

运行与监管

刘钧
著

—— 中国社会保障资金问题分析

清华大学出版社

运行

监管

—— 中国社会保障资金问题分析

刘钧 著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

社会保障资金问题已经成为影响世界各国经济发展的重要制约因素,确定适合经济发展的社会保障水平是理论和实践中亟待解决的问题。本书论述了社会保障资金运行与监管的一般理论,提出了确定社会保障水平的理论依据,对我国社会保障资金的收支状况做了平衡匡算;结合中国社会保障资金的运用状况、问题和监管方式,提出了解决问题的办法。

本书适用于社会保障理论研究者,社会保障、保险工作者,政府、企业领导及经理,用于了解国家社会保障政策,也可以作为社会保障专业本科、研究生的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

运行与监管 中国社会保障资金问题分析/刘钧著. —北京:清华大学出版社,2003

ISBN 7-302-07191-8

I. 运… II. 刘… III. 社会保障—资金—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 077558 号

出 版 者: 清华大学出版社

<http://www.tup.com.cn>

社 总 机: 010-62770175

地 址: 北京清华大学学研大厦

邮 编: 100084

客户服务: 010-62776969

责任编辑: 周 普

版式设计: 刘祎森

印 刷 者: 北京人民文学印刷厂

装 订 者: 三河市金元装订厂

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 148×210 印张: 8.625 插页: 2 字数: 230 千字

版 次: 2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-07191-8/C·8

印 数: 1~3000

定 价: 18.00 元

目 录

导论	/1
第一章 社会保障的理论基础	/13
第一节 马克思关于社会保障的一般论述	/13
第二节 福利经济学关于社会保障理论的相关论述	/19
第三节 凯恩斯主义经济学的“国家干预理论”	/28
第二章 社会保障资金运行的特点和模式	/36
第一节 社会保障资金的内涵	/36
第二节 社会保障资金运行的过程	/42
第三节 社会保障资金运行的特点	/48
第四节 社会保障资金运行的模式	/50
第三章 社会保障资金运行的目标和原则	/56
第一节 社会保障资金运行的目标	/56
第二节 社会保障资金运行的原则	/60
第三节 社会保障资金运行目标的实现形式	/76

第四章	社会保障资金运行的问题与改革	/83
第一节	现收现付制资金运行模式的 困境和改革	/83
第二节	完全积累制资金运行模式的 问题和改革	/87
第三节	部分积累制资金运行模式的 问题和改革	/97
第四节	我国社会保障制度的改革和 资金紧缺的问题	/110
第五章	社会保障资金运行对经济行为主体的影响	/134
第一节	社会保障资金运行对企业 的影响	/134
第二节	社会保障资金运行对居民 的影响	/139
第三节	社会保障资金运行对政府 的影响	/150
第四节	社会保障资金运行对经济周期 的调节	/155
第六章	社会保障水平	/161
第一节	社会保障水平的内涵	/161
第二节	确定社会保障给付水平的理论依据	/163
第三节	确定社会保障缴费水平的依据	/165
第四节	影响社会保障给付水平确定的 相关因素	/174
第五节	监测社会保障水平的指标体系	/190

第七章	社会保障资金收支的平衡匡算	/199
第一节	现收现付制下社会保障资金的 收支平衡	/199
第二节	完全积累制下社会保障资金的 收支平衡	/202
第三节	我国社会保障资金收支平衡的 匡算	/206
第八章	社会保障资金运行的政策调节	/213
第一节	社会保障资金筹集的政策调节	/213
第二节	社会保障资金使用的政策调节	/222
第三节	社会保险基金投资运营的 政策调节	/230
第九章	社会保障资金运行的监管	/247
第一节	社会保障资金筹集的监管	/248
第二节	社会保险基金投资运营的监管	/252
第三节	社会保障资金给付的监管	/259
	主要参考文献	/265

导论

一、问题的提出

人类社会刚刚迈进 21 世纪,社会保障问题已经无可回避地成为了世界性的难题。这道难解的“方程式”,将世界各国已经构筑起来、经过一百多年发展的社会保障制度推向了两难的境地。如果进一步加强政府干预、扩大社会保障支出,就会导致政府财政赤字的增加,进而影响到经济的发展;相反,如果弱化政府干预、减少社会保障支出,就会影响居民生活,进而影响到社会的安定。因此,对于社会保障问题的研究已经引起了世界各国的广泛关注。

