

◎总主编 童 星

劳动与社会保障系列教材

# 社会保障 资金管理（第二版）

主 编 林治芬  
副主编 胡琴芳 马 彦



科学出版社

劳动与社会保障系列教材

# 社会保障资金管理

## (第二版)

主 编 林治芬

副主编 胡琴芳 马 彦

科学出版社  
北 京

## 内 容 简 介

本书在借鉴国际经验的基础上,立足中国现实,将财政社会保障资金、社会保险基金、住房公积金、企业年金、福利彩票基金、全国社会保障基金六种社会保障资金,依政府预算内、政府预算外、非政府体系三种管理方式,沿资金筹集、支付、结余与投资、成本与效率以及风险监管等内容,循既定目标模式与体制,借助精算、预算、会计、统计等方法 and 手段,对社会保障资金全方位、全流程管理进行论述。

本书理论联系实际,有方法、有实例、有介绍、有探讨,是高等学校劳动和社会保障、财政学、会计学等相关专业的适用教材,也是政府人力资源和社会保障、财政、民政等部门以及社会保险经办机构等单位中实际从事社会保障管理的工作人员提高理论水平和工作能力的参考书。

### 图书在版编目(CIP)数据

社会保障资金管理 / 林治芬主编. — 2 版. — 北京: 科学出版社, 2015

劳动与社会保障系列教材

ISBN 978-7-03-044885-9

I. ①社… II. ①林… III. ①社会保障—资金管理—中国—高等学校—材料 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 126853 号

责任编辑: 王京苏 / 责任校对: 李 莉  
责任印制: 霍 兵 / 封面设计: 蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

新科印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2007 年 2 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2015 年 6 月第 二 版 印张: 14 1/4

2015 年 6 月第六次印刷 字数: 330 000

定价: 32.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

# “劳动与社会保障系列教材”

## 编 委 会

主 任：童 星

副主任：王 健 李 放

委 员（按姓氏笔画排序）：

丁宪浩 史 潮 刘伟忠 杨文健

陈红霞 林治芬 林闽钢 郭爱妹

盖 锐 巢健茜 蔡启明

# 总序

社会保障制度是人类社会发展和进步的结果，从英国 1834 年颁布并实施的新《济贫法》算起，已有 170 多年的历史。即使从 1883 年德国推出最早的现代社会保险制度算起，至今也有 120 多年的历史。社会保障制度已经成为现代社会文明的重要标志，成为当今世界上绝大多数国家都在运用的社会政策。尽管各国在保障的对象上或普遍或特殊，在保障的范围上或宽泛或狭窄，在保障的水平上或很高或较低，但社会保障制度的实行极大地改善了各国的民生状况，促进各国民众共享经济繁荣和社会进步的成果，并在经济社会运行方面发挥着重要的“稳定器”和“安全网”的作用。

新中国成立以后，我们曾经构建了同当时实行的高度中央集权的计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度，正是由于这套制度的有效运行，许多被称为“社会主义优越性”的正向功能才得以彰显，诸如“广就业、低工资、多福利”和“生老病死有依靠”等。当然，当时所能保障的水平还很低下。中共十一届三中全会以来，伴随着计划经济体制向市场经济体制的改革过渡，劳动与社会保障制度自 20 世纪 90 年代起也开始了改革之旅，原有的建立在计划经济体制基础之上、与计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度难以适应新的形势。皮之不存，毛将焉附？建立健全同社会主义市场经济体制相适应的新的社会保障制度，确保劳动者的基本权益，成了当务之急。

环顾四周，有关矿难的报道不断，我国煤炭产量占全世界总产量的 1/3 左右，矿难所导致的死亡人数却占全世界矿难死亡总人数的 80%。有些地方的“黑矿主”与弱势的矿工签订所谓“生死合同”，花几万元就能买一条命，“私了”。终年劳苦的农民工不仅难以与其他职工“同工同酬”，而且常常面临工资被“拖欠”的窘境，甚至需要国家总理亲自出面为农民工“讨工资”。面对许多城市特别是大中城市飙升的房价，无数的无房者感叹何时才能实现“居者有其屋”，很多依靠贷款购得住房的居民则成了名副其实的“房奴”，还贷几乎花去了他们的全部收入。医疗市场化的结果，导致“看病难，看病贵”，人们“无病时怕生病，有了病怕进医院，进了医院怕出不去”。教育产业化引发学杂费上涨甚至“乱收费”，高校“扩招”成了“扩大内需”（又被称为“撬开老百姓的钱袋子”）的“妙招”，读书受教育对于很多收入不高的城乡家庭来说就意味着“致贫”。女大学生就业常常难于同等条件的男大学生，性别歧视依然存在。农民、残疾人等在就学、就业、就医以及各项社会权利的行使方面，更是遭到或明或暗的歧视。所有这些都表明，我们的社会保障制度还不健全，现有的社会保障领域的改革思路与政策设计还有缺陷，劳动者的基本权利和合法权益还未得到有效的维护！

