

# 我国社会性支出与 OECD 国家的比较研究

冯俏彬 宋 恒\*

**【摘要】**“社会性支出”是经合组织国家用于统计各国“福利国家”规模与程度的主要指标，与我国常用的“民生支出”既有联系也有区别。本文在对这两个概念进行辨析的基础上，以社会性支出这一国际通用概念，选择人均GDP一万美元、三万美元这两个时间节点，对我国和OECD国家的相关情况进行了比较。研究发现，在人均GDP一万美元时，我国相关支出与OECD国家相比确有差距，但并不如预计的大，尤其是与我国社会结构更类似的日本、韩国相比，我国社会性支出相关指标已基本相同甚至略有超过。此外，本文还进一步比较了人均GDP三万美元时OECD国家的社会性支出情况，以期为我国未来一个时期改善民生提供参考。

**【关键词】**社会性支出；民生支出；国际比较

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2023.03.008

2023年的政府工作报告指出，过去5年全国财政支出70%以上用于民生，这是一个相当高的比例。但与此同时，我们也注意到学界有一个普遍性的观点，从国际比较的视角看，我国的社会性支出与经合组织（OECD）国家相比还有很大的差距<sup>①</sup>，未来要进一步加大财政投入。这两种观点、两个概念差异显著，既涉及国际比较的口径与不同国家的发展阶段问题，也与未来我国以多大程度、何种速度提高民生相关支出息息相关，需要深入研究、认真分析。

## 一、民生支出与社会性支出的概念辨析

民生支出通指财政用于保障和改善民生方面的支出。尽管“民生支出”一词常见于各种文献、文件，但官方对其所包含的具体口径并没有明确、统一的界定。一般认为，我国的民生支出主要基于“学有所教、老有所养、病有所医、住有所居”的要求，用于教育、社会保障和就业、卫生与健康、保障性住房、文化等方面的支出<sup>②</sup>。

社会性支出（social expenditure）是经合组织在20世纪90年代提出的衡量福利国家规模的指

\* 冯俏彬，国务院发展研究中心宏观部副部长，教授、博士生导师；宋恒，中国财政科学研究院博士研究生。

① 关信平：《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》2017年第6期。

② 与民生支出比较类似的另一个概念是基本公共服务支出，根据《国家基本公共服务标准2021年版》，我国纳入基本公共服务范围的有“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、优军服务保障、文体服务保障”等9个方面、22个大类、80个服务项目，比通常所说的民生支出范围更大。

标之一，指公共和私营机构向家庭和个人提供的福利和经济援助<sup>①</sup>。主要包括九类：养老、遗属福利、失能待遇、卫生健康、家庭福利、积极的劳动力市场政策、失业救济、住房和其他政策领域的支出（表1）。

表1 OECD国家社会性支出分类情况<sup>②</sup>

类别	相关解释
养老	所有用于老年退休金的现金开支。老年现金福利旨在为退休的人提供收入，或在一个人达到领取养老金年龄或达到必要的缴款要求“标准”时的保障收入。这一类别还包括提前退休金，但不包括因劳动力市场原因而提前退休的项目。还包括用于老年人服务的社会支出、诸如日间护理和康复服务、家庭帮助服务和其他实物福利。此外，亦包括在院舍提供住宿的开支（例如营运养老院的开支）。
遗属福利	向死者的配偶或被抚养人提供福利（现金或实物），还包括遗属福利受益人被抚养子女的津贴和补贴。
失能待遇	失能待遇现金福利包括因残疾而完全或部分无法有酬地参与劳动而支付的现金。残疾可能是先天的或者是因为事故或疾病导致的后天残疾。残疾人服务的社会性支出还包括日托和康复服务，家庭帮助服务和其他实物福利等服务。
卫生健康	主要是政府和社会医疗保险计划，但不包括资本转移，如政府向医院的投资捐赠。
家庭福利	支援家庭的福利（不包括一人住户）。福利通常与被抚养人相关的费用有关。
积极的劳动力市场政策	旨在改善受益人的就业前景或以其他方式提高其收入能力。包括用于公共就业服务和行政管理、劳动力市场培训、青年从学校向工作过渡的特别方案、残疾人特别劳动力市场方案，以及为所有其他失业人群提供的劳动力市场方案。
失业救济	对失业人员的所有现金补偿支出。比如对因企业破产或无故被解雇人员的遣散费和提前退休金。
住房	租金补贴和其他福利，以帮助个人解决住房需求。
其他	用于各种不属于有关方案范围的社会性开支（现金和实物），比如某种特定的意外开支等。

