

加快建设与新质生产力发展相适应的社会政策

□ 李迎生

习近平总书记在主持中共中央政治局第十一次集体学习时指出,“发展新质生产力,必须进一步全面深化改革,形成与之相适应的新型生产关系”,“要深化经济体制、科技体制等改革,着力打通束缚新质生产力发展的堵点卡点,建立高标准

市场体系,创新生产要素配置方式,让各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动”。社会政策属于生产关系范畴,是“政府‘有形之手’”,加快建设与新质生产力发展相适应的社会政策,是形成与之相适应的新型生产关系的题中应有之义。

发展新质生产力需要不断优化社会政策体系

生产力是一个多要素组成并不断发展演变的复杂系统。生产要素包括劳动、资本、土地、知识、技术、管理等;进入数字时代,数据、信息成为关键生产要素。传统生产力向新质生产力转变,涉及人力资源由数量增长向质量提升转变,劳动资料由机械化向智能化、数字化转变,以数据、信息为代表的无形物开始成为重要的劳动对象,以及上述要素的优化组合所带来的生产力质变。其中,数字技术与生产力各要素的结合,更新了生产力发展的新形态,新质生产力本质上是以“算力”为代表的新的生产力的生产。

实现生产力各要素不断提升和优化组合,要通过完善生产关系来实现。生产资料所有制形式、人们在生产劳动中的地位和相互关系以及劳动产品的分配方式是生产关系的基本要素。发展新质生产力,涉及生产关系三大要素的优化,而社会政策都有所涉及。其一,就生产资料所有制形式而言,民营经济、混合所有制经济等非公有制经济是新质生产力发展的重要依托,是扩大就业的主渠道。高素质、创新型人才向非公有制经济顺畅流动,需要社会政策优化创新,以解决其后顾之忧。与此同时,数智化企业、平台经济带来了劳动就业领域的新变化,新型灵活就业人员的就业保障、劳动保护成为社会政策创新迫切需要解决的关键议题。其二,就人们在生产劳动中的地位和相互关系而言,高素质生产者特别是创新型人才在发展新质生产力、推动高质量发展中的作用至关重要,高素质、创新型人才的培养、使用(高质量就业)以及薪酬福利、社会流动(高质量配置)等,涉及社会政策的优化创新。其三,就劳动产品的分配方式而言,发展新质生产力、推动高质量发展目的是形成橄榄型社会结构,推动全体人民共同富裕、实现中国式现代化,这些都需要通过社会政策优化创新来实现。此外,劳动产品的分配是否公平,关乎社会秩序是否稳定、投资环境是否友好等重大议题。

从发展新质生产力视角看近年来我国社会政策的建设与改革进展

从生产资料所有制形式角度看。改革开放以来,适应建立社会主义市场经济体制

的需要,我们党不断深化社会政策改革。在党的十七大提出民生建设“五有”目标(学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居)的基础上,党的十九大进一步提出民生建设“七有”目标(幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶),并以此健全完善中国特色民生保障体系。在长期建设、改革的基础上,我国社会政策持续优化,形成了面向企业职工、机关事业单位职工、城乡居民三大群体的完整的养老保险制度体系,企业职工养老保险正在走向全国统筹;确立了由面向职工与居民的两大制度构成的基本医疗保险制度,职工医保统筹层次提升和个人账户改革均迈出关键性步伐;等等。目前,一个统分结合、多层次保障体系基本形成。其中,“统”意味着社会政策公平性的提升,作为关键生产要素的劳动力在不同所有制之间流动的可能性增加;“分”则意味着社会政策还存在差别,但不限于所有制而产生的差异。这些差异主要表现在:一方面,由于不同所有制相应社会政策建设存在一定不同步或执行力度差异,导致对关键生产要素的创新型人才向非公有制经济的流动存在一定障碍。其二,针对新业态从业者的社会政策建设较为缺乏。根据中华全国总工会第九次全国职工队伍状况调查结果,我国新业态从业者达8400万人。平台经济作为一种基于数字技术的新经济系统,大多属于非公有制经济范畴,针对其从业者的社会政策建设目前整体上还未形成有效制度。

从人们在生产劳动中的地位和相互关系角度看。高素质劳动者特别是创新型人才是发展新质生产力的核心和关键因素。党的二十大报告提出:“培养造就大批德才兼备的高素质人才,是国家和民族长远发展大计。”新型劳动者,即能够创造新质生产力的战略型人才和能够熟练掌握新质生产资料的应用型人才,其能够持续创造和熟练操作新型劳动工具、拓展和创新新型劳动对象、使用和维护新型基础设施,是发展新质生产力中最活跃最积极的主体。创新链、产业链的进步,必然依托于人才链的建设。这不仅需要汇聚拔尖创新人才而产生倍增效应,也离不开充足的后备人才梯队,需要壮大产业工人队伍,培养更多高技能人才和大

