

---

# 上海财政社会保障支出的变迁特征和动因研判： 1978-2016<sup>1</sup>

彭海艳

(上海立信会计金融学院财税与公共管理学院, 上海 201209)

**摘要:**文章根据 1978-2016 年数据, 采用相关指标和多元非线性回归模型, 深入分析了上海市财政社会保障支出的变迁特征和成因, 发现上海市财政社会保障支出总量不断增长, 但支出水平长期偏低; 支出结构不合理, 限制了再分配效应的发挥。其主要原因在于: 经济发展水平、初次分配合理程度以及人口老龄化对社会保障支出具有正面影响, 而消费支出对社会保障支出具有负面影响。应进一步发展上海经济, 提高劳动者报酬, 推迟退休年龄, 提高财政社会保障支出水平以及调整支出结构, 以达到缓解收入分配差距和改善民生的目的。

**关键词:** 上海社会保障 财政社会保障支出 多元非线性回归模型

**中图分类号:**F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1007-5097(2018)12-0027-05

## 一、引言及文献综述

经济增长和国民财富分配是政府始终关注的两件大事。众所周知, 经济增长是国民财富增长的源泉, 但经济增长并不一定与国民财富的增长匹配, 甚至可能导致国民财富分配产生更大的不公平。1978-2016 年, 中国经历了改革开放和经济的高速增长, 人均 GDP 从 155 美元增长到 8866 美元。但近 10 年来, 中国劳动者报酬占 GDP 比重从 53.4% 下降到 39.74%, 而发达国家该比重一般为 50%~60%。此外, 虽然中国居民收入分配的基尼系数总体上呈下降趋势, 但超过了国际警戒线 0.4。2016 年甚至有所上升, 比 2015 年提高了 0.003, 达到 0.465。

财税政策是政府调节收入分配的重要手段之一。一般来说, 个人所得税是最公平的税种, 但是当前我国个人所得税占比明显偏低, 很难发挥有效的再分配作用<sup>[1]</sup>。如 2016 年, 个人所得税占税收比重只有 6% 左右。而财政社会保障支出不仅可以保障社会成员的基本生活, 还可以促进社会公平和抑制贫富差距。随着中国社会保障事业的蓬勃发展, 社会保障支出规模增长较快。2016 年, 中国财政社会保障支出(社会保障和就业支出)规模达到 21548 亿元。不过, 中央财政社会保障支出仅为 897.58 亿元, 占比不足 5%, 因而研究地方财政社会保障支出问题具有重要意义。

从全国视角研究社会保障支出水平、结构及影响因素的研究成果相对丰富。例如, 白帅男(2018)<sup>[2]</sup>通过对比 2008-2013 年间, 巴西、南非和中国财政社会保障支出水平, 发现各国的财政社会保障支出水平与国家的社会保障理念与社会保障制度建设息息相关; 在三个国家中, 巴西的财政社会保障支出水平偏高, 而中国的偏低; 中国应该建立与经济发展水平相适应的财政社会保障制度, 提高支出水平, 实行预算化管理。赫国胜、柳如眉(2015)<sup>[3]</sup>指出经济发展水平和初次分配合理程度对财政社会保障支出起到决定性作用, 人口结构和消费支出对财政社会保障支出具有显著影响。需加快完善收入分配制度以强化劳动要素分配,

---

<sup>1</sup>收稿日期: 2017-11-22

基金项目: 国家社会科学基金项目(17BJY178)

作者简介: 彭海艳(1976-), 女, 江西宜春人, 副教授, 经济学博士, 研究方向: 财税理论与实践。

建立财政社会保障支出预决算制度以尽快实现全国统筹。但是，由于我国地区差异较大，经济发展严重不平衡，财政社会保障支出水平也是参差不齐。因此，有必要对各省市的财政社会保障支出相关问题深入研究。

