



# New Approaches to the Management of Social Security Fund

本书将学术研究与课堂教学紧密结合，既有对基金管理各环节的理论讲解，又关注了国内外基金管理的实践。在全面而深入地对基金管理的各个环节进行理论探讨的同时，还就热点问题进行解析，包括社会保障基金在资本市场上的投资问题、企业年金管理和投资的问题、企业的逃费问题、社会保障制度的偿付能力问题、退休年龄问题，等等。

○ 殷俊 赵伟 著

# 社 会 保 障 基 金 管 理 新 论



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



**New Approaches  
to the Management of  
Social Security Fund**

本书作为教育部哲学社会科学研究重大  
课题攻关项目“社会保障制度的完善与全面  
建设小康社会研究(03JZD0022)”的研究  
成果之一,得到该项目的大力资助。

殷俊 赵伟 著

社  
会  
保  
障  
基  
金  
管  
理  
新  
论



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

社会保障基金管理新论/殷俊,赵伟著. —武汉: 武汉大学出版社, 2007. 2

ISBN 978-7-307-05297-0

I. 社… II. ①殷… ②赵… III. 社会保障—资金管理—研究—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 133433 号

责任编辑: 沈建英 路小静

责任校对: 黄添生

版式设计: 杜 枚

---

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北省荆州市今印印务有限公司

开本: 787×980 1/16 印张: 27.75 字数: 481 千字 插页: 1

版次: 2007 年 2 月第 1 版 2007 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-05297-0/D·700 定价: 19.00 元

---

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

# 导 言

---

## 一、问题的提出

社会保障制度是国家以再分配为手段，为达到社会稳定而实行的一种正式的制度安排。社会保障制度既是一种社会制度又是一种经济制度，社会保障基金是社会保障制度的物质基础，是社会保障制度发展的关键。随着社会保障制度的建立与发展，社会保障制度涵盖的人数和资金规模逐年增长，社会保障基金管理日显重要。而社会保障制度改革中一项很重要的内容就是逐步基金化管理，基金化管理不仅可以提高基金增值水平，而且更注重管理的效率和基金运行过程中的风险控制。因此，社会保障基金管理的研究变得越来越重要。

在社会保障基金中，社会保险基金规模最大，其次是补充保险基金，而福利基金的规模和管理模式都与社会保险有较大的差异。随着全球经济化的发展，个人自我保障的能力逐步增强，从世界各国的社会保障实践和发展趋势来看，社会保障制度从开始的偏重社会福利、社会救助，逐步过渡到偏重社会保险。因此，社会保险基金管理逐渐成为社会保障基金管理的重中之重。而社会保险基金中，又以社会养老保障基金的管理最为重要，基本养老保险基金占整个社会保险基金的比重在 66% 以上（如下表所示）。

历年全国社会保险基金累计结余情况 (单位: 亿元)

年份	合计	基本养老保险		失业保险		医疗保险		工伤保险		生育保险	
		金额	(%)	金额	(%)	金额	(%)	金额	(%)	金额	(%)
1990	117.3	97.9	83.4	19.5	16.6						
1991	169.7	144.1	84.9	25.7	15.1						
1992	252.8	220.6	87.3	32.1	12.7						
1993	303.7	258.6	85.1	40.8	13.4	0.4	0.1	3.1	1.0	0.8	0.2
1994	365.7	304.8	83.3	52.0	14.2	0.7	0.2	6.8	1.9	1.4	0.4
1995	516.8	429.8	83.2	68.4	13.2	3.1	0.6	12.7	2.5	2.7	0.5
2000	1 327.5	947.1	71.3	195.9	14.8	109.8	8.3	57.9	4.4	16.8	1.3
2001	1 622.8	1 054.1	65.0	226.2	13.9	253.0	15.6	68.9	4.2	20.6	1.3
2002	2 423.4	1 608.0	66.4	253.8	10.5	450.7	18.6	81.1	3.3	29.7	1.2
2003	3 313.8	2 206.5	66.6	303.5	9.1	670.6	20.2	91.2	2.8	42.0	1.3

