

# 改革开放以来中国政府社会保障支出分析

王延中 龙玉其

**内容提要:** 改革开放以来,中国政府不断加大社会保障财政投入,取得了明显成效,为保障国民基本生活、维护社会稳定和促进经济发展发挥了重要作用。然而,我国社会保障财政投入与人民群众的社会保障需求还有较大的差距,不仅财政支出的总量不足,而且支出结构不合理,社会保障财政支出在调节收入分配方面的作用不理想。为此,本文提出了一些加强和完善社会保障财政支出的建议。

**关键词:** 财政支出 社会保障 社保基金

**作者简介:** 王延中,中国社会科学院劳动与社会保障研究中心主任、研究员、中国社会科学院研究生院博士生导师,100732;

龙玉其,中国人民大学劳动人事学院博士研究生,100872。

**中图分类号:** F810.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-8102(2011)01-0013-08

## 一、引言

社会保障是缓解贫困、保障民生、促进经济社会发展、维护社会稳定和社会公平正义的重要制度,也是现代政府支出的重点领域和公共支出的主体部分。由于发展阶段、发展模式的差异,不同国家社会保障支出的总量、结构、范围、重点及运行机制呈现出丰富多样性。一个国家不同时期社会保障支出状况也表现出极大的差异性。研究社会保障支出状况的发展变化,可以看出政府对社会保障建设的重视程度,体现一个国家和地区经济社会发展的阶段和水平,在一定程度上可以揭示或者深化对国家发展道路和模式的理解与认识。

世界各国对社会保障制度的概念差异很大。欧洲福利国家把社会保障统称为社会保护支出或者社会性支出,美国主要指政府财政直接负责的各类扶贫计划和保障性支出。中国把社会保障视为一个涵盖社会救助、社会保险、社会福利在内的庞大概念,但往往又不把保障性住房、基本卫生服务和教育事业包括在内。本文将中国政府用于社会保障的财政性支出分为三类,第一类是指传统的行政事业单位离退休费、社会福利与救济支出、社会保障补助支出(即口径一),也是目前财政社会保障支出统计所运用的口径;第二类包括社会保险、社会福利、社会优抚和社会救助支出,其资金主要包括国家财政支出和尚未纳入财政管理的各类社会保险基金(即口径二);第三类即广义的社会保障支出,将政府用于教育事业、医疗卫生事业等方面的支出纳入进来(即口径三),类似或接近于一些国家的社会性支出。

改革开放以来,中国在建立社会主义市场经济体制的过程中,对社会保障制度及其功能的认识不断深化。20世纪80年代主要立足于为国有企业改革服务,进行了一些改革试点。但从总体上以国有企业和机关事业单位为职工提供的单位保障是社会保障的主体。国家财政仅仅对严格界定的绝对贫困人口提供生存保障,对政策优惠对象提供有限的社会福利。1992年,中国社会抚恤、福利和救济支出为66.45亿元,占财政支出的1.78%和GDP的0.25%。<sup>①</sup>20世纪90年代至21世纪初期,中国围绕着建立社会主义市场经济体制,在改革试点基础上逐步建立起现代社会保障基本制度框架。尽管社会保险制度引入了个人缴费和多主体责任共担机制,但由于社会保障范围的不断扩展和保障水平的提高,政府财政用于社会保障的支出规模不断扩大。2002年,中国政府财政用于社会抚恤、福利和救济支出

<sup>①</sup> 根据《中国财政统计年鉴1993》的相关数据计算而得。

372.97 亿元;加上行政事业单位职工离退休费和各类社会保障补助支出,2002 年狭义的全国社会保障财政支出达到了 2636.22 亿元,占当年财政总支出的 11.95%;同时,当年社会保险基金支出 3471.5 亿元,日益增加的社会保险基金支出已经成为社会保障支出的重要来源。

党的十六大以后,党和政府更加关注社会保障建设,增加了社会保障性的政府支出。从 2003 年下半年开始,中国开展新型农村合作医疗制度试点。到 2008 年,该制度已经覆盖了 90% 的农村居民。2007 年国务院提出建立城镇居民基本医疗保险制度,到 2009 年底已经覆盖 1/2 以上的城镇居民。农村居民最低生活保障制度到 2007 年底已经覆盖全国农村地区。2008 年国务院研究部署新型农村社会养老保险试点工作,2009 年在全国 300 多个县开展了试点。与之相对应的财政支出规模不断扩大。到 2008 年底,中国社会抚恤、福利和救济方面的财政支出 6804.29 亿元,占当年财政支出的 10.96%,尽管比重与 2002 年基本相同,但绝对规模已不可同日而语。社会保险基金收支规模增长速度更快,2008 年五项社会保险基金支出 9925.1 亿元(收入为 13696.1 亿元),同时累计结余了 15176 亿元。<sup>①</sup> 在发展社会保险和扩大政府社会保障支出的同时,更加重视教育、卫生等社会事业的发展。农村 9 年义务教育经费已经全部纳入财政保障。2009 年决定进行新一轮医药卫生体制改革,准备在 3 年内新增财政投入 8500 亿元。为应对世界金融危机,兴建廉租房、改造城乡危房成为大规模国债投资项目的重要领域。2008 年中国提出 3 年投资 9000 亿元建设保障性住房,其中一部分投资来源于财政资金。2009 年中央财政安排保障性住房专项补助资金 551 亿元,2010 年拟安排 632 亿元。住房保障与教育、卫生一样成为中国广义社会保障不容忽视的内容。2008 年,国家财政用于教育、卫生事业的投入为 11767.25 亿元。<sup>②</sup>

