

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

着力优化现代化城市体系

袁红英

2025年中央城市工作会议深刻总结新时代以来我国城市发展成就,分析城市工作面临的形势,对当前和今后一个时期城市工作作出部署。其中,“着力优化现代化城市体系”是进一步推进城市工作的重要内容。“十五五”规划建议也要求“加强重点城市群协调联动发展”“促进大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局”。这些都体现出城市工作的重心已从单一城市建设转向城市间关系重构和整体效能提升。“十五五”时期,需深刻把握城市现代化建设的时代要求,主动适应城市发展形势变化,精准研判城市体系建设的现实问题,系统构建多维度、多层次的实践路径,坚定不移走出一条中国特色城市现代化新路子。

明晰现实考量和实践要求

现代化城市体系是由不同规模、结构和功能的城市形成的有机整体。通过城市间的功能互补和网络化联动,全面提高城市对人口和经济社会发展的综合承载能力。新时代以来,我国城市体系建设成效显著,新型城镇化水平和城市发展能级大幅提升,以城市群为主体、都市圈为依托的空间发展格局加速形成,有力推动区域协调发展,19个国家级城市群承载了全国75%的人口,贡献了85%左右的国内生产总值,大中小城市和小城镇的协调发展格局初步形成,城市综合承载能力系统性提升,城市宜居宜业水平不断提高,城乡融合发展稳步推进。

当前,我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期,城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段,新质生产力孕育、人口结构变化、区域分化加剧等对城市发展提出了新要求。优化现代化城市体系正是适应这一阶段新变化的有力举措,旨在以全局观念和系统思维统筹推进城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效,形成结构有序、联系紧密、动态平衡的复杂适应系统,实现城市体系效能的整体跃升。在空间系统上,强调空间规模与城市能级、人口规模、产业发展、生态安全相适配,以组团式、网络化的现代化城市群和都市圈为载体,消除行政边界对城市体系空间的分割,推动跨区域空间一体化。在经济系统上,强调产业布局匹配城市功能,通过资本、劳动力、技术等要素的顺畅流动以及产业分工协作、区域市场一体化,形成有机整体。在社会系统上,强调统筹人口结构、公共服务供给、社会治理,凝聚发展共识。

进一步优化现代化城市体系,要认识、尊重、顺应城市发展规律,明晰城市发展的思路举措。在空间演变上,要科学把握城市空间集聚与扩散的基本规律,实现城市人口规模、经济规模与承载力相匹配的动态平衡;在结构体系上,科学把握大中小城市梯度有序布局的规律,以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局;

在功能位上,科学把握优势互补与错位发展的分工机制,让不同城市在现代化城市体系中找准定位。同时,优化现代化城市体系更加强调城市发展以人为本的价值导向,必须践行人民城市理念,尊重人民主体地位,把实现人民群众对美好生活向往作为城市工作的出发点和落脚点,使城市发展成果更多惠及全体人民。

精准研判现存短板弱项

2025年末我国常住人口城镇化率为67.89%,城镇化正在转向稳定发展期,城市建设更加注重质量上的提升,在创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧等多个维度发力。同时,我国城市体系建设仍存在结构性矛盾和系统性短板,制约着整体效能的充分释放。

城市群一体化和都市圈同城化的协同效能不足。城市群和都市圈是推动区域协调发展、构建大中小城市协调发展格局的重要载体。目前,我国城市群一体化和都市圈同城化面临发展差距较大、联动不足等问题。一是不同城市群发展实力差距显著。京津冀、长三角、粤港澳大湾区三大城市群GDP总量占全国比重超四成,集聚效应凸显,但西部城市群占比不足三成,发展动能和集聚能力都明显滞后。二是城市群和都市圈内部呈现分化。都市圈内中心城市极化现象明显,发展相对滞后的城市面临人口流失、产业萎缩等难题,中心城市对周边地区的虹吸效应明显。三是城市群和都市圈跨行政区划体制机制不健全。在资源要素流动、科技创新协同、政策协同联动等方面仍存在明显壁垒。以长三角城市群为例,尽管三省一市已开展多轮科技创新政策对接,但在科研项目认定标准、财政补贴兑现、知识产权保护等方面的具体细则上仍存在不一致、执行力度不统一等问题,制约协同发展向纵深推进。

