# 中国社会救助投入强度研究

#### 程杰

[摘 要] 社会救助投入强度是评价社会救助水平的宏观指标。基于中国"8+1"社会救助体系框架,本研究测算了2000—2020年社会救助财政投入占GDP比重,并与世界主要国家和地区进行了比较。研究表明:"十三五"时期中国社会救助财政投入未能与经济增长和财政支出增长保持同步,2012年以来社会救助投入强度呈下降迹象,社会救助投入占GDP比重从2012年的高峰1.25%下降到2020年的0.91%,低于发达国家和世界平均水平。社会救助投入强度下降主要归因于脱贫攻坚战略实施过程中救助对象逐渐退出,而相对贫困机制尚未全面建立。新时期社会救助体系建设要适应人口、经济和技术快速变化,建立瞄准相对贫困群体和中低收入群体的救助机制,加大公共财政投入力度并强化中央财政职责,更好地发挥社会救助推动实现共同富裕的功能。

「关键词 社会救助; 财政投入强度; 社会安全网

### 一、中国社会救助体系改革与发展现状

社会救助是社会保护体系的重要组成部分,是解决困难群体生存危机、维护社会底线公平的重要制度安排。21世纪以来,中国政府将民生工作放在更加重要位置,社会救助事业成为全面建设小康社会的重要内容。当前中国特色社会主义进入新时代,社会救助政策也开启了民生化范式的新阶段。<sup>①</sup>2014年,国务院颁布《社会救助暂行办法》,明确了"8+1"的社会救助体系基本框架,即最低生活保障、特困人员供养、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助、自然灾害救助等8个项目,鼓励社会力量广泛参与。党的十九大报告进一步提出"弱有所扶",要求完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度。社会救助体系发挥了重要的社会政策民生兜底作用,被视为最后一道"社会安全网"。

最低生活保障制度是社会救助体系的核心和基础。低保制度的基本特点是非缴费性和非普惠性,目标群体是人均收入低于指定最低标准的家庭。1999年,全国范围开始建立城市最低生

<sup>[</sup>作者简介] 程杰,中国社会科学院人口与劳动经济研究所副研究员。主要研究方向:劳动经济与社会保障。 [基金项目] 国家自然科学基金项目"社会保障的经济效应:一个系统评估框架"(71673295)。

① 张浩森:《中国社会救助70年(1949—2019):政策范式变迁与新趋势》,《社会保障评论》2019年第7期。

活保障制度,农村最低生活保障制度起步相对较晚,2007年开始在全国范围建立。民政部公布数据显示,城市最低生活保障覆盖人数于2009年达到约2300万人的顶峰之后开始下降,2020年减少到805万人。农村最低生活保障制度覆盖人数从2007年建立之初的约3600万人,增长到2013年的约5400万人,之后开始下降,2020年减少到3600万人,覆盖人数减少意味着贫困人口逐步脱贫。

面向城乡特殊困难人群,中国先后建立了农村五保供养、特困人员救助、城市"三无"人员 救济和福利院供养制度。针对农村"三无"人员提供吃、穿、住、医、葬五个方面(即"五保供 养")的生活照顾和物质帮助。2006年,农村特困人员救助方式进行调整,部分人员纳入最低 生活保障制度。2014年,城乡"三无"人员保障制度统一并入特困人员供养制度。到 2020年末, 农村特困人员救助供养人数减少到约 450 万人,城市特困人员救助供养人数约为 30 万人。

医疗救助是应对城乡低收入群体因病致贫、因病返贫的重要政策。救助对象主要包括最低生活保障家庭成员、特困供养人员、低收入家庭的老年人和未成年人、重度残疾人和重病患者以及其他特殊困难人员和优抚人员,通过直接医疗救助和资助参加医疗保险两种方式救助。2003年,农村医疗救助制度与"新农合"制度同步试点实施,2005年城市医疗救助制度启动试点。国家医疗保障局公布数据显示,2020年全国资助参加基本医疗保险人数接近9984万人,实施门诊和住院救助达到8404万人次。

教育救助保障了适龄人口获得公平的教育机会。2006年,国务院决定全面实施"两兔一补"政策,即免除学杂费和书本费,对于家庭经济困难的寄宿生提供生活补助。2008年实现城乡义务教育全部免费,确保所有义务教育适龄儿童都能"不花钱、有学上"。在学前教育阶段,对在普惠性幼儿园就读的家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童予以资助。对于高中教育阶段家庭困难的学生,国家和地方政府设立助学金对其进行资助。对于中等职业教育,建立以免学费、国家助学金为主,学校和社会资助及顶岗实习等为补充的学生资助制度。对于高等教育阶段家庭经济困难的学生,以奖学金、学生贷款、勤工俭学等方式救助。教育部公布数据显示,2020年全国各类教育资助学生1.46亿人次,2008—2020年累计资助金额达到1.86万亿元。

住房救助政策起步于城市住房制度改革。住房救助主要包括公共租赁住房、城镇棚户区住房改造以及农村危房改造三种方式。政府以租金补贴或实物配租的方式向住房困难家庭提供保障性住房,面向城镇中等偏下收入的住房困难家庭、新就业无房职工和稳定就业的外来务工人员出租保障性住房,2014年开始公共租赁房与廉租房并轨运行。住房和城乡建设部公布资料显示,"十三五"期间全国完成改造各类棚户区住房 2300 万套,覆盖 5000 多万居民,完成改造各类农村危房约 600 万套。

就业援助既是社会救助的范畴,也是就业工作的内容。就业援助旨在通过制定各类特殊扶

持政策,多渠道开发公益性岗位,提供有针对性的援助措施,帮扶就业困难人员尽快实现再就业。就业援助对象主要包括就业困难人员和"零就业"家庭成员。临时救助是一种应急性、过渡性的救助政策,主要救助出现突发性、紧迫性、临时性生活困难的群众,临时救助方式包括发放临时救助金、发放实物和提供转介服务。自然灾害救助长期处于临时性、应急性活动状态,2010年国务院颁布《自然灾害救助条例》,自然灾害救助进入规范化阶段,要求将自然灾害救助工作纳入国民经济和社会发展规划。同时,政府鼓励社会力量广泛参与社会救助,2016年《慈善法》正式实施,对于鼓励社会力量参与救助活动发挥积极作用。

