

学习贯彻党的二十届三中全会精神

以全面深化改革 缩小城乡差距

□ 迟福林

● 尽快制定实施一批缩小城乡差距的重大举措，以实现“2035年收入差距明显缩小”“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的基本目标

● 缩小城乡差距，“推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度”，重中之重是推进城乡基本公共服务均等化，突破口在于全面实现农民工市民化，并由此大幅缩小城乡实际收入差距

● 土地是农业最基本的生产资料，是广大农民最可靠的保障，也是农村最大的财富所在。全面落实农村土地财产权，将明显增加农村居民收入，将加快促进农业规模化、现代化进程

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。党的二十届三中全会提出，“完善城乡融合发展体制机制”“促进城乡要素平等交换、双向流动，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展”。

从总的情况看，城乡差距仍是导致区域差距、贫富差距的重要因素。从全国的情况看，区域差距的重要原因之一在于城乡差距。进入新发展阶段，要继续把缩小城乡差距作为扎实推进共同富裕的首要任务。

以缩小城乡差距扎实推进共同富裕

我国是一个发展转型大国，农村人口占很大比重。改革开放40多年来，随着我国工业化进程不断深入，城乡差距逐步缩小。在全面深化改革中扎实推进共同富裕，仍然要把持续缩小城乡差距作为重大任务。

国务院发展研究中心年初发布的《中国发展报告2023》显示，我国收入分配关系有所改善，居民收入增长与经济增长基本同步，城乡、地区之间居民收入差距缩小，脱贫人口和农民工等重点群体收入稳步增长。总体看，自2012年至2022年这10年来我国城乡居民收入相对差距持续缩小。但需要注意的是，2022年，我国居民可支配收入基尼系数为0.467，仍处于收入差距较大的国家行列。2023年，我国收入最低的20%居民人均可支配收入仅为全国居民人均可支配收入的23.5%，比2013年下降0.5个百分点；两者可支配收入差额达到3万元。

导致居民收入差距较大的重要因素是城乡收入差距。有研究表明，城乡居民收入差距对总体收入差距的贡献率为40%-60%。2023年，东部地区与西部地区人均可支配收入之比为1.6:1，但全国城乡居民可支配收入之比为2.39:1；若将教育、医疗、养老等因素考虑在内，城乡差距可能会更大。此外，城乡差距也是导致不同群体收入差距的主要因素。由于我国城乡二元制度尚未完全打破，城乡居民收入水平与收入结构存在较大差异。以财产性收入为例，2023年城乡居民财产性收入差距达到10:1。

要以缩小城乡差距为重点促进共同富裕。从浙江的实践看，城乡收入差距明显缩小成为其推进共同富裕的突出亮点。2023年，浙江城乡居民人均可支配收入之比为1.86:1，远低于我国城乡居民收入差距平均水平（2.39:1）；与2004年2.43:1的差距相比，下降了24%。提升农村低收入群体的收入水平，成为缩小城乡差距的重中之重。例如，2023年我国80%的农村居民可支配收入低于全国平均水平。为此，要尽快制定实施一批缩小城乡差距的重大举措，以实现“2035年收入差距明显缩小”“全体人民共同富裕取得

更为明显的实质性进展”的基本目标。

以基本公共服务均等化缩小城乡差距

党的二十届三中全会指出，“在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务”。缩小城乡差距，“推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度”，重中之重是推进城乡基本公共服务均等化，突破口在于全面实现农民工市民化，并由此大幅缩小城乡实际收入差距。

加快农业转移人口市民化。数量巨大的农民工群体成为影响城乡收入差距的重要因素。2013年以来，我国常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率的差额始终保持在18个百分点左右。也就是说，近3亿农民工及其家属尚未有效融入城镇。由于难以完全享受到城市公共服务，增加预防性储蓄成为众多农民工的无奈选择。例如，城市居民的储蓄率为30%左右，而农民工的储蓄率高达70%左右。农民工市民化进程滞后，不利于我国社会结构、收入结构调整和消费潜力释放，成为逐步实现共同富裕的重要掣肘。