1883 年 5 月 31 日,德国宰相俾斯麦主持颁布了世界上第一部《疾病社会保险法》,标志着社会保障制度的建立。1884 年颁布的《工伤事故保险法》和 1889 年颁布的《老年与残障社会保险法》,标志着社会保障的权利与义务有了制度化保证。20 世纪初,社会保障制度在德国、英国等欧洲国家得到了普遍实施。20 世纪 30 年代,席卷西方世界的经济危机,强烈地冲击着资本主义经济,日渐衰退的经济迫切需要国家干预国民收入再分配,通过提高社会的有效需求促进经济增长,20 世纪 30~40 年代,社会保障制度在世界各国普遍建立起来了。马克思主义政治经济学的论述,福利经济学的发展,凯恩斯宏观经济学的创立,为世界各国建立普遍的社会保障制度奠定了理论基础。

经济的发展和制度的变迁,使世界各国的社会保障制度面临着越来越大的危机,这主要表现在:社会保障资金支出的不断扩大,严重影响了经济的发展;社会保险基金的积累难以应付不断加剧的人口老龄化对社会保障资金的需求,大幅度降低社会保险给付水平又有可能引发社会动荡;社会保障水平有增无减的支出刚性,使世界各国的社会保障制度改革步履维艰。社会保障问题已经成为多党派国家政党之间争夺领导权的敏感区,并被称之为“政治的陷阱”。

面对诸如此类的问题,20世纪70~80年代,世界各国都不同程度地进行了社会保障制度的改革,这些改革措施集中体现在以下几个方面:政府承担的社会保障责任因为国家财力的捉襟见肘而逐步缩小,而个人承担的社会保障责任逐步扩大;社会保险基金在社会保障中的作用逐步加强;社会保障体系独脚拐式的一支柱向三支柱方向发展;社会保障水平正逐步与各国的经济承受能力相适应。

从20世纪80年代起,美国进行了由现收现付制向部分积累制的改革,基本社会保险实行国家直接管理的现收现付制,企业补充保险实行国家监管的基金积累制;智利、新加坡等国家则进行了完全积累制改革;西欧国家试图摆脱“福利国家陷阱”的改革也正在逐步进行;东欧国家强制实施的以基金积累为核心的补充保险也取得了一定的成效。目前,尽管学术界对于智利、新加坡的改革褒贬不一,但是,这些国家却以较快的速度积累了数额庞大的社会保险基金,其占国民生产总值的比重正在逐步提高。快速积累的社会保险基金和基金获得的较高投资收益率,为社会保障支出的不断增加提供了保障。还有一些国家的社会保障制度改革则处于刚刚起步的阶段,如中国、俄罗斯等国家的改革。这些国家的社会保障制度正面临着许多问题,这些问题已经严重地影响了社会经济的正常运转,协调社会保障资金运行与经济运行的关系十分必要。

目前,我国经济正处于由传统计划经济体制向市场经济体制转轨的时期,随着经济体制改革的不断深入,原来政企合一的社会保障制度已经不能适应市场经济发展的要求,需要社会保障制度也进行

相应的变革。正像任何改革都不是一帆风顺的一样,我国社会保障制度的改革也是一个艰难、痛苦的过程。1984年,我国政府开始着手进行社会保障制度的改革;1997年7月16日,国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,明确了全国城镇职工基本养老保险实行统一管理的方案,这一方案使我国社会保障制度逐步开始了由原来的现收现付制向部分积累制的过度。经过十几年的改革和发展,社会保障制度中存在的诸多问题并没有得到有效地解决。目前,我国社会保障制度中存在的问题主要表现为:社会保障覆盖范围过窄,影响了人民的生活水平和居民的收入预期;企业间保障标准不统一,造成企业承担责任的不平衡;社会统筹调剂乏力,各省之间的社会保险业务不衔接,影响了劳动力的合理流动;社会保险基金被挪用、挤占等问题的发生,影响社会保险基金的保值增值;社会保障资金给付的社会化发放不普遍,已经影响了离退休职工的基本生活。

