

社保基金筹资模式与投资运用问题的探讨

庾国柱，蒋 菲

(首都经济贸易大学 劳动经济学院，北京 100026)

摘 要：本文从社保项目的筹资模式讨论入手，分析了基金的特点和性质，阐述了五大社保基金中除了基本养老保险的个人账户形成的基金外，其他基金基本上都没有运用的必要和责任。
关键词：社保基金；筹资模式；资金运用
中图分类号：D632.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-4149 (2008) 05-0055-06

Research on Fund Raising Mode and Investment of China's Social Security Funds

TUO Guo-zhu, JIANG Fei

(School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing 100026, China)

Abstract: Started from discussion of fund raising modes of China's social security funds, the paper analyzes characteristics and properties of these funds and gets the conclusion that for the major five funds, except the fund composed of individual accounts of basic endowment insurance, there is no need nor responsibility for investment.
Keywords: social security fund; fund raising mode; fund utilization

近年来，随着我国社会保障制度不断丰富和完善，各项社会保障基金的充足性和安全性越来越受到关注，基金的运用及其收益也备受重视。但是否所有的社会保险项目都涉及资金运用问题，在法律法规上还没有明确的规定，社保管理工作也不是很清楚，在社会保险法的起草中也有含混之处。而社保资金是否都有运用问题，与不同社会保险项目的筹资模式有关。本文主要就五大社保基金的筹资模式以及基金可运用性进行了粗浅的分析和探讨。

一、社保基金筹资模式及其特点

社保基金的筹集一般都遵循“收支平衡”原则，即所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。“平衡”有横向平衡和纵向平衡。基于这种平衡关系，社会保险基金筹集形

收稿日期：2008-03-14
作者简介：庾国柱（1944-），陕西汉中，首都经济贸易大学劳动经济学院教授，博导，研究方向为社会保障、保险理论与实务。

成三种各有利弊的模式，即现收现付制、基金积累制和部分积累制^①。

1. 现收现付制及其特点

现收现付制，是指根据“横向平衡”原则，先做出当年需要支付的保险费用的测算，然后以支定收，按一定的提取基数和比例向参加保险的企业（雇主）和员工收取。这种模式的最大优点是当年收取当年给付，因此保险基金无须积累，无须提取准备基金，因此可以较从容地应对因通货膨胀而导致基金贬值的经济风险，同时所涉及的基金投资运用与管理问题少，对管理水平的要求相对其他模式低。

2. 基金积累制及其特点

基金积累制（主要针对养老保险），是指依据“纵向平衡”原则，根据对人口死亡率、工资变化、物价变动、利息变动等因素进行宏观测算后，将被保险人在享受保障期间的总费用按一定的提取比例分摊到投保人的整个投保期间。这种制度模式和现收现付制完全相反，所有投保人都必须提存准备基金，体现权利义务对等^①，较好地体现了社会保险的储备职能和“自供”原则。该制度模式下，保险基金积累与劳动者领取的保险金或能够享受到的经济补偿之间成正向的直接关联性，有利于激发投保者参与的积极性。但是由于“收”与“支”之间时间跨度大，保险基金面临因物价、生活费指数上升而贬值的风险，且长期测算和科学管理专业性强，难度大。

3. 部分积累制及其特点

部分积累制，是一种力图吸收前两种筹资模式的优点而采取的折中办法，同时考虑了“横向平衡”和“纵向平衡”原则，按照当前的保险费支出加上一定的储备来提取保险金。它比现收现付制抵御风险的能力强，比基金积累制给缴费者的压力小，灵活性强。基金不足时，可采用阶梯式保险费率来弥补，不必完全依靠提存准备金。然而它也同样面临因储备金不足应对人口老龄化风险能力有限、合理制定费率的难度大而管理成本高等缺点。

