



以人民城市理念引领城市发展存量提质增效

江曼琦



学习贯彻党的二十届四中全会精神

党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确提出,坚持城市内涵式发展,大力实施城市更新,建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。这一重要部署深刻把握了我国城镇化发展的新特征,为新时代城市建设指明了方向。锚定这一战略目标,将不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感作为核心导向与价值标尺,不仅构成了衡量人民城市建设水平的“民生标尺”,更为破解城市发展难题提供了根本指引。当前,我国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。在此背景下,如何以人民城市理念为引领,推动城市发展从“有没有”向“好不好”跨越,不仅是破解“大城市病”、资源环境约束趋紧等发展难题的关键,更是走好中国特色城市现代化新路子的时代课题。

一、人民城市理念的核心要义与基本要求

人民城市理念将“以人民为中心”的发展思想贯穿城市发展全过程,这既是马克思主义人民观在城市发展领域的集中体现,也是中国特色社会主义城市发展理论的重大创新,与不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感形成深度契合、内在统一的逻辑关联。

坚持以人民为中心的价值取向。习近平总书记指出,“城市的核心是人”“人民城市为人民”。城市作为人类文明的聚集体,是人民生活的家园、共同成长的空间。人民城市理念将不断满足人民对美好生活的向往作为城市发展的目标,要求城市工作彻底跳出传统城市发展中过度追求物质增长而忽视人的需求的物本思维,转向以人的需求为出发点,实现从物本到人本的价值回归。

拓展共建共治共享的治理路径。“人民城市人民建”回答了“城市发展依靠谁”的实践命题。从社区微更新的居民议事到城市总体规划的民意征集,从老旧小区改造的需求清单到新城区公共服务供给的效果评估,人民不再是城市发展的旁观者,而是全程参与的设计者、建设者和监督者。通过制度化的参与渠道,人民的主体地位得到充分彰显:当群众的智慧被吸纳、意愿被尊重,获得感便从“被动给予”升级为“主动创造”;当邻里协作凝聚社区共识,幸福感便从“个体满足”延伸为“集体认同”;当治理过程公开透明,安全感便从“外部保障”深化为“内生信任”。城市管理者在制定政策和规划时,必须充分尊重人民意愿、激发人民智慧、保障人民参与。这种共建共治共享的机制,将使政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力,将人民的创造力转化为城市发展的持久动力。

构建包容共享可持续的发展模式。“人民城市为人民”不是以少数人或局部利益为核心,而是着眼于全体人民全面、长远的利益。这就要求构建更具包容性的城市发展模式。第一,它强调“公平性”。在城市资源分配、公共服务供给等方面充分考虑弱势群体的需求,消除各种形式的“城市排斥”,确保不同阶层、年龄、背景的人群都能平等享受城市发展的成果。第二,它突出“包容性”。尊重城市发展的多样性。允许不同人群以差异化的方式参与城市生活,包容小而美的社区商业、接地气的市井文化、有温度的邻里互动,让城市兼具活力与温情。第三,它注重“可持续性”。要求在城市规划中预留生态空间,弘扬中华优秀传统文化、延续城市历史文脉,让城市在展露“新貌”时留存“乡愁”记忆,推动资源高效利用,既满足当代人的需求,又为子孙后代保留发展的弹性与空间。

从价值内核到实践路径,人民城市理念始终以实现人民群众获得感、幸福感、安全感的实质性提升为根本归宿,二者具有深度契合的内在逻辑。这一理念打破了传统城市发展中重物质轻人文、重规模轻品质、重发展轻民生的思维定式,不仅将以人民为中心的价值坐标具象为城市发展的核心指标,更通过共建共治共享的实践路径为民生目标的实现提供不竭动力,并以包容共享可持续的发展模式确保发展成果全面覆盖。此种深度的内在统一,生动诠释了中国特色城市现代化新路子的人民性特质,即以人民需求为导向、以人民参与为动力、以人民共享为目标的城市发展新模式。