资料来源:《中国劳动和社会保障年鉴》编辑部:《中国劳动和社会保障年鉴(2005)》,中国劳动社会保障出版社,2005年版,第642页。

随着我国经济的快速发展,国民人均收入和人均寿命大幅度提高,原有的社会保障制度已不适应人们对较高层次生活水平的追求。我国社会保险制度改革,从现收现付制向“统账结合”的筹资模式转型过程中,基本养老保险基金的规模快速增长,同时,企业补充保险也呈现出越来越大的市场需求。2000年,国务院颁布的《关于完善城镇社会保障体系试点方案》指出:有条件的企业可为职工建立企业年金,并实行市场化运营和管理。至此,中国初步确立了由基本养老保险、企业年金和个人储蓄养老共同构成的养老保险的“三支柱体系”,并将其作为中国养老保险体系的发展方向,以应对中国步入老龄化的冲击。稳定和发展是当今中国社会的两大主题,改革是围绕这两大主题而展开的,而社会保障制度改革是为了给整个社会经济改革构建稳定的基础,所以是发展的基石,事关全局。因此,以稳定作为社会保障制度的首要目标,采取渐进的方式,建立结构合理的、“多支柱”的社会保险体系(即基本养老保险、企业年金保险、个人储蓄保障)是政府当前的必然选择,社会保险制度改革的实践轨迹和理论研究已经印证了这一点。

目前,我国社会保障基金覆盖范围还太小,难以满足因经济发展而形

成的对社会保障的需求，还存在一些限制社会保障发展的因素特别是制度性因素，理论与实践仍然有大量的问题急需研究和解决。这就要求对中国社会保障基金的管理体制进行系统的、有针对性的研究。根据完善中国社会主义市场经济体制下社会保障体系的目标和要求，研究社会保障基金在整个社会保障体制中的作用以及对资本市场的影响，不仅具有理论上的前瞻性，更具有直接的现实意义。社会保障基金管理与社会保障体制市场化改革密切相关，发展社会保障基金是社会保障体制改革的方向。由于国内相关的研究成果很少，系统性研究更少，许多理论问题的争论与管理体制的研究尚未形成权威性结论，社会保障基金管理受现行制度制约仍较多，所以本选题“社会保障基金管理新论”具有很强的现实意义和理论价值。

## 二、主要内容和框架

当前国内的研究一般集中在社会保障制度框架方面，本书从社会保障基金管理的角度来研究社会保障制度，是一个较新的视角。全书分十章，按照社会保障基金管理的过程，分别论述社会保障基金的管理。

第一章，社会保障基金管理概述。主要介绍社会保障基金管理的一些基本概念，社会保障基金涉及的具体项目基金以及各项目之间的相互关系，论述了社会保险与企业补充保险的异同、社会基本养老保险制度的本质特征和社会保险基金的本质属性。

第二章，社会保障基金筹资管理。这一章就社会保障基金来源、征收以及筹资模式进行论述，对社会保险费的费率厘定方法做了较详细的探讨。

第三章，社会保障基金运营与投资管理。对社会保障基金运营和投资作了深入分析，包括社会保险基金营运成本分析、社会保险基金资产组合结构分析、中国养老金投资的现状及问题分析、养老金进入资本市场对现有格局的影响、养老金与资本市场互动分析、养老金投资管理的风险分析、养老金投资管理的绩效评价、养老金的投资策略分析以及资本市场对养老金制度的约束分析。

第四章，社会保障基金的偿付管理。这一章对社会保障基金的给付管理进行研究，其主要内容包括社会保险基金给付调整的问题分析、社会保障基金的偿付能力管理等。

第五章，社会保障基金会计与财务管理。这一章对社会保障基金会计与财务管理进行分析，内容包括财务管理的内容以及管理主体、财务管理

的目标、基金的会计记账体系、核算体系、社会保障基金的财务管理框架。

第六章，企业年金保险制度与基金管理。企业补充保险，又称为企业年金保险，是社会基本保险的补充，也是社会保障体系的重要组成部分。中国企业补充保险基金规模仍然很小，主要以企业年金保险基金为主，本章主要分析企业年金保险基金运行模式。