资料来源：根据《经合组织社会性支出手册—2019版》整理

比较民生支出与社会性支出两个概念，可以看出它们之间既有联系也有区别。主要联系在于：两者均指政府支出中与居民生活、生计直接相关的部分，如住房、养老、医疗等，都能反映福利国家的规模与程度。主要区别在于：民生支出既包括政府发放给居民的现金、补助券，也包括政府兴修学校、医院的固定资产投入，还包括相关领域的行政管理费用；而社会性支出主要指政府和私营部门发放给家庭和个人的现金、福利、服务以及其它旨在减轻居民负担的支出，较少涉及固定投资支出和行政管理支出。简言之，从规范的政府支出分类上看，社会性支出属于国际上政府收支分类中的“转移性支付”<sup>③</sup>，与我国常用的“民生支出”在内涵与外延上并不完全相同。

## 二、口径、数据来源与技术说明

为了准确反映国际比较视角下我国的实际状况，本文以OECD定义的社会性支出为基准，对我国财政支出中的相关类别进行拆解合并，近似得出我国社会性支出的相关数据，以此进行国际比较

① 王列军：《我国民生支出的规模、特征及变化趋势》，《管理世界》2023年第3期。

② Adema W, Fron P. The OECD SOCX Manual 2019 Edition - A guide to the OECD Social Expenditure Database, 2019.

③ 一般地，财政支出按经济性质可分为两类：购买性支出和转移性支出。购买性支出是指政府直接购买商品和劳务的支出，包括消费性支出和投资支出。转移性支出是指政府将一部分财政资金无偿地、单方面转移给企业或居民的支出，如社会保障支出和财政补贴等。

和分析。

### (一) 统计口径

经分析,上述OECD九类社会性支出基本上与我国社会保障和就业、卫生健康和住房保障三大类支出相对应。需要特别指出以下三点。一是从标准的社会性支出定义上看,教育支出不属于社会性支出。在我国,教育支出是民生支出的大头,但OECD国家的社会性支出中与教育有关的部分仅包括儿童早期教育和护理的支出。为方便比较,本文未将教育支出视为社会性支出,同时限于数据的可得性,本文也未将我国教育支出中与儿童教育与护理相关的支出拆出并纳入。但总体上看,我国用于这方面的支出极小,因此对于结果的影响可忽略不计。二是OECD国家的社会性支出还包含私营部门转移给家庭和个人的现金福利,但金额很小,且我国无相关统计,故也未计入。三是OECD国家的社会性支出包含以税式支出方式转移给家庭和个人的收入(即所谓“减轻居民支出负担的支出”)。由于我国尚未开展税式支出的相关统计,故也未计入。

### (二) 主要指标与计量单位

从国际上看,衡量福利国家福利水平通常使用三个指标,人均支出、福利性支出占GDP的比重、福利支出占政府支出的比重。同样地,本文主要使用以下三个指标:人均社会性支出、社会性支出占政府支出的比重、社会性支出占GDP的比重。为方便国际比较,统一以美元计价。凡涉及我国社会性支出的相关数据均已按当年汇率进行了折算。

### (三) 数据来源与技术处理方法

本文使用的数据来源于OECD数据库、中国财政部网站和《中国财政统计年鉴》。主要技术处理方法如下:

第一,按OECD的口径调整了我国政府支出的计算口径。我国实行复式预算,包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算“四本账”。国内一般讨论政府支出时多指一般公共预算支出,但这不能代表我国政府支出全貌,也与OECD统计口径不符。因此,本文中的政府支出包括一般公共预算支出、政府性基金预算支出、国有资本经营预算支出和社会保险基金预算支出,并扣除了其中的重复计算部分。具体而言:扣除了一般的公共预算对社会保险基金预算的补助、政府性基金预算支出中国有土地使用权出让金收入安排的支出<sup>①</sup>。

