

关注民生：财政支出结构调整的方向与途径

朱 青

内容提要：

本文在描述改革开放后我国财政支出结构发生巨大变化的基础上，分析了人民群众在教育、医疗、养老、住房等领域对财政资金的巨大需求，并大致勾画出未来一个时期内主要民生支出在财政支出中的理想比重，最后提出了实现这种支出结构调整的现实途径。

关键词：

民生 财政支出结构 教育支出 社会保障支出 医疗卫生支出

一、问题的提出

我国改革开放三十年来，财政支出结构发生了很大变化，经济建设支出所占比重大幅度下降，而政府用于教育、社会保障、医疗卫生等社会发展领域的支出占比开始攀升。这种支出结构的变化标志着我国财政正在从过去的“生产型财政”向“公共财政”转轨。然而，与人民群众的迫切愿望相比，特别是与党的“十七大”报告提出的“关注民生、执政为民”这一新时期政府执政理念所客观要求的模式相比，现有的财政支出结构还不是最优的，仍存在着进一步调整的空间。那么，下一步我国财政支出结构将如何调整，即哪些支出需要进一步提高，主要的民生支出在财政总支出中应当占多大比重，以及如何实现对财政支出结构的调整？本文将对这些问题展开讨论。

二、改革开放后我国财政支出结构的变化

我国在经济改革以前，财政支出结构具有典型的经济性特征，财政支出中经济建设支出所占的比重长期保持在 50% 以上，而财政用于文教科卫等社会事业发展的开支一般都不超过总支出的 15%。这种所谓的“生产型财政”是与计划经济体制下政府主导社会生产的经济模式以及“先生产、后生活”的经济发展理念相适应的。

改革开放后，我国在经济、社会、文化等各个领域都发生了巨大变化。相应地，政府的财政支出结构也随之转型，经济建设支出的占比在 2006 年已经降

到了 26.6%，而社会文教费支出的占比则从 1980 年的 16.2% 上升到 2006 年的 26.8%。特别是近些年来政府在民生领域加大了财政支出力度：

（1）教育支出

改革开放以后，我国财政支出结构发生的显著变化之一，是政府加大了对教育的投入。从 1980 年到 1996 年，财政预算内教育支出¹占财政支出（不含债务）的比重从 9.3% 提高到 17.8%，平均每年递增了 4.2%。从 1997 年以后，教育支出占财政支出的比重开始出现波动下滑的局面，到 2005 年，该比重下降到 11.7%。但从 2006 年开始，教育支出在财政支出中的占比又有所回升，2007 年恢复到 14.3% 的水平。²

（2）社会保障支出

改革开放以来，我国预算内社会保障支出³总体呈上升的趋势。特别是从 1998 年以来，我国社会保障支出呈快速增长的势头。例如，1980 年到 1997 年，财政的抚恤和社会福利救济费⁴支出年均递增 12.13%；而从 1998 年到 2006 年，该项支出年均递增 23.2%，增速几乎是前一个时期的一倍。从 1998 年到 2006 年的这 8 年中，我国财政总支出年均递增 17%，而社会保障总支出年均递增 28.3%。其中：社会保障补助支出⁵年均递增 39.3%，成为增长最快的社会保障支出项目；抚恤和社会福利救济费支出年均递增 23.2%，行政事业单位离退休费支出年均递增 21.8%。在这 8 年中，有 6 个年头社会保障支出的增速超过了财政总支出的增速。经过 8 年的快速增长，我国社会保障支出占财政总支出的比重已由 1998 年的 5.2% 提高到 2007 年的 11%。

（3）医疗卫生支出

与社会保障支出相比，改革开放以来我国财政的医疗卫生支出⁶增长速度并

¹ 预算内教育支出包括教育事业费、教育基本建设投资、城市及农村教育费附加支出等，它是国家财政性教育经费的重要来源（目前占 90%）。

² 见财政部 2007 年预算支出执行情况表。

³ 2007 年，我国实行政府收支分类改革，预算支出设“社会保障和就业”科目，它主要包括社会保障补助支出（含就业补助）、行政事业单位离退休费支出以及抚恤和社会福利救济费支出，其中就业补助约占本类支出的 7%；医疗卫生支出中的行政事业单位医疗经费和基本医疗保险基金补助经费虽然属于社会保障支出性质，但它们在预算科目上被列入“医疗卫生”支出中，并没有放在“社会保障和就业”科目中。此外，目前在其他预算支出科目中也隐含着一些社会保障性质的支出，例如，一部分教师的养老金目前在教育事业费中反映，一些没有下放地方管理的军队干部的离退休费在国防费中反映。由于我国没有编制社会保障预算，所以预算内全口径的社会保障支出规模目前没有准确统计。

