

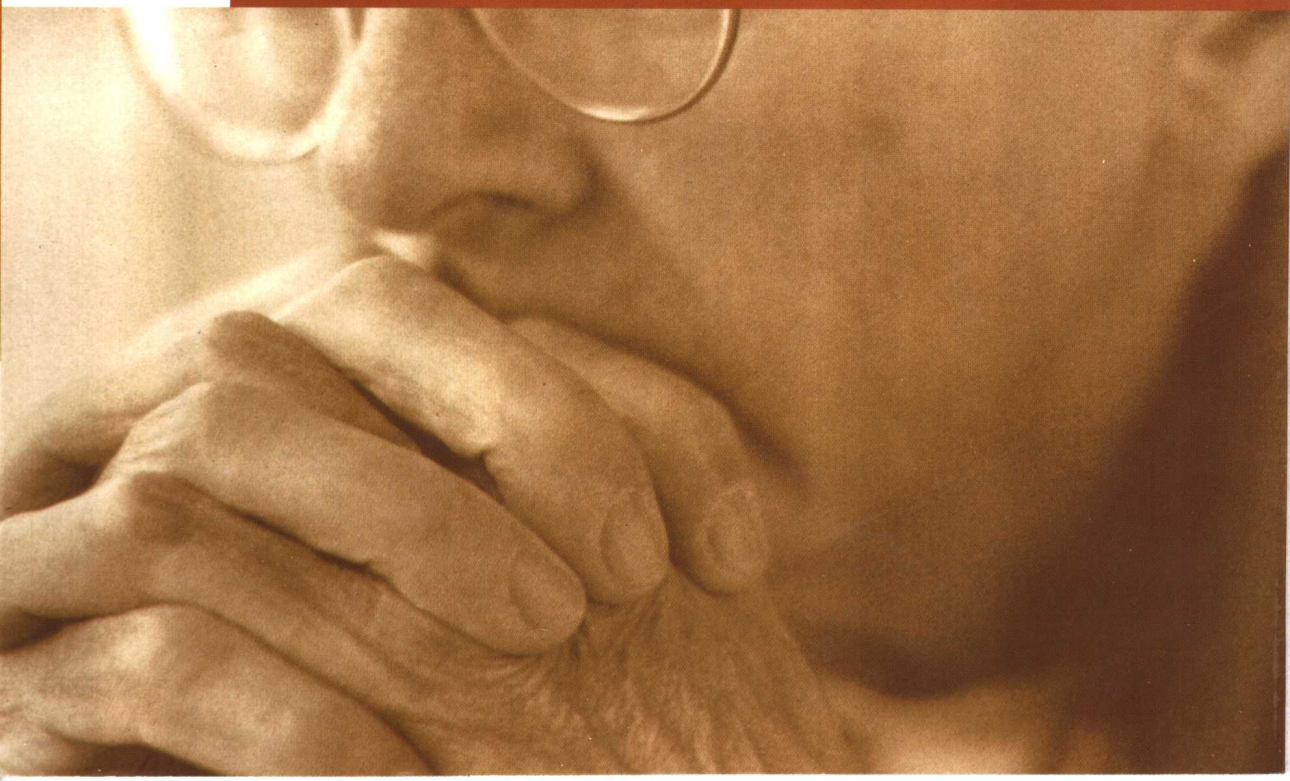


武汉大学公共管理学学术丛书

李珍 孙永勇 张昭华 著

中国社会养老保险基金 管理体制选择

——以国际比较为基础



武汉大学工商管理学术丛书
教育 (000ZDSM63005)

中国社会养老保险基金 管理体制选择

——以国际比较为基础

李珍 孙永勇 张昭华 著

人民出版社

WUHAN DAXUE GONGGONG GUANLI XUESHU CONGSHU

责任编辑:陈 登

装帧设计:曹 春

图书在版编目(CIP)数据

中国社会养老保险基金管理体制选择——以国际比较
为基础/李珍等著.