二、城市发展存量提质增效为主阶段,人民群众的获得感、幸福感、安全感需求升级与现实指向

伴随物质条件从短缺走向充裕,人民群众对美好生活的追求呈现需求分层化、标准精细化、价值情感化的新特点。这种变化既是驱动城市发展转型的内生动力,也是城市发展存量提质增效工作的核心着力点。

首先,获得感的需求从“底线覆盖”向“机会可及”升级。在物质短缺时期,人民群众获得感主要源于基本住房、就业与公共服务的“从无到有”;而城市发展存量提质增效为主阶段,人民群众更关注发展机会的公平可及与生活品质的提升。在住房领域,人民群众的关注点从“有没有”升级为“好不好”。老旧小区改造不再止于加装电梯,更延伸至适老化设计、社区绿化提质;保障性租赁住房愈发注重区位便利

性、周边教育医疗配套。在公共服务方面,需求从“广覆盖”转向“精准化”,群体的差异化凸显。学生群体期盼优质的学区教育资源,老年群体需要适老化的生活环境,青年群体则更关注就业问题。更为关键的是,居民对发展权利的参与意识日益觉醒,获得感不再局限于结果享有,更延伸至过程参与,城市更新中,居民不仅关心“改什么”,更主动参与“怎么改”。这种从资源占有有机会共享,再到权利赋能的演进,标志着“获得感”进入多维融合时代。

其次,幸福感的核心诉求从“功能满足”向“品质共享”拓展。当基本生活需求得到满足后,人民群众对幸福的理解趋向多元化、情感化。全龄友好的生活场景成为普遍的追求,幸福的定义不再是简单的吃饱穿暖,老年群体需要便捷的养老服务圈、儿童群体渴望安全的成长空间、青年群体期待包容开放的社交场景。生态宜居的空间品质成为核心诉求,居民对环境质量的关注从单一污染物治理转向对生态系统完整性的追求,口袋公园、环城绿道等公共空间的景观与游憩功能,成为衡量宜居水平的重要标尺。文化保护与传承的情感共鸣持续升温,人民群众的需求从被动观赏转向主动参与,既渴望历史街巷、传统建筑等得到保护,也期待非遗展演、传统技艺等融入日常生活,让城市既有“颜值”更有“气质”。

最后,安全感的关切从“传统治安”向“系统韧性”深化。随着城市系统复杂性增加,安全感的内涵已超越传统治安范畴,转向对城市韧性、风险防控能力的综合关注。一是基础设施安全从“功能

性保障”升级为“全周期防控”。人民群众既关注供水供电等生命线工程的稳定运行,更重视老旧管线更新的规范性,期待通过物联网、大数据等技术构建智能监测预警体系,实现风险可感、可控、可防。二是社会治理的系统性风险防控成为焦点。伴随城市人口流动性加剧,资源协调、代际需求的平衡、虚拟与现实空间的舆论引导等矛盾点增多,人民群众不仅关注局部风险化解,更注重提升城市对系统风险的预判与应对能力。三是公共卫生等新型风险受到重视。人民群众更加关注城市在疾病防控、应急救援等方面的韧性建设。

不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感,构成相互关联、层层递进的有机整体。获得感是基础,幸福感是核心,安全感是底线。唯有精准把握这些需求特征,才能在城市发展中实现“质量跃升”与“民生温度”的双重进阶。

三、在人民城市理念引领下,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感的关键举措

当前,传统行政主导、标准供给、增量驱动的治理模式已难以适应人民群众的新需求,需以人民城市理念为指引,重构治理模式,推动城市治理从管理向共治,从粗放向精准、从被动向主动转型。

强化空间公平导向,提升人民群众获得感。以空间公平为导向,通过公共资源配置的公平性重构与空间权利的制度化性保障,让存量更新成为民生答卷的载体。一是推进公共服务均等化配置。在存量更新中嵌入“15分钟生活圈”规划理念,优先补齐教育、医疗、养老等设施

短板,鼓励将闲置厂房改造为社区卫生服务中心、老年食堂等公共服务设施,提升公共服务可及性。二是注重历史文化遗产保护传承。避免大拆大建,完善历史文化保护传承体系,挖掘城市文化基因,让历史文脉与现代生活交融。三是增加生态休闲空间,利用城市低效空间,建设口袋公园、社区广场等小型公共空间,优化城市绿道、生态廊道等生态网络,为市民提供良好的生态休闲空间,实现生态惠民。

