



上海市学术著作出版基金

社会保障筹资机制研究

于 洪 著



上海世纪出版集团



上海市学术著作出版基金

社会保障筹资机制研究

于 洪 著

世纪出版集团 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障筹资机制研究/于洪著. —上海:上海人民出版社, 2008

ISBN 978-7-208-08320-2

I. 社… II. 于… III. 社会保障-筹资-研究-中国
IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 196770 号

责任编辑 赵蔚华

社会保障筹资机制研究

于洪著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 19.25 插页 4 字数 224,000

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-08320-2/C·323

定价 32.00 元

序

于洪博士主要从事社会保障、公共经济学、财税理论与政策等方面的研究和教学，现为上海财经大学公共经济与管理学院副教授。近年来，她在为本科生和研究生开设社会保障基金管理、社会保障国际比较、公共支出及税收管理等专业课的同时，以其孜孜不倦的努力和扎实的基础理论功底，完成了大量而富有成效的研究工作，其中包括教育部人文社会科学研究项目《社会保障制度的可持续发展模式与政府职能研究》、上海市哲学社会科学“十五”规划课题青年项目《中国税负转嫁与归宿问题研究》、加拿大麦吉尔大学经济系博士后研究项目“The Sustainability of China's Pension System”和上海市哲学社会科学“十五”规划项目《社会保障资金的有效筹集与制度选择研究》，在《财贸经济》、《财经研究》、《当代财经》等经济类核心期刊发表《养老保险基金投资管理中的委托代理问题》、《失业保障与就业市场的联动效应分析》、《我国商品课税与消费者行为分析》、《我国个人所得税税负归宿与劳动力供给的实证分析》、《我国扩张性财政政策的有效“作用点”探析》、《经济全球化与我国涉外税收优惠政策》、《教育的提供方式及其扩张效应分析》等多篇学术论文。她因此获得上海市第八届哲学社会科学优秀成果著作类三等奖和上海市首届青

年经济学者论坛论文二等奖,入选上海市浦江人才,入选 Sauvé 学者,成为加拿大麦吉尔大学(McGill University)访问学者。本著作《社会保障筹资机制研究》不仅是她的一个新研究项目成果,而且可以说是她近年在社会保障研究领域所做的几个研究项目成果的集中表现,体现了她在社会保障筹资理论分析、筹资模式选择、筹资制度框架、筹资国际比较等方面的系统见解和总结。

社会保障制度是现代国家中,既关系老百姓生活、关系每一个家庭和每一个人的“头等大事”,也是关系到社会公平、社会稳定和国家财政能力的大问题。所以,社会保障制度越来越成为经济、分配、福利、人口,以及政治、社会和法律等各个学科领域共同研究的重大问题。

各国社会保障制度的建立,基于其不同的经济基础、制度环境和历史进程,分为福利型、保险性和储蓄性等多种类型,但不管一国社会保障的类型如何、保障水平如何,作为社会保障的财力保证终究要涉及资金的筹措问题,从这个意义上讲,于洪博士对本研究项目的选题不仅具有重要的现实意义和理论价值,而且体现了她对社会保障问题分析的一个有效的切入点。因而,系统研究社会保障筹资问题的价值不言而喻。

本著作在系统研究社会保障筹资的基本制度模式、社会保障筹资负担归宿、社会保障筹资水平及规模、社会保障筹资工具选择的基础上,分块讨论了我国养老保障筹资机制和公平性问题、我国医疗保障筹资机制和公平性问题、我国失业、工伤、生育保险筹资机制和公平性问题、我国最低生活保障筹资机制和公平性问题,最后讨论我国城市化进程中全方位覆盖的筹资机制建立和社会保障筹资机制国际比较,以及社会保障基金投资和保值增值问题。我以为,本书虽然对社会保障筹资问题的讨论难以尽善尽美,整个筹资框架体系的建立

