

● 公共服务与社会治理
社会保障专题研究

特约主持人: 林闽钢(南京大学教授、博士生导师)

主持人语: 本期《社会保障专题研究》栏目的两篇论文,其中《从统一管理到精细治理转型:实现人口高质量发展的机制与路径》一文以实现我国人口高质量发展为题,提出在中国式现代化进程中客观要求人口管理向人口治理转变,聚焦我国人口服务管理体制机制从过去一刀切式管理到精细治理,从理论和实践层面充分论证了四种机制创新的重要性,论点鲜明,论据详实,积极回应了当前该领域重要议题。《结构—机制—行动:社区慈善及其内生动力的发展机理》一文以我国社区慈善为题,提出社区慈善是未来慈善事业高质量发展的方向,论文研究聚焦社区慈善发展的关键问题——内生动力,从结构、机制和行动三个维度,对其发展的理论逻辑和现实路径进行了分析,视角独特,分析全面,对现实具有较强的指导意义。

从统一管理到精细治理转型: 实现人口高质量发展的机制与路径

陆杰华 谷俞辰

(北京大学 中国社会与发展研究中心 北京 100871)

摘要: 我国已经进入以持续少子化、快速老龄化、日趋高龄化、区域增减分化为特征的人口发展新常态,传统的人口统一管理模式的难以为继。为加快实现人口高质量发展及其与经济社会的良性互动,亟待推动人口工作从统一管理转向精细治理。在治理机制上,人口精细治理基于政策创新与评估机制、组织协同与联动机制、社会合作与参与机制、技术支撑与赋能机制,形成多主体参与、多单元联动、多维度合作、多层次治理的新型机制体系。在治理路径上,人口精细治理依靠细化生育弹性支持、激活存量劳动力、提升健康和素质、引导有序流动、防范人口安全风险等策略组合,精准回应人口高质量发展的目标需求。

关键词: 人口高质量发展; 人口管理; 人口治理; 精细治理

作者简介: 陆杰华,北京大学中国社会与发展研究中心研究员,北京大学社会学系教授、博士生导师,主要从事人口经济学与人口社会学研究; 谷俞辰,北京大学社会学系博士研究生,主要从事人口社会学研究。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“建立全国统一的人口管理制度研究”(项目编号: 24ZDA100)的阶段性成果。

中图分类号: C923 文献标识码: A 文章编号: 1001-4403(2025)02-0055-11

DOI: 10.19563/j.cnki.sdzs.2025.02.006

一、引言

人口要素的变动始终是国家发展的全局性、长期性、战略性问题。随着中国式现代化进入新发展阶段,我国也面临着与既往截然不同的新人口环境和人口条件,传统的人口概念、理论、指标和分析工具难以准确刻画与解读新时代人口规律及其与国家发展的关系。2023年5月,习近平总书记主持召开二十届中央财经委员会第一次会议时强调“人口发展是关系中华民族伟大复兴的大事,必须着力提高人口整体素质,以人口高质量发展支撑中国式现代化”^①,明确了人口高质量发展是指导新时代人口工作的基本原则。

作为应对人口发展新常态的战略目标和实践逻辑,人口高质量发展的提出有其现实充要性。一方面,人口高质量发展是回应人口变动新形势和新挑战的应有之义。我国人口发展正处于百年未有之大变局,数据资料显示,继2022年出现61年首次人口负增长以来,我国人口绝对规模持续缩减,已经完全度过人口增长由正转负的拐点。2024年末我国人口总量比2023年减少139万人,60岁和65岁及以上人口分别占比22.0%和15.6%。^②我国人口发展的内在动力和外部条件发生重大转折性变化,人口负增长、少子化、老龄化和高龄化、区域人口增减分化的基本态势将伴随社会主义现代化强国建设的全过程直至本世纪末。在这一背景下,“十五五”时期将成为我国第一个人口完全负向增长的规划时期,人口工作形势面临着更加深刻而复杂的挑战,也对党和国家优化人口规划战略方针、推进人口高质量发展提出了更高要求^③,亟待在新的人口形势下寻找新的人口机会,探索新的人口治理工具,扭转人口的非均衡状态,为中国式现代化建设筑牢人口基础。

另一方面,人口高质量发展是事关中国式现代化建设、发展新质生产力的战略问题。改革开放以来,我国经济实现了40多年持续高速增长,随着中国式现代化建设进入新阶段,经济发展动能由劳动力、土地等资本要素转变为科技创新、制度改革等高附加值要素,而经济社会发展的新特征也要求人口发展相应形成新格局。因此,作为支撑中国式现代化的重大战略,人口高质量发展是以新发展理念为指导、以改革创新为动力、以人的全面发展和全体人民共同富裕为核心、服务于民族复兴战略的新型人口发展^④,不仅为应对人口问题与挑战提供了思想指导,也为人口要素赋能经济建设树立了实践目标。

从现阶段到21世纪末是以中国式现代化全面推进强国建设的关键期,也是实现人口高质量发展的窗口期,引导人口各要素趋向均衡状态、实现人口与经济社会深度耦合是人口高质量发展的必由之路。^⑤而面对人口高质量发展面临的诸多挑战与困难,需要采用更加精细化的人口治理方式,完善优化相关体制机制和政策体系,以系统观念统筹谋划人口问题,以改革创新推动人口高质量发展。近年来,我国在人口精细治理方面亦已取得一定进展,政策的灵活性和精准性不断提高,人口数据的采集、整合、分析和应用能力显著提升,也为人口精细治理提供了有力支持。

