

# 聚焦山区县高质量发展 聚力共同富裕示范区建设

## ——第四届浙江省高质量发展智库论坛专家发言摘登

**编者按:**近日,由省委宣传部、省社科联、浙报集团和省发展规划研究院联合主办的第四届浙江省高质量发展智库论坛在杭州举行。来自省内外研究机构和高校的专家学者就缩小“三大差距”、山海协作、“一县一策”实现山区县高质量发展等发表主旨

演讲、展开深入研讨。论坛还发布了2022年度县域高质量发展优秀案例和基层单位高质量发展优秀案例两份榜单,展示在高质量发展中实现共同富裕的地方样本。本报今摘要刊登部分专家发言,以飨读者。

### 发挥智库优势 助力谱写高质量发展新篇章

郭华巍

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,也是我省奋力谱写中国式现代化浙江篇章的首要任务。近年来,省委把推动山区26县高质量发展作为高质量发展建设共同富裕示范区的十大标志性成果之一,在缩小地区、城乡、收入三大差距中作出了先行探索,取得了积极成效。特别是通过“一县一策”为山区26县量身定制精准支持政策,指导山区26县因地制宜发展特色产业。省社科联充分发挥全省社科界的智力资源优势 and 理论支撑作用,组织推进了“社科赋能山区26县高质量发展行动”。全省广大社科理论工作者特别是各智库专家学者,积极参与、深入调研、献计献策,共同探索山区26县高质量发展的新路径新举措,已形成调研成果160余篇,多项针对地方提出的政策建议或发展规划已经为各县采用,一批高校、智库、科研单位与部分市县还建立了长期稳定合作关系,充分展现了浙江社科理论界的责任和担当。

习近平总书记在党的二十大报告中强调,要促进区域协调发展,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局。

省委十五届二次全会指出,以山海协作工程和“千万工程”实施20周年为新起点,持续提高区域城乡协调发展水平,奋进新征程,要进一步发挥智库、科研机构、高校社科专家团队、学会等的独特优势,从拓宽增收渠道、深化山海协作等角度展开深入研讨、提供政策和实践启迪,助力激发山区26县发展内生动力,不断为破解山区26县高质量发展存在的痛点难点堵点问题提供理论支撑和智力支持。

**用好理论宝库。**紧扣“八八战略”实施20周年重要时间节点,继续发挥好浙江作为习近平新时代中国特色社会主义思想重要萌发地的资源优势,围绕习近平同志在浙江工作期间关于山海协作的重要部署以及对山区26县的调研指示精神,总结提炼浙江山区26县高质量发展的实践经验,展现科学思想的真理魅力,不断把重要萌发地的理论优势转为“两个先行”的实践优势。

**注重观照现实。**聚焦争创“两个先行”过程中面临的问题,深入探究山区26县如何实现差异化发展、“三大差距”如何进一步缩小、山海协作升级版如何打造、山区群众急难愁盼的利益诉求如何

解决等重点议题,坚持基础研究与应用研究融合发展,努力推出更多言之有理、言之有据、言之有用的高质量成果,真正让各级党委和政府用得上、用得好。

**完善组织体系。**按照系统集成的理念,汇聚整合全省各领域、各系统、各层面的智库资源,构建开放包容、精益求精、组织有序的智库大成集智工作机制。创新内部运行管理,建立重大课题研究机制、决策咨询例会机制、理论阐释传播机制,提升服务决策的质量和水平。强化横向协作、纵向联动、内外协同,推动智库与实际工作部门的精准对接,提高决策咨询的时效性和有效性。

**放大成果影响。**增强主动发声意识,用好山区26县高质量发展的理论成果、实践成果、制度成果,利用新媒体手段,结合山区26县的特点,打造一批有影响力的社科宣传品牌。加强国际合作,打造既有国际影响力又有浙江元素的论坛、报告、“皮书”、“指数”,宣传、展示浙江山区26县高质量发展的创新经验,提升以“浙江之窗”展示“中国之治”的全球话语能力。

【作者为浙江省社会科学界联合会党组书记、副主席】

### 深化再分配领域改革 促进全体人民共同富裕

陈光金

党的二十大报告指出,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存,构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系。在调节收入分配促进共同富裕方面,初次分配格局是基础,再分配调节是支柱,第三次分配是辅助。现就再分配体系的改革优化提出一些对策思考。

