

我国财政支出结构特征与优化调整方向

国务院发展研究中心宏观经济研究部 | 陈昌盛 李承健

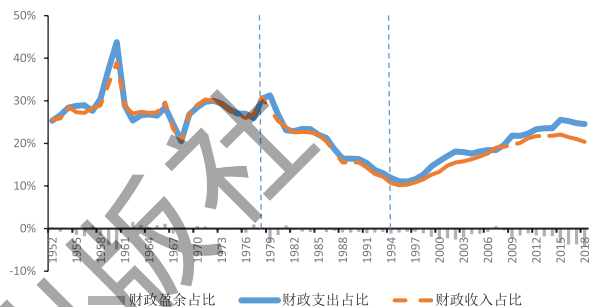
新中国成立以来，伴随经济体制改革和发展阶段转变，我国财政支出结构也发生了重大调整。从国内看，财政支出规模经历了“稳、降、升”三个主要阶段，地方财政支出占比持续提高，经济建设支出占比明显下降，社会文教支出占比显著上升，近年来行政管理支出也有所下降。从国际看，我国财政支出占国内生产总值比重水平不算高，但占比提高速度较快，未来养老医疗支出潜在压力大。结合我国财政支出结构的调整历程和国际比较，在充分认识我国财政支出结构调整取得积极成效的同时，加快财政支出结构深化调整，建议保持财政支出与国内生产总值的比例相对稳定，优化中央与地方的财政事权和支出责任划分，进一步减少对经济的直接干预，针对社会保障支出的潜在压力做好应对预案。

我国财政支出结构的重大调整

财政支出结构与经济体制和经济发展阶段密切相关，随着我国经济体制和财税体制改革深入推进，我国经济发展水平快速提升，财政支出结构也随之发生重大变化。

从占国内生产总值比重看，财政支出表现出“稳、降、升”的阶段特征。1978年以前，财政支出占国内生产总值的比例保持相对平稳且较高水平，1952—1977年的平均水平达到28.4%。伴随改革开放，财税改革首先从分配关系着手，政府向企业让利，使得财政支出占国内生产总值比重持续下降，从1978年的30.5%一直下降至1994年的11.9%。1994年财税体制改革使得国家财政能力逐步恢复，2015年财政支出与国内生产总值的比值为25.5%，随后呈小幅下降态势，2018年下降至24.5%。

从中央与地方财政支出关系看，地方财政支出占比提升至略高于85%的水平。1978年改革开放前后，中央

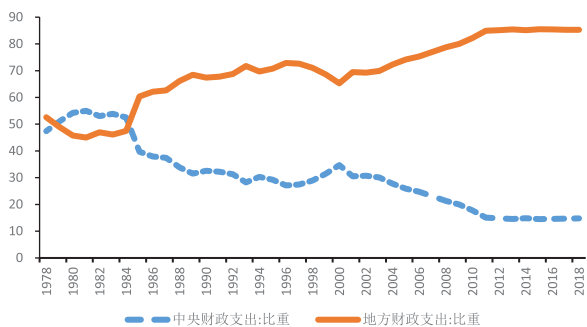


数据来源：Wind 数据库和《中国统计年鉴》

图 1 国家财政支出与国内生产总值的比值

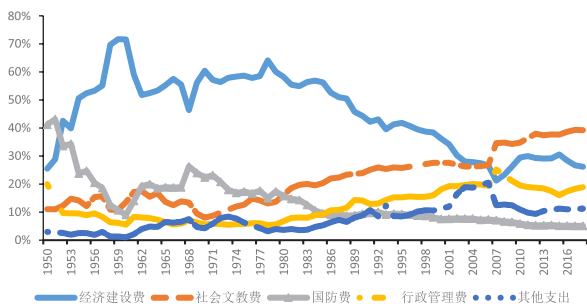
和地方在财政支出中各占50%左右，随着放权让利，更多事权下放给地方政府，地方政府的支出责任增加，在财政支出中的占比也随之提高，上世纪90年代上升至70%左右，2000年以后又逐步提高，在2012年地方财政支出占比超过85%，此后一直稳定在略高于85%的水平。可见，地方政府承担了主要的财政支出责任。

