

高质量推进城市更新释放内需潜力

刘向东

城市是各类要素资源和社会经济活动最集中的地方，是现代化建设的重要载体。2025年中央经济工作会议强调，“坚持内需主导”“高质量推进城市更新”。我国经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，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。通过推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效，将显著提升城市发展能级和宜居宜业水平，更好满足人民群众的高品质生活需求、带动有效投资增长，为提振内需提供强劲动能。

把握新趋势新特点

随着新型城镇化深入推进，城市更新的重要作用更加凸显。从城镇化发展规律、人口结构变化、技术升级趋势等方面入手，深刻把握城市发展的新趋势新特点，能够更好地把握居民消费升级需求、优化投资布局和服务供给，进一步做好城市更新工作，为扩内需提供更为广阔的空间。

当前，城镇化正在从快速增长长期转向稳定发展期，“摊大饼”式大规模扩张需求减弱，城市建设不再追求拉大框架的增量拓展，而是追求精细高效的存量提质。目前，我国19个城市群承载了全国75%的人口，贡献了85%左右的国内生产总值。随着城镇化率继续提高，越来越多的人口向城市群和都市圈集聚，其规模经济和范围经济效应更加凸显，大规模存量更新和补齐短板弱项蕴藏着很大的需求潜力。据测算，我国城镇化率每提高1个百分点，每年能拉动万亿元规模的新增投资需求、新增2000多亿元消费需求。此外，人口流动趋势仍将持续较长时间，新落户农民工、新毕业大学生等“新市民”刚性住房需求将持续释放，这就需要根据人口流动变化调整城市空间布局，提升城市内部空间集约化水平，推进基本公共服务均等化和城市精细化治理。

顺应人口结构变化趋势，人民群众的消费需求更趋多样化、品质化，对城市人居环境、基础设施、公共服务等方面的优化配置也提出了新要求，这也意味着城市承载经济发展和服务民生的功能需要更加多样和更具适应性。一方面，“一老一小”服务需求激增，要求扩大养老托幼、社区照护等相关公共服务设施供给；另一方面，青年群体对职住平衡、社交互动和生活体验也提出个性化、多样化诉求。这些都迫切要求围绕人的全生命周期需求增加城市优质供给，加大市政设施的适老化、适幼化改造，提供更加舒适的居住条件和安全便捷的生活环境，满足人口结构变化带来的差异化升级需求。

随着新一轮科技革命和产业变革深入发展，5G、人工智能、物联网等技术广泛应

用，科技、产业与空间深度融合趋势愈发明显。推进城市数字化转型、智慧化发展，成为面向未来构筑城市竞争新优势的关键之举。利用数字技术赋能城市更新，既涉及“硬设施”改造，加强智能化综合性数字信息基础设施建设，也涉及提升“软服务”质量，增强各类公共服务的便捷性和精准性，由此实现新技术与城市发展各领域深度融合，能够催生出更多创新业态与模式，从而更好满足人民群众不断升级的消费需求。

