

山东财经大学

公共管理学院论丛

社会保障基金 运行研究

梁君林 陈 野 著

SHEHUIBAOZHANGJIJINYUNXINGYANJIU

中国商业出版社

总 序

山西财经大学公共管理学院,是2001年8月在原政法系、劳动经济系和经济学系国民经济管理专业的基础上整合、组建而成的山西省高等学校中惟一的公共管理学院

学院各专业建设历史较长,师资力量雄厚,学科设置合理,教学设施完善。现有教师中,教授、副教授占总数的比例高达70%以上,博士、硕士学历者占总数的60%以上。下设劳动经济学硕士专业和4个本科专业:行政管理专业,是按照教育部的要求,对原工商行政管理专业进行调整而来的新专业;劳动与社会保障专业,是我国首批8个招生的本科专业点之一;人力资源管理专业,是国家管理的专业点,并可授予双学士学位;国民经济管理专业,是全国保留招生资格的7个本科专业点之一。

学院组建以后,确立了“奠定基础,开创局面,形成优势,办出特色,建设成为在山西有影响、全国有地位的教学、研究、咨询并重的公共管理学院”的近期发展目标。目前,学院主编、参编教育部“面向21世纪课程教材”(劳动与社会保障专业、国民经济管理专业)9部,主持国家社会科学基金子课题4项,主持山西省社会科学基金课题6项,主持山西省科技厅软科学课题1项。

近几年,公共管理学院各专业的毕业生一次性就业率都在94%以上。巨大的需求潜力,赋予了公共管理学院各专业发展的巨大生命力和美好的发展前景。目前,全院师生正在以极大的热情,充分利用我国市场经济体制改革深化的大好时机,以学校教学体制改革和学院的组建为契机,用实际的教学和科研成果塑造公共管理学院

的美好形象，为公共管理学院的美好明天而奋斗

为了促进公共管理学院教学和科研工作的进一步深入开展，不断提高办学质量和科研水平，同时集中展示学院教职工的科研成果，交流信息，学院决定陆续编辑、出版《山西财经大学公共管理学院论丛》。

对于编辑、出版《山西财经大学公共管理学院论丛》的决定，学校领导及有关部门给予了极大的支持和鼓励，学院的同志们表现出高昂的热情。我谨代表公共管理学院领导向有关同志致以衷心的感谢！

山西财经大学公共管理学院

院长 马培生

2002年6月18日

目 录

总 序	(1)
第一章 社会保障概述	(1)
一 社会保障是社会化大生产的产物	(1)
二 社会保障的概念	(5)
三 社会保障体系	(8)
第二章 社会保障基金的性质和构成	(18)
一 社会保障基金的特征与性质	(18)
二 社会保障基金的构成	(28)
第三章 社会保险基金的系统分析	(30)
一 社会保险基金在社会保险系统中的地位	(30)
二 社会保险基金的系统构造	(32)
三 社会保险基金的系统动力学分析	(34)
第四章 社会保险财务机制的比较与选择	(38)
一 社会保险财务机制的涵义	(38)
二 现收现付社会保险财务机制	(39)

三	基金制社会保险财务机制·····	(41)
四	部分基金制与社会保险财务机制的选择·····	(43)
第五章	社会保险基金的筹集·····	(46)
一	社会保险基金筹集的概念及意义·····	(46)
二	社会保险基金的来源渠道·····	(48)
三	社会保险基金筹集的原则及其发展趋势·····	(52)
四	现收现付制与基金制的再分配效应分析·····	(59)
第六章	社会保险基金的储存·····	(66)
一	社会保险基金储存的性质、特征和意义·····	(66)
二	社会保险基金保值增值的必要性·····	(74)
三	社会保险基金的营运管理·····	(78)
第七章	社会保险基金的支付·····	(87)
一	社会保险基金支付的意义·····	(87)
二	社会保险基金支付的原则·····	(90)
三	社会保险基金支付的条件·····	(91)
四	社会保险基金的支付方式·····	(105)
第八章	社会保险基金会计制度·····	(109)
一	社会保险基金会计的性质和意义·····	(109)
二	社会保险基金会计核算体系·····	(116)
三	我国社会保险基金会计制度·····	(124)
第九章	社会保险基金财务管理·····	(131)
一	社会保险基金预算管理·····	(131)

