

2009 金融危机：“社保新政” 与扩大内需

郑秉文

【提要】在2008年~2009年国际金融危机期间，中国实体经济受到巨大冲击，大批外向型企业倒闭歇业，失业规模达到历史新高。中央政府及时推出“社保新政”，为保企业、保就业、保稳定做出了不可替代的贡献。国际金融危机凸显转变经济增长方式的重要性与紧迫性。“社保新政”在金融危机期间的成功实践昭示，在后金融危机时代，社保制度作为一个“长期投入”的生产要素必将为扩大内需、促进增长、转变增长方式做出较大应有贡献。为此，提出了处理好4大关系和12项具体建议。

【关键词】金融危机 社保制度 养老金改革 扩大内需 转变增长方式

〔中图分类号〕 C979 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1000-2952 (2010) 01-0016-13

一、金融危机对全球社保制度的冲击：社保资产受损与失业率提高

此次金融危机导致全球新增失业大军约5000万人，失业保险基金支出增加，收入减少，养老资产遭受重创，社保资产支付能力受到挑战，未来筹资压力加大。金融危机期间贫困人口增加，政府财政收入受到较大影响，社会救助的力度受到影响。

1. 对养老资产造成重大损失

金融危机对全球社保制度带来严峻挑战，导致全球社保基金损失巨大。由于医疗和失业等保险制度的融资方式主要是现收现付，积累余额有限，市场化投资程度有限，几乎没有受到什么损失，金融危机的冲击主要体现在全球养老资产的大幅缩水。

全球养老资产由企业养老金、主权养老金和基本养老保险基金三大部分组成，总资产从2007年底的34.77万亿美元，下降到2009年初的29.88万亿美元（含当年缴费收入），损失总计达5.5万亿美元。其中，第一部分是企业养老金（补充养老保险即第二支柱），损失巨大，高达5.2万亿美元，缩水18%；第二部分是主权养老基金（主要由转移支付形成），损失较大，全球共11只主权养老基金（包括中国的全国社保基金），2007年底总市值5952亿美元，到2009年初缩水近1200亿美元，但由于当年转移支付等因素，资产总额上升为6757亿美元；第三部分是基本养老保险基金（主要来自缴费收入），金融危机导致其损失1809亿美元。2007年底，全球5.17万亿美元社保基金可分为市场化投资和国债投资两大类。其中，实行市场化投资的主要是实行DB型现收现付制的发达

经济体和实行 DC 型积累制的拉美国家，前者损失较大，后者较小，合计其资产总规模从 2007 年底的 20924 亿美元下降到 2009 年初的 19115 亿美元，损失 1809 亿美元；但是，实行国债投资型的 DB 型现收现付制的 5 个国家（包括美国、英国和中国等）合计占全球的一半，由于利息收入稳定，资产规模从 24844 亿美元上升到 27514 亿美元，增加了 2670 亿美元即 10.7%；如果再加上十几个实行中央公积金的国家（大约 3000 亿美元），全球社保基金总量就从金融危机前的 4.8668 万亿美元增加到 2009 年初的 4.9629 万亿美元（不含其他国家信息不详的社保基金大约 7000 亿左右）。^①

2. 对失业保险基金带来压力

国际劳工组织的分析显示，2009 年初全球的失业人口大约是 2.1 亿~2.4 亿，全球平均失业率上升到 7.4%，OECD 成员国平均失业率达 10.1%，并对金融危机导致的全球失业情况做出三种估计：2900 万人、3900 万、5900 万人。^② 考虑到中国、欧盟、美国和 OECD 对各自失业数量的估算，^③ 笔者认为 5000 万人更符合实际情况。此次金融危机导致的失业人口分布情况有如下特点：欧美发达经济体高端白领或金融业失业规模要远远高于以往，尤其是美国，因为金融机构破产、重组和萎缩等原因造成大量失业和裁员。截至 2009 年 3 月底，全球银行业资产损失近 9000 亿美元，保险业损失 2000 多亿美元，政府发起金融企业（GSEs）损失 1000 多亿美元，于是，大量高级金融专业人士加入失业大军。但在新兴市场经济体，由于其外向型产业遭受重创，失业大军大多为熟练蓝领工人。

2009 年 2 月，19 个发达和新兴经济体领取失业保险金的人数比 2008 年 5 月增加了 53%。^④ 这无疑为全球失业保险基金多增加了一半的压力。

3. 对社会救助支付增加了负担

在金融危机期间，一方面，开工不足导致财政收入减少，失业率提高导致失业保险的缴费收入锐减，失业保险金支出却明显增加；另一方面，贫困人口数量增加较快，各国政府不

得不增加社会救助支出的规模。世界银行估计贫困人口（每天少于 1.25 美元的标准）增加了 5300 万。^⑤ 但国际劳工组织估计，全球贫困人口（每天少于 1 美元的标准）将新增 2 亿，即从 2008 年的 10 亿增加到 12 亿。^⑥ 截至 2009 年 4 月底，全球公布实施一揽子刺激计划的国家达 32 个，投入资金达 2 万亿美元（90% 来自 G20 国家），2009 年投放资金占全球 GDP 的 1.4%。^⑦ 但是，由于刺激计划的相当一部分用于金融部门的救助和基础设施的建设，用于社会救助的比重有限，恢复就业率效果不甚明显。此外，由于财政收入受到较大影响，用于社会救助的实际投入大打折扣，例如，美国失业率上升导致税收大幅下降，以往各州财政收入缺口在 1500 亿美元左右，但 2008 年则超过 2000 亿美元，于是，如同斯蒂格利茨所言，这将意味着在未来两年内，各州财政收入恶化将抵消联邦政府刺激计划投入的 50% 左右。^⑧

二、金融危机对中国社保制度的挑战：“社保新政”及其效果

与其他国家不同，在此次金融危机期间，中国社保资产受损最小，但新增失业数量最大，占全球新增失业人口的一半。中国政府及时推

① 上述数据引自郑秉文《金融危机对全球养老资产的冲击及对中国养老资产投资体制的挑战》，《国际经济评论》2009 年第 5 期。

②⑦ Global Employment Trends-Update, ILO, May 2009, p. 5.

③ 由 IMF 的估算数据分析得出，详见其相关网络主页。

④ Report of the Director-General, *Tackling the Global Jobs Crisis*, International Labour Conference, 98th Session 2009, Report I (A) · ILO, Geneva, p. 5.

⑤ World Bank, President Zoelick, press conference, 31 Mar. 2009, Press release No. 2009/286EXC.

⑥ 根据下述两份文献比较得出：Report of the Director-General, *Tackling the Global Jobs Crisis*, International Labour Conference, 98th Session 2009, Report I (A) · ILO, Geneva, p. 5 和 Global Employment Trends-Update, ILO, May 2009, p. 5.