-北京:人民出版社,2005.8

(武汉大学公共管理学术丛书)

ISBN 7-01-005113-5

I. 中… II. ①李…②孙…③张… III. 养老保险-资金管理
-管理体制-研究-中国 IV. F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 093843 号

**中国社会养老保险基金管理体制选择
——以国际比较为基础**

ZHONGGUO SHEHUI YANGLAO BAOXIAN JIJIN GUANLI TIZHI XUANZE
——YI GUOJIBIJIAO WEI JICHU

李 珍 孙永勇 张昭华 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×960 毫米 1/16 印张:27.75

字数:422 千字 印数:1-3,000 册

ISBN 7-01-005113-5 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

上篇 养老保险基金监督与管理的国际比较

第一部分 基本理论研究	3
第一章 关于社会养老保险制度的理论争论及辨析	5
第一节 丰富的养老保险制度模式	5
第二节 20 世纪末社会养老保险制度改革的起因	10
第三节 关于社会养老保险制度的理论争论	13
第四节 关于社会养老保险制度改革争论的辨析	25
第二章 养老基金管理制度的国际比较	35
第一节 养老基金管理问题的提出	35
第二节 养老基金管理模式的国际比较	39
第三节 养老基金投资政策的国际比较	48
第三章 养老基金监督的国际比较	58
第一节 养老基金监督的理论基础	58
第二节 国外养老基金监督经验剖析	70
第二部分 案例分析	90
第四章 公有公营的典型：美国加州公务员退休制度的 管理体系与投资政策	91
第一节 美国加州公务员退休制度简介	92
第二节 美国加州公务员退休制度的管理体系	93
第三节 美国加州公务员退休制度的投资政策	97

第四节 总体评价	103
第五章 私有公营的典型：新加坡中央公积金的管理	
模式及投资政策	106
第一节 新加坡的社会保护制度	107
第二节 新加坡中央公积金制度的历史沿革	108
第三节 新加坡中央公积金的管理模式	112
第四节 新加坡中央公积金管理模式的启示	121
第六章 私有私营的典型：智利养老基金管理制度的经验	
与教训	125
第一节 智利模式养老基金管理的组织结构及投资政策	126
第二节 智利养老基金管理模式的成就与问题	130
第七章 瑞典社会养老保险混合财务制度管理评析	145
第一节 瑞典养老保障制度简介	145
第二节 瑞典名义账户制度的整体思路	148
第三节 瑞典强制性个人账户制度管理模式分析	156
第八章 澳大利亚强制年金管理制度	165
第一节 澳大利亚的养老保障体系	165
第二节 澳大利亚强制年金制度的基本特征	166
第三节 澳大利亚强制年金基金的管理	168
第四节 对澳大利亚强制年金管理制度的评价	173

