

经济政策与社会保障政策协同机理研究

席 恒

[摘要] 社会保障与经济增长的良性互动不仅关系到社会保障制度的理性发展,更是国家经济社会协调发展的关键所在。本文通过内生化的“政策”变量于经济增长函数和社会福利函数之中,以经济政策与福利政策的协同性为视角,尝试建构一个社会保障与经济增长良性互动的理论分析框架,以此为基础引入养老金函数并扼要阐述了渐进式延迟退休年龄政策的目标选择。探讨社会保障与经济增长良性互动的学理基础,有助于实现社会保障和经济增长的相互促进和共同发展。

[关键词] 社会保障; 经济增长; 良性互动; 政策协同; 政策合意

一、引言

中国正在迈入一个新时代,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾^①。经济增长方式的转变、社会结构的转型以及人口结构的变迁,使得社会保障与经济增长面临新的现实挑战和历史机遇。在新时代的背景下,社会经济的转型、人口老龄化的应对以及社会主要矛盾的化解,需要健全的社会保障和高质量的经济增长作为支持条件。健全社会保障制度,要在社会保障制度的基本框架内,增强结构改革和增量改革的系统性、整体性和协同性;高质量的经济增长,要在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,实现实体经济、科技创新、现代金融、人力资源的协同发展。更为重要的是,要实现社会保障与经济增长的相互促进和协同发展。

不过,社会保障与经济增长之间并不是天然的协同关系。社会制度建立的初衷并非为了促进经济增长,但不可避免会对劳动供给、储蓄以及金融市场的效率、居民消费等方面产生一些深远的影响,这些影响既可能是积极的也可能是消极的。因此,如何化解社会保障与经济增长

[作者简介] 席恒,西北大学公共管理学院教授、博士生导师。主要研究方向:社会保障理论与政策。西北大学公共管理学院田宋参与了本文研究。

[基金项目] 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“渐进式延迟退休年龄政策的社会经济效应研究”(14JZD026)。

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,新华网:http://news.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm, 2017年10月27日。

之间的短期或长期矛盾,实现社会保障与经济增长的良性互动,无疑是一个非常重要的议题。世界各国的学者都对这一重要议题进行了深入探讨,并取得了丰富的研究成果。从研究侧重点来看,主要包括社会保障影响经济增长的传导机制和实证检验、社会保障与经济增长关系的辨析两方面内容。

社会保障影响经济增长的传导机制和实证检验受到学界关注。在供给侧,学者们主要在生命周期理论、新古典增长理论和内生增长理论的框架下,探讨了社会保障对劳动供给、储蓄和人力资本等生产要素以及劳动生产率的影响。Gruber 和 Wise 发现,社会保障收益水平过高会激励劳动者提前退休^①。在长期,还可能降低生育率^②,减少长期劳动力供给。Feldstein 认为社会保障对储蓄的影响,取决于“资产替代效应”和“引致退休效应”二者的强弱^③。以 Feldstein 的理论为基础,一些经验研究发现社会保障会显著抑制储蓄和物质资本的积累^④。不过,一些学者在引入利他主义、遗产动机等因素之后,却发现一定的条件下,社会保障对物质资本积累和经济增长具有促进作用^⑤。随着内生经济增长理论的发展,研究重点转向社会保障对人力资本积累的影响,但结论莫衷一是。既有经验证据表明社会保障能够促进人力资本积累^⑥,也有证据发现社会保障会抑制人力资本积累^{⑦⑧}。在生产率方面,王增文发现社会保障投入对技术存量有正向的传递效应。^⑨

在需求侧,依托于生命周期理论,并结合消费理论的发展,学者们考察了社会保障对消费需求的影响。不少学者认为,社会保障能够改善社会分配状况,适当扩大社会保障支出能够增加有效需求。一些研究虽然发现社会保障水平、收入分配和经济增长之间存在长期均衡关系,但目前的社会福利在收入分配领域的调节效果不佳,甚至存在一定程度的逆向调节^⑩。尽管有证据显示,有社会保障家庭的人均消费高于无社会保障家庭人均消费,消费差异却主要是由收入、地产财富等差异造成的^⑪。这些研究成果一方面阐明了社会保障影响经济增长的传导机制,另一方面也促进了社会保障与经济增长关系的讨论。

学界对社会保障与经济增长关系进行了辨析。关于社会保障与经济增长关系的争论,本质

① 参见 Jonathan Gruber, David A. Wise, *Social Security Programs and Retirement around the World*, University of Chicago Press, 1999.

