

人口高质量发展的科学内涵与实践意义

陈卫民 张 奇

摘要:人口高质量发展强调的是人口发展的高质量,不是单纯的人口高质量。这既对人口发展水平提出了更高要求,也蕴涵了人口发展目标、本质和路径的新思维。按此新思维,人口发展不仅要服务和支撑经济社会发展,更需要坚持以人为本,以人的全面发展为目标,把人民群众获得感和幸福感作为评价人口高质量发展水平的重要指标。实现人口高质量发展,一方面要着力提高人口禀赋,努力保持适度生育水平和人口规模,提高人口整体素质,优化人口结构,维护人口安全,为经济社会发展创造良好环境和条件;另一方面则要求经济社会发展适应和引领人口发展新常态,要坚持人口与发展综合决策,不断完善与人口发展新常态适配的经济社会发展战略和政策,发掘人口禀赋中蕴涵的发展机遇,充分发挥人口对经济社会发展的积极促进作用。

关键词:人口高质量发展;以人为本;人口机遇;发展战略;经济社会发展

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2024.05.007

一、引言

2023年5月5日,二十届中央财经委员会第一次会议指出,我国人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征,必须全面认识、正确看待我国人口发展新形势。要着眼强国建设、民族复兴的战略安排,完善新时代人口发展战略,认识、适应、引领人口发展新常态,以人口高质量发展支撑中国式现代化^①。这是我国政府第一次正式使用“人口高质量发展”的表述。虽然2017年党的十九大报告中就提出了高质量发展的概念,但将其运用到人口发展上却并非简单的移植和套用,而是赋予了其新的含义。党的二十届三中全会明确指出,“以应对老龄化、少子化为重点完善人口发展战略,健全覆盖人群、全生命周期的人口服务体系,促进人口高质量发展。”^②人口高质量发展表述一经提出,迅速引发学界广泛研究和讨论。研究的焦点问题大致可归纳为三个:一是为什么现在提人口高质量发展,有何现实意义?比较一致的共识是,人口高质量发展概念是在科学分析了我国当前面临的人口问题和未来人口发展新常态及其对人口工作的新要求,并且深刻总结了我国长期以来人口发展思想和政策实践的基础上提出来的。陈友华等认为人口高质量发展是“人口均衡发展”的升级版,承袭和发展了人口均衡发展、人口可持续发展、人口安全等政策理念^③;于潇等认为提出人口高质量发展是为适应我国新的人口发展形势,探索人口与经济社会协调发展的新路径^④。二是人口高质量发展的含义是什么?如何测度和评价人口高质量发展?大多数学者对人口高质量发展内涵的阐释都是从

基金项目:国家社科基金项目“我国人口老龄化对经济发展影响的阶段性特征研究”(22BRK012);研究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“人口规模巨大的现代化:时空特征、机遇挑战与路径机制研究”(23ZDA019)。

作者简介:陈卫民,南开大学经济学院人口与发展研究所教授,博士生导师(天津 300071; wmchen@nankai.edu.cn);张奇,南开大学经济学院人口与发展研究所博士研究生(天津 300071; 5153398@qq.com)。

① 《习近平主持召开二十届中央财经委员会第一次会议强调 加快建设以实体经济为支撑的现代产业体系 以人口高质量发展支撑中国式现代化》,《人民日报》2023年5月6日,第1版。

② 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,《人民日报》2024年7月22日,第1版。

③ 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。

④ 于潇、王琪汇:《人口高质量发展、新人力资本与高质量就业》,《人口研究》2023年第5期。

现实的人口问题出发,紧扣着中央财经委会议公报中“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”^①的表述来分析的。有研究尝试从人口素质、人口规模、人口结构和人口分布四个维度,结合数据可得性选取指标,构建人口高质量发展评价指标体系,对我国分省和分区域的人口高质量发展水平进行了综合测度和比较^②。三是如何实现人口高质量发展?与以往人口发展路径相比较,人口高质量发展有何不同?周学馨指出,由传统人口发展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形势下的人口优势,抓住人口新机会,消解由人口数量、结构和分布等方面问题造成的对国家良性运行和协调发展的负面效应^③。杨菊华也从发掘现有人口中蕴藏的积极因素、减轻甚至规避人口变局中暗含的消极影响来理解人口高质量发展,提出通过四个转换(质量换数量、存量换增量、效率换结构、空间换时间)实现人口高质量发展^④。王晓峰等强调,人口高质量发展蕴涵着人口与发展双向互动的理念,人口既是发展的动力,也是发展的目标,促进人口高质量发展就是要贯彻新发展理念,实现提升人民生活品质、促进人的全面发展和全体人民共同富裕、服务于国家总体战略安排的新型人口发展模式^⑤。

