

# 国防人口长期均衡发展研究

丁学洲

**【内容摘要】**文章以十八大提出“促进人口长期均衡发展”的战略目标为依据,从三个方面论述了促进国防人口长期均衡发展的的问题。一是提出并论述了国防人口长期均衡发展的基本内涵,认为国防人口长期均衡就是国防人口的“长期安全”,包括数量均衡、质量均衡、结构均衡。而数量均衡不仅指绝对量均衡,而且指相对量均衡。二是从量和质两个方面分析了当前我国国防人口的“非均衡”状态,认为,在量的方面,“供给短缺”是不可忽视的客观现实;在质的方面,身体素质偏低成为影响部队战斗力的重要因素。三是从人口学角度提出了促进国防人口长期均衡发展的对策建议,主要包括完善人口调节、人力资源开发和人口社会保障等政策,并强调各项政策制度必须密切协调和合理搭配。

**【关键词】**国防人口;长期均衡发展;数量均衡;质量均衡;结构均衡

**【作者简介】**丁学洲,全军人口计生管理干部培训中心教授、大校。北京:100858

## On Long – term Balanced Development of National Defense Population

Ding Xuezhou

**Abstract:** This article explores population long – term balanced development for national defense according to the strategic goals set at the 18th National Congress of the Communist Party of China. Three major issues are discussed. Firstly, the concept and connotation of the long – term equilibrium development of national defense population are defined, in which population long – term equilibrium is equal to population “long – term safety” including quality balance, quantity balance and population structure equilibrium. And “quantity equilibrium” needs to be considered in both absolute and relative terms. Secondly, the “non – equilibrium” situation of national defense population is examined from the perspective of quality and quantity. Thirdly, policy suggestions in promoting the national defense population equilibrium are proposed with regard to population regulation, human resource development and social security.

**Keywords:** National Defense Population, Long – term Equilibrium, Quality Balance, Quantity Balance, Structure Equilibrium

**Author:** Ding Xuezhou is Professor and Senior Colonel, PLA’s Training Center for Management Personnel in Population and Family Planning. Beijing 100858. Email: dingxz918@sohu.com

“促进人口长期均衡发展”是十八大提出的战略目标。人口长期均衡发展 既指国家人口总体,也指人口的不同群体,包括国防人口。一般来说,人口总体状况决定着各人口群体状况,二者相互联系、相互制约,总体上是一致的。但由于种种原因,也会出现矛盾或不一致,这就需要采取必要措施促进二者的统一,实现长期均衡发展,国防人口也不例外。

## 1 国防人口长期均衡发展的基本内涵

所谓“国防人口长期均衡发展”,简言之,就是实现国防人口的“长期安全”,即无论平时或战时,都能实现国防建设所需国防人力资源<sup>①</sup>的“有效供给”。具体来说就是要实现以下三个方面的均衡:

### 1.1 国防人口数量均衡

国防人口数量的均衡,就是能为国家建设和安全提供足够数量的国防人力资源保障,实现国防人力资源的有效供给。这有两层含义:一是人口绝对量的均衡。就是说强大的国防必然建立在一定的人口规模基础上。只有有一定规模的国家人口,才能为国防和军队建设提供足够的人力资源保障。如果一个国家的人口太少,或者出现人口数量的绝对减少时,国防人口长期均衡就会受到威胁。如俄罗斯近些年人口持续出现了负增长,他们采取一系列鼓励人口增长的办法:首先是考虑到国防安全需要;有些国家由于人口少,不得不采取“全民皆兵”即所有公民必须服兵役的政策,如以色列、韩国等。中国是世界第一人口大国,不会发生人口的绝对量不足影响国防建设的情况,即使我国实行严格的计划生育政策后,目前每年还新出生人口1600万左右,因此,我国没有实行“人人参军”的全民兵役制。二是人口相对量的均衡。是指现有人口中有足够量“能够”并“愿意”从事国防劳动的人口。这就是说,非强制性兵役体制下,国防人口的有效供给不仅取决于人口的绝对量,更取决于这些人口中有多少能够并愿意献身国防。所有“能够”,就是其素质符合国防部门要求;所谓“愿意”就是有参加国防劳动的愿望。只有同时符合这两个条件,才能成为真正的国防人口。这就意味着不仅人口绝对量少的国家会出现国防人力资源短缺问题,而且人口绝对量很大的国家也可能出现国防人力资源有效供给不足。比如,我国虽然有规模巨大的适龄人口,从国家宏观层面来说,绝不可能出现国防人口供给问题,但是,由于我国严格的计划生育政策,从家庭微观层面看,人口规模已经小到不能再小,对于这些家庭来说,他们不可能有很高的参加国防劳动的意愿,尤其当国家安全形势紧张、风险加大时更是如此。此外,人口老龄化、性别比偏高等都可能影响人们参与国防劳动的意愿。因此,实现国防人口的有效供给——均衡,不仅要关注国家人口绝对量,而且要关注国家人口相对量,一个人口数量规模很大的国家,也可能出现国防人力资源供给短缺的问题。

