

中国金融书系

# 社会保险基金 运行论

李连友 著



THE CHINESE FINANCE SERIES  
THE  
MANAGEMENT  
THEORY OF SOCIAL  
INSURANCE FUND

西南财经大学出版社

中国金融书系

# 社会保险基金 运行论

李连友 著

THE CHINESE FINANCE SERIES  
THE  
MANAGEMENT  
THEORY OF SOCIAL  
INSURANCE FUND



1. 2950-51  
3. 52  
16. 53  
22. 54

西南财经大学出版社

责任编辑:谢廖斌

封面设计:穆志坚

书 名:社会保险基金运行论

编 著:李连友

出版者:西南财经大学出版社

(四川省成都市光华村西南财经大学内)

邮政编码:610074 电话:(028)7353785

印 刷:西南财经大学印刷厂

发 行:西南财经大学出版社

全 国 新 华 书 店 经 销

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:8

字 数:188千字

版 次:2000年1月第1版

印 次:2000年1月第1次印刷

印 数:1000册

定 价:19.80元

ISBN7-81055-528-6/F·428

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

# 目 录

|                                |      |
|--------------------------------|------|
| 绪论 .....                       | (1)  |
| 第一章 社会保险基金的筹集 .....            | (8)  |
| 第一节 社会保险费的特点 .....             | (8)  |
| 第二节 社会保险基金的筹集模式 .....          | (11) |
| 第三节 社会保险基金的来源 .....            | (16) |
| 第四节 社会保险费率 .....               | (22) |
| 第五节 社会保险费的征收 .....             | (28) |
| 第二章 养老保险模式转换过程中的筹资问题 .....     | (32) |
| 第一节 智利养老保险模式改革及筹资方式 .....      | (33) |
| 第二节 我国养老保险模式转换过程中的筹资问题 .....   | (41) |
| 第三章 养老保险费率的厘定及其风险分析 .....      | (54) |
| 第一节 现收现付式养老保险费率的厘定及其风险分析 ..... | (55) |
| 第二节 预先积累式养老保险费率的厘定及其风险分析 ..... | (58) |
| 第三节 修正混合式养老保险费率的厘定及其风险分析 ..... | (65) |
| 第四章 社会保险基金的营运 .....            | (69) |
| 第一节 社会保险基金营运的意义 .....          | (69) |
| 第二节 社会保险基金营运的方式 .....          | (74) |
| 第三节 社会保险基金营运的原则 .....          | (82) |
| 第四节 社会保险基金营运的效益 .....          | (87) |
| 第五章 我国社会保险基金投资问题探讨 .....       | (92) |
| 第一节 国外养老保险基金投资概述 .....         | (92) |

|      |                        |       |
|------|------------------------|-------|
| 第二节  | 我国基本养老保险基金投资问题探讨·····  | (100) |
| 第六章  | 养老保险的给付·····           | (109) |
| 第一节  | 养老保险给付·····            | (109) |
| 第二节  | 年金给付的调整问题·····         | (125) |
| 第三节  | 我国的提前退休问题研究·····       | (131) |
| 第七章  | 养老保险基金运行模式分析·····      | (140) |
| 第一节  | 储蓄基金制养老保险模式的基金运行·····  | (140) |
| 第二节  | 自保公助型养老保险模式的基金运行·····  | (147) |
| 第三节  | 福利国家型养老保险模式的基金运行·····  | (152) |
| 第四节  | 国家保险型养老保险模式的基金运行·····  | (159) |
| 第五节  | 我国企业补充养老保险基金运行模式分析···  | (162) |
| 第八章  | 养老保险的经济效应·····         | (172) |
| 第一节  | 养老保险的收入再分配效应·····      | (173) |
| 第二节  | 养老保险的储蓄效应·····         | (177) |
| 第三节  | 养老保险的劳动力市场效应·····      | (184) |
| 第九章  | 失业保险基金的运行·····         | (189) |
| 第一节  | 失业保险基金的运行·····         | (189) |
| 第二节  | 我国失业保险筹资问题研究·····      | (204) |
| 第十章  | 医疗、工伤社会保险基金的运行·····    | (211) |
| 第一节  | 医疗保险基金运行概述·····        | (211) |
| 第二节  | 我国医疗保险制度改革与基金运行研究····· | (220) |
| 第三节  | 工伤社会保险基金的运行·····       | (240) |
| 参考书目 | ·····                  | (251) |

