

普通高校“十二五”规划教材
公共管理系列

社会保障基金管理



曲大维 罗 晶 储丽琴 编著



清华大学出版社

普通高等院校“十二五”规划教材
公共管理系列

普通高校“十二五”规划教材
公共管理系列

社会保障基金管理

曲大维 罗 晶 储丽琴 编著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书以中国社会保障基金制度改革为背景,着重介绍了社会保障基金管理的理论和制度实践。本书在体系和总体结构上不同于以往教材那样将不同层次的社会保障基金作为一个统一整体来进行论述的方式,而是从制度视角来进行阐述,分别介绍了不同项目社会保障基金的管理制度安排及其改革发展。这种新颖的方式有助于读者更加清晰地理解社会保障基金的基本原理以及基本原理在不同制度环境下的具体应用,同时避免在学习中产生混淆和误解。

本书主要包括以下内容:社会保障基金的概念、性质、构成、特征、分类和功能;养老保险基金管理、社会医疗保险基金管理、失业保险基金管理;社会福利基金和社会救助基金管理;社会保障基金与公共财政的关系;社会保障基金的投资运营管理;全国社会保障基金管理;社会保障基金监管。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

社会保障基金管理/曲大维,罗晶,储丽琴编著. —北京:清华大学出版社,2014

(普通高校“十二五”规划教材·公共管理系列)

ISBN 978-7-302-34116-1

I. ①社… II. ①曲… ②罗… ③储… III. ①社会保障基金—基金管理—中国—高等学校—教材 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 011162 号



责任编辑:刘志彬

封面设计:汉风唐韵

责任校对:宋玉莲

责任印制:沈 露

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京国马印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×230mm 印 张:12.5 插 页:1 字 数:247千字

版 次:2014年5月第1版 印 次:2014年5月第1次印刷

印 数:1~4000

定 价:30.00元

产品编号:046481-01

目 录

第 1 章 社会保障基金概述	1
1.1 社会保障基金的概念界定	1
1.2 社会保障基金的性质	2
1.3 社会保障基金的构成	3
1.4 社会保障基金的特征	4
1.5 社会保障基金的分类	7
1.6 社会保障基金的功能	16
本章小结	18
扩展阅读	19
关键词	19
思考题	19
典型案例	19
第 2 章 养老保险基金管理	21
2.1 养老保险基金的概述	21
2.2 我国养老保险基金管理制度的演进过程	24
2.3 我国现行养老保险基金管理制度框架	27
2.4 我国养老保险基金管理中存在的问题	29
2.5 我国养老保险基金管理改革对策	36
本章小结	49
扩展阅读	49
关键词	49
思考题	49
典型案例	50
第 3 章 社会医疗保险基金管理	53
3.1 社会医疗保险基金概述	53

3.2 社会医疗保险基金征缴管理	59
3.3 社会医疗保险基金的分配和使用	63
3.4 社会医疗保险基金支出管理	66
3.5 社会医疗保险基金财务管理	71
3.6 医疗保险基金管理制度现状及存在的问题：以上海为例	74
本章小结	78
扩展阅读	78
关键词	78
思考题	78
典型案例	79
第4章 失业保险基金管理	81
4.1 失业保险基金概述	81
4.2 我国失业保险基金的收支管理	83
4.3 我国失业保险基金的管理现状	88
4.4 世界各国失业保险基金管理的经验借鉴	93
本章小结	98
扩展阅读	98
关键词	98
思考题	98
典型案例	99
第5章 社会福利基金与社会救助基金管理	101
5.1 社会福利基金管理概述	101
5.2 完善我国社会福利基金的管理	102
5.3 社会救助基金概述	106
5.4 完善我国的社会救助基金管理	107
本章小结	110
扩展阅读	110
关键词	110
思考题	110
典型案例	111

