

ZHONGGUOSHEHUIBAOZHANGJIJINYINGYUNGUANLI

# 中国社会保障基金 运营管理

宋晓梧 孔泾源 主编

企业管理出版社

# 中国社会保障基金 营运管理

宋晓梧 孔泾源 主编

企业管理出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国社会保障基金营运管理/宋晓梧, 孔泾源主编. -北京: 企业管理出版社, 1998

ISBN 7-80147-114-8

I. 中… II. ①宋… ②孔… III. 社会保障-基金-管理-中国 IV  
.F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 37004 号

**中国社会保障基金营运管理**

宋晓梧 孔泾源 主编

企业管理出版社出版

发行部电话: (010) 68414644

(社址: 北京市海淀区紫竹院南路 17 号 100044)

\*

新华书店北京发行所发行

北京邮电大学印刷厂印刷

\*

850×1168 毫米 32 开 9 印张 240 千字

1999 年 2 月第 1 版 1999 年 2 月第 1 次印刷

印数: 5000 册 定价: 15.00 元

ISBN7-80147-114-8/F·112

## 序

社会保障制度是现代市场经济国家一项基本的经济社会制度。在我国，建立和健全多层次的社会保障制度，关系到经济发展和社会稳定，关系到本世纪末初步建立社会主义市场经济体制的战略目标。加快社会保障制度改革步伐，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

经过十几年的改革探索，我国以养老、失业、医疗保险和最低生活保障为重点的社会保障制度已初步形成。但是由于历史的原因，我国的社会保障制度负载着几十年计划经济体制下形成的普遍福利制度的包袱，在经济起飞的初级阶段，要解决西方国家经济发达阶段才解决的人口老龄化问题。老龄人口剧增，新生劳动力基数大，使得初步形成的社会保障基金既要给付又要积累；既要保值增值，又要规避风险。如何解决这些问题，是我国社会保障体制改革的关键和难点。

党的十四届三中全会《决定》提出“社会保障行政管理和社会保障基金经营要分开”，“要形成社会保险基金筹集、营运的良性循环”，为社会保险基金的管理、营运和监管指明了正确的方向，但具体怎么实现这一要求，则需要社会保障理论和实际工作者解放思想，大胆探索，既要研究借鉴国际上社会保障基金营运

监管的经验，又要立足中国的国情，探索出一条具有中国特色的社会保障基金营运监管的路子。

1997年初，原国家体改委分配和社会保障体制司的同志们会同财政、劳动、人民银行及国务院房改办有关部门的同志共同组成中国社会保障基金营运管理课题组，并与美国恒康人寿保险公司合作，经过调查研究，提出了《中国社会保障基金营运管理》总报告，形成了养老、医疗、失业、工伤几个险种基金营运管理，补充保险和住房公积金基金营运管理，中央银行、财政对社会保障基金进行监管及国外社会保障基金营运管理若干分报告。报告在如何加强基金监管，防范风险；如何使基金投资营运获得增值效益；如何保护受益人权利，杜绝基金被挤占挪用；如何使庞大的社会保障基金推动资本市场的发展等方面，提出了很好的建议。

在深入调查研究的基础上，原国家体改委与美国恒康人寿保险公司于1997年10月在北京联合召开了“中国社会保障基金营运管理”国际研讨会。国家计委、财政部、民政部、卫生部、原劳动部、中国人民银行、中国人民保险集团、全国总工会以及中外专家近100人参加了研讨会，共同探讨社会保障基金的有效营运和监管问题。与会者对课题组提交的《中国社会保障基金营运管理》总报告及若干分报告给予了很高的评价，一致认为，该报告就中国社会保障基金营运管理所提出的新观点、新模式值得重视。报告这样系统地、专门阐述中国社会保障基金营运管理运行体制在国内尚属首次，具有前瞻性，填补了这一领域的空白，在理论上具有较高的学术价值，在实践上作出了有益的探索，在国内同领域的研究中处于领先地位。