⁴ 长期以来，我国预算内社会保障支出主要是“抚恤和社会福利救济费”，从 1998 年开始我国预算才增设“社会保障补助支出”科目。

⁵ 社会保障补助支出主要包括社会保险基金补助、就业补助和下岗职工基本生活补助。

⁶ 预算内的医疗卫生支出是指各级政府用于医疗卫生事业的财政拨款。它有两个口径：一是医疗卫生经费支

不是很高，只是从 2003 年起该项支出才开始快速增长。例如，1986 年到 1997 年，财政的医疗卫生经费支出年均递增 15.1%¹，1998 年到 2002 年该项支出的年均递增速度反而降到了 11.4%；但在 2003 年到 2006 年的 3 年中，由于政府在“非典”后更加重视医疗卫生领域的投入，财政的医疗卫生经费支出年均递增速度达到了 19.3%；财政医疗卫生经费支出占财政支出的比重也已从 2002 年的 2.9% 提高到 2006 年的 3.3%。²

三、关注民生与财政支出结构调整

党的“十七大”报告指出：“全心全意为人民服务是党的根本宗旨，党的一切奋斗和工作都是为了造福人民”；因此，“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生”。“十七大”报告的这一重要精神，标志着我国“民生时代”的来临，同时也为今后的财政工作指明了方向。从当前的情况看，要解决民生问题，财政面临着如下紧迫任务：

1. 财政需要继续加大对教育的投入

改革开放后，我国财政不断加大对教育的投入，财政支出中教育支出所占的比重不断攀升。但这种强劲的上升势头仅保持到 1996 年，从 1997 年开始该比重便开始波动下浮。应当说，财政教育支出占比的极值点出现在 1996 年为时尚早，因为财政的这种投入规模并没有满足教育事业的发展对财政资金的需求。

首先从国家相关法律对财政教育投入的要求来看。1995 年 9 月 1 日起施行的《中华人民共和国教育法》第五十四条规定，“国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高”，“全国各级财政支出总额中教育经费所占比例应当随着国民经济的发展逐步提高”。1993 年 2 月国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》更明确提出，要“逐步提高国家财政性教育经费支出（包括：各级财政对教育的拨款，城乡教育费附加，企业用于举办中小学的经费，校办产业减免税部分）占国民生产总值的比例，本世纪末达到百分之四”。但有资料显示，到 2006 年，我国财政性教育经费占 GDP

出，二是医疗卫生总支出，其中除了包括医疗卫生经费支出外，还包括国家预算用于医疗卫生的基本建设经费支出。

¹ 1986 年的数字见财政部综合计划司编：《中国财政统计（1950—1991）》，科学出版社，1992 年版；1997 年数字来自财政部社会保障司编：《社会保障资金统计资料（1996—2000）》，中国财政经济出版社，2002 年

² 财政部统计资料。

的比重刚超过 3%。¹

其次，教育部门面临的资金短缺制约了基础教育事业的进一步发展。根据教育部网站提供的数据，2006 年，我国普通中、小学中体育运动场（馆）面积达标的分别只有 67.8%和 53.5%，体育器械配备达标的分别为 64.7%和 47.4%，理科实验仪器和教学自然实验仪器达标的分别为 72.2%和 52.8%。特别是近些年来财政对农村义务教育投入不足的问题更为严重。2006 年，我国县镇中、小学校舍危房面积占校舍总面积的比例为 3%，而农村中、小学校舍危房面积分别占校舍总面积的 4.3%和 6.5%。2005 年与 1998 年相比，农村普通中小学购置课桌凳、图书和专用设备的数量在全国普通中小学购置总量中的占比都有所下降。

