关于社会管理框架中的人口管理 创新的理论思考

◎ 陆杰华 朱 荟

摘 要:转型期的中国处于人口问题的聚集期和凸显期,更是人口发展的关键期,经济发展和社会建设面临的重大问题无不与人口密切相关。现阶段,社会管理框架中人口管理的基础性、先导性和全局性的地位和作用愈发突出。"在社会管理框架中突出人口管理的创新"这一重大的现实主题是统筹解决人口问题,切实提高社会管理科学化水平的历史选择,更是建设服务型政府,推进和谐社会建设的必然要求。如何在社会管理框架中客观认识人口管理的创新,确定现阶段其内涵、任务、特点和作用具有相当的重要性和紧迫性。

关键词: 人口管理 社会管理 社会建设 均衡发展 【中图分类号】D631

加强和创新社会管理、协调社会关系,业已成为党和政府面临的迫切任务。 2011年新年伊始,党中央特别指出必须进一步完善流动人口和特殊人群管理和服务,建立健全实有人口动态管理机制(人民日报,2011年2月20日)。随后,中央再次强调我国经济发展和社会管理面临的重大问题与人口数量、素质、结构、分布问题密切相关,各级党委和政府要把人口工作摆在更加突出的位置(人民日报,2011年4月28日)。所有这些深刻表明我们党对人口管理工作的高度重视。

转型期的中国人口问题凸显,同时更

是处于人口发展的重要战略时期,人口始终是中国追求发展的全过程中面对的重大问题(翟振武,2007),当前人口管理的任务尤为艰巨繁重。为适应我国人口与经济社会发展的新形势新情况,必须加强和创新人口管理工作。"在社会管理框架中突出人口管理的创新"作为一个现实性的主题,日益受到理论界和实际工作者的高度关注与重视。创新和加强人口管理是建设服务性政府和推进社会和谐建设的必然要求,旨在国家经济社会发展战略中充分考虑人口因素的新变化,科学谋划相关人口管理政策,统筹解决人口问题,保持

社会稳定发展。如何从理论与实践结合层 面上来认识人口管理,以确定其定义、任 务、特点和作用等内容,对更好地提高社 会管理科学化水平是具有相当的重要性和 紧迫性。

一、人口管理的定义与内涵

长期以来,理论界对人口的内涵和对 管理的定义都有着不同的诠释。因此,确 定人口管理的概念及其主要内涵是加强和 创新人口管理工作的前提和基础。在中国 的语境下,广义的人口管理是指一切干预 人口现象、人口问题和人口发展过程的相 关政治决策、经济行为和社会活动;狭义 的人口管理受社会管理体制的制约, 关注 人口发展变化特征,以及人口与资源、环 境、经济、社会等各方面的关系,侧重从 人口问题治理的角度进行谋划, 主要是指 政府及社会组织为促进人口系统协调运 行,对人口过程的不同面向、人口系统的 组成部分和人口发展的各个环节进行规 范、协调、服务的过程,旨在促进人口均 衡发展。关于人口管理的内涵理解必须强 调和重视以下三层内涵。

人口管理的第一层内涵是其功能定 位。人口管理的首要作用是应对人口困 境、促进人口长期均衡发展。我国人口发 展的现实困境是人口形势复杂、理论指导 局限、战略规划偏差和工作机制滞后(陆 杰华、朱荟, 2010)。通过人口管理创 新,加快人口结构调整的步伐,使人口、 社会与经济相适应,推进人口均衡型社会 的建设, 最终实现全体社会成员共享和谐 社会。从这一点来看,人口管理的内涵必 须兼顾社会发展和公共服务均等这两类社 会建设的突出特点。

人口管理的第二层内涵是其客观属 性。人口管理的客观性是由人口问题的本 质决定的,而不以决策者的意志为转移。 人口问题是人口发展过程与经济活动、社 会建设的要求不协调不同步而形成的社会 现象, 在不同社会发展阶段有所变化, 在 一定时期内并不会随着人口管理政策的调 整而彻底消失。这就要求特定阶段的人口 管理既要满足人口问题的动态变化,不能 墨守成规: 也要保持连贯性和可持续性, 以适应人口发展的长期性和人口问题的滞 后性的客观规律。

