

论破除民生财政实施的若干误区

陈 治(博士)

(西南政法大学经济法学院 重庆 400031)

【摘要】目前,民生财政存在追求投入规模、注重设立法定支出项目、依赖预算支出与转移支付、忽视权利救济与政府间支出责任的划分等误区。本文认为应当按照党的十八届三中全会全面深化改革的精神,破除民生财政上述误区,建立民生财政的多元化判断标准,减少法定的强制性支出项目,重视预算收入制度改革对民生财政的实践价值,扩展多元化的实施方式,提供权利救济的通道,完善政府间的民生支出责任划分制度。

【关键词】民生财政 民生投入 法定支出 预算收入 转移支付

党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》(简称《决定》),将建立科学的财政体制与现代财政制度作为新的改革目标。这对于破除民生财政的实施误区、重塑民生财政的实施方向,具有极其重要的意义。民生财政是一种为社会公众谋取利益的新财政,它既体现了传统的人本价值理念在当代社会中的延续,也体现了转型时期调整利益格局的现实需求。

藏农业经济发展的“载体”和“媒介”。

4. 改善农业生态环境。一是加大对农业生态环境建设投入,除保证中央财政用于农业生态建设和环境保护外,地方财政还应根据财力适当增加配套投入力度;二是推动高原生态农业项目实施,通过财政补贴或技术扶持等方式鼓励农牧民使用清洁能源和从事低碳农业生产;三是推进西藏生态税制改革,应将非农业对于水、森林和草场等资源的耗减活动纳入资源税征收范围,对于符合绿色认证标准企业的产品生产可予以增值税和所得税减免等,以加强对西藏农业生态环境的保护。

5. 降低农业经营风险。为应对农业生产的弱质性,应建立和完善以政策性保险为主的农业保险体系,主要包括:①提高财政承担保费的比例,建议该比例由现行的90%增加到95%,以引导农业政策性保险和各种涉农商业保险在西藏正常开展业务;②出台相关税费政策,吸引区外一些商业保险公司代办点、专业性农业保险公司和外资保险公司等在西藏农牧区进行落户和投资发展,发挥它们对西藏农业发展的保障作用。

6. 创新农业发展空间。随着西藏产业结构不断调整和优化升级,需要拓宽和创新农业发展空间。一是积极扶持农村二、三产业发展,使其成为吸纳农村剩余劳动力和

本文以《决定》精神为指导,就当前实施民生财政所遇到的一些误区进行反思。

一、改善民生必须加大民生投入,而民生投入越大,是否就更好地体现民生财政的宗旨

民生财政是现代公共管理理论的核心。我们党的宗旨是为民生服务,为最广大的人民群众谋福祉。这也是判断民生财政的基本标准。当然,判断民生财政的具体标准

推动农村经济社会全面发展的平台及载体;二是扶持非公有制经济健康成长。改革开放以来,西藏非公有制经济的发展,其对全区GDP的贡献已超过45%。对此,可设立西藏非公有制经济发展财政专项扶持基金,使其成为繁荣城乡经济和推动西藏“城乡一体化”的桥梁和纽带。

【注】本文系2013年度西藏高校人文社科重点项目“推动西藏现代生态农业发展的财政政策研究”(项目编号:2013ZJRW04);2013年度西藏哲学社科规划一般项目“引导西藏非公有制企业健康发展的绿色财务体系研究”(项目编号:13BJY004)的研究成果。

主要参考文献

1. 陈共编著.财政学.北京:中国人民大学出版社,2007
2. 陈爱东,唐静.刍论西藏生态财政管理体制的构建.财会月刊,2012;12
3. 西藏统计局.西藏统计年鉴2011.北京:中国统计出版社,2011
4. 巩雪茹,刘强.提高西藏财政支农效益,促进新农村建设.西藏大学学报(社科版),2013;2
5. 范建刚著.我国财政支农规模优化问题研究.北京:中国社会科学出版社,2009

应该是多元的,不能将民生财政简单地等同于民生投入,关键要看民生财政投入的效率和效果。

首先,民生财政应当具备合法性,即经由权力机关批准政府预算,使政府用于民生的支出获得明确的事先授权。这是判断是否构成民生财政形式上的标准,当然也是构成一切政府财政活动的根本依据。

其次,民生财政应当具备合理性,即民生财政是否为解决特定问题所必需的手段,是否具备实施的可行基础和条件,投入与产出是否可以量化以便对其实施状况做出评价,实施过程中可能出现的风险是否有可控措施等。这是判断民生财政的实质标准。

第三,民生财政应当具备一定的程序制约机制。程序应当贯穿在民生财政从预算批准、执行到绩效评价的环环相扣的整个运作过程中。

第四,民生财政应当具备人本性。这是判断是否构成民生财政的价值标准。只有以保障与改善民生、提升人的生存质量为目的的财政才是民生财政,人本性是民生财政的题中应有之义。如果简单地以民生投入多少作为判断标准,而不从思想观念、政府职能、法律制度上进行转变,即使民生投入比例再高,也不是民生财政。

