

经济预测分析

第 18 期

国家信息中心

2023年05月18日

以人口高质量发展支撑中国式现代化

内容摘要：5月5日，二十届中央财经委员会第一次会议研究以人口高质量发展支撑中国式现代化问题。本文深入分析了我国人口发展新常态下少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征，具体阐释了人口高质量发展的内在要求、核心要义和重要保证，在此基础上提出了落实人口发展支撑现代化的五大重点任务，分别是着力提高人口整体素质、构建生育友好型社会、加强人力资源开发利用、积极应对人口老龄化、优化人口与经济政策及配套措施。

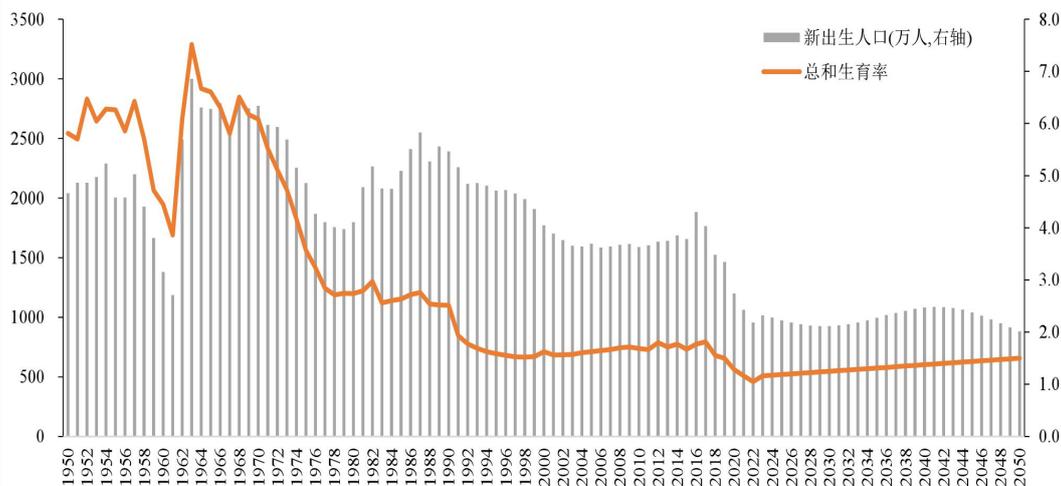
一、深刻认识我国人口发展新常态

我国人口发展进入新常态,是我国人口发展阶段性特征的必然反映,是人口转变规律作用的客观结果,是不以人的意志为转移的。认识、适应、引领人口发展新常态,是当前和今后一个时期推动人口高质量发展的大逻辑。国家信息中心人口监测预测模型显示,我国人口发展将呈现出少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征。

(一) 新出生人口台阶式回落

随着经济发展和社会进步,我国总和生育率(妇女生育的预期子女数)从建国初的6左右,较快下行到20世纪90年代初的2左右,“十三五”期间回落1.5左右。2020年以来受短期扰动性因素的叠加影响,总和生育率进一步下探至1左右。2022年,我国总和生育率为1.05,对应的新出生人口为956万人。展望中长期,2026—2050年期间我国新出生人口将年均减少0.4%。其中,受届时生育旺盛期育龄妇女人数有所增加的影响,新出生人口在2032—2038年间将出现短暂的回升。

