

# 财政宽松条件下的中国社会保障体系及其支出安排

赵 峰

本报告的主要观点如下：尽管社会保障体系建立的初衷是将传统社会成员之间自发的互助互济、扶弱济困行为制度化、规范化，以国家为收支主体，保证社会成员在养老、医疗、生育、工伤、残疾等方面均能享受到最基本的权利，其基本目的在于通过社会成员之间的收入再分配以到达某种公平的社会结果；但是这种体系的宏观经济影响则不限于这种社会价值上的作用，在更多的情况下政府可以通过调整在社会保障方面的财政支出额度和比例，影响和提高宏观经济整体的运行效率和长期绩效。党的十七大报告和 2008 年的政府工作报告均提出了深化收入分配和社会保障制度改革、更加关注民生、更加致力于改善民生，保证城乡居民都能享受到改革开放的成果；提出了以社会保障、社会救助和社会福利为基础，以基本养老、基本医疗和最低生活保障制度为重点，加快建立和健全覆盖城乡居民的社会保障体系。在其指导下，日益完善社会保障体系，社会保障支出规模逐渐增加，将有力促进社会稳定和投资 - 消费结构调整，抵御不利国际经济环境的影响，加快我国经济增长方式从投资拉动型向需求拉动型转变；同时，政府可以利用当前宏观财政条件比较宽松的有利条件，适当地增加在社会保障方面的支出规模，加大在涉及民生的产业上的投资引导力度，加快产业结构的调整和优化；积极调整社会保障体系的横向和纵向结构，以更大的决心增加社会保障体系中直接和间接促进人力资本积累，能够促进经济更好更快发展的公共教育和城乡医疗体系方面的支出规模和占在财政收支中的比例，以更大的决心增加中央一级财政在整个社会保障支出中所占的规模和比例，建立全国范围内相对公平的社会保障体系，为经济结构的转型和提高宏观经济绩效奠定良好的社会、经济基础。

## 一、 社会保障支出规模及其结构的非均衡现状

2002 年以来，中国宏观经济摆脱通货紧缩的阴影，进入新一轮的良性发展轨道。2002 年以来，GDP 和人均 GDP 规模稳步增长，基本保持在 10% 以上；同时人均 GDP 规模也首次突破了 10,000 元人民币（1,000 美元）。一般认为，中国的经济发展开始进入了一个新的阶段。<sup>①</sup>

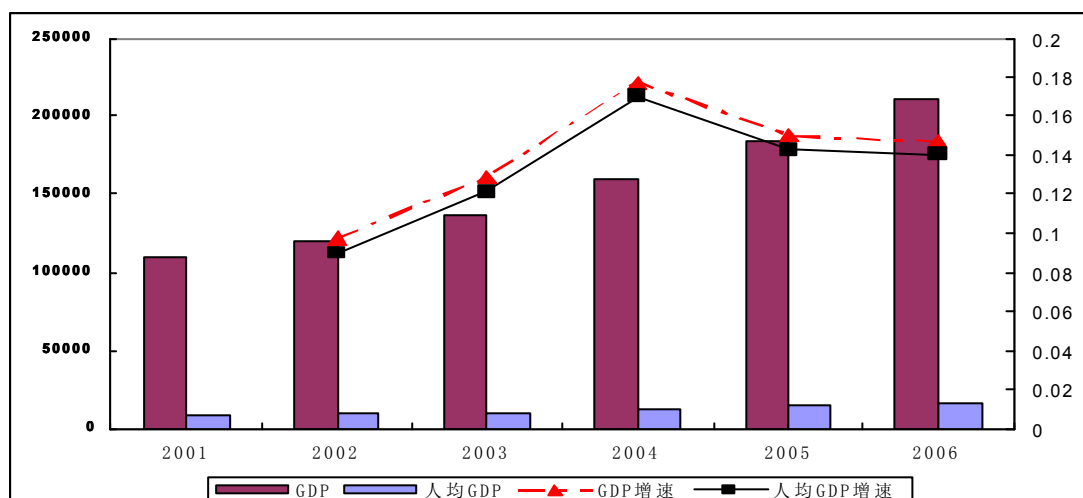
随着宏观经济形势的良性运转，中央政府的财政收收入和支出也呈现出比较好的态势：2001 年 - 2006 年以来，无论是政府财政收入还是财政支出规模都保持了稳步上升的态势，其增速都保持在 10% 以上；并且除了 2002 年以外，财政收入的增速均略高于财政支出的增速。这为政府运用宏观财政政策手段调节宏

