

我国财政社会保障支出的差异与结构： 1998~2009 年*

Changes and Structure of China's Fiscal Expenditure on Social Security from 1998 to 2009

徐倩李放

内容提要 利用 1998~2009 年的统计数据,考察我国财政社会保障支出的总量变化和结构演进。研究显示:我国的财政社会保障支出在 1998 年以后出现明显上升,但总体水平仍相对滞后;对社会保障的各种补助支出已成为财政社会保障支出中最主要的组成部分;我国的财政社会保障支出存在着明显的地区差距和城市偏向。应着力提高社会保障支出占公共财政的比例,优化财政社会保障支出的项目结构等,确保财政社会保障的顺利开展。

关键词 公共财政 社会保障支出 财政收入

作者单位 南京农业大学公共管理学院 江苏南京 210095

Xu Qian Li Fang

Abstract: By using statistics data from 1998 to 2009, we explore the quantity and structural changes of China's fiscal expenditure on social security. We found that: after 1998, there is a clear increase in China's fiscal expenditure on social security, but the overall level is still lagging; the subsidies for social security spending has become the most important part in fiscal expenditure on social security; and there are clear regional disparities and strong preference for the city in China fiscal expenditure on social security. Finally, we give some recommendations, for example, try to enhance the proportion of social security in public fiscal expenditure, and optimize the item structure of fiscal social security expenditure, to ensure its well running.

Key words: public finance, social security expenditure, revenue

经过 30 多年的改革开放和高速增长,我国的人均 GDP 在“十一五”时期就已达到 3300 美元,正式进入世界中等收入国家行列。如何在保持经济持续健康发展的同时促进社会公平,构建和谐社会,是我国在“十二五”期间乃至今后更长一段时期面临的重要任务。而社会保障制度的建设则是实现这一目标的主要途径,作为重要的社会稳定机制,社会保障不仅可以维持社会成员的基本生活,而且还具有促进社会公平、抑制贫富差距的重要作用。

尽管社会保障资金的来源存在多种方式,但公共财政始终是最重要的渠道和最终责任者^[1]。此外,由于社会保障属于基本公共服务范畴,所以增加对

* 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《中国财政社会保障支出的总量变化与结构演进》。基金项目:教育部人文社会科学项目“农民养老的公共政策研究——以人的需要为视角”(批准号:09YJA630070);江苏省社会科学基金项目“被征地农民社会保障政策研究”(批准号:11GLA002);中央高校基本科研业务费专项基金资助项目“土地流转与农村社会保障研究”(批准号:KYZZ01010)。

社会保障的财政投入,是市场经济条件下建立公共财政的主要内容,同时也是政府职能转变的重要标志之一。

鉴于以上原因,这里使用1998~2009年的统计数据,考察我国财政社会保障支出的总量水平,以及其中主要支出项目的结构变化。此外,考虑到我国的经济增长和社会发展在地区之间、城乡之间均存在着明显的不平衡现象,这里还将进一步分析我国财政社会保障支出的地区差距和城乡差距。在此基础上,为有效发挥公共财政对社会保障的支持作用、优化财政社会保障资金的支出效率提出相关的政策建议。

一、财政社会保障支出的界定

从定义来看,各级政府公共支出中用于社会保障的部分均可以称之为财政社会保障支出。但是,社会保障的内涵本身比较丰富,尤其是我国正处于经济、社会转型的过程中,对社会保障的认识也在不断变化和深入,因此,目前对财政社会保障支出的界定还存在着一定的分歧^[2]。梳理相关资料发现,在改革开放以后,我国政府特别是财政部门对财政社会保障支出的概念界定和统计口径变化主要经历了三个阶段。

