

陈治 / 著

财
税
法
学
研
究
文
丛



总主编
刘剑文


法律出版社
LAW PRESS · CHINA

我国实施民生财政的 法律保障机制研究

Study on the Implementation of Legal Mechanisms of the Public Finance for Livelihood

我国实施民生财政的 法律保障机制研究

Study on the Implementation of Legal Mechanisms of the Public Finance for Livelihood

财
税
法
学
研
究
文
丛

总主编 刘剑文

法律出版社
LAW PRESS · CHINA



陈
治
/ 著

国家社科基金项目资助成果

序

改革开放 30 余年来,我国的经济发展取得巨大成就,但是社会民生的改善尤其是制度建设却明显滞后,民生问题已经成为社会各界的共同关切问题。民生财政的提出便是顺应这一社会关切的重要产物,它既回应了我国亟待解决的分配正义问题,也拓展了财税法理论研究的视域。然而,对于何谓民生财政,如何实施民生财政,如何在国家治理现代化进程中构建实施民生财政的法律保障机制等问题,学界缺乏深入系统研究,实务部门也存在一定误区,将民生财政简单等同于民生投入,对民生财政持续、深入推进产生了消极影响。中共中央十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次强调了“更好保障和改善民生、促进社会公平正义,深化社会体制改革,改革收入分配制度,促进共同富裕”的政策目标,显示了对民生问题的高度重视,而财税制度建设既是达致这一目标的基础又是其重要的制度保障。在此背景下,理念如何先行,如何克服民生财政的实践误区,引导我国民生财政的健康有序运行,就显得更为迫切。在这一意义上,陈治博士围绕法治视野下民生财政的理论基础、现实背景、实施进路、具体法律制度建构展开的研究,对于解决民生财税法治保障问题具有重要的现实意义与理论价值。

本书是陈治博士主持完成的国家社科基金项目“我国实施民生财政的法律保障机制研究”的最终成果,集中展现了她近年来在民生财政研究领域的成果。作者从关

于民生财政的若干代表性观点入手,揭示了民生财政的内涵及其与公共财政的关系定位,总结了实践中的实施进路,提出构建民生财政的法治化框架。在此基础上,分别从实施民生财政的预算法律机制、收入法律机制、支出法律机制、监督法律机制与救济法律机制几个方面具体阐述了实施民生财政的法治保障的对策建议。

相对于既有研究成果而言,本书是从法学的视角对民生财政问题展开的系统、深入研究,具有开拓性。表现在:一是研究内容较为全面和深入,该书系统研究了民生财政的基础理论及预算、收入、支出、监督、救济方面的法律问题,为学界进一步展开相关研究提供了基本理论框架,同时其提出的对策建议为人大、政府未来的重大决策提供了有价值的参考;二是研究视角较为独特,该书以民生财政为切入点,对现有预算、收入、支出、监督、救济方面的法律制度进行了反思与建构,使有关法律完善的对策建议不是拘泥于传统的研究视域和研究进路,而是建立在对民生财政的特点进行充分考量的基础上;三是提出了一些创新性观点,比如,关于民生财政的界定及其与公共财政关系的定位,构建民生财政的混合兼容式的实施进路,构建适应民生财政特点的参与式预算、绩效预算、弹性预算法律制度,区分民生财政的市场化支出方式与非市场化支出方式,完善民生财政监督救济制度等。

应当说,民生财政实施中还面临诸多法律问题,比如,科学的民生财政管理体制的构建、民生财政支出方式的法治化、民生财政责任约束机制的完善等,这些问题在本书中有所涉及,但尚需进一步深入研究。我相信作者一定会在现有研究基础上继续努力,推出更好的作品。我乐于将该作品推荐给各位读者和学界同人,共同推进财税法治尤其是法治中国的建设!

