

# 政府间社会救助事权和支出责任划分的国际比较与启示

王 敏,刘梦琪

(中国财政科学研究院,北京 100142)

**摘 要:**中央与地方及地方政府之间事权和支出责任划分是理顺中央和地方财政分配关系,健全中央和地方财力与事权体制的重要内容。社会救助承担着保障社会安全、体现社会公平、促进社会稳定的重要作用。通过对美国、日本、澳大利亚等国家的社会救助事权划分状况,以及英国、俄罗斯、巴西等 24 个国家中央与地方政府支出责任划分的数据分析,总结出政府间社会救助事权与支出责任划分应当规范化、法律化,以及由中央承担决策事权、地方承担具体事务执行事权,并由中央承担主要支出责任等经验,为我国政府间社会救助事权和支出责任划分的改革提供借鉴。

**关键词:**社会救助;财政事权;支出责任

中图分类号:F812.42      文献标识码:A      文章编号:2095-929X(2019)04-0111-09

## 一、引 言

社会救助制度是社会保障体系的重要组成部分,其承担着保障社会安全、体现社会公平、促进社会稳定的重要作用,属于实现“十三五”期间脱贫攻坚目标的重要环节。自 20 世纪 90 年代,社会救助体系开始建立至今,我国的政府间社会救助事权与支出责任的划分,一直处于不清晰、不完善的状态,虽然通过中央及各省份各地区的相关政策的出台,政府间事权与支出责任划分的状态已开始趋于合理,但是仍有较大的改进空间。尤其是 2018 年国务院出台《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》之后,社会救助事权与支出责任在政府间的划分被提上日程。

目前,有关社会救助事权与支出责任划分的研究主要集中在以下两个方面:

第一,政府间社会救助事权与支出责任的归属问题。国外主流观点认为,社会救助的责任主要在中央政府。Ladd 和 Doolittle<sup>[1]</sup>将事权划分为筹资与支出责任以及管理责任,认为就筹资与支出责任而言,联邦政府应当承担主要责任。Brown 和 Oates<sup>[2]</sup>提出从贫困人口流动性的角度看,联邦政府应当承担救济穷人的基础性职责。也有一些国外学者关注将社会救助责任下放的可行性,认为地方政府能够因地制宜,在社会救助方面存在一定的优势。例如,Sewell<sup>[3]</sup>提出在许多转型中的国家,由于受到住房等要素的影响,贫困人口的流动会相应受到限制,因此地方政府对收入再分配的作用变得重要起来。一些国内学者也主张将社会救助事权与

收稿日期:2019-01-21  
基金项目:山东省社会科学规划基金项目“共享发展理念下完善山东精准扶贫社会保障制度研究”(18CGJ33)。  
作者简介:王敏,女,河南郸城人,博士,中国财政科学研究院研究员,研究方向:财政理论与政策、社会保障和预算绩效管理。

支出责任下放到地方政府,主要考虑因素包括:地方政府的信息优势;地方政府行政成本效率;最低生活保障受益范围的地方性;地方政府财政资金统筹安排等<sup>[4-6]</sup>。

第二,关于政府间社会救助支出责任的分担机制问题。大部分学者认为应当加强中央和省级政府的支出责任。杨红燕<sup>[7]</sup>提出要将中央的支出责任加以制度化,建立长效的资金投入机制。一些学者通过实证分析,认为目前的支出责任划分结构,问题已经不在于中央与地方的支出责任划分,而在于省以下各级政府的划分,尤其是省市级政府没有承担起足够的支出责任。白晨和顾昕<sup>[8]</sup>提出,城镇低保筹资的省内不平等问题,反映出省级政府在社会救助方面作为有限,这是加剧社会安全网空间不平等的一个重要因素。陈文美和李春根<sup>[9]</sup>指出,省级财政没有发挥到应有的拉平和统筹的作用,反而降低了中央转移支付的均等化效应,并将支出责任转移给了实力较弱的县级财政。还有一些学者认为支出责任的分担应当因地区而异。例如,夏珩和李春根<sup>[10]</sup>通过对农村低保数据分析提出,在经济发达的地区中央转移支付还有较大的提升空间,而经济欠发达地区地方财政应当担负起更多的农村低保支出责任。

