

doi:10.16018/j.cnki.cn32-1499/c.201503012

浅析新时期民生财政的构建

张纪轩

(江苏理工学院 人事处,江苏 常州 213001)

摘要:民生财政是近几年学术界和实务界提及的一个热门词汇。民生财政不能仅以提高民生支出的比例来完成,而是要构建一套由财政预算体系、转移支付体系、资金监管体系、绩效评估体系等组成的从收支计划的确定、执行到效果监督的完整民生财政框架。

关键词:新时期;民生财政;构建

中图分类号:F810 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-5322(2015)03-0053-04

建设社会主义和谐社会的基本要求是保障和改善民生,财政支出中民生支出的比重一直被视为主要衡量指标。十八大报告指出:构建社会主义和谐社会,必须要保障和改善民生。需要从维护最广大人民根本利益的高度,多谋民生之利,多解民生之忧,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题;需要加快健全基本公共服务体系,在教育、就业、医疗、社会保障、住房上持续取得新进展,使发展成果更多公平地惠及全体人民。与此同时,民生问题已逐步成为我国经济发展与深化改革的核心。当前经济运行由于受到外部冲击而面临的困境更加大了我们对民生改善及扩大内需的诉求,因此,民生财政的出现对于我国改革进程而言有其内在的必然性。但是,单纯扩大民生支出并不意味着是民生财政,而是需要在公共财政体系框架下,构建一个更加强调民生的财政运行机制。

一、民生财政的相关论述

“民生财政”的提出是与我国财政体制变革的一贯逻辑相吻合的,具有深刻的时代背景。民生财政的概念根植于民生理念,但是,民生财政并不是简单的“民生+财政”,其具有丰富的内涵和鲜明的时代特色。概括来讲,在整个财政支出中,用于教育、医疗卫生、社保和就业、环保、公共安全等民生方面的支出占到相当高的比例,甚至处于主导地位的财政,称为“民生财政”^[1]。民生财政

应具备以下几个特征:第一,民生财政是与我国社会主义市场经济相适应的财政体系,是对公共财政在当前改革和经济发展背景下的继承与发展,是对公共财政的具体化与深化;第二,民生财政以马克思主义关于人的全面发展的理论为基石,以公共财政理论为基础;第三,民生财政以解决当前我国经济社会发展过程中面临的各项民生问题为核心,以保障公民的基本需求,实现基本公共服务的均等化,为公民提供公平的发展机会和权利,最终实现社会总福利水平的提升为最终目标^[2];第四,民生财政和民生属性不仅体现在财政支出结构上,更重要的是财政目标的民生导向,体现公平正义和以人为本、构建和谐社会的最基本要求。

近些年来,我国经济持续快速发展,但由于经济发展水平还不是很高,虽然财政支出应该以民生为主,但在财政支出具体安排上要兼顾民生和经济。因此,民生财政的基本导向是提供公共产品与服务,满足社会公共消费需求,实现基本公共服务均等化。除此之外,民生财政的构建还将覆盖人与自然的协调发展,人与社会的全面发展。

二、构建民生财政的着力点

对于民生问题的解决应从人民群众最关心的问题着手,构建民生财政的着力点应主要落在以下几个方面:第一,维护公平正义。共享改革发展成果,缩小收入差距,实现社会公平,保证共同富裕,是构建社会主义和谐社会的客观要求。要解

决这一问题,必须通过民生财政的再分配功能,以基本公共服务均等化为导向,用税收和转移支付的方式让公共服务达到全民共享。第二,协调好社会利益关系。和谐的社会利益关系是在承认差别的前提下,把差别限制在一个合理范围之内。在民生财政框架下,财政应通过税收、转移支付、公共物品或服务的提供、社会补偿与救助等职能调节资源配置和收入分配实现社会利益的均衡与协调。第三,调节经济波动,促进经济稳定发展。政府通过合适的财政政策和货币政策来保持经济的稳定发展,还可以通过补贴和税收优惠等多方面安排,加快农业、能源、交通运输等公共设施的发展,消除经济增长中的“瓶颈”,并支持第三产业的发展,加快产业结构的转换,保证国民经济稳定、健康、快速发展^[3]。

三、民生财政构建中的路径依赖与体制创新

构建公共财政的改革实践表明,受传统财政的影响,财政活动表现出了路径依赖的现象,阻碍了财政的公共化进程。当经济社会发展到一个新时期以后,民生财政的构建必须按照科学发展观的要求,通过体制创新保证民生财政的真正实现。

1. 民生财政构建中的路径依赖及产生的根源。中国自1994年有目的地进行公共财政实践以来,财政活动的公共性表现越来越明显,但历史的连续性使得计划经济思想的延续和中国在经济发展中一些“经验”做法必然会对新的制度建设产生影响,因此传统财政所表现出来的一些特征,如资源配置的政府主导性、财政活动的工具性、高度集中的财政管理体制、城乡二元分割的财政制度就成为民生财政构建中路径依赖之所在。

