

探索促进城市人口均衡发展新路径

沙勇 汤晋

突如其来的新冠肺炎疫情，是对城市治理体系和治理能力的一次大考。习近平总书记强调，要树立“全周期管理”意识，努力探索超大城市现代化治理的新路子。在我国新型城镇化和城市现代化的进程中，必须把城市作为一个生命体、有机体来看待，处理好人与城市的关系，而前瞻把握好城市人口均衡发展的规律和路径，尤其是人口增长与经济增长、公共服务需求以及人的全面发展之间的关系，不断优化人口政策、人才吸引机制，让城市始终充满创新活力与勃勃生机，对于谋划“十四五”及更长一个阶段的城市发展战略与定位，当是一个重要的时代命题。南京作为江苏省会城市和长三角地区特大城市，近年通过推进“创新名城”建设，引人留人、招才引才的政策持续优化，在稳步引人集才的同时，整个区域内空间的人口分布也逐渐趋于合理，人口结构持续优化，人口质量显著提高。南京将进一步彰显城市发展的综合优势，更好促进人口与现代化经济体系互为支撑、人口与资源环境的协调发展，不断增强省会城市的综合功能和辐射带动力，在提升中心城市首位度、走在高质量发展前列上当好示范。

夯实人口与城市现代化互为支撑的根基

经济和人口的集聚，是现代城市发展的重要特征和根本动力。南京作为特大城市，服务业占比超过60%，未来的经济结构将更多以现代生产型服务业为主，对人口的集聚要求更高。现代服务业以信息、知识和技术作为核心竞争力，可以吸引更多高技能高素质的劳动力集聚。同时，高技能劳动力集聚使得生产率会不断提高，分工不断细化，进而会产生对多种劳动力的新需求，由此使得大城市空间的劳动力形成很好的互补，形成作为经济增长中心的独特优势。南京当前已经形成了多个新的增长极、增长带，从河西新城、江北新区到紫东地区、溧水等，创新空间、产业载体、人口聚集等，都代表了未来的潜力和趋势。因此，深化“创新名城”建设，不论是从提高各类劳动力的配置效率，还是从提高城市综合竞争能力的角度，都应坚定不移地持续提高人口集聚能力，通过有吸引力的落户、就业引导、生活福利等方面的“政策包”，不断促进全域人口与产业在新的集聚中趋向更高质量的平衡，夯实特大城市经济社会发展的基础。

以产业高平台集聚学历型人才。从根本上看，在经济发达的长三角地区，中心城市只有多层次提供事业发展平台，特别是新一代互联网产业和数字信息产业进一步扩大发展空间，才能加强对学历型人才的吸引。要通过创新名城建设，优化调整产业结构，更大力度引入和培育对高学历型年青人才吸引力高的互联网产业和数字信息产业领军企业，特别要抓住新基建项目布局的重大机遇，以5G、人工智能、区块链等新技术的创新发展，加快建立起新的高端产业链与产业集群。要进一步释放国家级江北新区、自贸试验片区的政策叠加优势，集聚知名新经济领军企业。充分落实国家减税降费的政策，全面减负激发小微企业发展活力。着力培育一批以高新技术为核心竞争力的小微企业，释放更多就业岗位，形成支撑新就业群体的庞大人才需求合力。与此同步，不断优化调整人才政策，形成南京招才聚才的特色定位和优势策略。更加精准出台针对驻宁高校人才落地、本土人才培养选用等方面的方案，着力留住宁高校毕业生，以“高需求、好岗位、高薪酬”的就业空间吸引更多高校毕业的新工科人才留在南京发展。

建立人口与城市经济协同增长新机制。建立人口发展战略与城市发展规划协同做、产品服务与人口消费统筹谋、产业布局与人才战略协同定、引人留人与项目投资协同推的体制机制，以预见性的人口规划和科学的人口结构支撑经济高质量发展。引导人才集聚催生支柱性产业。变“产业居前、人才居后”的传统路径为“人才集聚、催生产业”，厘清现有产业、资源底数，对未来产业发展、市场前景科学预测，大力

引导相关领域人才集聚，以培育、催生类似华为、阿里这样大规模集聚现代技术人才的领军型企业，作为未来城市、都市圈现代化经济体系的中心支柱。在促进消费经济增长方面，可以探索建立绿色消费券发放的长效制度体系，按照个人缴纳所得税的一定比例每月发放绿色消费券，动态调整绿色消费目录，既有利于引人留人，也有助于激发绿色消费新热情、带动绿色产业发展，促进生活消费高质量与经济发展高质量的双向互动。

以现代都市的新生活样态吸引年轻人。加大城市自身在线上新型消费、线下文化旅游产品的推进方式和创新力度。在夜间消费方面，要加快培育展现文化古都特色的沉浸式、体验式消费场所和产品，把繁荣夜间经济、促进消费增长与满足年青市民的多种文化需求的制度化供给设计结合起来。更加侧重创造与引导精神生产与消费需求，着力放大世界“文学之都”特色效应。加快探索公共文化资源的高效运作，构建契合青年人需求的文化产业、文化生活方式与消费体系，满足青年人丰富多样化的高质量文化生活需求。完善对新形态工作的鼓励政策与措施，针对年青人灵活就业的特点，以财税政策鼓励有条件的企业实行弹性、远程工作等灵活用工形式，降低城市通勤等承载压力，在更大地域范围吸引年轻人才前来就业创业。

以高质量的人口集聚提升城市综合功能

应对城市群、都市圈范围内“抢人”“抢才”，南京深化推进创新名城战略，强化城市治理体系与治理能力现代化建设，以高质量的人口聚集，在壮大人口基数的同时，进一步提升人才总量、优化人口结构，不断提升城市的综合功能与整体发展优势。

把持续改善城市人居环境作为重要抓手。人才发展选址、城市人口规模与生活舒适度、交通等基础设施具有显著的正相关性。南京作为副省级城市中首个国家生态市，通过持续聚力产业结构调整、环境保护，增强对高层次产业人才、技术人才的吸引力，并提升外来人口在宁定居、落户的意愿，激励他们深度扎根融入南京经济社会发展。同时，深化城市绿色生活方式，建立市民绿色消费的产品目录、行为指南，探索绿色产品消费侧的补贴激励措施。从产业、产品、服务及观念全方位发力，支持形成绿色生活生产方式。

进一步提高公共服务供给水平。加大学前教育、医疗、住房、交通等方面的高水平供给力度。更加注重科学构建多层次的住房保障体系，进一步优化土地供应结构，以精细化治理探索降低“职住分离半径”。优化公共资源配置、提高城市“职住效率”、缓解通勤压力，提高市民生活质量。同时，推进闲置科研办公、商用房的功能转化的实施办法。依据互联网对人与城市的关系的影响，要把智慧城市、数字化基础设施的建设提档升级，为市民的学习、工作、消费娱乐提供更便捷、高效的技术支持和数字福利待遇。

及时完善人口发展的相关政策体系。在市域统筹市民化待遇方面，结合《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》中对特大城市，特别是对长三角、珠三角等城市群的落户新导向，着力提升城市的全要素生产率，尝试探索人口流出地与流入地之间“人地钱挂钩”、“人岗编挂钩”的非户籍人口市民化新机制，降低落户城市的综合成本。大力优化完善促进人口增长相关配套政策，在生育支持方面，积极探索对生育两个孩子的父母提供公租房优先、购房补贴、降低首付款比例、贷款利率下调等住房保障措施。在规划上按城市常住人口配置公共资源，保障流动人口子女福利。探索把人类发展指数作为高质量综合考核的重要指标，加大市民全生命周期的教育、健康卫生有效投入。