第二,按OECD社会性支出口径调整了我国社保支出、卫生健康支出的口径。一是社保支出是在一般公共预算中“社会保障和就业支出”的基础上,加上基本养老保险基金支出、失业保险基金支出、再剔除一般公共预算支出对这几项社会保险基金的补助后得出的数额。二是卫生与健康支出是在一般公共预算中“卫生健康支出”的基础上,加上社会保险基金预算中的基本医疗保险基金支出、工伤保险基金支出、再剔除一般公共预算对这几项社会保险基金的补助后的数额。

## 三、近十年来我国社会性支出概况

近十年来,我国人均社会性支出规模不断增加,从2012年的499美元提高到2021年的1362美元,年均增长11.8%。从比重上看,社会性支出占GDP的比重从2012年的8.25%提高到2021年的10.85%,占政府支出的比重从2012年的28.27%提高到2021年的35.50%(表2)。

<sup>①</sup> 楼继伟:《基于国情背景认识财政预算有关问题》,《财政研究》2019年第5期。

在人均水平不断提高的同时,我国社会性支出的结构有所变化。主要表现为:一是社保与就业方面的支出占比显著提高,从2012年的54.87%提高到2021年的63.84%,增加近10个百分点。二是卫健与住房方面的支出有所下降,其中卫健支出从2012年的35.05%下降到2021年的30.44%,住房保障支出从2012年的10.09%下降到2021年的5.72%。

表2 2012—2021年中国社会性支出总体及分项数据一览表<sup>①</sup>

年份	人均社会性支出绝对值(美元)	社会性支出占GDP的比重(%)	社会性支出占政府支出的比重(%)	卫生健康占社会性支出的比重(%)	社会保障和就业支出占社会性支出的比重(%)	住房保障支出占社会性支出的比重(%)
2012年	499.12	8.25	28.27	35.05	54.87	10.09
2013年	588.01	8.70	28.93	35.61	55.70	8.68
2014年	699.69	9.30	30.65	36.53	55.04	8.43
2015年	790.18	10.06	31.18	36.23	55.40	8.37
2016年	835.15	10.38	32.83	35.91	55.34	8.74
2017年	838.59	9.59	31.97	32.85	58.94	8.21
2018年	1044.53	10.79	34.77	29.66	63.48	6.86
2019年	1114.42	10.96	34.41	29.91	64.17	5.92
2020年	1183.87	11.36	32.94	30.31	63.52	6.17
2021年	1362.43	10.85	35.50	30.44	63.84	5.72
均值	895.60	10.02	32.15	33.25	59.03	7.72

注:数据来源于《中国财政统计年鉴》和财政部官网。

#### 四、人均GDP一万美元时我国与OECD国家社会性支出的比较

为了比较同一发展阶段各国社会性支出的情况,我们以“人均GDP一万美元”为标准,观察我国与OECD国家在这一阶段的社会性支出水平与结构特征。

##### (一) 我国人均社会性支出与OECD国家的比较

在有数据的33个OECD国家中,当人均GDP达到一万美元时,人均社会性支出达到3000美元以上的国家有3个:捷克、匈牙利、波兰,均为东欧国家,时间都在2000年以后;达到2000—3000美元以上的有15个国家,1000—2000美元的有13个国家,仅有两个国家在1000美元之下。均值为2023.65美元(表3)。

从社会性支出占GDP的比重上看,占比在20%以上的国家有9个,其中最高的是瑞典(24.49%),占比在15%—20%的有10个国家,占比10%—15%的有10个国家,占比10%以下的有4个国家。均值为15.42%。

从社会性支出占政府支出的比重上看,在有数据的16个OECD国家中,有7个国家占比在40%以上,如波兰(45.52%)、芬兰(44.3%);有8个国家占比在30%以上,仅有1个国家在20%(韩国)以下。均值为36.74%。

<sup>①</sup> 中华人民共和国财政部网站中央预决算公开平台, <http://www.mof.gov.cn/zyyjskgkpt/>, 访问日期:2023年5月13日。

2019年,我国人均GDP首次突破一万美元大关,达到10276美元,这是一个标志性的时刻。这一年我国人均社会性支出为1114.42美元、社会性支出占当年GDP的比重为10.91%、社会性支出占政府支出的比重为34.41%,分别相当于OECD同一发展时期各国均值的55%、71%、94%。从这个角度看,我国人均社会性支出以及占GDP的比重明显偏低,但社会性支出占政府支出的比重已达到平均水平。

