



当代学术文丛



Z 中国财政政策的 民生取向研究

HONGGUOCAIZHENGZHENGCEDEMINSHENGQUXIANGYANJIU

傅道忠 / 等著

江西人民出版社

中国财政政策的 民生取向研究

ZHONGGUOCAIZHENGZHENGCEDEMINSHENGQUXIANGYANJIU

傅道忠 汤 菲 石卫祥 陈小安 谭 韵 / 等著

江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国财政政策的民生取向研究 / 傅道忠等著.

—南昌:江西人民出版社,2011.12

ISBN 978-7-210-04986-9

I. ①中… II. ①傅… III. ①财政政策—研究—
中国 IV. ①F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 224410 号

中国财政政策的民生取向研究

作者:傅道忠等

责任编辑:蒲浩

出版:江西人民出版社

发行:各地新华书店

地址:江西省南昌市三经路 47 号附 1 号(邮编:330006)

编辑部电话:0791-86899010

发行部电话:0791-86898893

E-mail: taxue888@foxmail.com

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

开本:880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印张:10

字数:250 千字

ISBN 978-7-210-04986-9

赣版权登字—01—2011—292

版权所有 侵权必究

定价:35.00 元

承印厂:南昌市印刷九厂

赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换

目 录

导 论	1
-----	---

第一章 财政政策与民生理论	8
---------------	---

一、财政政策理论及其发展	8
--------------	---

（一）财政政策的含义	8
------------	---

（二）财政政策的分类	10
------------	----

（三）财政政策的功能	14
------------	----

（四）财政政策的效应	15
------------	----

（五）财政政策理论的发展	19
--------------	----

二、民生理论及其发展	32
------------	----

（一）中国民生理论的发展与演变	32
-----------------	----

（二）西方民生思想概述	42
-------------	----

第二章 国外民生财政实践及其借鉴	49
------------------	----

一、促进教育的民生财政政策	49
---------------	----

（一）美国的教育财政体制	49
--------------	----

（二）日本的教育财政体制	53
--------------	----

（三）英国的教育财政体制	57
--------------	----

（四）韩国的教育财政体制	60
--------------	----

二、国外就业财政政策及其借鉴	63
(一)发达国家促进就业的财政政策	63
(二)发展中国家促进就业的财政政策	71
三、保障性住房的财政政策	74
(一)美国的住房保障制度—模式演变	75
(二)以政府建设公共住房方式为主的国家(地区)	82
(三)以补贴住房建设方式为主的国家	88
四、医疗卫生财政政策	93
(一)英国为代表的垄断整合型	93
(二)美国为代表的市场主导型	95
(三)德国为代表的公共合同型	96
(四)新加坡为代表的公私功能互补型	98
第三章 中国财政政策的民生取向分析	100
一、改革开放后中国财政政策的历史变迁	100
(一)紧缩性财政政策(1979—1981)	100
(二)宽松的财政政策(1982—1988)	102
(三)紧缩的财政政策(1988—1992)	105
(四)适度从紧的财政政策(1993—1997)	108
(五)积极的财政政策(1998—2004)	111
(六)稳健的财政政策(2005—2008)	118
(七)积极的财政政策(2008年末—)	126
二、中国财政政策的民生取向	129

第四章 中国民生财政政策的基本内容	136
一、民生之基：财政政策与教育	136
(一)教育与民生	136
(二)财政性教育投入存在的问题	142
(三)推动教育公平、高效发展的财政政策选择	151
二、民生之本：财政政策与就业	159
(一)就业理论综述	159
(二)中国就业状况分析	173
(三)促进就业的财税政策	187
三、民生之源：财政政策与收入分配	207
(一)收入分配理论研究综述	207
(二)中国收入分配制度的历史演变	226
(三)中国居民收入分配实证分析	237
(四)促进收入公平分配的财政政策选择	244
四、民生之安：财政政策与社会保障	253
(一)社会保障理论的历史演进	253
(二)中国社会保障实践	261
(三)现行中国社会保障制度的缺陷	279
(四)中国社会保障制度的改革与完善	286
参考文献	297
后 记	311

