

“一老一小”、青年安居、分配反内卷：四个直辖市“十五五”民生拼图

□ 本报记者 程 晖

“十五五”时期，是基本实现社会主义现代化“夯实基础、全面发力”的关键期。当中央的顶层设计传递到直辖市——北京、上海、天津、重庆，这四座城市日前陆续公布的“十五五”规划，一场关于城市温度、生活质感、社会公平的深层“竞赛”悄然开幕。这四个城市，它们的“十五五”规划纲要，既是各自千万级人口的行动纲领，也是观察中国超大城市如何破解“民生方程式”的最佳窗口。

翻阅四份厚达数百页的纲要文件，一个清晰的信号穿透纸背：未来的五年，不再仅仅是GDP的赛跑，而是一场围绕“人”的全方位供给侧结构性改革。从“一老一小”的照护网，到青年人的“一张床”，再到收入分配的改革，四大直辖市正试图用一种更细腻、更公平、也更具活力的方式，填平那些曾经被高速增长掩盖的“民生洼地”。

从“一老一小”到全龄友好的社会兜底

在中国式现代化的叙事里，“民生为大”不是一句口号。面对老龄化与少子化，四大直辖市不约而同地将目光投向了社会最柔软也最脆弱的群体——老人与孩子，试图用一种全生命周期的服务网络，填补家庭照护的“能力缺口”。

上海，作为中国老龄化程度最深的城市之一，上海的“十五五”规划透着一股“绣花”般的精细。其中明确提出要“构建老年友好型社会”，其核心抓手是“社区嵌入式养老服务”。到2030年，上海不仅要让养老机构护理型床位占比超过75%，更要让认知障碍照护床位达到2.5万张。这背后是对“失能失智”老人家庭痛点的精准回应。

更值得一提的是，上海试图通过“养老机构+社区+居家”的链条打通，让专业服务走出机构的大门，走进寻常百姓家。比如，鼓励养老机构面向社区开展延伸服务，规范发展“家庭照护床位”，加强养老护理员队伍建设，到2030年全市养老护理员中级及以上技能等级持证率达到35%。推广“养老科技”，让服务型机器人成为未来照护的新力量。这些措施，正是超大城市养老困境的破局之道。

北京的压力则更多集中在“教育高地”的供需矛盾上。为了积极应对“排浪式”学龄人口高峰，北京市在未来五年将加快健全与人口结构变化、经济社会发展相适应的教育服务体系，推进基础教育扩优提质均衡发展，稳步扩大免费教育范围，积极探索延长义务教育年限，新增10万个

中小学学位。这意味着，北京正在努力缓解从“幼升小”到“初升高”全链条的焦虑。同时，北京市分类推进市属高校改革，扩大优质本科教育招生规模，新增10万个高等教育学位。

与此同时，北京老龄人口持续增加，2024年80岁以上高龄老年人口有68.7万人，生育保障服务能力与百姓需要之间还不够匹配。为此，北京在“十五五”时期，将大力发展普惠可及的养老服务，优化养老服务供给体系，巩固居家养老基础作用，加强家庭养老床位建设，推动居家适老化改造，街道（乡镇）区域养老服务中心服务覆盖率达到80%。规划纲要还特别强调强化“老老人”服务保障，加强失能失智专业照护供给，“养老机构护理型床位占比”是本次规划新增指标之一，“十五五”时期要从68%提高到73%。生育支持方面将强化育儿补贴、生育保险、职工产假等生育服务支持，积极营造生育友好型社会氛围，推进托幼一体化优质普惠发展。“3岁以下婴幼儿入托率”也是新增指标，“十五五”时期将推动提高15个百分点左右，预计2030年末达到25%左右。

天津在“十四五”基础上，继续强化兜底性、普惠性养老服务。规划纲要中特别强调“推广‘津牌养老’服务品牌”，并明确了养老机构护理型床位占比要达到73%。在儿童方面，天津提出“建设青年发展型城市”和“儿童友好城市”，并针对生育支持，拿出了“增加普惠托育服务供给”的硬指标。相较于京沪的“高大上”，天津的民生策略更侧重于“托底”与“品牌化”，试图通过标准化的服务输出，提升市民获得感。

