

民政经费

长效保障机制

课题研究报告集

中国社会科学出版社

民政部规划财务司◎编

民政经费

长效保障机制

课题研究报告集

民政部规划财务司◎编
中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民政经费长效保障机制课题研究报告集/民政部规划财务司编. —北京: 中国社会出版社, 2009. 3

ISBN 978—7—5087—2496—6

I. 民... II. 民.. III. 民政事务—经费—研究—中国 IV. D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 206235 号

书 名: 民政经费长效保障机制课题研究报告集

编 者: 民政部规划财务司

责任编辑: 杨春岩

出版发行: 中国社会出版社 邮 编: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京宝旺印务有限公司

开 本: 185mm×260mm 1/16

印 张: 22.75

字 数: 543 千字

版 次: 2009 年 3 月第 1 版

印 次: 2009 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 80.00 元

前 言

党的十六大以来，各级政府认真贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会等重大战略决策和部署，更加重视加强社会管理和公共服务，逐步加大对民政事业的投入力度，使民政事业取得了长足发展。但是，长期以来民政事业经费投入不足、基础差、底子薄一直是制约民政事业发展的主要原因。随着我国经济社会的发展，特别是政府职能的转变和社会建设的加强，民政事业发展与经费不足的矛盾更加突出。如何不断加大民政事业投入，形成切实可行的民政事业发展经费长效保障机制，实现民政事业又好又快发展，使其在社会建设和管理中更好地发挥重要基础作用，是摆在我们面前亟待破解的课题。

全国人大常委会内务司法委员会、财政经济委员会和预算工作委员会在连续多年听取民政部关于民政事业经费预算执行情况报告后，建议对民政事业经费保障长效机制进行专题研究。为此，民政部成立了由部领导挂帅，有关司局和专家学者参加的课题组，就如何建立民政事业经费长效保障机制进行了深入的研究，并最终形成研究报告。

从本书内容来看，该课题研究的总报告从分析民政事业经费保障现状入手，充分表明了党的十六大以来财政投入持续增长对推动民政事业发展的重要作用 and 显著效果，深入分析了民政事业经费保障存在的主要问题不利因素。从理论与实践结合和国内外经验比较中论证了公共财政充分保障民政事业发展的必要性和可能性，并根据我国经济社会发展水平和民政事业发展的实际需要，从建立与财政收入同步自然增长机制、完善民政事业财政支出科目、确定层级合理分担比例、加强民政基础服务设施建设、募集福利彩票公益金、保障民政工作经费六个方面提出了建立民政事业经费保障长效机制的对策建议。同时，还根据业务特点和有关政策，结合近年来物价调整等情况，对 2008—2012 年民政事业发展各项经费需求作了较为科学的测算，提出专项经费需求明细，为加大民政财政投入提供了科学依据。此外，该课题组还对民政事业投入进行多方位、多角度的比较研究。对中央层面不同时期的民政事业投入，对包括民政事业投入在内的相关社会事业投入之间，对同一时期不同地区的民政事业投入，对与一些发达、欠发达国家财政支出相近项目之间分别进行

了较深入的比较研究，为保障民政事业发展经费需求提供了许多有益的启示。

综合全书内容，可以概括以下几个特点：

从研究指导思想上看，突出了民政价值取向、核心理念。本书从总报告到各分报告，均贯穿着“为民”的民政价值取向，体现着“以民为本、为民解困、为民服务”的民政核心理念。无论是理论研究还是调查研究，无论是全局战略研究还是区域政策研究，无论是业务专题研究还是个案深度研究，都是从保障人民群众基本生活和提高公共服务水平出发，紧紧围绕“解决民生、落实民权、维护民利”来开展的。通过社会救助、社会福利、优抚安置等业务经费研究，更有利于重点保障人民群众特别是“三个群体”的基本生活，满足人民群众的基本生活需求；通过社区建设、民间组织和地名、婚姻、殡葬等业务经费研究，更有利于满足人民群众的发展需求；通过一些有代表性地区的民政事业经费保障问题研究，深化了民政事业经费保障区域性特点和规律的认识，更有利于满足该地区人民群众基本生活需求和发展需求。该课题的一系列研究成果，必将使“以民为本、为民解困、为民服务”的民政核心理念付诸实践，让广大人民群众共享改革发展成果。

从研究成果看，突出可行性、实效性。研究成果的价值在于找准问题结症、促进问题解决。该课题研究抓住了民政事业发展经费保障问题的主要矛盾和矛盾的主要方面，深入剖析、深刻论证，为解决民政事业发展经费问题提出了切实可行的对策建议。理论研究部分紧紧围绕民政事业发展经费保障的公益性和社会性来展开，实证研究部分紧紧围绕民政事业发展经费保障存在的主要问题及其成因来展开，比较研究部分紧紧围绕民政事业地位作用与经费保障不匹配、不相称来展开。尤其是在对民政事业发展 2008—2012 年经费需求测算明细中，既按照全面建设小康社会和建立公共财政体系的主要目标、基本要求等静态指标来规划，又以 GDP 增长速度、财政收入增长速度、城乡居民收入增长水平、群众基本生活消费需求、消费者物价指数等可能影响民政事业经费预算的动态因素来设计，并结合现实可能性，提出了两种自然增长方法和三个社会救助方案，从而为科学决策提供了重要参考。此外，该课题还把民政工作经费列入研究对象，以期通过对工作量和工作经费合理的测算和相关政策措施的实施，解决长期以来民政工作经费短缺问题。在以往同类课题研究中这常常被忽略。

