

国家人口安全： 概念要义、潜在风险与实现路径

朱 荟 陆杰华

[摘要] 人口安全是国家总体安全的重要组成部分,并与其他各方面的安全要素紧密相连,现已成为国际层面大国博弈的新场域。从历史演进的角度,国家对于人口安全的关切从人口数量逐步扩展至人口质量、人口结构与人的生存状况,“人口”与“国家安全”之间的关联亦已进入主权国家乃至国际社会的中心视野。中国语境下,“人口安全”作为一个独立的概念被明确界定与广泛使用。即从“人的再生产”“人口的再生产”“社会的再生产”三个方面归纳人口安全的概念内涵;并基于此种类型学划分,对当前制约中国人口高质量发展的潜在重大风险进行学理阐述。国家人口安全的实现路径,需遵循优先保障人的再生产、动态调控人口的再生产、战略优化社会的再生产的渐进路径,实现从“被动防御风险”到“主动增进安全”的人口安全范式转换。

[关键词] 人口安全;人口支持与服务体系;总体国家安全观

[中图分类号] C92 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2097-5538(2025)04-0092-12

一、引言：总体国家安全观下“人口安全”议题的战略价值

作为承载全球近五分之一人口的超大规模国家,中国的人口安全正经历着历史性转变。少子化、老龄化、区域人口增减分化已成为中国人口发展的新特征,与之相伴的少子老龄化与人口负增长的叠加效应、人口空间配置的失衡以及人口素质与产业升级之间的适配缺口等现实困境,成为影响我国经济社会发展的关键要素。简言之,人口要素与国家

安全之间存在着互构关系:一方面,与经济社会发展需求相协调的人口规模调控、人口质量升级和人口结构优化机制,为国家安全提供了基础保障。另一方面,国家安全体系的完善又为人口高质量发展创设了必要条件,其根本价值取向在于保障人民生存权与发展权的完整实现,这既包括物质层面的生命财产安全和基本生活保障,更延伸至人的全面发展权利与代际公平正义。2023年5月,习近平总书记主持召开二十届中央财经委员会第一次会议,强调“更好统筹人口与经济社会、资源环境的关系,优化

[收稿日期] 2025-04-10

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“建立全国统一的人口管理制度研究”(24ZDA100)。

[作者简介] 朱荟,南开大学社会学院教授、国家安全研究院研究员;陆杰华,中国人民大学人口与健康学院教授。

区域经济布局和国土空间体系,优化人口结构,维护人口安全,促进人口高质量发展。”^[1]人口的规模稳定、质量提升与结构优化已成为国家安全体系的关键支柱,这要求我们将“人口”作为国家安全体系中一个独立的、有机的组成部分来看待,深刻把握中国人口的变化趋势,并前瞻地预估国家安全体系中的系统性人口风险。

进一步而言,在国际层面,人口安全已演变为大国博弈的新场域。全球人口变迁的结构性特征在21世纪第三个十年将进一步明显。全球总和生育率下降的同时,发达国家的低生育水平和不发达国家的较高增长状态出现两极分化;人口老龄化的加深引发了纵向的代际关系重构,人口的跨国流动则重塑了横向的空间权力格局。生育率的持续低迷与人口规模的稳定隐患触发了发达国家或地区的家庭政策改革工程,其试图通过涵盖经济补助、公共服务、税收减免、就业保护、文化重构等方面的综合性干预体系提振生育率。人口老龄化的保障压力驱动了“积极老龄化”这一国际议题的提出,国家人口治理的焦点从被动应对养老负担向主动构建积极老龄化体系转换,通过法定退休年龄改革、促进老龄人权保护与老年参与、保障老龄照护并支持家庭照护者等制度设计,通过激活长寿潜能应对人口年龄结构变迁带来的现实挑战。发达国家能够通过移民政策调整全球人口要素的重新配置,在缓解自身人口老龄化与负增长压力的同时争夺全球人才,但也会面临擅自入境者(Unauthorized Immigrant)引发的复杂政治与社会问题。与此同时,人口的国际性流动也包括国际局势变迁所带来的流离失所。截至2022年底,全球共有3530万难民,约有570万乌克兰人由于俄乌战争被迫逃离自己的国家,这使乌克兰成为仅次于叙利亚的世界第二大难民原籍国^[2]。在全球人口格局加速重构的当下,人口安全的战略价值不仅在于单一国家的长治久安,更与全球治理秩序的重塑进程紧密关联。

在全球化深入发展与人口风险逐步呈现的双重推动下,人口要素与国家安全紧密联结。这要求研究者超越传统的人口观局限,系统性反思人口安全

议题在当代国家安全体系中的战略价值。鉴于此,本研究在对国内外人口发展趋势与人口问题的梳理,以及对既有文献进行回顾的基础上,尝试构建一个国家安全体系中人口安全的分析框架。本研究将重点围绕以下三个问题展开:一是在本体论层面,“人口”如何进入国家的中心视野,进而成为一个与“安全”相关联的分析概念,并进一步发展出“人口安全”的独立领域?二是在认识论层面,人口安全概念及其分析视角如何整合传统的对于人口问题的碎片化认知,并延展对于人口高质量发展的界定?三是在方法论层面,在人口安全的框架下,如何实现人口高质量发展支撑中国式现代化的战略使命?本研究期望对于人口安全的再认识,能够为国家安全体系与国家治理现代化的本土实践提供制度优化的综合视角,进而为全球人口发展范式的历史性转向贡献中国智慧,在人类命运共同体视域下彰显负责任人口大国的治理担当。