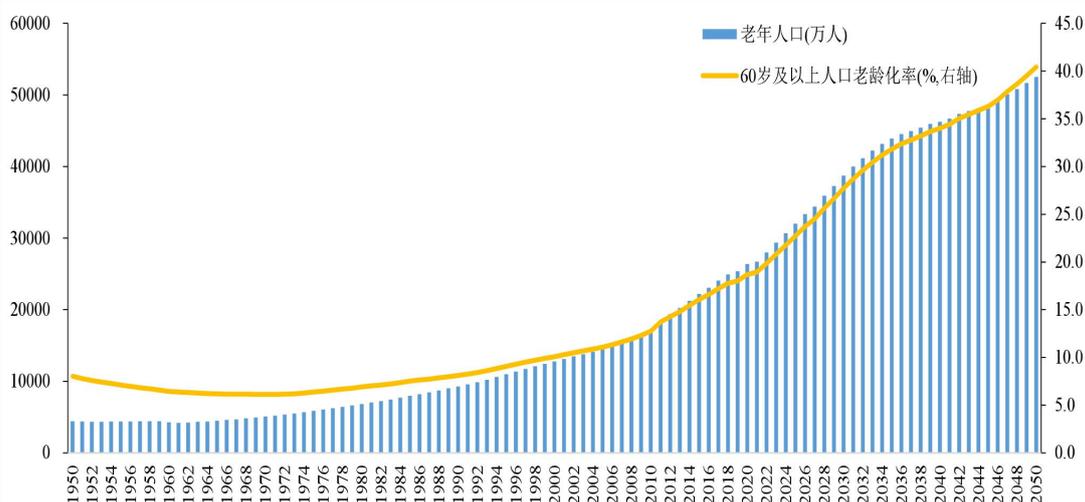
图1 我国总和生育率及新出生人口发展趋势



（二）人口老龄化程度不断抬升

我国在 21 世纪初进入轻度老龄化阶段，目前已经接近中度老龄化阶段。2022 年，我国 60 岁及以上老年人口为 2.8 亿人，占总人口的比重为 19.8%。展望中长期，2023 年我国即将进入中度老龄化阶段（老龄化率超过 20%），2035 年前将进入重度老龄化阶段（老龄化率超过 30%），2050 年老年人口规模将达到 5 亿人左右。其中，2023—2032 年间 60 岁及以上人口老龄化率年均提高接近 1 个百分点。

图 2 我国老年人口规模及人口老龄化率发展趋势



（三）区域人口增减分化更加普遍

六普至七普间，我国 31 个省级行政区中有 25 个实现人口增长，6 个出现人口缩减，缩减省份数量占比 19%；333 个地级行政区中有 151 个出现人口缩减，较上一个普查周期（五普至六普，92 个）大幅增长 64%，缩减地市数量占比达 45%。展望中长期，随着全国人口总量进入负增长，由人口区域间流动带来的局部地区人口增减分化将更加普遍，人口区域分布将延续“三增三减”态势，即城市人口扩张、农村人口缩减；一二线城市人口扩张、三四线城市人口缩减；内陆地区人口扩张、边境地区人口缩减。

二、准确把握人口高质量发展的内涵要求

党中央始终坚持人口与发展综合决策，科学把握人口发展规律，立足长远发展目标和人口趋势性变化，推动人口发展理论与时俱进。人口高质量发展是我们党把握人口发展规律从实践认识到再实践再认识的重大理论创新，系统回答了新时代人口工作“怎么干”的问题。

（一）贯彻新发展理念是内在要求

高质量发展是“十四五”乃至更长时期我国经济社会发展的主题，是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，关系着中国式现代化建设的全局，必须在发展的方方面面予以贯彻。因此，人口高质量发展首先是体现新发展理念的人口发展，必须坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展相统一。

一是创新成为第一动力，解决发展动力问题。要善于利用科学技术、坚持守正创新来应对人口问题和促进人口发展。事实上，无论是跨越“马尔萨斯人口陷阱”（人口指数级增长与土地产出线性增长之间的矛盾），还是摆脱“人口爆炸论”（人口过多超过资源环境承载能力），人类社会都是依靠科技创新来不断解决人口发展中面临的各类问题。

二是协调成为内生特点，解决发展不平衡问题。我国人口发展不协调是一个长期存在的问题，突出表现在区域、城乡、物质文明和精神文明等方面。要推动解决制约人口发展整体效能的问题，不断缩小发展差距，增强发展整体性，促进物的全面丰富和人的全面发展。

三是绿色成为普遍形态，解决人与自然和谐问题。人类社会先后经历了原始文明、农业文明、工业文明，生态文明是工业文明发展到一定阶段的产物。生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。要顺应绿色循