此外，我国的高等教育也需要国家加大投入。在我国高等学校教育经费的来源中，预算内的教育经费拨款所占比重已从 1992 年的 60.8%下降到 2005 年的 40.6%，同期，学杂费收入从 5.7%提高到 31.5%。²而从国外的情况看，即使是高等教育，政府投入部分也占大头。例如，在教育市场比较发达的美国，公立高校在 20 世纪 90 年代中期政府拨款也要占到经费来源的 51%，学杂费收入只占 18.8%。可见，我国高等教育的发展如果再靠提高学费来筹集资金恐怕路是走不通的，这就要求政府今后还要加大对高等教育的投入。

从国外的经验来看，政府发展教育，加大对教育的投入，即可以促进经济增长，同时也有利于实现收入分配公平的社会目标。所以发达国家在工业化早期都非常重视对教育的投入。尤其是德国和日本在 20 世纪初政府的教育支出约占到财政总支出的 20%。到了 20 世纪 60 年代，比利时、加拿大、日本、荷兰、挪威、瑞典、英国、美国等发达国家政府的教育支出占GDP的比重都达到或超过了 4%的水平³。不仅是发达国家，许多发展中国家也十分重视教育的投入。特别是有些发展中国家为了加快本国的经济发展，其对教育投入的重视程度甚至超过了当年在经济发展水平相同的发达国家。例如，2002 年，印度、马来西亚、蒙古、泰国、南非、巴西等国政府的教育支出都已经占到了GDP的 4%以上。

2. 政府在医疗卫生领域的“补位”重任要求财政必须不断加大医疗卫生支出

¹ 《2006 年中国财政性教育经费占GDP比例超过 3%》，“中国新闻网”，2007 年 10 月 15 日。

² 资料来源：同 2。

³ [美]维托·坦齐等著《20 世纪的公共支出》，商务印书馆，2005，第 43、44 页。

近年来，群众要求政府解决“看病贵、看病难”的呼声日益强烈。实际上，“看病贵、看病难”现象的普遍存在也暴露出我国财政在医疗卫生领域投入不足的问题。有资料显示，1985年，财政的卫生投入占我国卫生总费用的比重为38.5%，而到2000年该比重则一路下滑到15.5%，只是从2001年以后才又有所回升，到2005年达到17.9%的水平。与其他国家相比，我国财政对医疗卫生领域的投入严重不足。例如，发达国家中英国、法国、德国、日本等这一比重都在80%左右，发展中国家中的印尼、南非、巴西、马来西亚、泰国等该比重也在35%—60%。¹可见，在许多国家，政府在医疗卫生领域承担主要责任或重要责任，而目前在我国，80%以上的医疗卫生费用由个人和企业承担。在医疗费用不断上涨以及居民收入差距日益拉大的情况下，医疗卫生费用主要由私人承担的格局必然会给中低收入居民带来“看病贵”的问题。而政府在医疗卫生领域的投入不足，造成的医疗机构和设备短缺等问题，也进一步加重了民众“看病难”。据统计，我国从1996年到2006年，医院、卫生院的数量从67556个减少到60037个，10年中减少了7519个，年均递减1.17%；从1994年到2004年，我国入院人数年均递增2.95%，而同期医院及卫生院病床数年均递增率仅为0.84%。²另外，我国2004年每百万人口拥有核磁共振仪0.9台，CT机3.7台，而同期OECD国家的平均水平分别为7.6台和17.9台。从每百万人拥有CT的数量看，我国甚至低于泰国1999年的水平（4.5台）。³上述数字表明，我国政府在医疗卫生领域存在着较严重的“缺位”问题，财政投入严重不足。从全体人民“病有所医”的目标出发，今后财政理应加大医疗卫生的支出规模。

此外，我国面临的人口老化趋势也要求财政加大对医疗领域的投入。许多研究表明，老年人健康医疗的人均支出是年轻人和中年人的6到8倍。⁴福克斯的研究结果也表明，随着年龄的增长，人们消耗的卫生资源也会迅速增加。⁵并且，人口老化还将使医疗保险计划的缴费人数减少，这又会加大医疗保险计划的资金压力。从目前的情况看，我国的基本医疗保险除少数省份出现了收不抵支的资金

¹ 资料来源：内部研究资料

² 资料来源：《中国统计年鉴2007》、《2007年中国卫生统计提要》

³ 资料来源：内部研究资料

⁴ Cichon, M., Newbrander, W., Yamabana, H., Weber, A., Normand, C., Dror, D., and Preker, A., *Modelling in Healthcare finance: A compendium of quantitative techniques for health care financing (Quantitative Methods in Social Protection Series)*, Geneva, Switzerland: International Labour Office, International Labour Organization., 1999.