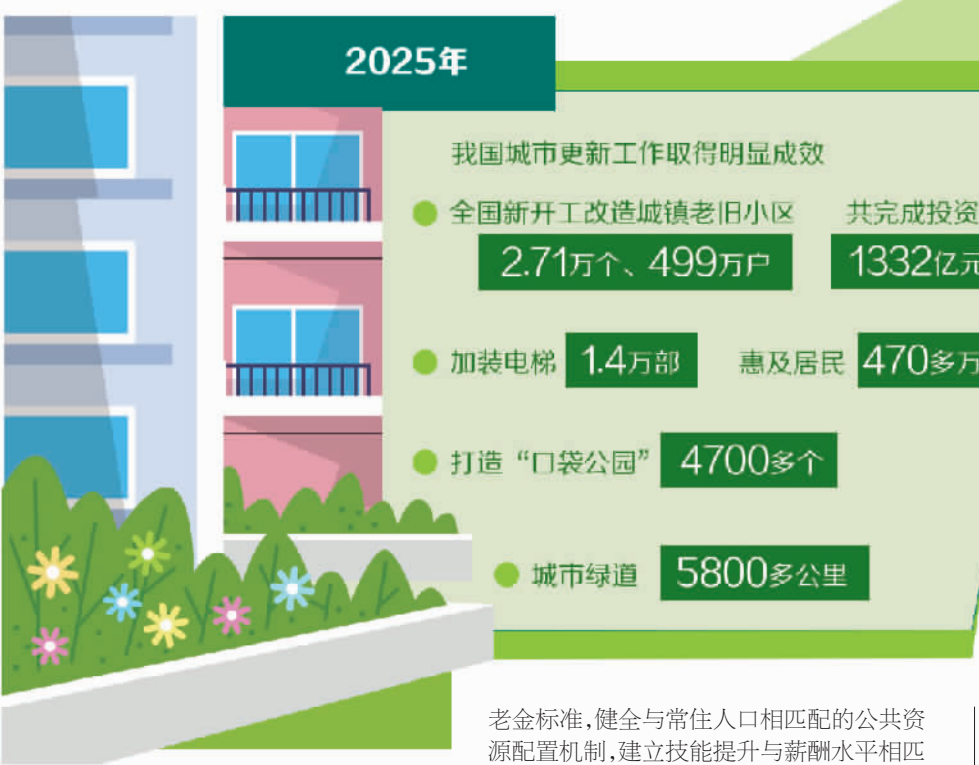
激发投资消费潜能

城市更新并非只是物理空间改造，更重要的是对城市功能、产业和文化的系统性重构，实现城市向新向优集约发展。通过盘活低效资源、重构功能空间和增强人文底蕴，以高质量供给激活新需求，让城市成为释放投资与消费双重潜力的重要载体。

通过资源整合和空间重构，有力促进投资和消费。城市人口、资源、经济活动高度密集，城市发展转向存量提质增效，以盘活存量资源带动增量，能够激发城市投资活力和提振居民消费。目前城镇范围积累了约350亿平方米的住房存量，按照2%的房屋折旧率估算，每年会创造出约7亿平方米的更新替代需求。此外，加大对城市老旧小区、街区、厂房、管网等改造升级，开展新型城市基础设施建设，将为养老托幼、科技研发、文化创意、休闲娱乐等业态发展提供空间载体，创造更多新就业岗位，进而促进居民就业增收，拉动消费增长，带动区域经济发展。

通过产业创新和业态融合，更好满足多元需求。产业与城市的功能融合深刻影响着城市发展的运行模式。产业空间集研发、办公、居住、商业、休闲等于一体，与城市功能高度融合；城市空间也不仅是生活消费场所，而且也承载着数字创新、科技孵化等产业功能。城市发展要从要素驱动转向创新驱动，加大产业创新和业态融合投资力度，推动城市产业形态重塑和再造，增强供给体系对群众多元需求的适配度，为消费者提供更多优质产品和服务选择，从而形成以产促城、以城兴产、产城融合的发展态势，进一步提升城市发展质量、产业发展效能和人居生活质量。

通过文化保护与传承，激发人文经济新活力。历史文化是城市的灵魂。为城市更注入文化内涵，不仅让城市更具“含文量”和“烟火气”，也有助于提升精神文化产品供给质量，挖掘文化消费潜力，更好满足人民群众多样化、多层次的精神文化需求。在城市更新中注重保护好文化遗产，加大对非物质文化遗产保护的投入力度，将历史文化街区等统筹纳入城市空间布局，以“绣花”“织补”等方式进行微改造，做到历史保护传承与活力再生的有机统一，可为文化创意产业、数字服务业态、文



旅消费模式发展打开新空间。

找准重点破解难题

当前，一些城市发展面临着规划调整滞后、老旧设施更新效率不高、资金来源不足等难点问题，倘若不能有效解决这些瓶颈制约，城市的发展活力、扩内需潜力就难以释放。坚持城市内涵式发展，必须找准着力点，破解城市规划、资金、运营等方面存在的问题，建立可持续的城市发展模式，高质量推进城市更新。

