

金小桃 著

战略管理

视角的 人口发展治理

中国人口出版社

战略管理视角的 人口发展治理

金小桃 著

中国人口出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

战略管理视角的人口发展治理 / 金小桃著. —北京:
中国人口出版社, 2007. 10
ISBN 978 - 7 - 80202 - 535 - 6

I. 战… II. 金… III. 人口 - 发展战略 - 研究 - 中国
IV. C924. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 157355 号

战略管理视角的人口发展治理

金小桃 著

出版发行 中国人口出版社
印 刷 北京迪鑫印刷厂
开 本 787 × 1092 1/16
印 张 25
字 数 350 千字
版 次 2007 年 12 月第 1 版
印 次 2007 年 12 月第 1 次印刷
印 数 1 ~ 1 000 册
书 号 ISBN 7 - 80202 - 535 - 6/D · 192
定 价 28.00 元

社 长 陶庆军
电子信箱 chinapphouse@163.net
电 话 (010)83519390
传 真 (010)83519401
地 址 北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮政编码 100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

前 言

以人为本的科学发展观必然要求我们在一切发展序列中首先关注人口发展，中国人口发展在中国经济社会发展框架中具有绝对优先的工具价值和目的意义。因此，从战略的高度探求人口发展治理具有十分重要的理论和实践创新意义。

在 2004 年中央人口资源环境工作座谈会上，胡锦涛总书记和温家宝总理做出了关于加强人口发展战略研究的重要指示，国务院把人口发展战略研究工作列入 2004 年和 2005 年工作要点。全国人大常委会副委员长蒋正华、全国政协副主席、中国工程院院长徐匡迪、原全国政协副主席宋健等共同主持课题研究工作，课题确立了“科学发展观及其指标体系”、“人口发展态势”和“人口与经济社会资源环境重大关系”三大课题和 42 个子课题。经过包括 11 位院士在内的 300 多位专家的共同努力，国家人口发展战略研究取得了重要成果，国家人口发展战略研究报告于 2007 年 1 月正式发布。国家人口发展战略研究报告提出的战略思路是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，按照构建社会主义和谐社会的要求，坚持以人为本，推进体制创新，优先投资于人的全面发展：稳定低生育水平，提高人口素质，改善人口结构，引导人口合理分布，保障人口安全；实现人口大国向人力资本强国的转变，实现人口与经济社会资源环境的协调和可持续发展。

作为国家重要的经济社会发展战略的重要组成部分，人口发展战略应在研究和制定的基础上，在经济、社会、政治、资源、



环境不断变迁的战略环境下，加强研究战略实施、战略评估以及战略研究滚动计划等工作。人口发展战略管理的研究将会对已研究出来的人口发展战略起到不断向前推动的作用。

同时，以怎样的方式来推进和落实人口发展战略，实施人口发展战略管理，这将成为本论文的研究重点。作者提出，人口发展治理可以有效地解决人口发展战略管理问题。重点涉及以下四个问题：

一是人口发展战略管理与人口发展治理的关系。主要包括人口发展战略管理的内涵、基本性质、动因以及基本框架是什么，人口发展治理的内涵是什么，它具有哪些特殊性及要求，尤其是它与人口发展战略管理的关系主要表现在哪些方面。

二是人口发展治理的任务及主体分析。人口发展治理的主要任务和关键任务是什么？人口发展治理的主体分别由哪几部分组成？治理主体各自的内涵是什么？它们的职能又分别是什么？我国的国情对政府、市场和公民社会的发展有什么样的影响？它们各自在人口发展战略管理中的作用又体现在哪些方面？

三是人口发展治理的结构与功能分析。包括人口发展治理的结构含义，其基本模式有哪些？人口发展治理功能是什么？人口发展治理结构对人口发展战略管理的影响是什么？同时，人口发展治理功能对人口发展战略管理的影响是什么？

四是在对人口发展治理进行调查的基础上，提出了人口发展治理的框架，并在此基础上研究人口发展治理的应用。人口发展治理的应用包括基于宏观人口发展治理的改革、基于微观人口发展治理的改革以及人口发展治理的组织体系改革和机制改革。

从我国目前的研究成果来看，人口发展战略管理和人口发展治理都是全新的研究课题。首先，人口发展战略管理目前的研究领域只涉及人口发展战略的分析和制定，对其实施和评估还没有进行深入的研究。其次，从战略管理学的角度研究对一个具体发展战略的战略管理，目前尚少有涉及。因为很多战略管理的重点是以企业的