而由于数据获取的有限性，集中于某地财政社会保障支出的相关研究比较缺乏，尤其是针对上海财政社会保障支出的相关研究鲜有涉及。秦印（2009）<sup>[4]</sup>从公共财政的角度，对广东省公共财政对社会保障支出的投入水平的合理性进行研究，认为广东省财政社会保障支出水平与经济的发展基本适应，且略快于经济的增长。胡小菊（2011）<sup>[5]</sup>通过收集 2001-2009 年湖北省财政社会保障支出有关数据，对湖北省社会保障支出水平有关指标进行了测算，认为湖北省财政社会保障支出总额和人均社会保障支出都在逐年增加，湖北省财政社会保障支出平均增长率和人均财政社会保障支出率均高于全国，但湖北省人均财政社会保障支出额低于全国。闰芳芸（2012）<sup>[6]</sup>通过大量翔实的数据，对吕梁市财政社会保障支出进行了全面而系统的实证分析，发现 2006-2010 年吕梁市财政社会保障支出水平低于同期的山西省财政社会保障支出水平，社会保障金率也低于山西省的平均水平。郑婷婷（2017）<sup>[7]</sup>运用内蒙古 2007-2014 年“社会保障”支出相关数据，运用横向、纵向的比较分析方法，针对内蒙古财政社会保障支出情况进行了具体分析。发现内蒙古人均财政社会保障支出水平较高，支出范围基本符合社会保障的职能定位，但同时也存在财政对社会保障的投入比重相对偏低、各层级政府社会保障事权分配和财政社会保障支出结构不合理等问题。王莹，武少琴（2010）<sup>[8]</sup>和胡欢欢（2010）<sup>[9]</sup>都从公共财政均等化的视角对上海财政社会保障支出情况进行了探讨。此外，专家学者在对地方社会保障支出的现状分析的基础上，大多进行了成本分析并提出了有针对性的政策建议。

按照世界银行不同阶段的收入标准，人均 GDP 达到 1 万美元后，标志着经济社会的整体发展达到中等发达国家水平。而上海人均 GDP 早在 2010 年就突破 10000 美元，2016 年已高达 17120 美元，因而考察上海社会保障发展水平是否与其经济发达程度相匹配也是本文的重要目标之一。事实上，上海社会保障事业历来走在全国的前列：2015 年 4 月 1 日，在全国率先实现省市层面的社会救助标准城乡一体化；2017 年 5 月 5 日，上海在全国各省区市中率先落地养老金上调，比 2016 年统一增加 60 元，等等。

鉴于以上原因，本文利用 1978-2016 年时间数据，采用相关指标，考察上海市财政社会保障支出的总量水平和结构变化。同时，建立财政社会保障支出决定的计量模型，考察财政社会保障支出的主要影响因素。为有效改革与完善上海财政社会保障支出水平和结构，达到缓解收入分配差距和改善民生提供政策参考。

## 二、财政社会保障支出的界定及模型构建

### （一）关于财政社会保障支出的界定

研究者的价值倾向和研究视角差异都较大，因而在财政社会保障支出的界定上也迥异，包括广义和狭义的财政社会保障支出。如果将社会保险基金支出包括在内，可以称为广义的财政社会保障支出，否则相反。中国从 1993 年才开始统计社会保险基金支出，如果采用广义的财政社会保障支出，则会面临样本过少的问题，而且国际社会保障统计标准也尚未建立。因此，本文采用狭义的财政社保支出数据。此外，自改革开放之后，伴随着我国社会保障事业的蓬勃发展，财政社会保障支出的内涵和外延都发生了较大变化。为了让考察期间财政社会保障支出数据可比，本文对财政社会保障支出的核算范围做了如下界定：由于 1996 年和 1998 年才分别有行政事业单位离退休经费和社会保障补助支出两项支出数据，且 1996 年行政事业单位离退休经费占比不足 5%，因而 1997 年之前，财政社会保障支出由抚恤和社会福利救济费支出核算；1997-2006 年间则表现为抚恤和社会福利救济费、行政事业单位离退休经费、社会保障补助支出三项支出内容之和；而 2007 年之后，财政社会保障支出统计指标发生变化，所有的财政社会保障支出由社会保障和就业支出来统一核算。

