

实现农民富、农业强、农村美的路线图

□ 马晓河 涂圣伟

抓好三个关键
建立现代财政制度

□ 刘恬 刘亚丽

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。党的十九大报告提出,加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。深化税收制度改革,健全地方税体系。这对我们深化财政管理改革,建立现代财政制度,具有重要的指导意义。我们要按照中央的要求和部署,坚持一张蓝图绘到底,进一步健全现代财政制度,预算制度和税收制度,加快建立有利于转变经济发展方式、维护市场统一、促进社会公平正义的可持续的现代财政制度。

(一)

古人云,“财者,为国之命而万世之本。国之所以存亡,事之所以成败,常必由之”。财政制度体现着政府与市场、政府与社会、中央与地方的关系,在国家治理体系中处于基础位置,深刻影响着经济、政治、文化、社会、生态文明、国防等领域。加快建立现代财政制度,既是实现党中央关于深化财税体制改革重大部署善作善成的必然要求,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义,更是决胜全面建成小康社会、实现中国梦的重要保障。

党中央、国务院历来高度重视财税体制改革和财政制度建设。党的十八大以来,一系列重大改革举措密集推出、落地实施,现代预算制度主体框架基本确立,税收制度改革取得重大进展,财政体制进一步完善,现代财政制度建设取得重要阶段性成果。当前,我国正在进入全面深化改革的新阶段,经济运行和社会发展呈现出许多新的变化,财税体制的职能和调控力度也在不断加大。然而,现行财税体制还存在一些问题和不足,不能很好适应改革发展新形势的要求,一些深层次的矛盾逐渐显现。这不仅影响财政自身的稳定性和可持续性,而且影响国家发展战略、宏观政策效果,以及国家治理体系和治理能力现代化进程,迫切需要进行整体性、适应性的改革。

(二)

面对新时代新要求,我们必须加快改革步伐,完善体制机制,重点抓好三个关键,从而更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支撑作用。

一是建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。中央与地方事权和支出责任划分是理顺政府间财政关系的前提和基础,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。当前和今后一个时期,我们要在保持中央和地方收入格局大体稳定的前提下,进一步理顺中央和地方收入划分,合理划分政府间事权与支出责任,促进权力与责任、办事与花钱相统一,全面提升国家治理效率。具体来讲,要按照权责清晰的要求,形成中央领导、合理授权、依法规范、运转高效的财政事权和支出责任划分模式;要按照财力协调的要求,形成中央与地方合理的财力格局,为各级政府履行财政事权和支出责任提供有力保障;要按照区域均衡的要求,着力增强财政困难地区兜底能力,稳步提升区域间基本公共服务均等化水平。

二是建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度。这是国家治理体系和治理能力现代化的基础和重要标志,也是强化预算约束、规范政府行为、实施有效监督,把权力关进制度笼子的重大改革举措。要立足于已确立的预算制度主体框架,进一步提升预算的全面性、规范性和透明度,推进预算科学精准编制,增强预算执行刚性约束,提高财政资源配置效率。在这一过程中,要建立透明预算制度,完善政府预算体系,特别要严格执行新预算法,建立由事前绩效评审、事中绩效跟踪、事后绩效评价构成的全过程绩效管理机制,注重决算质量,统一预决算格式、科目、指标和统计口径,增强预算、决算的可比性,通过对比确定预算编制效果和预算执行效果。此外,还要借鉴国际经验,从我国实际情况出发,注重顶层设计、明确实施步骤,积极稳妥推进预算公开,强化对预算公开的监督检查,逐步实施全面规范的预算公开制度。

三是建立健全有利于促进科学发展、社会公平和市场统一的税收制度体系。税收制度是现代财政制度的重要组成部分。深化税收改革,既有利于促进经济发展方式转变、调节社会财富分配、节约能源资源和保护环境,促进经济社会持续稳定发展,还要有利于培育地方主体税种,调动地方组织收入的积极性和自主性;既要坚持税费联动,保持宏观税负相对稳定,还要加快税制立法步伐,全面落实税收法定原则。在这一过程中,要围绕优化税制结构,加强总体设计和配套实施,推进所得税类和货物劳务类税收制度改革,逐步提高直接税比重,加快健全地方税体系,提升税收立法层次,完善税收法律制度框架。

