

分裂与整合

社会保障地区差异与转移支付研究

CLEAVAGE AND INTEGRATION

Research on the Regional Disparity of Social Security and Its Fiscal Transfer

柯卉兵 著

中国社会科学出版社

分裂与整合

社会保障地区差异与转移支付研究

CLEAVAGE AND INTEGRATION

Research on the Regional Disparity of Social Security and Its Fiscal Transfer

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

分裂与整合：社会保障地区差异与转移支付研究 /
柯卉兵著.

— 北京：中国社会科学出版社，2010.01

ISBN 978-7-5004-8360-1

I. ①分… II. ①柯… III. ①社会保障—支付方式—
研究—中国 IV. ①F812.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第220474号

本书由华中科技大学文科学术著作出版基金资助

责任编辑 门小薇 (xv_men@126.com)

责任校对 李小冰

技术编辑 戴宽

封面设计 李尘工作室

出版发行	中国社会科学出版社		
社址	北京鼓楼西大街甲158号	邮 编	100720
电 话	010-84029450 (邮购)		
网 址	http://www.csspw.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	三河君旺印装厂		
版 次	2010年1月第1版	印 次	2010年1月第1次印刷
开 本	710×1000 1/16		
印 张	20		
字 数	290千字		
定 价	26.00元		

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换。
版权所有 侵权必究

序

从1978年改革开放至今已有30余年，中国的经济一直高速增长，国内生产总值从1978年的3645.2亿元增长到2007年的249529.9亿元，30年间增加了67倍，人均国内生产总值从1978年的381元增长到2007年的18934元，30年间增加了48倍。^①从财富增长的速度看，中国正在创造世界经济史的奇迹。但另一方面，中国的贫困问题依然十分严重，新的绝对贫困在滋长，城乡差距、地区差距和个人之间的收入差距在拉大，相当一部分人没能分享经济增长的成果。政府如何通过社会保障再分配手段缩小贫富差距，便构成了公共财政学和社会保障学界两大领域研究的重要课题。

柯卉兵同志撰写的学术专著《分裂与整合》，正是围绕这一主题展开的。本书是作者在其博士论文的基础上修改而成的。同时，他的论文选题还与我主持的教育部人文社会科学重点基地重大项目“财政预算与社会保障转移支付制度理论与实证研究”（项目批准号：05JJD840008）相关。全书对社会保障转移支付这一全新课题做了大量基础性研究，也做了大量的实证研究和经验研究，使研究的内容更加丰富和鲜活。

在基础性工作方面，该书结合财政转移支付和社会保障的有关理论知识，试图建立社会保障转移支付制度的理论构架，为解决中国社会保障支出地区差异问题提供理论依据。作者认为公共产品理论、财政分权理论、委托代理理论和福利经济学理论是社会保障转移支付制度的理论支点，深入分析了社会保障转移支付的必要性和可行性。作者将转移支付作为社会保障制度的内生变量，系统研究了社会保障制度的转移支付功能和效果，努力为建立中国的社会保障转移支付体系提供理论素材。作者对美国、加拿大、德国等发达

^① 国家统计局：《中国统计年鉴（2008）》，中国统计出版社2008年版。

国家的社会保障转移支付制度进行了实证和经验研究，总结了社会保障转移支付制度的国际经验和启示。所有这些研究工作，一方面是为了丰富社会保障转移支付理论，为中国社会保障制度的建设提供理论基础；另一方面是为文中最后一部分做铺垫，即结合我国国情，具体提出构建社会保障转移支付制度以缩小社会保障地区差异，从而实现社会保障服务均等化的政策主张。

希望该书的出版能为丰富社会保障理论和公共财政理论添砖加瓦，也希望它能对相关政策的制定发挥参考作用。

中国人民大学公共管理学院  教授

2009年6月9日于北京

目 录

contents

序 / 1

第一章

导论 / 1

- 一 缘起与研究意义 / 2
- 二 相关概念与研究对象的界定 / 4
- 三 资料来源与时间空间的界定 / 10
- 四 相关文献研究综述 / 12
- 五 本书的基本思路 and 主要目标 / 26
- 六 本书的研究方法和技术线路 / 28