从国际上来看,每个国家对贫困人口提供基本生活保障的方式存在巨大的差异性,体现在名称、救助方式、救助条件等多个方面。虽然其他国家的社会救助体系并不完全与我国的社会救助等同,但考虑到国际上对各级政府社会救助事权与支出责任的划分,大多都纳入到财政体制的分析框架之内,并从财政的视角出发,作了许多理论和实践上的探索,这些国外的做法又对我国的改革具有参考价值。因此,一方面,本文对国外典型国家事权划分的经验进行梳理,分析其各自特点和共性;另一方面,结合支出数据,对一些典型国家支出责任分担的特点和发展趋势进行多角度的分析。通过这两方面的分析,总结出国外政府间社会救助事权与支出责任划分中启示性的做法,为我国政府间社会救助事权与支出责任划分改革提供借鉴。

## 二、国外政府间社会救助事权划分的实践考察

### (一) 典型国家政府间社会救助事权的划分

#### 1. 美国

美国实行联邦体制,包含联邦、州、地方三级政府,其中联邦与州政府享有独立的权利,地方政府包括县、市镇、学区、特区、州内行政区、政府协会等,地方政府权限由州政府制定的法律进行规定。从财政关系上看,美国不同层级政府之间实行分税制,三级政府都有相对平稳的税收来源支撑,其中联邦政府的资金来源主要是公司和个人所得税,而州和地方政府的收入来源主要是销售税和财产税。

美国的社会救助开始于 19 世纪末,但当时的社会救助计划主要是州和地方层面实行的。20 世纪 30 年代,伴随着《社会保障法》的出炉,全国性的社会救助系统开始建立和发展。20 世纪 60 年代,“未成年救助计划”(ADC)被“抚养未成年者家庭救助计划”(AFDC)替代,新的援助计划的援助范围和人数均有扩大,联邦政府在社会救助中的作用迅速扩大。1967 年颁布的《社会保障修正案》中加入了“工作激励计划”(WIN),鼓励福利接受者自食其力。到 20 世纪 80 年代,政府为减少福利支付,对社会救助体系进行新的改革,将“工作激励计划”(WIN)修改为“家庭援助法案”,强制领取保障金的个人加入劳动。之后《个人责任与工作机会协调法案》公布,取消了“抚养未成年者家庭救助计划”(AFDC),代之以“困难家庭临时救助计划”(TANF)。到 20 世纪初,布什政府又颁布了《为自立而工作法案》,鼓励和帮助困难群体参加劳动<sup>[11]</sup>。

在美国,由于联邦和各州政府都能够设立社会救助项目,因此美国的社会救助项目种类繁多,不同的项目有不同的制度规定。其中以现金进行救助的项目,主要有“补充保障收入项目”(SSI)和“贫困家庭临时援助项目”(TANF)两种,这两种项目有各自不同的事权划分方式。一是“补充性保障收入项目”(SSI)。其救助的对象是,低收入或无收入的老年人、失明者和残疾人。根据美国的《社会保障法》的规定,该项目由联邦政府

负责,联邦政府社会保障局及其下设机构进行执行和监督。二是“贫困家庭临时援助项目”(TANF)。TANF 救助的对象主要是一些符合条件的贫困家庭,并且通过各州的自主设计,一些符合制度目标要求的非贫困家庭也被纳入进去。TANF 项目的实施由联邦和州政府共同负责。在决策方面,在联邦政府制定的具体计划之外,州政府可以根据各州情况设置不同的计划,但这些计划必须要提交到联邦政府审批,批准通过后才能实施。但各州在资格认定、救助标准设定等方面,仍具有较大自主权。在执行方面,TANF 由各州政府负责实施,州政府不仅要进行资格审查审批和资金发放等工作,还要对受助对象进行必要的工作培训,以帮助其就业。在监督方面,联邦和州政府共同对项目实施情况进行监督。联邦政府对各州受助者的参加工作比例和时间都进行了规定,如果州实施情况不能满足要求,则会受到惩罚。

2. 日本

日本是单一制国家,政府主要分为中央、地方两层,最高层级又称为内阁,下属包含都道府县和市町村两级。日本的财政层级与政府层级对应,每一级政府审查本级财政预决算,每一级财政都有各自的税收来源。