二、人口高质量发展呼唤人口管理转向人口治理

人口是包含数量、素质、结构、分布、迁移流动的复合系统,并与外部的资源环境和社会经济条件密切

^①人民日报《以人口高质量发展支撑中国式现代化》求是网, http://www.qstheory.cn/qshyjx/2024-11/19/c_1130220750.htm, 2025年1月7日访问。

^②国家统计局《2024年经济运行稳中有进 主要发展目标顺利实现》,国家统计局, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202501/t20250117_1958332.html, 2025年1月17日访问。

^③田天亮《透视人口高质量发展:目标定位、实现路径与理论创新》,《人口与经济》2024年第4期,第19-31页。

^④刘心璇、胡守勇《人口高质量发展:命题依据、目标指向与实践路径》,《实事求是》2024年第5期,第47-54页。

^⑤刘厚莲《认识和把握人口高质量发展的科学内涵》,《人口与健康》2023年第6期,第16-18页。

关联,要将人口高质量发展落到实处,必须明确其目标指向。在人口发展新常态的背景下,人口高质量发展是广义的人口质量而非狭义的人口素质,包括四个相互关联的主要方面。^①

一是人口总量充裕。一定数量的人口是维持社会生产的基础,人口总量充裕能够为中国式现代化提供必要的生产要素和劳动力,并维持巨大的国内消费市场,保障经济社会的持续健康发展,是人口高质量发展的基础。^②受人口惯性影响,即使目前我国已经出现人口负增长的情况,人口总量在一定时期内仍会保持在较大规模。但因未来我国人口维持较低生育水平仍是大概率事件,应正视长期性人口负增长的潜在风险,未雨绸缪进行前瞻规划,保障未来人口规模的持续稳定。^③

二是人口结构不断优化。人口结构紧密联系并深刻影响人口总量、人口素质、人口分布,是实现人口高质量发展的关键环节。在我国性别结构持续稳定改善的背景下,人口高质量发展的压力主要表现在年龄结构的优化上。合理的年龄结构有利于满足不同生产领域对不同年龄段和不同技术水平的劳动力的需求,充足的年轻人口能够为劳动力市场提供更多青壮年劳动力,为生产运行提供保障;适度的中年人口具备一定的工作经验和技能储备,推动社会创新能力提高;合理的老年人口参与劳动则能够减轻家庭及社会的养老负担,释放更多经济活力。^④确保各年龄段人口在各领域均衡分布,能够有效缓解劳动力结构性短缺,助推产业结构升级和经济社会持续健康发展。

三是人口素质不断提高。身体素质、思想道德素质和科学文化素质等人口素质是人口高质量发展的重要保障。良好的身体素质是个体进行家庭再生产的前提,也是人们充分参与经济社会活动的基础。而随着传统劳动密集型产业在经济结构调整和技术进步推动下逐渐被削弱,知识密集型产业、技能密集型产业及新兴产业对高素质劳动力的需求不断增加,劳动人口的科学文化水平成为我国经济转型升级的重要驱动力。^⑤改革开放以来,我国人口平均预期寿命持续延长、受教育水平大幅提高,积蓄了一定的人口素质潜能。

四是人口分布更加合理,人口流动更加有序。人口流动是社会发展和经济转轨的必然结果,现阶段我国流动人口总量持续增加,并由向北上广等特大城市流动转变为向经济发达地区的多点集聚式流动,区域人口增减日益分化,改变了我国人口分布的基本格局。而有序的人口流动不仅有助于个体寻找最佳的发展机会,实现个人能力的最大化,还有利于劳动力在不同地区间的优化配置^⑥,并由此形成合理的人口分布。合理的人口分布指人口在区域和空间分布上达到均衡状态,使人口布局与资源环境承载能力、经济社会发展水平相适应。^⑦合理的人口分布能够有效激活城乡和各地的生产潜力和创新能力,促进城乡均衡发展,实现区域间产业协同互补。

由此可见,人口高质量发展的基本内涵超越了一般的人口变动和人口发展,从数量、质量、结构和分布多个维度赋予了人口要素以更加立体且多面向的现实意涵。由传统的人口变动模式向人口高质量发展模式转变,意味着要充分发挥人口发展新阶段下的新机会,消解人口新常态对国家良性运行和协调发展的潜在风险。^⑧然而,长期以来,我国对人口数量单一维度的关注形成了统一管理的体制机制,即通过

①习近平《以人口高质量发展支撑中国式现代化》,理论网, https://www.cntheory.com/lltt/202411/t20241115_67829.html, 2025年1月7日访问。

②陈友华、孙永健《中国式现代化视域下的人口高质量发展研究》,《中国特色社会主义研究》2023年第5期,第5-16页。

③⑥陆杰华、冯雨欣《适变与应变“十五五”时期人口发展规划的新格局、新挑战及其实践路径》,《河北学刊》2025年第1期,第130-139页。

④刘心璇、胡守勇《人口高质量发展:命题依据、目标指向与实践路径》,《实事求是》2024年第5期,第47-54页。

⑤宋健《高质量发展视域下的中国人口均衡发展》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2024年第2期,第55-62页。

