

中国政法大学法和经济学研究中心系列丛书

美国卡特中心重点研究项目资助

北京市重点交叉学科“法和经济学”项目

中国政法大学211工程三期重点学科建设项目

社保基金

监管立法调研报告

(2008-2010)

Social Insurance Funds
Regulatory Legislation

胡继晔 等著



中国政法大学出版社

社保基金

监管立法调研报告

(2008-2010)

Social Insurance Funds
Regulatory Legislation

胡继晔 等著



中国政法大学出版社

2011·北京

图书在版编目(CIP)数据

社保基金监管立法调研报告 / 胡继晔等著. —北京: 中国政法大学出版社, 2011.7

ISBN 978-7-5620-3967-9

I. 社… II. 胡… III. 社会保障基金-监督管理-立法-调查研究-研究报告-中国 IV. D922.182.34

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第115412号

- 书 名 社保基金监管立法调研报告(2008-2010)
SHEBAO JIJIN JIANGUAN LIFA DIAOYAN BAOGAO 2008-2010
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034分箱 邮编100088
<http://www.cuplpress.com> gujinlong@vip.163.com
(010)58908441(编辑) 58908325(发行) 58908334(邮购)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm×1230mm 32开本 8.5印张 240千字
- 版 本 2011年8月第1版 2011年8月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-3967-9/D·3927
- 定 价 21.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

社保制度是一个国家长治久安的柱石

刘亚伟^[1]

胡继晔副教授请我为他主持的《社保基金监管立法调研报告》作序，我一直没有答应，因为任何给任何书写序的人大多是这本书所关注和研究的课题领域的专家。我不是社保专家，因此不敢写。胡教授说我从头到尾参与了这个课题的论证、启动和运作，还是坚持让我写。我就开始通读胡教授的书稿，越读越觉得还真可以就社保问题讲几句话。

有话说是一回事，能不能说出来是另一回事，还是说说自以为可以说的话。

首先想说的是中国不能没有社保体系。胡教授在书里对社保体系在中国的从无到有详细的描述，在此不赘述。需要强调的是，随着北非和中东事变的发生，民生成了最大的政治。而民生政治最大的使命之一就是让一个国家的老、弱、病、残、穷和少数民族不为自己的生计发愁。这一点在中国政府的高层已经有了共识。也正是基于对社保制度建设的共同关注，卡特中心和中国政法大学合作进行了本课题的研究。

第二，共识之后是行动安排。如何建立一个全方位的、法治的社保体系在中国还没有共识。常常听到的话是：中国还是个穷国，是个农业国，是个发展中国的国家，中央政府还没有那么多资金建立完整的社保系统。作为中央财政的局外人，老百姓的想法是：开奥运会、组织世博会、承办亚运会都花了很

[1] 刘亚伟博士，美国卡特中心中国部主任，美国艾莫尔大学、佐治亚大学美国史副教授，复旦大学社会科学高等研究院兼职教授，著有《奥巴马：他将改变美国》等多部著作。

多钱，到社保怎么就没有钱了呢？也许不是政府没有钱，而是没有把社保上纲上线到“合法性”和“立国基础”的高度去认识，认识到了，钱就有了。像胡教授书中所说的新农保，在试点地区政府给每个老年农民发放每月55元的养老金，就是一个很好的开端，希望这个试点能够尽快普及到全国。

我想到的第三个问题是，与政治制度安排的价值基础一样，社保的制度安排也许有东方、西方之分，但在理念上没有姓“资”还是姓“社”之分。胡教授在本书的总报告“社会保险基金监管的国际经验、中国现状及立法展望”中写到社保做的好的国家大都是发达的资本主义国家。在这些国家里，毛孔里滴着血和肮脏东西的资本苍龙被社保这个“保险锁”给束缚了。我的专业是美国历史，常常跟学生讲美国的小罗斯福能连选连任四次的主要原因之一是他建立了美国的社会保障制度。美国和资本主义制度之所以没有被大萧条和后来的很多经济冲击毁灭的主要原因就是，一个由政府监管的强大的社保制度为处于危机之中的政府和制度充当了减压阀和减震器。

