

# 构建新发展格局 推进中国式现代化

——全国政协第十四届常委会第二次会议大会书面发言摘登(五)

## 促进城乡、区域协调发展

■ ■ ■ 王晓东常委：

### 建设宜居宜业和美乡村 促进城乡融合发展

党的二十大作出了建设宜居宜业和美乡村的重大部署。最近，农业农村部调研组就建设宜居宜业和美乡村赴四川、重庆进行民主监督调研。我们感到，党中央的决策部署充分体现了党对乡村建设规律的深刻把握，充分反映了人民群众对美好生活向往的热切期盼。各级党委、政府高度重视和高位推动，取得了阶段性显著成效。这是乡村生产方式、生活方式的一场深刻变革，所产生的影响是重大而深远的，特别是对促进城乡融合发展的作用越来越明显。

同时，我们也了解到，有的地方在工作中仍有不足，比如：城乡规划不够协调，城乡要素不够顺畅，公共资源配置不够合理，基础设施和公共服务还有短板等。我们认为，使乡村基本具备现代生活条件，让农民就地过上现代文明生活，最直接、最有效的路径是促进城乡融合发展，为此提五点建议：

一是更加注重统筹城乡规划建设。坚持以县域为重要切入点，统筹县城、乡镇、村庄规划，既彰显特点特色，又体现

整体协调，一体化推进，梯度配置县乡村公共资源，促进城乡功能互补。重庆市北碚区歇马、龙凤桥等街道将域内多个村庄规划一起编制，让部分城市功能延伸乡村，植入新业态，在建设用地等方面统筹布局、协同城乡。

二是更加注重加快基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖。以农村人居环境整治提升为抓手，持续加强乡村水、电、路、气、房、讯等基础设施建设，集中力量抓好普惠性、基础性、兜底性民生建设。持续推动基本公共服务资源下沉，加快教育、卫生、体育、文化、养老等方面的公共服务设施建设，不断提高乡村基础设施完备度、公共服务便利度和人居环境舒适度。

三是更加注重推动乡村产业高质量发展。和美乡村不仅美在居住环境，也美在发展产业。各地因地制宜选准产业发展突破口，发挥三产融合的乘数效应，着力建园区、强龙头、补链条、兴业态、树品牌，完善产业发展联农带农的利益联结机制。四川省巴中市开展产业园区、田园景区、新型社

区“三区同建”，建立“龙头企业+集体经济组织+专业合作社+农户”的产业发展机制，增强产业联农带农能力。

四是更加注重引导城乡要素双向流动。随着和美乡村建设不断深入，乡村环境对要素的吸引力不断增强。现在，人才、科技、资金等要素流向乡村越来越多，一座座村庄在产业链上纵向延伸，在功能上横向拓展，加速融入城乡经济循环。重庆市出台一系列措施，引导本土走出去的离退休干部、教师、医生等新乡贤，返乡定居、创业养老，成为乡村治理新力量；引导当地大学生、务工人员、转业军人等返乡创业，城市居民、社会企业等下乡兴业，形成乡村建设新力量，城乡经济联系更加紧密。

五是更加注重构建城乡治理新格局。四川省、重庆市坚持把乡村治理作为建设和美乡村的重要抓手，强化党建引领，推进自治、法治、德治“三治”融合，通过数字化赋能，构建共建共治共享的城乡善治格局，基层同志说，“和美乡村建设群众既得实惠又受教育”，“美是和的表情，和美是美的心情”，生动诠释了和美乡村建设的本质要求。

我们感到，建设宜居宜业和美乡村的过程，是不断促进城乡融合发展的过程，我们要着力健全城乡融合发展机制和公共资源合理配置机制。一方面，发挥城市要素聚集、功能完善的优势，主动向乡村延伸辐射，把城市先进要素导入乡村。另一方面，发挥乡村资源丰富、市场潜力大的优势，主动融入城市、服务城市，积极参与城乡经济循环，提升城乡产业链供应链价值链，实现城乡优势互补、功能衔接、融合发展的新格局。

