

“十五五”时期工业化、城镇化、人口结构重大变化的前瞻性研究

文/冯明

“十五五”时期在我国经济社会发展进程中具有特殊重要性，是实现“2035年目标”的关键期和稳定迈进“高收入组国家（或地区）”的关口期，同时还将面临工业化进程、城镇化进程、人口结构三个重大阶段转换。这三个重大阶段转换构成“十五五”时期我国经济社会发展的基础性特征，给产业、区域、财政、金融等带来方方面面的系统性影响，既蕴含着诸多新的发展机遇，也潜藏着一些困难挑战。国家层面和各个地方在研究制定“十五五”规划的过程中，需要围绕这些新的阶段性特征做出针对性的谋划布局，加快推进新型工业化，深入推进新型城镇化，持续激发“人口质量红利”，着力通过深化改革的办法释放经济发展新动能，驱动经济社会发展水平迈上更高台阶。

“十五五”时期我国经济社会发展面临三个重大变化

（一）工业化进程的阶段转换：传统工业化进程基本完成，产业转型升级任务更为紧迫

产业结构转型升级是带动经济社会发展水平不断提升的核心驱动因素，是一个国家由中等收入水平向高收入水平跨越的基础因素。当前，我国传统意义上的工业化进程已经逐步告一段落。首先，从三次产业结构来看，2010年以来，工业和第二产业增加值在GDP中所占比重逐步下降，截至2023年分别下降至31.7%和38.3%。制造业增加值在GDP中所占比重也由2006年32.5%的最高点下降至2023年的26.2%。这一过程与其他发达国家历史上工业和制造业占比呈倒“U”型趋势的产业结构演变规律基本一致。其次，从主要工业品产量来看，布、化肥、钢铁、水泥、玻璃、汽车等传统工业时代的代表性工业产品的产量近年来或稳定在某一水平不再增长，或增速明显放缓。

因此，“十五五”时期推进新型工业化阶段的主要任务是推动产业结构转型升级，关键抓手是“双重技术革命”——新一轮信息技术革命和新一轮能源技术革命交相辉映，这为我国推动产业转型升级创造了难得的历史机遇。

（二）城镇化进程的阶段转换：城镇化“加速期”逐渐步入尾声，城乡融合发展的需要更为迫切

随着超过2/3的人口已经常住在城市，“十五五”时期我国城镇化“加速期”将逐渐步入尾声，开始向城镇化“成熟期”过渡。在此期间，城镇化将呈现出以下突出特征：

其一，城乡融合发展的迫切性增强，时机也更为成熟。一是城乡要素双向流动的新格局亟待建立；二是第一、二、三产业融合发展对城乡融合发展提出更为迫切要求；三是一些乡村地区“弱者沉淀”的现象逐渐凸显。随着城镇化进程的不断深入，农村年轻人大量流出，老年人占比快速上升；一些农村地区自身经济机能和社会机能下降，更加需要城市外部力量带动扶持。

其二，人口和产业在地理上更趋集聚。一方面，在市场机制的作用下，人口和产业向城市群和都市圈等地区流动聚集，推动这些地区成为发展高地。另一方面，部分三四线城市、县城和乡村地区，由于人口流出规模较大，经济体量和社会体量可能由扩张转向收缩。“收缩型城市”和“收缩型乡村”如何发挥自身比较优势、保持经济社会活力，成为亟待破解的课题。

其三，房地产发展进入新阶段。一是部分人口流入较多的城市仍然存在较大新增住房建设需求，同时部分人口流出严重的城市房屋空置问题将更为严重。二是老旧小区改造、“城中村”改造等更新建设需求增多。三是随着租金回报率趋于合理，住房租赁市场尤其是长租房市场迎来新的发展契机。四是老百姓对优质家居环境和高品质物业服务的关注度上升，存量房地产项目优化提升运营管理的需求将显著增加。

其四，基建投资结构发生变化。一是地下管网、市政道路等低现金流回报甚至缺乏直接现金流回报的基建项目占比上升，导致基建投资的成本收益匹配难度加大，需要新的投融资体制机制加以适配。二是在新一轮科技革命驱动下，大数据中心、智能路网、工业互联网等新型基础设施建设需求增多。三是存量基础设施维护和改造升

级需求增多——除了老旧基础设施的正常维护翻新之外，部分道路交通、电网、教育、医疗等民生设施也面临数字化智能化的改造升级需要。

（三）人口结构的重大阶段转换：“人口数量红利”减弱，人口结构老龄化和少子化挑战加剧

“十五五”时期，我国人口数量和结构将呈现若干新特征，并对经济社会发展产生一系列深刻影响。

其一，总人口数量和劳动年龄人口数量下降。我国宽口径劳动年龄人口数量（15~64岁）于2013年达到101 041万人的峰值后，开始逐渐减少，到2023年下降至96 228万人。总人口数量亦于2021年达到141 260万人的峰值，2023年下降至140 967万人。“十五五”期间，我国劳动年龄人口数量和总人口数量还将继续呈下降趋势。劳动年龄人口数量下降主要作用于供给端，而总人口数量下降将进一步作用于需求端，对扩大国内有效需求尤其是居民消费需求造成挑战。

