

对社会保障经济增长效率和社会分配效率的思考

都春雯

(中央财经大学 财政与公共管理学院, 北京 100081)

摘要: 随着人口老龄化问题和一系列体制改革遗留问题的显现, 我国社会保障问题被逐渐提上议程。现今, 实际国情要求我国仍需坚持以经济建设为中心的发展战略, 这就要求我们必须对社会保障的经济增长效率做一分析; 与此同时, 作为社会收入再分配的一种重要手段, 社会保障担任着缩小我国较大的贫富差距的重任, 所以就有必要分析将要实行的社会保障政策在社会收入再分配方面的效率。

关键词: 社会保障; 经济增长; 社会分配; 效率

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2004)06-0073-06

An Analysis on Social Security's Efficiency in Terms of Economy Growing and Social Distribution

DU Chunwen

(School of Finance & Public Administration, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081)

Abstract: With population aging and the problems caused by systems reform, social security has come to be a big issue. The development strategy of focus on economic construction requires us have to analyze the economy growing efficiency of social security; meanwhile, as an important means of social income redistribution, social security should narrow the gap between the rich and poor, so it is necessary to analyze social security efficiency in terms of social income redistribution.

Keywords: social security; economy growing; social distribution; efficiency

改革开放 20 余年来, 我国经济飞速发展, 其所取得的成绩全世界有目共睹。然而, 不可否认的是成绩背后经济体制的不完善和市场机制运行的低效率。我国仍处社会主义初级阶段, 经济发展还有很长的一段路要走, 要在机遇与挑战中寻求稳定、持续、健康的经济增长, 就必须及时扫除体制障碍和机制运行的障

碍, 同时还必须适时地解决“摸石头过河”所产生的负面效应。

社会保障制度的完备及其实施的效果对一国经济发展影响深远, 它关系到国家的长治久安和经济的稳定发展。我国社会保障受重视的程度也逐步提高。十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五

收稿日期: 2004-03-01

作者简介: 都春雯(1981-), 女, 河南焦作人, 中央财经大学财政与公共管理学院研究生。

年计划的建议》中强调：“完善的社会保障制度是社会主义市场经济的重要支柱，关系改革、发展、稳定的全局。”十六大也在报告中把建立比较健全的社会保障制度作为全面建设小康社会的目标之一；有资料显示：中央一级财政支出中所占的比例，基本建设支出占财政支出的比重已经开始下滑；与之形成对比的是，由于养老保险基金补贴，国有企业下岗职工基本生活保障补助，城镇居民最低生活保障补助、抚恤和社会福利救济费等社会保障性支出开始上升，按国务院要求，各级财政的社会保障支出占财政支出的比重重要逐步达到 15%~20%^[1]；与此同时，我国国债投资的重点从经济建设领域转向公共服务领域……社会保障制度改革的突出地位是与改革开放至今，我国出现的贫富差距加大、产业结构不平衡、城乡发展不均密切相关的。正是诸如此类情况的发生和恶化，使得社会保障制度的改革才成为今日我国乃至全世界各国政府最主要的社会政策和工作目标之一。

社会保障制度的改革和一系列工作的开展是经济发展的要求，也是我国社会财富分配理论的阶段性要求和实践需要。改革开放造就了一大批知名企业和企业家，这些新生的高收入人群促生了一个新的阶层——富豪阶层。这个阶层的存在及其为人所共知的事实充分的说明了一部分人已经先富了起来。“先富带动后富”的伟大设想呼唤社会保障制度的进一步改革，因为完善有效的社会保障制度是社会收入分配工作措施能否有效发挥的保障和基石。

与此同时，社会保障是我国一系列体制转型的需要。社会保障依存于一定的社会结构，社会结构发生变化势必要求社会保障发生相应的变化。公民对社会保障的需求在社会转型时期很大。有一个完善的社会保障制度，改革才能顺利进行。

效率是倾向于一个整体和宏观的概念，经济学在讨论效率时往往将其与社会福利相提并论，它是由资源的节约和消费者剩余构成。这里将要谈到的是社会保障效率的两个方面：其一，社会保障的经济增长效率；其二，社会保障的社会分配效率。以下详细地加以说明。