⑦田天亮《透视人口高质量发展:目标定位、实现路径与理论创新》,《人口与经济》2024年第4期,第19-31页。

⑧王晓峰、刘华伟《理解人口高质量发展:理论意蕴、支撑要素与实践路径》,《人口研究》2023年第5期,第46-58页。

行政和法律手段直接干预人口的出生、死亡和迁移等自然过程,以达到控制人口数量、优化人口结构的目的。统一管理的目标往往比较明确、具体,规定人口预期达到的各类“技术指标”,并以此应对人口过多导致的资源紧张、就业困难等问题,或是人口过少造成的劳动力短缺、经济转型缓慢等挑战。^①以计划生育政策、户籍制度限制为代表的统一管理在短期内成效显著,释放出了我国累积的人口优势,为经济社会发展创造了较好的人口条件。但因人口管理过于依赖统一控制,可能会忽视人口发展的内在规律以及人口与社会经济环境的互动关系,衍生出新的结构性问题。因此,面对持续少子化、快速老龄化、日趋高龄化、区域增减分化的人口新常态,人口统一管理的模式客观上难以为继,要实现人口的高质量发展及其与经济社会的良性互动,需要重新审视和反思人口工作格局的价值立场与结构路径,倒逼其从人口管理转向人口治理。

人口治理高度重视人口要素的全面协调和可持续发展,通过多元主体合作和综合手段施策,促进人口与经济、社会、资源、环境的协调发展,提高人口整体福祉。由于人口高质量发展具有多维内涵,新时代的人口治理又突出表现为精细治理。在目标上,人口精细治理不以量化指标为单一标准,而是深入了解和定位不同群体的多样化特征,制定分层分级分类的治理目标,并依据不断变动的人口状况,动态调整治理目标,从而对人口要素进行更为精准、更为科学、更为有效的调控。在规划上,人口精细治理综合运用多重人口数据源,基于中央宏观指导和地方本土情况,设计多情景下的弹性化配套方案和行动策略,实现人口与空间、资源、设施等各类要素更加精细化的匹配。在实施上,人口精细治理强调多元主体的统筹合作,不断健全人口发展的综合决策机制,并加强对规划实施情况的定期跟踪分析,更好地把握人口发展的复杂性和多样性,实现精准靶向施策,提高人口治理效能。从统一管理到精细治理,其核心在于顺应人口发展规律,协调人口与社会经济以及生态环境的关系,实现人口治理与国家及社会治理的耦合。通过人口精细治理,将有效促进人口数量与资源环境承载相协调、人口结构与社会保障体系相平衡、人口素质与经济转型需要相匹配、人口分布与区域发展战略相适应,实现人口高质量发展及其对经济社会的赋能。

三、实现人口高质量发展的治理机制创新

随着我国人口增长由正转负,叠加少子老龄化、区域增减分化等基本趋势,如何认识、适应、引领人口发展新常态已然是新时代的新课题^②,亟待破除各类体制机制障碍,基于政策创新与评估机制、组织协同与联动机制、社会合作与参与机制、技术支撑与赋能机制,形成多主体参与、多单元联动、多维度合作、多层次治理的全新人口精细治理体系^③,加快实现人口高质量发展。

(一) 政策创新与评估机制

在新的人口条件下,既往以人口数量为导向的政策体系难以回应新时期的人口结构性矛盾,而政策创新是把握人口发展新常态、调整人口治理模式、实现人口高质量发展的可行路径,生育保险、渐进式退休、灵活就业等均为此前我国应对特定人口问题的创新性策略。面对未来更加复杂的人口形势,更应打破思维定式,开阔人口工作的基本思路,基于全国人口规模、结构、素质、分布的整体现状,以政策改革与创新破除人口高质量发展的机制障碍^④,形成人口精细治理的新思路、新方法。此外,随着此前在人口数量压力掩盖下的结构性矛盾显现,区域人口增减发生明显分化,各地区人口形态的异质性也日益显露,这

^①胡湛、彭希哲《治理转型背景下的中国人口治理格局》,《人口研究》2021年第4期,第3-17页。

^②穆光宗等《试论人口高质量发展》,《扬州大学学报(人文社会科学版)》2023年第5期,第66-75页。

^③刘天文《城乡多元共治:城中村流动人口治理的机制创新——基于广州市N街道的调查分析》,《城市学刊》2024年第1期,第75-82页。

^④陈卫民、张奇《人口高质量发展的科学内涵与实践意义》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2024年第5期,第72-82页。

意味着地方政府在落实国家统一战略的同时,需要因地制宜应对人口变动的本土性挑战。针对不同地区的资源禀赋和发展水平,在充分了解当地人口情况的基础上,制定适应地区特点、激活地方活力的差异化治理方针,以科学化、精细化的政策创新实现地方的人口高质量发展。^①同时,鼓励不同地区之间开展人口高质量发展的政策经验交流,各地区通过学习借鉴其他地区在人口政策创新、人口服务体系建设和等方面的成功经验,能够加强地区间的沟通合作,实现区域人口治理的协同效应。

政策创新的成果检验建立在科学评估机制的基础之上,然而,人口高质量发展是一个复杂概念,当前我国自主话语体系下的人口高质量发展评价机制尚不明确。^②未来应在准确把握人口高质量发展要求的基础上,加快从国家层面构建包含人口结构、人口素质、人口分布、人口与经济社会协调等维度在内的人口高质量发展的综合评价指标体系,并据此定期对政策创新的实施效果进行评估。通过检查各类政策之间的衔接是否顺畅,以及政策体系的运行效果、整体走向与发展趋势,能够及时发现实施过程的问题与不足,为人口工作的动态调整提供有力支撑,保证人口高质量发展相关政策的灵活性和适应性。在这一过程中,也要注重政策创新与政策评估间的协同,建立二者之间的信息共享与反馈机制,形成政策创新与政策评估的良性互动,使政策在创新中前行、在评估中完善,为人口高质量发展保驾护航。

