

宋晓梧 主编

中国

养老保险个人账户基金
管理运营和监管



中国财政经济出版社

中国养老保险个人账户基金 管理运营和监管

主 编 宋晓梧

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国养老保险个人账户基金管理运营和监管/宋晓梧主编.

—北京: 中国财政经济出版社, 2005.10

ISBN 7-5005-8602-7

I. 中… II. 宋… III. 养老保险—基金—资金管理—研究—中国 IV. F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 106917 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 8.375 印张 198 000 字

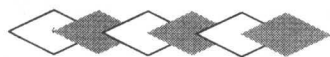
2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 400 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-8602-7/F·7491

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序言



中国于1997年建立了统账结合的基本养老保险制度，目的是建立一种预防人口老化高峰时养老金支付危机的预算积累机制。但是，由于统账结合制度是建立在原现收现付制度上的，是对原现收现付制度的改造——不是从无到有，对原现收现付制度隐含的代际间债务传递应该有适当的安排，因此，如果没有找到一种合适的转轨处理方式，个人账户的作用就不能得到真正发挥。近年来，中国政府决定在这方面对基本养老保险制度做进一步完善。2001年开始在辽宁省进行做实个人账户的试点，2004年又开始将试点扩大到吉林和黑龙江两省。个人账户做实后，主要就面临基金的运营的保值增值问题。长期来看，运营是否成功，是否能使个人账户基金保值增值，关系到中国部分积累型基本养老保险制度的成败。东北三省试点后，中央政府是否会在其他一些地区继续试点，或是将东北试点的做法推广到全国，也要看基金运营的保值增值问题是否在实际中得到很好的解决。

本书的主要内容就是研究在个人账户部分或全部做实后，个人账户基金应该如何进行管理、运营和监管。此项研究始于2001年我主持的一项“中国养老保险个人账户基金管理运营和监管”和课题研究，该课题组包括了社保政策设计与管理部门、证券市场政策设计与管理部门、社保基金市场运营以及相关研究

机构的专业人士，还有长期跟踪研究国际国内养老金市场的中外专家，他们既具有深厚的理论功底，又熟悉国际国内情况，大家基于中国经济体制改革和社会保障制度改革的理论和实践，力图在研究中准确把握本专题的内涵与实质，提出了具有实践意义和可操作性的构想并符合改革发展趋势的措施方案。

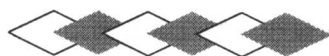
现在，我们将该课题研究报告以及另外一些与此有关的研究文章编辑出版，希望能够对政府养老保险政策设计与管理，对养老金市场发展以及相关理论研究提供启发和借鉴，以此推动中国的社会保障制度改革，促进构建中国社会主义的和谐社会。在此，我要向关心这项研究的国务院发展研究中心李剑阁副主任表示感谢，向参与本专题研究的财政部科学研究所贾康所长、劳动保障部社会保障研究所何平所长、劳动保障部社保中心皮德海副主任、全国社保基金理事会投资部李克平主任、中国证监会基金监管部祁斌副主任以及各位专家和同仁、向在课题研究以及联络、组织等方面做了大量具体工作的张新梅博士表示感谢。本研究得到荷兰保险公司的大力支持，在此也特别表示感谢！

本书内容由于水平以及时间、条件等因素的限制，一定会有不当和错误之处，恳请读者提出批评，以便我们将在今后的研究和工作中认真吸收并不断改进。

宋晓梧

2005年5月

目 录



第一篇 主报告.....	(1)
中国养老保险个人账户基金管理运营和监管	
..... 宋晓梧 刘 浩 张新梅	(3)
第二篇 副报告.....	(31)
中国养老保险制度改革与个人账户的建立	
..... 纪 宁	(33)
中国养老保险个人账户基金的性质与运营管理体制建设	
..... 刘 浩 张昌明	(43)
中国养老保险个人账户管理运营的现状和问题	
..... 高书生	(52)
个人账户基金运营风险管理初探	
..... 刘 卫 刘 微	(57)
养老基金进入证券市场的时机选择	
..... 祁 斌 王雪松	(66)
国外和中国香港特区个人账户养老基金运营与监管比较	
..... 韩大伟 厉 放	(77)
国际上有关个人账户养老保险制度的改革情况及中国的借鉴	
..... 张新梅	(92)

社会保障事权划分研究

..... 苏 明 杨良初 赵福昌 韩凤芹 (100)