二、民生财政顺利实施是否必须建立强制性的法律实施体系,设立强制性的法定支出项目

实施民生财政并非要以建立强制性的法律实施体系或者设立强制性的法定支出项目为前提。从西方国家实施的福利国家政策来看,其保障民生的主要路径是以建立强制性的法律保障体系为基础,规定国家负有民生保障的法定义务,公民享有获得给付的法定权利,支撑这一义务与权利实现的便是各种预算支出项目,这些支出项目不受年度预算拨款的影响,具有强制性和稳定性。

但是,它存在的最大问题是使财政支出变得僵化,财政支出逆向调整的空间受到极大限制,由此加剧了财政债务危机。为此,西方国家进行了福利制度改革,大幅削减法定支出项目,并要求在安排新的预算支出项目时必须提出减少其他支出或增加收入的补偿方案。

我国当前也面临着预算资源分配与现实需求之间的矛盾,《预算法》规定“各级预算支出的编制应当统筹兼顾,确保重点”,但是多部法律如《农业法》、《教育法》、《义务教育法》、《科学技术进步法》等都包含重点支出项目增长与财政收入(或支出)增长挂钩的规定,对预算编制形成了较大压力,使预算安排难以为继。因此,《决定》提出“清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式”,旨在削弱其他法律对预算编制的刚性约束,确保预算平衡。总之,实施民生财政不能以单方面制定增支的法律为条件,否则难以避免资源分配的矛盾,即使制定了这样的法律也难以付诸执行。

三、预算支出是民生财政的“加速器”,预算收入是民生财政的“刹车阀”

事实上,预算收入不仅是支撑民生支出的基本物质保障,而且预算收入的相关制度改革对于实施民生财政也具有重要价值,这就是通过阻却非正当的课征,确保财政收入负担者的基本权利不受侵害。一套良性运转的预算收入制度能够为社会公众提供廉价优质的公共服务,更重要的是,它为政府财政权力设置了一条不可侵蚀的“红线”。对于实施民生财政而言,重视收入制度的建构与完善意味着民生财政不仅仅要采取民生支出的积极方式,而且要借助那些看似消极但不可或缺的手段,如规范征收、调节税负、提高效益、控制风险、平衡收支等。

如果说预算支出制度是给民生财政的实装上上了“加速器”,那么预算收入制度应当是给民生财政的实装上上了“刹车阀”。实施民生财政不能成为变相向公众增税、增加社会负担的理由。这也是《决定》提出应当“改革税制、稳定税负”的重要原因。实施民生财政必须同等重视预算支出与预算收入两种手段和两种制度建设。

四、民生财政注重民生保障,是否意味着民生财政主要运用转移支付方式

在民生财政的实施中,转移支付占据重要地位,无论是基于一般的社会价值观念还是因应现实发展的客观需要,民生财政都与转移支付存在密切的关联。但是,完全依赖这种单一支出方式必然会产生财政负担加重、运行效率低下、权利与责任失衡、资源浪费与分配不公等弊端。《决定》提出“建立更加公平可持续的社会保障制度”便是为民生财政投入方式的改革提供了重要依据。

首先,可以选择税收支出。税收支出是指政府为了特定目的而制定的旨在优待特定行业、特定活动或特定纳税人的各种税收优惠措施。税收优惠应当视为一种财政支出。税收支出可以减少政府直接支配动用财政资源的机会,增加纳税人拥有的财富及储蓄,提高经济主体应对各种风险并从市场上寻求福利供给的替代来源的能力。因此,实施民生财政并不意味着政府财政要拿出多少资源,而在于社会公众能分享多少资源。

其次,可以选择购买性支出。政府购买服务已成为政府转变职能的一项重要内容,而政府采购民生服务正在成为一种新型的民生财政实施方式。例如向社会互助组织、志愿组织、专业机构或者企业购买比较定型化的养老服务、残疾人服务、卫生服务、医疗保健、矫正服务等。因此,实施民生财政不意味只能选择转移支付,而是可以与市场机制有机结合,采用多元化的支出方式。

再次,可以选择旨在维护市场机制有效性的财政支出。民生财政在选择投入方向时不应当局限于各个具体支出项目,而应当着眼于将市场途径与非市场途径有机

地结合起来,为打造良性市场运作环境提供财政支持。比如食品安全无疑是一个重大的社会民生问题,但是要创造更多更安全的食品显然不是依靠政府直接供给或者财政“买单”的方式实现的,而是在很大程度上有赖于市场竞争机制的完备。财政的职能体现在提供市场所需要而自身又无法生产出来的公共产品——比如食品安全标准、食品风险评估与警示、食品检验、食品生产经营违法行为的执法与司法,以维系食品市场竞争的有效性。