第七章，社会保障基金监管。主要探讨政府对社会保障基金的监督管理，相关社会保障基金的政策研究。主要内容有：养老保险基金的政府监管研究、税收政策对养老保险基金积累的影响、养老保险基金的替代率分析以及养老金管理的市场化及监管。

第八章，中国社会保障基金管理制度改革。这一章主要对中国社会保障基金管理制度的改革进行理论探讨，主要包括养老保险筹资模式转换的原因分析、中国养老保险模式转换的理论探讨。

第九章，社会保障基金的经济效应分析。这一章主要对社会保障基金涉及的宏观经济效应进行了论述。对社会保障基金的再分配效应、储蓄效应与劳动力市场效应等社会保障基金的一些经济效应，作了较深入的剖析。

第十章，国外社会保障基金管理。对几个典型的社会保障基金管理模式进行探讨，从中发现一些值得我们借鉴的管理模式。如智利养老保险金模式改革的启示、国外养老金投资管理模式探讨及其对中国的启示。

本书作为对社会保障基金管理中一些问题的研究成果，是在社会保障基金管理这门课程的教学研究的基础上发展形成的，凝结着六届武汉大学劳动与社会保障专业学生的智慧。本书采用了“社会保障基金管理”课程论文的部分成果，在此对武汉大学劳动与社会保障专业的学生深表谢意。笔者希望此书在今后的教学和研究中不断深化理论和提升实用价值，不断提高社会保障基金管理这门核心课程的质量，使之发挥更大的作用。

# 目 录

---

导 言 .....	1
<b>第一章 社会保障基金管理概述 .....</b>	<b>1</b>
第一节 社会保障基金管理的基本概念 .....	1
第二节 社会保障基金及其管理的重要性 .....	9
第三节 社会保障基金管理发展的历史 .....	11
第四节 社会基本养老保险的本质特征 .....	18
第五节 社会保险和商业保险的比较 .....	20
<b>第二章 社会保障基金筹资管理 .....</b>	<b>25</b>
第一节 社会保障基金的筹资模式 .....	25
第二节 社会保障基金来源与征收 .....	33
第三节 社会保险基金费率的厘定 .....	44
第四节 我国社会保障基金缴费中存在的逃费问题与对策 .....	62
第五节 税收政策对养老保险基金筹资的影响 .....	70
<b>第三章 社会保障基金运营与投资管理 .....</b>	<b>77</b>
第一节 社会保障基金的运营成本分析 .....	77
第二节 社会保障基金运营的制衡机制 .....	82
第三节 社会保障基金与资本市场的相关性分析 .....	88
第四节 社会保障基金投资行为的约束 .....	108
第五节 社会保障基金与资本市场均衡理论 .....	120



## 2 ▶ 社会保障基金管理新论

第六节	社会保障基金投资绩效与投资策略	129
第四章	社会保障基金的偿付管理	142
第一节	社会保障基金的偿付方式	142
第二节	社会保障基金的偿付条件	146
第三节	社会保障基金偿付标准与偿付水平	150
第四节	中国基本养老保险金的偿付水平调整机制	156
第五节	社会保障基金偿付能力管理	162
第五章	社会保障基金会计与财务管理	186
第一节	社会保障财务会计的基本理论	186
第二节	社会保障基金财务会计管理体系	192
第三节	我国的社会保障基金会计制度	201
第四节	社会保障基金的财务报告机制	204
第六章	企业年金保险制度与基金管理	209
第一节	企业年金保险基金概述	209
第二节	企业年金制度的理论探讨	213
第三节	中国企业年金管理制度架构	228
第四节	中国企业年金保险基金运营模式的选择	244
第五节	企业年金保险基金监管制度	263
第七章	社会保障基金监管	274
第一节	社会保障基金监管模式	274
第二节	社会保障基金市场化及其监管模式的探析	277
第三节	税收政策对养老保险基金的影响	282
第四节	社会保障基金监管中的政府作用	289
第五节	我国企业年金基金监管模式的选择	295
第八章	中国社会保障基金管理制度改革	304
第一节	中国社会养老保险基金筹资模式的选择	304
第二节	中国社会养老保险基金筹资模式结构的问题与改革	307
第三节	中国社会养老保险筹资模式的改革方向	312
第四节	从养老保险的再分配效应看中国养老保险改革	315

