

摘要：社会保险基金是社会保险的物质条件，社会保险基金筹集是社会保险工作的起点和首要环节。法律制度对于社会保险基金筹集所做出的设计和安排是社会保险法律制度设计的重要组成部分。就我国目前社会保险基金筹集的法律制度安排现状及其存在的问题来看，还必须进一步扩大社会保险基金征收对象的范围，完善国家、用人单位和劳动者社会保险税（费）负担的比例，改革筹集方式并拓展基金筹资渠道。

关键词：社会保险基金；筹集；法律制度；安排；完善；创新

社会保险基金筹集是指由法定的社会保险管理机构按照法律规定的比例和计征对象征收社会保险费（税）的法律行为。社会保险基金的筹集直接关系到能否建立充足和稳定的社会保险基金，是社会保险制度的基本内容和首要运行环节。我国的社会保险由基本养老保险、补充社会保险和个人储蓄性保险构成，与此相对应，我国的社会保险基金也可分为基本养老保险基金、补充社会保险基金和个人储蓄性社会保险基金。本文仅就基本养老保险基金筹集法律问题进行分析和研究。

一、我国社会保险基金筹集法律制度安排现状

从立法角度看，社会保险基金筹集涉及到政府、用人单位和劳动者个人之间的权利与义务分配，涉及到经济利益的衡平与再分配，关系到社会保险制度能否顺利地推行，并最终影响到社会经济的稳定和发展。近些年来，我国加大了社会保险筹集立法的步伐，除了在宪法中明文规定社会成员享有社会保障权利外，还在相关法规、规章里明确规定了政府、用人单位和劳动者个人在承担社会保障费用方面的义务。从社会保险基金筹集制度的内容来看，该制度主要由资金筹措渠道、计征比例、筹资方式等基本要素构成。

（一）养老保险基金筹集制度安排现状

主要体现在（国务院关于建立统一的企业职工养老保险制度的决定）和（国务院关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知）中。基本内容包括：（1）征缴范围：包括国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和城镇个体工商户及其他城镇企业及实行企业化管理的事业单位及其职工。此外，省、自治区、直辖市可以根据当地实际情况将城镇个体工商户纳入其基本保险的范围；（2）缴纳比例：企业一般不得超过工资总额的20%（包括划入个人账户的部分），个人缴纳基本养老保险费的比例，1997年不得低于本人缴费工资的46%，1998年起每两年提高1个百分点，最终达到本人缴费工资的86%；（3）筹资方式：按照以支定收、略有结余、留有部分积累的原则统一筹集。目前要求按本人缴费工资11%的数额为职工建立基本养老保险个人账户，个人缴费全部记入个人账户，其余部分从企业缴费的比例中划入。随着个人缴费比例的提高，企业划入的部分要逐步降至3%；（4）筹资渠道：实行国家、企业、个人三方共同负担的筹措原则，除了上述企业和个人负担的费用以外，国家也要从财政收入中予以补贴，其支持方式有：让税、让利和补贴三种方式。

（二）医疗保险基金筹集制度安排现状

主要体现在（国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定）中。基本内容如下：征缴范围：包括国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和城镇企业及其职工，国家机关及其工作人员，事业单位及其职工，民办非企业单位及其职工，社会团体及其专职人员。省、自治区、直辖市可以根据当地实际情况将城镇个体工商户纳入基本医疗保险的范围；（2）缴纳比例：用人单位缴费率应控制在



职工工资总额的仍左右，职工缴费率一般为本人工资收入的2%；（3）筹资方式：统筹基金和个人账户相结合。职工个人缴纳的基本医疗保险费，全部计入个人账户。用人单位缴纳的基本医疗保险费分为两部分，一部分用于建立统筹基金，一部分划入个人账户。划入个人账户的比例一般为用人单位缴费的30%左右。基本医疗保险原则上以地级以上行政区为统筹单位，也可以县（市）为统筹单位；（4）筹资渠道：基本医疗保险费用由用人单位和职工个人双方共同负担。国家不负担基本医疗保险基金的财政性补贴责任，但也有与养老保险一样的让税、让利性支持措施。

