

— 浙江省情调研丛书 —
ZHEJIANG SHENGQING DIAOYAN CONGSHU

浙江民生报告



(六)

主 编 / 陈 荣 蒋承勇
副主编 / 何一峰 邵 清

光明日报出版社

— 浙江省情调研丛书 —

ZHEJIANG SHENGQING DIAOYAN CONGSHU

浙江民生报告



(六)

主 编/陈 荣 蒋承勇

副主编/何一峰 绍 清

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

浙江民生报告. 6/陈荣,蒋承勇主编. —北京:光明日报出版社,2011. 2

ISBN 978 - 7 - 5112 - 1021 - 0

I. ①浙… II. ①陈…②蒋… III. ①社会保障—研究报告—浙江省 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 010949 号

浙江民生报告(六)

主 编:陈 荣 蒋承勇

副 主 编:何一峰 邵 清

出 版 人:朱 庆

终 审 人:武 宁

责任编辑:刘 彬 刘书永 曹美娜

封面设计:小宝工作室

责任校对:余 霞 赵月栋 娜仁·格日乐

责任印制:曹 诤

出版发行:光明日报出版社

地 址:北京市崇文区珠市口东大街 5 号,100062

电 话:010 - 67078244(咨询),67078945(发行),67078235(邮购)

传 真:010 - 67078227,67078233,67078255

网 址:<http://book.gmw.cn>

E - mail:gmcbs@gmw.cn

法律顾问:北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷:北京联兴盛业印刷股份有限公司

装 订:北京联兴盛业印刷股份有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系调换

开本:787 × 1092 毫米 1/16

字数:500 千字

印张:26.00

版次:2011 年 2 月第 1 版

印次:2011 年 2 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978 - 7 - 5112 - 1021 - 0

定价:54.00 元

版权所有 翻印必究

《浙江民生报告》（六）编委会

主 编：陈 荣 蒋承勇

副主编：何一峰 邵 清

委 员：（按姓氏笔划为序）

何文炯 余丽生 杨建华 邵 峰 沈家贤 沈满洪

罗卫东 周谷平 周玲强 骆伯巍 顾益康

编委会办公室

主 任：何一峰

成 员：刘 东 黄 荻 周 全 马少华 徐 莺



CONTENTS

目 录

浙江公共财政民生投入研究 张雷宝等	/1
浙江国民收入分配与公平性分析 赖存理等	/13
浙江文化民生报告 陈立旭	/27
浙江人居环境与环境保护主要指标变化情况研究 刘晓清	/53
安全：科学发展与保障民生的基点	
——浙江省 2000 ~ 2009 年社会公共安全改善工作 徐向群	/62
浙江省住房保障工作的回顾和展望 褚超孚等	/84
济困扶弱 保障民生	
——浙江省困难群体保障情况评估（2000 ~ 2009 年） 钟 其等	/106
浙江新农村建设中山区农民持续增收机制和政策研究 马章良等	/117
浙江省大学生村官现状调查及相关就业政策执行效果评价 傅梅烂等	/132
浙江省大学生创业政策实施情况的调查研究 陈 莉等	/152
新医改背景下“新农合”满意度调查及可持续发展研究	
——利益相关者视角 余维臻等	/162
宁波市医患纠纷第三方处理制度的绩效评价研究 朱晓卓等	/176
流动人口基本公共卫生服务均等化的现状和对策 邢海燕等	/186
农村老年人精神文化生活与社会支持对策 周绍斌等	/200
浙江省保障性住房建设现状与政策实施绩效评价研究 刘国岩等	/212
水利枢纽库区环境治理对策研究	
——基于珊溪水利枢纽库区的调查 陈方丽等	/242
杭州市外来务工人员住房保障政策实施效果分析 骆建艳等	/262
城市新移民聚居空间现状、问题及其支持需求调研	
——以杭州城西若干移民社区为例 赵衡宇等	/277
浙江省流动人口“居住证”制度的实施现状与绩效评价 许 光等	/296



城市居民最低生活保障制度的评估与重构

——以浙江省城市低保家庭调查为例的研究 祝建华等 /309

盲人触觉识别系统的需求和对策研究 叶玲红等 /329

浙江省社区残疾人健身路径工程的现状与对策研究

——以杭州市为例 肖丽琴等 /348

农村社区服务中心：模式选择与实证研究

——以诸暨市为例 卢芳霞等 /361

关于杭州公共自行车使用情况及其“公共性”功能的调研报告 谷 丛等 /373

关注民生 推进研究 服务社会

——2010 年浙江民生论坛综述 钟 其 /396



浙江公共财政民生投入研究

一、前言

公共财政的本质是“取之于民、用之于民”，或者是“取众人之财、办众人之事”。从此角度讲，合理安排民生支出并适度增加民生投入就是公共财政的题中之义、根本要求和必然结果。客观地说，关注民生、重视民生、保障民生、改善民生的最终落脚点往往是公共财政的预算制度安排，否则，民生财政就是空谈。可以说，民生投入的有无和多少，是考量和观测一个国家和地区公共财政建设程度的最核心指标或最重要“窗口”。