聚焦提质投资于物。在总体保持适度超前但不过度超前基础上推动基础设施由规模增长转向高质量发展，着重扩大市政基础设施更新改造投入。稳步推进城中村和危旧房改造，持续开展城镇老旧小区改造，建设安全、舒适、绿色、智慧的“好房子”，推动居住品质升级。加快补齐市政设施安全韧性短板，推进城市燃气、供水、排水、供热等老旧管网更新和绿色低碳改造，推动城市地下综合管廊建设改造，构建覆盖生产、工作、生活全域的城市场景供给体系，切实抓好城市“里子”工程建设，打造安全可靠韧性城市。

加大力度投资于人。城市更新既要求投资于物，同时也需要投资于人。要健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系，引导更多资金投资惠民生工程，提高民生类项目政府投资比重，扩大健康、教育、技能培训等服务供给，尤其是增加对“一老一小”服务设施适老化、适幼化改造投资，加大对保障性住房、社区医院、居家养老、托幼教育等民生领域的投入。逐步提高城乡居民基础养



新年伊始，中央层面整治形式主义为基层减负专项工作机制办公室会同中央纪委办公厅对3起整治形式主义为基层减负典型问题进行通报。作风顽疾为何屡禁不止？其根源在于政绩观的错位、责任心的缺失，用轰轰烈烈的形式代替了扎扎实实的落实。

形式主义的表现主要是知行不一、不求实效，文山会海、花拳绣腿，贪图虚名、弄虚作假。在近年通报的典型事例中，有的脱离实际下达指标，层层加码摊派任务，对虚假数据失察失管；有的考核指标体系庞杂，频繁进行排名通报，过度依赖痕迹管理增加基层负担；有的以案例评选等方式开展各类评比评奖活动，方法简单甚至收取相关费用，增加基层负担。这些问题既占用基层干部大量时间、耗费大量精力，又助长了形式主义，不仅浪费有限资源，延误了各项工作，还疏远了人民群众，败坏了党风政风。同时，也反映出形式主义在一些地方和部门表现仍然突出，且具有顽固性、长期性、复杂性。

基层工作千头万绪。只有力戒形式主义，不定不切实际的目标，不做“只留痕不留绩”的事，才能让基层把更多时间用在抓工作落实上来。

习近平总书记多次作出重要指示批示，为整治形式主义为基层减负定向领航。2019年在甘肃考察时强调“做好为基层减负的工作，坚决克服形式主义、官僚主义”；2020年在十九届中央纪委四次全会上提出“要通过清晰的制度导向，把干部干事创业的手脚从形式主义、官僚主义的桎梏‘套路’中解脱出来”；2023年在二十届中央纪委二次全会上指出“形式主义、官僚主义是实现新时代新征程党的使命任务的大敌，是党内的一个顽瘴痼疾”。

整治形式主义，不仅要从思想上肃清除弊，而且要从制度上筑牢堤坝，扫除其滋生蔓延的土壤。2020年《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》印发，提出8方面要求，给广大基层干部吃下“定心丸”。新修订的《中国共产党纪律处分条例》将“违反精简文减会有关规定搞文山会海”“在督查检查考核等工作中搞层层加码、过度留痕，增加基层工作负担”等行为纳入处分范围。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确要求，健全为基层减负长效机制。2024年《整治形式主义为基层减负若干规定》印发，首次以党内法规形式制定出台为基层减负的制度规范，明确了7方面21条具体规定，推动整治工作在制度轨道上规范化运行。2025年修订的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》作出专门规定，明确“地方各级人民政府应当建立健全整治形式主义为基层减负长效机制”。不断健全的制度体系，为基层减负走向常态化、长效化提供了保障。

在实践中，地方靶向施治，着力破解“小马拉大车”突出问题的成效显著。比如，各地分批建立乡镇（街道）履职事项清单，通过“三张清单”明晰权责边界，目前全国3.8万个乡镇（街道）已完成履职事项清单编制，为县乡调剂增加1.52万个编制，“减上补下”力度持续加大，中央和国家机关部门向乡镇（街道）、村（社区）下发的报表精简57.2%。一系列实招硬招破形式主义之弊、减基层负担之重，为基层治理赋能增效。

