

# 不断完善充分发挥两个积极性的财政关系

吕 炜

## 内容提要

我国在建立和完善社会主义市场经济体制过程中,通过充分发挥中央和地方两个积极性的实践探索和制度建设,既为地方政府推动发展提供制度激励,又保证中央权威和集中统一领导,探索形成了具有中国特色的中央和地方财政关系。新形势下,应建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,进一步健全发挥中央和地方两个积极性体制机制,为地方政府、市场主体提供制度性激励,为新形势下应对各种风险挑战、释放市场活力、推动高质量发展提供动力支持和制度保障。

党的十九届四中全会《决定》把“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制”作为坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,并作出科学部署。这是完善国家行政体制、提升政府治理效能的重要举措,有利于充分发挥中国特色社会主义制度的优越性,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦注入强劲动力。《决定》提出,“优化政府间事权和财权划分,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度”。建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,是科学构建中央和地方财政关系、充分发挥中央和地方两个积极性的客观要求,是应对经济下行压力、激发市场主体活力、推动经济高质量发展的重要举措。

## 我国中央和地方财政关系改革的实践经验

如何在社会主义市场经济条件下充分发挥中央和地方两个积极性,

既坚定维护党中央权威和集中统一领导,又为地方提供有效激励,是我们在40多年改革开放实践中着力探索回答的重要课题。我国在建立和完善社会主义市场经济体制过程中,通过充分发挥中央和地方两个积极性的实践探索和制度建设,既为地方政府推动发展提供制度激励,又保证党中央权威和集中统一领导,探索形成了具有中国特色的中央和地方财政关系。

我国在40多年改革开放进程中持续推进充分发挥中央和地方两个积极性的体制机制改革,形成了适应我国国情、体现时代特点、充满生机活力的中央和地方财政关系。这些制度建设的特征和经验可以概括为以下几个方面。

激励地方发展和保证中央权威是充分发挥两个积极性体制机制的重要特色。中央通过财政权力下放为地方提供有效制度激励,从而形成地方推动经济发展和经济体制改革的重要动力;同时,中央始终掌控和把握赋权的方向、步骤和过程,始终注重保持中央权威、宏观调控能力和对整个改革过程的驾驭,保障社会主义市场经济发展始终服务于国家发展的战略目标和方向。

根据经济体制改革不同阶段的要求对中央和地方关系进行动态调整。在这一过程中形成了适应改革要求的制度设计特征。中央在坚持国家建设总体战略前提下,在相应阶段、相应程度上给地方改革财政制度以一定的自主空间,对地方进行持续激励。在此基础上,由中央主导将地方探索取得的成功经验上升为国家制度,从而推动财政体制逐步规范、地方政府行为方式更加符合经济体制改革要求。

同步推进中央向地方下放财权与政府向市场放权。这是充分发挥市场在资源配置中的决定性作用、更好发挥政府作用的重要制度保障。中央向地方下放财权与政府向市场放权二者并行不悖、相互促进,既通过中央向地方下放财权调动和发挥地方推动经济发展的积极性,又通过保障地方财力和规范地方财政行为推动地方政府向市场放权,进一步理顺政府与市场关系,为增强市场主体活力和经济发展动力提供制度保障。

回顾我国改革开放以来财政体制改革的过程,可以清晰地看到,我国在社会主义市场经济条件下不断探索和持续推进充分发挥中央和地方两个积极性的体制机制建设,不断探索同时发挥社会主义制度优越性和市场经济长处政府与市场关系,为解答“有效市场+有为政府”这道世界性难题进行了卓有成效的实践探索,为不断深化对中央和地方财

政关系改革规律的认识积累了宝贵经验。深入总结40多年改革开放实践中形成的充分发挥中央和地方两个积极性的经验做法,有助于推动形成更加成熟更加定型的制度规范。

## 深化中央和地方财政关系改革,为高质量发展提供制度保障

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,推动我国经济社会发展取得历史性成就、发生历史性变革。我国经济发展已从高速增长阶段进入高质量发展阶段,经济运行的主要矛盾由总量问题变成了结构问题,对转变发展方式、转换发展动能的要求更高、更迫切。党的十九届四中全会《决定》提出,“构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系”。在经济发展新阶段,克服新冠肺炎疫情负面影响,决战决胜全面建成小康社会,需要进一步开善权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制,为地方政府、市场主体提供有效制度激励,为应对各种风险挑战、释放市场活力、推动高质量发展提供动力支持和制度保障。

