

## 学习贯彻省委十五届七次全会精神

## 缩小“三大差距”的理念思路和现实路径

■ 黄祖辉

近日,省委召开十五届七次全体会议,进一步动员全省上下忠实践行“八八战略”,高质量发展建设共同富裕示范区,加快打造“重要窗口”,奋力谱写中国式现代化浙江新篇章。2021年,以习近平同志为核心的党中央赋予浙江高质量发展建设共同富裕示范区的重大使命。4年来,浙江在高质量发展建设共同富裕示范区上取得显著成效。下一步,应进一步推动落实,紧扣“一个首要任务、三个主攻方向、两个根本”,持续缩小“三大差距”,让浙江人民共享改革发展成果。

## 把缩小“三大差距”作为主攻方向

习近平总书记强调,浙江要在推进共同富裕中先行示范。要把缩小城乡差距、地区差距、收入差距作为主攻方向,进一步健全城乡融合发展体制机制。

“三大差距”是我国发展不平衡不充分社会主要矛盾的基本特征,是我国转型发展、高质量发展和共富发展必须解决好的问题。城乡差距、地区差距和收入差距这三个概念既相互关联,又各有侧重。在我国,城乡差距既与城市和乡村的资源要素禀赋不同有关,又与城乡二元的体制有关;地区差距主要与地区资源要素的禀赋和国家区域发展战略的特点有关;而收入差距则聚焦不同人群的经济差距(主要以收入水平表示)和社会差距(主要以社保水平表示)。影响收入差距的主要因素是人力资本的差异和社会公共保障对人群的公平性程度。浙江的实践表明,城乡之间、地区之间的协调发展能够带动收入分配的优化,为当地居民带来更多增收致富的机会;而低收入、低社保群体就业和生活条件的改善可以增强城乡、地区的发展动力和消费能力,提升发展的全面性、均衡性。

具体来看,浙江缩小城乡差距的重点是以乡村全面振兴和新型城镇化双轮驱动,着力推动城乡融合发展,尤其是以县域为载体的城乡融合发展。缩小地区差距的重点是进一步加快山区海岛县的发展,强化对山区海岛重点县的支持。缩小收入差距的重点是“扩中提低”,通过提高低收入群体收入,扩大中等收入群体规模,并致力于城乡和区域基本公共服务均等化和一体化。

## 以“千万工程”牵引缩小“三大差距”

省委全会提出,着力推进城乡一体融合高质量发展,以“千万工程”牵

引城乡融合发展,一体做好“强城”“兴村”“融合”三篇文章,大力推动城市发展,全域打造诗画浙江和美乡村,深入推进城乡一体融合,持续缩小“三大差距”。习近平同志在浙江工作期间,把“加快推进城乡一体化”等纳入“八八战略”,亲自擘画实施“千万工程”。新征程上,浙江省委、省政府积极探索以“千万工程”牵引缩小“三大差距”的现实路径,不断打开高质量发展新空间,让改革发展成果更好地惠及全省人民。

“千万工程”牵引“三大差距”缩小的逻辑与浙江实践。缩小我国“三大差距”的关键点是加快低收入群体、欠发达乡村和地区的发展。“千万工程”在这些方面可以发挥关键的作用。这首先在于“千万工程”不仅是乡村人居环境的改善工程,而且也是乡村建设和振兴的发展工程。“千万工程”改变的不仅是乡村的人居环境,而且也会改变乡村的发展理念、营商环境、产业层次、公共体系、治理方式以及城乡关系。这些变化对“三大差距”的缩小都具有直接的关联性。从浙江的实践看,“千万工程”对乡村人居环境的改善,加速了城乡基础设施的一体化与基本公共服务的均等化,进而缩小了城乡在这些方面的差距。“千万工程”对乡村人居环境和公共服务的不断改善,又为乡村资源生态优势和人文生态优势转化为经济发展优势创造了重要条件,大大推进了乡村的共富产业发展和收入差距缩小。就“地区差距”缩小而言,“千万工程”显著促进了山区生态优势向绿色发展的转化,不仅加快了山区绿色经济的高质量发展,而且大大带动了山区低收入百姓的收入增长,缩小了“地区差距”。相关数据表明,浙江经济的增长与新经济的发展有关,与山区县的加快发展有关。而浙江城乡居民收入的较快增长,主要是与农村居民尤其是山区低收入群体的收入较快增长有关。这些都与“千万工程”的实施和持续深化有关。