当前,我国经济正处于经济周期的低谷阶段,经济运行的现实状况是,生产能力过剩,有效需求不足。单纯依靠政府投资来拉动经济增长,国家财力难以承受;社会保障对经济运行具有的“内在稳定器”作用并没有得到有效地发挥,社会保障制度不完善所带来的负面影响日渐突出。这集中表现为:社会保障制度的不完善,强化了当前经济运行的矛盾,影响到企业、居民和政府的经济行为决策。企业由于承担过重的社会保险缴费负担而影响到经济效益的提高;居民由于存在收入不稳定的心理预期而自愿进行强制性储蓄;政府财政由于承担过重的负担,致使财政赤字不断攀升。由此看来,要解除社会保障对经济发展的桎梏,借鉴一些国家社会保障制度改革的成功经验,完善我国现行社会保障制度势在必行。

研究社会保障资金的筹集、运营和支付等一般性问题,不仅有助于提高社会保障资金的使用效率,纠正社会保障资金使用中的偏差,实现社会保险基金的安全和保值增值;而且有助于进一步完善我国社会保障制度,促进社会保障制度的改革,发挥社会保障安全网的

作用。

值得一提的是,本书在研究我国社会保障制度改革时,没有涉及我国农村社会保障制度的建设和改革问题。这是因为,无论从理论上还是从实践上看,农村社会保障制度的建立、完善同城市正在推行的社会保障制度是有差别的,无法容纳到本书的理论体系中加以研究,本书暂不介入研究。但是,这并不表明,我国农村社会保障制度的建立健全就不是一个重要问题。

二、选题的要义

人类社会的历史,实际上是一部人类为提高生活水平而不断奋斗的历史。为此,许多经济学家、政治学家、社会学家付出了艰辛的努力,取得了一系列可贵的成就。马克思主义经济理论、福利经济学理论、西方宏观经济学理论中有关社会保障等方面的论述都值得我们深入学习和不断探索。

从西方经济学的发展历史来看,西欧国家建立社会保障制度的理论基础是福利经济学。福利经济学大致经历了旧福利经济学和新福利经济学两个发展阶段。

1920年底庇古所著《福利经济学》的出版,标志着福利经济学的正式产生。旧福利经济学注重实现整个社会消费效用(基数效用)的最大化,要实现社会消费效用最大化,就必须进行社会财富的转移分配,从边际消费倾向较低的利益群体向边际消费倾向较高的利益群体进行收入的转移支付,而实现社会效用最大化必不可少的前提条件是,优化资源在生产和消费领域中的配置。只有优化资源配置,国民收入总量才具备实现最大化的条件。

20世纪30年代,以罗宾斯为代表的西方经济学家对庇古的福利经济学提出了质疑,并对其进行改头换面,被称之为新福利经济学。新福利经济学产生以后,卡尔多、希克斯、西托夫斯基、李特尔、萨缪尔森、德列诺夫斯基等分别从不同角度对庇古的理论提出质疑,发展了旧福利经济学。

从旧福利经济学发展到新福利经济学,是一个理论上的进步,但是同时也走向了一个误区,即新福利经济学家比较注重优化资源配置和公共决策选择的最优化,而忽略了收入分配对实现福利最大化的作用。一个理论如果忽视收入分配的作用或者对收入分配问题避而不谈,而去探讨大众福利的最大化问题,显然是一种空谈。当前,充斥西方经济学界的博弈论,主要就是讲如何通过投票来实现政府公共决策的最优化。

由此可见,对新福利经济学的发展应当进行一分为二的评价:既要看到新福利经济学研究资源配置最优化的条件和方式等对现实经济发展的积极作用,又要看到新福利经济学发展中的某些偏离,例如过于看重数学模型分析在经济学中的作用,而忽略了经济的现实状况,数学分析不能代替经济学的分析。新福利经济学发展的偏差,实际上也是目前西方经济学发展的偏离,这一点值得我们特别加以重视。

目前,我国理论界也已掀起对于社会保障问题的研究热潮,经济发展的实践迫切需要理论上的突破,日渐突出的社会保障问题呼唤社会保障制度的创新。只有这样,才能更好地解决当前我国经济运行中存在的下岗、失业、贫困、医疗社会保险、老年人生活、公共福利设施等问题,才能促使社会保障制度真正成为经济发展的内在稳定器。

