

RESEARCH ON OPERATING REGULATION OF
SOCIAL SECURITY FUND IN CHINA

武 萍◎著

SOCIAL
SECURITY

中国社会保障基金
运营监管研究

FUND



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

国家社科基金项目资助

中国社会保障基金 运营监管研究

武 萍◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障基金运营监管研究 / 武萍著. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7241 - 6

I. ①中… II. ①武… III. ①社会保障基金 - 基金管理 - 研究 - 中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 052949 号

中国社会保障基金运营监管研究

著 者 / 武 萍

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 高 雁

责任编辑 / 高 雁 黄 利

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社(010)59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19.75 字 数: 300 千字

版 次 / 2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7241 - 6

定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

内容摘要

社会保障制度的持续完善，离不开规模不断扩大的社会保障基金。随着我国监管体制的日趋完善，挤占挪用社会保障基金的现象逐渐减少。但新的问题又摆在我们面前，即“未富先老”的人口老龄化。人口老龄化给社保基金的筹集、运营和给付各个环节都带来了前所未有的挑战。本书基于中国社会保障基金监管与运营之间的传递机制视角，着眼于解决基金运营监管中的难题，即基金既要安全又要有收益，这样才能做到切实保障参保人的根本利益。依据管理主体与模式、运营监管模式和投资监管模式的理论框架，本书主要内容可以概括为：“一条主线、两个中心、三个阶段、七个问题”。“一条主线”即以积极应对人口老龄化带来的基金风险为主线；“两个中心”即农村社会养老保险制度的推进和城乡统筹社会保障制度的协调发展；“三个阶段”，第一阶段是人口老龄化给社保基金监管机制的完善带来历史性契机；第二阶段是社保制度运行过程中出现的“重点问题”，它们得到解决能够有序地推动监管机制的完善；第三阶段是新农保和城乡统筹制度的建立，实现监管机制内部与外部的全面整合；“七大问题”即社保基金监督主体资格认定、全国社会保障基金规模适度增长、社会保障危机预警的理论与方法、社会保障基金运营对社会保障水平的影响、各种风险之间的传递机制、社保基金经办机构经办人员违规行为研究以及个人账户投资选择权问题。最后本书提出完善中国社会保障基金运营监管机制的对策：在中国特定的经济、政治和社会制度环境下，政府作为社会保障事业的主体，应选择集中管理和监督，实现制度的自我平衡和可持续发展；建立健全基金监督法律法规体系；加强社会保障基金监督队伍建设；营造良好的社会保障基金投资运营环境。

Summary

The sustainable development of the social security system cannot continue without continuously expanding social insurance fund. With the supervision system is becoming better and better in China, the phenomenon of misappropriating social insurance fund gradually reduce. But we still face a new problem of aging population, which is “aging before getting rich”. The aging population brings unprecedented challenges to raising, operation and payment of the social insurance fund.

This book focus on solving problems in the operation of fund in the perspective of transmission mechanism between supervision and operation of China's social insurance fund, that is, the fund should be both secure and profitable, so as to protect the fundamental interests of the insured. Based on the theoretical framework of management subject and mode, the operation supervision mode and investment supervision mode, the main contents of this book can be summarized as: “one main line, two centers, three stages, seven problems”. “A thread” is the risk of the fund, which is brought by actively responding to aging population; “two centers” are to propel the rural social endowment insurance system and to coordinate development between urban and rural social security system; The first stage of “three stages” is the historic opportunity of improving the supervision mechanism of social insurance funds brought by aging population. The second stage is the key issues appearing in the running of social security system. The solution of the issues could promote the improving of the supervision mechanism

orderly. The third stage is the establishment of new rural insurance and urban and rural overall system, achieving full integration of internal and external supervision mechanism. “seven questions” are as follows, the identification of supervising subject of the social insurance fund, the moderate growth of the scale of national social insurance fund, the theory and method of social security crisis early warning, the social security level affected by the operation of social insurance fund, the transfer mechanism among various risk, personnel's illegal behavior in social insurance fund agencies and the investment option of personal account.