社会救助体系加快发展得益于改革开放以来快速经济增长和公共财政持续投入。当前中国经济发展进入新常态,人口与经济结构加快转变,经济增速趋于放缓,公共财政面临收入增幅下降、支出刚性增长的约束。另一方面,民生领域发展的不平衡不充分矛盾依然突出,居民的生活需求和民生诉求也在发生变化。在预算约束趋紧情况下,确定一个较为合理的社会救助投入强度是新时期社会救助体系稳定发展的重要保障,也是相关学术领域和政策部门需要探讨的基础性议题。尤其是 2018 年国务院机构改革方案实施之后,社会救助职能划分进行了调整,民政部门主要负责最低生活保障、特困人员供养和临时救助,原来由民政部门负责的自然灾害救助、医疗救助分别交由应急管理部门和医疗保障部门负责,教育救助、住房救助和就业救助项目分别由教育部门、住房与城乡建设部门以及人力资源和社会保障部门负责。社会救助事业多部门管理有利于专业化分工,但也为评估社会救助水平和投入强度带来了难度。

## 二、社会救助投入强度测算

#### (一)概念与统计口径

投入强度通常作为一个宏观层面相对指标,反映全社会经济资源中用于某一领域或事业的比重。例如反映一个国家或地区创新投入强度的研究与试验发展(R&D)经费投入占GDP比重,这里投入来自政府公共财政、高校科研机构、社会组织以及企业。社会救助属于民生事业,主要依靠政府公共财政,因此,我们将社会救助投入强度界定为各级政府财政直接用于八大类社会救助项目投入总额占GDP的比重,同时也观察了社会救助投入占政府公共财政总支出的比重。中国社会救助体系在探索中不断调整完善,目前不同救助项目的目标对象、救助方式、筹资来源仍然存在差异,对应的政府职能部门也不同。为了更清楚地理解中国社会救助投入强度,更有针对性地服务于政策决策,我们界定了三种不同范围和统计口径。

第一层次:最低生活保障制度是社会救助体系最核心的构成内容,通过直接观察低保的投入强度和保障水平能够理解社会救助基础状况。2000—2020年全国城乡最低生活保障累计支出

达到 2 万亿元,2020 年城乡最低生活保障支出接近2000 亿元(见表1),占当年 GDP 的比重为0.19%,占当年全国公共财政支出(政府一般公共预算支出)的比重为0.8%。世界银行的评估报告中,也将低保作为中国社会安全网的主要构成,估算得到2014年无条件现金转移支付占GDP 比重为0.26%。<sup>①</sup>

第二层次: "民政社会救助"是民政部门负责组织实施的社会救助项目,除了最低生活保障制度之外,还包括特困人员供养、临时救助及其他社会救助,通过观察民政社会救助能够相对更广泛地理解社会救助状况。2000—2020年全国"民政社会救助"累计支出达到2.5万亿元,2020年"民政社会救助"支出约为2600亿元,占当年GDP的比重为0.26%,占当年全国公共财政支出的比重为1.06%。

第三层次:广义的社会救助体系包括所有八大类社会救助项目,以更全面地观察社会救助投入强度和保障水平。在不考虑救助方式(直接救助与间接救助)和资金投入周期差异(每年连续救助与一次性救助)的情况下,2000—2020年全国各类社会救助政府财政累计支出接近9万亿元,2020年各类社会救助支出达到9200亿元,占当年GDP的比重为0.91%,占当年全国公共财政支出的比重为3.76%。世界银行的评估报告中,中国社会安全网项目仅包括低保、五保和减贫项目,但同时纳入了新农保项目,估算得到2014年中国社会安全网投入强度为0.76%,总体上低估了中国社会救助投入强度。②

#### (二)社会救助投入强度变化

新世纪以来的 20 年,中国经济保持较快增长,社会救助体系建设步伐加快,财政投入不断增加,社会救助支出不断增长,社会救助投入强度总体上呈现逐步提高的趋势。城乡最低生活保障支出占 GDP 比重从 2000 年前后的 0.02% 逐步提高到 2012 年的 0.26%,"民政社会救助"支出占 GDP 比重在 2000 年前后也只有 0.02%,进入"十二五"时期则达到 0.3% 左右,更广义的社会救助财政支出占 GDP 比重在 2008 年为 0.79%,2012 年提高到 1.25%。以公共财政支出相对比重反映的社会救助投入强度也表现出类似的特征,城乡最低生活保障支出占公共财政的比重从 2000 年前后的 0.14% 逐步提高到"十二五"时期的 1.1% 左右,"民政社会救助"支出占公共财政的比重在 2000 年前后仅为 0.14%,"十二五"时期达到 1.3% 左右,更广义的社会救助财政支出占公共财政的比重从 2008 年约 4% 逐步提高到"十二五"时期的 5% 左右。

社会救助投入强度变化呈现出阶段性特征。改革开放之前,经济基础薄弱、财政资源紧缺,救助水平很低,1958年全国社会救济福利费占国家财政支出比重仅为0.3%,1966年和1976年也仅占0.6%和0.5%。<sup>③</sup> 改革开放以来,社会救助支出总体上呈逐步上升趋势,1978—2010年

① World Bank, The State of Social Safety Nets 2018, Washington DC, 2018.

② World Bank, The State of Social Safety Nets 2018, Washington DC, 2018.

③ 张浩森:《中国社会救助70年(1949—2019):政策范式变迁与新趋势》,《社会保障评论》2019年第7期。

民政部门社会救助支出大体可以分为三个阶段: 1978—1994 年社会救助支出处于下降态势,支出占财政支出和 GDP 比重均处于历史低点; 1995—2000 年处于低水平徘徊阶段,分税制改革为阻止社会救助支出下滑趋势发挥了积极作用; 2001 年开始社会救助支出大幅快速增长,占财政支出和 GDP 比重也明显提高。<sup>①</sup>但是,随着中国经济进入新常态,尤其"十三五"时期以来,社会救助投入强度变化出现了新特征。

社会救助投入强度没有延续之前的较快提升态势,"十二五"中后期开始陷入徘徊状态,"十三五"时期呈现逆转下降趋势。城乡最低生活保障支出占 GDP 比重在 2013 年达到高峰 (0.28%)之后开始逐渐下降,2019 年下降到 0.17%,2020 年小幅反弹到 0.19%(见图 1),主要与全面脱贫攻坚任务收官之年的兜底保障有关。"民政社会救助"投入强度也呈现类似特征,财政投入占 GDP 比重在 2013 年达到高峰 (0.33%)之后逐步下降,占全国财政支出比重在 2011 年达到高峰 (1.42%)之后逐步下降,2019 年下降到 0.91%,2020 年小幅反弹到 1.06%(见图 2)。广义上的社会救助投入强度也呈现波动下降趋势,各类救助项目投入占 GDP 比重在 2012 年达到高峰 (1.25%)之后趋于下降,2019 年下降到 0.81%,占全国财政支出比重从 "十二五"时期的 5% 左右下降到 2019 年的 3.37%。