第 6 章 社会保障基金与公共财政	113
6.1 社会保障与公共财政	113
6.2 公共财政体制下的社会保障基金预算	119
6.3 完善我国社会保障基金的财政管理	127
本章小结	131
扩展阅读	131
关键词	131
思考题	131
典型案例	132
第 7 章 社会保障基金的投资运营管理	133
7.1 社会保障基金投资运营的原则与规则	133
7.2 社会保障基金的投资工具及其组合	136
7.3 社会保障基金的投资策略	144
7.4 社会保障基金投资管理模式选择	147
7.5 我国社会保障基金进入资本市场投资运营的发展历程	150
本章小结	152
扩展阅读	152
关键词	153
思考题	153
典型案例	153
第 8 章 全国社会保障基金管理	155
8.1 全国社会保障基金概述	155
8.2 全国社会保障基金的来源	157
8.3 全国社会保障基金的投资运营	160
8.4 全国社会保障基金的投资收益情况	163
8.5 全国社会保障基金发展面临的问题及未来发展的方向	164
本章小结	165
扩展阅读	166
关键词	166
思考题	166
典型案例	166

第9章 社会保障基金监管	169
9.1 社会保障基金监管概述	169
9.2 国际社会保障基金监管模式的类型和特点	171
9.3 我国社会保障基金监管制度研究	177
9.4 我国社会保障基金监管制度改革与发展	184
本章小结	190
扩展阅读	190
关键词	190
典型案例	190
参考文献	192

第 1 章

社会保障基金概述

本章提要

本章主要介绍了社会保障基金的定义,社会保障基金的性质,社会保障基金的特征、分类和功能。通过本章的学习,读者将对社会保障基金产生一个总体上的初步认识,并为进一步的学习做好基础性的准备。

1.1 社会保障基金的概念界定

要深入学习和研究社会保障基金管理,首先必须对什么是社会保障基金有一个清晰的认识。而要想充分理解社会保障基金的概念,就必须要从社会保障和基金这两个方面来进行把握。

1.1.1 社会保障基金的概念

社会保障基金是国家根据有关法律、法规和政策的相关规定,从已有的社会财富中提取、积累而建立起来的法定的、收支平衡的、专款专用的资金,是社会保障制度得以确立并能够解决特定社会问题的物质基础。社会保障基金主要包括社会保险基金、社会救助基金、社会福利基金、军人保障基金、社会保障储备基金等,社会保障基金的基本表现形态是货币基金。

1.1.2 社会保障基金概念的关键词解读

为更好地理解这一概念,我们必须从构成社会保障基金这一概念的两大关键词——社会保障和基金出发,对社会保障基金这一概念进行深入解读。

1. 社会保障

社会保障(social security),是国家依法建立的、具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统。在中国,社会保障是各种社会保险、社会救助、社会福利、军人福利、医疗保

障、福利服务以及各种政府或企业补助、社会互助等社会措施的总称。^①

2. 基金

基金,一般而言,是指具有专门用途的资金。^② 在当前的社会经济体系中,基金已经成为一个包含范围相当广泛的广义经济术语。具体而言,基金包含资金(fund)和组织(foundation)这两方面的含义。

从资金上来讲,基金是用于特定目的并独立核算的资金。其中,既包括各国共有的养老保险基金、退休基金、救济基金、教育奖励基金等,也包括中国特有的财政专项基金、职工集体福利基金、能源交通重点建设基金、预算调节基金等。

从组织上来讲,基金是为特定目标而专门管理和运作资金的机构或组织。这种基金组织,可以是非法人机构(如财政专项基金、高校中的教育奖励基金、保险基金等),可以是事业性法人机构(如中国的宋庆龄儿童基金会、美国的福特基金会等),也可以是公司性法人机构(如各种证券投资基金等)。

