

金融经济前沿问题文库

国家社会科学基金项目

万解秋 贝政新 黄晓平等 著

社会保障基金投资运营研究

SHEHUI BAOZHANG JIJIN TOUZI YUNYING YANJIU

中国金融出版社

金融经济前沿问题文库

社会保障基金投资运营研究

万解秋 贝政新 黄晓平等 著



中国金融出版社

责任编辑：邓瑞锁

责任校对：潘 洁

责任印制：裴 刚

图书在版编目（CIP）数据

社会保障基金投资运营研究/万解秋等著. —北京：
中国金融出版社，2003.4

（金融经济前沿问题文库）

ISBN 7 - 5049 - 3054 - 7

I. 社… II. 万… III. 社会保障—基金—资金管理—研究—中国 IV. F832.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2003）第 025299 号

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

发行部：66024766 读者服务部：66070833 82672183

<http://www.chinafph.com>

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 北京京海印刷厂

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 8.875

字数 262 千

版次 2003 年 8 月第 1 版

印次 2003 年 8 月第 1 次印刷

印数 1—2090

定价 26.80 元

如出现印装错误本社负责调换

序 言

社会保障体系是一国经济走向现代化的重要组成部分，也是现代市场经济大厦建设的基石。在经济日益自由化与竞争激化的条件下，社会成员遭受意外而需要社会提供基本保障的必要性日益上升，这既是社会稳定的需要，也是经济得以持续发展的必要保障。正因如此，早在 20 世纪 20 年代，就在美国诞生了第一个《社会保障法》。

我国改革开放战略与市场经济体制的确立，使原有的收入分配体系与保障制度发生了根本性的转变，企业与社会成员在市场竞争体系下急需一个完整的社会保障体系，以担负社会保障的职能。应当说，这个体系的有效运作是任何一个国家经济稳定发展所必需的。

从现行社会保障体系的构成看，养老保险、医疗保险与失业保险是其最基本的部分，它为社会成员提供了较为稳定的生活保障。但保障的能力与程度则要受到保障体系本身的目标、经济发展能力、筹资能力等因素的影响，经济发展水平越高，其保障能力与水平也就越高，反之则较低。

然而，与社会保障体系建设与保障能力相关的两个根本性的问题，对该体系的建设提出了挑战。一是社会保障体系的保障目标设定对竞争体系及效率产生影响与干扰，过高的保障体系形成了那种“从摇篮到坟墓”式的依赖效应，严重影响了经济体系的竞争效应与社会成员的工作积极性与热情，抑制了社会经济体系的效率，并带来了日益沉重的支出负担。二是社会保障体系的筹资方式与能力对国家财政、企业以及社会成员个人的承受能力提出了挑战。资金的筹集方式与使用效率会直接影响到财政、企业及个人的负担支出。说到底，社会保障体系是资金的转移支付与再分配，它能产生更大的社会总福利，形成更优的帕累托均衡。从根本上说，是因为一部分资金的转移与再分配会产生更多的效应，形成较高的福利，社会由此得到更多的

稳定,这种转移既包括了国民收入在社会成员间的转移,也包括了社会成员收入在不同时间上的转移。

与社会保障体系有效运行相关的问题是社会保障基金的投资运营。社会保障基金的运作不仅需要筹集与积累资金,而且要实现基金的保值与增殖,而实现保值与增殖的基本途径就是实现基金的投资运作,通过进入资本市场与金融运作来实现基金的稳定收益,这是世界各国的普遍经验。

对于发展中国家来说,随着经济的增长与收入水平的提高,如何建立一个有效的社会保障体系是最为紧迫的。社会保障体系的缺失往往使发展中的国家陷入收入严重不公,社会成员缺少保障,贫富差距、不稳定与动乱也就随之而来。正因如此,一些新兴的工业化国家吸取了这些教训,从发展的初期,就开始建设广泛的社会保障体系,以求得经济与社会稳定与协调发展,我们对一些成功案例的研究证明了这一点。

