

# 论民生财政

张馨

“民生财政”的提出,有着巨大的现实意义,是非常及时的。然而,如何建设“民生财政”,则是一个目前尚在探索的问题,它有着许多问题需要解答。本文拟就若干最基本的问题谈谈自己的看法。

## 一、现行的“民生财政”定义并不准确

“什么是民生财政”?这一问题迄今尚无权威官方解释,但在大力建设民生财政的大背景下,这是一个绕不开的基本问题。为此,在2007年的中共十七大政治报告中,民生内容包含教育、就业、收入分配、社会保障、基本医疗卫生、社会管理等;<sup>①</sup>在2008年的政府工作报告中,民生内容包含教育、卫生、就业、社会保障、居民收入和消费、社会管理、住房保障以及人口和计划生育等;<sup>②</sup>在2008年的政府预算报告中,民生支出包含教育、医疗卫生、社会保障、就业、廉租住房、文化、环境保护和生态建设以及公共服务和公共安全等。<sup>③</sup>

学界对此也没展开讨论,唯一见到的定义是:“所谓民生财政,就是指在整个财政支出中,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。”<sup>④</sup>

这一定义的基本点有二:一是从财政支出中划出若干项目界定为民生支出项目;一是这些支出占财政总支出较大比重。这与上述官方文件列举的民生财政内容相一致,是有其合理性的,因为这些支出是直接围绕目前突出的民生问题进行分析的。然而,这一定义的解释仅是直观的和表层的,而缺乏作为一个科学概念的清晰度和严谨性,从而没能真正界定和把握民生财政概念:

### (一)划分民生支出项目的困难。

在这些文件中,尽管共同的内容是主要的,如教育、就业、分配、社会保障、医疗卫生、社会管理(即公共服务和公共安全的总称)等,但也有许多不同的内容,如住房、人口和计划生育、文化、环境保护和生态建设等。它表明,即使是最高当局,对“民生”范围的认识也并不完全一致,进一步的问题是:(1)这些只是项目的具体罗列,它没有说明,这些民生项目是凭什么标准区分出来的。其结果是在具体的财政工作中遇到了很大的困难,因为它要从数以万计的预算科目中,具体区分出哪些是、哪些不是民生支出。(2)诸如教育、卫生、社保等支出项目,世界各国财政都有,为什么世界各国没有提出民生财政问题,而我国却将它们分离出来称为“民生财政”?

### (二)能否以占财政比重来评判“民生财政”?

以民生支出“占相当高的比例”或“处于主导地位”为标准来评判是否“民生财政”,也存在根本性问题:(1)许多国家的这些支出项目所占比例已较高,而我国还有一定差距。如2004年公共教育经费占GDP比重,世界平均4.59%、高收入国家5.46%、中等收入国家4.35%,而我国达不

到4%这一早就设定的指标;2004年医疗支出占GDP比重,世界平均10.0%、高收入国家11.1%、中等收入国家5.9%,我国4.7%,只达低收入国家水准。<sup>⑤</sup>那么,是否发达国家早已建成民生财政,而我国只有在达到它们的比例时,才算建成了民生财政?(2)有着较高的教育、医疗、卫生、社保等支出比例的国家并不少,但没见哪个提出“民生财政”问题,为什么我国专门提出这一概念?(3)区分民生支出与非民生支出的困难,使得准确把握民生支出占总支出比例也是非常困难的。(4)在不同年份,财政各类支出总是有的增加快,有的增加慢,有的甚至还减少。如果仅以某些支出比例的增加,就称之为“民生财政”,一旦它们的比例下降,是否就不再是“民生财政”了?等等。