毋庸讳言，当今世界正处在工业经济社会向知识经济社会的过渡之中，现代服务业在整个国民经济中的比重已经超过工业经济时期的支柱产业——制造业，灵活就业即非正规就业逐渐替代大规模集体就业而成为新的用工趋势，这就打散了“产业工人大军”，大大降低了劳动者与雇主进行讨价还价的能力。劳资关系呈现出“强资本，弱劳动”的博弈格局，资本到处都在指挥劳动、欺负劳动、压榨劳动，并运用软硬兼施的手段诱使权力为其服务。经济全球化的浪潮日益高涨，资本在世界范围内的流动，无论是在规模、频率上还是在后果、影响上，都大大超越劳动在世界范围内的流动。这固化了“强资本，弱劳动”的格局。随着经济全球化的发展，一国政权和法律的权威性和强制力同过去相比也打了不小的折扣，这就使得权力和法律在对资本施加必要的限制以保护劳动的利益时往往也会事倍功半。这种大趋势对于各国和地区推进社会保障制度建设，保护劳动者和弱势群体成员的基本权利和合法权益，都是十分不利的。

然而，所有这些不利因素，不仅不能成为各国和地区政府放弃社会保障制度的借口，而且要求各国和地区政府顺应信息社会、知识经济和全球化的发展趋势，针对“产业工人大军”被打散和非正规就业日益普遍的新特点，通过社会保障的制度创新、政策创新、组织创新、服务创新，在“强资本，弱劳动”的格局下更加有效地保护劳动者的基本权利和合法权益。以此要求反观我国，不仅社会保障制度的改革与重建、覆盖农民工的劳动保护法规的落实、包含农村居民在内的最低生活保障制度的完善以及住房、医疗、教育改革的调整与完善等都不可或缺，迫在眉睫，而且行政体制改革、财税体制调整、政府职能转换、政绩考核创新等也都成了时不我待的大事。可喜的是，进入 21 世纪，党中央提出了实现全面小康、构建和谐社会的奋斗目标，认真贯彻落实“以人为本”的科学发展观，大力推进社会建设和新农村建设事业。我们相信，随着中央这一系列决策落到实处，随着经济发展和社会进步的深入，劳动者的基本权利和合法权益将会得到更有效的保护，包括弱势群体成员在内的社会公众一定能够共享繁荣发展的成果。

在本质上，社会保障是一国宏观的制度安排和政策设计，即国家或社会通过立法和行政手段对国民收入进行再分配，以社会消费基金的形式，为因年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他不幸遭遇而使生存出现困难的社会成员提供一定的物质上的帮助，以保证其基本生活权利。但宏观制度和社会政策要落实到基层并真正发挥作用，既离不开一系列由制度和政策所决定的措施和活动，也离不开各机关、企业、事业、社会单位的劳动人事或人力资源部门的运作与管理，因而具有很强的实务性和操作性。

在一定意义上，社会保障就是资金的保障。俗话说：“钱不是万能的，没有钱却是万万不能的。”资金保障的重要性当然不言而喻，特别是对于我国这样一个还处于社会主义初级阶段的发展中国家来说，更是如此。但是，社会弱势群体乃至一般社会公众的某些需求却是金钱无法买到的，如老年人所需要的亲情慰藉与邻里照顾、孤寡无助者所需要的特殊服务与心理疏导等。许多服务与帮助都具有个性化特征，这就要借助于志愿者服务和社会工作的介入。因此，从事社会保障专业工作，需要较高的职业道德水准以

及较为强烈的奉献精神和社会同情心。

社会保障既是一种制度安排和政策体系，也是一个特殊的专业领域。它运用经济、法律和行政手段，解决社会问题，实现政治目标。从事该专业领域的工作，除了必须具备职业道德、奉献精神、同情心以及实务性、操作性很强的技能、技巧以外，还需要相应的知识积累和专业训练。根据我国现行的学科专业分类，社会保障在本科教育阶段属于经济学门类的劳动经济学领域，到了研究生教育阶段则属于管理学门类的公共管理领域。社会保障所依托的学科涉及经济学、管理学以及政治学、社会学、法学，并且同劳动人事（人力资源）管理、社会工作等专业有着密切的联系，在一定程度上甚至存在交叉关系。

