

[ 社会保障 ]

## 社会保障权责配置：一种规范分析视角<sup>\*</sup>

余鹏峰

(厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

**[摘要]** 社会保障权责配置有政府与市场和政府间之横纵两个层级。滞后的社会保障法制导致权责横纵配置的失衡—政府与市场之间配置的偏倚, 政府之间配置的粗疏, 这严重制约该制度功效的彰显。横向配置矫正的关键在于寻求政府责任的确定性与实现方式的多样性之间的平衡, 并在发挥政府基础性作用时, 倡导个人责任的回归、市场机制的引进及民间力量的渗透。纵向关系的细化要求以宪法层面原则性规定与法律层面具体性条款相结合的方式进一步规范各级政府的事权及其支出责任; 从责任分担上做出更具操作性的制度安排, 完善政府间社会保障支出责任分担法律机制。

**[关键词]** 社会保障; 保障权责; 规范分析

**[中图分类号]** D632.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-2375 (2017) 01-0097-09

## The Configuration of Social Security Rights and Responsibilities: A Normative Analysis Perspective

YU Pengfeng

(Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian Province, China)

**Abstract:** There are vertical and horizontal two-level for the configuration of social security rights and responsibilities— one is between the government and the market and the other is inter-governmental. The lagging legalization of social security led to the unbalance of horizontal-vertical allocation— the bias configuration between the government and the market and the careless configuration between governments seriously restricted the effectiveness of the system. The key to correct horizontal configuration is to seek the balance between the certainty of government responsibility and the diversity of implementation and while the government playing a fundamental role, it should advocate the return of individual responsibility, the introduction of market mechanism and the penetration of civil power. The refining of vertical relationship requires to further standardize affair rights and expenditure responsibility among governments at all levels through the method of combining the principle of constitutional level and the specific provisions of the legal level; the refining needs to make more operational system arrangement from the responsibility sharing, perfect the legal mechanism of inter-governmental burden sharing on social security expenditure.

**Key words:** social security; rights and liabilities guarantee; normative analysis

### 一、研究的缘由

社会保障作为社会二次分配的手段, 具有减少社会贫困、改善基本民生和维护社会正义

的功能。在全面深化改革及推进依法治国背景下, “建立更加公平可持续的社会保障制度”<sup>[1]</sup>是实现治理现代化的重要目标。权责是现代法

\* [收稿日期] 2016-11-09

[基金项目] 本文是国家社科基金后期资助项目“我国社会救助立法理念研究”(项目编号: 14FFX011)的阶段性成果。

[作者简介] 余鹏峰(1990—), 男, 江西鄱阳人, 厦门大学法学院博士研究生, 研究方向: 财税法。

律制度的基石范畴,又由于“法律制度的职能在于保证人们团体间的公正和恰当的分配”<sup>[2]</sup>,因而要发挥社会保障法律制度分配正义的功能必须先实现法律主体权责之合理配置。根据“资源配置机制……一般可分为市场配置和政府配置两种”<sup>[3]</sup>,社会保障权责<sup>①</sup>在法律主体之间的配置可以分为两个维度:一是政府与市场社会保障权责的横向配置,涉及政府、社会组织及公民个人三方主体;二是政府间社会保障权责的纵向配置,包括中央与地方政府、地方政府间及政府部门间三组关系。从研究方法来看,以往关于上述问题的研究,往往是基于公共物品及社会保障权等理论而铺展开的;加之社会保障规范的不发达,社会保障权责配置研究有意或无意地忽视了承载该项制度的规范文本。法律规范是建构法律制度的核心素材,社会保障规范是社会保障制度最为直接的体现。我国社会保障已形成了以《宪法》为基础,以《社会保险法》、《社会救助暂行办法》及《军人抚恤优待条例》等为主体,其它与社会保险、社会救助、社会优抚、社会福利相关的法律、行政法规及规章为补充的法律规范体系。考察这些规范文本有助于了解中国社会保障权责配置的现状,对于实现社会保障权责配置的本土化至关重要。鉴于此,本文拟从社会保障规范文本出发,对政府与市场和政府间社会保障权责配置进行探析,以期厘清各层次主体的权利(力)边界和责任内涵,从而推动更加公平可持续的社会保障制度的形成。