⑧ Joseph Stiglitz, The global crisis, social protection and jobs, in *International Labour Review*, Vol. 148 (2009), No. 1-2. ILO, 2009, p. 5.

出“社保新政”，首次将社保作为一个反周期手段，缓解了企业经营困境，减轻了企业负担，稳定了就业局势，社保覆盖面迅速止跌回升，为稳定社会做出了应有贡献。

1. 金融危机对中国社保制度的冲击及其特点

由于中国社保制度刚刚建立十几年，覆盖面狭小，加之中国外贸依存度过高等原因，中国社保制度和就业状况在此次金融危机中呈现出与其他国家完全不同的特点。

首先，中国养老基金几乎没有任何损失，成为世界各国养老基金损失最小的国家之一。从基本保险制度来看，五险基金毫发无损，这得益于中国基本社会保险制度统筹层次很低、保险基金以银行协议存款和购买国债为主的保守投资策略的结果；从养老保险第二支柱的企业年金来看，它也是世界受损最小的补充养老基金之一，这得益于两方面原因，即投资股票的比例不高于基金净资产的20%与各个企业年金提供商在此次金融危机初露端倪时反应敏捷、动作迅速、清仓及时；从主权养老基金来看，中国的全国社保基金（理事会）收益率为-6.79%，成为全球11只主权养老基金中损失最小者，这既得益于保守的投资策略，又得益于决策者具有前瞻性的战略决策水平。

其次，中国失业人口达2500万人以上，其中绝大多数为农民工。中国金融业几乎毫发无损，高级白领和专业人士没有大规模裁员，但由于外需导向型经济的明显特点，国外订单大量取消致使珠三角和长三角外向型企业农民工大规模返乡。农民工失业的统计数据说法不一。2009年2月的一个官方数据认为，^①在1.3亿“外出农民工”中有2000万农民工失业，即15.3%的农民工失去工作。但是，1.3亿“外出农民工”这个数据被明显低估：从2005年1%人口抽样调查数据看，流动人口已达1.47亿；从2009年3月15日国家统计局公布的抽样调查数据看，^②在全国2.25亿农民工中，外出农民工数量为1.4亿人，本乡镇以内的本地农民工数量为8501万人。如按前述15.3%计算，外出农民工失业数量应为2141万人，如考虑本地农

民工的失业因素，2009年2月在金融危机中农民工失业人口至少应在2500万。于是，在全球新增的5000万失业大军里，中国就占一半。其实，这个数据也很可能是被低估了，因为据报载，2009年春节前仅广东省东莞市就流失了600万农民工。^③

最后，基本社会保险参保人数明显减少。在此次金融危机中，中小企业和劳动密集型企业的参保人数明显减少；2009年1月养老、医疗、工伤3项保险参保人数分别比2008年底减少23万、51万和203万人，是近几年覆盖面连续扩大以来首次下降。在沿海外向型经济发达地区，农民工出现返乡高潮，退保和断保使农民工参加养老、医疗和工伤3项保险人数分别减少93万、68万和137万。^④由于企业经营出现问题，缴费困难企业增多，社保基金征缴出现较大困难，加之失业人数增加，社保基金收入受到较大影响。

2. “社保新政”主要内容

首先，在此次金融危机中，中国政府首次将社保政策作为一个反周期手段。与财政政策和其他经济政策一起，社保政策为保增长和促就业做出了贡献。改革开放以来，社会政策从未进入经济宏观调控一揽子计划，而仅被视为解决“社会问题”的一个常规手段和维持“社会稳定”的一个阀门。但在此次金融危机中，社会政策首次被纳入解决“经济问题”的视野，

① 中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文在国务院新闻办公室2009年2月2日举办的新闻发布会上的答记者问，见国务院新闻办主页，访问时间2009年11月27日：<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/2009/0202/200905/t308608.htm>。

② 国家统计局：《2008年末全国农民工总量为22542万人》，见国家统计局网站，访问时间2009年11月27日：http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20090325_402547406.htm。

③ 黎广、吴梦纾：《广东痛苦转身农民工提前返乡东莞人口流失600万》，《羊城晚报》网站，访问时间2009年11月28日：http://www.ycwb.com.cn/news/2008-11/10/content_2006468.htm。

④ 引自2009年10月15日在斯德哥尔摩由中国人力资源和社会保障部与欧盟联合召开的第四届中欧社会保障高层圆桌上人力资源和社会保障部胡晓义副部长的致辞，根据笔者现场记录整理，未经本人审阅。

社保制度被置于“扩大内需”的位置，社保因素首次被大规模普遍运用，这是一个重大转变（尤其与1997年~1998年金融危机相比）。这个重大转变不仅是一次观念上的飞跃，也是一次抗击金融危机的成功实践，为今后中国政府应对金融危机积累了宝贵经验。

其次，面对金融危机对中国实体经济的冲击，中国政府及时调整制度参数，推出“社保新政”。“社保新政”的主要内容是调整参数，其目的在于帮助企业降低成本，维持收入水平和就业水平，最大限度地减少金融危机的影响。“社保新政”的具体措施包括“5缓4减”，即实行有弹性的社会保险缴费政策，对受金融危机影响、暂时无力缴费的困难企业，允许缓缴养老、医疗、失业、工伤和生育5项社会保险费，缓缴期为2009年之内，缓缴期限最长不超过6个月；允许困难企业阶段性降低医疗、失业、工伤和生育保险费，期限最长不超过12个月。

再次，扩大单项社会保险基金的用途范围，扩大就业培训和稳定就业岗位。2008年底发布的“社保新政”允许失业保险金为困难企业稳定岗位支付社会保险补贴和岗位补贴；允许就业专项资金对困难企业用于职工在岗培训支付补贴，执行期为2009年之内，补贴期限最长不超过6个月。

最后，采取紧急措施，调整劳动关系，稳定就业形势。“社保新政”还允许困难的企业通过与包括农民工在内的职工进行集体协商，采取灵活用工、弹性工时、弹性工资、组织培训等措施，稳定就业岗位和劳动关系；鼓励和支持企业采取在岗培训、轮岗轮休、协商薪酬等措施，尽最大努力不裁员或少裁员，特别是国有大中型企业带头不裁员；对于困难企业经过多方努力仍不得不实行经济性裁员的，可在企业与工会或职工依法平等协商一致后，签订分期支付或以其他方式支付经济补偿的协议。^①

3. “社保新政”应对金融危机的效果

经过一系列调整，“社保新政”的效果立即显现，为保增长、保民生、保就业做出了贡献。

首先，“社保新政”缓解了企业经营困境，减轻了企业负担，稳定了就业局势。“5缓4减”

