

《促进国内需求研讨会》

主办：IMF

社保建设与促进内需

——金融危机期间的评估与后危机时代的建议

郑秉文 Zheng Bingwen

中国社科院，CASS

2010年01月21日

- 一、危机期间，“社保新政”的**2**个特点
- 二、危机期间，“社保新政”的**3**个效果
- 三、后危机时代：社保制度作为一个生产要素
- 四、社保拉动内需的长期考虑：处理好社保**4**大关系与**12**个政策建议

一、危机期间，“社保新政”在中国的2个特点

- 在拉动内需的社会政策方面，在危机期间，主要表现有二：
 - 1，社保政策反应迅速，进行调整，新政出台，要点有三：
 - 第一，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。

- **第二，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的补贴，执行期为2009年之内，补贴期限最长不超过6个月。
- **第三，采取紧急措施，调整劳动关系，稳定就业形势。**允许困难的企业可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，以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，特别对于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，可在企业与工会或其他职工依法平等协商一致的条件下，签订分期支付或

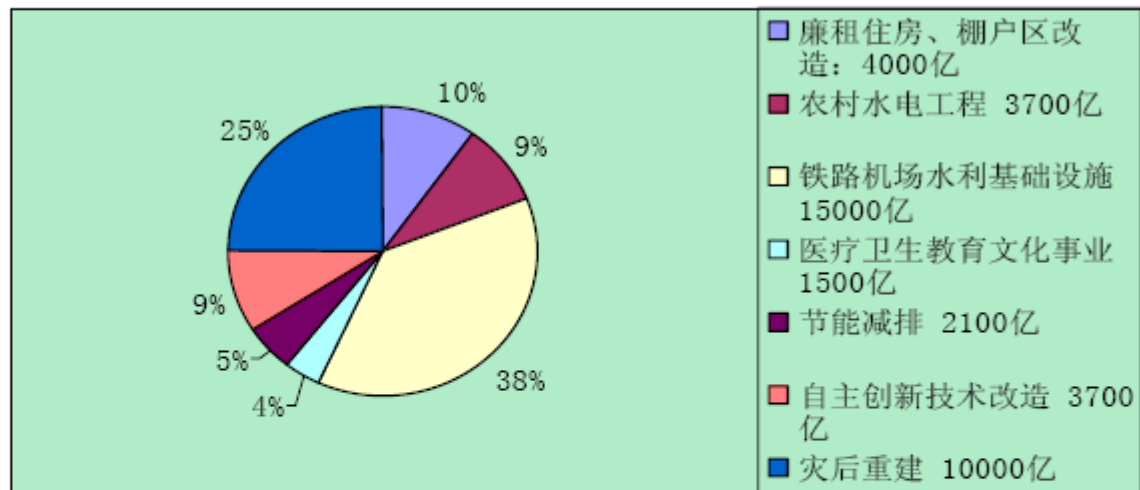
2, 一揽子政策直接用于消费的拉动

中国4万亿（**5680美元**）救市计划分布（前后比较）：

调整之后

（福利支出不包括住房占4%）

（包括住房14%）



调整之前

（福利1%，不包括住房）

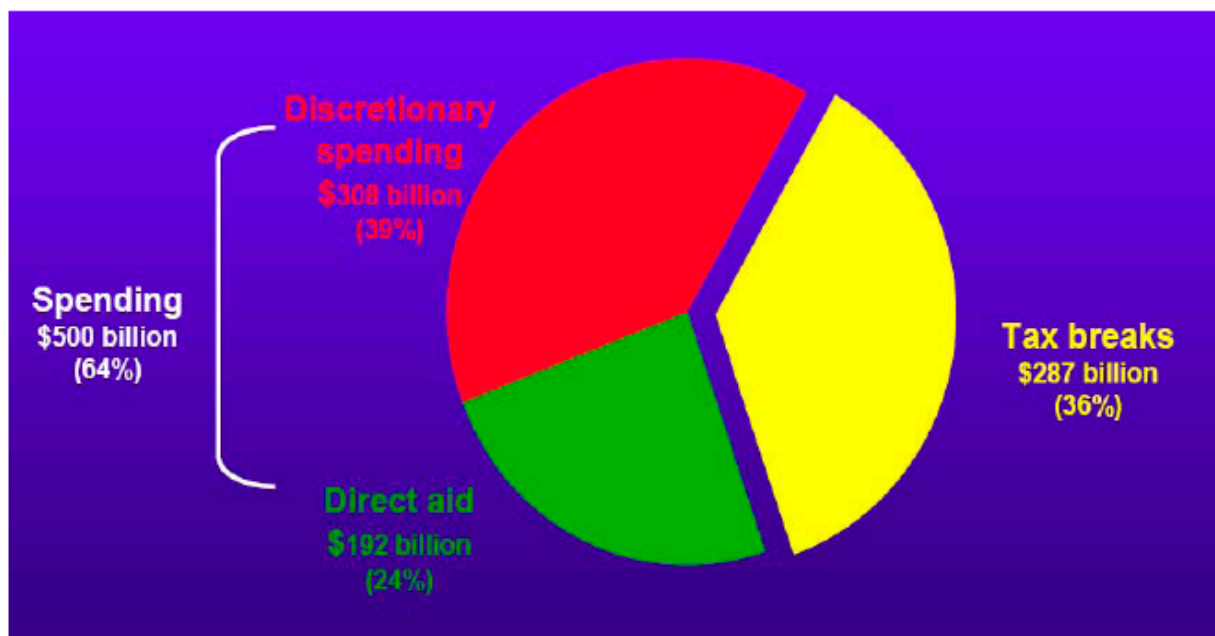
（包括住房8%）

	10亿元人民币	百分比
保障性安居工程	280	(7%)
农村民生工程和农村基础设施	370	(9%)
铁路、公路、机场、城乡电网	1,800	(45%)
医疗卫生、文化教育事业	40	(1%)
生态环境这方面的投资	350	(9%)
自主创新结构调整	160	(4%)
灾后的恢复重建，重灾区	1,000	(25%)
总计	4,000	(100%)

美国一揽子刺激计划中用于刺激消费的比重大于中国

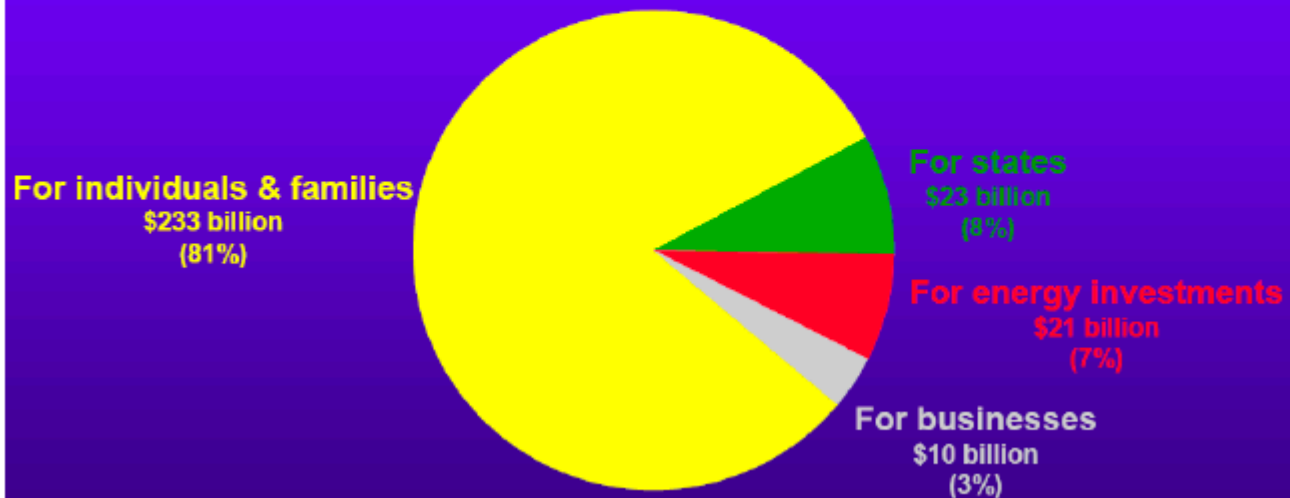
美国救市计划是**7870亿美元**，大致相当于（按6.83人民币计算）5.4万亿人民币。其中医疗卫生教育文化占2.96%；中国为4%。

