

美国 社会保障基金 投资管理与借鉴

王洪春 卢海元 著

他山之石，可以攻玉。在我国，建设资本市场的重要性主要体现在哪些方面？在全球背景下的中国资本市场站在历史发展的十字路口，该何去何从？

其他国家有无类似的际遇或经验教训值得我们借鉴？我们应该从大国兴衰的高度来认识建设资本市场的重要性。



中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS

本书受安徽财经大学著作出版基金资助

美国社会保障基金投资管理与借鉴

王洪春 卢海元 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国社会保障基金投资管理与借鉴/王洪春, 卢海元著. —北京: 中国社会科学出版社, 2006.5

ISBN 7-5004-5566-6

I. 美... II. ①王...②卢... III. 社会保障—基金—投资—资金管理—美国 IV. F837.124.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 033296 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)
责任编辑 卢小生
责任校对 石春梅
封面设计 福瑞来书装
技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 丰华装订厂

版 次 2006 年 5 月第 1 版

印 次 2006 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710×980 1/16

插 页 2

印 张 16.75

印 数 1-6000 册

字 数 297 千字

定 价 30.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

序

一

在经济全球化的大背景下，随着中国社会保障制度改革的深入和社会保障基金积累规模的不断扩大，其投资管理政策，是选择市场化的投资方向，还是发行特种国债，是以追求收益为重，还是以规避风险为重，如何确保基金安全和增值，已经成为社会保障基金发展过程中必须做出的历史抉择。究竟该何去何从？其他国家有无类似的际遇或经验教训值得我们借鉴？这些问题已经成为制定我国社会保障基金投资管理政策时必须回答的最具挑战性的问题。

他山之石，可以攻玉。毫无疑问，我们是站在历史的肩膀上选择中国社会保障基金投资管理方向的，我们理应借鉴其他国家发展的经验和教训，少走弯路。与经济和社会发展一样，社会保障基金投资管理也有很多规律可循。深入研究其他国家社会保障基金投资管理政策选择过程中所遵循的基本规律，则是少走弯路的重要前提。

放眼世界，在众多发达国家中，美国社会保障基金的规模是最大的。相对于其他国家的社会保障基金，美国联邦政府主导的社会保障基金只允许投资国债，补充性年金以投资资本市场为主；地方政府主导的社会保障基金则大多选择投资国债，也有少数地方选择投资资本市场。这样严格按照基金性质进行分类投资的政策，是我国选择社会保障基金投资方向的一个很好的参照系。这一方面是因为美国的资本市场是发达和成功的资本市场，其社会保障基金投资管理政策的取向，有一定的借鉴意义；另一方面，是因为美国联邦政府社会保障基金投资国债的政策，提高了资本形成效率，对美国经济社会的发展发挥了举足轻重的作用。决定我国社会保障基金投资管理方向的，绝不只是基金的收益和基金的保值增值，绝不只是低迷股市的需求，而应从长远的、全局的和战略的高度，多角度考虑政策选择的利弊得失，按照分类指导的原则，分别做出正确的政策选择。如果中国的社会保障基金投资管理政策选择适当，完善及时，也必然在中国的和平崛起过程中起到同样的重要作用。

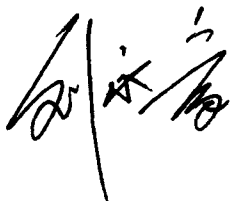
古语云：知易行难。其实，感觉“行”难时，往往正是因为我们没有“知”充分，没有“知”准确，没有“知”完整。社会保障基金投资管理是一门科学，也是一门艺术。社会保障基金投资管理中的每一个环节都环环相扣，

