

0.23, 其他两项指标均呈现上升趋势, 人均社会保障支出的变异系数从2005年的0.61上升至2011年的0.66, 社保支出占GDP比重的变异系数从2005年的0.73上升至2011年的0.99, 这说明各地社会保障支出的离散程度还是很高的, 甚至有加重的趋势, 社会保障水平均等化的目标依然没有实现, 社会保障制度和公共财政体制建设依然任重道远。

中国社会保障地区差异问题之所以如此棘手, 不仅是因为中国是一个幅员辽阔、人口众多、地区经济发展水平严重不均衡的发展中国家, 各地的经济发展水平、城市化水平、老龄化程度、失业率、残疾率、贫困率等各不相同, 导致的社会保障收入能力和支出需求不一致, 还有一个重要原因就是到目前为止中国还没有建立起一套科学规范的社会保障转移支付制度来平衡各地的差距。笔者在《分裂与整合——社会保障地区差异与转移支付研究》一书中曾提出要建立社会保障转移支付制度来解决中国的社会保障地区差异问题, 但正如书中最后所说的, 由于笔者学识和精力所限, “本书没有将中国社会保障财政体制与支出安排、政府间社会保障权责划分、社会保障财政收支的纵向失衡等财政背景与社会保障转移支付制度的构建问题紧密联系起来分析。……本书中的社会保障转移支付制度的方案设计仅仅停留在理论层面, 没有联系实际的数据进行模拟、测算和检验。由于前人对社会保障转移支付问题的研究非常少, 而中国实际生活中的社会保障转移支付措施又显得十分零乱和分散, 设计一套适合中国的既科学规范又具有可操作性的社会保障转移支付方案并非易事。”^① 四年来, 笔者一直在思考这些研究的不足之处, 并尝试对这个问题做进一步的深入研究。因此, 严格说来, 本书是《分裂与整合——社会保障地区差异与转移支付研究》一书的续篇。

本研究的理论意义在于: 有利于推动公共财政学、区域经济学、社会保障学和公共政策学等多学科的进一步融通发展, 社会保障转移支付制度建设涉及到公共财政学、区域经济学、社会保障学和公共政策学等众多学科的内容, 通过多学科理论扩展研究空间, 构建一个系统较为完整的“社会保障支出地区差异——社会保障转移支付——社会保障均等化”的分析

^① 柯卉兵:《分裂与整合——社会保障地区差异与转移支付研究》, 中国社会科学出版社2010年版, 第291—292页。

效益水平并不一定相匹配,而且社会保障各方面发展并不均衡的结论,同时提出应针对社会保障因子得分情况,找出社会保障薄弱环节,采取各种有效措施使得社会保障与经济发展相互适应、相互促进。^①

林治芬(2002)运用财政社会保障补助支出占财政支出的比重、财政全部社会保障支出占财政支出的比重以及社会保障支出占GDP的比重等指标分析中国社会保障的地区差异。研究发现,中国目前的社会保障地区差异是明显的,甚至比经济发展的地区差异程度还要大,这内含着不可忽视的社会风险。对经济发展的地区差异,国家已采取西部大开发的战略加以解决,而对于社会保障的地区差异,在目前全国统筹难以实现的情况下,转移支付是解决问题的现实选择。^②

吴湘玲(2006)运用同样的方法计算出2003年的社会保障地区差异问题,指出在各区域现有财政收入一定的情况下,各区域社会保障的财政负担轻重不一,势必会影响部分负担重的区域政府的其他财政支出,这可能会进一步扩大各区域之间的经济和社会福利差距。^③

张立光、邱长溶(2003)建立了中国社会保障的综合评价指标体系,包括五个层次和四级子系统,内容涉及社会保险、社会救济、社会优抚和社会福利四个子目标。在分析主观评价和客观评价方法的基础上,提出了应用因子分析模糊综合评价方法,对中国部分省市社会福利建设状况作了评价,发现社会福利水平与经济发展水平紧密相关,保证经济持续发展是建立与完善社会福利制度的必要条件。^④

李凌云(2003)从法学的视角分析了中国社会保障的地区差异问题,系统梳理了各地的社会保障标准,指出各自为政的社会保障制度阻碍了劳动力的流动,并使企业管理陷入困境,并提出借鉴欧盟社会保障法律冲突的解决思路,将一种“协调”的思路引入中国社会保障法,用类似于国际私法中冲突规范的方法来解决国内的社会保障地区差异。^⑤