二 社会保险基金的收入管理·····	(135)
三 社会保险基金的支出管理·····	(140)
四 社会保险结余基金的使用和管理·····	(148)
五 社会保险基金财政专户·····	(150)
六 社会保险基金资产与负债·····	(156)
七 社会保险基金决算·····	(159)
第十章 社会保险基金的监督·····	(163)
一 构筑社会保险基金监督体系的必要性·····	(165)
二 构筑社会保险基金监督体系 的主要原则和方法·····	(167)
三 社会保险基金监督体系的构架·····	(169)
四 社会保险基金管理监督系统·····	(171)
五 社会保险基金营运监督系统·····	(180)
六 社会保险基金监督法制体系·····	(192)
第十一章 社会保障的经济功能·····	(197)
一 社会保障对经济的作用机理·····	(198)
二 发挥社会保障经济功能的条件·····	(200)
三 我国社会保障制度改革中 要重视发挥其经济功能·····	(203)
第十二章 养老保险基金与资本市场·····	(205)
一 养老保险基金影响资本市场 的结构, 推动金融创新·····	(205)
二 资本市场让养老保险基金承担风险, 改变管理模式, 实行投资管理·····	(207)

三 我国养老保险基金资本化管理 的必要性及其现行体制的弊端·····	(208)
四 我国养老保险基金资本化管理的目标模式·····	(210)
第十三章 国外养老基金管理对我国的启示 ·····	(213)
一 养老基金管理模式·····	(213)
二 对养老基金管理公司的监控·····	(215)
三 养老基金的投资管理·····	(219)
四 对我国的启示·····	(235)
主要参考文献 ·····	(242)
后 记 ·····	(245)

第一章 社会保障概述

社会成员在年老、疾病、伤残、生育等暂时或永久丧失劳动能力以及失去劳动机会时的基本生活需要是客观存在的。对社会成员的基本生活需要给予一定的保障，这在任何社会制度下都是必需的。但是，保障的程度和采取的方式在不同社会制度下是不同的。社会保障是现代社会采取的保障方式，它是人类社会长期发展的产物。

一 社会保障是社会化大生产的产物

产生保障需要的最根本的一般原因是保证社会成员的基本生活，这是社会存在和发展的一个重要前提。马克思指出：“人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。但是为了生活，首先就需要衣、食、住以及其他东西。因此第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料，即生产物质生活本身。同时这也是人们仅仅为了能够生活就必须每日每时都要进行的（现在也和几千年前一样）一种历史活动，即一切历史的基本条件。”^①“像野蛮人为了满足自己的需要，为了维持和再生产自己的生命，必须与自然进行斗争一样，文明人也必须这样做；而且在一切社会形态中，在一切可能的生产方

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第32页。

式中,他都必须这样做。”人的需要和满足需要是人类生存的客观要求。它并不随社会经济制度的更替而存亡。同时,人的需要又是有层次的。恩格斯说:“人们首先必须吃、喝、住、穿,然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等等……”“满足人的生存需要是首要的、最基本的需要。生存需要也可称为生理需要,它是维持劳动力的简单再生产所必需的基本物质生活资料的需要,是人类赖以生存和发展的基本条件。”

然而,不是所有社会成员的基本生存需要在任何时候都能自然得到保障的。这是因为,在所有的社会生产和社会生活过程中,都不可避免地会产生经济风险。经济风险的产生,大致有三种原因:一是自然的原因,如天灾,人的生、老、病、死,以及先天素质的机能缺陷等等,都是引起生产不能进行,生活得不到保障的自然原因。二是社会原因,如个人对社会环境的不适应(个体社会化失效),各种社会的意外事故,家庭赡养人口多、负担过重等等,都是使社会成员面临经济风险的社会原因。三是经济原因,即经营失利、企业破产、失业等,这是经济活动本身面临风险的经济原因。为了弥补社会成员在遭遇风险时的损失,或避免风险事件的发生,以保证社会成员的基本生存需要得到满足,便有必要采取一定的保障措施。但是,在不同的社会经济条件下,占统治地位的保障方式是不一样的。

