

高等学校金融类教材

社会保障 基金管理

张留禄 编著

SHEHUI BAOZHANG

JIJIN GUANLI

 中国金融出版社

高等学校金融类教材

社会保障基金管理

张留禄 编著



中国金融出版社

责任编辑：古炳鸿 左文静

责任校对：张志文

责任印制：尹小平

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障基金管理 (Shehui Baozhang Jijin Guanli) /张留禄编著. —北京：中国金融出版社，2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5622 - 4

I. ①社… II. ①张… III. ①社会保障—基金—资金管理—中国—高等学校—教材 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 159996 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010) 63286832 (010) 63287107 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010) 63365686

读者服务部 (010) 66070833 (010) 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 12. 125

字数 329 千

版次 2010 年 8 月第 1 版

印次 2010 年 8 月第 1 次印刷

印数 1—5000

定价 24. 00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5622 - 4/F. 5182

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

前 言

在发达国家，社会保障历史相对较长，相关法制较为完善，加之民主政治制度下既有代表上层社会利益的政党，也有代表中下层民众利益的政党，一项制度的出台往往要经过各种政治力量长期的博弈，一旦出台便以法律形式出现，并辅之以相应的监督机制。因此，在发达国家社会保障基金管理似乎并不是什么问题。随着社会保障制度的不断改革，社会保障基金的长期性和复杂性日益凸显，发达国家对社会保障基金的管理也愈加重视，比如美国每年都要提交一份社会保障信托基金精算报告等。

中国的民间力量长期以来始终处于劣势，社会政策的出台主要取决于执政党对民众情况的了解程度和政府财力等因素。在这种社会背景下，选择什么样的目标，以何种方式、手段对社会保障基金进行管理显得十分重要。学界和实务部门需共同努力、不断探索，为管好社会保障基金贡献良策。

作者根据多年教学体会，在借鉴国内外最新成果的基础上编写了《社会保障基金管理》一书。本书既可作为大中专院校劳动与社会保障专业教材使用，也可供人力资源和社会保障部门参考。

在本书编写过程中参考了许多专家的研究成果，上海市公安局的王旭婷和上海应用技术学院的王斐在数据收集和资料整理方面做了大量工作，在此一并表示感谢。

中国金融出版社教材一部主任彭元勋先生和责任编辑古炳鸿女士对本书出版给予了大力支持和帮助，在此表示衷心的感谢。

由于作者水平所限，书中错误在所难免，恳请各位读者批评指正。

张留禄
2010年8月于上海

目 录

第一章 社会保障基金管理概述	1
第一节 社会保障基金管理的含义、 特点与途径	1
第二节 国际社会保障基金管理的类型与特点	6
第三节 我国的社会保障基金管理	13
第二章 社会保障基金的筹集管理	28
第一节 社会保障基金的筹集模式	28
第二节 我国社会保障基金的来源和收入	33
第三节 我国社会保障基金的征缴	38
第三章 社会保障基金的支付管理	49
第一节 社会保障基金支付的基本概念	49
第二节 我国社会保障基金各项目的 支付与使用	57
第三节 我国社会保障基金支出存在的问题	68
第四章 社会福利基金管理	80
第一节 社会福利	80
第二节 社会福利基金	85
第三节 社会福利基金管理	87
第四节 我国的社会福利基金管理	95
第五节 完善我国的社会福利基金管理	100
第五章 社会救助基金管理	111
第一节 社会救助基金的基本概念	111