但还要清醒认识到，整治形式主义为基层减负是一项长期工作。减负之艰，在于形式主义的顽固性；纠风之难，难在防止反弹。这样的问题消失了，那样的问题又会出现。比如，随着互联网不断发展，数字化系统被引入基层工作，本意是依靠技术手段为基层赋能，但实际工作中，一些苗头性问题却潜滋暗长，数字化与纸质化并行、数据壁垒导致多头填报、各业务线彼此“孤立”等现象，滋生了“指尖上的形式主义”，成为基层负担的新来源。因此，对形式主义隐形变异新动向要及时防范，紧盯薄弱环节，防止老问题复燃、新问题萌发。

“十五五”规划建议提出，深入开展整治形式主义为基层减负工作。面对新形势新任务，要以过硬的作风保驾护航。为基层减负需抓常抓长、务求实效，确保党中央决策部署在基层落地生根，为“十五五”开好局、起好步提供坚强保障。

一方面，要减负不减责，压实主体责任。形式主义反映的是作风问题，作风问题根本上是党性问题。要从党性觉悟上找根源，树立和践行正确政绩观，重实干、重实绩、重担当，完善权力配置运行的制约和监督机制，健全科学的考核评价体系、奖惩制度，引导广大基层干部把精力用在推动政策落实、解决百姓急难愁盼上。另一方面，要减量不减质，提升能力建设。规范健全基层权责清单，厘清乡镇（街道）和村（社区）组织的工作职责，深化基层治理改革，为“壮马聚力”提供必要的人、财、物、权等保障。提升现代化治理水平，推动大数据和人工智能技术赋能，同时也要警惕顽疾变异，防止新的形式主义加重基层负担。

本版编辑 李子娇 美 编 高 妍
来稿邮箱 jjrbl@sina.com

青年学人

精准帮扶持续巩固脱贫攻坚成果

李 璐

精准扶贫是我国减贫理论和实践的重大创新。这一理念蕴含着“一把钥匙开一把锁”的思想方法和工作方法，聚焦扶持对象、项目安排、资金使用、措施到户、因村派人、脱贫成效“六个精准”，强调因村因人施策、因贫因原因施策、因贫困类型施策。精准扶贫，贵在“精准”，被称作打赢脱贫攻坚战的制胜法宝。

全面打赢脱贫攻坚战后，设立5年过渡期，对脱贫地区和脱贫人口“扶上马、送一程”，推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，着眼激发内生动力，在全过程各环节聚焦“精准”发力，守牢不发生规模性返贫致贫底线，确保巩固拓展脱贫攻坚成果成色更足、更可持续。

第一，围绕帮扶对象，精准识别易返贫致贫人群。2012年底，我国贫困人口占总人口的比例为10%左右，贫困发生率正处在国际公认的减贫“最艰难阶段”，“涓滴效应”促进减贫的效用逐步递减。在精准扶贫方略引领下，经过8年不懈努力，我国如期实现现行标准下近1亿农村贫困人口全部脱贫。过渡期内，不少脱贫群众面临来自自然、经济、家庭等的风险冲击，需要更精准地识别和帮扶，防止出现规模性返贫致贫。相关部门以家庭为单位明确了防止返贫监测对象范围，将脱贫不稳定户、边缘易致贫户、突发严重困难户等全部纳入帮扶范围，做到应纳尽纳，并设置分类管理的风险类型，实施动态监测、实时预警。有关部门强化统筹协调，加快推动防止返贫监

测与低收入人口动态监测信息平台互联互通。截至2025年底，我国累计识别帮扶超过700万监测对象，稳定消除困难群众的返贫致贫风险，牢牢守住不发生规模性返贫致贫底线。