① 李晓青:《我国各地区社会保障状况统计分析》,《云南财贸学院学报(经济管理版)》2002年第1期。

② 林治芬:《中国社会保障的地区差异及其转移支付》,《财经研究》2002年第5期。

③ 吴湘玲:《我国区域基本养老保险协调发展研究》,武汉大学出版社2006年版,第70页。

④ 张立光、邱长溶:《社会保障综合评价指标体系和评价方法研究》,《管理评论》2003年第2期。

⑤ 李凌云:《中国社会保障制度地区差异的协调机制》,华东政法学院硕士学位论文,2003年。

之,东部最小。^①

赵萌萌、吕学静(2012)运用多元统计分析中的聚类分析方法,根据各地区残疾人社会保障的发展状况将全国31个省、自治区和直辖市划分为三大类。从各地区的分类情况以及对残疾人社会保障中各项指标的进一步分析,从实证的角度证实了残疾人社会保障存在地区间的非均衡发展,而这种非均衡性是是与各地区经济的非均衡发展相对应的。^②

江华、吕学静、王延中(2012)基于静态和动态视角,构建5个维度20项省际、区域社会保障经济公平的非均衡发展评估指标体系,测度评估2001年—2010年中国31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31个省份的社会保障经济公平发展状态进行聚类分析。^③

果佳、唐任伍(2013)以省级地方政府社会保障“投入—产出”的视角测量发现,尽管财政性社会保障投入的省际差异减缓,但社会福利主观感受的省际差异和财政性社会保障投入与社会保障覆盖面间的不均衡发展状况仍然十分明显,已经在省际间形成逆向分配的趋势:经济发达省份,社会保障覆盖水平较高,政府财政社会保障负担较轻,已经逐步实现良性循环;而经济欠发达省份,社会保障覆盖缺口较大,政府社会保障负担较重。^④

瞿婷婷、申曙光(2013)基于两部模型,利用从广东省A市城镇职工基本医疗保险信息管理系统中提取的微观数据,考察了参保机会及保障水平对该市三个地区参保人医疗服务利用及其均等化的影响。研究认为参保机会均等总体上能促进地区间医疗服务利用均等化,但无法从根本上解决亲富人的医疗服务利用不公平问题;特殊病种门诊医疗服务利用在三个地区之间基本实现了均等化,但触发决策阶段的住院医疗服务利用存在地区

① 刘苓玲、徐雷:《社会保障支出、经济增长与居民消费的区域差异研究》,《人口与经济》2012年第3期。

② 赵萌萌、吕学静:《我国残疾人社会保障地区间非均衡性研究》,《人口与经济》2012年第6期。

③ 江华、吕学静、王延中:《中国省际社会保障经济公平非均衡发展评估》,《中国人口科学》2012年第5期。

④ 果佳、唐任伍:《均等化、逆向分配与“福利地区”社会保障的省际差异》,《改革》2013年第1期。

府提供社会保障的责权不分。合理划分各级政府在社会保障供给中的责任和权力,已经成为中国社会保障制度进一步改革与完善的关键。在此基础上,以财政分权理论为基础,借鉴西方发达国家的经验,结合中国的现实情况,对于如何合理划分各级政府在社会保障供给中的责权,提出了若干政策建议。^①

柯卉兵(2008)认为社会保障财政纵向失衡是指在分税制财政体制下,中央政府和地方政府之间的自有财政收支与其承担的社会保障支出责任不对称而出现的结构性失衡状态。导致社会保障财政纵向失衡的原因,是政府间社会保障事权和财权划分的不对等和中央政府履行社会保障宏观调控职能的需要。中国当前社会保障财政收支的纵向失衡问题十分严重,必须通过中央政府对地方政府的社会保障转移支付来解决。^②

杨红燕(2011)指出政府间包括社会救助在内的收入再分配职能划分,有集权与分权两种不同的理论主张,这些主张为各国多样化的社会救助实践提供了理论解释,而最优的政府间社会救助支出分担模式取决于各国的国情。并据此对1999—2008年中国中央与地方财政间社会救助支出划分的科学性进行了分析,并提出了“社会救助支出责任以中央财政为主承担”等政策建议。^③

刘德浩(2011)指出中央政府和地方各级政府在养老金事务中的有效合作是制度健康运行的基础。在政府间养老保障责权划分中,形成了典型的委托代理关系。地方政府出于自利动机,会产生各种机会主义行为选择,而构建一个符合“激励相容约束”的制度安排,是解决代理问题的理性选择。^④

(三) 关于政府间财政转移支付问题的研究

杨之刚、马拴友(1996)对各国政府间财政转移支付制度进行比较分析,提出中国财政转移支付制度应以平衡补助为主,注重财政分配的横向和纵向平衡;在建立制度的初期,应以实行标准较低的公共服务水平均衡

① 陶勇:《社会保障供给中政府间责权配置研究》,《中央财经大学学报》2007年10页。

② 柯卉兵:《略论社会保障财政纵向失衡》,《中国社会保障》2008年第10期。

③ 杨红燕:《中央与地方政府间社会救助支出责任划分——理论基础、国际经验与改革思路》,《中国软科学》2011年第1期。

④ 刘德浩:《政府间养老保障责权划分问题研究》,《思想战线》2011年第6期。

转移支付制度提出了建议。^①

江孝感等人(1999)分析了中国转移支付的适度规模控制问题。^② 张守凯(1999)认为选择何种转移支付方式,在很大程度上决定着一个国家转移支付制度的效率与公平。^③ 陈家海、陈海泓(1999)梳理了20世纪50年代初以来政府间财政转移支付总量方面的基本事实。^④