一、经济增长效率

社会保障政策的贯彻实施离不开一系列支出，在各国社会保障费用的筹集方式和资金来源结构各异，有完全积累制、现收现付制等；与之相联系的基金有社会保障信托基金、有补充性保障基金等；所采取的形式也有所不同，有的是社会保障税，有的是工薪税。我国没有单列的社会保障税，而是在现有的税收收入中将其一部分通过预算的形式划归社会保障基金。当前我国社会保障采取的是社会统筹与个人账户相结合的部分积累式的财务制度，其中社会统筹采取现收现付的财务制度、个人账户实行现金制度^[2]。有人提出采取个人、用人单位和国家财政共同负担，税率由中央统一确定，由税务机关统一征收，实行收支两条线管理的方法。其实，社会保障税无论采用哪种形式和方式，其来源无一不是税收，对整个社会而言又无一不是社会产出。因此，在考虑社会保障税的同时还必须顾虑到经济增长，否则社会保障税就成了无源之水，无本之木。

改革开放 20 年，我国经济、政治、体育、文化各方面都得到了飞速发展并取得了巨大成就，然而其背景却是经济体制的不完善和市场经济运行的低效率。现如今，可持续发展是世界各国谋求的发展目标，我国现阶段实行以经济建设为中心的发展战略，要大力实施社会保障财政政策和工作就必须兼顾经济的稳定健康发展，争取把蛋糕做大。于是，搞清楚社会保障与经济增长之间的联系，即社会保障的经济增长效率就显得尤为重要和必要。

1. 从经济发展的动力出发谈社会保障的经济增长效率

从西方经济学的角度来看，经济增长的动力来源于以下两个方面：消费和投资，其中消费拉动经济的作用毋庸置疑，我国目前所采取的积极财政政策正是以扩大消费拉动需求从而刺激经济增长为出发点的。

目前，急剧膨胀的居民存款为财政政策的有效实施造成了很大的障碍，已成为我国扩张性财政政策的羁绊；它被称为困在笼中的老虎，给人民币升值造成了很大的压力。造成庞

大居民储蓄存款的原因之一是：在我国没有一个可以解除储户后顾之忧的社会保障制度作后盾，储蓄不能及时转化为消费的最大梗阻也正在于社会保障制度的不健全，因此，只有及时完善社会保障制度的筹集机制，健全社会保障制度，同时适时地开征社会保障税，才能有效消除居民后顾之忧，为居民财富由储蓄流向消费铺设一条通道。

根据佛里德曼的持久收入理论、生命周期理论和理性预期学派理论，消费者根据本期收入、预期未来的收入决定自己的消费行为；同时，人们的消费不仅要考虑本期消费，更多的还要考虑未来的消费。因此，社会保障制度的建立对人们消费行为以及消费预期的影响至关重要。下面进一步对社会保障税的经济效率做一分析。

一方面，单纯从消费方面来谈。社会保障具有财富替代效应，社会保障的预期效果使得用于预防的储蓄减少，一部分储蓄存款用做消费。换句话说，在未来收入阶段，社会保障税可以增加居民收入预期，解除人们特别是低收入者的后顾之忧，使其敢于即期消费。从长期来看，税收在影响整个经济运行方面无疑具有很大潜力；与此同时，国家收缴上来的用于社保的收入（或更加具体的说社会保障税收收入）在支付当前福利需要时已投入到消费领域，只不过这个领域具体与社会保障相对应，从而形成促进经济增长的可能。

另一方面，倘若社会保障税得以实行，这一种税将以一种税收的形式起到调节经济的作用。它可以分别通过对投资和消费的影响来对经济发生作用。在消费方面，以上所讲到只是一个方面，从更深层来讲，税收对消费的影响在于通过征税对商品价格和可支配收入产生影响，进而改变社会消费倾向和规模。通过开征新税种和提高调节收入差距税种的税率并配合财政的转移支付，可以提高全社会的边际消费倾向，从而达到刺激消费、拉动经济增长的目的。税收对投资的影响表现在对投资的刺激和制约两个方面，其中，刺激作用主要是通过降低投资者的税收负担、降低投资行为的成本、加快投资成本的回收三方面实现的，通过

适当减税有助于提高企业的赢利率和投资回报率，具有刺激需求和供给的扩张效应。

2. 从对劳动力市场的影响谈社会保障的经济增长效率

我国社会保障的目标之一是将以基本养老保险、失业保险、基本医疗保险制度为主要构成的社会保险制度作为社会保障体系的主要内容，这与我国现阶段社会经济体制转轨时期的现状是相符的。在这一时期，由于产业结构调整造成大量人员下岗，这就要求必须确保劳动力的自由流动和劳动力资源的有效配置，而作为社会保障制度主要内容之一的失业保险在提高劳动力资源的有效配置方面，已经并将继续起到很好的作用。