导论

一、研究背景

从 1998 年中国政府首次明确提出构建社会主义公共财政框架的财政改革目标以来,公共化一直是财政改革的总体趋势。近年来财政民生化取向日益凸显,这既体现了财政公共化的基本趋势,又与我国经济社会发展的现实需要相符合。经济市场化推进财政的公共化,而财政的民生化同样源于市场经济发展的阶段性变化。民生财政的出现不仅是财政公共化改革的延续,更是对财政公共化改革实践的深化。如果说市场经济下存在的是公共财政,那么民生财政则是市场经济特别发展阶段的

公共财政。

根据西方发达国家财政实践,在市场经济发展的高级阶段,公共支出的重点将转向教育、卫生与社会福利等民生支出。自2003年以来,我国民生领域的财政支出不论是绝对量还是相对量都呈逐年增长的态势。一个以民生支出为重点,以民生福利为基本取向的民生财政正在逐步形成。我国财政民生化的出现有着自身发展阶段性的实践背景,主要体现在以下几方面:一是我国人均GDP已超过3000美元,进入经济社会发展转型期。这一时期正是矛盾凸显期,各种社会矛盾几乎都与民生问题息息相关。二是目前我国反映收入分配差距的基尼系数已远高于国际警戒线。在此背景下,如何让全体国民共享改革开放的成果变得更为迫切。三是21世纪以来,财政收入总体上快速增长,财政收入占GDP比重逐步提高。政府财力的增强为财政支出向民生领域倾斜提供了条件。

尽管财政民生化是经济市场化发展到一定阶段后的普遍现象,但各国在不同国情背景下又各有特色。我国当前出现的财政民生化也具有特殊国情背景的特征。我国市场经济是在否定计划经济基础上逐步形成的。计划经济时期,不仅经济落后,而且百姓生活和各项社会事业严重滞后于经济发展,民生“欠账”过多。改革开放以来,虽然人民生活水平有了很大提高,但在教育、卫生、社保等社会事业上投入不足的问题并没有真正解决,由此衍生出“上学难”、“看病难”、“就业难”、社保不健全等民生问题。同时长期存在的城乡二元政策,使城乡二元结构得以固化。城市民生主要由财政负担,而农村教育、医疗、道路、社保等民生问题主要靠农民自己解决。在此背景下,如何统筹城乡教育、医疗、社保等民生领域的资源配置,以实现城乡基本公共服务均等化,成为民生财政的重要内容。

公共财政是建立于市场经济基础上、以公共化为取向的财政,民生财政则在此基础上进一步凸显了以人为本的特定价值取向,体现了“发展依靠人”和“发展为了人”的价值理念。民生财政的基本目的在于保障和实现公民的生存权、健康权、教育权、劳动权等基本权利,是为了提高公民的生存、发展并有效服务社会的能力。在我国财政初步呈现民生化趋向的背景下,客观上需要对财政政策的民生导向问题进行深入研究。

二、研究意义与价值

如何按照科学发展观的基本要求,实现经济与社会的全面、持续和协调发展,推动民生不断改善,是中国政府当前面临的一个迫切需要解决的现实问题,而这一问题的有效解决离不开财政政策的支持。因此,从民生的视角对中国改革开放以来财政政策演变及其未来取向进行研究,有利于我们在财政政策实践方面不断总结经验教训,并能根据经济社会发展的基本态势进行正确的政策决策。同时,由于财政政策问题是现代财政学领域的一项重要内容,也是拓展现代财政学研究的理论前沿问题,因此深化对中国财政政策民生导向问题的研究,有利于推动财政理论体系的进一步完善。

三、国内外研究现状

自亚当·斯密以来,古典经济学的重心主要放在国民财富的增长和收入分配上,但并不意味着古典经济学家不关注民之幸福(民生)。古典经济学派以“自由放任”学说为基础,在税收政策上提出了轻税思想,在财政支出政策上提出财政支出