这些疑问表明,上述“民生财政”的定义并不准确,还需透过这些直接的财政活动表象去把握其深层次内涵,才可能真正理解“什么是民生财政”问题。

## 二、长期存在的是与“民生财政”相对立的“建设财政”

随着社会急速转型和经济高速发展,社会不公问题和民生问题日益突出,亟需政府并使用财政手段介入,通过再分配去缓解和改善之。为此,政府工作的基本思路和政策方针有了重大转变,在“为民执政”的理念下,强调关注民生、服务民生,从而要求财政将工作重心转到服务民生上来。“民生财政”就是在这样的背景下提出来的,它直接否定了长期存在的“建设财政”。

30年来,政府工作一直是“以经济建设为中心”的,相对于“以阶级斗争为纲”,这是非常巨大的历史进步,是完全必要的和正确的,巨大的经济建设成就充分证明了这点,但也产生了若干问题和弊端,其中社会公平和民生就是最严重的问题之一。因此,提出“为民执政”,强调关注民生、服务

\*本文的撰写得到教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“我国现行财政政策的实施背景、效果评价与未来走向”的资助,项目批准号:(05JJD790094)。

民生,尽管有着纠正这些弊端的用意,但也意味着政府工作重心从“以经济建设为中心”转向“为民执政”。

财政作为政府的分配活动,政府整个工作重心的转变,当然要体现在财政上,“民生财政”就是其具体表现。对此,也许人们会问,改革不久,财政就开始提倡“一要吃饭、二要建设”,其中“吃饭”可以认为是关注民生,“建设”才是“经济建设为中心”,“吃饭”优先于“建设”,这不意味着财政早就关注民生,财政工作早就先于政府工作转轨了吗?其实不然。整个政府“以经济建设为中心”,作为政府工作一部分的财政是不能不“以经济建设为中心”的。

具体看,“吃饭”财政与“民生”财政是两回事。

(一)“吃饭”仍是服务于“建设”而非“民生”。

“以经济建设为中心”,尽快把经济搞上去,就必须尽可能多投入建设资金,财政作为其重要来源,应当尽可能地增加投资支出,换言之,财政也应当先要“建设”,怎么倒过来先“吃饭”了呢?

其实,当时提出财政先“吃饭”后“建设”,实属无奈之举,是针对财力过度分散,政府财力窘迫的应急之策,其着眼点仍然是为了“建设”。作为政府,其首要的和基本的职责,是对外防卫保证国家安全,对内维持社会秩序和社会治安。做不到这些,其结果将是社会的崩溃和政权的覆亡。反映到财政上,必不可少的行政支出是最基本的,是必须首先确保的。然而,改革的前10余年,财政占GDP比重降到接近10%的奇低水准。财力的极度萎缩决定了只能先保必不可少的行政支出等“吃饭”需求,因而属无奈之举。进一步看,此时整个社会的投资主体已从政府转到银行、企业、外资等上去,财政确保了“吃饭”,就为各种非政府投资的大幅度增长从而经济的高速增长,提供了基础性条件。

从这个意义上看,“一要吃饭”不是不要“建设”,更不意味着“建设”降到次要地位,反而是为了建设,是有利于建设。另一方面,各级财政在不得已先保“吃饭”时,眼睛还是盯着“建设”,总是想方设法从上级

财政或下级财政挖到更多的钱,想方设法挤出更多的财力搞建设。多年来,人们听到的是各级财政在抱怨自己只是“吃饭财政”,对于本级财政的财力只够“吃饭”啧有烦言,总希望调整财政体制规定,多弄些钱搞“建设”。这就充分表明,这仍然是以“建设”为基本职责和功能的“建设财政”。

(二)“吃饭”与“民生”的内容不同。

所谓“吃饭”,指的是“人吃马喂”,其涵盖的主要是政府行政活动和社会消费等领域。因此,“吃饭财政”,指的是财力主要用于行政经费等方面的财政。而市场型政府的民生服务涵盖的内容,主要是教育、就业、分配、社保、医疗卫生、社会管理等。因此,财政的“民生支出”与“吃饭财政”的口径很不一致,它们是从内容到形式都不一致的两个概念。

