



国务院参事看两会

服务构建新发展格局需从五方面着力

国务院参事室特约研究员 姜增伟



今年的政府工作报告回顾了2020年工作，对“十三五”时期发展成就，对“十四五”时期主要目标任务和2021年重点工作作了部署，为接下来的工作指明了方向。2020年极不平凡。面对错综复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务特别是新冠肺炎疫情严重冲击，我们顶住压力，成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体，决战脱贫攻坚取得全面胜利，全面建成小康社会取得伟大历史性成就。2021年是“十四五”开局之年，是第二个百年奋斗目标新征程的开启之年。但外部环境面临更多逆风，国内发展环境经历深刻变化，改革发展稳定任务更加艰巨繁重。我们需要立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，服务构建“双循环”新发展格局，我们需从五方面着力。

一是消费投资“两手抓”，扭住扩大内需战略基点。把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点，加快构建完整的内需体系。今年的政府工作报告提出“建立扩大内需的有效制度，全面促进消费，拓展投资空间，加快培育完整内需体系”。自2008年国际金融危机以来，我国经济已经在向以国内大循环为主体转变，经常项目顺差同国内生产总值的比率由2007年的9.9%降至现在的不到1%，国内需求对经济增长的贡献率有7个年份超过100%。受疫情等不利因素影响，2020年我国社会消费品零售总额比上年下降3.9%。对此，我们要坚持供给侧结构性改革，提升供给体系对国内需求的适配性，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，进一步释放内需潜力。同时，立足

国内大循环，协同推进强大国内市场



三是着力保持产业链供应链稳定，进一步“补链”“扩链”“强链”。中国作为制造业大国，要依托我国超大规模市场和完备产业体系，创造有利于新技术快速大规模应用和迭代升级的独特优势，加速科技成果向现实生产力转化，提升

产业链水平，维护产业链安全。发挥企业在技术创新中的主体作用，使企业成为创新要素集成、科技成果转化

四是聚焦重点、深耕细作，推动共建“一带一路”高质量发展。共建“一带一路”为推动建设开放型世界经济，构建人类命运共同体作出了重要贡献，2020年以来面对新冠肺炎疫情冲击，“一带一路”合作逆势前行，展现出强劲韧性和旺盛活力，绿色、健康、数字丝绸之路成为合作新增长点。经过疫情考验，各国发展经济、保障民生的愿望将更加强烈，深化务实合作的需求会大幅上升，“一带一路”建设基础更加牢固、

动力更加充沛、前景更加广阔。共建“一带一路”是助推“双循环”的一个重要环节。后疫情时代要大力推进共建“一带一路”国际

合作，为实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展设计出力。密切跟踪境外疫情形势变化，开展全方位常态化跟踪、监测和预警，加强国际商事争端预防与解决机制建设，公正高效便利解决共建“一带一路”中的跨国商事争端。构建互联互通伙伴关系，推进经济走廊、经贸合作区建设，加大关键基础设施项目投入，助力各国保就业、保民生。

五是千方百计帮助企业纾困解难，大力保护和激发市场主体活力。市场主体是经济的力量载体，保市场主体就是保社会生产力。当前，经济增长仍面临不少风险挑战，市场主体恢复元气、增强活力，需要再帮一把。下一步，要精准实施更加积极有为的财政政策，更加稳健灵活的货币政策，增强宏观政策的针对性和时效性，狠抓减税降费、减租降息、融资贷款等纾困惠企政策落地，确保各项措施惠及市场主体。着力保住和激发市场主体活力，论强政策宣介和建言献策，办好展会论坛和经贸培训，强化信息咨询、纠纷解决、知识产权保护等线上线下的全方位服务，帮助企业提高产业链供应链稳定性和竞争力，引导帮扶企业通过技改、重组等方式实现转型升级。推进简政放权，构建亲清政商关系，全面实施市场准入负面清单制度，支持企业更好参与市场合作和竞争。实施好民法典和相关法律法规，加强产权和知识产权保护，营造完善公平竞争的法治环境，营造激励企业家干事创业的良好氛围，推动企业发挥更大作用实现更大发展。



习近平总书记在中央农村工作会议上深刻指出，脱贫攻坚取得胜利后，要全面推进乡村振兴，这是“三农”工作重心的历史性转移。这是我国经济社会发展进入高质量发展阶段建设新发展格局的一个重大战略选择。《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》指出，全面建设社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴，最艰巨最繁重的任务依然在农村，最广泛最深厚的基础最依然在农村。应该说，推进乡村振兴，实现农业农村现代化是我国全面建设社会主义现代化的重要基础与重要标志。