## 二、社会保障权责横向配置的规范表达

基于社会风险分担理念与社会连带思想,我国法律规定(见表1),国家、用人单位和国民共同出资形成社会保障基金而共同分担社会成员生存风险,其中国家是社会保障责任的第一主体,用人单位、工会等社会组织是社会保障责任的辅助性、从属性主体,个人则是社会保障责任辅助性、配合性主体。总之,中国社会保障立法的中心观念是国家(政府)、用人单位和个人共

同承担社会保障责任。

虽是如此,但以此规范为基础而形成的国家(政府)、社会及个人共同分担的社会保障机制,在权责的配置及运行的过程中始终存在偏倚。体现在:一是政府社会保障责任的缺位。基于规范,政府对于社会保障至少有制度建设、财政支持及管理服务三方面的责任,但并未得到全部落实。首先,宪法规定的政府通过立法等方式建立和完善社会保障制度的义务尚有真空,如城乡一体化的社会保障制度、适度普惠型儿童福利制度等的建立和完善仍旧游离于法律之外。其次,虽然政府为社会保障权的实现提供必要的财政支持总量在逐年提高,但并未肩负对保险类社会保障的补充义务与非保险类社会保障的主要责任,例如,河南兰考火灾致多名被收养孤儿伤亡事件就反映出当前社会保障中国家政府责任的缺失<sup>[4]</sup>。再次,政府承担的社会保障管理服务,如社会保险登记服务、社会保险基金监督管理等存在许多漏洞,据社会保障资金审计结果显示,全国范围内向不符合条件的人员发放社会保障待遇或报销费用达18.52亿元<sup>[5]</sup>。二是企业社会保障责任过重,最突出的是“社会保险费的费率呈现刚性化特征,用人单位负担过重”<sup>[6]</sup>。应当看到,政府一直致力于降低企业的社会保险缴费率,但根据现行规定,在全国绝大部分地区,社会保险缴费费率仍然达到企业工资总额的39.25%,其中,企业负担为28.75%,个人负担为11%。若如加上住房公积金的5%—12%,企业社会保障负担依然十分沉重。三是市场社会保障责任激发不足。由于市场、社会中间层参与社会保障的途径与方式较少,加之法律激励措施的匮乏,市场资源(商业保险)和社会资源(如慈善公益)很难发挥应有的社会保障责任之有益补充的作用。此外,社会保障个人责任也存在一定偏离,“搭便车”的现象无法消解。

## 三、社会保障权责纵向配置的规范注解

以社会保障项目为经、政府层级为纬分析,

<sup>①</sup> 经济法理上,权指的是权力和权利,责即角色责任,表明的是经济法律关系对特定角色的权(力)利、义务要求。(参见刘文华主编:《经济法(第四版)》,中国人民大学出版社2012年版,第55页)。基此,社会保障权责是包含社会保障权力、社会保障权利及社会保障责任的一组概念的总称。

表 1 政府、社会、个人社会保障权责

项目		社会成员	组织或个人	国家（政府）
社会 保险	基本养老保险	职工或个人缴费（《社会保险法》第 10 条）	(1) 均需用人单位缴费（《社会保险法》第 10、23、33、44、53 条）；(2) 社会力量可参与监督（《社会保险法》第 6 条）。	(1) 社会保险制度的建设（《宪法》第 45 条第 1 款，《社会保险法》第 2 条）；(2) 财政支持（《社会保险法》第 13、25、65 条）；(3) 社会保险基金监督、管理及服务（《社会保险法》第 6、7、8 条）。
	基本医疗保险	职工或个人缴费（《社会保险法》第 23 条）		
	工伤保险	不用缴费（《社会保险法》第 33 条）		
	失业保险	职工缴费（《社会保险法》第 44 条）		
	生育保险	不用缴费（《社会保险法》第 55 条）		
社会救助		父母抚育子女；子女有赡养扶助父母（《婚姻法》第 21 条）。	(1) 参与社会救助；(2) 以市场方式提供救助服务（《社会救助暂行办法》第 7、52、54 条）。	(1) 统筹、建设社会救助体系与制度（《宪法》第 45 条第 1 款）；(2) 社会救助的财政保障；(3) 社会救助管理服务（《社会救助暂行办法》第 3、4、5、6、7 条）。
社会优抚		无	(1) 社会应尊重优抚对象，开展拥军优属活动；(2) 捐助优抚受到鼓励（《军人抚恤优待条例》第 3、33、34、35 条）。	(1) 建立抚恤优待制度（《宪法》第 45 条第 2 款，《军人抚恤优待条例》第 2 条，《烈士褒扬条例》第 2 条）；(2) 给予社会优抚经费（军人抚恤优待费、烈士褒扬及遗属抚恤优待费）支持（《军人抚恤优待条例》第 4 条，《烈士褒扬条例》第 4 条）；(3) 抚恤优待工作的管理（《军人抚恤优待条例》第 5 条，《烈士褒扬条例》第 6 条）。
社会福利		(1) 监护人须履行对未成年人监护和抚养义务（《未成年人保护法》第 10 条）；(2) 老年人以居家养老为基础，赡养人应尽赡养扶助义务（《老年人权益保障法》第二章）。	(1) 用人单位应提高集体福利待遇（《劳动法》第 76 条）；(2) 社会组织或个人应净化环境（《未成年人保护法》第四章）；(3) 被鼓励为特殊群体提供帮助（《老年人权益保障法》第 35 条、39 条、《残疾人权利保障法》第 49、51 条）。	(1) 提高劳动报酬和福利待遇、发展休养设施及制度（《宪法》第 42 款第 2 款、43 条第 2 款、第 44 条）；(2) 帮助残疾公民的劳动、生活和教育（《宪法》第 45 条第 3 款）；(3) 培养青少年（《宪法》第 46 条第 2 款）；(4) 设立儿童福利机构（《未成年人保护法》第 43 条第 2 款）；(5) 建立和完善老年人福利制度，增加老年人的社会福利（《老年人权益保障法》第 33 条）。

