

我国财政改革应更多向民生方面倾斜

——专访北京大学中国公共财政研究中心名誉主任林双林

□ 本报记者 张守营

由北京大学出版社出版、北京大学中国公共财政研究中心名誉主任林双林凝聚40年心血的著作《中国公共财政:改革、挑战与对策》日前正式出版。这部400余文献支撑、上百张图表解析的著作,或将成为大家理解中国财政改革的重要文本。“当我们在学术会议上讨论宏观经济时,财政议题常被边缘化。”在接受本报记者采访时,林双林表示,“但财政恰恰是国家治理的基石。”

我国的财政研究还远远不够

本报记者:您写作这本书的初衷是什么?

林双林:目前很少有系统地分析中国公共财政的著作,市面上许多关于财政的书主要以介绍西方公共经济学理论为主,再加上一些中国案例。《中国公共财政:改革、挑战与对策》这本书则分析了中国公共财政的许多方面,包括预算收入、预算外收入、增值税、消费税、个人所得税、企业所得税、财政支出的规模和结构、基础设施建设、养老保障、医疗保障、地方政府债务、中央与地方的财政关系、财政政策与公平和可持续发展等重要议题。

本书旨在满足人民日益增长的了解中国财政前沿知识的需求。财政关系到经济发展及发展成果的分配,是国家治理的重要组成部分,也是经济学里最重要的领域之一。但是我国的财政研究远远不够,在许多重要学术和政策会议上,财政议题往往被忽视。其实公众包括大学生和研究生对财政问题十分感兴趣。本书试图帮助读者了解中国公共财政的现状、问题以及改革方向。

此外,这本书也为国家财政改革提出建议。书中探讨了中国传统财政思想、现代公共财政理论以及当代中国财政理念的异同,比较了中国和其他国家的财政改革及财政现状,分析改革的缘由和后果,揭示面临的挑战并提出应对措施。

财政改革要兼顾经济增长和分配的公平

本报记者:面对高质量发展的要求,您认为财政收支结构优化的关键方向是什么?如何平衡经济增长、社会公平与环境保护等多重目标?

林双林:我国的税制和政府支出都有利于经济增长。首先,消费型税收(增值税、消费税、关税等)有利于储蓄、投资、经济增长,但不利于消费。简单地说,收入等于消费加储蓄。以消费税代替所得税会使储蓄免于纳税,从而增加储蓄、投资和资本积累。以增值税为主体的消费型税收的优点还包括易于征收、难以逃税、可以通过出口退税刺激出口等。

消费型税收最大的问题是累退性。例如,低收入者和高收入者购买同样的产品,他们支付的税额是相同的,但相对于收入,低收入者的税率更高。一般来说,消费型税收不利于缩小贫富差距。此外,由于我国的消费型税收向生产者征收,为了获得更多的税收收入,以及提高GDP增长率,各地方政府都注重生产,注重吸引投资,而忽视了环境和资源保护问题。还有,地方政府注重本地产品的销售,也容易出现地方保护主义。

中国政府的支出结构也有利于经济增长。过去几十年里,我国将一般公共预算收入的很大一部分用于经济事务,投向基础设施建设,将基金预算的大部分用于基础设施建设,这会促进经济增长。但是,政府在社会保障方面支出有待提高,因为低收入者往往更需要政府的社会保障支出。

综上,我国应该通盘考虑税制和政府支出结构,改革财政要兼顾经济增长和分配的公平。

让发展惠及每个普通人

本报记者:您认为在巩固脱贫攻坚成果和应对老龄化、少子化的背景下,财政政策应如何更有效地发挥再分配功能,提升基本公共服务的可及性和质量,以增强民众的

获得感和安全感?