需要指出的是,OECD国家中多为欧美国家,与我国社会结构、政社关系、行政体制等差异较大,简单的数据比对并不一定能说明问题。但OECD中也有与我国情况类似的东亚国家:日本和韩国,因此与这两个国家相比,能从客观认识我国社会性支出的全貌。研究发现,与社会结构更相似的东亚国家相比,我国1114.42美元的人均社会性支出与同一发展阶段的日本(1981年)1087.55美元的水平基本相当,且大大高于同一发展阶段的韩国(1994年)345.39美元的水平。另外两个指标也显示出同样的情况,社会性支出占GDP的比重日本为10.25%,韩国为2.83%,我国为10.91%;社会性支出占政府支出的比重韩国为13.79%(日本数据缺失),我国为34.41%。因此,如果考虑到我国与欧美国家在社会结构、政府责任等方面的差异,似乎并不能轻易得出我国社会性支出过低的结论。

表3 人均GDP一万美元时我国与OECD国家社会性支出情况<sup>①</sup>

水平	国家	人均GDP首次达到一万美元的时间	人均社会性支出(美元)	社会性支出占GDP的比重(%)	社会性支出占政府总支出的比重(%)
1	捷克	2004年	3731.17	17.84	42.16
	匈牙利	2004年	3425.21	21.05	43.21
	波兰	2007年	3281.87	19.53	45.52
2	意大利	1986年	2886.11	20.05	
	斯洛伐克	2006年	2838.96	15.06	38.79
	立陶宛	2007年	2833.19	14.84	42.04
	瑞典	1975年	2751.88	24.49	
	卢森堡	1977年	2581.52	20.10	
3	荷兰	1978年	2477.08	22.96	
	比利时	1978年	2389.99	23.20	
	新西兰	1987年	2354.99	17.61	34.21
	奥地利	1980年	2304.87	21.91	
	西班牙	1989年	2176.29	17.31	
	希腊	1991年	2119.87	15.18	
	爱沙尼亚	2005年	2056.88	12.83	38.06
	爱尔兰	1988年	2054.90	18.60	
	拉脱维亚	2007年	2009.60	11.02	31.92
	丹麦	1978年	2001.47	20.26	

<sup>①</sup> OECD数据网站, <https://stats.oecd.org/>, 访问日期: 2023年5月13日。

(续表)

水平	国家	人均GDP首次达到一万美元的时间	人均社会性支出(美元)	社会性支出占GDP的比重(%)	社会性支出占政府总支出的比重(%)
4	瑞士	1975年	1972.23	12.36	
	法国	1979年	1949.33	20.14	43.39
	葡萄牙	1992年	1810.76	13.76	
	哥斯达黎加	2012年	1786.66	12.03	38.90
	芬兰	1980年	1635.03	17.76	44.30
	挪威	1977年	1590.36	16.12	
	美国	1978年	1585.66	12.86	36.77
	加拿大	1979年	1584.40	13.15	31.20
5	智利	2007年	1422.51	8.48	43.24
	英国	1980年	1375.97	15.59	
	墨西哥	2011年	1193.01	7.21	25.04
	日本	1981年	1087.55	10.25	
	澳大利亚	1979年	1072.53	10.24	31.99
6	韩国	1994年	345.39	2.83	13.79
	土耳其	1974年	93.33	2.25	
	均值	-	2023.65	15.42	36.74
	中国	2019年	1114.42	10.91	34.41

注:

1. 数据来源于OECD官网。
2. 限于数据的可得性, OECD国家人均GDP首次达到1万美元的时间在1980年之前的以1980年的数据替代。

## (二) 我国社会性支出的结构与OECD国家基本相同

从结构上看, 人均GDP达到一万美元时, OECD国家的社会性支出中, 占比最高的为社保支出, 均值为66.82%; 其次是医疗支出, 均值为28.99%; 住房支出中, 欧美国家的占比都很小, 均值仅为1.86% (表4)。