社会保障因项目不同而在政府间权责配置有所差异，亦存在不同的问题。述之如下：

一则社会保险权责在中央与地方政府之间的配置主要是根据险种的不同予以划分（见表 2），中央政府主要负责基本养老保险统筹、财政补贴以及全国社会保险的管理，而地方政府则负责包括基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等在内的社会保险统筹、财政经费支持及区域内社会保险的管理。从理论上讲，以险种为界的划分方式是有悖公共产品层次性理论的，“因为几乎所有的（社会保险）计划都需要政府

进行恰当的干预，而中央政府和地方政府需要分清各自的干预方式、途径和工具，并相互配合”<sup>[7]</sup>。从规范上看，政府社会保险财政补充及征收等核心权责配置依据粗糙且缺乏可操作性，社会保险法及其相关规定只是明确了前者财政补充权责，而并未就该权责在各级政府之间的分配问题进行细化规定，以致政府间社会保险财政补充责任处于推诿之态；确定了社会保险税费统一征收的基本原则，却未能终结《社会保险费征缴暂行条例》所确定的征管权部门分割的事实，导致地税、社保经办机构等部门地位和责任发生混乱。

表2 中央与地方政府社会保险权责配置

中央专有权责	地方专有权责	央地共享权责
<p>(1) 建立社会保险制度, 负责全国的社会保险管理工作《社会保险法》第2、5、7条); (2) 设立及监督全国社会保障基金(《社会保险法》第71条); (3) 制定基本养老保险关系转移、养老金支付办法, 新型农村医疗管理办法, 社会保险费征收办法, 基本养老保险基金全国统筹规划, 社会保险基金管理办法(《社会保险法》第19、24、59、64、68条)。</p>	<p>(1) 省级政府可合并实施城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险, 制定失业保险金标准(《社会保险法》第22、47条); (2) 除基本养老保险以外, 其他社会保险基金由省级统筹(《社会保险法》第64条)。</p>	<p>(1) 县级以上政府负责本区域内社会保险管理工作, 负有引导社会力量参与社会保险基金监督、征收社会保险费用、分级建设全国社会保险信息系统等职责(《社会保险法》第6、7、59、75条); (2) 县级以上政府应将社会保险事业纳入国民经济和社会发展规划并给予经费支持, 如社会保险机构运行及其人员经费的同级财政保障, 基本养老保险基金的补贴, 新型农村社会养老保险的补贴, 城镇居民基本医疗保险的补贴(《社会保险法》第5、13、20、25、72条)。</p>

二则社会救助权责在中央与地方之间的配置主要是遵循“地方为主、中央补助”的原则。具而言之就是实行地方政府负责制, 按照属地进行划分, 而中央政府只负责对财政困难地区给予适当的财政补助(见表3)。应该说, 这种分级负担的配置原则是契合以公共财政制度为基础的社会救助制度, 但须警惕上级政府利用行政权力

