

中国经济观察报告 2026 年第一季度

投资于人：激活经济高质量发展的内生动力

北京大学国家发展研究院经济观察课题组

本期报告执笔人：赵波

报告发布日期:2026 年 3 月 29 日

目录

内容摘要.....	3
第一部分 当前宏观经济基本运行情况.....	4
一、居民CPI指数呈结构性分化，价格回升难掩需求偏弱.....	5
二、城镇调查失业率总体平稳，城乡劳动力转移速度放缓.....	8
第二部分 “投资于人的战略意义”.....	13
一、稳定居民消费，夯实经济运行基础.....	13
二、加大人力资本投入，培育长效增长动能.....	14
三、促进城乡劳动力转移，释放新型城镇化红利.....	15
第三部分 投资于人的财政投入和跨国比较.....	17
一、广义民生投入估算.....	17
二、广义民生投入跨国比较.....	19
三、情景模拟：支出结构优化与增量融资的不同路径.....	22
第四部分 构建投资于人的指标体系.....	25
第五部分 政策建议：分层次落实投资于人.....	40
第六部分 报告结论.....	42
附表.....	43

内容摘要

2026年是“十五五”规划开局之年。当前我国经济总体呈现生产修复快于消费回暖、外贸表现较强的运行格局，但内需不足、房地产市场下行仍是核心压力，居民消费意愿偏弱、预防性储蓄高企、劳动力市场结构性矛盾突出等问题仍较明显。本报告系统论证了“投资于人”是激活我国经济高质量发展内生动力的重要路径，并从短期稳消费、长期培育增长动能、释放新型城镇化红利三个维度阐释其现实逻辑。

报告基于优化后的全口径测算，梳理了我国“投资于人”的财政投入现状及其跨国比较，指出当前的关键已不单纯是民生投入总量的持续扩张，而是在稳步提升投入规模的同时，将工作重心更多转向支出结构优化与资源配置效率提升。在此基础上，报告围绕全生命周期对现有指标进行系统整合，并补充结果性指标和反映制度公平的指标，构建了一套覆盖全生命周期、兼顾结果导向与制度公平的指标体系，以弥补以往评估中重投入、轻转化，重数量、轻质量的不足。最后，报告从优化财政支出结构、推动公共服务与常住人口更好匹配、提升就业质量、聚焦全生命周期关键节点四个方面提出政策建议，为“十五五”时期相关政策的制定与落实提供参考。

第一部分 当前宏观经济基本运行情况

当前经济运行总体平稳，2026 年一季度以来国内经济总需求持续修复。生产端增长态势较好，1—2 月规模以上工业增加值同比增长 6.3%，其中制造业增长 6.6%，私营企业增长 7.4%，增速高于国有控股企业的 4.2%。装备制造业增长 9.3%，高技术制造业增长 13.1%，新动能对经济增长的支撑作用较为突出。从工业企业效益看，1—2 月全国规模以上工业企业利润同比增长 15.2%，较上年全年加快 14.6 个百分点，其中装备制造业和高技术制造业利润分别增长 23.5% 和 58.7%，新动能对工业利润的支撑作用同样明显。

需求端修复节奏相对偏缓，1—2 月社会消费品零售总额同比增长 2.8%，增速处于偏弱水平。分城乡看，城镇消费品零售额同比增长 2.7%，乡村消费品零售额同比增长 3.2%。分业态看，商品零售额同比增长 2.5%，复苏力度仍显不足；餐饮收入同比增长 4.8%，服务零售额同比增长 5.6%，恢复情况相对较好。1—2 月全国网上商品零售额同比增长 10.3%，线上消费延续较快增长态势。

投资领域呈现明显的结构分化特征，基础设施投资 1—2 月累计完成 1.86 万亿元，同比增长 11.4%，成为稳定经济增长的重要支撑；受房地产开发投资下降 11.1% 影响，全国固定资产投资仅增长 1.8%。外贸表现超出市场预期，货物进出口总额（以美元计价）同比增长 21%，贸易顺差 2136 亿美元，同比增长 26.2%，为经济增长提供了有力支持。

经济稳步修复带动就业市场保持整体平稳。2026 年 1 月和 2 月全国城镇调查失业率分别为 5.2% 和 5.3%，本地户籍人口失业率略高，分别为 5.3% 和 5.4%，接近 5.5% 的预期调控上限。16—24 岁不在校大学生失业率自去年 8 月以来持续回落，由 18.9% 降至 16.1%。

整体来看，经济呈现生产修复快于消费回暖、外贸表现亮眼的运行格局，基建投资对稳增长形成关键支撑，房地产市场仍处于深度调整期，内需不足与房地产市场下行压力是当前经济运行的突出问题。2026 年全年财政预算赤字率拟按 4% 左右安排，赤字率在 2024 年之后连续两年维持在 4%，显示财政政策仍将维持宽松态势以应对内需不足的挑战，全国一般公共预算支出增加 1.27 万亿元。货

币政策方面，随着内外环境变化，适度宽松的取向有望进一步落地，降息降准仍存在空间。

居民消费价格指数、城镇调查失业率是反映短期经济运行态势的核心指标，政府工作报告明确本年度发展主要预期目标，其中居民消费价格涨幅 2%左右、城镇调查失业率 5.5%左右。围绕这两项关乎民生保障与宏观经济平稳运行的重要目标，需重点关注以下两方面问题。

一、居民 CPI 指数呈结构性分化，价格回升难掩需求偏弱

2026 年 1 月居民消费价格指数（CPI）同比上涨 0.2%，2 月同比上涨 1.3%，环比上涨 1.0%；剔除食品和能源价格波动后，2 月核心 CPI 同比上涨 1.8%，较 1 月的 0.8% 明显回升。虽然 CPI 增速尤其是核心 CPI 增速有所增强，但判断消费需求是否出现实质性复苏，仍需结合结构因素展开细致分析。

（一）单一商品价格超常上涨推高核心 CPI

从 CPI 分项结构来看，2025 年以来对 CPI 拉动作用较为突出的是其他用品和服务分项。¹ 该分项权重 2.9%，对 CPI 同比的拉动作用持续走高，核心原因是国际局势不确定性升温，避险需求推动国际金价上行，进而带动国内黄金及贵金属价格大幅上涨。2025 年 10 月以来，该项价格持续保持两位数增长，2026 年 2 月同比涨幅达 15.4%。CPI 采用固定权重核算，此类单一分项过快上涨，一定程度上高估了居民实际消费成本的上升幅度，数据显示，2026 年 2 月其他用品和服务分项对 CPI 的拉动约 0.45 个百分点，已高于食品烟酒分项的 0.41 个百分点。由此可见，核心 CPI 回升主要受黄金饰品等特定商品价格上涨带动，并非服

¹ 根据《居民消费支出分类（2013）》，8.1 其他用品：包括首饰、手表、箱包、化妆用品、个人护理器具、丧葬用品等。8.2 其他服务：包括金融、保险、中介、住宿（非长租）、美容美发、社会服务等。2025 年 1 月开始，居民消费价格指数（CPI）八大类权重中，食品烟酒及在外餐饮占比最高，为 29.5%，其中食品为 17.2%。其后依次为居住，占 22.1%；交通通信，占 14.3%；教育文化娱乐，占 11.4%；医疗保健，占 8.9%；生活用品及服务，占 5.5%；衣着，占 5.4%；其他用品及服务，占 2.9%。

务与商品价格全面上涨，通胀复苏的基础仍需进一步巩固。

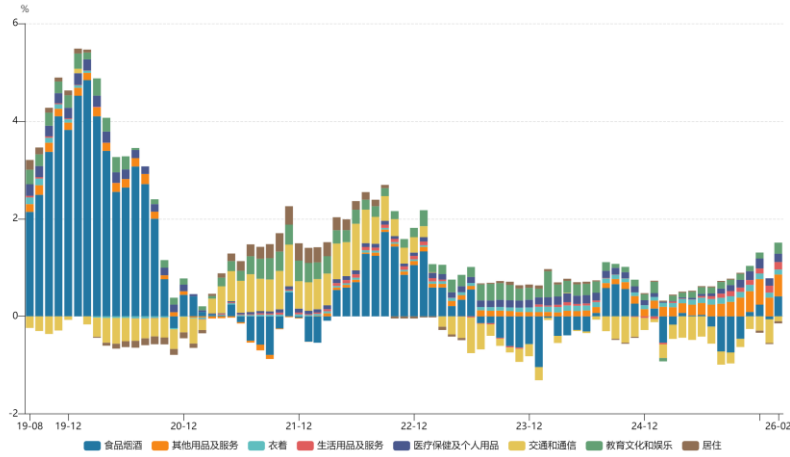


图 1: CPI 分项对于整体消费者价格支出的贡献

(二) 基期轮换与春节错期形成短期扰动

CPI 上升的第二个扰动因素，与基期轮换和季节性因素叠加有关。2026 年 2 月 11 日，国家统计局首次发布以 2025 年为基期的 CPI 数据。总体来看，新基期体现出服务消费相关项目权重上升、部分商品消费相关项目权重下降的特征。² 国家统计局测算显示，本次基期轮换对 CPI 各月同比指数的平均影响约为 0.06 个百分点，整体影响不大，但会对短期读数形成一定技术性扰动。与此同时，2026 年 2 月 CPI 同比上行更主要还受到低基数和春节错月的共同推动：2025 年 2 月 CPI 同比下降 0.7%，基数本身偏低；2026 年 2 月 CPI 同比则由 1 月的 0.2% 升至 1.3%。从消费品和服务分项看，2026 年 2 月服务价格同比上涨 1.6%，较 1 月明显扩大，高于消费品价格 1.1% 的涨幅，说明春节错月带来的价格上行主要体现在服务项。因而，2026 年 2 月 CPI 回升，是基期轮换带来的小幅技术性扰动与低基数、春节错月等短期因素共同作用的结果，并不宜简单解读为居民消费需求已经全面回暖。

² 2025 年基期八大类权重分别为：食品烟酒及在外餐饮 29.5%，衣着 5.4%，居住 22.1%，生活用品及服务 5.5%，交通通信 14.3%，教育文化娱乐 11.4%，医疗保健 8.9%，其他用品及服务 2.9%。与 2021 年 1 月至 2025 年 12 月 CPI 八大类对应权重相比，食品烟酒及在外餐饮、交通通信、教育文化娱乐、医疗保健和其他用品及服务权重分别上升 1.34、0.93、0.94、1.05 和 0.03 个百分点，居住、生活用品及服务、衣着权重分别下降 1.67、1.75 和 0.03 个百分点。

