

“以人口高质量发展支撑中国式现代化” 理论学习笔谈

原新 罗楚亮 林宝

编者按 2023年5月5日二十届中央财经委员会第一次会议召开,会议对当前我国人口形势作出最新研判,强调应以人口高质量发展支撑中国式现代化。为了深入学习领会会议精神,本刊编辑部特邀南开大学经济学院和老年发展战略研究中心原新教授、中国人民大学劳动人事学院和共同富裕研究院罗楚亮教授、中国社会科学院人口与劳动经济研究所林宝研究员,分别就全面推动人口高质量发展厚植人口综合竞争力、提高人力资源利用效率促进人口与社会经济协调发展、完善养老保障与服务体系积极应对人口老龄化等内容进行阐释解读。

全面推动人口高质量发展 厚植人口综合竞争力*

原新

二十届中央财经委员会第一次会议提出“以人口高质量发展支撑中国式现代化”,会议将人口高质量发展归纳为“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”,为全面推动人口高质量发展提供了基本遵循和钥匙。人口综合竞争力与人口高质量发展异曲同工。人口综合竞争力是人口各要素在一定发展阶段的集成以及人口与经济社会、人口与资源环境关系的反映,是经济社会可持续发展的关键变量。人口综合竞争力随国家或地区的人口转变阶段和经济社会发展水平动态变化,表现为人口状况在推动国家或地区经济社会发展中的功用和在国际竞争格局中的作用,是大

* 本文系研究阐释党的十九届六中全会精神国家社科基金重大项目“人口负增长时代的国家人口发展战略研究”(编号:22ZDA098)的阶段成果。

国综合国力竞争的重要战略根基。中国式现代化的人口高质量发展与人口综合竞争力提升相辅相成,全面体现在人口总量、结构、素质、分布等维度。发挥人口高质量发展的全局引领作用,实现人口综合竞争力的有效开发,是新时代优化人口发展战略的内在要求,也是推进中国式现代化的人口力量。

一、新时代人口综合竞争力的基本特征

党的二十大报告提出“中国式现代化是人口规模巨大的现代化”,强调第二个百年奋斗目标“两步走、两阶段”的总体战略安排,即从2020年到2035年基本实现社会主义现代化,从2035年到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。遵循人口发展规律,长期低死亡率和低生育率的结果是人口结构老龄化和人口数量负增长。新中国成立以来,中国人口的平均预期寿命从45~55岁(与世界平均水平相当)提升至目前的78.2岁(比世界平均值高7岁以上),总和生育率从高于世界平均值跌至世界最低生育率国家行列。因果相随,人口老龄化和人口负增长接踵而至并相互交叠成为人口发展规律在本世纪中叶以前的阶段性表现,形成人口规模巨大、低龄老龄化、劳动力数量庞大、人力资本日益雄厚、人口迁移流动活跃等人口高质量发展和人口综合竞争力提升的基础形态,造就中国式现代化建设时期的新人口机会。

(一) 人口数量负增长已至,但负增长初期人口规模依然巨大

中国人口增长在2022年实现正负交替,人口规模达到峰值14.1~14.2亿人,开启了人口负增长新时代。根据联合国《世界人口展望2022》中方案预测,^①如果中国总和生育率从2020年至2035年维持1.3,到2050年略升至1.4,那么,2035年总人口预计为14.0亿人,2050年为13.1亿人,2077年以前依然是全球2个十亿级人口大国之一。人口负增长初期人口规模变化温和,决定了人口规模巨大是中国式现代化的基本特征。当然,人口负增长是所有人口要素联动变化的结果,人口规模巨大也是所有人口要素的赋性,人口老龄化加速、劳动力减少、城镇化提升、迁移流动活跃等均以人口规模巨大为基础。这预示着未来中国潜在市场规模仍然巨大,若能实现经济持续发展下消费能力不断增强,定会带来现实的超大市场规模,为加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局奠定基础,同时为世界经济发展提供巨大的中国机遇。

(二) 人口结构老龄化加速,但中短期低龄老龄化特征显著

人口老龄化是全龄人口年龄结构的系统性变化,并非单纯的老年人口变化。第一,0~14岁少儿人口快速减少,预计从2022年的2.4亿人降至2029年的2亿人以下,2035年之后基本稳定在1.5亿人左右,占比从16.9%降至11.5%,少儿人口规模变化将渐次

^① United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022). World Population Prospects 2022, Online Edition. <https://population.un.org/wpp/>.

影响托育、幼儿、小学、中学的需求规模和结构。第二,15~59岁人口规模持续缩减,预计将从2022年的8.9亿人降至2035年的8.2亿人和2050年的6.5亿人,占比从63.2%降至49.7%;不过,届时劳动力总量依然丰富,比发达国家总和还多。第三,60岁及以上老年人口规模和老龄化水平倍增,老年人口预计在2054年达到峰值5.2亿人,届时老龄化水平将超过40%,步入超级老龄社会,成为全球老龄化程度最高的国家之一。但是,这一时期低龄老龄化特征显著,60~69岁低龄老年人口规模从1.5亿人增至2050年的2.1亿人,占老年人口比重从55.8%降至40.9%。人口年龄结构的变化意味着,其一劳动力供给丰富的数量型人口机会犹存,随着科技进步对劳动力替代效应不断增强,劳动力供给量与需求量双降、劳动力需求数量弱化和质量强化并存,就业压力长期存在;其二低龄老龄化为延迟法定退休年龄改革和促进老年人社会参与开启了长寿机会窗口;其三老龄社会创造银发经济新增长点,为构建文化、健康、宜居、服务、制造、金融等老龄产业新业态提供机会。