理论上，本课题认为民生是和“民需”紧密联系在一起的一个复杂概念。基于此认识，民生概念及其民生投入问题，至少可从三个方面来深刻理解：第一，“民需”是随着经济发展、国民收入、生活水平等外部条件而不断变化的，因此，民生及其投入也必然是动态变化的。第二，“民需”有高低不等的层次之分（如马斯洛的生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现需求等人类需要层次理论），因此，民生问题本身也必然有轻重缓急之别。也就是说，民生问题可相对划分为基本民生问题（如公共安全問題、城镇居民最低生活保障问题等）和非基本民生问题（高速铁路建设问题、高等教育发展问题等），而相应的公共财政民生投入也理应区别对待。第三，“民需”具有不平衡的区域性特征，因此，民生问题不宜由中央政府实行一刀切的公共财政投入政策，理应授权地方政府因地制宜（即应根据省情或地情而有所不同）。应强调的是，考虑到民生概念外延的广泛性、公共财政职能的限定性以及现阶段地方政府财力的稀缺性，我国地方政府的公共财政投入只能落脚于基本民生问题（如我国十七大报告中所提到的“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”等基本民生问题）。唯此，发展中国家政府财政的民生投入才能达到“少花钱、多办事”的功效。

值得指出，目前国内民生财政问题已经成为近年来财政领域的“时尚”话题，但相当多的研究和争论也主要集中在理论定性研究层面。例如，刘尚希（2008）认为从“建设财政”到“公共财政”再到“民生财政”是我国财政不断改革和调整的必然结果，而张馨（2009）则认为公共财政主要是民生财政且两者无本质区别。当然，也有很多学者重点研究了加强民生财政投入需要做的一些支出结构调整、风险防范及其制度保障等问



题（安体富，2008；陈昕，2009；朱柏铭，2010；等）。本文跳过民生财政与公共财政的理论纷争，期望通过基于地方政府面板数据的民生财政投入实证研究，对浙江民生财政问题研究有所裨益。必须指出，本课题针对浙江省公共财政民生投入的实证研究数据，是以十七大报告中的基本民生内涵为指引，在此基础上，根据现实财政数据的可获得性及其统计口径加以适当调整而计算汇总所得。

二、基于民生政策的财政投入实证与比较分析

（一）2000 年以来浙江的主要民生政策及其显著绩效

在浙江，公共财政建设的不同阶段都出台了大量的民生政策，公共财政民生投入不断增加。事实上，自改革开放以来，浙江公共财政建设可相对地划分为尝试探索时期（1978～1991 年）、初步确立时期（1992～1999 年）和全面推进与创新时期（2000 年～至今）等三大阶段。特别是，在全面推进与创新时期，浙江省公共财政建设呈现改革加速、全面推进的态势，民生政策更是密集出台，财政民生投入不断增加，全省民生状态不断改善。主要的标志性民生政策及其成效有：

第一，社会保障领域民生政策的超前性和先进性。1996 年浙江就在全国率先建立了覆盖城乡的最低生活保障制度，这是全国第一个城乡一体化的最低生活保障和社会救助制度。1996 年在全国率先在全省范围内实现城乡义务教育学杂费全免的公共教育资助政策。1998 年浙江省提出建立城乡一体化的养老保险体系，成为全国此项改革的开路先锋。2000 年以来率先在全国建立覆盖城乡的新型社会救助体系，全面实施城乡最低生活保障制度、被征地农民基本生活保障制度、新型农村合作医疗制度及医疗救助制度、城镇“三无”和农村“五保”对象集中供养和贫困家庭子女免费入学等“新五保”制度，推动社会保障体系建设向农村的延伸，大大地扩展了民生财政的覆盖面。

第二，2006 年浙江省的 8 个贫困县全部达到国家脱贫标准，从而使浙江成为全国率先消灭贫困县的省份。事实上，近年来浙江省各级财政加大开发式扶贫力度，组织贫困山区农民因地制宜发展山区经济，并且每年投入 2 亿元用于改善山区交通、电网等基础设施，为 254 万山区人创造了良好的脱贫环境。

第三，统筹城乡发展、推进城乡一体化，核心就是要保障和改善浙江农村居民的民生状态。2001 年浙江率先启动粮食购销市场化改革，并在全国率先停征农业特产税和屠宰税。按照统筹城乡劳动就业的要求，2004 年起在全省大力实施“千万农村劳动力素质培训工程”，让越来越多的农民成为稳定就业的产业工人和稳定居住的城市市民；^① 按照统筹城乡居民社区、基础设施和生态环境建设的要求，2003 年 6 月起大力部署和实施

