

民生财政：论我国财政支出结构调整转折的必然性

傅丽萍

广州工商学院, 中国·广东 广州 510480

【摘要】百姓民生问题一直是我国政府关心的一个焦点,也是政府预算支出安排的一个重点。随着经济体制不断深化和改革,我国财政支出结构已发生了明显的变化,已具有社会主义特色的基本目标和基本格局,同时也反映出我国财政支出结构调整改革的历史必然性。因此,如何完善“民生财政”预算、执行和管理也是一个需要考虑的问题。

【关键词】财政支出; 结构调整; 支出结构

随着我国经济改革开放进入了新时代,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要与经济发展不平衡不充分之间的矛盾。人们更加关注国家财政对教育、医疗卫生、社会保障、文化体育、环境保护等民生等问题的投入,这是现阶段我国公共政策的一个重点,既是人文精神的具体体现,也是构建和谐社会的具体途径,中央财政的支出主要是为了满足人民的基本需求,在教育、社会福利、就业、医疗等民生领域,财政支出逐年大幅度增加,因为这些领域与人民福利密切相关,引起了国内许多学者对“民生财政”这一主题进行探讨。

1 民生财政的含义及未来前景

我们所说的“民生财政”,是指教育、医疗、社会福利、就业、环境保护、公共安全等领域的开支,都是财政支出中重要的支出项目,也属于经常性支出和购买性支出。教育、科学技术和医疗卫生诸项事业的发展在现代经济发展中发挥着越来越大的作用而且它们对经济和社会发展贡献越来越大。

根据社会经济学发展常规来说,一般在经济发展的早期社会阶段,政府对社会公共基础设施的总投资比重较高,一旦经济发展达到一定成熟阶段,公共支出将从基础设施支出转向不断增加的教育、保健与福利服务的支出,而且这方面支出的增长速度将大大超过其他方面支出的增长速度,也会快于 GDP 的增长速度。

近些年来我国财政支出结构也体现了这种变化,用“民生财政”一词来概括显得更为确切。当然,民生财政也不意味着把所有财政开支都用于民生方面,但在财政支出结构的中,可以看出财政预算是大幅度向民生倾斜,不断提高其比重,这是我国经济发展一个历史性转折,具有划时代的进步和意义。

2 向民生财政转变的条件和必然性

2.1 民生财政是我国经济社会发展新阶段的必然要求

根据世界发展进程规律,如果一个国家或地区人均 GDP 达到 1000-3000 美元时,社会经济发展通常就会进入了一个新的发展阶段,这时经济发展就会遇到瓶颈,往往也是社会矛盾最为尖锐的时期。从低收入走向中等收入国家的转变有两种前景:一种是经济在“黄金发展期”实现可持续快速增长,经济的整体素质将大大提高,工业化和现代化也会顺利实现;另一种是可能出现城乡、地区、行业、居民利益日益复杂的“矛盾凸化时期”,如果这时处理不当,就会激发一系列社会矛盾,导致经济无法长期向前发展。

当市场经济徘徊疲软无法向前发展时,我们要以科学发展观为核心、以“五个统筹”为中心,来化解教育、贫困、失业、社会保障和收入分配不均等经济矛盾,以此来促进经济全面发展。建设和谐社会的主要任务是解决以上民生生存基础,展现社会公平化,使每一位公民都能享受到改革发展的硕

果,让人人都能享有良好的教育权、就业权和医疗生存权,人人都能过上老有所养、病有所医的幸福生活。只有实行“以人为本”民生财政,才能确保社会稳定、经济实现可持续发展。所以只有调整财政支出结构,以民生为本的财政支出才是进入经济社会发展新阶段,构建和谐社会的必然所趋。

2.2 向民生财政转变的条件

首先,我国经济经历三十多年改革开放,综合国力已有很大改观,财政收入迅速增长,政府财力大幅度增加,为提高民生支出提供了强有力的财政保障。其二,控制和压缩行政管理费用支出,使它在财政支出总额比重不断呈下降趋势,这样缩减节俭出来的行政管理费用可以投资于民生支出,使民生支出在占财政总支出比例逐年有所提升。其三,随着经济的发展和市场经济体制不断的改革和完善,一些准公共产品和服务,可以吸收民间资本,由市场来提供,减少财政公共开支的压力,把这些节省下来的资金重新投入到教育、健康和社会福利等民生支出中去。在这方面,我国借鉴了西方国家的成功改革和经验,并在很多城市在这方面进行了成功的试点,并取得良好的收获。