可以看出,现有研究都认同,人口高质量发展提出的背景是我国人口发展进入新阶段,现实存在的诸多人口问题对经济社会发展构成巨大压力和挑战,应对这些压力和挑战亟须人口发展思路和方法的创新。必须适应人口发展新常态,完善人口发展战略,以人口高质量发展支撑中国式现代化建设。但是对何为人口高质量发展以及如何实现人口高质量发展,学界的认识还远未达成共识。很多学者是从人口发展方面存在的现实问题出发分析人口高质量发展的目标和要求的,强调人口高质量发展应该在人口均衡发展基础上,聚焦提高人口禀赋(包括人口数量、质量、结构和分布等),目标是创造有利的人口条件支撑中国式现代化。虽然有学者(如前述王晓峰等)注意到了人口高质量发展蕴涵着人口与发展的双向互动关系,但多数学者还仅是从人口一端来考虑人口高质量发展的思路和路径。

仅从人口一端考虑人口高质量发展,关注点往往会局限在对人口禀赋的评价上,很容易把人口高质量发展等同于提高人口质量、改善人口禀赋。这样的理解并不全面。人口高质量发展强调的不单单是人口的高质量,而是人口发展的高质量。判断人口发展的质量,既要看人口禀赋和人口内部均衡状况,更要看人口为经济社会发展提供的支撑和条件,特别是人口与经济社会发展关系的协调度。长期以来,我国控制人口数量,提高人口素质,优化人口分布,为经济社会发展创造了良好的人口环境和条件,这样的人口发展显然不该被称为低质量的人口发展。经济发展有高质量与低质量之分,可以依据创新发展(生产率)、绿色发展(环境)、共享发展(分配)等方面的系列指标进行评估判断,但这种比较不能简单套用到人口发展上。原因在于,一定时期的人口发展总是追求与经济社会发展相适应,脱离经济社会发展状况,单纯就人口谈人口很难对人口发展的质量做评估。即使现在看过往的人口发展存在很多问题,给当前和未来的中国式现代化建设造成很大压力和挑战,但仍不可否认其历史贡献。显然,只要把人口视为经济社会发展的环境和条件,就不能用高质量与低质量来形容我国过往的人口发展状况。

深刻理解人口高质量发展的科学内涵需要重新检视我国人口发展和经济社会发展的关系。长期以来,我国的人口政策和人口工作一直以营造良好的人口环境和条件为己任,对我国的经济社会发展

① 《习近平主持召开二十届中央财经委员会第一次会议强调 加快建设以实体经济为支撑的现代产业体系 以人口高质量发展支撑中国式现代化》,《人民日报》2023年5月6日,第1版。

② 张冲、梁晓林、王学义:《人口高质量发展的指标体系构建与实证》,《西北人口》2024年第1期;陈景华、毛开元、孟凡诚等:《中国人口高质量发展:内涵、水平及区域差异》,《中国人口科学》2024年第2期。

③ 周学馨:《人口高质量发展:中国式现代化的支撑与进路》,《探索》2023年第4期。

④ 杨菊华:《新形势下人口高质量发展的路径探究》,《行政管理改革》2023年第9期。

⑤ 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。

作出了巨大贡献。把人口视为经济社会发展的环境和条件,本身就意味着人口发展是为经济社会发展服务的。人口发展追求的是为经济社会发展服务的工具性价值。时至今日,中国特色社会主义进入了新时代,开启了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的新征程。中国式现代化是人口规模巨大的现代化,是全体人民共同富裕的现代化。随着我国人口发展和经济社会发展进入新阶段,特别是人口发展呈现新常态,人口发展与经济社会发展的关系在悄然发生着变化,继续坚持人口发展单方面地适应和支撑经济社会发展已不合理,客观上也难以为继。一方面,人口发展逐步从过去以人口数量为中心转变为以人口质量为中心,以人为本、促进人的全面发展作为人口发展的基本原则成为社会共识;另一方面,当前人口发展中的诸多问题如老龄化、少子化、区域人口增减分化等已成客观趋势,人口调控空间越来越小,调控难度越来越大。在这样的现实背景下,要实现人口与经济社会发展相适应,就不能再依靠单方面的人口调节,而是需要人口发展与经济社会发展双向互动,特别是经济社会发展主动适应和引领人口发展新常态。双向互动意味着人口发展既需要在人口端下功夫,也需要从经济社会发展端去努力。这是人口发展思路的重大变化。提出人口高质量发展的新表述正反映了上述观念和思路的变化。可见,人口高质量发展概念的核心和重点不仅对人口发展水平提出了更高要求,而且蕴涵了对人口发展目标、本质和路径的新思维。人口高质量发展不单纯是发展水平意义上的,还包含了发展理念和方式的创新,意味着人口发展与经济社会发展需要双向适应和协调。只有准确理解人口高质量发展的科学内涵,才能深入认识提出人口高质量发展概念的现实意义,并以人口高质量发展思想指导人口和经济工作实践。

本文接下来将从人口观的转变分析人口高质量发展概念的由来,进而阐述人口高质量发展概念的深刻内涵,探讨人口高质量发展对指导人口与经济社会协调发展的实践意义。

二、人口高质量发展概念孕育于人口观的转变

(一)对人口和人口问题认识的变化

人口高质量发展概念的提出得益于党和政府及社会各界对人口问题,特别是人口发展与经济发展关系认识的不断深化与转变。长期以来,人们对人口问题的认识都是着眼于人口对经济发展的影响,把人口看成经济发展的环境和条件,认为人口发展是为经济社会发展服务的。作为计划生育政策理论基础的“两种生产”理论就强调人口再生产要与物质资料再生产相适应。后来提出的协调发展理论实际上也是强调人口发展要与经济社会发展相协调。