(二) 组织协同与联动机制

人口高质量发展涉及方方面面,对人口高质量发展的精细治理也是综合性的系统工程,需要依托纵向的层级合作和横向的部门合作,形成有效的组织协同与联动机制。

纵向上,随着人口形势走向复杂化和多样化,人口高质量发展的基本策略也呈现细致化趋势,对整体层面的人口预判与人口规划提出了更高要求。对此,中央应加快建立专门的领导小组,立足国家战略全局高度,统筹谋划人口高质量发展的总体战略、长期方针和政策框架,确保人口政策与经济、社会、资源环境等政策相联动,并从中央到地方层层建立由党政领导的相关协调机构^③,负责贯彻落实中央关于人口高质量发展的决策部署。各级政府要积极配合党中央执行人口高质量发展战略方针,将其融入地方发展总体规划,在资源分配、统筹协调、监督管理等方面推动人口精细治理的转型。为进一步提高政策制定的科学性和适应性及政策执行的协同性和有效性,还应通过定期召开联席会议等方式畅通信息反馈机制,加强央地之间的沟通协调与协作配合,形成推进人口高质量发展的纵向合力。

横向上,人口高质量发展涉及发改、公安、教育、卫健、民政、人力资源、社会保障等众多部门,不同部门按照各自的职责分工开展相应工作,在管理和服务的内容上也存在交集,常常导致治理过程中的合作困境。针对当前人口工作中部门职责交叉、沟通不畅等问题,应全面梳理并明确部门职责边界,积极探索构建跨部门的协调统筹机制,集聚发改、公安、民政、人社、住建等多职能部门的工作优势,促进部门间的信息共享和资源整合,优化职能配置和 workflows,搭建多维合作的治理体系,提高人口治理的系统性、协调性^④,形成部门间的整体合力。

通过在横向和纵向上建立人口高质量发展的组织协调机制和涵盖多责任主体的治理协同体系,我国将达成上下联动、左右协同的人口工作格局,推动人口高质量发展从“分治”走向“合治”,进一步提升人口治理与服务效能。

^①王晓峰、刘华伟《理解人口高质量发展:理论意蕴、支撑要素与实践路径》,《人口研究》2023年第5期,第46-58页。

^②沙勇《以全面深化改革促进人口高质量发展》,《唯实》2024年第8期,第10-14页。

^③习近平《以人口高质量发展支撑中国式现代化》,理论网, https://www.cnttheory.com/lltt/202411/t20241115_67829.html, 2025年1月7日访问。

^④刘天文《城乡多元共治:城中村流动人口治理的机制创新——基于广州市N街道的调查分析》,《城市学刊》2024年第1期,第75-82页。

(三) 社会合作与参与机制

与单一的人口数量调节不同,人口高质量发展因其内涵丰富、干预困难,有时党政部门并不能完全掌握特定人口群体的复杂情况,需要具备专业知识和工作经验的社会主体的参与。因此,人口高质量发展的精细治理除依靠党政主体之外还应强调社会力量,发挥“第三部门”和公民参与的重要作用,形成政府主导、社会协同、公众参与的治理格局。^①

其中,专业化的非政府组织和社会组织不仅能填补政府部门的职责空白,还能弥补社会发展资金与力量的不足,在一定程度上矫正“市场失灵”和“政府失灵”。在人口治理的动态过程中,政府应引导共青团、妇联、计生协、老龄协会等各类组织积极开展人口研究并参与人口政策方针制定,鼓励社区组织、慈善组织等社会力量介入政策宣传、法律援助、技能培训等人口服务。^②通过与社会组织联合,人口高质量发展将获得跨界治理的有效支持,实现多元主体间相互补位和多赢式人口治理目标。同时,公民是人口构成的基本单元,也是推进人口高质量发展的基本动力,要充分调动广大公民参与人口工作的积极性、主动性、创造性,引领其深入理解人口高质量发展理念的价值意义和实践要求。未来应借助听证会、座谈会、问卷调查等多种形式,拓宽公民参与人口高质量发展事业的基本渠道,使得公众能够便利地介入人口治理的决策过程和监督活动。政府也应广泛听取公众对人口政策与人口服务的意见和建议,提高政策的科学性、精准性和民主性,增强人口治理的透明度和公信力,使人民群众在参与和支持人口高质量发展中更有获得感。^③

基于充分的政社协同和公众参与,空间范围内的治理资源与力量得以整合,各类正式与非正式治理主体将有效联动,并与治理客体良性互动,形成针对人口高质量发展的多元共治新格局。

(四) 技术支撑与赋能机制

面对日益复杂的人口变动态势,科学技术是应对人口工作挑战的重要手段,通过前沿技术与人口治理的深度融合,可以更好地实现对人口高质量发展和人口精细治理的技术赋能。

一方面,大数据、云计算等信息化手段的运用能够突破传统的人口治理模式,在时空维度上重塑人口治理的体系架构、运行机制、工作流程。^④此前我国出生、入学、就业、婚姻、医疗、养老等一系列人口变动数据分散在不同职能部门的独立管理系统,造成了信息资源的巨大浪费,影响了人口统计信息的及时性和准确性。而大数据的出现与发展提供了整合信息资源、建立信息共享机制的可能性,借助大数据平台,各部门和组织能够协同完成信息收集、达成信息共享,从而全面、准确、及时地采集人口数据,打破部门间的信息壁垒,实现人口数据的互联互通,有效化解治理过程中的“信息孤岛”“治理盲区”“条块不畅”等问题。^⑤在总体层面,信息整合能够进一步形成实时变动的人口信息数据库,实现对人口的动态监控和数字化治理,为人口治理决策提供科学依据,突破治理过程中时间与空间的限制。