### 1.2 国防人口质量均衡

国防人口的质量均衡,就是在政治素质合格前提下,确保国防人口在身体素质和科学文化知识方面满足国防建设需要。首先,强壮的身体是国防人口均衡的第一要求。无论冷兵器时代还信息化战争,身体健壮是国防人口的基本要求,只有好的身体,才能经受各种艰苦的环境考验,才能战胜各种困难,才能勇敢冲锋陷阵。虽然科学技术不断进步,对于国防人口身体素质的要求与过去有所变化,但是,与一般劳动者相比,国防劳动特别是高强度的训练和战争,仍然对其身体素质提出了很高的要求。没有强健的体魄,没有吃苦耐劳的精神,没有坚定不移的斗志,是不可能战胜敌人的。其次,科学文化素质是现代国防人口质量均衡的关键性指标。为了确保国防安全,国家总是把最先进的技术首先应用于国防建设,或千方百计提高国防部门的技术水平,尤其未来战争就是科学技术和人才的较量。因此,世界各国对于国防劳动者在文化程度上都有明确的要求,如美、俄等国都要求初次进入国防部门的劳动者必须达到高中毕业,军官几乎都是本科以上。军队人员的受教育程度一般高于社会平均水

<sup>①</sup> 当国防人力资源进入国防部门时就是国防人口。

平,并且越来越成为一支由各类“知识分子”构成的“知识型”、“专家型”队伍。正如美国著名未来学家阿尔文·托夫勒在《未来战争》一书中指出的“今天军队中受过高等教育的人要比商业行业中受过高等教育的人多得多。北卡罗来纳州的创新领导中心最近进行的一项调查表明:美国企业高级管理人员中,只有19%的人获得了硕士学位;而美国军方准将级军官中,88%的人受过高等教育”(肖终松 2005)。在教育系统、统帅和指挥机关以及高技术军种中,国防劳动者的学历和文化素质更高。相信随着国防科学技术的不断发展,对于国防劳动者的科学文化素质要求会越来越高。但是,对于任何国家来说,高素质的人才总是有限的,能够担当国防劳动的高素质人才更是如此。因此,如何培养高素质的国防人口,或者说,如何使高素质的劳动者首先从事国防劳动是实现国防人口质量均衡的关键。

### 1.3 国防人口结构均衡

国防人口结构均衡就是要根据国防建设和安全的需要,实现最佳的国防人口构成比例。国防人口结构可以从不同的角度认识,但就人口学的角度看,国防人口结构具有两大特点:一是年纪轻。由于国防劳动的特点,几乎所有国家的国防人口都十分年轻,属于年轻型人群,且随着年龄的递增,每个年龄组的数量呈显著下降趋势,年龄结构“金字塔”比较扁平,“底座”很大,迅速收缩。如据1982年我国第三次人口普查公布的数字,在我国现役国防人口群体中,20~24岁的约占58.6%,19岁以下和25~29岁的均不到15%,其他年龄段的不足5个百分点(总政治部宣传部,1990)。从这组数据可以看出,现役国防人口群体中29岁以下的占到至少80%。目前的情况也大致如此。因此,实现国防人口结构均衡,首先就是要确保国防人口的年轻化,年轻化就是战斗力。这意味着国防人口必须快速地流动——每年大量进入,又大量流出,正所谓“铁打的营盘流水的兵”。可见能否顺利“进入”又顺利“流出”是实现“均衡”的关键所在。“进入”涉及国防人力资源供给问题,而“流出”则取决于国家的“安置能力”。每年大量官兵复员转业能否顺利得到安置关乎国防人口结构均衡,从而关乎部队战斗力。二是男性化。由于职业特点,国防部门中男性人口大大超过女性人口的比例,呈现出特别高的性别比。但是这种情况并不是因为重男轻女的原因,它很大程度上是由国防劳动自身的特点和武器装备的变化决定的。随着科学技术的不断发展,未来信息化战争可能会需要越来越多女性参与。实现国防人口结构的均衡就在于如何根据国防建设需要和现代化武器装备的发展逐步扩大女性人口参与国防劳动的比例。