城市发展不均衡不协调问题凸显。推动城市均衡协调发展是优化现代化城市体系的重要路径,目前不均衡、不协调态势依然显著。一方面,创新资源分布不均与产业同质化并存。东部重点城市依托优质创新资源,构建起“研发—转化—产业化”的完整闭环。中西部和东北地区城市的创新要素相对匮乏,发展动能明显不足。同时,区域产业布局同质化突出,部分城市忽视区域资源禀赋差异,盲目扎堆布局集成电路、新能源汽车等技术和资本密集型产业,造成重复建设,资源配置效率降低。另一方面,基本公共服务配置和城市功能空间失衡。超大特大城市医疗、教育等资源过度集聚,资源环境承载压力持续加大,中小城市基本公共服务供给与人口规模的适配性不足,这也在一定程度上影响了城市体系的运行效率。

以县城为重要载体的城镇化建设动力不强。县城作为我国城镇体系的重要组成部分,是城乡融合发展的关键支撑,在优化发展空间布局上具有重要作用。我国县城

优化现代化城市体系,首先要着眼于提高城市对人口和经济社会发展的综合承载能力,发展组团式、网络化的现代化城市群和都市圈。把京津冀、长三角、粤港澳大湾区城市群打造成世界级城市群,推动成渝、长江中游城市群等成为高质量发展增长极,增强中西部和东北的城市群、都市圈对区域协调发展的支撑作用。

——习近平总书记2025年7月14日在中央城市工作会议上的讲话

及县级市区人口占全国城镇常住人口的近30%,推进以县城为重要载体的城镇化建设仍然面临诸多考验。主要是产业支撑薄弱,多数县域产业仍以传统种养、初级加工为主,企业规模普遍较小,吸纳人口就业规模有限,东北地区、中西部地区多数县城存在人口流失问题。同时,县乡村功能衔接互补不足,部分产业链条尚未形成紧密衔接,人才、资金等要素仍以向县城流动为主。

找准优化体系的有效路径

锚定城市体系发展的目标方向,要以优化城市空间、提高治理效能等着力点,积极探索优化现代化城市体系的有效路径。

建强城市群和都市圈,优化城市空间格局。着力构建“城市群—都市圈—中心城市”为主体框架的多层级、网络化城市空间体系。持续提升京津冀、长三角、粤港澳大湾区三大城市群的高端要素汇聚能力、创新引领能力及产业迭代升级能力,打造具有全球影响力的世界级城市群;差异化推进成渝、长江中游、山东半岛等城市群发育成熟,打造具有辐射带动力的区域经济增长极,形成优势互补、梯度发展的城市群体系。加快城市群一体化和都市圈同城化,以基础设施互联互通为先导,强化交通、能源、信息等关键领域的一体化布局,构建“1小时通勤圈”“2小时经济圈”;以产业协同创新为支撑,建立跨区域产业协作平台,引导城市间形成“总部+基地”“研发+生产”等发展模式,提升产业链整体竞争力,推动城市群和都市圈从物理连接向功能融合升级。

完善城市功能体系,构建城市分工协作网络。超大特大城市要严控规模,提升发展质量,集聚高端创新要素和优质研发资源,可布局国家实验室、大科学装置等,重点提升创新策源能力;疏解非核心功能,将一般性制造业、区域性物流基地等转移出去,大力发展高端服务业,强化金融服务、商务会展、科技服务等功能,持续提升对全球高端生产要素的配置能力。中心城市作为区域发展的核心引擎,需积极培育壮大特色优势产业,打造具有区域影响力的产业科技创新中心,强化辐射作用,带动周边城市协同发展。中小城市应立足自身资源禀赋和区位优势,培育差异化竞争优

势,持续提升专业化功能水平,聚焦细分领域,避免与中心城市同质化竞争;补齐基本公共服务短板,优化教育、医疗、养老等服务供给,增强人口吸纳能力,逐步构建起与城市规模相适应的功能体系。更为宏观地看,要加快建立健全跨区域专业化分工协作机制,系统构建层级清晰、联动高效的城市间分工协作网络。通过推动产业有序转移、开展技术协同攻关、促进资源要素共享,不断强化城市间产业链供应链协同,提升城市体系整体效能。

