

关于我国财政社会保障支出的分析

冉 维

(山西财经大学 公共管理学院, 山西 太原 030006)

[摘要]在我国经济高速增长的同时,财政社会保障支出水平问题有所凸显,国家财政社会保障支出数量较少、增长缓慢、结构不合理等问题越来越严峻,这是政府责任和社会公正的缺失,必将严重影响经济发展和社会稳定,我们必须站在战略高度来解决好这些问题。

[关键词]社会保障支出; 财政支出; 社会公正; 政府责任

[中图分类号]F812.45 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-0598(2007)-0045-05

在“十一五”规划中明确提出“加快完善社会保障体系。建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系,合理确定保障标准和方式,增加财政的社会保障投入”。的确,在我国经济高速增长的现实条件下,应该把发展社会保障事业提高到更为重要的战略地位上来,我国的经济连续4年均以超过10%的速度增长,2007年第一季度的经济增长速度更是高达11.1%,但在高速增长的背后,却出现了国富与民生关系的失衡,一个典型的例子就是国家财政的社会保障支出在数额上和结构上均有不合理之处。

尽管管理界通常是社会保障支出占GDP的比重来衡量一国或地区的社会保障水平,但是笔者认为,通过对社会保障支出和国家财政支出的分析和比较更能让人理解一国的社会保障水平,更能体现一国的民生关系和政府的执政理念。

一、我国财政社会保障支出现状

在改革开放以前,我国实行计划经济体制,一切均由政府大包大揽,所以那时无从谈起社会保障,但在改革开放以后,我国真正意义上的社会保障有了起步。任何一个国家,社会保障的发展均以国家财政用于社会保障支出为基础,所以我国从那时起财政社会保障总体支出水平呈上升趋势,但是我国由于受经济整体水平较低和城乡二元结构等

现实条件所影响,以及受“效率优先,兼顾公平”的思想指导,社会保障支出呈现出了数额较少和结构不合理等现状,无法让一些特殊群体分享改革成果。因此,下面就来分析我国财政社会保障支出现状。

1. 我国财政社会保障支出总量水平较低

社会保障支出是社会再分配的一条主要途径,支出的多少直接影响着无数人的生活状况,进而影响整个经济社会的发展。

一直以来我国财政社会保障支出总量水平就比较低,从表1可以看出,近5年来,我国财政社会保障支出占财政总支出比重的平均水平就只在11%左右,这对于我国的现实经济社会状况来说是最低的。

表1:我国财政社会保障支出占财政总支出比重

年份	2001	2002	2003	2004	2005
比重	10.98	12.33	11.21	11.23	11.24

资料来源:《中国财政年鉴2006》 单位:%

为了更为具体地反映我国财政支出的状况,笔者把社会保障支出与行政管理费支出作了比较,根据表2可以看出,我国社会保障支出远不及行政管理费支出,二者之间的绝对差额量呈上升趋势,随着时间的增长,差额越来越大,在2005年,行政管理费已经超过社会保障支出1136.57亿元,如果任

• [收稿日期]2007-02-19

[作者简介]冉维(1989-),男,土家族,重庆人,山西财经大学公共管理学院劳动与社会保障专业2005级学生。

其发展下去,带来的必将是财政支出结构的失衡,社会保障支出必会受到较大损失,这与一个责任型政府、廉洁型政府和服务型政府是不相适应的。

表 2 我国财政社会保障支出与行政管理费支出比较
单位:亿元

年份	社会保障支出	行政管理费支出	行政管理费-社会保障支出
2001	1978.40	2197.52	210.12
2002	2636.22	2979.42	343.20
2003	2655.91	3437.68	781.77
2004	3116.06	4059.91	943.85
2005	3698.86	4835.43	1136.57

注:根据《中国统计年鉴 2006》、《中国财政年鉴 2006》

相关数据整理

面对我国财政社会保障支出绝对数额较少这种现状,有人总是用“国情”之类的词语来回避问题的严重性,我国 2006 年的 GDP 是 20.94 万亿元人民币,人均 GDP 已经超过了 2000 美元,已经步入了中上等水平发展中国家,而我国财政社会保障支出占财政总支出的水平却没有步入中上等水平。

