

引言

计划生育利益导向政策是在我国经济不发达和社会保障制度不完善背景下利用经济手段引导人们自觉按照生育政策的要求决策家庭生育行为的一种重要的公共政策。从过去的理论探讨与实践经验来看,在计划生育利益导向政策的规制下,计划生育工作完成了从公共行政向公共管理再向公共服务模式的三级转变。计划生育利益导向政策已从最初控制人口数量的过快增长,逐步转变为如何统筹解决人口数量、素质、结构和分布,有利于提高家庭发展能力和人口长期均衡发展。那么,现如今的计划生育利益导向政策体系能否满足这些目标呢?尤其是在人口长期均衡发展视角下,计划生育利益导向政策又该如何调整?以上是本书要探讨的核心问题。以下从计划生育利益导向政策的形成与发展历程、新形势下计划生育利益导向政策的转变、人口长期均衡发展视角下的计划生育利益导向政策等三个方面的梳理出发,引出本书对上述问题的主要认识,并提出本书的研究框架。

一、计划生育利益导向政策的形成与发展

计划生育的利益导向政策自产生以来,大致经历了三个发展阶段。第一阶段(1990—2000年)为计划生育利益导向政策的提出与形成阶段;第二阶段(2000—2012年)为计划生育利益导向政策的发展与成熟阶段;第三阶段(2012年以后)为计划生育利益导向政策的再探索与开拓阶段。

第一阶段的计划生育利益导向政策更多的是对实行“计划生育”基本国策以来的计生理论与实际工作经验的总结。从文献检索结果来看,叶奇雄先生最早将“计划生育”和“利益导向”结合起来(叶奇雄,1990),尽管其行文的初衷是实现严格的控制生育、防止人口增长,但该文从两个方面为后来的计划生育利益导向政策的形成做了一定的铺垫。一是其强调了“利益导向”需要从过去单纯的行政命令手段过渡到依靠经济的、法律和行政的“三位一体”的手段,二是其强调了计划生育工作不能单纯地依靠计生部门,“利益导向”的实现需要协同各有关部门、单位及基

层组织的力量。以此为发端,“三结合”^①利益导向机制(周长洪,1998)、“五位一体”^②利益导向机制(山东省莱芜市人民政府,2002)等使计划生育利益导向体系不断得以补充和完善,在此阶段,也逐步形成了具有一定理论价值和实践指导意义的成果(张怀宇,1996;计划生育利益导向机制研究课题组,1996;周长洪,1998)。总体来看,该阶段的计划生育利益导向政策体系仍不能脱离生育管理模式的范畴(王勇军,1992),其根本目标主要是通过多手段、多渠道、多方法的运用有效地控制人们的生育行为。

第二阶段以2000年《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》明确指出“要建立和完善计划生育利益导向机制”为标志,国家、各省及各地方的计划生育利益导向政策纷纷出台。这一时期,包括法定奖励优待和处罚政策、免费计生基本技术服务、免费孕前优生健康检查、“关爱女孩”行动、生育关怀行动等在内的一系列具体的利益导向政策不断充实到计划生育利益导向政策体系中来,使得计划生育利益导向政策的内容得以扩展,同时,还逐步形成了以农村计划生育家庭奖励扶助制度、计划生育家庭特别扶助制度和西部地区“少生快富工程”等三项制度为主体的计划生育利益导向政策体系的基本架构。尽管这一时期仍然强调稳定低生育水平,但利益导向政策的内涵却在这一时期发生了较大的转变,政策体系逐渐由“处罚多生”为主过渡到“惩罚多生与奖励少生并重”,而后又发展为以“奖励少生”为主。从研究角度来看,出现了少量定量化的研究成果,如抚养子女的成本与效用分析(张祥晶,2005)、生育决策、利益导向机制效用的实证研究(杜本峰,2007)等。利益导向政策与扶贫政策、社会医疗、养老保险等社会保障型普惠公共政策的衔接(杨来胜,2003)日益受到学界的关注,随着大规模的流动人口出现,流动人口的计划生育利益导向政策开始引起国家及有关学者的重视(周建芳,2008)。总结来看,此一时期的计划生育利益导向政策已渐趋自成体系,形成了相对完备的针对计划生育家庭、育龄妇女、计生子女、计生老龄人口等的系列政策,政策覆盖的广度和深度都得到了极大的加强。

十八大的召开^③、尤其是十八届三中全会的召开标志着计划生育利益导向机制的实践与研究进入了新的历史时期,是在新的国际国内形势下的再探索与开拓阶

① “三结合”指计生工作与发展农村经济相结合,与帮助群众勤劳致富奔小康相结合,与建设文明幸福家庭相结合。

② 指奖励、优惠、优先、扶持、保障“五位一体”。

③ 十八大报告强调“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,促进人口长期均衡发展”,首次揭示计划生育工作的落脚点在促进人口长期均衡发展。

段。这一时期,全球范围内的人口、资源与环境压力进一步加剧,在国内,国家层面的大部制改革全面推行,并提出了全面深化改革的总目标,包括“市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明”在内的“五位一体”国家建设战略总体布局全面铺开。在这一背景下,计划生育利益导向政策体系面临来自多方面的挑战。首先,就利益导向政策体系本身而言,其在提高人口素质、优化人口结构、促进家庭能力发展(李波平,2014)以及与普惠型公共政策衔接等方面存在不足(杨云彦和李波平,2014);其次,在计划生育内涵^①不断发生改变的形式下,计划生育利益导向政策的作用对象单纯地瞄准实行计划生育的人口已经不再具有代表性。前期有关利益导向政策偏“利益”而少“导向”的问题得到有关专家学者的注意(高莉娟和翟振武,2008),有研究将利益导向政策进行了一定的区分,分别明确为利益政策与导向政策(洪娜,2011)。总结来看,我们认为新时期的计划生育利益导向政策将结合现实的国际国内形势实现较大的转型,新的利益导向政策体系将逐步脱离经济杠杆对计划生育人口的作用,而将关注的重点放在政策杠杆对人口宏观调控、人口与经济社会、资源环境协调发展的作用上。