总之,深化财税体制改革、建立现代财政制度,是一项复杂的系统工程,涉及方方面面的权益调整,情况复杂、矛盾交织。我们既要坚持顶层设计,与摸着石头过河相结合,还要坚持整体推进与重点突破相结合;既要明确改革逻辑顺序、主攻方向、工作机制、推进方式,增强改革的整体性、系统性、协调性,还要注重改革的统筹性,使财税改革与其他方面改革相互衔接、形成合力,以握指成拳、集中发力的方式,将一项项任务落实到位,充分发挥现代财政制度在优化资源配置、提供公共服务、调节收入分配、保护生态环境、维护国家安全等方面的职能,更好推动人的全面发展、社会全面进步。[作者单位:中央财经大学、中政智信(北京)经济咨询有限公司]

本版编辑 欧阳阳

【编者的话】乡村振兴是一盘大棋,要沿着正确方向把这盘大棋走好,必须规划先行,科学制定乡村振兴战略规划。不久前,中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,对实施乡村振兴战略作出具体部署。我们必须抓住机遇,迎接挑战,发挥优势,顺势而为,努力开创农业农村发展新局面,推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展,谱写新时代乡村全面振兴新篇章。

重农固本,安民之基。党的十九大报告提出按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求,实施乡村振兴战略。不久前,《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》印发,对实施乡村振兴战略做出了阶段性谋划和安排。这对有序推进乡村振兴,推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展,具有重要指导意义。

推进乡村振兴战略的重大背景

实现“两个一百年”奋斗目标,最艰巨最繁重的任务在农村,最广泛最深厚的基础在农村,最大的潜力和后劲也在农村。改革开放以来,我国农业农村发展取得了举世瞩目的发展成就,农业现代化进程不断加快,农业综合生产能力持续提高,粮食以及主要农产品供给能力大大增强;农村基础设施建设和公共服务供给达到新水平,农民的居住生活环境、养老、医疗卫生、教育、文化等社会事业快速发展,城乡收入相对差距缩小,农民收入和生活水平显著提高,贫困人口大幅度减少。同时,新型城镇化快步推进,农业转移人口市民化进程好于预期,城乡融合的发展态势向好。所有这些都为实施乡村振兴战略提供了坚实的基础条件。

但是,还必须看到,我国人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾在乡村最为突出,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的特征很大程度上表现在乡村。从城乡关系看,影响城乡融合发展的城乡二元体制改革还没有完全突破。在现有体制下,城乡要素流动不畅,农业转移人口市民化比较受限;农村发展相对缓慢,城乡居民收入和消费差距依然较大;农村基础设施建设比较落后,生产生活生态环境需要改善;公共服务供给不足、质量不优,农民养老、看病等方面与城市存在较大差距。从工农关系上看,农业现代化滞后于工业化,农业物质技术装备水平还不高,农业与非农产业劳动生产率差距较大,农产品的国际竞争力在下降,农业的可持续发展受到一定挑战。从社会结构转型和治理看,农村“空心化”、老龄化现象严重,乡村基层治理体系还不完善、不健全,等等。

实施乡村振兴战略规划,就是要适应新时代社会主要矛盾的变化,针对城乡发展不平衡、农业农村发展不充分问题,集聚共识和力量,明确目标,促进农业农村优先发展和实现全面提升。

实施乡村振兴战略的重要路径

乡村兴则农业稳。乡村振兴是篇大文章,也是一项长期的历史性任务。一分部署,九分落实。我们要充分认识乡村振兴的长期性、艰巨性,保持历史耐心,准确聚焦阶段任务,科学把握节奏力度,抓准、抓好战略重点。

构建乡村产业体系是重点。产业兴,百业兴。只有产业兴旺,农村生产力得到充分发展,乡村各项事业发展才有坚实的物质基础。党的十八大以来,我国乡村产业发展取得历史性成就,但产业依然是乡村振兴的弱点,农业供给体系的整体质量和效率不高。推进乡村产业兴旺,关键要紧紧围绕发展现代农业,围绕农村一二三产业融合发展,构建乡村产业体系。一方面,要加快农业现代化步伐。要以深化农业供给侧结构性改革为主线,构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,既要“夯基础”,提高农业综合生产能力,保障国家粮食安全和重要农产品有效供给;也要“促转型”,加快农业结构调整,提高集约化、专业化、组织化、社会化水平;还要“强支撑”,强化科技和政策支撑作用,加快农业科技进步。另一方面,要发展壮大乡村产业,推动农村产业深度融合。要以制度、技术和商业模式创新为动力,发掘新功能新价值,培育新产业新业态,打造新载体新模式。此外,还要优化农村创新创业环境,充分激发农村创新创业活力。

