

全面认识财政是国家治理的基础和重要支柱

——学习习近平总书记关于财政问题的重要论述^{*}

刘尚希 傅志华 李成威 陈 龙 中学锋

内容提要:习近平总书记关于财政的重要论述是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是指导中国财税改革和现代财政制度建设的重要思想指南。本文从财政与人民、财政与国家兴衰、财政与效率和公平、财政与公共权力、财政与国家治理、财政与公共风险六个方面梳理归纳了习近平总书记关于财政的重要论述,并论证了“财政是国家治理的基础和重要支柱”这一重大论断。习近平总书记关于财政的论述从多个角度诠释了社会主义财政“人民性”和“国家性”之间的内在联系,阐释了中国特色社会主义财政“为人民理财”和“管理国家风险”的本质。

关键词:习近平新时代中国特色社会主义思想 财政的人民性 国家治理

作者简介:刘尚希,中国财政科学研究院院长、研究员,100142;

傅志华,中国财政科学研究院副院长、研究员,100142;

李成威,中国财政科学研究院研究员,100142;

陈 龙,中国财政科学研究院研究员,100142;

中学锋,中国财政科学研究院研究员,100142。

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2022)02-0005-13

习近平总书记关于财政的重要论述,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。基于“财政是国家治理的基础和重要支柱”这一重大论断,习近平总书记关于财政的论述从多个角度诠释了社会主义财政的“人民性”和“国家性”之间的内在联系,阐释了中国特色社会主义财政“为人民理财”和“管理国家风险”的本质。习近平总书记关于财政的重要论述是指导中国财税改革和现代财政制度建设的重要思想指南。

一、财政的人民性

习近平总书记提出“发展的人民性”的思想,彰显了“人民至上”的发展价值理念。财政是人民的财政,是习近平“发展的人民性”思想在财政领域的集中体现,并与其一脉相承。人民性是社会

^{*} 陈龙电子邮箱:longceps@163.com。

主义财政的根本属性,法治、公开、透明等其他特征都是在这一属性的基础上衍生而来的。社会主义财政是以人为本财政与以民为本财政的有机统一。

(一)人民性是社会主义财政的根本属性

自从人类诞生之日起,就面临各种各样的不确定性和风险。为了防范风险,人类形成了社会共同体。然而,社会共同体的存续和运转是有成本和条件的,财政是维系共同体存续的基本机制。财政通过汲取并使用公共经济资源,不仅为社会共同体的运转提供成本,而且可以塑造和构建国家制度、社会公共生活,从而成为防范和化解公共风险的基本机制,给社会共同体的运转提供一个稳定的秩序。社会共同体之所以成为共同体,离不开财政。离开财政的社会共同体,是虚幻的共同体。

人类社会共同体发展具有阶段性。在现阶段,并存着以中国为代表的社会主义社会和西方的资本主义社会。与之相对应,也就存在社会主义财政和资本主义财政之分,二者根本的区别在于坚持“人民性”还是“资本性”。

社会主义国家是以人民为中心的共同体,其价值取向必然是“人民至上”。历史唯物主义认为,人民是历史的创造者,是社会实践的鲜活主体,也是社会发展的最高价值主体。习近平(2017b)指出:“人民立场是中国共产党的根本政治立场,是马克思主义政党区别于其他政党的显著标志。”习近平(2014b)指出:“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”显然,人民立场也是社会主义国家最基本的立场。以人民为中心的共同体——社会主义国家,与以资本为中心的共同体——资本主义国家有着根本的区别。资本主义国家是资本主义价值观主导的共同体,强调资本逻辑,体现了“资本性”,从根本上服务于资本的利益。

人民性既是社会主义财政的根本属性,也是习近平“发展的人民性”的思想在财政领域的集中体现。这既是对我国传统文化中“民本”思想的扬弃与升华,也是对马克思主义群众史观的继承和发展。发展的人民性,既表明了我国财政的性质和价值取向,也为衡量财政工作提供了准绳。“‘让老百姓过上好日子是我们一切工作的出发点和落脚点。’检验一切工作的成效,最终都要看人民是否真正得到了实惠,人民生活是否真正得到了改善,人民权益是否真正得到了保障”(中共中央宣传部,2016)。

财政是分配利益和风险的基本工具。强调财政的人民主体性,就是要形成“以人民为中心”的利益和风险分配机制。财政的人民性,一方面,需要通过财政的分配机制,让人民共享发展的成果;另一方面,意味着财政权力必须掌握在人民手中,需要实行财政法定,公开财政信息,提升财政透明度,接受人民的监督。

(二)“人民性”与“国家性”融为一体

财政是人民的财政,强调了我国财政的主体——人民。“人民”是个集合概念,是众多人的集合体,具有特定的政治意义,反映了一定社会的政治关系。“人民”虽然是由个人组成的,但它并不等于众多原子化个人的加总,而是按照特定政治关系和结构组成的有机整体。人民的财政,虽然最终落脚点是现实的个人,但更多的是强调以集合形式存在的人民的根本利益。

“人民性”体现了我国政权和财政的性质,与“国家性”是有机统一的。我们的国家是中国共产党领导的国家,“中国共产党的领导,就是支持和保证人民实现当家作主”(习近平,2017a)。我们党领导国家建设的目的是为了人民。“全心全意为人民服务,是我们党一切行动的根本出发点和落脚点,是我们党区别于其他一切政党的根本标志。党的一切工作,必须以最广大人民根本利益为最高标准”(习近平,2014b)。