提升县城发展质量,推动城市协调发展。把推进县城建设作为完善城市体系、促进大中小城市和小城镇协调发展的一个重要着力点,统筹推进以县城为重要载体的城镇化建设。以升级产业、吸纳人口、提升功能为导向,加快补齐县城短板弱项,促进县城基础设施提档升级,产业发展提级扩能、公共服务提质增效,增强县城对人口和经济社会发展的综合承载能力。坚持因地制宜、分类指导,有序推进农业转移人口市民化,保障进城落户农民合法土地权益,引导有能力、有意愿的农业人口向城镇有序转移。推行由常住地提供基本公共服务,着重解决农业转移人口关注的子女教育、医疗、住房、社保等急难愁盼问题。

破除城乡发展壁垒,筑牢城市发展根基。要进一步完善城乡融合发展体制机制,推进城乡要素、产业、生态等方面的融合发展。在要素流动方面,加快构建城乡统一的建设用地市场,健全城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制,增强与“城—镇—乡”经济社会发展相适配的土地要素支撑保障能力。在产业融合方面,通过产业链延伸、要素跨界配置、功能互补协同,将农村资源优势与城市产业优势深度耦合,形成“以城带乡、以乡促城、城乡互动”的良性循环,为城市发展注入持续动能。在生态融合方面,加强规划引领和刚性约束,统筹城乡“生产—生活—生态”空间布局,坚决守住耕地保护和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线,推进城乡生态环境联防联控联治,筑牢现代城市的生态基底和绿色屏障。

(作者系山东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、山东社会科学院党委书记)

人工智能作为21世纪最具颠覆性的技术,正以前所未有的迭代速度、渗透广度和应用深度影响着人类经济社会发展。既为世界各国带来新的发展机遇,又对劳动者技能、企业组织架构和社会保障体系形成全方位挑战。“十五五”规划建议强调“促进高质量充分就业”。其中,“完善就业影响评估和监测预警,综合应对外部环境变化和新技术发展对就业的影响”是一项重要工作。深入研究人工智能对就业的影响,加强跟踪研判和协同应对,是破解结构性就业矛盾、激发就业增长新动能的必然选择和现实需要。

人类历史上的三次技术革命对就业带来的影响各不相同。蒸汽机以机械动力替代人力,实现生产规模化;电力重塑能源布局,推动产业分工细化;计算机、互联网打破信息壁垒,加速资源流动、实现远程协作。而人工智能作为新一轮技术革命的核心驱动力,是一种通用目的的技术,其具备强大数据处理能力,以及基于数据和算法形成的预测、决策和行动能力。人工智能对就业的影响,简而言之,是就业创造效应和就业替代效应并存。人工智能可以替代劳动者在工作任务中的部分决策和行动,如自动驾驶、各种智能体和人形机器人等,还可以通过数据串联不同业务环节和应用系统,重塑工作流程,不断提高自动化智能化水平,减少人参与或干预,提高工作效率,进而推动重塑工作任务结构甚至是企业组织架构,深刻影响劳动力市场运行。总体上看,人工智能对就业的影响并非简单体现为“机器换人”,而是表现在对劳动者技能结构、就业形态及劳动力市场运行机制的全方位重塑。

实践中,一个较为明确的判断是,劳动者普遍面临技能重构和能力升级的要求。很多标准化、流程化的工作任务已经可以通过人工智能完成,客服、数据录入、基础文案等岗位的部分职能亦正在被智能体替代,相关的低技能劳动者面临转型压力。同时,复合型人才已经成为就业能力的核心,岗位对算法应用、数据处理、人机协作等技能需求激增,即使是传统岗位也普遍增加了使用人工智能工具的要求。劳动力市场则呈现出新的特征,即高端技术岗位和低技能服务岗位的需求相对稳定,中间层常规性岗位面临挤压,灵活就业人员规模持续扩大。

随着技术扩散,人工智能对就业的长期影响仍需耐心观察和跟踪研判。一是替代效应和创造效应的动态关系尚不明确,短期替代的现象集中显现,但新技术催生的新职业、新岗位(如人工智能训练师、数字员工管理师等)仍在培育期,相关产业的就业吸纳潜力尚未完全释放。二是技能需求的迭代速度对教育培训体系提出更高要求,市场对人工智能应用技术技能的需求大幅增长,但传统教育培训模式难以快速响应。三是就业质量呈现分化,人工智能提升了部分岗位的工作效率和舒适度,但灵活就业人员等群体的权益保障、收入稳定性等方面的问题也日益凸显。