二、我国五大社会保险基金的筹集模式

1. 基本养老保险的筹资模式

许多发达国家在建立基本养老保险制度之初选择了现收现付制的资金筹集模式，因为在制度建立之初，人口平均寿命相对不高，老龄人口占总人口的比例相对小，养老保险费率低，国家财政负担轻。该制度模式下，只要根据当年度人口结构状态预算养老保险的支出额度，然后以支定收来确定缴费率，所以精算要求低，且不用考虑因为经济波动、消费指数变动、利率变动而带来的资金保值和增值的问题，资金管理主要体现在资金的收取和支付环节，不强调资金的投资运用以实现保值增值，因此管理水平要求不高，实施起来比较便利而有效。所以在人口年龄结构比较稳定的条件下，现收现付制度确实可以低成本高效率地运行。1997年以前我国城镇企业的养老保险制度采用的就是现收现付制度模式。

然而现收现付制度中，“收”来自于在职职工，而“支”的对象是退休人员，制度中的代际转移问题随着人口老龄化将不断扩大。老年人口占总人口比例不断上升，在职职工供养比例不断提高，养老保险费率就得不断提高，养老保险就会陷入入不敷出的窘境。实行这种制度模式的欧洲国家中，瑞典、法国、比利时、意大利等国家雇主缴纳的社会保险税率，到20世纪90年代已经达到了30%~40%（其中很大一部分用于支付养老金）。然而即使缴费率很高，许多国家养老保险仍然存在着巨大的资金缺口（见表1）。

^① 在理论上，对于商业保险的纯保费而言，其累计收入及其收益之和要与被保险人的给付总额相等。而社会养老保险因为会根据社会经济发展和居民收入增长以及通货膨胀情况，会以国家财政为后盾调整养老保险金给付额，准备金积累不一定与未来的给付总额相等。

表 1 部分发达国家社会养老保险计划缴费率缺口 (占 GDP 的比重, %)

国别	计划平均缴费 (1995~2000 年)	收支平衡的缴费 (1995~2000 年)	缴费缺口
德国	10.3	13.7	3.4
日本	3.9	7.2	3.3
法国	12.1	15.4	3.3
意大利	16.0	18.5	2.5
加拿大	3.8	5.8	2.0
瑞典	7.1	8.0	0.9
美国	4.7	5.5	0.8
英国	4.2	4.3	0.1

资料来源: World Economic Outlook, IMF, Washington. D. C. May 1996。

为了削减国家沉重的财政负担, 各国纷纷改革, 建立多支柱模式的养老保险制度, 探讨用基金积累制代替现收现付制。

进入 21 世纪, 我国人口老龄化速度加快, 发展不均衡。根据世界银行的预测, 到 2030 年, 全球 60 岁以上人口有 1/4 来自中国。人口老龄化使得职工供养比例迅速上升, 1995 年在职职工供养退休人员的比重为 18.45%, 2000 年为 29.91%, 2010 年为 26.17%, 2030 年将上升至 41.72%, 2050 年会达到 46.40%^[2]。很显然现收现付制度下的代际负担将是不堪重负的。所以我国基本养老保险制度于 1997 年确定了社会统筹和个人账户相结合的部分积累模式。当然, 在现行制度下, 企业和个人缴费不能同时满足建立个人账户和给付养老金的需要, 个人账户资金被用作给付当前养老金支出而形成了巨大的“空账”。而且由于必须偿付“旧制度”的欠账并适应积累基金, 在现阶段和今后一段时间, 企业的负担难以得到减轻。

2. 基本医疗保险的筹资模式

社会医疗保险的筹资模式也有现收现付制、基金积累制和部分积累制三种模式。现收现付制以保险期内不同年龄的投保人之间的互助共济实现收支平衡, 普遍用于强制性医疗保险。它简便易行, 因平衡期短, 风险波动小, 不必维持较大数量的风险储备基金。基金积累制下投保人早年付出的保险费大于保险支出, 差额作为以后年份的储备资金, 随着年龄增长, 保险支出逐渐超过缴纳的保险费, 此时储备资金及其利息弥补收支差额, 实现长时间里收支平衡, 这种筹资方式常见于商业性健康保险^[3]。由于精算复杂、社会共济能力差, 且时间跨度长, 积累基金受通货膨胀影响大, 基金的运营管理难度大。世界上大多数国家的社会医疗保险采用现收现付筹资模式。我国虽然采用了“社会统筹与个人账户”相结合的模式, 但实际上仍然是一种现收现付制。该制度一直遵循“以收定支、收支平衡、略有结余”的原则。一方面在一定区域内的社会群体中筹措医疗基金, 费用共济, 风险分担; 另一方面, 保险费中的一部分进入个人账户, 目的主要是为了更好地控制医疗费用开支, 不具有积累作用, 也没有收益承诺。