第五节	中国退休年龄政策与养老保险基金偿付的关系 .....	320
第六节	中国养老保险基金管理模式转换的理论探讨 .....	325
第七节	中国社会保障基金监管制度的思考 .....	331
<b>第九章</b>	<b>社会保障基金的经济效应分析</b> .....	<b>336</b>
第一节	社会保障基金的再分配效应 .....	336
第二节	社会保障基金的储蓄效应分析 .....	342
第三节	社会保障基金的劳动力市场效应 .....	350
第四节	企业年金在企业人力资源管理中的作用 .....	355
<b>第十章</b>	<b>国外社会保障基金管理</b> .....	<b>368</b>
第一节	国外社会保障基金管理制度模式 .....	368
第二节	外国社会保障基金管理模式介绍 .....	382
第三节	国外养老保险基金监管模式研究 ——兼论中国养老保险基金的政府监管 .....	415
<b>参考文献</b>	.....	<b>424</b>

## 第一章

# 社会保障基金管理概述

---

任何一项管理活动的产生都是适应现实需要的，这一点在社会保障基金管理中体现得尤为明显。随着我国社会主义市场经济改革的深入，新型的适应社会主义市场经济发展的社会保障体制也已经逐步建立起来了；在统账结合的新型社会保障制度下，在实行基金积累的个人账户名下逐步积攒起的大量资金结余，形成一笔数目可观的社会保障基金，如何管理这笔庞大的基金结余并使之保值增值就被提上了议事日程。

### 第一节 社会保障基金管理的基本概念

#### 一、社会保障基金的概念

社会保障是国家通过国民收入的再分配为公民提供的物质保障，以保证他们在因各种原因失去收入来源时依然可以维持基本的生活。在社会保障制度中，社会保障基金是整个制度得以存在和持续发展的物质基础，是它的财力基础，因此社会保障基金的运营监管，是社会保障制度的运转及管理的重要组成部分。改革开放 20 多年来，我国社会保障基金不断发展，数额巨大且影响面广，其运行结果的好坏直接关系到社会保障事业的前途，与社会成员的切身利益密切相关。

##### （一）社会保障基金的定义

基金，一般是指由产品分配形成的、具有特定用途的资金。关于社会保障基金的定义有以下几种表述：

1. 社会保障基金是用于社会救助、社会保险、社会福利的那部分社

## 2 ▶ 社会保障基金管理新论

会消费基金。劳动者和其他社会成员因生育、年老、疾病、伤残、死亡、失业等原因，或遭遇战争、自然灾害或其他意外事故，以致生活困难，需要通过社会救济、社会保险等形式给予物质帮助<sup>①</sup>。

2. 社会保障基金是根据国家有关法律、法规和政策的规定为实施社会保障制度而筹集起来的、法定的、收支平衡的、专款专用的经费，用于劳动者和社会成员年老、疾病、伤残、生育、死亡和失业风险时的物质帮助，以保障其基本生活需要<sup>②</sup>。

3. 社会保障基金是根据国家有关法律、法规和政策的规定，为实施社会保障制度而建立起来、专款专用的资金。社会保障基金一般按不同的项目分别建立，如社会保险基金、社会救济基金、社会福利基金等。其中，社会保险基金是社会保障基金中最重要的组成部分。目前，我国社会保险基金分为养老保险基金、失业保险基金、医疗保险基金、工伤保险基金和生育保险基金等。其中养老保险基金数额最大，在整个社会保险制度中占有重要地位<sup>③</sup>。