其二，人口年龄结构老龄化。2023年，我国65岁及以上人口数量为21 676万人，在总人口中比重达到15.4%。“十五五”时期，我国人口结构的老龄化程度还将继续加深。人口老龄化对经济社会运行的影响是系统性的：在财政和社会保障方面，将带动医疗、养老支出大幅增加，给社保账户的可持续性带来挑战；在金融方面，拉低经济整体的储蓄率，降低风险偏好，抬高金融产品的风险溢价；在民生和公共服务方面，对小区物业、医院、市政交通、公共厕所、公园等设施的适老化配套提出了更为迫切的要求。

其三，生育意愿下降和少子化。近年来，我国出生人口数量逐年减少，2023年出生人口数为902万人，仅相当于20世纪90年代年平均出生人口的一半左右。出生人口数量减少的背后，既有生育年龄人口基数收缩的原因，也有生育意愿降低的原因。据联合国《2024年世界人口展望》的数据，2023年我国的总和生育率已降至1.0。“十五五”时期，生育政策的重点应由前期以放松约束为主，加快转向更为积极地以鼓励生育为主，着力缓解生育率下降的势头。

其四，人口代际结构转型，家庭结构小型化。在向现代化转型的过程中，我国传统上大家庭聚居的家庭形态和社会结构发生了根本改变。到2020年第七次人口普查时，家庭户平均规模已下降至2.62人/户。由于异地上学和就业、平均结婚年龄推迟、离婚率上升等因素的综合作用，一人户家庭和二人户家庭占比大幅上升，小家庭成为占据主流地位的家庭形态。人口代际结构转型对诸多经济

变量将产生直接或间接的影响。

其五，人口在地区间大规模流动。流动人口数量大、占比高，是现阶段我国重要的人口学特征。根据第七次人口普查数据，2020年全国流动人口数量达到37 582万人，占总人口数量的26.04%。预计“十五五”期间，流动人口数量大、占比高的现象仍将突出。人口大规模流动也对经济社会治理提出了挑战，如社会保险费缴存地和使用地不一致、基础教育学位等公共服务在人口流出地和流入地供需失衡、建设用地和碳排放权等指标的行政配给式分配机制所造成的扭曲日益加大等。

“十五五”时期应对三大变化的政策建议

（一）加快推进新型工业化，培育壮大新质生产力

其一，推动产业高端化转型。一是以科技创新催生新产业。政府与市场分工协作，推动形成产学研深度融合的创新型产业生态，催生更多革命性技术突破。二是持续优化高端产业布局。构建全球科技前沿和产业前沿动态监测体系，完善战略性新兴产业和未来产业布局，做到有进有出、动态调整，促进先进制造业和现代生产性服务业集群式发展。三是健全科技金融体系，为科技创新和产业转型升级提供多层次、多元化、全生命周期的金融服务支持。

其二，推动产业智能化转型。一是以数字经济核心产业为先导，引领带动经济社会智能化转型。统筹推进5G、大数据中心、智能路网等新型基础设施建设和高效运营，加快新一代信息技术全方位全链条普及应用。二是促进实体经济和数字经济深度融合，运用数字技术为传统产业赋能，带动传统产业数字化智能化转型，大力发展工业互联网。三是以政府部门公共数据开发利用为突破口，激活数据要素价值，带动各类数据要素市场发展壮大。四是推动智能网联汽车、无人配送、无人机、机器人等新技术在“十五五”时期扩大应用落地，以点带面，提升交通物流等领域的数字化智能化水平。

其三，推动产业绿色化转型。一是加快建设新型能源体系。巩固新能源技术优势和产业优势，提高非化石能源在能源结构中的占比，健全煤炭清洁高效利用机制。深化电力体制改革，推广储能技术应用和储能设施投资，增强电力系统对光伏发电、风力发电等新能源的消纳能力。二是持续提升新能源汽车市场占有率，降低交通运输领域碳排放。推动电动汽车通过错峰充电、车网互动、换电模式等多种形式参与电力系统调节，实

现汽车充换电与电网深度融合。三是鼓励支持传统产业朝着绿色低碳化方向更新设备和改造工艺流程,促进降低能耗,增强减污治污能力。四是加快构建完善碳排放统计核算体系、产品碳标识认证制度、产品碳足迹管理体系等基础性配套制度。