劳动与社会保障实践的发展，迫切要求劳动与社会保障的学科理论繁荣和专业人才辈出。仅就江苏省而言，目前已有 13 所普通高校设有劳动与社会保障本科专业以及社会保障研究生专业，它们是南京大学、东南大学、南京农业大学、河海大学、南京航空航天大学、南京师范大学、苏州大学、扬州大学、南京财经大学、南京工程学院、苏州科技学院、金陵科技学院、三江学院，这些院校在读的本科生上千，研究生过百。为了促进学科建设发展、提高人才培养质量，在江苏省劳动保障学会的主持下，由南京大学公共管理学院牵头，于 2005 年 12 月召开了“江苏省劳动保障理论教学与科研研讨会”，决定采取联合协作的方式，集中大家的智慧和力量，共同编写“劳动与社会保障系列教材”，主要用于本科生教学。大家推举我主持本系列教材的编写工作。众意难违，于是我欣然应允，承担了牵头、组织与协调的工作。通过两次集体讨论，确定了首批 12 本教材的编写大纲、撰稿人员、体例风格，由上述 13 所高校长期从事劳动与社会保障主干课程教学的教师分头编写，各负其责，最后由我和我的助手林闽钢、严新明、张海波通阅、修改并定稿。我的学生董华也做了大量的文字技术性工作。

本系列教材首批共包括以下 12 本：《公共管理学》《公共经济学》《社会保障学》《社会保险学》《劳动经济学》《社会保障国际比较》《劳动法与社会保障法》《薪酬管理》《劳动关系》《人力资源管理》《社会保障资金管理》《社会救助与社会福利》。

由于编者在理论功底、学术水平、实践经验和观察视野等方面都有一定的局限性，本系列教材难免有疏漏甚至错误之处，敬请读者批评指正。

对于本系列教材的出版，科学出版社给予了大力支持，并将其列入重点教材出版计划，责任编辑林建先生更是倾注了大量的精力，全过程关心，全方位提供方便。我们表示由衷的感谢！

特作此序。

童 星

2006 年 8 月于南京大学

# 前言

中国近年来发生的上海社保基金案、广州养老金挪用案、湖南郴州住房公积金挪用案、河北省电力公司社保中心社保基金挪用案，以及各地套用医疗保险基金、冒领养老金等涉及社会保障资金的众多案件，在国人面前昭示了一个偌大的问号：中国的社会保障资金该如何管理？

在发达国家，由于社会保障历史相对较长，相关法制较为完善，加之民主政治制度下既有代表上层社会利益的政党，也有代表中下层民众利益的政党，一项制度、政策的出台往往要经过各种政治力量的长期博弈，一旦出台便以法律形式出现，并同时具有相应的监督机制。因此，其社会保障资金管理问题似乎并不十分突出。但随着社会保障制度的不断改革，社会保障资金的长期性和复杂性问题日益突显，发达国家也日益重视社会保障资金的管理，如美国每年一度的社会保障精算报告等。

长期以来，中国的民间力量始终没有成长起来，社会政策的出台难以经过一个充分平衡的过程，往往只取决于执政党对民众情况的了解程度、贴近程度以及政治稳定和政府财力等。在这种社会背景下，选择什么样的目标，采用何种路径、方式、手段对社会保障资金进行管理显得十分重要。学界尤须努力探索，为党和政府管理好社会保障资金献计献策、提供依据。

社会保障资金管理既有政治性问题，也有技术性问题。政治性问题如社会保障资金的筹集，往往会改变 GDP 的分配结构，其背后便是社会各阶层的利益。近年来，我国社会保险费增加，资本通过压缩对劳动力的需求来保证自己的利润。中国目前的就业难题固然有人口、经济因素的原因，但不可排除社会保险缴费对其的影响。又如社会保障待遇，不同社会成员从社会保障资金中获取不同水平的待遇，既有社会各阶层成员之间利益的平衡，也有不同人群分享经济发展成果和维护社会稳定的问题。再如，社会保障资金投资运营也涉及哪些人获益等问题。此外，社会保障资金管理体制更是中国社会保障资金管理的头号难题，利益共争，责任推诿，十几年未能解决“一费两征”问题更反映出中国社会保障资金管理行政制约的顽强！技术性问题如社会保险费的申报、计划和征收一直难以理顺；又如养老保险的历史债务问题，社会保险的统筹层次问题，个人账户资金的会计主体及其管理问题，社会保障资金信息披露问题等，这些技术性问题在中国都没有解决。

