

深入学习宣传贯彻党的二十大精神

## 完善财政转移支付体系

马海涛

财政是国家治理的基础和重要支柱,财税体制在治国安邦中始终发挥着基础性、制度性、保障性作用。习近平总书记强调,财税体制改革不是解一时之弊,而是着眼长远机制的系统性重构。党的二十大报告提出,“健全现代预算制度,优化税制结构,完善财政转移支付体系”。财政转移支付体系是一个国家财税管理体制的重要组成部分,完善的财税管理体制离不开科学规范的财政转移支付体系的支撑。

党的十八大以来,通过加强财税体制改革顶层设计,中央与地方财政事权和支出责任划分改革向纵深推进,中央与地方收入划分进一步理顺,财政转移支付制度改革持续深化,权责清晰、财力协调、区域均衡的中央与地方财政关系逐步形成。随着财政转移支付结构进一步优化,预算执行进度明显加快,预算公开力度不断加大,绩效管理稳步推进,在推动区域经济协调发展、实现共同富裕等方面发挥了重要作用。在全面建设社会主义现代化国家新征程上,我们要充分认识完善财政转移支付体系的重要意义,调动中央与地方积极性,协同推进相关改革。

## 财政转移支付助力中国式现代化行稳致远

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。财政转移支付为推进共同富裕提供动力,为区域协调发展注入动能,从多方面助力中国式现代化行稳致远。

在地方财政收入既定的情况下,中央政府通过实施财政转移支付,能够直接提升地方财力水平,使地方政府增加财政支出规模的能力相应增强。财政转移支付对居民收入的影响,主要是通过社会保障支出和财政补贴支出来实现。社

会保障支出主要用于社会保险、社会救济、社会福利和社会优抚等方面,增加社会保障支出有利于促进收入分配公平。财政补贴支出主要采取价格补贴、职工生活补贴等形式,有利于保障低收入群体的基本生活,缩小城乡居民收入差距,促进全体人民共同富裕。

就一般性转移支付而言,一方面可以通过提高地方政府的公共支出水平,增加地方性公共产品消费,促进当地经济社会发展;另一方面还能够增加当地居民的消费,有利于提高当地居民的福利水平。接受中央财政补助的地方政府,无论是将转移支付资金用于经济社会发展,还是用于基本公共服务、基础设施、人民生活等领域,都会对该区域的社会发展起到一定的促进作用。随着欠发达地区公共支出水平的提升,各个区域间的发展差距会逐步缩小,因而可以达到促进区域协调发展的目的。

财政转移支付还有利于推进基本公共服务均等化,兜住兜牢基本民生保障底线。一般性转移支付实际包含了两个层面的均等化内容:一是地方财政能力均等化,二是公共服务均等化。财政能力均等化是公共服务均等化的前提和资金保障,而公共服务均等化又是财政能力均等化的目标。

## 完善财政转移支付体系需协同推进相关改革

完善财政转移支付体系涉及政府与市场、政府与社会、中央与地方关系,是一项复杂的系统性基础工程,应协同推进相关改革,妥善处理利益关系,与相关财税体制改革形成合力。

其一,进一步优化转移支付结构。按照中央与地方财政事权和支出责任划分原则,规范转移支付分类设置,厘清边

界和功能定位。合理划分中央和地方事权与支出责任,逐步推进转移支付制度改革,形成以均衡地区间基本财力、由地方政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体,一般性转移支付和专项转移支付相结合的转移支付制度。属于中央事权的,由中央全额承担支出责任,原则上应通过中央本级支出安排,由中央直接实施;随着中央委托事权和支出责任的上收,应提高中央直接履行事权安排支出的比重,相应减少委托地方实施的专项转移支付。属于地方事权的,由地方承担支出责任,中央主要通过一般性转移支付给予支持,少量的引导类、救济类、应急类事务通过专项转移支付予以支持,以实现特定的政策目标。属于中央地方共同事权的,由中央和地方共同分担支出责任,中央分担部分通过专项转移支付委托地方实施。

其二,进一步规范一般性转移支付制度。建立一般性转移支付稳定增长机制。逐步将一般性转移支付中属于中央委托事权或中央地方共同事权的项目列入专项转移支付,属于地方事权的项目归并到均衡性转移支付,建立以均衡性转移支付为主体,以老少边穷地区转移支付为补充并辅以少量体制结算补助的一般性转移支付体系。加强一般性转移支付管理,科学设置均衡性转移支付测算因素、权重,真实反映各地的支出成本差异,建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制,促进地区间基本公共服务均等化。规范老少边穷地区转移支付分配,促进区域协调发展。建立激励约束机制,采取适当奖惩等方式,引导地方将一般性转移支付资金投入到民生等中央确定的重点领域。

