

当代经济前沿文库

FRONTIER SERIES IN CONTEMPORARY ECONOMICS

# 社会保障基金 管理研究

齐海鹏 刘明慧 付伯颖 著

 东北财经大学出版社  
Dongbei University of Finance & Economics Press

当代经济前沿文库

# 社会保障基金管理研究

齐海鹏 刘明慧 付伯颖 著

东北财经大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障基金管理研究/齐海鹏等著. —大连: 东北财经大学出版社, 2002.9

(当代经济前沿文库)

ISBN 7-81084-150-5

I. 社… II. 齐… III. 社会保障-基金-资金管理-研究-中国 IV. F832.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 034258 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 4710523

营销部: (0411) 4710525

网 址: <http://www.dufep.com.cn>

读者信箱: [dufep@mail.dlptt.ln.cn](mailto:dufep@mail.dlptt.ln.cn)

东北财经大学印刷厂印刷

东北财经大学出版社发行

---

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 字数: 210 千字 印张: 9

印数: 1—2 000 册

2002 年 9 月第 1 版

2002 年 9 月第 1 次印刷

---

责任编辑: 于印辉

责任校对: 那 欣

封面设计: 张智波

版式设计: 丁文杰

---

定价: 20.00 元



# 序

社会保障是保证社会成员基本生活、促进经济发展和社会稳定的“安全网”，社会保障基金是支撑这张“安全网”的强大的物质基础，没有它，社会保障的功能就难以发挥。经过多年的改革，我国以养老、失业、医疗保险和最低生活保障为重点的社会保障体系已初步形成，与之相适应的社会保障基金也初步建立。与此同时，围绕社会保障基金的筹集、支付、投资运营等环节存在的问题也日益显露出来，特别是面对传统体制下形成的“国家保障”和“企业办社会”的包袱以及人口老龄化问题，如何使得初步形成的社会保障基金既要保证支付，又要实现积累，既要保值增值，又要规避风险，如此等等，已成为我国改革与发展中面临的重要课题。

齐海鹏、刘明慧、付伯颖所著的《社会保障基金管理研究》，则在这一方面作了有益的探索。他们在深入调查研究的基础上，通过借鉴比较国外社会保障基金的做法和经验，结合我国实际，围绕着社会保障基金的筹集、使用和投资运营等方面进行了深入细致的探讨，提出了社会保障基金运行与管理过程中应当采取的目标模式和可行办法。第一，本书从理论上分析了社会保障基金的性质、基本特征、运行构成要素；阐述了社会保障基金管理的

内容、基本模式和管理途径。第二，本书以社会主义市场经济体系为背景，结合我国经济社会发展变化的基本趋势，按照建立现代社会保障体系的基本要求，提出了社会保障基金管理的基本目标，诸如管理的社会化、管理的高效化、保值增值等。第三，本书论述了财政在社会保障基金监管中的地位 and 必要性，探讨了建立社会保障预算的必要性，实施方案的选择，并对社会保障预算的编制、执行等工作程序提出了设想。第四，本书探讨了社会保障基金筹集的资金来源、筹资模式和筹集方式等管理问题。阐述了国家、企业和个人三方共同出资的必要性和合理性，提出了应针对社会保障不同项目选择不同的模式的主张，并认为开征社会保障税是解决社会保险欠费久拖不决的有效方式。第五，本书探讨了社会保险基金支付的若干管理问题。围绕养老、医疗、失业等社会保障项目在基金支付中存在的不同问题，提出了针对性强的政策选择。第六，本书就如何搞好我国社会保障基金的投资运营，促进社会保障基金保值增值进行了可行性研究。此外，就现阶段我国社会保障基金管理体制存在问题，提出了理顺社会保障基金管理体制的构想。全书有以下几个特点：第一，结构明确。本书以社会保障基金的筹集、支付和投资运营为主线，系统地分析了社会保障基金的性质、管理方式和方法。第二，重点突出。如对社会保障基金的筹资模式、社会保障税、社会保障预算、投资方式等作了重点分析，并提出了一定的见解。第三，借鉴国外的先进经验，理论联系实际。在探讨社会保障基金管理的各个环节时，都能结合我国社会保障基金管理过程中存在的实际问题，并借鉴国外的先进经验进行探讨，从而增强了针对性。

在社会主义市场经济条件下，健全社会保障基金管理制度，强化社会保障基金管理，这是一项崭新的探索性的事业，没有现成的经验可循。改革过程本身，也正是逐步探索社会保障基金运行与管理的可行办法的过程。我相信，这几位中青年骨干教师在