产生明显效果，截至2009年9月底，累计为企业减轻负担166亿，同时稳定就业岗位达上千万个。

其次，5项基本保险制度覆盖面迅速止跌回升，效果明显。截至2009年9月底，养老保险参保人数比2008年增加900万人（2008年底为21891万人），医疗保险增加4600万人（2008年底为31822万人），工伤保险增加500万人（2008年底为13787万人），生育保险增加800万人（2008年底为9254万人）。在金融危机期间，基本社会保险覆盖面不仅没有缩小，反而明显扩大，这在世界各国都是少见的，在客观上发挥了安全网的作用。

最后，覆盖面扩大增加了当期社会保险基金的收入。覆盖面扩大之后提高了社保基金的支付能力，而且反过来又为提高待遇水平打下了物质基础，极大缓解了参保人的经济压力。5项保险基金征缴收入不但没有降低，反而有所提高，根据2009年9月的统计，同比增长17.5%，各项保险待遇水平均有所提高，五险支出同比增长30%。^②同时，2009年1月份顺利完成了连续第5年上调养老保险待遇水平10%的预定计划，据笔者估算，^③仅该项支出就大约高达600亿元。

三、金融危机对中国社保制度的启示：反危机手段与生产要素

此次金融危机中，人们对社保制度的认识

^① 以上“5缓4减”等资料引自《中国三部门采取五大举措减轻企业负担稳定就业》，新华网：http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/21/content_10533000_1.htm。

^② 以上截至2009年9月的覆盖面扩大、征缴收入扩大和企业减负等三处数据，分别引自2009年10月15日在斯德哥尔摩由中国人力资源和社会保障部与欧盟联合召开的第四届中欧社会保障高层圆桌会议上人力资源和社会保障部胡晓义副部长的致辞，根据笔者现场记录整理，未经本人审阅。

^③ 郑秉文、牟兵：《养老金调待机制存在的问题与建议——基于2008年养老金上调的案例分析》，《宏观经济研究》2009年第1期。

发生了两个变化。一是,面对金融危机对实体经济的巨大影响,“社保新政”成为反危机的一个临时手段和反周期的一个紧急措施,其着力点在于保企业和保就业,由此,人们开始认识到保企业与保就业不是相互割裂的,而是相辅相成的。二是,此次金融危机使转变经济增长方式的问题更加尖锐起来,在后金融危机时代,社保政策作为一个生产要素势必对促进增长方式转变做出应有贡献。

1. 社保政策作为反危机手段:保企业与保就业

2008年上半年,长三角沿海发达地区一些外向型企业出现经营困难,就业形势开始严峻;2008年下半年,珠三角地区以加工和出口为主的劳动密集型中小企业用工需求剧减,停产关闭现象开始大面积出现,企业规模裁员和职工待岗歇业现象增多,欠薪、断保甚至欠薪逃匿现象不断发生,劳动关系不稳定性凸显并出现了一些新的变化。2009年2月,人力资源和社会保障部、中华全国总工会、中国企业联合会和中国企业家协会(以下简称“一部三会”)联合发布《关于应对当前经济形势稳定劳动关系的指导意见》(以下简称《指导意见》),在强调三方协商对话的基础上,明确提出了“保企业”的导向。^①这个提法很及时,对调整劳动关系和稳定就业发挥了不可替代的积极作用。

第一,金融危机导致劳动关系出现新变化,保企业、保就业、保稳定成为社保政策反周期的着力点。金融危机既是对社保制度的考验,也是各国调整社保政策的绝好机会,例如,阿根廷在工人和工会的极力支持下,于2008年11月,一夜之间废除了实行14年之久的个人账户式养老保险制度,^②将DC型完全积累制退回到传统的DB型现收现付制。这个重大事件震惊了世界各国社保业内人士,同时也说明,在金融危机面前,社保制度既可载舟、也可覆舟,关键在于制度设计的科学性和政策调整的敏捷性。于是,金融危机面前达成如下共识:保稳定要首先保就业,保就业就必须保企业,“一部三会”提出的“保企业、保就业、保稳定”不仅是一个临时举措,也是一次观念转变,即把保

就业与保企业统一起来,于是出台了“5缓4减”等一系列调整社保参数的政策。

第二,无论是经济繁荣时还是萧条时,保企业与保就业都是相辅相成的。观念上的转变表现在两个方面:一是保就业与促就业不仅是政府和社会的责任,也是雇主和雇员的责任,是三方协商机制的本质之一,任何单方面强调企业的责任而忽视对企业的保护都是片面的;二是保企业与促就业不是对立的,无论在经济萧条时,还是经济繁荣时,这是一个永恒的话题,而不应“临时抱佛脚”。众所周知,任何劳动保护制度都或多或少对劳动力市场产生一定的扭曲作用:一方面保护了劳动者,但另一方面也设立了门槛,成为一把双刃剑。政府的作用在于根据国情如何“两害相权取其轻”,制定一个适合现阶段发展水平的制度安排,既要考虑到“局内人”(就业人员)的利益,更要考虑到“局外人”(失业人员)的流动,在劳动保护立法中不可一蹴而就,不应将经济繁荣时保就业与经济萧条时保企业对立起来,否则,良好的主观愿望就有可能欲速不达。

第三,任何劳动立法和社会保障项目,都应将保企业和促就业放在首位。保就业就等于保民生,保民生就等于保稳定,就业是民生之本、稳定之基,这是不同于欧洲的一个基本国情。欧洲高失业率既是过度劳动保护的结果,又是过度劳动保护的原因,是高福利和高税收的一个新的社会均衡,从这个角度看,福利国家的劳动保护和社会保障只是事情的一个方面。中国将长期处于社会主义初级发展阶段,“就业”是最基本的“福利”,促进就业是各项社会政策和劳动立法的第一目标,是劳动者的第一福利要求,因此,保持较低的就业门槛是保企业和促就业的一个交汇点,是积极就业政策的

^① “一部三会”的《指导意见》提出“在保企业、保就业、保稳定中充分发挥三方机制的独特作用”,见《关于应对当前经济形势稳定劳动关系的指导意见》。

^② 关于阿根廷2008年11月将个人账户式公共养老金实施国有化改革的分析,参见郑秉文、房连泉《阿根廷私有化社保制度“国有化再改革”的过程、内容与动因》,《拉丁美洲研究》2009年第2期。

一个基本点。

2006 年至 2007 年间对《劳动合同法》立法出现的争论在此次金融危机中可以画上一个句号了。这是因为，从某种意义上看，“一部三会”发布的《指导意见》提出的“在保企业、保就业、保稳定中充分发挥三方机制的独特作用”的提法，其本质毋庸置疑是对其采取的一个临时校正。