将支出责任不断的下移, 造成基层政府压力较大。因而“分级负担”需要以明确化的方式界定各级政府社会救助事权为前提。遗憾的是, 现有规范只是明确了社会救助权责配置的一般原则, 从中央与地方层面宏观上笼统地将权责打包给地方政府, 而对于地方省、市、县、乡四级政府具体承担哪些社会救助权责则没有细化的规定。

表3 中央与地方政府社会救助权责配置

中央专有权责	地方专有权责	央地共享权责
<p>(1) 统筹和负责全国社会救助体系建设与管理工作; (2) 健全涵盖基本生活、医疗、教育、住房等内容的社会救助制度(《社会救助暂行办法》第3、9、14、20、27、33、37、42、47条)。</p>	<p>(1) 省级政府调适最低生活保障、特困人员供养及教育救助标准, 制定“低保”家庭收入、财产状况认定办法(《社会救助暂行办法》第10、15、35条); (2) 设区的市级以上政府和自然灾害多发、易发地区的县级政府应设立自然灾害救助物资储备库(《社会救助暂行办法》第21条); (3) 县级政府承担医疗救助、临时救助的审批, 最低生活保障金的发放(《社会救助暂行办法》第30、12、48条); (4) 自然灾害救助实行属地管理, 分级负责(《社会救助暂行办法》第20条); (5) 地方各级人民政府负责最低生活保障制度(《城市居民最低生活保障条例》第4条; 《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》国发(2007)19号)。</p>	<p>(1) 县级以上政府负责本区域内社会救助管理, 乡镇政府、街道办事处负责社会救助的申请受理、调查审核(《社会救助暂行办法》第3、4条); (2) 县级以上政府调适本区域内医疗救助标准、住房困难和救助标准(《社会救助暂行办法》第29、39条); (3) 县级以上政府健全社会救助工作协调机制, 完善社会救助资金、物资保障机制, 建立社会救助管理信息系统, 将社会救助及其工作经费纳入财政预算(《社会救助暂行办法》第5、6条); (4) 县级以上城市政府负责救助流浪乞讨人员, 给与财政预算保障; (《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》第3条)。</p>

三则社会优抚权责在中央与地方之间的配置采取的是“中央与地方各级政府分担”的路径，中央政府主要负责服役期军人（包括解放军，武装警察部队，参战、参演伤亡的民兵、民工等）的抚恤优待以及社会抚恤人数较多的贫困地方的财政补助等事宜，地方各级政府退役军人安置、义务兵家属优待及烈士褒扬等具体工作（见表4）。国防是典型的中央专属事权，由此衍生的军人优抚问题也应由中央承担，而对于哪些是地方政府更具备信息优势的军人优抚问题应采取中央政府委托地方的形式予以解决。换言之，目前对于军人优抚采取中央与地方分担的权责配置的思路是不合理的。同时，应注意的，社会优

抚的社会性特质决定了其对象并非拘泥于军人，至少还包括见义勇为者<sup>[8]</sup>。当下见义勇为的认定、抚恤等事项由地方各级政府承担，这符合“谁受益谁负责”的原则。然而不可忽视的是，这种权责的配置主要依据的是地方性法规或规章，规范的权威性、系统性和协调性均存在重大问题，亟待破解。由是观之，社会保险权责配置至少存在两个方面的问题：一方面是采取中央与地方分担的思路是不精准的，需要区分军人优抚和非军人优抚对象，从而采取不同的配置原则；另一方面将社会优抚仅仅局限于军人优抚是不周延的，社会保险权责在非军人优抚方面的配置亟待通过更高层次的立法予以规定及完善。

