

社会保障助推人口高质量发展:中国式现代化视角

何尧¹, 陈立², 刘堂森³, 刘震海⁴

(1. 西南财经大学 金融学院, 成都 四川 611130;

2. 中山大学 岭南学院, 广东 广州 510275;

3. 中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872;

4. 南昌航空大学 航空发展研究院, 江西 南昌 330063)

[摘要] 党中央提出,要以人口高质量发展支撑中国式现代化。人口是重要的要素禀赋,对经济体的发展至关重要。对人口高质量发展的基本内涵及内在要求进行解构发现,人口质量、人口数量、人口结构、人口流动是支撑人口高质量发展的四大要素。进一步对社会保障与这四大要素的内在联系进行探究发现,当社会保障自身实现高质量发展之后,将遵循素质优良逻辑、总量充裕逻辑、结构优化逻辑、流动有序逻辑与人口发展产生联动,进而推动人口高质量发展目标的实现。基于此,从微观、中观、宏观三个层面提出实现社会保障高质量发展的要求,并基于新结构经济学视角提出社会保障结构与人口结构联动的具体措施。以社会保障助推人口高质量发展,进而支撑中国式现代化。

[关键词] 社会保障;人口高质量发展;中国式现代化;新结构经济学

[中图分类号] C92

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2024)03-0046-14

一、引言

党的二十大报告提出:“中国式现代化是人口规模巨大的现代化”^[1]。人口是推动实现中国式现代化的主体,对社会经济可持续发展起着尤为关键的作用。人口作为重要的禀赋之一,其数量、质量等状况将对经济体的要素禀赋结构产生影响,进而影响经济体最适宜生产结构,对经济社会发展产生重要影响。近年来,我国进入人口负增长时代,老龄化少子化压力不断凸显,为社会经济健康发展带来诸多挑战。在此形势下,二十届中央财经委员会第一次会议提出:“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

[收稿日期] 2024-03-10

[基金项目] 国家社会科学基金项目“多层次养老保险与老龄金融市场联动发展的路径优化研究”(21XJY008)、江西省创新项目“社会保障助推中国式现代化的逻辑联动与实现途径——新结构经济学视角”(S202310406045)。

[作者简介] 何尧(1995—),男,四川成都人,西南财经大学金融学院博士研究生,研究方向为新结构经济学和收入不平等;陈立(1988—),男,广东鹤山人,中山大学岭南学院副研究员,研究方向为经济转型和可持续金融;刘堂森(2001—),男,江西赣州人,中国人民大学公共管理学院硕士研究生,研究方向为社会保障。

[通讯作者] 刘震海(2000—),男,江西瑞金人,南昌航空大学航空发展研究院助理研究员,研究方向为新结构经济学。

代化人力资源,以人口高质量发展支撑中国式现代化^[2]。”人口高质量发展将使经济体中劳动力的素质不断提升,高素质劳动力往往与资本密集型产业相配套,进而驱动经济体要素禀赋结构不断升级,最适宜生产结构发生变迁,推进中国式现代化进程^[3]。在推动人口高质量发展进程中,社会保障作为国家治理体系中重要的社会经济制度安排^[4],与人口高质量发展存在何种联系?又如何在人口高质量发展进程中发挥积极作用?

王金营和梁俊香在预测我国未来人口发展失衡的基础上提出,社会保障发展战略要与人口发展形势相适应^[5]。健全完善的社会保障体系是实现人口科学发展的重要基础^[6]。随着时间的推移,学界对我国人口发展状况的预测逐渐成为现实。在人口老龄化不断加剧、生育率快速下跌、人口负增长等人口事实的背景下,既有研究多将社会保障作为重要的应对措施。面对人口老龄化的巨大风险与压力,健全养老金体系、丰富养老服务供给、构建多层次的养老保障体系是必要选择^[7]。健全完善生育保险制度,扩大生育医疗待遇的覆盖范围,提升保障水平,为多孩家庭提供充分的住房保障,才能够促进生育率回升并保持稳定,实现人口长期均衡发展^[8]。在人口老龄化、人口负增长等社会危机下,社会保障更加需要充分发挥其社会稳定的功能,与人口结构变迁过程进行协同耦合,积极进行改革调整,优化制度效能^[9]。曹信邦指出,为改变当前的人口状况,提高生育率,政府社会保障政策要与人口政策实现有效协同,调动个体、家庭、社会等多主体的力量,实现“个体—公共”逻辑链均衡,提高人口政策的实施效果^[10]。此外,还有部分研究从实证的角度探究社会保障对人口发展的作用。王国军等基于我国2000—2013年的省级面板数据证实,社会保障水平的提升将对出生率产生负面作用^[11]。王丛雷和罗淳则使用欧盟27国2000—2020年的数据分析发现,社会保障支出水平的提升对生育率产生了显著的正向影响^[12]。

不难发现,已有研究对社会保障与人口发展的关系展开了一定的论述,并且对当下我国社会保障应对人口问题的功能性作用展开了较为全面的探讨,但是这些探讨大多集中于人口问题的一个侧面展开,缺乏对二者关系的一个完整观照。同时,在我国进入人口发展新常态的时代背景下,在人口高质量发展的新要求下,社会保障与人口高质量发展的内在联系亟需进一步理清,从而为发挥社会保障对人口高质量发展的积极作用奠定理论基础。因此,本文在“以人口高质量发展支撑中国式现代化”的时代命题下,重点探究社会保障与人口高质量发展之间的内在联系,全面梳理二者间的逻辑关系,并提出社会保障助推人口高质量发展的现实进路。

人口高质量发展作为党在我国人口新形势下提出的战略性目标,既包含人口发展的一般性规律,又具备“高质量”发展的新要求。接下来有必要先对“人口高质量发展”这一概念进行解构,厘清其基本内涵与内在要求,进而为社会保障与人口高质量发展之间关系的讨论奠定基础。

二、人口高质量发展的基本内涵与内在要求

(一)人口高质量发展的基本内涵

人口高质量发展是“人口发展”概念的深化,经历了一个从“人口增长到人口均衡发展再到人口高质量发展”的演化过程。早期的人口发展理念聚焦“人口增长”,提出了人口转变系列理论。传统人口转变理论由汤普森根据欧洲人口增长的经验事实归纳总结而来,他根据人口增长率的不同划分出了三种模式:在人口转变前,一国人口增长将呈现为“高出生率、高死亡率、低自然增长率”的模式;在人口转变过程中,前述三项指标将体现为“高、低、高”的模式;人口转变结束后,前述三项指标