3. 社会保障与社会保障基金

从理论上来说,社会保障制度是国家通过立法并依法采取强制手段对国民收入进行再分配,对暂时性或永久性失去劳动能力及由于各种原因而造成生活困难的社会成员提供基本生活保障,以保证劳动力再生产、社会安定和经济稳定增长的制度及其实施机制。如果在社会保障制度运行的过程中,不能依法及时足额地征集社会保障基金、合理有效地使用社会保障基金,社会保障制度就无从实施,社会保障制度对社会经济发展的保障和促进作用也就难以实现。

因此,社会保障基金是社会保障制度的物质基础,也是社会保障制度的核心内容。而且,一国的社会保障制度实际上就是围绕社会保障基金的筹集、投资运营和给付全过程而设计和制定的。

1.2 社会保障基金的性质

社会保障基金的性质,涉及社会保障基金的实质是什么的问题。对于这一问题的分析,我们可以从以下三个角度来把握。

1.2.1 宏观角度

从宏观角度来看,社会保障基金实质上是在国民收入的初次分配和再分配过程中形

^① 郑功成. 社会保障. 北京: 高等教育出版社, 2007.

^② 辞海:“为兴办、维持或发展某种事业而储备的资金或专门拨款。基金必须用于指定的用途,并单独进行核算。如教育基金、福利基金等。”

成的一种消费性社会后备基金。从价值形态来看,社会保障基金是社会总产值的一部分。在社会总产值($c+v+m$)中扣除了在生产过程中消耗的生产资料(c)以后,剩下的部分即为国民收入($v+m$)。国民收入经过初次分配后形成国家、企业或集体、个人的原始收入,政府通过财政拨款、企业或单位统筹以及个人缴费等方式建立社会保障基金;接着,根据法定条件和不同项目的社会保障对象提供相应的经济补偿或福利服务,这样,对一部分国民收入进行分配和再分配,从而改变国民收入原有的比例,使国家、企业和个人三者之间的分配比例发生变化,即将一部分原属于国家和企业的份额转移到了个人消费领域。

1.2.2 微观角度

从微观角度来看,社会保障基金属于必要劳动与剩余劳动。劳动力价值包括三部分,即劳动者为了维持自身生存所必需的生活资料的价值、劳动者养活家属所必需的生活资料的价值和劳动者为了掌握一定的生产技术所必须花费的受教育的训练费用。随着劳动者生活水平的提高,必要劳动将会扩大,这时劳动者的必要劳动不仅包括维持和再生产劳动力所必需的生活资料价值,还应包括劳动者丧失劳动能力后维持生存所必需的生活资料价值,因此,社会保障基金基本上属于必要劳动的范畴。

但是,由于社会保障基金来源的广泛性、复杂性,导致社会保障基金并非全部由必要劳动所创造,它既包括来自必要劳动的部分,也包括来自剩余劳动的那部分。例如,社会保障基金投资营运所获收益以及国家各级财政直接对社会保障项目拨款,即属于剩余劳动;国家为非物质生产部门的劳动者提供的社会保障基金来自物质生产部门劳动者的剩余劳动。

1.2.3 社会再生产角度

从社会再生产的角度看,整个社会再生产基金分为生产基金和消费基金,社会保障基金在社会再生产中,最终属于消费基金,但是在消费之前可以暂时属于生产基金。

消费基金分为社会消费基金和个人消费基金。对于社会保障基金来说,社会保障基金的一部分属于社会消费基金,如集体福利基金。另一部分属于个人消费基金。例如,社会保险各个项目的基金,基本上属于个人消费基金,尤其是社会养老保险和社会医疗保险中的个人账户基金,以及职工住房公积金,更是属于个人消费基金。社会保障基金中还有一部分在最终支付之前,难以确定是社会消费基金,还是属于个人消费基金,如部分社会救助基金、社会福利基金,可能用于集体消费,也可能用于个人消费。