当前,人工智能对我国劳动力市场的影响正处于“替代显现、创造孕育、结构调整”的阶段。从影响范围看,金融、互联网、制造业等数字化基础较好的行业率先受到影响,智能客服、智能生产管理系统的应用已促使部分岗位进行岗位调整;在医疗健康、养老服务等领域情感交互和复杂操作的行业,人工智能则更多发挥辅助作用。一线城市和东部发达地区的技术渗透率较高,对高端技术岗位的需求比较集中,中西部地区仍以传统岗位为主。从影响节奏看,短期内,人工智能能对门槛低、常规性岗位的替代效应释放,一些低技能劳动者面临的结构性失业风险上升;长期看,劳动力市场具有自我调节能力,新职业不断涌现,技能培训逐步跟进、产业结构持续优化,将逐步吸纳技术替代带来的劳动力转移,最终实现就业结构的升级重构。

总的来说,人工智能赋能千行百业的过程表现为“创造性破坏”的过程,既会淘汰落后岗位,也会催生更高质量的就业机会,乃至从整体上提升就业质量。目前,人工智能尚未改变我国劳动力市场的基本盘,但已经在客观上加剧了结构性矛盾。技术进步、人口结构变化、产业升级等因素叠加,使“有人无岗”和“有岗无人”的现象更加突出,劳动力市场的供需匹配难度增加。对此,需把握变革节奏,提升适应能力。

一方面,要通过政策引导筑牢就业保障底线,建议构建“监测—评估—支持—保障”全链条政策体系。一是健全动态监测和评估机制。整合多源数据,实时追踪人工智能对不同行业、群体的就业影响,对重大应用场景的扩散进行就业影响的事前评估,避免替代效应短期内集中释放。二是优化人才培养和技能培训体系。推动高校动态调整优化专业设置,增设人工智能、数字经济等前沿交叉学科。为存量劳动者提供新职业技能提升培训,重点提升低技能劳动群体和大龄劳动者的数字技能。三是完善就业服务和权益保障。搭建全国统一的新职业就业信息平台,运用大数据实现人岗精准匹配。可考虑建立便携式社保账户,解决异地参保、权益接续等方面的难题。四是强化政策协同和引导。通过税收优惠、财政补贴等方式,鼓励企业采用人机协作模式,优先选择“赋能型”而非“替代型”技术应用。设立中小企业转型基金,帮助中小微企业适应技术变革,更好稳定就业。

另一方面,劳动者需努力提升技能和适应能力,树立“终身学习、主动适配”的就业理念。既要转变就业认知,摒弃“一岗终身”的传统思维,积极关注人工智能催生的新职业、新机会;又要聚焦能力提升,在巩固专业基础的同时,主动学习使用人工智能等通用技能,培养人工智能难以替代的创造性思维、情感沟通能力和复杂问题解决能力,在实践中积累人机协作经验,提升职业转型的灵活性和适应性。

(作者系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、人口与劳动经济研究所副研究员)

如中经茶座

周晓光

统筹推动提振消费和投资于人

关利欣

实施扩大内需战略是保持我国经济增长持续健康发展的需要,促进消费是扩大内需的重要方面。“十五五”规划建议对“建设强大国内市场”作出重要部署,要求“坚持扩大内需这个战略基点,坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合,以新需求引领新供给,以新供给创造新需求,促进消费和投资、供给和需求良性互动”。如何坚持投资于人,更好推动消费扩容提质,是落实扩大内需战略、畅通国内大循环的一个重要课题。

建立一个完整的内需体系、一个强大的国内市场,有助于更好解决发展中的实际问题,应对外部不确定性。2025年,我国最终消费支出对经济增长贡献率超过了五成。提振消费是推动供需匹配、实现供需更高水平动态平衡的重要抓手。其根本路径在于通过提升消费能力、优化消费供给、增强消费保障、完善消费环境,建立健全扩大居民消费的长效机制,使居民有稳定收入能消费、没有后顾之忧敢消费、消费环境优获得感强没有后顾之忧。