---

<sup>①</sup> 本报告中的数据，如非特别说明，则均来源于《中国统计年鉴》各年，数值均为当年名义价格值。

观经济结构，提高宏观经济长期绩效奠定了比较良好的财务基础。

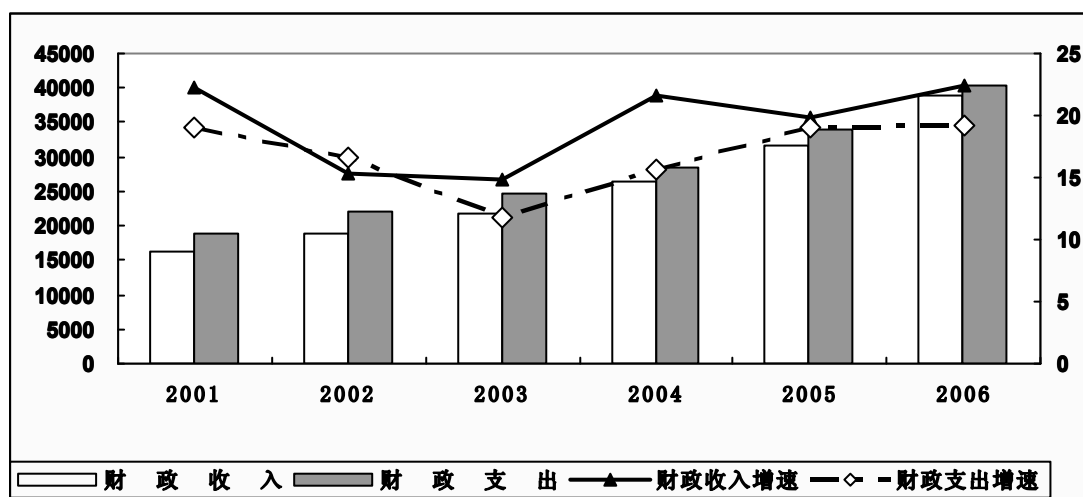
图 1 2001 年以来 GDP 及人均 GDP 规模及其增速



在宏观经济形势和政府财政收支状况总体保持明显的良好态势的情况相对，社会保障支出在规模还是在增速上的表现呈现出比较复杂的趋势，并且在总体上呈现出非均衡的结构性特征。

首先，国民收入规模和增速与社会保障支出规模和增速的不均衡。(1)、从 2003 年以来，社会保障支出总额的增长幅度基本上呈现出略低于财政支出总额

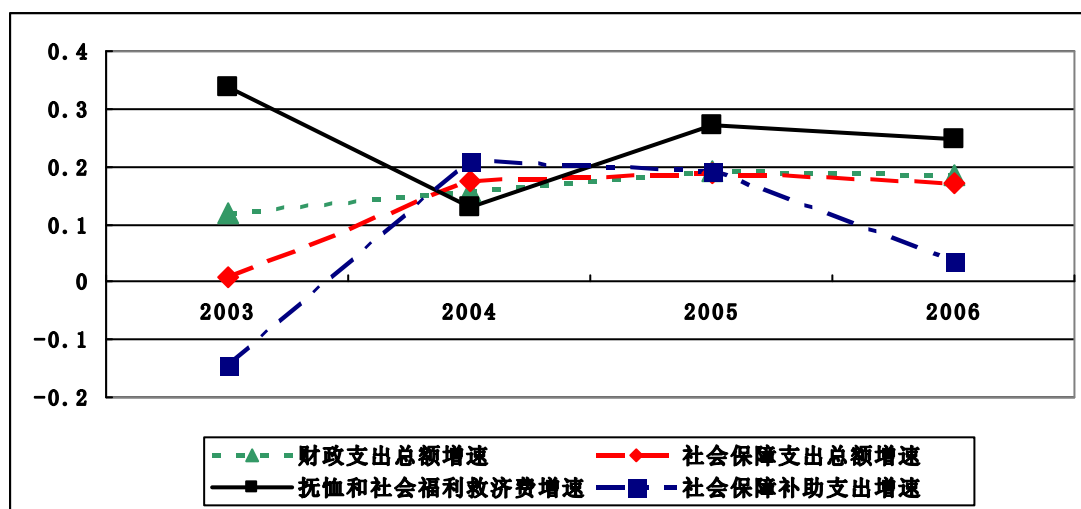
图 2 财政收支及其增速



增长速度的趋势，其中甚至在 2003 年相对于财政支出 10% 的增长，社会保障支出基本没有增加，而 2004 年社会保障支出才有一个补偿性的增长（略高于财政支出的增速），但这之后各年前者都略低于后者；(2)、社会保障支出中用于对低收入阶层进行收入帮扶的“抚恤和社会福利救济费用”和“社会保障补助支出”的增速均呈现出较大的波动，并且均呈现出增速放缓的趋势；(3)、社会保障及