改革前,不管是“吃饭”还是“民生”,都不是财政支出的重心所在,它们都被尽量挤压,以便腾出尽可能多的财力搞建设。改革中,“一要吃饭”使得行政费用等财力还相对有所保证,相反,民生服务则被过度地推向了市场。教育、医疗、住房等事项或向民众高额收费,或主要由市场高价提供,对民众形成过大的乃至不堪的消费压力,同时政府却没有承担起应有的职责,财力投入严重不足,其结果是民生问题日趋恶化。可见,不用说“建设财政”,就是“吃饭财政”也与“民生财政”有着根本的区别。

### 三、“民生财政”定义之我见

上述分析表明,对于“民生财政”概念需要有全新的思维与理解。笔者认为,这一概念应当这样来认识和把握。

(一)“民生财政”以公共财政为制度基础,本性就是公共财政。

所谓“民生”,指的是“人民的生计”或“人民的生活或人民维持生活的办法。”<sup>⑥</sup>那么,“民生财政”就是服务于民众生计的财政,只要财政活动是服务于民众生计的,都可划入其范畴。公共财政提供的“公共产品”,如同市场活动提供的“私人产品”一样,也为民众所必需,也有利于民众生计。因此,从根本上看,民生财政就是公共财

政,反之亦然,两者实际上是一而二、二而一的概念,要绝对地区分民生支出和非民生支出实际上是不可能的。正因如此,在实践中试图划分民生支出项目遭遇种种困难就很自然了。

计划经济下存在的是“国家财政制度”,<sup>⑦</sup>从本性上看,“建设财政”是与之相适应的基本运作模式。改革必然冲击“建设财政”运作模式,“吃饭财政”问题就是其典型表现,但并没有根本否定“建设财政”运作模式,尽管其具体表现形式已经面目全非了。

然而,“建设财政”毕竟违背公共财政的根本要求,其工作基点是为了经济高速增长而尽可能增大政府投入,而不是以服务市场为基点。此时财政淋漓尽致地体现出体制转轨的两重性:一方面,财政在公共化进程上迈出了很大步伐,公共财政基本框架初步建成;另一方面,它还不是真正的公共财政,原因在于财政仍是政府追求政绩,而不是服务于市场的工具。政府的公共服务与民生服务具有根本一致性,“建设财政”不以服务市场为基点,显然就不是以服务民生为基点的财政。这就很好地解释了,为什么财政改革这么多年了,政府的政绩工程仍不是偶然现象,而教育、就医、住房、就业、社保等问题则愈益尖锐。据此笔者认为,“民生财政”问题就是“公共财政”问题,“民生财政”概念实质上是针对财政公共化改革既取得重大进展又未能根本突破的状况提出的,其根本问题是如何深化公共化改革。

(二)“民生财政”是我国现阶段特有的财政基本运作模式。

“民生财政”与“公共财政”又是两个不同的词,有着具体涵义与内容的差别,这是需要提出“民生财政”的根本原因所在。

1. “民生财政”有着特定内涵,“公共财政”是更为一般性概念。公共财政是市场经济决定和要求的财政制度,它与市场经济相伴随已存在数百年,在可预见的未来还将存在。相反,民生财政只是现阶段才出现的,它与公共财政差异主要有:(1)民生财政是我国的产物,其目的是解决我国现阶段出现的特殊问题。而公共财政则是一

种国际现象,解决的是普遍性的公共服务问题。(2)民生财政是体制转轨时期的产物,而公共财政则存在于市场经济形成和存在全过程。(3)民生财政的职能主要是缓解社会矛盾,而公共财政的职能则除了公平之外,还有效率和稳定。(4)“民生财政”着眼的主要是社会不公问题,而公共财政关注的不仅有社会公平,还有经济效率和宏观经济稳定等基本问题。