用“千万工程”的理念牵引“三大差距”缩小。“千万工程”牵引“三大差距”的缩小,不仅需要以“千万工程”的实践为牵引,即通过“千万工程”的实践和深化,推动乡村的全面振兴、城乡的融合发展和地区的协调发展,进而促进“三大差距”的缩小,而且还要用“千万工程”的发展理念牵引“三大差距”的缩小。如“千万工程”所体现的“以人为本、民生为重、共享发展”和“一张蓝图绘到底,一任接着一任干,久久为功”的理念,正是我们缩小“三大差距”需要坚守的重要理念;又如“千万工程”所倡导的“政府主导、市场运作、社

会参与”和“生态优先、绿色发展、城乡融合”的发展理念,恰恰也是我们在加快欠发达地区和乡村发展,着力缩小“城乡差距”和“地区差距”进程中应大力倡导的理念;再如“千万工程”所蕴含的“人居环境也是营商环境”和“乡村既要建设,又要运营”的理念,对于“三大差距”缩小过程中不断改变发展主体观念,创新发展理念,增强乡村发展活力,同样具有很重要的牵引作用。发展理念决定发展思路和主体行为,决定发展政策和制度安排的走向,用“千万工程”所体现和蕴含的发展理念牵引“三大差距”的缩小,不仅很有必要,而且意义深远。

## 缩小“三大差距”的路径方法

在准确把握以“千万工程”牵引缩小“三大差距”的理念思路、战略目标和路径方法的基础上,要结合浙江当前发展的实际需求和优势短板,抓住重点、整体推进,努力在缩小“三大差距”上取得新的更大进展。

进一步推进城乡融合发展,持续缩小城乡差距。推进城乡融合发展要扎实做好“强城”“兴村”“融合”三篇文章,推进城乡联动改革。基本思路是城乡社保制度与农村集体产权制度的联动改革,并且要以社保制度改革带动农村集体产权制度的改革,以“小二元”制度改革带动“大二元”制度的改革。一是按照党的二十届三中全会的精神,首先解决符合条件的进城农民的市民化问题,也就是先破解进城农民和城市居民在基本公共服务上不平等的城市“小二元”制度;其次,推进城乡“大二元”体制改革,即破解城乡在社保与财产方面不平等的“大二元”制度。二是加快推进以县域为重要载体的新型城镇化和城乡融合发展。重点是优化区域产业政策和公共服务空间布局,切实落实加工产业和优质公共资源向县域下沉的方针政策,增强县域发展能力,推进农村劳动力就地就近城镇化和市民化;要通过城镇群和乡村群建设与发展,促进“两群”有机衔接,实现乡村人口和村落空间的相对集聚,城乡基本公共服务对乡村人口的有效覆盖和产业的振兴发展。三是优化城乡发展空间,不断提高乡村基本公共服务的效率。乡村基本公共服务不仅要讲究公平性,而且也应注重效率。要以教育、医疗、养老、文化为主要内容,以组团式、片区化、新社区发展为重点,不断优化乡村发展空间,实现县域基本公共服务对乡村人口的有效覆盖。