当前,我国学术界的研究从总体来看,主要涉及社会保障制度结构与模式(赵曼《社会保障制度结构与运行分析》)、社会保障的经济学分析(丛树海《社会保障经济理论》)、社会保障体系的改革与完善(成思危《中国社会保障体系的改革和完善》)等;从局部或某一侧面来看,主要涉及养老保险基金(耿志民《养老保险基金与资本市场》、李曜《养老保险基金》)、医疗保障体制改革(戴园晨主编《医疗保障体制改革》)等问题,这些研究对于完善我国社会保障制度具有积极意义。正是在这一背景下,本书选择了对社会保障资金运行与监管的研究。

目前学术界的理论研究取得了很多成就,但也存在许多不足和理论上的滞后,这主要表现为,社会保障资金运行与经济运行相适应和相协调的问题,运用社会保障工具调节经济运行的问题,社会保障水平确定的原则和标准等深层次的理论问题,并没有得到有效地研究,进行更深层次的探讨十分必要。

社会保障从表面上看是对公民基本生存权利的保障,实际上是影响经济运行的一个内在因素。这是因为,社会保障在以税费等形式筹集资金的时候,已经对宏观经济运行产生了不可替代的调节作用。发挥社会保障资金运行的作用,可以起到稳定经济和稳定社会的双重效果。

三、研究的思路

社会保障资金的筹集、给付和投资运营都需要确定科学的依据和规范。本书以社会保障对经济运行产生的影响为依据,研究了社会保障资金运行的理论基础,提出了确定社会保障水平的三个标准。只有了解社会保障资金运行对经济行为主体——个人、企业和政府经济行为的影响,才能确定适度的社会保障缴费水平。社会保障缴费水平的确定,应该以个人、企业和政府经济承受能力为限度,这三方面的承受能力是确定社会保障缴费水平的依据;超越这三方面的承受能力,就会影响到经济的发展。同时,本书还以适度社会保障缴费水平为依据,对我国社会保障资金的收支状况进行了平衡匡算。按照1997年国务院出台的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》中规定的职工个人的缴费标准,及一些地区试点确定的企业缴费标准,按照我国现行社会保障政策筹集的资金不足以支付未来的资金需求,未来我国社会保障资金收支不平衡的缺口将很大。根据社会保障资金收支平衡匡算的结果,可以通过进一步提高个人缴费的办法来解决,而解决这一问题的前提是对社会保障资金的筹集、投资运营和给付进行有效的调节。社会保障资金运行的政策调节措施是针对社会保障资金收支不平衡状况提出的,社会保障资金

筹集的调节、给付的调节和社会保险基金的运营调节,实际上是对社会保障制度运作效率的调节。为了确保社会保障制度发挥有效的作用,必须构建完善的社会保障资金运行的监管体系,这是社会保障发挥作用的前提条件,也是社会保障资金有效运营的法律、制度保证。

本书共分为九章。

第一章,社会保障的理论基础,这一章研究马克思主义社会再生产理论和社会总产品分配理论。本书以马克思主义理论为指导,借鉴西方福利经济学和凯恩斯主义国家干预理论的合理内核,作为本书考察问题的理论基础和指导方法。

第二章,社会保障资金运行的特点和模式。这一章界定了社会保障资金的概念,分析了社会保障资金运行的过程、特点和社会保障资金运行的三种模式。社会保障资金是社会保障体系中集聚、使用和分配的资金,社会保障资金的运行过程是指社会保障资金筹集、给付和投资运营的过程。由于这三个阶段运行过程的不同,会形成现收现付制、完全积累制和部分积累制(也称混合积累制)三种不同的社会保障资金运行模式。

第三章,社会保障资金运行的目标和原则。社会保障资金的运行应该具有明确的目标和原则。现阶段我国社会保障资金运行的基本目标是实现对公民基本生活的保障,最终目标(或长期目标)是增进社会福利。基本目标和最终目标要有机地结合起来,以实现社会稳定。在实现社会保障目标的时候,应该坚持公平与效率相统一的原则,坚持社会保障资金运行与经济发展相适应的原则,坚持基本养老保险、企业补充保险和商业保险协调发展的原则。