② Gary S. Becker, Kevin M. Murphy, Robert Tamura, "Human Capital, Fertility and Economic Growth," *Journal of Political Economy*, 1990, 98(5).

③ Martin Feldstein, "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation," *Journal of Political Economy*, 1974, 82 (5).

④ Isaac Ehrlich, Jian-guo Zhong, "Social Security and the Real Economy: An Inquiry into Some Neglected Issues," *American Economic Review*, 1998, 88(2).

⑤ John Laitner, "Bequests, Gifts and Social Security," *The Review of Economic Studies*, 1988, 55(2).

⑥ Jie Zhang, "Social Security and Endogenous Growth," *Journal of Public Economics*, 1995, 58(2).

⑦ Isaac Ehrlich, Jinyoung Kim, "Social Security and Demographic Trends: Theory and Evidence from the International Experience," *Review of Economic Dynamics*, 2007, 10(1).

⑧ 郭庆旺、贾俊雪、赵志耘:《中国传统文化信念、人力资本积累与家庭养老保障机制》,《经济研究》2012年第8期。

⑨ 王增文:《社会保障与技术进步动态组合的经济发展驱动路径分析》,《科学学研究》2016年第9期。

⑩ 丁少群、许志涛:《社会保障水平、收入分配与经济增长的互动关系研究——基于VAR模型的实证分析》,《中国经济问题》2013年第6期。

⑪ 方匡南、章紫艺:《社会保障对城乡家庭消费的影响研究》,《统计研究》2013年第3期。

上是分配与生产、公平与效率的争论，表现为社会保障水平与经济增长水平适应性的争论。一方面，经济增长是社会保障的基础。经济增长水平决定了社会保障的规模和结构，经济增长的变化决定了社会保障制度的变革方向^①。最有力的证据就是经济增长与社会保障改革的周期性。二战后的经济增长黄金期，社会保障被视作经济增长的重要动力。20世纪70年代石油危机的爆发，以“增收节支”为核心的社会保障改革在一些国家十分盛行。在2008年金融危机中，社会保障再次显示了反经济周期的作用。但不久之后，社会保障就被指责为经济增长放缓和下滑的原因之一。另一方面，社会保障既可能促进经济增长也可能妨碍经济增长。经济失衡本质上是投资储蓄的失衡，社会保障水平较低时会导致“投资不足型”失衡问题；当社会保障超出适度水平之后，又会造成“储蓄不足型”失衡问题^②。因此，社会保障与经济增长之间是一种相互促进和相互制约的关系，应当努力追求社会保障与经济增长之间的良性互动和共同发展。

那么，如何实现社会保障与经济增长之间的良性互动呢？一个基本的共识是，要把社会保障和经济增长紧密地结合起来，一方面通过经济增长来提供支撑社会保障的物质基础，另一方面通过发展社会保障来为经济增长提供持久的动力。然而，这种共识只是一种方向指引，既不是一个学理的分析框架，也不能够为社会保障政策的制定提供评价标准。鉴于现有研究的缺憾，本文通过内生“政策”变量于经济增长函数和社会福利函数之中，以经济政策与福利政策的合意性与协同性为视角，尝试建构一个社会保障与经济增长良性互动学理分析框架。并以此为基础，扼要分析了渐进式延迟退休年龄政策的目标选择。

二、生产函数与社会福利函数的拓展

（一）经济增长的机制

人类的财富积累与经济增长是如何实现的，一直是经济学家努力探究的核心问题。长期以来，从古典经济学到新制度经济学，无数的经济学家都致力于经济增长机制的研究，形成了以经济增长函数表达经济增长机制的基本逻辑。现代主流经济学通常认为，经济增长由劳动（L）和资本（K）的投入量以及技术进步（A）和制度安排（P）等因素共同决定^③，并以上述要素为基础，建构了大同小异的生长函数。一个典型的生产函数通常形式为： $Y=F(K,L,A)$ 。

经济增长函数为描述经济增长机制提供了一个比较清晰的分析框架，提升了经济增长理论的科学性。随着全球经济一体化和全球竞争的加剧，经济的组织方式已经由传统的个体经济活动不断演变为日益增加的公共经济活动。在这种背景下，一国经济增长与共同福利的提高都是在一定的政策诱导与政策干预下实现的。无论是企业的私人政策还是政府的公共政策都会对经济增长函数中的关键要素产生重要影响。因此，如果将制度或政策因素（ P_e ）作为一个重要的

① 邱春雷、陶纪坤：《论社会保障与经济的关系》，《求实》2007年第5期。

② 孙祁祥、肖志光：《社会保障制度改革与中国经济内外再平衡》，《金融研究》2013年第6期。

③ Martha J. Bailey, "More Power to the Pill: The Impact of Contraceptive Freedom on Women's Life Cycle Labor Supply," *Quarterly Journal of Economic*, 2006, 121(1).