是为序。



2014年1月

* 北京大学法学院教授、博士研究生导师,中国财税法学研究会会长。

引 言	1
第一章 实施民生财政的理论基础与现实因素	7
第一节 民生财政的观念之辩	7
一、学界关于民生财政的代表性观点	7
二、民生财政与公共财政的关系定位	9
三、本书对民生财政的界定	11
第二节 实施民生财政的理论依据及其变迁	17
一、早期的逻辑基点:社会政策财政理论	17
二、变革中的探索:新公共管理主义理论对财政活动的影响	18
三、发展方向:政府责任的强化与实现责任方式的多元化	20
第三节 我国实施民生财政的现实因素	21
一、社会因素:利益失衡催生财政运行模式变迁	21
二、政治因素:地方民主政治实践推动财政支出改革	23
三、观念因素:人权保障成为政府行动指南	25
四、经济因素:改善民生蕴含新的经济增长点	26

第二章 民生财政的实施进路	29
第一节 实施民生财政的几种典型进路	29
一、行政主导式的实施进路及其反思	29
二、民主参与式的实施进路及其反思	32
三、法律保障式的实施进路及其反思	34
四、市场激励式的实施进路及其反思	38
第二节 民生财政实施进路的发展走向:建构混合兼容式实施进路	40
一、以复合型权利作为民生财政的实施依据	41
二、发展多层次的政府义务与多元化的财政支出方式和方向	46
三、提升财政支出绩效	48
四、促进民主参与	49
五、保障权利救济	49
第三节 民生财政实施进路的法治化及其面临的主要问题	50
一、法治化的基本框架	50
二、法治化面临的主要问题	52
第三章 实施民生财政的预算法律机制	56
第一节 我国预算法治的基本框架及其评价	56
一、我国预算法治的基本框架	56
二、对我国预算法治的总体评价:基于民生财政与公共财政共同的逻辑基点	57
第二节 从民生财政审视预算法治的改革方向:基于民生财政与公共财政分野的视角	59
一、预算运行的民主基础:从议会民主到参与式民主	60
二、预算运行的过程属性:从严格的法定性到适度的弹性	63
三、预算运行的结果考量:从合法性问责到绩效问责	66
第三节 实施民生财政的预算法治之完善	67
一、构建参与式预算法律机制	67
二、构建适度弹性预算法律机制	79
三、构建绩效预算法律机制	85

第四章 实施民生财政的收入法律机制	95
第一节 我国财政收入法治的一般现状	95
一、收入来源制度	95
二、政府间财政收入划分制度	102
三、对现有制度的基本评价	103
第二节 实施民生财政背景下收入法治的改革及其局限	106
一、推动个税改革,强化税收在收入分配调节中的作用	107
二、实施房产税新政,利用税收杠杆实现房地产市场调控	108
三、适度放开地方债发行,为地方政府开辟资金来源	109
四、治理地方政府投融资平台,控制财政风险	110
五、规范超收收入的使用,加大民生投入的力度	112
六、改革的局限性	113
第三节 实施民生财政的收入法治之完善	118
一、构建课征权正当性的收入法律机制	118
二、构建课征规模适度性的收入法律机制	120
三、构建使用有效性的收入法律机制	122
四、构建分担公平性的收入法律机制	126
五、构建激励相容性的收入法律机制	127
第五章 实施民生财政的支出法律机制	130
第一节 民生财政支出现状的梳理	130
一、民生财政支出的范围基本确定	130
二、民生财政支出的总量及单项数量逐步增加	131
三、民生财政支出的结构呈现显著变化	132
四、民生财政支出的方式具有多元化	133
五、民生财政支出的相对比重较低	138
六、民生财政支出的透明度较低	139
七、民生财政支出的绩效亟待提升	146
第二节 实施民生财政的支出法治之评析	152
一、民生财政支出的法律依据与责任约束机制	152
二、民生财政的政府间支出事权划分机制	155
三、民生财政的支出方式机制	166

四、民生财政支出的绩效评价机制	178
五、民生财政的应急性支出机制	182
第三节 实施民生财政的支出法治之完善	209
一、明确民生财政支出的法律依据,强化民生财政支出的责任约束	209
二、划分民生财政的支出事权,明确各级政府实施民生财政的职责	212
三、拓展民生财政的支出方式,推动民生财政实施路径的多元化	217
四、提升民生财政的支出绩效,构建完整的绩效评价管理体系	218
五、重构民生财政应急性支出的法律机制,增强民生财政的应急保障能力	221
第六章 实施民生财政的监督法律机制	225
第一节 我国预算监督法治的基本框架及评价	225
一、人大预算监督机制	226
二、政府预算监督机制	226
三、财政部门预算监督机制	227
四、审计预算监督机制	228
五、社会预算监督机制	228
六、对我国预算监督法治的基本评价	229
第二节 实施民生财政背景下监督法治之缺陷	232
一、实施民生财政的监督依据不充分	233
二、实施民生财政的监督过程缺乏动态持续	234
三、实施民生财政的监督权力过度集中	235
第三节 实施民生财政的监督法治之构建	236
一、以人大和社会公众监督为主导的事前监督法律机制	236
二、以财政监督为主导的事中监督法律机制	245
三、以审计监督为主导的事后监督法律机制	249
第七章 实施民生财政的救济法律机制	254
第一节 财政活动中权利救济的既有途径及特点	254
一、财政活动中权利救济的途径	254
二、财政活动中权利救济机制的特点	255
第二节 实施民生财政权利救济的意义与进路	259