## 二、中国政府社会保障支出的不断增长

总体来看,改革开放以来中国政府用于社会保障方面的财政支出不断增长。从绝对量看,抚恤和社会福利、救济支出、行政事业单位离退休费、社会保障补助支出(狭义社会保障财政支出)从 1978 年的 18.91 亿元增长到 2009 年的 7606.68 亿元,增长了 401.26 倍(口径一)。在狭义的社会保障财政支出基础上,加上(除去财政补助之外的)社会保险基金支出的规模也迅速扩大(口径二),从 1998 年的 2210.98 亿元增长到 2009 年的 18132.95 亿元,增长了 7.2 倍。如果考虑到党和国家已经把公共服务均等化作为建设社会主义和谐社会的重要目标,那么社会保障支出应该包含资金保障和基本公共服务两个方面,我们把国家财政用于教育的支出和卫生支出也计算在内,可以看出国家用于社会保障性的总支出规模将会进一步扩大。狭义财政社会保障、社会保险支出和财政性教育、卫生事业费投入加在一起(口径三),从 1998 年的 4527.34 亿元增长到 2009 年的 32563.68 亿元,其总规模已经相当可观。<sup>③</sup>

从社会保障财政支出占财政总支出的比重来看,1978 年口径一的支出占财政总支出的 1.65%,2009 年上升为 9.97%;1998 年口径二的支出占财政总支出的 17.81%,2009 年上升到 20.88%;1978 年口径三的支出占财政总支出的 11.53%,到 2009 年上升为 37.51%。各类口径的支出占政府财政总支出的比例 1998 年增长最快,主要是由于围绕国有企业改革而增加对社会保险基金的补助支出;2002 年为最高值(主要受到国家财政对社会保险基金补助支出的大幅增加的影响),2003 年以后的比例比较稳定。从社会保障支出占 GDP 的比重来看,1978 年口径一的支出占 GDP 的 0.52%,2009 年上升到 2.23%;1998 年口径二的支出占 GDP 的比重为 2.62%,2009 年上升到 5.33%;1978 年口径三的支出占 GDP 的比重为 3.55%,2009 年上升到 9.56%。从占财政收入的比重来看,口径一所占比重从 1978 年的 1.67% 增长到 2009 年的 11.1%;口径二所占比重从 1978 年的 22.39% 增长到 2009 年的 26.46%;口径三 1998 年的比重为 45.84%,2009 年为 47.53%。从占财政收入和社会保险基金收入总和的比重来看,变化不大,口径二维持在 20% 左右,口径三维持在 35%~40% 之间(见表 1)。需要注意的是 2008 年、2009 年社会保障财政支出比重有所下降,与应对金融危机的其他投资有关。

① 有关数据根据历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》整理而得。

② 有关数据根据 2008 年《财政统计年鉴》整理而得。

③ 笔者根据相关统计数量计算,由于数据难以获得,这里还没有将住房保障计算在内。

表 1 中国政府社会保障性支出情况 单位: 亿元; %

年份	口径一	口径二	口径三	占财政总支出的比重			占 GDP 的比重		
				口径一	口径二	口径三	口径一	口径二	口径三
1978	18 91	—	129. 40	1. 65	—	11. 53	0. 52	—	3. 55
1986	35 58	—	432. 53	1. 61	—	19. 62	0. 35	—	4. 21
1992	66 45	—	916. 77	1. 78	—	24. 50	0. 25	—	3. 41
1994	95 14	—	1456. 20	1. 64	—	25. 14	0. 20	—	3. 02
1996	128 03	—	2005. 35	1. 61	—	25. 26	0. 18	—	2. 82
1998	595 63	2210. 98	4527. 34	5. 52	17. 81	36. 47	0. 71	2. 62	5. 36
2000	1517. 57	3604. 52	6493. 56	9. 55	20. 05	36. 13	1. 53	3. 63	6. 54
2002	2636. 22	5590. 43	9604. 93	11. 95	22. 36	38. 41	2. 19	4. 65	7. 98
2004	3116. 08	7223. 71	12368. 39	10. 94	22. 16	37. 95	1. 95	4. 52	7. 74
2006	4361. 78	9950. 23	16898. 14	10. 79	21. 63	36. 73	2. 06	5. 18	7. 97
2008	6804. 29	15098. 51	26865. 76	10. 87	21. 30	37. 90	2. 26	5. 02	8. 94
2009	7606. 68	18132. 95	32564. 68	9. 97	20. 88	37. 51	2. 23	5. 33	9. 56