二、十八大以来计划生育利益导向政策的转变

杨云彦教授就新形势下的计划生育利益导向政策究竟“导向何方”曾给出如下建议:在新的形势下,计划生育利益导向机制建设,应更多地向促进人口长期均衡发展的目标转变,更多地向提升计划生育家庭的发展能力转变(杨云彦,2014)。

在上述有关计划生育利益导向机制的两个转变中,计划生育家庭的发展能力和促进人口长期均衡发展是支撑计划生育利益导向机制构建不可或缺的两个重要方面,前者从微观层面明确计划生育利益导向政策构建的方向,后者从宏观层面把握计划生育利益导向政策构建的大局。同时我们认为,二者的内涵是存在本质差别的。

首先,二者的理论基础不同。前者依据的主要理论基础仍然是传统的人口学理论,尤其是人口适度增长理论和人口经济学理论^②,计生家庭是在我国特定的历史

^① 周全德,计划生育基本国策的时代内涵,中国人口报,2013年7月22日。“人口问题已不再是单一的数量适度控制问题,它已经和科学发展、社会和谐紧密联系,成为一个涉及转方式、调结构、稳增长、惠民生等诸多国计民生重大决策的全面协调可持续发展的战略问题。”在人口长期均衡发展视角下,计划生育的本质内涵在于:通过人口发展政策的调整,促进人口、经济、社会、资源、环境协调发展和可持续发展。

^② 哈佛·莱宾斯坦有关家庭生育决策的成本效益理论。

时期,结合我国实际国情所确定的“计划生育”基本国策的产物,提升计划生育家庭的发展能力,就是要解决历史的遗留问题;后者依据的主要是可持续发展理论和人口均衡发展理论,人口均衡发展理论是我国在长期的人口生产实践中,由最初的强调“计划生育”、过渡到强调“人口发展”、最后在可持续发展理论的基础上最终形成的人口长期均衡发展,其不仅考虑人口自身的长期的可持续发展(即人口内部均衡),同时考虑人口与经济、人口与社会、人口与环境的长期的协调发展(即外部均衡)。

其次,二者的作用对象不同。前者的作用对象是按照我国“计划生育”基本国策实行了少生、优生或晚生的计划生育个人或者家庭,其覆盖的人群是有限的;后者是将人口作为人地耦合系统中的一个关键要素加以考虑的,其作用对象是社会中的所有人口。

最后,二者的政策内涵不同。以计生家庭为对象的计划生育利益导向政策其着眼点在“利益”,其主要目的是通过多元化的、多形式的扶助扶持政策^①以帮扶计生家庭,弥补计生家庭由于响应国家政策而造成的实际上的家庭能力受损^②,从而体现社会的公平正义,从政策的性质来看,更多的是微观的经济政策;以促进人口长期均衡发展为目的的利益导向政策着眼点在“导向”,其主要目的是通过具有前瞻性的生育调整政策、户籍制度改革政策、人口发展功能区规划、城乡统筹发展政策乃至流动人口政策等促进人口长期的自均衡,促进人口城乡之间、经济发达地区与欠发达地区之间、人口承载力强的地区与生态脆弱区之间的合理有序流动,从而达到人口发展与经济、资源环境协调发展,实现自然、社会公共资源合理公平分配等目的,从政策的性质来看,其更多的是宏观的政治、经济、社会综合政策。

三、人口长期均衡发展视角下的计划生育利益导向政策

人口均衡一词最早由李涌平先生(1996)提出,其在《决策的困惑和人口均衡政策——中国未来人口发展问题的探讨》一文中富有预见性地这样描述:我们可以考虑降低未来风险同时保持一定利润的人口均衡政策,也就是从一孩政策逐步向二孩政策过渡。鉴于人口均衡政策的可行性和稳妥性,它是不远的将来可供采纳的人口政策。尽管彼时其所谓的人口均衡仍停留在人口生育的范畴,仅仅涉及人口自身均衡问题,但这一概念的提出对后续人口科学的发展不无启示意义。

^① 其内涵实际上是各种形式的货币化或非货币化的利益。

^② 计划生育政策对计生家庭的家庭能力发展影响是复杂的。简单从少生孩子的角度分析,可能在短期会减少家庭负担并提高家庭生活水平和质量,但从家庭的全生命周期来综合分析评价的话,其家庭发展能力是受到严重影响的,尤其是在家庭养老保障和应对风险两个方面。

时隔 10 余年,强调人口均衡发展、构建人口均衡型社会成为学界与社会的广泛共识。人口均衡的概念与内涵得以扩展,陆杰华先生(陆杰华和黄匡时,2010)对人口均衡的概念界定具有一定代表性:人口均衡是指人口数量、结构、素质和分布等人口自身系统内部的均衡以及人口与经济、社会、资源、环境、国际竞争力等人口自身系统外的系统之间的外部均衡的统称^①。关于何谓人口均衡,杨云彦、翟振武、李建明、穆光宗等不少人口学家均有论述,尽管其各自的立场和所处的视角有一定的差异,在对人口均衡的表述上也有所不同,但其实质仍不脱离内部均衡和外部均衡这两种形式(于学军,2010)。

杨云彦认为,从人口均衡发展的内容来看,人口均衡发展应该包括两个层面的内容,第一是人口自身的均衡发展,第二是人口与经济、社会、资源、环境的均衡发展。从第一层面看,人口均衡发展要求我们不仅要重视数量目标,还应关注结构和素质目标,形成统筹协调、多目标并重的政策取向。从第二层面看,人口均衡发展要求我们在人口政策的制定上不能简单的就人口而人口,而应该有全局的观念、系统的观念,在政策制定时把人口作为一个要素放在国家的总体战略布局中加以考虑(杨云彦,2010)。

