

国外养老保险基金监管模式与中国养老保险

基金政府监管研究¹

Research on the Supervision Patterns of Foreign Endowment Insurance Funds and the Governmental Supervision of Chinese Endowment Insurance Funds

杨海文² 何莉³

(武汉大学 社会保障研究中心 湖北 武汉 430072)

(Center for Social Security Studies of Wuhan University, Wuhan, Hubei 430072)

摘要: 最近二十多年里,为了克服养老保险制度面临的危机,世界上多数国家对本国的养老保险制度进行了改革和调整,其中对养老保险基金进行投资运营并建立相应的监管模式成为了各国共同之举。本文在对养老保险基金监管⁴普遍范式进行了简要分析后,总结归纳了国外养老保险基金监管的主要模式,在此基础上就中国养老保险基金的监管模式选择问题阐述了笔者的观点。

关键词: 养老保险 基金监管 分权制衡 模式

Abstract: In the last over two decades, most countries in the world have made some reforms and adjustments in their own endowment insurance institution in order to overcome the crisis which it met. Among those measures, there is a common one that is to invest and operate their endowment insurance funds. This paper expatiates on writer's attitude to the issue of the supervision pattern selection of Chinese endowment insurance funds after a brief analysis of common model of endowment insurance funds supervision as well as a sum-up of the main supervision patterns of foreign endowment insurance funds.

Keywords: endowment insurance funds supervision separation and balance of power pattern

改革业已成为当前社会保障特别是养老保险领域的世界潮流。综观这股改革潮流,我们不难发现,大多数国家都采取了一个一致的行动——养老保险基金投资运营,并依据各国的现实国情及实际条件对其养老保险基金投资运营建立了各具特色的监管模式。

¹ 国家自然科学基金资助项目“中国医疗社会保险制度改革与医患双方道德风险规避”(批准号:79870101,A类)研究成果。

² 作者简介:杨海文(1971-),男,汉族,湖北黄陂人,武汉大学社会保障研究中心研究人员。主要研究方向:劳动就业与社会保障。

³ 作者简介:何莉(1981-),女,土家族,湖北五峰人,武汉大学商学院企业管理系。主要研究方向:人力资源管理与社会保障。

⁴ 从严格意义上说,养老保险基金监管包括基金筹集(征收)监管、基金运营(主要为基金投资)监管、基金给付(支付)监管。但是由于其中最为核心和关键的一环是基金运营监管,因此本文所说的基金监管主要是就基金运营监管而言的,具体包括基金运营管理与基金运营监督两方面的内容。

虽然现阶段中国政府仍然严格控制养老保险基金的运用,但由于养老保险制度以及基金未来支付对基金运用的内在要求和基金运用对经济的正外部效应(positive externalities),以及商业保险基金运营的示范作用,加上全国养老保险基金作为社会保障基金的主体部分已随其于 2003 年重新正式进入资本市场的事实,相信中国政府在不久的将来会放松对养老保险基金运用的相关政策并完善相关法律环境,养老保险基金资本化以及基金投资运营市场化已经指日可待。

正是基于上述国际、国内背景,本文在对国外养老保险基金监管模式进行分析研究的基础上,试着对建立符合中国国情的养老保险基金政府监管体系进行了探讨。

一、养老保险基金监管的相关基本范式分析

(一) 养老保险基金监管的必要性及其目标

之所以要加强养老保险基金的监管,首要的原因当然是养老保险基金在整个社会保障基金乃至社会经济生活中都占有十分重要的地位。养老保险基金是如此重要,而在其投资运营过程中又面临着许多风险(这些风险主要有投资风险、代理风险、制度风险等),因而必须加强对其的监管,以控制各种风险,并实现以下监管目标:1. 确保养老保险基金的完整及安全;2. 防止养老保险基金贬值,实现保值,并争取保值;3. 满足当期及未来养老金给付需要;4. 确保整个基金运营管理的高效率。

(二) 养老保险基金监管的主要内容

随着养老保险基金的投资运营日益受到重视,相关的基金监管问题也越来越成为国内外专家学者们研究的重点。世界各国养老保险基金监管的主要内容包括:准入标准与审批、内部控制原则、资产分离原则、独立保管人、外部审计与会计、佣金限制、信息披露要求、投资限制、保证或最低回报率要求、最低资本金和准备金、补救和处罚措施等。

