

构建就业友好型发展方式·理论之声

创造更多更高质量就业岗位

蔡昉

就业是最基本的民生。习近平总书记强调，“促进高质量充分就业”“不断增强广大劳动者的获得感幸福感安全感”。“十五五”规划纲要提出深入实施就业优先战略，构建就业友好型发展方式；特别强调培育新职业新岗位，完善人力资源供需匹配机制，健全就业支持和公共服务体系，推动灵活就业、新就业形态健康发展以及增强创业带动就业效应等重要任务。在构建就业友好型发展方式中，创造更多更高质量就业岗位、促进高质量充分就业，既是政府的重要责任，也是实现经济高质量发展的题中之义。

高质量就业是高质量发展内在要求

在经济高速增长阶段，就业岗位的创造得益于增长效应和结构效应。一方面，经济规模的持续扩大创造出更多非农就业岗位，推动就业数量增长。另一方面，产业结构变革推动农业剩余劳动力转向非农产业，城镇和处于经济增长极的地区，就业质量得到整体性提高。进入高质量发展阶段，经济增长更加倚重技术进步和产业结构变革等创新驱动。技术和结构变革过程既创造新的就业岗位，也会伴随着部分机器和技术对现有岗位的替代。

无论是根据以往的技术变迁经验，还是根据人工智能应用的可能情景，都可以使我们作出这样的判断：长期来看，技术变革既会产生对高科技人才的更大需求，还会随着劳动生产率的提高，通过收入效应拓展消费内容，引导形成新的产业和就业岗位。然而，以自动化为导向的技术应用，在短期内也不可避免地造成岗位流失。为了最大限度地消除技术进步的负面影响，同时促使就业岗位的长期增长，要求以人工智能为代表的新技术在开发和应用中，自始至终能够对标就业优先原则。

应对技术变革的就业影响与破解结构性就业矛盾，在方向和手段上都是一致的，包括引导技术发展方向对标就业优先战略、重塑人力资本培养模式、完善劳动力市场和公共就业服务、健全社会保障体系等。例如，人工智能对科技、经济、社会和治理均产生强大赋能作用，如果从研发到应用的全过程都能遵循最大化就业目标，即能够使技术创新同就业扩大实现最大兼容，那么劳动生产率的提高就能转化为新机遇，进而增强创造就业的行业的领先优势，整体加大就业创造的力度。技术向善、智能向善的政策导向，最终要落实到规制和激励等具体手段上，即在人工智能模型的创造和应用中，引导技术不以

替代现有岗位为直接目标，而是更加倾向于增强劳动者能力，让他们能够胜任更多的技能型岗位，从而在总体上促使就业创造跑赢岗位流失。

智能向善包括理念和实践两方面。一方面，可考虑通过立法和规制，把就业优先的理念变成科学家、投资者、企业家等相关方之间的共同意图、约束性要求和激励相容行动，在理念上设立一个保护劳动者和就业岗位的公共利益底线。由于就业是人民生活品质和民生福祉提高以及人的全面发展的基础，因此，在涉及资本与劳动、生产率与岗位、成本与收益以及效率与公平的权衡取舍时，理所当然应该把就业、民生和人的全面发展作为抉择标准，规范人工智能发展和应用的方向、路径和实务优先序。另一方面，通过实施产业政策，加强劳动者技能与人工智能的互补，强化产业和就业的协同。结构性就业矛盾的一个表现，就是人力资源供需不匹配，导致“有活没人干”和“有人没活干”现象并存。人工智能的开发和应用，通过增强技能让更多劳动者能够胜任更多的工作，在提高劳动生产率的同时，又不简单替代劳动力，即可做到从破解“有活没人干”入手，解决“有人没活干”的问题。

以不断提升人力资本应对就业冲击

通过学校教育、工作经验和职业培训获得并不断提升人力资本，包括提升劳动技能、科技创新能力和弘扬企业家精神等，是应对技术进步和自动化对就业冲击的最有效手段。以往的经验表明，劳动者的受教育程度越高，越容易掌握新的技能，更好适应技术和产业结构的升级换代，因而越可能做到在技术变革的冲击中处于有利地位。从原则上来说，这个道理没有发生变化。然而，人工智能在应用中，可能使很多受教育程度较高的劳动者的技能不再具有优势，因而对这些岗位的替代也成为可能和现实。针对这种技术冲击的新特征，人力资本培养模式和劳动力市场功能都应该与时俱进、不断创新和持续更新。

