【迎接党的二十大胜利召开:共同富裕专题】

城乡区域视角下促进共同富裕的战略路径研究*

欧阳慧 李沛霖 李智

摘 要: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。城乡区域视角下的共同富裕是以人为本、高质量和高水平、循序渐进、协调帮扶的共同富裕。实现城乡区域均衡发展,促进全体人民共同富裕是一项长期艰巨的任务。党的十八大以来,中国在实现共同富裕的道路上取得了显著成果,但仍面临许多亟待解决的问题。为此,中国应以"三步走、有条件的重点城市群先行示范、五向发力"为促进共同富裕的总体部署,实施农民工安居城镇计划、欠发达地区造血行动、横向和纵向联动互补机制、基本公共服务均等化、区域服务供给和共享五大举措,化解区域、城乡之间的不平衡不充分问题,确保全体人民共享经济社会发展成果。

关键词:共同富裕;城市群;城乡差距;区域差距

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0022-10 **收稿日期:**2022-05-07

***基金项目:**国家社会科学基金重大项目"系统观视角下推进以人为核心的新型城镇化战略突破研究"(22ZDA056)。

作者简介:欧阳慧,男,国家发展和改革委员会市场与价格研究所研究员,博士(北京 100038)。

李沛霖,男,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所副研究员,博士(北京 100038)。

李智,男,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所副研究员,博士(北京 100038)。

共同富裕是社会主义的本质要求,是新时代中国现代化建设远景目标的重要内容。党的十八大以来,党中央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,推动区域协调发展,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。党的十九届五中全会首次提出,到2035年全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。但同时应清醒认识到中国发展不平衡不充分的问题仍然突出,城乡区域发展和收入分配差距较大是制约共同富裕的难点,也是有效推进共同富裕的关键着力点。

一、城乡区域视角下促进共同富裕的内涵与要求

当前,中国社会主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。新时代,共同富裕就是要基于中国社会主要矛盾的变化,着力满足人民日益增长的美好生活需要。从本质上看,共同富裕是社会主义先进生产力和先进生产关系的有机组合,其中富裕是生产力,共同是生产关系,生产力和生产关系是相互促进的。因此,在城乡区域视角下实现共同富裕,一是要瞄准富裕这一核心目标,发展生产力,不断满足人民日益增长的美好生活需要,这既包括物质方面的需求,也包括精神文化、生态环境等方面的需求,要把新发展理念贯穿发展全过程和各领域,着力将社会财富这块"蛋糕"做的尽可能大。二是要充分体现共同的本质特色,维护好生产关系,着眼解决不平衡不充分的矛盾,着力化解区域、城乡、群体之间的不平衡不充分问题,将社会财富这块"蛋糕"分得更加公平。

城乡区域视角下促进共同富裕的四点基本要求：

第一，实现以人为本的共同富裕。共同富裕的核心是实现人的自由全面发展，把“发展的核心是人”作为价值取向，将“人本原则”作为谋划发展的出发点和落脚点，把人民的主观感受作为衡量成败的核心标准，让人民“有更多、更直接、更实在的获得感、幸福感、安全感”。在城乡区域视角下，共同富裕不仅追求收入上的平等分配，更是实现城乡、区域间人民的权利公平、机会公平、规则公平，使发展更具公平性、普惠性、包容性，最终实现让身处城市、乡村、落后地区的人民都感到满意的共同富裕。

第二，实现高质量和高水平的共同富裕。共同富裕不是绝对的平均主义、同步富裕，而是通过社会生产力的不断提高和经济社会的持续发展，在生产力高度发达的基础上，全体社会成员共享改革发展成果的过程。目前，中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，大力发展生产力，提升城乡和区域经济整体发展水平是实现共同富裕的前提条件和物质基础。在城乡区域视角下，共同富裕的关键是在不断做大“蛋糕”的同时，注重分配结构的优化和发展机会的均等，让发展成果更多地惠及落后地区和困难群体，从而促进以城带乡、乡村振兴。

第三，循序渐进地实现共同富裕。国际上，特别是拉美国家的教训表明，不尊重规律，超前过度福利化会导致生产效率低下、增长停滞、通货膨胀以及收入分配恶化，从而陷入“中等收入陷阱”。共同富裕需要立足发展的特定阶段，既要遵循规律、积极有为，又要量力而行、脚踏实地，分阶段制定切实可行的目标任务，并在迈向现代化的过程中不断地、逐步地实现这些目标任务。在城乡区域视角下，共同富裕是遵循阶段性规律、区域经济发展规律和各地比较优势规律下的渐进过程，共同富裕的实现是一个长期积累的过程，由无数个小阶段组成，而先富是组成这个长远过程的一个小阶段。各地区发展步伐有快有慢，富裕时间有先有后，富裕程度有高有低，应在防止两极分化的前提下，坚持先富带动后富，进而实现共同富裕。

第四，协调帮扶的实现共同富裕。共同富裕是从非均衡到均衡的动态发展历程。一方面，由于各地区发展基础、自然条件、区位条件等存在较大差异，区域间难以达到整齐划一的发展水平。另一方面，区域发展不是封闭的，一个地区优势的发挥在很大程度上依赖于与其他地区的合作，在深化合作中彰显各区域的特色价值。在城乡区域视角下，共同富裕就是要促进发达地区和欠发地区、不同类型地区之间的联动发展、共同发展，确保区域发展差距保持在合理区间，在发展中营造相对平衡。

