

基本实现社会主义现代化进程中财政的 国家价值判断与实现路径^{*}

——基于“十五五”规划建议的理论阐释

何代欣

内容提要:党的二十届四中全会通过的“十五五”规划建议明确了以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的的高质量发展导向。以人民为中心是习近平经济思想指导下的国家价值判断在“十五五”时期财政领域改革发展的根本遵循,构筑起以人民利益为导向、以制度优势为支撑、以财政路径为纽带的中国特色经济发展模式,并在此基础上不断突破福利经济学将人民对象化、工具化的技术主义局限。以人民为中心的价值判断驱动下的财政实践,以其较强的共识凝聚力塑造了现代国家能力的正当性基础、资源动员能力和可持续发展路径,形成了现代国家治理体系的价值支点与制度引擎,促进了中国财政学向兼具理论原创性、制度适配性与全球贡献度的独立学科体系迈进。在高质量发展新阶段,中央对国家价值判断做出再度厘正,及时并深刻回应了党的二十届四中全会关于“投资于物和投资于人紧密结合”的战略要求,有助于实现从数量扩张向质量提升转型、结构优化与成果共享齐备的发展逻辑,是实现国家发展战略目标与提升人民福祉有机统一的科学指引。

关键词:国家价值判断 以人民为中心 财政体系 国家能力

^{*} 本文为国家自然科学基金面上项目“统筹发展与安全的中国财经空间测度:模型特征、动态平衡与优化策略”(72373159)和国家自然科学基金面上项目“中国直接税改革的优化设计与仿真模拟:基于异质性—代际模型的研究框架”(72573178)的研究成果。

一、引言

中国经济已从高速增长阶段转入高质量发展阶段,“十五五”时期更被确立为基本实现现代化的关键期,关乎民族复兴伟业的最终实现。如何在未来五年走好走稳高质量发展步伐?怎样推动实现新征程上的战略目标?这就需要充分理解高质量发展不仅是经济实现质的有效提升和量的合理增长,更要深刻把握人口结构变化的新课题,坚持扩大内需这个战略基点,将“投资于物和投资于人”紧密结合^①,推动人口高质量发展,把满足人民日益增长的美好生活需要与促进人的全面发展作为重要判断准则。^②党的二十大报告强调,“维护人民根本利益,增进民生福祉,不断实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民”^③;《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》进一步将“坚持人民至上”确立为我国经济社会发展必须遵循的原则,明确要求“尊重人民主体地位,紧紧依靠人民,维护人民根本利益,促进社会公平正义,注重在发展中保障和改善民生,在满足民生需求中拓展发展空间,推动经济和社会协调发展、物质文明和精神文明相得益彰,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。”^④以人民为中心的发展思想,是马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合的产物,在革命、建设、改革的实践中不断深化,并始终锚定人民幸福这一根本价值导向。习近平总书记强调,“中国共产党根基在人民、血脉在人民。坚持以人民为中心的发展思想,体现了党的理想信念、性质宗旨、初心使命,也是对党的奋斗历程和实践经验的深刻总结。”^⑤在波澜壮阔的中国经济发展历史进程中,以人民为中心的发展理念贯穿于社会经济的各领域、全过程,成为中国经济发展的战略导向与实践逻辑。^⑥

财政是落实以人民为中心的发展理念、实现国家治理体系现代化的重要手段,^⑦更是“十五五”时期构建高水平社会主义市场经济体制的基础和重要支柱。在中国特色

① 《中共二十届四中全会在京举行》,《人民日报》,2025年10月24日。

② 金碚:《关于“高质量发展”的经济学研究》,《中国工业经济》,2018年第4期。

③ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2022年10月26日。

④ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》,2025年10月29日。

⑤ 习近平:《坚持人民至上》,《求是》,2022年第20期。

⑥ 张宇:《中国特色社会主义政治经济学的历史性贡献》,《中国社会科学》,2024年第4期。

⑦ 吕炜、张妍彦、周佳音:《财政在中国改革发展中的贡献——探寻中国财政改革的实践逻辑》,《经济研究》,2019年第9期。

社会主义制度框架下,财政承担着落实新发展理念的核心职能,而以人民为中心的发展思想,决定了财政的目标设定与政策选择,成为制度设计和政策执行的根本遵循。这既引领财政更好地服务于人民群众的根本利益,也推动财政在高质量发展、现代化治理、共同富裕等领域发挥更大作用。^① 具体来看,财政资源配置向民生领域倾斜,更加注重人力资本投资;推动公共服务向基层下沉、向农村覆盖;通过深化零基预算改革打破固化格局,确保基本民生财力保障等实践,构筑起以人民利益为导向、以制度优势为支撑、以财政路径为纽带的中国特色经济发展模式,为推动高质量发展,最终实现共同富裕提供了坚实的物质基础和制度保障。

“十五五”时期我国的发展环境将发生复杂而深刻的变化。大国关系牵动国际形势,国际形势演变深刻影响国内发展。我国发展正处于战略机遇和风险挑战并存、不确定因素增多的时期。从与财政相关的重点领域看,地方债务风险、财政收支矛盾、人口老龄化等冲击,对财政政策的精准性与财政运行的可持续性提出了更高要求。怎样理解“十五五”乃至今后一段时期财政领域的重点工作,更好地落实全面深化财税体制改革的任务?如何坚持以人民为中心的发展思想,在基本实现社会主义现代化进程中体现财政的国家价值判断,实现国家治理体系和治理能力现代化? 这些问题是本文研究的主要议题。为此,本文拟围绕增强社会保障体系韧性、提升财政运行可持续性、实现财政的基础和重要支柱作用三大核心领域,来构建一个国家价值判断作用于国家财政理论与实践以及国家能力与治理实践的研究框架,厘清并诠释财政在践行以人民为中心的发展理念中的支撑作用与可行路径。

二、国家价值判断与财政运行的基本逻辑

(一) 国家价值判断下的社会资源再分配

价值是社会系统稳定运行的核心。价值判断是个体、群体、社会组织或文化系统等特定主体,基于其内在价值体系对事物属性、行为选择进行规范性评价的认知过程。这种规范性评价以应然性为核心特征,并通过确立善与恶、正当与不正当、重要与次要等二元范畴,为主体行动提供意义框架、伦理依据及目标导向。

国家价值判断是指国家在构建制度、行使权力、实现治理的过程中,对“何为好社会”“何为正义”“应优先保障什么利益”等问题所作出的规范性判断,主要表现于国家在资源有限的情况下对公平、正义、效率、秩序、人民福祉等价值的排序与取舍。国家

^① 何代欣:《中国式现代化进程中的财政治理与调控功能——基于国家治理中的支撑、稳定与安全需求》,《经济社会体制比较》,2023年第6期。

的价值判断决定了发展依靠谁、为了谁以及社会资源如何配置、向谁配置等问题。

国家财富观作为国家发展过程中的一种价值判断,对基本经济制度设计、宏观政策选择和经济增长方式的确立有重要的影响。^① 财政是体现和落实国家价值判断的最直接方式之一,是实现国家价值判断的制度性工具。财政体制的本质是国家在公平与效率之间寻求动态平衡,而这一过程是国家价值判断的具体展开;不同的价值排序偏好,必然产生迥异的制度设计和政策工具组合。效率最大化价值要求资源向边际产出更高的领域倾斜,而公平价值则要求发展做到普惠性,强调对弱势群体的补偿性回馈。效率与公平之间的张力贯穿于税收制度的累进性与累退性设计、转移支付的方向性选择以及公共支出的受益归宿等制度设计与管理运行之中,推动着财政改革在动态均衡中不断调适。因此,财政应当保障什么、优先支持谁,是国家在公平、效率、秩序等基本价值之间做出的规范性选择。这直接决定了社会资源的分配方向和力度,体现了国家对社会目标的集体认知与制度偏好,是国家治理体系和治理能力提升的集中体现。

