

着力缩小地区差距、城乡差距、收入差距

刘旭 范宪伟

党的二十大报告指出，我国城乡区域发展和收入分配差距仍然较大。地区差距、城乡差距、收入差距（简称“三大差距”）是当前我国发展不平衡不充分的重要体现。习近平总书记多次强调，要自觉主动解决地区差距、城乡差距、收入差距等问题。在奋力推进中国式现代化新征程上，要深入学习领会习近平总书记重要讲话精神，充分认识缩小“三大差距”的重大意义，准确把握战略形势要求，统筹谋划、整体推进、多措并举，加快缩小“三大差距”，着力促进城乡、区域协调发展，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

一、充分认识缩小“三大差距”的重大意义

我国幅员辽阔、人口众多，城乡、区域发展和收入分配差距既是客观现实也长期存在。缩小“三大差距”、实现共同富裕贯穿中国共产党百年奋斗历程。新中国成立后，中国共产党团结带领全体人民，自力更生、发愤图强，创造了社会主义革命和建设的伟大成就，为缩小“三大差距”、实现共同富裕铺平了道路。毛泽东同志强调，要实现共同富裕必须走社会主义道路。

改革开放后，我们党深刻总结正反两方面历史经验，认识到贫穷不是社会主义，邓小平同志提出“允许一部分人、一部分地区先富起来”，通过先富带后富、城市带动农村、沿海带动内地、先进带动落后，着力缩小地区、城乡和收入差距。党的十八大以来，党中央把扎实推进共同富裕摆在更加重要的位置，更加注重向农村、基层、欠发达地区倾斜，向困难群众倾斜。习近平总书记强调，“实现共同富裕，要统筹考虑需要和可能，按照经济社会发展规律循序渐进”“自觉主动解决地区差距、城乡差距、收入差距等问题，推动社会全面进步和人的全面发展，促进社会公平正义，让发展成果更多更公平惠及全体人民”。立足当前经济社会发展实际，解决好地区差距、城乡差距、收入差距三大问题，对于推动高质量发展、构建新发展格局、扎实推动共同富裕等具有重要意义。

推动高质量发展的内在要求。高质量发展是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展，是体现新发展理念的发展，是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展。“三大差距”在发展中产生，要靠发展

来解决,通过高质量发展不断提高城乡、地区的平衡性和协调性,让广大人民群众共享改革发展成果。缩小“三大差距”,实现区域良性互动、城乡融合发展,着力解决发展不平衡不充分问题,努力让全体人民共享发展成果,是高质量发展中“协调成为内生特点”“共享成为根本目的”的重要体现。

构建新发展格局的重要支撑。构建新发展格局,要坚持扩大内需这个战略基点,使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场,形成国民经济良性循环。“三大差距”既是经济问题,也是社会问题,长期得不到解决,会制约内需的扩大和供给质量的提高,严重阻碍国内大循环的畅通。缩小“三大差距”,打破城乡区域壁垒,畅通城乡区域经济循环,能够打通生产、分配、流通、消费经济循环过程中的堵点,加快推进全国统一大市场建设,有利于提高国内大循环的覆盖面,充分释放乡村和欠发达地区人民群众内需潜力,打造空间更广、成色更足的国内大循环。

实现共同富裕的主攻方向。共同富裕是社会主义的本质要求,是“一个也不能掉队”的富裕。“三大差距”是扎实推进共同富裕的“绊脚石”。共同富裕的内涵是“共同”与“富裕”的有机统一。“富裕”是前提,旨在积极推动高质量发展,做大做优社会财富“蛋糕”;“共同”是基础,旨在化解发展不平衡问题,切好分好社会财富“蛋糕”,使发展成果更公平地惠及全体人民。因此,共同富裕本身就蕴含着逐步缩小地区、城乡、收入差距的内容。缩小“三大差距”,着力解决发展不平衡不充分问题,促进城乡、区域协调发展,是维护和促进社会公平正义的应有之义。

二、准确把握缩小“三大差距”的战略要求

缩小“三大差距”是一个长期的历史过程,要全面分析和深刻把握我国经济社会发展面临的新形势新特点和新目标新要求,牢牢把握高质量发展这个首要任务,坚持以人民为中心的发展思想,深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略,全面推进乡村振兴,深入推进城乡融合发展,深化收入分配制度改革。

积极推动区域协调发展,着力缩小地区差距。我国各地区自然资源禀赋差别较大,区域发展不平衡不充分长期存在,统筹区域发展是一个重大问题。习近平总书记指出,“不能简单要求各地区在经济发展上达到同一水平,而是要根据各地区的条件,走合理分工、优化发展的路子”“做好区域协调发展‘一盘棋’这篇大文章”。党的十八大以来,我国区域发展相对差距持续缩小,动力源地区引擎作用不断增强,重要功能区关键作用更加明显,特殊类型地区实现振兴发展。未来一段时期,缩小地区差距、推动区域协调发展,既要充分发挥区域重大战略的引领带动和区域协调发展战略的基础支撑作用,又要发挥区域协作帮扶机制的先富带后富、先富帮后富作用。