表 3:1980 年部分发达国家和发展中国家社会保障支出与经济发展水平

国别	人均国内生产总值(美元)	社会保障支出占中央财政支出的比例(%)	
		人均国内生产总值(美元)	社会保障支出占中央财政支出的比例(%)
发达国家	瑞典	14882	48.50
	前西德	13304	50.40
	丹麦	12964	41.30
	法国	12137	44.40
	奥地利	10288	45.51
中等水平的发展中国家	阿根廷	5666	37.50
	乌拉圭	3542	47.67
	智利	2350	39.63
	哥斯达黎加	2164	30.80
	厄瓜多尔	1361	9.10
低收入的发展中国家	摩洛哥	887	5.20
	菲律宾	733	1.70
	多哥	406	4.60
	斯里兰卡	283	12.30
孟加拉国	145	3.30	

资料来源:International Labour office, The Cost of Social Security(1978-1980).

在表 3 中,1980 年时,智利和哥斯达黎加的人均 GDP 分别是 2350 美元和 2164 美元,这与我国的经济成长水平不相上下,但是以上两国的财政社会保障支出占中央财政支出的比例分别是 39.63% 和 30.80%,而我国现在的水平在 11% 左右徘徊,只比当时人均 GDP 只有 1361 美元的厄瓜多尔高出近 2 个百分点,甚至还不如 1980 年时人

均 GDP 只有 283 美元的斯里兰卡,就更不能与达到 40% 以上的发达国家相比较了。由此可见我国的财政社会保障支出水平是比较低的,尽管现在国际上在对那些高福利国家的“福利病”进行批判和反思,但是不能否认现实:我国的财政社会保障支出水平与国际水平还有很大的差距。

2. 我国财政社会保障支出结构不合理

我国财政社会保障支出的问题,除了总量水平低之外,在结构上也存在很大的不合理性和不平等,深深地打上了二元结构的烙印,一方面城镇社会保障支出越来越高,另一方面农村几乎与社会保障无缘。

由于历史和现实的原因,财政支出中用于农村社会保障事业的只有社会救济一项,其余的项目几乎就是空白,而在城镇,可以享受一系列的补贴,如肉价补贴和副食品价格补贴等,还可以享受离退休金和养老、医疗、失业和生育等一系列保险。由此可见城乡的差距,其实城镇居民享受的福利,农村居民也可以享受,关键问题就在于国家财政没有相关的支出,由表 4 可以发现,农村社会保障支出的绝对数额和相对份额都很少,根本无法解决占全国人口 57.01% 的农村居民的社会保障问题。

表 4:我国财政农村社会保障支出水平

年份	支出总额(亿元)		
	支出总额	占财政用于农业支出的比重(%)	占社会保障总支出的比重(%)
2001	47.68	3.27	2.40
2002	44.38	2.80	1.68
2003	79.80	4.55	3.00
2004	85.87	3.64	2.76
2005	125.38	5.12	3.39

注:根据《中国统计年鉴 2006》、《中国财政年鉴 2006》

相关数据整理

3. 我国财政社会保障支出增长缓慢

评价任何一项公共支出的增长,既要看绝对数额的增长,也要看相对份额的增长。

近年来,在忽略物价上涨等市场因素的前提下,我国财政社会保障支出的绝对数额在缓慢增长,但是增长速度过慢,没有与经济发展和财政支出增长相联动。尽管有学者提出:社会保障水平与经济发展速度一般呈“此增彼减”的关系,当经济快速增长时,居民收入水平增长较快,享受社会保障的人数相应减少,社会保障支出水平往往下降。但是笔者并不认同这种观点能够适用于当前的我国,当前我国的经济增长是一种失衡的增长,并由于基础性财富分配秩序的并不规范,不能使所有人都分