课题组在中国社会保障基金营运管理研究方面提出的许多观点和政策建议是值得重视的。例如，研究报告就不同项目的社会保障基金性质、特征、用途、筹资模式及所有权作了科学的类型界定；提出对不同类型的基金采用不同的管理模式，对社会保障基金进行分层管理，等等。就养老保险基金来说，按照未来“三层次”养老保险结构运行，社会统筹基金和个人账户基金应实行分账管理，将现收现付的社会统筹基金纳入财政预算管理，按照国务院规定的基金投资方向和形式运作。储存积累的个人账户基金实行市场化管理；对具有积累性质的补充保险基金依据多元化投资的客观规律和发展趋势实行资本化运营。又如，对具有完全积累性质的住房公积金按照国家现行规定，其管理体制为“房委会决策、中心运作、银行专户、财政监督”，而未来住房公积金制度将向建立住房金融体系发展。另外，课题报告对于具有现收现付性质的基本医疗保险、失业、工伤及生育保险基金，其支付的互济性、即时性、被动性等特点，也有独到的分析，提出短期基金平衡与长期制度稳定的目标。课题报告在提出对补充性社会保障基金资本化、市场化营运的同时，对不同保障项目、不同保障方式类型基金的运作方式，相应地提出了资本营运监管的过渡性制度安排，分析了资本化营运的前提条件及其可能限度。对社会保障基金营运监管的一般适用性原则、基金投资组合、风险防范机制等作了系统的分析，提出了近期、中期、远期社会保障基金资本化营运的目标。

为了充分发挥这一研究成果的作用，原国家体改委分配和社会保障体制司的同志藉此成书，这是值得祝贺的。同时，必须指出，这一研究还是初步的，随着中国社会保障制度改革的不

化和实践经验的不断积累，对社会保障理论的研究包括社会保障基金管理营运方面的研究将更加深入和完善。希望《中国社会保障基金营运管理》一书的出版，能给广大理论工作者和从事社会保障基金管理的实际工作者以启发和帮助，也希望广大读者指出其中的疏漏和不足之处，集思广益、群策群力、深入研究，进一步推动社会保障基金营运管理体制的建立和完善，从而加快建立和健全我国社会保障制度的步伐。

王东迎

1998年9月

## ABSTRACT

In 1997, State Commission for Restructuring the Economic Systems P. R. C and John Hancock Mutual Life Insurance Company U. S. A organized a group to study how to establish an effective managing and supervisory system for Chinese social security funds. Through several months' hard working, this group released a major research report and ten subsidiary reports. These reports represent a considerable research effort and contain a wealth of information and statistics. It is without doubt an important analysis of alternative policies for Chinese social security system.

The major research report includes five parts: (1) the classifications and characters of social security funds; (2) Analysis of Chinese existing managing and supervisory system for social security funds; (3) how do other countries cope with the crisis faced by public schemes and make success in keeping and appreciating the funds' value; (4) design of a new management and supervision model for Chinese social security funds; (5) transitional measures.

The first subsidiary report is about pension insurance funds. Firstly, it analyses the reasons why China must shift from a pay - as - you - go system to a partial provident funding system. Then it points out, because there are no measures for existing pensioners or those close to retirement, it is inevitable to form a fund gap during the transition. Around how to fill up this gap, the report probes into the balancing, investing and managing of social security funds. What the report seeks to convey is we shall man-



age social pooling funds and individual account funds in different ways according to their characters. Social pooling funds belong to public funds. In the future, we shall progressively raise pooling level and exercise budgetary management. As to individual account funds, we shall free them access to market with the development of capital market.

The second subsidiary report devotes significant attention to medical insurance reform trends. After analyzing two existing models of combining social pooling with individual account, the report puts forward a new model.

With the deepening of reform, unemployment is becoming a severe social and economic problem. In order to alleviate unemployment, the third subsidiary report suggests (1) to widen the coverage; (2) changing the direction of funds' usage; (3) raising a fund to guard against high unemployment rate.

On the basis of analyzing status quo and existing problems of Chinese work injury insurance, the forth - subsidiary report discusses the goal, principles and contents of reform. It emphasizes the importance of changing from enterprise - level insurance to social insurance. Central to the report are two suggestions. The first is different rates shall be made for different industries. The second is an authorized committee shall judge the degree of disability.