### （二）财政社会保障支出测量指标及影响模型构建

除了绝对量指标外，相对量指标更有利于不同时期以及同一时期不同国家的比较，常用的指标主要有两个：财政社会保障支

出占 GDP 的比重，财政社会保障支出占财政支出的比重。表明政府对社会保障投入的多少，也可以说明社会保障在政府公共财政支出中的地位。此外，还可以用财政社会保障支出弹性系数来说明财政社会保障支出的增长速度是否适宜。具体测量指标见表 1 所列。

表 1 财政社会保障支出测量相关指标

指标	符号及公式
财政社会保障支出	SSF
国民生产总值	GDP
. 财政支出	PFE
财政社会保障支出占 GDP 比重	SSF/GDP x100%
财政社会保障支出占财政支出比重	SSF/PFFx100%
财政社会保障支出弹性	(ASSF/SSF)/( AGDP/GDP)

从理论上来说，在开放的经济中，经济增长会带来国民财富的增加，并进行合理的劳动要素分配，但实践中可能会发生偏离，而财政社会保障支出可作为调节生产要素初次分配不合理的重要手段。根据财政社会保障支出与经济增长、劳动生产要素分配偏离系数等变量之间的内在逻辑关系，建立财政社会保障支出决定的计量模型，具体形式如下：

$$\ln PSSF = C + \alpha \ln PGDP + \beta HP + \gamma_1 LE + \gamma_2 \ln PC + \varepsilon$$

其中，lnPSSF 表示人均社会保障支出的对数形式，lnPGDP 表示人均 GDP 的对数形式，HP 表示劳动生产要素分配偏离系数<sup>®</sup>。LE 和 lnPC 为两个控制变量，其中 LE 为平均预期寿命，用以考察人口老龄化的变化对财政社会保障支出的影响，lnPC 为滞后一期的人均消费支出的对数形式。通过以上对部分变量的对数化和人均化处理，可以更好保持数据的平稳性以及尽可能消除异方差。

相关数据考察期间为 1978-2016 年，主要来自《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》《上海统计年鉴》以及《上海调查年鉴》等等。

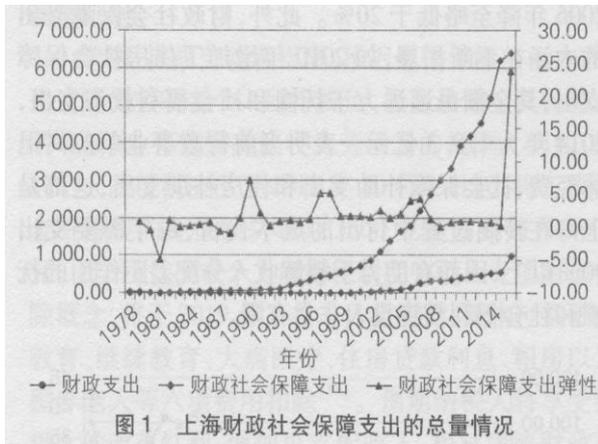
### 三、上海财政社会保障支出的变迁特征

#### （一）财政社会保障支出总量不断增长

如图 1 所示，上海市财政社会保障支出总额 1978 年仅为 0.28 亿元，由于缺乏对社会保障的足够重视，此后十多年上升较为缓慢，远远不能满足经济结构调整和国有企业改革对社保资金的需求。1993 年突破 1 亿，之后上升较迅速，尤其是 1997 年和 2007 年，比上一年增长分别达到了 131.43%和 99.89%，最终 2016 年达到 988.81 亿元，该年份增长率也高达 82.05%。此外，从财政社会保障支出弹性来看，波动较大但大多数年份大于 1，尤其是 21 世纪以来。表明伴随着经济发展和社会保障体系的日益完善，上海财政社会保障支出增长较迅猛。

