

促进湖南人口均衡发展的路径选择

杨平 王待遂 杨满珍 师军惠

【中图分类号】F127

【文献标志码】A

【文章编号】1000-8772(2015)01-0010-04

党的十八大报告提出：坚持计划生育的基本国策，提高出生人口素质，逐步完善政策，促进人口均衡发展。这一表述与五年前的中共十七大报告相关表述有所不同，十八大报告没有再提“稳定低生育水平”，而是强调要“逐步完善政策，促进人口均衡发展。”人口均衡发展是一个系统复杂多元的工程，既涉及到指导方针上的理论探索，又关系到人口相关部门的工作实践转变，还关系到广大人民群众的理念接受等等。由于主客观方面的众多原因，目前湖南在促进人口均衡发展的进程中面临人口形势困境、理论指导困境、战略规划困境、工作机制困境等诸多困境，短期内难以突破和解决，促进湖南人口均衡发展任重道远。为完成这一开创性的战略选择，需在以下几个方面不断努力。

一、在改善湖南人口形势现状上下工夫

（一）加快构建促进湖南人口均衡发展的指标体系。人口均衡发展的指标体系应该包括内部均衡指数、外部均衡指数和区域均衡指数。其中，内部均衡指数由人口出生性别比均衡指数、人口年龄结构均衡指数、人口分布均衡指数和人口健康均衡指数构成；外部均衡指数由人口与经济均衡指数、人口与社会均衡指数、人口与资源均衡指数、人口与环境均衡指数构成；而区域均衡指数分为省市人口均衡指数（省市指数）和社区人口均衡指数（社区指数）。通过指数区分出“低级均衡和高级均衡”或者“极度不均衡、不均衡、极度均衡、很均衡”。

（二）全面开展当前人口结构性突出问题的管理创新。在人口结构和素质重大问题的应对中，相关职能部门管理力度的加大和政策措施创新是非常重要的。无论是人力资源和社会保障部门对养老保障体系的建设和规范、卫生部门对出生缺陷的干预、卫生部门与司法部门等对出生人口性别比管理的联合依法严格管理，还是其它部门在经费投入与公共服务均等化、人口统计、国土资源规划、信息化、科技创新、权益保护、舆论宣传等方面的具体工作都应加大创新力度。建议适度缩短人口普查周期，如7-8年，增强对人口形势变化的动态把握度；建议推动各部门之间人口信息的共享，加大人口流动轨迹跟踪与管理手段的创新；建议建立人口管理绩效评估机制等[1]。不管是经济学家，还是社会学家，有越来越多的人趋向于认为：在人口转变既定的情况下，人口不是越少越好，也不是越多越好，而是结构越和谐越好。

二、在突破人口均衡发展的认识误区上下工夫

（一）高度重视人口均衡发展前瞻理论研究。一方面，促进人口均衡发展是一项开创性的事业，缺少相关方面的理论指导和实践经验。建设这一新的伟大工程，许多重大而迫切的理论和实践问题，有待我们进行深入的系统的研究。另一方面，促进人口均衡发展是一个系统的工程，牵涉的内容远远超越了人口问题自身，涉及到资源、环境、社会、经济等众多领域，是一个复杂的系统的多元的互动和协作过程，在此过程中许多深层次的矛盾和问题亟待破解。从这个角度看，理论研究对于促进人口均衡发展具有重要的实践意义。全面开展理论研究，一是从经济社会发展的大局出发，科学预测人口均衡发展的态势，建构人口均衡发展的基本理论框架。二是开展“大人口观”研究，即开展人口数量、质量、结构与分布等人口均衡发展研究，以及人口与经济、社会、资源、环境的可持续发展研究等全方位多学科领域内的理论研究。当前应迫切加强对人口均衡发展的概念框架、理论框架和政策框架的前瞻性研究，加强对人口均衡发展主体、制度、机制、观念、政策和目标的研究，加强对人口均衡发展理论体系的研究，加强对中国古代人口均衡思想的梳理和对西方经典人口学家关于人口均衡思想的研究、加强对人口均衡发展研究的课题规划等等。

