

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

# 以脱贫攻坚创新成果促农业农村现代化

叶兴庆

经过8年脱贫攻坚战的奋斗,我国2020年底全面消除绝对贫困。在之后的5年过渡期里,脱贫攻坚成果持续巩固拓展,我国牢牢守住了不发生规模性返贫致贫的底线。2026年是“十四五”开局之年,做好“三农”工作至关重要。习近平总书记作出重要指示,强调“锚定农业农村现代化,扎实推进乡村全面振兴,推动城乡融合发展”“要持续巩固拓展脱贫攻坚成果,把常态化帮扶纳入乡村振兴战略统筹实施,守牢不发生规模性返贫致贫底线”。迈入“十四五”时期,必须深刻认识打赢脱贫攻坚战、守住不发生规模性返贫致贫底线的重要意义,深入总结这一伟大历史进程中取得的实践创新成果,为新征程上接续推进农业农村现代化提供指引。

## 深刻认识历史意义和全球价值

打赢脱贫攻坚战、消除绝对贫困是中华民族发展史上具有里程碑意义的大事件。受生产力水平等多种因素制约,广大劳动人民长期处于贫困状态,几千年来始终为摆脱贫困艰难求索。新中国成立后,中国共产党团结带领人民为创造美好生活进行艰苦奋斗,促进社会生产力快速发展,实现了物质文化生活水平的快速提高。尽管如此,截至2012年底,现行扶贫标准下尚有9899万农村贫困人口,贫困发生率为10.2%,这成为实现第一个百年奋斗目标的最大短板。对此,以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚摆在治国理政的突出位置,作为全面建成小康社会的底线任务,组织实施了人类历史上规模空前、力度最大、惠及人口最多的脱贫攻坚战。

经过8年奋斗,到2020年底,现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,12.8万个贫困村全部出列,区域性整体贫困得到解决,完成了消除绝对贫困的艰巨任务。全面打赢脱贫攻坚战后,党中央设立5年过渡期,巩固拓展脱贫攻坚成果。“十四五”以来,全国累计识别帮扶超700万监测对象稳定消除返贫致贫风险,脱贫人口务工就业规模持续稳定在3000万人以上。打赢脱贫攻坚战、守住不发生规模性返贫致贫底线,中华民族在几千年发展历史上首次整体消除绝对贫困,实现了千年梦想、百年夙愿。

我国打赢脱贫攻坚战、消除绝对贫困,与全球减贫进程艰难曲折的态势形成鲜明对照。2015年9月,联合国193个成员国通过的联合国2030年可持续发展议程把“在全世界消除一切形式的贫困”确定为首要目标。我国加大力度落实此议程,在2020年打赢脱贫攻坚战,提前10年实现减贫目标。根据世界银行发布的报告,按每人每天生活费2.15美元(2017年购买力平价)标准计算,2024年全球极端贫困人口和贫困发生率仍分别约为6.92亿人和8.5%;如果按照目前趋势,2030年全球贫困发生率预计为7.3%,无法实现联合国

2030年可持续发展议程设定的消除极端贫困目标。在全球减贫进展缓慢,一些国家甚至出现贫困人口增加的背景下,我国创造了减贫治理的中国样本,为全球减贫事业作出了重大贡献。

## 伟大实践创造丰富经验成果

打赢脱贫攻坚战、消除绝对贫困,不仅使贫困人口和脱贫地区经济社会的面貌发生历史性巨变,而且形成了中国特色反贫困理论,取得了在现代化进程中逐步缩小城乡和区域发展差距、促进共同富裕的实践经验。

**坚持锚定目标分阶段有步骤精准推进。**习近平总书记指出,“按照经济社会发展规律确定奋斗目标,一以贯之锚定目标结奋斗,是我们党的一个鲜明特点和独特优势”。我国现代化事业是这样推进的,消除绝对贫困也是这样实现的。改革开放初期,农村贫困人口基数大,1986年首次制定人均纯收入206元的扶贫标准,对应的贫困人口数量为1.25亿,1994年印发的《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》提出,从1994年到2000年,力争用7年左右的时间,基本解决当时全国农村8000万贫困人口的温饱问题。进入21世纪后,针对贫困问题呈现出的新特征,2001年将扶贫标准提高到人均纯收入865元,对应的贫困人口数量为9422.8万,印发的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》提出,进一步改善贫困地区的基本生产生活条件、提高贫困人口的生活质量和综合素质等。针对贫困问题背后的深层原因,2011年将扶贫标准提高到人均纯收入2300元,对应的贫困人口数量为1.22亿,印发的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》提出“两不愁三保障”等阶段性目标。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把贫困人口全部脱贫作为全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的底线任务和标志性指标,创造性提出“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的理念,组织实施脱贫攻坚战。实践证明,按照阶梯式递进、不断发展进步的思路制定目标,精准施策、稳步推进,就能凝聚力量、鼓舞士气、走向胜利。