表 1 续 中国政府社会保障性支出情况 单位: %

年份	占财政收入的比重			占财政收入与社会保险基金收入总和的比重	
	口径一	口径二	口径三	口径二	口径三
1978	1. 67	—	—	—	—
1986	1. 68	—	—	—	—
1992	1. 91	—	—	—	—
1994	1. 82	—	—	—	—
1996	1. 73	—	—	—	—
1998	6. 03	22. 39	45. 84	19. 23	39. 37
2000	11. 33	26. 91	48. 48	22. 47	40. 48
2002	13. 95	29. 57	50. 81	24. 36	41. 85
2004	11. 80	27. 37	46. 86	22. 45	38. 44
2006	11. 25	25. 67	43. 60	20. 99	35. 65
2008	11. 09	24. 62	43. 81	20. 12	35. 81
2009	11. 10	26. 46	47. 53	21. 43	38. 48

注: 口径一包括抚恤和社会福利救济支出、行政事业单位离退休费、社会保障补助支出; 口径二是在口径一的基础上增加除财政补助之外的社会保险基金支出, 计算口径二比重的分母(财政总支出)包含了除去财政补助之外的社会保险基金支出。口径三是在口径一的基础上增加了教育、卫生支出; 这里需要注意的是 2002 年的社会保障财政支出相对比重较大, 与国家财政对社会保险基金补助支出的大幅增加有关。

数据来源: 根据历年《中国财政统计年鉴》、《中国统计年鉴》、《中国卫生统计年鉴》有关数据整理; 其中 1998-2008 年社会保险基金支出的数据来源于《2008 年中国财政年鉴》; 2009 年数据来源于全国财政支出决算报告; 由于不同年份统计口径不同, 有些年份数据有所差异。

改革开放以来中国社会保障财政支出体现出明显的阶段性特点。改革开放初期, 社会保障财政支出的绝对值和占财政支出的比重都较低。随着改革开放和经济社会发展的加快, 社会保障财政支出逐年增长。进入 21 世纪以来, 中国更加重视民生事业的发展, 社会保障制度体系的框架逐步形成和完善, 社会保障财政支出规模增长进一步加快。同时, 由于这一时期国家经济和财政收入高速增长, 政府用于社会保障性的支出比例相对比较稳定。但是, 随着未来社会保障需求的增长, 尤其是教育、医疗卫生、住房等领域的支出还需要进一步增加。

### 三、社会保险基金收支规模的日益扩大

中国目前尚未把社会保险基金作为财政预算管理科目, 随着国有企业改革不断深化和社会主义市

市场经济体制的发展,传统的单位保障制度已经逐步转变为社会保险制度,社会保险基金成为社会保障总经费的重要组成部分。中国当前社会保险制度主要包括两类。一类是面向正规就业城镇职工的养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险;另一类是面向城乡居民和非正规就业人员的新型农村合作医疗(新农合)、城镇居民基本医疗保险和正在试点的新型农村养老保险(新农保),正在酝酿推出城镇居民基本养老保险制度。社会保险制度与主要依靠国家财政性投入的社会救助和医疗教育等社会事业不同,它建立了用人单位、参保个人和政府财政三方投入机制。只不过三方力量在不同的社会险种中作用并不相同。自20世纪90年代开始逐步建立职工社会保险,到目前逐步建立城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度,中国社会保险的覆盖面不断扩大(见表2),社会保险基金收支规模日益扩大(见表3)。表4显示了包括五项社会保险基金支出在内的政府社会保障支出占当年社会保险基金收入与财政收入的比重,其中2000年,包括在五项社会保险基金在内的政府社会保障支出占五项社会保险基金收入和财政收入的比重为40.48%,2009年下降为38.48%(比重的下降与社会保险基金的积累有关)。

表2 中国社会保险参加人数 单位:万人

年份	职工基本养老保险	职工基本医疗保险	失业保险	工伤保险	生育保险	新型农村合作医疗	城镇居民医疗保险	新型农村养老保险
1995	10979.0	745.9	8238.0	2614.8	1500.2			
1998	11203.1	1878.7	7927.9	3781.3	2776.7			
2000	13617.4	3786.9	10326.3	4350.3	3001.6			
2002	14736.6	9401.2	10181.6	4405.6	3488.2			
2004	16352.9	12403.6	10583.9	6845.2	4383.8	8000		
2006	18766.3	15731.8	11186.6	10268.5	6458.9	41000		
2008	20136.9	19995.6	12399.8	13787.2	9254.1	81500	11826.0	5595
2009	23550.0	21937.0	12715.0	14896.0	10876.0	83300	18210.0	8691