另一方面,人工智能等前沿科技创新可以有效提升人口服务的质量和效率,实现人口精细治理。随着经济社会发展和人口要素变化,人们对医疗、教育、养老等服务的需求也相应变动,依托科技创新开发更加智能化、便捷化的人口服务模式,能够满足人们多样化、多层次、多方面的需求,如基于互联网和智能设备的在线医疗、远程教育、老年健康管理等技术性人口服务。^⑥同时,人口群体的需求往往表现为个性化特征,传统的治理模式难以满足,需要采用先进的数据分析技术和人口预测模型,开发个性化的人口

①中共中央宣传部《习近平总书记系列重要讲话读本》,学习出版社2016年版,第225页。

②田天亮《透视人口高质量发展:目标定位、实现路径与理论创新》,《人口与经济》2024年第4期,第19-31页。

③习近平《以人口高质量发展支撑中国式现代化》,理论网, https://www.cntheory.com/lltt/202411/t20241115_67829.html, 2025年1月7日访问。

④唐皇凤《有效推进我国国家治理现代化的战略路径》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2016年第2期,第38-46页。

⑤王慧慧《大流动社会背景下流动人口治理逻辑与复合联动策略》,《求索》2020年第5期,第128-136页。

⑥刘心璇、胡守勇《人口高质量发展:命题依据、目标指向与实践路径》,《实事求是》2024年第5期,第47-54页。

治理方案,并据此提供针对性的人口服务,助力人口高质量发展。

四、实现人口高质量发展的治理路径选择

人口高质量发展是长期性、全局性的复杂议题,其治理路径不可能一蹴而就,应综合运用多种治理策略,稳定人口总量、优化人口结构、提升人口素质、促进合理分布、防范人口风险,以人口精细治理助力人口高质量发展。

第一,以生育弹性支持为基础,稳定未来人口总量。在低生育社会中,适度的生育水平是保障未来人力资本充裕的前提,也是支撑消费与科技创新的重要条件。尽管现阶段我国人口总量仍具有规模优势,劳动力供给充沛,超大规模的生产优势与市场优势将长期存在,但我国人口增长已经由正转负,且生育率的调整具有长期性、系统性,生育鼓励和支持政策真正作用于婚育行为转变又具有一定的滞后性。因此,需要为未来人口总量安全提前筹谋,以生育弹性支持为基础,提振民众生育意愿,努力推动生育率稳步回升到更替水平。^①

生育并不仅仅是“生”的问题,而是涉及生育、养育、教育、就业、社保、医疗、养老等多个环节,应基于子女成长的全周期,提高支持政策和激励机制的精准性与协同性,减轻育龄人群的后顾之忧。在生育阶段,注重优化生育体验,平衡育龄人群生育过程与职业工作的关系。围绕孕前、孕期、分娩、产后和儿童保健等生育环节,加大中央财政支持力度,提供价格低廉的普惠型生育服务,完善母婴设施建设及其规范管理。同时,以政策补贴或税收减免的形式,分担用人单位承担的生育成本,按照包含奖金、福利在内的“平均工资”标准,落实生育保险和生育津贴政策,强化其对参保女职工生育医疗费用、生育津贴待遇等的保障作用,并逐步提高女性职工产假期间的收入,使其与产前水平持平^②,维护劳动者的合法权益。在养育阶段,精养模式中不断飙升的生养和照料成本给家庭带来了巨大压力,需要加强养育支持政策与家庭发展政策的高效协同组合。不仅要依托双职工模式,推动普惠性学前教育向普惠性托幼服务延伸,支持用人单位办托、社区嵌入式托育、家庭托育点等多种服务类型发展公共托幼机构和儿童课外看护服务^③,还应对处于养育阶段的家庭给予适当的税收减免,多方降低家庭养育成本。此外,通过税收优惠、资质评定等方式,鼓励用人单位落实男女平等的婴幼儿照护休假制度,进一步强调父亲的养育责任,注重延长女性职称评聘考核期限,为有子女的男女职工提供同等的弹性工作制选择,避免女性作为生育主要责任人,受到就业挤压。^④在教育方面,卫健、教育部门要加大对公共托育机构和普惠托育体系建设的支持力度,完善对中小学放学时间、家庭作业布置等的有效监管,切实减轻父母的子女照料与课业辅导负担。加快提高教育公平水平,尤其是义务教育阶段的教育公平,普及家庭科学教养,减少家庭的教育焦虑和教育内卷。^⑤

降低生、养、教成本的组合性政策促进了生育意愿向生育行为的转化,但更为重要的是从根本上提振人们的生育意愿。当前我国社会存在多元且个性化的生育文化,对各类鼓励生育政策的效果产生了严重的抵消作用。针对这一问题,应持续关注社会文化演变对婚育行为的影响,在尊重个体及家庭选择的同时,通过深化性别平等、实现社会融合等路径,积极引导公共价值,避免过分渲染已婚已育群体的现实压力,降低未婚未育群体的预期焦虑,营造重视生育、鼓励生育、支持生育的社会舆论氛围,构建积极友好的婚育观念与文化,为改善生育水平夯实环境基础,真正激发育龄人群的生育潜能。^⑥

①穆光宗等《试论人口高质量发展》,《扬州大学学报(人文社会科学版)》2023年第5期,第66-75页。

②易信《以人口高质量发展支撑中国式现代化的理论逻辑、现实要求和政策建议》,《经济纵横》2024年第9期,第48-56页。

③杨晓奇《重视人口年龄结构问题推动人口高质量发展》,《人口与健康》2024年第8期,第13-15页。

④王晓峰、刘华伟《理解人口高质量发展:理论意蕴、支撑要素与实践路径》,《人口研究》2023年第5期,第46-58页。

⑤沙勇《以全面深化改革促进人口高质量发展》,《唯实》2024年第8期,第10-14页。

⑥刘厚莲《认识和把握人口高质量发展的科学内涵》,《人口与健康》2023年第6期,第16-18页。

第二,以存量劳动力资源为锚点,应对人口结构性压力。现阶段我国人口结构性压力主要表现为人口老龄化的冲击,21世纪中叶我国老年人口将达到5.2亿人,占比超过40%。^①积极应对人口老龄化需从全年龄段通盘考虑,尤其要采取综合措施激活存量劳动力资源,增加劳动力的有效供给,促进人口和经济社会发展的良性互动。

