

树立绿色财政观 促进财政持续发展

○ 韩文博

绿色，文化底色，生命之色。她是和谐、健康、安全和幸福的象征。从某种意义上讲，绿色是现代文明的重要标志。也是当今比较时尚的名词，诸如绿色经济、绿色消费、绿色文化、绿色产业、绿色食品等等。尽管理论界至今没能对与这些名词相对应的“绿色”分别作出统一的定义，但都有过相应的描述，无外乎持续、环保、高尚、文明、健康、安全等意义。其深层次的本质涵义便是可持续发展思想。

可持续发展战略提出了一种全新的发展观、资源观、价值观。一般认为可持续发展就是当代不仅要考虑自身利益，还应该重视后代人的利益，要保证人均福利水平随时间的推移不断提高或不降低；可持续发展的思想具有多维意蕴，其核心思想是经济与社会的协调发展、当前与未来协调发展、局部与整体的协调发展、数量与质量的协调发展、速度与效益的协调发展等等。

所有这些深刻而丰富的理论内涵如果能融入到公共财政管理的理论当中，会为从根本上解决当前财政管理尤其是地方财政管理中的一些问题带来一些新的理念、新的思路、新的机制。因而，从实质上讲“绿色财政”观就是可持续发展思想与公共财政理论的高度融合，是效率、公平与稳定原则的最佳耦合。坚持“绿色财政”观就能使财政走向希望之路、健康之路。

（一）“绿色财政”观强调科学发展。以可持续发展理论为基础的“绿色财政”所强调的科学发展应坚持这样几个原则：

一是坚持公平性原则。做大“蛋糕”是财政的首要责任，切好“蛋糕”也是财政的基本任务。无论是做大“蛋糕”，还是切好“蛋糕”，都要关注公平性问题，这里所说的公平性就是公民在占用财政资源、享用财政资源上的“时空公平”，也就是要让公共财政的阳光普照到每个人头上。这种公平性原则是一种新的公平观，强调建设一种公平环境，既是财政发展的目标，又是财政发展的条件。为实现这种公平性，一方面，注重横向间的公平。应注意中央财政的导向作用和调节作用，把解决部分地区财政困难当作重要问题对待；应统筹区域经济发展，在不忽视东部地区发展优势，使优势资源不断发展壮大的同时，充分运用财政的杠杆作用注重缩小东西部差距；应把解决“三农”问题当中央财政的重中之重点工作来抓，改变城乡二元结构，使农村政权运转、公益事业发展充分享受公共财政的反哺；应加大财政调节收入分配的作用，缩小收入差距。另一方面，注重纵向间的公平。要充分认识到不仅人类赖以生存的自然资源是有限的，公民享用的财政资源也是稀缺并需要休养生息的。因而作为理财者不能只图当代（甚或是一届政府）的发展

或满足当代的需求而忽视后代（或下一届政府）对资源享用的权利，要始终恪守“发展经济、保证供给”的宗旨；决不能在财源建设上和税收征管上“竭泽而渔”、“杀鸡取卵”；要注重积蓄后劲，保持财源的健康、持续发展。二是坚持持续性原则。其核心就是财政发展不能超越资源、经济、社会、公民的承载能力。一方面，财政发展一旦以破坏财源基础为代价，财政发展本身也就存在难以持续的可能。因此，不能一味地追求GDP增长，要从单纯追求数量扩张转移到数量、质量、结构、效益相结合的提高。凡是追求一时财政收入提高而浪费了资源甚至伤了财源基础元气的，未来的财政都要为此付出沉重的代价。所以，要在涵养财源的同时注重财政收入质量和财政收入绩效。“为有源头活水来”，这样才能保证财政收入的可持续。另一方面，在财政管理上要始终坚持量入为出和收支平衡的原则，不能超越财力可能无限度地扩大财政支出规模，更不能无视财政风险的存在，应掌握好债务规模，控制住隐性财政风险，并且注意财政资金的使用效益，真正把钱用在刀刃上，尤其要采取严厉措施控制和处罚人员工资难以保证、公共事业难以维持、却不顾实际搞“形象工程”、“政绩工程”的种种违规、违纪行为。总之，保持财政发展的可持续性，首要的是强化经济对财政发展

