

学校编码：10384

分类号_____密级_____

学号：13920101150486

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

中国地方政府的社会保障行为研究
——基于 2007-2011 年的省级面板数据

Research on the Social Security Behavior of Local
Government in China: Based on Provincial Panel Data
during 2007-2011

沈金花

指导教师姓名：丁 煜 副教授

专业名称：行 政 管 理

论文提交时间：2013 年 5 月

论文答辩日期：2013 年 月

学位授予日期：2013 年 月

答辩委员会主席：_____

评 阅 人：_____

2013 年 5 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

摘 要

在构建和谐社会的宏观背景下，社会保障日益成为人们关注的焦点。在我国经济实力显著增强，但社会保障水平偏低且滞后于社会经济发展水平的情况下，中央政府日益重视社会保障制度体系的建设，追求公平、正义、共享的制度发展取向。党的十八大报告明确了统筹推进城乡社会保障体系建设的方针、重点、目标以及各项机制保障，坚持“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针，充分表明了党和国家为全社会每一个人提供社会保障的决心和信心。但这仅仅体现在中央政府的宏观管理层面，在我国的财政分权体制下，地方政府实际承担着社会保障政策管理和运行的主要责任并拥有很大的行动空间，因而中央政府社会保障政策的公平转向能否得到落实，取决于地方政府如何应对中央政府的要求；同时，地方政府作为辖区公众的代理人，其权力合法性的基础就是人民的认同，故其社会保障行为中亦不乏对地方治理的实际考量。

本文的研究起点是对地方政府行为尤其是地方政府社会保障行为的研究综述，通过对现有研究的系统梳理和归纳，发现地方政府的行为主要受制于两个因素：一是上级政府的激励（包括政治激励和财政激励）；二是辖区内利益集团和公众的偏好。基于文献研究的指导，本文以基础理论的介绍与改革实践的描述作为研究基础，对论文主体的实证研究进行了规范设计。首先是针对地方政府社会保障行为，分别从回应中央政府要求和辖区公众需求这两个层面提出相应的研究假设，然后通过收集2007-2011年的省级面板数据，构建计量模型，对研究假设进行统计分析和模型检验。

通过研究，本文发现我国社会保障地区差异巨大，但整体呈现缩小趋势。不同的社会保障项目地区差异有别，更具供给刚性的社会保障项目（例如以财政责任为主的社会救助项目）地区差异更小。地方政府的社会保障行为，在具有硬性约束的社会保障项目供给上，基本缺乏政治激励空间，主要表现为回应辖区公众的需求；而在较具弹性的社会保障项目供给上，地方政府则更具灵活性，成为政治激励和辖区治理的双重政策工具。

关键词： 地方政府行为； 社会保障； 政治激励； 辖区治理

Abstract

Under the macroscopic background of building a harmonious society, social security is increasingly becoming the focus of attention. Chinese economic strength has enhanced markedly, but the level of social security is low and lags behind the level of socio-economic development, so the Central Government emphasis on the building of the Social Security System, and pursues a system of fairness, justice, sharing. The eighteenth report of Party of China has decided the policy, key point, target and mechanisms of social security system of urban and rural, adhering to the principle of “full coverage, basic security, multi-level, sustainable”, fully demonstrated the determination and confidence of our Party and Country to provide social security for everyone. But this is only reflected in the Central Government’s macro-management level, under the system of fiscal decentralization in China, local government actually bear the primary responsibility for the management and operation of the social security policy, and have much more room for action. Thus the fairness of Central Government policy in social security to be implemented, depending on the Local Government how to deal with the Central Government requirements. At the same time, the Local Government as an agent of the district public, the basis of the legitimacy is the identity of people, so it is not without practical consideration of local governance in the social security behavior.

The starting point of this paper is the research review on the Local Government behavior, especially the Local Government social security behavior. Through combing and summarized of existing research, it found that the behavior of the Local Government is mainly limited by two factors: One is the incentives of government at a higher level (including political incentives and fiscal incentives).Second is the preferences of the interest group and the public in the area. Based on the guidance of literature research, this paper introduces the basic theory and the practice reform as the research basis, and has a design on the empirical research of the paper main body. First, according to the Local

Government social security behavior, the research hypothesis is from two aspects in response to the Central Government requirements and the district public demand. Then through the provincial panel data collected in 2007 -2011, establish the econometric model, and has a statistical analysis and model checking on the hypothesis of the study.