2. “民生财政”集中在关注民生最直接最急需的问题上。尽管财政所有正常速度的公共服务都与民生相关,但各项服务与民生的直接关联度是不同的,而呈现出“阶梯性”:(1)诸如就业、收入分配、社保、医疗卫生等活动,是人们最基本的生计条件,事关人们生命的存在和维持,因而是基础性的第一阶梯民生需求。(2)诸如教育和计划生育等活动,或者增长人们的知识、技能与素质,或者控制人口规模,都是现代社会人们正常生活的必备条件。它们尽管对民生非常重要但基础性稍逊,因而只是第二阶梯民生需求。因为即使是文盲和庞大人口,在很低的生活水平下,还是能够活下去的。(3)诸如文化等活动,在物质文明基础上提供了精神文明,也为现代人所必需,但已带有某种享受性质,因而是第三阶梯民生需求。(4)诸如环境保护与生态建设等活动,也是民众很重要的生计条件,但按照环境经济学的说法,环保带有某种奢侈性,因为一个社会连温饱都难维持时,为摆脱贫穷往往不惜以环保和生态为代价,只有当经济发展到一定阶段才有能力解决环境和生态问题。所以,它是第四阶梯民生需求。(5)其他的公共服务如社会管理活动,都是民众正常生活的条件。但就这些活动来看,一方面,它们从来都是政府最基本的职能,是财政必须保证的支出;另一方面,政府这类活动必须压缩到最小规模,以免对市场 and 民众形成不应有的负担。换言之,这类支出受民生直接需求的影响很小,从而是第五阶梯民生需求。

提出民生财政,财政就必须依据民生需求的这种阶梯性,去决定支出的轻重缓急,越是处于阶梯底层的民生需求项目,公共支出就越应当向之倾斜。相反,在没有提

出民生财政的背景下,公共支出重点可能放在较高阶梯民生需求上,极端的例子如战时支出重点是军费。

正因如此,近年来财政民生支出的变化,已经超出了传统的“吃饭”或“建设”的框框,它不仅是财政具体工作内容的调整,更是财政基本思路与政策的变更;它不仅不仅是政府的短期和临时行为,也是较长时段乃至整个历史时期财政活动模式的转变。在其表象下,是财政工作的基点、思路、理念和政策转变,是对于“建设财政”的否定。据此得出的结论是,所谓“民生财政”,是我国公共财政特有的基本运作模式,它以服务民生为直接目的,是政府执政理念从“以经济建设为中心”转到“为民执政”在财政上的体现和结果。

#### 四、建设“民生财政”应克服的主要问题

依据这一定义,建设“民生财政”应克服和纠正的主要问题主要有以下几点。

(一)民生服务是整个财政的活动,不应仅着眼于财政支出。

财政支出只是财政活动的一个部分,尽管支出对民生需求的影响和作用最为直接与显著,也是政府最容易驾驭和使用的服务民生的工具,但其他财政活动也都深刻地影响民生。现行财政制度影响民生的主要有:

1. 财政收入。政府的课税收费,直接影响人们的可支配收入,从源头上影响着民生,其作用有时甚至强于支出,政府支出所要匡正的,正是收入作用之后的分配格局:(1)税收。目前我国存在的是以流转税为主的税收制度,而流转税具有累退性质。(2)国债。国债作为“金边债券”,为富裕阶层提供了最稳妥的投资方式,促使社会财富向富裕阶层集中,而30年来我国国债规模有了天文数字的膨胀。(3)乱收税、乱收费。它极大地损害了民众,尤其是中下阶层和弱势群体的收益,对于民生有着极大的危害。但乱收税、乱收费现象曾在我国猖獗一时,近年来有所收敛,但尚难以说已根治。

2. 财政体制。财政体制规范和划分着政府间财权财力,对各级政府的执政观念和行为产生重大影响,对民生的影响既直接又深远:(1)各级政府争夺财源影响民生。1994年的分税体制使地方政府的财权财力大为增长,而分权化改革又赋予它们以经济建设重任,迫使它们全力扩张收入,除合法正常手段外,也使用了种种违法违规手段去乱收税、乱收费,从而严重危害民生。(2)诸如医疗、就业、住房、社保、教育等直接事关民生,与经济增长的联系却不那么紧,各级政府并不积极安排这些支出而影响民生。