二、城乡区域视角下促进共同富裕取得的成果

党的十八大以来，党中央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，推动区域协调发展，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，在缩小城乡区域差距、促进共同富裕方面取得了显著成果。

1.城乡公共服务差距显著缩小

一是城乡医疗资源差距逐渐缩小。2019年，农村每千人医疗卫生机构床位数、每万人拥有卫生技术人员分别达到4.8张和50人，较2012年分别增长了54.8%和47.1%（见表1）。城乡每千人医疗卫生机构床位数、每万人拥有卫生技术人员比分别从2013年的2.2和2.6降至2019年的1.8和2.2。2021年，国家卫生健康委员会发布的《2018年全国第六次卫生服务统计调查报告》显示，2018年调查地区基本医疗保险覆盖率达96.8%，比2013年提高1.7个百分点，城市和农村居民基本医保参保率分别达96.1%和97.6%。城市和农村因经济困难需住院而未住院比例分别从2013年的18.3%和24.5%降至2018年的9.0%和10.2%，农村地区降幅（14.3%）比城市地区降幅（9.3%）高5个百分点。城市和农村居民年住院率分别从2013年的9.1%和9.0%增加至2018年的12.9%和14.7%，农村地区增幅（5.7%）比城市地区增幅（3.8%）高1.9个百分点。这说明，经济困难不再是阻碍城乡居民获得基本医疗服务的决定性原因。此外，医疗资源可达性迅速提高，2018年有89.9%的家庭位于最近医疗点的15分钟服务覆盖范围内，其中，西部地区农村该指标从2013年的69.1%提高到2018年的82.6%。

二是城乡教育资源差距进一步缩小。2021年，国务院新闻办公室发布的《人类减贫的中国实践》白皮书显示，乡村教师队伍教学水平整体提升，通

过“特岗计划”招募教师达95万名，“国培计划”培训为西部地区乡村学校输送教师近1700万人次，累计选派19万名乡村教师到边远贫困地区、边疆民族地区支教。8万多所连片特困地区学校的127万名教师获得生活补助。另外，800多万名贫困家庭初中和高中毕业生因定向招生、学生就业、职业教育脱贫等倾斜政策得以接受职业教育培训，514万名贫困家庭学生拥有接受高等教育的机会，重点高校定向招收农村和贫困地区学生70多万人。在学前教育阶段，农村地区幼儿园专任教师从2012年的22.96万人增加至2019年的44.84万人，在城市学前教育快速发展的背景下，城乡幼儿园专任教师人数比从2012年的3.2降至2019年的3.0（见表1）。

表1 2012—2019年中国城乡医疗和教育资源情况

指标 / 年份	每千人医疗卫生机构床位数（张）			每万人拥有卫生技术人员（人）			幼儿园专任教师（人）		
	城市	农村	城市/农村	城市	农村	城市/农村	城市	农村	城市/农村
2012	6.9	3.1	2.2	85.0	34.0	2.5	737289	229563	3.2
2013	7.4	3.4	2.2	92.0	36.0	2.6	802174	268327	3.0
2014	7.8	3.5	2.2	97.0	38.0	2.6	884373	300752	2.9
2015	8.3	3.7	2.2	102.0	39.0	2.6	956261	341446	2.8
2016	8.4	3.9	2.2	108.0	40.0	2.7	1048592	370517	2.8
2017	8.8	4.2	2.1	109.0	43.0	2.5	1150623	404557	2.8
2018	8.7	4.6	1.9	109.0	46.0	2.4	1230946	425616	2.9
2019	8.8	4.8	1.8	111.0	50.0	2.2	1336427	448416	3.0

数据来源：国家统计局网站、Wind数据库。

2.区域公共服务差距得到不同程度的缩小

一是中西部地区教育短板加快补齐。2012—2019年，中部地区、西部地区、东北地区小学师生比（教师设为1）分别从1:18.63、1:16.77、1:18.25小幅变化到1:17.24、1:16.82、1:17.17，东部地区小学师生比（教师设为1）从1:17.28变化到1:17.30，这在一定程度上表明，由于人口流动、城乡统筹、国家政策扶持等因素的作用，中西部地区义务教育资源紧张状况得到缓解。中国东、中、西部地区和东北地区的小学师生比超过了世界平均水平，义务教育质量显著提升。

二是西部地区医疗水平快速提高。2011—2019年，东、中、西部地区和东北地区每万人拥有卫生机构床位数从37张、37张、39张和46张提高到57张、64张、68张和69张。与美国相比，1970年美国每万人拥有医院床位数79张，1990年下降至49张，至2012年进一步下降至29张，中国东、中、西部地区和东北地区人均床位数均超过美国。

三是省际文化设施差距逐步缩小。2012—2019年，东、中、西部地区和东北地区人均拥有公共图书馆藏量分别从0.76册、0.36册、0.45册和0.64册提高到1.06册、0.51册、0.57册和0.82册，增幅分别达39.8%、42.6%、26.2%、28.9%，四大板块文化基础设施水平总体处于同步提高状态。2011—2019年，中国省际人均拥有公共图书馆藏量变异系数从0.84快速下降至0.66，反映出省际差距逐步缩小。

