

# 把握中長期人口變動規律 促進經濟社會高質量發展

截至2017年底，中國人口總數為13.9億人，人口眾多仍是中國基本國情。習近平總書記指出，人口問題始終是中國面臨的全局性、長期性、戰略性問題。人口問題，同樣是全國政協和廣大政協委員一直關注的重大問題。近日，以「中長期人口變動與經濟社會發展」為議題的全國政協第十三次雙周協商座談會召開，委員們圍繞中國中長期人口變動趨勢、完善生育政策、提高人口素質、應對人口老齡化等問題提出了意見、建議。中共中央政治局常委、全國政協主席汪洋強調，要深入學習貫徹習近平總書記關於人口工作的重要論述，立足國情、遵循規律、以人為本、統籌兼顧，正確處理當前與長遠、總量與結構、人口變動與科學技術進步的關係，推動人口長期均衡發展，為促進家庭幸福、民族繁榮、經濟社會發展奠定堅實基礎。

香港文匯報·人民政協專刊記者 任芳頌 北京報道

會議召開前，部分委員在全國政協委員移動履職平台上圍繞這一主題展開熱烈討論。委員們認為，中國全面推行計劃生育以來，人口過快增長得到有效控制，對資源環境的壓力有效緩解，為全面建成小康社會提供了基礎性支撐。黨的十八大以來，全面兩孩政策效果明顯，人口總量增長平穩，人口結構繼續優化，人口素質穩步提升。同時也要看到，中國人口發展正在出現重大轉折性變化，群眾生育觀念發生重大轉變，人口與經濟社會發展面臨不少新情況新問題，需要高度重視。

委員們認為，應對人口問題是複雜的系統工程，必須統籌謀劃、綜合施策。要加強人口中長期變動趨勢研究，完善人口發展戰略，建立健全符合國情和發展階段的制度和政策。要抓緊完善相關法律法規，補齊影響生育的公共服務短板，全面減少生育限制，改革計劃生育「一票否決」、超生徵收社會撫養費等制度安排，大力發展托幼服務，落實育齡夫妻依法享有的各項福利待遇和計劃生育免費服務。

委員們同時建議，要充分挖掘人口素質紅利，推進教育現代化，着力完善職業教育和培訓體系，深化產教融合、校企合作，落實終身職業技能培訓制度，建設知識型、技能型、創新型勞動力大軍。要樹立全面積極的人口老齡觀，健全老年健康保障制度，創新醫養結合健康養老服務模式，統籌推進養老服務體系建設。要弘揚重視家庭、孝老愛親

的傳統文化，加強對青年一代婚姻生活科普宣傳和正確價值觀引導，為人口均衡發展營造良好社會環境。

此外，委員們還從教育減負、兒童就醫等方面，針對生育環境的完善優化提出了想法和建議。在委員們看來，促進家庭發展的政策體系和社會環境尚未完全建立。解決生育相關的公共服務、技術保障問題，還需要立足當前，着眼長遠，處理好人口發展與經濟社會發展雙向適應、相互協調的關係。

## 制定人口政策需長遠謀劃

「到本世紀20年代後半期，中國人口將達到峰值14.3億左右，人口數量將經歷從低增長到零增長再進入負增長的歷史性轉折。」全國政協副主席李斌着重分析了目前人口發展的結構性問題，認為人口眾多的基本國情沒有改變，提高人口綜合發展水平仍任重道遠。

李斌表示，中國目前人口發展的結構性問題主要有三大指徵——老齡化速度加快、程度加深。2017年65歲及以上人口佔比達11.4%，預計2035年到2050年，65歲及以上人口佔比將從23%增至29%；勞動年齡人口（15-64歲）將從目前的9.9億降至2050年的7.9億；城鄉人口服務能力差距大，地區之間人口轉變不同步、人口發展不平衡問題依然存在。

制定人口政策，重在準確把握形勢，必須



■隨着「全面兩孩」政策實施，各地醫療部門積極完善相關醫療配套，採取增加產科床位，加強兒科醫生、助產士等緊缺人才的培養，打造孕早期檢查、住院分娩、兒童保健、預防接種等各個環節的全程式服務鏈。

着眼長遠設計。本着這一原則，為解決人口結構性問題，國家自2016年開始實施「全面兩孩」政策。「在育齡婦女規模大幅下降情況下，2016、2017年全國出生人口達1,786萬、1,723萬，為本世紀的最高水平。」全國政協人資環委副主任王培安認為「全面兩孩」政策效果明顯，同時也冷靜地看到，「今年起，全國出生人口明顯回落，『全面兩孩』政策短期效應結束，生育水平處於下行階段，需要高度重視低生育率的長期影響。」中國人民大學社會與人口學院院長翟振武根據多方數據分析判斷，生育水平由高向低的變化，是收入、教育、工業化、城市化、社會保障等水平提高的必然結果。