经济增长变量,那么生产函数则可修正为:

$$Y=F(K,L,A,P_e)$$

事实上,新制度经济学家已经注意到制度因素对于经济增长的重要作用,认为劳动、资本等生产要素通过制度才得以发挥功能。North认为,“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是人为经济衰退的根源”^①。经济增长有赖于明确的产权,但在技术和现有的组织制约下,产权的创新、裁定和行使代价都极为昂贵,因此国家作为一种低成本的提供产权保护与强制力的制度安排应运而生,以维护经济增长和发展,并最终对造成经济增长、发展、衰退或停滞的产权结构的效率负责。国家处于界定产权的地位,既可以使界定的产权结构促进经济增长,也可以使之走向反面。只有在能使国家统治者福利最大化的目标范围内国家才会界定和促成有效率的产权制度,从而促进经济增长。正如刘易斯所言,“制度促进或限制经济增长取决于对努力的保护,为专业所提供的机会,以及所允许的活动的自由”^②。

将政策或制度因素引入经济增长函数,问题的关键是政策或制度因素如何度量。制度通常是指一组正式和非正式的规制,以及规则的执行安排。制度影响着交易成本和经济的最终表现,即决定着交易成本的水平和经济体市场运行的水平。

交易成本,也有学者称之为交易费用,恰恰就是制度建立的基点。不同的学者对交易成本的内涵有着不同的理解。Coase认为交易成本即“运用价格机制的成本”,包括获得准确的市场信息所需要付出的成本,以及谈判和签订契约的成本^③;Arrow第一个提出了“交易成本”概念,认为交易成本包括信息成本、排他性成本和设计公共政策并执行的成本^④。Williamson进一步将交易成本分为两部分:一是事先的交易成本,包括草拟合同、就合同内容进行谈判以及确保合同得以履行所付出的成本;二是签订契约后,为解决契约本身所存在的问题,从改变条款到退出契约所花费的成本,包括不适应成本、讨价还价成本、启动和运转成本、保证成本^⑤。如果把交易行为看成是一个包括交易之前的认知、交易之初的信息搜寻、交易过程中的监督约束和交易之后的收益分配等过程。交易成本则可细分为交易之前的排他成本或防范成本、交易之初的信息成本、交易过程中的监督成本和交易之后收益分配中的谈判成本^⑥。

(二) 社会福利的实现机制

如同对经济增长机制的分析一样,经济学家也力图对社会福利的形成机制进行分析。经济学家通常用社会福利函数表达社会福利在不同群体中的实现程度。现代对社会福利函数的研究源于Bergson和Samuelson的贡献,他们以序数效用为理论基础^⑦,提出了社会福利函数的一般

① Douglass C. North, *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, p. 20.

② 阿瑟·刘易斯:《经济增长理论》,上海三联书店,1990年,第71-72页。

③ Ronald H. Coase, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, 1960, 1(3).

④ Kenneth J. Arrow, "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care: Reply," *American Economic Review*, 1965, 55(1/2).

⑤ Oliver E. Williamson, "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead," *Journal of Economic Literature*, 2000, 38(3).

⑥ 席恒、雷晓康:《合作收益与公共管理:一个分析框架及其应用》,《中国行政管理》2009年第1期。

⑦ Abram Bergson, "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics," *Quarterly Journal of Economics*, 1938, 52(2).

形式（见表1）。但 Arrow 指出，不存在同时满足非限制性定义域、帕累托原则、非相关选择的独立性和非独裁性这四个条件的社会福利函数^①。由于序数效用理论存在的局限性，许多学者都是以基数效用为基础来构建社会福利函数。