从第三个问题延伸说开去，中国的发展其实并没有什么特别的模式。从某种意义上说，她改革开放30多年走的路径跟现在的西方国家从工业化到福利社会（建立社保体系）的转变过程是一样的，都经历了一个从追求产值（GDP）到追求社会正义的演变。如果没有这个演变，西方国家早就被马克思经典著作里描述的那些一无所有的无产阶级推翻了。作为一个后发现现代化的国家，中国完全可以避免这样的冲突，中国当下所追求和谐社会更应当避免这样的冲突。在中国，社保最先保护的是城里人，而不是占人口大多数的农民。目前农民虽然有了“新农保”和“新农合”，但仍然不能与城里人的社保福利水平相比，在农村和城市之间游弋的很多农民工还处在社保的网络之外，这些都需要中央财政的大量投入。

最后要说的是社保基金涉及的金额巨大，而且是投保人的命根子。这就对社保基金的监管制度提出了两个挑战，一是怎

么保证这个钱不被乱花出去；二是怎么保证这个钱可以保值和增值。由于人口老龄化的挑战，美国、英国和日本等国家已经出现了社保基金不够用的情况，而根据法律，这个缺口是要政府去补的。为了减轻政府的财政预算和赤字，把负担转嫁给市场自然是很多人的想法，特别是在“有本事挣大钱、没本事不挣钱”的资本主义文化环境里，这样的观点更流行。因此，在美国就出现了激烈的政党之争，在选举时，年龄越大的选民投票率越高，他们要选出那些向他们做出以下承诺的领导人：一是保证社保基金不被私有化；二是保证社保福利不减少。2008年前后，美国很多政府部门、企业、机构和学校的退休金亦因监管不力进入市场而遭受重创，美国地方和中央政府的立法机关也随之通过了监管更为规范和严密的社保基金管理条例和法规。

从小布什到奥巴马，他们的政治资本大都花在维护和改善社保制度的问题上。相比而言，中国社保制度立法背后的博弈一直存在，对社保基金的监督管理还没有更详尽的立法，类似陈良宇那样挪用社保基金的案件才能发生。中国如果不趁机加快建立社保系统涉及的各个方面立法，尽快一个建立透明、严密和公正的社保制度和社保基金管理体系，在未来老龄人口增加、经济出现滑坡、失业率增高和看病难加剧的情况下，社保制度的缺失将带来更为严重的后果。未雨绸缪，织补社保大网正当其时。

社保制度其实是一个国家和一种制度长治久安的柱石。胡教授主持的调研课题和写作此书的最大目的就是为了中国的长治久安和人民幸福。

是为序。

目 录

CONTENTS

序：社保制度是一个国家长治久安的柱石 1

总报告

社会保险基金监管的国际经验、中国现况及立法
展望 1

分报告

北京市社保基金监管立法调研报告 59
黑龙江省社会保险基金监管立法调研报告 74
辽宁省社会保障调研报告 87
河北省社保基金监管立法调研报告 96
山东省社会保险基金监管立法调研报告 109

河南省社会保险基金监管立法调研报告	124
宁夏回族自治区社保基金监管立法调研报告 ...	139
重庆市社会保险基金监管立法调研报告	155
四川省社会保险基金监管立法调研报告	174
湖南省社保基金监管立法调研报告	187
江苏省社会保险基金监管立法调研报告	200
浙江省社会保险基金监管立法调研报告	216
广东省社会保险基金监管立法调研报告	240
 主要参考文献	 256
跋	258