数据来源:1989-2008年数据来源于《2009年中国劳动统计年鉴》;新型农村合作医疗数据来源于《2009年中国卫生统计年鉴》;新型农村社会养老保险数据来源于历年《劳动保障统计公报》。2009年数据来源于2009年相关统计公报。

表3 中国职工社会保险基金收支与结余情况 单位:亿元

年份	1989	1995	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009	
养老保险	收入	146.7	950.1	1459.0	2278.5	3171.5	4258.4	6309.8	9740.2	11491.0
	支出	118.8	847.6	1511.6	2115.5	2842.9	3502.1	4896.7	7389.6	8894.0
	累积结余	68.0	429.8	587.8	947.1	1608.0	2975.0	5488.9	9931.0	12526.0
医疗保险	收入		9.7	60.6	170.0	607.8	1140.5	1747.1	2885.5	3672
	支出		7.3	53.3	124.5	409.4	862.2	1276.7	2019.7	2797.0
	累积结余		3.1	20.0	109.8	450.7	957.9	1752.4	3303.6	4276.0
失业保险	收入	6.8	35.3	72.6	160.4	215.6	291.0	402.4	585.1	580.0
	支出	2.0	18.9	56.1	123.4	186.6	211.0	198.0	253.5	367.0
	累积结余	13.6	68.4	133.4	195.9	253.8	386.0	724.8	1310.1	1524.0
工伤保险	收入		8.1	21.2	24.8	32.0	58.3	121.8	216.7	240.0
	支出		1.8	9.0	13.8	19.9	33.3	68.5	126.9	156.0
	累积结余		12.7	39.5	57.9	81.1	118.6	192.9	335.0	404.0
生育保险	收入		2.9	9.8	11.2	21.8	32.1	62.1	113.7	132.0
	支出		1.6	6.8	8.3	12.8	18.8	37.5	71.5	88.0
	累积结余		2.7	10.3	16.8	29.7	55.9	96.9	168.2	212.0
五项合计	收入	153.6	1006.0	1623.1	2644.9	4048.7	5780.3	8643.2	13696.1	16116.0
	支出	120.9	877.1	1636.9	2385.6	3471.5	4627.4	6477.4	9925.1	12303.0
	累积结余	81.6	516.8	791.1	1327.5	2423.4	4493.4	8255.9	15176.0	18942.0

注:2007年、2009年的城镇职工基本医疗保险基金收支结余情况包括城镇居民基本医疗保险在内。数据来源:1989-2007年数据来源于《中国财政统计年鉴2008》;2008年数据来源于《中国劳动统计年鉴2009》;2009年数据来自《人力资源和社会保障统计公报2009》。

表4 包含社会保险支出的政府社会保障支出 单位:亿元;%

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
五项保险支出与政府财政社保支出总额(A)	6494	7830	9605	10647	12368	14606	16898	21172	26866	32564
五项保险收入与财政收入总额(B)	16040	19488	22952	26598	32177	38625	47403	62134	75026	84634
A/B	40.5	40.2	41.9	40.0	38.4	37.8	35.7	34.1	35.8	38.5

数据来源:本表系根据《中国统计年鉴2010》和财政部、人力资源和社会保障部有关统计公报数据整理制作。

#### 四、中国政府社会保障支出的结构与特点

从中国社会保障财政支出的结构来看,主要体现以下几个特点:

第一,狭义的社会保障支出增长明显快于教育卫生事业投入经费增长。从财政支出结构来看,财政用于狭义社会保障的支出比例比较小,教育、卫生投入是政府公共支出的重点。1994年教育卫生投入占到财政支出的23.5%。之后教育卫生支出占政府财政支出的绝对额仍不断增长,但所占比例下降幅度比较大,21世纪以来基本维持在18%~19%左右。这一时期中国政府大力发展社会保险和社会保障,用于狭义社会保障的财政投入数量和占财政支出的比重逐步增大(见表5)。2006年社会福利费、行政事业单位离退休费、社会保障财政补助占当年财政支出的比重达到10.8%。其中,社会保障财政补助达到5.25%,成为广义社会保障财政支出中除去教育支出以外最大的支出。由于当时社会保险制度刚刚建立又面临资金风险,对社会保险基金补助支出成为社会保障补助支出的重点。财政对社会保险基金的补助支出从1998年的21.55亿元增加到2009年的1776.7亿元,增加了81.4倍,1998-2009年财政补助社会保险基金共计10915.8亿元。<sup>①</sup>