第二节	社会救助基金管理概述	116
第三节	我国的社会救助基金管理	121
第四节	完善我国的社会救助基金管理	132
第六章	我国社会保障基金的投资运营	153
第一节	社会保障基金投资运营概述	153
第二节	社会保障基金的投资工具与组合	167
第三节	国外社会保障基金投资运营的介绍	179
第四节	我国社会保障基金投资运营现状	190
第七章	社会保障基金财务管理	218
第一节	社会保障基金财务制度	218
第二节	社会保障基金会计制度	229
第三节	社会保障基金统计制度	241
第四节	我国社会保障基金财务法律制度建设	244
第八章	社会保障基金与财政	252
第一节	财政理论的形成与发展	252
第二节	社会保障基金与财政	258
第三节	社会保障基金财政管理的内容	263
第四节	我国财政与社会保障基金管理的 发展和现状	267
第五节	完善我国社会保障基金管理的 财政对策	270
第九章	社会保障基金监督管理	282
第一节	社会保障基金监管概述	282
第二节	我国社会保障基金监管的组织 构建与监管内容	299
第三节	社会保障基金监管的方式	319
第四节	社会保障基金经办风险与运营 风险的监管	330

第十章 社会保障基金管理实务	342
第一节 征收核定子系统	342
第二节 医保待遇子系统	345
第三节 四险种待遇子系统	349
附录一 关于加强社会保障基金监督管理 工作的通知	358
附录二 企业年金基金管理试行办法	362
参考文献	375

第一章 社会保障基金管理概述

学习目的与要求：通过本章的学习，了解社会保障基金管理的含义、特点，并且清楚社会保障基金管理主要有哪些途径；掌握国际社会保障基金管理的类型和特点；熟悉我国社会保障基金的管理，包括管理的发展历程、管理框架及主要内容。

第一节 社会保障基金管理的 含义、特点与途径

一、社会保障基金管理的概念、目标与基本原则

（一）社会保障基金管理的概念

社会保障基金管理是指为保障劳动者的基本生活，根据国家和个人的经济承受能力而开展的基金筹集、待遇支付、基金保值增值的行为和过程。

社会保障基金管理主要包括社会保障基金收支管理、社会保障基金的预算和决算管理、社会保障基金投资运营管理、社会保障基金稽核和监督等。

（二）社会保障基金管理的目标与基本原则

社会保障基金管理的目标主要有四个：一是确保基金的完整和安全；二是防止基金贬值，实现基金保值，争取基金增值；三是满

是给付的需要，避免支付危机发生；四是保持高效率。其中，维护基金安全是最重要也是最基本的目标。

社会保障基金管理遵循的原则有：一是依法管理，规范运行，即必须以法律法规为依据，按法定的程序和方式来管理社会保障基金。二是坚持收支两条线，征收和支出适当分离。实践中既可以是两个部门（如财政税务系统与社会保障系统）分别承担筹集和给付的职能，也可以是一个部门中的两个相互独立的机构（如英国社会保障系统就分设有征收机构与待遇支付机构）各司其职。三是实行预算管理，应根据社会保障的目标编制社会保障基金的年度与中长期收支预算。四是严格监督，杜绝漏洞，这不仅是维护社会保障基金安全性的要求，也是追求基金效率性的需要。

二、社会保障基金管理的特点

社会保障基金管理的特点主要是社会政策目的性、法律监控性、综合性和边缘性。

（一）社会政策目的性

社会保障基金管理的一个基本特点是社会政策目的性。无论选择何种社会保障改革模式和运行机制，在实现既定的社会政策目标、基金的安全营运、保值增值和有效监管方面都必须围绕实现国家社会政策目标这一核心宗旨，这也是将社会保障基金管理同其他类型基金管理区别开来的一个重要标志。在当前国际社会保障改革的大辩论中，一个重要的分歧在于如何评价社会保障的社会政策作用，如何评价社会保障促进经济发展的作用。显而易见，社会保障基金管理的社会政策目的性这一基本特征决定了社会保障基金投资与管理的首要目标是实现基本保障的社会政策目标。当然，也必须肯定社会保障投资运营在促进经济发展中的重要作用，但毕竟这是第二位的。如果单纯强调社会保障基金投资与管理在促进经济增长中的作用，那么很容易将社会保障基金投资混同于一般基金投资，而忽略其长期的社会政策目标。

