

新时代新思考

· 健全人口发展支持和服务体系 ·

[编者按]面对当前中国人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化等明显趋势性特征的新形势,习近平在2023年5月5日主持召开的二十届中央财经委员会第一次会议上高屋建瓴地提出,完善新时代人口发展战略,以人口高质量发展支撑中国式现代化。中共二十届三中全会站在中国式现代化建设征程的新起点上,对健全人口发展支持和服务体系再次作出重大部署。为此,本期“健全人口发展支持和服务体系”专栏约请陆杰华、朱荟两位学者从理论和实践的层面探讨与人口高质量发展支撑中国式现代化相关的重大议题。

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

陆杰华,冯雨欣

[摘要]“十五五”时期是中国基本实现社会主义现代化承上启下的关键时期,同时也是人口发展深度转型的重要节点。“十五五”人口发展规划的制定必须准确识别人口规模、结构、素质、分布等要素呈现的趋势性变化,及时把握当前人口发展的潜在机遇和堵点难点,根据人口发展新格局适时调整应变思路,不断推进人口自身均衡发展,以及人口与经济社会、资源环境的协调发展。从长远来看,人口发展规划的制定还需要纵向锚定人口高质量发展的战略目标,形成应对未来人口发展新变化的超前预案。

[关键词]“十五五”;人口发展规划;人口高质量发展;适变与应变

[基金项目]2024年度国家社会科学基金重点项目“从人口发展新常态到人口高质量发展的引领机制与实现路径研究”(24ARK001)

[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,社会学系教授、博士生导师;冯雨欣,北京大学社会学系在读博士生。

[中图分类号]C92-0 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2025)01-0130-10 [收稿日期]2024-08-03

“十五五”时期是中国迈向2035年,实现社会主义现代化强国远景目标的蓄势关键期,也是接续“十四五”,统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,在“黑天鹅”和“灰犀牛”频发的不确定性中,识变、应变、求变,力求把握中国前进之路确定性的战略机遇期。进入21世纪以来,中国人口发展面临从数量压力到结构挑战的历史性转变^①，“十四五”期间人口峰值提前到来,人口负增长以及人口结构少子化、老龄化、区域人口增减分化将成为中国未来一个阶段常态化的基本国情^②。人口因素势大力沉,是典型的“灰犀牛”^③,不断牵引经济社会形态发生整体性变动,对中国式现代化征程形成诸多持续挑战。

为应对人口变化对国家发展全局带来的冲击和影响,党和国家历来高度重视人口发展战略的优化、调整,

①贺丹:《中国人口展望(2018)——从数量压力到结构挑战》,北京:中国人口出版社,2018年,第1页。

②原新、范文清:《人口负增长与老龄化交汇时代的形势与应对》,《南开学报(哲学社会科学版)》2022年第6期。

③任泽平、白学松:《大国人口:少子老龄化时代的新挑战与新机遇》,北京:中信出版社,2024年,第1页。

基本形成了着眼人口规模、结构、素质、分布等综合视角,涵盖生育、教育、养老与提高人力资本存量等多个方位的战略格局^①;并锚定人口深度转型期的问题与挑战,超前制定了2016—2030年中长期的《国家人口发展规划》,提出到2030年“人口自身均衡发展的态势基本形成,人口与经济社会、资源环境的协调程度进一步提高”的阶段性目标。^②在此基础上,还有必要进一步将人口发展纳入“十五五”总体规划、专项规划和区域规划的规划体系中,这既是出于“以人口高质量发展支撑中国式现代化”,“以系统观念统筹谋划人口问题”^③,超前应对人口发展趋势,化被动为主动、化危机为转机的战略考量,同时也是为了有针对性地击破人口发展不同阶段的矛盾和风险^④,确保人口发展中长期战略和短期策略的协同性、一致性、连续性和灵活性,提高人口发展战略规划的科学性、前瞻性和有效性。

时值“十四五”规划收官和“十五五”规划预研编制的转承阶段,本研究紧扣推进中国式现代化的时代命题,基于当前人口发展的内在规律和可能趋势,聚焦人口发展的潜在机遇和堵点难点,提出当前阶段人口发展“适变”与“应变”的关键路径,以期提供“十五五”人口发展规划的前瞻性研究。

一、准确识变:“十五五”期间人口发展面向的新格局

人口发展具有很强的时代特征和内在演变规律。^⑤通过分析人口发展内在动力和外部条件的变化,有助于把握当前及今后一个阶段的人口发展趋势,为制定和实施“十五五”人口发展规划奠定基础。