深化协同治理实践,增强人民群众幸福感。以协同治理为抓手,推动治理主体从单一行政主导转向多元协同共治,激发人民群众参与热情,实现城市治理与民生改善良性互动,提升城市发展决策精准化水平。一是健全民主参与机制。通过听证会、线上民意调研等方式保障人民群众的知情权、参与权和监督权,探索“人人议事厅”等创新形式,推动“党建圈”“生活圈”“治理圈”融合,让人民群众的声音贯穿规划、建设、治理全过程。二是数字化赋能治理现代化。运用大数据、云计算、人工智能等技术建设“城市大脑”,实现资源精准调配与服务高效响应;推广智慧政务平台,实现民生诉求“一键响应”。三是营造全龄友好场景。聚焦“一老一小”等不同群体需求,优化公共服务设施布局,为居民社交活动营造良好环境,实现代际互动与生活便利的双向跃升。

构建系统韧性体系,增强人民群众安全感。以系统韧性体系为支撑,统筹发展与安全,筑牢城市运行的安全底线,使人民群众生活更安心、更放心。一是推进基础设施生命线安全工程,加快老旧管线改造升级,加强城市防洪、抗震、地质灾害防治等工程建设,提升城市防灾减灾救灾能力。二是加强建筑安全管理,严格建筑工程质量监管,确保新建建筑符合安全标准;加强建筑安全隐患排查整治,及时消除安全隐患,推进消防设施升级、应急避难场所建设。三是运用智慧技术提升风险防控能力,实时监测基础设施运行状况。通过大数据分析预测提前优化资源配置,以科技手段提升人民群众安全感。

党的二十届四中全会为新时代城市发展锚定了战略坐标,践行人民城市理念,通过城市发展存量提质增效,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感,这既是未来我国城市更新与发展的目标所向,更是对“城市的核心是人”这一重要论断的生动诠释。城市发展存量提质增效绝非简单的空间改造,而是人民城市理念落地生根的生动实践。将新时代人民群众的多元需求深度融入城市发展存量提质增效全流程,不断探索创新,走兼具温度与质感的中国特色城市现代化新路子,为城市高质量发展注入持久动力。

(作者为南开大学经济学院教授,南开大学经济行为与政策模拟实验室研究员)

推进新就业形态健康发展 激活经济发展新动能

杜宁宁

党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》指出,促进高质量充分就业,推动灵活就业、新就业形态健康发展。新就业形态不仅能破解劳动者就业痛点、稳定民生底线,更能激发市场活力、激活经济发展新动能。因此,推进新就业形态健康发展,不仅是保障民生的战略选择,更是提振市场信心的关键举措。当前,新就业形态在蓬勃发展的同时,也面临着制度保障不完善、平台企业用工不规范、从业结构待升级、服务支撑有短板等现实挑战,制约了其高质量发展潜力的释放。立足发展新阶段,需聚焦“量的合理增长”与“质的有效提升”相统一,多维度协同发力,实现就业质量提升与经济动能激活的双向赋能。

一、进一步筑牢制度保障根基

制度健全是新就业形态健康发展的关键前提,要强化社会政策兜底保障功能,这直接关系到劳动者的获得感与市场信心。一是在探索“三类劳动者”认定模式基础上,依据平台企业管理程度、劳动者经济从属关系等实施精细化分类保障;加快推进新就业形态劳动者权益保障

专项立法,细化相关政策的实施细则,清晰界定不同用工形式下平台企业与劳动者的权利义务。二是推广“单险种、可选择、灵活缴”模式。可在不改变灵活就业方式的前提下,为新就业形态劳动者提供更加稳定的社会保障。设立社保缴费补贴专项基金,向低收入群体倾斜。同时,构建协同保障格局,在政府主导基本保障的基础上,鼓励平台企业购买商业补充保险,形成“基本保障+补充保障”的组合模式。三是创设“线上线下融合、多元联动化解”的新型争议解决机制,如利用“一函两书”等劳动争议多元化解协作联动机制,提升争议化解效率,降低劳动者维权成本。

