

促进上海城乡共同富裕

必须加快健全统筹发展机制

方志权

党的十九届五中全会通过“十四五”规划和2035年远景规划纲要，明确提出：到2035年“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”。习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上更加明确提出：“推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。”2021年中央财经委员会第十次会议议题之一是“扎实促进共同富裕问题”，提出了实现共同富裕的指导思想和基本实现路径。上海是最早探索共同富裕体制机制的地区之一。按照本市“十四五”发展目标，2025年，“五个中心”建成，城市核心功能更为强大，人民群众生活更有品质；2035年，“五个中心”和文化大都市功能全面升级，基本建成创新之城、人文之城、生态之城，高品质生活广泛享有，基本实现幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶，全体人民共同富裕。

一、实现上海城乡共同富裕的发展基础与形势判断

上海实现共同富裕拥有良好基础，也面临新的机遇和挑战。新时代“三农”工作必须把满足人民对美好生活的新期待作为发展的出发点和落脚点，坚持系统思维，融入协同理念，加快转变发展方式，在现代化建设过程中逐步实现共同富裕。

（一）发展基础

近些年来，上海坚持把解决好“三农”问题作为重中之重，不断加大强农惠农富农政策力度、改革创新力度和政策创新力度，高位推动乡村振兴，加快推进农业农村现代化，农业农村发展取得历史性成就、带来历史性变化，为推动共同富裕创造了前所未有的基础条件。上海农业农村经济社会持续向好发展，农业科技进步贡献率80%，一些反映农业现代化的核心指标稳居全国前列。上海统筹推进农村人居环境整治，农民收入增幅连续15年高于城镇居民和GDP增速，城乡社会保障水平稳步提高，全面构建起公共就业服务、义务教育和农村社会保障制度，农村民生得到重大改善。农业农村领域重点改革有序推进，家庭农场、产权制度改革取得重要进展，成效明显，农业绿色发展机制逐步建立，乡村治理能力稳步提升，农民群众获得感、幸福感、安全感不断增强。上海农业农村高质量发展取得了突破性进展，应对风险挑战能力进一步巩固和提升，为实现共同富裕奠定了坚实的基础和条件。

（二）形势判断

党的十九届五中全会提出，“要畅通国内大循环，促进国内国际双循环，构建以国内大循环为主，国内国际双循环相互促进的新发展格局”。这是事关经济社会发展全局的系统性、深层次变革，也是推动共同富裕宏观层面的战略背景和总体判断。从国际来看，世界进入动荡变革期，全球贸易环境的不确定性显著增加。从国内来看，我国社会主要矛盾发生变化，城乡发展不平衡、农村发展不充分问题变得更加突出。就上海而言，在迈向率先实现社会主义现代化、建设超大城市的发展征程上，最明显的短板依然在农业农村。特别是在农民增收方面，已同时存在以下几个方面的问题。一是工资性收入增长压力增加。国际市场需求萎缩，国内经济结构调整，新一代科技革命引发用工模式变革，大量工作机会被机械或人工智能替代，导致农民转移就业空间变窄。二是经营性收入增长乏力。受人工和土地等农业生产成本持续上升影响，农民家庭经营性收入增长形势不容乐观。三是转移性收入增长空间有限。农业农村财政资金投入受到财政增收压力及WTO规则制约，增加补贴规模受到限制，挤压了转移性收入增

长空间。四是财产性收入占比偏低。尽管农村领域的主要改革任务基本完成，但城乡融合的体制机制和政策体系尚不完善，农民的土地、房屋等财产权利不完整、权益不平等，束缚了财产权益的发挥。

总的看，农业农村改革与发展任务复杂而艰巨，共同富裕面临多重风险和挑战。与以往相比，上海当前所处的战略机遇期又呈现出一些新的特点：一是机遇和挑战前所未有，但机遇和挑战都同步发生新的变化；二是战略机遇期的内生性、可塑性和延展性显著增强；三是战略机遇期的发展共享性和风险传导性逐步显现。面对新的机遇与挑战，上海必须把新发展理念贯穿始终，与时俱进把握新趋势，顺势而为采取新对策，有效克服各种风险挑战，扎实推动共同富裕。

二、实现上海城乡共同富裕的目标任务

通过新的发展阶段对城乡共同富裕更高站位的准确理解，遵循本市“十四五”规划高质量发展、高效能治理、高品质生活的目标导向，以经济质量充分、制度结构均衡和社会效能显著为评价标准，结合本市超大城市、国际都市、人民城市三大特点，力争实现更高水平产业升级、更高质量融合发展、更高标准农民增收、更强规范乡村治理、更高品质绿色田园、更细规划涉农资金，借以提升上海作为社会主义国际大都市共同富裕的质量、底色与示范性。新发展阶段促进城乡共同富裕的发展目标是“三个逐步缩小”：一是逐步缩小城乡区域发展差距；二是逐步缩小城乡居民收入差距；三是逐步缩小城乡生活水平差距。促进城乡共同富裕必须聚焦五个方面重点攻坚突破。