如何实施乡村振兴，党中央国务院已经作出了系统研究、统筹谋划和全面部署。当前，在贯彻落实中有几方面需要深入思考和研究。

一是要在贯彻中央总体战略部署中抓紧组织地方政府制定乡村振兴发展规划。应该引导各地根据本地区的实际情况，科学分析、因地制宜地制定乡村振兴发展规划，用科学、系统、切合实际的规划来指导乡村振兴工作。我国农业与农村发展在总体上有了向现代化快速迈进较为扎实的基础，乡村振兴规划要在这个基础上，围绕做强农业、稳定提升粮食生产、保障粮食安全，为满足现代化城乡居民生活需要的绿色、安全、健康、可靠、高品质农副产品提供有效供给；发展壮大农村产业、提高农业比较效益，增加农民收入渠道，增强集体收入积累，辅助国家提高农村居民社会保障水平；加强美丽乡村建设，整治规范乡村生产生活环境，提高农村生态、环境文明程度；加强农村基础设施和公共服务建设，提高乡村生活品质、改善乡村基础设施和公共服务质量、提高乡村社会治理能力等方面，进行系统研究、统筹谋划、合理设计、有序推进。

二是要牢固树立节约、集约使用土地要素资源的思想意识。推进乡村振兴建设，也包括进一步推进现代化城镇化建设、进一步推进工业现代化和服务业现代化建设，都必须牢固树立节约集约使用土地要素资源的思想意识。应该对土地要素资源开发使用实行更严格的“长牙齿”保护措施。在保护农业用地特别是保护基本农田方面，尤其要落实好最严格的耕地保护制度，牢牢守住18亿亩耕地红线，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。

三是统筹平衡乡村振兴建设、村庄整治与促进基础设施、公共设施和公共资源集约共享。便利、顺畅、经济、高效率满足现代农业和乡村发展、乡村居民高品质生活所需的公共基础设施和基本公共服务需求，是农业和农村现代化建设、发展重要的要素条件，也是基础性、保障性的。实施乡村振兴战略，必须坚持实事求是、因地制宜，总结用好精准扶贫工作中移民搬迁的有益经验，从宏观和微观等多层面思考设计偏远山区、落后地区乡村整合布局，从减轻基础设施和公共设施建设成本，降低运营成本费用，减轻乡村居民消费负担等多角度进行比较，将合理有序的移民搬迁工作与改善提升乡村居民生活品质、推进农业现代化、农村生活和社会现代化发展结合起来，对一些空心村、老人村、零星散居人口的村庄科学、合理地进行整合归并。

因地制宜系统谋划乡村振兴发展规划

国务院参事室特约研究员 韩永文

创新模式为乡村振兴大规模培养人才

国务院参事 汤敏

习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上发表重要讲话指出，全面实施乡村振兴战略的深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚，要完善政策体系、工作体系、制度体系，以更有力的举措、汇聚更强大的力量，加快农业农村现代化步伐，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。今年的政府工作报告指出，做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。乡村振兴的壮美画卷正在徐徐拉开。

乡村要振兴，脱贫要巩固，首要的是树人，关键要有大批能够扎根农村，愿意在农村实现抱负的年轻人。在实施乡村振兴战略中，以返乡创业的知识青年、复员军人及大学生村官、派驻

第一书记为主的“新农人”群体，既深入农村，了解基层实际情况，又具有较好的知识基础和实干热情，将成为乡村振兴的生力军。如何高效整合社会优质资源，提升“新农人”群体就业创业能力，在乡村振兴中发挥骨干和带头作用，是目前需要迫切解决的问题，也是为乡村振兴战略提供源动力的重要抓手。

对于“新农人”来说，最急需的是长期的、高效的、低成本创业培训。“新农人”要创业致富，不但需要学会种养殖等技术，还要了解市场，学会利用电商销售，金融机构融资、合作组织运营等等。这是一个大工程，各地很多机构也在提供培训，但多为十天、半个月的传统线下培训模式，不但成本很高，而且内容单一，难以找到高水平专家授课，更重要的是，因资金和培训人数有限，很难大规模推广。

有关机构推动的“乡村振兴领头雁计划”进行了很有意义的创新尝试。2017年开始，以“新农人”互联网公益培训为切入点，通过与各地共青团、社会组织、高校、企业等合作，目前已在全国范围内培训了45000余名“新农人”。根据农村创业者的实际需求，开发适用的培训课程体系，聘请相关领域专家担任讲师，面向全国招募“新农人”学员在线上系统进行系统性培训，全面拓宽学员视野，提升能力，并通过网络社群分享，帮助全国各地的优秀“新农人”互动交流。通过这一系列工作，初步建成了覆盖全国的“新农人”支持服务和互助网络，通过网络平台为学员提供信息咨询、技术指导、拓展销售渠道等服务。