2. 社保制度作为一个生产要素：拉动内需与促进增长方式转变

作为世界上最年轻的社保制度之一，中国社保制度只有十几年的历史，但却经历了两次金融危机：在 1997 年～1998 年东亚金融危机中，中国社保制度为国有企业下岗职工筹措失业保险金，承受了金融危机的巨大压力。在此次金融危机中，中国社保制度不但又一次经受住了考验，而且成功地推出和运用了“社保新政”。这个成功的尝试显示，社保制度作为一个生产要素势必为后危机时代促进增长方式转变做出应有贡献。

第一，转变增长方式的提出与紧迫性。胡锦涛总书记早在 2004 年 5 月考察江苏省工作时就提出要树立和落实科学发展观与优化结构的问题；2004 年 12 月胡锦涛总书记在中央经济工作会议上首次正式提出“转变经济增长方式、加快经济结构调整、推进协调发展”；2006 年 2 月在中共中央政治局第二十九次集体学习时胡锦涛总书记明确提出，要加快转变经济增长方式，推动经济又快又好发展。此后不久，总书记在考察上海和福建时多次强调切实转变经济增长方式和推动经济社会发展的重要性。继十六大提出“转变增长方式，提高发展质量”之后，总书记在讲话中又多次强调转变增长方式的必要性和紧迫性，例如，在十七大报告中，总书记明确提出“加快转变外贸增长方式，立足以质取胜，调整进出口结构”。2009 年 12 月 5 日召开的中央经济工作会议强调把增加居民消费作为扩大内需的重点，认为转变经济发展方式已刻不容缓，胡锦涛总书记在重要讲话中深刻阐述了加快经济发展方式转变的重要性和紧迫性。

第二，扩大内需任重道远。从外需主导型向内需主导型经济增长方式转变，关乎到中国经济可持续发展经济安全问题。这个转

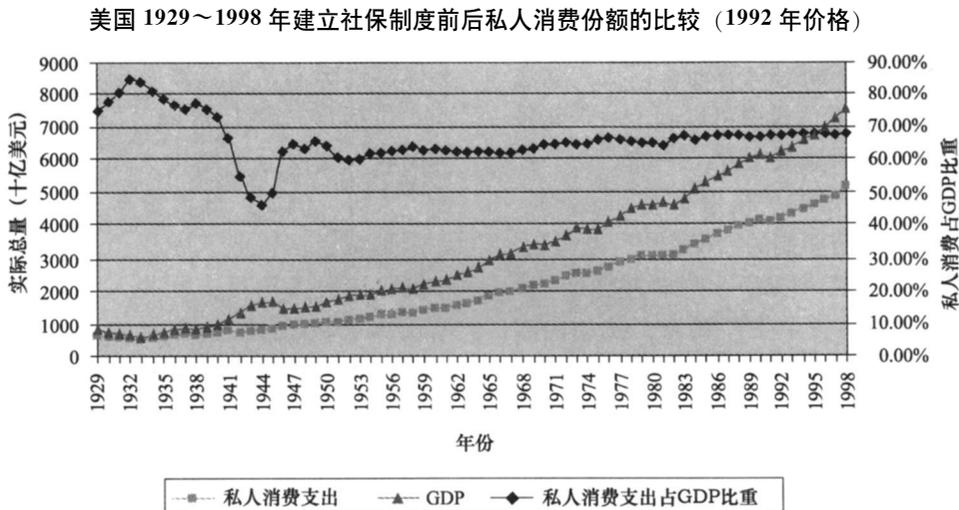
变既具有紧迫性，又具有长期性，不仅存在很多体制性障碍，而且涉及到结构调整的方方面面，包括增长路径依赖、国民经济结构惯性、国民收入初次分配结构失衡、居民收入差距不断扩大等。例如，低消费率和高储蓄率的主要原因是城乡居民收入水平低于经济增长，2008 年城镇居民人均可支配收入实际增长低于经济增长 0.6 个百分点，农村居民人均纯收入实际增长低 1 个百分点，由此导致住户部门收入占比总体呈下降趋势，从 1992 年居民收入占国民可支配收入的 68.3% 下降到 2007 年的 57%。最终消费率从 1992 年的 62.4% 下降到 2008 年的 48.6%，远低于世界平均水平（2006 年世界平均消费率为 63%，发展中国家平均为 58%）。同时，居民边际消费倾向总体呈下降趋势，其中，城镇居民边际消费倾向从 2002 年的 0.85 下降到 2008 年的 0.56，农村居民边际消费倾向由 2002 年的 0.85 下降到 2008 年的 0.71。2000 年～2007 年消费对经济增长率的贡献率（最终消费增加额与 GDP 增加额之比）从 63.8% 下降为 39.7%。^①

上述经济结构现状说明，扩大内需受到的制约因素很多，社保制度既不能包打天下，又不应无所作为，对此我们应有一个清醒的认识。

第三，社保制度可以稳定和促进消费的国际经验。改善收入分配和完善社保体系可建立消费信心，稳定消费预期，熨平消费周期，为促进增长方式的转变做出贡献。例如，日本在 20 世纪 60 年代发起的一场消费者革命成为日本经济起飞的转折点。再例如，美国经历 1929 年～1931 年大萧条之后，1935 年建立起社保制度，对美国扩大国内市场和稳定居民消费起到了重大作用，使居民私人消费支出一直稳定在 60%～70% 之间，并稳中有升，成为美国居民干预消费的一个“定心丸”，为二战之后美国经济腾飞奠定了基础（见图 1）。

^① 中国人民银行货币政策分析小组：2008 年第 1 季度《中国货币政策执行报告》第 30 页；第 4 季度《中国货币政策执行报告》第 37～38 页，人民银行网站，访问日期 2009 年 11 月 29 日；<http://www.pbc.gov.cn/>。

图 1



资料来源: US Census Bureau, 20th Century Statistics, in *Statistical Abstract of the United States*, 1999.

