



我国社会保障公平的 非均衡发展研究

RESEARCH ON THE DISEQUILIBRIUM DEVELOPMENT OF
CHINA'S SOCIAL SECURITY EQUITY

—吕学静
江
华/著—



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

国家社会科学基金一般项目

项目批准号: 11BJY037

项目名称: 我国社会保障公平的非均衡发展研究



我国社会保障公平的 非均衡发展研究

Research on The Disequilibrium Development of
China's Social Security Equity

吕学静 江 华/著



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

我国社会保障公平的非均衡发展研究/吕学静, 江华著. —北京: 经济管理出版社, 2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5096 - 4580 - 2

I. ①我… II. ①吕… ②江… III. ①社会保障—研究—中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 204238 号

组稿编辑: 曹 靖

责任编辑: 曹 靖

责任印制: 黄章平

责任校对: 王 淼

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 10.75

字 数: 214 千字

版 次: 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 4580 - 2

定 价: 58.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

摘 要

自现代社会保障制度建立以来,其整个发展进程无不包括调整和修正社会保障在不同群体之间公平分配程度。改革与调整经济公平程度是世界各国社会保障的发展目标。我国政府也一直在不断探索与中国国情相适应的城乡统筹、全体国民共享的社会保障制度体系,但社会保障事业在快速发展中忽略了二元经济结构条件下城乡社会保障的公平分配、省际经济发展的非均衡条件下社会保障配置不公平以及这种不公平的根源出自何处等重要问题,偏离了社会保障资源分配公平的终极目标。因此,对社会保障经济公平的评估显然对于推进我国社会保障发展进程的理论创新,进而探索社会保障经济公平均衡发展的思路建议具有重要意义。对此,本书立足于中国社会保障快速发展的现状,以城乡、区域的行政区划为框架,运用实证与规范分析方法,深入、系统研究中国社会保障公平的非均衡问题,提出我国社会保障公平均衡发展的方法与途径,以期为党和政府制定与实施社会保障政策提供新的观点及科学依据,推进中国特色社会保障事业公平、均衡、科学发展。

本书共8章内容,除第1章引言以外,第2章是本书分析的基础和前提,第3章对中国社会保障发展进程进行回顾,第4、第5两章是对中国城乡、省际和区域的现实分析评估,第6章通过对东、中、西部居民调查主观评价社会保障公平状况,第7章是国际经验借鉴,第8章是对中国社会保障公平均衡发展提出政策建议。

第1章,引言。主要介绍问题的缘起、相关概念的界定、本书的研究思路、研究所运用的方法及研究创新和不足等。

第2章,理论基础与评述。主要梳理国内外公共品理论、公平理论、社会保障发展模式理论和非均衡发展理论的研究成果。其中,公平理论包括福利经济学公平思想、平均主义理论、罗尔斯机会均等理论、诺齐克过程公平理论、德沃金权利公平理论等。

第3章,社会保障制度的非均衡发展进程。本章按照城镇、农村、城乡一体



化三个层面全面回顾了我国社会保障制度非均衡发展的实践进程,为后文分析提供全面的背景基础。

第4章,城乡社会保障经济公平非均衡发展评估。本章首先对城乡社会保障经济公平评估的指标进行了选择与说明,研究发现,除医疗保险制度覆盖面、实际覆盖面和社会适应性三项指标外,其他各维度指标均呈现出对农村不公平的失衡发展状态。同时,由于现实的城乡社会保障财政性投入和资源总量的配置偏离均衡点较大,农村存在改进的“有效空间”,所以需要注重城乡社会保障的起点公平,不断改善制度的流动性和统一性,重视社会保障与经济增长的匹配性,加大财政对农村投入等方面的措施来实现城乡社会保障的公平均衡发展。