3.城乡基础设施差距在部分领域显著缩小

一是农村新增道路长度超过城市，村村通目标基本实现。2012—2019年，农村每年新增道路长度达10万千米以上（见表2），远超过城市新增道路长度，城乡差距逐步缩小。近年来，农村新增排水管道（沟渠）长度逐步提升，2017年新增超过5万千米（见表2）。

二是城乡用水普及率显著缩小，行政村集中供水率达70%。截至2019年年底，乡和村用水普及率分别达80.5%和81.0%，较2012年分别增长13.8个百分点和23.6个百分点，2012—2019年，城市和村、城市和乡（镇）的差距分别缩小了22个百分点和12.2个百分点（见表2）。

三是电网、互联网、广播电视网在农村广泛存在。首先，多年的农村电网改造工程使几乎所有农村都通上了电。其次，农村信息基础设施建设进程加快，有力地推进了互联网宽带网络在农村的广泛覆盖。截至2016年年底，通宽带互联网的村占比为

96.7%，城市和农村宽带用户比由2012年的3.3下降到2019年的2.33，城乡差距显著缩小。再次，2019年，农村广播节目和电视节目综合人口覆盖率分别达98.7%和99.2%。

表2　2012—2019年中国城乡新增道路长度、新增排水管道（沟渠）长度及用水普及率情况

指标 年份	新增道路长度（万千米）		新增排水管道（沟渠）长度（万千米）		用水普及率（%）					
	城市	农村	城市	农村	县城	镇	乡	村	城市	集中供水的行政村比例
2012	1.82	10.66	2.5	3.67	86.9	80.8	66.7	57.4	97.2	57.4
2013	0.92	10.23	2.58	3.71	88.1	81.7	68.2	59.6	97.6	61.3
2014	1.6	10.12	4.63	3.52	88.9	82.8	69.3	61.6	97.6	62.5
2015	1.26	10.84	2.84	4.23	90	83.8	70.4	63.4	98.1	65.6
2016	1.75	12.02	3.7	4.1	90.5	83.9	71.9	65.2	98.4	68.7
2017	1.54	12.04	5.37	5.15	92.9	88.1	78.8	75.5	98.3	72
2018	3.44	13.55	5.32	4.82	93.8	88.1	79.2	77.7	98.4	75.2
2019	2.7	11.39	6.05	4.95	95.1	89	80.5	81	98.8	78.3

数据来源：国家统计局网站。

4.区域基础设施差距加快缩小

一是区域人均铁路里程差距快速缩小。2019年，东、中、西部地区和东北地区铁路总里程分别达3.31万千米、3.29万千米、5.56万千米和1.83万千米，人均铁路里程分别达6.1厘米、8.8厘米、14.6厘米和17.0厘米，相比2012年分别提高1.7厘米、2.6厘米、4.3厘米和2.9厘米（见表3），这表明，西部地区人均铁路里程快速增加，交通基础设施短板正在加快补齐。与国际相比，中国幅员辽阔的西部地区正在快速接近世界平均水平。

表3　2012—2019年中国、世界和美国人均铁路里程　（单位：cm）

年份	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区	世界	美国
2012	4.4	6.2	10.3	14.0	14.8	72.7
2013	4.8	6.4	10.8	14.1	14.6	72.2
2014	5.1	7.2	11.8	14.2	14.5	71.6
2015	5.5	7.5	12.9	15.6	14.3	—
2016	5.5	7.6	13.4	15.5	14.1	—
2017	5.5	7.6	13.8	15.7	—	—
2018	5.9	7.8	13.9	17.0	—	—
2019	6.1	8.8	14.6	17.0	—	—

数据来源：中国数据根据国家统计局数据计算得到，国际数据来源于世界银行。

二是区域互联网普及率差距缩小较快。2012年以来，四大板块互联网普及率均快速提高，中西部地区和东北地区提高速度更快。2016年，东、中、西部地区和东北地区互联网普及率分别达62.2%、46.1%、46.1%和54.8%，相比2012年分别提高9.4个百分点、12.4个百分点、11.8个百分点和13.0个百分点。与国际相比，2016年四大板块互联网普及率均超过世界平均水平（45.9%）。

5.贫富差距呈微缩态势

从基尼系数的变化趋势来看（见图1），改革开放以来，中国的贫富差距变化情况可以分为三个阶段：第一阶段（1981—1996年）为快速扩大期，原因是支持一部分人和地区先富起来政策的实施；第二阶段（1997—2009年）为平台波动期，表明市场经济下“先发”人群已经接近饱和，区域协同政策下人民群众生活水平得到提高，贫富差距趋于稳定，但由于各地发展情况不一致，导致贫富差距仍存在波动；第三阶段（2010—2020年）为逐步下探期，随着大量中心城市的经济发展从极化阶段走向扩散阶段，都市圈和城市群的建立让后发区域和乡村地区获得了更多的生产要素，获得了经济发展和居民收入增长的动力，居民贫富差距扩大的支撑力不足，

表明《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》等采取的市民化举措、城乡融合发展战略和区域协调发展战略取得了实质性效果。