(三) 人口素质大幅改善,塑造经济高质量发展的新动力

改革开放以来,居民健康和素质显著提升,人力资本水平极大改善。一方面,健康状况大幅向好。2021年,人口平均预期寿命已达78.2岁,接近发达国家的平均水平;平均健康预期寿命68.5岁,超过欧洲平均水平。国际社会用来衡量一国健康水平的核心指标,婴儿、新生儿、5岁以下儿童和孕产妇的死亡率分别降至5.0‰、3.1‰、7.1‰和十万分之16.1,低于中高收入国家平均水平。健康改善为人力资本积累提供了良好载体。另一方面,教育突飞猛进,正从人口大国转向人力资源强国,建成了包括学前、初等、中等、高等教育在内的当代世界规模最大的教育体系,教育现代化发展的总体水平跨入全球中上国家行列。2022年,学前教育毛入园率为89.7%,九年义务教育巩固率为95.5%,高中阶段教育毛入学率为91.6%,高等教育毛入学率达59.6%,高等教育进入普及化阶段。全国16~59岁劳动年龄人口的平均受教育年限为10.9年,新增劳动力平均受教育年限达14年,半数以上接受过高等教育。全国受过高等教育人口合计达2.4亿,占总人口的17.0%。健康与教育发展为人力资源强国和人力资本积累奠定了雄厚基础。

(四) 人口迁移流动活跃,呈现劳动力区域腾挪配置的大国优势

迁移流动增强了人口与区域经济布局的适配性和协调性。改革开放以来,中国人口流动步伐加快,人口城镇化水平持续攀升。2021年流动人口达3.84亿人,占总人口的27.2%,多数流动人口向城镇、沿海等经济发展高地集聚。农村人口从1995年峰值水平的8.6亿人降至2022年的4.9亿人,同期城镇人口从3.5亿人增至9.2亿人,城镇化水平上升到65.2%,预计未来将继续提升。人口流动迁移有利于盘活配置型人口机会,激活人口国内大循环,促进人口空间布局不断优化;同时提升城镇化水平和质量,提高劳动参与率和劳动生产率,有利于构建优势互补、高质量发展的区域经济格局和国土空间体

系的战略安排。

综上,本世纪中叶之前,伴随人口转变深化,人口综合竞争力也在转型,表现为人口规模巨大、人力资源丰富、人力资本优化、长寿水平提升、劳动力流动活跃的规模性、资源型、素质型、长寿型、配置型人口机会。这是新时代高质量发展和可持续发展的人口基础,是人口高质量发展的人口基本面,也是人口综合竞争力的基本表现。

二、持续增强新时代人口综合竞争力的关键措施

人口综合竞争力是动态变化的,由人口发展规律决定。未来提升人口综合竞争力的关键是在已有存量的基础上强化和优化增量,实现增量提质。着眼于现代化强国建设和民族复兴的总体战略目标,完善新时代人口发展战略,认识、适应、引领人口发展新常态,着力提高人口整体素质,努力保持适度生育水平,实施积极应对人口老龄化国家战略,以改革创新推动人口高质量发展是持续增强人口综合竞争力的道路选择。

(一) 提振生育水平,保持适度规模的人口综合竞争力

促进人口长期均衡发展,是厚植人口综合竞争力的总量要求,是保持人口总量充裕、结构优化的前提条件。中国生育率已经降到超低水平,加入世界生育率最低的国家行列。放任生育率持续低迷,必然导致未来人口规模加速萎缩,不利于国家人口安全和人口长期均衡发展。因而,提振生育水平是迫在眉睫的重大人口任务。2016年,《国家人口发展规划(2016~2030)》提出2020年和2030年总和生育率应达到1.80,这被视为促进人口与经济社会协调可持续发展的参考性适度生育率水平。2021年,中央提出“三孩政策及配套支持措施”废止一切生育处罚政策,推动建立积极的生育政策体系,打好政策“组合拳”,加快建立健全全方位、立体化、多层次、能落地的生育支持政策体系。^①国际经验表明,将生育率提高到适度水平不能一蹴而就,需要重塑更加包容的生育观念和生育行为。这是一项长期任务,建立有效的生育支持政策体系要做好长久努力的准备。

(二) 积极应对老龄化,形成结构同步的人口综合竞争力

积极应对人口老龄化,是厚植人口综合竞争力的结构要求。老龄化是人口的结构变化过程,其本身并不是问题。人口老龄化引发社会形态转向老年型,而成年型的社会架构转变往往滞后,由此诱发的老龄社会问题才是问题的根源。党的十九届五中全会将积极应对人口老龄化上升为国家战略,党的十九大以来根据“五位一体”的总体布局,在国家战略体系中推动了积极应对老龄社会问题的系列部署,全面谋划了社会经济视角的积极应对人口老龄化国家战略。一方面,保障和改善民生,建立健全社会保障和基本养老服

^① 中央财办理论学习中心组:《以人口高质量发展支撑中国式现代化》,《人民日报》,2023年6月8日第9版。

务体系,不断满足人民日益增长的高品质生活需要,化解老龄社会的不平衡不充分发展问题。另一方面,推动实现高质量发展,通过转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力,保持经济总量的合理增长,促进经济总量质的有效提升,夯实应对人口老龄化的社会财富储备,通过扩大总量、优化结构、提高效益,实现经济发展与老龄社会相适应。

