

现行财政体制中的民政事业经费

唐 钧 冯 凌

(中国社会科学院 社会政策研究中心 北京 100732)

摘 要 :当代中国的民政工作所表现出来的“动态性”和“扩张性”的特点极为明显,可以说是一个发展中的政府部门。本文以时间序列和空间序列为经纬,从纵向和横向比较分析了 1978 年以来我国民政事业经费增长的情况,以及实际的社会需要,提出了在现行财政体制下进一步理顺关系的政策建议。

关键词 :民政工作 ;民政事业经费 ;现行财政体制

中图分类号 :C912.81

文献标识码 :A

文章编号 :1671-4970(2008)02-0030-06

民政工作种类繁多、头绪繁多,在政府部门中,民政部素有“不管部”之称。改革开放以来,一些行政职责从民政部门分了出去,但与此同时,又有更多以前所没有的工作因为社会发展和社会管理的需要相继创立。与其他政府部门相比较,当代中国的民政工作所表现出来的“动态性”和“扩张性”的特点极为明显。从某种意义上说,与其他一些有着相对稳定和比较清晰的行政职责界限因而在经费方面也有较为明确说法的政府部门相比较,民政部门可以说是一个发展中的政府部门。

近 10 多年来,国家财政对民政系统及相关领域投资的增多,既是民政事业发展的原因,也是民政事业发展的结果。但是,由于民政工作的“动态性”和“扩张性”的特点,在民政事业经费和国民经济的发展、国家财政的增长之间始终没有形成一个相对稳定的增长机制和比例关系。这使得多项以社会稳定为目标的民政工作只能在“兵临城下”时,向中央和地方各级政府申请专项经费。这样“临时抱佛脚”的财政分配方式,因其不确定性和不可预期,在一定程度上给民政工作,尤其是给地方和基层的民政工作带来了困难。

一、纵向比较 :1978 ~ 2005 年民政事业费的发展状况

1. 民政事业费总量的发展变化

从改革开放之初的 1978 年到 2005 年,伴随着中国经济总量和财政收入的迅速增长,民政事业的经费支出也大幅增加。

1978 年,民政事业费总支出还不到 14 亿元,到 2005 年,民政事业费总支出已经超过 718 亿元。28 年增长了 52 倍多(见表 1)。但是,如果剔除居民消费价格指数(下称 CPI)的影响,民政事业费总量的实际增长仅为 11 倍多。

表 1 1978 ~ 2005 年民政事业费总支出 亿元

年份	民政事业费总支出	用 CPI 调整后的民政事业费总支出	年份	民政事业费总支出	用 CPI 调整后的民政事业费总支出
1978	13.7	13.7	1992	63.7	26.8
1979	18.4	18.1	1993	69.9	25.6
1980	17.5	16.0	1994	87.0	25.7
1981	19.2	17.1	1995	103.5	26.1
1982	19.6	17.1	1996	121.2	28.2
1983	21.6	18.5	1997	133.5	30.2
1984	24.2	20.2	1998	161.8	36.9
1985	29.6	22.1	1999	194.7	45.0
1986	34.4	24.6	2000	229.7	52.9
1987	35.9	24.0	2001	284.8	65.2
1988	39.6	22.3	2002	392.3	90.5
1989	46.6	22.2	2003	498.9	113.7
1990	51.9	24.0	2004	577.4	126.7
1991	62.5	27.9	2005	718.4	154.8

资料来源 :《中国民政统计年鉴·2006》,民政部计划财务司编印。

从民政事业费支出的增长率看,最近 20 多年来应该说一直是比较高的。除了 1987、1992 和 1993 这 3 年,增长幅度基本上都是两位数。但在 20 世纪 80 年代和 90 年代,增幅较大的年份可能大多与自然灾害相关。所以,在高增长之后,往往会出现一个低谷。但从 1998 年开始,尤其是到了新世纪,民政事业费的增长率持续保持在两位数,其中最高的年份达到 38.0%(2002 年),这就可能与民政职责

范围内的制度建设,譬如城市居民最低生活保障制度的建设相关了。

将民政事业费与国内生产总值(GDP)作比较,除了1987、1992和1993这3年,前者的增速明显高于后者。将民政事业费支出与国家财政支出作比较,除了1992、1993、1997、1999和2000这5年,前者的增速也明显高于后者或大致持平。计算1985~2005年的民政事业费支出和国家财政支出、GDP的年平均增长率,分别为17.8%、15.4%和9.8%(见表2)。前者的增幅也明显大于后两者。

