

应对人口变化，路在何方？

■编者按

党的二十届三中全会提出,要健全人口发展支持和服务体系。以应对老龄化、少子化为重点,完善人口发展战略,健全覆盖全人群、全生命周期的服务体系,促进人口高质量发展。

本期理论周刊邀请专家聚焦人口问题,从不同角度解析如何应对人口规模变化带来的挑战。



扫描二维码
看齐鲁策论专题

以人口高质量发展应对人口规模变化

□ 王金胜 许勤森

人口是一个国家经济社会发展的重要基础和条件。习近平总书记强调指出:“人口发展是关系中华民族伟大复兴的大事,必须着力提高人口整体素质,以人口高质量发展支撑中国式现代化。”面对人口规模之变,我们要跳出“人口负担论”与“人口贡献论”,建立以人口质量为导向的人口发展目标,不断推动我国经济社会高质量发展。

跳出“人口负担论”与“人口贡献论”

人口与经济发展存在辩证关系。人口的存在与发展,总是在一定的经济社会发展水平下进行的。一方面,人口因素决定了经济的发展规模、发展模式和发展绩效。另一方面,经济社会发展也会对人口的转变起到重要影响,包括人口的生育模式和生育意愿、人口的规模、结构、迁移、质量等。同时,人口与经济发展也具有自身内在的规律性,人口变动与经济发展之间存在许多中间变量,受到文化习俗、发展阶段、制度变迁等因素的影响。

从理论研究来看,学界关于人口与经济的关系,形成了两种观点,一种“人口负担论”,这是从人口规模带来的资源环境压力出发,认为人口规模增加会给资源环境带来严重压力,人口越多,经济社会发展发展的压力越大,人口规模成为经济社会发展的负担。另一种是“人口贡献论”,该观点从人口规模带来的经济产出效应的角度出发,认为人口规模增加会提高劳动产出进而带来经济增长,人口越多,创造财富的能力越强,对经济发展的贡献也越大,人口规模成为经济发展和福利改善的重要贡献。

两种理论虽然都有一定的合理性,但人口规模仅仅是人口变化的一个方面,与人口规模相比,更为重要的是人口质量。随着经济发展、市场化水平提高、科学技术进步、社会保障制度完善等因素的变化,当前我国人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征,这是我国人口发展新趋势。

认识、适应、引领这一人口发展新趋势成为我国制定经济发展战略、推进新型城镇化、完善社会保障、谋划科技创新的基本出发点。

从现实来看,新中国成立以来,特别是改革开放以来,我国依靠庞大的人口规模,积极发展劳动密集型产业,为经济发展奠定了基础。当今世界处于百年未有之大变局,新一轮科技革命和产业变革蓬勃发展,新技术新产业新业态新模式不断兴起,经济社会发展对人口规模的依赖越来越小,对人口质量的依赖越来越强。因此,我们需要跳出“人口负担论”或“人口贡献论”的传统思维,从数量视角转向质量视角,从人与经济、技术、自然良性互动的辩证关系看待我国人口规模变化,建立以人口质量为导向的人口发展目标。

提高人口质量是根本之策

人口问题始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题。在未来相当长的时期内,我国人口众多的基本国情不会改变,人口对经济社会发展的压力不会根本改变,人口与资源环境的紧张关系在短期不会改变。要高度关注人口变化的新情况新趋势新问题,在人口规模出现负增长、老龄化、少子化问题突出,区域人口流动差异化明显等背景下,提高人口质量成为破解我国高质量发展面临的人口困局的必然要求,也是推动高质量发展的题中应有之意。

人口质量是反映人口总体的质的规定性的范畴,也称为人口素质,包括人口的身体素质、文化素质、思想素质等,是对人口总体认识世界、改造世界能力的综合反映。人口的生存和发展,并不仅仅依靠数量的多少,甚至从某种意义上来说,主要不是取决于人口规模的多少,而是更多地取决于素质的高低。如果人口众多,但是体弱多病、知识匮乏、思想懈怠,那再多的人口只能给社会带来压力,不会对经济社会发展产生推动力。相反,如果

人口规模与资源禀赋和发展条件等相适应、人口素质符合经济社会发展的需要、人口结构和分布科学均衡,则会为经济社会发展提供坚实的动力源泉和根本保障。因此,看待人口的结构性变化,需要处理好数量与质量、总量与结构,经济社会与生态保护之间的关系,以更高的人口整体素质、适度的生育水平和人口规模,形成以素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理的现代化人力资源为内涵的人口高质量发展格局。