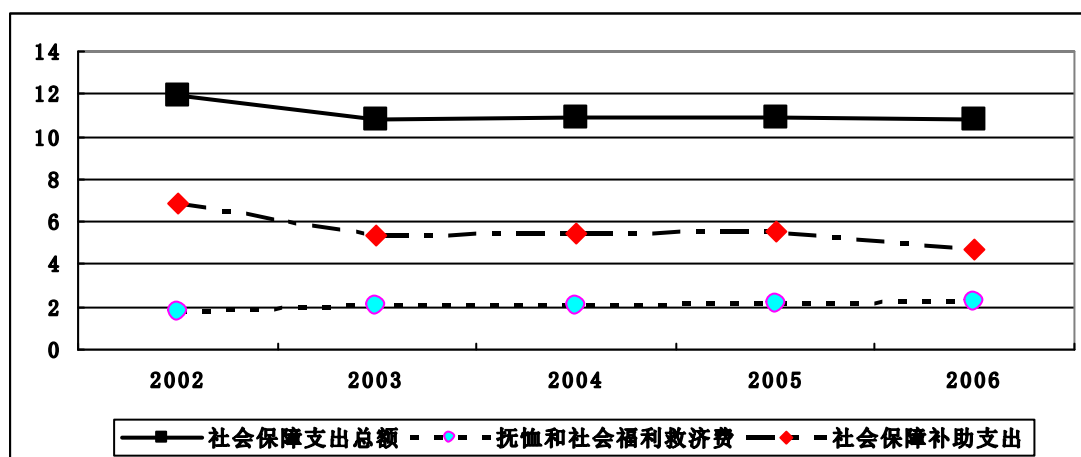
其各分项在政府财政支出中所占的份额也呈现出逐年下降的趋势，社会保障支出

图 3 财政支出总额、社会保障支出及其各项支出的增速



总额在财政支出总额中所占的比重从 2002 年的 12% 下降为 2006 年的 10% 多，社会保障补助支出在财政支出总额中所占的比重从 2002 年的 6.9% 下降为 2006 年的 4.5% 左右，而社会抚恤和救济支出所占的则一直保持在 2% 左右没有明显

图 4 社会保障支出及其各分项在财政支出总所占份额



的增长趋势。

其次，社会保障体系覆盖结构的不均衡；这种不均衡一方面体现在城市在岗职工被纳入社会保障体系的比例仍然落后于现阶段宏观经济、政治形式的要求，另一方面也体现在中西部地区之间社会保障覆盖率的巨大差距上；同时，这种结构性的不均衡更体现在城市与农村之间的社会保障体系和支出结构建设的差距上。社会保障本质上要求全面覆盖社会整体，而在我国，社会保障的覆盖面很窄，目前老年人中仅有 1/5 能领取退休金或养老金，虽然有 1.6 亿人参加养老保险，

但扣除 4100 多万离退休人员，在职人员参保的仅有 1.2 亿，即使相对 2.7 亿城镇从业人员而言，这一覆盖比例也是偏低的；城镇职工基本医疗保险制度也只覆盖了城镇从业人员的 1/3 左右；而农村养老保险的覆盖范围甚至还由 1999 年的 9.75% 下降到 2003 年的 7.06%，呈现逐年降低的趋势。

第三，社会保障体系和支出结构的三元不均衡。从根本上说，所有社会成员对社会保障的需求应该不受任何歧视性地得到平等的满足；但是当前我国的社会保障制度和支出结构则呈现出与之相反的三元不均衡特征。在传统的城镇居民和农村居民之外，进城务工人员、乡镇企业职工和被征地农民构成了新的迁移人口，这三个群体的社会保障程度呈现出显著差异。根据在北京等大中城市的调查，工作单位为迁移劳动力提供养老保险的比例仅为 14%，而城市本地职工中这一比例却高达 88%；提供医疗保险的比例仅为 20%，而城市本地职工这一比例为 50%；在全国范围内，只有上海等极个别的地区采取“量体裁衣”的方式，为进城务工人员等特定群体做出有别于社会保险的制度安排。而在农村，拥有的土地使用权仍然被认为是理论上的保障基础，广大农村地区仅有北京、广东、浙江等少数几个省份试行农村低保，农民的养老、医疗费用基本上仍由他们个人全额负担。

第四，社会保障支出日益增长与公共财政支持相对不足的失衡特征。在现代公共财政体制下，社会保障和福利支出一般应占到财政支出的 1/3 以上，北欧国家甚至占到了一半左右。但是我国财政对社会保障体系支出的支撑力度明显不够。我国社会保障支出占财政支出的比重基本保持在 10-11% 之间。而且社会保障支出的增速也在最近几年的大多数时间低于财政支出规模的增长速度。