3. 政府预算制度。政府预算制度对于民生需求的满足起着重要作用,因为民众通过预算的审批、执行和监督过程,能够决定和支配政府的财力使用。然而,我国目前的政府预算缺乏这种能力:(1)它仍由政府决定和支配,即使是直接为民生安排的支出,也是由政府官员而不是由民众自己作主的,这就难以确保预算最大化满足民生需求。而一旦预算安排了违背民众利益,民众也难以通过预算程序来纠正。(2)即使是符合民众需求的预算安排,也难以保证政府严格执行,尽管这类现象已有很大改善也罢。

4. 预算外资金和政府基金等制度。这些方面的制度安排,导致了地方政府对诸如土地收入等的追逐,是乱征地、乱拆迁的重要原因,也对民生产生严重的负面影响。

总之,“民生财政”是一个系统工程,是全方位的政府财力行为,而不仅仅只是预算内的行为;是政府收入和支出以及各种财政制度的行为,不仅仅只是财政支出行为,尽管支出是最重要的内容。为此,建设“民生财政”,不仅要着眼于财政支出,也应当从整个政府财力运作角度去分析和考虑问题。否则,仅考虑支出问题远远不够的。

(二)真正关注民生,必须否定GDP政绩指标,根本的在于从“以经济建设为中心”转到“以民生为中心”上来。

应当说,提出“民生财政”是非常必要、正确和及时的,问题在于落实执行,如何将民生理念落实到具体财政工作中,这就必须从目前的“以经济建设为中心”,转到“以

民生为中心”上来,才可能实现财政运作模式的根本转换。

长期存在的“以经济建设为中心”执政模式,早已外化为 GDP 政绩指标,浸淫着整个社会机体,支配着整个政治经济生活,也决定了财政必须按 GDP 最大化来活动。然而,政府追逐 GDP 为什么会危害民生,政府投资不也是“公共”支出吗?原因在于:(1)政府支出并不都具有“公共性”,典型的如直接危害民众利益的政绩工程。(2)政府追逐 GDP,一方面驱使政府投资最大化,因为投资直接增大 GDP;另一方面压缩阶梯底层的民生支出,因为它们并不直接增加 GDP。在既定的财政盘子中,一类支出的增大必然是另一类支出的压缩。于是这些年来,一方面基础设施等建设成就巨大,另一方面民众最切身的问题却非常严重;一方面政府收入以千亿元乃至万亿元飙升,另一方面解决上学、就医、住房、就业、社保等问题的最大困难却是财政没钱。因此,政府要真正关注民生、服务民生,首先就必须从 GDP 政绩指标中解脱出来。而要做到这点,就必须釜底抽薪,从“以经济建设为中心”转到“以民生为中心”上来。

(三)真正服务民生,必须落到实处,根本的在于从“为官执政”转到“为民执政”上来。

进一步的问题是,政绩指标从 GDP 转到“民生”上来,能够保证民生得到真正的关注和服务吗?答案仍然是否定的。

政府服务民众有两种根本思路与方法。一种是“恩赐型”。它由政府为民作主,老百姓需要什么,是靠官员们去把握;官员们提供什么服务,老百姓就只能接受什么。此时的“民生服务”仍是“为官服务”:(1)民众的需求只有民众自己最知道,仅靠政府官员的主观判断难以很好把握,即使官员们真心希望办好事,也可能事与愿违。(2)此时“民生”指标的根本作用不在于解除民生疾苦,而在于昭示官员政绩。于是,政绩工程和形象项目的表现形式,就可能从投资项目,转为花架子“民生”服务上来。

