

公共经济与管理专业系列教材

社会保险基金管理

SHEHUI BAOXIAN JIJIN GUANLI

郭士征 主编




上海财经大学出版社
Shanghai University of Finance & Economics Press

公共经济与管理专业系列教材

社会保险基金管理

郭士征 主编

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保险基金管理/郭士征主编. —上海:上海财经大学出版社,
2006.9

(公共经济与管理专业系列教材)

ISBN 7-81098-710-0/F·656

I. 社… II. 郭… III. 社会保险 专用基金-资金管理-中国-高等
学校-教材 IV. F842.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 084530 号

□ 责任编辑 梁 源

□ 封面设计 周卫民

SHEHUI BAOXIAN JIJIN GUANLI

社会 保 险 基 金 管 理

郭士征 主编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

同济大学印刷厂印刷

上海望新印刷厂装订

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

787mm×960mm 1/16 22.25 印张 459 千字

印数:0 001—3 000 定价:32.00 元

目 录

绪论/1

第一章 社会保险基金的基本认识/3

- 第一节 社会保险基金的发展背景/3
- 第二节 社会保险基金的内在含义/4
- 第三节 社会保险基金的鲜明属性/6
- 第四节 社会保险基金的显著特点/7
- 第五节 社会保险基金的独特功能/10
- 第六节 社会保险基金的内部构成/13

第二章 社会保险基金的管理概说/17

- 第一节 社会保险基金管理的理论基础/17
- 第二节 社会保险基金管理的基本内涵/19
- 第三节 社会保险基金管理的主要环节/25

第三章 社会保险基金管理的相关互动/44

- 第一节 社会保险基金管理 with 财政的互动/44
- 第二节 社会保险基金管理 with 金融市场的互动/52
- 第三节 社会保险基金管理 with 政府的互动/58

第四章 社会保险基金的收支管理/67

- 第一节 社会保险基金收支管理概论/67
- 第二节 我国基本养老保险基金的收支管理/82
- 第三节 我国基本医疗保险基金的收支管理/86
- 第四节 我国失业保险基金的收支管理/94

- 2 第五节 我国工伤保险基金的收支管理/99
第六节 我国生育保险基金的收支管理/103

第五章 社会保险基金的投资管理/106

- 第一节 社会保险基金投资管理原则/106
第二节 社会保险基金投资工具选择及创新/110
第三节 社会保险基金投资组合与投资策略/119
第四节 社会保险基金投资管理模式选择/133

第六章 社会保险基金的风险管理/150

- 第一节 社会保险基金面临的风险及其管理/150
第二节 社会保险基金投资股市问题探讨/166

第七章 社会保险基金的财务管理/175

- 第一节 社会保险基金财务管理概述/175
第二节 社会保险基金的投资环境/178
第三节 投资的期望收益与风险/183
第四节 投资评价方法/188
第五节 社会保险基金财务管理的问题及解决之道/193
第六节 国外社会保险基金财务管理的模式及其启示/197

第八章 社会保险基金的会计管理/205

- 第一节 基本养老保险基金会计/206
第二节 基本医疗保险基金会计/217
第三节 失业保险基金会计/230

第九章 社会保险基金管理的法律法规/242

- 第一节 社会保险基金管理的法律法规概述/242
第二节 社会保险基金筹集的法律法规/246
第三节 社会保险基金支付管理的法律法规/252
第四节 社会保险基金投资的法律法规/258
第五节 社会保险基金监管的法律法规/268

第十章 社会保险基金的监督管理/278	
第一节 社会保险基金监管概述/278	
第二节 社会保险基金监管的理论基础/281	
第三节 社会保险基金监管体系/286	
第四节 社会保险基金的监管类型/289	
第五节 社会保险基金监管的原则、目标和模式/292	
第六节 社会保险基金的监管机制/295	
第七节 社会保险基金的监管方式/299	
第十一章 社会保险基金管理的国际经验/305	
第一节 社会保险基金管理的理念认识/305	
第二节 社会保险基金管理的管理方式/307	
第三节 社会保险基金管理的投资运营/308	
第四节 社会保险基金管理的防范监管/314	
第五节 社会保险基金管理的发展态势/319	
第十二章 中国社会保险基金的管理现状/322	
第一节 我国社会保险基金管理的发展进程/322	
第二节 我国社会保险基金管理的主要问题/329	
第三节 我国社会保险基金管理的改革措施/332	
第四节 我国社会保险基金管理的发展趋势/337	
附录/342	
后记/347	