图 7 社会保障支出占财政支出的比例

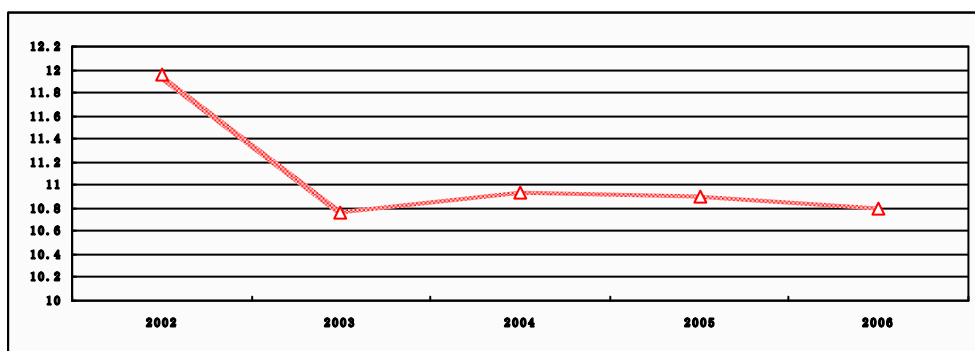
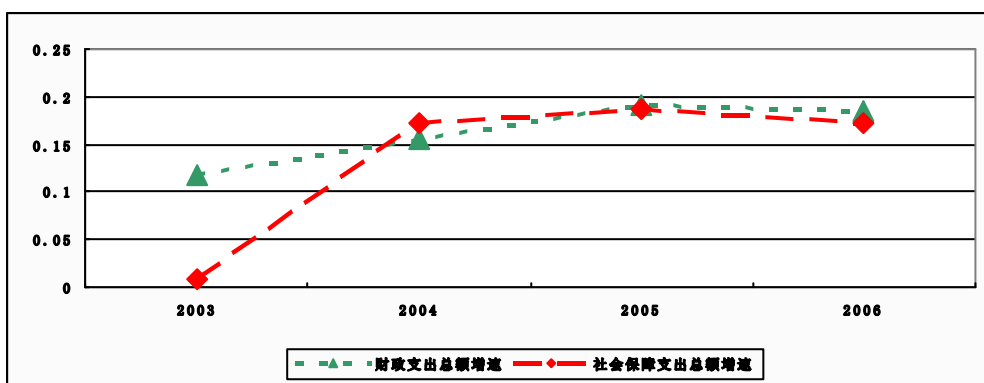


图 8 财政支出总额、社会保障支出的增速



当前社会保障支出规模及其相应的支出结构的这种不均衡的状况，不仅与当前总体较好的宏观经济和财政收支状况不匹配；同时，这种不均衡也不利于我国应对当前国内外宏观经济中的不利因素，促进我国未来宏观经济健康发展。

## 二、 扩大社会保障支出规模、调整社会保障支出结构，和提高宏观经济长期绩效

通过前面的分析我们可以看出，社会保障支出的规模和增长速度与当前的整体宏观经济形势和政府财政收支状况不匹配的。为了适应我国目前面临的宏观经济发展路径转型和提高宏观经济的长期绩效，同时防范当前宏观经济运行中表现出来的不利因素发展到影响宏观经济未来运行，必须适当的增加社会保障支出规模，提高其增长速度，并对社会保障支出的结构进行相应的调整。

### 2.1 增加社会保障支出规模，切实提高低收入人群收入

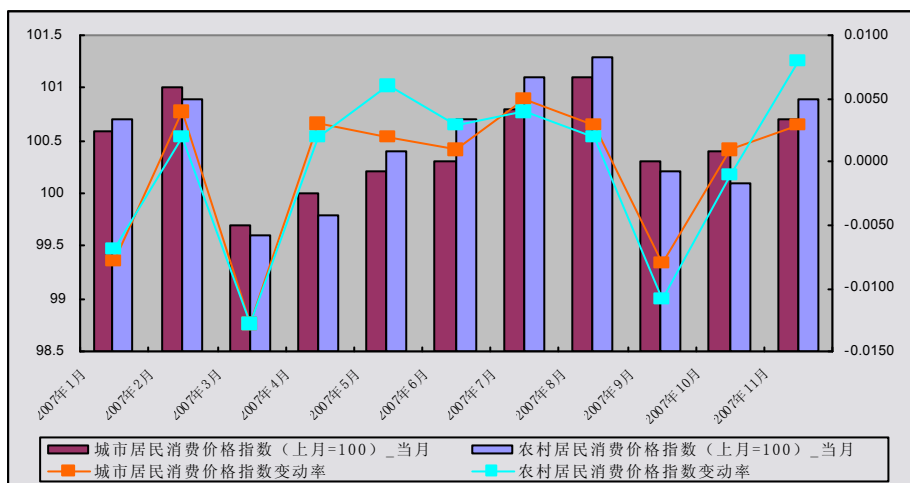
从2007年年初以来，以粮油副食为代表的生活消费类商品价格的迅速上升为先导，我国CPI和PPI价格指数迅速攀升：全年居民消费价格上涨4.8%，涨幅比上年提高3.3个百分点(12月上涨6.5%)，其中，城市上涨4.5%，农村上涨5.4%。食品、居住价格上涨是拉动价格总水平上涨的主要原因。分类别看，食品价格上涨12.3%，拉动价格总水平上涨4.0个百分点；居住价格上涨4.5%，拉动价格总水平上涨0.6个百分点。在食品价格中，粮食上涨6.3%，肉禽及其制品上涨31.7%，蛋上涨21.8%。其余商品价格有涨有落。全年商品零售价格上涨3.8%(12月份上涨5.6%)。全年70个大中城市房屋销售价格比上年上涨7.6%，涨幅比上年提高2.1个百分点。这种趋势一方面对城乡居民的正常生活，尤其是低收入居民的生活产生了一些影响；另一方面也对生产性企业的生产成本造成了比较大的压力。