第一，推进居民收入均衡化。在形成橄榄型社会结构上率先探路。结合实际，多渠道促进农民持续增收，扩大中等收入群体规模，推动低收入群体收入增长快于面上增长。探索开展收入分配制度改革，健全先富带后富机制。

第二，推进宜居环境高品质化。以城市化周边地区环境改造等为重点，持续推进城市更新行动。从垃圾处置、污水处理等入手，着力提升农村环境质量。全力打好生态环境巩固提升持久战。

第三，推进公共服务均等化。围绕人的全生命周期，推动公共服务布局调整和质量提升，让住在乡村的人都能够快速地得到优质公共服务。

第四，推进要素配置高效化。坚持财政投入、社会资本、绿色融资多条腿走路，多方筹措乡村振兴建设资金。

第五，推进数智进程同步化。坚持服务于生产、生活和治理的鲜明导向，加快城乡数字一体化建设，加速数字乡村迭代升级，推进乡村产业数字化。

三、促进城乡共同富裕需要把握三个关系

共同富裕与全面小康一样，是一个总体、全面的概念，不是哪个地区、哪个领域、哪个群体富裕，也不是城市搞一块、农村搞一块。要从“三农”部门职能出发，农民农村是共同富裕的工作重点和着力点，须把握处理好三大关系。

一是推进共同富裕，在目标上要实事求是、因地制宜。共同富裕是全体人民的富裕，是人民群众物质生活和精神生活都富裕，不是少数人的富裕，也不是整齐划一的平均主义。现阶段乃至今后一个时期，城乡、区域、收入差距将长期客观存在，短期内要彻底解决不现实，所以不要盲目比较、吊高胃口。在这样的情况下，如何来衡量和判断共同富裕，需要进一步研究。以城乡居民收入差距为例，世界银行提出城乡收入差距在2:1以内的国家，社会是比较良性的。从我国的情况看，截至2020年全国是2.56，浙江作为唯一一个共同富裕示范省，城乡收入差距比达到1.96，杭州、嘉兴、湖州已经达到1.4、1.5左右，福建是2.26，上海和江苏是2.19，接近2，但也有贵州、云南、甘肃等省份城乡收入比仍然接近3。因此，要研究和考虑一个衡量尺度问题，但又很难像脱贫攻坚一样明确一个统一的量化指标。差别总会有，但不能差得太多、差得悬殊，实际工作中坚持尽力而为、量力而行，

统筹考虑需要和可能，把保障和改善民生建立在经济发展和财力持续的基础上，有步骤、有区别地加以推进，既要积极作为，也不能做超越发展阶段和能力的事情。

二是推进共同富裕，在路径上要分类施策、循序渐进。对农民农村而言，共同富裕总体上主要有三条路径：通过乡村振兴带动一批，对于仍在乡村生产生活的农民，要全面改善农村生产生活条件，发展壮大乡村产业，拓展就业增收空间，促进农民富裕富足。通过城镇化转移一批，对于农民工特别是进城农民工，要加快以人为核心的新型城镇化，让他们能够在城镇平等享受基本公共服务，稳定就业生活，共享城镇化发展红利。通过社会保障兜底一批，对于丧失劳动能力、不具备自我发展条件的农村低收入人口，要巩固拓展脱贫攻坚成果，进一步完善社会保障制度，织密织牢基本生活保障网，让他们在共同富裕的道路上不掉队。

三是推进共同富裕，归根结底要用发展的办法。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。具体到三农方面，就是强调在全面推进乡村振兴中实现共同富裕，正确处理效率和公平的关系。共同富裕，绝不是重走归大队、吃大锅饭、搞平均主义的老路。首先还是要做大蛋糕，不断解放和发展农村社会生产力，提高农民自我发展能力，激励广大农民通过辛勤劳动走向富裕，用自己的双手创造美好生活，不能搞民粹主义，陷入福利陷阱。同时，也要分好蛋糕，提高劳动在初次分配中的比重，建立健全农民与其他市场主体的利益联结机制，让农民能够更多分享乡村振兴、农业农村现代化的成果。

四、加快构建实现上海城乡共同富裕的体制机制

实现共同富裕，前提是富裕、核心是共同、关键在“三农”。进入新发展阶段，必须坚定不移贯彻新发展理念，抓住城乡发展不平衡、农村发展不充分这一主要矛盾，以提升全体人民的自我发展能力为根本，加快构建实现全体人民共同富裕的体制机制。

