# “民生财政”论析

来源：网络 作者：暖阳如梦 更新时间：2024-06-09

*“民生财政”论析 “民生财政”论析“民生财政”论析[摘要] 1998年以来我国努力发展的公共财政就是民生财政,其基本逻辑是要首先保障基本民生;“取之于民,用之于民”的公共财政分配中,收入再分配如何合理地区别对待,是其应有之义与关键内容,而财...*

“民生财政”论析 “民生财政”论析“民生财政”论析

[摘要] 1998年以来我国努力发展的公共财政就是民生财政,其基本逻辑是要首先保障基本民生;“取之于民,用之于民”的公共财政分配中,收入再分配如何合理地区别对待,是其应有之义与关键内容,而财政管理的科学化、精细化是改善民生进程中提升公共政策效力的必然要求;政府提供公共服务与管理必然要支付成本,行政成本的合理化与民生的改进是相互呼应的关系,降低行政成本、增惠民生需要深化财政改革和全面配套改革。

[关键词]民生财政; 公共财政; 财政分配; 财政改革; 公共服务

近年来,在贯彻科学发展观、构建和谐社会的导向下,关注和改进民生成为持续的社会热点,财政如何支持民生的改进,也成为管理部门和社会各界关注和讨论的重要问题。讨论中,概念和术语使用不一,分析尺度口径各异,期望颇多,褒贬并存,意见往往相左。解释常有柢牾。除了学理上的分歧可能造成意见不一致之外,基本概念使用上的混乱,也是原因之一。在本文中,我们从研究者的角度,试求理清有关民生的一些基本概念,进而分析探讨公共财政与民生之间关系的一些基本点,以期对学界研究以及实际工作部门政策的制定、宣传与实施,提供参考。

一、公共财政就是民生财政

如从《辞海》、《中国百科大辞典》等中文工具书查找“民生”词条,只得“民生主义”(孙中山“三民主义”的具体内容之一)而不得“民生”正解。看来这类工具书编纂者认为民生显然为“民众生活”、“人民生计”之意,无需专门注解。另有“国计民生”的用语,《现代汉语词典(修订本)》仅简注为“国家经济和人民生活”。民生这样一个词意平白的概念,在当下实际生活中被反复强调其极为突出的重要性,应是和中国进入“中等收入阶段”后公众更加迫切期望改善、提升生活水平的诉求与心态有关,当然也和执政党体察、呼应社会诉求而更加注重和强调亲民、富民的施政纲领及一系列施政要点有关。在此背景下,已有研究者提出了建设“民生财政”、“民生税收”等概念,也出现不少管理者或学者试图分析全国或某一地区财政支出中有多大比重用于“民生支出”的具体例子。

这些动议和讨论的出现,其必然性和积极用意是不言而喻的。但在相关的理论框架中,我们应当“正本清源”地指出:所谓“民生财政”,不可能是游离于或是作为替代物而对立于“公共财政”的另一事物,我国上世纪90年代后期以来为决策层所肯定,我们一向在致力于发展、健全的公共财政,其实就是民生财政。在公共财政支出中,如试图以笼统的“民生支出”概念,划出总支出中截然分明的一块(一个绝对额或占比),称为民生支出,其余部分则作为反义词而被称为“非民生支出”,这极易引出专门概念的混乱和实际工作中的无所适从。因为公共财政与民生财政。本为同一事物的两种称呼;所有的财政支出,都应是直接、间接地服务于民生的。 在这里还需要稍作展开分析:公共财政的实质是“公共化”,即以满足社会公共需要作为财政分配的主要目标和工作重心;以提供公共产品和服务为“以财行政”的基本方式;以法治化、民主化的规范的公共选择作为财政资源配置的决策、运行与监督机制;以公开、透明、完整的预算体系作为公共财政分配的运行载体。公共需要反映和体现全体人民的共同需要,既包括当前需要,也包括长远需要,既包括当代需要,也包括下一代乃至下几代的需要——这些需要也完全可以概括为“民生需要”。公共财政侧重于提供公共产品和服务,是为了清晰合理界定政府和市场的关系,以适应市场经济的运行模式,寻求公共资源配置的最优化、基本公共服务的有效保障和公众利益的最大化——这种取向也完全可以概括为“民生基本事项保障与民生利益最大化”;规范的公共选择机制是为了保证公众有平等表达其意愿和实现知情权、质询权、建议权、监督权的机制,最终落实真正“由人民当家作主”的可持续公共决策制度安排,保证满足公共需要这一基本目标的长久实现——这种制度安排体现着“民生”与“民权”的内在的深刻的关联,我们完全可以把它认知为公共财政服务民生的制度基础;现代意义的预算体系具有公开、透明、完整、事前确定、严格执行、进而追求绩效和可问责的特点,是公共财政所有追求的现实载体,也是其为公众理财、服务民生的具体运作形式。

