学习贯彻中央经济工作会议精神

提升政策效能推动人口高质量发展

都 阳

人口发展是关系中华民族伟大复兴的大事。中央经济工作会议指出，加快完善生育支持政策体系，发展银发经济，推动人口高质量发展。要深刻理解和把握新时代人口高质量发展的丰富内涵，坚持改革创新，发挥人口高质量发展的支撑作用，形成人口发展与经济社会发展相协调的新格局。

准确把握人口问题的战略性地位

人口问题的战略性地位是由其长期性、全局性的特点决定的。推进人口高质量发展，不仅是人口发展本身的重要目标，也与新发展阶段人口问题的新特征紧密关联。

首先，人口不再是一个“慢”变量。相对于经济发展过程中的其他因素，以往人们通常将人口变量作为一个慢变量来处理，这是因为相对于短期的宏观经济变量，人口因素的确在短时间内具有更强的确定性与惯性。但是，最近几十年来，人口转变加速不仅仅是我国人口发展所表现出的突出特点，也是全球人口发展变化的共同特征。人口转变的速度越来越快，人口与经济发展相互作用的方式也在发生深刻变化。与此相应，我们对人口与经济发展关系的理解也要作出调整，如果一直以静态的观点对待人口问题，不对人口转变加速发展进行及时的战略调整和政策准备，就会在人口形势出现转折时措手不及。从现实情况看，人口因素变化对经济发展的边际作用正在加强，叠加人口变化对预期产生的影响，导致其不仅对中长期经济社会发展发生作用，在短期内也会成为影响宏观经济稳定的重要变量。

其次，从战略高度研判人口因素的重要影响。从我国最近几十年的发展实践看，人口因素与经济社会发展的关联越来越紧密，需要从战略高度统筹二者的相互关系。人口加速老龄化，影响了当前和未来相当长时期的经济潜在增长水平。当前，我国人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化等趋势性特征。人口形势对经济发展的影响更加复杂，不仅对供给侧的影响继续深化，需求侧的格局也将随之转化。基于人口因素对经济发展产生一系列战略性和全局性的影响，需要在今后相当长的时期内统筹考虑人口发展战略及其与经济社会发展的关联。因此，推动人口高质量发展既是解决人口领域自身问题的关键所在，也是继续保持人口因素在经济发展中发挥积极作用的重要抓手。

再次，推动人口高质量发展成为构建新发展格局的关键环节。在推动高质量发展的过程中，需要加快培育形成新质生产力。新质生产力以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵，以全要素生产率大幅提升为核心标志。全要素生产率既可以来源于资本、劳动等生产要素的优化配置，也可以来源于技术进步和创新推动的效率提升。改革开放以来，我国生产要素市场的发展极大地提高了各种生产要素配置的效率，成为推动全要素生产率增长的重要源泉。随着我国社会主义市场经济体制日臻完善，生产要素的配置水平也大大提升，发展新质生产力将主要依靠科技创新和技术进步。创新有赖于发挥劳动者的积极性、主动性和创造性，而后者又依托于人口质量的全面提升。由此可见，只有在更高水平、更大范围实现人口高质量发展，才能为持续培育新质生产力提供最坚实的基础。

深刻理解人口高质量发展的丰富内涵

中央经济工作会议强调，要围绕推动高质量发展，突出重点，把握关键，扎实做好经济工作。人口因素是经济社会发展过程中最具能动性的因素，要实现我国经济高质量发展，人口高质量发展是不可或缺的重要内容。

理解人口高质量发展的内涵，需要把握好推动人口高质量发展和保持适度人口规模之间的关系。人口数量和人口质量是度量人口因素的两个基本维度，在经济社会发展过程中，二者都发挥着重要作用，推进人口高质量发展并不否定适度的人口规模对于经济社会发展的重要意义。因此，二十届中央财经委员会第一次会议指出，“着力提高人口整体素质”“努力保持适度生育水平和人口规模”。只有保持适度的生育水平，人口发展过程中所面临的很多结构性问题才能得到根本的缓解。而且，适度的生育水平和人口规模本身，也应该是人口高质量发展的题中之义，数量和质量是一体两面，需要协同推进。