进一步加快山区海岛县发展,持

续缩小地区差距。我省山区海岛比重高,具有生态资源丰厚的优厚条件和后发优势。近年来,在省委、省政府加快山区海岛发展的政策支持下,我省山区海岛发展优势开始凸显,大大加快了山区海岛经济的发展,促进了地区差距的缩小。目前,山区海岛正瞄准绿色发展新方位,着力打造生态经济新体系,但山区海岛的高质量发展和共富发展仍需要制度性政策的支撑。一是要形成差异化的绩效考评指挥棒。根据山区海岛工作条件和经济基础的实际状况进行分类考评,优化山区海岛发展战略和指挥棒。二是要建立山区海岛生态价值转化机制。要坚持“绿水青山就是金山银山”理念引领,以规模化、专业化、市场化整合运作山区海岛生态资源,将其转化为带动当地群众增收致富的“金山银山”。三是要进一步强化要素集约配置。这是因为对于山区海岛而言,通过土地综合整治等多种渠道保障土地要素的到位,通过完善更新人才新政强化人才要素的建设,都必须依靠相关制度变革、资源转化和要素升级才能实现。

进一步提高低收入人群收入,持续缩小收入差距。收入差距缩小是“三大差距”缩小的关键,而收入差距缩小的关键则是提高低收入人群的收入。在我国,这一群体的主要对象是农村低收入群体,提高这一群体的收入水平,很显然既有助于群体差距的缩小,又有助于“城乡差距”和“区域差距”的缩小。另外,人群是分层的,从人群阶层分类的角度看,在缩小收入差距的过程中,还应重视一个问题,这就是同阶层人群收入差距的扩大要比不同阶层人群收入差距的扩大,对社会更具敏感性和风险隐患。因此,缩小收入差距既要重视不同阶层人群间的收入差距缩小,更要重视同阶层人群间的收入差距扩大对社会的不利影响,尤其是对社会分化加剧的影响。

提高低收入人群收入的基本路径主要有三条。一是“就业增收”路径。在农村,当前的重点是通过乡村“共富”产业发展为低收入群体提供就业增收机会;其次是通过新型城镇化的进一步发展,吸纳农村富余劳动力在城镇二、三产业就业增收。二是“财产增收”路径。重点是通过农村集体产权制度的深化改革,赋予农民更多财产权利,实现财产性增收。三是“社保增收”路径。重点是通过城乡二元社保制度的深化改革,提高广大农民尤其是低收入农户和领取养老金农民的保障性收入水平。

(作者单位:浙江大学中国农村发展研究院/公共管理学院)

## 知名专家说

■ 刘涛

专家简介:刘涛,浙江大学求是特聘教授、博士生导师,浙江大学文科领军人才,浙江大学风险管理与劳动保障研究所所长,浙江大学社会治理研究院首席专家。

主要研究方向为社会保障、社会政策、福利国家、社会治理、共同富裕。在英语、中文及德语期刊总计发表论文60余篇,其中26篇论文(含两篇书评)被SSCI期刊收录。出版德语著作1部,中文著作3部。



现代社会保障制度的产生与工业革命驱动下所形成的工业文明具有密切联系,工业社会中出现的劳资雇佣关系为社会保险制度创造了基本条件,同时工业社会所产生的特殊风险例如失业和职业伤害等也在客观上推动了现代社会保障制度的诞生。然而,当前发达经济体和新兴经济体正经历一场前所未有的经济制度和产业形态的变革,数字化时代的数字经济和数字从业形式对传统实体经济为主的就业形式带来了根本性挑战,人工智能时代的来临也为现代社会带来了新一波冲击。数字化和智能化构成的双重转型引发了空前的社会变革浪潮,这种社会变迁不仅影响到经济组织、社会组织、行政管理和社会治理等领域,也不可避免地影响到劳动市场领域,对社会保障制度提出了新命题。

数字化进程和人工智能的深度应用正在重塑劳动市场和社会保障体系,其核心驱动力在于以算法为核心的新质生产力正在重构资源配置的底层逻辑。在新经济业态中,平台经济通过大数据驱动的智能算法系统,不仅实现了供需两端的高效瞬时匹配,更构建了资源动态调度的新型市场机制,从而显著提升了社会经济资源的配置效率和利用水平。与此同时,人工智能技术作为算法革命的高级形态,通过整合海量数据资源和强化算力支撑,正在实现从单一决策支持到复杂系统治理的跨越式发展,其应用已渗透至公共服务、城市管理、产业优化等多个维度,推动着社会治理模式向智能化和精准化方向转型。这两种技术范式虽然应用场景各异,但都体现了算法作为新型生产要素在优化资源配置、提升系统效能方面关键价值。