When it comes to the investment of supplementary insurance funds, the fifth subsidiary report considers we shall make them access to the market. It is an inexorable trend that private management will take place of public management. The prerequisite is to establish a whole set of regulation and law guarantee systems.

What the sixth subsidiary report talks about is housing provident fund. The major task at present is to control the risk of fund' s devalu-

ation and loss.

The seventh subsidiary report claims to strengthen the Ministry of Finance's function of supervising social insurance funds. In recent period, the main task is to make different supervisory policies according to different situations.

In China, some people regard supplementary insurance as commercial insurance while others regard it as social insurance. The result is that no institution is really responsible for the supervision. The eighth subsidiary report launches an appeal to immediately adopt some measures to change this situation.

Both the ninth and the tenth subsidiary report are introducing foreign countries' managing and supervisory systems of social insurance funds. These two reports also forecast the trends of the systems development of social security systems.

——Author  
Sep. 1998

## 目 录

|                            |      |
|----------------------------|------|
| 导论 中国社会保障基金营运管理            | (1)  |
| 一、社会保障基金类型的划分及其特征          | (2)  |
| 二、中国社会保障基金管理概况             | (6)  |
| 三、国外社会保障基金的管理、营运与监督        | (15) |
| 四、中国社会保障基金营运监管的制度模式        | (23) |
| 五、中国社会保障基金营运监管的过渡性制度安排     | (29) |
| 第一章 统账结合的部分积累式养老保险基金及其营运管理 | (35) |
| 一、变革中的中国养老保险制度             | (35) |
| 二、养老保险的财务机制                | (37) |
| 三、“统账结合”制度模式下的基金缺口         | (40) |
| 四、基金的营运管理                  | (45) |
| 五、关于管理体制改革的                | (58) |
| 第二章 社会医疗保险的统账模式与基金营运       | (61) |
| 一、中国医疗制度沿革                 | (61) |
| 二、统账结合模式的确定与统账结合办法的比较      | (64) |
| 三、从现收现付到积累：统账结合基金营运模式思考    | (67) |

|                                             |       |
|---------------------------------------------|-------|
| 四、第三类结合：统账结合的目标模式探讨 .....                   | (72)  |
| 五、实施社会医疗保险制度的现实条件：<br>基金的供给与差距 .....        | (76)  |
| 六、相关配套改革与政策 .....                           | (80)  |
| <br>第三章 失业保险制度及失业保险基金的有效运用 .....            | (83)  |
| 一、失业保险的制度演进及基本内容 .....                      | (83)  |
| 二、失业保险基金运用的政策设定与状况分析 .....                  | (91)  |
| 三、失业保险基金运用的制度缺陷与改革建议 .....                  | (99)  |
| <br>第四章 工伤保险制度建设及工伤保险基金的管理 .....            | (105) |
| 一、工伤保险制度建设概况 .....                          | (105) |
| 二、中国工伤保险制度改革的指导原则与目标 .....                  | (113) |
| 三、工伤保险基金的管理 .....                           | (126) |
| <br>第五章 中国补充保险事业的发展及积累式资金的营运<br>和监管制度 ..... | (139) |
| 一、中国补充保险事业发展概况 .....                        | (139) |
| 二、补充保险基金的营运管理 .....                         | (145) |
| 三、补充保险基金营运管理的监管体系 .....                     | (159) |
| <br>第六章 中国住房公积金制度的建立与发展 .....               | (163) |
| 一、住房公积金制度与住房制度改革 .....                      | (163) |
| 二、住房公积金的特性与管理体制 .....                       | (174) |
| 三、住房公积金制度的现状及发展趋势 .....                     | (181) |
| 四、中国建立住房公积金制度的政策设计 .....                    | (187) |
| 五、住房公积金与中国住房金融的发展 .....                     | (196) |