第5章,省际社会保障经济公平非均衡发展评估。本章首先对省际社会保障经济公平评估的指标进行了选择与说明,测度评估2001~2010年中国各个省份和东、中、西部社会保障经济公平的非均衡发展状态,并对各个省份的社会保障经济公平发展状态聚类分析。研究发现,2001~2010年省际社会保障经济公平发展不均衡但程度在逐渐缩小;社会保障与经济发展水平不匹配,财政支持社会保障发展缺乏制度约束,社会保障财政依存度存在风险因素,社会保障流动性不足是非均衡的重要因素;东部与中、西部之间非均衡程度显著,中、西部之间逐渐缩小,需要从经济均衡发展、社会保障匹配经济水平、提高制度流动性、规范财政投入制度约束和防范财政依存度风险等方面采取措施,以改变非均衡发展状态。

第6章,社会保障公平的认知调查与评估。本章中笔者对2009年、2013年两次调查进行分析与比较,评估居民对社会保障制度的存在认知、过程公平认知、结果公平认知和不公平状态的归因与公平预期,通过比较分析研究居民对社会保障公平的动态变化。

第7章,社会保障经济公平非均衡发展的国际经验。本章选择美国、德国和日本3个发达国家作为研究对象,首先对3个国家社会保障现实情况进行可行性分析,以此选择比较指标。然后根据选择指标对3个国家的指标进行了对比,对他们的社会保障公平均衡发展实践进行经验总结,得出结论性启示:经济公平的均衡发展是社会保障制度的终极目标所在;起点公平是必然结果,但需要一定的时间进程;过程公平由制度设计的完善决定;结果公平的均衡程度需要政府强力裁决与调控;动态公平需要适应经济发展和社会保障结构优化;国土面积和人口密度的大小也是均衡发展的重要因素之一;国际实践经验的中国借鉴需要适应中国“土壤”。

第8章,中国社会保障经济公平均衡发展的建议。实现中国城乡、省际社会保障经济公平均衡发展需要坚持社会保障经济公平非均衡发展存在的必然性原



则,选择适合中国国情的社会保障发展模式,降低初次分配不公平的程度,优化制度顶层设计,完善制度的科学性与合意性,建立健全社会保障财政支持制度,统筹城乡发展,还农民国民待遇、市民待遇,还东、中、西部公民公平待遇,制定相关配套措施。

本书以公平理论和非均衡发展理论为基础,将在以下几方面进行理论、方法与创新的尝试和创新:

(1) 理论创新:公平衡量指标的引入、创建和整合。一是指标引入,将弹性、贡献率、不平衡指数等相关学科指标引入测度社会保障的公平;二是指标创建,创建城乡、省际、区域社会保障适度公平的若干指标;三是指标整合,将社会保障公平衡量的国际通用指标、引入指标、新创建指标整合,形成社会保障公平判别衡量指标体系,作为建造数理模型的基础和社会保障公平非均衡发展的理论基础。形成的评估指标体系可分为五个维度体系结构,分别是静态公平、动态公平、适应性、非均衡度量、城乡均衡标准。其中,静态公平又包括起点公平、过程公平和结果公平三个子维度。

(2) 方法创新:量化公平。本书将试图对公平概念在量化上寻求突破,把政府视角、专家视角与民众视角有机结合,注重融合相关学科理论,对城乡、省际、区域之间经济公平进行指标量化、数据分析,对社会公平的动态比较。

(3) 在国际经验借鉴方面,以实施投融资助型社会保障模式国家为样本框,以不同国土面积、人口密度、经济发展水平等基本条件为标准,兼顾东西方发达国家,选择美国、德国和日本为借鉴对象,从整体状况、起点公平考察3个国家社会保障非均衡发展到均衡的演变历程,总结3个国家起点、过程、结果、动态公平的非均衡发展规律,得出对中国社会保障公平发展的启示。

目 录

1	引言	1
1.1	问题的提出	1
1.2	相关概念界定	4
1.3	研究方法与思路	8
1.4	研究的创新点与不足	12
2	理论基础与评述	13
2.1	公平理论	13
2.2	社会保障发展模式理论	21
2.3	非均衡发展理论	28
3	社会保障制度的非均衡发展进程	31
3.1	城镇社会保险制度的发展演变	31
3.2	农村社会保险制度的发展演变	42
3.3	社会救助制度的发展演变	45
3.4	社会福利制度的发展演变	47
3.5	城乡社会保障制度一体化的实践与演进	49
4	城乡社会保障经济公平非均衡发展评估	55
4.1	文献回顾与评述	56
4.2	指标选择与数据说明	57
4.3	城乡非均衡发展实证分析	63
4.4	结论	73