林双林:2021年,我国宣告脱贫攻坚战取得全面胜利,现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,创造了人类历史上不曾有过的奇迹。但也要看到,政府在社会保障,包括义务教育、养老、医疗、社会救助等方面的支出还有待进一步提高。

例如,在养老方面,农民养老金发放太少。据国家统计局数据,2023年,城镇职工离退休人员月人均养老金为3743元,“不分地区”退休人员(包括中央国家机关事业单位、人民银行、农发银行和中央调剂金账户)的月人均退休金为8185元,但全国城乡居民月人均养老金仅为223元,说明城乡差距较大。另外,地区间养老金差别大。2023年,北京城乡居民月人均养老金为1485元,上海为1652元,浙江为472元,而吉林仅为144元,河南为155元,贵州为156元。

在医疗方面,个人付费占医疗总支出的份额较高。世界银行资料显示,2021年,中国个人付费占医疗总支出的份额为34.4%,英国为

记者手记

公平和可持续增长须民生“加码”

□ 张守营

合上林双林教授沉甸甸的新著,财政之于国家治理的“基石”意义愈发清晰。这次专访,更像是一次对我国财政脉络的深度把脉。林双林教授40年心血凝聚的剖析,将财政议题从学术会议的“边缘”拉回公众视野的核心。最触动我的是那份对财政“温度”的强调——财政改革必须更多向民生倾斜。冰冷的数字背后,是城乡养老金的巨大鸿沟,是医疗自付比例远高于发达国家的沉重负担,是许多家庭仍需为高中教育买单的现实。这些并非孤立现象,而是财政支出结构有待优化的直接映射。

林双林教授的分析深刻揭示了

13.5%,德国为12.2%,美国为10.7%,日本为12.0%;中上等收入国家平均为31.4%,如果排除中国,该数字会更低;高收入国家平均为13.0%。

在教育方面,目前中国实行九年义务教育,尚未像世界上许多国家那样,实行12年及以上的免费教育。由于政府在教育方面的支出偏低,家庭必须在教育上投入更多。

在社会救助方面,据世界银行统计,中国政府社会救助支出占GDP的比重仅为1.05%,在52个中高收入和高收入发展中国家中,只有9个比重低于中国。

目前,中国已经达到中高收入国家水平。按照世界银行的标准,2023年7月1日到2024年7月1日,人均国民总收入(GNI)水平达到13845美元的国家,就属于高收入国家。我国2023年的人均GNI为13390美元,距离高收入国家的门槛仅一步之遥。所以,我国有必要尽快完善社会保障体系,巩固拓展脱贫攻坚成果,进一步增强民众的获得感和安全感。

现行财税体系在促进增长与保障公平间的张力:以增值税为主的税制虽利于积累和投资,却天然具有累退性,可能加剧不平等;地方政府重生产投资、轻社会保障的支出惯性,虽推动了GDP增长,却也留下了民生短板。

当中国已行至高收入国家门槛前,财政的终极使命——“公平和可持续发展”——显得尤为迫切。这要求我们通盘考量,在发挥市场活力驱动生产的同时,更需强化财政的再分配功能,构建更完善、更公平的社会保障网。让发展成果真正“惠及每个普通人”,这不仅关乎获得感与安全感,更是经济行稳致远、社会和谐稳固的根基。林双林教授的著作与呼吁,恰逢其时。

获评国家竹产业产学研基地。推动绿色农产品加工发展,新增市级龙头企业46家,泰和乌鸡、万安生态鱼、井冈黄桃、峡江翠冠梨等产业规模效益凸显,上半年全市绿色食品营收预计220.7亿元,同比增长14.6%。聚焦产业生态化,鼓励企业绿色低碳循环发展,上半年全市节能环保产业实现营收230亿元,同比增长26%。吉安县博硕科技充电器获得碳足迹认证收获华为2亿元大单,吉州新赣江药业化学药品、吉水井冈蜜柚、青原区生态稻米、万安鳊鱼分别获得江西省相关领域首张碳标签、碳足迹认证,品牌价值与市场竞争力显著提升。

