

社会支出视阈下 我国财政社会保障支出规模的重估

张虎平 岳经纶*

【摘要】随着共同富裕战略的提出，我国财政社会保障支出规模受到了学界的广泛关注，但其支出范围依然存在争议。本文拟讨论我国财政社会保障支出的边界及现状。本文首先讨论的是我国财政收支分类改革中的社会保障和就业支出科目；其次，基于我国现行的社会保障制度体系确定我国公共财政支出中社会保障支出项目；再次，在与国际公共社会支出范围的比较中确定我国公共社会支出的边界；最后，基于2007—2021年我国一般公共预算支出数据重新评估我国的公共社会支出现状。研究发现，第一，当前我国的公共社会支出范围是由政府部门具体职能活动主导的，呈现频繁变动的特征；第二，与国际公共社会支出相比，我国公共社会支出整体偏低，但增速较快；第三，我国公共社会支出呈现以人民为中心的实践特征。

【关键词】社会保障和就业 财政社会保障支出 公共社会支出

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2024) 04 - 0001 - 17

一、问题提出

随着共同富裕战略的提出，我国财政社会保障支出规模受到了学界的广泛关注。上海财经大学校长刘元春教授曾在中国宏观经济专题报告中指出，2021年我国社会保障支出仅占财政支出的13.7%；2020年我国社会保障支出占GDP

* 张虎平，中山大学马克思主义学院助理教授；岳经纶，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院教授。感谢匿名评审专家和编辑部宝贵的修改意见。

基金项目：教育部人文社会科学青年基金项目“共同富裕视域下我国社会支出时空差异的测量及对策研究”（22YJC630200），教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“促进困难群体共同富裕的社会政策体系建设研究”（22JZD025），国家社科基金重大项目“人民对美好生活的向往是现代化建设的出发点和落脚点研究”（2023MZD014）。

的比重为 3.21%，2021 年下降为 2.96%^①。一石激起千层浪，这一数据引起了社会的激烈讨论。按照这个数据，我国的社会保障支出水平确实偏低，再分配力度较弱。与此同时，上海财经大学前党委书记丛树海教授的研究表明，我国财政用于社会保障的支出在 2019 年为 GDP 的 14.02%（丛树海，2022）。在震惊于两者数据结果之间的巨大差异之余，我们不由得反思：到底该如何计算我国政府的社会保障支出？换言之，我国的财政社会保障支出规模到底有多大？其支出范围和统计口径到底该如何界定？

上述来自同一机构的两位专家在社会保障支出数据上出现分歧的一个根本原因是目前我国官方并没有完整意义上的社会保障支出统计。很明显，刘元春教授的结论来自全国财政决算中的“社会保障和就业支出”数据，而丛树海教授的社会保障支出数据则包括了财政的社会保障支出（社会福利、救助和优抚等）和社会保险基金支出。两者之间的分歧也代表了对于我国社会保障支出范围的两种不同理解方式。其一是实践的实然导向，它倾向于直接采用反映政府职能活动的“社会保障和就业支出”^②所给定的范围，较常见于经济学和公共财政学的研究（徐倩、李放，2012；高乐坤、杨芷晴，2013；陈成，2014；刘元春，2022）；其二是理论的应然导向，它从政府应该满足公民福利需要的维度出发，认为政府旨在保障公民基本生活需要的实物和现金支出都属于社会保障支出^③，常见于社会政策学和社会保障学的研究（岳经纶，2014；顾昕、孟天广，2015；关信平，2017；焦长权、董磊明，2022）。当然，也有少数学者尝试融合二者，将社会保障的财政性支出分多重口径进行统计，大致有三种：口径一，财政的社会保障和就业支出；口径二，口径一加上社会保险基金支出；口径三，即口径二再加上政府用于教育和医疗事业的支出（王延中、龙玉其，2011）。

以上的理解方式和统计口径各有利弊。从政府职能活动规定性出发的社会保障支出统计有利于数据的连贯性，真实反映政府的现实活动；从公民需要理论出发的公共社会支出统计，更符合社会公众对于政府福利责任的理解。然而，财政社会保障支出缺乏统一界定也带来一定程度的混乱，不仅不利于我们全面

① 中国宏观经济论坛，《中国社会保障报告：现状评估与高质量发展》（第 44 期），2022 年 4 月 16 日，<http://ier.ruc.edu.cn/docs/2022-04/c583487dd060477998179852ee8a61ba.pdf>。访问时间：2023 年 9 月 6 日。

② 我国财政年鉴中有专门的全国财政社会保障支出情况，2007-2012 年称为“全国财政社会保障支出情况”，2013-2017 年称为“全国财政社会保障和就业支出情况”，统计的科目正是政府决算支出的“社会保障和就业”大类。

③ 在我国关于社会福利和社会保障关系的理解与西方国家是有区别的，我国官方制度层面的社会福利制度是属于社会保障的子系统。在西方，常用的社会福利概念内涵大于社会保障概念的范畴。

清晰地了解我国政府的福利责任和民生努力，而且也给学术研究和政策实践造成了困扰，制约了我国与国际社会在福利支出上的比较。因此，本文致力于清晰地界定我国的财政社会保障支出范围，以期呈现我国公共社会支出的现状，并与国际社会进行比较。

二、我国官方的财政社会保障支出

财政预算中按政府功能支出分类的社会保障和就业支出是理解我国财政社会保障支出的起点。2007年以前，我国预算科目体系是计划经济体制下的建设型财政管理体制，财政社会保障支出据此被分为三类：抚恤和社会福利救济费、社会保障补助支出和行政事业单位离退休经费^①。然而，这种按照经费性质的支出分类无法反映政府的职能活动。2007年起，我国实行以政府支出功能为主的收支分类统计改革（楼继伟，2006），将此前的抚恤和社会福利救济费、社会保障补助支出和行政事业单位离退休费与其他一些支出合并为“社会保障和就业”。这是重要的新增公共财政支出大类之一，奠定了迄今为止我国政府分类支出中社会保障支出的统计基础。

