

# 政策集成推动农民农村共同富裕

袁红英

共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征。党的十八大以来，党中央坚持以人民为中心的发展思想，把握发展阶段新变化，把逐步实现全体人民共同富裕摆在更加重要的位置上，采取有力措施保障和改善民生，打赢脱贫攻坚战，全面建成小康社会，为促进共同富裕创造了良好条件。

当前，我们已经到了扎实推动共同富裕的历史阶段。促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。面对这项长期任务、现实任务，需坚持系统观念，着眼于提高发展的平衡性、协调性、包容性，全面提升强农惠农政策的系统性、整体性、协同性，以强化政策集成促农民农村共同富裕。

## 重视政策集成

党的十八大以来，党中央以前所未有的决心和力度冲破思想观念的束缚，突破利益固化的藩篱，坚决破除各方面体制机制弊端，积极应对外部环境变化带来的风险挑战，加强党对全面深化改革的集中统一领导，以全局观念和系统思维谋划推进改革，从前期夯基垒台、立柱架梁，到中期全面推进、积厚成势，再到现阶段加强系统集成、协同高效，解决各领域各方面体制机制障碍、机制性梗阻、政策性创新问题，开创了以改革开放推动党和国家各项事业取得历史性成就、发生历史性变革的新局面。其中，加强政策集成、推动集成创新是一条重要经验。立足新发展阶段，更好促进农民农村共同富裕，也要顺应农业农村改革发展的阶段性特征，加强政策集成并努力放大政策集成效应。

促进农民农村共同富裕，需充分发挥政策集成的重要作用。现阶段，我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡，最大的不充分是农村发展不充分。当前，城乡发展差距仍然较大，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接还面临不突破、不支撑的制度和政策创新安排，同时加强政策集成，汇聚政策合力。

加强政策集成是提高政策系统性、整体性、协同性的有效途径。随着全面深化改革向纵深发展，我国农村改革进入攻坚期和深水区，面临的问题更为复杂，对各项改革举措之间的关联性、耦合性要求更高。以往单项突破或局部推进的方式已无法满足形势发展的需要，必须把握农业农村改革发展的阶段性特征和要求，一体推进坚持和巩固制度、完善和发展制度、遵守和执行制度。促进农民农村共同富裕，需更加注重政策协同配套，增强政策举措的灵活性、协调性、实效性，解决好现行“三农”相关政策存在的条块分割、单兵突进、碎片化、不协调、不配套等问题，促

进各项改革举措在政策取向上相互配合，在实施过程中相互促进、在改革成效上相得益彰，力争获得最大最优政策效应。

加强政策集成是提升部门协同效率的迫切需要。打赢脱贫攻坚战的成功实践表明，构建跨地区、跨部门、跨单位、全社会共同参与的扶贫体系是脱贫攻坚取得全面胜利的重要经验。其中，加强部门协作联动、提升部门协同效率的相关举措发挥了重要作用。促进农民农村共同富裕涉及的部门多、需要统筹的方面多，目前存在的条块分割等问题导致政策效能难以充分发挥。在实践中，需高度关注加强政策集成、推动集成创新的重要作用，统筹各领域各部门资源要素和政策措施，使各地区各部门各领域政策形成合力。

