

围绕“发展特色优势产业 推动民族地区高质量发展” 巴特尔率全国政协调研组赴新疆开展调研

本报讯（记者 孙金诚）8月20日至24日，围绕“发展特色优势产业 推动民族地区高质量发展”，全国政协副主席巴特尔率调研组赴新疆维吾尔自治区阿勒泰地区布尔津县，巴音郭楞蒙古自治州库尔勒市、尉犁县等地开展调研。

调研期间，调研组深入学习贯彻习近平总书记关于新疆工作的重要讲话和指示精神，实地了解新疆经济社会特别是特色优势产业发展情况。调研组在布尔津县禾木村、哈纳斯村了解到当地丰富的文化旅游资源得到开发，一年四季都成为“旅游旺季”；在尉犁县达西村看到高科技智慧农业和电子商务试点示范，帮助当地农业降本增效、农民增产增收；在库尔勒市看到油气生产加工、新能源新材料、棉花和纺织服装等产业园区在戈壁荒滩上拔地而起，带动了当地经济发展和群众就业。今日的新疆正呈现社会稳定、人民安居乐业的良好局面。当地干部群众纷纷表示，“没有中

国共产党，没有社会主义，就没有新疆人民幸福的生活”，要“沿着习近平总书记指引的正确方向阔步前进”。

调研组认为，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。要深入学习贯彻党的二十大精神，深刻领会总书记指引的正确方向，进一步全面深化改革，立足资源禀赋、发展条件、比较优势等实际，加快构建体现本地特色和优势的现代化产业体系，更好地融入新发展格局、实现高质量发展。要进一步把铸牢中华民族共同体意识贯彻到民族地区发展的全过程和各方面，赋予所有改革发展以彰显中华民族共同体意识的意义，以维护统一、反对分裂的意义，以改善民生、凝聚人心的意义。

全国政协民宗委主任张裔炯，全国政协常委赵德明、哈德尔别克·哈木扎，全国政协委员张京泽、郑堆、木合拜尔·阿布都尔、伊尔扎提·扎达、孟宪明、贺丹、杨钰尼等参加调研。

围绕“分类深入推进新能源产业再生资源回收利用体系建设”

全国政协人资环委调研组赴青海调研

本报讯（记者 王嵩娟）8月21日-25日，围绕“分类深入推进新能源产业再生资源回收利用体系建设”，全国政协常委、人口资源环境委员会主任车俊率全国政协人口资源环境委员会调研组赴青海省开展调研。

调研组先后赴西宁市、海南藏族自治州、海西蒙古族藏族自治州等地，深入工业园区、光伏制造企业、光伏电站、新能源产业化装备基地等地调研，详细了解光伏组件退役管理、再生资源回收利用、重要能源和矿产资源开发利用等情况，并和青海省有关部门召开座谈会，听取意见建议。

调研组表示，加快建立新能源产业再生资源回收利用体系，实现新能源产业全生命周期绿色发展，是涉及国家能源安全和高质量发展的重大议题。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对新能源的开发、使用与普及作出一系列重要指示和系统部署，为新能源高质量发展擘画

了清晰蓝图。

调研组对青海省的新能源产业再生资源回收利用工作表示肯定。近年来，青海省以打造国家清洁能源产业高地为牵引，努力走出一条具有青海特色的清洁能源高质量发展道路。在光伏组件全生命周期绿色管理、回收利用技术攻关和应用等方面做了不少有益尝试，并取得了不少成绩，积累了宝贵经验，对此深感振奋。

调研组认为，要学深悟透习近平总书记关于新能源高质量发展的重要论述，坚持目标导向、问题导向，找准破除制约新能源产业再生资源回收利用体系建设的高质量发展建议。发挥人民政协专门协商机构作用，为加快新能源高质量发展和美丽中国建设贡献智慧力量。

全国政协人口资源环境委员会副主任翟青，全国政协常委、青海省政协副主席王绚，全国政协委员李根生、张利文、姜耀东、刘俊来、龚建东、高庆波、王昆，中国科学院电工研究所高级工程师吕芳参加调研。

（上接1版）健全宏观经济治理，加强宏观调控，稳定社会预期，更是离不开财税来铺路。财税改革涉及中央与地方之间、区域之间、部门之间的责与权、风险与利益关系的调整，改革难度最大。