四、后危机时代中国社保制度展望: 处理好 4 大关系与 12 个政策建议

“社保新政”虽然为中国成功抗击金融危机和最早走出危机做出了贡献,但同时也暴露出社保制度存在一些制度性与结构性问题,这既是此次金融危机对中国社保制度提出的挑战,同时也涉及到后金融危机时代中国经济增长中社保制度功能和定位的调整问题。

社保制度之所以被视为扩内需、促增长和转变增长方式的一个“长期投入”的生产要素,是因为劳动力的长期产出决定于资本投资率或劳动效率。资本投资的功能有三:一是可部分替代生产过程中消费的资本存量,二是可额外增加劳动力资本存量供给,三是可确保使用最新的技术。正是从这个增长理论出发,社保制度对人力资本的投资可确保有效运用资本存量的劳动力技术水平的提高。经验数据显示,在发达国家与欠发达国家之间、正规经济与非正规经济之间,之所以前者的长期产出水平高于后者,就是因为前者对包括社保制度在内的人力资源投入占 GDP 的比重要高于后者。在后金融危机时代,转变经济增长方式已刻不容缓,笔者为此提出以下 12 个政策建议,并认为要着力处理好以下 4 个关系。

1. 处理好扩大覆盖面与制度建设的关系

制约中国社保制度不能为扩大内需做出较大贡献的一个重要缺陷是覆盖面狭小,没有充分发挥安全网的作用,成为扩大城乡居民消费的体制性障碍之一。扩大覆盖面、实现应保尽保将有利于城乡居民建立消费信心,这也是十七大对社保体系提出的一个战略目标。在养老保险方面,虽然目前“新农保”的出台为农村仅为 8% (6000 万人,占农村总人口比重) 的覆盖面带来了新的希冀,但是我们还有很长的路要走,随着试点的铺开,还会发现很多其他需要不断解决的问题;城镇养老保险的形势更为严峻,如果说“新农保”的政策特点可以一举打破农村扩面的瓶颈,那么,城镇养老制度的难点则依然存在,政策依然没有重大突破,几亿灵活就业人员的参保问题依然是一个巨大挑战。在医疗保险方面,虽然新农合基本解决了农村居民参保问题,但在城镇居民医保制度上,绝大多数人目前还“裸露”在制度之外。至于失业、工伤和生育保险,其覆盖面仅平均为城镇养老覆盖面 2.2 亿人的一半左右 (分别仅为 1.2 亿、1.4 亿和 9000 万,详见表 1)。^① 社会安

^① 以上覆盖面数据引自人力资源和社会保障部与国家统计局《2008 年人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部网站,访问时间 2009 年 11 月 29 日: <http://www.mohrss.gov.cn/Desktop.aspx?PATH=rsbw/sy>.

全网覆盖面狭小，这是城乡储蓄率居高不下、心存消费余悸和内需难以启动的原因之一。

表 1 1998~2008 年中国社保制度覆盖面变化趋势 (万人)

年份	城镇养老保险	城镇职工医疗保险	失业保险	工伤保险	生育保险	农村养老保险	城镇居民医疗保险
1998	8476	1618	7928	3782	2776	8025	
1999	12486	2065	9852	3960	3000	8000	
2000	13618	4332	10408	4350	3002	6172	
2001	12363	7286	10355	4345	4355	5995	
2002	14736	9400	10182	4406	3488	5462	
2003	15506	10902	10373	4575	3655	5428	
2004	16353	12404	10584	6845	4384	5378	
2005	17487	13783	10648	8478	5408	5442	
2006	18766	15732	11187	10286	6459	5374	
2007	20137	18020	11645	12173	7775	5171	4291
2008	21891	19996	12400	13787	9254	5595	11826

资料来源：根据人力资源和社会保障部与国家统计局历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》整理，人力资源和社会保障部网站，<http://www.mohrss.gov.cn/Desktop.aspx?PATH=rsbw/sy>。

注：“城镇居民医疗保险”建立于 2007 年。

但是，扩大覆盖面不能以牺牲制度建设为代价，不能顾此失彼，不能以长远利益换取眼前利益，不能以行政手段代替制度改革。这里要注意以下 3 个倾向。

第一，扩大覆盖面的同时要防止制度碎片化。目前，中国社保制度已出现碎片化倾向。应加快机关事业单位养老保险制度改革步伐，下大气力整合城镇社保制度碎片化现状，尤其是农民工制度碎片化问题。例如，2009 年初公布的“农民养老参保办法”（征求意见稿）正在修订之中，但在日前“新农保”制度正式公布之后，形势则发生变化：是否还有必要制定一个“农民工参加城镇养老办法”？如果制定，在实际运行中，农民工就事实上面临着 3 个制度的选择：城镇制度、新农保、“参保办法”。这不仅使制度多出一个“碎片”，而且也为基层社保机构的实务操作带来较大困难，制度碎片化是导致制度便携性差的主要原因。为此，要提高制度的统筹层次和便携性，并将之与防止碎片化结合起来。

第二，强化制度的激励机制是扩大社保制度覆盖面的一个内在动力。多年的实践证明，单纯强调制度的强制性、片面强调制度的执行力是远远不够的，还应强化制度的吸引力，增

强制度的激励机制，使参保人能够享受到参保的好处。这就需要强化缴费与收益之间的“对等原则”，建立起多缴多得的密切联系，从激励机制上解决参保人的内在动力远比单纯强调外部执行力更为有效。例如，香港地区 2000 年建立强积金，2002 年参保覆盖面就达到 98%，其根本原因就在于香港强积金具有良好的激励机制，雇主的缴费完全划入个人账户。

第三，增强制度的透明性、可及性与稳定性是扩面工作的激励因素。越是透明度高的制度就越容易普及，因为参保人可以清晰地看到他们参保的预期。如果参保人“看不透”30 年之后他的养老金到底能拿多少，灵活就业人员就势必徘徊在制度之外；如果参保人认为参加医疗保险之后手续繁杂、服务效率和质量低下，甚至搞不清报销比例及如何维护其合法权益，小个体工商户参保意愿就必然低下；如果社会舆论普遍认为养老金逐年降低，待遇水平没有一个严格的、与社平工资增长率或 CPI 等某个指数挂钩的固定给付公式与承诺，那么，这种待遇水平的不稳定性自然要伤害人们的参保积极性。