国家价值判断的正确与否,直接决定了财政的目标设定与政策选择。任何精巧的制度设计和高超的学理技术运用,若背离了正确的价值判断,都将偏离预设轨道,乃至南辕北辙,无法实现真正的发展治理目标。社会福利函数有学理化的构造,但绕不开“为了谁”这个政治哲学问题。基础模型构建选择福利简单加总还是对弱者收益加权、是否引入不平等惩罚项等评价方式,承载着对“何为公共利益”“谁应优先受益”等问题的规范性认定。福利经济学尝试通过相对抽象化和理想化的假设,运用简单模型来解析现实世界的变化等复杂问题,但往往无法有效处理价值判断这一核心要素。^② 多数理论模型难以处理经济社会运行中多维的复杂结构问题。^③ 正因如此,不同的价值立场会有不同的福利函数设定,从而形成不同的政策逻辑与实践取向。如果脱离以人民为中心的价值判断,财政容易陷入“工具理性主义”“工具理性遮蔽人的价值”等问题之中,背离真正的公共利益。在西方的现代化模式中,资本作为统领社会的最高存在,使西方社会经常存在工具理性压倒价值理性的情况,其整个社会运行机制较易异化为对资本增殖逻辑的迎合与服从。^④ 因此,财政的正当性依赖价值判断以及对根本立场的坚守;唯有坚持以人民为中心,才能确保财政真正服务于全体人民的共同利益,

① 任保平:《新国家财富观:引导经济增长质量的价值判断》,《国家治理》,2015年第19期。

② 水丽淑:《经济学中的隐性价值判断分析》,《河南师范大学学报》(哲学社会科学版),2016年第4期。

③ 刘明国:《论中国特色社会主义宏观调控——兼对当代西方主流宏观经济学的批判》,《马克思主义研究》,2017年第3期。

④ 赵义良:《中国式现代化与中国道路的现代性特征》,《中国社会科学》,2023年第3期。

实现国家发展战略目标与提升人民福祉的有机统一。^①

(二) 以人民为中心的价值判断与财政实现形式

财政作为国家配置社会资源与重塑利益格局的制度化手段,承载着将价值理念转化为制度安排、从制度安排转变为治理实践的桥梁作用。习近平主席指出,“坚持以人民为中心,把促进发展、保障民生置于突出位置,实施政策、采取措施、开展行动都要把是否有利于民生福祉放在第一位”^②,”十五五”规划建议则将这一思想具象化为“合理提高公共服务支出占财政支出比重”的硬约束,要求财政“在满足民生需求中拓展发展空间”^③。由此,我国以人民为中心的国家价值判断,是在习近平经济思想指导下将人民福祉视为国家治理的逻辑起点和最终归宿,形成了以财政为抓手的社会资源再分配体系,持续推动国家治理体系和治理能力现代化。以人民为中心的价值判断强调人民主体地位,强调发展成果由人民共享、避免两极分化,最终实现共同富裕。习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的重要讲话中指出:“新的征程上,我们必须紧紧依靠人民创造历史”^④。“十五五”规划建议明确指出,“以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的”,“尊重人民主体地位,紧紧依靠人民,维护人民根本利益,促进社会公平正义”^⑤。上述理念决定了财政不仅是宏观调控的技术性工具,而且是国家再分配体系中的核心机制,是实现社会公平、促进共同富裕、实现国家治理体系与治理能力现代化的战略支点。相较于福利经济学研究范式,以人民为中心的根本价值判断,不是把人民当作“计算对象”,而是将其真正视作政治主体、社会主体、历史主体;不以少数精英的利益为导向,而是强调人民主体地位和参与权;不以资本增殖为唯一目标,而是将人民的福祉置于优先地位;不单纯追求效率和秩序,而是将公平、正义和人的全面发展作为重要考量。^⑥

财政在实现以人民为中心的价值判断时体现着时代特征。新时代,以“三稳三保”为核心的财政框架是国家价值判断向具体治理实践转化的主要载体。这个框架通过“三稳”明确发展目标与政策取向,通过“三保”划清不可逾越的制度底线。“十五五”

① 史家亮等:《以人民为中心的价值论意蕴及实践路径研究》,第 190—198 页,中国社会科学出版社,2023 年版。

② 习近平:《携手迎接挑战,合作开创未来——在博鳌亚洲论坛 2022 年年会开幕式上的主旨演讲》,第 4 页,人民出版社,2022 年版。

③⑤ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》,2025 年 10 月 29 日。

④ 习近平:《在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话》,第 12 页,人民出版社,2021 年版。

⑥ 裴长洪:《习近平经济思想理论内涵研究述要》,《经济研究》,2024 年第 2 期。

时期,财政要统筹发展和安全,权衡增量与存量、调节效率与公平,以可量化、可操作的预算安排和制度设计,把人民立场转化为稳定增长、改善民生、维护和谐的综合性制度安排,为后续其他各领域改革发展提供了统一的价值坐标和实践框架。

1. “三稳”:以人民为中心的价值引领与目标实践。所谓“三稳”,即稳增长、稳就业、稳预期,侧重通过财政收入结构、支出布局和政策工具组合,引导经济运行保持合理增速,稳定劳动者就业岗位和收入来源,稳定企业和居民对未来的发展预期,使发展方向从单纯的规模扩张转到“以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的”。“十五五”规划建议要求“强化逆周期和跨周期调节,实施更加积极的宏观政策,持续稳增长、稳就业、稳预期”^①。在以人民为中心的价值取向下,“三稳”目标彼此衔接,稳增长、稳就业、稳预期三者共同构成了价值判断与政策实践之间的“稳定三角”。

(1) 稳增长:夯实人民福祉的物质基础。稳增长是发挥财政作为宏观调控手段的第一层面政策部署,既要规模扩张又要结构调控,实现供需两端发力。政策组合方面,积极的财政政策在收入端利用税收政策工具实施供给侧结构性改革,在支出端使用财政支出工具直接拉动投资和消费^②。从经济发展阶段和规律特征来稳增长,是中国运用积极财政政策工具实现宏观调控目标的主要办法。一是在经济下行压力加大、社会预期走弱的阶段,稳增长要求积极的财政政策“兜总量”,实施减税降费、加大转移支付、发行政府债券、扩大公共投资等举措,对冲需求收缩和投资意愿不足,避免经济波动给就业和民生造成剧烈冲击。二是在发展相对平稳的阶段,稳增长要求积极的财政政策“调结构”,如“因地制宜发展新质生产力”。财政通过加大对科技创新、未来产业、人力资本培育、基础设施网络和绿色低碳转型的投入,推动产业结构升级和区域协调发展,增强经济潜在的增长能力和抗风险韧性,使未来发展更有质量、更有含金量。这当中,财政体制也有十分重要的作用。中央财政通过调节收入分配格局和地区间财力分布,防止“内卷式”竞争,纠正单纯依赖要素低成本和资源粗放开发支撑增长的旧路径,引导经济发展更多地依托技术进步、劳动者素质提升和内需潜力释放;具体举措是中央通过实施财政转移支付,调节地区间财政能力,保障基本公共服务均等化,“推动更多公共服务向基层下沉、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜,健全与常住人口相匹配的公共资源配置机制”^③,体现了财政对横向公平和纵向公平的双重追求。^④ 长期来看,稳增长的财政政策取向落脚于人民福祉,财政一方面为

①③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》,2025年10月29日。

② 何代欣:《新时代中国财政发展成就、理论逻辑及政策优化》,《经济纵横》,2023年第3期。

④ 鄢杰:《论我国社会主义市场经济条件下的财政职能》,《马克思主义研究》,2013年第10期。

中短期的经济持续增长提供政策支撑,另一方面为中长期的共同富裕夯实物质基础。财政通过社会资源再分配将经济增长的每一步都尽可能转化为大多数人可以切实感受到的美好幸福生活。