At last, this book put forward countermeasures to improve China's social insurance fund supervision mechanism; under the background of China's specific economic, political and social institutional environment, government as the main body of social security system, should choose the centralized management and supervision in order to implement the self balance and sustainable development of the system, establish and improve the legal supervision system of social insurance fund, strengthen team construction of fund supervision, create a good environment for social insurance fund investment and operation.

目 录

第一章 社会保障基金运营监管机制的相关理论	1
第一节 关于管理主体与模式的理论	1
第二节 关于运营监管模式的理论	8
第三节 关于投资风险监管的理论	12
第二章 中国社会保障基金运营监管机制的内容与特征	16
第一节 社会保障基金运营监管机制的历史沿革	16
第二节 社会保障基金运营监管机制现状及存在的主要问题	23
第三节 国外社会保障基金运营监管的经验借鉴	27
第三章 人口老龄化视角下中国社会保障基金管理运营风险	39
第一节 筹资风险：老龄人口持续增加而导致的风险	39
第二节 管理风险：由于政策调整的滞后、管理不到位而导致的风险	54
第三节 投资组合风险：因资本市场的不完善而导致的风险	58
第四节 给付风险：老龄人口持续增加而导致的给付风险	79
第五节 逆向选择风险和道德风险	81
第四章 中国社会保障基金运营监管机制的重点问题	86
第一节 社会保障基金监督主体资格认定的完善	86
第二节 全国社会保障基金规模适度增长问题	96

第三节	社会保障危机预警的理论与方法问题	108
第四节	社会保障基金运营与社会保障水平的关系判定问题	123
第五节	中国社会保障基金诸风险之间的传递机制	134
第六节	社保基金经办机构经办人员违规行为研究	139
第七节	个人账户投资选择权问题	153
第五章	新型农村养老保险试点中的基金管理体制	167
第一节	农村社会养老保险管理体制总体框架及运行评价	167
第二节	农村养老保险经办机构管理	175
第三节	农村养老保险资金运营管理	189
第四节	农村社会养老保险基金风险管理	202
第五节	农村社会养老保险业务档案管理	211
第六章	城乡社保体系协调发展中的基金管理体制	217
第一节	城乡社保体系协调发展的主要路径	217
第二节	城乡社保体系协调发展的实现机制	236
第三节	城乡社保体系协调发展的配套机制	271
第七章	完善中国社会保障基金运营监管机制的对策	286
第一节	集中管理和监督,实现制度的自我平衡和可持续发展 发展的对策	286
第二节	建立基金监督法律法规体系的对策	290
第三节	加强社会保障基金监督队伍建设的对策	294
第四节	营造良好的社会保障基金投资运营环境的对策	298
参考文献		304

第一章 社会保障基金运营监管 机制的相关理论

第一节 关于管理主体与模式的理论

一 关于社会保障基金管理主体的理论

随着政府对社会保障基金不再具有垄断权力，社会保障基金管理的主体不再单一，比如有政府、保险公司和银行、基金管理公司、自治组织。

（一）政府

政府作为社会保障制度最重要的责任主体，无疑需要直接出面管理社会保障基金，^① 各种主要的社会保障基金统一由一个政府部门集中管理，不能纳入的其他个别社会保障基金则由其他个别机构附带管理，如英国的社会保障管理机构就是英国社会保障部，还有个别社会保障基金则由卫生部等附带管理；美国也是由社会保障总署负责管理各种主要的社会保障基金，但劳工部等亦承担着少数社会保障基金的管理责任；^② 中国社会保障基金管理主要采取财政总监督下的部门分管体制，主要职能部门有民政部、人力资源和社会保障部、财政部、卫生部和教育部等。^③ 政府是否参与以及参与的方式，主要取决于一国政府的职能与社会保障体系在一国的

