



## 要建立面向民生的财政体制

景天魁

这次参加“两会”确实感触很深，感到非常受鼓舞。这次“两会”把民生问题作为核心问题，特别是温家宝总理的政府工作报告，可以看出从各个方面都体现了把民生问题作为当前最主要问题来对待，这也是落实科学发展观，构建和谐社会非常具体的体现。政府工作报告在谈到解决民生问题时，可能是多年以来少有地把基础教育放在突出地位，另外也提出农村普遍实行最低生活保障制度，大力推进农村新型合作医疗制度。我作为多年鼓吹在农村也应该实行最低生活保障的人，确实觉得很受鼓舞，也很激动。前几年，在城市实行最低生活保障制度，搞得非常成功，此后，我们提出也应该在农村搞低保，那时候很多人反对，认为农民是那么庞大的一个群体，涉及面那么大，在农村搞低保条件不成熟。其实这几年有20多个省、市、自治区都在自己搞，基本上都是省级和省以下的财政出资。在全国普遍推行这项制度基本具备条件。在要不要搞农村低保这个问题上，民政部态度很积极，应该说民政部发挥了很好的作用。从政府工作报告提到的一系列重大政策和举措来看，确实使我们看到了解决民生问题的希望，看到了光明的前景。

现在，不论从思想上来说，还是从政策上来说，都还有很多问题需要解决，我想主要谈的是一个比较迫切的问题，就是应该建立面向民生的财政体制，而且应该规范化、法制化。因为直到目前为止，解决民生问题都采取的是政府发包的方式，在这儿投入几十亿，在哪儿投入几百亿，这种方式不足以保证民生问题核心地位的落实，必须以规范化、法制化的方式保证把我国财政体制真正转向以民生为主体。在这里必须区别两个概念，一个是公共支出概念，一个是社会支出概念。我们长期以来只讲公共支出，不讲社会支出，我们国家公共支出从来就不少，比例从来都不低，问题是社会支出占的比例太低。所谓社会支出就是现在所说的用于民生方面的支出，不管在发达国家还是一些不发达国家，社会支出在公共支出中所占的比例都很高，而我国到现在为止社会支出占的比重还是很低。

要想建立一个面向民生的财政体制，还有很多问题要研究，要实现实质性转变不是很容易。最起码要有两个基础前提，一个就是真正转变政府职能，把解决民生问题真正作为政府的施政目标。这样才有可能推动面向民生的财政体系真正走向制度化、法制化的轨道。因为民生问题说来说去，如果没有制度、法制来保证财政投入，问题还是不可能根本解决。回顾过去，我国城市低保为什么搞得那么好？因为政府掏钱。第二次农村合作医疗为什么搞不起来？因为政府没有出钱。新型农村合作医疗为什么推得动？因为经费大头由政府出。现在解决农村问题，中央带了一个好头，肯出钱。一个非常显然的道理，地方政府如果去搞营利性投资，那可以有财政收入，而解决民生问题是掏钱的，但是搞其他的可以挣钱。把钱用来搞基础教育、社会保障不会马上带来多少效益，财政收入不会立即增加，在五年任职期间内不会明显见到成效。而如果修大马路，盖个大高楼，一、二年就盖起来了，政绩显眼。所以，要解决把财政收入投资于健康和教育等民

生方面，那就必须解决政绩观问题，执政理念问题。

我觉得还有一个条件，就是要研究社会支出的效益。现在我们面临的问题还不光是谁掏钱的问题，还有掏了钱能不能有更好的效益的问题，中国是一个人口众多的国家，解决民生问题的“盘子”很大，而我们国家还不够富裕，所以，解决中国民生问题，归根到底，财政投入要用最低廉成本能够获得很高的收益，要为社会支出建立一种科学的基础，要不然，掏了钱也未必真正解决问题。不掏钱固然不行，掏了钱要让它真正能够解决需要解决的问题，还需要认真研究。我举一个例子。现在搞新型农村合作医疗，政府掏了钱了，农村合作医疗政策目标是为看不起病、比较贫困的农民提供一种支持，使他们不至于因病致贫，。从2003年开始试点，中央财政和地方财政拨款，建立起这项制度。有困难的农民出不起10块钱，政府可以给以资助，替他出这10元钱，他就参加了新型合作医疗。参加新型合作医疗问题是不是解决了呢？不见得。因为贫困农民尽管参加了新型合作医疗，但是如果得了大病到了医院要交预付款，一个贫困家庭要掏出5万、10万元预付款根本不可能，所以他们还不能就医。据我去年调查，真正得了大病享受到合作医疗的最高补贴的都是农村比较富裕的人，因为只有这些人得了大病才能住院就医，中央和地方财政出的钱，真正得到利益的，是农民群体当中较富裕或者最富裕的，而不是中下收入的农民。可见，实际结果并不符合政策的初衷，掏了钱也不一定能解决真正需要解决的问题。所以，一定要明确政策目标是什么人，政策要有科学基础，保证能够真正解决问题。

（根据在中政院“民生与改革”改革形势分析会上的发言记录整理）

文章来源：<http://www.chinareform.org.cn/cirdbbs/dispbbs.asp?boardID=27&ID=122677>

文档附件：

编辑： 文章来源： 中国改革论坛

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]