还需要进一步深入研究并设计,如可以从更大范围上考虑把企业年金和社会资金积累问题纳入筹资体系等,但作为一部专门研究我国社会保障筹资问题的著作,本书仍然值得肯定。这是一个值得广大同仁和学者深入研究的课题,这是一项为我国社会保障制度建设和社会保障理论研究添砖加瓦的成果。于洪博士是一位富有激情和研究才能的青年学者。

进入新世纪,随着老龄化社会的到来,世界各国的社会保障体系也面临着更为严峻的挑战。联合国发表报告指出,全世界人口老龄化进程正在加快,今后 50 年内 60 岁以上人口比例预计将翻一番,其中老龄人口中,高龄人口的老化速度也在加快。人口老化过程中的 80 岁以上年龄组老人增长速度最快。1950 年全世界 60 岁以上人口只有 8%,2002 年全球 61 亿总人口中 60 岁以上的则占 10%,为 6.29 亿。到 2050 年,预计 60 岁以上的人口比例将达到 21%,平均每年增长 9 000 万,60 岁以上的人口占总人口比例将达到 1/3。我国人口老龄化趋势由于人口政策变化的历史原因,其增长速度比整个世界人口老龄化的速度更快。及早做好筹资准备,特别是如何选择筹资模式,设计怎样的筹资规模,个人与企业和国家在筹资中如何划分责任,选择合理的筹资途径,以及对所筹资金进行必要的管理和确保增值等等,具有重大的战略意义。

社会保障的筹资问题当然不限于养老基金、医疗和疾病保险、工伤和生育保险等主要项目,基本生活救助、城市流浪人口暂时救助、自然灾害救助,乃至革命军人及其家属的优抚优待、低收入家庭住房保障和就学就医保障、公共福利设施等,恐怕都存在一个资金筹集问题。与之相适应,社会保障筹资方式在各个社会制度和经济社会发展水平有所差异的国家、或虽在一国但在各个经济发展水平不同的地区、在一国或一个地区的各个不同的社会保障子体系中,既有共通

之处,但也体现出多样化的特征。此外,研究资金筹集如何与资金需求相结合也是一个难以回避的课题,显然,社会保障筹资问题的持续研究有很大的空间,这些都有待于洪博士在研究的道路上继续努力,我期待并相信于洪博士能够持之以恒,更加努力地工作,能为我国社会保障及公共政策研究事业的发展贡献一份力量。

丛树海

2008 年 9 月 1 日

目 录

第一章 社会保障筹资的基本制度模式	1
第一节 世纪争论	2
一、社会保障筹资基本模式概述	3
二、社会保障筹资基本模式的特点	6
三、不同筹资模式运行机制的理论分析	8
第二节 不同筹资模式的经济影响比较	16
一、收入再分配影响	16
二、经济增长与通货膨胀	17
三、劳动力市场影响	19
第二章 社会保障筹资负担归宿研究	26
第一节 基于局部均衡框架的筹资负担归宿	26
第二节 基于一般均衡框架的筹资负担归宿	29
一、社会保障税归宿的一般均衡模型：单部门	29
二、社会保障税归宿的一般均衡模型：两部门	33
第三章 社会保障筹资水平及规模分析	36
第一节 影响社会保障筹资水平及规模的主要因素	36
一、国家经济与管理水平	36

二、隐性债务与转轨成本	38
三、人口老龄化与退休年龄	41
第二节 对我国社会保障资金需求总量的认识	44
一、社会保障资金收支总量统计存在困难	44
二、我国社会保障资金需求总量模型	46
第三节 我国社会保障筹资制度的可持续性测算	53
一、相关测算模型	53
二、我国养老保险制度偿付能力的模拟测算	56
第四章 社会保障筹资工具选择	61
第一节 税费之争	61
一、社会保障税的特征	61
二、社会保障税与社会保障费的比较	65
三、国际上社会保障税筹资的基本做法	67
第二节 划拨部分国有资产	69
一、划拨部分国有资产的内涵	69
二、关于以划拨国有资产方式为社保基金筹资的争议	70
第三节 财政框架内的筹资工具	73
一、调整现有税收及支出结构	73
二、发行社会保障特种国债	74
第四节 社会保障基金内部筹资工具	75
一、社会保障基金运作增值的投资工具	76
二、目前我国社会保障基金运作增值的主要障碍	80
第五章 我国养老保障筹资机制及公平性分析	84
第一节 我国养老保障筹资机制历史沿革	84
一、由企业化筹资向社会统筹转变	84

