

以“投资于人”筑牢人口高质量发展根基

■文/蔡弘

我国人口发展已进入人口减量发展和少子化、老龄化相叠加的新阶段，传统的人口治理思路已难以适配推动人口高质量发展的现实需求。面对人口发展新形势，“投资于人”以人的全面发展为核心导向，是落实“以人口高质量发展支撑中国式现代化”重大战略部署的核心抓手。

推动人口高质量发展需要实现哪些目标

第一，增强人口再生产动能，破解人口总量与结构双重承压问题。人口再生产的代际平衡是人口长期均衡发展的基础，而持续的低生育率已打破了这一平衡。一方面，少子化不仅反映了人口增长动能不足，还通过0至14岁人口占比的持续下降，在人口结构维度带来人口老龄化的加速推进，即“底部老龄化”。另一方面，我国在“十四五”期间已进入中度老龄化社会，老年人口规模持续扩大、高龄化趋势显著，劳动年龄人口规模和占比连续多年“双降”。从整体来看，人口减量发展和少子老龄化的趋势在中长期难以逆转，如何增强人口发展的总量韧性及结构活力，成为一个关键课题。

第二，释放人力资本红利，打通人才“蓄水池”的流通堵点。在人口数量红利减弱的背景下，充分释放以受教育程度和健康状况为核心的人力资本红利成为以人口高质量发展支撑中国式现代化的题中应有之义，但目前人力资本投资与红利转化仍存在一些堵点，需要在提升人力资本结构与产业发展需求的匹配度等方面持续发力。同时，需注重激活人力资本的全生命周期价值，以整治就业性别歧视、开发低龄老年人力资源等为抓手，提升人力资本利用率。

第三，系统性增强家庭发展能力，巩固人口发展的微观基础。家庭是人口再生产的基本单元，也是“投

资于人”的核心载体之一。当前，我国家庭发展面临的一大挑战是家庭结构持续小型化、核心化，平均家庭户规模从1990年的3.96人降至2020年的2.62人，单人户、夫妻户占全部家庭户的比例持续上升，家庭互助功能大幅弱化。与此同时，抚幼、养老、教育等家庭责任不断强化，住房、教育等成本高企，年轻家庭面临就业不稳定、职业发展压力大、照护资源短缺等多重发展困境，家庭抵御风险能力持续下降。从家庭发展层面来看，提升家庭发展能力，确保其可以承担起人口再生产、养老育幼等方面的成本与责任，有助于提振其生育意愿。

第四，推动实现区域与城乡人口均衡发展，消除人口发展的短板。从统计数据来看，少子化、老龄化现象并非在全国均匀分布，而是与人口流动、区域发展差距深度交织，呈现“东部低生育率与西部相对高生育率并存、城市少子化问题比农村严重、农村老龄化问题比城市严重、人口流入地与流出地人口结构两极化”的格局。大城市和东部沿海发达地区尽管经济发展水平高，但生育养育教育成本也高、职业竞争激烈，生育率因此较低；农村和欠发达地区则面临少子化与青壮年人口外流的双重挑战。针对这些问题，需要推动公共服务资源配置与人口流动、分布相适应，进一步缩小区域、城乡之间人口发展的差距。

“投资于人”引领人口发展的核心逻辑

以“投资于人”引领人口发展，本质上是对人口治理底层逻辑的重构，其要义是跳出“以数量调节为核心”的传统思维，把人的全面发展贯穿于人口治理的全过程，实现四个方面的根本转变。

一是从“数量调节”到“质量赋能”，重构人口发展的价值内核。传统人口治理始终将人口数量与经济社会发展的匹配度作为核心。“投资于人”理念则改变了这一逻辑，将人的全面发展作为人口发展的出发点和落脚点，人口数量的变化是发展的结果而非预设目标。其核心要义在于通过提升个体发展能力，既缓解少子化、老龄化带来的劳动力结构性短缺压力，

又培育以人力资本为核心的新型人口红利，实现人口总量、结构、素质、分布的系统优化，从被动应对人口发展趋势变化转向主动塑造人口高质量发展的新格局。

二是从“生育本位”到“发展本位”，打通人口发展的全链条环节。少子化并非单一的生育问题，而是与家庭发展过程中面临的教育、就业、住房、养老、性别平等等一系列问题相关联。对此，“投资于人”强调全生命周期的系统治理，将支持政策覆盖范围从生育环节延伸到出生、成长、教育、就业、养老等环节，形成生育支持、人力资本提升、就业保障、老年生涯赋能的全链条支持政策体系。概

言之，“投资于人”在理念层面认为只有系统解决个体发展全流程中的痛点难点，才能从根本上消除制约婚育选择的现实障碍，让生育决策与个体发展、家庭幸福形成正向循环。

三是从“家庭主担”到“社会共担”，夯实人口发展的微观基础。长期以来，我国人口再生产的成本主要由家庭承担，这突出表现为家庭成为抚幼、养老、照护等责任的主要载体。对此，“投资于人”通过明确人口再生产的社会属性，强调生育不仅是家庭私事，更是关乎国家长远发展的公共事务，其成本应当由国家、社会、家庭共同承担。通过实施家庭友好型公共政策，推动公共资源向家庭倾斜，将家庭承担的部分社会责任重新纳入公共服务体系，切实减轻家庭的照护负担和经济压力，修复家庭的发展能