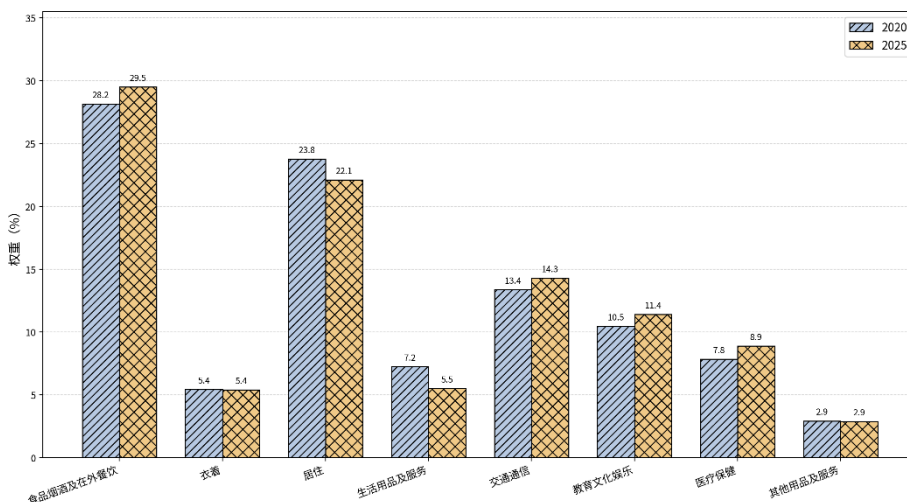


图 2：CPI 基期分项权重变化（2020-2025）

（三）居住类 CPI 对市场租金变化反应较为平缓

从 CPI 统计方法看，居住类价格涵盖租赁房房租、自有住房服务价格、住房保养维修及管理、水电燃料四大分项，其中前两项为核心构成，合计占居住类权重约 65%。从近期市场数据看，全国住房租金价格下行态势显著。2026 年 1—2 月，百城平均租金同比降幅分别达 10.5%、6.2%。但同期 CPI 居住类价格的变动幅度，显著小于市场实际租金的波动水平。2026 年 1—2 月，CPI 租赁房房租同比仅分别下降 0.4%、0.5%，城市 CPI 居住分项同比分别下降 0.1%、0.2%，农村 CPI 居住分项同比分别下降 0.3%、0.2%。³ 这一现象可能与 CPI 居住类价格对新签租赁合同的价格变动反应不充分有关。CPI 租赁房房租价格以存量租赁合同为主要采集样本，自有住房服务价格则采用等价租金法，基于同区域同户型住房租金水平估算，二者均以存量租赁市场为核心统计口径，对新增挂牌、新签合同的租金边际变动，天然存在反应滞后、敏感度不足的问题。

综合来看，当前 CPI 通胀形势呈现显著的结构分化特征：单一商品价格异常上涨推高核心 CPI 读数，基期轮换、春节错期形成短期扰动，叠加居住类价格对市场租金变动反应平缓，导致居民实际居住成本的下行幅度被明显低估。多重因素叠加下，当前整体 CPI 与核心 CPI 的回升，并非居民消费需求

³百城平均租金数据来自万得数据库，覆盖全国 100 个代表性城市；CPI 租赁房房租、城市 CPI 居住分项、农村 CPI 居住分项数据均来自国家统计局。

全面回暖的信号。

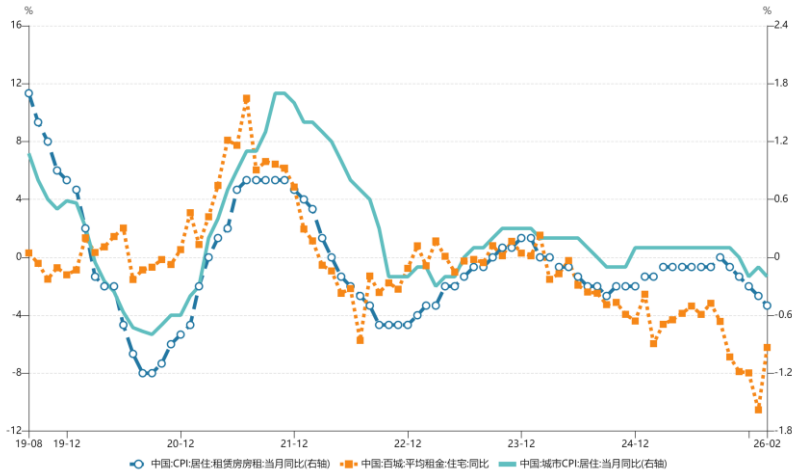


图 3: CPI 居住分类 (右轴) 与百城平均租金同比 (左轴) 增长对比

基于上述分析，研判经济整体供需格局，除 CPI 外，还需结合 GDP 平减指数、PPI 等多项价格指标综合判断。数据显示，除第三产业外，其余产业 GDP 平减指数平均增速仍处于负区间；工业生产者出厂价格指数（PPI）虽出现边际改善，但负增长态势尚未根本扭转，生产端价格修复的根基仍不牢固。受房地产投资持续偏弱拖累，PPI 自 2022 年 10 月以来始终处于负增长区间，2026 年 2 月同比下降 0.9%，虽较 1 月降幅收窄，但仍未转正。上述多项指标共同印证，当前经济总需求恢复的基础仍不稳固，仍需保持积极财政政策与适度宽松货币政策的协同发力，持续巩固经济复苏态势。

二、 城镇调查失业率总体平稳，城乡劳动力转移速度放缓

调查失业率是衡量劳动力资源充分利用程度的核心指标。和成熟市场经济体一致，我国城镇调查失业率呈现逆周期变化特征，但相较于发达国家，其逆周期性相对偏弱、波动传导存在明显滞后性，核心特征与内在成因可从三方面具体分析：

(一) 失业率呈现微弱逆周期性

基于工业增加值同比月度数据，剔除 2020-2021 年疫情极端扰动后，按 1-2 月合并均值、其余月份单月值口径测算，城镇调查失业率与工业增加值同比增速呈现显著负相关关系——工业增加值同比每提升 1 个百分点，城镇调查失业率平均下降约 0.08 个百分点（图 3 列示了工业增加值同比增速与城镇调查失业率的走势对比）。⁴ 该结果符合奥肯定律核心逻辑，但测算系数偏小，直观反映国内失业率对经济增长波动缺乏弹性，经济波动并未完全体现为城镇公开失业率的起落，核心原因在于我国城乡二元劳动力市场结构：经济承压时的就业压力，更多通过劳动力跨区域流动、返乡调整、灵活就业转换等非公开失业方式消化。

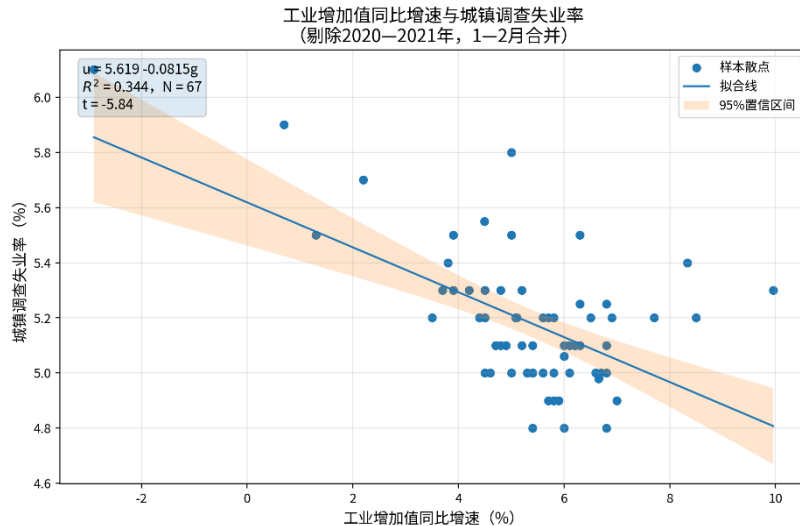


图 4：城镇调查失业率与工业增加同比增速

这一特征可通过分户籍的失业率数据得到直观印证。图 4 展示了城镇调查失业率在本地户籍人口、外来户籍人口（含外来农业户籍人口）、外来农业户籍人口三类群体中的分化走势：2023 年初以来，外来农业户籍人口调查失业率持续低于本地户籍人口，二者差距峰值接近 1 个百分点，充分体现了城乡劳动力跨区域流动对城镇公开失业率的缓冲作用。⁵

⁴ 拟合公式为 $u = 5.619 - 0.0815g$ (u 为城镇调查失业率, g 为工业增加值同比增速), 回归 R 方 0.344, 斜率系数统计高度显著。

⁵ 根据国家统计局官方统计口径, 本地农民工指户籍仍在农村、在户籍所在乡镇地域以内从事非农产业 6 个月及以上的劳动者; 外出农民工指户籍仍在农村、在户籍所在乡镇地域外从业 6 个月及以上的劳动者。

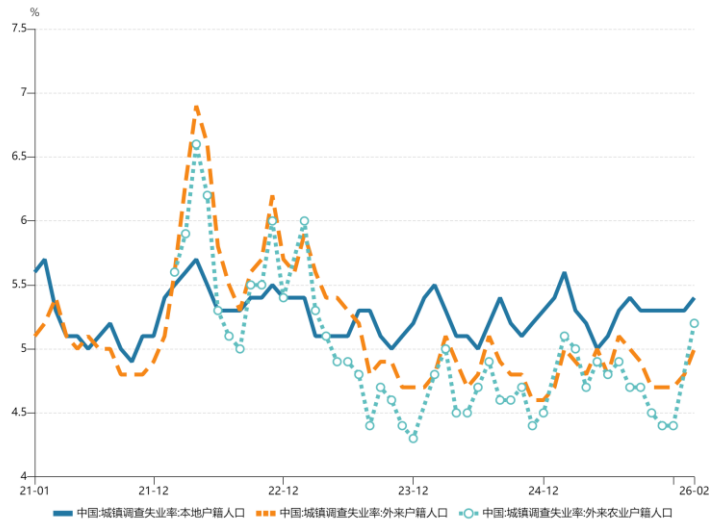


图 5：城镇调查失业率：分户籍

这种低弹性特征，使得单一失业率指标无法完整反映劳动力市场的冷热变化，单纯依靠失业率研判就业形势，容易忽略隐性就业压力，需结合劳动力流动、务工收入等配套指标综合判断，才能更精准把握劳动力市场真实运行态势。

(二) 农村外出务工人员数增速放缓、农民工收入增长慢于经济增速

如图 5 所示，伴随我国城镇化率持续提升，城镇人口增速明显放缓，2025 年已降至 1% 左右，核心驱动因素是城乡劳动力转移节奏持续放缓。本地农民工人数在 2022 年达到历史峰值，此后小幅回落并趋于平稳；农村外出务工劳动力总量保持相对稳定，2025 年外出农民工规模达 18006 万人，同比增速回落至 0.75%，务工人员跨区域流动动能有所减弱。

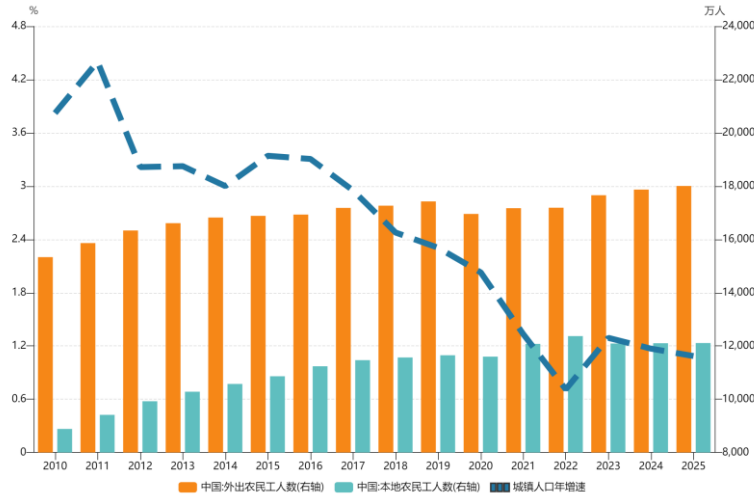


图 6: 农村外出务工人数与城镇人口增速

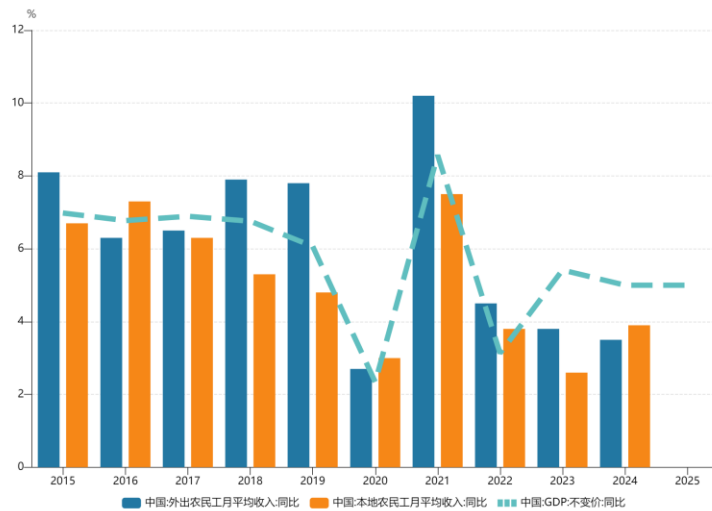


图 7: 农民工名义收入增速与 GDP 增速

农民工流动增速放缓，本质上与国内总需求乏力直接相关。当前城镇失业率虽处于相对合理区间，但房地产开发经营、土木工程建筑业（含基建配套施工）、采矿业、黑色金属冶炼和压延加工业，以及建材、传统装备制造等关联行业，受固定资产投资需求收缩影响，用工需求持续走弱，直接拖累外出务工人员规模增速。与此同时，需求偏弱也直接传导至务工收入端，收入增速同步承压：2024 年全国外出农民工月均收入名义同比增长 3.5%，本地农民工月均收入名义同比增长 3.9%，两类群体收入名义增速均低于 4%，修复力度偏弱，若扣除同期物价波动因素，实际收入增速会进一步走低。