二、人口安全的概念生成与理论内涵

(一)“人口”与“国家安全”间关系的历史演进

在前现代社会的很长一段时期内,人口长期仅以“数量”维度进入统治阶层的视野,统治者对于人口统计与民户清查的关注,本质上在于人口和徭役调派、赋税征收、兵员补充与社会控制的直接相关。从商代的“登人”到汉代的“编户齐民”,再到隋朝的“大索貌阅”、元朝的“诸色户计”、明朝的“黄册”,中国古代的户籍制度始终与土地相绑定,封建政权既需维持人口在数量上的相对稳定,又需要确保人口在社会地位与社会功能上的各安其分。而在西方,一个国家的人口数量同样是统治者的核心关切。公元前6世纪,罗马国王塞尔维乌斯·图利乌斯开始进行罗马人的人口普查。公元前4世纪,亚里士多德在《政治学》第四卷明确提出,一个城邦最适当的人口限度,该是“足以达成自给生活所需要而又是在观察所能遍及的最大数额”,提倡限制城邦的人口数量^[3]。公元前18年和公元9年,元首奥古斯都相继颁布《尤里乌斯法》和《帕披乌斯·波派乌斯法》两项法令,试图借助法律的

力量敦促民众结婚生子,提升罗马帝国的人口数量^[4]。中世纪的欧洲则以教区或封建庄园为中心进行粗放式的人口统计,记录区域内的重要生命事件(出生、洗礼、婚礼、葬礼)。在人类文明的这一阶段,人口要素对于国家的持续、稳定运转确实具有重要意义,但人口仅仅是作为可供支配的、工具性的资源而存在,人口统计与管控手段的构建本质上服务于压迫性的统治。

17至18世纪的欧洲,人口质量与国家力量之间的关联得到初步明确。作为全体国民的人口正式成为政治权力的核心作用对象,国家开始关注人口的出生率、死亡率,关注人口、领土和环境之间的关系,其核心机制就是安全配置^[5]。福柯在《安全、领土与人口》中指出,17世纪的重商主义将人口视作国家的财富和力量的基础,主张培训、分配和安排作为生产力的人口,而到了18世纪,重农学派首次将人口建构为具有“自然性”的对象,对人口的干预从规训权力的直接控制转变为了调控可以对人口施加影响的事物^[6]。在这一阶段,“生命政治”(Biopolitique)化的人口治理采取诸如贫困救济、公共卫生体系建设等手段改善人口素质,而这有赖于民事登记与生命统计(Civil Registration and Vital Statistics)的精细化:参考普鲁士于1748年开始编制的“国家状况历史统计表”,其在一开始包含人口普查和就业统计,随后逐步纳入制造商、企业、贸易往来等民事领域的信息,1778年,原本由军事管理机构统计的信息也被纳入表中,从历史统计表中可以一窥普鲁士的人口全貌^[7]。即便人的生活状况在国家安全与国家发展的框架下得到了改善,但在18世纪—20世纪上半叶,国家对于人口的关注仍旧更多基于人口的资源性与工具性。此外,人口统计学的运用在促进社会进步的同时,也可能导向优生学与种族歧视,如美国1924年通过的《种族完整法》将人口按“一滴血法则”分类,澳大利亚1901年《移民限制法案》确立“白澳政策”,纳粹德国的“生命之泉”计划与种族清洗则将人口优化与种族灭绝推向极端。

第二次世界大战后,国家对于人口的重视以福利国家与社会投资的双重理念作为驱动,人口的数

量、质量、结构等要素被全方位地纳入了国家的治理范畴。从国际竞争的维度观察,冷战格局取代全面热战后,各国普遍将人口质量的提升确立为增强综合国力与国际竞争力的关键路径。美国于1958年颁布《国防教育法》,将公民的受教育水平与国家安全密切关联^[8]。以西奥多·舒尔茨、加里·贝克尔等为代表学者的人力资本理论于20世纪60年代兴起,为“投资于人”的治理实践提供了理论基础。即便后冷战时代已然来临,人口作为国际竞争重要维度的认知仍在持续发挥作用,如发达国家出台吸引海外高素质人才的移民政策。而从民生保障的维度考察,福利国家建立与国际人口议程设置的协同作用,客观上促进了民生福祉的提升。各国通过社会福利体系的建设,将国民生存发展状况的改善纳入国家治理框架,尽管此类机制在20世纪70年代后遭遇新自由主义改革的冲击。同时,在国际人口科学研究联盟(IUSSP)、联合国人口基金会(UNFPA)等相关国际组织的推动下,人口安全突破国界成为全球议题,跨国人口干预项目得到执行,如以美国为代表的西方国家与国际组织向第三世界国家派遣人口专家,应对疾病、贫困、过度增长等人口问题^[9]。1994年的具有里程碑意义的国际人口与发展会议上,由179个国家政府通过的《国际人口与发展大会行动纲领》则将“人”带回了思考人口与可持续发展问题的核心,行动纲领的重点在于人的个人需求、期望和权利,包括根除贫困、减少和消除无法持续的生产和消费模式、促进性别平等、保障受教育权等具体议题^[10]。

进入21世纪之后,主权国家所面临的人口挑战不断升级,国家或政府间组织纷纷出台系统性的人口政策,以应对低生育率危机、人口老龄化、劳动力短缺、跨国移民融合困境等社会现实问题。联合国欧洲经济委员会于2002年通过《马德里老龄问题国际行动计划》,以5年为期对战略执行效果作出评估,制定下一个周期的战略规划^[11]。日本于2004年制定《少子化社会对策大纲》,同样以5年为一个修订周期。人口治理系统化的特征不仅体现在政策话语中,更直接反映在各国中央政府的财政支出结构

上。表1数据显示,多个发达国家在2010至2020年间显著增加了社会保障与国民健康领域的支出占比,而国防军事支出则呈现普遍下降趋势。这一财政调整表明,在稳定传统军事安全的基础上,以人口为核心的综合治理正逐步成为国家安全的重点关切^[12]。与此同时,在全球化纵深发展的背景下,人口贫困与不平等、人口老龄化、移民与难民、疾病大流行、环境污染与生态破坏等危害可持续发展的问题,均被重构为需要全球协同应对的共同挑战。如联合国每两年或三年发布一次《世界人口展望》,评估全球、区域和国家的人口发展趋势,揭示未来一段时间内可能会出现的人口风险。世界卫生组织则先后制定了《2016—2020年老龄化与健康全球战略和行动计划》与《联合国健康老龄化十年:行动计划2021—