的承载能力,并以提高财政绩效为核心推进财政管理工作。三是坚持共同性原则。虽然各地区间与财政息息相关的经济、社会发展存在着很大差异,财政发展的目标步骤、措施也有所不同,但我国政权的统一性、国家财政的完整性、各级财政的依存性,决定着我国的财政要以可持续发展为共同目标,统筹兼顾,协调发展。这就要求各级财政增强全局观念,为实现国家财政的可持续发展承担起共同的责任。中央财政在注重提高“两个比重”的同时,应科学安排转移支付资金,加大转移支付力度;地方财政在管好中央财政转移支付资金的同时,则应强调规范管理,不以损害中央财政利益为前提来维持地方财政的运转;发达地区财政在注重自身发展的同时,不仅应关注欠发达地区和落后地区的财政发展问题,而且应时刻考虑到自身发展的行为对欠发达地区和落后地区是否有不利影响,欠发达地区和落后地区的财政则要增强发展的主动性,不躺在靠救济的温床上。现阶段在我国坚持共同性的原则还应注意国家财政内部互惠共生关系的形成,追求局部利益与整体利益、地方利益与中央利益、发达地区利益与落后地区利益的统一。四是坚持系统性原则。即把财政发展当作系统工程来推进,首先应改变就财政抓财政,算死账、管死钱的习惯,把注意力放在做大“蛋糕”上和提高财政资金使用效益上。其次应理清财政与经济、政治,财政发展与社会发展、人类发展,财政支撑与社会稳定、国家安全等等的辩证关系,使财政发展处于更高的平台上向前推进。再次应善于抓住主要矛盾,在财政困难的情况下,应注意先保什么,后保什么,尤其要注意为了“政绩工程”、“形象工程”的拆了建、建了拆的瞎折腾。最后,应注意把握收入结构的合理和支出结构的

合理,通过调整这两个结构促进财政绩效从根本上的提高。

(二)“绿色财政”观强调以人为本。人是推进经济发展、事业兴旺、社会繁荣、人类进步的主体和动力。财政只有重视人的生存与发展,坚持以人为本的理念。才能很好地实现财政的职能,使财政有长足发展。坚持以人为本,从本质上讲,就是统筹物质文明与精神文明建设,兼顾人与自然、人与社会、人与经济以及经济与社会、经济与政治、经济与文化的关系。

首先,财政要高度重视人的生存权,着力解决国有企业下岗职工、集体企业困难职工、城市贫困居民、农村特困人口、离休退休职工的基本生活和基本医疗问题。一方面,中央财政应加大对社会保障的资金投入比重,加大对落后地区社保资金的转移支付力度;另一方面,应加强县以下基本医疗体系和卫生防疫体系的建设,巩固和完善基层医疗资源的有效配置,解决农村医疗组织名存实亡的问题;同时,要加快社会保障制度特别是医疗保险制度的改革,完善配套措施、加强监督管理,尤其要在农村大力推广和建立农村社会保障制度及其合作医疗制度;此外,中央财政还应集中解决偏远地区交通,能源和饮水问题;就业是民生之本,也是解决社会稳定、政治安定的根本措施,财政部门要积极配合各级党委和政府把促进就业放在突出位置,实施积极的就业政策。

其次,财政要平等对待人的教育权,逐步解决农村学生九年义务教育问题。财政必须加大农村教育的投入,无论是校舍建设、还是教师工资都要由财政承担。公共品供给主体,对于欠发达地区和落后地区而言应该是中央财政和省级财政;而且最终要实现教育优势资源的城乡共享;特别是在学费管理上要按

照城乡人均收入等比收缴,以减少城乡差别。

最后,财政要切实关注人的发展权,大力提高人力资本投入和科技、文化投入。财政必须在控制人口、提高人口素质和科技、文化发展上有所作为。一是治穷治愚,发挥财政资金的保障和导向作用,逐步提高欠发达及落后地区人口素质。不仅要关注九年义务教育,还要加强各种职业培训及科技宣传,并注重营造一个和谐文明的良好环境,二是坚持科教兴国战略,通过财政贴息、财政补助等措施,吸引科技项目和科技人才。在欠发达地区和落后地区的经济发展和社会发展中逐步提高科技含量。三是加大对文化设施投入力度,使欠发达地区和落后地区的文化设施能有一个明显的改善,一方面,靠硬件投入保证精神文明建设的有序推进;另一方面,创造良好的文化氛围以吸引和留住人才。四是加强生态环境治理和基础设施建设,改善生活与工作环境,尤其要注重农村交通设施和通电通讯设施的建设。

(三)“绿色财政”观强调文明理财。建设“无污染、有后劲、可持续”的财政不仅仅需要理财者的行为规范、高效,还要求理财者在组织收入、安排支出、推进管理过程中始终处于理性的选择状态,并强化道义责任和伦理观念。

一是应注重决策的科学合理,尤其要注重规范决策是否合理、是否照顾到经济、社会、政治等方面;二是克服简单的“取”与“予”的观念和短暂的“收”与“支”的利用关系,使企业、财政、社会组成风险共担、利益均沾的“命运共同体”,使理财者和财政供养者在“和”的精神凝聚下,形成长久、牢固的合力;三是制止“掠夺式”的理财行为,不能出现“今天现任吃个饱,明天来者过不了”的不道德现象。四

是不仅要尊重经济规律，还要尊敬自然规律，决不能以浪费资源、破坏环境为代价来换取财政收入的增长，给自然资源以足够的生息养育、更新和再生的机会。五是应本着“先吃饭，后建设”的原则安排支出，不能“饭都吃不饱甚至没饭吃着肚子”搞政绩工程、形象工程，这不仅仅是党性、原则、群众观点问题，是对人的不尊重、对人生存权的剥夺。六是建立新的评价体系，科学全面地评价财政工作的好与坏。不仅要评价财政收入的增长率，还要评价财政发展的理性化程度。一切发展都要依靠高度理性化的人，财政发展亦是如此。