⁵ Fuchs VR, *Though much is taken: reflections on ageing, health, and medical care*, *Milbank Mem Fund Q*62:143—146.

缺口外，大多数地区基本医疗保险收支能够平衡。¹但随着我国人口的日益老化，今后基本医疗保险很有可能要出现资金短缺问题。而根据下面对基本养老保险缴费的分析，解决医疗保险资金紧张问题的出路关键也在财政支出结构的调整。

3. 财政面临巨大的基本养老保险计划的补助压力

目前我国的基本养老保险计划采用企业和个人缴费、政府弥补赤字的筹资模式。全国企业平均缴费率为 20%，个别地区达到了 24%，个人缴费率统一为 8%。由于我国正面临日益严重的人口老化，退休职工人数逐年增多²，所以现有的缴费率在很多地区已经不能满足养老金支出的需要。目前除广东、浙江、北京等少数省市外，大多数地区缴费收入不足以弥补养老金支出，需要各级财政补助，财政特别是中央财政对基本养老保险计划的补助金额越来越大。2006 年各级财政对基本养老计划的补贴达 950 亿元，其中中央财政补贴 774 亿元。

而根据各方面的人口预测，我国今后的人口老化将更为严重。根据联合国的预测，我国 60 岁以上的老人占总人口的比重将由目前的 11% 左右提高到 2020 年的 16.8%，到 2030 年这一比例将高达 23.6%。³而根据国家统计局提供的资料，我国高龄老人年均增长速度也呈逐渐提高的态势，1975-2000 年为 3.3%，2000-2025 年为 3.5%，2025-2050 年为 4.8%。⁴

在人口老化的同时，我国城市化的步伐也在加快。目前我国城市化水平已经达到 40%，根据我国政府《2020 年远景规划目标》，到 2020 年，我国的城市化水平将提高到 52%；而根据我国的经济发展前景预测，到 2050 年城市化水平有可能达到 75%。老龄化伴随着城市化水平的不断提高，必然造成城镇职工退休养老金的压力。也就是说，今后我国城镇职工的基本养老保险资金不足的问题还会日益加剧。解决这个问题的办法只有两个。一是不断提高企业或个人基本养老保险的缴费率，但这种做法会给我国经济发展带来很大的副作用，即它将提高劳动力成本，削弱产品在国际市场上的竞争力，进一步加大我国面临的就业问题。从国际比较来看，目前我国社会保险的费率水平已经较高，如基本养老保险的缴费率企业 20% 及个人 8%，均高于雇主 10.5% 和雇员 5.6% 的世界平均水平，甚至已

¹目前各地基本医疗保险出现资金结余主要是规定了较低的医药费报销比例和制定了报销封顶线。但这不利于满足人们的基本医疗需要，也不利于解决老百姓“因病至贫”和“因病返贫”的问题。

²1980 年到 2006 年，我国离退休职工人数从 816 万增加到 4635.4 万，年均递增 6.9%。资料来源：《中国统计年鉴 2007》

³资料来源：联合国社会经济司人口处《世界人口展望 2002》

⁴资料来源：国家统计局，中国 2000 年人口普查资料(上)，中国统计出版社，2002。

经超过欧洲国家（不含东欧国家和俄罗斯）企业 14.2% 和个人 6.8% 的平均缴费率¹。这种情况表明，从经济整体发展的角度看，我国今后已不具备继续提高社会保险缴费率的条件，解决基本养老保险制度收支缺口的办法主要是依赖政府用一般财政收入给予的补助。采取这种办法的最大好处是在劳动力、资本和消费三大税基之间分散政府的养老负担，避免人口老化对就业乃至整个经济发展造成负面影响。如果上述观点成立，那么今后财政就需要将越来越多的预算资金投入基本养老保险制度中，从而导致财政支出不断地向社会保障领域倾斜。