绪 论

社会保险基金是一项特殊的社会公共基金,是支撑各项社会保险制度的经济资源,也是社会保险制度得以稳步运行的物质基础。社会保险基金,是整个社会保障基金最重要的组成部分。企事业单位的强制筹资和个人缴费,是其主要的资金来源,政府的财政支持也经常成为社会保险基金的重要渠道。

社会保险基金的健全管理,是达成基金安全有效的前提。鉴于该基金的性质和特征,社会保险基金一般都由政府部门及政府委托的有资格的机构管理运作。我国社会保险基金就是由劳动保障部门所属的社会保险经办机构管理,实行属地管理和分账管理。

社会保险基金管理在社会保障及其相关专业中是一门重要的核心课程,它的特色是以综合知识为基础,科学管理为指导,交叉运作为内容,所以是颇具交叉、边缘和实用特点的管理学科。同时,在它的研究对象、研究内容和研究方法上,都具有与其他课程不同的独到之处。学习掌握好这门课程,对于我们研究社会保险科学的内涵,探讨社会保险管理的规律,都是必经之道。

一、研究对象

社会保险基金管理主要是以研究社会保险基金的筹集收缴、投资营运、保值增值、监督管理、制度建设以及运行规律等为对象。由于其管理的优劣、运转的畅阻,以及绩效的好坏,都直接影响到社会经济发展的宏观大局,同时又涉及亿万劳动者的切身利益。因此,社会保险基金管理的学习和研究,必须站在全局的高度,以国家法律准则为依据,细心体察研究对象的种种变化,并且坚持改革与发展,关注营运现状及互动影响,借鉴国际有关经验,以最终实现既定的政府社会政策目标。

二、研究内容

社会保险基金管理具体的研究内容,主要体现在以下四个方面。

(一)社会保险基金及其管理的基本概念、理论内涵

包括社会保险基金的含义、性质、特点、功能和构成,以及社会保险基金管理的理论基础和理论内涵。

(二) 社会保险基金的管理模式及主要环节

一个多世纪的持续发展,使社会保险基金的管理模式有了充分的分支发育和定型,形成了发展各异的管理特色,包括政府集中管理、市场分散管理、自治团体管理,等等。此外,社会保险基金管理主要环节的运作,特别是筹资、投资和分配是研究的重要内容。

(三) 社会保险基金的保值增值及投资运营

随着基金规模的扩大,以及人口结构变化、保障要求的不断提高,社会保险基金的收支平衡遇到更大挑战,为此,基金的保值增值及投资运营,也受到更大期望和更多关注。与此同时,社会保险基金又不同于一般基金,它的投资运营必须强调应有原则,注重投资风险的控制,所以,处理好安全和有效的关系,始终是本课程永恒的研究主题。

(四) 社会保险基金的规避风险及监督管理

基于社会保险的重大社会影响,因此,控制基金管理营运风险,加强监督管理,就成为基金管理中的重要内容。具体可运用相关的法律法规、制度规定,以及特设的监控机制和安全保护机制,还有监控机构内外的一切监督手段,以确保社会保险基金管理的正常运作,规避市场、经济、社会、技术和人为原因带来的风险。

三、研究方法

(一) 综合运用多种知识平台

正如前述,社会保险基金管理涉及经济学、社会学、法学、金融学、保险学、财政学、人口学、投资学等多学科领域,因此,必须通过广泛吸收多学科的知识,并加以综合运用,才能更好地揭示社会保险基金管理的内在规律,提高解决社会保险管理中各种错综复杂问题的能力。