每一个细节都值得关注，要真正“知”，需要渊博的知识，需要付出艰苦的努力；要正确地“行”，需要宽广的视野，需要以果敢的精神去开拓创新。

本书作者对美国社会保障基金投资管理的历史、现状、问题和发展趋势等问题做了比较系统的介绍，结合我国实际，提出和论证了有中国特色的社会保障基金投资管理应以投资国债为主的政策建议，并回答了实践中提出的一些亟待解决的问题。在这样一个新的研究领域，由于我国缺乏社会保障基金投资管理的实践积累，书中的一些观点和政策建议可能还有待实践的检验，有待通过进一步的研究去深化和完善。但本书的研究成果，为制定有中国特色的社会保障基金投资管理政策提供了及时而有益的理论、政策和实践借鉴。这既有助于扩大我们“知”的广度和深度，使我们“知”得更充分、更准确、更完整，也有助于减轻我们“行”的难度，加快“行”的进程，完善有中国特色的社会保障基金投资管理政策。这正是本书学术价值和应用价值之所在。

目前，我国社会保障制度建设已进入了一个需要将基金投资管理作为制度建设重要任务的新阶段。在社会保障基金投资管理理论研究领域，我们还有许多未知领域需要去探讨、去学习。从学科建设的角度看，社会保障基金的投资管理对于社会保障学这门新型学科的建设与发展，十分重要。因为社会保障制度的长期发展、社会保障基金的长期平衡、社会保障基金的精算管理等高难度的制度核心，在相当程度上，就包含在社会保障基金的投资管理中。社会保障基金的投资管理应当是社会保障学这门学科研究的一个重要领域。因此，本书对美国社会保障基金投资管理理论和实践的研究，也丰富了社会保障学这门学科。

希望本书的出版将会对政府决策者、科研和教学工作者在推动社会保障基金投资管理理论研究、教学和实践方面有所帮助和贡献，希望社会各界共同努力，在更深、更广泛的领域为我国社会保障基金投资管理提供理论、政策和实践的支撑，也希望作者进一步在理论和实践上取得更有创新意义的成果。



2005年9月3日

序 二

陈光庭

我曾读过卢海元博士先后出版的两本书，第一本书是《实物换保障：完善城镇化机制的政策选择》（2002年7月出版），第二本书是《走进城市：农民工的社会保障》（2002年底完稿，2004年1月出版）。我作为一名研究城市问题的杂家，曾为这两本书写过序，发表过读书感想。

事隔两年，卢海元博士又把他的新作《建设有中国特色的弹性养老保险制度，让人人享有社会保障》（长篇论文）和他与王洪春先生合著的《美国社会保障基金投资管理与借鉴》书稿送来，请我提意见并为之作序。我很高兴，也很感谢卢海元博士给我一次学习和发表意见的机会。苦读半月，虽仅知皮毛，但也有许多收获、心得和启发。特别是看到卢博士在实际工作中致力于建立农村社会养老保险制度、解决农民老有所养问题取得的成绩，看到他构建的城镇化机制理论体系日臻成熟，看到他对国内外社会保障制度和政策的研究日益深入独到和符合中国国情，我很振奋，也很欣慰。在此，将我的这些感动抒发出来，以为序。

我个人认为，卢海元对城镇化机制理论、社会保障制度改革创新和政策完善发展的研究可分三个逐渐深入的阶段。

首先是探讨和构建城镇化机制理论。在总结国内外城镇化经验，揭示城镇化发展规律的基础上，卢海元博士根据我国国情，初步构建了城镇化机制理论，提出了以“实物换保障”（产品换保障、股权换保障、土地换保障）的方式，从建立农村社会养老保险制度入手完善城镇化机制，为城镇化提供制度保障，破解农村社会保障制度建设面临的资金短缺问题等原创性政策建议，并将经济社会的良性循环、“三农问题”的破解、城镇化进程的加快和农村社会养老保险制度的建立健全紧密联系起来进行了开拓性的研究。

这个时期，他的研究视野主要集中在如何完善城镇化战略，如何通过建立农村社会养老保险制度，解除农民的后顾之忧，达到稳定、调整农民的就业和消费预期，提高农民的收入水平和消费能力，启动农村市场，从深层次上破解有效需求不足等中国经济发展难题，为构建适合中国国情、能破解“三农问