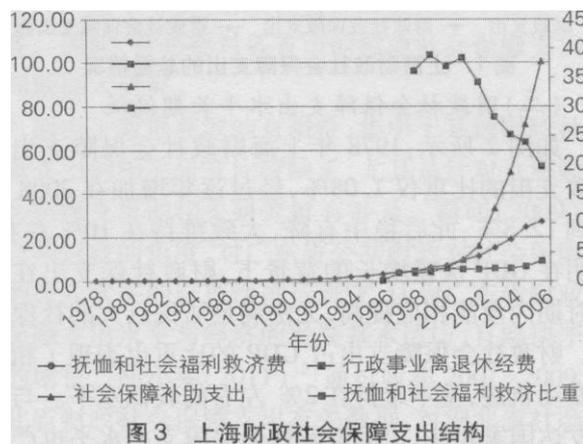
#### （二）财政社会保障支出水平长期偏低

如图 2 所示，1978 年上海财政社会保障支出占财政支出的比重仅 1.08%，经过逐年增加在 2008 年达到 12.8%，此后稳中有降，大致维持在 10% 左右。表明在 GDP 快速增长的背景下，财政社保支出在较长时期内没能相应提高，无法满足居民巨大的社保需求。财政社会保障支出占 GDP 的比重也表现了相似的变动轨迹，基本维持在 2% 左右的较低水平。与西方发达国家相比，上海财政社会保障支出水平也严重偏低。如 2002 年，上海财政社会保障支出占财政支出的比重仅为 3.78%，而英国、美国和日本分别为 19.4%，17% 和 24.4%。但令人欣慰的是，2016 年陡然增至 15.44%。



### （三）财政社会保障支出结构限制再分配效应发挥

如图 3 所示，1978-1993 年之前，我国（上海）处于从计划经济向市场经济转轨的初期，市场化改革的步伐较慢，社会保障制度处于过渡期，有限的财政社保支出主要用于抚恤和社会福利支出，且集中在城镇。但从 2001 年开始，社保补助支出成为占比最大的来源，并且呈上升趋势，2006 年其比重达到了 73.39%，而抚恤和社会福利救济费占比呈下降趋势，2006 年降至略低于 20%。此外，财政社会保障支出的内涵在不断拓展，如 2010 年增加了住房社会保障支出，其金额也远远大于抚恤和社会福利救济支出，2014 年为 119.3 亿元。表明当前行政事业单位离退休经费、社会保障补助支出和住房补助支出，这都是上海在转制过程中付出的成本代价，每年需要支出 90% 以上，因而有助于缓解收入分配差距作用的抚恤和社会福利救济投入非常有限。



## 四、上海财政社会保障支出变迁的动因分析

以上分析表明，上海市财政社会保障支出总量不断增长，但支出水平长期偏低。支出结构不合理，限制了再分配效应的发挥。接下来，本文以 GDP 和劳动生产要素分配偏离系数为核心自变量，以平均预期寿命和滞后一期人均消费支出为控制变量，

建立影响人均财政社会保障支出的多元非线性回归模型，根据控制变量的依次增加，建立三个计量模型，并通过 EViews7.0 软件计算模拟结果。

如表 2 所示，模型（1）是不包含控制变量的回归方程，拟合优度为 0.9682，且通过 t 检验和 F 检验。结果显示，人均 GDP 对人均财政社会保障支出的回归弹性系数为 2.5473，表明经济增长对人均财政社会保障支出有正向影响。劳动生产要素分配偏离系数对人均财政社会保障支出的回归系数为 0.1477，说明财政社会保障支出能补偿初次分配不合理，但数值小，效果不明显。模型（2）增加平均预期寿命作为控制变量，模型的拟合优度得到提高，为 0.9915，也通过 t 检验和 F 检验。发现此时人均 GDP 对人均财政社会保障支出的回归弹性系数降为 1.1201，劳动生产要素分配偏离系数的回归系数为 0.1262。表明平均预期寿命的增强对人均财政社会保障支出存在正向影响。模型（3）再增加滞后一期人均消费支出作为控制变量，得到人均 GDP 对人均财政社会保障支出的回归弹性系数为 1.8545，劳动生产要素分配偏离系数的回归系数为 0.0736，社会预期寿命的回归系数为 0.5112，表明滞后一期的消费支出对人均财政社会保障支出存在负向影响。