综上，仅依靠城镇调查失业率单一指标，极易误判我国劳动力市场的真实运行态势，全年两大就业目标的实现难度呈现明显分化。结合前期测算结果，若经

济增速处于 4.5%-5% 的合理修复区间，对应城镇调查失业率大概率稳定在 5.2% 左右，5.5% 左右的年度调控目标整体可控。2026 年政府工作报告设定的全年城镇新增就业 1200 万人以上预期目标，则面临更为突出的实现挑战。城镇新增就业高度依赖外出务工群体增量支撑，叠加房地产、基建、传统制造等重点用工行业需求持续收缩，即便城镇失业率维持在目标区间，新增就业仍面临显著的结构缺口压力。后续需聚焦稳住重点行业用工需求、扩大务工就业增量、提升农民工务工收入水平，持续破解劳动力市场结构性矛盾，夯实就业民生底线。

第二部分 “投资于人”的战略意义

结合前文对当前宏观经济运行态势的研判，我国经济正处于供强需弱、需求修复偏缓的关键阶段，以基建投资、房地产投资为核心的单一物质资本驱动增长模式已难以为继。现阶段亟需系统性优化投资结构，推动“投资于人”与“投资于物”有机结合、协同发力，从根源上激活高质量发展的内生动力。其核心战略意义集中体现在以下三个方面：

一、稳定居民消费，夯实经济运行基础

2023年以来，最终消费支出对GDP同比增长的拉动作用均高于资本形成总额，到2025年，这一趋势进一步强化。国家统计局数据显示，全年最终消费支出对经济增长的贡献率升至52.0%，资本形成总额贡献率回落至15.3%，其中居民消费贡献率约为49.1%，显著高于同期投资贡献率。这表明，在当前总需求结构中，消费已成为最主要的支撑力量，激活消费内生动能对于稳增长的重要性进一步上升。

但与此同时，居民消费的内生动力仍然偏弱，这一点从收入预期、就业预期和储蓄行为等多项指标中都可以得到清晰印证。人本财投入央行2025年四季度城镇储户问卷调查进一步显示，当期居民收入感受指数仅为46.1%；其中，仅11.3%的居民认为当期收入有所增加，69.7%认为收入基本持平，19.0%认为收入有所减少。与之对应，未来收入信心指数仅为45.8%，全年持续偏弱运行，说明居民对未来收入改善的预期仍不稳固，收入增长的不确定性不足。

其次，从就业预期看，居民对劳动力市场前景的判断同样偏谨慎。上述调查显示，2025年四季度当期就业感受指数仅为29.2%，未来就业预期指数也只有42.2%，超过半数居民认为当前就业形势较为严峻、就业难度偏大。就业预期偏弱不仅直接影响当前消费决策，也会通过压低未来收入预期，进一步强化家庭的谨慎消费情绪。

再次，从储蓄和资产配置行为看，居民预防性储蓄动机持续增强。2025 年四季度，倾向于“更多储蓄”的储户占比高达 62.9%，处于高位运行；相比之下，倾向于“更多消费”的占比仅为 22.5%，倾向于“更多投资”的占比仅为 14.6%。在具体投资选择上，居民更偏好低风险、稳健型资产，基金信托和银行理财的投资意愿占比均为 27.5%，而股票投资意愿仅为 18.0%。这表明，在收入增长预期不稳、就业前景偏弱和未来支出不确定性较高的背景下，居民更倾向于增加储蓄、减少风险暴露，以应对可能出现的医疗、教育、养老和就业冲击。

与此同时，房价预期偏弱与刚性支出压力偏高，也在进一步抬升居民的预防性储蓄动机。2025 年四季度，仅 8.5%的居民预期未来房价上涨，25.6%预期房价下行。房价下行预期通过财富效应和家庭资产负债表渠道，持续压制居民消费意愿与消费能力。与此同时，居民在医疗和教育上的支出意愿分别达到 30.8%和 30.9%，明显高于大额商品等可选消费支出意愿，反映出家庭对未来医疗、教育等刚性支出的担忧仍然较强。在收入预期不稳、就业信心不足、房价预期偏弱和刚性支出压力偏高的共同作用下，居民即便具备一定消费能力，也往往“不敢消费、不愿消费”，消费潜能难以充分释放。

因此，稳定消费、补齐总需求短板，不能主要依赖短期补贴、贴息等临时性刺激手段，而要更多从“投资于人”入手，着力改善居民的收入预期和支出预期。只有通过加大医疗卫生、社会保障、住房保障等民生领域公共投入，强化对低收入群体的转移支付支持，切实降低居民在教育、医疗、养老等方面的未来不确定性，才能从根本上增强居民消费信心，真正激活消费的内生动力。

二、加大人力资本投入，培育长效增长动能

当前我国人口结构正步入深度转型阶段，劳动力数量扩张对经济增长的支撑作用持续减弱。2025 年末，全国 16—59 岁劳动年龄人口为 8.51 亿人，60 岁及以上人口为 3.23 亿人，其中 65 岁及以上人口为 2.24 亿人。国家统计局资料显示，我国 16—59 岁劳动年龄人口总量已于 2012 年达到约 9.3 亿人的峰值，此后持续回落；全国就业人员总量则在 2014 年达到 7.63 亿人的峰值，之后总体呈下降态势。与此同时，国家卫健委公开信息显示，到 2035 年左右，我国 60 岁及以上人口将突破 4 亿，占比超过 30%，约为 2020 年的 1.5 倍。可以预见，未来一

个时期，老龄化对经济增长的约束将进一步增强，依靠劳动力数量扩张支撑增长的传统模式已难以延续，数量型人口红利持续消退已成定局。

未来经济增长的关键，越来越不在于劳动力规模的简单扩张，而在于劳动者质量的持续提升。真正决定长期增长潜力的，不只是受教育年限本身，更是教育质量、认知能力、职业技能、健康资本以及劳动者在工作中的持续学习和适应能力。对当前中国而言，这一转型尤为迫切。一方面，人口老龄化加快、产业结构升级和人工智能技术扩散同步推进，对劳动者的技能水平、岗位适应能力和跨职业转换能力提出了更高要求；另一方面，如果人力资本积累跟不上技术进步和产业变革节奏，就业结构性错配、收入分化以及部分群体掉队等问题就可能进一步加剧，进而削弱经济复苏基础和长期增长动能。因此，“投资于人”不能仅被理解为一般性的民生支出安排，而应被视为面向中长期高质量发展的核心战略。在劳动力数量红利趋于减弱的背景下，只有加快培育以教育质量、技能提升和健康资本为基础的人才红利和质量红利，才能为中国经济增长提供更持久、更稳定的内生动力。

三、促进城乡劳动力转移，释放新型城镇化红利

当前我国经济结构转型与新型城镇化进程同步推进，城镇化发展的重点正在从过去偏重土地扩张和空间建设，进一步转向以人为本、以公共服务均等化为重点的“人的城镇化”。从社保覆盖情况看，农民工群体参保不均衡的短板较为突出。国家统计局历史数据显示，2014 年外出农民工参加城镇职工基本养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的比例分别为 16.4%、18.2%、9.8%、29.7%和 7.1%，整体处于较低水平。尽管近年来参保规模有所扩大，但从人社部公布的最新数据看，2025 年末全国基本养老保险参保人数达 10.76 亿人，失业保险参保 2.49 亿人，工伤保险参保 3.05 亿人，但农民工特别是外出农民工参加城镇职工社会保险的比例仍相对偏低，相当比例的农民工仅参加户籍地的城乡居民基本养老保险和医疗保险。与此同时，社保跨区域转移接续不畅、保障待遇与城镇户籍职工存在明显差距，成为农业转移人口真正融入城镇的核心阻碍。

从经济增长与内需释放的角度来看，庞大的农业转移人口和流动人口，不仅是制造业、建筑业、物流、住宿餐饮等实体经济行业的核心劳动力支撑，更是扩

大内需、壮大中等收入群体、推进共同富裕的关键群体。社保接续不畅、随迁子女教育等城镇公共服务覆盖不足、保障性住房供给缺位、职业技能培训缺失、就业稳定性偏低等一系列问题，这些短板既直接抑制了群体即期消费能力，也削弱了其长期职业积累与代际向上流动的空间，进一步拖累内需复苏与劳动力配置效率提升。因而，新阶段的“投资于人”，并非仅限于短期的需求刺激举措，而是将财政资源、公共服务供给与制度改革重点，全面投向农业转移人口市民化、基本公共服务均等化、住房保障全覆盖、劳动者职业技能提升、社保跨区域衔接等核心领域，以此提高劳动力资源配置效率、持续扩大中等收入群体、释放居民消费潜力，实现经济结构转型与内需扩容的良性互动。

第三部分 投资于人的财政投入和跨国比较

按照世界银行最新收入分组标准，高收入经济体的准入门槛为人均国民总收入 13,935 美元。结合国家统计局公布数据，2025 年我国人均 GDP 为 99,665 元，按当年平均汇率折算，已相当接近世界银行现行高收入经济体门槛。立足这一发展阶段，本部分重点梳理我国财政投向人的投入现状、支出结构及其跨国比较。

一、广义民生投入估算

我国一般公共预算中用于民生和人的全面发展的支出比重持续提升。2010 年，教育、社会保障和就业、卫生健康、住房保障四大民生领域支出占全国一般公共预算支出的比重约为 32%；到 2026 年，全国一般公共预算支出规模达到 30.01 万亿元，上述四大核心民生领域支出合计 12.4 万亿元，占一般公共预算支出的比重升至 41.3%，为近年来最高水平。财政部在 2026 年预算安排中明确提出，要把更多财政资金投向提振消费、投资于人、民生保障等重点领域，进一步优化财政资源配置方向。整体来看，我国财政资源配置正逐步由以往偏重物质领域建设、“投资于物”的模式，转向更加注重民生改善和人的全面发展的“投资于人”方向。但也要看到，过去十余年间，一般公共预算支出占 GDP 比重并未同步明显提高，因此上述四类民生支出合计占 GDP 的比重大体稳定在 9% 左右（图 8）。⁶

仅以一般公共预算衡量我国“投资于人”的财政投入规模，仍存在明显局限。我国实行一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算“四本账”并行的财政统计体系。一般公共预算虽然覆盖了基础民生支出，但并未完整纳入养老、医疗、失业、工伤等缴费型社会保障待遇支出，而这部分支出的主体恰恰体现在社会保险基金预算中。

⁶ 2010 年以来，一般公共预算中社会保障和就业支出占 GDP 比重上升最为明显，提升了约 1 个百分点；卫生健康支出提高了约 0.4 个百分点；教育和住房保障支出占 GDP 比重的升幅则相对有限，提高约 0.1 个百分点。

