

法定社会保险基金的筹集 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__E6_B3_95_E5_AE_9A_E7_A4_BE_E4_c122_485061.htm

社会保险基金的筹集，是指社会保险机构或者税务机关依据国家法律的规定，按照法律规定的比例，向企业和职工收缴或者征缴社会保险费的行为。社会保险基金的筹集一般遵循“以支定筹、略有节余、留有部分积累”的原则进行。在进行社会保险基金筹集时，首先进行的工作是社会保险基金测算。社会保险基金测算，尤其是养老金测算，是指对每一年社会保险金支出以及这一年已参加和即将参加社会保险的人能够缴纳的社会保险费进行测算，确定社会保险费率，使筹集到的资金与社会保险待遇支付基本达到平衡。向雇主和雇员征缴社会保险费是社会保险基金的主要来源，此外还有政府的资助和社会保险基金的运营收入。

一、社会保险基金筹集涉及到的几个主要内容

1. 社会保险基金的组成

在已经建立了社会保险制度的国家，由于经济发展水平、文化传统、社会观念、人口年龄结构等因素不同，因而设立的社会保险的险种也不同，由此筹集的社会保险基金也不同。例如，最早在世界上建立社会保险制度的德国，它的社会保险项目有疾病保险（1883）、工伤保险（1884）、老年和伤残保险（1889）、失业保险（1927）、护理保险（1995），[1]五个保险项目决定了有五个保险基金；在美国，将老年、老年健康、残疾、遗属四种生活风险放在一起，设立一个险种，即老年残疾社会保险，由此形成老年残疾社会保险基金，这种不同源于美国不同的国情。在美国，商业保险非常发达，公民普遍比较富裕，加

之美国奉行“个人负责”的价值观念，因而，患病以及对于疾病的医治成为公民个人行为，社会不为此承担责任；在我国，则设立了养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险五个险种，并形成与此对应的五个保险基金；在新加坡等国，由雇主和雇员缴纳养老保险费构成中央公积金，即养老保险基金；而在智利，则完全由雇员个人缴纳养老保险费，形成个人储蓄养老账户，雇主和政府都不提供资金上的资助。

2. 社会保险基金的筹集模式：在国际范围，不存在划一的社会保险基金筹集模式，仅以养老保险为例，在世界上160多个实行养老保险制度的国家，就有209种筹集模式。

[2]这些不同的筹资模式，按照责任主体的构成，大致可以分为以下几类。

(1) 责任分担制 在世界上建立了社会保险制度的187个国家中，绝大多数国家的社会保险基金的筹集采取责任分担制，即由雇主和雇员双方共同承担筹集社会保险基金的责任，并在法律上对各方的责任作了明确的规定。而政府在社会保险中的责任则体现在以下三个方面：一是税收政策上的资助。即按税前收入征缴社会保险费，这样企业和劳动者不被课征所得税的部分，是国家将税收损失的部分通过间接的方式资助给了社会保险事业；二是利率政策上的资助。即国家对征缴来的、存入银行的社会保险基金，国家给予高于居民存款利率或物价上涨率，高出的部分由政府财政支出，由此实现国家对社会保险事业的资助；三是财政政策上的资助。即政府在制定下一年度的财政预算时，要列入社会保险预算所占总预算的比例或者款额，并按规定期限拨付到社会保险基金账户；或者当由于人口结构或社会结构的变化导致社会保险基金入不敷出时，政府承担财政补贴责任。

政府对社会保险基金入不付出负有终极责任，[3]是社会保险与商业保险的根本区别。此外，社会保险基金运营收入也被纳入社会保险基金。下表能够说明，在责任分担制国家，社会保险基金构成情况：20世纪80年代初欧洲共同体各国社会保险基金构成（%）

欧共同体国家	社会保险基金	雇员缴纳的保险费	雇主缴纳的保险费	政府资助	社保机构利息
比利时	100	.020	.141	.034	.742
丹麦	100	.01	.89	.684	.937
法国	100	.023	.756	.017	.726
德国	100	.022	.142	.726	.785
意大利	100	.013	.658	.824	.927
卢森堡	100	.022	.636	.231	.696
荷兰	100	.025	.837	.120	.416
英国	100	.014	.633	.343	.685

资料来源：欧洲共同体委员会：《社会保险问题：值得思考的问题》（英文版），1982。转引自侯文若、孔涇源主编：《社会保险》，中国人民大学出版社2002年版，第88页。与欧洲福利国家不同，美国只对具有雇佣关系的劳动者实施养老保险制度。养老保险基金由雇主和雇员缴纳养老保险费筹集，国家只在税收、利息等政策上给予优惠，并不给予直接的财政资助，也就是说，国家不对养老保险作财政预算。然而，由于养老保险毕竟是国家行为，所以，在养老保险基金入不敷出时，国家必须动用财政拨款。例如，20世纪80年代中期，美国养老保险基金亏空1650亿美元，这些亏空最终还是用政府财政拨款补上了。在日本，政府给予养老金的经常性资助，相当于养老金给付总额的20%。[4]在英国，政府对国民保险承担的责任较重，政府不仅对国民保险的支付赤字提供财政补贴，而且提供经常性的财政支持，1985年，政府的财政补贴占社会保险资金总额的11.5%，为24.02亿英镑。[5]

