

论我国的经济发展与社会保障

郑功成

一、引论

我国的经济发展目标赶上工业化发达国家，同时维护社会主义制度，使全体人民都能在经济发展过程中分享到繁荣富裕的果实，这一目标能否顺利实现，除取决于市场经济改革的成败与国民经济的发展水平，在很大程度上还依赖于能否建立健全、完备的社会保障制度。因为工业化国家的发展实践已经表明，市场经济并非“万应灵药”，其在某些方面依然存在着重大的缺陷，甚至引发严重的社会、经济危机，这一特点决定了要建立市场经济体制，就必须建立与之相适应的社会保障制度来作为稳定、维系、润滑机制；否则，离开了社会保障机制，政府与国民就会陷入混乱与恐慌之中，市场经济就可能寸步难行。因此，社会保障亦是市场经济的一项主体工程而并非仅仅是配套工程。我国的社会主义市场经济亦必然要遇到工业化国家出现的各种社会问题，同样必然要依靠社会保障的手段来解决这些问题。

社会保障对我国市场经济改革与发展的特殊意义在于：一是能够解决市场竞争条件下失业劳动者的基本生活保障问题，避免竞争失败者陷入生存困境而导致发生社会危机；二是能够缩小市场经济条件下因先天条件差异、劳动技能高低、天灾人祸风险、市场竞争成败等造成的贫富差距，缓和阶层矛

盾；三是可以充当国家宏观调控机制，如社会保险是市场经济运行中的劳动力再生产保障机制和维护劳动者基本生活需要的特殊利益分配机制，社会救助与社会福利又是调整经济发展与社会公平矛盾的必要的协调机制，社会保障（主要是社会保险）基金的征收与支付则是国民收入分配的重要调节机制，等等，均表明了社会保障具有天然的宏观调控功能，它能够与其它宏观调控手段一起共同规范、维系并引导着市场经济的运行；四是能创造较为公平的社会环境与市场竞争环境，避免市场经济走向价值规律作用的极端，起到稳定社会并为市场经济保驾护航的作用。

由此可见，社会保障制度的改革与发展，是我国市场经济改革与发展的内在要求，但绝不是被动适应，而是建立社会主义市场经济体系成功的保证。正确地认识和把握这一点，并在我国市场经济改革的政策与方案中充分地体现这一点，对于整个改革事业与经济发展都有重大的现实指导意义。

二、企业改革与社会保障

在我国现阶段，企业作为国民经济的主力，其改革的成败决定着整个国民经济发展的进程。近十多年来，我国的企业改革尤其是国有企业改革走过了一个相当艰难的历程，亦发生了很大的变化，如城镇经济就不

再是国有企业的一统天下，非国有经济在不断扩大；企业对劳工的使用正在由合同制取代终身制；乡镇企业异军突起，并正在占居着日益重要的特殊地位；市场竞争规律的作用不断加大，优胜劣汰法则在使部分企业迅速发展壮大的同时，不仅使非国有经济中被淘汰的企业增加，而且使部分国有企业也不得不破产或面临破产的风险等；但无庸讳言，这些变化仍未能使我国的企业真正成为符合市场经济要求的规范的经营主体，整个企业改革迄今仍在探索之中。造成这种局面的深层原因是多方面的，既有产权问题，更有社会保障改革滞后的制约与影响。

一方面，数十年在计划经济条件下形成的企业保障制，造成了企业与政府、社会角色的长期错位积重难返，并对市场经济条件下的企业改革起着倒果为因的制约与阻碍作用。如企业级别的行政化、企业管理者的官员化、企业结构的社会化、企业目标的多重化等，均迫使国有企业及仿效国有企业的传统型企业，既充当着政府附庸，并代表政府承担着维护社会稳定与保障职工生活权益的责任；又要填补社会真空，扮演着社会公共福利组织和职工之家的角色。因此，我国的传统企业尤其是国有大中型企业，均不得不为本企业职工提供着从终身“铁饭碗”到职工子女就业的就业保障，从食堂、浴室、医务室、理发室、托儿所、职工生活困难补助乃至住宅、水电煤气等生活福利保障，从幼儿园、子弟学校到技工学校等的教育福利保障，从疾病医疗、工伤待遇、生育待遇到退休养老保障，等等。这种“小而全”“大而全”的企业保障制，使国有企业无法自拔，各种非企业角色严重制约和直接损害着企业角色，造成了国有企业中该破产的不能破产，该发展壮大的也无力发展壮大，这正是我国国有企业改革步履维艰的真正原因所在。