其一，推动学校教育和职业培训一体化，实现人人皆学、处处能学、时时可学的终身学习目标。一方面，人工智能对就业的冲击本质上也是对人力资本形成的挑战，应该予以积极应对。另一方面，利用人口结构变化的时间差，抓住资源配置的削峰填谷机会，通过教育深化和培训拓展，可以获得额外的推动力。例如，幼儿园数量减少意味着这个教育阶段资源相对宽裕，可考虑通过统

筹使用资源，扩大托幼服务供给，推动儿童早期发展并纳入普惠性基本公共服务，以及支持延长义务教育年限。中等职业学校数量和在校生的减少也提供了机会窗口，一方面可用于扩大普通高中的入学率，另一方面可将部分资源配置到工作阶段的各种培训中。

其二，健全劳动力市场配置人力资源的功能，提高劳动力及其技能在供需间的匹配水平。在市场经济条件下，劳动力作为重要的生产要素，需要借助市场机制进行有效配置。这就要求持续进行制度创新，完善劳动力市场功能，以准确、及时的市场信号和有效的激励手段，把拥有不同技能的劳动力配置到各类岗位上。这个劳动力配置和技能匹配的过程，正是岗位得以持续创造和就业质量不断提高的过程，同时推动实现人尽其才，以持续不断的人力资源配置提高全要素生产率

和劳动生产率。其三，在人工智能时代，教育和培训对于经济增长和社会发展的贡献日益突出，社会收益率趋于提高。人工智能系统对劳动者技能具有一定替代性，劳动者终身不断地接受培训和再教育，将成为人机协同、人类技能与人工智能互补的必要条件。因此，目前和未来的劳动者接受各级各类学校教育和各种培训，不仅给本人带来人力资本回报，也是宏观经济的效率源泉以及社会流动性的基础。鉴于教育和培训作为公共品的性质明显增强，相关的公共服务供给固然可以借助第三方机构来实施，而政府作为重要供给方亦要承担相应更多的支出责任。

聚焦提高就业质量完善制度和机制

就业作为基本民生的性质，决定了创造更多更高质量就业岗位，既要依靠劳动力市场对人力资源进行高效的配置，也要依靠劳动就业相关立法和执法、劳动合同、最低工资保障制度等一系列劳动者权益保障制度以及社会保障体系的完善，对劳动者的基本生活和各项权益进行有效的保护。

第一，增强宏观经济政策、产业政策、人力资源管理和社会政策之间的统筹性和协同性。货币政策和财政政策等宏观经济政策要明确扩大就业这一目标，既聚焦周期性就业波动，也瞄准结构性就业矛盾，在操作层面建立政策实施程序，确保对就业状况作出及时、准确和有效的政策反应。产业政策要在投资和产业规划中，切实把保护岗位和扩大就业作为重要依据。例如，在老龄化不断加深的背景下，应有利于实现老有所养和老有所为的银发产业作为具有就业创造潜

深入实施就业优先战略，坚持扩大就业容量和提升就业质量相结合，健全就业促进机制，构建就业友好型发展方式。

——《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》

力的产业加以支持。适应新就业形态的发展趋势，社会保障体系要更加突出基础性、普惠性和兜底性。此外，各项政策在依据最大化就业原则扩充工具箱的同时，还应努力实现彼此贯通，以确保政策方向的一致性和实施力度的协调性。

第二，顺应人工智能时代劳动就业新特点，完善劳动者权益保障制度，更好保障劳动者权益和民生福祉。数字技术和人工智能赋能所创造的工作，不再具有传统岗位的形态特征，而是呈现多样化特征。随着人工智能在产业中的广泛应用，岗位流失和就业创造将交替发生，劳动力市场同样具备这个特征。政策应对的思路并不是消除或遏止新就业形态，而是通过创新强化劳动者权益的制度性保障，不使新就业形态与非正规就业画等号。由于劳动力的载体是人不是物，因此，劳动力市场与其他要素市场不同，不能简单地通过市场出清的方式调节供需，劳动者权益保障制度和劳动保障制度要始终维护劳动者的主体地位。

第三，公共就业服务着眼于通过培训提升技能，通过消除就业壁垒和流动障碍提高供需匹配度，努力破解结构性就业矛盾。提高政策效果的关键，在于聚焦重点劳动者群体，针对具体就业困难予以扶助。一方面，青年劳动者受教育程度高但缺乏工作经验，仅具有入门水平技能的新成长劳动力易受到人工智能的冲击。另一方面，一些大龄劳动者虽有工作经验但受教育程度较低，还面对数字鸿沟乃至智能鸿沟。因此，弥补短板群体在就业市场上面临的技能缺口，需要有更大的扶助力度，并且需要借助人工智能赋能，增强劳动者能力。同时，利用岗位可分解为各种工作任务