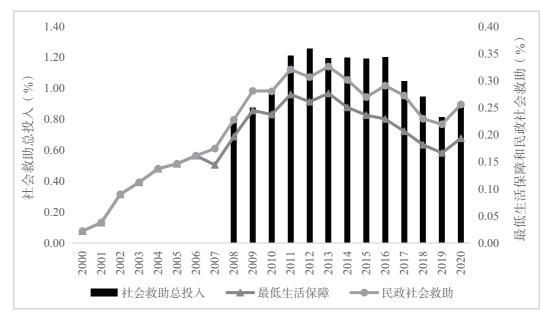


图 1 中国社会救助投入占 GDP 比重 (2000-2020 年)

资料来源:最低生活保障制度、特困人员救助、临时救助等民政社会救助数据根据《中国民政统计年鉴》(历年)、《民政事业发展统计公报》(历年)相关数据整理得到。自然灾害救助、医疗救助、就业救助和住房救助数据根据财政部公布的《全国财政支出决算表》(历年)、《民政事业发展统计公报》《全国医疗保障事业发展统计公报》相关数据整理得到。教育救助数据根据教育部《中国学生资助发展报告》(历年)相关数据整理得到。GDP和公共财政支出数据来源于《中国统计年鉴》(历年)。

① 张立彦:《政府社会救助支出存在的问题与对策》,《经济纵横》2013年第9期。

表 1 2000—2020 年中国社会救助财政投入(亿元)

				米 1 2000	2000—2020 年中国在钦敦即财政投入(12元)	中国在钦兆	V即奶收投,	へ ( 12元 )				
	城市低保	农村低保	城乡低保	特困救助	民政社会 救助	自然灾害 救济	医疗救助	教育救助	政府教育 救助	住房救助	就业援助	社会救助 财政投入
2000	21.9		21.9		21.9	35.2						
2001	41.6		41.6		41.6	41.0						
2002	108.7		108.7		108.7	40.0						
2003	153.1		153.1		153.1	52.9						
2004	172.7	47.7	220.4		220.4	51.1	3.2					
2005	191.9	79.9	271.8		271.8	62.6	7.8					
2006	224.2	126.6	350.8		350.8	79.0	21.2					
2007	277.4	109.1	386.5	62.7	467.2	8.67	42.5					
2008	393.4	228.7	622.1	73.3	720.2	8.609	86.5	619.0	433.3	231.8	414.6	2496.1
2009	482.1	363.0	845.1	87.3	970.0	199.2	128.1	694.0	485.8	726.2	511.4	3020.7
2010	524.7	445.0	2.696	96.4	1144.2	237.2	157.8	853.0	597.1	1228.7	624.9	6.6868
2011	6263	<i>L'199</i>	1327.6	123.5	1550.0	128.7	216.3	979.0	685.3	2609.5	670.4	5860.2
2012	674.3	718.0	1392.3	144.7	1635.5	163.4	230.6	1126.0	788.2	3148.8	736.5	6703.0
2013	756.7	6.998	1623.6	174.3	1915.0	178.8	257.4	1185.0	829.5	3013.3	822.6	7016.5
2014	721.7	870.3	1592.0	207.7	1913.5	124.4	284.0	1421.0	9.686	3428.6	8.078	7610.8
2015	685.0	911.6	1596.6	208.0	1823.0	101.3	303.7	1560.3	1052.0	3907.4	870.9	8058.3
2016	6.789	1014.5	1702.4	237.3	2160.5	156.1	332.3	1689.0	1109.2	4390.9	785.0	8934.0
2017	640.5	1051.8	1692.3	290.5	2233.6	128.0	376.2	1882.0	1223.3	3791.6	817.4	8570.1
2018	575.2	1056.9	1632.1	306.9	2064.5	126.5	469.7	2043.0	1291.2	3697.5	845.2	8494.6
2019	519.5	1127.2	1646.7	383.0	2170.8	140.8	502.2	2126.0	1381.9	2941.2	916.2	8053.1
2020	537.3	1426.3	1963.6	468.6	2597.9	219.6	546.8	2408.2	1796.9	3129.3	938.9	9229.5
冬料在酒		是你什么不赔明时	村田 7 田村	l	四 英 民 好 江 人	人好好好好好人	3.据《中国民	水口於 品 单尺 好 计 人 於 品 教 抚 祖 抚 《 中 回 凡 好 好 计 存 於 《	/ FA /	11日好車川	《尼·公里·小·华·居公·共八·祖》(历年)	14 / ( 広年 )

相关数据整理得到。教育救助数据根据教育部《中国学生资助发展报告》(历年)相关数据整理得到。GDP 和公共财 资料来源:最低生活保障制度、特困人员救助、临时救助等民政社会救助数据根据《中国民政统计年鉴》(历年)、《民政事业发展统计公报》(历年) 医疗救助、就业救助和住房救助数据根据财政部公布的《全国财政支出决算表》(历年)、《民政事业发展统计公报》 政支出数据来源于《中国统计年鉴》(历年)。 《全国医疗保障事业发展统计公报》 相关数据整理得到。自然灾害救助、

注: (1)民政社会救助指民政部门组织管理实施的社会救助项目,包括最低生活保障制度、特困人员救助、临时救助以及其他生活救济。(2)社会 救助财政投入 = 民政社会救助 + 自然灾害救助 + 医疗救助 + 政府教育救助 + 住房救助 + 就业援助

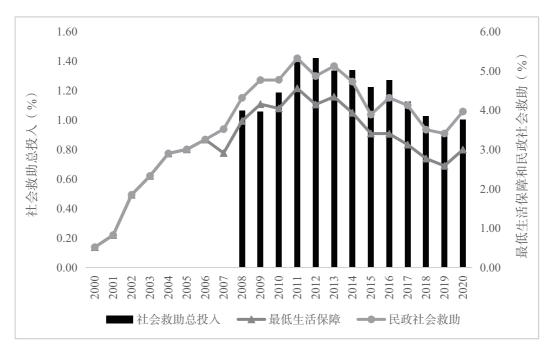


图 2 中国社会救助投入占全国财政支出比重(2000-2020年)