（2）福利制与以上国家不

同，在有些国家，一些保险项目采取责任分担原则，一些则完全由政府从财政支付。例如，在英国，受保险人不需要缴纳医疗保险费，医疗资源全部由国家通过税收资金提供，包括办医院、雇佣医务人员，或者采取政府购买的形式，向私人开业的医师购买医疗服务，向制药公司购买药品，向全体公民提供近于免费的医疗服务和药品。[6]加拿大的医疗保险基金也是由联邦政府、省政府和地方政府出资筹集起来的；[7]在瑞典，自1948年实施国民基本养老保险以来，受保险人不需要缴纳养老保险费，在达到65岁时，就能够获得政府提供的一分基本养老金，养老保险基金的57%来自雇主缴纳，43%来自国家财政资助。[8]实行社会保险福利制的国家的理论基础是，风险防备不应是（或者至少不应主要是）个人的责任，而是国家的责任。在瑞典，传播很广的思想是通过社会保障建立囊括全体社会成员的“人民之家”，其最极端的表现是按照社会主义公民供应模式实行社会保障福利原则；[9]在我国香港地区、新加坡、新西兰和智利，失业保险基金全部由政府提供，雇主和雇员不缴纳失业保险费。[10]（3）中央公积金制 中央公积金制，也称作“强制储蓄制”，是指养老保险基金由雇主和雇员缴纳，政府不承担任何经济上的责任，实际上是一种公民“自我养老”的模式。目前，实行“中央公积金制”的国家有15个，它们是：新加坡、印度、印度尼西亚、马来西亚、斯里兰卡、尼泊尔、坦桑尼亚、肯尼亚、赞比亚等国家。在这种模式下，由于新加坡利用中央公积金积累起来的资金，解决了“居者有其屋”和医疗保险问题，[11]所以，尤其引人注目。由于社会保险费率的高低是决定新加坡模式成败的关键，也是决定社会保险基金雄

厚与否以及能否保障退休人员基本生活的关键，为此，自1955年实行中央公积金制以来，几乎年年提高社会保险费率。由1955年的10%，提高到1984年的50%，这在世界各国算是最高的。高费率筹集到了丰厚的社会保险基金，1984年社会保险基金积累额为332亿新元，而当年的财政收入不过140亿新元。[12]由于社会保险是国家行为，因而，在新加坡，国家虽然不为社会保险提供财政拨款，但是，国家通过税收和利率为社会保险提供支持，具体说来就是社会保险费税前提取以及实行超过物价涨幅的养老保险存款利率政策。（4）国家养老储蓄账户制 20世纪80年代初，智利推行一种新的养老保险模式，即国家养老储蓄账户制，这是一种强制性的、雇主不缴纳养老保险费、国家也不提供直接资助，而由受保险人单方缴纳养老保险费（费率为10%，另加3%的管理费，共计13%）[13]并建立个人养老保险账户的一种制度。这是一种纯个人长期储蓄的养老账户制，个人缴费加上投放收益构成基本养老保险基金。实行国家养老储蓄账户制，并不等于国家卸掉了保障公民安度晚年的责任，国家在养老保障上的责任体现在：第一，保障最低退休金。受保险人经过20年的积累，到退休时，个人账户上的资金不能保证受保险人领取到国家规定的最低养老金时，由政府财政予以补足；第二，支付福利性养老金。受保险人缴纳保险费的时间不足20年，因而不能领取到最低退休金时，由政府支付比最低养老金标准还要低的福利养老金。[14]（5）社会统筹和个人账户相结合制 中国是世界上唯一一个实行“社会统筹和个人账户相结合”养老保险制度的国家，这一制度是在20世纪90年代建立起来的，在此之前，中国实行的是职工不缴纳保险费的国

家保障或企业保障制度。所谓“社会统筹和个人账户相结合”，是指企业缴纳职工工资总额一定比例（目前规定为20%）的社会保险费，通过现收现付的方式支付给当年退休职工；职工缴纳本人工资额一定比例（目前规定为8%）的养老保险费，存在个人名下，即个人账户中，在退休以后，按照国家规定的方式按月领取。所以，“社会统筹和个人账户相结合”的制度是一种不同于部分积累制的、中国独有的一种养老保险制度。

3. 社会保险基金的筹集机构

(1) 社会保险费和社会保险费 在实行社会保险制度的国家，社会保险基金的筹集主要有三种方式：有些国家通过收取社会保险费，有些国家通过征收社会保险税，有些国家则采取混合收取的方式。采取何种筹资方式一方面取决于该国的历史传统，另一方面取决于制度建立时的社会文化背景。