在发展环境和发展条件意义上看人口,会习惯于把人口区分为两个方面:一个是具有生产力的人口,另一个是具有消费力的人口,即所谓的人“手”与人“口”。从生产力方面谈人口,会关注人口年龄结构特别是劳动年龄人口比重、人口受教育状况、人口健康状况等,它们是构成人力资源的基本要素;从消费力方面谈人口,更关注人口规模、人口增长速度、人口抚养比等,它们会影响消费需求,包括对经济资源、自然资源、生态资源的消费等。依循同样的思维来剖析人口问题,则主要关注人口给经济社会发展带来的压力,既有总人口问题(如其造成土地、水资源、生态环境的承载压力问题),也有特殊年龄段人口问题(如青年人口就业问题、老年人口养老问题等)。当然也会关注人口对经济社会发展的积极影响,如劳动年龄人口比重提高带来的人口红利。与这样的人口观相适应,解决人口问题就意味着要改善人口禀赋,使人口状况有利于经济社会发展,包括调控人口增长速度,提高人口受教育程度和健康素质,优化人口分布等。

从1991年到2021年中共中央、国务院先后五次作出了关于人口和计划生育工作的政策文件。比较不同时期政策文件关于人口形势的分析,可以清楚地看出党和政府对人口问题认识的变化。1991年的《中共中央、国务院关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》(1991年5月12日)(以下简称1991年《决定》)指出,人口增长过快严重制约着我国经济和社会发展的进程。每年新增1600万

以上人口给国家经济建设、社会发展和人民生活的改善带来极大的压力和困难。如果不能有效地控制人口增长,必将直接影响我国现代化建设战略目标的实现,影响人民生活水平和全民族素质的进一步提高,同时还会加快自然资源的消耗和生态环境的恶化,给子孙后代留下严重的后患。因此必须把计划生育工作摆到与经济建设同等重要的位置上来,严格控制人口增长^①。

2000年的《中共中央 国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》(2000年3月2日)(以下简称2000年《决定》)继续强调人口问题是制约我国经济和社会发展的关键因素。人口过多仍是我国首要的问题,人口基数大且每年新增人口数量多,人口与经济、社会、资源、环境之间的矛盾依然尖锐,必须加强人口与计划生育工作,稳定低生育水平。在实现稳定低生育水平的前提下,我国人口将由低增长逐步过渡到零增长,人口素质不断提高,为基本实现现代化和可持续发展创造良好的人口环境^②。

2006年的《中共中央 国务院全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》(2006年12月17日)(以下简称2006年《决定》)在说明我国“人口众多、人均占有量少的国情,人口对经济社会发展压力沉重的局面,人口与资源环境关系紧张的状况,是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会所面临的突出矛盾和问题”的同时,进一步指出了“我国人口发展呈现出前所未有的复杂局面”,包括低生育水平面临反弹的现实风险,人口惯性增长势头依然强劲;人口素质总体水平不高,难以适应激烈的综合国力竞争的要求;劳动年龄人口数量庞大,就业形势更加严峻;人口老龄化日益加重,社会保障面临空前压力;出生人口性别比居高不下,给社会稳定带来隐患;流动迁移人口持续增加,对公共资源配置构成巨大挑战;贫困人口结构趋于多元,促进社会均衡发展的任务十分艰巨;等等。因此,要全面加强人口和计划生育工作,“以人的全面发展统筹解决人口问题,变人口压力为人力资源优势,为经济社会发展提供持久动力”^③。

2015年《中共中央 国务院实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》(2015年12月31日)(以下简称2015年《决定》)指出我国人口发展出现了“重大转折性变化”,“人口总量增长势头明显减弱,劳动年龄人口和育龄妇女开始减少,老龄化程度不断加深;群众生育观念发生重大转变,少生优生已成为社会生育观念的主流;家庭规模趋向小型化,养老抚幼功能弱化;人口红利减弱,以人力资本为核心的国际竞争优势有待进一步加强。这些变化对人口安全和社会经济发展带来新的挑战。”鉴于此,人口工作的中心问题由人口压力调整为人口安全,决定实施全面两孩政策,努力实现规模适度、素质较高、结构优化、分布合理的人口均衡发展态势,促进人口与经济社会、资源环境协调可持续发展,为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚实基础和持久动力^④。

2021年《中共中央 国务院优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》(2021年6月26日)(以下简称2021年《决定》)延续了“促进人口长期均衡发展,为建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚实基础和持久动力”的指导思想,从积极应对人口老龄化、保持人力资源禀赋优势、推动实现适度生育水平、巩固全面建成小康社会成果等方面,阐述了适应人口形势新变化和推动高质量发展新要求,实施三孩生育政策及配套支持措施的重大意义,