的性质，拓展工作的长度、宽度和深度，达到创造更多就业机会的目标。

（作者系中国社会科学院学部委员）

2025年

城镇新增就业 1267万人

城镇调查失业率平均为 5.2%

现代化人民城市建设的建设，离不开强劲、可持续的发展动力。作为经济增长、科技创新、人口集聚与社会文明的重要载体，城市发展的关键在于立足资源禀赋，挖掘发展潜力，强化科技赋能，不断培育新的强劲动力系统。2025年中央城市工作会议明确提出，转变城市发展动力，更加注重特色发展。这为城市发展指明方向，既关系到城市可持续发展能力和综合竞争力提升，也明确了支撑现代化人民城市建设的基础和重点。

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。无论是速度的换挡，还是质量的提升，都对城市发展动力变革提出了迫切要求，动力系统必须更加契合城市的资源禀赋、地理环境和发展水平，变革路径更需遵循客观规律，体现可持续和高质量发展导向。

在政策和实践的共同推动下，很多城市正积极转变发展方式，夯实城市建设的经济基础。但动力变革在发展中仍面临一系列相互交织的现实困难。比如，传统以土地出让、房地产开发和低端要素投入等为支撑的增长动能难以继，而新产业、新技术、新业态、新模式尚未形成稳定支撑，产业渗透性不高、融合应用不深等问题存在，难以有效弥补传统动能消退留下的缺口。又如，高端要素分布不平衡，大中城市分化有所加剧。创新要素、高端产业、金融资源、人才向优势地区集聚的态势日益显著，超大特大城市与中心城市凭借平台优势、政策优势、配套优势，成为新动能主要承载地；而一些中小城市、县级城市受制于产业基础、创新能力等短板，难以吸引高端要素，新动能培育滞后，城市间差距有所扩大。再如，动力转换机制不畅，导致资源配置效率不高。一方面，一些老旧厂区、低效商圈、闲置基础设施、低效用地等未能有效盘活；另一方面，一些地方对增量引入存在一定盲目性，对本地特色产业和地方资源重视不足，对城市存量空间的挖掘深度不够，对体制机制改革释放发展潜力的办法不多。

要认识到，实现现代化人民城市建设动力变革，必须关注城市发展的多维性，深入挖掘民生福祉、创新活力、生态宜居、文化繁荣、安全韧性等领域的内涵价值。这意味着不能仅从总量增长单一维度寻找新动力，而应统筹短期和长期、局部和整体，构建结构合理、功能完备、运行高效的现代化动力系统。一是注重发挥创新的引擎作用。经济发展更多聚焦高端突破、技术迭代、产业升级，这是塑造城市核心竞争力的关键。要强化创新策源与成果转化能力，同时兼顾创新的包容性，让创新成果更多惠及民生、带动就业。二是注重激发城市发展的内生动力。城市发展应根植于自身资源禀赋、产业基础、人口结构和文化特色，形成自我循环、自我强化、自我提升的内生增长逻辑，减少对外在动力的过度依赖，实现“内生增长、自我赋能”。三是注重提升各类要素的协同性。城市发展并非单一要素驱动，而是创新、产业、空间、治理、服务、生态等多系统协同耦合，形成要素流动顺畅、产业联动紧密、空间功能互补的整体动力结构。四是注重打造多层次动力系统。城市发展必须体现经济增长、民生改善、生态保护与文化遗产等的有机统一，聚焦抵御外部波动、周期调整和风险冲击，形成多元支撑、多层缓冲、持续可迭代的动力系统。

城市发展动力变革，既牵动经济增长的质效，又关系民生福祉的改善。破解动力转换的矛盾和挑战，要以新发展理念为引领，坚持问题导向与目标导向相结合，从四个方面协同发力，实现城市发展动力的系统性重塑。

坚持创新力与“烟火气”互促共进。创新力关乎城市活力，“烟火气”立足民生福祉，二者共同构成可持续发展的动力源。在这一过程中，既要强化超大特大城市、区域中心城市创新策源功能，聚焦关键核心技术攻关打造原始创新高地，引导中小城市承接创新成果转移转化，构建分层适配的创新体系，又要大力发展社区商业、便民服务、夜间经济等业态，实现“强产业”与“惠民生”的良性循环。