第二章

中国社会保障支出地区差异问题描述 / 31

第一节 社会保障支出地区差异的度量指标和方法 / 33

- 一 中国社会保障支出地区差异的度量指标 / 33

- 二 中国社会保障支出地区差异的度量方法 / 34
- 第二节 中国社会保障财政负担的地区差异 / 40**
 - 一 中国社会保障财政负担地区差异问题的现状 / 40
 - 二 中国社会保障财政负担地区差异的变动趋势 / 46
- 第三节 中国社会保障财政人均支出的地区差异 / 52**
 - 一 中国社会保障财政人均支出地区差异问题的现状 / 52
 - 二 中国社会保障财政人均支出地区差异的变动趋势 / 58
- 第四节 中国社会保障财政支出水平的地区差异 / 67**
 - 一 中国社会保障财政支出水平地区差异问题的现状 / 67
 - 二 中国社会保障财政支出水平地区差异的变动趋势 / 76
- 第五节 社会保障支出地区差异与社会保障转移支付制度 / 82**
 - 一 社会保障支出地区差异与地区财政能力 / 82
 - 二 社会保障服务均等化与社会保障转移支付制度 / 86

第三章

社会保障转移支付制度的理论分析 / 91

第一节 社会保障转移支付制度的理论支点 / 92

- 一 公共产品理论 / 93
- 二 财政分权理论 / 100
- 三 委托代理理论 / 106
- 四 福利经济学理论 / 110

第二节 社会保障转移支付制度的理论依据 / 118

- 一 弥合社会保障财政纵向不平衡问题 / 118
- 二 缓解社会保障财政横向不平衡问题 / 120
- 三 解决社会保障服务的外部效应问题 / 124
- 四 提供全国范围内的社会保障最低服务 / 126

第三节 社会保障转移支付的效应分析 / 127

- 一 社会保障转移支付的基本形式 / 128

- 二 不同形式社会保障转移支付的效应 / 129
- 三 地方需求弹性与社会保障转移支付效应 / 134
- 四 社会保障转移支付中的粘蝇纸效应 / 136

第四节 社会保障转移支付中的博弈分析 / 140

- 一 中央与地方政府社会保障转移支付博弈关系的形成 / 140
- 二 地方政府之间在社会保障转移支付博弈中的囚徒困境 / 142
- 三 中央政府介入情形下的社会保障转移支付博弈分析 / 144
- 四 中央与地方政府社会保障转移支付博弈的一般性结论 / 146

第四章

社会保障转移支付制度的国际经验 / 149

第一节 美国州际社会福利差异及其转移支付 / 150

- 一 美国州际贫困差异和社会福利差异状况分析 / 151
- 二 美国政府间的社会福利权责划分 / 155
- 三 联邦政府对州政府和地方政府的社会福利转移支付 / 161

第二节 德国的社会保障财政体制与转移支付制度 / 166

- 一 德国的社会保障财政体制 / 167
- 二 德国政府间的社会保障权责划分 / 175
- 三 德国政府间的财政转移支付制度 / 178
- 四 德国政府间的社会保障财政转移支付 / 185

第三节 加拿大的政府间社会保障转移支付制度 / 188

- 一 加拿大政府间社会保障转移支付制度的背景 / 189
- 二 加拿大政府间的社会保障权责划分 / 194
- 三 加拿大社会援助拨款计划(CAP, 1966—1996年) / 197
- 四 加拿大健康与社会转移支付计划(CHST, 1996年至今) / 201