日本的社会救助制度又称为生活保护制度,最早开始于 1932 年的《救济法》。二战以后,日本国内经济萧条,民众迫切需要物资支援,于是在 20 世纪 50 年代,日本政府设立了生活保护制度,并通过《生活保护法》(也称“旧生活保护法”)对其进行了明确的规定。后来,政府对旧生活保护法进行修订,人们将修订后的生活保护法称为“新生活保护法”。2013 年,日本内阁又一次对生活保护法进行修改,意味着生活保护制度的进一步完善。《生活保护法》对生活保护的对象、救助内容、救助标准、管理机关等都进行了明确的说明<sup>[12]</sup>。

日本的社会救助由国家承担主要责任,所需资金主要由政府负担,其职责在各级政府之间分配。日本的社会救助制度采取中央与地方政府共同分担权责的形式。生活保护的最高负责机构是厚生劳动省社会援助局,各地社会福祉事务所负责具体事务的实施。详细来说,日本生活保护标准由厚生劳动省统一设定,并且规定了的标准制定方法,包含年龄、家庭构成、居住地点等因素,这一标准每年进行调整,以保证与一般民众平均消费涨幅相适应;生活保护的申请受理、保护种类的确定、扶助程度及方法的确定由市町村长进行;都道府县政府主要负责监督检查等工作,例如,处理对保护处分的不服申诉。2013 年新修订的《生活保护法》又给了地方政府调查的权限,各地方政府可对接受生活保护个人的健康、就业、家庭关系等情况开展调查<sup>[13]</sup>。日本各级政府间社会救助事权的划分,基本上将决策权分配给了中央政府,而执行、监督的权限交由地方政府承担。

3. 澳大利亚

澳大利亚政治体制为联邦制,具有联邦、州、地方三级政府。每级政府对应一级财政,各级财政独立进行支出决定,并通过分税的方式进行收入的分配。其中,联邦政府获得收入在三个层级中所占百分比比较高。

澳大利亚的社会救助的重视程度和支出占比都很高<sup>[14]</sup>。最早于 1908 年,澳大利亚就设立的残障和养老资金计划,后来社会救助又进行了不断的调整和完善。澳大利亚的社会救助制度主要针对那些无法通过工作维持生活的个人及家庭,涉及内容有:对老年人、退伍士兵、残疾人、失业者和病人、有未成年家庭的资助,给予青年的津贴,以及提高原著民生活标准等。

在社会救助领域,联邦政府负担了几乎所有的事权,这一点在澳大利亚《宪法》中有明确规定。具体来看,社会服务部是社会保障和福利的最高管理机构,主要负责社会救助规则的设计和规划;其下设人民服务部负责社会救助政策的执行和落实;人民服务部下的中央福利署,这一机构负责具体事务的实施。中央福利署是经办机构,其在全国设置了多个服务点,覆盖城市和偏远地区,接受联邦政府的垂直领导,在全国范围内开展工作,具体包括申请受理、资格审核、资金发放等工作。

(二) 典型国家政府间社会救助事权划分的特点分析

以上三个国家的政府间社会救助事权划分都有各自特有的做法,见表 1。这些做法有好处,也存在一定的问题。



表 1 美、日、澳三国社会救助事权的划分情况

国家	事权归属	具体划分
美国	不同项目有不同的事权归属	“补充保障收入项目”(SSI),由联邦政府负责执行和监督。
		“贫困家庭临时援助项目”(TANF),由联邦和州政府共同进行决策、执行和监督,州政府有很大的自主权。
日本	中央与地方政府共担	厚生劳动省:最高管理机构,制定社会救助标准;都道府县政府:监督检查;市町村政府:申请受理、保护种类的确定、扶助程度及方法的确定等
澳大利亚	联邦政府	社会服务部:社会救助政策的研究和制定;人民服务部:社会救助政策的执行和落实;中央福利署:经办机构,负责具体事务,包括申请受理、资格审核、资金发放等

美国社会救助计划虽然由联邦和州政府共同合作推行,在大多数社会救助项目中,联邦政府负责项目的规划、统筹和调整,州政府负责项目具体工作的执行。但总体上来看,美国社会救助项目呈现分散化的特征,主要表现为缺乏“国家性”的体制,各计划都有各自的目标和标准,缺乏协调性。这种社会救助安排主要是适应美国个人主义的传统文化和联邦主义体制,对于公民来说能够在公共决策中发挥更大的权力。各级政府承担的事权与支出责任主要依据项目种类进行划分,比较容易清晰界定,但这种安排也容易造成救助计划之前有空隙或有重叠的问题。

