

社会保险法研究

张丽云 著

南开大学出版社

0722.1/482

001069444

社会保险法研究



南开大学出版社

天 津

贵阳学院图书馆



GYXY1069444

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保险法研究/张丽云著. —天津:南开大学出版社, 2009. 9

ISBN 978 - 7 - 310 - 03220 - 4

I. 社… II. 张… III. 社会保险—保险法—研究—中国
IV. D922. 182. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 139311 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022) 23508339 23500755

营销部传真: (022) 23508542 邮购部电话: (022) 23502200

*

北京朝阳印刷厂有限责任公司 印刷

全国各地新华书店经销

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

787 × 1092 毫米 16 开本 12 印张 0 插页 250 千字

定价: 22.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022) 23507125

目 录

上编 社会保险法基础问题研究

第一章 社会保险事业取得的成就	(1)
第二章 社会保险基金问题研究	(10)
第一节 全面认识社会保险基金	(10)
第二节 社会保险基金征缴体制问题研究	(13)
第三节 社会保险基金投资运营体制问题研究	(19)
第四节 社会保险基金如何保值增值	(28)
第三章 社会保险法基础理论研究	(39)
第一节 社会保险法与相关事务的关系问题研究	(39)
第二节 社会保险法的基本原则问题研究	(43)
第三节 社会保险事业监督制度问题研究	(60)
第四节 社会保险事业中政府与国家责任问题研究	(65)

下编 社会保险分论专题研究

第四章 养老保险问题研究	(72)
第一节 养老保险基本制度	(72)
第二节 养老保险制度中存在的问题及其对策建议	(93)
第五章 失业保险问题研究	(99)
第一节 失业保险基本制度	(99)
第二节 失业保险制度中存在的问题及其对策建议	(118)

第六章 工伤保险问题研究	(125)
第一节 工伤保险基本制度	(125)
第二节 工伤保险制度中存在的问题及其对策建议	(137)
第七章 医疗保险问题研究	(143)
第一节 医疗保险基本制度	(143)
第二节 医疗保险制度中存在的问题及其对策建议	(167)
第八章 生育保险问题研究	(170)
第一节 生育保险基本制度	(170)
第二节 生育保险制度中存在的问题及其对策建议	(141)
附录:参考文献	(184)

上 编 社会保险法基础问题研究

第一章 社会保险事业取得的成就

从上个世纪 50 年代初期我国开展社会保险事业以来,社会保险制度经历了几次大的变革,特别是进入 90 年代以后,伴随经济体制改革,社会保险制度也进行了全面改革。如今几十年过去了,我国的社会保险事业取得了辉煌的成绩。

1951 年我国颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》,从此开始了我们自己的社会保险事业。步入 70 年代末期,我国进行了经济体制改革,大量下岗失业人员流入社会,由于缺乏必要的社会保障制度,从而引发一系列社会问题,社会保险事业已被正式提上议事日程。改革至今,我们已取得了令世界瞩目的成绩。

一、建立起了较为完整的社会保障体系

(一) 五大险种的组成结构基本确立和完成

由于我国没有社会保险法基本法,所以有关社会保险制度的建立一直都是以政策的形式在向前推进。对我国社会保险制度的建立和发展具有重大影响的政策性文件主要有:《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(1991 年)、《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(1995 年)、《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(1997 年)、《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》(1998)、《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》国发〔2007〕20 号)等等。这些政策措施有力地推动了我国社会保险事业的建立和发展,在我国社会保险事业的发展历史上占据着极为重要的地位,时至今日,它们仍然是我国社会保险事业立法