题”、实现经济良性循环，能有效指导实践的经济发展理论做出自己的贡献。为此，卢海元博士根据我国农民众多、国力财力有限、社会保障资源短缺等现实情况，最先提出了走有中国特色的实物换保障的农村社会保障制度建设之路，以破解将8亿农民纳入社会保障体系的世界级难题。

用现代社会保障制度逐步替代传统的土地保障，实现人人享有社会保障的目标，是减少农民，化解农民城镇化风险，加快城镇化进程，扩大农村土地经营规模的制度保障，也是中国尽快跨越现代化的最后一道门槛。在《实物换保障：完善城镇化机制政策选择》一书及卢博士此后发表的一系列论文中对此均有详尽的论述。我个人认为，这是我国由重视研究城镇化进程中的“物”转向重视城市化进程中的“人”的具体例证之一。

第二阶段，卢海元博士把研究的焦点聚集在离开农村寻求发展的进城打工的农民、乡镇企业职工和失地农民，即所谓的“农民工”身上。“农民工”在中国是一个庞大的群体，如果包括乡镇企业职工、失地农民的话，总计约2.8亿人，而且人数仍在不断增加。关心和解决这个处于“半城镇化”状态的群体，使他们真正地融入城市社会，这将是我国城镇化质的飞跃，也是统筹城乡社会保障制度建设面临的一项十分紧迫的政治任务。卢海元在他的《走进城市：农民工社会保障》一书中提出论证了建立适合农民工特点的社会养老保险制度，完善城镇化机制的必要性和紧迫性，阐述了建立和健全农民工社会保障制度的理论框架，提出了实施积极城镇化政策和积极社会保险政策的政策建议。该书进一步深入研究了农民工城镇化的进入机制、农业退出机制、农村返回机制，既有学术价值又有实践意义。

在这一阶段，他借助劳动保障部门的优势和领导、同志、专家们的支持，以召开专题座谈会、问卷调查和直接访谈等形式，在全国范围内对农民工、被征地农民、务农农民和小城镇居民的社会保障问题展开了全面深入的调查。其中，仅问卷调查就先后做了5万多份，比较全面地掌握了农民工、被征地农民、务农农民和小城镇居民的基本特点和意愿，对中国国情有了更深入更全面的了解、理解和认识，撰写发表了一系列调研报告和论文，并分别在东中西部选择各具特色的地区展开了农村社会养老保险制度改革创新试点工作。这说明他对城镇化机制理论、社会保障制度的研究和实践工作进入了一个新的阶段。

我认为卢海元对城镇化机制理论和社会保障制度的研究发展到第三阶段主要表现在他的新作《建设有中国特色的弹性养老保障制度，让人人享受社会保障》一文中。我惊喜地发现，他已经转入到从全球化的角度来考察和解决我国的社会保障问题了。这是个质的飞跃，是由探索建立社会保障制度的必要性和

紧迫性，回答“应该建立”的问题，进入到研究如何建立，建立什么样的社会保障制度问题。

纵观世界，各国的社会保障制度是形形色色的，即使在同一个国家，不同地区、不同群体、不同时期，其社会保障制度模式和保障水平也是不同的，存在着明显的差异和不同的阶段性特点。世界上的大国都不存在单一或统一的社会保障制度模式，而是进一步建立起适合国情的多元化的模式，这是与各国的生产力发展水平，各国的社会经济和历史文化传统密切相关的。因此，根据国情，我国现阶段社会保障制度建设，不宜追求城乡一体化，而是从实际出发建立有中国特色的多元化的社会养老保险制度。因此，我认为卢海元提出的“建设有中国特色的弹性养老保险制度，让人人享有社会保障”的倡议，很有道理，是符合国情的，是经过深入调查研究国内外情况而作出的科学论断。

让人人享有社会保障，是促进城乡发展，维护社会稳定，构建和谐社会的政治大事。卢海元提出的实行弹性社会养老保险制度是实现人人享有社会保障的正确的政策选择。它可以涉足城镇灵活就业和自由职业者对社会养老保险的需要，更能涉足收入低、不稳定、流动性大的农民工、被征地农民、务农农民和小城镇居民的养老保险的需求，可以改变制度的缺位和低收入群体游离在社会保障制度之外的状态，达到统筹城乡社会保障制度建设的目标。