从研究方法上看，突出客观性、科学性。本课题的主题部分是民政理论研究、事实论述与数据分析测算。民政理论研究重在从法理和政策层面展开，事实论述重在以实地调研素材为主展开，数据分析重在以政府相关部门发布数据和相关政策为依据展开。这些研究成果，不仅为政府科学决策提供充分依据，还可以成为其他课题或研究人员纵向跟踪研究和横向比较研究的基础数据。学术研究的积累，也正是在这样的过程中实现的。此外，这

一课题同时还兼顾了个案深度研究，在对四川省内江市、资中县，青海省海南藏族自治州、贵南县，辽宁省大石桥市，广东省河源市等地的实地调研中，获得了许多生动鲜活的具体研究素材，进一步提高了总报告研究成果的科学性和说服力。把理论研究、事实论证与数据分析测算三者有机结合起来，是本书吸收定性和定量这二种研究方法的一大特点。

从研究力量上看，突出内外结合、优势互补。民政工作的内容多、领域宽、范围广，新情况和新问题又层出不穷。这对于该课题研究无疑是一大难题。在研究过程中，课题组借智借力，聚智聚力，在动员和利用民政系统研究力量的同时，加强与系统外科研院所的密切协作，不断深化课题研究工作。在借助外力方面，主要是委托国家发展改革委经济社会发展研究所丁元竹研究员承担了该课题的理论研究部分，委托北京师范大学社会政策研究所张秀兰、李占五教授和王晓华博士承担了该课题的统稿及各项业务经费需求测算部分，委托中国人民大学社会学系洪大用教授承担了民政事业与其他主要社会事业发展经费投入比较研究部分，委托中国社会科学院社会政策研究中心唐钧研究员承担了民政事业经费纵横向比较研究部分。专家学者的积极参与，有效地提升了该课题的研究质量和水平。同时，还组织了民政部机关各业务司局深入开展专项业务经费研究；动员上海、湖北、重庆三省市民政厅局和辽宁、广东、四川、青海等省部分基层民政部门或直接承担分课题研究、或参与实地调研，增加了课题研究的广度和深度。总之，在课题研究过程中，既发挥研究机构理论研究优势，又利用实际工作部门业务特长，实现了民政系统研究力量内外结合、取长补短、共同提高。这无疑是该课题的又一大特点。

“民政事业经费保障长效机制研究”课题是一个具有深刻学术意义和重大现实意义的研究项目。研究成果集结成本书，不仅有助于我们了解民政事业经费保障的历史和现状，也为我们研究解决社会建设其他业务经费保障问题提供了可资借鉴的宝贵经验和参考资料。

民政经费长效保障机制课题组

2008年8月

目 录

民政经费长效保障机制研究报告

..... 民政经费长效保障机制课题组 (1)

民政事业发展 2008—2012 年经费需求测算概要

..... 民政经费长效保障机制课题组 (16)

建立健全民政事业发展经费长效保障机制有关问题研究

..... 国家发展改革委宏观经济研究院课题组 (76)

现行财政体制中的民政事业经费

..... 中国社科院社会政策研究中心课题组 (150)

民政事业发展经费支出的国际比较

..... 北京师范大学课题组 (171)

民政事业与其他主要社会事业发展经费投入比较研究

..... 中国人民大学课题组 (199)

上海市关于建立民政事业经费保障长效机制研究报告

..... 上海市民政局 (226)

湖北省关于建立民政事业经费保障长效机制研究报告

..... 湖北省民政厅 (275)

重庆市关于建立民政事业经费保障长效机制研究报告

..... 重庆市民政局 (306)

关于辽宁省建立民政事业经费保障长效机制的调研报告

..... 民政经费长效保障机制课题组 (338)

关于广东省河源市建立民政事业经费长效保障机制的调研报告

..... 民政经费长效保障机制课题组 (343)

关于青海省建立民政事业经费长效保障机制的调研报告

..... 民政经费长效保障机制课题组 (347)

民政经费长效保障机制研究报告

民政经费长效保障机制课题组

按照全国人大预算工作委员会关于“民政部要组织力量，加强研究，制定民政事业发展经费保障长效机制”的要求，民政部成立了课题组，进行专题调研，经专家论证，数易其稿，形成本报告。

