

# 从容应对老龄化:社会保险 基金增值探析

□ 韦 杰

[摘 要] 从中国社会保险基金增值的现状入手,认为其投资政策缺乏科学性、投资缺乏规划性、增值缺乏创新性,为确保中国保险基金的增值,应建立全国统一的社会保险基金管理和投资运营机构,改革社会保险费的筹集方法,将社会保险费改为社会保险税,改革社会保险基金投资运营模式,成立“中国社会保险基金银行”。

[关键词] 社会保险基金;增值;社会保险税

[中图分类号] C912.4 [文献标识码] A [文章编号] 1673-8179(2014)01-0039-04

## Easy Coping with Aging Process: Analysis on Added-value of Social Insurance Fund

WEI Jie

(Department of Human Resources and Social Security of  
Guangxi Autonomous Region, Nanning 530028, China)

**Abstract:** Starting from the state quo of the added-value of social insurance fund, the author argues that now there is lack of science in investment policies, planning in investment and innovation in added-values. It is necessary to establish national unified management of social insurance, and institutions of investment operation. Reforms should be made on ways of raising social insurance funds and modes of social insurance investment operation, changing social insurance premium into social insurance tax and establishing Bank of Social Insurance Fund of China.

**Key Words:** social insurance fund; added-value; social insurance tax

### 一、问题的提出

社会保险基金是为了保障公民年老、患病、工伤、失业、生育时获得必要帮助,由国家法律确定制度框架,并依法强制实施,由用人单位和个人分别按照缴费基数的一定比例缴纳以及通过其他合法方式筹集的,用于社会保险待遇支出的专项资金。其是一项非常重要的社会公共资金,是保障广大参保群众基本生活、基本医疗等方面的主要来源,是社会保险制度运行的物质基础,被称为人民群众的“养命钱”、社会保险事业的“生命线”。管理好、运营好社会保险基金,促使其增值,是一个重大的课题和一项重要的使命。

中国社会保险基金包括基本养老保险基金(职工保、城居保、新农保)、基本医疗保险基金、工伤保险基金、失业保险基金和生育保险基金。2012年末,全国城镇职工基本养老保险、居民社会养老保险、职工基本医疗保险、居民基本医疗保险、工伤保险、失业保险及生育保险基金资产总额 39 835 亿元。但是,至 2011 年底,中国 60 岁以上老年人已达 1.85 亿,约占人口总数的 13.8%,已远超过了国际劳工组织规定的老龄社会标准(10%),导致了社会保险基金(尤其是养老费用)支出的大幅增加(2012年,有五分之省的、自治区、直辖市当期养老保险基金已经收不抵支,一些欠发达地区如广西壮族自治区

14个市中有10个市当期有缺口)。再加上通货膨胀导致社会保险基金贬值缩水、管理不善导致社会保险基金流失、人民生活水平不断提高要求社会保险待遇相应提高等因素,如果不采取有效措施,促使社会保险基金增值,社会保险制度将无法应对人口老龄化问题,也将严重影响经济社会的发展和大局的稳定。

由于中国社会保险基金建立较晚,学术界对其保值增值的理论研究也落后于发达国家。就目前中国的实际情况而言,中国社会保险基金投资的最大难题在于如何在确保基金安全性的前提下取得较高的收益,也就是中国社会保险基金的保值增值问题。对于保值问题,学界主要从监管层面进行讨论,如有学者强调中国保险基金的组织管理模式应由政府集权管理向多元合作的自治管理模式转化;<sup>[1]</sup>也有学者建议借鉴美国的一些做法,成立专门的社会保障基金投资运营机构;<sup>[2]</sup>还有学者认为要加强风险管理。<sup>[3]</sup>对于增值问题,国内学者持有两种不同的观点,王丽云等人认为可由社会保险基金会独立管理社会保险基金,大胆进入证券市场,减低投资成本,获取较高的收益;<sup>[4]</sup>王延中等人则认为应分别设立管理机构与投资机构,利用基金管理公司的专业知识和经验来降低资金管理风险,提高投资回报率。<sup>[5][6]</sup>本文拟在对中国社会保险基金增值的现状进行分析的基础上,结合实际工作,提出相应的增值对策措施。