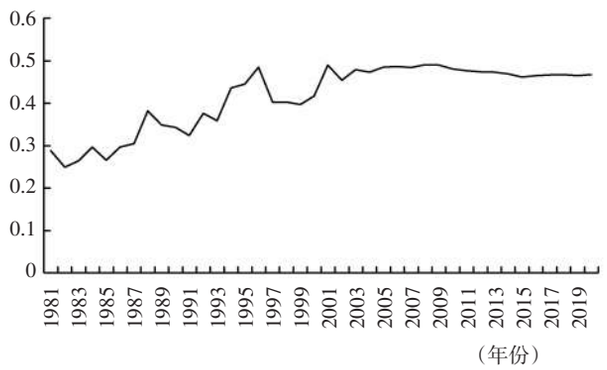

图1 1981—2020年全国居民人均可支配收入基尼系数变化趋势

数据来源:国家统计局网站和房汉廷:《1981—2019:"基尼系数"标注的中国贫富差距》,《科技与金融》,2021年第9期。

三、城乡区域视角下促进共同富裕亟待解决的问题

1.城乡收入和支出以及生产效率差距依然较大

中国城乡收入差距自2009年达到峰值3.33之后呈现出不断下降的趋势,到2019年下降至2.64,但仍高于国际2.0的标准。在可支配工资性收入方面,2020年城乡收入差距达到3.7。相比之下,发达国家(如美国、日本、韩国)的城乡收入差距均经历了一个先扩大再缩小的阶段,目前已经在较低水平趋于稳定,2015年美国城乡家庭收入中值之比为1.03,2013年韩国城乡家庭年均收入之比为1.7,分别比中国同期低1.7和1.1。中国城乡消费水平差距同样显著。2020年城镇居民人均消费支出为27007元,约为农村的1.97倍。城市居民服务支出和居住支出分别为农村居民的2.31倍和2.35倍。

农业生产效率与非农产业差距依然较大。农业现代化水平仍然不高,以小农经济为主流模式的现状仍未得到根本性改变。综合第三次全国农业普查主要数据等资料可以看到,小农户占农业从业人员达九成,非小农户农业经营主体比重不到2%,形成对农业大规模机械化和城镇化的束缚。2017年农业高新技术企业占全国13.6万家高新技术企业的比重不到7%。截至2020年,中国农业科技进步贡献率为60%以上,而美国、德国、荷兰等发达国家的农业科技进步贡献率在80%左右。

2.区域人均GDP绝对差距与相对差距均有所扩大

从四大板块来看,进入经济新常态后,伴随着省际经济增速分化和以PPI为代表的资源价格、工业品价格低迷,西北地区、东北地区等部分资源大省、工业大省的名义GDP受到较大冲击,叠加辽宁、内蒙古、天津滨海新区等部分地区经济数据挤水分的因素,省际经济总量出现较大波动,导致人均GDP分化出现抬头趋势。2019年,中部地区、西部地区、东北地区人均GDP与东部地区的绝对差距分别拉大为35715元、40445元、47675元,相比2011年分别提高了13856元、15372元、27803元(见图2)。中部地区、西部地区、东北地区人均GDP与东部地区的相对差距由2011年的42.94%、49.26%、39.04%变化为2019年的37.95%、42.97%、50.66%,这表明东北地区与东部地区人均GDP的绝对差距和相对差距均有所拉大。在就业方面,2020年东、中、西部地区和东北地区的城镇人口失业率分别为0.09%、1.1%、1.12%和1.54%,相对于其他地区而言,东北地区的就业形势仍然较为严峻。

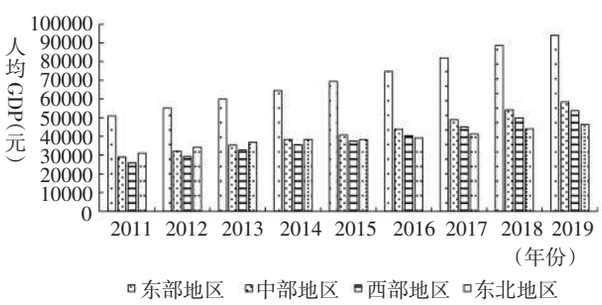

图2 2011—2019年中国四大板块人均GDP变化情况

数据来源:作者自行整理。

2011—2014年,省际人均GDP变异系数从0.483下降至0.450,而2015—2018年该系数出现逆转,连续4年抬升至0.477,2019年该系数轻微下降至0.472(见图3)。

3.区域产业增长呈现不均衡发展态势

在产业带动力方面,从2011—2020年四大板块的产业增长数据来看,东部地区第二产业增加值由123341.6亿元增加至198492.9亿元,增长1.61倍,第三产业增加值由120567.9亿元增加至302249.9亿元,增长2.51倍;中部地区第二产业增加值由53948.55亿元增加至90268.88亿元,增长1.67倍,第三产业增加值由37977.89亿元增加至111878.17