(三) 提高人口素质,创造素质提升的人口综合竞争力

提高人口整体素质,是厚植人口综合竞争力的素质要求,更是推动人口高质量发展的核心要义和当务之急。深化教育卫生事业改革创新,以健康中国和教育强国作为人口高质量发展的战略工程,促进其在具体实践中切实落地。一方面,推动人口政策从生育管理模式转向家庭计划服务模式,做好生殖健康咨询服务和辅助技术监管,综合防治出生缺陷,维护妇幼保健水平,延长健康预期寿命,提升人口健康素质,夯实健康人力资本基础。另一方面,推动教育政策从数量扩张转向质量提升和结构优化,在提高基本公共教育服务均等化水平的基础上,巩固基础教育脱贫成果,促进职业教育产教融合,推动高等教育内涵发展,建立覆盖全生命周期、多领域的人力资本投资和公共服务保障机制,提高劳动力供给质量,实现教育结构和经济产业结构的双向高质量发展,全面提升人口教育素质、健康水平和文明素养,为“制造中国”向“智造中国”转变夯实人力资本基础。

(四) 优化人口配置,实现空间布局合理的人口综合竞争力

优化人口空间配置,是厚植人口综合竞争力的布局要求。就业是民生之本,产业是吸纳就业之源,尊重产业随功能走、人口随产业走、公共服务随人走的配置规律,促进城乡、区域间人口均衡布局、合理集聚、有序流动,是人口空间高质量发展的关键。一要推进以人为核心的城镇化高质量发展,加大对农业转移人口市民化的财政支持力度,推动基本公共服务均等化,保障城市新居民稳定就业和生活的基本权利。二要促进以人口集聚为关键的城市群高质量发展,深化户籍制度改革,分类放宽不同等级城市的落户限制,通过政策倾斜培育发展中西部城市群,引导人口就近集聚,缓解区域人口增减分化带来的养老金失衡和医疗资源挤压等社会保障问题。三要保障以人口安全为目标的国土空间高质量发展,科学评估人口负增长等人口形势的风险和冲击,确定不同功能定位的国土空间资源环境和人口承载力,分阶段引导人口合理布局。

三、人口综合竞争力有效开发是推进中国式现代化的根本要求

中国正处于人口大国向人力资源强国转变的关键时期,有效发挥人口规模和人力资源的潜力与优势,是促进中国经济长期高质量发展、迈向中高端水平的最大支撑。“以人口高质量发展支撑中国式现代化”言简意深,人口高质量发展是基础,是塑造人口综合竞争力的条件,也是推进中国式现代化建设的重要保障。

人口红利理论揭示了人口综合竞争力与高质量发展的关系。第一,人口机会是人口

转变过程中形成的有利于经济社会发展的人口条件,人口高质量发展强化人口综合竞争力,形塑新的人口机会;第二,人口红利是由人口机会转化而来的经济产出,是实现人口综合竞争力的具体表现;第三,人口机会不会自动转化为人口红利,转化机制是与人口机会相匹配的经济社会决策和环境。归根结底,人口机会只是人口状态的存在,不用则废;人口高质量发展与经济社会高质量发展的有机结合才是人口机会得以释放和有效利用的必要条件,是实现人口红利的核心所在;实现人口机会向人口红利的转化是推进中国式现代化的客观要求。人口发展的不同阶段为经济发展提供了不同的人口机会,必须高度重视人口机会转化,不轻言人口红利消失。

改革开放最初几十年,中国劳动年龄人口快速增长,提供了近乎无限供给的劳动力资源,劳动力价格低廉,抚养负担轻,形成了雄厚的数量型人力资源人口机会;坚持改革开放不动摇,建立社会主义市场经济体系,主动融入全球化,吸引外资,引进国外企业和技术,多种所有制并进,劳动力自由流动,大力发展教育等决策,把中国变成了世界加工厂,可以生产各工业门类的几乎所有产品,成就了劳动密集型产业结构,推行充分就业政策,依靠高劳动参与率,收获了经济高速增长的“中国经济奇迹”。按当年价格计算,1978~2022年,中国国内生产总值(GDP)从3 679亿元增至121万亿元,占世界GDP总量的比重从1.7%增至18.1%;人均GDP从385元跃升至85 698元;自2010年起成为世界第二大经济体,稳步跨入中高收入国家行列。经济高速增长时期,人口红利的贡献约为15%~27%。

凡事行前定则不疚,道前定则不穷。人口综合竞争力的新形态业已明了,人口机会转型正在进行,关键是如何有效实现人口机会向人口红利的转化,有效发挥人口综合竞争力对经济社会发展的推动作用。在经济快速增长向经济高质量发展的转型中,在中国式现代化建设中,构建高质量充分就业工作体系,加强灵活就业和新就业形态劳动者的劳动保障权益维护,稳定重点群体劳动参与率是重中之重。^①在中国式现代化建设战略统领下,依靠产业升级,提高劳动生产率,社会治理体系和能力现代化,在充分就业战略、科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略、新型城镇化战略、区域协调发展战略、乡村振兴战略、应对老龄化战略等一系列国家战略的加持下,开辟发展新领域新赛道,不断塑造发展新动能新优势,充分挖掘和利用有利于发展的人口总量势能、结构潜能、素质资本和流动活跃的叠加优势,激活人口综合竞争力,推进人口高质量发展,创造新人口红利,以高质量发展推进中国式现代化,续写经济社会发展的新奇迹。

(作者工作单位 南开大学经济学院人口与发展研究所、南开大学老龄发展战略研究中心)