在2007年，社会保障和就业支出主要分设17款：社会保障和就业管理事务、民政管理事务、财政对社会保险基金的补助、补充全国社会保障基金、行政事业单位离退休、企业关闭破产补助、就业补助、抚恤、退役安置、社会福利、残疾人事业、城市居民最低生活保障、其他城镇社会救济、农村社会救济、自然灾害生活救助、红十字事业，以及其他社会保障和就业支出。后来，虽然对具体支出科目的类、款、项略有修订，但这一支出类别的基本框架未变。例如，在2010年新增了农村最低生活保障款，在2013年新增了补充道路交通事故社会救助基金款，在2015年将相近款项进行合并并新增了临时救助、特困人员供养和其他生活救助款，在2017年将财政对社会保险基金补助调整为财政对基本养老保险基金的补助款，在2019年为了反映2018年新成立的退役军人事务部政府开支活动新增了退役军人管理事务款，在2020年新增了财政代缴社会保险费支出款（见表1）。

我国的财政社会保障和就业支出是随着社会主义市场经济体制发展而不断完善的公共财政支出大类之一，目前基本涵盖社会救助、军人保障、基本养老保险基金补助和主要社会福利事业款项的支出。很明显，这是按照政府的职能和活动建立的政府支出功能分类体系，具有鲜明的适应我国社会主义初级阶段市场经济发展导向的特征，可以直观地反映政府的各项职能活动和具体工作。

^① 1998年之前财政社会保障支出数据不具有可比性，以1997年为例，财政决算支出仅有抚恤和社会救济费这一类。

我们需要进一步讨论的是财政“社会保障和就业支出”能否在理论和现实层面全面反映我国公共财政在社会保障事业上的支出。为此，一个关键问题是理解我国的社会保障概念及社会保障体系，把握社会保障支出在应然层面的范围，从而进一步在实践中把握我国公共财政在社会保障事业中的努力。

表1 全国公共财政决算中社会保障和就业支出主要款项及变化

年份	全国公共财政决算中社会保障和就业支出的主要款项及变化
1998—2006	抚恤和社会福利救济费、社会保障补助支出、行政事业单位离退休经费
2007	社会保障和就业管理事务、民政管理事务、财政对社会保险基金的补助、补充全国社会保障基金、行政事业单位离退休、企业关闭破产补助、就业补助、抚恤、退役安置、社会福利、残疾人事业、红十字事业、其他社会保障和就业支出等共17款
2008	同上
2009	同上
2010	社会保障和就业管理事务款项改为人力资源和社会保障管理事务。新增一款项：农村最低生活保障
2011	同上
2012	同上
2013	新增一款项：补充道路交通事故社会救助基金
2014	同上
2015	将城市最低生活保障和农村最低生活保障款项合并为最低生活保障款项。新增三个款项：临时救助、特困人员供养、其他生活救助
2016	同上
2017	将财政对社会保险基金补助的款项调整为财政对基本养老保险基金的补助
2018	同上
2019	新增一款项：退役军人管理事务款
2020	新增一款项：财政代缴社会保险费支出
2021	同上

资料来源：作者根据财政部收支分类改革方案和历年《中国财政年鉴》整理后自制。

三、我国社会保障支出与国际公共社会支出

（一）我国社会保障体系与社会保障支出概念

社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障。《中华人民共和国宪法》规定，国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获

得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。目前，我国以社会保险为主体，包括社会救助、社会福利、社会优抚等制度在内，功能完备的社会保障体系基本建成（习近平，2023）。

我国现行的社会保障体系以社会保险制度为核心。社会保险分为基本保险和补充保险，基本保险为养老保险（职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险）、医疗保险（职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险）、工伤保险、失业保险、生育保险和长期护理保险（试点中）。补充保险主要分布在养老保险和医疗保险中，补充养老保险主要有企业年金和职业年金；补充医疗保险主要有公务员医疗补助、补充医疗保险（大额医疗费补助）和居民大病医疗保险。社会救助属于兜底保障制度，主要是对城乡低收入人口或特定困难群体的援助，主要有八项：最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助和临时救助。社会福利的对象为老年人、孤儿、残疾人，包括老年人福利、儿童福利和残疾人福利。优抚安置的对象为军人及其家属，包括烈士褒扬和遗属抚恤、军人抚恤优待和军人保险。概括起来，在我国，不论是社会保险、社会救助，还是社会福利等，只要是与公众福利有关的项目，大都可以纳入社会保障范畴（因为都是社会保障的组成部分）。正如郑功成教授所认为的，“社会保障体系是各项社会保险制度、社会救助制度、社会福利制度及相关补充措施的统称”（郑功成等，2002，p.2）。在理解了我国的社会保障制度体系的基础上，我们可以对我国的社会保障支出范围做出界定，那就是，公共部门（政府）、私营部门和社会组织（如慈善组织）在社会保障领域向公民提供的金钱和服务的总和（岳经纶，2014），它反映的是我国在社会保障领域的整体投入。

（二）我国财政社会保障支出范围的界定

依据上述社会保障支出的概念，财政社会保障支出强调的是政府在社会保障领域内向公民和社会提供的财政支持。相应地，关于我国财政社会保障支出的范围，我们具体要做的就是参照上述我国基本的社会保障体系，界定公共财政中与此密切相关的具体政府职能活动。以2021年全国一般公共预算支出的科目为例^①，大致归纳如下：第一，我国社会保障中的社会保险体系在2021年公共财政支出中分置于社会保障和就业支出以及卫生健康支出两个类目，对应的具体类目分别为：补充全国社会保障基金、财政对基本养老保险基金的补助、财政代缴社会保险费开支；财政对基本医疗保险基金的补助。第二，我国社会保障中的社会救助体系分置于社会保障和就业支出、卫生健康支出、住房保障支出、灾害防治及应急管理支出和农林水支出五类科目。第三，我国社会保障

^① 由于我国社会经济处于大转型时期，相应的财政支出科目也历经多次调整，后续会根据确定的2021年财政社会保障支出范围进行回溯。

中的社会福利体系分置于社会保障和就业以及教育支出两个类目。第四，我国社会保障中的优抚安置体系对应于社会保障和就业支出中的抚恤、退役安置、退役军人管理事务三个款目（见表2）。

表2 我国财政社会保障支出的范围（以2021年为例）

我国社会保障体系 基本框架	以2021年全国一般公共预算支出科目为例	
	类目	具体项目
社会保险	社会保障和就业支出	补充全国社会保障基金
		财政对基本养老保险基金的补助 财政代缴社会保险费支出
	卫生健康支出	财政对基本医疗保险基金的补助
社会救助	社会保障和就业支出	就业补助
		最低生活保障
		临时救助 特困人员救助供养 其他生活救助
	卫生健康支出	医疗救助
	住房保障支出	保障性安居工程支出
	灾害防治及应急管理支出	自然灾害救灾及恢复重建支出
	农林水支出	扶贫*
社会福利	社会保障和就业支出	社会福利
		残疾人事业 红十字事业
	教育支出	特殊教育
优抚安置	社会保障和就业支出	抚恤
		退役安置 退役军人管理事务