国工匠。提升这类人才的主体性,即提升其能力、作用以及地位,是发展新质生产力的需要,也是社会政策所要重点关注的。围绕培养造就大批高素质创新型人才,国家层面已出台了大量相关法律法规。例如,2024年4月《中华人民共和国学位法》的出台,就是加快创新型人才培养的法治化举措。近年来,国家教育行政部门实施一系列举措,推进新工科、新医科、新农科、新文科建设。为培养高水平创新型人才,教育部会同有关部门制定和实施“基础学科拔尖学生培养计划”和系列“卓越计划”,不断推进人才培养体制机制创新。人社部等九部门2024年4月联合发布《加快数字人才培养支撑数字经济发展行动方案(2024—2026年)》,要求用3年左右时间,扎实开展数字人才培养、引、留、用等专项行动。但与此同时,在人才队伍建设方面还存在一些不足。制度建设层面,专科(职业院校)层次创新型人才培养、传统型人才的数字化转型等尚需加强;执行层面,现行社会政策存在对高素质创新型人才培养投入不足、就业促进力度不足、福利保障倾斜性不足等问题,导致难以人尽其才、才尽其用。

从劳动产品的分配方式角度看。发展新质生产力是推动高质量发展的重大战略部署,体现了生产力发展的时代要求;全体人民共同富裕,是社会主义的本质要求。当前,我国已建成世界规模最大的教育体系、医疗卫生体系和社会保障体系。社会政策作为劳动产品分配的重要制度安排,其制度效能不断发挥,推动民生“七有”不断取得新进步。截至2023年底,我国基本医疗保险参保人数达133386.9万人,参加基本养老保险人数106643万人,参加工伤保险人数30170万人,参加失业保险人数24373万人。目前,我国中等收入群体规模已达4亿人。新时代新征程,随着我国社会主要矛盾的变化,人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。基于人民美好生活需要和共同富裕的丰富内涵,现行社会政策还存在着诸多不足,在初次分配、再分配、三次分配上都有待提升和拓展。

不断完善与新质生产力发展相适应的社会政策体系

加快完善面向新产业、新业态、新模式等新经济从业人员的社会政策建设。一方面,在深化经济体制、科技体制改革中,着力打通束缚新质生产力发展的堵点卡点,通过社会政策改革使创新型人才能够顺畅流动。同时,通过深化改革,打破体制机制障碍,释放创新潜能,激发社会创新活力,为社会创新提供稳定的环境和公平的竞争机会,为新质生产力的发展提供有力的制度保障。另一方面,加快完善面向新经济从业人员的社会政策建设。数字时代,新业态从业人员的职业特点是灵活性、多样化、互联网化和信息化,同时也存在一定的风险和不确定性。2021年7月,人社部等八部门联合印发《关于维护新业态灵活就业劳动者劳动保障权益的指导意见》;2024年2月,人社部发布《新业态劳动者休息和劳动报酬权益保障指引》《新业态劳动者权益维护服务指南》等三份文件。上述这些指导意见、暂行办法的颁布,对于维护新业态劳动者权益起到一定的保护作用,但也必须承认,它们都属于部门规章乃至更低层级的规范性文件,在权威性、统一性、全面性和保护力度等方面存在明显不足。应在条件成熟时,适时推动劳动法、社会保险法、劳动合同法等法律的修改,以统一立法形式明确新业态劳动关系性质、构成要件及劳动者权益保障措施,使符合条件的不同所有制下劳动者权益都能够得到国家法律的有力保障。

加快完善面向高素质创新型人才的社会政策建设,提升此类人才的主体性。通过社会政策优化创新,完善人才培养、引进、使用、合理流动的工作机制。其一,将创新型人才的培养作为国家的战略重点,持续培养、久久为功。尤其要重视青年人才培养,努力造就一批具有世界影响力的顶尖科技人才,稳定支持一批创新团队,培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠。根据科技发展最新趋势,优化高等学校学科设置、人才培养模式,为发展新质生产力、推动高质量发展培养急需人才。不断加大创新型人才培养的投入保障机制

建设,通过职业技能培训等提升广大普通劳动者的职业素质和能力,使之适应发展新质生产力的需要。其二,创新型人才的使用是关键。应加强创新型人才的就业促进机制建设,采取切实乃至倾斜性举措保障创新型人才及时、高效、科学、合理配置并发挥作用,构建有竞争力、吸引力的薪酬保障、住房保障、儿童福利、职业流动、养老及健康服务等机制,为高素质创新型人才提供值得期待、有吸引力的生涯预期和发展环境。其三,为吸引高水平海外人才回国、来国创新创业,还应探索多样化、个性化、个性化社会政策机制,量身打造吸引海外人才回国、来国创业的灵活、机动性的社会政策举措。