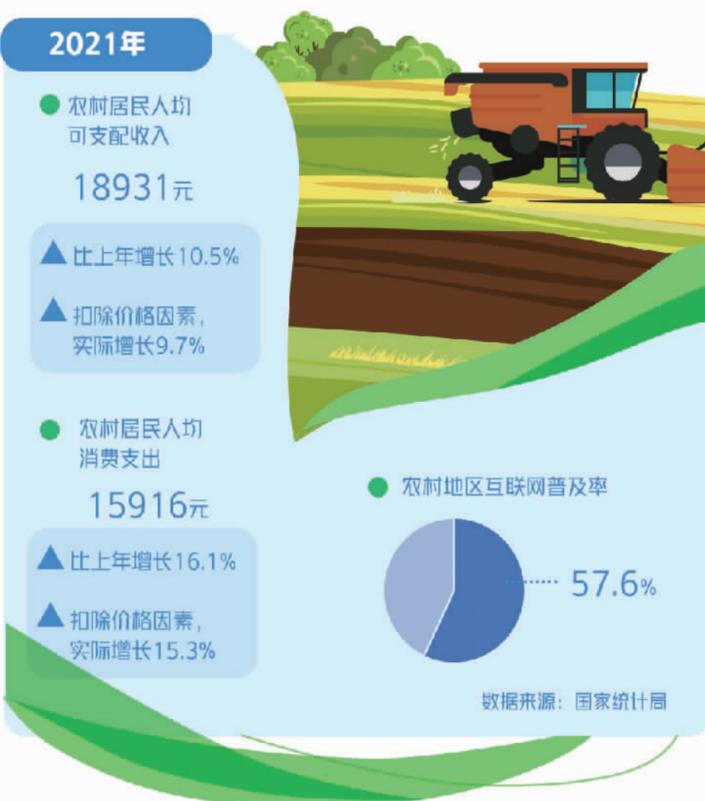
## 明确发力方向

扎实推动共同富裕，要坚持以人民为中心的发展思想，在高质量发展中促进共同富裕，正确处理效率和公平的关系，要使人民群众物质生活和精神生活都富裕。在实践中，需聚焦做大“蛋糕”、分好“蛋糕”、实现精神生活共同富裕等重点任务，将促进农民农村共同富裕的政策着力点放到强化系统集成、协同高效上来。

一是围绕做大“蛋糕”加强政策集成。习近平总书记强调，实现共同富裕的目标，首先要通过全国人民共同奋斗把“蛋糕”做大做好。促进农民农村共同富裕要把推动高质量发展放在首位。一个重要抓手就是推动制度集成创新，构建有利于农民农村共同富裕的制度体系。在要素方面，需推动土地、资本、技术、数据、人才等领域的政策集成，提升要素配置效率。在产业方面，可考虑对农业农村特色优势产业进行集中定向支持，促进一二三产业融合发展，形成产业链供应链价值链融合互促机制。与此同时，还需在深化农村人力资源开发、推动农民就地就近就业创业、促进小农户与现代农业发展有机衔接等方面推动体制机制改革，准确把握改革的内在联系，提高改革系统集成能力。

二是围绕分好“蛋糕”加强政策集成。习近平总书记强调，要通过合理的制度安排把“蛋糕”切好分好。要重点围绕完善收入分配制度、健全农业支持保护制度、加强农村基本公共服务等方面推动政策集成。加大财政对农业农村的转移支付力度；深化农村金融改革，加快推进涉农资金统筹整合；找准农村公共服务的职能定位，充分整合社会资源，确保农村公共服务各项改革形成整体合力。

三是围绕实现精神生活共同富裕加强政策集成。习近平总书记强调，“我们说的共同富裕是全体人民共同富裕，是人民群众物质生活和精神生活都富裕”。对此，需重点聚焦坚持社会主义核心价值观、加强理想信念教育、弘扬中华优秀传统文化等方面加强政策集成。要加强农村公共文化建设和发展公共事业，完善公共文化服



务体系，不断满足农村居民多样化、多层次、多方面的精神文化需求，提高乡村社会文明程度，让农村既充满活力又和谐有序。

## 放大集成效应

在促进农民农村共同富裕过程中，推动政策集成是一个多层次、多主体、多目标的复杂系统工程，需站在整体和全局高度，适应发展的新情况新要求，用好的有利条件，统筹协调和推动各领域、各层次之间的政策集成，深刻把握各项制度之间的内在联系和辩证关系，不断放大政策集成效应。

一是要顺应数字化转型趋势。数字化具有开放共享、边际成本低等特点，有助于全方位、系统性优化促进农民农村共同富裕的体制机制、组织架构、方式流程、政策手段，推动各级各部门之间有效协同。可考虑以数字技术促进流程再造、职能重组、资源重组、机制重构，全面提升共同富裕政策的系统性、整体性、协同性。

二是要着力推动部门高效协同。加强政策集成并不是对原有政策进行简单地集合叠加，各地区各部门需加强纵向联动、横向协同，促进各项政策举措以最优的结构形式进行集成，既能发挥单项政策的最大作用，又能实现各项政策优势互补，促使政

策体系效能发生质的提升。对此，需打破跨部门、跨层级合作中的现存障碍，明确各方面在政策集成中的地位和作用，力争实现即时感知、科学决策、高效运行、智能监管的新型多中心协同治理。

三是要探索以县域为基本单元进行试点。县域的空间范围适中、同质性较强、城乡联系密切，在国家治理中处于承上启下的枢纽地位，具有改革落实“最后一公里”、改革探索“最先一公里”的双重作用。因此，县域在推进共同富裕政策集成中具有优势。建议在县域设立一批政策集成创新试点，构建数字化政策集成创新平台，打造集成多项政策内容、多个结构要素、多级系统层次的有机整体，切实提高政策集成和创新的广度、深度和效率。

还要看到，要解决当前面临的突出矛盾和问题，仅仅依靠单个领域、单个层次的改革难以奏效，必须加强顶层设计。在促进农民农村共同富裕的政策集成和创新上，也需加强整体谋划，提出科学可行、符合国情的指标体系和考核评估办法，形成有利于促进农民农村共同富裕的制度安排，形成更多人民满意、群众认可、经得起实践和历史检验的宝贵经验。