环低碳发展的方向，大力推行绿色生产生活方式，促进人与自然的和谐共生，实现中华民族永续发展。

四是开放成为必由之路，解决发展内外联动问题。坚持对外开放的基本国策，发展更高层次的开放型经济，推动中华文明与世界其他文明交流互鉴。要开放利用国内外人才资源，聚天下英才而用之，打造吸引国际高端人才要素的强大引力场。

五是共享成为根本目的，解决社会公平正义问题。让广大人民群众共享改革发展成果，促进每个人的全面发展，是社会主义的本质要求，是社会主义制度优越性的集中体现，是党坚持全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现。坚持把实现人民对美好生活的向往作为人口高质量发展的出发点和落脚点，着力创造高品质生活，着力促进全体人民共同富裕，坚决防止两极分化。

（二）促进人口与经济良性互动是核心要义

推动人口高质量发展，核心要义是促进人口与经济良性互动，从过去的“人口”视角切换到“人力资源”视角，加强人力资源开发利用，为中国式现代化提供坚实基础和持久动力。改革开放以来，我国人口总量势能、结构红利和素质资本叠加优势得到充分发挥，有力促进了经济发展和社会进步，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。随着我国人口发展进入以少子化、老龄化、区域人口增减分化为特征的新常态，适应并引领人口发展新常态，关键是构建出有效的制度和政策环境，全方位提高人口整体素质，实现“人口→人手→人力资本→人才”的赋能升级，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，不断强化中国式现代化建设的人才支撑。

（三）统筹发展与安全是重要保证

推动人口高质量发展，前提是统筹好人口发展与安全，实现人口

与经济社会、资源环境的高水平动态平衡、良性互动。

一方面，保持战略定力、推动人口高质量发展。主要表现在：一是全方位提高人口整体素质。从人的全面发展出发，依托教育、卫生健康、文化发展，全面提高人口的科学文化素质、健康素质、思想道德素质。二是持续提升人力资源效能。从人口与经济互动出发，深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，一体部署教育、科技、人才工作，加快培养造就大批德才兼备的高素质人才，增强国家综合国力。三是扎实推动全体人民共同富裕。从人口与社会互动出发，顺应人民群众对高品质生活的期待，适应人的全面发展和全体人民共同富裕的进程，自觉主动解决地区差距、城乡差距、收入差距等问题，补齐民生发展短板，促进社会公平正义，让全体人民共享发展成果，以及充分发挥其创造伟力。

另一方面，增强忧患意识、妥善应对人口安全风险。主要表现在：一是关注人口再生产风险。目前我国总和生育率已经连续5年低于1.5的低生育警戒线，长此以往将破坏人口可持续发展，并延后导致人口过快缩减的问题。二是关注资源环境承载风险。总体看我国人口与资源环境仍处于紧平衡状态，保障粮食安全、能源安全须臾不可掉以轻心，加强生态环境治理仍需持续发力。中西部地区仍有部分人口居住在自然环境和生存条件恶劣的环境中，一方水土难养一方人。三是关注局部人口流失风险。农村老龄化空心化制约乡村振兴和粮食安全，边境地区人口减少不利于国家长治久安。

三、聚力落实人口发展支撑现代化的重点任务

坚持问题导向，锚定人口高质量发展支撑中国式现代化面临的主要制约，以系统观念谋划推进人口工作。

（一）着力提高人口整体素质

一是坚持教育优先发展，加快建设高质量教育体系，提高人口的科学文化素质。增强职业技术教育适应性，瞄准技术变革和产业优化升级的方向，推进产教融合、校企合作，促进教育链、人才链与产业链、创新链有效衔接。深化职普融通，实现职业技术教育与普通教育双向互认、纵向流动，畅通技能人才成长通道。提高高等教育质量，分类建设一流大学和一流学科，大力发展高水平研究型大学。完善终身学习体系，不断提升和更新劳动者对新技术、新知识的掌握能力。二是把保障人民健康放在优先发展的战略位置，坚持预防为主方针，全面推进健康中国建设，织牢公共卫生防护网，提高人口的健康素质。三是大力发展社会主义先进文化，加强理想信念教育，传承中华优秀传统文化，提高人口的思想道德素质。