“乡村振兴领头雁计划”的创新试验已显示出巨大的发展潜力。为了让更多“新农人”受益，还需从以下方面努力。一是建立乡村振兴人才培养工作机制，发掘更多类似的社会公益培训机制，扩大培训的参与面；二是建立更多线下的“乡村新农人创业孵化中心”，引入销售渠道、金融机构、媒体平台等相关社会资源，为“新农人”的创业项目提供助力；三是着力开发“新农人”产品上行通道，建立产品数据库，筛选优质产品进入企业平台及网店进行销售，并联合高校、科研机构、消费者团体和新闻媒体，建立“农产品诚信联盟”，由消费者和媒体对产品进行监督，第三方检测和发布，打造消费者信任的农产品销售新模式；四是长期坚持“新农人”培训的公益导向，统筹社会资源，逐步扩大培训规模和深度，在巩固脱贫攻坚成果、推动乡村振兴上发挥更大作用。

破除障碍帮助企业提升创新能力动力

国务院参事 杜莹芬

今年的政府工作报告再次强调了坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位。在介绍“十四五”时期主要目标任务和2021年重点工作时提出“依靠创新推动实体经济高质量发展，培育壮大新动能”“运用市场化机制激励企业创新，强化企业创新主体地位”。企业创新能力的提升是我国促进经济发展模式从投资拉动向创新驱动转型的关键动力。为此，“十四五”规划和2035年远景目标纲要草案提出，强化企业创新主体地位，促进各类创新要素向企业集聚。中国创新发展需要直面历史性变化，应对基础研究和原始创新能力不足、全球科技合作网络重塑等带来的诸多挑战，制定有利于企业创新的竞争政策，改进产业创新体系与服务体系，通过结构性改革完善企业创新生态，破除企业在争取创新资源、分享创新收益上的体制机制障碍，帮助企业进一步提升创新能力和动力，提高国际科技合作话语权。

一是构建以企业为主体的开放性创新体系，充分发挥大企业的引领和支撑作用，完善企业创新生态。促进信息、人才和资金在各类组织之间有效流动，形成开放合作的创新网络和形式多样的创新共同体。同时，在中美长期持续竞争的大背景下，有效吸收、利用全球创新资源。中国企业主动走出去，嵌入全球创新网络，在“卡脖子”技术领域创造合作创新的空间，鼓励企业设立海外

研究院，吸引国际人才，并在薪酬待遇上采取双序列制度。

发挥国家重大专项的牵引作用，完善企业创新主体地位，提高国家研发支出中的企业研发投入比重。在重大课题的设立上，要吸收企业一线技术专家参与到顶层设计和指南的制定中。大企业有更好的业务知识积累和专业储备，可以提供较好的平台服务。在实施新一轮国家专项中，大企业承担先行先试的责任，与政府、高校、科研院所和上下游企业开放合作，协同攻关，解决共性的技术难题。在国家重大专项中，责权利统一，充分授权、明确目标、完善考核激励机制，减少行政干预。

二是针对我国产业共性技术供给不足的问题，加强高水平的共性技术创新平台建设，改进产业创新和产业服务体系。要充分利用现有的骨干企业、科研院所、高校、用户和第三方机构，进一步提升产业技术基础公共平



台、实验监测类公共服务平台、产业大数据公共服务平台的服务水平，强化产业共性技术供给、关键技术供给、提升研发与转化、提升实验验证、检验检测认证、知识产权、标准等技术基础支撑能力。下定决心解决阻碍公共创新载体平台体系发挥作用的体制机制问题，在容错制度、知识产权转移转化制度等方面寻求突破，为各个载体和平台发挥主动性、探索实施更加符合自身定位的运营模式“松绑”，从根本上提高参与主体的积极性和整个公共创新载体平台体系的市场活力。针对不同类型公共创新载体平台面临的制度障碍分类施策，为各平台提供个性化的政策和资源配置服务。

三是弥补缺失环节，打通创新链，提高科技成果转化效率。实验室制和原型制造能力两个环节受当前我国科研事业单位体制机制约束较为薄弱。要弥补缺失环节，提高科技成果转化效率，就必须

进行制度创新，打破科研事业单位现有体制机制和分配制度的约束，整合现有创新载体和资源，构建新型产业化创新平台，开展

行业前沿和竞争前共性关键技术、先进制造基础工艺等方面研发和产业化推进等方面工作。

四是实行有效的知识产权保护，创造更有利于企业创新的竞争环境，有效支撑创新型企业的持续成长。强有力的知识产权保护是提高企业创新导向的最有力制度工具。有力的知识产权保护是激发企业进行创新、有效选择创新者、形成分工合作的创新生态的最重要的制度条件。