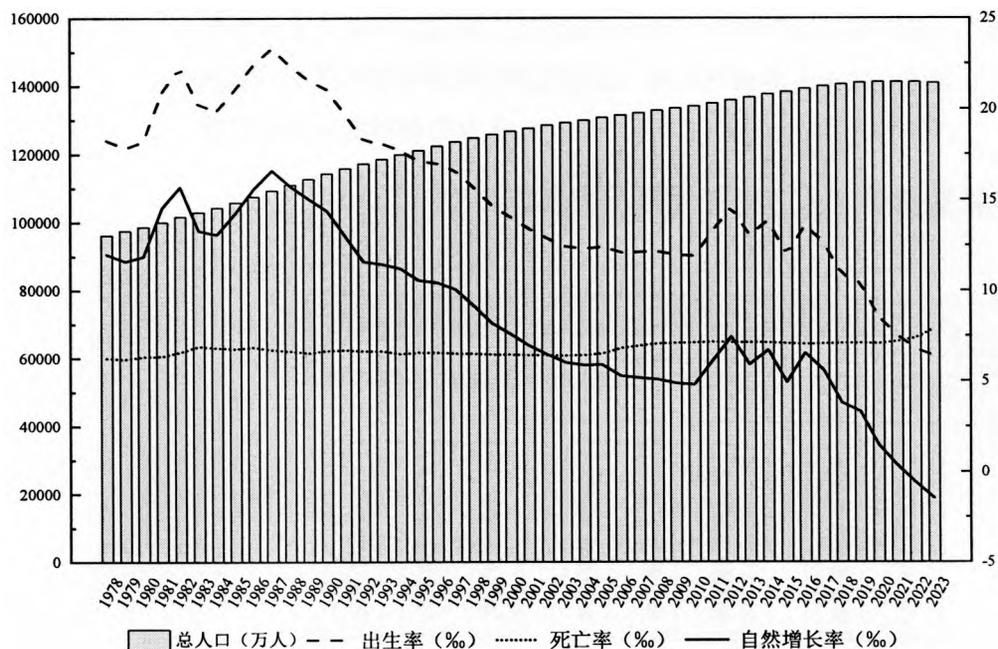


图1 1978—2023年中国人口总量、出生率、死亡率、自然增长率变化趋势

数据来源:《中国统计年鉴2024》。

(一)人口总量增长由正转负

学术界普遍认为,中国总和生育率在1990年代初期已经降至更替水平以下并持续维持在低位^⑥,自此人口负增长的惯性不断累积^⑦,中国人口发展进入转折的关键时期。图1呈现了1978—2023年中国人口总量、出生率、死亡率、自然增长率的变化趋势。图1显示,自2017年以来,中国人口出生率骤然下跌,同时伴随生

①陆杰华:《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。

②国务院:《国家人口发展规划(2016—2030年)》, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2017-01/25/content_5163309.htm。

③新华社:《习近平主持召开二十届中央财经委员会第一次会议》, https://www.gov.cn/yaowen/2023-05/05/content_5754275.htm。

④郭志刚:《加快确立中国人口发展战略的长期目标》,《中国党政干部论坛》2020年第2期。

⑤国务院发展研究中心课题组:《认识人口基本演变规律促进我国人口长期均衡发展》,《管理世界》2022年第1期。

⑥郭志刚:《对中国1990年代生育水平的分析与讨论》,《人口研究》2004年第2期。

⑦王丰等:《21世纪中国人口负增长惯性初探》,《人口研究》2008年第6期。

育高峰人口不断走向衰老和死亡,人口净增长数量开始下降,长期累积的人口负增长势能进一步释放。2021年,中国人口总量峰值比预期提前到来,此后人口增长由正转负,2022年、2023年的人口自然增长率分别降至 -0.60% 和 -1.48% 。相比于其他国家,中国人口负增长呈现“进入早、发展快、程度深、回弹慢”的明显特点^①,而且总和生育率在刚迈入负增长门槛时就已经触及1.08的极低水平^②,由此预示中国人口总量仍将在较长时间内保持下降^③。

(二)人口结构性矛盾持续加剧

中国当前人口的结构性矛盾突出表现为劳动年龄人口数量下降和少子、老龄化趋势加深。图2显示,中国劳动年龄人口的负增长趋势比总人口负增长更早到来,于2014年首次出现负增长,至2023年下降至96228万人,占人口总量的68.3%,预计这一数值在“十五五”期间不会出现大幅度的上升。随着劳动年龄人口数量的减少,劳动力市场的供求矛盾得到一定程度的改善,但与此同时结构性矛盾愈发突出,企业“招工难”与大学生“就业难”的情况并存^④,农、林、牧、渔业,交通运输、仓储和邮政业以及信息传输、软件和信息技术服务业存在劳动力配置不足,而水利、环境和公共设施管理业,教育、公共管理、社会保障和社会组织行业则存在劳动力严重过剩的状态^⑤。

就少子、老龄化趋势而言,2023年,中国出生人口数降至902万人,比2016年减少了884万人,生育堆积效应逐渐衰退,0—14岁人口占总人口的比重呈持续下降态势。虽然中国出生人口数和少儿人口比重受生育政策调整的影响在短期内出现了一定程度的回升,但从长期来看,随着育龄女性规模减少和生育意愿下降,中国少子化状态并不会发生实质性转变(详见图2)。同时,随着1950年代和1960年代生育高峰期的出生人口陆续步入老年,人口老龄化趋势不断加剧,呈现出规模大、程度深、增速快和高龄化的显著特征。2011—2023年,中国65岁及以上老年人口比重年均提高0.5个百分点,比1982—2010年的0.14提高了3倍以上。2023年,65岁及以上老年人口比重已达到15.4%,标志着中国由轻度老龄化社会步入中度老龄化社会。

