打造都市圈 促城乡区域协调发展

□ 杨开忠

观察者说

都市圈也称都市区，由美国于1910年提出，是中心建成区与周围地区所组成的通勤高效、一体发展的功能区域。都市圈既可趋“集聚经济”之利，又可避“集聚不经济”之害，兼得城乡两利，因而在现代化国家和地区普遍存在。我国发布的国家新型城镇化规划（2014-2020年）亦提出要培育形成通勤高效、一体发展的都市圈。

改革开放以来，我国东部沿海地区率先开放，形成了一批城市群，有力推动了东部地区快速发展。但我国中西部地区发展却相对滞后，一个重要原因就是中西部城市发育明显不足。在此背景下，加快推进新型城镇化，尤其是深入推动都市圈发展，对我国培育形成新的增长极、实现区域协调发展，都有重要意义。下一阶段，应切实发挥都市圈的支撑引领作用，有效促进城乡、区域的协调发展，为全面建成小康社会、加快社会主义现代化建设提供助力。

发挥都市圈支撑引领作用，是我国持续推进城镇化的客观要求。从城镇化进程的发展规律看，已有国际经验表明，都市圈化是城镇化下半程的主导形态。改革开放40年来，我国城镇化率到2011年首次超过50%，到2017年已达到58.52%。可以说，我国城镇化建设已进入下半程。从推进城镇化的现实需要来看，目前我国中心建成区普遍出现了“城市病”，人口和功能明显从中心建成区向周边地区分散，逆城镇化和郊区化日益明显，区域城镇化从集中式向分散式转变，中心建成区、周边建成区、周边乡村之间职住分离和通勤不断发展，区域同城、城乡一体成为普遍现象。因此，树立科学的区域发展观念，以都市圈统领好中心建成区、周边建成区、周边乡村的关系，是新时代我国城镇化建设的题中应有之义。

发挥都市圈支撑引领作用，是实施乡村振兴战略的必然要求。都市圈是城乡一体化发展的区域形态，实施乡村振兴战略，应以都市圈化为引领。这样，一是有利于乡村实现与中心建成区、周边建成区的市场、基础设施和公共服务互联互通，有效整合整个都市圈的资源和市场，形成发展优势、实现乡村发展目标；二是有利于乡村实现与中心建成区、周边建成区的生产链、供应链、价值链互联互通，有效分享和利用整个都市圈生产、供应和价值链的辐射带动作用；三是有利于乡村居民更好分享中心建成区、周边建成区的个人消费服务和公共服务，有效满足居民高质量、多样化的需要；四是有利于乡村与中心建成区、周边建成区形成通勤圈，增强乡村居民在城乡之间选择工作、居住、游憩、通勤的自由度；五是有利于增强城乡社会的包容性和多样性。

发挥都市圈支撑引领作用，是实施区域协调发展战略的内在要求。以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，是实施区域协调发展战略的基本内容。城市群本质上是首尾大致相连、毗邻的大都市圈组成的都市圈链。由此可知，都市圈就是城市群的地域基础，没有都市圈的建立和健全，便不可能有实质意义上的城市群，培育形成通勤高效、一体发展的都市圈是规划建设城市群的必由之路，也是更好实施区域协调发展战略的需要。

切实发挥都市圈的支撑引领作用，就要以品质为中心，“节点、轴线、圈层、密度、功能、制度”齐下，多方协同，切实将都市圈打造好。其中，以品质为中心打造都市圈尤为重要。应该看到，这不仅能切实满足人民对美好生活的向往，而且能有效提升国土空间的品质。理论和实践都已表明，人才偏好高品质的地方。此举将有力增强我国在全球竞争中吸引、留住和集聚人才的能力，更好实现创新驱动发展。对此，一要深刻认识和把握地方品质的要义，着力提供数量充足、多样性丰富、质量上乘、分工高效、均等可及的个人消费服务和公共服务，着力营造优美建筑和生态环境；二要深刻认识和把握空间结构、密度、功能、制度与品质的关系，从有利于提升都市圈品质出发，优化空间结构，推进功能转型升级，同时建立健全符合中国国情的都市圈制度。

（作者系首都经济贸易大学副校长、中国区域科学协会会长）

实践真知

推动创新应聚焦人民需求

□ 朱子钦 陈 劲 范利武

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。创新是引领发展的第一动力。新时代，创新工作应当聚焦社会主要矛盾，关注人民需求，推动以科技创新为核心的全面创新，促进经济社会实现更平衡、更充分的发展。