## 搭建「生育友好」軟硬環境

「仔細分析，群眾生育二孩的意願並不低，但是生育行為更加理性。應該更多地關注有生育二孩意願的群體，給他們更多的支持和幫助，不斷改善和提升生育服務能力和水平，讓『想生』二孩的群眾『敢生』。」

全國政協委員、中國人口與發展研究中心主任賀丹說。復旦大學人口與發展政策研究中心主任彭希哲也表示，現階段政策調整重點應放在全面減少生育限制之上，不應簡單地提「鼓勵生育」，應通過政策調整及時遏制出生人口數大幅下滑，平緩人口結構的過度波動，確立「有計劃的自主生育」和「有責任的家庭養育」政策立場。

「上世紀90年代初出生的育齡婦女減少，才是當前出生率低的主要原因。」全國政協常委楊維剛認為，在育齡婦女數量下降的情況下，保持住穩定合理的生育率，在政策之外，更需要貼緊現實的措施手段、軟硬環境。『『全面放開』並不是解決當前人口問題唯一、最佳的選擇，建議要穩妥落實好目前的『全面兩孩』政策，抓好配套政策落地，全面加強生育服務。』楊維剛表示。

「首先要解決養育子女中一些難點問題。」全國政協委員楊雲彥認為，「託幼是當前影響二孩生育最突出的問題，群眾反映也很強烈。」楊雲彥建議，多措并举，構建

家庭、社區、結構「三位一體」的嬰幼兒護理照料社會化服務體系。

關注0到3歲嬰幼兒的託管和教育的問題，解決生育中「育」的困難，是減少育齡婦女和家庭後顧之憂的關鍵一環。在全國政協委員黃綺看來，對生育媽媽而言，要着力減輕負擔。「產假通常只有4個月，但幼兒園多是接收3到6歲兒童，其中就有一個空檔期。」黃綺建議，對3歲以下孩子由家庭自帶的，可考慮每月給予相應補貼。恢復設立3歲以下嬰幼兒的入託機制，採用「政府引導、家庭為主、多方參與」的總體解決思路。她特別提到，「在個稅抵扣項中，學前教育經費可考慮加上0到3歲嬰幼兒的託管教育費用。」

會上，楊維剛常委也向國家衛生健康委員會拋出了類似問題：建立健全0到3歲托幼服務制度體系方面，有什麼考慮？國家衛生健康委員會副主任崔麗表達了國家目前對於嬰幼兒照護的關注：「力爭為希望生孩子的父母提供更好的社會支持。」

## 創建家庭友好型社會

養老和育幼，是老齡化社會和全面兩孩政策背景下的兩大社會問題，也是每個小家庭面臨的大難題。剛剛通過的個稅專項附加扣除改革得到了與會委員、專家的一致贊同，提出要盡快落實細則給家庭減負。

「要以家庭需求為導向，建立家庭友好型社會。」全國政協委員黃綺提出，應實

施兼顧家庭負擔的稅收減免政策和其他補貼政策、恢復完善3歲以下嬰幼兒的入託機制，完善對「失獨」家庭老人的國家監護制度，探索部分社會保險在家庭中轉移的機制等建議。

「無論實行什麼生育政策，期望生育回升到很高水平是不可能的，中國老齡化的趨勢不可逆轉。」中國人民大學社會與人口學院院長翟振武建議，要盡快建立系統的、全面的適應老齡社會的制度和政策，比如延遲退休制度、長期照護保險制度、老年社會保障制度等。「一方面是養育孩子的時間和金錢成本越來越高，特別是託幼

服務短缺成為制約；另一方面，年輕父母越來越注重自身的職業發展和生活質量。」座談會上，全國政協委員楊雲彥分析了目前部分年輕群體不願意生育二孩的原因，他建議從三方面入手構建生育激勵型的政策支持體系——解決養育子女中的突出問題；控制養育子女的機會成本；改變生育子女的負面預期。