表2 民政事业费、国家财政支出与GDP增长率 %

年份	民政事业费增长率	国家财政支出增长率	GDP增长率	年份	民政事业费增长率	国家财政支出增长率	GDP增长率
1985	22.3	17.8	13.5	1996	17.1	16.3	10.0
1986	16.2	10.0	8.8	1997	10.2	16.3	9.3
1987	4.4	2.6	11.6	1998	21.2	16.9	7.8
1988	10.3	10.1	11.3	1999	20.3	22.1	7.6
1989	17.7	13.4	4.1	2000	18.0	20.5	8.4
1990	11.4	9.2	3.8	2001	24.0	19.0	8.3
1991	20.4	9.8	9.2	2002	38.0	16.7	9.1
1992	1.9	10.5	14.2	2003	27.2	11.8	10.0
1993	9.7	24.1	14.0	2004	15.7	15.6	10.1
1994	24.5	24.8	13.1	2005	24.4	18.3	10.2
1995	19.0	17.8	10.9				

资料来源《中国民政统计年鉴·2006》民政部计划财务司编印；《中国统计年鉴·2006》，中国统计出版社2006年版。

将1978~2005年民政事业费支出占国家财政支出和GDP的比重绘成折线图(见图1和表3),可以发现,两条线的走势都很平缓。民政事业费支出占国家财政的比例,虽然说起来,从1978年到2005年增加了将近一倍,但因为起点太低,这“一倍”还不到1个百分点(从1.22%增加到2.13%),仍然处于一个很低的水平上。民政事业费占GDP的比例先是下滑,谷底是1997年,然后又缓缓上升,有趣的是,到2003和2004年恢复到1979年的水平,然后到2005年又下跌到1978年的水平,形成了一个“盆地”。总之,民政事业费一直是在很低的水平上与和国家的经济增长和财政支出“保持同步”。

进一步分析1978~2005年民政事业费支出占国家财政支出和GDP的比例(见图2、图3),可以发

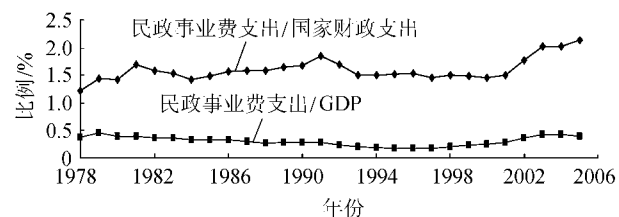


图1 1978~2005年民政事业费支出占国家财政支出及GDP比例

表3 民政事业费支出占国家财政支出及GDP的比例 %

年份	民政事业费支出/国家财政支出	民政事业费支出/GDP	年份	民政事业费支出/国家财政支出	民政事业费支出/GDP
1978	1.22	0.38	1992	1.70	0.24
1979	1.44	0.46	1993	1.51	0.20
1980	1.42	0.39	1994	1.50	0.19
1981	1.69	0.39	1995	1.52	0.18
1982	1.59	0.37	1996	1.53	0.18
1983	1.53	0.36	1997	1.45	0.18
1984	1.42	0.34	1998	1.50	0.21
1985	1.48	0.33	1999	1.48	0.24
1986	1.56	0.34	2000	1.45	0.26
1987	1.59	0.30	2001	1.51	0.29
1988	1.59	0.27	2002	1.78	0.37
1989	1.65	0.28	2003	2.02	0.43
1990	1.68	0.28	2004	2.03	0.42
1991	1.85	0.29	2005	2.13	0.39