我国是一个处于转轨过渡期的发展中国家,随着经济的起飞与市场经济体系的推进,原有的社会保障体系已不能发挥其积极的功能,而新型的社会保障体系的建设则遇到了一系列的问题,如财政的筹资能力,企业转制及负担过重,人口老龄化带来的保障支出上升过快,基金统筹能力有限等等,而社保基金的投资运作与保值增殖则是另一个重要而突出的问题。我们的研究涉及到了不同体制背景与不同发展阶段的国家的社保体系模式、投资运作的方式。我们可以发现,社保基金的筹集与支付永远是一个供给与需求的矛盾关系。在支付规模为一定时,筹资能力不足会造成社保基金的供给不足,资金短缺;相反,在社保基金供给能力为既定时,支出的上升与扩张也会导致供求的失衡与基金运作的困难,绝对的短缺与过剩是不存在的。

从社保基金的投资运作看,其同样面临着一系列的问题,如社保基金是否应该投资入市,如何投资入市,如何在其投资收益与安全性控制方面求得平衡。这些问题对于我们今天来说,仍然是值得去探析的。因为今天,在该基金是否应该投资入市,如何投资入市等问题上,仍然有着很多不同的分析与看法。从直观的角度看,基金的投资

入市当然是为了实现其保值与增殖，作为积累的基金，除了日常支付之外，投资增殖是增强其支付能力的重要途径，而资本市场本身的建设与发育程度被认为是制约社保基金投资入市的重要因素。我国的社保体系尚在建设完善之中，积累的资金有限，支付压力很大，国内资本市场处在初期发育中，这些都构成了社保基金不能入市投资的基本原因。但从各国社保基金运作的模式看，条件差异很大，然而基金投资运作取得的收益是十分明显的。关键在于基金投资的组织管理体系与市场的监管，对于我国的资本市场与投资组织体系来说，是应予以重视的，而决不仅仅设限于“保命钱不可用于投资”，“市场不成熟不可入市”。

本书的研究，我们从分析评析国外社保基金投资运作模式入手，对国内外社保基金的投资运作进行了比较分析，以此揭示出一些值得借鉴的东西，在此基础上，再对我国社保基金的投资运作问题进行探索，并提出了一些相应的政策建议。本书的研究获得了国家社会科学基金的立项，江苏省财政厅社保处则提供了直接的资助与大量的资料。参加项目研究的人员有：万解秋，第十章；段昆，第一章；贝政新，第八章；黄晓平、薛誉华，第七章；陈莉，第十二章；徐涛，第十一章；陆军荣、王保嘉，第六章，第九章；陈作章，第五章；郭纲，第二章、第十四章；孙文基，第三章、第十三章；姚海明、梁坚，第四章；最后，全书由万解秋、贝政新、黄晓平负责总撰，本书编写中的问题，都由课题组成员负责。

作者

2003年2月

目 录

第一篇 国外社会保障基金投资运营及评析

B 第一章 美国社会保障基金投资运营与管理	3
第一节 美国社会保障制度的基本模式	3
第二节 美国社会保障基金的投资运营	15
第二章 北欧国家社会保障基金投资运营分析	23
第一节 北欧国家社会保障制度概览	23
第二节 北欧国家社会保障基金的投资运营	30
第三章 新加坡社会保障基金的管理体制与投资运营	36
第一节 新加坡中央公积金制度简介	36
第二节 新加坡中央公积金的投资管理	48
第四章 智利社会保障基金的管理体制与投资运营	57
第一节 智利社会保障制度模式分析	57
第二节 智利社会保障基金投资运营分析	64
第五章 日本社会保障基金的管理体制与投资运营	69
第一节 日本社会保障制度的基本模式	69
第二节 日本社会保障基金的投资运营	78
第六章 国外社会保障基金运营评析	81
第一节 国外社保基金筹资模式评析	81
第二节 国外社保基金投资运营的评析	89