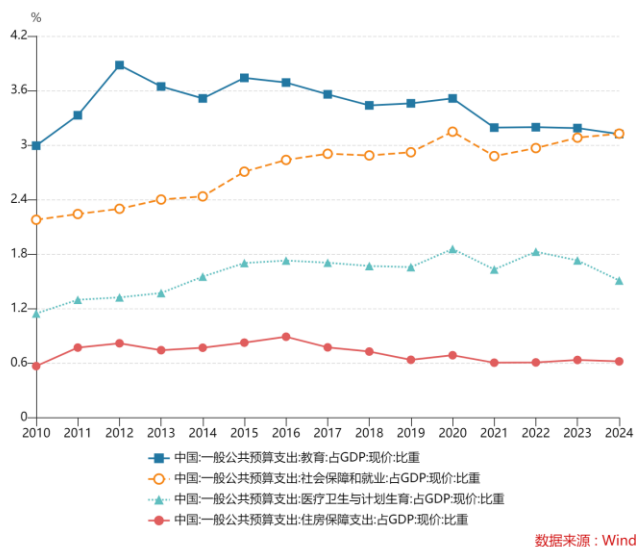


图 8: 一般公共预算支出中民生相关类与 GDP 比值

为更准确、全面反映“投资于人”的实际财政投入力度，本文对核算口径作了适当优化：在一般公共预算中教育、社会保障和就业、卫生健康、住房保障四项民生支出的基础上，纳入社会保险基金预算支出，同时扣除财政对社保基金的内部补贴资金，以规避政府内部资金转移带来的重复计算问题。未将政府性基金预算和国有资本经营预算整体纳入，主要基于两方面考虑：一是政府性基金预算以基础设施建设、土地开发和专项建设资金为主，缺乏全国统一、可逐年追溯的功能分类明细，难以精准拆分其中的民生相关支出；二是国有资本经营预算划转社保、调入一般公共预算的部分，本质上属于政府内部资金调剂，若简单加总，容易造成重复统计。

结合财政部公布的预算数据测算，2025 年全国社会保险基金预算收入为 12.60 万亿元，其中财政补贴收入为 2.91 万亿元，对应支出为 11.14 万亿元；2026 年全国社会保险基金预算收入为 13.09 万亿元，其中财政补贴收入为 3.11 万亿元，对应支出为 11.81 万亿元。按优化后的口径测算，2025 年我国一般公共预算四项民生支出合计 11.78 万亿元，占 GDP 比重为 8.4%；若进一步纳入社会保险基金预算支出 11.14 万亿元，并扣除 2.91 万亿元财政内部补贴后，覆盖全口径民生保障的广义民生支出约为 20.01 万亿元，占 GDP 比重达到 14.3%。这一结果表明，若单纯依托一般公共预算口径统计，我国“投资于人”的财政投入强度将被明显低估。

需要说明的是，本文测算的 14.3% 更适合作为我国“投资于人”财政投入

的保守口径，而非全部人本支出的完全统计。近年来，一批直接面向人的发展、但尚未完全纳入本文主测算口径的支出，分散体现在各类专项政策、财政转移支付和专项基金预算工具之中，进一步拓宽了“投资于人”财政投入的覆盖范围与实施维度。

例如，2025 年全国财政专项安排育儿补贴约 1000 亿元，聚焦人口发展与家庭民生保障；中央财政专项下达农业转移人口市民化奖励资金 420 亿元，支持城镇化进程中的公共服务均等化；专项债券也定向支持收购存量商品房用作保障性住房，以补齐住房保障领域的服务短板。2026 年财政预算进一步细化相关安排，单列就业补助资金 667 亿元，全力稳就业、保民生，并继续明确提出把更多资金用于提振消费、投资于人和民生保障。

需要强调的是，上述专项支出和政策工具并未完整纳入本文广义民生支出的主测算口径。其中，部分内容可能已通过教育、社会保障和就业、卫生健康、住房保障等功能科目得到部分反映，其余部分则分散依托不同政策工具落地实施，不宜在主测算口径中简单重复加总，以免造成统计口径重叠和数据虚高。这意味着，本文测算得到的广义民生支出，更接近一个口径审慎、可用于跨期和跨国比较的核心估算值；而我国“投资于人”的实际财政支持力度，整体上要高于这一主口径所反映的水平。

二、广义民生投入跨国比较

在此基础上，本文构造的“广义民生支出”口径，已更接近国际通用的财政统计可比口径。OECD 开展国际财政比较时，通常采用一般政府及政府职能分类口径，统计范围既覆盖中央与地方各级政府，也纳入社会保障基金。其中，“社会保护”科目涵盖养老金、疾病保障、残障帮扶、失业补助等各类民生给付，其核算范围与本文广义民生支出口径具有较强的可比性。

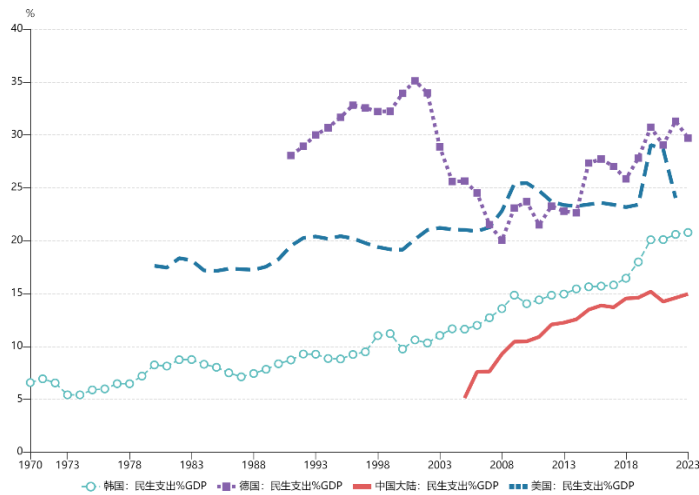


图 9：民生支出占 GDP 比重。数据来源：IMF。⁷

按照 OECD 2025 年版《Government at a Glance》采用的 2023 年最新可比数据测算，OECD 经济体平均一般政府支出中，社会保护支出占 GDP 比重为 13.4%，卫生支出占 8.4%，教育支出占 4.9%，住房与社区事务支出占 0.8%，四类核心民生相关支出合计占 GDP 比重达到 27.5%。与之相比，我国按准可比口径测算的广义民生支出占 GDP 比重为 14.3%，与 OECD 当期平均水平仍存在明显差距。但这一差距不能简单等同于民生投入不足，其背后更多反映的是收入水平、发展阶段、人口老龄化程度、劳动参与率、退休制度安排以及公共与私人支出责任划分等多方面因素的综合影响。

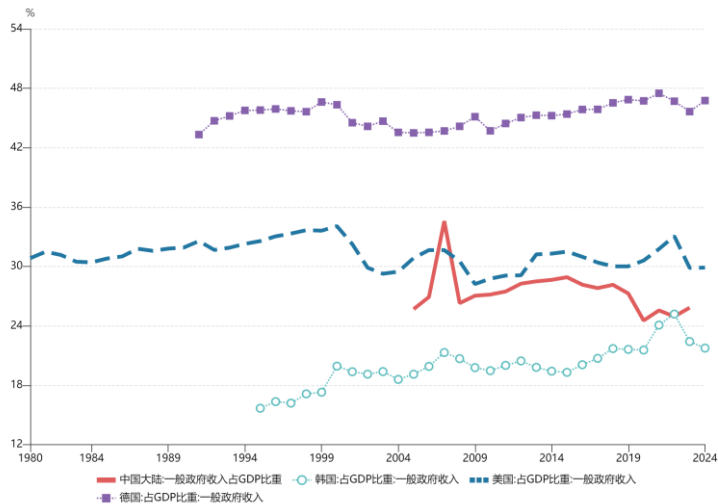


图 10：一般政府收入占 GDP 比重。数据来源：IMF。⁸

⁷ 民生支出包含卫生健康、教育、社会保护、住房和社区四大部分。

⁸ 中国的“一般公共预算收入”，和 IMF/GFSM 的“一般政府收入 (general government revenue)”

如果抛开 OECD 当期横截面平均数据，转而从相似发展阶段的历史对标视角观察，结论会更加客观细致。按照世界银行人均 GDP 不变价购买力平价口径衡量，我国 2024 年所处的人均收入水平，大致对应韩国 1990 年代中期、德国 1980 年代中期和美国 1970 年代中期的发展阶段。按本文历史阶段对标测算口径，德国同期民生支出占 GDP 比重约为 25%，美国约为 15%，韩国约为 10%。相比之下，我国当前 14.3% 的广义民生支出占比，略高于同期韩国水平，低于德国水平，与美国大体相当。这表明，我国当前“投资于人”的财政投入水平，既不能简单判定为明显偏低，也尚未达到成熟高收入经济体的水平，整体上仍处于总量稳步提升、后续仍有优化空间的发展阶段。

若进一步拆解广义民生支出占 GDP 比重的形成机制，可以发现，一国“投资于人”的财政投入强度，不仅取决于整体财力规模，也受到财政资源配置优先顺序的直接影响。广义民生支出占 GDP 比重可通过以下公式进行分解：

民生支出占 GDP 比重=民生支出占一般政府收入比重×一般政府收入占 GDP 比重

这一分解有助于区分，一国民生投入强度较高，究竟主要源于政府整体收入能力较强，还是源于在既定财力约束下，将更高比例的财政资源优先配置到民生和人的发展领域。为进一步提高跨国比较的严谨性与可比性，本文采用 IMF 构建的一般政府口径数据，选取美国、德国和韩国作为对标国家，分别比较“一般政府收入占 GDP 比重”和“民生支出占一般政府收入比重”两项核心指标（见

不是同一个口径。中国统计局对“一般公共预算收入”的定义是：主要包括税收收入和非税收入，属于中国“四本账”中的一张账。而 IMF《政府财政统计手册（GFSM 2014）》下的一般政府收入，是对整个一般政府部门的收入统计，主要包括 税收、社会缴款（social contributions）、赠与（grants）和其他收入。也就是说，它覆盖范围明显宽于中国的“一般公共预算收入”。中国财政部自己在做国际可比口径时也明确说明：按照 IMF/GFSM，所谓更接近“一般政府收入”的口径，应当把 一般公共预算收入、政府性基金收入（但不含国有土地使用权出让收入）、国有资本经营收入、社会保险基金收入 合并，并剔除重复计算部分。财政部还特别指出，土地出让收入不计入 IMF 意义上的政府收入，因为那属于非生产性资产交易，不增加政府净值。

图 10、图 11)。

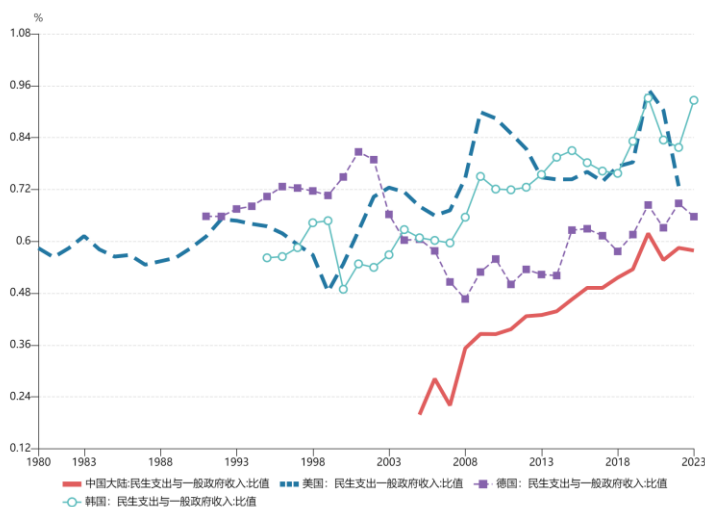


图 11：民生支出与一般政府收入比值。

比较结果表明，从一般政府收入占 GDP 比重看，我国与韩国水平大体相当，略低于美国；若将土地出让收入纳入更宽口径核算，与美国的差距还会进一步缩小。这说明，我国并非完全缺乏扩大民生投入的财力基础，但整体财政空间仍然较为有限。一般而言，更高的一般政府收入占 GDP 比重往往对应更高的税负水平或更高的债务率，而这两者都可能对经济活动产生一定的负向激励。当前更突出的差异主要体现在财政支出结构层面：我国民生支出占一般政府收入的比重低于美国、德国和韩国，但近年来这一比重提升较快。只要持续围绕“投资于人”的政策方向发力，稳步优化财政资源配置结构，我国与发达经济体在民生投入强度上的差距仍有望较快缩小。