一、民政事业经费保障现状

民政是政府履行公共服务和社会管理职能的重要部门，与人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题息息相关，包含灾害救助、最低生活保障、社会福利、抚恤优待、退役士兵安置、村民自治、社区建设、社会组织、区划地名、婚姻、殡葬等 20 多项工作，在构建社会主义和谐社会中具有不可替代的重要基础作用。

（一）财政投入持续增长有力推动了民政事业发展

民政事业经费主要来源于国家财政资金，辅之以福利彩票公益金和社会捐赠等资金。目前，“民政事业”尚未单独列为政府财政一级支出科目，而是把各项民政业务分散纳入了“社会保障和就业”一级支出科目之中，主要有民政管理事务、抚恤、退役安置、社会福利、城市居民最低生活保障、其他城镇社会救济、自然灾害生活救助、农村最低生活保障、其他农村社会救济等 9 个二级支出科目。此外，优抚对象医疗补助、城市医疗救助、农村医疗救助列入了“医疗卫生”支出科目之中。

党的十六大以来，随着科学发展观的深入落实、构建社会主义和谐社会等重大发展战略的实施，随着经济的持续快速发展、综合国力的不断增强，各级政府逐步加大了对民政事业投入的力度。民政事业的年度财政支出从 2002 年的 392 亿元（中央财政 140 亿元）增加到 2006 年的 915 亿元（中央财政 404 亿元）。

2002—2006 年民政事业财政支出情况

年份	民政事业财政支出 (亿元)	年增长率 (%)	民政事业财政支出与国家财政 性支出之比 (%)
2002	392.3	37.6	1.78
2003	498.9	27.2	2.02

续 表

2004	577.4	15.7	2.03
2005	718.4	24.4	2.13
2006	915.4	27.4	2.28

数据来源：《中国统计年鉴》（2007）、《中国社会统计年鉴》（2006），（中国统计出版社）。

2007年民政事业保障人数和财政支出基本情况具体如下：

——最低生活保障。农村最低生活保障对象 3451.9 万人，全年累计农村低保资金支出 103.2 亿元，平均保障标准为 70 元/月、人，人均补助 37 元/月。城市最低生活保障对象 2270.9 万人，全年累计城市低保资金支出 274.8 亿元，平均保障标准为 182.4 元/月、人，人均补助 102 元/月。

——农村五保供养。保障对象 525.7 万人，全年累计支出 59.6 亿元。年人均供养标准为 1619 元，实际年人均支出 1135.6 元。

——自然灾害生活救助。全年累计支出中央自然灾害生活补助资金 65.6 亿元，调拨救灾帐篷 5.2 万顶，紧急转移安置灾民 1499.1 万人次；全国已完成恢复重建房屋 126.2 万间，占需恢复重建总数 146.7 万间的 86%；冬春救助困难群众 6000 万人次，人均补助标准 150 元。

——医疗救助。全年城乡医疗救助财政支出 36 亿元。农村医疗救助制度覆盖了所有的涉农县（市、区），全年财政支出 23.5 亿元，资助 2305 万人参加新型农村合作医疗；大病救助 603 万人次，平均人次补助 351.4 元。城市医疗救助已覆盖 86% 的县（市、区），全年财政支出 12.5 亿元，救助 407 万人次，平均人次救助 306.7 元。

——优抚安置。享受国家抚恤、补助和优待的各类优抚对象为 545.7 万人，全年中央财政支出 244.4 亿元。残疾军人抚恤金最高达到每人每年 18900 元，烈属定期抚恤金最高达到每人每年 6000 元，在乡退伍红军老战士生活补助标准最高达到每人每年 13680 元。此外，中央财政首次安排了 15.3 亿元优抚对象医疗补助资金，并安排 1 亿多元专项经费为 13 万残疾军人配发轮椅、三轮车。

——社会福利服务基础设施。全国共有收养类福利单位 4.2 万个，拥有床位 204.6 万张，收养老年人、残疾人、孤儿等各类对象 163.4 万人。全年各级社会福利基础设施建设资金预计达到 70 亿元。

党的十六大以来，各级政府对民政事业财政投入的持续增长，支撑了社会救助体系框架的基本建立，较好地保障了城乡绝大多数困难群众的基本生活；主导了以扶老、助残、救孤、济困为重点的具有中国特色社会福利制度的初步形成，明显改善了老年人、残疾人、孤儿等特殊群体福利待遇；推动了与市场经济体制相适应、与国防和军队建设相协调的拥军优抚安置体系加快健全，有效保障了优抚群体的生活权益；促进了基层民主、社会组织的发展和区划地名等社会事务管理的规范。