(二) 重视纵向和横向的比较分析

纵向是对国内发展各阶段进行比较,横向则是在国家或地区间展开比较,纵向和横向的比较,既可以单独进行,也可以交叉展开。比较分析是学习和研究社会保险基金管理 and 实践的一项重要方法。通过各种比较,有利于我们对基金管理运营的深入了解,也有利于吸收有益经验教训,深化对基金管理的认识和理解。

(三) 密切联系现实发展

社会保险基金管理是一门与现实发展结合紧密的管理课程,虽然离不开现实理论指导,但更重要的是掌握和通晓现实管理的发展和变化。正是由于它的内容始终都与现实发展密切相连,我们的学习研究方法也必须充分重视理论和实践的结合,重视现实管理中的新发展和新变化。

第一章 社会保险基金的基本认识

学习社会保险基金的管理,首先需要了解社会保险基金的有关基本知识,以便在充分掌握基金一系列理论内涵的基础上,深入地研究社会保险基金的管理及其运行。本章主要阐述社会保险基金的发展背景、创设意义,以及该基金所拥有的含义、属性特点、功能和构成,等等。

第一节 社会保险基金的发展背景

所谓社会保险基金,从实际来看,主要还是养老保险基金,但这与我们经常谈及的“养老基金”不同,应该说它是“养老基金”的一个部分或是主要部分。社会保险基金还一般被指,其资金主要来源于“费”(保险费),并且严格遵循保险原则,它不同于完全依靠税收或其他来源所构成的基金。在我们认真追索其历史发展轨迹时将会发现,其产生背景主要是指最早以德国为标杆,并以欧洲大陆为中心发展起来的社会保险系统,特别是养老保险。如以此为承上启下的线索,社会保险基金的产生,应划分为前期的基础准备阶段和后期的曲折发展阶段。

一、前期基础准备阶段

在德国俾斯麦于1889年创建养老保险制度之前,欧洲不少国家已在酝酿,或在尝试建立各种带有集资存储性质的养老金制度,如法国1673年建立的最古老的保险之一——法国海员养老金制度。又如奥地利和比利时,分别在1854年和1868年,建立的矿工养老金制度,等等。此时,政府尚未真正介入,因此,这些制度的核心,即资金纯粹是由参加者个人出资,并予以积存,虽然规模不大,作用尚小,但它确实为以后的“基金”出现奠定了可贵的基础,可谓是对以后“基金”的发展做了必要的准备。

二、后期曲折发展阶段

1889年德国在世界上首先创立了以法律为后盾、强制实施的法定老残保险制度,在建立后相当长的时间里,大致持续了半个多世纪之久,采取了“完全积累”的财政方式,

4 使其老残保险基金不断成长,成为该制度运营的主要支柱。由于德国强大的经济实力,以及所处的欧洲中心地位,德国的“基金”模式一度为各国所模仿。连原先以税收为资金来源的国家,如一些英联邦国家,也在原先“一律定额”给付的基础上,增加了“所得比例”的层次,变成了“二层楼”的养老金模式,“一层楼”虽仍是税收支撑的“普惠”制度,但上面第二层则大多模仿德国建立起的所得比例型养老保险制度。由于制度建立初期,养老金给付压力不大,因此,大多采取“完全积累”的方式。然而随着老龄化的加剧,以及给付水平的提高,“完全积累”已难以应付和维持,终被“现收现付”所代替,包括养老保险基金在内的社会保险基金发展受到重创,它的发展远不如私人养老基金发展顺利,不少国家出现巨额赤字,现收现付和收支失衡已使“基金”名存实亡。但是,这种局面持续不长,现收现付已到低谷,沉重的支付压得人们喘不过气来,从而使人们重新审视走过的道路。面对现实的资金压力,以及未来的老龄化前景带来的担忧,各国都在再一次作出重大抉择。全面重回“完全积累”不现实,因为所需代价和抉择成本太高,所以许多国家,包括转制国家和长期实行现收现付的国家,都选择了“账户制”,使当今世界出现了一个小高潮,通过个人账户的建立,使养老保险的筹资方式向“部分积累”转变。这种发展态势,也使各国法定养老金制度发生了巨变,包括养老保险基金在内的“养老基金”,又获得重生,甚至由此重获发展。