作为面积最大、人口最多的直辖市，重庆面临着城乡二元结构明显的挑战。其“十五五”规划在“一老一小”上显得“接地气”。例如，在养老方面，重庆提出“完成家庭适老化改造5万户”，并探索“养老+物业+社区”模式，试图解决老旧小区养老服务设施不足的问题。在托育方面，重庆的目标是“3岁以下婴幼儿入托率提高6个百分点”，并明确提出发展“小月龄托育”，以解决职场爸妈的“产假后焦虑”。

如果说过去五年是在解决“有没有”的问题，那么未来五年，四大直辖市正在通过“嵌入式”“智慧化”“普惠化”的手段，解决养老服务“优不优”、托育服务“远不远”的问题。一张覆盖“生、养、教、医、老”的全生命周期安全网，正在被织得更密、更牢。

从“居者有其屋”到“城市向青年倾斜”的活力争夺

城市的未来在年轻人。四大直辖市的规划中，无不透露出对青年人

口的渴求。为了留住年轻人、吸引创新者，一场关于“安居”与“乐业”的城市活力争夺战已经打响。

上海的思路非常务实且富有温度。面对高昂的生活成本，上海在“十五五”规划中提出了“一张床、一间房、一套房”的多层次住房保障体系。针对新市民、青年人为重点增加保障性租赁住房供给，特别是针对快递小哥、环卫工人等城市运行保障人员，上海提出“新增供应保障性租赁住房25~27万套（间），新增供应新时代城市建设者管理者之家床位12万张以上”，加强各类人才安居服务。这种“一张床”的温情，体现了一座国际化大都市对普通劳动者的尊重。

同时，上海明确提出要“加快建设青年发展型城市”，不仅要解决住的问题，还要打造“24小时‘年轻力’单元”，即集创业、社交、娱乐、居住于一体的活力街区。这显然是为了迎合年轻人“工作即生活、生活即社交”的新趋势。

北京的情况更为特殊。作为首都，北京早在多年前就提出“常住人口控制在2300万以内”的刚性约束。因此，北京的人才政策是“有减有增”。减的是普通劳动力的无序流入，增的是“急需紧缺人才”和“青年才俊”。

在住房上，北京提出要增加“公寓型和宿舍型公租房”，占比要达到60%以上。这实际上是为刚毕业的大学生和年轻白领量身定制的“一张床”计划。北京还特别强调“青年人才安居工程”，优化完善进京落户、工作居住证等政策机制，加大青年人才服务保障力度。强化青年住房精准保障，在就业集中、交通便捷区域筹建更多租金优惠、品质优良的青年公寓。围绕青年聚集区域规划建设运动健身、休闲娱乐、文化体验、创业交流等空间，让年轻人在高房价的北京看到留下来的希望。

天津在“十五五”规划中提出要“吸引更多青年人才、国际人才来津就业创业”。相较于京沪，天津最大的优势是生活成本和房价。因此，天津的策略是“产业聚青”，通过做强智能科技、生物医药等产业，提供高质量的就业岗位。同时，天津提出建设青年友好型宜居社区等。

重庆在“十五五”规划中专门设节论述“打造青年圆梦之城”。重庆的优势在于城市空间大、产业门类全。其策略是“构建青年友好的创新创业生态”，大力培育软件信息、文创动漫、数字创作、电子竞技等青年喜爱的就业形态，促进青年高质量充分就业；鼓励发展“一人公司”、青春小店、共享办公室、科技型企业孵化器、青创园区等创新创业平台；建设一批具有国际范、时尚潮的未来社区；深

化实施“青年安居”工程，建设质优价廉的青年公寓。完善青年人才“引育留用”全链条服务体系，加大税费、金融、场地等支持力度，实施创业失败帮扶计划，降低和分散创业风险。

在住房保障上，重庆提出完善以公租房、保障性租赁住房 and 配售型保障性住房为主的多层次住房保障体系，坚持货币与实物相结合、配租与配售相结合，通过盘活存量等方式增加保障性住房供应。完善住房保障轮库制度，加强保障性住房全流程管理，适度提升租赁补贴发放标准和保障水平，更好满足各类群体基本住房需求，新增保障50万人。这显示了重庆作为西部人口回流高地，正在通过大规模的建设，降低年轻人的居住门槛，以换取长期的人口红利。