（作者系山东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员，山东社会科学院党委书记、院长）

## 中经茶座

当今世界百年未有之大变局加速演进，国际环境错综复杂，世界经济陷入低迷期，全球产业链供应链面临重塑，不确定性不稳定性明显增加，科技创新已经成为国际战略博弈的主要战场。在中国科学院第二十次院士大会、中国工程院第十五次院士大会、中国科协第十次全国代表大会上，习近平总书记强调，我国广大科技工作者要“面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，把握大势、抢占先机，直面问题、迎难而上”。这“四个面向”回答了新发展阶段科技创新朝什么方向努力、向什么目标发展等重大问题，为我们更好推动科技创新、加快建设世界科技强国、实现高水平科技自立自强指明了方向。

为什么强调面向世界科技前沿？随着新一轮科技革命和产业变革蓬勃发展，以数字技术为代表的新技术日益融入经济社会发展各领域全过程，正在成为重组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量，全球范围内围绕科技制高点的竞争空前激烈，必须着眼于世界科技前沿推动创新。在这方面，重点是加强基础研究，提升我国原始创新能力。基础研究是科技创新的源头。我国面临的很多“卡脖子”技术问题，根子是基础理论研究跟不上，源头和底层的东西没有搞清楚。在科技制高点的竞争中，基础研究水平成为我国能否胜出的关键，必须努力实现更多“从0到1”的突破，要进一步健全体制机制，面向世界科技前沿和国家重大需求凝练科学问题，在进一步加强基础研究投入、营造有利于基础研究的良好科研生态等方面切实发力。

为什么强调面向经济主战场？发展是解决一切问题的总钥匙，是党执政兴国的第一要务。党的十九届五中全会提出了坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑。立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展，必须深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，将科技创新的支撑作用充分发挥出来。在这方面，重点是要以加快科技创新推动经济高质量发展。面对劳动力成本上升、资源环境约束增大、经济循环不畅、外部冲击和新冠肺炎疫情叠加等多重因素影响，我国经济要走高质量发展之路，就必须从科技创新中寻找解决方案，强化高质量科技供给。从另一个角度看，唯有面向和服务经济发展的需求和方向，科技创新自身才能迸发出源源不断的动力活力。在产业创新方面，要把握全球数字经济发展机遇，推进互联网、大数据、人工智能同实体经济深度融合，促进我国产业迈向全球价值链中高端；在区域创新方面，要结合地方资源禀赋，围绕产业链部署创新链，围绕创新链布局产业链；在企业创新方面，要进一步强化企业创新主体地位，深化产学研合作，促进科技成果转化。

为什么强调面向国家重大需求？科技创新研究方向的选择要坚持需求导向，从国家急需和长远需求出发，真正解决实际问题，这就要求我们根据国家发展的大趋势来判断。在这方面，重点是坚持需求导向，为国家重大决策部署提供科技支撑。当前，我国经济社会发展、民生改善、国防建设面临许多需要解决的现实问题。例如，农业领域的种业安全问题、工业领域的“卡脖子”技术问题、社会领域的人口老龄化问题等，均迫切需要通过科技创新给出解决方案，必须要想国家之所想、急国家之所急，努力让科技创新更加符合国家核心利益和重大需求，为推动经济社会发展服务。对此，要充分发挥我国集中力量办大事的制度优势，加快关键核心技术攻关，把发展的主动权牢牢掌握在自己手中；要加快国家实验室等国家战略科技力量建设，有效提升国家创新体系整体效能。

为什么强调面向人民生命健康？人民是我们一切工作的出发点和落脚点，推动科技创新必须坚持以人民为中心的发展思想。特别是新冠肺炎疫情发生后，科技对疫情防控和保护人民生命健康的重要作用凸显。强调科技创新要面向人民生命健康，进一步阐明了新时代推进科技事业发展的价值导向。在这方面，重点是加强科技创新，紧紧围绕推动高质量发展、人民追求高品质生活面临的现实问题，加强民生科技供给质量和水平，为人民生命健康、人口老龄化、重大灾害事故风险防控、绿色可持续发展等领域的重大需求提供系统化科技解决方案，更好满足人民日益增长的美好生活需要。

（作者系中国科学技术发展战略研究院研究员）

本版编辑 梁笑语 美编 高妍 来稿邮箱 jrbll@sina.com

# 城乡要素合理配置的四条路径

张廷龙

推动乡村振兴，有效促进各类生产要素在城乡区域间顺畅流动是关键一环。2022年中央一号文件要求“推动乡村振兴取得新进展、农业农村现代化迈出新步伐”，并在扩大乡村振兴投入、强化乡村振兴金融服务、加强乡村振兴人才队伍建设等方面作出重要部署，以加大政策保障和体制机制创新力度为乡村振兴提供有力支撑。