^① 中央财办理论中心组:《以人口高质量发展支撑中国式现代化》,《人民日报》,2023年6月8日第9版。

提高人力资源利用效率 促进人口与社会经济协调发展*

罗楚亮

党的二十大报告指出,中国式现代化是人口规模巨大的现代化。推进中国式现代化,必须认识、适应、引领我国人口发展的新常态。近年来,中国人口发展呈现出新的态势。从人口总量变动来看,2016年起全国年末总人口增量逐年下降,2022年比上一年减少85万人,人口规模开始转为绝对下降;从人口结构来看,15~64岁人口从2014年开始逐年下降,女性总和生育率持续低迷,老年抚养比从2003年的10.7%上升至2022年的21.8%,增长了一倍以上。人口规模与结构变动导致劳动力规模也发生相应改变,从2015年开始,劳动力规模呈明显下降趋势。不过,中国人口规模巨大、劳动力规模庞大的基本特征仍将长期存在。2022年末,全国15~64岁人口总量为9.6亿人,在未来一段时期内,劳动力供给相对充裕仍将是我国劳动力市场的基本特点。

从人口大国转向人力资源强国,既顺应了中国劳动力总量规模变化所呈现出的新态势,也立足于社会经济长期持续发展累积形成的新要素禀赋。在教育、培训、健康和流动等维度,中国人力资本不断积累,为建设人力资源强国奠定了坚实基础。具体来看,一方面,近年来全国高等教育进一步普及。据第七次全国人口普查统计,2020年全国15~59岁人口中,最高学历为大专、大学本科、研究生的占比分别为11.8%、10.2%和1.2%。截至2022年,全国各种形式的高等教育在学总规模达到4655万人^①,毛入学率达到59.6%,新增劳动力平均受教育年限达14年。另一方面,职业技能培训体系也日趋完善。高等职业教育招生规模自2019年起连续4年超过普通本科,2021年全国累计3935万人取得各类专业技术人员资格证书、898.8万人次取得职业资格证书或职业技能等级证书,全国共有技工院校2492所、民办培训机构29832所。

因此,从供给侧来看,中国劳动力数量仍然充裕,同时形成了丰富的人力资源,正从人口大国迈向人力资源强国。如何充分发挥人力资源优势,不断提高人力资源利用效率,将丰富的人力资源禀赋所形成的社会经济发展潜力释放为推进中国式现代化建设、

* 本文为国家社会科学基金重大项目“强化就业优先政策、稳定和扩大就业研究”(编号:21ZDA098)的阶段性成果。

① <http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2023/55167/>.

推进共同富裕取得实质性进展的新动能,将是中国进入新发展阶段面临的重要课题。

一、提高人力资源利用效率是推进共同富裕取得实质性进展的关键

共同富裕是社会主义的本质要求,也是中国式现代化的重要特征。党的二十大确立了到2035年共同富裕取得更为明显的实质性进展的阶段性目标。共同富裕是富裕基础上的共享,并以共享来推动富裕。一方面,提高人力资源利用效率是实现富裕的重要途径,是实现创新驱动发展战略的微观基础,也是实现高质量发展的重要微观机制;另一方面,共同富裕意味着绝大多数人群需要通过就业渠道参与经济增长过程、分享经济增长成果,提高人力资源利用效率是提高居民收入、实现全民参与经济增长收益分配的重要途径。充分有效地提高不同类型人力资本的利用效率,是推进共同富裕取得实质性进展的关键。

人力资源配置效率对于推进共同富裕的意义,突出地反映在居民收入结构方面。从居民收入构成来看,2022年全国居民人均工资性收入和经营净收入分别为20590.3元和6174.5元,占人均可支配收入的比重分别为55.8%和16.7%,两者合计占72.5%。从收入增长来看,2017~2022年,工资性收入和经营净收入的增长分别占全国居民可支配收入增长总额的54.7%和15.3%。由此可见,人力资源的劳动力市场回报是居民收入的主要来源,也是收入增长的主要贡献因素。如果考虑转移净收入的主要来源,养老金收入在较大程度上取决于人们在工作期间的缴费,与人力资源在劳动力市场的配置效率密切相关,那么人力资源配置效率对居民收入的增长贡献将会更大。

在城乡及地区收入差距中,工资性收入和经营净收入占据重要位置。2022年,全国城镇和农村人均可支配收入分别为49282.9元和20132.8元,前者是后者的2.45倍;同期城镇人均工资性收入是农村的3.5倍。城乡人均可支配收入差额构成中,72.5%来自于工资性收入,经营净收入占4.8%。从省际收入差距来看,2021年城镇人均可支配收入最高的是上海,为82428.9元,最低的是黑龙江,为33646.1元;前者是后者的2.45倍。但从人均工资性收入来看,上海相当于黑龙江的2.71倍;两地收入差额的66.6%来自于工资性收入。农村地区人均收入的省际差距也具有类似特征,收入最高省份的农村人均收入水平相当于最低省份的3.5倍,而前者的工资性收入则是后者的3.9倍;省际收入极差中65.1%来自于工资性收入,3.6%来自于经营净收入。由此可见,工资性收入是现阶段城乡及省际人均收入差距最为关键的贡献因素。从这个意义上说,缩小城乡与地区之间的收入差距,解决经济发展的不平衡不充分问题,在很大程度上依赖于人力资源的优化配置。

二、提高人力资源利用效率需要不断增加就业机会、努力减少失业

失业意味着劳动力人力资源因缺乏匹配的工作岗位而闲置。近年来,尽管中国劳动

力供给绝对规模已转为下降,但当前及今后一段时期内,实现充分就业、努力减少失业仍是劳动力市场政策的重要出发点,也是提高人力资源利用效率的必然要求。

当前,中国就业形势较为严峻。2023年5月城镇调查失业率为5.2%,虽比此前月份有所下降,但仍处于高位,特别是16~24岁年轻劳动力群体的失业率高达20.8%。按照往年城镇调查失业率月度数据的周期性特征,青年群体失业率的峰值通常会出现在7、8月份。由此推断,年轻劳动力的失业率可能包含周期性因素以外的失业风险。此外,城镇外来人口调查失业率持续高于本地户籍人口和城镇总体水平。2023年5月城镇外来人口调查失业率为5.4%,而本地户籍人口和城镇总体调查失业率分别为5.1%和5.2%。考虑到青年群体通常是新进入劳动力市场的人群,外来人口的就业具有较强的流动性,这两个群体失业率上升在一定程度上反映了新增就业机会缺乏。究其原因,当劳动力市场就业机会减少时,通常首先减少对新增劳动力的雇佣,然后再裁减已雇佣的劳动力。因此,提高人力资源利用效率就要不断增加就业机会、努力减少失业,重点要放在促进青年群体和外来人口就业,这更加有赖于经济增长所带动的新增就业机会。