财政制度变迁中的路径依赖有其深远的思想和实践上的根源:(1)GDP至上的思维定式导致经济社会发展观的不科学;(2)学习效应导致公共财政的“公共性”并未深入人心,公民未能有效行使自己的权利;(3)“权力崇拜”导致财政行为的扭曲;(4)部门利益和利益集团的出现,导致财政制度改革必须要在协调各地区、各部门利益的基础上艰难推进。

2. 实现民生财政的必由之路是体制创新。若要克服路径依赖,建立与社会主义市场经济相匹配的民生财政基本框架,首先必须进行理念更新^[4]。科学发展观是中国未来相当长一段时期

经济社会发展的理论指导,要坚持以人为本,以经济社会的可持续发展作为民生财政的根本目标,通过实现公共服务均等化,在法律框架内进行民生财政收支活动的每个环节。

在新时期构建民生财政体系的过程中,必须按照科学发展观和民生财政在新时期的要求统筹安排,在以下几个方面进行体制创新。(1)必须尽快实现财政入宪和加强财政法律制度建设,通过提高政府预算的公开性、深化政府采购和国库集中支付制度的改革等提高财政活动的透明度,实现由公众选择公共服务的机制。(2)财政管理体制深化改革与优化应遵循“职责-财力-财权”的思路,在准确界定各级政府职责的基础上,合理配置财力,并依据财力的要求赋予地方相应的财权。(3)通过完善税收和转移支付等制度,建立起经济稳定发展的长效机制,注重经济结构的调整和优化,实现城乡基本公共服务均等化。

四、经济紧缩时期民生财政的构建

1. 增加民生投入,提高民生投入比重,让更多的支出优先用于保障和改善民生。一是进一步加大“三农”支出力度;二是加大教育支出力度;三是加大医疗卫生支出力度;四是加大社会养老保障支出;五是加大对低收入者的住房保障支出;六是进一步完善农村社会保障制度,加大对农村社会保障事业的投入力度^[5]。根据财政部的统计,近五年,中央公共财政用于民生的支出累计16.89万亿元,年均增长21.1%,占中央公共财政总支出比重稳定在三分之二以上。值得注意的是,在财政收入增幅下降的背景下,财政支出保障改善民生的支出“刚性”增长,这体现出政府保障民生的决心。

2. 完善转移支付制度,促进基本公共品和公共服务供给的全覆盖和大致均等化。一是提高一般性转移支付规模和比重,改进一般性转移支付测算办法,鼓励禁止和限制开发地区加强生态建设和环境保护,加大对资源枯竭型城市的支持力度,增加民族地区转移支付;规范现有专项转移支付,严格控制设立新的专项转移支付项目,区分不同情况取消、压缩、整合现有专项转移支付项目;二是调整转移支付结构,加大均等化转移支付的数量;三是尽快在均等化转移支付中引入因素法。

3. 坚持民主财政原则,不断提高财政透明度。民生财政需要民众的广泛参与,特别是民众的利

益表达与监督。必须高度关注弱势群体的利益诉求,增强弱势群体利益表达的意识,健全弱势群体在公共决策中利益表达的渠道,引导各种媒体公正、客观、全面地反映民意,完善公共预算制度和监督制度。

4. 强化对财政民生资金使用的管理与监督。民生财政是指财政民主,还财权于民,公众能充分享受到纳税人的权利,能真正掌握着财政预算的审批权,能通过自己选出来的代表对财政进行监督,能看到公共财政中每一分钱的具体流向,在纳税人自始至终的监督下,财政自然能体现着民生性。一是健全财政民生资金使用的科学决策制度。二是建立财政民生资金规范运行机制。三是强化民生资金使用的过程监督。

5. 建立以民生为导向的绩效评估体系。首先,必须建立以民生为主要价值取向的绩效评估指标体系;其次,应建立多元参与的绩效评价体系;再次,评价财政支出绩效应注重社会效益、注重支出结果与公共利益的结合度和资金使用效率。

6. 转变理财观念,建立面向民生的公共财政支持体系。财政要保证公共服务长期、可持续实现,就必须坚持以人为本的价值取向,在坚持经济社会全面协调可持续发展的基础上,坚持以解决民生问题为出发点和归宿。

五、加强社会建设,必须以改善民生和创新社会管理为重点

加强社会建设,是社会和谐稳定的重要保证,必须以保障和改善民生为重点,必须加快推进社会体制改革。

1. 努力办好人民满意的教育。近年我国财政支出中各项攸关人民福祉的支出数额不断增多,相关的政策也不断出台。财政支持优先发展教育事业,2014 年教育支出 22906 亿元,增长 4.1%;科学技术支出 5254 亿元,增长 3.4%;文化体育与传媒支出 2683 亿元,增长 5.5%。投入重点包括支持学前教育加快发展、进一步提高农村义务教育经费保障水平、支持改善普通高中办学条件、加强职业教育基础能力建设、推进高等学校内涵式发展、全面落实国家资助家庭经济困难学生政策、促进教育公平等。此外,财政教育资金重点向农村、边远、民族、贫困地区倾斜,促进教育公平取得明显进展。