5	省际社会保障经济公平非均衡发展评估	74
5.1	文献回顾与评述	74
5.2	指标选择与数据说明	75
5.3	省际非均衡发展实证分析	80
5.4	省际非均衡发展的聚类分析	87
5.5	三大地带的非均衡发展评估	89
5.6	结论	92
6	社会保障公平的认知调查与评估	94
6.1	调查方法与问卷设计	94
6.2	城乡社会保障社会公平感调查及评估分析	98
6.3	结论	107
7	社会保障经济公平非均衡发展的国际经验	109
7.1	比较国家、指标选择与概念界定	109
7.2	社会保障经济公平非均衡发展的国际实践	113
7.3	实践与发展规律	124
7.4	启示	129
8	中国社会保障经济公平均衡发展建议	133
8.1	确立社会保障经济公平非均衡发展的目标	134
8.2	优化制度顶层设计, 调整社会保障资源内部结构分配	137
8.3	坚持社会保障经济公平非均衡发展的必然性原则	138
8.4	选择适合中国的社会保障制度整合模式	140
8.5	缩小初次分配不公平的程度	142
8.6	建立健全社会保障财政支持制度	143
8.7	其他配套措施	144
附录	调查问卷	145
参考文献		151
课题组发表的论文成果和获得成果奖励		162

1 引言

1.1 问题的提出

自 1883 年德国的《疾病社会保险法》公布起,世界上第一套完整的、以社会保险为主题的新型工人社会保险体系逐步建立,之后社会保险制度在各工业国家蔓延。至 1935 年美国颁布《社会保障法》后,社会保障一词正式登上历史舞台。20 世纪末已经有 170 多个国家和地区建立全面的社会保障制度体系,社会保障制度已经成为现代社会不可或缺的社会、经济制度,各国学者也通过实证研究、规范研究论证了社会保障具有经济运行“减震器”、社会“稳定器”和实现社会公平“调节器”等功能,各国政府也越来越重视社会保障在经济社会发展中的作用。但随着经济社会快速发展,社会保障覆盖群体扩大,社会保障支出越来越大,社会保障自身发展也出现区域和群体分配不公平状况,迫切需要自我发展和完善。

1.1.1 改革与调整公平程度是各国社会保障的发展目标

第二次世界大战以后,西方发达国家为了医治战争创伤,消除社会贫困,缓和阶级、阶层矛盾,普遍建立了针对贫困者、军人、工人等群体的社会保障制度,随着经济财富的快速增长和积累,社会保障覆盖群体不断扩大,出现了城市与农村、区域和群体之间保障制度和保障水平的不公平。20 世纪 70 年代,西方发达国家相继出现经济危机,失业人口增长,贫富差距加大,社会保障的公平需求一定程度导致了社会保障支出规模不断加大,刚性的支出面临着支付困境。80 年代以后,西方国家的“福利危机”开始显现。近年来,经济全球化、人口老龄化使得社会保障制度面临着更为复杂的挑战。2008 年美国金融危机引发的全



球性经济危机使各国再次反思社会保障制度与经济社会发展的关系,新的共识是社会保障制度是危机中保护社会的稳定器,可以恢复和增强公众应对金融危机的信心。之后进行的2009年美国医疗制度改革、2011年英国等福利国家对社会保障支出的“瘦身”等行为,其内容实质均包括调整和修正社会保障在不同群体之间公平分配程度,同时进一步完善制度,消除社会保障发展的“过”和“不及”。

自20世纪80年代以来,各国学者站在全球视野,对社会保障自身发展和规律不断探索研究,如何实现经济高速发展和社会保障相得益彰、如何公平分配促进社会公平和经济社会发展成为国际上对社会保障研究的重要方向。

