

社会保障研究

东北地区社会保障适度水平分析

王元月，马驰骋，游桂云
(中国海洋大学 经济学院，山东 青岛，266071)

摘 要：本文应用社会保障水平理论与适度水平测算模型，对东北三省社会保障支出水平的适度性问题进行了系统分析，得出基本结论即保障水平偏低且结构不合理。在此基础上，从东北社会保障体制中的缺陷出发分析造成保障水平现状的原因，并应用社会保障水平供求平衡理论和社会保障水平效率标准，提出了完善社会保障水平的建议和措施。

关键词：社会保障水平；东北；适度性；效率

中图分类号：D632.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-4149(2004)06-0068-05

An Analysis on Optimal Social Security Level in North-east China

WANG Yuan-yue, MA Chi-cheng, YOU Gui-yun
(Economic Department, Ocean University of China, Qingdao City, Shandong Province, 266071)

Abstract: Based on the theories of social security level and optimal level model, the paper analyzes the expenditure level of social security benefits in North-east China, and basically concludes that the whole social security level is low and out of place in its structure. Moreover, from the perspective of the drawbacks in social security system, the paper analyzes the causes that lead to current situation of social security. Using the theory of social security supply-demand balance and social security efficiency criterion theory, the paper proposes some suggestions and measurements to improve social security level.

Keywords: social security level; North-east China; optimal; efficiency

社会保障制度在参与国民收入分配的过程中，必然会对经济运行产生影响。在经济萧条时，可以通过各项福利措施拉动社会总需求，刺激低谷中的经济尽快复苏。在振兴东北过程中，社会保障制度的完善有着重要的战略意义。从目前东北地区社会保障现状来看，确定一个适度的保障水平是完善过程中的重点，也

是难点。本文将从东北地区社会保障水平现状及其原因出发，分析如何通过社会保障资金供求以及支出项目的合理调整，实现适度水平的确定。

一、东北地区社会保障水平现状

从相对概念上说，社会保障水平是指相对

收稿日期：2004-04-08

作者简介：王元月（1965-），男，辽宁朝阳人，博士，中国海洋大学经济学院教授，研究方向为社会保障，风险管理。

于经济发展水平的社会保障支出的多少。社会保障水平的“适度性”，是指社会保障支出水平在保障公民基本生活与劳动积极性的基础上，能够有效推动社会经济健康发展。从目前的社会保障体系来看，社会保障主要由社会保险（包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤生育保险等）、社会福利、社会优抚与社会救济项目组成，这些项目的资金支出之和构成了社会保障支出总额。以社会保障支出总额占国内生产总值的比重作为社会保障总水平的测算，并且从社会保障资金供给角度来分析社会保障水平，这是本文进行分析的起点。从理论上说，社会保障水平的“适度”是一个区间概念，即存在一个由上下限值构成的适度区间，上下限值的计算公式为：

$$S = 0.75 (Q_0 + Z + J + M)^{[1]} \quad (1)$$

其中 S 为社会保障水平，0.75 为劳动生产要素分配系数，“Q₀”为老年人口比重，“Z”为失业保障支出比重，“J”为工伤、生育保险支出比重，“M”为社会福利、救助与优抚支出比重。按照国际经验和中国已采取的保障政策，“Z”的上下限值一般为 1%~1.5%；“J”为 0.016%~1.5%；“M”为 1%~1.5%，然后再统计出不同时期的老年人口比重，就会得出社会保障适度水平的适度区间。下面来分析东北地区社会保障水平的适度性。

1. 社会保障支出水平

本文选取 1995~2000 年为样本年份，根据这一时期社会保障分项支出统计资料来看，东北地区的社会保障项目主要包括社会保

险（养老、医疗、失业、工伤与生育保险），社会福利与救助以及社会保障补助支出；本文以辽宁、吉林、黑龙江三省的经济与社会保障统计数据之和作为一个整体进行分析，并根据公式计算出社会保障总水平（见表 1）。

从表 1 中可以看出，1995~1999 年间东三省社会保障支出总水平呈不断上升趋势，1995 年为 1.87%，到 1999 年已达到 5.57%，说明这一时期东北三省社会保障水平有了大幅度提高；但从 1999 年到 2000 年，社会保障支出总水平增长速度为 8.54%，慢于同期国内生产总值 8.77% 的增长速度，社会保障水平也随之从 5.57% 降到了 5.41%，说明这一时期国民经济的增长并未对社会保障水平的提高形成有效拉动作用。其次，从内部分项支出来看，养老保险所占支出比重最大，养老保险支出数额的变动直接决定着总支出水平的大小；社会福利与救助支出和社会保障补助支出也占相当大的比重，而医疗、失业、工伤生育保险的支出份额则相对很小。同时，社会福利与救助和社会保障补助支出正是国家财政支出项目，属于国家负担部分，养老保险则主要由国有企业来负担，这样，以国家财政和国有企业支出项目为主体，说明了东北社会保障制度的社会化程度不高，保障项目的支出结构还不平衡，从而造成了国家财政和国有企业保障负担过重。