^① 目前，浙江全省已基本形成“政府主导、市场动作、部门协作、企业参与”的农村劳动力素质培训机制，各级政府都将此纳入公共财政支出范围，建立财政专项资金，对失地农民、转产渔民、下山移民等采取“政府买单”的完全免费培训。此外，余姚、衢州等地还通过发放“定额培训券”、“培训 IC 卡”等办法，对受训农民进行直接补助，大大提高了培训效率和效果。



“千村示范万村整治工程”，让农村成为农民安居乐业、共享现代文明的现代社区；^①按照统筹城乡社会保障的要求，大力推进农村社会保障体系建设（如2005年8月以来浙江省委、省政府颁布实施的“农民健康工程”），让广大农民老有所养、弱有所助、病有所医、幼有所学、贫有所济；按照统筹区域发展的要求，2002年以来大力实施“欠发达乡镇奔小康工程”、“山海协作工程”和“百亿帮扶致富工程”，让欠发达地区农民尽快过上小康生活，实现农村反贫困战略有重大转变。当然，上述各项工程的实施，基本都是建立在政府主导下的多元化建设资金筹资机制基础之上的，并充分发挥了公共财政资金的主导作用。例如，浙江省建立健全公共财政对村庄整治建设的投入机制，2003～2005年浙江全省用于村庄整治建设的资金投入约413.6亿元，其中，各级财政投入约占30%，村集体和农民、社会力量各占1/3左右。^②

第四，按照公共财政要求，浙江加大对建设“平安浙江”工作的经费投入，切实保障维护社会公共安全的民生需要。例如，2004年5月11日，浙江省委十一届六次全会通过《中共浙江省委关于建设“平安浙江”、促进社会和谐稳定的决定》，此后，胡锦涛、温家宝、曾庆红、罗干、周永康等中央领导同志先后对浙江省建设“平安浙江”战略举措作出重要批示，“枫桥经验”被广泛学习。在此背景下，在公共财政的支持下，“平安浙江”建设以来，成果显著，可简要概括为“六个下降”和“三个提高”：“六个下降”，即全省信访总量、群体性事件、刑事发案、安全生产事故总量、死亡人数、直接经济损失等指标连续下降；“三个提高”，即人民群众安全感、生活水平和社会保障水平稳步提高，其中2007年浙江省群众安全感满意率达94.8%，连续3年高于全国平均水平，并被认为是全国最具安全感的省份之一。

此外，浙江财政还大力支持“文化大省”、“教育强省”等发展战略，使之成为浙江领跑全国的新动力和“软实力”。

第五，重点保障民生支出，积极实施基本公共服务均等化、低收入群众增收和公民权益依法保障等行动计划。在地方财政收支平衡压力不断增加的困难条件下，2009年全省财政管理坚持有保有压原则，重点保障民生支出，积极实施基本公共服务均等化、低收入群众增收和公民权益依法保障等行动计划，全省财政支出增量的72.8%用于民生领域，民生支出占地方财政支出比重约为71.7%，当年人均民生支出达3390元（比上年增长14.5%）。此外，作为改善民生的重要保障，自2010年计划投资10大工程80个项目共计750亿元，深入实施基本公共服务均等化行动计划，以此提供社会保障、基础教育、公共卫生、公共文化、公共设施等全省基本公共服务水平，缩小城乡之间、区域之间、

^① 值得指出，实施“千村示范万村整治工程”、建设农村新社区，已成为浙江在新世纪以来“三农”工作的一大亮点，已受到全国各地的广泛关注和农民群众的衷心拥护。在此实践过程中，2003年7月浙江义乌提出和实施的城乡一体社区规划和行动纲要，2004年浙江嘉兴市推行的城乡公交一体化，2005年浙江绍兴县率先建成农村社区卫生服务体系，等等，都在全国扮演着“先行者”或“先锋”的创新角色。