一、实施民生财政权利救济的意义	259
二、实施民生财政权利救济的典型进路及特点	261
第三节 实施民生财政权利救济法律机制的重构	267
一、最终方向:实现福利权利的宪法救济	267
二、现阶段的突破口:建立纳税人诉讼	269
三、具有可操作性的现实选择:完善福利行政诉讼	272
参考文献	275
后 记	283

引 言

一、研究目的与意义

近年来,“民生”一词高频率地出现在各种政策性文件与学术研究文献中,成为转型社会背景下集结人们利益诉求以推动公共政策转向的一个标志性话语。在此基础上,民生与相关语词“连接”形成的民生工程、民生建设、民生财政、民生法制等称谓,都因容易获得社会共识而在实践中几乎不存在观念障碍,问题在于民生语式的界定以及付诸实施的具体机制。然而就民生财政而言,作为学界将民生话语运用于财政政策领域后所构设的一个概念,其一经提出就立即面临着从存在的正当性、必要性、可行性到具体实施机制的全方位质疑;与此同时,值得深思的是各级政府部门将民生导向的财政政策推向一个简单化的思维进路,认为实施民生财政就等同于加大民生投入,或者认为实施民生财政仅仅在于支出结构的政策性调整而漠视更深层次的制度构建,导致的结果却是民生投入指标不断攀升,而公众实际感受的民生状况并无明显改善,这无疑给那些本来就对民生财政持有怀疑态度者以有力的证据。因而,本书选择实施民生财政的法律保障机制展开研究,目的就在于:其一,为民生财政正名,本书将民生财政作为一个相对独立的学术概念看待,通过确定其恰当内涵及其与公共财政的辩证关系,为民生财政存在的正当性、必要性与可行性提供理论支持;其二,对实践中的民生财政进行总结、评析与反思,为民生财政实施进路的选择提供具有可操作性的方案;其

三、全面建构实施民生财政的法律保障机制,将民生财政的实施纳入法治化体系。

二、文献综述

国内关于民生财政的研究集中于以下几个方面:

1. 围绕民生财政的内涵及其与公共财政的关系展开分析,形成了具有代表性的“等同论”、“转向论”、“阶段论”、“反思论”、“谨慎论”几种观点。贾康(2011年)教授认为公共财政即民生财政,公共财政的出发点与落脚点就在于服务民生。^①该论点将民生财政完全纳入既有的公共财政理论体系,运用规范的公共财政管理体制审视与考量民生财政实施中的不足并寻求解决对策。张佐(2007年)认为民生财政是独立于公共财政的一种财政收支模式,他基于实证分析的方法勾勒出我国财政改革从“建设财政”到“公共财政”再到“民生财政”的演进轨迹。^②其论点表明了民生财政与公共财政在时间序位上的逻辑关系,指出民生财政将替代公共财政成为下一轮财政体制改革的核心。安体富(2008年)教授也主张民生财政是我国财政结构转变的产物,并提出用民生支出占财政总支出的比例作为判断民生财政的标准。^③崔惠民、张厚明(2011年)两位学者同样持“转向论”,并就民生财政与公共财政在指导思想、社会背景、目标取向方面存在的不同进行论证。^④张馨(2009年)教授认为民生财政是公共财政运行过程的一个阶段,是适应于我国现阶段发展需要的财政收支模式。相对于具有普世性价值、追求效率目标的公共财政而言,民生财政针对的是特定发展阶段的特殊问题,以追求公平为主要目标。^⑤该论点从财政职能、问题指向、价值目标的角度对民生财政与公共财政进行了对比。刘尚希(2012年)教授尽管也采取了从“建设财政”到“公共财政”再到“民生财政”的分析路径,但与前述“取而代之”(无论是用公共财政取代民生财政,还是用民生财政取代公共财政)的立场有所不同,他强调对公共财政的运行过程进行反思,认为公共财政相对于过去的生产建设财政具有进步性,同时自身也存在局限性,这表现在教育、医疗、卫生等公共服务领域的过度市场化问题以及以经济增长为中心的物质本位倾向问题。民生财政的职能就是要基于人的