## 二、中国社会保险基金增值的现状

将社会保险基金进行稳妥高效的投资,是促使社会保险基金增值最主要的办法。《中华人民共和国社会保险法》规定,社会保险基金在保证安全的前提下,按照国务院规定投资运营实现保值增值。按照现行政策规定,社会保险基金投资范围严格限定于存银行和买国债,这对保证基金安全起到了重要作用。但随着基金规模的快速扩大和客观形势的变化,基金运营效率偏低、贬值缩水的风险逐步显现,影响了基金的营运安全和可持续发展。现行社会保险基金的投资政策主要来源于以下三个文件规定:一是《国务院办公厅关于一些地区挤占挪用社会保险基金等问题的通报》(国办发[1996]6号)规定:社会保险基金结余主要用于购买国家债券,购买国家债券后仍有结余的应按规定存入银行专户,不得用于其他任何形式的投资。二是《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》(国发[1997]26号)规定:基本养老保险基金结余额,除留相当于2个月的支付费用外,应全部购买国家债券

和存入专户,严格禁止投入到其他金融和经营性事业。三是《国务院关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》(国发[2000]42号)规定:个人账户基金由省级社会保险经办机构统一管理,按国家规定存入银行,全部用于购买国债,以实现保值增值,运营收益率要高于银行同期存款利率。

但是,随着社会保险收支规模的逐年扩大,社保基金累计结存总量也日渐庞大。2012年末,全国各项社会保险基金总量39835亿元中,各级政府财政专户存款33401亿元,占到五项社会保险资金总额的八成以上。此外,各级社会保险经办机构支出户2100.5亿元,暂付款2098.3亿元,债券投资259.2亿元,委托运营918亿元,协议存款1058亿元。政府相关部门并没有分项公布财政专户存款的存期是多少,也没有公布存银行的收益率是多少。由于大部分社保基金仍然是流动资金为主,因此可以推算收益率是比较低。八成以上社保基金存银行的现状难以抵抗资金的隐性缩水,仅此一项按通货膨胀率和银行存款优惠利率比较,保守估计每年贬值将超过700亿元。这些年来,国家在社会保障支出方面加大了投入,但远远不够,特别是对社会保险的欠账太多,对社会保险基金的投入少、管理不够规范,特别是对社会保险基金增值缺乏整体清晰的思路和有效手段。可以说,目前中国在社会保险基金增值的问题上,作为不大,亮点屈指可数。比如,经国务院批准,全国社保基金理事会自2006年12月开始受托管理天津、山西、河南、新疆、吉林、黑龙江、山东、湖南和湖北9个试点省(区、市)企业职工基本养老保险个人账户中的中央补助资金。根据2011年度报告,全国社保基金理事会运营的个人账户基金权益657.93亿元。除了个人账户资金委托运营之外,2012年3月,广东省还与全国社保基金理事会签订了委托投资协议。广东省将养老保险基金结余中的1000亿元委托社保基金理事会进行投资运营,资金将分批到位,委托投资期限暂定两年。全国社会保障基金理事会坚持更为审慎的方针,新增资金将更多配置到固定收益类产品中,截至2012年底,广东实际委托投资运营时间约为半年多,实际应收收益率约为3.4%,账面应收收益34亿元。这些投资的收益不大,对解决实际问题还是杯水车薪。此外,因为社会保险基金是专项公共资金,国家在面上非常重视其安全和保值增值,但在地方各统筹地区,财政部门对财政专户的社保基金管理非常不到位。

