

# 中国人口宣传教育工作 发展历程与新时代展望

姚宏文 石琦 常春 楚小涵

**【内容摘要】**文章回顾了中国人口宣传教育工作的发展历程,并指出新形势、新要求以及人民群众需求变化给新时代中国人口宣教工作带来机遇和挑战。中国人口宣教体系具备很强的执行力、动员能力和外部协调合作能力,宣传阵地和品牌建设优势突出,人才设备优势明显及权威精品宣传作品频出等五大优势,也面临工作目标、定位和内容不明确,人才建设任重道远,激励机制不足三大挑战。新时代中国人口宣传教育的工作目标应集中于凝聚社会共识、营造有利氛围、传播科学知识、服务百姓健康和人口发展;工作内容应集中于增强理论研究、加强政策宣传引领、促进人口健康发展和加强国际交流合作;工作策略包含体系构建、资源整合、人才建设、巩固平台、创新发展及精准宣传。

**【关键词】**宣传教育;人口宣传教育;发展历程;新时代;未来展望

**【作者简介】**姚宏文,中国人口宣传教育中心主任;石琦(通讯作者),中国人口宣传教育中心副主任;常春,北京大学医学部教授;楚小涵,中国人口宣传教育中心培训拓展部副主任。北京:100872

## Retrospect and Prospect: Promotion and Education of Population Development Knowledge in Mainland China

Yao Hongwen Shi Qi Chang Chun Chu Xiaohan

**Abstract:** This paper reviews the development of promotion and education of population knowledge in mainland China in recent decades, and discusses both opportunities and challenges brought by the new situation, new requirements and the changes of people's needs. China's promotion and education system on population development has five merits: strong executive and mobilizing ability, strong coordination and cooperation ability, prominent advantages in publicity position and brand building, adequate talents and equipment, and frequent promotion of authentic population knowledge. There are also challenges, such as unclear objectives, positioning and contents of promotion and education, a lack of investment in talents, and insufficient motivation. In the new era, the population development knowledge promotion and education in China should target on reaching social consensus, creating favorable environments, disseminating scientific knowledge, serving people's health and promoting population development. Work contents should mainly focus on strengthening theoretical research, expanding policy publicity and guidance, developing population health and increasing international cooperation. Work strategies include system construction, resource integration, talent building, platform consolidation, innovative development and targeted publicity.

**Keywords:** Promotion and Education, Population Development Knowledge, New Era

**Authors:** Yao Hongwen is Director, China Population Communication and Education Center; Shi Qi is Deputy Director, China Population Communication and Education Center; Chang Chun is Professor, Peking University Health Science Center; Chu Xiaohan is Deputy Director, Training Department of China Population Communication and Education Center. Email: shiqi@nhc.gov.cn

我国政府历来重视宣传教育、信息交流对促进人口发展的重要作用。我国的人口宣传教育工作为人口政策的执行发挥了不可磨灭的历史功绩。随着人口政策的变迁及人民群众的需求转变,新时代背景下的人口宣传教育工作也进入新的重要历史时期。

## 1 中国人口宣传教育工作的发展历程

我国实施计划生育政策以来,实现了“高生育低死亡高增长”向“低生育低死亡低增长”的转变,人口规模的控制为社会经济发展、资源环境协调可持续发展做出了历史性贡献。在转变过程中,我国政府始终把宣传教育放在首要位置,充分发挥了宣传教育的先行、先导作用,有力推动了把国家的宏观战略目标转化为人民群众自觉行动的进程。