同时，在2008年年初中国南方大部分省区遭遇了罕见的大雪灾害天气，造

成直接经济损失超过 1500 亿元人民币；农业受灾面积是 1.77 亿亩，绝收的面积是 2536 万亩；其中油菜受灾面积是 4891 万亩，占到全国秋冬种植油菜的 48.4 %；雪灾还导致房屋倒塌超过 50 万间，受灾人口超过 1 亿。

为了保证广大人民群众，特别是城市低收入人群和农村受灾严重的群众的基本生活不受物价上涨的影响，保持稳定的社会局面。在 2008 年的财政支出安排应该适当地增大城市物价补贴和农村救济的规模。

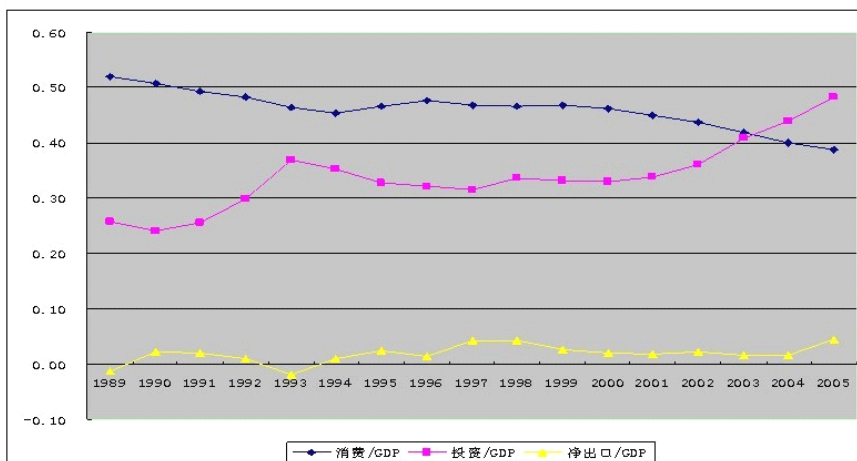
图 2 2007 年月度 CPI 及其变动率（数据来源：中经网）



## 2.2 增加社会保障支出规模，提高总需求水平与转变经济增长方式

从上个世纪 90 年以来，我国最终消费支出在 GDP 中所占的比重一直呈现出一种持续下降的趋势，从 1989 年的超过 50% 下降到 2006 年的不足 40%。在同一时期，我国的宏观经济增长日益以来固定资产投资和对外出口需求。

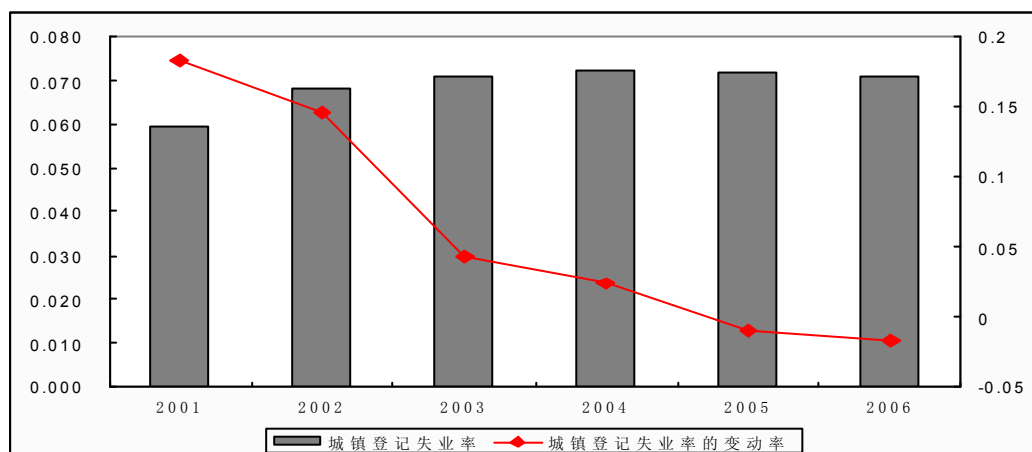
图 3 消费、投资和净出口在 GDP 中所占比例



随着时间的推移和国内外经济形势的变化,这种依赖固定资本投资拉动的经济增长方式的局限性越来越突出的表现出来,对未来我国的宏观经济形势的良好发展产生了比较严重的潜在障碍。首先,自2007年以来的CPI和PPI的普遍上涨,究其原因最终是因为固定资本投资增速过快所导致的银行金融体系信贷投放投放过多,从而导致宏观经济中的流动性过剩。其次,这种强烈依赖于固定资本投资增长的经济增长方式所产生的结果是经济的粗放型发展,能源消耗过高、对环境污染较为严重,整个宏观投入-增长效益比低,无法实现可持续的又好又快增长。

