

## 2

**【摘要】**解决当前人口领域面临的很多问题在较长时期内还需要依靠持续的经济发展。在统筹解决人口问题,促进经济发展的过程中,以下几个方面需要以系统观念考虑。首先,要辩证地认识和把握人口变量与经济发展相互作用的时间周期;其次,以系统观念审视人口因素变化引起的经济政策调整;再次,要辩证地看待构建新发展格局的过程中,促进国内大循环和促进国际循环的相互关系。

**【关键词】**系统观念 人口问题 经济发展

**【中图分类号】**C924.2 **【文献标识码】**A

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2023.06.003

## 以系统观念统筹谋划人口问题

文\_都 阳

坚持系统观念是习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论的重要方面,是分析和解决问题重要的理论工具和思想武器,必须坚持好、运用好。我国有14亿多人口,人口是我国经济社会发展中最基础、最重要的国情,人口问题始终是一个全局性、长期性、战略性问题,事关中华民族伟大复兴。因此,解决好人口问题必须坚持系统观念,统筹考虑各个方面的因素,实现人口与经济社会的协调发展。

### 一、统筹谋划人口问题是推进中国式现代化的必然要求

团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标、以中国式现

代化全面推进中华民族伟大复兴是中国共产党的中心任务。在实现中国式现代化的伟大征程中,人口问题是需要始终面对的基本因素,必须以系统观念统筹考虑。统筹谋划人口的高质量发展与中国式现代化的重要特征息息相关。

**首先,中国式现代化是人口规模巨大的现代化,这一特征具有丰富的含义。**不仅仅是从中国式现代化的结果看,14亿多人口整体迈进现代化社会,规模超过现有发达国家人口的总和,会对世界的发展进程和文明进步产生重要影响。中国式现代化进程本身也会由于巨大的人口规模,产生巨大的影响。有学者认为,中国在人口红利丰裕的时期融入经济全球化进程,大量的劳动供给成为发达经济体得以长期保持低通胀的重要条件,而中国已经发生的人口快速老龄化进程则可能带来

全球价格水平的上扬。同样，中国人口的高质量发展也会因其巨大的规模，以不同于其他经济体的方式对世界经济产生影响。

**其次，中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，需要统筹谋划好人口问题，服务于中国式现代化进程。**全体人民共同富裕理所当然包含所有群体，但我国人口发展进程的变化使得我们需要统筹考虑不同群体之间的收入分配关系。从收入变化的生命周期特征看，劳动收入随年龄的分布具有明显的倒U型特征，即在进入劳动力市场前和退出劳动力市场后，劳动收入很低。对于大多数老年人口而言，需要依靠社会化的收入支持体系解决其收入增长问题。2022年我国65岁及以上的老齡人口占总人口的比重已经达到14.9%，超过中度老齡化社会的标准。而且，随着人口老齡化进程的加速推进，我国老年人口的比重将进一步增加。这意味着要实现全体人民共同富裕，必须通过完善社会化的支持体系，统筹解决好不同人群之间的收入分配问题。

**再次，中国式现代化是物质文明和精神文明相统一的现代化。**这意味着不仅仅要不断夯实人民幸福生活的物质条件，同时需要统筹协调物质文明和精神文明这两个人口发展的重要维度。在实现更富裕物质生活的同时，大力发展社会主义先进文化，加强理想信念教育，传承中华文明，促进物的全面丰富和人的全面发展。

## 二、统筹谋划生命周期各阶段的人口高质量发展

实现人口高质量发展的核心是实现人的全面发展，而人的全面发展体现于生命周期的每个阶段，从个体的生命历程看，需要面对不同阶段的不同需求；从宏观层面看，需要以不同的政策体系予以应对。因此，不断变化的人口数量与结构，决定了各项政策作用的对象与范围也在发生变化，需

要因应人口形势的变化统筹协调。同时，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。

### （一）生育与养育支持政策

我国的总和生育率在较长时期内处于低水平，这是造成诸多人口问题的主要原因，有效提升生育率水平也是解决问题的关键。人口政策和快速的经济增长相继对生育率下降起到推动作用，成为我国生育率下降快于很多经济体的重要原因之一（都阳：“中国低生育率水平的形成及其对长期经济增长的影响”，《世界经济》2005年第12期）。正是由于生育率长期处于极低水平，使我国经历了独特的人口转变进程，其突出的特点是人口转变的结果领先于经济发展自发实现的结果，生育率下降、劳动年龄人口达峰、未富先老及人口快速老齡化、总人口达峰等阶段都有明显体现。