近年来，我国国家创新体系不断完善，在创新战略提升、创新能力培育、创新人才培养和创新资源整合等方面取得了长足进步。现阶段，以集成化和协同化为特征的开放式全面创新，已成为创新工作的新范式和大趋势。比如，推动“大众创业、万众创新”就是打破壁垒、汇集智慧、协同资源、激发创新活力和能力的重要举措，极大促进了各方面创新资源整合，完善了科技创新与社会、经济、文化等非技术因素之间的协同匹配。

应该看到，目前我国创新体系仍具有一定局限性，特别是在促进经济社会更平衡、更充分发展方面，在促进人民群众更好参与方面，还有较大提升空间。

一是创新主体的资源投入方向较为集中，不能兼顾更广泛的需求。现阶段，我国的技术创新体系主要以企业为主体，以市场为导向，并结合产学研深度融合发展。企业的主要目的在于营利，绝大多数创新人才被聚集在附加值大、科技含量高、创新层次深的行业和领域，主要面向和服务高端市场。在这种情况下，相关创新较难兼顾发展相对落后地区和中低端市场的实际需求，一些地方难以得到高层次创新主体的关注和资源投入。从经济社会发展全局来看，一些发展不平衡不充分的问题也就难以改善。

二是普通群众与创新主体之间鲜有沟通渠道。在开放式全面创新的发展趋势下，各类众包服务平台、学术交流平台以及技术中介机构为各领域的创新事业提供了助力。但也要看到，这些平台和机构都有较高的专业和技术门槛，且所涉及的问题都有明确的目标指向。此外，对于具有商业营利性质的平台，在实际信息交互的过程中，还存在安全信用和隐私保护等多种复杂问题。在目前我国基层创新基础还相对薄弱的情况下，普通群众很难融入这些开放式创新平台，缺乏与创新主体之间的沟通渠道，难以将现实需求直接反映到创新领域。反过来看，创新主体没有深入了解人民群众的真实问题和真实需求，就“拍脑袋”创新，也很可能因为不接地气而不能发挥应有的作用，无助于解决发展不平衡不充分的问题。

三是群众智慧有待挖掘。在创新主体资源投入不均衡、人民群众与其沟通不畅的情况下，创新主体的认知很容易同更为广泛的社会实践相脱节。一定程度上，在发现问题、分析问题、解决问题的各个环节，创新事业都被局限在某个创新群体内。可以说，人民群众参与创新事业的能力和潜力没有得到足够重视，蕴藏在人民群众中的智慧也没有得到充分挖掘和利用。

解决这些问题，关键在于找到合适的形式和渠道，使人民群众能够广泛参与到创新事业中来。一方面，作为生产生活的实践主体，广大群众最擅长发现问题；另一方面，群众之所想、所急、所困往往就是创新的源头，代表着广泛的民生需求，应以此为起点推动创新工作。

对此，要更好发挥政府作用，通过互联网、大数据和人工智能等技术，打造一个零门槛、使用方便的信息管理平台，将人民群众需要解决的问题及时、精准地对接到政府机构和企业、事业单位内的专业人员，让创新主体以此为依据，围绕现实问题开展工作。

具体地看，当人民群众在日常工作、生活中遇到问题时，可随时随地通过平台终端表达诉求；平台终端将收集到的语言信息实时传输到云计算分析平台；云计算分析平台将不同形式的语言信息编译成标准格式的数据信息，之后对数据信息进行统计分析，输出包括问题的重复率、时间分布、区域分布、行业分布等信息在内的分析结果；建立推送模块，将生成的统计分析结果根据不同机构和创新主体的具体需求进行归类，定向推送给匹配的相关机构和创新主体；建立激励模块，对每个用户的参与度和贡献度进行评价，按照相关规则奖励回馈用户。

还要看到，在这一平台的实际建设过程中，需要细化和拓展以下工作：一是要结合人脸识别、表情动作识别、语音识别等技术，在平台终端建立便捷、智能的信息录入通道；二是需要开发建设强大的云计算分析平台，根据不同机构和创新主体的具体需求不断拓展统计分析信息的类别，所推送的统计分析结果要可读性高、指导性强、分类精细；三是不断完善针对平台用户的评比算法和激励机制，合理测算用户的参与度和贡献度，并给予奖励，通过多种手段调动人民群众参与创新的积极性，让创新在全社会蔚然成风；四是要不断加强平台与政府、企业、科研单位等机构之间的纵向和横向联系，重视区域间的交流与互助，构建有效的协同合作机制；五是要在建设好平台的基础上，打造平台的国际影响力。

（作者单位：清华大学经济管理学院、浙江大学能源工程学院）

密切关注工业劳动力变化趋势

□ 刘湘丽

调查研究

当前，我国工业劳动力在数量、结构方面呈现出新的发展趋势，产业结构调整、市场需求变化、数字技术进步、劳动力成本上升等，对工业劳动力的影响愈加明显。对此，应密切关注其变化趋势，谋求相应的对策跟进。