① 贾康、梁季、张立承:“‘民生财政’论析”,载《中共中央党校学报》2011年第2期。

② 张佐:“公共财政转向民生财政现状分析”,载《社会主义论坛》2007年第8期。

③ 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。

④ 崔惠民、张厚明:“公共财政走向民生财政:基本公共服务均等化的选择”,载《经济问题探索》2011年第6期。

⑤ 张馨:“论民生财政”,载《财政研究》2009年第1期。

本性去解决这些问题。该论点提出从“公共财政”到“民生财政”，实际上是借助民生财政蕴含的“新”的价值取向反思公共财政运行的缺陷，^①并主张“只有当所有的财政支出，最终都有利于改善和保障民生，最终有利于每一个人的生存与发展时，才算是民生财政”，而不是以一块明确划出的民生支出范围或者民生支出达到财政总支出的一定比例作为判断依据，否则无异于否定民生财政。^②总之，从“此”及“彼”并非意指财政运行模式的更替，而是观念的变迁。刘军宁（2009年）则对民生财政的概念抱有谨慎态度，强调财政的正当基础不是民生而是民主。^③该论点为避免将民生财政简单等同于民生支出，推行民生财政却忽视公民民主权利提供了有力论据。笔者认为，一方面不宜将民生财政简单化约为公共财政（“等同论”的观点），而应当肯定民生财政在理论前提、价值目标与兴起背景方面的独特性；另一方面，亦不能用民生财政取代公共财政或者将民生财政作为公共财政发展阶段中的财政运行模式（“转向论”、“阶段论”的观点）。民生财政体现了一种新的普世性价值——人本价值，由此形成了与奉行经济效率价值的公共财政在观念上的分野，这表明民生财政的存在并非阶段性产物。但是，民生财政仍然是在公共财政的逻辑基点之上衍生出来的，公共财政对于财政与市场关系的基本定位仍然是实施民生财政面临的首要约束。同时，民生财政发挥作用的领域是全部公共需要中直接与民生相关的部分，那些虽属公共范畴但与民生没有直接关联的需求不在民生财政的作用范围，如果不加区分地将所有支出都视为与民生直接或间接相关（“等同论”的观点）或者以使所有支出都实现民生保障目标为衡量标准（“反思论”的观点），那么将无助于解决现实中民生支出被其他支出挤占的客观现象。民生支出范围的相对确定既有必要也是可行的。

2. 揭示民生财政实施中的问题，根据研究路径及结论的不同，又可大致划分为两种观点。一种是提出民生财政实施中存在的风险、误区或者“陷阱”，论点对于民生财政实施进路的选择具有纠偏与反思的价值。朱柏铭（2010年）认为一些地方实施民生财政以改善民生为由，将不属于财政承担的支出项目也纳入预算，混淆财政与市场的界限，可能导致宏观税负水平提高，使财政支出失去压缩和控制的空间；更为严重的是加剧地方财政的供需矛盾，助推地方政府的土地财政与高风险的融资行为。^④刘尚希（2011年）教授认为民生财政不等于民生投入，实践

① 刘尚希：“从‘公共财政’走向‘民生财政’”，载《财政监督》2012年第4期。

② 刘尚希：“民生财政的误区”，载《经济研究参考》2011年第54期。

③ 刘军宁：“从民生财政到民主财政”，载 [http://junningliu. blog. 163. com/blog/static/1189024442009111764238753/](http://junningliu.blog.163.com/blog/static/1189024442009111764238753/)。