的范围应局限于社会公共事务。边际革命后,由于受边沁功利主义的影响,经济学家们开始以效用来定义民之幸福。20世纪70年代,Easterlin提出了“幸福悖论”概念,认为国民生产总值的增长未能使人们的幸福感有所提高。在当代西方经济学中,已经有了许多关于具体民生问题的探讨,主要表现为福利国家理论与社会政策探讨的主题,其经济分析则表现为福利国家经济学与社会问题经济学。巴尔在其《福利国家经济学》一书中,从经济学的角度证明了福利国家存在的理由和依据。福利国家的建构也激发了对社会政策的经济研究。随着时代的推进,有关社会政策的研究领域从最初的针对专门从事福利提供、管理和政策执行人员的研究,扩大到了各种社会服务领域的政策及管理实践、各种社会问题、社会弱势群体问题以及相关的集体性社会反映(李秉勤,贡森,2002)等方面。在社会政策理论中,民生问题均可归结为社会问题。在此背景下产生的社会问题经济学,其研究领域涉及医疗、住房、社会照顾、环境、交通以及收入和财富的分配与再分配。英国社会学家马歇尔(Marshall, 1965)认为,社会政策对公民的福利有直接的影响,社会政策由社会保险、公共救助、健康和福利服务以及住房政策、教育政策等构成。蒂特马斯(Titmuss, 1963, 1974)社会政策关注的是一系列社会需求,是在需求条件下对人类组织满足这些需求的功能的研究。西方学者认为,福利国家的发展是人们应对历史上类似的挑战并因此而产生的各种不同的制度性解决方式。

从国内的研究现状看,新中国成立后,长期以来由于计划统领一切,不注重财政政策在民生中的作用,相应的对财政政策与民生的研究在计划经济时期几乎是空白。改革开放初期,国内理论界主要是介绍国外的财政政策理论与政策主张,结合本国实际进行相关研究的成果很少。21世纪以来,国内学者对财政

政策与民生问题进行了积极的探索,并取得了可喜的成果。“中国经济增长与宏观稳定”课题组(2006)指出,与民生状况直接相关的政府社会性支出的不足,是导致经济增长失衡的重要原因。政府应增加社会性支出的比重,以改善民生状况,纠正经济增长失衡,促进人力资本积累,实现经济持续健康发展。刘穷志(2007)认为中国政府公共服务没有像希望的那样使贫困人口受益。傅勇、张宴(2007)从财政体制入手分析了地方政府在民生方面投入不足的原因。夏杰长(2007)提出要建立面向民生的公共财政支持体制;优化财政支出结构,逐步降低经济建设所占比重;完善财政转移支付制度,促进基本公共品和公共服务供给的全覆盖和大致均等化。孙勇提出财政增收应重点投向“三农”、教育、医疗卫生、社会保障、环境保护、公共安全等方面,更好地让广大人民群众共享改革开放和经济发展成果。邓子基、韩瑜(2008)认为民生是公共财政的出发点和落脚点,因此应运用一些政策手段,进一步强化公共财政对民生领域的支持。朱青(2008)分析了未来我国人民群众在教育、医疗、养老、住房等民生领域对财政资金的巨大需求,并大致勾画出未来一个时期内主要民生支出在财政支出中的理想比重,并提出了实现这种支出结构调整的现实途径。

从研究的现状看,虽然取得了可喜的成绩,但仍然存在不足:一是没有将各个学科的独立研究进行整合,形成一个一以贯之的分析框架;二是缺乏对财政政策与民生的历史的、系统的分析与考察。经济理论界长期以来主要关注财政政策对经济增长的作用,至于财政政策在民生中的作用则长期没有引起足够的重视。

四、基本思路和方法

在研究思路,本书首先对财政政策与民生理论进行文献梳理,在此基础上对财政政策及民生的概念进行明晰的界定,对财政政策与民生理论及其新发展进行透彻的分析;对西方发达国家及部分发展中国家不同时期的财政政策与民生实践及其对中国的启示进行分析。在此基础上,就改革开放以来中国财政政策的演变过程进行分析,并对未来中国财政政策的民生取向提出具体建议。