曾军平(2000)研究了分税制改革后中国政府间转移支付制度(过渡期转移支付制度)所产生的客观效应。^⑤ 杜育红(2000)借鉴日美教育转移支付制度与拨款模式经验,构建新的中国教育转移支付制度与拨款模式,并利用1997年数据对拨款模式进行实证分析。^⑥ 龚六堂、邹恒甫(2000)推广了Barro(1990)关于政府花费与经济增长的模型,讨论了多级政府下的政府花费、税收和政府间的转移支付对经济增长的影响。^⑦

赵永冰(2001)研究了德国转移支付制度的有益经验。^⑧ 李齐云(2001)分析了中国目前的财政转移支付制度存在的支付额的确定缺乏科学依据、支付力度不足、调节功能微弱的问题,提出了建立科学规范的以纵向为主、纵横交错的财政转移支付制度的构想。^⑨ 齐守印(2001)认为中国政府间转移支付制度改革与创新面临着相对规模和总体结构的调整、分配机制的重塑以及组织结构的构建三个方面的任务。^⑩ 杜放(2001)研究了政府间财政转移支付的本质、必然性及其效率、国外实践与启示、中

① 钟晓敏:《政府间财政转移支付论》,立信会计出版社1998年版。

② 江孝感、魏峰、蒋尚华:《我国财政转移支付的适度规模控制》,《管理世界》1999年第3期。

③ 张守凯:《政府间转移支付方式的比较及选择》,《财贸经济》1999年第1期。

④ 陈家海、陈海泓:《中国的政府间财政转移支付:1952—1997》,《上海经济研究》1999年第10期。

⑤ 曾军平:《政府间转移支付制度的财政平衡效应研究》,《经济研究》2000年第6期。

⑥ 杜育红:《中国义务教育转移支付制度研究》,《北京师范大学学报(人文社会科学版)》2000年第1期。

⑦ 龚六堂、邹恒甫:《政府花费、税收、政府转移支付和内生经济增长》,《中国科学基金》2000年第1期。

⑧ 赵永冰:《德国的财政转移支付制度及对我国的启示》,《财经论丛(浙江财经学院学报)》2001年第1期。

⑨ 李齐云:《完善我国财政转移支付制度的思考》,《财贸经济》2001年第3期。

⑩ 齐守印:《转移支付制度的调整和规范》,《经济理论与经济管理》2001年第11期。

(四) 关于社会保障转移支付和均等化问题的研究

周顺明(2000)首次提出了社会保障转移支付的概念,提出了社会保障转移支付的规范性、公正性和公平性原则,认为社会保障转移支付应当包括一般性社会保障转移支付、专项性社会保障转移支付、特殊性社会保障转移支付和政策性社会保障转移支付等基本内容。转移支付外部环境的改善、地区间经济发展差距逐步缩小、财政资源总量的扩大以及财力状况的改善、基础性数据的完整、准确及测算技术的改进是社会保障转移支付的前提条件,并且提出了建立规范的社会保障转移支付制度的基本思路和规范的社会保障转移支付评价体系。^①

李珍(2001)撰书从资金分配量、分配制度和管理体制等方面指出,转移支付制度是社会保障制度安排得以实现的经济支持制度。并且指出,在中国地区间经济发展水平是极不平衡的,人口结构也极不平衡,社会保障制度的负担能力差别极大,这种差别由于中国人口流动的控制政策又是不能靠市场机制来解决的,而且这一差别的原因在很大程度上是政府非均衡发展战略引起的,所以中国地域上社会保障制度负担的差别应该由中央政府通过转移支付来缩小。^②

林治芬(2002)指出建立社会保障财政转移支付制度的核心是确定一套科学的测算测评方法体系。建议通过本地区指标、在全国所占比重指标和与困难地区相比指标三大指标群来测评对困难地区的社会保障补助数额。并以养老保险为例,将其分解为抚养比和替代率两个因素,并以其全国平均水平为基准,应用2000年的统计数据确定对缺口地区的社会保障转移支付补助数额。^③

杨良初(2003)界定了政府间社会保障转移支付的内涵与范围;简要分析了中国当前政府间社会保障转移支付制度的现状并对中国的社会保障能力进行了测算;提出了建立社会保障转移支付制度应遵循的基本原则和指导思想,然后分别从医疗卫生转移支付制度、优抚安置转移支付制度、社会救济和福利转移支付制度、社会保险转移支付制度等方面论证了建立

