

# “精雕细琢” 做好人口高质量发展大文章

## ——全国政协人口资源环境委员会专题调研综述

本报见习记者 方慧 本报记者 吕巍

2023年5月,习近平总书记在二十届中央财经委员会第一次会议上强调“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。”

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视人口问题,习近平总书记围绕人口发展作出一系列科学判断,发表一系列重要论述,为全面认识、正确看待我国人口发展新形势,做好新时代人口工作指明了方向,提供了遵循。

如何更加准确理解、全面把握习近平总书记关于人口高质量发展的重要论述,更好地开展人口工作?中共中央、国务院出台的相关规划政策意见,哪些贯彻落实得比较好,哪些在推进落实中有待进一步完善?

如何进一步提升人口综合素质,从而更好地促进人口高质量发展?

怎样才能积极应对人口老龄化,更好地布局养老服务事业?

围绕“国之大者”、民之关切,全国政协将“坚持以人口高质量发展支撑中国式现代化”作为今年重点协商议题,召开专题协商会议,为人口高质量发展贡献政协智慧与力量。

为筹备好这次会议,全国政协人口资源环境委员会组织专题调研组“兵分两路”,全力做好人口高质量发展大文章。1月11日至14日,全国政协副主席沈跃跃率专题调研组围绕“推动人口高质量发展”赴广西壮族自治区开展专题调研。

1月16日至20日,全国政协副主席、民盟中央常务副主席王光谦率专题调研组围绕“推动实现老有所养、老有所为、老有所乐”赴吉林省进行调研。

在南宁、河池和吉林、延边等市(州),调研组深入走访当地农村、社区居委会、医院、养老机构、托育机构等,针对出生人口缺陷防治、科学育儿服务、青少年健康、老年健康、养老服务等问题开展全面深入的调研。

### ■ 扎实开展调研 摸清实情

调研期间,调研组全面了解当地在学习贯彻习近平总书记关于人口高质量发展重要论述的情况,全面掌握地方在促进人口高质量发展方面的工作进展、典型做法和取得的成效,充分发扬协商民主精神,坚持实事求是,坚持问题导向,紧密联系实际,为进一步推动人口高质量发展出实招、出实策。

全国政协常委、人口资源环境委员会副主任潘立刚表示,在出发之前,调研组已开展了全面细致的调研准备工作:认真学习习近平总书记关于人口高质量发展的重要论述,了解党中央、国务院相关决策部署;邀请国家发展和改革委员会、教育部、国家卫生健康委等相关部门参加座谈会,交流讨论相关工作进展、经验做法、问题困难和政策建议;邀请有关委员、专家学者就调研关注的重点难点问题座谈交流。

两场调研、九天行程,调研组奔赴二十多个调研地点,采取随机走访的方式,与相关机构工作人员、村镇农户深入沟通交流,听真话、摸实情,并召开调研座谈会,搭建沟通平台,与当地政府部门、相关机构、基层代表面对面互动交流,认真听取各方意见建议,深入分析总结调研情况。委员们强化责任担当,积极履职尽责,深入调研一线,与群众促膝谈心、谈话交流,不断深挖拓展,力求摸清实情,掌握全面情况,从而提出精准、务实、高效的对策和建议。

经过深入调研,调研组了解到,广西壮族自治区、吉林省认真贯彻落实习近平总书记关于人口高质量发展的重要论述和指示精神,强化规划引领,推动政策措施落实。据了解,吉林省积极推进老年人再就业,致力于实现老有所为、老有所用,其中机关、事业单位高层次人才退休返聘500余人,企业退休再就业2.3万人。调研组认为,积极开展老年人再就业,是吉林省推进养老服务工作的一个亮点。

广西壮族自治区构建完善老年健康服务体系,持续健全完善生育支持政策体系,三孩生育政策成效明显,人口健康素质持续改善,全区出生缺陷综合防治工作深入推进、成效显著,人口自然增长率持续高于全国平均水平。在全国政协常委、农工党中央专职副主委王路看来,广西全区在提升人口健康素质方面做了很多工作,生育支持政策措施效果进一步显现,生育友好社会氛围加速形成。

“医养结合,是广西在开展人口工作上做的有益创新,让医疗卫生机构来做一些托育工作,在照料婴幼儿的同时也能实现对治疗与监护,从而更有效地实现人口健康。”全国政协委员、国家卫生健康委员会副主任于学军认为,广西对全区的养老机构采购投保责任险来有效化解养老机