表 2 财政社会保障支出回归模型结果

变量	模型(1)	模型(2)	模型(3)
LNPGDP	2.547 3*** (16.460 5)	1.1201 *** (6.666 1)	1.854 5 *** (5.027 1)
HP	0.147 7*** (4.1664)	0.1261*** (6.8165)	0.073 6** (2.4876)
LE		0.534 4 *** (9.6678)	0.511 2*** (9.5842)
LNPC			-0.847 3** (-2.206 2)
常数项	-26.785 7*** (-9.250 6)	-53.525 5*** (-17.0080)	-49.450 8*** (-14.1137)
调整#	0.968 2	0.9915	0.992 4
F 值	549.556 2	1 393.902 0	1 169.1590

根据以上回归模型及统计结果，可以得到以下结论：①经济发展水平对财政社会保障支出具有正向效应，是推动财政社会保障支出规模扩张的根本原因之一。2012-2016 年期间，上海人均 GDP 在全国位居第 3 位，正是经济的高速发展给上海的财政社会保障提供了坚实的物质保障。②劳动生产要素系数偏离对财政社会保障支出也有正向效应。上海的现实是劳动生产要素系数偏离越来越小，即劳动力的价值取得了更好的体现和补偿。与此同时，资本要素分配比例减少，进而减少税收和财政水平，导致财政社会保障支出减少；③人口老龄化程度则对财政社会保障支出存在正向效应。预计到 2020 年，上海户籍人口老龄化程度将达到 36%，常住人口老龄化程度也将超过 21%，这将是上海经济社会发展过程中突出的重大社会问题。④人均消费支出对财政社会保障支出具有负向效应。从理论上来说，居民消费需求增加，对财政社会保障需求也会增加。但从 20 世纪 90 年代开始，经济体制改革加速，社保制度也面临根本性的变革，政府强调公民在教育、住房、医疗等的市场化改革中的个人责任，这极大地促进居民的消费性支出。相对于私人消费需求的增加，政府公共财政社会保障支出呈下降趋势。

令人欣慰的是，上海社会保障基本制度正逐渐趋于完善。2011 年，完善了企业养老金的发放办法，实现了月平均缴费工资指数化的平稳过渡；每年 1 月起调整各类养老金待遇，2012 年与 2016 年相比，企业养老金、“镇保”养老金、城乡居保（原新农保）基础养老金分别从 2341 元、982 元、370 元增加到 3558 元、1549 元、750 元，增幅分别达到 52%、58%和 103%；“职保”养老金已逐步形成“普加+特加”的调整机制；2016 年，机关事业单位和企业统一纳入养老金增长机制<sup>[10]</sup>。

## 五、结论及政策建议

根据回归模型及统计结果,可以得到以下结论:上海市财政社会保障支出总量不断增长,但支出水平长期偏低,限制再分配效应的发挥。其原因在于经济发展水平和初次分配合理程度对财政社会保障支出起到决定性作用,人口结构和消费支出对财政社会保障支出具有显著影响。虽然上海市社会保障支出规模逐年加大,但是社会保障支出水平仍需继续提高,支出结构还有待调整。如何在保持经济持续健康发展的同时促进社会公平,构建和谐社会,是上海在十三五期间乃至今后更长一段时期面临的重要任务。具体可以从以下几个方面着手:

第一,保持经济稳定发展是上海财政社保支出增长的基础。2017年,上海市GDP首次突破3万亿元,比上年同比增长6.9%。但从主要行业增长情况来看,处于不平衡不充分发展阶段,如信息传输、软件和信息技术服务业增长最高为18.9%,而房地产业下降19.1%。应进一步推动产业转型升级,不断完善以现代服务业为主(如金融业、信息服务业、房地产业、专业服务业、医疗服务和老年服务等)、战略性新兴产业引领(如张江综合性国家科学中心)、先进制造业支撑的新型产业体系(如推动传统制造业拥抱互联网),不断提升服务经济尤其是实体经济发展的质量和水平,为社会保障稳步健康发展提供丰富的税源。