1.3 社会保障基金的构成

社会保障基金的构成,是指社会保障基金所涵盖的项目和内容。它既与社会保障基金的理论界定有关,又与实践密切相关,即它是一个动态的范围,基金项目不仅

取决于社会保障所要防范的风险因素,还取决于一个国家经济发展水平和管理能力。

从理论上讲,依据社会保障基金来源渠道分析,社会保障基金大体由国家资助、企业缴费、个人缴费三部分构成;依据社会保障基金的用途分析,社会保障基金的构成是与社会保障项目体系相一致的。根据国际劳工组织所实行的社会保障公约规定,社会保障基金包括:医疗、疾病、失业、工伤、老龄、家庭、残疾、生育、遗属九个方面的基金,其中最主要的是失业、工伤、老龄、残疾、遗属五个方面。这主要是从社会保障制度所要防范的九种风险对应的九个子保障项目的角度提出来的。我国理论界将我国社会保障项目体系归类为:社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置等,因此,在理论上按照一个保障项目对应一个保障基金的标准来看,社会保障基金应当由社会保险基金、社会救助基金、社会福利基金、优抚安置基金等构成。其中,社会保险基金是社会保障基金体系中的主要部分。从我国社会保障基金运行的实践来看,真正按基金模式运行的社会保障基金,主要集中在社会保险基金项目上,具体包括养老保险基金、失业保险基金、医疗保险基金、工伤保险基金、生育保险基金等。

考察世界上已经建立社会保障制度的国家的社会保障发展史,我们可以发现:不同国家各个基金构成部分所占比例不同,同一个国家不同时期各构成部分也不相同。一般来说,在发达国家和工业化程度比较高的国家,社会保障基金来源中,国家的资助所占比例较大;在社会保障基金使用上,覆盖面广、支付标准高、社会福利事业发达的国家,某些项目如养老、医疗、社会福利等支出总量及所占比重较高。在发展中国家,一般企业缴费占的比重大,国家和个人缴费责任都较轻,而且社会保障待遇发放的标准低,项目支出水平较低,在一定时期抗拒自然灾害和社会风险的能力也差,用于社会救助的支出比较大。

1.4 社会保障基金的特征

特征,是指某一事物区别于其他事物的特有属性。社会保障基金与其他资金或基金相比,更加显著地具有以下几个方面的特征。

1.4.1 法律强制性

社会保障基金是国家通过法律、法规强制筹集、管理和使用的,它的运用受到法律、法规的规范和限制。社会保障基金的缴费标准、缴费项目、待遇给付及给付条件等均由国家的法律、法规或地方政府的条例统一规定,任何单位和个人均无自由选择和更改的权利。凡属于法律规定范围内的成员都必须无条件参加基本社会保障制度,按规定履行缴纳社会保障费或社会保障税的义务。社会保障基金管理机构必须依法实施社会保障基金的投

资运营,确保社会保障基金具有稳定的资金来源和安全有效的基金管理方式。^①

1.4.2 社会政策目的性

社会保障基金管理的一个基本特点是社会政策目的性。无论选择何种社会保障改革模式和运行机制,在实现既定的社会政策目标时,基金的安全营运、保值增值和有效监管方面都必须紧紧地围绕实现国家社会政策目标这一核心宗旨,这也是将社会保障基金管理同其他类型基金管理区别开来的一个重要标志。在当前国际社会保险改革的大辩论中,一个重要的分歧在于如何评价社会保障的社会政策作用,如何评价社会保障促进经济发展的作用。显而易见,社会保障基金管理的社会政策目的性这一基本特征,决定了社会保障基金投资与管理的首要目标是实现基本保障的社会政策目标。当然,也必须肯定社会保障投资营运在促进经济发展中的重要作用,但毕竟这是第二位的。如果单纯强调社会保障基金投资与管理在促进经济增长中的作用,很容易将社会保障基金投资混同于一般的基金投资,而忽略其社会政策目标。

1.4.3 基金体系综合性

社会保障基金与一般性的资金和基金相比,其体系具有更显著的综合性。社会保障基金是一个整体系统,它由社会保险基金、社会福利基金、社会救助基金等多个子系统组成,本书后面的章节会一一展开详细介绍,各个子系统又具有不同的性质,面向不同的对象,其管理和运行既相互联系、相互影响,又存在明显的制度界限。这种整体综合性,是社会保障基金区别于其他种类的资金和基金的独特特征。