在古典效用主义时期，社会福利被视为所有成员福利水平的简单加总。显然，古典效用主义时期的社会福利函数比较关注社会总福利水平，不能体现个体福利水平的差异，因而饱受质疑。不少学者对古典时期的社会福利函数进行改造和发展，出现了几种影响力比较大的社会福利函数（见表1），主要包括：（1）精英社会福利函数： $W = \text{MAX}(U_1, U_2, \dots, U_i, \dots, U_G)$ 。精英社会福利函数强调，社会福利水平取决于境况最好的社会群体的效用。在精英社会福利函数中，下标 G 可以表示某个体，也表示为某一社会群体；（2）与精英社会福利函数相对应的则是罗尔斯社会福利函数： $W = \text{MIN}(U_1, U_2, \dots, U_i, \dots, U_G)$ 。罗尔斯社会福利函数强调，社会福利水平取决于社会中境况最差的那部分人群的福利水平；（3）在古典效用主义社会福利函数之中，引入不确定因素，可以得到维克里—豪尔绍尼社会福利函数： $\sum_{i=1}^n \pi_i U_i$ ；（4）以乘法取代加法，就是贝尔努利—纳什社会福利函数： $W = \prod_{i=1}^n U_i$ 。值得注意的是，贝尔努利—纳什社会福利函数强调，收入分配越平等，社会福利越大。

以上的社会福利函数，无论是一般形式还是具体形式，基本都是在既定总资源情况下，通过资源分配实现个人福利，从而决定社会福利状况。这些社会福利函数包含了三个基本要素：资源总量、社会成员数量和分配方式。显然，这三个基本要素的变化都会对社会福利水平产生影响。一般来说，在产出既定的情况下，人们希望收入尽可能合理分配以使社会福利最大化。这是由于：（1）人的收入水平和生活质量具有外部性；（2）个体偏好具有风险规避特征^②。因此，当其他条件相同时，人们通常偏好于更为平等分配。

在特定的不平等规避型社会偏好下，收入分配的不平等程度将会严重地影响社会福利水平。收入分配状况既与个人福利水平紧密相关，也与社会福利水平密切相关。在现实生活中，收入分配状况不仅受到禀赋拥有的影响，通常也与收入分配的制度、公共政策、惯例相关。特别是在再分配领域，社会保障政策与收入再分配密切相关。因此，在社会福利函数中，可将社会保障政策显性化，即：

$$W = F(Y_d, N_i, P_s)$$

Y_d 表示可投入的资源总量，既包括个人在初次分配中积累而形成的投入，也包括国民总产出中用于福利的投入量； N_i 表示人口总量，同时也可以表示不同的人群构成， P_s 表示有关再分配（福利）调整的制度或者政策。也就是说，当期社会福利水平，取决于投入的资源、人口数量和社会保障政策。

① Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, 2012, p. 422.

② 欧阳葵、王国成：《社会福利函数与收入不平等的度量——一个罗尔斯主义视角》，《经济研究》2014年第2期。

表1 社会福利函数的类别和形式

| 类别 | 形式 | |
|----------------|--|------|
| 柏格森—萨缪尔森社会福利函数 | $W=w(z_1, z_2, \dots, z_n)$ | 序数效用 |
| 古典效用主义社会福利函数 | $W=U_1+U_2+\dots+U_n$ | 基数效用 |
| 精英主义社会福利函数 | $W=\text{MAX}(U_1, U_2, \dots, U_i, \dots, U_G)$ | 基数效用 |
| 罗尔斯社会福利函数 | $W=\text{MIN}(U_1+U_2, \dots, U_i, \dots, U_G)$ | 基数效用 |
| 维克里—豪尔绍尼社会福利函数 | $W=\sum_{i=1}^n \pi_i U_i$ | 基数效用 |
| 贝尔努利—纳什社会福利函数 | $W=\prod_{i=1}^n U_i$ | 基数效用 |

三、社会保障与经济增长的良性互动：一个理论分析框架

传统经济学的研究，由于未引入政策变量，对于经济增长和福利的实现，通常较为侧重单一方面的分析，而很少关注二者的互动。这种状况一方面是由于问题复杂性导致的，另一方面也是主流经济学本身的理论局限。如果想探讨社会保障与经济增长的互动关系，就必须把二者置于同一个分析框架之内。首先，经济增长具有周期性。这就意味着，在每一个时期，可以用于改善福利水平的物质财富是变动的。其次，一个社会的福利水平，既取决于可以用于改善福利的资源总量，也取决于社会成员数量，更取决于资源的分配政策。因此，我们将经济增长函数与社会福利函数联立，构建一个经济增长与福利实现的函数组：

$$\begin{cases} Y=F(K, L, A, P_e) \\ W=F(Y_d, N_p, P_s) \end{cases}$$

从函数组中可看出，经济增长与社会福利的关系，既表现为微观层面相关变量的相互作用（即 K 、 L 、 A 与 Y_d 、 N_p ），更为重要的是宏观层面 P_e 与 P_s 的相互影响，即经济政策与福利政策的相互作用。