近年来,我国积极推进中央和地方财政关系改革,进一步激发市场主体活力,为应对经济发展中出现的风险挑战、对冲经济下行压力提供了重要制度保障。2016年4月,国务院公布《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》,提出过渡期2—3年内,以2014年为基数,将中央从地方上划收入通过税收返还方式给地方,确保既有财力不变;中央分享增值税的50%,地方按税种缴纳地方分享增值税的50%。2019年10月,国务院印发《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》,提出保持增值税“五五分享”比例稳定、调整完善增值税留抵退税分担机制、后移消费税征收环节并稳步下划地方等重要措施,为地方政府落实减税降费政策提供体制机制保障。大规模减税降费政策的主要方向是促进政府与市场关系的调整,主要措施是国家向市场主体减税、降费、让利,目的是激发市场活力、增强发展动力。中央和地方收入关系调整,主要措

施是保障地方财力,调动地方政府向市场主体放权让利的积极性,目的是为降费降税、激发市场活力提供体制机制保障。政府与市场关系、中央和地方关系的调整完善相辅相成、相互促进,是新时代进一步健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制、推进中央和地方财政关系改革、释放发展新动能、增强发展新动力的重要制度性举措。

改革开放40多年来,中央和地方财政关系的改革完善,始终与我国经济发展模式调整相适应。党的十九届四中全会《决定》从坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的战略高度,提出健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制。《决定》提出,“理顺中央和地方权责关系,加强中央宏观事务管理,维护国家法制统一、政令统一、市场统一。”“赋予地方更多自主权,支持地方创造性开展工作。按照权责一致原则,规范垂直管理体制和地方分级管理体制。优化政府间事权和财权划分,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。”这些重大举措和部署,是着眼于充分发挥中央和地方两个积极性作出的,对于推进中央和地方财政关系改革具有重要指导意义。权责清晰,就要合理划分各领域中央和地方各级事权和支出责任。关系全国政令统一、促进区域协调发展的重大事务管理权要集中到中央,由中央财政承担支出责任;区域性公共服务事项,由地方履行事权和支出责任;中央和地方共同事权,实行支出责任分担机制。财力协调,就要形成与承担职责相适应的财政体制。科学确定中央和地方税收分享比例,完善和优化财政转移支付制度,加大一般性转移支付力度,为各级政府履行事权和支出责任提供财力保障。区域均衡,就要稳步提升区域间基本公共服务均等化水平。加强中央财政对贫困地区、农产品主产区、生态功能区财力缺口的弥补,增强财政困难地区兜底能力,确保政权运转、民生保障和基本公共服务供给,让广大人民群众共享改革发展成果,不断增强获得感。我们要深入贯彻落实党的十九届四中全会精神,加快建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,为释放发展新动能、增强发展新动力提供制度激励和保障。

(作者为东北财经大学校长、东北财经大学中国特色社会主义理论体系研究中心研究员)

## 深入学习贯彻党的十九届四中全会精神

### 运用全面辩证长远的眼光

# 准确把握我国经济社会发展态势

张 家 袁 北 星 彭 玮

济长期向好的基本面。我国是世界第二大经济体,具有强劲的内生动力、广阔的转型升级空间和规模巨大的国内市场。疫情改变不了我国经济韧性强、潜力足、回旋余地大的基本特征,改变不了我国经济持续增长的良好支撑和基础条件。特别是我国社会主义基本经济制度具有显著优势,不仅有利于不断解放和发展社会生产力,而且具有强大的抵御风险和危机的能力,是我国经济长期向好的坚强保障。综合起来看,我国经济长期向好的基本面没有改变,疫情的冲击是短期的、总体上是可控的。依托我国经济强大的抗压能力,我们能够把疫情对经济社会发展的影响降到最低。当前,应统筹兼顾、突出重点,在完善差异化防控策略、做好疫情防控前提下统筹做好“六稳”工作,把我国发展的巨大潜力和强大动能充分释放出来,努力实现今年经济社会发展目标任务。