**坚持发挥再分配的调节作用。**我国充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,推动经济发展、居民增收,大部分贫困人口随着工业化、城镇化的推进摆脱贫困、走向富裕。但受区位条件、资源禀赋、历史文化等多种因素影响,部分人群和地区未能充分参与经济发展进程。帮助他们赶上来,既需要促进产业向欠发达地区梯度转移,增强其“造血”能力,也需要从外部输入资源要素,为其提供助力。脱贫攻坚期间,中央和地方各级财政专项扶贫资金累计投入近1.6万亿元,其中中央财政累计投入6601亿元;东部9省市共同扶贫协作地区投入财政援助和社会帮扶资金1005亿多元;东部地区企业赴扶贫协作地

区累计投资1万多亿元;等等。过渡期内,纵向和横向财政转移支付、信贷投放、社会捐赠资金投入继续加大,仅中央财政累计投入衔接推进乡村振兴补助资金就达8505亿元。如此大力度的投入,对促进城乡和区域协调发展发挥了巨大作用。实践证明,只要上升为国家意志、国家战略、国家行动,就能集中力量,办好消除绝对贫困这样的大事。

**坚持投资于物和投资于人紧密结合。**推动低收入人口和欠发达地区更好发展,不仅需注重投资于物,帮助其建设基础设施和发展产业项目,而且需注重投资于人,帮助其获得基本公共服务和提升人力资本水平。在投资于物方面,积极推进贫困地区建设交通运输网络,努力改善水利基础设施条件,大幅提升用电条件,加强通信设施建设。脱贫攻坚期间,累计建成各类产业基地超过30万个,打造特色农产品品牌1.2万个。过渡期内,832个脱贫县均培育形成2个至3个特色主导产业。在投资于人方面,持续提升贫困地区学校、学位、师资、资助等保障能力,20多万名义务教育阶段的贫困家庭辍学学生全部返校就读,帮助800多万贫困家庭初中毕业生接受职业教育培训,514万名贫困家庭学生接受高等教育,重点高校定向招收农村和贫困地区学生70多万人;开展健康扶贫工程,把健康扶贫作为脱贫攻坚重要举措,防止因病致贫返贫;大力推进就业扶贫,通过免费开展职业技能培训、东西部扶贫协作劳务输出、扶贫车间和扶贫龙头企业吸纳、返乡创业带动、扶贫公益性岗位安置等形式,支持有劳动能力的贫困人口在本地或外出务工、创业;加大兜底保障力度,全国农村低保标准从2012年每人每年2068元提高到2024年的7128元。注重实行扶贫和扶志扶智相结合,既富口袋也富脑袋,激励贫困群众依靠勤劳双手和顽强意志摆脱贫困、改变命运。实践证明,投资于物能改变落后面貌创造基本条件,投资于人能激发内生发展动力,把两者结合起来就能实现集成增效。

**坚持因地制宜推进生态产品价值实现。**贫困地区大多拥有丰富的生态资源和脆弱的生态环境。这是走传统发展路径的风险和挑战,但也是因地制宜践行绿水青山就是金山银山理念的独特优势。因此,“生态补偿脱贫一批”成为精准扶贫的重要举措。脱贫攻坚期间,持续增加重点生态功能区转移支付,不断扩大政策实施范围,让有劳动能力的贫困群众就地转为护林员等生态保护人员。同时,生态资源利用和生态产品溢价成为贫困地区经济发展的重要优势。贫困群众通过发展木本油料等经济林种植及森林旅游拓宽增收渠道,良好的生态环境增强了贫困地区农副产品的市场竞争力。实践证明,只要转变发展思路,就能变劣势为优势,实现既增绿又增收。