3 完善财政预算,提高民生支出经济效益

政府用于民生的基本公共服务支出是国家财政预算支出的一个部分,为了提高民生财政支出的效益,关键在于完善制度。主要包括以下内容措施:

3.1 完善财政支出体制

按照属权属地关系,中央和地方当局有义务共同提供教育、医疗、社会保障和环境等基本公共服务,建立健全财权与事权相匹配的财政制度。覆盖面广、外部性强的公共服务,资金应由中央和省级政府按比例分担,由县级政府来管理。比如义务教育和公共医疗卫生等民生服务,应由中央、省和县三级政府共同分担,各级政府承担各自相应的比例,而这个分担比例还要视各地的经济发展水平而定。经济发达地区和经济贫困落后地区,各级政府承担的费用支出比例会有所不同。

3.2 规范转移支付制度

一般实行分税制国家通常会出现中央和上级财政收入大于支出,而地方和下级财政则出现支出大于收入,其差额资金就只能靠中央和上级财政通过转移支付的方式来弥补了。当前,全国各区域的公共服务差距有进一步扩大的趋势,这与各地区经济发展水平的差异有着密切相关,而转移支付制度正好能弥补这一制度上的缺陷,实现各区域基本公共服务均等化。

3.3 注重民生支出经济效益

随着我国预算绩效管理的改革和深入推进,中央和地方预算管理规范化、科学化水平也在不断提高。“花钱必问效、无效必问责”的意识在不断增强。比如,看病贵看病难、养老

保险基金严重不足、贫困山区儿童的营养早餐、贫困山区脱贫等民生焦点问题，一直是中央政府非常重视的问题，政府也在积极地进行探索和改革，并在财政支出中逐年增加投资力度。当财政支出不够花不够用的情况下，政府也要学会自查民生支出用得是否合理和有效，广泛推行项目支出绩效管理自评，由财政和审计部门开展抽查，把绩效评价结果作为政府部门考评的重要依据。

4 我国财政支出结构改革的新举措

4.1 提质增效，优化财政支出结构，重视民生支出

通过分析发达的欧美资本主义国家的财政支出结构变化的变化趋势，我们可以选择性借用在我国财政改革上。我国财政支出结构的变化是具有一定的自身特殊性，由于我国经济是由计划经济体制转换过来的，改革开放初期的财政支出结构有明显地显示出计划经济时期财政支出结构的特征，主要表现是以基本建设支出为主的经济建设支出占有较大比重，如1978年基本建设支出占财政支出的比重为40.3%，经济建设支出占财政支出的比重为59.9%。随着社会经济阶段的发展而变化，同时随着经济体制改革和政府职能转变而变化。在发达资本主义国家市场经济里，支出结构的发展变化是随着经济发展阶段变化而变化的，而我国则是在政府意识到支出结构应随着市场经济发展阶段的转变而变化的，需要意识地通过政策的推动而转变。

改革开放初期为了激发经济活力，财政收入一度下降，首要措施是压缩基本建设支出。随着财政收入的恢复和增长，基本建设支出和经济建设支出占财政支出的比重呈下降的趋势。党的十四大确立经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，并明确“我们要建立的社会主义市场经济体制，就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”，这也就明确了财政支出结构调整变化的方向和发展趋势。财政投资则要退出一般的竞争性领域，集中提供那些具有非排他性和非竞争性的公共物品，满足社会的公共需要。

党的十六届三中全会提出“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”的科学发展观。这表明我国已经进入注重加强各项社会事业的发展阶段，要求优先发展教育，提高医疗卫生服务水平，实行积极的就业政策，完善社会保险体系。同时，我国也已进入二元结构转化的关键阶段，要坚持以工补农的方针，加强社会主义新农村建设，推动城乡协调发展，坚持可持续发展的路线，保护生态环境，合理利用资源，推动发展方式的转变。