第一阶段是1978年至1997年。该阶段的财政社会保障支出主要是指抚恤和社会福利救济费。改革开放以后,我国城乡的社会保障运行曾经长期沿袭计划经济下的模式:在城镇中,主要由国有、集体企业负责所属职工及其家属的养老、医疗、就业、住房等保障;农村中主要依靠集体经济和家庭提供各项社会保障服务。在这种背景下,各级政府直接支出的社会保障费用就仅限于各项抚恤、社会福利和救济支出以及行政事业单位的离退休费用^[3]。而在统计核算方面,行政事业单位的离退休费用从1997年才开始在财政支出中单独列出,此前一直从属于抚恤和社会福利救济费支出。

第二阶段是1998年至2006年。随着改革开放的深入,我国的社会保障模式也开始向社会化的方向转型。为了与国有企业改革、劳动用工制度的市场化进程相一致,1997年以后我国逐步建立起城镇职工和城镇居民的养老、医疗、失业等社会保障制度,2003年开始在农村试点并建立了新型农村合作医疗制度,2009年,启动了新型农村养老保险的试点工作。在建立和完善以上各项制度的过程中,国家财政进行了大量的投入给予补助。与此相对应,从1998年开始,统计财政社会保障支出时,在抚恤和社会福利救济费、

行政事业单位的离退休费基础上又新增了“社会保障补助支出”一项。

第三阶段是2007年至今。2007年我国对政府收支分类项目的设置情况进行了改革,将抚恤和社会福利救济费、行政事业单位的离退休费、社会保障补助支出等三项的主要内容及其他一些支出合并为“社会保障和就业”,其中包括了对社会保险基金的补助、行政事业单位的离退休费等若干子项目。总的来看,新、旧统计口径之间尽管存在着一些差别,但是主体内容仍然是一致的。此外,根据《中国财政年鉴》公布的按照新口径重新核算的1998~2006年财政社会保障支出,发现2002年以后新、旧口径的统计结果之间仅相差2%左右,表现出了较强的连续性。

考虑到我国社会保障事业的建立与发展主要发生在1997年以后,因此这里将研究时限设定为1998~2009年,并且采取官方的界定口径:财政社会保障支出在1998~2006年间包括抚恤和社会福利救济费、行政事业单位的离退休费、社会保障补助支出等三项,而在2007年以后是指社会保障和就业支出。此外,在没有特殊说明的情况下,这里使用的数据均来源于历年的《中国统计年鉴》和《中国财政年鉴》。

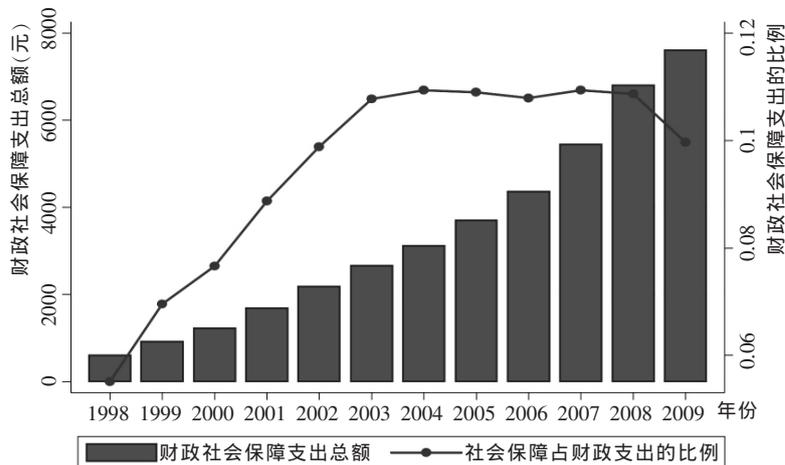
二、财政社会保障支出的总量变化

在以上定义基础上,收集了1998年以来的财政社会保障支出,并以1998年为基期,利用CPI指标进行平减,从而得到社会保障支出的实际值。而为了考察公共财政对社会保障事业的重视程度,还计算了社会保障支出占当年财政支出的比例。以上两项指标的具体情况详见图一(下页)。

图一显示,我国的财政社会保障支出从1998年起一直保持上升趋势,在剔除价格因素以后,11年间增长了5.11倍,平均年增幅达到了17.88%,明显超过了同期实际GDP的增长速度。