将转变为“低、低、低”的人口增长模式^[13]。传统的人口转变理论较好地描述了传统农业社会和现代工业社会人口增长的现状,但是对于这两者之间的转变过程及原因却缺乏充分的解释^[14]。因此,第二次人口转变理论则聚焦人口再生产模式发生变化的关键因素:生育率,从教育制度、家庭结构等方面对生育率快速下降的原因做出解释^[15]。此外,对于我国及部分发达国家出现的人口负增长现象,有学者将其概括为“人口转变过度论”,和传统人口转变理论之间的主要差异在于“人口规模持续负增长”^[16]。

实际上,虽然人口转变能够较好地体现出生、迁移、死亡等人口过程,但是这种仅关注人口总量变化的人口增长单维视角难以展现人口发展的全貌,需要将重点放在多维协调视角下的“人口均衡发展”上^[17]。我国人口问题的本质是人口发展失衡,促进人口长期均衡发展是我国人口发展的重要目标。人口均衡发展包括两方面的含义:一方面,人口系统内部各要素如人口规模、人口质量、人口结构等达到平衡,实现人口规模适度、结构优化、素质提升等目标;另一方面,人口系统要与社会、经济、环境等其它各要素形成平衡,人口要与经济社会、资源环境等外在因素相协调^[18]。遗憾的是,人口均衡发展往往只存在于理想状态下,在现实中是短暂且偶然的,人口的非均衡才是人口发展的常态。

当前我国人口发展处于失衡状态,人口高质量发展是重要的应对之策。自党的十九大报告提出“我国经济已由高速增长阶段转入高质量发展阶段”的科学论断以来^[19],高质量发展的概念被广泛应用于社会经济发展领域。二十大报告更是进一步指出:“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务^[1]。”在人口发展领域,由于我国数量型人口红利不断下降,要想支撑经济持续高质量发展,助推中国式现代化,就必须从人口质量上着手。在中国式现代化的目标约束下,党中央在人口均衡发展要求的基础上,进一步提出人口高质量发展的目标:“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。”可见,人口高质量发展的内涵丰富,主要包括人口素质优异、人口总量充裕、人口结构优化、人口分布合理四个方面的要求,其中人口素质也称人口质量,提高人口素质是实现人口高质量发展的核心要义。从系统论的视角来看,这四大要求之间的内在逻辑得以显现。人口系统内部主要由人口质量、数量和结构三大要素构成,人口总量和人口结构是一体两面,为人口质量提供支撑^[20];处于系统之外的“人口流动”则驱动整个人口系统进行运动,形成合理的人口分布格局。因此,人口高质量发展的内涵可以进一步概括为:充裕的人口总量和优化的人口结构共同支撑人口质量的有效提升,构成高质量人口系统,在有序的人口流动牵引下形成合理的人口分布,从而与其它社会经济结构相适应。新结构经济学视角下,包含人口结构在内的要素禀赋结构与生产结构相匹配,社会生产的微观主体企业才能具备自生能力,产生最大剩余,加快积累过程,促进经济发展与中国式现代化进程^[21]。

(二)人口高质量发展的内在要求

从上述内涵概括中可以发现,提升人口质量是人口高质量发展的系统内部关键,与其它社会经济结构产生良性互动是人口高质量发展的外部体现。基于这两点,可以进一步提炼出人口高质量发展的内在要求:需要有充裕的人口总量和优化的人口结构支撑人口质量提升,此外还需要有序的人口流动驱动整个人口系统形成合理分布,与其它结构产生良性互动。

1. 人口总量充裕

充足的人口数量是人口质量提升的坚实基础。在有限的资源约束下,人口数量与人口质量看

似是对立的,数量越多反而不利于质量的提升。这种观点是静态的,因为它忽视了技术创新的作用。在创新的作用下,人们对资源的开采和利用效率会不断提高,从而不断拓宽资源约束的边界,在这一过程中,人口质量也将得以提升。进一步地,影响创新的因素纷繁复杂,但可以肯定的是,创新的根本来源是人,充裕的年轻人口供给是创新的生力军^[22]。实际上,就人口质量本身而言,其核心因素“人口的受教育水平和健康水平”^[23],根本上还是依赖于生产力的提升,创新是推动生产力发展的第一动力。近年来,“养不起、养不好”不再是人口发展面临的主要问题,反而是生育率快速下降、人口负增长威胁着人口高质量发展。在这一背景下,充裕人口总量才能提高人才产量,推动技术持续创新,生产力水平不断进步,支撑人口质量有效提升。

2. 人口结构优化

优质的人口结构为人口质量提升创造了天然优势。人口结构主要指人口在自然属性、社会属性等方面的比例关系^[24]。从人口本身出发,本文仅关注其自然属性方面,即人口年龄结构和人口性别结构对人口质量提升的作用。从年龄结构来看,优质的人口结构应该是年轻化的人口结构,生育率至少应当维持在世代更替水平之上,使社会人口有足够的后备军。年轻化的人口结构一方面能够带来年轻的身体,提高社会人口整体健康素质水平;另一方面,年轻人口学习能力强、思维活跃,接受教育的潜力和空间巨大,有利于提高社会整体受教育水平。从人口性别结构来看,尊重自然生育规律,避免对婴儿性别的人为干预,防止出生人口性别比失衡,才能促进人口性别结构不断优化,达到均衡状态。人口性别失衡对健康的危害是全方位的。在个体健康层面,在性别失衡与婚姻挤压的作用下形成的大量“光棍”群体,其身体、心理和精神健康状况均显著差于已婚男性;在公共健康层面,性别失衡可能通过增加同性恋或商业性行为等方式提高艾滋病和各种性病的传播风