“人民性”与“国家性”是有机统一的,集中表现为人民利益与国家利益的高度融合,“国家性”体现并承载了“人民性”的要求。从根本上而言,财政进行利益调节与分配,这是“管理国家风险”的体现,从根本上而言是为了人民的利益,国家财政的本质就是人民财政。财政活动以国家为主,一方面,体现了国家运转的需要,另一方面,体现了人民利益的整体要求。国家的利益即是人民的利益。在资本主义国家,虽然也动辄冠以人民的名义,但其财政最终服务于资本,体现了资产阶级的整体利益,“国家性”实质上是贴上资本标签的国家性,背离了“人民性”的要求。

(三)实现以民为本财政与以人为本财政的有机统一

“坚持人民性,就是要把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点,坚持以民为本、以人为本”(习近平,2014b)。坚持财政的人民性,就是实现以民为本财政与以人为本财政的有机统一。以民为本的财政从共同体与个人关系、以人为本的财政从人的发展以及人与物(自然)的关系等,两个不同的逻辑和层面体现了财政的人民性。

人民的财政,首先是以民为本的财政。以民为本的财政,是从共同体与个人关系的逻辑出发,体现了共同体(国家)与人民群众之间和谐的利益分配关系。一方面,财政维系共同体(国家)运转的基本机制,国家的财政收支等活动是基于集体人权,代表了人民的意志。另一方面,财政又要兼顾个人人权,实现集体人权与个人人权的有机结合。以民为本的财政,落到实践中就是通过财政分配机制,增强广大人民群众共享改革发展成果的获得感。习近平(2016)指出:“让广大人民群众共享改革发展成果,是社会主义的本质要求,是社会主义制度优越性的集中体现,是我们党坚持全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现。”因此,让广大人民群众共享改革发展成果,也是以民为本财政的内在要求。

同时,人民的财政也是以人为本的财政。追求人的全面发展,是马克思主义者的理想和奋斗目标。作为公共资源的分配和使用机制,人民的财政必然要以促进人的全面发展为终极目标,在财政收支中体现以人为本。以人为本的财政,与以物为本的财政有着本质的区别,实现了从“以物为中心”到“以人民为中心”的转变,财政行为最初的着眼点和最终的落脚点是“人”而不是“物”。虽然这一财政也追求公共资源配置和财政收支的效率,但追求效率的根本目的在于以有效的财政资源尽可能地满足人的多样化需要,促进人的发展。以人为本的财政,实现了效率与公平的有机融合、人与自然的和谐共生。

二、财政关系国家兴衰

党的十八届三中全会提出:“财政是国家治理的基础和重要支柱”。这是立足当代国情、汲取惊心动魄财政史与国家兴衰经验教训做出的正确论断。国家何以兴,何以衰,很多情况下我们似乎看不到财政的影子,但财政实际上渗透于经济、政治和社会等各层面,进而决定国家兴衰。

(一)财政是国家的基础性制度

习近平总书记有着丰富多彩的实践经历,他从农村大队党支部书记到党的总书记,在党和国家各个领导层级都留下深刻的足迹,这些实践经验为他以后的治国理政提供了深厚基础。接触实际,才能了解实际。梁家河的七年知青岁月,是习近平总书记治国理政思想的历史起点(中央党校采访实录编辑室,2017),为他治国理政思想树立了“以人民为中心”的方向,使他理解了财政经济发展对于国家治理的基础性。他始终强调财政在国家治理中的重要作用,反对将财政仅仅看作“钱袋子”,指出财政是调节经济的大杠杆(习近平,1992)。

党的十八届三中全会提出：“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”。这一论断是对“财政是国家治理的基础和重要支柱”的具体阐述。为什么说财政是国家治理的基础？根本原因在于财政制度是国家治理框架要素中所有制度的基础。这一点其他任何一个要素都无法替代。正如马克思主义国家学说所指出的，财政是国家全面履行职能的重要工具，是实现国家职能和提供物质基础的经济手段，财政与国家存在本质联系。“任何一种社会制度，只有在一定阶级的财政支持下才能产生”。^① 财政之所以构成国家的基础性制度，体现在以下方面。

第一，财政是国家综合实力的转化器，渗透在经济、政治和社会等诸多层面。经济、政治和社会都是显性的，像可见的人体骨肉，而财政就像人体的血液，虽是隐性的，但关系到骨肉成长和全身健康。财政是政治、经济和社会之间的关键连接点，在国家综合实力的形成中不可或缺。经济发展成就转化为社会共享的成果，依赖财政分配规则；社会活力转化为经济发展动力，依赖财政制度安排；国家政治的清明，依赖财政对权力的约束；一个国家的国防实力，也是财政对政治、经济和社会综合转化的结果。

第二，财政是各种公共风险的平衡器，财政风险为公共风险承担兜底责任。财政是平衡各种公共风险的中枢，经济风险、社会风险、政治风险是可以相互转化的，但在转化过程中都以财政风险为枢纽。财政作为风险“蓄水池”，可以通过收支政策和制度改革，实现公共风险的转移与分散。

第三，财政是经济活力的催化器，财政改革是突破制约经济活力因素的关键。经济的发展有赖于充分调动各个主体的积极性。只有这样，社会才有活力，人的自由全面发展才有基础，而财政是经济活力的重要催化器。改革开放初期，财政改革成为打破高度集中计划经济体制的突破口，为市场化改革奠基铺路。当前制约经济活力发挥的一些因素依然存在，需要通过进一步深化财政改革来解决。