注：本文将扶贫支出纳入社会救助体系。

资料来源：作者自制。

以2021年为例，我国的财政社会保障支出在全国公共预算科目中至少分属于其中的六类：社会保障和就业支出、卫生健康支出、住房保障支出、灾害防治及应急管理支出、农林水支出以及教育支出。很显然，仅以社会保障和就业支出作为我国的财政社会保障支出将会大大低估我国政府在人民福利上的努力。

如果说1998—2006年的我国财政社会保障支出范围在学术界还有基本共识的话，即包括抚恤和社会福利救济费、社会保障补助支出和行政事业单位离退休费三大类（财政部社会保障司课题组，2007），那么，2007—2020年的我国财政社会保障支出范围需要根据2021年的情况进行重新核算（本文第四部分将对此进行详细说明）。然而，据此核算出来的我国财政社会保障支出是否可与国际上通用的公共社会支出相比较，还需要细致讨论国际公共社会支出的范围。

（三）国际公共社会支出的概念与测量

尽管在国际上对公共社会支出的范围也难以确定，但“社会支出”这个概念还是具有实质性内涵的。对社会支出所作的相对较为通用的界定来自于经济合作与发展组织（OECD，以下简称“经合组织”）：社会支出是指“当环境对家庭和个人的福利造成不利影响时，由公共部门或私营部门提供的利益和财政资助”（OECD，2019）。这个定义没有区分公共社会支出与私人（民间）社会支出，而所谓公共社会支出，指的就是社会支出中由公共部门提供的利益和财政资助。

需要指出的是，在统计上，不同国际组织基于国家（地区）的制度及文化差异对社会支出范围的界定并不一致。经合组织自1980年开始建立社会支出数据库，按照项目支出的社会性、再分配性和资金主体，将社会支出指标体系分为养老、遗属（survivors）、残疾相关抚恤金、健康、家庭、劳动力市场政策、失业、住房和其他社会政策九类，不包含教育支出。国际劳工组织（ILO）致力于收集全世界关于社会保障支出的数据，按照社会保障功能给付将社会支出分为十一类，建立起了完整的功能分类清单。欧盟推出的欧洲综合社会保护统计体系（ESSPROS）按照社会保护给付、行政成本和其他支出的界定，将社会支出分为疾病/健康给付、残疾给付、养老给付、遗属给付、家庭/儿童给付、失业给付、住房给付和社会排斥给付八类。亚洲开发银行（ADB）依据社会保护理论和东亚各国所处的发展阶段，认为实施提高劳动力市场效率、减少人民接触风险、增强面临危害和收入减少时保护自己的 ability 是社会政策的最终目的，并在此理论基础上区分了劳动力市场政策支出、社会保险、社会救助支出、小型/区域项目（小额保险、农业保险等）和儿童保护支出五类，以此构建起基于社会保护的社会支出体系（如表3所示）。

表3 国际公共社会支出范围的比较

公共社会支出项目	经合组织的公共社会支出体系（SOCX）	国际劳工组织的社会保障调查（SSI）	欧盟的欧洲综合社会保护统计体系（ESSPROS）	亚洲开发银行的社会保护（SP）	我国财政社会保障支出中大致对应的项目
养老	√	√	√	√	√
残疾	√	√	√	√	√
疾病/健康	√	√	√	√	√
失业	√	√	√	√	
生育		√		√	√
工伤		√		√	
家庭/儿童	√	√	√	√	√
住房	√	√	√		√

(续上表)

公共社会支出项目	经合组织的公共社会支出体系 (SOCX)	国际劳工组织的社会保障调查 (SSI)	欧盟的欧洲综合社会保护统计体系 (ESSPROS)	亚洲开发银行的社会保护 (SP)	我国财政社会保障支出中大致对应的项目
社会救助 (遗属)	√		√	√	√
劳动力市场	√	√		√	√
基础教育		√			√
社会排斥			√		
小型/区域项目				√	√

注：1. “√”表示该体系中包括了该项目支出的内容。

2. 每项指标并不代表各体系在该科目下的二级科目内容完全一致。

3. 对我国的公共财政支出中不同大类中有涉及的支出均进行了标识，但内涵与国际组织的社会支出略有区别，并不能完全一一对应。

4. 在我国的社会保险支出体系中有专门的失业保险和工伤保险。

5. 对应 ADB 小型/区域项目的农业保险等支出，在我国被列入农林水支出中的“普惠金融发展支出 (21308)”，但《中国财政年鉴》仅有极少部分年份有该款的数据，故本研究中我国财政社会保障支出并未纳入我国农业中的普惠性金融发展支出。

6. 我国儿童保护支出目前主要体现在社会保障和就业支出的“特困人员救助供养”中，救助对象包含无生活来源的“未满十六周岁的未成年人”。

7. 小型/区域项目支出主要针对小额保险、农业保险、社会基金（针对自然和社会基础设施的建设和维护，如灌溉工程等）以及灾害防备和管理等，本文将我国的扶贫支出对应于国际上的“小型/区域项目”支出。

资料来源：上表部分内容来源于岳经纶《社会政策与社会中国》，2014年，第94-95页，有改动。

对比经合组织、国际劳工组织、欧盟和亚洲开发银行四类国际组织的社会支出范围，我们可以发现，养老、残疾、疾病/健康、失业和家庭/儿童五类均包含在内；除了亚洲开发银行外，其余三个国际组织的社会支出均包括了住房支出；除国际劳工组织外，其余三个国际组织也均包括社会救助（遗属）；欧盟的欧洲综合社会保护统计体系没有包含劳动力市场支出；国际劳工组织和亚洲开发银行的社会支出体系还包括了生育和工伤支出，经合组织和欧盟综合社会保护统计体系没有包含这两项支出。此外，每个国际组织的公共支出体系均有自己的特点。例如，国际劳工组织独有的项目是基础教育支出，欧盟的综合社会保护统计体系的特点体现在消除社会排斥方面的支出，亚洲开发银行支出体系中的独有项目包括对小型/区域公共项目的支出。