① 《中共中央、国务院关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》(1991年5月12日),http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200706/17/t20070617_11786975.shtml,访问日期:2023年11月30日。

② 《中共中央 国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》(2000年3月2日),https://www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_60154.htm,访问日期:2023年11月30日。

③ 《中共中央 国务院全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》(2006年12月17日),https://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_534194.htm,访问日期:2023年11月30日。

④ 《中共中央 国务院实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》(2015年12月31日),https://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5033853.htm,访问日期:2023年11月30日。

并对组织实施相关政策做了具体部署^①。

从以上五个文件关于人口形势的表述可以看到,对人口问题的判断最初都是以人口对经济社会发展的影响为标准的,人口因素不利于经济社会发展就产生了人口问题。解决人口问题的办法就是要改善人口禀赋,包括调控人口增长、提高人口素质、优化人口结构和分布等,为经济社会发展创造良好环境和条件。2015年后,人口自身均衡发展问题开始受到重视,人口问题从关注人口对经济社会发展的不利影响,扩展到关注人口自身发展的可持续性。因此,解决人口问题除了减弱人口对经济社会发展的不利影响外,还应积极促进人口均衡发展,保障人口安全。

2023年二十届中央财经委员会第一次会议将对人口问题的认识上升到一个新高度,不仅指出了当前人口发展呈现出的少子化、老龄化、区域人口增减分化等新特征,更强调了这是人口发展新常态。既然是新常态,就不能再像过去那样一味地要求改变人口状况去支撑和服务经济社会发展,经济社会发展反过来也需要适应、引领人口发展新常态,通过双向互动实现人口与经济社会的协调发展。这既是实现经济社会高质量发展的需要,也是人口发展新常态下解决人口问题的正确思路和可行路径。人口高质量发展就是在这个意义上提出来的。

(二)人口观的两次升华

比较从1991年《决定》到2023年提出人口高质量发展概念这个过程中党和政府对人口和人口问题认识的变化,可以看出人口观的两次升华:

第一次是从单纯强调人口为经济社会发展服务到提出以人为本的人口发展原则。不过2015年《决定》和2021年《决定》提出以人为本的原则时谈的都还是生育问题。“以人为本。尊重家庭在计划生育中的主体地位,坚持权利与义务对等,寓管理于服务之中,引导群众负责任、有计划地生育。”^②“以人民为中心。顺应人民群众期盼,积极稳妥推进优化生育政策,促进生育政策协调公平,满足群众多元化的生育需求,将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑,切实解决群众后顾之忧,释放生育潜能,促进家庭和谐幸福。”^③与这两个《决定》相比,《国家人口发展规划(2016—2030年)》(以下简称《规划》)对以人为本原则的阐述则从生育问题上升到人的发展问题。“突出以人为本。坚持以人民为中心的发展思想,优先投资于人的全面发展,建立健全面向全人群、覆盖全生命周期的人口政策体系,促进共同参与、共享发展,增强人民群众获得感和幸福感。”^④强调人口发展首先是人的全面发展,人口发展不单单是为经济社会发展服务,而应体现在人自身的发展上。经济社会发展成果需要转化为群众获得感和幸福感的增强。该《规划》对以人为本原则的新表述反映了党和政府对人口和人口问题认识的重大变化,人口从发展环境、条件提升为发展目标。虽然《规划》基调也强调要充分发挥人口能动作用,为经济增长提供有效人力资本支撑和内需支撑,但突出并发展了人口发展要坚持以人为本的思想。

第二次是从坚持以人为本的发展原则到提出经济社会发展要适应、引领人口发展新常态。前者强调发展要坚持以人为本,发展成果要反映到人的发展上,后者更进一步强调发展方式和战略也必须以人口为中心,要根据人口状况、人口条件规划现代化产业体系建设,安排生产力布局,而不是单方面地要求人口发展服务和支撑经济社会发展。强调经济社会发展要适应、引领人口发展新常态,真正体现了人口的基础性、全局性和战略性地位。前述2021年《决定》原则性地提出要坚持人口与发展综合决

① 《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》(2021年6月26日), https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/20/content_5626190.htm, 访问日期:2023年11月30日。

② 《中共中央 国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》(2015年12月31日), https://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5033853.htm, 访问日期:2023年11月30日。

③ 《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》(2021年6月26日), https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/20/content_5626190.htm, 访问日期:2023年11月30日。

④ 《国家人口发展规划(2016—2030年)》, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2017-01/25/content_5163309.htm, 访问日期:2023年11月30日。

策,2023年中央财经委员会会议则将坚持人口与发展综合决策的原则进一步具体化了,特别是明确指出经济、社会和生态建设要适应人口发展新形势。

人口观的上述变化最终孕育出了人口高质量发展的新表述。人口发展要以人为本;解决人口发展新常态下的人口问题要有新思路,单纯就人口谈人口很难化解人口问题给经济社会发展带来的压力和挑战;人口发展必须要与经济社会发展相互促进、双向互动。这些认识正是人口高质量发展的核心要义。可以说,人口高质量发展概念是人口观两次升华后水到渠成的结果。