（二）财政投入与民政事业发展要求仍存在较大差距

虽然，近年来各级政府财政对民政事业的投入力度逐步加大，但由于长期以来民政事业财政支出基数小、起点低，历史欠账太多，仍然难以满足民政事业发展的要求。

1. 社会救助标准低、覆盖范围窄，兜底作用受到制约。由于财政资金投入不足，使得社会救助的覆盖范围受到限制，保障标准也难以与经济社会发展和物价水平相适应，许多地区困难群众的基本生活维持在很低水平。从农村最低生活保障情况看：2007 年我国全面建立农村低保制度，将 3451.9 万人纳入保障范围，但由于保障标准低，致使 2988 万低收入农村困难人口尚未纳入保障范围（目前，全国仍有年人均纯收入低于 683 元的农村绝对贫困人口 2365 万，年人均纯收入在 683—944 元的农村低收入人口 4067 万）；全国年人均补助仅为 444 元（月人均水平为 37 元），仅占农村居民年人均消费支出 2829 元^①的 15.7%。从自然灾害生活救助情况看：倒塌房屋恢复重建资金的补助标准每间（15 平方米）为 1500 元，仅占农村民房每间（15 平方米）平均建设成本 4320 元^②的 34.7%。从医疗救助情况看：城市医疗救助试点地区人均筹资为 145.9 元，仅占全国城镇职工基本医疗保障人均筹资额 1110.48 元的 13.1%^③，农村医疗救助人均筹资只有 70.2 元，救助标准需大幅提高，救助范围亟须扩大。从农村五保供养看，全国农村五保供养年人均支出为 1135.6 元，仅占农村居民年人均消费支出 2829 元的 40.1%，远没有达到国务院《农村五保供养条例》规定的“不应低于当地村民平均生活水平”的要求。

2. 社会福利服务设施数量少、条件差，难以满足人民群众日益增长的需求。从老年福利服务设施看：全国现有 1.49 亿老年人口，其中约有 3200 万人需要不同形式的长期照料护理，但各类养老机构仅有 3.9 万个、床位 170.2 万张，平均每千名老年人 11.4 张，与发展中国家每千名老年人拥有 30 至 50^④张相比差距甚远，我国老年福利服务的供需矛盾十分突出，难以满足日益增长的老年福利服务的迫切需求；老年福利服务设施维修改造和设备更新缺乏正常、稳定的资金支持。从儿童福利服务设施看：全国现有 57.4 万孤儿，而 249 个儿童福利机构收养孤残儿童 4.9 万名，仅占孤儿总数的 8.5%，儿童福利机构数量少，床位严重不足，日常维护和设备更新经费缺乏；相当数量的艾滋病致孤儿童、流浪儿童、服刑人员未成年子女也需要儿童福利机构提供临时养育。从流浪乞讨人员救助管理设施看：目前全国共有 1189 个救助管理站，其中 60% 的救助管理设施仍停留在收容遣送时期的水平，远离城区，交通不便、设施简陋、功能不全，缺乏必要的交通工具和卫生防疫、安全防护条件，有的租借民房开展工作，个别地方甚至有站无址。从社区服务设施看：多是一次性投入，没有纳入经济社会发展规划，尤其是有些社区服务中心缺乏必要的

① 数据来源：《中国统计年鉴》（2007），中国统计出版社，2007 年。

② 同上。

③ 数据来源：《劳动和社会保障事业发展统计公报》，2007 年。

④ 数据来源：《全球社会保障》，华夏出版社，2005 年。

运营管理费用，没有发挥应有作用，往往成了应景设施，有的甚至成了地方政府和社区居委会的包袱。

3. 民政工作经费严重缺乏，难以保证业务工作的正常开展。从社会救助工作看：绝大多数地区的城乡低保和医疗救助等工作经费尚未列入财政预算，使得家庭收入调查核实、制证建档等许多社会救助方面的具体工作无法深入开展；流浪乞讨人员的安置和跨省接送经费非常紧张，在查询、救治、安置等方面困难重重，特别是2006年国家对中国西部地区的一般性转移支付项目取消了救助管理科目，中西部地区这方面的工作更加艰难。从基层政权和社区建设看：在城市，部分地区工作经费没有列入财政预算，仅在居委会换届选举年份有临时性安排，工作经费无法正常保障；在农村，经济较发达的地区有一定的财政安排，经济欠发达地区十分困难；省级村务公开经费存在较大的缺口，市、县两级民政部门村务公开民主管理工作所需经费一直没有列入当地财政预算。从社会组织管理工作看：中央财政只安排了民政部本级社会组织管理的工作经费，尚没有对社会组织进行专项扶持或资助的经费安排，在一定程度上制约了对地方工作指导职能的发挥；省级社会组织登记管理机关平均拥有工作人员10人左右，每个省平均负责直接登记的社会组织约1000家，并指导市县登记管理的社会组织约1万个，而省级社会组织管理工作经费只有20万—30万元，绝大多数没有专门的执法经费和执法设备，使得一些地区无法正常开展对非法社会组织的查处和打击工作。从区划地名和界线管理看：除中央财政安排有区划管理专项工作经费外，各地区划管理工作经费普遍得不到保障；地名工作自1987年从原城乡建设环境保护部划归民政部至今，20年来始终没有列入各级财政预算；全国2894个县级行政区中尚有2252个尚未将界线管理工作经费列入财政预算，只能靠临时申请或调剂其他民政事业费解决。从婚姻登记管理工作看：由于婚姻登记的工作经费始终未能在各级财政预算中列支，长期以来主要依靠从民政部门其他事业经费中调剂、财政部门给予低标准补助或开展有偿服务创收来维持，致使有些地方不得已采取违规搭车收费等手段来维持正常工作的开展。