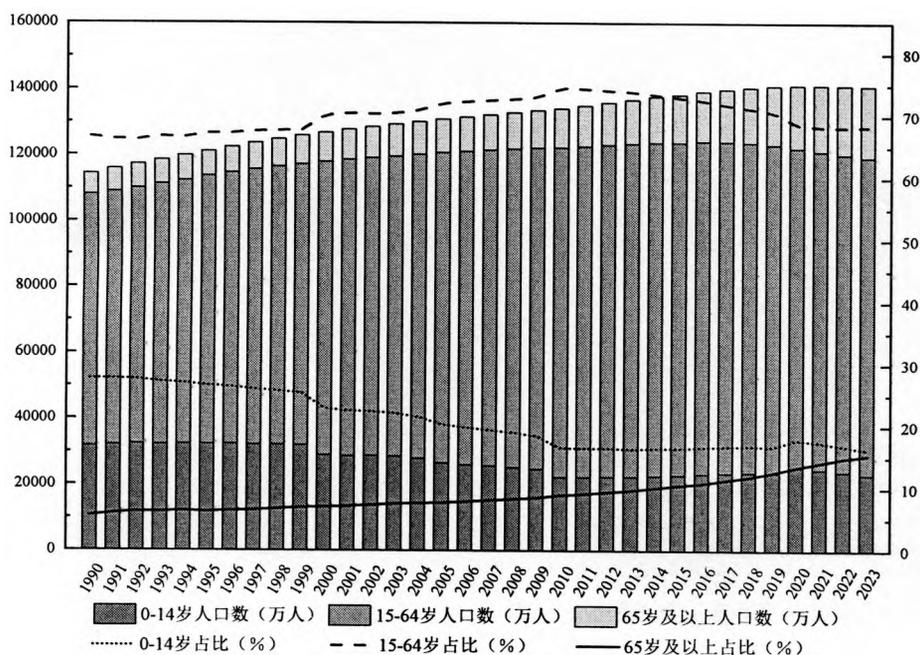


图2 1990—2023年中国人口年龄结构变化趋势

数据来源:《中国统计年鉴2024》。

- ①陶涛等:《世界人口负增长:特征、趋势和应对》,《人口研究》2020年第4期。
 ②翟振武、金光照:《中国人口负增长:特征、挑战与应对》,《社会科学文摘》2023年第7期。
 ③国务院发展研究中心:《中国人口高质量发展战略研究》,《中国经济报告》2024年第2期。
 ④张车伟:《当前劳动力市场的结构性矛盾及其经济学分析》,《经济学动态》2008年第3期。
 ⑤滕蔓洲等:《中国劳动力市场的结构性矛盾》,《调研世界》2024年第9期。

(三) 人口素质全面提高

中国人口素质在教育和健康方面取得了显著提升。首先,大规模投资教育的积极效应逐渐显现,人口教育素养大幅提升。据统计,2023年,中国劳动年龄人口的平均受教育年限已经达到11.05年,新增劳动力平均受教育年限为14年,劳动年龄人口中接受过高等教育的人口达到2.5亿人^①,教育水平的提高有利于弥补劳动力减少的不良影响,使人力资本存量得以巩固和提升。

其次,健康是人力资本中另一个极其重要的变量。中国医疗卫生服务体系建设扎实推进,人口平均预期寿命得到极大提升,由2000年的71.3岁提高至2023年的78.6岁^②,并可能在2030年之后达到80岁^③。但值得注意的是,在人口寿命提高的同时也会带来“胜利的成本”,高龄老人带病期或不健康期的延长将带来沉重的照料负担。根据学者预测,中国整体而言健康寿命与预期寿命同步提高,老年人口的健康期趋于拓展而不健康期趋于压缩,但在吉林、内蒙古等少数省份存在预期寿命提高的同时健康压缩的情况^④。

(四) 城镇化水平稳步提高

中国的城镇化进程自“十三五”以来进入“城镇化加速期后半程”,并逐渐向“城镇化成熟期”过渡^⑤。从常住人口的城镇化水平来看,2023年中国城镇化率为66.16%,已达到“十四五”规划的预期目标;从长期来看,中国城镇化的动力仍然强劲,将继续向75%~80%的峰值靠近。快速的城镇化有力支撑了中国经济的快速增长,同时也是迈向中国式现代化的重要标志^⑥。但随着城镇化进程走向下半场,“推进以人为核心的新型城镇化”作为主要战略部署被纳入政策文件,意味着未来城镇化建设更加强调公平性、均衡性、包容性和持续性^⑦,需要以促进人的全面发展和实现人的现代化为着力点,坚持城乡融合发展,不断实现工业化、信息化、城镇化、农业现代化^⑧。

(五) 区域人口格局差异明显

首先,区域人口增减分化是中国现阶段区域人口格局的显著特征。图3根据人口自然增长率由大到小依次呈现了2023年31个省、市、自治区人口总量、出生率、死亡率和自然增长率的相关数据。其中,西藏、宁夏、贵州三个省份出生率大于10‰,黑龙江、吉林、上海出生率最低;各省市间死亡率差别不大,共八个省市出生率高于死亡率,尚未进入人口负增长阶段。有研究曾预测,中国各省、市、自治区分为四个波次陆续进入人口负增长时代^⑨。至2023年,中国已有23个省份先后步入负增长,人口负增长在省级地理区位上呈现初期萌芽、逐步推进和潜在加速的空间格局^⑩。

其次,中国是一个高流动性的人口社会,人口流动的规模、方向、人口结构等都直接作用于区域人口格局^⑪。从规模来看,根据第七次全国人口普查公报,2020年,全国流动人口数量达37582万人,占人口总量的26.04%。其中,跨省流动人口为12484万人,省内流动人口为25098万人;从方向来看,南方、东部地区以及核心城市、都市圈和城市群集聚效应明显,人口流动出现了向中西部省会大城市回流的新动向,随着中西部产业发展步伐加快,这一反流现象将日趋明显。从人口结构来看,中国流动人口主要以青年劳动年龄人口为主,这进一步加剧了各省、市、自治区人口年龄结构的差异。图4表明,中国人口老龄化程度最高的省市分别是辽宁、上海、重庆、黑龙江、吉林、四川和江苏。其中,东北三省和川渝两地都是大规模的人口流出地。相比之下,

①新华社:《75年来我国国民文化素质全面提升》, <https://app.xinhuanet.com/news/article.html?articleId=78e1af57bc42b9407db4691673fffe4c>。

②新华社:《75年来我国人民健康水平稳步提高》, <http://www.xinhuanet.com/20240925/d5fd9245d53643c9808662200678effb/c.html>。

③United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2024.