社会保障制度具有社会制度和经济制度的双重属性。无论是以促进经济增长为核心的社会保障改革，还是以改善福利水平为核心的社会保障政策，都是同时作用于经济增长和社会福利。因此，社会福利与经济增长是相互依赖的社会存在。社会福利既是经济增长的基本目标，又依赖于经济增长的支持；经济增长既是社会保障的基本手段，又离不开社会保障的支撑。两者相互包容、相互支持，共同构成一个有机整体（如图1）。一项合意于社会福利的社会保障政策，如果无法与经济增长函数中的要素协同，又或者是一项合意于经济增长的社会保障政策，如果无法与社会福利函数中的要素协同，就会造成恶化社会福利水平或者拖累经济增长的不良后果。即是说，如果一项社会保障政策如果无法协同经济增长与社会福利，则会导致经济增长与社会福利的割裂（如图2）。

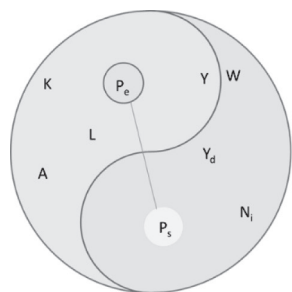


图 1 社会保障与经济增长的关系

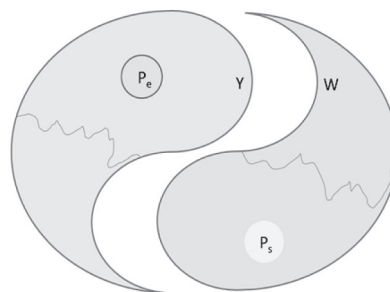


图 2 社会保障与经济增长的割裂

任何制度或政策的设计初衷，都是为了减少制度的交易成本和运行成本，以达到人们预期的政策目标，即政策的合意性。由于政策是一个政策需求者、政策倡议者、政策设计者、政策制定者、政策执行者和政策评估者等构成的政策网络系统，因而政策的合意性既表现为政策利益相关者个体诉求与利益的表达，也表现为政府代表社会公众诉求与利益的国家意志的表达。任何一项政策，作为实现某种目标或目标取向的工具，其制定和实施往往具有明显的合法性和强制性^①。以协商谈判的方式，对于合作事务及其收益分配而言，共识的达成并非易事，也需要以某些群体偏好的适当改变为条件。个人、企业和政府都具有各自的偏好。如果各个群体偏好永远坚持，那么各个群体异质性偏好之间的冲突将无法纳入合作共识的轨道，并有可能演变成相互之间的对抗。在现实世界中，以 Habermas 的民主商谈理论为基础的协商对话机制往往具有极高的谈判成本。构筑在“真实性、正确性、真诚性”三大有效性要求之上的话语共识，即以主体间自由平等的方式，通过民主和合理的程序来达成或重建交往理性，并将交往有效性要求和规范的恪守提升到社会伦理原则的高度，往往只能在“理想国”的世界中实现^②。鉴于个体或群体利益的差异与多层次性，政策在协调和平衡各个个体或人群利益时，不可能将这些利益上的差异、层次性完全消除掉。那些利益要求得不到满足、甚至既得利益受到损害的人，就会很明显地感受到政策某种程度的强制。

因此，在“自然秩序”状态下，利益相关者个体的政策合意性也许存在着如 Arrow 所言的不可能状况。但在一个“管理秩序”状态下，由于政治精英、经济精英以及知识精英的引导和社会动员，一个相对理性的、符合大多数公众诉求的政策合意性则容易达成（即依靠强制性手段通过的政策未能满足大多数公众诉求，在政策执行中政府也可以通过“试错机制”而达到纠偏）。政策的合意性，既是政策制定者与政策受众的利益均衡，也是多数受益群体与少数非受益群体的利益均衡。不合意的政策，强制执行会带来难以估量的行政成本和社会成本，导致难以实现政策目标。因此，对任何一项政策而言，其合意性是政策发挥作用的前提。

