

改善财政民生支出结构的优化路径探索

罗文清

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年6月28日; 录用日期: 2023年7月28日; 发布日期: 2023年8月8日

摘要

财政支出分为民生性支出和非民生性支出, 近年来我国财政支出结构不断优化, 而用于教育、卫生医疗、住房保障、基础设施建设等民生领域的支出有所增加。从各项数据来看, 政府较好的完成了民生需求, 提升了当地的民生幸福指数, 但相较于其他国家的支出结构, 我国用于民生领域的民生性支出仍然偏少。因此为了更好的改善民生, 合理调配财政支出的结构和方向, 将现有的不合理投资结构改善后用于增加民生领域支出, 加大对民生领域的投入力度。

关键词

财政支出, 民生, 民生性支出, 医疗卫生支出

Exploring the Optimisation Path to Improve the Structure of Fiscal Expenditure on People's Livelihoods

Wenqing Luo

School of Public Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Jun. 28th, 2023; accepted: Jul. 28th, 2023; published: Aug. 8th, 2023

Abstract

Fiscal expenditure is divided into livelihood expenditure and non-livelihood expenditure. In recent years, the structure of China's fiscal expenditure has been continuously optimised, while expenditure on livelihood areas such as education, health care, housing security and infrastructure construction has increased. From the data, the government has better fulfilled the needs of people's livelihood and improved the local happiness index of people's livelihood, but compared with the expenditure structure of other countries, China's expenditure on people's livelihood is still on the

low side. Therefore, in order to better improve people's livelihood, the structure and direction of fiscal expenditure should be rationally deployed, and the existing unreasonable investment structure should be improved and used to increase expenditure in the area of people's livelihood, so as to increase the investment in the area of people's livelihood.

Keywords

Fiscal Expenditure, People's Livelihood, Livelihood-Based Expenditure, Health Care Expenditure

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



1. 引言

党的二十大报告中提出：治国有常，利民为本。为民造福是立党为公、执政为民的本质要求，必须坚持在发展中保障和改善民生，鼓励共同奋斗创造美好生活，不断实现人民对美好生活的向往，努力增进民生福祉，提高人民生活品质。在党中央、国务院和省委的领导下，尽管国际环境困难重重，疫情频发等问题，但人民的生活得到了明显改善。在政府 2023 年度工作报告中指出，四川省城乡居民人均可支配收入年均增长 7.1%和 8.8%，分别达到 4.32 万元和 1.87 万元，625 万贫困人口实现脱贫，城镇新增就业总量超过 500 万人。基本养老保险和医疗保险参保人数分别增加 1080 万人和 656 万人，人均预期寿命由 76.9 岁提升至 77.95 岁¹。同时坚持“讲政治、抓发展、惠民生、保安全”工作思路，坚持在发展中保障和改善民生，办好一批民生实事，惠及全民的现代化美好生活。近年来，我国越来越重视民生问题，政府加大了对教育、卫生、住房等方面的投入，对促进消费和经济长期健康发展，以及社会和谐稳定起到了重要作用。但是，目前的财政支出结构还存在一些挑战，需要在保障和改善民生等方面加以解决，为此有必要找到更为合理的财政支出结构来改善民生，提高人民的满意度和幸福感。

2. 民生财政概述

2.1. 民生财政的含义

财政支出分为民生性支出和非民生性支出。所谓的民生财政就是指用于民生领域的财政支出，比如医疗卫生、教育、社会保障、环境保护、公共安全等民生方面，这一部分支出达到较高比例，甚至主导地位[1]。

根据经济发展阶段论的观点可以得出，经济发展到不同阶段，财政支出用于不同领域的比重有所不同。在计划经济时期，短缺是经济活动的一个持续和固有的特征，恢复市场机制和促进经济增长是这一时期需要迫切解决的关键问题。政府财政支出占社会总投资中占有较高比重，我国财政支出的主要部分用于经济建设方面，1978 年财政支出中的经济建设支出占 64.1%，单单基本建设支出就占到财政支出的 40.3%，最高的年度曾达到 60% [2]。早期公共部门主要为社会发展提供基础设施建设以及人力投资，改革开放和市场经济出现后，财政部逐渐退出竞争，主要提供公共产品和服务，在中后期经济成熟阶段，政府财政支出从基础设施建设转向教育、医疗、社会保障支出且占据较大比重。