在自然经济条件下,家庭是生活消费单位,也是生产单位,劳动者遇到疾病、伤残、年老、生育等风险时,是靠家庭成员和亲朋好友的帮助渡过难关的,这就是家庭保障。进入社会化大生产后,工厂、农场、商场、公司纷纷涌现,它们取代家庭成为基本的经济单位,家庭的生产职能被大大削弱,人们从家庭走向各种企业,其

1: 马克思:《资本论》第3卷,人民出版社1975年版,第926页。

2: 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1972年版,第574页。

生活来源也主要是靠出卖劳动力的工资取得。与此同时,传统的大家庭也日益解体,家庭结构出现小型化,核心家庭越来越多,劳动者一旦工资收入中断,就既无恒产可依,又无原靠宗族观念维系的大家庭的依托,这样,家庭原有的保障功能也必然大为削弱。正如列宁所说:“无产者根本不能从工资中拿出一些钱储蓄,以备在伤残、疾病、年老、残废丧失劳动能力时,以及与资本主义生产方式紧密联系的失业时的需要。因此,在上述各种情况下对工人实行保险,完全是资本主义发展的整个进程决定的改革。”

社会化大生产的发展,也意味着劳动力的再生产必须社会化。在手工生产时代,劳动者的技艺主要靠在家中代际传授获得,劳动力生产和再生产的费用也由家庭承担。进入社会化大生产时代后,生产对劳动力素质提出了更高的要求,劳动者必须掌握一定的科学文化。并且由于经济发展周期性和生产结构调整,劳动者需要经常更新知识和技能。这种高质量劳动力的培养不可能在家庭内进行,所需的培养费也较高,不是家庭能承担得起的。为了满足社会对劳动力的需求,不论劳动者在业、失业,还是遭遇生、老、病、死和意外事故,劳动者及其家庭的生活费用和子女的教育费用均需由社会给予帮助。

社会化大生产条件下,生活社会化服务体系也在逐步形成,教育、卫生、城乡居民生活服务等都逐步成为社会的公共事业,走上了社会化发展的进程。社会成员的个人需求往往成为一种社会的需求。譬如:劳动者的年老、疾病等个人风险集中到社会上,就会成为社会问题,这些问题如果不解决,就会影响社会生产,造成社会的动荡不安;在任何社会中都存在着由于先天疾病而不具备劳动能力的人和由于多种原因造成的生活上无依无靠的人,如果这些人的生活没有保障,也会影响社会的安定。由于传统的家庭亲属保障的

①:《列宁全集》第17卷,人民出版社1959年版,第448页

形式难以适应生产与生活社会化发展的要求，难以承担起稳定社会的职责，于是便产生了保障社会化的要求。由政府出面制定和实施社会保障制度，保障社会成员的基本生活成为社会生产顺利进行和实现社会安定的一个基本条件。

生产社会化程度的提高，往往伴随着商品竞争的加剧和经济发展的周期性。在竞争中，优胜劣汰，不可避免会出现两极分化，强者愈强，弱者愈弱，产生社会不公，导致社会矛盾，甚至发生社会骚动。为了维护社会安定，政府必须采取措施，对那些在市场竞争中的失败者给予物质帮助，以满足他们的生存需要。经济周期性的后果则表现为：在经济膨胀时期，生产规模扩大，吸纳了大批劳动力；在经济收缩或停滞时期，会出现企业破产，大量工人失业。即使在经济正常发展时期，由于市场调节带有自发性、滞后性，也常常会有企业破产和工人失业存在。失业后的工人由于失去工资收入，生活来源就会断绝，因此，社会（政府）必须对他们实行基本生活保障，以避免他们流离失所，铤而走险，危及社会安定。同时，社会保障也可以保存失去工作机会的劳动力，以备生产发展需要人手时，不致出现熟练劳动力供应不足的状况。这些都表明社会保障不仅是社会化大生产的产物，而且是社会化生产正常运行的必要条件。