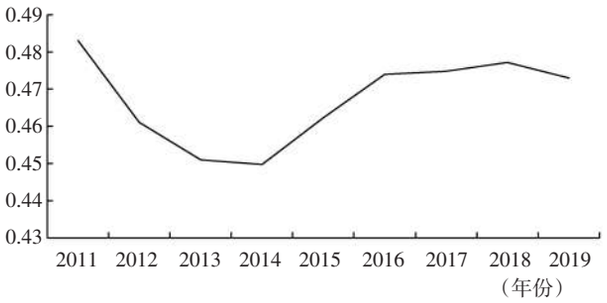

图3　2011—2019年中国人均GDP变异系数变化趋势

数据来源:作者自行整理。

亿元,增长2.95倍;西部地区第二产业增加值由42475.96亿元增加至78548.82亿元,增长1.85倍,第三产业增加值由38851.83亿元增加至109393.49亿元,增长2.82倍;东北地区第二产业增加值由338.2亿元降低至310.05亿元,第三产业增加值由13203.45亿元增加至26638.24亿元,仅增长2.02倍。由此可见,东北地区的第二产业和第三产业增长量和增长速度均显著低于其他三个地区,呈现出落后态势。

在高新技术发展方面,从专利申请数量来看,2011年,东、中、西部地区和东北地区专利申请数量分别为653832件、97563件、76200件和36332件,其中,东部地区的专利申请数量分别是中部地区、西部地区、东北地区专利申请数量的6.7倍、8.58倍、17.99倍。2020年,东、中、西部地区和东北地区专利申请数量分别为2464110件、538865件、388488件和112611件,其中,东部地区的专利申请数量分别是中部地区、西部地区、东北地区专利申请数量的4.57倍、6.34倍、21.88倍,这一指标反映出各区域高新技术发展水平和创新能力仍存在较大差距。

4.区域公共服务仍存在较为严重的不均等化现象

在教育方面,从受教育年限来看,2011—2019年,东、中、西部地区和东北地区平均受教育年限分别从9.16年、8.75年、8.36年和9.25年提高到11.17年、9.82年、9.42年和10.17年,平均受教育年限最高的东部地区和最低的西部地区相差达到1.75年。根据高等教育数据与内容服务商青塔对400余所本科高校经费数据统计的情况来看,2021年预算经费排名前50的东西部地区高校中,80%为东部地区高校,10所西部地区高校均来自四川、重庆、广西、贵州等西南地区。在经费相对较少的50所高校中有32所位于西部地区,占比64%。在“双一流”高校建设上,东部地区“双一流”高校81所,为西部地区的3.1倍。经费排名前30的“双一流”高校中,西部地区高校仅5所。

在医疗方面,国家卫生健康委员会发布的《2020中国卫生健康统计年鉴》显示,2019年,东部地区医疗机构数量占全国的比重为37.76%,但资产总额占比高达46.57%,说明其医院投入水平和发展质量明显高于其他地区。相比之下,数量占比30.93%和31.31%的中部地区和西部地区医院,资产总额占比分别仅为27.62%和25.82%。

四、城乡区域视角下促进共同富裕的战略路径

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。综合考虑现阶段中国现代化建设面临的城乡区域差距的同与异、变与不变问题,把握好高质量发展与共同富裕的关系,城乡区域视角下促进共同富裕应坚持“三步走、有条件的重点城市群先行示范、五向发力”,以重大举措为突破口,以点带面迈向共同富裕。

1.三步走

考虑到中国区域发展差异大,促进共同富裕需要循序渐进、逐步富裕,要遵循“先易后难”“先小尺度后大尺度”“先富带后富”的原则,结合国家正在构建的以“19+2”城市群为主体形态的城镇化空间格局,以“城市群先行共同富裕→城市群带动周边地区共同富裕→城市群(含周边地区)之间共同富裕”为次序开展总体战略部署,同时促进人口向城市群地区集聚,减少非城市群地区人口数量,扶持欠发达地区发展,梯次推进共同富裕。

2.有条件的重点城市群先行示范

国家规划建设的19大城市群在全国国土空间均衡分布,2018年集聚了全国约76%的人口,城市群地区总体发展水平高、城乡区域协调性好、自然生态和人居环境优、改革探索集成度高,有基础、有条件也更容易建设成为共同富裕先行示范区。

以城市群作为促进共同富裕的空间先行载体是矛盾分析法的创造性应用,有利于推动城市群内正在从极化阶段走向扩散阶段的超大、特大中心城市提升高端要素吸引力,培育创新驱动的产业体系,疏解非核心功能,有利于城市群内中小城市和

县城承接要素，通过培育一般性产业、布局物流基地等增加优质就业岗位，提升消费能力，有利于优化城市群生产、生活、生态空间布局，提升城市土地绿色利用效率，以符合抗解性思维的模式推动机会公平和环境可持续发展，最终形成多领域高度协调发展的区域经济体，实现共同富裕。

从路径上看，应按照“领先全国、适当超前”的考虑和“尽力而为、量力而行”的原则，有序建设城市群共同富裕先行示范区。紧扣共同和富裕两个关键词，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，率先推动全体人民在发展中走向共同富裕，在创新城市群一体化发展体制机制、建立一体化发展市场体系以及缩小城乡差距、区域差距、不同群体收入差距和不同领域发展差距上为全国其他地区做出示范，率先实现基础设施互联互通、产业链深度融合、生态环境共保联治、公共服务普惠共享，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展，全面提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

3.五向发力

五向发力指从引导人口向城市群集聚、扶持欠发达地区发展、畅通城乡区域经济循环、保障和改善民生、健全政策支撑机制等5个方面同时发力。

第一，引导人口向城市群集聚的依据在于遵循推拉理论中城乡区域收入机会差异形成的人口流动规律，顺应人口向往高收入和美好生活的需求，关键在于把握好城市群内要素从超大、特大城市向中小城市和乡村疏解过程中“高性价比”职住机会的增长红利，引导周边地区人口向城市群集聚，通过提升较高收入和较好生活水平国民的比重，稳步推进共同富裕的进程。