至此，我们能够得出的基本结论是，从我国政府职能部门具体活动出发界定的“财政社会保障支出”，反映的仅仅是特定政府职能部门的的活动，并不能全

面体现当前政府在整体上的福利努力^①。为了全面体现我国政府在公共财政社会保障的支出，并与公共决算中的“财政社会保障支出”相区别，同时也为了更好地与国际公共社会支出相比较，本文接下来会将我国政府在社会保障领域内向我国公民和家庭提供的财政支持，称之为“中国公共社会支出”。

四、从财政社会保障支出到公共社会支出

（一）我国公共社会支出体系的构成与说明

虽然我国政府正式的财政预算和统计口径尚未采用“社会支出”的概念和指标（岳经纶，2014；关信平，2017），但近年来，关于我国的社会支出在官方和学术界均有一定的探讨。2017年，国家统计局“社会支出统计指标及可行性研究”课题组根据欧盟社会支出的统计口径，将我国政府的卫生支出、社会卫生支出、基本养老保险基金支出、残疾人事业费、社会服务事业费、失业保险基金支出、就业补助、保障性安居工程支出和住房公积金提取额九个指标作为我国的社会支出体系（“社会支出统计指标及可行性研究”课题组，2017），标志着“社会支出”概念开始进入官方的视野。同时，一些学者也开始尝试构建我国的公共社会支出体系，基本的做法都是将我国政府的财政社会保障支出加上我国的社会保险支出。考虑到学术界关于社会保险支出已有基本共识，本文主要探讨的是我国的财政社会保障支出，但从整个社会支出范围来看，社会支出是应该涵盖社会保险支出的。

财政社会保障支出，也即本文所谓的“中国公共社会支出”，不同学者由于研究视角和关注领域的不同，往往采取不同的统计口径，相互之间不具有可比性。例如，岳经纶（2014）统合了我国政府涉及福利事业各个职能部门的支出，将中国公共社会支出分为六大类：社会保障支出（社会保险支出仅属于社会保障支出的二级科目）、劳动力市场支出、公共教育支出、公共卫生医疗支出、保障性住房支出和社会服务支出，范围十分全面。顾昕和孟天广（2015）将我国社会支出的范围界定为政府财政在教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性住房的预算内和预算外开支总和。关信平（2017）将“财政性社会支出（公共社会支出）”界定为财政在教育、医疗卫生、社会保障与就业、保障性住房、扶贫五大类支出的加总。柯卉兵（2017）直接将财政决算支出大类的社会保障和就业作为小口径的财政社会保障支出。顾昕（2021）将“中国社会支出”界定为政府在教育、医疗卫生、保障性住房、社会保障和就业、城乡社区的预算内

^① 我们在表3中加入了我国财政决算支出中与国际公共社会支出相对应的款项。后文第四部分将基于此讨论我国公共社会支出的应有范围。

开支的总和。冯剑锋和岳经纶（2022）还在社会保险支出外，将社会支出分为普惠型支出（教育支出、医疗卫生支出和城乡社区事务支出）和家计调查型支出（社会服务事业支出、住房保障支出和就业保障支出）两大类，拓展了公共社会支出的范围。丛树海（2022）认为我国的财政社会保障支出包括社会保障和就业支出、卫生健康支出、住房保障支出和城乡社区支出。金辉和李春根（2023）将社会保险支出之外的社会保障财政支出分为社会优抚、社会福利、社会救济支出三部分。白景明（2024）提出“基本民生保障支出”的概念，认为基本民生类公共产品是指事关人的生存和社会参与基本能力的公共产品，相应的支出范围包括卫生健康、社会养老保险、低收入群体保障、教育、公共安全、环境保护、基础科学研究支出等。

上述关于我国公共社会支出范围的讨论或宽或窄，并非完全一致，这也是本文从我国公共财政预算角度重新评估我国公共社会支出的缘由。基于上述我国财政社会保障支出范围的讨论，对比国际公共社会支出体系，我们认为，与国际公共社会支出体系相比，我国公共社会支出中主要缺乏家庭与儿童支出，除此之外，基本上可以全覆盖不同国际组织公共社会支出的范围类别（见表3）。因此，依据2021年我国公共财政预算反映的政府职能活动，我国公共社会支出体系包括公共财政预算的六大类，依次为：社会保障和就业支出、卫生健康支出、教育支出、住房保障支出、农林水支出中扶贫款项的支出、灾害防治及应急管理支出中自然灾害救灾及恢复重建支出。基于这种认识，我们依据政府当年实际预算支出活动的科目，对2007—2021年的公共社会支出范围进行了整理与统计，具体情况见表4。

在本文中，我国的公共社会支出范围即为我国公共财政预算支出中与社会保障支出相关类款的集合。目前学术界关于我国公共社会支出的范围陷入从支出主体出发的争论（社会支出是财政/非财政、公共/私人等）。本文则尝试依据国际公共社会支出的概念，从我国财政预算实际发生的支出项目来界定我国的公共社会支出，将我国的公共社会支出分为两个维度：一是不包含社会保险基金支出的我国公共社会支出，但包含财政预算对社会保险基金的补贴，称之为“预算口径下的公共社会支出”，涵盖一般公共预算支出中的教育支出、社会保障和就业支出、卫生健康支出、住房保障支出、农林水事务、灾害防治及应急管理支出中自然灾害救灾及恢复重建支出^①六大类；二是包含社会保险基金支出在内的我国公共社会支出数据，称之为“全口径的公共社会支出”，此时需要扣除财政预算对社会保险基金的补贴。

^① 我国于2018年成立应急管理部，2019—2021年财政决算中统计的关于自然灾害救灾及恢复重建款的支出分别为140.82亿元、219.62亿元、204.67亿元。为了保持统计的连贯性，我国公共社会支出的构成（见表4）中并未包含这三个数据，因此，后续2019—2021年我国公共社会支出占GDP的比重有极其细微的低估。

表 4 我国公共社会支出的构成与数据 (单位: 亿元)