社会保障体系的运作方式就是在社会成员之间进行收入再分配。从而也就是总需求结构的重构。根据“凯恩斯定律”,由于市场经济无法保证所有资源都得到充分利用,因此均衡的国民收入水平决定于该体系中的有效需求水平。因此,如果能够通过收入再分配影响总需求结构、提高总需求水平,则该经济的产出水平也会相应的得到增加,而其长期经济绩效也会相应提高。当经济体系存在过剩的生产能力的时候,仅仅是简单地将社会高收入成员的一部分收入通过社会保障体系转移给低收入者就能够促进产出增长。因此,如果一个经济体系中存在没有得到充分利用的闲暇资源,则社会保障体系能够在这些资源完全被利用之前,通过收入再分配改变总需求的结构,提高产出水平,从而提高宏观经济的长期绩效。

图 城镇登记失业率及其变动趋势 (数据来源:中经网统计数据库;城镇登记失业率=城镇登记失业人口/(城镇登记失业人口+年末在岗职工人数))

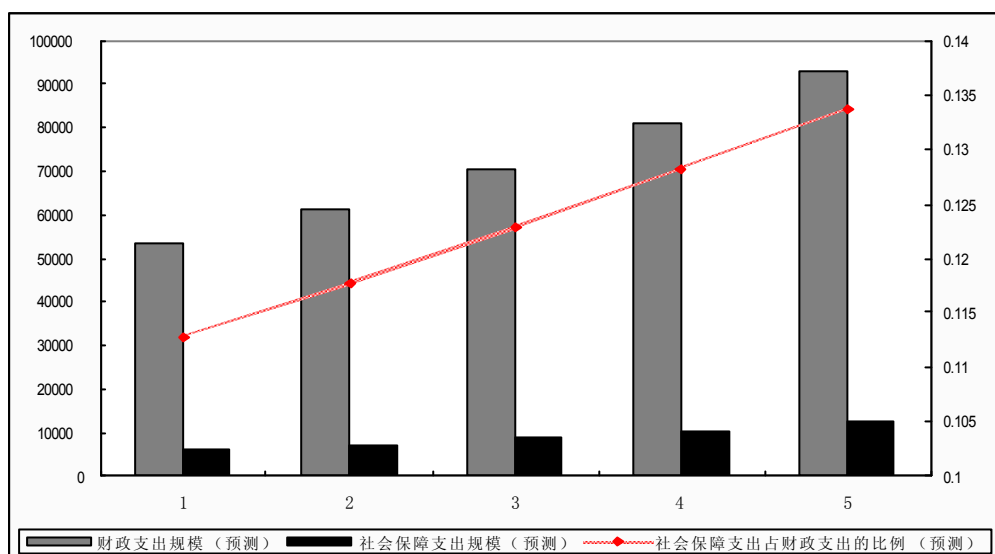


虽然近期我国宏观经济形势总体运行保持着比较好的状态,但是这并不意味着我国已经达到会接近潜在的生产能力了。以失业率为例,根据我们的测算,自2001年以来我国城镇登记失业率一直处于比较高的水平,在大多数年份都高于7%;尽管期间城镇登记失业率的增长率一直在下降,并且在2004年以来转为负增长,但是失业率仍然维持在7%以上。考虑到农村数据和近年来大学生就

业压力的持续增长，因此该数据只可能低估了在人力资源方面闲置的程度。

因此，可以通过在未来几年的时间，按照略高于最近 5 年来平均财政收入增速的速度，即每年按照每年 20% 的增速，将财政支出适当地向社会保障支出倾斜；而财政收入增速保持在年均 15% 的水平。那么，如图所示，在未来 5 年，社会保障支出总额的支出将从 2007 年的将近 5000 亿元人民币的规模，增加到 12,000 多亿元的规模，而其当期财政支出总额的比例也将从 10% 左右增加到 13% 左右。

图 未来 5 年财政支出规模和社会保障支出规模及比例



我们认为，这样的支出规模和比例完全在我国财政能力可以承受的范围之内，是现实和可行的。社会保障支出的这种安排将对宏观经济产生正向的影响。如前图所示，2007 年以来居民消费价格水平的迅速攀升，全年 CPI 增幅高达 4.8%，已经对人民群众，尤其是广大低收入群体的日常生活造成了比较严重的影响。同时，通过对 1989 年到 2006 年的居民可支配收入和居民消费数据的回归分析可知，社会总体的消费倾向 ( $c$ ) 大致为 0.5；而低收入阶层的消费倾向 ( $b$ ) 则高达 0.9 多。因此，社会保障支出的乘数高达 1.8。也就是说，在当下，政府每增加 100 亿元的社会保障支出，将直接至少拉动产出增加 180 亿元。那么在今后 5 年内，按照我们的建议社会保障支出规模将比按照现有规模和速度增长增加支出将近 2000 亿元，由此将至少直接拉动产出增加 3600 亿元。