1.1.2 公平分配社会保障资源是社会发展的需要和社会保障事业终极目标

新中国成立60多年来,我国社会保障体系从建立到健全,从国家保障到社会化保障,社会保障事业取得了巨大成就,同时也存在城乡之间、区域之间、行业之间发展不公平等一些值得深入反思和研究的重要问题。我国1950年颁布《救济失业工人暂行办法》,1951年颁布《劳动保险条例》,自此开始建立政府主导的城乡二元社会保障制度。国家机关、事业单位和全民、集体所有制企业员工享受了由政府和企业提供的社会福利待遇;农村的社会保障则只有很少的农村五保、传统合作医疗以及救灾救济。这种二元社会保障制度的实施扩大了城乡居民之间的收入差距,没有顾及公平正义问题。

改革开放后,1978年第五届全国人民代表大会第一次会议通过的《宪法》修正案,对劳动者的福利、养老、疾病医疗或者丧失劳动能力的物质帮助以及对伤残军人、烈士家属等生活保障作出原则规定。从1986年起,社会化的社会保障改革步伐加快,其核心内容是为国有企业改革配套和缓解贫困地区的乡村贫困,民众开始为社会保障承担一定责任。但由此也决定了社会保障作为配套改革的实施重心在城镇,城镇的社会保障制度社会化调整加快,而农村社会保障几乎丧失殆尽。虽然农村社会保障事业也在不断探索,如1991年第一个针对农村居民社会保障的《农村社会养老保险基本办法》出台,1992年印发《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》(民办发〔1992〕2号),但终因制度设计缺陷导致实施效果不尽如人意。其间城乡收入差距也进一步扩大,城乡收入比自1986年的2.1扩大至2001年的2.9,社会保障没有起到缓解收入差距扩大的功能。直至2002年11月,中共十六大提出“深化分配制度改革,健全社会保障体系”;2003年10月,十六届三中全会提出科学发展观,强调要统筹城乡发展、统筹经济社会发展,加快社会保障体系建设。随后,我国农村社会保障改革力度加大。2003年,民政部开始部署农村最低生活保障制度,同年,《国务院办公厅转发卫

生部等部门关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》(国办发〔2003〕3号)启动了农村医疗保险,新型农村合作医疗制度开始在全国部分县(市)农村试点。2007年党的十七大提出“加快推进以改善民生为重点的社会建设”,同年新型农村合作医疗参合率达到86.2%,根据《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》(国发〔2007〕20号)精神,城镇居民医疗保险逐步开展。2009年5月22日,中共中央政治局第13次集体学习会,胡锦涛提出了“坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续”的加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系。2009年9月1日,国务院出台了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2009〕32号),在全国10%的县(市、区)开展新型农村社会养老保险试点,弥补了城乡之间社会保障的最大短腿。2010年10月28日,《社会保险法》在十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议被通过,至此,一个城乡统筹、全体国民共享的社会保障制度体系正在形成。

从发展阶段看,进入21世纪后,城乡社会保障在国家推动下快速发展,然而支撑社会保障发展的经济财富在城乡、区域严重不均衡。面对我国这样一个经济基础还比较薄弱、人口众多的发展中大国,社会保障事业快速发展的进程为我们研究社会保障经济公平均衡发展提供了如下命题:二元经济结构条件下城乡社会保障分配是否符合经济公平原则?评估标准是什么?均衡发展的标准是什么?省际和区域经济的非均衡发展是否对应了社会保障的非均衡?社会保障公平非均衡的根源出自何处?对经济和社会发展造成了什么负面影响?实现城乡、省际和区域社会保障公平均衡发展的思路 and 措施是什么?对这些命题系统研究,将在理论上回答我国社会保障公平非均衡发展的理论基础、理论内容,推进我国社会保障发展进程的理论创新;进而探索社会保障公平非均衡发展理论,探讨社会保障公平非均衡发展 with 学术界其他理论之间的区别与联系、继承与超越,推进和深化中国特色社会保障公平非均衡发展理论的学术研究。而且,以上命题是中国社会保障经济公平非均衡发展过程中的基础问题,通过系统研究这些基础问题,对城乡、省际和区域之间社会保障经济公平进行从理论到实践的深入分析,并总结借鉴发达国家(地区)社会保障历史发展进程中对公平的兼顾经验,为我国社会保障公平发展进程提供相对科学的参照,为党和政府分配社会保障资源提供标准依据,为相关政府主管部门推进社会保障公平配置资源提供现实性、针对性和可操作性的具体政策方案,促使中国特色社会保障发展少走弯路。