---

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| 第七章 中央银行对保险基金营运的金融监管 .....       | (201) |
| 一、中国商业性保险基金的发展与营运 .....          | (201) |
| 二、中国《保险法》与金融监管政策 .....           | (206) |
| 三、中国补充性保险基金的营运与监管问题 .....        | (209) |
| 四、中国资本市场及其他要素市场的发育 .....         | (212) |
| 五、中国保险基金资本化营运与金融监管设计 .....       | (215) |
| 第八章 国家财政对社会保障基金的监管政策与制度建设 .....  | (221) |
| 一、中国社会保障基金财政监管的历史沿革 .....        | (221) |
| 二、社会保障基金财政监管的现状分析 .....          | (226) |
| 三、加强社会保障基金财政监管制度建设的近期对策 .....    | (231) |
| 四、加强社会保障基金财政监管制度规范化建设的长期对策 ..... | (234) |
| 第九章 社会保障基金管理制度的国际比较 .....        | (242) |
| 一、社会保障基金财务制度的国际比较 .....          | (242) |
| 二、社会保障基金管理的立法 .....              | (245) |
| 三、各国社会保障基金管理变化的原因及趋势 .....       | (251) |
| 第十章 国外社会保障基金的运营及监管制度 .....       | (255) |
| 一、社会保险基金的运营监管制度 .....            | (256) |
| 二、补充保险基金的运营监管制度 .....            | (263) |
| 三、国外社会保障基金运营监管制度的发展趋势 .....      | (270) |

## 导论 中国社会保障基金营运管理

1993年中国共产党十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》）和1996年《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》明确提出，在中国建立社会主义市场经济体制时，相应地要建立和形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合的多层次社会保障制度。改革开放18年来，我们对计划经济体制下形成的由国家和企业单位“统包统揽”保障方式进行了改革和探索，同时还重视发展补充保险和建立了住房公积金保障制度。在改革探索过程中，注重研究和借鉴国际经验。当前各国社会保障制度都面临着人口老龄化的冲击，如何防范将出现的养老金支付危机，除了通常采取“开源节流”的措施外，有些国家从建立个人账户积累基金制和相应的市场化投资营运管理体制着手，引入新的筹资机制和竞争营运基金的机制，使社会保障制度改革与金融体制改革，培育资本市场紧密结合起来，改革已初见成效。我国在建立新的社会保障体系中，根据中国国情，已确定在养老和医疗保险中实行社会统筹和个人账户相结合的制度，并在养老保险和住房公积金保障制度中，分别形成了部分基金积累和完全基金积累，基金积累规模不断扩大。《决定》明确提出“社会保障行政管理和社会保险基金经营要分开”，要“形成社会保险基金筹集、营运的良性循环”；《中华人民共和国劳动法》也明确指出：社会保险基金经办机构“负有使社会保险基金保值增值的责任”。这

些都为社会保险基金进行投资营运提出了要求和政策依据。社会保障基金是社会保障制度实施的核心内容,社会保障基金管理的成败直接影响到制度或体制的成败。因此在由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨中,社会保障基金如何从行政管理走向市场化营运管理,如何使基金投资营运获得安全和最大增值效益,如何对基金加强监管防范风险,如何保护受益人权利,杜绝基金被侵吞和挪用,如何使庞大的社会保障基金推动资本市场的发展和促进国民经济的发展,这些问题都是亟须研究的重要题目。为此,1997年国家经济体制改革委员会确立了《中国社会保障基金营运管理研究》课题,并与美国恒康相互人寿保险公司合作,共同进行调查研讨,历时五个月,课题组已完成10个子课题研究分报告。在此基础上,综合研究撰写了本课题的总报告,期望能推动和促进加快社会保障制度的改革和建立进程,促进社会保障事业的发展。