一方面,我国劳动就业模式和劳动力供求关系已发生深刻变化,产业转型和科技革命正在重构劳动就业市场,就业模式多元化和层叠化凸显,出现人力资源供给与岗位需求不匹配、技术发展导致职业替代等就业问题,就业资源短缺与过剩并存。在这一背景下,应立足就业优先的基本立场,强化财政、货币、金融、投资、产业、消费等政策的就业促进作用,建立健全人力资源培训体系,优化人才培养、评价、激励机制,加快实现现有劳动年龄人口的高质量充分就业,提高人力资源的利用率。全面清理各类就业限制性政策,健全覆盖城乡的就业公共服务体系,增强劳动力市场的包容性,提高劳动者与企业之间的供需匹配效率,并鼓励劳动者在数字经济、智能制造、新型城镇化、乡村振兴等领域自主创业。^②同时,互联网和新技术的普及不断创造出新的经济活动和消费场景,这些技术红利正在重塑传统劳动力市场,吸纳因经济增长放缓造成的就业压力,并催生出零工经济等非正式就业,亟待健全相关法律法规,加强对灵活就业和新就业形态劳动者的权益保障。^③

另一方面,积极开发和利用低龄老年人力资源,布局银龄人才战略。现阶段我国老年人群体以低龄老人为主,且其中绝大多数身体素质较好、具有一定经济基础且愿意继续在生产劳动和社会参与中创造更多价值。针对当前低龄老年群体就业意愿与健康状况不断提升的现实情况,应消除年龄歧视,营造友好的老年就业环境,畅通老年人参与社会服务和经济活动的信息渠道,鼓励老年人从事劳动生产、社会公益、社区服务等活动,并依托终身学习和职业培训体系,为高龄劳动者提供技能培训和就业指导,实现提高劳动年龄人口就业率目标向提高总人口就业率目标的过渡。^④同时,我国退休年龄相比于发达国家较早,针对人口老龄化的现实情况,我国已开始渐进推行延迟退休政策,逐步延迟法定退休年龄。未来应及时出台与延迟退休相关的兜底措施和配套政策,借助国家财政和税收支持等手段鼓励企业聘用老年人口从事力所能及的工作,并实行更加灵活的用工管理制度,保障老年劳动者的劳动权益。

第三,以教育和健康事业为抓手,持续提升多层次人口素质。自义务教育普及与高等教育扩招以来,我国已成为世界范围内的教育大国,新增劳动力平均受教育年限达14年,接受高等教育的人口超过2.4亿人。^⑤然而,教育大国尚未转化为教育强国,《中国人力资本报告2024》指出,我国质量维度的人力资本指标上升相对缓慢,1988年,一个平均教育程度的劳动力相当于1.03个小学教育程度的劳动力,2020年相当于1.40个小学程度的劳动力。^⑥既往以劳动力数量为优势的人口条件,难以有效培育以生产者、生产资料、生产对象及其优化组合为基本内涵,以创新推动全要素生产率提升为核心标志的新质生产力^⑦,尤其是基础研究领域和制造业领域的高精尖人才缺乏,成为制约我国创新能力提升的关键障碍,未来应加快推动我国人口科学文化素质从数量向质量转化,并进一步与劳动技能水平和国家发展战略相衔接。具

①原新《中国老龄化前所未见,年轻人尽早准备》,界面新闻, <https://www.jiemian.com/article/11402168.html>, 2025年1月7日访问。

②杨晓奇《重视人口年龄结构问题推动人口高质量发展》,《人口与健康》2024年第8期,第13-15页。

③习近平《以人口高质量发展支撑中国式现代化》,理论网, https://www.cntheory.com/lltt/202411/t20241115_67829.html, 2025年1月7日访问。

④陈友华、孙永健《中国式现代化视域下的人口高质量发展研究》,《中国特色社会主义研究》2023年第5期,第5-16页。

⑤经济日报《高等教育助力劳动力素质升级》,中华人民共和国中央人民政府, https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202307/content_6890406.htm, 2025年1月7日访问。

⑥人力资本与劳动经济研究中心《中国人力资本报告2024发布》,人力资本与劳动经济研究中心, <https://humancapital.cufe.edu.cn/info/1146/2113.htm>, 2025年1月7日访问。

⑦沙勇《以全面深化改革促进人口高质量发展》,《唯实》2024年第8期,第10-14页。

体而言,应更加注重教育资源的公平分配和均衡发展,缩小师资力量和硬件设施的城乡、区域、校际、群体差距,有层次地发展学前教育、义务教育、高中教育、职业教育、高等教育、继续教育、终身教育,形成一体化、多元化的教育发展格局。在早期教育和义务教育阶段,着手建设0-3岁婴幼儿早教的公共服务体系,并在响应“教育双减”政策的前提下,持续提高义务教育质量,加强素质教育,培养青少年的创新精神和实践能力。在职业教育阶段,根据区域产业链发展和产业结构变化趋势,深化产教融合、校企合作的培训体系,实现人力资源的高效转化。^①在高等教育阶段,优化学科专业结构和人才培养方案,动态调整学科与专业设置,加强与国家战略需求的对接^②,考虑到劳动力市场中专业知识技能与岗位需求不匹配的问题,高校也应加强与企业合作,建立产学研一体化人才培养机制,培养更多适应生产需要的高素质劳动力。^③此外,针对我国人口平均寿命持续增长、老年人口退休阶段延长的基本态势,应强化终身教育理念,加快建立从劳动预备到创业就业、转岗升职全过程的终身培训体系,有序发展社区学习点、地区性老年大学等老年教育体系,形成覆盖全生命周期的人力资本投资。

