

社会保障制度转轨及其对第三产业发展的影响

顾乃华

(华南师范大学 经济研究所, 广东 广州 510631)

摘要:我国旧的社会保障制度建立于实施重工业优先发展的“赶超战略”时期。当前,随着国有企业退休人口和在职人口比例的提高,以及国有企业经济效益日益下滑,旧的社会保障制度的弊端日益凸显。为在国有企业建立起现代企业制度,必须对旧的社保制度进行全方位的改革。社保制度改革从长期看,有利于产业结构升级,但在目前的转轨阶段却对第三产业发展起着促进和滞缓的双重作用。

关键词: 社会保障; 转轨; 第三产业

中图分类号: C913.7; F719 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2002)06-0074-05

The Transition of The Social Insurance System and Its Influence on the Development of the Tertiary Industry

GU Nai-hua

(Economics School of South China Normal Univ Guangzhou Guangdong 510631)

Abstract: The logic starting point of the establishment of the old Social Insurance System was the need to apply the Strategy of Priority Growth of Heavy Industry. With the number of retired persons increasing and the economic performance decreasing in state-owned enterprise, The drawbacks of the Social Insurance System had stuck out increasingly. In order to establish the Modern Enterprise System in the state-owned enterprises, the old Social Insurance System must be reformed completely. Seen from the long-term, the reformation was beneficial to the updation of the structure of industries. But at the stage of transition, it would accelerate the development of the tertiary industry along with stoppage.

Keywords: social insurance system; transition; the tertiary industry

社会保障权利是公民的基本权利,关系广大公民的切身利益。我国是世界上最大的发展中国家,人口众多,经济发展水平不高,发展社会保障事业显得尤为迫切和艰巨。新中国成立初期,我国建立起高度集中统一的

社会保障制度(下文简称为旧的社保制度)。其主要呈现如下几个特点: 1. 部分保障。根据20世纪50年代初期国家有关规定,旧社保制度的保障对象是城镇机关、事业单位和国有企业职工,且以国有企业职工为主体。

收稿日期: 2002-05-20

作者简介: 顾乃华(1977-),男,江苏盐城人,华南师范大学经济研究所助理研究员。

占人口绝大多数的农民是被排斥在社会保障体制之外的。2. 单位保障。除了国家预算的抚恤和社会救济支出外, 占绝大部分的其他社会保障费用, 都是由单位(主要指国有企业)掌握, 由单位向本单位职工提供福利补助津贴。3. 现收现付型保障。单位从职工的工资中扣除社会保障基金后, 并没有将其纳入一个固定的账户积累起来, 而是用于扩大再生产。待这部分职工需要领取各种福利时, 企业“挪用”年轻职工的社会保障基金发放。所以从社会保障基金的收取和发放角度看, 其本质上是一种现收现付型制度^[1]。4. “就业附加”保障。在实践中, 部分保障和单位保障是通过“就业附加”的形式实现的。一个人一旦获得了职业, 也就同时获得了享受社会保障的权利, 住房、医疗、养老、孩子上学等全都有了着落, 并且没有失去这种保障的忧虑。当然这是以计划经济条件下企业无破产、工人无失业为立足点的。上述带有极强计划经济色彩的社会保障制度对于统筹安排当时的就业、保障职工生活、促进经济建设和社会安定发挥了积极作用。但事过境迁, 随着历史的发展, 旧的社保体制已不能适应经济和社会发展的要求。

一、赶超战略: 旧的社会保障制度形成的逻辑起点

新中国成立以后, 为了快速实现强国和自立的目标, 我国政府选择了以优先发展重工业为目标的发展战略。然而重工业作为资本密集型的产业, 无论在过去还是在现在都与我国劳动力相对过剩、资本相对稀缺的要素禀赋结构相背离。而企业的成本水平通常就取决于, 它生产的产品所要求的最合适的资本有机构成同该要素禀赋结构所决定的比较优势相吻合的程度。

为了改变这种局面, 政府只能去人为压低重工业发展的成本, 即压低资本价格、能源原材料价格和工资^[2]。在低工资条件下, 为保障劳动力自身的再生产, 需要压低生活必需品尤