从不同时期城镇就业增量的来源构成来看(如表所示),改革开放初期国有和城镇集体企业是城镇就业增量的主要贡献者,但从20世纪90年代中期开始,二者对城镇就业增量的贡献转为负,而外资、其他经济类型、私营个体成为城镇就业增量的主要贡献者。其中,私营个体对城镇就业增量的贡献从20世纪90年代后期开始成为城镇就业增量最主要的贡献者。2015~2020年,城镇新增就业构成中私营个体的贡献份额高达

表 城镇就业增量的来源构成

	城镇就业增量		城镇就业增量构成(%)				
	数量(万人)	增长率(%)	国有	城镇集体	外资	其他	私营个体
1975~1980年	2303	28.01	69.17	28.35	0.00		2.48
1980~1985年	2283	21.69	42.53	39.38	0.26	1.66	16.16
1985~1990年	4233	33.05	32.03	5.32	1.42	1.37	59.86
1990~1995年	1999	11.73	45.77	-20.11	22.36	13.71	38.27
1995~2000年	4111	21.59	-76.84	-40.09	3.14	23.62	190.17
2000~2005年	5238	22.63	-30.81	-13.15	11.51	25.60	106.85
2005~2010年	6298	22.18	0.44	-3.38	9.18	18.21	75.55
2010~2015年	5723	16.50	-5.38	-2.03	16.90	78.11	12.41
2015~2020年	5861	14.50	-11.00	-3.58	-7.08	2.97	118.70

注:城镇就业增量根据《中国统计年鉴》相应年份的城镇就业人员数相减得到,每个时期的就业增长率为相应前后两个年份城镇就业人员数的差额除以前一年份的城镇就业人员数。“外资”中包括港澳台资;“其他”包括股份合作单位、联营单位、有限责任公司、股份有限公司等,私营个体就业人数根据城镇就业人员数与单位就业人员数相减得到。若以 $e_{i,t}$ 表示第 i 种所有制在第 t 年的就业数量, E_t 表示第 t 年的城镇就业数量,则第 i 种所有制的就业增量贡献为 $\frac{e_{i,t}-e_{i,t-1}}{E_t-E_{t-1}} \times 100\%$ 。

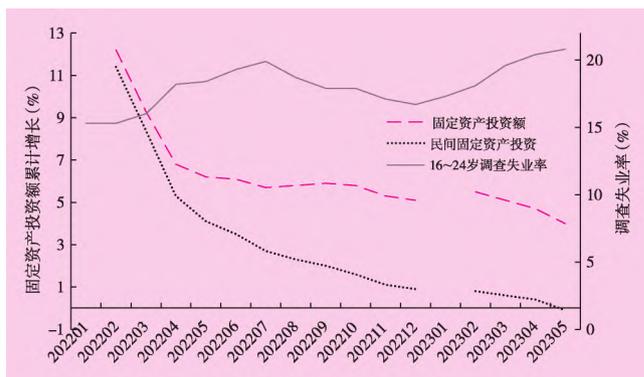


图 固定资产投资与青年失业率状况
数据来源:国家统计局。

118.7%。然而,近年来,民间投资增长率明显下降。2022年以来的月度数据显示(见图),全社会固定资产投资下滑,民间固定资产投资增长率下滑趋势尤为明显;这一时期16~24岁劳动力的调查失业率居高不下。因此,全面深化改革,提振市场信心,稳定民间投资和民营企业预期,为培育和发展多元化市场主体提供良好的经营环境,是

增强经济增长内生潜力、扩大就业规模、提高人力资源利用效率的重要基础。

提高人力资源利用效率,需要努力创造以增长为基础的就业机会。充分就业是宏观经济政策的重要目标,为了避免失业问题造成过大的社会压力,各国政府通常会采取措施干预劳动力市场。常见的干预措施包括,通过宽松的财政货币政策激励企业增加劳动力雇佣,采取一些直接限制企业解雇行为的做法,或者由政府出面提供一些公共性就业岗位。在经济下行时期,政府干预所形成的保障性就业机会能够直接增加就业,缓解就业压力,加速宏观经济修复过程。然而,从长期来看,这种做法也可能对提高经济效率产生不利影响。政府强制介入就业机会分配有可能成为后续经济结构调整的原因。从长远来看,提高人力资源利用效率,应当立足于增长型就业,而不是过度依赖保障性就业。同时应当注意,由结构性原因、预期走弱等因素导致的就业问题可能难以通过反周期的需求扩张政策来解决,扩张性的财政货币政策能否顺利实施并获得预期成效,还取决于政府的财政能力、财政支出总体压力、居民对货币政策的预期与反应,以及微观主体的市场预期和决策模式等因素。改革开放过程中,中国曾出现过比较严峻的就业问题,归纳起来,相应问题大多是通过经济增长带动新增就业机会逐步消解的。在新发展阶段,需要坚持以增长带动就业的基本取向。坚持对外开放,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,深入实施推进科技引领、创新驱动的高质量发展;全面推进乡村振兴等,这些战略部署是创造增长型就业机会的重要源泉。

