等的政策制度环境,为其提供与男性平等的就业权利、薪资待遇、职业晋升机会,多措并举消除就业市场中存在的性别歧视与职业隔离^[68],使潜在的女性劳动力资源得到充分高效利用,从而延展中国人口红利窗口期。此外,人口发展战略的优化也要进一步适应人口负增长的新态势,在劳动力人口紧缺、老龄人口增长的压力下,深入挖掘质量型人口新动能,全面实施健康中国、教育强国和充分就业战略,从全生命周期增强人口综合素质,深化健康人力资本和教育人力资本积累,释放质量型人口红利^[69],减轻人口负增长对社会经济的冲击。

四、新时代优化人口发展战略的主要思路与路径选择

(一) 主要思路

我国的人口发展战略大致可以分为三个阶段,第一阶段是控制人口过快增长战略时期(1980-2012年),20世纪70年代以来,我国依托生育控制完成了防止人口过快增长的历史任务,大大压缩了从过渡型人口再生产模式向现代型人口再生产模式转变的时间,创造了较长的人口红利期。第二阶段是完善人口发展战略时期(2013-2021年),此前单一的控制手段衍生了诸多遗留问题,人口结构性压力开始显现,我国及时调整并完善生育政策,先后实施了单独两孩、全面两孩、全面三孩生育政策及配套支持措施,同时提出积极应对人口老龄化的一系列国家战略。第三阶段是优化人口发展战略时期(2022年以后),2022年是我国自然状态下的人口负增长元年,人口数量、质量、结构、分布等矛盾复杂交织,人口与社会经济、资源环境系统之间冲突仍存,亟需修正以往在人口控制条件下形成的发展战略理念,要充分尊重人口系统客观规律,激发人口要素的内在发展动力,通过对人口行为的引导而非控制来推动民众认知的转变,进而实现对人口发展趋势的调控。^[70]当然,对人口要素的引导协调应突出重

点领域,在人口质量稳步提升的背景下,优先应对较为严峻的低生育水平与老龄化形势,保障人口系统稳定和持续均衡发展,同时合理调控城乡、区域人口分布,防止少子老龄化问题的区域差异持续扩大,对经济社会发展产生空间溢出效应。

此外,新时代人口发展战略还应确立系统观念和系统思维,意识到人口各要素并非独立存在,而是在系统内部不断互动,人口数量、结构、分布、质量等特征相互影响,需要以均衡为主线兼顾多重目标。^[71]且人口要素是开放而非封闭系统,也要注意统筹人口与经济、社会、生态、资源等其他系统的关系,提升整体人口治理和服务水平,实现人口系统内部及其与外部环境的均衡发展,并据此明确人口调控的中长期目标和阶段性任务,提高人口发展战略的科学性、前瞻性、有效性,夯实中国式现代化的人口基础。

(二) 路径选择

在人口负增长时代,为优化人口战略、促进人口高质量发展,应加快形成协调有序、充满活力的人口系统,实现人口数量安全适度、人口结构协调均衡、人口分布有序合理、人口素质全面提升、人力资本不断积累的基本目标。在人口系统外部,应在增加人口对经济社会贡献的同时减小其对资源环境的压力,追求人与自然的可持续发展,提升全体人民的幸福感和获得感。具体而言:

第一,着眼长远解决战略问题,正确把握人口发展规律,制定具有前瞻性、整体性的人口发展战略。人口要素具备自身的发展惯性,生育、死亡、迁移的基本规律一旦形成,人口数量、人口结构与人口分布就会呈现出相对稳定的变动趋势,在一个低生育水平、年龄结构老化、人口负增长的社会中,即使生育率短期上升至较高水平,劳动年龄人口仍将在相当长时间内保持萎缩态势,人口数量也将处于惯性负增长阶段。因此,人口调控必然具有滞后性和周期性,要着眼于我国人口面临的突出矛盾与战略问题,充分尊重人口发展的客观规律,牢牢把握人口变动的起始条件、内在逻辑和趋势特征,正确认识人口负增长近期和远期的阶段性表现,理解我国人口规模巨大的惯性效应。并据此转变人口发展理念,以前瞻性的战略眼光制定国家中长期综合性人口发展规划,