① 席恒：《公共政策制定中的利益均衡——基于合作收益的分析》，《上海行政学院学报》2009年第6期。

② 周明、席恒：《公共管理的理论基础：基于合作收益的分析框架》，《理论学刊》2010年第6期。

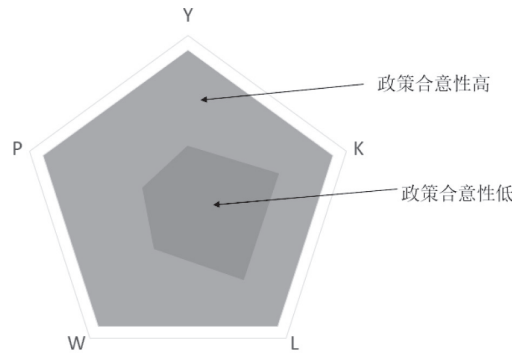


图 3 政策合意性决定政策目标的达成度

政策的协同性是指各项政策目标取向的一致性。由于经济增长是一个由投资、劳动供给、人力资本积累、技术进步等多因素影响的复杂过程，经济政策的协同性问题往往考验着经济学家和经济管理者的智慧（许多经济政策往往会出现“按下葫芦起了瓢”的状况）。如果进一步考虑经济政策与社会政策的协同性，则问题更为复杂。如果将经济政策的目标取向分为单向性经济政策和包容性经济政策，长期的经济治理会促使经济学家和经济管理者趋向选择更具有包容性的政策以实现经济与社会的包容性增长。

社会福利政策的目标是实现人类共同福利的提高，它关注的重点是福利的共同性与公平性，以提高人们对于社会生活的适存度，降低社会存在的脆弱度（包括风险度和危机度）。对于适存度的提高和脆弱度的降低，可以通过个体自身的能力建设，即在经济增长的初次分配系统中通过自身的物质积累来实现，也可以通过社会的力量，包括自身与其他经济主体、社会主体和政府主体的合作，以再分配的方式，或直接提供一定水平的福利（针对暂时失去生活能力而陷入危机的群体），或建立个体自身福利实现的平台（针对有一定生活能力群体而构建的具备激励和诱导效果的制度）来实现。因此，针对不同群体的不同境况进行适应性的制度安排，社会福利政策的目标取向可分为给付性政策和激励性政策。

很显然，社会福利中的激励性政策，从目标取向上与经济政策中的包容性政策具有一致性和相互适应性。也就是说，当经济政策更具包容性，福利政策更具激励性时，福利政策与经济政策则更具相互协同性；当经济政策更具单向性，福利政策更具给付性时，福利政策与经济政策的协同性可能很差（如图 4）。

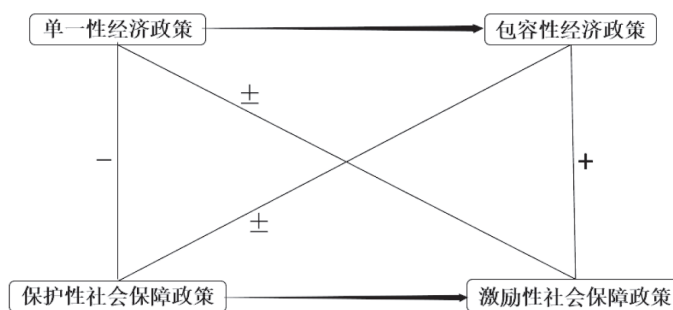


图 4 不同类型经济政策与社会保障政策的协同性关系

因此，如何在政策设计中使经济政策更具包容性，福利政策更具激励性（即所谓“智者见仁，

仁者见智”^①），是经济增长与社会保障政策合意性与协同性的关键。当然，在福利政策中，一定的给付性政策是必要的，这是由于一些群体因为“自然禀赋”或突发意外等会暂时失去谋生能力，从社会中获得经济、社会支持是其应有的社会权利，因而社会特别是政府有责任为其提供基本的生活帮助。但是，给付性社会保障政策一定要把握时间和程度。否则，一个从善念出发的制度，有可能激发人性中的恶。

四、一个应用：渐进式延迟退休年龄政策的目标选择

退休年龄政策既涉及经济增长的基本要素，如劳动力与人力资本，也与人们的福利水平特别是退休后的福利密切相关。因而，它既具有经济政策的属性，也具有福利政策的功能。退休年龄是劳动者在职期间的劳动贡献与退出劳动年龄之后所享受福利之间的均衡。退休年龄政策作为养老金制度的重要部分，与费率、费基、缴费年限、工作年限一起，构成了缴费型养老保险制度的养老金函数：

$$P_q = F(R, B, T_i, T, U)$$

其中， P_q 为养老金， R 为费率， B 为费基， T_i 为缴费年限， T 为工作年限， U 为退休年龄。

面对日益加剧的人口老龄化和人口红利的不断减少，十八届三中全会正式提出了研究制定渐进式延迟退休年龄政策。基于社会保障与经济增长的良性互动，一个理想的延迟退休年龄政策方案应当具备协同性和合意性。