（二）法律监控性

社会保障基金管理的全过程包括费率的确定、基金征缴支付、基金保管、投资运营、投资组合、投资限额等均需置于国家有关法律法规的严格监控之下，体现出很强的依法管理的特征。例如，社会保障基金的筹集通常由社会保障经办机构依法进行费用征缴，不得截留和少缴。社会保障基金的支付也必须严格按照法律规定的原则、条件、项目、标准和方式来支付法定范围内的各类社会保障待遇。要强调社会保障基金的依法管理，专款专用，任何单位和个人不得随意挪用和挤占保障基金项目。

同时，社会保障基金担负的特殊的社會政策使命也使社会保障基金法律监控含量比其他种类的基金投资监管要大得多。因而，社会保障基金监管必须置于法律的严格监控之下。立法和执法的严格规范对社会保障基金的有效管理具有十分重大的意义，也是构成基金管理的重要内容之一。

（三）综合性和边缘性

社会保障基金管理具有很强的综合性和边缘性特征，区别于一般货币收支计划及其管理。社会保障基金营运与管理既体现经济政策，又在相当程度上体现社会政策；既与企业个人和国家财政资金密切关联，又同资本市场、国债市场和整个金融市场具有更为直接的联系。随着社会保障制度改革的深化，社会保障基金的规模日益扩大，其与经济发展和金融市场的完善有着更直接的关系，同国内资本流动乃至国际资本流动都有着不可忽视的内在联系。因而，社会保障基金管理应当同财政、银行、证券、保险、审计等监管部门相互配合和协调。不仅如此，社会保障基金管理重大政策的出台必须充分体现政策监管部门的综合配套和相互协调的管理过程；否则，社会保障基金管理的有效性将大打折扣。

由于社会保障基金自身的长期性和其所具有的社会政策目的性的基本特征，在很大程度上不同于一般企业基金、信贷基金和共同

基金，在强调实现社会保障基金投资盈利目的的同时，必须高度重视基金的安全营运特性。同时，基金投资的流动性风险较低，并形成与基金特征相关联的强调战略性投资组合策略。此外，在社会保障基金管理过程中，无论是基金的筹集、费用征缴、投资营运，还是保障基金给付，都不同程度地获得政府税收方面的政策优惠，这是社会保障基金管理不同于一般机构投资者和共同基金的重要特点。

三、社会保障基金管理的途径

社会保障基金管理的主要途径有财政集中型基金管理途径、多元分散型基金管理途径、专门机构型基金管理途径三种。

（一）财政集中型基金管理途径

在一些欧美国家的社会保障制度构架中，常采取财政集中型基金管理途径来实施对社会保障基金的管理，即以建立社会保障预算或直接列入国家财政预算的方式管理社会保障基金。前者强调社会保障预算与政府总预算项目分离，并作为专项预算，在政府预算中保持相对独立性，且不能直接动用社会保障基金弥补财政赤字。后者则将社会保障收支与政府预算融为一体，当社会保障基金收大于支时，政府可将其用于安排其他支出甚至用于弥补财政赤字；当社会保障基金收不抵支时，则通过财政预算予以弥补。

通过财政实施集中的基金管理，不论在具体运作方式上存在何种差异，都体现出国家财政对社会保障基金管理所担负的最后责任。由于社会保障费（税）的征缴由政府立法强制实施，也在很大程度上体现出政府的行为而非单纯的市场行为，应当置于政府财政的直接监控之下。在国外，如英国、法国、日本，将社会保障基金收支纳入国家预算进行管理。英国建立有专项社会保障预算并将其编入统一的政府预算报告，议会通过政府的预算后，由社会保障部门按照国家预算中的社会保障预算安排社会保障支出，既与国家预算相联系，又有相对独立性。另一些北欧国家并不明确规定社会保障支出的专项资本来源，而是会同国家预算收入中的其他项目一并考虑，