④乔晓春:《全国及各省份老年健康预期寿命变化及差异比较》,《人口与经济》2023年第5期。

⑤冯明:《基于“十五五”时期工业化、城镇化、人口结构重大变化的前瞻性研究》,《中央社会主义学院学报》2024年第5期。

⑥陆杰华、韦晓丹:《以人为核心的新型城镇化战略内涵、障碍与应对》,《北京社会科学》2023年第7期。

⑦洪晗等:《中国式现代化背景下的新型城镇化:概念辨析、现实困境和突破路径》,《区域经济评论》2024年第2期。

⑧王英男、董啸楠:《着力推进以人为核心的新型城镇化的理论内涵、特征及实现路径探赜》,《农业经济》2024年第9期。

⑨李建新、刘瑞平:《我国省际人口负增长趋势的差异性分析》,《人口学刊》2020年第6期。

⑩朱荟、陆杰华:《人口负增长的世界性现象与中国式应对》,《山东女子学院学报》2023年第4期。

⑪王利伟:《从七普数据看我国区域格局变化特征及趋势》,《中国软科学》2023年第12期。

广东省常住人口中有大量省外年轻务工人员,因此老年人口占比相对较低。从劳动年龄人口占比来看,黑龙江、北京、广东、浙江等省份 15—64 岁人口占比较大,总抚养比相对较低,仍然占据一定的人口红利,但黑龙江 0—14 岁人口占比偏低,仍需密切关注其人口结构的趋势变化。

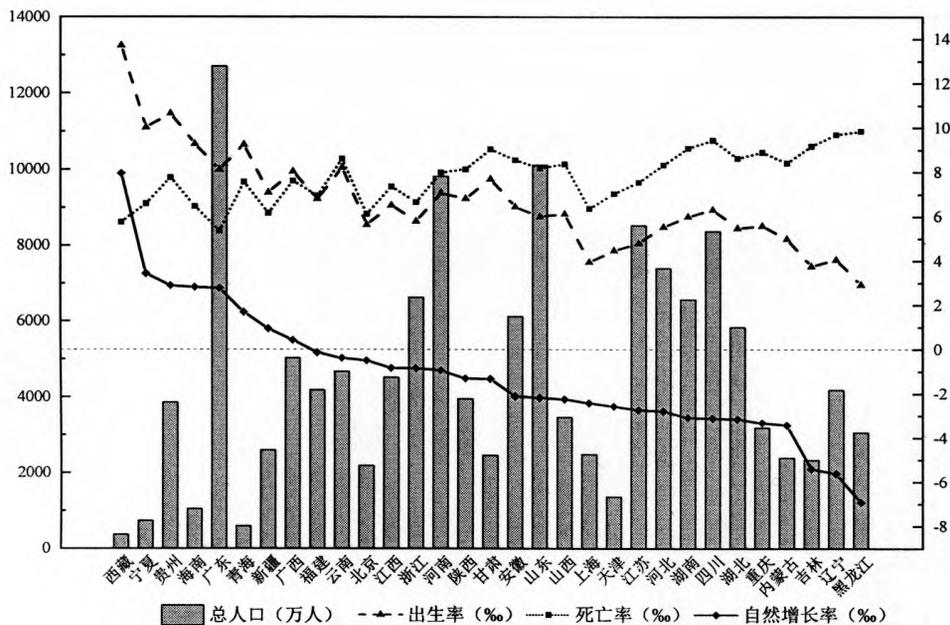


图3 2023年各省、市、自治区人口总量、出生率、死亡率和自然增长率对比

数据来源:《中国统计年鉴 2024》。

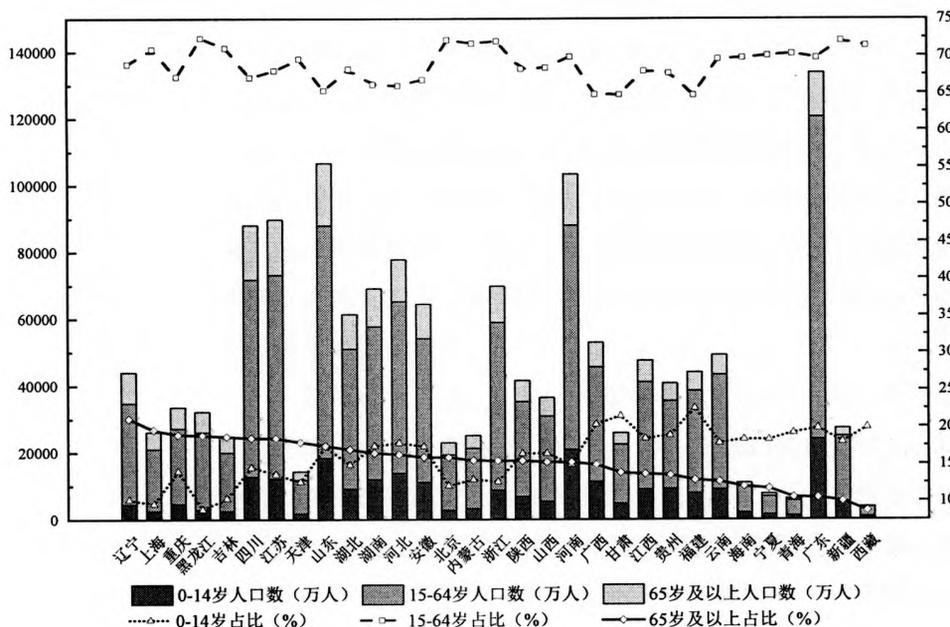


图4 2023年各省、市、自治区人口年龄结构对比

数据来源:《中国统计年鉴 2024》。

(六) 家庭结构和婚姻模式呈现新特征

家庭是社会的细胞,也是决定社会形态的基础单元。在现代化转型过程中,中国家庭结构呈现规模小型化、代数扁平化、逆核心化、非传统化和多元化的显著特征。^① 根据《中国统计年鉴 2024》,2023 年,中国