不断放大声量 增强生态价值转化品牌效应

以争创国家试点为契机,凝练实践经验,强化人才与科技赋能,持续擦亮“两山”转化吉安品牌。

打响吉安“两山”品牌。国家发展改革委宏观经济研究院、浙江省、湖南省怀化市、广东省河源市等先后赴吉安市调研“两山”转化经验,“取水权贷”经验做法入选国家水权改革典型案例。

强化智库联动。推动“两山”转化纳入与中国井冈山干部学院课程体系,与井冈山大学合作共建吉安“两山”学院事宜已达成共识。井冈山市、吉州区引入全国“两山”智库专家60余人,新干县聘请中国工程院院士担任“两山”转化科技小院首席科学家,中科院院士牵头组建新锦盛源(遂川)能源公司,遂川成立江西硅基研究院并签约硅矿资源利用科研项目12项。

江苏银行：“VEP+EOD”融合创新 助力“绿水青山”变“金山银山”

□ 苏寅轩

载体等。

近日,江苏银行成功投放“特定地域单元生态产品价值(VEP)”质押贷款,用于支持浙江省湖州市安吉县“两山”未来科技城(一期)生态环境导向开发(EOD)项目建设。此项创新产品借助特定地域内生态产品市场价值量化分析,和关联产业经营可预期市场收益,有效反哺环境修复和产业合理化开发利用成本,探索出一条生态产品价值实现的有效路径,助力“绿水青山”转化为“金山银山”。

VEP核算的是特定地域单元范围内生态系统提供的生态产品的价值。VEP核算成果主要用于以项目为主体的生态影响评估、绿色融资信贷、生态权益交易等,旨在撬动金融资源,从而缓解生态产品价值实现项目资金不足等问题,推动项目市场化开发。

安吉县位于长三角经济圈中心地带,距杭州、湖州均为65公里,距上海210公里,是绿水青山就是金山银山的发源地,拥有良好的绿色发展基因。为突破产业转型发展瓶颈、同步解决局部生态环境治理难题,安吉县采取EOD模式,启动“两山”未来科技城核心区建设。项目依托山水景观资源,构建安吉“两山”特色的数字经济、健康产业、研发

以“四个转变”推动社会救助体系升级

□ 刘思思

党的二十大报告指出“要健全分层分类社会救助体系”。作为社会保障体系中兜底性、基础性制度安排,社会救助关乎困难群众幸福冷暖,关乎社会公平正义,是实现共同富裕的关键制度。对标分层分类的新要求,对照困难群体的新期盼,应加快推动“四个转变”,促进社会救助体系升级,让更多困难群众共享改革发展成果。

在救助理念上,从强调国家责任向注重人民权利转变。社会救助不仅是国家责任,更是公民权利,过分强调国家责任容易异化为国家施惠,造成受助人权利贬损,更加注重人民权利,可以有效避免“贴标签”“污名化”,维护受助者尊严。应坚持无差别救助,取消户籍限制,实行居住地管辖,急难发生地申请;统一救助标准,推进城乡统筹,实现城乡服务均等化;简化申请程序,降低受助门槛,推行“证明事项告知承诺制”“先救助后审核制”。坚持相对贫困视角,调整贫困认定标准,引入多维贫困指标体系,设立相对贫困线;扩大救助对象范围,逐步纳入低收入群体、刚性支出困难家庭、灵活就业人员、流动人口以及就业困难人员,拓展单人户保;提高救助标准,建立与经济社会发展水平和物价变动相适应的动态调整机制。坚持权责统一,明确受助人的权利与义务,推行“助人自助”理念;实施“工作福利”制度,提高就业救助地位,实现与教育等政策的联动;建立被受助人动态评估与退出机制,加强社会监督与反馈。