其是食品的价格。这一目标是政府通过对农产品实行统购统销政策保证工农业产品价格“剪刀差”得以实现的, 从而最终使重工业能够在违背比较优势的情形下生存和发展。

但倘若没有其他制度辅佐, 广大农民势必会出于利益方面的考虑, 从土地上迁移出来转而在城市中的企业寻求工作。这样将从两方面影响“赶超战略”的实施。首先, 倘若农民大规模地迁徙到城市, 那么随着农业从业人数的减少, 农产品的价格必然会上涨, 相应地工农业产品的“剪刀差”就会缩小, 通过“剥夺”农业剩余支持重工业发展的“赶超战略”也就失去了支撑点。其次, 农业人口大幅拥到城市企业就业, 这必然与重工业资本有机构成高、就业容量低的特点产生尖锐的矛盾。据有关学者计算^[3], 改革前每亿元投资在轻工业部门可吸纳 1.8 万人就业, 而在重工业部门只能吸纳 6000 人就业, 即重工业就业吸纳能力仅为轻工业的 $1/3$ 。所以为保证城市居民的充分就业, 必须通过某种制度安排将农村劳动力禁锢在土地上, 于是分城乡的户籍制度应运而生。

“赶超战略”派生出的户籍制度在城市人口和农村人口之间构筑起一道人为“壁垒”, 这使得在财政力量不足的情况下, 建立一个仅仅覆盖部分人口的社会保障制度具备了可能性; 而在国有企业中实行的低工资制度, 则又赋予了建立覆盖部分人口且是现收现付型的社会保障制度以必要性。

职工的工资通常应包括购买当期消费品, 以及将来用于养老、医疗、住房、子女教育等部分。由于重工业是资本密集型产业, 而我国又是一个资本稀缺的国家, 为保证重工业发展所需资金不致枯竭, 国家仅允许国有企业的职工拿到用于购买当期消费品部分的工资, 其他用于住房、养老、医疗、子女教育等方面的工资则由国家集中起来, 用于重工业的扩大再生产。从 1952 年到 1978 年职工实际工资年平均增长仅为 0.38%, 而积累率却

由 1952 年的 21.4% 增长到 1978 年的 36.5%，其中许多年份甚至高达 40% 以上^[4]。与低工资制度相配合，国家建立了由国家统一管理并保证发放的现收现付型社会保障制度，以解决职工住房、养老、医疗、子女教育等方面问题。

二、社会保障转轨：建立现代企业制度的必然要求

随着外在环境的变化，旧制度的弊端日益凸现出来，直接使得国有企业经营举步维艰。为清楚地阐述内在机理，笔者对袁志刚模型进行简单的修改^[5]，用此来说明旧的社保制度顺利运作的条件及需要转轨的原因。

现收现付型社会保障制度顺利运转主要与缴费率、参保的就业人口增长率、享受保障的退休人口增长率以及经济效益^①增长率有关，因为这几个指标直接影响赡养率 (DBt) 和替代率 (RRt)。赡养率指被社保覆盖的上一时期就业人口也就是考察期享受社保的退休人口与考察期就业人口的比例，用公式表示为 $DBt = N_{t-1} / N_t = 1 / (1+n)$ (N_t 表示考察期参保的就业人口， n 为参保就业人口增长率)。替代率指的是社保给付与工资的比率，用公式表示为 $RRt = P_t / W_{t-1}$ (P_t 表示领取的社保资金， W_{t-1} 表示工资)，替代率高低是衡量社保水平高低的重要指标。

每一代人都生活在两个时期：工作期和退休期。在现收现付型社保体制下存在以下几个等式：1. 在 $t-1$ 时期工作的人在 t 时期从政府社保体制中获得的社保给付为 $P_t = (1+x)_{n-1} W_{t-1}$ (x 为社保基金储蓄额的报酬率， n_{-1} 为缴费率)；2. 社保费交纳与给付均衡的等式为 $P_t N_{t-1} = N_t n W_t$ ；3. 假定社保缴费率增加率为 r ，即 $r_t / r_{t-1} = 1+r$ ，再假定两代人之间经济效益增加率为 λ ，且经济效益的变动完全体现在实际工资的增长上，即有 $W_t / W_{t-1} = 1+\lambda$ ，那么我们可以得出 $P_t = (1+n)(1+\lambda)(1+r)_{n-1} W_{t-1}$ ， $P_t \approx (1+n+\lambda)(1+r)_{n-1}$

W_{t-1} ；4. 将 3 中的结论带入 RRt 中，得出 $RRt = P_t / W_{t-1} = (1+n+\lambda)(1+r)_{n-1}$ ，此式意味着替代率与参保就业人口增加率、经济效益增加率以及缴费率增加率直接相关；5. 将 4 中的式子进行转化，得到 $r_t = RRt / (1+n+\lambda)$ ，这也就是说为保证替代率 (社保水平) 不变，那么一旦赡养率上升或者经济效益增加率下降，那么必须提高缴费率。