以1979年“中国人口宣传教育中心”成立为标志,我国正式开始了有系统规划的人口宣传教育事业。当时正值中国面临巨大人口压力,更需人民群众了解、理解和接纳国家人口政策、掌握生殖健康相关知识与技能、转变传统的婚育观念并做出符合政策要求的婚育选择,这也成为1970年代末期至1980年代初期中国人口宣传教育工作的重要挑战。在之后的几十年里,中国人口宣传教育工作内容日益丰富,方式方法也日益多元,在推进人口工作深入开展、营造有利的社会宣传环境和氛围中发挥了不可或缺的重要作用。针对人口宣传教育工作,在中央和各省都成立了人口宣传教育中心,建立起一支由新闻与传播、社会与人口、医学与卫生等专业背景构成的人才队伍。同时,基层计划生育宣传网络建设不断加强,基层宣传阵地的建设得到高度重视。在工作开展较好的县、乡、村都建有人口学校或婚育学校,有规范的管理制度,有师资、有阵地、有考核,把计划生育经常性宣传真正落实到了基层。

我国人口宣传教育工作作用结合、渗透的思路和方法开展工作,丰富和扩大了人口宣传教育的内涵与外延,广泛开展了计划生育“三结合”经验的宣传,充分将理论与实践相结合,宣传了计划生育工作同发展经济、帮助群众勤劳致富奔小康、建设文明幸福家庭的关系,宣传扶贫开发与计划生育相结合的重要意义,引导干部、群众把国家、集体、个人三者利益统一起来,使少生快富奔小康逐步深入人心。这些系列宣传,为综合治理人口问题奠定了理论基础,为新时期做好计划生育工作提供了重要的思想保证。

人口宣传教育工作也积极拓展社会传播途径,充分发挥广播电视节目制作、影视传媒、网络传播、社会倡导与图文宣传品制作等领域的优势,努力构建具有权威性和社会影响力的宣传展示和服务平台,推出了大量优质的、人民群众喜闻乐见的宣传教育产品和社会传播活动。

2013年3月,国务院机构改革和职能转变方案公布,将卫生部的职责、国家人口和计划生育委员会的计划生育管理和服务职责整合,组建国家卫生和计划生育委员会。2018年3月,根据国务院机构改革方案,将国家卫生和计划生育委员会等机构的职责整合,设立中华人民共和国国家卫生健康委员会。我国的人口政策近几年也经历了从“单独两孩”到“全面两孩”的转变(求是网,2015)。在此期间,尽管中国人口宣教工作的宏观环境发生了较大变化,但中国人口的宣传教育工作仍然在国家政策宣传、人口文化宣传及科普宣传中取得了非凡的成绩,并积极开展诸多公益项目,在平台建设和能力建设方面也有长足发展。这个时期的工作成果包括了纪录片《健康中国》、与中央人民广播电台合作的《生命对话》、“圆梦女孩志愿者行动”和“光彩西藏和四川藏区母婴健康行动”公益项目等一大批优秀人口宣传教育的品牌产品。此后,中国人口宣教工作进入机遇和挑战并存的新阶段。

## 2 新时代中国人口宣传教育工作的机遇和挑战

### 2.1 新形势、新要求带来新的机遇和挑战

随着我国人口形势的不断变化、机构改革的深入推进以及党和国家执政理念的逐步创新发展,新时代中国人口宣教工作面临着新的机遇和挑战。

“健康中国”为人口宣传教育提供了更丰富的内容,但对该工作的能力建设提出更高要求。以习近平同志为核心的党中央高度重视卫生与健康工作。“健康中国2030”规划纲要提出到2030年,全

民健康素养大幅提高,健康生活方式得到全面普及,有利于健康的生产生活环境基本形成(中国政府网 2016)。新时期卫生与健康工作方针强调要把人民健康放在优先发展的战略地位,努力为人民群众提供全生命周期的服务,倡导健康文明的生活方式,把以治病为中心转变为以人民健康为中心,建立健全健康教育体系,提升全民健康素养(新华社 2016)。在上述的目标中,宣传教育作为社会倡导的重要主体,理应肩负起宣传教育的使命,宣传政府政策和服务,倡导健康融入所有政策,引导群众树立健康观念,倡导健康生活方式,提高群众健康素养和自我保健意识。