第四章,社会保障资金运行的问题和改革。不同社会保障资金运行模式,面临的问题也是不同的。现收现付制国家面临的困境是社会保障资金紧缺、财政赤字大幅度提高。完全积累制国家的社会保险基金保值增值的压力比较大,社会保险基金能否有效运营影响到社会保障制度下参加者的给付状况。社会保险基金作为特殊的金融资产,本身并不具有抵御各种经济风险的能力。当各种经济风险

发生的时候,社会保险基金不可避免地受到损失。问题的关键在于,如何有效地运营社会保险基金,提高社会保险基金的实际投资收益率。我国社会保障资金是在部分积累制下运行的,在由现收现付制向部分积累制改革的过程中存在着“转制成本”,这部分转制成本就是政府对老人(已经退休的职工)、中人(正在工作,社会保障制度改革之前没有个人账户积累的职工)的欠债问题。解决好政府对老人、中人的欠债问题,是社会保障制度改革顺利进行的前提条件。

第五章,社会保障资金运行对经济行为主体的影响。从经济运行层次的角度看,社会保障资金运行对经济行为主体——企业、居民和政府经济行为的影响是直接的,社会保险缴费影响企业新增价值的分解,影响企业的生产和投资;它还影响职工个人收入的分解;影响政府的经济行为。这些影响可以作为确定社会保障缴费水平的依据,也可以作为社会保障资金收支平衡匡算的依据,并为社会保障资金运行的政策调节提供理论依据。

第六章,社会保障的水平。社会保障水平是社会保障制度为由于年老、疾病、失业、贫困等原因而造成经济困难的社会成员提供基本物质生活保障的能力,它通常可以用社会保障资金的给付状况来衡量,即社会保障给付水平。从理论上讲,社会保障水平的确定,应该考虑经济运行微观层次上经济行为主体的承受能力,即应该以企业、居民和政府的承受能力为限度,即社会保障缴费水平。社会保障缴费水平的确定,既要实现生产和消费资源的最优配置,又不应该影响社会总供给和总需求的平衡。

第七章,社会保障资金收支的平衡匡算。在一定的社会保障给付水平下,对我国社会保障资金的收支状况进行平衡匡算,有助于进一步理解我国目前正在实施的社会保障政策。按照1997年国务院出台的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》进行企业缴费和个人账户的积累,未来社会保障资金的收支状况将是不平衡的,这种不平衡的状况需要国家采取适当的方式进行切实、可行的调整。

第八章,社会保障资金运行的政策调节。社会保障资金出现入不敷出的状况时,需要对社会保障资金的运行过程进行调节——调节社会保障资金筹集的过程、给付的过程和社会保险基金的运营过程,实现资金的收支平衡。

第九章,社会保障资金运行的监管。社会保障资金的运行必须配合严格的监管。在我国社会保障制度的完善、健全过程中,加强对社会保障资金运行过程的监管尤为重要。社会保障资金筹集阶段监管的目标是保证资金的及时、足额上缴;社会保障资金运营阶段监管的目标是实现资金的安全性、流动性和保值增值;社会保障资金给付阶段的监管目标是保证资金及时、足额支付,严防冒领、骗领社会保障资金现象的发生。建立有效的社会保障资金运行监管体系,有助于社会保障资金运行和宏观调节功能的充分发挥。

四、研究的方法

根据研究问题的需要,本书运用了理论和实践相结合、一般和特殊相结合、实证分析和规范分析相结合、社会保障资金运行与经济运行相结合等研究方法。

本书第一章以马克思主义理论为指导,吸收和借鉴了西方福利经济学和凯恩斯主义国家干预理论,研究了社会保障资金的运行与资金运行的监管。笔者从理论上研究这一问题,是为了解决我国社会保障制度改革中面临的实际问题,并提供理论上的指导。

本书确定《运行与监管——中国社会保障资金问题分析》这一题目,也就意味着本书所要探讨的是一个一般性的理论问题,解决好这一问题,离不开对中国社会保障现状和问题的分析,这不仅可以深化对社会保障理论的研究,而且还有助于我国社会保障制度改革和实践,有助于社会保障制度的创新,实现理论一般与我国特殊实际情况的有机结合。