日本的社会救助制度采取中央和地方政府共同承担事权的形式,其管理模式和政府间责任划分机制和我国现行机制十分类似。日本的社会救助制度具有“全国性”的体系,能够为十分广泛的群体提供救助,在政府分工方面,既能够发挥中央的宏观调控职能,促进公平性,又能够发挥地方的主观能动性,灵活的制定适用于本地区的政策。但日本这种社会救助事权的划分方式,容易在中央与地方政府之间产生“逆向选择”、“道德风险”等问题,在制度设计上一旦有偏差,就会对地方政府产生错误激励,导致社会救助职责履行不到位或社会救助支出的过度膨胀。

澳大利亚的社会救助事权主要在联邦政府层面,并通过设立中央福利署在全国范围内履行政策执行的职能,一方面,在财权主要集中在联邦政府的情况下,保障了社会救助的资金充足性;另一方面,由联邦政府下设机构进行社会救助的具体执行,保障了社会救助效率和公平性。但这种制度的顺利实行,主要是符合澳大利亚人口少、区域之间发展较均衡的特点,对于地区间差异较大、发展不均衡的国家,事权集中在中央政府,容易使制定的政策缺乏灵活性和适应性。

(三) 典型国家政府间社会救助事权划分的共性分析

总体上来看,美、日、澳三个国家在社会救助事权划分方面,也有以下共性之处:

1. 各国社会救助事权划分都与其国情相适应

各国在政府间分配社会救助事权方式的差异,都反映出其人口情况、政治和财政体制,以及对社会救助制度的重视程度等的差异。美国作为联邦制国家,其联邦与州政府之间有独立的税源支撑,各州有较大的自主权限,并且各州之间居民偏好差异明显。因此,联邦和州政府通过制定不同的社会救助项目,分别承担相应的事权。同样为联邦制国家的澳大利亚,由于人口较少、区域之间较为均衡,因而能够将社会救助事权集中在中央政府。而日本作为单一制国家,中央政府对地方政府有较大的干预权限,因此可以采取由中央主要负责决策,地方主要负责执行的社会救助管理模式。

2. 各国政府间社会救助事权划分都有明确的法律规定

以上三个国家都通过法律对各级政府间社会救助事权划分进行了明确的规定,并在社会救助制度发展中,对法律进行修订和完善。美国先后颁布了《社会保障法》《社会保障法修正案》等多部法律,各州出台了相关的法律法规;日本先后出台了《生活保护法》、新《生活保护法》,2013 年又通过了《生活保护法》的新修订

案。通过这些法律法规政策,各级政府的社会救助职责不断趋向明确、合理。

3.大多数国家采取中央与地方政府共担社会救助事权的形式

美国和日本都采取中央与地方政府共担社会救助事权的形式,并且基本上都是将决策权限交由中央政府,而具体执行和监督权限交由地方政府。在澳大利亚,虽然由中央政府承担了社会救助的主要职责,但其也需要通过下设的机构对具体事务进行执行。而在单一制国家,如日本,地方政府就类似于中央政府的下设机构,通过职责在中央与地方政府间的合理分配,就能达到保障资金来源和提高工作效率的目的。

三、国外政府间社会救助支出责任划分的特征与趋势

通过对世界范围内选取的 24 个国家①的社会救助支出、政府财政支出、政府财政收入等数据进行分析,可以发现国外政府间社会救助支出责任划分有如下特点和发展趋势:

(一) 中央承担社会救助的主要支出责任

图 1 所示,2016 年,24 个国家中的大部分选择由中央政府承担主要的社会救助支出责任。有 14 个国家的中央政府承担了超过 50% 的社会救助支出责任,其中,12 个国家的中央政府承担支出责任超过 70%。

