

# 坚持以人口高质量发展支撑中国式现代化

## ——全国政协专题协商会发言摘登（一）

### 加强政治引领

## 坚持以人口高质量发展支撑中国式现代化

全国政协常委、人口资源环境委员会主任 车俊

全国政协人口资源环境委员会牢记“国之大者”，紧紧围绕“坚持以人口高质量发展支撑中国式现代化”开展研究。2024年1—3月，全国政协副主席沈跃跃、王光谦分别率队赴广西、吉林两地开展实地调研，走访企业、学校、医院、养老托育机构、村居社区等，多次邀请相关部门、政协委员和专家召开座谈会交流研讨，对发现的问题、经验和建议进行了深入讨论。

我们了解到，各地区各部门落实中央决策部署，在建立健全生育支持政策体系、积极应对人口老龄化等方面做了大量工作，推动人口高质量发展取得了积极进展。

调研发现，各地积极围绕人口高质量发展的重点任务开展工作，出台了相应配套政策举措，如健康中国行动深入实施，出生缺陷防治、学生心理健康、职业健康等工作持续推动；以时间支持、经济支持、服务支持、文化支持为主要内容的生育支持政策体系初见雏形等。在落实中央要求基础上，各地积极开展政策探索与创新，如有的省份推行主动健康服务模式，有的地方开展大中小学生心理健康普查等。

调研发现，各地促进人口高质量发展的相关措施刚刚起步，系统、均衡、协调的政策体系尚未形成，仍存在对人口高质量发展认识不到位、领导和统筹机制不健全、服务体系不完善等问题。为此，提出以下建议：

切实加强党对人口工作的全面领导，提

高认识、统一思想、落实责任。建立健全由地方党政主要负责同志牵头的推动人口高质量发展领导小组，完善日常工作协调机制，组织制定人口高质量发展中长期规划。加强对各级领导干部针对性培训，深入学习领会习近平总书记关于人口高质量发展的新理念、新判断、新要求。建立推动人口高质量发展考核机制，严格落实地方党委政府按年度向党中央、国务院报告地方人口工作情况的要求，定期开展人口工作督查。

坚持系统观念，推进人口高质量发展重点任务落地见效。不断深化教育卫生事业改革发展，全面提高人口综合素质；加快完善生育支持政策体系，促进人口长期均衡发展；加强人力资源开发利用，为推进中国式现代化提供高质量劳动力支撑；大力实施积极应对人口老龄化国家战略，推动人口老龄化进程与经济社会发展相适应，更好统筹人口与经济社会、资源环境的关系，维护人口安全。

加强基础研究和宣传引导，营造良好社会环境。强化新时代中国特色人口学学科理论和基础研究，完善人口监测和预警机制，开展青年婚育意愿和行为调查，做好生育支持政策效果跟踪评价，深化人口战略和人口安全研究。引导社会各界客观认识、正确看待我国人口发展的历史成就和形势挑战，系统解读国家人口高质量发展的决策部署和政策举措，共同建设家庭友好、婚育友好的社会环境。

## 以人口高质量发展支撑新时代首都发展

全国政协委员、北京市政协主席 魏小东

习近平总书记强调以人口高质量发展支撑中国式现代化，为做好新时代首都人口工作提供了根本遵循。近年来，北京深入贯彻落实习近平总书记对北京重要讲话精神，聚焦首都城市战略定位，以资源环境为硬约束，以疏解非首都功能为“牛鼻子”多措并举开展人口调控，常住人口呈现总体趋稳、分布优化、素质提升的良好态势。与此同时，也还存在人口治理体制机制有待完善，老龄化少子化趋势加剧，人口布局和人才供给与新时代首都发展要求不能完全适应等问题。今年，中共北京市委多次研究首都人口高质量发展问题，并要求市政协就此开展调研协商。结合调研了解的情况，提出以下建议：

坚持党的全面领导，加强首都人口工作统筹协调。首都工作关系“国之大者”，做好首都人口工作，直接关系“四个中心”功能建设、“四个服务”水平提升。必须进一步完善领导机制，强化高位调度，统筹中央和国家机关、在京涉军单位、北京市三方新增落户审批管理，推进政策口径与规划目标相协调；统筹减量发展与优化人口布局、结构、素质之间的关系，使人口规模调控更好适应首都城市战略定位需要；统筹研究总和生育率低、老龄化程度加剧、劳动年龄人口下降等重点问题，研究提出综合性解决方案。

坚定落实人口调控目标，在总量控制下保持城市发展活力。合理的人口规模和结构

是城市可持续发展的基础。加强首都人口统计与动态监测，建立不同年龄构成、素质特征、区域分布的人口动态平衡模型，强化人口形势分析研判，为完善相关政策提供支持。持续优化人才发展生态，推出更具竞争力的人才引进政策，为加快发展新质生产力注入人才动能。

