

从“进一步深化分配制度改革” 到打造“收入分配制度改革试验区” ——习近平在浙江关于共同富裕的探索与实践·共享发展篇

浙江省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

“收入分配是民生之源,是改善民生、实现发展成果由人民共享最重要最直接的方式。”坚持公平正义的社会主义本质要求,在发展过程中努力缩小收入差距,实现发展成果由人民共享,是习近平同志长期关注和持续探索的一个重大课题。在浙江工作期间,面对浙江遭遇的“先成长先烦恼”的现实挑战,特别是在经济快速发展过程中出现的收入差距扩大问题,习近平同志科学把握效率与公平、市场与政府的辩证关系,将缩小收入差距、促进共享发展,作为制定和实施“八八战略”的重要目标,就进一步深化收入分配制度改革作出了一系列重要论述,制定了一系列重大决策,为浙江率先探索共建共享发展的新路子,推动共同富裕走在前列提供了重要的思想遵循。新时代的浙江要肩负起建设共同富裕示范区的重任,发挥好“重要窗口”的示范作用,就必须全面贯彻习近平同志关于共享发展,特别是收入分配制度改革的重要论述及其实践探索,努力打造“收入分配制度改革试验区”,为深化收入分配体制机制改革贡献浙江经验。

一、习近平同志在浙江工作期间关于以收入分配制度改革推动共同富裕的重要论述及实践探索

改革开放以来,浙江坚持富民强省的发展取向,率先推进市场化、民营化的制度变革,以体制机制的创新优势克服了种种不利条件,创造了有利于大众创业的社会环境,形成了具有显著富民成效的“老百姓经济”格局。21世纪之初,浙江人均GDP接近3000美元,触及中等收入经济体的门槛。随着经济社会步入快速发展的轨道,浙江也较早地进入了社会矛盾凸显时期,遭遇了种种“成长的烦恼”,其中一个突出的问题就是:城乡、区域之间以及社会不同群体之间的收入差距有持续扩大趋势。面对新形势新挑战,习近平同志以强烈的使命感和真挚的为民情怀,坚持先行先试,以前瞻性的眼光谋划和制定了引领浙江经济社会发展全面转型升级的“八八战略”,并对深化收入分配制度改革进行了深入系统的理论思考和实践探索。

(一)明确提出“不断提高人民群众的生活水平和质量,是我们发展的根本目的”,着力探索让城乡居民享有基本同等生活水平和质量的共享发展道路

理念是行动的先导。在贯彻落实党中央的重大战略部署和制定实施“八八战略”的过程中,习近平同志始终将坚持以人为本、促进人的全面发展,看作推动浙江发展方式转型的核心问题,强调“必须坚持以人为本,满足人民日益增长的物质文化需要,不断增进人民福祉,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”。在丽水市举行的欠发达地区发展座谈会上,习近平同志指出,“必须明确,让百姓过上富裕安康幸福的生活,不断提高人民群众的生活水平和质量,是我们发展的根本目的;让不同区域的城乡居民享有基本同等的生活水平和质量,是我们统筹区域发展的出发点和落脚点”。这样一种深刻体现和忠实践行中国共产党人初心使命的发展理念和发展思路,为引领推进中国特色社会主义在省域的创造性实践,确立了鲜明的共享发展导向。

共享发展理念的确立,是发展思路、发展战略的一场革命性、历史性变革。探索以人为本的共享发展模式,不仅是中国特色社会主义实践的内在要求,也是推动发展方式转型、增强中国经济社会发展内生动力迫切需要。21世纪之初的浙江正处于由投资推动型增长向投资消费“双轮驱动”型增长的转折期,因势利导地推动收入分配制度改革,扩大居民

的最终消费,已经成为推动经济发展方式转型的重要途径。习近平同志指出,“当前,我们要通过加大财政转移支付比重等手段向欠发达地区和低收入群体倾斜,努力缩小居民之间、城乡之间、地区之间的收入差距;进一步完善社会保障体系,降低居民未来预期支出,扩大即期消费需求,让老百姓敢于花钱消费”。也正是基于这样的认识,习近平同志统筹效率与公平、生产与消费,在制定实施“八八战略”中将提高人民生活总体水平、缩小城乡区域的收入差距,纳入浙江经济社会发展的总体布局,为浙江深化收入分配制度改革、率先探索共享发展的体制机制,推动浙江形成了以人民群众广泛共享改革发展成果促进社会和谐稳定的局面。