第四，财政是各种利益的耦合器，在调节各种关系中发挥着基础性的作用。财政通常运用预算、税收、体制等政策工具，调节政府与市场、政府与社会以及各级政府间的关系，促进各类主体发挥最大作用。

第五，财政是国家长治久安的稳定器，国家政治稳定源于财政改革与制度支撑。在国家和社会遇到风险时，统治者往往会选择通过财政改革来化解。如果改革成功，风险就会缓解或解除，甚至实现国家中兴；如果改革不成功，风险就会加剧，甚至导致国家衰微。

（二）历史上的国家兴衰皆缘起于财政

明镜所以照形，古事所以知今。习近平总书记非常重视历史，提出历史是最好的教科书，也是最好的清醒剂，他曾多次运用历史典故和传统诗词来谈国家治理。当前中国正在奔赴“中国梦”，为实现中华民族伟大复兴而奋斗，处于大国崛起的关键时刻。那么，财政对于国家兴衰究竟起到怎样的作用？基于财政历史长河的探究，我们能够得到一个答案：国家兴衰皆缘于财政。

兴也财政。强大财政是大国崛起的基础。战国时期秦孝公推行商鞅变法，为秦国统一全国奠定了基础；西汉初期“文景之治”通过“贵粟”政策，稳定农民收入，国力充盈，为武帝实现霸业做了物质准备；清朝前期施行“永不加赋”的财税政策，促进了生产发展，财力日益丰裕，成就了“康乾盛世”。美国的崛起及治理过程，同样伴随着财政收入绝对量和相对量的不断扩张。“进步时代”通过建立现代预算制度，将政府行为的细节展现在阳光下，有效遏制了腐败势头；通过建立所得税制

① 《列宁全集》第43卷，人民出版社1987年版，第363页。

度,促进了社会结构的演变与进步,极大增加了政府收入,增强了政府应对各种社会冲突和危机的能力。衰也财政。如果一个王朝的财政不能起到良好的支撑保障作用,甚至陷入增捐加税、债务危机,那么它必将走向衰落和灭亡。苏联东欧国家社会主义事业的夭折,以及希腊、爱尔兰、西班牙等欧洲国家出现的政府债务危机,都与这些国家的财政基础不牢固、财政治理保障作用未能有效发挥有直接关系。

三、财政是融合效率与公平的根本制度

进入新时代,面对新形势,党的十八大强调要实现效率与公平兼顾,公平正义是中国道路的本质要求。党的十八届三中全会进一步提出,科学的财税体制是优化资源配置、促进社会公平的制度保障,这里蕴含着经济稳定增长对财政公平性的内在制度要求。

(一) 财政像根“扁担”,一头挑着效率,一头挑着公平

效率是发展的依托,是做大“蛋糕”的最佳手段;公平是效率的终极追求,是分好“蛋糕”的根本遵循。习近平总书记从“两只手”理论出发,对效率与公平的关系做出过哲理性判断:效率和公平有分工的不同,实现的途径也有所不同。初次分配应当注重效率,发挥市场这只“看不见的手”的作用;二次分配应当注重公平,发挥政府这只“看得见的手”的作用(习近平,2007)。

改革开放 40 多年来,效率与公平问题始终是理论界探讨的热点,也是决策层关注的焦点。理论界有两种看法:从对立的思维来看,效率与公平是一对无法解决的替代性矛盾,顾此则失彼;从“和而不同”的思维来看,效率与公平是社会文明进步的两个动力,缺一不可。我们认为,效率与公平是不可或缺的辩证统一体,二者统一于“发展”,实际上形成“一体两翼”的格局:一体是发展,两翼是效率和公平。

在社会主义市场经济实践中,我国实际上认同的是两者兼具的理念,但何者为先、怎么兼顾,中央在提法上有个演变历程。党的十三大是“在促进效率提高的前提下体现社会公平”;党的十四大是“兼顾效率与公平”;1993 年中央在确立社会主义市场经济体制的文件中是“效率优先,兼顾公平”;党的十五大是“坚持效率优先,兼顾公平”;党的十六大则进一步发展为“初次分配注重效率,再分配注重公平”;党的十六届五中全会强调“更加注重社会公平”;党的十七大是“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平”。2012 年党的十八大提出“初次分配和再分配都要兼顾效率和公平,再分配更加注重公平”。从提法的变迁可以看出,效率与公平问题实质是分配问题,而收入分配改革的核心就是解决公平问题,财政则在这一问题上扮演着关键角色,是肩挑效率和公平的一根“扁担”。2017 年党的十九大提出,坚持按劳分配原则,完善按要素分配的体制机制,促进收入分配更合理、更有序。

伴随着中央对于效率与公平关系认识的不断演变,财政的“扁担”也有倾斜的变化过程。在由传统计划经济向社会主义市场经济转变的前中期,为了应用市场机制有效配置各种资源和生产要素,使社会主义经济具有更高的效率,财政重点支持能够促使效率发挥作用的领域;当市场经济逐步完善、公平问题凸显的时候,财政更多地倾向于促使解决公平问题,向民生领域倾斜。如何在市场经济中寻求公平与效率的最大公约数,成为财政努力探索的重大难题。