此外，生产的社会化有力地促进了生产力的发展，使社会财富大量增加，这就为社会保障提供了物质基础。社会生产力的发展带来了日益丰富的物质财富，人们的需要也呈现出内容多样化和水平不断上升的趋势。基本生活需要已不是仅限于生存活命的要求，“温饱”也在不断地改变着它的标准。社会成员的生活保障从对象、内容到标准等各个方面都必须放在全社会来衡量和决定，每个人需要满足的程度和生活水平必须和社会平均的水平接近。只有这样，才能保证个人与社会的需求结构合理平衡，需求的水平不断上升。

社会财富的增加不仅为社会成员的社会保障奠定了物质的基础,也规定了必须采取社会化保障的形式来利用这些社会资源。

二 社会保障的概念

“社会保障”一词最早出自美国1935年颁布的《社会保障法》。由于它简明、概要、表达确切,后被国际劳工组织接受,一直沿用至今。社会保障已经成为当今世界主要国家市场经济体制运行中不可或缺的环节,但是,社会保障的涵义是什么,在世界范围内至今并未形成一个统一的、被普遍接受的界说。由于各国之间的政治、经济、文化背景、民族传统的巨大差异和经济发展的极不平衡,各国只能根据自己的需要、发展水平和承受能力来规定社会保障的涵义,确定实施社会保障制度的基本思路、政策和措施。因此,在理论上形成了各种不同的社会保障界说,在实践中各国社会保障制度的项目、内容及标准等亦有较大差异。

英国对社会保障的理解源于著名的《贝弗里奇报告》。早在第二次世界大战期间,英国政府就已开始制订战后重建计划,其中包括委托经济学家 W·H·贝弗里奇(William Henry Beveridge 1879~1963)制订社会保障制度的重建计划。1942年11月,贝弗里奇提出了一份名为《社会保险及有关服务》的报告,史称《贝弗里奇报告》。报告指出英国存在五大弊病,即贫困、疾病、无知、脏乱和懒惰。社会保险制度的改革主要是针对贫困的,改革的方向是扩大社会保险范围,增加保险的项目,提高保险金的标准。报告把社会福利作为一项社会责任确定下来,并把有关救济贫困的涵义由以往的救济贫民改为保障国民的最低生活标准,规定凡达不到国民最低生活标准的公民,都有权从社会获得相应的

救济，以使自己的生活水平达到这一标准。以此为目标，《贝弗里奇报告》提出战后社会保障制度应以社会保险为核心内容。这一主张成为战后英国建立社会保障制度的主要依据。所以，在英国，社会保障自然地 understood 为一种公共福利计划，一种国家的经济保障制度，即当国民在失业、疾病、伤残、年老或死亡等情况下薪资中断时，国家给予生活保障，并借助于公共服务和家庭生活补助提高国民福利的一种保障制度。

第二次世界大战后的西德，在战后重建的过程中，试图在绝对自由与极权之间寻找一条理想的中间道路，这就是社会主义市场经济体制。社会主义市场经济的思想来源于新自由主义。新自由主义者认为，战后基本的社会问题不再是平等或保障水平的提高，而是恢复个人自由。他们对扩大社会福利的措施怀有戒心，而把货币稳定看作是优先于充分就业和其他政策的目标。但是，新自由主义者们也承认，自由放任的市场经济不能保证公正的收入分配，因此需要政府加以干预。他们认为，社会主义市场经济应包含两个不可分割的领域：一是能带来经济效率的市场；二是能带来社会“公正”、“安全”的社会保障制度。战后西德在实施社会主义市场经济时，就是把社会保障理解成社会公正和社会安全，把社会保障制度理解成是为在市场竞争中不幸失败者或失去竞争能力的人提供基本生活保障的、具有互助性质的安全制度，即使那些在市场竞争中失败的人，不致因此失去最基本的生活来源，并能够获得重新参与市场竞争的机会；使那些丧失劳动能力的人，也能够获取基本的生活资料。