(二)明确提出“收入分配不能搞两极分化,扩大差距”,着力破解妨碍社会公平的体制机制障碍

缩小收入差距,实现人民群众共享发展成果,是坚持和发展中国特色社会主义的内在要求。习近平同志将维护和促进社会公平正义确立为浙江发展模式转型升级的价值追求,深刻指出,“坚持‘效率优先、兼顾公平’是一个长期的方针,兼顾建立在效率的基础上,效率也要以公平为前提才得以持续。当前,在促进效率和维护公平上出现的一些问题,并不是这个方针本身存在什么问题,而是没有真正让效率得到充分发挥,使公平得以兼顾”。为此,“要教育引导广大干部群体,社会主义初级阶段的公平只能是相对的,不能离开生产力水平提高相对的要求,不能开空头支票,盲目吊高胃口,以免误导群众、自乱阵脚、失信于民。”这些重要论述,既深刻彰显了马克思主义的基本立场和社会主义制度的本质要求,又纠正了不切实际、好高骛远、急于求成的思想偏差。

对于不同社会群体收入差距扩大现象,习近平同志始终保持着清醒的头脑和深切的忧患意识,他曾经直言不讳地指出,“在城市建设突飞猛进、城乡居民收入快速增长的背后,隐藏着较大的城乡差距,农村教育、文化、卫生、体育等社会事业以及基础设施建设和生活设施远落后于城市,农民的收入水平、生活水平和质量与城市居民的差距还在扩大”。要维护社会公平,处理好效率与公平的关系,就必须深化体制改革,按照逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系的要求,合理调节收入分配关系,解决关系群众切身利益的突出问题。在2003年5月的全省经济体制改革工作汇报会上,习近平同志明确提出,要“进一步深化分配制度改革,坚持效率优先,兼顾公平”。在2005年谋划“十一五”规划的思路时,习近平同志明确将“加快经济发展与加快社会事业发展的关系”“改革、发展与和谐稳定的关系”列为必须正确处理好的事关“十一五”经济社会发展全局的重大关系之一,要求以以人为本深化改革,调整好各方面的利益关系。关于利益关系调整和收入分配制度改革的基本方针,习近平同志旗帜鲜明地指出,“收入分配不能搞两极分化,扩大差距,这个关系要搞清楚”。可以看到,贯穿“八八战略”的一个鲜明导向,就是通过强化发展战略和政策体系的引导作用,推动城乡区域协调发展,进而扭转社会收入分配差距扩大的趋势,克服效率与公平存在的矛盾问题。

(三)明确提出“初次分配应当注重效率,发挥市场这只‘看不见的手’的作用”,“二次分配应当注重公平,发挥政府这只‘看得见的手’的作用”,着力围绕“两只手”的关系完善收入分配体制

缩小社会收入差距,实现共享发展,政府与市场的角色及其相互关系是关键。单纯依靠政府,不充分发挥市场机制的作用,就难以调动社会成员参与社会财富创造的积极性,无法为共享发展创造必要的物质基础;反过来,一味听任市场机制的扩张,必然造成社会财富分配的两极分化。在深入总结改革开放以来中国发展历程的基础上,习近平同志深刻指出,“效率和公平有分工的不同,实现

的途径也有所不同。初次分配应当注重效率,发挥市场这只‘看不见的手’的作用,坚持‘尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造’,让一切创造社会财富的源泉充分涌流;二次分配应当注重公平,发挥政府这只‘看得见的手’的作用,通过体制化的‘财富转移’,调节差距过大的收入”。因此,缩小收入差距,既要毫不动摇地坚持市场化改革方向,充分发挥市场机制调动广大人民群众创业致富积极性的重要作用,又要切实发挥好政府不可替代的重要作用,“进一步完善公共财政制度”,“更好地发挥财政转移支付的‘二次分配’和慈善事业充当‘三次分配’的作用”,发挥好“看不见的手”与“看得见的手”各自的优势。

针对21世纪之初浙江存在的城乡区域发展和收入差距问题,习近平同志认为,“随着改革的不断深入,要切实转换政府这只手的职能,把政府职能切实转换到‘经济调节、市场监管、社会管理、公共服务’上来,努力建设服务型政府、法治政府”。在习近平同志的推动下,浙江各级党委、政府顺应市场体系健康发展的要求,进一步强化“有为政府”的公共服务职责。浙江积极调整财政支出结构,逐步将更多财政资金投向与群众利益关系最为密切的民生领域。到2007年,浙江全省财政支出1807亿元,民生支出占当年财政支出比重达到67.8%,新增财力用于民生支出的比重达到70.3%。其中,全省财政社会保障支出从2002年的110亿元增加到2007年的301亿元,占同期财政支出的比重由14.6%提高到16.7%。服务型政府财政保障机制的建立,为深化收入分配制度改革、促进公平正义创造了良好的体制环境。