④ 朱柏铭：“‘民生财政’的风险”，载《行政事业资产与财务》2010年第6期。

中一味追求民生投入的比例实际上是走入了误区,如果不从观念上实现从“物本财政”到“人本财政”的转变,即使民生投入的比例再高,也不是民生财政。^①唐任伍(2012年)认为追求民生投入的增长,会走入“民生陷阱”,导致降低经济效率、加重财政负担、刺激社会懒汉。^②另一种观点指出民生财政实施尚不能满足公众需求,有待进一步扩大民生投入、转变民生投入方式、提高绩效水平,该论点从正面肯定了民生投入在实施民生财政中的积极价值,同时扩展了民生财政实施进路的选择范围。嵇明(2011年)认为我国目前民生领域对财政支出的依赖性严重,但民生投入力度不够,效益不高,民生支出公开机制不健全,主张优化财政支出结构,逐步提升民生支出的比重和质量。^③傅道忠(2011年)认为民生需求与财政投入之间的差距较大,尤其是地方基层财政困难,缺乏保障民生的充裕财力;民生支出的公平性有待提高,资源在城乡之间、地区之间的分配存在失衡现象。^④

3. 剖析民生财政相关制度的缺陷并寻求解决对策。学界关于民生财政制度研究的成果总体较少,更多集中在财政政策、财政管理、财政体制层面的分析上,或者是抽取与民生财政有关联的某项具体制度展开针对性研究,例如基于民生财政的视角分析社会养老保障制度、社会救助制度,^⑤仅有少量研究是从宏观整体的维度论证了民生财政资金拨付机制、监督机制、政府间分权机制、决策机制、绩效评价机制、财政转移支付机制、财政公开机制存在的缺陷,^⑥但在如何寻求法律完善对策方面,仍存不足。值得注意的是,在已有的研究成果中都比较强调民生财政实施的系统性问题,即认为民生财政不是依靠单一的投入来推进的。除了实体上应当保障财政资源公平高效配置之外,还应当构建公众需求的表达机制,将公众的参与视作实施民生财政的重要途径。张雷宝(2011年)认为在一个正常畅通的表达机制的基础上,发现民生需求、关注民生需求、保障民生需求是政府各部门(包括财政部门)共同努力的社会目标,也是构建和谐社会的途径。^⑦邓子

① 刘尚希:“民生财政的误区”,载《经济研究参考》2011年第54期。

② 唐任伍:“谨防陷入‘民生陷阱’”,载《人民论坛》2012年第5期。

③ 嵇明:“关于民生财政的若干思考”,载《经济研究参考》2011年第9期。

④ 傅道忠等著:《中国财政政策的民生取向研究》,江西人民出版社2011年版,第131页。

⑤ 顾辉:“民生财政导向下的我国社会养老保障研究”,载《长白学刊》2012年第4期;刘宁:“民生财政与社会救助体系建设初探”,载《理论界》2007年第6期;何春玲:“民生财政构建与完善中的养老保障研究”,财政部财政科学研究所2010年博士学位论文。

⑥ 陈少英:“论地方政府保障民生的财政支出责任”,载《社会科学》2012年第2期;江依妮:“‘民生财政’体制优化建设之探析”,载《社会工作》(学术版)2011年第7期;傅光明:“构建民生财政资金预防和监管新体系”,载《农村财政与财务》2008年第8期。

⑦ 张雷宝:“地方财政民生投入的若干建议”,载《经济研究参考》2011年第54期。

基、韩瑜(2008年)认为发展民主是解决民生问题的根本保障,在一个缺乏民主的社会里,政府是无法代表民众利益的,财政也不以满足民生需求为目标,因此,应当完善公共预算和公众监督制度。^①申长平、赵姝(2011年)认为民生财政应注重于民主财政建设,民生与民权、民主是联系在一起的,应当确保财政运行的公开、透明,健全需求表达机制、财政的民主决策与监督机制。^②