以高质量发展创造高品质生活,提升福利制度的创新性、发展性、丰富性。新质生产力是高质量发展的引擎和动力,是创造高品质生活的源泉。新质生产力的发展必将为全体人民共同富裕创造坚实、可持续的物质条件。同时,构建一个既能体现公平又富有效率的积极型现代福利制度也是发展新质生产力的现实需要。其一,满足人民生活需求、提升人民生活品质,是发展新质生产力的目的和归宿。基于新质生产力数字化、智能化的特征,在提高生产效率的同时,也不断创造条件使人民群众的生活更加便捷、舒适和高效,催生社会生活新生态。其二,从教育、就医、住房、托幼、养老、助残、扶弱、济困等老百姓急难愁盼中找准发展新质生产力的发力点和突破口,探寻新质生产力发展空间,使新质生产力的发展能够切实提升人民群众获得感、幸福感、安全感。其三,优化创新社会政策体系推动高质量发展与高品质生活的良性循环。适合新质生产力发展的社会政策,既不能仅强调分配的公平性而忽视其对社会发展的促进性,也不应仅强调福利制度对人力资本、社会资本等的投资性而忽视其基本的再分配功能,而应立足中国国情实际,在推动生产力发展跃升的进程中,以提升福利制度的创新性、发展性、丰富性为基本价值追求。

(作者系中国人民大学社会学理论与方法研究中心暨社会学院教授,中国社会工作学会副会长)

(原载9月9日《光明日报》)

深化财税体制改革 为推进中国式现代化奠定坚实基础

□ 马璐

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》),提出健全预算管理制度,健全税收制度,优化税制结

构,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系等重要举措,为深化财税体制改革提供了根本遵循。

深化财税体制改革对推进中国式现代化具有重要意义

深刻理解和把握深化财税体制改革的重要意义,除了关注预算制度、税收制度和政府间财政关系等财税体制本身的改革举措,还要将这些具体改革举措与其他部分的改革措施一起,置于推进中国式现代化的战略背景下全面把握。基于财税体制改革对推进中国式现代化的重要意义,《决定》坚持系统思维对推进财税体制改革做出一系列改革部署。不仅将财税体制改革作为“健全宏观治理体系”的重要内容进行部署,还在其他各项重点改革领域同时做出安排,充分体现了财政作为国家治理基础和重要支柱的战略地位,表明财税体制改革是事关推进中国式现代化的一项全局性和综合性改革。

进一步发挥国家治理的基础和重要支柱作用的需要。《决定》提出进一步全面深化改革要以经济体制改革为牵引,也就是说,抓好经济体制改革就抓住了进一步全面深化改革的“牛鼻子”。财税体制改革作为宏观经济治理体系的重要组成部分,是经济体制改革的重中之重。通过继续深化财税体制改革,卓有成效地建立起适应国家治理体系和治理能力现代化要求的现代财政制度,夯实国家治理的基础,对于进一步全面深化改革总目标的实现至关重要。

进一步构建高水平社会主义市场经济体制的需要。坚持社会主义市场经济体制改革方向是我们过去取得经济成功的关键,高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障。社会主义市场经济体制的核心问题是处理好政府和市场的关系。高水平社会主义市场经济体制,要求有为政府和有效市场更好结合。继续推进财税体制改革,才能不断形成科学的宏

观调控、有效的政府治理,这是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。

进一步健全推动经济高质量发展体制机制的需要。实现高质量发展是中国式现代化的本质要求之一,没有高质量发展,就谈不上社会主义现代化。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,与传统要素驱动的发展方式相比,高质量发展更加注重创新驱动,更加注重全体人民共同富裕、人的全面发展、人与自然和谐,这些都对财税体制安排提出了新的更高要求。

财税体制改革在推进中国式现代化进程中取得重要成就

财税体制是经济体制的重要组成部分,有什么样的现代化发展战略,就有什么样的经济体制,从而就要求有什么样的财税体制与之对应。回顾新中国成立以来的历史,财政在推进中国式现代化进程中始终扮演着至关重要角色,财税体制改革推进国家现代化进程取得重大进展。

新中国成立之初,为适应当时资源极度匮乏的现实条件,国家建立了计划经济体制以统筹社会资源和尽快建立国家工业化的基础。服务于这一时期的国家发展战略,我国形成了统收统支的计划型财政体制,国家主要通过上收国有企业利润来筹集财政收入,财政支出主要用于城市经济建设。依托统收统支的计划型财政体制,党领导人民集中力量办大事,初步建成了独立的工业体系。

改革开放后,党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制。随着国家发展战略和经济体制转型,推进财政公共化、构建公共财政体制框架成为这一时期财税体制改革的主要任务。其中,1994年分税制财政体制改革的主要贡献有:一是建立并不断完善以规范的税收为主的政府收入体系;二是