客观地看，各类资源要素通常会向回报率、增长率高领域或产业转移。由于城市与乡村给予资源要素不同的回报率，仅靠“市场之手”难以充分引导资本、人才、技术等优势要素向乡村流动，满足乡村发展的现实需求，这也成为推动“三农”发展以及乡村全面振兴的重要制约因素。对此，需尽力扭转城乡间要素双向流动不合理不充分问题，找到推动城乡要素合理配置的有效路径，加快补齐农业农村发展短板，不断缩小城乡差距，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为宜居的家园。

一是要突出组织体系对城乡要素合理配置的渠道作用。

组织是要素的重要使用者。有力促进各类要素在组织体系内顺畅流动是促进城乡要素顺畅流动、合理配置的重要方面。我们深入实施乡村振兴战略，人才、技术、资本等要素在组织体系内部的流动速度更快、效率更高。

具体表现为，在党政组织体系层面，党政人才向乡村治理领域流动成效显著，城乡信息流动也日益加快；在市场组织体系层面，城乡产业链、供应链与创新链融合加速，引导城市产业技术、信息等优质要素向乡村流动，同时挖掘乡村要素潜在功能并使其与城镇市场对接，拓展农业多种功能、开发乡村多元价值；在公共组织体系层面，城市医疗与教育领域的人才、资金、技术等要素向乡村加速流动，也取得了积极效果。

进一步发挥组织体系在城乡要素合理配置中的渠道作用，需着力推动组织体系信息一体化建设，构建资源要素云平台，突出网络覆盖与智能对接，实现优质要素高效下沉，快速补齐基层短板；需有效构建组织体系内部的要素补偿机制和利益分享机制，激发要素流动活力；制定组织体系内部服务能力清单，明确落实不同层级功能定位，规范组织体系内部合作。

二是要强化产权对城乡要素合理配置的激励作用。

产权的基础作用在于激励，产权制度改革已经成为促进城乡要素顺畅流动，以及推动农业规模化经营、乡村产业发展的内在动力。

深入实施乡村振兴战略以来，农村承包地“三权分置”取得进展，农村集体产权制度改革稳步推进，这些都有利于城乡要素顺畅流动，能有效推动城市资源要素向

乡村流动、促进农村资源要素的合理配置。下一阶段，需在进一步深化“三农”领域产权制度改革上下功夫，通过赋权，充分发挥出产权的内在激励作用。

三是要发挥新一代信息技术对城乡要素合理配置的赋能作用。

互联网、大数据、人工智能等新一代信息技术与农业农村的深度融合，是推动城乡要素配置效率不断提升的有效路径。新一代信息技术的出现与应用，使城市与乡村之间的地理关联对要素流动的影响逐步弱化。也就是说，城市与乡村之间的要素流动会从传统的线下互联网向以数字及信息要素交换为特征的线上网络关联转变。这在一定程度上会改变城乡要素配置方式、提升配置效率，突破阻碍城乡要素流动的束缚，扩大市场交易范围。这在推动乡村产业发展方面具有重要意义。

亚当·斯密在《国富论》中提出：分工受市场范围的限制。意思是分工受到交换范围的制约，市场小，分工难以实现，不能有效促进多元产业的发展，限制经济增长。对乡村而言，市场交易范围越大，就越能促进分工与相关产业发展，也就越能促进城市要素向乡村流动，从而使城乡要素流动形成良性循环。

与此同时，随着新一代信息技术与农业农村深度融合，城市与乡村将会出现海量实时互动数据，通过云计算、大数据、

区块链等技术的广泛使用，将进一步实现乡村各种资源要素与城市优质要素有效匹配，推动城市与乡村要素融合互动。

四是要发挥基本公共服务和基础设施对城乡要素合理配置的基础作用。

国际经验表明，只有不断缩小城乡基本公共服务和基础设施水平之间的差距，才能从根本上改善乡村投资、产业发展与生活条件，吸引城市优质资源要素向乡村流动。在乡村振兴战略的推动下，我国农村基本公共服务水平明显提升、基础设施建设取得明显进展。据统计，截至2021年年底，全国农村自来水普及率达到84%，行政村4G网络覆盖率98%，参加城乡居民基本医疗保险人数达101002万人。

需要注意的是，我国在基本公共服务和基础设施投入方面依然存在不平衡问题，行政级别越高的地方能争取到的相关资源就越多。今年《政府工作报告》强调“推进以县城为重要载体的城镇化建设”，并将其作为推动城乡区域协调发展、优化经济布局的重要举措，这将有有力推动高质量基本公共服务和基础设施向农村地区延伸。下一阶段，需将县城城镇化作为城乡融合发展、推动乡村振兴的重要突破口，发挥其统筹及辐射作用，促进农村基本公共服务及基础设施发展，进一步发挥其在城乡要素自由流动中的基础作用，更好助力乡村全面振兴。