享经济增长的成果。

当前我国处在市场经济体制下,社会保障制度健全与否仍然至关重要,增加财政社会保障支出是经济发展和社会稳定的需要,但在现实中没有反映出来。在表 5 中,从财政社会保障支出增长弹性系数来看,除 2003 年外,其余年份都自在 1 以上,但是可以发现,弹性系数整体上呈现下降趋势,可以大胆地预测,如果不及时采取相关措施,社会保障增长弹性系数会稳定在 1 这个水平上,并有下降的危险,可以理解为社会保障支出只会随财政总支出作相等比例或更低比例的增长,也就是说社会保障水平没有提高的可能性。这对但前的我国是不适合的,笔者认为,如果一个国家或地区的社会保障处于饱和状态,财政社会保障支出足以满足公共需求,那么财政社会保障支出弹性系数维持在 1 这个水平上是很正常也是很适合的,但当前我国的社会保障离饱和状态还很远,很多人还无法享受社会保障。

表 5:我国财政社会保障支出增长率与财政总支出增长率的关系

年份	社会保障支出增长率(%)	财政总支出增长率(%)	社会保障支出增长弹性系数
2001	30.96	19.45	1.59
2002	32.95	18.07	1.80
2003	0.75	10.81	0.07
2004	17.33	17.14	1.01
2005	18.70	18.55	1.01

注:根据《中国财政年鉴 2006》相关数据整理

弹性系数为什么会下降呢?很显然,这是由于在每年财政总支出的增加的情况下,财政社会保障支出却没有相应的增加。因为每年财政支出的增加部分大多都用到了经济建设和行政管理等事业上,现在每年的公车消费达到了 3000 亿元就是很好的例证,这很显然是不合理的,政府应该把公共财政多投入到公共领域,让一些在经济增长中未受益或受益少的个人和群体能够通过公共支出分享经济增长的成果。

综上所述,笔者认为,我国财政社会保障支出缓慢,应该以超过财政总支出的速度增长,方能满足人们日益增长的公共需求。

二、对财政社会保障支出的重新认识

我国财政社会保障支出之所以会出现前面已经分析的现状,这与当前相关方面对财政社会保障支出的认识不够有极大的关系,我国的经济和社会都已经步入了全新的时期,对财政社会保障支出的各个方面也应重新认识,不能总是用旧的观点来看

待新的事物和现象。下面就从四个方面来重新认识财政社会保障支出。

1、财政社会保障支出的作用

贫困和不平等一直以来都是人类面临的难题,而财政社会保障支出对消除贫困和不平等有着天然的不可替代性,这对社会稳定和政治稳定都有促进作用。

社会保障支出作为公共支出的一部分,具有一定的生产性。消费、投资和出口是拉动我国经济增长的三驾马车,而内需不足一直都是困扰我国的一个严重问题,收入差距扩大和低收入群体收入增长缓慢是造成内需不足的一个主要原因,而财政社会保障支出恰恰具有扩大内需和拉动经济增长的作用,因为享受社会保障的个人和群体相对而言都是较为弱势,所获得的财政支出均会用来为满足基本生活需求而到市场上消费,这就间接地促进了消费扩大,推动了经济增长。

这表明财政社会保障支出并不是给财政添加负担,而是具备了“工具价值”,对我国的经济增长是有益的,并且还具有很高的“目标价值”,因为社会保障对消除贫困和提高福利水平有着巨大作用,有利于提高人民的整体生活水平,有助于政治稳定和社会稳定。

2、满足公共社会保障需求是政府的责任

社会保障是市场不能提供和个人无法承担的公共品,为弥补市场失灵,只有依靠政府和财政,因为提供公共物品和服务是政府的责任,要保证每一个公民都有机会和可能改善自己的生活前景,而对弱势群体或个人而言,改善生活的最佳途径就是由政府提供社会保障服务,由财政提供社会保障支出。

这就涉及我国政府和财政的转型问题,有学者提出“政府要从经济建设型转向公共服务型,财政要有投资型财政转向公共型财政”。这种观点有一定的道理,虽然在当前我国不可能完全实现这样的转型,但应该有所偏向,而当前的各级政府大多都忽略了公共物品和服务的提供者角色,这就要求政府加快转型,至少应加快做一个责任型政府,履行作为政府的责任,把更多的公共资源用在社会保障领域,加大财政社会保障支出。