从“效率优先”到“分配公平”的机制重塑

当物质生活达到一定丰裕程度，人们对“公平”与“品质”的追求便超越了单纯的“速度”。四大直辖市的“十五五”规划，在就业、收入分配、医疗教育等领域的布局，透露出强烈的“反内卷”信号——试图通过制度设计，让奋斗者更有尊严，让劳动者更有保障。

北京在教育领域的“反内卷”最为典型。规划纲要明确提出要稳步增加普通高中学位供给，缓解“普职分流”焦虑。这无疑是对当下家长焦虑的一剂强心针。

在居住领域，北京大力倡导“好房子”建设。不仅要建，还要“建设安全、舒适、绿色、智慧”的“好房子”，并探索“房屋全生命周期安全管理制度”“支持租房群体更好享受公共服务，依法维护租赁双方合法权益”。这意味着，北京通过提升居住品质来对冲高房价带来的民生痛点。

上海在“反内卷”上选择了“技能”作为突破口。规划纲要明确提出“构建以技能为导向的薪酬分配制度”，完善知识价值导向分配机制。让“多劳者多得、技高者多得、创新者多得”。这实际上是在引导社会重新审视职业教育的价值，打破“唯学历论”的内卷。

此外，上海将“人均健康预期寿命”作为核心指标，而不仅仅是“人均预期寿命”。“人均健康预期寿命”是指处于良好健康状态的期望寿命，相当于个体能预期活在这种健康状态下的平均年数，是在寿命表的基础上，将人群的功能状态、活动能力和死亡状况等一系列指标结合起来，综合评价人群的健康状况。该指标在评价人群健康水平时，综合考虑了生命的长度和生命的质量，包含了死亡、疾病和伤残等一系列信息，多维度综合反映人群健康状况。这两字

之差，体现的是从“活得久”向“活得健康”的转变，是对生命质量的终极关怀，也是对过度医疗、过度加班等社会现象的隐性纠偏。

“十五五”期间，上海将在全市16个区推广“健康积分制”，鼓励市民通过主动学习健康知识、坚持运动、签约家庭医生等方式积累积分，兑换健康服务或生活用品。同时，将继续实施健康上海行动，利用大数据和人工智能技术构建居民健康画像，推动全周期健康自主管理。

天津则锚定健康优先发展战略，全面推进健康天津建设，将积极推动“以治病为中心”向“以健康为中心”转型，促进全民健康素养水平稳步提高，不断提升居民人均预期寿命和健康水平。力争到2030年天津市人均期望寿命提升至83.27岁，孕产妇死亡率、婴儿死亡率、传染病发病率等指标持续保持全国前列。

另外，天津强调“构建就业友好型发展方式”。面对新技术（如AI）对就业的冲击，天津提出“健全就业影响评估机制，积极应对外部环境变化和新技术发展对就业影响”，并实施大规模的职业技能提升培训。这意在通过提升劳动者的“不可替代性”，来对抗“被机器取代”的内卷焦虑。

重庆在收入分配上着墨颇多，提出探索建立“岗位能上能下、待遇能高能低、人员能进能出”的新型用人机制和收入分配机制，支持高校、科研机构等事业单位通过特设岗位引进急需紧缺高层次专业化人才。实施城乡居民收入提低扩中行动，有效增加低收入群体收入，稳步扩大中等收入群体规模，合理调节过高收入，取缔非法收入。推动城乡规划、产业、要素、机制融合，以城带乡大力培育拓展新市场新渠道新业态，城乡居民人均可支配收入比缩小至2.1:1左右。这些举措试图在“做大蛋糕”的同时，探索如何“分好蛋糕”。在生活品质上，重庆提出要推动“15分钟高品质生活服务圈”全覆盖城市建成区，打造具有归属感、舒适感和未来感的现代化人民城市基本单元。

读完四个直辖市的“十五五”民生图谱，我们不难发现，未来的城市竞赛，正在悄然改变赛道。不再是单纯的经济总量PK，而是“全龄友好”的包容度、“青年活力”的吸引力、“分配公平”的满意度之间的较量。他们都在用自己的方式回答同一个问题：在迈向现代化的进程中，如何让每一个生活在这座城市的人，不仅“住得下”，更能“活得好”？