总报告

社会保险基金监管的国际经验、 中国现状及立法展望

胡继晔

2006年上海社会保险基金大案^{〔1〕}案发之后，民众、政府官员和立法机构达成的一个共识：应当尽快对社会保险基金筹集、运营和发放的全过程通过立法的形式来进行监管和规范。2010年10月28日，《社会保险法》终于获得全国人大通过成为正式法律，并成为社会保险基金监督管理的上位法。但由于该法在基金监督管理上只是构建了的基本框架，还需要配套的法规、规章和其他规范性文件，才能形成完善的社会保险基金监督管理体系。本报告借鉴国外

〔1〕 2006年7月17日，上海市劳动和社会保障局局长祝均一因涉嫌违规使用社保基金而被隔离审查，涉案总金额达百亿元人民币的上海社保基金案随之浮出水面。其后，福禧投资控股有限公司董事局主席张荣坤，也被相关机构调查。而福禧公司曾是上海电气（集团）总公司改制的重要参与方，案情又进一步牵扯到了上海电气（集团）总公司副总裁韩国璋和董事长王成明，后两人均被“双规”。8月，陈良宇前任秘书秦裕因涉案被宣布“接受调查”。9月，中共中央政治局召开会议，决定由中纪委对陈良宇的问题立案调查，免去其职务。同月，上海市委副书记孙路一被调查。10月，国家统计局原局长邱晓华被查；同月，上海市国资委主任凌宝亨协助社保案调查。11月，上海长宁区区长陈超贤落马。2007年1月，周正毅牵扯社保案，被二次拘捕。同月，国家统计局原局长邱晓华被双开。2008年4月11日，陈良宇因犯受贿罪、滥用职权罪被判处有期徒刑18年，并没收个人财产30万元，上海社保基金案涉案级别最高官员的判决尘埃落定。上海社保基金案被称为“中国腐败第一案”，案值大、涉案人数众多，上至中央政治局委员、上海市委书记陈良宇，下有厅局级干部一批，并涉及上海公路富豪张荣坤、上海新黄浦董事长吴明烈等商界人物，是典型的窝案。

社保基金监管立法的成功经验,在国内外学者对社会保险基金监管立法研究现状的基础上,通过对部分省、自治区和直辖市进行实地调研,并对近几年发生的社会保险基金典型案例的分析,找出已有的制度、法规中的漏洞,提出社会保险基金监管的立法建议。

一、国外社保基金监管立法的经验

“他山之石,可以攻玉”。中国社会保障制度的建立只有短短 20 多年的时间,而西方发达国家已经走过了上百年的社会保障建设之路,其对社保基金的法律监管也各有特色,值得我们在立法时借鉴。

(一) 英国社保基金监管立法的经验

英国早在 1908 年就推出了《养老金法案》(The Old Age Pensions Act),是世界上最早开始对养老金进行立法监管的国家之一。1942 年通过的《贝弗里奇报告》(勾画了战后社会保障发展的蓝图),据此英国推出了基本养老金计划(The Basic State Pension Scheme)、国家收入关联计划(The State Earning-Related Pension Scheme, SERPS)。英国有关养老金的一系列社会政策都体现了一个基本的理念,即国家在保障老年人生存福利方面承担的责任逐渐增强,政府在保障老年人生活方面的支出不断增长。可以将英国战后养老金监管体制的演变过程分为三个阶段:^[1]

第一阶段是 1958 ~ 1994 年。20 世纪 60 年代至 70 年代是英国社会保障制度的大发展阶段,社会保障项目时有增加,社会保障开支不断增大。社会保障部是管理与决策机构,具体经办机构是分布在全国各地的 550 个地方社会保障办公室(所)。英国政府充分利用已有的法律资源,把信托法中约束受托人责任义务的原则应用于养老金受托人。为了处理和解决养老金计划中的特殊问题,英国有针对性地制定了一些法律,并且设置了相应的管理机构。如职业养老