建设生态宜居的美丽乡村是关键。良好生态环境是农村最大优势和宝贵财富。近年来,我国乡村绿色发展不断取得新进展,但乡村环境和生态问题仍很突出。实施乡村振兴战略,需要以绿色发展引领美丽乡村建设。要牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念,推动生产、生活、生态“三个系统”绿色发展。推进生产系统绿色发展,重点要推动形成农业绿色生产方式,提高农业可持续发展能力。推进生活系统绿色化,要持续改善农村人居环境,完善农村环境设施,确保整治持久有效。推进生态系统绿色稳定,既要加强乡村生态保护与修复,完善重要生态系统保护制度,守护好青山绿水,也要正确处理开发与保护的关系,发挥自然资源多重效益。

繁荣发展乡村文化是保障。优秀的乡村文化能提振农民精气神,增强农民凝聚力,孕育良好的社会风尚。繁荣发展乡村文化,重点要抓好思想引领、文化传承和服务体系建设。加强思想引领,要突出农村思想道德建设,引导广大农民自觉践行

社会主义核心价值观,巩固农村思想文化阵地,倡导诚信道德规范。加强文化传承,要坚持保护传承和创新发展并举,加强优秀传统文化的创造性转化、创新性发展,重塑乡村文化生态,发展乡村特色文化产业,盘活特色文化资源。加强文化服务体系建设,要增加优秀乡村文化产品和服务供给,保障农民群众基本文化权益,丰富乡村文化生活,为广大农民提供高质量的精神营养。

健全乡村治理体系是基础。夯实基层基础,是固本之策。乡村振兴离不开和谐稳定的社会环境,健全乡村治理体系,首先,要抓住农村基层党组织建设这个“牛鼻子”,健全组织体系,提升组织功能,加强农村基层党组织对乡村振兴的全面领导。其次,要创新乡村治理模式,注重现代治理方式与传统治理资源的融合,深化村民自治实践,推进乡村法治建设,提升乡村德治水平,形成自治为基、法治为本、德治为先的治理格局。最后,要推动社会治理和服务重心向基层下移,构建简约高效的基层管理体制,健全农村基层服务体系,打造“一门式办理”“一站式服务”的综合便民服务平台,最大限度方便群众。

保障和改善农村民生是根本。实施乡村振兴战略的出发点和落脚点,是让亿万农民过上更加美好的生活。要围绕农民群众最关心最直接最现实的利益问题,抓重点、补短板、强弱项。一是把公共基础设施建设的重点放在农村,加强道路、水利、能源,特别是现代物流、信息基础设施等建设,推动农村基础设施提档升级。二是提升农村劳动力就业质量,健全城乡均等的公共就业服务体系,从拓展外出就业和就地就近就业两大空间着手,促进农村劳动力实现更高质量和更充分就业。三是继续把国家社会事业发展的重点放在农村,推动公共服务下乡,优先发展农村教育事业,推进健康乡村建设,加强农村社会保障体系建设,提升农村养老服务能力,增加农村公共服务供给。

改革是乡村振兴的重要法宝

实施乡村振兴战略,既要把握住工作重点,还要用好科学方法论,通过深化农村改革,加强组织领导,有序推进乡村振兴。

一方面,要深化农村改革,完善城乡融合发展政策体系。改革是乡村振兴的重要法宝。盘活农村资源要素,激发广大农民积极性和创造性,需要全面深化农村改革,抓好“人、地、钱”等关键环节。

解决“人”的问题,关键要推动两类

把握未来区域发展空间格局走向

□ 张辉

国家强,经济体系必须强。建设现代化经济体系既是我国发展的战略目标,也是推动我国高质量发展的必由之路。彰显优势、协调联动的城乡区域发展体系,是现代化经济体系的重要组成部分。当前和今后一个时期,我们要以区域协调发展为抓手,推动区域良性互动、城乡融合发展,不断优化现代化经济体系空间布局。

改革开放以来我国区域发展空间格局变迁,可以用经济地理学中的密度、距离和分割来刻画。从密度视角看,工业领域的产业集中度持续提升,各种产业集群模式也随之落地开花,各类新区和开发区成为改革开放的窗口和试验区;与此同时,城市人口迅速增加,与工业化一起成为驱动我国经济快速增长的双引擎。从距离角度看,我国在交通基础设施领域取得了重大突破,其中高速公路和高速铁路的发展尤其引人注目。截至2017年,高速铁路运营里程2.5万公里,高速公路里程达13.65万公里,均居世界第一位,同时我国也是仅次于美国的全球第二大航空运输大国。快递物流行业也迅速兴起,到2014年我国已经跃升为全球第一快递大国。与此同时,以互联网为核心的现代信息技术的广泛运用,进一步缩短了各地区在信息交流、知识和技术溢出等方面的距离。从分割度的视角看,上世纪90年代以来,随着区域协调发展战略的实施和区域一体化的推进,市场分割日渐整合,商品的跨区域流动已基本不受限制,劳动力、资本和知识产权等要素