(二) 切实加强人口均衡发展理念倡导。把人口均衡发展的理念引入湖南战略部署, 引入人口发展工作, 引入人民群众的日常观念将是一种全新的尝试, 没有现成的模式可借鉴。同时观念的接受与转变又是一项长期的任务。鉴于理念倡导工作的长期性和艰巨性, 在具体实施过程中, 必须有计划分步骤地开展实际工作, 并结合我省省情和人口发展规律, 设定人口均衡发展的理念定位, 按照“大人口观”的要求, 对领导干部和普通公民提出不同的倡导方案。一方面, 大力转变现有人口工作模式以实现人口工作者的理念创新, 在人口工作中从“以政府指标为中心”真正转变为“以群众需要为中心”, 积极倡导管理寓于服务的工作方针, 真正将促进人口均衡发展的理念落到实处; 另一方面, 积极开展活动对公民人口观念的理念引导, 在群众日常生活实践中推动性别平等、弘扬婚育新风, 最终实现人口均衡发展理念深入人心, 积极倡导具有湖南特色的人口均衡文化建设, 以“软实力”支撑人口计生工作的全面改革发展, 以“和谐人口文化”(张敏才, 2008)为内涵构建人口均衡发展的核心价值体系和主流意识形态, 以此为引导, 营造人口发展事业的和谐人口氛围, 培育人口均衡发展的和谐人口理念。同时, 政府应加强对人口均衡发展的宣传力度, 制定各种人口均衡发展的相关标语, 并通过各种途径宣传人口均衡发展的重要性和意义, 加大对人口均衡发展研究的投入。加大对各级各部门管理干部尤其是涉及人口均衡发展问题解决的部门的培训力度, 定期举办人口均衡发展培训班。

三、在促进湖南人口均衡发展的战略思路上下工夫

促进湖南人口均衡发展的战略, 就是在科学发展观的指引下, 以大人口观, 即“以人为本、以人的全面发展为中心、树立优化协调的人口发展观和统筹解决的人口治理观”(穆光宗, 2009)作为人口均衡发展的理论指导, 重新审视我省现阶段人口问题与人口现状, 在统筹解决人口问题的道路上从传统的控制人口数量的目标框架里跳出来, 实现人口与湖南经济社会资源环境全面可持续发展为历史使命。

(一) 促进湖南人口均衡发展必须转变人口发展方向。这就是从单一目标向多元目标转变。人口均衡发展的科学内涵要求我们以一种全局观、多视角来审视我省现实人口问题和人口发展规律。现阶段我省人口发展已走上转折路口, 在战略选择上必须转变人口发展方向, 从关注人口数量的单一目标转向人口适度、资源节约、环境保护、可持续发展统筹兼顾的多元目标。把握人口发展方向对经济发展的影响, 积极提高人口素质, 努力改善人口结构, 合理引导人口分布, 科学开发人力资源, 统筹处理好人口与经济、社会、资源、环境的关系, 促进我省从人口大省向人力资源大省、人力资本强省转变。

(二) 促进人口均衡发展必须转变人口服务管理体系。这就是要实现从人口服务差别对待到人口服务均等化转变。人口服务均等化既是每个公民的基本权利, 也是人口均衡发展的基本要求。实现人口均等化服务在一定意义上体现了人口均衡发展“公平与发展”的精神内核。“赋权于民、还权于民和造福于民是人口均衡发展的人文目标和战略取向(穆光宗, 2010)”。促进人口均衡发展的“大人口观”要求以人为本, 以促进人的全面发展为终极目标。积极推进人口服务均等化, 对于实现这一目标, 统筹解决人口问题, 维护人民群众合法权益, 体现社会主义优越性, 具有十分重要的意义。在此目标引导下, 新时期的人口工作必须坚持以人为本的执政理念, 用人文关怀的精神、无差别的优质服务的思想指导人口服务管理模式, 缩小地区间、城乡间、不同人群之间人口服务的差距, 不断提高社会管理和公共服务水平, 一切为人民服务。