^② 邵峰：《均衡浙江——统筹城乡发展新举措》，浙江人民出版社2006年版，第267页。

群体之间的基本公共服务差距，切实保障和改善民生水平。

（二）近十年来浙江省财政民生投入的纵向比较

通常，在无法展开实际调研的情况下，实证研究必须迁就于现实的统计数据。根据浙江省财政部门的统计资料，近十年来现实的公共财政民生投入数据的统计口径在不同年份之间往往有一定的变化。主要是：第一，2000～2006年间浙江公共财政民生支出数据的构成。主要包括：公检法司支出（即反映公共安全类民生支出），教育、科学技术、文化体育广播事业费支出（即反映文化体育与传媒等民生支出），医疗卫生、抚恤和社会福利救济以及社会保障补助支出（即反映社会保障和就业等民生支出），农业支出、林业支出、水利和气象支出（即农林水事务类民生支出），基本建设支出（即铁路、交通、水利、环保、城建等公共基础设施类民生支出），此外，还有城市维护费、政策性补贴支出、支援不发达地区支出等杂项民生支出。第二，2007～2009年间浙江公共财政的民生支出数据的构成。考虑到2007年我国进行了政府收支分类改革，财政支出科目有了较大变动，但依据公共财政支出项目与民生或民需问题的高度密切原则，本课题依然将公共安全、公共教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生、环境保护、城乡社区事务、农林水事务等九项作为公共财政民生支出的主要项目，并在此基础上得出相应年份的公共财政民生投入数据。事实上，尽管由于不同年份的民生数据统计口径不一致会导致一定程度的数据不可比性，但由于主要项目的内容变化不大，这种统计口径带来的数值变动还是可以接受的。

表1列示了浙江省公共财政2000～2009年间的民生投入总量及其结构数据状况。通过分析，不难发现：第一，从民生投入的总量变化或规模增长来看，浙江财政民生投入从2000年的282.16亿元增至2009年的1749.37亿元，十年间增长了6.20倍，具体趋势变化见图1。第二，由于历史与现实等复杂因素的影响，不同民生项目的财政投入增速不太一致，具有不平衡特征。例如，在“科教兴省”战略催动下，十年间浙江省的科学技术投入增长了7.71倍（即在可统计的民生支出项目中位列增速第一位），公共教育也高达6.65倍；文化、体育和传媒等民生项目十年间仅增长了4.68倍（即在可统计的民生支出项目中位列增速倒数第一位）。第三，从构成来看，主要民生支出项目的内容变化不大，基本都以公共教育、公共安全、社会保障等为民生支出的重点领域。以2009年为例，浙江公共财政在公共教育、社会保障（含就业和医疗卫生）、公共安全等三大领域分别投入了519.99亿元、330.15亿元、217.04亿元，上述三项分别占到当年公共财政民生投入总量的30%、19%、13%，三项合计则占全部公共财政民生投入总量的62%。可见，目前浙江公共财政民生投入的重点领域是公共教育、社会保障（含就业、医疗卫生）、公共安全等民众最关注并与民众利益最密切的基本民生领域。在某种程度上，这也充分体现并印证了“教育是民生之基、社会保障是民生之安全网”的民生财政理念。



表 1 2000 ~ 2009 年间浙江省公共财政民生投入的规模和结构

单位: 亿元

年份 项目	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	十年间增 长倍数
公共安全	35.01	47.79	61.05	78.16	98.27	115.75	131.73	173.79	199.62	217.04	6.19
教育	78.19	108.30	136.94	164.21	200.08	231.55	269.04	383.89	453.99	519.99	6.65
科学技术	13.14	17.53	22.20	26.70	34.39	44.65	54.33	71.54	86.79	101.31	7.71
文化体育与传媒	13.69	17.45	22.24	27.65	32.11	37.45	45.98	49.34	63.76	64.14	4.68
社会保障和就业	13.77	18.86	29.15	40.10	49.27	59.84	73.31	107.98	141.52	153.03	11.11
医疗卫生	27.24	32.77	37.23	45.38	52.77	64.88	83.53	112.28	142.87	177.12	6.50
环境保护	—	—	—	—	—	—	—	29.75	46.52	55.42	—
城乡社区事务	—	—	—	—	—	—	—	154.63	193.95	224.59	—
农林水事务	31.93	40.22	50.49	59.85	75.10	86.15	101.87	142.15	177.42	236.73	7.41
基本建设支出	28.00	44.64	55.97	63.30	73.29	92.41	100.12	—	—	—	—
城市维护费	33.54	43.82	51.43	59.61	62.19	76.41	84.36	—	—	—	—
政策性补贴支出	6.02	7.28	5.73	5.18	5.29	6.37	16.30	—	—	—	—
支援不发达 地区支出	1.63	2.02	2.35	3.31	3.44	4.50	4.86	—	—	—	—
民生支出 合 计	282.16	380.68	474.78	573.45	686.2	819.96	965.43	1225.35	1506.44	1749.37	6.20