Through the research, this paper found that the difference of social security in China is huge, but the overall showed a trend of shrinking. There are difference in different social security programs and area, more rigid supply of social security project regional differences are smaller (such as social assistance programs based on fiscal responsibility).The behavior of the Local Government social security, with rigid constraints on social security project supply, lack of political incentives space, mainly in response to the needs of the public in the area. While in the more elastic project supply of social security, the Local Government has more flexibility, to become the dual policy tools of political incentives and district governance.

Key Words: Local Government Behavior; Social Security; Political Incentives; District Governance

目 录

摘 要	I
ABSTRACT	II
导 论	1
(一) 研究背景及意义	1
(二) 研究综述	3
(三) 研究思路和方法	8
一、基础理论及改革实践	9
(一) 社会保障的内涵及属性	9
(二) 政府在社会保障中的作用	11
(三) 地方政府的社会保障行为	13
(四) 我国社会保障制度改革	16
二、研究设计	20
(一) 研究假设	20
(二) 变量选择	22
(三) 数据来源与计量模型	24
三、实证研究	26
(一) 描述性分析	26
(二) 模型分析	33
四、研究结论与政策建议	37
(一) 研究结论	37
(二) 政策建议	38
结 语	43
参考文献	45
致 谢	48
附件：计量模型数据表	49

Contents

Abstract	1
Introduction	1
i. Research Background and Significance	1
ii. Research Review	3
iii. Research Ideas and Methods	8
I. The Basic Theory and Practice of Reform	9
i. The Connotation and Property of the Social Security	9
ii. The Role of the Government in Social Security	11
iii. The Action of the Local Government Social Security	13
iv. The Reform of Social Security System in China	16
II. Research Design	20
i. Research Hypothesis	20
ii. The Selection of Variables	22
iii. Data Source and Econometric Model	24
III. Empirical Analysis	26
i. Descriptive Analysis	26
ii. Model Analysis	33
IV. Conclusions and Policy Recommendations	37
i. Research Conclusions	37
ii. Policy Recommendations	38
Conclusions	43
References	45
Acknowledgements	48
Attachment: Econometric Model Data Tables	49

厦门大学博硕士学位论文摘要库

导 论

（一）研究背景及意义

1、研究背景

在构建和谐社会的宏观背景下，社会保障日益成为人们关注的焦点。党的十八大报告明确了统筹推进城乡社会保障体系建设的方针、重点、目标以及各项机制保障，坚持“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针^①，与之前十七届五中全会提出的“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针相比，“全覆盖”与“广覆盖”仅一字之差，却充分表明了党和国家为全社会每一个人提供基本社会保障的决心和信心。在国际金融危机的影响下，我国经济形势也出现较大波动，在这种情况下，加快建立覆盖城乡的社会保障体系，完善社会保障的各项制度，提高社会保障水平，使社会保障制度起到经济“减震器”和社会“稳定器”的作用，对于保障居民基本生活，稳定居民消费预期，维护社会稳定和国家长治久安有着重要作用。

改革开放后经过三十多年的快速发展，我国经济实力显著增强，综合国力有了大幅度跃升。根据国家统计局资料显示，2012年我国国内生产总值达到519322亿元，比上年增长7.8%，全国公共财政收入117210亿元，粮食产量58957万吨，城镇居民人均可支配收入21986元，农村居民人均纯收入7917元^②。我国经济的增长速度明显快于世界主要经济体，对世界经济增长的贡献率持续上升。然而作为最大的发展中国家，人口众多、基础差、现代化水平低等基本国情依然没有改变，这就导致我国的社会保障水平长期偏低且滞后于社会经济发展水平，社会保障促进经济发展的功能难以得到充分发挥，社会保障水平还不能从根本上满足广大人民群众的需要，同世界发达国家相比差距还很大。

从社会主义的发展实践来看，保障社会公平是社会主义优越性的根本体现。社会主义在其发展的过程中，要最大限度地保障人的自由和幸福，就必须适应社会主义各个发展阶段的情况，不断推进和实现社会公平。但是，现阶段我国的社会保障面临着严峻的困难与挑战，公平问题成了社会发展的一个弱势环节：如城乡分割与地区发展失衡，我国还处于并将长期处于社会主义初级，城乡二元分割

^①中国共产党第十八次全国代表大会工作报告[Z]. 2012.

^②中华人民共和国国家统计局. 2012年国民经济和社会发展统计公报[R]. 2013.