战略管理为核心内容。再次，从人口发展治理来看，目前，我国在人口和计划生育工作的实践中，开始体现一些“治理”的理念和倾向，对人口管理的研究也多有涉及，尤其是对流动人口的管理积累了一些研究成果。人口管理和人口发展治理是两个不同的概念。尽管两者有一定的联系，但同时也有明显的区别。而从治理的角度来进一步研究现实中的人口管理问题，论及人口发展治理的相关研究成果很少。虽然这些研究的局限性从基础层面对我们的研究有一定影响，但并不限制我们作进一步研究的努力，甚至在一定程度上为进一步研究留下了更广、更深、更高的研究范围、思考空间和拓展平台。因为相关治理理论，尤其是社会治理理论、战略管理理论为我们进行这项探索性的研究提供了较丰富的研究视角和理论基础。

在落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的进程中，战略管理对我国经济社会发展的重要性和关联性，深刻领会到人口发展问题对我国经济社会发展的现实性和前瞻性，深刻体会到有效的人口发展治理对统筹解决中国人口问题的必要性和科学性。因此，作者选择从战略管理的视角来研究人口发展治理，也是对我国人口发展理论和人口管理实践的一种创新性探讨和推进。

摘 要

治理理论是适合时代特征的理论,它反映了政治、经济、社会发展的总体趋势。本文以战略管理理论为切入视角,以相关治理理论为支撑,对战略管理视角中的人口发展治理进行研究。

我国是世界第一人口大国,人口对我国经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续发展起到非常重要的战略影响和作用,如何利用好人口因素的积极作用,需要我们从战略的高度以及战略管理的视角来分析和进行研究。相关理论和实践的发展,使我国人口发展治理具备了治理的相关特征、因素以及现实背景。

人口发展治理,就是政府、市场和公民社会形成互动关系,通过对相关人口发展任务进行参与、合作、互动、服务等方式,最终实现人口发展的预定目标。人口发展战略管理与人口发展治理具有紧密的逻辑关系。人口发展治理包括人口发展治理的主体及任务、人口发展治理的结构和功能。人口发展治理的主体包括政府、市场和公民社会。其结构表示为政府、市场和公民社会之间的关系。其任务包括低生育水平的稳定、出生人口素质的提高、人口结构的改善、流动人口管理服务的完善和人力资源的开发。人口发展治理的功能包括社会治理功能和推进人口发展战略管理功能。人口发展治理的结构和功能都对人口发展战略管理产生较大的影响。

作者对人口发展战略管理与人口发展治理设计了问卷并进行了调查,得出了一些重要的结论。结论的重要理论意义是:战略管理视角中的人口发展治理需要政府、市场和公民社会的协调和互动;人口和计划生育部门政府改革的成效严重影响到人口发展战略的实



施和执行；人口发展治理结构的优劣直接影响到其在人口发展战略管理中的功能；人口发展治理体系需要四大要素的共同构建和支撑；人口发展治理不仅仅是技术问题，更是一项复杂的系统工程。因此，要树立“大人口”的观念。

针对在理论研究和实践探索中所得出的结论，作者提出了人口发展治理的框架，并在此基础上进一步研究人口治理的应用，人口发展治理的应用包括基于宏观人口发展治理的改革、基于微观人口发展治理的改革以及人口发展治理的组织体系改革和机制改革。

目 录

第1章 导论	1
1.1 研究问题及其意义	1
1.2 相关研究综述	9
1.3 研究视角、方法与技术路线	46
1.4 论文研究的内容框架及预期创新	48
第2章 人口发展战略管理与人口发展治理的内涵	52
2.1 人口发展战略管理的提出及内涵	52
2.2 人口发展战略管理的多主体特征及其治理问题	72
2.3 人口发展治理的内涵	80
2.4 人口发展战略管理与人口发展治理的关系	95
2.5 人口与资源、环境、经济的关系及其治理	100
本章小结	106
第3章 人口发展治理的任务及主体分析	108
3.1 人口发展治理的任务	108
3.2 人口发展治理的主体	116
3.3 治理主体在人口发展战略管理中的作用	130
3.4 人口发展治理视野中的人口计生管理服务网络建设	133
本章小结	143
第4章 人口发展治理的结构与功能分析	145
4.1 人口发展治理结构	145
4.2 人口发展治理的功能	160