社会保险费 社会保险费是指雇主和雇员按照法律规定的雇员工资收入的一定比例向社会保险机构缴纳的费用。缴纳社会保险费是雇主和雇员的法定义务，雇主在法律规定的期限内，将自己应当缴纳的社会保险费连同向雇员支付工资时扣除雇员的社会保险费一并交付社会保险机构，逾期缴纳或者不缴纳的，要依法承担相应的责任。

社会保险税 美国自1935年实行社会保障制度以来，一直征缴的是“工资社会保险税”，雇主和雇员按雇员工资的同一比例缴纳社会保险税，以强调缴纳社会保险税的强制性，如果不缴纳或者迟延缴纳，就属于违法行为，就要承担一定的法律责任。美国的社会保险税与一般的税收相比，例如个人所得税，有所不同：第一，一般的纳税是企业 and 公民的义务，缴纳的税款纳入国家财政收入，虽然税收具有“取之于民、用之于民”的特点，但是，与社会保险税

收入专门用于社会保险支付的这种经济对偿的特点相比，具有根本的区别；第二，一般税收由国家税务部门征收，而社会保险税则由社会保险机构征收，所得款项不纳入国家财政收入，而是作为社会保险基金加以妥善管理。美国开征社会保险税的做法为其他国家所效法，据统计，到1998年，开征社会保险税的国家有100多个。美国的社会保险税不仅征缴范围扩大至所有的工薪收入者，而且税率在不断提高，1955年为12%，1970年为26%，1986年增至37%（个人所得税占45%），社会保险税收入成为仅次于个人所得税的第二大直接税。

[15] 在一个国家，采取哪种征缴方式与该国的经济、社会、文化、宗教等背景有密切关系。例如德国，19世纪末建立社会保险制度是为了缓解当时激烈的阶级冲突，工人与政府的尖锐对立，使得政府只能通过工会或其他社会组织与工人对话，后者成为工人的代言人，政府委托社会组织征收社会保险费要比用强制的方法征收社会保险税容易被工人接受。此外，在建立社会保险制度之前，德国工人就成立了由工人自己出资、预防和应对疾病、老年等生活风险的自助组织，就有缴费的习惯和传统。1911年，英国国会通过了《国民保险法令》，建立起社会保险制度，社会保险资金主要由雇主和雇员缴纳的比例基本相同的社会保险费筹集，政府每年都提供社会保险的财政支持。美国在1937年开征工薪税，工薪税收入全部用于发放老年人的退休金。之后，工薪税收入还用来支付残疾人保险、医疗保险等待遇。工薪税由雇主和雇员按法定的工薪的一定比例分别缴纳。美国的社会保险税在以后的发展中，由单一的工薪税扩展为工薪税、失业保险税和铁路员工退职税三个社会保险税种。

（2）社会保险基金

的筹集机构 由社会保险机构征收 在德国，社会保险费统一由各医疗保险机构征收，[16]然后再分别划拨到各个保险机构的账户。 由税务部门征收 在荷兰，社会保险费由税务部门统一征收，然后划拨到社会保险银行的各个保险账户。 在美国，社会保险税由财政部国内税务局征收，纳入国家预算管理，财政部按照规定比例分别记入财政信托基金账户。

由私营机构征收 在法国，社会保险费由私营的“社会保险和家庭津贴征收联盟”收取，该机构受理雇主的缴费申报和收取雇主社会保险费，并且每三年检查一次申报与缴费的情况。

[17] 4. 社会保险基金的形成机制 社会保险基金的形成要遵循“收支平衡”的原则，根据不同的平衡方式，社会保险基金的形成有三种机制。（1）储蓄积累制 储蓄积累制也称作基金制，是指在职职工依据退休后的基本生活需求量，确定在职期间缴纳养老保险费的数额，每个人所缴纳的养老保险费储存在国家为他们设立的个人养老保险账户上，在他们退休以后，将账户上积累的款额以及它们的投资收益，按照法律规定的方式，一次性或按月发放给受保险人。在储蓄积累制中，退休人员领取的养老金是其在工作期间所缴纳的养老保险费的积累，是退休人员本人资产在生命周期内的时序转移，而不是资产的代际转移，因而它的本质是“同代自养”。它的优点是：实现了资金供求的纵向平衡，受老龄化影响较小；激励作用强，能够促使劳动者延长工作年限，多缴社会保险费；储蓄积累制能够形成巨大的资金规模，合理利用社会保险基金能够推动经济发展。它的缺点是：积累的资金容易受通货膨胀的影响，导致社会保险基金贬值；参加社会保险的人，自己为自己积累，不能体现社会保险的互济功能