三、人口高质量发展的科学内涵

(一)人口高质量发展蕴涵的新思维

以高质量发展理念看人口发展,不仅会对体现人口发展水平的各方面指标,包括人口规模、质量、结构、分布等有更高的要求,如二十届中央财经委员会第一次会议要求的那样,“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”,更重要的是提出了关于人口发展目标、本质和发展方式的新思维。这个新思维是人口高质量发展思想的精髓,其核心有以下两点:

一是以人为本的人口发展理念。人口发展的本质是人的发展,要摒弃单纯视人口为手段和工具的旧观念,树立正确的人口发展观,按人的全面发展的要求制定和完善人口发展战略。一方面要高度重视人口安全,以促进人口均衡发展为目标;另一方面要把“改善人口禀赋,为现代化建设提供坚实基础和持久动力”与“实现人的全面发展,增强人民群众获得感和幸福感”结合起来,宏观层面的人口发展要与微观层面个人的自身素质提高、家庭生活幸福统一起来。二十届中央财经委员会第一次会议在提出以人口高质量发展支撑中国式现代化的同时,特别强调要把人口高质量发展同人民高品质生活紧密结合起来,促进人的全面发展和全体人民共同富裕。这意味着人口不仅仅是发展的手段,也是发展的目的,人口高质量发展首先是人的发展,人民群众的获得感和幸福感是衡量人口高质量发展水平的重要指标。

二是经济社会发展要适应和引领人口发展新常态。单纯把人口视为发展环境和条件,会使人们处理人口发展与经济社会发展协调关系的思路受限,容易陷入就人口论人口,寻求单方面解决人口问题方案的思维定式,这往往会造成实践上的困境。原因是人口发展有自身规律,客观上存在人口惯性。调控人口变化是有条件的,不仅耗时见效慢,而且结果也很可能不确定,难以如愿;更重要的是,很多所谓人口问题事实上并非单纯人口端的问题,甚至不是单从人口端就可以判断的。比如人口分布问题,何为人口合理分布、人口分布优化的依据是什么、如何判断城市人口合理规模和密度,这些都无法单凭人口数据来判断。合理不合理并不是简单地看人口多少或人口疏密,而要看这样的人口规模和密度是否有利于城市效率提升和居民生活质量提高。这就需要结合城市、区域经济活动表现,经济发展效率,资源环境承载力和公共服务能力等进行综合分析。优化人口分布的可行方案既可能是人口集聚和疏解,也可能是产业和生产布局调整或公共服务能力提高。实践中,与人口集聚和疏解相比,后者多数时候更具可行性。

(二)人口高质量发展的双重意义

基于上述新思维,人口高质量发展可以从两种意义上来理解:一是体现发展水平的人口高质量发展,二是体现发展思路的人口高质量发展。前者反映的是人口发展的状况和结果,正如一些研究所做的那样,它可以通过构建反映人口高质量发展水平的综合指标体系来测度和评估。需要强调的是,构建的指标体系除了要反映人口与经济社会发展的协调度、人口自身均衡发展状况外,应特别重视落实新思维要求的以人为本的人口发展理念,把能够反映人的全面发展、衡量人民群众获得感和幸福感的相关指标包含进来,以体现人口高质量发展的要求。

发展思路意义上的人口高质量发展是对人口与经济社会发展关系理论认识的重大创新。它强调人口与经济社会的协调发展应该在双向互动中实现,既包括提高人口禀赋,创造良好的人口环境和条件,支撑经济社会高质量发展;也包括经济社会发展主动适应和引领人口发展新常态,通过经济社会领域的主动调整协同解决人口问题。在我国人口发展已进入少子老龄化、人口总量负增长、劳动年龄人口数量和比重都趋于下降的新时期,通过人口调控适应经济社会发展的难度不断加大,经济社会发展端主动调整以适应和引领人口发展新常态会越来越重要。这意味着在人口与经济社会协调发展的关系中,更加需要把人口置于中心地位,根据人口条件规划经济社会发展,而不是强求改变人口禀赋去支持和服务经济社会发展。突出双向互动,在理论上可深化对人口与经济社会协调发展关系的理解,在实践上也为坚持人口与发展综合决策提供了行动指南。一方面应该肯定人口的能动作用,良好的人口环境和条件可以为经济增长提供有效人力资本支撑和内需支撑;另一方面也必须看到,人口的能动作用受制于经济社会发展方式和战略的选择。发展方式和战略如能根据人口禀赋条件制定和调整,扬长避短,人口的支撑作用就会更加积极,效果就会更好。经济社会发展主动适应和引领人口发展新常态既是实现经济社会高质量发展的必然要求,也是人口高质量发展的应有之义。