同时，我国工业劳动力经历了这一阶段的变化，必然会在品质上有所提升，为行业提高全要素生产率提供更为坚实的人力资源基础。

发展呈现新趋势

人数总量下降 行业分布转向 专业结构调整

近年来，我国工业劳动力在数量、结构方面出现的一些新变化值得关注。

一是从业人数下降。全国工业从业人数在2013年后由增加转为减少，2013年至2016年间，每年减幅为2%到3%不等。与2012年相比，2016年全国工业从业人员减少了1895万人。同时，用工人数减少的行业逐渐增多，国家统计局的规模以上工业企业资料显示，与2015年相比，2016年制造业31个大类行业中，24个行业的用工人数减少。

二是从业人员分布由高耗能行业向高技术、装备行业转移。按照国家统计局的标准，制造业被划分为消费品、装备、高技术和高耗能四类行业。观察相关数据可以发现，近年来，高耗能制造业的比重大幅下降，消费品制造业的比重小幅下降，而高技术、装备制造业的比重大幅上升，从业人员的分布也随之产生了明显变化。

三是制造、操作工人减少。国家统计局把职业分成单位负责人、专业技术人员、办事人员和有关人员、商业和服务业人员、生产运输设备操作人员及有关人员、农林牧渔水利业生产人员六个种类。其中，生产运输设备操作人员及有关人员主要由工业部门的制造、操作工人构成。2013年至2016年间，该类人员从过去的两位数增长转为负增长，其占全国就业人员人数的比重也由24.2%下降到23.5%。

三方面因素影响

“去产能”持续推进 个别行业发展低迷 自动化设备投入加速

我国工业劳动力呈现出的新变化和新特征，凸显了产业结构调整、市场需求变化、数字技术进步、劳动力成本上升等因素的影响。

“去产能”使钢铁、煤炭等行业的从业人员减少。钢铁、煤炭等行业长期以来产能过剩，已造成产品价格下跌、效益下降、产销率下降、库存积压、亏损企业增加、开工率不足、资源闲置浪费等问题。由于化解过剩产能相关措施的持续推进，钢铁、煤炭等行业的一些企业“关停并转”或剥离重组，从业人数大幅减少。特别是近几年，一些大型煤炭企业的减员力度前所未有。

需求形势变化造成纺织等行业用工下降。由于全球经济低迷导致国外订单减少，纺织、服装等行业出口下滑，企业经营效益普遍下降。此外，劳动力成本、原材料价格上涨等，也极大挤压了企业的利润空间，对这些行业的产品出口与销售造成较大冲击，致使企业采取重组或资产出售、淘汰产能等措施，甚至退出该行业，这些都导致了行业用工数量下降。

应该看到，企业经营管理方式不能随着市场形势的变化而及时调整，是纺织、服装、制鞋等行业效益低迷、用工数量下降的深层次原因。很多企业没有很好解决管理能力低下、员工技能储备不足、库存积压大、交货期没有保障等问题，必然导致效益低下、业务萎缩、用工减少。

自动化设备发展导致劳动力投入减少。工业部门制造、操作工人减少的原因，与企业引进自动化设备也有着密切关系。企业引进自动化设备有主动引进和被动引进两种情况。主动引进，是指企业为了提高生产效率而引进自动化设备。由于大数据、机器人、人工智能等技术迅猛发展，自动化设备不但具有速度、力量、精度等方面的优势，而且其识别、分析、判断能力也大大提高，而价格却在下降，这极大地推动了自动化设备的普及应用。被动引进，是指由于劳动力成本快速上升，迫使企业把自动化作为决策选项。据国家统计局统计，2012年至2016年，制造业城镇单位的平均工资年均增长9.3%，这大幅增加了企业的劳动力成本。也有调查显示，人工成本上升是当前企业发展面临的最主要因素之一。对此，一些劳动密集型企业选择了“机器代人”策略。比如，富士康在江苏昆山的工厂就从2010年起引进机器人，到2016年，已减少使用了6万名员工。

多方施策有效应对

保障就业 妥善安置 加强培训 改善服务

面对我国工业劳动力出现的新情况、新变化，应从劳动力调整、人才培养与服务、提升劳动生产率等方面采取措施，有效应对。

一是更好保障劳动力就业，做好安置工作。在“去产能”政策、产业结构调整、数字技术进步的影响下，未来还会有更多的企业减少用工总量。各地政府应密切观察变化，采取措施，促进企业顺利完成用工调整，帮助劳动者再就业。设立劳动力转移支付专项基金，用于再就业员工的求职、培训等活动；支持企业采取多种渠道安置员工，包括鼓励企业利用现有场地、设施、技术，开辟新的就业岗位，让分流出来的职工在本企业继续就业；对需要离开本企业的职工，启动就业扶持计划，提供免费的职业培训、职业介绍、职业指导，帮助职工尽快就业和创业；政府设置公益性岗位进行托底安置等。

