

调整财政政策 促进社会和谐

刘尚希

胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出，“要坚持扩大国内需求特别是消费需求的方针，促进经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变”。在经济问题和社会问题相互纠缠的情况下，单一的政策手段往往难以奏效。而财政政策具有经济政策和社会政策的双重属性、双重功能和双重作用，以公共消费为切入点，提高国民消费率，既可以有效地缓解当前宏观经济运行面临的“三高”经济病（高房价、高股价、高CPI），促进经济又好又快发展，又能化解一系列民生问题，提高人民生活水平和质量，推动社会公正与公平，促进社会主义和谐社会建设。

作为政府重要的政策手段，财政政策既可以通过公共投资来刺激经济增长，也可以通过公共消费来带动内需，扩大消费对经济增长的拉动力。以公共消费为重心，在经济学的意义上，其实质是转换经济增长的动力，从主要由投资、出口拉动转变为主要由消费、投资与出口来协调拉动。单从GDP数字上看，靠什么拉动没有差别，但增长的内容及其分配格局却有很大的不同。以消费为主要动力的经济增长，意味着高投入、高消耗的增长方式发生改变，增长质量提高，同时也意味着发展成果将由更多的社会成员分享，改变高投资下形成的过分向资本倾斜的初次分配格局，并通过公共消费直接调整第二次分配结构，从而可以优化社会结构，促进社会公平。

因此，以公共消费为重心的财政政策可以把经济政策的功能和社会政策的功能融于一身，有利于协调生产与消费、经济与社会、效率与公平之间的矛盾。

近年来，财政支出结构得到调整和优化，支出重心向社会性支出倾斜，公共消费得以扩大，“民生财政”趋向日渐凸显。从经济的视角来看，这有利于调整积累与消费的比例关系，降低过高的储蓄以及减少外贸顺差，无疑有助于化解我国当前宏观经济中的许多矛盾。但由于公共消费的扩张力度尚不很大，未能有效带动国民消费率的提升，故而实际的效果并不明显。从社会发展的视角来看，我国当前如何统筹经济与社会发展、构建和谐社会是全社会都在关注的大问题，而教育、医疗、社保等公共消费问题则成为时下公共政策的作用重点。解决经济与社会发展“一条腿长、一条腿短”的问题，需要大力研究并实践科学的社会政策，而财政政策自然在这方面大有可为。

公共消费的问题，是当前我国经济与社会协调、可持续发展的核心问题。对于财政政策而言，无论是构建和谐社会、经济与社会统筹、区域之间的协调，还是民生问题的解决，实际上都归于公共消费。从这点来说，当前我国实施的财政政策改变了在经济增长方面的单一作用，而同时加强了其社会发展方面的功能，表明政策重心正在转向公共消费，社会政策的功能增强。

公共消费的实现形式是财政支出，在调整支出结构过程中，应以公共消费为导向，以社会性公共消费为重点，不断提高教育、医疗、社保等领域的即期消费支出和相关的消费性投资，压缩政府自身消费引致的过高行政运行成本，尽力提高公共消费对居民消费的带动作用。即调整公共投资与公共消费的比例关系，逐步提高后者的比重；调整公共投资中生产性投资与消费性投资的比例关系，适当提高消费性投资的比重；调整公共消费结构，逐步降低政府自身消费，也就是行政运行成本，同时提高社会性消费在公共支出中的比重。与此同时，还需要进一步调整公共消费的社会结构和区域结构，依然要向农村倾斜、向中西部倾斜、向低收入人群倾斜。

扩大公共消费，不只是一个量的概念，更重要的是通过公共消费规模的扩大来推进基本消费的平等化。扩大公共消费规模，既是实现社会公正与公平的手段和实际载体，也是判断基本消费平等化推进工作的重要标志。基本消费的平等化至少包括基本营养、基本住房、基本教育和基本保健四个方面，公共消费的作用最终要体现到这四个方面来。社会的“公平”标准有很多种，可以从财富、收入、消费多个角度进行衡量和测度，其中最重要的是基本消费的平等化。当然，从财富与收入分配的角度来测度社会公平也很重要，但基本消费的平等化，更直接和更接近问题的本质，因为对于消费而言，任何财富与收入都只是手段，惟有消费才是目的。基本消费的平等化，对于财政政策而言，要通过扩大公共消费来实现。当然，扩大公共消费不过是手段，实现基本消费的平等化才是目标。

平等化地扩大公共消费，可带动私人消费，既有利于提高绝大多数老百姓的生活水平和生活质量，又能转换经济增长动力，进而转换发展方式，促进科学发展，在实践中具有双重效应。相比之下，这是当前条件下最佳的财政政策选择，也是贯彻落实十七大提出的“实行有利于科学发展的财税制度”要求的具体体现。