1.4.4 基金涉及广泛性

社会保障基金的筹集和使用具有广泛性的特征。^② 社会保障基金既来源于企业与劳动者个人的缴费,也来源于国家财政和地方财政的支持和补贴,甚至可以来源于社会集团和个人的赞助以及靠发行福利彩票等各种形式的社会募集。对社会成员来说,应不分城市和农村,不分部门和行业,只要基本生活发生了困难,原则上都应普遍地、无例外地给予物质保障。社会成员之间,在保障基金的筹集方式,保障的范围、项目、标准以及采取的形式等方面可以不同,但不存在社会保障有无的差别。这是国家对社会成员应尽的义务和责任。

1.4.5 基金保障基本性

社会保障是全社会风险保障体系的重要组成部分。按照多支柱风险保障的理论,社

^① 吕学静. 社会保障基金管理. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2007: 15.

^② 梁君林, 陈野. 社会保障基金运行研究. 北京: 中国商业出版社, 2002.

会保障处于最基础的层次,因此,社会保障又称为基本保障,即社会保障制度只为社会成员提供最基本的经济保障。

社会保障制度本身的出发点,是保障社会成员的基本生活需要,这也决定了作为社会保障制度经济支撑的社会保障基金,其筹集和使用的出发点和目的,同样是满足社会成员在养老、医疗等方面的基本生活需要。因此,社会保障基金的规模并不是越大越好,其筹资水平也并不是越高越好,而是必须结合当时的社会经济发展水平,遵循“适度原则”。而判断社会保障基金是否适度的标准,还是要回到保障水平的基本性上来。

当然,“基本生活需要”与一个国家或地区在一定时期内的经济发展水平相关联,需要有定量的研究。例如,最低社会保障制度要确定合理的最低生活保障线,以保证其保障对象的基本生活;失业保险制度要保证劳动者在失去工资收入时,能够维持其基本生活,并能够为再就业做准备;养老保险制度应该保障劳动者退休后的基本生活水平需要。如果某人要享受更高水平的保障,那就要通过其他保障途径,例如购买商业保险等。所以,社会保障基金具有基本保障性。这就意味着,社会保障基金的给付水平,一般以一定时期社会成员的基本生活需要为基准,既不保证原有生活水平不变,更不能满足其全面生活需求。

1.4.6 基金统筹互济性

社会保障基金的互济性是指社会保障基金的分配与使用,主要根据不同人口群体甚至个人的实际需要,不是完全与其来源对应或者挂钩的,也不是与个人对社会保障基金做出的贡献完全挂钩的。因为每个人发生的风险概率和风险大小是不等的。社会保障基金主要用于那些最需要帮助的人,不是平均分配。这也是社会保障的应有之义。

互济是社会保障的一个重要特点,社会保障基金是通过国民收入再分配形成的,是社会成员之间互济性的反映。特别是对某些社会保险项目而言,每个人发生风险的概率大不相同,但在基金筹集时并不考虑这种差异,而是按统一标准筹集。这样就会出现每个人享受的社会保险待遇不一定等于其对社会保障基金的贡献情况。有些人的收益大于贡献,有些人的贡献大于收益,这就是社会保障基金互济性的体现。

1.4.7 基金积累长期性

在完全积累制^①或部分积累制情况下,由于从社会保障缴费到社会保障金支出有一个长期的时间差,这从根本上要求社会保障基金管理机构能够利用积累形成的社会保障基金进行投资组合管理,在动态经济条件下实现社会保障基金的安全营运、有效投资和保值增值,从而在提高资本形成效率、实现社会保障制度、资本市场与国民经济的互动协调