4. “住有所居”的社会目标要求财政必须加大对低收入者的住房保障支出

低收入百姓买不起房也是当前一个比较突出的社会问题。从 1998 年开始我国城镇实行住房制度改革，取消实物分房，大力发展住房商品化。由于住房被推向了市场，在住房需求巨大、土地资源有限、居民收入差距拉大等多种因素的作用下，我国房地产价格一路攀升。在发达国家，一般住房价格相当于家庭年工资收入的 5 倍，而在我国的一些地区，这个比例甚至高达 15 倍。对于如此之高的住房价格，中低收入者只能“望房兴叹”或沦为“房奴”。面对这一社会问题，人们开始对住房商品化进行反思，认为社会主义市场经济条件下不能过分强调“居者有其屋”，老百姓租房同样可以实现“住有所居”的社会目标；同时，政府在住房领域也应当担负起一定的职责，要借鉴发达国家的经验，在住房商品化的同时，对低收入家庭提供保障性住房。在许多发达国家，向低收入家庭提供住房补贴或廉租房一直是政府社会保证计划的一项重要内容。例如，美国 1949 年颁布并于 1968 年修订的《住房法》（Housing Act）中就提出，“国家的职责是让每一个人都得到体面的住房”；在 20 世纪 80 年代以前，美国政府每年大约要为低收入家庭新建 4.5 万套住房。由于有政府的廉租房政策，所以即使是在发达国家，拥有自己住房的家庭也不过 50% 左右，如美国、瑞士、英国分别为 65%、42% 和 46%。² 相比之下，我国目前城市居民拥有私房的比例已经超过了 80%。³ 借鉴国外的经验，目前社会各界纷纷呼吁政府要加大对住房领域的干预，因此未来财政势必要不断加大住房保障的资金投入，以缓解低收入家庭的住房困难问题。

四、“民生财政”的支出结构目标及其实现的途径

（一）“民生财政”支出结构的目标模式

¹资料来源：联合国社会经济司人口处《世界人口展望 2002》。

²<http://sh.villachina.com/2005-10-10/542522.htm>

³李争、杨俊：《住房反向抵押贷款浅析》，资源网论文，2008 年 1 月 10 日。

根据前面的分析，我们将对国家财政从目前到 2020 年这一时期的支出结构进行一定的勾画，这项工作主要是通过对财政几大“民生支出”理想比重的分析来完成的。

1. 教育支出

我国目前正处于经济起飞阶段，要赶上发达国家政府必须不断加大对教育的投入力度。另外，我国人口基数大，义务教育阶段的学生人数占总人口的比重 2006 年达到 14.5%。¹特别是根据发达国家和发展中国家的经验，政府在经济的发展过程中不仅要包小学和初中教育，甚至还要负责高中阶段的教育和高等教育。“教育支出的增长能够在一定程度上解释以往政府支出的增长。它反映了入学率，尤其是高层次教育入学率的提高”；“随着中等教育的普及以及主要由政府资助的大学生注册数量的增加，教育将不断吸收大量的公共资源”。²根据上述分析，我们认为目前教育支出占财政支出的比重过低，从近期看这个比重至少要提高到 15%，到 2020 年则应达到 18%—20%的水平。³而如果届时我国财政支出占 GDP 的比重提高到 30%，则财政预算内的教育支出占 GDP 的比重将可以提高到 5% 以上。

2. 社会保障支出

我国目前预算科目上列明的社会保障支出大约占财政总支出的 11%，那么，到 2020 年，我国财政支出中社会保障支出（含医疗卫生支出）占多大比例比较合适？这里需要考虑几个因素：一是，我国未来人口老化的速度很快，据世界银行的预测，到 2020 年我国 65 岁以上的老人占总人口的比例将达到 11.7%；二是，我国属于“未富先老”的国家，政府对老年人的社会保障待遇不应象发达国家那样慷慨，必须强调“广覆盖、低水平”的社保发展模式；三是，目前我国社会保障性质的支出分散在许多预算科目中，而且五大社会保险支出目前属于预算外“线下列支”，没有含在预算内社会保障支出中。综合以上因素，我们认为，到 2020 年，我国社会保障支出占财政支出的比重提高到 20%—25% 比较适宜。⁴

