

以政策创新推进我国人口高质量发展

□ 杜 鹏

中国式现代化是人口规模巨大的现代化。我国长期是世界人口最多的国家，人口发展是关系中华民族伟大复兴的大事。人口问题是“国之大者”，始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题。随着经济社会发展和人口年龄结构变化，我国总体上已由人口增量发展转向减量发展阶段，人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化等明显的趋势性特征。从短期来看，青年人生育意愿低，是因为当前经济运行出现一些新的情况和问题，就业和收入增长受到冲击。从中期来看，还有托育、教育、住房等养育成本高的原因。因此，如何解决我国面临的人口少子化、老龄化等问题，需要结合我国实际国情，从政策支持“生育友好”、“渐进式”实施延迟退休以及为基础教育扩容提质三个层面，在可感可及中推进我国人口高质量发展。

政策支持“生育友好”，促进人口长期均衡发展。党的二十届三中全会《决定》强调人口发展的长期目标导向，提出以应对少子化、老龄化为重点，完善人口发展战略，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。从降低“三育”成本向建设“生育友好型社会”转变，这一转变是由中国人口发展面临少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征决定的，也是以人口高质量发展支撑中国式现代化的内在要求。

近期，随着国办《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》（以下简称《若干措施》）对外发布，以生育保险为例，政策体系在探索支持地方把灵活就业人员、新就业形态的人员还有农民工，逐步纳入生育保险的覆盖范围里面来。同时，《若干措施》覆盖了从婚嫁、生育、养育、教育、就业，甚至到养老等一系列急难愁盼的问题。在回应这些问题的过程中，也提出了一系列具有创新性的措施，比如《若干措施》提出了要建立生育补贴等制度，支持地方建立生

育补贴制度的实施方案和管理规范，这些都是有创新性的做法。

由此，从促进人口长期均衡发展来看：一是加快构建生育支持体系，大力鼓励生育，使有生育意愿的家庭得以实现意愿，促进总和生育率的回升。平等对待非婚和单亲家庭，保障非婚生育的平等权利。二是对多孩子家庭可实行差异化的个税抵扣、学费标准、购租房税费减免等政策。同时加大托育服务供给，大力提升0—3岁入托率，逐步扩大免费教育范围。三是持续完善女性就业权益保障，加快构建生育成本在国家、企业、家庭之间合理有效的分担机制。同时建立男女平等、生育友好的社会支持系统，探索建立男性带薪护理假，为男性分担生育责任提供机会。

“渐进式”实施延迟退休政策，发挥大龄劳动力优势。党的二十届三中全会《决定》提出，“按照自愿、弹性原则，稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革”。延迟法定退休年龄的背后是我国人口形势的变化。根据联合国《世界人口展望2024》的数据，本世纪内我国老年人口规模将先增后降，人口老龄化程度在世界格局中的位次将不断上升。尽管我国正在面临人口老龄化程度加深、速度加快的影响，但这种影响不仅仅是总量变化带来的，还存在结构性、阶段性、区域性差异。

“渐进式”实施延迟退休政策，既能保障平稳过渡，又能适应不同区域和阶段的发展需要。延迟退休政策适应了我国人口结构变化，为老年人提供了更为灵活的选择和更多的生活保障。一方面，延迟退休可以增加劳动力供给，逐步减缓劳动年龄人口下降趋势，保持经济社会发展的动力和活力。另一方面，老年人的起始年龄与退休年龄将会逐渐产生差异，也需要对与年龄相关的政策制度及时进行修订，以更好地促进年长劳动力的社会参与，保障老年人更加多样化的权益。

灵活就业人员不仅仅是劳动力市场的重要组成部分，更是社会安全网的关

键一环。只有构建起一个更加包容的社会保障体系，才能确保每一个劳动者都能在变化的经济环境中获得应有的保护和尊重。虽然国家持续加强对灵活就业和新就业形态劳动者的权益保障，还应该对于延迟退休的大龄个体劳动者和灵活就业人员，给予所得税方面的政策优惠。同时，随着经济的恢复和发展，特别是在一些依赖经验的行业和职业，未来需要更珍惜大龄劳动者这样的宝贵资源，发挥大龄劳动者对年轻人的传帮带作用，尽量减少大龄劳动者对年轻人的就业替代效应。