第二篇 我国社会保障基金投资运营的实践与思考

第七章 我国社会保障制度的评析	99
第一节 我国社会保障制度的历史演进	99

第二节	我国社会保障制度改革的基本进程	111
第三节	我国社会保障制度改革面临的主要难点	114
第八章	我国社会保障基金投资运营分析	129
第一节	我国社会保障基金收支状况分析	129
第二节	我国社会保障基金投资组织分析	132
第三节	我国社会保障基金投资效果分析	136
第四节	我国社会保障基金投资环境分析	139
第九章	国内外社保基金投资运营的比较及思考	151
第一节	国内外社保基金投资运营的比较	151
第二节	对社会保障基金投资运营的思考	155
第三篇	社会保障基金的投资管理与运作	
第十章	我国社会保障基金投资运行的体制研究	163
第一节	社保基金投资入市的要求与基本思路	163
第二节	我国社保基金投资入市的可行性问题	170
第三节	社保基金投资入市的基本准则及其比较研究	174
第四节	社保基金投资入市管理模式的比较研究	178
第十一章	社会保障基金投资的微观运作研究	185
第一节	社保基金投资领域与投资对象的选择	185
第二节	资产组合理论与投资选择的理论、模型	194
第三节	社保基金的投资组合管理及其模型	202
第十二章	社保基金投资方式的选择	214
第一节	直接入市与委托入市	214
第二节	债务定向投资	219
第三节	约定回报投资	223
第四节	不动产及优势产业渗透的可能性	226
第五节	社保基金的投资管理与退出机制	230
第十三章	社保基金投资的市场环境与风险	236
第一节	社保基金投资的市场环境	236
第二节	社保基金投资的风险及其处理原则	246

第十四章	社保基金投资的宏观监管与政策配套研究	253
第一节	社保基金投资的安全性监管体系构建	254
第二节	社保基金投资的组织控制与监管体系构建	262
第三节	社保基金的入市运作与监管体系构建	267
第四节	社保基金投资监管及配套政策体系的构建	270

第一篇 国外社会保障基金 投资运营及评析

第一章 美国社会保障基金 投资运营与管理

第一节 美国社会保障制度的基本模式

一、美国社会保障制度的形成与发展

早在 19 世纪 80 年代，德国便最先推出了社会保险制度，出台了一系列社会保险法，奠定了社会保障事业的基石。随后，西欧、北欧等资本主义国家纷纷效仿。美国则于 20 世纪 30 年代以颁布世界历史上第一部《社会保障法》（Social Security Act）作为先声，率先成为世界上最早实施系统的社会保障法制度的国家。

20 世纪 30 年代以前，美国政府奉行所谓自由竞争和自然选择原则，以自由放任式的不干涉态度对待整个经济和社会生活。所有对社会保障的构成、推动和传播都属于非政府行为，联邦政府一般并不参与。但是，由于 1929~1933 年的世界资本主义经济大危机，给世界主要资本主义工业化大国带来了严重的灾难，美国也深受其害。当时，美国失业人口曾一度达到 1000 万人，占整个社会劳动力总数的 1/4 左右。严重的危机使广大劳动者个人已无能力应付日益面临的失业、年老、疾病、伤残等风险，为使自己的经济安全得到保障，他们要求社会变革，由政府提供保障生活和稳定经济的责任。1935 年，为了摆脱危机，缓和国内矛盾，重振美国经济，在罗斯福总统主持下，美国国会通过了《社会保障法》。作为世界上第一部社会保障法典，该法第一次真正使用了“社会保障”一词。其主要内容包括：向雇主和雇员征收社会保障税（工薪税），以实行强制性联邦老年保险；在各州建立失业保险；建立伤残保险和老年配偶养老保险等等。经过

几年准备,在积累一定基金后,《社会保障法》于1942年付诸实施。

第二次世界大战以后,随着美国经济实力的增强,美国的社会保障水准也在不断提高。60年代,约翰逊总统扩大了社会保障方面原有项目的支出,还创设了一批新福利项目,结果,政府用于社会保障方面的开支增长速度大大超过GDP的增长速度。因其政策的强大有力,所以被称为“伟大的社会计划”。1980年里根上台后,运用税收手段刺激私营企业养老制度和个人退休储蓄的发展,将组织和实施社会保障的权力和职责部分授予私人机构,将私人机构融入社会保障体系,取得了一定成效。

克林顿执政后,以“要为每个美国人提供医疗保险”为号召,着手改革“世界上费用最高、也最浪费”的医疗保健制度,全面推行全民医疗保健计划,主张由国家、企业和个人共同努力承担医疗保险费用,实现全民保险。但具体效果如何,仍有待时日。

表1-1列出了1994年美国联邦政府的主要社会保险项目。这些项目的费用总和达联邦总预算的34.6%、国民生产总值的7.6%。美国的州政府和地方政府也在社会保险方面有较大的支出。