4.3 我国人口发展治理结构对人口发展战略管理的影响	164
4.4 我国人口发展治理功能对人口发展战略管理的影响	168
本章小结	176
第5章 人口发展治理的调查分析与框架提出	178
5.1 人口发展治理调查的目的与内容	178
5.2 人口发展治理调查的方法及过程	179
5.3 人口发展治理调查的数据分析与讨论	182
5.4 人口发展治理框架的提出	203
本章小结	214
第6章 人口发展治理的改革	216
6.1 基于宏观人口发展治理的改革	216
6.2 基于微观人口发展治理的改革	221
6.3 人口发展治理的组织体系改革	227
6.4 人口发展治理的机制改革	233
6.5 建立完善人口发展的长效工作机制	239
本章小结	262
第7章 人口发展治理与人口政策拓展	265
7.1 人口政策拓展的视野分析	266
7.2 和谐社会与人口政策拓展内容的关系	270
7.3 关于拓展人口政策的思考	272
本章小结	276
第8章 人口发展治理与统筹解决人口问题	278
8.1 统筹解决人口问题的重要意义	278
8.2 统筹解决人口问题的指导思想、基本原则和主要目标	282
8.3 统筹解决人口问题的主要举措	284
8.4 完善统筹解决人口问题的保障体系	288



第9章 总结与展望	290
9.1 主要结论	290
9.2 主要创新之处	291
9.3 研究的不足及未来研究展望	292
附录1 调查问卷表	293
附录2 人口发展治理典型实例	313
附录3 弘扬井冈山精神 落实科学发展观 探索中国特色统筹解决人口问题道路	366
人生至善 上善若水 (代后记)	384

第 1 章 导 论

1.1 研究问题及其意义

1.1.1 研究背景

进入 21 世纪以来,人口问题成为世界各国普遍关注的重要问题:人口老龄化^①已经成为制约发达国家经济和社会持续发展的重要障碍,人口过快增长仍是发展中国家面临的一个难题。我国在经济社会转型过程中,在政府职能转换过程中,同样面临着这样一个严峻的挑战。

1. 人口发展的治理问题已经成为世界各国普遍关注的重大战略问题

1994 年开罗国际人口与发展大会和 2000 年联合国千年发展目标都明确提到人口发展、以人为本、生殖健康、优质服务等理念。

1994 年埃及开罗国际人发大会通过的《行动纲领》,是指导国际人口和计划生育事业发展的重要文件。文件呼吁各国制定适当的

^①人口老龄化是总人口中老年人所占比重不断上升的过程。其主要原因是出生率下降和人均预期寿命延长。目前国际上通用的标准是,当一个国家或地区 60 岁及以上老年人口占人口总数的 10%,或 65 岁及以上老年人口占人口总数的 7%,即已进入老龄化社会。我国从 1999 年开始进入老龄化国家的行列,21 世纪上半叶是老龄化快速递增阶段。



人口和发展政策,实现经济持续增长,消除贫困,开发人力资源;加强人口与发展领域的合作,解决人类面临的共同问题。要求各国尽快采取措施满足自愿基础上的计划生育需求,以控制人口;采取有效行动使妇女享有充分的参与权和决策权,消除所有歧视妇女的做法。文件的精髓是将生殖健康这个新理念引入到人口领域,标志着一个新时代的开始。

2000年,189个国家的元首在联合国千年首脑会议上承诺,到2015年实现千年发展目标,包括:消除绝对贫困和饥饿、普及初等教育、促进男女平等和女性赋权、降低儿童死亡率、提高孕产妇健康水平、与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病做斗争、确保环境的可持续能力、建立发展领域的全球伙伴关系8个方面的指标。

目前,世界各国无论是发达国家还是发展中国家,都普遍关注人口与经济、社会、资源、环境协调发展和可持续发展问题,更加注重人口发展治理,并把它提升到国家发展战略的高度。

就我国来说,实行改革开放和计划生育基本国策,有力地促进了我国由贫困到温饱再到总体小康的飞跃,实现了人口再生产类型^①的历史性转变,全国少生了4亿多人;使中国13亿人口日和世界60亿人口日推迟了4年;总和生育率从1970年的5.8降至目前的1.8左右;为经济社会发展创造了社会抚养比相对较低、劳动年龄人口^②充裕、储蓄率较高的为期40年的人口红利期^③。因此,人