(三) 养老保险基金监管的主要方法

养老保险基金监管的主要方法可以从两个层次上加以解释:一种是根据采取行动的时间,可以划分为事前监管、日常监管和事后监管;另一种是根据采取行动的地点,可以划分为非现场检查 and 现场检查。

二、国外养老保险基金监管的主要模式

(一) 国外养老保险基金运营管理的主要模式

在养老保险基金运营管理模式方面,目前国际上通行的做法主要有以下四种:

1. 由法定的政府机构来进行管理

这种模式以新加坡为代表,马来西亚等国也采取这种模式。新加坡是一个几乎没有社会福利制度的国家,她没有任何社会福利意义上的收入再分配制度,其养老保险制度以个人账户为基础,强制储蓄,集中管理,养老保险费由雇主和雇员共同缴纳。国家通过中央公积金局依法对基金实施管理,中央公积金局既负责养老保险基金的日常支付,又负责实施基金管理和投资运营,遵循《公积金法》和《信托法》进行资金投放。中央公积金局直属于劳动部管辖,由几位具有代表性的理事(政府代表,资方代表和劳工代表各两名,以及四名专家,其中经济学家、社会学家、建房发展局和电信局的总裁各一名)组成的理事会负责制定中央公积金的各项政策,理事会除了主席由劳工部任命外,一般的运作与劳工部关系不大,其在

决策时也十分注意发扬民主。

公积金主要投资于政府公债和社会公益事业,旨在保证投资的安全有效,同时也使国家经济建设获得大笔稳定资金来源。但是,由于在投资工具的选择上受到了许多不适当的管制,管理上也缺乏市场竞争机制,导致了基金投资的回报率较低(仅有3%左右)。

2. 由委托的专门机构来进行管理

这种模式主要是在许多国家的基本社会养老保险制度中被采用,其主要特点是:养老保险基金管理与国家财政密切相关,或由财政部直接管理,或由财政部、社会保障部、劳动部以及非政府人士共同组成的专门委员会管理;养老保险基金主要用于购买国债,因此大部分基金被视为政府预算计划的一部分;投资风险由财政部承担,如果发生基金收支失衡或投资损失,财政部必须通过政府的其他收入来保证养老保险金的支付。

目前,美国、日本等国的基本社会养老保险基金管理都采用的是这种模式。由于这种模式下的养老保险基金运营与国家财政收支平衡状态和国债市场密切相关,且经常被作为弥补财政赤字的一个渠道,养老保险基金的独立性难以确保,而且由于养老保险基金大多用于购买国债或投向公共部门,其投资收益率亦相对较低。因此,在一些发达国家基本社会养老保险基金投资运营也出现了“私营化”倾向。

3. 由企业(公司)养老保险基金会进行管理

世界上大多数发达国家的补充养老保险计划都是通过企业(公司)养老保险基金会这种形式实现的,这种模式在欧美国家尤为普遍。企业(公司)养老保险基金会是在行业、区域范围内,按会员制原则,由若干企业(公司)发起、并经过金融机构主管部门批准注册后成立的实行企业化经营的基金会。它是一种基金法人,主要受《公司法》和《信托法》的约束,是养老保险基金的真实控制机构以及基金运营管理的权力中心,由会员大会、董事会(理事会)和监事会组成。

目前,随着养老保险基金的资产组合日趋复杂化、多样化以及由此而产生的对专门投资知识和技术的需求不断增加,再加上养老保险基金日益产业化及其分工越来越细,促使着养老保险基金的所有权和经营权也在逐渐分离。一些大的养老保险基金会雇佣专门的投资经理负责其所辖基金的投资,而其他很多养老保险基金会也委托专门的投资机构代理投资业务。这样一来,基金法人要选择基金管理人、基金保管人和基金投资人共同进行基金的运营,基金法人分别与之形成委托代理关系。

其中基金管理人的主要职责是:负责基金的收缴、管理基金的银行账户、综合会计记录,采取分保措施,负责向会员提供必要的信息服务以及其他的行政事务等。基金管理人收费一般占基金收益总额的1~3%⁵。

基金保管人的职责是:保管基金的投资资金及基金资产,按基金法人指示向投资人发布投资命令,划拨投资款项,监督投资人及投资收益分配,在综合各投资人的报告后向基金法人、管理人提交总的投资报告。基金保管人一般是商业银行。

基金投资人的主要职责是:依据基金法人的投资指示进行具体的投资运作,按照合约分配投资回报,向保管人提交具体翔实的报告。基金法人可以依据不同的投资人的特长,同时委托几个投资人代行具体的投资运作,如股票投资人、债券投资人等。投资人一般是人寿保

⁵ 李曜. 论建立中国的社会保障基金产业[J]. 金融研究, 1997, (12): 54.