## 2 我国国防人口均衡发展面临现实挑战

我国国防人口均衡发展面临的挑战主要体现在量和质两个方面。首先,量的方面“供给短缺”是不可忽视的客观现实。国防人力资源具有“稀缺性”,因此,如何实现均衡是一个永恒的话题。古代军队大都采取强制性的“抓壮丁”实现兵员的征集,当今世界各国军队也都采取各种办法吸引人才。但尽管如此,我国近年来出现的国防人力资源“供给短缺”现象也必须引起高度关注。由于种种原因,近年来我国兵员“短缺”现象时有发生。这种所谓“短缺”主要表现在两个方面:一是适龄人口应征的积极性降低;二是符合国防需要的人才比例较低。原因十分复杂,就人口学的角度看:首先,我国实行计划生育以来出现了大量独生子女,尽管国家人口总规模仍然很大,但是家庭人口数量却非常少——“国人太多,家人太少”,独生子女及其家庭基本倾向于不当兵;加之计划生育伴随着老龄化速度加快,抚养比提高也一定程度上影响了献身国防的积极性;其次,改革开放造就了大量流动人口和就业机会,许多社会青年在参军和打工之间比较选择中更倾向于打工就业;再次,我国的相关政策缺乏合理搭配,比如,实行于2000年左右的高校扩招,使大量优秀的和比较优秀的青年都上了大学,而我国原兵役法规定,在校生可以免征或缓征,这就把许多年龄18~22岁的优秀青年被排除在了国防劳动者之外,时间持续了十多年之久。第四,质的方面:身体素质偏低也影响部队战斗力提高。正如上述,国

防人口最大的特点之一是身强力壮。然而,近年来,我国国防人口素质状况难以适应国防建设需要,这源于我国青少年身体素质状况并没有随着国家经济发展和人民生活水平的提高而提高,以致严重影响了国防人口素质水平。比如2014年3月北京市中小学生体质健康状况调研报告显示,北京市有2成(21.6%)中小学生体重超标,其中血糖升高50.2%、血脂异常46%、脂肪肝45.1%、高血压30.7%;超6成(62.96%)中小学生视力不良,其中小学生49.77%、中学生81.19%,尤其小学一年级入学就有1/3(33.75)是近视(刘可,2014)。2012年北京市高中生体质检查中,体质达标率仅为一成(10%左右)。从实践上看,自2006年以来北京征兵体检,每年有6成青年被淘汰,合格率不到4成(魏如言,2006)。大学生成为未来我国兵员的重点,但大学生兵员身体符合条件的远远低于社会青年。2002年沈阳沈河区报名的20名大学生只有4人体检合格;2005年北京大学报名的11名大学生只有1人体检合格。对此,美国战略之页网站2013年8月21日评论说“中国军队遇到了如何提高军官和专业人员水平的问题。过去几年,中国做了很多努力吸引大学生参军。然而让招募者灰心的是,大多数(至少60%)应征者身体状况不达标。为此,2008年和2011年降低了招募标准,但是大多数应征者依然不符合军队的标准”。2014年又一次降低征兵身体条件,主要是调整身高、体重和视力标准。其中,男性不超过标准体重的30%或不低于标准体重的15%即可,视力突破5.0标准:右眼裸眼视力不低于4.6,左眼裸眼视力不低于4.5为合格(董强、张彦中,2014)。此外,我国现有残疾人8500万;地方病患者6000万;每年先天残疾儿80~120万。虽说如今的打仗已无需超强度的身体对抗,但是国防劳动特别是军事劳动任何时候都具有艰苦性,如此身体素质必然降低军事训练强度和水平,必然影响部队战斗力。