（三）民政事业经费保障缺乏长效机制

造成财政投入与民政事业发展要求仍存在较大差距的原因是多方面的，其中，最为关键的是民政事业经费保障长效机制缺失。

1. 民政事业投入与经济社会发展水平缺乏稳定的内在增长关联。随着我国经济平稳快速发展、政府财政实力的不断增强，国家已具备了加大对民政事业投入的经济基础；加强以改善民生为重点的社会建设，客观上也需要民政经费的投入与充分发挥民政职能作用相匹配，但是，目前民政事业投入与经济总量、可用财力规模和财政支出总量增长之间缺乏内在关联，尚未建立随国民经济和政府财力的增长而正常增长的机制。1978—2005年，民政事业费占财政支出的份额长期在2%以下，与GDP相比大多在0.3%以下，最高的2003年只有0.43%。以社会救助为例，目前社会救助资金投入在总量格局中所占的比重

还很低，只占财政支出的 1%—2%，占 GDP 的 0.2%—0.5%，而纳入社会救助范围的经常性保障对象则在 6350 万人左右，占我国总人口的 4.8%。

2. 民政事业投入未随工作范围扩大而相应地正常增加。近年来，国务院陆续赋予民政部门一些新的职能和业务，民政工作范围不断扩大。但是，政府财政支出未能及时地把一些新增职能和业务列入预算科目，有的即使列入预算科目也往往有名无实或数量很小，难以保证事业发展需要，多靠领导重视和民政部门的呼吁等人为因素解决，缺乏制度性安排。如，最低生活保障已经从城市扩大到农村，虽然，中央财政在 2007 年把农村低保补助列为支出科目并安排 30 亿元资金，但地方的农村低保资金大多是由过去的农村社会救济费转变而来的，实质上并未增加，即使有一些地方增加了这方面的支出但缺口仍很大，这是造成农村低保标准过低、覆盖面小的重要原因；艾滋孤儿救助和安置这项新的业务，也是多年没有财政列支，民政部只好从本级彩票公益金中列出专款；社区建设也从城市扩大到农村，但省及以下民政部门作为指导社区建设的职能部门至今没有这方面的专项资金，使得社区建设规划和政策难以落实；各类社会组织已经遍布全国城乡，在经济、政治、文化、社会等领域产生着越来越大的影响，但是，由于财政对社会组织没有扶持政策或者扶持力度很小，造成社会组织的活力不足，等等。

3. 民政事业经费分担不尽合理。从目前我国实际情况看，民政事业经费一般由中央和地方共同负担，但在具体执行过程中有以下三种情况：一是中央和地方的财政分担比例有明确规定，但一些地方财政困难，难以落实所应配套的资金，如救灾和城市低保经费，由于有些地方财政困难，经费预算中列而不支、多列少支的现象比较普遍，应配套的经费不能落实或不能完全落实，越来越多地依靠中央财政的投入（2007 年中央财政支出占全部救灾支出的 75.9%）；二是对于中央和地方的财政分担比例没有明确规定的支出业务，由于有些地方财政困难，资金就更加难以落实，从而进一步加大了地区之间工作发展的不平衡性；三是工作职责和经费来源不明确，在某些事权划分上，如退役士兵安置、军供站基础设施建设和运行维护等工作责任不明确，认识不一致，导致经费不能很好地落实。

二、加大民政事业经费投入是公共财政的重要内容

（一）民政事业的性质和作用

根据我国实际情况，结合国际经验看，公共服务应包括公共基础设施建设、社会保障体系完善和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业发展。公共服务通常由法律授权的政府机构、社会组织和企业承担，其中政府是责无旁贷的公共服务提供主体。民政部门是政府提供基本公共服务的重要部门，社会救助、社会福利、优抚安置、社会组织、社区建设、区划地名以及婚姻、殡葬等，都属于基本公共服务的范畴。通过民政领域的公共服务供给，可以促进基本公共服务均等化，有效保障人民群众的基本生活，不断提高人民群众的生活质量，努力使全体社会成员共享改革发展成果。

——社会救助是现代国家不可或缺的一项基本制度，是社会保障体系的重要内容，也是和谐社会建设的基础性工程，在调节收入分配、化解社会矛盾、促进社会公平、维护社会稳定等诸多方面具有重要作用。社会救助以最低生活保障、灾害应急救助、五保供养、医疗救助、流浪乞讨人员救助等为基本内容，以临时救助为补充，是保障人民群众基本生活的最后一道防线。困难群众从国家和社会获得帮助是法律赋予的权利，实施社会救助是政府的责任和义务。