另一种是“自决型”。它由民众自己作主,需要提供哪些公共服务,怎样提供,何时提供,向谁提供,提供多少,等等,都由民

众决定,政府则遵照执行之,这才是真正的“为民执政”。

分析至此才可以理解:为什么“为人民服务”已经提倡了半个多世纪,却还要提出“为民执政”?其根本原因就在于,以往“为人民”提供的是“恩赐型”的政府服务,从根本上看是“为官”服务;而“为民执政”就是针对“为官执政”提出来的,这就需要政府服务转到“自决型”上来,才能真正确保“民生财政”的建成。

(四)行政经费失控是对民生的根本危害,建设“民生财政”必须根本控制行政支出。

尽管近年来直接的民生支出增长迅速,但行政支出增长更快。当然,仅凭这点就得出危害民生的结论是过于轻率的。原因很简单,行政支出也是公共支出,适度节俭的行政经费是政府机构存在并为市场提供公共服务的基础条件,因而也是财政必不可少的支出。如果行政经费原本不足,政府既增加直接的民生支出也增加行政支出,是无可非议的。但现在的问题是,行政支出占财政比重 30 年来一直在上升,从 1978 年的 4.71% 攀升到 2004 年最高的 19.38%,此后也只是稍微有所回落,2006 年仍高达 18.73%。近年来财政收入增长极为强劲,行政支出也水涨船高。但这只是预算内状况,预算外情况更为严峻:行政事业费在预算外资金中的比重,从 1996 年 32.68% 上升为 2005 年 72.87% (2006 年降为 70.97%)。<sup>⑧</sup>这些表明,政府的行政费用已是严重失控了。

然而,不管直接的民生支出增长有多快,只要它与失控的行政支出并存,就谈不上真正的民生财政。行政费用是政府自身的消费,它占用和消耗了原本可用于市场的资源,所以,尽管政府经费是必须的,但又必须是适度的和节俭的,超出这一限度的行政支出,则是政府虚耗的市场资源。它危害了市场发展,挥霍浪费了可直接用于民生的财力,不是有利于反而是有害于民生的。如果一方面大量增加直接的民生支出,另一面却大量浪费老百姓的钱财,这样的财政是“民生财政”吗?因此,民生财政决不是简单提升某些支出比重就大功告成

了,而是有着远为深刻的要求与内涵,即财政一方面必须大力增加民生支出,另一方面也要杜绝扰民害民的支出,其中关键的是必须大力压缩行政支出,真正将行政支出控制在节俭的限度内。

当然,要克服这些偏差和问题,其根本是转变财政的基本理念,是以“民生”为基点和中心来形成新的运作模式,这就需要深化财政公共化改革,为真正建成“民生财政”提供基本的制度框架与实现渠道。

参考文献(略)

作者单位:厦门大学经济学院

(责任编辑 刘静武)

①胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告。

②2008 年 3 月 5 日温家宝在第十一届全国人民代表大会第一次会议上所做的《政府工作报告》。

③2008 年 3 月 5 日在第十一届全国人民代表大会第一次会议上,财政部:《关于 2007 年中央和地方预算执行情况与 2008 年中央和地方预算草案的报告》。

④安体富:《民生财政:我国财政支出结构调整的历史性转折》,载《地方财政研究》2008 年第 5 期。

⑤见中华人民共和国国家统计局编:《国际统计年鉴—2008》,北京:中国统计出版社 2008 年版,第 372、377 页,其中我国财政教育支出数据见 [http://www.china.com.cn/news/2008-03/25/content\\_13532461.htm](http://www.china.com.cn/news/2008-03/25/content_13532461.htm)。

⑥参见中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》(修订本),商务印书馆 1997 年版,第 883 和 1129 页。

⑦这里的“国家财政制度”,是“公共财政制度”相对应的概念,它是与计划经济体制相适应的财政制度。关于“国家财政制度”的具体分析,可参见拙著:《财政公共化改革:理论创新·制度变革·理念更新》(中国财政经济出版社 2004 年 7 月版)“2.2.3 与市场经济相适应的财政制度”。

⑧资料来源:中华人民共和国财政部主管:《中国财政年鉴(2007)》,中文 1 版,412 页。北京,中国财政杂志社,2007。