尤其令人感动的是，卢海元博士提出的实行弹性社会养老保险制度的方案设计具有很强的可操作性和深远的实践意义。其中建立个人账户和拓展账户两个功能具有不可估量的社会意义和历史意义。可以想像，当农民家庭由于生重病或突发事件急需资金而找借无门的情形该有多难，有的家庭因借用高利贷而陷入无法摆脱的困境。如果实现建立养老保险个人账户，而且可用保险证质押借款就可以解决农民在生产、生活面临的急需资金的困难，这是件功在千秋的好事。只有对农民有充分了解且有深厚感情的人才能想出这样的好办法。当前，社会上许多心系农民的人都在呼吁把宅基地所有权还给农民。至今未果，如果把社会养老保险制度建立起来也算为农民办了一件大好事。我觉得，卢海元博士正在进行一项伟大工程，正在探索解决8亿农民乃至全国人民的社会养老保险问题。它的社会效益和经济效益是不可估量的，它也会产生生产力。在某种意义上来说，它绝不逊色于研究出某个粮食良种提高产量的伟大意义。美国著名经济学家米尔顿·弗里德曼曾经说过“谁能正确解释中国的改革和发展，谁就能获得诺贝尔经济学奖”出色地解决8亿农民的养老难题本身就是对人类经济理论的重大贡献。

近几年来，卢海元博士一直在从事城镇化进程中的农民社会保障问题研究

和实践工作。到了劳动和社会保障部农村社会保险司的工作岗位后，专门从事农村社会养老保险理论、政策的研究和实际工作，直接参与了我国农村社会养老保险政策制定、制度设计和试点推广工作，这为他站在农村社会保险理论和实践最前沿创造了得天独厚的条件。目前，他提出的弹性社会养老保险制度已经不仅只是一种理论设想，而是已经走向实践。北京市大兴区农村社会养老保险的制度创新就是按照弹性社会养老保险制度的设想最早进行探索和实践的。2004年12月在山东省烟台市召开的全国农村社会养老保险工作座谈会上对探索建立适合农民工特点的弹性社会养老保险制度又进行了部署。2005年4月山西省又按照上述设想，出台了《关于做好乡镇企业职工社会保险工作的通知》，将全省375万乡镇企业职工纳入弹性社会养老保险制度的覆盖范围，而该省经过近二十年的努力，参加城镇职工基本养老保险的职工也只不过有274万。因此，山西省的上述实践可能很快将从根本上改变社会保障制度的现行格局，弹性社会养老保险制度在山西省可能很快变成在社会保险中占主导地位的制度模式。山西省目前的实践可能成为将来全国的缩影。经过多年的理论探索和实践锻炼，他提高很快，已经成长为一位造诣颇深的社保专家。我为他而高兴，希望他百尺竿头更进一步！

外国问题研究一直是受到重视的，尤其我国在加入世界贸易组织之后，更加坚定地走向世界。“球情”的研究进一步加强和深化，为各层次的决策者、实际工作者、科学研究人员乃至广大人民群众提供了具有科学性、实用性和前瞻性的研究成果，有很大的借鉴价值。然而，也有一些介绍外国的作品，犹如瞎子摸象，缺乏全面深入的分析，甚至是有以讹传讹的现象。社会保障基金的投资管理是社会保障制度的重要组成内容，是整个制度建设中最关键、最复杂的部分。基金投资管理质量的好坏直接影响并决定着社会养老保险事业的兴衰成败，只有投资管好基金，才能保证社会养老保险事业健康、顺利发展。