生育养育的高成本被认为是导致生育意愿下降的主要原因，切实降低生育成本也是提振生育率的政策抓手。然而，要以系统观念统筹谋划生育支持政策，才能使政策真正起到实际的效果。例如，育龄妇女的生育养育行为与劳动力市场参与之间的冲突，是生育率下降内在的核心因素，只不过在发展中国家表现为生育对女性收入和劳动力市场参与时间的影响，在发达国家表现为对职业生涯发展的影响。如果不考虑不同领域政策的平衡，没有充分评估政策实施的内在机制与实际效果，简单地把生育政策成本转嫁给用人单位和社会，实际上最终还是由个人和家庭买单，生育支持政策的效果会大打折扣甚至违背初衷。

### （二）人力资本积累体系建设

人口素质的提升是人口高质量发展的主要内容，而包括教育、培训等在内的高质量人力资本积累体系建设是提升人口素质的重要制度保障。随着经济发展水平的不断提高，人力资本积累体

系建设的形式、内容和难度都在不断变化,人口高质量发展对人力资本积累也提出了新的要求。通过普及义务教育和扩展高等教育等一系列措施,我国建成了世界上规模最大的教育体系。2020年我国15岁及以上人口的平均受教育年限已经达到9.91年,较之2010年的9.08年有明显增长,与发达国家的差距明显缩小。但是,随着经济发展水平的提升,在新发展阶段,贯彻新发展理念、构建新发展格局对人力资本积累提出了新的要求,尤其需要在提升人力资本质量上下更大的功夫。国民教育体系的发展在提高人均受教育水平的基础上,更需要不断提高教育的质量,使教育发展真正成为实现人的全面发展的重要环节。当前,围绕“办好人民满意的教育”这一目标,加快高质量教育体系建设还有很多事情要做,在提升素质教育、优化资源配置、统筹职业教育、推进学科建设等方面都需要深化改革。

人力资本积累体系与劳动力市场的衔接不畅这一突出的问题,不仅制约了人的全面发展,甚至发展成为当前劳动力市场上面临的主要矛盾。目前,青年失业率居高不下,城镇16至24岁年龄组人口的失业率2023年4月已达20.4%。青年失业率高企虽有经济发展过程中的周期性因素,但更与高等教育和劳动力市场关联不够、人力资本形成难以适应劳动力市场需要也有很大的关系。因此,加强人力资本积累体系与劳动力市场体系的统筹与协调是以系统观念谋划人的全面发展的重要内容。

首先,教育体系的发展要结合经济社会发展的现实需求和长期需要深化改革,尤其是高等教育,需要在各个学科之间进行合理布局。这就需要教育体系内部先做好统筹与协调的工作,在充分考虑劳动力市场需求的基础上,把有限的教育资源在学科之间、地区之间合理分配和布局。

其次,人力资本积累体系要建立根据经济结构和劳动力市场变化灵活反应的机制,这也是以

系统观念统筹谋划人口高质量发展的重点领域之一。一直以来,人力资本积累体系和就业服务体系并行发展于两个不同的部门,虽然各自都取得了很好的成就,但如何协调的问题一直没有得到很好的解决。从经济发展的现实情况看,技术进步的速度在加快,经济的结构变迁也呈加速发展的态势,因此,人的技能结构不仅需要顺应这些结构性变化,也面临人力资本折旧加速带来的挑战。以系统观念为指导,打破体系之间的分割,以顶层设计协调不同部门间的政策体系势在必行。

### (三) 高质量充分就业

尽管我国面临劳动年龄人口减少、人口快速老龄化的人口形势,但劳动年龄人口仍然是总人口中占比最大的群体。2022年我国16至59岁的劳动年龄人口总规模仍然达到8.76亿人,占全国人口的比重为62%。对于这一群体中大部分人而言,实现高质量充分就业是高质量发展的最主要体现,也是促进经济可持续发展的动力所在。同时,劳动年龄人口实现高质量充分就业,也有助于解决处于生命周期其他阶段人群所面临的高质量发展问题。当前,促进劳动年龄人口实现高质量充分就业需要关注以下几个方面的问题。