^①宋健、陈文琪:《中国家庭结构变迁研究的共识与分歧》,《青年探索》2024 年第 4 期;王磊:《中国家庭结构变动趋势、问题与对策研究》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2024 年第 4 期。

平均家庭户规模降至 2.8 人/户,单人户和二人户占比分别上升至 17.84%、23.44%,小家庭逐渐成为占据主流地位的家庭形态。婚姻方面,中国平均结婚年龄继续推迟,未来 15—20 年中国男性将过渡到晚婚、不婚模式,而女性更可能保持晚婚、普婚模式^①,婚姻模式的变化将对生育率水平带来进度效应,并对社会形态构成挑战。

(七)人口公共政策蕴含新变化

为适度提升生育水平、缓和人口负增长和人口结构性矛盾,降低经济增长、社会保障、社会发展等领域的潜在风险,中国在“十四五”期间加速出台了一系列人口公共政策。首先,2021 年,中国进一步出台“三孩”政策^②,并加速推动生育政策从生育限制的社会管理向生育支持的公共服务转变^③。其次,自 2013 年中央文件首次提出渐进式延迟退休的十年后,在 2024 年发布关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定,将“自愿、弹性”列为延迟退休原则,以期缓解老龄化社会的扶养压力,平衡代际关系,推动人力资源的有效利用。此外,各地在大力推进婚俗改革,引导抵制高价彩礼等婚俗陋习的同时,积极培育新型婚育文化,由此对传统婚姻制度形成全方位挑战。

二、主动应变:“十五五”时期人口发展规划面临的新挑战

目前,中国逐步探索形成了包括“建立生育支持政策体系”“实施积极应对人口老龄化国家战略”“推进以人为核心的新型城镇化建设”等内容在内的丰富的人口发展规划实践体系。既有人口发展战略规划构造出的具体条件在对人口要素施加影响的同时,也呈现出一些深层次的挑战。对此深入研究,把握战略机遇期,主动应对人口发展的阶段性问题是进一步优化人口发展战略、科学制定“十五五”人口发展规划的应有之义。

(一)人口负增长趋势或将难以逆转

如前所述,人口负增长形塑于出生、死亡、分布与迁移流动等人口动态过程之中,是人口发展客观规律的表现。随着死亡率水平趋于稳定,生育率水平持续走低且提振乏力成为当前中国人口负增长过程中占据主导的内生力量。进入 21 世纪以来,中国已经由“政策性低生育”向“内生性低生育”转变^④,全面“二孩”“三孩”政策放开后,总和生育率水平并未出现大幅度的提升,说明政策调控对生育变量的作用空间极为有限。育龄人群生育意愿和生育行为受到成本效应、进度效应的极大影响,“养儿防老”“传宗接代”的功利性生育意愿消退,住房、教育、医疗等直接成本,以及工作与家庭冲突等机会成本对家庭生育决策的限制增强,“不想生、不敢生、不能生”^⑤的问题已十分突出。与此同时,晚婚晚育、单身主义等不断削弱生育基础,初育年龄不断推迟至 2020 年的 28 岁,年轻人群生育行为的推延效应强劲,但随之延后的生育行为对总和生育率的补偿效应较为乏力,难以弥合生育水平的下降趋势。^⑥ 面对这一现实,有必要双管齐下,推动完善生育支持政策和建构新时代婚育文化共同发力,系统多维协同促进生育率回升至适度水平。

从结果来看,人口压缩式的转型发展对下一步国家人口安全构成新的挑战。快速猛烈的人口负增长趋势留给社会适应的缓冲期被极大缩短,经济社会发展的不确定性和风险隐忧持续累积。人口负增长本身是一种中性现象,但在社会发展的不同阶段,如果人口规模、增长率和结构无法实现与资源环境、经济社会相互适应,客观的人口现象就会向人口问题发生变异,乃至可引申出一系列人口安全问题。^⑦ 中国当前的人口安全风险正在向更宽领域和更深层次延伸,就其特征而言,人口安全不仅具有基础性、综合性、累积性和滞后性,还具有

^①石人炳、柯姝琪:《中国分性别婚姻推迟及其补偿研究》,《人口学刊》2023 年第 1 期。

^②新华网:《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,http://www.xinhuanet.com/politics/zyw/2021-07/20/c_1127675462.htm。

^③朱荟、苏杨:《优化生育政策:国家能力引领社会秩序——基于政策风格的解释框架》,《公共管理与政策评论》2024 年第 5 期。

^④穆光宗、林进龙:《论生育友好型社会——内生性低生育阶段的风险与治理》,《探索与争鸣》2021 年第 7 期。

^⑤任远:《生育水平的影响机制和低生育率社会的生育服务支持》,《复旦学报(社会科学版)》2023 年第 6 期。

^⑥顾宝昌等:《中国总和生育率为何如此低?——推延和补偿的博弈》,《人口与经济》2020 年第 1 期。

^⑦穆光宗:《对人口安全大势的几点认识》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2016 年第 4 期。

传导性、时空性和长周期性^①,在政治、经济、军事、国土等传统安全领域,以及金融、网络、科技、生物等非传统安全领域均存在缓慢而深刻、持久且难以逆转的影响。与此同时,在数字网络高度发展的背景下,人口问题引发的连锁反应并行于物理空间、数字空间和社会空间,不断通过线上网络传播、放大,与线下群体性事件同幅共振,极大增加了人口社会风险的影响烈度。^②