(四)明确提出“通过城乡互动共进,走出从根本上解决‘三农’问题的新路子”,“实现全面小康一个乡镇也不能掉队”,着力探索形成先富带后富、城乡区域协调发展的新格局

“要全面建设小康社会,提前基本实现现代化,增加农民收入的任务最迫切,发展现代农业的任务最艰巨,改变农村面貌的任务最繁重”。为此,习近平同志明确强调,“必须坚持富民为本、富民为先,切实把增加农民收入、提高农民生活质量作为新阶段‘三农’工作的出发点和落脚点”,“应是着眼于城乡一体化,通过城乡互动共进,走出从根本上解决‘三农’问题的新路子”。在这一方针指导下,浙江全面加强了对农民增收的政策倾斜力度,部署实施了“欠发达乡镇奔小康”“山海协作”“百亿帮扶致富建设”等一系列重大举措。为了补齐农村基础设施建设和公共服务短板,习近平同志明确强调,“要加大公共财政向农村倾斜的力度,把基础设施建设和发展教科文卫体等社会事业的焦点放到农村”。“十五”期间,全省各级财政部门预算内,财政支出支出累计达311.8亿元,占财政总支出的比重平均达到6.8%。2004年,浙江省委、省政府印发了《浙江省统筹城乡发展推进城乡一体化纲要》,全面扩大公共财政、社会保障、社会事业和公共服务向农村的覆盖。为了增强农民的自我发展能力,浙江全面实施“千万农村劳动力素质培训工程”,着力提高农业劳动生产率

和进城务工人员的就业能力,努力使“农者有其地、来者有其尊、劳者有其得、工者有其居、孤者有其养、优者有其荣、力者有其乐、外者有其归”。浙江还在全国率先启动“乡村康庄工程”,实施“千万农村饮水工程”,全省逐步建立起以失地农民基本生活保障、农村最低生活保障、新型农村合作医疗、农村孤寡老人集中供养和困难家庭子女免费上学等为主要内容的农村社会保障和救助体系,使农村居民的收入水平和实际生活质量得到了显著提高。

针对欠发达地区的收入短板,习近平同志提出要“努力使欠发达地区的发展成为全省经济新的增长点”,强调“现代化建设不能留盲区死角,实现全面小康一个乡镇也不能掉队”。立足于省管县财政体制的优势,浙江着力健全财政转移支付制

度,努力实现政府间的财政均衡,为缩小公共服务水平 and 居民生活质量存在的区域差距,提供了有力的财政支持。据统计,2001—2005年浙江省财政对市、县(市)的财政转移支付额达711.44亿元,年均增长19.1%,其中省财政对县(市)财政转移支付年均增长达23.9%。省财政转移支付的落实,明显缩小了不同层级和不同区域间基本公共服务的供给水平差距。

(五)明确提出“要高度重视高平均数掩盖着的不平衡问题”,着力构建社会保障体系、社会救助体系等长效机制扶济困,切实保障困难群众的基本生活,并逐步提高他们对发展成果分享水平,是优化收入分配格局的基础性、兜底性工程。习近平同志强调:“坚持以人为本,重民生、办实事,解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,满足人民群众最基本、最紧迫的需求,是构建和谐社会的一项重要基础性工作。”他一再要求“各级领导干部要把扶贫济困工作放在突出位置,进一步转变作风,深入基层,深入群众,特别是深入到困难多、问题多、矛盾多的地方,真扶贫、扶真贫,多做雪中送炭的工作,帮助群众克服困难”。针对因浙江经济相对发达而容易滋长的忽视欠发达地区和农村存在的相对贫困问题,习近平同志特别强调,浙江主要经济指标均居全国省市前列,在这种情况下更要关注困难群众,高度重视平均数较高情况下掩盖着的不平衡问题。为此,要研究制定切实有效的措施,建立长效的帮扶机制,使困难群众能够同步享受改革开放和经济发展的成果。

在习近平同志的推动下,浙江按照统筹城乡区域发展的思路,率先作出了建设全省“大社保体系”的决策,作为“平安浙江”建设的基本内容,着力构建形成覆盖城乡全体人民的“保基本、多层次、可持续”的社会保障体系。2004年,全省初步建立了以“新五保”为主要内容的农村社会保障制度,初步实现了弱有所保、老有所养、病有所医、幼有所学。到2006年底,全省共有62.9万名低保对象享受最低生活保障制度;227万被征地农民参加社会保障;农村“五保”和城镇“三无”人员集中供养率分别达到92%和98%。在社会救助体系建设上,自2003年浙江省政府发出《关于加快建立覆盖城乡的新型社会救助体系的通知》开始,全省各地积极创新救助工作模式,完善救助政策,整合救助资源,规范救助行为,协调救助行动,逐步健全了以最低生活保障制度为基础,以养老、医疗、教育、住房、司法等专项救助为辅,以社会互助为补充,与经济社会发展水平相适应的社会救助制度。

