

中国式现代化进程中的人口老龄化：趋势、机遇与应对

蔡昉

摘要：人口发展与经济社会发展相互影响、密切相关，是关系中华民族伟大复兴的大事。党的二十届四中全会提出加大保障和改善民生力度，扎实推进全体人民共同富裕。其中，促进人口高质量发展是一个关键领域，也是整体推进的着力方向和重要抓手。对于我国的发展而言，人口老龄化既是挑战也是机遇。在深刻理解我国人口变化趋势性特征以及所体现的一般规律和特殊国情的基础上，我们要从人力资源红利到人力资本红利，释放人口城镇化和劳动力非农化潜力、挖掘老年人口的供需两侧贡献、用好从老龄化到高龄化的时间窗口等方面把握应对“未富先老”面临的独特机遇。同时将树立家庭本位、提高生育意愿，全生命周期的人力资本培养，促进更充分更高质量就业，努力推动老有所养、老有所为，构建更加普惠的基本公共服务体系作为应对老龄化的关键领域和关键举措。

关键词：人口发展；人口老龄化应对；人口支持政策；未富先老

人口发展与经济社会发展相互影响、密切相关，是关系中华民族伟大复兴的大事。在 2023 年 5 月召开的二十届中央财经委员会第一次会议上，习近平总书记深刻阐释了我国人口发展呈现的少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征；提出认识、适应、引领人口发展新常态、以人口高质量发展支撑中国式现代化的新要求。习近平

总书记特别强调，我国人口少子化、老龄化发生在现代化完成之前，这会带来一些新的困难和挑战，要积极加以应对。党的二十届三中全会围绕促进人口高质量发展，提出以应对老龄化、少子化为重点完善人口发展战略，以及健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系的重大部署。党的二十届四中全会提出加大保障和改善民生力度，扎实推进全体人民共同富裕。其中，促进人口高质量发展是一个关键领域，也是整体推进的着力方向和重要抓手。对于我国的发展而言，人口老龄化既是挑战也是机遇。深刻理解和把握我国人口变化趋势性特征，以及所体现的一般规律和特殊国情，有助于深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央作出的一系列重大部署，实施好“十五五”规划，实现以人口高质量发展支撑中国式现代化的目标。

一、中国人口趋势性特征及其影响

（一）人口发展新常态的主要表现

生育率从高到低的变化，是人口转变的主要表现和必然结果，也是人口发展呈现新特征的基础性原因。早在 20 世纪 90 年代初，我国总和生育率就降到 2.1 这个保持人口稳定的更替水平之下。第七次全国人口普查数据显示，2020 年总和生育率已经降到 1.3，并在那之后进一步降低。世界银行数据显示 2023 年为 1.0。经历 30 年的人口惯性之后——即从总和生育率降到更替水平到人口峰值的期间，直至 2022 年我国人口总量开始减少，至今已经连续三年负增长。

长期的低生育率推动人口出生率下降，进而相继出现少子化、老龄化趋势。在 1992—2024 年期间，我国人口出生率从 18.24‰ 降低

到 6.77%；在同一时期，当年出生人口数从 2137 万降低到 953 万，0—14 岁儿童人口从 3.23 亿减少为 2.22 亿。

相应地，15—64 岁劳动年龄人口于 2014 年开始负增长，从 2013 年的 10.10 亿减少到 2024 年的 9.66 亿。作为一个综合的结果，65 岁及以上人口比重从 2000 年的 6.95% 提高到 2024 年的 15.64%，根据中国人口与发展中心预测，2032 年将达到 21.06%。按照国际惯例，老龄化率达到 7%、14% 和 21%，分别为进入“老龄化社会”“老龄社会”和“高度老龄社会”的标志。

区域人口增减分化现象是由各地区在人口转变和经济社会发展方面存在的差异决定的。从统计上看，国内各地区间的人口增长情况，既受人口自然增长率（出生率和死亡率之差）影响，也受人口机械增长率（迁入率与迁出率之差）影响。在地区间存在着诸如生育水平等人口因素、GDP（国内生产总值）增长率等经济因素，以及基本公共服务保障水平等社会因素方面差异的条件下，产生人口增减分化现象是难免的。相应地，在推进区域均衡发展的过程中，应该将其作为一个新因素予以充分考虑，并采取综合施治的思路恰当应对。