年份	教育支出	社会保障和就业支出	卫生健康支出	住房保障支出	农林水事务: 扶贫	预算口径下的公共社会支出	财政对社会保险基金的补助	社会保险基金支出	全口径的公共社会支出
2007	7 122.32	5 447.16	1 989.96	—	—	14 559.44	1 275	7 009.96	20 294.4
2008	9 010.21	6 804.29	2 757.04	673.7	320.35	20 363.93	1 630.88	8 895.73	27 628.78
2009	10 437.54	7 606.68	3 994.19	903.77	374.8	24 491.43	1 776.73	10 989.05	33 703.75
2010	12 550.02	9 130.62	4 804.18	2 376.88	423.49	30 417.73	2 309.8	13 309.96	41 417.89
2011	16 497.33	11 109.4	6 429.51	3 820.69	545.25	38 576.63	3 152.19	18 877.14	54 301.58
2012	21 242.1	12 541.79	7 245.11	4 479.62	690.78	46 303.21	3 828.29	23 930.7	66 405.62
2013	22 001.76	14 490.54	8 279.9	4 480.55	841	50 136.54	4 403.14	28 743.93	74 477.33
2014	23 041.71	15 968.85	10 176.81	5 043.72	948.99	55 180.08	5 043	33 680.57	83 817.65
2015	26 271.88	19 018.69	11 953.18	5 797.02	1 227.23	64 268	6 596	39 117.66	96 789.66
2016	28 072.78	21 591.45	13 158.77	6 776.21	2 285.86	71 885.07	7 633.54	43 604.85	107 856.38
2017	30 153.18	24 611.68	14 450.63	6 552.49	3 249.56	79 017.54	7 449	48 652.99	120 221.53
2018	32 169.47	27 012.09	15 623.55	6 806.37	4 863.84	86 475.32	17 654.83	67 380.69	136 201.18
2019	34 796.94	29 379.08	16 665.34	6 401.19	5 561.48	92 944.85	19 103.12	74 740.78	148 582.51
2020	36 359.94	32 568.51	19 216.19	7 106.08	5 621.63	101 091.97	21 015.52	78 372.17	158 448.62
2021	37 468.85	33 788.26	19 142.68	7 096.44	4 309.98	102 010.88	22 606.32	86 693.84	166 098.4

注: 1. 公共社会支出为教育支出、社会保障和就业支出、卫生健康支出、住房保障支出和扶贫支出的综合, 未含社会保险支出。

2. 2007年后, “医疗卫生”从“文教科学卫生事业费”中独立出来, 成为“医疗卫生科目”, 2014年进一步改为“医疗卫生与计划生育支出”; 2019年再次修订为“卫生健康支出”; 且自2017年始, “医疗卫生与计划生育支出”增设“财政对基本医疗保险基金的补助”款。

3. 2008年以后“农林水事务”科目中增设“扶贫支出”款项。值得注意的是, 随着2021年我国宣布脱贫攻坚战的胜利结束, 我国公共社会支出也相应会因扶贫支出的变化而改变。

4. 2008年以后财政决算增设“地震灾后恢复重建支出”大类, 2014年该类消失; 2019年后财政决算增设“灾害防治及应急管理支出”大类, 包含“自然灾害救灾及恢复重建支出”款项。

5. 2008年财政决算中“其他支出”类别中列有“住房改革支出”, 2010年后财政决算支出增设“住房保障支出”大类。

6. 2017年政府收支分类科目调整, 社会保障和就业支出大类中取消了“财政对社会保险基金的补助”科目, 增设了“财政对基本养老保险基金的补助”科目。2018年及以后的财政对社会保险基金的补贴和社会保险基金支出数据来源于《中国财政年鉴》中全国社会保险基金预算、决算收支统计表中“财政补助收入”决算数据和“全国社会保险基金支出”决算数据。

数据来源: 历年《中国财政年鉴》。

资料来源: 作者自制。

（二）我国公共社会支出的现状与比较

对 2007 至 2021 年我国公共社会支出的统计数据进行分析，可以发现我国公共社会支出现状的一些特征。从时间上的纵贯来看，2007 年我国预算口径下的公共社会支出为 14559.44 亿元，2021 年为 102010.88 亿元，增长了 7 倍之多，年均增长率高达 13.86%；全口径的公共社会支出 2007 年为 20294.3991 亿元，2021 年为 166098.4 亿元，增长了 8 倍有余，年均增长率更是高达 16.2%。二者均远高于同期 10.15% 的 GDP 年均增长率，也高于同期的全国一般公共预算支出 11.23% 的年均增长率（详见表 5），表明我国民生保障建设正经历“黄金时代”（焦长权、董明磊，2022）。

表 5 2007—2021 年我国公共社会支出情况（单位：亿元）

年份	GDP	全国一般公共预算支出总额	预算口径下的公共社会支出	扣除财政补贴后的社会保险支出	全口径的公共社会支出	预算口径下	预算口径	全口径的	
						一般公共预算支出占 GDP 的比重 (%)	公共社会支出占一般公共预算支出的比重 (%)	公共社会支出占 GDP 的比重 (%)	公共社会支出占 GDP 的比重 (%)
2007	265 810.3	49 781.35	14 559.44	5 734.9 591	20 294.399 1	18.73	29.25	5.48	7.63
2008	314 045.4	62 592.66	20 363.93	7 264.8 521	27 628.782 1	19.93	32.53	6.48	8.80
2009	340 902.8	76 299.93	24 491.43	9 212.315	33 703.745	22.38	32.10	7.18	9.89
2010	401 512.8	89 874.16	30 417.73	11 000.16	41 417.89	22.38	33.84	7.58	10.32
2011	473 104	109 247.79	38 576.63	15 724.95	54 301.58	23.09	35.31	8.15	11.48
2012	518 942.1	125 952.97	46 303.21	20 102.41	66 405.62	24.27	36.76	8.92	12.80
2013	588 141.2	140 212.1	50 136.54	24 340.79	74 477.33	23.84	35.76	8.52	12.66
2014	644 380.2	151 785.56	55 180.08	28 637.57	83 817.65	23.56	36.35	8.56	13.01
2015	685 571.2	175 877.77	64 268	32 521.66	96 789.66	25.65	36.54	9.37	14.12
2016	742 694.1	187 755.21	71 885.07	35 971.31	107 856.38	25.28	38.29	9.68	14.52
2017	830 945.7	203 085.49	79 017.54	41 203.99	120 221.53	24.44	38.91	9.51	14.47
2018	915 243.5	220 904.13	86 475.32	49 725.86	136 201.18	24.14	39.15	9.45	14.88
2019	983 751.2	238 858.37	92 944.85	55 637.66	148 582.51	24.28	38.91	9.45	15.10
2020	1 005 451.3	245 679.03	101 091.97	57 356.65	158 448.62	24.43	41.15	10.05	15.76
2021	1 133 239.8	245 673	102 010.88	64 087.52	166 098.4	21.68	41.52	9.00	14.66
年均									
增长率 (%)	10.15	11.23	13.86	18.82	16.20	1.05	2.54	3.61	4.77