这一领域的研究成果，不仅对社会保障基金的管理工作具有参考价值，而且对于丰富社会保障理论宝库具有积极影响。同时，必须指出，这一研究还是初步的，随着中国加入 WTO 所带来的新的要求，随着中国社会保障制度改革不断深化和实践经验的不断积累，社会保障基金管理的研究还将不断深入。在祝贺这本书出版的同时，也希望这几位同志继续努力，不断探索，为促进社会保障基金管理的学术研究做出更大贡献。

寇铁军

# 目 录

导言 .....	1
0.1 问题的提出 .....	1
0.2 内容与框架 .....	3
<b>第1章 社会保障基金与基金管理 .....</b>	<b>7</b>
1.1 社会保障基金的界定 .....	7
1.2 社会保障基金制度 .....	15
1.3 社会保障基金管理 .....	20
<b>第2章 我国社会保障基金管理的历史回顾 .....</b>	<b>29</b>
2.1 我国社会保障基金发展的历史进程 .....	29
2.2 社会福利、救济和优抚等保障的发展及资金管理 .....	49
2.3 社会保障基金运行管理过程中的经验与教训 .....	53
<b>第3章 国外社会保障基金管理借鉴 .....</b>	<b>57</b>
3.1 世界主要国家的社会保障基金管理 .....	57
3.2 国外社会保障基金的管理模式 .....	75
3.3 国外社会保障基金管理体制 .....	82
3.4 国外社会保障基金管理的经验教训 .....	88
3.5 社会保障基金管理的国际趋势 .....	99



<b>第4章 社会保障基金管理的目标及总体框架</b> .....	104
4.1 社会保障基金管理的目标 .....	104
4.2 社会保障基金管理总体框架的设想 .....	113
<b>第5章 社会保障预算</b> .....	120
5.1 社会保障预算的地位与任务 .....	120
5.2 建立与完善我国社会保障预算的构想 .....	127
5.3 社会保障预决算的编制、审批和执行 .....	136
<b>第6章 社会保障基金的筹集与管理</b> .....	142
6.1 我国社会保障基金筹集与管理中的问题 .....	142
6.2 拓宽社会保障基金的来源渠道 .....	144
6.3 社会保障基金筹资模式的选择 .....	151
6.4 开征社会保障税 .....	160
<b>第7章 社会保障基金的支付与管理</b> .....	174
7.1 社会保障基金支付的一般理论 .....	174
7.2 养老金支付与管理 .....	182
7.3 医疗保险基金支付管理 .....	202
7.4 其他项目社会保险金支付管理 .....	210
7.5 财政拨款的社会保障经费管理 .....	217
<b>第8章 社会保障基金投资管理</b> .....	224
8.1 社会保障基金保值增值的必要性 .....	224
8.2 社会保障基金保值增值的方法 .....	226
8.3 社会保障基金的投资原则 .....	229
8.4 社会保障基金投资管理方式 .....	231
8.5 社会保障基金投资与政府债务政策 .....	239
<b>第9章 社会保障基金管理体制</b> .....	252
9.1 社会保障基金管理体制的基本内容 .....	252
9.2 我国社会保障基金管理体制的现状及其存在的问题 .....	256

---

9.3 我国社会保障基金管理体制的改革	
.....	260

# 导 言

## 0.1

### 问题的提出

现代社会保障制度从 19 世纪 80 年代产生发展到当今，已经成为世界各国促进经济发展、稳定社会秩序与安全，保证人民基本生活和提高人民福利水平的重要机制。我国也不例外。特别是自 20 世纪 80 年代以来，社会保障越来越受到人们的关注。这不仅是因为社会保障所固有职能作用对人们具有吸引力，更重要的是因为自 80 年代以来社会保障问题开始日益突出，并成为社会生活迫切需要解决的问题。首先是由于人口老龄化趋势的逼近。从 1960 年到 1990 年的 30 年间，65 岁及 65 岁以上的老龄人口从占总人口的 3.65% 上升到 5.6%。人口年龄结构开始向老龄化转变，并且这种趋势还在上升。据预测，到 2000 年，65 岁及 65 岁以上的人口，将上升到 6.95%，2020 年达到 10.6%，2024 年达到峰值为 17.4%，然后才有可能下降。另一个重要原因是深化经济体制改革的需要。党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的改革，改革重点是企业改革，以建立现代企业制度，明晰企业产权，转换经营机制，增强企业活力，使国有大中型企业能够适应激烈的市场竞争。而在改革中，需要改变企业办社会的

现状，需要对企业职工的调配，将企业富余的闲置人员剥离出来，减轻企业过重的社会负担。因此，社会保障日益成为深化经济体制改革的重要前提。而今大量的下岗职工和失业人员的存在，更使得建立健全社会保障体系变得尤为迫切。