#### 改革完善税收体制

税制改革要在新发展理念的指导下,科学谋划、慎重施策,推进我国税收制度和相关制度改革,逐步增强税收的收入调节作用,并尽快解决税收逆向调节问题。

合理调整税收结构,提高直接税收入比重,降低间接税收入比重。努力按照法定税率将个税完全征收到位,同时考虑降低间接税在国家税收收入中的占比,避免因为高水平的间接税和个人所得税对居民消费造成双重挤压,影响经济发展。

进一步改革完善我国个人所得税制模式,更好地发挥个人所得税的收入差距调节作用。进一步理顺收入分配秩序,解决好当前个人收入渠道多元化带来的消减个税调节收入分配作用的问题。建立更加有力和有效的响应转移支

付措施,以免在提高起征点不对收入水平低于起征点的低收入人群征税的同时,降低中高收入人群尤其是高收入人群的税负。进一步完善税率适用个人与婚姻家庭等因素的制度安排,逐步促进相同收入家庭税率相同的横向公平与不同收入家庭税率不同的纵向公平。

建立和实施相关制度,加强个人财产积聚和财富转移环节的税收调节力度。进一步增强对我国居民家庭和个人财产积聚和财富转移环节的税收调节作用,适度消减个人和家庭财富积聚与分化带来的收入分化效应,同时增加国家财政税收,增强通过更有力的转移支付来调节收入差距的再分配效应。

#### 健全社会保障和转移支付体系

税收体系主要起着通过调节高收入来缩小收入分配差距的作用,而社会保障和转移支付体系则主要是通过转移支付提高低收入人群的收入水平来缩小收入分配差距。从促进全体人民共同富裕的战略考虑来说,“调高”主要是手段,“提低”才是目标。要加快健全

社会保障和转移支付体系,充分发挥它们的再分配调节作用。

进一步提高社会保险体系的参保率。养老保险和医疗保险要尽快实现应当参保者全部参保。逐步加快失业保险和工伤保险扩面进程。

进一步加强社会救助体系尤其是最低生活保障体系建设。逐步调高城镇和农村的低保标准,并实现应保尽保。

根据国家经济社会发展形势,适度提高社会保障待遇水平。从源头来看,重点是要形成企业职工工资正常增长机制,体现居民收入增长与经济发展基本同步的总体原则,从而适度提高养老保险缴费基数水平。加快推进企业年金制度的实施,真正将其建设为养老保险的第二大支柱。着力加快推进城乡统一的基本养老保险制度的建设和实施,缩小城乡居民养老待遇水平差距。

不断提高社会保障体系的系统性、协同性,更好地促进社会公平和共同富裕。致力于实现社会保险、社会救助、社会福利三大系统之间的动态平衡,做到相辅相成,促进社会公平。

【作者为中国社会科学院社会学研究所所长、教授,中国社会学会会长】

### 数字化建设促进边远地区共同富裕

梁昌勇

党的二十大报告指出,中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,也是一个长期的历史过程。“十四五”数字经济发展规划》明确提出,数字化服务是满足人民美好生活需要的重要途径。通过数字化技术和手段,可以突破传统的时间和空间限制,实现社会资源的快速集聚和全社会要素资源的重组重构,促使众筹、众包等新模式、新业态大量涌现,最终带动全社会产业的快速发展。发挥数字化的独特优势,对于增强发展的均衡性和可及性,扎实推进共同富裕,尤其是促进边远地区共同富裕具有重要意义。

#### 边远地区数字化发展的困境

当前,要通过数字化促进边远地区发展,普遍存在三大困境:

一是数字基础设施建设薄弱,城乡数字鸿沟依然存在。由于边远地区一般土地面积较大,人口密度较低,消费水平也较低,数字基础设施建设面临着投入资本较大、辐射人口较少且投入与产出不成正比的问题,难以吸引资金、技术等要素投入,基础仍然十分薄弱。

二是专业技术人才短缺,数字化发

展意识薄弱。边远地区居民缺乏对数字技术和数字经济的深入认识,对数字化的理解还浮于表面,自主发展意识还不强。

三是数字化技术难以融入现有产业,联动发展效率较低。大部分边远地区和乡村的产业比较单一,且以生产效率和质量较低的农业为主,呈现“季节性、小、散”等特点。此外,产业间融合度低,联动发展效益较差。