① 周顺明:《社会保障预算》,湖北人民出版社2000年版。

② 李珍主编:《社会保障理论》,中国劳动社会保障出版社2001年版。

③ 林治芬:《中国社会保障的地区差异及其转移支付》,《财经研究》2002年第5期。

和转移支付的研究主要体现在联邦财政理论与实践。一般来说,财政分权理论的发展可分为两个阶段:第一阶段以哈耶克(Hayek)、蒂布特(Tiebout)、马斯格雷夫(Musgrave)、奥茨(Oates)、斯蒂格勒(Stigler)等为代表^①,被称为第一代财政分权理论,其核心观点是,强调地方政府的竞争机制作用,但它忽视了政府官员为什么有激励去提供公共产品和维护市场秩序。第二阶段以蒙廷诺拉(Montinola)、钱和罗兰(Qian and Roland)、钱和维恩格斯特(Qian and Weingast)、B. 维恩格斯特和D. E. 威迪逊(B. Weingast and D. E. Wildasin)、托马斯特和维斯切尔鲍姆(Tommast and Weinschelbaum)等为代表^②,被称为第二代财政分权理论,他们认为一个有效的政府结构应该实现官员和地方居民福利之间的激励相容。可见,财政分权理论的主要目的是解释地方政府存在的合理性和必要性。其中,与社会保障转移支付制度密切相关的较为著名的理论有斯蒂格勒(Stigler)的关于最优分权模式的菜单、奥茨(Oates)的分权定理、布坎南(Buchanan)关于分权的“俱乐部”理论、蒂布特(Tiebout)的“以足投票”理论以及 McGuire 对其的补充和完善。^③

布坎南(Buchanan, 1952)和格罗内沃尔德(Groenwold, 1988)从联邦财政区域间的转移支付角度探讨了区域均衡问题。罗伊·巴尔(Roy Bahl)和萨利·华莱士(Sally Wallace, 2004)以纵向平衡的视角分析了政府间转移支付制度并提出了评估标准。沙安文(Anwar Shah, 2004)总结了政府间财政安排和财政均等化转移支付的国际经验和教训。E. 艾哈迈德(Ehtisham Ahmad)、R. 辛格(Raju Singh)和M. 弗图纳(Mario Fortuna,

① 参阅 Hayek, Friedrich A., "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, 1945, (35); Tiebout, C., "A Pure Theory of Clubs", *American Economic Review*, 1956, (64); Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959; Oates W., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt, Brace and Jovanovich, 1972。

② 参阅 Montinola, G., Qian and Weingast B., "Federalism, Chinese Style: the Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, 1995, (48); Qian, Roland G., "Federalism and the Soft Budget Constraint", *American Economic Review*, 1998, (88); Qian, Weingast, B., "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, 1997, (11); Tommasi Mariano and Federico Weinschelbaum, *A Principal-Agent Building Block for the Study of Decentralization and Integration*, Mimeo: University de San Andres, 1999。

③ 柯卉兵:《分裂与整合——社会保障地区差异与转移支付研究》,中国社会科学出版社2010年版,第101页。

动的影响。^①

由此可见,对政府间转移支付的研究无疑是西方联邦财政理论文献的重要内容,而且,目前国外许多文献都很注重转移支付的区域均衡作用机制,他们一般是在联邦财政分权理论和蒂布特模型基础上,从多方面、多角度对其进行延伸,试图探究转移支付的内在均衡机制问题。而且近年来越来越多的文献开始关注中国的财政转移支付问题,包括对中国财政转移支付制度的均等化效果的测评研究,但是,从中国各地区之间的社会保障支出差异的视角来研究社会保障转移支付问题的文献,并不多见。

(六) 对现有文献的评述

从上述相关文献资料综述来看,有关社会保障支出地区差异和社会保障转移支付的研究尚处于起步阶段。从研究方法上看,体现出定性研究多,定量研究少的特点。例如,许多学者已经注意到了中国社会保障支出的地区差异问题,但是关于这种差异究竟是怎样变化、目前又到了什么程度以及对中国的区域协调发展、社会保障制度改革和财政转移支付制度的完善究竟会产生什么样的影响的研究还很少见。又如,越来越多的学者已经认识到有必要通过建立社会保障领域的转移支付制度来缩小地区间的社会保障水平差异,从而实现社会保障均等化的目标,但是如何建立科学规范的社会保障转移支付制度却不得而知,尤其是关于社会保障转移支付资金分配的规范化的公式该如何设立,目前还没有相应的成果,更没有学者能够运用现实中的数据对设定的社会保障转移支付方案进行数据模拟计算并进行相应的效果评估。这为本研究留下了一定的空间。

从研究的学科领域来看,体现出单学科研究多、跨学科研究少的特点。目前关于中国的地区差异问题、中国的社会保障问题以及中国的财政转移支付问题的研究成果很多并逐步趋于成熟,但鲜有人将这三个问题结合起来研究。区域经济学关于中国的地区差异尤其是地区间的经济差异问题研究成果可谓汗牛充栋,许多成果开始向纵深方向发展,相比较而言,有关中国社会保障支出的地区差异问题的研究成果则相对较少,近三五年来这方面的研究成果开始增多,但大部分是描述性的研究成果,即描述某

^① J. Martinez-Vazquez, B. Y. Qiao & L. Zhang, "The Role of Provincial Policies in Fiscal Equalization Outcomes in China", 2007-03-10, <http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp0705.pdf>, 2010-02-10.