(2) 稳就业:筑牢民生之本的根本依托。就业是实现以人民为中心的价值判断的基础性变量,是将宏观经济成果转化为千家万户实际收入和生活改善的关键环节。“十五五”规划建议明确提出,“促进高质量充分就业。深入实施就业优先战略,健全就业促进机制,构建就业友好型发展方式”^①,将就业工作提升到前所未有的战略高度。稳就业的核心在于通过财政政策的持续发力,使绝大多数劳动者在经济波动中仍然能够获得相对稳定的工作机会和合理的劳动报酬。在具体制度层面,面向企业,财政以减税降费、社保费率调整、稳岗补贴、贷款贴息等方式,降低用工成本和制度性交易成本,增强企业在需求走弱时保留岗位、延缓裁员的能力;面向劳动者,财政通过扩大公共就业服务供给、加大职业技能培训补贴、支持创业担保贷款和灵活就业社会保障,增强劳动者在产业结构调整和技术变革中的适应能力,使其能够在新的就业结构中找到位置,减轻结构性失业对特定群体的长期影响。此外,“十五五”规划建议还特别强调“推动灵活就业、新就业形态健康发展”,“加大创业支持力度,增强创业带动就业效应”^②,为财政支持多元就业形态提供了政策依据。

(3) 稳预期:巩固人民主体地位的信心基石。在以人民为中心的价值判断中,稳预期直接关涉人民对国家发展道路、制度安排和个人前途的整体判断,是把制度承诺转化为现实信心的关键环节。“十五五”规划建议明确要求“增强宏观政策取向一致性,强化政策实施效果评价,健全预期管理机制”,为稳预期工作提供了制度保障。^③稳预期是中长期财政可持续,带动经济社会可持续发展,使经济社会运行不至于在外部冲击和内部调整中频繁出现情绪化反应和非理性收缩,为人民规划生活、积累资产、提升能力提供相对稳定的决策依据。稳预期体现为财政制度本身的稳定性和连续性,即在税制结构、支出优先序和中央与地方财政关系等重大制度安排上保持基本定力,不轻易做出大起大落式调整,让企业和居民能够据此形成对税负水平、公共服务供给和地方财政能力的中长期判断,进而促使市场主体敢于进行消费、投资和人力资本积累,降低政策不确定性可能激发的恐慌性储蓄和观望情绪。基于此,稳预期可以将以人民为中心的价值取向转化为日常生活和经济决策中可以感知的安全感和可预见性,成为巩固人民主体地位、增强制度认同和社会凝聚力的信心基石,为“十五五”时期“基本实现社会主义现代化取得决定性进展”奠定稳固的社会基础。

①②③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》,2025年10月29日。

2. “三保”:以人民为中心的价值托底与底线坚守。所谓“三保”,即保基本民生、保工资、保运转,侧重在财政收支压力加大、外部环境不确定性上升的条件下,通过优先保障社会救助、教育医疗、养老失业等民生支出,保障各级机关事业单位人员工资按时足额发放,保障基层政府正常运转和基本公共服务不断档,在制度上为最困难群体兜牢生活底线。“十五五”规划建议明确要求“强化国家重大战略任务和基本民生财力保障”,为三保政策框架提供了制度支撑。^①在以人民为中心的价值框架下,“三保”被置于财政运行和政策执行的底线位置,承担着在资源紧约束背景下守住人民根本利益和国家基本秩序的制度责任,体现了规划建议所强调的“坚持尽力而为、量力而行,提高基本公共服务设施布局、资源配置和服务供给的均衡性可及性,明显提升基本公共服务均等化水平,切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感”的政策取向。^②其内在逻辑是承认财政资源的有限性,中央明确划出不可被挤占和牺牲的优先领域,使发展过程中的结构调整、风险出清和利益再分配都不得突破基本生活保障、基本劳动回报和基本公共权力运行这三道制度底线。由此,“三保”既是“三稳”能够持续推进的前提,也是检验以人民为中心的价值判断是否真正内嵌于财政制度运行的主要标准。

(1)保基本民生:兑现共享发展的核心承诺。在以人民为中心的价值判断中,保基本民生体现了国家对每一个社会成员生存权和发展权的底线承诺,确保任何人不因市场失灵、个体不幸或区域差异而被排除在现代化进程之外,即“贯彻以人民为中心的发展思想,完善分配制度,健全社会保障体系,强化基本公共服务,兜牢民生底线,解决好人民群众急难愁盼问题,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民,在推进全体人民共同富裕上不断取得更为明显的实质性进展”^③。在支出端,财政资源优先配置于教育、医疗、社保、就业、住房等关系人民根本福祉的领域,体现了公共财政以提供准公共产品和公共服务为主责的制度使命。过去20年,教育支出长期稳定在财政支出大项之首;基本医保、养老保险覆盖率持续提高,财政在脱贫攻坚中的主力军作用尤为突出,专项扶贫资金制度、转移支付直达机制、财政金融协同等手段,切实保障了最困难群体的基本生活与发展权利,推动贫困人口于2020年历史性“清零”,标志着财政对以人民为中心理念的深入贯彻。“十五五”规划建议进一步要求“统筹建立常态化防

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》,2025年10月29日。

② 《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉辅导读本》,第36页,人民出版社,2025年版。

③ 习近平:《在第十四届全国人民代表大会第一次会议上的讲话》,《人民日报》,2023年3月14日。

止返贫致贫机制,坚持精准帮扶,完善兜底式保障,强化开发式帮扶,增强内生动力,分层分类帮扶欠发达地区,健全乡村振兴重点帮扶县支持政策,确保不发生规模性返贫致贫”^①,为巩固拓展脱贫攻坚成果提供了制度保障。

保基本民生还深度体现在区域间财力均衡和基本公共服务均等化的财政制度设计之中。中央财政通过一般性转移支付、均衡性转移支付和社会事业专项补助,把财政资源更多向革命老区、民族地区、边疆地区倾斜,使这些地区在自身财源有限的情况下,仍然能够维持基本公共服务支出规模,保障当地居民在教育、医疗、养老、住房等基本民生领域不至于长期处于明显劣势,缓解因地区差距导致的基本民生落差和社会心理落差。因素法分配、直达资金机制、绩效评估约束等技术性安排,进一步提高了民生资金配置的针对性和透明度,强化了保基本民生的实际效果。(见图1)

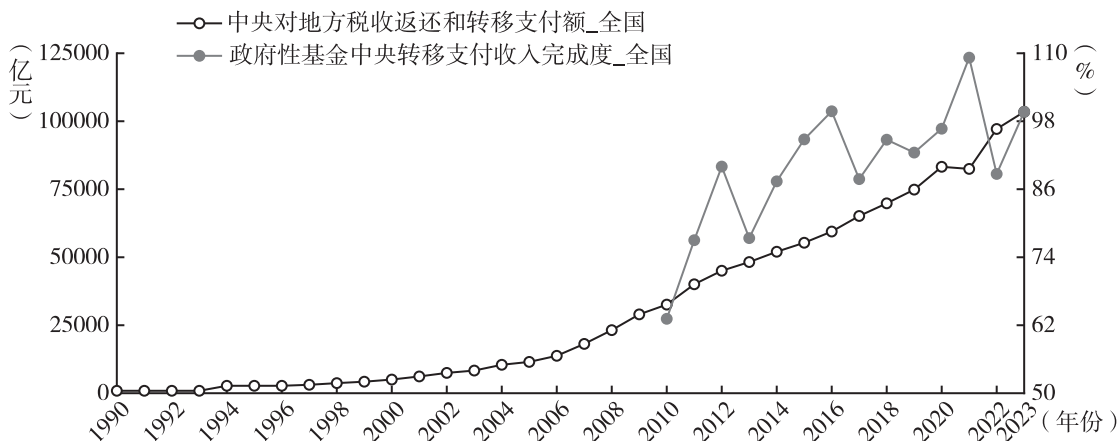


图1 中央对地方税收返还和转移支付额、政府性基金中央转移支付收入完成度变化

数据来源:中国财政年鉴(1991—2024年)

在收入端,税制改革体现了“量能负担、公平负担”原则,进一步强化了财政在初次分配基础上实施再分配调节的功能。从政府收入体系来看,以人民为中心的分配逻辑,要求税收制度兼顾收入调节与激励相容。“十五五”规划建议明确要求“提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重”,“加强税收、社会保障、转移支付等再分配调节”,为税制改革提供了价值指引。^②近年来的个税改革体现了税收制度对“量能课税”原则的贯彻,通过提高起征点、引入专项附加扣除、优化税率结构,使中低收入群体的税负减轻,增强了税制的进步性;支持科技创新和制造业发展的政策也体现了对生产性主体的激励导向,兼顾了税收的可持续性与经

①② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》,2025年10月29日。

经济增长效率。^①

(2)保工资:维护劳动者尊严的制度保障。在以人民为中心的国家价值判断中,保工资关系到国家与广大人民之间信任纽带的稳固。机关事业单位工作人员尤其是基层教师、医务人员、基层公务员、警务人员等作为提供公共服务、代行公共权力、落实国家政策的主要群体,在国家政治结构中承担的是将人民意志转化为具体治理行为的中介角色,其劳动具有政治属性和公共性特征。“十五五”规划建议明确提出“完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制,推行工资集体协商制度,健全最低工资标准调整机制,加强企业工资分配宏观指导”,为工资保障提供了制度框架。^②以人民为中心的价值判断要求国家在财政资源紧张、利益冲突加剧的情形下优先保障劳动者的基本报酬,将其视为维护人民根本利益和国家长治久安的制度性投入,保障其基本生活,确保在财政吃紧时避免将调整成本单方面转嫁给公共部门劳动者,损害国家公信力和制度严肃性。在中央与地方关系层面,保工资通过明确工资支出的优先顺序和责任划分,将中央对以人民为中心的价值判断落实到地方行动之中,要求地方政府在进一步压缩一般性支出、调整投资结构和推进债务化解时,把保障工资发放视为政治责任。这是通过制度约束,将以人民为中心的国家价值判断内嵌于财政运行的政治逻辑。

(3)保运转:保障人民利益的治理前提。在以人民为中心的国家价值判断框架下,保运转体现了国家对治理体系和治理能力常态维持的底线要求,即代表人民行使公共权力的国家机构不应发生功能性中断,保障公共决策能够被贯彻到底、公共服务能够持续供给、人民的权利主张始终有制度化的回应渠道。国家存在的正当性在于其能够通过稳定运转的组织结构,将人民的根本利益转化为具体政策并持续实施,保运转就是在财政资源紧张、风险压力上升时,对这一正当性基础所作出的制度性保护。在具体制度安排上,保运转通过将基层政府和公共服务机构的基本公用经费、必要行政运行支出纳入“三保”支出范围,明确其在预算中的优先地位,确保政府基本履职所需的最低财力配置。事实上,基层政府是国家权力最贴近群众的层级。“十五五”规划建议特别强调“全面实施乡镇(街道)履行职责事项清单”^③,中央要求基层政府将维护这一最基础的治理功能视为不可让渡的责任,通过保运转确保无论何种情况下中央对乡镇、街道、社区等末端治理主体的支持都不会中断,使其始终具备处理群众诉求、化解社会矛盾、应对突发事件的基本能力。

① 何代欣:《扎实推动中国式现代化税务实践迈向高质量发展新阶段》,《中国税务》,2025年第2期。

②③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》,2025年10月29日。

三、国家价值判断塑造强国家能力的财政路径

国家能力的建设与演化,实质上是在不同历史阶段国家价值判断的制度化体现。价值判断为国家能力的建设设定与擘画了方向和蓝图,指引着资源配置的优先领域,并定义了衡量国家效能的标准,是理解国家能力现代化转型的深层思想基础。国家能力现代化的转型过程,是由以社会控制为核心的秩序主义国家能力建设向以社会治理为核心的繁荣主义国家能力建设的转型过程。其中,繁荣主义国家能力以国家发展经济、供给服务、应急管理和再分配能力为最主要构成要素,淡化了国家能力的原始暴力和强制性色彩,推动国家由控制社会、同社会力量对抗走向嵌入社会运作^①,从而得以在更大层面上凝聚社会共识、激活全社会的生产创造活力和发展动能。国家能力并非一成不变的静态存在,其形态、功能及其实现程度,深刻取决于国家所秉持的价值判断及其将这些判断转化为实际运作的的能力。而在此语境下的国家价值判断,是指国家在处理政府与社会、经济关系时所内化并优先排序的基本理念和规范性原则。这些理念和原则具体体现于国家财政的制度安排和政策设计之中。党的二十届四中全会指出,“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期,这一历史定位对国家能力现代化转型提出了更高要求。^② 财政不仅要反映国家治理逻辑的深刻变化,更要成为推动国家能力现代化的关键杠杆。

(一) 财政对国家能力的制度性转化

财政作为国家筹集社会资源并将其导向特定目标的制度化安排,既是衡量国家能力的维度,也是塑造国家能力的工具。党的二十届四中全会明确将“坚持人民至上”作为“十五五”时期经济社会发展必须遵循的原则之一,强调“以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的”^③。习近平经济思想中以人民为中心的价值判断赋予了国家能力稳健的正当性基础、更强的动员能力和更可持续的实现路径,构成了国家能力建设的核心价值支点。传统西方财政理论和实践倾向于强调市场效率、财政平衡或控制政府规模,其价值判断更多地根植于自由市场理念,对政府积极作为持否定态度。^④ 这是当代西方公共服务的供给和质量受到财政紧缩、私有化浪潮或地方财政能力制约的根源,也是收入分配差距因资本回报优先于劳动回报而持续扩大的原因。围绕资本的

① 吕普生、贾宸:《国家能力研究的学术谱系——秩序主义与繁荣主义传统及其延展》,《政治学研究》,2024 年第 6 期。

②③ 《中共二十届四中全会在京举行》,《人民日报》,2025 年 10 月 24 日。

④ 高小平、盛明科、刘杰:《中国绩效管理的实践与理论》,《中国社会科学》,2011 年第 6 期。

国家价值判断,使一些西方国家政府推行的弥补市场失灵和促进再分配的政策力度欠佳、系统性不足;受制于根深蒂固的利益集团掣肘以及分散化决策机制的延误,西方国家的财政再分配机制也难以产生持久广泛的效果。相比之下,以人民为中心的价值判断,为财政提供了更强的正当性和内在动力去克服市场失灵;国家通过集中力量办大事的财政能力,以大规模、长期的公共投资弥合那些市场缺位的问题^①,将社会公平、走向共同富裕等设定为财政活动的主要目标,更主动地进行结构性调整。

财政属于国家的基本经济制度。基本经济制度是国家治理体系的重要根基,其构成方式以及运行机制反映了国家对公私关系、市场与政府边界、生产要素配置机制的价值理解。在中国特色社会主义基本经济制度中,以公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存等制度安排,不仅确立了经济领域中不同权利主体之间的互动关系和竞争规则,也体现了国家始终坚持发展依靠人民、发展成果惠及人民的制度宗旨。党的二十届四中全会指出,“中国特色社会主义制度优势、超大规模市场优势、完整产业体系优势、丰富人才资源优势更加彰显”^②,这为财政发挥制度性转化功能提供了坚实基础。财政包括基本经济制度中四个方面的内容:物质基础、再分配、应急管理和统筹发展与安全。上述四个方面是财政对国家价值判断的整体性回应。

首先,财政能力是国家能力的物质根基,其核心在于构建可持续的社会资源循环体系。^③ 以人民为中心的价值判断深刻地决定了国家筹集社会资源的方式、强度及其合法性。传统社会控制意义上的汲取能力,往往强调国家对社会的控制力与组织力以及通过税收等手段向社会征收资源的能力;若脱离政治合法性与社会认同,这种能力极易沦为压迫性、暴力性的国家攫取。在以人民为中心的价值指导下,中国将国家筹集资源与人民的根本利益和公共福祉挂钩,财政收入不再是国家为自身利益而进行的“索取”,而是为实现人民共同福祉而进行的“共建”,国家汲取能力从而转化为一种具有强烈公共伦理基础的资源动员能力。当人民普遍认为国家税收和非税收入的最终用途是为了提供更好的公共服务、改善基础设施、应对共同风险、促进社会公平,即财政支出直接服务于“人”的需求和发展时,财政便可以从内生正当性方面凝聚社会共识。这种基于公共价值创造和共享的合法性,能够显著提升税收遵从度,降低征收成本,减少逃避税行为,从而在不完全依赖强制力的前提下,有效且可持续地增强国家汲

① 何显明:《中国现代国家制度的建构及其治理效能——基于国家意志聚合与实现的视角》,《中国社会科学》,2022年第9期。

② 《中共二十届四中全会在京举行》,《人民日报》,2025年10月24日。

③ Timothy Besley & Torsten Persson, *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*, Princeton: Princeton University Press, 2011, pp. 52–54.