在救助重点上,从保障生存向促进发展转变。共同富裕背景下,社会救助不仅要“保生存”,也要“促发展”。应拓展物质类救助,坚持实物与现金结合,直接发放与条件性现金转移结合,常态化现金补助与紧急现金援助结合,推动物质救助从生活必需品向生产性资料延伸,从单个给付向家庭支持延伸,积极拓展电子券、数字钱包、社区食堂、物品银行等救助新形式。强化服务类救助,以生活、教育、医疗等领域为重点,加强日常照料、能力提升、健康管理等基础服务,开展权益维护、心理疏导、社会融入等增值服务。扩大服务项目,编制服务清单,推进服务标准化建设;设计“物质+服务”套餐,促进物质救助与服务救助相融合。重视发展类救助,加大人力资本投资,提高教育水平,增强职业技能,改善健康状况;加大社会资本投资,搭建就业类项目,链接社会资源,建立社会网络,提升社会信任;实施储蓄奖励计划,设立个人发展账户,构建各类救助与储蓄联动机制,促进受助者资产的长期累积。

在救助主体上,从单一主体向多元

共治转变。促进共同富裕,社会救助需不断扩容提质。仅靠政府“一肩挑”地方政府财力人力难以承受,多元主体共治更能有效整合资源、实现优势互补。应打造救助共同体,由省级政府主导,横向联动民政部门、救助职能部门、惠民单位和社会力量,纵向贯通省市县街道乡村五级政府相关部门,重点推进小微“助联体”建设,打造一批特色社会救助品牌。完善共治机制,明确各主体职责,政府主要负责政策制定、资金保障、监督评估,社会力量主要负责服务提供与资源支持,建立协同联动机制等。同时,以拓宽渠道、激发动力、保障权益、创新模式为抓手,健全社会参与机制;打破数据壁垒,建立统一的信息平台,规范公私部门之间数据交换,优化信息共享机制。培育社会力量,降低社会力量参与社会救助的准入门槛,实施过程管理,出台社会组织治理指导性文件,促进规范运营。设立社会组织专项发展基金,对捐赠捐助、政府购买等收入给予免税待遇,提供免费场地或租金补贴,允许开展收费服务项目,鼓励与企业进行公益营销合作。研究对社会救助专业人才提供奖励、落户与住房优惠,完善社会组织领域的教育培训及职称评定体系,加强社会救助职业形象塑造。

在救助方式上,从被动应急向主动发现转变。传统的社会救助依赖于救助对象的申请或外部事件的触发,容易导致救助不及时、遗漏沉默的少数,对致贫返贫风险的防范不足。主动发现能有效弥补这些缺陷。强化基层力量,增加基层工作人员配备,整合业务部门、基层网格、社区顾问、小区物业等力量,进行定期走访排查;拓宽信息收集渠道,开设社会救助热线、网上求助平台、困难群众信息直报点,加强信息共享;加大政策宣传力度,建立政策库,发放政策包,实现从“人找政策”向“政策找人”的转变。强化数智赋能,加强动态监测预警、家庭经济状况核对、大数据分析决策三大信息系统建设,探索“静默救助”新模式;引入人工智能与自动化处理技术,快速匹配救助政策和资源,减少人为干预,促进社会救助“一件事一次办”。强化精准画像,加强困难群体多维数据采集,构建算法模型,建立“一人一画像”。在此基础上,根据画像,利用智能推荐系统,精准推送救助资源和服务,并对救助对象进行动态跟踪,确保及时响应救助需求变化。

【作者系湖南警察学院副教授;本文系湖南省社会科学成果评审委员会课题“促进共同富裕背景下健全分层分类的社会救助体系研究”(XSP24ZD1007)、湖南省教育厅优秀青年课题“促进共同富裕背景下社会救助制度问题检视与立法建议”(23B0925)阶段性成果】