落实财税体制改革部署面临的挑战。在经济复苏回升动能不足的情况下，一方面，国家可支配财力的增长明显放缓，另一方面，各领域多元目标任务衍生出来的刚性支出快速增长，财政压力与日俱增。财税体制的一些弊端在经济高速增长时尚不明显，而当经济处于中等速度增长时，“水落石出”的效应显现，权责不匹配、风险责任不清所造成的“风险大锅饭”愈发凸显。各种风险的集聚，使财税体制的确定性、可预见性和透明性下降，地方政府的主动性和积极性难以发挥。各种矛盾和风险向财税集聚，意味着财税体制改革将是一场硬仗。

财税体制运作的路径依赖突破难度大。在事权属地化管理模式下，有些中央的事权交由地方政府履行，导致本应由中央或省级政府承担的跨区域协调、整合的功能被肢解，最终由市县乡碎片化地来落实，财政资源的空间配置难以优化，老百姓的满意度难以提高。

财政统一难度大。中央部门既有本级二次预算分配权，也拥有隐性突破地方预算的权限，“上级点菜，下级买单”成为当前体制的一个重要特征。条条“点菜”事项多，地方政府的支出责任无法真正通过各级财政预算来明确，支出责任高度不确定，这既使地方政府处于总是被动“买单”的状态，也使地方政府行为处于软预算约束状态，为各种高风险融资提供了条件。

城镇化带来的人口流动和家庭迁徙给转移支付、基本公共服务供给带来复杂性。在静态社会，转移支付、公共服务供给可以打“静靶”，而在动态社会，转移支付、公共服务应“跟人走”，必须打“飞靶”，这考验各级政府的能力，尤其是中央与省级政府的统筹协调能力。目前已经出现了这样的情况：人口净流入地的公共服务供给不足，而人口净流出地的公共服务供给过剩。人口聚集、产业聚集带来的经济社会空间主体形态的演变，也给战略规划、空间规划、土地规划与财政规划、中长期预算安排的匹配性带来了空前的挑战。

新一轮财税体制改革的推进原则与思路

财税体制改革牵一发而动全身，具有其他改革难以比拟的复杂性和风险性，其整体性、协同性、集成性要求更高。

应以“中央主抓、财税部门配合”为财税改革的推进原则。财税体制改革作为夯实国家治理基础，巩固政权安全

新一轮财税体制改革应突出“人本逻辑”

的一项打头阵的改革，涉及中央与地方、各个部门之间风险、责任与财力的重新调整与配置，如果按照过去做法下达给财税部门来牵头推进改革，则存在空转打滑的风险。例如，党的二十届三中全会明确提出了“适当加强中央事权、提高中央财政支出比例”“深化零基预算改革”“统一预算分配权”等改革设想，这类改革不是技术性方法问题，其背后都是权力与责任问题，很显然，财税部门是无法推动这类改革的。这方面，可借鉴1994年实行税收制度和分税制财政体制改革的经验，由国务院领导直接牵头，并带领改革方案设计小组到多个省份征求意见、交流沟通、消除改革顾虑，历史经验表明，正是充分调研和多方沟通，才使得后面的改革推进没有遇阻，为其他改革奠定了基础。所以，新一轮财税体制改革推进原则应有所创新，且需在各个方面做好充分沟通。改革发文件易，真正落地有实效难。

按照“一体两翼”协同推进财税改革。推进新一轮财税体制改革，应坚持系统观念，既要充分考虑财税体制改革与其他领域改革之间的排序、协同和匹配，也要充分考虑财税改革自身的整体性，避免在财政体制、预算制度和税收制度改革上各行其是，碎片化推进。这三个方面是既有区别又有联系的有机整体，应按照“一体两翼”的改革思路一体化推进，即将中央与地方财政体制改革作为主体，以预算制度和税收制度改革为两翼，整体设计、协同推进。央地财政关系（财政体制）是国家治理结构中的“支柱”，对于一个大国来说，更重要，古今中外兴衰治乱的各种历史案例都表明了这一点。而要完善这个支柱性的制度，需要预算制度和税收制度嵌入其中，并与之相适应。好比一架飞机，财政体制是主体，预算制度和税收制度是两翼，构成一个相互契合的财政制度体系。这也意味着，财税改革需要以“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”为主导，牵引预算制度和税收制度改革。

新一轮财税体制改革应突出“人本逻辑”。财税改革表面上看涉及的是“钱”，财力如何配置；背后涉及的是贵权，财力本身就意味着是一种权力，争取更多的财力是各部门和地方的本能；再深一层看，财税改革涉及的是社会各阶层、群体的“风险-利益”关系，与人的自由全面发展直接相关。以人民为中心，实质就是人本逻辑。财税体制改革应由“物本逻辑”（财）转向“人本逻辑”，更多聚焦于人的流动、人的需求和人的发展，进一步提高基本公共服务均等化与人口流动、农民市民化的匹配性，加快破除社会身份制度，促进国民基本权利的平等化。同样，通过财税改革促进教育、科技、人才与产业创新的良性循环，也更需要转向人本逻辑，提升和激发每一个人的创造性潜能。