为基础教育扩容提质，逐步普及更长时间义务教育。以人口高质量发展支撑中国式现代化的重要内涵就是培养高素质的人才。我国九年制义务教育已经实施了37年，为经济快速增长作出了重大贡献。随着数字化智能化时代到来，经济社会进入高质量发展新阶段，高素质人才成为我国参与全球竞争的关键力量。因此，推动教育体系改革，逐步普及更长时间义务教育，对于促进人口文化素质的提高将会起到积极作用。

进入新时代以来，我国人口受教育水平显著提高。九年义务教育巩固率达95.7%，接受高等教育的人口达到2.5亿人，新增劳动力平均受教育年限超过14年。近年来，伴随着人工智能的发展，技术对劳动力的替代，并不直接取决于劳动者的教育水平，而是受到职业和岗位性质的影响。比如，标准化的可编码的技能容易被替代，即使传统上由受教育程度高的人员从事的岗位也可能被替代，但能有效地与他人进行沟通和互动的人则不会轻易被替代。因此，随着我国服务业在就业中所占的比例越来越高，各级教育要更注重人际互动能力即表达力、理解力和沟通力的培养。

此外，推动人口高质量发展和优化人口空间配置是长期性和全局性的目标。面向未来，我国在人口战略上，既要通过建设生育友好型社会和延迟退休来缓解人口数量红利减退速度，又要释放城乡间和地区间的配置红利，提升人

口质量红利。

一是户籍制度改革要平等包容，利于流动。加快推进外来人口市民化，实现未落户常住人口在教育和保障房等方面公共服务均等化。在大城市，大量低学历人口在生产和生活中发挥着重要作用，要取消他们市民化的教育门槛。在实施积分落户的大城市之间，要推进城市间的积分累计互认。

二是教育投入要多元筹资，钱随人走。严格实施国家财政性教育经费支出占GDP 4%的目标。在经济较发达和学校较多的地区，可将公共教育支出占GDP的比率进一步提高到5%—6%。中央与教育相关的财政转移支付要更多与人口迁移方向一致。在人口大量流入的地方，需要在发挥公办教育资源优势的同时，鼓励企业和社会等民间力量办学，为外来人口随迁子女提供更好的教育，地方政府要更多为公益组织提供空间、资金和政策的扶持。同时，还要对人口大量流出的地区及学生减少的地区，更好地集中供给教育，提升农村和欠发达地区的教育质量。

三是教育体制要面向未来，顺应需求。一方面，逐步提高更长时间义务教育的普及率。同时，加快构建职普融通、产教融合的职业教育体系。另一方面，还要尽快实现学生在居住所在地学校就近入学，切实减少家长和学生的焦虑。此外，在人口流入较多的地区，增加学校数量，促进流动人口子女在父母就业地平等入学，保障转移人口随迁子女接受教育的权益与质量。同时，持续完善有关地方政府义务教育公办入学比例的考核机制，在大量人口流入且公办教育资源不足的地区，建议通过民办公助的模式及时满足外来人口随迁子女的教育需求。

（作者系中国人民大学人口与健康学院院长、教授）

政策与治理

把准人工智能与公共安全治理的契合点

□ 杨金卫

当前，以大模型为代表的人工智能技术呈现爆发性趋势，社会已迈入以数据、算法和算力为核心要素的人工智能时代，颠覆了公共安全治理的传统思维，为提升公共安全治理效能注入前所未有的新活力。与之形成鲜明对比的是，当今世界公共安全事件呈现全球性、交织性、不确定性特点，日益加剧了公共安全治理系统的脆弱性，给国家公共安全带来潜在威胁。因此，如何利用人工智能技术的后发优势深度赋能公共安全治理，成为亟待关注的现实课题。

人工智能赋能公共安全治理的向好效应。据有关预测，2035年生成式人工智能有望为全球贡献近90万亿元的经济价值。可以说，人工智能不仅给经济增长带来了重大福利，更重要的是，在公共安全政策过程中体现出精准治理优势与价值溢出效应，给公共安全治理插上了新引擎。