表1-1 1994年美国联邦政府的主要社会保险项目

单位:亿美元

项目名称	1994年开支	1995年开支
老年退休基金	3205	333
社会医疗保险	1437	1565
失业保险	292	
残废军人补助	150	382
铁路工人退休基金	45	
煤矿工人“黑肺”保险	14	

资料来源:马骏、郑康彬主编:《西方财政实践》,中国财政经济出版社,1997年版,第143页。

二、美国社会保障制度的主要特征

美国的社会保障制度经过60多年的发展和变革,在内容上已逐

步发展和完善。其主要特征是：

（一）美国的社会保障制度建立在社会立法基础上

社会保障制度的基本政策、法规都是由联邦政府统一制定的，州和地方政府制定的法律只能作为联邦法律的补充，而不能与之相抵触。因此，社会保障具有明显的制度化、社会化特征。严格而系统的立法，为建立现代社会保障体系创造了条件。

（二）管理体制的多层次

老年、遗属、残废和医疗保险由联邦政府直接管理；劳工赔偿保险则由各州自行管理；失业保险则由联邦政府和州政府合办；铁路工人由联邦铁路员工保险局负责；联邦政府雇员保险则由联邦文官委员会管理。这既可体现社会保障社会化、规模化、一体化的发展要求，又可兼顾个别保障项目的特殊性要求。例如，把失业保险单独分开，把失业保险与促进就业计划结合起来，有力地促进了社会就业工作。

（三）资金来源的多渠道

除失业保险是由企业雇主单独缴纳失业税外，其他社会保险基金均由企业雇主和雇员按一定比例缴纳工薪税。政府财政也将负担一定比例，一般均占基金的 20% ~ 30% 左右。当然财政补贴说到底也是来自税收。

（四）保障水平较低且保障制度在各州之间不平衡

美国社会保险的保障重点是老年、残疾或生活无依靠者，保障水平较低，目标是提供最低生活保障，而对其他人的保障就更少。社会保障水平根据各地不同的经济条件和承受能力来确定，由于地区经济发展的不平衡性，各类社会保障待遇的标准也因地区或企业而不同。

（五）美国社会保障系统一直严重缺乏资金

随着美国退休人口的增加和劳动力数量的减少，社会保障体系如何筹资一直是美国政府头疼的问题。最终，政府往往通过增加税收或削减福利开支等政策间接干预，以实现社会保障的目标。

（六）已建立社会保障制度的自动调整机制

美国的社会保障制度的基本政策原则是强调个人公平和社会公平原则，即福利津贴不但与雇员的工资相联系，以激发人们的工作积极

性；也尽量照顾低收入者，使他们得到较高的原工资替代率。为协调上述两种原则的相互关系，美国政府采取不断调整社会保障税税率和各种福利津贴标准，以保证人们得到维持基本生活需要的替代收入。

三、美国社会保障制度的主要作用、存在的问题和改革的措施

美国社会保障制度对美国社会的政治和经济所起的作用是不可低估的：

（一）维持了社会基本稳定，相对缓和了社会矛盾

通过社会保障，在某种程度上实现了国民收入的再分配，使老年人得到了经济上和生活中的照顾，使失业者在一定时期内得到了收入上的补偿，维持了其正常生活。这不仅减少了贫困，劳动者的生老病死也有了不同程度的保障，因而社会保障制度也得到广大民众的支持。

（二）社会保障制度的实施，在一定程度上调节了美国经济的运行

当经济发展势头过猛时，采取社会保障措施可以变部分超前消费为滞后消费，把一部分消费基金转化为生产基金，用于扩大再生产。由于就业增加，利润增加，企业主必须缴纳更多的失业保险金，社会上部分资金流入政府手中，从而抑制经济的过速增长，延缓危机的到来。当经济衰退、大量工人失业时，失业补偿支出就会急剧上升，对衰退起缓解作用。所以社会保障为美国经济增长创造了稳定的社会环境。

（三）通过维持和提高劳动者的身体素质和工作能力，推动了生产力的发展

如医疗保险有助于患病劳动者早日康复，恢复工作能力；失业保险则对参加职业培训的失业人员，延长失业保险的给付期，促使劳动者提高工作能力。从人力资本投资的意义上来说，社会保障也是生产性投资。