由 4 式可知，要想使旧的社保制度顺利运转，社保制度覆盖的就业人口、企业经济效益以及缴费率的变动必须与赡养率保持动态的均衡。在新中国建立初期，由于企业刚刚建立，退休人口与在职人员的比例相当低，也就是说赡养率很低。据统计，20 世纪 50 年代这一比例为 1:400^[6]，可见赡养负担非常之轻。另一方面，在产品和生产要素价格扭曲的宏观政策环境、高度集中的资源计划配置制度，以及没有自主权的微观经营机制为特征的“三位一体”模式^[7] 庇护下，国有企业虽然经营效率不高，但经济效益却是令人满意的。在此双重因素作用下，旧的社保制度在相当长时期内运转良好，为促进我国的工业体系建设以及保障广大城市居民的生活发挥了积极作用。

但事过境迁，随着经济的发展以及市场化改革的推进，上述条件已经不能被满足。首先在人口老龄化、在职人员提早退休、就业人员向非国有制企业转移、平均寿命延长等因素的共同作用下，我国国有企业退休人口与在职人员的比例越来越高，到 1978 年上升到 1:30，到 1980 年上升到 1:12.8，1985 年则为 1:7.5，1990 年为 1:6.1，1995 年为 1:4.8，1997 年为 1:4.4^[8]。根据世界银行提供的资

① 经济效益和经营效率是两个完全不同的概念。国内已有学者对此作过精辟论述 (郑易生, 1983)。经营效率是效率指标，经济效益是收益性指标。前者往往用劳动生产率、全要素生产率和实物指标衡量，后者经常用利税率或利润率衡量表示。经济效益取决于经营效率也取决于分配格局，即使经营效率不变化或提高，如果分配格局有较大幅度的变化，也可以出现经济效益下降的局面。

料测算,到2030年,中国退休人员与在职人员的比例将进一步上升到1:1.25。赡养负担越来越令国有企业不堪重负。

而与此同时,国有企业的经济效益却一直处于不断的下降状态,1995~1996年间,国有企业亏损面大约在50%左右^[9]。其中的原因是多方面的,但更为根本的原因是,国家逐渐放弃了重工业优先发展的“赶超战略”,相应地,产品和生产要素价格扭曲的宏观政策环境、高度集中的资源计划配置制度、没有自主权的微观经营机制的“三位一体”模式也跟着逐渐瓦解。取而代之的是工农业产品、能源、原材料价格的逐步市场化以及迅速崛起一批以营利为目的的个体、私营和三资企业。即使国有企业本身,国家也越来越注重其经营效率问题,国家要求国有企业尽快建立起现代企业制度清楚地表明了这种倾向。这些变化意味着国有企业不再有大量的农业剩余用以“中和”自身的竞争劣势,相反其还得和大量的非国有企业争夺生产要素和产品的市场份额。在市场化改革的洗礼下,国有企业的经济效益逐渐向其经营效率回归,经济效益下降也就不足为奇了。

一方面是赡养率不断提高,另一方面却是经济效益持续下滑,此时倘若仍要维持旧的社保制度,就只能寄希望于不断提高缴费率了。由于旧的社保制度本质上是一种“单位保障”,社保费完全由国有企业交纳,这就使得国有企业的生产成本越来越高,进一步严重影响了其竞争力。而这反过来又使得国有企业的经济效益下降,继而又得提高缴费率,如此循环往复使国有企业背上了沉重的负担。

另外,让国有企业承担社保责任,导致国有企业的经济职能和政府的社会职能交织在一起,在实践中会模糊国有企业经营责任归属,使“内部控制人”现象无从控制^[10]。同时政府也不能顺利地通过行使退出权(如宣布企业破产)来约束国有企业经理人员的道德

风险。很显然,这种状况和国家要求国有企业建立起现代企业制度是背道而驰的。因此,为使现代企业制度在国有企业安家落户,政府必须首先剥离国有企业承担的社会保障职能。

正是出于上述考虑,我国于上世纪80年代末,对社保制度进行全方位的改革。但直至目前,虽然旧的社保制度基本解体,但新的社保制度却仍处于试点或初创阶段。以失业保险为例,劳动和社会保障部的最新统计数据示,截至2000年6月末,全国参加失业保险人数为9929.2万人,占应参保人数的73.7%。全国国有企业中下岗职工约为699万人,这部分人员仍未被纳入管理范围,部分下岗职工未领或未足额领取基本生活费^[11]。因此,我们可以将目前这段时期称为社保制度的转轨期。