首先,充分就业对于民生发展和经济增长具有重要的意义。就业是民生之本,是社会稳定的基石和经济发展的基础。人们往往更多地从发展和保障民生的视角,认识充分就业的重要意义。其实,充分就业以及劳动力市场规模的扩大对于保持经济增长同样重要。经济增长的来源有两个组成部分,首先是劳动力市场规模的扩大,其次是劳动生产率的提升,前者是经济的外延增长,后者则是内涵增长。改革开放以来我国经济的持续高增长,与劳动力市场规模的扩大有着紧密联系。今后,仍然不能放弃这一增长途径。

其次,综合使用多种手段,提高劳动参与率、降低失业率,不断扩大劳动力市场的规模。自2012年我国16至59岁人口达峰以来,这一年龄

组的人口规模呈现不断下降的趋势。根据国家统计局的数据,2012至2022年的十年间,我国16至59岁的劳动年龄人口数量累计减少了4642万人。即便如此,扩大劳动年龄人口的就业规模仍然有较大的空间。当前迫切需要解决的问题是,充分发挥劳动力市场在人力资源配置中的决定性作用,遏制劳动参与下降的趋势,并切实降低失业率(都阳、贾朋:“劳动供给与经济增长”,《劳动经济研究》2018年第4期)。我国劳动年龄人口的存量规模仍然巨大,劳动参与率每提高一个百分点,就意味着有超过800万人加入劳动力市场,可以抵消劳动年龄人口总量每年减少的数量。降低失业率对于充分就业和扩大劳动力市场规模同样重要,根据估算,城镇16至24岁青年人群的经济活动人口的规模超过3500人,则意味着青年失业率每下降三个百分点,就可以使就业规模增加100万人左右。

由于女性的劳动参与率与男性的差距有持续扩大的趋势,当前,提高劳动参与率的重点是提升女性劳动参与率,这就需要系统地安排人口发展各个领域的政策。例如,通过社会化的生育养育服务,缓解女性劳动参与和生育行为的冲突,是一石二鸟的举措,既可以提升劳动参与率也对提振生育率有帮助。此外,打击劳动力市场上的性别歧视,促进公平就业等政策举措,也有助于提升劳动参与率。

再次,因应劳动力市场的变化,不断提高劳动者的技能,实现高质量就业。如前所述,当前技术进步呈加速发展的态势,带来了就业结构的加速变迁。要提高就业质量,就需要不断提升劳动者的技能,使其适应经济结构变化和技术变迁加速发展的需要。要改变目前就业培训体系自上而下的政策设计思路,以企业为主导,使技能培训的供给体系能够迅速适应技能需求的变化。只有劳动者的技能可以与时俱进地提升,高质量就业才有实质的基础。

与此同时,高质量就业的重要标志是劳动生产率的提升。在人口老龄化加速推进的背景下,劳动力市场为积极应对人口老龄化所做出的最直接的贡献,就是通过劳动生产率的提升为人口老龄化社会积累更丰富的经济资源。这也是以系统观念统筹谋划生命周期各个阶段人口高质量发展的重要体现。

#### (四)积极应对人口老龄化

人口快速老龄化是未来我国经济社会发展面临的最突出的挑战之一,正因为如此,在2020年颁布的《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中,明确提出了积极应对人口老龄化的国家战略。我国人口老龄化的特点,要求积极应对人口老龄化不能仅仅从老龄人口问题出发,而需要以系统观念,统筹谋划来切实解决人口老龄化问题。

首先,积极应对人口老龄化需要应对人口快速老龄化对经济增长带来的挑战。老龄化速度快是我国人口老龄化最突出的特点,这是由我国独特的人口转变进程决定的。在当今世界主要经济体中,我国人口老龄化的绝对水平并不是很高,尤其是与发达国家相比,人口结构还相对年轻,但未来几十年,我国人口老龄化的速度是主要经济体中最快的。如何针对“快”应对人口老龄化是我国面临的最主要挑战。一方面,劳动力市场规模可能由于快速老龄化加剧萎缩;更重要的是人口老龄化对全要素生产率的增长带来了严峻的挑战(都阳、封永刚:“人口快速老龄化对经济增长的冲击”,《经济研究》2021年第3期),需要创新体系的设计、激励机制的安排、劳动力市场制度的改革等方面系统应对这一挑战。