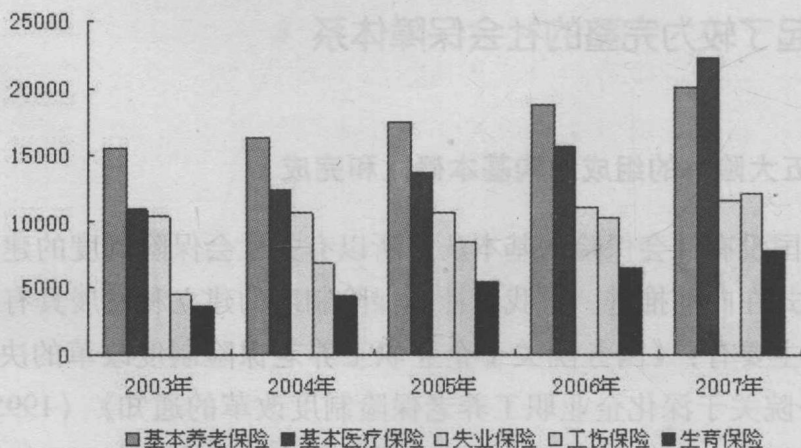
的主要政策依据。国务院在 1999 年和 2003 年分别颁布了《失业保险条例》和《工伤保险条例》，社会保险政策开始向社会保险法律制度迈进，也标志着我国社会保险结构体系逐步趋于稳定，社会保险各项制度逐步趋于统一。

随着改革的不断深入，围绕社会保险的以养老、医疗、失业、工伤和生育五大险种为基本组成部分的社会保险制度体系基本建立起来。其中养老保险又细分为城镇基本养老保险、农村基本养老保险；医疗保险又细分为城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、农民工基本医疗保险以及新型农村合作医疗保险。五大险种的结构层次逐渐清晰，为更多的人可以参加社会保险，享受社会保险待遇提供了制度依据。尽管在内部还存在需要进一步完善的地方，但是社会保险运行管理的制度框架已经基本完成，为社会保险事业的顺利开展提供了必要的支撑。

（二）各险种覆盖范围均有显著提高

伴随我国经济的持续稳定增长，社会保险事业改革逐步推进，五大险种的参保人数大幅增加，享受社会保险待遇的人数也呈现明显上升趋势。以下两个图表分别介绍了我国历年参保人数和历年享受保险待遇人数的情况。

2003 年 - 2007 年社会保险参保人数柱形图（单位：万人）^①



^①2007 年中国劳动和社会保障事业发展统计公报，自中华人民共和国人力资源和社会保障部，http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/2008-06/05/content_240415.htm，20090228

2000 年 - 2008 年各个险种参保人数及享受待遇人数对比表^② (单位: 万人)

年份 人数	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
养老	10447.5	10801.9	11128.8	11646.5	12250.3	13120	14131	15183	16597
医疗	2862.8	5470.7	6925.8	7974.9	9045.0	10022	11580	13420	20048
享受人数	924.9	1815.2	2475.4	2926.8	3359.2				
失业	10408.4	10354.6	10181.6	10372.4	10583.9	10648	11187	11645	12400
享受人数	190	312	440	415	419	362	327	286	261
工伤	4350.3	4345.3	4405.6	4574.8	6845.2	8478	10268	12173	13810
享受人数	18.8	18.7	26.5	29.5	51.9	65	78	96	
生育	3001.6	3455.1	3488.2	3655.4	4383.8	5408	6459	7775	9181
享受人数		24.48	28.31	36.38	46.08	62	108	113	

资料来源: 2005 年中国劳动统计年鉴, 2006、2007 年中国劳动和社会保障事业发展统计公报, 2008 年国民经济和社会发展统计公报^③。

注 1: 养老是指城镇职工养老保险参保人数, 不包括离退休人员和其他人员;

注 2: 医疗是指城镇职工医疗, 不包括退休人员以及其他人员。

从上表反映的数据可以得出以下结论: 第一, 五大险种齐头并进, 参保人数绝对数额大幅增加; 第二, 从 2000 年到 2008 年, 各险种参保人数累计增幅为养老 0.59 倍、医疗 3.69 倍 (截至 2007 年)、失业 0.19 倍、工伤 2.17 倍、生育 2.06 倍, 各险种覆盖范围迅猛扩大; 第三, 除失业保险外, 其他四大险种每年享受社会保险待遇的人数也呈现上升趋势。这说明国家经济形式发展良好, 失业率较低; 但也说明工伤发生率还处于上升通道。

需要特别说明的是, 为了比较的方便, 上表所选取的养老保险和医疗保险数据本书只选取了其中的城镇职工医疗保险参保人数, 对于离退休人员、农民工、城镇居民医疗保险、农村医疗保险参保情况都没有包括在内, 如果将这些全部加上, 参保人数还会大幅增加。根据 2008 年的统计数据, 城镇基本养老