作为新发展阶段推动高质量发展的重要战略举措，人口高质量发展有着更加丰富的内涵。实现人的全面发展是人口高质量发展的关键。要推动人口高质量发展首先需要使相关的发展战略覆盖所有人群，实现全生命周期的高质量发展。从个体的生命历程看，其在不同的发展阶段会产生不同的发展需求。例如，在生命周期的初期阶段，生育和养育的质量对于整个生命周期的人口发展有着重要的基础性作用；在我国人均受教育水平不断提高、与发达国家的差距逐渐缩小的情况下，提升教育质量变得更加重要和迫切，培养适应新时代经济社会发展需要的人才成为人口高质量发展的重要内容。2023年，我国16岁至59岁的劳动年龄人口在总人口中占比为61.3%。提高劳动者素质，适应因新技术革命而产生的不断变化的技能需求，形成适合新发展阶段需要的产业大军，应该成为人口高质量发展的主要目标。在人口老龄化程度不断提高的情况下，提升老年人口的健康水平，在人口高质量发展中的地位也越来越重要。

由于人口高质量发展涉及生命周期的每个阶段，推动人口高质量发展的具体内容也非常丰富，涵盖教育素质、健康水平、技能形成、精神文明等多个维度。虽然对于个人而言，这些内容在其生命周期每一个阶段的重要性有所不同，但每一项内容都是人的全面发展不可或缺的组成部分，这也决定了宏观上的人口发展战略更要注重各项内容的统筹与平衡。

基于人口高质量发展的丰富内涵，在推动人口高质量发展时，不能孤立地依赖人口政策的调控，而需要人力资本投资、劳动力市场、经济和社会发展等各方面政策的相互配合、全面推进。人的生命周期的各个阶段是相互联系、紧密衔接的，这意味着相应的政策体系也需要互有照应、彼此支撑，才能发挥出更好的政策效能。当前，改革完善与人口高质量发展相关的政策体系，做好以下几个环节的统筹和衔接非常必要。其一，加强生育养育服务与义务教育的衔接，切实降低家庭的生育养育负担；其二，处理好人力资本积累体系中普通教育与技能培训、职业教育的关系，优化资源配置，提高人力资本积累的效率；其三，协调好积极就业政策体系与积极应对人口老龄化国家战略之间的关系，拓宽人力资源利用的空间，以人口高质量发展为经济社会可持续发展创造更有利的条件。

以更有效的公共政策提升人口发展质量

要结合时代特点并抓住当前制约人口高质量发展的主要矛盾，以更有效的公共政策提升人口发展质量。在新发展阶段，以下几个方面的问题需要予以特别关注。

第一，在经济发展动力和投资方向上，要把握好投资于人和投资于物的关系。人力资本和物质资本在经济增长过程中都发挥了重要作用，但在经济发展的不同阶段，对经济增长的贡献程度会有差异，并决定了物质资本投资和人力资本投资回报率的差异。很多研究表明，在生产要素积累推动经济增长模式逐渐式微的情况下，我国物质资本投资的回报率呈现下降趋势。相形之下，当前更需要着力培育新质生产力，提升全要素生产率对经济增长的贡献，其中一个关键因素就是要全面提升人的素质。因此，在经济发展方式上需要更加重视投资于人，充分发挥人的能动性在经济社会发展中的基础性作用。从现实情况看，加大公共财政安排中对人的投资力度，有较高可行性。未来，通过优化公共资源配置，不仅可以大幅度提高我国人口高质量发展的水平，也可以通过人力资本投资的更高回报，为新发展阶段的经济增长注入新的动力，这是结合新发展阶段的特点、完整准确全面贯彻新发展理念的重要体现。

第二，优化人力资本投资，提升人口发展的质量。在不同阶段的人力资本投资，回报率存在差异。一般来说，人力资本投资的阶段越早，回报率也越高。这一规律为优化人力资本投资政策、促进人口高质量发展提供了重要支撑。总体上看，我国对学前教育的公共投资与发达国家尚存在一定的差距，职业教育投资规模需要更加优化，投资效率也有很大的提升空间。因此，完善人力资本投资政策、优化资源配置是促进人口高质量发展的重要途径。

第三，要发挥好公共财政的引导作用，统筹生育养育支持与人力资本投资。在促进人口高质量发展的同时，有效降低家庭生育养育的成本，提升生育率水平。生育行为与婴幼儿时期的养育行为在很大程度上已经统一，家庭和个人付出的各种类型的成本较高，是当前制约生育意愿的一个重要因素。要加大相关领域的改革力度，为人口高质量发展提供制度保障。在这一过程中，既要深化教育体制改革，将义务教育向学前教育延伸，又要完善社会保障体系改革，将生育养育服务纳入公共服务体系，切实降低生育养育成本。此外，推动人口高质量发展还需要引入市场机制和竞争机制，发挥其积极作用，以提高人口管理体系效率。