本书第一版的第一、二、七、八、九章分别由南京财经大学硕士研究生王辰君、邢美玲、李莉、丁俐娜和中国人民大学硕士研究生马彦撰写初稿，南京财经大学林治芬定稿。第三、四、五、六章由苏州大学胡琴芳编写。马彦对书稿进行整理，沈阳大学高文敏对全书进行修改，南京财经大学范毅对第二章进行了指导，林治芬对全书进行总撰，



南京大学童星教授最后审定。

本书在 2007 年第一版的基础上修订而成。本次修订中林治芬负责修订第二、三、六章以及全部案例，马彦负责修订第一、四、五、七、八、九章。为方便教学，本次修订另外增加了 PPT 版内容，全部 PPT 由马彦完成。本次修订过程中，南京财经大学陆解芬、天津财经大学焦培欣等提出宝贵意见，在此一并表示感谢。

我们试图用管理学的理念构建起社会保障资金管理的知识体系，以期为中国社会保障资金管理提供依据和方法支持。诚然，这只是我们美好的愿望，尽管我们为之竭尽所能，但终因水平有限，疏漏与不足之处难免，诚望各位专家学者及广大读者批评指正。

林治芬

2015 年 5 月 8 日

# 目 录

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| 第一章 绪论                                  | 1  |
| 第一节 社会保障资金管理的研究背景与意义                    | 1  |
| 第二节 社会保障资金管理的研究内容与目标                    | 7  |
| 第三节 社会保障资金管理的研究方法与路径                    | 11 |
| 本章小结                                    | 13 |
| 关键术语                                    | 14 |
| 案例 1 法国社会福利诈骗案频发                        | 14 |
| 案例 2 美国“超级养老金”时代结束                      | 14 |
| 案例 3 英国个人养老金计划参保者被不恰当建议                 | 15 |
| 复习思考题                                   | 16 |
| 第二章 社会保障资金管理法律依据                        | 17 |
| 第一节 现行社会保障资金管理的法律法规                     | 17 |
| 第二节 我国社会保障资金管理法制建设存在的问题                 | 28 |
| 第三节 我国社会保障资金管理法律制度的完善                   | 30 |
| 本章小结                                    | 33 |
| 关键术语                                    | 33 |
| 案例 1 河北省电力公司基金管理员挪用 3 817 万元社保基金获刑 15 年 | 33 |
| 案例 2 他该到哪里领养老金?                         | 34 |
| 案例 3 浙江诸暨一农民工打赢养老金官司                    | 36 |
| 复习思考题                                   | 36 |
| 第三章 社会保障资金管理对象                          | 37 |
| 第一节 社会保障资金的特点及分类                        | 37 |
| 第二节 财政社会保障资金                            | 40 |
| 第三节 社会保险基金                              | 47 |
| 第四节 其他社会保障资金                            | 53 |
| 本章小结                                    | 61 |
| 关键术语                                    | 61 |
| 案例 1 1.5 亿元涉案资金牵出医保惊人黑幕                 | 62 |
| 案例 2 陕西宝马假彩票案                           | 63 |