^②根据数据, 作者自己计算出来的。

^③2008 年国民经济和社会发展统计公报: 自中华人民共和国国家统计局, http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20090226_402540710.htm, 20090226

保险、基本医疗保险总计参保人数已经分别达到 2.19 亿人和 3.17 亿人。^④ 具体数字如下, 全国参加城镇基本养老保险实际人数为 21890 万人, 比上年末增加 1753 万人, 其中参保职工 16597 万人, 参保离退休人员 5293 万人。参加城镇基本医疗保险的人数 31698 万人, 增加 9387 万人, 其中, 参加城镇职工基本医疗保险人数 20048 万人, 参加城镇居民基本医疗保险人数 11650 万人。参加城镇医疗保险的农民工 4249 万人, 增加 1118 万人。^⑤ 社会保险覆盖范围工作取得的重大进展, 大大提高了社会保险的社会保障功能。

(三) 社会保险参保人群种类增多

最初, 我国五大险种主要以城镇企业在职职工为参保对象, 随着经济的发展, 参保人开始由城镇企业在职职工向城镇事业单位人员、城镇居民、城镇灵活就业人员、民办非企业单位、城镇个体工商户、进城务工的农民工、自由职业者、农村的农民等人员扩散。以养老保险为例, 现行养老保险制度包括城镇职工基本养老保险、农民工养老保险和农村养老保险、城镇个体工商户和自由职业者养老保险等以参保人特定身份为依据的各类养老保险制度。医疗保险和养老保险基本相近。总体来说, 参保人群种类正在逐步细化, 根据不同参保人群在收入能力、职业特点以及盈利能力方面的差别, 为其设计合理的缴费费率、保险待遇享受条件以及保险待遇标准等, 符合社会公平的原则, 也符合权利义务相一致的原则。^⑥

到目前为止, 尽管各险种在覆盖人群上还不能实现完全统一, 存在一定的差别, 但总体上是趋于统一和一致的。

二、社会保险基金管理体系基本建立

由于社会保险最重要的保障功能就是确保支付, 因此, 社会保险基金的管理运行备受关注。经过多年的努力和探索, 我国对社会保险基金的筹集、运

^④尹蔚民在全国人力资源和社会保障工作会议上的工作报告(摘要), 自中华人民共和国人力资源和社会保障部, http://www.mohrss.gov.cn/mohrss/Desktop.aspx?path=mohrss/mohrss/InfoView&gid=fadb54b0-7c82-4c58-a49b-3ee32ee0f035&tid=Cms_Info,20090228

^⑤2008 年国民经济和社会发展统计公报: 自中华人民共和国国家统计局, http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20090226_402540710.htm,20090226

^⑥北京市历年社会平均工资、缴费基数上下限、缴费比例及社会保障待遇标准一览表, 自北京市朝阳区社保中心社会保险网, <http://cysbwz.bjchy.gov.cn/answer/sxsj/8a243c4908dca33d0108e548668d0044.html,20090311>

营、支配和监管等建立起了一整套制度，颁布了一些规章制度。主要有：1999年颁布的《社会保险费征缴暂行条例》、《社会保险费申报缴纳管理暂行办法》、《社会保险登记管理暂行办法》、《社会保险基金财务制度》、《社会保险基金会计制度》、《社会保险费征缴监督检查办法》等；还有《社会保险稽核办法》（2003年）、《社会保险行政争议处理办法》（2001年）、《社会保险基金行政监督办法》（2001年）等，这些制度相互作用，共同保护着社会保险基金资产的安全。

与此同时，我国社会保障基金也有自己的管理制度，比如2001年的《全国社会保障基金投资管理暂行办法》、2006年的《全国社会保障基金境外投资管理暂行规定》、2001年的《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》等。社会保障基金与社会保险基金虽然在承担社会保障职责方面具有一致性，但是两者在基金来源、基金性质、基金的投资运营、基金监督管理制度等方面存在巨大差异，不能混为一谈。但这并不代表两者不能相互借鉴有益的经验，事实上，社会保险基金目前的确需要来自社会保障基金投资运营方面的经验。