资料来源: 浙江省财政厅。

注: 表中“十年间增长倍数”值是相应指标的 2009 年数据除以 2000 年数据所得, 没有结果的原因是由于统计制度变化导致相关数据不可得。

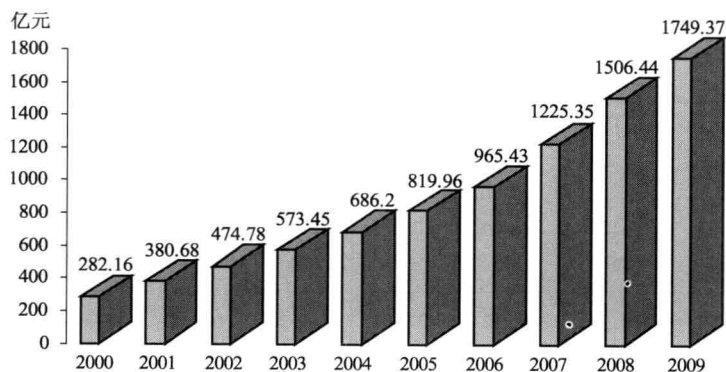


图 1 十年间浙江公共财政民生投入规模变化趋势



在市县级来看,增加民生投入也是地方财政支出的主旋律。以绍兴市为例。近年来绍兴市公共财政用于民生的支出情况,主要体现以下几个特点:第一,总量实现飞跃。2008年全市民生财政支出达到100.83亿元,是2002年28.11亿元的3.59倍,其中,市本级民生支出达到24.03亿元,是2002年7.16亿元的3.36倍。第二,增速高于一般预算支出。2008年全市民生支出增幅为22.6%,其中,市本级为22.4%;而同期全市一般预算支出增幅为20.3%,其中市本级为20.0%,民生支出的增速高于一般预算支出约2.4个百分点。第三,民生支出比重逐年优化。2008年全市民生支出占财政支出的比重达到69.98%,比2002年高7.73个百分点,为历史最高水平。其中市本级比重为62.5%,比2002年高2.89个百分点。第四,人均享有的民生财政逐年提高。以户籍人口计算,2008年全市人均享有的民生财政为2307元,是2002年648元的3.56倍;市本级为3755元,是2002年1211元的3.35倍。^①

(三) 浙江与国内其他省份的民生投入规模:基于面板数据的比较

表2列示了2000-2008年间我国各省份(含浙江)的民生投入状态数据及其全国排名情况。根据表中所列数据,就公共财政民生投入绝对规模而言,浙江省各级财政的民生投入在全国31个省区中基本位居全国前列(最好排名是全国第5位,最差为全国第8位)。具体地分析,位居全国第8位的仅出现在2000年,位居全国第7位的年份分别是2001、2007、2008年,位居全国第6位的是2002年,位居全国第5位的年份最多,分别是2003、2004、2005、2006年。显然,各地区财政的民生投入力度与区域经济发展水平息息相关。例如,经济实力最强的广东省在2000~2008年间的民生投入水平全部位列第1,江苏省的民生投入水平也全部位列第2位,海南、西藏、宁夏等经济较为落后省区的民生投入水平则基本位列第28~31位之间。可见,一个区域的民生财政支出和经济发展水平高度相关,各省区的相关系数见表3。

表2 2000~2008年间浙江与其他主要省份公共财政的民生投入比较与排序 单位:亿元

年份 省份	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
北京	281.95 (11)	358.40 (8)	385.56 (9)	446.65 (9)	532.03 (10)	641.92 (9)	804.28 (9)	922.21 (10)	1361.52 (10)
天津	137.92 (24)	164.24 (26)	184.60 (27)	226.58 (25)	284.61 (24)	330.91 (26)	411.68 (26)	503.30 (26)	636.38 (27)
河北	266.84 (12)	329.22 (11)	374.12 (11)	422.10 (10)	511.22 (10)	631.51 (10)	733.66 (10)	983.86 (9)	1316.80 (11)