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| 案例 3 湖南郴州住房公积金挪用案件 .....          | 64         |
| 复习思考题 .....                       | 65         |
| <b>第四章 社会保障资金管理内容 .....</b>       | <b>66</b>  |
| 第一节 社会保障资金收入管理 .....              | 66         |
| 第二节 社会保障资金支出管理 .....              | 77         |
| 第三节 社会保障资金结余与投资管理 .....           | 93         |
| 第四节 社会保障资金风险管理 .....              | 100        |
| 第五节 社会保障资金监督管理 .....              | 103        |
| 本章小结 .....                        | 109        |
| 关键术语 .....                        | 109        |
| 案例 1 河北两官员挪用 4 000 万元农保金获重刑 ..... | 109        |
| 案例 2 蚌埠市传染病医院的“挂床住院” .....        | 110        |
| 案例 3 社保局长帮两千多社会人员骗养老金 .....       | 110        |
| 复习思考题 .....                       | 111        |
| <b>第五章 社会保障资金管理目标与模式 .....</b>    | <b>112</b> |
| 第一节 社会保障资金管理目标 .....              | 112        |
| 第二节 社会保障资金管理模式 .....              | 118        |
| 本章小结 .....                        | 123        |
| 关键术语 .....                        | 123        |
| 案例 1 广州 8.9 亿元养老保险基金被挪用调查 .....   | 123        |
| 案例 2 上海社保基金案两则 .....              | 126        |
| 案例 3 全国社会保障基金巨额亏损了吗? .....        | 127        |
| 复习思考题 .....                       | 128        |
| <b>第六章 社会保障资金管理方法手段 .....</b>     | <b>129</b> |
| 第一节 社会保障预算 .....                  | 129        |
| 第二节 社会保障会计 .....                  | 139        |
| 第三节 社会保障统计 .....                  | 151        |
| 第四节 社会保险精算 .....                  | 160        |
| 本章小结 .....                        | 166        |
| 关键术语 .....                        | 166        |
| 案例 1 广东社保基金收入实行地税全责征收 .....       | 166        |
| 案例 2 老嫗用假医疗资料骗医保金获罪 .....         | 167        |
| 案例 3 监管漏洞让医保资金成“唐僧肉” .....        | 168        |
| 复习思考题 .....                       | 170        |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| <b>第七章 社会保障资金管理体制</b> .....    | 171 |
| 第一节 社会保障资金管理体制模式分析.....        | 171 |
| 第二节 社会保障资金管理责任划分.....          | 175 |
| 第三节 社会保障统筹层次.....              | 179 |
| 第四节 社会保障社区管理建设.....            | 183 |
| 本章小结.....                      | 186 |
| 关键术语.....                      | 186 |
| 案例 1 从表 7-2 数据你读出了什么? .....    | 186 |
| 案例 2 公司改制改没了我的生活费 .....        | 188 |
| 案例 3 社区卫生机构免费用房谁给 .....        | 188 |
| 复习思考题.....                     | 188 |
| <b>第八章 社会保障资金管理绩效评价</b> .....  | 190 |
| 第一节 社会保障资金管理绩效评价的功能和原则.....    | 190 |
| 第二节 养老保险基金管理绩效评价.....          | 192 |
| 第三节 失业保险基金管理绩效评价.....          | 194 |
| 第四节 促进就业资金管理绩效评价.....          | 195 |
| 第五节 最低生活保障资金管理绩效评价.....        | 197 |
| 本章小结.....                      | 198 |
| 关键术语.....                      | 198 |
| 案例 1 深圳质疑“社保水平排名倒数第一” .....    | 198 |
| 案例 2 民间报告评判公共服务: 社保倒数第一 .....  | 199 |
| 复习思考题.....                     | 200 |
| <b>第九章 社会保障资金管理国际借鉴</b> .....  | 201 |
| 第一节 社会保障资金宏观管理国际借鉴.....        | 201 |
| 第二节 社会保障资金技术管理国际借鉴.....        | 205 |
| 本章小结.....                      | 210 |
| 关键术语.....                      | 210 |
| 案例 1 社会保障税盈余到哪里去了? .....       | 210 |
| 案例 2 美国社会保障预算的防火墙 .....        | 211 |
| 案例 3 安然公司破产案与 401K 养老金账户 ..... | 211 |
| 复习思考题.....                     | 212 |



## 第一章

# 绪 论

社会保障资金是社会保障制度运行的基础,社会保障资金管理是社会保障管理的核心。对社会保障资金管理进行研究,首先要明确其所处的国际、国内背景,所要解决的关键问题,以及所依赖的方法路径和所要达到的目标,回答这些问题构成了本书绪论的内容。

### 第一节 社会保障资金管理的研究背景与意义

理论源于实践而高于实践,社会保障资金管理的理论研究与实践同样遵循这一规律。国际、国内社会保障制度循不同轨迹发展而来,对社会保障资金管理的研究自然也在不同的背景下展开并发展。

#### 一、社会保障资金管理研究的国际背景

现代社会保障制度沿两大脉络发展而来,一是源于16世纪初英国济贫法的社会救助体系,二是源于19世纪80年代末德国的社会保险体系。在社会保障制度建立初期,社会保障项目、规模有限,加之社会保障制度的建立有效地缓解了曾尖锐对立的劳资矛盾,顺应了生产力的发展,使资本主义经济步入黄金增长期,因此直至《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》推动社会保障快速发展进入高峰,社会保障资金始终未曾成为问题。到了20世纪70年代,发达国家的社会保障制度普遍陷入困境,资金日益成为制约社会保障制度运行的严重问题,减支增收成为普遍趋势。由此人们才对早在20世纪50年代出现的新加坡中央公积金制度(基金制)所开辟的完全不同于欧美国家政府主导的社会保障发展道路进行关注。20世纪80年代后,一些国家陆续开始由现收现付制转向基金制,后来出现了将现收现付和基金制结合形成的部分积累制。20世纪90年代后一些国家出现了不同于上述三种筹资方式的“名义既定供款”(notional defined contribution, NDC)制度,简称“名义账户”制度。