2030》,致力于健康老龄化目标的全球达成。

综上,伴随生产力与生产关系的变革、治理模式的变迁、科学技术的应用与全球化的深化,“人口”与“国家安全”之间的联系趋向紧密,人口逐步进入国家乃至国际社会的中心视野。在其最为基础的层面,人口国情被定位为国家安全的关键构件,作为国家发展与国家间竞争的战略性资源而存在。而在人类文明的演进与国家治理实践的发展进程中,人口的安全延伸至了对人的价值的制度性确认,“人”与“人口”不再仅仅作为背景性的、工具性的要素而存在,而是走到了台前。维护人的尊严与权利,保障全体人口的生存与发展,实现人口与经济社会、资源环境的协调发展,正逐步成为国家治理体系建设的新愿景。

表1 部分发达国家按类型划分的中央政府财政支出状况(%)

国家	社会保障支出		国民健康支出		国防军事支出		社会秩序支出		环境保护支出	
	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020
美国	20.86	25.78	20.50	22.29	10.85	7.48	5.26	4.35	0	0
英国	35.31	32.23	16.04	18.91	5.36	4.12	5.11	3.91	2.03	1.38
丹麦	43.82	41.94	15.09	16.75	2.38	2.18	1.83	1.87	0.73	0.75
芬兰	41.92	44.60	13.60	13.34	2.78	2.44	2.69	2.03	0.51	0.40
挪威	38.86	38.05	16.20	16.48	3.23	3.48	2.09	2.22	1.83	1.84
瑞典	40.27	37.72	13.24	14.06	2.99	2.59	2.66	2.65	0.87	1.03
奥地利	40.50	40.12	14.89	16.07	1.22	1.09	2.58	2.51	1.08	0.73
法国	41.62	44.17	14.03	14.49	3.28	3.12	2.96	2.88	1.75	1.69
德国	41.67	42.93	14.55	16.6	1.99	2.23	3.26	3.38	1.17	1.35
荷兰	34.85	36.01	16.10	17.43	2.64	2.81	4.04	4.21	3.39	3.11
葡萄牙	33.46	38.42	14.41	15.15	3.67	1.65	3.85	3.82	1.43	1.41
西班牙	36.38	42.71	14.41	14.72	2.28	1.82	4.69	4.05	2.37	1.90
瑞士	38.95	43.18	5.66	6.73	2.49	2.35	4.64	4.52	1.86	1.58
捷克	30.91	30.34	17.74	19.78	2.23	2.16	4.45	4.52	2.27	1.91
匈牙利	35.28	26.40	10.18	12.47	2.40	2.14	3.72	4.17	1.18	1.48
日本	40.25	37.73	18.20	18.16	2.22	1.94	3.09	2.74	2.91	2.68
韩国	17.82	24.35	12.70	14.68	7.88	7.33	3.58	3.57	2.94	2.92

注:①结合OECD数据库中央政府支出指标的数据,作者自制;②表内各项为该项支出占中央政府总支出的比值,以百分比表示。

(二)中国语境下“人口安全”概念的正式提出及其理论内涵

如果说从历史与全球的角度,“人口”与“国家安全”之间的关联,或“人口的安全”的重要性逐步得到了主权国家与国际社会的普遍承认,那么“人口安全”作为独立概念的正式提出与内涵建构,实则肇始于中国本土的学术实践。2003年的“人口、社会与SARS”专题研讨会上,时任国家人口和计划生育委员会主任张维庆提出了这一概念,并指出“全社会应该牢固树立以人为本的观念、人口安全的观念,真正把人口问题纳入各级党委政府决策范畴的核心,作为重要的决策依据。”在人口安全提出之时,其已经包含了“以人为本”的科学发展观,也是对中国人口现代化的深刻认识^[13]。2004—2006年间,学界形成了围绕人口安全的研究热潮,我国于2007年正式发布了《国家人口发展战略研究报告》,人口安全问题的考量开始出现在国家级相关文件中^[14]。但随后关于人口安全的研究热度逐渐减退,直至2014年总体国家安全观的提出与对非传统安全的重视,2017年《国家人口发展规划(2016—2030年)》提出“准确把握人口变化趋势性特征,深刻认识这些变化对人口安全和社会经济发展带来的挑战”^[15],再到“以人口高质量发展支撑中国式现代化”“健全人口发展支持与服务体系”的提出,随着中国人口基本国情的变迁,以及国家战略规划体系对人口要素基础性地位的再三确证,在21世纪初“人口安全”研究热潮的20年后,对于国家人口问题与人口风险的研判、国家人口安全体系的建设,再次成为引发理论思考的学术焦点。

既有研究对人口安全的概念进行了多方面的学理阐释。总体而言,对于人口安全的界定可归纳为三个主要维度:第一维度关注“人”的安全,强调个人的生存与发展权益,如将人口安全视作“许许多多个体组成的一个群体的生命安全问题”,以及借鉴联合国开发计划署《1994年人类发展报告》中提出的“人类安全”(Human Security)概念,即个体的经济安全、食品安全、健康安全、环境安全、人身安全、社区和文化安全,以及政治安全,作为思考人口安全问题的国

际参照^[16]。第二维度侧重“人口”的安全,即人口内部要素的动态均衡,包括人口规模、人口的动态变化,以及人口的自然结构。如将“安全的人口”界定为人口的结构和功能处在平衡、稳定、健康的发展状态中,天然具备协调发展和持续发展的能力,人口的安全性在于人口的结构和功能状态^[17]。第三个维度侧重人口与其他要素的协同。从人口问题可能带来的负面影响的角度,将人口安全视作与政治、国防、经济等其他类型安全紧密结合的部分,强调国家社会不因人口问题而受损害^{[18][19]}。而在人口发展可能带来的积极影响的角度,将人口安全界定为在一定时期内人口要素与社会、经济、资源、环境等方面的相互协调,以确保国家的整体安全,并进一步促进国家综合实力的提升^{[20][21]}。