## 一、社会保障基金类型的划分及其特征

传统意义的基金是指经过国民收入初次分配和再分配后形成的具有规定用途的物质资料的实物形式和货币形式的统一体。

社会保障性基金就是特指的为了从事养老、医疗、失业、工伤、住房等保障性事业专门用途所筹集的基金。

社会保障基金的类型根据基金的不同性质和特征进行划分,研究基金的类型及其性质,有利于采用科学的合理的基金管理方式。

第一,从社会保障项目的专门用途及其功能分类:有养老、医疗、失业、工伤、生育、意外伤害、残疾等保险,以及社会救济、优抚安置、住房保障等专业基金。

第二,从筹资模式分类。按资金调剂范围可分为社会统筹模

式和个人账户模式，前者主要体现了社会成员之间横向的收入调剂和风险分担，后者主要体现在职工一生收入的纵向调剂和风险分担。按有否基金积累可分为现收现付制和基金积累制。在实践中通常是上述两种划分方式的结合，派生出四种模式：一是现收现付社会统筹制；二是个人账户储存基金制；三是社会统筹部分基金积累制；四是社会统筹和个人账户相结合部分基金积累制。

现收现付社会统筹制是由社会保险机构按所需支付的保险金总额进行社会筹资，即由雇主和雇员（或全部由雇主）按工资总额的一定比例（统筹费率）缴纳保险费（或税）。这种方式是以支定收不留积累，其主要特点是费率调整灵活，社会共济性强、易于操作，不存在基金受通货膨胀和利率波动的影响，具有通过再分配达到公平为主导的特征，它是各国包括养老、医疗、失业等所有社会保险险种采用的传统的筹资模式。但这种模式已面临人口老龄化的挑战，例如养老保险随着退休人员占在职职工的比例日益提高，就业的年轻一代所承担已退休一代人的经济负担日益加重，因而各国政府都将面临退休高峰期养老金支付危机，并将严重影响经济发展和社会稳定。

个人账户储存基金制是从职工参加工作起，按工资总额的一定比例（缴纳率）由雇主和雇员（或只有一方）缴纳保险费，记入个人账户，作为长期储存积累增值的基金，其所有权归个人，按照基金领取的条件，一次性领取或按月按用途领取。此模式的主要特点是激励机制强，透明度高，利于监督管理，能形成预筹基金，进入资本市场经营，长期积累增值，个人为未来作出长远保障，具有以效率为主导的特性，渡过老龄化高峰期有足额的资金，不存在支付危机，也不会引起代际转嫁负担的社会矛盾。个人账户储存基金制源于企业雇主为职工建立的养老金制度。西方发达国家第二层次的补充性保险普遍采用个人账户储存基金制模式。



社会统筹部分基金积累制是在社会统筹制框架内建立部分基金积累。这种模式在许多国家建立养老保险初期存在一段时间,随着退休人员增多支出额增加等因素,事实上都转入了现收现付统筹制,而现在出于抵御人口老龄化将出现的支付危机,再度建立部分基金积累。我国养老保险制度改革初期提出“以支定收,略有节余,留有部分积累”原则,就是这种模式。但从国际上看,在社会统筹框架内建立部分积累基金能否实现投资营运管理保值增值尚未有成功经验。

社会统筹和个人账户相结合部分基金积累制模式是一种创新模式,从理论上讲,在维持社会统筹现收现付制框架基础上引进个人账户储存基金制的形式,积累基金建立在个人账户的基础上,具有激励机制和监督机制,同时又保持了社会统筹互济的机制,集聚了“两制”之长,防止和克服了“两制”的弱点和可能出现的问题。我国养老和医疗保险制度的改革正是采用社会统筹和个人账户相结合的模式。但是改革实践处于起步阶段,制度不健全,操作不规范,因而个人账户能否建立起实积累基金,涉及到社会统筹基金与个人账户两类基金是混合管理或分开管理,这些问题还需要从理论到实践进一步研究落实。

第三,按基金所有权分类:有公共基金、个人基金和机构基金。公共基金为公共所有,公共基金的来源有财政拨款、按法律规定由雇主或雇员缴纳的社会保险费(税),社会捐赠、国际赠款。例如养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险基金以及社会救济、社会福利、优抚安置等专用基金属之。个人基金,归个人所有的社会性资金,是非财政性资金,但又不同于银行存款和各种有价证券的资金,它是按法律、法规、规章缴交记在个人账户用于专门用途的基金,例如个人账户的养老保险基金、住房公积金等。机构基金,是用人单位为其职工建立的福利性基金,所有权归集体,按照国家的政策和单位的规章对符合条件的职工给