第四节 社会保障转移支付制度的国际经验与启示 / 205

- 一 公平优先、兼顾效率是基本原则 / 205
- 二 政府间权责的合理划分是前提条件 / 206
- 三 社会保障服务均等化是终极目标 / 207

四 规范化和公式化的制度设计是核心技术 / 209

五 法制性和弹性的结合是必备特征 / 211

第五章

中国社会保障转移支付制度的财政背景 / 215

第一节 中国社会保障财政体制及其支出问题 / 216

一 中国社会保障财政体制安排现状 / 217

二 中国社会保障支出水平的实证分析 / 219

三 中国社会保障支出结构的实证分析 / 226

四 中国社会保障支出的制度性缺陷 / 232

第二节 中国政府间社会保障权责划分问题 / 244

一 政府间社会保障权责缺乏明确界定 / 245

二 政府间社会保障财权事权严重不对称 / 246

三 政府间社会保障权责划分存在“统放不分”现象 / 247

四 政府间社会保障权责存在“错位”现象和责任“盲区” / 247

第三节 中国社会保障财政收支的纵向失衡问题 / 248

第四节 中国近年来的社会保障转移支付措施及其缺陷 / 252

第六章

中国社会保障转移支付制度的路径选择 / 257

第一节 社会保障转移支付制度的基本目标和基本原则 / 258

一 中国社会保障转移支付制度的基本目标 / 258

二 中国社会保障转移支付制度的基本原则 / 263

第二节 社会保障转移支付制度的缺口补助理论与方案设计 / 268

一 社会保障转移支付制度的缺口补助理论 / 268

二 社会保障标准收入能力与标准支出需求 / 269

三 社会保障转移支付制度具体方案的设计与测算 / 271

第三节 社会保障转移支付制度的相关配套措施 / 276

- 一 政府间社会保障权责划分问题 / 277
- 二 社会保障转移支付的资金筹集问题 / 279
- 三 社会保障转移支付的基础数据问题 / 280
- 四 社会保障转移支付的监督评估问题 / 281
- 五 社会保障转移支付的运行管理问题 / 283

结束语 / 287

参考文献 / 293

后记 / 309

第一章

导 论

一 缘起与研究意义

社会保障权是公民应享有的一项权利，根据经济发展的不同阶段制定保护本国全体公民获得最低标准的社会保障服务，是世界各国政府不可推卸的责任。中国作为一个幅员辽阔、人口众多、地区经济发展水平严重不均衡的发展中国家，经过长达 30 年的改革开放，正在从一个高度集权的计划经济向一个市场导向的经济体系过渡，这种转变使得中国社会的各个层面发生了翻天覆地的变化。人均 GDP 从 1980 年的 460 元增加到 2006 年首次超过 2000 美元（华通数据中心 All China Data, 2007）。随着国民经济的发展，中国的社会保障制度和公共财政制度成为备受关注的热点问题。中国共产党十六届六中全会审议通过了《中共中央关于构建和谐社会若干重大问题的决定》，其中，“基本公共服务体系更加完备”被明确列为到 2020 年中国构建社会主义和谐社会的九大目标和主要任务之一。党的十七大报告则明确提出中国社会保障制度建设的目标是“建立覆盖城乡的社会保障体系，人人享有基本生活保障”，而深化财税、金融体制改革的主要目标是“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系”^①。可以预见，未来一段时间，中国财政改

^① 中国共产党第十七次代表大会报告，2007 年 10 月 15 日。

革与发展将从中国基本国情出发,坚持以公共化为取向,以均等化为主线,以规范化为原则,不断健全公共财政体制,完善包括社会保障在内的基本公共服务体系,为全面建设小康社会和加快构建社会主义和谐社会提供坚实的物质和制度保障。

然而,世界范围内无论是激进式变革还是渐进式转轨,社会保障制度均被证明是经济社会体制变革的瓶颈。正如前国际劳工局局长弗朗西斯·勃朗夏在《展望 21 世纪:社会保障的发展》中指出的:“社会保障工作是影响几代人的社会进程的一部分,社会保障是一种促进社会变革和进步的手段,理应得到保护、支持和发展。”但至于如何发展它,“这可是一项令人生畏的艰难任务,但也是一项引起强烈关注且有必要完成的任务”^①。如同经济发展存在地区差异一样,无论是财政性社会保障,还是社会保险基金收支,中国的社会保障支出都体现着明显的地区差异的特点,有的地区社会保障财政负担重,有的地区社会保障财政负担轻,有的地区社会保险积累了大量的结余资金,而有的地区社会保险却是连年赤字。这造成了社会保障作为转移支付制度的最重要手段之一,不仅没有能够发挥其应有的调节各个地区经济发展不平衡的作用,反而从一定层面上加剧了区域间的不平衡发展。如此严重的社会保障支出地区差异问题显然与公共服务均等化的理念是不相符合的,因为按照官方的定义,公共服务均等化是指政府要为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共物品和公共服务^②。公共服务均等化的主要实现手段是政府间转移支付制度,随着中国社会保障支出地区差异问题的日益严重,社会保障资金缺口地区越来越多、数额越来越大,针对社会保障的专项转移支付问题已经被提上了议事日程。

目前学术界对社会保障的研究大多是就制度本身研究制度,或者是对国外社会保障制度改革的简要介绍和评析,虽然也有不少学者研究中国社会保障的不平等问题,但是目前对省级水平的社会保

^① 丛树海:《社会保障经济理论》,上海三联书店 1996 年版,第 2 页。

^② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》(辅导读本),人民出版社 2005 年版,第 575 页。