目前，我国社会保障制度建设已进入了一个新的阶段。随着城镇职工基本养老保险制度做实个人账户的推进、企业年金制度的发展、全国社会保障基金理事会基金规模的不断扩大，特别是如果绝大多数被征地农民和农民工社会养老保险制度建设采用以个人账户为主的制度模式，加上完全采用个人账户的农村社会养老保险制度的发展，社会保障基金积累规模必然快速扩大。基金规模的不断扩大，必然要求妥善解决基金的保值增值和投资管理问题。这样，随着缴费和经办机制的建立健全，前两个环节的制度建设任务已基本完成，制度建设任务的重点和难点必然转向基金的保值增值和基金的投资管理。

在基金投资管理已经成为社会保障制度建设中心任务的新形势下，加强对

国内外基金投资管理理论、政策和实践的研究，加强对我国国情和社会保障制度建设面临的一些深层次问题的研究，必然要借鉴国外的经验。但国外的经验非常丰富，借鉴什么经验，制定什么政策，就大有学问。

我欣喜地看到王洪春、卢海元合著的《美国社会保障基金投资管理与借鉴》一书，它是一部优秀作品，它用大量的崭新的资料和深入的分析，系统地介绍了美国社会保障基金投资管理的历史、现状、问题和发展趋势。同时结合我国实际作了分析，对实行有中国特色的、以投资国债为主的社会保障基金投资管理政策提供了可资借鉴令人信服的东西。

学习国外的东西，要学其精华，要结合本国实际，不是生搬硬套，照葫芦画瓢。正如书中介绍的，美国社会保障制度建设远远晚于欧洲国家，但是，美国人没有照搬欧洲的东西，而是学习了外国的精华，走出了一条具有美国特色的社会保障之路，就这一点就应该引起我们的深思。目前，我国研究社会保障制度的成果还太少，研究外国社会保障制度的书籍更少，相信《美国社会保障基金投资管理与借鉴》一书的出版，将会像一股和煦的春风，吹暖社会保障研究的大地。最后希望本书的作者以及城市科学界和社会科学界的同仁，共同努力创造出更深入更新的有中国特色的社会保障理论研究成果来。

2005年8月9日于双峰老农书屋

目 录

第一章 美国社会保障基金概述.....	(1)
第一节 美国社会保障基金的建立和发展.....	(1)
第二节 美国社会保障基金管理模式	(41)
第二章 美国联邦社会保障基金	(56)
第一节 美国联邦社会保障基金筹集	(56)
第二节 美国联邦社会保障基金支出	(68)
第三节 美国联邦社会保障基金投资	(75)
第四节 美国联邦社会保障基金制度改革及其争论.....	(104)
第三章 美国州和地方政府社会保障基金管理.....	(108)
第一节 美国州和地方政府社会保障基金筹集与发放.....	(108)
第二节 美国州和地方政府社会保障基金投资.....	(113)
第三节 美国州社会保障基金投资体制改革.....	(119)
第四章 美国私有退休基金管理.....	(127)
第一节 美国私有退休基金种类.....	(127)
第二节 美国私有退休基金缴费与领取.....	(138)
第三节 美国私有退休基金投资运营.....	(143)
第五章 中国社会保障基金投资管理.....	(164)
第一节 全国社会保障基金投资管理.....	(164)
第二节 社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险投资管理.....	(172)
第三节 企业年金投资管理.....	(177)
第四节 农村社会养老保险基金投资管理.....	(183)
第五节 中国社会保障基金投资管理的政策取向.....	(194)
第六章 中美社会保障基金投资的比较与借鉴.....	(213)
第一节 中美社会保障基金投资管理环境比较与借鉴.....	(213)
第二节 中美社会保障基金投资管理体制比较与借鉴.....	(222)