一年或者某一个时期内中国的社会保障地区差异变化趋势,关于社会保障地区差异与经济、社会因素的内在关联的深层次分析成果较少。社会保障学界关于中国社会保障制度的研究成果也是层出不穷,尤其是进入 21 世纪以来,学界围绕中国社会保障制度的发展历史、宏观关系、项目运作、顶层设计等方方面面进行了深入的研究,无论是社会保障制度的改革方向、社会保障制度的政策建议、社会保障制度的运作条件等宏观层面,还是养老、医疗、失业、工伤、生育、救助和福利等社会保障制度的微观领域,都取得了丰硕的研究成果,但这些研究大部分是局限在社会保障学科领域之内的,跨学科研究的视角和成果相对较少。经济学界对财政转移支付制度的研究更是经历了较长的时间,取得了相对丰富而成熟的研究成果。截至 2013 年 8 月 11 日,在中国知网搜索“篇名”里面输入“转移支付”字样,共有 2999 条检索结果,从最少年份 1994 年的 53 篇到最少年份 2008 年的 322 篇,都足以说明成果的丰富程度。然而如果在“转移支付”后面附上“社会保障”的检索词,则仅有 21 条检索结果。可见学界对社会保障转移支付的研究显得非常薄弱,为本研究留下了空间。

从研究内容上看,体现出宏观关系研究多、微观关系研究少的特点。社会保障作为一个全面的国民收入再分配手段,其不同的组成部分的转移支付性质是不相同的,财政性社会保障的转移支付性质强,社会保险的转移支付性质弱,所以不同社会保障项目与财政转移支付制度之间的关系也理应是有所不同的,但这方面的研究成果也不多见。例如,有关政府间社会保障权责划分问题的研究虽然已经取得了一定的成果,但目前的成果大部分要么是对国外经验的简单介绍,要么是从宏观层面的泛泛而谈,具体到不同的社会保障项目究竟该如何在中央政府与地方政府之间甚至是在中央、省、市县、乡镇四级政府之间划分权责关系,则鲜有人提及。而且同一个社会保障项目内(如养老保险)又可以进一步具体细分(如机关事业单位养老保险、城镇职工养老保险、城镇居民养老保险和新型农村养老保险),这些具体细分的社会保障项目在不同级别的政府之间究竟该如何划分权责,需要进一步进行深入研究。又如,不同的社会保障项目如养老、医疗和失业等的影响因素不一样,那么在中央对地方进行社会保障转移支付的时候,究竟该如何考虑这些因素,是总体上进行转移支付,还是分项目的转移支付,不同项目的分配公式如何设立,对这些微观关系的研

究有助于更好地建立转移支付制度以平衡地区间的差距,而学界在这方面的研究也缺乏相关成果。

总之,关于中国社会保障支出地区差异和社会保障转移支付问题的研究,一方面要依靠社会保障学、区域经济学和公共财政学这三个学科自身的进一步纵深发展,另一方面有待于研究方法的不断完善和研究内容的不断充实。学界目前取得的成就为本研究奠定了坚实的基础,而同时存在的诸多不足则为本研究指明了方向。

三、研究思路与研究内容

本书研究的总体思路是综合运用区域经济学、公共财政学和社会保障学的理论知识和方法,从中央集权与地方分权理论入手,系统分析政府间社会保障权责划分的理论与实践,实证分析近年来中国的社会保障转移支付状况,并借鉴适度普惠型社会福利理论、基本公共服务均等化理论和政府间财政转移支付理论对中国社会保障转移支付制度进行理论分析,同时界定社会保障转移支付的目标和原则,在此基础上确立一套社会保障转移支付方案及公式,并运用现有数据进行模拟、测算和评估,最后提出建立社会保障转移支付制度的配套机制。

具体来说,全书共分六章,各章的研究内容如下:

导论部分主要论述本研究的背景和意义、相关文献综述、研究的思路与主要内容。

第一章论述政府间社会保障权责划分理论与实践,从中央集权与地方分权理论分析入手,着重分析中国政府间社会保障权责划分的现状及存在的问题,同时借鉴西方国家的实践经验,提出合理划分政府间社会保障权责的基本思路。

第二章的主要任务是对近年来中国的社会保障转移支付状况进行实证分析,既要搞清楚中央财政对地方社会保障转移支付的整体状况,又要搞清楚中央财政分别对社会保险缺口、社会救助与福利以及农村社会保障的转移支付状况,分析当前中国社会保障转移支付存在的问题并剖析问题背后的深层次原因,从而为后文的制度方案设计和模型构建奠定良好的现实基础。