从功能性质分类看，经济建设支出占比明显下降。按功能性质分类，财政支出可以分为经济建设支出、社会文教支出、国防支出、行政管理支出、其他支出。图3展示了1950年以来五大类支出占财政支出的结构变化。经济建设支出方面，1950—1977年平均占比为54.1%，上世纪80年代开始经济建设费占比逐步下降，直至2008年全球金融危机爆发后略有回升，2012—2018年平均占比为28.5%，2018年已降至26.2%。社会文教支出方面，总体上呈现缓慢上升态势，2018年占比已达到39.2%，成为财政支出中第一大项。国防支出方面，总体上呈现缓慢下降态势，2018年占比已降至5.1%。行政管理支出方面，2007年以前呈现占比提高态势，近年来有所降低，2018年占比为18.2%。其他支出合计占比11.3%。



数据来源：Wind 数据库和《中国财政年鉴》

图 2 中央与地方财政支出结构



数据来源：Wind 数据库和《中国财政年鉴》

注：由于指标名称和口径调整，2007 年以后数据由作者重新归类后与 2006 年以前数据拼接

图 3 国家财政按功能性质的支出结构

从细分项目看，财政支出结构变化也十分明显。按 2007 年以后财政支出项目分类，财政支出包含 20 多个项目，其中占比较高的项目有教育、社会保障和就业、一般公共服务、城乡社区事务、农林水、公共安全、国防、交通运输等。表 1 展示了 2007 年、2012 年和 2018 年各年各项目财政支出占比情况，通过对比可以发现十余年来我国财政支出结构的变化。其中，一般公共服务支出占比由 2007 年的 17.1% 下降至 2018 年的 8.3%，教育支出 2018 年保持在 14.6% 的较高水平，社会保障和就业支出占比由 2007 年的 10.9% 提高至 2018 年的 12.2%，医疗卫生与计划生育支出占比由 2007 年的 4.0% 提高至 2018 年的 7.1%，节能环保支出占比由 2007 年的 2.0% 提高至 2018 年的 2.9%，城乡社区支出占比由 2007 年的 6.5% 提高至 2018 年的 10.0%，农林水支出占比由 2007 年的 6.8% 提高至 2018 年的 9.5%。

从支出明细分类看，商品和服务支出占比较大

表 1 按项目分类财政支出结构

支出项目	2007 年	2012 年	2018 年
一般公共服务	17.1%	10.1%	8.3%
外交	0.4%	0.3%	0.3%
国防	7.1%	5.3%	5.1%
公共安全	7.0%	5.6%	6.2%
教育	14.3%	16.9%	14.6%
科学技术	3.6%	3.5%	3.8%
文化体育与传媒	1.8%	1.8%	1.6%
社会保障和就业	10.9%	10.0%	12.2%
医疗卫生与计划生育	4.0%	5.8%	7.1%
节能环保	2.0%	2.4%	2.9%
城乡社区	6.5%	7.2%	10.0%
农林水	6.8%	9.5%	9.5%
交通运输	3.8%	6.5%	5.1%
资源勘探电力信息等	-	3.5%	2.3%
商业服务业等	8.6%	1.1%	0.7%
金融支出	-	0.4%	0.6%
援助其他地区	-	0.2%	0.0%
国土海洋气象等	-	1.3%	0.2%
住房保障	-	3.6%	1.0%
粮油物资储备	-	1.1%	3.1%
国债付息和发行费用	-	2.1%	0.9%
其他支出	5.9%	2.0%	3.4%

数据来源：Wind 数据库和《中国财政年鉴》

下降。基于全国 70 余万户预算单位汇编情况，2017 年财政支出中工资福利支出占比 24.4%，比 2007 年下降 1.3 个百分点，但比 2012 年提高 4.7 个百分点，工资福利待遇明显好转；2017 年商品和服务支出占比 27.3%，分别较 2007 年和 2012 年下降 7.7 和 5.1 个百分点，呈现逐步降低态势，但仍为财政支出中第一大项；2017 年其他资本性支出占比 24.2%，较 2007 年提高幅度达 10.3 个百分点，资本性支出的重要性明显提高；2017 年对企事业单位的补贴占比 5.9%，分别较 2007 年和 2012 年提高 3.9 和 2.3 个百分点，呈现逐步上升态势。