2 美国社会保障基金投资管理与借鉴

第三节 中美社会保障基金投资运营比较与借鉴	(228)
表 1-1 美国托马斯·佩因设想的全国基金来源 (英磅)	(9)
表 1-2 美国托马斯·佩因设想的全国基金分配 (英磅)	(9)
表 1-3 美国 1995 年和 2003 年 6 月联邦社会保障受益分配数据	(17)
表 1-4 美国各州建立的主要社会保障项目	(20)
表 1-5 2002 年 12 月美国新泽西州社会保障受益数据	(21)
表 1-6 美国法律对从 1986 年开始达到 62 岁的各种退休年龄的 积分的变更	(49)
表 2-1 美国应税收入基数最高值和工薪税税率	(61)
表 2-2 美国联邦社会保障应税比例	(64)
表 2-3 2002 年底和 2003 年底美国 OASI 信托基金购买的债券 利率和债券形成的资产	(76)
表 2-4 2002 年底和 2003 年底美国 DI 信托基金购买特别债券 和公共债券利率和债券形成的资产的资产	(78)
表 2-5 美国联邦社会保障信托基金 OADI 投资收益率	(80)
表 2-6 美国三个方案的人口和经济关键要素的精算假设	(83)
表 2-7 2003 年美国信托基金实际状况与先前年度报告估算值 比较	(84)
表 2-8 1996~2003 年美国 GDP 增长率和失业率	(85)
表 2-9 2003 年美国信托基金的收支平衡状况	(87)
表 2-10 1999~2013 年美国联邦社会保障基金投资运营状况及预测	(87)
表 2-11 1940~2080 年美国主要人口指标的历史数据和未来假设	(90)
表 2-12 1950~2080 年美国人口结构	(92)
表 2-13 美国不同年份出生的人口群体的预期寿命 (中值方案)	(93)
表 2-14 美国主要经济指标预测	(95)
表 2-15 1945~2080 年美国参保劳动力与领取社会保障收益人员	(97)
表 2-16 2005~2080 年美国参保劳动力与领取收益人数的中间方案 预测值	(98)
表 2-17 2004~2080 年美国信托基金比率的估算	(100)
表 2-18 2004~2078 年美国未来 75 年社会保障基金精算平衡状况	(102)
表 3-1 1990~2003 年美国退休基金市场规模与构成	(114)
表 3-2 州和地方政府投资组合及其变化	(115)

表 3-3	州和地方政府社会保障基金投资收益	(116)
表 3-4	州和地方政府公共养老基金筹资比率	(117)
表 3-5	新泽西州及其地方政府社会保障基金证券市场投资 收益状况	(119)
图 3-1	公共退休金计划基金的外部管理费用和共同基金的细化 咨询费用	(120)
表 4-1	2003 年美国金融中介机构资产分布	(145)
表 4-2	1990~2003 年个人账户基金投资构成和总体规模	(146)
表 4-3	1996~2003 年个人退休账户持有的各种类型共同基金	(147)
表 4-4	1992~2003 年按个人退休账户的类型划分的个人退休账 户持有的共同基金	(148)
表 4-5	1998~2003 年罗思个人退休账户	(149)
表 4-6	1997~2003 年 SIMPLE 个人退休账户	(149)
表 4-7	1996~2003 年确定缴费型退休基金持有的共同基金资产	(151)
表 4-8	不同类型的确定缴费型退休基金持有的共同基金	(152)
表 4-9	403 (b) 在共同基金中的投资	(154)
表 4-10	2003 年确定缴费型退休基金持有的共同基金资产	(155)
表 4-11	1997~2003 年退休账户持有的共同基金的净现金流量	(160)
表 4-12	标准·普尔 500 指数的股票在不同时期的收益率	(161)
表 4-13	1946~1996 年美国三种证券的年平均收益率	(161)
表 4-14	1926~1995 年美国不同证券品种的投资年均收益率	(162)
表 4-15	1976~1983 年美国几种不同基金投资收益率	(162)
图 4-1	401 (k) 计划的资产规模	(153)
图 4-2	401 (k) 计划在共同基金中的资产占共同基金总资产的 比重	(153)
图 4-3	457 计划投资状况	(154)
图 4-4	投资于共同基金的退休基金资产	(156)
图 4-5	1990~2003 年退休账户基金在共同基金中的每年新增净 流量	(158)
图 4-6	1990~2003 年退休账户基金在长期基金中的每年新增净 流量	(159)
表 5-1	1997~2003 年全国社保基金各组合的投资方向一览	(168)