其三,进一步加强专项转移支付管理。清理整合专项转移支付,严控新设专项转移支付项目。清理整合要充分考

虑公共服务提供的有效性、受益范围的外部性、信息获取的及时性和便利性,以及地方自主性、积极性等因素。建立健全专项转移支付定期评估和退出机制,对其中目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的项目予以整合,严格控制同一方向或领域的专项数量。新设立的专项应有明确的政策依据、政策目标、资金需求、资金用途、主管部门和职责分工。规范专项资金管理办法,做到每一个专项转移支付都有且只有一个资金管理办法。资金管理办法要明确政策目标、部门职责分工、资金补助对象、资金使用范围、资金分配办法等内容,逐步达到分配主体统一、分配办法一致、申报审批程序唯一等要求。

其四,进一步完善省以下转移支付制度。省以下各级政府要比照中央对地方转移支付制度,改革和完善省以下转移支付制度。与省以下各级政府事权和支出责任划分相适应,优化各级政府转移支付结构。对上级政府下达的一般性转移支付,下级政府应采取有效措施,确保统筹用于相关重点支出;对上级政府下达的专项转移支付,下级政府可在不改变资金用途的基础上,发挥贴近基层的优势,结合本级安排的相关专项情况,加大整合力度,将支持方向相同、扶持领域相关的专项转移支付整合使用。

法律是治国之重器,良法是善治之前提。为增强转移支付制度的规范性和权威性,为改革提供法律保障,还需要加快转移支付立法,尽快研究制定转移支付条例,条件成熟时推动上升为法律。通过加强法治建设,进一步推动转移支付资金提质增效,助力国家治理体系和治理能力现代化。

(作者系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员,中央财经大学党委副书记、校长)

中共中央政治局前不久召开会议强调,恢复和扩大需求是当前经济持续回升向好的关键所在。围绕着力扩大国内需求,习近平总书记作出一系列重要论述,强调“总需求不足是当前经济运行面临的突出矛盾”“要坚决贯彻落实扩大内需战略规划纲要,尽快形成完整内需体系”。

国家统计局发布的数据显示,5月份,经济运行延续恢复态势,但市场需求仍显不足,一些结构性问题比较突出,主要经济指标增速有所回落。我国宏观经济形势迫切要求继续扩大需求,并把扩大内需与改善民生结合起来,持续推动经济高质量发展。

当前经济形势的特征是经济回升动力不足,消费和投资信心尚需进一步提振。5月份,社会消费品零售总额37803亿元,同比增长12.7%,比上月回落5.7个百分点。1月份至5月份,全国固定资产投资(不含农户)188815亿元,同比增长4.0%,比1月份至4月份回落0.7个百分点。其中,民间固定资产投资101915亿元,同比下降0.1%。5月份,货物进出口总额34460亿元,同比增长0.5%。其中出口下降0.8%、进口增长2.3%。在国际环境复杂严峻、国内结构调整压力较大、经济恢复基础尚不稳固的背景下,下一阶段还要继续恢复和扩大需求,把发挥政策效力、激发经营主体活力和稳定市场信心结合起来,巩固经济恢复向好的基础。

根据对当前经济形势的分析,持续扩大需求,需要着力实施总量性宏观政策。积极的财政政策要加力提效,稳健的货币政策要精准有力,形成扩大需求的合力。要加快预算支出进度,平抑财政收支波动对经济的短期冲击,促进宏观经济稳定。平稳化解地方政府债务风险,优化债务结构。综合实施价格型和数量型货币政策,疏通货币政策传导机制。大力推进高水平对外开放,推动高质量共建“一带一路”。强化对外贸企业支持,用好出口退税政策。加大力度吸引外资,合理缩减外资准入负面清单,全面对接国际高标准市场规则体系,优化公平竞争环境。

着力恢复和扩大需求,还应优化结构性政策,促进经济结构升级。总量性政策与结构性政策密不可分,两者可以相互促进,发挥更大效能。当前可以在如下方面重点发力。

其一,统筹推进城乡基础设施和公共服务设施建设,促进需求结构升级。我国转向高质量发展阶段,人均GDP接近高收入国家门槛。对标高收入国家居民消费的特征,以及中国式现代化的目标要求,积极推进城乡基础设施和公共服务设施建设,既能扩大政府投资,又能拉动居民消费,是当下及未来的重要政策发力点。要统筹规划城乡民生基础设施,加快建设绿色基础设施,优化升级交通物流基础设施,注重创业创新基础设施建设,高标准建设数据基础设施。

其二,切实落实“两个毫不动摇”,促进民营经济和国有经济结构优化。深化国资国企改革,完善中国特色现代企业制度,优化民营企业发展环境,支持中小微企业发展,构建全国统一大市场,着力优化营商环境,健全宏观经济治理体系。平等对待国企民企,从政策和舆论上鼓励支持民营经济和民营企业发展壮大。

