

编者按

习近平总书记指出，我国有14亿多人口，人口问题始终是一个全局性、长期性、战略性问题，事关中华民族的伟大复兴。当前，人类正经历百年未有之大变局，世界人口形势复杂多样，我国人口形势也呈现出诸多前所未有的新特征，促进人口长期均衡发展既面临机遇又面临挑战。如何更好地应对挑战并把握发展机遇，以人口高质量发展支撑中国式现代化？多位全国政协委员和党派中央积极建言并提交提案，本期我们就相关内容进行摘编。

# 解好“养”“育”之需这道必答题

## ——全国政协委员和党派中央建言人口高质量发展

### 积极应对我国人口当前面临的新形势

全国政协委员郭毅

**案由：**中共二十大报告指出，“中国式现代化是人口规模巨大的现代化”。人口问题是“国之大者”，事关中华民族永续发展和伟大复兴。近年来，我国人口发展形势呈现人口老龄化趋势不断加深、出生人口呈下行趋势、劳动年龄人口逐步减少等变化特征，导致人口发展面临一系列挑战。为此，抢抓战略窗口期，积极应对人口老龄化、促进人口长期均衡发展刻不容缓。

**建议：**一是做好促进人口长期均衡发展顶层设计。落实并利用好国务院优化生育政策工作部际联席会议制度，强化统筹协调，形成工作合力。完善人口基础信息采集和统计工作体系，建立人口基础信息库，加强信息的联通、动态更新和评估利用。加强专项经费保障，按常住人口匹配工作经费，重点用于积极生育支持措施探索和补贴。

二是降低生育成本。扩大遗传代谢疾病筛查病种范围，减少出生缺陷。降低养育成本。将普惠托育服务纳入基本公共服务，大力发展托幼一体化、社区托育等托育模式。选取先行试点，探索育儿补助金分级分类发放政策。降低教育成本。推进学前教育普及普惠。

三是挖掘激活人口质量红利。积极应对劳动年龄人口总量下降和结构老化趋势，提升劳动力质量，强化有效人力资本支撑。提高全民健康水平。完善全民健身服务体系，切实增强群众体质。加强人口健康管理，提高居民自我健康管理能力和健康素养。持续提升全民受教育程度，完善基础教育体系，促进基本公共教育服务均等化。加快培养高素质劳动者，持续提升企业职工劳动技能和工作效能。

四是优化人口空间布局。持续推进以人为核心的新型城镇化。深化户籍制度改革，有序引导农村人口在城镇落户，推动未落户常住人口与户籍人口享有同等城镇化基本公共服务。提升小城市、县城、重点镇综合承载力和服务配套功能，支持有条件的镇建设县域副中心。制定以区域主体功能为导向的差别化人口发展政策：在重点发展区，发展以产业集群成链为依托的城市新区、产业新城，增强人口吸纳能力；在农产品主产区，适度扩大人口规模，推动人口向县城和中心镇集聚。



老人在居家养老服务中心工作人员陪护下玩吹球游戏。新华社记者 郭绪雷 摄

### 全国政协委员倪闽景：

## 高度重视人口结构变化 合理规划区域各学段教育资源布局

**案由：**人口变化是教育资源布局最相关最重要的问题之一。目前对教育规划布局来说，人口变化有三个非常复杂的情况：一是2022年全国人口出现负增长，这对教育资源总量需要有一个提前预判；二是不同年龄段的人口数量存在巨大差异；三是城镇化快速推进，对原有教育资源布局冲击更大。

学龄人口数和结构性分布对于学校规划布点、硬件设施建设、师资力量储备产生重大影响，人口数量的急剧振荡、人口分布结构性调整，对于教育的影响都不言而喻。

**建议：**区县政府部门要对区域

内总人口变化和不同年龄段学生的分布有一个宏观预判，学龄人口增长的区域要尽快建设一定量的中小学校，人口导出的区域要保持一定量的教学点。未来随着人口进一步向城镇集中，冗余出来的乡村学校，可以作为社区学校和老年学校，为构建终身学习社会提供基础性的保障。

针对幼儿园学龄儿童人数的迅速下降，应该鼓励幼儿园承办托儿所。托幼一体是大方向，一方面满足大量的托育需要，另一方面也能提高托育服务的质量。同时，加强托幼机构师资力量的培养，解决托幼师资能力不足的问题。