二、城镇职工养老保险筹资实行三方负担	86
三、统一企业职工养老保险的建立	87
四、农村养老保险资金筹集初步探索	88
第二节 我国养老保障资金有效筹集的创新实践	91
一、统筹级次的提高和规范	91
二、做实个人账户的改革实践	93
三、新型农村养老保险筹资模式试点	95
四、实行收支两条线管理	96
第三节 我国养老保障筹资机制的公平性分析	98
一、城镇基本养老保险筹资机制公平性分析	99
二、农村养老保障筹资机制公平性分析	104
第六章 我国医疗保障筹资机制及公平性分析	110
第一节 我国医疗保障筹资机制历史沿革	110
一、职工医疗保险筹资个人缴费制度化	111
二、“两江”医疗保险深化改革试点	112
三、各地进行医疗保险筹资制度深化改革	114
四、城镇职工基本医疗保险缴费制度建立	117
第二节 我国医疗保障资金有效筹集的创新实践	118
一、城镇医疗保障制度的筹资机制	118
二、农村医疗保障制度的筹资机制	121
第三节 我国医疗保障筹资机制的公平性分析	123
一、城镇基本医疗保险筹资机制的公平性分析	124
二、农村合作医疗筹资机制的公平性分析	125
三、政府的医疗卫生投入评价	126
四、提高医疗保障筹资公平性的政策建议	129

第七章 我国失业、工伤、生育保险筹资机制及公平性分析	136
第一节 我国失业保障筹资机制及公平性分析	136
一、我国失业保障筹资机制的发展与改革	136
二、我国失业保障筹资机制的公平性分析	139
三、改进我国失业保险筹资机制的建议	145
第二节 我国工伤保险筹资机制及公平性分析	146
一、我国工伤保险筹资机制的发展与改革	146
二、我国工伤保险筹资机制的公平性分析	150
第三节 我国生育保险筹资机制及公平性分析	155
一、我国生育保险筹资机制的发展与改革	155
二、我国生育保险筹资机制的公平性分析	159
第八章 我国最低生活保障筹资机制及公平性分析	165
第一节 我国最低生活保障筹资机制的改革与发展	165
一、城市最低生活保障制度的发展轨迹及筹资实践	165
二、农村社会救助制度的发展轨迹及筹资实践	167
第二节 我国最低生活保障筹资机制公平性分析	170
一、农村最低生活保障制度缺乏稳定的筹资机制	170
二、各级政府的财政负担水平尚未明确	172
三、地区差异过大,城乡二元格局显著	174
第九章 城市化进程中全方位覆盖的筹资机制研究	178
第一节 小城镇及农村社会保险的资金有效筹集问题	183
一、上海镇保制度的推行及其筹资机制分析	183
二、农村社会保障筹资机制的新思路	186
第二节 外来从业人员社会保险的资金有效筹集问题	191

一、上海外来从业人员综合保险的筹资机制分析	191
二、其他地区的外来从业人员综合保险的筹资机制	197
评价	197
第十章 社会保障筹资机制国际比较	205
第一节 发达市场经济国家的社会保障筹资机制	205
一、瑞士社会保障筹资机制	205
二、美国社会保障筹资机制	216
三、德国社会保障筹资机制	220
第二节 拉美及转型国家的社会保障筹资机制	225
一、智利社会保障筹资机制	226
二、阿根廷与墨西哥的社会保障筹资机制	231
三、转型国家的社会保障筹资机制	233
第三节 亚洲国家的社会保障筹资机制	236
一、新加坡社会保障筹资机制	236
二、日本社会保障筹资机制	243
第十一章 社会保障基金投资及保值增值问题研究	250
第一节 社会保障基金的投资原则及模式选择	250
一、社会保障基金的投资原则	250
二、社会保障基金的投资模式选择	252
第二节 我国社会保障基金投资发展及面临的问题	253
一、我国社会保障基金投资的发展历程及现状	253
二、我国社会保障基金投资存在的问题	261
第三节 境外社会保障基金投资发展的经验借鉴	265
一、发达市场经济国家的社会保障基金投资分析	265
二、香港特别行政区的强积金投资分析	266