第二,加大财政社会保障支出投入力度。中国在劳动和社会保障事业发展第十个五年计划纲要中就提出,增加中央财政和地方各级财政对社会保障的支出,逐步将社会保障支出占财政支出的比重提高15%~20%,而上海市财政社会保障支出占比长期低于该水平(2016年15.44%异常除外,2017年已降为14%左右)。基于财政支出规模的约束,应对财政支出结构进一步优化,减少行政管理性支出,加大财政社会保障支出力度。

第三,调整财政社会保障支出的结构。提高抚恤和社会福利救济费支出,以及最低社会保障水平等有利于缓解收入分配差距的支出项目。2017年4月1日起,上海调整提高城乡居民最低生活保障标准,从每人每月880元调整提高到每人每月970元。期望上海社会保障事业今后取得更大发展,可根据城镇居民消费价格指数、社会平均工资增长、经济发展水平以及就业状况,建立更加科学合理的社会保障支出动态调整机制。

第四,提高劳动者报酬,推迟退休年龄。一方面,通过降低劳动者个人所得税负,提高最低工资保障水平等措施,有效提高低收入劳动者的报酬。例如,新的个人所得税法已于2018年10月1日起,将工资薪金所得税的免征额从每月3500元提高到每月5000元。此外,首次在个人所得税制度中引入专项附加扣除概念,将于2019年1月1日起施行,具体包括子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、租房以及赡养老人等六项费用扣除<sup>[11]</sup>。预期纳税人将享受到极大的改革红利,增加可支配收入,相对缓解财政社会保障支出的压力。另一方面,推迟劳动者退休时间,缓解社会保障支付的压力。我国是目前全球退休年龄最早的国家,养老金的最低缴纳年限为15年,平均退休年龄不到55岁。而日本养老金的最低缴纳年限为25年,支付开始年龄为65岁。可将我国退休年龄逐步延期到女性为60岁,男性为65岁。

### 参考文献:

- [1] 彭海艳.我国个人所得税再分配效应及累进性的实证分析 [门].财贸经济,2011(3):11-17.
- [2] 白帅男.金砖国家财政社会保障支出比较——以巴西、南非和中国为例 [J].劳动保障世界,2018(11):23.
- [3] 赫国胜,柳如眉.财政社会保障支出的地区收入差距收敛效应分析——基于东中西部2000-2012年面板数据 [J].社会科学辑刊,2015(4):94-100.
- [4] 秦印.广东省财政社会保障支出水平研究 [D].广州:暨南大学,2009.

- 
- [5] 胡小菊. 湖北省财政社会保障支出水平理论与实证研究 [D]. 武汉: 华中师范大学, 2011.
- [6] 闫芳芸. 吕梁市财政社会保障支出问题研究 [D]. 太原: 山西财经大学, 2012.
- [7] 郑婷婷. 内蒙古财政社会保障支出问题研究 [D]. 南京: 南京大学, 2017.
- [8] 王莹, 武少芬. 上海市基本公共服务均等化: 路径选择与制度框架 [M]. 北京: 中国财政经济出版社出版, 2010.
- [9] 胡欢欢. 上海市基本公共服务均等化研究——以教育、卫生和社会保障为例 [D]. 上海: 华东师范大学, 2010.
- [10] 鲁哲. 上海各项社会保障待遇标准逐年提高水平位居全国前列 [EB/OL]. (2017-03-23) [2017-10-22]•<http://shanghai.xinmin.cn/>.
- [11] 张钟尹. 重磅! 个税抵扣细则来了: 养儿、供房、租房、大病、赡养父母再减免, 最低为零 [EB/OL]. (2017-10-20) [2017-10-22]. [http://www.sohu.com/a/260493132\\_313170](http://www.sohu.com/a/260493132_313170).