



您的位置：首页 - 文章选登

全国社会保障基金投资运营管理(项怀诚；2004年9月22日)

文章作者：项怀诚

中国改革开放二十多年来，经济发展和进步取得了举世瞩目的成就，我国已建立起社会主义市场经济基本框架。在这个过程中，我国政府十分重视社会保障体系建设，尤其是在近10年的时间里，社会保障事业得到很大的发展，在城镇初步形成了以养老、医疗和失业保险以及居民最低生活保障为重点的社会保障体系框架。社会保障成为中国社会主义市场经济体制的重要组成部分，成为全面建设小康社会的重要内容。作为健全和完善中国社会保障体系的重要举措，中国政府于2000年9月建立了全国社会保障基金。在近四年的时间里，全国社会保障基金经历了从零到初具规模、从单一投资工具到多个投资品种、并开始从国内市场到海外市场的转变。

本文首先简要地回顾全国社会保障基金的建立背景，明确其使命，接下来介绍全国社会保障基金的现状，最后提出未来发展的途径和策略。

现状

2001年12月，中国财政部与劳动和社会保障部联合颁布了《全国社会保障基金投资管理暂行办法》（后称《暂行办法》），是现阶段全国社保基金管理和投资运作的主要法律依据。

1. 全国社会保障基金的资金来源

根据《暂行办法》的规定，全国社会保障基金的主要资金来源是：中央财政拨款资金；国有股减持划入的资金和股权资产；经国务院批准以其他方式筹集的资金；投资形成的投资收益。

截至2004年6月底，全国社会保障基金的权益为1432亿元。其中，中央财政拨款1048亿元，占73.19%；国有股减持划入资金为219亿元，占15.33%；其他方式筹集的资金75亿元，占5.23%；累计投资收益90亿元，占6.25%。

2. 全国社会保障基金的投资运作模式

对风险较小的投资采取直接投资模式，对风险较大的投资运用委托投资模式，是国际养老金管理运作的成功经验之一。既有利于分散风险，又有利于发挥专门投资机构的专业优势。在借鉴国际经验的基础上，结合中国的国情，按照《暂行办法》的要求，全国社会保障基金理事会通过对银行存款和一级市场国债承销直接运作，对股票、企业债、金融债等委托专业投资管理机构进行投资。2002年，全国社会保障基金理事会通过严格的评审程序，确定了6家基金管理公司作为投资管理人，2家商业银行作为托管银行。全国社会保障基金于2003年6月正式上市。

截至2004年6月底，全国社会保障基金委托投资占基金总资产的比例是24.4%。

3. 投资政策和风险控制

全国社会保障基金有着区别于其他基金的突出特点。第一，全国社会保障基金与人民群众的切身利益密切相关，是社会公平和社会稳定的重要保证，资金的性质决定了投资运作不能冒大的风险；第二，全国社会保障基金具有长期性和稳定性的特点，适宜进行长期投资，以取得较高的收益率。

在资本市场发育不够成熟，缺乏实践经验的情况下，很多国家对社保基金投资组合中投资品种及其比例给出明确的限制，旨在通过投资约束达到控制风险的目的。《暂行办法》明确规定：全国社会保障基金的投资范围限于银行存款、国债、企业债、金融债、证券投资基金、股票。其中，证券投资基金、股票的投资比例不高于40%，企业债、金融债的投资比例不高于10%。

全国社会保障基金理事会对投资运作持谨慎态度，安全至上是投资管理的第一原则。全国社会保障基金未来5年的投资收益目标为超过同期通货膨胀率，风险控制目标为5年内平均年收益不出现亏损。

按照高起点、规范化、专业化的要求，根据风险控制国际标准，全国社会保障基金理事会建立起一套先进的风险控制制度。理事会内部成立了风险管理委员会和投资决策委员会。每一项投资首先要由风险管理委员会评估，然后报送投资决策委员会决策。在理事会内部机构的职责划分上形成了前台、中台、后台相互独立、相互制约的内部控制机制。同时，通过对业务环节的风险分析，针对每一个风险点和风险特征提出了控制措施，以保证社保基金的安全。

2004年6月底的资产配置中，普通银行存款、银行协议存款和国债回购投资，占资产总量的51.85%；债券投资的比例为32.76%；股票投资的比例是7.75%，长期股权投资的比例是6.75%。按已实现收益计算的基金权益收益率是3.7%。

下一步的发展

中国对社会保障高度重视。2004年，全国人民代表大会将“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系”写进宪法。上至国家领导人，下至普通百姓，都对全国社会保障基金的成长壮大十分关注。全国社会保障基金迎来了迅速发展的大好时机。