（三）失业保险基金筹集制度安排现状

主要体现于（失业保险条例）中。基本内容包括：（1）征缴范围：包括国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和城镇其他城镇企业及其职工，事业单位及其职工。省、自治区、直辖市可以根据当地实际情况将社会团体及其专职人员、民办非企业单位及其职工以及有雇工的城镇个体工商户及其雇工纳入失业保险的范围；（2）缴纳比例：城镇企业事业单位按照本单位工资总额的2%缴纳，其职工按照本人工资的1%缴纳。城镇企业事业单位招用的农民合同制工人本人不缴纳失业保险费；（3）筹资方式：失业保险基金在直辖市和设区的市实行全市统筹，其他地区的统筹层次由省、自治区人民政府规定；（4）筹资渠道：失业保险基金由下列收入构成：城镇企业事业单位及其职工缴纳的失业保险费；失业保险基金的利息；财政补贴；依法纳入失业保险基金的其他资金。

就上述三项社会保险的覆盖范围来看，基本养老保险的覆盖面最窄，失业保险次之，基本医疗保险的覆盖面最宽。基本医疗保险基本实现了城镇职工保险制度设计的统一，为其他保险制度的统一提供了可资借鉴的经验和范式。这三项保险制度改革是当前社会保障制度改革的重点和核心。

（四）工伤保险基金筹集制度安排现状

主要体现于（企业职工工伤保险试行办法）和（工伤保险条例）中。基本内容包括：（1）征缴范围：中华人民共和国境内的各类企业、有雇工的个体工商户应当依照本条例规定参加工伤保险，为本单位全部职工或者雇工缴纳工伤保险费。职工个人不缴纳工伤保险费；（2）缴纳比例：由企业按照职工工资总额的一定比例缴纳。国家根据不同行业的工伤风险程度确定行业的差别费率，并根据工伤保险费使用、工伤发生率等情况在每个行业内确定若干费率档次。行业差别费率每五年调整一次。企业工伤保险费率的调整幅度为本行业标准费率的5%至40%；（3）筹资方式：工伤保险基金按以支定收、收支基本平衡的原则统一筹集，实行社会统筹；（4）筹集渠道：工伤保险基金由下列项目构成：企业缴纳的工伤保险费；工伤保险费滞纳金；工伤保险基金的利息；法律、法规规定的其他资金。工伤保险基金主要由企业缴费构成，不足时由同级政府临时垫支。国家除了让利、让税性支持措施外，并不直接承担该基金不足时的补贴责任。

（五）生育保险基金筹集制度安排现状

主要体现于（企业职工生育保险试行办法）中。基本内容包括：（1）征缴范围：包括所有城镇企业。即包括国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和城镇其他城镇企业。劳动者个人不缴纳生育保险费；（2）缴纳比例：生育保险费的提取比例由当地人民政府根据计划内生育人数和生育津贴、生育医疗费等项费用确定，并可根据费用支出情况适时调整，但最高不得超过工资总额的1%；（3）筹集方式：生育保险费按属地原则实行社会统筹，根据“以支定收，收支基本平衡”的原则筹集资金；（4）筹集渠道：主要由企业缴费构成，其他还包括生育保险费的滞纳金、生育保险基金的利息以及法律、法规规定的其他资金。国家除了让利、让税性支持措施以外，不直接承担该基金不足时的补贴责任。

二、对我国社会保险基金筹集法律制度的一般评价



经过多年的艰苦努力，目前我国各项社会保险基金筹集制度已初步确立，并在实践中得到了不断完善，制度设计也日趋合理和科学。但从基本社会保险发展对基金筹集法律制度的要求看，现行相关法律制度除存在立法层次低，制度稳定性较差，计划体制痕迹明显等缺陷外，在制度的具体安排上还存在诸多不足。

（一）征收范围狭窄

我国现行社会保险制度设计还是没有考虑占中国人口大多数的农村居民的社会保险需要，适用对象仍是城市居民。就具体制度设计看，主要针对的还是城镇企业职工，城镇非企业职工的各项社会保险资金的筹集仍延续着传统的“社会保险的城镇内部制度性分割及其对公平的侵蚀”，的制度安排。这种价值取向和制度安排不仅大大缩小了社会保险基金的征收范围，大大降低了社会保险的制度效率，还会带来其他社会问题。根据奥尔森的观点，我国现有的社会保险制度是一种选择性激励机制，它在社会中形成了一个只有少数人才享有共同利益的“特权群体”。这些强有力的职业群体或“特权群体”有强烈的动机保护那些给他们带来特殊“公共利益”的制度安排，从而导致所谓既得利益者阶层的固化和制度受害者的强烈不满。同时，由于现行社会保险制度的社会化程度较低，覆盖面较小，制度性差别大，限制了劳动力在不同产业的自由流动。这既不利于劳动力市场形成和劳动力资源的有效配置，也不利于社会保险基金来源的扩大和赡养比的降低。