与以上总量指标相比,社会保障支出占公共财政的比例可以更加准确地反映出政府对社会保障的投入力度。在图一中,这一比例在1998年大约为5.52%左右,此后为了尽快在我国建立基本的养老保险、医疗保险等社会保障制度,国家财政投入了大量资金对相关社会保障项目进行补助,因此社会保障支出占公共财政的比例在1998年以后呈现出快速上升的趋势,在2002年达到9.88%,增幅将近80%。此后这一比例基本保持稳定,大约为10%~11%。

此外,尽管社会保障占公共支出的比例在过去的



图一 财政社会保障支出的总额以及占公共财政的比例(1998~2009年)

数据来源:历年《中国统计年鉴》和《中国财政年鉴》计算得出。

十多年时间内出现了明显的上升,但与世界上其他主要国家和地区相比仍然处于较低水平^[4]。尤其需要指出的是,我国在《劳动和社会保障事业发展第十个五年计划纲要》中就提出“增加中央财政和地方各级财

政对社会保障的支出,逐步将社会保障支出占财政支出的比重提高到15%~20%”,但这一目标直到“十一五”规划的后期仍然没有实现,这表明我国财政社会保障支出的总体发展水平仍然相对滞后。

三、财政社会保障支出的项目结构

社会保障的内涵非常丰富,财政社会保障支出也相应存在许多不同的支出项目,而各项目支出比例的变化不仅体现了国家财政在某一时刻的支出重点,甚至还可以反映出社会保障制度的发展水平。

根据前述的界定,根据不同的统计口径计算了财政社会保障支出的项目结构。此外,《中国财政年鉴》曾经根据新的口径对1999~2006年的相关项目进行过回溯式整理。这里通过处理有关数据得到表1和表2,通过其中的数据,可以得出

表1 财政社会保障支出各项目的比例(1998~2006年)

年份	抚恤和社会福利救济	社会保障补助支出	行政事业单位离退休费
1998	0.2875	0.2519	0.4606
1999	0.1961	0.3746	0.4294
2000	0.1750	0.4320	0.3931
2001	0.1590	0.4687	0.3724
2002	0.1712	0.4668	0.3620
2003	0.1878	0.4752	0.3370
2004	0.1808	0.4892	0.3299
2005	0.1937	0.4914	0.3149
2006	0.2081	0.4869	0.3050

数据来源:历年《中国统计年鉴》计算得出。

表2 财政社会保障支出主要项目的比例(1999~2009年)

年份	对社会保险基金的补助	行政事业单位离退休费	就业补助	城市低保	自然灾害生活救助
1999	0.1417	0.3290	0.0034	0.0150	0.0270
2000	0.1968	0.3154	0.0042	0.0174	0.0205
2001	0.1726	0.3143	0.0034	0.0230	0.0180
2002	0.1924	0.2933	0.0042	0.0378	0.0144
2003	0.1821	0.3300	0.0366	0.0592	0.0210
2004	0.1632	0.3227	0.0408	0.0561	0.0154
2005	0.1524	0.3076	0.0425	0.0523	0.0166
2006	0.2023	0.3027	0.0786	0.0548	0.0162
2007	0.2341	0.2877	0.0681	0.0543	0.0168
2008	0.2397	0.2664	0.0609	0.0605	0.0525
2009	0.2336	0.2751	0.0672	0.0681	0.0161

注:表中列出的仅是“社会保障和就业”支出中的主要项目,因此各项支出的比例之和小于1。

数据来源:历年《中国财政年鉴》计算得出。

以下结论。

表 1 显示,社会保障补助支出的比例呈现出大幅上升的趋势,从 1998 年的 25.19% 增加至 2006 年的 48.69%,增幅几乎达到了 1 倍,大约占全部财政社会保障支出的一半。与此同时,抚恤和社会福利救济费、行政事业单位的离退休费的比例均呈现出下降趋势,其中后者的降幅尤其明显,从 1998 年的 46.06% 降至 2006 年的 30.50%,并且在 2006 年以后仍然呈下降趋势(见表 2)。