[1] 关于英国养老金监管的三阶段划分的思想,主要借鉴了郑秉文、孙守纪:“英国职业养老金监管体制的发展历程”,载《欧洲研究》2008 年第 2 期。

金管理委员会(OPB)是根据《1973年社会保障法案》设立的,它作为一个独立的监管部门,最初主要管理协议退出的职业养老金计划,确保协议退出雇员的待遇水平不低于国家收入关联计划。随着时间的推移,该机构要求职业养老金计划适当地披露信息、向受托人提供咨询以便更好地遵守法律、帮助受托人修改养老金计划的规则等等。该机构另一个重大职能是向负责社会保障事务的国务秘书提供关于职业养老金计划的立法建议。在英国的养老保险基金监管中,分别对缴费确定型(DC)和待遇确定型(DB)的投资计划采取不同的监管模式。缴费确定型计划的成功主要取决于基金管理人的勤勉和审慎。按照英国普通法的传统,主要强调对基金管理人的审慎监管(Prudential Regulation)。待遇确定型计划通常采取资产负债管理方式,通过构建管理的金融资产组合和未来费率调整因素,实现计划的良性运行。计划管理中资产值与负债值的对应区间在90%~105%,如果资产值超过105%的限额,计划将在5年中降低至100%的负债水平;相反,如果资产值下降到负债的90%,计划应在年内将资产提高至负债的95%,并在以后5年中提高至负债的100%,具体运行方式是通过调整费用征缴率(肖革,2001)。从20世纪80年代撒切尔夫人执政时期起,英国较大幅度地突出补充养老保险计划的作用,并在基金投资方面较早放松限制,在社保基金私营化方面迈出了较大步伐。

第二阶段是1995~2004年之间。这个阶段最大的特点是职业养老金实现了系统、独立监管,摆脱了监管工作的从属地位,建立了被动反应式监管模式。1991年发生了震惊英伦的“麦克斯威尔(Maxwell)事件”是一个重要的导火索。麦克斯威尔是英国著名的镜报集团和麦克斯威尔通讯公司董事长,作为公司养老基金计划受托人,他从自己控股的两家公司养老基金中窃取资金以弥补公司运营资金的不足,最终造成4.53亿英镑的养老金资产损失,导致他控股的两家公司在1991年破产后有8.5万名职工丧失了全部或部

分职业年金。^{〔1〕}这个事件使英国政府和学术界认识到：由于此前在“审慎人规则”之下，雇主和受托人拥有太多的自由裁量权，养老金受益人的利益和养老金安全受到严重威胁，必须建立专门的监管机构。为此，英国议会通过了《1995 年养老金法案》，并在原职业养老金管理委员会(OPB)的基础上成立了职业养老金监管局(Occupational Pensions Regulatory Authority, OPRA)。

第三阶段是 2004 年至今，其分水岭是《2004 年养老金法案》。这一阶段最大的特点是从被动反应式监管模式转变为积极主动监管模式，并且转变了监管理念，采用了基于风险的监管方法。由于被动反应式监管模式具有很多缺点，诸如工作目标不明确、监管授权不足、收集信息不充分等问题，不恰当的监管工作增加了计划发起人的运营成本，增加了雇主关闭养老金计划的风险，反而不利于保障计划成员的利益安全。因此，这一阶段的主要任务就是在《信托法》、《1995 年养老金法案》以及职业养老金监管局工作的基础上解决上述问题。为此议会通过了《2004 年养老金法案》，并且组建了新的独立监管机构——养老金监管局(The Pension Regulator, TPR)，以取代原来的职业养老金监管局：OPRA。《2004 年养老金法案》允许养老金监管局采取积极主动的事前监管方式，这种积极的监管方式重在预防，强调收集信息的作用，可以采取果断行动终止违规的养老金计划。监管局加强了对计划受托人、发起人和相关人士的培训和指导，要求托管人具备对养老金、托管以及其他相关问题的知识和理解能力，并且熟悉规则及计划中将要接触的各种事务。监管局对确保满足以上要求、构建托管人知识水平和理解能力的教育框架负责。同时，为了确认风险、阻止问题的进一步发展，监管局更加积极主动地收集相关信息，在此基础上可以采取积极的行动来终止和解散养老金计划，以保护养老金受益人的权利。

