



# 刘元春：创新工具，进一步提升社会保障的经济减震器作用



意见领袖 | 刘元春

从宏观经济调控的角度来思考社会保障的总量、结构和体系改革对于宏观经济的影响，具有十分重要的意义。4月15日发表的习近平总书记文章，把落脚点放在高质量发展和可持续发展上，其中宏观经济稳定是其中十分重要的考量。制度在一些特殊时期对社保收支的调整和改革会产生什么样的宏观效应，是值得我们关注的。目前，社会保障制度改革已经进入到系统集成、协同高效的阶段，这一阶段不仅仅要求我们要考虑跨期平衡保障、收付一致的原则，同时还要保障分配再平衡，达到共同富裕的效果，还有一点就是要求我们更加关注社保对于稳定经济的作用，也就是它的减震器作用。



减震器作用的原理很简单，在经济高涨时社会保障的收入一般比较平稳，支出相对减少，因此会有一定盈余。与此同时，在经济低迷时，社保相应的收入会大幅度降低。特别是由于一些政策调整以及经济持续下滑，企业破产等因素带来的收入下降尤其明显。同时，这种情况也会导致支出特别是应对失业的支出会有大幅度的上扬。这也就是社保调整会给宏观经济带来周期性的平衡效应。所以，好的社会保障网会产生较好的经济缓冲作用，从而使周期平衡性变得更好。但事实上，对世界各国进行研究，特别是对 OECD 国家进行研究可以发现，很多国家，尤其是人均 GDP 刚刚迈过一万美元门坎儿的国家，社保体系的不健全往往成为经济震荡的很重要的因素。

这一情况的原因值得我们分析，特别在最近经济三大下行压力叠加的状况中社会保障体系到底发挥了什么功能。从很多供给端和消费端所反映的状况中我们看到，社保体系对宏观经济产生的效应可能是顺周期的作用。这里不能简单地把社保的收入与支出进行统一分析，因为社保体系的收入主要影响的是供给端，支出对于消费端的影响更大。对于供给端来讲，虽然 GDP 增长速度下滑，但是上缴的“五险一金”往往是刚性的，这一刚性支付就会导致企业的费率上升，企业负担会进一步加重，所以在经济下行时社保对供给端的压制作用是比较明显的。

在支出方面，社保体系很重要的一点是构成转移支付，构成消费端的变化。这时就会看到它的稳定作用，但是社会保障支出加大带来的扩张效

应往往是不足的。原因很简单，当穷人拿到相关补贴时边际消费支出比较大。但生活一旦相对稳定，这种转移支付会很快地转为审慎性储蓄。因此我们会看到社保支出通过对消费的刺激而产生经济稳定的作用实际上是非线性的。由此，我们在启动社会保障收支进行逆周期调整时必须考虑几个问题。

1) 财政支出里到底是以加大一次性转移支付和社保缺口的支付为重点，还是以投资型、公共投资扩张为主体？财政支出乘数是笼统的概念，如果要很清晰地表达，如何通过结构性调整使财政支出乘数效应得到扩大？这会引出一个重要的问题，那就是投资所产生的乘数短期很高，中期很弱，长期可能很麻烦。如果从可持续的角度、中期的角度，社保体系对于民生、对于社保救助中支出和乘数效应的提升有何影响，需要我们关注。

2) 对于供应端而言，税负减免到底是减税好还是减费好，把握住这一点非常重要。因为减税会减少政府公共财政的收入，减费在某种程度上会导致基金支付缺口加大。这种缺口加大如果导致政策不能可持续，最后还是由财政进行兜底。这里要区分的很重要的一点是，减税和减费对于社保体系建设而言是一种推进还是一种延迟。第二点，两种措施对最终财政的影响到底是什么样的。最为关键的是对于企业主体降成本在总量上和结构上的冲击，不同的角度效果也不一样。比如很多企业，像中小企业交税少，但所缴纳费用是刚性的。因为税会随着增加值利润的变化而变化，所以这一形式实际上是顺周期效应。但所需要缴纳的费用不是顺周期的，它是周

期中性的。所以很多观点的提出应当以减费为主，而不应该是以减税为主，并且中国的费率负担很高，相对而言税率并不是很高。这需要我们有一个很重要的权衡。此外，除了税费减免能否能够采取超常规进行扩张，很重要的一点就是一次性疫情补贴、特殊补贴和转移支付，它们的效果会不会比减费要好呢？这是我们需要考虑的。因为企业往往愿意从既定的框架来思考问题，政府决策部门也愿意在既定的工具中来进行选择，而一次性转移支付和补贴需要有一些新的工具创新和通道创造。

3) 需要权衡养老、医疗、失业、工伤在经济缓冲中的作用是不同的，失业补贴、失业保险和失业救助可能在自动稳定器上的作用更为显著。因为失业是顺周期的现象，但是失业救助、失业补贴确实是逆周期的，这个逆周期是发挥社保体系自动稳定器作用的重要举措。

如何审视当前社保在宏观稳定和逆周期上的功效，目前面临的问题以下几个问题：1) 财政中社保支出占比太低，难以发挥社保宏观经济减震器的作用。2021年，我国社会保障支出占财政支出的比率仅为13.7%，大大低于西方国家。这也导致中国社会保障在宏观稳定上的影响不明显。与此同

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_40614](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_40614)