险公司和投资公司、商业银行等。

在许多国家，养老保险基金会的成员地位是强制的，即一个企业如果要通过养老保险基金会举办企业养老保险，则必须加入某个特定的养老基金会，企业没有选择的余地。但也有些国家没有这方面的限制，如英国法律规定，强制一个企业成为某个养老基金会的成员是非法的。

采用这种模式所遇到的最大问题是委托代理中的道德风险问题，即如何激励和监督投资人、托管人按照委托人——基金法人的利益最大化来进行投资。这就需要委托人与代理人签订一个科学的激励契约和政府制定一套完善的监督制度。

4. 由专门的养老基金管理公司管理

大多数拉美国家只允许专门的养老基金管理公司管理养老保险基金，它们包括智利、秘鲁、阿根廷、哥伦比亚、乌拉圭、墨西哥、萨尔瓦多、玻利维亚和委内瑞拉等。这些国家中智利率先对它的养老保险体制进行了改革，又以其最为典型、成效也最为显著。从 1981 年到 1991 年，基金投资年平均回报率达到了 14.4%⁶。智利养老保险有三大特色：

(1)管理私营化。整个国家的养老保险业务由一定数量的私营退休基金管理公司(AFP)进行经营管理；AFP 在市场上通过竞争获得成员。所有进入劳动力队伍的社会成员和公共机构雇员都被强迫成为 AFP 的成员，个体职业者则可选择是否加入。所有 AFP 公司进入养老保险基金市场必须经过专门的监管机构——私营退休基金管理公司监管局(SAFP)的许可，并接受它的管制和监督。智利的 AFP 主要从事以下几类活动：①管理成员个人资本账户。AFP 要为其每个成员设立一个个人资本账户，征集强制的和自愿的养老金缴款，连同其应获的投资收益一起存入个人账户并作记录。②用养老保险基金进行投资。为了确保养老保险基金的安全以及适当收益，AFP 必须将成员的资本投资于法律允许的金融项目。③发放和管理成员福利。当其成员符合领取养老金的相关规定时，AFP 必须向它们的成员颁发法律规定的养老金。④向成员提供信息及相关服务。为了提供良好的服务吸引成员，AFP 一般都设有自己的服务网络，并根据 AFP 的市场目标遍布在各个地区。同时，它们还雇用经过专门培训的代理人，向成员提供业内信息和解决成员遇到的问题。此外，它们还用所管理的基金进行国际投资。

(2)基金资本化。不将个人账户上的养老保险基金视为“储备金”，而是全部作为“资本”在相关市场上进行投资，使其不断增值并获得尽可能高的投资收益。

(3)运营市场化。入保职工根据自愿原则可以选择任何一家退休基金管理公司(AFP)建立法定的个人资本积累账户和个人自愿储存账户；AFP 则每 4 个月把其成员个人账户的基金盈利和积累变化情况通报给每个家庭，以便于接受成员的监督⁷。如果成员对某家 AFP 服务情况感到不满意，可以随时将其账户从一家 AFP 转移到另一家 AFP，通过成员“用脚投票”引入市场竞争机制。AFP 依法自主经营、自负盈亏，在优胜劣汰的竞争环境中生存并发展。智利全国最多时有 25 家 AFP，在竞争中一些业绩不佳的 AFP 被兼并，有的甚至破产，至今尚在运营的 AFP 只有 10 多家。

智利新的养老保险制度积累了大量建设资金，推动了经济增长，国家财政和职工负担减

⁶ 李绍光. 养老金制度与资本市场[M].北京:中国发展出版社,1998.

⁷ 晓众. 智利的养老保险制度改革及其特征与成效[J].编译参考,1997,(6):28.