二、浙江深入贯彻习近平同志关于以收入分配制度改革推动共同富裕重要论述的具体实践及成效

习近平同志关于深化收入分配制度改革,缩小收入差距的一系列重要论述及其实践探索,引领着浙江持续深化收入分配制度改革。党的十八大以来,浙江立足于“八八战略”既有实践的显著成效,进一步增强走在前列的使命感,以高度的政治自觉全面贯彻习近平同志对浙江工作的指示批示精神,落实党中央关于调整社会收入格局的重要战略部署,在缩小社会收入差距,增强全体人民的获得感、幸福感方面取得了丰硕的成果。

(一)在加快发展方式转型过程中,着力提高城乡居民收入的整体水平,推动浙江发展成为全国城乡居民生活最富足的省份之一

浙江历届省委、省政府全面贯彻习近平同志关于收入分配制度改革重要论述和战略决策,推动浙江在实现共享发展成果上努力走在全国前列。2007年11月,省委十二届二次全会作出了“扎实推进创业富民创新强省”的决定,通过进一步激发个人、企业和其他各类组织的创业积

极性,形成全民创业和全面创新的生动局面,推动全省人民收入水平持续提高,家庭财产普遍增加,生活品质明显改善。2012年12月,省委十三届二次全会根据党的十八大确定的奋斗目标,作出了“扎实推进物质富裕精神富有现代化浙江建设”的决定,统筹推进新型城市化和新农村建设的落实,为进城农民和城镇居民创造更多的发展机会,努力形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的发展格局,促进全体人民物质富裕精神富有。2014年5月,省委十三届五次全会顺应人民群众对美好生活的向往,作出了“建设美丽浙江创造美好生活”的决定,进一步拓展了共享发展和美好生活建设的内涵。2017年6月,十四届浙江省委进一步提出了在全面建成惠及全省人民的小康社会的基础上,“高水平全面建成小康社会、高水平推进社会主义现代化建设”的更高发展目标,明确提出要通过实现财富分配更加均衡、扩大中等收入群体、保证低收入群体收入增长快于居民收入平均增幅、缩小城乡居民收入倍差,实现在提升人民群众获得感上更进一步、更快一步。2022年6月,浙江省十五次党代会作出了“在高质量发展中奋力推进中国特色社会主义共同富裕先行和省域现代化先行”的战略擘画。

从“创业富民创新强省”“物质富裕精神富有”“美丽浙江美好生活”到“两个高水平”“两个先行”“勇当先行者、谱写新篇章”,不断强化浙江富民强省的发展取向,推动浙江实现了从经济大省向经济强省、从总体小康向高水平全面小康的跃升。继成为全国第一个消除贫困县、第一个消除贫困乡镇的省份之后,2015年,浙江全面消除家庭人均年收入4600元以下的绝对贫困现象。从2002年到2023年,浙江的地区生产总值从8000亿元跃升至82553亿元,全省人均地区生产总值达125043元;一般公共预算收入从570亿元增至8600亿元,居全国第三位;城乡居民人均可支配收入分别从11716元、4940元增至74997元、40311元,连续23年和39年居全国各省份第一位。

(二)在深化城乡一体化实践进程中,不断缩小城乡居民的收入差距,推动浙江发展成为全国城乡居民收入差距最小的省份之一

收入差距的洼地在广大农村,短板在农民增收。习近平同志在浙江工作期间曾深刻指出,“如果不能解决好‘三农’问题,城乡差距扩大的趋势得不到遏制,大量的农民不能转为安居乐业的市民,全面建设小康社会的目标无法实现,甚至会陷入经济停滞、社会动荡,有增长无发展的现代化‘陷阱’”。遵循“八八战略”制定的推动城乡一体化发展的战略思路,浙江不断深化农村体制改革,实现了农民收入的持续快速增长。2008年,浙江省在“欠发达乡镇奔小康工程”的实践基础上,启动了“低收入农户奔小康工程”和“低收入群众增收行动计划”,围绕提高低收入群众致富能力和收入水平,以2007年家庭人均收入低于2500元的农户和家庭人均可支配收入低于当地城镇最低生活保障标准2倍的城镇家庭为对象,实施产业开发帮扶、培训就业帮扶、下山搬迁帮扶、基础设施建设、社会救助覆盖、区域协作促进、金融服务支持和社会援助关爱八大行动,打造低收入群众收入增长的长效机制。2013年,浙江省委、省政府出台《关于促进农民收入持续普遍较快增长的若干意见》和《低收入农户收入倍增计划(2013—2017年)》,并于2016年提前完成计划目标。2014年初,浙江在全国率先部署实施“三权到人(户)、权随人(户)走”改革,成为全国首个完成“三权到人(户)”农村产权制度改革的省份。与此同时,浙江积极探索林权抵押、土地经营权抵押、农村互助资金等农村金融体制改革,有效地激发了农村农民各类要素的市场活力,增强了农民的自我发展能力。