4. 选取个案进行民生财政的实证研究。表现在:一是针对地方性实施民生财政的经验模式进行分析。在实践中具有代表性的经验模式有广东省实施的民生财政支出绩效评价,河北省在全国范围内率先开展的教育、环境、卫生支出事权划分试点,上海市开展的民生支出项目预算听证实践,浙江省实施的民生支出参与式预算决策改革,河南省推出的民生支出预算公开举措等。通过对上述个案的实证研究,为在全国范围内扩展民生财政的实施经验提供了坚实基础。二是就民生财政支出对消费、收入等方面的影响进行分析。储德、银闰伟(2010年)将财政支出分为民生性支出和非民生性支出,通过建立政府财政支出与城乡居民消费需求的省级面板数据模型,并运用29个省1995~2007年的经验数据进行实证检验,结果表明:民生性支出与农村居民、城镇居民消费需求呈正相关关系,即民生性支出对城乡居民消费需求分别存在挤入效应,城乡居民消费需求随民生性支出的增加而增加;非民生性支出对农村居民消费需求产生挤出效应,对城镇居民消费需求则发生挤入效应,就现阶段而言,非民生性支出对居民消费需求的总体效应无法确定。^③董万好、刘兰娟、王军(2011年)通过构建反映财政民生支出结构的一般均衡模型,针对财政民生支出结构设计模拟方案,观察财政民生支出和行政管理支出结构调整对第一、第二、第三产业部门劳动报酬的影响。研究发现在保持财政支出总量不变的情况下,减少行政管理支出,同时增加财政民生支出对劳动报酬具有正向影响。^④上述研究为论证民生财政的正当性提供了证据。

三、本书的创新点

民生财政是本土语境下形成的特定概念,其提出本身就是对中国现实问题的回应。本书围绕如何构建实施民生财政的法律保障机制展开研究,旨在发现民生

① 邓子基、韩瑜:“公共财政与民生”,载《当代财经》2008年第8期。

② 申长平、赵姝:“民生财政的实践要求”,载《长白学刊》2011年第3期。

③ 寇明凤:“民生财政支出的实证分析”,载《经济研究参考》2011年第54期。

④ 董万好、刘兰娟、王军:“调整财政民生支出和行政管理支出对劳动报酬的影响——基于CGE模型的收入再分配研究”,载《财经研究》2011年第9期。

财政实践中的真问题,并在此基础上为构建民生财政的法治化体系提供基本框架。本书在以下三个方面具有创新性:

第一,在研究内容上,从理论基础与制度建构方面深入挖掘民生财政独立存在的价值,全面归纳民生财政实施的几种典型进路,并在此基础上构建适应于民生财政要求的法治化体系。因而,论证思路既不同于学界一味否定民生财政或者将民生财政完全融入公共财政的主张,也不同于实务界将民生财政简单化、政策化、形式化的做法,具有研究内容的创新性。首先,以往关于民生财政的研究,基本是从财政政策、财政管理、财政体制的视角展开的,对于民生财政的把握或者停留于抽象理论的层面,或者局限于微观制度的层面,从多视角尤其是法律保障的角度展开讨论,并提出系统化建议的成果并不多见。本书旨在全面建构实施民生财政的法律保障机制,从而在研究内容上区别于既有成果。其次,以往关于民生财政的研究,注重对民生财政实施中的正反经验进行总结,但是总体显得较为零碎,对于民生财政究竟选择怎样的实施进路问题缺乏系统回应。本书全面归纳了实践中四种典型的民生财政实施进路,并在利弊分析的基础上,提出了未来民生财政实施进路的发展走向,为民生财政的法治化提供理论基础。最后,以往关于民生财政法律制度的研究,侧重于微观层面的讨论,全面探讨民生财政法律保障机制的文献尚不多见。本书从实施民生的预算法律机制、收入法律机制、支出法律机制、监督法律机制、救济法律机制几个方面系统研究了实施民生财政的法律问题,从而弥补了局部性研究的不足。

第二,在研究视角上,本书基于民生财政对现有相关法律制度重新加以考量,提出制度完善建议。相比于学界已有的关于财政预算改革的研究成果,后者主要是从公共财政的视角切入,旨在将政府的财政行为纳入法治约束的轨道,建立一个政府与市场边界清晰、满足于社会公共需要的财政法治体系。而本书是从民生财政的视角切入,关注的是在政府与市场边界已经得以确定的基础上,如何安排财政预算规模、结构,如何加强预算监督与救济以适应民生需求的问题。

第三,在研究方法上,除了运用较为常见的跨学科研究方法、历史文献研究方法、比较法研究方法之外,还注重运用实证研究方法。实证研究在本书主要体现在两个方面:一是对实施民生财政的现实状况进行总结、梳理,比如通过一系列客观数据,说明我国民生财政支出范围基本确定、民生支出数量逐步增加、民生支出结构呈现显著变化、民生支出方式具有多元化等;二是对实施民生财政的相关制度及其不足进行了全面评析,使得制度构建能够有的放矢,更具针对性与可操作性。