社会保障费用支出均从国家预算计划中列支。

近年来,受各种因素的制约,一些国家试图改革将社会保障收支与国家预算计划捆绑式的做法。其基本的考虑是理清各项收支计划的关系,明确界定国家、企业及个人所应承担的社会保障职责,避免用社会保障收支的盈余(基金制和部分基金制社会保障计划通常会有巨大的资金盈余)弥补政府预算赤字,例如,美国1983年《社会保障法修正案》规定,自1993年起将社会保障的收支计划同国家预算脱钩。东欧经济转轨国家20世纪90年代社会保障改革的一个重要内容,就是使社会保障收支同国家预算计划脱钩,强调对社会保障基金的集中管理,防止政府包揽过多的社会保障责任。

财政集中型基金管理途径注重以较高比例(一些国家为80%~90%)购买一级市场的国债和定向社会保险的特种债券。这就使基金具有风险较低、保障收益和易于操作等优点,但由国家承担投资风险,投资收益明显低于直接投资于金融市场的补充养老保险基金。国外社会保障基金管理的最新发展显示,欧美国家长期采用的这一基金管理途径正受到基金投资市场化的严峻挑战。

(二) 多元分散型基金管理途径

多元分散型基金管理途径是指社会保险专门机构委托银行、信托公司、投资公司、基金管理公司等金融机构对社会保障基金在法律允许的范围内进行信托投资,并规定最低投资收益率的基金管理途径。多元分散型或多元竞争型基金管理途径具有较高效率、较高投资收益,同时还具有投资方式种类、投资组合上的较大的灵活性。由于多元竞争的特点,多元分散型基金管理途径在一定程度上分散了基金投资风险,增进了基金营运的透明度和投资绩效,强化市场机制的作用,因此,成为近年来世界上许多国家社会保障基金管理决策与改革的热点问题,受到许多国家的重视。当然,它也受到经济环境、金融环境、法律法规的完善程度的制约。对这类基金管理途径,金融市场的完善程度和规范的市场运作是其重要的约束条件。我国社会保障基金管理在相当长的时期内采取由社会保障机构委托

国有商业银行划拨，存入社会保障基金专户，规定购买专项国债，使社会保障基金的保值增值受到很大限制。但能否推行多元化的管理模式，则需视具体条件是否具备，不应简单地照搬国外经验，也不应该盲目追随国际潮流。其重要的问题在于，根据我国国情的内在制约和经济、金融环境的现有格局，要有选择、有区别地对第二层次、第三层次基金计划的运作采取适度放宽的基金管理方式。

（三）专门机构型基金管理途径

专门机构型基金管理途径是指由相对独立和集中的社会保险银行、社会保障基金管理公司或基金会等专门机构负责社会保障基金的管理和投资运营。社会保障基金管理专门机构的董事会由财政、金融、劳动保障、工会、审计和社会保障机构等有关方面代表组成。专门机构型基金管理途径通过严格规范、严格监控的方式，集中管理社会保障基金，负责实施基金投资营运，制定投资组合政策，实现基金保值增值目标。在东南亚国家的社会保障基金管理中，专门机构的集中管理途径较为普遍。

第二节 国际社会保障基金管理的类型与特点

20世纪90年代以来，由于人口老龄化的严峻挑战以及社会保障对经济的影响问题日益受到关注，加之智利等拉美和东欧国家社会保障基金私营化的影响，受东南亚金融危机的冲击，社会保障基金管理成为这一时期国际社会保障发展备受关注的热点和前沿研究领域，各国在社会保障基金管理方面都积累了一些可资借鉴的重要经验。