推动人口分布与区域功能定位相协调，带动京津冀城市群、首都都市圈均衡发展。以“疏解整治促提升”专项行动为抓手，推动人口随产业发展、区域功能布局有序流动。推进中央有关单位疏解工作，降低中心城区人口密度。加快北京城市副中心、平原新城发展，提升对中心城区外溢人口的综合承载能力和吸引力。建立京津冀人口高质量发展协调机制，统筹京津冀城市群、现代化首都都市圈人口空间格局，形成有利于人口迁移流动、合理分布的动力机制。

坚持以人民为中心，健全全生命的服务保障体系。强化服务保障是推动人口高质量发展的基础性工作。准确把握人口发展规律，切实关注人口需要和人口变化，对生育、养育、教育、就业、养老、社保等全生命周期问题进行深入研究，做好长期规划，建设人口发展友好型城市。更加重视常住人口对城市发展的实际贡献和支撑作用，不断优化生育支持政策，围绕解决“老年人”“小小孩”民生难题出台硬招实招，加快形成支撑首都高质量发展的人口生态。

编者按：

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央作出逐步调整完善生育政策、促进人口长期均衡发展的重大决策。2023年5月5日，习近平总书记主持召开二十届中央财经委员会第一次会议，研究部署以人口高

质量发展支撑中国式现代化。为推进人口高质量发展重点任务落地见效，着力提高人口综合素质，构建生育友好型社会环境，全国政协5月11日召开专题协商会，围绕“坚持以人口高质量发展支撑中国式现代化”协商议政。现将有关发言摘登如下——

## 加强党对人口工作的全面领导

全国政协委员、吉林省政协主席 朱国贤

习近平总书记在新时代推动东北全面振兴座谈会上指出，要提高人口整体素质，以人口高质量发展支撑东北全面振兴。吉林省委、省政府深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，研究制定人口长期均衡发展实施方案、生育支持相关政策，及时修改人口计生条例、推动教育医疗保障体系建设，持续优化升级人才政策，推出吉林省“长白英才计划”，促进高校毕业生就业创业若干措施等，有效激发了创新创业热潮，人才集聚效应逐步显现。

同时，吉林省仍存在人口出生率下降、老龄化、少子化等问题，主要原因是育龄妇女数量减少、婚育年龄推迟、生育观念变化。解决人口问题不可能一蹴而就，需要全面加强党的领导，以系统观念统筹谋划人口问题。具体建议如下：

建立健全党委政府抓人口工作的协调机制。充分发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，把优化生育政策、促进人口高质量发展作为“国之大者”摆上重要议事日程。党委书记是第一责任人，夯实党委统筹协调、各部门协同配合、全社会共同参与的工作格局，确保责任到位、措施到位、落实到位。加强人口战略研究，统

筹重大政策研究制定，协调解决人口发展中的重大问题。充分发挥人口工作考核“指挥棒”作用，科学建构、动态调整人口高质量发展评价指标体系，将考核结果作为各级党委和政府主要负责同志和领导班子考核评价的重要依据。

着力破解制约人口高质量发展的关键问题。顺应人口发展新常态，在解决“不想生、不敢生、不能生”问题上求实效。支持提供免费婚检、孕前筛查和生育养育咨询。支持东北地区差异化完善产假、哺乳假等制度。着力降低生殖辅助技术费用，扩大将辅助生殖类医疗服务项目纳入基本医保支付的试点范围。鼓励支持有条件的幼儿园开设托班，支持社会力量兴办托育服务机构。对多孩家庭加大公租房、经济适用房供给，降低改善型住房首付比例和贷款利率等。

营造生育友好健康向上的社会环境。加大人口政策和国情宣传教育力度，引导全社会从中华民族伟大复兴的高度认识人口问题，推动生育观念转变。广泛开展家庭、家教、家风宣传教育，弘扬中华民族优秀传统文化，突出婚育家庭的时代意义与社会价值，加强对年轻人婚恋观、生育观、家庭观的引领。以“一老一小”为重点，建立健全覆盖全生命周期的公共服务体系。

## 在人口的空间配置红利中提升质量红利

全国政协委员、民建上海市委会副主委 陆铭

当前中国式现代化面临人口老龄化和少子化挑战。面向未来，要在城镇化中推进农业规模化，通过技术和创新提升制造业和生产服务业劳动生产率，推动生活服务业大发展，从而为普通劳动者创造更多就业。人口战略上，既要通过建设生育友好型社会和延迟退休来缓解人口数量红利减退速度，又要释放城乡间和地区间的配置红利，提升人口质量红利。