。（2）现收现付制 现收现付制，是指用在职职工缴纳的养老保险费筹集起来的养老保险基金支付退休人员的养老金，是养老保险基金在代际之间的转移。因而，在职职工的缴费率取决于支付需求的多少，即取决于人口结构的状况。如果缴费者多（年轻在职的人多），退休者少，那么缴费率就低；如果缴费者少，退休者多（老年人多），那么缴费率就高，否则，退休者领取到的养老金无法保障他们的基本生活。它的优点是：筹集起来的基金立即用于社会保险待遇的支付，不存在长期积累的问题；现收现付制贯彻“以支定收，略有结余”的原则，不会形成巨额的基金积累，也不存在因通货膨胀导致基金贬值的问题；能够比较充分地体现社会保险的收入再分配功能。它的缺点是：由于缺乏积累，所以这种制度抗风险能力弱，遇到筹集资金困难的意外情况时，同时遇到支付困难的问题；现收现付制下的养老保险是代际赡养，两代人的人口结构情况对享受养老金待遇一代人的生活水平具有决定性影响，人口老龄化不仅是中国而且是世界各国人口年龄结构变化的趋势，在这种情况下，惟有提高在职职工的养老保险费率，才能保障养老金按时足额发放，这将增加在职职工的负担，影响他们的收入水平和生活质量。（3）部分积累制 对部分积累制有两种解释，一种解释认为，部分积累制也称作混合制，是以上两种筹集资金方式的混合，是指在确保养老金充分给付的条件下，按照偏低的积累率，提出一部分养老保险资金储备起来，以应对将来可能出现的例如人口老化或者经济结构变化引起的养老金支付上的需要。例如美国，1935年在建立社会保障制度时，实行的是现收现付模式，到了20世纪70年代，随着人口老龄化的出现和不

可预测的通货膨胀，转而实行部分积累制。[18] 另一种解释，是将我国的“社会统筹与个人账户结合”制说成是中国特有的、不同于以上所说的部分积累制。[19] 因为企业缴纳的养老保险费形成社会统筹账户，通过现收现付的方式支付退休人员的基本养老金；而职工个人缴纳的养老保险费形成个人账户，用于支付职工个人账户养老金。这种机制既能体现社会保险的互助功能和社会公平，又能体现社会保险的激励机制。以上三种筹资机制中的任何一种都会形成规模不等的社会保险基金。我国对于养老保险基金筹资机制的选择，是在扬弃储蓄积累制和现收现付制优缺点的基础上，根据我国具体国情形成的。由于社会保险待遇支付的刚性特征，尤其是养老保险基金储蓄的长期性，决定了社会保险基金的保值增值极其重要，必须采取安全稳妥的投资运营方式。

二、完善我国社会保险基金筹集法律制度的建议

1. 应设立社会护理保险基金

如前所述，我国社会保险设立了5个险种，与此相应，形成了5个不同的社会保险基金，使城镇居民在遭遇生活风险时，社会保险基金所提供的收入补偿能够保障他们最基本的生存需要。然而，在我国已经进入老龄化社会的今天，由于家庭结构的变化和家庭养老功能的弱化，老人在生病和丧失生活自理能力时的照料和护理问题已经成为一个比较严重的社会问题。在德国，将衰老生活不能自理的人、慢性病人和癌症晚期病人都划入残疾人的范围，1995年之前，由政府财政为需要护理的人提供护理救济，护理救济支付占据了社会救济费用的绝大部分份额，仅1986年护理救济支付额高达76亿马克（其中23万人万在家接受护理，花去护理救济费7亿7千万马克；26万人在养老院或者医院接受护理，花去护理

救济费68亿马克)。[20]为了合理使用社会救济费用，德国于1995年出台了《社会护理保险法》，规定，凡是参加医疗保险的人都有参加护理保险的义务，缴纳护理保险费（工资额的0.85%），享受护理保险待遇。到1996年底，不同年龄组接受护理的人员比例为：65岁以下者22%，65-79岁者28%，80-80岁以上者52%；173万需要护理者获得的护理待遇为：一级护理40%，二级护理43%，三级护理17%；待遇提供分为三种情况：由护理保险机构雇佣的护理人员提供护理的家庭护理援助每月：一级护理750马克，二级护理1800马克，三级护理2800马克；由自己雇请的护理人员提供护理的家庭护理援助每月：一级护理400马克，二级护理800马克，三级护理1300马克；在养老院以及其他机构接受护理的护理费用标准每月：一级护理2000马克，二级护理2500马克，三级护理2800马克，例外情况可以提供3300马克。[21]近些年，我们经常从媒体或身边看到和听到有些老人由于长期卧病在床需要请护工而耗尽家里所有积蓄或者临终之前凄惨生活的情景。面对这种情景，人们一方面不敢乱花一分钱，以备不测之用；另一方面不敢拼命工作，生怕染病在身，这对于国家拉动内需和尽快建设现代化国家决策的实现都产生了负面影响。所以，在健全我国医疗保险制度的同时，应设立护理保险制度，使人们能够比较体面地、比较有尊严地走完他们人生的最后历程。设立护理保险，可以使所有参加护理保险的人联合起来，共同抵御可能出现的护理风险。由于护理保险支付的费用是受保险人通过缴纳护理保险的保险费筹集起来的，因此，这就既可以减轻国家负担，也可以减轻家庭负担。在护理形式上，我们可以采纳德国的做法，采取在机构护理