2. 处理好社保制度自身积累与宏观经济环境的关系

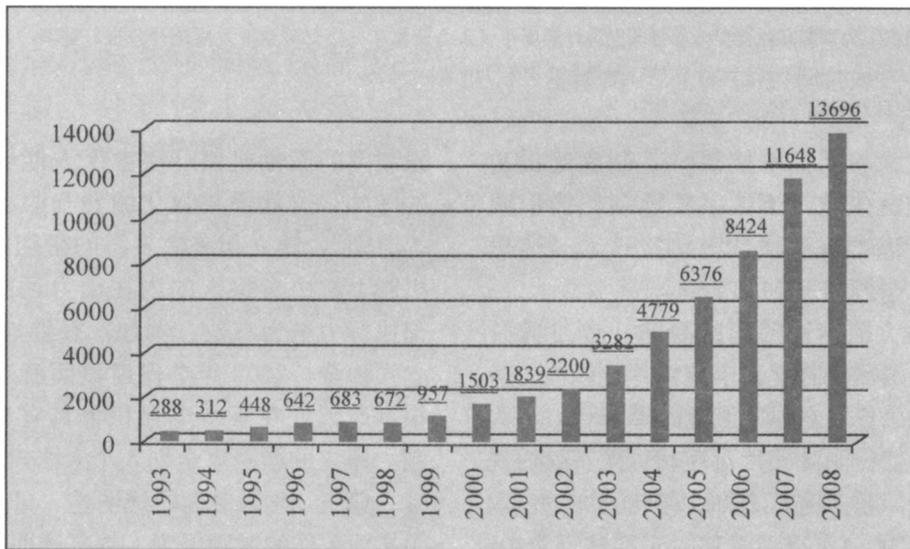
中国社保基金增长较快,尤其近5年来,年均结余增长2000亿元左右(见图2);1993年社保基金累计仅为288亿元,到2008年底则高达1.37万亿元。^①社保基金结余并不是越多越好,尤其对养老保险来说,在投资体制不尽合理和收益率低下的情况下,滚存余额过大就意味着受到的侵蚀也大。这是因为,在现收现付下(中国养老保险虽为统账结合模式,属于部分积累制,但由于目前绝大部分为空账,可近似看作现收现付制),积累的本质是未来的债务。为此,有些国家规定的“基金比”(即当年支出额与滚存结余之比)还不到30%,而中国目前“基金比”已达150%。滚存余额过大意味

着未来政府的责任就更大,换言之,过高的社保基金积累也不是免费的午餐。

重要的是,如果社保制度自身积累过高,就有可能与外部宏观经济环境的要求形成冲突。改革开放30年来,中国国际收支经常项目、资本和金融项目至今连续18年呈现“双顺差”,^②截至2009年9月底,外汇储备已达2.27万亿美元;^③中国储蓄率是世界之最,从1998年的37.5%上升至2007年的49.9%,^④2008年已高达51.3%。^⑤

显然,外部经济环境的要求与社保制度自身的积累之间存在一定冲突,于是,社保基金积累应该适度,而不应单纯追求高积累。为此,笔者提出以下3个建议。

图2 1993~2008年中国社会保险五项基金滚存余额增长趋势(亿元)



资料来源:人力资源和社会保障部与国家统计局历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部网站,访问时间2009年11月29日:<http://www.mohrss.gov.cn/Desktop.aspx?PATH=rsbw/sy>.

注:这里不包括企业年金和“新农合”。

① 根据人力资源和社会保障部与国家统计局历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部网站,访问时间2009年11月29日:<http://www.mohrss.gov.cn/Desktop.aspx?PATH=rsbw/sy>(这里不包括企业年金和“新农合”)。

② 国家外汇管理局国际收支分析小组:《2008年中国国际收支报告》,国家外汇管理局网站2009年4月24日,访问时间2009年11月29日,<http://www.safe.gov.cn/>.

③ 见国家外汇管理局网站,访问时间2009年11月29日:<http://www.safe.gov.cn/>.

④ 周小川:《关于储蓄率问题的思考》,新华网2009年3月25日,2009年11月29日访问:http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-03/25/content_11067056.htm.

⑤ “中国储蓄率超五成——智库称促消费应先‘均贫富’”,国家统计局局长马建堂在2009年7月全球智库峰会上的演讲,2009年11月29日访问:<http://www.chinanews.com.cn/cj/news/2009/07-04/1761191.shtml>.

第一，适当下调过高的名义费率。目前，中国社会保险 5 个险种费率合计达 43.2%（以北京服务业为例），如加上住房公积金（单位和个人各缴存 12%）和 5% 的企业年金，用工成本将高达工资水平的 72%。^① 过高的“名义费率”既不利于企业竞争力的提高，也不利于提高当期职工消费能力，还成为加速社保基金积累的一个口实。诚然，近几年来，养老保险制度始终得到一定的财政补贴，例如，2002 年～2008 年财政补贴达 5800 亿元，^② 占目前滚存结余的 62%。诚然，这种“畸形积累”是目前统筹层次低下的结果，^③ 而统筹层次低下在某种程度上是制度设计由于存在缺陷而不适应经济社会二元结构的结果。无论如何，按照目前“名义费率”测算，到 2020 年实现全覆盖即实现应保尽保时，仅养老保险基金滚存结余就将超过 10 万亿元。^④ 这是目前应该引起决策者注意的一个问题。

第二，尽快建立待遇水平指数化挂钩的机制。还有一个参照系可在一定程度上证明目前“名义费率”过高。以养老保险制度为例，目前的“制度赡养比”为 1:3，如按目前 28% 的费率计算，其待遇水平至少应达到 84%，但事实上仅为 50% 左右，并连续 10 年呈下降趋势。缴费率与“制度赡养比”两个参数之间出现如此差距是费率水平难以下调的主要原因，决策者由此担心：一是在城镇养老保险制度里，大约有 20% 是自雇人员，他们的费率仅为 20%，从而“拉低”了制度平均费率；二是当年缴费基数均以上一年基数为核算基础，在社工工资增长率较快的情况下，这又使缴费基数出现了一个缺口；三是由于种种原因，实际缴费人数要小于登记参保人数，这又出现一个折扣。在这 3 个因素的共同作用下，缴费率与“制度赡养比”两个参数之间便出现上述差距：在 28% 缴费率的条件下，1:3 的“制度赡养比”并没有产生与此相对应的养老金水平。于是决策者认为，“实际费率”并没有这么高，一旦“名义费率”下调，就有可能出现制度收入下降和收不抵支的缺口，连年盈余的大好形势有可能一夜之间回到十几年以前。这些担心有一定道理，但我们应该清

醒认识到，上述 3 个折扣现象是制度设计存在缺陷的结果，完全可采取加强激励机制等办法克服这些缺陷，以期做实费基，为下调名义费率创造条件。从另一角度讲，名义费率过高必然出现道德风险，费基不实难以避免。目前统筹层次低下，可采取适当提高待遇水平的方式，为养老金制度“内置”一个指数化挂钩养老金的自动机制，免除每年上调 10% 的行政干预为制度建设带来的负面影响。此外，医保制度的某些项目也存在适当的提高报销比例的空间。

第三，加快改革投资体制。在中国保险制度中，账户部分应尽快实行市场化投资改革。在此次金融危机中，尽管许多采取市场化投资的社保基金遭受较大损失，但我们不应因噎废食。统筹部分应尽快规范投资行为，“国债型”投资体制的良好表现在此次金融危机中给世人以深刻印象，它既可保证基金安全性，又可保证其较高的收益性，不失为目前统筹层次低下条件下的一个理想解决方案。上述“账户基金市场化”与“统筹部分国债化”的“分类投资体制”符合中国社保制度现状，否则，在目前收益率仅为 2% 的条件下，社保基金高速积累和做实账户的合法性均面临严峻挑战。