失业保险的存在极大地降低了在岗职工寻找更适合自己的工作的风险，从而促进劳动力向更能显示自身价值的方向移动，降低劳动力资源浪费的同时也增加了社会生产效率；与此同时，结合我国具体国情，整个国家社会保障体系的健全和有效实施会鼓励具有较好福利的国企优秀职工的工作流动，从而缓解私营企业人才缺乏的压力，也将一定程度上缓解目前较大的就业压力。针对下岗职工，我国目前实施了国有企业下岗职工基本生活保障制度和再就业工程，实践证明这项保障政策是有效的，它对稳定社会经济秩序、降低下岗职工再就业的难度起到了很好的作用，从而也促进人力资源有效流动。

社会保障制度的实施对经济的发展发挥着“稳定器”作用。从经济学的意义上来理解，虽然社会保障的直接意义是保障劳动者的基本生存权，但其本质意义上是保障社会以及市场需求的基本稳定，从而保障社会再生产的正常进行和国民经济的正常发展。

3. 社会保障可能的经济制约效应

值得提出的是，作为社会收入分配的一种重要手段，社会保障税潜在地存在着对经济发展的制约作用。

从经济学的角度分析，税收对收入分配的影响取决于税收的经济归宿。经济归宿与法律归宿相对应，后者指谁在法律上负税，而前者是在考虑税收引起的价格变化之后税收所引起

的私人实际收入分配的变化，即税收的最终负担者^[3]。在人们的通常观念中，税收的分配效应似乎主要取决于人们的支出格局，即：税收使价格上涨（除非供求无弹性）往往使消费者受到损失或情况变差。然而，事实上，税收通过影响收入来源也会改变收入的再次分配。

同样条件下，在收入使用的一方，税收产生的再分配是把穷人的收入拿走，而在收入来源一方，税收的分配使富人收入减少。具体来讲，常规上，价格上涨导致需求下降，这种影响会使企业为避免受损而选择缩减投资规模，进一步造成的影响便是劳动力被挤出，职工面临减薪、下岗的双重危险，尤其是在劳动密集性行业。众所周知，我国在国际市场上具有竞争力的是低价的劳动密集性产品，也正是这类产品繁荣了我国外贸经济，从而有利促进了我国经济的振兴。由此，社会保障税无疑会在一定程度上制约劳动密集行业的发展，进而影响到我国外贸经济的扩张，从而影响到我国经济增长。目前，人民币升值的压力使得我国出口退税降低，进而对我国国际贸易的发展产生了一定的影响，那么社会保障税会不会雪上加霜呢？

其次，社会保障对社会收入分配的影响还表现在收入在历史纵向的分配上，也就是收入在人的生命周期不同时期的分配^[4]。在这些影响中，退休效应、遗赠效应对社会保障的经济增长效率所产生的抵制作用不容忽视。养老保险间接减少子女负担，然而在养老社会保障资金的筹集方式上，就全社会来讲，子女一代通过上缴的税收来保障老年人的生活，而我国人口逐渐老龄化，无疑这个负担会很重，父母还会更多的储蓄以减少子女负担，这与前面提到过的社会保障经济增长效率似乎是南辕北辙。

再次，社会保障对经济增长的制约作用还表现在它对储蓄率的影响上。吴敬琏在《如何实现稳定和有效率的增长》一文中指出，我国目前的经济增长是一种低效率增长，维持这种增长，就必须满足三个条件，首先便是高储蓄率，目前这个条件面临着巨大的挑战，究其原因，也无非是即将到来的人口老龄化问题^[5]。

二、社会分配效率

社会保障主要是指国家为了维护经济发展和社会稳定，通过立法和行政措施而设立的，以国民收入分配和再分配的形式，保证社会成员基本经济生活需要的制度^[6]。由此定义不难看出社会保障所具有的社会收入再分配的功能。再分配是指在初次分配的基础上单个收入主体之间通过各种渠道实现现金或实物转移的收入再分配过程，也是政府对生产要素进行再次调节的过程^[7]。再分配主要由政府调节机制起作用，政府进行必要的宏观管理和收入调节，是保持社会稳定、维护社会公正的基本机制。江泽民在中共十六大报告中指出目前我国的任务是要深化分配制度改革、理顺分配关系、调整和规范国家、企业和个人的分配关系。基于此，国家政府集中特定数量的财政资源，建设公共财政，健全社会保障制度就显得十分必要。