（二）用人单位社会保险负担偏大，劳动者个人和政府负担偏轻

从总体上看，在我国用人单位承担的社会保险负担比例为收入的 35% 左右，而个人仅为个人收入的 11%。与国际社会相比，除少数福利国家，我国用人单位的社会保险负担明显偏重，如美国、德国、日本社会保障的负担比例均为雇主和雇员各负担 50%，特殊项目由政府财政补助；新加坡公积金的缴费事尽管会随经济的增长和职工工资水平的提高而作相应的调整，但从总体上看雇员的缴费率明显高于雇主的缴费率，目前，雇主的缴费率为 12%，而雇员适用的缴费率却为 24%。用人单位社会保险负担过重，个人负担过轻不仅会降低企业的再生产能力 and 国际竞争力，也不利于增强个人的社会保险意识和社会保险责任。此外，与其他一些国家和地区相比，我国政府财政承担的社会保险负担既偏轻又不确定。

（三）筹集方式有待改进

目前，除少数地区开始试行由地税部门通过税收征收渠道筹集社会保险费外，社会保险费的征收一般由社会保障行政部门下设的社会保险经办机构负责征收。实践证明，由社会保险经办机构负责征收社会保险费的做法存在明显弊端：首先，社会保险经办机构是社会保障行政机关下设的事业单位，这为社会保证行政机关违法动用社会保险费创造了体制上的可能；其次，要完成社会保险费的征收，社会保险经办机构必须建立一个庞大的征收体系，这无疑将增加社会保险费的征收成本；最后，这种征收方式在制度设计上缺乏激励内涵，无法有效地调动征收者的积极性。

（四）筹资渠道有待拓展和规范

首先，劳动者个人缴费的险种有限。我国只有养老保险、失业保险实行个人缴费制度，医疗保险只是在试点城市实行个人缴费，生育保险和工伤保险尚未实行个人缴费。而其他一些国家，如英国、意大利、荷兰等，劳动者应就疾病生育保险承担一定的缴费责任。其次，来源于政府的财政拨款非常有限且不确定。目前，国家只承诺在养老保险和失业保险基金出现缺口的时候以财政补贴的方式进行经济支持，对医疗保险、工伤保险和生育保险，国家并不直接承担财政补贴责任。再次，社会保险基金的投资收益有限。根据原有相关规定，社会保险基金只能投资于国债，尽管国债几乎不存在风险，但国债的收益率却比较低，这严重地影响了基金的增值。根据《全国社会保障基金投资管理暂行办法》（2001 年 12 月 13 日实施）的



规定，由全国社会保障基金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全国社会保障基金可以有限制地进入资本市场。但是由各省、市、自治区社会保险经办机构掌握的社会保险基金仍然不能进入资本市场。最后，基金的非法流失影响了社会保险基金的筹资效率。截止 1998 年底，全国仅养老保险基金被挪用、占用就达 55.6 亿元。

三、我国社会保险基金筹集法律制度的完善与创新

(一) 尽可能扩大社会保险基金征收对象的范围社会保险基金的筹集能力、保障能力和调剂能力直接受制于保障对象的范围和数量。因此，完善我国社会保险基金筹集制度的首要措施是尽可能地扩大社会保险的覆盖面。

首先，将公务员和事业单位工作人员纳入所有社会保险项目基金的征收范围。根据现有社会保险的有关规定，在我国国家公务员和事业单位工作人员只缴纳医疗保险费，其他社会保险费一概不缴。这不仅有不公平，而且严重影响了社会保险基金的筹集。因此，为了有效增强社会保险基金的筹集能力，应将国家公务员和事业单位工作人员纳入所有社会保险项目基金的征收范围。