综上,本书立足于中国社会保障快速发展的现状,对城乡、省际与区域社会保障经济公平的非均衡发展进行客观评估、系统研究,以总结历史、改革现状,为我国社会保障经济公平的均衡发展探索新理论、新思路和新方法,努力为党和政府制定和实施社会保障政策提供新观点和科学依据,积极推进中国特色社会保



障事业公平、均衡、科学发展。

1.2 相关概念界定

1.2.1 社会保障概念与属性

本书研究的社会保障概念如前文所述是指社会化的保障。考察其发展进程,在1986年以前还没有社会保障概念,一直延续“国家—单位”保障制,使用“劳动保护”概念。1986年4月12日第六届全国人民代表大会通过的《国民经济和社会发展第七个五年计划》中第一次提出要建立起具有中国特色社会主义的社会保障制度雏形,建立健全社会保险制度,要改革社会保障管理体制,坚持社会化管理与单位管理相结合,以社会化管理为主。自此社会保障的概念开始在中国使用。同年7月12日,国务院颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》,由此,我国社会保障真正进入由国家—单位保障制迈向国家—社会保障制的转型期(郑功成,2002)^①。以1993年11月14日中国共产党第十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》为标志,社会保障概念被进一步明确为包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障等内容,同时城镇养老保险和医疗保险金由单位和个人共同负担,实行统账结合的形式,自此社会保障制度急剧变革,其概念内涵也随着保障项目多样化步入全面社会化的轨道。至2007年10月15日,在中国共产党第十七次代表大会的报告中,再一次表述“社会保障体系”是指以“以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充”,至此,社会保障概念基本形成共识、相对完善。

关于社会保障的公共品属性问题,中外学者都认同社会保障基本公共服务具有公共品属性,但并非纯公共品。约瑟夫·斯蒂格里茨^②认为,社会保障是介于公共产品与私人产品之间的一种产品,是宜于由政府强制提供给公民消费的优效品。邓大松等(2000)认为社会保障不同时具备公共产品的两个特征,因而将社会保障归为准公共产品(或混合品)^③。杨燕绥(2006)将社会保障表述为是最

① 郑功成. 中国社会保障制度变迁与评估 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

② 约瑟夫·斯蒂格里茨. 公共部门经济学 (第三版). 北京: 中国人民大学出版社, 2005.

③ 邓大松等. 中国社会保障若干重大问题研究 [M]. 深圳: 海天出版社, 2000.



大的公共服务项目之一^①。无论从基本理论还是从实践分析,社会保障产品都同时具有非竞争性与竞争性、非排他性与排他性、非拒绝性与拒绝性,其不是纯公共产品,而是一种准公共产品(柯卉兵,2010)^②。学者在讨论社会保障公共品属性时均是严格从公共品的非竞争性与非排他性作出断定,但如果从基本公共服务的概念内涵出发,基本公共服务指建立在一定社会共识基础上,由政府主导提供的,与经济社会发展水平和阶段相适应,旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务^③。享有基本公共服务属于公民的权利,提供基本公共服务是政府的职责。《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中对社会保障范畴的社会保险、社会救助(归属于基本社会服务中)、基本医疗服务以及就业失业服务等内容作了统筹规划,并提出逐步建立城乡一体化的基本公共服务制度,健全促进区域基本公共服务均等化的体制机制,促进公共服务资源在城乡、区域之间均衡配置,缩小基本公共服务水平差距。因此,不论社会保障是否按照西方经济学理论所指严格意义上的公共品,除慈善事业和商业保险之外的核心内容却是政府需要供给的基本公共服务,且在这点上已经达成共识。