^① 资料来源:何俊杰,“财政保障民生的新思路”,《浙江财政研究》,2010,(1)。



续表

年份 省份	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年
山西	148.42 (22)	194.88 (21)	229.35 (23)	279.40 (20)	349.93 (19)	410.7 (19)	490.64 (19)	721.44 (17)	935.61 (18)
内蒙	169.93 (19)	222.52 (20)	282.04 (18)	303.84 (16)	383.79 (16)	442.74 (17)	546.39 (16)	739.42 (16)	1492.01 (9)
辽宁	365.12 (4)	446.98 (4)	496.35 (5)	557.64 (6)	651.74 (6)	818.87 (6)	965.73 (6)	1236.28 (6)	1501.46 (8)
吉林	185.26 (18)	233.54 (18)	258.18 (19)	286.44 (18)	367.97 (17)	446.60 (16)	505.34 (18)	592.18 (21)	799.30 (21)
黑龙江	284.15 (9)	350.85 (9)	383.01 (10)	402.85 (11)	484.89 (11)	546.94 (12)	674.79 (12)	811.65 (14)	988.70 (17)
上海	364.73 (5)	417.18 (5)	501.42 (4)	625.01 (3)	790.85 (3)	957.60 (3)	1094.17 (3)	1379.29 (4)	1675.35 (4)
江苏	388.73 (2)	477.29 (2)	561.63 (2)	674.68 (2)	829.03 (2)	1071.76 (2)	1302.53 (2)	1701.50 (2)	2117.00 (2)
浙江	286.42 (8)	386.66 (7)	482.14 (6)	582.30 (5)	696.53 (5)	831.93 (5)	978.73 (5)	1225.35 (7)	1506.44 (7)
安徽	216.23 (15)	263.19 (15)	312.14 (15)	339.15 (15)	392.95 (15)	452.41 (15)	597.98 (14)	830.69 (13)	1101.08 (14)
福建	207.59 (16)	233.76 (17)	248.53 (21)	278.09 (21)	309.30 (21)	352.42 (22)	432.77 (23)	575.09 (22)	726.06 (23)
江西	157.12 (21)	192.87 (23)	236.75 (22)	261.60 (22)	306.91 (22)	366.92 (21)	451.43 (22)	616.69 (20)	817.99 (20)
山东	376.23 (3)	457.04 (3)	522.51 (3)	613.62 (4)	707.66 (4)	877.19 (4)	1093.60 (4)	1515.42 (3)	1845.43 (3)
河南	293.47 (7)	325.45 (12)	405.22 (8)	463.22 (8)	558.64 (8)	703.55 (7)	911.75 (7)	1249.12 (5)	1551.64 (6)
湖北	233.40 (13)	320.72 (13)	334.22 (14)	343.48 (14)	427.22 (14)	501.86 (14)	672.75 (13)	859.47 (12)	1137.37 (13)
湖南	226.49 (14)	284.25 (14)	355.58 (13)	370.22 (13)	469.21 (12)	558.94 (11)	678.67 (11)	891.57 (11)	1212.02 (12)



续表

年份 省份	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年
广东	671.43 (1)	817.59 (1)	908.19 (1)	1087.81 (1)	1189.23 (1)	1353.90 (1)	1546.04 (1)	1952.86 (1)	2382.75 (1)
广西	169.01 (20)	225.13 (19)	287.73 (16)	292.31 (17)	336.01 (20)	405.72 (20)	466.52 (20)	630.41 (19)	839.76 (19)
海南	41.53 (30)	50.26 (31)	60.20 (31)	68.82 (31)	84.31 (31)	101.35 (31)	117.44 (31)	155.81 (30)	244.00 (29)
重庆	133.54 (25)	169.36 (25)	222.28 (24)	245.49 (24)	273.94 (26)	338.89 (24)	407.18 (25)	555.58 (23)	724.78 (24)
四川	305.25 (6)	400.49 (6)	478.56 (7)	472.90 (7)	592.33 (7)	691.41 (8)	823.32 (8)	1193.84 (8)	1633.57 (5)
贵州	141.16 (23)	194.11 (22)	218.18 (25)	224.15 (26)	291.93 (23)	344.09 (23)	397.99 (26)	510.95 (25)	712.23 (25)
云南	284.05 (10)	349.94 (10)	370.55 (12)	402.81 (12)	446.58 (13)	508.94 (13)	589.21 (15)	760.17 (15)	1027.16 (15)
西藏	41.24 (31)	68.02 (30)	98.92 (28)	105.57 (28)	85.62 (30)	120.30 (28)	129.33 (30)	146.95 (31)	228.17 (31)
陕西	188.68 (17)	246.82 (16)	287.44 (17)	284.72 (19)	360.53 (18)	437.75 (18)	538.84 (17)	699.98 (18)	1005.99 (16)
甘肃	128.31 (26)	160.10 (27)	186.37 (26)	205.30 (27)	238.85 (27)	296.40 (27)	362.10 (28)	478.41 (27)	668.11 (26)
青海	46.77 (28)	72.20 (28)	85.50 (30)	84.87 (29)	92.20 (28)	109.83 (30)	139.22 (29)	188.92 (28)	255.75 (28)
宁夏	43.22 (29)	69.33 (29)	88.76 (29)	76.66 (30)	88.42 (29)	116.67 (29)	140.21 (28)	168.91 (29)	235.01 (30)
新疆	128.15 (27)	180.12 (24)	257.27 (20)	249.28 (23)	277.95 (25)	334.80 (25)	462.69 (21)	550.62 (24)	740.22 (22)

资料来源：各年度《中国财政统计年鉴》以及国内各省份的预决算数据。由于 2009 年多数省份民生投入数据难以获取，因此，本表没有列出 2009 年的数据及其比较结果。