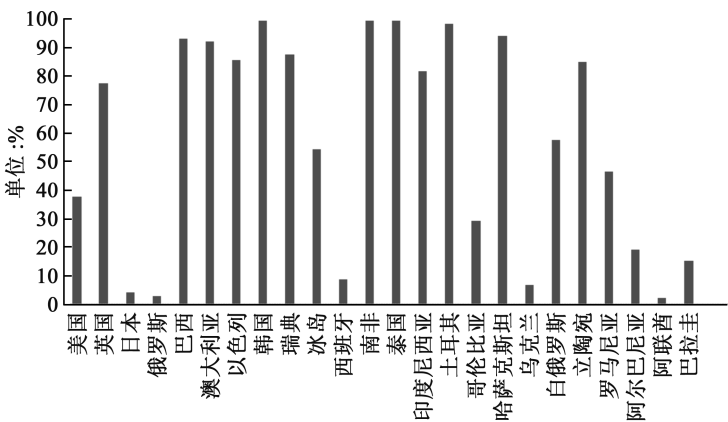


图 1 24 个国家中央承担社会救助支出责任比例图

数据来源:IMF Government Finance Statistics 数据库,图 2~ 图 4 同。

虽然如此,国家之间的差异明显,日本、俄罗斯、西班牙、乌克兰和阿联酋五个国家,中央政府承担的社会救助支出责任不足 10%,美国联邦政府承担的社会救助支出责任不足 40%。由此可见,虽然中央政府承担社会救助主要支出责任是一个总体的格局,但不同国家可以根据不同的国情和政策取向进行不同的尝试。

(二) 社会救助支出越高中央承担的比例越低

从总体上来看,各国的社会救助支出存在较大差异。从 24 个国家 2016 年的情况来看,社会救助支出最低的国家是韩国,社会救助支出仅占财政总支出的 0.02%;社会救助支出最高的国家为乌克兰,社会救助支出占财政总支出的 17.59%。并且,社会救助支出越高的国家,由中央承担支出责任的比例相对越低,例如,巴西、韩国、泰国等社会救助支出占财政总支出小于 5% 的国家,中央承担了 80% 以上的支出责任,而像美国、乌克兰等国家,社会救助支出占财政总支出的 15% 以上,中央只承担了小于 50% 的支出责任。当然也有国家如

①选取 24 个国家包括:美国、英国、日本、俄罗斯、巴西、澳大利亚、以色列、韩国、瑞典、冰岛、西班牙、南非、泰国、印度尼西亚、土耳其、哥伦比亚、哈萨克斯坦、乌克兰、白俄罗斯、立陶宛、罗马尼亚、阿尔巴尼亚、阿联酋和巴拉圭。