建立健全社会保障体系，需要有充实的社会保障基金作保证。没有充实的社会保障基金，社会保障体系的建立就是句空话。而建立社会保障基金制度、加强社会保障基金管理，又是充实社会保障基金的根本保证。改革开放以来，我国的社会保障制度改革的重要内容之一，就是实施社会统筹，建立社会保障基金，并不断完善管理。到 1998 年，我国的社会保障基金已粗具规模，已基本具备了为促进经济的增长和社会的稳定发挥作用的基础。具体来看，全国有 8 475 余万名企业职工参加了基本养老保险，占企业职工总数的 80.5%；有 2 727.3 万名企业退休人员参加了离退休费社会统筹，占企业离退休人数的 98%。全国基本养老保险基金收入 1 459 亿元，比上年增长 9.1%，支出 1 511.6 亿元，比上年增长 20.8%，期末滚存 611.6 亿元，比上年减少 10.4%。参加医疗保险社会统筹和个人账户相结合改革的职工 401.7 万人、退休人员 107.6 万人，基金收入 19.5 亿元，支出 15.6 亿元。参加职工大病医疗统筹的人数为 1 108 万人，比上年减少 1.2%，基金收入 39.2 亿元，支出 35.6 亿元。参加退休人员医疗费用社会统筹的退休人员 78.8 万人，基金收入 1.9 亿元，支出 1.7 亿元。全国参加失业保险人数为 7 927.9 万人，失业保险基金总收入 68.4 亿元，支出 51.9 亿元，其中向国有企业再就业服务中心调剂资金 14.6 亿元。各级失业保险经办机构为 158.1 万名，参加失业保险的失业人员提供了失业救济，为 148.6 万企业困难职工提供了一次性救济。全国已有 2 123 个县和 65% 的乡镇开展了农村养老保险工作，参加社会养老保险的农村人口有 8 025 万人，全年农村养老保险基金收入 31.4 亿元。

支出 5.4 亿元。

但是，在社会保障基金运行和管理过程中，仍存在着诸多的问题，例如，社会保障基金管理体制不顺，基金切割，难以调剂；基金收缴困难，影响基金的收支平衡；基金被挤占、挪用、贪污浪费等违法违纪现象时有发生；基金的投资运营效果不理想，基金不能实现保值增值等等问题，这些问题的存在，对社会保障基金的安全、增值是一个威胁，因此，如何健全社会保障基金管理制度，强化社会保障基金运行与管理，就成为当今社会保障改革与管理中的一项重要研究课题。

## 0.2

### 内容与框架

《社会保障基金管理研究》旨在研究中国社会主义市场经济条件下，强化社会保障基金管理的理论与实践问题。

我们以马克思主义基本原理为指导，借鉴国外的有益经验，在充分占有材料的基础上，经过分析研究，提出社会保障基金运行与管理过程中应当采取的目标模式和可行办法。

在结构上，本书由 9 章构成。为了对社会保障基金和基金管理有一个清楚的理论界定，第 1 章首先对社会保障基金及其管理进行了定位分析。在这一章中，以社会保障基金的概念的界定为开端，从理论上分析了社会保障基金的基本特征、包含的内容、运行构成要素和社会保障基金的性质。在此基础上进一步分析了社会保障基金管理的内容，阐述了社会保障基金管理的基本模式和管理途径。

在第 2 章中，主要是对我国社会保障基金及其管理进行历史性的回顾。回顾社会保障基金发展的历史，总结管理中的有益经验，分析管理中存在的问题，无疑是对我国今后加强基金运行管

理是有益的。在这一章中，以社会保险基金的建立、发展以及管理中的经验与问题为主线，以 1984 年为分界点，对前后两个时期的社会保障基金的发展及其管理改革等问题作实证分析，其中对基金管理中有益的经验尽可能作全面的总结，对存在的问题进行公正客观的分析。

借鉴人类社会发展一切有益的文明成果，是我们从事任何管理工作所不可缺少的，因此，在第 3 章中，对世界上一些主要国家的社会保障基金制度及其运行、管理的情况进行考察，并通过比较分析，提出我国在健全社会保障基金制度，强化基金管理方面值得借鉴的经验与启示。

在第 4 章中，根据社会主义市场经济体制的要求，从理论上对我国社会保障基金管理目标及基本框架作概括的阐述。在这一章中，以市场经济体系为背景，结合分析我国经济社会发展变化的基本趋势，按照建立社会主义市场经济体制社会保障体系的基本要求，提出社会保障基金管理的基本目标，诸如管理的社会化、管理的高效化、保值增值等。并且进一步勾画了社会保障基金管理的基本模式，包括管理的主体，管理的内容，管理的方式等。

社会保障基金管理的重要模式之一，就是实行社会保障预算管理。这是本课题中所主张的一个重要观点。所以在第 5 章，阐述了社会保障预算的基本内容，论述了在我国实行社会保障预算的必要性，社会保障预算实施方案的选择，并具体设想了社会保障预算的编制、执行等工作程序。