“促进人口均衡发展”为人口宣传教育工作重点转移提供了指引。鉴于我国目前的主要人口问题体现在实现适度生育水平压力较大、老龄化加速的不利影响加大、人口合理有序流动仍面临体制机制障碍、人口与资源环境承载能力始终处于紧平衡状态、家庭发展和社会稳定的隐患不断积聚,国家根据《中华人民共和国人口与计划生育法》《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和《中共中央国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》精神,制定《国家人口发展规划(2016-2030年)》。该规划提出了“坚持综合决策,突出以人为本,强化正向调节,加强风险防范,深化改革创新”的目标,并“注重人口内部各要素相均衡;注重人口与经济发展相互动;注重人口与社会发展相协调;注重人口与资源环境相适应”的导向。

“保障和改善民生”的导向对人口宣传教育工作中社会政策宣传需求增高。卫生计生作为重要民生领域,是媒体和公众关注的热点,网络舆论突发事件往往发酵快、传播广、影响大,防范和应对难度较大。在新的历史条件下,引领导向、服务大局,成风化人及凝心聚力等职责和使命更显得重要和不可或缺。

“坚定文化自信”对人口宣传教育工作中的文化倡导需求增大。党的十九大报告中突出强调了“坚定文化自信,推动社会主义文化繁荣兴盛”。对文化倡导需求的增大,为中国人口宣传教育工作提出了更高的要求,既要弘扬时代新风,也要结合中国传统家庭和道德文化,还要对文化建设的宣教途径和方法进行理论研究和实践。同时,文化倡导的需求增大,也使得人口宣传教育工作的内容更加完善和丰富。

大众传媒方式的变迁也正是反映了我国人口宣传教育途径的变迁。从最早期的墙体标语,到广播、电视,再到现代的网络等,大众传媒的发展日新月异。时至今日,广播、电视依然是人们接受人口健康发展宣传教育的主要途径,且将来一段时间内依然是人们期望中需要占主导地位的传播方式。近年来新媒体的快速发展,尤其是随着智能手机的应用,中国人口宣传教育对于传播途径的选择更加多元。新媒体的快速发展使得宣传教育工作的媒介和宣传手段也越来越多,宣传教育可以更加立体地展示丰富的宣教内容,快捷方便地传达到目标人群,能够更好地满足不同人群的需求。但与此同时,如何有效地利用好各类新媒体,如何把握时机、充分运用新媒体力量和社会资源更好地服务全系统、服务基层、服务群众和社会,也给人口宣传教育工作的能力建设带来新的挑战。

## 2.2 人民群众需求变化提出更高要求

新时代群众对美好生活和健康的需求日益增长,发展不充分不平衡的状况也将在一段时间内持续存在,这些都为人口宣传教育工作的开展提供了更广阔的空间。与此同时,群众对宣传教育的内容、形式及专业性要求也日益增长。群众对宣传教育的需求极大,与卫生计生相关的内容日益增多,包括政策、服务、科普、文化等等,对于传播途径也有多样化选择的需求。

2017年中国人口宣传教育中心委托北京大学进行了网络调查,旨在了解城乡居民对人口与健康领域宣传教育的需求,居民所掌握的人口与健康信息的来源,不同传播方式和渠道的可及性及信任度等,共调查了6548名18岁以上居民。问卷结果显示,在健康科普信息方面,人们对健康生活方式、生命教育(生死观)、家庭沟通交流及心理健康知识等方面的需求非常突出,而且在各年龄组、城乡居民、

中东西部地区都体现了类似的特点。同时,居民普遍对政策和信息服务的信息需求较大,特别是对社会保障和基本卫生计生政策和服务相关信息需求旺盛。育龄人群虽然普遍存在对优生优育、孕期保健相关服务和知识的需求,但更加关注儿童保健、早期教育、青春期教育等相关服务和知识。基本卫生和计生政策信息需求也增大。城乡居民对宣传教育服务的需求类型类似,农村居民对各类信息和知识的需求普遍比城市居民高一些,尤其是传统的计生服务信息(如孕期和产后保健服务的信息)方面,农村居民需求与城市居民需求差异相对较大。分地区来看,各类宣传教育的需求普遍体现出东部高于西部、西部高于中部的特点,无论是传统的优生优育、性别平等和孕期保健等信息,还是儿童保健、儿童早期教育、家庭关系沟通和心理健康等方面,都体现了相同的特点。这些结果体现了新时代人民群众需求的转型,为人口宣传教育工作提供了一些启示。