2008 年 11 月，为了尽可能增大职业养老金的覆盖率，实现到 2012 年所有的就业者都能够在国家养老金计划之外参加职业养老金

〔1〕 数据见郑秉文：“中国企业年金的治理危机及其出路”，载《中国人口科学》2006 年第 6 期。

计划的目标,议会在《2004 年养老金法案》的基础上又通过了《2008 年养老金法案》。根据该法案,从 2012 年起,所有年收入 7475 英镑以上、年龄在 22 岁到法定退休年龄之间、没有参加任何职业养老金计划的人,都将“自动进入”(automatic enrolment)职业养老金计划,届时雇主将缴纳雇员工资的 3%,雇员本人缴纳 4%,政府以税收让利的形式计入 1%,合计 8% 的缴费注入雇员的个人账户,组成养老金的第二支柱。英国虽然在立法中没有使用类似香港“强制公积金”(Mandatory Provident Fund)的概念,但实际上的“自动进入”就是强制性要求雇主必须为雇员建立此前仅为自愿的职业养老金。针对众多中小企业,包括大量个体工商业者、自雇人士和非常规就业者,政府将制定了一个新的、国家资助的低成本养老金储蓄计划——国家职业储蓄信托(National Employment Savings Trust, NEST),来管理最少一个人的职业养老金计划。预计未来有多达 75 万家这样的企业参与 NEST,将覆盖 900 万私营企业的雇员。

基于《2004 年养老金法案》,近年来英国颁布了一系列养老金监管指引(Guidance),作为该法案的配套规章,指导养老金监管工作的各个方面。如 2008 年 1 月颁布了“雇主自愿养老金计划指引”,2008 年 5 月颁布了“养老金受益人自愿退休年龄选择指引”,2008 年 10 月颁布了主要针对小型养老金计划的“利益冲突解决指引”,2008 年 12 月颁布了“待遇确定型养老金计划终止指引”,2009 年 6 月颁布了“养老金清算指引”,2010 年 6 月颁布了“养老金数据记录保护指引”和“职业养老金计划终止清算指引”。^[1]由此可见,这些不同的指引虽然法律效力不及正式法律,但这些配套的规章和规范性文件实现了对养老金管理工作的全方位指导和监督,非常实用。

英国作为最早的工业化发达国家,在养老金监管立法方面实现了从专业监管、独立监管,再到事前主动监管的过渡,对社保基金监管的认识也逐渐深入。特别是近年来这些立法和修法的指导原则

[1] 相关规章、指引均载于英国养老金监管局官方网站: <http://www.thepensionsregulator.gov.uk/doc-library/guidance.aspx>.

和经验,很值得我们学习和借鉴。

(二) 美国社保基金监管立法的经验

根据 1935 年罗斯福总统签署的《社会保障法案》,美国建立了国家强制性社会保障制度,今天通行世界的“社会保障”一词最早就出现于该法案。此后,美国的社会保障制度逐渐完善,构筑起完整的法律体系。对联邦社保基金的监管主要体现在《社会保障法案》中,根据该法案第 201(d)条,联邦社保基金只能投资于“美国政府对于本金和利息均予以担保的孳息型证券”,即专门为社保基金发行的特种国债。^[1]目前社保基金的全部资产均为年利率 4%~6.5% 的历年特种国债和公债有价证券,连所获利息也被存入基金。法律不允许联邦社保基金入市购买一分钱的股票,更不允许进行委托投资、房地产开发等。如此严厉限制的结果是:在最近的 20 多年中,基金结余从 1985 年的 420 亿美元增加到 2010 年的 26 089 亿美元,增长近 62 倍。始于 2007 年美国的次贷危机在 2008 年开始席卷全球,造成了被称为“金融海啸”的巨大金融危机,对全球金融市场带来的挑战前所未有的。各国的养老金作为资本市场的重要投资者,绝大多数在金融危机中损失惨重。然而,“沧海横流方显英雄本色”,联邦社保基金虽然身处金融危机风暴的“风眼”——美国金融市场之中,但由于有《社会保障法案》201(d)条款的严格限制和保护,使得基金几乎 100% 投资于特种国债。一方面确保了社保基金资产的安全性——国家信用担保,另一方面也确保了基金资产的收益性,特别在 2008 年席卷全球的金融危机中,当年联邦社保基金资产的实际收益率高达 5.1%,^[2]和金融市场的波动几乎无关。数万亿美元的庞大资产取得如此稳健的高收益,在全世界绝无