尽管美国的社会保障制度在某种程度上具有相当活力，对美国社会经济的发展发挥着重要作用，但同时存在的问题也不少。这些问题

主要包括:

1. 社会保障范围有限,保障水平较低。首先,老年遗属残废医疗保险仅向老人提供保障;失业保险、劳工赔偿保险则将农场雇工和小企业雇工排除在外。其次,美国的退休金工资替代率很低,平均仅为44%,失业补偿金的工资替代率仅为50%。这些水平不仅大大低于经合组织的平均水平,甚至低于许多发展中国家的工资替代水平。

2. 社会保险支出迅速增长,美国政府面临巨额财政赤字困扰。随着美国退休人口的增加和劳动力数量的减少,养老费用和医疗费用不断增长,美国的社会保险支出已超过政府财政总支出的1/4,美国社会保障系统一直严重缺乏资金。1993年,美国社会保障费用账面上仅有余款3693亿美元,而且实际上这笔余款并不存在。因此,美国政府运用增加税收或削减福利开支的手段来增收节支是不可避免的。这不仅增加了企业的纳税负担,也影响了劳动者劳动的积极性。

3. 收入再分配上的不平等,导致支付给高收入者的保险金高于低收入者的保险金。据估计,1997年收入在50000~100000美元的家庭可获得社会福利金480亿美元;收入在100000美元以上的家庭可获155亿美元,即85%的社会保险福利金流入中高收入阶层的口袋,而为数众多的低收入者则所获甚微。同时,年收入超过65400美元的收入部分免征工薪税,而且,诸如红利、利息、租金等非劳动收入则一概不纳税,再加上富人往往就业晚,缴费时间短,寿命长,享受保险金多等其他因素,因此,低收入阶层的工薪税负担远远超过高收入阶层。

4. 作为社会保障计划一部分并且自己本身拥有信托基金的医疗保险存在着长期而严峻的问题。政府支出的医疗照顾和医疗救助在1990年分别占政府财政支出的15%和11%。根据美国议会预算局推算,如果医疗费如此放任下去,21世纪前叶美国的医疗费将达GDP的30%之多。^①如此沉重的医疗费支出对于美国的经济影响极大,医疗不仅成为美国经济的沉重负担,也成为美国财政赤字的首要因素,

^① Budget of United State Government, Fiscal Year 1995.

而且也使美国企业在医疗保险上负担过重，遏制了美国企业的国际竞争力。

美国政府多方寻求解决社会保障制度的问题，以便使现有的体系既经济合算，又能保证使那些最需要它的人能够得到充分保障。因此，对现行的社会保障制度进行改革势在必行。美国准备在下面一些方面进行改革：

1. 扩大社会保障制度的覆盖面。将 1997 年后进入联邦政府的雇员纳入社会保障制度体系，以消除社会保障所遇到的财政危机。为在职雇员建立社会医疗保险，提供医疗健康服务，实现“全民医疗保健计划”。

2. 缩减福利津贴金额。至 21 世纪初叶，推迟退休年龄，将 65 岁正常退休年龄逐步提高到 67 岁，用延期支付的方式削减福利津贴的开支，增加社会保险基金的收入。另外，养老金的调整只能参照物价与工资上升指数，但不能绝对挂钩，还应参考其他经济和社会因素，特别应与社会保险信托基金相联系。如信托基金结余上升到支出的一定百分比以上，则每年养老津贴可作调整与提高；反之，则应维持原来水平，甚至减少。

3. 将社会保险基金的一部分投资于证券市场。据专家估计，若将社会保险基金的 40% 投资于证券市场，所带来的回报率几乎是现在的两倍，即扣除通货膨胀因素后，社会保险基金的回报率将从现在的 2.3% 提高至 4.2% 左右。^①

4. 更多地使用“工作福利”来取代“救济福利”。政府通过制定方案，提供教育培训、资助，帮助处在贫困线上的人获得更多的工作机会，而不是一味地提供金钱补贴，助长他们的依赖性。

5. 精简机构，减少管理人员，压缩管理费支出。美国社会保障署计划在 2000 年到来前将管理人员压缩 7%，并尽量将社会保障的管理权限下放到州和地方政府，弱化联邦政府在社会保障体制中的主导

^① (美) 托马斯·W. 琼斯：《维持社会保险福利金的一个战略》，《经济译文》1997 年第 2 期。