下篇 中国社会养老保险基金管理研究

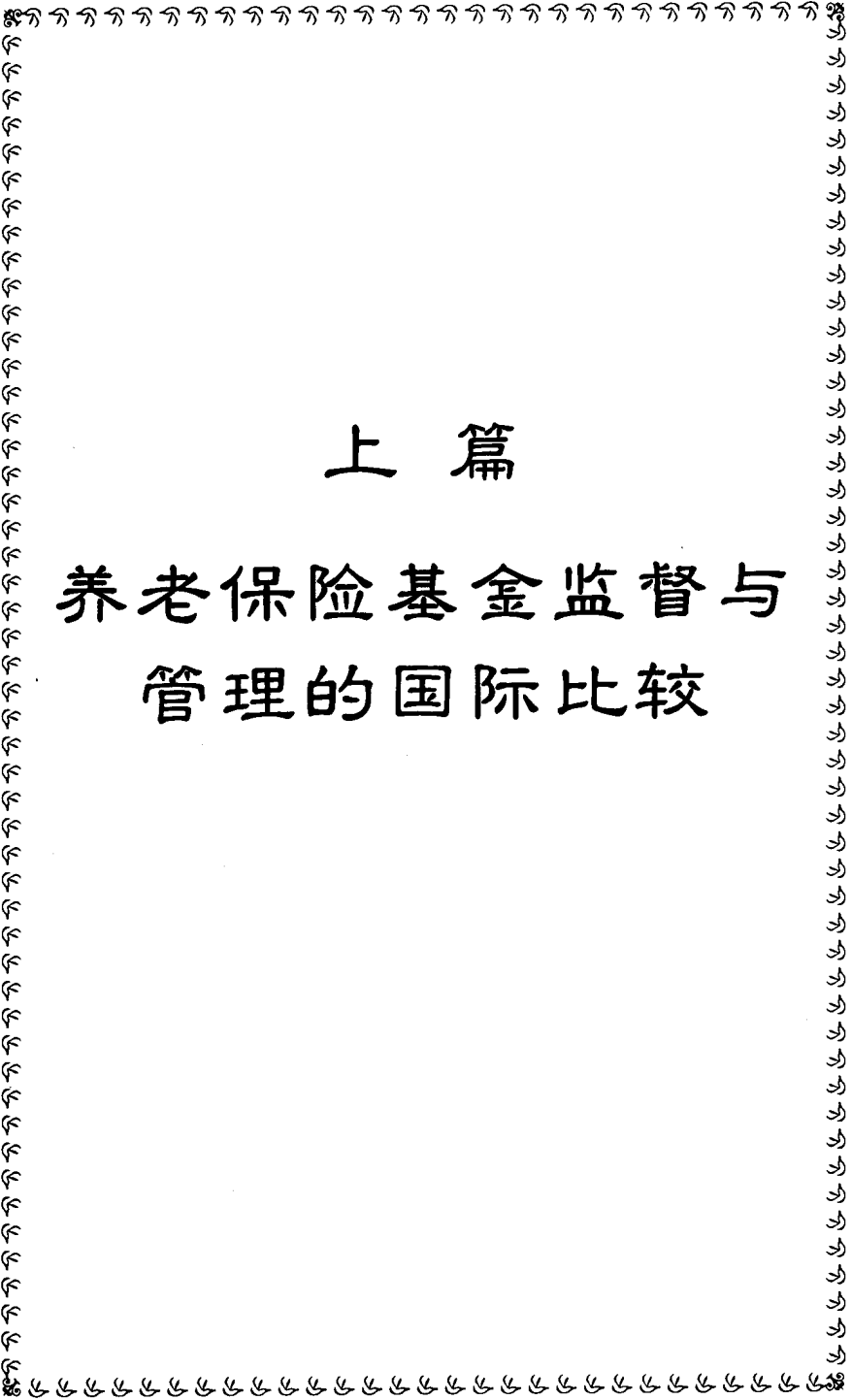
第三部分 中国社会养老保险基金风险 及其控制

第九章 中国社会养老保险制度的基本特征及社会	
养老保险基金风险概述	180
第一节 中国社会养老保险制度的基本特征	180
第二节 社会养老保险基金风险特征、风险分类与	

风险传递	184
第三节 社会养老保险基金风险分析文献综述	187
第十章 中国社会养老保险基金的制度环境风险分析	191
第一节 中国社会养老保险基金的政治环境风险 ——以地方政府行为为例	191
第二节 中国社会养老保险基金的经济环境风险	194
第三节 中国社会养老保险基金的社会环境风险 与法律环境风险	199
第十一章 中国社会养老保险基金的制度风险分析	205
第一节 中国社会养老保险基金的制度风险概述	206
第二节 中国社会养老保险基金的制度风险——财务 收支不平衡问题分析	209
第三节 中国社会养老保险基金的制度风险分析——制度 变迁的视角	216
第十二章 中国社会养老保险基金的技术操作流程风险分析	220
第一节 中国社会养老保险基金的筹资风险	220
第二节 中国社会养老保险基金的管理风险	230
第三节 中国社会养老保险基金的投资风险——基于 个人账户的投资风险分析	235
第四节 中国社会养老保险基金的给付风险	249
第十三章 自上而下的风险传递机制和自下而上的风险 传递机制	256
第一节 自上而下的风险传递机制	257
第二节 自下而上的风险传递机制	267
第十四章 中国社会养老保险基金的风险控制对策	278
第一节 简单回顾	278
第二节 中国社会养老保险基金的制度环境风险控制对策	281
第三节 社会养老保险基金制度风险的控制对策	294
第四节 社会养老保险基金技术操作流程的风险 控制对策	299