# 绪 论

## 一、社会保险基金的基本含义

### (一) 社会保险基金的概念

社会保险基金是为实施各项社会保险制度而用法律手段建立起来的专款专用的经费。社会保险基金是社会保险运行的经济基础,是实现社会保险各项政策目标的物质保证,对社会保险制度具有至关重要的作用。

社会保险基金一般是按照不同的保险项目分别建立的,如养老保险基金、失业保险基金、医疗保险基金、生育保险基金、工伤保险基金等,专项筹集,专项使用;也有许多国家是把相关的险种合并在一起建立综合基金,统一使用;更有甚者,是把所有的保险项目合并起来只建立单一的社会保险基金。社会保险基金一词最早出现于德国 1883 年颁布的《社会保险法案》,通过雇员与雇主共同缴纳社会保险费的方式构成法定社会保险基金的基本形式。经过百余年来发展,虽历经各种变化,但通过雇主与雇员共同缴纳保险费,政府在税收、利率和财政上给予资助的三方负担的筹资方法,并提供货币给付的方式仍是主要的。

### (二) 社会保险基金的特点

社会保障基金因其自身的规定性,存在着许多区别于其他基金的特点:

#### 1. 建立的强制性

社会保险基金是用法律的手段建立起来的,对于资金的来源

渠道、筹集方式、缴费水平、管理办法等,国家一般都会在相应的法律、法规中予以规定,强制执行。可以说,政府是用法律手段来经营社会保险业的,如雇主与雇员必须依法按时、按规定费率缴纳保险费,同时雇员能够依法按时、按定额获得保险给付;基金管理机构对投资营运的渠道、投资组合的方式等必须依法执行。而商业性保险基金、金融信托基金则是在自愿的基础上依据商业契约的形式建立起来的。尽管政府对这些基金的干预和管理也比较严格,但与社会保险基金相比则宽松一些。

## 2. 来源的广泛性

社会保险基金来源于被保险人及所在单位缴纳的保险费、国家财政拨付及特别税捐助,且主要是前两者。就缴费的单位来说,有工业、交通运输业、服务业及各种事业单位等;就缴费的个人来说,包括从事社会劳动的各种职业、各个阶层的男男女女,基金的来源分散而广泛。

## 3. 使用的专项性

社会保险基金是为保障广大劳动者因年老、疾病、失业等原因而暂时或永远失去劳动能力时的基本生活而建立的有特定用途的基金。俗话说得好,它是普通老百姓的“活命钱”。因此,它的本金和收益只能用来支付被保险人的各项保险给付,不能用来弥补财政赤字,也不能任意抽走挪作他用。这就是说,社会保险基金的建立是为其社会政策目标服务的,虽然基金的管理营运具有经济目的和促进经济发展的功效,但最终要服从社会保险应遵循的社会政策目标。

## 4. 给付责任的长期性

积累起来的保险基金实质上是对被保险人的负债,随着保险事故的发生要逐渐地支付给被保险人。特别是有的险种,如养老保险,其给付的周期从被保险人开始领取退休金直到其死亡为止,可能长达几十年的时间。

## 5. 基金的增值性

被保险人领取的保险金大大多于他缴纳的保险费,其差额除了企业(雇主)缴纳和政府资助外,还需要保险基金的营运收入来补充。从投保开始到领取给付,物价在不断上涨,基金只有投入营运才能保值增值,否则就达不到社会保险的目的。在这一点上,社会保险基金同商业保险基金相似,而不同于财政性后备基金。

