

落实科学发展观 加快社保基金运营与监管体制改革

陈佳贵

【摘要】 以科学发展观为统领,是当前深化社会保障制度改革和加快社保基金运营与监管体系的重要任务之一。文章论述了科学发展与尊重社保基金运营规律与加强监管运营体系二者之间的关系,并以科学发展观为指导,分析了加强社保基金监管立法、确立监管机制新理念、建立社保基金运营监管体系的基本思路;文章最后提出了社保基金运营与监管体制在未来几十年里将要面对和迎接的新的 6 个挑战与机遇。

【关键词】 科学发展观 社会保障 社保基金运营 社会基金监管

【作者】 陈佳贵 中国社会科学院副院长、研究员。

社会保险基金的安全运营与保值增值关乎国运、惠及子孙;它既是社会保险的物质基础和制度载体,又是制度运行和保障民生的制度支撑和制度安排。党的“十七大”报告指出,要深入贯彻落实科学发展观,继续解放思想,坚持改革开放,推动科学发展,促进社会和谐,并再次强调要“加强基金监管,实现保值增值”。改革开放 30 年的基本经验告诉我们,只有以科学发展观为指导,才能建立起一个适合中国国情的社保基金运营与监管体制,才能为构建和谐社会做出应有的贡献。

一、深入领会科学发展观的内涵,尊重社保基金运营的规律

科学发展观的第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续发展,根本方法是统筹兼顾。科学发展观的内涵对于完善中国社保基金运营和监管体制的建立具有重要的指导意义。要使社保基金健康发展,一是要建立一个科学的投资运营体制,使社保基金不断保值增值;二是要动员社会各种资源,建立一个多元化的筹资制度,千方百计扩大社会基金规模。为了使社保基金的发展体现以人为本,一是要建立一个科学的监管体系,确保社保基金的安全性至高无上,使人民感到放心,正如温家宝总理所指出的“社保基金是高压线”;二是要增强社保基金运营的透明性,使人民感到满意,形成全社会的共识,使社保基金成为社会保险的坚强物质基础和保障民生的一个制度安排。为了使社保基金做到全面可持续发展,既要通过扩大覆盖面的方式增加制度的缴费收入,在确保基金长期精算平衡的基础上,从根本上解决好“缴费型”社会保险基金的可持续性,又要处理好安全性、流动性和增值性三者的辩证关系,不可偏废。社保基金的发展要做到统筹兼顾,一方面要从长期趋势着眼,考虑到中国人口老龄化的发展趋势。中国早在 2000 年就步入了老龄化社会,到 2040 年前后将达到高峰,社保基金运营体制的制度安排要服从和适应这个发展趋势;另一方面要从多支柱着手,对基本保险

制度中统筹基金和个人账户基金、第二支柱企业补充保险基金、战略储备性质的“全国社保基金”的运营管理体制的规划等,都要统筹安排,长远考虑,统一布局。

“十七大”精神和科学发展观为建立、完善和深化改革中国社保基金运营和监管体制指明了方向,提出了具体的要求;回顾过去,30年改革开放历程我们已经取得了伟大成就;展望未来,建设中国特色社会主义的社保基金运营体制,任重而道远,机遇与挑战并存。

二、以科学发展为统领,加快社会保险基金运营与监管立法建设的步伐

党的“十七大”报告中提出建立“分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”,建设服务型政府。社保基金运营与监管体系是社会保险体制的核心内容和最重要的组成部分。在社保基金运营与监管体系建设中,“分工合理”是指充分发挥审计监督、财政监督、社会监督及银行、证券、保险等功能监管的作用,形成协同监管机制,共同维护基金安全;“决策科学”是指社会保险制度运转的各子系统要相互配合,建立一套完整和科学的社保基金运营与投资体系;“执行顺畅”是指各级社保经办机构要加强监管队伍建设,建立一个自上而下的有效执行系统;“监督有力”主要是指基金监管体系要符合社保制度架构体系的基本要求,大力加强基金监管的法制建设,使基金监督工作法制化、制度化、规范化。社会保险基金是收入、支出和财政补贴(基金盈余)三支资金流的枢纽,因此,社会保险基金监管体系和社会保险制度、经办体系应构成相互促进、相互协调、密不可分的三位一体的社会保险体制。