2. 适度状况

根据东北三省老年人口比重的统计数据，利用公式（1），就得出了社会保障水平的上下限值（见表 2）。表 2 显示，从 1995 年至 2000

表 1 东北三省社会保障支出水平* 亿元

年份	国内生产总值	养老保险支出	医疗保险支出	失业保险支出	工伤生育保险支出	社会福利与救助	社会保障补助支出	社会保障支出总额	社会保障水平 (%)
1995	5937.10	96.20	0.40	—	0.43	13.89	—	110.93	1.87
1996	6897.43	114.07	2.30	3.21	1.12	13.77	—	134.46	1.95
1997	7645.43	140.08	3.31	4.18	1.57	15.31	—	164.46	2.15
1998	8272.35	175.53	5.59	6.72	2.01	20.92	31.62	242.40	2.93
1999	8730.31	343.47	4.63	12.06	1.69	20.50	103.70	486.07	5.57
2000	9743.25	325.39	19.04	14.30	2.14	25.73	141.33	527.59	5.41

资料来源：中国统计年鉴，中国劳动统计年鉴（1996~2001）

* 由于 1995~1997 年社会保障支出总额中不含社会保障补助支出，所以这三年的实际社会保障水平要高于表中数据。

年份	老年人口比重	适度下限	适度上限	实际社会保障水平	与适度下限的差距
1995	5.89	5.93	7.86	1.87	- 4.06
1996	6.03	6.03	7.96	1.95	- 4.08
1997	6.77	6.59	8.52	2.15	- 4.44
1998	6.48	6.37	8.30	2.93	- 3.44
1999	6.70	6.54	8.47	5.57	- 0.97
2000	6.37	6.29	8.22	5.41	- 0.88

年东北三省社会保障水平均未达到适度下限，即没有进入适度区间中。虽然与适度下限的差距正逐步缩小，由 1995 年的 4.06% 缩小到 2000 年的 0.88%，但从整体来看，东北现有的社会保障总水平偏低，还达不到“适度”要求。另外，社会保障水平下限值的计算，主要基于老年人的养老和医疗保障要优先考虑的原则，其他项目如失业保险等则压缩到了最小值，随着经济持续增长，人们的社会保障需求不断上升，低于下限值的保障水平越来越不能满足人们日益多样化的保障需求，所以东北地区的社会保障存在着供需不平衡的矛盾。

二、保障水平“非适度性”的原因

1. 经济增长与社会保障水平提高的非正比关系

经济水平与社会保障水平之间具有发展的相关性，但二者之间的发展并不完全具有同向性。第一，经济发展为社会保障提供必要的资金支持，同时还不断推动着人们社会保障需求的提高；这两方面的综合作用必然推动着社会保障水平不断攀升。第二，经济发展水平高并不等于社会保障水平高，这主要因为，经济增长要通过一系列中介变量的变化最终影响社会保障水平，这些中介变量包括受保障人口 (P) 的多少，人们自我保障能力 (A) 的强弱，社会保障项目 (D) 的数量以及政府财政保障能力 (G_n) 的大小等。它们之间的关系为：

$$S = [P \times D \times (1 - A) - G_n] / GDP^{[2]}$$

(2)

国内生产总值的增长是社会保障水平变化的基础，但由于各中间变量随着时间变化而不断处于动态变化中，这就有可能使社会保障水

平 S 和 GDP 处于非同步或非同向发展状态。例如，当 GDP 上升，而 $[P \times D \times (1 - A) - G_n]$ 的上升速度慢于 GDP 的上升速度时，社会保障水平 S (相对水平) 就会下降，下降程度依据公式中各变量的变化程度而定。

通过以上分析，就可以来解释 1995~ 2000 年东北地区社会保障水平呈现出以上状况的原因。首先，1995~ 1999 年间东三省经济增长势头良好，形成了对社会保障需求和供给的有效拉动，从而社会保障支出总水平快速上升；虽然在 2000 年有所下降，但这只是相对水平即比重的下降，社会保障支出绝对水平即支出总额仍有相当程度的增长。其次，与 1999 年相比，东北三省 2000 年的 GDP 增长速度为 8.77%，经济水平继续提高，但由于老年人口比重和养老保险支出的下降，社会保障相对水平比 1999 年下降了 0.16 个百分点，社会保障支出总水平增长速度为 8.54%，也慢于同期 GDP 的增长速度。这就是由于中间变量的干扰作用导致了社会保障水平与经济水平的不平衡发展。最后，虽然 GDP 持续增长，但东北地区社会保障支出项目的发展很不平衡，传统国有企业保障支出 (主要是养老保险) 占总支出的主要部分，1994 年以后东北国有企业出现大面积亏损，整体经营效益下滑，造成了国有企业和国家财政保障资金紧缺；同时，其他社会保障项目比例过低，人们自我保障意识较差，最终造成了社会保障总体水平低于适度下限。