多措并举解决“入学高峰”的“入学难”问题。教育部要加强对发布“学位预警”地区的督导，防止出现新的大班额、超大班额问题；要在高峰过后，提高义务教育学校建设标准，以“小班化”规划中小学校办学，并及时结合出生人口变化，弹性调整班额，避免因未来出生人口增加而出现新的入学难问题。

高等教育应该加强全国统筹，严格控制发展规模，把高校发展聚焦到提升内涵质量上来。高等教育即将进入真正普及化阶段，目前各省市热衷于新的大学园区建设，教育部必须要高度重视这个问题，避免十多年后大量高校资源浪费。

### 全国政协委员莫荣：

## 强化女性就业保障 构建生育友好型社会环境

**案由：**人口发展关系中华民族生存发展的“国之大者”。党的二十大报告提出，“优化人口发展战略，建立生育支持政策体系，降低生育、养育、教育成本”。尽管各地陆续出台生育支持和就业保护相关政策，但现有政策仍呈碎片化状态，未形成一个完整的保障体系。突出表现为：一是因生育造成职业中断而减少培训机会，职业晋升机会减少；二是由于公共托幼机构短缺、婴幼儿照料成本高等原因，一些职业女性中断就业，退出劳动力市场；三是女性生育假期政策标准不一、落实效果差、缺乏监督机制；四是生育保险覆盖范围仍然较窄，企业缺乏落实生育保险制

度的积极性；五是女性就业保护政策偏向对用人单位的监管，正面激励措施有待补充。

**建议：**一是加强立法，消除就业和职业性别歧视。在实施就业优先战略中重视促进男女平等就业，完善就业支持体系，强化因生育中断就业女性提供再就业培训公共服务的政策保障，支持女性生育后回岗岗位或再就业。

二是加大对托育服务体系建设的支持力度，提升普惠性托育服务的供给水平，着力解决家庭养育难题，助力女性平衡工作与生活。

三是建立更为统一完善的生育假期制度。国家层面统一生育假期

标准，将生育奖励假并入产假，改变全国生育奖励假差异的现象；优化生育假期结构，清晰界定每种假期的功能，形成更加完整的生育假期体系；建立探索父亲休假期配额措施，以实现父母共担养育的责任。

四是加快女性生育权益保障和就业保护制度建设。以生育保险为基础，进一步完善生育保障政策，并在制度设计层面树立鼓励就业的核心理念；继续推进二孩合并后的生育保险改革，重点扩大生育保险的覆盖范围，并对经济上陷入困难的生育妇女建立社会救助机制，形成托底保护；探索生育成本合理共担机制，实行企业、政府、个人三方共同筹资模式。

**案由：**我国人口结构已发生深刻变化，如果不能妥善应对，会对国家发展、家庭建设带来巨大影响。党的二十大报告提出，要优化人口发展战略。为此，各地方积极行动，但是目前制约“一老一小”保障的痛点堵点还不少，具体包括：行业地位不高，人员流动性过大；职业队伍短缺，科技创新支撑不足；职业保障不健全，事业产业协同发展不够。

**建议：**一是健全行业标准，完善政策体系。营造“比学赶超”的发展环境，开展积极应对人口老龄化综合绩效评估，组织开展婴幼儿照护服务示范城市、

### 全国政协委员吴以环：

## 建设养老托育职业队伍 托起“一老一小”幸福底色

银发经济产业园区等试点示范创建，鼓励各地积极探索可复制推广的先进经验。研究编制养老托育职业队伍专项规划，建立行业规范，完善居家、社区、机构相衔接的专业化长期照护服务体系。打造统一培训教材、统一培训大纲、统一考试试题、统一认证流程和统一查询系统的“五统

一”培训认证体系。

二是打造创新融合、包容开放的发展格局。鼓励高等院校、职业院校开设“一老一小”服务与管理相关专业，对就读相关专业或方向的全日制学生减免学费，向社会输入一批业务技能精、服务意识强的养老托育职业队伍。加强从业人员的社会褒