三、情景模拟：支出结构优化与增量融资的不同路径

为进一步说明财政资源配置优化与增量融资扩张对“投资于人”的不同影响，本文在前述分解框架基础上进行一个简要情景模拟。设 2025 年为基期，假定 2026—2035 年名义 GDP 年均增长 4.74%。在基准情形下，一般政府收入占 GDP 比重维持 24.3% 不变，民生支出占一般政府收入比重维持 59% 不变，则民生支出占 GDP 比重稳定在约 14.3%。

在此基础上，构造两种政策情形。情形 A 假定一般政府收入占 GDP 比重和总政府支出占 GDP 比重均保持不变，仅通过财政内部结构优化，将民生支出占

一般政府收入的比重由当前 59% 逐步提高至 2035 年的 70%。在这一情形下，到 2035 年，民生支出占 GDP 比重可升至约 17.0%，较基准情形提高约 2.7 个百分点，对应当年相对基准情形多配置给民生领域的财政支出约 5.94 万亿元。由于这一提升完全依赖财政内部重配、以压缩其他支出为代价，因此不会额外推高中央政府债务占 GDP 比重。

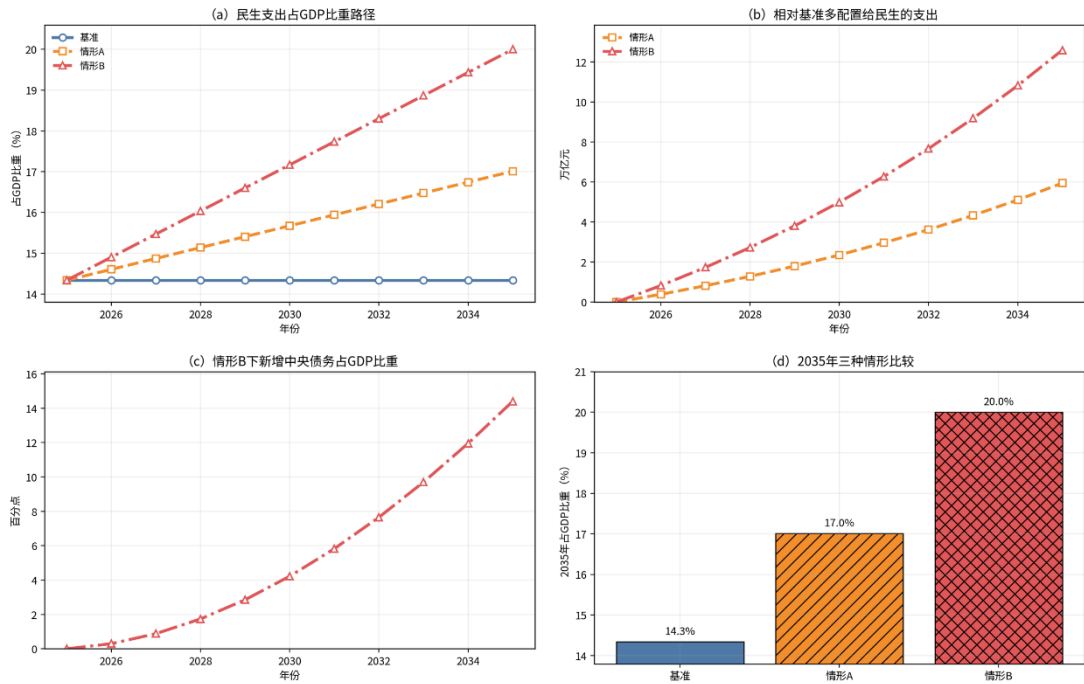


图 12：不同政策情形下民生支出占比、增量规模与债务影响（2025—2035 年）

情形 B 假定在情形 A 的基础上，进一步通过中央政府债务融资，使民生支出占 GDP 比重到 2035 年提高至 20.0%。在这一情形下，2035 年相对基准情形多配置给民生领域的支出约 12.59 万亿元，其中约 5.94 万亿元来自支出结构优化，约 6.65 万亿元来自新增融资。按逐年推进测算，到 2035 年，相对基准情形新增中央政府债务占 GDP 比重约为 14.4 个百分点。与情形 A 相比，情形 B 能够更快、更大幅度地提高“投资于人的财政强度，但其代价是中央政府债务率明显上升。

这一组模拟表明，若仅依靠支出结构优化，在既定财力约束下，民生支出占 GDP 比重可以实现较为显著的提升，但难以单独支撑到 20% 的目标水平；若希望进一步逼近更高目标，则仍需引入增量融资、财政统筹层级提升、国有资本收益划转以及其他制度性资源整合安排。换言之，支出结构优化主要解决的是财政

资源配置中的“优先顺序”问题，而债务融资和其他增量财源安排对应的则是“总量扩张”问题，两者在政策含义和宏观后果上并不相同。

从政策含义看，情形 A 更适合作为近期改革的现实起点。其优势在于不增加债务、可操作性较强，重点在于把更多财政资源从低效率、低乘数的领域转向教育、医疗、养老、托育、住房保障等与人力资本积累直接相关的支出。相比之下，情形 B 更接近一种中长期加力方案，其前提是对债务可持续性、资金用途和财政统筹能力进行更严格的制度设计。更合理的路径，并不是简单在“结构优化”和“债务扩张”之间二选一，而是在前期优先推进支出结构调整的基础上，再审慎引入增量融资工具，逐步提高“投资于人”的财政强度。

总体来看，前文分析表明，过去十余年间，我国教育、社会保障和就业、卫生健康、住房保障等重点民生领域财政投入持续增长，财政支出结构已明显向民生和人的发展领域倾斜，民生支出占财政收入的比重也在加快上升。但若按照更接近国际一般政府概念的全口径衡量，我国“投资于人”的投入强度仍明显低于 OECD 经济体当期平均水平；与此同时，从相似发展阶段的历史对标看，我国当前民生投入水平又已大体接近部分发达国家同期的历史水平。

这说明，我国当前需要解决的核心问题，已不单纯是民生投入总量的持续扩张，而是在稳步提升投入规模的同时，将工作重心更多转向支出结构优化、财政统筹层级提升和资源配置效率改善，推动更多财政资源向教育、就业服务、养老保障、医疗健康、托育服务、住房保障等领域集中，切实通过财政投入提升人力资本水平、稳定居民家庭预期、增强居民消费能力。坚持这一方向，才能加快补齐民生投入短板，使“投资于人”从财政支出规模的单纯增长，真正转化为支撑经济高质量发展的持久内生动力。

第四部分 构建投资于人的指标体系

根据前一部分的讨论，我们已经能够从财政投入规模、公共支出结构等维度较为系统地评估“投资于人”的投入力度。然而，投入规模只是政策实施的前提条件，更关键的问题在于，这些投入能否真正转化为劳动者能力提升、就业质量改善、收入稳定增长以及民生福祉的持续改善。换言之，衡量“投资于人”的真实成效，不能停留在资金规模和传统存量指标上，而应进一步建立一套能够反映结果转化、制度公平与群体差异的综合性指标体系。

国际上常用的佩恩世界表（Penn World Table）等人力资本核算框架，主要以平均受教育年限及其市场回报作为核心度量，适用于跨国增长核算与长期比较。但这类指标对教育质量、健康水平、技能匹配、社会保障覆盖深度以及劳动力市场结构性分割等维度的刻画相对有限，难以全面反映中高收入阶段“投资于人”的真实成效。对中国当前发展阶段而言，人力资本积累的关键已不再是受教育年限的简单延长，而更多体现为学习质量、健康寿命、技能使用效率、制度保障水平以及要素配置效率的综合提升。

从政策实践看，《“十五五”规划纲要》已显著强化“投资于人”的政策导向，在20项主要经济社会发展指标中设置了7项民生福祉指标，占比超过三分之一，覆盖就业、收入、教育、健康、养老、托育等重点领域。相关核心指标包括3岁以下婴幼儿入托率、城镇调查失业率控制目标、居民人均可支配收入增长与GDP增长基本同步、劳动年龄人口平均受教育年限提高至11.7年、每千人口拥有执业医师数和注册护士数、养老机构护理型床位占比以及人均预期寿命。上述指标的设立，标志着“投资于人”已从一般性政策表述转向可量化、可考核的规划目标。

但现行指标体系仍存在若干明显不足：一是偏重宏观平均值，对不同社会群体之间差异的刻画相对不足；二是偏重部门单项统计，对教育、医疗、社保、住房等领域之间的交叉影响反映有限；三是对投入结果的监测仍不充分，户籍、就业形态、居住地等制度性因素如何影响投入转化效率，尚未形成系统的观测框架。有鉴于此，本部分在现有统计和政策框架基础上，尝试构建一套覆盖全生命周期、

兼顾结果导向与制度公平的“投资于人”指标体系。

该体系以五个生命周期阶段为主线，即义务教育前阶段（0—5岁）、义务教育及高中阶段（6—17岁）、青年就业与职业起步阶段（18—24岁）、劳动年龄主力阶段（25—59岁）和老年阶段（60岁以上）；以教育、医疗健康、社会保障、住房保障四大领域为基本维度，形成“5×4”的矩阵指标单元。与按部门或按单一群体罗列指标的做法不同，本体系强调三项原则：第一，区分“已有统计指标”与“建议新增指标”，对于尚无稳定统计口径但具有重要政策含义的领域，先设定指标、再逐步积累数据；第二，突出结果性指标与转化性指标，避免仅关注投入规模或供给数量；第三，将“外地户籍常住人口公共服务本地享有率”作为横向比较维度，重点考察教育、医疗、社会保障和住房等公共服务能否在常住地层面实现有效承接，从而把户籍因素纳入制度公平与服务可及性的分析框架。通过统一的指标体系，未来既可以实现全国与地方之间的横向比较，也可以用于评估各部门和地方政府落实“投资于人”战略的实际成效。

一、义务教育前阶段（0—5岁）

义务教育前阶段是人力资本积累的起点，指标设计应重点关注托育与学前教育的可及性、儿童健康管理的规范性、医疗保障的连续性以及基本居住条件的稳定性。现有统计体系在托育供给、儿童健康管理等方面已经形成若干较为成熟的指标，但对流动家庭在常住地能否实际获得服务、对儿童早期发展质量的识别，以及对住房条件约束的反映仍然不足。

1. 教育领域

（1）3岁以下婴幼儿入托率：已有指标。该指标用于反映托育服务对现实需求的满足程度，应继续保留。

（2）托育综合服务中心覆盖率：已有指标。该指标可反映托育基础网络在空间上的可及性，应继续保留。

（3）普惠托位占比：新增指标。现有托育指标较多反映供给总量，难以区

分可负担托位与高收费托位。新增该指标，主要是为了观察托育资源的供给结构，避免仅有“托位增加”而普惠性不足。

(4) 学前三年毛入园率：已有指标。若仅使用 0—3 岁托育指标，容易弱化 3—5 岁儿童的教育公共服务状况。该指标口径成熟、全国可比，能够反映学前教育机会的总体可及性，应纳入本阶段核心指标。