资料来源:最低生活保障制度、特困人员救助、临时救助等民政社会救助数据根据《中国民政统计年鉴》(历年)、《民政事业发展统计公报》(历年)相关数据整理得到。自然灾害救助、医疗救助、就业救助和住房救助数据根据财政部公布的《全国财政支出决算表》(历年)、《民政事业发展统计公报》《全国医疗保障事业发展统计公报》相关数据整理得到。教育救助数据根据教育部《中国学生资助发展报告》(历年)相关数据整理得到。GDP和公共财政支出数据来源于《中国统计年鉴》(历年)。

总体上来看,"十三五"时期社会救助体系的财政投入增长没有赶上经济增长和财政支出增长的步伐,这主要归因于几方面因素: (1)全面脱贫攻坚任务加快推进,绝对贫困问题逐步解决,农村最低生活保障覆盖对象逐步退出(见图3),而相对贫困救助机制尚未全面建立。城市低保也存在类似情况,在没有大幅度提高低保标准情况下,低保对象识别机制严格化导致实际漏报率提高,低保对象快速减少对整个社会救助制度产生负面影响。<sup>①</sup>(2)医疗、教育、住房、就业等专项救助政策往往与低保制度或扶贫政策挂钩,覆盖对象接近,低保和扶贫退出也影响其他专项社会救助投入。(3)经济增速放缓和供给侧结构性改革(如降费减税)影响公共财政收入,财政支出预算趋紧,人口结构转变导致普惠性的支出(如养老金、医疗卫生等)增长较快,压缩了非普惠性的社会救助投入增长空间。

需要强调的是,宏观上社会救助投入强度的下降并不必然等同于微观层面社会救助水平的下降,实际上城乡最低生活保障标准始终保持稳定的提高态势,尤其城乡一体化进程逐步推进,城乡低保标准差距逐步缩小,2010—2020年城市低保和农村低保的平均标准分别从每人每月251.2元、117.0元提高到677.6元、496.9元,城乡低保标准差距(城市:农村)从2.15下降到1.36。

① 关信平:《新时代中国城市最低生活保障制度优化路径:提升标准与精准识别》,《社会保障评论》2019年第1期。

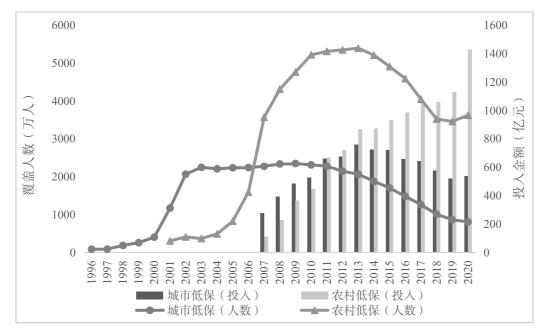


图 3 城乡最低生活保障覆盖人数与财政投入(1996-2020年)

资料来源:最低生活保障制度、特困人员救助、临时救助等民政社会救助数据根据《中国民政统计 年鉴》(历年)、《民政事业发展统计公报》(历年)相关数据整理得到。

#### (三)社会救助投入的结构特征

随着社会救助体系建设不断完善,社会救助投入的内部结构也在发生变化。"民政社会救助"投入所占比重稳定在 25% 左右,2020 年受到全面脱贫攻坚任务影响,"民政社会救助"投入占比提高到 28.1%(见图 4)。医疗救助制度逐步完善,尤其国家医疗保障局负责此项职能之后,救助范围进一步扩大,救助标准持续提高,近两年医疗救助投入占比提高到 6%。教育救助投入强度也明显提高,各类学校学生救助财政投入占社会救助总投入比重从 2012 年的 12% 提高到 2020 年的近 20%。就业援助投入保持稳定,所占比重保持在 10% 左右。受 2008 年"5.12汶川地震"突发事件影响,自然灾害救助支出比重高达 24.4%,之后常规年份所占比重大幅下降,2020 年为 2.4%。

住房救助不同于其他救助项目,除了住房租赁补贴之外,其他补助大多属于一次性补贴,涉及房地产投资建设,投资规模和财政支出很大,但救助对象受益周期很长。2008年住房救助支出占比仅为9.3%,随着"十二五"时期住房保障事业的快速发展,各类保障性住房支出大幅增加,到2016年住房救助投入占比曾经达到49%,"十三五"时期保障性住房建设任务提前完成,2020年住房救助投入占比下降到34%。住房救助方式的差异可能导致统计口径偏差,若不考虑住房救助项目,民政社会救助支出占比超过40%,教育救助支出比重达到30%。

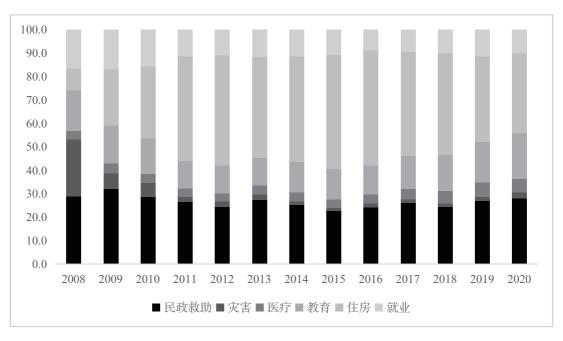


图 4 2008—2020 年中国社会救助投入的项目结构(%)

资料来源:最低生活保障制度、特困人员救助、临时救助等民政社会救助数据根据《中国民政统计年鉴》(历年)、《民政事业发展统计公报》(历年)相关数据整理得到。自然灾害救助、医疗救助、就业救助和住房救助数据根据财政部公布的《全国财政支出决算表》(历年)、《民政事业发展统计公报》《全国医疗保障事业发展统计公报》相关数据整理得到。教育救助数据根据教育部《中国学生资助发展报告》(历年)相关数据整理得到。GDP和公共财政支出数据来源于《中国统计年鉴》(历年)。