——我国现阶段的社会福利事业，主要是指对老年人、残疾人和孤残儿童等特殊群体提供的供养、医疗、康复和教育等方面的服务，本质上属于以保障特殊群体基本生活权益为主的“补缺型”福利。通过大力发展社会福利事业，不断提供和提高老年人、残疾人和孤残儿童等特殊群体福利服务，保障其基本生活权益，为他们创造参与社会生活的条件。

——优抚安置是国家和社会依法对优抚安置对象的物质和精神生活提供服务的特殊社会保障，直接为国防和军队建设服务，与国家政治、经济和军事发展紧密相连，与巩固执政根基、国防建设和社会稳定密切相关，在我国经济社会发展中具有不可替代的重要作用。

——社区建设是以村（居）民自治为核心，依靠社区力量，利用社区资源，强化社区功能，解决社区问题，促进社区经济、政治、文化、社会协调发展，不断提高社区成员的生活水平和生活质量。加强社会建设，广泛动员和组织基层群众，依法管理自治范围内的社会事务，发挥城乡社区自我管理、自我服务的功能，对于激发社会创造活力，调动人民群众积极性和主动性，巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐政治局面，具有重要意义。

——社会组织以社会团体、基金会和民办非企业单位为主体，具有民间性、公益性和非营利性，是党联系人民群众的桥梁，是政府连接市场和社会的纽带，是动员和组织人民群众参与经济社会事务管理的载体。社会组织的健康发展，对于发挥其提供服务、反映诉求、规范行为的作用，加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新，优化社会治理结构，具有十分明显的作用和优势。

（二）社会发展对民政事业提出新的要求

构建社会主义和谐社会，对加强社会建设和管理、创新社会管理体制提出了新的要求。民政事业的发展水平，在一定程度上体现了我国社会建设和管理的水平，在构建社会主义和谐社会中负有重大职责。党的十七大报告提出的人人享有基本生活保障、绝对贫困现象基本消除、群众生活质量明显改善、人民享有更加充分的民主权利、社会管理体系更加健全等新要求，这些都涉及民政业务，对民政事业的发展提出新挑战。

——困难群众基本生活保障任务艰巨。经过多年的努力，人民生活水平不断提高，但收入分配差距拉大趋势还未根本扭转，城乡贫困人口和低收入人口还有相当数量，统筹兼顾各方面利益难度加大。没有这些群众的小康就算不上是真正意义上的全面小康，不能有

效地防止收入分配差距拉得过大就谈不上社会公平，不能妥善安排这些群众基本生活就会影响到改革发展稳定的大局，民政事业发展在全面建设小康社会中任务繁重艰巨。

——人口老龄化趋势加剧。养老问题成为经济社会发展中的新问题。1999 年我国提前进入人口老龄化社会，近年来老年人口占全国总人口的比重快速增长，年均净增 300 万左右。2006 年底有老年人 1.49 亿人，占总人口的 11.3%，面临未富先老的严峻形势。老年人尤其是空巢老人、病残老人、农村留守老人的生活照料和医疗服务等，已经成为迫切需要解决的社会问题。

社会管理和社会服务任务繁重。随着经济社会的发展和各项改革的深化，各类社会组织日益增多，目前达到 38.1 万个，并以年均 10% 的速度递增，且活动范围越来越广泛，培育发展和规范管理的任务日益繁重。随着越来越多的“单位人”转为“社会人”和流动人口日益增多，需要进一步加强社区建设，强化社区自治功能，建设宏大的社会工作人才队伍，形成有效覆盖全社会的管理和服务体系。

此外，自然灾害和突发事件频繁发生，对加强防灾减灾救灾、完善社会应急管理体系、提高公共安全保障水平提出了更加紧迫的任务；促进区域协调发展和实施城镇化发展战略，深化行政体制改革，对加强行政区划战略研究，科学设置行政区划提出了新的课题；维护世界和平和国家安全统一，对服务国防和军队建设，发展新型军政军民关系提出了更高的标准。

（三）公共财政应充分保障民政事业发展

公共财政具有公共性和非营利性两个基本特征，在市场经济条件下，政府使用掌握的公共资源，通过合理的财政支出，实施社会福利与社会救助制度，满足困难群体的基本生活需要、保障社会成员的基本生活权利，消除社会成员的不安全感，维护社会稳定，使全体社会成员共享改革发展的成果。社会福利和社会救助是最基本的公共产品，政府责无旁贷，公共财政应当在社会救助和社会福利领域发挥主导作用。从公共财政的性质可以看出，属于社会管理和公共服务范畴的民政事业必须由国家财政来保障。

