

Social Security

Operation and
Supervision

社会保障基金运营与监管丛书

社会保障基金

运营与监管

孙建勇 主编



中国财政经济出版社



SOCIAL SECURITY FUND

社会保障基金

运营与监管

中国社保基金理事会编



中国社保基金理事会编

社会保障基金运营与监管丛书

社会保障基金 运营与监管

孙建勇 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障基金运营与监管/孙建勇主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.8

ISBN 7 - 5005 - 7503 - 3

I. 社… II. 孙… III. 社会保障 - 基金 - 资金管理 - 研究 - 世界
IV. F831.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 078189 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 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

787×1092 毫米 16 开 20.75 印张 320 000 字

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 45.00 元

ISBN 7 - 5005 - 7503 - 3/F·6566

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

**《社会保障基金运营与监管》
编写人员名单**

策 划：孙建勇

主 编：孙建勇

副 主 编：刘 梅 张 浩

主要编写人员：孙明霞 刘昌平 杨长汉

孟 艳 杨小燕

序

点击搜索，发现社会保障基金的信息越来越多，内容愈加丰富多彩，构成了特有的亮丽风景。

有人执言，社会保障制度改革必然引发基金管理的革命，推动社会保障基金从现收现付向部分或完全积累的转变。有人认为，中国社会保障基金管理已经进入新的发展阶段，各项社会保障统筹基金，将在现行管理的基础上规范运作，全国社会保障基金、养老保险个人账户基金、企业年金基金以及农村养老保险基金，将在政府监管下逐步实行市场化管理运营。有人呼吁，我们将进入一个现代社会保障与现代金融互动和共赢的时代。也有人倡导，社会保障基金监管将面临新的形势、新的机遇和新的挑战，应当更新理念，引入先进技术，加快进行理论创新、制度创新和方法创新。

凭心而论，中国社会保障基金监管尚处在发展阶段。进一步完善管理制度应有科学发展观，制定规则必须具有前瞻性、连续性和可操作性，牢牢把握这些要义，我们才能在改革中发展，在创新中提高，不断开拓新的境界，完成新的使命。现阶段，社会保障基金监管面临政策、体制、方式和手段等方面的问题，加强基金监管需要调整战略布局，完善配套政策，细化

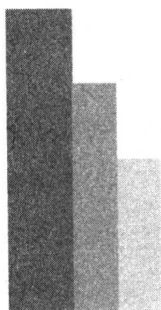
管理规定，加大推进力度。新时期，进一步做好社会保障基金监管工作，应当根据新的目标任务，采用新的策略措施，抓紧拟定基金监管政策法规，建设信息技术支持系统，以法制化促进监管系统化，以技术化带动监管专业化，以信息化推进监管现代化，依法进行系统整合，全面规范监管行为，努力提高质量与效率，建立社会保障基金监管的阳光工程。

很长一段时间，理论和实际工作者从财务管理、投资运营和风险监控等方面，对社会保障基金运营与监管进行了广泛的研讨，积累了丰富的成果。为推动社会保障基金投资运营，我们选用国内外专家学者的演讲和文章，试图深入基金投资管理领域，阐述建立新的管理体制和治理结构，引入风险防范和监控机制的意义，概述基金监管为科学决策提供客观、真实和准确的依据，发挥有效规范和促进增长的作用，争取给主讲人一个留念和一份补偿，给读者一个充满生机和活力的画面。当然，本书所选文稿不能代表更不能涵括专家报告的全部内容，我们所做的努力也显得微不足道。期待这些传播思想、讲解知识的声音，能够唤起我们对理性和科学的激情与追求。

向所有热心和关注社会保障基金运营与监管的朋友致敬！

孙建勇

2004年5月18日于和平里



Contents

目 录

中国社会保障制度改革

- 3 中国社会保障制度的改革与发展 刘永富
- 8 迎接养老基金革命时代的到来 刘鸿儒
- 16 中国的社会保障改革及其对管理的影响
[智利]朱九华 克里丝·尼兰德

社会保障基金投资管理

- 39 养老金与资本市场的相关性研究
[智利]费兰多·莱费特 埃达多·沃克
- 97 社会保障基金投资与中国证券市场发展 朱 利
- 103 保险公司和养老基金实施投资的管理规定
OECD 国际经济合作与发展组织
- 109 社保基金的投资管理 凌新源

117	社会保险基金商业化管理运作的政策建议	许小松
121	养老基金的战略资产配置	
	[澳大利亚]克里斯多弗·安德鲁斯	
130	社会保险基金投资管理监管	李诗林
134	在社会保障体制下基金经理的角色及作用	雷贤达
137	中国社会保障基金入市途径的选择	张红地
144	退休基金信托人的作用	吴国鸿
147	发挥托管人作用,促进社会保障体制改革	田瑞璋
153	发挥商业银行服务功能 促进社保基金业务发展	李 军
160	社保基金的托管与风险控制	江先周