#### 数字化促进边远地区共同富裕的着力点

边远地区必须统筹好政府功能和市场机制,实现“市场有效、政府有为”,为现实数字化促进共同富裕创造良好条件,奠定坚实基础。主要应关注以下六个方面:

一是政府引领,完善数字化建设的顶层设计。边远地区数字化建设是一项复杂的系统工程,且带有公共服务属性,这首先需要政府做好顶层设计,充分发挥统筹协调作用,凝聚共识和力量。

二是政府支持,推进数字基础设施建设。需要加快边远地区互联网基础设施、信息传输通道和信息化服务能力建设,促进城乡基本网络服务均等化,对相关研发和项目进行重点扶持

和激励。

三是加大政企合作力度,打造当地特色品牌。边远地区政府应制定出台相关政策,或与企业加强合作,着力促成资源整合,并发掘运用当地自然资源、少数民族民俗文化等元素,打造特色品牌。也可顺应产业发展趋势,利用互联网平台与新兴数字技术,大力发展旅游观光、农耕体验、创意农业等新产业新业态。

四是服务加持,加强数字化惠农利民体系建设。以提升公共服务质量为目的,加强数字化惠农利民体系建设,搭建数字化服务平台和应用,加快推进发达地区和城市的优质教育、医疗、社会保障、文化等资源延伸到欠发达地区和乡村。

五是发展跨境电商,助力打通“最后一公里”。可依托大型电子商务平台销售边远地区的特色产品,宣传推广当地自然风光和特色产业,助力边远地区开拓更广阔的市场。

六是落实人才扶持政策,提高数字培训力度。增强对人才引育留用的政策资金倾斜,吸引大学生和在外务工人员返乡创业就业,并强化对新型农业经营主体等“新农人”的数字培训力度。

【作者为教育部长江学者特聘教授,合肥工业大学科研院副院长、教授】

### 以县域城镇化推进山区县加快发展

黄祖辉

县城是我国城镇体系的重要组成部分,是城乡融合发展的关键支撑,对促进新型城镇化建设、构建新型工农城乡关系具有重要意义。近日召开的中央农村工作会议进一步指出,要破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的体制机制壁垒,促进发展要素、各类服务更多下乡,率先在县域内破除城乡二元结构。

#### 推进县域城镇化发展的重要意义

以县城为重要载体推进城镇化建设和城乡融合发展,目的之一是要加快县域城镇化进程和县域经济的发展。当前从总体上看,相对于工业化的发展和产业结构的演进,我国城镇化处在滞后的状态,且从区域空间结构看,我国城镇化的滞后主要不是在大城市,而是在中小城市。把县城等中小城市作为现阶段中国城镇化发展的重点,不仅有助于真正改变我国城镇化滞后的局面,而且有助于县域经济有效衔接大中城市经济,更好带动乡村振兴,优化中国城镇化的区域空间布局,促进区域经济的协调发展,进而更好发挥我国农业农村在国民经济中的“压舱石”“基本盘”“蓄水池”功能,不断增强中国经济发展韧性,提高应对复杂多变国际环境的能

力,统筹国家发展与安全。

以县域城镇化作为现阶段中国城镇化发展的重点,将为农村劳动力的非农业化和城镇化提供更多的选择空间,推进农村劳动力的就地城镇化、就近非农业化和市民化,还将促进城乡要素的畅通流动,产业结构与就业结构的相互协调,基本公共服务对乡村的有效覆盖,进而推动我国城乡融合取得实质性的进展。这对于解决好中国新型城镇化进程中的“三个亿人”问题,尤其是对于耕地资源和基础设施相对不足、人口分布不是很集中的山区县域经济的高质量发展,均具有重大意义。

#### 以县域城镇化加快山区县发展的关键

首先,加快推进山区县域层面城乡一体化改革。率先破除城乡二元结构,破解县域城乡要素因公共保障制度和产权制度的城乡二元造成的流动障碍。加快落实国家和地方政府对山区县加快发展的相关支持政策,推进大中城市人才、资本、技术等要素向县域流动与配置等。