表4 中央与地方政府社会优抚权责配置

中央专有权责	地方专有权责	央地共享权责
<p>(1) 制定定期抚恤金标准及其调整办法，军人残疾等级具体评定标准，残疾抚恤金标准及不同残疾级别享受抚恤金办法，对一级至六级残疾军人的医疗费用保障办法，特殊类型军人的子女助学政策，烈士纪念设施分级标准等（《军人抚恤优待条例》第16、21、26、32、37条）(2) 负责现役残疾军人的护理费的支付以及辅助器械的安装，牺牲、病故抚恤金的发放，生活福利方面的优待（《军人抚恤优待条例》第29、30条，《兵役法》第55条，《国防法》第60条）。</p>	<p>(1) 省级政府制定义务兵服役期间，其家属优待标准，优抚对象享受医疗、住房优惠待遇办法，现役军人交通、旅游优待办法（《兵役法》第54条；《军人抚恤优待条例》第31、32、34、35、38条；《烈士褒扬条例》第18条）；</p> <p>(2) 发放抚恤优待金，包括现役军人死亡抚恤金，民兵抚恤优待金，退役残疾军人抚恤金、护理费、辅助器械及七级至十级残疾军人旧伤复发的医疗费用，服现役期间患精神病的义务兵退出现役后所需医疗和生活费用、一次性抚恤金及定期抚恤金等（《兵役法》第56、60条；《军人抚恤优待条例》第12、25、30、32条；《烈士褒扬条例》第11-13条）。</p>	<p>(1) 军人抚恤优待所需经费由国务院和地方各级人民政府分级负担（《军人抚恤优待条例》第4条）；</p> <p>(2) 省级以上政府负责本区域内社会优抚工作，包括《烈士证明书》、《军人因公牺牲证明书》、《军人病故证明书》《定期抚恤金领取证》等证书的颁发，烈士纪念设施的维护，烈士申报材料的审核、证书的发放等（《军人抚恤优待条例》第11、14条，《烈士褒扬条例》第5、9、10条）。</p>

四则社会福利权责在中央与地方之间的配置则依照“中央宏观指导、地方具体执行”的思路，中央政府主要负责全国社会福利规划与福利服务及其质量标准的制定、全国范围内社会福利工作的监督与管理，地方各级政府肩负制定区域内社会福利发展规划、筹集福利事业经费、提高和发展福利水平等职责（见表5）。整体而论，前述配置原则符合社会福利是更高层次公共物品

的特点，职责主要在于地方政府。而该原则的落实，有赖于社会福利法律体系的推进及相关制度的完善。但就目前而言，由于社会福利体系理论上的见仁见智，加之该领域基本立法的缺失，导致法制严重滞后于社会福利事业的发展，使得社会福利权责配置始终存在规范零散且标准不统一的问题。

表5 中央与地方政府社会福利权责配置

中央专有权责	地方专有权责	央地共享权责
<p>(1) 制定社会福利发展规划,如老龄事业发展规划(《老年人权益保障法》第6条)、残疾人事业发展纲要(《残疾人权益保障法》第5条),妇女事业发展纲要(《妇女权益保障法》第3条);(2) 制定养老设施建设、养老服务质量和养老服务职业等标准(《老年人权益保障法》第42条),无障碍设施工程建设标准(《无障碍环境建设条例》第5条);(3) 监督管理全国社会福利事业,如监督管理母婴保健工作(《母婴保健法》第4条)。</p>	<p>(1) 根据国家社会福利发展纲要,制定区域社会福利发展纲要,并纳入国民经济和社会发展规划(《妇女权益保障法》第3条,《残疾人保障法》第5条,《老年人权益保障法》第6条,等);(2) 地方各级人民政府应当根据老年人失能程度给予护理补贴,实施住房福利政策时优先照顾老人,建立老人年高龄津贴制度(《老年人权益保障法》第30、32、33条);(3) 地方各级政府发展多种类型的职业介绍机构,提供就业服务(《劳动法》第11条);(4) 地方各级人民政府应当积极发展托幼事业(《未成年人保护法》第45条)。</p>	<p>县级以上政府应将社会福利事业经费纳入财政预算(《残疾人保护法》第5条,《未成年人保护法》第7条,等)。</p>

五则社会保障权责在省级政府与基层政府之间配置主要采取的是确定省级政府专属权责,其他属于基层政府共享权责的思路(见表6)。毋庸讳言,不论是理论上,还是实践中更多关注的是中央与地方政府层面的社会保障事权及其支

出责任的划分,忽视了省级政府以下权责配置机制及完善。所以,省级政府在享有较大社会保障事权时,同时有一定财权的基础上,却将支出责任转嫁至地市和县乡两级基层政府之上,基层社会保障支出责任与其财力不匹配。

表6 各级地方政府社会保障权责配置

项目	省级政府专有权责	基层政府专有权责
社会保险	表2 地方专有权责第(1)(2)项	无
社会救助	表3 地方专有权责第(1)项	表3 地方专有权责第(2)、(3)、(5)项
社会优抚	表4 地方专有权责第(1)项	<p>(1) 县级政府负责烈士的审核与上报,颁发烈士证书,发放抚恤金(《烈士褒扬条例》第9、11、12条);(2) 县级民政部门负责颁发《军人因公牺牲证明书》、《军人病故证明书》等证明材料,发放现役军人死亡抚恤金及退役残疾军人抚恤金(《军人抚恤优待条例》第11、13、26条)。</p>
社会福利	无	