针对人口负增长的客观现实，统筹协调与人口变动趋势相关的各项政策体系，形成原因治理、后果治理和风险治理一体化的综合治理机制^[72]，从而科学研判和有效应对未来人口负增长的长期趋势，缓解其带来的消极风险。

第二，立足当前应对现实困境，以“一老一小”为重点，完善全生命周期的人口服务体系。人口负增长、超低生育水平、深度老龄化相伴相随，需要在人口全要素联动中寻求破解策略，加强对低生育水平和深度老龄化基本形势的积极应对。一方面，我国当前遭遇的是生育主导型的人口负增长，应从生养教成本过高的问题根源出发，完善和落实财政、税收、教育、住房、就业等一系列生育支持措施，加强生殖健康服务、婴幼儿照护、产假优化设计等与生育配套的公共服务体系建设，减轻家庭内部抚育负担，通过构建育儿友好型的社会环境，推动生育水平尽快稳定在合理区间。另一方面，随着我国第二次出生高峰人群相继步入老年阶段，在人口惯性作用下我国老龄化进程将持续加快，到2035年将步入重度老龄化社会，为回应多元养老服务需求，应将积极老龄化与健康老龄观融入社会经济整体政策中，探索建立本土化养老模式，尽快构建多层次养老保障体系，尤其关注老年人日常照料和长期照护服务的完善。^[73]同时充分保障老年人再就业，深入推进老年人人力资源的开发利用，助力其社会参与，提高社会适老化水平。

第三，深耕数据强化科学支撑，重视各类人口调查与社会调查，提高人口数据的收集与分析质量。人口数据作为社会变迁和经济发展的基础信息，能够全面客观地反映人口现状、发展趋势及潜在风险隐患，各项人口普查、抽样调查，以及涉及大量人口信息的社会调查，均有助于实时反映我国人口数量、结构、分布等方面的最新情况，为完善人口发展战略和政策体系提供统计信息支持^[74]，对科学研判经济社会运行状况、改善人口治理具有重要意义。但目前我国尚未施行统一的人口指标统计口径，各类调查的对象范围也存在差异，无法达成不同数据集间的互动整合，部分数据的处理过程与处理结果的不予公开也给学界研究和政策评估带来了极大障碍。^[75]为夯实人口发展战略的研究基础，亟需在宏观层面加强

数据资源整合，弥补人口数据缺失的短板，从而及时把握中国式现代化进程中人口变动和社会经济发展的实际情况，并据此研判未来人口发展的可能态势。还可以适当借助专业人才队伍和分析技术创新，提升人口预测的精准度，深化人口与经济社会、资源环境、科技进步、国家安全等重大问题研究。

第四，聚焦风险注重综合治理，树立人口安全意识，重视人口变迁的动态预警、监督和决策。人口安全是人口与社会经济统筹发展的底线与红线，我国人口规模巨大的基本国情决定了一旦遭遇长期低生育水平所导致的危机，人口与经济社会问题表现的程度和复杂性会比任何一个国家都更严重，对此要保持清醒的认识和高度的警觉。^[76]在人口负增长时代，各类人口问题及其与外部环境的矛盾复杂交织，对人口变动与政策实施可能态势的研判至关重要，应加快建构人口问题的监测预防制度，探索建立动态监测预警机制，切实掌握全国各地常住人口、流动人口、老龄人口、劳动力人口、少儿人口等各类人口的发展情况。通过多方案的人口预测以及多阶段政策效果的模拟仿真，核验发展战略在应对人口问题中的实际效果，积极防范和化解人口安全风险，为人口长期均衡发展及其与经济、社会、资源、环境协调可持续互动提供制度保障。^[77]