从人口高质量发展中蕴涵的双向互动关系视角来看我国人口状况,会对人口禀赋有更全面客观的理解。举例来说,人口老龄化会给经济发展带来诸多机遇与挑战,有些影响结果是相对确定的,比如劳动力供给减少和劳动力年龄结构老化会提高人力成本,削弱劳动要素对经济增长的贡献率;但有些影响结果则是不确定的,比如老龄化能否产生第二次人口红利,关键要看老龄化是否会产生高储蓄并能转化为有效投资,这其中的制约因素很多,包括养老制度模式、劳动力市场政策、投资机会等。Börsch-Supan研究发现,老龄化国家通常是劳动力不足而资本相对充裕的,因此资本收益率对一国经济增长至关重要。他以德国为例进行模拟分析发现,资本自由流动可以降低老龄化社会资本供给扩大后收益率下降的风险,能否保障资本输出是影响像德国这样高度老龄化国家经济增长的重要因素^①。同样,人口老龄化会不会抑制消费对经济增长的贡献,也取决于一国实行的发展战略和政策。老年人口消费力并非一定弱。根据国家转移支付账户(National Transfer Accounts)数据的分析发现,处在不同发展阶段和不同制度下的老年人口消费力差别很大。就生命周期来看,低收入国家消费峰值年龄出现得早,消费水平大约在25岁以后就开始下降,老年阶段延续着下降趋势,因此,老年人的人均消费水平是低于成年人平均消费水平的;但高收入国家则完全不同,老年阶段消费水平仍然持续走高,而且到高龄阶段会上升得更快^②。因此高收入国家老年人的人均消费水平是高于成年人平均消费水平的。可见,人口老龄化不一定就会导致消费不足,关键还要看老年人的收入水平、社会福利状况、老年产业发达程度等。选择了正确的发展战略和政策,可以减少人口老龄化对经济发展的负面影响,发掘出老龄化中蕴涵的机会;反之,人口老龄化就成了经济发展的沉重压力。我国实施积极应对人口老龄化国家战略,就是要适应人口老龄化趋势,调整完善相应的发展战略和政策,包括健全完善与人力资源适配的现代化产业体系,促进健康老龄化,完善老年保障和服务体系等,实现老龄经济社会可持续发展。可以说,积极应对人口老龄化是促进人口高质量发展的一项具体实践。

总之,人口高质量发展具有丰富的科学内涵,除包含人口发展应有的内容外,特别强调了在人口发展与经济社会发展关系中,不仅要以人为本,以人的全面发展为目标,把人民群众获得感和幸福感作为评价人口高质量发展水平的重要指标,而且要坚持双向互动,把发挥人口能动作用与促进经济社

① Börsch-Supan A. H., "The Impact of Global Aging on Labor, Product, and Capital Markets", in Prskawetz A., Bloom D. E., Lutz W. (eds), *Population Aging, Human Capital Accumulation, and Productivity Growth (A Supplement to Population and Development Review)*, 2008, 34, pp. 52-77.

② NTA数据库, <https://ntaccounts.org/web/nta/show/NTA%20data%20visualization>, 访问日期:2023年12月2日。

会发展主动适应和引领人口发展新常态结合起来,有效化解人口问题,最大限度地发挥人口禀赋对经济社会发展的支撑作用。

四、人口高质量发展观的实践意义

人口高质量发展观为做好人口工作、促进人口与经济社会协调可持续发展提供了行动指引,其实践意义包括两个方面:一是进一步明确了人口工作的方向和内容;二是开阔了人口工作的思路,丰富了人口与经济社会协调发展的路径。

(一)目标导向

人口高质量发展突出了人口发展要以人为本的原则,评价指标体系中除了反映人口发展状况、人口与经济社会发展协调度和人口均衡发展状况的指标外,还包括了反映人的全面发展、衡量人民群众获得感和幸福感的内容,这会对人口工作实践起到直接的目标导向作用。以人口高质量发展为目标的人口工作不应仅单纯地调控人口,为经济社会发展创造良好的环境和条件,而是要着眼于人的全面发展,着眼于满足人民群众日益增长的美好生活需要,把塑造素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理的现代化人力资源与促进人的全面发展统一起来。这大大拓宽了人口工作的内容,提高人口素质、促进人口健康、完善公共服务、提高生活质量、增强家庭发展能力等都成为了人口工作的中心任务。人口工作渗透到经济社会生活的各个方面,要充分发挥目标导向的积极作用,准确把握人口高质量发展的要求,科学制订测度人口高质量发展水平的指标体系。

以人为本的人口高质量发展观对人口工作方式也提出了更高要求。人口工作不仅要关注人口整体状况,包括人口规模、结构和分布,更要关注个体,包括个人的健康、家庭、生活和福利状况等。人口高质量发展是建立在微观层面人的全面发展基础上的。从关注人口到关注个人意味着人口工作需要从调控管理转向服务管理。建立健全人口服务体系,特别是以“一老一小”为重点,建立健全覆盖全生命周期的人口服务体系,是新时代人口工作适应少子化、老龄化形势的基本要求和重要方式。