基本公共服务的归属及明显的外部效应特征也决定了政府必须对社会保障进行干预和控制,即使社会保障中包含的带有私人品属性的内容,出于对人的权利的尊重、国家和社会责任及调节改善初次收入分配状态的需要,政府的干预也是不可或缺的。如果采取市场手段调节、走社会保障私有化的道路,则低收入群体和欠发达区域者将无法或很少享受到社会保障基本公共服务数量和质量,穷人的生存权、健康权和发展权就会受到侵害,产生较大经济不公平,对社会公平产生不利影响,因而社会保障作为公共服务供给需要公平、平等和均衡供给。

1.2.2 财政性社会保障支出

梳理改革开放以来统计、财政部门对财政社会保障概念的界定和统计口径变化,大致有三个阶段:

第一阶段是1978~1997年,社会保障财政性支出主要包括抚恤和社会福利救济费、行政事业单位的离退休费,这一阶段是对计划经济社会保障运行的沿袭。城镇主要由国有、集体企业负责所属职工及家属的养老、医疗、就业、住房等保障,农村则主要依靠家庭和集体经济供给社会保障服务。在统计核算中,1997年以前行政事业单位的离退休费一直从属于抚恤和社会福利救济费支出,

① 杨燕绥:《社会保障:最大项公共品之一》[J],《中国劳动保障》,2006(4):20-21。

② 柯卉兵:《社会保障转移支付的公共经济学解析》[J],《当代财经》,2010(8):33-39。

③ 《国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》(国发〔2012〕29号),2012年7月11日发布。



此后才开始在财政支出中单独列支。

第二阶段是1998~2006年,自1993年我国社会保障制度开始急剧变革,随着社会化保障制度转型的深入,1995年开始建立统账结合的企业职工养老保险制度,1998年建立城镇职工基本医疗保险制度,1999年失业保险条例颁布,2003年试行新型农村合作医疗保险制度,由于制度建立运行需要较大初始资金和国家持续投入,由此统计核算中,在第一阶段的范围之上增加了财政部门对社会保障的补助支出。

第三阶段是2007年以后,我国对政府收支分类项目的设置情况进行改革,将抚恤和社会福利救济费、行政事业单位的离退休费、社会保障补助支出以及与社会保障财政支出相关的所有支出费用统一合并为“社会保障和就业支出”。

在已有研究成果中,林治芬^①(2002)将“财政性社会保障支出”定义为财政部门所支付的全部社会保障支出,即社会保障补助支出加上抚恤和社会福利救济费、行政事业单位离退休经费。多数学者沿用此财政性社会保障支出概念开展研究。彭海艳^②(2007)以医疗卫生支出、抚恤和社会福利支出、行政事业单位离退休支出以及社会保障补助支出定义为社会保障支出。笔者按照前述社会保障概念的内涵和变化进程,综合已有研究成果,在可用的统计资料范围内,通过比对统计口径,将“社会保障”与基本公共服务结合定义“财政性社会保障支出”概念,认为彭海艳(2007)使用范围不是其所指社会保障支出,而是财政性社会保障支出,本书将以社会保障和就业支出(包括社会保障补助支出、抚恤和社会福利救济费、行政事业单位离退休经费)与财政性医疗卫生支出之和作为财政性社会保障支出展开研究。对于财政性医疗卫生支出需要说明的是该指标范围包括各级政府用于医疗卫生服务、医疗保障补助、卫生和医疗保障行政管理、人口与计划生育事务性支出等各项事业的经费,但由于无法去除人口与计划生育事务性支出费用,本书只能将财政性医疗卫生支出全部计算在内。

1.2.3 社会保障支出

社会保障支出概念有狭义和广义之分,国际上狭义的社会保障一般是指老年、遗属、伤残等社会保险缴费与收益计划,国外很多学者的理论研究为了方便数据获得,选择以公共养老金水平代表狭义的社会保障水平(Galenson^③,1968;

① 林治芬.中国社会保障的地区差异及其转移支付[J].财政研究,2002(5).