三、社会保险基金实现结余，基金规模十分庞大

（一）社会保险基金规模超过1.2万亿元

根据有关数据显示，2008年五项社会保险基金总收入13808亿元，比上年增加2996亿元，增长27.7%。

2002~2008年社会保险基金收支、结余对比表（单位：亿元）^⑦

年份 项目	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
收入	4048.7	4883	5780	6975	8643	10812	13808
支出	3471.5	4016	4627	5401	6477	7888	
当年结余	577.2	867	1153	1574	2166	2924	
累计结余	2423.4	3313.8	4493.4	6066 + 310	8239 + 354	11236 + 412	

^⑦根据材料自己制作；2008年国民经济和社会发展统计公报：自中华人民共和国国家统计局，http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20090226_402540710.htm，20090226

资料资源：2008 年国民经济和社会发展统计公报；2005 - 2007 年劳动和社会保障事业发展统计公报^⑧；2003 - 2005 年中国劳动统计年鉴^⑨

从上表中我们可以看出，从 2002 年至 2007 年，社会保险基金每年都有结余，在 2007 年累计结余近 1.2 万亿元，估计 2008 年底结余将会接近 2 万亿元，基金规模十分庞大。

从地方来看，社保基金的结余情况也都比较好。比如广州，2008 年全年征收社会保险基金 1124 亿元，增长 24.6%；年末五种保险基金累计结余 2437 亿元，增长 27.2%。^⑩ 杭州 2008 年社会保险基金收入 128.08 亿元，增长 26.5%。实际支出 96.68 亿元，当年结余 31.4 亿元，累计结余 147.36 亿。^⑪ 江西省 2008 年五项保险基金征缴总量首次突破 150 亿元，达到 159.17 亿元，比上年增加 33.87 亿元。其中，基本养老保险基金征缴首次突破 100 亿元，达到 113.58 亿元，比上年增加 23.4 亿元；城镇职工基本医疗保险基金征缴 36.11 亿元，比上年增加 10.41 亿元；失业、工伤、生育保险基金征缴分别为 6.19 亿元、2.56 亿元和 7249 万元。^⑫

（二）社会保障基金收益情况好于社会保险基金

据有关数据显示，截至 2008 年底，全国社会保障基金总资产 5625 亿元，基金权益 5132 亿元。^⑬ 如此庞大的资金资源，既给社会保险事业的发展带来了机遇，同时也提出了相应的挑战。如何让这些资金发挥出资本优势，在保证安全的基础上提高收益率，是当前以及今后最重要的任务之一。

根据历年社会保险基金的经营状况，目前的社会保险基金平均收益率不到

^⑧2007 年劳动和社会保障事业发展统计公报，自中华人民共和国人力资源和社会保障部，http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/2008-06/05/content_240415.htm，20090228

^⑨2003 年中国劳动统计年鉴，自中华人民共和国人力资源和社会保障部，<http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/ghytj.htm>

^⑩2008 年广东国民经济和社会发展统计公报，自人民网，<http://gd.people.com.cn/GB/123947/124054/124059/8866170.html>

^⑪关于杭州市及市本级 2008 年财政预算执行情况和 2009 年财政预算草案的报告（摘要），http://hzdaily.hangzhou.com.cn/hzrb/html/2009-02/26/content_616527.htm

^⑫江西社保基金征缴首破 150 亿，自新法制报，<http://jxfzb.jxnews.com.cn/system/2009/02/04/011016439.shtml>，20090228

^⑬全国社会保障基金理事会第三届理事大会第二次会新闻稿，自全国社保基金理事会，<http://www.ssf.gov.cn/web/NewsInfo.asp?NewsId=1101>

2%，而社会保障基金的情况却要好得多。

2000～2007 年历年全国社会保障基金经营业绩^⑭

项目 年份	已实现收益 (亿元)		经营业绩 (亿元)		通胀率 (%)
	数额	收益率 (%)	数额	收益率 (%)	
2000	0.17		0.17		
2001	9.67	2.25	7.42	1.73	0.7
2002	21	2.75	19.76	2.59	0.8
2003	34.07	2.71	44.71	3.56	1.2
2004	45.91	3.32	36.72	2.61	3.90
2005	52.9	3.12	71.22	4.16	1.8
2006	195.8	9.34	619.79	29.01	1.5
2007	1129.20	38.93	1453.5	43.19	4.8
累计收益	1488.72	8.29 (年均)	2253.29	11.44 (年均)	1.86