英国、哈萨克斯坦,社会救助支出较高,但也由中央政府承担了主要支出责任,见图 2。这一规律表明,当社会救助支出较高时,各国偏向于让地方政府承担部分支出责任。

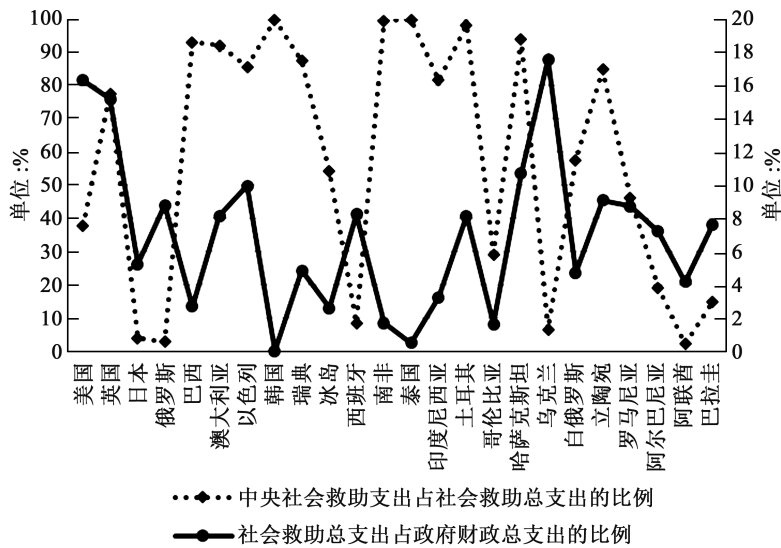


图 2 24 个国家社会救助支出占比与中央承担社会救助支出占比的关系图

(三) 社会救助支出责任的划分反映出对各级政府财力的考量

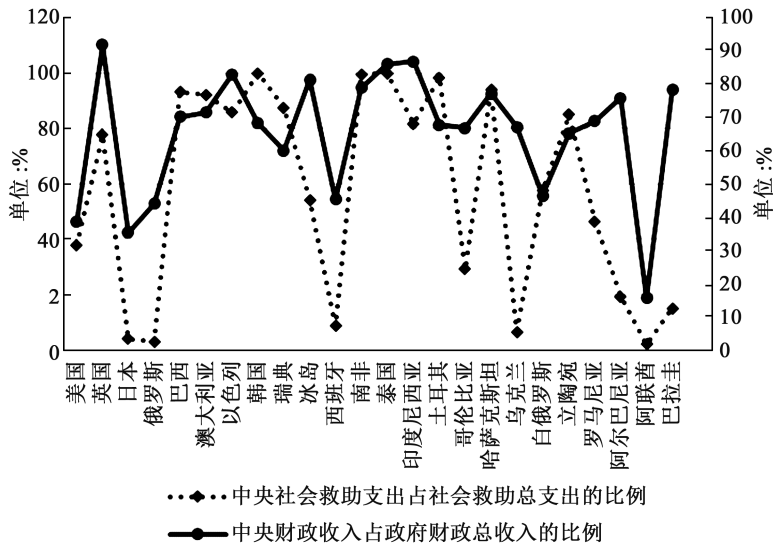


图 3 24 个国家中央社会救助支出占比与中央财政收入占比关系图

在大部分国家,中央政府获得大部分的财政收入,与此相适应,也承担了大部分的社会救助支出责任。从图 3 可以看出,2016 年,在 24 个国家中有 18 个国家的中央财政收入占总财政收入的 60% 以上,21 个国家中央财政收入超过总财政收入的 40%。在这种情况下,各国也都大多选择将社会救助支出责任相应的匹配给中央政府。美国、英国、日本等 13 个国家中央承担社会救助支出责任的比例,小于其分担财政收入的比例,而巴西、澳大利亚、韩国等 11 个国家,情况正好相反。并且,在美国、英国、以色列等 13 个国家,中央政府承担社会救助支出责任的比例与其分担财政收入的比例的差距不超过 25%。这表明,各国在分配社会救助支出责

任时,为保障支出责任能够被有效履行,将各级政府的财力情况也纳入了考虑范围。

(四) 社会救助支出责任有中央向地方政府转移的趋势

从各国社会救助支出责任划分的变动来看,大部分国家各级政府分担的社会救助支出责任保持在一定水平上,没有明显的变动趋势,以英国为例,从 1976 年到 2016 年,中央政府承担社会救助支出责任的比例,一直维持在 80%左右。但也有国家,如日本、冰岛等,中央承担支出责任的比例变动幅度超过 10%,见表 2。并且,这些中央政府支出分担比例变动较大的国家中,大部分都有比例下降的趋势,尤其是巴拉圭、哥伦比亚等国呈现大幅下降。这种趋势与 20 世纪 80 年代以来的财政分权潮流以及福利政策分散化改革吻合,许多国家试图将社会福利的提供职能向地方政府转移,通过增加地方政府的自主性,以增加社会福利制度的灵活性。

表 2 部分国家中央社会救助支出占比变动情况 单位:%

国家	2006	2016	变动比例
冰岛	70.76	54.20	-16.55
印度尼西亚	100.00	81.74	-18.26
白俄罗斯	12.50	57.56	45.06
立陶宛	74.66	84.95	10.29
巴拉圭	99.21	15.07	-84.14
日本	15.20	4.00	-11.20
哥伦比亚	51.09	29.29	-21.80
阿联酋	13.80	2.17	-11.63

数据来源:IMF Government Finance Statistics 数据库

而且,社会救助支出责任由中央向地方转移的过程,也伴随着社会救助支出的增加。以日本为例,从 1994 到 2016 年,日本社会救助支出占财政总支出的比例由 4.17%提高到 5.26%,而中央承担社会救助支出责任的比例由 30.21%下降到 4%,见图 4。这种变动关系可以做出两种解释,一种是随着社会救助支出的增加,社会救助支出责任开始由中央向地方转移;另一种是随着支出责任由中央向地方的转移,社会救助支出增加。不管哪一种解释都反映出,地方政府在社会救助支出中的作用越来越重要。