从现有研究的理论探讨中可以看出,人口安全是一个综合性概念,涵盖从个人生存保障到社会结构维系的的不同维度。与此同时,国家人口安全体系的建设(或对于人口问题的界定与应对)并非追求维系一成不变的人口状况,而是强调根据历史阶段特征,适时调整人口支持与服务的重点,以适应经济社会发展的现实需求,保障和改善人口的生存生活状态。因此,在“分层性+动态性”的人口安全特征下,笔者借鉴马克思主义理论中的“再生产”概念及其分析框架,对人口安全的概念作出界定。即总体国家安全观视角下人口安全理论内涵包含以下三方面内容:(1)人的再生产,对应着由个体生命所组成的人口的必要存续条件,聚焦于基本的生存保障与健康维护。这一领域主要指向人口与资源环境的可持续发展,包括粮食安全、生态安全和资源能源安全等范畴;(2)人口的再生产,对应着人民安全的主体领域,既包括人口本身的数量特征(出生率、死亡率)与自然结构(性别、年龄),也聚焦于人口规模的动态平衡与代际更替的结构稳定性;(3)社会的再生产,强调的是社会安全、经济安全、政治安全和文化安全等重点面向。可以认为是在总体国家安全体系中,对应着作为社会子系统的人口与其他子系统的协同发展,聚焦于人口空间分布、劳动力素质与教育资源配置等方面。

三、国家人口安全框架下人口高质量发展的潜在重大风险

(一)人的再生产:生命存续的底线安全

在国家人口安全的分析框架中,“人的再生产”居于最为基础的层级,其核心在于保障个体生命的存续质量与基本尊严。这一概念将生命本体的安全置于对“人口”作为一个抽象群体的关注之上,聚焦于“人的安全”这一根本命题与个体的生存权利。从全球视角看,广大亚非拉地区国家在全球化体系中处于不利地位,饥饿致死与清洁饮用水匮乏的生存困境仍未消除。而即便是在物资资源相对丰富的发达国家,国家内部的部分群体面临食物短缺、工业污染暴露、公共卫生系统失效等危机。因此,“人的再生产”所涉及的人口高质量发展的潜在重大风险,不仅是欠发达国家的发展命题,更是全人类文明进程中的重大挑战。

其一,粮食不安全与营养不良。“吃饭问题”的本质是生命能量的可持续供给,既包括摆脱饥饿,也包括健康膳食。在国际价格波动效应、气候变化与极端天气、地缘冲突等因素的冲击下,当前全球粮食系统面临着粮食生产与粮食分配的悖论:一方面粮食总产量持续增长,另一方面,粮食分配的地理失衡与阶层差异加剧。2023年,全球约7.13亿至7.57亿人(分别占全球总人口的8.9%和9.4%)食物不足。非洲的饥饿人口比率最高,为20.4%,但亚洲的饥饿人口(比率为8.1%)占世界饥饿人口总数的一半以上,为3.845亿。最不发达国家5岁以下儿童发育迟缓和15至49岁女性贫血发生率显著高于全球平均水平,营养不足与超重及肥胖并存的营养不良双重负担在全球均有加重^[22]。在“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略之下,我国的粮食生产能力持续提升,但仍旧保持着粮食供求紧平衡的格局,需要依靠国际市场补充缺口和调剂结构:2001—2022年,中国粮食进口量由1738万吨增长至14687万吨,粮食进口占国内产量的比例也由不足4%增加到21.39%。^[23]此外,我国成年居民超重肥胖率已突破50%,18岁及以上居民

贫血率为8.7%,儿童的营养不足状况有所改善,但仍有5.8%的农村儿童存在生长迟缓问题^[24]。在全民健康发展的要求下,我国的粮食安全战略需要实现从“数量”到“质量”的转型升级。

其二,公共卫生威胁与疾病负担转型。疾病与健康方面的问题直接关系到每个人的生命质量,其在当下面临两重核心挑战:首先是全球化背景下的突发公共卫生危机。部分突发公共卫生危机波及范围广泛,造成超700万人死亡^[25]。在两年时间里,部分突发公共卫生危机吞噬了过去十余年间国际社会在预期寿命和健康预期寿命方面取得的发展成果,2021年的全球人均预期寿命降至71.4岁,健康预期寿命降至61.9岁,回落到了2012年的水平^[26]。这既暴露出了各国医疗应急体系的短板,也反映出了国际疾病防控体系的漏洞:全球化虽然加速了人员和物资的流动,全球健康合作机制的建设却严重滞后。其次便是疾病负担结构的深刻转变。心脑血管病、中风等慢性病已取代急性感染和传染病成为全球范围内人口死亡的主要原因。而在中国,中风、缺血性心脏病、肺癌、慢性阻塞性肺病和肝癌成为引发人口死亡和产生寿命损失(Years of Life Lost, YLLs)的主要因素,肌肉骨骼疾病、精神疾病、感觉器官疾病、心血管疾病和神经障碍所导致的残疾成为健康寿命损失的主要因素^[27]。这种从“急性传染病主导”向“慢性病与精神障碍并存”的疾病谱转变,反映出了日常化的健康管理在公共卫生体系建设中的必要性。

其三,生态环境破坏与资源过度开发。作为人类存续的物质根基,环境与资源危机不仅损害当代人的生存福祉,更动摇人类代际延续的基础。如同联合国环境规划署在2020年《全球环境展望》中所言:“地球健康是人类健康的基础”,全球每年因室内外空气污染及水污染导致逾900万人死亡;29%的土地出现退化,影响着13亿—32亿人的生命和生计;极端天气事件给贫困国家与发达国家均带来了巨大的经济损失;小岛国家和沿海人口则需要直面全球气候变暖所带来的存亡威胁^[28]。《柳叶刀》发表的一项对204个国家的研究证实,2021年,颗粒物空气污染是造成全球疾病负担的主要诱因,占伤残调

整寿命年(Disability-Adjusted Life-Years, DALYs)的8.0%^[29]。而在资源消耗的全球失衡方面,《2024年全球资源展望》显示,1970年至2024年,全球资源使用量从30亿吨增加到1060亿吨,年均增长率为2.3%,高收入国家的资源消耗总数是低收入国家的6倍,经由资源消耗所产生的气候影响则是低收入国家的10倍^[30]。这种不可持续的资源攫取模式不仅威胁到了地球的承载能力,更可能激化国际地缘政治冲突,引发领土争端与资源争夺。因此,生态环境与资源的安全不仅与单个国家内部的人与自然和谐发展密切相关,也与改变发达国家向发展中国家转嫁发展代价的不平等国际秩序、构建“生态正义”的人类命运共同体相关。