资料来源：全国社会保障基金理事会官方网站

上述数据全面真实地反映了全国社会保障基金投资收益情况，从2000年国家允许社会保障基金投资金融产品以来，社保基金保持年均8%以上的稳定收益，有效地完成了基金的增值任务。截至2008年底，全国社保基金成立8年来累计投资收益1600亿元，整体年化收益率约为8.98%，超过同期年均通货膨胀率。^⑮ 与社会保险基金不到2%的收益相比，社会保障基金的运营是成功的。这也从另一个侧面证明社保基金的运行模式和投资策略是可行的，而社会保险基金的投资运行存在重大缺陷，需要尽快调整。

2008年的金融危机引发全球股市市值大幅缩水，国内A股市场近65%的跌幅使投资者损失惨重，社会保障基金业绩因此受到影响，在从事投资经营8年来首次出现亏损，浮亏6.75%。^⑯ 尽管如此，在这场惊世骇俗的金融风暴里社保基金能将亏损控制在两位数以下，不仅不应该批评而且值得嘉奖。这说明社保基金投资运作充分遵循了安全原则，严格控制了风险底线，否则绝不可能

^⑭历年基金收益率，自全国社保基金理事会，<http://www.ssf.gov.cn/web/NewsInfo.asp?NewsId=994>，20090227

^⑮要闻快递，自证券日报，http://zqrb.ccstock.cc/html/2009-02/28/content_159913.htm

^⑯要闻快递，自证券日报，http://zqrb.ccstock.cc/html/2009-02/28/content_159913.htm

是这样的结果。当然,这也给我们充分地预警,投资风险无处不在,需要审慎决策。

四、社会保险待遇稳步提高

在企业办社会的那个年代,企业承担了五大险种所有的保障职能,所以一个人只要就业就可以获得相应的保障,本人不需要承担任何费用,虽然工资不高,但保障待遇相对来说并不低。改革开放以后,企业经营压力增大,伴随经济体制改革,大量的员工下岗失业进入社会。由于当时我们并没有建立起社会化的社会保险体系来分解和承担这些保障功能,因而导致这些下岗人员面临巨大的生存压力,带来一系列社会问题,客观上对经济的改革造成了负面影响。

20世纪90年代初期,我国正式开始社会保险社会化制度改革,因为财力有限和缺乏经验,社会保险制度建设进展缓慢,社会保障水平普遍较低。经过近20年的努力,特别是伴随我国经济的发展,我国社保制度体系的逐渐建立,社会保险待遇水平也显著提高。

据报道,2008年,全国企业退休人员月人均基本养老金达到1080元,比上年提高110元。2009年调整后的企业退休人员月人均基本养老金预计可达到1200元。^{①⑦}以北京为例,退休金从1996年的263元增至2009年的900元,累计涨幅3.4倍;失业保险金由1996年的189~229.5元增至2009年的562~671元,累计涨幅2.92~2.97倍。^{①⑧}

这些数据告诉我们,社会保险待遇基本上呈现稳定上升趋势,社会保险待遇基本上每1年调整一次,个别年份会调整两次,这有效地保护了参保人的参保利益,使参保人可以分享到社会经济发展的成果。今年虽然国家遭遇了前所未有的金融危机,面临巨大的经济和社会压力,财政资金空前紧张,但是我国政府非常明确的表示“保证保险待遇水平不下降”的情况下,才准许采取“五缓四降”

^{①⑦}尹蔚民在全国人力资源和社会保障工作会议上的工作报告(摘要),自中华人民共和国人力资源和社会保障部, http://www.mohrss.gov.cn/mohrss/Desktop.aspx?path=mohrss/mohrss/InfoView&gid=fadb54b0-7c82-4c58-a49b-3ee32ee0f035&tid=Cms_Info,20090228

^{①⑧}北京市历年社会保障相关标准,自北京东城区劳动保障网, http://www.bjld.gov.cn/ggcx/other/t20051009_402238259.htm,20090223;