#### (四)社会救助与其他社会领域投入强度比较

从政府公共财政对民生领域投入来看,社会救助投入强度相对处于较低水平。教育、卫生健康、社会保障<sup>①</sup>和就业的财政投入强度要明显高于社会救助。2020年公共财政用于教育投入占 GDP 比重为 3.58%,社会保障和就业、卫生健康的投入强度分别达到 3.21% 和 1.89%(见图 5)。从趋势上来看,社会保障和就业、卫生健康的投入强度呈现明显提高态势,教育投入强度基本保持稳定,而社会救助投入强度同期呈现出下降态势。科学技术投入强度与社会救助投入强度接近,最近年份均保持在 0.9% 左右,但科学技术投入除了政府公共财政投入之外,很大程度上依靠企业和社会资源,2020年中国研究与试验发展(R&D)经费投入总量达到 2.4万亿元,占 GDP 比重为 2.4%。但是,社会救助体系来源于政府之外的社会资源投入相对有限,2020年全国社会组织捐赠收入大幅增长 21.3%,但总额也仅有 1060 亿元,如果考虑社会捐助,2020年"8+1"社会救助体系的投入强度(占 GDP 比重)刚刚达到 1%。当然,民生领域各项社会事业的功能定位不同,覆盖群体规模存在差异,投入强度存在可比性问题,更客观地评估一个合理的社会救助投入强度,有必要考虑经济社会所处的发展阶段特征,通过国际比较有助于把握合理的区间。

① 财政部全国财政支出决算中,"社会保障"栏目主要包括行政事业单位离退休费、基本养老保险基金补助、抚恤和退役安置、社会福利、残疾人事业以及最低生活保障等,与社会救助项目有重叠,但范围不同。

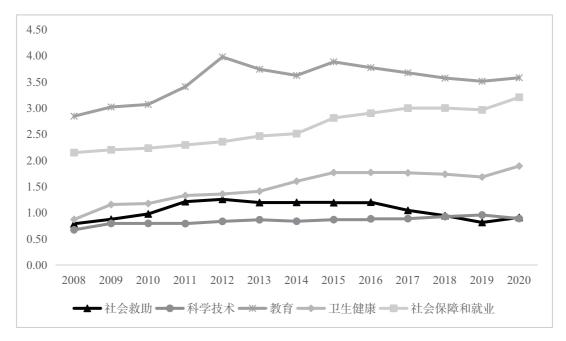


图 5 2008-2020 年社会救助与其他社会领域财政投入占 GDP 比重(%)

资料来源:根据财政部公布的《全国财政支出决算表》(历年)和《中国统计年鉴》(历年)相关数据整理得到。其他社会领域财政投入指政府一般公共预算支出。

### 三、社会救助投入强度的国际比较

#### (一)中国社会救助投入强度是否偏低?

社会福利制度和社会保护体系差异对社会救助投入强度国际比较造成困扰。世界银行 2015 年的研究报告显示,当今世界社会安全网项目(social safety net programs)发展较快且非常复杂,平均每个发展中国家大约有 20 个不同类型的社会安全网项目。①这类社会安全网项目在美国主要涉及福利项目(welfare programs),在欧盟国家主要指向社会救济项目(social assistance programs)。社会安全网或社会救助作为社会保护(social protection)体系的重要组成,②其基本属性逐渐达成共识,即非缴费型(noncontributory)和面向低收入或脆弱群体,以转移支付方式提供定期且可预见的支持。

发达国家投入较多资源用于社会保护项目,旨在发挥收入再分配功能。2000年左右,欧盟国家投入各类社会保护(social protection)体系资源就占到GDP的19%,美国这一比例也占到9%。这其中,平均85%的支出涉及到社会保险(social insurance)项目,例如养老金、失业保险、疾病和生育保险等,非缴费型的社会救助项目仅占15%,当然不同国家之间差异较大。2000

<sup>(1)</sup> World Bank, The State of Social Safety Nets 2015, Washington DC, 2015.

② 按照 2018 年世界银行报告对社会保护项目的分类标准,包括三种类型:第一类是非缴费型的社会安全网或社会救助,基本目标是贫困和不平等削减,代表性的政策工具是无条件现金转移、有条件的现金转移、社会养老金、食品和实物补贴、学校营养计划、公益性岗位等;第二类是缴费型的社会保险,基本目标是确保面临风险冲击时充足的生活标准;第三类是缴费型和非缴费型的劳动力市场项目,基本目标是促进就业和平滑收入。

年欧盟 15 国的社会救助类型投入占 GDP 比重平均为 3%,美国基于家计调查(means-tested)福利项目投入占 GDP 比重为 2.2%。<sup>①</sup> 有学者直接将社会安全网等同于社会救助,界定口径相对较窄,估算显示大多数发展中国家社会救助投入强度在 1%—2% 之间。<sup>②</sup> 世界 87 个主要发展中国家的社会安全网支出占 GDP 比重,平均水平为 1.9%,中位数水平为 1.4%。<sup>③</sup> 按照世界银行 2018 年最新估算显示,世界 124 个主要国家的平均社会救助投入强度为 1.5%,从动态趋势来看,社会救助投入强度总体呈现提高态势,拉美和加勒比海地区的平均投入强度从 2003 年的 0.43% 持续提高到 2015 年的 1.26%,欧洲和中亚地区也从 2003 年的 1.24% 稳步提高到 2014年的 1.63%。<sup>④</sup>

对比世界主要国家和地区,中国目前社会救助投入强度总体上处于偏低水平,既低于经济合作与发展组织(OECD)发达经济体和高收入国家平均水平,也低于目前所处的中等偏上收入国家平均水平和世界平均水平,但与东亚和太平洋地区平均水平接近。从趋势变化来看,"十三五"时期之前中国社会救助投入强度变化与世界整体尤其是发展中国家特征相似,但之后出现了逆转下降,可能与世界和主要发展中国家变动特征出现差异。不同收入组和地区国家的平均社会救助投入强度见图 6。

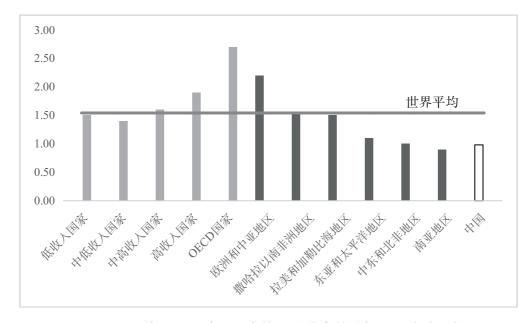


图 6 不同收入组和地区国家的平均社会救助投入强度(%)

资料来源: World Bank, The State of Social Safety Nets 2018, Washington DC, 2018.