一、国际社会保障基金管理的主要类型

国际社会保障基金管理的主要类型有以下三类。

第一类为部分基金制。传统的欧美社会保障制度大多实行现收现付的财务机制，虽然规定建立一定数量的流动准备金以应付社会保障金支付的波动，但基金的数量和规模仍受到一定限制。在近年的社会保障改革进程中，相当数量国家的社会保障基金采取部分基金制，如法语非洲国家和中东国家，美国、日本、瑞典、瑞士等发达国家也作出了重大调整，以较快的步伐积累社会保障基金。在部分基金制国家中，埃及、瑞典的社会保障基金在 20 世纪 90 年代中期已达到 GDP 的 1/3，日本、毛里求斯、约旦、菲律宾由于经济发展走势较好也积累了较大规模的基金。新的资料显示，估计韩国在未来 10 年中，基金规模将成倍增长。加拿大最近提高了社会保障缴费比率和拟采取措施提高基金的投资回报，在未来 20 年中，基金规模会快速增长。

第二类是以新加坡、马来西亚等国为代表的中央公积金集中管理模式。公积金模式主要是原英属殖民地的非洲和亚洲国家，有 10 多个国家采取这种模式，由于通货膨胀和基金管理不善等方面的原因，公积金模式的国家呈减少趋势。印度的雇员公积金计划规模最大，有 2 000 多万名会员。但仅有 100 万名会员的新加坡公积金模式则是举世瞩目，基金规模达到 GDP 的 55.6%，马来西亚的公积金规模占 GDP 的 55.7%，形成这一格局的主要原因在于其有 40 多年的积累、相对高的覆盖和逐步提高的缴费率。

第三类是以智利为先导，在一些拉美国家和东欧国家实施的以个人账户为基础、私营化管理的基金模式。同时，在实施多层次社会保障制度的国家，第二层次和第三层次的保障模式也多采取了私营化管理的方式，如瑞士，这类基金的规模占 GDP 的 117%，非常引人注目。智利社会保障基金在 20 世纪 90 年代中期已占 GDP 的 45%，大大超过其他拉美和东欧国家。据估计，到 2030 年，阿根廷、匈牙利和波兰等国的社会保障基金规模将达到 GDP 的 40% 左右，呈现出很强的发展势头。

二、国际社会保障基金管理的新特点

国际社会保障基金管理的新特点主要表现为以下五个方面。

(一) 社会保障基金管理呈多元化发展趋势

20世纪90年代以来,受多种因素的制约,全球的社会保障制度框架正经历着自创建以来最重要的一次变革,社会保障基金管理呈现出多元化的新发展走势。

1. 欧美发达国家社会保障基金管理的市场化发展。区别于传统改革思路,欧美国家从20世纪90年代开始实施以结构改革为重要特征的发展思路,通过构建多层次社会保障制度,鼓励发展补充养老保险计划,实施部分基金制模式,引入个人账户机制,部分项目实施社会保障的私有化改革。逐步放松政府管制,更多向市场机制回归,致力于市场化方向的调整改革,是欧美国家社会保障基金管理的一个重要特点。由于各国国情的制约,在向市场化的发展中,其呈现出不同的调节步伐。例如,英国从20世纪80年代起就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,在基金管理的私营化方面迈出了较大步伐。澳大利亚、荷兰、瑞士等国致力于发展多层次模式中的私营化管理的基金模式,基金资产占GDP的比重均超过60%。美国在社会保障私有化改革的几个方案中,均强调放松对社会保障基金的投资限额,建立个人账户机制,大力发展401K计划,强调基金营运与管理,呼吁改革社会保障基金主要投资于国债的现有格局,逐步提高社会保障基金参与金融市场投资的比重。可以预计,欧美国家社会保障基金市场化的发展趋势仍会继续发展。

2. 拉美、东欧国家社会保障基金管理私营化的步伐加快。受智利模式的影响,阿根廷、秘鲁、墨西哥、乌拉圭等拉美国家和波兰、匈牙利、捷克等东欧国家以更快的步伐建立起私营竞争性的社会保障制度,主要是组建养老保险基金管理公司,严格立法,严格规范,实施市场化运作,呈现出远比欧美国家更快的发展趋势;成为这一

时期国际社会保障备受关注的热点研究领域，并对带动和影响世界其他国家实施社会保障基金的私营化、市场化改革发挥了重要作用。拉美、东欧国家社会保障基金管理的一个基本特点，是强调严格监控、限制的分散管理模式，基金投资营运绩效在 20 世纪 90 年代中期达到较高水平。

