

社会保障制度对经济绩效的影响

——评李珍的《社会保障制度与经济发展》

刘入领

李珍的《社会保障制度与经济发展》(以下简称《社会》)已于1998年6月由武汉大学出版社出版。这部书资料翔实,说理充分,观点独到,整个论证过程很有说服力,是一部自出机杼、自成一家研究社会保障制度的学术专著。作者在《社会》中表达了这样一种观点:社会保障制度既是社会制度也是经济制度,具有特定的经济功能,社会保障制度改革必须考虑这些功能,设计一种能促进经济发展的改革方案。通读全书,笔者认为《社会》一书最突出的贡献是从三个方面深入研究了社会保障制度对一国经济绩效的影响。

一、社会保障制度的适度再分配功能与经济绩效

《社会》认为,社会保障制度如果能执行适度再分配的功能,那么作为一个需求管理工具,社会保障制度能对经济绩效产生积极的影响。李珍是这样论述其观点的:(1)在发展中国家尤其是经济转型国家,依靠市场力量进行的初次分配一般是不公平的,由此造成的贫富悬殊问题会使一国居民的消费总需求下降,根据凯恩斯的经济理论,需求不足会导致经济衰退,政府为修正初次分配不公而进行的再分配有利于提高居民消费总需求,从而有利于刺激生产和扩大国民产出。(2)社会保障制度可以被设计成政府执行再分配职能,从事需求管理的重要工具,譬如增大社会保障基金中公共帐户基金所占的比重等等。(3)所以,在社会保障领域中坚持“公平优先,兼顾效率”的原则并设计出社会保障制度的再分配功能,有利于改善一国经济的绩效。需要指出的是,李珍特别强调社会保障制度的再分配功能必须是“适度的”,她利用供给学派的分析工具“拉弗曲线”说明了社会保障制度过于追求公平也将损害经济绩效。

笔者认为,《社会》所提出的社会保障制度执行适度再分配

功能有利于改善经济绩效的观点是正确的,具有重要的实践意义。众所周知,我国经济目前面临的最大难题是有效需求不足,关键是消费需求不足。消费需求不足的主要原因之一就是收入分配上的两极分化:高收入者收入高但消费倾向低,低收入者消费倾向高但收入太少,这都会造成有效消费需求的下降。政府如果在社会保障制度中保留一个较大的公共帐户,就能实现同代人之间的收入再分配和缩小贫富差距,这无疑会提高国民的平均消费倾向和消费需求,对我国经济摆脱目前的疲软状态发挥促进作用。

二、减轻企业的社会保障缴费负担与经济绩效

《社会》对退休金制度中的转制成本、工资替代率、退休年龄、基金管理、家庭制度的作用等问题做了深入细致的研究,并提出以下政策主张:(1)由政府承担退休金制度转制成本;(2)降低正式退休金制度的工资替代率;(3)提高法定退休年龄;(4)努力提高退休基金的孳息率;(5)重视发挥城市家庭制度在老年经济保障制度中的作用,等。

从《社会》各章之间的关系看,对退休年龄等五个问题的研究表面上是彼此独立的,但笔者认为这五章内容之间存在着紧密的联系,因为它们是在论述同一个中心问题,即如何减轻企业的社会保障缴费负担。对社会保障制度稍有研究的人都知道,衡量企业的社会保障缴费负担轻重的主要指标是供款率,即社会保障缴费与企业工资总额之比,而供款率的高低在我国主要取决于以下六个因素:(1)转制成本由谁负担,由政府负担,则企业供款率低,反之则高。(2)退休金的工资替代率高低,确定的替代率目标越高,企业供款率越高,反之越低。(3)退休年龄高低,法定退休年龄越高,企业供款率越低,反之越高。(4)基金孳息率高

低。社会保障基金投资收益率越高,企业供款率越低,反之越高。(5)社会保障制度覆盖面。覆盖面越广,企业供款率越低,反之越高。(6)非正式制度如家庭制度在老年经济保障制度中的作用。非正式制度越重要,企业供款率越低,反之越高。《社会》对以上六个问题中的五个都进行了研究。唯一没有研究的是社会保障制度的覆盖面问题,原因可能是资料缺乏。总之,笔者认为李珍在这几章中论述的中心问题是如何减轻企业的社会保障缴费负担。