三、促进和滞缓:社会保障转轨对第三产业发展的交互作用

从长期来看,社会保障制度改革必然有利于国有企业减轻包袱轻装前进,进而有利于我国的产业结构优化。但在目前的转轨期间,其对产业结构优化的影响却未必如此。通常产业结构优化包括三方面的含义:国民经济各产业之间和产业内的量的比例关系日益合理化;产业的素质(技术水平和组织效率)不断提高;产业的空间(区域)分布和各自的比较优势吻合,囿于篇幅,本文仅探讨社保制度改革对国民经济产业间结构优化的影响。又由于目前我国这方面的产业结构失衡主要表现为第三产业发展滞后,所以我们将分析着眼点集中于社保制度改革是如何影响第三产业发展上。

我们认为在社保制度转轨阶段,社保制度改革对第三产业发展的影响呈现促进和滞缓交互作用状态,要依据行业具体分析,不能一概而论。

(一)社保制度改革释放出大量的服务需求,促进第三产业某些部门迅速发展。社保

制度改革,说到底就是将“窄覆盖”、“高水平”的“单位保障”向国家、企业、个人共同承担的“低水平”、“广覆盖”保障过渡,这会从以下三方面给第三产业的某些部门带来发展机遇。

首先,既然企业提供的保障大幅下降,个人必然需要通过其他渠道寻求补充的保障。所以社保制度改革将给第三产业中人寿保险、医疗卫生、教育、房地产等行业带来空前的机遇。现实的情形也验证了这一点。1991~1999年间扣除价格因素,房地产、社会服务、医疗卫生增加值年均增长率分别为32.48%、55.01%和26.34%,均远远高于同期GDP增长率。人寿保险保费自上世纪90年代初期开始突飞猛进增长后,于1996年开始超过财产险保费,如今人寿险与财产险年度保费收入比大约为6:4。

其次,小范围的“单位保障”为大范围的“社会保障”取代,有利于第三产业某些服务部门的专业化经营,提高经营效率。企业自我社保服务本来是在社会服务供给不足条件下的一种被动选择,而它一旦形成,又会加强企业的封闭性,进而缩小了服务业的市场,遏制第三产业发展。“单位保障”制度下服务业这种非专业化、非社会化的形式直接损害了服务业的规模经济。今后随着“单位保障”向“社会保障”转变,服务业条块分割的格局有望得到彻底改变。

再次,“就业附加”保障制度的解体有利于第三产业吸引人才。“就业附加”保障把分别属于国民收入初次分配的工资与二次分配的社会福利和社会保障混淆起来,不利于人才的合理流动。长期以来,第三产业一直被视为“非生产部门”而遭到歧视,人才积累严重不足。“就业附加”保障制度的解体为第三产业吸引人才提供了必需的前提。

(二)社保制度改革恶化了人们的收入预期,有可能压缩对第三产业的需求。伴随社保制度改革出现的个人责任的强化、失业状况加剧,已经严重恶化了城市家庭对他们未

来的预期。这对家庭消费和储蓄产生了巨大的影响。改革期间,人们的预防性储蓄动机显著增强,消费需求萎靡不振。调查表明,在社保制度改革启动时,即20世纪80年代末期,单位人口储蓄率开始显著增长;在国有企业员工下岗加剧的1995~1999年期间,单位人口的平均储蓄率以每年13.1%的速度增长,高于收入增长率(7.3%)5.8个百分点^[12]。

居民预防性储蓄动机加强、消费动机减弱,对国民经济中各产业都造成了相当严重的负面影响,但第三产业受害尤深。因为和工农业产品比较,服务品的收入弹性要高。另外,服务产品无形性的特征使得大多数消费品不具抵押性以及消费的可逆性^①。服务产品这些特征使其更易受居民消费需求减弱的影响。我国第三产业在经历近10年的迅速增长过程后,从上世纪80年代末期也就是社保制度改革初期开始,增长速度明显下滑。扣除物价变动因素,1981~1988这8年间,第三产业增加值年均增长14.5%,而在1989~2000年这12年间年均只增长8.2%,低于同期GDP的增长率(9.1%)以及第二产业增加值的增长率(11.9%)。

综上所述,在转轨期间,社保制度改革对第三产业的影响是双重的。今后,为促进产业结构升级以及国民经济协调发展,政府应加快社保制度的转轨过程以及尽快完善相关辅助制度如信用制度等,趋利避害,使第三产业尽快恢复快速增长的势头。

参考文献:

- [1] 袁志刚. 中国养老保险体系选择的经济学分析. 经济研究, 2001, (5).
- [2] 林毅夫. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革. 上海: 上海三联书店, 1996.
- [3] 冯兰瑞, 赵履宽. 中国城镇的就业和工资. 北京: 经济科学出版社, 1982. (下转第66页)

① 所谓消费可逆性就是指半途终止消费,将消费资金变现,如将买了的彩电拿到二手市场折现。

评价体系,使薪酬激励也有据可依。要从传统的品位分类向职位分类转变,从传统的身份工资向职位定位过渡。所谓公平,是一个相对而言的概念,尽量作到公开、透明,公平就有所保障。合理的竞争是要以公平为游戏规则的,真正的人才寻求的正是在公平环境中的自我发展和自我实现,只有在这种环境里,他们才会有努力工作、发挥自己才智的激情,才会因一种凝聚力而融入到集体之中。所谓灵活是针对引才的方法和渠道而言。高薪是外企吸引人才法宝,与其雄厚的资金实力相比,我们的确不具优势,但我们也有自己的长处,我们可以利用优越的政策环境、诚信的保证来留人。股权激励,员工持股和知识产权入股,这些都是我们所具有的优势,我们就应当在这上面下功夫,将人才与企业有机地合为一体。所谓安全,就是指要有法律法规来保护人才的权利,要给他们创造一个适于生存和发展的空间,在人才为社会创造价值所要承担的风险中必须加上一个安全系数,才能使之全心地投入。

4 人力资源集约化配置,人才结构优化调整

针对人才过剩和人才不足的矛盾问题,较为可行和有效的解决方法是进行人力资源配置的集约化,调整并优化人才结构,根据发展目标的要求,科学、系统、动态地配置人才,使个体能力得到充分的发挥,人才整体进行合理的分布,形成最大的人才效用。为此就要进行市场配置,改变人才流动性差的状况,千方百计地推动人才和智力的流动,不惜用小的局部的流失来换取大的全局的人才流动成果,使主体充分地到位,不断提高市场配置人才要素的广度和深度,充分发挥人才市场的基础性作用;其次,政府的宏观调控也是不可或缺的重要保证,如同市场经济离不开计划的指导一样,市场也有缺陷,也会失灵,必须用宏观调控的手段予以防范和化解,通过政策和法律,规范市场配置行为,通过监督和控制校

正市场配置偏差,从而保证市场有序运转,发挥正常功能;再次,为了克服信息的不对称性,中介服务是人力资源配置中必不可少的一个环节。要用人才培养、人事代理、人才测评、人才信息、人事仲裁等多种形式来更好地构筑企业与人才之间,供求之间的合作平台,并在培育人才社会中介组织的同时进行规范的管理,维护好中介服务的秩序。在人才结构的调整问题上,首先要抓对高新技术产业的发展提供人才支撑,其次抓为支柱型传统产业改造升级提供人才保证,再次抓为第三产业中的前沿行业提供人才服务,对人才的总量与分量、存量与增量、人才的产业、行业、地域结构、人才的专业、能级、知识结构等作全面的分析,从宏观上做定性定量的判断,在微观上作定性定量的分析,进而选择人才结构调整的各类目标,制定确保目标实现的各种措施,将调整与优化落到实处。

人是生产力的重要组成部分,是推动生产力发展的最活跃因素,在经济发展和进步的今天,我们需要物质资源作为基础,更需要人的知识和能力作为支撑,面对入世,面对竞争,人才已经成为最重要的资本,人才问题是关系到新世纪中国发展的重大战略问题,只有在人才竞争中处于有利地位,才能在整个国际竞争中立于不败之地。

参考文献:

- [1] 李文.生产率和科技创新能力可持续提高的实质:人力资源开发.中国人口资源与环境,2002,(1).
- [2] 梁伟年.关于实施人才战略的几点断想.中国人才,2002,(1).
- [3] 曾庆红.高度重视人才资源的开发工作.中国人力资源开发,2002,(1).
- [4] 杨再明.人力资源开发中的创新思维.党建与人才,2002,(6).

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第78页)

- [4] 孙祁祥.“空帐”与转轨成本——中国养老保险体制改革效应分析.经济研究,2001,(5).
- [5] 同[1].
- [6] 同[4].
- [7] 同[2].
- [8] 同[4].

- [9] 孟昕.中国城市的失业、消费平滑和预防性储蓄.经济社会体制比较,2001,(6).
- [10] 同[2].
- [11] 搜狐新闻网. news. sohu. com.
- [12] 同[9].

[责任编辑 崔凤垣]