第二，扶持欠发达地区发展的关键在于把握好市场在资源配置中的决定性作用和中央宏观调控精准性的度，既要从不同欠发达地区区位和资源禀赋出发，科学研判市场机制下欠发达地区在城镇化和工业化进程中的比较优势，因地制宜地集聚有限的资金和人才资源用于培育关键增长点，又要注意以规划为引领，发挥中央预算内投资和重大项目对拉动经济、促进就业和消费增长的作用，以差别化战略实现区域间共进共富。

第三，畅通城乡区域经济循环的关键在于通过产业链和供应链的不同环节协作，美好生活圈不同圈层分工，多式便捷客货运网络相互支撑，畅通生产、流通、分配、消费各个环节。通过资金、技术、人才、土地等要素的流动，实现资源、货币、福利在城乡间和区域间流通，最终使更广泛的人群享受到发展的红利。

第四，保障和改善民生的依据在于从纵向公平的视角出发，以充足主义为标准推动公共产品和公共服务在人群中更优的进行二次分配，即相对于经济社会发展到一定阶段后多元化的人口需求，牢牢把握优先满足广大人民群众的基本民生需要，推动基本公共服务常住人口全覆盖，增强农业转移人口稳定居住和就业能力，通过优化交通等基础设施布局，为发展能力较弱的群体提供公平享受公共服务的机会，从而以机会公平促进社会正义。

第五，健全政策支撑机制的关键在于推动上述发力方向的标准化、流程化、精准化，为共同富裕的实施提供制度保障，减少行政壁垒和制度成本，促进要素市场一体化，为构建新发展格局提供强有力的支撑。

五、城乡区域视角下促进共同富裕的重大举措

1.实施农民工安居城镇计划，引导人口向城市群集聚

综合考虑扩大内需、扩大中等收入群体规模、促进农民工真正融入城市、稳定城市产业工人队伍等因素，聚焦外来人口密集的城市群地区，通过政策性保障住房、购房补贴、贷款贴息等多种方式，有计划、有步骤地促进有条件、有意愿的存量农民工及其家属在城镇安居。

第一，进一步加大保障性住房供给。扩大保障性住房农业转移人口覆盖面，将保障性住房（含公共租赁房）纳入居住证基本公共服务保障范围。鼓励政府将持有的存量住房用作保障性住房，鼓励有关机构整合拥有长期租赁权的社会闲置房源用作廉租房，政府予以租金补贴。

第二，加快租赁住房市场创新发展。加快住房租赁立法，明确租售同权，规范市场秩序。实施租赁住房税收减免等支持政策，对政策性租赁住房、不动产信托投资基金和住房租赁平台交易房源，实行配套税收减免政策。推动长租房市场健康发展，

鼓励相关机构以市场化手段、以低成本资金整合各类资源，将大量社会闲置房源转化为长租房源。

第三，通过城市旧城、老旧小区及城中村改造增加可支付健康房源供给。明确将面向农民工的可支付租赁住房纳入城市旧城、老旧小区及城中村改造的目标，支持利用集体建设用地建设面向农民工的租赁住房，重点增加小户型、配套齐全的可支付健康住房，完善公共服务设施和市政基础设施，满足农民工基本住房和生活需求。

第四，政策支持满足农民工自购房需求。支持农民工购买首套普通商品住房，探索采取先购后补、定额补贴、分级结算、直补到户的方式，给予满足一定条件的农民工家庭合理补贴。探索建立农业转移人口退出农村“三权”与在城镇购房优惠的联动机制，给予退出农村“三权”农民工合理购房补贴。

第五，开展城市群农业转移人口市民化综合改革试点。找准城市群发展与农业转移人口市民化的“最大公约数”，推动城镇化与工业化在空间上形成合力。探索建立城市群市民化综合改革试点，围绕建设更强大国内消费市场，加快推动城市群户籍政策一体化改革，健全以居住证为载体、与城市群范围内居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。加大“人、地、钱”挂钩政策向试点城市群倾斜力度。赋予先行先试权利，在土地制度改革、公共服务供给、成本分担机制等方面探索经验。

2.实施欠发达地区造血行动，缩小城乡区域发展差距

第一，支持选择若干个优势突出的内陆欠发达城市建设低成本产业发展基地。积极应对中国部分产业向东南亚转移的趋势，主动把握区域格局战略性调整的重大机遇，发挥中国地理空间广阔、发展梯度大的优势，挖掘发展位势正在快速提升的内陆欠发达城市，顺势而为，加大政策支持力度，以全局眼光、战略思维谋划和打造若干个国家低成本产业发展基地，建设成为国家承接产业转移的新高地和集聚返乡回流产业工人就近城镇化的新载体，为应对日趋激烈的国际产业竞争、促进区域协调发展、缓解“大城市病”、推动内陆三四线城市房地产去库存发挥纲举目张的作用。

