

# 学习党的二十届三中全会精神理论笔谈

郑真真 郑功成 张 翼

**编者按:**2024年7月15日至18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议召开,全会审议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》。为深入学习领会全会精神,更好地贯彻落实党的二十大作出的战略部署,本刊编辑部特邀中国社会科学院人口与劳动经济研究所郑真真研究员、中国人民大学郑功成教授(中国社会保障学会会长)、中国社会科学院中国式现代化研究院院长张翼研究员,分别就健全覆盖全人群全生命周期的人口服务体系、进一步深化社会保险制度改革、以基本公共服务均等化推进市民化进程等内容进行了阐释解读。

## 健全覆盖全人群全生命周期的 人口服务体系

郑真真

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(下文简称《决定》),首次明确“健全人口发展支持和服务体系”为健全保障和改善民生制度体系的改革任务之一。面对全球人口态势变化下的中国人口新格局,需要转变思路,以人民为中心、以发展为目标,构建覆盖全人群全生命周期的服务体系,推进以人口高质量发展支撑的中国式现代化。

### 一、全球背景下的东亚和中国人口形势

半个多世纪以来,全球人口发展态势发生了根本性转变。20世纪中叶,不少发展中国家先后经历死亡率和生育率下降,以亚洲、拉丁美洲地区为主的各国生育率快速下降遏止了全球人口快速增长的势头,人口增长率于20世纪60年代即见顶。不少国家在完成人口转变后,生育率进一步下降,低生育率和人口老龄化现象日渐普遍。2024年7月联

联合国发布的“世界人口展望 2024”显示,<sup>①</sup>截至 2024 年全球 63 个国家 / 地区的人口规模已达峰;预计到 21 世纪 80 年代,已持续三百多年的全球人口增长将终止。人口增长放缓的主要推动力是生育率降低,目前全球一半以上的人口生活在生育率低于更替水平的地区,东亚各国的低生育率尤其值得关注。

与“世界人口展望 2022”相比,“世界人口展望 2024”下调了 2017 年以来东亚人口自然增长率和总和生育率的估计值,间接说明此前关于东亚人口减少和生育率下降的估计不足。按照新的估计,东亚人口规模自 2021 年起进入负增长,预计到 21 世纪末人口增长率将降至 -1.51%,为全球各地区的最低水平。东亚人口负增长的主要驱动力是低生育率和出生人口持续减少。除蒙古国外,东亚各国 / 地区的总和生育率已于世纪之交降至 1.5 以下,此后一直保持在低水平;该地区年度出生人口数量的下降,意味着 20 年后进入生育年龄的女性人口规模将进一步缩减。与此同时,女性普遍推迟初婚和初育,平均生育年龄不断提升。鉴于东亚地区的国际迁移规模较小、对人口变动的影响可忽略不计,较为稳定的低生育率、育龄人口规模的持续缩减和生育年龄的不断提升,形成了从出生人口减少到育龄人口进一步减少的连锁反应。

在东亚地区,日本人口率先进入低生育率行列,其总和生育率自 1974 年起低于更替水平,1992 年跌破 1.5,此后多年在 1.2~1.5 波动。韩国人口总和生育率于 1984 年降至更替水平之下,1999 年跌破 1.5 后在波动中持续下降;2018 年进一步跌破 1,此后仍一路下滑,至今未见回升迹象。中国在 20 世纪 90 年代初人口总和生育率降至更替水平以下,此后多年维持在较低生育率区间。与日韩相类似,近几年中国人口的年度总和生育率徘徊在极低水平;加之,育龄妇女规模缩减、年龄结构老化和初婚年龄推迟相叠加,呈现出处于生育旺盛期的女性有配偶的比例下降、生育年龄推迟、不婚不育者增多等现象。育龄女性人口规模和婚育行为变化,是未来出生人口数量变化的决定性因素,后者又直接影响中国人口负增长的速度。按照“世界人口展望 2024”中方案预测,2100 年中国人口增长率将达到 -1.68%。

面对 21 世纪新的人口形势,需要改变局限于单项人口指标的思维定式,采取全面、综合的应对策略,体现以人民为中心、以发展为目标、不断增进全民福祉的改革思路。

## 二、从发展视角看全人群覆盖服务体系

人口与发展密不可分,呈双向影响关系。一方面,社会经济发展的方方面面会作用于人口的生育、死亡和迁移,从而影响人口规模和结构变化。另一方面,人口结构和规模

---

<sup>①</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2024). *World Population Prospects 2024*, Online Edition. 以下引用国际人口指标均为同一来源。