人口变化的格局是长期历史形成的。从人口出生到影响托幼、教育、就业、医疗、养老、社会保障、经济发展、社会治理、城镇化等经济社会发展各方面各领域,需要一个逐步演化的过程,有的几年就会看到影响,有的需要十几年甚至几十年才能够看到,而且有时各种影响在短期和长期也会有不同的呈现效果。因此,需要及时关注、科学研判、谋划长远,多措并举,推动人口质量提升,促进人口适度均衡发展,为中国式现代化提供相适应的人口质量保障。

人口大省山东的应对之策

山东是我国的人口大省,也是生育大省。近年来,伴随着人口发生结构性变化,山东的人口也开始出现负增长。根据《2023年山东省国民经济和社会发展统计公报》,2023年末,山东常住人口10122.97万人,比2022年净减少40.03万人。而2022年比2021年也净减少7万人,可见人口下降幅度呈现增大趋势。人口问题已经成为山东进一步全面深化改革,推进中国式现代化山东实践需要关注的重要问题。我们要统筹考虑资源禀赋、产业结构、经济发展、社会保障、公共服务等要素,特别是要立足我省是经济大省、农业大省、制造业大省等现实,科学分析,深入研究人口变动趋势,以及对经济发展、产业变革、民生保障、城乡融合等领域的影响,科学谋划,及早应对。

完善人口生育支持政策。规模适度的人口是经

济社会发展的基本条件。要结合年轻人的生育观念变化、生育成本收益分析、传统文化影响等,科学分析影响人口生育率的因素,有针对性地出台人口生育支持政策,发挥好宣传引导、政策保障、公共服务、教育培育、资金投入等诱导作用,推动人口生育的时间支持(产假、陪产假、育儿假等)、经济支持(现金补贴、税收减免等)和服务支持(公共和市场化托育服务等)均衡发展,提高生育支持和家庭福利年投入占GDP的比例,有效降低生育抚养成本,提高人口生育的社会保障和福利水平,减少育儿焦虑,为提高人口生育意愿提供支持引导。

积极提高年轻人就业质量。年轻人是影响人口生育和素质变化的关键群体,就业直接影响年轻人的生活质量和生育意愿。要充分发挥山东产业体系全、经济实力强、实体经济占比高、技术创新活力足等优势,不断提高年轻人就业质量,加大对年轻人的各类就业支持,减少年轻人就业焦虑,提高收入水平,保障包括生育假期在内的各种福利政策落地。鼓励用人单位针对年轻人采用弹性工作机制,积极打造青年友好型社会,建立对年轻人友好的工作环境,减少年轻人因工作压力大而降低生育意愿产生的对冲效果。

建立健全系统完善的养老制度。老龄化和少子化往往伴随而生。山东是老年人口大省,截至2023年底,全省有60岁以上人口2391万人,占比23.62%,老年人口数量居全国首位,且呈现出总量大、增速快、高龄化等特点。同时,山东具有非常深厚的孝老敬亲传统,年轻时对老人的赡养压力、对自身未来老龄生活的预期等会成为影响年轻人生育意愿的重要因素。要从提高人口质量的高度,通过举办覆盖更广的老年大学、文娛团体、照料中心、适老化设施等,不断健全各类养老服务体系,积极构建适老型社会,发展银发经济,鼓励老年人更好地融入社会、发挥作用,有所作为。

【作者单位:山东省委党校(山东行政学院)】

老年人口第一大省如何“养老”

□ 崔树义

化对我省经济社会发展带来了极大的挑战。

养老服务体系面临的短板

近年来,我省聚焦养老服务体系,落实积极应对人口老龄化国家战略,大力推进养老服务制度体系建设,取得了显著成就。在2023年民政部重点工作综合评估中,山东的养老工作位居全国第一,同时成为全国第一个医养结合示范省。但是,比照我省的人口老龄化实际和群众的养老需求,我省的养老服务体系建设还存在若干短板。

一是养老设施与养老服务发展不平衡不充分。我省养老服务供给呈现“哑铃形”特征,即市场化机构提供的高端服务和政府兜底的敬老院提供的低端服务多,普通老年人消费得起、质量有保证的中档服务不够充分。

二是社区养老功能发挥欠佳。居家社区养老是绝大多数老年人的选择,也是我国养老服务体系建设的重点。当前无论社区配套建设,适老化改造还是为老服务,都尚不能适应老龄化发展需要。城市日间照料中心、农村幸福院等社区养老服务设施的作用发挥有限,尚未达到设计初衷。