财政支出由主要用于经济建设转向经济建设和提供公共服务并重;三是在划分中央、地方事权基础上划分税收,并引入财政转移支付制度,规范中央、地方财政分配关系;四是政府公共服务覆盖不同户籍居民和不同所有制经营者,真正实现了向公共财政体制的转化。公共财政体制的建立,对建立和完善社会主义市场经济体制基本框架和推进经济高速增长,起到了重要的基础和支撑作用。国家财政收入稳步增长,增强了公共产品和服务的供给水平和能力,为社会主义市场经济发展和人民生活水平的提高创造了更好条件。

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》,专门对新时代如何深化财税体制改革做出部署,强调“必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性”。十余年来,财税体制各项改革任务取得显著成效,现代财政制度框架基本确立。税收制度更加科学,持续减税降费为经济社会发展提供强大支持;财政支出结构更加合理。在财政支持下,我国历史性地消除绝对贫困。

深化财税体制改革应把握的重点领域

新时代新征程,财政要进一步发挥国家治理的基础和重要支柱作用,为推进中国式现代化奠定坚实基础,就必须深化财税体制改革,不断完善现代财政制度。

建立健全与中国式现代化相适应的现代财政制度。只有拥有一个法治化、强大且安全的现代财政制度,才能充分发挥财政在国家治理体系和治理能力现代化中的作用,推进中国式现代化加速进行。为此,《决定》在三个方面做出进一步部署:第一,健全预算制度,加强对财政资源和预算统筹,把依托

行政权力、政府信用、国有资产资产获取的收入全部纳入政府预算管理。完善国有资本经营预算和绩效评价制度,强化国家重大战略任务和基本民生财力保障。强化对预算编制和财政政策的宏观指导。加强公共服务绩效管理,强化事前功能评估。深化零基预算改革。统一预算分配权,提高预算管理统一性、规范性,完善预算公开和监管制度。完善权责发生制政府综合财务报告制度。第二,完善以规范的税收为主体的政府收入体系,“健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度,优化税制结构”。充分发挥税收制度在优化资源配置、克服市场分割、鼓励创新和绿色发展、促进社会公平等方面的作用。第三,进一步理顺中央和地方财政关系,切实缓解地方财政压力,积极防范财政风险。增加地方自主财力,拓展地方税源,适当扩大地方税收管理权限。完善财政转移支付体系,清理规范专项转移支付,增加一般性转移支付,提升市县财力同权匹配程度。建立促进高质量发展转移支付激励约束机制。推进消费税征收环节后移并稳步下划地方,完善增值税留抵退税政策和抵扣链条,优化共享税分享比例。研究把城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加合并为地方附加税,授权地方在一定幅度内确定具体适用税率。合理扩大地方政府专项债券支持范围,适当扩大用作资本金的领域、规模、比例。完善政府债务管理制度,建立全口径地方债务监测监管体系和防范化解隐性债务风险长效机制,加快地方融资平台改革转型。规范非税收入管理,适当下沉部分非税收入管理权限,由地方结合实际差别化管理。

聚焦构建高水平社会主义市场经济体制,深化财税体制改革。改革的核心是处理好政府与市场的关系。财税体制改革应服务于建设统一开放、竞争有序的市场体系,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,

创造更加公平、更有活力的市场环境。更好发挥政府作用,推动构建全国统一大市场,清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法,建立健全统一规范、信息共通的招标投标和政府采购、事业单位、国有企业采购等公共资源交易平台体系,实现项目全流程公开管理。完善市场经济基础制度,打破公共服务供给方面的要素流动壁垒,健全各类生产要素自由流动并由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。

围绕支撑高质量发展,深化财税体制改革。推进高质量发展,财税制度安排应充分体现创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。第一,为构建支持全面创新的体制机制提供财政保障,深化对科技创新和各类高水平人才的财政支持;健全有利于发展新质生产力、促进平台经济和数字经济创新发展的财税体制。第二,加强财政对完善城乡融合发展体制机制的支持作用。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,加快农业转移人口市民化。第三,加强财政对健全绿色生态发展机制的支持。实施支持绿色低碳发展的财税政策和标准体系。完善绿色税制,健全横向生态保护补偿机制。第四,加强财政对推进高水平对外开放的支持。优化营商环境,通过深化税收征管改革等举措增强对跨国公司投资吸引力,促进贸易自由化便利化。第五,发挥财政促进改革成果由人民共享的积极作用。财政支出应强化基本民生财力保障,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,解决好人民最关心最现实最迫切的问题,不断满足人民对美好生活的向往。

(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特约研究员、财经战略研究院研究员)

(原载9月10日《光明日报》)