变化会反作用于短期及中长期社会经济发展。20 世纪发展中国家主要通过计划生育项目减少每个家庭的子女数量,从而遏制人口过快增长。21 世纪以来,全球人口增长减缓、人口老龄化和低生育率扩散。在这一大趋势下,人口发展呈现出更为分化的格局,社会经济和人口变化的关联更为错综复杂,单一的政策难以应对。

国际社会在人口与发展方面已达成基本共识。1994 年 9 月在开罗召开的“国际人口与发展大会”(International Conference on Population and Development)首次在全球会议名称中将“发展”与“人口”并列,突出了人口与发展的密切关联。围绕大会的筹备、召开及后续活动,国际社会反思了自上而下以人口控制为目标的公共政策,强调应以人为本、以发展为中心,加强人口与发展之间的联系。大会通过了具有里程碑意义的《国际人口与发展会议行动纲领》(以下简称《行动纲领》),将人口问题置于发展框架中,其基本原则和具体内容涵盖了人口与发展的各个方面。《行动纲领》特别指出了宏观人口议题与个体的健康和权利之间的紧密关联,强调生殖健康及权利、妇女赋权和性别平等是人口与发展的基础。1995 年北京召开的世界妇女大会重申了《行动纲领》的原则和共识,进一步突出强调了包括生殖健康在内的妇女健康与妇女赋权的关系。2015 年联合国通过的《2030 年可持续发展议程》,将《行动纲领》内容纳入有关妇女地位和健康的目标。2024 年 5 月联合国召开第 57 次人口与发展会议,重申了人口与发展的紧密关联,与会国公认 30 年前的《行动纲领》至今仍有重要的现实意义,认为落实《行动纲领》对实现《2030 年可持续发展议程》的愿景至关重要。<sup>①</sup>

在社会经济发展的不同历史阶段、不同的人口动态进程中,人口相关的应对政策具有不同的理论取向和实践模式。21 世纪的全球人口形势展现出与 20 世纪后半叶完全不同的格局,人口变化的后果及其挑战在各地区有所不同。中国正处在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期,需要充分认识到伴随新的人口形势而来的潜在风险、挑战和机遇,采取与之相适应的应对策略。为此,应当树立人口与发展双向互动的理念,摒弃以往针对“人口问题”的应急模式和固定思维,借助经济社会改革和扩大公共服务供给等方式不断适应人口和经济社会发展的新常态。<sup>②</sup>

二十届三中全会《决定》提出至 2029 年的改革任务,以应对老龄化、少子化为重点完善人口发展战略,健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系,促进人口高质量发展。全人群覆盖意味着所有人应公平享有改革和发展的成果,在社会经济发展的同时使人民生活质量得到改善,服务体系惠及处于生命周期不同阶段的不同群体。处于不同年

① 联合国经济及社会理事会人口与发展委员会:《国际人口与发展会议三十周年宣言》(中文版),2024 年。<https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n24/116/55/pdf/n2411655.pdf>。

② 王军(2023):《人口负增长时代的中国人口治理策略研究——基于历史性与反思性视角》,《治理研究》,第 6 期。

龄段的人口分别对应着特定的民生需求,幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶,都是具有年龄特征的民生保障。同时,每个年龄段之间是彼此相连、相互影响的关系,应当从婚嫁、生育、养育、教育、就业、就医、住房、养老等方面全方位推进人口服务体系建设。<sup>①</sup>根据中国人口态势、社会经济发展阶段、目前存在的问题及未来的潜在挑战,流动人口、老年和女性是需要特别关注的重点人群。

以青壮年为主体的乡—城流动人口约占总人口的 1/4,在劳动年龄人口日趋老化的情形下,未来仍会有较高比例的年轻人向大城市聚集,他们既是为经济增长做贡献的生力军,也是人口再生产的主要力量。但城市的不少公共服务和惠民措施往往限于户籍居民。人口服务体系的设计规划和服务覆盖应体现大人口观,公平惠及所有常住居民,消除户籍限制,使流动人口在为流入地社会经济建设做出贡献的同时,能够顺利实现人生规划,组建家庭、结婚生育,真正享受在流入地的工作和生活,提升获得感和幸福感。