人口管理的第三层内涵是其分类原 则。人口管理的重点和难点是与社会流 动、劳动就业、收入分配、教育福利等多 层次多面向的社会体制和社会规范相配 套,共同作用于社会管理的整体格局。因 此,人口管理的政策建设必须要秉承分类 指导原则。不同人群、不同地区和不同阶 段的人口状况和人口问题各异, 应有针对 性地提出人口管理政策措施。

二、人口管理的对象和主要任务

在传统计划经济模式中,人口管理的 对象是指在政府行政手段的外在约束下受 管控的特殊人群,如人口生育管理中的育 龄妇女、人口迁移管理中的流动人口、人口 就业管理中的下岗人员等。而以坚持以人 为本的创新型人口管理模式下,人口对象 则覆盖了全体社会成员,人口全人群、生 命全过程覆盖是其重要特征之一。人口管 理创新的核心在于寓管理于服务之中,针 对不同社会群体,深入了解群众需求,实 现人口管理的公共服务均等化。现阶段人

URBAN SOCIAL MANAGEMENT

口管理的任务主要应包括以下几个方面。

第一,以人口登记管理为主体的长效 管理机制。人口信息登记主要包括出生与 死亡的户口登记、户籍登记、婚姻登记、 迁移登记、出入境登记等常规统计,以及 每十年一次的全国人口普查工作及相关全 国范围的人口抽样调查等。人口信息是国 家科学决策和制定政策的依据和前提,人 口登记管理是有效掌握国情的基础工作, 对国家社会管理、制定方针国策具有重要 的意义。

第二,以人口均衡发展为目标的统筹 管理战略。人口管理的核心是要解决人口 与经济、社会、环境不协调的问题, 重点是 把人口问题引入管理规划范畴, 以实现人 口均衡发展。实现人口均衡发展,要求在 人口管理的实际工作中实施兼顾多重任务 格局的统筹管理战略。建国以来, 我国的人 口管理主要以生育控制为主要任务, 控制 人口数量成为第一要务。现阶段, 在稳定 低生育水平的同时,人口管理的主要任务 必须注重人口结构管理、人口资源管理和 人口分布调节的并举,将人口结构性问题 引入管理规划范畴。如何全面认识和理解 这样的多重任务格局、在实际工作中如何 正确把握? 这需要政府及有关部门在人、 财、物三个方面提供制度保障,完善现有 人口管理体制、整合人口管理资源,通过 方式方法的创新增强人口管理的实效, 使 人口均衡发展具有能动性和可持续性。

第三,以流动人口管理为重点的服务管理体系。现阶段我国人口管理的任务重点是流动人口,将流动人口管理置于加强和创新人口管理的重要位置,力争从思想观念和管理模式上实现"三个转变":一是管理对象的转变,由户籍人口和暂住人

口双轨制管理向社会实有人口管理服务的转变;二是管理主体的转变,由政府管理为主向政府依法行政、职能部门各司其职、社区依法自管、社会组织广泛参与的社会化管理服务模式转变;三是管理内容的转变,由以社会控制为主的重管理轻服务的治安防范式管理向以统筹规划为主的寓管理于服务之中的综合服务管理并重转变。以理念转变引导流动人口管理实践的创新,由此全面提升人口管理的社会化、信息化、人性化的管理服务水平。

第四,以增强家庭发展能力为导向的社会政策和公共服务体系。家庭是社会的细胞,也是社会和谐与人口均衡发展的微观基础,对于社会管理和人口管理而言,家庭既是重要的支撑点,也是关键的落脚点。应该重塑家庭价值,充分发挥家庭的社会功能,把家庭作为社会政策和社会福利制度的基本对象单元,构建以家庭为重点的社会政策和公共服务体系应该成为我国社会发展领域改革的重要内容,同时也是人口管理的重要任务之一。