追求人口的质量和配置红利是长期和全局的目标，但当前地方政府行为有短期和本地倾向。如，对于外来人口市民化和常住人口公共服务均等化的意义认识不足；在一些大城市，外来人口子女入学门槛较高等。各级地方政府要更新观念，着眼于长期和全局，认识到提升人口的质量和配置红利对于中国式现代化的巨大意义。为此，建议：

户籍改革要平等包容，利于流动。加快推进外来人口市民化，实现未落户常住人口在教育和社会保障等方面公共服务均等化。在大城市，大量低学历人口在生产生活中发挥着重要作用，要取消他们市民化的教育门槛，确保落户主要依据实际居住年限和社保缴纳年限。在实施积分落户的大城市之间，要推进城市间

的积分累计互认。

教育投入要多元筹资，钱随人走。严格实施国家财政性教育经费支出占GDP4%的目标。在经济较发达和学校较多的地区，可将公共教育支出占GDP的比率进一步提高到5%—6%。中央与教育相关的财政转移支付要更多与人口迁移方向一致。在人口大量流入的地方，可发行外来人口市民化债券，并鼓励企业和社会等民间力量办学。同时，还要加大对农村和欠发达地区的教育支持力度。

教育体制要面向未来，顺应需求。逐步提高12年教育的普及率，建议不再进行高中阶段普高和职高的分流，减少家长和学生焦虑。顺应服务业在就业中占比越来越高的趋势，各级教育要更注重人际互动能力的培养。修改《中华人民共和国义务教育法》第十二条将“地方各级人民政府应当保障适龄儿童、少年在户籍所在地学校就近入学”改为“……在居住地学校就近入学”，在人口流入较多的地区，增加学校数量，促进流动人口子女在父母就业地平等入学。在大量人口流入且公办教育资源不足的地区，建议通过民办公助的模式及时满足外来人口随迁子女的教育需求。

## 完善人口和生育保障法律法规体系 提升生育政策的包容性

全国政协委员、上海市新的社会阶层人士联谊会会长 张毅

党中央高度重视人口问题，明确要优化人口发展战略，建立健全生育支持政策体系。

随着新情况新需求的出现，现有人口和生育法律法规体系中部分条款出现明显滞后性，也出现了不少法律“真空”地带。如存在社会保险覆盖人群面窄；各地法规政策中对育儿补贴的规定不一，城乡差异大；相关法律中对学龄前儿童的照护力度建设不足，不适应新形势下提升教育水平等。

提升生育政策包容性，必须做好统筹，尽快完善人口和生育保障法律法规体系，以法治思维和法治方式明确人口政策执行的一致性和稳定性，为“生得起”“敢生”“愿意生”提供法治保障。为此提出以下建议：

从顶层设计出发，建立中央人口协调领导机制，统筹人口发展战略规划，确保人口发展战略和相关法律法规体系有效衔接，打好提升生育政策包容性的“组合拳”。

加快启动现有法律法规修订完善工作。在生育方面，要加强生育权益保障，将灵活就业群体等纳入《中华人民共和国社会保险法》的保障范围；完善和落实《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》，扩大孕产妇医疗措施的保险覆盖范围，要尽快对《中华人民共和国人口与计划生育法》的原则性规定制定实施细

则，如对多胎生育进行奖励，对父母育儿假、男性陪产假等进行细化。要提高生育津贴比例，并落实延长产假期间的生育津贴支付主体责任，将生育津贴支付时间覆盖至产假全周期。

在养育方面，要在《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国妇女权益保障法》中为孕期女性的就业增加保障，增加对因生育影响就业的女性提供就业保护补充性规定。要逐步完善育儿假期及育儿津贴相关制度，并在充分调研的基础上进一步完善有关税收制度，扩大与生育、养育、教育费用有关的税前扣除基数。可在《中华人民共和国社会保险法》中增加儿童医疗保险专项，扩大儿童医保覆盖范围，将特殊疾病纳入医保范围，并减少年龄、户籍等限制，降低儿童医保报销标准，增加报销比例。

在教育方面，如果经过慎重论证可行，建议在《中华人民共和国义务教育法》中将高中纳入义务教育范围，在《中华人民共和国家庭教育促进法》《中华人民共和国未成年人保护法》中明确父母对育儿义务的分担。

在修订完善中，需要特别考虑作出支持青年群体适龄生育的有关规定。如遇重大法律障碍，可参考相关做法，由全国人大常委会授权在一定期限内暂停实施涉及重大法律障碍的相关法律条文，以便在暂停实施期间内完成相关法律法规的完善工作。

### 部委回应

## 国家发展改革委副主任刘苏社：

关于综合提高人口素质。国家发展改革委将统筹好投资于物和投资于人，着眼国家长期战略需要和人的全面发展需求，聚焦“一老一小”、教育强国、健康中国等重点领域，加大中央投资支持力度，建立健全覆盖全人群、全生命周期人口服务体系，推动加快形成人才红利。