## 三、中国社会保险基金增值存在的问题

从中国社会保险基金增值的现状来看,其增值

存在以下不足。

(一) 社会保险基金的投资政策缺乏科学性

目前,中国社会保险基金投资的政策仅限于购买国债和存银行。这两种投资方式虽然避免了市场风险,确保了基金的安全。但也失去了很多进入市场或其他投资渠道获取高额利润的机会,最终投资的收益不高,甚至经常低于通货膨胀率,实际上造成了社会保险基金的逐年贬值。社会保险基金的长期贬值,足以说明投资政策的不科学。现行的社会保险基金投资政策,已成为社会保险基金增值的最大障碍,必须尽快修改完善,否则社会保险基金增值将成为空谈。

(二) 社会保险基金的投资缺乏规划性

除了全国社会保障基金由国务院设立机构统一管理外,各省、自治区、直辖市都各自管理辖区内的社会保险基金。全国社会保障基金不同于社会保险基金,两个基金互相独立,设立目的、资金来源、支付用途、运营方式等方面都不同。全国社会保障基金是由国务院在国家层面设立的主要用于应对人口老龄化高峰时期社会保障需要的专项资金。而社会保险基金仅在统筹地区设立。因为社会保险基金的分散管理,管理水平参差不齐,缺乏统一的投资规划,甚至在购买国债时发生竞争,结果还是造成投资收益率偏低。而任何一个地方的社会保险基金出现缺口,最终层层转移支付填补,承担兜底责任的还是国家。“没有规矩,不成方圆”,全国各地的社会保险基金应该在确保及时支付的情况下,统一由国务院设立专门的机构管理,明确基金增值的短期目标和长期目标,确保社会保险基金投资有战略性和规划性。

(三) 社会保险基金的增值缺乏创新性

社会保险基金的管理分为三部分:筹集、使用和保值增值。这三部分中,严格来说,做好任何一部分都可以促使基金增值。而中国往往仅在保值增值部分下工夫,并且保值增值的方法又仅限于买国债和存银行,从而忽视了筹集和使用环节的增值。在筹集方面,许多民营企业或使用农民工较多的企业(如建筑业、采矿业、饮食业、保健服务业、超市百货业等),违反法律规定没有给员工办理社会保险或少报、瞒报员工人数参保,致使各地人力资源和社会保障部门无法做到“应收尽收”,进而损害了员工的切身利益,又减少了社会保险基金的筹集。保守估计,近五年来,每年“应收未收”的社会保险费超过 500 亿元。另外,在企业职工养老保险视同缴费年限的问题上,国家财政一直未拨款填补窟窿,欠历史旧账太多,也属于社会保险基金筹集的缺漏而且数目较大。据估算,国家在这方面的欠账也超过千亿元。在基金使用方面,因为各种原因,致使管理监督不到

位,越来越多的不法分子,骗取套取大量的社会保险基金,也造成基金的严重流失(流失量每年估计也超过 20 亿元,而且逐年上升)。因此,每个环节都有基金的贬值和流失,国家层面对社会保险基金的增值缺少顶层设计,更没有任何的创新。社会保险基金的增值方法,不改革创新就没有出路。

四、中国社会保险基金增值的路径

笔者认为,必须精心谋划,积极研究拓宽投资渠道,提高基金运营效率,切实改变基金增值的现状,努力实现基金的增值最大化。

(一) 建立全国统一的社会保险基金管理和投资运营机构

根据社会保险基金的性质、规模和投资管理的需要,建议由国务院设立一个机构,名称可为“中国社会保险基金管理投资理事会”,作为独立法人,统一负责全国社会保险基金管理投资运营的具体事务。其主要职责是:统筹管理全国社会保险基金;明确基金归集和收益分配办法;制定社会保险基金投资计划和资产配置策略并组织实施;采取直接投资和委托投资相结合的方式,在规定范围内开展直接投资,按规定选择并委托外部投资管理人进行投资;负责社会保险基金投资运营的财务管理与会计核算,按要求编报财务报告;向国务院和监管部门报告投资管理情况;向社会披露社会保险基金的管理投资信息;承办国务院和监管部门交办的其他事项。原来各地的社会保险经办机构 and 财政部门,仅负责社会保险的征收、待遇发放和基金的过渡性管理以及反社会保险的欺诈。除了留存部分能及时发放待遇的基金外,其余的全部汇集到“中国社会保险基金管理投资理事会”统一管理和投资运营。