其次,加快山区县域整体规划和土地全域整治。既立足建设项目的普惠性、基础性和兜底性,又从山区实际出

发,兼顾建设项目的发展性、功能性和持续性。推进山区城乡融合新社区建设,促进山区乡村基础设施和公共服务城乡一体化和效率提升,实现山区乡村群、新社区与城镇化的有机融合,优化县域带动乡村发展的空间布局。

再次,加快山区县低收入群体“提低扩中”。要着重于产业发展就业增收的“提低扩中”、乡村存量资源激活的“提低扩中”、低收入群体根源化解的“提低扩中”,在做大山区县经济“蛋糕”的同时,不断缩小山区县居民收入差距、城乡收入差距、地区发展差距。

此外,加快山区农村集体产权制度改革。在“三权分置”制度框架下,推进农村公共保障制度和集体产权制度的联动改革;探索“三块地”(承包地、宅基地和集体建设用地)、“三变”(资源变资产、资产变股份、股份变分红)、“三挂钩”(农地挂钩、粮地挂钩、城乡挂钩)的联动改革;探寻农民资产发展权与保障权相分离、农民集体权益身份权向契约权转变、集体资产占有权向股份拥有权转变的思路与路径,以实现既赋予农民更多可交易的财产权利,又发展壮大新型农村集体经济的的双重目标。

【作者为浙江大学求是特聘教授、浙江大学中国农村发展研究院首席专家】

### 加强区域联动促进山区县高质量发展

钱 陈

加快山区县高质量发展是推进浙江区域协调发展的突破口和关键点。习近平同志在浙江工作期间高度重视山区县发展,他就推进山区共同富裕作出的一系列重要部署、重要论述,是新时代浙江高质量发展建设共同富裕示范区的宝贵思想财富。多年来,浙江省委、省政府始终坚持一张蓝图绘到底,积极在山区共同富裕上先行探索。浙江全力打造山海协作工程升级版,加快推进山海协作工业产业园、山海协作生态旅游文化产业园和“飞地”园区建设,推动医疗等公共服务优质共享,推动消费帮扶合作,共建乡村振兴示范点,增强山区县内生发展动力,推进了变革性实践、取得了历史性成就。接下来,需要在三个方面进行更加全面深入的研究和探索。

#### 实现城乡区域在人均意义上的平衡发展

在经济和人口持续向优势地区集聚的趋势下,要进一步实现城乡区域在人均意义上的平衡发展。大量研究发现,由于规模经济和集聚效应的存在,以工业和服务业为主体的现代经济活动及人口总是会向少数优势地区集聚,但同时人均GDP、人均可支配收

入等人均指标则会逐步趋于相同。因此,用于衡量区域差异或区域协调的指标,不是地区GDP、居民总收入等绝对量指标,而是地区人均GDP、人均居民收入等人均指标。在调研中,我们发现,山区县自2000年以来虽然也一直保持着人口集聚的趋势,但人均经济活动的基尼系数却在减少。可以说,山区县在伴随着人口向优势地区集聚的趋势下,人均经济发展水平差异却在明显下降,即在人均意义上的地区经济活动实现了更加均衡的发展。遵循这样的经济规律,就要求在当前全省区域政策的制定和实施过程中,特别是在土地、能耗和环境容量等资源要素指标的配置中,不仅要关注各地区总量指标的平衡,更要注重对各地区人均指标的评估,以提高区域政策的科学性和精准性。

#### 注重推进山区县服务业发展提质增效

在促进区域空间均衡发展,不仅要合理布局工业,更要关注服务业发展。从产业结构演进规律来看,工业对地区差异的贡献率在逐步下降,服务业的贡献率会不断上升。虽然近几年来随着浙石化等一批重大产业项目投产,以工业为主的二产对地区差异的贡献

率有所上升,但从总的发展趋势看,第三产业发展对区域差异的影响仍然会持续增强。与全省一样,山区县三产的区域差异贡献率也呈逐步上升的趋势。但与全省不同的是,山区县以生态旅游为主的第三产业发展反而更加有利于山区县发展的空间均衡。因此,要在积极促进山区县生态工业合理发展的同时,更加注重推进山区县服务业发展提质增效。