(二) 效率和公平的不相容是物与人不协调的结果

站在政府与市场的关系维度来处理效率与公平问题,“两只手”的侧重点有所不同:市场这只手更多地激活效率,政府这只手则更多地关注公平(习近平,2007)。财政如何在中央精神的指引

下,按照经济规律办事,推动效率与公平协调前行,是一个长期存在的“老大难”。

改革开放后一直到党的十六大之前,在生产力不发达的情况下,效率优先成为必要的遵循,我们在很长一个时期坚持的是“效率优先、兼顾公平”,这是经济落后情况下的正确抉择,也在客观上促进了经济的高速增长,提升了经济实力和国际竞争力。在这一过程中,财政更多地支持了有利于效率优先的领域,关注生产效率、社会效率、资源配置,从而推动了 GDP 高速增长、基本建设和投资高速增长、基础设施大为改善。党的十六大之后,中央开始更加注重公平问题,强调“兼顾”,强调公平公正。这一阶段,财政更多地贯彻落实“以人为本”的理念,在分配上关注公平问题和民生财政建设,这是公平问题凸显背景下财政的积极作为。

“公与平者,即国之基址也。”发展的目的是造福人民,公平均衡是我们始终传承的基因,追求效率优先也是为了更有条件地实现公平。“蛋糕”不断做大了,同时还要把“蛋糕”分好。过去一个时期,财政积极贯彻落实中央精神,在推动效率与公平发展上制定出台了一系列政策措施。但客观来看,在追求“效率优先”的市场经济初期阶段,“兼顾公平”实际上有很大差距,甚至为了实现效率而导致了公平问题更为突出。究其原因,在于建立在经济学基础上的财政,更多地重视微观的投入产出,相对忽视宏观上的公平,财政支持政策在“重物”和“重人”上出现了偏离,效率的一端放的东西过多,公平的一端过少,财政的扁担严重倾斜了。在市场经济日益完善的进程中,效率在实践中对公平起到替代效应,二者呈现不相容的局面,这是“重物”和“重人”没有恰当匹配的必然后果。

(三)财政是融合效率与公平的纽带

过去我们有过认识误区,觉得效率和公平存在替代关系,是零和博弈,二者不可能融合,搞公平就没有效率,搞效率必然牺牲公平。这种观点有失偏颇。市场经济本身确实更多地偏重效率,市场自身也很难融合效率与公平,只有通过政府这只手才能使二者融合为一体,而财政就是政府融合二者的最好抓手,也只有财政才能担当这个使命。实现效率与公平的融合是财政的基本职能,财政政策是保证公平与效率关系处于最佳状态的最有效手段和“内在稳定器”。

不讲效率的改革不是真改革,要通过改革推动发展,做大“蛋糕”,但更要分好“蛋糕”,注重公平,落实共享发展。效率与公平的终极融合点是共享发展,财政则是融合二者的纽带。财政要融合效率与公平,首先必须从理论上厘清过去的认识偏差,树立正确的效率公平论。过去我们理论上有种错觉,认为效率和公平不能兼顾,结果在实践中时而效率优先,时而偏向公平,或者简单地杂糅在一起兼顾。其实,一个健康社会,需要效率与公平并行,就像是两个轮子,缺一不可。好比人的两条腿,如果总是用一条腿去“兼顾”另一条腿,那是走不远的,对一个国家来说,其发展是不可持续的。所以,我们应当摒弃“对立思维”,在新时代下重新审视效率与公平问题。

把效率与公平融合起来,是财政要解决的基本问题。财政如何扮演好纽带作用,实现“双肩挑”的使命?是将效率和公平看成两个要素分别去解决,还是将二者综合起来统一解决?我们认为需要用一个统一的逻辑去解决,把效率和公平综合起来,放到统一的理论框架中来,这也进一步要求财政学理论的重构,把过去认为对立冲突的东西整合到一个新的理论框架之中,并在实践中真正融合起来,以制度来保障。

在实践层面,财政要实现融合效率与公平的目标,必须把这项重大任务统一到中央对财政的新定位上来,统一到建立现代财政制度的核心内容上来。在财政事权和支出责任划分上,中央要更多地考虑公平问题和区域城乡平衡问题,同时将受益原则运用于地方,激励地方推进经济社会有效发展;在税制改革上,既要鼓励企业、个人的积极性,又要确保国家税收稳定运行,挖掘合理可

行的有效财源;在预算管理改革上,要在社保、教育等关系民生的领域多动脑筋,勇于创新,同时要考虑国民经济下行风险,积极采取措施刺激市场主体活力,在保证预算收入健康增长的基础上,促使财政支出结构的完善有利于效率与公平的兼顾。

(四)做好扶贫工作、推进共同富裕是财政连接效率与公平的着力点

在过去很长一个时期,我们更多地关注政府与市场关系的处理,站在经济维度考虑问题,因此更加注意效率。当前,我们进入新时代,经过长期的高速发展,政府与市场的关系问题已经初步清晰,效率发展也取得巨大成效,而公平问题开始凸显,这就需要从社会维度出发,更多地关照政府与社会的关系处理,更多地注重公平问题。

效率与公平,不是谁重谁轻的问题,也不是谁兼顾谁的问题,而是辩证统一、齐头并进的问题。只是在不同的历史阶段,面对经济社会发展的时代性问题,对其中一个给予了更多的侧重和倾斜。当前,国内外形势发生了重大变化,民生问题挺在了前面,重视民生是为了更好的发展,有了公平才能更好地得到效率,这就是新时代的辩证统一,而扶贫则是财政连接效率与公平的着力点。