① 郑功成：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2004，第353页。

② 郑功成：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2004，第420页。

③ 郑功成：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2004，第355页。

主要功能。

但是，无论何种形式的社会保障基金，政府的插手总是显得困难重重。首先，政府总是从自己的利益出发，在基金投资方面往往保守，基金被滥用的问题常常出现，尤其在发展中国家；其次，政府管理基金更多的是投资于国债，因而投资收益率很低，不利于参保者；此外，资金掌握在政府手中，容易导致大政府，引起财政赤字。

当然政府直接管理社会保障基金，有以下四个方面的优势：第一，从公平角度出发，政府是老年人基本生活更好的保障者，更有利于收入再分配；第二，社会保障财务能得到政府财政更好的支持；第三，政府掌控社会保障基金，对宏观经济可以适当调控；第四，政府比个人更理性，可以战胜个人的非理性行为。^①

（二）保险公司和银行

保险公司和银行一般管理中小企业的职业年金和个人账户，因为中小企业的员工不是很多，所以其社会保障基金规模较小，如果建立社会保障基金会，成本就会很高。在许多发达国家，社会保障基金直接由保险公司来管理，等于保险公司与参保者签订合同，但为了保障基金的安全性，社会保障基金资产与保险公司其他资产相分离。例如美国的一些企业就是与保险公司合作的。在一些国家里，银行可以管理个人退休储蓄账户，所以社会保障基金资产与银行的资产负债表紧密相连。例如美国的个人退休储蓄账户（Individual Retire Savings Accounts）制度，鼓励个人将部分收入存入个人退休储蓄账户，而银行则充当个人账户管理机构。参保成员可以通过“用脚投票”或转换基金来对决策层施加压力，不过通常会受到很大的限制。^②

（三）基金管理公司

在许多拉美国家，社会保障基金大多是由专门的基金公司管理的，这

① 李珍等：《中国社会保障基金管理体制选择——以国际比较为基础》，人民出版社，2005，第40页。

② 李珍等：《中国社会保障基金管理体制选择——以国际比较为基础》，人民出版社，2005，第41页。

些社会保障基金与一些共同基金一起运作。基金管理公司除了选择金融工具做出战略投资决策以外,还要征收供款及提供一些其他的服 务。基金成员可以根据优胜劣汰原则,随时更换好的社会保障基金管理公司。这些基金永远都是既定供款型,但即使是这样,资产经理也被要求承担一定的业绩责任。基金的质量和管理的 质量主要取决于有关管理公司的法律监督体系。这些管理公司不单单提供社会保障基金这一种产品,还可以提供另外一些金融产品。基金管理公司没有董事会,基金成员如果不满意的话,就可以“用脚投票”,或者可以选择其他的基金公司。

与通过保险公司和银行管理的基金相比,优点是透明度高,且资产与管理公司其他的资产不混在一起。缺点是在交易过程中,技术和成本要求高、非法销售活动日益增长,基金换来换去过多。^①

(四) 自治组织

许多国家也高度重视发挥自治组织与半自治组织管理基金的作用,而政府部门只起一般监督作用,如建立新的自治组织并让其行使管理职能,西方一些国家成立的社会保险协会等即是这种类型;委托已有的社会团体管理某些社会保障基金,如中国的残疾人福利基金会;选择、督控民营机构充当社会保障基金的管理者,如允许慈善基金会建立并自主运行慈善基金等。^②

自治组织与政府部门相结合共同管理社会保障基金是部分国家的一种选择,表 1-1 列出了部分国家社会保障基金的管理主体结合情况。

表 1-1 部分国家社会保障基金管理主体政府与自治组织结合情况

国 家	主要政府部门	主要自治或半自治组织
法 国	卫生和社会保障部、社会事务和就业部、 联合征收机构、财政部	全国养老保险基金会、全国疾病保险基金 会、全国家属津贴基金会等
德 国	劳工和社会事务部、家庭青少年卫生部	联邦劳工协会、联邦保险协会等