算法驱动的新质生产力不仅推动非传统就业范式的产生,更在持续生成全新的劳动组织方式与价值创造范式。以算法驱动的众包就业催生了数字零工经济与数字游民群体,这些新型就业方式正在突破传统雇佣关系的制度框架。与此同时,人工智能通过大数据分析构建的新算法范式正在系统性和结构性重构劳动市场。在此背景下,社会保障体系的建设必须突破工业社会基于固定时空维度和固定契约关系的制度设计,转而建立适应算法化时空特征的新型政策框架。因此,数智化时代的社会保障体系需要以“全民算法福利”和“全民基本算力”为基本制度架构,构建与算法化劳动形态相适应的新社会保障范式。“全民算法福利”是一个整体概念,旨在宏观层面为全体国民建立新型算法福利空间;而“全民基本算力”则是一个人概念,致力于在数智时代为每一位国民提供算力的基本能力教育服务。

“全民算法福利”是指在数智时代通过国家主导的公共政策为全体国民构建一个普惠性、动态响应的算法福利分配体系。其核心在于利用智能算法对国民的社会保障特质和需求进行精准绘图与画像,深度解析个体在就业能力、健康风险、教育需求等维度的差异化特征,从而构建精细化的实时福利供给谱系。传统社会保障制度受限于静态分类和粗放管理,难以应对算法社会中高度流动、多元化的风险形态。而“全民算法福利”通过实时数据分析和机器学习,能够动态捕捉失业转型期的技能缺口、慢性病患者健康干预节点等微观细节需求,实现从“群体覆盖”到“算法化精准滴灌”的范式跃迁。例如,算法可通过整合医保记录、消费行为等数据,为低收入家庭自动匹配梯度化补贴方案;或基于职业轨迹预测,为灵活就业者提供弹性社保缴费建议。这种以算法为驱动的福利体系,不仅提升了社会保障的适配性和效率,更在技术层面重构了社会公平的实现机制——将工业时代整齐划一的“分配方案”升级为智能时代的“精准化正义”。因此,“全民算法福利”将算法视为一种“公共算法资本”,通过国家层面的制度设计,确保每位公民都能平等地接入、使用并受益于算法系统。在这个意义上,“全民算法福利”不仅是对传统社会保障体系的补充,更是一种面向未来的新社会契约,它试图在算法时代重建个体与国家之间的信任关系,使技术真正成为促进社会团结与个体自由的工具。

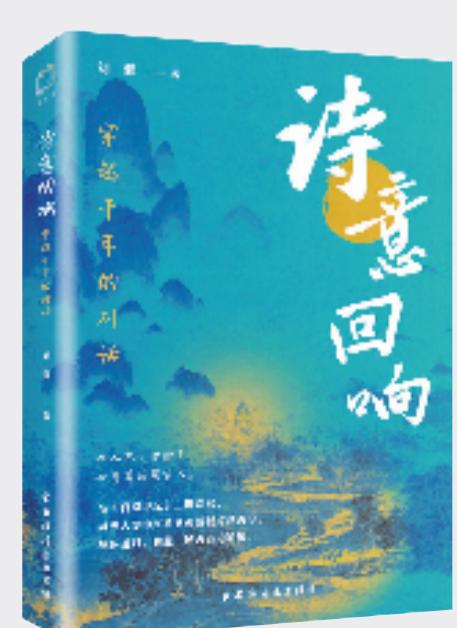
与“全民算法福利”相较,“全民基本算力”则直指数字文明时代人的主体性重构命题——在算法成为社会运行底层逻辑的语境下,算力已从技术要素升维为“数字生存权”的核心要件,其普及程度直接决定了居民能否有效行使经济参与权、信息获取权与数字话语权。这一概念既延续了工业时代“义务教育”“基本医疗”的公共服务逻辑,更揭示了数字文明的新型能力贫困陷阱:当算力成为社会准入的“数字门票”,缺乏基本算力支持的群体将面临系统性社会排斥。因此,“全民基本算力”的制度设计需实现三重突破:一是资源赋权,通过国家算力基建(如分布式云计算节点、公共数据开放平台)的普惠覆盖,将算力接入成本压缩至社会可及范围,本质上是对“数字公共品”供给模式的创新;二是能力再造,构建覆盖全生命周期的数字素养教育体系,培养公民的算法批判能力、数据主权意识及协同治理参与能力;三是制度衔接,将算力账户与社保体系深度融合,使公民的算力使用行为(如技能培训数据、健康监测算力消耗)自动触发对应的保障服务(如职业补贴、慢性病干预),形成“算力-需求-福利”的智能响应闭环。通过基本算力的福利空间辐射和普及,每一位数字时代的居民都可以根据自身情况的转化实时被纳入相应的社会保障体系之中,实现与数字医疗、数字就业、数字养老、数字照护、数字救助、数字福利等无缝隙对接。全民基本算力素养的培育将有利于建成数智时代的全民社会保障体系。