注：社会保险支出为基本养老保险、失业保险、基本医疗保险、工伤保险和生育保险的支出。

数据来源：公共社会支出数据来源于历年《中国财政年鉴》。

资料来源：作者自制。

从财政预算支出的结构来看，我国预算口径下的公共社会支出占全国一般公共预算支出的比重基本呈现逐年递增的态势，2021年的占比高达41.52%，超过政府全部公共预算支出的2/5。全口径的公共社会支出占GDP的比重也基本呈现稳步上升的态势，在2020年比重达到15.76%，2021年受疫情影响略有下降，占比为14.66%（详见图1）。

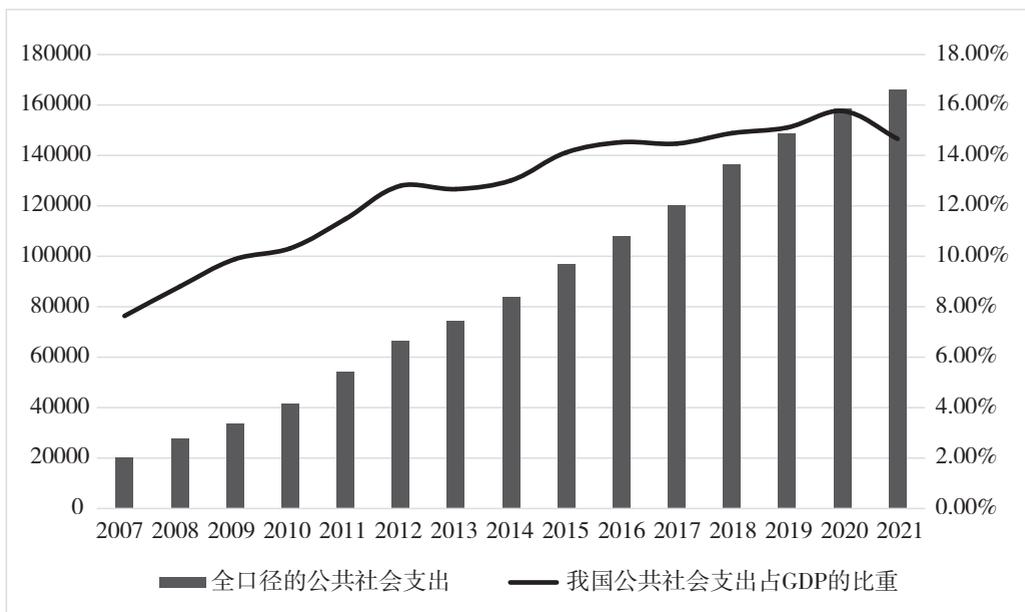


图1 2007—2021年我国公共社会支出总量及其占GDP比重的变化情况

从2007年到2021年，我国全口径的公共社会支出占GDP比重的年平均增长率为4.77%，远远高于同期整体公共财政预算支出占GDP比重年平均增长率的1.05%，表明自2007年以来，我国公共社会支出快速增长，社会政策扩张趋势显著（Hong & Ngok, 2022）。

将我国全口径的公共社会支出与部分OECD国家的公共社会支出相比较，可以发现，2020年OECD国家的平均公共社会支出占GDP的比重为22.96%，法国甚至高达34.88%，我国加上社会保险支出后的全口径公共社会支出为15.76%，这一比重基本与顾昕（2021）测算的我国社会支出比重相当（2020年为17.1%）。但总的来说，我国公共社会支出占GDP的比重还较低。从增长率来看，我国从2007年到2020年的全口径的公共社会支出占GDP比重的年平均增长率为5.73%，远高于OECD国家平均1.49%的年平均增长率（见表6）。

从社会支出占政府一般公共支出的比重来看，2019年OECD国家的平均公共社会支出占政府一般公共支出的比重为47.73%，接近1/2，德国和日本的平均公共社会支出占政府一般公共社会支出的比重超过56%，分别为56.88%和56.2%。2019年我国预算口径下的公共社会支出占政府一般公共支出的

38.91%，高于韩国、土耳其和墨西哥，但与西方发达国家相比差异仍十分明显。从增长率来看，我国从2010年的33.84%增长到2019年的38.91%，年均增长率为1.41%，高于OECD国家年平均0.63%的增长率（见表6）。

总之，尽管我国公共社会支出占GDP的比重低于OECD国家的平均水平，但我国公共社会支出的增长率较高。同时，我国还处于发展中国家，国民财富中政府用于消费的部分占比虽然较低，但我国财政支出呈现鲜明的以人民为中心的特征，用于民生保障的社会支出比重已经超过了一些人均国民收入超过我国的工业化国家，如韩国、墨西哥等。

表6 我国与部分OECD国家公共社会支出的比较

国别	公共社会支出占GDP的比重(%)				公共社会支出占GDP比重的年平均增长率(%)	预算口径下的公共社会支出占政府一般公共支出的比重(%)			预算口径下的公共社会支出占政府一般公共支出比重的年平均增长率(%)
	2005年	2010年	2015年	2020年		2010年	2015年	2019年	
法国	28.83	31	31.78	34.88	1.20	54.47	55.95	55.53	0.19
挪威	20.74	22.1	24.68	28.16	1.93	48.73	50.08	49.03	0.06
德国	26.38	26.1	25.07	27.94	0.36	54.15	56.8	56.88	0.49
瑞典	27.10	25.8	26.11	25.86	-0.29	51.26	52.92	51.04	-0.04
日本	16.89	21	21.91	24.94	2.47	53.03	56.46	56.2	0.58
美国	15.49	19.03	18.54	23.94	2.76	44.21	48.73	47.88	0.80
OECD	18.11	20.41	20.07	22.96	1.49	44.84	46.58	47.73	0.63
英国	19.14	23.07	21.28	22.49	1.01	49.41	51.02	45.45	-0.83
澳大利亚	16.66	16.6	18.21	18.2	0.55	44.84	48.53	49.04	0.90
智利	8.92	10.6	10.96	15.06	3.33	45.05	42.48	42.39	-0.61
韩国	5.88	7.9	9.64	14.39	5.75	26.56	31.7	36.19	3.14
土耳其	9.92	12.21	11.49	11.5	0.93	34.58	36.2	35.06	0.14
中国	7.63	10.32	14.12	15.76	5.73	33.84	36.54	38.91	1.41
墨西哥	6.15	7.3	7.66	7.4	1.17	28.86	27.15	27.18	-0.60