② 彭海艳.我国社会保障支出的地区差异分析[J].财经研究,2007(6).

③ Galenson, W., "Social Security and Economic Development: A Quantitative Approach", Industrial and Labor Relation Review, Vol. 21, No. 4, 1968 (7): 559-569.



Feldstein^①, 1974; Bellettini 和 Ceroni^②, 1999), 而目前国内教科书中比较统一的认识是, 狭义社会保障支出主要指社会救助、社会保险、社会优抚和社会福利支出; 广义社会保障支出是指依照社会保障对公民生存权、发展权和健康权的保障理念, 在狭义社会保障支出中加入社会保险之外的医疗保障、住房保障、教育保障等项目支出。从目前国内研究成果对中国社会保障支出计算范围看, 社会保障社会性支出口径尚未统一, 统计口径尚不规范, 在已有研究成果中对社会保障支出概念的明确定义和计算过程描述较少, 毛捷^③ (2012) 将中国社会福利总支出定义为“社会保险基金支出和民政事业费支出”之和。多数成果基本都是直接列示出结果, 表述为社会保障支出金额多少、社会保障占 GDP 比重多少等, 但笔者并没有查找到任何直接列示出社会保障支出的资料。本书从狭义社会保障概念范围出发, 依照前述党的十七大对中国社会保障体系的描述, 参照郑功成^④ (2008) “全口径社会保障支出”包括财政性社会保障支出、社会保险基金支出及福利服务支出、补充保障支出的界定, 并以现有的统计资料为基础能够准确计算出金额为前提, 概括社会保障资源总量支出主要包括两部分: 一是本书定义的财政性社会保障支出; 二是社会保险基金支出, 包括养老、医疗、失业、工伤、生育五项社会保险基金支出以及新型农村、城镇居民合作医疗基金、城镇、农村居民养老保险基金支出。需要注意的是两部分资金支出范围中的财政补充社会保险的支出为范围交叉重叠部分。

1.2.4 公平

公平在汉字中指公正, 不偏不倚。公为公正、合理, 能获得广泛的支持; 平指平等、平均。一般是指所有的参与者 (人或者团体) 的各项属性 (包括投入、获得等) 平均。亚当·斯密 (1776) 《国民财富的性质和原因的研究》一书的整个价值倾向是以机会均等作为经济公平的核心判断标准。庇古 (1920) 则既关注起点和机会均等, 还更加关注分配结果的平均。阿玛蒂亚·森^⑤认为凡是某些重要方面看可称为“平等主义”的主张其共同特征是, 在某个层面上对所涉及的

① Feldstein, M. Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation [J]. The Journal of Political Economy, Vol. 82, 1974 (9-10): 905-926.

② Bellettini, G. & Ceroni, C. B. Is Social Security Really Bad for Growth? [J]. Review of Economic Dynamics Vol. 2, 1999: 796-819.

③ 毛捷. 中国福利体系适度性研究——国际比较与实证分析 [J]. 财贸经济, 2012 (2): 36-44.

④ 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案 [M]. 北京: 人民出版社, 2008: 59.

⑤ [印度] 阿玛蒂亚·森. 论经济不平等——不平等之再考察 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.



所有人都予以平等的关注。他主要是基于分配视角对收入、福利等的经济不平等 (Economic Inequality) 考察。徐梦秋 (2001)^① 从机会的公平、起点的公平、结果的公平和原则的公平、操作的公平、结果的公平两个不同角度区分公平, 并从学理上阐述它们的内涵和特征, 其内容反映为分配范畴。不论经济公平是从起点、过程和结果出发, 还是从初次分配和再分配阶段出发, 其共同的指向是经济公平是建立在按照某种逻辑所确立的判断标准, 人们对是否公平的主观判断需要以此为依据, 是客观层面的公平。而社会保障属于再分配领域, 本书将按照某种逻辑框架对社会保障中的经济福利在城乡和不同省份等行政区划之间的分配平等进行研究。