（一）建立乡村产业利益联结机制

产业兴旺是实现共同富裕的必由之路。当前和今后一段时期，推动共同富裕要以发展乡村产业为首要任务，使农民与乡村产业形成紧密的利益联结。一是完善工商资本带农惠农模式。支持龙头企业等通过订单收购、保底分红、二次返利、股份合作等多种形式带动农民共同发展。通过健全利益分配机制、打造农业产业化联合体、提高农民组织化程度等手段，增加农民的乡村产业发展收益。二是发展面向农民的社会化服务。围绕农民发展需求，培育多元化市场化社会化服务组织。三是优化乡村产业布局。统筹规划乡村产业，突出差异化布局，加大乡村招商引资的支持力度，在市、区两级搭建社会资本与示范村合作的需求对接平台，加强产业策划，努力拉长产业链，在产业与农民之间建立稳定、紧密、互利的利益联结关系。

（二）建立可持续增收机制

实现可持续增收是推动共同富裕的基础。建立可持续增收机制关键是对有劳动能力和就业意愿的对象，强化产业和就业扶持，着力做好产销衔接、劳务对接，实现长久增收致富。一方面，要做好产业培育与产业升级的衔接，发挥好农村地区在资源环境、品种特色等方面的优势，以市场为导向开展生产经营，长短结合培育壮大乡村产业。进一步加快全产业链、全价值链建设，发挥农业多功能性，促进乡村经济再生，将乡村产业打造成为持续增收的“长效之源”。另一方面，要全力推进就业扶持，精准施策做好就业服务，提升农民群众就业意愿，提高劳动报酬在初次分配中的比重。激励农民主动盘活利用闲置住宅和宅基地，提升财产性收入。

（三）搭建收入差距拉平机制

实现共同富裕的最大障碍在于资源财富分配不均、发展不平衡不充分。建立收入差距拉平机制，目标不在于绝对值拉平，而是进一步扩大市场参与程度和公共服务覆盖范围，实现发展理念、体制、机制一体化。对于农村而言，要在继续做好低收入农户

帮扶的同时，使其收入增长速度超过平均水平，缩小农村内部收入差距。深化农村集体产权制度改革，发展壮大新型集体经济，巩固农村基本经营制度，夯实共同富裕的制度基础。同时要促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨。

（四）形成多重社会保障机制

实现共同富裕的底线要靠社会保障机制来筑牢。要坚持在发展中保障和改善民生，充分发挥中国特色社会主义制度优势，针对特殊群体和重点区域，统筹完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度，积极做好收入分配、教育、就业、医疗、住房、养老、扶幼等各方面工作，更加注重向农村、基层、欠发达地区倾斜，向困难群众倾斜。对于完全或部分丧失劳动能力的特殊群体，要综合实施社会保障政策，健全医疗卫生保障体系，为残疾人群提供特殊性扶助，扩大兜底保障政策覆盖范围，织密筑牢民生保障安全网。统筹实施多元化帮扶举措，促农民就地就近就业。做好农村最低生活保障工作的动态化精细化管理，健全特困人员救助供养体系，促进社会公平正义。

（五）激发农户内生动力机制

实现共同富裕的关键在于将“内生动力”与“外生拉力”有机联系起来，并更多地发挥内生动力的驱动作用。一是提高农民技能素质。通过对广大农民的教育培训，逐步提升农民的思想观念、思维方式和劳动技能，从根本上调动农民发展乡村产业和参与乡村建设的积极性。要健全农民教育培训体系，大力发展面向农村的职业教育，引导优质教育资源下沉乡村，构建优势互补、高效协作的农民教育培训体系。二是积极引导农民创业就业，加强技能技术培训，培育农技推广人才和农业农村人才队伍。依托各类园区、企业、知名村镇等平台，建设一批农村创新创业孵化实训基地，形成企业带动、名村带动、市场带动和园区带动农民创新创业的格局。三是实行奖惩并举，对于实现就业的低保对象，在核算其家庭收入时，可以适当扣减必要的工作成本，并对带动增收明显的予以特殊奖励，形成正向激励。对于有一定劳动能力、无正当理由拒不参加劳动的个别“懒汉”，应当阶段性取消低保金，直至促使其参加就业。四是加强社会主义核心价值观教育，弘扬优秀传统文化，树立正确的劳动观念，加强“耻感文化”建设，克服依赖心理、攀比心态，激发主体性意识，形成积极向上的社会风气。

（六）建立乡村建设共建共享机制

共同富裕重在城乡“共同”，必须通过大力实施乡村建设行动，使城乡建设相得益彰。实施乡村建设行动，要让农民共同参与，由农民共同规划、共同建设和共同管理，通过构建行之有效的共建共享机制，让全体农民在共享发展成果的同时，也为实现共同富裕贡献自己的智慧和力量。一是加大宣传力度，提升农民在乡村建设中的认同感、获得感和满意度，引导农民深度参与乡村治理。二是既要重视可视化的硬件建设，更要重视文明乡风、淳朴家风的软件建设，充实农民的文化素质和精神财富。三是鼓励年轻人和乡贤返乡创新创业和参与乡村治理，对于返乡创业青年人，可给予项目和资金支持，探索乡贤“回归”工程，引导乡贤回归助力乡村振兴。