① 李珍等:《中国社会养老保险基金管理体制选择——以国际比较为基础》,人民出版社,2005,第 41~42 页。

② 郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,商务印书馆,2004,第 353 页。

续表

国 家	主要政府部门	主要自治或半自治组织
意大利	劳工和社会保障部、财政部、卫生部	全国社会保险协会等
荷 兰	劳工部、国民收入部、财政部	社会保险委员会、社会保险银行等
俄罗斯	社会保障部、财政部、卫生部	全国工会和产业工会组织等
美 国	社会保障署、劳工部、财政部、联邦人事局	蓝十字—蓝盾组织等
韩 国	卫生福利部、劳工事务部	全国医疗保险联合会等
日 本	厚生省、劳动省、卫生和福利省	全国劳动者共济组合联合会、国家公务员互助公会联合会等
中 国	人力资源和社会保障部、民政部、卫生部、财政部	全国社会保障基金理事会、中国残疾人联合会等

资料来源：美国社会保障署：《全球社会保障—1995》，华夏出版社，1996。

从表 1-1 可以看出这些国家已经形成了以下四个方面的共识：一是政府成为社会保障基金责任的主要承担者，虽然有些国家还是将一些社会保障基金的管理权交由自治或半自治机构，但各国政府并没有推脱其主要的管理责任；^①二是管理体制无定式，包括管理机构设置的名称、数量及所负管理职责，及至政府与社会机构、中央政府与地方政府之间的管理职责划分，在不同的国家或地区存在差异，因此，社会保障基金管理主体并无统一范式，表明它需要充分考虑各国的具体情况；三是依法行政，即管理主体的设置及其职责均由相关法律规范，并根据法律赋予的职权行使管理职责；四是高效率成为几乎所有国家的社会保障基金管理追求的目标，一些国家为了实现效率目标，往往会对原有的社会保障基金管理主体大刀阔斧地进行改革。^②

二 关于社会保障基金管理模式的理论

社会保障基金的管理模式问题，主要是针对社会保险基金而言的，其中又以养老保险基金的管理模式最具有代表性。^③ 如果按照基金管理的集

① 宫海燕：《探析我国社会保障管理体制的构建》，《长三角》2010 年第 1 期。

② 郑功成：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2004，第 426 页。

③ 穆怀主主编《社会保障国际比较》，中国劳动社会保障出版社，2007，第 92 页。

中程度，可以将基金管理模式分为统一管理模式、分散管理模式和相对统一管理模式的^①。

（一）统一管理模式

所谓统一管理模式，是指管理机构仅仅是一个，基金领取者都从这个唯一的机构获取基金收益。这个机构可以是政府机构，也可以是银行、保险公司等，但这个唯一的机构，在进行养老基金征收、运营、发放业务时，可以下设机构，或者不同的业务可以交给不同的机构管理，但這些机构之间不存在竞争关系，而是各干各的，互不干涉。如图 1-1 所示。

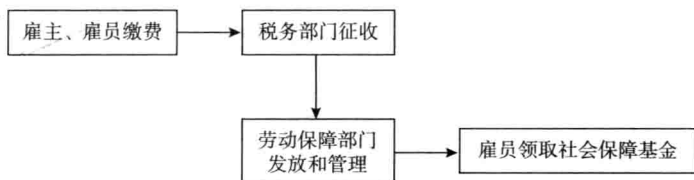


图 1-1 统一管理模式

如图 1-1 所示，政府机构可以把征收上来的钱交给税务部门，把社会保障基金的管理运营和发放交给劳动保障部门，但这两个部门之间并不存在竞争，它们之间是相互制约的。大多数发达国家以及中国、印度、新加坡等国家均采用这种管理模式，其中以新加坡的中央公积金制度（CPF）为典型代表。中央公积金是一个完全积累的强制储蓄计划，提供退休养老保障、医疗保障、住房保障、家庭（意外事故）保障，由政府的中央公积金局直接进行全面的管理，公积金存款利率也由政府决定。中央公积金局通过基本投资计划、增进投资计划、非住宅房地产计划等投资计划，实现公积金资产的增值。^②