其三,用好转移支付制度,优化财政支出结构。确定中央与地方事权划分,深化财政转移支付制度改革,更加注重地方政府特别是基层政府的财政运行安全,统筹做好保基本民生、保工资、保运转。统筹中央和地方政府财力,加大中央转移支付力度,保障财政困难地区刚性支出,防范财政困难地区财政风险。

其四,实施更大力度的科技和产业政策,促进产业结构升级。科技政策要聚焦自立自强,有力统筹教育、科技、人才工作。完善新发展阶段的产业政策,把维护产业安全作为重中之重,强化战略性领域顶层设计。加强关键核心技术攻关和战略性资源支撑,从制度上落实企业科技创新主体地位。结合未来发展规划,发挥我国集中力量办大事的制度优势,引导创新主体在关键领域、“卡脖子”技术上下更大功夫,建设现代化产业体系,采取更大力度支持关键零部件和设备研发制造,保障产业链供应链安全,增强科技自主创新能力。

(作者系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员、财经战略研究院经济发展战略研究室主任)

## 实施就业优先战略各要精佳发力

就业是最基本的民生。党的二十大对实施就业优先战略进行了一系列重要部署。前不久,中共中央政治局常委会召开会议强调,要坚持以推动高质量发展为主题,把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来,增强国内大循环内生动力和可靠性,提升国际循环质量和水平,加快建设现代化经济体系,着力提高全要素生产率,着力提升产业链供应链韧性和安全水平,着力推进城乡融合和区域协调发展,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

首先,经济增长是扩大就业的前提条件,要把稳增长作为提高就业水平和就业质量的关键,在推动高质量发展中强化就业优先导向。习近平总书记指出,“要提高经济增长的就业带动力,不断促进就业量的扩大和质的提升”。应重视和扶持就业吸纳能力强的行业、企业发展。一些企业因受疫情冲击等影响,正在缓慢复苏过程中,需要给予其更多的政策扶持和用工的便利条件,增强就业供需双方的信心。要在就业优先战略的引导下,推动财政、货币等相关调控结构稳增长的政策与就业政策协同发力,重点突出对就业容量大的新型服务业、小微企业稳岗扩岗支持。要不断壮大实体经济,创造更多高质量就业岗位,推动形成高质量发展与就业扩容提质互促共进的良好循环。

其次,加快调整优化教育体系和结构,提升专业人才供给与经济发展需求的适配度。我国转向高质量发展阶段,技术和产业结构变迁迅速。劳动力受教育程度和技能水平如何与这些变化相匹配,成为就业的深层次结构性问题。近些年,我国制造业的转型升级正处于关键阶段,现代化产业体系的建设亟需相适应的高技能劳动力。大量的“用工荒”和大范围就业难同时并存,原因之一在于高等教育改革相对滞后导致的学校专业设置、课程体系不能适应和满足经济结构和劳动力市场的快速变化。面对新的需求,要加快推进高等教育改革,更加注重教育质量,调整优化学科和专业结构。要根据劳动力和人才市场的实际需求,依托大数据和先进数字技术,预测行业发展及其对于人力资本的需求方向,统筹通识教育、专业性教育与技能性培训的内容和结构,更有针对性和精准化地培养造就大量技能人才和创新型人才。

再次,搭建和畅通各类就业渠道,提升就业创业指导的有效性。我国的一些就业培训和创业辅导等支持性政策与数字经济时代市场的需求脱节、结构不匹配问题较为明显,降低了政策的实现程度和实施效果。当前我国经济内生性增长的亮点和发力点越来越依赖新技术、新产品、新业态、新模式等,线上平台吸引的创业群体和就业人数已经在增量规模上超过线下企业,这是数字经济时代的新趋势。应适应迅速变化的就业创业需求端的新要求,进一步改善我国现有的就业创业指导和辅助政策的实施机制、方式方法,在供给端更多采用灵活多元的机制,畅通青年劳动力进入就业市场的各类渠道。2022年,国务院办公厅印发《关于进一步做好高校毕业生等青年就业创业工作的通知》,当前要继续全力促进其落地生效。今年,中组部、人社部、教育部、公安部、国资委联合印发《关于做好取消普通高等学校毕业生就业报到证有关衔接工作的通知》,要尽早按照其要求,抓紧出台实施方案,进一步为高校毕业生就业创业提供便利。

【作者系中央党校(国家行政学院)习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员】

我们要坚持以推动高质量发展为主题,把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来,增强国内大循环内生动力和可靠性,提升国际循环质量和水平,加快建设现代化经济体系,着力提高全要素生产率,着力提升产业链供应链韧性和安全水平,着力推进城乡融合和区域协调发展,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