财政支出结构的国际比较

基于国际组织的数据库，我们对部分国家的广义财政支出结构进行了对比，所谓广义是指包括社会保障支出，主要对比财政支出占国内生产总值的比重、财政分项

表2 按支出明细分类财政支出结构

支出类别	2007年	2012年	2017年
工资福利支出	25.7%	19.7%	24.4%
基本工资	10.9%	5.3%	7.3%
商品和服务支出	35.0%	32.4%	27.3%
办公费	2.1%	2.3%	1.3%
维修(护)费	3.0%	3.4%	2.1%
会议费	0.9%	0.8%	0.1%
对个人和家庭的补助	12.8%	13.8%	13.2%
离休费	0.6%	0.3%	0.2%
退休费	5.3%	4.3%	2.5%
助学金	0.6%	0.8%	0.7%
基本建设支出	5.8%	5.0%	4.1%
其他资本性支出	13.9%	24.0%	24.2%
对企事业单位的补贴	2.0%	3.6%	5.9%
债务利息支出	0.0%	1.1%	0.7%
其他支出	4.2%	0.3%	0.2%

数据来源：《中国会计年鉴》

支出结构，以及相同发展阶段的部分国家财政支出结构对比。

我国财政支出占国内生产总值比重处于较低水平。从包括社会保障的广义财政支出看，2015年我国广义财政支出占国内生产总值的31.2%，普遍低于同期OECD经济体，例如法国56.6%、德国43.8%、英国42.2%、日本39.4%、美国37.6%、韩国32.3%。从增长态势看，我国广义财政支出占国内生产总值的比重提高较快，2005年和2010年分别为21.0%和25.4%，2005—2015年的10年间广义财政支出占国内生产总值的比重提高了10.2个百分点。

我国分项财政支出中经济事务占比较高。在进行对比的31个国家中，中国的经济事务支出占财政支出的27.7%，排位第1，超过第二名9.5个百分点；一般公共服务支出占比8.6%，排位第31；社会保护支出占22.0%，排位第29，仅略高于美国的20.8%和韩国的20.1%，而大多数国家社会保护支出占比较高；健康支出占8.9%，排位第29；教育支出占12.3%，排位第12；环境保护支出占2.3%，排位第9；公共安全支出占比4.3%，排位第12；国防支出占4.2%，排位第8，远低于以色列的14.7%、美国的8.8%、韩国的7.7%；住房和社区设施支出占比8.2%，

表3 财政支出占国内生产总值的比重

国家	2005年	2010年	2015年
芬兰	49.3%	54.8%	57.1%
法国	53.1%	56.5%	56.6%
丹麦	51.2%	56.7%	54.5%
比利时	51.6%	53.3%	53.7%
希腊	45.6%	52.5%	53.5%
奥地利	51.2%	52.8%	51.0%
意大利	47.1%	49.9%	50.2%
匈牙利	49.3%	49.2%	50.1%
瑞典	52.3%	50.8%	49.6%
挪威	42.1%	44.9%	48.8%
葡萄牙	46.7%	51.8%	48.2%
斯洛文尼亚	44.9%	49.3%	47.7%
斯洛伐克	39.8%	42.1%	45.1%
荷兰	41.9%	47.6%	44.5%
德国	46.2%	47.3%	43.8%
西班牙	38.3%	45.6%	43.7%
英国	41.3%	47.6%	42.2%
卢森堡	43.6%	44.1%	42.0%
捷克	42.3%	43.5%	41.7%
波兰	44.4%	45.8%	41.5%
以色列	46.0%	41.4%	39.8%
爱沙尼亚	34.0%	40.5%	39.6%
日本	35.5%	39.6%	39.4%
拉脱维亚	34.2%	45.5%	38.5%
美国	36.4%	42.9%	37.6%
澳大利亚	33.5%	34.4%	36.2%
立陶宛	34.1%	42.3%	34.9%
瑞士	33.8%	33.0%	34.0%
韩国	29.5%	31.0%	32.3%
中国	21.0%	25.4%	31.2%
爱尔兰	33.3%	65.0%	28.8%

数据来源：OECD数据库和世界银行数据库，目前只更新至2015年

排位第1；娱乐、文化和宗教支出占1.5%，排位第28。

我国财政支出结构具有一定发展阶段特征。根据宾夕法尼亚大学世界表9.0公布的数据测算，2015年我国按照购买力平价衡量的人均国内生产总值约为13300美元，将人均国内生产总值达到这一水平的主要经济体进行对比，并考虑数据可得性，我们主要选择了1991年的韩国。从相同发展阶段的韩国来看，当时的经济事务支出占比

表4 财政支出中各项支出占比情况 (%)