总之，优化人口发展战略是由人口变动客观规律以及中国人口新形势、新特征和新问题决定的。面对人口发展周期长、不可逆和区域差异大的基本特点，需要从战略层面高度统筹，在充分认识人口发展主要矛盾和系统问题的基础上进行前瞻性规划，不仅要关注长期视角下人口数量的合理增长，以及人口年龄结构和性别结构的协调平衡，也应聚焦人口分布、人口素质与社会经济和资源环境的适配关系。就具体议题而言，要加快建立全周期生育支持体系，维持人口总量的适度增长；落实积极应对人口老龄化的国家战略，探索建立中国特色社会养老服务共同体；统筹推进城乡、区域互促发展，形成协调均衡的人口分布基本格局；深入实施“健康中国”和“科教兴国”战略，积累国家人力资源禀赋优势。从优化路径看，最重要的是应基于人口各要素变动的基本规律，制定具有前瞻性和系统性的发展战略，

在顶层设计和政策构建上充分发挥人口调查数据的参考作用,建立人口动态监测预警和监督机制,并综合运用行政、经济、技术、社会治理等多种手段,着重解决生命周期两端的“一老一小”问题,构建生育和养老成本的合理分担机制,不断提升中国特色人口发展战略的制度优势和治理效能,以人口高质量发展助力中国式现代化进程。

〔参考文献〕

〔1〕习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》,北京:人民出版社,2022年,第44页。

〔2〕〔14〕陆杰华:《国家治理视域下优化人口发展战略的若干思考》,《人口与经济》2023年第1期。

〔3〕高帆:《中国人口规模巨大的现代化究竟意味着什么》,《人民论坛》2022年第22期。

〔4〕何传启:《国家现代化的原理与方法:中国现代化报告概要》,北京:北京大学出版社,2022年,第417-418页。

〔5〕〔55〕段成荣、黄凡:《准确定位新时代人口国情 助力中国式现代化建设》,《人口与经济》2023年第1期。

〔6〕黄泰岩:《中国式现代化是人口规模巨大的现代化》,《经济学家》2022年第11期。

〔7〕〔70〕原新:《人口规模巨大的现代化建设之路》,《人口研究》2022年第6期。

〔8〕〔31〕〔72〕陆杰华:《人口负增长时代:特征、风险及其应对策略》,《社会发展研究》2019年第1期。

〔9〕〔56〕〔66〕穆光宗、侯梦舜、郭超、张雅璐:《论人口规模巨大的中国式现代化:机遇、优势、风险与挑战》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2023年第1期。

〔10〕卢江:《论中国式现代化道路的发展逻辑》,《社会科学辑刊》2023年第1期。

〔11〕〔26〕〔51〕王金营:《中国式现代化新征程中的人口发展和人口发展战略》,《人口与经济》2023年第1期。

〔12〕〔19〕张现苓、翟振武、陶涛:《中国人口负增长:现状、未来与特征》,《人口研究》2020年第3期。

〔13〕〔61〕〔69〕〔76〕原新、范文清:《我国人口负增长和老龄社会的大趋势与新形势——基于“七普”数据再认识》,《晋阳学刊》2022年第1期。

〔15〕〔46〕〔52〕〔65〕李青嵩:《面向中国式现代化:扎实推进共同富裕面临的结构性失衡及破解路径》,《新疆社会科学》2023年4月25日, <http://kns.cnki.net/kcms/detail/65.1211.F.20230215.1524.005.html>。

〔16〕《人口总量略有下降 城镇化水平继续提高》,2023年1月18日, http://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202_1896742.html, 2023年2月25日。

〔17〕〔18〕〔57〕原新、刘志晓、金牛:《中国人口负增长的特征、成因与应对——聚焦生育视角的分析》,《江苏行政学院学报》2022年第5期。

〔20〕Leibenstein H, “An interpretation of the economic theory of fertility: promising path or blind alley,” *Journal of economic literature*, vol. 12, no. 2 (1974), pp. 457-479.