^① 详见第二章养老保险基金管理部分。

发展的基础上,使社会劳动者因社会保障基金的积累而得益,进一步增进社会保障制度的福利性。

1.5 社会保障基金的分类

社会保障基金的种类可以根据基金的不同性质和特征进行划分。从不同分类视角来研究社会保障基金的类型及其性质,对于社会保障基金的科学管理具有十分重要的意义。

1.5.1 按社会保障项目用途分类

社会保障基金按用途可分为社会保险基金、社会福利基金、社会救助基金和社会优抚基金。如图 1.1 所示。

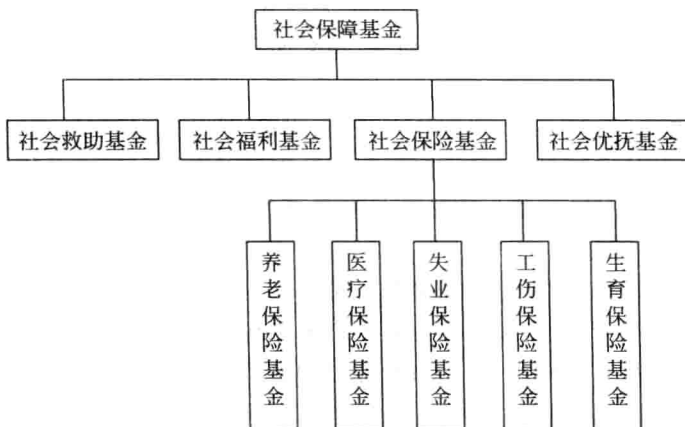


图 1.1 社会保障基金按用途的构成分类

1. 社会保险基金

社会保险基金可分为养老保险基金、医疗保险基金、失业保险基金、工伤保险基金、生育保险基金。

养老保险基金是社会保险子系统中最重要项目,也是整个社会保障制度中最为重要的项目。许多国家都把发展养老保险基金作为建立社会保险制度的重要突破口。养老保险基金是指在政府立法确定的范围内,依法征缴的用于支付劳动者退休养老待遇的专项基金。养老保险基金一般都是由不同层次的基金构成的,主要有基本养老保险基金、企业年金基金和个人养老保险基金三个层次,每一个层次各有相应的资金来源。

医疗保险基金是指以社会保险形式建立的,为劳动者提供疾病所需医疗费用的资金。具体来说,这一保险是通过国家立法,强制性地由国家、企业、个人集资建立医疗保险基

金,当个人因疾病需要医疗服务时,由社会保险机构提供医疗费用补偿。医疗保险基金主要来自于国家、企业和被保险人三方。但是,各国的医疗保险制度类型不同,基金来源也有差异。实行国家医疗保险模式的国家,其基金主要来自于国家;实行医疗社会保险的国家,其基金主要为企业和雇主及被保险人缴纳的保险费、政府的补贴;而实行商业性医疗保险和储蓄医疗保险的国家,其费用主要由个人支付。

失业保险基金是在国家的法律保证下,以集中起来的失业保险费建立起来的、对因非自愿失业而造成的劳动风险损失给予补偿的资金。参加失业保险的有关各方都必须按照法律和政策的规定,及时、足额地缴纳失业保险费,以保证失业保险基金有足够的、可靠的、稳定的来源。与其他社会保险基金不同,失业保险基金应当适度征集,以避免丰裕的失业保险基金带来标准过度的失业保障待遇。失业保障待遇标准过高往往会带来不利的社会和经济后果,即造成劳动者对失业保险的依赖思想,不愿接受工资偏低或“不体面”的工作。同时,失业风险本身的特点也决定了失业保险基金不宜过大。疾病风险涉及众多的对象,老年风险更是涉及每一个劳动者,相对而言,失业风险只涉及少数劳动者,因此,失业保险基金的规模相对较小。