对落实新一轮财税体制改革部署的若干建议

为全面落实新一轮财税体制改革的决策部署，需做好以下基础性及配套性工作：

提高新一轮财税体制改革的统筹层级，进一步增强“事与钱”的联动性和匹配性。财税体制改革贯穿于经济体制、社会体制和行政体制改革之中，牵一发而动全身。为确保改革成效，需打破部门分别改革的传统格局，建议在中央层面建立财税体制改革的“专班”，构建有力的财税改革协调机制，切实增强改革的联动性、协同性和集成性。一方面，做好财税改革的准备工作。建议对各级政府、各部门现行的政策文件进行一次全面梳理，对在形式上不带“财”字，而在落实过程中会增加下级财政支出责任和债务压力的，予以暂停。在清理的基础上，对各类政策文件可能形成的中央和地方财政支出责任及其影响进行全面评估，减少上级政策文件给地方财政收支带来的不确定性、不可预期性和隐性支出责任，为更合理划分事权、支出责任打下基础。另一方面，构建政府部门出台政策文件的财力需求审查机制。凡涉及财政支出或税费减免的，都应进行事前的财政承受能力评价，包括跨期的评估，避免上级安排的事项超出地方财政能力，或地方党委政府超越预算范围决策，透支地方未来财力，造成新的各种“隐性”债务。在各级决策中，“事和钱”脱节是普遍现象，应通过财税改革构建新机制来予以矫正。

推动以“分责制”为基础的政府间事权和支出责任划分。随着经济社会发展不确定性的扩大以及各种公共风险事件迭出，由此引发政府职能不断扩大以及央地关系不断调整变化，地方政府支出责任迅速扩增，侧重于收入划分的分税制财政体制的适应性下降，对国家治理效能提升的支撑性减弱，亟待从支出方面进一步明确中央与地方的财政责任，推动新一轮财税体制改革从“分税制”转向“分责制”。一是遵循“能力与事权相匹配”原则，合理划分央地事权和支出责任，改变中央财政支出占比过低导致宏观调控能力不足、资金使用效能不高等问题。一般来说，级次越低，政府跨区域协调能力越低，识别和承担风险能力越低。二是推动央地共同事权改革。按照职能负担和差异化分担原则，进一步明确共同事权的范围以及省、市、县各级政府支出责任，确保各级政府在其能力范围内有效行使职责。三是应明晰上级事权委托下级履行的委托事权法律关系。法律设定的中央事权，若委托地方履行，地方只是行为主体，不是资格主体，支出责任及其风险责任都应由委托方承担。

这样，权力和责任的对称性就可稳定、可预期，避免权责脱节，导致责任无序下移，超越地方能力。四是加强地方政府的能力建设，让其能力、权力、责任和财力相匹配，尽量解决地方在治理、改革和发展上“小马拉大车”问题。

按照事权属性甄别地方债务，强化对地方政府资产负债表管理。推进财税改革，首先要解决地方政府背负的沉重债务包袱及其蕴藏的系统性风险。一是根据事权属性对地方政府全部存量债务进行甄别，并合理确定债务归属。凡履行中央事权形成的地方债务，偿还责任应上移，由中央承担；凡履行上级委托事权形成的债务，偿还责任由上级承担。对甄别分类后的债务，相应纳入各层级政府的预算管理，偿还责任按照预算级次承担。二是调整政府债务结构，合理控制专项债新增规模。逐渐缩小地方政府的债券发行规模，减小地方加杠杆的压力。同时，加大中央的举债责任，根据宏观调控需要，通过发行国债来调整央地债务比重，提高中央支出占比、落实中央部门的直接支出责任。三是强化对政府投融资与公共资产价值的预算管理。建立全口径全范围的公共资产数据库，各级政府对辖区内土地、森林、矿产、湖泊等自然资源资产价值开展全面清查核算，并按照资源资产属性实行分级、分区、分类的确权，促进自然资源资产的经济、社会、生态等价值实现和央地之间的价值分享。对一般公共预算中的预算内投资、工程建设类专项资金和一般债务形成的资产、政府性基金预算中专项资金和专项债务形成的资产进行整合，将资产的存量形态、资产运行所需要的财政性投入以及形成的货币化收益体现在资本预算和各级政府的资产负债表中，并向同级人大报告，强化人大对资产负债表风险的监督。