关于推动人口分布与区域功能定位相协调。国家发展改革委将引导人口有序流动和合理分布，持续推进区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，推动出台全面推进乡村振兴规划，健全完善常住地提供基本公共服务制度，提高农业转移人口融入城市能力。

关于对首都人口发展提出总量控制下保持城市发展活力。按照党中央决策部署和中央区域协调发展领导小组的要求，国家发展改革委会同北京市、有关部门等，推动实施京津冀协同发展国家战略，坚持严控增量与疏解存量相结合，推进北京非首都功能疏解取得重要进展。会前我们征求了首都规划建设委员会办公室意见，已经将委员意见传递到相关部门。下一步会同有关方面立足北京功能定位和人口调控目标，从持续严控总量、优化布局和结构两方面，积极稳妥有序推进北京非首都功能疏解，推动首都人口高质量发展。

关于老龄化对于经济社会发展的影响。老龄化既带来一些新的困难和挑战，同时也蕴含着重大发展机遇，是推进中国式现代化进程中需要关注的长期变量，需要我们正确看待，积极有效应对。按照党中央、国务院决策部署，国家发展改革委会同有关部门，一是抓住人口老龄化机遇，大力发展银发经济，培育经济发展新动能；二是加快完善社会保障养老服务健康支撑体系，夯实应对人口老龄化的基础，统筹中央预算内投资、地方政府专项债等渠道资金支持养老服务体系建设和支持范围，以县级养老服务中心为龙头，提升农村养老服务效能。三是准确把握人口老龄化和老龄化趋势，研究分析“十五五”我国人口老龄化的形势，着眼国家发展全局，系统谋划下一个五年积极应对人口老龄化的政策举措。

关于加快发展银发经济。国家发展改革委将会同有关方面完善配套政策，强化要素保障，细化落实银发经济发展的一揽子支持政策。统筹实施“主动健康和人口老龄化科技应对”等重点专项，鼓励养老服务机构使用智能化人工替代设备，强化科技赋能，为银发经济创新发展提供有利条件。同时，鼓励各地依托现有资源盘活存量设施，探索形成新模式新业态，促进产业集群发展，形成示范带动效应。

## 教育部副部长王光彦：

关于幼儿园向下延伸招收2—3岁幼儿。教育部积极贯彻落实党中央国务院决策部署，推动各地在满足学前教育普及的基础上，鼓励支持有条件的幼儿园招收2—3岁幼儿。下一步，将会同有关部门推动各地落实政府责任，优化学前教育资源供给，完善投入、师资方面的保障机制，推进学前教育普及普惠安全优质发展，在实现学前教育全面普及的地方，支持有条件的幼儿园解决托育人员配备、专业培训和幼儿园运转等问题，向下延伸招收2—3岁幼儿。

关于完善家校社协同育人机制，共同呵护青少年心理健康。下一步，教育部将做以下几方面工作：把五育并举促进心理健康作为重中之重来推进，分类推进大中小学心理健康教育，如设立立德树人工程、青少年读书行动、学生体质强健计划、美育浸润行动、劳动养成习惯计划等；构建科学规范的学生心理健康监测体系，如今年秋季我们将启动开展第一轮覆盖大中小学心理健康的监测；建立健全学校心理健康工作体系，建立家校社协同机制，同时加强医校协同，打通快速转介的绿色通道，推进课后复学机制建设。

关于推进教育、科技、人才一体统筹推进。教育部高度重视，持续优化拔尖创新人才培养机制，完善人工智能课程体系，组织认定了60余门人工智能相关课程作为国家一流本科课程。在人才培养方面，开展人工智能赋能人才培养的创新试点改革，支持北京大学等14所高校自主设置智能科学与技术等一级学科博士点，为培养国家人工智能领域的顶尖人才提供支撑。

关于推动职业教育发展。高质量发展职业教育，就是要在职普融通上多下功夫，在产教融合上寻找方向。优化职业教育资源布局，探索与普通教育之间横向融通，支持中等职业学校与普通高中教育融合发展，支持优质中职和高职联合开展贯通培养。稳步发展职业本科教育，逐步扩大职业本科学校的数量和招收规模。深入推进省域现代职业教育体系新模式试点，着力打造区域现代产业和行业产教融合共同体。精准对接国家战略和区域经济社会发展需求，建立专业设置与区域产业协同联动机制。发挥企业重要办学主体作用，推动形成多元协同育人良好格局。



五月十一日，全国政协在北京召开“坚持以人口高质量发展支撑中国式现代化”专题协商会。图为委员们就“坚持以人口高质量发展支撑中国式现代化”话题举手发言。本报记者 姜贵东 摄