五是采用更加科学的评价机制，推动结构性政策向创新性政策转变，激发企业和科研人员的创新内生动力。科研激励中应精简帽子，减少形式主义的评价，减少学术评价的行政参与等。卡脖子技术需要大兵团作战，是通过持续攻关熬出来的，应避免急功近利和短期行为。国家的创新激励政策思路应从传统的结构性政策思维转换到创新导向政策思维上来，政策资源配置的标准指向新“技术”而不是新“产业”。要坚持应急性政策与基础性制度并举，支持创新型企业直接融资。完善创业投资退出机制，进一步拓展公开上市之外的创业投资退出渠道，加强创业投资的流动性。同时，夯实金融基础设施，大力建设信用体系和风险分担补偿机制。

提高基层防病治病和健康管理能力

国务院参事 忽培元

临西县位于河北省东南部，是邢台市的东大门，辖9个乡镇、299个行政村、39.2万人，面积542平方公里，是全国知名的“轴承之乡”，新中国最美奋斗者吕玉兰的故乡。2012年被确定为省级贫困县，贫困发生率14.1%；2018年全县65个贫困村全部脱贫摘帽，贫困发生率降至0.96%，退出贫困县行列；2020年135户339人全部脱贫，贫困发生率降低为零。

结合临西创新实施健康扶贫、提供优质健康服务、提高全民健康水平的先进做法，提出以下几点建议：一是有序开展全民普查普治体检。习近平总书记深刻指出，经济要发展，健康要上去，人民的获得感、幸福感、安全感都离不开健康。建议根据不同区域类型，选择一些有条件、有经验的县域作为试点，坚持“试点先行，区域推进，全面展开”原则，出具具体指导意见，有计划地组织开展普查普治体检，健全体检信息档案，摸底健康状况和易发疾病类型，夯实靶向施策、精准提供优质服务的基础。加大公立医疗卫生机构建设力度，推进县域医共体建设，改善基层基础设施条件，落实乡村医生待遇，提高基层防病治病和健康管理能力。

二是加大公共卫生基础设施建设。公共卫生基础设施建设相对不足，优质公共卫生资源较为短缺，仍然是制约基层公共卫生事业长远发展的短板弱项。建议一是加大资金投入，在全面推进健康中国、实施乡村振兴战略中设立专项项目资金，增设奖励补助资金，或提高医保等公共卫生资金支持标准和比例。二是加大政策倾斜，在公共基础设施项目立项审批、土地供给等要素保障方面，给予优先支持。同时制定出台相关激励政策，鼓励引导行业组织、优秀企业、民间力量，积极捐资捐助，支持公共卫生发展。三是加大设备配备，集中购置先进医疗卫生器械物资，优先向基层发放配备，提高基础设施装备水



平。同时，要深化医药卫生体制改革，努力在健全分级诊疗制度、现代医院管理制度、全民医保制度、药品供应保障制度、综合监管制度等方面取得突破。

三是提高基层医疗卫生队伍素质。基层医疗卫生队伍是提升乡村振兴战略中设立专项项目资金，增强广大群众健康福祉的核心和根本。建议一是扩大全科人才教育培养。基层急需的并不是高精尖的专家型人才，而是技能更全面、经验更丰富的全科型、基础型的医疗卫生人员，要更加注重加强实用人才的招录培养。二是扩大学习培训交流提高。建立和抓实常态化、多形式的基层医疗卫生人员培训学习机制，拓宽“上学下教”渠道，促进更多基层医疗卫生人员到上

级先进医院跟班学习，更多专家学者、医学毕业生下沉基层送教指导，加快实践教学。三是扩大基层自主发展权力。适度放宽增加基层医疗卫生机构人员编制和招录名额，依法依规提高基层医疗卫生人员的工资福利和津贴待遇，促进更多医疗卫生人员扎根基层、服务群众。

四是加快基层医疗卫生智能发展。提升基层医疗卫生信息化、智能化、现代化发展水平，是顺应时代发展大势的必然要求，也是促进优质医疗卫生资源扩容下沉、均衡共享的有效途径。建议一是制定规划。在国家“十四五”规划中重点体现，或者制定医疗卫生信息化专项发展规划，科学确立发展目标，拉出路线图、时间表，加快实施推进。二是重点支持。支持信息化、智能化研究机构或企业，紧密结合医疗卫生事业发展需要，加大信息化平台或系统的研发，鼓励支持医疗机构积极投入、相互连通，加快医共体建设。三是抓好运用。充分运用信息化、智能化手段，进一步提升远程会诊、学习培训、医疗咨询、健康诊疗等服务质量，促进公共卫生事业发展进步，提高群众的幸福感、满意度。