表5 中国社会保障财政支出结构表 单位:亿元

年份	教育支出		医疗卫生支出		抚恤社会福利救济支出		行政事业单位离退休费		社会保障补助支出	
	绝对值	比重	绝对值	比重	绝对值	比重	绝对值	比重	绝对值	比重
1978	75.05	6.69	35.44	3.16	18.91	1.69	—	—	—	—
1982	137.61	11.19	68.99	5.61	21.43	1.74	—	—	—	—
1986	274.72	12.46	122.23	5.54	35.58	1.61	—	—	—	—
1990	462.45	15.00	187.28	6.07	55.04	1.78	—	—	—	—
1994	1018.78	17.59	342.28	5.91	95.14	1.64	—	—	—	—
1998	1726.3	15.99	590.06	5.46	171.26	1.59	274.36	2.54	150.01	1.39
2000	2179.52	13.72	709.52	4.47	213.03	1.34	478.57	3.01	825.97	5.20
2002	3105.99	14.08	908.51	4.12	372.97	1.69	788.84	3.58	1474.41	6.69
2004	3851.1	13.52	1293.58	4.54	563.46	1.98	1028.12	3.61	1524.5	5.35
2006	5169.05	12.79	1778.86	4.40	907.68	2.25	1330.20	3.29	2123.9	5.25
2008	9010.21	14.39	2757.04	4.40	1041.92	1.66	1812.49	2.90	2484.65	3.97
2009	10437.54	13.68	3994.19	5.23	976.83	1.28	2092.95	2.74	2757.48	3.61

注:表中的比重是指占财政支出的比重;由于2007年政府财政收支项目的变化,抚恤与福利救济支出、行政事业单位离退休费支出、社会保障支出合并为“社会保障与就业支出”。数据来源:历年《中国财政统计年鉴》和国家财政决算报告。

第二,中国社会保障财政支出增长促进了社会保险制度从现收现付制向部分积累制转变。改革初期的社会保障主要实行的是现收现付模式,以支定收,略有节余,保持年度平衡。在建立现代社会保障制度的过程中,我国确立了职工基本养老保险和基本医疗保险实行“社会统筹和个人账户”相结合的制

① 有关数据根据历年《中国财政统计年鉴》整理而得。

度模式。另外,中国在其他社会保险制度中也引进了个人账户(如企业年金、住房公积金)或者家庭账户(新农合、新农保)制度。这使中国的社会保险制度成为部分积累制的制度。为应对未来老龄化的需要,2000年成立了全国社会保障基金理事会,管理国家财政拨款和其他渠道筹集的社会保障基金,同时负责对部分社会保险积累基金进行管理。从2000年起至2009年底,财政对全国社会保障基金的净拨款为3802.56亿元。<sup>①</sup>截至2009年底,全国社会保险基金累计结余15721亿元,全国社会保障基金累计积累7766.2亿元,企业年金累计结余2533亿元,新型农村合作医疗基金累计结余185.1亿元,农村社会养老保险基金累计结余681亿元;2009年这几项的累计结余总和为26886.3亿元,占GDP的比重为7.9%(见表6)。如果加上住房公积金的积累,数额和比重更大,基金的管理和投资成为社会保障制度发展过程中的一个重要任务和难题。

表6 1989-2008年全国社会保险基金累计结余 单位:亿元;%

年份	五项社会保险基金	全国社保基金	企业年金	新农合基金	农村社会养老保险基金	积累总额	积累总额占GDP比重
1990	117.3					117.3	0.6
1995	516.8					516.8	0.9
1998	791.1					791.1	0.9
2000	1327.5					1327.5	1.3
2002	2423.4	1241.9				3665.3	3.0
2004	4493.4	1711.4		11.2	285	6501.0	4.1
2006	8255.9	2827.7	910	57.8	354	12405.4	5.9
2008	15176.0	5623.7	1911	122.3	499	23332.0	7.8
2009	15721.0	7766.2	2533	185.1	681	26886.3	7.9

数据来源:五项社会保险基金数据来源于国研网数据中心,包括城镇基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险五项;全国社会保险基金数据来自于历年全国社会保障基金理事会年度报告;企业年金和农村社会养老保险数据来源于历年《劳动统计公报》;新农合数据根据《2010年中国社会保障绿皮书》整理,2009年数据截至9月。