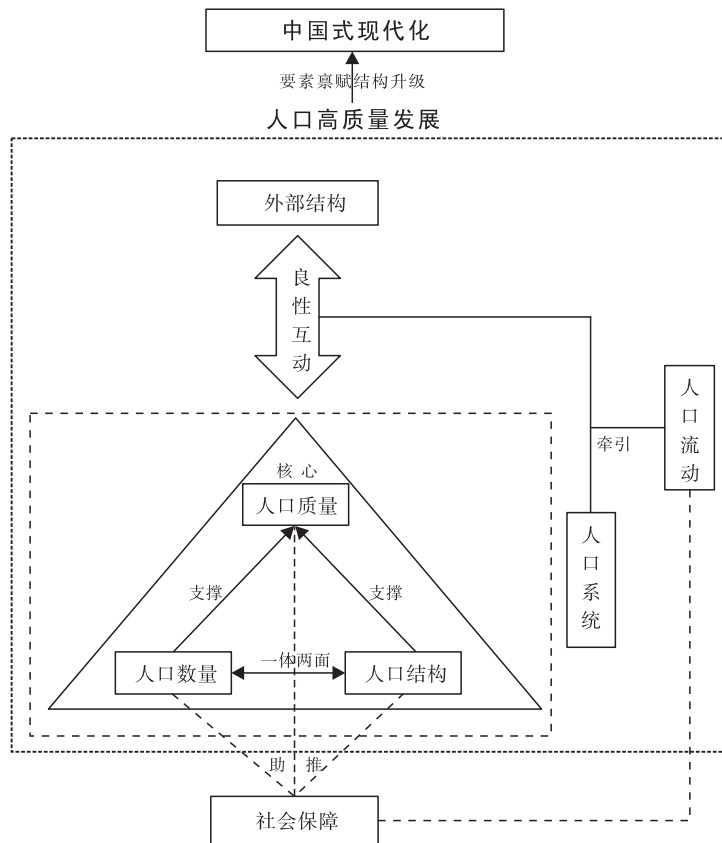


图 1 社会保障助推人口高质量发展支撑中国式现代化

险,危害公共健康。此外,人口性别比失衡背景下,低收入群体中的男性将通过降低受教育年限、提早进入劳动力市场的方式来提高其在婚配市场中的竞争力,从而损害社会整体受教育水平的提升,降低人口质量。

3. 人口流动有序

在人口总量充裕、人口结构优化支撑下形成的高质量人口系统,需要有序的人口流动促进人口资源要素在地区之间、产业之间进行合理配置。建国后,我国人口流动经历了自由迁移、计划指令、市场流动、双轮驱动的四个阶段,当下人口流动呈现出农村人口在经济驱动下进行城乡流动的主流态势^[25]。市场驱动下人口流动的本质是劳动力要素的合理配置,地区之间人口流动的根本动力是产业结构差异。我国当前的人口流动态势形成了“配置型人口红利”,城镇化率的不断提升推动我国从“乡土中国”向“迁徙中国”再到“城镇中国”的转型,从更深层次的角度看则是劳动力从第一产业向第二、第三产业流动的过程^[26]。这一过程推动了劳动力要素从分散化低流动向聚集化高流动模式转型,极大地盘活了劳动力资源的空间分布,激励了劳动者的劳动参与率和积极性。可见,合理有序的人口流动将直接作用于劳动力资源的有效配置,有利于提高全要素生产率,推动社会经济高质量发展,为人口高质量发展的目标“中国式现代化”助力。

三、社会保障与人口高质量发展的逻辑联动

社会保障与人口之间的作用是相互的,人口发展过程中出现的新形势为社会保障的发展运行带来新的要求和挑战,同时社会保障科学合理运作又可以对人口的发展方向和态势产生积极的引导作用。具体而言,人口高质量发展的四大要素:人口质量、人口数量、人口结构和人口流动与社会保障之间的联系有所不同,接下来我们将分别展开分析。

(一)素质优良逻辑:社会保障与人口质量

社会保障对人口质量的两大关键要素:受教育水平和健康水平的提升均起着至关重要的作用。从教育方面来看,由于社会保障存在一定的资产替代效应,尤其是健全的养老保障将极大地缓解居民的“后顾之忧”,稳定收入预期^[27]。这一方面可以缓解居民当期的支出预算约束,另一方面将对个人的生育动机产生一定的抑制作用,从而增强父母对子女教育投入的动机,希望以孩子的“质量”提高来弥补“数量”下降产生的效用损失。因此,社会保障能够通过促进家庭教育投资的方式提高人均受教育水平,从而提高人口质量。实际上,社会保障自身的部分子制度安排能够直接作用于人口受教育水平,如失业保障下的就业培训制度和积极的就业政策可以通过提升劳动者职业教育水平的方式来提高人口质量^[28]。从健康方面来看,社会保障对人口健康水平具有直接作用。医疗和养老保障是社会保障体系最为重要的组成部分,医疗保障中医疗保险制度对构建健康中国具有基础性作用,医疗救助则在改善居民健康水平的过程中发挥着“兜底”作用;提高老年人的养老保障待遇可以有效地提升老年人口健康水平^[29]。社会保障能够通过提高人口受教育水平和人口健康水平来促进人口质量的提升,而人口质量的高低不仅关系到人口自身的长期均衡发展,而且还将直接影响资源配置效率和社会发展活力。由此观之,社会保障对经济社会发展起着基础性作用。

如何使社会保障对人口质量提升的作用充分发挥,实现人口素质优良?社会保障自身的高质量发展是关键。一个经济体的社会保障实质上内生于经济发展状况。随着我国经济发展由“数量扩张”转向“提质增效”,社会保障同样需要走向高质量发展之路。社会保障高质量发展主要体现在

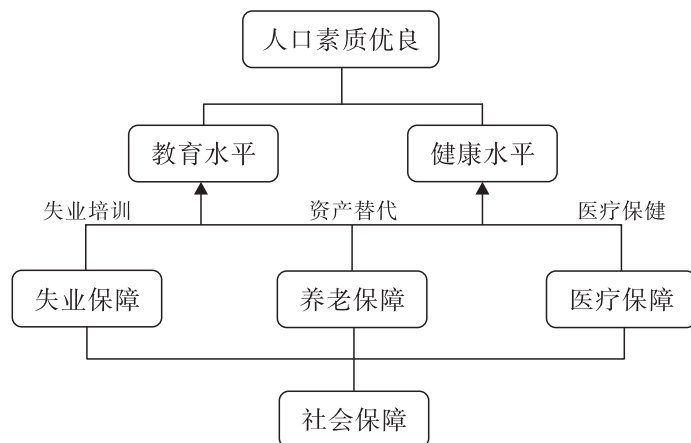


图2 社会保障促进人口素质优良

三个层次:宏观层面上,社会保障要多层次、可持续;中观层面上,社会保障要统筹兼顾,提高资源配置效率;微观层面上,社会保障要“保基本、广覆盖”^[30]。具体到社会保障促进人口质量提升方面,宏观上多层次、可持续的社会保障才能够切实稳定居民收入预期,使社会保障的“资产替代效应”得以充分发挥,进而激励居民加大对子女或自身的教育、健康投入,提高受教育水平和健康水平;中观上社会保障要着重统筹城乡,发挥其缩小城乡收入差距的作用,城乡收入差距是社会保障调节城乡教育、医疗差距的中介渠道,通过缩小城乡收入差距,能够提升社会整体的教育健康水平^[31];微观上广覆盖的社会保障可以对每个微观个体的健康进行保障,从而实现宏观上人口整体健康水平的提升。高质量的社会保障能够使社会保障对人口质量提升的促进作用充分发挥,对人口素质优良的实现至关重要。