和在家护理两种形式，将老人们在医院的床位费及其他费用用到费用比较低的社区护理机构或者家庭，这又为护理人员提供了就业机会，进而减轻国家的就业压力。如果老人愿意在家护理且家中有人能够提供护理，可以让老人在家护理，这既有利于老年人康复，也增进了家庭的亲情。至于支付给家庭的护理费标准，可以参照工伤保险中工伤护理费的分类等级和支付标准，即根据进食、翻身、大小便、穿衣及洗漱、自我移动五项条件，区分为全部护理依赖、大部分护理依赖和部分护理依赖三个等级，护理费依次为上年度当地职工月平均工资的50%、40%、30%发给。

2. 用法律规范政府在社会保险基金筹集中的责任

我国社会保险制度确立的责任分担制是符合我国目前经济发展水平和国情的筹资机制。针对目前养老保险基金出现的个人账户空账运转的情况（2005年底达到7400多亿元[22]），应当采取的立法对策是：将中央财政承担的偿还养老保险历史债务的责任法定化。在社会统筹和个人帐户相结合的养老保险制度建立后，由于已离退休和在制度建立之前已参加工作的中年职工没有个人帐户积累，由此产生了社会统筹资金不足以支付退休人员养老金的资金缺口问题。缺口资金构成了养老保险历史债务，国务院体改办2000年对我国养老保险历史债务规模测算的结果为67145亿元。[23]巨大的历史债务侵蚀了现行制度的正常运行，必须尽快予以解决。《中共中央关于深化国有企业改革若干重大问题的决定》中明确指出，要采取多种措施，包括变现部分国有资产、合理调整财政支出结构等，开拓社会保障新的筹资渠道，充实社会保险基金。然而，决定没有明确中央政府和地方政府在承担养老保险历史债务上各自的责任。在我国

，目前实行的是“统分混合”的养老保险管理体制，名义上是地方政府分散决策，各自对本地区的养老保险计划负全责，但事实上，自1998年以来，地方养老保险在资金出现缺口时就要求上级政府予以补助，1998年中央财政为全国养老保险提供补贴24亿元，1999年175亿元，2000年327亿元，这就将地方负责制演变成为中央政府财政兜底制。[24]由于中央财政提供养老保险支付亏空补贴的原则和比例缺乏法律依据，所以有极大的随意性。解决养老保险历史债务责任不清的根本有效办法是将中央财政承担的偿还养老保险历史债务的责任法定化，规定在养老保险支付出现资金缺口时由中央财政提供补贴，这就将名义上地方负责、实际上中央出钱的暗补变为明补（1998-2001年间，对养老保险的基金补贴，中央财政支出占90%以上，而地方财政补贴还不足10%[25]）。但是，对于那些人为造成基金短缺的地区，为了不影响社会保险待遇的支付，应采取借贷而不是提供财政补贴的方式，以强化他们在社会保险基金管理上的责任心，避免依赖心理的产生和社会保险大锅饭的形成。

3. 明确规定由社会保险经办机构征收社会保险费

我国于1999年1月14日颁布的《社会保险费征缴暂行条例》在第6条规定，社会保险费“可以由税务机关征收，也可以由劳动保障行政部门按照国务院规定设立的社会保险经办机构（以下简称社会保险经办机构）征收。”据国家税务总局统计，到2005年，全国已有19个省、市、自治区和计划单列市地税局征收各项或单项社会保险费。“十五”期间，税务机关征收的各项社会保险费累计达8679亿元，收入规模由2001年的945亿元，增长到2005年的2623亿元，年均增长29.07%。[26]其他省份则由社会保险经办机构征收。

我国的这种由两个不同的机构征收社会保险费（税）的做法，在世界上是独一无二的。[27] 社会保险费由不同机构征收，导致两个机构之间难以协调、征收和管理成本高等问题的产生。由此，学术界长期以来展开了“费改税”或者“税改费”的讨论。有学者认为，费改税不适合我国的国情。因为税与费之间有一个最大的不同之处，即税的一个重要特征是它具有“无偿性”，纳税人从国家提供的公共服务中获得的收益与其缴纳的税款之间没有对应关系；而社会保险费具有明显的经济返还的性质，履行了缴纳了社会保险费义务的人就获得了享受社会保险待遇的权利，而且缴费的数额与享受待遇的多少成正比例关系。这种缴费与受益之间的密切联系，强化了社会保险费制度的激励作用，产生鼓励人们努力工作、多挣钱、多缴费、多受益的后果。[28] 而持相反观点的人则认为，征社会保险税是当前较佳选择：首先，税的立法层次高于费，在执行中具有绝对的刚性；其次，税由税务部门根据国家财政预算统一征收，比费征收成本低；再次，有利于扩大社会保险覆盖面；第四，有利于社会财富的再分配。[29] 如前所述，一个国家的社会保险基金是通过缴费还是征税筹集，是与这个国家的历史传统、社会文化背景密切相关的，不是无根据无目的决定的。我们认为，我国采取征收社会保险费的筹资方式既有利于社会保险制度的持续稳定发展，又有利于增强人们的社会保险观念。首先，依法缴纳社会保险费是企业 and 职工的法定义务，必须履行，不履行将承担一定的法律责任，这与公民必须履行纳税义务是一样的道理。在这里，只存在守法和违法的问题，而不存在征税比收费更具有强制力的问题，因为只要是法律规定的义务，都必