3. 处理好第一支柱和第二支柱的关系

十几年前中国政府便确立了多层次社保体系的基本理念，但目前五支柱的“瘸腿”现象十分严峻：第一支柱负担过重，其他支柱发展严重滞后。在医疗保险制度中，第二支柱明显缺位，尤其对大病和特种病的费用补充微乎其

① 作者调研数据。

② 根据人力资源和社会保障部与国家统计局历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人力资源和社会保障部网站，访问时间 2009 年 11 月 29 日：<http://www.mohrss.gov.cn/Desktop.aspx?PATH=rsbw/sy>。

③ “畸形积累”是指一方面随着覆盖面的扩大，滚存结余迅速增加；另一方面又离不开财政转移支付，制度可持续性存在缺陷；同时，名义费率又难以下调。关于高积累和高费率的“双高”难题和世界上独一无二的“基金比失灵”现象的分析，参见郑秉文《中国社会保障制度 60 年：成就与教训》，《中国人口科学》2009 年第 5 期。

④ 作者估算的数据。

微；零支柱即城乡医疗救助制度显得投入不足，覆盖面狭小。养老保险制度五个支柱之间“瘸腿”状况更为严重：属于基本保险的第一支柱压力过大，广大退休人口的收入来源主要靠这个支柱；属于第四支柱的个人储蓄不得不畸形发展，储蓄率必然过高，这反过来又是第一支柱不完善造成的；属于商业养老保险的第三支柱发展相对较好；来自一般税收的养老补贴性质的零支柱还没有建立起来，是一个空白；企业年金作为第二支柱发展十分缓慢，人为制约因素很多。此次金融危机显示，应尽快理顺多层次和多支柱之间的关系，大力发展第二支柱，尽快建立零支柱。

第一，第二支柱即企业年金制度要尽快解决“税优瓶颈”。目前制约企业年金发展的主要障碍是2004年原劳动保障部颁布的第20和24号令规定的税优政策难以完全落实，在雇主税优比例8.33%中仅落实了5%，而职工个人8.33%还没到位，^①并且政策不稳定，5年来多有变化，严重挫伤了企业与职工建立企业年金的积极性，年金市场始终处于徘徊状态，金融机构难以为继，潜伏着倒退的风险（巨大的前期投入难以收回），第二支柱的前途令人担忧，企业年金市场有可能一蹶不振。企业年金基金是资本市场的长期投资基金，而非投机资金，大力发展企业年金有利于繁荣和发展金融市场，是年金市场与资本市场的“双赢举措”。发达国家资本市场之所以十分发达，其中一个原因就在于长达30多年投资周期的企业年金规模巨大，成为资本市场的重要支撑。在金融危机期间，2008年12月8日国务院办公厅发布了“金融30条”（国办发126号），但对排位第二支柱的企业年金（包括企业补充医疗保险）的税优问题仍没任何表述，仅提到“研究对养老保险投保人给予延迟纳税等税收优惠”，这显然是指商业保险的第三支柱。第二支柱的另一个问题是“集合产品计划管理条例”始终没有出台，中小企业建立企业年金和金融机构投资体制上存在的制度性障碍没有得到解决，且资本市场的诸多年金基金投资组合均面临“违规”风险。

第二，第二支柱即企业补充医疗保险制度要加快建设步伐。中国城镇医疗参保人就诊自费比例太高，报销比例过低，平均仅为52%，^②其中城镇职工医保的报销比例为70%，城镇居民医保的报销比例为50%，新农合的报销比例为38%，^③因此，“大病致贫”和“大病返贫”现象较为普遍。相比之下，美国2007年“老年医疗保险制度”参保人的自费比例仅为14.3%，^④欧洲国家更低，甚至有些国家只支付挂号费。^⑤鉴于中国基本医疗保险制度在较长时期内难以达到发达国家的报销比例水平，为缓解第一支柱的压力，减少城乡居民看病的经济负担，建议提高对建立企业补充医疗保险制度的重视程度，加大税优政策力度，加快建立第二支柱的步伐。

第三，第三支柱即商业养老和医疗保险产品仍需加速发展。虽然商业保险的产品种类与数量得到了长足发展、成就显著，全国人均长期寿险保单持有量已超过0.1件，保险深度已近3%，保险密度已超过500元，^⑥但发展水平

① 财政部2008年2月29日颁布的《关于企业新旧财务制度衔接有关问题的通知》（财企[2008]34号）规定“补充养老保险的企业缴费总额在工资总额4%以内的部分，从成本（费用）中列支”；2009年6月2日财政部和国家税务总局联合颁发的《关于补充养老保险费 补充医疗保险费有关企业所得税政策问题的通知》（财税[2009]27号）又增加1个百分点的税优。但是，职工个人税优政策始终没有出台。

② 这里仅仅是指城镇职工医疗、城镇居民医保和新农合三个制度的平均报销水平，如果加上没有参保和没有接受医疗救助的人群的自费部分，平均报销水平就更低了。

③ 引自政协委员兼社会和法制委员会副主任、前劳动和社会保障部副部长王东进在全国政协与中国社会科学院联合举办的“新形势下社会和谐与稳定问题”研讨会上的演讲“加快基本医疗保障制度建设 促进社会更加和谐稳定”。根据笔者现场记录整理，未经本人审阅。

④ Health Care Financing Review, 2008 Statistical Supplement, table 1.3 and table 1.1. CMS. Department of Health & Human Services, US, 2007.