此外,现阶段人口管理的任务还包括 其他特殊群体,如老年人、妇女儿童、残 疾人及长期居住在华的外国人等。因此, 从这个意义上讲,人口管理的对象也将随 着形势的变化不断外延,其主要任务也随 之变化。

三、当代中国人口管理的演变

新中国成立以来,党和政府根据我国独特的经济、政治、社会和文化背景,以及人口发展状况和问题,针对本国国情制定相应的人口管理方案,充分应用各种人口管理政策来集中表达国家在一定时期内经

济与社会发展的需要, 进而干预人口发展 变化的轨迹,实现人口再生产的转变。考 察各个时期人口管理相关政策措施,可以 看出我国人口管理的历史演变进程具有鲜 明的时代感和节奏感。笔者认为, 自建国以 来中国人口管理大致分为以下三个阶段。

第一阶段是新中国成立至1976年文革 结束的第一个30年人口管理的初步探索时 期。这一阶段新中国成立, 百废待兴, 工 业化和城市化发展缓慢, 经济社会基础薄 弱,在前苏联鼓励生育政策的影响下,决 策层并没有考虑到在发展经济的同时需 要开展控制增长的人口管理工作。虽然在 这一阶段后期, 高层领导对人口生育管理 的重要性已有所意识,但由于传统生育观 念、人口生育惯性以及自然灾害后的补偿 性生育机制,特别是"文化大革命"社会 动荡,这一时期的人口管理缺乏稳定的社 会环境和政治条件,人口管理缺少相应的 制度保证,第一次人口转变尚未完成,人 口发展处于较低水平。

第二阶段是1978年改革开放开始的第 二个30年,以生育管理为主要内容的控制 时期。以1980年中央发表《关于控制我国 人口增长问题致全体共产党员、共青团员 的公开信》为标志,第二个30年间我国全 面开展以计划生育为主的人口管理工作, 在社会经济发展水平尚不发达的情况下, 有效地控制了人口的过快增长, 使生育水 平下降到更替水平以下,实现了人口再生 产类型的历史性转变,进入了世界低生育 水平国家行列,全国少生了四亿人口,使 "世界60亿人口日"的到来推迟了四年, 为世界人口的稳定与发展做出了积极的贡 献(田雪原, 2009)。

第三阶段以2006年《中共中央国务院

关于全面加强人口和计划生育工作统筹 解决人口问题的决定》为标志,现阶段是 以实现人口均衡发展为目标的服务时期, 开启了我国人口管理工作的新纪元。新时 期的人口管理主要任务是在稳定低生育水 平的基础上,统筹解决人口问题,即工作 目标上由控制人口数量为主转向统筹人口 与经济社会、资源环境协调发展, 统筹解 决人口的数量、素质、结构和分布问题, 促进人的全面发展。未来一个时期人口管 理将以体制机制改革为工作创新的重要载 体,并大力推进信息化建设,努力实现人 口发展领域的公共服务均等化。

四、现阶段人口管理的主要特点

人口管理属于上层建筑的领域范畴, 必须根据社会建设的要求和人口发展的状 况而不断创新。随着改革开放的进一步深 人, 我国社会的政治能力、经济水平、社 会结构、利益格局等各方面都发生了深刻 的变化, 对与之配套人口管理提出了新的 需求。与此同时, 当前我国人口格局正发 生巨大的变化,各种人口问题交织,面对 新的复杂的人口形势, 现阶段人口管理主 要有以下五个方面的特点。

一是注重人口管理理念的转变。现阶 段人口管理逐渐摆脱了以政府为主导对人 口发展进行全面控制的管理体制, 迈向以 "大人口观"为指导, 注重公民权利导向 的服务与管理并重的改革方向。"大人口 观"注重以人为本,强调在人口管理的制 度建设、机制完善、资源调配、人员培养 等方面,坚持公众权利普及化和公共服务 均等化, 赋权于民, 构建社会管理框架中 人口管理的新框架。