中国 65 岁及以上老年人口占比已在 2023 年超过 15%,未来仍将快速上升;同时,80 岁及以上高龄老人的数量和占比也会在未来 20 年显著提升。一方面,通过改革退休制度等安排,有望激发低龄老人的能动性,提高他们的经济和社会参与。另一方面,考虑到有相当一部分 70 岁上下的老年人需要照料高龄父母,且失能和残障在高龄段高发,需要通过完善社会保障和提供高质量服务解决高龄老人的照料问题。这些改革举措不仅有助于维持甚至改善高龄老人的生活质量、实现健康化长寿,还可以减轻低龄老人和中年人的照料负担,对主要承担照料劳动的老年女性尤其重要。

在少子化和老龄化时代背景下,女性人口面对更多挑战,人口服务体系应当重视保障男女两性的平等发展和公平受益。育龄女性既是社会经济建设的“半边天”,也是生育主体,直接面对兼顾育儿与就业的难题。中国女性劳动参与率在 21 世纪持续下降,2020 年 25~39 岁女性的在业比例为 70%,比 1990 年低 20 个百分点;这一变化在很大程度上归因于育儿和就业的冲突。同时,21 世纪中国女性受教育程度显著提高,2020 年 40 岁以下女性中受过高等教育的比例已反超同龄男性。受过高等教育的女性群体推迟初婚和生育是全球性的普遍现象,中国也不例外。为此,提供可替换女性家务和照料劳动的服务、家庭友好的工作环境和就业安排,有可能缓解冲突、解除她们结婚生育的后顾之忧。妇幼保健也需要重视女性大龄妊娠和生育的健康风险,为晚育女性实现生育意愿提供优质服务。

综上所述,覆盖全人群全生命周期的人口服务体系,需要了解不同群体在生命周期不同阶段的需求,不同群体之间的关系和互动,权衡不同需求的轻重缓急,健全基本公共服务体系,通过改善民生推动人口高质量发展。

---

<sup>①</sup> 蔡昉:《健全人口发展支持和服务体系》,《经济日报》,2024 年 8 月 22 日第 1 版。



### 三、构建全面、综合、覆盖全生命周期的生育支持体系

二十届三中全会《决定》部署了应对少子化、老龄化的改革任务,提出要完善生育支持政策体系和激励机制,推动建设生育友好型社会。处于中国人口发展新阶段的积极生育支持,需要转变控制生育、延缓人口增长时期的惯性思维,以人的全面发展为中心,从全生命周期入手,兼顾民生福祉和宏观人口愿景,避免局限于短期出生人口数量而忽视长远目标,避免仅聚焦狭义的“生”和“育”而轻视与生育相关的其他环节及其影响因素,避免仅看到作为生育主体的个人而无视其家庭成员与社会环境。

生育行为改变带来的生育率变化,充分体现了人口领域中微观与宏观的接合,即人口变化是个人或夫妻为实现其自身(或家庭)目标进行理性决策和付诸实践的结果。当前,不少低生育率国家提振生育率的政策实践表明,外部政策干预有可能影响生育决策,从而影响生育行为。因而,贯彻系统观念、多方发力、长期坚持的家庭友好政策和制度安排,有可能使中长期生育率维持在更替水平附近。

不过,相对于较早完成工业化和现代化的国家,后发展国家的人口转变与社会经济发展在相对较短时期内几乎同时发生,这些国家社会福利体系建设往往滞后,文化传统和社会规范尚未发生显著的调整或转变,因此低生育率的决定因素更为错综复杂,政策干预的难度更大。以日本和韩国为例,两国的总和生育率先后于1992和1999年跌至1.5以下,此后日本的生育率一直在低水平波动,韩国则在波动中持续下降,于2018年进一步跌破1。尽管日韩政府陆续出台各种鼓励生育的政策,并不断加大力度,但其提振生育率的效果不及预期。与之相比,一些在20世纪后期进入低生育率的欧美发达国家,21世纪初出现了生育率止跌甚至上扬的趋势。国内外有不少文献讨论东亚国家提振生育政策“失效”的原因,但尚未得到足够重视的是,东亚地区推行的多数政策主要借鉴欧洲国家的做法,旨在激励已婚夫妇的多孩生育。由于年轻一代的婚育观念和行为已发生根本性的变化,除继续推迟婚育、不婚和婚后不育者逐渐增多外,越来越多的年轻人由于工作压力和经济地位下降甚至不谈恋爱,<sup>①</sup>因此,仅激励婚后生育的政策显然无助于解决当下年轻人不谈恋爱、不结婚的问题。实践表明,日韩等国的相当一部分政策在推进实施、尚未见效时,就已经滞后于变化。与欧美国家不同的是,东亚年轻一代在婚育观念改变的同时,仍普遍认为结婚是生育的前提,因此东亚社会的共同特点是非婚生育极少。<sup>②</sup>由此可见,看似相同的生育支持政策在不同社会文化背景下收效各异,简单沿用