第二，引导部分关键产业向欠发达地区倾斜布局。将航空航天、核工业、精密电子、军事工业等市场化程度较低、安全发展要求较高、中央主导力较强、带动力较强的工业布局于要素比较优势突出的欠发达地区。此外，也可以参考20世纪70年代日本技术立国论和《技术聚集城市法》策略，以中央文件或立法形式规定部分未来技术布局在长三角、粤港澳、京津冀等主要动力源地区之外的地区，激发技术创新扩散对欠发达地区的乘数效应。

第三，加大对欠发达地区的教育扶持力度。首先，加大各级财政对落后地区优秀教师等教育人才的补贴力度，吸引更多优秀青年投身落后地区的教育事业，提高欠发达地区的师资力量与教育质量。其次，借鉴美国教育券模式，促进义务教育阶段的教育公正，强化跨学区、跨行政边界的教育资源和学生流动，保障欠发达地区的儿童获得高质量教育资源的权利。此外，发展线上教育事业，推动线上教育资源在三四线城市和乡村地区的下沉，通过在线教育等线上资源缩小教育资源的地区差异，满足欠发达地区的教育需求。

第四，加强对欠发达地区的资金支持力度。支持慈善事业发展，鼓励慈善基金与公益组织对经济落后地区的产业发展与基础设施建设提供资金支持。加大福利彩票等机制对欠发达地区关键领域的支持力度，大力发挥非政府财政资金对欠发达地区的资金支持作用，减轻政府财政援助的压力。

3.完善横向和纵向联动共享机制，畅通城乡区域经济循环

第一，完善对欠发达地区的对口支援机制。进一步加大力度，增强针对性，推动发达地区加大对欠发达地区的对口协作力度，推动发达地区先进发展理念、中层干部和地方治理经验输出，支持在欠发达地区共建产业园区，共同发展资本和知识产权市场等。

第二，完善横向生态补偿机制。持续完善“新安江模式”，设立专门机构协调跨界流域补偿。鼓励建立赤水河流域横向生态保护补偿基金等区域性生态补偿基金，促进农业保险与农业生产协同作用，探索更有效利用中央财政、省级财政、国际合作援助、社会资金的基金管理模式。

第三，完善生态收益分享机制。在碳达峰碳中和背景下，借鉴印度尼西亚经验，成立造林基金和经济林木基金等，允许欠发达地区森林生态系统创造的“固碳”效应在碳市场中获得的收入反哺农户

和社区等森林实际管理者。依托“北京—青海”“上海—云南”“广东—贵州”等长期跨区域对口帮扶合作机制，将欠发达地区已开发的碳汇产品纳入发达地区碳排放交易市场，积极探索可持续生态价值实现路径。

第四，更大力度地促进城乡要素双向自由流动。首先，持续深化土地制度改革，尤其是深化欠发达地区农村产权制度改革，探索建立公平合理的土地入市增值收益分配、分享机制，构建城乡一体的建设用地市场，推进土地要素流转。其次，强化城乡要素市场化配置改革，畅通资本、技术等要素在城乡间的流动渠道，创新城乡人才合作交流机制，探索岗编适度分离等新型方式，充分发挥农业转移劳动力返乡就业和创业、大学生回乡创业、新乡贤的城乡纽带作用等。此外，推动财政支农的直接投资逐渐从竞争性领域转向基础性和公共性领域，支持通过国有资本投资公司和国有资本运营公司等平台投资欠发达地区的乡村产业。

4.推进基本公共服务均等化，有力改善民生和促进公平

第一，幼有所育。推进优生优育、幼儿健康、幼儿教育和关爱保护等国家基本公共服务内容向常住人口覆盖。为0—6岁儿童提供健康管理和预防接种服务，加强特殊儿童群体、困难儿童基本生活保障、基本医疗保障等。建立健全农村留守儿童信息系统，对无监护能力的农村户籍未成年人提供家庭监护指导、心理关爱、行为矫治等服务。

第二，学有所教。重点解决“两为主”“两纳入”政策实施落地难问题，研究适时将“两为主”“两纳入”政策纳入《中华人民共和国义务教育法》，明确考核评价方法。统筹解决人口流入地区义务教育经费保障和教师编制不足问题，增加中央财政对跨省流动人口随迁子女义务教育承担的经费责任，探索建立教师编制跨省调剂机制。逐步解决非户籍学生中考和高考准入资格限制问题，逐步取消以户籍为依据的中考和高考报考限制，探索建立以“本地居住年限+本地连续受教育年限”为依据的“学籍+常住地”报考制度。

第三，劳有所得。重点清理就业歧视政策，实行公平就业准入，推动所有企事业单位面向社会公平招聘、择优录用。提升新时期农业转移人口的就业能力，围绕市场急需的紧缺职业，组织开展有针对性的定向、定岗培训和专项技能培训。

第四，病有所医。重点解决跨省异地就医问题，简化异地就医结算手续，推动跨省流动人口异地就医门诊费用直接结算。

第五，老有所养。重点解决跨区域转移接续不畅问题，实施企业基本养老保险全国统筹制，借鉴欧盟实现社会保险转移接续的经验，采用“工作地缴费，分段记录；退休地发放，全国结算”的分段计算模式，将在各参保地缴费时间的比例作为各地应当支付给劳动者养老保险待遇的份额。

第六，住有所居。扩大保障性住房常住人口（含农民工）覆盖面，将保障性住房（含公共租赁房）纳入居住证基本公共服务保障范围，降低农民工参加住房公积金制度的条件，简化公积金提取流程。