2019年, 我国的社会性支出中, 社保支出占64%, 医疗支出占30%, 住房支出占5%。直观上看, 与OECD国家差别并不很显著。

表4 人均GDP一万美元时我国与OECD国家社会性支出的结构情况 单位%

国家	年份	社会保障和就业占比	医疗卫生健康支出占比	住房保障支出占比
波兰	2007年	77.58	21.07	0.45
奥地利	1980年	77.07	21.55	0.44
卢森堡	1977年	76.98	22.06	0.00
比利时	1978年	76.72	22.21	0.00

（续表）

国家	年份	社会保障和就业占比	医疗卫生健康支出占比	住房保障支出占比
希腊	1991年	75.41	21.16	2.67
意大利	1986年	75.00	24.93	0.08
西班牙	1989年	73.27	25.83	0.70
葡萄牙	1992年	73.22	26.36	0.03
丹麦	1978年	73.09	25.07	1.84
荷兰	1978年	73.05	20.76	1.05
芬兰	1980年	72.01	25.97	1.15
匈牙利	2004年	71.53	25.94	1.90
立陶宛	2007年	71.34	27.62	0.01
法国	1979年	71.25	26.71	2.04
爱尔兰	1988年	70.77	23.85	4.51
爱沙尼亚	2005年	70.39	28.46	0.22
德国	1979年	69.27	28.93	0.55
挪威	1977年	68.73	26.56	2.52
土耳其	1974年	68.52	30.86	0.00
拉脱维亚	2007年	67.59	30.44	1.05
瑞士	1975年	67.39	25.80	0.67
美国	1978年	67.02	27.44	1.50
英国	1980年	66.99	28.32	0.83
捷克	2004年	65.47	31.60	0.46
新西兰	1987年	65.37	27.62	0.85
瑞典	1975年	65.26	29.01	4.11
斯洛伐克	2006年	64.80	31.84	0.00
澳大利亚	1979年	60.18	35.74	2.49
智利	2007年	59.19	30.95	6.62
日本	1981年	55.43	42.39	0.24
韩国	1994年	51.90	44.66	0.00
哥斯达黎加	2012年	48.07	47.35	3.90
加拿大	1979年	43.64	36.02	5.65
墨西哥	2011年	38.31	40.42	14.62
均值	-	66.82	28.99	1.86
中国	2019年	64.17	29.91	5.92

注：为了使得OECD国家数据与我国数据口径可比，本文根据社会性支出九大类的具体内容，将养老、遗属福利、失能待遇、家庭福利、积极的劳动力市场政策和失业待遇的总和定义为社会保障和就业支出，将医疗卫生定义为卫生健康支出，将住房定义为住房保障。

进一步地，我们对我国2019年的社会保障和就业支出进行了解构（表5），发现其中占比最大的两项分别是基本养老保险支出和行政事业单位离退休支出，两项合计占到当年社保支出的82.54%。

表5 2019年我国社会保障和就业支出结构

社会保障和就业支出类中的各款支出		绝对值（亿元）	占比（%）
1	行政事业单位离退休	9687.59	14.02
2	财政对基本养老保险基金的补助	8633.04	12.50
3	基本养老保险基金支出（扣除一般公共预算对其的财政补贴）	46825.78	56.02
4	就业补助	916.17	1.33
5	失业保险基金预算支出（扣除一般公共预算对其的财政补贴）	1284.15	1.86
6	抚恤	1067.07	1.54
7	退役安置	1197.27	1.73
8	社会福利	843.63	1.22
9	红十字事业	26.74	0.04
10	最低生活保障	1453.12	2.10
11	临时救助	167.99	0.24
12	特困人员救助供养	344.43	0.50
13	其他生活救助	109.94	0.16
14	残疾人事业	650.74	0.94
15	企业改革补助	159.19	0.23
16	人力资源和社会保障管理事务	1054.81	1.53
17	民政管理事务	851.70	1.23
18	退役军人管理事务	158.41	0.23
19	其他社会保障和就业支出	1777.74	2.57
	合计	69079.33	1

注：

1. 数据来源于财政部官网。
2. 本文的社会保障和就业支出数据不仅包括一般公共预算中的相关数据，也包括社会保险基金预算支出中的相关数据：基本养老保险基金支出和失业保险基金预算支出。
3. 一般公共预算支出按照类、款、项进行层级划分，社会保障和就业支出属于一般公共预算支出的一类，其内含多个款，每个款下面又内含多项。为了保证数据的可视化效果，本表仅统计各款的数据。