提高财税体制的法治化水平，强化改革成果的稳定性 and 可预期性。全面推进新一轮财税体制改革的决策部署，注重法治思维，强化制度建设这条主线，推动财税法治化，加快《财政法典》的研制进程。一是提高预算管理的法治化。尝试实行法定支出和非法定支出的分类，针对非法定支出实行“零基预算”，进一步优化中央和地方各个层级的支出结构以及各级政府“事”与“钱”匹配的确定性，强化预算约束功能，做到“无预算不支出”，强化预算对政府活动范围和方向的约束。二是严格落实税法法定原则，加快推动税费立法和税费征管法治化。税费征管的法治化是稳定预期改善预期的重要方面，也是宏观经济治理的重要内容。三是组织实施三年滚动预算和中长期预算。强化中长期预算对年度预算的约束、中长期预算与国家发展规划的衔接，探索中长期预算法律位阶的设定问题，进一步提高我国财政管理的效率和透明度。

（上接1版）截至2023年底，登记在册经营主体达1.84亿户，其中民营企业超过5300万户，分别比2012年增长2.3倍和3.9倍。另一方面，宏观经济治理体系不断健全，宏观经济治理能力现代化水平不断提高，国家发展规划战略导向作用得到有效发挥，推进财政、货币、就业、产业、投资、消费、环保、区域等政策协调配合，宏观调控前瞻性、针对性、有效性进一步提高，有效抵御了国内外重大风险挑战，有力促进了经济持续健康发展。

完善社会主义市场经济体制，要坚持以开放促改革。新时代以来，我国依托超大规模市场优势，实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放，高水平开放型经济新体制加快建设。外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度全面实施，规则、规划、管理、标准等制度型开放稳步推进，22个自由贸易试验区和海南自由贸易港建设蓬勃展开，与29个国家和地区签署了22个自贸协定，与150多个国家、30多个国际组织签署了230多份共建“一带一路”合作文件。高水平开放型经济新体制建设有力促进了社会主义市场经济体制完善。

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

中国共产党领导中国式现代化的成功经验表明，改革开放是当代中国大踏步赶上时代的重要法宝，是决定中国式现代化成败的关键一招。在经济发展的各个关键时期，中国共产党总是能够通过改革开放破除体制机制障碍，为经济发展释放制度红利和拓展发展空间，这已经成为中国经济发展的重要方法论。社会主义市场经济

体制，是我党坚持守正创新原则、将社会主义基本制度同发展市场经济有机结合的伟大创新，是马克思主义政治经济学与我国发展实践相结合的重大理论成果。习近平总书记指出：“在社会主义条件下发展市场经济，是我们党的一个伟大创举。我国经济发展获得巨大成功的一个关键因素，就是我们既发挥了市场经济的长处，又发挥了社会主义制度的优越性。”通过建设和持续完善社会主义市场经济体制，为我国取得世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹提供了有效的制度保障。社会主义市场经济体制对于解放和发展我国社会生产力具有重大意义。实现社会主义现代化，实现中华民族伟大复兴，最根本最紧迫的任务还是进一步解放和发展社会生产力。

根据党的二十大擘画的宏伟蓝图，到二〇三五年我国要基本实现社会主义现代化，经济实力、科技实力、综合国力大幅跃升，人均国内生产总值迈上新的台阶，达到中等发达国家水平，建成现代化经济体系，形成新发展格局，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化。要实现中国式现代化的这些目标，必须进一步完善社会主义市场经济体制，进而实现经济发展的质的有效提升和量的合理增长。在未来的现代化新征程中，中国推动经济高质量发展面临百年未有之大变局加速演进、新一轮科技革命和产业变革深入演化以及经济改革发展过程中深层次矛盾逐步显现等新挑战。这更要求构建高水平社会主义市场经济体制，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，创造更加公平、更有活力的市场环境，实现资源配置效率最优化和效益最大化，既“放得活”又“管得住”，更好维护市场秩序、弥补市场失灵，进而畅通国民经济循环，激发全社会内生动力和创新活力。