构的运营风险,是为民利民的一大良策。

### ■ 围绕重点任务 精准发力

随着经济社会发展和人口年龄结构变化,我国总体上已由人口增量发展转向减量发展阶段,人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化等明显的趋势性特征。

针对这一新的人口形势,二十届中央财经委员会第一次会议强调了深化教育卫生事业改革创新,全面提高人口综合素质;建立健全生育支持政策体系,促进人口长期均衡发展;加强人力资源开发利用,提高人力资源利用效率;实施积极应对人口老龄化国家战略,努力实现老有所养、老有所为、老有所乐;更好统筹人口与经济社会、资源环境的关系,维护人口安全等重点任务。

调研组表示,要针对新的人口形势,围绕党中央决策部署落地落实,推动党中央决策部署落地落实。“自治区教育厅认真落实‘五育并举’要求,大力改革体育教学,义务教育学校每周的体育课时比国家规定课时多出一学时;联合建设‘省域统筹+一站式’12355青少年服务平台,形成区市联动服务架构,大力促进学生身心健康、全面发展。”广西壮族自治区教育厅相关负责人向调研组介绍自治区在提高人口综合素质方面开展的一些改革创新。

在全面提升人口健康素质方面,广西医学科学院也下沉做了很多工作。作为广西壮族自治区的医疗中心,广西医学科学院致力于构建主动健康服务体系,努力打造广西“主动健康样板”,将主动健康理念融入孕前、孕中、孕后三级防治体系;将主动健康融入慢病防治工作,发挥慢病防治优势;以促进“医防融合”为导向,提升“一老一少”重点人群健康素质。

“谢谢你们这些北京的客人来看我,我在这里住着有人照顾,定期进行体检,吃喝住都有人管,儿女有时间就会来看看我,各方面都挺好的。”一位入住南宁市五象养老服务中心的奶奶与调研组唠起了家常。据了解,五象养老服务中心在2019年被列为国家城企联动普惠养老试点单位,共设置了2000张养老床位,其中有200张床位是用于政府兜底保障特困老人。

以老年人多层次、多样化养老服务需求为出发点和落脚点,吉林省在推动养老服务事业上同样进行了有效探索。按照“如厕洗澡安全、室内行走便利、居家环境改善、智能监测跟进、康复辅具适配”的功能要求,为困难老年人家庭提供适老化改造及上门服务。除此之外,在为全体老年人建立电子档案基础上,重点对独居、空巢、留守、特困、高龄、失能、重残和计划生育特殊家庭8类老年人



调研组在广西壮族自治区南宁市第四人民医院托育园调研医养结合、科学育儿、托育服务等情况。



调研组在吉林省延吉市新兴街道民生社区看望社区老人。

开展入户关爱探访。

吉林省民政厅向调研组提供的一组数据显示,全省已建成各类养老机构1558家,总床位超过14.45万张,护理床位8.31万张,全省建成综合嵌入式社区居家养老服务中心156个,建成社区老年食堂549个,累计服务老年人564万人次。这些数据是吉林省在积极应对人口老龄化国家战略,努力实现老有所养、老有所为、老有所乐方面的生动实践。从全生命周期开展人口工作,促进人口高质量发展是一项复杂的事,其中包含了许多方面。广西壮族自治区和吉林省在提高人口综合素质,促进人口高质量发展方面取得了一些成绩,值得推广的好经验和好做法,也存在一些带有普遍性的问题。

调研组在河池市人民政府关于促进人口高质量发展工作情况介绍中,捕捉到这样一组数据:全市老年人中选择居家养老约占90%,社区养老约占7%,机构养老约占3%。“为什么老年群体普遍选择居家养老?为何养老机构并没有成为老年人养老的第一选择?”委员们问道。

“一方面是因为养老机构受运营成本影响,收费标准偏高,导致一些老年人不能承担起入住养老机构的经济负担;另一方面,由于传统文化根深蒂固,入住养老院被认为是家庭‘嫌弃和抛弃’。”当地相关部门负责人如是说。

此外,“人口发展不均衡,生育率水平较低”“人口综合素质有待进一步提高”“城乡养老服务不平衡、不充分”“养老服务市场活力尚未充分激发”等问题,也是广西壮族自洽区、吉林省两地在促进人口高质量发展过程中需要持续关注和妥善解决的重点问题。

### ■ 发挥主体作用 履职尽责

针对人口高质量发展过程中存在的问题,有什么好对策和金点子?怎样才能更好地开展人口工作为中国式现代化提供强力支撑?调研组认为,人口发展是长周期事件,人口变量是慢变量,面对当下的人口增长形势,优化人口结构、提升生育率,保持适度生育水平还需要下足功夫。