3. 工伤保险的筹资模式

工伤保险分散的是被保险职工因偶发的工伤事故所导致职工伤残或死亡的风险, 它只与偶发事件发生概率以及发生后造成损伤程度相关, 所以各个国家的工伤保险资金筹集毫无疑问都采用现收现付制。

4. 失业保险的筹资模式

失业保险分散的是因非自愿性失业导致的收入中断的风险。失业风险不同于年老、疾病、工伤等其他社会风险, 它受大量社会的和经济的不确定因素的影响, 如经济周期、企业制度、劳资关系、就业歧视等, 失业率及其变化规律很难准确预测, 因此, 虽然也需要建立基金积累, 但失业保险不可能像养老保险那样着眼于长期的基金平衡。同时, 失业率受经济周期影响较大, 为适应经济周期的变化需要, 失业保险不可能采取以单年度为决算事件单位的短期方式, 而适用于多年度的中期方式。我国的登记失业率从 2001 年到 2006 年基本保持在较小的波动范围之内 (3.6%

~ 4.3% 之间), 因此失业保险在保持一定的积累规模基础上, 正常年份可以保持年度收支平衡。日本根据本国的长期经验, 得出基金积累的最佳规模是当年保险收入的 1 倍~ 2 倍的结论^[4]。

5. 生育保险的筹资模式

生育保险分散的是被保险在职妇女因生育中断劳动导致收入减少、而新生儿出生后生活费用增加的经济风险, 它受计划生育预计人数、工资基数和医疗服务费用等因素影响, 而这些因素计划性和可预见性比较强, 实际可能发生的费用可以比较准确估计而不需要过多积累以应付不测或意外情况, 所以生育保险筹资模式也是遵循短期内“以支定收、收支平衡”原则的现收现付制。

三、明确社会保险项目的筹资模式及基金运用的意义

通过以上讨论我们认为, 除了基本养老保险采用部分积累筹资模式外, 其他工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险都采用现收现付筹资模式 (见表 2)。因此, 五大社会保险项目中只有基本养老保险和基本医疗保险中的个人账户积累的基金可以投资运用以实现基金的保值增值, 其他项目并不涉及基金运用。基本养老保险的个人账户形成的基金是长期性基金, 它的保值增值直接影响着被保险人将来退休后领取养老金的多少^①, 也影响着政府在养老金给付的财政补贴数额, 因而在很大意义上决定着被保险人的退休生活水平 and 质量。而就基本医疗保险的个人账户而言, 它对被保险人个人来讲只有一个继承意义而没有多少增值的意义, 被保险人也并不关心它的增值与否。所以这部分基金实际上也不需要投资运用。至于工伤保险、失业保险和生育保险的适当结余所形成的储备金或调剂金, 基本上属于短期资金, 同样不必要刻意要求其保值增值。

表 2 五大社保筹资模式和资金来源			元
保险种类	资金筹集模式	可运用的基金	
基本养老保险	部分积累 (个人账户+ 社会统筹)	个人账户	
基本医疗保险	部分积累 (个人账户+ 社会统筹)	个人账户	
工伤保险	现收现付	工伤保险储备金	
失业保险	现收现付	失业保险调剂金	
生育保险	现收现付	无	

然而不少人实际上以为五大社保的基金都需要投资运用, 有的人对这些基金的运用很感兴趣, 同时, 也有的社保管理者对基金运用有相当大的压力。因为客观上目前我国五大保险项目都有规模大小不一的资金结余。一个顺理成章的逻辑就是有基金积累就应当运用, 以保值增值。这两种倾向从根本上来说, 有两个问题: 第一, 五大社会保险没有十分明确地规定各自的与其筹资模式相应的基金管理方式。也就是并没有文件规定哪些基金有投资运用问题, 哪些没有。第二, 有投资运用问题的基金如何管理? 没有投资运用的基金又将如何管理? 这两个问题对社保项目的合理费率水平的确定和提高社保项目管理水平, 都有重要意义。