坚持存量盘活与增量引入双向发力。以市场化手段激活沉睡资源，通过城市更新、用途转换、功能提升、资产证券化等方式挖掘潜力价值，稳妥推进基础设施REITs、商业不动产REITs扩容提质，形成“存量资产盘活—资金回笼再投资—增量动能培育”良性循环。同时，围绕城市功能定位、产业基础、资源禀赋，精准引进符合新质生产力发展方向的先进制造、数字经济、绿色低碳、现代服务业项目，推动增量项目与存量产业深度融合、补链强链。

坚持深化改革与扩大开放双轮驱动。改革破除体制机制障碍，开放汇聚全球优质资源，坚持改革和开放协同联动，方能为推动发展注入持久动能。城市深化改革要聚焦要素市场化配置，推动资本、技术、数据、土地、劳动力等要素有序流动、高效集成，畅通资源循环利用链条。城市扩大开放要坚持融入国内国际双循环，积极对标国际高标准经贸规则，依托超大特大城市开放能级提升，带动中小城市错位承接、协同联动，形成分层分类、优势互补的开放格局。

坚持文化赋能与生态保护同频共振。以文化赋能激活内生潜能，深入挖掘历史文脉、地域特色、人文底蕴，推动文化资源创造性转化、创新性发展，促进文化与制造、科技、服务深度融合，培育文化经济、体验经济等新业态。做好生态保护释放绿色动能，健全生态产品价值实现机制，发展生态旅游、绿色农业等业态，壮大节能环保、清洁能源等产业。坚持文化赋能、生态优先，让城市既有“烟火气”更有“文化味”，既有“高颜值”更有“高质量”。

（作者系国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心高级工程师）

本版编辑 欧阳优美 编 高妍

来稿邮箱 jjrbl@sina.com

流域经济促进区域联动发展

仇怡

区域协调发展是中国式现代化的内在要求。实现这一目标，既需要各地协同发力，也离不开江河的纽带作用。“十五五”规划纲要明确提出，支持流域上下游、资源输出地输入地之间开展利益补偿，因地制宜拓展流域经济等模式。这一重要部署，旨在将地理优势转变为发展优势，做好江河这篇“大文章”，助力形成区域联动发展新格局。

把握发展流域经济内在逻辑

顾名思义，流域经济是以特定河流水系为地理空间单元，以水资源的开发、利用、保护、管理为核心纽带，基于自然生态系统、经济生产系统与社会发展系统相互耦合形成的复合型区域经济形态。这一经济形态整体性强、关联度高，但差异性、协同难度也比较大，其要义就在于突破行政边界，以流域的自然完整性为基础，通过串联上下游、左右岸、干支流及关联区域，实现流域内的资源整合、功能协作和治理协同，从而促进整个流域的生态安全、经济高效、社会公平。简言之，发展流域经济，就是要让分布在同一流域的多个行政区，在服从国家重大区域战略的前提下，以设施互联互通为基础，依托江河水资源，共同推进生态共保共治、产业分工协作、区域协同治理等，从而实现流域内“生态—经济—社会”协同发展。

在实践中，发展流域经济，既是推动区域协调发展的现实需要，也是畅通国内大循环的必然选择。

先从促进区域协调发展来看。在以行政区划为单元的区域发展模式下，各地往往仅考虑本地经济社会发展目标而“只管一段”，容易引发产业同质化竞争、基础设施不联通、环境治理碎片化等问题。而在以流域为整体的区域发展模式下，通过依托流域这个完整的生态系统重塑发展单元，将流域内原本分

散的行政区域结合成一个流域共同体，从而实现利益共享、责任共担。可见，拓展流域经济发展模式，以流域内统筹引导跨区域联动，以水系为纽带将生态保护、经济发展与利益共享融为一体，走出一条逐步缩小区域差距、实现绿色共富的流域可持续发展道路，可以成为促进区域协调发展的有效路径。

再从畅通国内大循环来看。国内大循环涵盖生产、分配、流通、消费各环节，目前基础设施衔接不畅、地方保护与市场分割等已成为亟待解决的卡点堵点问题，而流域经济因其网络化特征，可为畅通国内大循环挖掘潜力、拓展空间。一方面，发展流域经济首先要解决的就是推动基础设施的跨区域互联互通，通过统一流域内航道标准、打通多式联运设施建设“最后一公里”等，构建以水运为基础的现代流域设施联通体系，形成低成本、大运量的流通能力，从而延长国内产业链的物理空间并形成分工合理、韧性更强的区域产业链。另一方面，相较于公路、铁路、航空等运输方式，水运的低成本优势可大幅降低国内贸易物流成本。依托内河航运网络并连接铁路、公路等构成的综合立体交通网，能以更低的流通成本促进商品在更大空间范围内高效流通，从而激活流域内过去尚未充分释放的消费潜力，拓展国内大循环的需求空间。