### 2.3 中国人口宣传教育体系的优势与面临的挑战

自1979年开始,我国逐步建立完善了以全国人口宣传教育中心和各省级宣传教育中心为架构的中国人口宣传教育工作体系。该体系凝聚了来自新闻传播学、人口社会学及医学卫生学等多个领域的老、中、青专业人才,以及大量的基层宣传骨干,均在我国人口宣传教育事业发展中发挥了重要的作用。经过近40年的发展,该体系的工作模式从墙体、横幅宣传发展到新媒体工具,服务对象从育龄妇女发展到覆盖全生命周期的全体人口,宣教内容从人口控制发展到优生优育再飞跃到人口健康发展,取得了非凡成绩的同时也成就了人口宣传教育体系在同类机构中的突出优势。首先,中国人口宣传教育体系具备强大执行力和动员能力。人口宣传教育体系的工作人员的使命感极强,也极具服务和奉献精神。人口宣教工作体系的人力资源经过30多年的计划生育宣传打磨,造就了在完成各项工作时具有较强的执行力。第二,外部协调合作能力极强。各级人口宣传教育中心普遍具有强大的协调合作能力和机制。在与政府行政机构的协调、与新闻媒体的沟通协作、与市场和社会资源的合作以及与专业医疗机构和科研机构的交流中都有突出表现。第三,宣传阵地和品牌建设优势突出。全国和省级宣教中心均在建设宣教平台、打造宣教阵地中有突出表现,例如,中国人口宣传教育中心的电视栏目《人口》等。这些平台的存在,为宣教工作提供了阵地支持。第四,人才设备的优势比较明显。宣传教育中心普遍具有较强的宣传作品制作能力,硬件和软件设施具有较强的竞争力。中国人口宣传教育中心拥有“30多年沉积的媒体资料”,这些对于打造高品质宣传作品都是宝贵的财富。此外,媒资信息管理系统也是技术比较先进、规模较大的专业媒资管理平台。第五,权威精品宣传作品频出。如4集纪录片《健康中国》在央视纪录频道播出并引起强烈的社会反响,“一图读懂《国民营养计划》”在新华网、人民网、央视网等几十家网站及移动客户端登载,受众超过10万人次;4集电视政论纪录片《世纪大迁徙》,全面回顾中国人口迁徙的历史脉络和规律,展现改革开放以来人口流动状况及影响。

新时代对人口宣传教育工作提出更高的要求,也为工作体系带来了新的挑战。第一,新时代中国人口宣传教育工作的目标、定位和内容依然不够明确。人口宣传事业的凝聚力有待完善,宣教工作的边界不够清晰,人口宣传教育工作的核心信息也不够突出。此外,基层工作中急需国家级中心在理论研究、政策分析方面给予指导,并出台一段时间内的宣传核心信息,以保证全国人口宣传教育工作的整体有效推进。第二,新时代人口宣传教育工作的人才建设依然任重道远。无论国家级还是省级宣教中心,在工作人员的梯队结构、年龄结构、流动性及创新能力等方面都存在一定的困难和问题,尤其是在一些基层宣教中心呈现出“自求发展”状态。省级人口宣传教育工作也亟须搭建大联合的工作平台,以及获得更多的能力培训机会。第三,随着事业单位改革的不断深入,特别是在绩效工资调整后,如何利用绩效激励机制调动职工积极性方面还需进一步探索。基层人口宣传教育工作的经费来源不足,需要争取更多的支持。激励机制不足,不能充分调动工作人员积极性,要进一步进行体系绩效改革探索。在个别地区,基层专业设备不足问题也比较突出。