[1] 美国《社会保障法案》是一部 2100 页的巨著,共约 150 万字,目前本书作者正在组织专家、学者进行翻译,其相关条款如 201(d)已经翻译完成。该法全文及美国联邦社保基金理事会的年度全文报告均可以从社会保障署官方网站下载: <http://www.ssa.gov>。

[2] 数据来源:美国联邦社保基金 2009~2010 年度报告,见美国联邦社会保障署的官方网站: <http://www.ssa.gov>。

仅有。

由于工薪税当月即时全部投资特种国债,以前到期的国债用于支付社保待遇,经过精算的这样一个循环投资模式满足了社保基金流动性的要求,美国联邦社保基金堪称安全性、收益性、流动性的典范,真正做到了保值增值。在小布什总统时代的2002年,美国国内关于联邦社保基金是否可以私有化曾经进行过异常激励的辩论,辩论的焦点是是否可以将部分联邦社保基金投资股市。在一个法律至上的国度,联邦社保基金要想进行股票投资,必须先修改《社会保障法案》第201(d)条等相关条款,而进行修法的草案甚至都没有进入国会的辩论程序。小布什的共和党政府关于联邦社保基金私有化的改革方案胎死腹中。

除了联邦政府层面的联邦社保基金之外,私人养老金的历史更为悠久,其资产总值也远超过联邦社保基金。二战后,美国私人养老金更是进入发展的黄金时期,并逐步成为资本市场的主力。为规范其发展,美国国会1958年通过了《福利与养老金计划披露法案》。艾森豪威尔总统在签署该法案时认为该法案“建立了在本领域明确联邦政府责任的范例”。^[1]根据该法案,养老计划发起人(如雇主和工会)必须对计划陈述书和年度财务报告进行备案,同时必须把这些材料提供给计划参与人和受益人。该法立法的目的在于向雇员提供相关计划的必要信息,以便雇员监督他们所参与的计划资金,避免管理不善和被滥用,核心是保护私人养老金受益人的权益。该法案在1962年被修订后,劳工部又被赋予了对雇员福利和养老金计划的监管权,即具有调查、解释和执行的权力。

1974年国会通过了《雇员退休收入保障法案》,至此形成了美国私人养老金监管体制的完整框架。该法案要求养老金管理必须遵循“审慎人”规则,其第401(c)条规定:“受托人根据参与人和受益人的利益履行自身的职责……通过养老计划的投资多样化,以实

[1] William J. Isaacson, "Employee Welfare and Pension Plans: Regulation and Protection on Employee Rights", *Columbia Law Review*, Vol. 59, No. 1, Jan 1959, pp. 96 ~ 124.