通过以上分析可知，2019年，我国人均GDP首次跃上一万美金台阶。与OECD同一发展阶段的国家相比，我国社会性支出占政府支出的比重，以及社会性支出的内部结构高度相似。这表明随着经济社会发展到一定时期，政府必须承担的社会服务在内容上具有高度相似性，这也反映出福利国家理论对各国的深远影响。比较而言，我国与同一发展阶段的OECD国家社会性支出差距主要在



于人均水平低、占GDP的比重较低。但是，与同一发展阶段的日本和韩国相比，我国社会性支出无论是人均、还是占GDP和政府支出的比重与其相当，这反映出东西方国家在社会结构、政府功能、行政伦理等方面有重大差别。

### 五、人均GDP达到三万美元时OECD国家社会性支出特征与我国社会性支出的发展方向

根据党中央要求，到2035年我国要基本建成社会主义现代化国家，达到中等发达国家水平。一般认为，中等发达国家的人均GDP在三万美元左右。我们以此为标准，对该发展阶段的OECD国家的社会性支出特征进行分析，以期今后一个时期我国社会性支出的发展方向作参考。

#### （一）2035年，我国人均社会性支出标准至少应当达到3000美元

从表6可以看出，当人均收入达到三万美元时，OECD国家中，人均社会性支出均值为5865.07美元。其中，最高的是奥地利（8660.78美元），最低是日本（2496.58美元）。进一步地，人均社会性支出达到8000美元以上的国家有2个，7000美元以上有3个，6000美元以上的有4个，5000美元以上的有8个，5000美元以下的有4个。其中，两个东亚国家日本和韩国均在5000美元以下，尤其是日本仅有2496.58美元。

从社会性支出占GDP的比重看，人均GDP达到三万美元时，社会性支出占GDP的比重均值为20.03%。进一步地，占比在25%—30%之间的国家有5个，20%—25%之间的国家有7个，15%—20%的有4个，15%以下的有5个。同一时期，日本和韩国分别为11.9%和10.11%。

从社会性支出占政府支出的比重看，均值为46.64%。进一步地，占比在50%的国家以上有5个，40%—50%的有10个，仅有2个在30%—40%之间。同一时期韩国为33.39%。

假定我国在2035年达到中等发达国家水平，社会性支出达到OECD国家的均值，则人均社会性支出要从现在的1114美元提高至5000美元，占GDP的比重要从现在的10.9%提高到20%，占政府支出的比重基本可以保持不变。但如果对标各方面相似结构更高的日本、韩国，则人均社会性支出的目标值大约3000美元，两个比重则基本可以保持不变。

表6 人均GDP一万美元、三万美元时OECD国家社会性支出情况

国家	人均GDP一万美元时				人均GDP三万美元时			
	年份	人均社会性支出绝对值（美元）	社会性支出占GDP的比重（%）	社会性支出占一般政府总支出的比重（%）	年份	人均社会性支出绝对值（美元）	社会性支出占GDP的比重（%）	社会性支出占一般政府总支出的比重（%）
意大利	1986年	2886.11	20.05		2004年	7022.83	23.82	50.81
瑞典	1975年	2751.88	24.49		1990年	5481.75	26.85	
卢森堡	1977年	2581.52	20.10		1990年	5678.56	18.97	
荷兰	1978年	2477.08	22.96		2003年	7014.57	20.54	45.96
比利时	1978年	2389.99	23.20		2003年	7752.30	25.06	49.09
新西兰	1987年	2354.99	17.61	34.21	2007年	6054.45	20.67	53.64
奥地利	1980年	2304.87	21.91		2003年	8660.78	26.93	52.53
西班牙	1989年	2176.29	17.31		2007年	6783.80	20.90	53.23
希腊	1991年	2119.87	15.18		2008年	6655.93	21.57	42.43

(续表)