资料来源《中国民政统计年鉴·2006》民政部计划财务司编印；《中国统计年鉴·2006》，中国统计出版社2006年版。

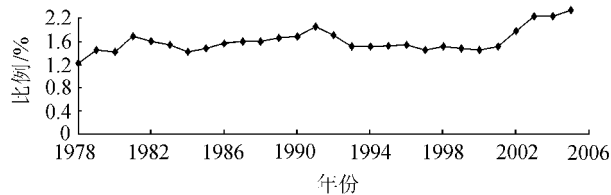


图2 1978~2005年民政事业费支出占国家财政支出的比例

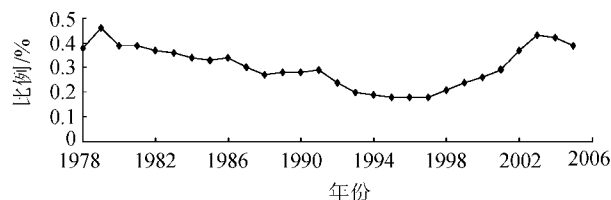


图3 1978~2005年民政事业费支出占GDP的比例

现在28年中,民政事业费占国家财政支出的比例平均值为1.60%,其中处于平均值以上的有9年,以下的有19年;民政事业费占国内生产总值的比例平均为0.31%;处于平均值以上的有13年,以下的有15年。两相比较,前者围绕平均值的波动较大,最高年份与最低年份的差距是0.91%,与平均值的差距分别是0.53%和0.38%;而后者围绕平均值的波动较小,最高年份与最低年份的差距是0.28%,与平均值的差距分别是0.15%和0.13%。这就是说,民政事业费占GDP的比例相对稳定,而民政事业费占国家财政支出的波动较大。

2. 民政事业费分类支出明细现状

一般来说,民政部门的行政职责常常被分成8大类,即基层政权与社区建设、民间组织管理、社会福利事业、救灾救济、城乡低保、优抚安置、地名区划

和人事教育。根据 2000 ~ 2005 年间的民政事业经费的支出明细,将其“归口”为 8 大类(见表 4)。

表 4 归口后的各分类民政事业费支出明细 亿元

分类	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年
优抚安置	92.82	105.85	128.60	152.66	184.10	239.45
民间组织管理	0.00	0.00	0.43	0.64	0.74	0.94
社会福利	28.81	31.07	35.89	46.10	52.06	62.89
城乡低保	34.40	56.82	122.83	176.95	213.80	260.98
救灾救济	38.67	44.68	48.80	61.87	60.88	73.87
人事教育	0.36	0.33	0.35	0.46	0.54	0.69
区划地名	0.00	0.00	1.38	1.63	1.83	2.43
基层政权与社区建设	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
其他	34.61	45.98	53.96	58.59	63.40	77.14
总计	229.69	284.75	392.27	498.92	577.39	718.41

资料来源《中国民政统计年鉴·2006》,民政部计划财务司编印。

再根据以上各分类民政事业费明细支出的绝对金额,计算各大类明细支出占民政事业费的百分比,见表 5。

表 5 各分类明细支出占民政事业费的比例 %

分类	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年
优抚安置	40.41	37.17	32.79	30.60	31.89	33.33
民间组织管理	—	—	0.11	0.13	0.13	0.13
社会福利	12.55	10.91	9.15	9.24	9.02	8.75
城乡低保	14.98	19.96	31.31	35.47	37.03	36.33
救灾救济	16.84	15.69	12.44	12.40	10.55	10.28
人事教育	0.16	0.12	0.09	0.09	0.09	0.10
区划地名	—	—	0.35	0.33	0.32	0.34
基层政权与社区建设	—	—	—	—	—	—
其他	15.07	16.15	13.76	11.74	10.98	10.74

资料来源《中国民政统计年鉴·2006》,民政部计划财务司编印。

综合以上各类民政事业费的绝对金额和在总支出中所占的份额,可以看到,民政事业费的两个大头是城乡低保经费和优抚安置费,2005 年分别占总支出的 36% 和 33%。其次是社会福利费和救灾救济费,2005 年分别占 9% 和 10%。其他的如民间组织管理、人事教育和区划地名,所占份额就很小,都在 0.4% 以下。基层政权和社区建设,则基本上就没有专门经费。下面,再来关注一下各大类明细支出的年增长率。

从表 6 的统计数字可以看到,在民政事业费中占据份额比较大、增长也比较快的类别还是优抚安置费和城乡低保经费,它们在发展过程中都有一个“突破性进展”,譬如 2002 年、2004 年和 2005 年的优抚安置费和 2001 ~ 2005 年的城乡低保经费,增长幅度都在 20% 以上,最高的如城乡低保经费在 2002 年达到 116%。此外,社会福利费和救灾救济费本是民政事业费的大头,但近年来由于城乡低保经费自立门户,使得它们虽然在某些年头也有较快的增长,