1. 社会分配功能——社会保障的主要职能

根据社科院经济研究所数据，就全国而言，2002年收入最高的1%人群组，获得了全社会总收入的6.1%，比1995年提高了0.5个百分点；最高的5%人群组获得了总收入的近20%，比1995年提高了1.1个百分点；最高的10%人群组获得了总收入的近32%，比1995年提高了1.2个百分点。而2002年，全国的基尼系数达到了0.454，远远超过国际标准的0.4之安全指标。换言之，中国的贫富差距越来越大了^[8]。

社会竞争必然会产生人与人之间在收入方面的差别，一定程度的差异也会促进经济的健康发展。但是，当这种差异超过一定程度以至过分悬殊，一部分群体在市场竞争中处于明显弱势时，这种差异造成经济发展的失衡便将成为经济发展的瓶颈。要摆脱阻碍经济健康发展的这一制肘，就必须由政府——社会公认的权威机构代替市场对产品进行公平、合理的再次分配。

在现代福利经济学中，社会福利取决于个人效用的高低，以及这些效用的平等分配程

度^[9]。公平并不是一个纯粹的经济学概念。有人这样解释公平：公平，亦谓公正，是指人们根据一定的标准，对既定社会中人与人之间关系上的无差别性^[10]。它表明了一种不偏不倚的原则，它要求给予一定范围内社会成员的相等的条件和机会，如公平竞争、对社会资源及生产资料占有使用的平等性等，以使每个社会成员能够在特定的条件下平等地参与各种社会活动。

公平涉及制度或规则这一物质范畴，包括社会制度及规则、收入分配制度、收入补偿制度等^[11]。政府建立社会保障体制的最终目的是要完成公平分配者的职责，抓社会保障是实现公平分配的一个战略重点。对社会保障的社会分配效率的分析正是通过一些相关理论和实践阐明我国社会保障在实现社会收入公平过程中的效率。这里讲到的公平分配目标不是绝对的平等，而是与帕累托最优状态相关的社会收入的相对公平。

2. 理论分析社会保障收入分配功能的非效率

按照其他国家的经验和我国财政理论的主要论调，社会保障税由企业负担一部分，它实质上是一种要素税——为购买劳动力缴纳的税收，这种劳动税的归宿与它在工人和雇主之间的法定分配无关紧要，它的唯一决定因素是工人实际拿到的工资与老板所支付的工资之间的差额，这个差额受劳动供给弹性的影响。具体阐述如下：税收的征收会降低一部分劳动力需求，倘若工人供给弹性很大，即工人对工资率的降低十分敏感，则老板不会冒险去因为税收而降薪；倘若劳动供给无弹性，工人不会因为工资率降低而选择跳槽，那么他们就不得不承担较大比例的税收负担。

从这个理论出发，社会保障税的影响是知识技能不高的劳动者——这一部分往往是低收入人群的组成部分——负担加重，这显然与社会保障的初衷不符。再者，商品市场和劳动力市场综合作用的结果，促使老板选择不同的税收转嫁方向从而可能会引发产业结构的部分重整。具体分析如下：从表面上看，鉴于投资者避免为职工支付社会保障税动机，我们分析，

社会保障税可能会引发更多的资本投向资本密集性行业，比如高新技术行业。然而，正像上面已经论述的那样，税收归宿才是老板作决定的最根本条件，也就是说还要顾及商品和劳动力的供需弹性；商品需求弹性比较小的行业，具有转移能力，也就是说生产厂家可以大胆地提升商品价格以转嫁税负，反之则反是；劳动力需求弹性比较小的行业，企业主则敢于通过减薪的方式，将税负转嫁给工人，究竟采取哪种对策要分情况而定。这种衍生的产业结构调整无疑会对保障制度的改革和相应政策的实施造成干扰。

社会保障作为二次分配的一种手段，必须注重公平，就是要以共同富裕为目标，加强政府的调节职能，调节差距过大的个人收入，提高低收入者的收入水平，改善他们的生活环境，提高他们的生活质量。

由以上的论述不难发现公平与效率相互交错的影子。一般来讲，公平与效率是相互依赖、相互影响、相互推进的。效率是公平的物质基础，保证公平在更高基础上实现；公平是效率实现的保证和条件，它可以促进效率长久、持续的提高。社会经济发展所要求的是两者的互补和融合，社会保障的核心问题是解决公平与效率之间的矛盾。