取社会资源的能力。^① 此外,以人民为中心的政策导向,旨在激发全社会的经济活力,扩大税基、优化经济结构,这从根本上做大了“蛋糕”,使其成为国家能力的物质基础。因此,以人民为中心的价值判断,通过构建国家能力的合法性、增强社会经济活力,塑造了一种更加稳固、更具韧性的筹集能力。

其次,再分配能力是国家能力的调节中枢,其本质是对发展成果进行优化分配。党的二十届四中全会提出,要“加大保障和改善民生力度,扎实推进全体人民共同富裕。坚持尽力而为、量力而行,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,解决好人民群众急难愁盼问题,畅通社会流动渠道,提高人民生活品质”^②,明确了财政再分配的价值导向与实践路径,说明以人民为中心的价值判断直接规定了国家资源配置的方向与优先序,是构建公平正义社会秩序的枢纽。通过税收、转移支付、社会福利、公共服务供给等财政手段,国家有意识地重新布局社会财富,减少效率驱动下的不平等累积,为经济增长与共同富裕之间筑起一道制度桥梁。再分配能力直接反映了宏观调控的精准度、社会稳定的韧性以及国家治理的现代化水平。国家能力强大与否,不仅在于国家是否能够有效筹集资源,更在于国家能否有效且公正地将社会资源用于弥合社会差距、保障基本民生、促进共同富裕。再分配的正当性根植于人民群众对公平正义的普遍期待之中,形成政治合法性与社会整合力的双重支撑,这也显著增强了国家能力的内在凝聚力与制度弹性。在一些其他国家价值判断下,有些国家可能倾向于通过市场机制的涓滴效应来解决分配问题,或仅进行有限的、碎片化的社会救助,致使其再分配政策的力度和范围可能受制于效率优先的考量、既得利益的阻挠或对“大政府”问题的担忧。而中国以人民为中心的价值判断,将促进社会公平和实现共同富裕设定为国家经济工作的根本目标,强有力的再分配制度成为国家职责的应有之义,而非可有可无的选项,这为财政在再分配领域发挥主导作用提供了强大的政治意志和制度支撑。我国通过宏观调控、跨区域资源调度以及政策的有效执行,将社会资源向弱势群体倾斜,向欠发达地区输送,向公共服务领域投入,落实“十五五”规划建议关于“居民收入增长和经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步”的要求,^③对市场机制在初次分配环节所形成的收入与财富格局进行有目的、有方向、有梯度的修正与再调整。^④ 这种修正与调整并非技术层面的中性操作,其方向性、力度

① 王绍光:《国家汲取能力的建设——中华人民共和国成立初期的经验》,《中国社会科学》,2002 年第 1 期。

② 《中共二十届四中全会在京举行》,《人民日报》,2025 年 10 月 24 日。

③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》,2025 年 10 月 29 日。

④ 唐任伍、孟娜、叶天希:《共同富裕思想演进、现实价值与实现路径》,《改革》,2022 年第 1 期。

与优先序,由国家所秉持的核心价值判断所规定。“带领人民创造幸福生活,是我们党始终不渝的奋斗目标。我们要顺应人民群众对美好生活的向往,坚持以人民为中心的发展思想,以保障和改善民生为重点,发展各项社会事业,加大收入分配调节力度,打赢脱贫攻坚战,保证人民平等参与、平等发展权利,使改革发展成果更多更公平惠及全体人民,朝着实现全体人民共同富裕的目标稳步迈进。”^①再分配能力正是以人民为中心的价值判断在国家能力上的具体展开,它通过平衡发展与公平,夯实了国家稳定的社会基础,体现了国家在维护社会公平正义、促进人的全面发展方面的核心能力和责任担当。

应急能力作为国家能力的重要组成部分,是国家能力的韧性支撑,体现国家在面对突发公共事件时的快速响应、资源统筹、制度协调与社会动员能力。^② 国家应急能力的本质不仅是国家制度的反应速度,更是国家治理体系中人民性价值是否嵌入制度运行逻辑的集中体现。决定国家应急能力能否实现的核心,取决于国家制度是否具有统筹能力与资源的快速动员能力。以人民为中心的价值判断恰恰为这种制度统筹与资源动员提供了合法性基础与社会动员的价值共识。上述价值判断不仅能够促进国家迅速整合跨部门、跨地区、跨层级的治理资源,还能够激发社会各阶层的广泛参与与协同配合,从而形成国家与人民同频共振、共克时艰的治理合力。当危机来临时,以人民为中心的价值判断可以直接驱动财政体制的快速响应和高效运转,迅速突破常规预算约束,通过紧急拨款、设立专项基金、发行特别国债、调整收支结构等在极短时间内筹集并拨付社会资源,用于疫情控制、伤员救治、灾区救援、民生物资供应等最紧迫的需求,财政成为国家将社会资源迅速向危机应对前线集结的核心枢纽。^③ “十五五”规划建议指出,“完善公共安全体系,推动公共安全治理模式向事前预防转型。加强气象、水文、地质灾害监测预报预警,提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力”,为应急能力建设提供了战略框架。^④ 疫情防控、防汛抗旱、地震救援等重大应急实践皆表明,以人民为中心的价值判断是国家能力在危机中挺立、在冲击中凝聚共识的根本力量。习近平总书记强调,“唐山抗震救灾和新唐山建设之所以能够在条件相当艰苦的情况下取得显著成效,很重要的一点就是在大灾大难面前,党的各级组织和广大党员、干部始终同人民群众同呼吸、共命运、心连心,吃苦在前,冲锋在前,成为人

① 习近平:《在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》,《人民日报》,2016年7月2日。

② 钟开斌:《国家应急管理体系:框架构建、演进历程与完善策略》,《改革》,2020年第6期。

③ 钟爽、朱侃、王清:《公共危机中政治动员运行机制研究——基于2015年以来38个重大公共危机案例的分析》,《政治学研究》,2021年第2期。

④ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》,2025年10月29日。

民群众的主心骨。”^①党的二十届四中全会强调,“要切实抓好民生保障”,“切实抓好灾后恢复重建、受灾群众安置和生活保障工作,确保受灾群众温暖过冬”,^②体现了以人民为中心的应急治理理念。突发公共事件是检验国家能力的重要场景。应急能力不仅是对突发事件的回应能力,更是国家制度韧性与社会持续性的体现。以人民为中心的应急治理理念,推动国家从单一事件应对转向对制度性风险的前瞻性治理,从应急反应机制走向常态化的风险治理体系建设。这要求治理重心下移,落实到最贴近人民的基层治理单元。国家通过财政加大对公共卫生、应急物资储备、基层医疗、灾害预警系统等领域的常规性投入,构建起以人民安全为核心的人本导向型治理结构,实现了国家能力从事后控制向事前预防、从被动应对向主动治理的跃升。(见图 2)