三、提高人力资源利用效率,需要充分发挥市场机制的决定性作用

党的十八届三中全会指出,要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。这是中国改革开放以来的重要经验总结。未来仍需要进一步完善市场规则,以制度化、规范化的市场机制建设重塑市场预期、重振投资信心。人力资源是最重要的生产要素,完善市场

机制在人力资源配置中的决定性作用,是提高人力资源利用效率的基本制度保障。

加快建设全国统一大市场。统一大市场要求消除生产要素和商品服务在城乡及地区之间的流通障碍,实现跨城乡、跨区域和跨行业的自由流通。人力资源也必须通过统一大市场配置到效率最高的地方,从而改善配置效率。中国经济发展的实践表明,市场化改革过程中,市场对劳动力资源重新配置提高了人力资源利用效率,是推动经济增长、提高全要素生产率的重要途径。未来要提高人力资源利用效率,宏观制度框架仍要基于深化市场化改革,加快建设全国统一大市场,完善商品及要素市场的竞争机制;努力消除劳动力市场的各种制度性分割和歧视现象,推动完善普遍、公平可及的公共服务体系。充分发挥市场机制对资源配置的决定性作用,要求政府监管以稳定的、规则化的政策措施维护竞争性的市场秩序,避免以随意、突发的临时性调控措施破坏市场主体的稳定预期、加剧市场风险。

提高劳动力市场的匹配效率。当前,中国劳动力市场上总量矛盾有所缓解,结构矛盾更为突出。“招工难”与“求职难”并存的现象表明,劳动力市场上存在较为严重的结构性矛盾,提高劳动力市场匹配效率是解决相应矛盾的重要途径。提高劳动力市场的匹配效率,既可以提高人力资源利用效率,促进人力资源的有效配置,也有助于缓解劳动力市场的结构性矛盾,提升就业质量和就业稳定性。党和政府的重要文件中多次强调要“健全就业公共服务体系”,凸显了相应服务体系对提高劳动力市场匹配效率的重要性。在中国经济转型过程中,就业中介组织的发展对于缓解劳动力市场的供求矛盾起了重要作用。在经济增速下滑的情形下,就业中介组织要充分利用互联网技术、大数据分析等技术进步成果,为劳动力供求双方提供更为精准有效的匹配信息;同时,通过规范引导就业中介渠道的多元化发展,以竞争机制提高不同类型就业中介组织,特别是公共就业服务机构的运行效率。公共就业服务机构是政府推动就业优先政策的工具之一,应充分发挥其对就业弱势人群的兜底作用。

积极探索应对人口结构变化和适应技术进步的微观机制。老龄化、少子化是中国人口结构变动的新常态,新一轮技术进步将对劳动力需求规模和结构产生持续影响,这两者分别从供给侧和需求侧影响人力资源的利用效率。要平滑人口结构变动和技术进步对劳动力市场的冲击,仅仅依靠强制性的政策约束可能难以奏效。基于劳动力市场供求态势变化,引导用人单位提高就业质量,增强劳动供给激励;同时,鼓励企业等用人单位以多种形式参与、多种渠道开展技能培训,使其更好地适应技术进步对就业的“创造性破坏”,提高劳动力技能水平,增加有效劳动供给,形成人力资源有效供给不断增长的微观机制。

(作者工作单位:中国人民大学劳动人事学院 共同富裕研究院)

完善养老保障与服务体系 积极应对人口老龄化

林 宝

二十届中央财经委员会第一次会议指出：“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。”人口老龄化是当前中国人口结构变动的主要特征，是实现人口高质量发展需要关注的重点领域。人口老龄化将成为中国未来社会经济发展的重要影响因素，积极应对人口老龄化是实现中国式现代化的必然要求。因此，二十届中央财经委员会第一次会议特别强调，“要实施积极应对人口老龄化国家战略，推进基本养老服务体系建设，大力发展银发经济，加快发展多层次、多支柱养老保险体系，努力实现老有所养、老有所为、老有所乐。”

一、积极应对人口老龄化是实现中国式现代化的必然要求

党的二十大报告指出，中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化，是物质文明和精神文明相协调的现代化，人与自然和谐共生的现代化，是走和平发展道路的现代化。这五大特征决定了中国现代化进程的独特性，是中国式现代化区别于其他现代化的重要标志。中国快速的人口老龄化进程将对中国式现代化的五大特征产生深远影响，实现中国式现代化必须积极应对人口老龄化。

积极应对人口老龄化是实现人口规模巨大的现代化的基本前提。在人口规模巨大和快速老龄化双重因素的影响下，中国式现代化也是老年人口规模巨大的现代化。根据联合国《世界人口展望 2022》的预测结果，中国 60 岁及以上老年人口将在 2033 年左右超过 4 亿人，2054 年左右达到约 5.2 亿人的高峰；65 岁及以上老年人口将在 2034 年左右超过 3 亿人，2057 年左右达到约 4.3 亿人的规模^①。面对如此规模巨大的老年人口，如何利用好老年人力资源为现代化服务？如何做好社会制度安排让老年人分享社会发展成果？如何建立完善的社会服务体系满足老年人不断增长的美好生活需要？这些都是中国现代化进程中需要回答和解决的问题。只有积极应对人口老龄化，优化制度安排，充分利用积极因素，及时、科学、综合地应对人口老龄化的各种不利影响，将人口规模巨大

^① <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.