因此，财政支出适当地向社会保障方面倾向，持续增加社会保障支出规模将有利于抵消价格上涨对其的影响，保障低收入人民群众的生活质量，有利于构建和保持和谐稳定的社会持续。同时，通过增加对城乡低收入人群和生活有困难的居民的社会保障补贴，能够比较有效的提高经济的总需求水平，并经由“凯恩斯乘数”效应，有效的增加社会闲散资源的利用，特别是有利于缓解当前比较严重



的就业压力。

而财政支出结构适当地向社会保障支出方面倾向,将有效地增加低收入人群的可支配收入,调节社会收入分配格局;并通过提高这部分人群的消费水平和结构,调节和优化整个社会的投资-消费比例,促进宏观经济增长方式的转变。同时,从国际经济形势来看,提高内需在我国 GDP 中所占的比重,在保证国内居民切实共享改革和发展的成果的同时,也有助于宏观经济增长的主要拉动力从投资和对外出口向国内居民消费转变,有效地应对因美国次级贷危机和人民币升值所带来的对出口的不利影响,以及近期宏观经济政策调整对投资的影响,促进我国未来宏观经济形势向健康的方向发展,实现宏观经济增长方式向“以人为本”的可持续发展的科学发展方式转变。

## 2.3 调整社会保障支出结构,加速人力资本<sup>②</sup>积累和促进宏观经济长期良好发展

新增长理论认为宏观经济的长期绩效并不决定于简单的物质资本积累,而是取决于内生的技术进步、知识外溢而产生的生产要素的收益递增、人力资本积累等等,其中尤其赋予了人力资本这种内涵于劳动者身体的生产资源相当的重要意义。“经济分析能够很清楚地解释为什么历史上很少有国家可以一直保持人均收入的持续增长。这是因为如果人均收入的增长来自人均土地和实物资本的增长,那么追加的资本和土地带来的回报的逐步递减最终会消除进一步的增长。因此,让人们感到困惑的不是经济不增长,而是为什么美国、日本和许多欧洲国家在过去的 100 多年来一直保持着人均收入的持续增长。……可以这样认为,科学和技术知识的发展传播提高了劳动力和其他要素的生产力。……保持人均收入持续增长的国家都加大了在教育和培训上的投入。”<sup>③</sup>这种认识也改变了宏观经济学家对包括社会保障制度在内的财政政策与经济增长绩效之间的一般看法。

Galor 和 Moav (2004) 也提出,在经济发展的早期阶段或经济发展水平处于比较低的水平的时候,实物资本积累是经济增长的主要源泉。在这个时期基于收入再分配和减少收入差距的社会保障开支的减少能够促进实物资本的迅速积累,从而提高宏观经济的长期绩效。但是当人均收入水平位于较高水平的时候,或者说经济发展进入转型阶段以后,实物资本作为经济增长主要驱动力的地位逐渐被人力资本的积累所取代,即人力资本开始对推动经济增长和提高宏观经济的长期绩

---

<sup>②</sup> 在这里我们对人力资本的理解不仅包括劳动力人群的教育水平,还包括这些人的健康程度,因为国外大量的实证研究揭示了健康与经济增长之间的正向关系。Mayr(2001)提供了健康与经济增长存在时间跨度为 30 年的因果关联的有力证据,认为健康对人均收入作用的弹性为 0.8~1.5。Arora(2001)利用发达国家近 200 年增长的历史数据回归发现,长期经济增长的 30~40%可以用健康来解释。

<sup>③</sup> 加里·贝克尔,《人力资本理论:关于教育的理论和实证研究》,中信出版社 2007 年版,第 7 页。

效发挥主导作用。因此，社会保障体系的发展和完善、社会保障开支的逐渐增加将有助于低收入者接受各种培训和保持健康的体魄，增加人力资本的积累，从而改善宏观经济的长期绩效。

而当前的社会保障支出规模及其结构在社会的人力资本的积累上无法发挥其应有的积极作用，从而不能对宏观经济的长期绩效产生足够的正向的作用。

首先，在全国的财政支出中，用于社会教育和医疗等方面的支出无论从绝对规模，还是所占的比例而言都是较低的。以财政性教育支出为例，2006年全国财政支出总额为40422.73亿元，而教育支出和医疗卫生支出总额分别为4780.41亿元和1320.23亿元，其在财政支出中所占的比例分别为12%和3%，在GDP中所占的比例仅为2%和0.6%；这个比例不仅低于美国（1994，5.4%）、法国（1995年，6.1%）和日本（1994年，3.6%）等发达国家，而且世界平均水平（1995年，5.2%）和一些发展中国家（印度，1995年，3.4%）。