的社会保险缴费优惠政策,^{①9} 足见国家对社会保险待遇问题的重视程度。社会保险待遇水平直接维系着参保人的正常生活,因此,应当审慎研究确定相关的标准,要讲究适度原则,既要保护参保人的生活能获得适度改善,同时也要注意不能定得过高,使参保人丧失就业的动力或者超出国家经济发展所能承受的能力。

五、社会保险制度改革继续稳步推进

虽然社会保险五大险种的基本组成结构已经确定下来,但是我们在覆盖范围、覆盖人群、保险待遇、基金经营、制度建设等方面仍然有很大的改进空间,因此,我国社会保险事业还会继续推进改革。

目前社保主要有以下几项工作:第一,全力配合国家做好应对金融危机的工作,广开思路,提供资金和政策上的支持;第二,制定一部高质量、高效益的属于社会保险自己的基本法,2009年全国人大已经将《社会保险法》作为审议工作之一;第三,继续推进做实养老保险个人账户试点工作;第四,继续推进失业保险基金使用用途与再就业工作衔接的试点工作,探索通过增加支付项目的方式,提高我国整体的就业水平,减少失业率的路径和手段;第五,继续推进新型农村合作医疗保险与农村养老保险的制度探索,全面提高农民的社会保障水平;第六,继续推进城镇居民基本医疗保险试点工作,将覆盖范围扩大到317个试点城市,参保人数突破1亿人,并探讨将在校大学生纳入医疗保险体系的有关制度构想,并进行试点;第七,继续推进工伤制度改革和康复医疗纳入工伤的可行性研究等等。^{②0}

经过这么多年的发展,我国社会保险事业取得了令人瞩目的成绩,社会保险观念也逐渐深入人心,但面对来势汹汹的金融危机,我国的社会保险事业将会经受严峻的考验,让我们携起手来,共同努力,一同克服困难,确保经济的持续健康发展。

^{①9}人力资源和社会保障部、财政部、国家税务总局五大举措减轻企业负担稳定就业局势, http://www.mohrss.gov.cn/mohrss/Desktop.aspx?path=mohrss/mohrss/InfoView&gid=dec83c98-46ce-4d96-863f-9dc3fddcd24&tid=Cms_Info,20090311

^{②0}尹蔚民在全国人力资源和社会保障工作会议上的工作报告(摘要),自中华人民共和国人力资源和社会保障部, http://www.mohrss.gov.cn/mohrss/Desktop.aspx?path=mohrss/mohrss/InfoView&gid=fadb54b0-7c82-4c58-a49b-3ee32ee0f035&tid=Cms_Info,20090228

第二章 社会保险基金问题研究

第一节 全面认识社会保险基金

——以社会保险基金与全国社保基金的比较为视角

我国自 20 世纪 90 年代初期开始社会保险改革以来,伴随社会保险缴费制度的变化,社会保险基金积累制度也发生了很大的变化,由原来的现收现付式,改为目前的部分积累制,使我国社会保险基金结余规模越来越大。如何更好地管理和运营好这些资金,确保支付,既是机遇也是挑战。

一、社会保险基金的概念及特点

根据 1999 年颁布的《社会保险基金财务制度》的规定,社会保险基金是指为了保障保险对象的社会保险待遇,按照国家法律、法规,由缴费单位和缴费个人分别按缴费基数的一定比例缴纳以及通过其他合法方式筹集的专项资金。^②专指我国养老、医疗、失业、工伤和生育五大险种通过积累所形成的基金,不包括国家承办社会救济、社会福利以及社会优抚等工作从财政拨款和从民间捐赠获得的资金。

社会保险基金在性质上与一般的私募基金和公益性基金有着本质区别,具有自己独特的特点。

1. 社会保险基金管理主体统一为社会保险经办机构。
2. 社会保险基金的管理规则是根据国家要求实行统一管理,按险种分别建账,分账核算,专款专用,自求平衡,不得相互挤占和调剂。
3. 社会保险基金的财务制度是纳入单独的社会保障基金财政专户(以下