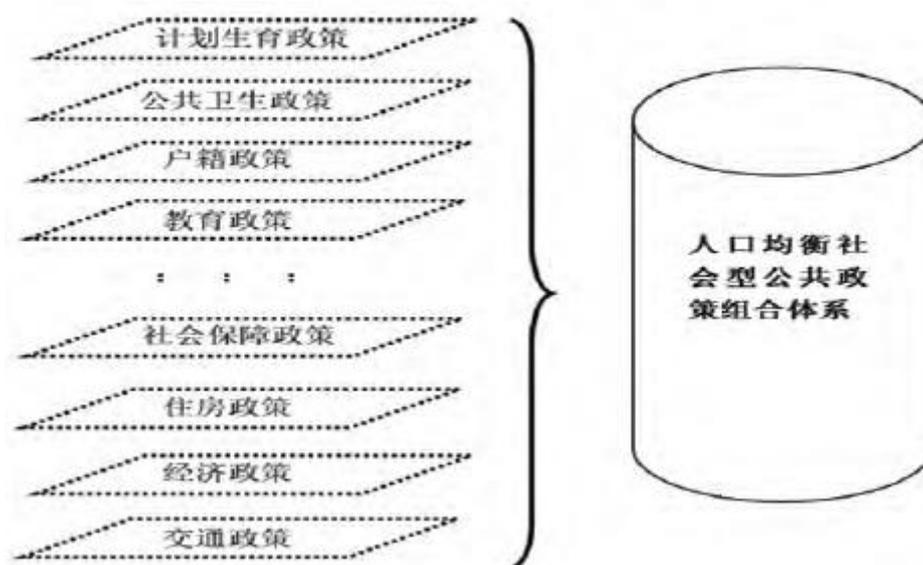
(三) 完善现有的人口均衡发展管理体制。长期以来, 我国人口服务管理工作分割, 由多部门负责, 如人口计生委负责人口计生工作, 民政部负责人口信息登记和人口救助, 公安部负责人口户籍管理, 卫生部负责人口卫生安全, 资源、环境和发展问题分归属国土资源部, 环保总局和国家发改委负责, 各归各管的状态不仅存在于中央部门, 各地方部门的管辖职能同样分散。分割工作体制的突出弊端就是统筹解决人口问题上缺乏部门协调和综合决策。为此, 要切实赋予湖南卫生和人口计划生育委员会针对重大问题的协调作用。体制是先决条件。应改革当前的“兼职委员”制度, 建立各部门在人口职能上的“专门成员单位”制度, 强化相关人口职能部门对人口调控政策和管理措施的执行力度, 强化湖南人口和计生委对人口结构性突出矛盾化解的协调和推进力, 使“委员会”功能名符其实。改革湖南老龄委职能, 使其转变为以养老服务与保障体系规划和政策制定职能为中心。

四、在创新促进湖南人口均衡发展的工作机制上下工夫

(一) 加快启动促进湖南人口均衡发展的行动方案。目前人口均衡发展主要停留在口号和理念层面，缺乏行动计划。不仅中央政府目前没有一个全国统一的人口均衡发展战略行动计划，而且各省市也缺乏一个统一行动方案，湖南省也不例外。尽管目前无论是中央政府还是地方政府，都实施了一些着力于人口局部均衡的行动计划，比如关于出生性别比均衡的“关爱女孩”行动等，但是这些局部均衡行动计划目前非常零散，缺乏有效整合。因此，目前，既要编制人口均衡发展目标和发展战略规划，制订人口均衡发展目标体系和各个局部均衡的具体“均衡点”，又要开发人口均衡发展评估指标体系，定期发布报告，各县、市向湖南省委汇报人口均衡发展的状况，同时，还要成立湖南省人口均衡发展行动协调委员会和工作小组。