虽然,当前各国社会保险基金的规模,远不如私人性质的基金,但其发展前景和正在发挥的作用是不言而喻的。社会保险基金尤其是养老保险基金的发展,定能为社会保险的健康运行,以及社会保险参保者的切身利益,作出应有的重大贡献。

第二节 社会保险基金的内在含义

所谓社会保险基金,是国家为劳动者举办社会保险事业,维持社会保险各项既定给付,所建立的法定和公共的专项基金。它是国民收入再分配的一部分。对于上述定义,应对其内在含义作如下进一步诠释。

一、通过立法强制建立

社会保险及其制度是法定的,也就是说它是根据有关法律建立起来的,法律是其实施的后盾。同时,社会保险基金又是社会保险的组成部分,它除了具有社会保险的法定要求之外,其本身更是根据立法强制建立,并且通过法律法规运作。在这里,法制性和强制性表现突出,从而也使社会保险基金的建立更加顺利,运营更加规范。

二、财源主要来自保险费

社会保险基金财源,虽然有公共财政的支持,但从根本上说其主要财源,还是来自

企事业单位和个人所缴纳的保险费。同时,它又是除维持日常开支需要外,所能积存下来的部分资金。由于按时足额缴纳保险费是一种法定要求,因此,社会保险基金的财源有相当保证,而且在一定费率下,工资的提高也会促使构成社会保险基金的保险费相应增加,换言之,社会保险基金的财源本身具有增长性。

三、承担特殊原因的事后补偿

参加社会保险的劳动者,在遇到因特殊原因而暂时或永久丧失劳动能力、劳动收入时,社会保险基金承担了经济支持和事后补偿的重任,保障劳动者的基本生活需要。这些特殊原因包括老年、疾病、失业、工伤、生育,等等。同时,社会保险基金还承担保障由此特殊原因所造成的劳动者家属(包括遗属)生活困难的基本需要。

四、体现国民收入的再分配

社会保险本身也属于一种分配行为,但在社会保险基金进行给付时,又突出了再分配,即强调基金使用的再分配原则。具体表现在收缴和给付之间,不是对等关系,而是政策性很强的对应关系。公平分配始终是社会保险基金的核心原则,它的目标是通过合理的基金分配,使所有参保的劳动者获得与其收入相称的利益,既体现公平又不忽视效率。

五、实行政府为主体的多元管理

社会保险基金不同于一般基金,事关亿万群众利益和社会安定,因此其管理通常以政府为主体。但是管理方式采取多元化,可由政府直接管理,也可由政府主导与民间合作混合管理,更可实行市场化分散管理。此外,社会保险基金是由社会保险各种项目基金共同构成,并按险种不同分账管理分别核算。由于社会保险基金是一种专项基金,必须专款专用,不能挪作他用,因此,政府的管理重点,是完善政策法规的实施环境和基金的全过程监管,政府对社会保险基金的安全有效运转,负有不可推卸的重大责任。

六、努力保持收支平衡

社会保险基金面临着许多的社会经济因素的变化,所以对其基金收支平衡形成重大影响。例如,老龄化加快、经济衰退、失业增加、生活水平提高等,都会直接干扰或影响社会保险基金正常运转。为了保持社会保险基金的收支平衡,除了增加公共财政的投入,提高基金投资效率等之外,还应限制保险待遇水平的过快增长,力求保“基本”,以努力保持基金的收支平衡。