①根据人口出生率、死亡率、自然增长率三者相结合形成的人口再生产特征,把人口再生产区分为三种基本类型:原始的(高出生率、极高死亡率和极低自然增长率)、传统的(高出生率、高死亡率和较低自然增长率)、现代的(低出生率、低死亡率和低自然增长率)。这三种类型分别与采集狩猎经济、农业经济、社会化大生产经济相适应。从一种类型向另一种类型的转变是生产力革命的结果。

②劳动年龄人口:指15~59岁人口或15~64岁人口。2005年我国15~64岁人口达8.97亿,占总人口的68.7%。据估计,我国15~64岁人口高峰将于2016年出现,达10.1亿。

③“人口红利”指的是在一个时期内生育率迅速下降,对儿童与老年人抚养和赡养的负担相对较轻,总人口中劳动适龄人口比重上升,从而在老年人口比例达到较高水平之前,形成一个劳动力资源相对比较丰富、对经济发展十分有利的黄金时期。社会负担相对较轻、劳动力储蓄增加,从而对社会经济发展有着极大的好处。



口是促进经济社会全面协调可持续发展的能动因素,人口问题是影响全面建设小康社会的首要问题,治理人口问题是实现科学发展、促进社会和谐的自然要求和重大举措。

以人为本的科学发展观必然要求我们在一切发展序列中首先关注人口发展,我国人口发展在我国社会发展框架中具有绝对优先的工具价值和目的意义。同时,我国目前正在从计划经济转向市场经济,随着这个转轨过程的深入和市场机制的不断完善,个人、家庭、企业和政府的行为都不可避免地会发生根本性的变化,传统的人口发展的内部、外部环境也将发生变化,人口发展机制必将受到冲击和挑战。

在人口转变的途径和方式上,发达国家是与社会现代化相联系的,生育率下降随经济快速发展、工业化逐渐走向成熟而自发完成。而我国则借助行政干预和人为调节加速了转变过程。我国现代意义上的人口转变所赖以稳定的社会经济文化条件并不充分,全面的、持续的低生育率整体格局尚未形成。未来一个时期,我国人口总量、老年人口总量和劳动就业人口总量三大高峰相继到来,将更为突出地影响着我国经济社会发展。这正与世界发展进程的一般规律相吻合:当一个国家或地区的人均 GDP 处于1 000~3 000 美元的发展阶段,往往是人口、资源、环境等瓶颈约束最为严重的时期,也是经济容易失调、社会容易失序、人口增长起伏波动大、对社会伦理和若干运行机制需要调整重构的关键时期。我国实现全面小康社会将面临的正是这样一个重要而关键的时期,必须以人的全面发展统筹解决人口问题,必须加强人口发展的治理。因此,加强战略视角下的人口发展治理研究,对人口发展的机制不断健全、对人口发展的管理创新都将具有重要的现实意义和深远的历史意义。

2. 全面建设小康社会背景下的我国人口发展治理研究

党的十六大报告高度概括地描绘了全面小康社会的图景,那就是经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。其实质就是以人为本,最终实



现人的全面发展。但是，我国现实正处于并将长期处于社会主义初级阶段，现在达到的总体小康还是低水平的、不全面的、发展还很不平衡的小康，我国还处在特殊的政府职能转变、经济体制转轨、工业化转型、经济结构调整、社会发展加速等同步推进的时期，因此在这特殊的发展阶段上研究人口发展治理就显得尤其的重要。

首先，全面小康社会中执政为民的政治理念要求从可持续发展的角度把人口和发展统一起来，从单纯注重数量控制转变为既重视人口数量的稳定，又重视人口素质的提高、人口结构的优化、人口分布与流动合理，并重视人口与经济、社会和资源环境的协调发展。

其次，在人民生活总体达到小康、国民经济战略整体布局调整的过程中，如何建立健全人才市场、拓宽就业渠道、引导人力资源的合理分布、加快人力资本积累和农村劳动力的转移、实施城镇化战略、加强对流动人口的管理与服务，正成为我国人口发展战略为经济战略服务的重点。

再次，市场经济的深入发展促使人口生育率下降机制从强制型向自发型转变，而社会的进步又增进了人们对生殖健康的需求和扩大了在生育方面的科学选择。在这种情况下，政府如何通过提供教育咨询、避孕节育、生殖保健及相关的服务等手段，以加强公共管理和服务，满足群众对文明、健康和福祉的追求，是体现以人为本、实现全面小康社会的迫切要求。