3. 东南亚国家集中管理的公积金模式仍在继续发展。与欧美、拉美和东欧国家主张分散竞争性社会保障基金管理不同的发展路径，东南亚国家尤其是新加坡和马来西亚，实施集中管理的公积金模式，强调政府在社会保障基金管理中的主导作用，运用社会保障基金投资于经济建设的投资策略，运用社会保障基金在促进经济发展和实现社会政策的双重目标方面，取得了举世关注的绩效，呈现出与其他众多国家有明显差异的社会保障基金管理轨迹。尽管近年来受经济全球化的影响，新加坡等东南亚国家放松了基金的投资限额，但仍继续坚持相对集中的基金管理发展模式，对于各国的社会保障基金管理产生了重要的影响作用。

4. 社会保障基金管理中政府作用的方式各有不同。在社会保障基金管理过程中，不管选择何种模式，政府均发挥着非常重要的作用。一般而言，存在几种选择：一类是政府发挥直接的管理作用，如中央公积金模式即是强调政府集中管理的作用。虽然具体运作由董事会组织实施，但是政府干预的成分更大。一类是由政府立法强制实施，建立严格的投资规则、投资限制，委托有关中介机构实施基金的投资营运与管理；另一类是政府严格立法，允许私营竞争的社会保障基金专门机构按照市场规则进行运作；还有一类是在集中管理模式中采用私营管理并按市场规则运行。一些国家的改革走势表明，其正试图构建政府管理框架，限制投资过程中直接的政治干预，保持投资的相对独立性。

值得重视的一个发展趋势是，大多数西方国家在社会保障改革的过程中，政府对社会保障基金管理的直接作用在弱化，如限制基金投资限额，放松投资管理，鼓励私营机构更多的卷入。当然，通过严格立法，严格规范仍是基金管理的重点。相反，对一些非西方

国家尤其是东南亚国家而言，由于不同的社会、经济、政治、文化和制度环境，政府在社会保障基金管理中的作用要直接和重要得多，并且基金投资的范围、种类、方式等都颇具特色。显然，在政府对社会保障基金的直接管理的模式中，应高度重视监督体系、自律机制的构建，防止政府官员的腐败和社会保障基金的流失和挪用。

（二）社会保障基金监管问题备受重视

人口老龄化的严峻挑战以及政府社会保障支出的不断攀升，促使各国不断调整现收现付的社会保障制度，转向基金制或部分基金制，增大社会保障基金规模。多层次社会保障模式选择越来越成为各国在 21 世纪的目标模式，第二层次、第三层次保障模式获得了重要的发展机遇，经济全球化和亚洲金融危机的特定经济环境促使各国高度关注保障基金监管问题。很显然，社会保障模式的转折和客观经济环境的变化，使基金管理的模式选择具体运作方式、监管手段等成为普遍关注的热点问题。从世界银行到许多国家社会保障研究机构都专门对社会保障基金管理、保值增值、经济影响及若干配套政策进行着全面系统的研究。欧盟组织近几年在基金管理的理论和政策方面取得了重大的进展，为社会保障基金监管提供了重要的理论和政策准备，并将在基金监管方面迈出重要的实质性步伐。

（三）放松对社会保障基金投资项目的限制

在近年来社会保障基金管理的实践中，受经济全球化和经济自由化趋势的影响，欧美、拉美和一些东欧国家，均不同程度地放松了对社会保障基金投资项目的限制。对基本养老保险基金投资，虽然购买国债或定期存款仍占主要份额，如瑞典占 42%（1997）、智利占 39.4%（1998）、美国占 100%，但是美国近年来放松管制的呼声越来越高，有的改革方案提出要允许用 30% 的基金购买股票。对补充养老保险基金而言，英国、荷兰等国的养老基金进入资本市场