### 3 构建促进国防人口长期均衡发展的政策制度体系

实现国防人口长期均衡发展是一项系统工程,需要统筹解决,综合治理,其中政府的各项政策制度具有关键性作用。这是因为:首先,国防部门提供的安全是一种最具公共性的“产品”,只有国家引导才能调动劳动者的积极性;其次,国防劳动是一种特别艰苦和繁重的劳动,是需要做出巨大牺牲的劳动,只有国家的一系列特殊政策制度鼓励和引导,才能确保劳动者积极从事这种劳动。涉及国防人口均衡发展的政策很多,本文仅就与人口政策有关的人口调节、人力资源开发和社会保障等政策的建设问题谈点看法。

#### 3.1 健全有利于国防人力资源供给的国家人口调节政策

人口调节政策大体可以分为三大类:一是调节人口数量、质量、结构等自然变动的政策;二是调节人口流动、分布、就业等社会变动的政策;三是调节由于实行这些政策所带来各种问题的相关配套政策等。不同的人口调节政策,会对国防人口安全带来不同的影响。只有根据这些不同影响进行合理搭配或互相配合补充,才能确保国防人力资源的有效供给,也才能真正确保国防人口安全。由于计划生育是我国的一项基本国策,也是人口政策中最重要的政策。所以,当前应着重围绕实行计划生育出现的相关问题制定相应的政策措施。我国实行计划生育后的一个最突出的现象就是出现了大量独生子女,近年来军营中独生子女已达到相当比重,且有逐年上升的趋势。独生子女大量进入军营对国防建设带来了重大影响,有好的方面,但不利的影响十分明显,特别是家庭风险十分巨大,这对国防人力资源有效供给构成了潜在威胁。因此,从政策层面说,应做两件事情:一是国家尽快制定相应补救政策措施,把独生子女兵员带来的风险降到最低点。目前,国家有关部门制定了“农村部分计划生育家庭奖励扶助政策”<sup>①</sup>,这一政策农村部分计划生育家庭是一个鼓舞,但是,一则农村享受这种扶助的对

<sup>①</sup> 主要是针对农村只有一个子女或两个女孩的计划生育家庭,在夫妻年满60周岁后,按照年人均不低于600元的标准发放奖励扶助金,直到亡故为止。

象数量有限(独生子女户多集中在城镇),二则这种救助并非风险救助,它并未考虑独生子女意外风险,特别是“国防劳动风险”。军队也在制定相关救助办法,但是,这些都是由计划生育部门提出并主要对军人实行计划生育政策的一种奖励,对确保国防人口安全不会有太大作用。因此,笔者的观点是,为确保国防人口安全,应尽快建立一整套与现行计划生育政策配套的养老、风险救助等政策制度。这既有利于国防人口安全,也有利于计划生育国策的推行。二是尽快推进所有家庭生育二孩的政策。目前实行的单独两孩政策在社会上产生了良好反响,但是,根据目前的情况看,由于种种原因并不是所有具备条件的家庭都有生育二孩的意愿或都能生育二孩,现在的问题是如何创造条件让那些希望生育两个孩子的家庭都实现自己的梦想,尽快实现人口的均衡发展。

### 3.2 完善有利于国防人力资源开发的国家人力资源政策制度

人力资源开发政策,主要是指国家的人才培养、人才选拔以及人力资源配置等政策。要确保国防人口安全,就必须使国家的各项人力资源开发政策有利于国防人力资源供给,特别是要有利于国家最优秀人才能优先选择国防劳动或优先保障国防建设需要。这里强调“最优秀”和“优先选择”,不仅因为国家安全是一切建设和发展的前提,而且因为国防部门是科学技术的最先武装的部门。但是,有时特别是出现长期的和平建设局面时,人们会自觉不自觉地只注意一般人力资源建设而忽视或忽略国防人口安全,以致出现国防部门劳动者的素质赶不上国家其他部门的情况。因此,笔者认为,当前最迫切的就是要细化国家人才培养制度与兵役等制度的有效配合,切实将国民教育的巨大成果转化为国防人力资源的有效供给。2005年笔者在一项国家社科基金课题军事学项目中就提出应把“征集大学生为重点”写入兵役法,并实现高考制度与兵役制度的接轨(丁学洲,2005),如今这些都变成了现实:2011年新修改的兵役法取消了在校学生可以免征或缓征的条款,并把大学生入伍年龄放宽到24岁;2013年国防部又把征兵时间由过去的秋冬季改为夏秋季;另外,国防生制度也极大地提高了国防人口的素质。但是,目前的情况是政策还不够规范、制度还不够健全,需要完善的地方还比较多。一是国防生教育与部队脱节严重,以致他们往往有较高的文化素养而难以真正发挥作用;二是大学生当兵数量很多,但大学生的观念比较混乱,各地的优惠政策五花八门;三是依托国民教育如何与军事教育有效结合,培养合格的人才等都需要很好研究和探讨。