最后，构建于计划经济体制下的传统人口管理和运行机制也相应随着政府职能转变而发生转变，政府的直接干预将减少，行政制约措施正在减少，宏观调控扩展到更多的领域。与此同时，市场、企业、社区、非政府机构的影响迅速扩展，政府如何以综合措施来治理人口问题、创造良好的人口环境等，正成为政府在全面建设小康社会中职能转变的关键。

3. 人口和计划生育部门职能转化背景下的我国人口发展治理研究



公共管理、治理理念的确立，使政府管理发生了深刻变化，使管理的范围不断扩大，要求转变政府职能。作为实现我国人口协调发展的重要手段，人口和计划生育工作尽管取得了巨大的成绩。但是在新形势下，随着中国加入世界贸易组织后，特别是2006年12月17日，中共中央、国务院发布了《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》（中发〔2006〕22号），人口和计划生育工作进入了一个新的发展阶段。在这个阶段，人口和计划生育工作机制面临以下的难点：

首先，传统管理体制难以适应市场经济体制的要求。随着人们需求的变化、流动人口急剧增加、“单位人”向“社会人”转变、人口基层管理弱化、政府职能转变，人口和计划生育管理体制处于新旧交替转型期，人口和计划生育工作出现城市和农村各自不同的特色、难以统筹协调的局面。

其次，传统管理体制难以适应人口形势新发展的要求。由于人口和计划生育管理体制处于新旧交替转型期，使稳定人口低生育水平面临挑战。包括：在人口结构方面，现有的医疗、教育、养老等体制面临挑战；在流动人口迁移方面，我国城乡二元结构的管理体制面临挑战；在疾病预防方面，流行病变化趋势复杂，公共卫生预防体系面临挑战。

再次，传统管理体制难以适应人口和计划生育工作的新内涵。主要体现在：为了适应新形势的要求，人口和计划生育工作必须由控制人口数量向调控人口数量转变；必须由解决数量问题向解决全方位人口问题转变；必须由管理出生人口向服务人的生命全过程转变；必须由静态管理向动态治理转变；必须由人口节流向人口开源转变。

最后，传统管理体制难以适应法制建设要求。包括要求对人权尊重和保护，用法治替代人治，寓管理于服务之中，建立以人为本的管理体制。

以上政府职能面临的挑战和角色的冲突，最终必须落实到人口



公共政策等社会政策的制定和落实。在过去的 30 年间,尤其是在我国加入世界贸易组织后,我国社会政策的内容、制定社会政策的内外背景、公众对社会政策的理解程度、政府执行社会政策的方式、社会政策所具有的特点以及社会政策所导致的社会问题等也随着社会的发展而发生变化。比如对生育政策而言,随着生育水平下降所带来的各种问题的显现;随着社会经济的发展,特别是社会主义市场经济体制的建立,中国控制人口增长的生育政策的边际效应必然出现递减的现象。因此,如何在市场经济的背景下,认真研究新世纪人口发展态势、人口发展规律,创新人口发展机制是至关重要的。只有这样,才能最大限度地发挥人口政策的积极作用,将人口政策所带来的消极作用限制在最小的范围内。

1.1.2 研究问题及研究范围的界定

自 2004 年以来,在国务院的协调组织下,我国开展了国家人口发展战略研究,并取得重要成果。提出了“十一五”时期和 2020 年我国人口发展的总体思路、战略目标和政策建议,得到了党中央、国务院的充分肯定。目前,人口发展战略研究所取得的重要成果,已经作为基础性、战略性、指导性的意见和建议,被中央吸收到国家“十一五”国民经济和社会发展的各项规划之中。同时,国务院已颁布我国人口发展“十一五”和 2020 年规划,并提出了建立和完善人口发展战略管理机制。因此,要把国家人口发展战略研究提出的战略思路落到实处,真正实现人口发展的最终目标,不仅要有好的战略思想,还要有好的机制和体制作为保障。

因此,本论文研究的问题是:从战略管理视角来寻求科学有效的人口发展治理体系,以此来解决我国人口发展战略的管理问题,从而有效地解决和避免我国目前人口管理体制中所出现的一系列管理弊端。

一是围绕人口发展战略管理与人口发展治理的关系来进行研究。首先,围绕人口发展战略管理的提出及其内涵、基本性质等展