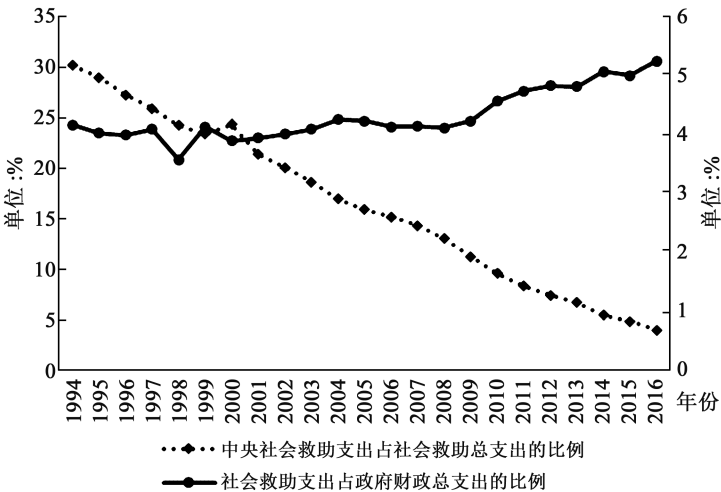


图 4 日本 1994—2016 年中央社会救助支出占比与社会救助支出占比变动趋势图



## 四、国外社会救助政府间事权与支出责任划分对我国的启示

综上所述,各国在对社会救助事权和支出责任划分方面,都有不同的考量和政策取向,对我国的启示主要有以下几个方面:

### (一) 社会救助事权与支出责任划分应当规范化、法律化

法律是国家行政的工具,是规范社会各种行为的重要手段,其具有指引性、评价性和强制性等功能,在政治生活中有着重要的功用<sup>[5]</sup>。在社会救助领域,我国虽然也出炉了《城市居民最低生活保障条例》《社会救助暂行办法》等法规,规定了各级政府的社会救助职责,但这些法规中的规定仍然非常粗略,存在许多模糊不清的事项,尤其是省以下各级政府的低保权责划分欠缺明晰的法律规定。结合国外经验可以看出,社会救助制度的发展进化离不开法律法规的不断创立和修改。只有法律明确、详细的规定各级政府的责任,才能形成政府职责履行的强力约束,解决政府职责缺位和越位的问题,保障社会救助制度的有效实施。因此,有必要继续分解各级政府的社会救助事权,并以法律的形式约束每级政府的财政支出。

### (二) 结合本国国情合理划分各级政府社会救助事权

事权与支出责任的合理分配需要考虑到各国人口情况、政治和财政体制、各级政府财政收入,以及各国社会救助的重要程度等方面的内容。就事权分配而言,各级政府承担的职责要依据政治和财政体制、各地居民偏好差异程度,以及社会救助在社会保障中的地位等决定。从国外社会救助事权划分的实践来看,各国国情是事权划分的重点考虑对象。就我国国情来说,考虑到我国的政治传统、疆域特征以及各地区自治能力等因素,将社会救助事权完全交由某一级政府,并不能起到良好的效果。我国可以借鉴大多数国家的做法,将社会救助作为各级政府共担事权,将事权按要素进行分解细化,合理分配到各级政府。可以将社会救助决策权,尤其是“做不做”的决策权保留在中央政府,以建立“全国性”的社会救助体系,保持社会救助的公平性;“做到什么程度”的决策权,可以由中央下放到地方政府,增加地方政府的自主性,让地方政府可以因地制宜,但一般应当保留在地方最高层级的政府,即省级政府;而社会救助的执行和监督权限,比如对救助对象的资格审查,以及救助资金的发放,一般应赋予地方政府,发挥地方政府在信息获取方面的优势<sup>[15]</sup>。

### (三) 与事权相适应划分各级政府社会救助支出责任

就支出责任的分配而言,目前支出责任的划分首要原则是与事权相适应,但在将社会救助设定为中央与地方共担事权的情况下,合理分配各级政府的支出责任,还要考虑社会救助支出规模、各级政府的财政能力等。从各国支出分担的经验来看,大多数国家由中央政府承担主要支出责任。结合各国的社会救助支出的数据,以及之前对社会救助事权划分实践的分析得知,一般由中央政府对社会救助项目进行决策和规划,中央政府也承担了社会救助事权的大部分。但也有有的国家为了发挥地方政府的主动性和创新性,尝试将事权和支出责任下移到地方政府,并通过中央向地方政府的转移支付,来解决地方财力与地方支出责任不匹配的问题。