**坚持遵循规律统筹优化村镇布局。**在自给自足、与外部极少联系的时代,人口聚居和村落布局以便于就地就近利用耕地、山林、河流等自

然资源和防御外来侵袭为原则。当村落范围内人口总量增长,自然资源利用达到极限,这一地区可能会落入低水平均衡陷阱。随着工业化、城镇化快速推进,这种人口聚居和村落布局状况既不利于实现与外部市场进行商品交换,也不利于以可负担的成本推进基础设施和公共服务体系建设,有些地方还面临泥石流等自然灾害频发的威胁。针对这种情况,“易地搬迁脱贫一批”成为精准扶贫的重要举措。脱贫攻坚期间,我国建设了3.5万个易地搬迁集中安置区,960多万扶贫对象搬离“一方水土养不好一方人”的村落,其中不少是整村甚至整乡进行搬迁。如此规模的农户和村庄搬迁,使贫困地区的村落布局发生了明显改变,加速了这些地区的城镇化进程。实践证明,必须顺应人口聚居和村落布局底层逻辑的变化,对面临此类困境的农户和村庄进行搬迁,才能有效提升脱贫攻坚效率,取得更大效果。

## 为推进农业农村现代化提供借鉴

没有农业农村现代化,就没有整个国家现代化。“十四五”时期,以加快农业农村现代化更好推进中国式现代化建设,就要充分运用脱贫攻坚创造的实践经验成果,推动乡村全面振兴取得新进展、农业农村现代化再上新台阶。

**锚定农业农村现代化总目标分阶段有步骤推进。**“三农”工作的总目标是实现农业农村现代化,总抓手是推进乡村全面振兴,总方针是坚持农业农村优先发展。到本世纪中叶还有5个五年规划期,应遵循阶梯式递进,立足中国式现代化整体进展,科学确定农业农村现代化分阶段的目标任务。“十四五”时期是夯实基础、全面发力的关键时期,要在提升农业综合生产能力和质量效益、推进宜居宜业和美乡村建设、提高强农惠农富农政策效能等方面取得重大突破。要学习运用“千万工程”经验,把握蕴含其中的科学方法论,高质量完成“十四五”时期、到2035年和到本世纪中叶逐步递进的农业农村现代化建设目标任务。

**把常态化帮扶纳入乡村振兴战略统筹推进**

中央经济工作会议提出——

统筹推进以县城为重要载体的城镇化建设和乡村全面振兴,推动县域经济高质量发展。严守耕地红线,毫不放松抓好粮食生产,促进粮食等重要农产品价格保持在合理水平。持续巩固拓展脱贫攻坚成果,把常态化帮扶纳入乡村振兴战略统筹实施,守牢不发生规模性返贫致贫底线。

施。脱贫人口和脱贫地区的面貌已经发生了巨大变化,但与其他人群和地区相比还存在明显差距,必须持续发力,帮助其在现代化进程中不掉队。从2026年起进入常态化帮扶新阶段,要统筹建立常态化防止返贫致贫机制,健全常态化帮扶政策体系,继续精准监测、精准帮扶,做到早发现、早干预、早帮扶。关键是要推动脱贫人口和脱贫地区更多依靠发展来持续巩固拓展脱贫攻坚成果。要分层分类帮扶脱贫人口,对于技能不足型脱贫人口,重在加强劳动技能培训;对于“等靠要”型脱贫人口,重在完善激励机制,优化以奖代补、以工代赈制度;对于无劳动能力型脱贫人口,重在做好兜底保障。要接续支持欠发达地区发展,分层分类确定国家和省级重点帮扶县,建立正向激励机制,引导帮扶县挖掘自身优势、提高内生发展能力,外部帮扶主体应充分利用资金、平台、人才等优势帮助这些地区消除制约发展的障碍。