^②《社会保险基金财务制度》,1999 年,财政部与劳动部会商制定。

简称“财政专户”), 实行收支两条线管理, 专款专用, 任何地区、部门、单位和个人均不得挤占、挪用。

4. 社会保险基金的投资规则是当基金有结余时, 除根据财政和劳动保障部门商定的、最高不超过国家规定预留的支付费用外, 仅限于购买国家发行的特种定向债券和其他种类的国家债券。任何地区、部门、单位和个人不得动用基金结余进行其他任何形式的直接或间接投资。^②

5. 社会保险基金的用途包括: 社会保险待遇支出、转移支出、补助下级支出、上解上级支出、其他支出。其中社会保险待遇支出是核心目标, 主要是指按规定支付给社会保险对象的基本养老保险待遇支出、失业保险待遇支出和基本医疗保险待遇支出等。转移支出是指社会保险对象跨统筹地区流动而转出的基金支出。补助下级支出是指上级经办机构拨付给下级经办机构的补助支出。上解上级支出是指下级经办机构上解上级经办机构的支出。其他支出是指经财政部门核准开支的其他非社会保险待遇性质的支出。上述基金支出项目按规定分别构成基本养老保险基金支出、失业保险基金支出和基本医疗保险基金支出等。

二、社会保障基金及其特点

一般人很容易会把社会保险基金与社会保障基金混为一谈, 其实不然。社会保险基金与社会保障基金是两个完全不同的概念, 彼此间存在很大差异。

根据《全国社会保障基金投资管理暂行办法》的规定, 全国社会保障基金(以下简称全国社保基金或社保基金)是指全国社会保障基金理事会(以下简称理事会)负责管理的由国有股减持划入资金及股权资产、中央财政拨入资金、经国务院批准以其他方式筹集的资金及其投资收益形成的由中央政府集中的社会保障基金。其工作和运行特点如下:

1. 投资运作的基本原则是在保证基金资产安全性、流动性的前提下, 实现基金资产的增值。

2. 投资的范围和领域是限于银行存款、买卖国债和其他具有良好流动性的金融工具, 包括上市流通的证券投资基金、股票、信用等级在投资级以上的

^②《社会保险基金财务制度》, 1999年, 财政部与劳动部会商制定。

企业债、金融债等有偿证券。

3. 资金的用途主要在于为将来可能到来的人口老龄化高峰解决养老保险金支付的缺口问题,也可以根据国家的需要用于其他社会保障用途。

三、社会保险基金与社会保障基金的区别与联系

1. 两大基金的区别

从上述分析中不难发现两大基金的区别。

(1) 两者的资金来源不同。社会保险基金主要来自企业和个人缴纳的社会保险费;而社会保障基金主要来源于国有资产的转化和政府的投入。

(2) 两者的管理主体不同。社会保险基金由社会保险经办机构统一管理;社保基金由全国社保基金理事会统一管理。

(3) 两者的管理规则不同。社会保险基金分险种分账管理,自求平衡,不得互相调剂;社会保障基金统一帐户管理,统一调配使用。

(4) 两者的投资路径不同。结余社会保险基金只能用于购买特种国债或者储蓄;社会保障基金则允许从事任何种类的对外投资,如购买股票、股权投资、购买国债和企业债券等。

(5) 两者管理目标不同。社会保险基金管理目的在于确保各项保险待遇的支付;社会保障基金管理目标在于实现基金资产的保值增值。

2. 两大基金的主要联系

(1) 价值目标一致,两大基金虽然存在本质区别,但同样也有交集之处,即两者都承担着社会保障功能。社保基金最初设立的目标就是要弥补未来养老金支付的缺口,是国家作为应对人口老龄化采取的一项积极的战略措施。在这一点上两者完全一致,具有共同的价值利益。

(2) 在资金来源上有一定共性,即政府对社保基金和社会保险基金都附有经费支持义务。从两大基金的财务数据中可以看出,政府财政的投入是两大基金共同的资金来源,而且根据相关规定这种补贴责任是不能豁免的,因而也是基金稳定的收入来源之一。

(3) 两大基金都把安全性作为运行管理的最高原则。即两大基金无论投资渠道有多少,也无论资金规模有多大,其投资的第一要素就是确保资金的安全。因而,在基金管理中具有严苛的管理规则和投资结构和投资规模的限制,