但不稳定。其他几类,在个别年份也表现很好,如民间组织管理在 2003 年和 2005 年,人事教育在 2003 年和 2005 年,区划地名在 2005 年,但终因绝对金额和在民政事业费中所占份额太小,因此对支出总量中的影响不大。

表 6 民政事业费中各分类明细支出的年增长率 %

分类	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年
优抚安置	14.03	21.50	18.71	20.59	30.07
民间组织管理	—	—	48.58	15.18	27.39
社会福利	7.83	15.51	28.43	20.83	20.80
城乡低保	65.17	116.16	44.06	20.83	22.07
救灾救济	15.55	9.21	26.79	-1.59	21.32
人事教育	-8.11	6.58	30.02	17.94	26.13
区划地名	—	—	18.09	12.27	32.77

资料来源《中国民政统计年鉴·2006》,民政部计划财务司编印。

二、横向比较:2005 年各地区民政事业费支出

1. 各地区民政事业费状况

在对历年民政事业费支出状况做了分析研究之后,现在再在 2005 年年底这个时间的截面上,对各省、直辖市、自治区的民政事业费支出状况作横向比较,详见表 7。

表 7 2005 年各地区民政事业费支出情况

排序	地区	支出金额/万元	占全国的 比例/%	排序	地区	支出金额/万元	占全国的 比例/%
1	广东	483430	6.73	17	云南	202346	2.82
2	江苏	419996	5.85	18	山西	192257	2.68
3	山东	408419	5.69	19	陕西	186935	2.60
4	四川	376043	5.23	20	重庆	174682	2.43
5	北京	370918	5.16	21	新疆	160847	2.24
6	辽宁	368476	5.13	22	福建	157015	2.19
7	浙江	354320	4.93	23	广西	156841	2.18
8	湖北	345556	4.81	24	贵州	151257	2.11
9	河南	337872	4.70	25	内蒙古	141727	1.97
10	湖南	326694	4.55	26	甘肃	111530	1.55
11	河北	283480	3.95	27	天津	92462	1.29
12	上海	282196	3.93	28	青海	47402	0.66
13	安徽	250782	3.49	29	海南	38103	0.53
14	江西	225667	3.14	30	宁夏	35346	0.49
15	黑龙江	222865	3.10	31	西藏	22574	0.31
16	吉林	218688	3.04				

资料来源《中国民政统计年鉴·2006》,民政部计划财务司编印。

在全国 31 个省、直辖市、自治区中,民政事业费开支的资金规模可以分出 5 个层次:第一层次是广东、江苏、山东等 3 省,民政事业费支出金额都在 40 亿元以上,占全国民政事业费支出总额的比例也在 5.5% 以上;第二层次是四川、北京、辽宁、浙江、湖北、河南、湖南等 7 个省、市,支出金额在 30 ~ 40 亿元,所占的比例在 4.5% ~ 5.5%;第三层次是河北、上海、安徽、江西、黑龙江、吉林等 6 个省、市,支出金额在 22 ~ 30 亿元,所占的比例在 3.0% ~ 4.5%;第

四层次是云南、山西、陕西、重庆、新疆、福建、广西、贵州等 8 个省、市、区,支出金额在 15 ~ 22 亿元,所占的比例在 2.0% ~ 3.0%;第五层次是内蒙古、甘肃、天津、青海、海南、宁夏、西藏等 7 个省、市、区,支出金额在 15 亿元以下,所占比例也在 2.0% 以下。

就各省、直辖市、自治区民政事业费支出的资金规模看,地区间的差距还是非常大,并呈偏态分布。各省、直辖市、自治区年平均支出 23.05 亿元,高于平均数的有 13 个省、市,其余 18 个省、市、区则低于平均数。其中最高的广东省为 48.34 亿元,最低的西藏自治区为 2.26 亿元,前者是后者的 21 倍多。

2. 中央专项拨款对各地区民政事业费支出的影响

以上的排列和比较仅仅反映了各省、直辖市、自治区用于民政事业的财政投入,更应该注意到,这是在大多数省、直辖市、自治区都得到了中央财政的专项转移支付的前提下形成的。中央财政的专项拨款对各省、直辖市、自治区的民政事业费支出究竟有多