转变为社会经济发展的源泉和动力,确保中国现代化进程平稳可持续,才能真正实现人口规模巨大的现代化。

积极应对人口老龄化是实现全体人民共同富裕的现代化的基本要求。共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征。人口老龄化对共同富裕的重要影响体现在两方面:一是人口老龄化通过生产和消费等途径从供给侧和需求侧对经济增长产生重要影响,二是人口老龄化通过改变不同人群的结构关系对财富的分配过程和结果产生影响。因此,要实现全体人民共同富裕,必须积极应对人口老龄化。要以实现高质量发展为目标,推动经济转型升级和发展方式转变,以适应人口形势的变化;要根据人口老龄化形势,不断改革完善社会保障制度,优化收入分配格局,妥善处理代际、地区及群体间收入差距,推动全体人民共同富裕。

积极应对人口老龄化是实现物质文明和精神文明相协调的现代化的必然选择。人口老龄化是物质文明和精神文明的重要影响因素。人口老龄化对经济增长和财富创造的影响,实质上就是对物质文明的影响。人口老龄化通过改变人口结构和社会结构,使社会成员的精神需求发生结构性变化,同时,还将改变精神文化服务供给的人员结构、素质等,从而对精神文明建设产生影响。由于人口老龄化对物质文明建设和精神文明建设的影响并不均衡,因而会影响精神文明和物质文明的协调性。因此,积极应对人口老龄化,应当建立合理的体制机制,确保物质文明建设不断取得新的进展,使精神文明建设与物质文明建设相适应,推动物质文明和精神文明协调发展。

积极应对人口老龄化是实现人与自然和谐共生的现代化的内在要求。人口老龄化将改变人类生产生活方式,从而影响人与生态环境的关系,进而对人与自然的共生关系产生影响。在人口老龄化背景下,必须提高效率,包括资源环境的利用效率,以更少的投入满足社会需要。当社会生产生活方式适应这一要求时,以往粗放式的发展必然被高质量发展所取代,这从根本上有利于改善人与自然的共生关系。因此,积极应对人口老龄化,需要通过改革推动发展方式和社会生活方式转变,建立与人口老龄化形势相适应的资源节约型、环境友好型发展模式 and 生活方式,实现人与自然和谐共生的现代化。

积极应对人口老龄化是实现走和平发展道路的现代化的重要保障。在当前日益复杂的国际形势下,坚持走和平发展道路,从根本上取决于中国能否保持长治久安和强大综合国力。人口老龄化作为中国当前人口发展的主要趋势,可通过影响经济、社会、科技、军事等方面对综合国力产生直接影响,进而影响走和平发展道路的能力和条件;也可能通过民生问题影响社会稳定。因此,只有积极应对人口老龄化,利用各种积极因素,努力克服人口老龄化的不利影响,在保持长治久安的基础上不断增强综合国力,才能保障中国的和平发展道路行稳致远。

二、完善养老保障和服务体系是积极应对人口老龄化的重要内容

中共中央、国务院印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》中明确指出,人口老龄化对经济运行全领域、社会建设各环节、社会文化多方面乃至国家综合实力和国际竞争力都具有深远影响。因此,积极应对人口老龄化也要从经济、社会、文化等多方面着手。其中,完善养老保障和服务体系是积极应对人口老龄化的重要内容。改革开放以来,特别是党的十八大以来,随着人口老龄化发展,中国完善养老保障和服务体系的步伐不断加快,取得了积极进展。但是,与以人口高质量发展支撑中国式现代化的要求相比,仍然存在一些有待改进的问题。

在养老保障方面,按照健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系的目标,主要取得了以下进展。一是实现了基本养老保险的制度全覆盖。在前期试点的基础上,2014年在全国范围内建成统一的城乡居民基本养老保险制度,2015年实现了机关事业单位工作人员养老保险制度与城镇职工基本养老保险制度并轨,由此形成了分别面向城镇职工和城乡居民的两个基本养老保险制度。二是多层次、多支柱的养老保险体系框架基本成型。通过建立职业年金制度、完善企业年金制度,形成了第二层次的养老金;通过实施个人税收递延型商业养老保险试点、出台个人养老金制度,形成了第三层次的养老金。三是完善了制度设计和运行。通过实施降低缴费率、改变待遇调整机制、调整个人账户记账利率等参数改革措施,从建立中央调剂金制度到基本养老保险全国统筹,增强了抗风险能力。不过,目前养老保障方面仍然存在一些有待解决的问题:基本养老保险的制度设计仍然有待完善;两个基本养老保险制度的衔接机制有待改进;企业年金发展缓慢,覆盖率较低;个人养老金吸引力不足。

在养老服务体系建设方面,根据推进养老事业和养老产业协同发展的要求已出台一系列政策措施,取得了积极进展。一是基本养老服务体系建设不断推进。中央文件已明确了主要任务、基本原则、重点工作和组织保障等,公布了国家基本养老服务清单。二是养老服务发展的政策体系基本成型。党的十八大以来出台了一系列养老服务相关政策,养老服务政策体系逐渐完善。政策支持涉及养老服务全流程各环节、各种养老服务类型和服务属性,涵盖财税、土地、投融资、人才支持等政策手段,为推动养老服务高质量发展提供了必要的政策支撑。三是养老服务供给能力明显改善。截至2021年末,全国共有各类养老服务机构和设施35.8万个,养老服务床位815.9万张。31个省(自治区、直辖市)设市城市新建居住区配建养老服务设施达标率为62%,比上年提高约16个百分点^①。同时,目前的养老服务体系建设仍存在问题:居家社区机构相协调、医养

^① 2021年度国家老龄事业发展公报,见 https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/26/content_5721786.htm。