第三节 社会保险基金的鲜明属性

一、社会保险基金是劳动者必要劳动的一部分

所谓必要劳动,就是维持和保证劳动力再生产所必需的劳动。我们知道,社会生产的连续性,要求能不断地再生产出劳动力,而为此就必须提供必需的生活资料 and 消费产品。那么,生产直接用于生产者及其家庭个人消费的产品的劳动,就是必要劳动。通常,劳动力再生产费用由四个部分组成:一是维持劳动者自身劳动力再生产所必需的生活资料;二是维持劳动者家属所必需的生活资料;三是劳动者必要的教育培训费用;四是劳动者恢复和延续劳动力,以及丧失劳动力时所必需的生活资料。每个劳动者在他(她)一生中,都要经历幼年、成年、老年三个不同时期,劳动力再生产的全过程也包括了成长时期、使用时期、衰老时期。也就是说,在这三个时期中,包括丧失劳动力的衰老时期在内,都是劳动力再生产全过程的一部分,都应计入生产成本和劳务成本之内。一般地说,它包括工资、奖金和社会保险的支出,从而构成了劳动力再生产的费用。

由上所知,社会保险支出,是劳动力再生产费用的一部分,也就是必要劳动的一部分。应该看到,社会保险费用,有其特殊性,即是劳动者在特殊情况下(生、老、病、死等)基本生活所需,是劳动者自己创造的价值中的一种扣除。因此,社会保险费用的存储和积累所构成的社会保险基金,也必然就是劳动者必要劳动的一部分。

二、社会保险基金是参保者的共有基金

正如人们所知,社会保险基金来自于法定的企业缴费和劳动者的个人缴费,以及国家或地方财政对其不同程度的支持。其中,企业缴费是劳动者创造的必要劳动的一部分,劳动者个人缴费是个人工资收入的部分扣除,国家支持(包括税前列支、财政托底,以及国家财政拨款)这一块主要来自税收,是包括劳动者在内全社会创造财富的一部分,毫无疑问,其中包含有劳动者所创造的剩余价值的一部分。因此,社会保险基金的来源,实际是由企业、个人和国家三者共同分担,但是属性有所不同:企业缴费既归入企业成本,又属于企业为职工谋求福利的费用支出,体现出一种集体公助性质的企业作为;劳动者个人缴费正如前述是本人工资的预先扣除,这种扣除最终还是回到劳动者手中,因此可视为个人自助属性;国家财政资助,来自于全民税收,它的投入在社会性公助方面属性明显。此外,除上面三种属性外,社会保险的特性又赋予这种基金的国民收入再分配功能,又使社会保险基金具备了社会共济互助的属性。由此可见,社会保险基金实际是公助(集体公助、社会公助)、自助和互助三种属性的结合物,其中社会性表现得十分突出,由于它并不属于资金筹集的一方,因此,实际上它是加入保险的劳动者所共有的一项社会公共基金。

鉴于社会保险基金的性质,决定了它只能按照限定范围和法定标准,用于既定对象在养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险项目上的支出。这里必须特别强调的是,鉴于社会保险基金的产权具有社会共有属性,如果在某些险种(如养老保险和医疗保险)中实行“统账结合”模式,那么个人账户部分属于个人私有,统筹部分仍属于社会共有。此外,社会保险基金应明确不从属于国家财政,既不属于预算内资金,也不属于预算外资金,与其他性质的基金,也没有必然的联系,实质上它处于一种“独立的法人地位”,包括政府在内任何单位或个人都不能随意挪用。

三、社会保险基金是保障劳动者基本生活的专项基金

劳动者作为社会财富的创造者,以及家庭经济的负担者,必须为之创建基本生活的保障,这是建立社会保险基金的初衷。事实上,劳动者在生产 and 再生产过程中,不断消耗体力和脑力,同时又不断受到各种风险因素的冲击,包括生、老、病、死、残在内。为了使劳动者解除后顾之忧,保证劳动者及其家属生活安全,即使遇到意外情况也能从容应付,社会保险基金担负了保障劳动者基本生活的重任。从这个角度理解,社会保险基金也必须专款专用,不能挪作他用。

社会保险基金根据各险种的分工和任务,分别担负起某一特殊情况下,对劳动者的生活保障。应该看到,这既是劳动者的一种收入保障,同时也是对参保劳动者的一种事后补偿。这种专项基金的分配使用,突出公平和效率的结合,并且给付水平有一定限制,尽可能使基金能够收支平衡,略有节余,以长远和可持续地保障劳动者及其家庭的基本生活需要。