民生是民众生活的总称,涵盖方方面面。包括公民的生存权、发展权及相关的物质条件,以此逻辑延伸下去,广义的民生还包括公民的政治权,如平等参与政治经济生活的权利——当然这就又有机地关联于“民权”概念下的制度安排(当下中国不少地方由公众对于某年预算安排中“民生支出”的关注而引致“预算透明度”以及“听证”的要求。正是体现了这种关联)。所不同的是,处于不同生命阶段的微观个体和处于社会不同发展阶段的社会群体,民生侧重点会有不同。例如,处于孩童时期的微观个体,其民生的重点是生命权,而处于青壮年时期,发展权和生命延续权跃居为生活主要内容;战争时期的民众,争取存活下来成为民生的首要内容。和平但物质匮乏时期,吃饱穿暖成为百姓的最大期盼,而物质丰富之后,人们开始追求被尊重和人生价值的实现,等等。所有这些,体现着民生概念的层次性与动态发展特征,但都可以被公共财政的正面效应所包容和对应。

从公共财政的特征来看,公共财政满足公共需要的目标和机制,也就是满足全体人民的共同需要即满足民生需要的目标和机制;从公共财政的实践来看,公平统一的税收制度体现民众平等的纳税义务和财政分配“取之于民,用之于民”的收入制度设计,财政支出用于教育、卫生、社会保障、住房、环境等方面,都与民众生活直接相关,用于国防、司法的支出与民众的生存权和财产权亦密切相关。即使那

些从“一对一”的直观来看似与民生稍远一些的财政支出,如基础设施投入、科技创新、战略新兴产业补助等,其实从社会生活运行和长远效果看,也都与民生息息相关。试想,如交通基础设施一塌糊涂,人民即使有衣、食、住而无法顺利成“行”,民生也难以成为幸福状态——我国一年一度的“春运”不都是对于交通基础设施服务民生的最集中的考验吗?又试想,如无科技创新的引领和支撑,“第一生产力”不到位,经济发展没有后劲,物质财富和民众幸福感的增加也就失去了可持续性,因而财政支持科技创新,不但为当代人的民生搭建了平台,也为后代人的民生构筑了支柱。诸如此类,不胜枚举。即使是财政分配中体现政府运行成本的部分,也不能说与民生无关——任何人类活动都是有成本的,社会中不能无政府,因而也就不可能出现完全没有政府成本或行政成本的情况——关键问题只是如何尽可能合理控制与降低财政支出中必然要安排承担的行政成本、提高财政绩效。对此我们还将在后面专门讨论。

总而言之,我们认为,公共财政既与当下的民生密不可分,也与未来的民生密不可分,既与基本层面的民生(生存权和物质需要)结合,也与高层面的民生(政治权和精神需要)贯通。公共财政的内在逻辑、基本框架和全部特征,都决定了它就是民生财政。不可能在公共财政之外再单独存在另一个民生财政,也不宜把民生财政截然划分为公共财政的某一个特殊发展阶段或某一个孤立的组成部分。

二、公共财政的基本逻辑是要首先保障基本民生

人类一切活动均与民生有关,从这个意义上讲,民生问题无所不包。但是,政府在市场经济中的职能以及政府掌握的公共资源的有限性,又决定了政府在改善民生这个问题上不应该也不可能大包大揽,无所不为。同时,特别要清醒地意识到我国目前所处的发展阶段仅是工业化的中期,并具有世界上第一人口大国、人均指标排位甚低的基本国情,我们必须吸取其他经济体曾落人“中等收入陷阱”的教训,分析与合理把握民生中的轻重缓急,从实际出发尽力而为又量力而行,动态优化各个时期财政的保障重点。理性地、有远见地处理好需要与可能、短期利益与长期利益的关系。

——需要与可能的矛盾以及轻重缓急的合理把握是财政分配中的永恒主题。世间某一个经济体不论如何富裕,也不可能在某个年度的财政预算安排中同时满足各个方面的全部支出要求,这种公共资源有限性(稀缺性)而决定的“需要与可能”的矛盾,是财政分配中永恒的矛盾。在发展中经济体。比如处于社会主义初级阶段和工业化中期、城市化初中期的中国,这个矛盾必然表现得更为鲜明和尖锐。为处理好这个矛盾,财政分配顺序与轻重缓急的合理把握。永远是必需的。

——公共财政的特征限定政府保障民生首先要侧重于对“基本民生”的托底保障。政府提供产品和服务,需要聚焦于公众共同需要,因而也必与民生相关。但民生需要的,未必一定由政府来提供,政府应只做那些市场(个人)做不了、做不好,或能做但效率过低(比政府去做还要低)的事情。比如,食品衣物均为民生需要,但市场和个人一般情况下能做且能高效做好这方面的资源配置,因此政府通常无需普遍地直接提供这类产品和服务,只是在救灾和低保的特定情况与特定概念下,才把其列为公共财政发挥职能的范围。政府保障和改进民生的顺序与范围,理论上讲大体应该是:第一,制度安排、法治环境、产权保护、宏观经济社会政策等为经济社会稳定健康发展所必备的制度与政策导向服务;第二,就业、教育、科技、文化、卫生、住房、社会保障等百姓生活主要事项中需要由政府介入来“托底”的基本部分。比如,“劳有所得、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居”所体现的民生保障,并不意味着政府应运用财政资金把就业、教育、医疗、住房和养老都包揽下来,而主要是表示政府应运用财政资金首先提供相关的基本制度环境和不低于一定标准的托底保证:如对教育,是九年义务教育加上高教助学金、助学贷款支持;对住房。是非产权房形式的廉租房与公租房;等等。

——有限的财力决定政府应有

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找