第三,社会保障财政支出的增长扩大了最低生活保障覆盖面。改革开放以来,城乡居民收入不断增长,生活水平不断提高。2008年我国农村居民家庭恩格尔系数为43.7%,比1978年的67.7%下降了24.0个百分点。城镇居民家庭恩格尔系数2000年下降到40%以下。<sup>②</sup>农村居民家庭恩格尔系数2000年下降到50%以下,农村绝对贫困发生率不断下降,1978年农村绝对贫困发生率为30.7%,2008年下降到4.2%。尽管如此,中国仍然存在大量的贫困人口。在相当长的时间内,中国仅仅对无法生存的极端困难人群实行最低限度的保障(如五保户)。在国有企业改革过程中大量下岗失业人员成为新的困难群体,传统社会救济制度无法解决上述问题。自20世纪90年代中期开始,上海等地开始建立面向困难群体的最低生活保障制度。90年代末政府实行“应保尽保”政策,不断扩大对最低生活保障制度的财政投入力度。农村低保制度到2007年已经基本覆盖全国农村地区。2009年全国2347.7万城市居民得到政府最低生活保障,4759.3万农村居民得到政府最低生活保障。<sup>③</sup>

第四,中国社会保障财政支出增长在一定程度上兼顾了基本生活保障与发展型保障。传统的社会保障制度覆盖范围窄,而且保障水平低,主要是保障极端困难人群的基本生活。随着社会保障制度的逐步完善和国家财政投入的增长,中国社会保障在不断加大教育卫生投入的同时,财政投入也在一定程度上力求兼顾基本生活保障与发展型保障项目。虽然自1998年至2007年财政对就业补助支出已经达到1141.68亿元,但是发展型项目的社会保障财政投入还很不足,尤其是在经济转轨和确保基本生活保障的10余年间,政府财政投入教育、卫生事业的增幅较小。教育支出和医疗卫生支出在财政支出中的比重徘徊不前,甚至有所下降,其直接的后果就是造成“看病贵”、“上学难”等问题的出现。这也是今天中

① 数据来源:全国社会保障基金理事会网站(<http://www.ssf.gov.cn/zjcz/dzqk/201005/t20100510-2685.html>)。

② 国家统计局:《城乡居民生活从贫困向全面小康迈进》,见国家统计局网站(<http://www.stats.gov.cn/tjfx/ztfx/qz.xzgcd60zn/t20090910-402585849.htm>)。

③ 数据来源:历年《中国民政事业发展统计公报》。

国不得不进一步加大教育、卫生事业投入的重要原因。

## 五、中国社会保障财政支出的问题与对策

### (一) 中国社会保障财政支出的主要问题

第一, 社会保障财政投入的总量不足。改革开放以来, 我国社会保障财政支出的总量不断增长, 但是, 目前的投入还难以满足城乡居民日益增长的社会保障需求。与国外部分国家社会保障支出水平相比, 我国社会保障财政支出体现出较大的差距(见表7)。

表7 部分 OECD 国家社会保障支出占 GDP 的比重 单位: %

年份	1960	1980	1985	1990	1995	1998	2001	2005
加拿大	-	14.3	17.4	18.6	19.6	18.4	17.8	16.5
法国	13.4	21.1	26.6	26.6	29.2	29	28.5	29.2
德国	20.5	23	23.6	22.8	27.5	27.4	27.4	26.7
日本	5.8	10.2	11	11.2	13.5	14.5	16.9	18.6
墨西哥	-	-	1.8	3.8	8.1	8.8	11.8	7.4
瑞典	12.8	28.8	30	30.8	33	30.4	28.9	29.4
土耳其	-	4.3	4.2	7.6	7.5	11.1	-	13.7
英国	13.9	17.9	21.1	19.5	23.0	21.5	21.8	21.3
美国	10.3	13.3	13.0	13.4	15.5	14.5	14.8	15.9

注: 表中数据根据 OECD 有关数据整理, 日本 1960 年数据用 1970 年代替; 其中英国、瑞典、美国、法国、德国在 1960 年的人均 GDP 分别为 1363 美元、1641 美元、2783 美元、1297 美元、1345 美元, 中国 2004 年的人均 GDP 为 1532 美元。资料来源: 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;《国际统计年鉴》; OECD 数据库。

第二, 社会保障在调节居民收入分配方面的效果不理想。1981-2009 年, 农民人均纯收入增长了 22.1 倍, 而城镇居民家庭可支配收入增长了 36.1 倍, 使得城乡居民收入差距越来越大。养老保险是整个社会保险和社会保障制度的重要项目, 不但没有发挥缩减不同群体之间的差距、确保不同群体公平共享养老保险待遇保障的作用, 而且在一定程度上还扩大了不同群体之间的差距。1990 年城镇企业职工、事业单位人员和公务员的月人均养老金待遇之比为 1:1.06:1.10, 三者之间的待遇水平基本接近; 到 2005 年, 事业单位的月人均养老金扩大为城镇企业职工的 1.89 倍, 而公务员的月均养老金扩大为企业职工的 2.06 倍。<sup>①</sup>