公共服务需求。

二、聚焦改革创新，推动形成有利于公共服务下沉到乡村的体制机制。进一步改革对县乡政府的绩效考评机制，建立起以加强公共服务为导向的县乡政府绩效考核体系，将公共服务指标纳入干部绩效考核体系，以正确的政绩导向压实地方政府责任。加大财政对乡村公共服务投入的同时，积极发挥村级组织和农民个人在乡村公共服务体系建设中的主体作用，通过发展壮大村级集体经济和农民专业合作社经济组织，不断增强村级组织公共服务的供给能力。

三、聚焦科技赋能，增强公共服务的可及性和便利性。巩固拓展“数字乡村”建设成果，持续推进各部门数据整合和互联互通，消除“数字孤岛”，让数据多跑路，群众少跑腿，为农村居民提供更为方便快捷的公共服务。充分利用越来越成熟的远程教育系统、诊疗系统，增强教育、医疗优质资源惠及偏远农村的可及性。针对目前农村“空心化”严重的问题，着力开发方便好用的公共服务数字平台，让农村文化程度低的老年人也能够享受现代信息技术的便利。

四、聚焦人才培养，加强乡村公共服务队伍建设。健全完善公共服务人才下沉乡村、县乡交流等机制，促进公共服务人才队伍合理流动。公共服务人才“国培”“省培”等计划进一步向乡村倾斜，深化东西部协作机制，利用东部发达地区资源帮助西部地区培养更多教育、卫生等公共服务人才。发挥职业教育的优势，合理设置专业，为基层定向培养符合当地实际的特色乡土人才，为不断提升乡村公共服务水平提供人才保障。

第五，制定规划，明确目标，先存量后增量，循序渐进，逐步解决。加强领导，完善激励机制，确保政策目标的落实。

二、建立农民养老保险个人账户。现行职工养老金均进入工作所在地社会保障账户，农民因流动性大，不能确定未来能否享受到当地退休养老金的待遇，因此缴纳养老金积极性不高。建议结合养老金制度改革，建立新的机制，给进城务工人员建立全国统一的个人养老金账户，达到退休年龄后由个人选择按年支取或一次性支取。

三、研究建立老年人国家保险和职工商业医疗保险相结合的医疗保障制度。建议结合应对老龄社会挑战，整合职工和城乡居民医疗保险，研究建立城乡统一的老年人国家医保，把职工医疗保险统筹部分的（工资收入6个百分点）改为医疗保险，加上现行财政对城乡居民医疗补助资金，全部用于老年人基本医疗保险及老年人失能时的长期照护。把现行职工医疗保险个人账户的2个百分点改为职工商业医疗保险，保险对象扩大到配偶和子女。

为了解决建立城乡统一的老年人医保制度激发潜在医疗需求增加的医保资金负担问题，可以采取多种方式增加筹资。如退休职工继续缴纳医疗保险，并与失能护理挂钩；制定小病慢病医药费自己负担的数额；建立补充商业保险，解决中高收入群体看病难、吃不好药、住单间的多层次医疗需求。

■ ■ ■ 哈德尔别克·哈木扎常委：

### 巩固脱贫攻坚成果 推进民族地区乡村振兴

习近平总书记强调，从中华民族伟大复兴战略全局看，民族要复兴，乡村必振兴。实施乡村振兴是以习近平总书记为核心的中共中央从党和国家事业全局出发，着眼实现“两个一百年”奋斗目标、实现全体人民共同富裕的重大战略。

2020年底，新疆如期打赢脱贫攻坚战，与全国同步全面建成小康社会。脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。两年多来，在以习近平总书记为核心的中共中央坚强领导下，新疆地区始终把巩固拓展脱贫攻坚成果作为乡村振兴的底线任务，全面落实防止返贫动态监测和帮扶机制，坚持农业农村优先发展，培育壮大脱贫地区特色产业，增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力，保障各项惠民政策落实落地，持续推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，脱贫地区经济社会平稳发展，脱贫人口生活水平逐年提高，牢牢守住了不发生规模性返贫的底线。主要做法：