2. 对原因的进一步解释：体系中的缺陷

社会保障水平的高低受多种因素的共同影响，东北地区社会保障水平不适度还有着更深层次上的原因，下面从整个社会保障体系出

发，来做进一步解释。

(1) 改革以来，社会保障体制中出现了政府和国有企业利益关系的分化。政企分开后，企业成为利益独立的经济实体，国家把原来承担的失业、养老等社会福利保障交给企业承担。但是，企业为了追求利润和扩大再生产的资本积累，不愿意从利润中拿出一部分保障金。另一方面，由于国有企业效益下滑，难堪社会保障重负，有的企业拒缴保障金，有的企业倒闭、破产，根本无力缴纳养老金，有的企业改制为私营企业，把负担推给政府和社会，致使基金来源急剧萎缩，社会保障统筹基金被严重拖欠。以养老保险为例，2000 年三省仅养老资金缺口近 20 亿元^[3]。这就是国有企业离退休和失业职工的退休金和失业救济金无从谈起的根源所在。

(2) 社会保险覆盖面小。社会保险是社会保障体系的主体，1999 年末，东北共有 10821 万人口，其中城市人口 4653 万人。城市中有权享受养老、医疗、失业保障待遇的人员，只占城市总人口的 10% 左右，90% 的城市人口被排斥在社会保障覆盖范围之外。在全区 100 万城市贫困人口中，只有约 33% 的贫困人口享受最低生活保障待遇^[4]。保险覆盖面过小，从而无法充分挖掘社会保障资源。

(3) 筹资渠道缺乏激励机制。社会保障的根本问题是资金问题，由于目前东北地区的社会保障没有建立缴费激励机制，投资参加社会保险与自存银行的资金回报率几乎完全相同，且在银行存取方便，回报率明显，对存储者吸引力更大。尤其是个体经营者，投入社会保险的待遇，与自己存钱养自己几乎没有区别，甚至投保要承担货币贬值的风险。无激励机制的参保投资制度，在很大程度上缩小了社会保障资金的筹资范围。

三、社会保障“水平适度点”的确定

1. 社会保障水平“适度点”的确定

社会保障适度水平的上下限值，只是给出了保障水平的合理范围，而具体适度水平点的确定还有赖于社会保障资金的供求。也就是说，在 GDP 既定的前提下，需要在社会保障

适度范围之内实现社会保障支出的供求平衡，此时的供求平衡点就是我们最终要求的适度水平点（用 S_0 表示）。社会保障资金的需求制约因素主要包括三方面：享受保障的人口数（ P ），社会保障项目数量（ N ），社会保障标准（ R ）（贫困线标准，退休金标准等）；社会保障资金的供给制约因素即供给资金的来源，主要由个人（ I ）、单位（ U ）和国家（ T ）三方面的总体供给能力来决定。社会保障水平供求平衡模型为：

$$S_0 = P \cdot N \cdot R / G = (I + U + T) / G$$

(适度下限 < S_0 < 适度上限) (3)

从东北地区目前的社会保障需求因素来看，90 年代以来退休职工人数逐年增加，带动养老、医疗保障需求不断上升；1994 年以后，国有企业的大面积亏损导致了下岗职工人数激增，加上人口老龄化步伐加快，导致了东北社会保障需求的大幅增长。但在供给方面，如前所述，企业效益普遍低下，同时，保障资金的筹集方式还未完全转变到由个人、单位（企业）和国家共同筹集的机制上来，这一切致使社会保障资金供给总量严重不足。

对需求制约因素的调节是非常有限的，因为项目数量和标准都已有了明确规定，刚性太强；人口增长又是一种自然过程，所以只能通过提高企业经营效益，保证 GDP 持续增长，降低失业率来减少保障需求。在需求调节受限制的前提下，就要将重点放在供给方面。个人保障能力的提高，企业、国家财政保障资金的充实，都有赖于企业经营状况的改善和经济总量的增加，这又一次证明了经济对社会保障水平的基础性作用。具体来说，东北要加大力气转换企业经营机制，实现扭亏为盈；要打破单一国家保障的格局，建立国家、单位和个人共同承担保障费用的筹资机制和管理体制，保证保障资金的充足到位，实现社会保障资金供求平衡。