三、对我国社会保障基金投资的启示	269
第四节 实现我国社会保障基金保值增值的对策	271
一、必须实现保值增值的三类社会保障基金	271
二、不同类型社会保障基金应当实行差异管理	272
三、社会保障基金投资方向选择和投资组合模式	275
四、社会保障基金投资风险补偿机制	279
五、社会保障基金监管模式	280
六、社会保障基金保值增值的创新	283
参考文献	287

第一章

社会保障筹资的基本制度模式

有关社会保障制度这个世界性难题的争论,最早可以上溯到1601年英国《济贫法》的颁布,然而这个覆盖了个人年老、疾病、失业等基本生活保障的安全网似乎从最初就饱受争议。随着战后福利国家的纷纷出现,以老年保障为核心的社会保障问题普遍受到各国的重视,社会保障制度也取得了长足的发展。可到了20世纪70年代,西方国家普遍出现的“滞胀”以及深陷“福利危机”的尴尬再次将社会保障制度推向了舆论批评的风口浪尖,各国相继开始对社会保障制度进行大刀阔斧的改革,导致社会保障项目减少,覆盖面和保障水平也有所下降。似乎社会保障制度所受到的尊崇从来就和它所受到的批评一样多。

进入21世纪,随着老龄化社会的到来,世界各国的社会保障体系也面临着更为严峻的挑战。与之相适应地,社会保障筹资方式也发生了许多变化。本书将首先提出社会保障资金筹集中几个需要关注的关键问题,包括资金筹集中的基本制度模式、筹资水平及规模、筹资工具选择,然后从我国社会保障制度发展的沿革及现状分析入手,结合国际比较和经验借鉴,对养老、医疗、失业、工伤、生育等主要社会保险项目和最低生活保障等社会救助项目的资金来源、缴纳方

式及运行状况等一系列有效筹资问题进行研究,并在此基础上,对于筹资机制中公平性的实现分别展开探讨。此外,还对社会保障基金的投资运作及保值增值这一日益重要的内部动态筹资工具予以专门阐述。应当说,上述部分构成了社会保障制度框架中的重要内容。

从总体概念上来说,社会保障资金筹集指的是在特定的组织和资源条件制约下,以一定的模式,并通过多种筹资渠道和途径来实现社会保障财务整体收支平衡的过程。应当看到,任何社会保障筹资机制的最终目标都是保持财务上的收支平衡。如果收入和支出在当年相等,就是短期平衡。在某个给定的时点上,如果未来所有支出的现值等于未来所有收入的现值加上基准年份所持有的积累数量,那么,这个社会保障制度的财务就达到了长期收支平衡,即可持续性发展。

不可否认,社会保障制度是一个国家经济制度体系的组成部分,是一项与多个经济领域相交叉的重要公共政策。因此,其筹资机制要与社会经济发展状况相适应,特别是与当前的收入分配制度相适应。同时,社会保障筹资机制也应符合社会保障制度的结构特征和运行状况,并能促进其可持续发展。我国目前正处在积极推进各项公共政策,加快适应新时期构建和谐社会需要的重要阶段,而毫无疑问,社会保障制度在这一进程中发挥着不容忽视的作用,从资金筹集问题入手对其制度选择进行深入剖析,显然具有更加重要的现实意义和理论意义。