须履行，不存在义务强弱的问题；其次，社会保险费由社会保险经办机构征收和管理，并用于社会保险待遇的支付，能够保障社会保险基金专款专用。在社会保障体系中，除了社会保险基金具有经济对偿的性质外，即受保险人需要先履行缴纳社会保险费的义务，才能获得享受社会保险待遇的权利，而其他项目（例如社会福利、社会救济、优抚安置等）的收入支持属于社会补偿，即待遇获得者不需要事先缴费，在符合法律规定的条件的情况下，就可以获得一定的待遇，所需资金从国家税收中支付。征收社会保险费，就将作为社会保障核心领域的社会保险基金与由国家税收支持的社会保障中的其他项目如社会救济、社会福利、优抚安置区分开来。

4. 改革和完善影响社会保险基金筹资规模的其他规定 影响社会保险基金筹资规模的规定主要有：（1）社会保险费基

社会保险费基，是指社会保险费征缴的基础。绝大多数国家将受保险人的工资收入作为征缴社会保险费的基础。我国有关法规规定，缴费基数是企业支付给职工的劳动报酬。我国与其他国家不同之处在于，绝大多数企业的奖金或者补贴高于基本工资，而法规没有对“劳动报酬”作出明确界定，所以，各地在执行中情况不一，绝大多数企业以基本工资为征缴基础，这样征集到的社会保险费就比较少，职工在遭遇生活风险时获得的社会保险待遇大大低于在岗时的收入，结果是生活水平骤然下降。例如，广东省1999年企业养老保险月平均缴费工资为847元，这只占职工实际劳动收入总额的70%左右。世界银行1995年调查发现，中国城镇职工1994年养老保险缴费率大约是职工实际劳动收入的13%，而当年的名义缴费率是23.5%以上，大于国际上平均20%的缴费率，而

实际缴费率只占名义缴费率的55.3%。[30]建议法规对“劳动报酬”作出明确规定，即既指基本工资，也包括奖金或者补贴，才能征集到比较多的社会保险基金。如果只按基本工资征缴社会保险费，那么，职工在退休以后领取到的养老金与在职时的劳动收入差距就会很大，生活水平将会明显下降。为了使人们在遭遇生活风险时能够保持与在职时基本相同的经济收入和生活水平，应当以职工的实际收入作为征缴社会保险费的基础。

(2) 社会保险费率 社会保险费率，是指社会保险费征缴的百分比。绝大多数国家对不同的保险项目规定了不同的保险费率，例如德国在1998年，养老保险费率为20.3%、医疗保险费率为13.6%、失业保险费率为6.5%、护理保险费率为1.7%，总费率为42.1%，各项保险费雇主和雇员各承担一半；[31]在新加坡，实行一费率，1984年，雇主和雇员都分别缴纳工资额的25%，总费率为50%。[32]很明显，在工资水平一样的情况下，费率越高，筹集到社会保险基金就越多。在美国，1937年的工薪税率只占工薪收入的1%，70年后的今天，工薪税率已提高到了15.3%（雇主和雇员各承担7.65%）。税率的不断提高，使得社会保险基金的筹资规模也在不断扩大，1950年时，工薪税占全部税收的5%，1992年占38%，到了1993年就成为美国的头号税种。[33]我国在不同的法规中对不同险种的费率作了规定，例如，养老保险，企业缴纳职工工资总额的20%，职工缴纳本人工资的8%；医疗保险，企业缴纳职工工资总额的6%，职工缴纳本人工资的2%；失业保险，企业缴纳职工工资总额的2%，职工缴纳本人工资的1%；生育保险和工伤保险，都由企业缴纳，职工不缴纳，费率不超过职工工资总额的1%。合计起来，我国的总费率

为41%，其中企业承担30%，职工个人承担11%。企业费率高是许多企业千方百计规避参保的原因之一。在由企业（实质上是国家）保险向责任分担转化的过程中，要随着国家经济发展和职工收入水平的提高，应当逐步提高职工的缴费比例，最后由11%逐步达到20%。职工缴费多，在生活风险出现时获得的待遇也多，这个义务与权利对应的社会保险原则，要向职工灌输。