（二）从供给侧看老龄化经济影响

劳动年龄人口跨越了从增长到减少的关键转折点，对经济发展方式转变和增长动能转换提出更紧迫要求。在 2013—2023 年期间，15—64 岁劳动年龄人口以年均 4.87% 的速度减少，同期我国经济发展进入新常态，特征之一便是在更高发展阶段以及更大总量基数上，增

长速度产生下行趋势，从高速转向中高速。这种增长速度的一定减缓，既是发展阶段变化的一种正常反应，也与人口变化趋势密切相关。

随着我国人口从 2022 年进入减量阶段，劳动年龄人口减少的速度将进一步加快，老龄化也将加速加深。可见，老龄化与我国经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段的趋势是完全对应的，要求发展方式和增长动能进一步转换到更可持续的轨道上。人口趋势性特征与经济发展新常态叠加出现的新情况，对继续深化供给侧结构性改革、加快培育和形成新质生产力，提出了更加迫切的要求。

（三）从需求侧看老龄化经济影响

人口进入负增长和中度老龄化阶段，要求更加注重平衡社会总需求结构，加快培育完整内需体系，完善扩大居民消费的长效机制。一些国家的经验表明，人口负增长和更深度老龄化，通常会产生抑制社会总需求特别是消费需求的效应。对我国来说，一方面，发展方式转变的一个重要目标，是促进“三驾马车”结构的进一步平衡，使居民消费发挥更大的作用，以保持经济增长需求拉动力的强劲和可持续；另一方面，在人口总量减少和抚养比提高的情况下，稳定和扩大居民消费又要求进一步推进相关领域改革，切实实施更有针对性的宏观经济政策和社会政策，特别是要着眼于把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点，增加城乡居民收入，改善收入分配，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设。特别是，通过银发经济发展，提高老年人的消费能力和消费意愿，有效激发居民消费潜能。

（四）老龄化特别是高龄化提出养老挑战

老年人口规模的不断扩大以及人口抚养比特别是老年人口抚养比的持续提高，要求更加积极应对老龄化，加快发展养老事业和养老产业。2023年，我国65岁及以上人口达到2.17亿，根据中国人口与发展中心的预测，预计到2032年老年人口将达到2.93亿，同期老年人口抚养比将从22.5%提高到31.1%。这将从人财物等资源角度提出养老挑战。积极应对人口老龄化，最紧迫的任务和最优先的目标，就是因应大龄劳动者的就业需求、老年人的基本养老需求和独特消费需求，提高社会养老保障及其覆盖率和均等化水平，发展银发经济，增加养老服务和涉老商品供给，提高大龄劳动者的劳动参与率，努力实现老有所养、老有所为、老有所乐。

二、老龄化一般规律和中国特殊性

（一）老龄化是人口转变的必然结果

生育率下降是人口转变的基本驱动力，是经济社会发展的必然结果，同时也受特定人口政策的影响。伴随着发展水平提高的生育率下降，必然相应改变人口年龄结构，先后出现少子化、劳动年龄人口比重下降和老龄化。根据世界银行2023年数据，低收入国家总和生育率平均为4.7，中等偏下收入国家平均为2.6，中等偏上收入国家平均为1.5，高收入国家平均为1.4。2024年这些收入组的老龄化率（65岁及以上人口比重）分别为3%、6%、12%和20%。

目前，老龄化是发达国家和新兴经济体普遍面临的现象。例如，在收集到的218个国家和地区中，按照定义已经进入老龄化社会和老龄社会的，2000年为34.4%，2010年为46.8%，2024年更高达56.0%。

在一些欧美发达国家，老龄化造成投资需求不足，致使宏观经济呈现普遍性的过度储蓄，以致在新冠疫情之前形成所谓“长期停滞”现象，以低通胀、低利率、低增长和高负债为主要特征。在一些欧洲国家和发展中国家，则因年轻人口的外流呈现出未富先老特征，发展动能和养老能力遭受严峻考验。