轻，制度运行效率大大提高。这种管理架构的另外一个优点就是养老保险基金持有人的资产与 AFP 的资产明确分开，透明度高。但缺点是：①基金管理公司另起炉灶，营销成本高。实际上，智利的银行、保险公司、证券公司营业网点多，支付系统发达，与客户关系密切，养老保险基金的征集、投资和赎回完全可以由它们参与或代理，这样可大大降低养老保险基金的组建成本和营销成本。②成员个人账户转移过于频繁，增加了养老保险基金的各项手续成本、管理成本并且影响了 AFP 业务的相对稳定。一般认为，在金融市场不发达、金融机构不能按谨慎原则进行投资以及监管薄弱的国家，这种管理模式简单易行，便于监管。

（二）国外养老保险基金的运营监督主要模式

从国际上来看，对养老保险基金的运营监督主要有两种模式：

1. 审慎性监督，即根据审慎性原则对养老保险基金进行监督

在这种监督模式下，监督机构较少干预基金的日常活动，只是在当事人提出要求或基金出现问题时才介入，并且在很大程度上是依靠审计师、精算师等中介组织对养老保险基金运营进行监督的。美国等发达国家采用这种模式。

2. 严格的限量监督

在这种监督模式下，监督机构独立性强，权力较大，除了要求养老保险基金达到最低的审慎性监督要求外，还对基金的结构、运作和绩效等具体方面进行了限制性的规定，监督机构根据这些规定，通过现场和非现场监督的方式密切监控基金的日常运营，一旦出现问题马上采取相应行动。智利、波兰、匈牙利等国家采用这种模式。

三、中国养老保险基金的监管模式选择

目前，由于国内资本市场容量小且尚不健全、社会普遍的诚信机制也未建立，精算、会计、审计师事务所和各种风险评级公司等中介机构的数量少、规模小、缺乏公信力，另外市场机制本身亦存在市场失灵⁸，中国对养老保险基金投资运营实行的是管制的政策。这种政策选择虽然能较好地确保养老保险基金的完整及安全，但是基金的保值、增值压力巨大、运行效率很低，无法满足当期及未来养老金给付需要。笔者在借鉴国外养老保险基金监管模式的经验、吸收国内学者相关理论的基础上，结合我国国情，认为中国的养老保险基金监管模式可采取分权制衡式的政府监管体系（见下页“框架图”），⁹具体措施是：

（一）实行分权式养老保险基金管理模式

根据“统账”结合制度的特点，在社会保障基金的行政管理权与经营管理权相分离、资产管理权与负债管理权相分离、统筹账户资产负债管理权与个人账户资产负债管理权相分离的基础上，将养老保险基金的行政管理权交给社会保障管理部门（简称“社保部门”）；统筹账户资产经营权交给具有相对独立性的养老保险基金信托委员会¹⁰，它可根据养老保险基金保值、增值要求和国家宏观经济政策取向，将统筹账户节余基金投资于以固定收益金融工具为主的对象和国家重点开发项目；个人账户资产经营管理权交给个人账户基金管理委员会，

⁸ 在西方经济学家看来，是自然垄断（natural monopoly）、外部性（externality）、不完全信息（inadequate information）等情况的存在导致了市场失灵，此时市场机制不再是完全有效的。

⁹ 李珍、刘昌平：建立和完善中国养老保险基金分权式管理制度和相互制衡式监督制度的构想[J].中国软科学,2002,(3).

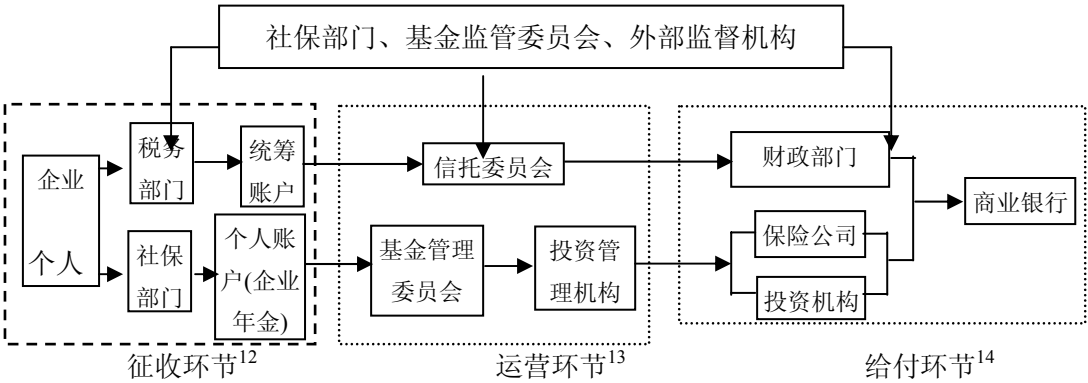
¹⁰ 由社保部门组建，但独立于社保部门，其成员包括社保部门、雇员、雇主代表以及专家，实行委员会制。