¹数据来源：2023 年四川省人民政府工作报告

(<https://www.sc.gov.cn/10462/c105962/2023/1/20/00ade04b7fa54c5f81e1e9b895eb7f3e.shtml>)

我国财政支出结构随着经济发展进程也在不断变化,在《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中教育、卫生、社会保障被列为基本公共服务,我国目前经济发展水平不断提高,财政支出用于民生方面的比重也有所提高,2022年政府在教育支出达39455亿元,比上年增长5.5%;社会保障和就业支出36603亿元,比上年增长8.1%;卫生健康支出22542亿元,比上年增长17.8%²。因此可以说,我国财政向民生财政倾斜的趋势会持续下去,并且今后这一比重,还必将不断提高。当然同西方发达国家比,目前还存在相当大的差距,但这一方向是必然的。

2.2. 优化民生财政结构的必要性

2.2.1. 我国进入新阶段的必然要求

在新的发展阶段,政府必须带头改善民生,提供基本公共服务。“十四五”时期是中国全面建成小康社会、实现第一个百年目标后的第一个五年,届时我国将抓住机遇走上建设社会主义现代化国家的新道路,向第二个百年目标迈进。这也是中华民族伟大复兴开启不可逆转进程,实现伟大飞跃的阶段。我们要在这条新的道路上稳步前进,就必须深刻理解和准确把握这个新的发展阶段的若干重要问题。

在社会保障方面,老年人的需求继续增长,不同年龄段的人都越来越意识到并预期到老年生活的重要性,需求也越来越大。在社会生态建设方面,城乡融合绿色发展也诠释了初心和使命,坚持以人民为中心、为人民谋幸福。但目前我们的民生结构不是特别完善,还存在着短板和不足,因此针对新发展阶段存在的民生短板,我们需要调整改善民生结构,提高社会保障的共享性和可持续性。

2.2.2. 拉动我国经济增长的必然选择

在经济学领域,民生财政应当是促进经济增长基础上的国民消费水平提高。通过实证分析法分析得出,民生财政支出是长期拉动经济增长和居民消费的主要力量[3]。在长期消费传导中,政府民生财政支出、民生财政支出与个人消费、个人消费与经济增长之间存在高度正相关的关系,民生财政支出对经济增长有不同程度的影响:其一,投资拉动经济增长。投资是拉动经济增长的三驾马车之一,民生支出作为投资支出的一种方式,无疑助推经济增长。其二,经济增长与民生改善的良性循环,进一步加大改善民生的力度,大大扭转了个人收入增长低于GDP增长的局面,经济增长与民生改善呈现出相辅相成、相互促进的局面。我国在民生方面的财政支出与经济增长之间存在着正相关关系,表明我国在民生方面的支出有助于促进经济增长。

3. 我国财政支出结构的目标

根据前文的论述,新时期我国在财政方面中的支出结构有新的勾画,这一项工作需要通过优化财政支出所涉及的民生领域来完成。

3.1. 教育支出

我国目前正处于经济快速发展时期,教育领域的投入有待进一步提高。此外,我国人口基数大,义务教育阶段学生人数占比大。在教育领域,我们需要完善城乡义务教育经费的分配机制,合理分配义务教育经费,加快民族地区和农村地区教育的发展。通过民生投入改善教育,全民素质的提高会为经济发展提供更多优质的人力资源、智力资源和技术资源。教育继续获得大量的公共支出,因为获得中等教育和大学的学生人数增加,而这些学生主要是由政府资助的,根据上述分析,我们认为目前教育支出在预算支出中的份额应该增加,而且这一比重至少应该提高到20%~23%。

