

# 建立健全以“一老一小”为重点的人口发展支持和服务体系

文 | 贺升

党的二十届三中全会提出了健全人口发展支持和服务体系的明确要求，为深化人口服务管理体制改革指明了方向。

## 一、人口发展支持和服务体系是现代国家治理体系的重要组成部分

从社会发展看，人口服务体系是现代社会人口再生产的必要条件，是对家庭养老抚幼功能的有力支持。以人口服务、家庭保障为主体的公共服务体系是现代化国家的重要标志。在现代化进程中，家庭衣、食、行等服务逐步社会化，家庭养老抚幼功能弱化，迫切需要相关公共服务和社会支持。根据专家估计，中国家庭照料劳动的价值占到国内生产总值的25%，这既体现了家务劳动的经济价值，也为服务行业的发展打开了空间。

从经济发展看，健全人口服务体系是新的历史条件下经济高质量发展的重要动力。国际经验表明，当人均国内生产总值处于1.2万至2.4万美元区间时，各国政府支出占国内生产总值的比重明显提高，用在社会保护、社会共济、社会福利等方面的支出逐渐增加。我国人均国内生产总值已经越过1.2万美元的门槛，同时也面临着经济社会发展的深层结构性矛

盾，需要构建高水平的人口服务和社会保障体系，释放内需潜能、促进双循环，推动经济社会长期健康发展。

从人口发展本身看，中国式现代化统一了高质量发展和高品质生活。应当按照尽力而为、量力而行的原则，从人民群众“急难愁盼”的问题入手，着力补短板、建机制，不断丰富人口基本服务内容、培育和发展社会服务，逐步建成与国力财力相适应的人口发展服务体系。

## 二、我国人口服务体系已有良好基础，但“一老一小”服务短板突出

我国已初步建成包括“幼有所育、学有所教、劳有所得、老有所养、病有所医、住有所居、弱有所扶”七个方面内容，覆盖城乡、世界规模最大的公共服务体系。基本公共服务涵盖9个服务领域、22类服务事项、81个服务项目，在保障和改善民生方面成效显著。但是随着高龄少子化的不断演进，人民群众对高品质服务的需求日益增长，“一老一小”服务短板日益凸显。

支撑发展“一老一小”服务的体制机制亟待完善，保障服务的基本制度尚未成型。生育、养育等“一小”服务，生活照料、医疗护理、

安宁疗护等“一老”服务，是人民群众感受负担较重、反映较为强烈的问题，也是保障制度相对薄弱的领域，“有服务”但“难负担”的问题还未解决。长护险尚未在全国普及，难以全面减轻失能老人照护经济负担；安宁疗护保障范围局限于重症肿瘤患者，缺少纠纷处置的法律规范，发展后劲不足；生育保险基金规模较小，生育补贴制度尚未建立，难以满足全体城乡居民的生育保障需求；生殖健康保障不充分，辅助生殖技术应用负担较重；普惠托育生均补贴制度尚未建立，以民办为主的托育行业发展艰难。

### 三、以制度建设为主线，完善“一老一小”发展支持和服务体系

#### 一是将积极应对少子化上升为国家战略。

低生育率和少子化是人口发展矛盾的主要方面，也是解决老龄化问题必须高度重视的关键环节。应编制人口服务体系中长期发展规划，强化与社保、卫生、教育、养老等专项规划的衔接，统筹全生命周期的公共服务资源配置。确立家庭支持政策导向，通过人口服务支撑巩固家庭养老育幼功能。借鉴欧洲家庭政策审查制度，建立人口服务政策前置审查制度，对各类公共服务体系制定前和实施过程中的政策合规性、宏观一致性和服务可及性进行审查，确保各类政策发挥支持家庭发展的协同作用。建立人口高质量发展领导机制，有力推进人口工作的综合协调、督促指导、监测评估，引导全社会将思想认识统一到党中央的决策部署上来。

**二是完善人口服务投入保障机制。**优化财政投入结构，重视人员经费保障、运行机制建设的支撑作用。建立由中央财政支持的、全国统一的生育补贴制度，将托育、学前教育、安宁疗护等纳入基本公共服务。建立辅助生殖支



视觉中国供图

持专项基金，将辅助生殖检查、治疗和手术费用全面纳入医保。参照学前教育补贴标准向普惠托育机构发放生均补贴。加快急需紧缺职业人才培养，编制人口服务职业需求目录。支持幼儿园教师转型提供托育服务，规范建立幼儿园教师与保育员的职业资格转换标准、职称接续规范和岗位技能再培训的内容与流程。完善养老护理员等养老服务技能人才职业技能等级制度，拓宽养老护理员职业成长通道。

**三是优化人口服务体系建设路径。**推广“出生一件事”联办，启动“育幼一件事”行动，细化基本养老服务清单，整合各部门为老服务政策。逐步建立“服务一件事”标准，推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度。建立国家人口信息共享协调机制，构建“一站式”人口综合服务平台。推进智能化服务，汇聚生命周期不同阶段的服务信息，满足少儿人口、劳动年龄人口、老年人口等不同人群的政策咨询、服务查询、待遇享受等需求。建立国家人口数据监测预警机制，开展人口统计分析和政策模拟实验工作，提升人口形势分析、动态监测和预测预警能力。**H**