用辩证的眼光深入挖掘我国经济增长新动能。习近平总书记

指出,要“善于运用辩证思维谋划经济社会发展”。疫情对产业发展来说,既是挑战,也是机遇。统筹推进疫情防控和经济社会发展,必须在确保疫情防控到位的前提下,改造提升传统产业,培育壮大新兴产业,从疫情危机中找到发展新契机。当前,工业化和信息化深度融合、先进制造业和现代服务业加速融合、城市智能化改造等都体现出经济社会发展对数字技术更加广泛多样的需求。疫情还对消费习惯改变、商业模式创新等产生深远影响,无人配送、在线消费、网上娱乐、居家办公、远程视频会议和线上医疗健康、在线教育培训等快速发展,“宅经济”“云生活”既顺应民生需求趋势,又释放新兴消费潜力,将带动数字化、智能化基础设施建设投资,加速经济发展新旧动能转换。加快补齐疫情中暴露出的短板不足也可以培育经济发展新动能。此外,还可以对外讲好防控疫情的中国故事,

推动中国速度、中国效率在海外市场形成良好口碑,积累优质无形资产,为中国企业走出去营造更好环境。

用长远的眼光切实推动我国经济行稳致远。观察经济不能仅仅局限于眼前,更要看发展、看未来。以长远眼光判断我国经济发展大势,才能得出正确结论。党的十八大以来,我们坚持新发展理念,按照高质量发展要求,有效应对外部环境深刻变化,不断改进领导经济工作的方式方法,提高防范和化解各种重大风险的本领,更加注重解决发展动力问题、发展不平衡问题、人与自然和谐共生问题、发展内外联动问题和社会公平正义问题,加快完善适应新发展理念要求的体制机制,推动经济量的合理增长和质的稳步提升。实践证明,贯彻新发展理念,以高质量发展化解疫情负面影响,必将推动中国经济巨轮行稳致远。

(作者单位:湖北省中国特色社会主义理论体系研究中心省社科院分中心)



# 疫情防控彰显制度优势

曹 平

考察和评价一个国家的制度是否科学、是否先进,一个重要方面是看其如何应对危机、应对效果如何。面对突如其来的新冠肺炎疫情,全国上下万众一心、众志成城,展现了中国力量、中国精神、中国效率。联合国秘书长古特雷斯认为,中国做出了强大且令人印象深刻的反应。世界卫生组织总干事谭德赛表示,中国展现的领导力和政治意愿值得其他国家学习。中国抗疫故事彰显了中国制度的威力,让国际社会对中国制度有了新的认识。

制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性。应对突发危机、降低风险影响,要发挥制度的威力。制度稳定有助于稳定大局、安定人心,有助于人们从容应对挑战、化险为夷。习近平总书记指出:“这次抗击新冠肺炎疫情,是对国家治理体系和治理能力的一次大考。”当前,在党中央坚强领导下,在全国上下和广大人民群众共同努力下,全国疫情防控形势持续向好、生产生活秩序加快恢复的态势不断巩固和拓展,统筹推进疫情防控和经济社会发展工作取得积极成效。实践证明,在这次大考中,我国国家制度和国家治理体系发挥显著优势、激发强大效能、凝聚磅礴力量,成为战胜疫情的坚强保障。

疫情防控需要各方面、各环节迅速行动起来形成合力。我国国家制度和国家治理体系具有包括坚持全国一盘棋,调动各方面积极性,集中力量办大事在内的多方面显著优势,能够在急难险重关头高速高效运转。疫情发生后,以习近平同志为核心的党中央高度重视,科学研判形势,果断决策、迅速部署。在党中央的集中统一领导下,全国全社会都组织动员起来。各地医疗队、医护人员驰援抗疫前线,19个省份对口支援湖北,极短时间建成火神山、雷神山两座医院……我国国家治理体系和治理能力展现出令世界惊叹的高效,为世界各国遏制疫情争取了时间,为早日恢复正常生产生活赢得了主动。

今年是决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚的收官之年。在这个关键时点遭遇严重疫情,我们有条不紊一手抓疫情防控,一手抓经济社会发展,加快建立同疫情防控相适应的经济社会运行秩序。各地区各部门按照党中央关于统筹推进疫情防控和经济社会发展工作的部署要求,根据实际分区分级精准施策,从实施专项贷款、财政贴息为企业解决融资困难,到提供交通条件接员工返程为企业解决用工困难,一系列针对性强的政策举措出台,保障了复工复产有序推进。事实证明,我国国家制度和国家治理体系不仅扛得住短期冲击,还能变压力为动力、化挑战为机遇。