三是农村养老资源短缺。和城市相比,农村老龄化程度更高,更需要养老服务资源。但是,宏观层面,受长期公共投入差异影响,农村养老基础设施和公共服务水平严重滞后于城镇,缺口和短板明显。微观层面,农村家庭发生深刻变化,家庭赡养功能弱化,同时受收入水平限制,用于养老的可支配资源有限。2023年我省农村居民人均可支配收入为23776元,仅为城镇居民的46.10%。2024年我省城乡居民基本养老保险最低保障水平为每月168元,居全国第11位。

四是养老人才供需矛盾尚未得到有效解决。养老人才紧缺,年轻专业人才屈指可数,成为制约我省养老服务高质量发展的关键问题。以养老护理员队伍为例,社会地位低、流动性高,收入待遇低,劳动强

度高、学历水平低、平均年龄高的“三低三高”现象仍普遍存在。

养老服务体系建设的着力点

根据山东省人口老龄化形势和养老服务体系建设的短板,我们认为,为了更加积极有效地应对人口老龄化,今后我省的养老体系建设应着重在以下几个方面发力:

一是要进一步提高养老保障水平。做好养老服务兜底保障,加强统筹联动,继续建立健全养老服务政策制度建设,完善设施布局,支持养老机构向周边进行功能辐射,加快推进城乡养老服务一体化建设,增强养老服务供给能力。大力发展社区嵌入式养老机构,推动“机构社区化”和“社区机构化”,让老年人在家门口就能享受优质、便利、可及的养老服务。依托社区积极提供居家上门服务,推动专业化、普惠性养老服务向社区、家庭延伸,在助餐、助医、社会参与、失能照护等方面加大政策供给,满足老年人对居家养老服务的需求,推动实现全体老年人享有基本养老服务。同时,加强行业监管,提升养老服务能力水平;深化培养培训,提高专业队伍综合素质。

二是要打造适老综合型服务体系。医疗资源重点向老年人群体倾斜。我省应进一步发挥全国第一个医养结合示范省的优势,加快建设覆盖城乡全体居民职工的全长期照护保险制度,加大老年照护服务供给,特别是要将加强失能失智老年人照护作为扶持重点,整合要素资源,加强政策集成,完善从疾病预防、诊疗、康复、照护到安宁疗护衔接流畅的老年医疗服务模式,加强老年医院、康复医院及老年医学科建设,将高龄和共病作为支付方式改革中的重要分组因素,不断提高医保基金使用效率。建设老年人友善医疗机构,优化老年就医流程。

三是要提高普通老年人的支付能力。目前我省养老机构的平均入住率不足50%,实际选择在养老机

构养老的老年人只占全体老年人的1%;全省有4万多家银发经济相关企业,数量位居全国第一,但真正形成气候的仅是极少数,在工业和信息化部发布的《2023年老年用品产品推广目录》中,山东企业只有23家。我们认为,当前养老服务市场需求不旺,老年人养老消费意愿低的根本原因,不是老年人及其子女的观念问题,也不是养老服务和养老产品的供给问题,而是老年人收入和支付能力低。2024年,山东省退休人员的月养老金为每月3847元左右,城乡居民基本养老保险基础养老金每月只有168元,远不能实现较高质量的养老。因此,要满足普通老年人的养老需求,首先要提高其收入水平和支付能力,如积极响应实施国家延迟退休政策,继续提高基础养老金水平,在发展“银发经济”和实施乡村振兴中提高老年人参与度,增加政府购买服务投入,增加子女供给等。

四是要在乡村振兴中加快“补长”农村养老服务“短板”。和全国各地一样,我省的农村养老服务体系建设也存在明显短板,如农民社会保障水平偏低,农村医疗资源严重不足,农村养老服务要素资源匮乏等。由于农村老年人收入水平短期内难以实现大幅提升,财政支持力度短期内难以实现大幅提高,以及农村传统养老观念和方式短期内难以根本转变等原因,农村养老服务短板短期内难以“补齐”。我们认为,一个比较现实的选择是在乡村振兴中加快“补长”农村养老服务“短板”,因为老年人是农村实有人口的绝对主体,是农村生产和乡村振兴的重要根基,而且乡村振兴战略需要与农村养老服务发展有效衔接。因此,今后应积极探索农村养老服务与乡村振兴协同发展的结合点,以产业振兴补长农村养老服务的经济短板,以人才振兴补长农村养老服务的人才短板,以文化振兴补长老年人的精神慰藉短板,以生态振兴补长老年人的生活环境短板,以组织振兴补长老年人的社会参与短板。