### 3 新时代中国人口宣传教育工作展望

中国共产党第十九次全国代表大会报告指出,我国社会主要矛盾由人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一科学论断蕴含着丰富的内涵,人民对美好生活的需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出更高要求,而且对全方位健康、公平、幸福等方面的要求日益增长。社会主要矛盾的变化,要求我们在新时代重新定位人民群众对人口宣传教育的需要,逐步促进人口与健康方面的公平,实现基本公共服务均等化,针对不同人群、不同地区开展精准人口与健康宣传教育,促进人口与社会协调发展。

新时代的中国人口宣传教育工作是践行习近平新时代中国特色社会主义思想、传播正能量、唱响主旋律的重要阵地,是保障和改善民生水平、实施健康中国战略、促进人口均衡发展的重要手段。新时代的发展也赋予了宣传教育工作更高的期待。2019年1月,中共中央政治局就全媒体时代和媒体融合发展举行的集体学习中,习近平总书记强调“全媒体不断发展,出现了全程媒体、全息媒体、全员媒体、全效媒体,信息无处不在、无所不及、无人不用,导致舆论生态、媒体格局、传播方式发生深刻变化,新闻舆论工作面临新的挑战。我们要因势而谋、应势而动、顺势而为,加快推动媒体融合发展,使主流媒体具有强大传播力、引导力、影响力、公信力,形成网上网下同心圆,使全体人民在理想信念、价值理念、道德观念上紧紧团结在一起,让正能量更强劲、主旋律更高昂”。这也对新时代我国人口宣传教育的媒体平台发展提出了更高要求。

#### 3.1 工作目标

中国人口宣传教育工作是以全人群为对象、覆盖每个个体全生命周期的,为增进人的知识和技能、促进人的身心健康全面发展、促进人口均衡发展和提升人口质量而开展的社会倡导活动,其旨在通过多元化的传播方式,促进人口健康与发展,提高人群福祉,实现全面小康。新时代中国人口宣传教育的工作目标应更多集中于凝聚社会共识、营造有利氛围、传播科学知识、服务百姓健康和人口发展。

#### 3.2 工作内容

结合新时代所面临的机遇挑战以及人口宣传教育工作的目标,新时代中国人口宣传教育工作的内容主要集中于增强理论研究、加强政策宣传引领、促进人口健康发展和加强国际交流合作4个方面。

首先,要增强理论研究,夯实人口宣传教育工作理论基础。要进一步开展人口宣传教育理论、政策的研究,包括宣传教育需求、宣传内容、传播方法、效果评价等,并为政府相关政策制定提供咨询服务。要加强人口健康舆情监测与分析,并能基于监测结果形成舆论倡导策略。

其次,要加强政策宣传和文化引领,更好地服务于政府和群众。要更加广泛地开展人口健康发展相关重要国家政策与战略传播,以及针对人口热点问题的社会倡导和宣传教育活动,做好政府民生工程政策与服务的社会宣传,做好行业形象和典型事迹的宣传,为政府和群众交流发挥纽带作用,营造关注人口发展、人口健康的文化氛围。同时,针对群众关心和关注的重点问题,对领导层进行政策倡导。

第三,要加强人口和健康主题知识的科普工作,促进人口健康发展。宣教中心要以人民群众的需求为基础,结合新时代我国人口健康发展的特点,积极开展人口健康知识的科普,提高群众健康素养。在有条件的情况下,可以采取公益项目方式进行人群的健康干预。