（二）中国老龄化发生在现代化完成之前

改革开放以来我国取得的经济增长和社会发展成就，以及计划生育政策的有效实施，都通过生育率的下降促成了人口转变，创造了人类历史上最大规模和最快速的人口转变。从最重要的人口转变指标来看，中国人口的预期寿命从 40 岁提高到 70 岁，仅用了 50 年左右的时间，比欧美国家少用了一半的时间。历史上西欧国家如英国和法国的总和生育率，从每对夫妇平均生育 5 个子女下降到更替水平的 2 个左右，用了约 75 年的时间。与其相比，中国所花费的时间不到 30 年，仅为英法两个对比国家的 1/3。按世界银行口径，2023 年中国人均 GNI（国民总收入）与世界平均水平大体相同（分别为 13660 美元和 13434 美元），老龄化率则明显更高（分别为 15% 和 10%），也意味着中国遇到更多发展中的问题和成长中的烦恼。

（三）学会并善于与老龄化共舞

以人均 GDP 衡量，2035 年我国预计成为中等发达国家。一方面，在推动中国式现代化的进程中，我国经济仍将保持长期向好的基本面、强大的韧性和活力，以及充足的增长潜力，实现质的有效提升和量的合理增长的统一。在这一进程中，持续推进供给侧结构性改革，将更

充分释放劳动力丰富的传统优势潜力，为发展方式转变和增长动能转换赢得时间。

另一方面，从现在的发展水平到实现这个目标的过程中，中国将始终伴随着老龄化程度的提高，未富先老特征也将始终存在。根据联合国预测数据，2035年中国65岁及以上人口将达3.13亿，占全球老年人的26.8%，老龄化率为22.8%，更加接近于发达国家24.4%的平均水平。在这整个发展过程中，要习惯于和善于与老龄化共舞，抓住“未富先老”这一特征，认识中国面临的种种发展挑战，破解关键的短板，推动关键领域改革突破，实现必要的政策调整。

三、应对“未富先老”面临独特机遇

（一）从人力资源红利到人力资本红利

着眼全生命周期提高人口综合素质，培育和发挥新人口红利，是我国发展面临的独特机遇。老龄化并不意味着广义人口红利消失，或经济增长从此失去动力。以转换认识范式为前提，重新定义人口红利并着力培育人力资本，即通过促进儿童早期发展、实现托幼一体化、延伸义务教育和国民教育、鼓励终身学习和职业培训等，提高所有年龄组人口的综合素质，完全有机会形成新人口红利，为经济在合理区间增长提供必要支撑。学龄人口的数量减少和结构变化，提供了绝好的削峰填谷机会，以实现教育资源统筹和贯通。中国人口与发展中心预测，2021—2035年期间，17岁及以下、15岁及以下和14岁及以下儿童分别减少37.0%、40.7%和41.6%，可见年龄越小的人口组减幅越大，有助于腾挪出资源支撑教育深化和均等化。

（二）人口城镇化和劳动力非农化潜力

习近平总书记要求：“顺应人口流动趋势，推动城乡融合发展，促进城乡产业发展、基础设施、公共服务一体化。”这揭示了拆除利益固化藩篱的紧迫性，以及破除城乡二元结构应在其中发挥的重要作用，阐明了人口合理集聚和有序流动在推动城乡融合发展中的关键功能。按照现代化一般规律，中国城市化水平必须进一步提高，人口迁移和劳动力流动也将继续进行。根据中国特殊国情和面临挑战，新型工业化、新型城镇化与乡村振兴是同一个过程的不同侧面，必须在战略层面上整体、协调、同步推进，构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制，才能达到城乡间和区域间的均衡发展，以及社会流动渠道畅通的目标。

中国非农产业劳动力供给，以及资源重新配置带来生产率提高的巨大潜力，分别来自城市化率的提高和农业劳动力比重的下降。按照世界银行数据库口径，中国的城市化率仍然显著低于高收入国家 81% 的平均水平，也略低于中等偏上收入国家 69% 的平均水平；中国的农业劳动力比重也高于中等偏上收入国家 20% 的平均水平，更高于高收入国家 3% 的平均水平。这种结构差异，恰恰是在老龄化背景下扩大非农产业劳动力供给和提高生产率的潜力所在。

通过推进以基本公共服务均等化为核心、以农民工在就业地落户为目标的户籍制度改革，消除仍然存在着的一些体制机制因素，促进人口流动和劳动力重新配置，应该作为优先推动的重点领域改革，预期可从供需两侧获得真金白银的改革红利。一方面，户籍制度改革消

除人口迁移和劳动力流动体制障碍，可以增加非农产业劳动力供给、以资源重新配置提高劳动生产率，进而提高潜在增长率。另一方面，户籍制度改革提高基本公共服务均等化程度，释放新市民的消费需求和城市建设投资需求，支撑经济合理增长。