其次，将城镇各种性质的企业劳动者全部纳入所有社会保险项目的基金征收范围。尽管我国现行的社会保险制度是以城镇劳动者作为适用对象的，但现实的情况是还有相当一部分城镇劳动者未被纳入社会保险之中，即使有些劳动者被纳入到了社会保险范围，也只是其中的一部分项目。因此，扩大社会保险覆盖面的另一个重要措施是将城镇各种性质的企业劳动者，包括各种所有制性质的企业、事业单位、社会团体和机关的工勤人员，民办非企业单位，城镇个体户及其职工全部纳入全部社会保险《至少养老、失业、医疗和工伤保险》范围。

再次，尽快全面征收工伤保险费和生育保险费。根据《社会保险费征缴暂行条例》第二条的规定，我国目前全面征收基金的社会保险项目只有基本养老保险、基本医疗保险和失业保险，工伤保险和生育保险还没有正式全面统一征收。因此，在进一步拓展养老保险基金、医疗保险基金和失业保险基金征收范围的基础上应尽快全面统一征收工伤保险基金和生育保险基金。

最后，有条件的地区应将农民纳入养老和医疗保险范围。一些经济相对发达和城镇化水平比较高的地区，应逐渐将农民纳入养老保险和医疗保险范围，从而为社会保险基金开辟新的渠道。如江苏苏州就已把农民纳入到了医疗保险范围。

(三) 进一步完善国家、用人单位和劳动者社会保险税（费）负担的比例

根据我国目前社会经济发展的现状，确定社会保险负担的基本原则应是合理减少企业的社会保险负担比例，适当增加个人的负担比例，适度调高国家所补贴保险项目的负担比例。保险费率的界定要体现权利与义务的统一，从而对三方形成适当的制度激励和制度约束机制，增强各方对社会保险基金的责任感，保证社会保险基金的筹集效率和使用效率。首先，应逐渐提高劳动者个人社会保险费的缴费比例，降低用人单位的缴费比例，最终达到用人单位和劳动者个人的社会保险负担基本一致。从世界范围看，增加劳动者个人在社会保险上的负担是社会保险制度改革的重要发展趋势。其次，在体制转轨期间国家应承担由转轨而产生的隐形债务。据推算，社会保险由“现收现付”制改为“基金”制所产生的转制成本将高达 2~3 万亿元人民币。这部分费用应由国家来承担。最后，在转制完成后，国家在有些社会保险项目上的负担应有所增加，如失业保险等。



（三）进一步改革筹集方式

首先，以开征特种税作为社会保险基金的基本筹集方式。纵观世界各国，社会保险基金的基本筹资方式有以下三种：一是以社会保险税的方式由政府税务部门统一征收和筹集，目前世界上有 80 多个国家开征了社会保险税；二是由政府审批同意的私营组织和机构依据国家的法律法规和政策进行征收和筹集，如智利等；三是由政府设立的专门机构征收和筹集，我国目前采取的就是这种筹集模式。综合分析以上三种筹资方式的利弊，笔者认为，我国应采取主要依靠社会保险税来取得社会保险资金的基金筹集方式。结合我国农村人口众多，城乡差别较大，加之户籍管理较为严格的实际，我国的社会保险税应以混合型社会保险税模式为宜。即对于城镇劳动者，根据不同保险项目支出的需要，按承保项目分项设置社会保险税，分别确定一定的比率从工资或薪金中提取。

其次，调整社会保险费的计征原则。目前，社会保险费基本上按人头计征。这种计征原则对高新技术产业是有利的，因为他们用人少，但对于利润空间本来就不大的劳动密集型企业则很不利，因为职工越多则意味着企业要缴纳更多的社会保险费。从这个意义上说，按人头收费的方法事实上已经造成了新旧企业间的不公平。如果不能改变按人头收费的社会保险收费制度，许多劳动密集型企业，尤其是小企业逃避缴费的现状将很难得到改变。这也是近年来我国社会保险费收缴困难和扩面受阻的制度原因。因此，应对原有的社会保险费的计征方法进行改革，变按“人头”收费为按“收入”（利润）缴费（税），即个人直接按工资收入的一定比例向社会保险机构缴纳社会保险费，企业则按其利润的一定比例由税务部门收取社会保险税。

最后，改革社会保险费的计算方法。目前所实行的以“单位工资总额”作为缴费基数来计算社会保险费的方法漏洞很多，不少工资外收入并没有计算在内。因为，“工资总额”并不等于“收入总额”，实际缴费基数往往明显低于职工实际收入水平。因此，应将保险基金的征缴基数由“工资总额”改为“收入总额”，把职工从单位得到的各种“正常收入”作为缴纳保险费的基数。