（作者系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员、人口与劳动经济研究所所长）

积极有效应对人口老龄化

包路芳

二十届中央财经委员会第一次会议指出——

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。

人口是国家发展的基础性、全局性、长期性和战略性要素。老龄化问题涉及政治、经济、文化和社会生活等诸多领域，关系国计民生和国家长治久安。习近平总书记强调，有效应对我国人口老龄化，事关国家发展全局，事关亿万百姓福祉。当前和今后一个时期，要充分认识我国人口老龄化的规律和特征，坚持应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，加强顶层设计，统筹协调推进，采取积极措施，有力有效应对人口老龄化挑战。

人口老龄化是我国人口发展的必然趋势和规律，也是我国今后较长一段时间的基本国情。与其他国家相比，我国人口老龄化有两大显著特点。一是基数大、速度快。我国是当今世界老年人数最多的国家，2023年底，已有60岁及以上老年人口超2.9亿，预计2025年将突破3亿，2033年将突破4亿，2053年将达到4.87亿的峰值。我国老年人口增长迅速，相关研究显示，65岁及以上老年人口比重从7%升到14%所经历的时间，法国115年，瑞典85年，美国66年，英国45年，而中国大约25年。二是底子薄、负担重。目前世界上大多数国家在进入老龄化社会时已经处于较高的发展水平，而我国老龄化是在人均国民收入较低的情况下出现的。此外，近年来我国人口老龄化还出现了城乡、地区差异加大等情况。这些因素交织叠加，对我国应对人口老龄化提出了新挑战。

党的二十大报告强调，实施积极应对人口老龄化国家战略。滚滚而来的“银发浪潮”，既给我国经济社会发展带来挑战和冲击，也蕴藏着宝贵的发展机遇和希望。数量众多的活力老年人为经济发展提供了人力资源，老年消费市场和老龄产业将创造新的需求，形成新的经济增长点，成为未来我国经济发展的重要引擎。“十四五”时期是我国应对人口老龄化的重要窗口期，要提高积极应对人口老龄化国家战略的主动性，从财富储备、人力资源、物质服务、科技支撑、社会环境等方面持续用力，坚持尽力而为、量力而行，深入挖掘老龄社会潜能，最大限度发挥人口对经济社会发展的能动作用，逐步形成与人口老龄化形势相适应的发展模式和政策体系。

一是坚持积极态度，科学认识人口老龄化及相关问题。习近平总书记强调，“要着力增强全社会积极应对人口老龄化的思想观念”“要积极看待老龄社会，积极看待老年人和老年生活”。老年人口是社会的重要群体，是社会发展和建设的重要力量。我国老年人口基数大、占比高、增速快，其中蕴藏的巨大劳动力财富和消费潜力亟待开发。要适时调整相关政策，充分调动老年人参与社会发展和建设的积极性，让老年人分享社会发展成果。一方面，通过养老保险等制度设计，支持老年人力所能及发光发热、老有所为，积极参与经济社会活动，继续创造社会财富；另一方面，倡导终身学习理念，建立终身学习制度，提升劳动力供给的质量，以更好地应对经济社会发展和技术变革。此外，要健全配套政策措施，支持大龄劳动者和老年人就业创业，建立健全老年人社会保障体系。

二是坚持突出重点，深挖银发经济富矿。银发经济是向老年人提供产品或服务，以及为老龄阶段做准备等一系列经济活动的总和，涉及面广、产业链长、业态多元、潜力巨大。伴随人口老龄化进程，银发产业市场规模不断扩容，在国民经济体系中具有很强的带动作用。要从促进产业良性发展和要素有效配置入手，制定推进银发产业高质量发展的专项规划，明确产业发展定位和方向，确立战略性目标与阶段性目标，确定银发经济发展的重点领域、重点项目和重点工程；顺应老年人消费升级趋势，有针对性地创新产品和服务供给，培育高精尖产品和高品质服务模式，更好满足多层次多样化养老服务需求；尽快完善相关行业标准和规范，加快银发经济规模化、标准化、集群化、品牌化发展，持续激发经营主体活力，营造有利于银发经济创新发展的市场和社会环境。