持续深化的城乡一体化实践和城乡配套制度创新,有力增强了浙江农村发展的内生动力,不仅使农民收入得到了较快增长,而且在推动农村生活品质提升上取得了重大的实质性进展。在相对较高的整体收入水平基础上,2023年浙江城乡居民收入倍差从2002年的2.28缩小到1.86,大大低于全国平均水平。全面实现了“两不愁三保障”突出问题清零、年家庭人均收入8000元以下情况清零、集体经济薄弱村清零的“三清零”。全省所有行政村均达到“年收入10万元以上且经营性收入5万元以上”标准,全省低收入农户人均可支配收入达18899元。2022年12月1日起,全省所有设区市人均月低保标准首次突破1000元/月。

(三)在健全区域协调发展常态化机制过程中,不断缩小地区之间的收入差距,推动浙江发展成为全国地区收入差距最小的省份之一

习近平同志在浙江工作期间,着力探索和健全促进区域协调发展的常态化机制和长效机制,逐步推动区域之间发展水平和收入水平的均衡化。为统筹发达地区与欠发达地区协调发展,浙江不断丰富“山海协作”的内涵,创新“山海协作”的形式,持续推动“山海协作工程”迭代升级,形成了以海引陆、以陆促海、陆海统筹、海陆联动的总体发展格局。实施重点欠发达县特别扶持计划,大力支持26个山区县走出绿色发展、生态富民、科学跨越的新路子。2013年,浙江在全国率先出台主体功能区规划,着力构建以四大都市区为主体、海洋经济区和生态功能区为两翼的区域发展新格局,全面加强公共服务和社会保障的省域统筹,以省域一体化的公共服务、社会保障,促进人口的流动和要素资源的合理配置。如丽水市深入践行“绿水青山就是金山银山”理念,积极探索生态产品价值实现机制,努力把绿水青山蕴含的生态产品价值转化为金山银山,实现了生态文明建设、脱贫攻坚、乡村振兴协同推进,农村居民人均可支配收入增幅连续多年排名全省第一。通过加大财政转移支付力度,积极探索优质医疗资源下沉和优秀医务人员“双下沉”和县域医共体建设,推进城乡基础设施均衡发展等措施,全面推进省域公共服务均等化。早在2004年,浙江便开始探索生态补偿机制,2005年率先出台全国首个省级层面生态补偿机制,设立全国首个环保财力转移支付制度,建立全国首个绿色发展财政奖补机制,三年一轮迭代升级。

经过坚持不懈的探索,浙江显著地提升了区域发展的均衡度,区域间收入差距呈现出逐步缩小的态势。2023年,浙江地区人均可支配收入最高最低倍差缩小到1.56,居全国领先水平。全省26个山区县在2015年实现全部“摘帽”的基础上,城乡居民收入水平同全省的差距逐步缩小。

(四)在统筹政府与市场的收入调节功能中,构建优化收入分配格局的合力,推动浙江不断健全共享发展的制度保障,增强共享发展的后劲

习近平同志在浙江工作期间,积极推进收入分配和社会保障制度改革,着力建设社会公平保障体系。在贯彻落实党中央调整收入分配格局的重大战略和政策的过程中,浙江坚持在充分发挥市场在资源配置中基础性、决定性作用的同时,更好地发挥政府在调节收入分配格局中的作用,积极探索“两只手”相互配合、相互协调的有效机制,在提升城乡居民整体收入水平的基础上,不断优化收入分配格局。

一方面,毫不动摇地坚持市场化的改革方向,通过优化创业环境和营商环境,进一步激发群众创新创业的积极性和创造性,不断强化共建共享的发展格局。在行政审批制度改革以及“法治浙江”“信用浙江”建设基础上,浙江实施“四张清单一张网”的制度创新,全面部署“最多跑一次”改革,深入推进政府数字化转型和数字化改革,着力将数字化转型的先发优势转化为强大的治理效能,转化为政府服务市场主体创新创业的新优势。

(下转第二十二版)