从公共卫生安全治理看，人工智能可以提供疾病暴发的预测分析、个性化诊断和治疗计划以及高效的资源分配，使治理更具科学性、预见性。比如，全球疫情防控期间，智能化流感预测等创新了利用大数据预测传染病的崭新路径，并带动了更多的大数据应用于公共安全治理领域，提高了公共卫生安全事件的处置效率、降低了各种成本。从重大突发公共安全事件处置保障看，人工智能通过分析大量数据和模拟潜在政策结果，协助决策者评估权衡，制定基于经验证据的政策，推动人机协同和组织间协同。比如，欧洲哥白尼的自然灾害预警系统、日本的地震和海啸预警系统等，都为公共安全治理提供了精准的预警、监测、评估。从完善食品药品安全体系看，人工智能通过持续监控关键绩效指标和收集公众意见反馈，自动化系统实时监控政策实施，识别偏离情况并给出纠偏措施，提高公共安

全治理的敏锐性。比如，利用区块链对食品药品进行全周期安全追溯体系。从国家生物安全监管效能看，人工智能技术可协助建立生物安全态势感知系统、指标预警体系、态势研判机制，织密织牢生物安全网。比如，华为云盘古气象大模型正式上线欧洲中期天气预报官网，让世界看到中国大模型破解气象领域难题的能力。可见，人工智能在公共安全领域开辟了多层次、全方位的便捷窗口，有效规避了各类公共安全风险，有力提升了公共安全治理效能。

人工智能时代我国公共安全治理面临的困境。人工智能是引领未来的战略性技术，也是新一轮科技革命和产业变革的核心驱动力。人工智能虽为公共安全治理提供了便捷的技术进步工具，也给公共安全治理带来一些潜在的新挑战，传统的治理模式已难以应对瞬息万变的安全新趋势。

一方面，人工智能的“超能力”，能否控得住。近期，2024年诺贝尔物理学奖、化学奖均与人工智能技术相关，一定程度说明人工智能对社会尤其对公共安全领域的强大渗透性。世界上50多个国家签署了全球首份人工智能国际公约，要求人工智能系统的输出应当符合平等原则并尊重隐私权，以确保各方在人工智能领域的有效竞争，维护国家公共安全。由此，难以回避的是，人工智能系统的应用和安全已成为当下公共安全治理的关键问题，人工智能自身带来的隐患加重了公共安全治理的难度。

另一方面，公共安全治理思维的“保守”性，能否变得通。技术的“绝对领先”并不能带来自身的“绝对安全”。当下，公共安全风险存在主体多元化、来源复杂化、潜伏时间长等不利因素，传统的公共安全治理模式难以应对对人工智能时代的突发安全事件。可见，人工智能加速迭代带来的

福利收益和安全风险并行，背后的各种不安全因素慢慢浮出水面，进一步冲击传统公共安全治理规则，加之一些地方政府应对风险能力相对不足和处理技术滞后，使传统公共安全治理模式难以为继。

人工智能赋能我国公共安全治理的嵌入路径。目前，人工智能已深度嵌入公共安全治理过程中。近期，国务院办公厅、国务院办公厅印发《关于加快公共数据资源开发利用的意见》，从数据层面为提升公共安全治理水平提供了方向，但人工智能本身携带的安全风险也不容小觑，健全相关公共安全制度体系迫在眉睫。

建立全生命周期管理体系。公共安全治理效能提升重在应用人工智能形成闭环的安全运行机制。一方面，建立识别风险机制，发挥智能监测预警优势，把公共安全潜在的风险防控关口前移，减少对人的威胁，把损失降到最低。同时，建立安全风险预控机制，及时对各类风险因素、致灾因子进行智能分析与评估，构建匹配的风险评估模型、信息扩散模型，研判公共安全危机发生的演化规律。另一方面，建立安全风险处置机制，集成化处理各类安全数据库，进行数据关联分析，开展危机处置政策模拟，提升处置效果。同时，建立安全风险化解机制，实施全天候风险监管机制，提高潜在风险的化解能力，增强公共安全治理系统的韧性，推动公共安全治理模式向事前预防转型。

健全数据资源共享共治机制。数据存在的价值重在集成应用，大数据的应用场景为公共安全治理提供重要平台。一是加快公共数据共建共享，打通人为设置的数据壁垒，打破数据切割的碎片化，由数据孤岛转向共享数据云，实现相关安全部门数据互联互通。二是深化数据要素配置改革，扩大公共数据资源供给。比如，加强