通过与疫情斗争,我们看到了重大疫情防控体制机制、公共卫生应急管理体系等方面存在的短板,看到了应对突发公共卫生事件能力上的不足。一个伟大的民族,总是善于从灾难中学习、从磨难中奋起。我们要加快补短板、堵漏洞、强弱项,把保障人民生命安全和身体健康的制度防线筑得更牢固。以化解矛盾、解决问题为契机,不断进行自我革新、自我完善,这正是我们的治理体系具有强大生命力的生动体现。

只有制度更成熟、更强大,应对风险挑战才更有依托、更有底气。过去我们依靠制度优势战胜了许多艰难险阻,今天我们也一定能发挥制度威力战胜这场疫情。我们要继续坚持和完善中国特色社会主义制度,让中国制度的显著优势进一步彰显出来。

### 将疫情之危化为发展之机

# 培育壮大“互联网+”消费新动能

陈 拯 桥

新冠肺炎疫情催生了“互联网+”消费升级,以远程办公、在线医疗、在线教育以及生鲜网购等为代表的“互联网+”新消费快速发展。3月4日召开的中共中央政治局常务委员会会议指出,把被抑制、被冻结的消费释放出来,把在疫情防控中催生的新型消费、升级消费培育壮大起来,使实物消费和服务消费得到回补。培育壮大新型消费、升级消费,须顺应“互联网+”消费发展新趋势,加快完善体制机制和政策举措,培育和释放新的发展动能。

目前,我国“互联网+”消费呈现向纵深拓展的新趋势,主要体现在两个方面:一是云技术、大数据、人工智能等新一代信息技术广泛应用,改善了“互联网+”消费的客户体验,增强了消费者线上消费的黏性。比如,消费者为了防控疫情减少出门,线上购买大幅增加,对网购生鲜的接受度明显提高。同时,由于有了智能化的物联网保障,消费者对配送不及时导致商品质量问题等的担忧也得以缓解。二是线上消费领域进一步拓展,从原有的实物消费、居民消费加速向服务消费、生产领域延伸。如在线教育、在线医疗、在线金融、远程办公等的渗透率都有较大幅度提升。这些新趋势表面上看是疫情催生的,更深层看则是城乡居民收入持续增长、消费逐步升级的结果,是数字经济快速发展、移动互联网加速普及的结果。因此,这些“互联网+”新消费并非短期现象,而是具有进一步巩固和发展的坚实基础和有利条件。

与以往的消费拓展升级不同,这一轮“互联网+”新消费带有明显的数字化转型特征,是新一代信息技术对生产生活的一次融合改造,产生的影响更为深远。培育壮大这些新型消费,不仅有助于缓解当前经济下行压力,而且有助于在中长期为我国经济高质量发展提供内生动力。将这次新冠肺炎疫情之危化为发展之机,把握好“互联网+”新消费的趋势,培育壮大新型消费、升级消费,应在以下几方面努力。

发挥各类企业和服务机构的主体作

用。充分运用新一代信息技术,对企业管理流程、商业模式等进行数字化、智能化、网络化改造,在线上业态、线上服务方面实现更多创新和突破,促进线上和线下深度融合,提升生产和服务的效率与水平。

协同推进基础设施建设和扩大新型消费。疫情期间“互联网+”新消费的释放,对网络等基础设施建设提出了更高要求。加强新型基础设施建设,既能扩大有效投资,又能促进新型消费。在规划建设中,可以克服“互联网+”新消费发展面临的软硬件制约作为重点,加快5G网络、数据中心等的建设布局,为加速释放新型消费潜力提供支撑。

研究制定针对性强的引导鼓励政策。可以通过完善有关政策,为新型消费的孕育释放营造更好环境。比如,为释放在线医疗潜力,既要健全公立医院考核评价体系,鼓励其提供线上线下一体化诊疗服务;又要完善医保政策,让群众在线看病也能享受同等的报销待遇。又如,为引导企业推广在线办公,对企业相应的信息化建设支出,可以考虑比照研发经费支出实施税前加计扣除。

统筹好开放应用场景与完善监督管理的关系。在这次防控疫情过程中,一些企业推出的健康码发挥了重要作用,从一个侧面反映出“互联网+”服务应用的巨大潜力。有关部门可以在广泛听取各方面意见的基础上,研究对企业有序开放更多应用场景。同时,针对应用场景增多、数据收集使用频繁等情况完善相关监管制度,特别是完善数据确权、个人数据隐私保护等法律法规,解除消费者的后顾之忧。

(作者单位:北京理工大学管理与经济学院)