从上面的分析可知, 除了基本养老保险的个人账户基金之外, 基本养老保险的统筹账户和基本医疗保险基金、失业保险基金、工伤保险基金和生育保险基金都只需要维持当年收支平衡即可。从目前的情况看, 实际上各个社会保险基金的结余在不断增加, 从表 3~ 表 7 中我们可以看出, 五大社会保险项目年年都有结余, 一些项目中当年结余金额占当年收入金额的比例不断攀升, 有的甚至接近了当年筹资额的 50%。如 2001~ 2006 年度, 失业保险当年结余金额分别为 30 亿元、29 亿元、49 亿元、82 亿元、125 亿元、197 亿元, 分别为当年失业保险费收入总额的 16%、13.4%、19.7%、28%、37.5% 和 51.1%, 是当年实际支出额的 1.37~ 3.67 倍。基本医疗保险社会统筹账户 2004~ 2006 年的累计结余资金分别为 379 亿元、551 亿元、1077 亿元, 相当于

① 事实上是一个约定的给付。按照目前的规定个人账户的提取额为“被保险人个人账户累计储存额除以国家规定的计发月数”。这里重要的是“个人账户积累额”, 它是将个人缴纳的保险费按照同期银行利率计息的一个累计额。而不是像“变额寿险”或“投资连接寿险”那样, 根据在整个积累期的组合投资收益大小, 又一个变动的给付。

当年统筹账户收入的 61%、67%、103%。生育保险和工伤保险也呈现同样的发展态势。导致这种状况的原因之一，是有的人误认为五大社保的基金都需要投资运用，要运用就要有不断增多的基金，甚至认为资金结余越多管理机构的业绩越好，这就完全进入了一个误区。而这种基金投资运用的冲动，必然造成我国医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险费率存在不同程度的偏高，给企业和企业职工增加了缴费压力。

表 3 2001~ 2006 年城镇基本养老保险基金收支情况表 亿元

年度	收入					支出	累计结余
	征缴收入	财政补贴			总收入		
		中央	地方	总计			
2006	5215	774	197	971	6310	4897	5489
2005	4321	544	107	651	5093	4040	4041
2004	3585	522	92	614	4258	3502	2975
2003	3044	474.3	—	530	3680	3122	2207
2002	2551.4	408.2	—	—	3171.5	2842.9	1608
2001	—	—	—	—	2489	2321	1054

资料来源：根据《劳动和社会事业发展统计公报》整理。

表 4 2001~ 2006 年医疗保险基金规模 亿元

年度	参保人数 (万)	基金收支					累计结余		
		收入			支出		总计	统筹基金	个人账户
		统筹基金	个人账户	总计	统筹基金	个人账户			
2006	15732	1041	706	1747	717	560	1277	1077	1752
2005	13783	820	585	1405	615	464	1079	750	1278
2004	12404	623	518	1141	464	398	862	553	958
2003	10902	—	—	890	—	—	654	379	291
2002	9400	—	—	607.8	—	—	409.4	—	450.7
2001	7630	—	—	384	—	—	244	—	253

资料来源：根据《劳动和社会事业发展统计公报》整理。

表 5 2001~ 2006 年失业保险基金规模

年度	参保人数 (万)	失业保险金领取人数 (万)	基金收支 (亿元)		
			收入	支出	累计结余
2006	11187	327	385	193	708
2005	10648	362	333	207	511
2004	10584	419	291	211	386
2003	10373	415	249	200	304
2002	10182	440	215.6	186.6	255
2001	10355	312	187	157	226

资料来源：根据《劳动和社会事业发展统计公报》整理。

表 6 2001~ 2006 年工伤保险基金规模

年度	参保人数 (万)	享受工伤保险待遇人数 (万)	基金收支 (亿元)		
			收	支	累计结余
2006	10268	78	122	68.5	193
2005	8478	65	93	48	164
2004	6845	52	58	33	119
2003	4575	33	38	27	91
2002	4406	—	32.0	19.9	81.1
2001	4345	—	28	16	69