社会保障基金监督

167	社会保障基金监管制度研究	孙建勇
174	中国基本养老保险基金管理	孟昭喜
179	中国人民银行在社保基金监督中的作用	李伏安
185	中国社会保障基金财务管理的现状与趋势	由明春
192	国家审计机关对社会保障基金的审计监督	秦 萌
199	提供安全和值得信赖的投资管理服务	洪 磊
204	养老基金及其治理	OECD 国际经济合作与发展组织
222	中国社会保障基金筹集与运作方式改革研究	李 杨
231	中国养老保险基金分权制衡式监管体系研究	
		邓大松 刘昌平
246	社会保障基金运营的监管	杨燕绥
255	全国社会保障基金监管状况和政策建议	雷学军
261	养老保险个人账户基金运营管理策略探讨	蒋 斌

268 | 养老基金的管理成本研究

程月辉 许根华

社会保障基金监管技术

279 | 经合组织成员国有关养老基金投资的量化规定

OECD 国际经济合作与发展组织

293 | 养老基金监管技术 [澳大利亚]史蒂芬·格林菲尔德

304 | 管理信息系统在社会保障基金管理中的作用 祝均一

307 | 养老基金投资风险的识别及应对措施 [美国]大卫·诺克斯

314 | 养老基金业中审计师的角色 金广明

319 | 后 记

中国社会保障 制度改革

Operation and Supervision

中国社会保障制度的 改革与发展

刘永富

一、社会保障制度改革取得明显成效

改革开放以来，中国政府坚持以经济建设为中心，致力于推行市场取向的各项改革措施，综合国力不断增强，人民生活水平逐步提高，国民经济和各项社会事业健康发展。经过 20 多年的努力和探索，中国的社会保障制度实现了由计划经济向社会主义市场经济的历史性转变。

从地位和作用看，由配套措施转变为一项基本的社会经济制度，社会保障的地位得到提升，作用不断加强；

从内容上看，由单项改革和试点转变为各项社会保障制度整体推进，逐步向规范和完善的体系发展；

从管理上看，由过去的分散管理转变为目前的相对统一管理，管理制度逐步规范，管理体制不断健全。

初步形成了与社会主义市场经济体制相适应的具有中国特色的社会保障体系，为保障人民群众的基本生活，进一步深化改革、推进结构调整和经济发展发挥了重要作用。

（一）保障制度不断规范

自 20 世纪 80 年代开始，中国政府在进行试点和总结实践经验的基础上，建立了社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度和基本医疗保险制度，出台了失业保险和城市居民最低生活保障法规，初步形成了以养老保险、失业保险、医疗保险和城市居民最低生活保障为主要内容的社会保障制度框架。

根据建立统一的基本养老保险制度的要求，1998 年将铁道、电力、邮电、银行、石油等 11 个行业养老保险下放地方管理，解决了条块分割的矛盾。

近几年，针对经济结构调整和国有企业改革中出现大量下岗职工的情况，中国政府建立了下岗职工基本生活保障制度、失业保险和城市居民最低生活保障制度三条保障线，有效地保障国有企业下岗职工的基本生活，从而成为一项有中国特色的社会保障制度。2000 年，中国政府制定了完善城镇社会保障体系的试点方案，并在辽宁全省进行试点，推动下岗职工基本生活保障制度向失业保险并轨，调整和完善养老保险制度，并做实养老保险个人账户，目前试点已取得初步成功，将有计划、分步骤地推广。

（二）覆盖范围不断扩大

1998 年以来，各项社会保险覆盖范围不断扩大，从过去的只覆盖国有企业逐步扩大到集体、个体私营和外商投资企业等多种所有制经济组织。按照目前的制度设计，社会保障制度已经覆盖了城镇大部分职工。到 2002 年底，全国参加养老保险的职工为 1.47 亿人，参加失业保险的职工为 1.02 亿人，均为 1990 年的 2 倍多。基本医疗保险制度从 1999 年开始实施，目前参保人员为 9 400 多万人。享受城镇居民最低生活保障的人数已近 2 000 万人。

(三) 筹资渠道不断拓宽

近几年来,中国政府采取多种措施,逐步建立了多渠道筹集社会保障资金的新机制。

首先是强化社会保险费征缴,按规定向用人单位和职工个人征收社会保险费。1998年至2002年,社会保险基金征缴收入平均每年递增24%,发挥了主渠道作用。

二是各级政府积极调整财政支出结构,增加对社会保障的投入。1998年至2002年的5年间,仅中央财政的社会保障支出就达到近2000亿元,其中2002年达600多亿元。