¹ 资料来源：《国家统计年鉴 2007》。

² [美]维托·坦齐等所著《20 世纪的公共支出》，商务印书馆，2005，第 43 页、第 45 页。

³ 根据巴西 1988 年修订的联邦宪法，教育支出占联邦税收收入的比重不得少于 18%，州和地方政府用于教育的支出不得少于税收收入的 25%。资料来源，同 1。

⁴ 早在 2004 年，我国劳动保障部就提出应将社会保障支出占财政支出的比重提高到 15%-20%（见 http://news.xinhuanet.com/fortune/2004-09/17/content_1993652.htm）。由于今后财政工作的重点是“支持‘三农’，促进教育、医疗卫生、社会保障等社会事业的发展，保障改善民生”（见财政部部长谢旭人在十一届全国人大一次会议记者招待会上的讲话，<http://news.sohu.com/20080306/n255567460.shtml>），因此将社会保障

3. 医疗卫生支出

政府医疗卫生支出的规模直接关系到“看病贵、看病难”问题的解决。尽管近些年来国家已经加大了对医疗卫生领域的投入,但总体规模与人民群众所要求的仍有一定的差距。从财政的医疗卫生经费支出来看,尽管其占财政支出的比重已经从 2002 年的 2.9% 回升到 2006 年的 3.3%,但仍然没有达到 1996 年 4.3% 的水平。¹ 从财政的全部医疗卫生支出(含基本建设)的情况看,2007 年它也仅占财政支出的 4%,低于 1998 年 5.5% 的水平。纵观当前大多数国家政府财政的卫生支出,其在发达国家和东欧国家一般都占到财政支出的 10% 以上,在发展中国家一般也占 6% 以上。例如,2006 年,医疗卫生支出占财政支出的比重分别为:美国 21%,澳大利亚 18.2%,捷克 14.5%,德国 13.6%,俄国 12.7%,瑞士 11.4%,罗马尼亚 10.7%,波兰 10.3%,玻利维亚 9.6%,毛里求斯 8.8%,塞舌尔(2005 年) 8.7%,伊朗(2004 年) 6%,新加坡(2005 年) 5.8%。² 我国是发展中国家,政府医疗卫生支出的规模不可能向发达国家看齐,但目前 4% 的水平也明显偏低。根据当前我国医疗卫生事业发展对财政资金的需求来看,我们认为,财政医疗卫生支出占财政支出的比重在近期内应恢复到 6% 左右的水平;到 2020 年我国经济迈入中等发达国家的行列时,该比重则应增加到 8%-10% 的水平。³

4. 住房保障支出⁴

我国从 1999 年开始要求地方政府建立城镇最低收入家庭的廉租住房保障制度,但这项工作一直进展缓慢。据统计,到 2006 年底,全国财政安排的用于廉租房制度的资金总共还不到 40 亿元,只有不到 3% 的“低保”家庭通过廉租房制度改善了居住条件,享受廉租房政策的居民只占总户数的 0.5%,而在一些发达国家该比例达到了 10% 左右。⁵ 针对这种情况,国务院在 2007 年下发了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发〔2007〕24 号),明确提出今后我国要大力发展廉租房制度,地方各级人民政府要切实落实廉租住房保障资金,中央财政也要通过中央预算内投资补助和中央财政廉租住房保障专项补助资金

支出占财政支出的比重适当提高是符合“民生财政”内在要求的。

¹ 1996 年的比例根据财政部社会保障司编写的《社会保障统计资料 1996-2000》中全国卫生经费类财政补助收入计算求得。

² IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2007

³ 有研究表明,到 2020 年,我国人均 GDP 将超过 3200 美元,从而进入中等收入国家的行列。见《世界经济格局中的中国:2005 发展论坛主题报告》。

⁴ 根据 2007 年开始实行的政府收支分类科目,住房保障支出分别在“城乡社区事务”和“其他支出”中反映。

⁵ http://house.people.com.cn/xinwen/070306/article_0918.html

等方式对中西部财政困难地区给予支持。中央政府已决定在 2008 年投入 68 亿元用于廉租房制度建设，¹约占当年中央本级支出的 0.5%。从发达国家的情况看，政府财政支出中一般要有 1%到 3%用于低收入者的住房保障。²鉴于当前我国低收入家庭对廉租房的巨大需求，我们认为，当前各级财政至少应当拿出 2%的预算资金用于廉租房制度建设，随着人民生活水平的普遍提高和贫困家庭的减少，这项开支的比重可以减少到 1%左右。