(5) 普惠性幼儿园在园幼儿占比：已有指标。该指标能够反映学前教育资源中普惠性供给的比重，是对毛入园率的重要补充。

(6) 外地户籍 0—3 岁儿童在常住地入托率：新增指标。现有入托率通常不区分户籍与常住地，难以识别流动家庭在居住地获得托育服务的真实情况。新增该指标，主要用于衡量托育服务在常住地层面的实际可及性。

(7) 外地户籍在托 0—3 岁儿童中进入普惠托育机构的比例：新增指标。与常住地入托率相比，这一指标进一步识别流动家庭在已经入托的情况下，能否进入价格可承受的普惠机构，更能反映托育服务供给的公平性。

2. 医疗健康领域

(1) 3 岁以下儿童系统管理率：已有指标。该指标可继续作为反映婴幼儿基础健康管理覆盖面的核心指标。

(2) 7 岁以下儿童健康管理率：已有指标。该指标可反映更广口径儿童保健服务的覆盖水平。

(3) 0—6 岁儿童眼保健和视力检查覆盖率：已有指标。该指标与儿童早期健康和后续学习能力直接相关，应继续保留。

(4) 24 月龄儿童标准化发育筛查覆盖率：新增指标。现有健康管理指标主要反映是否纳入管理，但对语言、交流、社交、精细动作和问题解决等早期发展质量的识别仍然不足。24 月龄是发育差异开始显现且仍处于干预窗口期的关键节点。新增该指标，有助于把儿童健康管理从一般覆盖推进到早发现、早干预。

(5) 外地户籍 0—6 岁儿童在常住地接受规范健康管理的比例：新增指标。

新增该指标，主要是为了识别流动儿童在常住地能否真正进入规范的公共卫生服务体系；其中0—3岁儿童可单列，且建议按城乡分组发布。

3. 社会保障领域

（1）儿童基本医保连续参保率：新增指标。与单纯统计某一时点是否参保相比，连续参保率更能反映保障的稳定性，也更能识别儿童在跨地区流动、家庭就业变化等情况下是否发生断保。新增该指标，主要是为了突出保障的持续性，而非仅仅覆盖面的广度。

（2）外地户籍学龄前儿童基本医保参保率：新增指标。该指标主要用于衡量流动家庭儿童纳入基本医疗保险覆盖的程度，反映其医保保障的可及性和覆盖面。

（3）外地户籍学龄前儿童在常住地实现普通门诊、住院直接结算的比例：新增指标。对流动家庭而言，医保公平不仅体现在名义参保，还体现在就医时能否便利结算。新增该指标，主要是从使用端检验医保服务在常住地的可达性。

（4）3岁以下婴幼儿父母弹性工作安排覆盖率：新增指标。该指标主要用于反映家庭照护支持政策在就业端的落实情况。

4. 住房领域

（1）学龄前儿童家庭人均住房面积：新增指标。现有住房统计多为总体平均水平，难以识别有幼儿家庭的实际居住条件。新增该指标，主要用于衡量学龄前儿童家庭在住房资源上的基本保障状况，并观察居住条件对早期人力资本培育的潜在影响。

（2）外地户籍学龄前儿童家庭人均住房面积：新增指标。在总体人均住房面积之外，建议单独统计外地户籍常住人口家庭中学龄前儿童的人均住房面积。设置该指标，主要是为了识别流动家庭在常住地面临的住房约束，反映其在居住条件上的制度性差异。

（3）外地户籍学龄前儿童家庭纳入当地保障性租赁住房、公租房等住房保

障体系的比例：新增指标。该指标主要用于衡量常住地住房保障政策对流动家庭的覆盖程度。与一般住房面积指标相比，它更能反映地方政府在常住地层面承接公共服务、改善流动家庭居住条件的实际进展。

二、义务教育及高中阶段（6—17岁）

义务教育及高中阶段是人力资本从普遍入学转向持续完成、质量提升和公平获得的关键时期。指标设计既应关注受教育机会能否公平覆盖，也应关注学生在身心健康、资助保障和基本居住条件等方面是否具备稳定完成学业的条件。现有统计体系在义务教育巩固、高中阶段毛入学率、学生体质健康等方面已经形成较成熟的指标，但在高中阶段完成情况、流动人口子女升学可及性、学生心理健康筛查与干预质量等方面，仍有进一步完善空间。

1. 教育领域

（1）九年义务教育巩固率：已有指标。该指标是我国基础教育领域最核心、也最稳定的结果性指标之一，能够综合反映义务教育阶段入学、在学和不辍学情况，应继续保留。

（2）高中阶段毛入学率：已有指标。该指标已连续纳入教育事业统计公报，能够反映高中阶段教育资源供给和教育机会普及程度，应继续保留。

（3）高中阶段教育完成率：新增指标。新增该指标，主要是为了更准确反映学生是否真正完成高中阶段教育，并与劳动年龄人口平均受教育年限提升目标相衔接。

（4）义务教育阶段进城务工人员随迁子女在公办学校就读（含政府购买学位）的比例：已有指标。该指标已成为衡量流动人口子女教育机会公平的重要工作监测指标，能够反映流入地公共教育资源对随迁子女的承接能力，应继续保留。

（5）外地户籍初中毕业生在流入地参加中考的比例：新增指标。现有随迁子女指标主要集中在义务教育阶段入学保障，对进入高中阶段前的关键转换节点反映不足。新增该指标，主要是为了识别流动人口子女在流入地继续升学时是否

仍面临制度性障碍，使“常住地享有公共服务”从义务教育延伸到高中阶段入学机会。

2. 医疗健康领域

(1) 学生体质健康达标优良率：已有指标。该指标既纳入《健康中国行动》考核体系，也已进入《中国儿童发展纲要》统计监测报告，是学校阶段反映青少年身体健康状况的核心指标，应继续保留。

(2) 学生心理健康筛查覆盖率：新增指标。近年来学生心理健康已从学校德育工作的重要组成部分，逐步转向需要常态化识别和分层干预的公共服务事项。新增该指标，主要是为了把学生心理健康工作从原则性部署推进到可监测的服务覆盖。

(3) 学生心理问题规范转介与干预率：新增指标。仅有筛查覆盖率还不足以判断心理健康服务是否真正发挥作用，更关键的是筛查异常后是否进入规范转介和干预流程。新增该指标，主要是为了反映学校心理健康服务从发现问题到后续支持的闭环质量。

(4) 配备专兼职心理健康教育教师的学校比例：已有工作指标。虽然这一指标尚未像体质健康优良率那样成为最稳定的全国年度核心统计，但已具备较明确的政策基础和工作延续性，可作为辅助性已有指标保留。

3. 社会保障领域

(1) 家庭经济困难学生资助覆盖率：已有政策性指标。我国学生资助体系已实现所有学段、所有学校、所有家庭经济困难学生全覆盖，这一指标可继续作为底线性指标使用，用于反映教育机会保障的基本水平。

(2) 普通高中家庭经济困难学生免学杂费和国家助学金享受率：新增指标。义务教育阶段教育保障具有更强的普遍性，高中阶段则更需要关注家庭经济困难学生是否因费用负担而影响继续完成学业。新增该指标，主要是为了更具体地刻画高中阶段教育机会公平，尤其是对普通高中阶段教育完成率的支撑作用。

4. 住房领域

(1) 学龄儿童家庭人均住房面积：新增指标。现有住房统计多为总体平均水平，难以识别有学龄儿童家庭的实际居住条件。新增该指标，主要用于衡量住房条件是否可能通过学习空间不足、通学成本较高等途径影响义务教育和高中阶段的人力资本积累。

(2) 外地户籍学龄儿童家庭人均住房面积：新增指标。新增该指标，主要是为了识别流动家庭在常住地面临的住房约束，观察教育机会公平背后的居住条件差异，特别是在学位供给紧张、租住人口较多的城市更具现实意义。

(3) 外地户籍学龄儿童家庭纳入当地保障性租赁住房、公租房等住房保障体系的比例：新增指标。该指标主要用于衡量常住地住房保障政策对流动家庭的覆盖程度，反映地方政府在常住地层面承接公共服务、稳定随迁子女受教育条件的实际进展。

三、青年就业与职业起步阶段（18—24岁）

青年就业与职业起步阶段是教育投入开始转化为劳动力市场表现的关键时期。指标设计应重点关注教育成果向稳定就业的转化效率、初次就业质量以及面对失业和身心健康风险时的缓冲能力。现有统计体系已经形成了高校毕业生毕业去向落实率、青年失业率等一定基础，但对“先就业、后退出”的识别仍不充分，对心理健康服务和住房融入的反映也较弱。因此，本阶段指标体系宜在保留已有就业监测指标的基础上，增加少量反映就业稳定性、服务可及性和风险缓冲能力的指标。

1. 教育领域

(1) 高校毕业生毕业去向落实率：已有指标。该指标是当前高校毕业生就业工作中最核心、最常用的监测指标之一，能够反映毕业时点就业、升学、出国等去向落实情况，应继续保留。

(2) 毕业一年后稳定就业率：新增指标。毕业去向落实率主要反映离校时点状态，难以识别“先就业、后失业”或以短期、低质量就业替代正式就业的问题。新增该指标，主要是为了观察教育成果在进入劳动力市场后的持续转化效果。

(3) 16—24岁非在校劳动力失业率：已有指标。该指标比传统青年失业率更能反映真正进入劳动力市场并有就业需求的青年群体面临的就业压力，应纳入本阶段核心监测。

(4) 失业青年6个月内再就业率：新增指标。现有青年失业率可以反映就业压力，但不能反映失业后重新进入就业市场的速度和难度。新增该指标，主要是为了识别青年失业是否具有长期化倾向，并衡量公共就业服务和职业转换支持的有效性。

2. 医疗健康领域

(1) 青年心理健康服务覆盖率：新增指标。青年阶段既面临毕业求职压力，也面临身份转换、城市融入和收入不稳定带来的心理风险。新增该指标，主要是为了推动青年心理健康服务从原则性部署转向可监测的服务覆盖。

(2) 青年健康管理服务覆盖率：新增指标。与儿童和老年人相比，18—24岁青年目前尚未形成统一、独立的公共健康管理统计口径。新增该指标，主要是为了推动对高校学生、职业院校学生、新就业青年等群体的年度体检、生活方式干预和健康咨询等服务逐步形成监测基础。

3. 社会保障领域

(1) 高校毕业生毕业两年内社会保险连续参保率：新增指标。青年阶段最大的保障风险之一，不在于某一时点是否参保，而在于频繁流动和就业不稳定带来的断保。新增该指标，主要是为了反映毕业生从校园进入劳动市场后社会保障的连续性。

(2) 签署劳动合同的比例：新增指标。青年就业质量不仅体现在是否就业，也体现在劳动关系是否规范。新增该指标，主要用于识别正式就业与非正式就业、

短期就业之间的差异，反映青年就业的稳定性和权益保障状况。

(3) 外地户籍青年在就业地参加基本养老、医疗、失业、工伤保险的比例：新增指标。青年流动性强，就业地与户籍地分离较为普遍。新增该指标，主要是为了观察青年在常住地、就业地是否真正获得制度承接，防止“就业了但保障没有跟上”。

4. 住房领域

(1) 无房青年保障性租赁住房覆盖率：新增指标。住房负担是青年就业稳定和融入的重要约束。新增该指标，主要用于衡量保障性租赁住房等政策工具对无房青年住房压力的缓解程度。

(2) 外地户籍无房青年纳入当地保障性租赁住房、公租房等住房保障体系的比例：新增指标。该指标主要用于衡量常住地住房保障政策对外来青年劳动者的覆盖程度，反映青年在就业地稳定落脚的制度条件。