资料来源：根据《劳动和社会事业发展统计公报》整理。

据此，我们认为，五大社会保险筹资模式应当通过立法做出明确规定，除了基本养老保险的个人账户^①和政府另外有财政和国有股减持所筹集的“社保基金”之外，都是现收现付，应当维持基金筹集与基金支出当年基本平衡，略有结余，结余累计额也要有所限制。明晰社会保险可运用资金范畴，这对于社会保险的科学有效的规范管理具有重要意义。

^① 按照现行规定，这部分基金实际上也不需要专门投资运用，因为有关规定说过这部分基金是按照同期银行利率计息的，就是说把它放在银行就可以了。

表 7 2001~ 2006 年生育保险参保人数及享受待遇人数

年度	参保人数 (万)	享受生育保险待遇人数 (万)	基金收支 (亿元)		
			收入	支出	累计结存
2006	64.99	108	62	37	97
2005	54.08	62	44	27	72
2004	43.84	46	32	19	56
2003	36.55	36	25	13	42
2002	34.88	—	21.8	12.8	29.7
2001	34.55	—	14	10	21

资料来源：根据《劳动和社会事业发展统计公报》整理。

1. 减轻企业、职工以及政府缴费压力

从上面的分析得知，基本医疗保险、工伤保险、失业保险以及生育保险现行费率都远远超出正常社会、经济秩序下的稳定运行费率，在明确五大社会保险筹资模式和明晰社会保险可运用资金范畴的前提下，可以避免一味追求高基金积累带来的虚而不实的稳定感，因为低费率制下少量的积累也能保证全社会比较从容地应对疾病、职业伤害、失业等各类风险。与此同时将这四项目保费率调低能增强企业、个人以及政府应对人口老龄化带来的养老风险的能力。

2. 减轻社会保险基金保值、增值压力

社会保险基金规模越大、基金积累时间越长，政府相关机构面临的实现基金保值、增值的压力越大。截至 2006 年底，五大社会保险基金积累已经达到了 8239 亿元，加上全国社保基金理事会管理的社保基金，规模已经超过 1 万亿元。因存在资本市场不完善、投资渠道窄、投资经验缺少、专业人才匮乏、管理机构臃肿而导致管理效率低、成本高等多种问题，社保基金管理机构，不管是中央管理机构还是各省市自治区的管理机构，要实现基金的保值增值的困难很大。明确社会保险可运用资金范围，减少不必要的积累基金，不赋予他们特别投资运用的责任，也就能减小社会保险基金保值增值压力。

3. 减少腐化、挪用社保基金的风险

在现行缴费率条件下，除养老保险外的其他四大社保资金都是宽进窄出，自然形成了巨大资金积累，同时也留下了漏洞，给某些官员腐化、挪用社保金以可乘之机。据不完全统计，在 1986 年至 1997 年间，全国有上百亿元社会保险基金被违规动用。1998 年以来，全国清理回收挤占挪用基金 160 多亿元，至 2005 年底，还有 10 亿元没有回收入账。截至“十五”期间，劳动和社会保障部接到挤占挪用基金举报案件 96 件^①。上海劳动社保局的社保资金重大案件，挪用基金^②的数额超过 700 亿元，更是触目惊心。明确社会保险筹资模式、明晰可投资运用资金的范围，对于需要投资运用的资金按规定由专业机构进行投资，而不需要投资运用的社保项目，就直接存银行，并让这些资金在“收”和“支”的两条流通渠道上尽快流转，缩短资金在管理机构中留滞的时间，减小社保管理机构可控的基金规模，自然能够降低社保资金被挤占、挪用的风险。

参考文献：

- [1] 李连友. 社会保险基金运行论[M]. 成都：西南财经大学出版社，2000
- [2] 董克用，王燕. 养老保险[M]. 北京：中国人民大学出版社，2000.
- [3] 仇雨临，孙树菡. 医疗保险[M]. 北京：中国人民大学出版社，2000.
- [4] 杨伟民，罗桂芬. 失业保险[M]. 北京：中国人民大学出版社，2000.

[责任编辑 童玉芬]

^① 赵小剑, <http://finance.sina.com.cn/roll/20060810/1518851421.shtml>, 2006 年 08 月 10 日 15: 18 南方周末。
^② 这部分资金严格说不是社保资金，而是上海社保机构代为管理的企业年金基金。