第四部分 中国社会养老保险基金管理监督

政策研究	302
第十五章 中国社会养老保险基金管理模式研究	307
第一节 中国社会养老保险基金管理制度的现状及问题	307
第二节 中国社会养老保险基金管理模式选择——相对集中 的分权式管理模式	314
第十六章 中国社会养老保险基金投资政策分析	323
第一节 中国社会养老保险基金投资的原则与目标	324
第二节 投资多元化——应对养老基金面临的挑战 的核心策略	329
第三节 中国社会养老保险基金政策性资产配置决策分析	340
第四节 中国社会养老保险基金的投资组合策略	359
第五节 中国社会养老保险基金投资业绩的衡量与评估	382
附 录	389
第十七章 中国社会养老保险基金监督政策研究	405
第一节 中国加强社会养老保险基金 监督的紧迫性	405
第二节 中国养老基金监督策略	413
参考文献	423



上 篇

养老保险基金监督与 管理的国际比较

第一部分

基本理论研究

[illegible]

现代社会养老保险制度的诞生已经有 100 多年了。100 多年来, 尽管有关社会养老保险制度的争论从未中断过, 但是, 无论从广度和深度来看, 20 世纪 80 年代以来的争论都是前所未有的, 由此而来的世界范围内社会养老保险制度改革的广度和深度也同样是前所未有的。仔细分析一下, 我们可以发现: 自 20 世纪 80 年代以来的争论大多涉及在人口老龄化的背景下保持社会养老保险制度的可持续发展以及社会养老保险制度的外部性问题 (特别是对经济增长的影响) 这两条主线展开的, 其实质是政府和市场在新的时代背景下到底应该各自在其中扮演什么样的角色的问题。当传统的政府管理的现收现付制度受到人口老龄化以及经济增长速度放慢等的冲击而面临危机时, 如何发挥市场的作用就自然被提了出来。一般认为, 要解决人口老龄化问题, 就需要建立预筹基金, 这就涉及基金的所有权问题 (是统筹账户形式的公有基金, 还是个人账户形式的私有基金) 以及基金的管理问题 (即政府、市场以及个人如何在从基金的筹集、保管、投资一直到养老金支付的各个环节发挥作用的问题)。有了基金和基金管理问题, 就必然有监督问题。因为无论由谁管理, 监督都必须得到加强——如果是政府管理, 就有可能出现挪用、滥用基金以及更严重的管理效率低下等问题; 如果是私营机构广泛参与管理, 委托—代理问题等又有可能产生不良后果。

正是基于以上思路, 本书首先对关于社会养老保险制度的理论争论进行了详细的阐述和辨析, 以便为探讨有关养老基金的管理与监督问题提供一个理论平台。然后, 本书对养老基金的管理模式以及监督问题进行了深入的比较研究。值得注意的是, 尽管本书的研究重点是社会养老保险制度和社会养老保险基金, 但仍然没有放弃对其他类型的养老保险制度和养老基金的研究, 因为, 两者之间虽然有一些不同之处, 但在很多方面是可以相互借鉴和引证的。

第一章 关于社会养老保险制度的 理论争论及辨析

社会养老保险是国家立法强制征集社会保险费（税），并形成社会养老保险基金，当劳动者退休后支付其退休金，以保证其基本生活需要的社会保障制度（社会养老保险又称公共养老金制度，以下我们将通用这两个名词）。现代社会养老保险制度的诞生已经有 100 多年了。100 多年来，尽管有关社会养老保险制度的争论从未中断过，但是，无论从广度和深度来看，20 世纪 80 年代以来的争论都是前所未有的，由此而来的世界范围内社会养老保险制度改革的广度和深度也同样是前所未有的。社会养老保险制度本身正是在这种无休止的争论中得到了发展，举办养老保险的国家一直在不断增加，到 1999 年达到 167 个，这也从一个侧面证明了该制度存在的合理性。然而，到目前为止，社会养老保险制度面临的基本问题或挑战并没有随着社会养老保险制度的改革与发展而得到全面解决，一些新问题又随着改革而产生。这就需要各国在反思前一阶段改革的成果与问题的基础上推动改革进一步向前发展。