## 二、社会保险基金的性质

### (一) 社会保险费来源于劳动者创造的国民收入

从价值形态上看,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。下面我们利用图 0-1 来表示它们的关系。在图 0-1 中,我们把社会保险费的来源抽象化了,没有考虑实际的财务制度中具体的处理过程,因为不同的财务制度处理方式不同。

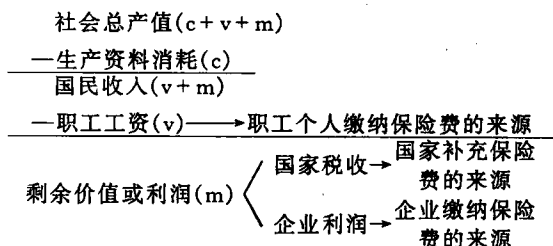


图 0-1 社会保险费来源示意图

从图 0-1 中可以看出,在三方负担社会保险费的框架模式中,职工(雇员)以个人工资的一定比例、企业(雇主)按员工工资总额的一定比例所缴纳的保险费,以及政府以税收优惠直接的财政拨款提供的保险金都来源于劳动者创造的国民收入。

### (二) 社会保险基金的劳动属性

社会保险基金的劳动属性究竟是必要劳动还是剩余劳动,在理论界一直存在着很大的分歧,这一问题的解决,对于实际工作中社会保险基金筹集有着重大的影响,因此,在讨论了社会保险基金的来源后还必须对这个问题作进一步的探讨。

目前,理论界对这一问题的看法,主要有两种观点:

第一种观点认为,社会保险基金的劳动属性属于剩余劳动。“保险基金是剩余产品的一种扣除”<sup>①</sup>,从最终的来源来看,无论是保险企业的开业资金,还是投保人所缴纳的保险费,都是来自劳动者维持自身及其家庭成员的生活需要之外的剩余劳动时间所创造的价值<sup>②</sup>。持这种观点的人其理论根据主要是马克思在《资本论》中对于资本主义社会里保险资金来源的论述:“对于由异常的自然现象、火灾、水灾等等引起的破坏所作的保险,和损耗的补偿及维修劳动完全不同。保险必须由剩余价值补偿,是剩余价值的一种扣除”,它是“利润的一部分,即剩余价值的一部分,从而只体现新追加劳动的剩余产品(从价值方面来看)的一部分,必须充当保险基金。……这种基金是收入中既不作为收入来消费也不一定用作积累基金的唯一部分”<sup>③</sup>。这个基金适用于“补偿生产资料的损失部分”和“用于给付人身保险金部分”<sup>④</sup>。

第二种观点认为:社会保险基金的劳动属性属于必要劳动。其主要依据是马克思关于必要劳动理论中对劳动力的价值的论述:“劳动力的价值,是由生产、发展、维持和延续劳动力所必需的

---

① 上海财经大学保险教研室编:《保险学原理》,44页,上海,百家出版社,1989。

② 刘茂山:《保险经济学》,81页,天津,南开大学出版社,1991。

③ 《马克思恩格斯全集》,第25卷,958页,北京,人民出版社,1975。

④ 刘茂山:《保险经济学》,88页,天津,南开大学出版社,1991。

生活资料的价值来决定的。”<sup>①</sup> 根据对这一论述的理解,有的人认为劳动力的价值包括四个部分:第一,维持劳动者本人的劳动力再生产所必需的生活资料,包括生存资料和享受资料;第二,维持劳动者家属的生活所必需的生活资料,包括生存资料、享受资料和发展资料;第三,劳动者正常的培训和教育费用;第四,劳动者安度晚年所需要的资料。<sup>②</sup> 而有的人则认为,在这段话的论述中,劳动力的价值只包括前三个部分,“劳动力丧失劳动能力之后维持生存所需要的生活资料的价值,则不包括在劳动力价值以内”<sup>③</sup>。但同时又认为,这只是对资本主义生产条件下劳动力价值的概括。随着生产方式的变化,必要劳动的外延将扩大,把第四部分也将包括进来。“只有消灭资本主义生产形式,才允许把工作日限制在必要劳动上。但是在其他条件不变的情况下,必要劳动将会扩大自己的范围。一方面,是因为工人的生活条件日益丰富,他们的生活需求日益增长。另一方面,是因为现在的剩余劳动的一部分将会列入必要劳动,即形成社会准备基金和社会积累基金所必要的劳动。”<sup>④</sup>