三是建立全国社保基金,以应对人口老龄化,目前已积累基金1200多亿元。

(四) 待遇水平逐年提高

随着经济发展和社会进步,中国的社会保障待遇水平在近几年有了较大幅度的提高,使社会保障对象分享了社会发展的成果。1999年中国政府将下岗职工基本生活费、失业保险金和城市居民最低生活保障标准提高了30%;建立了养老金调整机制,2002年养老金水平比1997年增长了50%。

(五) 多层次体系开始建立

为了满足不同层次社会保障对象的需要,从20世纪90年代开始建立企业年金制度,采取个人账户管理方式。20世纪90年代末,又开始探索建立补充医疗保险制度。逐步形成了基本保障和补充保障相结合的多层次的保障体系。

中国社会保障改革虽然取得一定成效,但由于制度建设的历史较短,基础比较薄弱,经济发展水平不高和地区间发展不平衡,社会保障覆盖范围需要进一步扩大,基金筹资渠道需要进一步拓宽,管理水平需要进一步提高。

二、完善社会保障制度的目标 任务和基本原则

中国提出了全面建设小康社会的奋斗目标，到 2010 年国内生产总值再翻两番，要求社会保障制度比较健全、就业比较充分、人民过上更加富足的生活。为了实现这一目标，我们将继续深化社会保障体制改革，加快建立独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系，使广大劳动者得到较为充分的就业和基本的生活保障，不断提高城乡居民的物质和文化生活水平。

实现完善社会保障体系的目标，建立健全与经济发展水平相适应的社会保障制度，我们对此充满信心和决心。但也面临着不少困难和挑战，主要是 3 个方面：

一是人口老龄化。目前中国已进入老龄社会，到 2015 年 60 岁以上人口将超过 2 亿人，约占总人口的 14%。与国际上已进入人口老年型的国家相比，我国人口老龄化具有人口基数大、老龄化速度快、未实现工业化就先进入老龄化等特点，“未富先老”、没有资金积累，增加了完善社会保障体系的压力。

二是就业形式多样化。近年来，随着国有、集体单位从业人员逐年减少，非公有制经济组织成为新增就业的重要渠道，通过临时性、季节性、弹性工作时间等灵活多样的方式实现就业的人数越来越多，迫切需要研究解决他们的社会保障问题。

三是农村城镇化。2002 年中国的城镇化水平达到 36%，未来 20 年城镇化水平将进一步提高。如何解决农民转为城市居民后的社会保障问题，特别是如何探索适合广大农村和众多农民特点的社会保障制度，更是摆在我们面前的一个现实问题。

中国完善社会保障体系需要处理好 3 个关系：

一是公平与效率的关系，既考虑企业和财政承受能力，又要满足保障对象的基本需求，使保障标准与各方面承受能力相适应；

二是权利与义务的关系，在明确劳动者享有社会保障权利的同时，强化用人单位和职工个人参加社会保险并履行缴费的义务，使权利和义务相对应；

三是处理好当前与长远的关系，立足当前确保各项社会保障待遇的按时足额支付，着眼长远从制度上和机制上完善社会保障体系，使当前和长远相兼顾。

三、建立健全社会保障基金监管制度

社会保障基金是社会保障制度的经济基础，制度的稳定运行有赖于基金的支撑。中国政府十分重视社会保障基金监管工作，把它作为完善社会保障体系的重要组成部分，做了大量卓有成效的工作。基金管理逐步规范，不再从中提取管理费，严格实行收支两条线管理，确保做到专款专用。监管工作从无到有不断加强，初步形成了制度框架和工作体系。在基金积累逐步增加的情况下，探索基金保值增值、防范投资运营风险成为一个重要问题提到了议事日程。

当前基金监管的主要任务有 3 个：

一是加强收支管理。强化基金征缴，确保应收尽收；规范基金支出，开展反欺诈工作。

二是管好流动资金。2002 年基金收支规模已达 7 000 多亿元，必须下大力气维护资金的安全完整，防止挤占挪用，维护参保人员的权益。

三是盘活积累基金。各项社会保障基金积累逐年增加，2002 年底已达 3 400 多亿元，必须拓宽投资运营渠道，探索保值增值办法，确保社会保障制度可持续发展。社会保障基金监管工作承担着确保基金安全和保值增值的重要职责，防范基金管理运营风险的重要任务，需要进一步加快制度建设，改进监管方式，强化监管手段，提高监管效率，促进基金监管工作的法制化、制度化、规范化。

（作者为中国劳动和社会保障部副部长）