基于以上有关人口均衡发展的内容分析,其进一步提出了人口长期均衡发展的内涵(杨云彦,2011),主要包括以下五个方面:(1)人口数量增长的短期和长期均衡;(2)人口数量变动和结构变化的均衡;(3)人口增长和经济发展的均衡;(4)人口变动与社会发展的均衡;(5)人口与资源环境的均衡。

在人口数量增长的短期与长期均衡方面,由于我国在 20 世纪 90 年代初即已实现从高出生率、低死亡率、高增长率向低出生率、低死亡率、低增长率的人口转变,生育水平已经长期处于更替水平之下,考虑到人口增长的惯性、滞后性和不可逆性等自身独特的规律,因此为了保证人口规模的相对平稳运行,就要求我们在政策层面加强战略研究,要从更长的时间尺度^②进行科学决策。

在人口数量变动与结构变化均衡方面,利益导向政策的目标应实现由过去重视对人口数量的控制到人口结构的优化方面,传统意义上讲主要包括年龄结构及相关劳动力供给、老龄化及高龄老龄化问题、出生人口性别比问题等。在人口结构均衡方面,人口迁移及城市化是实现人口结构的重要内容,引导人口有序流动并实现人口城乡合理分布是当前人口结构优化的突出任务(杨云彦,2011)。除此之外,人

^① 该文将人口分布问题作为人口自身系统的内部均衡加以考虑,和我们的认识有一定的差异。人口分布不仅仅涉及人口自身的迁移和地理分布问题,其是包含人口要素在内的众多因素综合作用的结果,如经济、社会、环境等。

^② 如将 50 年作为中期考虑,100 年作为长期考虑。

口内部不同人力资本结构的均衡、人口的阶级阶层结构均衡同样具有深入探讨的价值与意义(张翼, 2010)。

在人口增长和经济发展的均衡方面,科学的人口观与众多的实证经验均表明,人口作为具有双重属性^①的经济要素,其对经济发展的影响是一把双刃剑,因此,既不能把人口过多作为经济发展绝对的包袱,也不要觉得人口越多竞争优势越大。在人口数量红利消失的情况下,必须在政策导向上加大人力资本投入,加快促进人口红利高级化,即以人口素质红利保障产业转型升级,实现由人口数量大国向人力资源强国的转变。

在人口变动与社会发展均衡方面,随着我国的社会结构发生深刻的变化,传统的承担保障和稳定等的家庭功能在逐步弱化,但是,家庭作为社会的细胞,家庭能力的发展对社会实现均衡发展被提升到了前所未有的高度。除此之外,老龄社会问题和女性权益问题是实现社会均衡发展的另外两个重要问题。

在人口与资源环境的均衡方面,持续的资源与环境压力已经演变为全球性的公共问题,全球人口数量的剧增以及人均生活水平的提高使得上述问题尤为凸显。建设“人口均衡型、资源节约型、环境友好型”的三型社会目前已成为当今中国的重要实践。在这一实践过程中,主体功能区划与人口发展功能区划工作具有重要价值,只有充分把握主体功能区划和人口发展功能区划过程中的人口再分布规律,未雨绸缪,才能促进人口长期均衡发展,才能促进人口与资源环境的协调发展(张耀军等, 2010)。

基于以上对人口均衡发展的分析,计划生育利益导向政策究竟该如何界定其范围,在原有政策体系上该如何调整?这是一个至关重要的问题。潘祖光(2011)曾就人口均衡发展战略下人口计生工作面临的困惑及对策这样阐述:目前的人口计生法规、政策体系主要是围绕出生人口数量控制制定的。人口均衡发展的战略选择,不仅要求在调控人口数量上要有完善的政策、法制保障,还要求在提高人口素质、改善人口结构、引导人口合理分布及统筹人口与发展综合决策等方面建立起健全的政策、法制体系。对此,我们该如何探索完善?陆杰华和黄匡时(2010)认为,在人口均衡发展视角下,传统的计划生育利益导向政策体系有和目前的公共政策组合体系融合的趋势,并认为:人口均衡型社会建设是对当前分散的人口政策进行整合的绝佳机会。人口均衡问题的解决牵涉人口和计划生育政策、公共卫生、健康和安政策、户籍政策、人口迁移政策、教育政策、住房政策、社会保障政策、交通政策等。因此,当前要将这些政策进行整合,构建人口均衡型社会公共政策组合体系

^① 从经济学角度考虑,人口同时具有生产者与消费者的双重属性。

(如图 0-1)。

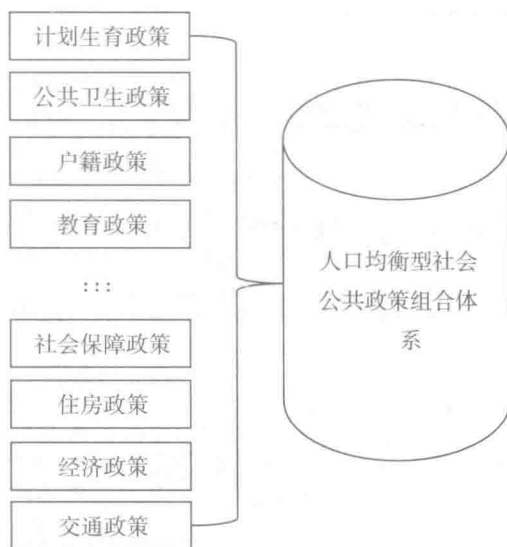


图 0-1 人口均衡型社会公共政策组合体系

由上述分析，本书的架构主要基于如下认识：

(1) 计划生育利益导向政策内含利益政策和导向政策两层含义，利益政策主要通过补偿机制促进人口长期均衡发展，其以促进家庭，特别是计生家庭的能力发展为目标；导向政策主要通过引导机制促进人口长期均衡发展，其以促进人口与经济、社会、资源环境的协调发展为目标。人口长期均衡发展视角下的计划生育利益导向政策主要指导向政策，而导向政策应具有前瞻性。