## 對計生家庭開展精準幫扶

獨生子女家庭是一個高風險、多困難、低保障的弱勢群體，特別是「失獨」家庭在生活照料、養老保障、大病醫療、精神慰藉等方面遇到困難更多。全國政協常委高體健表示，上世紀七八十年代的獨生子女父母已逐漸步入老年，且部分已經成為「空巢」老人，面臨的各類困難日益凸顯。他建議加大對計生家庭獎扶力度，尤其對「失獨」家庭要開展精準幫扶，「除了基本生活幫扶制度，還要建立養老保障、大病醫療、精神慰藉等專項救助和社會救助制度，為『失獨』家庭提供完善的政策支持，讓『失獨』老人擁有溫暖而有尊嚴的晚年。」

## 建設高素質勞動力大軍

改革開放40年來，中國經濟飛速發展，成為世界第二大經濟體，背後很大程度依仗着充足勞動力帶來的人口紅利。從2035年到2050年，中國人口總量平穩下降，老齡化程度較高，將進入「後人口紅利期」。

經過前期多次調研和協商討論，很多政協委員跳過了「該不該盡快提升人口數量」的爭論，進入「如何以勞動力素質提升」替代「未來勞動力數量下降」的務實探討中。會場內的各種聲音，也漸漸聚攏到側重於數量之外的人口素質上來。

尤其在王培安委員看來，提升勞動力素質更是「一本萬利」之策：能夠「解決結構性就業矛盾，提高全要素生產率，變人口大國為人力資本強國……」其他委員也紛紛從改進職業教育、鼓勵促進超齡勞動者就業等不同角度，提出對提升勞動力素質的建議和設想。

## 加強勞動者職業教育

此前，人資環委調研組在北京、廣東等地都重點調研了科技進步對勞動力的替代問題，看到工業流水線、機器人的充分運用提高了全員勞動生產率，有效控制企業用工規模的實例。調研組認為，隨高科技、人工智能和生物技術等快速發展，「機器換人」帶來的勞動力結構調整，將是未來制定人口政策的重要參考因素。

「機器換人」，換下來的人的生計問題如何解決，這就需要通過職業教育來提高勞動者的素質。全國政協委員李守鎮提出，未來實現高質量發展，建設一支有理想守信念、懂技術會創新、敢擔當講奉獻的高素質勞動者大軍至關重要。

全國政協委員錢學明則提出，「是否可以由教育部門來全面負責職業教育學校的監督管理，人社部門來組織各行各業研究制定人才需求規劃、招生計劃、技能要求，評估使用效果？」他的提議得到了兩部門的積極回應：盡快研究出台職業教育改革方案，切實提高職業教育的水平、推進產教融合，已經成為雙方的共識。



■重慶市雲陽縣近年來大力發展職業教育，提升務工人員素質，每年為社會輸送萬餘名技能人才和高素質勞動者。圖為學生在重慶雲陽職教中心學習車床操作技能。



■委員們建議以政府公辦和社會力量相結合的方式設立針對0至3歲兒童的託幼機構緩解家長帶孩子的沉重負擔。

## 部委回應

### 國家發展改革委副主任連維良

發展改革委將認真研究吸納各位委員調研成果和意見建議，進一步深化中長期人口變動與經濟社會發展研究，持續推動人口均衡發展國家戰略實施。重點是深化重大政策和人口發展趨勢研究；建立健全基本公共服務標準體系，研究制定公共服務「补短板、強弱項、提質量」行動方案；積極應

對人口老齡化，做好頂層設計，發展「銀色」經濟；制定出台家政服務提質擴容實施方案；認真貫徹落實全國教育大會精神，加快推進教育現代化，深化產教融合；促進健康產業快速有序發展；深入研究關於實施人口均衡發展戰略提高人口素質的政策措施；營造良好政策環境和社會環境。

### 教育部副部長孫堯

目前，教育部正在國務院領導下，抓緊編制國家職業教育改革實施方案（簡稱「職教20條」），近期將以國務院名義予以印發。一、關於管理體制。教育部將建立國務院職業教育工作聯席會議制度，由國務院分管教育工作的副總理擔任召集人，教育、人社、發改、工信、財政、農業農村、國資、稅務、扶貧等單位參與，定期研究協調解決工作中重大問題，統籌協調全國職業教育工作。二、關於深化產教融合、校企合作。教育部將進一步落實好國辦《產教融合意見》和

教育部等6部門《校企合作促進辦法》，在開展產教融合建設試點基礎上，支持建設一批產教融合型企業，增強行業企業參與職業教育內生動力，推動校企協同育人。三、關於提升人才培養質量。教育部將狠抓教學、教材、教師，打一場職業教育提質升級「攻堅戰」。進一步完善德技並修、學學結合的育人機制，總結推廣學徒制試點經驗，建設一批精品課程和教材，多措并举打造「工匠之師」，不斷提升職業院校人才培養質量。