国家	一般公共服务	国防	公共安全	经济事务	环境保护	住房和社区设施	健康	娱乐、文化和宗教	教育	社会保护
芬兰	14.9	2.3	2.2	8.3	0.4	0.7	12.8	2.6	10.9	44.8
卢森堡	10.8	0.6	2.4	12.9	2.4	1.2	11.3	2.7	11.8	43.8
德国	13.5	2.3	3.5	7.0	1.3	0.9	16.3	2.3	9.6	43.4
丹麦	13.5	2.0	1.8	6.6	0.8	0.4	15.6	3.2	12.8	43.1
法国	11.0	3.1	2.9	10.1	1.8	2.0	14.2	2.3	9.6	43.0
意大利	16.7	2.4	3.7	8.1	1.9	1.4	14.0	1.5	7.9	42.4
奥地利	13.3	1.1	2.6	12.0	0.8	0.6	15.6	2.4	9.6	42.0
瑞典	14.1	2.3	2.6	8.4	0.6	1.5	13.9	2.2	13.1	41.2
日本	10.5	2.3	3.2	9.5	2.9	1.7	19.5	0.9	8.7	40.7
挪威	9.5	3.2	2.2	10.5	1.8	1.5	17.2	3.0	11.2	39.8
西班牙	14.8	2.2	4.6	10.2	2.0	1.2	14.1	2.7	9.4	39.0
瑞士	14.5	2.3	5.0	11.7	1.8	0.6	6.4	2.4	16.4	39.0
波兰	11.8	3.7	5.3	10.9	1.4	1.7	11.2	2.7	12.7	38.4
英国	10.8	4.9	4.4	7.1	1.8	1.8	17.8	1.6	11.5	38.3
葡萄牙	18.0	2.1	3.8	10.4	1.3	1.3	12.7	1.7	10.5	38.1
希腊	18.7	4.7	3.9	13.9	2.7	0.4	8.7	1.3	8.0	37.7
比利时	15.2	1.6	3.2	12.3	1.6	0.6	14.2	2.2	11.9	37.2
荷兰	11.1	2.5	4.1	8.9	3.4	0.8	18.1	3.1	11.8	36.3
斯洛文尼亚	14.0	1.8	3.3	12.4	2.1	1.3	14.0	3.4	11.6	36.2
爱尔兰	14.1	1.1	3.6	10.6	1.2	1.9	18.2	1.9	11.4	35.9
斯洛伐克	14.2	2.3	5.2	13.8	2.2	1.6	15.8	2.3	9.3	33.3
爱沙尼亚	10.6	4.7	4.5	11.8	1.7	0.9	13.7	4.9	15.1	32.2
立陶宛	12.4	3.8	4.7	10.1	1.5	0.9	16.6	2.7	15.5	31.8
拉脱维亚	13.4	2.7	5.2	14.1	1.7	2.5	9.8	4.2	15.4	30.9
捷克	10.3	2.2	4.4	15.6	2.6	1.6	18.1	3.2	11.8	30.1
匈牙利	17.7	1.1	4.1	18.2	2.4	2.1	10.4	4.2	10.2	29.4
澳大利亚	12.5	4.4	4.9	10.0	2.4	1.6	19.4	2.0	14.6	28.2
以色列	13.3	14.7	4.0	5.8	1.4	0.1	12.9	3.5	17.2	27.0
中国	8.6	4.2	4.3	27.7	2.3	8.2	8.9	1.5	12.3	22.0
美国	13.8	8.8	5.4	8.6	0.0	1.4	24.3	0.7	16.3	20.8
韩国	15.8	7.7	4.1	16.2	2.4	2.5	12.8	2.3	16.2	20.1

数据来源：OECD 数据库和 IMF 数据库

为 20.8%，也比较高，随着经济发展水平提高，经济事务支出占比逐步下降至 2015 年的 16.2%；健康和社会保护支出则是经历逐步提高的过程，健康支出占比从 1991 年的 6.2% 提高至 2015 年的 12.8%，社会保护支出从 1991 年的 11.8% 提高至 2015 年的 20.1%，提高幅度均较大。所以，我国当前的财政支出结构具有一定的阶段性特征，不宜直接同当前的发达国家直接比较，而应随着经济发展逐

步推动财政支出结构调整。

财政支出结构面临的主要问题

通过回顾我国财政支出结构变化和进行财政支出结构国际比较，可以看出，经济发展阶段、经济体制、财税体制、人口结构等都是影响财政支出结构的重要因素，不同发展阶段财政支出结构具有显著差异。几十年来，我国