（三）挖掘老年人口的供需两侧贡献

实现老有所养、老有所为、老有所乐，不仅是增进老年人福祉的必然要求，也通过充分发挥大龄劳动力的庞大人力资源和老年人口的消费力，有助于让大龄人群和老年人群体发挥出“银发力量”。在积极应对人口老龄化国家战略总体框架下，通过更好提供公共就业服务，提高大龄劳动者的认知能力、就业技能和劳动力市场适应力，也是新人口红利的重要部分。劳动年龄人口和依赖型人口的划分并非一成不变，随着一些人口群体的教育和健康水平以及劳动参与率的提高，人口红利可以得到重新定义。更有针对性地提供公共就业服务，提高大龄劳动者的就业技能，即可提高实际退休年龄，把大龄人口和适龄老年人口转化为有效劳动力。

根据世界银行数据，2024年我国居民消费支出占GDP比重为39.1%，撇开口径因素之外，仍有较大的潜力可以提升。其中，中老年人受社会保障水平、覆盖率和人口抚养比变化预期的影响，存在着较为明显的消费能力和消费意愿不强的问题。破题的关键点在于，以发展养老事业和养老产业为核心，满足老年人的基本养老保障和基本养老服务需求，提高老年人群的生活品质。

（四）用好从老龄化到高龄化的时间窗口

老龄化进程的一个自然规律，就是低龄老年人比重率先提高，随后高龄老年人比重加快提高，进而从一般意义上的老龄化进入高龄化这个更深阶段。根据到 2037 年的预测，中国老龄化提高的进程，将相继由 60 岁及以上人口增长率主导、65 岁及以上人口增长率主导，进而 80 岁及以上人口增长率主导。与此同时，与发达国家相比，我国老年人口仍将保持相对年轻，为积极应对提供较有利条件和时间窗口。根据联合国预测，2024 年中国 80 岁及以上人口在 65 岁以上人口中的比例为 17.2%，比发达国家 26.8% 的平均水平低 9.6 个百分点；到 2035 年，中国这一比例提高到 22.2%，发达国家升至平均 31.4%，中国仍低 9.2 个百分点。

四、应对老龄化的关键领域和关键举措

（一）树立家庭本位，提高生育意愿

习近平总书记指出，“要顺应人民群众对美好生活的期待，坚持人民主体地位，把人口高质量发展同人民高品质生活紧密结合起来，把‘投资于物’同‘投资于人’紧密结合起来”。树立家庭本位，既是建设生育友好型社会的微观基础，也是更加强调投资于人所必要的范式转换。在此基础上，以生育、养育、教育阶段为重点，提高基本公共服务供给和覆盖水平，同步实现降低生育成本、提高生育意愿和生育率，有助于实现全面提升人口素质的任务目标。首先，加快完善生育支持政策体系和激励机制，在政府、社会、家庭之间形成激励相容、治理协同和推动同步的局面，建设生育友好型社会，促进家庭生育意愿与社会适度生育率最大限度的一致性。其次，通过提高生育和

养育服务及其成本的公共化水平，提升生育全程基本医疗保健服务能力，统筹育幼资源使用，完善生育休假制度，逐步提高0—3岁婴儿补贴水平，加大个税抵扣力度，在降低服务成本的同时提高服务质量。

（二）全生命周期的人力资本培养

习近平总书记强调，劳动者素质对一个国家、一个民族发展至关重要。积极应对老龄化、少子化、结构性就业矛盾，要求加快重塑人力资本培养模式，显著提高人口综合素质。应对挑战和适应新要求，亟待深化教育综合改革，加大资金投入和各方面资源统筹的力度，扩大各级各类优质教育供给，逐步把教育向学前乃至托幼阶段前移，提高高中阶段教育免费范围和普及率，让教育和培训贯穿于劳动者的全部就业过程，在全生命周期培育和更新人力资本。

在有效化解人工智能对就业冲击的过程中，一个值得注意的现象是，教育日益成为人类与人工智能的竞赛，要求挖掘人类劳动力的相对优势，其中培养非认知能力的教育阶段愈显重要，政府支出责任也相应增大，教育公共投入水平需水涨船高。显著扩大公共教育资源有三条基本途径：一是逐步突破财政教育投入占GDP比重4%的基准，使其与我国人均GDP世界排位更一致；二是按照均等化、均衡化原则优化资源配置，提高教育资金使用效率；三是按照教育的社会收益率顺序调整公共资源投入结构。