资源管理，规范公共数据授权运营。鼓励应用创新，推动数据产业安全健康发展。三是破除公共数据流通使用的体制性障碍、机制性梗阻，激发共享开放动力，优化公共数据资源配置，释放市场创新活力，充分发挥数据要素放大、叠加、倍增效应，赋能公共安全治理各环节。

加速实施原始创新激励政策。为确保人工智能技术在安全领域的公平使用，解决重大公共安全挑战问题，鼓励原始创新是关键。一是加大对公共安全领域共享模型、数据集、基准测试和计算资源的支持，扩大基础人工智能资源的共享。二是扩展现有的安全数据访问试点项目，鼓励使用人工智能技术进行自动化数据集的策划工作。三是支持跨领域人工智能安全研究，建立不同领域创新协同机制，鼓励学术界、工业界以及地方政府就公共安全技术协同研发，抢抓公共安全治理制高点与主动权。

完善人工智能安全监管制度。当前，一些发达国家认为，人工智能将塑造“强者愈强，赢者通吃”的安全新格局，其风险是体系性、蔓延性的。人工智能的终极目的是造福全人类，必须要谨防人工智能的滥用引发公共安全的次生风险。一方面，建构人工智能监管制度体系，加快人工智能立法进程，完善科技伦理监管规则，加强分级分类监管，加强对有关风险的动态分析评估预警技术攻坚，确保人工智能安全、可靠、可控。另一方面，建立追踪研究责任机制，督促机构研究人员制定规避风险隐患的人工智能使用计划，提供安全风险缓解模型流程，促进人工智能规范应用。

（作者系山东社会科学院副院长、研究员）



近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《粮食节约和反食品浪费行动方案》，明确提出开展粮食节约减损行动，以推进全链条节粮减损切实保障国家粮食安全。粮食安全是“国之大者”。国家统计局公布的数据显示，2023年全国粮食总产量为13908.2亿斤，比上年增产177.6亿斤，粮食产量再创历史新高，连续9年稳定在1.3万亿亿斤以上。在我国粮食产量连年丰收的背景下，为什么还要如此强调节约粮食？这既是促进资源可持续利用的题中之义，更是解决好14亿多人口吃饭问题的现实需要。

增产必须节约、节约就是增产。近年来，尽管我国粮食生产连年丰收，但仍面临自然灾害频发、资源环境约束加剧等风险挑战。在此背景下，保障国家粮食安全既要抓好提升产能这一核心任务，更要在“加”“减”之间，耕好“无形良田”。新时代新征程上，全链条深入实施粮食节约减损行动，是传承弘扬中华传统美德的应有之义，也是保障国家粮食安全、应对未来挑战的迫切需求。

自古以来，节约光荣、浪费可耻的思想观念便深深植根于中华民族的文化基因之中。“谁知盘中餐，粒粒皆辛苦”“一粥一饭，当思来处不易”等古诗家训，充分彰显了中国人民尊重劳动、珍惜粮食的优良传统。“温饱不忘饥寒”“丰年不忘灾年”等箴言忠告，生动体现了中华民族居安思危、未雨绸缪的生活智慧。“历览前贤国与家，成由勤俭破由奢”“足国之道：节用裕民，而善臧其余”等经验启示，深刻揭示了艰苦奋斗、勤俭节约是保障国家长治久安的成功密码，时至今日依然具有重要的现实意义。

党的十八大以来，习近平总书记高度重视粮食节约减损工作，强调要加强立法，强化监管，采取有效措施，建立长效机制，坚决制止餐饮浪费行为。“粮食安全是事关人类生存的根本性问题，减少粮食损耗是保障粮食安全的重要途径”。伴随经济社会不断发展和人民群众生活水平显著提高，我国居民能量、蛋白质和脂肪供给量呈增长趋势，人均每日蛋白质、脂肪供给量和膳食脂肪供能比持续上升。同时，人民群众对于绿色健康饮食的需求越来越迫切，如何吃得好、吃得健康，成为千家万户普遍关心的话题。倡导节约粮食，反对粮食浪费，非但不会影响人们的生活质量，反而有益于在全社会营造节约有度的饮食文化，帮助人们养成健康文明的生活方式，对于不断提升人民群众生活品质具有重要的引领和推动作用。