第四节 社会保险基金的显著特点

社会保险基金的特点,来自于社会保险的特征,也来自于该基金本身的一些特点,这是区别于其他性质基金的重要表现。

一、强制收缴

社会保险的实施,是政府以法律为依据的社会政策体现,社会保险包括基金管理都是政府行为。在社会保险基金管理的全过程中,包括资金征集、待遇给付等都在强制实施之列,任何单位和个人都不能根据自己意愿决定是否加入社会保险,也就是法律规定范围内的对象(包括单位和个人),都必须无条件的加入,并且要按规定履行无异议按时足额缴纳保险费的义务。此外,社会保险金的给付,也是按照国家(地区)的法律法规统一确定,加入保险的企业和劳动者个人是没有选择权利的,在合乎法律法规的前提下,也无要求更改的权利。

社会保险基金的收缴之所以实行强制规定,首先从征集来说,它是为了使所有劳动者都能享受到社会保险所带来的生活保护,同时,只有强制收缴社会保险费用,才能稳定社会保险的经济来源,真正满足保险给付所需,最终实现政府的社会政策目标。此外,社会保险费的强制收缴,也给国民收入再分配和社会的共济互助提供必要条件。正是由于强制收缴,才保证了按时足额的给付。我们知道,社会保险是以立法为后盾,包括给付的要求和标准等在内,都是依据法规统一实施,为了保障劳动者的基本生活,强制收缴是其前提,是落实参保劳动者合法权益的根本保证。

当然,强制性并不限于仅仅体现在收缴上,可以说在社会保险基金运行中都有表现,只是不如收缴强制性如此突出。在社会保险基金运行的许多环节,都必须在法律规范下进行,为了保证基金管理能做到安全有效,政府通过相关法规,强制性要求规范操作是时常发生的。但是,强制性收缴仍是社会保险基金管理的重中之重,也是社会保险制度能否顺利实施的关键。

二、对象特定

社会保险基金的征集和给付,其对象是特定的,一般应是有劳动收入的劳动者,这与社会保障的其他项目,如社会福利、社会救济所面向全体社会成员,是有显著区别的。这些对象还必须按照统一规定,履行按时足额缴纳保险费的义务。只有这样他们才能在遇到各种特殊状况如年老、疾病、生育、工伤或失业时,获得社会保险基金所给予的给付补偿。

社会保险基金的征集和给付对象,传统定位是有收入的劳动者,这是因为劳动者是社会财富的创造者,同时又是家庭收入的主要来源者,为了经济发展和社会稳定,国家重点保障劳动者是理所当然的。此外,社会保险还要求加入者必须缴纳保险费,因为社会保险毕竟是一种保险机制。由此就有个收入条件,凡无稳定收入来源的人,当然就无法满足这个条件,很难成为其特定对象,虽然一般它并不限定必须要有所谓正规的职业,即使个体营业者只要有收入前提,并能按时足额缴纳保险费,都可成为社会保险基金征集和给付的特定对象。此外,凡是无收入的社会成员,其保障应由社会保障其他项目承担,如社会救助等。另外,失去职业的劳动者,由于在职时是特定对象已缴纳了保险费,因此,这部分劳动者仍是社会保险基金的给付对象。

但是,随着社会保险制度在各国的发展变化,这种传统的对象定位受到冲击,特别是一些福利国家推行“全民皆保”,也就是它的对象不再是仅限于劳动者,而是通过设置一个基础性的低平台,将对象扩大到全体社会成员(公民或居民)。应该承认,这在一定程度上模糊了特定对象的界定,但也应该看到,多数国家还在坚持传统定位,即把劳动者作为特定对象,尤其是发展中国家更是如此。另外,即使实行“全民皆保”的不少国家或地区,在以全民为对象的低平台之上,仍然坚持了一个以劳动者为特定对象并以收费为主的设计,