总之，随着经济体制改革的不断深化和社会主义市场经济体制基本框架的初步建立，我国已经为财政支出结构的调整变化确立了基本目标和基本格局。按当时财政支出的功能性分类计算，经济建设费与社会文教费对比，“十五”时期至“十五”时期，前者由59.9%下降到29.1%，后者由14.4%上升到26.6%；按当时财政主要支出项目的分类计算，基本建设支出与文教、科学、卫生事业费对比，前者由35.1%下降到12.9%，后者由11.0%上升到18.0%。

“十一五”时期、“十二五”时期、到现在的“十四五”时期，财政收入的较快增长为优化财政支出结构改革提供了较大空间，财政支出结构发生了明显的变化，朝着构建和谐社会的民生财政方向转变已迈出重大的调整。

4.2 当前优化财政支出结构的措施

财政支出结构并不是僵化一成不变的，它是随着经济发展

阶段的转换、经济发展形势以及党的方针政策的变化而变化的。党的十八大以后我国进入了一个不平凡的时期，取得的成就是全方位的、开创性的，是深层次的、根本性的。党的十九大庄严宣告中国特色社会主义进入了新时代，现时代的社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好物质生活需要和现实发展中不平衡不充分的矛盾，我国经济已迈向了更高质量的发展阶段。党的十九大确定了习主席关于新时代中国特色社会主义的指导思想，提出了我党新时代的历史使命，描述出了新时代的战略部署，党要带领全国人民朝着全面建成小康社会的目标迈出新的步伐。但是目前世界经济运行面临下行，国际环境错综复杂，国内经济发展存在供给侧主要矛盾，我们务必要做好经济管理工作，保持社会大局稳定，让经济持续健康发展，为全面建成小康社会的完美收官打下决定性基础。

在经济发展新常态下，我们应创新举措，去产能、去库存、降成本、补短板。当前宏观政策需要强化逆周期调节时，我们需要采用积极的财政政策去加力提效，实施更大规模的减税降费，较大幅度提升地方政府专项债券规模。加大减税降费规模，就意味着要降低支出规模，同时也会增加地方政府专项债券规模，但同时也加大了收支矛盾。在这种严峻的财政形势下，优化支出结构更显得尤为重要。正如2019年中央经济工作会议再次对财政政策提出了明确的要求，采用积极财政政策同时要大力提质增效，更加注重结构调整，坚决压缩一般性支出和行政管理支出，做好重点领域保障，支持基层保工资、保运转、保基本民生。

当前要保证的重点支出十分明确：其一是一如既往大力支持供给侧结构性改革。特别是要在巩固、增强、提升、畅通上下功夫；其二是打好“三大攻坚战”，化解重大风险、精准脱贫、污染防治，一鼓作气，全面实现奔小康目标任务；其三是切实加大“三农”资金投入力度，列为财政优先保障领域，把“地、人、钱”作为振兴农村改革的重点目标，早日实现“农村富、农村强、农村美”的宏伟蓝图；四是推动区域均衡发展。在资金分配上，重点向中西部等财政困难地区倾斜，增强这些地方的财政保障能力，促进基本公共服务均等化；五是加强基本民生经费保障。保障教育、卫生健康支出的合理增长，安排基本养老金转移支付，安排就业补助资金，安排困难群众救助补助资金等，提高保障和改善民生水平，这是国家财政的基本职能。

参考文献：

- [1] 中央和地方预算执行情况和预算草案报告(草案), 中央政府门户网站 www.gov.cn. 2018-03.
- [2] 经营之家, 官方网站 www.jp.com.cn. 2020-06
- [3] 曾康华. 优化财政支出结构与推进民生财政[J]. 人民论坛, 2011(08).
- [4] 李塔娜. 论民生财政[J]. 理论研究, 2010(03).
- [5] 孙启发. 建设广东民生财政的目标及对策[J]. 广东经济, 2011(03).
- [6] 郭治琛. 对晋城民生财政建设的思考[J]. 山西财税, 2012(06).

作者简介：

傅丽萍(1975.8-), 女, 汉族, 江西婺源人, 广州工商学院会计分院专职教师, 讲师, 经济师, 硕士学位, 专业: 财务管理; 研究方向: 财政与税收。