#### 加强区域之间的经济联动

加强区域之间的经济联动,促进地区均衡发展。推进区域间的经济联动和提升市场一体化程度是缩小地区差异的重要途径。据初步测算,我省的地区间市场分割程度从2005年的0.5879,下降到2021年的0.4864,下降了17.3%。而且我们发现,近年来山区县所在地市与周边城市的经济联动程度有明显上升,特别是金华地区作为浙中大都市圈所在地,近年来在促进区域市场一体化联动方面的枢纽作用显著增强。因此,要进一步发挥好金义都市圈在促进全省区域均衡发展中的重要枢纽作用。

【作者为浙江省发展和改革研究所所长、高级经济师】

### 县域高质量发展的难点审视与实践路径

董雪兵

党的二十大报告指出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。新时代推进县域高质量发展,既是保持中国特色社会主义最本质特征和中国特色社会主义制度最大优势的必然逻辑,也是推进中国式现代化道路趋于完善与成熟的基本标识。

#### 新时代县域高质量发展的难点审视

当前,我国县域发展面临的不确定性,集中体现在公共服务资源错配、人口红利渐退、产业基础薄弱与运行理念迟滞。

城乡资源错配,公共服务供给难以形成资源互通与双向促进的城乡发展格局。公共服务主要集聚在县城中心以及部分重点乡镇,广大乡村地区在医疗、教育、养老方面的公共服务供给不足,存在供需结构性错配现象。

人口红利渐退,人才外流现象影响县域持续发展。人口老龄化加剧县域人口结构失衡。同时,大城市争相开展“抢人大战”加速县域人才流失,出现县域“人才空心化”,使县域难以塑造发展新动能与发展新优势。

产业基础薄弱,产业核心竞争力难以有效支撑县域经济高质量发展。在新一轮产业革命与技术浪潮下,一些

县域发展面临农业产业化不足以及工业增长乏力的双重困境。此外,运输成本、投资环境等方面的问题也限制了县域产业发展空间,制约县域高质量发展。

#### 新时代县域高质量发展的实践路径

新时代县域高质量发展是一个以满足人民日益增长的美好生活需要为目标的高效率、公平与可持续发展,应探索出一条科学持续、协同发展的特色发展路径。

充分体现两种状态:立足县域与跳出县域。找准比较优势,因势利导发挥比较优势,是新时代县域高质量发展的基础与前提。应立足县域发展基础、发展优势与发展阶段,因地制宜推动县域差异化、特色化发展道路。同时,坚持开放发展理念,坚持引进来与走出去并重,积极构筑开放型经济新高地,实现优势互补与联动发展,提高县域经济整体竞争力。

统筹协调两个关系:“做大蛋糕”与“分好蛋糕”。坚持发展效率与分配公平的辩证统一、相互促进。新时代推动县域高质量发展不仅是经济问题,还需要将广大人民群众的幸福感、获得感与安全感考虑在内,既要通过不断发展“做大蛋糕”,也要依靠制度安排合理

“分好蛋糕”。一方面,做好顶层设计,加强对县域地区产业发展的宏观指导,消除隐性制度壁垒,降低制度性交易成本,进一步降低企业税负水平、用工成本,坚守与壮大实体经济根基。另一方面,根据县域发展实际情况,加大乡村紧缺型人才引进力度,定向培养乡村教师、乡村地区医疗卫生环境、质量与效率,在高质量发展中实现公共服务供给均等化。

加快优化两个环境:生态环境与营商环境。生态环境是推动人与自然和谐共生发展的基础与前提,是广大人民群众最为普惠的民生福祉。新时代推进县域高质量发展必须始终坚持绿色发展理念,加大绿色创新投入,进一步降低能源强度与主要污染物排放强度,在促进经济社会发展全面转型中实现人与自然和谐共生发展,走出一条符合县域持续发展的新道路。同时,营商环境是衡量地区核心竞争力与潜在发展能力的核心因素。应坚持目标与问题导向,提高政务服务能力,深化体制机制改革,创新优化县域营商环境。此外,要建立全面、动态、开放的人才引进机制,坚持引才创业、助才兴业,进一步强化现代化人才支撑。

【作者为国家高端智库浙江大学区域协调发展研究中心副主任、教授】