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。高质量发展需要始终以创新、协调、绿色、开放、共享的内在统一来把握发展、衡量发展、推动发展，需要统筹发展与安全。习近平总书记指出，推动高质量发展面临的突出问题依然是发展不平衡不充分。这包括支撑经济高质量发展的市场经济基础制度和市场体系还不健全，各类经营主体的内生动力和创新活力还需进一步激发，创新能力不适应高质量发展是我国经济发展的“阿克琉斯之踵”，发展新动能还亟待加快塑造，产业体系现代化水平有待提高，城乡区域发展还需要进一步协调，绿色发展还不充分，收入分配差距仍然较大，保障和改善民生方面还有突出短板，基本公共服务的均衡性和可及性还需要增强，人民群众的获得感、幸福感、安全感还需进一步提升等等。因此，要针对发展的不平衡不充分问题，构建高水平社会主义市场经济体制，不断为经济社会发展增添动力、添活力，从而以高质量发展推进中国式现代化提供重要制度保障。

构建高水平社会主义市场经济体制建设的关键任务

一是完善落实“两个毫不动摇”的体制机制，推进各种所有制经济优

势互补、共同发展。从深化国企改革看，要深化使命导向的国企国资分类改革，着眼增强国有经济核心功能、提高核心竞争力，建立国有企业履行战略使命评价制度，推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，推进重点行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革，持续推动国有资本和国有企业做强做优做大；从促进非公有制经济发展看，要加快推动民营经济专门立法，聚焦民营经济面临的市场准入、融资、拖欠账款等突出问题，立足推动民营经济和其他各种所有制经济一样依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护，持续优化民营经济发展的法治环境、政策环境、市场环境。

二是聚焦构建全国统一大市场和完善市场经济基础制度，进一步畅通国民经济循环。推动市场基础制度规则统一、市场监管公平统一、市场设施高标准联通，加强公平竞争审查刚性约束，强化反垄断和反不正当竞争等，着力破除地方保护和市场分割，构建城乡统一的建设用地市场、全国一体化技术和数据市场、全国统一电力市场等。完善要素市场制度和规则，持续推动要素市场化配置改革，健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等要素市场，持续完善产权保护、信息披露、市场准入、信用监管等市场经济基础制度，夯实市场经济的法治保障，依法平等保护各种所有制经济产权，加强知识产权

保护。

三是构建支持全面创新体制机制，进一步为高质量发展提供内生动力。要统筹推进教育科技人才体制一体改革，健全新型举国体制，提升国家创新体系的整体效能。在教育改革方面，要深化教育综合改革，加快建设高质量教育体系，分类推进高校改革，建立科技发展、国家战略需求牵引的学科设置调整机制和人才培养模式，形成同人口变化相协调的基本公共服务供给机制；在深化科研体制改革方面，要优化重大科技创新组织机制，统筹强化关键核心技术攻关，加强国家战略科技力量建设，改进科技计划管理，强化企业科技创新主体地位，完善中央财政科技经费分配和管理使用机制，深化科技成果转化机制改革，允许科技人员在科技成果转化收益分配上有更大自主权，构建同科技创新相适应的科技金融体制；在深化人才发展体制机制改革方面，要实施更加积极、更加开放、更加有效的人才政策，着力培养造就战略科学家、一流科技领军人才和创新团队、卓越工程师、大国工匠、高技能人才、一流产业技术工人队伍，完善人才有序流动机制，强化人才激励机制。

四是完善宏观经济治理体系，提高宏观经济治理能力现代化水平。科学的宏观调控、有效的政府治理是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。要完善宏观调控制度体系，更好发挥国家发展规划战略导向作用，完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制，全面提

高城乡规划、建设、治理融合水平，加强新出台政策与宏观政策取向一致性评估，统筹推进财税、金融等重点领域改革，完善实施区域协调发展战略机制，实现资源配置效率最优化和效益最大化。

五是统筹推进深层次改革与高水平开放，构建更高水平开放型经济新体制。要依托我国超大规模市场优势，稳步扩大制度型开放，主动对标和借鉴高标准的市场规则、规制、管理、标准，引进国际高端生产要素，深化外贸体制改革，深化外商投资和对外投资管理体制改革，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、国内国际市场深度融合，进一步推进建设市场化、法治化、国际化一流营商环境，优化区域开放布局，完善推进高质量共建“一带一路”机制。

六是深化收入分配体制机制改革，推动在发展中保障和改善民生。坚持以人民为中心的改革价值取向，推进收入分配、社保、医药、养老托育等重点领域改革。尤其是针对收入差距较大、劳动报酬在初次分配中的占比和居民收入在国民收入中的占比均偏低这个突出问题，构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。立足“提低、扩中、调高”，提出完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制，健全按要素分配政策制度，规范收入分配秩序，规范财富积累机制，多渠道增加城乡居民财产性收入，健全社会保障体系和人口发展支持和服务体系，完善税收、社会保障、转移支付等再分配调节机制，支持发展公益慈善事业，不断缩小收入差距，持续增强居民消费能力。