障支出地区差异的研究还很少涉及。中国的地区差异问题已经引起了学术界的广泛关注，但迄今为止，大多数关于地区差异的研究偏重于经济方面的差异，很少有人关注社会方面尤其是社会保障方面的地区差异问题，而对社会保障转移支付的研究几乎是一片空白。因此，笔者基于社会保障支出地区差异的视角所选择的“中国社会保障转移支付制度研究”这个主题，是一个极富时代性、国别性、挑战性和现实紧迫性的研究任务。

本书的意义在于，一方面通过综合运用公共财政学、区域经济学和社会保障学理论扩展研究空间，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—社会保障地区均衡发展”的分析框架，从理论上揭示它们之间的内在联系和作用机理，以弥补对中国社会保障支出地区差异和政府间社会保障转移支付问题研究的不足，丰富现有的研究成果；另一方面，通过探讨中国社会保障转移支付制度的路径和方法，为国家修订完善现行社会保障制度、财政预算制度和构建社会保障转移支付制度提供具有实践指导意义的成果。因此，本书因其研究对象的特殊性和迫切性、研究内容的重要性和复杂性、研究方法的独特性和新颖性而具有了理论与实践的双重意义。

二 相关概念与研究对象的界定

1. 地区差异

关于地区差异的定义和用法，国内学术界看法不一。韦伟在其较早的关于我国区域差异研究的著作中使用的是区域差距，对其的定义是一个区域与另一个区域的差别与不同，即区际差异（韦伟，1995），该概念本身并不含有价值判断的成分，不过是一个具有表述性意义的中性概念。刘雅露在谈到其之所以选择“地区差距”为题时，也把“差距”当作一个中性的概念，认为“差距”只是对经济事物或现象的客观表述，本身不含有任何价值判断。同时她认为从规模收入分配的角度看，地区差距是一种缺乏公平的地区分配状态。

从福利经济学的角度来看,这种状态就是一种没有达到帕累托最优的地区间收入分配状态,是一种中观经济收入分配的非公平状态,属于“市场失灵”的范围(刘雅露,2000)。吴湘玲认为区域差异与区域差距是两个关联密切的概念,区域差异是一区域与另一区域的差别,常用定性与定量两方面的指标来说明,区域差距是指区域之间所存在差异的程度,常用定量指标来测量,区域差异反映质与量的不同,区域差距主要反映量的不同(吴湘玲,2006)。

笔者认为,地区差异是一个范围广泛的概念,地区差异至少包括地区自然差异、地区经济差异、地区文化差异、地区社会差异等内容,其中地区社会差异又包括地区人民群众生活水平、社会保障水平、社会稳定状况等方面的差异,它们之间的关系如图1—1所示。

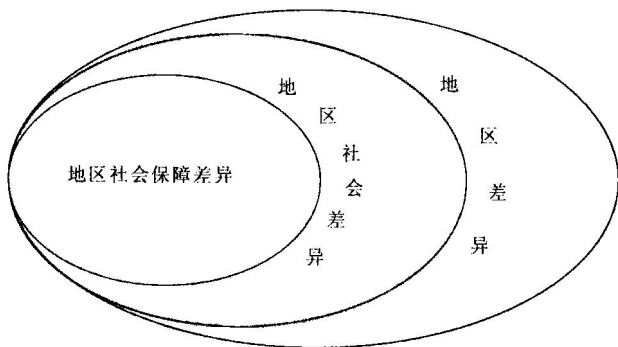


图1—1 地区差异、地区社会差异和地区社会保障差异关系图

目前学术界对我国地区差异的研究取得了丰硕的成果,然而遗憾的是,尽管也有少数学者将各地区之间的社会发展差异纳入了研究视野(王绍光、胡鞍钢,1999),但目前国内主流经济学视野里主要讨论的是经济增长的地区差异^①,几乎无人专题研究社会方面的地区差异问题,关于社会保障支出的地区差异问题的研究成果更是寥若晨星。

本书的重点在于社会保障支出的地区差异问题和社会保障转移

^① 主要是围绕地区之间的增长率差异(又称 β 趋异)和增长最终结果差异(又称 σ 趋异)展开的。

支付的理论与实证分析,所以文中并不严格区分“区域”与“地区”、“差异”与“差距”这两组概念,基本上指的是同一个意思,即指某一个经济体内各次地区之间,相对于某一标准而存在的非一致性,具体是指中国^①国内各地区之间在社会保障上的非一致性。考虑到研究的可行性和统计资料的可获取性,本书集中在省级(包括直辖市和自治区,下同)地区之间的社会保障支出差异,同一省内各县市之间以及同一县市内各乡镇之间的社会保障支出差异不在本研究的范围内。