注:根据 ASPIRE (Atlas of Social Protection: Indicators of Resilience and Equity)数据库覆盖的世界124个国家政府和住户数据估算得到。中国为"十三五"时期平均投入强度。

<sup>(1)</sup> World Bank, Social Safety Nets in OECD Countries, Social Safety Nets Primer Notes, 2006, No.25.

② Margaret Grosh, et al., For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets, World Bank, Washington DC, 2008.

Weigand Christine, Margaret Grosh, Levels and Patterns of Safety Net Spending in Developing and Transition Countries, World Bank Social Protection Discussion Paper, 2008, No.0817.

<sup>4</sup> World Bank, The State of Social Safety Nets 2018, Washington DC, 2018.

#### (二)是否存在一个最优的社会救助投入强度?

评估社会救助投入强度的合理性前提是要理解社会救助投入强度的主要决定因素。相关文献研究总结得出, ①社会保护支出最常见、最主要的决定因素至少包括:一是收入增长和发展水平,二是人口与人口结构尤其是老龄化,三是民主的兴起与政治制度、政党和政策遗产,四是全球化或贸易开放、工业化和城市化,另外还有经济危机的冲击等。社会救助主要依靠政府公共支出,理论上和经验上更关注于以下几个方面。

首先是经济发展水平或经济发展阶段。一般逻辑上,经济发展水平越高,财政保障能力越强,社会保护体系更加健全,投入社会救助的资源更多。正是基于这一逻辑,包括中国在内的发展中国家的社会救助体系建设,往往以发达国家的筹资水平和投入强度为参照依据,倡导加大公共投入。但是,经验研究似乎并没有发现经济因素与社会救助投入强度之间的相关性,有学者惊讶地发现福利国家的相关理论假说都没有得到经验支持,经济发展水平、税前收入不平等、税收体系效率、社会流动性等经济指标与社会保护投入强度都没有显著关系。<sup>②</sup>从历史经验来看,社会福利支出与经济增长之间的关系确实很弱,更高社会转移支付的 GDP 成本也是不清楚的,这意味着社会救助投入强度并不必然随着经济发展水平提高而改变。<sup>③</sup>有学者研究证实,社会保护投入强度与人均 GDP 水平显著正相关,而仅考虑其中的社会救助投入强度与人均 GDP 水平没有显著关系。<sup>④</sup>世界银行 2018 年研究报告也认为,尽管高收入组国家的平均社会救助投入强度要高于低收入国家,但从国别层面观察,经济发展水平似乎与社会救助投入强度并没有明显关联,投入强度差异更多反映的是国家的政策偏好,而非经济条件。<sup>⑤</sup>

第二是社会发展目标,尤其是削减贫困和不平等以及应对风险冲击。社会安全网的宗旨就是通过面向贫困和脆弱群体的转移支付以削减贫困和降低不平等,社会救助投入强度与贫困和不平等程度及其变化存在关联。但是,理论上社会安全网是社会保护、贫困削减、收入再分配、社会风险管理等社会政策的组成部分,是他们的交集、而并非全部,⑥这意味着社会救助投入强度与社会发展目标之间的关系也具有不确定性。有关经验研究也没有发现社会救助投入强度与基尼系数之间的显著相关性。⑦当发生外部风险冲击时,例如金融危机、突发卫生和自然灾害冲击等,社会救助要发挥逆周期(countercyclical)调节功能,通过加大投入兜住民生底线,

<sup>(1)</sup> Naren Prasad, Megan Gerecke, "Social Security Spending in Times of Crisis," Global Social Policy, 2010, 10 (2).

② 参见 Alesina Alberto, Edward L. Glaeser, Fighting Poverty in the US and Europe, Oxford, UK, Oxford University Press, 2004.

③ 参见 Peter Lindert, Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2004.

<sup>(4)</sup> Weigand Christine, Margaret Grosh, Levels and Patterns of Safety Net Spending in Developing and Transition Countries, World Bank Social Protection Discussion Paper, 2008, No.0817.

<sup>(5)</sup> World Bank, *The State of Social Safety Nets 2018*, Washington DC, 2018.

<sup>(6)</sup> Margaret Grosh, et al., For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets, World Bank, Washington DC, 2008.

<sup>(7)</sup> Weigand Christine, Margaret Grosh, Levels and Patterns of Safety Net Spending in Developing and Transition Countries, World Bank Social Protection Discussion Paper, 2008, No.0817.

但经验研究发现,现实中社会救助投入强度往往呈现出顺周期(procyclical)特征,往往外部冲击发生时经济和财政状况也受到影响,社会救助公共资源难以得到优先保障。<sup>①</sup>

第三是社会福利模式。相关经验研究更多从政治体制解释不同国家社会救助投入强度差异,例如联邦制国家还是民族国家、种族集中度、政治体制类型以及财政分权模式等。相对来看,美国、英国等"盎格鲁-萨克逊"模式(Anglo Saxon model)以市场经济和个人自由主义为导向,社会救助体系对于社会保险政策工具依赖度较低,更倾向于直接面向需要救济的对象,但覆盖群体相对有限。此外,政治意愿、文化观念以及人口结构等也是社会救助投入强度和投入结构的影响因素。

因此,社会救助投入强度理论上存在一个合理水平,但目前尚没有一个较为理想的基准(benchmarking),国际经验也并不能提供"显而易见"的规律和证据,一个国家在确定社会救助投入强度时有必要充分考虑经济发展阶段、社会发展目标以及自身社会福利制度。当然,关于政府公共支出的经济理论仍然具有启示意义,即包括社会救助在内的不同类型政府公共支出的边际收益要趋同并且接近于公共支出增长的边际成本。引申的含义至少包括两个方面:一是社会救助投入过多也将付出代价即机会成本,包括投资其他更重要领域的资源受到约束或者导致财政负担过重;二是社会救助投入的收益可能是长期的,评估社会救助投入强度还需要考虑未来对于经济社会可持续发展的价值。

此外,与投入强度同样重要的是投入结构。尤其在预算约束较强的情况下,优化支出结构是提高社会救助能力的有效举措。欧洲和中亚地区国家社会救助支出中,用于现金转移支付的比重占到 76%,其中无条件现金转移支付占到 36%,在所有地区中最高,拉美和加勒比海地区更偏向于有条件现金转移支付,占到社会救助支出的 21%,<sup>②</sup> 现金转移支付更直接地发挥了收入再分配效应,这些地区和国家近年来收入不平等恶化迹象得到控制,较大程度上得益于此。

## 四、启示与建议

加强社会救助体系建设是推动实现共同富裕的重要举措。近年来中国收入差距再次扩大与社会救助投入强度下降可能存在一定关系(见图7)。从国际经验来看,社会安全网或社会救助项目能够使世界主要国家居民收入基尼系数平均下降2个点,贫困发生率下降8个百分点,其中,高收入国家和中高收入国家的收入分配调节效果更明显,基尼系数分别下降5

① Braun Miguel, Luciano Di Gresia, *Towards Effective Social Insurance in Latin America: The Importance of Countercy-clical Fiscal Policy*, Paper Presented at Dealing with Risk: Implementing Employment Policies under Fiscal Constraints Seminar, Milan, March 23, 2003.