力，让家庭重新成为个体发展的坚实支撑，而非发展的束缚。

四是从“被动应对”到“主动塑造”，把握人口发展的战略主动。面对全球低生育率和人口负增长的大趋势，部分国家陷入了“刺激生育率一效果不及预期一政策加码”的被动循环，却始终未能改变生育率低迷的情况。“投资于人”理念跳出了“唯生育率论”的短期思维，以人口长期均衡发展为目标，既正视少子化带来的挑战，又把握人口转型背后的发展机遇。对人持续投资，一方面能通过生育支持政策体系提振生育率，缓解人口结构失衡的压力；另一方面能通过人力资本提升，将人口规模优势转化为人才质量优势，实现人口与经济社会发展的良性互动，最终走出具有中国特色的人口发展道路。

将人的全面发展放在更为突出的位置

以“投资于人”引领人口发展，需要立足我国人口发展的实际情况，从四个维度构建系统性实践框架，将人的全面发展放在更为突出的位置，贯穿于政策制定、资源配置、制度建设全过程。

一是构建全链条生育支持政策体系，筑牢人口再生产基础。“投资于人”，首先要构建覆盖从孕前到分娩，再到子女养育教育全链条的生育支持政策体系。在制度保障上，严格落实产假、育儿假等生育休假制度，推动男性育儿假刚性执行，建立健全生育休假成本社会分担机制，破解企业用工顾虑与女性就业歧视。在服务供给上，加快推动0至3岁婴幼儿普惠托育服务纳入基本公共服务体系，支持社区、用人单位兴办托育点，大幅提升普惠托育服务覆盖率，解决家庭“无人带娃”的核心痛点。在成本分担上，优化税收、住房、教育等领域的配套政策，对符合条件的二孩及以上家庭实施房贷利率优惠、公租房优先保障等支持政策，同时遏制义务教育内卷，切实降低生育、养育、教育全链条成本。值得注意的是，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》明确提出，发挥育儿补贴和婴幼儿照护、子女教育个人所得税专项附加扣除政策作用，探索建立补贴标准动态调整机制。在此方面，建议有条件的地区适时探索二孩及以上家庭婴幼儿照护、子女教育个税专项附加扣除额度累进提升等政策。

二是推进全生命周期人力资本投资，释放人口质量红利。人力资本投资是“投资于人”的核心内容之一，同时也是弥补劳动力结构性短缺、培育新型人口红利的根本路径。一方面，要持续提升教育公平与质量，进一步推动学前教育普惠发展，优化职业教育体系，推动高等教育与科技创新、产业发展深度融合，解决人力资本与产业需求错配的问题，实现人才“蓄水池”的有效流通。另一方面，要完善终身学习体系，打破人力资本投资的年龄限制，加强新生代劳动者人工智能技能培训，深度开发低龄老年人力资源，推动延迟退休政策与老年就业保障相结合，为有劳动意愿的老年人提供就业、参与志愿服务的渠道。同时，要切实保障女性平等就业权，推动家庭育儿责任夫妻共担，让女性人力

资本价值得到充分释放。

三是强化家庭发展能力系统性赋能，修复人口发展的微观单元。家庭是“投资于人”的核心载体之一，弥补人口发展短板，必须把提升家庭发展能力作为基础性工作。要加快建立家庭友好型公共政策评估机制，将家庭视角纳入所有公共政策的制定过程，推动公共资源向家庭倾斜。要健全家庭照护支持体系，完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，大力发展居家养老、社区日间照料和长期护理保险制度，减轻家庭的养老照护负担；完善残疾人、重病患者家庭的社会救助体系，筑牢家庭抗风险的底线。同时，要弘扬新型家庭文化，推动性别平等和家庭责任共担，摒弃传统的性别分工偏见，让家庭切实成为“发展共同体”。

四是统筹区域与城乡人口均衡发展，补齐人口发展的空间短板。要持续推进基本公共服务均等化，健全与常住人口规模、结构相匹配的公共资源动态配置机制，加快构建适应公共服务随人走的政策支撑和要素保障体系，打通跨区域公共服务流转衔接堵点，切实保障流动人口子女教育、住房、社保等基本公共服务权利。要加大对农村和欠发达地区的人力资本投资力度，改善农村地区教育、医疗基础设施条件，提升基层公共服务供给质量，持续缩小区域间、城乡间与人口发展相关的基础设施和公共服务差距。与此同时，也要健全人口收缩地区的发展支持政策，避免人口流失与经济发展乏力的恶性循环，如通过产业培育、公共服务提质，留住本地人口、吸引人口回流，推动实现人口与区域经济社会的协调发展。

总之，人口减量发展、少子化、老龄化带来的人口发展变局，既是我国现代化进程中必须应对的挑战，也是推动人口发展从“量的积累”转向“质的提升”的历史契机。以“投资于人”为抓手，促进人的全面发展，释放人口发展红利，将为以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴提供坚实持久的人口保障和人才支撑。

作者系安徽城乡融合创新发展研究院研究员，安徽建筑大学经济与管理学院副院长