另一方面，非国有企业的发展壮大，又暴露出了许多严重的社会问题。一是非国有

企业尤其是“三资”企业、私营企业及乡镇企业等，没有国有企业所承受的各种社会负担以及退休养老负担，造成了两者之间竞争的不公平；二是上述企业中采取超低报酬制、工作超时制、工伤自负制等来降低生产成本的现象不乏罕见，职工缺乏起码的劳动保护与医疗保障，恶性事件急剧上升，劳动者权益急需保障；三是上述企业普遍没有建立起职工养老保险等制度，为未来的社会经济发展埋下了重大隐患。因此，非国有企业尽管在生产经营中表现出对市场经济的更多的适应性，但依然不能算是符合市场经济要求的理性企业。

从上述分析可见，国有企业改革难以大步推进的症结在于积重难返的企业保障制的制约，非国有企业的缺乏理性亦在于没有建立起强制性的完备的社会保障制度。从我国的总体情况出发，市场竞争的公平化必然迫切要求国有企业模式化的企业保障制，尽快走向面向全体国民的社会保障制度；作为市场经济要件的统一劳动力市场的形成，亦只能建立在面向全体劳动者的统一的社会保险制度基础之上；企业破产与失业机制的启动，依赖于建立包括失业社会保险与失业社会救助等在内的失业保障机制；非国有企业劳动者的权益，更是迫切需要运用社会保障的手段来维护和保障。因此，企业改革的推进，正在取决于社会保障制度的改革与推进，社会保障制度改革的成败客观上决定着整个企业改革的成败，这种看似颠倒的非正常关系，正是倒果为因的中国国情与特色所在，是经济转型时期必须清醒地认识到并妥善处理好的重大问题。

三、农村经济发展与社会保障

以承包责任制为主体内容的农村经济改革，是我国整个改革事业的先导力量；而农村经济的高速发展，则极大地推动着我国整个社会经济的发展，并改变了整个经济与社会结构。但值得关注的是，在农村经济发

展的另一面,却是各种社会问题的高速积累,如果国家与社会不尽快考虑建立农村社会保障制度,并通过社会保障的手段来缓解这些问题,潜在的社会危机就会日益显现化,最终必然会危及农村经济乃至整个国民经济的健康发展。

农村经济发展的第一个后果,是彻底打破了传统的集体核算制度,原有的集体内部风险分散功能亦随之消亡,农户成了收益与风险共担的生产经营主体。尽管丰收可以归自己,但遭灾受损亦须自己承担,农业风险问题正成为我国农业生产走向经营规模化的阻碍因素,一部分农户甚至因灾陷入贫困境地。对此,就必须改革传统救灾体制,代之以灾害救济、灾害社会保险、灾害合作保险、灾害商业保险相结合的混合风险保障机制,唯有农民的风险保障问题得到了解决,农业经济才可能在现有基础上走上商品化、规模化、现代化的良性发展道路。

农村经济发展的第二个后果,是乡镇企业的异军突起,使农村产业结构发生了根本变化,非农产业包括工业、建筑业、运输业、商业、饮食服务业等开始占居农村经济的主体地位,农村人口正在大规模地向非农化、城镇化发展。如农村改革以来,从事非农产业的农村劳动者占全部农村劳动者的比例已从1978年的10.3%迅速上升到目前的40%,城乡人口对流的规模在不断扩大。^①农村经济的这种新格局,反映了市场经济这只“看不见的手”的巨大作用,同时也揭示了隐藏在背后的深层社会问题,这就是城镇职工的各种风险对许多农村居民而言同样存在,如果国家和社会不适应农村生产的社会化、非农化和农村人口的城镇化,及早研究并建立相应的社会化的工伤、疾病医疗、养老、女工生育等社会保险制度,以及各种社会化的福利性设施,农村职工的后顾之忧就无法得到解除,城乡一体化的劳动力市场亦不可能建立,工业化的生产方式与农业化的生活方