一是发挥区域重大战略的引领带动作用。京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略,是全国高质量发展的动力源,对于推进区域一体化、促进区域间融合互动、带动辐射其他地区等具有重大意义。聚焦实现战略目标和提升引领带动

能力,引导先进生产要素向优势区域集中,优化重大生产力布局,推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局,提高经济发展的整体质量和总体效益。

二是发挥区域协调发展战略的基础性支撑作用。深入推进西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展等区域协调发展战略,是我国探索各具特色的区域协调发展路径和模式的重要抓手,对优化国土空间布局、形成主体功能明显、优势互补的区域协调发展新格局具有重要意义。要充分发挥各地区比较优势,根据主体功能定位,完善区域协调发展的体制机制,在整体发展和相互协作中努力实现差异竞争、错位发展,推动区域发展更加协调、更有效率、更高质量。

三是发挥区域协作帮扶机制的先富带后富、先富帮后富作用。东西协作、对口协作(合作)等区域合作互助是下好全国区域协调发展“一盘棋”的重要举措,是实现先富帮后富、最终实现共同富裕目标的战略举措。多年来,区域互助机制对先富带后富、解决区域发展不平衡问题作出了重大贡献。要进一步发挥发达地区、先富地区的带动和帮扶作用,完善帮扶制度,拓展帮扶领域,健全帮扶机制,创新帮扶方式,加强产业合作、资源互补、劳务对接、人才交流,构建全社会参与的帮扶体系,切实增强欠发达地区自身发展能力。

坚持城乡融合发展,着力缩小城乡差距。

城乡关系是基本的经济社会关系,处理好城乡关系是世界上任何致力于实现现代化的国家都无法回避的问题。习近平总书记指出,“要强化以工补农、以城带乡,加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关

系”。党的十八大以来,我国城乡统筹力度不断增强,城乡融合发展步伐持续加快,城乡一体化发展水平大幅提升,城乡关系伴随着城镇化工业化进程正在发生新变化。未来一段时期,缩小城乡差距,要高效统筹新型城镇化和乡村全面振兴,促进各类要素双向流动,推动以县城为重要载体的新型城镇化建设,加快形成城乡融合发展新格局。

一是统筹新型城镇化和乡村全面振兴。从推进新型城镇化来看,县城是城乡融合发展的关键支撑,以县城为重要载体的城镇化建设,是我国新型城镇化建设的重要内容。要统筹县城生产、生活、生态、安全需要,确定不同县城功能定位、补齐短板弱项,推动县城产业配套设施提质增效、市政公用设施提档升级、公共服务设施提标扩面、环境基础设施提级扩能,增强县城综合承载能力。从乡村振兴来看,促进共同富裕最艰巨最繁重的任务仍然在农村。解决好城乡区域发展不平衡问题,必须全面推进乡村振兴。要以学习运用“千村示范、万村整治”工程经验为引领,因地制宜、分类施策,提升乡村产业发展水平、乡村建设水平、乡村治理水平,促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。从两者统筹来看,要立足城乡各自优势功能,一体设计、一体推进以人为本的新型城镇化和以农业农村现代化为总目标的乡村全面振兴,推动城乡之间公共资源均衡配置和生产要素自由流动。

二是推动形成城乡融合发展新格局。城镇和乡村互促互进、共生共存。城乡融合发展能够把城镇和乡村有机地联系起来,促进城乡协同联动和城乡要素有序流动。要坚持以工补农、以城带乡,创新城乡融合发展体制机制和政策

体系,打通城乡要素市场化配置体制机制障碍,推动人才、土地、资本等要素在城乡间优化配置、双向流动、平等交换,推进城乡基本公共服务普惠共享、城乡基础设施一体发展、城乡产业协同发展,实现城乡资源统筹、要素对流、产业耦合、服务共享、设施一体,形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系,切实增强城乡发展的平衡性、协调性和包容性。

完善收入分配制度,着力缩小收入差距。

收入分配是实现发展成果由人民共享最直接的方式,收入分配制度是经济社会发展中一项带有根本性、基础性的制度安排。只有完善分配制度,优化收入分配结构,调动广大劳动者生产积极性,才能缩小不同群体间收入差距。习近平总书记指出,“完善分配制度”“坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存,构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系”。党的十八大以来,我国持续深化收入分配制度改革,居民收入水平稳步提高,城乡和区域居民收入差距持续缩小,收入分配格局明显改善。未来一段时期,缩小收入差距,要处理好效率和公平关系,在坚持按劳分配原则的基础上,完善按要素分配的体制机制,更好发挥再分配和第三次分配的调节作用。