习近平总书记强调:“扩大消费最根本的是促进就业,完善社保,优化收入分配结构,扩大中等收入群体,扎实推进共同富裕。”坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合,正是立足长远、着眼根本的务实举措。从消费能力看,收入持续增长能为消费水平稳步提升奠定基础,而劳动者人力资本的提升能有效增加工资性收

入和经营性收入。增强对“人”的教育、技能培训以及职业发展的投资,能够提高劳动生产率,增强劳动者的就业竞争力。从消费对象看,随着居民消费需求从“有没有”向“好不好”转变,用于劳动力再生产的消费活动需要多样化、个性化、品质化的商品和服务供给。不仅要满足“人”的基本生存需要,而且要提升劳动力素质,实现对劳动力资源的投资。从消费保障看,在医疗、教育、养老、就业等方面的社会保障和基本公共服务支出,能够减轻居民生活负担和后顾之忧,显著改善居民的收入预期。将更多财政资金和公共资源投向教育、就业、医疗卫生、社会保障等民生领域,投入到“人”的能力提升、健康维护、职业发展和潜力开发中,不仅有助于提升居民当期收入水平,还有利于消费潜力的释放。从消费环境看,营造有利于消费健康发展的制度和政策环境,让居民有时间、有意愿去消费,保障消费者安全消费、放心消费,是增强消费信心的重要因素。关注“人”的发展,保障必要劳动时间之外的闲暇时间,保障消费者合法权益,才能实现消费的长期可持续发展。

党的十八大以来,我国坚持在发展中不断保障和改善民生。根据教育部、国家统计局、财政部发布的全国教育经费执行情况统计公告,2024年国家财政性教育经费5.4万亿元,比2012年增加143.6%;国家统计局数据显示,2024年政

府卫生支出2.3万亿元,比2012年增加168.1%。这些都使得居民消费能力不断增强、消费结构持续优化、消费品供给能力和水平亦不断提升。2025年,全国居民人均消费支出29476元,比上年增长4.4%;社会消费品零售总额达到50.1万亿元,比上年增长3.7%。

同时也要看到,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,投资于人的空间较大。国内供强需弱矛盾突出,居民消费率总体偏低;居民收入差距较大,收入预期不稳;科技进步使得存量劳动力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,投资于人的空间较大。国内供强需弱矛盾突出,居民消费率总体偏低;居民收入差距较大,收入预期不稳;科技进步使得存量劳动力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,投资于人的过程中着力解决的问题。“十五五”时期,进一步在经济发展中促进人的全面发展,在保障和改善民生中扩大消费需求,就要将投资于物和投资于人紧密结合,在投资于人的过程中着力提振消费,解决有效需求不足背后的深层次矛盾,有效释放内需潜力,更好发挥超大规模市场优势。

一是持续完善收入分配制度。提高劳动报酬报酬在初次分配中的比重,通过完善再分配机制,进一步扩大中等收入群体规模。扩大转移支付,强化税收调节,缩小收

入分配差距。深化增值税改革,完善个人所得税专项附加扣除等税收调节政策,持续释放政策叠加效应,提高低收入群体收入。

二是加大教育培训力度。重点是推动新增劳动力供给与经济发展需求相匹配。要适应新一轮科技革命和产业变革趋势,加强在岗人员教育培训,健全终身职业技能培训制度,增强现代化产业体系就业协同性。完善重点群体就业支持体系,加强求职就业、技能培训等服务,拓宽劳动者就业增收空间。

三是优化公共消费支出。增加教育、医疗、养老、托育等方面的公共消费支出,提升民生领域公共服务质量。顺应居民日益增长的绿色、健康、休闲等消费需求,增加公共卫生、文化、体育、公园等方面的公共消费性投资。加强消费制度环境建设,完善提振消费的体制机制,为消费者提供安全放心的消费环境。

四是适度增加消费者闲暇时间。引导全社会正确认识休假的重要性,更好落实带薪休假等制度,可考虑将职工带薪年休假落实情况列入单位考核指标。探索“休假储蓄”等制度,推广“春秋假”“育儿假”等灵活休假模式,允许员工灵活调休假期,鼓励弹性错峰休假,着力加强劳动者权益保护力度。

(作者系商务部国际贸易经济合作研究院流通与消费研究所副所长、研究员)