第二，协调帮扶资源，统筹形成多方合力。脱贫攻坚全过程充分彰显了我集中力量办大事的制度优势。过渡期内，针对内生发展能力弱的地区，综合运用东西部协作、定点帮扶、驻村帮扶和社会力量帮扶四支力量，精准聚焦薄弱地区和困难群体进行帮扶。5年来，东部8省市、310家中央单位、6000多家企业、近300家社会组织各展所长，15万支驻村工作队、50多万名驻村干部奋战一线，运用专业人才驻村服务、金融赋能特色产业、科技帮扶帮扶结对等支持模式，推动帮扶资源与欠发达地区的发展需求高效匹配。

第三，优化帮扶方式，实行因地制宜、因人施策。脱贫攻坚时期，通过实施发展生产、易地搬迁、生态补偿、发展教育、社会保障兜底“五个一批”，精准扶贫取得良好效果。过渡期内，部分不稳定户、边缘户因产业发展受阻、就业务工不稳、教育医疗负担过大以及多重困难叠加等诸多因素，存在返贫致贫风险。对此，各地区坚持问题导向、需求导向，在帮扶方式上细化出发展到户产业、实施小额信贷、东西部劳务输送、定向技能培训、住房安全改造、全学段教育资助等具体对策，对纳入帮扶的农户实现“一人一策”

“一户一策”，并且定期跟踪帮扶成效，对见效慢的及时调整方案，单一帮扶不足则叠加兜底保障，真正实现了靶向治疗、对症下药。

第四，完善退出机制，确保稳定退出、防止反弹。精准退出是精准帮扶流程的末端环节，要依据可量化、可核验标准，规范退出程序，按照“先评估、再公示，先跟踪、再脱钩”的路径，进行严格评估、公示公开、动态跟踪，强化对“摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管”政策成果的监督。稳定消除防止返贫监测对象的返贫风险后，还要跟踪回访防止反弹，确保帮扶政策的延续性、稳定性和持久度。

通过有效实施精准帮扶，我国守牢不发生规模性返贫致贫底线，为常态化帮扶奠定了坚实基础。“十四五”以来，中央财政累计投入衔接推进乡村振兴补助资金8505亿元，832个脱贫县均培育形成了2个至3个特色主导产业，总产值超1.7万亿元，脱贫地区产业发展水平持续提高、地区发展差距不断缩小。脱贫人口务工就业规模连续5年稳定在3000万人以上，稳住了脱贫家庭三分之二以上的收入，脱贫县农村居民人均可支配收入增速快于全国农民平均水平，稳定脱贫的基础越来越牢固。

习近平总书记指出，“要持续巩固拓展脱贫攻坚成果，把常态化帮扶纳入乡村振兴战略统筹实施，守牢不发生规模性返贫致贫底线”。“十五五”时期是实现社会

主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，也是过渡期结束后转向常态化帮扶的新阶段。要看到，我国农业农村现代化相对滞后，脱贫地区的底子还比较薄，基础还比较弱，部分群众返贫致贫风险将长期存在。这就需要持续抓好常态化精准帮扶，持续巩固拓展脱贫攻坚成果。

一是依托多部门共建共享常态化监测平台，进行精准监测和动态帮扶。发挥低收入人口动态监测信息平台作用，构筑统一规范、精准识别、动态调整的常态化监测体系。依托全国一体化政务服务平台和国家数据共享交换平台，形成“一户（人）一条救助链”，避免遗漏或重复帮扶。二是以有力有效的开发式帮扶增强落后地区的内生发展动力。统筹调动多元主体和资源要素实现多维度、多层次帮扶，精准适配帮扶对象的发展路径。要发挥地方特色产业、生态资源优势，发展特色种养业、文旅商体旅等相关产业，强化县域主导产业、特色产业的支撑作用，拓宽群众就业增收渠道。三是持续推动基本公共服务均等化，坚持“投资于人”。更好统筹落后地区“硬投资”与“软建设”，完善县级基本财力保障机制，加大对口支援帮扶、人才培养交流、技术成果迁移等方面的支持力度，促进革命老区、民族地区、边疆地区等振兴发展，促进人的全面发展，增强地区可持续发展能力。

（作者系国家发展改革委社会发展研究所研究员）