<sup>2</sup> World Bank, The State of Social Safety Nets 2015, Washington DC, 2015.

个点和 3 个点,贫困发生率分别下降 15 个和 11 个百分点。<sup>①</sup> 因此,提高社会救助投入强度是扭转收入差距扩大的最直接有效的应对举措,优先政策途径是扩大社会救助覆盖对象。高收入国家各类社会保护和劳动力项目覆盖群体达到总人口的 81%,贫困群体覆盖率达到 97%,社会救助项目的贫困群体有效覆盖率为 76%,世界平均的总人口覆盖率和贫困群体覆盖率分别为 44% 和 56%,社会救助项目的贫困群体有效覆盖率为 45%,而低收入国家各类社会保护项目的总人口和贫困群体覆盖率都不到 20%。<sup>②</sup> 中国社会保护和社会救助覆盖对象还有进一步扩大空间。<sup>③</sup>

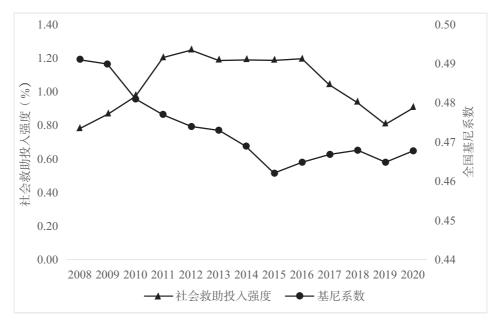


图 7 社会救助投入强度与全国收入差距变动趋势(2008-2020年)

资料来源:最低生活保障制度、特困人员救助、临时救助等民政社会救助数据根据《中国民政统计年鉴》(历年)、《民政事业发展统计公报》(历年)相关数据整理得到。自然灾害救助、医疗救助、就业救助和住房救助数据根据财政部公布的《全国财政支出决算表》(历年)、《民政事业发展统计公报》《全国医疗保障事业发展统计公报》相关数据整理得到。教育救助数据根据教育部《中国学生资助发展报告》(历年)相关数据整理得到。基尼系数来源于国家统计局。

"十四五"时期,中国面临人口与经济结构快速转型的挑战,福利刚性发展与财力增速减缓的矛盾开始显性化,尤其疫情防控常态化与国际环境复杂化使得财力增长具有不确定性,如何理性处理好福利增长、责任分担与财力支撑的关系是必须妥善应对的新挑战。<sup>④</sup>面向全面建设社会主义现代化国家的新征程,社会救助体系需要发挥有效的社会托底功能,需要推进从政策型救助走向法治型救助、从管理型救助走向服务型救助、从生存型救助走向兼顾发展型救助、

<sup>(1)</sup> World Bank, The State of Social Safety Nets 2018, Washington DC, 2018.

<sup>(2)</sup> World Bank, The State of Social Safety Nets 2018, Washington DC, 2018.

③ 丁建定:《中国社会保障制度的公平正义理念及其实践取向》,《社会政策研究》2020年第4期。

④ 郑功成:《面向 2035 年的中国特色社会保障体系建设:基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会保障评论》2021 年第 1 期。

从政府救助走向多元化社会救助的转变。

政府公共财政需要持续加大对社会救助投入,但前提是要解决制度建设存在的问题。一是实现"应保尽保",瞄准对象仍然有一部分游离在制度之外,<sup>①</sup>大数据和新技术应用降低了错保率、但同时增加了漏保率,带来新的"应保未保"问题,<sup>②</sup>有效覆盖率扩大将直接增加社会救助需求。二是生活成本快速上升,居民生活需求水平逐步提高,各类救助的保障水平和标准要求相应动态提高,目前城市和农村的社会救助项目的实际减贫效果都不太理想。<sup>③</sup>三是人口和就业结构加快转变,社会救助需求也在发生变化,高龄老人、独居老人增加,健康医疗救助等专项需求增长较快,而目前实际医疗救助资金需求缺口很大,<sup>④</sup>平台就业和非标准就业迅猛发展,这类从业人员成为社会保障和救助制度的薄弱点。<sup>⑤</sup>四是城乡差距和地区差异依然很大,城乡一体化进程要求加大对欠发达地区的社会救助转移支付。五是部门之间的协调问题,一般现金转移支付与专项救助之间存在重叠,如何提高资金使用效率是财政约束趋紧情况下需要考虑的问题。

在公共财政投入方面,有必要重点关注以下几个方面:一是加大社会救助财政投入,扭转社会救助投入强度下降趋势。社会救助支出水平应该跟上经济与社会发展阶段的变化,按照保障和改善民生以及维护社会公平相关战略目标设计合理的支出水平和强度,®在实现全面建成小康社会和完成脱贫攻坚任务之后,社会救助制度在未来相对贫困治理中应该发挥更重要作用。<sup>®</sup>社会救助范围根据需求逐步扩大,优先覆盖相对贫困群体,救助标准和补助水平根据经济发展水平的变化相应提高,确保社会救助投入增长幅度不低于一般财政支出增长幅度,研究设定一个合适的社会救助投入强度目标,例如到 2030 年各类社会救助财政投入占 GDP 比重达到 2% 左右,占当年公共财政支出比重达到 10% 左右。

二是调整社会救助项目的支出结构。随着人口结构转变与居民生活需求的结构变化,城乡居民的社会救助需求结构也随之调整,城乡老年人口正在急速增加,高龄老人、独居老人、失能老人规模很大,针对老年人的医疗救助需求会增长很快。中低收入家庭、贫困家庭、流动人

<sup>(1)</sup> Chen Shaohua, Martin Ravallion, Decentralized Transfers to the Urban Poor: China's Di Bao Program, World Bank Working Paper, memo, 2005.