这种模式的优点有三个方而：一是能最大限度地兼顾社会公平，特别

① 邓大松、丁怡：《国际社会保障管理模式比较及对中国的启示》，《社会保障研究》2012 年第 6 期。

② 孙光德、董克用：《社会保障概论》，中国人民大学出版社，2008，第 71 页。

是在基金分配使用中能有充分体现；二是能够形成规模效益，集中式管理，不仅使基金更加充实，有利于投资效益的提高，而且管理成本也大为降低；三是能充分配合政府发展目标的实现，由于政府集中了这一重要资源，非常有利于政府社会政策和社会发展的目标推行。^①但是模式的不足之处也有三个方面：一是权力集中，特别是监督权和管理权混为一谈，腐败的温床就产生了；二是没有了竞争，就会出现效率低下的情况，收益率很难保证；三是政府作为管理机构，或者与政府密切的合作单位，政府往往会操纵基金的使用。^②

（二）分散管理模式

分散管理模式是指由民营机构接受政府委托实行市场化的基金管理。这种模式是由多个不同类型的民营机构进行分散式管理，并且这些民营机构在政府严格的规章、政策指导和约束下实行自主管理，如图 1-2 所示。



图 1-2 分散管理模式

分散管理模式的管理主体是民营机构，政府的职责在于运用市场规则进行监督。有三种基本形式：一种是建立新的自治组织并让其行使基金管理职能，西方一些国家成立的社会保险协会等即是这种类型，它负责社会保险基金的管理，而政府部门只起一般监督作用；一种是委托已有的社会团体管理某些社会保障基金，如中国的残疾人福利基金会即是这种类型；还有一种是选择、督控民营机构充当社会保障基金的管理者，如智利选择私营机构，个人可以自由选择任意一个机构管理自己的养老保险基金，而且个人账户在各管理公司之间可以自由流动等。^③

① 郭士征主编《社会保险基金管理》，上海财经大学出版社，2006，第21页。

② 李珍等：《中国社会保障基金管理体制选择——以国际比较为基础》，人民出版社，2005，第45~46页。

③ 郑功成：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2004，第353页。

这种管理模式的好处是投资回报率高,有助于国内金融市场的完善和发展。但是,这种管理模式也有劣势,即管理成本不断上升,同时分散化的私营投资管理往往导致经济的规模效应消失。^①

(三) 相对统一管理模式

相对统一管理模式是前两种管理模式的综合,它的主要特点是有一个代表雇员利益的机构,下设一些管理机构,这些管理机构通过竞争与之签约来管理业务,一部分业务交给自己的下属机构去管理,如图 1-3 所示。^②

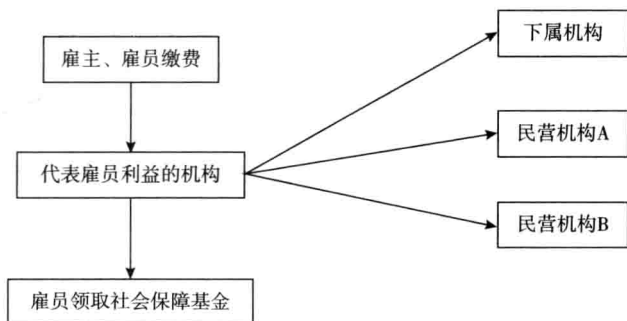


图 1-3 相对统一管理模式

相对统一管理模式的主要特点是:筹资、给付、提供信息服务等是由下属机构完成的,代表雇员利益的机构一般对于投资只制订政策,把具体执行交给其他专业投资机构,而他们只是起监督的作用。例如,美国加州公务员退休计划就是采用这种模式。^③

从上面的分析中可以看出,相对统一管理模式是前两种模式的统一体,所以在一定程度上避免了集中管理模式缺乏竞争、效益低下等缺陷,又在一定程度上解决了分散管理模式成本高昂、委托—代理问题突出等缺