三是坚持保障先行，完善基本养老服务体系。推进基本养老服务体系建设是实施积极应对人口老龄化国家战略、实现基本公共服务均等化的重要任务。党的十八大以来，我国养老服务制度体系加快完善，基本养老服务的公平性、可及性不断提高，但也有一些短板尚待补齐。需针对老年人最迫切的需求，逐步建立以失能照护为主要内容的基本养老服务体系，健全面向特困人员的救助供养制度，探索建立面向社会大众的成本可负担、方便可及、质量可靠的普惠型养老服务，推动实现人人享有基本养老服务；建立基本养老服务清单制度，明确服务对象、服务内容、服务标准和支出责任，让广大老年人都拥有更好社会保障、更多养老服务和更高生活质量；拓展服务形态，大力推进居家、社区、机构养老服务协调配合、融合发展。

四是坚持统筹协调，做到科学施策精准施策。我国人口老龄化存在显著的地区差异、城乡差异。实施积极应对人口老龄化国家战略，既要加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，统筹人口老龄化涉及的生育养育、教育培训、退休社保、收入分配、产品服务等政策制度；又要强化精准聚焦理念，树立问题导向、目标导向、结果导向，推动各项政策措施由“漫灌”到“滴灌”。要精准聚焦主要目标群体，重点解决突出问题，现阶段养老服务应重点关注失能失智、高龄慢病、生活困难等老年群体的特殊需求，解决广大老年人在社会保障、养老、医疗等方面的急难愁盼问题。要正视老龄化水平城乡差异，对于农村老年人普遍存在的独居空巢问题，需推动城乡养老资源均衡发展，不断加强互助式养老机构建设。要从实际实效出发，在战略布局上体现精深，在政策措施上体现精准，在管理服务上体现精细，不断满足人民群众全方位、多层次、具体化的养老需求。

五是坚持主动应对，进一步营造敬老社会氛围。要将积极应对人口老龄化与关爱老年人的优秀传统文化、传统美德紧密结合起来，构筑起有利于积极应对人口老龄化国家战略实施的社会环境和群众基础。把弘扬孝亲敬老纳入社会主义核心价值观宣传教育，建设具有民族特色、时代特征的孝亲敬老文化；在全社会开展人口老龄化国情教育、老龄政策法规教育，引导全社会增强接纳、尊重、帮助老年人的关爱意识和老年人自尊、自立、自强的自爱意识；加强老年宜居环境建设，推进老年友好型社区示范创建，推动居住社区的公共场所和设施的适老化、无障碍改造和建设，帮助老年人跨越“数字鸿沟”等。

应对人口老龄化，政策须有力有效。要坚持全社会共同推进，努力挖掘人口老龄化给国家发展带来的活力和机遇，努力满足老年人日益增长的美好生活需要，更好推动积极应对人口老龄化国家战略的实施，更好推动我国老龄事业全面协调可持续发展。

（作者系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员、北京市社会科学院社会学研究所所长）

聚焦

陈 臑 晨

习近平总书记在黑龙江考察时强调，“要大力发展特色文化旅游”“把发展冰雪经济作为新增长点，推动冰雪运动、冰雪文化、冰雪装备、冰雪旅游全产业链发展”。去年入冬以来，哈尔滨火爆“出圈”，东北冰雪旅游引发社会各界广泛关注。这是东北地区深入践行“绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山”理念的实践成果，为推动东北全面振兴提供了重要经验与启示。

东北区位优势突出，具有丰富的冰雪资源，关键是要立足自身优势，找准长板、锻造长板。实践证明，将独特资源转化为产业发展优势，与内需大市场有机结合，拥抱数字经济，充分利用网络优势，东北有条件、有能力形成内生增长动力，重塑产业转型升级新优势、新动能。当前和今后一个时期，要充分发挥东北比较优势，找准重点，以“冷资源”赋能“热经济”，推动东北走出一条高质量发展、可持续振兴的新路。