**案由：**我国人口老龄化程度持续加深，居家养老是大多数老人选择的养老方式。“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确提出：支持家庭承担养老功能。完善居家养老模式，既符合老年人的经济承受能力，也契合老年人的生活需求和心理期盼，有助于广大老年人有品质、有尊严地安度晚年，是积极应对人口老龄化的重要途径。当前，推动居家养老还存在一些问题：对家庭照料者的支持政策有待完善；对居家适老化改造重视不够；居家养老服务水平不高；居家养老服务人员缺口较大。

**建议：**一是加强对家庭照料者的政策支持。完善推广照料假制度，合理制定负责照料老人亲属的假期天数。在赡养老人退税的基础上，进一步增加家庭照料者的退税额度。针对全职的家庭照料者，为生活困难的提供津贴，将长期在家照料老人的家庭照料者纳入社会保险体系。

二是推动居家适老化改造高质量发展。健全适老化改造市场的法律法规建设，建立公平、透明、规范的市场环境。健全居家适老化改造的评估体系和行业标准，扶持重点企业形成品牌。实行普惠补贴，对经济困难人群中的高龄、失能、重度残疾老年人的居所进行适老化改造试点，扩大覆盖的人群。

三是提高居家养老服务水平。政府做好购买服务和兜底保障，对老年人急需的服务项目，财政资金投入予以倾斜。推进中央厨房就餐助餐，提高助餐服务的标准和效率。吸引社会资本投入居家养老服务企业，鼓励其提供多元化居家养老服务。将居家养老服务、医疗健康服务体系统一整合，提供针对性的服务。

四是加强专业居家养老服务人才培养。根据居家养老服务行业的需求，完善在高职院校设置的医疗、保健、护理等专业，加强专业人才培养。做好志愿者招募及培训工作，把居家养老服务志愿者队伍与专业化服务培训有机结合。实施职业资格和技术等级认证，按照认证资格从事相应等级的服务，做到持证上岗。

### 全国政协委员靳云鹏：

## 积极应对人口老龄化趋势 全面推进适老化改造工作

**案由：**国家统计局公布的数据显示，2021年年末我国60岁及以上人口26736万人，占总人口的18.9%，其中65岁及以上人口20056万人，占总人口的14.2%，老龄化程度形势异常严峻。受传统观念和经济条件影响，我国90%的老年人选择居家养老，因此居家和社区适老化改造任务的紧迫性、艰巨性尤为突出，主要表现在：一是适老化改造供需失衡，市场供给有待提升。二是财政补贴力度有限，融资渠道有待扩充。三是适老化改造涉域众多，部门合力有待加强。四是适老化改造认知不足，传统观念有待改进。

**建议：**一、强化试点先行，建立动态化评价指标。一是建立老龄服务数据库，提供“一户一案”的订单式施工改造。二是制定老年人家庭适老化改造需求评估与改造实施管理办法，建立科学的需求评估机制、动态化的改造项目目录、信息化的改造过程监管体系、合理的适老化改造实施路径。三是以试点为基础，形成双轨制评价体系，探索各项指标的纵向落地机制。四是建立适老化改造网络平台，提供“淘宝式”下单服务。

二、强化分类施策，建立多元化的资金分担机制。一是针对特困老人等实行特惠制，对大多数老年群体实行普惠制，根据不同改造类型制定分类补贴或以奖代补政策。二是从事居家养老设施适老化改造的企业给予优惠贷款、财政贴息等政策。三是积极探索政府与社会资本合作模式，调动各方专业力量和社会资本参与实施。四是将居家适老化改造纳入住房公积金和房屋维修基金提取范围，对于子女用于父母适老化改造的费用，纳入其个人所得税抵扣范围。

三、强化政策协同，建立适老化改造统一协调议事机制。加强各相关部门政策协同，打破“各自为战”的工作格局，建立部门联席会议制度，充分发挥议事机制效能，合力打通适老化改造中的堵点、难点，统筹推进适老化改造工作。

四、强化实景体验，加大适老化改造宣传普及力度。通过多种形式普及适老化改造的相关政策，宣传触角要延伸到社区和居民“最后一公里”，提升全社会对适老化改造的认知水平，推动适老化改造落地和推广。

### 完善居家养老模式 积极应对人口老龄化

民进中央



孩子们在“爱心跳蚤市场”售卖商品。本报记者 田福良 摄



小学生在舞蹈课堂进行互动表演。本报记者 齐波 摄