现主要损失风险的最小化。”也就是说,考虑到资本市场的高风险特性,法律要求投资管理人必须通过多样化的分散投资和不同的投资组合来规避风险。美国税务局通过《税收法》对缴费确定型(DC)养老金的税收递延优惠起到了重要作用,如著名的401(k)计划。此外,《劳工法》、《证券交易法》、《投资公司法》和《投资顾问法》等也分别从不同角度对私人养老金的投资行为进行监管,确保了私人养老金的健康发展和保值增值。2008年年底,即使在金融海啸肆虐最严重的时候,美国待遇确定型(DB)养老金资产仍然高达19 580亿美元,缴费确定型(DC)养老金资产25 480亿美元,^[1]二者之和比世界上绝大多数国家的GDP还要高。

(三) 日本社保基金监管立法的经验

日本社会保障制度形成于20世纪20年代,在二战后取得长足发展,基本形成综合性的体系。日本社会保障制度的种类繁多,结构复杂,主要包括养老保险制度、医疗保险制度、失业保险制度和工伤事故保险制度等。管理日本养老金的中央组织为厚生省年金局及社会保险厅。年金局主要负责拟订厚生年金保险及国民年金计划和计算统计厚生年金保险及国民年金;社会保险厅主要负责年金制度和健康保险制度的实施。地方管理组织包括都道府县厅和地方事务所。

日本从第二次世界大战后开始构筑完整的劳动保险体制。随着经济和社会的发展,为了统一年金制度,日本于1959年制定了《国民年金法》,并从1961年4月开始实施。根据该法律,所有个体经营者(包括农民)以及无业人员都参加国民年金制度。这样再加上厚生年金制度下的全体在职职工和各共济组合制度下的就业人员,日本的全体国民都能享受某种年金待遇,实现了“国民皆年金”。20世纪70年代后由于老龄化趋势显现,日本的立法重心开始向老龄对策转移,各种社会保险法律进行了一系列调整。20世纪90年代

[1] 数据参见:美国雇员津贴研究院(EBRI)的2009年度研究报告,见网址:
<http://www.ebri.org>.

后,经过多年立法准备制定了全新的《护理保险法》。

2001年,日本通过厚生省发布《养老公积金经营基本方针》,对社保基金进行了改革。该方针主要通过资产、负债进行综合管理,以分散投资为基本方针进行风险管理。同时分析养老金经营结果对财政状况的影响,必要时使其反映在财政再核算中。改革后,养老公积金成为一项社保信托基金,其投资的最终目标是为了维护养老金受益人的利益。在新的权责体系中,厚生省负责制定基金的基本投资策略,管理和监督“年金资金运用基金”。在投资决策过程中,它必须向全国社保协议会下属的基金管理委员会(由受益人代表、工会、金融和经济管理专家等11名代表组成)进行咨询,并接受其监督,向其提供每年基金的投资管理和资产收益情况。“年金资金运用基金”则在厚生省的监管下,负责制订每年的投资计划(聘请外部专家为其提供决策指导),进行资产的委托投资管理,并接受内部和外部的审计。其董事会主席由厚生省直接任命,另外两位董事成员也由厚生省提名。几乎每年厚生省都通过“厚生劳动省告示”的形式对《养老公积金经营基本方针》进行修改以适应养老金经营状况的变化。

目前的日本已经世界上预期寿命最长的国家,老龄化现象十分严重。2000年时,日本人口中15~64岁的劳动人口为8640万人,占全国总人口1.269亿的68.1%。而到2015年,劳动人口将迅速下降到总人口的61.2%。根据2010年3月31日养老金公积金年度报告,2009年比上年资产增加20.2%,达到创纪录的94.3万亿日元(约合9530亿美元)。^[1]在应对老龄化危机之时,日本的养老金监管机构不遗余力,一方面采取支持市场化的策略来分散化投资;另一方面又加强监管,确保了庞大养老金资产的保值增值。

(四) 其他国家社保基金监管立法的经验

除上述英、美、日三国之外,其他国家在社保基金监管立法方

[1] 数据来源:全球养老金(Global Pensions)网站,访问日期:2011年1月5日。见:<http://www.globalpensions.com/global-pensions/news/1723285/japans-pensions-mandates-2012-despite-dire-demographics>。