### 3.3 完善有利于国防人口安全的社会保障政策制度

所谓社会保障政策,是指确保国防人口安全的“退出”(退役)安置、伤亡、医疗、养老等保障政策制度以及政治待遇等规定。这些政策制度虽然大都是对国防劳动者完成国防劳动后的一种保障措施,但是,它对国防人口安全即国防人力资源供给具有巨大的反作用。我国历来十分关注国防劳动者的社会保障问题,历史上也曾有好的解决。但是,随着改革开放和市场经济制度的逐步建立,过去曾经行之有效的政策制度不适应了,而新的适应市场经济和国防现代化建设需要的政策制度尚未建立起来,或者说没有完善配套——搭配得不好。有些已经过期,有些没有建立起来,有些互无联系甚至冲突。这种状况对国防人口安全已经造成了实现的威胁。因此,尽快建立适应时代要求的、科学配套的国防人口社会保障政策制度迫在眉睫。笔者认为,当前最主要的是要建立健全如下两方面政策制度和机制:一是要建立健全适应市场经济要求的国防劳动退出安置政策和机制(或者职业化制度);二是要建立健全确保国防人口安全的国防劳动风险补偿制度和机制。正如上述,国防劳动是风险很高的劳动,特别是战争时期或完成高强度的军事训练等任务时风险更高。要确保国防人口安全,就必须把国防劳动的风险防范或风险救助作为重要政策制度建设的内容;三是建立健全退休、养老等社会保障制度等。总之,如何确保国防人口有效退出,是实现国防人口长期均衡发展重要手段。

**参考文献/References:**

- 1 肖终松. 新军事变革的文化分析. 北京: 国防大学出版社, 2005: 201  
Xiao Zhongsong. 2005. A Culture Analysis of the New Military Revolution. Beijing: National Defense University Press: 201.
- 2 总政治部宣传部. 当代军事学科. 北京: 中国工人出版社, 1990: 96  
The Propaganda Department of the General Political Department. 1990. Contemporary Military Science. Beijing: Chinese Workers Press: 96.
- 3 刘可. 中小學生超六成視力不良, 市政協建議建立學生體質下降問責制. 北京日報, 2014-03-18  
Liu Ke. 2014. More than 60% of the Primary and Middle School Students Have Poor Eyesight, Municipal Political Consultative Conference Suggests the Accountability System for Addressing Deteriorating Health Condition of the Students. Beijing Daily, 18 March.
- 4 魏銘言. 北京適齡青年征兵體檢合格率达 40%. 新京報, 2006-11-04  
Wei Mingyan. 2006. 40% of Pass in Physical Examination for Conscription of the Eligible Youth in Beijing. Beijing News, 4 November.
- 5 董強, 張彥中. 今年征兵重在征集高素质兵员, 适度调整身高、体重和视力标准, 征集对象年龄可适当放宽. 解放军报, 2014. -06-14  
Dong Qiang and Zhang Yanzhong. 2014. High-quality Soldiers Are the Conscription Priority This Year, Appropriately Adjust the Height, Weight and Eyesight Standards, and Age Criteria May Be Relaxed. Liberation Army Daily, 14 June.
- 6 丁學洲. 我國國防人力資源開發與管理研究(研究報告). 國家社科基金軍事學 2005 年項目: 69-70  
Ding Xuezhou. 2005. China's National Defense Human Resource Development and Management (Research Report). National Social Science Fund Project in Military Science: 69-70.

(责任编辑: 宋 严 收稿时间: 2014 - 07)