（3）社会保险统筹层次 社会保险统筹层次是指在哪一级行政管理层面上征缴社会保险费、发放社会保险待遇和管理运营社会保险基金。社会保险统筹层次越高，社会公平的程度也越高，越有利于劳动力的流动的统一劳动力市场的形成。在世界上一百多个建立了社会保险制度的国家，几乎都实行全国统筹，惟有我国实行的是县级统筹。我国有2000多个县，与此相应就有2000多个统筹单位和管理主体。在这样的体制下，由于中央政府的监管部门离基金实际统筹单位过远，不仅难以将所有的社会保险费筹集在一个统一的管理者手中和进行适时的调剂（我国的社会保险基金存量余额仅为美国的十六分之一，原因尽管很多，但统筹层次低是其中的一个重要原因），而且社会保险基金风险比实行全国统筹的国家高（从概率上讲，是美国的2000多倍），例如，社会保险基金没有实行专户管理的占地方政府违规动用社会保险基金的38.02%。[34]所以，实行社会保险全国统筹是必须尽快解决的问题。

（4）社会保险的覆盖范围 社会保险覆盖的范围越宽，也就是参加社会保险的人越多，就越能够筹集到更多的社会保险基金。在我国，绝大多数进城务工经商的农民工没有被纳入社会保险中来，由此引发了一系列社会问题。2007年两会以后，国家陆续出台了几个有关农民工参

加社会保险、获得劳动报酬、子女入学等政策法规，这将有利于解决农民工面临的生活风险问题。但是，解决问题最有力的办法是制定强制用人单位为农民工办理社会保险的法规，并且要规定，对于那些不参加社会保险或者迟延缴纳社会保险费的用人单位应当承担一定的法律责任，只有这样才能真正推动农民工社会保险工作。

（5）退休人员继续从业的退休金标准 法律规定受保险人的退休年龄越高，缴纳社会保险费的时间就越长，领取养老金的时间相应就越短，这样，社会保险基金就会筹集多而支付少。在进入人口老龄化的国家，一般都采取延长退休年龄的办法，筹集更多的养老保险基金，以解决因人口结构变化而引起的养老金支付的紧张局面。然而，在我国，由于每年新增劳动力约800万人，所以，需要达到退休年龄的人退出劳动岗位，以为年轻人提供劳动机会。在退休人员中，有相当一部分继续从业并获得劳动报酬，对于获得的劳动报酬超过一定限额的，要按照规定的比例折抵退休金，这也是国际上的通行做法。例如，在美国，1977年规定，退休者的劳动收入超过3000美元的，每2美元折抵1美元退休金。如果一个退休者每个月的劳动报酬是4000美元，那么，他每个月就将少领500美元的退休金。[35]这样的规定虽然减少了退休者的退休金，但并不会降低他的生活水平，因为他还有退休金之外的劳动报酬。这样的规定由于减少了养老保险基金的支付因而增强养老保险基金的保障能力。

（6）加大对不参加社会保险、拖欠社会保险费的单位和个人的处罚 《社会保险费征缴暂行条例》第23条、第24条对未按规定办理社会保险登记、变更登记或者注销登记，或者未按规定申报应缴纳的社会保险费数额的，情节严重的，

处1000元以上5000元以下罚款；情节特别严重的，处5000元以上1万元以下罚款；**迟延缴纳的，按照暂行条例第13条的规定，加收千分之二**的滞纳金，并对直接责任人员处5000元以上20000元以下的罚款。暂行条例的规定是明确清晰的，然而，由于多种原因，在现实中不参加社会保险或者迟延缴纳社会保险费的企业普遍存在，对社会保险基金的筹集构成比较大的危害，甚至影响到社会保险事业的健康发展。例如，1999年，我国城镇从业人数的总额为21014万人，除去现行法律法规没有强制参加社会保险的群体（其中城镇个体工商户2414万人、国家机关和政党机关以及社会团体1102万人、部分事业单位人员），城镇社会保险覆盖人数应在17000万人左右，然而，实际参加社会保险的人数分别在养老保险9502万人、医疗保险1941万人、失业保险9852万人、工伤保险3960万人、生育保险3000万人，覆盖率分别为55.9%、11.4%、58.0%、23.3%、17.7%。由于征缴力度不够，一些已经参加社会保险的企业和个人不缴纳社会保险费，例如，广东省的缴费率由1993年的96.9%下降到1999年的91%；经济不发达地区的缴费率更低，许多地区只有70%；更有甚者，一些有能力缴费的企业也欠缴保险费，这就造成社会保险费的欠费额巨大的后果，1998年，近5000户企业欠缴养老保险费100万元以上，欠缴额达170多亿元，全国欠缴的养老保险费达到360多亿元。[36] 鉴于以上情况，政府应当加大对社会保险费的征缴力度。在参加社会保险和缴纳社会保险费问题上，没有商量余地，必须遵守法律规定，否则就是违法行为，就应当承担相应的法律责任。我国《社会保险法》出台时日不远，相信这部国家大法的出台，将会极大地推进我国城镇企业参