康养相结合的局面尚未形成,养老服务供给总量不足和结构失衡的问题仍然比较突出;长期护理保险制度尚处于试点阶段,未能对基本养老服务体系的建设提供强有力的支撑。

三、完善养老保障和服务体系的对策建议

(一) 完善养老保障体系的对策建议

第一,进一步整合基本养老保险制度,引入与缴费无关的零支柱养老金,完善多层次、多支柱养老金体系。建议在当前多层次、多支柱养老金体系的第一支柱下增加一个与缴费无关的零支柱,改革后的养老金体系有四个层次。首先是普惠性、非缴费的第一层次,建议将城乡居民养老保险社会统筹部分改为公民养老金,并扩展至全体老年公民,适当提高标准,形成覆盖全民的普惠性和兜底性的第一层次养老金;其次是与缴费相关联的第二层次,目前城镇职工基本养老保险制度中的社会统筹和个人缴费、城乡居民基本养老保险制度中的个人缴费均属于这一类;再次是由单位补充养老保险组成的第三层次,即当前的企业年金和职业年金;最后是由个人养老储蓄和保险构成的第四层次,当前的税延型养老保险和个人养老金属于这一层次。改革以后,养老金体系的制度框架由“2+1”(两个基本制度、一个衔接机制)变成“1×4”(一个制度、四个层次)。

第二,进一步完善基本养老保险缴费、待遇确定和调整机制,增加制度公平性和财务可持续性。在缴费方面,适当提高城镇职工基本养老保险缴费基数上限,增加高收入者对制度的贡献,适当增加城乡居民基本养老保险个人缴费档次。在待遇确定和调整方面,确定最高养老金和最低养老金待遇水平,适当缩小养老金收入差距;在待遇确定和调整机制中引入人口老龄化因素,确保待遇计算参数(如计发月数等)反映当期人口老龄化状况;将城镇职工基本养老保险待遇与全国社会平均工资、参保者终身缴费贡献挂钩;将城乡居民养老金待遇水平与农村居民消费水平、可支配收入或是城镇职工养老金待遇水平挂钩,实行动态调整。

第三,进一步完善企业年金制度和个人养老金制度,使多层次、多支柱养老金体系更为平衡。降低企业年金加入门槛,为企业提供正向激励,允许企业部分职工参与年金计划;加大税收优惠力度,提高企业年金免税的缴费比例,在年金待遇领取时给予适当的税收优惠。提高个人养老金缴费上限,通过税收优惠和提高未来预期替代率,增加对高收入人群的吸引力;对低收入人员参加个人养老金提供补贴。

(二) 完善养老服务体系的对策建议

第一,积极推进基本养老服务体系的建设。基本养老服务体系已经成为当前养老服务体系建设的重点。根据中央文件精神,推进基本养老服务体系建设要重点抓好几项工作。一是要推动各地区尽快在国家养老服务清单的基础上制订本地区的清单;二是要加强基本养老服务供给能力建设,加大对基本养老服务的保障力度,增加资金投入,尽快

弥补基本养老服务供给中存在的服务设施、人员和经费等方面的短板,尤其要加强农村地区基本养老服务能力建设;三是加快长期护理保险制度建设,为基本养老服务体系建设提供保障。把长期护理保险制度作为基本养老服务体系建设重中之重,尽快总结试点经验,出台全国性、城乡统一的制度;四是要加强基本养老服务建设评估,对各地区基本养老服务体系建设进展、效果等定期开展评估,督促各地区完成建设目标和任务。

第二,推动居家社区机构养老服务协调发展。首先要支持家庭发展,继续发挥家庭养老的基础性作用。通过开展家庭培训计划,培养家庭成员所需的照料、交流等能力;积极探索子女照料卧床老年父母的支持政策,在假期和用工制度方面予以调整和照顾;提高对纯老人家庭的支持力度。其次,大力推动社区养老服务能力建设。积极推进社区养老服务机构和设施的规范化建设,为社区养老服务提供基本条件;加大对社区养老服务业的支持力度,在税费优惠、补贴支持等方面向社区养老服务业倾斜。最后,推动养老机构多层次发展。继续推动公益性养老机构向护理型转型,发挥服务兜底功能;鼓励营利性养老机构多层次发展,满足老年人多层次需要。

第三,加快医养康养结合。一方面,要加强医养康养资源建设,推动医养康养资源衔接、整合。根据各地区实际情况补足设施和条件不足,改善医养康养的基本条件。建立基层卫生机构和养老机构的衔接机制,实现医疗卫生和养老服务的有机结合。以乡镇或县区为单元,依托医疗卫生机构、养老机构、服务性企业等建立医养康养联合体。另一方面,进一步推进医疗卫生体系改革,加强基层卫生机构健康管理职能。尽快推动基层医疗卫生机构职能转变和能力建设,在继续推进医养结合解决老年人就医难问题的基础上,重点加强健康变化过程前后两端的能力建设,前端聚焦健康教育和预防保健,后端聚焦长期护理和安宁疗护。

第四,大力发展银发经济。银发经济的范畴比养老服务更为丰富,但养老服务是银发经济的核心内容。大力发展银发经济可以更好利用市场机制来增加养老服务供给和产品供给。首先,要出台银发经济发展总体规划或指导意见,对银发经济发展进行系统部署。确立一批重点领域和重点工程,明确在土地供应、税费减免、金融服务等方面提供系列支持措施,系统推进银发经济发展。其次,积极推进适老化改造和银发用品制造强国建设,突破供给侧制约。加大科研技术投入,以创新引领银发用品制造业发展;实施积极的产业扶持政策,扶持相关企业发展;利用政府采购拉动产业发展,培育银发用品市场。最后,加大市场监管力度,优化银发消费市场环境。

(作者工作单位:中国社会科学院人口与劳动经济研究所)

(责任编辑:牛建林)