（四）进一步拓展基金筹资渠道

目前我国社会保险基金的基本筹资渠道是用人单位和劳动者个人缴纳的社会保险费以及政府的财政拨款，社会保险基金筹资渠道过于单一，全国已普遍出现社会保险基金收不抵支现象。因此，在积极拓原原有筹资渠道的基础上应努力开辟新的筹资渠道。

首先，通过国有资产变现或国有股减持筹集社会保险基金。具体的做法是在中央政府向各级国有资产管理机构划拨国有资产之前，首先切出足够的国有资产（包括国家在国有控股公司中的股东权益）过户到全国社会保障基金会，用以偿还国家对国有企业老职工的社会保险隐性负债。这种特殊的社会保险基金的营运应委托给基金管理公司，由基金管理公司选择合适的时机对基金持有的国有股、法人股进行变现流通，满足迫在眉睫的养老保险金和医疗费给付需要，解决应该由国家负担的“老人”全部社会保险负担和“中人”的部分社会保险负担，并将挪用的养老金个人账户填平补齐，解决个人账户空账问题。

其次，通过社会保险基金资本化筹集社会保险基金。根据一些国家的成功经验和社会保险基金管理和运营的改革趋势，社会保险基金资本化增值是社会保险基金的一个重要来源。如平均实际回报率最高的瑞典已高达 13.5%，最低的日本也有 4.9%。我国的社会保险基金在控制风险的前提下，有条件、有步骤、有限度地进入证券市场实现保值增值是非常必要的。为此，劳动和社会保障部于 2002 年 12 月 13 日颁布了《全国社会保障基金投资管理暂行办法》，允许全国社会保障基金进入资本市场。这为我国社会保险基金提供了新的筹资渠道。当然，仅仅允许全国社会保障基金进入资本市场是很不够的。因为，相对于由省、市、自治区社会保障机构掌握的社会保险基金，全国社会保障基金的规模要小得多。如果只允许全国社会保障基



金“入市”，而不允许地方社会保险基金“入市”，那么，通过资本化来增加社会保险基金的设计将成为一句空话，没有什么实际意义。因此，国家应采取有效措施尽快允许地方社会保险基金进入资本市场。实际上已经有一些地方社会保险基金在“吃螃蟹”了。如金融街的第三大股东就是。北京市农村社会养老保险办公室；而天津港的第二大股东也是“社保局”，第五大股东是“蛇口社保”；金丰投资的第七大股东为“社保基金”；东方热电第六大股东为上海市社会保险事业基金结算中心。这些均为地方社会保险基金。

再次，发行社会保险福利彩票。从中国目前的情况看，发行社会保险福利彩票不失为一种有效的应急措施。有关机关可以根据社会保险基金的缺口情况，结合其他筹资渠道的筹资能力和现状，分次发行一定数额的社会保险福利彩票，筹集到的资金可用于支付由于社会保险体制转轨所增加的成本和因调整社会保险待遇所产生的基金缺口。

最后，发行社会保险长期国债。如果通过其他渠道仍然无法筹集到足够的社会保险资金，还可以根据国力的承受能力，发行社会保险长期国债。

参考文献：

- [1]覃有土，樊启荣。社会保障法[M].北京：法律出版社 1997：146.
- [2]宋晓梧主笔。中国社会保障体制改革与发展报告[R].北京：中国人民大学出版社，2001：5.
- [3]郑秉文，和春雷。社会保障分析导论[M].北京：法律出版社，2001：54.
- [4] [芬兰]欧利.肯戈斯。社会保障筹资模式的国际比较研究[J].社会保障制度，2001，（7）：47—48.
- [5]穆怀中。社会保障国际比较[M].北京：中国劳动和社会保障出版社，2002.
- [6]邓大松。社会保险[N].北京：中国劳动和社会保障出版社，2002：71，
- [7]耿志民。养老保险基金进入资本市场；可行性及政策策略[J].经济与管理研究，2001，（3）：20.
- [8]现代家庭报[N].2003—06—24.
- [9]陈佳贵。中国社会保障发展报告（1997）.京：社会科学文献出版社，2001：188.