四、社会保障权责合理配置的可能路径

由于目前中国“整个社会保障制度尚处于探索构建之中,许多方面还远未成熟,制度定型的任务也远未完成”<sup>[9]</sup>,立法走的还是“中央试点指导、地方立法为主”的路子,以致社会保障权责配置呈现上述面向。社会保障权责配置的科学化、规范化,还需要通过法治化的方式予以实现。

(一) 推进社会保障的立法,提高社会保障

权责配置的法治化  
以行政为主导的社会保障改革常常将权责置于法律的真空或半真空地带,因而导致权责运行失范频频。针对目前社会保障法制滞后的现状,首先,须摒弃以行政部门为主导的传统路径,树立由国家立法机关进行决策的理念,并通过良法明确其顶层设计,包括统筹协调社会保险、社会

救助、社会优抚、社会福利等制度体系，正确理清基本社会保障与补充社会保障之间的逻辑，合理调节经济保障与服务保障之间的关系。其次，通过加快重点领域立法步伐以优化基本养老保险、基本医疗保险、社会救助等基本保障制度，包括抓紧制定基本养老保险条例、基本医疗保险条例以消弭基本养老保险、医疗保险制度的群体差异、城乡差异及地区差异；尽快细化社会救助条件、对象、标准、程序以提高政策精准度，维护社会救助制度的完整性；出台社会福利法和慈善事业促进法以完善社会保障法制体系。当然，规范的政府间权责配置的完成亦需要在社会保障制度法治化的过程中予以确认与完善。值得注意的是，政府间社会保障权责涉及到政治体制的问题。美国、德国、加拿大等国的经验表明，唯有在宪法中明确各级政府间的权责，方能为其在具体制度中的细化提供坚实的基础。鉴于此，待改革完善以后，应将政府间社会保障等事务的权责在宪法中予以明确。

## （二）强调政府权责的落实，倡导个人、社会及民间力量协同

现代社会保障制度的核心特征是政府通过社会保障资源的再分配方式取代了以个人、家庭和慈善组织等为主要渠道的传统社会保障机制，成为社会保障的主体<sup>[10]</sup>。但这并不意味着政府是唯一的社会保障主体。实现社会保障制度的进步和效率还有赖于社会各界的参与和干预。正所谓“社会保障不仅仅是一个政府的问题，企业、工会、工业部门和个人也扮演着重要的角色。<sup>[11]</sup>”因而矫正社会保障权责在政府与市场之间的偏差，关键是注重在政府责任的确定性与实现方式的多样性之间寻求平衡，既不是大包大揽，也并非仅仅分离其职责，而是采取多种多样的方式促进政府社会保障责任目标的实现。当下，政府在社会保障的角色应从“掌舵”转变为更具整合力的“公共资源的管家、民主对话的促进者、社区参与的催化剂”，进而开发出促使包括企业、第三部门乃至独立的规制机构等在内的“多种参与成分”自主“贡献”的合作体系，通过积极组织议程安排，协同私营、非营利部门等多个利益群体，为寻求社会保障问题解决的妥适方案提

供协商机制，以此回应社会成员的社会保障利益需求<sup>[12]</sup>。

具言之，要在发挥政府基础性作用的同时，倡导个人责任的适度回归、市场机制的适度引进、民间力量的适度渗透以弥补传统社会保障制度中个人过度依赖政府以及政府管理效率低下的缺陷。一是推动社会保障费改税、拓展社会保障纳税主体，使社会保障个人责任能够适度回归。一方面，根据尚有庞大的人群未纳入社会保障及现行制度采取的分项目计征的事实，我国应推行承包对象比原体制扩大，项目型社会保障税模式，以拓展纳税主体，进而落实享受社保权益者的负担；另一方面，鉴于目前企业在社会保障负担过重的现状，在总体降低社会保障费率的同时，可通过逐步提高个人的基本养老保险和医疗保险缴费率，均衡用人单位与参保者个人的责任分担。二是引入市场机制，利用市场优势革除政府既是责任者又是生产者的弊端。例如，政府可采取委托、承包、采购等方式，向社会组织或个体购买社会保障服务，以提高社会保障供给的有效性；推动PPP模式在社会保障领域的运用，打破行政监管与行业垄断，以促进社会保障服务的多样性。三是注重社会资源的鼓励与吸引，以此减轻政府社会保障财政压力。例如，通过税收政策的健全，激励企业年金、职业年金及其他补充企业社会保障制度的发展；通过社会组织制度的创新，促进慈善事业的发展，扩大福利彩票发行规模。