社会保障资金管理问题引起人们足够关注更多的是源于20世纪70年代社会保障困

境的开始。理论界对社会保障资金管理的研究,首先集中在社会保障资金收支对经济的影响方面,出现了世代交叠模型、资产替代效应、引致退休效应等研究成果;其次集中在养老保险筹资方式上,即老龄化背景下现收现付与基金积累的讨论至今仍未统一;后来随着个人账户筹资方式的引入,又集中到政府与市场的社会保障分工及资金监管模式上,形成了多渠道筹资与多支柱运行的主流观点。这些讨论的焦点是社会保障领域里政府与市场的关系,这是当今世界仍在探讨的问题。

40 多年来国际社会对社会保障资金管理的讨论集中在以下几个方面。

### (一) 社会保障资金筹集方式的讨论

#### 1. 从纵向或代际角度讨论社会保障资金筹集方式

20 世纪 50~60 年代,人们对社会保障筹资方式的研究主要是从经济学角度进行,并分为截然不同的两大派<sup>①</sup>:一派以马丁·费尔德斯坦(Martin Feldstein)、考特利考夫(Kotlikoff)、萨克斯(Sachs)、荷塞·皮涅拉(Jose Pinera)等为代表,赞成基金积累制,认为现收现付难以应对人口老龄化的挑战,而且其资产替代效应远远大于引致退休效应,因而会挤出个人储蓄<sup>②</sup>,导致投资和产出的减少,最终有碍于经济增长。另一派以亨利·阿伦(Henny Aaron)、奥格萨(Peter R. Orszag)、斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)、阿兰·布林德(Alan Blinder)、戴蒙德(Peter A. Diamond)、尼古拉斯·巴尔(Nicholas Barr)等为代表,赞成现收现付制,认为现收现付制使劳动力流动的障碍减少到最小,能迅速建立起全额养老金领取权,使未来养老金免受通货膨胀影响。世界性的权威组织对这两种模式也各有争论:国际劳工组织认为积累的意义弱于再分配,所以无须积累,为此他们至今仍赞成在现收现付的基础上实行改革;而世界银行一直相信积累能够促进经济增长,因此主张现收现付制向基金制过渡。

20 世纪 80 年代后,关于社会保障筹资方式的讨论转向部分积累制和名义账户制。由于实行时间较短,其效果还有待进一步考察。但对部分积累制,人们较一致的认识是它在兼收现收现付制和基金积累制的优点的同时,也并蓄了二者的缺点,而且其管理的复杂程度远远超出人们的想象。名义账户制度在一定程度上强化了个人责任和公平性,优于现收现付制,并且其因避免了巨额转制成本和通货膨胀风险而受到青睐,但能否持续下去还有待验证。

#### 2. 从横向角度讨论社会保障资金筹集方式

1994 年世界银行提出“三支柱方案”,即社会养老保险、职业年金和个人自愿储蓄。世界银行认为在人口老龄化日益严重的背景下,单一的公共养老金制度日益受到政治和财政压力的挑战,养老体制不具有可持续性。而建立多支柱养老保障计划既可以降低政

<sup>①</sup> 李珍,孙永勇,张昭华. 中国社会养老保险基金管理体制选择——以国际比较为基础. 北京:人民出版社,2005:20.

<sup>②</sup> 据费尔德斯坦估计,美国的社会保障计划(即现收现付制度)降低个人储蓄 40%左右。

治责任,又可以分散风险,为老年人提供稳定的保障。但也有人对此持保留态度<sup>①</sup>,认为多支柱会使制度进一步复杂化,会增加管理成本和监督成本;而且政府所扮演的“最后出场人”角色也使得政府的责任未必会降低多少;此外,多支柱分散风险的效果最终取决于制度的具体设计和外部经济环境,多支柱还可能带来新的风险。尽管有争论,但事实上许多国家在实践中早就建立了多支柱的养老保险制度。世界银行的“三支柱方案”不过是实践经验的总结,三支柱制度正被越来越多的国家所接受。