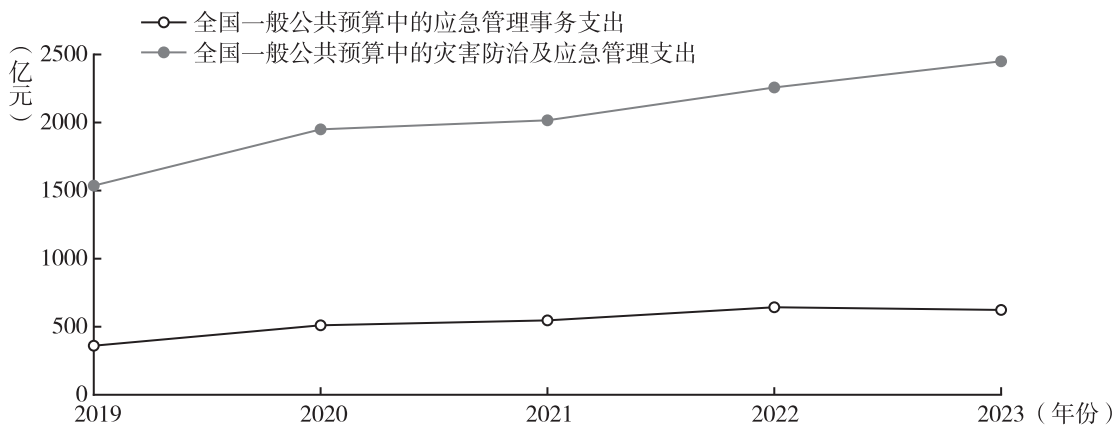


图 2 全国一般公共预算中的应急管理事务支出、灾害防治及应急管理支出变化

数据来源:财政部、中国统计年鉴(2020—2024 年)

党的二十届四中全会明确将“坚持统筹发展和安全”作为“十五五”时期经济社会发展必须遵循的原则之一。^③“十五五”规划建议强调“在发展中固安全,在安全中谋发展”,并要求“强化底线思维,有效防范化解各类风险”。财政在统筹发展与安全中扮演无可替代的战略平衡角色,是将以人民为中心核心价值判断融入经济社会运行各个层面的必然结果。比如,在国家集成电路产业投资基金的设立与运作中,面对关键核心技术受制于人的严峻安全挑战,国家财政通过出资引导撬动大量社会资本,对半导体产业链的薄弱环节进行长期、稳定且高强度的战略投资,将保障产业链供应链安全与培育壮大战略性新兴产业目标紧密地捆绑在一起。在应对国际技术围堵和地缘冲突

① 《落实责任完善体系整合资源统筹力量,全面提高国家综合防灾减灾救灾能力》,《人民日报》,2016 年 7 月 29 日。

②③ 《中共二十届四中全会在京举行》,《人民日报》,2025 年 10 月 24 日。

的背景下,中央财政不断加大对关键核心技术攻关、新材料研发和芯片制造等领域的投入,不断完善风险基金、产业基金与财政补贴混合支持模式,不仅提高了国家自主创新能力和民营科技企业竞争能力,也体现了财政对科技安全目标的战略支撑。“十五五”规划建议进一步强调“夯实国家安全基础保障,确保粮食、能源资源、重要产业链供应链、重大基础设施安全,加强战略性矿产资源勘探开发和储备”,“推进国家战略腹地建设和关键产业备份”,明确了财政服务国家安全的重点领域。^①与此同时,对绿色转型的财政激励、碳市场构建中的制度供给、对农村能源替代性项目的财政补助,则从更长周期视角体现出财政在引导发展路径转型中的带动协调能力。

(二) 以人民为中心的财政能力塑造

中国式财政能力的现代转型,不能仅限于对西方财政国家体制进行修补性借鉴,而应在根本上围绕中国独特的国家结构、发展阶段与社会诉求,在发展与变革中逐步探索出一套以人民利益为制度底层逻辑的财政运行范式^②。党的十八大以来,中国财政加快以公共服务均等化为主要目标的发展转型,转型发展的逻辑植根于将人民作为资源配置最优先级的制度理念。财政支出布局上,以基本公共服务为导向的预算安排自“十三五”规划以来长期占据国家财政支出结构中的主导地位,教育、医疗、住房以及就业服务等民生重点领域的投资保持刚性增长,增速快于财政收入的增长。“十四五”规划与2035年远景目标纲要,把“以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的”确立为指导思想,明确“增进民生福祉,不断实现人民对美好生活的向往”为必须遵循的原则^③。“十五五”规划建议则进一步提出,“坚持人民至上。尊重人民主体地位,紧紧依靠人民,维护人民根本利益,促进社会公平正义,注重在发展中保障和改善民生,在满足民生需求中拓展发展空间”^④。借助财政的目标设定与政策选择,我国以人民为中心的价值原则不再仅限于价值宣示,而是进一步嵌入预算制定、财政管理与绩效评价之中,财政的治理功能得到强化;财政体制改革迈向纵深,中央事权的上收与地方支出责任的明确,有效协调了政府间财政关系^⑤。中央对基本公共卫生服务项目、义务教育财政保障机制、居民医保人均财政补助等领域直接设定宏观政策目标并规范资金使用方向,有效减轻了地方财政压力。(见图3)

①④ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》,2025年10月29日。

② 祁毓、李琼:《中国式现代化进程中的国家治理与财政职能转型》,《政治学研究》,2025年第4期。

③ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,《人民日报》,2021年3月13日。

⑤ 吕芳:《条块差异与公共服务政策的扩散》,《政治学研究》,2021年第5期。

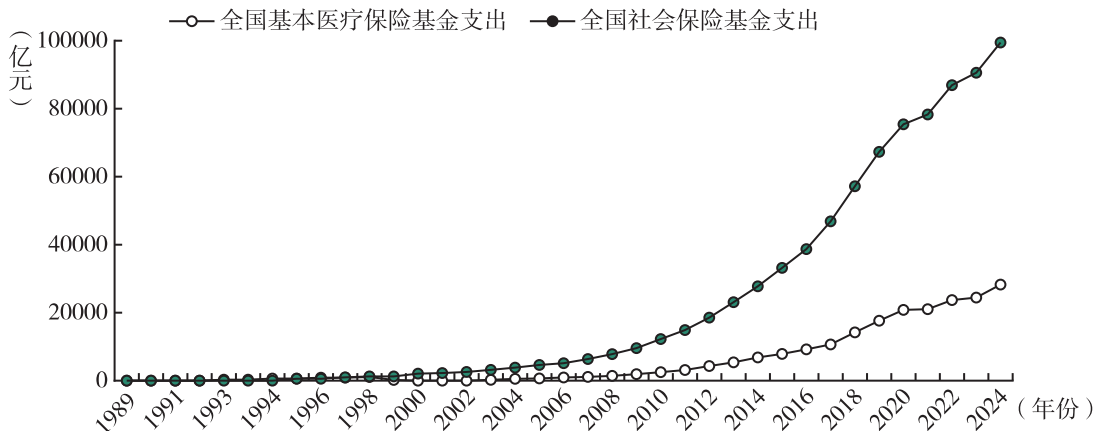


图3 全国基本医疗保险、社会保险基金支出变化

数据来源:中国统计年鉴(1990—2025 年)

四、财政作为国家价值判断的实现机制

“十五五”时期是我国基本实现社会主义现代化的关键时期。中国经济已步入高质量发展新阶段,发展模式由要素驱动向创新驱动加快转变,经济结构由高速增长向结构优化、动力转换不断演进。为此,“十五五”规划建议明确指出了发展中亟待突破的难题、继续关注重点,并点明了未来前进的方向和实施举措:在“发展不平衡不充分问题仍然突出;有效需求不足,国内大循环存在卡点堵点;新旧动能转换任务艰巨”^①的新阶段,要求“以新发展理念引领发展,因地制宜发展新质生产力,做强国内大循环,畅通国内国际双循环,统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革,加快培育新动能,促进经济结构优化升级”^②。具体到财政领域,我国收入分配结构失衡、区域发展差距拉大、基本公共服务资源配置不均等长期积累与新近显现的深层次矛盾,还在掣肘经济的健康发展和社会的安定团结。要实现伟大目标,就需要从全局和战略高度进行系统谋划和有效应对。^③

(一) 新时代新挑战亟须财政定位优化

第一,收入分配差距扩大趋势已成为实现社会协同进步的隐忧。随着我国市场机制在资源配置中决定性作用的发挥,资本、技术与高技能劳动力在初次分配中的优势日趋明显。城乡居民收入差距虽有所收窄但仍居高不下,就业结构分化与劳动报酬分

①② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》,2025 年 10 月 29 日。

③ 何代欣:《财税政策全力支持恢复和扩大消费》,《中国财政》,2023 年第 18 期。

配不平衡还在拉开劳动收入内部的差距。上述情况使更好地发挥政府在收入分配领域的作用面临不小的压力。^①

第二,区域发展不平衡问题仍在演进。^②我国东中西部之间的差异、城乡之间的差异都有非常具体的表现。基础设施条件、产业体系积累、公共资源分布的不同,使得区域之间在经济活力、要素集聚能力和未来发展方面持续分化。中心城市及沿海地区依托政策、区位与产业优势,形成了较强的虹吸效应;而中西部及边远地区则不具备相对比较优势,一些区域的要素、资本和人才流出还在不可逆地发生。城市群的快速扩张有利于经济规模的扩大,但如何实现发展红利向周边溢出仍是一个很大的课题。只有区域间经济相对均衡、形成优势互补的新局面,建设全国统一大市场乃至提升整体经济效率和实现社会公平,中国经济才有迈上新台阶的基础。

第三,公共服务供给不均等、生态环境与经济结构性矛盾以及人口老龄化问题,正在重塑经济的底层逻辑。在公共服务供给方面,教育、医疗、养老等基本服务在不同地区、不同群体之间仍存在较为明显的差距;资源配置向大城市和优势区域集中,基层尤其是偏远农村地区的公共服务能力还在弱化。生态环境保护与经济发展之间的矛盾在落后地区、生态脆弱区域更加突出。发达省区市经历过的生态环境问题,在一些中西部省份还比较棘手。由于所处工业化阶段,部分地区在追求速度与规模的过程中仍没有全面考虑环境承载能力。资源过度开发、污染物排放超标等现象时有发生,经济增长与生态环境保护之间的张力持续存在,绿色低碳转型面临困境。与此同时,人口老龄化趋势加速,劳动力红利逐步消退;劳动力成本上升与技能结构错配交织,青壮年人口供给不足与老龄人口赡养比例上升并行,劳动力市场呈现结构性短缺与就业结构转型的双重压力。这对财政从中长期解决上述结构性问题提出了新的要求。

(二) 以人民为中心锚定现实问题的解决方略

财政是将以人民为中心的发展理念转化为国家治理实践效能的重要载体。面对经济发展所面临的突出矛盾,政府若仍固守工具理性与增长主义导向,很可能陷入形式合理而实质失效的困境,无法回应现实的深层结构性矛盾,也无法解决中长期结构性问题。“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标,抓改革、促发展,归根到底就是为了让人民过上更好的日子。要从人民的整体利益、根本利益、长远利益出发谋划和推进改革,走好新时代党的群众路线,注重从就业、增收、入学、就医、住房、办事、托幼养老以及生命财产安全等老百姓急难愁盼中找准改革的发力点和

① 李实、朱梦冰:《推进收入分配制度改革促进共同富裕实现》,《管理世界》,2022年第1期。

② 李永友、沈坤荣:《财政支出结构、相对贫困与经济增长》,《管理世界》,2007年第11期。

突破口”^①。习近平经济思想中以人民为中心的价值判断,正是在对上述问题深刻洞察的基础上提出的根本性解决方案。这些方案以人民的根本利益为出发点和落脚点,重构财政的目标设定与制度逻辑,确立财政服务于全体人民福祉的根本立场,为破解发展难题提供了坚实的政治哲学基础与现实制度路径。

财政作为国家治理的基础和重要支柱,面临着前所未有的功能重塑压力:一方面,面对经济下行周期中的逆周期调控需求,财政必须保持适度扩张以平抑波动、托底民生;另一方面,伴随供给侧结构性改革的深化和共同富裕目标的推进,财政又亟须从主要依靠增量投入的“铺摊子”模式,转为注重存量资源的优化配置,强化公共资源配置效率与社会公平的有机统一。^②因此,以人民为中心的价值判断,要求财政实现高质量发展时代下的多维度转型,即超越简单的“增支”与“减负”的窄化思维,在宏观稳定与结构优化之间寻求动态平衡;超越运动式治理的应急思路,“锻造”财政政策在长期结构性改革与短期波动平抑之间的跨周期设计能力;更要超越“GDP至上”的单维评价,构建以民生福祉、绿色发展、韧性提升为核心的新型绩效评估体系。在此背景下,坚持以人民为中心的价值判断,进一步厘清在该价值判断下财政如何做到取与舍、进与退,是高质量发展时代背景下重塑财政有效性、提升国家治理效能的应有之义。

第一,财政支出是国家对社会资源进行再分配的直接方式。财政支出效率与结构直接决定了公共资源的可及性与社会公平程度;财政支出还承载着国家与社会之间的利益协调与责任分担机制,是实现国家治理体系现代化的直接抓手。为此,财政支出结构要逐步摆脱建设财政的传统模式,转向以民生保障和公共服务为主。“家事国事天下事,让人民过上幸福生活是头等大事。家家户户都盼着孩子能有好的教育,老人能有好的养老服务,年轻人能有更多发展机会。这些朴实的愿望,就是对美好生活的向往。”^③习近平主席的这段话深刻阐明了以人民为中心的发展思想,为财政支出结构的调整指明了方向。在收入差距扩大、区域发展分化、人口老龄化加速的背景下,优先保障教育、医疗、养老等基础民生领域的财政投入,不仅是提升人民群众获得感、幸福感、安全感的必要举措,更是国家长期发展韧性的制度保障。^④就此而言,应当进一步建立覆盖全民全生命周期的公共服务稳定增长机制,强化基层服务网络建设,提升财

① 《紧扣推进中国式现代化主题,进一步全面深化改革》,《人民日报》,2024年5月24日。

② 刘志国、李丹:《供给侧改革与我国经济的有效增长策略》,《马克思主义研究》,2016年第3期。

③ 《国家主席习近平发表二〇二五年新年贺词》,《人民日报》,2025年1月1日。

④ 中国式现代化研究课题组、高培勇、黄群慧:《中国式现代化的理论认识、经济前景与战略任务》,《经济研究》,2022年第8期。

政资金使用的精准度与绩效导向,将财政支出的结果与居民切身感受直接挂钩,做到以财政制度回应人民关切、实现公共价值。^①“十五五”规划建议明确要求“适当加强中央事权、提高中央财政支出比重。增加地方自主财力”^②,为优化央地财政关系提供了改革方向。在空间维度上,应进一步完善以一般性转移支付为主、专项转移支付为辅的财政转移支付体系,强化对欠发达地区特别是革命老区和边疆地区等的财力倾斜,逐步实现区域间公共服务供给能力的均衡化,为全国统一大市场建设和共同富裕目标的实现奠定坚实的财政基础。

第二,税收制度是收入再分配的重要工具。优化税制结构不仅在于税负分配是否合理,更关乎国家收入体系的可持续性与宏观调控的有效性。随着居民收入结构的多样化和财富积累模式的转变,构建更加公平、可持续的税收制度体系势在必行。“十五五”规划建议明确要求“加强税收、社会保障、转移支付等再分配调节”^③,所以应加快推进以综合与分类相结合的直接税改革,增强所得税的累进性和调节能力,通过扩大综合所得适用范围、合理设定专项附加扣除与家庭支出抵扣机制,构建覆盖多元收入类型的个人所得税制度,切实增强税制在调节收入分配中的功能;优化以增值税、消费税为主的间接税体系,降低基本生活类消费品的税负,完善差异化税率结构,建立消费税率动态调整机制,使间接税在不加重低收入群体负担的前提下更好地服务于扩大内需、促进消费公平的目标。在征管层面,应加快推进税收征管的信息化、数字化转型,构建统一的自然人税费信息归集与共享平台,强化对高收入人群税基的有效监管,严厉打击逃税避税行为,维护公平透明的市场竞争秩序;^④进一步推进财产性收入税制建设,整合财产税、资本利得税、遗产与赠与税等相关税种,将股息红利、资本利得等非劳动性所得纳入综合计征体系,实施差异化的超额累进税率;完善自然人税费信息归集系统,打击税收规避行为,维护市场竞争秩序公平是现代税收征管体系建设的必然要求,也是保障国家财政收入、维护税法严肃性的重要举措。推进财产性收入税制整合^⑤,将资本利得、股息红利等非劳动性所得纳入综合计征范围,实行差异化超额累进税率,重点调节资产增值带来的财富集聚效应是完善收入分配格局的关键制度突破。此外,还应探索建立社会保障缴费与个税抵扣的联动机制,对中低收入群体的社保支出给予阶梯式税收优惠,增强税制的社会保护功能。对此,“十五五”规划建议明