① Fukuda, S. (2020). Marriage Will (Continue to) Be the Key to the Future of Fertility in Japan and East Asia. *Vienna Yearbook of Population Research*, Vol.18, pp.71-79.

② 相比较而言,不少欧美国家的社会规范并不以婚姻为生育的先决条件,非婚生育占有相当大的比例,如法国和瑞典的出生人口半数以上为非婚生育。

他国做法、仅局限于“生”和“育”的激励政策,不仅容易低效“脱靶”,还可能贻误时机。

对当代青年而言,他们在完成学业后几乎同时进入家庭建设和个人事业发展期,如果结婚生育与个人发展产生冲突,不少人会优先考虑个人发展而推迟组建家庭。<sup>③</sup>因此,面向青年群体的有效生育支持需要首先解决有碍男女青年恋爱、结婚成家的问题。结婚生育涉及家庭建设和个人发展的全过程,涉及错综复杂、相互关联的诸多因素,任何政策都难以单独发挥有效作用,需要全面、综合、覆盖全生命周期的政策设计。吸取东亚其他地区干预政策低效的教训,当前生育支持政策需要针对中国人口和社会经济发展特点,优先满足当代青年的现实需求,有利于个人发展。通过为男女青年组建家庭提供积极支持和高质量服务,同时兼顾与之关联的家庭中处于不同生命周期的成员面对的不同需求,从个人和家庭发展出发,提供满足普遍需求的服务和支持;并在家庭框架下分析不同生育支持举措的潜在受益群体,提供针对性的服务和支持。例如,促进家务劳动社会化,倡导可灵活安排工作时间和工作方式的就业环境等。

从促进家庭发展、增进家庭福祉出发,以家庭为单位,通过理解家庭中婴幼儿和少年、青壮年、老年等不同年龄段成员的需求,以及家庭成员之间、代际的互联互动,分析各种政策和制度安排的生育支持效应及影响。以育幼服务为例,当前重点推进的普惠育幼服务体系建设,既有利于婴幼儿健康成长,也可分担父母和祖父母的部分照料负担,使他们可以有更多时间参与经济和社会活动,尤其是母亲在产后尽快返回工作岗位;换言之,托育服务的直接受益群体是婴幼儿和家庭中所有参与照料者。不过,婴幼儿需要的是全天候照料,托育服务仅能分担陪伴和照料时间的1/3,其余时间还需要父母或其他家庭成员承担;加之,并非所有的父母都愿意将婴儿托付于机构照料。因此,托育服务还要与育儿假制度相结合,才能有效发挥作用。此外,独生子女家庭比例高、数量庞大是中国独有的人口特点,第一代独生子女的父母陆续进入老年和高龄阶段,已经结婚生育的独生子女被夹在“一老一小”之间,在育幼的同时还要顾及老年家庭成员的各方面需求。因此,完善养老保障制度,提供为老服务和老年照料,也会对生育支持产生积极作用。

总之,积极生育支持政策体系的建设应全面综合并具有前瞻性。一方面,要充分了解当代青年对组建家庭的顾虑和担忧,扩展生育支持的覆盖面和支持内容,系统地涵盖结婚生育决策的所有环节;另一方面,准确判断政策受益群体,以目标群体的需求为导向,明确政策干预的优先序,在支持“生”和“育”的同时,也重视解决男女青年对结婚成家的后顾之忧。

(作者工作单位:中国社会科学院人口与劳动经济研究所)

---

① 如根据最近的一项调查结果,多数大学生认为个人事业发展和工作稳定是结婚和生育的必备条件。详见:茅倬彦等(2024):《低生育率下当代大学生恋爱、婚姻与生育观念发展动向——基于全国32 282份调查数据的分析》,《青年探索》,第2期。