在研究方法上,主要采用实证分析与规范分析相结合、历史分析和比较分析相结合的方法。在具体的分析过程中,从民生的视角,对改革开放以来财政政策演变进行全过程、全方位的研究。在研究过程中,其他分析方法如经验性的逻辑推理方法等都是必不可少的。

五、研究的主要内容

本研究的主要内容包括:

1. 财政政策与民生理论。主要介绍和分析财政政策概念的不同表述、财政政策体系的构成、财政政策的不同分类、财政政策功能、财政政策效应及财政政策理论研究的最新发展、民生理论等方面的内容。

2. 外国政府财政政策与民生实践及其启示。侧重于介绍西方发达国家不同时期如何运用财政政策促进民生改善,并分析外国政府财政政策实践对中国的启示。

3. 中国财政政策的民生导向分析。主要分析改革开放以来

不同时期的财政政策选择的背景、财政政策的导向和内容及其实施效果。本书认为,改革开放以来,中国财政政策经历了以经济增长为导向的财政政策阶段和以经济增长为主、民生为辅的财政政策阶段,未来的财政政策取向应该以民生为导向。

4. 民生之基:财政政策与教育。主要从民生角度分析中国教育的现状、现行教育财政政策及存在的问题、推动教育科学发展的财政政策选择。

5. 民生之本:财政政策与就业。主要从民生角度分析中国就业的现状、现行就业财政政策及存在的问题、促进就业的财政政策选择。

6. 民生之源:财政政策与收入分配。主要分析中国收入分配的现状、现行收入分配政策及存在的问题、促进收入公平分配的财政政策选择。

7. 民生之安:财政政策与社会保障。主要分析中国社会保障的历史与现状、存在的问题和政策选择。

第一章

财政政策与民生理论

一、财政政策理论及其发展

(一) 财政政策的含义

财政政策作为实现政府经济政策目标的主要手段,是在凯恩斯宏观经济理论流行之后逐渐受到重视的。20 世纪 30 年代以前,在古典经济理论的影响之下,各国政府并不对经济活动进行过多干预。直到凯恩斯《就业、利息与货币通论》发表之后,政府管理经济的观念有了巨大的转变,开始重视经济政策对经济发展的推动作用,财政政策的研究和应用才得以蓬勃发展。在经济理论的发展过程中,财政政策的含义也不是一成不变的,

而是经过了一个发展和完善的过程。

对财政政策较早进行定义的是财政学者 V. 阿盖迪 (V. Urduidi), 他认为:“财政政策可以认为是税制、公共支出、举债等种种措施的整体,通过这些手段,作为整个国家支出组成部分的公共消费与投资在总量和配置上得以确定下来,而且私人投资的总量与配置受到直接或间接的影响。”这个定义着重说明了财政政策的实施手段。

在此之后,学者们对财政政策的定义进行了扩展,不仅包括财政政策的手段,更突出了财政政策目标的重要性。如希克斯夫人 (U. K. Hicks) 指出:“财政政策是指公共财政的所有不同要素在依然把履行其职责 (税收的首要职责就是筹措收入) 放在首位的同时,共同适应各项经济政策目标的方式、方法。我们认为,这些目标一方面是在高就业水平基础上的稳定,另一方面是生产力的稳定提高,以在充分利用可利用资源的基础上求得最大增长。”J. F. 都 (J. F. Due) 认为:“所谓财政政策意即政府收支的调整,以达到经济更加稳定,实现预期经济增长率。”凯赛 (N. F. Keiser) 则说:“财政政策就是政府的税收、支出以及债务政策对生产、就业、收入以及价格等水平的影响。”