**统筹推进农业强农村美农民富。**要把农业建成现代化大产业,顺应社会对多样化优质农产品的新需求,挖掘乡村多种功能,拓展现代农业和乡村特色优势产业发展思路。着力拓宽农业生产空间,提升多元食物供给能力;延伸农业产业链,提升加工转化和融合发展能力;推进农业经营方式创新,提高农业适度规模经营水平。要使农村基本具备现代生活条件,创造乡村优质生活空间,切实提高宜居宜业和美乡村建设质效。既要提升农村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度,社会风尚文明度,又要准确把握乡村发展演变规律,提高乡村建设的前瞻性,科学编制县域内城、镇、村体系规划,强化县城综合服务功能和乡镇区域服务中心的功能,以基础设施、公共服务、人居环境吸引乡村人口和产业向中心村、集镇和县城周边集聚。要让农民生活更加富裕美好,促进农民稳定增收。2024年,城乡居民收入比缩小到2.34:1,进一步缩小这个比值是关系促进共同富裕、畅通国内大循环的大事,必须将其放在制定实施城乡居民增收计划的突出位置。坚持增产增收一起抓、贸易生产相协调,促进粮食等重要农产品价格保持在合理水平,拓展农民参与产业发展的渠道和方式。统筹做好外出务工服务保障和返乡创业就业扶持,通过提高职业技能增强农民工适应就业市场变化的能力,通过做好用地和资金等要素保障增强农民工返乡创业和带动更多农民就地就近就业的能力。同时,加大面向农民的再分配力度,可考虑进一步提高城乡居民基础养老金最低标准,稳步提高农村居民最低生活保障标准和其他专项救助标准。

(作者系国务院发展研究中心农村经济研究部原部长、研究员)

# 发挥战略叠加效应推动区域联动融合

王喆

区域协调发展是中国式现代化的内在要求。

发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应,优化重大生产力布局,发挥重点区域增长极作用,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。

——《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》

区域协调发展是中国式现代化的内在要求,统筹区域发展始终是关系国家发展全局的重大战略任务。“十四五”规划建议要求“发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应”,对优化区域经济布局、促进区域协调发展作出重要部署。“十四五”时期,需统筹推动区域战略深化实施和区域联动融合发展,特别是要加大区域战略实施力度,更好发挥战略叠加效应,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。

## 战略整体效能有待提升

当前,我国已经形成以区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略为主要内容的区域发展战略体系。不同战略各有侧重、各有所长,又相互支撑、有机统一,共同塑造我国区域发展新格局。

具体来看,区域协调发展战略重在解决发展差距问题,主要着眼于宏观上的平衡,推动东、中、西、东北四大板块协同发展,致力于缩小区域发展差距和基本公共服务差距,主要体现发展的均衡性。区域重大战略重在提升发展能级。高质量推进京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角区域一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略的实施,旨在通过资源要素高水平集聚和区域一体化发展,打造引领高质量发展的动力源,凸显从全局谋划区域、以区域服务全局,聚焦于提升发展效率。主体功能区战略重在明确空间秩序。基于资源环境承载力,划定城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区等,明确开发和保护的边界,推动经济社会发展与国土空间承载力相适应,强调发展的可持续性。新型城镇化战略重在优化空间载体。以人为核心,以城市群和都市圈为主体形态,促进大中小城市和小城镇协调发

展,推动城乡融合,为产业和人口聚集提供高质量空间载体,凸显发展的包容性。

党的十八大以来,我国区域协调发展成效显著,发展动能更加充沛。同时也要看到,在深入实施各项战略的过程中,还存在政策碎片化以及相互冲突的现象。在协同性上,政策衔接不够顺畅,目标聚焦不足、部门协调成本较高等问题较为明显。在均衡性上,要素“由西向东、由北向南”集聚的态势仍未根本扭转,部分地区发展内生动力不足。在空间匹配性上,人口经济布局与资源环境承载力不匹配的矛盾依然存在。正视这些挑战,是发挥战略叠加效应、推动区域联动融合发展的逻辑起点。

## 增强战略实施的系统性

新形势下,仅靠单一战略的“单兵突进”难以实现效率和公平、发展和保护、局部和全局的多重平衡。强调发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应,旨在积极应对当前经济社会发展中存在的结构性矛盾,在多重约束下实现整体效能最大化。