① 孙光德、董克用:《社会保障概论》,中国人民大学出版社,2008,第72页。

② 李珍等:《中国社会养老保险基金管理体制选择——以国际比较为基础》,人民出版社,2005,第46页。

③ 路爱峰:《养老保险基金管理中的风险控制研究》,北方工业大学硕士论文,2008,第91页。

点。因此这是一种比较理想的社会保障基金管理模式。^①

第二节 关于运营监管模式的理论

社会保障基金的运营监管是指国家授权专门机构依法对社会保障基金的运营环节进行的监督管理，是社会保障基金管理过程中的重要一环，是确保基金安全并实现保值增值的必不可少的过程，也是各国社会保障改革过程中备受关注的热点问题。^②在理论上，当前社会保障基金运营监管模式按照两种标准划分：一是按照政府监管的强度划分；二是按照监管的集中程度划分。

一 按照政府监管的强度分类

社会保障基金监管如果按照政府监管的强度划分，可以分为审慎性监管和严格限量监管两种模式。

（一）审慎性监管

审慎性监管（prudential regulation）是指社保基金的投资管理人，按照审慎投资原则，为社保基金选择最佳的投资组合。监管机构在合同条款、市场准入条件、投资组合等方面对投资管理人降低限制，而且对于不受许可证管理的基金的日常活动干预较少，除非出现当事人提出要求或基金出现问题等情况。监管当局在很大程度上依靠中介组织对基金运营进行非现场监管，如独立审计、精算师等，只有在处理具体问题时才采用现场监管。^③

大多数发达的经合组织采用这种监管模式，如美国。这些国家经济发展比较成熟，金融体制和资本市场比较完善，各类中介组织和基金管理机构比较发达，相关法律比较完备。如要求社保基金必须具有开展信托和金

① 李珍等：《中国社会养老保险基金管理体制选择——以国际比较为基础》，人民出版社，2005，第47页。

② 孙光德、董克用主编《社会保障概论》，中国人民大学出版社，2008，第72页。

③ 郭士征主编《社会保险基金管理》，上海财经大学出版社，2006，第291页。

融业务的专业化水平、经验和能力的美国“就业及退休社会保障法案”，政府往往在宏观上坚持谨慎原则，而在投资行为及其他细节方面给予社保基金充分的自由，它要求社保基金投资的多样化，在行动上采取普遍认可，并不强制对社保基金的资产分配做出限制。^①

审慎性监管模式的优点是：一是保证了持有人的利益，要求基金管理者对基金持有人讲诚信，加强基金管理透明度，严厉打击欺诈行为；二是为规避风险集中，要求社保基金进行多样化投资，采取普遍认可的行动；三是限制基金管理者借自身之便，利用社保基金开展自营业务；四是鼓励基金管理者之间进行竞争；五是利用法律约束基金管理者的行为，为保证社保基金的安全运行和保值增值，管理者要向监管当局提交并发布基金投资有关资料。^②

该模式的缺点是：充分发育的金融市场、相当数量的专业人才、充足的运营基金、丰富的监管经验、健全的法律体制和行政体系等一系列支撑条件要求过高。

（二）严格限量监管

严格限量监管（draconian regulation）是指通过政府立法，对社保基金投资进行较为严格而明确的约束，包含限制投资市场准入资格，管理投资合同条款，限定投资组合数量关系等框架指导原则。在现阶段，采取这种模式的国家主要有德国、匈牙利、波兰、日本以及拉丁美洲国家等。^③

这种模式有以下四个特点：一是独立程度相对较高的监管机构拥有较大的监管权力，它行使国家赋予的对社保基金的统一监管权；二是监管机构对社保基金管理者的日常投资业务进行严格监控，包括但不限于以下情况——社保基金的投资组合必须在有关规定内进行操作，厌恶投资风险高或者流动性差的资产，必须达到一定的基金投资水平；三是专门进行社保基金运营的

① 张宏益：《我国社保基金运作与监管模式研究》，湖南大学硕士论文，2002，第39页。据中国优秀博硕士学位论文全文数据库。

② 孙天立：《我国社保基金投资运营监管模式选择》，《改革与理论》2002年第5期。

③ 刘伟：《市场失灵与社保基金监管》，《科技信息》2006年第1期。