第三篇 相关法规规章..... (119)

国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定..... (121)

关于社会保险管理机构委托中国建设银行代发养老金的通知..... (125)

中华人民共和国国务院令..... (128)

中华人民共和国劳动和社会保障部令..... (135)

中华人民共和国劳动和社会保障部令..... (140)

国务院关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知..... (146)

劳动和社会保障部令..... (148)

国务院关于同意辽宁省完善城镇社会保障体系试点实施方案的批复..... (152)

关于规范企业职工基本养老保险个人账户管理有关问题的通知..... (170)

全国社会保障基金投资管理暂行办法..... (176)

国务院关于印发减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法的通知..... (188)

关于加强社会保障基金监督管理工作的通知..... (192)

中华人民共和国劳动和社会保障部令..... (196)

国务院关于同意吉林省完善城镇社会保障体系试点实施方案的批复..... (200)

国务院关于同意黑龙江省完善城镇社会保障体系试点实

施方案的批复	(217)
中华人民共和国劳动和社会保障部令	(234)
中华人民共和国劳动和社会保障部 中国银行业监督 管理委员会 中国证券监督管理委员会 中国保险 监督管理委员会 令	(239)
附：ING 集团简介	(255)
后 记	(258)

第一篇



主报告

中国养老保险个人账户 基金管理运营和监管

宋晓梧 刘 浩 张新梅

1995年，中国政府提出建立社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度。截至目前，由于转轨成本问题尚未得到很好解决，以个人账户为特征的部分积累制度实际上还没有真正建立起来。2000年以来，美国股市下跌和一些大公司丑闻，使不少养老基金大幅缩水。面对这种情况，人们对积累式的养老保险制度能否真正保障退休职工生活产生了怀疑，对我国还要不要建立养老保险个人账户积累制度也提出不同意见。一些具体操作部门从处理当前工作需要出发，不主张建立真正积累式的养老保险个人账户制度，而建议将个人账户作为记录权益的名誉账户。也有专家学者提出恢复现收现付制的养老保险制度模式。课题组认为，考虑到中国人口结构变化的客观趋势，为保证经济与社会持续、健康发展，在社会养老保险体系中建立一定的预筹积累制度还是必要的。就世界上多数国家的实践看，公营的统筹积累制度，其效率不如私营的个人账户积累模式，因此，选择个人账户积累模式也是符合市场经济特性和国际发展趋势的。至于个人账户管理运营成本过高问题，一些国家的实践也证明，随着时间的延长和采取适当办法，个人账户管理运营的成本是可以适度控制

的。个人账户基金的运营风险也是可以通过加强监管和规范投资而得到基本控制。美国养老基金缩水的问题，虽然说明投资在带来收益的同时也存在市场风险，但更主要的原因是制度缺乏、有关当事人违反规则和行政当局监管不利的结果。本课题假定在坚持实行部分积累式养老保险制度和做实个人账户的前提下，探讨中国养老保险个人账户基金的管理运营和监管问题。

一、养老保险制度改革与个人账户制度的建立

（一）养老保险制度改革的简要进程

中国养老保险制度改革始于 20 世纪 80 年代初。改革的第一步是要建立社会统筹制度，以平衡企业负担。由于城市经济体制改革的启动，要求企业成为自主经营、自负盈亏的经济实体，成为相对独立的商品生产者和经营者，参与市场竞争，传统养老制度下企业养老负担畸轻畸重的矛盾迅速显露出来。因而改革的第一步是改变企业自保制度，建立社会统筹养老保险制度。自 1987 年有关部门下发通知，到 1991 年国务院发布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，社会统筹制度开始在全国范围推行。

改革的第二步是要建立一种可持续性的、可以预防人口老龄化危机的养老保险制度。中国人口结构变化的趋势虽然与世界上许多国家相同，都在逐步老龄化，但中国的老龄化呈现出三大特点：规模大、速度快、来势猛。2000 年我国正式进入老龄化国家行列。到 2003 年底，60 岁及以上老年人口已经达到 1.34 亿，据人口部门预测，再过 25 年即一代人左右，人口老龄化高峰时，我国 60 岁以上老年人口将达到 3 亿多，相当于一个人口大国的