(二) 改革社会保险费的筹集方法,将社会保险费改为社会保险税

中国地幅辽阔,人口众多,情况非常复杂多变。长期以来,许多地方的社会保险费都无法做到“应收尽收”,造成大量的社会保险基金难以依法筹集。即使是 2011 年 7 月《中华人民共和国社会保险法》实施以后,因为相关的配套法律规章没有及时出台,仍然难以改变现状。经过调查,中国一些地方的社会保险费由税务部门征收的,效果比较好,基本做到面上的“应收尽收”。但无论如何,费的征收力度和效果都不如税,而且征税的法律及相关配套法规都比较完善,特别是对不依法缴税的处罚力度很大,震慑力较强。因此,我们必须通过立法的形式,尽快将社会保险费改为社会保险税。

(三) 改革社会保险基金投资运营模式,成立“中

国社会保险基金银行”

世界各国社会保险基金的投资原则,基本体现为高效益、低风险、高流动性。中国社会保险基金投资运营应遵循三条原则:一是安全第一。任何时候都要确保人民群众“养命钱”的安全与完整;二是获取收益。要着眼于增强基金支撑能力,更好地保障参保人权益;三是风险分散。无论何种投资模式都必须是有利于分散风险的组合式方案,而不会是单一的投资渠道。在此原则下,借鉴国内外成功经验,综合中国的经济制度、社保模式、金融体制、法律规范、公众认知等实际情况,中国社会保险基金应采取多元化投资、专门机构运作、中央集中运营并监管的模式。

中国必须尽快成立“中国社会保险基金银行”。因为,中国目前资本市场还不够发达,中小企业对金融支持的需求量非常大,金融业在未来很长一段时期内将处于兴旺发达的阶段,各大有商业银行的利润非常丰厚。国家以相当一部分的社会保险基金为资本,成立“中国社会保险基金银行”,国家在政策上予以支持、扶助,该银行的主营业务以国家基础设施项目,特别是国家垄断行业的基础设施项目(如电力、航空、通讯等),以及国家其他一些风险小、效益较高、比较稳定的项目为主。银行所得的收益,除去成本和发展所需资金外,全部都纳入社会保险基金。

综上所述,三个路径是一个有机的整体,如果国家采纳了这个建议并付诸实施,社会保险基金增值

的问题将会迎刃而解,中国将会从容应对老龄化社会带来的困难,促进社会五位一体的和谐稳定发展,实现中华民族的伟大复兴。☐

[参 考 文 献]

[1]郑功成.从政府集权管理到多元自治管理——中国社会保险组织管理模式的未来发展[J].中国人民大学学报,2004,(5).  
 [2]赵蓉.论构建我国社会保障法律制度[J].兰州大学学报(社会科学版),2000,(4).  
 [3]杨燕绥,王巍,张曼.社会保险基金的风险管理研究[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2010,(4).  
 [4]张丽云.对我国社会保险基金保值增值问题的思考[J].江西金融职工大学学报,2009,(3).  
 [5]王延中.中国社会保险基金模式的偏差及其矫正[J].经济研究,2001,(2).  
 [6]王延中.中国社会保险基金管理的问题与对策[J].合肥联合大学学报,2002,(3).

收稿日期 2013-10-20

[责任编辑 韦光化]

[责任校对 韦琮瑜]

[作者简介] 韦杰(1973~),广西陆川人,广西壮族自治区人力资源和社会保障厅。主要研究方向:社会保障。广西南宁,邮编:530028。