4. 社会保障基金是根据立法建立的用于社会保障事业的一种专项资金<sup>④</sup>。

这些说法具有以下一些共同点：（1）国家法定性。社会保障基金是根据法律建立起来的，通过法律法规明确规定基金的性质、来源、筹集、运营及监管等。（2）强制性。通过法律强制规定了企业和职工个人的缴费义务和享受保障的权利。（3）专款专用性。社会保障基金的建立基于特定的目的，即基金只能在劳动者和社会成员遇到年老、疾病、伤残、生育、死亡和失业风险时为他们提供物质帮助，以保障其基本生活需要。任何机构和个人都不得随意挪用。

参考以上观点，笔者认为社会保障基金是国家政府根据实行的社会保障制度，依据现行法律法规筹集的用于社会保障事业的一项法定的专门资金。

### （二）社会保障基金的构成及性质

1. 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涵

---

① 《经济大辞典》编辑委员会：《经济大辞典·财政卷》，上海辞书出版社，1983年版。

② 陈冬、红王敏：《社会保障学》，西南财经大学出版社，1996年版。

③ 《领导干部社会保障知识读本》，中国劳动社会保障出版社，2002年版。

④ 覃有土、樊启荣：《社会保障法》，法律出版社，1997年版。

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，还要根据一个国家经济发展水平和管理能力。在理论上，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，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，在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。

2. 社会保障基金的性质。社会保障基金由于来源的不同而可能具有不同的属性，因此，社会保障基金既可以来自“剩余劳动”创造的价值，又可以来源于“必要劳动”创造的价值，或者两种来源兼有。(1) 社会保障基金是国民收入的一部分。社会保障基金是从国民收入的初次分配及再分配过程中形成的，从国家财政收入、企业收入和个人收入中分解出来的，用于社会保障事业的一种消费性的社会后备基金。从价值形态看，社会保险费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

( $v+m$ ), 社会保险费就来源于此。马克思指出, 从社会总产品中应该扣除一部分用作后备基金或保险基金, 来应对不幸事故、自然灾害等; 从社会总产品中扣除一部分为丧失劳动能力的人等设立的基金, 属于所谓官办济贫事业的部分。这种性质的基金甚至在资本主义生产方式消灭之后, 也是继续存在的惟一部分。恩格斯强调这种基金过去和现在都是一切社会的、政治的、智力的继续发展的基础。(2) 社会保障基金具有“剩余劳动”和“必要劳动”双重属性。社会保障基金的劳动属性取决于社会保障基金的来源, 来源的广泛性、复杂性决定了它的劳动属性的多样性。从这一角度出发, 社会保险基金既含有必要劳动, 又含有剩余劳动。

社会保障基金的主要来源渠道是国家、企业和个人。在社会保障的子项目中, 由于社会福利和社会救助的资金主要来自国家财政拨款, 因此, 社会福利和社会救助基金属于剩余劳动时间创造的价值。在社会保险基金中, 被保险人个人的缴费一般是按投保人薪资的一定比例从其薪资总收入中上缴的, 毫无疑问是属于“必要劳动”; 从政府负担的保险费来看, 它是从国库中拨付的(或通过减免税收的形式将应入库的税收直接补充), 而国库的收入又来源于各单位的社会劳动者为社会提供剩余劳动创造的价值, 所以其劳动属性无疑属于“剩余劳动”; 从企业缴纳的保险费来看, 它一般是根据本企业员工工资总额的一定比例上缴的, 这部分保险费在本质上可视为工资的一部分, 进入生产成本中, 所以它的劳动属性应属于“必要劳动”。社会保险基金的来源渠道还有基金投资运营收入、特种捐税补助等, 这些来源无疑属于“剩余劳动”。

## 二、社会保障基金制度

基金运行与管理必须依托并遵循一定的制度, 同时制度的规范本身也是基金运行与管理的内容。在加强社会保障基金运行的管理与监督过程中, 很重要的一项内容就是对制度的规范、调整与改革。

### (一) 社会保障基金制度的构成

社会保障基金制度是关于社会保障基金的筹措、使用、投资运营等管理方面的法律规范的总称, 涉及到国家、企业和个人等社会保障主体在制度中的权利与义务的平衡, 是能否实现社会保障制度的目标和发挥其功能的关键。