四、劳动年龄主力阶段（25—59岁）

劳动年龄主力阶段是人力资本创造收入、形成税基并支撑家庭和保障体系的核心阶段。指标设计应重点关注劳动者技能是否持续提升、健康风险是否得到预防性管理、社会保障是否具有连续性，以及居住条件是否足以支撑家庭稳定和劳动力再生产。现有统计体系在就业、参保、慢病管理等方面已有一定基础，但对培训投入能否真正转化为岗位升级、对不同就业形态群体在就业地能否获得制度保障的识别仍然不足。因此，本阶段应在已有保险和就业统计之外，更突出就业质量、连续参保、分群体观测和住房负担等维度。

1. 教育领域

(1) 补贴性职业技能培训后稳定就业转化率：新增指标。当前职业培训统计较多停留在培训人数、取证人数层面，难以反映培训投入是否真正转化为稳定就业和岗位升级。新增该指标，主要是为了把职业培训评价从培训投入量推进到

结果导向。

(2) 数字技能培训覆盖率：新增指标。数字化转型正在重塑劳动年龄人口的技能结构，数字技能已越来越成为就业稳定和岗位升级的基础能力。新增该指标，主要是为了衡量数字化背景下人力资本适应性的提升程度。

2. 医疗健康领域

(1) 重点慢性病规范管理率：已有工作指标。该指标可继续作为劳动年龄人口健康维护的重要观测指标。

(2) 职业健康检查覆盖率：已有工作指标。该指标能够反映接触职业病危害因素劳动者获得基本健康保护的程度，应予以保留。

(3) 劳动年龄人口健康管理服务覆盖率：新增指标（储备）。现行公共卫生服务重点覆盖儿童、老年人和重点慢病患者，对一般劳动年龄人口尚未形成统一健康管理口径。新增该指标，主要是为了推动年度体检、健康教育、生活方式干预和风险因素管理逐步从重点人群扩展到更广泛劳动人口。

3. 社会保障领域

(1) 基本养老、医疗、失业、工伤保险参保率：已有指标。这四项参保率仍是观察劳动年龄人口制度保障状况的基本指标，应继续保留。

(2) 就业率：新增指标。现有宏观就业统计较多反映总量和失业状况，但对劳动年龄主力阶段人口中实际实现就业的比例关注不足。新增该指标，主要是为了更直接衡量劳动资源是否有效转化为就业。

(3) 劳动参与率：新增指标。与就业率相比，劳动参与率更能反映劳动年龄人口是否进入劳动力市场，特别适合识别中年群体因照护负担、健康问题或技能不匹配而退出劳动力市场的情况。

(4) 社会保险连续参保率：新增指标。劳动年龄人口的制度风险不仅在于参保与否，更在于不同就业阶段、不同城市间是否频繁断保。新增该指标，主要

用于衡量保障的持续性和劳动关系的稳定性。

(5) 农民工、灵活就业人员、个体经营者等群体在就业地参加养老、医疗、失业、工伤（职业伤害）、生育保障的比例：新增指标。这是本阶段最重要的分群体指标之一。现有总体参保率无法揭示制度保障在不同就业形态之间的差异。新增该指标，主要是为了识别制度公平在就业地层面的真实落实程度。

4. 住房领域

(1) 劳动年龄家庭住房支出占可支配收入比重：新增指标。住房支出负担会直接影响劳动年龄家庭的消费能力、抚育能力和城市稳定居住预期。新增该指标，主要是为了观察住房成本对劳动年龄人口生活质量和人力资本再生产的约束。

(2) 无房家庭纳入当地公租房等住房保障体系的比例：新增指标。该指标主要用于衡量住房保障政策对住房脆弱群体的覆盖情况，反映基本住房保障在常住地层面的承接程度。

(3) 外地户籍劳动年龄无房家庭纳入当地住房保障体系的比例：新增指标。相较于总体指标，这一指标更能体现流动劳动人口在就业地能否获得稳定居住条件，是观察“常住地公共服务承接”在住房领域落实情况的重要补充。

五、老年阶段（60 岁以上）

老年阶段的指标设计应重点关注老年人的能力保持、健康管理、长期照护保障和适老居住条件。与儿童和劳动年龄人口相比，老年阶段的核心问题不只是收入和服务可及性，还包括失能风险、认知衰退风险以及由此带来的照护负担。现有统计体系已经形成 65 岁及以上老年人健康管理率、长期护理保险覆盖和特殊困难老年人家庭适老化改造等较明确的政策基础，但对失能老人健康管理、长期护理待遇享受和老年教育参与程度的反映仍不够充分。

1. 教育领域

(1) 老年教育参与率：新增指标。当前老年教育更多以供给侧统计为主，

但对老年人实际参与学习的广度反映不足。新增该指标，主要是为了观察老年阶段能力保持和社会参与的真实程度。

(2) 每千名老年人老年大学（学校）学位数：新增指标。仅看老年教育参与率，难以区分需求不足与供给不足。新增该指标，主要是为了衡量老年教育资源供给能力，反映“有学习意愿但无学位可进”的约束程度。

(3) 社区或乡村老年数字学习和活动场所覆盖率：新增指标。数字鸿沟已成为影响老年人社会参与和日常生活能力的重要因素。新增该指标，主要是为了反映老年人获得数字学习、数字适应和社会活动支持的基础条件。

2. 医疗健康领域

(1) 65岁及以上老年人健康管理率：已有指标。该指标已纳入国家基本公共卫生服务和老年健康工作体系，并形成持续统计基础，应继续保留。

(2) 失能老年人健康管理覆盖率：新增指标。随着失能和部分失能老年人数目上升，单纯以年龄为口径的健康管理指标已不足以反映高照护需求群体的健康服务可及性。新增该指标，主要是为了推动对失能老人健康评估、签约服务和持续随访形成更稳定的监测。

(3) 老年人认知功能初筛覆盖率：新增指标。国际上老年健康监测越来越重视认知功能和失智风险识别。新增该指标，主要是为了把老年健康管理从一般体检推进到认知衰退等高风险问题的早识别。

3. 社会保障领域

(1) 长期护理保险覆盖率：已有统计基础。随着长期护理保险从试点走向加快建立的新阶段，该指标应成为老年阶段最核心的保障指标之一。

(2) 重度失能老年人长期护理待遇享受率：新增指标。仅统计参保覆盖范围，仍不足以反映制度对高需求群体的真实保障效果。新增该指标，主要是为了观察重度失能老人中有多少能够实际获得待遇支付和护理服务支持。

(3) 失能老年人长期护理保障覆盖率：新增指标。与重度失能待遇享受率相比，该指标覆盖面更广，主要用于识别失能老年人总体中有多少纳入长期护理保障安排，更适合作为地区间横向比较指标。

4. 住房领域

(1) 特殊困难老年人家庭适老化改造完成户数：已有工作指标。近年来这一指标已被广泛纳入地方民生实事和养老服务工作安排，具有较明确的政策基础和工作延续性，可继续保留。

(2) 特殊困难老年人家庭适老化改造覆盖率：新增指标。完成户数可以反映改造规模，但不利于地区间比较。新增该指标，主要是为了衡量符合条件的老年人家庭中，有多少实际被纳入适老化改造支持范围，从而提高横向比较和评估的可操作性。

从统计实施的角度看，上述指标体系的落地并不要求所有指标在起点阶段都已具备成熟、统一的全国口径。更现实的路径，是将其区分为三类推进：第一类是已有统计、公报或监测报告支持的指标，可直接纳入常规监测；第二类是部门行政数据已有基础、经整合即可形成的指标，可通过跨部门共享逐步纳入；第三类是当前尚无统一统计口径但对识别现实约束具有重要政策含义的指标，应先提出、再通过试点和数据积累逐步制度化。正因为现行统计体系仍存在空白，才更有必要在指标体系中提前提出这些新增指标，以推动跨部门数据积累和制度建设。

从时间维度看，该指标体系还应区分短期监测与长期评估。短期监测主要服务于识别当期承压点，重点观察就业、收入、住房和服务可及性等领域，如青年就业压力、连续参保中断、住房负担和心理健康服务不足等。长期评估则更强调人力资本积累和制度保障是否形成持续改善，包括高中阶段教育完成情况、职业技能培训转化效率、长期护理保障覆盖、住房稳定性以及外地户籍常住人口公共服务本地享有率等。只有将短期波动监测与长期能力建设统筹起来，才能避免将阶段性稳就业、稳收入误判为“投资于人”已实现实质性改善。

总的来看，未来我国“投资于人”指标体系建设，应坚持四个转向：从重投入转向投入与结果并重，从重平均值转向平均值与分群体差异并重，从重供给数

量转向数量与质量并重，从重户籍身份管理转向以常住地公共服务承接为核心的制度公平。以“十五五”规划明确的民生指标为基础，进一步延伸至儿童发展、学生心理健康、青年稳定就业、连续参保、住房质量、长期护理保障以及本地化享有率等维度，才能更准确地判断“投资于人”是否真正转化为人力资本提升、居民预期改善和长期增长潜力增强，并为后续改革提供更为扎实的监测依据与政策抓手。

这一“5×4”指标体系共包含 68 项具体指标，其中已有指标 21 项，新增指标 47 项。总体上看，现有指标为体系的近期落地提供了基础，新增指标则主要用于补足结果转化、制度公平、群体差异和常住地公共服务承接等方面的观测空白。在此基础上，后续可构建“核心指数”与“扩展指数”相结合的综合评价框架。所谓核心指数，是指优先选取已有统计口径较为成熟、能够实现年度发布和地区比较的指标，形成可操作、可持续更新的基础监测体系；扩展指数则在核心指数基础上，随着新增指标统计口径逐步明确、数据条件逐步成熟，分阶段将其纳入，以更全面反映制度改革推进、公共服务承接能力改善以及投入向结果转化的中长期成效。

在技术路径上，可采用三级汇总方式构建综合指数。第一步，对单项指标进行标准化处理，统一量纲并调整正向、逆向指标方向；第二步，分别汇总形成教育、医疗健康、社会保障、住房四个领域的子指数；第三步，在领域子指数基础上，进一步形成各生命周期阶段指数，并最终汇总为总指数。通过这种由单项指标到领域、再到阶段和总体的分层汇总方式，既可以保留指标体系的结构信息，也有利于后续开展分领域、分阶段比较分析。

在权重设定上，可将等权重作为基准方案，即四大领域之间先采取等权重汇总，五个生命周期阶段之间再采取等权重汇总。采用等权重的优点在于方法透明、解释简明，也有利于提高地区间和年度间的可比性。在此基础上，可进一步在附录或专题研究中开展稳健性检验，例如根据人口规模、政策优先级、专家赋权或主成分分析等方法进行替代测算，以检验不同权重设定下指数结果的稳定性。

从实施路径看，较为稳妥的做法是分步骤推进。第一阶段，先发布基于已有指标构建的基础版指数，主要用于年度监测、地区横向比较和政策执行评估；第二阶段，在统计基础逐步完善后，再发布纳入新增指标的扩展版指数，用于观察制度改革进展、常住地公共服务承接能力提升以及投入转化效率改善等中长期变化。通过基础版与扩展版并行推进，既可保证指数体系尽快具备现实可操作性，又为后续数据积累、指标扩容和评价体系迭代预留足够空间。

第五部分 政策建议：分层次落实投资于人

“投资于人”从政策理念转化为实际成效，核心在于将财政资源配置、公共服务供给、就业市场治理与重点人群支持纳入统一政策框架，形成可执行、可考核、可评估的制度安排。《“十五五”规划纲要》已显著提升民生福祉指标权重，为政策重心从“投资于物”向“投资于人”转移明确了方向，下一阶段的关键在于推动规划要求落地见效。