与地区发展失衡作为长期形成的一种客观现象，受制于经济、社会发展失衡及一些根深蒂固的制度安排（如户口政策），失衡状况与差距虽然会持续缩小，却非短期内可以完全改变的^①；人口老龄化的加速行进和城乡之间、地区之间人口流动速率的加快，不仅使得家庭保障功能的急剧弱化，对社会保障的需求尤其是对养老保险及相关服务的需求骤然提升，也对社会保障制度的整合和保险关系的转移提出更为复杂的现实要求；而工业化、城镇化进程的加快与传统的户籍制度等产生了冲突，不仅导致了大规模的农民工与失地农民群体现象，而且使农村人口结构发生急剧变化，这对社会保障制度中如何妥善处理城乡之间、社会群体之间的关系构成了重大的挑战，等等。这些问题无一不是我们所面临的巨大社会风险，但是我国现行的社会保障制度体系仍然残缺不全，有效性不高，相关的制度配套安排也相对滞后，所有的这些，都需要我们重塑社会保障观念，确立以人为本的发展理念，尽快建立和实施完善的社会保障体系。

从 2011 年开始，政府工作的重点之一就是建立健全社会保障体系，在全球范围内经济低迷的背景下，建立覆盖全民的社会保障体系建设速度明显加快了。随着社会保障建设和社会保障体制改革的不断深入，社会保障的地位越来越突出，社会保障研究越来越受到学术界的重视，学者们对社会保障理论的研究与探索兴趣越来越浓厚，社会保障理论已经成为各学科和领域研究探索的重点。在社会保障体制改革如火如荼进行的同时，学术界对社会保障发展与政府之间的关系以及相互之间的影响也做了积极的探索。从根本上来说，社会保障是政府职能的一个重要组成部分，同时也在行动上体现为一种政府的公共服务行为，本文对我国地方政府社会保障行为的研究正是在这样一个背景下提出的。

2、研究目的及意义

我国社会保障制度发展迅速，科学发展观、和谐社会等理念的相继提出，逐步确立了社会保障制度在我国经济社会发展战略中的重要地位，社会保障法制建设的加快、财政投入的增加，有力地推动了社会保障制度的建设。以社会保障为主体的一系列社会政策通过缩小城乡差距、区域发展差距，降低了居民的生活风险。中央政府发展社会保障制度，追求公平、正义、共享的制度建设取向正在确立并逐步取得成效。但这仅仅体现在中央政府的宏观管理层面，在目前财政分权

^①郑功成. 中国社会保障改革与发展战略[M]. 北京: 人民教育出版社, 2011.

的制度背景下,我国社会保障项目多数是以地级市甚至县为统筹单位,地级市和县政府负责社会保障项目的运行和管理,并承担主要的财政补贴责任。社会救助和社会福利项目虽然有些是来自中央财政补贴,但也是由地方政府负责运行和管理的。也就是说,在我国的财政分权体制下,地方政府实际承担着社会保障政策管理和运行的主要责任并拥有很大的行动空间^①。

但是我国的地方政府并不直接对选民负责,那么在经济人理性条件下,中央政府社会保障建设的公平转向怎样才能在地方政府的社会保障建设中得以实现?发展经济尤其在财政分权之后,地方政府可以直接受益,但是加强社会保障制度建设(例如制度扩面,提高征缴率等),或者是加大对社会保障的财政投入,对经济发展的影响是不确定的,那么地方政府做出社会保障行为的动力何在?

因此本文将对我国地方政府的社会保障行为进行探讨,分析其是取决于我国政府治理结构是否给予地方政府发展社会保障的科学激励,地方政府如何应对中央政府的要求;还是地方政府作为辖区公众的代理人,基于地方辖区治理的实际考量。

(二) 研究综述

随着我国经济和社会的发展,社会各界对社会保障的关注已经越来越多,虽然学术界对社会保障方面的研究也已经达到了一定的深度,但随着我国市场经济和政府管理的不断改革,社会保障的建设问题仍然是学术界的一个热点。

从已有的论著和文献来看,当前我国学术界对社会保障问题的研究,首先存在着对社会保障理论的理解不够深入的问题,偏重于基础理论的介绍,缺乏运用基本理论进一步探讨基于我国国情的社会保障发展道路。其次,研究发达国家社会保障发展现状的较多,而相对忽视对中国社会保障建设及其发展的特殊性的研究。最后,在一定程度上对我国具体的社会保障制度进行研究,但却忽视了社会保障发展的责任主体和责任承担方式。社会保障作为一项具体的社会制度,受益者是公众,那么就应该有相对的责任主体,这个主体应当负责社会保障制度的建设与维护。对于社会保障制度来说,建设的主体应是政府,中央政府一般是制定战略和把握发展方向,地方政府才是最直接承担社会保障行为的主体,因此需要对地方政府的社会保障行为进行分析。

^①彭宅文. 社会保障与社会公平: 地方政府治理的视角[J]. 中国人民大学学报, 2009, (2).