(二)思路创新

如同经济高质量发展蕴涵经济发展方式转变那样,人口高质量发展也蕴涵人口发展方式的创新。实现人口高质量发展,一方面要在人口端下功夫,努力保持适度生育水平和人口规模,优化人口结构,维护人口安全,着力提高人口整体素质,塑造现代化建设所需的人力资源,促进人的全面发展;另一方面要从经济社会发展端努力,要顺应人口发展趋势,适应人口发展新常态来规划经济社会发展,包括建立与人力资源适配的现代化产业体系,优化区域经济布局和国土空间体系。人口高质量发展追求的并不是单纯的人口禀赋提高,而是人口发展与经济社会协调。协调也不是简单的一方服从、服务于另一方,而是要双向互动,两端发力,在相互适应中产生协同作用,既实现人口高质量发展,也促进经济社会高质量发展。考虑到现实人口问题的复杂性和人口的基础性、全局性和战略性地位,在两者关系上更需要强调经济社会发展适应和引领人口发展新常态。

人口高质量发展观无疑将大大拓宽人口工作思路。不同的人口问题成因各不相同,而且在很多问题上人口端只是表象,根源在于经济社会发展端。拘泥于人口端很难找到有效化解问题的路径和办法,只有从经济社会发展端入手才能解开症结,取得事半功倍的效果。比如失业问题,加大人力资本投资、提高劳动者就业能力固然有助于就业,但根本路径还要靠经济发展提供更多的就业机会,实施就业优先战略。有些人口问题虽然是人口发展长期累积下来的结果,但也很难从人口端去化解,必须从经济社会发展端去寻求应对之策。比如前述的人口老龄化问题,老龄化趋势不可逆转,即使有能力提升生育率也不可能化解现实中伴随老龄化发生的劳动力供给问题。积极应对人口老龄化关键还要靠选择正确的经济社会发展战略和政策,发掘老龄化中的经济发展机遇,以实现经济社会可持续发展。

人口高质量发展观也为分析和发现人口机遇与挑战提供了新思路。人口禀赋蕴涵的机遇和挑战都是相对于经济社会发展战略和政策而言的。同样的人口条件在不同的发展战略和政策环境下,对经济社会发展的支撑作用差别很大。发展战略和模式适应了人口新常态,机遇就大于挑战;反之,发展战略和政策与人口禀赋不匹配,同样的人口状况就会给经济社会发展造成更大的压力。可以说,人口机遇是人口禀赋与发展战略和政策的函数,即“人口机遇=人口禀赋+适配的发展战略和政策”。发掘人口机遇就是根据人口禀赋的特点制定适宜的发展战略和政策。

就人口规模巨大对中国式现代化建设的影响来说,机遇和挑战并存。从有利方面看,人口规模巨大意味着庞大的消费市场,是充分发挥内需促进经济增长作用的坚实基础;人口规模巨大能提供丰富的人力资源和人才资源,不仅直接支撑经济增长,也为不断优化人力资源配置,提升全要素生产率提供有利条件;人口规模巨大能迅速提升教育事业和卫生健康事业积累人力资本的速度,也让教育、卫生等公共服务的规模效应得到充分发挥;人口规模巨大还有利于科技创新和技术推广应用,特别是产生基于人口规模优势的数字经济红利;人口规模巨大能增强社会合作共济抵御灾害和各类风险的能力,增强经济发展韧性和社会自愈能力;等等。从不利方面看,人口规模巨大的现代化需要以庞大的经济规模为基础,在庞大经济规模之上增长会面临复杂的动力和结构问题,也面临更大的资源环境压力;与靠资源或对外贸易和服务取得高收入的小国不同,人口规模巨大的现代化必须立足自主发展,通过健全完善现代化产业体系和经济制度,发展生产力,把产业核心技术牢牢掌握在自己手里,确保产业链安全、粮食安全、能源安全、生态安全;人口规模巨大不仅仅是人口数量多,还意味着人口社会构成复杂,表现在人口质量、人口结构、人口分布等方面的区域间和群体间差异大,对协调发展提出更高要求,必须在发展中求平衡,走共同富裕之路;人口规模巨大会放大与人口数量直接相关的社会管理和公共服务压力;规模巨大的老年群体会产生旺盛的养老服务需求,造成财政资金和人力资源两方面的压力;在就业方面,每年新生劳动力数以千万计,这些新生代劳动力受教育程度不断提高、就业观念不断变化,会对就业管理和公共服务产生更高的多元化需求^①。

如何从人口规模巨大中发掘更多的机遇,减弱其对经济社会发展的压力和负面影响,关键就在于经济社会发展战略和政策的选择。党的二十大作出了加快构建新发展格局,着力推动高质量发展的战略部署,提出了加快建设现代化经济体系,着力提高全要素生产率,增强国内大循环内生动力和可靠性,着力提升产业链供应链韧性和安全水平,着力推进城乡融合和区域协调发展,深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略等一系列重大举措,就是适应和引领人口发展新常态的正确选择,既是对经济高质量发展的战略部署,也是促进人口高质量发展的重要举措。