## (二) 社会保障资金支付方式的讨论

给付确定制(defined benefit)和缴费确定制(defined contribution)的选择是社会保障资金管理中又一讨论的焦点。

给付确定制计划的支持者认为,给付确定制有利于增强社会成员的安全性,在一定程度上提高社会成员收益均等化的程度,促进社会公平,减少社会冲突;给付确定制还得到了大数法则和概率论的技术支持,因为根据大数法则和概率论,风险和不确定性随着风险单位的增加而减小,如果成员足够多,整个群体的经验损失率将能预测,于是通过特定的制度安排,每个成员的个人风险可以转移给群体,而自己获得稳定的收入<sup>②</sup>。

缴费确定制计划的理论基础主要是有关权利与义务对等的理论以及激励理论。按照这些理论,每个人都应该对自己负责,一个人所获得的权利应该与他的义务对等,也就是说一个人的养老金权益应该由他对制度的贡献决定。这样,每个人都会为了获得更好的养老金水平而努力工作,还会积极参与有关监督与管理工作,因而能够极大地提高效率,进而为人们提供更好的养老保障<sup>①</sup>。缴费确定制计划的支持者认为,给付确定制割裂了权利与义务之间的联系,容易产生“奖懒罚勤”,会影响经济的发展。

此外,一些专家还指出,人们通常将这两种模式对立起来的认识是不正确的。大多数国家实际上都是采用两种形式混合起来的做法。对于给付确定制,许多国家把它作为养老保险体制的基础先运作起来,给每个人(尤其是低收入者和以前积累不足的人)以最基本的保障,使其获得基本的收入来源。例如,在波兰,给付确定制是养老保险的第一支柱,缴费确定制是第二支柱。实践中,越来越多国家的养老保险计划开始采用缴费确定制。

## (三) 养老保险私有化的讨论

近年来,美国国内关于养老金计划私有化的讨论尤为引人注目。马丁·费尔德斯坦指出,(养老)社会保障私有化是一个含糊不清的词,如果它意味着政府放弃提供老年收入保障的责任,则会引起政治上的反对。在他主编的《养老社会保障私有化》一书中,私有化是指从无基金积累的现收现付计划向强制性的基金积累个人账户计划的转变;私有化的关键是个人是否有权掌握投资决策的主动权。他还认为,即使在一个私有化的

<sup>①</sup> 李珍,孙永勇,张昭华. 中国社会养老保险基金管理体制选择——以国际比较为基础. 北京:人民出版社, 2005: 23.

<sup>②</sup> 布莱克 K, 斯基珀 H. 人寿保险(下册). 北京:北京大学出版社, 1999: 2-4.

计划中,政府也会对个人投资的资产选择进行限制,而且可能提供安全保护网,使那些投资绩效欠佳而不能获得足够退休收入的人有起码的退休收入保障。

近年来,东欧前社会主义国家和其他一些高福利国家都被沉重的福利开支所困扰。新自由主义为此开出的药方是弱化社会职责,由个人或其所在家庭承担更多责任,将风险由国家转向个人。新自由主义意识形态主导下的养老金制度改革,必将选择部分或全部私有化政策。尽管对私有化政策的长期后果做出评判为时尚早,但其短期内显然对不少国家的政策制定者们具有吸引力。

#### (四)管理主体与模式的讨论

各国社会保障资金管理的模式大致可以分成两大类:一是集中型管理;二是竞争型管理。集中型管理多由国家的相关公共管理部门负责社会保障资金的管理;竞争型管理多由私营的基金管理机构运用市场机制管理社会保障基金。

对于两种管理模式的比较主要集中在管理成本和对资金的投资收益上。国家干预主义赞成集中管理模式,他们认为政府集中管理能够产生规模经济效应,同时也降低了市场竞争的成本。但新自由主义经济学者认为社会保障(社会救助)是使一定资源像经过漏斗一样进行分配的制度,能分配给贫困者的救济金被福利机关的“高薪门客”挥霍掉<sup>①</sup>。进行集中管理的政府相关部门往往倾向于保守的资金投资策略,有时候还会把资金投向正在衰弱的国有企业,因此收益率很不乐观,管理效率低下。他们认为竞争管理收益率高,并且其投资决策是因经济原因而非政治原因做出。但反对者认为市场竞争使管理复杂、管理成本加大。世界银行在2000年曾基于高风险高回报的假设,对22个由公营机构管理养老基金的发达国家和发展中国家的案例进行研究,结果表明政治驱动的投资不会产生效益<sup>②</sup>。因此,世界银行推崇私营竞争管理模式。