第一节 世纪争论

有关社会保障财务运行方式的争论由来已久,并且迄今我们仍未看到这场争论的尽头,这不仅因为这个问题的复杂性,更因为它的

重要性。综观国际上实施社会保障制度的国家,在筹资方式上并不完全相同,按照不同的经济平衡理论主要分为现收现付制(Pay-As-You-Go System)和积累制(Funded System),后者又分完全积累制和部分积累制,部分积累制也称混合制。

上述社会保障筹资运行方式中,现收现付制通常被认为简单易行、互济功能强,而且不受通货膨胀等因素的影响。艾伦(H. J. Aaron)曾于1966年证明:如果人口增长率加上实际工资增长率大于市场利率,现收现付制能够在代际之间进行帕累托有效的配置(Aaron Condition);^[1]而积累制将会带来一个使各代的生命周期效应都减少的跨时配置,这成为了这场旷日持久争论的导火索。显而易见,对于一个人口结构稳定、经济持续快速发展的国家来说,现收现付制常常是极具诱惑力的。然而,现收现付制的致命弱点在于它面临外部社会经济社会环境冲击时缺乏可持续性。对于一个人口老龄化较为严重、经济处于衰退的国家来说,现收现付制无疑会使其不堪重负。关于这一争论下面将展开具体的分析。

一、社会保障筹资基本模式概述

如前所述,社会保障筹资模式从资金运行角度来看,主要有三种模式:第一种模式为现收现付制(也称随收即付型),是指社会保险的计划依据当年收支平衡的原则编制,即当年的缴费收入仅能够满足当年的保险计划支出,不为以后年度的保险支出储备资金。其基本做法是政府先做出一年或最近几年内养老保障所需费用的测算,然后按照就业人数计算出需要缴纳费用的比例,当年提取当年使用,预先不留储备,实现当期收支平衡。若出现入不敷出,由财政补偿差额,承担最后责任。这种模式管理方便,但由于各期缴纳率经常变动,更适合以费的形式筹资。代际转移理论认为,一代人的社会保障

待遇可以由同时期正在工作的下一代人缴费支付,以横向平衡为原则,以支定收,不留积累。现收现付制实质上是一种代际转移支付,即由在职劳动者缴费以支付退休人员的养老保障待遇。这种运行制度在实行初期因支出规模小而负担较轻,但随后通常会因人口老龄化等原因导致支出规模扩大而加重负担。因此,现收现付制一般适用于人口老龄化程度较轻、社会养老负担不重的时期和人口已过度老龄化、人口状态已趋稳定的时期。

第二种模式为完全积累制,以纵向平衡为原则,要求投保人从劳动生涯开始时就为自己的医疗、工伤、失业和养老逐月存储一定数量的资金,所有权归属个人,参与者到法定退休年龄时,通常按个人账户积累总额(包括本金和利息)以年金方式给付。个人收入纵向平衡理论认为,劳动者享受养老保障待遇所需费用总和与其投保形成的基金总和(包括基金存储产生的利息和投资营运所得的利润等)保持平衡。其基本做法是:首先预测未来时期社会保障支出的需求,在此基础上按照收支基本平衡的原则(考虑基金投资回报)确定缴费率,由劳动者在就业期内按月逐年缴纳,积累形成保障基金。在操作上,每个劳动者都设立个人账户,记录其缴费及基金收益。基金风险的承担有两种做法:其一是由劳动者个人承担风险,其养老保障待遇为其个人账户上的积累及回报;其二是采取基金托管、规定受益的方式,劳动者按事先约定的回报率享受给付待遇。总体而言,完全积累制是在对有关人口健康和社会经济发展指标进行长期预测的基础上,预计参与者在享受保险待遇期间所需开支的保险基金总量,并将其按一定的比例分摊到整个就业期间或投保期间的运行模式。因此,完全积累制实质上是一种强制储蓄,其特点是强调长期平衡,能形成基金积累。只要经济发展平稳,基金缴纳率就可以长时期保持不变,这种运行模式适合以固定性较强的税的形式筹集资金。