(二) 着力加强公共政策体系设计。以人口政策为中心建设人口均衡发展的公共政策体系，就是要把所有对协调人口均衡发展有促进作用的各项政策和法律法规等统一纳入人口均衡发展的目标之下，使之服从于、服务于人口均衡发展实践中，形成主次分明、层次清晰的公共政策体系。从政策设计的角度来看，以人口政策为中心的人口均衡发展公共政策体系，主要包括两大部分：一部分是以是否要控制人口数量，如何控制为核心的生育政策体系；另一部分是以如何统筹解决人口问题，实现人的全面发展，促进人口与经济社会资源环境协调发展的人口公共政策体系。目前，针对人口均衡发展，如何统筹解决人口问题，实现人口均衡发展这一主题设计相应的公共政策体系。除现行人口政策外，促进人口均衡发展的公共政策体系还应包括以下四个部分的内容：一是制定指导性政策纲领。主要是在准确分析和把握我省经济社会发展进程、资源环境承载和人口工作体制机制的大背景的基础上，勾勒出人口均衡发展趋势，确定促进人口均衡发展与经济社会资源环境相适宜的人口数量、人口结构、人口分布等人口发展指标，展示人口均衡发展的前景，为整个公共政策体系提供战略指导和基础框架。二是修订并完善特定人口领域和突出人口问题的政策条例，如湖南人口数量政策、湖南人口质量政策、湖南人口分布政策、湖南人口迁移政策、湖南人口婚姻政策、湖南人口资源政策、湖南人口环境政策、湖南人口老龄化政策、湖南人口城市化政策，以促进解决湖南新时期纷繁复杂的人口问题。三是根据地域特征制定相应人口均衡发展政策和规划。针对我省地域经济社会发展不平衡和人口分布不均的特点，对特定地域设计有针对性的人口政策和规划，以实现统筹考虑人口均衡发展的目标，对各省、直辖市设计不同的地域性人口政策，以扶植和鼓励落后地区的人口与经济协调发展。四是设计人口均衡发展指标体系。首先通过完善湖南现有人口基础数据库，建立与湖南经济社会发展相适应的人口均衡发展数据体系；其次对数据体系的建模分析，建立人口与发展综合决策信息系统，并设计阶段性目标及其相应的考核评估方法；最后综合利用人口均衡发展指标体系，为湖南省市等各级政府制定经济社会发展规划提供准确可靠的人口均衡发展数据，不仅包括湖南人口数量、素质、结构和分布，而且包括湖南人口与经济、人口与社会、人口与资源、人口与环境等方面重大关系的数据。

建构湖南人口均衡发展公共政策组合体系图



（三）切实转变湖南促进人口均衡发展工作机制。即从部门行为向政府行为转变。事实上人口工作机制转变的本质主要体现为政府动员机制的转变。促进人口均衡发展不是人口计划生育系统的单打独斗，而是要形成政府主导、部门协同和社会共识的体制机制。在人口工作动员机制上实现从人口计生部门的独立行动向政府动员下的多部门协调行动转变；在人口工作思路实现由单纯控制人口数量向统筹解决人口问题转变；在人口工作方法上实现从“行政管理型”向“统筹服务型”转变。

参考文献：

[1] 李江涛. 建设人口均衡型社会，推进国家人口发展战略转型[J]. 国家行政学院学报, 2011, (6).

基金项目：湖南省情决策咨询项目“促进湖南人口均衡发展研究”（2014zz295）阶段性成果

作者简介：杨平（1965—），女，湖南新化人，副教授，科技哲学研究生，主要从事人口、科学技术与经济社会发展研究。

（娄底市委党校娄底市行政学院）