的跨区域流动也逐渐松懈。相应地,新世纪以来以城市群为主要载体的区域一体化遍地开花,珠三角和长三角已经成为引领国内经济发展的重要增长极。

在密度、距离和分割的共同作用下,与改革开放初期相比,我国的区域发展已经实现了长足的进步和优化。东部沿海地区在继续快速发展的同时,中西部地区的增长速度也显著增强,区域间的发展差距有所缩小。随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,区域间经济增长动力也在发生演化。一方面,东部发达地区逐渐摆脱对投资的依赖,消费的作用逐渐加强;中西部地区经济增长仍以投资拉动为主。另一方面,创新已经成为东部沿海地区发展的主要动力。科技部的监测数据显示,北京、上海、天津、广东、江苏和浙江的综合科技创新指数得分高于全国平均水平,处于第一梯队。与此同时,随着产业结构优化升级加快、劳动力迁移日益频繁,乡村发展不足、城乡差距仍然较大等问题也日益严峻。

站在时代发展的路口,未来的区域发展空间格局走向将呈现出以下三个方面的特征,而这也是城乡区域发展工作应集中关注的重点。

五大区域发展战略构筑起协同发展、内外联动的区域空间格局。现有的五大国家级区域发展战略中,长三角区域一体化、粤港澳大湾区建设分别对应的是长三角和珠三角,一体化程度已经处于较高水平,而

京津冀协同发展对应的京津冀城市群也正在蓬勃发展阶段,有望成为引领区域发展的重要增长极。长江经济带以生态保护为底板,辐射范围囊括上游的成渝城市群、中游的武汉城市群和下游的长三角城市群,有利于塑造长江地区区域发展东西双向、陆海统筹的新格局。“一带一路”建设持续推进,丝绸之路经济带建设为西北、东北的发展提供了新的机遇,而海上丝绸之路为东部沿海等地区对外开放水平的进一步提升提供了良好平台,有利于形成内外联动、全面开放的区域发展新格局。

以城市群为主要载体的区域一体化将成为未来区域发展的核心动力。发达国家的发展经验表明,经济发展到一定阶段后,区域发展将会从单一的增长极引领转向以城市群和经济带推动为主。以美国为例,上世纪70年代以来,在传统的东北部大西洋沿岸城市群、五大湖城市群等进一步拓展的同时,产业和人口逐渐向西部和南部的“阳光地带”转移,大西洋沿岸的北加州城市群、南加州城市群、德州三角地带都市群等也逐渐发展起来。与国际发展经验类似,以城市群建设为核心的区域一体化在国内正迅速开展。到2017年底,长江三角洲、粤港澳大湾区、京津冀三大城市群分别以2.2%、0.6%和2.3%的国土面积集聚了全国19.2%、12.4%、9.7%的经济总量和11%、5%和8%的人口,成为区域经济发展的重要支柱。根据“十三五”规划,预计到2020年,我国将形成“两横三纵”的城市化战略格局,

其中东北地区、中原地区、长江中游、成渝地区、关中原5大城市群有望成为我国城市群发展的第二梯队,从空间上为区域经济发展提供更多的助力支持。

包容性、差异性的区域发展将成为主流。从包容性的视角看,新时代我国的区域发展已经逐步摆脱唯GDP论的单一理念,而以五大发展理念为指导、追求经济社会发展质量的包容性增长成为主流。在决胜全面建成小康社会的关键阶段,精准脱贫和污染防治两大攻坚战将是区域发展的重要组成部分。一方面,区域发展的公平性日益受到重视。我们不仅要考虑区域整体的经济社会发展质量提升,更要注重提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。另一方面,在经济发展与生态环境保护的关系上,“绿水青山就是金山银山”、实现经济与生态的双赢,将是未来区域发展追求的重要目标。从差异性的视角看,各区域发展的定位、目标与实施方案将会结合自身的禀赋条件和比较优势,因而呈现出差异化的特点。以五大区域发展战略为例,粤港澳大湾区、长江三角洲和京津冀协同发展均致力于打造世界级城市群,而长江经济带侧重生态环境保护,“共抓大保护、不搞大开发”是其首要任务;“一带一路”建设则强调提升区域发展特别是内陆地区的对外开放水平。未来,区域发展的包容性和差异性将是我们在推动区域协调发展中需要高度重视的问题。

[作者系北京大学经济学院副院长]