(二) 深入推进新型城镇化,促进城乡融合发展

其一,加快推进户籍相关制度改革。以新一代农民工等重点群体为突破口,实施新一轮农业转移人口市民化行动,推动教育、医疗、养老等基本公共服务与经常居住地挂钩,促进户籍人口城镇化率向常住人口城镇化率收敛。对于个别放开户籍限制条件尚不成熟的超大城市,深化探索居住证制度,逐步实现基本公共服务与居住证相挂钩。

其二,加快促进城乡融合发展。鼓励有条件的地区率先试点城乡经济社会一体化管理,探索以城带乡、以城促乡的经验。支持各类生产要素在城乡之间双向高效流通,加快推进土地制度改革,实现建设用地指标在城乡之间高效流转和利用。完善与农业生产相关的制造业和服务业配套体系,促进一、二、三产业融合发展,提高农业全要素生产率。完善对农村地区弱势群体的社会保障,做好社会政策托底工作。

其三,优化城市布局,在集聚和分散的过程中实现更平衡更充分的发展。更大力度发挥京津冀、长三角、粤港澳大湾区等地区在引领带动全国经济社会发展中的战略性作用。以国家级城市群和千万以上人口规模的都市圈为中心,辐射带动周边地区,实现组团联动式发展。发挥县城在城乡融合发展中承上启下的枢纽功能。加快探索“收缩型城市”新发展模式,确保人均量的合理增长和人民生活水平的稳步提升。

其四,加快构建房地产发展新模式。顺应人口流动方向,优化住房供应结构,充分保障人口流入城市的住房供给,合理缩减人口流出城市的住房供给。探索政府与市场协调配合的投融资模式和项目运营管理模式,高质量推进老旧小区改造和“城中村”改造,在存量改造更新的过程中提升城市面貌,改善老百姓居住环境。鼓励支持住房租赁市场尤其是长租房市场发展,促进形成租购并举、租售联动的房地产市场格局。

其五,充分用好城镇化进程进入成熟期之前的窗口期,全面提升城乡基础设施水平。实施城市地下管网改造升级工程,为防止城市内涝夯实基础。加强江河湖海沿岸、公路铁路沿线以及自然灾害敏感地区的国土建设,增强应对自然灾害的防灾、减灾、救灾能力。加快大数据中心、智

能路网、工业互联网等新型基础设施建设,为经济社会数字化智能化转型筑牢基座。

(三) 积极应对老龄化和少子化,持续激发“人口质量红利”

其一,实施人力资本培育工程,促进人口高质量发展。持续开发和释放“人口质量红利”,对冲“人口数量红利”减弱对潜在经济增长率的拖累。从教育和健康两个维度大力培育人力资本:一是优化教育结构和提高国民平均受教育水平;二是全面提升国民身体素质和健康水平。

其二,实施积极应对人口老龄化战略。构建适合中国国情的家庭、市场、政府、社会分工协调的多主体供给、多渠道保障的养老体系。加快推动小区物业、医院、市政交通、公共厕所、商场等公共设施的适老化改造。建立基本养老保险基础养老金发放标准与经济增速和物价上涨幅度相匹配的调整机制。完善基本养老保险全国统筹制度,增强多层次养老保险体系的普惠性、公平性和可持续性。按照自愿、弹性原则,渐进式、结构化地延迟法定退休年龄。

其三,积极鼓励和支持生育。生育政策应由前期放松“二孩”“三孩”约束的被动型政策为主,转向积极鼓励和支持生育的主动型政策为主。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。加大生育、养育、教育各环节的政策支持力度,不断完善并落实好生育休假、生育补贴、个人所得税抵扣等配套制度,健全普惠育幼服务体系。多措并举着力降低微观家庭的综合生育成本,推动生育率回升至合理区间。

其四,把稳就业尤其是稳定青年群体就业摆在更重要的战略高度。及时根据产业结构和劳动力市场需求变化,调整优化高等教育和职业教育专业设置,促进劳动力市场供需结构再平衡。在制定实施宏观政策过程中树立就业优先导向,将财政补贴、税收优惠、贷款贴息等政策工具与企业创造就业的能力相挂钩。

其五,完善人口大规模流动条件下经济社会治理,以宏观层面的制度建设增强社会韧性。一是在建设用地、碳排放权指标等领域加快构建全国统一大市场,发挥市场在相关要素配置中的决定性作用,实现基本公共服务类转移支付与常住人口相挂钩。二是提升社会保障水平、增强社会韧性,通过宏观层面制度建设对冲家庭结构小型化背景下微观个人和家庭抗风险能力的下降。^⑤

〔作者系中国社会科学院数量经济与技术经济研究所宏观政策与评价研究室研究员;摘自《中央社会主义学院学报》2024年第5期;原题为《基于“十五五”时期工业化、城镇化、人口结构重大变化的前瞻性研究》〕