习近平总书记高度关注扶贫工作,提出扶贫开发投入力度要同打赢脱贫攻坚战的要求相匹配。中央将“脱贫攻坚”作为三大攻坚战之一,财政支持扶贫工作,推进实现公平,进而使脱贫群众具有发展能力,为经济发展和提升效率打好基础。这就是财政作为连接效率与公平的纽带在新时代发挥作用的最佳着力点。随着脱贫攻坚任务完成和全面建成小康社会,我国进入了实现第二个百年奋斗目标的新阶段,推进共同富裕成为重要任务。习近平(2021)明确指出:“共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征。我们说的共同富裕是全体人民共同富裕,是人民群众物质生活和精神生活都富裕,不是少数人的富裕,也不是整齐划一的平均主义。”这一重要论述统一了全党全国人民的思想认识,为我国推动共同富裕奠定了思想和理论基础。

四、财政支撑并约束公共权力

习近平总书记重视财政对公共权力的支撑和约束作用,强调全面推进依法治国需要加强财权管理。“加强对政府内部权力的制约,对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权,定期轮岗,强化内部流程控制,防止权力滥用。”(习近平,2014a)

(一)财政支撑公共权力的行使和运行

基于防范风险和应对不确定性,人类形成了社会共同体。社会共同体是人们以一定的纽带所联系起来的人群集合体,人的本质通过社会共同体得以体现。社会共同体是一个包括一切社会要素的有机统一的复杂系统。在共同体的运行系统之中,公共权力居于中心和枢纽位置,处理公共事务,进行公共管理,协调共同体的诸多矛盾,维持共同体的基本秩序,保障其存续和运转。因此,公共权力的运行过程,就是把权力机制运用到经济、社会公共事务的管理之中,增进公共利益,实现一定的经济和社会目标。

然而,公共权力的行使和运行是需要成本的,无论是公共权力的行使所耗费的物质成本,还是由此而产生的制度成本,最终都须由财政来承担。财政不仅通过对公共经济资源的汲取和使用,像“血液”一样为公共权力的行使和运行提供“养分”,支撑公共权力,而且公共经济资源的汲取和

使用中产生的诸多关系、形成的相关制度,成为支撑公共权力运转的“骨骼”。

离开了财政,依附于公共权力而产生的军队、警察等国家机器便失去了运转的“养分”,自然也就无法发挥其功能,以至于无法存在。因此,没有财政支撑的公共权力,便失去了其存在的根本,从而成为“虚幻”的公共权力,无法在社会共同体中发挥应有的作用,社会共同体也会随之面临衰竭和解体。

(二)财政是约束公共权力最重要的制度“笼子”

社会共同体需要公共权力,但不受约束的公共权力又具有负面作用,容易导致“公权异化”,损害公共利益。公共权力的异化是自社会共同体产生以来世界各国面临的普遍性问题。利益的诱因和制度的缺陷,导致“公共利益内部化”,即部分公共利益通过公共权力转化为内部决策人和执行人的利益,产生“公共悖论”和“权力腐败”,损害了公共利益。因此,公共权力通常是天使与恶魔共存的两面体。在公共权力的运行中,既要使其有效地发挥功能和职责,维持公共秩序,增进公共利益,又要约束公共权力,限制、阻遏公共权力的滥用,防止其异化,损害公共利益。

习近平总书记指出:“要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里。”(中共中央文献研究室,2014)在约束公共权力的诸多因素中,财政是最重要的制度“笼子”。财政对于公共权力的约束性,源于财政对于公共权力的支撑以及财政的性质,具有内在性。一方面,财政支撑公共权力运转,蕴含着财政对公共权力约束的内在因子。一旦对财政的支撑要求超过了财政能力的负荷,就会危及公共权力的运行,产生新的公共风险。另一方面,财政对公共权力的约束具有天然的优势。“国家存在的经济体现就是捐税。”^①毛泽东同志指出:“国家的预算是一个重大的问题,里面反映着整个国家的政策,因为它是规定政府活动的范围和方向。”^②正是由于这些特性,使预算、税收等财政范畴能够约束政府活动范围,进而约束公共权力。

习近平总书记重视财政制度对公共权力的约束,指出了财政制度建设和财经纪律的重要性,并强调要在财源上遏制腐败。“作风问题有的看起来不大,几顿饭,几杯酒,几张卡,但都与公私问题有联系,都与公款、公权有关系。公款姓公,一分一厘都不能乱花;公权为民,一丝一毫都不能私用”(中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室,2015)。

(三)财政法治化是人民性的内在要求,是社会主义民主与法制的体现

财政法治化,不仅是约束公共权力的内在要求,而且是防范公共风险的现实选择。只有通过财政法治化,将税收、预算、财政体制等上升到法律形式,才能增强财政的约束力。当前,我国仍然存在各种显性和隐性的“预算软约束”现象,这是财政法治化不足的一个体现,并给财经运行带来较多负面影响。因此,加强财政法治化建设,就是要加快推进包括税收法定、预算法定、财政体制法定等在内的财政法定,对于约束公共权力、更好发挥政府作用、提升国家治理能力,具有极为重要的现实意义。