那么，流域经济是如何促进区域联动发展的呢？这可以基于生态、空间、经济、制度四个维度来解析。生态上，通过拓展流域经济模式促进跨区域生态联防联控，建立跨区域利益协调机制，确保上下游共享发展效益、共担治理责任，最终实现流域可持续发展。空间上，通过拓展流域经济模式促进跨区域基础设施互通，建立以水系网络为单元的联通体系，实现生产要素和商品等在全流域流通及优化配置。经济上，通过拓展流域经济模式促进跨区域产业分工协作，建立分工有序、优势

互补、创新协同的产业体系，实现流域内产业优势互补与生产力合理布局。制度上，通过拓展流域经济模式促进跨区域体制机制协同，构建分类施策、梯次推进、多元协同的系统性治理体系，实现治理效能整体提升。

因地制宜拓展流域经济模式

当前，世界百年变局加速演进，世界经济增长动能不足，大国博弈更趋复杂激烈；国内大循环存在卡点堵点，有效需求仍显不足，发展不平衡不充分问题依然突出。面对复杂多变的国内外环境，因地制宜拓展流域经济模式，是扩大内需、促进区域联动发展、加快构建新发展格局的必然选择。随着长江、黄河、新安江等流域经济带的逐步发展，我国已具备依托拓展流域经济模式促进区域联动发展的现实基础。可以说，发展流域经济正当其时。

坚持生态优先，平衡保护与发展。习近平总书记就长江经济带高质量发展、黄河流域生态保护和高质量发展等作出重要指示，强调“共抓大保护、不搞大开发”“坚持生态优先、绿色发展”，特别指出“要坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”。这些都为流域经济发展指明了方向。因此，要坚持生态安全是发展流域经济的前提，建立覆盖全流域的生态环境监测和治理网络。划定并严守生态红线，保护水源地等关键生态区域。因地制宜发展流域特色产业，加快推动产业绿色转型。

坚持设施先行，实现互联与互通。目前基础设施短板仍是制约流域内生产要素和商品流动的物理障碍。比如，长江中游的一些港口因缺乏铁路专用线或高等级疏港公路，“最后一公里”尚未打通，使得大宗商品的多式联运优势无法发挥，转运成本偏高。因此，应着力提升航道等级，建设贯通上下

游、串联干支流的发达水运网络。大力发展铁公水空多式联运，打通流域内交通“断头路”，实现水运与其他交通方式的高效衔接，推动物流降本增效。统筹推进传统基础设施提质改造与新型基础设施建设，协同布局跨区域能源、信息、水利等重大基础设施，加快构建适配流域经济、促进区域联动发展的综合基础设施体系。

坚持产业协作，深化分工与合作。立足流域内上中下游的生态禀赋、资源条件和比较优势，依据区域功能定位合理布局产业，因地制宜深化分工协作，构建上下游协同联动、优势互补的流域产业体系，避免同质化竞争。比如，上游承担重要的生态保护功能，可重点发展生态农业、生态旅游和清洁能源等绿色产业；中下游的制造和物流功能通常较好，且具备市场和技术优势，应重点布局高端装备、现代服务业等产业，共同培育贯通价值链上下游的特色产业链。此外，还应根据流域的水资源禀赋差异，从当地实际出发布局相关产业。

坚持系统观念，统筹全局与局部。流域是一个完整的生态系统，但却分属不同行政区。过去，流域内因缺乏统一规划，导致上下游在生态保护、产业布局等方面各自为政，流域可持续发展面临重大挑战。现在，“十五五”规划纲要围绕因地制宜拓展流域经济等模式作出重要部署，各地应立足所属流域的可持续发展，共同构建以流域共同体为基础的跨区域协同机制。通过加强顶层设计和统筹协调，基于各区域的资源禀赋和发展需求，协调好上下游、左右岸、干支流之间的发展利益，推动形成局部服从整体、整体带动局部以及利益共享、责任共担的流域经济一体化高质量发展局面。

（作者系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心研究员、中南林业科技大学经济管理学院教授）