4 美国社会保障基金投资管理与借鉴



表 5-2 近年农保基金变化表	(184)
图 5-1 全国社会保障基金理事会组织结构	(166)
表 6-1 全国社会保障基金在一级市场申购的证券品种的情况	(236)
表 6-2 新股、增发、配股股票跌破发行价、增发价、配股价 一览表	(238)
表 6-3 全国社会保障基金从二级市场买入的证券的价格走势	(240)
参考文献 (按在正文中出现的顺序排列)	(247)
后记	(252)

第一章 美国社会保障基金概述

这里所说的“美国社会保障基金”是广义性的，不仅包括美国联邦政府举办的老年、遗属幸存者和残疾保险制度（Old - Age, Survivors, and Disability Insurance system, OASDI）和住院保险（Hospital Insurance, HI）下的社会保障基金（二者合起来的英文简写是 OASDHI），而且还包括美国州和地方政府社会保障基金，以及各种私有退休基金。私有退休基金主要是指 401（k）、个人退休账户（Individual Retirement Account, IRA）、抵税年金（Tax - Sheltered Annuity, TSA）等，还包括雇员股权计划（Employee Stock Ownership Plan, ESOP）。

第一节 美国社会保障基金的建立和发展

一、美国社会保障制度简史

（一）制度发展史

美国官方的社会保障制度最早可以追溯到 17 世纪。当英国于 1601 年实施济贫法之后，该法律也在美国的英殖民地当中实施。即采取征税的方式筹集社会救济资金（黄安年，1998：pp.3 - 11）。由于资金的筹集与发放采取的方式是英国方式，即主要是由州和地方政府主管，由社区筹集和社区发放，所以，直到 1902 年，联邦政府支付的公共福利仅为 500 万美元，州政府支付的公共福利仅为 1000 万美元，地方政府（包括县、市和镇，下同）支付的公共福利仅为 2700 万美元（三级政府公共福利均不包括军人以及退伍军人福利、公共教育、公共管理等方面的支出），联邦政府公共福利支出仅占三级政府公共福利支出的 11.9%（The United States Bureau of the Census, 1976：pp.1124、1131、1134）。1915 年，美国联邦政府在社会救济方面发挥的作用仍然很有限，当年发放的社会救济金总额中，联邦政府支付的仅占 25%。

美国的战争最早催生了军人养老金制度，这也是美国最早的一个社会养老

保险制度。1636年，在美国北部创建普利茅斯（Plymouth）殖民地的英国新教徒在与印第安人的一个分支佩科特人进行战争时，建立了军人退休金制度。新教徒通过了一项政策：残疾战士将受到殖民地的抚养。1736年，殖民地的新教徒通过了一项法律，正式继承了这项政策：“如果一个人是作为战士被派往前线，并且负伤而归，他的一生都应当完全得到殖民地的抚养。”其他殖民地很快效仿建立类似的制度。在1776年初，美国第一次建立的全国性的士兵养老金制度，也起源于此，它早于当年7月4日独立宣言的发表。这项法律为残疾士兵提供养老金，不过开始时，由于“大陆政府”没有财力，因此，只有3000人得到了养老金，对士兵的直接医疗和医院照顾是由各个州和社区提供的。1789年，美国国会实施了第一项为老兵及其抚养的人提供养老金的政策，这是第一次把军人社会保险扩展到其抚养亲属。1811年，联邦政府批准了第一个为退役军人服务的固定居住式的医疗设施。1818年，“战争秘书处”承担起管理退役军人的职责。1833年，这项工作转交给隶属于军队系统的养老金局。1849年，养老金局从战争部移交到内政部。