延迟退休年龄政策与养老金政策及经济政策的协同性表现在如下方面。其一是在养老金函数中，退休年龄（ U ）与缴费年限（ T_i ）、工作年限（ T ）、费率（ R ）以及费基（ B ）的协同与互动。也就是说，退休政策的调整，必须与缴费年限（ T_i ）、工作年限（ T ）、费率（ R ）以及费基（ B ）联动调整，才能实现并维持养老金函数的整体效用。其二为退休年龄（ U ）与社会福利函数 $W = F(Y_d, N_i, P_s)$ 中的资源投入总量（ Y_d ）、人口总量（ N_i ）的协同，退休年龄政策一定要关照不同人群（如高寒地区、特殊工种等）的实际诉求和经济发展程度。其三是退休年龄（ U ）与经济增长函数中的劳动供给（ L ）协同。一国劳动力的数量、质量与结构往往成为退休政策调整的重要参数。退休年龄变动影响社会福利、经济增长的传导路径如下：

$$\begin{cases} P_q = F(R, B, T_i, T, U) \\ W = F(Y_d, N_i, P_s) \\ Y = F(K, L, A, P_e) \end{cases} \quad U \rightarrow P_q \rightarrow P_s \rightarrow P_e$$

在延迟退休年龄政策的合意性方面，对个体而言，劳动时间越少，退休后福利越多是每个人都期望的状态。依据我们的《中国劳动者工作现状及退休意愿调查》数据，愿意延迟退休者只占调查人数的 5.5%，而选择按时退休和提前退休者则占到 55.7% 和 31.4%；89.8% 的受访者选择目前平均工作年限即 36 年及其以下，而只有 10% 左右的受访者选择 37 年以上。因此，

① 华建敏：《促进国民经济和社会保障良性互动与共同发展》，《社会保障评论》2017 年第 1 期。

大多数人都期望退休年龄越早越好，这就是个人对退休年龄政策“合意性”的诉求。然而，个人合意性的诉求，往往会导致集体合意性的失败。借助“囚徒困境”理论，我们对个人合意性的博弈结果进行简析。

表2 延迟退休年龄政策的囚徒困境

| | | 其他所有行为人 | |
|--------|----|---------|------|
| | | 支持 | 反对 |
| 个体劳动者甲 | 支持 | 3, 3 | 1, 4 |
| | 反对 | 4, 1 | 2, 2 |

在这里，我们假设任意一个劳动者甲和其他所有劳动者都面临着完全相同的行为选项，可以将其他所有行为人视为一个整体。在表2中，甲作为第一列，其他所有行为人作为第二列。这里的“支持”是指行为人愿意延迟退休年龄，而“反对”则表示行为人不愿意延迟退休年龄。选择“反对”的行为人当然也希望除自己之外的人都能自愿延迟退休年龄。这样一来，即使他们没有延迟退休，延迟退休年龄政策仍然能够收到成效。这意味着，即使他们没有做出同等的劳动贡献，也同样可以得到同等的退休福利。然而，这一个体合意性的背后却隐藏着一个问题：如果所有劳动者都和甲有完全相同的行为选择——不愿意延迟退休年龄，即所有劳动者都选择“反对”，那么想要在个体劳动者“合意性”基础上实现延迟退休年龄的政策目标无疑是水中捞月，尽管实施延迟退休年龄政策会使整个社会受益。

对于雇主而言，如果员工的人力资本越强，即使其年龄偏大，雇主也愿意雇佣其从而获得较大的价值，反之雇主更愿意其较早退休，这就是雇主的退休年龄政策的合意性表达。

对于政府而言，退休年龄政策由于经济管理部门和福利管理部门等的工作目标设定不同，而有不同的“合意性”表达。因此，在退休年龄延迟政策目标与政策方案的设计上，不同部门会表现出明显差异。事实上，一个兼具经济政策与福利政策的社会政策的制定，必须在充分尊重各方政策需求者诉求的基础上，经过充分的讨论与社会参与，协调各方利益关系，才能实现其合意性，退休年龄延迟政策更是如此（图5）。