聚焦产业本身，扩大冰雪产品优质供给，培育发展新模式新业态。相关报告显示，到2025年，中国冰雪产业总规模预计将达到1万亿元。构建现代化冰雪经济体系，大力培育新业态、新模式是冰雪产业发展的必经之路。东北地区作为我国冰雪旅游发展起步最早的区域之一，在全国一直具有较大的影响力。近年来，随着人民群众参与程度日益提高，我国冰雪旅游呈现井喷式发展，区域之间竞争也呈现日趋激烈态势。东北地区要巩固冰雪旅游发展的优势地位，就必须深入把握游客需求的个性化、多样化特点，坚持深化旅游业供给侧结构性改革，整合优势冰雪旅游资源，强化创意设计赋能，增加中高端冰雪产品供给，全面提升服务质效，精准匹配游客需求，提升游客参与性和体验性。要着力打造世界级滑雪旅游度假区，加快建设国家级、省级滑雪旅游地，培育具有国际竞争力的冰雪骨干企业，打造知名度高、口碑好的冰雪品牌，提高冰雪产品质量和服务水平。同时，针对冰雪旅游季节性较强的特点，要注重依托数字化、网络化、智能化培育“四季冰雪”新业态，坚持“在冬谋夏、以冬促夏”，让游客既能在冬季赏冰乐雪，又能在夏季避暑消夏，推动形成“全域全季”旅游新格局。

坚持融合发展，推动冰雪经济向全产业链延伸，打造绿色增长新引擎。面向未来，高质量、多样化的冰雪经济增长空间仍然很大。要发挥好冰雪资源对经济发展的促进作用，就要努力做好“冰雪+”这篇大文章，在推动冰雪旅游高质量发展的同时，推动冰雪运动、冰雪文化、冰雪装备制造等产业联动发展、深度融合，以产业融合发展带动区域经济、社会、文化、生态全面振兴，延长冰雪产业链条，发挥产业集聚效应。文旅融合是现代旅游业发展的有效路径。要坚持“以文塑旅、以旅彰文”，在文旅融合上苦练内功，使东北文化和冰雪元素交相辉映，体现自然之美、人文之美、运动之美。要大力发展冰雪体育运动，高质量筹办第九届亚冬会等体育赛事，注重发挥东北地区冰雪项目运动员影响力，打造以冰雪体育赛事、训练及培训为核心的冰雪体育产业，在冰雪人才培养、赛事运营、场馆服务等方面提升冰雪体育服务能力，带动冰雪体育消费扩容升级。要加快冰雪装备产业发展，高水平打造冰雪装备制造产业园，积极培育世界级冰雪品牌，推动形成冰雪体育装备产业集群。

找准发力重点，推动冰雪“热效应”向各领域传导，激发内生发展新动能。冰雪经济全产业链发展不仅为经济增长提供了强大引擎和新增长点，也将有助于人民群众增强身体素质、增加物质财富以及丰富精神世界。在谋划“冰雪+”这篇大文章的过程中，要坚持以人民为中心的发展思想，从更宽的领域和更深的层面推动新时代东北全面振兴取得新突破。要带动更多群众走向冰场、走进雪场。习近平总书记指出：“建设体育强国、健康中国，最根本的是增强人民体质、保障人民健康。这是全面建设社会主义现代化国家的一个重要方面。”我国体育运动存在竞技体育强、群众体育弱和“夏强冬弱”“冰强雪弱”的问题，要推动冰雪运动普及发展，建设利用好冰雪场地设施，鼓励更多的青少年参与冰雪运动，把人民群众冰雪运动热情激发起来、保持下去。要带动更多群众实现就业、增加收入，使冰雪资源成为群众致富、乡村振兴的“金山银山”。要振奋群众精神、社会信心，把冰雪产业的热度和带动效应传导到各方面、转化到各领域，推动新时代东北全面振兴不断取得新突破。

强化系统谋划，推动三省一区协同联动，形成发展的整体合力。当前，东北产业振兴处在转型升级的关节点。要充分利用三省一区交通区位、旅游资源、历史文化、民俗风情等优势，建立东北地区冰雪产业一体化合作与发展机制，实现区域内产品共创、资源共享、客源互通。旅游业是具有较强综合带动作用的行业，东北地区应抓住机遇，以旅游业一体化促进东北产业一体化，加快跨区域旅游一体化发展，推进旅游交通、营销推广、市场监管、服务标准一体化。在这一过程中，要加强区域联动，避免各自为政、同质化竞争，通过整合优势资源发挥各自比较优势，联合打造东北地区世界级冰雪旅游度假区；要建立工作协调机制，开展务实合作，共同协调解决区域协作发展冰雪经济的重大事项和重要问题，动员各方力量，实现区域协调发展，共同推动东北全面振兴。

（作者系黑龙江省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员）

本版编辑 欧阳优 史书一 美 编 高 妍
来稿邮箱 jjrbll@sina.com