(二)人口的再生产:规模稳定与结构均衡的进阶安全

作为人类社会存续的基础性机制,在人口再生产层面,“人口安全”对应着马克思所言的“通过生育而达到的他人生命的生产”,其核心要义在于通过生育与死亡的自然过程,实现人口规模的动态平衡及代际的可持续更替。适度的人口规模不仅是经济活力、社会秩序与国防能力的基础支撑,更是国家可持续发展的重要前提,当人口规模超出资源承载阈值时,将加剧社会竞争压力与生态负荷;而当人口规模持续萎缩时,则会引发劳动力供给缺口、国防兵源不足和社会保障体系承压等系统性风险,人口年龄结构的变迁与性别比例的失调,将进一步引发多维度的社会治理挑战。

其一,生育率的普遍下降与区域分化。国际社会对于人口问题的关切经历了从“增长焦虑”到“萎缩焦虑”的转折,第二次世界大战后新马尔萨斯主义全球盛行,其认为人口(特别是第三世界人口)的过快增长将对政权稳定、经济社会发展及生态平衡产生威胁,发达国家与国际组织在全球实施避孕技术推广与孕产妇保健等公共卫生项目,以达到抑制生育的目的^[31]。而到了20世纪后期,伴随“人口爆炸”的不再,全球生育率持续下降及低生育惯性的形成,主要人口风险已从战后的人口过剩转向人口负增长危机。2024年,全球总和生育率(Total Fertility

Rate, TFR)降至2.25,65个国家或地区已经进入“低生育率陷阱”(TFR<1.5),中国的生育率也从2000年的1.63降至2023年的1.00^[32]。与生育率的广泛下降相伴行的是生育率的地缘差异,全球新生儿分布正经历从高收入国家向低收入国家的转移:2021年,全球29.2%的活产新生儿出生在撒哈拉以南非洲地区;到2050年,这一比例将达到41.3%^[33]。在“人口两极化”的全球图景中,无论是依据发达国家、发展中国家与最不发达国家的经济梯度进行划分,抑或采用亚洲、欧洲、拉丁美洲等地理分区的框架,各板块间的力量对比与国际社会的政治经济格局均将伴随人口数量的此消彼长进行重构。

其二,人口的自然结构(年龄、性别)失衡。在年龄结构方面,人口老龄化浪潮已从发达国家向发展中国家蔓延,2023年全球60岁及以上人口占比达14.2%,预计2050年将升至21.8%,届时高收入国家老龄化水平将达到32.9%,中等收入与低收入国家则为16.5%^[34]。国家统计局发布的最新数据显示,2024年,我国60岁及以上老年人口约为3.1亿,在全国总人口中占比22.0%^[35]。在人口规模大、老化速度快、高龄趋势明显的现实情境中,人口老龄化可能会给我国带来经济生产活力弱化、公共财政收支失衡、社会照料负担加重等风险。而在性别结构方面,2023年全球共有24个国家性别比大于107,主要分布在亚洲和太平洋地区;20个国家的性别比小于103,主要分布在非洲、中南美洲和加勒比地区^[36]。受男孩偏好与选择性终止妊娠的影响,中国的性别结构长期处于失衡状态,出生性别比长期在107以上徘徊,2005年左右到达顶峰(118)后逐步下降,且三孩及以上孩次呈现出更高的性别比:《中国人口普查年鉴—2020》表明,2019年11月初至2020年10月末,我国新生人口性别比为112.28,其中一孩性别比为113.17,二孩为106.78,三孩为132.93,湖北、安徽、福建三地的三孩性别比突破160^{[37][38]}。长期以来的出生人口性别比失衡已衍生出了婚龄人口性别结构的失衡,婚姻挤压问题构成了威胁社会稳定的潜在风险源。

(三)社会的再生产:人口素质提升与配置优化的高阶安全

社会的再生产是人口安全框架中最高层级的命题,在国家内部人民生命安全、总量稳定与结构均衡等基础条件得到保障的基础上,社会的再生产进一步要求实现人口素质的提升与人口要素的优化配置,这需要在三个关键领域实现突破:在空间分布上形成合理的人口布局,在知识技能方面培育适应时代要求的人才,在劳动参与中促进高质量充分就业。人口要素既需要服务于当前社会发展的实际需要,也需要具备应对人口老龄化、技术变革等长期挑战与未来风险的能力。这一层级的人口安全体系建设目标是让人口真正成为推动社会可持续发展的核心动力源,在人口子系统与经济、政治、文化、教育、科技等社会子系统的互动中构建起良性循环,最终实现人口发展与社会整体进步的协调统一。

其一,人口空间分布不均与城乡区域发展失衡。合理的人口分布是产业合理布局、资源优化配置和福利平衡供给的前提和基础^[39]。“乡—城”流动是中国人口迁徙的主体。2020年,中国城镇常住人口占总人口的63.89%,与2010年相比上升14.21%,城镇人口增加23642万人,乡村人口减少16436万人^[40]。具备人口再生生产能力的青壮年劳动力持续外流,农村地区陷入规模缩减与结构老化的双重困境,城市地区则需面临公共服务建设滞后、社会保障覆盖不足等“半城市化”问题。而在人口区域分布不均层面,参考“七普”数据,以京津冀、长三角、珠三角与新兴的成渝都市圈为代表的核心城市群持续显现虹吸效应,东南沿海地区的人口集聚特征仍旧持续,西北和东北地区则面临人口收缩的发展困境^{[41][42]}。区域间经济、社会、生态等的发展差距与人口流动趋向间形成了负面循环,为中国的区域协调发展带来了挑战。此外,边疆地区的人口状况和人口治理与国防巩固、民族团结、地区发展密切关联。然而,2020—2023年,我国陆地边疆地区的常住人口仅有广西(1.43‰)和新疆(0.77‰)保持着微弱的正增长态势,其他陆地边疆省区均呈现人口减少的趋势,边疆地区,特别是西南边疆及其邻省的外籍人口大幅