二、规范平台企业用工与算法治理

平台企业作为新就业形态的核心载体,其用工合规性与算法合理性直接影响就业质量与行业生态。因此,在用工管理上,可探索建立平台企业用工信息报送制度,要求企业定期向相关部门提交工作时长、社保缴费等核心数据,并纳入企业信用评价体系。建立多部门联合监管数据库,实现数据实时共享、动态更新,为跨部门协同监管提供数据支撑。明确平台

企业主体责任,对符合劳动关系情形的依法签订劳动合同,规范平台企业用工行为。引入独立的第三方机构,定期对平台企业用工合规性进行评估,评估结果向社会公开,并作为平台企业享受税收优惠、评优评先、政策支持的重要依据,倒逼平台企业主动规范用工行为。在算法治理上,推进算法透明化改革,推动平台企业签订《新就业形态社会责任公约》,组建全国性新就业形态行业协会,制定自律公约与服务标准,公开订单分配、薪酬计算、奖惩规则等核心逻辑,保障劳动者的知情权与参与权。成立算法评估委员会并建立算法紧急干预机制,对不合理的算法设计提出修改建议。禁止平台企业设置极端考核要求与不合理罚款条款,引入“劳动者友好型”算法元素,实现算法的人性化治理,从源头遏制算法霸权对劳动者权益的侵害。

三、推动从业结构升级与技能提升

技能水平与从业结构是决定新就业形态高质量发展关键,也是激活经济发展新动能的重要支撑。目前,新就业形态仍以劳动密集型岗位为主,技能型、高端化岗位占比偏低,劳

动者职业发展受限,需通过结构优化与技能提升突破瓶颈。在结构优化方面,把握数字经济发展趋势,推动数字经济与实体经济深度融合,重点扶持和培育数字内容创作、人工智能训练、跨境电商运营等,带动劳动者从劳动密集型岗位向知识密集型、技术密集型岗位转型。同时,引导平台企业向现代农业、现代服务业延伸,开发工业互联网运维、农业数字技术服务等高端岗位。在职业发展方面,形成政府主导、平台企业参与、院校支撑、市场驱动的体系,将新就业形态培训纳入公共就业服务体系,对紧缺职业给予补贴倾斜。针对不同群体的技能基础与就业需求,设计个性化培训方案。建立“学分银行”制度,实现培训成果与学历教育、职业认证衔接互认。加快制定新职业的国家技能标准,推行社会化等级认定;同时,引导平台企业设计阶梯式发展通道,将技能等级与薪酬、权益挂钩,引导从业者主动提升技能水平。

四、打造全生命周期就业服务生态

全链条、精准化的服务支撑是新就业形态劳动者从“有活干”到“干得好”的必要保障。

一方面,可以将新岗位信息纳入公共就业服务体系,设立灵活就业服务一体化办理窗口等,提供政策咨询、职业指导、社保代办等“一站式”服务;培育并规范专业化人力资源服务机构发展,为新就业形态劳动者提供档案托管、职业规划等服务,解决其职业发展中的后顾之忧;引导行业协会牵头搭建岗位对接平台,联动头部平台企业建立“企业用工需求清单”与“劳动者技能清单”,提升人岗匹配效率;同时,运用大数据、人工智能技术分析区域新就业形态供需热点,定期发布相关行业景气指数报告,引导劳动者有序流动与理性择业。另一方面,不断完善城市公共服务配套,在城市规划中考虑新就业形态劳动者需求,在从业者集中区域,建设提供休息、充电、饮水、医疗急救、法律咨询等服务的驿站,改善工作条件;保障符合条件的新就业形态劳动者在常住地平等享受子女教育、住房保障等基本公共服务;支持金融机构开发技能提升贷、职业责任保险等专属金融产品,为劳动者技能提升与创业发展提供资金支持。

(作者为天津市中国特色社会主义理论体系研究中心研究员,天津城建大学经济与管理学院讲师)