由其遴选指定投资管理机构（基金管理公司）负责基金的投资，个人账户基金可在股票、证券市场上进行组合投资，但投资结构和比例应由个人账户基金管理委员会加以规定，在保证基金安全的基础上最大限度地提高基金投资收益率；统筹账户的负债管理权交给财政部门，由其按社保部门的指令按时足额划出给付资金入职工在商业银行的个人退休金账户，以建立一个“多权分离、各行其职、各负其责”的分权式管理制度。另外职工退休后其在个人账户上积累节余的资金，可由其自行选择并决定由基金管理公司继续经营或向保险公司购买养老保险年金。

（二）建立制衡式养老保险基金监督制度

在整个养老保险基金运营监督体系中，将养老保险基金充足性监督权交给社保部门；将养老保险基金运营的合法性监督权交给中国社会保障基金监督和管理委员会¹¹（简称“基金监管委员会”）、外部监管机构（精算、会计、审计师事务所和各种风险评级公司等中介机构），对养老保险基金运作的全过程进行监督，实现内部监管与外部监管相结合，以及实现交叉监管的目的；同时通过基金监管委员会这一代表广泛利益的组织，可以建立起内部制衡机制。

制衡式养老保险基金监督制度强调的是在监管职能的履行方面各机构之间的分工与协作，即社保部门、财政部门、个人账户基金管理委员会、监管委员会和外部监督机构共同监督基金运行的全过程，以及实现它们五者之间相互制约和监督。



中国养老保险基金分权制衡式的政府监管体系的基本框架图

（三）建立中国养老保险基金分权制衡式的政府监管体系的有效性和理论基础

最后，笔者在此简要的分析一下建立中国养老保险基金分权制衡式的政府监管体系的有效性和理论基础，这主要包括：

1、分权式管理模式能够很好地实现中国养老保险社会保险现收现付型与基金积累型相结合的财务制度与管理制度的衔接；

¹¹ 由社保部门、财政部门、雇主、雇员、专家、基金业和托管人行业代表共同组成，实行委员会制。

¹² 在养老保险税（费）征收环节中，社会统筹账户基金以社会保险税形式征收，个人账户基金和企业年金则由社保部门以费的形式征收。

¹³ 在养老保险基金运营环节中，社会统筹账户基金由社会保障基金信托委员会运营，个人账户基金则由投资管理机构（由个人账户基金管理委员会遴选指定的基金管理公司）运营。

¹⁴ 在养老保险基金给付环节中，社会统筹账户养老金由财政部门核准发放，个人账户养老金以养老保险年金方式给付或由投资管理机构分次给付。

2、分权式管理模式能有效地将养老保险基金经营从政府职能中分离出来，实现政事分开，提高养老保险制度运行效率；

3、分权式管理模式将基金的集中管理与分开管理相结合，可以有效地降低管理成本和交易成本；

4、制衡式养老保险基金监督制度将各机构的权利、职能置于监督之下，使任何机构既能独立地行使自身职能，又无绝对的、不受约束的权利，从而实现集权与分权的统一，有效地制约各层次代理人的行为，降低代理成本。

参考文献：

1. 李曜. 论建立中国的社会保障基金产业[J]. 金融研究, 1997, (12):54.
2. 李绍光. 养老金制度与资本市场[M]. 北京:中国发展出版社,1998.
3. 晓众. 智利的养老保险制度改革及其特征与成效[J]. 编译参考,1997,(6):28.
4. 李珍、刘昌平.建立和完善中国养老保险基金分权式管理制度和相互制衡式监督制度的构想[J].中国软科学,2002,(3).