这一框架的终极目标,是打破“算力资本化”导致的数字阶层固化,防止算法偏见的产生,将技术垄断可能引发的“算力鸿沟”转化为“算力阶梯”——通过公共干预确保每位公民至少站在数字化生存的基本线上。在此意义上,“全民基本算力”与“全民算法福利”共同构成了数智时代社会保障的双支柱:前者赋予公民参与数字社会的核心能力,后者通过算法驱动的精准分配实现动态正义。二者的协同不仅是对罗尔斯“正义原则”的算法时代诠释(通过基本算力分配实现“最不利者”的补偿正义),更呼应了阿玛蒂亚·森“可行能力”理论的核心关切——在数字社会中,算力已成为实现个体自由与发展的基础性赋能工具。最终,这一新范式将技术红利转化为全民共享的发展机遇,使算法不再是阶层分化的工具,而是社会正义的基石,推动数字文明走向真正的包容与普惠。

## 新书荐评

诗意图,是中华文明最悠远的回响,亦是你我心灵最静谧的归处。在《诗意图》一书中,同济大学中文系刘强教授带领读者拨开时光的迷雾,在古诗的字里行间触摸永恒的人性温度,在声声吟诵中聆听延绵不绝的历史回响。

从上古歌谣的原始呐喊到魏晋名士的倜傥风流,全书以“春、秋、梅、竹、月”等文化意象为丝线,串起散落千年的诗意图;以颠覆传统的解读视角,让沉睡的诗句在当代语境中焕发新生。这不是一本传统意义上的诗歌解析书,而是一部写给当代人的“古诗心灵书”。它不仅带你赏析诗句,更带你倾听古人的心跳,在快节奏的现代生活中,重新找回内心的宁静与丰盈。



## 实践探索

## 激活县域经济发展新动能

■ 章琳

习近平总书记强调,“大力发展战略性新兴产业,形成新的增长点”“发展各具特色的县域经济”。2024年中央经济工作会议提出,大力发展战略性新兴产业。县域经济是以县级行政区划为基础的区域经济形态,其发展受到一定社会历史条件的制约,同时又深刻影响经济社会各方面的发展,在现代化进程中始终扮演着重要角色。当前,我国县域经济正处在转型发展的关键阶段,发展潜力很大。推进县域经济发展,需要从以下几个方面入手。

## 产教融合助力产业发展

产教融合使教育与产业相互交融,有利于解决县域经济发展中技术技能人才保障问题,也有利于带动当地经济结构的调整,促进地方经济的繁荣和发展。在县域经济发展过程中,应以产业需求为导向,通过校企协同育人,打造产教融合新生态。

对区域产业链进行全景式扫描,通过建立“产业链-岗位群-能力图谱”三位一体的专业设置模型,将企业真实生产场景转化为教学项目,使职业教育真正成为产业发展的“人才蓄水池”。比如,浙江商业职业技术学院应用工程学院围绕产业数字化转型的实际需求,与滨江、桐庐、临安等县(市、区)开展县域产业学院建设,毕业生连续3年就业率超98%,数字安防专业对口就业率达90%。通过科研院所下沉县域形成创新