## （三）注重合理方式的选择，规范政府间社会保障权责配置

国家社会保障权是否能够得到保障，不单取决于形式化法律的宣示，更取决于政府间权责配置是否合理。

首先，厘清各级政府之间社会保障权责的边界。一般认为，全国性社会保障产品及必须在全国范围内统筹安排的社会保障事务由中央政府负责；地方性社会保障产品及社会保障事务由地方政府负责；对于具有跨地区“外部性”的社会保障事务，中央政府应在一定程度上进行参与。<sup>[13]</sup>然而我国社会保障保障权责在政府间配置不规范：属于中央政府负责的社会保障事务，地方政府却承担了大部分甚至全部责任，如发展全国

统一的公共基础养老保险、提供完善的军人社会保障产品等；属于地方政府负责的社会保障事务，中央政府却承担了大部分甚至全部责任，如城市最低生活保障、公共卫生保健及医疗等；属于中央与地方政府共同负责的社会保障事务，始终处于“讨价还价”的相互推诿中，致使社会保障领域出现责任盲区。对此，可结合国外社会保障权责配置实践<sup>[14]</sup>，按照如下思路划分：“基础养老金全国统筹，中央政府直接承担管理责任。基本医疗保险省级统筹，省级政府和中央政府共同承担管理责任，省级政府具体负责政策制定、资金管理筹集，中央政府承担转移支付、风险调剂、统一管理信息系统等辅助责任。工伤、失业、救助等由地方政府负责。”<sup>[15]</sup>在具体安排方面，第一步应当优先划分中央政府社会保障专属事权与支出责任；第二步应明确界定地方政府社会保障自主事权及其支出责任；第三步应压缩中央与地方政府社会保障共管事务范围并细分支出责任。

其次，应从责任分担上做出更具操作性的制度安排，完善社会保障支出责任分担法律机制。政府间如果不通过事前明确划分支出事权，以确定的方式承担社会保障责任，而是事前将责任隐性化、模糊化，事后又进行大规模的、非规范的财政转移支付以解决收支失衡的问题，其结果将会使社会保险基金运行陷入恶性循环，加剧收支矛盾，亦不利于地区间社会保障水平的平衡。<sup>[16]</sup>诚是如此，中央与地方政府、地方各级政府之间权责分担主体如何选择、分担比例如何确定、分担义务如何落实等实质性问题却没有得到立法的进一步明确，以致实践中，社会保障事权的重心不断下移，导致大部分基层政府支出责任超负荷运转，地方社会保障财政危机日趋严重。中央政府的任务则在于保障地方政府的实物给付及社会保障基金的现金给付的最低限，地方政府的任务在于更高层次社会保障的给付。<sup>[17]</sup>因此，关于国有企业、事业单位及政府机关社会保险制度改革的转制成本应由中央政府承担；关于基本养老保险财政支出责任，应划定在中央和省级范围内，以中央财政为主，市级以下政府财政免于负担；关于医疗保险财政支出责任应划定在中央与省、

市级范围内，以中央和省级财政为主，县以下财政免于负担；关于社会救助和社会福利财政支出责任，中央政府只负责最低限度的社会救助和福利保障的兜底财政支出责任，地方各级政府承担主要财政支出责任。

再次，还要明晰政府部门间社会保障权责。政府部门间社会保障权责之所以混杂，根本原因在于法律对社会保障资金的征收权、所有权、管理权、经营权、监督权、受益权如何配置尚未明确。因此，须在按照大部制思路，整合分散在各部门的社保职权，实现统一管理的前提下，通过明确权利主体，确定义务能够得到履行，以做到权责分明。当前，首要问题是明确人社部门与财政部门的关系、社保经办机构同地税部门及人社部门的关系。<sup>[18]</sup>就未来发展而言，地税机构将转化为公共税费统一征收机构，社会保险局及其相关专业机构将成为社会保障公共服务的提供机构，社会保障理事会及其相关专业机构和委员会将成为社会保障公共基金的管理机构，还有公共服务的监督和评价体系。