人数。届时，虽然包括少年儿童在内的人口总负担比并没有上升太高，但老年人群和少年儿童不同，对生活自主性特别是经济生活独立性的要求较少年儿童要高得多。我们必须注意到这种人口结构的变化可能给社会结构和经济发展带来的影响，未雨绸缪，建立一种支持和保障老年人未来生活的社会保险制度。现收现付制度虽然可以平衡企业负担，管理和操作也相对简单，但却难以预防未来的危机，而且由于个人贡献和未来待遇不直接相关，也容易产生激励不足的问题。因此，第二步的改革就是要建一种含社会共济、预筹积累和适当激励机制在内的养老保险制度。1993年党的十四届三中全会明确要建立社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度。经过1995—1997年的实践探索，到1998年正式开始按照国务院《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》实施，新型、统一的社会养老保险制度框架基本形成。

（二）养老保险制度改革的目标

中国养老保险制度改革的目标是建立适应社会主义市场经济要求的多层次养老保险体系。这一体系由三部分构成：第一层次是政府举办的基本养老保险，采用现收现付的社会筹资模式，保障退休人员的基本生活；第二层次是企业补充养老保险，采用个人账户积累筹资模式，保证退休人员在基本生活以上提高一定的水平；第三层次是个人储蓄性养老保险，作为前两个层次的补充，为退休职工进一步提高生活质量提供个性化的保障服务。

（三）养老保险个人账户设置方式的选择

建立养老保险个人账户的部分积累制有两种方式可供选择，

一是在第一层次的基本养老保险内建立社会统筹与个人账户相结合的部分积累制，简称层内结合制；另一种是第一层次的基本养老保险和第二层次的补充养老保险相结合建立部分积累制，简称层间结合制。我国养老保险改革的最终目标是要建立三层次相对独立、社会统筹与个人账户在层间结合的筹资积累模式。目前，我们选择的是层内结合的统账制度，这与在改革初期尽可能减少转制阻力和难度有很大关系。外国解决转制成本问题采取了多种筹集方式，我们考虑当时的具体情况，主要想通过适当提高企业缴费率的方式来消化转制成本，一方面用企业缴费给已离退休人员发放养老金，另一方面用节余的少量资金逐步补实个人账户的空账。但是，几年运行的结果表明，空账不仅没有补实，反而进一步扩大了规模，部分积累制名存实亡。同时，由于缴费率居高不下，企业负担沉重，逃费现象严重，地区间收支差异不能有效调剂，养老金始终不能百分之百地确保按时足额发放。

就基本养老保险内建立社会统筹与个人账户相结合的部分积累制度而言，可有统筹积累和个人账户积累两种形式的选择。统筹积累是在现收现付的基础上只留有少量备付金，结余都作为统筹积累，如美国和日本的情况。个人账户积累是把上述结余全部按规定分配到参保者个人名下，作为个人账户积累。此种积累类似新加坡、智利及东欧一些国家的做法。这两种积累方式对应的投资运营和管理方法各有不同。统筹积累制的特点是政府责任相对集中，管理成本较低，但往往资金管理运营的效率也比较低；个人账户积累制的特点是责任和风险分散，管理运营效率相对较高，缺点是管理运营成本可能较高。

我们认为，养老保险制度改革应建立稳固、清晰的制度构架，新的养老保险制度体系应具有科学性、稳定性和可持续性。考虑到个人账户积累制的特点以及单位补充养老保险也属于个人

账户积累制，随着深化改革以及政策条件、市场环境的改善，未来将现行基本养老保险中的个人账户做实并分离出来，与第二层次的单位补充养老保险（企业年金）并轨，做大第二层次，应是可行的长远政策选择。届时，适当降低第一层次基本养老保险在社会养老保障体系中的负担比重，调动社会力量，分散政府风险。考虑到改革渐进性和政策连续性，近期我国养老保险制度建设的主要任务还是在现行基本养老保险制度框架内逐步做实个人账户，使养老保险的个人账户积累制真正运行起来。