注：1. OECD社会支出占GDP比重的说明：2020年缺失澳大利亚和土耳其的数据，用2019年的数据代替。

2. OECD社会支出占政府一般公共支出比重的说明：2020年OECD各国数据缺失较多，以2019年的数据作为对比。

3. 社会支出占GDP比重的年平均增长以2005年为基期，社会支出占政府一般公共支出比重的年平均增长以2010年为基期。

4. 上表中我国2005年的数据用2007年的代替。

5. 我国的公共社会支出占GDP比重的数据为全口径的公共社会支出。

数据来源：OECD国家公共社会支出数据库。

资料来源：作者自制。

五、结论与讨论

关于公共社会支出范围的讨论在我国由来已久（朱庆芳，1995），但迄今为止，公共社会支出依然是个存在广泛争议的问题。除了理论上关于公平正义及福利理念的争论外（丛树海，2022），我国经济社会大转型时期政府职能的大幅调整也是重要的现实原因。政府职能的持续转变制约了学术界从支出主体出发所进行的公共社会支出讨论。本文参考国际公共社会支出概念，从我国财政预算实际发生的支出项目出发，重新界定了我国公共社会支出的范围，^①并重估了我国公共社会支出的规模。

研究发现，2020年我国全口径的公共社会支出为158448.62亿元，占GDP的15.76%，这一数据远远高于刘元春教授对我国社会保障支出的估算结果（如前所述，2020年为3.21%）。同时，我国公共社会支出2019年占GDP的比重为15.10%，略高于丛树海教授测算的包含城乡社区支出在内的社会保障总支出（如前所述，结果为14.02%）。

进入新世纪以来，随着经济的发展，我国高度重视民生福祉。从国际比较来看，虽然2020年我国全口径的公共社会支出占GDP的比重低于OECD国家的平均水平，但高于智利、韩国和墨西哥等人均GDP高于我国的工业化国家。而且，我国的公共社会支出正呈现加速增长的趋势，2007—2020年我国全口径的公共社会支出占GDP比重的平均增长速度为5.73%，远远高于OECD国家1.49%的年平均增长率。

重估发现，我国的公共社会支出比重比较高，且呈现逐年递增的趋势。这说明公共社会支出概念有助于清晰呈现我国政府尽力而为量力而行的福利努力，提高公众的获得感。此外，公共社会支出概念的建立也有利于在彰显我国民生事业巨大成就的同时，防止陷入福利主义陷阱。有些财政研究者及实际工作者普遍认为，我国政府的公共财政支出都是与民生相关的，甚至认为民生支出包括国防支出，这种认知严重泛化了政府的福利责任，弱化了我国民生发展的事实成就。

本研究表明，建立一个边界相对清晰的公共社会支出指标体系对于我国社会建设和社会治理具有重要意义。讲好新时代以来我国社会保障事业发展的巨大成就，需要有相对统一的比较基础，而公共社会支出就是一个重要的基础性

^① 需要注意的是，我国政府职能活动分类是伴随社会经济的转型而变动的，因此我国的公共社会支出范围也会出现相应的变化。日前，财政部在提请十四届全国人大二次会议审议通过的预算报告中指出，优化财政支出结构，弥补养老、教育、医疗卫生等领域的基本民生短板。详见：《关于2023年中央和地方预算执行情况与2024年中央和地方预算草案的报告》。

概念。同时，我国公共社会支出体系的建立不仅有助于国际社会支出的比较研究，而且可以丰富国际社会支出内容的讨论。我国公共社会支出纳入的扶贫、抚恤以及自然灾害救灾及恢复重建支出项目，也有利于丰富国际社会支出的内涵。

习近平总书记指出：“要拓展国际视野，关注国外社会保障发展情况，汲取经验教训，既避免像一些拉美国家那样盲目进行‘福利赶超’落入‘中等收入陷阱’，又避免像一些北欧国家那样实行‘泛福利化’导致社会活力不足。”基于国际公共社会支出概念建构我国专门的社会支出预算类别及统计口径，并与经济发展水平相当的国家进行公共社会支出水平的比较，可以在开拓国际视野、汲取其他国家经验教训的同时，为我国民生事业的稳步发展提供指引，既防止“福利赶超”又警惕“福利泛化”。当然，重估我国公共社会支出只是一项基础性工作，未来的研究不仅可以关注我国公共社会支出的特征与动因，也需要更深入地分析我国公共社会支出的结构及其变化规律。

参考文献

- 白景明 (2024). 积极的财政政策:以提质增效支撑适度加力. 人民论坛·学术前沿, (3): 74-82.
- Bai, J. M. (2024). Proactive Fiscal Policy: Appropriate Enhancement with Improved Quality and Effectiveness. *People's Tribune · Frontiers*, (3): 74-82. (in Chinese)
- 财政部社会保障司课题组 (2007). 社会保障支出水平的国际比较. 财政研究, (10): 36-42.
- Research Group in Department of Social Security, Ministry of Finance (2007). International Comparison of Social Security Expenditure Levels. *Public Finance Research*, (10): 36-42. (in Chinese)
- 陈成 (2014). 中国社会保障支出: 问题与思考. 社会科学, (7): 26-34.
- Chen, C. (2014). China's Social Security Expenditure: Problems and Thinking. *Journal of Social Sciences*, (7): 26-34. (in Chinese)
- 丛树海 (2022). 共同富裕目标下社会保障分配的财政定位——基于“公平公正共享”理念的社会保障制度建设. 社会保障评论, (5): 3-15.
- Cong, S. H. (2022). The Role of Government Finances in Social Security Distribution towards Common Prosperity: A Social Security System Based on the Concept of “Fairness, Justice and Shared Benefits”. *Chinese Social Security Review*, (5): 3-15. (in Chinese)
- 冯剑锋、岳经纶 (2022). 中国社会支出的空间收敛及其脱钩水平分析. 贵州财经大学学报, (6): 11-19.
- Feng, J. F., & Ngok, K. L. (2022). Analysis on Spatial Convergence and Decoupling Level of Social Expenditure in China. *Journal of Guizhou University of Finance and Economics*, (6): 11-19. (in Chinese)
- 高乐坤、杨芷晴 (2013). 城镇化视角下财政社会保障支出结构变化研究. 社会保障研究, (4): 67-72.
- Gao, L. K., & Yang, Z. Q. (2013). The Research of Structural Change in Social Security Expenditure in the View of Urbanization. *Social Security Studies*, (4): 67-72. (in Chinese)
- 顾昕 (2021). 公共财政转型与社会政策发展. 北京: 社会科学文献出版社.
- Gu, X. (2021). *Public Finance Transition and Social Policy Development*. Beijing: Social Science Academic Press. (in Chinese)
- 顾昕、孟天广 (2015). 中国社会政策支出增长与公共财政结构性转型. 广东社会科学, (6): 183-192.
- Gu, X., & Meng, T. G. (2015). Growth of Social Policy Expenditure and Structural Transformation of Public Finance in China. *Social Sciences in Guangdong*, (6): 183-192. (in Chinese)
- 关信平 (2017). 当前我国社会政策的目标及总体福利水平分析. 中国社会科学, (6): 91-101.
- Guan, X. P., (2017). The Objective and the Overall Welfare Level Analysis of China's Current Social Policy. *Social Sciences in China*, (6): 91-101. (in Chinese)
- 焦长权、董磊明 (2022). 迈向共同富裕之路: 社会建设与民生支出的崛起. 中国社会科学, (6): 139-160 +