(二)人口发展不平衡不充分的问题仍然突出

中国区域之间、城乡之间发展不平衡不充分的问题长期存在,与人口问题并存交织、相互强化。一方面,由于区域和城乡之间发展水平的差异,中国人口增长和结构分布极不平衡,人口在区域间的流动秩序有待规范。第一,城乡人口年龄结构差异显著,青年劳动力的快速城镇化加剧了农村地区的人口老龄化和空心化趋势,留守老人、留守儿童问题一直未能得到妥善解决。第二,人口流动呈现区域性失衡,东部地区相比于中西部地区占据改革开放的先发优势和区位优势,不断吸收和集聚高素质劳动力资源,加剧了不平衡的劳动力空间配置和区域发展不协调的困境。第三,人口流动和人口空间的再分布引发了人口老龄化的再分布,部分欠发达地区的老龄化水平伴随中青年人口的大量迁出而呈现上升趋势,人口老龄化的应对更具挑战。第四,部分地区人口长期流出,人口数量急剧缩减,2020年人口收缩的地级单元占比超过40%^③,人口收缩通常伴随着劳动力短缺、人力资本下降、经济衰退等不良影响,需要结合各地的具体情况作分析。另一方面,户籍制度等阻碍人口流动的体制机制障碍仍然存在,区域、城乡、人群之间的公共服务和社会福利分配不均,加剧了人口发展的不平衡趋势。最为典型的是,在长期的城乡二元结构下,中国农村地区养老服务仍是“短板中的短板”,面临社会化养老起步晚、养老投入欠账多、家庭养老功能弱化等突出问题^④,农村老年人口健康状况亟待改善,高龄、独居、失能老年群体的照护难题亟待解决。

(三)人口新常态与经济协同关系有待进一步优化

在人口负增长和人口老龄化交叠的人口新常态下,保持人口与经济的良性互动,把握人口结构变动中未来经济增长的可能契机,是当下人口工作的要点和难点。从“人口”视角切换到“人力资源”视角,可以看到,中国当前的劳动年龄人口数量依然丰富,并且人口素质得到极大提升,处于数量型人口红利向质量型人口红利转型的关键阶段。但是受制于劳动力市场的结构性矛盾和区域之间劳动力资源的错配,中国人力资本的配置效率和利用率还有待提高,人口红利并未得到充分释放,未来需要进一步抓牢数量层面的人口机会、培育质量层面的人口潜力,努力消除妨碍劳动力自由流动的相关制度安排,尽可能提高劳动力资源在不同空间和产业之间配置的有效性,为支撑经济发展提供坚实基础。^⑤

此外,银发经济的新动能尚未充分释放。2022年底,中国第三次启动扩大内需战略,消费成为驱动经济发展的第一引擎,推动银发经济的高质量发展,是适应中国经济结构优化、增长动力转换和老龄社会新形态的战略选择。^⑥随着老年人口规模持续扩大,中国银发经济存在较大增长空间,但目前银发经济发展存在着体系架构不完善、政策支持不到位,而且标准化、规范化程度不高,产品与服务供需不匹配等难点,尚有待从需求侧和供给侧双向发力,提高老年人群的消费能力,扩大有效需求并注重以需求为导向提升养老产品和服务供给的数量与质量,激发银发经济活力,培育经济发展新动能。

(四)人口健康风险隐匿于老龄化加剧浪潮之下

老龄社会的健康风险是在人口疾病结构转型和老龄化演进的双重叠加下形成的,突出表现为慢性病、共

^①陆杰华、孙杨:《总体国家安全观视域下人口安全问题研究》,《中国特色社会主义研究》2024年第4期。

^②贺丹:《世界百年变局中人口安全再思考》,《人口与健康》2022年第10期。

^③刘振等:《中国区域人口收缩对经济增长的影响及形成机理》,《地理研究》2024年第4期。

^④陆杰华、沙迪:《新时代农村养老服务体系面临的突出问题、主要矛盾与战略路径》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2019年第2期。

^⑤陆杰华、谷俞辰:《中国人口红利本土化研究的反思与展望——兼论人口红利研究的核心议题》,《北京行政学院学报》2023年第4期;左学金:《我国人口负增长及其经济社会影响》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2023年第2期。

^⑥金牛、原新:《银发经济高质量发展:人口基础、战略导向与路径选择》,《河北学刊》2024年第2期。

病普遍流行,失能失智老年人规模扩大,人口带病生存时间延长,公共卫生和养老照料负担进一步加重。老年人是各类慢性病的易感人群,有研究基于2020年中国健康与养老追踪调查(CHARLS)数据分析了15种常见慢性病的流行趋势,指出中国60岁及以上老年人慢性病患病率为86.39%,共病患病率为66.30%,患病率前三的慢性疾病为高血压、关节炎和胃部疾病,患病率分别为48.49%、43.12%、32.06%。^①当前慢性病风险已呈现年轻化趋势,慢性病防治形势日渐复杂,如若对风险因素防控不当,很可能将进一步增大医疗卫生服务系统负担,因此面向全人群提供覆盖全生命周期、连续的健康服务十分必要。其次,中国高龄老人和失能、失智老年人规模逐渐扩大,长期照护和健康需求不断增加,但现有老年人照护保障体系尚不完善,长期护理保险制度仍处于试点阶段,照护服务供给数量短缺、质量不高,家庭和社会负担难以得到有效缓解,失能、失智老年人的生存、生活和发展受到限制。再次,老年群体心理健康不容忽视,应进一步关注老年群体孤独、抑郁、焦虑、认知衰退等心理健康问题,重视生理健康与心理健康间的内在联系,避免心理健康对生理健康的溢出效应。^②