① 仇叶:《县乡财政分配结构与基层印象政绩生产》,《政治学研究》,2025 第 4 期。

②③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》,2025 年 10 月 29 日。

④ 李全、宋高雅、贾康:《新时代治理优化取向下财政紧平衡的路径选择》,《经济学动态》,2022 年第 4 期。

⑤ 吕冰洋、台航:《国家能力与政府间财政关系》,《政治学研究》,2019 年第 3 期。

确提出,“完善地方税、直接税体系,健全经营所得、资本所得、财产所得税收政策,规范税收优惠政策,保持合理的宏观税负水平”^①,为直接税改革明确了制度路径。在绿色发展战略导向下,推动消费税改革向环保目标靠拢,对高能耗、高污染产品加征生态附加税,同时降低可再生能源与绿色产品的税负水平,充分发挥税收在引导绿色消费、优化资源配置、推动绿色转型中的激励与约束作用,构建起促进经济发展与生态文明融合共进的现代税收体系。

第三,公共服务均等化是实现共同富裕的基础保障,其政策逻辑在于财政对人民共同享有发展成果的承诺与兑现能力,更是财政体制改革主要目标是否达成的检验标准。党的二十大就“着力解决好人民群众急难愁盼问题,健全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强均衡性和可及性”作出了重要部署,要求“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”^②,这对财政在空间配置、公平分担和责任落实等方面提出了系统性要求。“十五五”规划建议进一步明确“社会保障制度更加优化更可持续,基本公共服务均等化水平明显提升”的目标,并提出“加强县域基本公共服务供给统筹,完善投入保障长效机制”^③,为公共服务均等化提供了战略保障。当前,公共服务在区域间、城乡间、群体间存在显著差距,财政必须承担起推动服务均等化、实现制度性公平的主导责任;同时,还应顺应人口流动趋势,完善常住人口公共服务配套机制,以财政政策积极响应人口流动趋势,建立财政投入与人口承载力联动的预算调节制度。

第四,现代化治理能力是构建高效、透明且负责任的财政体系的关键。“十五五”规划建议明确提出“国家治理体系和治理能力现代化深入推进”的目标,为财政治理能力建设提供了战略指引。^④首先,构建财政信息共享平台,推进预算编制、执行、监督全流程公开,建立重大财政政策社会影响评估制度,是保障公众知情权、监督权的重要手段。其次,应加快财政数字化建设,打破财政、社保、税务、审计等领域的数据壁垒,推进信息系统互联互通,为精准决策、科学监管提供数据支撑,提升财政治理的智能化、实时化和全过程掌控能力。再次,创新公众参与决策机制,在预算安排、项目选择等环节引入民意征询程序,建立政策效果社会反馈通道,体现以人民为中心的发展思想,让财政决策更加贴近民意、反映民需。最后,强化财政资金全过程监管,推进智能监控系统建设,完善问责追责机制,不仅保障财政资金使用的规范透明,更是对人民负责、

①③④ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》,2025年10月29日。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2022年10月26日。

对历史负责的体现;只有在全面监督与严格问责之下,财政资金才能真正用在刀刃上、用出公信力。

五、结语

“十五五”时期是我国基本实现社会主义现代化的关键时期,实现人民对美好生活的向往是中国式现代化的出发点和落脚点。以人民为中心的价值判断,要求超越单一的经济数量增长导向,推动发展理念从数量扩张型向质量提升型、结构优化型、分配公平型转变,体现为更加注重发展成果在全体人民之间的合理分配,更加注重基本公共服务的普惠性和可及性,更加注重社会成员的现实获得与心理认同。习近平总书记指出,“国家建设是全体人民共同的事业,国家发展过程也是全体人民共享成果的过程”^①，“十五五”规划建议则将新发展理念具体化为“坚持人民至上。尊重人民主体地位,紧紧依靠人民,维护人民根本利益”的实践要求^②。以人民为中心的价值导向最终落脚于财政定位与功能的根本转型,即从效率优先走向公平与效率的协调统一,从增长驱动走向人民福祉导向,从单一经济目标走向多维治理目标的系统统筹。财政被赋予了更深层的制度功能,不仅应当作为经济调节工具,更应当作为调节社会结构、修复分配关系、重构国家与社会互动逻辑的抓手,实现国家治理体系和治理能力现代化。这种从价值判断到制度安排再到治理能力的有机统一,正是中国特色社会主义制度优势的集中体现,也是中国特色经济学理论走向成熟并自主发展的重要路径,标志着中国财政学体系从工具理性走向价值理性与制度理性的融合升华。

作者:何代欣,中国社会科学院财经战略研究院(北京市,100006)

(责任编辑:孟令梅)

① 《习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编》,第44页,中央文献出版社,2015年版。

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》,2025年10月29日。

It reveals the underlying logic and practical starting point of Chinese modernization, serving as its first principle and laying the ontological foundation for the theory of Chinese modernization. All other principles are derived from this first principle, stemming from its practical application and concrete elaboration. Thus, they constitute subordinate or secondary principles. The Chinese principles of modernization have reconstituted the basic categories, core propositions, academic paradigms, and methodological systems of modernization theory. They have dispelled the myth that modern civilization equals Western civilization and have created a new form of human civilization.

Key words: modernity; Chinese modernization; new form of human civilization; China's independent knowledge system

National Value Judgment and Implementation Path of Public Finance in the Process of Basically Realizing Socialist Modernization: A Theoretical Interpretation Based on the Proposal of the 15th Five-Year Plan He Daixin(26)

Abstract: The “15th Five-Year Plan” proposal adopted at the Fourth Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China clarified the orientation of high-quality development with the fundamental purpose of meeting the people's growing needs for a better life. Putting people at the center serves as the fundamental guideline for national value judgments in fiscal reform and development during the “15th Five-Year Plan” period under the guidance of Xi Jinping's economic thought, establishing a China-characteristic economic development model that is oriented by people's interests, supported by institutional advantages, and linked through fiscal pathways. On this basis, it aims to transcend the technocratic limitations of welfare economics that objectify and instrumentalize people. Fiscal practices driven by value judgments centered on people have shaped the legitimacy foundation of modern state capacity, resource mobilization capabilities, and sustainable development pathways through strong consensus cohesion, forming the value fulcrum and institutional engine of modern state governance systems. This has promoted the

Contents, Abstracts and Keywords

advancement of China's fiscal science toward an independent disciplinary system characterized by theoretical originality, institutional adaptability, and global contribution. In the new phase of high-quality development, the central government has further refined national value judgments, promptly and profoundly responding to the strategic requirement of the Fourth Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China regarding "the close integration of investment in material assets and investment in human capital." This helps achieve a development logic that transitions from quantitative expansion to quality enhancement, structural optimization, and shared outcomes, serving as a scientific guide for realizing the organic unity of national development strategic goals and improving people's well-being.

Key words: national value judgment; popularity; fiscal system; state capacity

Urbanity and the Construction of an Autonomous Knowledge System of Chinese

Urban Governance **Wang Dianli, Wang Wenting**(48)

Abstract: The construction of an autonomous knowledge system is both a knowledge transformation and academic awakening driven by the spirit of the times, and a national strategic endeavor as well as a shared social consensus in contemporary China. Knowledge is generated through practical interactions and in real-world contexts. The practical scenarios of urban management profoundly influence the production and advancement of urban governance knowledge. The concept of urbanity, formed based on the summary of urban characteristics, serves as the starting point for constructing an independent knowledge system of urban governance with Chinese characteristics. Based on an understanding of the practical contexts of urban management in China, this study traces the conceptual evolution of urbanity and examines the shared characteristics of cities from five dimensions: space, organization, services, risk, and culture. It further explains the nature of urbanity as shaped by China's distinctive contextual conditions. Throughout the century-long development of theoretical research on urban management in China, sustained attention has