注：括号内的数字为当年各省（区）财政民生投入的全国排名情况。



表 3 2000 ~ 2008 年间全国各省区民生财政支出总量和区域 GDP 的相关系数分析

省份	北京	天津	河北	山西	内蒙古	辽宁	吉林	黑龙江	上海	江苏
相关系数	0.947	0.998	0.988	0.979	0.934	0.999	0.996	0.984	0.998	0.992
浙江	安徽	福建	江西	山东	河南	湖北	湖南	广东	广西	海南
0.996	0.987	0.993	0.982	0.990	0.995	0.998	0.996	0.988	0.995	0.997
重庆	四川	贵州	云南	西藏	陕西	甘肃	青海	宁夏	新疆	
0.992	0.983	0.988	0.982	0.931	0.984	0.979	0.990	0.984	0.981	

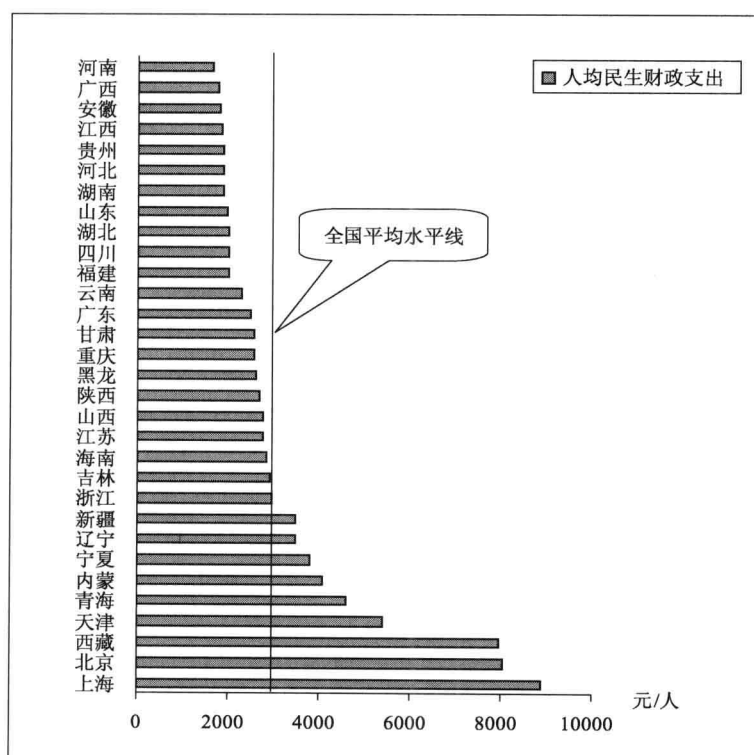


图 2 2008 年浙江与全国其他地区人均民生财政支出的比较与排序

若考虑到人口问题, 全国各地区人均民生财政支出的差异就相当大。如图 2 所示, 上海、北京、西藏等地区分别以 8873.67 元、8032.56 元和 7950.17 元位列全国人均民生财政支出的前三位, 安徽、广西、河南等地区则分别以 1794.75 元、1743.68、1645.60 元排在倒数后三位, 而浙江则以 2942.26 元位居全国第 11 位, 江苏则以 2757.58 元位列全国第 14 位, 全国平均水平为 3217.16 元。



（四）浙江与国内其他省份的民生投入结构比较

这里主要通过重点民生支出项目的省际数据，来考察浙江省与国内其他省份的民生支出结构差异性。从全国范围来看，除了西藏的前三项民生支出比重从2000年的64.31%降至2008年的61.14%外，其他省份的前三项民生支出比重都在50%以上并逐年有所提升。其中，变化最大的是湖北省，即从2000年的52.81%增至2008年的65.25%，提升了12.44个百分点。这说明国内大多省份都加大了对重点民生支出的财政投入。从具体内容来看，教育事业费支出或社会保障支出在国内各省财政民生支出中基本排名首位，农林水事业费、城乡社区事务、公共安全、基本建设支出^①等民生项目排名靠后（不同省份重点民生支出排序略有不同），这说明我国各地区的民生财政政策大同小异。就浙江省而言，排名前三位的民生支出比重从2000年的52.01%增至2008年56.26，与国内其他省份比较，上述数据基本都处于排名相当靠后的位置，说明民生支出的覆盖面较广但重点欠突出。进一步分析，与全国其他省份相比，浙江社会保障和就业支出比重略显偏低，2000~2008年间一直未能进入民生支出项目的前三位；而公共安全比例相对较高，2000~2008年间一直位于民生支出项目的前三位；对于全国所有省份，教育事业费一直是民生支出额较大且较稳定的项目，浙江省也不例外，教育事业费在2000~2008年间在民生支出项目中一直是最高且最稳定的，支出比例与全国其他省份大致相当。