第三, 社会保障财政投入的重点不明确, 调节收入分配的针对性不强。目前对社会保障的财政投入中有较大一部分用于补贴社会保险基金和补充全国社会保障基金, 一方面由于社会保险制度设计的不完善, 对社会保险的补贴给高收入群体带来的收益要大于低收入群体, 容易造成“劫贫济富”, 进一步扩大收入差距; 另一方面, 积累了一大笔资金, 而这笔资金没有发挥相应的作用, 对积累基金的管理和投资、促进基金的安全和保值增值成为难题。其他急需要财政投入的项目如医疗卫生事业又没有充分的投入。近些年来, 卫生总费用支出中的政府预算支出的比重逐年下降。2008 年, 政府医疗卫生支出仅占当年财政总支出的 4.4%。政府教育支出在财政支出中的比例一直徘徊不前, 甚至有所下降, 截至 2006 年, 我国政府财政教育经费支出才刚超过 GDP 的 3%, 政府教育支出在整个教育支出中的比重呈现下降趋势。此外, 对保障性住房的投入也需要加强, 2006 年底国家财政用于廉租房建设的资金仅 40 亿元, 2009 年扩大到 726 亿元, 但相对于广大中低收入群体的需求来说是杯水车薪, 而数量庞大的住房公积金又没有充分发挥作用。

第四, 中央和地方财政支出比例不合理。与中央和地方政府的财政收入相比, 在社会保障方面的财政支出比例失衡, 地方政府支出比例大大超过中央政府。从 2008 年中央和地方财政社会保障支出情况来看, 中央政府在社会保障和就业支出(狭义的社会保障支出)比例占整个国家财政支出的比例为 40.3%, 医疗卫生支出占 30%, 教育支出仅占 17.8%。从财政收入来看, 2008 年中央财政收入占了全部

① 有关数据根据历年《中国劳动统计年鉴》整理。

财政收入的 53.3%, 地方财政支出只占 46.7%。<sup>①</sup>

## (二) 加强和完善中国社会保障财政支出的建议

第一, 进一步加大社会保障财政投入, 提高社会保障水平。今后一个时期还需要进一步加大财政对社会保障的投入, 逐步探索建立社会保障财政投入的长效机制。要在完善公共财政体制的同时, 建立和完善社会保障预算。目前中国社会保障主要体现为基本生活保障, 保障水平相对较低, 保障范围相对较窄。为了进一步提高我国经济社会发展的公平性与可持续性, 需要建立全民共享的发展型社会福利体系, 预计到 2012 年, 要实现基本建立全民共享型的新型社会福利体系的目标, 达到“制度全覆盖”, 需要财政投入约 26000 亿元。到 2020 年, 要基本实现“人群全覆盖”, 需要财政投入约 57400 亿元(何平、李实、王延中, 2009)。增加社会保障财政投入应结合经济社会发展的实际情况量力而行, 还要动员社会投入和个人缴费发展社会保障。

第二, 优化社会保障财政支出结构, 提高社会保障财政支出绩效水平。基本生活保障的投入虽然是最基本的投入, 但是所占财政支出的比重相对较小, 而且可以通过发展和完善其他的保障项目来减少贫困人口的数量和最低生活保障需求。近期内政府医疗卫生支出应该尽快提高到财政支出的 6%, 以后逐步增加, 到 2020 年争取达到财政支出的 8%~10%。在教育投入方面, 国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比重到 2012 年要达到 4%(朱青, 2008), 2020 年达到 5% 以上, 占财政支出的比重达到 20%。在住房保障方面, 考虑到低收入家庭对廉租房的巨大需求, 财政在近期内急需增加投入; 2012 年用于住房保障的投入达到 2600 亿元左右, 2020 年达到 7000 亿元左右。在养老保障方面, 根据未来老龄化程度的加快对养老保障的需求, 到 2012 年, 用于养老保障的财政支出达到 8000 亿元左右, 2020 年达到 14000 亿元左右(何平、李实、王延中, 2009); 近期投入的重点是城乡无保障老人和农村居民。在调整社会保障财政支出结构的过程中, 既要确保实现财政支出的公平性, 又要提高财政支出的效率, 建立社会保障财政支出绩效评估体系, 从政治绩效、经济绩效、社会绩效等方面提高社会保障财政支出的绩效水平(林毓铭, 2007)。

第三, 完善不同层级政府的社会保障财政投入责任分担机制。加强社会保障财政投入, 既不能完全由中央政府全部负责, 也不能加重地方政府负担, 而应该在中央和地方政府之间合理划分支出责任, 要在明确中央和地方政府社会保障事权的基础上, 明确各级政府在不同社会保障项目中的财政投入责任。在我国, 由于经济发展水平和政府掌控财力的限制, 中央政府将较多的支出责任下放给地方政府, 从而使得地方政府在绝大多数支出项目上承担主要支出责任, 这是我国中央政府财政支出仅占国家全部财政支出 30% 的直接原因(寇铁军、周波, 2007)。应该进一步加大中央政府的社会保障财政支出力度, 通过转移支付来平衡地方政府之间的财政支出水平。