3、对效率与公平的关系进行重新定位

在历史上我国财政社会保障支出一直处于低水平状态,这与“效率优先,兼顾公平”的指导思想有极大的关系,这也为一些人反对增加社会保障支

出而提供了理论依据,但必须承认,“效率优先,兼顾公平”只是特定时期的正确方针,并不适用于整个市场经济的历史时期,我国现阶段的“先富”程度已经充分了,当务之急是如何实现“共富”,要不然就真走向两极分化的危险,所以应该把公平与效率放在同等重要的地位上,而不能放在“兼顾”地位上。

在增长失衡和分配不规范的现实条件下,如何实现公平?只有依靠政府。提供社会保障就是实现公平的有效途径,对不拥有社会资源的弱势群体或个人提供财政社会保障支出是最有效率的,是资源的有效利用。在前面已经分析,社会保障本身就是有生产性,是有效率的,所以用增加财政社会保障支出来维护社会公平并没有违背效率原则,并且只有在公平基础上的效率才是真正的效率。

4. 重新树立社会公正意识

社会公正意识在我国一直是比较缺失的,社会公正作为现在政治文明的首要价值必须重新树立起来,公正在经济层面上指现有社会成员在参与经济竞争时有着同等的机会,在竞争过程中遵循同等的原则,在分配方面能获得与个人所付出的劳动相当的收入。在伦理层面上指指所有的人在人格上的平等,每个人在生存权和发展权上的平等,作为道德上的一种善,都以平等之心对待所有人,尊重和维护每个人的个人尊严和生命价值的品质。

但在现实中,社会对待弱势群体特别是农村居民严重缺乏公正性,在市场经济中没有资源,没有同等的机会,在生存权和发展权上和弱势群体有很大差距。按照政府公布的数据,1978年至2006年,我国农村的绝对贫困人口即未解决温饱问题的人口从2.5亿下降到了2148万,但据南开大学刘纯彬教授2006年的研究发现,我国农村贫困人口标准过低,仅相当于国际贫困线确定的最低贫困人口标准的1/5,相当于其贫困标准的1/10,相当于我国监狱囚犯生活标准的1/4,相当于美国贫困人口标准的1/50,农村贫困人口从2亿多减少到2000多万,主要不是扶贫工作所致,而是到城镇打工。这就反映出真实的问题其实很严峻,很多人只是在有意地回避,面对如此严峻的问题,国家财政用于农村社会保障的支出却很少,不管是占财政用于农业支出的比重还是占社会保障总支出的比重都在5%以下,这就是社会公正的严重缺失。

弱势群体和个人也有生存和发展的权利,我们的政府和社会应该是维护其权利,而不是剥夺其权利。当务之急,应该让社会公正意识在社会中特别

是政府重新树立起来,只要树立了这种意识,政府就会有所作为,社会也更加注重对社会弱势群体的关注。

三、政策与建议

出现问题是正常的,因为改革开放是“摸着石头过河”,但关键在于出现问题后能否得到有效的解决,我国财政社会保障支出的问题已经很严峻。为此,笔者提出如下建议。

1. 加速增加我国财政社会保障支出

面对现在社会保障资金不足的现状,最切实有效的办法就是增加财政社会保障支出,我国2006年的财政收入达到了3.93万亿元人民币,外汇储备已经超过了万亿美元,这表明我国已经具备了增加财政社会保障支出的能力。

应该改革财政支出结构,如行政管理费就可以减少支出,把更多的资金用在民生问题上,只有增加支出,才能将更多的人纳入到社会保障体系中。并且建议把社会保障支出独立出来,作为国家财政的只要支出项目之一,现在国家财政主要支出项目中只有一项抚恤和社会福利救济费,没有相关的社会保障支出项目,这也是不合理的,应该随经济的发展和进步而更改相关的支出指标。