第 6 章对社会保障基金筹集中的若干主要问题进行了阐述。首先在社会保障基金来源的问题上，对三方共同出资的必要性和合理性进行必要的理论分析，提出应逐步确立三方负担的适度比例，提出个人负担比例应逐步扩大的主张。基金的筹资模式是社会保障财政平衡方式，它涉及到经济、社会 and 财政等诸方面，事

关社会保障制度的正常运行，因此，筹资模式的选择是社会保障基金宏观管理的方式之一。在这一问题上本章首先对基金筹资模式进行比较分析，结合实际针对社会保障不同项目，提出了不同的模式选择。现实生活中社会保障基金收缴不力，以至于不能保持基金的收支平衡，拖欠参保人的津贴待遇的问题相当突出而且长期无法妥善解决，因此，本章对社会保障税进行了探讨，认为通过开征社会保障税能够解决这一久拖不决的问题。

社会保障的作用、效果更主要体现在社会保障基金的支付环节。由于社会保障基金支付将直接面向保障对象，因此，政策性强，重要性更高。在第7章中，主要就社会保障基金支付管理中的一些主要问题进行阐述。首先对社会保障基金支付中的一些基本理论问题作了概述，然后围绕养老、医疗、失业等社会保障项目在基金支付中存在的不同问题，提出针对性的主张。如养老金支付，主要是围绕养老金支付水平的高低、养老金指数化调整机制、养老金拖欠等问题提出我们的主张。

社会保障基金在收支之余还有一部分沉淀资金，如何管好活用这部分资金，使其保值增值，这是世界各国普遍遇到的问题之一，也是社会保障基金管理的重点内容之一。如何搞好社会保障基金的投资运营，促进社会保障基金保值增值，这是第8章所要阐述的内容。在这一章中，阐述了社会保障基金投资运营的必要性，社会保障基金投资运营的原则，并对我国强化社会保障基金投资运营管理进行了可行性研究。

本书的第9章，对社会保障基金管理体制进行了阐述。基金管理体制问题，所涉及的是管理主体，即基金由谁来管，以及管理主体之间的职责划分问题。长期以来，我国社会保障基金管理中存在的诸多问题，如欠费、挤占挪用、浪费社会保障基金等问题，与管理体制不顺，职责权限划分不清，有直接关系。在这一章中，在客观分析社会保障基金管理体制存在问题的基础上，

提出理顺社会保障基金管理体制的设想。

在社会主义市场经济条件下，健全社会保障基金管理制度，强化社会保障基金管理，这是一项崭新的探索性的事业，没有现成的经验可循。改革过程本身，也正是逐步探索社会保障基金运行与管理的可行办法的过程。对于社会保障基金运行与管理的研究，也没有现成的体系可循。从这方面的研究来看，除了一些零星的论文外，对于社会保障基金的阐述，则散见于一些社会保障制度的著述中，且没有全面深入地展开。我们所从事的这一方面的研究，可以说是带有探索性质的。因此，无论从理论体系上，还是针对具体问题上，我们的阐述都不可能是十分全面，十分透彻的。本书的目的之一，就是起到抛砖引玉的作用。

本书是一项研究的初步成果。在研究过程中，参考并吸收了中外有关社会保障的著述、国内报刊杂志发表的研究成果，特此说明并表示感谢。尽管作者做出了很大努力，但研究成果中的不足之处在所难免，敬请专家、读者批评指正。

本书由齐海鹏、刘明慧、付伯颖共同执笔。具体分工是齐海鹏写导言，第1章，第2章，第6章；刘明慧写第3章，第4章，第8章；付伯颖写第5章，第7章，第9章。



# 第 1 章 社会保障基金与基金管理

## 1.1

### 社会保障基金的界定

在社会保障制度中，作为财力基础的社会保障基金的运行及管理，无疑是社会保障制度运转及管理的重要组成部分。经过建国 50 多年来的发展，特别是改革开放 20 多年的创新和开拓，我国的社会保障基金不断发展，不仅数额巨大且影响面极广，其运转成败，直接关系到社会保障事业的前途，以及广大劳动者和社会成员的切身利益。由于我国社会保障尚处于改革初期，对社会保障基金此类新出现的事物，还缺乏足够的认识。由于界限混淆，性质不分，以及由此产生的各种错误做法，已导致我国社会保障基金的运行与管理存在许多问题，影响着社会保障事业的发展。因此，要解决目前存在的许多问题，从理论上对社会保障基金的性质作出正确的定位是十分必要的。

#### 1.1.1 社会保障基金

基金，一般是指由产品分配形成的、具有特定用途的资金。对于社会保障基金，国内的一些著述中，有不同的阐述。我们这里列举几种表述。一种表述是，社会保障基金是用于社会救助、