财政支出结构发生了巨大调整，基本适应了经济社会发展的需要，当然在一些方面还存在亟待解决的问题。

财政收支压力明显加大。当前，我国减税降费力度较大，加之经济增速放缓，财政收入增速受到较大影响，近期财政收入增速低于国内生产总值增速，但财政支出具有较强刚性，而且在经济增速放缓时期更需要发挥宏观政策的逆周期调节作用，近期财政支出增速保持较高水平，财政收支矛盾进一步加剧，影响财政可持续性。

地方政府承担了过多事权和支出责任。近年来，地方财政支出占比一直处于略高于85%的历史高位，不仅承担地方政府应有的责任，很多中央政府的事权也下达给地方政府，中央政府下拨的部分资金还要求地方配套，地方财政支出压力较大，财力与事权不匹配问题十分严重。

经济事务占比依然较高。与OECD国家相比，我国经济事务支出占比排名第一，较第二名高出9.5个百分点。将发展阶段因素考虑在内，我国经济事务支出占比仍然比处于类似发展阶段的国家高。而且，随着我国基础设施日趋完善，财政投资对经济的拉动作用边际递减，财政投资效率有所下降，资源配置效率有待提高。

社会保障支出的潜在压力较大。在工作年龄人口占比较高时，经济增长可以受益于人口红利，但随着这批人进入老龄状态，将给社会保障体系带来巨大压力，社会保障方面的支出也将迅速增长，将构成财政风险的重要因素。2018年，我国65岁以上人口占比已达到11.9%，日本和韩国达到类似阶段时的人均GDP均显著高于我国，我国未富先老现象明显，可以预见，未来一段时期中国也将面临更严重的老龄化问题。同时，我国医疗卫生支出也将面临较大增长压力。

财政支出结构调整的政策建议

回顾我国财政支出结构变化，对比发达国家财政支出结构，结合我国当前所处发展阶段，我们建议下一步特别是“十四五”时期要充分认识到财政支出结构调整所取得的成效，进一步优化财政支出结构，提高财政支出效率，为实现建立现代化财税体制的目标加快推进各项改革。

稳定财政支出与国内生产总值的相对比例。当前我国应该控制财政支出规模扩张速度，适应减税降费等带

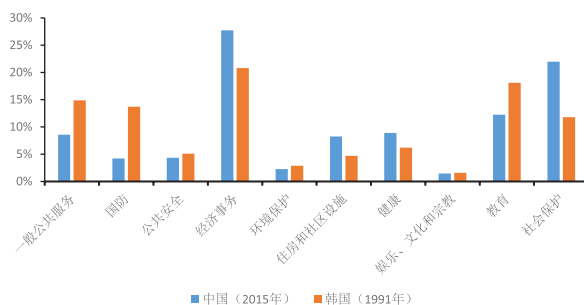


图4 中国和韩国相同发展阶段的财政支出结构对比

来财政收入增速放缓的情况，继续保持当前财政支出占国内生产总值比例趋稳的势头，将财政支出规模控制在合理范围，为长期可持续发展留有空间。

优化中央与地方的财政事权和支出责任划分。加快推进财政支出领域主要改革，形成中央与地方以及省以下财政事权和支出责任划分的清晰框架，适时制定修订相关法律、行政法规，研究起草政府间财政关系法，推动形成保障财政事权和支出责任划分科学合理的法律体系。在出台外交、医疗卫生、应急救援、科技、教育、交通运输等领域改革方案的基础上，加快制定出台更多分领域改革方案。按事权优先原则，进一步调整优化税收划分和转移支付制度，确保各级政府财力与事权相匹配，平衡好区域间政府财力，促进区域间公共服务均等化。尤其是明确省以下政府间财力和事权划分，提高法治化和规范化程度，为基层政府提供有效的财力保障。

进一步减少对经济的直接干预。我国应进一步优化财政支出结构，提高财政资金使用效率，减少直接参与经济建设和财政补贴，降低对经济运行的干预，促进市场公平竞争，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。将节约的资金更多地用于提供公共服务，推动公共服务均等化，发挥好公共财政的职能。

针对社会保障支出的潜在压力做好应对预案。要针对未来一段时期我国即将面临的老龄化问题，未雨绸缪，做好应对预案。逐步推迟退休年龄，与我国人口平均预期寿命相比，逐步推迟至65岁退休比较适宜。在降低社保缴费率的同时，要做好相关缴费工作，切实履行参保人的缴费义务。根据人口结构和收入水平，做好养老保险精算工作，合理确定养老金待遇水平及其增长率。□

责任编辑 张小莉