(2) 人口内部均衡是人口长期均衡发展的前提，中国人口长期均衡发展在内部面临的主要是人口总量大规模下降、人口红利不复存在且人口负担系数过高、超老龄化等突出问题，当前的人口政策调整、尤其是生育政策的调整有必要依据中期、乃至长期的人口预测结果做出判断。

(3) 在中国大规模城市化背景下，中国的人口城乡均衡发展既具有发达国家城市化过程中的共性问题(区域发展不平衡)，更多的则具有我国固有的经济体制(全民所有与集体所有)、社会体制(城市户口与农村户口)所决定的特性问题，实现人口城乡均衡发展是现阶段实现中国人口长期均衡发展的主要问题。

(4) 主体功能区划背景下的人口发展功能分区是引导人口合理流动，实现人口与经济、社会和资源环境协调的重要手段。

由此，提出了本书的研究框架^①，如图 0-2 所示。

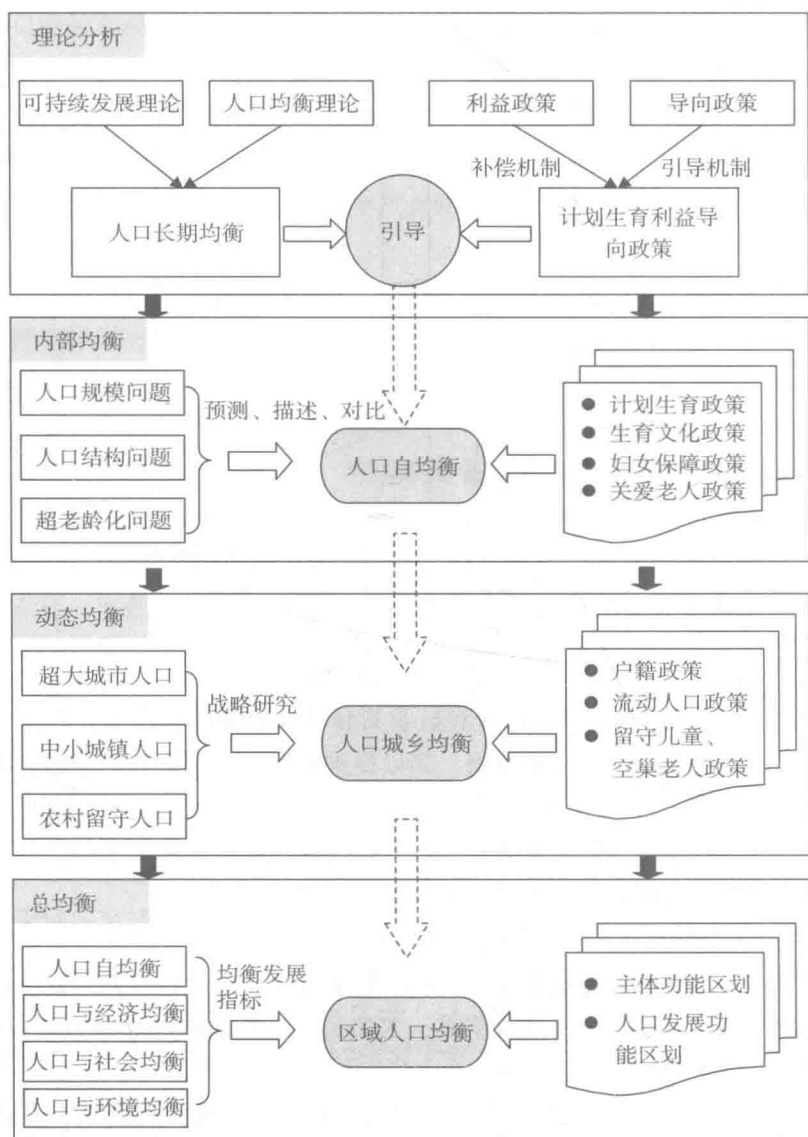


图 0-2 人口长期均衡发展视角下计划生育利益导向政策体系框架

^① 这里需要说明的是，有关人口与经济均衡和人口与社会均衡两个方面的内容，课题组另有专著进行具体论述，因此在本书中不作为重点探讨，仅将经济与社会两者分别作为考虑的要素放在区域人口均衡中加以考虑。

第一章 人口长期均衡发展的理论分析

第一节 人口均衡发展理论

长期以来,人口总量大,人口增长速度快是我国人口问题的主要矛盾,这也是我国制定和实施计划生育政策的重要背景。经过几十年的不断发展,我国的人口发展不断呈现出新的情况,我国的人口政策也在不断进行调整。当前,虽然我国的人口总量依然在逐年增长,但是人口增速已经明显放缓,人口数量问题已经得到了有效的缓解,我国当前的人口问题重点表现在人口结构、素质和分布的问题上,我国的人口发展政策也经历了从以控制生育为主的生育政策到综合治理出生人口性别比的调控政策,再到注重人口均衡发展的公共政策这三个阶段。人口均衡发展是解决我国当前人口问题新的思路 and 趋势,实现我国人口的长期均衡发展是人口发展的理想目标和出路。

一、理论产生的背景

改革开放之前,我国人口增长迅猛,妇女总和生育率在 1970—1975 年间仍然保持在惊人的 4.76,到 1978 年我国人口总数达到了 9.63 亿人,比 1949 年的 5.42 亿人增长了 77.6%,每年新增人口达到 2000 多万人,14 岁以下的少年儿童人口比重非常之大,人口结构也出现了严重失衡的局面。人口总量大,每年新增人口多,给我国的资源、环境和经济社会发展带来了严重的压力,人口总量也一度被指责为束缚当时中国经济发展的羁绊(蔡昉,2010),人口总量过大、人口增速过快成为这一时期的主要人口问题。为了解决上述问题,20 世纪 70 年代末,我国开始推行一系列计划生育政策,1978 年 10 月,提出“一对夫妇生育子女最好一个,最多两个和生育间隔三年以上”的要求,1980 年 9 月,中共中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》,“提倡一对夫妇只生育一个孩子”。随着我国严格人口政策的执行,中国的妇女总和生育率从 20 世纪 70 年代