度增加。民族人口、流动人口、非法出入境人口错综复杂,经济发展相对滞后、劳动力人口流失、人口老龄化等问题交织,从而给国家安全与边疆治理带来了多重累积的人口风险^[43]。

其二,教育资本积累与职教适配挑战。“人才是第一资源”,人力资源的供给质量与结构适配度直接影响着经济社会的可持续发展能力与国家的核心竞争力。在人口整体受教育水平上,世界人口的平均受教育年限为8.7年,经济合作与发展组织(OECD)的国家人口平均受教育年限为11.12年,发展中国家为7.6年,最不发达国家为5年。中国当前全人口的平均受教育年限为8.1年,与发达国家之间仍存在差距,但从出生人口的预期受教育年限层面差距不大(中国为15.2年,OECD国家为16.6年)^[44]。科教兴国与人才强国战略的实施为我国的人力资源储备与人口素质提升提供了基本保障,与2010年第六次全国人口普查数据相比,2020年,每10万人中拥有大专及以上学历的个体由8930人上升为15467人^[45]。但比起教育年限的延长或“教育不足”问题,中国的人力资本供给问题更在于“教育错配”“技能错配”的结构性矛盾,大量高学历人才的知识结构与产业发展需求存在脱节,这一问题既给个人的工作收入、个人职业发展空间与生活满意度带来不利影响,也会制约产业的转型升级与新质生产力的发展。因此,构建与经济社会发展相适应的教育体系,培养具备全球竞争力的人才,必然成为新时代中国人口安全体系建设的重要组成部分。

其三,就业率与就业质量有待提升。就业是最大的民生,人口的高质量充分就业既是经济社会取得高质量发展成果的驱动力,也是保障和改善民生的必然要求。在就业充分性维度,参考世界劳工组织《世界就业和社会展望(2025年5月更新版)》,2024年全球就业人口规模随着劳动力数量的增长而扩大,全球失业率稳定在5%,但就业增长仍然过于疲弱,年轻人继续面临着更高的失业率,约为12.6%^[46]。中国的失业问题同样集中于年轻人口:2025年2月,中国城镇调查失业率为5.4%,不包含在校生的16—24岁劳动力失业率为16.9%,

不包含在校生的25—29岁劳动力失业率为7.3%，青年群体的就业压力亟待纾解^[47]。而在就业质量方面，2024年全球非正规就业占比57.8%，工作贫困率达6.9%，“体面劳动”（Decent Work）目标任重道远^[48]。就业质量的提升涵盖劳动关系公平、社会保障覆盖、劳动环境改善、性别平等推进、促进终身学习与技能发展等诸多侧面，当前我国在就业质量方面的主要问题是劳动时间过长（2025年1月企业就业人员周平均工作时间为49.1小时），以及新生代农民工、快递员、骑手、主播、新媒体运营等新兴、灵活就业群体的权益保障缺位^[49]。就业质量的不足或低下不仅会直接损害劳动者的身心健康与个人尊严，更可能带来内需增长受抑、生育意愿下降、社会矛盾激化等风险。

四、从底线保障到韧性增进：国家人口安全体系的建设路径

构建我国国家人口安全体系，需要遵循“保生存底线—稳总体规模—增结构韧性”的递进逻辑，在总体国家安全观框架下统筹生命保障、代际平衡与结构优化三重目标。这一系统性工程要求以底线思维筑牢人口安全的生物性根基，以动态调控维系人口规模的长期均衡，最终通过结构性改革提升人口系统的抗风险能力，形成与国家安全体系与能力现代化建设目标相匹配的人口安全治理范式。

其一，优先保障人的再生产，应以底线思维筑牢生命存续的物质与制度基础。这一层级的国家人口安全体系构建与国家安全的其他领域密切关联：在食品安全领域，应在巩固国家粮食安全战略实施成果的基础上，维持我国高度自给的粮食生产格局，确保口粮的绝对安全优势，破解饲料粮短缺问题，并同步构建适应膳食结构升级的多元化供给体系，推进粮经饲协同发展、农林牧渔复合经营、植物动物微生物的多源开发^[50]。在公共卫生安全领域，需依托健康中国战略框架，着力提升全民健康基线水平，重点弥合公共卫生服务资源配置的城乡地域差异，强化基层医疗机构应对疾病谱转变的慢性病防控能力，并注重加强精神健康的诊断与关怀服务获取。在突发公共卫生事件的应对上，则需要建立起完整的公共卫生危机预防体系、联控联防应急机制与社会动员机制，加之以资金保障机制优化与国际治理平台对接，改善现有公共卫生危机治理体系的被动性、单一主体性与滞后性^[51]。而在生态安全领域，需重点强化空气、水源、土壤污染风险管控与修复治理，构建生物多样性保护网络，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，组织实施主体功能区战略，建立健全自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度，构建“多规合一”的国土空间规划体系，实现人与自然和谐共生的现代化^[52]。