第一节 丰富的养老保险制度模式

本节使用的标题是“养老保险制度”而不是本章标题中的“社会养老保险制度”，主要是出于以下考虑：养老保险制度既包括社会养老保险制度，也包括私人养老保险制度。前者传统上指的是政府按照特定的法律建立的覆盖符合条件的全体劳动者的强制的养老保险制度，而后者传统上指的是私营的职业养老金制度和商业养老保险制度。随着养老保险制度改革不断推进，到现在，这几种养老保险制度不仅在整个养老

保险体系中的相对地位有所变化,而且相互借鉴,已经紧密地交织在一起。考虑到社会养老保险制度与职业养老金制度的关系更为紧密一些,所以本节在介绍各种社会养老保险制度的同时也介绍私营职业养老金制度。

自从 1884 年德国建立社会养老保险以来,其他国家纷纷效仿,德国现收现付的公共养老金制度就成为社会养老保险制度的一种经典范例。当经济增长速度放慢和人口老龄化同时出现时,现收现付制度开始受到批评。主要的批评是它淡化了权利与义务的关系,从而影响效率,对经济增长造成阻力;当人口老龄化发生时,现收现付制度收支不平衡,不具有可持续性;养老基金的集中管理导致资源的浪费等等。这些批评早在 20 世纪 70 年代就出现了。至 20 世纪 80 年代,智利对原有的德国模式的社会养老保险制度进行了大刀阔斧的改革,创造了以基金分散管理为特色的个人账户制度,在投资收益方面及经济的溢出效益方面成绩明显,被誉为“智利模式”,这使反对公共养老保险制度的人看到了改革的道路,一时间“社会保障私有化改革”的呼声高涨。

这一节将简单介绍几种主要的养老保险制度,这些制度都是成功的。下文还将详尽分析几个成功的案例。通过这些介绍和分析想要表达的是,养老保险制度模式是丰富的,德国模式与智利模式之间不是非此即彼的关系,德国模式的问题不一定要通过“私有化”来解决,私有化也不一定适用于所有的国家。各国可以根据各自的国情摒弃德国模式中的不利因素,也可以吸收智利模式中的有利因素,重构适用于不同国家的制度。

尽管世界各国养老保险制度的设计可谓五花八门,但几乎都是由一些基本要素所构成的。卡特(Marshall N. Carter)和希普曼(Willem G. Shipman)在分析构成养老保险制度的基本要素的基础上提炼出了十块“砖”,并用这些“砖”搭建了五种养老保险制度方案。^①这里借鉴他们的思路,更细致地剖析了世界各国的养老保险制度,找到了更多的“砖”,并用这些“砖”勾勒出了现有的 7 种主要养老保险制度模式(参见表 1.1):

^① 马歇尔·N. 卡特、威廉·G. 希普曼著,李珍等译:《信守承诺——美国社会养老保险改革思路》,“致中国读者”,中国劳动社会保障出版社 2003 年 1 月出版。

表 1.1 现有养老保险计划的主要模式

“砖”		1	2	3	4	5	6	7
基本构成	强制性	✓	✓	✓	✓	✓	✓	两种情况均有
	自愿性							
	既定给付	✓	✓					既定给付和既定供款两种情况均有
	既定供款			✓	✓	✓		
	两者混合						✓	现收现付和基金积累两种情况均有
	现收现付	✓				✓		
	基金积累		✓	✓	✓			公共账户和个人账户两种情况均有
	部分积累						✓	
	公共账户	✓	✓					公共账户和个人账户两种情况均有
	个人账户			✓	✓	✓		
管理与监督	混合账户					✓		两种情况均有
	集中管理	✓		✓		✓	三种情况均有	✓
	分散管理					✓		
	相对集中管理		✓				两种情况均有	✓
	政府导向	✓		✓	✓			
	市场导向		✓		✓	✓	两种情况均有	✓
	严格监督	✓		✓	✓	✓		
	谨慎监督		✓				两种情况均有	✓