〔21〕《国务院第七次全国人口普查领导小组办公室负责人接受中新社专访》,2021年5月13日, http://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202_1896487.html, 2023年2月25日。

〔22〕陈卫:《中国人口负增长与老龄化趋势预测》,《社会科学辑刊》2022年第5期。

〔23〕关信平:《质量为本:新时代我国人口长期均衡发展的目标与行动框架》,《江海学刊》2022年第5期。

〔24〕《2021年度国家老龄事业发展公报》,2022年10月24日, <http://www.nhc.gov.cn/cms-search/xxgk/getManuscriptXxgk.htm?id=e09f046ab8f14967b19c3cb5c1d934b5>, 2023年2月25日。

〔25〕〔33〕〔35〕〔47〕〔49〕《第七次人口普查主要数据》,2021年8月18日, <http://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/d7c/202111/P020211126523667366751.pdf>, 2023年2月25日。

〔27〕国家应对人口老龄化战略研究总课题组:《国家应对人口老龄化战略研究总报告》,北京:华龄出版社,2014年,第3页。

〔28〕都阳、封永刚:《人口快速老龄化对经济增长的冲击》,《经济研究》2021年第2期。

〔29〕孙文亮、原新:《后人口红利时代的中国新型发展战略——基于老龄化经济影响的视角》,《河南社会科学》2018年第4期。

〔30〕〔32〕〔53〕《重视人口形势变化对宏观经济的影响》,2021年6月2日, http://www.cf40.org.cn/news_detail/11871.html, 2023年4月23日。

〔34〕李树苗、孟阳:《改革开放40年:中国人口性别失衡治理的成就与挑战》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2018年第6期。

〔36〕〔64〕郑真真:《人口现象中的社会问题——对出生性别比失衡的再认识》,《山东女子学院学报》2022年第3期。

〔37〕〔63〕原新、吴京燕:《中国人口性别比失衡态势、问题与治理》,《人口与健康》2022年第4期。

〔38〕《2021年我国卫生健康事业发展统计公报》,2022年7月12日, http://www.gov.cn/xinwen/2022-07/12/content_5700670.htm, 2023年2月25日。

〔39〕张文娟、付敏:《2010—2020年中国老年人口的健康状况及其变化趋势——基于人口普查和抽样调查数据的分析》,《中国人口科学》2022年第5期。

〔40〕《第七次全国人口普查公报(第六号)》,2021年5月11日, <http://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202302/>



t20230206_1902006.html, 2023年2月25日。

[41]《2020年全国教育事业统计公报》, 2021年8月27日, http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202108/t20210827_555004.html, 2023年2月25日。

[42][77]王金营、李天然、张国庭:《新时代中国人口发展:现状、特征、影响和挑战》,《晋阳学刊》2023年第2期。

[43]《人均GDP(现价美元)》, 2023年3月30日, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>, 2023年4月23日。

[44]《高等教育入学率(占总人数的百分比)》, 2022年10月24日, https://data.worldbank.org/indicator/SE.TER.ENRR?name_desc=true, 2023年4月23日。

[45]胡鞍钢、王洪川:《中国式教育现代化与教育强国之路》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》, 2023年第1期。

[48][60]《第七次全国人口普查主要数据结果新闻发布会答记者问》, 2021年5月11日, http://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202_1896483.html, 2023年2月25日。

[50]张丽萍、王广州:《东北地区人口负增长特征及突出问题研究》,《社会科学辑刊》, 2023年第2期。

[54][62][71]王胜今、杨晨:《优化人口发展战略 推进中国式现代化》,《人口学刊》2023年第1期。

[58]王广州、胡耀岭:《从第七次人口普查看中国低生育率问题》,《人口学刊》2022年第6期。

[59]陆杰华、汪斌:《中国性别红利的发展潜力、制约因素及其战略构想——基于性别平等视角》,《中国特色社会主义研究》2020年第3期。

[67]杜鹏、韩文婷:《发挥人力资源优势,推进中国式现代化》,《人口与经济》2023年第1期。

[68]陆杰华、韦晓丹:《中国语境下的性别红利:类型、机会窗口及其未来展望》,《山东社会科学》2021年第3期。

[73]陆杰华、林嘉琪:《重度老龄化社会的人口特征、风险识别与战略应对》,《中国特色社会主义研究》2023年第1期。

[74]郝昕、周福林:《完善新时代人口调查 积极应对人口老龄化》,《老龄科学研究》2020年第1期。

[75]吕利丹、段成荣:《对我国流动人口统计调查的总结与思考》,《南方人口》2012年第3期。

【责任编辑:王晓凌】