显然,上述情况大体上反映了我国社会保障事业的发展历程:抚恤和社会福利救济、行政事业单位的离退休制度在 1998 年之前就比较成熟和稳定,因此不是财政社会保障支出增量部分的投入重点,而 1998 年及以后社会保障工作的重心是尽快在我国建立起基本的养老保险、医疗保险等制度,为了弥补以往的历史欠帐,国家投入了大量的补助资金,从而导致社会保障补助支出的比例大幅上升。

表 2 中的数据进一步显示:在新的统计口径中,行政事业单位的离退休费和对社会保险基金的补助是财政社会保障支出中最重要两项,两者合计的比例在 1999~2009 年间大都接近 50%,其中行政事业单位离退休费的比例仍然表现出下降的趋势,而对社会保险基金补助的比例同期则增加了将近 10 个百分点。通过对相关的数据的进一步处理,发现在

1999~2006 年间,对社会保险基金的补助占社会保障补助支出的比例平均达到了 43.43%。由此可以得出结论:社会保障补助支出是 1998 年以后我国财政社会保障支出的重点,而对社会保险基金的补助则是其中的重中之重。

此外,表 2 还显示:除了发生汶川大地震的 2008 年以外,近年来自然灾害生活救助的比例基本稳定在 1.6% 左右。而就业补助、城市低保支出的比例虽然在 1999 年以后出现了大幅度的上升,但目前均低于 7%。

四、财政社会保障支出的地区差异

根据目前我国的财政分权体制,社会保障大都属于地方政府支出。表 3 显示,1998 年以来地方政府承担的财政社会保障支出的比例均在 90% 以上。尽管存在中央政府对地方政府的转移支付,但考虑到我国的经济存在着较大的地区差距,因此在财政社会保障支出方面可能也存在着明显的差异。

为考察财政社会保障支出的地区差异,这里计算了人均财政社会保障支出和社会保障支出占公共财政比例等两项指标的极值比、变异系数和基尼系数(见表 4)。其中,极值比是当年某一指标最大值与最小值之比,可以反映该变量的极端差距,而变异系数和基尼系数则用来衡量当年某一指标的整体差距。

通过表 4 中的数据发现:无论采用哪一种指标,

表 3 地方政府支出占国家财政社会保障支出的比例(1998~2009 年)

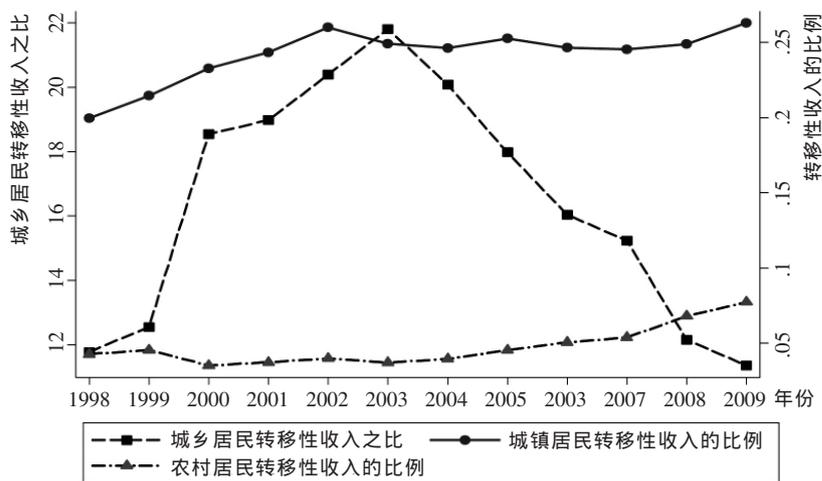
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0.958	0.941	0.928	0.943	0.935	0.910	0.904	0.908	0.918	0.937	0.949	0.940

数据来源:历年《中国统计年鉴》计算得出。

表 4 财政社会保障支出的地区间差距(1998~2009 年)