在国际上，许多国家的财政支出中，社会福利和社会救助方面的社会保障支出都占有相当的比重。例如美国联邦政府预算的 60% 用于社会保障和社会福利支出，社会救助对象占全国人口的 10%。加拿大最低生活保障支出与 GDP 的比率一直保持在 5% 左右。英国社会福利补贴大致相当于 GDP 的 4%，而长期以来我国民政事业费仅占 GDP 的 0.3% 左右。在亚洲 28 个发展中国家中，我国人均救助标准排名第 24 位，城市救助标准仅仅高于蒙古，农村救助标准仅仅高于孟加拉国。

在国内，一些地方在公共财政保障民政事业方面已经积累了一些经验。湖北省人民政府 2004 年对城市最低生活保障制度进行完善，决定调整财政支出结构，加大保障资金投入，规定“各级政府要严格按照不低于本级财政一般预算收入 0.8%—1.5% 的比例，足额安排城市居民最低生活保障资金预算，并随着地方财政收入的增长，建立低保预算自然增

长机制”。同时还规定省、市（州）按照本级低保预算的 5% 安排医疗救助资金。城市居民最低生活保障工作经费由各级财政部门按本级城市低保资金支出总额 3% 的比例列入预算，并予以保证。2007 年建立农村最低生活保障制度时，再一次要求“各地要确保农村低保工作经费，按不低于农村低保资金支出总额的 3% 列入同级财政预算，主要用于聘用基层工作人员及调查核实、制证建档、信息系统建设等费用支出”。江苏、浙江等省也进行了有益的探索，取得了很好的效果。实践表明，在我国从中央到地方普遍建立民政事业发展经费正常增长机制不仅必要，而且可行。

三、建立民政事业经费保障长效机制的建议

根据我国经济社会发展趋势和民政事业发展的实际需要，结合财政收入水平，借鉴国际经验，我们认为：应尽快建立民政事业经费保障长效机制，即在政府主导之下，建立适应社会管理和公共服务要求、与经济发展水平和公共财政能力相匹配、与社会发展和人民生活水平相协调、与物价指数变动相衔接，合理负担、动态增长、制度规范的民政事业财政投入安排和运行机制。这一机制的主要目标是合理扩大投入、保障需求；实现途径是动态挂钩、同步增长；保障措施是纳入预算、制度规范。通过建立和有效运行民政事业经费保障长效机制，解决民政投入的历史欠账，为民政事业加快发展、促进和谐社会建设提供强大的财力支撑。为此，具体建议如下：

（一）民政事业经费支出应实现同步自然增长

第一种同步自然增长方法：按照近五年 GDP 增长率同步自然增长民政事业经费。之所以提出这样的方案，主要理由是：GDP 是衡量经济规模、综合实力、国民收入水平的重要指标。近五年来，我国经济平稳快速发展，经济实力大幅提升，GDP 年均增长 10% 以上，为社会事业保持稳定发展提供了坚实基础。民政是社会事业的重要组成部分，民政事业经费保持与 GDP 增长率相同的增长率十分现实。同时，根据我们对 2008—2012 年民政事业经费需求的测算，五年民政事业经费平均增长率为 10.43%，这样的增长率与我国 GDP 增长率大体相当。因此，我们建议，在填平民政事业经费历史欠账，将 2008 年所需经费增至 2700 亿元左右的水平之后，按照我国 GDP 增长率同步自然增长未来民政事业经费。

第二种同步自然增长方法：按照财政收入 5% 的比例同步自然增长民政事业经费。之所以提出这样的方案，主要理由是：随着我国社会主义市场经济体制的日益完善，我国财政的类型已经发生了实质性的变化，即由过去计划经济体制下适应计划经济需要的生产建设型财政，转变为市场经济体制下满足社会公共需要的公共财政，公共财政最应优先的是保障和改善民生。民政事业是公共服务的重要方面，也是保障和改善民生的重要领域，公共财政应切实保障民政事业发展的需要，尤其要优先保障民政对象基本生活的需要。截至 2007 年底，由政府提供经常性基本生活保障的各类民政对象 6950 万人（优抚对象 545.7

万人，城市低保对象 2270.9 万人，农村低保对象 3451.9 万人，农村五保对象 525.7 万人，孤儿 57.4 万人，其他农村特困救济对象 107 万人），约占我国 13 亿总人口的 5.3%。用财政收入的 5%—5.3% 作为民政事业经费是合理的，也是可行的。因此，我们建议从 2008 年开始，按照财政收入 5% 的比例同步自然增长民政事业经费。按照这个比例测算，2008 年全国民政事业经费可以增至 2700 多亿元（占财政收入的 5%—5.3%）。

第三种同步自然增长方法：将 2008 年民政事业经费投入增长到 2700 多亿元，并且从 2009 年起，与国家财政收入的增长率同步自然增长。之所以提出这样的方案，主要理由是：正如前面所分析的那样，长期以来民政事业的财政支出基数小、起点低、历史欠账太多，有必要在 2008 年大幅增加财政投入；这种方案的测算，立足社会主义初级阶段基本国情，适应经济社会发展要求，统筹考虑 GDP 增长速度、财政增长速度、城乡居民收入增长水平、群众基本生活消费需求、消费者物价指数（CPI）、恩格尔系数（食品消费金额占总消费的 60% 的比例）等多种因素，我们选择的是最保守的五年测算方案（见附件一、附件二）。