式将尖锐对立,城乡矛盾必然走向激化。一旦出现这种局面,就不仅农村经济进一步发展的势头受挫,整个国民经济亦会遭受强烈冲击。

农村经济发展的第三个后果,是农民的收入与生活水平大幅度提高,但贫富差距的距离亦在拉大。一方面,从1978年到1994年,农村居民人均纯收入从134元增长到1220元,16年间增长8.1倍,年均递增15%,^②收入的增长使生活水平大幅度提高,相当多的农村居民要求通过增进社会福利来改善生活质量的愿望日显迫切。另一方面,农村贫富差距不断扩大,其表现在面上就是地区发展极不平衡,中、西部尤其是老、少、边穷地区与东部地区的经济社会发展水平与贫富差别很大;表现在点上就是同一地区从事不同职业的农村居民收入差异大,如从事种植业的农村居民收入较乡镇企业职工收入相差2倍左右、与从事商饮服务业者相差3—5倍、与从事运输业者等相差5—6倍以上,农村贫困人口迄今仍有一亿人,一部分人刚越过温饱线,一旦遭灾或生病极易陷入贫困;如果没有社会保障作为按劳分配与按资分配的补充渠道,农村社会走向两级分化就会由可能变为现实,最终损害的仍将是经济发展。

农村经济发展的第四个后果,是生活的改善使农村人口步入老龄化的速度加快,而家庭保障功能却在不断削弱,政府与农民对养老问题均还未有精神和物质上的准备。如农村现有60岁以上的老年人约7000多万,每年还在以600万的速度递增,^③这种现象作为农村经济发展的结果,又反过来对农村经济的发展产生巨大影响,因此,不能仅仅将其视为一个单纯的社会问题等闲视之,而是必须与农村经济的发展相结合,并通过社会化的养老保障手段来加以解决。

综上,在农村经济发展进程中,如果政府只注重其表象和新格局所创造的经济成就,而忽略农村经济发展后对以社会保障为

主体内容的社会发展的迫切需求,农村社会发展将出现重大危机,那么,农村经济在经历现阶段的繁荣后很可能步入一个衰退时期。因此,农村社会保障体系的建立应当与农村经济的持续发展一并考虑。

四、财政经济发展与社会保障

社会保障作为国家和社会的重要职责,古今中外都是建立在一定的财政基础之上的,从而与财政经济具有不可分割性;换言之,社会保障的发展最终要取决于国家财政实力与财政体制。从1978—1994年,我国的国内生产总值从3588亿元增长到43800亿元,16年间增长11.2倍;^④财政收入从1121亿元增长到5182亿元,16年间增长3.62倍;^⑤这两组数字客观地反映了我国的综合国力自改革开放以来大为增强,财政经济有了较大的发展;同时,分级负责的财政体制已经完全确立,中央财政不再大包大揽,省、市、县三级地方政府获得了相应的独立的财权。在财政经济发展的这种格局背后,隐藏着与社会保障密切相关的下列问题:

第一,中央财力相对削弱,宏观调控能力持续下降,以此为经济后盾的社会保障改革步履维艰。如据统计资料,我国中央财政收入占国家财政收入的份额在50年代为70%以上,60年代下降到60%,70—80年代不足50%,90年代以业则下降到40%,^⑥中央的财力十分紧张,宏观调控力不从心,社会保障改革迄今未有突破性进展。在这方面,工业化国家通过向企业和个人开征社会保障(险)税来扩充国家财政实力,早已被公认为增强宏观调控能力的重要手段。以美国为例,其社会保险税收入在1993年达1.1万亿美元,占全部税收收入的30%,^⑦它通过退休金、失业救济金、健康保险费、公共福利事业支出等,有力地调节着国民的收益分配,而历年的结余又充当着国家经济建设的重要资金来源;德国的社会保障收支规模亦占到其整个财政收支的三分之一以上,成为政府调

控国民收益分配与整个经济发展的重要手段;等等。在我国,这笔十分重要的财源却得不到有效发掘:一是部分企业仍须自办各种社会保障事务,资金亦分散在各企业手中;二是绝大多数非国有单位尚未参加社会保险,这笔公共性质的社会后备资金客观上为企业或其所有者据有;三是因社会保险体制不顺,已收取的社会保险统筹资金亦被各分管部门、行业或地方政府分割,虽结余资金越来越大,国家却无法纳入预算管理;四是劳动者个人未能按照权利与义务相结合的原则履行或未完全履行缴费义务。可见,要改变中央财力削弱与宏观调控能力下降的局面,就必须开创新的途径,而借鉴国外经验,运用天然具备统一、集中特征的社会保障手段则是一举两得的最佳途径,因为这种手段本身亦是建立健全、完备的社会保障制度的行为。