财政法治化是人民性的具体体现。公共权力属于全体人民的权力,在本质上公共权力与人民权利是一体的。财政的人民性,意味着财政的权力掌握在人民手中,由人民决定财政的重大事项。但在现实中,财政权力的行使不可能由全体人民共同行使,而只能由其选定的代表来行使。我国《宪法》规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”人民代表大会由人民选举的代表组成,其权力行使属于人民授

① 《马克思恩格斯全集》第4卷,人民出版社1958年版,第342页。

② 《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1999年版,第24页。

权,最终体现了人民的权力和意志。人民代表大会具有立法权,因此,财政法定体现了人民在财政方面的意志和权力,是财政人民性的具体体现。

财政法治化是“权力制约权力”和“权利制约权力”的有机统一。权力制约权力、权利制约权力,是约束公共权力的两个基本途径。财政法定,一方面,提升了财权的法律效力,能够发挥财权对公共权力的约束作用;另一方面,财政法定是人民性的具体体现,蕴含了人民的权利。可以说,通过财政法定,在一定程度上可以实现“权力制约权力”和“权利制约权力”的有机统一。

财政法治化是社会主义民主与法制的最终落脚点,脱离了财政的“民主与法制”终究沦为空谈。社会主义民主是社会主义法制的前提和基础,社会主义民主决定了社会主义法制的性质和内容,是社会主义法制的力量源泉,但二者都蕴含着“人民性”,并以“人民性”为根本和前提,都是人民权力的行使和人民意志的体现,并最终服务于全体人民的利益。财政不仅是利益和风险分配的基本机制,决定了国家的基本利益分配关系,而且是约束公共权力最重要的制度“笼子”。因此,无论是社会主义民主,还是社会主义法制,必然要以“财政”作为基本的内核和实质内容,财政法治化是二者最终的落脚点。

五、财政是完善国家治理结构的中枢

财政是国家治理的基础和重要支柱,从动态来看,表现为财政是完善国家治理结构的中枢。

(一)推进国家治理现代化,必须完善国家治理结构

推进国家治理体系和治理能力现代化是我国全面建设社会主义现代化国家的重要内容,也是我国全面深化改革总目标的核心内容。“我们的国家治理体系和治理能力总体上是好的,是有独特优势的,是适应我国国情和发展要求的。同时,我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多亟待改进的地方,在提高国家治理能力上需要下更大气力。”^①中国特色社会主义发展到今天,尤其是市场经济的发展和完善,我国的经济社会主体呈现多元化趋势,形成了一些社会阶层和利益群体,他们的利益诉求也呈现分化趋势。在此背景下,传统的以管理为核心的国家结构难以适应市场经济和社会发展要求,迫切需要构建一种以治理为核心的国家结构,来协调各方利益、包容各方关系。如果国家治理结构不调整,各方的利益冲突得不到化解,就可能会阻碍国家发展和社会文明的进步,经济发展也就无从谈起。因此,完善国家治理结构是全面深化改革、发展中国特色社会主义的必然要求。

面对复杂的利益关系,国家治理逻辑可以抽象出三条不同的主线。第一条主线涉及政府和市场的关系问题。“进一步处理好政府和市场关系,实际上就是要处理好在资源配置中市场起决定性作用还是政府起决定性作用这个问题。”(习近平,2014b)中国改革开放四十多年来,在政府和市场的关系方面进行了卓有成效的改革,政府通过不断地放权让利,使企业真正成为独立的市场主体,激发了市场活力。在这方面,依然还有改革的空间。第二条主线涉及政府和社会的关系问题。过去我们的社会改革取得了一些进展,但相比于经济改革,步伐相对较慢,随着“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,推动政府与社会的关系变革,进一步完善社会保障和公共服务制度,将成为完善国家治理结构不可或缺的重要

^① 习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班开班式上的重要讲话,2014年2月17日。

内容。第三条主线涉及中央和地方的关系问题。20世纪90年代的分税制改革,对于完善中央和地方关系发挥了重要作用。在新的形势下,构建中央和地方两级治理结构,对于完善国家治理结构具有十分重要的意义。“我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多。”^①但处理好中央与地方关系又是极难的问题。

以上三条主线构成新时期国家治理的三个维度。这三个维度互相交织、相互支撑,形成有机整体,其相互作用和相互力量的对比决定国家治理的基本结构。在当前情况下,这三个维度从重要性来看,是有主次之分的,其中主线是中央和地方的关系,而政府与市场的关系以及政府与社会的关系是嵌入到中央和地方关系当中的。

(二) 财政内嵌于国家治理结构之中

财政是国家治理的基础,财政与国家治理的这种基础关系,就好比血液与人体的关系,财政不是某个器官,而是遍布全身,嵌入到国家治理的每一个“细胞”当中,也嵌入到国家治理三个维度的各个方面。财政先天就是公共利益的化身,并与社会多元利益主体相关联。财政的基础性作用是以社会复杂利益关系的交汇点而存在的。

从经济维度来看,要处理好财政与市场的关系。“财政决定经济不是只管收支的钱袋子,而是调节经济的大杠杆。这本来应该是不言自明的道理。……财政杠杆的巨大调节作用,产生于正确处理好财政经济的几个关系,而处理好这些关系,就需要我们讲一些辩证法。”(习近平,1992)在这个维度,需要进一步地按照党的十八届三中全会提出的“发挥市场在资源配置中的决定性作用”这一要求,政府和财政从一些领域进一步地退出来,更多地发挥市场的作用,依靠充分发挥市场主体的能动性促进经济增长,做大经济“蛋糕”。相对于市场作用领域而言,形成了公共领域,也就有了公共财政。