(五) 家庭发展及其相关的社会隐患不断积聚

当代中国家庭变迁与人口转变同步,并深度内嵌于社会转型的进程之中。^③一方面,当前中国家庭结构呈现规模小型化、代际扁平化的趋势,居住模式上独居和“多代同堂”并列为老年人主要的居住安排,城市家庭中老年人与子女“分而不离”“离而不远”的居住安排较为普遍。^④就整体来说,中国家庭的抗风险能力趋于下降,养老抚幼、疾病照料、精神慰藉等问题日益突出,急需引入社会化、市场化的手段应对潜在的风险。另一方面,随着西方个人主义、女权主义和物质主义的兴起,以婚姻、家庭、生育分离和低生育为特征的第二次人口转变出现,中国传统家庭文化受到冲击,大龄单身、同居、丁克等非传统家庭不断增加,家庭伦理面临新挑战,新时代婚育文化急待构建。

当前阶段,无论是中国人口自身的安全,还是人口与经济、社会等外部系统关系的平衡都仍面临着诸多挑战。除上述内容外,资源环境压力、出生人口性别比失衡、性别平等、青年人口心理健康等问题同样不容忽视,需要在“十五五”人口发展规划的编制中统筹考虑、系统谋划。

三、超前求变:“十五五”时期人口发展规划的实践路径

(一) 坚持系统谋划,将人口发展嵌入中国式现代化建设全局

1.纵向锚定人口高质量发展的战略目标。“以人口高质量发展支撑中国式现代化”“以系统观念统筹谋划人口问题”,是习近平针对中国式现代化人口发展战略提出的两个重要论断。作为新时代人口发展战略的核心导向,“人口高质量发展”旨在强调人口既是发展动力,又是发展目标的价值理念。^⑤其核心是要以人口素质、总量、结构、分布为全局引领,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。

2.横向增强多领域的协同联动。人口各要素之间,以及人口与经济社会、资源环境等外部要素之间存在复杂的相互关系,因此确立新时代人口发展的相关政策必须树立“大人口观”,坚持系统观念和系统思维。一方面,需要将人口变量嵌入发展大局,在制定各类经济社会发展政策时充分考虑人口因素,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;另一方面,人口问题是多因素相互交织的复杂社会问题,因此解决人口问题需要协同各个领域共同发力,从婚嫁、生育、养育、教育、就业、就医、住房、养老等全方位推进建设,促进新时代人的全面发展。

(二) 坚持因势利导,适时抓住人口变动的机遇窗口期

1.准确认识人口发展的内在规律。人口发展具有内在规律性,生育、死亡和迁移的基本规律一旦形成,人

^①潘伟等:《中国老年人慢性病共病模式探讨——基于CHARLS数据库解析》,《现代预防医学》2024年第16期。

^②齐亚强、熊雅婕:《我国中老年人生理健康与心理健康的动态双向影响研究》,《医学与社会》2024年第1期。

^③胡湛、袁晶:《家庭建设视角下的“一老一小”问题及应对措施》,《江苏社会科学》2022年第2期。

^④胡湛:《新时代家庭政策发展的中国路径——基于人口负增长的视角》,《社会科学辑刊》2023年第5期。

^⑤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。

口数量、人口结构与人口分布就会呈现相对稳定的变动趋势。^① 正确认识人口发展规律,一是要把握人口变动的起始条件、内在逻辑和趋势特征,全面认识远期和近期的人口变化;二是要打破惯性思维,发掘现有人口的积极因素,适时抓住人口发展的机会窗口;三是要科学推进人口普查工作,加强统计监测分析,利用好各类人口统计数据,及时更新人口发展的阶段性特征,准确研判未来人口发展的可能态势。

2. 力争把握人口发展的战略主动。人口是长周期、慢变量,人口调控产生的效应反映在人口趋势上可能具有一定的滞后性,所以制定人口发展规划需要处理好短期、中期、长期的人口发展目标,坚持以“提质量、促均衡”为核心引领,前瞻性、整体性地应对人口变动中的可能风险。此外,当前中国人口发展应把握好四条逻辑主线,即“以存量换增量、以质量换数量、以效率换结构、以空间换时间”^②,通过创造有利于发展的人口总量势能、结构红利和素质资本,将经济社会发展的战略主动权掌握在自己手中。

(三) 坚持问题导向,有序应对少子老龄化时代的严峻挑战

1. 以生育友好型社会建设推动实现适度生育水平。推动实现适度生育水平是促进人口长期均衡发展的重要举措。为此,首先,应将生育权还权于民,进一步放开生育限制,让生育回归到自主决策^③;其次,应加快完善生育支持政策体系和激励机制,优化生育补贴、生育休假等制度安排,降低生育、养育、教育成本,营造全社会尊重生育、支持生育的良好氛围;再次,加强普惠性托育服务体系建设,统筹人口结构和实际需求精准实施托育服务供给规划,推进托育服务机构规范化、标准化建设,着力提升托育服务质量。

2. 以老龄事业和产业的提质升级持续增进老年人口福祉。近年来,中国应对人口老龄化的制度框架已经初步建立,以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合的养老服务体系日渐完善,老龄工作取得显著成效。下一阶段的工作重点和首要目标应聚焦促进养老服务体系高质量发展和老龄事业产业协同发展^④,注重培育银发经济,挖掘养老服务消费潜力,强化市场化运作机制,提高养老服务的供给效率和质量,建立人口老龄化与经济社会发展相协调、可持续的良性循环。除此之外,应加快补齐农村养老服务短板,加大公共财政和资源分配的倾斜力度,增加农村地区养老服务供给。