（二）我国财政支出结构调整与优化的途径

政府要加大对教育、社会保障、医疗卫生等领域的资金支持力度，必然要调整其支出结构。而财政支出结构的调整有两个途径：一是存量调整，即改变现有的各项支出规模，对各项支出进行有保有压的调整；二是增量调整，即在不改变存量支出结构的基础上，用未来财政收入的增量部分加大为某类财政支出融资的力度，从而提高该类支出的占比。一般来说，存量调整会触及一些部门或单位的既得利益，在政治上会遇到较大的阻力，所以，各国政府多选择增量调整的办法来优化财政支出结构。从我国各年度财政支出规模的发展变化情况来看，在绝对量上压缩下一年度财政支出规模的情况也是比较少见的。例如，从 1980 年到 2006 年的 26 年中，我国经济建设支出在财政支出中的占比下降了约 32 个百分点，但同期，经济建设支出中各项支出的绝对额比上年下降的年份却很少（如基本建设支出为 6 个，挖潜改造资金和科技三项费用为 7 个，工、交、商业部门事业费只有 2 个）。实际上，近些年财政提高教育、医疗、社会保障等民生领域的支出比重也主要是靠增收和超收收入来完成的，财政用增收和超收的收入加大对民生领域的支出，从而提高了这部分支出所占的比重。例如，2007 年，中央财政总收入完成 28432 亿元，比 2006 年中央财政总收入增收了 7188 亿元，比 2007 年中央预算超收了 4011 亿元。中央财政增收和超收的资金大部分用于了教育、卫生、社会保障等关系民生的领域。其中，用于教育的支出为 1068 亿元，比上年增长了 76.3%，用于医疗卫生的支出为 631 亿元，比上年增长了 276.8%，用于社会保障和就业的支出为 2419 亿元，比上年增长了 20.2%。³从全国财政的情况看，2007 年 1-11 月，各级财政用于教育、医疗卫生等民生方面的财政支出达到了

¹ http://www.gmw.cn/01gmr/2008-01/19/content_724903.htm

² 根据《世界经济年鉴 1996》和[美]维托·坦齐等所著《20 世纪的公共支出》（商务印书馆，2005）第 57 页表格提供的数据计算求得。

³ http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-12/21/content_7290850.htm。

11125.5 万亿元，占到了所有财政支出的 30%。其中：教育支出为 5578.19 亿元，同比增长了 32.7%；医疗卫生支出为 1418.85 亿元，同比增长了 40.6%；社会保障和就业支出为 4128.46 亿元，同比增长了 28.6%。¹上述三项关系民生的支出增长速度均超过了 2007 年前 11 个月财政支出 25.2% 的平均增长速度。根据国内外的经验，我们认为，未来我国财政支出结构的调整和优化也主要通过增量调整的途径来完成。

参考文献：

1. Angus Maddison, *The world economy : historical statistics* , Paris, France : Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, c2003
2. Fred Pampel, Robin Stryker, *Age structure, the state, and social welfare spending: a reanalysis* , The British Journal of Sociology, Vol. 41, No. (Mar., 1990)
3. IMF. *Government Finance Statistics Yearbook*, 1995~2007
4. Paul A. Samuelson. *Aspects of Public Expenditure Theories*, The Review of Economics and Statistics, Vol. 40, No. 4 (Nov., 1958)
5. 本书编写组,《十七大报告辅导读本》,人民出版社,2007 年
6. 蔡昉,《科学发展观与增长可持续性》,社会科学文献出版社,2006 年
7. 财政部财政科学研究所,《中国财经前沿问题讲稿》,经济科学出版社,2006 年
8. 国家统计局,《中国统计年鉴 2007》
9. 经济合作与发展组织,《中国公共支出面临的挑战:通往更有效和公平之路》,清华大学出版社,2006 年。
10. 王军,《中国转型期公共财政》,人民出版社,2006 年
11. 维托·坦齐等,《20 世纪的公共支出》,商务印书馆,2005
12. 中国财政杂志社,《中国财政年鉴 2007》

¹ http://news.xinhuanet.com/video/2007-12/20/content_7282799.htm。