政府的介入是社会保障得以顺利发展的决定性因素,在这点上应该是被事实所证明的,但是并不是说,社会保障的有效实施需要政府的介入,政府就一定会介入社会保障,它们之间并不是因果联系。那么,政府为何要介入社会保障,尤其是地方政府,也就是地方政府做出社会保障行为的动力是什么,是很值得深入分析的。要了解这个动力因素,首先要对地方政府的的行为进行研究,本文将对地方政府的的行为和社会保障行为进行文献梳理。

1、关于地方政府行为的研究

从国内研究现状看,关于政府行为的研究成果已有不少,有的是专门论述政府行为的,有的是在研究具体问题的过程中涉及到政府行为问题,总的来说,大体分为三种情况:其一,是专门以政府行为为研究对象。如:《市场经济中的政府行为》(陈宪)、《焦点问题中的政府行为》(孔祥利)、《中国地方政府经济行为研究》(周伟林)等等。其二,是一批研究政府问题的专家学者,如谢庆奎、俞可平、王浦劬、陈振明、张国庆、丁煌、毛寿龙、曹沛霖等,在自己的论著中不同程度地论及到政府行为。其三,是一批研究具体问题(如农村问题)的专家学者,如徐勇、温铁军、赵树凯、党国英、王振耀等,在自己的论著中不同程度地论及到政府行为。已有的研究成果对我们进一步深入研究地方政府行为奠定了良好的基础。

我国的市场化改革带来了经济领域的分权,随着中央政府的放权和地方政府自主性的增强,各地方政府成为了具有相对独立地位的利益主体,分别在特定的约束条件下追求自身的利益最大化,从而产生了复杂多变的地方政府行为模式。与中央政府以全社会公共福利最大化为目标相比,地方政府在某种程度上正成为以“成本—收益”分析为导向、追求自身利益最大化的“经济人”。地方政府作为代表地方利益的主体与作为宏观管理的中间层次的身份其实是同时产生的,所以,地方政府在进行决策时总是在中央和地方利益,还包括地方政府自身的利益之间进行抉择。作为相对独立的利益主体,地方政府总是在寻求地方利益,而我国现有的财政分权模式无疑为地方政府提供了利益选择的空间和条件。

有的学者将地方政府看作由官员组成的部门,由官员的行为来看地方政府的

行为。杨豪、王岱山（2004^①）对政治市场中人的行为，即政府部门中的个人，进行了分析，认为经济人的假设同样适用于政治市场，政治家首先考虑的是个人利益，其次是所在团体或部门的集体利益，最后才会按照利于国家的原则来行事，这些决定了政府的内在机制。郭志鹏（2006^②）在对政府官员的行为及动机进行考察时，认为政府是由一个个政府代理人构成的，也就是政府官员，其偏好和有限理性决定着地方政府行为的取向，但因其个人收益与地区发展是紧密相关的，其成本和地区发展成本却是分离的，他们只追求能够被观察到的政绩最大化，实现自己垄断租金的最大化（升迁、权力、灰色收入等）。胡泰斌，肖美兰（2012^③）也认为政府作为由专业人员组成的政治组织，操纵或组成政府的人员都有自身的利益考虑。作为政治家或官僚的个体，他们在“政治场”上追求自身效用最大化。周黎安（2004^④）提出，同一行政级别的地方官员，无论是市、县还是乡镇一级，都处于一种政治晋升博弈，或者说政治锦标赛，不同地区的地方官员不仅在经济上为 GDP 和利税进行竞争，同时也在“官场为晋升而竞争”，官场竞争的逻辑将深刻地影响官员的行为方式和动机。