三、抵消制约效应的一系列配套措施

社会保障任重道远，提高效率、促进公平仍需采取一系列配套改革措施。以下从税制改革和预算改革入手来进行较为浅略的探讨。

首先，就税制改革而言，要涉及三个方面。其一是企业所得税。在目前我国的企业所得税法中，捐赠支出的扣除受到一些限制。税法中如此规定：“纳税人（金融保险除外）用于公益、救济性的捐赠，在当年税收调整前会计利润3%以内的部分，准予扣除。金融、保险企业用于公益救济性的捐赠支出在不超过企业当年会计利润1.5%的标准以内的可据实扣除，超过部分不予扣除。”考虑到社会保障在收入调节方面的效应，不妨适当放宽这种限制以提高企业业主的捐赠兴趣。其二是个人所得税。我国个人所得税所规定的征收起点与目前

我国人均收入水平已经相脱节, 适时地在全国范围内提高个人所得税起征点并进行有利于缩短差距的税率改革, 一方面可缓解低收入者的税收负担; 一方面, 可有效调节高低者之间的财富差距。其三是增值税。近年来, 增值税转型的呼声越来越高。生产型向消费型的转变无疑会刺激投资, 从而促进经济的增长。这些税制方面的改革与实施社会保障税相协调、相配套就会为社会保障制度的改革创造有利的实施环境。

其次, 预算改革将影响社会保障税的经济调节和社会收入分配效应。改革我国现行的国家预算体系, 要求建立和编制政府社会保障预算, 把各项社会保障基金和专项资金纳入预算管理; 将社会保险基金纳入社会保险财政专户, 实行收支两条线管理, 确保财政资金有效运营; 同时, 建立社会保障基金的自求平衡机制, 实现社会保障基金管理法制化。

再次, 就社会保障制度本身而言, 需要做的还有许多: 第一, 完善劳动力市场体制: 包括疏通渠道, 保持供需双方信息对称、加强劳动力培训力度及其培训体系的建设、强化企业人力资源管理、促进年金制的全面实施等等诸多方面。第二, 建立健全多层次的社会保障体系: 除了有国家提供的以公共品形式出现的社会保障外, 还应该强化私人提供的社会保险服务, 为提供这些服务的公司团体创造充足的空

间; 同时结合人口结构的现状和现存人口对社会保障产品的需求, 建立适宜的社会保障组合。

此外, 还要做到的是: 依法采取切实有效的措施, 增加社会保障基金收入; 完善社会保障支出体系, 使社会保障基金支出趋于合理化; 加强协调, 理顺管理体制, 确保社会保障基金的收支平衡; 定期和不定期分析收支增减因素, 建立社会保障基金运营预警机制等等。

参考文献:

- [1] 张佐民. 关于建立社会保障基金自求平衡机制的几点思考. 黑龙江财会, 2003, (3) .
- [2] 赵小仕, 杜明霞. 现行个人账户制度低效率的经济学思考. 人口与经济, 2003, (1) .
- [3~4] 哈维·S·罗森. 财政学(第六版). 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [5] 吴敬琏. 如何实现稳定和有效率的增长. 经济管理文摘, 2003, (12) .
- [6] 腾征辉. 反贫困的社会保障制度选择. 经济管理文摘, 2003, (12) .
- [7] 楚 庄. 税收公共财政再分配. 中国税收, 2003, (7) .
- [8] 郭 凯. 谁阻碍了中国富人成为慈善家. 21世纪经济报道, 2004, (3) .
- [9] 黄剑雄. 西方最优税收理论的发展及其政策启示. 财贸经济, 2004, (2) .
- [10] 杭 行, 刘伟亭. 关于社会保障制度的深层次思考. 社会保障制度(人大资料), 2003, (11) .
- [11] 张 帆. 浅析公平与效率. 群言, 2003, (12) .

[责任编辑 齐明珠]

(上接第40页)

[19] 同注 [6].

[20] 同注 [11].

[21] Brenner, Lewis R. 1974 "Condomunications," IN The Condom: Increasing utilization in the United States (Redford, Myron H., Gordon W. Duncan, and Denis J. Prager, eds.), PP. 131- 145. San Francisco: San Francisco Press, Inc.

[22] 同注 [11].

[23] Murphy, James, S. 1990 The Condom Industry in the United States. Jefferson: McFarland & Company, Inc., Publishers.

[24] 同注 [23].

注: 作者在此感谢美国华盛顿大学人口与生态研究中心对本项研究的支持。

[责任编辑 王树新]