大影响呢?详见表 8。

以 2005 年中央的专项拨款为依据重新对各省、直辖市、自治区进行排序,可以发现,在以民政事业费支出金额排序的前十名中,实际上依靠中央专项拨款名列前茅的有四川、辽宁、湖北、湖南、山东、河南、北京;只有广东、江苏、浙江靠的是地方财政投入力度大而跻身前十名的。

在以民政事业费支出金额排序的中间层次,即第十一到第二十个名中,河北、黑龙江、江西、吉林、安徽、陕西、山西、云南、重庆也是依靠中央专项拨款较多才没有落后,只有上海是依靠地方财政投入较多维持在“中间层”。

在以民政事业费支出金额排序的最后的 11 个省、市、区中,广西、新疆、内蒙古、甘肃、贵州、福建、天津、青海、宁夏、海南、西藏都是因为得到中央专项拨款较少,排名靠后,所以排在后面的位置。

综上所述,实际上只有粤、苏、浙和沪 3 省一市是靠地方财政投入来争得自己目前的位置的。其他

表 8 2005 年各地区获中央专项拨款情况

万元

地区	民政事业费		中央专项拨款				
	排序	金额	排序	总金额	救灾支出	优抚安置费	城乡低保经费
广东	1	483 430	22	91 508	19 600	61 267	540
江苏	2	419 996	17	112 801	10 700	207 205	470
山东	3	408 419	5	230 498	11 160	203 201	6 960
四川	4	376 043	1	274 447	29 811	134 838	106 620
北京	5	370 918	8	188 636	600	98 355	180
辽宁	6	368 476	2	238 788	12 714	103 172	110 860
浙江	7	354 320	25	58 320	14 600	40 756	620
湖北	8	345 556	3	234 949	14 959	103 267	114 100
河南	9	337 872	6	222 875	12 111	110 290	98 140
湖南	10	326 694	4	234 175	42 606	88 543	101 470
河北	11	283 480	7	196 898	12 300	121 042	58 350
上海	12	282 196	29	32 831	—	23 160	410
安徽	13	250 782	12	157 063	12 474	69 355	74 390
江西	14	225 667	10	161 878	26 000	63 289	72 300
黑龙江	15	222 865	9	166 470	11 064	47 585	106 150
吉林	16	218 688	11	158 588	15 300	50 567	90 310
云南	17	202 346	15	116 321	16 070	48 773	49 200
山西	18	192 257	14	128 181	11 300	58 699	56 300
陕西	19	186 935	13	146 117	13 080	68 254	58 710
重庆	20	174 682	16	115 436	15 509	39 483	58 560
新疆	21	160 847	19	108 472	36 721	20 452	49 300
福建	22	157 015	24	82 947	44 000	34 205	2 690
广西	23	156 841	18	110 854	30 000	33 756	46 230
贵州	24	151 257	23	88 736	16 706	31 094	40 410
内蒙古	25	141 727	20	97 762	12 300	20 103	55 540
甘肃	26	111 530	21	96 172	17 150	25 646	51 610
天津	27	92 462	26	44 883	825	21 002	18 230
青海	28	47 402	27	38 853	8 934	7 807	21 830
海南	29	38 103	30	29 415	5 300	12 042	11 540
宁夏	30	35 346	28	33 760	10 700	5 300	17 320
西藏	31	22 574	31	17 418	5 300	6 233	5 800

资料来源:《中国民政统计年鉴·2006》,民政部计划财务司编印。

各省市,基本上是由中央专项拨款来决定其排名的前后。

再作进一步分析,在中央专项拨款中,又以优抚安置费、城乡低保经费和救灾救济费为多。2005年,在优抚安置方面获得中央拨款较多的是江苏、山东、四川、河北、河南、湖北、辽宁等7省,均在10亿元以上;在城乡低保方面获得中央拨款较多的是湖北、辽宁、四川、黑龙江、湖南等5省,均在10亿元以上,另有河南省接近10亿元;在救灾救济方面获得中央拨款较多的是福建、湖南、新疆、广西、四川、江西等地区,均在2亿元以上,另有广东省接近2亿元。