一、 优化财政支出结构，优先保障人力资本核心领域投入

落实“投资于人”的首要任务，是优化财政支出结构，而不是简单扩大投入总量。在现有财政框架内，应压减低效率、非刚性、非重点支出，将腾挪出的财力优先投向教育、基本医疗、养老托育、就业服务等直接影响人力资本形成的核心领域。对于具有长期回报和跨代受益特征的人力资本支出，中央财政可通过超长期特别国债等中长期资金渠道提供更加稳定的支持。对地方政府而言，应逐步扭转偏重短期政绩的支出导向，将“人的发展”相关指标纳入财政支出评价体系，使有限财力真正聚焦于提升劳动生产率、改善居民消费能力和增强长期增长动能的关键环节。

二、 推动公共服务供给与常住人口规模相匹配，加快打破户籍壁垒

破解人口流动与公共服务配置错配，是“投资于人”得以落地的制度前提。当前我国人口流动规模庞大，但随迁子女教育、基本医保、保障性住房等关键公共服务仍与户籍深度绑定，导致大量外地户籍常住人口难以享有与户籍人口大体相当的公共服务。下一步，应着力推动教育、医疗、住房保障等基本公共服务更多与常住人口挂钩，逐步弱化户籍的福利依附属性；加快养老、医疗、失业保险全国统筹进程，打通跨地区转移接续的制度堵点；同时加大对人口流入地的转移支付倾斜力度，使财力配置与公共服务实际需求更好匹配。只有让公共服务更好跟随人口流动，才能真正释放流动人口的人力资本价值，提升资源配置效率。

三、 提升就业质量，打通人力资本向生产率转化的关键通道

就业是连接人力资本投入、居民收入增长和消费释放的核心环节。稳就业的政策重点，应逐步由“扩数量”转向“提质量”。在地方政府考核导向上，也应从偏重城镇新增就业数量，逐步转向第四部分所构建的稳定就业率、劳动合同签订率、职业技能培训转化率、社会保障覆盖率等质量类指标。针对高校毕业生、农民工、灵活就业人员等重点群体，应完善求职、培训、转岗、保障相衔接的全链条就业服务体系，降低就业转换的制度性成本。只有持续提升就业质量，才能将人力资本投入真正转化为劳动者的职业积累、收入增长和生产率提升。

四、 聚焦全生命周期关键节点，精准补齐人力资本核心短板

“投资于人”不能平均用力，而应聚焦外部性最强、约束最突出的关键阶段精准发力。针对“一小”群体，应重点提高普惠托育和学前教育公共服务的可及性，降低家庭养育成本，缓解育儿负担；针对青年群体，应重点打通教育成果向就业转化的通道，缓解学历与岗位之间的结构性错配，提升高校毕业生稳定就业能力和跨行业技能转换能力；针对“一老”群体，应重点推进健康老龄化，完善基本养老服务和长期照护保障体系。抓住上述关键节点精准施策，既能补齐人力资本培育中的核心短板，也有助于释放家庭消费潜力和劳动力供给活力。

归根结底，落实“投资于人”的政策要求，关键在于形成一套逻辑清晰、层层递进的政策体系：财政资源优先向人力资本领域倾斜，公共服务供给更好匹配人口流动格局，就业政策更加注重质量提升，民生投入更加聚焦关键阶段。以第四部分构建的全生命周期人力资本质量指标体系为纽带，推动指标监测、政策调整与成效考核有机衔接，才能将“投资于人”真正转化为人力资本提升、居民预期改善和长期增长潜力增强的制度性力量，为“十五五”时期高质量发展和共同富裕提供更加坚实的支撑。

第六部分 报告结论

本报告立足当前宏观经济运行态势，系统分析了我国经济面临的内需不足、消费偏弱和劳动力市场结构性矛盾等突出问题，并论证了“投资于人”是激活经济高质量发展内生动力的关键路径。其现实逻辑主要体现在三个层面：短期通过改善民生预期和公共服务供给稳定消费、夯实需求基础；中长期通过提升教育、健康和技能积累培育人才红利、增强增长动能；制度层面通过促进人口流动与公共服务衔接，释放新型城镇化和劳动力再配置红利。

从财政投入看，我国“投资于人”的支出规模近年来持续提升。2026年，教育、社会保障和就业、卫生健康、住房保障四大民生领域支出占一般公共预算支出的比重已升至41.3%；按全口径测算，广义民生支出占GDP比重达到14.3%。结合相似发展阶段的历史对标看，这一水平略高于同期韩国、与美国大体相当，但仍低于更成熟高收入经济体的水平。由此可见，我国当前的关键已不只是继续扩大投入总量，更在于在稳步增加投入的同时，进一步优化支出结构、提高资源配置效率，使更多财政资源真正流向人力资本形成的核心领域。

为更准确衡量“投资于人”的真实成效，本报告进一步构建了一套覆盖全生命周期、兼顾结果导向与制度公平的指标体系。该体系以五个生命周期阶段为主线、四大核心领域为基本维度，形成“5×4”矩阵指标单元，推动评价框架实现三个转向：从重投入转向投入与结果并重，从重平均值转向分群体差异并重，从重供给数量转向质量与公平并重。特别是将“外地户籍常住人口公共服务本地享有率”纳入横向比较维度，有助于弥补流动人口公共服务保障水平监测中的不足，使“投资于人”的评估更贴近中国当前人口流动和制度转型的现实。

2026年是“十五五”开局之年，规划纲要已明确设置7项民生福祉指标。未来五年，可结合本报告构建的指标体系，围绕儿童发展、学生心理健康、青年稳定就业、连续参保、住房质量和长期护理保障等关键维度，逐步加强指标监测、政策调整与成效评估之间的衔接。这将有助于更系统地评估“投资于人”的推进效果，并为“十五五”时期相关政策的优化提供参考。

附表

投资于人的指标体系附录表

说明：本附录表依据现稿共整理出 68 项具体指标，其中已有指标 21 项，新增指标 47 项。为便于阅读，采用“总览表 + 五个分阶段子表”的结构。

表 A1 投资于人的指标体系总览

生命周期阶段	领域数	已有指标数	新增指标数	合计
义务教育前阶段（0—5 岁）	4	7	12	19
义务教育及高中阶段（6—17 岁）	4	6	8	14
青年就业与职业起步阶段（18—24 岁）	4	2	9	11
劳动年龄主力阶段（25—59 岁）	4	3	10	13
老年阶段（60 岁以上）	4	3	8	11
合计	20	21	47	68

表 A2 义务教育前阶段（0—5 岁）

序号	核心发展领域	已有核心指标	新增核心指标	外地户籍常住人口公共服务本地享有率
1	教育	3 岁以下婴幼儿入托率； 托育综合服务中心覆盖率； 学前三年毛入园率； 普惠性幼儿园在园幼儿占比	普惠托位占比	外地户籍 0—3 岁儿童在常住地入托率；外地户籍在托 0—3 岁儿童中进入普惠托育机构的比例
2	医疗健康	3 岁以下儿童系统管理率； 7 岁以下儿童健康管理	24 月龄儿童标准化发育筛查覆盖率	外地户籍 0—6 岁儿童在常住地接受规范健康管理的比例

序号	核心发展领域	已有核心指标	新增核心指标	外地户籍常住人口公共服务本地享有率
		理率；0—6岁儿童眼保健和视力检查覆盖率		（其中0—3岁儿童可单列，建议按城乡分组发布）
3	社会保障	—	儿童基本医保连续参保率；3岁以下婴幼儿父母弹性工作安排覆盖率	外地户籍学龄前儿童基本医保参保率；外地户籍学龄前儿童在常住地实现普通门诊、住院直接结算的比例
4	住房	—	学龄前儿童家庭人均住房面积	外地户籍学龄前儿童家庭人均住房面积；外地户籍学龄前儿童家庭纳入当地保障性租赁住房、公租房等住房保障体系的比例

表 A3 义务教育及高中阶段（6—17岁）

序号	核心发展领域	已有核心指标	新增核心指标	外地户籍常住人口公共服务本地享有率
5	教育	九年义务教育巩固率；高中阶段毛入学率	高中阶段教育完成率	义务教育阶段进城务工人员随迁子女在公办学校就读（含政府购买学位）的比例；外地户籍初中毕业生在流入地参加中考的比例
6	医疗健康	学生体质健康达标优良率；配备专兼职心理健康教育教师的学校比例	学生心理健康筛查覆盖率；学生心理问题规范转介与干预率	外地户籍未成年人在常住地获得学校健康服务的比例；外地户籍未成年人在常住地获得心理健康服务的比例
7	社会保障	家庭经济困难学生资助覆盖率	普通高中家庭经济困难学生免学杂费和国家助学金享受率	外地户籍困难学生在常住地获得教育资助的比例

序号	核心发展领域	已有核心指标	新增核心指标	外地户籍常住人口公共服务本地享有率
8	住房	—	学龄儿童家庭人均住房面积	外地户籍学龄儿童家庭人均住房面积；外地户籍学龄儿童家庭纳入当地保障性租赁住房、公租房等住房保障体系的比例

表 A4 青年就业与职业起步阶段（18—24 岁）

序号	核心发展领域	已有核心指标	新增核心指标	外地户籍常住人口公共服务本地享有率
9	教育	高校毕业生毕业去向落实率；16—24 岁非在校劳动力失业率	毕业一年后稳定就业率；失业青年 6 个月内再就业率	外地户籍青年在常住地获得职业教育、就业指导和培训服务的比例
10	医疗健康	—	青年心理健康服务覆盖率；青年健康管理服务覆盖率	外地户籍青年在常住地获得心理健康服务的比例；外地户籍青年在常住地获得健康管理服务的比例
11	社会保障	—	高校毕业生毕业两年内社会保险连续参保率；签署劳动合同的比例	外地户籍青年在就业地参加基本养老、医疗、失业、工伤保险的比例
12	住房	—	无房青年保障性租赁住房覆盖率	外地户籍无房青年纳入当地保障性租赁住房、公租房等住房保障体系的比例

表 A5 劳动年龄主力阶段（25—59 岁）

序号	核心发展领域	已有核心指标	新增核心指标	外地户籍常住人口公共服务本地享有率
13	教育	—	补贴性职业技能培训后稳定就业转化率；数字技能培训覆盖率	外地户籍劳动者在常住地接受普惠性职业培训服务的比例
14	医疗健康	重点慢性病规范管理率；职业健康检查覆盖率	劳动年龄人口健康管理服务覆盖率	外地户籍劳动者在常住地获得基本医疗服务的比例；外地户籍劳动者在常住地获得慢病管理和职业健康服务的比例
15	社会保障	基本养老、医疗、失业、工伤保险参保率	就业率；劳动参与率；社会保险连续参保率	农民工、灵活就业人员、个体经营者等群体在就业地参加养老、医疗、失业、工伤（职业伤害）、生育保障的比例
16	住房	—	劳动年龄家庭住房支出占可支配收入比重；无房家庭纳入当地公租房等住房保障体系的比例	外地户籍劳动年龄无房家庭纳入当地住房保障体系的比例

表 A6 老年阶段（60 岁以上）

序号	核心发展领域	已有核心指标	新增核心指标	外地户籍常住人口公共服务本地享有率（横向比较维度）
17	教育	—	老年教育参与率；每千名老年人老年大学（学校）学位数；社区或乡村老年数字学习和活动场所覆盖率	外地户籍老年人在常住地参加老年教育和数字学习服务的比例

序号	核心发展领域	已有核心指标	新增核心指标	外地户籍常住人口公共服务本地享有率（横向比较维度）
18	医疗健康	65岁及以上老年人健康管理率	失能老年人健康管理覆盖率；老年人认知功能初筛覆盖率	外地户籍老年人在常住地获得老年健康管理服务的比例
19	社会保障	长期护理保险覆盖率	重度失能老年人长期护理待遇享受率；失能老年人长期护理保障覆盖率	外地户籍老年人在常住地享有长期护理保障的比例（建议按城乡分组发布）
20	住房	特殊困难老年人家庭适老化改造完成户数	特殊困难老年人家庭适老化改造覆盖率	外地户籍老年人在常住地获得适老化改造支持的比例