社会保障基金制度实质上是一种社会再分配制度, 是一种复杂的社会再分配关系。在制度中, 一部分经济主体收入增加, 另一部分经济主体收入相应减少。

综观世界各国的社会保障基金制度，大多由以下内容构成：社会保障基金的筹集制度，大体包括基金的来源、筹资方式、各主体负担的比率等；社会保障基金的使用规范，主要包括基金的支付范围和使用原则；社会保障基金的投资管理，主要包括基金投资运营的原则和方式；社会保障基金的管理方式，主要包括社会保障基金的管理主体和职能以及对基金运营的监督等。此外，各个国家根据本国的特色，还颁布了确保各自国家社会保障基金筹集、偿付和投资顺利进行的配套政策措施。

## （二）社会保障基金制度的原则

参考国外的经验，结合我国的实际情况，我们认为应依据以下原则建立社会保障基金：

1. 社会性原则。社会保障基金制度的社会性原则是由社会保障制度的普遍性要求决定的。所谓社会保障制度的普遍性，是指社会保障应在尽可能广的范围内实施，覆盖尽可能多的社会成员乃至全体社会成员。社会保障制度的普遍性，还表现在它的国际性上。随着全球经济一体化的推进，国家之间的移民、贸易的交往越来越多，在其他国家建立生产厂家的情况也越来越多，社会保障的实施范围已超越了一国边境，成为国家之间相互交往时需要解决和谈判的重要问题之一，许多国家之间为了保护旅居国外的本国人平等享受社会保障的权利与义务以及从贸易竞争等立场出发，都订有双边或多边社会保障互惠协定。国际劳工组织很早就致力于这方面制度的发展，推出了若干公约和建议书，如《社会保障最低标准公约》、《建立维护社会保险权利的国际制度公约》等，与此相对应，社会保障基金制度必须坚持社会性方向。我国市场经济改革进一步深入，必将在全国范围内形成一个统一的劳动力市场，如何做好流动人口的社会保障工作也将成为一个十分迫切的问题。随着《根申协议》的正式施行，欧盟内部的劳动力流动更加自由，欧盟国家在如何给流动人口发放社会保障待遇方面为我们提供了可供借鉴参考的实例。

2. 经济性原则。这一原则是指社会保障水平，不仅在待遇上，而且在基金筹集上要与发展水平和经济运行规律相适应。基金筹集和待遇水平事实上是一个事物的两个方面。在微观管理层面上则体现为基金收支平衡原则。社会保障制度的可持续性发展也提出了经济性的根本要求。从实践的角度看，导致全球进行社会保障改革的背后的原因主要在于制度的财务状况日趋恶化。老龄人口越来越多，而缴费人口则维持不变，甚至在下降，存在着入不敷出的危机。现实中，人们对国家这一非人格化主体的不断诉求，导致公共财政支出规模的日益膨胀，部分社会保障项目提供的

经济物品已超越了保障品的内涵，成为一般意义上的公共品，而又被附在了社会保障的名下（比如过于强调社会保障的“配套性”），从而使得决策者在改革上踌躇不前。

我国的社会保障制度改革将社会保障水平与社会主义初级阶段生产力发展水平相适应作为首要原则，强调国家和单位在社会保障基金筹集上要维持在一个适当的水平，在保障项目的设置、待遇发放的水平上也要求与现阶段的国民经济发展相适应，保证企业乃至整个国民经济的活力和竞争力。在以社会保险项目筹资原则为指导的具体措施实施上，也相应发生了导向上的变革，如1991年城镇基本养老保险改革方案确定的养老保险费用的筹资原则为“以支定收、略有结余、留有部分积累”，而目前包括城镇基本医疗保险在内的筹资模式虽然在改革方案中没有明确提出，但在具体内容中已暗示，其资金筹集原则是“以收定支”，如基本养老保险规定了企业和个人的缴费率分别为20%和8%，个人养老金标准的基础部分按职工平均工资的20%计发，个人账户养老金按其储存额的1/120计发。当然还有其他一些社会保障项目，如工伤保险、社会救济等，仍然采用的是“以支定收”的筹资原则（注：社会救济的资金来源可分为两条渠道：一是国家财政拨款；二是农村“五保户”救济资金，由村、乡筹集。它们都可看做“以支定收”）。不论以支定收还是以收定支，都是强调收支平衡，是经济适度原则的具体反映。