总之,一定的人口条件对经济社会发展是机遇还是挑战,不仅要看人口禀赋状况,还要看发展战略和政策是否与人口禀赋适配。适配的发展战略和政策不仅能充分利用人口禀赋中的有利因素助推经济社会发展,还能引领人口发展步入与经济社会发展良性循环的轨道,实现人口发展与经济社会发展的协调状态。这种协调状态是经济社会高质量发展的基础,也是人口高质量发展的体现。从这个意义上说,促进人口高质量发展的过程就是发掘人口机遇的过程。既然机遇是由发展战略和政策与人口禀赋适配造就的,发掘人口机遇就应从两方面着手:一方面着力改善人口禀赋,包括保持适度人口规模,提高人口素质,优化人口结构和分布,维护人口安全;另一方面制定和完善与人口禀赋特别是与人口变化趋势相适配的发展战略和政策,扬长避短,调动人口中促进经济发展的积极因素,同时引领人口发展转到有利于经济发展的方向。这就是二十届中央财经委员会第一次会议强调的要认识、适应、引领人口发展新常态的意义。其中,认识人口发展新常态是基础,只有准确把握了人口发展趋势,才能科学制定和完善适应人口发展新常态的发展战略和政策,并发挥其进一步引领人口发展新常态的作用。

^① 陈卫民:《人口规模巨大的现代化需要社会高质量发展》,《中国社会科学报》2023年6月7日,第7版。

因此,实现人口高质量发展首先要准确把握人口变化趋势和人口发展新常态的特征,在尊重人口发展规律的基础上谋求改善人口禀赋,为经济社会发展提供良好环境和条件;然后要结合人口发展新常态和经济社会发展目标,分析人口禀赋中蕴涵的机遇与挑战,研究人口机遇转化为发展动力需具备的条件,进而制定并完善与人口发展新常态适配的经济社会发展战略和政策,尽最大可能把人口压力转为人口机遇,充分发挥人口对经济社会发展的积极促进作用。就政策实践来说,科学识别和检验出适应人口发展新常态的发展战略和政策是难点,因为人口发展和经济社会发展都是动态的过程,发展战略和政策的适配性不是一成不变的。做出正确的选择既需要科学的理论指导,更需要丰富的实践经验积累和总结。改革开放以来,我国经济高速增长,国家综合实力大幅增强,现代化建设取得了举世瞩目的成就,同时在促进人口与经济社会协调发展,特别是在发挥资源禀赋比较优势,制定发展战略和发展模式方面也积累了丰富的经验。对这些成就和经验,需要从理论和实证两方面进行系统的分析和总结。进入新时代,适应人口发展新常态,中国式现代化建设再次面临发展战略和政策的新选择。正确的发展战略和政策是实现中国式现代化的根本保障,也是实现人口高质量发展的重要条件。人口高质量发展与中国式现代化是相辅相成的,人口高质量发展支撑中国式现代化,反过来,中国式现代化也促进人口高质量发展。

Scientific Connotation and Practical Significance of High-quality Population Development

Chen Weimin Zhang Qi

(Institute of Population and Development, Nankai University, Tianjin 300071, P.R.China)

Abstract: On May 5th, 2023, the Central Commission for Financial and Economic Affairs (CCFEA) under the 20th CPC Central Committee pointed out at the first meeting that the current population development in China is characterized by the trend of birthrate decline, population aging, and differentiation in regional population growth. It is important to understand, adapt to and guide the new normal of population development, perfect the strategy for population development in the new era, and advance Chinese modernization with support from the high-quality development of the population. This is the first time that our government has formally used the expression of high-quality population development. However, there is no consensus on the meaning of high-quality population development. The high-quality population development emphasizes the high quality of the population development, which is different from the high quality of the population. The high-quality population development not only puts forward higher requirements for the level of population development, but also contains the new thinking on the goal, essence and path of population development. According to this new thinking, population development should not only serve and support social and economic development, but also adhere to the principle of people-oriented and all-round human development as the goal, and take the people's sense of gain and happiness as an important indicator to evaluate the level of high-quality population development. According to the requirements of high-quality population development, on the one hand, efforts should be made to improve population endowment, strive to maintain an appropriate birthrate and population size, improve the overall quality of the population, optimize the population structure, safeguard the population security, and provide good environment and conditions for social and economic

development; on the other hand, social and economic development should adapt to and lead the new normal of population development. It is necessary to improve constantly the social and economic development strategies and policies matching the new normal of population development, explore the opportunities contained in population endowment, and give full play to the positive role of population in promoting social and economic development. The pursuit of high-quality population development is not simply the improvement of population endowment, but the coordination of population development and social and economic development. And this kind of coordination is not simply one side to serve the other side, but two-way interaction resulting in mutual adaptation. To achieve high-quality population development, it is necessary to understand accurately the trend of population change and the characteristics of population development, to improve the population endowment following the law of population development, and create a favorable environment and conditions for social and economic development. And then we should identify the opportunities and challenges in population endowment concerning for social and economic development, formulate and improve social and economic development strategies and policies adapted to the new normal of population development, and do our best to turn the population pressure into population opportunity. Correct development strategies and policies are the fundamental guarantee for realizing Chinese modernization and an important condition for achieving high-quality population development. High-quality population development and Chinese modernization complement each other. High-quality population development supports Chinese modernization. In turn, Chinese modernization also promotes high-quality population development.

Keywords: High-quality development of the population; People-oriented; Population opportunity; Development strategy; Economic and social development

[责任编辑:陆 影 苏 捷]