而良好的身心健康是一切社会行为和经济活动的基础,应坚持以预防为主、治疗为辅的健康理念,在有限医疗资源的情况下,有效提高我国人口的总体健康水平。注重对人口生命早期的健康投资,综合防治出生缺陷,持续改善妇幼保健水平,夯实健康人力资本基础。深化医疗卫生体制改革,均衡大城市和中小城市、城市和农村之间的医疗资源布局,完善以基层医疗卫生机构为基础的分级诊疗制度,提高我国医疗卫生服务网络的广度和深度。^④在此基础上,进一步加强健康教育和宣传,积极推广健康行为与保健知识,倡导健康生活方式和持续健康管理,切实增强公民的健康意识与健康素养,降低疾病负担,提高人口健康预期寿命。^⑤不容忽视的是,随着社会发展变迁与民众心态嬗变,心理健康问题日益普遍,对此,应提供多种形式的心理健康服务,提高心理咨询中心、精神慰藉支持热线等专业资源的可及性,及时预防和治疗心理健康问题。同时加快构建多层次的心理服务和治疗体系,包括基层的社区心理健康服务、公立医院的心理咨询诊室以及专业的心理治疗机构等,全方位保障人口的心理健康素质。^⑥

第四,以权益公平保障为前提,促进人口合理分布与社会融合。随着我国从乡土中国转为流动中国,有序的人口流迁与合理的人口分布已成为人口高质量发展的必由之路。而人口流迁的背后是城乡和区域发展不平衡的事实,为应对区域人口增减分化、促进人口合理分布,要加快实现城乡融合和区域协调发展,并在此过程中保障流迁人口的基本权益。一方面,提高流迁人口的社会融合程度、环境适应水平和协同发展能力,实现流动人口自身的高质量发展。现阶段绝大部分流动人口长期游走于城乡之间,不具备实现完全市民化的能力^⑦,应在深化户籍制度改革的基础上,消除阻碍人口流动的编制、行业、年龄等隐性壁垒,建立以人口迁移流动为依据的公共资源动态配置机制,以及人员编制、土地供应、财政转移支付、公共服务等与人口增减挂钩的机制^⑧,从住房、教育、医疗等方面真正解决流动人口的城市融入和市民待遇,实现常住人口公共服务均等覆盖以及相关公共服务“随人走”,使流动人口在流入地能够公平公正地享受各种社会福利,促进流动人口的社会融合。

①宋健《高质量发展视域下的中国人口均衡发展》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2024年第2期,第55-62页。

②习近平《以人口高质量发展支撑中国式现代化》,理论网, https://www.cntheory.com/lltt/202411/t20241115_67829.html, 2025年1月7日访问。

③刘心璇、胡守勇《人口高质量发展:命题依据、目标指向与实践路径》,《实事求是》2024年第5期,第47-54页。

④王晓峰、刘华伟《理解人口高质量发展:理论意蕴、支撑要素与实践路径》,《人口研究》2023年第5期,第46-58页。

⑤刘厚莲《认识和把握人口高质量发展的科学内涵》,《人口与健康》2023年第6期,第16-18页。

⑥易信《以人口高质量发展支撑中国式现代化的理论逻辑、现实要求和政策建议》,《经济纵横》2024年第9期,第48-56页。

⑦穆光宗等《试论人口高质量发展》,《扬州大学学报(人文社会科学版)》2023年第5期,第66-75页。

⑧习近平《以人口高质量发展支撑中国式现代化》,理论网, https://www.cntheory.com/lltt/202411/t20241115_67829.html, 2025年1月7日访问。

另一方面,提高人口迁移与区域发展的匹配程度,以流动人口的高质量发展赋能区域高质量发展。人口迁移流动作为劳动力的自发配置和消费群体的空间重构,对国家整体经济增长和区域经济结构变迁产生重要影响。现阶段我国劳动力重点向华北、华东、华南地区集聚,部分中西部省份和东北地区人才外流严重,而大城市的虹吸效应使得大量农村人口向城市聚集,进一步加大了城乡间的人才失衡。^①随着我国人口正增长和人口负增长地区交错,未来区域间增减分化可能进一步加大,亟待明确区域定位的条件下,对人口流动与分布采取合理的调控与引导策略,使最合适的人在最合适的区域发展。结合一系列区域建设和城乡融合的国家战略安排,根据城乡和地区间的资源禀赋差异和人口发展需求,加快实施主体功能区战略。以中心城市和城市群为主体,发挥大城市的辐射作用与小城镇的承接作用,推动大中小城市和小城镇协调发展,引导人口向中小城市和城镇适度集聚。优化乡村地区人才吸引与人才发展支持政策,加大对回乡回流劳动力的财政补贴与政策支持,建立健全城乡人才合作交流与对口支援机制,实现城乡协调发展。^②以产业布局和政策激励吸引部分人口向中部地区、西部地区和东北地区迁移,使人口分布与区域经济结构、产业发展和基础设施相适应,确保人口资源合理配置、高效利用,塑造区域协调发展新格局。