（二）着力构建生育友好型社会

一是建立健全生育支持政策体系。扩大普惠性托育、学前教育有效供给，研究发放育儿补贴，加强女性就业保护，推动无痛分娩镇痛、不孕不育诊疗纳入医保支付范围，显著减轻家庭负担。二是积极营造生育友好社会环境。将落实三孩生育政策纳入地方政府相关考核，将生育友好纳入用人单位的社会责任范围，引导育龄夫妇、育儿家庭等更好平衡工作和生活，营造社会各界积极参与、共建共享的生育友好环境。三是加强生育支持政策储备。探索建立分级响应的调控机制，根据生育形势逐步完善支持政策措施、调整支持力度，推动生育水平回归合理适度区间。

（三）着力加强人力资源开发利用

一是保持劳动参与率基本稳定。抓好抓实高校毕业生、下岗失业人员、农民工、大龄劳动力等重点群体就业工作。加强新时代青年择

业观教育，帮助青年从实际出发找准自身的职业定位和奋斗方向。研究考虑压缩大学前学制，提早青年人进入就业市场的时间。加大育龄妇女就业支持力度，稳定女性就业参与水平。**二是加快建设现代化人力资源。**提高人才自主培养质量，重点培养造就一批大师、战略科学家、一流科技领军人才和创新团队、青年科技人才、卓越工程师、大国工匠、高技能人才。推动教育内容、人才培养和产业需要的联动发展，促进人力资源在区域间的合理布局和产业间的协调分布。**三是深化人力资源发展体制机制改革。**加快建设统一规范、竞争有序的人力资源市场，更好发挥市场在人力资源配置中的决定性作用。破除劳动力和人才在城乡、区域和不同所有制单位间的流动障碍，促进人力资源顺畅有序流动。

（四）着力积极应对人口老龄化

一是推进基本养老服务体系建设。完善基本养老服务清单制度，针对不同老年群体分类提供服务，根据经济社会发展进行动态调整，以失能老年人刚需为重点加强长期照护服务能力建设。**二是扩大普惠养老服务有效供给。**将普惠理念贯穿于养老服务全过程，加大改革创新力度，通过加强政策支持、扩大有效供给、提升运营效率等推动降低服务价格。强化用地、用房等关键要素保障，推动普惠养老服务资源向居住小区聚集、向老年人家庭覆盖。**三是培育发展银发经济。**根据《养老产业统计分类（2020）》，组织开展银发经济增加值试算工作，定期公布银发经济发展状况。大力发展适老化产业，鼓励支持企业在已有产品基础上叠加、迭代适老化元素。规划布局一批国家级银发经济产业园区，在用品制造提质升级、新技术新业态培育、服务业融合发展上探索创新。

（五）着力优化人口与经济政策及配套措施

一是**推动经济发展适应人口变化**。深化供给侧结构性改革，推动供需顺应人口变动实现高水平动态平衡，提高供给体系对因人口变动引发的需求变迁的捕捉力、灵敏度和灵活性。推动国民经济重大比例关系再平衡，稳步提高劳动报酬份额，加大“投资于人”的力度，促进经济增长反哺人的全面发展。二是**推动人口与发展综合决策**。健全人口统计监测体系，提高人口数据统计质量。建立公共资源与人口挂钩机制，稳步推进人员编制、土地供应、财政转移、基础设施、公共服务等方面根据常住人口变动和科学人口预测进行配置。深化户籍制度改革，促进人口分布与生产力布局、公共服务配置、资源环境承载能力的有效对接。三是**推进重点领域改革**。稳步推进养老保险、医疗保险等领域社会保险制度改革，提高制度的可持续性。稳妥有序实施渐进式延迟法定退休年龄政策。探索对人口持续外流、规模大幅收缩的区域，实行“合区、撤县、并镇、退村”等行政管理体制改革。

（执笔：胡祖铨）

编辑部地址：北京三里河路58号国家信息中心预测部
联系电话：68557142, 68558152
电子邮箱：gxfx@sic.gov.cn

邮编：100045
传真：68558210