第七，弱有所扶。推进贫困救助、临时救助、法律援助和残疾人服务等国家基本公共服务向常住人口覆盖，实施最低生活保障制度。

5.抓好区域服务供给和共享，最大程度地破除制度瓶颈

第一，健全公共财政转移支付制度。以缩小地区间人均公共服务财力保障水平差距为出发点，优化转移支付结构，加大对特殊类型地区的均衡性转移支付力度，稳步构建权责清晰、标准合理、保障有力的基本公共服务保障体系。支持基本公共服务投入向重点人群、薄弱环节倾斜，增强地市以下财政基本公共服务保障能力。

第二，提高基本公共服务统筹层次。完善基本医疗保险制度，积极推动在省级层面实现基本医疗保险统筹，推动形成全国统一的医疗保障标准化体系。完善企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，着力推动养老保险全国统筹。完善义务教育管理体制，探索建立全国统筹、省（区、市）负总责、市县管理、社会监督的义务教育经费保障机制和基于统一高考的综合评价多元录取制度。

第三，加快构建基本公共服务跨地区衔接体制机制。建立医疗、就业等基本公共服务跨地区流转衔接制度，研究制定跨省转移接续具体措施和支持政策。推动在城市群共同富裕先行示范区率先构建区域基本公共服务平台，创新跨区域服务机制，推动居民异地享受基本公共服务并便捷结算。

参考文献

[1]汪晓东,宋静思,侯云晨.在高质量发展中促进共同富裕[N].人民日报,2022-03-01.

[2]王继源.推动共同富裕的主要思路与时代愿景[J].中国发展观察,2021(12).

[3]孙智君,范嘉旭,吴传清,等.习近平新时代共同富裕思想的理论创新和实践创新[J].金融经济学研究,2022(1).

[4]辛向阳.习近平的共同富裕观[J].新疆社会科学,2022(1).

[5]国家卫生健康委统计信息中心.2018年全国第六次卫生服务统计调查报告[M].北京:人民卫生出版社,2021.

[6]中华人民共和国国务院新闻办公室.人类减贫的中国实践[M].北京:人民出版社,2021.

[7]张学良,杨朝远.发挥中心城市和城市群在区域协调发展中的带动引领作用[N].光明日报,2020-01-14.

[8]陈迪宇,王政,徐颖,等.我国城市群建设进展及任务举措[J].宏观经济管理,2021(11).

[9]张东玲,王艳霞,刘敏.新型城镇化对城市土地绿色利用效率的政策驱动效应:基于280个地级市的实证检验[J].城市问题,2022(4).

[10]谭禹.政策性住房金融支持保障性租赁住房发展研究[J].中国房地产,2021(21).

[11]欧阳慧,李智.适应未来发展需要的城镇化战略研究[J].宏观经济研究,2021(7).

[12]程江,符军.美国政府对欠发达地区的成功开发及启示[J].宏观经济管理,2000(2).

[13]范肇臻.日本科技立国战略研究及借鉴[J].中外企业家,2014(16).

[14]高策,祁峰.美国竞争性教育券制度对我国义务教育择校的启发[J].教学与管理,2018(15).

[15]陈鲁南.慈善事业在脱贫攻坚中的四个突出作用:以江西省莲花县为例[J].中国民政,2020(22).

[16]彭玉婷."新安江模式"下的流域生态补偿可持续投入机制研究[J].北方经济,2021(8).

[17]张东玲,焦宇新.农业保险、农业全要素生产率与农户家庭经济韧性[J].华南农业大学学报(社会科学版),2022(21).

[18]鲁德.印度尼西亚的林业政策[J].世界林业研究,1991(4).

[19]吕惠娟,赵肖萌.我国养老保险关系转移接续机制研究:基于欧盟的经验和启示[J].特区经济,2011(10).

[20]青塔.重磅!2021年全国高校经费统计结果出炉[EB/OL].(2021-09-01)[2022-05-06].http://www.cingta.com/article/detail/20816.

[21]国家卫生健康委员会.2020中国卫生健康统计年鉴[M].北京:中国协和医科大学出版社,2020.

Strategic Approach for Promoting Common Prosperity from Urban-Rural and Regional Perspective

Ouyang Hui　Li Peilin　Li Zhi

Abstract: Common prosperity is the essential requirement of socialism and an important feature of Chinese modernization. Common prosperity from the perspective of urban-rural development ought to be defined as a development mode with people-oriented, high quality, high level, step-by-step and decent coordination. It is a long-term and arduous task to achieve balanced urban and rural regional development and promote the common prosperity of all people. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China has made remarkable achievements in realizing common prosperity, but it still faces many urgent problems. To this end, China should take"three steps, conditional key urban agglomeration demonstration, five directions to unleash force" as key development strategies, and implement five measures of stabilizing migrant workers' living in cities and town, enhancing development capabilities for underdeveloped regions, horizontal and vertical complementarity mechanism across the country, promoting equal basic public services, and facilitating regional service supply and sharing scheme, resolve the imbalance and insufficiency between regions and between urban-rural areas, to ensure that all people share in the fruits of economic and social development.

Key Words: Common Prosperity; Urban Agglomeration; Urban-Rural Development Gap; Regional Development Gap

(责任编辑:张　子)