其次,需要根据未富先老的特点统筹解决我国人口老龄化面临的突出难题。虽然我国在中等收入阶段进入人口老龄化社会以后,经济才有了快速的发展,但由于人口老龄化进程也在快速推进,所以未富先老的特征一直存在。2022年,

我国65岁及以上的人口占总人口的比重已经达到14.9%，成为中度老龄化社会。与其他进入中度老龄化社会的国家相比，我国的经济发展水平相对不高，未富先老的特征依然存在。我国人口老龄化的这一特征形成了今后我国相当长时期内发展的基本国情，因此，积极应对人口老龄化，一方面需要保持经济的可持续发展，使经济增长保持一定的速度，并超越人口老龄化的增速；另一方面，也要长期坚持我国社会保障体系建设一直以来遵循的“广覆盖、保基本”的原则，实事求是地解决老龄化中的问题。

再次，我国巨大的老年人口规模，要求我们应对人口老龄化需要统筹好国内、国际两个市场。我国拥有世界上最大的老龄人口规模，且占比不断增长。2010年，我国65岁及以上的人口为1.19亿人，占世界同年龄组人口的比重为22.2%；2020年为1.91亿人，占比达到28.4%，10年上升了6.6个百分点。因此，在应对人口老龄化时既要立足于国内的经济发展和劳动生产率提升，也需要积极利用国际市场，通过分享其他国家的经济增长红利补充养老资源。

### 三、以系统观念认识人口与经济发展的相互关系

坚持以系统观念把握好人口与经济发展的辩证关系。人是经济社会发展中最积极、最具有能动性的因素。因此，人口问题是经济发展的重要影响因素，同时，作为发展中国家，解决当前人口领域面临的很多问题在较长时期内还需要依靠持续的经济发展。在统筹解决人口问题，促进经济发展的过程中，以下几个方面需要以系统观念考虑。

首先，辩证地认识和把握人口变量与经济发展相互作用的时间周期。一般来说，相对于经济发展过程中的其他因素，人们通常将人口变量作为一个“慢”变量来处理。相对于其他短期的宏观

经济变量，人口因素的确在中短期具有更强的确定性，也具有更强的惯性。所以，在处理人口因素和经济发展的关系时，常常把人口的数量、质量、结构等特征作为既定的约束因素考虑，并使经济政策顺应人口因素所形成的约束条件。另一方面，人口转变的加速发展是世界范围内的普遍现象，在我国表现得更为突出。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政策准备，就会在人口形势出现转折时措手不及。人口因素的变化对经济发展的约束表现得越来越明显，更需要以系统观念统筹经济发展与人口因素的相互关系。

其次，以系统观念审视人口因素变化引起的经济政策调整。如果把人口与经济看作一个系统，人口因素的重大转折必然会引起经济政策框架和体系的系统性调整。这种现象在近年来频繁出现，例如，劳动年龄人口负增长对劳动力市场政策和技术进步结构的影响，人口快速老龄化引致的积极应对人口老龄化国家战略等。今后，人口负增长将会继续引起经济政策框架的调整。例如，需求与经济增长的关系可能从短期因素转变为长期的制约；基础设施投资需求会由于总人口达峰而面临制约，对宏观调控的工具箱形成约束等，需要不断以系统观念解决这些新的问题。

再次，辩证地看待构建新发展格局的过程中，大循环和双循环的相互关系。在贯彻新发展理念的过程中，构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局是新发展阶段的关键一招。从人口存量规模看，在今后相当长的时期内，我国的人口规模仍然体量巨大，仍然具备以国内大循环为基础的基本条件。与此同时，也需要通过进一步扩大开放，提高对外开放的质量和水平，尽可能利用外部需求的增长，抵消人口负增长对内需形成的不利影响。□

（作者系中国社会科学院人口与劳动经济研究所党委书记、副所长）