一是完善初次分配制度。初次分配是国民收入分配的基础环节,在分配制度中占比最大、覆盖面最广、影响最深,决定着收入分配的基本格局。要坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的收入分配制度,努力提高劳动报酬在初次分配中的比重,增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬。健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、

按贡献决定报酬的机制,探索通过土地、资本等要素使用权和收益权增加中低收入群众要素收入,增加城乡居民住房、农村土地、金融资产等各类财产性收入。

二是健全再分配调节机制。再分配是指在初次分配的基础上,通过税收、转移支付、社会保障和社会救助等方式对初次分配结果进行调节的过程。政府是再分配调节职能的重要主体,要加大税收、社会保障、转移支付等调节力度和精准性,增强社会保障待遇和服务公平性、可及性,合理调节城乡、区域、不同群体间分配关系,缩小由初次分配形成的收入和财富过大差距。持续推动财税制度改革,完善综合与分类相结合的个人所得税制度,优化个人所得税税率结构,完善专项附加扣除范围和标准,切实提高个人所得税再分配效应。

三是优化第三次分配政策。第三次分配是初次分配、再分配的有益补充,反映出一个国家的文明程度。慈善等社会公益事业是第三次分配的重要形式,是改善收入和财富分配格局的重要手段。要坚持自愿原则,引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业,加大慈善事业宣传力度,加强对慈善捐款的使用跟踪和监督,营造支持慈善事业发展的良好社会氛围,更好发挥慈善事业在改善收入和财富分配格局中的作用。

三、优化完善缩小“三大差距”的政策措施

缩小“三大差距”是一项长期的系统工程,需要统筹兼顾、系统谋划、整体推进,要在深入实施区域协调发展、统筹新型城镇化和乡村振兴、完善收入分配体系等重大战略、重大政

策要求的基础上,因时因势、因地制宜设置阶段性任务,制定针对性政策安排,进一步优化完善财政转移支付体系、推动基本公共服务均等化、构建橄榄型分配结构等具体举措。

一是优化财政转移支付体系。转移支付通过对政府财政资金的优化配置,主要解决地区财政不平衡问题,是缩小地区差距的重要手段。要进一步优化中央与地方财政事权和支出责任划分,完善转移支付结构,健全转移支付分类管理机制。一方面,建立一般性转移支付稳定增长机制,优化完善均衡性转移支付测算因素、权重,建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制,激励引导地方将一般性转移支付资金投入到民生等重点领域。另一方面,深入推进省以下转移支付制度改革,清晰界定省以下财政事权和支出责任,围绕“兜底线、促均衡、保重点”目标,调整省以下转移支付结构,促进省域内财力均衡。

二是推动基本公共服务均等化。基本公共服务均等化强调促进机会均等,是缩小城乡差距以及地区间不均衡发展的重要途径。在推动地区间基本公共服务均等化方面,要坚持“基础设施围绕人口配、公共服务跟着人口走”的原则,推动基本公共服务投入和资源配置优先向薄弱地区倾斜,积极推进基本公共服务跨区域合作。在推动城乡基本公共服务均等化方面,要加快城乡基本公共服务制度统筹和一体设计,推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨、设施一体。在推动人群间基本公共服务均等化方面,要健全常住地提供基本公共服务制度,完善以居住证为载体、与居住年限等相挂钩的提供机制,完善“人地钱”挂钩政策,保障农业转移人口与本地居民平等享有基本公共

服务。

三是加快形成橄榄型分配格局。构建“两头小、中间大”的橄榄型分配结构,扩大中等收入群体规模是关键,增加低收入群体收入是基础,规范和调节高收入是抓手,必须通过差别化政策缩小群体间收入差距。在提高低收入群体收入方面,要完善最低工资标准调整机制,发挥好最低工资标准、工资集体协商、工资指导线等机制作用,强化对低收入群体的社保、就业等帮扶政策,健全分层分类社会救助体系,建立健全低收入群体终身素质提升体系,精准开展职业技能培训,切实增强低收入群体致富能力。在扩大中等收入群体方面,要瞄准高校毕业生、技术技能人才、中小企业主和个体工商户等重点群体,差异化精准施策推动其有效增加收入,不断扩大中等收入群体规模。在调节高收入群体方面,要强化税收的调节作用,健全以所得税和财产税为主体的直接税体系,逐步提高其占税收收入的比重。规范资本性所得管理,规范财富积累机制,坚决取缔非法收入,鼓励高收入人群和企业更多回报社会。清理规范不合理收入,治理分配乱象,坚决打击内幕交易、操纵股市、财务造假、偷税漏税等获取非法收入行为。

作者:刘旭,中国宏观经济研究院社会发展研究所所长、研究员;范宪伟,中国宏观经济研究院社会发展研究所社会治理室副主任、副研究员