URBAN SOCIAL MANAGEMENT

二是加快实施人口管理的体制变革。 其基本路径是从政府绝对控制的行政本位 转向公共服务为主的人文本位,现阶段人 口管理遇到了诸多现实困难,只有注重政 府和公众的双向互动,增强人口管理的服 务型、自主性与规范性,坚持用发展和改 革的办法,才能更加有效地解决现阶段人 口管理中遇到的新情况新问题。

三是始终坚持生育管理的基本立场。 2010年六普统计数据表明,我国人口流动增速迅猛、老龄化加速、分布不均加剧、出生性别比失衡等人口结构性问题突出,同时仍继续承受人口总量世界第一的压力。现实情况昭示我们,在人口管理的基本立场上必须始终坚持计划生育基本国策,稳定人口低生育水平,促进人口长期均衡发展。

四是统筹解决人口管理的重点难点。 我国人口与发展问题现实情况复杂,人口数量、结构与分布等问题交织,人口、资源和环境之间的关系紧张,人口与经济社会的可持续发展成为难题。因此,在现阶段人口管理的道路上,必须抓住关键问题,坚持两个统筹,统筹人口与经济社会、资源环境的协调发展,统筹解决人口数量、素质、结构、分布等问题。

五是探索人口管理的综合决策新格局。当前我国人口均衡型社会建设仍面临一些严峻的挑战,突出表现为理念陈旧、主体单一、方式简单、保障不足(周文彰,2011),各类人口问题突显,加强人口管理的工作任重而道远。现阶段应积极探索人口与发展综合决策的人口管理模式,坚持国家指导与群众自愿相结合,完善"党委领导、政府负责、社会协同、公众参与"的人口管理格局,提高人口科学

管理水平。

五、人口管理在社会管理中的地 位与作用

社会管理主要是政府和社会组织为促 进社会系统协调运转,对社会系统的组成 部分、社会生活的不同领域以及社会发展 的各个环节进行组织、协调、服务、监督 和控制的过程。(李学举, 2005)人是社 会的主体,一切社会生活都是建立在一定 数量和质量人口的基础之上。因此,从本 质上来说"社会管理说到底是对人的管理 和服务"。(人民日报,2011年2月20日) 在社会管理框架中将人口管理的地位和作 用提到突出位置,对坚持以人为本,深入 了解群众需求,不断创新服务手段,扎实 推动社会管理与服务创新,实现社会和谐 发展,有着非常重要的现实指导意义。人 口管理在社会管理中的地位与作用主要体 现在以下两大方面。

第一,创新人口管理机制是构建新型社会管理模式,确保社会建设既充满活力又和谐稳定的有效路径。近年来,地方政府维稳和公民维权的社会突发事件时有发生,这暴露出当前的社会管理机制在某些方面存在着一些不确定的风险因素。面对市场化、工业化、城市化进程中多发的社会矛盾和多方面的潜在风险,真正的难题在于如何化解管制型社会管理模式的基础在于人口管理,只有通过人口管理的创新,维护公民权益、促进机会公平、加大公共服务,建立新型社会管理体制,实现社会管理从国家权力本位到社会权利本位的转向,才能解决现有社会管理体制中的风险

源头。

第二,人口因素越来越成为促进社会 建设、提升综合国力的决定性因素,人口 资源是国家经济社会发展的重要战略性 资源,人口管理的基础性、先导性和全局 性的地位和作用愈发突出。改革开放的 30年来, 我国创造了经济高速发展和人口 全面发展的两大"中国奇迹"(赵白鸽, 2010),其中最主要的一个原因是合理实 施人口管理,妥善解决人口问题,并充分 利用了人口红利的资源优势。目前人口形 势的严峻性依然不容忽视, 在人口总量持 续增长的同时,我国人口结构性隐患正在 成为影响经济社会发展与和谐稳定的主要 矛盾。未来十几年是我国加速发展, 迈向 中等发达国家的黄金战略期。此时,在国 家发展和社会建设战略中充分考虑人口因 素,通过人口管理的创新实践,因势利导, 把握好新时期人口变动趋势, 为国家未来 发展注入强大动能。相反,如果人口管理 的决策失误,任何一个人口问题将会引发 一系列的经济社会问题,制约现代化进 程、影响社会和谐稳定。因此,需要把人 口管理定位于最基础的国家战略,与时俱 进、努力创新相关人口管理政策和措施。