²数据来源:财政政策积极有为,重点支出保障有力——财政部公布2022年全国财政收支情况(http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/xinhuanet/202301/t20230131_3864554.htm)

3.2. 社会保障支出

2022 年全国一般公共预算支出为 260609 亿元, 同比增长 6.1%。其中中央一般公共预算本级支出 35570 亿元, 比上年增长 3.9%³。我国在实现社会主义现代化国家的进程中, 占比及涨幅多少需要考虑几个因素, 首先, 根据上海社会科学院研究小组预测, 到本世纪中叶我国 65 岁以上人口比例将达到 30%~50%, 且未来人口老化这一速度会不断加快; 其次, 我国是一个“未富先老”的国家, 必须强调“广覆盖、低水平”的模式; 最后, 我国的社会保障性支出分散在许多预算项目中, 有五項主要的社会保障支出目前没有列入预算, 也没有编入预算。综合以上因素, 我们认为完善社会保障制度, 建立“三条保障线”, 保障人民生活、提振社会信心, 为实现中国梦, 建设社会主义现代化强国创造了有利条件。

3.3. 医疗卫生支出

政府医疗卫生方面的财政支出直接关系到“看病贵、看病难”的问题。虽然近年来公共卫生投资有所增加, 但总量与人口需求之间仍有差距。对大多数国家目前的公共卫生支出的考察表明, 在发达国家和东欧国家, 卫生支出通常占预算支出的 10%以上, 在发展中国家则超过 6% [4]。中国是一个发展中国家, 政府在卫生方面的支出水平不可能与发达国家相比, 但目前的水平需要提高, 根据目前医疗卫生对资金的需求, 预估在不久的将来, 医疗卫生事业的财政支出占财政支出的比重应该在 8%~10%左右。到本世纪中叶, 该比重则应增加到 15%左右的水平。

4. 我国财政支出结构在民生方面存在的问题

4.1. 财政教育支出规模和结构不完善

近年来, 随着我国对民生问题的重视, 教育支出占财政支出的规模不断增加, 但是财政教育支出仍存在着相对规模和结构有待优化的现象。近年来, 随着我国经济实力日益强劲, GDP 的增速较快, 2001 年达到约 10.97 万亿元, 2008 年达到 31.92 万亿元, 2022 年达到 121.02 万亿元。然而, 我国财政教育支出占 GDP 的比重很小, 而且增长速度缓慢, 保持在 GDP 的 3%左右, 只有 2009 年和 2010 年超过了 3% [5]。财政教育支出在城市和农村之间分配不均衡。由于我国经济结构是城乡二元化的, 财政教育支出在城市和农村也存在着不平衡的现象。虽然中国从一开始就有城乡一体化的免费义务教育的国家模式, 但公共资金只包括义务教育阶段的中小学费用, 财政教育支出并没有在师资、基础设施和学习条件等其他方面为农村地区的义务教育提供基本支持和帮助。与城市相比, 目前我国农村的义务教育水平仍较为落后, 严重影响农村义务教育的发展和教育公平的实现[6]。

4.2. 财政支出在社会保障方面城乡比例失衡

近年来, 在公共资金增加的同时, 社会保障的财政投入总量也在增加。据统计 2021 年, 全国财政社会保障资金累计支出 14.88 万亿元, 年均增幅 7.4%, 比同期全国财政支出整体增幅高 3.8 个百分点, 占全国财政支出的比重从 2018 年的 14.9%提高到 2021 年的 16.6%⁴。然而, 鉴于目前财政对社会保障的支出水平仍然存在城乡之间不合理等问题, 中国的社会保障体系仍然不够完善。社会保障的政府职责, 最理想的是应该由中央政府统筹, 但现在是由地方政府统筹[7]。就目前来看, 一方面中国的公共财政确实为社会保障提供了一定的财政支持, 但这种支持是有限的, 占比很小, 通过社会保障支出和各种政策性

³数据来源: 财政政策积极有为, 重点支出保障有力——财政部公布 2022 年全国财政收支情况 (http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/xinhuanet/202301/t20230131_3864554.htm)