一是健全完善长效机制，落实“四个不摘”要求。实行一把手负责制，五级书记一起抓。自治区59名省级领导联系93个县（市、区），实现省级领导和联系点“两个全覆盖”。认真落实教育、医疗、住房、饮水等民生保障普惠性政策，特别是义务教育阶段脱贫家庭子女无失学辍学、大病专项救治、先诊疗后付费、医疗保障“一单式”结算等政策得到较好落实，脱贫人口和监测对象基本医疗保险参保率达100%，全区农村人口都住上安全房放心房，农村供水风险和隐患动态清零。持续强化联系帮扶，选派驻村工作队、干部，全覆盖派驻所有村（社区）。

■ ■ ■ 李和平常委：

### 大力推动长三角 科技创新共同体建设

长三角在中国式现代化进程中举足轻重，勇当我国科技和产业创新的开路先锋，是中共中央赋予长三角的重大使命。自从推动长三角一体化上升为国家战略以来，沪苏浙皖科技创新共同体建设成效显著，上海张江、安徽合肥两大综合性国家科学中心携手打造“两心共创”，积极推动重大基础前沿科学研究、关键核心技术突破和系统集成创新，大大提升了区域原始创新能力。

长三角地区在科技创新成果产出、创新要素互通融合发展、科技创新协同保障机制方面取得了一系列成果，但随着科技强国建设、科技自立自强要求，长三角科技创新共同体建设面临一系列新的挑战 and 压力。为此，建议：

一是聚焦国家战略，共建共享重大科技创新平台。参考国外重大科技基础设施成立联盟的经验，整合长三角重大科技基础设施领域的科技力量，成立上海、合肥“两心共创”联盟，战略性布局其他领域类型设施联盟。优化布局长三角跨区域协同创新平台载体，实行成本共担、利益共享。探索组建长三角大科学装置管理中心。建立健全重大科技基础设施绩效评价奖惩机制，加强绩效执行的过程监管，将绩效管理贯彻到设施建设和运行的整个生命周期，发挥信息化在绩效指标数据获取中的作用，提高长三角区域原始创新能力。

二是聚焦原始创新，加快建立多元投入保障机制。探索长三角地区联合创新合作机制，大幅提升基础研究投入比重。优先在基础研究领域使用研究经费“包干制”，赋予高校、科研机构更大自主权，给予创新领军人才更大经费使用权。鼓励支持大型企业捐赠基金或企业家、科学家等个人捐赠，开展基础研究与应用基础研究。在共性技术攻关的基础上加快创新链与产业链协同，联合建设长三角“互联网+”创新服务平台，搭建多渠道融资体

二是加强动态监测帮扶，坚决防止返贫致贫。每季度开展一次监测对象全覆盖摸排，每年12月下旬结合年度动态管理对所有乡村人口和行政村（社区）开展一次全覆盖排查。针对监测对象落实精准帮扶措施，实现应纳尽纳、应扶尽扶。

三是瞄准重点工作任务，促进脱贫群众增收。2022年中央衔接资金用于产业发展比例达59.17%。以新疆四地州为重点，优化粮食生产结构，全面推行棉花机械化规模化种植，加快构建现代果业产业体系，支持发展沙漠戈壁设施农业，全面振兴畜牧业，鼓励承接发展纺织服装、电子产品组装等劳动密集型产业。支持脱贫地区培育绿色食品、有机农产品、地理标志农产品，打造“和田玉枣”“克州木纳格葡萄”“伽师新梅”等一批具有知名度的区域农产品品牌。支持脱贫人口稳定就业增收。

四是严格资金项目监管，发挥资金资产效益。加强项目建设，规范资产管理，确保经营性资产不流失、不被侵占，公益性资产持续发挥作用。

目前，新疆地区虽然巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作取得了显著成效，但工作任务还很艰巨。为此，提两点建议：