美国在“罗斯福新政时期”通过的《社会保障法案》，是美国历史上第一个全国性的、并由联邦政府承担义务的、主要用以解决失业和老年问题的社会保障立法，为战后美国社会保障制度的发展奠定了基础。以此为依据也形成了美国人对社会保障制度

的一般理解，即社会保障是一种“安全网”，是对国民可能遭遇的各种危险如疾病、年老、失业等加以防护的社会安全网。

在日本，对社会保障的理解是同战后日本实施的、由国家统管的社会保障制度联系在一起的。1950年，日本“社会保障制度审议会”对社会保障制度作出了权威性的规定：对由疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困，以保险和国家直接负担的方式给予一定的经济保障；对陷入生活困境者，以国家援助的方式，保障他们达到最低限度的生活水平；通过提高公共卫生和社会福利水平，使全体国民能够过上真正有文化的社会成员的生活。在这里，把社会保障作为包括社会保险、国家救助、社会福利、公共卫生等内容的统称。

我国在第七个五年计划中开始使用“社会保障”一词。根据我国的国情和文化传统，社会保障是指：国家和社会依法通过对国民收入进行分配，形成社会消费基金，对社会成员在生、老、病、死、伤、残、丧失劳动力或因自然灾害面临生活困难时给予物质帮助，以此来保障每个公民的基本生活需要和维持劳动力再生产而建立的一种制度。

国际劳工组织在对世界各国的社会保障事业进行比较和研究的基础上，曾试图统一各国对社会保障的认识。它在1942年出版的文献中给出了社会保障的定义：即通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供保障，为公民提供保险金、预防或治疗疾病、失业时资助并帮助他们重新找到工作。

尽管人们对社会保障的理解存在差异并由此出现了概念界定的多样性，但如果本着求同存异的原则，从各国对社会保障理解的共同方面和各国社会保障的发展实践看，就可以发现各国社会保障制度所具有的本质特征和共性，从而可以作大致如下的归纳：社会保障是由国家通过立法和行政手段设立和实施的、旨在保障

社会成员的基本生活需要、保证社会安定、促进经济发展的一系列有组织的措施、制度和事业的总称。它一般包括三层涵义：第一，社会保障是以立法形式确定的，由国家对社会成员的最低生活水平、基本生存权利予以保障，并对其成员在生、老、病、死、伤、残和失业时的收入损失提供补偿的经济保障制度。第二，社会保障是国家通过国民收入的分配和再分配而直接或间接实施的一种社会安全制度。第三，社会保障不仅是具有稳定功能的社会制度，而且是具有发展功能的经济制度。

三 社会保障体系

各国社会保障建立和发展的过程不同，其内容体系也必然存在差别。《贝弗里奇报告》中提出，社会保障应包括：社会保险——以满足居民的基本需要；社会救助——以满足特殊情况下的需要；自愿保险——以满足较高收入者需要，共三个部分。社会保障的对象分为六类：有就业收入者、其他从事有职业收入者、家庭妇女、在劳动年龄以内的其他人员、未到劳动年龄的人口、超过劳动年龄的人口。根据贝弗里奇理论，英国于20世纪40年代，先后颁布了六项立法：《社会保障法》（1946年）、《国民保险法》（1944年）、《家属津贴法》（1945年）、《国民健康服务法》（1946年）、《工业伤害法》（1946年）、《国民救济法》（1948年），从而初步建立起比较完整的社会保障体系。

美国的第一个社会保障法案其内容最初也是由失业保障、老年保障和其他津贴组成的保障体系。“到今天，美国的社会保障制度包括的大小项目达300余项，囊括了人的劳动、失业、疾病、生育、教育、住房、年老、死亡等方面的保障，成为一个社会安全网，将全国90%以上的就业者都吸收在这个网内，号称为西方