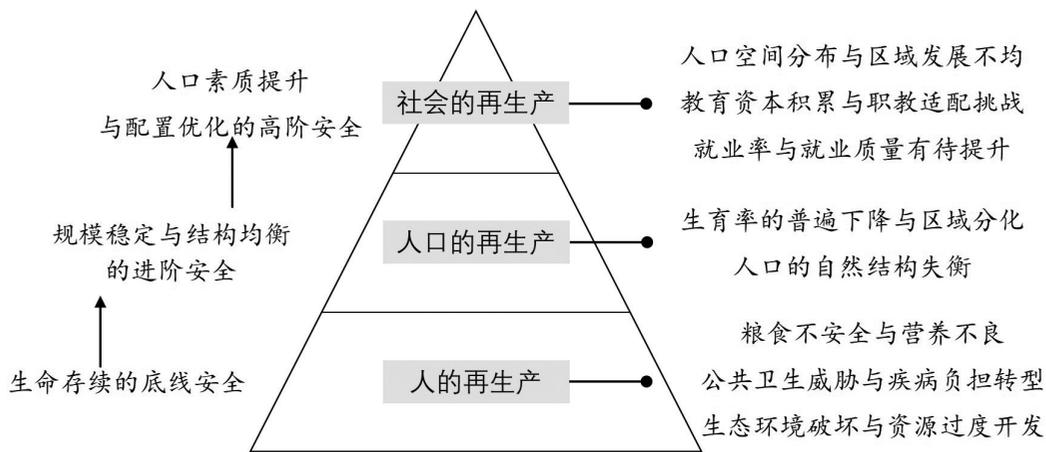


图1 国家人口安全框架下人口高质量发展的潜在重大风险示意图

其二,动态调控人口的再生产,须在生育支持政策与代际协调政策上发力。这一层级的国家人口安全体系构建对应着传统家庭政策与社会保障范畴的进一步拓展。针对生育率持续走低的困境,需超越单纯放开生育限制的路径,构建“经济减负—服务增能—权益保障”的三位一体激励系统释放生育潜能,通过生育保险、生育补贴、税收优惠、住房支持等政策降低育儿成本,通过发展普惠托育服务降低照料劳动私人化带来的生育抑制效应,将家庭内部的性别化劳动转化为公共支持体系,强化女性职工权益保障。针对人口年龄结构转型的探讨同样需要突破“就老年群体论老龄化”的单一视角,转向全龄友好型社会的建设,通过构建兼具普惠性与精准性的公共服务体系,系统覆盖个体全生命周期的物质与精神需求,将代际互助和包容发展的理念渗透到政策规划、执行、评估、调整等各个环节。而关于以出生人口性别比长期持续偏高为基础的性别失衡,国家需要在“根源性治理”和“缓解性治理”两方面双管齐下,以打击“两非”、营造男女平等社会环境、加强宣传教育等手段促进未来出生人口的性别均衡,通过构建女性保护机制,打击拐卖妇女儿童等违法犯罪行为,增加失婚人群管理服务等手段阻断既成事实的性别失衡社会风险^[53]。

其三,战略优化社会的再生产,关键在于破解人口结构与经济社会发展的适配性矛盾。这一层

级的国家人口安全体系构建对应着更为前瞻性的“投资于人”,通过促进人的全面发展支撑中国式现代化的推进。在人口的空间分布层面,需要推进新型城镇化和乡村振兴战略的协同并举,深化户籍、土地、财政制度的联动改革,通过“人地钱”挂钩制度应对“半城市化”现象导致的常住人口公共服务缺失问题,通过发展乡村特色产业、改善乡村人居环境、缩小城乡公共服务差距、健全乡村人才保障机制等手段,引导人口向乡村地区回流,破解乡村的“空心化”问题。在就业结构优化方面,应在实施就业优先战略稳岗扩岗、吸纳就业的基础上增加对于新就业形态的关注,通过完善法律法规、加强平台监管、提升就业服务等手段,规范新就业形态的健康发展,建立健全劳动者的权益保障体系。在人力资源结构优化方面,国家需从教育端着手优化个体知识技能结构,强化产教融合机制,推动专业设置与产业需求形成动态衔接;同时应着力建设高素质技能人才队伍,完善终身职业技能培训体系,切实提升劳动者适应技术进步和产业升级的能力。

经由上述递进式的三重路径,国家人口安全体系的实现路径最终需要实现从“被动防御风险”到“主动增进安全”的范式转换。这不仅需要跨部门政策工具的组合,更需要在人口安全的治理过程中注入维护社会公平正义的价值关怀,让每个个体的生存尊严、每个家庭的生活选择、每个群体的发展机会,都成为构筑平安中国的坚实单元。

[参考文献]

- [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化产业体系 以人口高质量发展支撑中国式现代化[EB/OL].求是网,http://www.qstheory.cn/yaowen/2023-05/05/c_1129592770.htm,2023-05-05.
- [2]World Migration Report 2024[EB/OL].International Organization for Migration,<https://worldmigrationreport.iom.int/msite/wmr-2024-interactive/>,2024-05-17.
- [3][古希腊]亚里士多德.政治学[M].商务印书馆,1983:354-356.
- [4]倪滕达.从《尤里乌斯法》和《帕披乌斯·波派乌斯法》看奥古斯都的婚育政策[J].世界历史,2021(2).
- [5]汪民安.从国家理性到生命政治:福柯论治理术[J].文化研究,2014(1).
- [6][法]米歇尔·福柯.安全、领土与人口[M].钱翰,陈晓径,译.上海人民出版社,2010:55-57.
- [7]Wilke J. From Parish Register to the “Historical Table”: The Prussian Population Statistics in the 17th and 18th Centuries[J].The History of the Family, 2004(1).
- [8]郑宏.美国《国防教育法》的制定及其历史作用[J].江西社会科学,2011(1).