“十五五”的大幕已经拉开，这场关于幸福的民生实验，值得我们每一个人期待。

政策解读

我国加快构建面向未来的教育体系

□ 本报记者 程 晖

根据《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》战略部署，按照《国务院关于深入实施“人工智能+”行动的意见》的要求，教育部、国家发展改革委、工业和信息化部、科技部、国家统计局日前联合印发《“人工智能+教育”行动计划》，聚焦人工智能人才培养与素养提升、促进人工智能与教育深度广泛融合，建强“人工智能+教育”基础环境，优化“人工智能+教育”发展生态等四方面部署了16项措施，旨在抢抓智能时代教育发展的战略机遇，推动教育内容更新、教育模式变革、教育形态重塑，加快构建面向未来的教育体系。

《行动计划》提出，到2030年，人工智能与教育深度融合格局基本形成，构建起纵向贯通、横向联通的人工智能全学段教育和全社会通识教育体系，人工智能人才培养规模与质量显著提升，形成全民人工智能素养培育长效机制。教育教学模式、科研范式、治理模式实现系统性变革，教育服务供给能力和现代化水平大幅增强，基础支撑环境更加集约高效，创新生态体系更加开放协同，智能技术应用更加普惠、安全、高效，形成一批高价值、可推广、可复制的应用场景，智慧教育新形态基本形成、全球影响力进入前列。

教育部科学技术与信息化司负责人表示，《行动计划》的政策亮点主要体现在以下几个方面：

一是实现人工智能教育全阶段覆盖。基础教育阶段，确保开齐开足开好人工智能课程，重在激发学生好奇心，培养创新思维，提高解决复杂问题的能力。高等教育阶段，推动人工智能成为公共基础课程，促进人工智能交叉创新，优化调整学科专业设置，胜任智能时代对人才的新要求。职业教育阶段，推动传统产业相关专业的智能转型，培养适应产业变革的高技能人才。终身教育阶段，针对不同人群开发优质资源，确保全体学习者享有平等学习人工智能的机会。

二是促进人工智能应用全场景触达。学生学习上，研发智能学伴，促进德智体美劳全面发展，重点推动网络思政育人、学生个性学习，促进教育普惠公平和全纳包容。教师教学上，研发智能教学系统，支撑课前备课、课中教课、课后作业等教学全环节，推动教师智能研修，推动教师减负增效。学校治理上，打造教育智能大脑，聚焦政务服务、考试评价、就业服务、校园安全、资源配置等场景，支撑便捷服务、精准管理、科学决策。科学研究上，聚焦自然科学、工程科学和哲学社会科学等领域，建设科学智能体和智能实验集群，探索人工智能驱动的科研范式变革。

三是提供人工智能环境全方位保障。基座层面，强调集中建设，由国家牵头建设教育智算服务平台、组织国家教育和科研基础语料库，研发教育专用大模型，为各级各类学校提供高质量的算力支撑、数据服务、模型能力和智能工具。应用层面，强调多元参与，建设开源社区鼓励师生众创，布局中试基地强化应用培育，用好国家智慧平台提供优质服务。同时，建立能力评估体系、打造一批应用示范场景。终端层面，强调因地制宜，打造未来课堂、未来学校、未来学习中心、未来实训中心，普及数字教材、智慧慕课和智能终端，打通应用的“最后一公里”。

四是推动人工智能机制全要素创新。研究创新方面，推动教育学与心理学、脑科学等交叉融合，构建“政产学研”协同创新机制，共同培育高质量教育智能产品。条件保障方面，健全规章制度、研发标准规范，强化队伍建设、创新投入模式，构建契合人工智能发展特点的保障体系。国际合作方面，打造系列主场外交品牌，深化“人工智能+教育”的国际交流与合作，推动优质课程、先进技术和中国标准“走出去”。安全保障方面，持续开展人工智能社会实验，规范智能产品进校园管理，有效防范伪造诈骗、学术造假、应试内卷、泄露隐私等问题。