工伤保险基金是指劳动者因工作而受伤、患病、残疾乃至死亡,暂时或永久丧失劳动能力时,从国家和社会那里获得有关医疗、生活保障及必要的经济补偿所需要的资金。同其他社会保险基金相比,工伤保险基金具有显著的赔偿性质,因此,保险金一般都由企业负担,劳动者个人不缴费。

生育保险基金是针对女性劳动者的一种社会保险制度。女性劳动者除了要参加劳动和工作外,还负有生育子女、使劳动力再生产不断延续的重要职责。而女性劳动者在生育期间,由于暂时丧失了劳动能力,一方面需要得到医疗保健保障;另一方面还需要得到基本生活保障。生育保险基金就是妇女劳动者在因生育子女而暂时丧失劳动能力时,从国家和社会得到保健服务和物质帮助所需要的资金。生育保险基金的来源有个人、企业和国家三种渠道,在不同的国家有不同的分担方式。

2. 社会福利基金

社会福利基金主要是指政府所掌握的用于提高人民的物质和精神文化生活水平的基金,也包括企业所拥有的福利基金。它主要用于以企业人群为服务对象的职工集体福利,包括生活服务、文化娱乐和福利补贴的资金;用于以在城镇中无经济收入和无生活照料的老年人、残疾人和孤儿等特殊群体为服务对象的特殊社会福利,包括生活供养、疾病康复和文化教育等,由各级政府提供和管理的资金;用于农村地区的社会福利基金主要是以面向孤寡老人、孤儿等特殊人群为服务对象的资金。我国社会福利基金来源主要是财政拨款、企业自筹、国家发行彩票募捐及社会无偿捐助等。

社会福利基金的主要功能是保障劳动者和特殊社会成员的基本生活需要,维持社会生产发展。社会福利基金主要是保证城镇职工、无经济收入的特殊人群及广大农村的特

殊人群的基本生活,使其能够老有所养、病有所医、残有所济,保证劳动者的再生产,从而推动整个社会生产的发展和经济的繁荣。再者,社会福利基金还可以保护弱势群体的利益,促进社会公平。社会福利基金的收益对象主要是低收入者,而社会福利是政府举办的社会公益性事业,其资金主要来源于政府的税收,社会福利水平的提高是以税收的增加为前提的。这就是社会福利制度的实施对国民收入占有主体结构产生的影响,实现了国民收入在纳税人与福利受益对象之间的再分配效应,其结果是收入从高收入者向低收入者手中转移。因此,社会福利基金的分配是政府公平收入分配的重要举措之一。

社会福利基金的概念。我国的社会福利基金是指国家立法或政策所规定的为公民普遍提供维持其一定的生活质量,满足其物质和精神的基本需要而采取的社会保障政策以及所提供的设置和相应的服务所筹集和建立的专项资金。社会福利基金是我国社会保障基金的一个重要组成部分。

社会福利基金的特征。社会福利基金是依据社会福利制度建立和筹集的,其特征主要表现为:一是社会福利基金的权利与义务的非对等性。社会福利基金的资金主要由国家和单位提供,社会成员或特定人群享受各项福利待遇而无须实现尽义务,即权利和责任没有直接的关系。二是社会福利基金作用的对象具有普惠性。社会福利基金是国家或社会向全体社会成员单向提供的,强调人人有份的普惠性。但是,由于国家、社会福利政策都有明确的政策趋向,福利项目是为特殊群体提供的,主要是给那些特殊的对象给予照顾和保护。在特殊群体中,各个对象享受福利待遇的机会是平等的,只有这样才是真正意义上的社会平等。三是享受社会福利基金待遇的标准是一致的。社会福利基金追求与所有同类对象给予享受一致的标准,即无论“贫富贵贱”都是一个待遇标准。

社会福利基金的作用。社会福利基金的作用在于为社会弱势群体和有困难的社会成员提供带有福利性质的收入保障和服务保障。提供的收入保障有两种形式:一种是提供低费用或免费的福利待遇;另一种是提供现金补贴。