实证分析是运用一系列的具体方法,回答社会保障的现实情况“是什么”的问题;规范分析是以一定的标准判断社会保障中制度的

一些问题“应该是什么”的问题。本书除了运用规范分析解决社会保障性质问题外,还运用规范分析的方法揭示社会保障经营与管理方面的规律性,因为许多客观事物的本质规律往往蕴藏在一定的数量关系之中,离开实证分析方法,就无法弄清事物的本质特征。运用实证分析和规范分析相结合的方法,是本论文研究社会保障资金运行与监管的重要方法之一。本书第六章(社会保障水平)、第七章(社会保障资金收支的平衡匡算)集中使用了实证分析的方法,分析了我国确定适度社会保障水平的大致范围、社会保障资金收支的大体状况。本书运用规范分析方法较多,各章节的论述都有使用,这里暂不赘述。

社会保障资金运行是经济运行的一个重要方面。社会保障资金以各种方式与国民经济的各部门相互联系、相互制约,为国民经济整体、有序发展创造良好的环境。在一定时期内,社会保障发展的规模和速度,受制于国民经济各部门的发展。国民经济各部门的发展,反过来又影响着社会保障的发展。为此,论文对社会保障资金运行的分析采用了全面分析的方法,力求提出的解决社会保障问题的方法具有科学性与现实性。

五、理论的突破与创新

本书试图从以下几个方面有所发展和创新,希望能够得出有益的结论。

(一) 本书提出了我国现阶段完善社会保障制度的目标和原则,提出了社会保障资金运行目标和实现形式。笔者认为,现阶段我国社会保障的目标是实现对公民基本生活的保障,这是根据我国经济发展的总承受能力确定的。但是,社会保障的长期目标(最终目标)应该是全面增进社会福利,不断提高对公民的保障水平。在实现社会保障资金运行的目标时,应该坚持公平与效率相结合的原则,坚持社会保障资金运行与经济发展相适应的原则,坚持基本社会保险、企业(个人)补充保险和商业保险协调发展的原则。

(二) 本书提出了社会保障调节经济运行的新思路。本书研究了现收现付制、部分积累制、完全积累制三种资金运行模式对企业、居民和政府经济行为的影响,这是一个崭新的研究角度。社会保障资金运行对企业经济行为的影响主要体现在对新增价值分解比例的影响、对企业生产、投资和资本积累的影响;对居民的影响主要体现在对居民收入分解、居民收入分配格局和居民消费行为的影响;对政府经济行为的影响主要体现在对国家总预算的影响、对国家预算各层面的影响和对政府建设性投资的影响上。社会保障资金运行通过对企业、个人和政府经济行为的影响,调节着经济运行的微观层面和宏观层面。

(三) 本书提出了确定适度社会保障水平的依据。关于社会保障适度水平的确定,理论界的探讨比较多,目前还没有取得一致的看法。笔者认为,社会保障适度缴费水平的确定,在理论上应该根据社会剩余产品占新增价值(西方经济学中为国民收入)的比重来确定;具体到实践中应该考虑三方面的承受能力:(1)企业的承受能力,(2)职工个人的承受能力,(3)政府的负担能力。社会保障给付水平只有在对企业生产、个人消费和政府预算不产生消极影响情况下,确定的社会保障水平才是适度的;否则,确定的社会保障给付水平即为过度。考虑到上述因素,本书对我国社会保障适度水平进行了实证分析,直接分析了企业、个人对社会保险缴费的承受能力。在分析企业、政府和个人三方面承受能力的同时,本书提出了社会保障总承受能力的问题。企业、个人和国家三方面的总承受能力应该与经济的承受能力是一致的,其大致可以通过社会保障资金的支付占国内生产总值(GDP)的比重,即社会保障总水平来衡量。本书在分析社会保障总水平的同时,还分析了社会保障中各社会保险项目的保障水平,如养老保险水平、失业保险水平、医疗社会保险水平和社会救济水平等。只有社会保障各项项目的保障水平是适度的,社会保障总水平才是适度的。