在社会保险基金中起主导作用的是养老基金,有的学者从它的提留、缴纳、支付、供养等外观形式入手,专门论述了养老基金的性质,认为它是劳动者过去必要劳动的延期享用<sup>⑤</sup>。第一,养老费是劳动力再生产的必要费用。劳动力再生产包括两方面:一是劳动能力的恢复、维持、发展,即劳动者自身生命、体力、智力的维持

---

① 《马克思恩格斯选集》,第2卷,181页,北京,人民出版社,1972。

② 邓大松:《社会保险》,330页,武汉,武汉大学出版社。

③ 李华明:《城镇职工社会养老保险》,65页,长沙,湖南科技出版社,1972。

④ 《马克思恩格斯全集》,第23卷,578页,北京,人民出版社,1975。

⑤ 杨宗传:《老年保险费用的来源与性质探析》,载《中国社会保险》,1998(8)。

与发展;二是劳动力的新陈代谢、更新换代,即生儿育女或作为劳动力主体的劳动者的种的繁衍。从后一种意义上讲,劳动力的再生产过程应包括劳动者出生—成长—发展—衰老—死亡的全过程。因而,劳动力再生产的费用,应由维持劳动者从出生到死亡的全过程所必需的生活资料的价值决定。而人的童年和老年是基本不从事生产劳动的,所以劳动者在劳动期间的收入,不仅要能维持自己在劳动期间的必要生活资料,还要包括补偿自己在劳动力准备阶段已经预支了的生活费用和为自己在退出劳动年龄后储备必要的生活费用。因此,劳动者抚幼养老的费用,属于劳动力价值或劳动力再生产必要费用的一部分,是必要劳动范畴。第二,养老金的实质是劳动者一部分必要劳动的延期享用。马克思讲的劳动者在劳动期间进行个人消费品的直接分配前,要扣除“为丧失劳动能力的人等等设立的基金”,其中一部分就是对在职劳动者必要劳动的扣除,为他今后在年老丧失劳动能力时进行的养老基金的储备。扣除的这一部分养老基金,如果以税利的形式上缴国家,养老费就由国家负担;如果以企业的利润或费用的形式提留,养老费就应由企业负担;如果以增加工资收入的办法全部发给劳动者,然后由劳动者从自己的收入中直接缴纳养老税或养老金,养老金就由个人负担。……以不同形式扣除、提留或缴纳劳动者自己创造的新价值中的必要劳动部分,是劳动者用自己必要劳动的一部分,为自己未来储备养老基金,是劳动者应得的劳动报酬的一种形式,是劳动者自己养活自己。这一论点,主要是用来批驳“在职职工养退休职工”的观点,强调是“劳动者自己养活自己”。

我认为,社会保险基金的劳动属性取决于社会保险基金的来源,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,我认为,社会保险基金既含有必要劳动,又含有剩余劳动。下面从社会保险基金的四条主要来源渠道进行分析。从被保险人个人的缴费来看,它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(或者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(雇主)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”<sup>①</sup>,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”。

---

① (台)柯木兴:《社会保险》,317页,台湾社会保险学会发行,1984。

# 第一章 社会保险基金的筹集

## 第一节 社会保险费的特点

社会保险费是社会保险基金的主要财源,是构成社会保险基金的基石。在讨论具体的资金筹措之前,我们首先将社会保险置于社会保障体系之中,简单地分析一下社会保险费的特点。

### 一、社会保险费的特点

如同私营保险一样,为维持社会保险制度的运转,社会保险经营机构须收取一定的社会保险费,这是社会保险给付的主要财源。但由于社会保险是一种强制性的政策保险,注重社会适当原则,因此它与商业保险(主要是人身保险)的保险费不同。具体说来,社会保险的保险费具有以下鲜明的特点:

#### 1. 保险费的缴纳与保险金的给付不成比例

社会保险费往往是按投保人投保时的薪资的一定比例缴纳的,而给付常常是按事故发生时投保薪资的一定比例支付的,即被保险人所缴纳保险费的多少,并不决定将来给付金额的大小,而通常决定于发生事故当时投保薪资的高低。在没有实行个人账户基金管理的国家基本如此。例如美国的老年、遗属、残废保险,雇员按其收入的 5.35% 缴纳保险费(1981 年),这就意味着高收入者需负担较多的保险费,但其中的老年年金的给付却并不等比例增加,

其给付率将随着收入的提高而逐渐降低,且低于低收入者的给付率。根据 1977 年的法律规定,养老金以月平均的纳税工资额为基数计发,180 美元以下的部分给付率为 90%,181 美元~1 085 美元的部分给付率降到 32%,1 085 元以上的部分给付率只有 15%。又如在疾病保险中,低收入者虽然比高收入者缴纳的保险费少,但在发生伤病时所享受的医疗服务却是相同的。从这里可以看出,被保险人所缴纳的保险费与领取的保险给付不成正比例,这一点充分体现了社会保险的再分配功能。

由于保险费的缴纳与保险金的给付之间缺乏内在的精算联系,带来了诸多的弊病。改革的趋势是要在这两者之间建立比较紧密的经济联系,以扩大资金来源,扼制保险费支出。

私营保险就不同了,投保人如果参加同一险种的保险,缴纳的保险费相等,将来所领取的保险金一定相等。

## 2. 保险费负担较轻

私营保险的保险费通常包括两部分:一为纯保费,用来支付保险金,可根据危险概率计算出来;另一为附加保险费,主要指各种营业费用、佣金支出、资本利息、预计利润、安全费等。而社会保险的保险费仅限于纯保险费部分,它不以营利为目的,不追求利润,且它的行政费用、工资支出等大都由政府负担或补助,所以社会保险的保险费比私营保险的保险费低。

## 3. 被保险人无须负担全部保险费

社会保险的基本目的是为保证国民的基本生活,尤其注重低收入阶层的基本生活。对这些人来说,完全要依靠自己的财力来对付生、老、病、死、伤、残及失业等风险是力所不及的。因此,为构造这个“安全网”,需多方筹集资金。一般而言,社会保险的保险费多由被保险人、企业、政府三方或其中两方共同负担。如日本的雇员年金保险,男女投保人分别按月收入的 5.3%、4.6%缴纳保险费,雇主按工薪总额的 5.3%和 4.6%为男女雇员缴纳,政府负担

年金费用的 20%；又如法国的老年伤残死亡保险的保险费，投保人按收入的 5.7% 缴纳，雇主按工薪总额的 8.2% 缴纳；再如保加利亚的老年伤残死亡保险的保险费，企业按工薪总额的 30% 缴纳，政府以雇主的身分缴纳并另外负担亏空部分，被保险人不缴纳；等等。<sup>①</sup> 私营保险的保险费则由被保险人全部负担。

#### 4. 保险费率不易计算，保险成本不易确定

保险是用来对付风险的，而风险又具有不确定性，因此，任何保险对成本的估计都难以达到百分之百的精确。尽管如此，私营保险比社会保险的成本估计较为容易，因为私营保险所包括的范围一般主要受自然因素的影响，因此，可以通过长期的观察，得出保险对象在自然法则的作用下所呈现出来的普遍趋势，如危险发生率和平均损失率等，进而在此基础上进行成本估计，计算保险费率；另外，私营保险遵循可保利益原则，对无法估算的危险损失及不属于保险责任的危险可以拒绝承保。而社会保险就不同了，虽然有些危险如生育、伤害、疾病、残废及死亡受自然因素的影响较多，成本较易估计，但失业险、老年险及与其有关的退休率、失业率、利率、薪资等因素则主要受社会因素的影响，较难确定；加之社会保险的特性是保障被保险人能分享社会发展的成果，其给付结构也经常变动，更加大了成本估计的难度。