第五,以“大人口观”为指导,防范人口安全风险,协调人口与经济社会关系。人口要素是开放而非封闭系统,人口数量、素质、分布和结构等要素的变动不单是人口发展议题,也与国家政治安全、国防地缘安全、经济社会安全、文化意识形态安全等相互交织。^③“大人口观”强调,人口安全是人口高质量发展的底线要求,要密切关注人口与外部各要素的动态关系,将人口安全纳入国家总体安全范畴加以谋划,妥善应对人口安全风险,实现人口系统内部及其与外部环境的均衡发展。^④然而,当今人口安全风险不断复杂化,从人口领域、实体领域向虚拟空间等非实体领域拓展,化解人口安全风险是一项长期性、复杂性、系统性的战略工程^⑤,应通过顶层设计构建整体性政策框架,将维护人口安全贯穿于人口高质量发展的全过程,系统谋划人口工作的协调机制和应急管理机制,并加强与其他相关政策的互动配合,推动人口与财政、货币、就业、产业、投资、消费、生态、区域等政策形成系统集成效应,形成人口高质量发展时期的整体性安全策略。此外,人口安全风险的预判需要科学有力的技术支持,未来应统筹规划全国统一的人口服务管理平台,建立健全人口的预测预警和动态反馈体系。^⑥依托大数据、云计算、物联网、人工智能等新型数字技术,以行政区划为单位,实时监测人口数量、结构、分布、素质等关键指标的变动趋势,并通过多方案的人口预测以及多阶段的模拟仿真,及时发现潜在的人口安全风险,为人口长期均衡发展及其与经济、社会、资源、环境的协调可持续提供制度保障。^⑦

五、结语

面对以增速放缓、结构失衡、少子老龄化、区域增减分化为特征的人口变动新趋势,党中央主动认识、适应这一人口发展新常态,提出着力提高人口整体素质,努力保持适度生育水平和人口规模,加快塑造素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理的现代化人力资源,形成了人口高质量发展的重要战略目标。从

^①陆杰华、冯雨欣《适变与应变“十五五”时期人口发展规划的新格局、新挑战及其实践路径》,《河北学刊》2025年第1期,第130-139页。

^②任远《城乡整体发展和实现共同富裕:论中国城镇化发展的道路》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2022年第4期,第1-9页。

^③贺丹、刘中一《从人口安全视角完善中国人口发展战略的再思考》,《人口研究》2023年第2期,第39-47页。

^{④⑥}习近平《以人口高质量发展支撑中国式现代化》,理论网,https://www.cntheory.com/lilt/202411/t20241115_67829.html,2025年1月7日访问。

^⑤刘厚莲《认识和把握人口高质量发展的科学内涵》,《人口与健康》2023年第6期,第16-18页。

^⑦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,第7-13页。

人口变动规律和我国人口现状来看,人口高质量发展既是对当前人口问题和未来人口发展态势的科学分析,也是对我国人口战略思想和政策实践的深刻总结。^①

然而,人口要素是长变量、慢变量,人口高质量发展也是复杂的多维系统。传统的人口统一管理模式难以回应人口高质量发展的全面要求,此时需要立足人口发展的新形势、新情况、新特征,推动人口工作从统一管理转为精细治理,依托政策创新与评估机制、组织协同与联动机制、社会合作与参与机制、技术支撑与赋能机制,合理有效地整合各类资源,构建全民共建共治共享的人口治理新格局。在人口精细治理的框架下,生育弹性支持将进一步细化延伸,存量劳动力资源将被有效激活,人口健康和教育素质将稳步提升并转化为生产效能,有序的流迁人口将形成合理的分布形态,人口安全亦将得到长效保障,从而形成人口总量势能、结构红利和素质资本叠加的中国优势^②,以及人口与经济社会、资源环境的协调可持续互动,这不仅是人口高质量发展的内在要求,也是人口精细治理的本质所在。

总结而言,在人口新常态和经济新常态的背景下,人口要素变动将不断与人口治理转型共生且互构,人口精细治理的机制与路径也不仅仅是人口高质量发展的重要抓手,更是社会治理体系变迁和经济高质量发展的必然要求。通过人口精细治理系统性重塑人口工作格局、整体性重建人口政策体系,我国将加快实现人口领域的全面深化改革和人口高质量发展的战略目标,推动人口要素与中国式现代化建设相适应、相协同。

[责任编辑: 倚 楼]

From Unified Management to Refined Governance: Mechanisms and Paths for Achieving High-quality Population Development

LU Jie-hua GU Yu-chen

(Center for Sociological Research and Development of China, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: China has entered a new normal of population development characterized by persistently low fertility, rapid aging, and unbalanced regional development, and the traditional unified population management cannot be sustained. In order to accelerate the realization of high-quality population development and its positive interaction with the economy and society, it is urgent to promote population work from unified management to refined governance. In terms of governance mechanism, refined governance is based on policy innovation and evaluation mechanism, organizational coordination and linkage mechanism, social cooperation and participation mechanism, technical support and empowerment mechanism, forming a new mechanism system of multi-subject participation, multi-unit linkage, multi-dimensional cooperation and multi-level governance. In terms of governance path, refined governance relies on a combination of strategies such as flexible reproductive support, activating labor force, improving health and education, guiding orderly migration, and preventing population security risks, so as to accurately respond to the target needs of high-quality population development.

Key words: high-quality population development; population management; population governance; refined governance

^①陈卫民、张奇《人口高质量发展的科学内涵与实践意义》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2024年第5期,第72-82页。

^②彭希哲、宋靓璐《加快形成人口总量、结构、素质叠加优势》,光明日报, https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2023-05/29/nw.D1110000gmrb_20230529_3-10.htm, 2025年1月9日访问。