那么,《社会》为什么要把这一问题作为研究的重点呢?笔者认为,答案在于作者对社会保障制度与经济绩效的关系的重视。李珍主张在设计社会保障制度时要设计出它的经济功能,即社会保障制度必须能够改善经济绩效。除了再分配功能外,社会保障制度影响经济绩效的第二个重要途径就是它所规定的企业缴费负担。李珍虽未明确表述这一想法,但这的确是她这部书的合理推论。企业缴费负担对经济绩效的影响主要有两条途径:(1)企业缴费负担是企业劳动力成本的一部分,直接影响企业利润率和资本利润率,并进一步影响储蓄向投资的转化,最终影响总产出。(2)企业缴费负担直接影响企业的竞争能力,从而影响一国经济的整体竞争能力和外部净需求,最终影响一国总产出。社会保障制度如果能规定一个尽可能低的企业缴费负担,就能最大程度地改善一国经济的绩效。笔者认为,正是这一思路促使李珍从五个方面深入研究了减轻企业社会保障缴费负担的方法。她的这些研究对于设计我国的社会保障制度改革方案具有很高的参考价值。

有必要补充的一点是,笔者认为,从分析方法上看,《社会》对退休年龄和家庭制度的作用的开拓性研究是相当成功的,对转制成本等问题的研究也很有新意。以它对退休年龄的分析为例,它全面研究了退休金制度中退休年龄高低对退休基金、经济竞争能力、就业率、产出、分配和消费的影响,建立了一个退休金制度的宏观经济学分析框架;随后又把这一框架用来分析中国法定退休年龄过低的问题,雄辩地阐明了提高法定退休年龄的必要性。

三、社会保障基金多元化投资与经济绩效

《社会》对社会保障基金管理运营的研究是围绕着多元化投资展开的。李珍在书中曾多次表达过这样的观点:社会保障制度之所以成其为一种经济制度,重要原因之一是它可以被设计得有利于提高储蓄能力,有利于促进资本形成和资本市场发展,并且有利于优化资源配置;社会保障制度对储蓄的影响是显而易见的,但是储蓄能不能顺利地转化为投资,却要取决于社会保障基金管理主体模式和投资方向模式;仅允许政府管理基金或只

允许基金投资于国债或银行存款,都会造就一个大政府或赤字政府,并使银企关系的死结越系越紧,使整个经济的绩效下降;只有实行投资主体、投资工具和投资对象的多元化,才能在完善的社会保障制度和完善的资本市场制度之间架起一座桥梁,使社会保障制度能促进资本市场的发展和按市场机制优化资源配置,从而改善经济绩效。具体到多元化投资的意义,《社会》的主要观点如下:(1)多元化投资是基金积累制度优于随收即付制度的关键。因为投资多元化才能保证社会保障基金利息率高于工资增长率。(2)多元化投资是保证退休基金的实际安全性的关键。因为投资多元化才能保证基金的投资收益率高于通货膨胀率。(3)只有实行多元化投资才能减轻社会保障制度的负担或增加退休收入。因为在退休金水平一定时,基金孳息率越高,供款率越低;反之,供款率一定时,基金孳息率越高,退休金水平越高。(4)只有实行多元化投资才有助于社会保障基金向投资转化,才有利于资本形成、资本市场发展和避免银企关系进一步粘结。因为多元化投资是社会保障基金由市场机制配置而不是按政府意志配置的重要条件。总之,《社会》认为多元化投资是合理运用社会保障基金的核心。

笔者认为,社会保障基金的投资运营是《社会》提出的社会保障制度影响经济绩效的第三个途径,《社会》提出“多元化投资是合理运用社会保障基金的核心”是关于社会保障制度与经济绩效的关系的精辟论断。因为:(1)是否实行投资多元化其实质是用计划手段还是用市场手段配置资源的问题。不实行投资多元化意味着社会保障基金只能由政府按计划手段配置(并不是不投资运用),实行投资多元化则意味着社会保障基金可以按市场机制配置。在我国建立社会主义市场经济体制的今天,实行投资多元化是大势所趋。(2)我国政府目前严格限制社会保障基金的投资方向,主要理由是我国的金融市场尚不够完善,金融工具体系和金融机构体系都存在缺陷,投资风险太大。但是笔者认为,通过采取积极措施,目前已经可以逐步放开对社会保障基金的投资限制了,政府起码不应该坐等时机成熟。(3)李珍所提出的多元化投资方案是由政府负责社会统筹基金的投资运营并主要以国债作为投资工具,同时由基金管理公司负责个人账户基金的投资运营并主要按市场机制来配置资金。由于不是将所有社会保障基金都交由基金管理公司营运,所以其投资风险是较小的;由于个人账户基金可以按市场利率获得投资收益,所以其收益率是较高的。这种多元化投资方案是兼顾投资的安全性和收益性的最佳方案。

(作者单位:武汉大学经济学院 武汉 430072)

(责任编辑:杨宗传)