（四）养老保险制度改革的推进和试点

为进一步推进养老保险制度改革，国务院于 2000 年底做出决定，建立社会保障储备基金，成立全国社会保障基金理事会，管理和运营全国社会保障基金。2000 年 12 月，国务院发布了《完善城镇社会保障体系试点方案》，决定在辽宁省进行完善养老保险制度改革试点。2001 年 7 月，辽宁省试点正式启动。试点方案对统账结合的养老保险制度主要做了如下调整：一是养老保险社会统筹基金与个人账户基金实行分账管理，个人账户实账运营；二是缩小个人账户规模，企业缴费不再划入个人账户，完全由个人缴费构成，缴费比例一步到位提高到 8%；三是个人账户基金由省级社会保险经办机构统一管理和运营，但一定时期内不允许进入股市，只能用于购买国债。从 2001 年 7 月起，到 2003 年底，辽宁省做实个人账户基金接近 88 亿元，全部由省社会保险事业管理局统一管理，其中，43 亿元购买国债，其余部分存入国有商业银行。2003 年下半年，国务院决定，结合振兴东北老工业基地战略的实施，在吉林、黑龙江两省进行完善社会保障体系试点，即扩大试点。经过半年准备，扩大试点工作于 2004 年 5 月中旬正式启动。计划 2005 年底完成。吉黑扩大试点继续

遵循辽宁试点的框架，即着重就下岗职工基本生活保障向失业保险并轨和做实养老保险个人账户两项制度进行试验，同时完善和推进基本医疗、失业、工伤和生育保险，以及城市居民最低生活保障等制度。吉黑试点在一定程度上吸取了辽宁试点的经验教训，约在六个方面与辽宁试点有所区别。在养老保险方面，主要有三点：一是个人账户一步做实的规模由 8% 降为 5%，补助资金的来源是，中央财政负担 3.75%，地方财政负担 1.25%；二是个体户和灵活就业人员缴费基数由当地职工平均工资的 60%—300%，统一为 100%，缴费率为当地职工平均工资的 20%；三是养老金计发有所改变，基础养老金在缴费满 15 年后，每多缴 1 年，增发 0.6%。个人账户养老金按本人退休时的平均余命计算年限和额度。过渡性养老计算系数由 1.4% 改为 1.2%；四是做实后一部分个人账户资金进入资本市场运营。

二、养老保险个人账户管理运营的现状和问题

（一）个人账户基金管理运营的现状

我国养老保险的个人账户是从 1995 年起开始建立的。到 2003 年底，建账职工人数 1.5 亿人左右，个人账户记账额达到 5700 多亿元。个人账户基金目前由劳动保障部门下属的社会保险经办机构总体负责并进行行政管理。自 1998 年开始，基金经税务或劳动保障部门收缴上来后，纳入财政部门在银行开设的养老保险基金专户，实行收支两条线管理。几年来，经过劳动保障、财政等部门的监督检查，以前存在的挪用等现象已经被遏止，曾被挪用的基金也已清回 160 多亿元。基金管理风险得到了一定程度的控制。截至 2003 年底，包括个人账户基金在内的基

本养老保险基金滚存节余 2200 亿元。这些基金除少部分购买国债之外，80% 以上都存放在国有银行。

(二) 个人账户资金管理运营存在的问题

1. 个人账户资金空账问题。目前，除试点辽宁省外，全国绝大部分地区的个人账户基金实际只是一种权益记录。由于转制成本问题还没有得到有效解决，退休人员近年又增速较快，加上相当一部分企业经营状况不好，当期养老保险费不能按时足额收缴上来，致使当期退休人员养老金也不能按时足额发放，统筹基金不得不透支个人账户基金，形成个人账户基金的空账运行。从辽宁省试点情况看，对退休人员比较集中的省份，做实个人账户的资金需求很大，在财政支出结构还不能一步调整到位的情况下，靠中央、省两级政府预算拨款是不够的，还需要开辟其他筹资渠道。目前对此已有一些原则思路，如划拨并减持国有股份、发行债券、彩票等，但在实行中还存在不少的问题。

2. 个人账户基金的保值增值问题。个人账户基金的主要功能是进行有效的基金积累，因此，投资回报率至关重要。对于参保人来说，投资回报率直接决定其退休后的养老金水平。目前，全国大部分地区的结余基金，都是按规定存入国有商业银行，而国有银行利率近年来一降再降，已远低于工资增长率。辽宁试点虽然做实了个人账户，但因缺乏有效的投资渠道，个人账户的积累功能也尚未得到有效发挥。由于中国还没有这方面的实例，而新加坡的一则分析颇可佐证。他们认为，在重视股票投资的短期风险之际，公积金会员也不应忽略长期的投资风险，即公积金储蓄回报率比其他投资组合低得多。尽管公积金利率的波动小，但如果把无法累积足够的退休金也视为一种风险，那么，在通货膨胀率升高的环境下，公积金储蓄的低利率本身可能就是很高的风