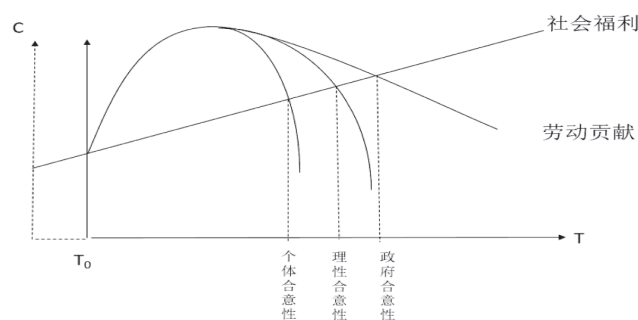


图5 合意性退休年龄的达成

理性的合意退休年龄延迟政策，是在个体合意性、雇主合意性、政府部门合意性等基础上，

协同经济系统与社会福利系统而形成的，其实施的关键在于渐进式、差异化、有弹性^①。所谓渐进式，要求延迟退休年龄政策要遵循“小步渐进”的方式，通过较长的时间，平滑地完成政策设定目标。所谓差异化，指不能采取“一刀切”的方式，要根据地区、职业等采取差异化的办法。所谓有弹性，指要给企业以用人权，其可以根据自身的生产性质，自由地选择青年员工还是老年员工。

五、结语

经济增长方式的转变、社会结构的转型以及人口结构的变迁，使得中国社会保障与经济增长面临新的现实挑战和历史机遇。在新时代的背景下，社会保障与经济增长的良性互动，有助于化解人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的社会矛盾。

随着经济和社会变得越来越复杂，经济的组织方式已经由传统的个体经济活动不断演变为日益增长的公共经济活动，国家的干预介入也会随之增加，尤其是社会政策方面的干预。经济增长是生产要素、劳动生产率以及制度安排等因素共同决定的，社会福利水平则是由可分配的资源总量、社会成员数量以及分配政策所决定。因此，一国的经济增长与福利水平的改善都是在各种各样的政策环境中实现的。政策成为经济增长和福利水平实现的关键要素。合意的政策能够减少制度的交易成本和运行成本以更高效地达成人们设定的政策目标，而政策之间的协同性也是政策能否达成预定政策目标的关键。

社会保障制度既是一种社会制度，亦为一项经济制度。从社会制度角度来说，社会保障制度通过调节收入分配状况以改善社会福利水平，目标是公平；从经济制度角度来说，社会保障制度通过影响资源配置求得经济增长，目标是效率。不过，无论是以促进经济增长为核心的社会保障改革，还是以改善福利水平为核心的社会保障政策，都是同时作用于经济增长和社会福利。如果将社会保障的双重属性分离来看，经济增长与社会保障良性互动的基础，正是经济政策与社会保障政策的合意性与协同性。即是说，对于一项社会福利政策，要具有适度激励性；对于一项经济政策，要具有适度包容性。

在我们所建构的学理框架下，渐进式延迟退休年龄政策作为一项社会保障政策应当具有合意性和协同性。随着中国人口老龄化的日益加深，渐进式延迟退休年龄政策方案的出台也日益临近。一个科学合理的延迟退休年龄政策方案，应该在考虑实现延迟退休年龄政策合意性的同时，也要关注延迟退休年龄政策方案与养老金函数的其他构成要素（费基、费率、缴费年限、工作年限）的协同，与福利函数和经济增长函数构成要素的协同，以及其他经济政策的协同。

（下转 152 页）

① 马红鸽、席恒：《延迟退休背景下中国养老金机制改革问题研究》，《西安财经学院学报》2016年第3期。

the 1960s but still lagging behind other industrial democracies. This pattern of social development goes far in explaining why the United States was a leader in the 19th and early 20th century in economic development, becoming the richest country in the world by the 1920s, but lagging in growth levels when compared to other industrial and post-industrial democracies since World War II. Many of these countries have almost caught up with the United States and a few surpassed the United States in per capita income by 2010. Moreover, due to steeply rising inequality, the top 1% of income earners have reaped most of the benefits on US economic growth since 1980 while the median household has experienced almost no improvement. Given my human capabilities definition of development, this pattern is tantamount to decline rather than development.

Key words: welfare state; economic development; United States

(责任编辑：华 颖)

(上接 64 页)

Synergistic Mechanism between Economic Policy and Social Security Policy

Xi Heng

(School of Public Administration, Northwest University, Shanxi Xi'an, 710127)

Abstract: Positive interaction between social security and economic growth is not only relevant to the rational development of social security systems, but also critical for country developments that aim to ensure coherence between economic and social dimensions. From the perspective of the synergy between economic and welfare policies, this paper attempts to construct a theoretical framework to explore the relations between social security and economic growth by taking policies (institution) as endogenous variables. On the basis of this, this paper obtains a pension function and analyzes policy options to postpone the statutory retirement age in a gradual way. Exploring the theoretical basis of the positive interaction between social security and economic is conducive to fulfilling mutually reinforcing roles of social security and economic growth, and joint progress of the two.

Key words: social security; economic growth; positive interaction; policy coordination; policy consensus

(责任编辑：郭 林)