第四,要进一步加强国际交流合作,做好中国人口政策的对外宣传。要积极做好政府部门交办的对外宣传任务,开展人口宣传教育领域的对外宣传、国际交流与合作。

#### 3.3 工作策略

服务于新时代人口宣传教育工作的目标和内容,新时代中国人口宣传教育工作包含体系构建、资源整合、人才建设、巩固平台、创新发展及精准宣传六大策略。

体系构建策略。理顺关系,发挥中国人口宣教中心的领头羊作用,统筹规划国家中心和各省市人

口宣教中心协同的工作机制,使新时代中国人口宣教工作平稳顺利进行。

**资源整合策略。**整合资源,多渠道筹资,借鉴“将健康融入所有政策”倡导宏观人口与健康观,充分利用政府的行政力量、企业的高效力量、社会的执行力量,开展人口宣传教育工作。

**人才建设策略。**根据新时代开展人口宣传教育工作的实际需求,积极进行专业人员的能力建设,善于学习,活到老、学到老;完善专业背景覆盖范围,根据发展规划有计划地引入宣教工作专业人才。

**巩固平台策略。**巩固已有的品牌和平台,充分发挥现有网络、广播电视、报纸杂志、品牌栏目等工作平台的作用,注重实效,打造精品;根据人口发展理论和生命全周期各个时期的特点,做好人口各阶段各个时期的宣传教育工作;定期开展新时代人口宣教工作全国研讨会和总结会,总结经验、不断进取。

**创新发展策略。**关注人口健康学科领域新政策、新知识,了解广大人民群众在人口宣教方面的新需求,人口宣教工作要重点围绕“健康中国”战略做好各类科普节目,实现宣传内容创新;重视新媒体的建设,充分发挥新媒体、新传播方法的作用,适应“互联网+”的宣传教育工作方式,实现传播手段创新;扩展宣传教育内容,增加研究、舆情监测、效果评价等职能,实现职能创新,解决新时代人口宣教工作的新问题。

**精准宣传策略。**解决好中国人口宣教工作东中西部发展不平衡现状,做到“东稳西进,中部崛起,全国上下一盘棋”,重点解决特殊人群突出问题,重点和难点问题,如青春期教育、生命观、家庭关系等,努力践行“人口精准宣传教育”。

1997年,时任国务委员、国家计生委主任彭珏云在全国计划生育宣传教育工作会议上的讲话中充分肯定了中国计划生育宣传教育工作在控制人口中的重要作用,她提到“我们仅用了26年时间,就使全国人口出生率由1970年的33.43‰下降到1996年的16.98‰;育龄妇女总和生育率由5.8下降到更替水平以下,走完了西方发达国家用了100多年才走完的路程。这个成绩的取得,是党中央、国务院正确领导的结果,是各级领导和广大干部长期奋斗的结果,也是我们坚持不懈地开展全民性的人口与计划生育宣传教育,广大群众对计划生育基本国策日益提高认识、认真实践的结果。”尽管目前我国的人口发展形势发生了变化,中国人口宣教工作的宏观环境和工作目标、工作内容等也与以往不尽相同,但面临新的机遇和挑战,中国人口宣教工作的开展和转型显得更加重要而紧迫。

---

#### 参考文献/References:

- 求是网. 中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报. [http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2015-11/01/c\\_1117001542.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2015-11/01/c_1117001542.htm). 2015-10-29  
Qiushi Journal. 2015. Communiqué of the Fifth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee. [http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2015-11/01/c\\_1117001542.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2015-11/01/c_1117001542.htm). Oct. 25th.
- 中国政府网. 中共中央国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》. [http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/25/content\\_5124174.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/25/content_5124174.htm). 2016-10-25  
The State Council of the People's Republic of China. 2016. “Healthy China 2030” Planning Outline. [http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/25/content\\_5124174.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/25/content_5124174.htm). Oct. 25th.
- 新华社. 习近平:把人民健康放在优先发展战略地位(2016年全国卫生与健康大会). [http://www.xinhuanet.com/politics/2016-08/20/c\\_1119425802.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-08/20/c_1119425802.htm). 2016-08-20  
Xinhua News Agency. 2016. President Xi Calls for Full Protection of People's Health. [http://www.xinhuanet.com/politics/2016-08/20/c\\_1119425802.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-08/20/c_1119425802.htm). Aug. 20th.