依据我国目前的社会救助事权划分情况,以及考虑到社会救助的支出规模、社会救助的目标和各级政府的财力水平,中央政府应当承担较多的支出责任,以保证社会救助的公平性,总体分担比例应不低于 50%。但是,中央分担支出的比例也不宜过高,否则有可能加大地方政府的“道德风险”,也不利于发挥地方的积极性和主动性。省级政府作为地方最高级政府,应当承担较多的支出责任,大约为总支出的 20%。一方面,因为省级政府掌握了部分决策和执行事权,应当匹配相应的支出责任;另一方面,省级政府在合理分配财政资源、保障社会救助公平性方面也有重要作用。具体的各级政府支出分担方案,可以这样设计,中央政府根据各省的人均可支配收入情况,确定中央因省而异的出资比例<sup>[16]</sup>;省以下各级政府可以分地区,参照中央与地方的做法,按照明确的比例分担支出责任,也可以按照不同的标准设定进行负担。



参考文献：

[1] LADD H F, DOOLITTLE F C. Which level of government should assist the poor? [J]. National Tax Journal, 1982, 35(3):323-336.

[2] BROWN C C, OALTES W E. Assistance to the poor in a federal system[J]. Journal of Public Economics, 1987, 32(3):307-330.

[3] SEWELL D O. "The dangers of decentralization" according to prudhomme: some further aspects [J]. World Bank Research Observer, 1996, 11(1):143-150.

[4] 刘柏惠. 社会保障事权和支出责任划分“双症结”分析[J]. 地方财政研究, 2017(4):30-33.

[5] 林治芬, 魏雨晨. 中央和地方社会保障支出责任划分中外比较[J]. 中国行政管理, 2015(1):34-38.

[6] 白景明, 朱长才, 叶翠青, 等. 建立事权与支出责任相适应财税制度操作层面研究[J]. 经济研究参考, 2015(43):3-91.

[7] 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[J]. 中国软科学, 2011(1):25-33.

[8] 白晨, 顾昕. 中国社会安全网的横向不平等——以城镇最低生活保障为例[J]. 中国行政管理, 2018(1):109-115.

[9] 陈文美, 李春根. 城市最低生活保障各级财政支出均等化效应研究——基于泰尔指数分解检验[J]. 社会保障研究, 2017(1):40-48.

[10] 夏珩, 李春根. 农村最低生活保障中央财政转移支付的均等化效应[J]. 财政研究, 2018(2):95-106.

[11] 林德山. 论美国公共救助体制的演变[J]. 经济社会体制比较, 2009(6):92-99.

[12] 丛春霞, 闫伟. 精准扶贫视角下中日社会救助制度比较[J]. 东北财经大学学报, 2016(4):44-51.

[13] 吕学静. 日本社会救助制度的最新改革及对中国的启示[J]. 党政视野, 2016(7):23-23.

[14] 岳林. 澳大利亚社会救助工作调研报告[J]. 预算管理与会计, 2016(12):48-52.

[15] 王姣. 新常态下地方财政“风险新形态”问题研究——以山东省为例[J]. 山东财经大学学报, 2018, 30(3):32-39.

[16] 杨立雄. 最低生活保障制度存在的问题及改革建议[J]. 中国软科学, 2011(8):72-84.

# International Comparison and Enlightenment from Intergovernmental Division of Social Assistance Administrative Power and Expenditure Responsibility

WANG Min, LIU Mengqi  
(China Academy of Financial Sciences, Beijing 100142, China)

**Abstract:** The division of administrative power and expenditure responsibility between central and local governments is an important part of straightening out the relationship between central and local financial allocation and improving the financial and power system of central and local governments. Social assistance plays an important role in ensuring social security, reflecting social equity and promoting social stability. Through analyzing the division of social assistance administrative power in the United States, Japan, Australia and other countries as well as the data of the division of expenditure responsibility between central and local governments in 24 countries including Britain, Russia and Brazil, it is concluded that the division of social assistance administrative power and expenditure responsibility between governments should be standardized and legalized, and that the central government should assume decision-making power, and the local government should undertake specific affairs while the central government assumes the main expenditure responsibility. All these experiences are hoped to provide a reference for the reform of the division of social assistance administrative power and expenditure responsibility between governments in China.

**Key words:** social assistance; financial administrative power; expenditure responsibility  
(责任编辑 徐晓雯)