第四, 完善社会保障财政支出的收入分配调节功能, 缩小不同居民之间的差距。完善社会保障的收入分配调节功能, 需要从多个方面着手。一方面, 应该通过完善社会保障的制度设计, 通过社会保障制度来维护社会公平正义; 另一方面就是要发挥社会保障财政支出在调节收入分配、缩小贫富差距中的作用。通过调整投入结构和方向, 明确财政投入的重点项目、地区与人群, 来实现调节收入分配的功能。财政投入应该向城乡中低收入群体倾斜, 满足中低收入群体的社会保障需求, 提高中低收入群体的收入水平; 同时也要向农村倾斜, 向中、西部地区倾斜。

### 主要参考文献:

- 1 陈佳贵、王延中:《2010 年中国社会保障绿皮书》, 社会科学文献出版社 2010 年版。
- 2 寇铁军、周波:《政府支出责任划分的国际经验与启示——基于发达国家和发展中国家政府支出结构的比较分析》,《财政研究》2007 年第 4 期。
- 3 郭阳:《中国企业与行政事业单位养老待遇差距研究》,《甘肃社会科学》2008 年第 6 期。
- 4 何平、李实、王延中:《中国发展型社会福利体系的公共财政支持研究》,《财政研究》2009 年第 6 期。
- 5 林毓铭:《社会保障政府绩效与评估指标体系》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2007 年第 1 期。
- 6 朱青:《关注民生: 财政支出结构调整的方向和途径》,《财贸经济》2008 年第 7 期。
- 7 王延中:《中国的劳动与社会保障问题》, 经济管理出版社 2004 年版。
- 8 王延中、龙玉其:《民生建设在应对金融危机中的作用》,《中共党史研究》2010 年第 6 期。

责任编辑: 老 牛

<sup>①</sup> 数据来源: 2008 年中国财政收支决算情况报告; 财政总收入数据来源于《中国统计年鉴 2009》。

## Abstracts of Selected Papers

### Analysis on China's Fiscal Expenditure on Social Security since 1978

WANG Yanzhong ( Chinese Academy of Social Science, 100732)

LONG Yuqi ( Renmin University of China, 100872)

Since the reform and opening-up, Chinese government has been continuously increasing fiscal expenditure on social security. This effort has scored remarkable achievements and has been playing important role in ensuring people's lives at subsistence level, safeguarding social stability and promoting economic development. Meanwhile, great gap still exists between fiscal investment in social security and people's social security demand due to inadequate fiscal expenditure and its inappropriate structure. In addition, the expected function of fiscal expenditure on social security in adjusting income distribution is not fully realized. Therefore, this paper put forward some suggestions in strengthening fiscal expenditure on social security.

**Keywords:** Fiscal Expenditure, Social Security Fund

### The Effectiveness of Policy Tools after Financial Crisis: Empirical Assessment Based on 40 Financial Crisis Events

CHEN Yulu, MA Yong ( China Financial Policy Research Center, 100872)

Based on cross-country data of 40 systemic banking crises since 1980s, this paper investigates the economic effectiveness of 15 policy tools after the crisis. The empirical result shows that after systemic banking crisis, large-scale government intervention, liquidity support (emergency lending), recapitalization, bank closures and mergers are the 5 most frequently used tools to contain or solve financial crisis. Large-scale government intervention and liquidity support (emergency lending) usually have high fiscal cost while recapitalization comes along with prolonged crisis duration and mergers with greater loss of output. Blanket guarantee is conducive to enhance the economic growth during crisis period, but with the cost of low economic growth after crisis. Nationalizations usually have high fiscal cost and output loss. The measures of loss imposed on depositors and IMF program may help to shorter crisis duration, but IMF program also means high fiscal cost and low economic growth during crisis period.

**Keywords:** Financial Crisis, Policy Tools, Effectiveness

### Does Policy Rate Lead Market Rate? —Empirical Study on Interaction Between the Issuing Rate and Market Rate of Central Bank Bill

ZHENG Zhenlong, MO Tianyu ( Department of Finance, Xiamen University, 361005)

By constructing regression equations, this paper studies on interactions between the issuing rate and market rate of the central bank bill within one week. The results provide evidence that: (1) during normal economic fluctuation period, the issuing rate of central bank bill influences market rate via market expectation rather than directly lead market rate, so the release of issuing rate of central bank bill doesn't have an effect on market rate; (2) during financial crisis, the issuing rate of central bank bill is beyond market expectation and directly leads the market rate. Therefore, there is a difference of the conduction and effects of monetary policies in different economic situations.

**Keywords:** Policy Rate, Market Rate, Conduction of Interest Rate, Market Expectation