⑤ 例如，奥地利医保制度覆盖面几乎100%，参保人在定点医院就诊时，个人仅支付挂号费，医疗和药物费用几乎没有自费的；当到非定点医院和其他欧盟成员国就诊时，个人才支付一定的自费部分——2009年10月18日至22日作者在奥地利考察社保机构时调研数据。

⑥ 引自保监会网络主页公布的数据推算。

很不均衡，总体水平存在较大差距，还有很大的发展空间。就寿险来看，与某些中等收入经济体家庭平均金融资产结构相比，差距很大；与发达国家补充医疗保险占“第三方支付”比重相比，^① 差距更大。

4. 处理好缴费型制度和非缴费型制度的关系

大概念下福利制度可分为社会保险和社会保障两种制度。“社会保险”属于缴费型制度，是一国福利制度的骨干部分，追求的目标应是制度收支的自我平衡机制和制度的财务可持续性。西方国家在 20 世纪 90 年代之所以先后掀起风起云涌的改革浪潮，其根本原因就是其社会保险制度的支付能力出现了问题。相比之下，“社会保障”是非缴费型制度，其功能定位应该主要是体现国家的责任，强调二次分配对一次分配的校正，让受益人口能够分享到经济高速增长的好处，注重对社会弱势群体的救助，使其真正成为一个社会安全网和抵御社会风险的最后一道防线。

在处理这两个制度的关系方面，此次金融危机对中国的启发起码有两个：一是加大非缴费型制度投入有利于拉动内需，但目前中国非缴费型的养老金制度还处于空白状态，社会救助的投入比重较小，城镇居民依赖的主要还是缴费型制度；二是加大非缴费型制度投入涉及到长期内“福利模式”（WR）的选择取向问题，在目前世界各国中，凡是非缴费型支出比重较大的福利模式，其劳动力市场弹性都比较好，内需驱动具有可持续性，反之则反。

第一，厘清缴费型和非缴费型两个制度的边界。缴费型和非缴费型两种制度的功能定位在观念和认知上不应错位。国际社保改革的经验教训显示，如果两种制度界限混淆、边界模糊、功能错配、目标错位，那么保险制度在财务上不可持续，日益离不开财政转移；同时，保障制度的救助力度十分有限，由于保险制度的拖累，保障制度的财力难以提高。在以往的改革中，保险制度和保障制度均存在一些问题，难以有效地成为居民消费的安全网，刺激内需

的作用均不到位。保险制度应成为就业人口离不开的主要制度，就业人口是国家的社会基础和消费主体；保障制度应成为社会弱势群体离不开的主要来源，社会弱势群体依赖政府，既是转移支付转化为当期消费基金的主体，又是保障制度的直接受益者和国家的坚定支持者。换言之，中产阶级和广大领薪阶层所依赖的是缴费型的保险制度，“就业福利”或“工作福利”是他们的生命线；而弱势群体所依赖的是非缴费型的保障制度。保险和保障这两个制度分别覆盖的这两个群体共同铸造了他们对国家的忠诚。这就是保险制度和保障制度的功能定位、社会作用和经济功能。

第二，加大城乡医疗救助制度和城乡低保制度的力度。社会救助是非缴费型制度的一个组成部分。目前看，应加快《社会救助法》的立法进程，以立法的形式确保城乡医疗救助和低保制度的规范性和制度化。城乡医疗救助制度是中国医疗卫生体制的一个主要“子系统”，目前存在的问题是投入力度有限，覆盖面狭小，瞄准精确度较差。低保制度是目前收入调查式制度的主体，存在的问题一是投入还有提高的空间，例如 2008 年支出占 GDP 比重还不到 0.3%；二是受益人口不到总人口的 5%。^② 总之，城乡医疗救助制度和低保制度还存在一定发展空间。

第三，尽快建立养老保险“零支柱”，即非缴费型养老金制度。所谓非缴费型养老金制度（NCP）是指由政府向符合规定条件的老年公民提供的现金转移支付计划，也可称之为养老补贴、社会养老金、国民年金等，旨在保证最低水平的老年收入。目前，中国还没有建立一个全国范围的非缴费型养老金制度。如果说金融

^① 例如，在美国 2007 年“个人健康支出”中，患者自费比例为 14.3%，其余均为“第三方支付”，其中公共部门支付（医疗保险制度）45.3%、私人部门支付 40.4%（私人部门由两部分构成，即企业补充医疗保险 36.2%、其他私人基金 4.2%）。Health Care Financing Review, 2008 Statistical Supplement, table 1.3 and table 1.1. CMS. Department of Health & Human Services, US, 2007.

^② 根据民政部网络主页公布的数据计算得出。

危机之前还没有认识到零支柱的重要性的话,那么,金融危机期间一些地区出现的发放购物券等现象则彰显出建立这个制度的迫切性。首先,建立零支柱有助于增加居民消费需求和转变增长方式。在第一支柱覆盖面狭小的情况下,零支柱可弥补覆盖面的缺口;在经济发展长期处于初级阶段、第一支柱替代率的设计水平不可能也不应该太高的情况下,可减少老年贫困率;作为老年社会安全网的最后一道屏障,可增加消费信心;老年群体边际消费倾向较高,拉动内需的效果明显。其次,建立零支柱有助于避免非缴费型制度“碎片化”趋势。近几年来,许多城市事实上已纷纷建立起形式多样、水平不同的零支柱,比如,北京市在2008年初建立起“城乡无社会保障老年居民养老补贴”,江苏省有5个城市已建立起类似养老补贴的制度。^①在零支柱已经遍地开花的情况下,中央政府出面在全国统一建立,不可能额外增加较大财务负担。重要的是,非缴费型制度“碎片化”趋势大有愈演愈烈之势,隐藏着较多社会问题,例如,地区间公平性问题,潜伏着老年人口空

间分布扭曲的风险(当户籍制度改革之后)。中央政府尽早在全国范围内建立规范化的非缴费型养老金制度,可规避碎片化趋势,提高中央政府的公信力。最后,在财政上中国目前完全有能力建立非缴费型养老金制度。据笔者估算,在全国范围建立一个零支柱,中央和地方的财政补贴合计不会超过GDP的1%,对中央财政来说,仅相当于2008年对养老保险制度的专项补贴(1500亿元),没有额外增加财政负担,但可平均提高城乡老年居民10%以上的收入替代率,对刺激和扩大内需会起到事半功倍的效果。目前已有几十个发展中国家实行了非缴费型养老金制度,积累了一些宝贵经验。

本文作者:中国社会科学院拉丁美洲研究所党委书记、所长,中国社会科学院研究生院教授、博士生导师

责任编辑:王姣娜

^① 参见北京市社保局和江苏省社保局的官方网站。

Financial Crisis in 2009: “The New Deal of Social Security” And Catalyzing Domestic Demand

Zheng Bingwen

Abstract: During the international financial crisis in 2008—2009, China’s real economy suffered tremendous impacts; a large number of export-oriented enterprises are out of business, and unemployment reached record size. The central government promptly launched the “new deal of social security”, which played an irreplaceable role in protecting businesses, safeguarding employment and maintaining stability. The international financial crisis highlights the importance and urgency of changes in economic growth mode. The successful practice of “new deal of social security” during the financial crisis clearly shows that in the post-financial crisis era, the social security system, as a “long-term input” productive factor, is bound to make large contributions to the expansion of domestic demand, promotion of growth, as well as the changes of the growth mode. This paper presents four major relationships to be dealt with and twelve specific recommendations.

Key words: financial crisis; social security system; pension reform; catalyzing domestic demand; changes of the growth mode