3. 公平性原则。公平性原则包括社会公平和经济公平两个方面：（1）所谓的社会公平，是指通过社会保障基金的筹集和使用在社会各阶层之间进行国民收入的再分配时，要保证社会各阶层由此得到的经济收入基本公平合理，以最小的效率损失换取社会的稳定发展。（2）经济公平，是指通过社会保障基金的筹集和使用，建立经济利益主体之间的平等环境。企业的生产经营活动受到诸多因素的影响。在我国，这些因素中就有企业是否该负担职工的社会保障职能，负担的程度如何。在其他条件一定的情况下，有的企业承担了职工的社会保障职能，另外一些则没有。显然，在企业之间就存在不公平竞争。为了克服这种不利局面，要求政府统一履行社会保障职能，社会保障基金的筹集和使用完全实现社会化，公平地分配社会保障负担，消除企业之间社会保障负担不均的影响，使企业的经营成果能够客观反映自身的经营管理水平和主观努力程度。

4. 规范性原则。规范性是要求社会保障基金的筹集和使用必须符合政策、制度、规范的要求，做到法制化、程序化、规范化并保持相对的稳定性。社会保障基金的筹集和使用实际上是国民财富在国家、企业、个人



之间进行分配和再分配，牵涉到众多的利益主体，纵横交错，关系复杂。为了保证社会保障基金筹集和使用的科学、合理、有效，必须对社会保障基金筹集和使用的标准做出明确的规定。

### （三）社会保障基金运行的构成要素

社会保障基金运行，主要是两个方面：一是社会保障基金的筹集；二是社会保障基金的使用与投资运营。按社会保障基金的缴费主体来划分，可将基金的筹资模式分为三类：第一类是国家、企业单位、个人三方集资；第二类是企业、个人双方集资；第三类是政府或企业集资。社会保障基金主要来源于个人缴费、企业缴费、政府资助或补贴、基金投资收益四种方式。目前，大多数国家都采取三方筹资，再加政府补贴的筹资方式。这种方法被实践证明是一种较为理想的筹资模式。资金来源广泛，相互保障系数高，有利于促进社会保障事业的可持续性发展。而且三方筹资互相制约，便于监督和管理。

社会保障支付，指社会保障基金管理机构按法律规定的条件、标准和方式向具有领取社会保障待遇资格的保障对象支付各类社会保障待遇，以实现社会保障项目的目标。社会保障基金的支付方式，主要是以货币形式支付，辅以实物形式和服务形式支付。其中社会救济和社会福利这两部分多半以实物或服务的形式发放待遇。在支付过程中，支付资格、标准都是基金运行的重要构成要素，而且是加强管理的根本所在。

### （四）建立社会保障基金的意义

从世界各国的经济发展来看，绝大多数国家都根据本国国情建立起了社会保障制度，作为社会保障制度的物质基础的社会保障基金也随之得以建立。尤其是实行市场经济的国家，制度更健全、更完善，为本国的经济发展、社会稳定奠定了良好的基础。今天，在建立社会主义市场经济体制的过程中，我们也在努力地完善这一制度，并逐步积累起大量的基金结余。

第一，社会保障基金具有保障劳动者和社会成员的基本生活需要，维持社会稳定的功能。一个国家要想长治久安，一个社会要想稳定和发展，根本前提是使社会成员的物质生活获得保障。当一部分社会成员的生存发生困难时，政府和社会给予他们物质帮助，以维持其基本生活，这就有助于消除社会的不安定因素，维护社会的稳定。因此，西方学者把社会保障称为是社会经济运行中的“安全网”和“减震器”。在市场经济条件下，市场机制是基础性的调节机制，它主要是借助于市场上的供求关系、价格参数以及竞争进行调节，保证微观经济的高效运行。但是，它难以保证宏观经济的顺利进行，这是因为，它在运用竞争的手段追求高效率的同时，必然