国家	人均GDP一万美元时				人均GDP三万美元时			
	年份	人均社会性支出绝对值(美元)	社会性支出占GDP的比重(%)	社会性支出占一般政府总支出的比重(%)	年份	人均社会性支出绝对值(美元)	社会性支出占GDP的比重(%)	社会性支出占一般政府总支出的比重(%)
爱尔兰	1988年	2054.90	18.60		2002年	5233.38	14.86	45.19
丹麦	1978年	2001.47	20.26		1994年	5511.64	25.42	43.59
瑞士	1975年	1972.23	12.36		1987年	3054.59	13.19	
法国	1979年	1949.33	20.14	43.39	2003年	8115.45	28.80	54.07
芬兰	1980年	1635.03	17.76	44.30	2003年	6939.06	23.89	48.41
挪威	1977年	1590.36	16.12		1995年	5472.07	22.47	44.36
美国	1978年	1585.66	12.86	36.77	1997年	4451.00	14.33	39.55
加拿大	1979年	1584.40	13.15	31.20	2004年	5557.54	16.10	40.45
英国	1980年	1375.97	15.59		2002年	5250.52	17.86	47.24
日本	1981年	1087.55	10.25		1992年	2496.58	11.19	
澳大利亚	1979年	1072.53	10.24	31.99	2004年	5840.34	17.20	48.87
韩国	1994年	345.39	2.83	13.79	2017年	4139.40	10.11	33.39
均值	-	1918.92	16.81	33.67	-	5865.07	20.03	46.64

## (二) 2035年,我国社会性支出的结构变化不太大

从结构上看,OECD国家人均GDP达到三万美元时,社保占比为66%左右,医疗方面的比重在28%左右,住房方面的占比不到2%。与我国现阶段社会性支出结构相比,未来社保、卫健支出可能还有所提高。

表7 人均GDP一万美元、三万美元时我国与OECD国家社会性支出的结构情况

(单位:%)

国家	人均GDP一万美元时				人均GDP三万美元时			
	年份	社保占比	医疗占比	住房占比	年份	社保占比	医疗占比	住房占比
奥地利	1980年	77.07	21.55	0.44	2003年	74.38	23.96	0.43
卢森堡	1977年	76.98	22.06	0.00	1990年	72.77	26.04	0.17
比利时	1978年	76.72	22.21	0.00	2003年	71.68	24.74	0.22
希腊	1991年	75.41	21.16	2.67	2008年	72.96	26.74	0.30
意大利	1986年	75.00	24.93	0.08	2004年	73.48	26.11	0.05
西班牙	1989年	73.27	25.83	0.70	2007年	70.54	27.40	0.87
丹麦	1978年	73.09	25.07	1.84	1994年	74.04	17.78	2.98
荷兰	1978年	73.05	20.76	1.05	2003年	64.65	30.94	1.56
芬兰	1980年	72.01	25.97	1.15	2003年	76.90	19.70	1.19
法国	1979年	71.25	26.71	2.04	2003年	68.41	27.58	2.85
爱尔兰	1988年	70.77	23.85	4.51	2002年	59.54	35.47	2.74
德国	1979年	69.27	28.93	0.55	2003年	69.26	28.90	1.31

（续表）

国家	人均GDP一万美元时				人均GDP三万美元时			
	年份	社保占比	医疗占比	住房占比	年份	社保占比	医疗占比	住房占比
挪威	1977年	68.73	26.56	2.52	1995年	78.61	17.13	0.84
瑞士	1975年	67.39	25.80	0.67	1987年	66.81	26.11	0.51
美国	1978年	67.02	27.44	1.50	1997年	53.67	40.49	1.96
英国	1980年	66.99	28.32	0.83	2002年	59.29	33.67	5.89
新西兰	1987年	65.37	27.62	0.85	2007年	53.56	29.48	3.77
瑞典	1975年	65.26	29.01	4.11	1990年	74.77	21.20	2.24
澳大利亚	1979年	60.18	35.74	2.49	2004年	65.63	32.15	1.44
日本	1981年	55.43	42.39	0.24	1992年	57.61	41.32	0.19
韩国	1994年	51.90	44.66	0.00	2017年	52.26	40.72	0.63
加拿大	1979年	43.64	36.02	5.65	2004年	43.92	37.90	2.81
均值	-	67.99	27.85	1.54	-	66.12	28.89	1.59