——习近平总书记2022年10月16日在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告

## 推动发展和安全深度融合

徐蓉

党的二十大报告提出,“从现在起,中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”。新时代新征程,不断拓展和深化中国式现代化,面临一系列艰巨而复杂的任务。把党的二十大擘画的宏伟蓝图变为美好现实,必须坚持系统观念,以新安全格局保障新发展格局,推动发展和安全深度融合,牢牢掌握战略主动权,为推动中国式现代化行稳致远提供坚强安全保障。

## 统筹发展和安全

当前,我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期,只有坚持统筹发展和安全,一体推进高质量发展和高水平安全,才能确保国家兴旺发达、社会长治久安。

实现高质量发展是中国式现代化的本质要求。新时代新征程,我们既要解决好国内发展不平衡不充分的问题,也要直面充满不确定性的国际环境带来的挑战。深入推进中国式现代化,必须完整、准确、全面贯彻新发展理念,促进城乡区域协调发展,加快构建新发展格局,着力推动高质量发展。

国家安全是民族复兴的根基,社会稳定是国家强盛的前提。以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴,必须倍加重视国家安全和稳定的全局

性战略性意义。特别是在国内经济体制深刻变革、社会结构深刻变动与国际格局深刻调整、国际力量对比深刻变化的相互交织联动下,深入推进中国式现代化,对于高水平安全的要求更加凸显。

统筹发展和安全,增强忧患意识,做到居安思危,是我们党治国理政的一个重大原则。党的二十大报告提出“以新安全格局保障新发展格局”,是我们党根据我国经济社会发展所处的新阶段、国家安全面临的新形势作出的战略部署。新征程上,我们的目标既包含对人均国内生产总值迈上新的大台阶的追求,也包含对实现高水平科技自立自强、生态环境根本好转、国家安全体系和能力全面加强等的追求。因此,我们必须坚持统筹发展和安全,推动二者的深度融合,从而有效防范和应对可能影响现代化进程的系统性风险。

## 坚持系统观念

我国是一个发展中大国,仍处于社会主义初级阶段。在深入推进中国式现代化进程中,只有坚持系统观念,坚定不移贯彻总体国家安全观,促进高质量发展和高水平安全良性互动、动态平衡,才能有效维护国家主权、安全、发展利益。

系统观念就是一种整体观、全局观。随着改革开放的深入推进,国家安

全领域面临一系列新情况、新问题、新任务、新要求,必须把维护国家安全作为一项系统工程,把握好发展和安全之间的关系。

坚持系统观念要求用普遍联系的、全面系统的、发展变化的观点观察事物。在以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的历史进程中,影响统筹发展和安全的因素呈现出多样性和变迁性。这就要求我们坚持系统观念,善于把握规律,从多层次动态地看待发展和安全,不断在发展中解决问题,促进高质量发展和高水平安全良性互动、动态平衡。

一方面,实现高质量发展对发展理念、发展动力、发展方式、发展格局等方面都提出了新要求;另一方面,推进高水平安全从健全国家安全体系、增强维护国家安全能力、提高公共安全治理水平、完善社会治理体系等方面提出了系统的要求。惟有坚持系统观念,在总体国家安全观指引下建立多方协同的机制,才能为推进中国式现代化提供坚强安全保障。

## 牢牢掌握主动权

深入推进中国式现代化,既要加快构建新发展格局,也要加快构建新安全格局。只有促进发展和安全深度融合,才能牢牢掌握战略主动。

当前,我国国家安全的内涵和外延比历史上任何时候都要丰富,时空领域

比历史上任何时候都要广阔,内外因素比历史上任何时候都要复杂。如何统筹好发展和安全两件大事,确保在经济社会持续发展的同时防范化解各类风险挑战,具有重大战略意义。

当前,国内外形势复杂多变,不仅国内改革发展稳定面临不少躲不开、绕不过的深层次矛盾,而且来自外部的打压遏制随时可能升级。这就要求我们必须从审时度势中强化战略思维、保持战略定力、掌握战略主动。

安全是发展的前提,发展是安全的保障。无论是构建新发展格局,还是构建新安全格局,都还面临着诸多需要着力破除的矛盾和问题。要坚持问题导向和系统观念,通过统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革实现国民经济良性循环,通过加快科技自立自强步伐解决“卡脖子”问题,通过构建现代化产业体系增强产业发展的持续性和竞争力,通过推进城乡和区域协调发展畅通国内大循环,通过推进高水平对外开放增强国内国际两个市场两种资源联动效应,通过推进全方位绿色低碳转型持续改善生态环境,等等。

这些积极主动的举措,既有利于推进高质量发展,也有利于维护高水平安全,更有利于促进高质量发展和高水平安全的动态平衡,对于推进中国式现代化具有全局性战略性意义。

(作者系上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特聘研究员、同济大学马克思主义学院院长)