补短板 锻长板 布新板

江西省吉安市以攻坚态势持续提升末端转化效益

□ 邹海松 周宏 黄斌

今年以来,江西省吉安市“两山”攻坚战指挥部落实市总指挥部部署,以“闯”的劲头、“实”的作风,探索攻坚路径,注重攻坚效率,在生态资源规模化收储、市场化运营、产业化开发上持续下功夫,生态资源资产向资本资金转化的末端效应越来越明显,交出了一份“绿色答卷”。上半年,全市新增收储基本优质生态资源154亿元,累计达926.4亿元,同比增长76%;全市包装转化绿色项目276个,转化金额214.8亿元,同比增长59.7%;全市“两山”公司实现营收26亿元,同比增长57.6%;打造41个示范应用场景,并完成投资74.6亿元;全市绿色金融贷款余额预计840亿元,同比增长23%。吉安成功获批国家深化农业用水权改革试点,省外多地赴吉安考察调研“两山”转化经验,38个典型案例获得国家和省推广,多项“首创”经验获得广泛关注。

持续做大总量 增强生态价值转化末端效益

以平台为支撑,强化市场化运作,生态资源全链条转化渠道基本畅通。

整合生态资源“促开发”。坚持“分散式输入、整体式输出”思路,持续开展全域摸底调查,梳理生态资源522万宗,全市“两山”运营平台新增注入资产257.4亿元,总资产突破

1443亿元,同比增长130%。强化市生态资源储蓄运营平台支撑作用,整合形成生态资源开发项目140个,已转化项目38个,转化金额27亿元。

盘活资源要素“强交易”。建立自然资源资产整体评估机制,引入评估机构23家,完成优质生态资源评估4725宗、评估价值951.3亿元。做强生态资源交易平台,全市生态资源交易量突破1万宗,成交金额54亿元,交易额同比增长128%,其中林权交易数量173宗,占江西省交易数量的80%。

发展绿色金融“助融资”。出台绿色金融创新发展支持政策19条,首创推出20余款绿色金融产品,全市举办政银企对接活动34场,发布绿色融资需求项目608个,获得融资贷款122亿元,发放碳减排再贷款31.93亿元,位居江西省前列。遂川县发行江西省首张“茶票”“林票”,获银行授信419万元。

强化联农带农“惠民生”。以市县“两山”公司为龙头,采取“企业+村集体”模式新增延伸组建“强村”“村投”公司156家,总数达478家,实现营收2.2亿元,带动28万农户实现户均增收0.5万元。新干县七琴镇整合15个行政村资源成立琴水“强村”公司,实现每村年经营性收入突破20万元。

着力提升质量 增强生态价值转化综合效能

以改革创新和产业发展为双轮

驱动,聚焦关键领域突破与产业质效提升,努力推动生态价值转化迈向更高水平。

一方面,加快提升改革创新质效。聚焦生态产品价值实现“六大机制”,积极开展探索实践,多项改革成为江西省首创,“四梁八柱”闭环体系基本构建。在江西省率先将赣江境内全流域断面水质监测、生态流量、GEP增幅等指标纳入生态补偿体系,并设立1300万元奖励资金池,树立水环境“全域共治”导向。推动GEP核算结果在规划、考评、审计、项目、生态补偿等五个关键领域的落地应用,建立GDP和GEP双考核机制并纳入全市综合考核。深化农业用水权管理,水权交易改革“吉安经验”成为江西省唯一入选全国用水权改革的典型案例。推动集体林权改革,收储碎片化集体林权57.6万亩、总量占江西省1/3,永丰县推动30万亩国有(集体)林股份制联营,吉水县、吉安县、永新县等地集体林权改革典型案例获国家、省推广,案例数量位居江西省第一。

另一方面,不断强化产业发展质效。聚焦生态产业化,推动“一县一业”绿色产业发展,培育壮大高效生态绿色产业集群。扩大油茶、毛竹、香料香精、森林药材等生态富民产业规模,林下经济总面积418万亩,上半年全市林下经济实现总产值120亿元,竹产业综合产值达29亿元,鲁丽新材料产业园