其次，中央财政和地方各级财政在公共教育和医疗支出上的分摊比例不合理。以2006年为例，中央财政在抚恤和社会救济补贴、教育和医疗方面的支出总额分别为5.61亿元、295.23亿元和24.23亿元，而同期地方财政在这三项上的支出总额分别为902.07亿元、4485.18亿元和1296亿元。中央财政在整个全国社会保障支出总额中只占6.4%，而地方财政却承担了社会保障支出的差不多94%，而同期地方各级财政收入总额仅仅是中央财政收入的不到1.5倍。这种不合理的分摊比例结构将导致两个结果：

(1)、经由公共教育和医疗而形成的人力资本具有显著的正的外部性特征，因此各级政府应该代表社会对其进行补贴。由于我国各地区之间经济发展水平的差异，中西部地区人均GDP在2000年的时候只有东部地区的49%和38%。根据Galor和Moav的证明，各个地区在其经济发展过程中对人力资本的需求程度有着巨大的区别，因此地区之间对教育等制约人力资本积累的投入的激励也会有所区别；人力资本的外部性特征将导致从全社会的范围来看，人力资本积累低于最优的积累速度。从受教育程度和教育规模来看，以1999年为例，东部劳动力的教育年限平均为8.1年，中部平均为7.7年，西部平均为6.9年，东西平均相差1.2年；在校学生人数占人口比例、教职工占人口比例、教育经费占GDP比重和按人口平均的教育经费投入等指标上，东西部之间的差距也不小，西部仅相当于东部的62%~88%。

(2)、考虑到当前我国各个地区之间人员的频繁流动，特别是东部地区吸引了大量的中西部地区的青年劳动力（职业高中毕业生、技校学生、从中西部地区大学毕业的大学生，以及从中西部地区考入东部地区大学后留下的大学毕业生等），造成了事实上中西部地区各省通过教育、医疗等方面在人力资本积累上的

效应补贴东部地区的“逆向转移支付”的局面。

因此，在当前财政收支条件比较宽松的条件下，不仅社会保障支出的规模应该而且能够有一个较大的增长，而且社会保障支出本身也应该更着眼于宏观经济长期的持续发展，积极调整社会保障支出的结构：（1）、在横向上，社会保障支出应该向既能够提高当期社会总消费水平，又有利于社会人力资本快速积累的教育、医疗等方面倾斜，保证在这些项目上的支出增长速度不仅高于财政收入的预期增长速度（15%），而且也高于社会保障支出的预期增长速度（20%），基本保持在25%左右，力争在“十一五”末，其在GDP中所占的比重达到3.5%和1.5%。（2）、在纵向上，社会保障支出，尤其是在教育和医疗等方面的支出在中央财政和地方财政之间的分摊比例应该向中央一级财政收拢，因为这些支出影响的是具有高度流动性的生产要素——“人”，因此其外部性影响范围可能更广泛，因此中央财政应该综合各地区实际情况，一方面在中央一级财政支出中安排出更多的资金用于各地区的教育和医疗等社会保障体系的完善；另一方面应该加大东部地区在这些方面支援中西部地区的力度，增加在这些项目上向中西部地区转移支付的力度。

通过这种对社会保障支出结构的积极调整，能够更好地适应经济增长从高污染投入、高资源消耗、低效益的粗放型增长方式转变为清洁投入、低资源消耗、高经济效益的集约型科学发展方式，摆脱自然资源都相对紧缺而制约我国经济又好又快发展，促进经济长期持续发展都有积极的意义。

### 三、 结 论

党的十七大报告和2008年的政府工作报告均提出了深化收入分配和社会保障制度改革、更加关注民生、更加致力于改善民生，保证城乡居民都能享受到改革开放的成果；提出了以社会保障、社会救助和社会福利为基础，以基本养老、基本医疗和最低生活保障制度为重点，加快建立和健全覆盖城乡居民的社会保障体系。在其指导下，日益完善社会保障体系，社会保障支出规模逐渐增加，将有力促进社会稳定和投资-消费结构调整，抵御不利国际经济环境的影响，加快我国经济增长方式从投资拉动型向需求拉动型转变；同时，政府可以利用当前宏观财政条件比较宽松的有利条件，适当地增加在社会保障方面的支出规模，加大在涉及民生的产业上的投资引导力度，加快产业结构的调整和优化；积极调整社会保障体系的横向和纵向结构，以更大的决心增加社会保障体系中直接和间接促进人力资本积累，能够促进经济更好更快发展的公共教育和城乡医疗体系方面的支出规模和占在财政收支中的比例，以更大的决心增加中央一级财政在整个社会保障

支出中所占的规模 and 比例，建立全国范围内相对公平的社会保障体系，为经济结构的转型和提高宏观经济绩效奠定良好的社会、经济基础。