在有条件的地区全面实行居住证制度。2023年，我国外出农民工平均年龄为38.9岁。也就是说，1980年及以后出生的新生代农民工已成为外出农民工的主体，他们对落户城市的需求日趋强烈。按照党的二十届三中全会要求，有条件的地区要尽快全面实行与基本公共服务直接挂钩的居住证制度，由此彻底改变城乡二元户籍制度，使得规模巨大的农民工群体在城市留得住、过得好。

提升城乡基本公共服务均等化水平。从现实情况看，由于社会保障支出水平较低，使得其在缩小收入差距方面的作用十分有限。例如，有研究表明，我国的收入再分配政策仅使得基尼系数下降10%左右，这与大部分欧洲国家20%-40%的水平有明显差距。城乡社会保障支出结构不平衡加大城乡收入差距。以2020年为例，城镇职工基本养老保险每月领取的金额是城乡居民基本养老保险领取金额的16倍以上，两者的绝对差距比2015年扩大了42%。

让土地成为广大农民的财富，是全面深化农村改革的重大任务

党的二十届三中全会提出，“构建城乡统一的建设用地市场”。从现实情况看，由于农村土地要素市场化配置机制尚未建立，城乡统一的土地交易市场面临多方面制度性障碍，由此成为盘活农村土地资源、提高农民财产性收入的重要掣肘。

全面落实农村土地财产权。土地是农业最基本的生产资料，是广大农民最可靠的保障，也是农村最大的财富所在。全面落实农村土地财产权，将明显增加农村居民收入，将加快促进农业规模化、现代化进程。有研究表明，农村土地流转将使得农村居民可支配收入提升34%，将使得城乡居民可支配收入比由2.38:1缩小至1.77:1。目前，农村土地财产权及其用益物权尚未得到有效保障，农村土地财产权改革仍面临着一系列的矛盾与挑战。例如，如何推进城乡统一的建设用地市场？如何解决新型城镇化与宅基地之间的矛盾与问题？如何做实农民土地财产权？为此，建议从法律上进一步明确农民的土地用益物权，扩大用益物权的范围，给予经营主体更加稳定的预期。进一步解决好农民和土地的关系，不仅是促进农业现代化的客观需求，也是缩小城乡差距、促进共同富裕的重大任务。

在“两个严格”（严格农村土地用途管制和规划限制）前提下，充分发挥市场在农村土地资源分配中的决定性作用，以提升农村土地的使用价值。其中，重在改变农村土地承包权流转仅限于集体成员内流转的相关规定，在严格保护农民土地使用权的同时，吸引社会资本进入农村农业，以明显提升农村土地利用价值。此外，要打破城乡建设用地的市场分割，形成两种所有制土地“同地同权同价”的平等制度安排，建立统一的城乡土地市场。

从法律上赋予农民宅基地使用权的完整权利。有研究显示，若进行市场化流转，每年宅基地流转的市场价值合计约4.4万亿元。要进一步完善农民宅基地的统计和登记工作，把宅基地的所有权和使用权分离，从法律上赋予农民对宅基地使用权用益物权性质，赋予其占有、使用、收益、转让、抵押、继承的完整权利。要放宽农民住房流转的限制条件，尽快改变流转限于本村村民之间的半商品化状况等等。

【作者系第十一、十二届全国政协委员，中国（海南）改革发展研究院院长】

专题深思

● 市场经济体制改革的过程，就是中国共产党从实际出发，对市场经济规律认识深化和升华的过程

● 让市场在资源配置中发挥决定性作用，才能激发经营主体活力、创造力，更好发挥政府作用才能“管得住”。既“放得活”又“管得住”的高水平社会主义市场经济体制就是充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用

● “放”和“管”不是矛盾的，而是统一于高水平社会主义市场经济体制中，管得住、管得好才能放得活，其目的都是为了市场经济既保持活力又保持秩序，为了促进高质量发展

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出：“必须更好发挥市场机制作用，创造更加公平、更有活力的市场环境，实现资源配置效率最优化和效益最大化，既‘放得活’又‘管得住’，更好维护市场秩序、弥补市场失灵，畅通国民经济循环，激发全社会内生动力和创新活力。”构建既“放得活”又“管得住”的高水平社会主义市场经济体制，对于实现高质量发展、推进中国式现代化具有十分重要的意义。

深刻理解既“放得活”又“管得住”的高水平社会主义市场经济体制的丰富内涵

党的十一届三中全会开启了改革开放和社会主义现代化建设新时期。深化改革扩大开放的过程就是不断探索和完善社会主义市场经济体制的过程。从把市场经济等同于资本主义、禁止商品生产和经营，到允许和鼓励商品经济；从党的十四大提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，使市场在资源配置中发挥基础性作用，到党的十八届三中全会提出要让市场在资源配置中发挥决定性作用，更好地发挥政府作用；从党的二十大提出要建立高水平社会主义市场经济体制，到二十届三中全会进一步强调建立高水平社会主义市场经济体制既要“放得活”又要“管得住”。市场经济体制改革的过程，就是中国共产党从实际出发，对市场经济规律认识深化和升华的过程。必须顺应时代潮流和实践发展，构建高水平社会主义市场经济体制。

高水平社会主义市场经济体制的“高水平”，主要体现在以下几个方面。

一是构建与高水平生产力发展要求相适应的社会主义市场经济体制。根据马克思主义生产力与生产关系辩证关系原理，生产力决定生产关系，有什么样的生产力水平，必然要求与之相适应的生产关系。正如马克思所言，“手推磨产生的是封建的社会，蒸汽磨产生的是工业资本家的社会”。进入信息社会，数字化、AI、物联网等已经渗透到社会生产和生活的方方面面。今天的市场体系日益复杂，经济全球化深度发展，完全可以在瞬间实现全球范围内生产要素的最优配置，客观上要求不断变革生产关系，形成与生产力特别是新质生产力相适应的新型生产关系，进而要求构建高水平的社会主义市场经济体制。

二是超越我国过去的市场经济体制，在继承中发展和创新，在发展中继承。改革开放40多年来，不同时期的改革都打上深深的烙印。后一时期的改革都是对前一时期改革的深化。比如，党的十四大提出建立社会主义市场经济体制，就是对过去高度集中的计划经济体制的超越；让市场在资源配置中发挥决定性作用和更好地发挥政府作用，就是对让市场在资源配置中发挥基础性作用的超越等等。

三是既注重吸收和借鉴发达国家市场经济体制的经验，克服其缺陷和不足；也注重克服传统计划经济体制的思维方式和生活方式；更注重克服当下阻碍新质生产力发展中的堵点卡点痛点，着力于构建符合中国国情的、具有社会主义市场经济体制和传统计划经济体制不可比拟的优越性。

四是具有开放、竞争、有序的市场体系。现代市场体系是相互联系、相互促进的各类市场的有机整体。当今时代，市场体系呈现出两个趋势：一、市场体系中的家族成员日益增多的趋势。农耕时代的生产要素主要是劳动和土地，工业时代的生产要素主要是劳动、资本、土地、管理、信息时代的要素则为劳动、资本、土地、管理、信息、数据等等。生产要素日益增加，客观上要求有生产要素市场。今

天，我们的信息市场、数据市场正在建立和完善。二、每一个市场都呈现出市场交易的对象、规则、手段等不断升级的趋势。有市场就会有供给和需求，有经营主体就会有竞争，有竞争就要求有维护公平竞争的制度。完善的市场经济体系的主要标志，除了完备市场之外，就是市场竞争公平、充分。要保护竞争，就需要产权保护制度和信息披露制度。

让市场在资源配置中发挥决定性作用，才能激发经营主体活力、创造力，更好发挥政府作用才能“管得住”。既“放得活”又“管得住”的高水平社会主义市场经济体制就是充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。

充分认识构建既“放得活”又“管得住”的高水平社会主义市场经济体制的重大意义

构建既“放得活”又“管得住”的高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障。实现中国式现代化，需要经济实力、科技实力、综合实力大幅度提升，所有改革目标的实现都有赖于进一步全面深化改革，实现高质量发展，并以经济体制改革牵引其他各项改革。经济体制改革的目标就是要建立高水平的社会主义市场经济体制。

构建既“放得活”又“管得住”的高水平社会主义市场经济体制，彰显社会主义制度优越性。生产力决定生产关系，当生产关系适应生产力发展时就会起到促进作用，反之就会阻碍生产力的发展。构建高水平社会主义市场经济体制，就是要使生产关系更好地适应生产力发展，激发全社会的创造活力，更加彰显社会主义制度的优越性。列宁指出，“社会主义战胜资本主义，归根结底在于有比资本主义更高的劳动生产率”。毛泽东同志指出，“中国一切政党的政策及其实践在中国人民中所表现的作用好坏、大小，归根到底，看它对中国人民的生产力发展是否有帮助及其帮助的大小，看它是束缚生产力，还是解放生产力的”。邓小平同志指出，“社会主义的本质是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，实现共同富裕”。习近平同志多次指出，“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，是新时代的硬道理”。

构建既“放得活”又“管得住”的高水平社会主义市场经济体制，进一步破除各种制约生产力发展的体制机制障碍，有助于在激烈的国际竞争中赢得战略主动。世界各国的竞争，表面看是综合国力、科技创新能力、人才的竞争，背后则是社会制度的竞争，是具体的体制机制竞争。哪个国家赢得制度优势，具备体制机制优势，哪个国家的生产关系适合生产力、上层建筑适合经济基础，在互联网条件下，哪个国家就能够在世界范围高效率地配置资源，吸引优质的生产要素，就能够在国际竞争中赢得战略主动。

构建既“放得活”又“管得住”的高水平社会主义市场经济体制，需要全面深化改革

进一步厘清市场与政府的职责。“放得活”就要让市场在资源配置中发挥决定性作用，由市场说了算。凡是市场机制能够充分发挥作用的领域，政府就不要干预，政府的职能是弥补市场失灵，包括提供公共产品、有效的市场监管和保护公平竞争、防止负的外部性、加强和改善宏观

高水平社会主义市场经济体制 构建既「放得活」又「管得住」的

□ 赵振华

经济治理、实现充分就业、国际收支平衡等等。“管得住”就是更好发挥政府作用——政府不越位，即干预市场经济运行；不缺位，即市场失灵的领域政府没有补位；不错位，即政府干了不该干、干不好也干不了的事。不断完善与市场经济相关的法律法规等制度，市场延伸到哪里，制度就跟进到哪里，不能存在制度真空。政府依法治理、依法监管。以往“一放就乱，一管就死”的怪圈，根本原因不在于“放”和“管”，而是“放”了之后“管”没跟上，自然就会乱，或者管了不该管的，自然“一管就死”。“放”和“管”不是矛盾的，而是统一于高水平社会主义市场经济体制中，管得住、管得好才能放得活，其目的都是为了市场经济既保持活力又保持秩序，为了促进高质量发展。

坚持和落实“两个毫不动摇”。构建高水平社会主义市场经济体制需要有完善的市场体系，完善的市场体系需要有健康的经营主体。经营主体是经济运行的细胞。经营主体的活力在一定程度上就是市场的活力。市场的活力来自于公有制和非公有制经济公平竞争。由于我国特殊的国情和历史背景，要造就充满活力的经营主体，公有制企业特别是国有企业需要进一步深化改革，明确功能定位，完善法人治理结构，做强做优做大，非公有制企业需要良好的发展环境，破除制约非公有制企业发展的各种“弹丸门”“玻璃门”和“旋转门”，同时也要完善治理结构和管理制度，加强企业合规建设和廉洁风险防控。

构建全国统一大市场。我国有巨量的内需市场，但由于存在市场垄断、部门分割和行业封锁等现象，各个市场之间及其内部存在各种无形的门槛，看不见、摸不着、进不去，既损害消费者利益，也损害投资者利益。统一大市场是国家综合竞争力的重要标志。全国统一大市场，要求有共同的市场规则、有公平统一的市场监管、有统一的信息共享的招标投标和各种公共资源交易平台、有统一的生产要素贡献与收益分配的机制等。

完善市场经济基础制度。市场经济的基础制度包括产权制度、市场信息披露制度、市场准入制度以及企业破产制度、社会信用制度和监管制度等。无规矩不成方圆。市场经济基础制度犹如高速公路的交通规则，经营主体犹如交通工具。有完善的交通规则，规定哪些交通工具可以上高速公路行驶，哪些交通工具不能上高速公路行驶，行驶的最高速度和最低速度等等，这样才能确保高速公路行驶顺畅、高效有序。

【作者系中央党校（国家行政学院）经济学部主任、教授】