第一章 实施民生财政的理论基础 与现实因素

第一节 民生财政的观念之辩

一、学界关于民生财政的代表性观点

究竟何谓民生财政,这是本书研究必须回答的前提性理论问题。目前围绕民生财政的概念认知主要形成了三派观点:

一是明确使用民生财政的提法并认同民生财政的概念价值与研究意义,但在民生财政与公共财政的关系、民生财政是具有普世性抑或特殊性价值、民生财政的评判标准等方面存在明显差异。具体又分成以下四种主张:(1)将民生财政作为替代公共财政的一种新的财政收支模式,认为财政改革应当确立从公共财政转向民生财政的基本方向。^①此外,还提出以“民生方面的支出占到相当高的比例,甚至处于主导地位”作为判断是否是民生财政的基本标准。^②(2)将民生财政视为公共财政理念转型的产物,而非财政模式的替代。认为民生财政的实质是一种保障社会公平、正义,促进人的发展和能力提升,实现经济、社会协调发展的“人本财政”,从而区别于传统的注重财富生产与经济增长而忽视财富使用与消费的“物

^① 张佐:“公共财政转向民生财政现状分析”,载《社会主义论坛》2007年第8期。

^② 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。

本财政”。论者赋予了民生财政独立的价值目标与职能,认为它不仅承载人文关怀的终极诉求,而且具有“普遍适用的基本价值”。^①民生财政的判断标准关键在于量化的指标,而在于秉持的理念。(3)将民生财政视为公共财政运行过程的一个特殊阶段和适应于特殊国情的产物,并从针对问题的特殊性或普世性、承担职能的公平性或效率性方面对民生财政和公共财政作出区分。同时,论者基于“关联度”标准对公共支出对象进行“阶梯性”排列,认为民生财政是集中于“民生最直接最急需的问题上”的一种特定财政运作模式。^②(4)将民生财政与公共财政等同,认为我国一直致力于发展和健全的公共财政就是民生财政,因为公共财政的出发点和落脚点均在于满足社会公共需要、提供公共产品与服务,均指向于“社会主义生产目的”语境下“满足人民群众不断增长的物质文化生活需要”的目标以及近些年财政分配中愈益突出的“推进基本公共服务均等化和体系化”的工作要领,质言之,所有的财政支出都应当直接或间接服务于民生。总而言之,上述观点力求从促进财政管理科学化、行政成本合理化、收入分配公平化的角度为财政如何保障民生提供决策建议。^③

二是不直接使用民生财政的提法,而是围绕财政与民生间的关系展开论述,将财政作为改善民生的重要途径之一。相关文献中使用较多的是“财政决策的民生导向”、“财政改革的民生色彩”、“财政与民生”、“财政向民生倾斜”的提法,其共性在于均借助公共经济学中市场失灵与财政干预的理论论证财政投入民生领域的必要性,赋予财政本身保障和改善民生的蕴涵。^④这一论证路径间接地消解了民生财政这一概念存在的价值,使得“民生”不再是对“财政”的修辞限定,而变成对“财政”内涵的诠释,在实践效果上与前述将民生财政与公共财政等同的观点相似。

三是对民生财政的提法抱以谨慎乃至否定的态度,强调财政的正当基础是民主而非民生。论者并不否认财政投入民生领域的必要性,但提出了民生财政在实施过程中存在的重权力轻制约、重支出轻审议、重目标轻过程、重行政主导轻公众参与的弊端。指出财政解决民生问题绝不只是“财政收入增加了,于是给老百姓多发钱”的简单问题,“更应当是一个全国人大以最高权力机关的名义,认真审核和监督政府预算,讨论和决定政府如何取钱(取之于民)、管钱和花钱(用之于民)

① 刘尚希:“论民生财政”,载《财政研究》2008年第8期。

② 张馨:“论民生财政”,载《财政研究》2009年第1期。

③ 贾康、梁季、张立承:“‘民生财政’论析”,载《中共中央党校学报》2011年第2期。

④ 高培勇主编:《财政与民生》,中国财政经济出版社2008年版,第23~34页;傅道忠:“财政决策的民生导向分析”,载《当代财经》2009年第3期。