更好发挥战略叠加效应,可有力推动区域联动融合发展。在治理方面,多重战略在空间上的交汇有利于推动跨域治理的制度创新,将外部协调的要求内化为稳定的合作框架和规则,为联动融合提供制度保障。在发展方面,通过设计成本共担、利益共享的政策工具组合(如税收分享、生态补偿),将不同区域的差异化利益诉求转化为可持续发展的合作共赢预期,在深化合作中自然实现联动融合。在空间方面,区域协调发展战略(如西部大开发战略)提供基础性政策,区域重大战略(如长江经济带发展战略)构建经济廊道,主体功能区战略和新型城镇化战略则细化优化空间载体,可有效引导资源要素根据战略优先级和空间适宜性进行优化配置。对此,必须在关键环节上发力,增强战

略叠加的系统性和衔接性。

一是加强目标统筹,一体推动实现战略意图。在国家和省级层面,加强对各区域战略目标系统集成和动态协调。在编制规划、制定政策、布局项目时,进行多重战略的符合性评估,确保短期措施与中长期战略方向一致、局部目标与全局目标吻合,发展任务与功能定位匹配。

二是强化政策协同,优化体制机制。着力清理和废止妨碍要素自由流动、统一市场建设的政策性政策和标准;创新跨区域利益分享机制,在产业合作、园区共建等领域探索产值、税收、能耗等指标的分享办法;建立常态化、多层次的区域合作协商机制,将共识转化为可操作的行动方案。

三是畅通要素循环,突破统一大市场基础。要素自由流动是促进区域联动融合的重要一环。要以跨区域联结型地区等重点区域合作为契机,深化劳动力、土地、资本、技术、数据等要素市场化配置综合改革。

四是优化空间治理,提升国土开发质量。依据主体功能区定位,差异化精准施策。优化开发区域要提升创新密度和经济密度,重点开发区域要增强产业和人口集聚能力,农产品主产区要夯实粮食安全根基,重点生态功能区要筑牢生态安全屏障。同时,以城市群、都市圈为单元,统筹基础设施和公共服务布局,促进大中城市功能互补,发挥好县城在城乡融合中的枢纽节点作用。

## 明确发力方向提升韧性

发挥战略叠加效应,推动区域联动融合,关键在于实现各战略紧密衔接、相互支撑、优势互补、短板共补,提升区域发展的整体韧性。需重点考量各地能否在产业协作、应急管理、生态保护等领域构建起深度协同、高效运转的功能互补和风险分散网络;能否构建起抗冲击、能适应、可修复的区域合作框架,保障联动融合进程,巩固长期合作根

基;能否共同关注产业链安全、生态屏障建设、重大风险防控等基础能力建设;等等。处于多重战略交汇的地区更应将战略叠加形成的潜在优势切实转化为应对风险挑战、实现稳健增长的实际能力。

增强产业韧性。结合国家战略腹地建设,在重大生产力布局上强化“一盘棋”思维。引导产业链供应链关键环节在更广阔的空间进行合理布局和梯度分布,避免因过度集中产生风险。鼓励通过打造产业飞地、共建园区、形成创新共同体等,深化跨区域的产业链上下游配套协作和技术协同攻关,形成协作网络,提升应对内外部冲击的能力。

巩固设施韧性。以两条母亲河、三大城市群、四大经济区及主要经济走廊连接成为重点,统筹推进跨区域跨流域的重大交通、能源、水利、信息基础设施规划建设,加快构建网络化、智能化、绿色化的现代化基础设施体系。重点加强城市群之间、发达地区与潜力地区之间的通道连接,疏通“毛细血管”,强化“骨骼系统”,为要素流动和产业协同提供坚实硬件支撑。

提升市场韧性。全国统一大市场是战略叠加效应得以充分发挥的重要前提。要进一步破除地方保护和地方保护主义壁垒,让超大规模市场的优势和潜力在区域联动融合中充分释放。鼓励区域内消费市场互动、商业模式互鉴,监管标准互认,激发多层次、多样化的内需潜力,形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡,为畅通国内大循环提供依托。

强化制度韧性。关键在于构建具有弹性的制度框架和开放包容的制度体系,在保持基本政策稳定的同时,建立政策效能评估和动态调整机制,不断优化实施路径。着力搭建制度化的经验共享平台,推动京津冀、长三角、粤港澳大湾区等区域的先进经验和成熟机制在有条件的地区有序推广应用,实现“一地创新、全域受益”的治理效能倍增。

(作者系国家发展改革委经济体制与管理研究所研究员)