(作者系山东社会科学院人口与社会发展研究院研究员、山东省人口研究基地首席专家)

以法治保障推动建设生育友好型社会

□ 李 猛

破除传统生育观念束缚,以法治手段提振婚育意愿。长期以来,我国的生育政策被赋予浓厚的功利主义与生育工具主义色彩。法律作为社会规范的重要组成部分,应当承担起破除传统生育观念、提振婚育意愿的重任。首先,法律需要构建完整的生育责任体系,以新家庭伦理责任为基石,明确个人、家庭和社会在生育中的责任与义务。这不仅有助于缓解女性单生育压力和家庭生育压力,还能发挥法律对生育的激励作用,让生育成为个人和家庭自主选择的结果,而非外在强加的负担。其次,育龄群体对生育责任的认知不足,是制约生育意愿提升的关键因素之一。法律有必要审视自身旧有的生育规定,将婚育责任、家庭生育责任以及关爱家庭女性责任等三个方面作为法律规定固定下来,并通过不同的法律手段加以实现。再次,应积极探索公益诉讼案范围纳入严重侵犯生育权的行为。2020年最高人民检察院明确将妇女权益保障纳入公益诉讼范围,目前已取得较好成果,如北京市铁路检察院督促整治妇女就业歧视公益诉讼案、江苏省滨海县人民检察院诉王某经侵犯孕产妇生育信息刑事附带民事公益诉讼案等。这些都为生育权侵权纳入公益诉讼范围提供较好的参考。

有效降低生育成本,构建生育支持法治激励体系。构建全面的生育支持法治激励体系,通过法律手段有效降低生育成本,保障女性权益,促进性别平

等,是提升生育意愿、实现人口长期均衡发展的关键。首先,完善生育休假与生育保险制度。生育休假制度的严格落实是保障女性生育权益的基础。现行《人口与计划生育法》应细化产假、哺乳假等规定,探索父母育儿假的全国性立法框架,明确假期时长、待遇保障及假期用工成本分担机制,减轻企业负担。同时,优化生育保险制度,扩大覆盖范围,提高生育医疗费用报销比例和生育津贴标准,切实减轻家庭生育经济压力。其次,加强税收、住房等支持政策。比如,在住房政策上,相关行政法规、地方性法规和规章应当针对有未成年子女的家庭实施差异化住房保障措施,如优先配租公租房,提供购房优惠贷款等,根据子女数量给予户型选择上的倾斜,降低居住成本。再次,推进教育公平与优质教育资源供给。《义务教育法》为代表的法律法规应加大力度推进学前教育普及普惠,提高普惠性幼儿园覆盖率,延长在园时间或提供托管服务。同时,均衡配置教育资源,缩小城乡、校际差距,缓解“择校热”,减轻家庭教育负担。最后,保障女性就业合法权益。需完善相关法律法规,明确禁止就业性别歧视,加强《女职工劳动保护特别规定》的执行力度,保障女性孕期、哺乳期的合法权益。提供因生育中断就业女性的再就业培训,鼓励企业实施灵活休假和弹性工作制度,将生育友好作为企业社会责任的重要考量。

加强生育能力保护,完善人类辅助生殖技术(以下简称ART)的法律规制。在医学科技的快速发展中,ART如同一把双刃剑,既为无数不孕不育夫妇带来了生育的希望,也对传统的生命伦理、社会公序良俗乃至法律制度提出了严峻挑战。在我国,《人类辅助生殖技术管理办法》等由国家卫生行政部门发布的规范性文件,处于较低的法律位阶,进而决定了其规制范围的局限性。因此,我国应推动更高位阶的《人类辅助生殖技术法》的出台,确保法律的介入是必要的、正当的,且对生育权的干预保持在最低限度内。同时,司法实践中的有益经验应予借鉴推广,如“南京冷冻胚胎继承纠纷案”的判决充分体现了个案衡量下对生育自由和生育权利的法律规制,法院注重考量公权力介入人类辅助生殖技术领域的的影响,结合个案情况选择对当事人生育权利损害最小的方式。此外,医学伦理要求我们在施用ART时,必须遵循医学指征,确保施用目的与辅助生殖技术应得收益的可附随性,以及施用对象与施用目的之间的医学直接因果关系。相关法律规制必须坚守伦理立场,防止辅助生殖技术的利益化、妊娠工具化和生育力市场化。这不仅维护个体尊严和人格完整的需要,也是国家规范科技、促进生育支持体系法治保障的必然选择。

【作者系中国石油大学(华东)文法学院法学系主任助理、硕士生导师】