2. 社会保障适度水平确定中的效率标准

社会保障适度水平的确定除了要满足适度范围内的供求平衡外，还要满足效率原则。衡量社会保障的效率高低有两个标准：内部效率标准与外部效率标准。内部效率标准即社会保

障自身效益最大化, 主要指社会保障资金在各项保障项目之间的最有效配置, 以及保障资金在筹集与支付中的转移分配的最有效配置; 外部效率标准即社会保障水平要在实现社会稳定的前提下推动经济可持续发展。

按照内部效率标准, 东北的社会保障就要适当增加医疗、失业、工伤生育保险支出在总支出中的比例, 实现保障项目在资金上的合理分配; 同时在资金筹集和支付中, 注意贫富资金的合理转移。目前社会保障存在的一个重要问题是: 社会保障往往跟着就业走, 像医疗、养老保险等都是面向就业人员的, 而没有工作者则享受不到这些福利^[5]。这说明目前的制度安排还存在问题, 应该将就业与社会保障分开考虑, 比如可以将就业人员的社会保障程度压到最低, 将转移出来的资金集中用于失业和失业者身上, 实现保障资金转移分配的优化。在实现了内部效率的基础上, 由于已经有了保障资金的供求平衡, 外部效率标准自然会得以实现。

四、结论和建议

本文通过对 1995~2000 年东北三省社会保障水平存在的问题、原因, 以及适度确定的分析, 得出了以下结论: 第一, 东北地区社会保障总水平主要存在两方面不足: 其一, 保障总水平过低, 还没有进入适度区间; 其二, 在内部保障结构上还存在着保障项目支出水平的不平衡 (弱有效性), 保障的社会化程度不高。从而造成了社会保障支出供给小于需求, 内部效率标准还未实现, 无法有效发挥推动经济增长的功能。第二, 应用经济水平与社会保障水平的不平衡发展理论分析东北社会保障水平不适度的原因, 得出的结论是: 国有企业效益低下, 经济不景气并非是造成保障水平低的主要原因 (因为从总量来看, 这一时期东北地区仍保持了较快的 GDP 增长速度), 保障水平低主要是由于保障体制上的欠缺造成的, 这主要表现为保障资金在筹集上的困难。第三, 寻找东北社会保障适度区间中的“适度点”要从社会保障资金供求平衡和社会保障效率标准着眼。

实现供求平衡主要在于对供给因素的调节, 保证社会保障资金的充足供给; 实现效率标准就要合理搭配社会保障各项项目的资金支出比例, 提高医疗、失业等保险项目的支出水平。这样一来, 寻找社会保障水平适度点的问题就集中到一点上: 即实现社会保障资金的有效筹集, 保证充足供给。

具体到提高社会保障水平的对策, 本文建议: (1) 提高参保率, 扩大保障覆盖面。东北三省城镇中非公有制企业从业人员和个体劳动者达 945.8 万人, 占全部城镇从业人员的 44.7%, 这些从业人员中的绝大多数至今没有参加社会保障, 如果把其中符合参保条件的从业人员 (约占总体的 60%) 组织到社会保障网络中来, 将成倍增加社会保障基金存储额和给付能力。(2) 扩宽筹资渠道, 建立筹资激励机制, 提高社会保险资金的投资回报率以吸引社会对保险基金的投资。国有股权转让溢价发行部分和国有股权的收益部分应提取适当比例划归社会保险基金; 土地转让费以及高额利润行业和个人收入所得税中也可以拿出一部分来弥补。(3) 扩大失业保险基金覆盖范围, 逐步提高失业保险基金的统筹层次, 将现在由国有企业、集体企业参保, 扩大到面向各种非公有制经济单位的广大职工; 并保证专款专用, 收支平衡。(4) 对保险基金进行有效管理, 采取投资基金的方式, 将部分社保基金引入资本市场, 实现基金的保值增值。另外, 国家也要加强对财政资金的科学管理, 加大对社会福利与救助的支持力度。

参考文献:

- [1] 李珍. 社会保障理论 [M]. 湖北武汉: 武汉大学出版社, 2001.
- [2] 穆怀中. 国民财富与社会保障收入再分配 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2003.
- [3] 时立荣. 东北老工业城市社会保障失缺与再就业问题 [J]. 社会科学战线, 1999, (4).
- [4] 宋宝安. 东北实现现代化必须先期解决社会保障问题 [J]. 经济纵横, 2001, (10).
- [5] 孙立平. 社会保障与东北振兴 [N]. 经济观察报, 2003 - 11 - 10.

[责任编辑 齐明珠]