- [9]Carter E D. Population Control, Public Health, and Development in mid twentieth century Latin America[J]. Journal of Historical Geography, 2018(62).
- [10]国际人口与发展会议行动纲领(20周年版)[EB/OL]. 联合国人口基金, https://china.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ICPD%20Programme%20of%20Action%2020th%20Anniversary%20Edition_1.pdf, 2014-01-01.
- [11]朱火云. 积极老龄化战略:概念内涵、欧盟经验及对中国的启示[J]. 社会保障评论, 2022(6).
- [12]Public finance and procurement by function-Government at a glance indicators, 2023 edition[EB/OL].OECD Data Explorer, <https://data-explorer.oecd.org>, 2025-02-11.
- [13][17]张维庆. 坚持以人为本全面建设小康社会——在“人口、社会与SARS”学术研讨会上的报告[J]. 人口研究, 2003, (4).
- [14]贺丹, 刘中一. 从人口安全视角完善中国人口发展战略的再思考[J]. 人口研究, 2023(2).
- [15]关于印发国家人口发展规划(2016—2030年)的通知[EB/OL]. 中国政府网, https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/25/content_5163309.htm, 2017-01-25.
- [16][34][36][37]杨文庄, 于学军, 李小平, 等. 专家笔会: 人口安全纵横谈[J]. 人口与计划生育, 2004(2).
- [18]振武, 明艳. 定义“人口安全”[J]. 人口研究, 2005(3).
- [19]贺丹, 刘中一. 从人口安全视角完善中国人口发展战略的再思考[J]. 人口研究, 2023(2).
- [20]林盛中, 曲秀琴. 人口安全在人与自然和谐发展中的作用[J]. 人口与计划生育, 2004(6).
- [21]陆杰华, 孙杨. 总体国家安全观视域下人口安全问题研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2024(4).
- [22]2024世界粮食安全和营养状况:为消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良提供资金[EB/OL]. 粮农组织、农发基金、联合国儿童基金会、粮食署和世卫组织, <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/cc37a304-7f32-4623-a1db-35daf1415634/content>, 2024-07-24.
- [23]钟钰, 巴雪真, 陈萌山. 新时代国家粮食安全的理论构建与治理进路[J]. 中国农村经济, 2024(2).
- [24]国家卫生健康委疾病预防控制局. 中国居民营养与慢性病状况报告(2020年)[M]. 人民卫生出版社, 2021:2-3.
- [25]WHO COVID-19 dashboard-Number of COVID-19 deaths reported to WHO (cumulative total) [EB/OL]. World Health Organization, <https://data.who.int/dashboards/covid19/deaths?n=o>, 2025-03-02.
- [26]World health statistics 2024: Monitoring health for the SDGs, Sustainable Development Goals[EB/OL]. World Health Organization, <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/376869/9789240094703-eng.pdf?sequence=1>, 2024-05-24.
- [27]Zhou M, Wang H, Zeng X, et al. Mortality, Morbidity, and Risk Factors in China and its provinces, 1990—2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017[J]. The Lancet, 2019(394).
- [28]Global Environment Outlook 6[EB/OL]. United Nations Environment Programme, <https://www.unep.org/resources/global-environment-outlook-6>, 2019-03-04.
- [29]Brauer M, Roth G A, Aravkin A Y, et al. Global Burden and Strength of Evidence for 88 Risk Factors in 204 Countries and 811 Subnational Locations, 1990-2021: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2021[J]. The Lancet, 2024(403).
- [30][49]2024年全球资源展望[EB/OL]. 联合国环境规划署, <https://www.unep.org/zh-hans/resources/Global-Resource-Outlook-2024>, 2024-03-01.
- [31]Frey M. Neo-Malthusianism and development: Shifting interpretations of a contested paradigm[J]. Journal of Global History, 2011(1).
- [32]World Population Prospects 2024[EB/OL]. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, <https://population.un.org/wpp/>, 2024-07-11.
- [33]Bhattacharjee N V, Schumacher A E, Aali A, et al. Global fertility in 204 countries and territories, 1950-2021, with forecasts to 2100: a comprehensive demographic analysis for the Global Burden of Disease Study 2021[J]. The lancet, 2024 (403).
- [35]人口总量降幅收窄 人口素质持续提升[EB/OL]. 国家统计局, https://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202501/t20250117_

1958337.html,2025-01-17.

[38]中国人口普查年鉴—2020[EB/OL]. 国家统计局, <https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/7rp/zk/indexch.htm>, 2023-02-15.

[39]刘涛,彭荣熙,卓云霞,等.2000—2020年中国人口分布格局演变及影响因素[J].地理学报,2022(2).

[40]陆杰华,林嘉琪.中国人口新国情的特征、影响及应对方略——基于“七普”数据分析[J].中国特色社会主义研究,2021(3).

[41]张耀军,陈芸,巫锡炜,等.城乡二元结构下中国人口流动格局及其解释——基于流向别的考察[J].人口研究,2024(2).

[42]宫攀,张槊,王文哲.人口视角下中国城市收缩的演变特征与时空格局——基于第七次全国人口普查公报数据的分析[J].人口与经济,2022(3).

[43]刘瑞平,李建新.我国陆地边疆地区的人口特征、安全风险及治理策略[J].西北民族研究,2025(1).

[44]Human Development Reports Data Center[EB/OL]. United Nations Development Programme, <https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads>, 2025-03-18.

[45]第七次全国人口普查公报(第六号)[EB/OL]. 国家统计局, http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202105/t20210511_1817201.html, 2021-05-11.

[46]World Employment and Social Outlook: Trends 2025[EB/OL]. International Labour Organization, <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-employment-and-social-outlook-trends-2025>, 2025-01-16.

[47]月度数据[EB/OL]. 国家统计局, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=A01>, 2025-03-19.

[48]Indicators and data tools[EB/OL]. International Labour Organization, <https://ilostat.ilo.org/data/>, 2025-01-07.

[49]武拉平.科学认识大食物观视角下我国的粮食安全问题[J].社会科学辑刊,2023(6).

[50]王博,朱玉春.2019-nCoV疫情:论中国突发公共卫生危机治理[J].科学学研究,2020(7).

[51]王茹.人与自然和谐共生的现代化:历史成就、矛盾挑战与实现路径[J].管理世界,2023(3).

[52]原新,吴京燕.中国人口性别比失衡态势、问题与治理[J].人口与健康,2022(4).

(责任编辑 陈 偲)

National Population Security: Conceptual Essentials, Potential Risks, and Implementation Paths

Zhu Hui, Lu Jiehua

Abstract: Population security is an important component of overall national security and is closely linked to other security elements. It has now become a new arena for great power competition at the international level. From the perspective of historical evolution, a country's concern for population security has gradually expanded from population size to population quality, population structure, and human survival conditions. The relationship between "population" and "national security" has also entered the central vision of sovereign states and even the international community. In the Chinese context, "population security" is clearly defined and widely used as an independent concept. Summarize the concept of population security from three aspects: "reproduction of human beings," "reproduction of population," and "reproduction of society". Based on this typological division, this paper theoretically expounds the potential major risks that currently restrict China's high population development. The implementation path of national population security needs to follow a gradual path of prioritizing the reproduction of people, dynamically regulating population reproduction, and strategically optimizing social reproduction, achieving a paradigm shift in population security from "passive risk defense" to "active security enhancement".

Keywords: Population Security, Population Support and Service System, A Holistic Approach to National Security