3. 社会救助基金

社会救助基金属于财政性社会保障资金,它来源于国家税收,通过经常性预算和财政拨款的形式形成,直接体现着国家在社会救济方面的责任,区别于社会保险需国家、企业(单位)、个人三方负担的筹集渠道。它不需要个人承担缴费义务,一般是由国家、社会对获取者的单项货币和实物支付。我国的社会救助资金及救灾物资主要是由财政部门总监督下的民政部门进行分管。社会救助基金的待遇给付主要是救灾、济贫、扶贫等项目。

4. 社会优抚基金

社会优抚安置是政府以法定的形式,对为社会作出特殊贡献的特殊人群及其家属实行的,具有保养和优待抚恤性质的社会保障措施。目前,各国社会优抚安置基金的来源渠道主要有三条:一是政府财政拨款;二是社会筹集统筹;三是个人投保。

我国社会优抚安置制度没有采取社会保险方式,因此,我国社会优抚安置资金来源主

要是政府财政拨款和社会筹集统筹,其中,政府财政拨款为主要来源。财政拨款的使用方向主要是政府负担的抚恤、安置费用,以及由政府兴办的优抚安置设施的建设费用。社会筹集统筹的资金则主要用于社会优待方面的各项开支。

1.5.2 按筹集模式分类

社会保障基金的筹集按资金调剂范围可分为社会统筹模式和个人账户模式,前者主要体现为社会成员之间横向的收入调剂和风险分担,后者主要体现为职工一生收入的纵向调剂和风险分担。从基金积累的角度而言,按是否有基金积累可分为现收现付模式和基金积累模式,在实践中通常是这两种划分方式的结合,派生出三种模式:一是现收现付模式;二是完全积累模式;三是部分积累模式。

1. 现收现付模式

现收现付模式(pay-as-you-go)是由社会保险机构按“以支定收,略有结余”的原则筹资,即由雇主和雇员(或全部由雇主)按工资总额的一定比例(统筹费率)缴纳保险费(或税)。这种方式是以支定收,不留积累。它是各国所有社会保险险种包括养老、医疗、失业等所采用的传统的筹资模式。

现收现付制是世界上大多数国家社会保险制度所采取的基金筹资模式。这种筹资模式是按照一个较短的时期(通常为一年)内收支平衡的原则确定费率,筹集社会保险基金,即本预算期内社会保险费收入仅仅满足本预算期内的社会保险金给付需要。当然,为了避免费率调整过于频繁,防止短期内经济或其他突发事件可能出现的收支波动,一般保留有小额的流动储备基金,即实行所谓“以支定收,略有结余”的原则。

现收现付制社会保障基金筹资模式一般是实行政府集中管理,国家(政府)是社会保险基金的管理者。国家按“社会统筹”的方式筹集社会保险基金,按“社会互济”的原则在社会成员之间进行再分配。这种模式下,社会保险基金的来源为税收或由用人单位、劳动者以工资为基础的缴费和国家财政的补贴。其中税收一般为收入税,通常是从雇主的总收入中扣除,相当于雇主支付了一笔净税收。此外,由于基金积累很少甚至没有积累,养老金水平不可能根据雇员在职期间的缴费及其投资收益来确定。事实上现收现付制的给付一般采取确定给付方式。

现收现付制的本质是“代际赡养”,即正在工作一代人收入的一部分用于当年已退休一代人的养老金支出,收入从工作一代人向退休一代人分配,当目前正在工作的一代人退休后,其养老金来源于与其同处一个时期的正在工作的下一代人的收入。因此,这种制度是下一代人供款养活上一代人的制度,属代际间收入再分配。显然,养老基金费率越高,代际再分配的程度越高。这种制度与传统的家庭养老方式中子女抚养老年父母类似。家庭养老方式中,在父母老年失去工作能力后,由家庭中正在工作的子女收入的一部分支付老人的消费,收入从子女一代向父母一代转移,转移的程度取决于家庭收入水平和老人的