(二)总量充裕逻辑:社会保障与人口数量

社会保障对人口数量的作用主要是通过影响生育率来实现的。由于社会保障系统内部具有多种制度安排,其对生育率的影响也应保障类型的不同而相异。具体而言,医疗和生育保障产生“挤进”作用,养老保障则对生育率往往产生“挤出”作用。就医疗保障而言,健全的医疗保障能够直接节省当期家庭医疗支出,缓解家庭预算约束,产生“收入效应”,从而对居民生育意愿产生“挤进”作用,有利于促进生育率的提升^[32]。生育保障更是直接作用于生育率的提升。完善的生育保障一方面可以为孕产妇提供保健,降低生育风险;另一方面可以为生育家庭提供带薪产假,保障其生育前后一段时间内的收入安全。实际上,更加全面的生育保障还将包括儿童照料服务和育龄女性反就业歧视保障,努力构建生育友好型社会,使生育保障对生育率提升的促进作用充分发挥。养老保障则与之不同,由于社会养老保障具有资产替代效应,且能够在一定程度上替代家庭养老,为老年人提供必要的生活来源,降低对子女的代际依赖,从而对传统的“养儿防老”生育观念产生冲击,抑制人们的生育意愿。那么在生育率低迷的当下,是否应该抑制养老保障的发展?答案是否定的。我们需要一个包括养老、医疗、生育保障在内的健全的社会保障体系来使人口回归自然意愿生育水平,从而实现人口长期均衡发展的目标。更进一步看,在高生育率转向低生育率过程的前中期,社会保障的主要作用在于分散风险和提供基本生活保障,在彻底进入低生育率乃至人口负增长时代,更应着力发挥社会保障尤其是生育保障促进生育率提升的积极作用,以充实人口数量,实现人口总量充裕的目标。

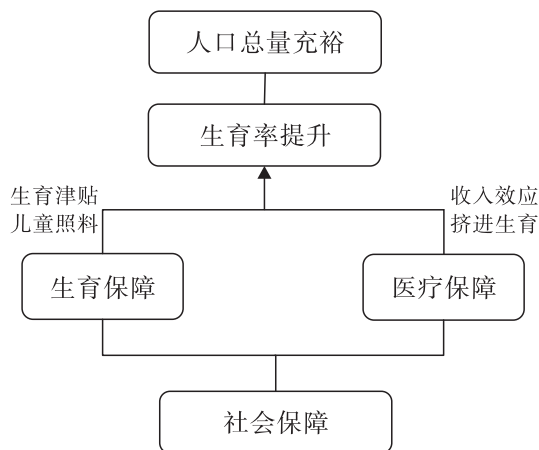


图3 社会保障促进人口总量充裕

在充裕人口总量的要求下,要使社会保障对生育率的拉动作用充分发挥,仍然应当诉诸于社会保障的高质量发展。社会保障高质量发展在宏观、中观和微观三个层面的要求应用到生育率提升层面可以体现为:宏观上,多层次可持续的生育保障体系将助力构建“生育友好型”社会,能够兼顾“生”和“育”两个阶段,为生育者提供“产前、分娩、产后”全流程的保障,如产前健康检查,产中、产后的带薪产假、陪产假、育儿假以及反就业歧视等方面全面地为生育提供保障,从而发挥激励生育的效果;中观上,统筹城乡的医疗保障能够有效缩小城乡医保待遇差距,提升农村医疗保障水平,从而使医疗保障对社会整体居民的“收入效应”达到最大化,充分“挤进”居民生育意愿,提高生育率;微观上,高质量生育保障将覆盖全体育龄女性,我国当前的生育保障覆盖面相对有限,以城镇女职工为主,大量灵活就业人员、城乡居民中的育龄女性游离在生育保障体系之外,只能享受到有限的基本医疗保险,这极大地抑制了生育保障激励生育的空间。如果生育保障能够实现“广覆盖”,其激励生育的作用将进一步发挥,从而加快实现人口总量充裕的目标。

(三)结构优化逻辑:社会保障与人口结构

人口结构中年龄结构和性别结构均与社会保障存在重要关联。就人口年龄结构而言,年龄结构优化的主要内涵是:促进我国人口结构年轻化,社会保障对生育率提升的激励作用无疑对这一目标有所裨益。实际上,人口年龄结构优化还暗含内在前提,即有效应对人口过度老化的现状,换言之,要在有效应对人口老龄化危机的基础上,积极促进我国人口年龄结构年轻化。社会保障与人口老龄化存在着紧密的联系。一方面,人口老龄化既使我国家庭结构核心化、小型化,又带来了家庭结构的不断老化,从而导致家庭的风险承受能力和保障能力不断下降,家庭保障逐渐失灵,这就要求社会保障要充分发挥保障老年人养老和医疗的重要作用^[33];另一方面,社会保障对促进积极老龄化发挥着重要作用,充分的社会保障支出水平能够有效地提高老龄化社会参与的积极性,增强其参加社会活动的动力和能力,从而推进积极老龄化战略的有序落实^[34]。人口老龄化作为人口发展的必然趋势,带来了一系列风险和挑战,但同时我国逐步建立起一套保基本、广覆盖、可持续的养老保障体系,为化解相关风险和挑战发挥了重要作用,为促进人口年龄结构优化打下基础。在人口性别结构方面,社会保障也发挥着不容忽视的作用。在前期计划生育政策和生育意愿等因素的共同作用下,我国逐渐进入性别失衡社会,社会保障是改善性别失衡及应对其后果的重要手段。要缓解性别失衡的状况,根本上还是要从改善出生婴儿性别比着手。社会保障制度的健全完善能够极大

地弱化“儿子”对家庭养老医疗的支撑作用,削弱“养儿防老、重男轻女”等传统观念,降低家庭婴儿性别选择的动机与需求,促进出生性别比正常化^[35]。

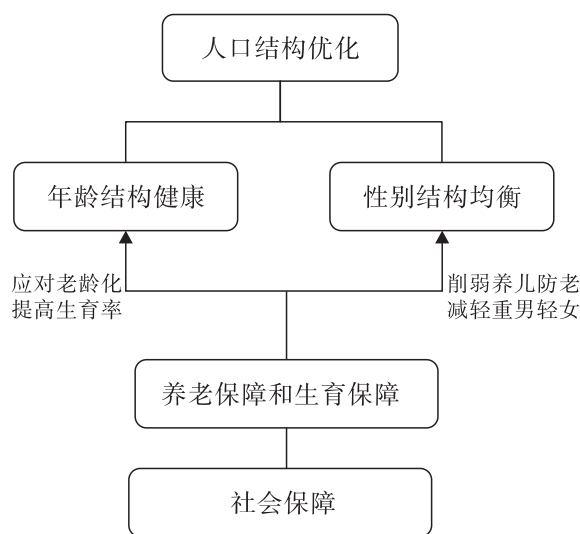


图4 社会保障促进人口结构优化

要实现人口结构优化,可以从社会保障着手。社会保障高质量发展是其促进人口结构优化作用发挥的重要前提。宏观上,要构建多层次、可持续的养老保障体系,以基本养老保险制度为基础,落实年金制度,扩展个人养老金制度,辅之以商业养老保险和家庭保障,为老年人提供稳定、持续的养老保障,才能充分应对人口老龄化危机,发挥社会保障改善出生婴儿性别结构的作用。中观上,养老保障要统筹群体之间、代际之间、保障项目之间、给付形式之间的保障情况,尤其是城乡之间的养老保障待遇差距问题,农村相较于城镇老龄化程度更高,面临的风险和危机更大。2020年我国第七次人口普查数据显示,城乡人口老龄化差距高达7.99个百分点,庞大的老年人口数量使得农村成为我国实施积极应对人口老龄化战略的重点^[36]。需要不断加大农村居民社会保障投入,健全农村社会保障制度,同时农村出生人口性别比过高的状况也将随着社会保障水平的上升而缓解。微观上,实现养老保障广覆盖是使社会保障应对人口老龄化、改善出生婴儿性别比、促进人口结构优化的关键。只有将保障落实到每一个相关个体,社会保障促进人口结构优化的作用才能充分发挥。

(四)流动有序逻辑:社会保障与人口流动

社会保障对人口流动的驱动力存在作用。我国人口流动的主要驱动力是地区间的收入差距^[37]。社会保障对地区收入差距存在两方面的影响。一方面,作为给付的社会保障将影响地区居民的收入,社会保障的给付往往表现为物质上的货币给付,如若地区间的给付待遇差距较大,势必影响地区间的居民收入差距,从而影响人口流动的大小和方向;另一方面,作为缴费的社会保障同样会影响地区收入差距,在现收现付、以支定收的社会保障体制下,劳动力从低收入地区向高收入地区的流动将导致低收入地区的缴费群体规模下降,缴费率和赡养负担上升,使得低收入地区的实际收入进一步下降,地区收入差距加大,人口流动增加^[38]。实际上,社会保障自身作为一种公共产品供给,也将影响人口流动。在人口自由流动、信息完备等假设条件下,各地方政府为公民提供的公共产品供给和负担的差异,从而形成用脚投票机制,驱动居民在地区之间流动^[39]。近年来,全国

多地的人才引进政策往往都包含较好的社会福利承诺,以此来吸引人口流入。

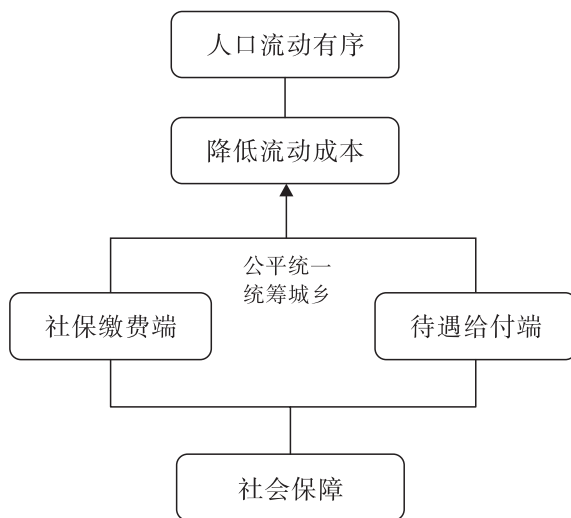


图5 社会保障促进人口流动有序

社会保障对人口流动的影响是双面的,既可能促进人口流动,也可能阻碍人口流动,根本上取决于社会保障的高质量发展。改革开放以来,我国的社会保障体制整体上阻碍了人口自由流动。人口自由流动实质上意味着人口有流动的自由,也有不流动的自由。然而,我国现行社会保障基本体制设计之初就存在的两个制度性缺陷:与城乡户籍制度挂钩以及与二元经济结构相矛盾,导致社会保障尤其是养老保险的“便携性”极差,提高了流动成本,从而制约居民自由流动^[40]。此外,我国部分地方政府还会为了维护自身的经济利益,提供与户籍制度相挂钩的软公共产品,以限制人口流入。同时,我国当前的社会保障体制还有人口流动“加速器”的作用,将会通过提高人口流出地的社会保障制度性负担来使人口被迫流出,实质上也是破坏了人口的自由流动。如何改变这一现状?推动社会保障高质量发展是根本出路。宏观层面,完善健全多层次、可持续的社会保障体系,保障层次越多,就意味着个体对单个层次的依赖性越小,以社会统筹为主的基本保障层次对人口流动造成的阻碍也就相对减小,有利于促进人口自由流动;中观层面,坚定不移地提高社会保障统筹层次,社会保障统筹层次越高,人口流动造成的便携性损失也就越低甚至完全消失。我国建立的养老金中央调剂金制度是统筹兼顾的重要举措,但这种使用基金结余省份的养老金补充基金“穿底”省份养老金的机制将不可避免地产生“鞭打快牛”的后果^[41]。提供统筹层次,合并基金池才是稳妥之道。微观层面上,促进社会保障对流动人口的“全覆盖”,无疑是对人口流动的重要激励,为流动人口提供公平统一的社会保障,也符合社会保障的根本价值取向。通过社会保障的高质量发展,逐渐削弱社会保障既有制度对人口流动的阻碍,促进人口自由流动,形成流动有序、分布合理的现代化人力资源。

四、社会保障助推人口高质量发展的现实路径

对社会保障与人口高质量发展的关系展开分析发现,社会保障与人口高质量发展的“四大支柱”之间遵循“四大逻辑”,但是,这四大逻辑有效展开的关键都指向了“社会保障高质量发展”。换言之,只有社会保障本身实现高质量发展,才能充分有效地支持人口的高质量发展,最终实现以人口高质量发展支撑中国式现代化的目标。党的二十大报告提出,健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系。接下来,本文将基于二十大报告对社会保障体系的

发展规划探究社会保障高质量发展的要求,进而提出社会保障与人口实现联动的具体措施。

(一) 社会保障高质量发展

1. 微观层面“覆盖全民”

社会保障高质量发展在微观层面的要求是“覆盖全民”。在我国当前的社会经济发展水平下,要想实现“覆盖全民”的目标,仍需坚持“保障基本”的制度定位。因此,“覆盖全民”的目标可以具体化为“保基本、广覆盖”。对于保基本而言,这是社会保障制度的基本定位,要真正落实,还需建立社会保障量化评价体系。一方面,要通过科学精算等量化方式,将“保基本”的要求具体化,以此来确定社会保障最适宜的给付水平;另一方面,要对社会保障的待遇给付状况进行科学的量化评价,以判断其是否符合“保基本”的制度目标。对于广覆盖的要求而言,社会保障覆盖全民的目标不可动摇,因而要着力提高未参保人员的参保积极性,可以通过简化参保手续、加强制度转移接续、统一待遇水平等方式引导未参保人积极参加法定社会保障。进一步地,在进行广覆盖的过程中,要避免简单追求覆盖速度,同时要重视覆盖质量,即社会保障要覆盖面临较大社会风险的一部分最需要被覆盖的群体。换言之,社会保障要实现“精准覆盖”,针对灵活就业群体中的平台从业者,其工伤保障的覆盖问题尤为重要;对于一般农民工而言,失业保险的覆盖问题则相对重要,在全覆盖的目标下,提高覆盖的精准度,是社会保障广覆盖的应有之义。

2. 中观层面“统筹城乡、公平统一”

由于长期以来的“城市偏好型”政策取向,社会保障的城乡差距成为了实现“公平统一”的最大阻碍。在统筹城乡社会保障发展的过程中,社会保障公平统一的目标将进一步实现。因此,社会保障高质量发展在中观层面的要求是统筹城乡发展,提高资源配置效率。在我国当前的社会保障制度体系下,要实现这一目标,具体还有赖于三个方面的统筹。首先是政策制定层面的统筹,由于我国地域和人口规模庞大,在制度推行初期往往采用“试点”的方式,导致城乡之间、地区之间的制度差异性大,甚至形成制度与制度之间相互区隔、条块分割的碎片化状态,对制度的统筹发展形成阻碍,需要更高层次的政策工具来缓解这一状况。其次是政策运行过程的统筹,许多社会保障制度出台后,需要与其它制度配合,甚至要出台“一揽子”政策支持其运作,如我国社会保障基金的投资管理制度相对落后、精算制度滞后等,这些都将制约社会保障政策目标的实现。在政策制定和运作两个环节均实现统筹发展后,社会保障待遇给付的统筹则水到渠成。顺势提高社会保障基金收支的统筹层次,夯实养老保险省级统筹,逐步推进全国统筹,有序推进医疗保险省级统筹……通过提高统筹层次、加强社会保障管理系统信息化建设,使城乡之间、地区之间、行业之间的社会保障待遇差距逐步减小,加快形成公平统一的社会保障制度。

3. 宏观层面“安全规范、可持续、多层次”

立足于社会保障长远发展的宏观层面,必须建立起安全规范、可持续的多层次社会保障体系。多层次是社会保障体系的基本架构,安全规范是可持续发展的必要前提,内含于可持续发展的要求之中。因此,可以将宏观层面的发展目标简化为“多层次、可持续”。实现这一目标的具体措施可以从以下几个方面展开。对于多层次而言,一方面,要优化社会保障制度结构,进一步明晰各层次的地位分工。目前我国社会保障多层次制度结构基本建立,但是各结构之间存在不平衡、不充分、边界不清晰的情况。具体而言,社会保障第一层次由国家主导,强制建立,因而发展速度快,但第二层次的企业年金和第三层次的商业保险由于却缺乏强制性、保险市场发育不健全等原因,发展相对滞后,存在制度缺位的状况,进而使得第一层次被迫承担了过多的保障责任,与其“保基本”的定位分

工相违。因此,要在坚持第一层次“保基本”制度定位基础上,大力发展作为补充性保障的第二层次和第三层次。另一方面,要明晰各主体的保障责任,不同的保障层次同时也意味着不同的保障主体,要实现社会保障多层次发展,就必须理清各主体的缴费责任、权责关系,稳定筹资来源,为多层次发展奠定坚实基础。针对“可持续”的发展目标,首先应当明确的是,当前我国社会保障可持续发展面临的最大挑战就是人口快速老龄化带来的养老保障巨大压力。基于此,一方面要健全完善多缴多得激励机制,为应对人口老龄化提供内在支持。由于激励机制的扭曲,我国社会保障实际缴费率长期低于名义缴费率,个人缴费工资也往往低于其实际收入,这就使得我国在社会保障法定缴费率较高的情况下,却未能获得与之相匹配的基金收入,从而加剧了部分地区养老基金失衡的问题,并且不利于财务的可持续发展。另一方面要提高保险精算能力,坚持精算平衡原则。无论是社会保障缴费还是待遇给付,其水平的调整都不应该建立在单一的行政命令基础上,而是应该综合人口结构、物价变动、基金收支状况等因素,通过精算的方式建立科学的缴费及待遇调整机制,既达到社会保障基金短期内的收支平衡,又能够实现社会保障财务的长期均衡可持续发展。

(二)社会保障助推人口高质量发展

1. 强化技能培训和高龄老人保障

社会保障推动人口质量提升要求社会保障的制度安排与人口质量状况的变化相适应。从人口质量核心要素中的“受教育水平”方面看,我国当前人均受教育水平不断提高,逐渐从人力资源大国走向人力资本大国,但是就人力资本结构而言,技能型人才相对匮乏,难以匹配我国制造业的发展,从而加剧结构性失业。在这一过程中,社会保障要在两方面发力,一方面,加强职业技术工人的保障待遇以及对职业教育的保障,从供给侧增加技能型人才的数量及相关岗位的吸引力;另一方面,对于因技术结构不匹配而失业的失业者,要强化失业保障和职业技能培训,帮助其尽快加入就业市场、获得就业岗位,维护社会和谐稳定。从人口质量的另一核心要素“健康水平”看,我国人口健康素质显著提高,人均预期寿命近78岁。然而,应当注意的是,伴随着人口老龄化的不断加剧,中高年龄老年人口数量将逐渐增加,这一部分人群属于健康脆弱群体,其健康保障问题不容忽视。社会保障应当加强对中高年龄老年人的健康筛查和保障工作,医保要与医疗、医药进行“三医联动”,提高保障能力,维护人口尤其是老年人口健康水平。

2. 优化住房保障和生育激励措施

在我国人口负增长的背景下,社会保障促进人口总量充裕的关键是要充分发挥激励生育的作用。生育对于个体而言是举足轻重的大事,对生育的激励也是一项系统工程。要想真正提高人口生育率,将有赖于社会保障对结婚、生产、育儿的全流程保障支持,环环相扣、缺一不可。在提高结婚率方面,社会保障可以发挥的作用将主要体现在住房公积金和住房保障上,在我国房子几乎是结婚的必需品,高房价逐渐成为抑制年轻人结婚意愿的重要现实原因,因而要充分发挥社会保障对居民买房、住房的支持作用,强化政府保障房的供给,减轻年轻人的买房压力,从而发挥促进结婚率提升的作用。在提高生育意愿方面,既要落实生育津贴和带薪产假等生育保障制度,为已孕家庭提供更加全面充分的保障,又要加强对劳动力市场的反就业歧视监管和女性的就业保护,降低职业女性生育的潜在成本,推动就业市场的性别平等。此外,在生育中“育”的阶段,社会保障也需要发挥一定的作用。一方面,要加强婴幼儿托育服务,为已育女性重返工作岗位提供支持;另一方面,健全完善教育、医疗等方面的保障,尽可能为生育家庭减轻育儿成本,最终实现刺激生育意愿、提高生育率

的目标。

3. 改进养老金给付以及服务供给

当前我国人口结构面临的最大问题是人口老龄化少子化问题。对于少子化问题,主要是通过提高生育率来解决,这与社会保障促进人口总量充裕的措施类似,不再赘述。针对人口老龄化问题,社会保障在应对人口老龄化方面需要发挥更大的积极作用。人口老龄化带来的养老压力主要体现在两个方面:一个是养老金给付问题,另一个是养老服务供给问题。对于养老金给付问题,在基本养老保险基金收支压力不断加大,即将面临失衡的情况下,发展多支柱养老保障体系是应对养老金危机的必然选择。进一步看,我国当前以现收现付、社会统筹为主要模式的基本养老保险已经和人口结构产生内在矛盾冲突,制度赡养率将不断上升,在这种情况下,发展以基金积累为主、强调个人责任的第三支柱个人养老金将是大势所趋。但是,与之相匹配的是资本市场的健全和繁荣。对于养老服务问题,首先要加快养老服务立法,结合我国居民生活习惯和传统文化,发展以居家为核心、社区为依托的社区居家养老是养老服务供给的主要工作。基于此,不断完善机构养老,推进互助养老等创新性养老模式,以充分的养老服务供给支撑我国的“积极老龄化、健康老龄化”战略。

4. 打破户籍限制促统筹层次提升

在推进新型城镇化战略的大背景下,我国目前的人口流动主趋势依然是从农村流向城市。在这一过程,社会保障要尽可能避免成为人口自由流动的阻碍。推动社会保障逐渐与城乡户籍制度脱钩,将社会保障依托于“个人身份证制度”,从而尽可能打破城乡社会保障给付待遇差距,为流动人口提供充分的保障供给,加快其市民化进程,有序推进新型城镇化。同时,由于人口从农村流向城市的过程中,时常包含着跨区域省际流动,提高社会保障统筹层次将是完善流动人口社会保障必不可少的措施之一。此外,随着乡村振兴战略的深入实施以及沿海地区产业结构的转型升级,部分流动人口返乡的现象同样值得关注。社会保障在支持流动人口返乡创业就业过程中,一方面要完善社会保障转移接续机制,降低便携性损失,平衡人口流出地与流入地的保障责任;另一方面,可以为返乡创业者减免社会保障缴费,减轻初创企业的生存压力,推动乡村产业振兴,为流动人口返乡创业提供更大的希望。最终,通过社会保障的努力,实现人口自由流动,人口要素分布合理的格局。

五、结语

人口高质量发展本质上是促进经济体要素禀赋结构的升级,提高了经济体整体的人力资本水平,进而驱动生产结构逐渐升级,推动经济发展,实现中国式现代化。总之,人口高质量发展的核心在于人口质量优良,而人口质量又依靠人口数量和人口结构支撑,构成高质量人口系统,在人口流动的驱动下与其它社会经济结构产生互动,实现以人口高质量发展支撑中国式现代化的宏伟目标。在这一过程中,可以提炼出人口高质量发展的四大要素:人口质量、人口数量、人口结构、人口流动,这四大要素与社会保障具有内在关联,在社会保障的作用下可以形成“素质优良、总量充裕、结构优化、流动有序”四大逻辑,而这四大逻辑顺利实现的关键就在于“社会保障高质量发展”。基于此,可以提出社会保障助推人口高质量发展的现实进路,一方面,要积极推动实现社会保障自身的高质量发展;另一方面,从动态变化的视角出发,社会保障要与人口高质量发展的四大要素进行联动的具体建议,使四大逻辑的作用得以充分发挥,从而真正实现以人口高质量发展支撑中国式现代化的目标。

[参 考 文 献]

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-17(02).
- [2] 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]. (2023-05-06)[2024-05-07]. https://China.cnr.cn/news/sz/20230506/t20230506_526243096.shtml.
- [3] 林毅夫, 付才辉. 中国式现代化: 蓝图、内涵与首要任务——新结构经济学视角的阐释[J]. 经济评论, 2022, (06): 3-17.
- [4] 赵秋运, 刘堂森, 刘震海. 财政分权与社会保障: 新结构经济学视角[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2023, 25(4): 110-122.
- [5] 王金营, 梁俊香. 未来人口发展失衡引发社会保障制度的战略思考[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2008(06): 18-23.
- [6] 刘长庚, 王迎春. 重构中国人口发展战略[J]. 探索, 2012(06): 145-152.
- [7] 郑功成, 谢琼. 全球经济发展与社会保障的关系和实践——第13届社会保障国际论坛论要[J]. 社会保障评论, 2018, 2(01): 41-53.
- [8] 国务院发展研究中心课题组, 马建堂, 李建伟等. 认识人口基本演变规律 促进我国人口长期均衡发展[J]. 管理世界, 2022, 38(01): 1-19+34+20.
- [9] 朱炜, 陆悦. 总结人口发展规律, 推动社保制度改革——“新中国70年: 人口变迁与社会保障制度改革”学术研讨会综述[J]. 中国人口科学, 2019(5): 5.
- [10] 曹信邦. 中国社会保障政策和人口政策协同的理论逻辑与实现路径[J]. 社会保障评论, 2023, 7(03): 3-20.
- [11] 王国军, 赵小静, 周新发. 我国人口出生率影响因素实证研究——基于计划生育政策、社会保障视角[J]. 经济问题, 2016(02): 7-11.
- [12] 王丛雷, 罗淳. 收入分配调节、社会保障完善与生育率回升——低生育率阶段的欧盟经验与启示[J]. 西部论坛, 2022, 32(02): 78-93.
- [13] Thompson W S. Population[J]. American Journal of Sociology, 1929, 34(6): 959-975.
- [14] 陈卫, 黄小燕. 人口转变理论述评[J]. 中国人口科学, 1999(05): 51-56.
- [15] Van De Kaa DJ. Europe's second demographic transition[J]. Population Bulletin, 1987(1): 1-59.
- [16] 周文. 人口转变过度论——人口负增长下对传统人口转变理论的再思考[J]. 人口与经济, 2023(03): 85-99.
- [17] 宋健, 姜春云, 杨旭宇. 以促进人口均衡发展推进中国式现代化[J]. 社会发展研究, 2023, 10(01): 1-17+242.
- [18] 翟振武, 杨凡. 中国人口均衡发展的状况与分析[J]. 人口与计划生育, 2010(08): 11-12.
- [19] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [20] 刘厚莲. 认识和把握人口高质量发展的科学内涵[J]. 人口与健康, 2023(06): 16-18.
- [21] 林毅夫. 比较经济系统的现状与未来: 新结构经济学的视角[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2022, 21(04): 5-10.
- [22] 严海宁, 黄欣鹏, 刘震海. 结构变迁视角下的社会保障缴费对企业创新的影响[J]. 中国软科学, 2023(09): 74-85.
- [23] 厉克奥博, 李稻葵, 吴舒钰. 人口数量下降会导致经济增长放缓吗? ——中国人力资源总量和经济长期增长潜力研究[J]. 人口研究, 2022, 46(06): 23-40.
- [24] 赵耀辉, 杨翠红, 李善同等. 人口结构变化与社会经济发展[J]. 管理科学学报, 2021, 24(08): 154-162.
- [25] 庞亚君. 我国人口时空分布特征与流动趋向[J]. 宏观经济管理, 2023(06): 60-69.
- [26] 金牛, 原新. 科学认识和把握中国式现代化的人口维度[J]. 社会发展研究, 2023, 10(01): 38-54+243.
- [27] Friedman M. A Theory of the consumption function[M]. Princeton University Press, 1957.
- [28] 严海宁, 刘震海, 刘堂森. 社会保障助推中国式现代化的逻辑联动与实现路径——新结构经济学视角[J].

- 重庆社会科学,2024(03):20—33.
- [29] 华颖. 健康中国建设:战略意义、当前形势与推进关键[J]. 国家行政学院学报,2017(06):105—111+163.
- [30] 邓大松,张怡. 社会保障高质量发展:理论内涵、评价指标、困境分析与路径选择[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2020,34(04):38—47.
- [31] 严海宁,张高菲,赵秋运. 工业赶超与医疗保障水平——基于新结构经济学的理论与实证研究[J]. 江西财经大学学报,2023(03):57—70.
- [32] 王天宇,彭晓博. 社会保障对生育意愿的影响:来自新型农村合作医疗的证据[J]. 经济研究,2015,50(02):103—117.
- [33] 杨宜勇,关博. 老龄化背景下社会保障的“防风险”和“补短板”——国际经验和中国改革路径[J]. 经济与管理研究,2017,38(06):44—53.
- [34] 林毅夫,付才辉,张皓辰,等. 中国式老龄化:新结构经济学的新见解[J]. 学术论坛,2024,47(01):1—15.
- [35] 李树苗,孟阳. 改革开放40年:中国人口性别失衡治理的成就与挑战[J]. 西安交通大学学报(社会科学版),2018,38(06):57—67.
- [36] 杜鹏. 中国人口老龄化现状与社会保障体系发展[J]. 社会保障评论,2023,7(02):31—47.
- [37] 肖严华. 劳动力市场、社会保障制度的多重分割与中国的人口流动[J]. 学术月刊,2016,48(11):95—107.
- [38] 张熠,陶旭辉,韩雨晴. 人口流动与最优社会保障区域协调模式[J]. 经济研究,2023,58(02):124—140.
- [39] Tiebout, Charles M. A pure theory of local expenditures[J]. Journal of Political Economy, 1956, 64(5):416—424.
- [40] 郑秉文. 改革开放30年中国流动人口社会保障的发展与挑战[J]. 中国人口科学,2008(05):2—17+95.
- [41] 郑秉文. 中国社会保障40年:经验总结与改革取向[J]. 中国人口科学,2018(04):2—17+126.

(责任编辑:闫卫平)

Social Security to Promote High-Quality Population Development: A Chinese Modernization Perspective

HE Yao¹, CHEN Li², LIU Tang-sen³, LIU Zhen-hai⁴

(1. School of Finance, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130;

2. Lingnan College, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275;

3. School of Public Administration, Renmin University of Chinese, Beijing 100872;

4. Institute of Aviation Development, Nanchang Hangkong University, Nanchang 330063)

Abstract: The CPC Central Committee has called for high-quality population development to support Chinese-style modernization. Population is critical to the development of an economy. By deconstructing the basic connotation and internal requirements of high-quality population development, it is found that the four major factors: population quality, population quantity, population structure and population flow, are supporting high-quality population development. Further research on the internal relationship between social security and these four elements shows that when social security itself achieves high-quality development, it will follow the logic of good quality, abundance, structure optimization and orderly flow to produce linkage with population development, thus boosting the realization of high-quality population development goals. Based on this, the paper puts forward the requirements of realizing the high-quality development of social security from the micro, meso and macro levels, as well as the concrete measures of the linkage between social security structure and population structure from the perspective of new structural economics. Social security is to promote high-quality population development and support Chinese-style modernization.

Key words: social security; high-quality population development; Chinese modernization; new structural economics