2. 财政社会保障支出应当向农村倾斜

我国是农业大国,农村人口占了全国人口的57.01%但农村的社会保障制度几乎处在空白状态。实质上农民是最需要社会保障的群体,我国的农民在改革的过程中分享到的成果是很少的,与城镇居民的距离越来越大,但正是农村和农民的牺牲支持着城镇和工业的发展。农村人口的大量外流,土地附加值的减少,导致农村的民生问题越来越严峻,农民对社会保障的需求越来越强烈。现在我国具备了“工业反哺农业”和“城市带动乡村”的能力,国家必须在社会保障支出上向农村倾斜,尽管社会保障的筹资模式是多样的多层次的,但离开了国家财政的支出,仅靠社会、集体和个人无法解决农村社会保障问题。

3. 理顺我国财政社会保障支出渠道

国家的支出如果无法落到实处,那么支出就没有任何意义,只会导致资源的浪费。我国社会保障支出的管理一直处于混乱状态,资金流动渠道不畅,运作效率低下,社会上经常发生的社保案件和相关的群体和个人没有得到社会保障资金就是最有力的证据。

我们需要加强宏观管理,建立一套垂直管理体系,避免部门分割,分块管理,因为部门利益总是存在的。并且建立严格的预算决算体系,理顺支出渠道,让国家财政社会保障支出能够通过合法渠道有效地流向需要的地方,既满足了人们的需要,又减少了资金的无形流失。

4、加强立法工作

财政社会保障支出如果没有法律作保障也会成为空谈,只有有了法律才能有效地进行监督。

但在我国现行法律中与社会保障支出相关的法律也几乎是空白,笔者从中国法制出版社 2006 年 5 月出版的《劳动与社会保障常备法律全书》中发现,从 1978 年到 2004 年,国家及相关部门出台的与社会保障有关的通知、条例、办法、规则等法规规章达 74 部,但是没有一部正规的法律,与财政社会保障支出相关的就更没有了,这反映出了我国在这方面立法的薄弱。

所以要加强立法工作,国家财政社会保障支出的相关内容,如支出多少、如何发放支出、支出让谁受益、支出如何增长等等重要内容都要以法律形式确定下来。因为法律具有强制性,有了立法,支出就会有保障。

四、结语

我国已经步入了后改革开放时期,改革已经取

得了丰硕的成果,但是问题也出现了不少,国家财政社会保障支出就是问题之一,这已经到了非解决不可的时候,解决社会保障支出问题是很有必要性和现实意义的,如果真要进行彻底改革,让人民都能享受社会保障,那么国家财政就必须增加支出,要做的工作也还有很多,道路也是很漫长的,正是任重道远,在其过程中也必将遇到无数的阻力和困难。但笔者相信,只要政府和社会都下决心解决我国的社会保障支出问题,那么问题也并不复杂。

[参考文献]

- [1]中国财政年鉴 2006[Z]. 中国财政杂志社, 2007.
- [2]蔡社文. 我国社会保障支出水平分析[J]. 预算管理会计月刊, 2004, (7).
- [3]中国经济增长与宏观稳定课题组. 增长失衡与政府责任[R]. 新华文摘, 2007, (1).
- [4]刘国光集[C]. 中国社会科学出版社, 2005.
- [5]黄恒学主编. 公共经济学[Z]. 北京大学出版社, 2002.
- [6]洋龙. 平等与公平、正义、公正之比较[J]. 文史哲, 2004, (4).
- [7]汪行福. 分配正义与社会保障[M]. 上海财经大学出版社, 2003.
- [8]刘纯彬. 我国贫困人口标准再探讨[J]. 人口研究, 2006, (6).

[责任编辑:朱德宗]

Analysis of China's financial and social insurance expenditure

RAN Wei

(School of Public Management, Shanxi University of Finance and Economics, Shanxi Taiyuan 030006, China)

Abstract: While China's economic growth is rapidly increasing, the problems in financial and social insurance expenditure level become serious, the problems such as small amount of China's financial and social insurance expenditure, slow growth, unreasonable structure, and so on. These problems result from the fault of governmental responsibility and social fairness and will have negative effect on economic development and social stability. These problems must be strategically solved by Chinese leaders.

Keywords: social insurance expenditure; financial expenditure; social fairness; governmental responsibility