联合体,重塑传统产业的技术基因。比如,衢州市衢江区打造了1名首席科技官+1批博士创新站+高校院所+上下游企业等N个创新主体的“1+1+N”人才创新联合体,通过建立“揭榜挂帅”,将特种纸、智能装备等区内重点领域28项“卡脖子技术”纳入榜单,已研究掌握全球领先技术18项。

通过产教联合体凝聚政、行、企、校工作合力,不断优化产业和教育生态。比如,湖州市安吉县设立“青年入乡发展专项创业贷”,面向青创项目和人才项目提供无抵押、无担保、无利息贷款,截至今年6月底,已累计支持人才和青创项目26个,覆盖医疗科技、文旅融合、乡村电商等多个乡村振兴重点领域。

将人才贡献与薪酬、晋升挂钩,释放人才创新活力。比如,湖州市德清县推行拓宽技术技能人才“双通道”,打破专业技术职称评审与职业技能评价界限,搭建两类人才成长“立交桥”,促进两类人才融合发展,探索建立“技能+产业”教育模式大大减轻了企业的用工负担。截至目前,“蓝金领工厂”已为区域百余家培养输送高技能人才4000余名。

筑巢引凤激活创新活力

人才资源是县域经济实现弯道超车、“蝶变”升级的关键因素。在县域经济发展过程中,要深入实施人才强县战略,以机制创新为突破,以平台搭建为载体,以环境优化为保障,用心用情用力做好人才“引育用留”工作,构建全方位、多层次、宽领域的人才工作新格局。

建立县域人才需求清单,聚焦主导产业、乡村振兴等领域,通过“刚性引进+柔性用才”双轨模式引进紧缺人才。比如,在杭州市拱墅区与四川广元昭化区的协作中,浙江专家以“周末工程师”身份赴当地开展技术帮扶。广元聘请中国水稻研究所、浙江大学等高校院所45名专家教授担任首席顾问等,

## 引导各类要素向县域聚集

生产要素的自由流动和创新性配置,是发展壮大县域经济的基础。要加快破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的制度壁垒,引导各类要素协同向先进生产力流动和集聚,提升要素配置效率,促进县域城乡产业链、供应链、价值链的重构与升级。

引导金融资源向农村地区倾斜。通过财政贴息、风险补偿等政策支持,撬动

金融机构加大对农业领域的信贷投放,放大财政资金的杠杆效应。比如,宁波市北仑区建立了“阳光农村产权信用贷”“花木贷”等金融产品,有效破解了农业发展融资难题。2024年累计发放贷款15.39亿元,惠及4238户农户。

充分发挥数据要素在提升生产效率、优化资源配置等方面的作用。比如,杭州市余杭区创新建立数据要素精准配置机制,在供给侧设立“公共数据开放实验室”,在需求侧设立“数字经济企业图谱”,全力打造数据产业创新生态;不断优化数据交易环境,发布全国首个区县级数据要素生态指数,率先规范化运行数据交易平台余杭专区,登记数据企业20家,上架数据产品40个,为授权运营企业的数据产品无缝进入数据交易市场打通了渠道。

通过制度创新破除要素流动壁垒。比如,温州市平阳县依托《平阳县进一步推动经济高质量发展若干政策》(以下简称《若干政策》)从8个重点领域入手,通过更加精准有效的政策支持和全面的资源保障,赋能县域经济新一轮发展。《若干政策》要求各领域政策县级牵头单位会同财政金融、自然资源、能源、人才等4张要素保障清单牵头单位,抓紧制定深化细化的配套政策文件,及时做好政策的宣传解读、责任分解和落地实施,强化政策协同,确保同向发力、形成合力,推动政策精准滴灌、直达快享,确保基层有感、群众获益、企业得利。

(作者单位:浙江财经大学党委人才办公室主任)