2. 推动实现更高质量的就业。为了推动实现更高质量的就业,国家采取了更加有力的措施及政策支持:第一,推动经济增长和扩大就业互促共进,既鼓励发展战略性新兴产业,也鼓励发展劳动密集型产业;第二,实施积极的就业政策,引导大学毕业生到基层、到中西部地区、到中小企业就业;第三,大力发展中小企业;第四,大规模开展职业技能培训。对农民工培训实施“168”计划,一年培训 600 万人,给予每人 800 元钱的培训补贴。大学生到企业、到科研项目见习,也给予当地最低工资 80% 左右的生活费补贴。在我们这个人口众多的发展中国家,下决心走出一条量的增长和质的提高同步发展的就业新路。

3. 千方百计增加居民收入。据统计,2015 年一季度城镇居民人均可支配收入都有大幅提升(见附表 1)。

表 1 部分省市人均可支配收入及增幅		
Table1 Some provinces and cities per capita disposable income and growth		
地区	收入	增幅
上海	14153	8%
北京	13503	8.4%
江苏	11516	7.8%
福建	9825.9	8.5%
广东	9631	8.2%
天津	9605	8.7%
山东	8630	8.1%
重庆	7956	8.4%
湖南	7840	8.7%
湖北	7720	9.2%
安徽	7378	8.6%
广西	7164	6.9%
四川	7083	8.6%
海南	7074	7.4%
云南	6976	8.7%
陕西	6914	8.7%
江西	6892	9.5%
河南	6700.65	8.3%
河北	6698	9.0%
贵州	6473	9.5%
新疆	6470	9.6%
山西	6415.3	8.2%
宁夏	6272	8.6%
甘肃	6258.56	10.6%
青海	6212.87	9.3%

4. 统筹推进城乡社会保障体系建设,城乡社会救助体系基本建立,城市居民最低生活保障制度不断完善,保障标准和补助水平逐步提高。2014 年社会保障和就业支出 15913 亿元,增长 9.8%;住房保障支出 4968 亿元,增长 10.9%;城乡社区支出 12884 亿元,增长 15.4%^[6]。

5. 提高人民健康水平,2007 年之后环保和生态支出以一项独立支出在预算中单列出来,这也是民生财政较以往的一个变化。2014 年医疗卫生与计划生育支出 10086 亿元,增长 9.8%;环保支出 2109.09 亿元,增长 16.9%。

6. 加强和创新社会管理。改进政府提供公共服务方式,加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能,强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责,引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用。

改善民生,既要充分发挥政府财政的作用,也要积极调动社会各方面的积极性。对能够通过市场满足的社会需求,要充分调动各类市场主体和社会组织的积极性。

“政之所兴,在顺民心”。目前经济社会发展任务十分繁重,影响经济稳定运行的不利因素仍然较多。越是环境复杂、情况多变,越是要坚定不移地保障和改善民生。

十八大报告指出:构建社会主义和谐社会,必须要保障和改善民生。需要从维护最广大人民根本利益的高度,多谋民生之利,多解民生之忧,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题;需要加快健全基本公共服务体系,在教育、就业、医疗、社会保障、住房上持续取得新进展,使发展成果更多。时刻把群众利益放在第一位,多为群众办实事,多帮群众解决困难,就会上下一心,推动经济又好又快发展。

参考文献:

- [1] 刘尚希. 论民生财政[J]. 财政研究, 2008(8): 2-3.
- [2] 张馨. 论民生财政[J]. 财政研究, 2009(1): 8-9.
- [3] 王国清, 马骁, 程谦. 财政学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006: 5.
- [4] 吕炜. 民生财政[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012: 9.
- [5] 李诗华. 民生财政建设的对策研究[D]. 济南: 山东大学, 2009.
- [6] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2014.

Analyses the Construction of the People's Livelihood Finance in the New Period

ZHANG Jixuan

(Department of Personnel, Jiangsu University of Technology, Changzhou Jiangsu 213001, China)

Abstract: People's livelihood finance is a hot term in academic and practical field recent years. The author thinks people's livelihood finance can be completed not only by increasing payout ratio, but by constructing a complete framework of people's livelihood finance composing of finance budget system, transfer payment system, fund supervision and performance evaluation system, which includes the processes of determination, implementation and supervision of revenue and expenditure budget.

Keywords: new period; livelihood finance; construct

(责任编辑:沈建新)