2. 社会保障与社会保障支出

要给“社会保障”下一个具有普遍意义的定义是一件不易之事,因为社会保障是一个典型的动态概念,它不仅受一国的社会与经济因素的影响,而且受其文化与传统习惯、宗教以及价值观念的影响。在不同国家和地区与同一国家和地区的不同时期,社会保障的内涵都是不相同的。社会保障概念之所以出现如此大的分歧,就是因为人们各自从广义、中义或狭义不同层面上去理解它。

从广义上讲,社会保障是指一切改善和提高人民物质生活和精神生活的社会措施,其覆盖的对象是全体国民,提供的保障既包括物质生活方面,又包括精神生活方面。有学者从这一层面出发,认为“社会保障是各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的统称,包括经济保障、服务保障和精神保障三个层次”^②。如此一来,社会保障就是包括公共文化、免费教育、公共卫生、住房保障和家庭津贴等等在内的正式和非正式制度的统称。在正式的制度中涉及国家的作用,而在非正式制度中较少或不涉及国家的作用,慈善捐赠、邻里亲戚之间的互助、家庭内部的抚养和赡养等都属于非正式制度,虽然不涉及国家的作用,但对于健全社会保障功能、维护社会稳定意义重大,“尤其在中国这样一个‘儒家’文化背景下的发展中国家,家庭内部的转移支付,尤其是家庭养老功能的发挥,能有效地减少正式制度的供给,从而减轻国家的负担”^③。

① 本书中的“中国”均指中国大陆地区,香港、澳门和台湾地区不在本书探讨的范围内。

② 郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践和思辨》,商务印书馆2000年版,第11—12页。

③ 李珍:《论城镇家庭在老年经济支持中的作用》,《经济评论》1998年第6期。

从中义上讲,社会保障是国家以再分配为手段而达到社会安定目标的一种正式的制度安排,具体来讲,“社会保障是国家通过立法并依法采取强制手段对国民收入进行再分配,对暂时或永久失去劳动能力及因各种原因造成生活困难的社会成员提供基本生活保障,以保证劳动力再生产、社会安定、经济有序进行的措施、制度和事业的总称”^①。也有学者把它定义为“社会保障是工业社会发展的结果,是现代政府职能的重要组成部分,它通过立法途径规定国家、企业和个人之间的权利与责任关系,筹集和发放社会保障基金,从而对国民因各种社会原因或特殊个人原因所导致的无收入或低收入中断情况提供生活保障”^②。由于它涉及国家的权利与义务问题,是工业化的产物,所以我们又称它为现代社会保障制度,一般包括社会救助、优抚安置、社会保险和社会福利等内容。

狭义上的社会保障仅仅指的是缴费型的国民收入再分配计划即社会保险计划,又细分为养老、医疗、失业、工伤、生育等不同项目,它强调的是权利与义务的对等,追求的是成本收益比的最大化,这种意义上的社会保障概念的运用并不多见。

本书遵循学术界的主流观点,并结合中国的社会保障制度和财政体制实际情况,将“社会保障”这一概念界定在中义层面上,具体来说,包括优抚安置、社会福利和救济以及社会保险等内容。为研究方便起见,按照社会保障资金的来源和管理方式,又将其分为财政预算内社会保障资金和社会保险资金两大内容,其中“财政预算内的社会保障资金在我国现阶段主要表现为支出项目,包括卫生经费支出、抚恤和社会福利救济支出、行政事业单位离退休经费支出、社会保障补助支出和社会保险经办机构事业费。这些支出由各级政府在财政预算内安排,分别用于对应的社会保障项目,具有按需分配、对象特定和地区差异性的特点”^③。由于卫生经费支出庞大而复杂,而且只有其中的公费医疗经费支出才算得上是真正的社会保障内容的医疗保障支出,所以将其排除在研究视野外。这样,本

① 李珍主编:《社会保障理论》,中国劳动社会保障出版社2001年版,第8页。

② 丁建定主编:《社会保障概论》,华东师范大学出版社2006年版,第2页。

③ 林治芬主编:《社会保障资金管理》,科学出版社2007年版,第47页。