福利国家的代表。”

前苏联在取得苏维埃政权后，逐步建立起新的社会保障制度。从1917年至1922年，列宁签署了100多项关于劳动者社会保险和福利方面的法令。其特点是：社会保险适用于所有职工及其家属；集体农庄社员与职工统一保障制度；保险费用由企业或单位支付，不从工资中直接扣除社会保险费；社会保障费用由社会总产品中扣除并由国家建立统一的机构办理。^①

从各国社会保障体系发展的实践看，表现出范围从小到大、标准从低到高、制度由单一到完善的基本趋势。同时，各国社会保障体系的发展进程又有其时代和地域特征。

我国是在经济发展水平不高，管理能力和技术支持手段薄弱的条件下，开始建立社会保障制度的。建设一个完善的社会保障体系需要一个艰苦的长期过程，这个过程大概需要三十至五十年。因此，在体系建设过程中采取了一定程度的优先发展序列。

从社会保障项目发展序列看，政府有关部门提出了优先解决经济体制转制期间出现的城市贫困群体的最低生活救济和退休人员的养老、医疗保障问题，然后逐步解决工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险的社会保障体系发展思路。^②

从社会保障覆盖范围看，首先将城镇各类企、事业单位职工纳入国家统一管理的社会保障体系，然后由城镇职工逐步扩大到城镇自由职业者、进城务工的农民工（采取了只保不养的区别政策）、乡镇企业职工，最后才会将从事种植、养殖业的农民纳入覆盖范围。因此，农民的社会保障问题在今后相当长的一个时期内，需要单独建立制度解决。农村传统的家庭和亲友互助保障，

① 郭崇德：《社会保障学概论》，北京大学出版社1992年版，第8页。

② 姜维壮：《比较财政管理学》，中国财经出版社1992年版，第372页。

③ 劳动和社会保障部社会保险研究所：《世纪抉择——中国社会保障体系构架》，中国劳动社会保障出版社2000年版，第6页。

还将在保障农民生活中发挥重要作用。

从社会保障体系的结构上看，分为国家法定的基本保险、补充保险和个人自愿保险等多个层次。在国家基本保险制度推进的同时，通过出台鼓励性政策，促进补充保险制度和个人自愿保险的发展，以缓解基本保险面临的压力。

我国现阶段的社会保障体系大体上是由社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚四个部分组成。

1. 社会保险

关于社会保险，人们有多种表述。1953年在维也纳召开的社会保险会议上把社会保险定义为：“社会保险是以法律保证的一种基本社会权利，其职能主要是以劳动为生的人，在暂时或永久丧失劳动能力时，能够利用这种权利来维持劳动者及其家属的生活。”我国有的学者将其定义为：“社会保险是由国家通过立法形式，为依靠劳动收入生活的工作人员及其家属保持基本生活条件、促进社会安定而举办的保险。”^①还有的将其定义为：“所谓社会保险，就是以国家为主体，对有工资收入的劳动者在暂时或永久丧失劳动能力，或虽有劳动能力而无工作亦即丧失生活来源的情况下，通过立法手段，运用社会力量，给这些劳动者以一定程度的收入损失补偿，使之能继续享有基本生活水平，从而保证劳动力再生产和扩大再生产的正常运行，保证社会安定的一种制度。”^②尽管人们的表述不一，但从中我们可以看出社会保险的一些基本特征。

社会保险是社会保障体系的核心部分。这是因为它的保障对象是劳动者，即人口中最多、最重要的部分。它所承担的风险最多，包括劳动者在全部生命周期中发生的使他们失去工资收入的

① 林义：《社会保险》，中国金融出版社1998年版，第20页。

② 邓大松：《社会保险》，武汉大学出版社1989年版，第2页。

③ 孙光德、董克用：《社会保障概论》，中国人民大学出版社2000年版，第26页。