末开始急剧地下降(邬沧萍等, 2003), 到 1990—1995 年生育率更是低于世代更替水平, 每年新增人口数下降到 1600 万左右, 我国人口总数增长开始放缓, 人口数量过快增长, 人口绝对数量过大的矛盾得到一定程度地缓解, 但是这一问题仍将长期存在。

最初以控制人口总量为目的的计划生育政策, 随着政策的持续实施, 给我国人口的性别结构和年龄结构也带来了很大的影响。人口的性别结构的变化主要表现在出生性别比的持续升高, 我国的计划生育政策导致传统思想引起的男孩偏好得到前所未有的强化, 从而导致新生儿出生性别比尤其是高孩次的新生儿出生性别比急剧升高, 大大超过国际公认的正常水平。自 20 世纪 70 年代末以来, 我国出生人口性别比持续升高, 到 2014 年, 出生人口性别比仍然高达 115.88^①。我国出生人口性别比虽然近年来有所下降, 但是依然保持在一个高位, 出生性别比严重失衡。

改革开放三十多年来, 随着经济社会的发展和医疗卫生状况的改善, 我国人口的年龄结构也发生了巨大的变化。主要表现在人口的加速老龄化和少子化。从 1982 年到 2014 年, 我国 65 岁以上老年人口的比重从 4.91% 增加到 10.06%, 增长了近一倍。从 1982 年到 2014 年, 我国 0—14 岁的少年儿童从 34146 万人下降到 22558 万人, 少年儿童的比重从 1982 年的 33.59% 下降到 2014 年的 16.49%^②。

计划生育政策的实施, 在缓解国家层面的人口资源环境问题的同时, 也给家庭的发展带来了较大的风险, 其导致的负面影响在近年来逐渐凸显, 如独生子女伤残死亡尤其是失独家庭不断增加, 以及独生子女家庭养老负担加重。我国人口总抚养比, 从 1982 年的 62.6% 下降到 2010 年的最低点 34.2%。2011—2014 年人口总抚养比持续增长, 分别为 34.4%、34.9%、35.3% 和 36.2%, 显示出全社会的人口抚养负担正在加重, 按人口结构划分, 我国 0—14 岁的少儿抚养比从 1982 年的 54.6% 大幅下降至 2014 年的 22.5%, 而同时老年抚养比从 8.0% 上升至 13.7%。妇女总和生育率的降低, 我国的家庭结构日趋小型化, 逐步变成“421”三代亲缘直系结构家庭, 同时, 一孩化的普及以及意外事故的发生导致我国独生子女家庭失独情况不断增加, 根据致公党发布的调查报告, 目前我国 15 岁至 30 岁的独生子女总人数约 1.9 亿, 这一年龄段的年死亡率为 0.04%, 我国每年新增“失独家庭”多达 7.6 万个^③。

① 数据来源于国家统计局。

② 数据来源于国家统计局。

③ 《“失独家庭”每年增 7.6 万个》, http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-03/03/c_132203983.htm, 2013 年 3 月 3 日。

在家庭发展能力面临巨大压力的同时,我国人口的分布也存在较严重的失衡情况,表现为地区间人口分布不均和城乡人口分布的巨大差异两个方面。截至2000年,我国东南部人口约占总人口的94.1%,西部人口仅占总人口的5.9%,^①在人口数量上,东部地区人口大于中部地区,中部地区大于西部地区,西部地区大于东北地区。在城乡人口分布方面,1978年我国的城镇人口为17245万人,而到2014年则为74916万人,城镇化率从1978年的17.92%增长到2014年的54.77%^②。

面临人口发展的严峻形势,人口均衡发展逐步受到国家和学术界的高度重视,国家不断调整计划生育政策,促进人口向长期均衡发展转变。2007年,国家人口发展战略研究课题组在《国家人口发展战略研究报告》中指出“十一五”时期我国人口与计划生育工作进入了“稳定低生育水平,统筹解决人口问题,促进人的全面发展”的新阶段。2008年国家人口与计划生育委员会提出了“实现人口长期均衡发展”的工作思路,2010年中国人口学会召开了主题为“促进人口长期均衡”的年会,首次提出了要全面实施可持续发展战略,建设“人口均衡型、资源节约型、环境友好型”的新的人口均衡发展社会。2010年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》明确指出要坚持计划生育基本国策,逐步完善政策,促进人口长期均衡发展。2014年十八大报告提出:“坚持计划生育的基本国策,启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策,逐步调整完善生育政策,促进人口长期均衡发展。”这是国家基于人口发展趋势作出的重要战略决策,是我国进入21世纪以来生育政策的一次重大调整完善,标志着我国的人口政策进入了以实现人口均衡发展为根本目标的新阶段。

二、人口均衡发展理论

(一)人口均衡发展理论的理论基础

新世纪以来,我国经济社会发生了很大的变化,我国人口发展出现了新的情况,出现了新的问题,学界开始从人口可持续发展的视角研究人口问题,提出了人口均衡发展进而提出了人口均衡型社会等人口发展的新理念和理论,对人口均衡发展的概念和内涵、基本特征、研究框架等进行了理论解释。概括来讲,均衡是指在一定条件下,一个系统内部各种力量或要素相互作用达到的一种相对静止和稳定的状态。均衡与均衡发展二者是紧密联系的,大多数学者在研究人口均衡时并未进行

① 根据2000年第五次全国人口普查资料,利用ArcGIS进行的精确计算所得。

② 《2014年国民经济和社会发展统计公报》。

严格区分。均衡发展可以理解为为了实现均衡的过程和结果。人口均衡发展简单地来讲就是实现人口均衡的过程和结果，人口均衡型社会是人口均衡发展的具体化。

人口均衡发展理论是当前人口发展的必然趋势和要求，这一理论的提出是多个学科交叉融合的结果，人口均衡发展的理论主要来源于经济学、人口学、社会学三个学科的分析框架：一是经济学领域的一般均衡理论、内外均衡理论和人口、资源和环境等诸多因素的可持续发展理论；二是人口领域的适度人口理论、人口安全观、大人口观、“两个统筹”等人口学理论；三是社会学的和谐社会理论和科学发展观等关于社会发展的理论(陆杰华等，2010)。