（四）“绿色财政”观强调改革创新。从根本上说，“绿色财政”所要解决的是在持续性状态下需求的无限性和资源有限性这样一对基本矛盾。基于现实中特别是欠发达地区和落后地区这一矛盾的尖锐化，人们首先想到的是如何挖潜以求增收，如何控制以求节支，但是“好铁能砸几个钉”，挖潜也没有改变财源的有限性，控制更难于触及需求的无限性。因此，消极地挖潜和控制不能从根本上解决这一矛盾，只是缓和了矛盾，推迟了时间，矛盾的积累最终还会以更激烈的方式爆发。所以，解决这一矛盾不在于挖潜和控制，而在于改革和创新。

构建公共财政框架，推进以部门预算、国库集中收付、“收支两条线”管理、政府采购制度为主要内容的改革，在强化财政管理、缓解收支矛盾方面起到了积极的作用，但这些改革更多的是立足于财政支出管理方面的改革。2003年全国财政工作会议上金人庆部长提出的今后一个时期财政工作的基本思路：“做大一个蛋糕、用活两大存量、推进三项改革、完善四项制度”，由始到终贯穿着改革创新精神。涉及到的具体工作有七项改革，即“推进三项改革”：

加快推进税制改革、加快推进农村税费改革，加快推进预算管理制度改革；“完善四项制度”：推进收入分配制度改革、加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系、深化教育体制改革和公共卫生体制改革。这一思路充分体现了财政的可持续发展思想，贯彻好这一思路也必须以改革创新观念来抓落实：

一是观念上创新。这是实现财政可持续发展的源泉和先导。欠发达地区及落后地区必须改变传统思维方式，树新的理财观念，即强调发展，以人为本、文明理财。二是制度上创新。要结合实际创造性地贯彻落实这一思路，力争使财政体制更科学，充分调动做大蛋糕的积极性，力争使预算管理制度更严格、细致，具有可操作性，力争使教育体制、公共卫生制度、社会保障体系改革走在前面。三是落实上创新。抓落实不能停留在老路子上，开个会，发个文，走过场，不管上面怎么说，下面该怎么办还怎么办。因此在抓落实上要有高效的落实方式、有科学的评价体系、有严厉的监督制度。

（五）“绿色财政”观强调忧患意识。1949年3月，从西柏坡前往北京“进京赶考”前的七届二中全会上，毛泽东同志提出了“务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风，务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风。”的要求，时至今日我们党还一直倡导“两个务必”，要求全党发扬艰苦奋斗的优良作风。建设“无污染、有后劲、可持续”的可持续发展财政尤其要贯彻“两个务必”的要求。

首先，建设可持续发展财政，必须下真功夫、苦功夫，讲实效、办实事。“艰难困苦，玉汝于成”，实现“无污染、有后劲、可持续”的目标是一个漫长的过程，也是一个相当艰巨的任务，需要坚持艰苦奋斗的思想，付出艰苦的努力。对此不能松

劲，更不能坐而论道、坐享其成。

其次，财政部门尤其要反对铺张浪费、大手大脚，要始终坚持过紧日子。“历览前贤国与家，成由勤俭败由奢”，历史的经验告诫我们财政工作必须弘扬艰苦朴素、勤俭建国的精神，精打细算、量入而出。这种节俭意识具有修复性疗效，尽管不能从根本上解决问题，但还是能收到缓解矛盾、减轻压力的功效。因此，欠发达地区和落后地区的财政部门要立足实际，扭转浮躁、超前的消费取向，克服“穷大量”的毛病，真正把有限的资金用在刀刃上。

第三，居安思危，正视和高度重视财政风险问题。当前就整体讲，我国的财政有应对财政风险的能力，但也不是说不存在财政风险，特别是欠发达地区和落后地区财政风险构成极其复杂，有制度内风险、制度外风险，有预算内风险、预算外风险，还有显性风险、隐性风险。不管什么风险，最终都要由财政承担，不管哪里风险，最后都要触及中央财政。因此，一方面，要高度重视这些风险，把财政风险管理纳入日程；另一方面，要采取积极措施，在控制不发生新的财政风险的同时，清理潜在的财政风险。“未雨绸缪”，把问题消化在萌芽之中，绝不能“居危如安”。

第四，加强廉政建设，关心群众疾苦。财政部门是为政府、为人民当家理财的，“打铁还需自身硬”。财政部门不仅要监督使用财政资金的部门和单位勤俭节约，更要注重自身的形象，廉洁自律，做艰苦朴素、勤俭节约的模范。财政干部还要坚持深入基层、深入群众，倾听群众呼声、关心群众疾苦，时刻把人民群众的安危冷暖挂在心上，做到权为民所用，情为民所系，利为民所谋。

（作者单位：财政部驻北京专员办）