年份	人均社会保障支出			社会保障支出占公共财政的比例		
	极值比	变异系数	基尼系数	极值比	变异系数	基尼系数
1998	11.71	0.6657	0.3301	6.80	0.3768	0.2004
1999	9.35	0.5868	0.3040	7.50	0.4051	0.2206
2000	9.17	0.5840	0.3048	9.77	0.4615	0.2399
2001	6.93	0.5561	0.2819	7.62	0.3878	0.2114
2002	6.16	0.5354	0.2848	6.80	0.3773	0.2102
2003	6.33	0.4946	0.2671	5.05	0.3645	0.2023
2004	6.76	0.5343	0.2822	4.73	0.3537	0.1972
2005	7.66	0.5612	0.2940	6.50	0.3757	0.2092
2006	7.55	0.5608	0.2897	4.07	0.3234	0.1805
2007	10.57	0.7093	0.3133	3.82	0.2865	0.1590
2008	8.99	0.6711	0.3056	3.37	0.2720	0.1512
2009	5.92	0.4989	0.2648	3.35	0.2691	0.1508

数据来源:历年《中国统计年鉴》计算得出。



图二 1998~2009年财政社会保障支出的城乡差距

数据来源:历年《中国统计年鉴》计算得出。

我国财政社会保障支出的地区间差距大都表现出了先下降、后上升然后再下降的波动趋势,但总体差距在波动的过程中有所缩小。尽管如此,目前财政社会保障支出的地区差距仍然不容忽视,例如2009年人均财政社会保障支出、社会保障支出占公共财政的极值比分别为5.92和3.35,说明这两项指标最高的省份分别是最低省份的5.92倍和3.35倍,而相关的变异系数和基尼系数也都意味着目前我国距离社会保障支出的地区间均等化还存在着明显的差距。

表4还显示,人均财政社会保障支出的地区间差距明显大于社会保障支出占公共财政比例的地区间差距。在此,分析其中的原因可能在于:前者在很大程度上受到地方政府支付能力的影响,而后者主要反映了地方政府对社会保障的支出偏好。因此,以上结果表明,目前我国财政社会保障支出的地区间差距更多地受到各地区之间财政支付能力的制约,而地方政府对社会保障支出偏好之间的差距相对较小。

五、财政社会保障支出的城乡结构

长期以来,我国的城乡之间一直存在着明显的差距,各级政府在财政支出方面也表现出强烈的城市偏向。因此,接下来将考察财政社会保障支出的城乡结构。

从目前的情况来看,我国官方并没有公布分城乡的财政社会保障支出数据,而许多社会保障支出项目,例如对社会保险的补助、自然灾害生活救助等,也很难区分出其中的城乡比例。因此目前的相关研究大都使用城乡居民的转移性收入作为城乡社会保障支出的代理变量^[5],这里也将采取这一思路。

为考察财政社会保障支出的城乡差异,分别计算了以下三个指标:城乡居民的人均转移性收入之比、转移性收入分别占城镇居民可支配收入和农村居民纯收入的比例。上述指标的计算结果详见图二,从图中可以清晰看出:

第一,城乡居民的转移性收入之间存在着较大差距。1998年城镇居民的人均转移性收入是农村居民的11.77倍,而后继续扩大,2003年达到峰值的21.81倍。但随着2002年党中央提出城乡统筹

发展,并陆续出台了一系列加快农村社会保障事业发展的政策措施。此后各级政府加大了对农村社会保障的财政投入,其中的突出表现就是2003年开始逐步建立了新型农村合作医疗制度。因此城乡居民转移性收入之间的差距在2003年以后开始下降,但在2009年仍然达到了11.35倍。从这一指标的情况来看,超过90%的财政社会保障支出均投向了城镇居民。