从社会维度来看,要处理好财政与社会的关系。“我们的人民热爱生活,期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境。”(习近平,2014b)这些都是社会维度财政需要解决的相关问题。有效治理公共风险,在不确定的世界构建起我们自身发展的确定性,很重要的一点是,政府应当嵌入到社会当中,而不是游离于社会之外来实施管控。深入社会,深入群众,引导社会,引导群众,让社会和群众参与到治理中来,有参与感、体验感,比获得感更重要。

从中央与地方维度来看,要处理好集权与分权的关系。“全局和局部的关系,从财力上讲,主要是指集中和分散的关系。”(习近平,1992)处理好中央与地方财政关系以及地方各级政府之间的财政关系事关国家治理全局,是国家长治久安的重要制度保障。在国家分级治理模式下,地方财政与中央财政并非附属关系,而是相对独立的关系。把握相对独立的度,以及厘清各级财政的权力、责任和利益关系,是国家治理改革需要重点解决的问题。

(三) 以“一体两翼”的财税体制改革推动完善国家治理结构

如果把国家治理结构比作一架飞机,中央和地方的关系是飞机的机舱,而政府与市场的关系和政府与社会的关系则是飞机的两翼,三者必须相互协调,如果任何一个方面出了问题,都无法实现国家治理的现代化。推动建立现代财政制度,要把“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”(习近平,2017a)放在首位。与过去相比,财税改革的三大任务在顺序上做了调整——把中央与地方财政关系的改革摆在了首位,同步推进预算改革、税制改革,且强调三方面的

^① 毛泽东:《论十大关系》,《毛泽东文集》(第七卷),人民出版社1999年版,第31页。

改革成为一个整体。这一变化说明财政体制改革已成为一个领头性的改革。形象地说,目前的财税改革可概括为“一体两翼”,即财政体制改革是主体,税制改革和预算改革是两翼。不论是预算改革,还是税制改革,都无法脱离财政体制改革,无法绕开中央与地方的财政关系。只有确立了财政体制改革的方向,明确了中央和地方的财政关系调整思路,明确中央干什么以及地方干什么,才能更好地确定预算改革和税制改革的基本方向。财税体制改革要“加快形成有利于转变经济发展方式、有利于建立公平统一市场、有利于推进基本公共服务均等化的现代财政制度,形成中央和地方财力与事权相匹配的财税体制,更好发挥中央和地方两个积极性”(习近平,2014b)。只有这样,才能更好地推进整体的财政改革,推动国家治理结构的完善。

六、财政是管理公共风险的内在机制

国家治理的本质是公共风险治理,而财政则是治理公共风险的内在机制。从演化观、整体观、共生观的角度看,财政与国家治理的各个方面密切相关,财政通过公共风险治理保持国家治理的各个方面健康运行,从而维护国家的健康发展。

(一)财政是生成国家和社会“免疫系统”的血液

在风险社会,最突出特征是风险呈网状结构,各种风险点和风险链条在风险网中相互交织、互相转化、你中有我。这些风险点和风险链在风险网中保持着动态平衡。一旦某个领域遭遇“黑天鹅”事件,就会迅速打破风险平衡,风险也将迅速在整个风险网中扩散。如果风险管理机制不健全,各种风险可能形成叠加机制不断放大,任何领域或地方的某个风险事件都可能放大为国家公共风险。对于一个国家来说,公共风险管理机制犹如其免疫系统。对于机体来说,免疫系统是其执行免疫应答及免疫功能的重要系统,具有免疫监视、防御、调控的作用。以此类比,公共风险管理机制的功能是监视、防御和调控公共风险。免疫系统由免疫器官、免疫细胞和免疫分子组成,免疫系统具有识别和排除抗原性异物、与机体其他系统相互协调,共同维持机体内环境稳定和生理平衡的功能。

正如免疫系统是一个整体一样,公共风险管理机制也是一个整体,各自为战来应对公共风险是不可行的。公共风险管理需要高度专业化分工合作,不是人海战术和一般动员能解决的。高度集中的管制式体制在集中力量办大事上有优势,但对于公共风险管理来说,则更多要通过国家治理中各个主体之间的分工合作来实现,包括政府与社会、政府与市场以及中央与地方的风险管理的分工合作。政府、社会、市场,以及中央与地方在风险免疫系统中各有各的作用,各有各的定位。各个主体的作用要保持均衡,不能互相替代。在公共风险管理机制中,财政是核心,财政为抵御风险的免疫系统提供支撑条件,如果财政出现问题,将导致国家机器功能弱化,甚至出现严重危机。因此,为了应对风险,“我们要创新发展理念,超越财政刺激多一点还是货币宽松多一点的争论,树立标本兼治、综合施策的思路。”^①

(二)风险治理思维考虑财政问题

在当今社会,不确定性思维已经深入到各个领域,颠覆了确定性的世界观。与此同时,人类也迈入了风险社会。面对风险,要“增强驾驭风险本领,健全各方面风险防控机制,善于处理各种复