综观一个多世纪西方社会保障资金管理模式的演变和发展,不难发现其在较大程度上与国家干预主义和经济自由主义两大思潮的兴衰更替密切相关。不过这两大派别并不赞成纯粹的自由或干预,它们的分歧只是如何调整国家、企业与个人三者的关系,以及国家干预和自由经营相结合的程度、方式和方法。因此,像智利那种完全的私有化模式很难成为社会保障改革的国际主导模式。

#### (五)监管方式的讨论

国际上有两种社会保障资金监管方式:一是审慎型监管;二是严格型监管。通常经济较发达、金融体制较完善的国家采用审慎型监管;而经济相对落后、金融体制欠完善的国家多采用严格型监管。审慎型监管强调的是资金管理者的诚信义务,它要求资金投资主体恪守“审慎人投资原则”。严格型监管除要求资金管理者达到最低的审慎型监管要求外,还对资金的结构、运作和绩效等具体方面进行严格的限量监管。

目前,一些发展中国家出现了借鉴发达国家经验实施谨慎型监管的呼声,因而围绕

① 穆怀申. 社会保障国际比较. 北京:中国劳动社会保障出版社,2002:344,346.

② [荷]韩大伟. 公营与私营养老基金资产管理之比较. 北京社会保险基金监管国际研讨会报告,2000.



这一问题也出现了不少争论。在英国、美国等国,独立审计的优良传统使得非政府机构监督具有很高的可信度,养老基金监督当局可以充分信赖他们的工作,从而保证当局能够将有限的监督资源集中投入到纠错工作中来。这反过来也说明,只有在一个发达的经济环境中,并且有可信赖的、执行能力很强的司法机构和金融机构时,审慎型监管才具有现实运作的可能性。因此,各国在选择监管模式时切忌照搬照套<sup>①</sup>。

## 二、社会保障资金管理研究的国内背景

中国在1993年确立了社会主义市场经济体制,继而社会保障也开始由单位保障向社会保障转轨。在1998~1999年,中国政府集中出台了一系列社会保障法规政策,标志着中国以社会救济、社会保险、社会优抚安置和社会福利为内容的社会保障制度体系的建立。

与国外法制先行不同,中国的改革基本是以实验摸索前行。社会保障制度改革在刚开始不久就出现了社会保险资金被挪用的严重事态,后经中央严格整顿得以控制。因此,中国社会保障制度建立伊始就伴随着资金监管的现实要求。目前虽然有了中央一系列有关社会保障资金财务会计管理方面的制度,但由于社会保险统筹层次不一,各地实际执行的资金管理制度多种多样;社会保险费征收主体不一,导致资金收支流程各异,资金安全隐患大,监管空心化;政府部门管理责任模糊,导致资金管理分散和失控。中国整个社会保障资金管理距离科学化、规范化、法制化的目标还有相当长的路。而且已有的理论研究对基金尤其是基金投资的关注多一些,对市场、效率的关注多一些,分散的研究多一些,而基于社会公平和政府管理视角,用系统的理念对社会保障资金进行全方位、全过程的管理研究则明显不足。

近年国内围绕社会保障资金管理系统研究的代表著作有三本:①林义的《社会保险基金管理》,作为高等学校教材体现出明显的理论性和学者特点,尤其以社会保险基金投资运营的管理见长。②杨良初的《社会保障基金管理》,作为财政部“十五”规划教材和财政干部教育培训教材,除社会保险基金外,该书吸纳了政府管理的社会救济与社区建设等财政社会保障资金,体现了实践性和财政性的特点。③胡晓义的《社会保险基金管理与监督》是全国劳动和社会保障干部培训教材,也以社会保险基金为对象,在体现实践性特点的基础上,突出了对社会保险基金的信息化监管内容。

通过上述介绍不难发现,国内对社会保障资金管理的研究基本分为社会保险基金和社会保障基金两大类,目前提出社会保障资金管理系统研究成果的主要有林治芬的《社会保障预算管理》(中国财政经济出版社2006年版)。林治芬提出“统账分管”理论<sup>②</sup>,主张养老保险社会统筹和个人账户分开征收,单独核算,分别管理;并分别按两种基金主体分设两套会计体系,以解决中国社会保障资金管理的诸多难题。

社会保障基金与社会保险基金的区别不言自明,而社会保障基金与社会保障资金的

① 李珍,孙永勇,张昭华.中国社会养老保险基金管理体制选择——以国际比较为基础.北京:人民出版社,2005:23.

② 林治芬.社会保障规范化制度化条件下的政府选择.改革,2006,(5):91.