然而,学者们对于财政政策目标的理解并不完全一致。福利经济学教授沃夫森 (D. J. Wolfson) 认为:“财政政策包括所有通过利用公共支出、资源动员、公共企业和准公共企业的定价,实现对资源的公共控制,以增加全民福利的措施。”而萨缪尔森 (Paul A. Samuelson) 则认为:“我们所说的财政政策是指制定税收和公共开支的过程,其目的是,抑制经济周期的波动以及有助于维持增长的高度就业的经济,而与此同时又避免高度的和难以控制的通货膨胀。”

这种对于财政政策目标的不同认识,一方面来自于经济主

张和立场的差异,另一方面则来源于政府执政理念的转变。当然,这种分歧并不影响我们对财政政策做出一个定义,即财政政策是政府运用税收和公共支出等手段,为了达到预期的经济、社会发展目标而制定的财政策略。

(二) 财政政策的分类

对于财政政策的分类,由于使用的分类依据不同,可以得出以下的几种分类情况:

1. 根据财政政策调控模式的不同,可以分为自动稳定的财政政策和相机抉择的财政政策

(1) 自动稳定的财政政策

一般情况来讲,财政政策会对经济的波动产生一种自动的调节作用,而这种自动调节作用无需政府预先采取措施。政府的一系列财政收支制度本身所具有的内在机制就会对经济产生自动调节作用,因此这种作用可以称为“自动稳定器”。财政政策的自动稳定器效用的发挥主要通过财政的支出政策、税收制度以及农产品价格维持来体现。自动稳定器具有一种内生特征,在经济衰退期可以自动增加预算赤字,在经济过热期可以自动增加预算盈余。自动稳定器的一个显著优点就是它构成反周期的财政政策,可以使得财政政策制定的时机选择问题最小化,在政策调整过程中不会产生相关的时间拖延,即该种财政政策可以自动在经济衰退过程中刺激需求,在经济高涨过程中平抑需求。

一是财政支出的自动稳定作用。财政支出的自动稳定作用主要体现在转移性支出中失业救济金等一些社会保障支出的自动稳定作用上。例如各种社会福利支出,一般情况下来讲,其发放有一定的标准,并且发放的总数受到需要社会福利的人数多少的影响。很显然,在经济繁荣时期,需要接受社会福利的人数呈递减趋势,因此社会福利的支出总额会相应减少,这样有利于

抑制消费支出;但是,在经济萧条时期,随着接受社会福利的人数的持续增加,社会福利支出的总额呈递增趋势,这样有利于扩大消费支出,防止经济衰退。

二是税收的自动稳定作用。税收的自动稳定作用主要体现在累进税上,具体来说,当经济繁荣时,税基会自动扩大,适用的累进税率会增加,税收自动增加,从而发挥反通货膨胀的调节作用;反之,当经济萧条时,税基会自动减少,适用的累进税率相应减小,税收也自动减少,从而发挥反经济萧条的调节作用。此外,目前在全国范围内实施的消费型的增值税在计算税收时允许将外购固定资产的价值一次性扣除,也具有加快投资和加快设备更新的作用。

但是,值得注意的是,财政的自动稳定器只有在税收更具有累进性质以及失业救济等社会保障支出覆盖范围更广的前提下才能更好地发挥对经济的稳定作用。

三是农产品价格维持所带来的自动稳定作用。假设条件是政府规定要将农产品的价格维持在一定的水平上,如果在经济繁荣时期,农产品的价格高于这个既定的价格,那么政府会采取抛出农产品的措施,这样可以使得农产品的价格进一步恢复到之前的既定水平;反之,如果在经济萧条时期,农产品的价格低于既定价格,那么政府会收购农产品,从而提高农产品价格,使其恢复到原先的既定水平。总之,政府对农产品的价格稳定机制可以自动调节农产品价格,从而使得经济环境稳定下来。

(2) 相机抉择的财政政策

实际上,相机抉择的财政政策是政府根据经济运行的情况,利用财政政策工具所引起的财政收支的变化有意识地反方向消除经济波动情况的一种财政政策。财政政策的工具主要有:预算政策、购买性支出政策、财政补贴政策、税收政策和公债政策等。