^① 国家主席习近平在世界经济论坛2017年年会开幕式上发表《共担时代责任,共促全球发展》的主旨演讲,2017年1月17日。

杂矛盾,勇于战胜前进道路上的各种艰难险阻,牢牢把握工作主动权”(习近平,2017a)。以治理思维通过注入确定性来应对不确定性,是风险社会的基本逻辑,也是风险社会人类生存和发展的根本出路。国家治理的本质是公共风险的治理,是通过注入确定性化解国家发展中的不确定性和公共风险,从而实现国家进步、人民和谐。提高公共理性水平是注入确定性的前提,而财政则是提高公共理性水平的基础,同时财政还发挥着公共风险“蓄水池”、国家治理变革的“发动机”、协调各方关系的总中枢等作用,因而成为国家治理的基础与重要支柱。基于此,我们必须善于用风险治理思维考虑财政问题,发挥财政在国家治理中的定海神针作用。

(三)“既尽力而为、又量力而行”,着眼于长远治理公共风险

“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”(习近平,2014b)现代社会人类的美好生活包括两部分:私人消费和公共消费。现代生活越是要向美好生活这个方向演化、发展,就越离不开公共消费,更离不开支撑公共消费的财政。因此,必须注重从人的需要出发,厘清改革线索。财政在不同阶段所面对的人的现实需求是不同维度的、不同层面的,所要解决的问题也是不同的。当前来看,一方面要转向长期整体的战略层面化解风险。国家治理的总目标是防范公共风险,避免公共危机;另一方面从社会治理来看,应增强社会的稳定性、和谐度,以及提高社会诚信水平。就其具体目标来说是多元的,当物质财富相对充裕之后,健康安全成为第一位的目标。公共服务、公共卫生起着基础性的作用。第二位的目标是秩序安全。社会舆论影响力在转型,自媒体快速发展,极化现象增多。这仅仅靠政府的管制无法应对。提升公民素质,强化社会的自组织、自管理、自约束能力已经变得十分必要且非常紧迫。公民教育以及各种公益性非政府组织的重要性日渐加大,这对社会行为的有序性也具有基础性作用。第三位的目标是正义安全。社会理性、社会价值观事关社会的公平正义,实质民主比形式民主更重要。公平正义缺失的社会是不安全的,也是难以发展的。社会主要矛盾变化,人民美好生活需要的重要内容就包括公平正义。法律、慈善、救济、互助、分配等都与社会公平正义紧紧地联系在一起。要实现上述目标,社会力量必须参与进来,让群众有参与感,通过参与而产生的获得感才是可靠的,才是没有后遗症的、无风险的。

财政改革防范化解公共风险,根基在于调动人的积极性,实现人的解放和发展。“我们要在不断发展的基础上尽量把促进社会公平正义的事情做好,既尽力而为、又量力而行,努力使全体人民在‘学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居’上持续取得新进展。”(习近平,2014b)财政改革的目标,是通过财政制度的建构来夯实国家治理的基础,以“取”“用”有度的方法来聚财、用财和生财,以公共的方式来满足人们的公共需要——防范化解生活、生产和生态领域的公共风险。分解成不同的维度,财政改革的目标是不同的。在经济维度,其目标是以财政分权来促进构建自组织经济体制;在社会维度,其目标是以财政托底来促进构建社会公平正义体制;在法治维度,其目标是以财政法定来促进构建国家治理法定体制;在国际维度,其目标是以大国财政来参与全球规则制定和全球治理。财政的最终目标是推动经济发展、制度发展和人的发展,促进人类文明进步。

参考文献:

1. 习近平:《摆脱贫困》,福建人民出版社1992年版。
2. 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,《人民日报》2014a年10月29日。
3. 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017年10月27日。

报告》，人民出版社 2017a 年版。

4. 习近平：《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社 2017b 年版。
5. 习近平：《习近平谈治国理政》（第三卷），外文出版社 2020 年版。
6. 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014b 年版。
7. 习近平：《在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话（节选）》，《求是》2016 年第 1 期。
8. 习近平：《扎实推动共同富裕》，《求是》2021 年第 20 期。
9. 习近平：《之江新语》，浙江人民出版社 2007 年版。
10. 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室：《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社 2015 年版。
11. 中共中央文献研究室：《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社 2014 年版。
12. 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》（2016 年版），学习出版社、人民出版社 2016 年版。
13. 中央党校采访实录编辑室：《习近平的七年知青岁月》，中共中央党校出版社 2017 年版。

Finance Is the Foundation and an Important Pillar of State Governance: A Discussion Based on General Secretary Xi Jinping's Important Exposition on Finance Issues

LIU Shangxi, FU Zhihua, LI Chengwei, CHEN Long & SHEN Xuefeng
(Chinese Academy of Fiscal Sciences, 100142)

Abstract: Xi Jinping's exposition on public finance is an important part of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, and an important guide to the reform of China's fiscal and taxation systems and the construction of a modern fiscal system. This paper summarizes Xi Jinping's exposition on finance from six aspects: the relationship of finance and the people, that of finance and the rise and fall of a state, that of finance and efficiency and equity, that of finance and public power, that of finance and state governance, and that of finance and public risk. It also demonstrates that "finance is the foundation and important pillar of state governance." Xi Jinping's exposition explained from various aspects the inner link between the people-centered and state-centered functions of socialist finance, and that socialist finance with Chinese characteristics is essentially "managing wealth for the people" and "managing risks for the state."

Keywords: Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, People-Centered Public Finance, National Governance

JEL: E66

责任编辑：汀 兰