1862~1865年的国内战争进一步推动了士兵养老金制度的发展。战争开始不久，1862年，政府就通过立法建立国内战争养老金制度。士兵的寡妇和孤儿接受的养老金等于该士兵如果没有死亡而残疾所得到的养老金。1866年，“残疾战士自愿全国住房”组织建立。1890年，所有参加国内战争的老兵复员后出现残疾，都可以享受这一养老金。在当时，这是一笔巨大的开支。1893年，该养老金发放总额是1.65亿美元，是当时联邦政府最大的单项开支，1894年，这一开支占联邦政府预算总额的37%。另据1993年诺贝尔经济学奖获得者美国经济学家罗伯特·威廉·福格尔（2000：pp.172-173）的研究，“在一个非常强有力的退伍军人组织——‘合众国大军’的推动下，在共和党 and 民主党两党竞相争取北方退伍军人选票行动的影响下，养老金的支出额在1880~1890年间增长了一倍；从1890~1896年又增长了1/3。此时，退伍军人的养老金占到了联邦政府支出总额的45%”。1906年，法律规定，所有参加国内战争的老年士兵都可以享受这一养老金。但是，实际上并不是所有参加国内战争的老兵都得到了养老金。到1910年，仍然只有90%的国内战争时期的复员老兵得到了这一养老金，这大概占全国人口的0.6%。

国内战争时期的复员老兵的寡妇领取这种养老金一直延续到1999年，因为在这一年，最后一个领取这种养老金的人去世了。

到20世纪20年代，军队各种社会保障收益是由联邦政府三个不同部门管理的：退役军人局、内政部养老金局和残疾战士自愿全国住房组织。

1930年7月21日，国会批准建立退役军人管理署（Veterans Administration, VA），把所有的退役军人的社会保障机构都整合到一起。

这大概就是美国于1935年建立的全国性“社会保障署”结构的雏形。也就是说，联邦政府的“社会保障”的结构在一定程度上是从军人社会保险制度那里“克隆”过来的，尤其是在1935年刚建立时更是带有这样一个特征。

这也是为什么美国人简称的“社会保障”所包含的内容与世界上绝大多数国家的社会保障的内容相比，总是显得怪怪的原因。虽然英文的“社会保障”一词是由美国人发明的，但是，美国的“社会保障”在内容上与许多国家建立社会保障制度却是大不相同。其他国家的社会保障，一般是由社会保险（包括养老社会保险、失业社会保险、工伤社会保险、医疗社会保险、生育社会保险）、社会救济、社会福利和军人保障四个部分组成。而美国的“社会保障”只是联邦政府的项目，只包括老年、遗属幸存者（退休者的配偶和孩子）、残疾保险制度、住院保险（Old - Age, Survivors, Disability, and Hospital Insurance system, OASDHI），以及失业和工伤保险。其他社会保障项目并没有包括在美国人所说的“Social Security”（社会保障）中，而是另外分别单独设立和管理，在名称上，有的叫做社会福利，有的则直接使用项目本身的名称。

例如，一位美国学者在《对美国福利改革的评价》一文的第一页的下方，加了一个注释：“这里不讨论社会保险规划，如社会保障或者失业社会保险。”这里隐含着两个含义：一是联邦政府的社会保障不包括联邦政府的社会福利项目，更不包括州和地方政府的福利项目，尽管联邦政府的社会保障含有社会福利的成分。二是这里所说的“社会保障或者失业社会保险”是指联邦政府的社会保障或者失业社会保险，而不是州和地方政府的项目，因为其英文单词的首写字母是大写的，这种表示方法一般是意味着这是一个特指，即联邦政府的社会保障（Rebecca M. Blank, 2002）。

还有一点奇怪之处：虽然美国的“社会保障”是套用1934年之前的军人保障模式而建立起来的，但是，美国的“社会保障”却一点也不包含军人保障的内容。军人保障是一个单独的项目。1957年规定，服役20年以上的军人退役时也享受军人退休金福利。联邦政府为军人退休金计划提供资金，参加者不用缴纳费用。领取的退休福利以最后基本工资为基准，按服役一年提取2.5%计算并累积所得。

并且更为重要的是：美国的社会保障，只是指联邦政府负责的社会保障项目，不包括州和地方政府的社会保障项目，更不包括企业建立的各种退休基金项目。例如，美国一个“维护退休保障联盟”的网站（<http://>