从而在一定程度上保留了这种传统特点。

三、保障基本

正如前述,社会保险基金主要是把全体劳动者作为自己的特定对象,因此,基金发展的指导思想是广覆盖,也就是通过努力使尽可能多的劳动者纳入其基金的收缴和给付范畴之中。但是,广覆盖是一把双刃剑,在增强基金实力的同时,也给基金带来沉重的负担和高额的支出,因此,即使是发达国家甚至是福利国家,社会保险的给付待遇一般都有不同限制。虽然各个国家经济发展水平和综合国力有所不同,但社会保险的给付待遇,都维持在与本国国情相适应的较低的水平上,我国更是如此。发展中国家的现状和相对还比较弱的综合国力,决定了其如要实行社会保险的广覆盖,待遇水平就不可能高。我们主要的目的和发展目标,还是要让全体劳动者能有一个基本的保障,即使在遇到生、老、病、死的特殊情况下,也能维持和满足其基本的生活需要。由此保障“基本”就成了包括我国在内的许多发展中国家的优先选择,并且成为社会保险基金在发展中最重要的落脚点和最为重视的关键。

在我国不坚持“基本保障”,就不可能把社会保险对象推进到全体劳动者,不坚持“基本保障”,不仅国家经济无法承受如此重担,就是社会保险基金本身也无法收支平衡。应该看到,保障“基本”是根据我国国情和经济现状所作出的一种现实抉择。由于基金实行保障“基本”,加入社会保险的劳动者的负担也因此减轻,较低水平的保险费征缴不会成为重负,从而使更多劳动者跨入社会保险大门,社会保险广覆盖的目标也因此能逐步实现。

综上所述,我们可以知道所谓的社会保险保障“基本”,就是通过社会保险基金的事后补偿,保障基本生活需要,它不是保障维持生存的最低需要,也不是满足充裕生活的需要,它是一种能与这个国家社会经济发展水平相适应,又能与人民大众平均生活水平相匹配的生活需要,这种生活需要是动态的,可以随社会经济水平的提高而有所提高,因此,社会保险基金的保障“基本”,虽总体是较低水平的,但又不是一成不变的。

四、统筹互济

社会保险基金主要还是利用数理统计的大数法则,集中众多人的力量,来规避每个参保者的个人生活风险。因此,通过集中征缴统一调剂使用,减少或者减轻意外风险所带来的冲击,是社会保险基金建立的初衷,也是其重要特点之一。其中“统筹”是重要前提,统筹面大小直接影响到社会保险基金作用的发挥。毋庸置疑,统筹范围越大,社会保险基金实力越雄厚,其给参保者所带来的保障也就越稳定有效。

此外,与此相关联的是互济,由于社会保险基金实行统筹,从而集中了很大规模的资金,这种资金的分配,不仅考虑到用众人的力量,来帮助那些遇到困境的参保者个人及其家属的各种生活困难,更主要的是它能够发挥对初次分配的再分配作用,使许多弱势群体

从中获益,均衡了社会收入,增强了弱势群体抗风险的能力。我们知道,社会保险基金在分配时其权利和义务并不要求完全一致,它们之间的关系是一种对应关系,在其中履行义务多而享受权利相对少的情况,或是履行义务相对少而享受的权益超过常人的情况都比皆是,这与商业保险中的权利和义务对等的状况形成鲜明的对照。正是由于这种特性,给社会保险基金带来了其他保险或是基金所不能比拟的社会互助作用。国民收入在社会保险基金的筹集和给付中,得到了第二次分配,社会的收入经过这种重新调整过程,变得更加合理和公平,特别是众多人群在社会保险基金的作用下,同舟共济获得社会所给予的各种帮助,克服了人生道路中所遇到的各种困难。应该看到,社会保险基金的这种特点,给社会人与人之间的关系也带来了正面效应,“人人为我,我为人人”的至理名言,在社会保险基金的互助中得到了完美的体现。

五、储存增值

社会保险基金在使用中,除应付日常给付和部分准备金外,还有一部分可以储存。同时,社会保险中有些项目,如养老保险,本身就是人们年轻在职时通过强制性工资扣除,为年老丧失劳动能力时准备生活费用,因此是延期支付,从而不仅有可能储存资金,而且储存规模有望增大。社会保险基金的这种储存特点,也为其投资增值提供了前提条件。