第二,从转移性收入占可支配收入的比例来看,城镇居民仍然明显高于农村居民。从图二可以看出:1998年转移性收入占城镇居民可支配收入的比例大约为19.96%,到2009年增至26.29%。而转移性收入占农村居民纯收入的比例在1998年仅为4.26%,并且此后一直处于停滞状况,直到2005年以后才呈现出上升的趋势,但在2009年也仅为7.72%。经过比较发现,转移性收入占城镇居民可支配收入的比例在1998~2009年之间一般是农村居民的3倍以上。

显然,无论是从转移性收入的绝对值还是从转移性收入占可支配收入的比例来看,我国的财政社会保障支出均表现出了明显的城市偏向。

六、结论与政策思考

使用1998~2009年的统计数据,对我国财政社会保障支出进行考察。结果显示:我国的财政社会保障支出在1998年以后出现了明显的上升,对社会保障的各种补助支出目前已经成为财政社会保障支出中最主要的部分,并且我国的财政社会保障支出存在着明显的地区差距和强烈的城市偏向。根据以上研究,提出下列对策建议。

第一,着力提高社会保障支出占公共财政的比例。在《劳动和社会保障事业发展第十个五年计划纲要》中,我国政府就提出“逐步将社会保障支出占财政支出的比重提高到 15%~20%”,并且在“十一五”规划和“十二五”规划中均强调“逐步提高社会保障支出占财政支出的比重”,但近年来我国社会保障支出占财政支出的比重始终在 10%左右徘徊。社会保障属于基本公共服务,所以公共财政的大力支持是其顺利发展的重要前提之一。因此建议有效落实相关的政策,尽快将社会保障支出占公共财政的比例提高到目标水平。

第二,优化财政社会保障支出的项目结构。尽管行政事业单位的离退休费占财政社会保障支出的比例呈现出下降的趋势,但仍然是新统计口径中比例最高的子项目,在 2009 年达到了 27.51%。根据定义,社会保障的受益对象应为全体国民以及一些社会弱势群体,所以由公共财政支付行政事业单位这一特殊群体的离退休费用显然不符合社会保障的基本含义,也非公共财政的题中之意。因此建议逐步改革行政事业单位的离退休制度,尽快将其和城镇职工的养老、医疗等社会保障制度接轨。

第三,缓解财政社会保障支出的地区间不平衡状况。研究发现,财政社会保障支出目前存在着明显的地区差距,但在 2006 年《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中就提出“逐步实现基本公共服务均等化”,而社会保障事业的地区间均等化显然是其中的重要内容之一。因此,两方面的政策措施可以重点考虑:一方面,可以提高某些社会保障项目的统筹层次,例如将基本养老保险由目前的省

级统筹改为全国统筹,从而降低由于地区经济发展差距所导致的财政社会保障支出差距;另一方面,加大中央政府的转移支付力度,尤其要提高对地方社会保障事业的专项转移支付水平。

第四,努力缩小财政社会保障支出的城乡差距。研究显示,我国城乡居民的转移性收入之间存在着较大的差距,甚至已经超过城乡居民的收入差距。这种情况表明,财政社会保障支出的不公平已经成为扩大城乡差距的原因之一。基于缩小城乡差距以及公共服务均等化的目的,在此认为,在保持城镇居民享有合理社会保障水平的前提下,加大对农村社会保障事业的投入力度,除了继续完善新型农村合作医疗制度,还要尽快开展新型农村养老保险制度的试点和推广工作,同时着力提高各项农村社会救助和社会福利的覆盖面和保障水平。 **Reform**

参考文献

- [1]李中义:《公共财政视角下的社会保障侧度构建》,《财政研究》2007 年第 11 期,第 44~47 页
- [2]陈正光 贺巧知:《社会保障支出统计存在的问题、原因及途径研究》,《江西财经大学学报》2009 年第 5 期,第 36~40 页
- [3]郑功成:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社,2002 年
- [4]财政部社会保障司课题组:《社会保障支出水平的国际比较》,《财政研究》2007 年第 10 期,第 36~42 页
- [5]中国社科院财贸所课题组:《“十二五”时期的中国财政支出结构改革》,《经济理论与经济管理》2010 年第 11 期,第 5~14 页