根据以上的分析,在3个方面都得益较多的是四川,在两个方面得益较多的有辽宁、湖北、河南和湖南,所以这些省份都跻身于前十。江苏、山东、河北、河南、黑龙江、福建、新疆、广西、江西、广东则在一个方面得益较多,这为广东、江苏和山东获得前三名作出了贡献,河北、河南、黑龙江、江西也因此 in 序列中位于中位数之前;而福建、新疆、广西的排名依然靠后,因为这3个省、区获得较多的是救灾救济款。这也说明,单凭在救灾救济方面获得中央专项拨款还不足以争取到一个更好的名次。

3. 人口因素对各省、直辖市、自治区民政事业费支出的影响

在民政事业以外的外部因素中,各省、直辖市、自治区人口规模的大小对排名先后显示出了“颠覆性”的影响。

从表9中可以清楚地看到,以各省、直辖市、自治区民政事业费的人均支出为依据,排名已经与按支出金额的排名完全不一样,可以说,没有一个地区仍然在原来的位置上。

在全国31个省、直辖市、自治区中,按民政事业

费人均支出排序,也可以分出5个层次:第一层次是北京市和上海市,民政事业费人均支出都在150元以上;第二层次是天津、辽宁、青海、西藏、吉林、新疆、浙江等7个省、市、区,人均支出在70~90元;第三层次是重庆、湖北、内蒙古、宁夏、黑龙江、山西、江苏、江西、广东、湖南、陕西等11个省、市、区,人均支出在50~65元;第四层次是海南、四川、云南、福建、山东、甘肃、河北、安徽、贵州等9个省,人均支出在40~50元;第五层次是河南和广西,人均支出在40元以下。

然而,地区间差距大的特点并没有改变,各省、直辖市、自治区年人均支出的平均数是55.69元,高于平均数的有16个省、市,其余15个省、市、区则低于平均数。其中最高的北京市为241.17元,最低的广西仅33.66元,前者是后者的7倍多,与以绝对金额为依据排序进行比较,差距相对缩小了。

三、结论

从以上的研究分析可以得出以下9个结论:

1)1978~2005年,民政事业费总支出在28年增长了52倍多。但是,如果剔除CPI的影响,民政事业费的实际增长仅为11倍多。

2)1978~2005年,民政事业费的增长率比较高。除了个别年份,增长幅度都是两位数。但实质性的增长还是在进入新世纪以后,增长率持续保持在两位数,最高的年份达到38.0%(2002年),这与民政职责范围内的制度建设,如优抚安置制度的改革和城市居民最低生活保障制度的建设相关。

3)1978~2005年,民政事业费占据国家财政支出和国内生产总值的份额是比较小的。民政事业费占据国家财政支出的份额一直在2%以下徘徊,直

表9 2005年各地区人均民政事业费支出状况

排序	地区	支出金额/元	人数/人	人均支出/元	排序	地区	支出金额/元	人数/人	人均支出/元
1	北京	370918	1538	241.17	17	江西	225667	4311	52.35
2	上海	282196	1778	158.72	18	广东	483430	9194	52.58
3	天津	92462	1043	88.65	19	湖南	326694	6326	51.64
4	辽宁	368476	4221	87.30	20	陕西	186935	3720	50.25
5	青海	47402	543	87.30	21	海南	38103	828	46.02
6	西藏	22574	277	81.49	22	四川	376043	8212	45.79
7	吉林	218688	2716	80.52	23	云南	202346	4450	45.47
8	新疆	160847	2010	80.02	24	福建	157015	3535	44.42
9	浙江	354320	4898	72.34	25	山东	408419	9248	44.16
10	重庆	174682	2798	62.43	26	甘肃	111530	2594	43.00
11	湖北	345556	5710	60.52	27	河北	283480	6851	41.38
12	内蒙古	141727	2386	59.40	28	安徽	250782	6120	40.98
13	宁夏	35346	596	59.31	29	贵州	151257	3730	40.55
14	黑龙江	222865	3820	58.34	30	河南	337872	9380	36.02
15	山西	192257	3355	57.30	31	广西	156841	4660	33.66
16	江苏	419996	7475	56.19					