一是建议中央完善依托19个省市对口援疆、省级劳务协作机制，采取特殊支持政策，加大新疆脱贫劳动力外转移务工支持力度。

二是建议国家进一步加大对新疆乡村基础设施建设支持力度，特别是对农村生活污水治理、生活垃圾处理、农村公厕等设施后期运营管护给予资金支持。

■ ■ ■ 黄丽云常委：

### 加快公共服务下乡进村步伐 让人民群众更好地共享改革发展成果

进入新时代以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想，围绕不断满足人民对美好生活的向往的目标，以基本公共服务均等化、普惠性、便捷化作为努力方向，各级政府创新思路、多措并举，切实保障和改善民生，人民生活水平显著提高，幸福感、获得感、安全感明显增强。同时，在对云南部分地区调研中发现，因受城乡“二元”结构、各地经济社会发展水平影响，各种公共服务资源在城乡间、地域间还存在着分配不平等、不均衡的现象。

一是农村公共服务供给水平和可及性还远远低于城市。如医疗卫生方面，部分地方“医共体”有名无实，少数乡镇卫生院仅提供最基本的医疗卫生服务。教育方面，城区高中学校高考一本上线率是农村高中的几倍甚至十几倍，部分农村年轻父母选择进城打工，就是为了让子女接受更好的教育。

二是同类公共服务在不同地区的服务质量、专业化水平上存在很大差异。离城市较近且交通便利农村地区的医院、学校、公共文化产品及生产生活所需的基础设施条件优

于偏远地区；经济社会发展情况较好、政府财政支持力度大的农村地区公共服务要优于其他地区。

三是不同领域公共服务供给水平差距很大。随着“三下乡”活动深入开展，公共文化、公共科技、公共卫生健康下乡进村已基本实现常态化。但养老服务等领域在农村的“空白”还较为普遍，有养老机构的乡村也不同程度存在可持续运行等问题。

四是乡村公共服务人才缺乏。人才“引不来、留不住、培不出”的现象突出，乡村公共服务运行和管理制度不健全，未形成系统化的财政投入运行保障及人才培养机制。

为此建议：

一、聚焦基本公共服务根本属性，加快补齐乡村公共服务短板。坚持基本公共服务公平性、普惠性和公共性的特征，统筹利用好各方资源，加快填补空白和短板，保障广大农村群众享有公平可及的公共服务。同时，建立完善激励机制，鼓励市场主体或社会组织参与乡村公共服务，提供多元化公共产品供给，满足农民群众多层次、多样化的

房保障范围。房价不高的三四线城市，全面放开落户限制。极少数房价过高、农业转移人口较多的大城市，要把在城市工作生活多年家政、餐饮、环卫、外卖服务等农民工纳入公租房保障范围。

第一，小户型商品房总价超过家庭年收入8-10倍的城市，均需将农业转移人口纳入公租房保障范围。

第二，努力增加公租房和保障性租赁住房供给。在转让商业住宅用地时预留一部分公租房建设用地，收购烂尾或空置的商业楼盘改造为保障性住房，降低公租房建设成本。

第三，合理确定公租房租金。要力争租金水平能够覆盖建设和运营维护成本，并控制在不高于当地农业转移人口平均月收入的三分之一，使务工人员承受得起，商业上可持续。

第四，完善公租房进入和退出机制，采取实物保障与货币补贴相结合的方式，让公租房真正流转起来。

■ ■ ■ 毕井泉常委：

### 加快推进农业转移人口市民化

习近平总书记多次指出，推进以人为本的城镇化，把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。中共二十大报告强调，推进以人为本的新型城镇化，加快农业转移人口市民化。

2022年底，我国常住人口城镇化率已经达到65%，农业转移人口市民化进程在加速推进。

但还存在一些问题：（1）人口在千万以上、房价过高的特大城市，农业转移人口居住的问题突出。（2）由于居住困难带来农村留守妇女、留守儿童衍生的子女教育、社会治安等社会问题突出。（3）进城务工人员宁愿多领工资而不愿缴纳养老金，选择缴费少的居民医疗保险而不愿参加缴费高的职工医疗保险，将进一步加剧进入老龄社会的挑战。

建议针对这三个突出问题，增加投入，深化改革，加快农业转移人口市民化进程。

一、把有稳定工作的已婚农民工纳入公租