207 - 208.

- Jiao, C. Q., & Dong, L. M. (2022). A Road to Common Prosperity: The Rise of Social Construction and Welfare Expenditure. *Social Sciences in China*, (6): 139 - 160 + 207 - 208. (in Chinese)
- 金辉、李春根 (2023). 中国社会保障财政支出的区域差异特征. *经济地理*, 43(1): 64 - 71.
- Jin, H., & Li, C. G. (2023). Regional Differences of Fiscal Expenditure of Social Security in China. *Economic Geography*, 43(1): 64 - 71. (in Chinese)
- 柯卉兵 (2017). 中国社会保障支出水平与结构: 1998年 - 2015年. *地方财政研究*, (11): 19 - 27 + 37.
- Ke, H. B. (2017). The Level and Structure of Social Security Expenditure in China: 1998 - 2015. *Sub National Fiscal Research*, (11): 19 - 27 + 37. (in Chinese)
- 刘元春 (2022). 创新工具, 进一步提升社会保障的经济减震器作用. *中国宏观经济论坛*第44期: <http://ier.ruc.edu.cn/docs/2022-04/c583487dd060477998179852ee8a61ba.pdf>. 2023年9月6日访问.
- Liu Y. C. (2022). Innovative Tools: Further Enhance Social Security's Role as an Economic "Shock Absorber". *China Macroeconomy Forum* 44: <http://ier.ruc.edu.cn/docs/2022-04/c583487dd060477998179852ee8a61ba.pdf>. September 6th, 2023. (in Chinese)
- 楼继伟 (2006). 公共财政建设与政府收支分类改革. *中国改革*, (7): 8 - 9.
- Lou, J. W. (2006). Construction of Public Finance and Reform of Classification of Government Revenue and Expenditure. *China Reform*, (7): 8 - 9. (in Chinese)
- “社会支出统计指标及可行性研究”课题组(蔡志敏、潘旭华) (2017). 我国与欧盟社会保障支出对比分析. *调研世界*, (9): 10 - 13.
- Research Group on "Statistical Indicators and Feasibility Study of Social Expenditure" (Cha, Z., M. & Pan, X., H.) (2017). Comparative Analysis of Social Security Expenditure Between China and EU. *The World of Survey and Research*, (9): 10 - 13. (in Chinese)
- 王延中、龙玉其 (2011). 改革开放以来中国政府社会保障支出分析. *财贸经济*, (1): 13 - 20 + 136.
- Wang, Y. Z., & Long, Y. Q. (2011). Analysis of Chinese Government Social Security Expenditure since Reform and Opening. *Finance & Trade Economics*, (1): 13 - 20 + 136. (in Chinese)
- 习近平 (2023). 习近平著作选读(第二卷). 北京: 人民出版社.
- Xi, J. P. (2023). *Selected Readings from the Works of Xi Jin Ping (Volume II)*. Beijing: People's Press. (in Chinese)
- 徐倩、李放 (2012). 财政社会保障支出与中国城乡收入差距——理论分析与计量检验. *上海经济研究*, 24(11): 81 - 88 + 111.
- Xu, Q., & Li, F. (2012). Finance Social Security Expenditure and Income Gap Between Urban and Rural: Theoretical Analysis and Econometric Test. *Shanghai Journal of Economics*, 24(11): 81 - 88 + 111. (in Chinese)
- 岳经纶 (2014). 社会政策与社会中国. 北京: 社会科学文献出版社.
- Ngok, K. L. (2014). *Social Policy and Social China*. Beijing: Social Science Academic Press. (in Chinese)
- 郑功成 (2002). 中国社会保障制度变迁与评估. 北京: 中国人民大学出版社.
- Zheng, G. C. (2002). *Changes and Evaluation of China's Social Security System*. Beijing: Renmin University of China's Press. (in Chinese)
- 中华人民共和国人力资源和社会保障部组织编 (2019). 中国的社会保障. 北京: 中国劳动社会保障出版社.
- Ministry of Human Resources and Social Security of the People's Republic of China. (2019). *China's Social Security*. Beijing: China Labor & Social Security Publishing House. (in Chinese)
- 朱庆芳 (1995). 我国社会保障指标体系综合评价. *社会学研究*, (4): 118 - 122.
- Zhu, Q. F. (1995). Comprehensive Evaluation of China's Social Security Index System. *Sociological Studies*, (4): 118 - 122. (in Chinese)
- Hong, I., & Ngok, K. L. (2022). The Industrialization Thesis, Revisited: Understanding Welfare Expansion in China Through Social Expenditure Data (2000 - 2019). *Social Policy & Administration*, 56(6): 874 - 890.
- OECD (Ed.) (2019). *The OECD SOCX Manual 2019 Edition: A Guide to the OECD Social Expenditure Database*. https://www.oecd.org/social/soc/SOCX_Manuel_2019.pdf. 2023年9月8日访问.

责任编辑: 李棉管