3. 以人口素质的全面提高推动人口红利向人才红利转变。人口素质的全面提高是人口高质量发展的重点和中国人口红利转型的关键驱动力。下一阶段应继续提升劳动力质量,着力培养具有国际竞争力的创新型、应用型、高技能、高素质大中专毕业生和技能劳动者,加快完善国民教育体系,建立健全终身职业技能培训制度,完善覆盖全生命周期的人力资本投资和公共服务保障机制。此外,还应当继续深入开展健康中国行动,全面夯实人口健康素质。

4. 以青年人口发展为突破口应对中长期人口变化。青年人口作为生养子女、赡养老人、提高素质、劳动就业、流动迁徙的主力军,对于把握人口机遇、优化人口发展至关重要。^⑤ 当前,在就业、婚姻、生育、家庭照料等方面存在的人口问题在某种程度上映射了青年人口群体所面临的发展困境。下一阶段应重点关注青年人口职业发展与劳动权益保障、文化观念与社会心态、婚恋观与生育观、家庭代际实践与养老功能等重大议题^⑥,精准把握促进青年人口发展的实践脉络及动向。

5. 以资源要素的有序流动带动优化人口空间布局。区域人口增减分化的趋势对于促进区域、城乡协调发展,以及各地区经济社会发展和公共服务的规划策略提出了新的挑战和要求。为优化人口空间布局,当务之急是要破除妨碍区域和城乡之间劳动力、人才及其他各类资源要素自由流动的体制机制壁垒,进一步深化户

^① 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》,《社会科学辑刊》2023年第4期。

^② 杨菊华:《人口高质量发展的科学内涵、动力势能与进路策略》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2024年第1期。

^③ 穆光宗、林进龙:《论生育友好型社会——内生性低生育阶段的风险与治理》,《探索与争鸣》2021年第7期。

^④ 刘尚君:《高质量发展背景下的人口老龄化应对——论“十五五”时期我国积极应对人口老龄化的战略重点》,《人口与发展》2024年第5期。

^⑤ 穆光宗等:《青年强则国强:青年人口学前瞻与优化青年人口发展》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2024年第2期。

^⑥ 陆杰华、孙杨:《全生命周期视角下青年发展:理论、议题及其改革路径》,《青年探索》2024年第5期;陆杰华等:《人口高质量发展进程中青年发展型社会的理论探究》,《青年探索》2024年第3期。

籍制度、土地制度和财政制度改革,以人口为基本要素,完善公共服务资源配置,推动公共服务“随人走”,以标准化高质量推进基本公共服务均等化,提升公共服务的可及性,形成公共服务对人口集聚和吸纳的有力支撑,引导人口的有序和合理流动。

(四)坚持整体部署,形成“以人民为中心”的人口治理格局

1.以人本精神引领人口治理理念跃迁。以人为本、以人的发展为轴心,是现代人口治理的核心理念。随着中国治理体系的转型发展,当代中国人口治理理念已逐渐从强调人口作为生产者参与经济增长的“工具性”,转向追求强化消费和福利、尊重人民权益的“包容性”。^①现阶段中国人口正处在由数量压力到结构挑战、质量提升的转型阶段,当前人口问题不仅仅停留在数量层面,更关乎人的生存、发展、权益和福祉。因此,人口治理应当以人本精神为引领,以人的发展为出发点和落脚点,关注人的需求和利益。

2.以差异化治理工具确保人口发展规划稳步实施。以差异化治理工具确保人口发展规划稳步实施的两个工作增长点在于:一方面,增强人口权益的法治保障,尤其是对流动人口、育龄女性、老年人口、儿童和青少年人口以及残障等弱势人口的权益保障亟待加强。另一方面,增强文化引领,积极培育并引导健康、和谐、有序的人口观、家庭观、婚育观和性别观念,加强以“计划生育、优生优育、男女平等、尊老爱幼”等为主要内容的新型家庭人口文化建设,以此推进人口发展和社会的和谐进步。

就总体来说,认识、适应、引领中国人口发展新常态是当前和今后一个时期推动人口高质量发展的大逻辑。而五年规划是擘画中国式现代化宏伟蓝图的关键性制度设计^②,是以当下历史条件为基础,直接面向现实问题和时代命题提出的解决方案^③。在“十五五”这一承上启下的关键时期,中国人口发展呈现出少子化、老龄化、区域人口增减分化等明显趋势特征,这一阶段的人口发展规划应赓续既有人口发展战略的目标要求,继续推进人口自身均衡及人口与经济社会、资源环境的协调发展,同时也要及时把握人口动态发展趋势以及经济社会发展过程中不断出现的人口问题,实现人口发展策略的适时调整及创新、超越,积极发挥其长期性、基础性、引领性的作用,推动实现以人口高质量发展支撑中国式现代化。

Adapting to Changes: New Trends, New Challenges and Practical Paths of Population Development Planning in the Fifteenth Five-Year Plan Period

LU Jie-hua, FENG Yu-xin

Abstract: The fifteenth five-year plan period is a crucial period for China to basically realize socialist modernization, and it is also an important node for the deep transformation of China's population development. To formulate the plan of population development in the fifteenth five-year plan period, it is necessary to accurately identify the trend of population size, structure, quality, distribution and other factors, and grasp the potential opportunities and difficulties in population development process in time; to adjust the contingency ideas according to the new pattern of population development, so that the balanced development of population itself and the coordinated development of population, economy, society, resources and environment can be improved. From a long-term perspective, it is also supposed to vertically anchor the strategic goal of high-quality population development and form an advanced population development plan towards the future.

Key Words: the fifteenth five-year plan; population development planning; high quality population; adapting to changes

[责任编辑:冯金忠]

^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。

^②刘伟、何頔:《大国蓝图:以规划制度推进中国式现代化》,《理论探索》2023年第5期。

^③张新奎、侯远宝:《国家治理视域下五年规划的历史经验和未来发展》,《大连干部学刊》2021年第11期。