全国社保基金理事会的奋斗目标是：从现在起，用五年或更长一段时间，争取使社保基金的规模能够达到一万亿左右；实现社保基金管理的全面现代化，按照国际先进水平，把全国社保基金理事会建设成具有中国特色的社保基金管理机构。

要实现既定目标，全国社会保障基金需要加快发展。为此，必须建立稳定的资金来源、良好的法制环境和符合自身特点的管理运营体制。

近期，我们将着重推动以下几方面的工作：

1. 健全完善全国社会保障基金的法律环境

中国确立了依法治国的方略，国务院也规定了依法行政的准则。一个良好的法制环境，是全国社保基金得以持续健康发展的基本前提。目前，理事会正在配合监管部门，对《暂行办法》进行修订。根据现实需要和未来发展，放宽投资限制。

下一步，我们将与立法部门一起，尽快制定一部较高法律层级的行政法规或法律，进一步明确全国社保基金的性质、资金来源以及支取

办法等重大问题。

2. 壮大全国社会保障基金的规模，建立稳定的资金来源

作为增强中国社会保障财力储备的重要措施之一，中国政府决定划拨部分国有资产充实社保基金，并将这一论述写入中国经济和社会发展的纲领性文件。巨额国有资产是国家掌握的重要资源。国有资产的形成，是国有企业老职工长期低工资进行超额积累的结果。将国有资产用于社会保障事业，是取之于民、用之于民，是加快社保基金发展的契机。目前，理事会正在配合国家有关部门，尽快启动国有资产划拨工作。

财政预算拨款是目前全国社会保障基金的主要来源。理事会已向中央政府建议，争取财政预算向社保基金拨款制度化。

为了进一步扩大全国社会保障基金的资金来源，理事会还通过学习借鉴其他国家筹集社保基金的成功经验，结合中国的具体情况，探索从公共资源收入中筹集社保基金的可能性，例如，拍卖电信营业牌照收入，土地批租收入等。

3. 拓宽投资渠道，开发新的投资品种

由于一个国家证券市场的投资回报与该国的政治状况、经济周期、现实经济增长率、财政货币政策、资本市场成熟程度等因素密切相关，而各个国家在上述因素中可能存在很大差异，使得国际投资成为实现低风险高收益的重要手段。2004年2月，全国社会保障基金开展海外投资的申请已经获得国务院的批准，目前正在完善相关法律制度和前期准备工作。

开发新的投资品种，实现投资多元化，有利于分散证券市场的风险，有利于投资收益的稳定增长。全国社会保障基金投资运作以来，在确保资金安全的前提下，开展了一系列多元化投资的探索和创新。启动了有利于改善现金流管理，收益也比较好的债券回购业务；作为战略投资者，还尝试了在一级市场上申购有良好发展前景的新股。下一步，理事会打算在实业投资和产业投资基金上继续拓宽投资渠道。这些投资与证券投资相比，对通货膨胀和通货紧缩的周期反应不同，是有效分散风险的投资品种。而且投资期限较长，收益较稳定，符合全国社保基金的风险收益特征。目前，理事会已就相关问题开展调查研究，咨询论证，并得到了监管部门的支持，力求尽快完成法律手续。

4. 重视人力资源开发

市场的竞争，归根到底是人才的竞争。通过掌握先进的社保基金投资管理理论，学习国际成功经验，经过实践锻炼，打造一支高素质的人才队伍，是全国社会保障基金发展的必由之路。全国社会保障基金理事会正在通过建立内部的激励和约束机制，调动员工的积极性，完善人力资源开发的环境和政策。

5. 探索个人账户资金投资运作与保值增值机制

目前，辽宁、吉林、黑龙江三省正在开展完善城镇社会保障体系试点。试点中，做实个人账户所需资金由中央财政补助的部分，由省委托我社保基金理事会来管理。经过前一段时间的准备，这项工作已开始实施。

建立个人账户计划是抵御人口老龄化冲击的有效手段之一，而个人账户计划能否成功很大程度上取决于投资运作的成果。随着个人账户逐步做实，个人账户资金的规模会有较快的增长，凸现出投资运作的重要性。理事会管理运作这部分个人账户资金，责任重大、意义深远。我们将努力探索，找到一条适合我国情况的个人账户资金投资运作模式，在完善我国社会保障体制的过程中发挥更大的作用。

文章出处：《国际金融报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307
版权所有：中国社会科学院金融研究所