分布情况如下



TAX BENEFITS

\$287 billion



DIRECT AID

\$192 billion

For states*
\$94 billion
(49%)



For jobless people
\$78 billion
(41%)

For health care
\$20 billion
(10%)

*Includes \$87 billion increase in federal government's contribution for Medicaid costs

二、危机期间，“社保新政”的3个效果

- 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，截止2009年9月底，总共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，五项基本保险制度覆盖面迅速止跌回升，效果明显。截止到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13787万人），生育保险增加800万人（2008年底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。五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%。同时，2009年1月份顺利完成了连续第五年上调养老保险待遇水平10%的预定计划，据笔者估算，仅该项支出就大约高达600亿元。

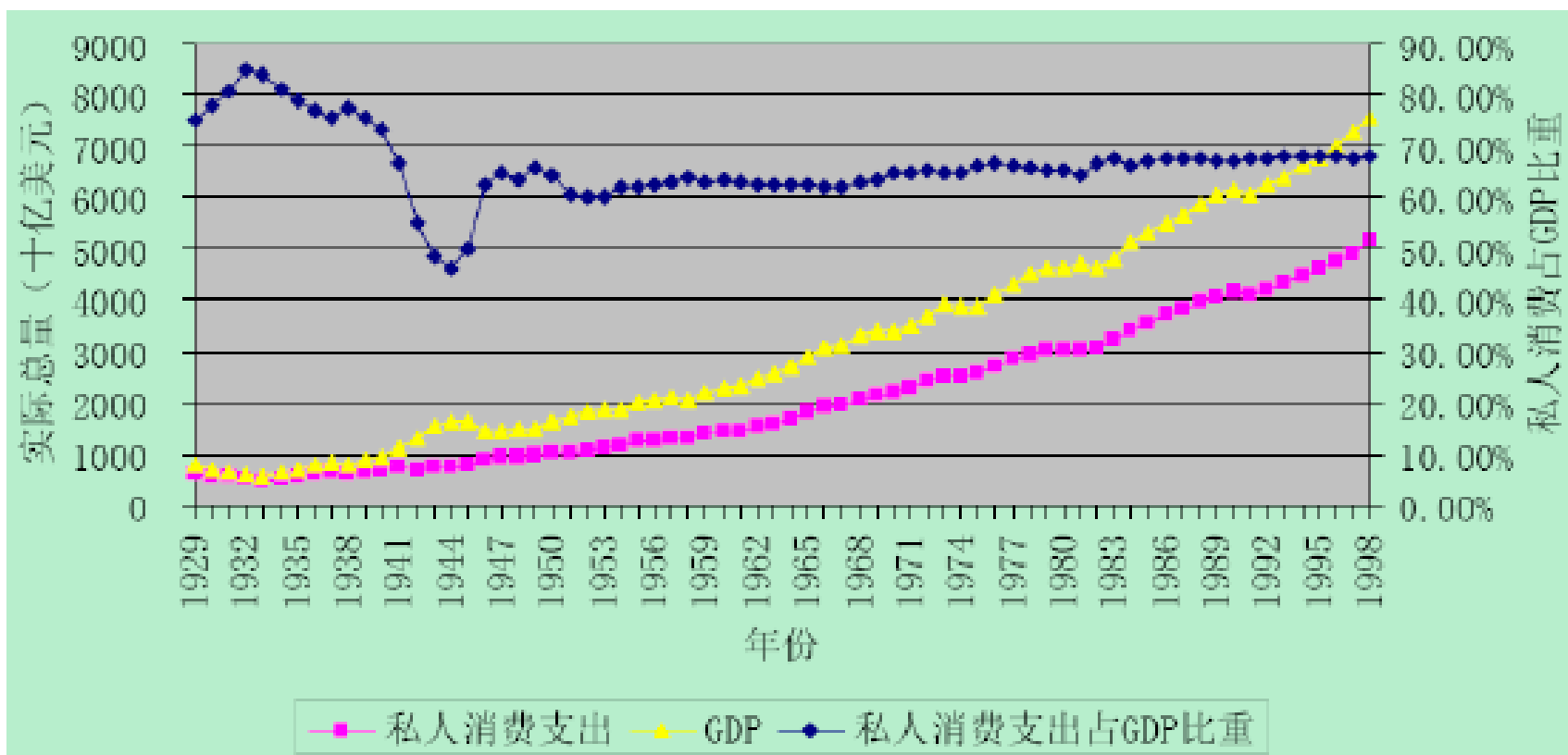
三、后危机时代：社保制度作为一个生产要素

- 1. 社保政策作为反危机手段：保企业与保就业
- 2009年2月，人力资源和社会保障部、中华全国总工会和中国企业联合会/中国企业家协会（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》（下简称《指导意见》），强调三方协商对话的基础上，明确提出了“保企业”的导向
- 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。
- 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承的。
- 第三，任何劳动立法和社会保障项目，都应应将保企业和促就业放在首位。《劳动合同法》的教训

- **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**
- **一、转变增长方式的提出与紧迫性。**
- **二、扩大内需任重道远。**
- 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%）。另一方面，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%。2000-2007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%
- 为此，社保制度要有所作为