资料来源：作者根据有关资料分析整理得来。

第一种是德国模式。1884 年德国建立了第一个社会养老保险制度，此后为其他国家所效仿，成为经典的德国模式。1935 年美国通过《社会保障法》建立的联邦社会养老保险也是这种模式。德国模式是国家强制的公共养老保险制度，制度的资金通常来源于雇主和雇员的共同供款，在责任上采取的是既定给付（Defined Benefits，简称 DB 计划），制度承诺在职工退休后给付一定的退休金（与养老金通用），养老金收入通常是根据一个特定的公式计算出来的，支付的风险由制度承担；在财务上采用的是现收现付制度；养老基金由政府或准政府机构集中管理，投资等方面都有十分严格的规定，通常只用于购买国债。这种制度具有很强的收入再分配功能，反映了政府对社会经济生活的积极干预态度。自 20 世纪 70 年代西方发达国家的此种制度陷入财务危机之后，它遭到了许多批评和指责，比如扭曲劳动力市场、培养惰性、对人口老龄

化很敏感、效率低下等。关于社会保障制度的改革以及相关的理论争论也都由此引起。不过，到目前为止，它仍然是世界上最基本的法定养老保险模式。除少数例外（如瑞典和日本的与收入相关联的社会养老保险采用的财务制度是积累制度），其他工业化国家的社会养老保险一般都是德国模式。瑞典和日本都有国民普享的社会养老保险，与收入相关联的部分也是德国模式，惟一不同的是这部分的财务制度采用的是基金积累制度。

第二种是美国加州模式，也就是美国加州公务员退休金计划的模式。这种制度设计与德国模式的不同之处在于它的基金是市场化运作的，由一个专门的委员会确定基金的投资管理政策，政府实施谨慎性监督，因而有助于基金的保值增值。本书第四章将对加州公务员退休金计划的管理制度进行了详尽的分析，从而揭示这种管理模式所具有的突出优点：管理成本低，投资回报高，不仅为成员提供了充分的保障，而且对地方经济的发展发挥了重要作用等。

第三种是新加坡模式。新加坡公积金制度是一种强制储蓄制度，这一制度是新加坡人的主要保险制度，它提供多种保险，养老保险只是其中的功能之一。新加坡模式与德国模式的区别在于它是一种既定供款（Definded Contributions，简称 DC 计划）的完全积累制度，没有收入再分配的功能。个人的养老金多少取决于个人账户的积累，政府只提供最低收益率保证和税收优惠。个人账户的资产完全属于个人，在其死亡后可以由子女继承，但在退休前只能用于特定目的。不过，在这种制度中，政府把基金掌握在自己手里，并制定了严格的投资政策，由特定的机构进行集中管理和投资，大部分资金被投资于国债。这样做的好处在于不仅政府可以把它当作宏观调控工具，而且具有规模效应，管理成本比较低，也避免了个人决策不当带来的风险。但这种制度也因为隐性税等问题受到指责。本书第五章将分析新加坡中央公积金管理制度及其投资政策，对这种管理模式的优缺点进行论证。

第四种是智利模式。智利模式是一种强制性个人储蓄养老制度，也是智利人主要的养老保险制度，它与新加坡模式的区别在于基金的分化管理和市场化运作。由若干个私营养老基金管理公司具体负责养老基金管理，这些养老基金管理公司相互竞争，在政府的政策框架内通过市

场化运作追求养老基金收益的最大化。职工个人可以挑选由任何一家公司管理自己的个人账户资金，并有权从一家公司转入另一家公司。政府制定了一系列严格的规定以保证制度的实施，还提供最低养老金保证。由于这种模式在智利表现出对经济发展特别是资本市场的发展具有很大的促进作用，近些年来受到广泛的关注。本书第六章将详尽分析智利私人退休金管理制度的利弊。