第三章的主要任务是对中国社会保障转移支付制度进行理论分析,包括社会保障转移支付制度的理论基础、基本目标和基本原则,其中理论基础

包括适度普惠型社会福利理论、基本公共服务均等化理论和政府间财政转移支付理论,基本目标包括终极目标、直接目标和目标的分解,基本原则包括公平与效率兼顾原则、法制化与规范化原则、客观性与透明性原则、纵向为主纵横交错原则、公式为主相机抉择原则以及均衡供求循序渐进原则。

第四章既是难点又是重点,其主要任务是在目前既定税制的框架下,利用中国现有的数据资源,寻求有效的、科学可行的测算方法,为社会保障转移支付制度的实施提供科学的决策依据。建立社会保障转移支付制度的核心是如何根据各地区的经济、社会、人口等客观因素设计出科学、灵活且具有可操作性的客观制度,确定一套科学的社会保障测算测评方法体系直接关系到转移支付分配的科学性和合理性,关系到社会保障转移支付目标的实现,关系到社会保障转移支付资金的效率。

第五章的主要任务是探讨中国实行规范化的社会保障转移支付制度必须进行的配套机制改革,包括法律机制、财政机制、信息机制、评估机制、运行机制和管理机制。因为社会保障转移支付制度虽然只是财政体制和社会保障制度的一个组成部分,但它作为一项特殊的政府支出项目,影响大,涉及面广,推行起来存在着技术上的困难和外界的阻力,因此,建立社会保障转移支付制度不仅仅是财政分配自身的问题,还离不开必要的外部环境即相当的财力支撑和政治经济体制支撑。

本书的写作思路和基本框架如图0-1所示:

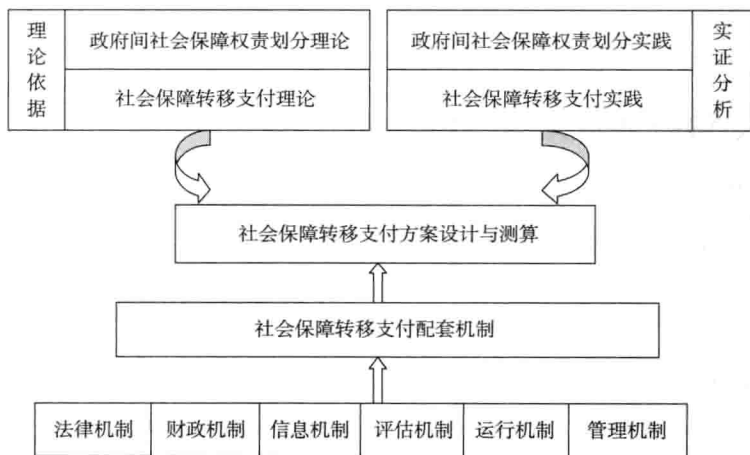


图0-1 本书写作思路和基本框架图

第一章 政府间社会保障权责划分理论与实践

根据事权与财力相匹配的原则，妥善处理好中央政府和地方政府的社会保障职责分级与财力配置的关系问题，是顺利实施社会保障转移支付制度的前提和基础。而合理划分政府间社会保障权责关系的关键是如何处理好社会保障领域中的中央集权与地方分权关系。本章从中央集权与地方分权理论入手，着重分析中国政府间社会保障权责划分的现状及存在的问题，同时借鉴西方国家的实践经验，提出合理划分政府间社会保障权责的基本思路。

第一节 政府间社会保障权责划分的理论分析

一、政府间社会保障权责划分的内涵

所谓社会保障权责是指各级政府从事社会保障管理的权力和责任，规定了各级政府承担社会保障事务的性质和范围。其中，“权”即权力，包括与社会保障相关的法律政策制定权、资金筹集发放权、资金运营监管权、日常运作管理权等；“责”即责任，是各级政府在行使上述权力时应该承担的责任。当然，这些权力和责任的实现和履行是建立在一定的财力基础之上的，以体现社会保障权力、责任和财力相一致的原则。

所谓政府间社会保障权责划分，就是要明确界定各级政府在社会保障

三、中央集权的理论依据

一般来说,社会保障管理方式采取中央集权方式具有如下三大优势:

第一,中央集权能合理配置社会保障资源,有效解决“外部性”问题。根据主流的财政学理论,外溢性大且影响明显的公共产品由中央政府负责提供比较合适。如果社会保障由地方政府负责,社会保障制度正的“外部性”会导致地方政府提供的社会保障产品“供给不足”,地区之间不同的外部经济效应问题也不易解决,容易对整个社会保障制度的协调发展造成不利影响。

第二,中央政府掌握较多的资源,便于开展全国性或大范围的社会保障项目。一般来说,分税制的一大特点就是“财权上移、事权下移”,中央政府征税的基础更为广阔,拥有更多的财政收入来源,同时,中央政府在宏观信息获取,统筹调剂能力及进行宏观调控方面具有比地方政府更大的优势,所以中央政府比地方政府有更好的条件扮演社会保障经费提供者的角色,从而能够有效地分散社会风险。