(二) 人口均衡发展的概念和内涵

人口均衡发展这一概念的提出对于当前分析和解决我国人口问题是十分必要的，人口均衡发展是我国人口发展中的一种理想状态，同时也是人口发展政策制定者期望的结果，但是在现实中，由于人口发展的客观情况和政策实施的效果差异，人口自身往往并不能自动实现均衡发展，甚至在研究我国人口问题时，常常观察到的是某一地区人口不均衡是较常见的现象，人口系统内部各要素之间、人口与外部因素之间的不均衡则是更为普遍的现象。同时，人口不同于其他事物，人口各个方面的发展都很重要，必须实现均衡发展，不能也不可能先发展其中一方面，然后再发展另一方面(翟振武，2010)。

学术界目前对于人口均衡发展的概念和内涵并不统一，存在多种观点，主要有以下两种，一是认为人口均衡发展是人口的自均衡，也即人口发展自身内部的均衡；二是认为人口的均衡发展是指人口的内外两种均衡，也即人口的内部均衡和人口的外部均衡。认为“人口均衡发展”是指统筹解决人口问题，实现人口系统各要素协调、均衡地发展。其中人口内部均衡是指人口在数量、素质、结构、分布四个内部系统的均衡，人口外部均衡是指人口与经济、社会、资源、环境四个外部系统的均衡，使人口数量、素质、结构和分布既能满足经济、社会可持续发展的要求，又在资源环境承载范围之内。人口均衡发展最终要实现适度的人口规模、优良的人口素质、优化的人口结构、合理的人口分布这一目标(李建民，2010)。

人口的自均衡发展主要是指人口自身的内部均衡发展。人口自均衡包含两种含义，一是对人口均衡发展进行了静态的细化和分解，人口均衡发展指人口系统各要素的均衡发展，包含人口数量、结构、素质、分布等因素的均衡发展，人口均衡发展更侧重于均衡的结构；二是对人口均衡发展进行了程度上区分，强调均衡的动态演化。均衡具有程度之分，可以分为低级均衡和高级均衡两个比较阶段，强调了人口系统本身具有自我修复、自我平衡的能力，以时间对均衡状态进行了区分，人口

均衡发展是指人口不断由低级均衡到达高级均衡转变的动态演化过程,其中包含人口均衡由低级别均衡—不均衡—高级均衡的过程,既强调人口发展的均衡结构,也强调了人口发展的均衡过程。

穆光宗(2011)从生态学、系统学视野中“均衡”的含义出发,认为人口均衡是对人口发展状态的一个描述,“人口均衡”的内涵是指人口系统自身要素变化处在一种动态协调和相对平衡的状态。强调了人口均衡是人口系统构成各要素之间相互匹配、互为依存、动态协调和协同发展的状态,其外延包括人口的性别结构、年龄结构和分布结构相对平衡的状态。特别强调了人口均衡的人文含义是彰显对生命尊严、人权保障、人类发展、家庭幸福、人口优化和社会和谐的价值追求。并且对人口均衡的程度进行了区分,认为低水平的人口均衡是数量意义上的供求均衡,高水平的人口均衡是结构意义上的契合均衡。强调了人口均衡发展史要确保人口的优化发展,即警惕和防止人口的逆向发展或者说负向发展,同时认为人口均衡、资源节约、环境友好是经济社会可持续发展的必要前提。

李建民(2010)从狭义和广义两个角度理解人口均衡发展。狭义是指一个国家或地区人口各要素及其变化之间的动态平衡,并使人口的再生产、质量、结构和分布向更高级的均衡状态发展的过程。广义不仅包括狭义的全部涵义,而且扩展到人口发展与社会经济发展、与资源环境的关系。对人口均衡发展的概念定义为一个国家或地区人口各要素变化之间的动态平衡,并使人口的再生产、质量、结构和分布及其与社会经济发展及资源环境关系向更高级均衡状态发展的过程。人口均衡发展的核心是人口系统内部各要素变化之间的动态平衡,这同时也是人口均衡发展的基础。

人口长期均衡发展课题组(2010)借鉴西方经济学中均衡的概念和供求定律,认为人口均衡包括人口内部均衡、人口外部均衡和人口总均衡三部分,人口内部均衡是指人口的自身均衡发展,来自于出生率和死亡率的双轮驱动;人口的外部均衡是指人口与经济、社会、资源、环境的协调发展,来自于“资源环境自然承载力”和“社会经济制度承载力”双轮驱动。人口的内部均衡决定人口供给;人口外部均衡决定人口需求;人口内部均衡与人口外部均衡分别有自身供给与需求体系,当两个体系有效匹配时也即人口需求与人口供给之间实现均等、可持续状态时,实现人口总均衡。

部分学者从各自学科视角出发对人口内部均衡和外部均衡的分析框架进行了更为具体的界定。杨宜勇(2010)从不同分析维度对人口均衡进行了界定,认为人口均衡包括时间均衡、空间均衡、经济均衡、性别均衡、素质均衡、城乡均衡、年龄

均衡、种族均衡等多个维度的均衡。张耀军等(2010)强调了区域人口均衡,以主体功能区内的县为分析单位,对主体功能区的人口现状、约束因素等进行了分析研究,认为人口数量、人口空间分布、人口素质等直接影响和制约着主体功能区的规划。只有解决了区域人口均衡的问题,即人口数量适度、人口结构合理、人口素质优良、人口空间分布优化的问题,才能真正做到科学合理地规划主体功能区。深入全面研究人口因素对区域主体功能区规划的影响,对于实现区域协调发展,构建人口均衡型、资源节约型、环境友好型社会具有重要的意义。