因为新加坡模式和智利模式都是私人养老保险制度，不具有再分配的性质，因而能否称之为社会养老保险制度是有争论的，但就其保障的目标和其重要性来看，都相当于其他国家的第一支柱是毫无疑问的。

第五种是名义账户模式，是瑞典、意大利、波兰、拉脱维亚、蒙古和吉尔吉斯斯坦六个国家于 20 世纪 90 年代中后期引入的一个新模式。该模式最突出的特点是把现收现付计划建立在具有个人账户的既定供款 (Defined Contribution, DC) 制度的基础上。在该模式中，虽然按照确定的费率征缴的资金被记入个人账户，但与通常所说的既定供款的个人账户制度相比，这些个人账户并没有提前积累实际资产，而只是一种记录，当前缴纳的费用仍然是用于目前的养老金给付。虽然账户是个人的，但个人并没有直接的全部产权，而只拥有对未来养老金的索取权。本书第七章将对瑞典的名义账户制度进行深入的剖析，指出这种制度的优点在于它强化了个人责任和公平性，也有人认为这种制度可以避免巨额的转制成本等问题，其实这是非常值得探讨的。

第六种是混合模式。中国的基本养老保险是这种模式的代表，智利的一些邻国也采用了这一模式，在中国我们称其为社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度。说它是基本养老保险，不仅因为它提供基本的养老保障，也指它在老年收入保护体系中的作用是基础性的。混合制度是强制的，它混合的是公私两种所有制和两种财务制度，即现收现付制度与基金积累制度的混合。而基金的管理上则各有不同，中国至目前为止仍然是集中管理的，投资上是政府主导的，南美国家则采用的是分散管理的个人账户制度的模式。世界上福利水平最高的国家瑞典，在 20 世纪 90 年代对其与收入相关联的社会养老保险制度进行了改革，创造了名义个人账户制度和实际个人账户制度相结合的制度，前者是现收现付制度而后者则是基金积累制度；前者集中管理而后者则是集中管理

分散投资。

混合模式是制度创新的结果，社会养老保险制度大厦的“建筑材料”有十几种，各国可以根据自己的情况，搭建适合本国国情的制度。这些新的混合模式的不断出现，进一步说明，改造传统的德国模式并非只有选择智利模式一条道路可走。

第七种是职业养老金计划。这是第二支柱，是私人部门的养老保险制度，有强制性和非强制性之分，强制性职业养老保险制度以澳大利亚和瑞士为代表，非强制性职业养老保险制度以美国代表。美国的职业养老保险制度又有既定供款（DC）计划和既定给付（DB）计划之分，前者以 401K 计划最著名。一般来说，雇主或雇员可以选择在企业内部建立基金管理机构，投资于专门的基金，也可以选择投资于银行或保险公司。政府对计划运作的干预程度较低，一般实行谨慎性监督。本书第八章将分析澳大利亚强制年金管理制度，并指出这种制度所具有的优越性只有在特定的环境下才能发挥出来，因而对许多国家不一定具有很大的借鉴意义。

第二节 20 世纪末社会养老保险 制度改革的起因

作为社会经济制度的重要组成部分，社会养老保险制度在 20 世纪 30 年代经济大萧条后，与凯恩斯主义一起得到发展。世界经济享受了 20 世纪 50—60 年代的繁荣，工业化国家的社会福利制度分享了经济发展的成果，得到持续发展，社会养老保险制度也不例外。社会福利支出大幅增长，高于经济所能承受的能力，当经济增长速度减缓和人口老龄化同时出现时，全面审视和检讨社会福利制度就是必然的，社会养老保险支出占社会福利总支出的三分之一以上，当然成为关注的焦点。慷慨的社会福利制度被看作是 20 世纪 70 年代西方国家经济“滞胀”的主要病因，英国保守党执政后于 1979 年开始对英国的社会养老保险制度进行改革，拉开了工业化国家及转型经济国家大规模的社会养老保险制度改革的序幕。上一节提到的智利模式及各种混合模式都是这场大规模改革的结果。