1.2.5 非均衡

均衡并不是指在经济学中的市场出清 (Market Clearing)。非均衡对应的是经济不平等 (Economic Inequity) 或区域不平衡 (Unbalance), 是指社会保障经济福利在城乡、省际和区域之间的经济不平等和不平衡, 包括社会保障的静态、动态和与经济社会发展的适应性等各层面的非均衡。

1.3 研究方法思路

1.3.1 研究方法

(1) 实证分析和规范分析相结合的方法, 以实证研究为主。根据社会保障与经济社会中相关变量之间的因果关系, 对城乡、省际和区域之间的社会保障资源不均等程度进行统计计算, 精确度量评估我国社会保障领域经济不公平的程度, 并利用公平函数关系对我国城乡的社会保障发展均衡点进行探讨, 对财政支出、经济增长与社会保障的关系进行实证分析, 使论证更加清晰, 推理更加精确, 为其后的政策建议提供了可靠的基础。

(2) 系统学方法。借鉴系统论的系统思考方法, 将中国社会保障整体视为一个系统, 将城乡和省际区域社会保障视为不同视角分类的子系统, 根据系统构成要素、特征及功能构建评价社会保障系统整体经济公平非均衡发展的理论模型, 增强指标体系构建的科学性和完备性。

^① 徐梦秋. 公平的类别与公平中的比例 [J]. 中国社会科学, 2001 (1): 35-43.



(3) 比较研究。通过国内城乡、省际、区域的纵向、横向比较,全面评估中国社会保障公平均衡发展阶段,处理好中国特色社会保障发展中继承与创新的关系;通过国际与国内比较,全面认识中国社会保障发展路径国际性与民族性的关系,探索和构建中国特色社会保障经济公平的非均衡发展之路。

(4) 历史分析方法。本书运用历史分析方法,从纵向的角度对我国社会保障社会化改革的经济公平变迁进程考察,结合我国行政区划范围研究评估社会保障社会化改革以来城乡、省际和区域发展的非均衡程度,增强了社会保障不公平与行政管理融合性。

(5) 专家咨询。在本书撰写的过程中,召开多次导师组研讨会和导师组外专家咨询会,如开始研究阶段、中期考核前、初稿完成及外审前的导师组研讨会和导师组外专家咨询会。

1.3.2 研究思路

本书研究思路如图1-1所示,把公平理论和非均衡理论融合到社会保障学科领域,以城乡、区域的行政区划为框架,在回顾我国社会保障制度发展进程演变的基础上,深入研究中国社会保障经济公平的非均衡问题。同时,借鉴日本、美国 and 德国3个发达国家社会保障非均衡发展实践的规律,结合我国的具体国情,阐述我国社会保障经济公平均衡发展方法与途径,研究过程做到4个相结合。

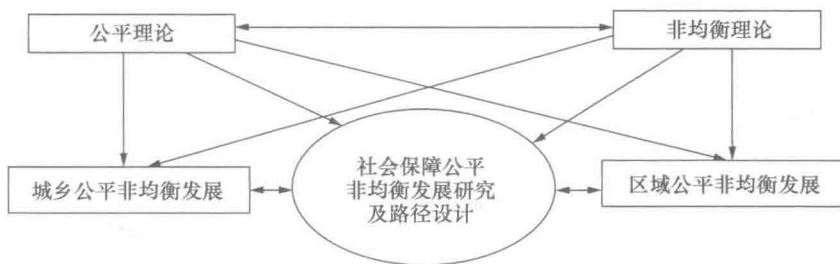


图1-1 研究思路

(1) 实证研究与规范研究相结合。在本书研究过程中,紧密围绕社会保障经济公平非均衡发展的路径问题,进行科学全面的实证分析与规范分析,实证分析采取评估理论模型和定量分析,增强研究的严密性,规范分析保证本书研究的前瞻性,实证分析与规范分析的有机结合,提高研究结论的科学性、可靠性和可行性,保证社会保障经济公平非均衡发展的合理性和可行性。