人口均衡发展作为当前和今后一段时期我国人口的发展战略,具有以下几个基本的特征。一是系统性,即人口均衡发展是人口各要素的均衡发展。人口均衡发展史包含人口数量、结构、素质和分布在内的人口系统各要素的均衡,而不是人口某一单一要素的均衡。二是长期性,强调人口均衡发展是长期的。人口均衡发展是人口在一个较长时期的均衡发展,而不只是人口的短期均衡发展,短期的内外失衡并不一定影响人口在中长期的内外均衡。三是动态性,强调人口均衡发展是动态变化的。人口实现均衡发展将经历一个复杂多变的过程,实现人口均衡发展这一人口发展的理想状态本身是一个随着经济社会的发展而动态变化的过程,并且,随着对人口发展规律认识的深入以及主观意愿的改变,人们对人口均衡发展的理解和评价标准也会不断调整。四是相对性,强调人口均衡发展与外部因素的协调一致性。人口均衡发展是一种相对均衡,而不是绝对均衡。相对于经济、社会、资源、环境的均衡发展状态,如何保持稳定的低生育水平,综合治理出生人口性别比、减缓老龄化、提高人口素质和改善人口的地区和城乡分布,是我国未来实现全面协调可持续发展的核心问题。五是开放性,强调人口均衡发展是与其他系统普遍联系的。人口系统不是孤立的,是与经济、社会、资源、环境系统联系在一起的一个不可分割的有机整体,在人口转型发展的新的历史时期,应该把人口与经济、社会、资源、环境系统作为一个整体,力求实现整体最佳目标(北京师范大学课题组,2010)。

总结来看,人口均衡发展是指人口的内部均衡发展和外部均衡发展,这是目前学术界对于人口均衡发展的主流观点,并在人口内外均衡发展上很多学者取得了一定的共识。人口均衡指人口数量、结构、素质和分布等人口自身系统内部的均衡以及人口与经济、社会、资源、环境、国际竞争力等人口自身系统外的系统之间的外部均衡的统称。包括人口总量适度、人口素质全面提升、人口结构优化、人口分布合理及人口系统内部各个要素之间协调平衡发展。在人口内部,各个要素之间的力量作用要平衡,人口内部各要素相互作用,而且各要素都有自身的理想状态。同时人口作为整体,应该与外部各方面因素的力量相平衡,人口发展既不能落后于经

济、社会、资源、环境等因素的发展,也不能超出经济、社会、资源、环境等因素所能承受的范围。人口均衡发展是人口数量、质量与结构的全面均衡,是经济因素、社会因素和资源环境因素共同确定的最优人口发展状态,包括人口内部均衡和外部均衡两个层次(翟振武,2010;陆杰华等,2010;杨云彦,2010)。稳定“适度”低生育水平是人口长期均衡发展的基础(于学军,2011),内部均衡和外部均衡相互影响,相互制约,共同构成了人口的大均衡系统(陆杰华,2010)。

(三)人口均衡发展的分析框架

1. 基于人口内外均衡的人口均衡发展分析框架

陆杰华(2010)认为人口均衡包含人口的内部均衡和外部均衡,内部均衡包括人口规模、结构、素质和分布^①等人口现象和人口的生育、死亡和迁移等人口过程,外部均衡则是包含经济、社会、资源与环境等因素的均衡,人口数量均衡是指适度的人口密度,人口结构均衡重点指合理的人口年龄结构,人口素质均衡主要指与经济社会发展相适应的人口质量,人口分布均衡重点是人口的有序流动和合理分布,外部均衡指的是人口与经济、社会、资源、环境、国际竞争力等人口自身系统外的系统之间相互协调和持续发展而达到的一种均衡状态。因素之间相互作用和影响,实现内部均衡、外部均衡,最终实现人口的内外均衡发展。其提出的人口均衡发展的分析框架如图 1-1 所示。

2. 基于构建人口均衡型社会的人口均衡发展分析框架

王金营(2011)从人口均衡发展出发提出了构建人口均衡型社会的人口均衡发展框架。他认为在长期的低生育率所导致的人口非均衡发展模式下将产生更为复杂的人口现象,引发人口规模与结构、劳动供给与需求、人口流动与区域发展等之间的失衡和矛盾,成为制约未来我国经济和社会发展的“人口难题”。要建设人口均衡型社会,我们目前面临着历史积累下来的人口初始条件和由它决定的未来人口规模、结构、生育率和自然增长的均衡难题,也同时面临在资源和环境约束下的人口规模、结构与社会经济发展的均衡问题。破解这些人口难题是建设人口均衡型社会的应有之意。其分析了建设人口均衡型社会面临的人口均衡问题及其关系,并认为生育水平或者生育政策的取舍将是关系到人口均衡发展的关键,区域均衡发展要适应人口分布,根据资源和环境的约束合理分布人口,才是解决人口持续流动的根本

^① 原模型(图 1-1)中人口内部均衡并无“素质”这一因素,但陆杰华(2010)在文字部分论述人口内部均衡时包含了“素质”,可能是原有的模型在图示上的遗漏,本文在此加上,人口内部均衡才显得完整。