资料来源:《中国民政统计年鉴·2006》,民政部计划财务司编印。

到最近两年才冲破 2% 的大关。民政事业费占据国内生产总值的份额更小,最高年份(2003 年)都只有 0.43%,大部分时间都在 0.3% 以下。

4)1978~2005 年,从动态看,民政事业费一直在很低的水平上与国家财政支出和 GDP 保持同步。

5)如果将民政事业费分解为 8 大类再进行进一步的分析:在民政事业费中占据的份额比较大的增长也比较快的类别还是优抚安置费和城乡低保经费,其次是社会福利费和救灾救济费,其他如民间组织管理、人事教育和区划地名,都是绝对金额太少、占据份额太小,而基层政权和社区建设则基本上就没有专门经费。

6)各省、直辖市、自治区民政事业费的资金规模差距非常大,并呈偏态分布。各地区平均支出为 23.05 亿元,高于平均数的有 13 个省、市,其余 18 个省、市、区低于平均数。其中最高的广东省为 48.34 亿元,最低的西藏自治区为 2.26 亿元,前者是后者的 21 倍多。

7)中央专项拨款对各省、直辖市、自治区的民政事业费支出影响较大。实际上只有广东、江苏、浙江和上海是靠地方财政投入来争得自己目前的位置的。其他各省、市,基本上是由中央专项拨款来决定其排名的前后。

8)在中央专项拨款中,又以优抚安置费、城乡低保经费和救灾救济费影响较大,尤其是前两者。得到优抚安置费、城乡低保经费的多寡,基本上可以决定各省、直辖市、自治区的排名前后。

9)在民政事业以外的外部因素中,各省、直辖市、自治区人口规模的大小对排名先后显示出了“颠覆性”的影响。在民政事业以外的外部因素中,各省、直辖市、自治区人口规模的大小对排名先后显示出了“颠覆性”的影响。如果按人均民政事业费支出再对各省、直辖市、自治区进行排序,则会形成一个完全不同的排序格局。

综上所述,在倡导科学发展观和构建和谐社会的今天,属于中央政府履行社会管理职能的民政部门,在新的执政理念下正处于一个发展中的过程。因此,研究和确定一个合乎民政部门的“动态性”和“扩张性”特点的长效的经费分配机制是十分必要的。如果能在“十一五”期间达到国家财政支出的 3%~4% 或 GDP 的 0.5%~1.0% 就能够如同城乡低保和优抚安置一样,对社会稳定作出更大的贡献。

研究发现,影响民政事业经费增长的主要有 5 大因素:其一,国家和地方的经济增长;其二,地方财政的实力;其三,民政部门的具体业务;其四,中央专项拨款;其五,各省、直辖市、自治区的人口规模。

研究发现,上述 5 大因素对民政事业费增长的影响是不均衡的。影响最大的是中央拨款,几乎可以决定一切;人口因素的介入,则能将以总金额为依据的排序格局整个“颠覆”;民政部门的各项业务间发展也不平衡,有的业务发展势头良好,有的停滞不前,应该抓住机遇,找出新的增长点;除了几个富裕省市,地方财政的投入嫌少;国家和地方的经济增长,与民政事业费保持“低水平同步”,应该有所突破。

根据以上的分析和发现,民政事业费的长效增长机制可以考虑以下两步走发展策略:第一步,在民政业务上重点突破,找到新的增长点,争取中央财政支持力度加大,带动地方财政的投入;第二步,最终的目标是将科学化、合理化了民政事业费增长与经济增长、财政增收和人口因素挂钩。

为此,对发展策略的第一步,提出如下几点具体的政策建议,其中最主要的是要将各项民政业务分成几个层面,并抓住重点,采取不同的应对策略。

一是“从无到有”,这一类如基层政权和社区建设中的社区建设经费和人事教育中的社会工作人才培养经费是民政事业费新的增长点,所以需要下足工夫争取“突破性进展”。

二是“老树新枝”,这一类如社会福利费和救灾救济费,应该还有很大的拓展空间,社会福利领域的儿童福利、老年福利和家庭福利等方面有待进一步开发,救灾救济方面在预防灾害、高科技应用和灾中救助及灾后恢复家园等方面也可以下工夫。

三是“锦上添花”,这一类如优抚安置费和城乡低保经费,也还有潜力可挖。优抚安置领域中退伍安置的改革势在必行,城乡低保方面农村低保和医疗救助应该可以进一步争取费用。