六、小结

今后一段时期是我国全面建设和谐社 会的关键时期, 国家致力于构建服务型政 府,大力呼唤以人为本,注重保障和改善 民生的新型人口管理方式。但是我国现行 人口管理工作制度安排陈旧、主体内容单 一、公共服务体系长期滞后,这就迫切需 要政府在创新体制机制,搭建工作体系, 集成政策资源,改进服务管理等方面多做 探索。

在实践中创新人口管理, 可以尝试 从宏观、中观、微观三个层面展开工作。 一是宏观层面的法制和政策建设, 更加重 视人口管理相关政策的顶层设计和总体 规划,加强政策制定与管理立法的统筹协 调;二是中观层面的基层力量整合,依托 基层政府的职能转变,完善基层人口服务 管理体系,形成基层人口管理和服务的合 力。三是微观层面的加强社会参与,政府 积极探索解决民众最关心和最现实的人口 管理相关问题, 引导社会成员自觉配合人 口管理,从行政事务和群众生活两方面入 手,扩展人口管理的主体和内容,形成新 型合作式人口管理模式。

人口管理所面临的种种挑战既是人口 发展本身的问题, 更是转型期社会管理与 社会建设的问题。从更大的范围来看,高 度重视和努力创新人口管理工作是梳理社 会与政府关系的关键, 更为即将到来的国 家高速发展冲刺期做好人力资源准备。创 新人口管理和加强人口服务,以缓解经济 发展与社会建设不同步状况,推进人口与 经济社会协调发展, 使得全体社会成员共 享改革发展和社会进步的成果,真正做到 "学有所教、劳有所得、病有所医、老有 所养、住有所居"。*(*

URBAN SOCIAL MANAGEMENT

参考文献:

[1]胡锦涛.扎扎实实提高社会管理科学化水平、建设中国特色社会主义社会管理体系.人民日报,2011,2,20. [2]胡锦涛.加强任务落实不断开创人口工作新局面、为经济社会发展创造更加有利的人口环境.人民日报,2011,4,28.

[3]陆杰华,朱荟.建设人口均衡型社会的现实困境与出路.人口研究,2010,3.

[4]李学举.加强社会建设和管理、促进社会和谐与发展.求是,2005,7.

[5]田雪原.中国人口政策60年.社会科学文献出版社,2009.

[6]赵白鸽,赵瑞.努力开创人口计生工作改革发展的新局面.中国党政干部论坛,2010,5.

[7]周文彰.加强对社会建设和社会管理的研究.行政管理改革,2011,3.

[8]翟振武.中国人口科学发展与展望.中国人口科学,2007,5.

作者简介: 陆杰华, 北京大学社会学系教授: 朱荟, 北京大学社会学系博士研究生。

(责任编辑: 卢小文)

A Theoretic Reflection on the Population Management Innovation in the Community Management Framework

Lu Jiehua, Zhu Hui

Abstract: The population issues in China have been aggregated and intensified in the transition period, which is also in the critical period for population development. The issues encountered in economic development and social construction are closely related to the population. Nowadays, the basic, guiding and overall position and effect of population management is more and more obvious in the community management framework. The major realistic theme of "stressing the innovation of population management in the community management framework" is the historic choice of solving the population problem and improving the social management. What's more, it is the inevitable requirement of constructing a service—oriented society and promoting the construction of harmonious society. How to realize the population management innovation objectively in the community management framework and determining its connotation, task, characters and functions are of great importance and urgency.

Keywords: population management; community management; social construction; balanced development