我们知道,社会保险基金的支出压力是一直存在的,特别是老龄化社会的到来,养老金、医疗费用支出迅速递增,原有社会保险基金往往难以满足增长过快的支出需求,为此社会保险基金的投资增值,就成了维持基金生存,满足不断增长需求的迫切要求。应该说,社会保险基金的增值保值,也是与基金最终目标,即保障全体被保险的劳动者基本生活有关的。随着生活水准的提高,物价的波动,社会需求的日益增长,社会保险基金增值保值也被提到能否始终如一满足保障要求的高度。事实上,社会保险基金营运中,增值保值一直被列为管理运营好坏的最重要的指标,同时,这种投资增值更成为当今各国社会保险基金除保险费、政府援助外最重要的资金来源之一。

第五节 社会保险基金的独特功能

社会保险基金的功能是多方面的,在经济、社会甚至个人生活上,都有着许多独特的作用。归纳起来,下列四点最为重要:

一、预防风险

社会保险和所有保险一样,其基本功能,便是事前征收、事后补偿。社会保险基金的建立无疑是发挥这种功能的强有力基础。尤其是预防风险,社会保险基金的储存积累,为

未来不测事件做了最好的准备,同时也为参保劳动者分散了生活风险,解除了后顾之忧。正如人们所知,劳动者的一生中不可避免地要遇到许多生活风险,包括生、老、病、死在内许多意想不到的不测,劳动者通过在职时或是健康时的收入预付储存,达成排斥年老时或患病时的生活威胁。当然,社会保险基金并不仅仅局限于对劳动者个人生活风险的预防,它还广泛地为参保者建立了群体预防网,不论是谁只要是参保者,都能在遇到危境时得到社会保险基金这张大网的有效防护,将所遇风险降到最低程度,安然渡过险滩,从而转危为安,重新过上正常生活。当然,社会保险基金本身也存在许多风险,有政治、经济、制度、环境等风险,因此,为了更好地发挥社会保险基金在预防生活风险上的独特功能,必须提高社会保险基金的管理水平,强化对社会保险基金的监管,使基金能安全有效地成长,最大限度地发挥其预防各种生活风险的作用。

二、互助共济

社会保险基金是统筹基金,是通过一定的费率集中收缴起来后集中使用的基金,它的目的显然是为满足所有参保者基本保障的需要。不论其收入高低,也不论其缴费多寡,都能在基金分配中占有一个合适的位置,获得应有的保障。其中,能力原则被高度强调,高收入高负担、低收入低负担是常规,并根据社会保险的权利和义务对应的原则,使基金重新分配。一般来说,比起缴费多少,低收入者能够获得较高的待遇,这部分被提高的待遇正是来自高缴费者的收入流动。换言之,在社会保险基金的内部,有一种使所有参保者都能互助共济的机制,它的目标既是均衡初次分配中的不公,在通过社会保险的基金分配后,达成真正意义上的社会公平分配,同时,又是通过参保者之间的互助共济,特别是对低收入者的倾斜,使所有参保者都能获得必要的收入保障。由于社会保险基金的这种再分配功能十分突出,因此,被视为仅次于所得税的又一种重要的再分配手段。应该说,这种互助共济又极大地提高了社会凝聚力,有利于社会相互关心、相互帮助的公共美德的形成。

当然,社会保险基金的互助共济功能,并不仅仅局限于参保者之间,实际在参保单位之间也有所体现。参保单位的状况并不一致,经营状况有好有坏,劳动者健康状况以及年龄结构都不一样,导致单位之间使用社会保险基金的不平衡。有的单位退休人员很多、医疗费用猛增、工伤事故不断,等等,其使用基金就会很多,反之就会较少。社会保险基金就是通过统筹,使这些不同情况的单位之间互助共济,从而使一部分困难单位因此获得重生,面临的种种困难得到缓解。这就是说,虽然所有单位都是按照统一费率缴费,而获益却有大有少,这正是社会保险基金在单位之间发挥互助共济功能的重要体现。

三、促进经济

社会保险基金对经济的促进,主要体现在以下三个“促进”上: