



“五策联动”促进乡村全面振兴

□ 范恒山

全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。近年来，国家出台了一系列重大战略部署和政策举措，旨在加快促进乡村振兴，实现农业农村现代化，包括《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》、《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》以及乡村振兴促进法等。党的二十届三中全会进一步强调，运用“千万工程”经验，健全推动乡村全面振兴长效机制。需要“五策联动”即通过农民进城落户、城镇赋能农村发展、提升农村产业结构、创新农业经营模式、破除城乡二元结构等举措促进乡村全面振兴，力争到2035年，乡村全面振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现。

乡村要振兴,农民须进城

从农村本身的特点看，农业科技含量较低致使经济效益不高，农产品直接关联人民群众的基本生活而无法依市场机制自由定价。可以说，农村人口比重越大，国家现代化程度就越低，或者说农村所集聚的人口越多，全面实现国家现代化就越难。具体地说，农民进城不仅意味着更多的发展机会，也意味着更高的收入水平。这是由城市的深厚的创新能力和丰富的产业结构、多元化的市场要素以及复杂的职业分工等决定的。据有关资料，我国农民工外出打工收入已占到了农民人均收入的50%以上，而外出农民涉及农村80%以上的家庭。农民进城，也为农村深化改革特别是土地制度与生产经营模式等改革创造了条件，而后者是推进农业农村现代化的重要基础和有力保障。

农民进城主要涉及户籍制度改革。经过多年的持续改革，我国已放开放宽了除个别超大城市外的落户限制，这有力推动了城镇化发展和进城农民的增长。2023年，我国常住人口城镇化率达到66.16%，户籍人口城镇化率达48.3%，进城务工农民约3亿人左右。2019年以来，约有5000万农业转移人口进城落户。推动农民进城，当前改革的重点是“加快农业转移人口市民化”，关键是要解决好进城农民真正与市民平等享受公共服务的问题。为此，必须统筹推进深化户籍制度改革与健全常住地提供基本公共服务制度。党的二十届三中全会强调，推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利。今年7月，国务院印发了《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年

行动计划》。随着这一行动计划有序实施，在未来5年左右的时间内，常住人口城镇化率提升至接近70%，那时全国将有约10亿人口常年居住生活在城镇之中，将更好支撑经济社会高质量发展。

乡村要振兴,城镇须赋能

实现农业农村现代化必须认清一个事实，那就是现代化建设的瓶颈在农村，但单靠农村力量尚难以解决，必须通过城镇来赋能乡村振兴。这是因为，农产品生产周期长，发展水平受自然因素影响较大，且投入成本较高，经济效益低，难以形成加速实现现代化的物质条件；由于城乡差距和长期存在的体制差别，我国农村优质资源要素以各种形式不断向城市转移。而城镇特别是城市是各种优质资源和创新要素的承载主体，具有远超于农村的巨大能量，能够对农村发展产生重大的影响。

城镇对乡村的赋能主要体现在四个方面：一是积极吸纳农村人口到城镇就业。大量的农民进入城镇务工，不仅有利于平衡城镇的职业结构，推进城镇品质提升，而且显著提高了农民的收入水平，是加快农村发展的有效举措。二是协调推进城乡一体化发展。我国的城市都不是单纯的城市，而是城镇与农村的结合体。如果能做到城乡一体规划、一体建设、一体治理，将会大大加快农村经济社会发展步伐。三是城市先进要件深度融入农村。优势经营主体、先进技术手段和现代经营模式等是推动乡村振兴、实现农业农村现代化的必要条件，而城市对这些条件拥有绝对优势，一旦将其融入农村，农村面貌就会发生根本改观。四是对农村实行对口帮扶。发挥我国制度优势，超越地理环境和行政区域，依托适宜的机制，通过人、财、物、技等方面的直接支持加快重点农村发展。

乡村要振兴,产业须提升

产业是乡村振兴之本。促进乡村全面振兴最终要落到产业发展上，要以发展新质生产力为导向与牵引，不断完善农村的产业结构。

当前，推动新质生产力发展已成为共识。农村发展新质生产力，要从县域实际出发，更要从本地区的具体情况出发，不能照搬城市的做法和模式。尤其要重视两点：一要辩证认识新质生产力的特征。新质生产力的“新”是相对的、与时俱进的，没有一劳永逸的“新”，其主要的驱动因素是技术突破或

技术创新。要保持“新”的状态，必须持续推进技术创新，坚持用新技术为产业赋能。发展新质生产力也并非要一概摒弃传统产业，传统产业与新兴产业发展可以并行不悖，一经技术赋能，传统产业也会蜕变为现代产业而成为新质生产力的重要载体。二要科学厘清发展新质生产力的思路。要充分考虑资源要素的现状及自身拥有的整合资源要素的能力，做到尽力而为、量力而行。发展新质生产力不能遇高就攀、见新就上，也不要面面俱到、贪多求广，要发挥比较优势，坚持突出重点，力图以特求新、以特争先。

基于发展新质生产力和提升农村产业水平，主要应抓好三个方面的工作：一是发展高质量、高效率农业。对大部分城市来说，农业仍然是主业，仍要作为重点抓好。核心是提升农业的附加值，优化农业的品种结构，主要是运用科技、政策与体制手段将一般性农业改造成观光、旅游、绿色、生态等特色农业。二是努力壮大富民产业。这类产业主要是非农业产业，要通过培育、移植、承接、合作等多种途径大力发展乡村新业态、新动能。发展这类产业要坚持因地制宜的原则，充分发挥自己的基础优势。三是实现多类产业的融合发展。一、二、三产业融合是一种集成创新，可以衍生出多种新型经济形态，不仅能提升产业结构的现代化程度，也能大幅提升农村产业的附加值。

乡村要振兴,模式须创新

单靠农村自身力量难以解决“三农”问题，实现乡村振兴必须依靠城镇的支持与带动；同时，局限于“一亩三分地”的小农经济模式是无法实现农业农村现代化的。城镇对乡村的赋能主要依托优势经营主体、先进技术手段和现代经营模式进行，而小地块经营且又相互分割的体制模式是无法与它们有效对接的。要使城市强势赋能，农村必须为之提供相应的条件，最基本的条件就是规模经营。应当充分认识农村实行规模经营的重要性，它在很大程度上影响农业农村现代化的进程。

在坚持联产承包责任制的基础上如何走规模经营道路？党的二十届三中全

会强调，深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革，发展农业适度规模经营。通过土地流转形式形成规模化农地，城市骨干或优势企业才愿意到农村开展深度经营，这样，先进的技术手段和现代化的经营模式等就会相伴而行，提高农业效率，拓展多种产业，发展新质生产力。推动一、二、三产业融合发展，其前提是要有比较丰富的包罗一、二、三产业的产业门类。而局限于单一产业发展的经营耕作是不可能形成丰富且高端的产业门类的。

乡村要振兴,城乡须平等

在我国，农村不强、农民难富的原因除了农村本身的性质特点外，很重要的是城乡二元结构。在计划经济条件下，城乡二元结构主要的形式是工农产品的剪刀差；而在市场经济条件下，城乡二元结构则进一步扩大到土地、人才等要素的差异化对待。城乡要素不能平等交换、双向流动，这样既使农村和农民利益受到直接影响，也严重抑制了农村资源要素的活力和能量。在城乡差别拉大、农民低收入人群比重较高的情形下，要着力破除城乡二元结构，促进各类要素更多向乡村流动。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。

破除城乡二元结构，还需要着力解决的一个问题，就是实现城乡居民发展机会和人身权利的平等。在发展机会方面，尽管在实际生活中仍然存在差别，但随着户籍和就业制度等的改革，农村居民与城市居民已无制度上的悬差而趋于平等。但在人身权利方面，则仍然存在较大的差别，这尤其体现在基本公共服务不均等上。对于农村居民来说，基本公共服务甚至可能超过务农收入。不平等对待，使农民在损失这笔收入的同时又不得不面对市场化带来的教育、医疗等方面的高额开支。推进乡村振兴，必须大力推进基本公共服务均等面向农村和农民。应明确目标任务，建立标准体系，强化约束机制，设计时间界限，由易到难、由急到缓，一项一项地予以解决。

（作者系国家发展改革委原副秘书长）

近日，中办、国办印发《有效降低全社会物流成本行动方案》（以下简称《方案》），《方案》提出要促进全社会物流资源配置效率最优化和效益最大化，提高物流组织化程度和效率，促进物流与产业融合创新，统筹推动物流成本实质性下降，为增强产业核心竞争力、畅通国民经济循环提供有力支撑。《方案》锚定有效降低全社会物流成本的改革重点，为从全局和战略高度推动有效降低全社会物流成本提供了基本遵循。

一般来说，物流降成本的主要途径是调结构、促改革。当前，我国物流行业资源配置效率不高，各种运输方式的比较优势发挥不充分，物流信息数据开放互联不足，全国物流统一大市场尚未完全形成，亟待锚定改革重点，促进全社会物流资源配置效率最优化和效益最大化。一是推进铁路重点领域改革。聚焦铁路货运向铁路物流转型，改革铁路运输与调度生产组织方式，创新系列物流产品，完善铁路物流价格体系，推进铁路物流转型综合配套改革。二是推动公路货运市场化治理和改革。推动公路货运规模化经营、现代化管理，全面提升公路运输组织化程度和效率。畅通末梢网络“最后一公里”。优化收费公路政策，推进货车违法超限超载治理，降低公路货运直接成本的同时，形成优质优价行业生态。三是推进物流数据开放互联。推动公路、铁路、水路、航空、海关等可公开公共数据资源共享和开发利用，完善市场运作数据互联、流通、交易机制，推动政府公共信息与市场运作信息互联共享、多主体复用。

对比国内外物流成本水平发现，产业结构调整是物流成本水平下降的重要原因。通常实物流量越大，货运强度越高，社会物流总成本就越高。物流降成本的基本前提是保持制造业比重基本稳定，不能通过降低一、二产业比重降低全社会物流成本，而要发挥物流嵌入供应链、联动产业链的优势，促进产业链供应链融合发展，推动实体经济提质增效降本，实现物流降本路径创新。一是提升重点领域供应链服务能力。推动物流向供应链服务转型，培育物流龙头企业，促进物流企业向专精特新方向发展。围绕重点领域，完善现代商贸流通体系，推动大宗商品物流精细发展，实施“新三样”物流高效便捷工程，推动国际供应链提质增效，提升服务实体经济效率水平。二是加快现代供应链体系建设。推动大型工商企业提升物流管理水平和社会化程度，加快与物流企业设施设备、业务流程、标准规范、信息资源等融合，开展产业环节横向集成与产业链条纵向打通的组织创新，优化物流流程，减少库存资金占用，降低物流成本。三是创新现代物流与生产力布局协同发展模式。推动产业布局与重大物流基础设施建设一体规划、同步推进，创新“产业集群+物流枢纽”协同发展模式，解决资源能源、产能布局、消费流通等相互分离难题，减少无效、迂回物流活动，根本性降低全社会物流成本。

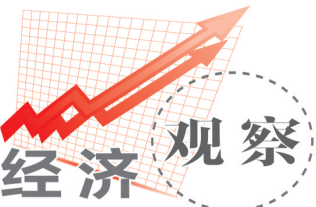
现代物流具有网络规模经济特征，需要打通“公转铁”、“公转水”、多式联运等堵点卡点，建设有效降低全社会物流成本的“硬设施”和“软环境”。首先，整合提升物流枢纽设施网络功能。调整优化国家物流枢纽布局，系统推进枢纽建设和组网运行，有效对接国家骨干物流网络和重要资源物流通道，构建“通道+枢纽+网络”现代物流运行体系，降低物流网络运行成本。其次，加快发展多式联运。聚焦多式联运发展设施网络不通、标准衔接不畅、服务主体不强问题，推动铁路进码头、进园区、进厂矿，实施内河水运体系联通工程、铁路货运网络工程，统一协同各种运输方式规则标准。深入实施国家物

有效降低全社会物流成本

□ 汪 鸣

流枢纽多式联运工程，提高枢纽间铁路联运班列开行数量及稳定性，培育多式联运经营主体，提高全程服务组织能力。最后，优化运输结构。优化主干线大通道，充分发挥铁路、水运等大运量、高效率、低成本运输方式基础作用。稳步推进货物特别是大宗散货和中长距离运输货物“公转铁”“公转水”。

当前，随着移动互联网、大数据、云计算、5G、物联网、区块链与人工智能等在物流领域的广泛应用，传统物流设施数字化改造积极推进，智慧物流设备加快应用，网络货运、无人配送、智慧物流大语言模型等新业态不断涌现，现代物流成为凸显科技创新应用、培育新质生产力的先导性场景。有效降低全社会物流成本既应着眼于降低物流费用，更应提升物流服务质效水平和产业价值创造能力，培育物流领域新动能。加快推动物流装备技术、服务应用领域科技创新，推进“人工智能+现代物流”装备制造、技术服务等广泛应用发展，构建技术应用供需衔接的物流产业新场景。创新商流、物流、信息流、资金流等数据要素配置方式，鼓励发展与平台经济、低空经济、无人驾驶等结合的物流新模式，支持企业商业化创新应用。深化物流与先进制造、现代商贸、现代农业等产业融合，构建科技创新应用能力强大的制造产业链和供应链，培育智慧物流供应链组织新生态。



改革关注点

何为“直接税”

□ 李清彬

党的二十届三中全会《决定》明确提出要“健全直接税体系”，对优化税制结构、促进社会公平正义意义重大。以税负能否转嫁为标准，税收可分为直接税与间接税。直接税，是指由纳税人直接支付而难以将税负转嫁出去的税，纳税主体也是税负实际承担者；与之相对应的间接税，纳税人就可通过提高商品销售价格或者降低要素购买价格等方式将税负转嫁给别人负担，具体转嫁幅度受市场供求关系、商品或服务的价格弹性等因素影响。

一般来说，税负能否转嫁的判断标准比较多元：有主体标准，将个人或家庭直接缴纳的归为直接税；有客体标准，将针对土地征的税归为直接税；还有立法预期标准，将预期由纳税人直接负担的归为直接税。按照不同判断标准，实践中对直接税具体包括哪些税种存在一定分歧，但总体上差别不大。经济合作与发展组织（OECD）将对所得税、资本利得和净财富征收的税收归为直接税。我国一般将所得税和财产税归为直接税，在现行税种中包括企业所得税、个人所得税、房产税、城镇土地使用税、车船税等。

直接税针对所得和财富征税，更方

便通过累进税率和基本生活支出扣除等方式来调节收入及财富分配，更符合现代税制中的税负公平和量能负担原则，对促进社会公平正义、优化收入分配结构作用显著。但在实践中，也面临一些问题：一是征管难度大，需要面对更大范围的纳税主体，还要对所得和财产进行精准统计与核算；二是在同等税负下，直接税需要纳税主体从已到手的收入和财富中支出，所产生的“票赋效应”导致税负痛感更强。

从现有数据看，发达国家直接税比重较高，而发展中国家直接税比重通常较低。近年来，我国直接税比重上升趋势明显，从2013年的30%左右上升至2023年的35%左右，但税制结构仍以间接税为主。需要注意的是，一国的直接税比重与其发展阶段、产业结构以及文化传统等关系密切，不能仅通过简单的国际比较就得出我国直接税比重偏低的结论，而要根据自身发展需要、国情特色综合衡量。立足当前，我国发展水平不断提升，居民存量财富规模显著增加，税收征管技术支撑和制度体系也日益完备，收入和财富差距较大，强化直接税的收入筹集和再分配调节功能是推动经济高质量发展的内在需要。可以

说，健全直接税体系、提升直接税比重确实代表了我国税制结构调整的方向和趋势。

从政策实践看，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》就明确提出要“逐步提高直接税比重”，此后政策文件基本延续了健全直接税体系、提升其比重的基本方向。此次《决定》要求要完善综合和分类相结合的个人所得税制度，规范经营所得、资本所得、财产所得税收政策，实行劳动性所得统一征税。这涉及逐步扩大个人所得税综合征收范围，比如将部分经营所得以适宜的方式纳入综合所得项目中；还包括优化完善扣除项目及其标准、优化税率水平及其结构，比如与生育支持政策体系相结合加大扣除力度等。此外，在建立基本减除费用和专项附加扣除的动态调整机制等方面也有改进空间。

健全直接税体系还包括加强财产税制度建设、逐步完善财产税体系。党的二十届三中全会《决定》提出要“完善房地产税收制度”，就是要适应房地产发展新模式健全现有房地产相关税收体系，引导住房合理消费和土地资源节约集约利用。同时，针对日益扩大的居民

存量财富，为有效调节代际之间的收入差距、提升代际流动性，也应针对征收遗产税和赠与税的可行性开展前瞻研究。

在健全直接税体系过程中，需要做好直接税与间接税的“升降搭配”和有效衔接，把握好调整节奏，保持宏观税负基本稳定，保障宏观调控和资源配置能力。平衡好公平与效率的关系，既要不断增强直接税在“分好蛋糕”中的作用，也要防止因措施激进打击“做大蛋糕”的积极性。同时，要适应直接税体系特点，完善税收宣传和教育培训机制，构建完善的激励与约束并重的征管机制，提高自然人纳税人遵从的意愿和能力，进一步增强征税规范性、便捷性和精准性。

（作者系国家发展改革委经济研究所研究员）