有的学者将地方政府作为一个整体，通过与上级政府的关系等来分析地方政府行为。周黎安（2007^⑤）认为中国历次的财政、行政分权改革都是为了调动地方的积极性，分权化改革在中国官员之间呈现出一种锦标赛性质的竞争。王爱民（2009^⑥）也认为中国地方政府是对上级负责，形成了一种基于上级政府评价的“自上而下的标尺竞赛”，也就是说，在经济分权和政治集权的体制下，中国地方政府之间的竞争存在经济上、政治上的双重激励。田润宇（2010^⑦）指出，政府行为具有倾向性，也就是政府偏好的存在，主要表现为上级政府需求主导型偏好结构，因为地方政府的偏好结构是与上级政府的要求相适应的，同时受制于上级政府的绩效考核体制和技术状况，在某些情况下，辖区利益集团和公众的偏好也影响了地方政府的行为取向。张新文，李文军（2011^⑧）指出，改革开放后，

^①杨豪，王岱山．公共产品的有效供给与政府行为扩张[J]．吉林财税高等专科学校学报，2004，（3）．

^②郭志鹏．激励与约束：中国地方政府经济行为研究[D]．上海社会科学院，2006．

^③胡泰斌，肖美兰．公共选择视角下转移支付中地方政府行为研究[J]．商业时代，2012，（10）．

^④周黎安．晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]．新华文摘，2004，（17）．

^⑤周黎安．中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]．经济研究，2007，（7）．

^⑥王爱民．财政分权、地方政府行为与公共教育支出[J]．金融与经济，2009，（12）．

^⑦田润宇．当代中国地方政府行为模式分析：政府偏好-政府过程-政府工具视角[J]．行政与法，2010，（5）．

^⑧张新文，李文军．广西地方政府的公共服务供给：趋中行为及其原因分析[J]．广西大学学报，2011，（4）．

中央通过“有选择性的分权”，有效地激发了地方政府发展经济的积极性，分权使地方政府行为的自主性、独立性增强，逐渐成为“谋利型政权经营者”，但是，地方政府被驱动的取向更多的是经济增长目标。黄玉妹（2012^①）认为，地方政府是一个有着相对独立利益的“经济人”，在财政压力和政绩冲动下，地方政府的“经济人”的身份可能被加强，在行为中会不自觉地扮演“推进利益分化角色”。

从相关文献可以看出，不管是对地方政府的官员行为进行分析，进而推及地方政府的行为，还是直接将地方政府作为一个独立主体来分析其行为，地方政府都具有自己的经济性思量，概括来说，地方政府充当“经济人”的角色主要有三重动机：一是以 GDP 增长为中心和当地财政收入的最大化而进行的竞争；二是为了获得仕途上的晋升而进行的竞争；三是以为满足辖区利益集团和公众的偏好而进行的政府治理。

2、关于地方政府社会保障行为的研究

与关于地方政府行为的研究相比，关于地方政府社会保障行为，尤其是地方政府社会保障行为动机的研究相对较少。

彭宅文（2009^②）运用地方政府治理的相关理论视角，分析地方政府社会保障制度建设工具性价值的激励来源、形式及特征，他认为在中国式分权治理模式的背景下，作为社会保障直接运行和管理主体的地方政府依然固守工具理性，使社会保障制度建设服务或者服从于地方经济增长的目标，中央政府社会保障制度建设的公平转向能否贯彻到地方政府，取决于我国政府治理结构是否给予地方政府发展社会保障的科学激励。唐睿、刘红芹（2012^③）经过分析后认为地方政府在社会保障的财政开支上主要受当地经济发展状况和中央政府的重视程度影响，在中央与地方政府的互动关系下，地方政府根据所受的激励因素和当地的社会经济条件来决定社保开支大小以回应中央政府的社会政策，中央政府可以通过政策调控和制度变更来改变地方政府的激励结构，从而改变地方政府的行为。

傅勇，张晏（2007^④）指出在我国的财政体制下和追求经济增长的政府间竞争的共同作用下，会导致我国地方政府财政支出出现重基本建设、轻人力资本和

^①黄玉妹. 地方政府经济人行为模式及根源探析[J]. 湖南工程学院学报, 2012 (1).

^②彭宅文. 社会保障与社会公平: 地方政府治理的视角[J]. 中国人民大学学报, 2009, (2).

^③唐睿, 刘红芹. 从 GDP 锦标赛到二元竞争: 中国地方政府行为变迁的逻辑[J]. 公共管理学报, 2012, (1).

^④傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向--为增长而竞争的代价[J]. 管理世界, 2007, (3).

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库