第三,中央集权有利于解决“福利移民”问题,实现地区间社会保障的均衡发展。根据蒂布特(Tiebout)的“以足投票”理论,如果社会保障由地方政府负责,则会导致各地因财力、人口结构等因素不同而造成社会保障水平的参差不齐,从而引发地区间穷人追逐富人的“福利移民”现象——人们自动流向社会保障待遇相对较好的地区,使这些地区的财政不堪重负难以继。地方政府为了避免成为吸引穷人的“福利磁场”,会竞相降低社会保障待遇发放水平。而中央政府负责社会保障,则可以通过地区间再分配或社会保障转移支付制度,实现地区间社会保障均衡发展,不至于使得贫困地区的地方政府无力提供基本的社会保障服务,或者地区间的社会保障水平差异过大。

基于上述理由,主流的财政学理论认为,由于地区之间的差别性和流动性,包括社会保障在内的收入再分配职能应该主要采取集权形式,由中央政府承担。^①

^① Tiebout, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956, p. 64; Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959; Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace and Jovanovic, 1972.

由多级政府共同操作，联合管理。基于中央集权和地方分权理论，根据不同社会福利项目的特点，美国联邦政府和地方政府有不同的分工负责。

最大的项目是老年、遗属和伤残保险（OASDI）计划，该计划由联邦政府负责，对享受条件和标准都有详细、严格的规定，其资金来源主要是由雇主和雇员共同缴纳的社会保障税，并由联邦政府统一负责。为老年人和部分残疾人提供健康保险的医疗照顾计划由联邦政府负责，其资金主要来源于由参保人缴纳的税费和联邦政府的一般税收。

失业保险由联邦政府和州政府共同负责，但由州政府管理，资金来源主要是失业保险税，失业保险税分为联邦税和地方税两种，联邦税率为工资总额的0.8%，州税率为工资总额的5%左右。在达到领取失业保险金规定的期限后仍未找到工作的，一般都要转为社会救济对象。州政府的收入占90%，联邦政府的收入占10%，后者主要用于调剂余缺。

医疗保险以私人保险为核心，以政府举办的医疗照顾计划和医疗救助计划为补充。为老年人和部分残疾人提供健康保险的医疗照顾计划由联邦政府负责，其资金主要来源于由参保人缴纳的税费和联邦政府的一般税收。为贫困人群提供卫生保健服务的医疗救助计划由联邦政府制订总体原则，州政府具体举办，各州自行决定享受人资格、服务类型和支付标准，联邦政府根据各州与全国人均收入水平的差异对各州进行补助。公共卫生以州政府和地方政府为主进行管理，资金也主要由地方政府负责解决，联邦政府给予一定补助。

社会救济和福利由联邦政府和州政府共同负责，联邦政府对一些社会救济和福利项目作全国性规定，大部分项目由州政府负责具体管理，补助水平取决于各州政府，资金主要由地方政府负责解决，全国统一的项目，联邦政府给予一定的补助。表1-1显示了美国分项目的政府间社会福利权责划分情况。

表1-1 美国社会福利分项目各级政府权责划分情况

社会福利项目	各级政府权责
老年、遗属和伤残 保险及医疗照顾计划	联邦政府负责

一致的福利政策。对于老年收入保障计划、公共救助计划和医疗保险计划,联邦政府按照各省开支费用的 50% 提供配套资金,其余 50% 由省、地方两级政府分担;对于就业保险计划,联邦政府补偿省政府资金费用的 20%;对军人及其家属的优抚救济全部由联邦政府提供资金。省和地方政府负责公共卫生,联邦政府给予地方适当的补助,以平衡各地的福利水平。尽管近些年联邦政府资金补偿方式发生了一些变化,如按《加拿大卫生与社会转移支付计划》,对社会救助资金的供应采用与教育和卫生加起来的一揽子方式,但它与省财政分担的原则并没有改变。加拿大社会保障各个项目在各级政府间的权责划分如表 1-3 所示。

由于三级政府几乎没有重叠的职责,也就没有重叠的机构。这不仅减少了政府冗员并减少了政府的财政支出,同时由于职责明确,因此在社会福利制度方面,民众知道该由哪级政府的哪个部门来负责。这样,既有助于避免在提供社会福利中各级政府互相推委的失职行为,也提高了社会福利制度的效率,同时也为民众的参与和监督提供了公开化的信息与明确的监督对象,极大地促进了社会福利制度的发展。^①

表 1-3 加拿大政府间的社会保障权责划分情况

社会保障项目	各级政府的权责
养老保险	联邦负责
失业保险	联邦负责
医疗保险	省负责, 联邦补助
公共卫生	省和地方负责, 联邦补助
社会救济和社会福利	抚恤由联邦负责, 社会福利由各省负责, 联邦提供补助