## 五、结语

在全面推进法治建设的征途中，法治思维及法治方式是破解社会保障问题的根本守则。权责是法律制度的核心，社会保障权责配置是否合理是衡量关系着该领域改革目标的实现。面对当下现状，为实现社会保障权责配置的合理化，首先，需要实现社会保障的法制化，即通过立法明确其顶层设计，将社会保障问题逐步纳入法制轨道，确保该领域权责配置的有法可依。其次，需要实现权责配置的法治化，即在社会保障法制化的基础上，通过良法细化政府与市场和政府间之横纵两个层级的权责。横向配置上，应在明确政府社会保障权责的基础上，采取委托、承包、采购、PPP等市场方式促进政府责任的落实。最迫切的是，优化社会组织登记管理的规范及程序，以破除社会资源进入社会保障领域的壁垒；采取税收优惠、社会引导、慈善刺激等手段，以鼓励、吸引社会资源实施社会保障，从而减轻政府财政压力。纵向配置上，应根据社会保障产品的不同性质及国际上其权责配置的实践，采取先明确中央和地方政府社会保障专属权责、共享权责，后

细化地方各级政府社会保障权责的进路，并通过完善社会保障责任分担法律机制，以促进其权责的规范化、科学化及法治化运转。

当下，“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”与“推进中央与地方财政事权和支出责任划分”不仅是全面深化改革的壁垒，亦是社会保障领域改革的理论难题。通过社会保障权责配置的规范分析旨在将这一宏观命题转化为微观的叙述，借此展现市场与政府机制在配置社会保障资源上的原貌，以进一步窥探如何更好发挥政府机制在社会保障资源配置方面的作用。当然，这种探讨是初步的。须知，要突破上述两大难题，必须将其与加快社会保障领域改革结合起来，实现良性互动、协同推进。

#### [参考文献]

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2013-11-16(1).
- [2] [美] 劳伦斯·M·弗里德曼. 法律制度：从社会科学角度观察 [M]. 李琼英, 林欣, 译. 北京：中国政法大学出版社, 1994:19.
- [3] 王全兴. 经济法基础理论研究专题 [M]. 北京：中国检察出版社, 2002:79.
- [4] 蒋悟真. 从兰考火灾事故辨析国家与社会的救助责任 [J]. 法学, 2013(5).
- [5] 审计署. 全国社会保障资金审计结果（审计结果公告〔2012年第34号〕）[N]. 中国审计报, 2012-08-03(3).
- [6] 郑功成. 中国社会保障改革：机遇、挑战与取向 [J]. 国家行政学院学报, 2014(6).
- [7] 李绍光. 深化社会保障改革的经济学分析 [M]. 北京：中国人民大学出版社, 2006:199.
- [8] 余鹏峰. 见义勇为行为的法律定位：社会优抚 [J]. 哈尔滨学院学报, 2014(3).
- [9] 蒋悟真. 社会救助立法的机遇、模式与难点 [J]. 社会科学战线, 2015(7).
- [10] 徐月宾, 张秀兰. 中国政府在社会福利中的角色重建 [J]. 中国社会科学, 2005(5).
- [11] MARCEL EINERHAND & GERALT NEKKERS. Modernizing social security: Changing responsibilities and individual choice [J]. International Social Security Review, Vol. 57, 2004.
- [12] [美] 珍妮特·V·登哈特、罗伯特·B·登哈特. 新公共服务：服务而不是掌舵 [M]. 丁煌, 译. 北京：中国人民大学出版社, 2004:7, 10.
- [13] [美] 尼尔·布鲁斯. 公共财政与美国经济（第2版）[M]. 隋晓, 译. 北京：中国财政经济出版社, 2005:77-78.
- [14] 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 [J]. 税务研究, 2004, (8).
- [15] 林嘉. 中国社会保障法治建设的成就与期待 [J]. 中国社会保障, 2015(2).
- [16] 陈治. 我国实施民生财政的法律保障机制研究 [M]. 北京：法律出版社, 2014:166.
- [17] [日] 神野直彦. 财政学：财政现象的实体化分析 [M]. 彭曦等, 译. 南京：南京大学出版社, 2012:293.
- [18] 林治芬. 中央与地方社会保障事责划分与财力匹配 [J]. 财政研究, 2014(3).

[责任编辑：晓智]