② 李琴、岳经纶:《信息技术应用如何影响社会福利权的实现——基于贫困治理的实证研究》,《公共行政评论》 2021 年第 3 期。

③ Ravallion Martin, et al., "Does the Di Bao Program Guarantee a Minimum Income in China's Cities?" in Jiwei Lou, Shuilin Wang (eds.), *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, World Bank, Washington DC, 2008; 王美艳:《中国最低生活保障制度的设计与实施》, 《劳动经济研究》2015 年第 3 期; Jennifer Golan, et al., *Unconditional Cash Transfers in China: An Analysis of the Rural Minimum Living Standard Guarantee Program*, Policy Research Working Paper 7374, Social Protection and Labor Global Practice Group, World Bank, 2015.

④ 朱铭来、胡祁:《中国医疗救助的对象认定与资金需求测算》,《社会保障评论》2019年第7期。

⑤ 王立剑:《共享经济平台个体经营者用工关系及社会保障实践困境研究》,《社会保障评论》2021 年第 3 期。

⑥ 关信平:《朝向更加积极的社会救助制度——论新形势下我国社会救助制度的改革方向》,《中国行政管理》 2014 年第 7 期。

<sup>(7)</sup> 关信平:《相对贫困治理中社会救助的制度定位与改革思路》,《社会保障评论》2021年第1期。

口家庭的住房需求仍然存在较大缺口,以公共租赁房为主的住房救助投入有待继续增加。<sup>①</sup>社会救助支出在保障救助对象基本生活需求的基础上,要倾向于更加积极的救助项目和内容,实现社会救助与劳动力市场政策的有机结合。<sup>②</sup>社会救助支出的城乡结构变化也需要调整,以适应城镇化和人口流动的形势,社会救助预算安排应该以常住人口为瞄准对象,而不能依据本地户籍人口做预算安排,尤其要优先解决"新市民"的城市贫困问题。

三是厘清中央与地方政府的筹资责任。中央财政在社会救助体系中发挥着至关重要的作用,中央转移支付对于保证地区间社会救助服务的均等化至关重要。尽管中央转移支付所占比重也逐步提高,但地方财政筹资能力仍然存在困难,在最低生活保障制度之外的其他社会救助项目中,中央财政所负担的责任很低,责任划分存在失衡。<sup>③</sup> 地方政府自有财力、辖区内需要救助的人口数量等因素决定了社会救助支付水平,<sup>④</sup> 地方财政能力差异导致地区之间的社会救助水平差距扩大。省级政府投入不足导致省内不平等程度显著高于省际间不平等程度,应该建立省级政府社会救助投入比例最低标准约束机制。<sup>⑤</sup> 同时也应该警惕中央财政转移支付的负激励问题,弱化了基层政府的财政责任和工作努力程度,造成"福利陷阱"现象,<sup>⑥</sup> 有必要尽快设计出一套合理的社会救助财政分担机制。<sup>⑦</sup> 中央财政有条件继续发挥主导作用,在社会救助体系建设中承担更多筹资任务。尤其为适应相对贫困形态变化,应该建立中央主责的基本生活保障制度,强化中央政府的管理责任和支出责任。<sup>⑥</sup>

四是整合社会救助资源并提高资金使用效率。社会救助资源分散,资金使用效率不高,存在重复救助与救助不足并存的现象。整合现有各方面的资源,提高资金使用效率是提高整个社会救助水平的重要举措,社会救助管理部门应该统筹协调社会救助预算安排,并在覆盖对象、补贴标准、支出水平、救助方式等方面共享信息。加强社会救助资金使用评估与需求测算,建立一套完整的社会救助体系评估机制,定期对整体社会救助资金使用情况进行绩效评价,立足于未来人口老龄化、城镇化和人口流动趋势,把握未来社会救助需求变动,准确地测算未来一段时间社会救助支出资金需求总量及其结构,为中央和地方政府资金筹集和预算安排提供科学的依据。

① 陈颖琪等:《隐藏的贫困:城市家庭基本生活需要和缺失研究》,《社会政策研究》2021年第3期。

② 郭林、张巍:《积极救助述评——20世纪以来社会救助的理论内核与政策实践》,《学术研究》2014年第4期。

③ 马静:《公共服务均等化条件的城乡社会救助趋势》,《改革》2012 年第 12 期。

④ 郑新业、张莉:《社会救助支付水平的决定因素:来自中国的证据》,《管理世界》2009年第2期。

⑤ 白晨、顾昕:《省级政府与农村社会救助的横向公平:基尼系数分析和泰尔指数分解检验》,《财政研究》 2016 年第 1 期。

⑥ 彭宅文:《最低生活保障制度与救助对象的劳动激励:中国式福利依赖及其调整》,《社会保障研究(北京)》 2009 年第 2 期。

⑦ 杨立雄:《最低生活保障制度存在的问题及改革建议》,《中国软科学》2011年第8期。

⑧ 杨立雄:《谁应兜底:相对贫困视角下的央地社会救助责任分工研究》,《社会科学辑刊》2021年第2期。

# Calculation of Social Assistance Expenditures Intensity in China

### Cheng Jie

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100019, China)

Abstract: The social assistance expenditures intensity is a macro index for evaluating the level of social assistance. Based on the framework of China's "8+1" social assistance system, this study estimates the share of fiscal expenditure in social assistance in GDP from 2000 to 2020, and compares it with selected countries and regions in the world. The results show that during the 13th Five Year Plan period, China's fiscal expenditure in social assistance failed to keep pace with the growth rates of economy and total fiscal expenditure. Since 2012, the social assistance expenditures intensity has been declining. Social assistance spending as a share of GDP dropped from 1.25% in 2012 to 0.91% in 2020, which is lower than the average level of developed countries and the world. The decline in the intensity of social assistance expenditures is mainly due to the gradual exit of recipients of Dibao program along with the implementation of targeted poverty alleviation strategy, while the mechanism for addressing relative poverty has not been fully established. In the new era, China's social assistance system should 1) adapt to the rapid changes in population demographics, economy and technology, 2) introduce a mechanism of social assistance targeting relatively poor and low-income groups, 3) increase the government spendings and strengthen the fiscal responsibility of the central government, so as to better play the role of social assistance in promoting common prosperity.

Key words: social assistance; social assistance expenditures intensity; social safety net

(责任编辑: 李 莹)