资料来源:蔡社文:《政府间社会保障事权和支出责任划分的理论和国际经验》,《税务研究》2004 年第 8 期。

四、西方国家的经验与启示

由于特定的历史条件、经济发展水平、政治体制乃至传统文化方面的

^① 朱广忠:《加拿大的社会福利制度与政府治理理念》,《当代世界与社会主义》2006 年第 4 期。

职工与退休职工之间发生收入再分配外,高收入职工与低收入职工之间也会发生收入再分配,需要中央政府进行统一决策。与其他社会保障项目相比,养老保险中的养老金待遇给付相对来说有一定的客观标准可循,该标准以严格的规定,特别是准予领取养老金的年龄规定为基础,为中央政府进行集中管理创造了条件。^①所以,由中央政府负责养老保险事务既便于落实公平收入分配的目标,客观上又能够进行较为有效的管理。

其次,失业保险和医疗保险多为中央政府制定政策,具体由地方政府管理,且省级政府发挥积极作用,中央政府加以监督。这是因为一方面就业形式多样化导致失业状态的认定十分复杂,另一方面各国逐步倾向于实施积极的就业政策,把促进就业的积极措施融合在失业保险制度里,加大了失业保险管理的实际困难,信息不完全挑战各级政府的行政管理能力,也给地方政府发挥积极作用留下了空间。^②而医疗保险面临的一个主要挑战是保证最低收入群体获得医疗服务。风险分担和互济的水平取决于所覆盖人群规模大小。全国统一的保险计划通常拥有有效的风险分散和互济机制。收入公平分配和更为有效的风险分担均需要集中予以保障。然而,实施医疗保险计划所涉及的复杂性和信息不完全性、不对称性,既限制了集中的潜在功能的发挥,也使得单凭集中机制难以保障广大群众医疗卫生需求的满足及社会公平的实现。许多国家医疗筹资的主要部分被下放到地方政府,以期促进其责任性、积极参与和适应地方需要及优先目标的灵活性。^③

最后,社会救助和福利的受益范围往往仅限于某个特定地方,具有明显的地域性特征,属于较为典型的地方性公共产品。多数国家均从效率的角度考虑让地方政府分散管理,其资金由中央财政和地方财政共同解决。尽管社会救助和福利具有较强的收入再分配功能,但在确定救助对象即制度的目标定位的过程中,往往涉及家庭收入调查的具体问题,社会救助金的发放额度取决于家庭人均收入与制度规定的人均救助标准之间的差额。

① 郭雪剑:《发达国家政府间社会保障管理责权的划分》,《经济社会体制比较》2006年第5期。

② 郭雪剑:《发达国家政府间社会保障管理责权的划分》,《经济社会体制比较》2006年第5期。

③ 国际劳工局:《2000年世界劳动报告》,中国劳动社会保障出版社2001年版,第54页。

步实现养老保险特别是社会统筹部分的全国统筹。逐步提高医疗保险和失业保险的统筹层次,由目前的市县统筹逐步发展到省级统筹,让省级政府发挥更为积极的作用,中央政府主要负责相关政策的制定并加以监督,同时在财政资金上加以支持。社会救济的组织实施责任还是要更多地依靠地方政府,从中国目前的情况看,以市县级政府作为组织实施的责任主体,应该还是比较适宜的选择,但中央政府或上级政府应统一社会救济的项目和政策,并加以监督。^① 中国社会救助制度经历了从计划经济时代的中央集权,到改革开放后的向地方放权而由地方政府负责,再到中央地方共同负责、以中央为主的新模式转变的过程。例如,1999年《城镇居民最低生活保障条例》规定,城市低保制度实行地方各级政府负责制,即县级以上民政部门具体负责管理工作,财政部门落实保障资金;国家民政部门负责全国城市低保的管理工作。这一改革符合国际惯例和财政理论的规定,体现了公共管理地方化趋势。

但是,社会救助分权的成功是有条件的。中央社会救助支出责任下放获得成功的前提是,税收权力和财政分配权力也要跟着下放。遗憾的是,中国迟迟没有做到这一点。1994年中国分税制改革对中央和地方政府间财权做了明确划分,但并未对政府间社会保障财权和事权进行划分,使得地方政府为主的救助模式缺乏相应的财权基础,财权与事权不对称。在财政收入权利没有相应下放的情况下,城市低保覆盖面和保障水平均难以有实质性提高,名义上的“地方政府负责制”因地方财力困境而落空。^② 在下岗、失业浪潮加剧城市贫困的严峻形势下,中央被迫从1999年开始对城市低保制度给予专项转移支付,2007年开始对农村低保制度给予专项转移支付,而且规模越来越大,到2009年中央低保支出比重占到了74.5%,远远超过了地方支出规模,形成了事实上的中央地方共同负责、以中央政府为主的新模式(见表1-14)。

① 陶勇:《社会保障供给中政府间责权配置研究》,《中央财经大学学报》2007年第10期。

② 杨红燕:《中央与地方政府间社会救助支出责任划分——理论基础、国际经验与改革思路》,《中国软科学》2011年第1期。