具体提几点建议。首先，通过扩大免费教育范围，创造条件把义务教育分别向前和向后延伸，将高中教育纳入义务教育范围，同时推动学前一年教育实现普惠性覆盖，逐步构建十二年基础教育保障体系。

其次，以无条件全部进入常住地公立学校和幼儿园为目标，辅之以有学龄儿童家庭优先落户的户籍制度改革原则，根本解决留守儿童和流动儿童的义务教育问题。再次，中等职业学校实施内涵和外延相结合的优化改革，一方面，显著增加通识性教学内容，加强培养学生不易被人工智能替代的软技能；另一方面，部分中职资源转移到在职培训，帮助大龄劳动者和延迟退休人员。最后，高等教育立足于稳定数量、提高质量，着眼于补足区域短板和缩小省际差距。2020年，各省普通高校在校生占比同16—59岁人口受教育年限间显著正相关（相关系数0.72），说明教育均衡是区域均衡发展的必要前提条件。

（三）促进更充分更高质量就业

加快培育现代化急需的人力资源，提高劳动力的配置效率和匹配水平，解决好结构性就业矛盾。就业形势新变化突出表现在以下两个方面。一方面，在人口发展呈现新的趋势性特征条件下，青年就业群体和大龄劳动者表现出人力资本缺陷，面临更大的就业困难；另一方面，技术变化和经济数字化转型对人力资本的要求不断提高，也会引起就业形态变化。两方面因素对就业产生逐步加深的影响，使我国就业的结构性矛盾日益突出。这要求在完善就业优先政策过程中，更加关注各类重点群体，着力解决人力资源供需不匹配的矛盾，通过提供更加精准对路的公共就业服务，帮助劳动者获得新技能并增强就业适应能力，从破解“有活没人干”入手，解决“有人没活干”的问题。

（四）努力推动老有所养、老有所为

党的二十届四中全会部署了推动老有所养、老有所为的工作，提出健全养老事业和产业协同发展政策机制、优化基本养老服务供给，以及稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄，优化就业、社保等方面年龄限制政策，积极开发老年人力资源，发展银发经济。积极应对人口老龄化的这些最新部署，既是以劳动力市场“一老一小”（大龄劳动者和青年劳动者）为重点破解结构性就业矛盾，以及以人口生命周期“一老一小”（老年人口和出生人口）为重点应对老龄化任务中的重要部分，也突出了以老有所养、老有所为作为工作重心。

（五）更加普惠的基本公共服务体系

从应对少子化、构建生育友好型社会的角度来看，生育支持政策要求加强普惠性民生建设。生育意愿是长期预期的反映，只有制度化的全生命周期基本公共服务供给，才能够促进社会流动和稳定预期，使家庭生育意愿与社会生育率目标最大化保持一致。对我国来说，当前乃至很长时期的最重要和紧迫的任务，便是遏制总和生育率下降趋势，并努力促使其朝着 2.1 的更替水平方向回升。目前实行和即将出台的各类支持政策，均可在一定程度上释放生育潜力。然而，国际机构、各国政府和研究文献表明，生育意愿是长期形成的，短期和局部的尚不足以改变长期预期，只有制度建设才能从根本上提高社会总体的生育意愿。

人口支持政策是体现普惠性、基础性、兜底性民生建设的重要组成部分。人口政策和民生建设所期望达到的目标是完全一致的，所采取的关键举措也高度重合，因而在实施中有很多内容和做法都相同的

政策工具，既有助于各种目标毕其功于一役，也可以形成相互衔接和彼此补充的效果。政策取向应该是通过拓展基本公共服务的内涵和外延，从物质和精神两方面提高人民生活品质，改善社会福利和民生福祉。当前，中国正在步入更高发展阶段，面临着如何使公共品供给领先于私人品生产的新挑战。我们应遵循经济发展进程中政府支出占GDP比重趋于上升的经验规律，加快扩大政府社会性支出规模，为经济结构优化、民生福祉改善筑牢支撑，进而推动经济社会高质量发展。

（本文来源：《国家治理研究》第4期。作者系中国社会科学院学部委员、原副院长。）