

财政在落实科学发展观中的地位和作用

何振一

财政作为社会再生产的重要组成部分,必须以科学发展观为指导。但财政与经济社会发展的其它各个方面不同,在落实科学发展观中,又具有特殊的地位和作用。作为社会公共资源配置的重要手段,财政不仅直接决定着各项公共事业能否全面、协调、可持续发展,也直接制约着经济社会总体发展的状况,社会公共资源配置的不全面、不协调、不可持续性,经济社会总体发展的全面、协调、可持续性也就无从谈起。同时,作为政府实现职能的经济基础和宏观调控的主要手段,其调节方向正确与否和调节力度大小,都会直接关系到能否保证社会资源(即私人部门资源)的配置和使用沿着科学发展观要求的方向运行。基于科学发展观的内涵以及财政在落实科学发展观中的特殊地位和作用,财政工作要真正落实科学发展观,在分配理念及方略上至少要在以下几个方面有所创新。

转换财政收入分配理念,从效率优先兼顾公平转向公平优先兼顾效率

效率优先兼顾公平,是基于追求经济高速增长这一理念所实施的分配方略。但单纯追求经济增长的速度,与科学发展观的要求不相符。当然,效率是市场经济发展的生命线,不讲效率不行。而社会主义国家发展经济,促进效率提高不是目的,只是手段,是为了全面满足最广大人民群众的物质和文化生活需要,以人民群众普遍得到实惠为前提。在社会主义制度下,效率与公平之间是辩证的关系,没有经济增长,满足全体人民需要就失去物质基础;而离开满足全体人民需要,离开人人共享经济发展成果这一前提,经济发展也就失去了实际意义。而要使经济发展成果人人共享,普遍受惠,则必须实现公平分配。因此,在发展经济讲求效率的同时,必须十分注重分配的公平,效率与公平并重,而不是公平服从效率。

党的十六大为正确解决效率与公平这对矛盾制定了科学方略,即在发展成果分配上,初次分配注重效率,再分配注重公平。也就是说,在初次分配中效率优先,充分发挥市场机制调动人们追求个人利益最大化的积极作用,促进一部分人通过诚实劳动和合法经营先富起来,促进经济快速发展,为满足全体人民需要提供物质基础;在再分配中公平

优先,强化政府对收入分配的宏观调控作用,抑制和纠正收入分配差距的扩大,促进收入分配沿着共同富裕的目标发展。所以在社会主义市场经济发展中,为落实科学发展观,财政作为实施再分配的基本手段,调节收入分配,实现分配公平,确保共同富裕目标的逐步实现,就成为义不容辞的首要任务。所以财政在落实科学发展观中,必须转换分配理念,从效率优先转到公平优先上来。

转换公共资源配置理念,从推动经济增长优先兼顾其它方面发展转向促进经济社会及自然全面协调发展并重

在市场经济和多种所有制共同发展的条件下,经济发展主要靠社会去解决。而要解决经济发展中的无序问题,促进和保障社会与经济、人与自然和谐发展,则要靠政府干预,特别是要通过公共资源的合理配置来解决。当前存在经济发展与社会发展、自然资源开发利用及环境保护等不协调的问题,是传统发展观作用下的公共资源配置过分向推进经济发展方向倾斜的结果。因此,要纠正这诸多的不协调,并确保未来时期发展的全面协调和可持续性,必须转换公共资源分配理念和方略。

我国公共资源配置方略,近些年来已开始作了全面调整,注意了发展的全面性,经济建设支出占全部预算支出的比重,从1978年的64%下降到2003年的30%。然而距全面落实科学发展观要求还有相当大的距离,就预算内的公共资源配置来说,多年来的确是在不断加大着社会发展方面的供给力度,取得了有目共睹的成就。但在我国公共资源配置中除了预算内还有各种政府基金和预算外资金,把这两块公共资源中用于发展经济部分与预算内用于经济发展部分加起来计算,则用于经济建设支出的比重依然可达50%以上。显然在公共资源配置中传统发展观的作用惯性依然存在,依科学发展观要求转换公共资源配置理念和方略还远没有实现。

此外,现存的公共资源配置结构,与中央提出的现阶段落实科学发展观的五统筹方略也很不相适应,还需要进一步调整和改革,构建起旨在落实五统筹要求的公共资源配置的长效机制。对我国的经济社会发展的不平衡性,特别是

地区之间、城乡之间发展的不均衡性,人们多强调历史遗留的原因,然而公共资源配置的作用也是巨大的。公共资源配置的非均等化,也会造成经济社会发展的不均衡。例如建国后,为了尽快的建立起工业化的基础,我国在公共资源配置上曾经向东北地区倾斜,156项重点投资项目及其相关配套项目相当大部分集中在东北,为了保证这些项目发挥其作用,在基础设施建设方面也曾给予特殊照顾,使东北经济发展快于中西部地区,在历史上东北经济发展,特别是辽宁曾经居于全国的显赫地位。而经过一个时期发展为什么又落后了呢,原因虽然是多方面的,但是公共资源配置方略的变化,应当说是主要原因。在东北工业基地建设起来后,国家改变了公共资源配置方略,从公共资源供给向东北倾斜转向从东北多抽取公共资源,在财政分配上,不仅对东北大幅度减少供给,而且把东北工业基地所创造的财富的大部分乃至折旧等老本都逐年抽走,结果东北地区国有企业发展及公共设施建设失去了必要的公共资源的支持,导致东北地区因企业技术设备老化、基础设施年久失修、产品质量下降和技术落后而逐渐衰败。可见转换公共资源配置方略,依五个统筹而优化,在现阶段落实科学发展观中有着举足轻重的作用。