最后,可以选择有助于增进人力资源投资的财政支出。人力资源投资就是对影响人们初次分配的诸多因素比如受教育程度、身体健康状况、就业所需技能等方面进行支出,从而增加人们分享改革成果的机会。

五、民生财政有赖于构建完备的预算管理体制和制度,个人权利保障与法律救济不是民生财政的重心

实施民生财政不仅需要构建完备的预算管理体制和制度,而且需要吸纳社会公众对财政活动的诉求,民生财政的实施一旦不能及时反映公众的偏好并为利益受损者提供救济渠道,则民生财政实施的结果除了激励财政支出的数字化飙升之外,对于真正改善民生收效甚微。

权利救济实际上为民生财政提供了一项自下而上、以权利制衡权力的程序,为利益受损者提供了一条获得救济的渠道,使民生财政真正立足于人本基础之上。显然,这种救济机制具有的人本价值在于程序设置的公平正义,至于能否以及在多大程度上解决实质问题,则取决于一国司法机关的地位、能动性及司法保障的传统。但毋庸置疑的是,允许权利人提出异议至少应当与强调直接的财政给付受到同等重视,前者对于维系民生财政的人本基础不可或缺,并且从权力容易被滥用的角度上,更应当对于直接的财政给付抱以审慎态度。

六、民生财政实施中之所以面临诸多困境,主要与承担民生支出责任的地方政府财力不足有关,那么是否应当将民生支出责任向中央转移

解决民生支出责任的配置问题,既不能像分税制那样一味强调责任下移,也不能矫枉过正,要求中央更多承担。《决定》指出应当“发挥中央和地方两个积极性”,为此,需要全面考量影响民生支出责任配置的各种因素。

由中央承担更多民生支出责任的因素包括:一是若将支出事权完全交由地方政府承担则可能导致民生投入的受益范围与成本负担范围不一致,出现外部性现象。二是民生需求的趋同性使得在全国层面统筹社会资源成为必要,社会公众已经不再满足于获得社会救助或社会保险以维系基本生存需要,而是对获得更高层次的福利服务提出了要求,这就增强了由中央政府承担更大民生支出事权的合理性。三是保障民生的公共服务均等化要求日趋强烈,中央通过财政转移支付弥补地方支出的不足

是实现公共服务均等化的重要途径。四是由于风险的不可控性以及风险治理的系统性,提升中央财政在应急支出中的份额,有利于增强风险应急的安全保障。

由地方承担更多民生支出责任的因素包括:一是各地区居民对于民生类公共产品(或服务)的内容、排序上的偏好并不完全相同,而公共产品的偏好显示信息是决定公共产品供给机制的关键问题,地方政府更有条件了解当地居民的偏好信息,并有义务通过制度安排将该信息进行充分显示、合理排序,在此基础上组织公共产品有效供给。二是民生类公共产品(或服务)不具有典型的公共产品特征,存在一定的竞争性与排他性,税收的负担者与公共产品受益者的对应性更为明显,通过鼓励地区间的竞争,可以促进劳动力要素的跨区域流动,提高资源配置的效率。三是允许地方结合本地实情进行创新尝试有利于经验总结与推广,从而促进民生保障,而强化地方政府的支出责任是进行改革尝试的必要基础。

具体而言,基本养老保险的支出责任应当主要由中央财政承担,基本养老保险之外的其他社会保障主要由地方财政承担;受益范围最广的义务教育由中央财政承担,具有差异性、多样性、反映地方性发展特点与定位的职业教育由地方财政承担,介于二者之间的兼有全国统一性要求与体现自身优势的中高等教育由中央和地方财政共同承担;需要全国统一标准、覆盖全体公民、涉及基本生存保障与医疗卫生保健服务由中央财政承担,体现地方差异与个性化需求的就业与医疗服务由地方财政或者个人家庭自己承担;具有典型的地域性特征的保障性住房供给由地方财政承担主要责任,同时,中央财政应当加强对中西部财政薄弱地区的转移支付。

【注】本文系司法部国家法治与法学理论研究项目“实施民生财政背景下的预算法律制度完善研究”(项目编号:13SFB2041),重庆市教委科技项目“财政引导金融支农的法律保障研究”(项目编号:KJ110103)和重庆市教委规划项目“重庆市城乡基础教育均衡发展的财政投入机制研究”(项目编号:2012-GX-098)的研究成果。

主要参考文献

1. 嵇明.关于民生财政的若干思考.经济研究参考,2011;9
2. 凌荣安.地方财政分权、转移支付与财政自治.财会月刊,2013;8
3. 傅道忠等.中国财政政策的民生取向研究.南昌:江西人民出版社,2011
4. 古南荣.对我国财政预算公开的若干思考.财会月刊,2010;33
5. 陈治.构建民生财政的法律思考.上海财经大学学报,2010;2