#### 5. 保险费在保险关系确立中的作用不同

在人身保险中，缴纳保险费是保险合同发生效力的前提条件，之后必须按照合同规定的时间按时缴费，如果超过宽限期后仍不缴费，保险关系自动中止。社会保险是一种政策性保险、强制性保险，是政府对国民应尽的责任。享受保险待遇是公民的基本权利，它要求保险经营机构同制度覆盖范围内所有被保险人无条件地建

---

<sup>①</sup> 美国社会保障总署：《全球社会保障制度》，116 页、242 页、368 页，北京，华夏出版社，1989。

立保险关系。履行缴费义务是享受保险待遇的条件之一,但不允许因为未缴费而停止保险。当然,社会保险对不缴保费并非置之不理,为保证保费按时足额征缴,会采取各种措施,强制被保险人缴费,逾期不缴者还要征收滞纳金,行为严重者将被罚款甚至判刑。

## 二、社会保险费与其他相关社会保障项目经费的区别

社会保险基金主要来源于个人和企业(雇主),政府也给予必要的补助。从经费来源的属性上看,既有必要劳动,又有部分剩余劳动。

社会救济金(物)主要有两条来源渠道:一条是政府财政拨款,一条是社会募捐。募捐有两种方式:一种是自觉自愿捐助;另一种是强募,如为建立某种基金强制规定一定范围内的有关人员捐款,实质上变成了缴费了。社会救济不要求受益人尽缴费义务,从属性上看,社会救济金基本上属于剩余劳动。

社会福利的经费来源主要依靠财政拨款、企事业单位自筹、社区自筹、社会募捐,受益人也不要求尽缴费义务。

## 第二节 社会保险基金的筹集模式

社会保险既是一项取之于民、用之于民的社会保障事业,也是一项巨大的经济运行工程,需要进行经济核算。因此,在筹集资金时首先必须遵循“收支平衡”原则,亦即筹集的资金与按规定需要支付的费用要维持一个大体平衡的关系。否则,如果支大于收,社会保险制度就会因失去经济上的保证而无法维持;如果收大于支,就会加重缴费人的负担,影响企业经济的发展和人民的生活。对这个平衡原则有两种不同的理解:一种是横向的平衡,即当年(或

近年)内提取的基金总和应与其所需支付的费用总和保持平衡;另一种是纵向的平衡,即对某一个参加保险的职工,其在全部缴费期间所提取的基金总和(含资金的营运收入)应与其在享受社会保险待遇期间所需支付的全部费用保持平衡。

基于这种平衡关系,社会保险基金的筹集形成了三种模式,即现收现付式、预先积累式和修正混合式。这三种模式各有利弊。

### 一、现收现付式

现收现付式,也称纳税式或非基金式,是指根据“横向平衡”原则,先作出近年内需要支付的保险费用的测算,然后以支定收,将这笔费用按一定的提取基数和提取比例分摊到参加保险的企业(雇主)和员工头上。这种模式运行的基本原理是:在长期稳定的人口结构下,该体制的生产性劳动人口负担老年劳动人口的退休养老费用,而现有生产性劳动人口的退休养老费用,将顺理由下一代生产性劳动者负担。因而,现收现付式正常运行的一个基本条件是长期相对稳定的人口结构,主要是较稳定的退休者与生产劳动者的比例。劳动者代际间收入转移与收入再分配是其经济内涵,短期收支平衡是现收现付式的基本特征。这种筹集方式,采用弹性费率制,无须提存责任准备金,能较好地体现社会保险的互助互济精神和公平原则。

这种模式的优点为:

(1)保险金给付的及时性。现收现付式的养老保险制度一经建立,即可支付养老金,而无须经过保险基金的积累过程。

(2)因平衡财务收支的期间较短,所以无须考虑利率因素及复杂的精算技术,简便易行。

(3)没有巨额资金积累,可以避免因通货膨胀而导致基金贬值的风险,有助于实行保险金的指数调节机制,保障退休金的实际货币价值。同时它所涉及的基金投资运用与管理问题较少,保险人