全链条深入实施粮食节约减损行动。新时代以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，粮食节约减损工作不断取得新进展。中央一号文件连续多年对粮食节约减损作出部署；粮食安全保障法专章规定了粮食节约的相关条款；《粮食流通管理条例》对粮食经营活动应当防止和减少损失浪费作出明确规定。各地区、各部门根据实际情况，多措并举推动粮食节约减损工作，取得了积极成效。然而，我们仍需清醒认识到，稻谷、小麦和玉米的全产业链损失率分别为26.2%、16.7%和18.1%，约占三大主粮总产量的20.7%，粮食节约减损仍存在较大的提升空间。当前和今后一段时期，应继续坚持问题导向，聚焦粮食生产、储存、运输、加工等关键环节和重点领域，全链条深入实施粮食节约减损行动。

第一，严把机收减损第一道关口。粮食机收是节粮减损的第一道关口，机械化收获不仅影响作业效率，也直接关系到粮食损失量。由于机收技术不完善、农机手操作不规范等原因，粮食在收获过程中常出现碎粒、掉粒等现象，导致大量粮食损失。据估算，如果三大主粮作物机收损失率平均降低1个百分点，每年全国可减少120亿斤左右的粮食损失。因此，在粮食机收环节减少损失浪费，要统筹做好技术创新和机制保障。在技术创新方面，要强化农机装备创新研发，特别是加快研制适用于丘陵山区的轻简型收获机械；在机制保障方面，重点从完善农机购置补贴政策、健全农业社会化服务体系、加强专业农机手培训等方面提高先进农机装备的利用效率，最大程度减少收获环节的粮食损失。

第二，科学储粮守好丰收成果。粮食储存是确保粮食质量、减少损失的关键环节。当前，农户在

保障粮食安全要耕好『无形田』

□ 高 鸣

储粮过程中仍面临储粮设施不达标、科学储粮意识不强以及粮食产地烘干能力不均衡等困境，鼠害、霉变和虫害的损失分别占农户储粮损失的49%、30%和21%；同时，政策性储粮的仓储设施和管理技术仍存在一定提升空间。为实现粮食储存环节的节约减损，要牢牢把握绿色化和数字化的发展方向，加速推广先进储粮设施和管理技术。针对农户储粮，应因地制宜推广科学储粮设备，加强技术培训和科普宣传，进一步降低农户储粮损失；针对政策性储粮，要在现有仓储设施升级改造的基础上，提高仓储管理水平，充分运用绿色化和数字化手段，切实提高储粮效率，确保丰收成果不流失。

第三，优化物流降低运输损耗。粮食运输贯穿从生产到消费的各个环节，是粮食物流体系的重要组成部分。在粮食运输过程中，常因装卸不当、运输工具不匹配等导致损失浪费。据估算，我国每年铁路运输中的粮食损失约为12万吨，江海水路运输损失约为2.5万吨，公路运输损失约为40万吨，粮食运输环节的节约减损潜力巨大。为此，应加强粮食运输配套基础设施建设，强化粮食多式联运技术创新应用，推动粮食运输装卸机械、运输设备的专业化和标准化，提升整个粮食流通体系的效率。此外，还应发展规范化、标准化、信息化散粮运输服务体系，探索适合我国国情的高效减损物流模式，进一步提升运输环节的节粮减损效果。

第四，适度加工提高利用效率。粮食加工是粮食从原料向产品转化的关键过程，目前我国粮食加工环节的损失每年可达150亿斤。从粮食加工精度来看，由于长期以来粮食消费的精细化偏好，加工企业为迎合市场需求，逐渐陷入了“越细越好”的加工误区，不仅难以实现粮食品质的提升，还造成了粮食资源的间接浪费和营养价值的流失。以粮油加工副产物资源化利用为例，目前我国米糠的利用率不到20%，与印度的30%和日本的100%仍有一定差距。为减少加工环节的损失浪费，应引导粮食适度加工，推进粮油加工标准完善、技术升级和设备改造。同时，要加强粮食副产品的资源化利用，提升粮食资源的综合利用效率和收益水平。

（作者系农业农村部农村经济研究中心研究员）