⁴数据来源: 国务院关于财政社会保障资金分配和使用情况的报告——2022 年 12 月 28 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十八次会议上(<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202212/94138845c50142bf8903d8ad30451379.shtml>)

补贴手段调整国民收入分配结构,提高困难群体的收入水平从而增强其消费能力[8]。因此,中国目前的社会保障水平不能满足人口不断增长的社会保障需求。另一方面,社会保障财政支出在城市和农村之间的分配是不合理的。中国用于社会保障的财政资源本来就有限,而且本来就不多的社会保障财政资源大多分配给了城市地区,而农村地区的社会保障公共支出却比较低。正是因为社会保障支出被转移到了城市地区,目前中国农村地区的社会保障体系非常不完善,城乡人口的收入差距也在不断扩大。

4.3. 财政支出在医疗卫生方面比例有限

尽管中国近年来优先发展卫生事业,但由于近年来新冠疫情的蔓延,医疗服务仍然不能满足人们的需求,特别是在偏远地区医疗卫生方面的财政支出不足,以及城乡之间的分配不均造成这一问题的主要原因。首先,在科学、教育、文化和卫生支出的增长中,卫生支出的份额很低,这不可避免地导致卫生支出增长缓慢,医疗经费不足,这阻碍了卫生事业的快速发展。其次,医疗卫生支出在医疗卫生总支出中的比重较低。近年来,随着中国财政收入和支出的大幅增长,中国医疗卫生财政支出的绝对额有所增加,但医疗卫生财政支出占医疗卫生总支出的比重增长缓慢。在发达国家,医疗卫生财政支出占公共卫生支出的比重在80%左右,中国医疗总支出中的财政负担过低,增加了企业和个人的负担,尤其是个人的负担。在医疗领域,国民受到良好的医疗服务,家庭、国家、民族也会随之受益[9]。但是在当前医疗费用不断上涨的情况下,大部分医疗卫生费用由私人承担的模式,必然会阻碍人们对医疗卫生服务的需求。

5. 我国财政支出结构在民生方面存在的问题

5.1. 加大财政教育支出力度,优化财政教育支出结构

随着我国的快速经济增长,要增加对教育的财政投资,以提供财政资源。中央和地方政府应增加预算中的教育总支出,确保教育预算支出的增长超过财政资源的增长,从而进一步提高教育预算支出在预算支出和GDP中的比重。到目前为止,公共预算中的教育支出占GDP的比重已经达到4%的目标。但是与世界平均水平4.3%和经合组织平均水平4.9%相比,这一份额并不高,与世界平均水平有一定差距,这也是与我国目前经济发展水平、公共财政资源相适应的投资水平。首先,居民更加重视对孩子未来接受的教育质量,对子女教育的重视程度以及金钱投入增加较多[10]。中国应充分利用以政府投入为主的多渠道教育经费筹集体系,促进教育现代化发展的整体水平迈进。其次,要进一步优化财政教育支出结构,针对教育资源分配不合理的现状,中央政府可以考虑采取相对不平衡的转移支付方式,大力支持农村地区的教育发展,缩小城乡教育资源差距。另一方面,要进一步加大对农村义务教育的财政支持力度,建立全国城乡统一的经费标准,缩小城乡人均义务教育经费的差距,不断改善农村义务教育的条件,提高农村义务教育的质量。

5.2. 增加社会保障性支出,完善社会保障体系

在政府2022年工作计划明确指出:“以保障和改善民生为重点,加快发展社会事业,加强社会保障和服务。加快完善覆盖城乡居民的社会保障体系。”显然,党中央、国务院高度重视完善城乡社会保障体系。因此,应提高社会保障支出在预算支出中的比重。根据国际标准,某一国家60岁以上人口占10%,就标志进入老龄化社会。据有关资料显示,中国已正式成为一个老龄化国家,到2022年末为20978万人,占14.9%⁵。因此,老年人的社会保障已成为一个紧迫的问题,有必要增加对社会保障的财政投入,并建