加社会保险和缴纳社会保险费的行为。【注释】[1][德]霍尔斯特·杰格尔：《社会保险入门》，刘翠霄译，中国法制出版社2000年版，第8页。[2]杨燕绥：《社会保险法》，中国人民大学出版社2000年版，第216页。[3]邓大松等：《社会保障理论与实践发展研究》，人民出版社2007年版，第405页。[4]侯文若、孔涇源主编：《社会保险》，中国人民大学出版社2002年版，第214页。[5]孙炳耀主编：《当代英国瑞典社会保障制度》，法律出版社2000年版，第44页。[6]孙炳耀主编：《当代英国瑞典社会保障制度》，法律出版社2000年版，第83页。[7]杨燕绥：《社会保险法》，中国人民大学出版社2000年版，第225页。[8]侯文若、孔涇源主编：《社会保险》，中国人民大学出版社2002年版，第215、227页。[9]中国社会科学院、德国阿登纳基金会：《中国城市社会保障的改革》（第11辑），第38页。[10]杨燕绥：《社会保险法》，中国人民大学出版社2000年版，第226页。[11]20世纪60年代，新加坡政府依靠中央公积金制，提出“居者有其屋”的解决居民住房问题的计划。具体做法是：政府通过发行国家建设债券的方式从中央公积金局筹款，然后用此款建造大批廉价住房；与此同时，政府规定，受保险人可以提前领取本人保险卡上储蓄总额的20%的退休金，作为购房的首付款，余款以后可以陆续付清。1975年，政府批准，受保险人可以提前支取退休金，购买面积大、质量好的住房。到1985年，新加坡解决了85%的居民的住房问题。1977年，政府对《中央公积金法》进行修改，规定将养老保险基金分为“普通账”和“保健账”两部分，保健账中的款额用来支付医疗费用。保健账有上限规定，即不得超过15000新元，退休时，保健账

上至少要留下7500新元，作为以后的医疗费用。参见侯文若、孔涇源主编：《社会保险》，中国人民大学出版社2002年版，第238-240页。[12] 侯文若、孔涇源主编：《社会保险》，中国人民大学出版社2002年版，第236、239页。[13] 周弘主编：《国外社会福利制度》，中国社会出版社2002年版，第311页。[14] 此外，政府的责任还体现在，对改制以前已经退休的老人和已经参加原来的制度并且要继续参加新制度的中人负责。对于“老人”，政府采取让他们继续享受原来养老保险待遇的办法；对于“中人”，政府将他们改制以前参加工作的年限视为参加新制度的年限，并发给认可债券。[15] 邓大松：《社会保险》，中国劳动社会保险出版社2002年版，第75页。[16] [德]霍尔斯特·杰格尔：《社会保险入门》，刘翠霄译，中国法制出版社2000年版，第14页。[17] 杨燕绥：《社会保险法》，中国人民大学出版社2000年版，第219页。[18] 侯文若、孔涇源主编：《社会保险》，中国人民大学出版社2002年版，第283-284页。[19] 郑功成：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社2002年版，第90页。[20] [德]彼得·特伦克-欣特贝格尔：《残疾人法》，刘翠霄译，法律出版社1999年1月版，第39页。[21] [德]霍尔斯特·杰格尔：《社会保险入门》，刘翠霄译，中国法制出版社2000年版，第62-65页。[22] 邓大松等：《社会保障理论与实践发展研究》，人民出版社2007年版，第402页。[23] 何平：《中国养老保险基金测算报告》，《社会保障制度》2001年第3期。[24] 胡晓义：《从‘统分混合’走向‘统分结合’》，载《中国社会保障》2002年增刊，第51页。[25] 郑功成：《中国社会保障制度变迁与评估》中国人民大学出

版社2002年版，第104页。 [26] 李涛：《2005年税务部门征收社保费增25%》，《中国税务报》2006年4月14日。 [27] 郑功成：《社保基金应该实行集权监督》，《中国劳动保障报》2007年6月8日。 [28] 郑秉文：《费改税不符合社保制度改革趋势》，《中国劳动保障报》2007年1月18日。 [29] 《税费之争观点一览》，《中国劳动保障报》2007年1月18日；邓大松：《社会保险》，中国劳动社会保险出版社2002年版，第76页。 [30] 世界银行：《老年保障：中国的养老金体制改革》，中国财政经济出版社1998年版，第17页。转引自王延中：《中国的劳动与社会保障问题》，经济管理出版社2004年版，第194页。 [31] [德]霍尔斯特·杰格尔：《社会保险入门》，刘翠霄译，中国法制出版社2000年版，第15页。 [32] 侯文若、孔涇源主编：《社会保险》，中国人民大学出版社2002年版，第234页。 [33] 王乔、席卫群：《比较税制》，复旦大学出版社2004年版，第164页。 [34] 郑秉文：《社保基金存在三大制度风险源》，《中国劳动保障报》2007年6月7日。 [35] 侯文若、孔涇源主编：《社会保险》，中国人民大学出版社2002年版，第258页。 [36] 王延中：《中国的劳动与社会保障问题》，经济管理出版社2004年版，第193-194页。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com