3， 社保制度可以稳定和促进消费的国际经验

图 1： 美国 1929-1998 年建立社保制度前后私人消费份额的比较（1992 年价格）



四、社保拉动内需的长期考虑：处理好4大关系与12个政策建议

1. 处理好扩大覆盖面与制度建设的关系

表 1：1998-2008 年中国社保制度覆盖面变化趋势（万人）

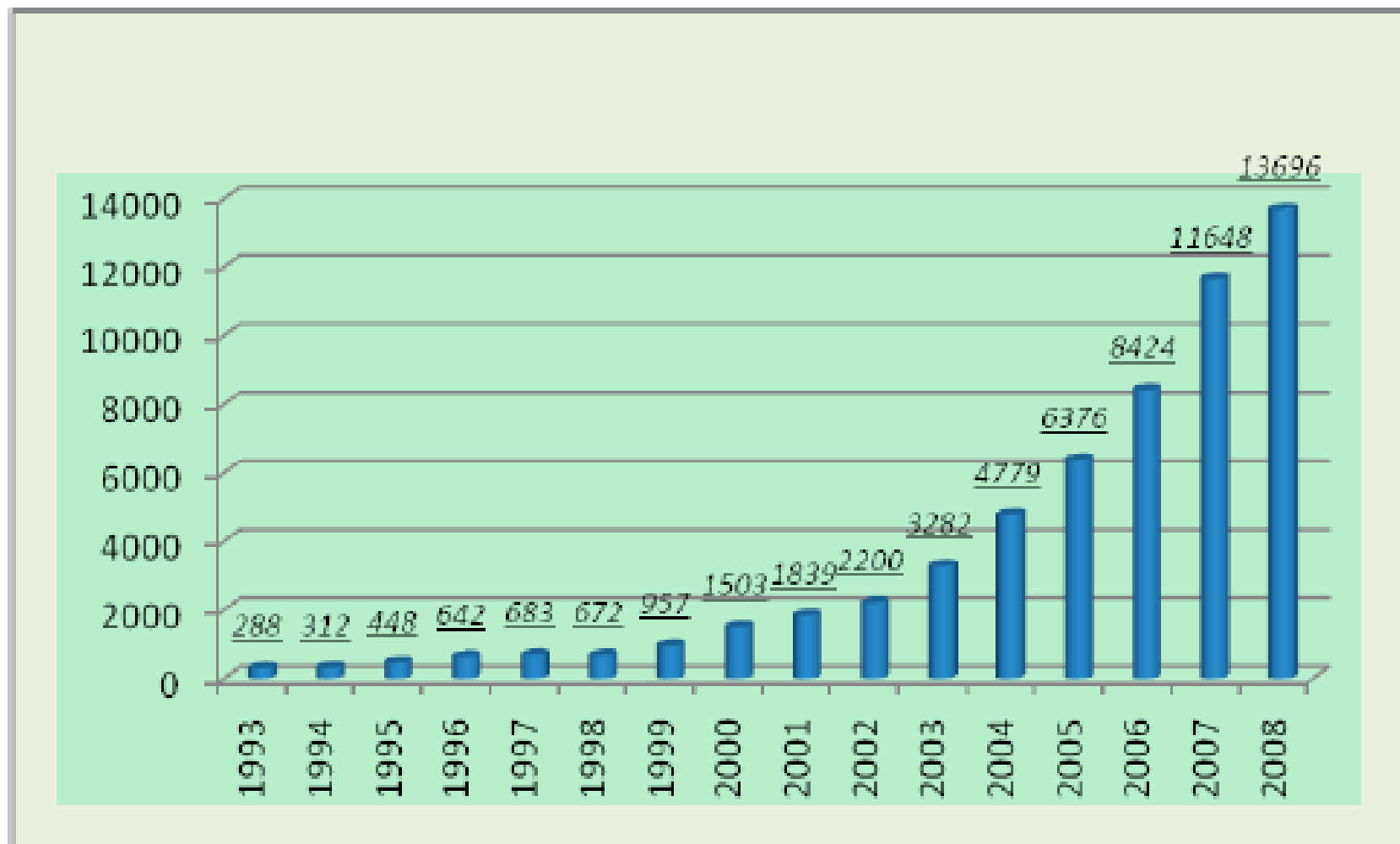
年份	城镇养老	城镇职工医疗	失业保险	工伤保险	生育保险	农村养老	城镇居民医疗
1998	8476	1618	7928	3782	2776	8025	
1999	12486	2065	9852	3960	3000	8000	
2000	13618	4332	10408	4350	3002	6172	
2001	12363	7286	10355	4345	4355	5995	
2002	14736	9400	10182	4406	3488	5462	
2003	15506	10902	10373	4575	3655	5428	
2004	16353	12404	10584	6845	4384	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：根据历年《中国统计年鉴》和《中国劳动保障统计年鉴》整理。注：1. 城镇职工社会保险包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。

- 第一，扩大覆盖面的同时要防止制度碎片化；**案例——目前的转续《暂行办法》，农民工制度三个阶段**
- 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。**案例——城镇灵活就业人员参保比例**
- 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。**案例——2010年12月30-31日深圳、东莞退保潮的含义**

2. 处理好社保制度自身积累与宏观经济环境的关系

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)



- 第一，适当下调过高的名义费率。
- 第二，尽快建立待遇水平指数化挂钩的机制。
- 第三，加快改革投资体制。

■ 3. 处理好第一支柱和第二支柱的关系

- 第一，第二支柱即企业年金制度要尽快解决“税优瓶颈”。
- 第二，第二支柱即企业补充医疗保险制度要加快建设步伐。
- 第三，第三支柱即商业养老和医疗保险产品仍需加速发展。

4. 处理好缴费型制度和非缴费型制度的关系

- 第一，厘清缴费型和非缴费型两个制度的边界。
- 第二，加大城乡医疗救助制度和城乡低保制度的力度。
- 第三，尽快建立养老保险“零支柱”即非缴费型养老金制度。
 - 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。
 - 其次，建立零支柱有助于避免非缴费型制度“碎片化”趋势。
 - 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。

谢谢！ 欢迎提问

欢迎访问郑秉文个人主页

<http://ilas.cass.cn/zhengbingwen>