第二,地方财政实力增强,却又未承担起相应的社会保障责任。近几年来,地方财政收入占国家财政收入的比重均在60%以上,有50%以上的省级财政年收入超过100亿元;接近10%的县级财政年收入逾亿元,其中广东顺德、南海等部分县(市)财政年收入已逾10亿元;^⑧这充分反映了在经济发展的条件下地方政府在财政体制改革中得到了较中央财政更多的实惠。然而,地方政府却尚未承担起社会保障的责任,这主要表现在:一是我国的社会保障责任主体仍集中体现为中央政府;二是财政已由统收统支改革为分级负责体制,与此不可分割的社会保障改革却未能同步,许多地方甚至连救灾经费预算都没有,灾害救济仍指望中央拨款;三是虽有地方政府向社会保障供款,亦未能实现经常化、制度化。这种现状充分反映了现行社会保障供款制度与财政体制改革的脱节,同时也是中央与地方利益及职责急待重新调整的重要方面。笔者认为,财政经济与社会保障之间的天然不可分割性,决定了在

财政分级负责的条件下应当对社会保障采取分级负责制,地方政府应当社会保障的直接责任主体,中央政府则是最后责任主体,为此,地方财政应成为本地社会保障的财政基础,承担起相应的供款之责,并走上经常化、制度化的道路。这样,中央与地方的职责与权益关系,就会通过财政经济与社会保障两条渠道得到合理的调整。

第三,经济发展、财政经济、社会保障之间的关系急待理顺。三者之间的良性关系应当是:经济愈发展,财政经济愈发展,社会保障亦会愈完备与健全;反之亦然。然而,我国目前的局面并非如此,其主要表现就是财政收入在国民收入或国内生产总值中所占比重呈明显下降趋势,如财政收入占国民收入的比重在“一五”时期为32.7%，“二五”为38.6%，“三五”为31.5%，“四五”为34.4%，“五五”为32.3%，“六五”为26.7%，“七五”下降为23.9%，1991年仅为22.4%，1992年为20.9%；1993年开始运用国内生产总值指标，当年财政收入占该指标的16.3%，1994年降为12%；^⑥上述数据充分反映了国民收入分配向个人大幅度倾斜的格局，其后果就是：国家财政实力薄弱，每年依靠发行高额国债来弥补赤字，社会保障改革因缺乏财力而难以大步推进，正在阻碍着企业改革的推进；而财富却在向部分人集中，民间储蓄额直线上升，经济繁荣的另一面就是贫富差别扩大化；可见，上述三者之间的关系因社会保障改革未到位而未理顺，反过来必然制约着整个经济的发展。

财政经济发展与社会保障之间关系的现状，实质上体现了中央与地方的权限和职责设置不尽合理。因此，调整国民收入的分配格局并建立分级负责的社会保障制度，通过社会保障手段来增强国家宏观调控能力并缓和贫富差距，不仅是财政经济发展的当务之急，而且也是促进国民经济、财政经济、社会保障三者之间良性发展的关键。

五、结论

经济发展是社会保障的物质前提和基础，并决定着社会保障的规模大小、体系结构、水平高低；而社会保障则是经济发展必不可少的稳定、维系与润滑机制；后者决定于前者又服务于前者，并在很大程度上影响着前者的进程，这是各国社会经济发展中公认的重要规律。在我国经济转型中，取决于经济发展的社会保障，就正在决定着市场经济改革和企业改革、农村经济、财政经济等的发展进程。因此，社会保障在我国现阶段应当成为整个经济改革与经济发展中的一项主体工程并加以实施，这是解决目前困扰我国经济改革与经济发展的诸般因素以及许多新、旧社会问题的一把真正的金钥匙。

注释：

①③郑功成：《中国社会保障论》，湖北人民出版社1994年版，第384、382页；参见《中国统计年鉴》（1994），中国统计出版社1994年版。

②《中国统计年鉴》（1994），中国统计出版社1994年版，第277页。

④根据国家统计局《关于1978年国民经济和社会发展的统计公报》和《关于1994年国民经济和社会发展的统计公报》资料换算。

⑤根据财政部《1978年财政决算报告》与《1994年财政决算报告》换算。

⑥《当代中国的统计事业》，中国社会科学出版社1990年版，第462页；参见《时事资料手册》（1992～1993）。

⑦加尔布雷斯：《谈美国宏观经济政策》，《宏观经济管理》1994年第2期。

⑧《时事资料手册》1994年第2期，第36页；参见《中国财政统计》（1950～1991）。

⑨从“一五”到1991年数据系根据《中国财政统计》（1950～1991）第13～14页与第341页资料换算；1992～1994年则根据《中国统计年鉴》（1994）资料换算。

（责任编辑 曾德国）