## 六、结论与建议

本文基于社会性支出的内涵，选择两个重要的时间节点——人均GDP一万美元、三万美元——对我国与OECD国家的情况进行了比较。基本发现是：就第一阶段而言，我国社会性支出虽然与OECD国家相比确有差距，但如果考虑到我国“东亚国家社会结构”的特点，我国社会性支出情况并不差。但就第二阶段而言，我国社会性支出还需要从现在的人均1000美元左右的水平提高到3000美元左右，这对持续保持经济增长水平、深化财税制度改革、优化社会性支出的内部结构等，都提出了严峻的要求。

### （一）主要结论

第一，未来一个时期，我国人均社会性支出有较大的提升空间。假定2035年我国达到中等发达国家水平，人均社会性支出将从2021年的1362.43美元提高到3000美元左右，年均增长5.8%。

第二，社会性支出占GDP的比重有一定的提升空间。2021年，我国社会性支出占GDP的比重为10.85%。如果2035年要达到OECD国家的平均水平（20.03%），则差不多每年要提升5%左右。但如果对标日本和韩国，压力将明显减轻。

第三，社会性支出占政府支出的比重可基本保持或缓步提高。2021年，我国社会性支出占政府支出的比重为35.5%。如果2035年要达到OECD国家的平均水平（46.64%），则差不多每年也要提升2%。但如果对标日本和韩国，则已基本达标。

第四，量力而行，尽力而为。尽管我国社会性支出与OECD国家相比，在人均和占GDP的比重方面有较大的差距，但同时也要看到，与同一发展阶段、国家与社会相似度更高的日本和韩国相比，我国三项指标并没有明显的差距。这表明，各国的国情不同，难以简单类比。但同时也要看到，随着工业化、城市化的不断发展，各国政府对于民众的照顾责任不仅范围大致相同、标准也在不断提高，社会性支出总体上升是一个普遍性现象。我国也不例外，要为此做好准备。

## （二）政策建议

第一，优化社会性支出的内部结构。2021年，我国社会性支出中社保、卫健、住房的占比分别为63.84%、30.44%、5.72%。即使对标OECD国家人均3万美元时的情况，我国社会性支出内部这三大结构大体上是合理的。但进一步分析表明，需要调整优化社保内部结构，提高增加社会福利、救助、低保方面的支出，加大对无劳动能力的群体、农村老年人群体的转移性支付，同时加快行政事业单位离退休人员待遇制度改革。在卫健支出内部，也需要增加对一老一小的直接照料支出。适度控制住房方面的支出。

第二，积极推动相关配套改革。与OECD国家相比，我国社会性支出的人均标准和占GDP的比重虽然明显偏低，但社会性支出占政府支出的比重已相当接近。究其原因，在一定程度上是因为我国政府收入、支出占GDP的规模也低于OECD各国。这表明，今后我国社会性支出改革的方向是在提高政府收支占GDP规模的基础上，不断加大对社会性支出的总量投入，而这必然涉及财税体制的重大变化<sup>①</sup>。因此，需要同步推进相关改革，为加大我国社会性投入创造前提条件。

# Comparative Study on Social Expenditure in China and OECD Countries

FENG Qiaobin SONG Heng

**[Abstract]** Social expenditure is the main indicator used by OECD countries to calculate the size and degree of "welfare state" in various countries, which is both related and different from the "livelihood expenditure" commonly used in China. Based on the differentiation and analysis of these two concepts, this article compares the relevant situation between China and OECD countries using the internationally commonly used concept of social expenditure, selecting two time nodes: per capita GDP of ten thousand dollars and thirty thousand dollars. Research has found that at a per capita GDP of ten thousand dollars, there is indeed a gap in China's related expenditures compared to OECD countries, but it is not as large as expected, especially compared to Japan and South Korea, which have a more similar social structure in China. China's social expenditure related indicators have been basically the same or even slightly exceeded. This article further compares the social expenditure of OECD countries with a per capita GDP of thirty thousand dollars, in order to provide a reference for improving people's livelihoods in China in the future.

**[Key words]** Social Expenditure; Livelihood Expenditure; International Comparison

（责任编辑：朱 瑞）

<sup>①</sup> 冯俏彬：《“十四五”中国财政前瞻：统筹发展和安全》，《地方财政研究》2021年第1期。