⁵数据来源:人口总量略有下降 城镇化水平继续提高
(http://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202_1896742.html)

立一个固定的投资增长机制，即每年政府收入增长的固定比例应专门用于社会保障。其次，应缩小城乡社会保障支出的差距。一方面，要协调城乡经济发展，加快农业产业化进程，增加农民收入，为完善农村社会保障奠定坚实基础[11]。另一方面，要消除社会保障支出中的过度城市化倾向，继续加大对农村社会保障的支持力度，促进城乡社会保障事业的协调发展。

5.3. 增加对医疗卫生性支出，促进医疗行业发展

全面贯彻新发展理念，推动高质量发展的不可或缺的一部分包括提高医疗卫生服务，一方面继续加大对医疗卫生的投入力度，弥补妇产科、精神卫生和老年医学等服务的不足；另一方面，我们将增加卫生方面的财政支出在研究、教育、文化和卫生支出中的比重，促进协调发展。与此同时，政府要采取多种鼓励措施和政策，动员社会资源投入医疗卫生领域，满足人们对医疗卫生的需要。其次，优化医疗卫生支出结构，实现城乡医疗卫生服务衔接。长期以来，由于财政对农村医疗和基本医疗服务的投入不足，导致新型农村合作医疗制度缺失，许多地区的医疗卫生机构设备简陋，缺乏基本和必需的医疗服务[11]。因此，财政部需要将新的投资流向卫生部门，将更多的公共资源投入到市场不足或市场失灵的领域，即在农村地区建立医疗服务体系和基本医疗保险制度。推动优质医疗资源向市县延伸，提升基层疾病预防和治疗水平，使群众能够就近获得更好的医疗卫生服务。

6. 结论

改善民生是我们党和政府工作聚焦的重点，在政府工作报告和二十大报告中分别提出了经济社会发展，统筹发展和安全，继续做好“六稳”，“六保”工作，持续改善民生，始终坚持在发展中保障和改善民生，不断实现人民对美好生活的向往。本文通过列举民生财政的基本含义以及优化民生财政结构的必要性来呼应了现阶段的政策和要求，而我国现阶段对财政支出的结构有了更近一步的目标和要求，但目前在民生方面的财政支出结构还存在着结构和规模有待优化等问题，基于此提出了改善民生财政支出结构的优化建议。以期实现贯彻新发展理念，促进经济发展改善民生财政支出结构。

参考文献

- [1] 张馨. 论民生财政[J]. 财政研究, 2009(1): 7-10.
- [2] 安体富. 民生财政: 我国财政支出结构调整的历史性转折[J]. 地方财政研究, 2008(5): 4-8.
- [3] 朱青. 关注民生: 财政支出结构调整的方向与途径[J]. 财贸经济, 2008(7): 24-28+128-129.
- [4] 李斌, 李拓, 朱业. 公共服务均等化、民生财政支出与城市化——基于中国 286 个城市面板数据的动态空间计量检验[J]. 中国软科学, 2015(6): 79-90.
- [5] 陈少晖, 朱珍. 民生财政导向下的国有资本经营预算支出研究[J]. 当代经济研究, 2012(4): 32-38.
- [6] 宫晓霞. 财政支出结构的优化路径: 以改善民生为基调[J]. 改革, 2011(6): 102-108.
- [7] 倪红日, 张亮. 基本公共服务均等化与财政管理体制研究[J]. 管理世界, 2012(9): 7-18+60.
- [8] 储德银, 闫伟. 财政支出的民生化进程与城乡居民消费——基于 1995-2007 年省级面板数据的经验分析[J]. 山西财经大学学报, 2010, 32(1): 10-16.
- [9] 纪明明. 基于民生视角的财政支出结构优化分析[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东财经大学, 2012.
- [10] 曾玲芳. 消费分类视角下民生和非民生财政支出对居民消费的影响[J]. 商业经济研究, 2019(11): 47-50.
- [11] 嵇明. 关于民生财政的若干思考[J]. 经济研究参考, 2011(19): 21-26.