“虽然在国家层面及部分省份相继出台了一些鼓励、扶持政策,但在

劳动市场竞争激烈、生育成本单位化的情况下,全面三孩政策及产假制度的实施,将使生育对就业机会本就不平等的妇女参与就业竞争的影响越来越大。”在河池市调研期间,广西壮族自治区全国政协委员欧彦伶的一番发言,让保障育龄妇女生育政策下的就业问题和普惠托育问题成为讨论热点。欧彦伶曾在全国政协十四届一次会议期间提交了一件《关于探索破解育龄妇女生育政策下就业难问题的提案》,建议探索建立灵活就业的生育哺乳假(生育后一年内)人性化工作机制,切实保障女性职工的“就业权”和“生育权”。提案得到国务院妇女儿童工作委员会办公室的答复。

“除了要扩大生育保险范围,给予生育津贴,减少生育压力之外,还要建立一种婴幼儿照顾补贴机制,以合理的激励措施来调动家庭成员参与照料孩子的积极性。”全国政协委员、中国人口与发展研究中心主任贺丹认为,设立婴幼儿照顾补贴机制,吸引家庭成员参加科学育儿的培训,不仅可有效减轻家庭育儿的压力,对其自身而言也是一种个人工作技能的习得,有益于劳动力资源的充分高效利用。

“发挥家庭内部成员的代际支持作用,肯定家庭内部的照料劳动,调动老年人在隔代照料中的积极性,承认他们的经济价值,进一步减少隔代养育产生的冲突。”中国人口与发展研究中心副研究员史毅表示,隔代养育产生的冲突是导致很多家庭不愿意再生育的原因之一,减少隔代养育产生的冲突,不仅能够有效解决孩子由谁来照料的问题,也对提升生育率具有一定的积极作用。

同时,史毅也表示,要加强对未婚青少年生殖健康教育、避孕知识普及和流产后的关爱服务,从生命健康的角度减少人工流产。

“构建生育友好的文化氛围,加强对传统生育文化的宣传和引导,促使年轻群体正确看待生育责任和义务。”国家卫生健康委员会人口家庭司副司长杨金瑞补充说道。以人口高质量发展支撑中国式现代化,需要全面贯彻实施积极应对人口老龄化战略部署。2024年1月,国务院办公厅发布《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》,指出要优化老年健康服务。

全国政协委员、北京大学第一医院老年内科主任刘梅林表示,积极应对人口老龄化应该做好医疗资源的统筹,实现医疗资源全链条管理,减少不必要的老年群体医疗资源的浪费。除此之外,健康理念在全社会的普及推广也是积极应对人口老龄化的一大举措,要加强正面的健康科普的引导,为老年人传授基本的康养知识和必备的急救技巧,在关键时刻能够发挥大作用。

打造技术水平过硬的养老护理专业技能人才,是积极应对人口老龄化的必要举措。调研组了解到,吉林省鼓励民办职业技能培训机构开展养老护理工种培训,针对重点群体开展养老护理职业技能培训,落实职业技能培训补贴政策,2023年已实现全市养老护理员职业技能培训2590人次,为开展养老服务打下坚实基础。

调研组认为,吉林省着手组织开展家政从业人员技能等级认定工作,着力推进家政劳务品牌建设,在增强养老护理员、家政服务员等家政劳务工作者的职业荣誉感与认同感的同时,也逐步规范家政从业者的就业环境与市场氛围。“河池市吃苦耐劳,在家政市场上很受欢迎,走出基本都能找到对口的工作。”开办在河池市宜州区的娘子军家政服务有限公司的老板娘自豪地对调研组说,这里的养老护理员们用“责任心、爱心、耐心”诠释出干好这份工作的要诀。

打造养老服务新样板,为人口高质量发展注入新的动能。“积极推广智慧养老服务,精准对接老年人的各类生活需求;大力发展‘定制化’养老服务,为老年人量身定制菜单式养老服务,满足老年人个性化需求;持续推动社会化养老产业发展,扩大养老服务产品供给,创新和丰富康养结合、医养结合等养老服务新模式、新业态。”结合广西壮族自治区和吉林省的老龄化人口形势、养老服务事业情况,调研组提出了针对性的建议。