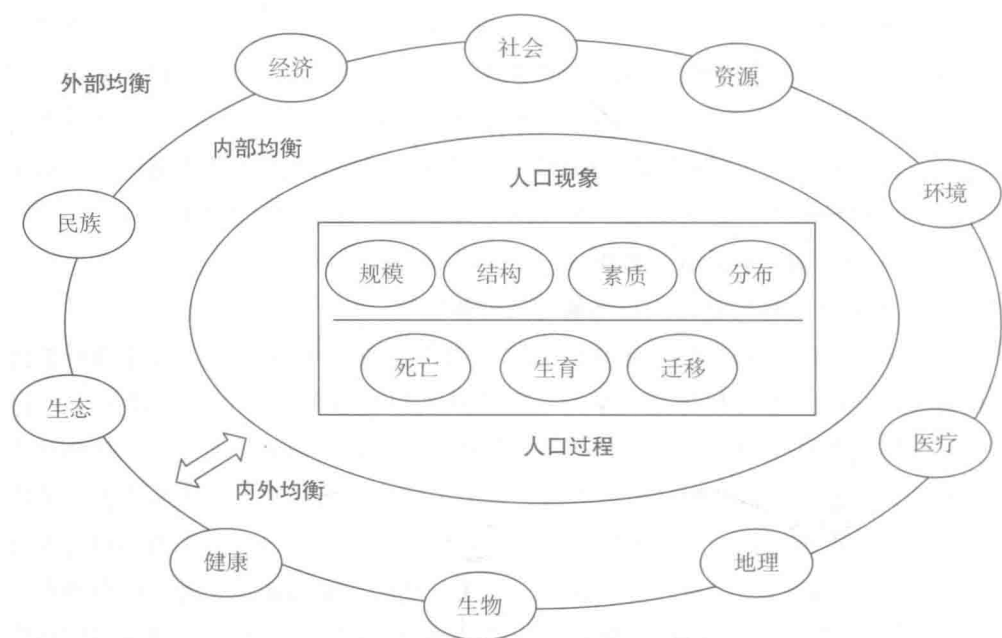


图 1-1 基于人口内外均衡的人口均衡发展分析框架

所在。从制度上能够保障充分实现人口聚集、发挥城市的各种作用，实现人口城乡均衡变动和统筹发展，从而实现人口分布的均衡，最终实现人口均衡发展。其提出的人口均衡发展的分析框架如图 1-2 所示。

3. 基于多因素驱动的人口均衡发展分析框架

人口长期均衡发展课题组(2010)认为人口均衡包括人口内部均衡、人口外部均衡和人口总均衡三部分。人口内部均衡是指人口的自身均衡发展，来自于出生率和死亡率的双轮驱动；人口的外部均衡是指人口与经济、社会、资源、环境的协调发展，来自于“资源环境自然承载力”和“社会经济制度承载力”双轮驱动。人口的内部均衡决定人口供给，其发展变化受到人口自身发展规律的影响和制约，其中人口数量与人口结构是主要影响因素，人口数量决定人口结构。人口外部均衡决定人口需求，其发展变化受到不同时期内经济、社会、资源、环境等各方面因素的综合影响，其中人类社会的物质生产方式与人口再生产类型是主要影响因素，人类社会的物质生产方式决定了人口再生产的类型。人口内部均衡与人口外部均衡分别有自身供给与需求体系，当两个体系有效匹配时也即人口需求与人口供给之间实现均等、可持续状态时，实现人口总均衡。在社会现实中，人口供给与人口需求呈现不

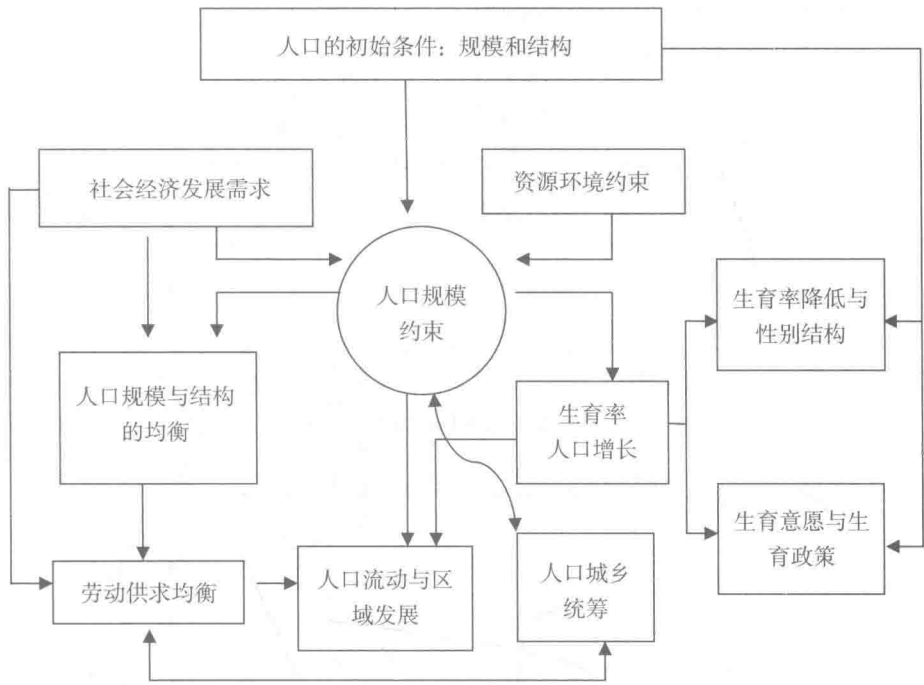


图 1-2 基于构建人口均衡型社会的人口均衡发展分析框架

断调整、相互适应的趋势。在人口供给与人口需求关系中，人的发展始终处于主导地位，应不断追求人口自身系统与经济、社会、资源、环境系统的协调。其提出的人口均衡发展的分析框架如图 1-3 所示。

4. 基于人口空间的人口均衡发展分析框架

向华丽(2013)通过对人口空间的界定，强调了区域可持续发展下的人口空间的均衡，人口空间均衡是基于空间视角的人口均衡概念的新界定。人口空间均衡包括人口空间的内部均衡和人口空间的外部均衡，人口空间内部均衡包括人口社会空间的均衡性和人口地理空间的均衡性；人口空间的外部均衡指人口空间与经济社会、资源环境相互协调和可持续发展的一种空间均衡状态。人口空间内部均衡是人口空间均衡最本质的要求，人口空间内部均衡就是人口自身的可持续发展，人口空间与区域经济发展相协调是实现区域可持续发展的基础，人口空间与资源环境协调是实现区域可持续发展的保障。人口空间均衡可以分为人口社会空间均衡和人口地理空间均衡。人口社会空间均衡不仅包含了人口内部均衡，同时包含了人口结构与区域经济产业结构的协调；人口地理空间均衡则是人口与自然资源、环境的协调，