转换财政宏观管理政策理念,从传统的促进经济发展总量平衡转向促进经济、社会、自然全面协调发展

第一,拓展财政政策运用视野。将其从主要着眼于实现宏观经济管理扩展到促进经济、社会、自然全面管理、全面协调发展方向上来。在当代理论界居主流地位的观点,无论是国外学者或是国内学者,多是把财政政策仅仅归结为实现宏观经济管理的工具,或者说是政府为实现宏观经济管理目标而制定的财政收支行动准则及相应的措施。然而从理论财政学视角来看,财政政策的内涵要比这宽广得多,中外社会实践说明,财政活动任何方面、每一项收支都无不体现着一定的政策。把财政政策的内涵局限在宏观经济管理这样狭小的范围是与事实不符的。并且这种理论归结对实践也是有害的,常常会把财政政策在社会及自然发展方面的管理作用,置于从属于经济目标的地位。在日常财政管理活动中,受上述理念的影响,在设计和研究财政政策时,常常把运用财政政策的视野只停留在宏观经济管理中,所有政策都是为宏观经济管理目标而制定的。因此,只有将财政宏观管理政策功能拓展到经济、社会、自然管理全过程中去,才能与落实科学发展观的需要相适应。

第二,建立健全落实科学发展观的长效财政政策机制。在落实科学发展观的过程中,在不同的年度中会有一些特殊的情况,需要在财政政策上相机抉择。然而落实科学发展观乃是一个长期任务,仅靠相机抉择政策还不够,重要的是要建立一个促进经济、社会、自然全面协调发展的财政政策的长效机制。就我国现阶段实际情况来说,运用财政政策促进经济全面协调发展已经积累了比较丰富的成功经验,

然而促进经济与社会、经济与自然和社会与自然全面协调发展的财政政策体系建设还不足,虽然在党的十六大以后,在这方面已经做了多方面的努力,并取得了显著成绩,但从总体上看,完整的长效机制还没有形成。建立健全促进落实科学发展观的长效财政政策机制,是一项复杂的系统工程,必须假以时日。就当前而言,最紧迫的是要加快和谐社会、节约型社会以及环境生态保护等方面的财政政策长效机制的建设。

和谐社会建设的核心内容是人与人之间利益关系的和谐。实现分配公平乃是构造和谐社会的中心环节,这要通过构造起完整的财政调节收入分配机制来实现,即通过财政的各种再分配政策手段,向高收入者收取而对低收入者给予来实现。向高收入者取,使之回报社会;对低收入者予,使之能分享社会发展的成果,从而使全体社会成员向共同富裕目标逐步迈进。为此在收入方面:加大财政对富有者的财富积累及收入的再分配力度,在收费性公共服务供给上,对社会弱势群体给予减免照顾;在支出方面:要依照和谐社会的要求优化财政支出结构,诸如加大社会福利措施投入力度,加快覆盖全体居民的社会保障体系建设,通过深化财政体制改革,规范政府间转移支付制度,建设公共服务均等化的保障机制,整合、强化和规范对“三农”的各项投入,建立支农资金供给的稳定增长机制,增大公共教育和公共卫生事业的供给等等,使全体社会成员分享社会发展的成果,逐步向共同富裕目标迈进。

节约型社会建设的核心内容是对资源的节省,包括生产和消费两个方面的节约。生产活动节省的基本途径是发展循环经济,逐步使资源消耗增长的速率逼近零增长,消费的节省主要是节制挥霍型、享乐型消费,而不是要限制人的生存与全面发展所必须的消费。为此,财政既要建立促进资源合理开发利用和鼓励发展循环经济的政策体系,又要建立调节个人消费的政策体系。需要综合运用财政税收、行政及法律等手段,方能建立起来。就财税方面来说,主要是通过建立财政分配的奖励与节制政策来实现,即对发展循环经济的从财政上给予扶助和奖励,对非循环经济生产排出的废物收取高额费用,在税收上要在整合现存的有关调节资源开发利用的税种政策基础上,建立完整的税式调节体系,对不利于资源节省的个人消费行为和挥霍性、享乐性的消费品及消费行为等要从多方面设置税收节制性政策。

建设保护生态环境的财政政策长效机制,同样需要从财政和税收两个方面着手。财政方面近些年来已出台了不少政策措施,只要加以整合和补充,就可以发挥作用。然而税收方面除了散见在某些税种中的政策规定外,作为税式调节体系还基本是空白。为此,在我国新一轮税制改革中,把促进生态环境保护的税种建设纳入改革日程乃是税收落实科学发展观所不可缺少的一环。

(作者为社科院财贸所研究员)