九天的行程中,调研组的足迹从城市到农村,见证了写着“虽非骨肉,依然父母心”的乡镇福利院,坐落在山村的淳朴农户,返乡创业实现自我价值的家政公司老板娘,一幕幕温暖的面画,一张张鲜活生动的面孔,使调研组成员对实现我国人口高质量发展充满信心,任务有多艰巨,都会坚持不懈、久久为功、持续努力,为写好人口高质量发展大文章贡献政协力量。

### 委员观点:

## 构建积极生育保障体系 促进人口高质量发展

贺丹

人口发展是关系中华民族伟大复兴的大事,加强生育支持是促进人口高质量发展的重要举措。2022年,我国总和生育率仅为1.07,低于同期日本的1.26,略高于韩国的0.78,是目前世界上人口过亿国家中的最低水平,少子化已经成为我国经济社会发展必须面对的新常态。积极应对少子化的经济社会影响,是人口高质量发展的重要任务。

### 一、积极社会政策概念的提出及其现实价值

近20年来,各国社会政策的“积极化”转向较为明显,社会政策不再被视为一种社会负担或压力,而被视为是一种新的生产要素,通过投资于人来提高竞争力,推动更好的经济和就业增长,成为发达国家的共识。社会政策不仅仅提供基本兜底的公民福祉,更应关注通过有效的财政支出激发劳动力市场活力,在改善弱势群体生活条件的同时对社会产生整体性回报。在应对全球化、数字化、国际竞争等形势挑战的过程中,积极的社会政策强调,公共财政不仅要确保个人免受突发事件影响,更要重视投资于个体和家庭能力提升,并在更加广泛的社会保障体系中充分发挥个人、企业和社会组织的重要作用。积极社会政策的理念为我们重新认识生育支持政策的价值和功能带来了新的视角:生育支持不仅仅是消耗性的社会福利或社会负担,更是发展性的人力资本和社会投资。

### 二、生育支持政策体系面临的现实问题与挑战

自党中央、国务院《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》发布以来,我国提出了建立健全生育支持政策体系的目标。各地生育支持政策的内容涉及经济、时间、服务、文化等多个领域,政策支持的范围涵盖了婚嫁、生育、养育、教育等问题,得到了受益群体的热烈欢迎。但是与群众的需求相比,仍然存在一定的差距。首先是生育支持政策还没有全面落实。普惠托育服务体系还不健全,生殖健康服务的新需求未得到充分满足,农村地区困境儿童、留守儿童早期发展面临挑战等。同时,各级财政投入水平低、生育支持服务对家庭生育育功能的替代性不足。在低生育水平社会,需要采取相对积极的公共财政政策,同时运用法律、制度、政策等手段综合施策,推动形成家庭、用人单位、政府部门生育责任共担机制。

### 三、以积极生育保障理念应对少子化挑战

制定和完善生育保障基本制度,要在实现家庭生育支持的同时,确保经济发展、教育强国、就业优先等国家战略的战略协同。首先,积极生育保障不是让女性回家,而是落实就业优先国家战略、稳定女性劳动参与率。以促进家庭生育与职业发展为目标,通过劳动相关的福利投入带来更有效的劳动参与,增加家庭收入,稳定家庭发展预期。其次,积极生育保障是以提高人口质量为核心目标的主动公共投资。通过提高出生人口素质、减轻“三育”成本,促进人的全面发展,塑造现代化人力资源。三是积极生育保障是促进家庭生育价值正向外部性的补偿。尊重家庭育儿的经济社会价值,将家务劳动和照料行为的外部经济效果内在化,对婴幼儿照护人员给予劳动补贴。

基于积极生育保障理念,生育保障体系应包含生育支持政策体系、生育保障基本制度、婚育服务支撑体系三方面内容:第一,通过生育支持政策体系全方位干预生育影响因素,从降低居住成本、减轻教育焦虑、减轻医疗负担、促进女性就业、保障假期待遇、倡导婚育新风等维度对影响生育育的主要因素进行重点干预。第二,建立生育保障基本制度。推进生育保险覆盖灵活就业和城乡居民,实施城乡基本均衡、鼓励代际支持、引入育儿培训的婴幼儿照护补贴制度,实施生殖健康促进行动等。同时,以稳定的财政投入支持服务体系的发育和完善。第三,通过覆盖全生命周期的婚育服务支撑体系减轻生育焦虑和压力。提供生殖健康教育、婚恋服务、母婴保健、普惠托育、家庭观念养成等全程支持。积极生育保障制度不仅是发挥保护性作用,而是以社会投资、社会参与和积极干预的方式全面提升社会成员抵御风险和促进家庭发展的能力。

(作者系全国政协委员、中国人口与发展研究中心主任)