民政事业发展 2008—2012 年经费需求测算总表

(单位：亿元)

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	合计
方案 1 合计	2725.55	2940.16	3258.20	3622.69	4051.08	16597.69
方案 2 合计	2993.13	3269.65	3602.45	4023.36	4497.95	18386.54
方案 3 合计	3079.84	3393.71	3828.52	4332.37	4880.46	19514.89
社会救助方案 1	1041.38	1195.76	1371.42	1570.71	1799.30	6978.57
社会救助方案 2	1308.95	1525.25	1715.68	1971.38	2246.16	8767.43
社会救助方案 3	1395.67	1649.30	1941.75	2280.39	2628.67	9895.78
以下各项合计	1684.17	1744.40	1886.77	2051.98	2251.79	9619.11
社会福利	511.69	473.21	498.18	522.70	549.80	2555.57
优抚安置	761.80	856.59	964.14	1086.41	1225.37	4894.32
救灾救济	196.57	203.28	208.38	212.14	223.61	1043.97
基层政权	116.53	120.70	125.38	130.11	135.19	627.91
社会组织管理	75.48	68.77	67.56	76.91	93.08	381.79
区划地名	1.88	1.53	1.44	1.04	1.25	7.14
社会工作服务	20.23	20.33	21.71	22.67	23.50	108.42

如 2008 年民政事业财政支出达到 2700 亿元，并在以后实行同步自然增长，覆盖城乡全体居民、制度相互衔接配套的新型社会救助体系就可以基本形成，城乡困难群众基本生活必将得到更有力的保障；以扶老、助残、救孤、济困为重点的适度普惠社会公众的福利事业发展格局也可以基本形成，我国的社会福利水平将位于亚洲发展中国家的前列；优抚

对象生活水平也将高于当地人民群众平均生活水平，特别是其医疗难等问题必将有较大的缓解；民政服务和管理水平必将大幅度提高。

（二）完善民政事业财政支出科目

建议在政府支出中设立“民政事业”一级财政支出科目。把“社会保障和就业”一级支出科目中的9个民政业务支出科目，以及“医疗卫生”一级支出科目中的优抚对象医疗补助、医疗救助等支出款项，统一归并到“民政事业”一级支出科目下。同时将新增社会工作人才队伍建设、婚姻登记管理等也列入“民政事业”一级财政支出科目。形成与经济社会发展要求相适应、覆盖各项民政业务的“民政事业”财政支出科目，更加有力地推动、更加有效地保障当前和今后的民政事业发展。

（三）合理分担民政事业经费

依据公共需要与公共产品的层级性理论，属于全国性和跨省的民政事务应该划归中央事权范围，属于行政区域的地方性民政事务应该交由地方管理，对于民政事业领域内的共有事权，应按照项目分级管理和费用分级负担的原则进行合理划分。第一，退役士兵安置、军供站建设和管理、流浪乞讨人员跨省接送等民政业务属于全国性的事务，实际操作中可以把这些中央事权责成地方处理，但所需经费应由中央财政全部承担，实行费随事转，通过转移支付予以落实。第二，在灾害救助、城乡低保、城乡医疗救助等方面，应根据不同地区的经济发展水平，合理确定中央和地方财政分担比例。西部困难地区这些业务的所需资金应由中央财政全部承担，不再要求这些地区安排配套资金；中部欠发达地区这些业务所需资金的70%应由中央财政承担，其余的30%由地方配套；即使是东部发达地区，考虑到中央财政已经收缴了这些地方税收的大头，中央财政也应该承担这些业务的50%所需资金，其余的50%由地方配套。第三，孤儿养育、农村五保供养、城市孤老供养等业务所需资金，应该主要由地方承担。第四，在烈属定期抚恤、伤残军人定期抚恤、在乡红军老战士生活补助、在乡复员退伍军人生活补助、义务兵家属优待、优抚对象医疗补助等业务方面，中央财政与地方财政已经明确了所需资金的分担责任，应该继续执行，必要时根据形势的发展作进一步的完善。

（四）加强民政基础服务设施建设

结合经济社会发展“十一五”规划和民政事业发展“十一五”规划的实施，以及“十二五”规划的编制，尽可能多地采取专项建设规划的形式，来切实加强民政基础服务设施建设。在认真落实《国家综合减灾“十一五”规划》《“十一五”儿童福利机构建设规划》《“十一五”流浪未成年人救助保护体系建设规划》《“十一五”社区服务体系发展规划》等4个现有专项规划的基础上，尽快编制和实施老年福利机构、光荣院、优抚医院、军供站、流浪乞讨人员救助管理站、婚姻登记机关场所、殡仪馆等专项建设规划，明确这些设