三、进一步优化民生投入的对策建议

根据前述分析并结合我省民生财政实践状况，进一步优化民生投入需要从宏观、中观、微观等不同层面着手，并从体制、规模、结构、绩效等不同方面切入。简要地讲，进一步加大民生投入改革的对策建议主要包括：

第一，宏观层面：构建科学、规范、公开、透明的财政体制，完善政府间转移支付制度，保障基本民生的财政投入。从某种程度上讲，民生问题是一个涉及民众“生、老、病、死”、“吃、穿、住、行”等多方面问题的大概念。因此，重视和保障民生投入绝不是某一级地方政府的财政责任，而需要多级政府在划清事权范围的前提下共同投入。尤其是，欠发达地区的最基本的民生服务往往特别需要上级政府财政转移支付的照顾。事实上，目前我国民生投入中大量涌现的“上级请客、下级买单”、“中央决策、地方掏钱”现象（如国道线的区域段建设限定由地方政府出钱等），就暴露了民生财政投入过程中政府事权不清、责任不明问题。显然，科学、规范、公开、透明的财政体制客观上能对增加民生投入起到“保驾护航”的重要作用。

第二，中观层面：在适度增加民生投入规模总量的基础上，重点优化调整民生投入结构。就公共财政民生投入绝对规模而言，近十年来浙江省各级财政的民生投入在全国

^① 根据调研，地方财政的预算内基本建设支出一方面规模较小，另一方面基本都是用于重大民生项目的象征性补贴或先期性投入，而地方财政大量的基本建设支出基本依靠预算外的土地财政收入或债务融资收入。也就是说，我国地方财政基本形成“预算内管吃饭、预算外搞建设”格局。



31个省区中基本位居前列（即最好排名是全国第5位，最差为全国第8位），邻省江苏的民生投入水平则全部位列第2位。从人均民生财政支出指标来看，浙江以2942.26元仅位居全国第11位，低于全国平均水平值（3217.16元）约10%。不管从偿还历史“欠账”还是考虑浙江社会经济发展的客观需要，在未来相当长时期内形成基本民生财政投入的稳步增长机制都是必要的和可行的。当然，公共财政的民生投入也不是越多越好，也有一个最优度的问题，也面临一个效率与公平的矛盾平衡问题。

从民生支出结构来看，与全国其他省份相比，近十年来浙江省的公共安全支出尽管一直名列前茅，但社会保障支出的比重一直偏低（如2000~2008年间社会保障支出比重一直未能进入民生支出项目的前三位），当然，2009年浙江省社会保障（含就业和医疗卫生）支出（约330.15亿元）的比重明显提升并位列第二，是一个相当积极的财政投入信号。从此角度讲，优化基本民生支出投入结构就需要进一步加大社会保障支出的财政投入比重。此外，2009年浙江财政的公共教育投入也仅占当年GDP（22832亿元）的3%左右，还未实现1993年《中国教育改革和发展纲要》中提出的4%的目标，进一步加大教育投入也将是一个重要的民生财政目标。

第三，微观层面：优化民生投入项目决策，进一步提升民生投入的绩效管理水平和民生问题在理念上是强调以人为本的，因而民生财政投入就必须坚持以民众的需求或偏好为基本导向，而不是以领导的主观意志为导向。目前，各地方的民生投入项目存在“拍脑袋”决策问题，往往偏离了或未能充分反映“民意”或“民需”（即公众的需求偏好）。因此，优化民生投入项目决策就需要建立专家论证制度、项目听证制度并完善地方人大监督制度。此外，还需要完善问责问效的民生支出项目绩效考核制度，加大民生支出项目的全方位监督约束机制（如加大民生项目审计力度等），杜绝各种“政绩工程、面子工程、豆腐渣工程”等不良或无效民生支出，从而进一步提升浙江省民生投入的绩效水平。

最后应指出，增加或提升公共财政民生投入水平并不是解决民生问题的全部答案。民生是一个环环相扣、十分复杂的系统问题，加大财力投入（包括公共财政投入和非公共财政投入）只是解决民生问题的一条途径，许多民生问题也并不是简单增加投入就能顺利解决。事实上，有些民生问题（如一些因住房拆迁问题导致的信访或上访）也可能只需要一些法律救济，并不需要增加任何的财政投入。显然，在让“民声”有一个正常畅通的表达机制的基础上，发现民生需求、关注民生需求、保障民生需求是需要政府各部门（包括财政部门）共同努力的社会目标，也是构建和谐社会的途径。

参考文献

1. 刘尚希：《日渐变为现实的民生财政》[J]，《中国财政》，2010，（8）。
2. 朱柏铭：《防范民生财政风险》[J]，《中国社会科学报》，2010年8月24日。
3. 安体富：《民生财政：我国财政支出结构调整的历史性转折》[J]，《地方财政研