二是完善人才培养与服务制度。数字技术的发展将引起职业结构的较大变化，被智能化设备替代的职业会消失，同时也将产生一批与数字技术相关的新职业。政府应更好发挥作用，清除劳动力市场发展中的障碍，为劳动者职业转型、实现就业创造条件。

一方面，增加数字技术职业的培训种类。充分利用人才培训减税的政策，在现有制度的基础上明确规定更高的数字技术培训费用减税率。另一方面，促进政府、高校与企业共同培养高端人才，集中力量，实现产学研结合，通过产学合作研究、中长期研究实习等形式，培养紧缺技术人才。同时，加强人才服务与产业需求对接，促进人力资源合理配置与高效利用，利用互联网平台，整合求职者、高校、用人单位及人才服务机构等各种资源，推动线上线下信息共享、资源互通，构建统一的劳动力市场，促进人力资源有效流动与合理配置。

三是企业自身要改变经营方式，提高劳动生产率。应该看到，通过降低工资来减少劳动力成本，是不现实的，企业只有提高生产率，才能降低人工成本的比重。因此，高性能的自动化设备和少而精的劳动力队伍是保障收益的关键。企业必须改变偏重劳动投入的经营方式，实现技术力量与人力资源素质平衡发展。制造业则要以智能工厂为目标，通过提高生产制造与供应链管理的自动化与信息化水平，来提高劳动生产率，降低劳动力成本。

企业应对生产制造流程进行标准化改造，达到产品性能先进、品质稳定、成本低、交货期短的水平。在这个基础上，运用数字技术对设备进行自动化、网络化升级，做到实时生产、稳定运行、及时更新。与此同时，引进产品生命周期管理系统，整合生产控制系统和经营管理系统，逐步实现生产链最优化联接。目前，国际已有成熟软件，可以直接引进全套系统，或者以此为基础进行改进开发，这将会减少成本，有利于快速推进流程设计的统一化。还应该加强数据分析能力，在改进生产工艺、提高能源效率、明确新产品开发目标、加强售后服务等方面获取效益。

（作者单位：中国社会科学院工业经济研究所）

《中国劳动力动态调查：2017年报告》——劳动者实际总收入呈上升趋势

最近发布的《中国劳动力动态调查：2017年报告》显示，中国劳动力的性别结构比较均衡，但从年龄结构上看已不再年轻化；有工资收入的劳动者平均工资收入为35416元，劳动者实际总收入呈现上升趋势。

该报告由中山大学国家治理研究院、社会科学文献出版社、中山大学社会科学调查中心联合发布，基于2016年“中国劳动力动态调查”的数据完成。这一动态调查是中山大学自主开展的大规模社会调查，分别于2012年、2014年、2016年开展了三轮。

报告显示，我国劳动力的平均年龄为37.62岁；劳动力受教育程度以中等教育为主，平均受教育年限为9.02年；劳动力获得专业技术资格证书的比例为13.24%；已经结束正规教育的劳动年龄人口中，86.89%的劳动年龄人口有过工作经历；在现在有工作的劳动力中，雇员的比例接近一半，为48.63%，务农的比例为34.64%。近八成的劳动力家庭的住房产权属于自有。

与此同时，我国劳动力在地区分布上不均衡，而且变化明显。中部地区劳动力规模的绝对优势不断减小，东部地区劳动力规模迅速增加，西部地区劳动力规模也有所上升。西部地区劳动力的年龄最小，东部次之，中部地区劳动力的老龄化程度最高。

就劳动者收入来看，全国劳动者家庭平均总收入为57236.7元，较2014年调查时增长了10.7%，其中城市家庭为85488.3元。雇员的“劳动者权益指数”整体在“合格”以上，在三轮调查中皆比较稳定，15岁至64岁的劳动力人口中有63.37%的人认为自己生活幸福。

报告显示，我国城乡劳动力参与率为64.27%，城镇调查失业率取标准调查失业率与拓展失业率均值，为6.73%，初中教育程度的劳动力失业率最高，为4.52%。失业者认为找不到工作的最主要原因是年龄大、照顾小孩、健康问题等。

还要看到，农村劳动力进城务工对他们的现代性形成带来影响。比较回流农村劳动力与未流动农村劳动力的观念，在职业和生活观念现代性和生育观念现代性上，有过外出务工经历的农村劳动力现代性更强。（益 青整理）

本版编辑 栾笑语