在社保基金运营与监管中,要做到有法可依、有据可查、有章可循,做好社保基金监督工作,保障基金安全,就要立法先行,实现社会保障法制化。从国际上看,绝大多数国家都有专门法律对基金监督工作予以规范和明确,赋予基金监管部门相应的法律地位和执法权。

目前,《社会保险法》正在拟议当中。中国社保基金运营与监管体系的法律法规建设,应逐渐建立起一个以《宪法》为基础,以《劳动法》为依据,以《社会保险法》为核心,以《社会保险基金监督条例》和《社会保险基金行政监督办法》等政策办法为支撑的社会保险基金监督法律法规框架,统领基金监管工作,规范基金监管行为。

社保基金运营与监管的立法非常重要。从国外的实践来看,近几十年是社保基金管理立法发展最迅速的历史时期。20世纪90年代以来,全球社会保险制度框架正经历着自创建以来最主要的一次变革,欧美发达国家社会保险基金监管为适应其以结构改革为重要特征的发展趋势,通过构建多层次社会保险制度,实施部分积累制模式,引入个人账户机制,在向市场化的发展中呈现出不同的制度创新趋势。例如,英国、澳大利亚、荷兰、瑞士从20世纪80年代起在社保基金法律监管的市场化方面迈出了较大的步伐,社保基金资产规模发展十分迅速。可以预计,欧美国家社会保险加强基金运营与监管体系建设的趋势仍会继续。同时,拉美、东欧和东亚等新兴经济体加强社会保险基金监管体系建设的步伐亦在加快。例如,由于智利模式的影响,秘鲁、墨西哥、乌拉圭等拉美国家和波兰、匈牙利、捷克等东欧国家以更快的步伐建立起市场竞争性的社会保险制度,组建养老保险基金管理公司,严格立法,严格规范,实施市场化的运作,呈现出远比欧美国家更快的发展趋势,并在带动和影响世界其他国家实施社会保险基金市场化改革方面发挥了重要作用。日本、韩国等东亚国家出于社保基金市场化的改革要求和实际需要,加大了运营与监管体系的力度,强调严格监控限制的市場化管理模式。

中国社保基金运营与监管体系建设应吸取国外的有益经验,着重强调管理、治理和监督。“管理”是指在社保基金内部为了达到一定目的而实施的一系列计划、组织、控制活动;“治理”

是指在基金内部通过分解职能、分设机构实现相互制约、相互平衡进而实现组织目标的一系列活动;“监督”是指为实现一定目标在基金外部根据相应的授权对基金管理和治理结构进行的干涉活动,包括事前的制定法律规章和事中、事后的检查。社会保险基金运营与监管的上述3个层面各有不同的侧重点,即“管理”侧重的主要是可操作性和可执行性,要求实现令行禁止;“治理”强调决策的科学性和透明性,要求实现善治;“监督”强调事前制定规则和事中与事后随机抽查的完美结合,要求实现以点带面的管理效果。

立法的目的是为了实施。在立法完成和有法可依之后,有法必依、执法必严和违法必究就显得尤为重要。法律、法规必须严格执行才能发挥其应有之作用,达到立法之目的,真正规范对社会保险基金的监督行为。在社会保险基金监督法制建设过程中,应当坚持立法与执法并重,克服重立法、轻执法的倾向,优化执法环境,注重执法效果。

三、以科学发展为指导,确立社保基金运营与监管机制的新理念

社保基金运营与监管体系在国外因其社保制度差异性而呈现出设计理念上的多样化。但无论采取何种体制与模式,中国社保基金运营与监管体系建设中至少应体现安全、责任、透明和参与这样4个理念。

一是安全。安全是中国社保基金运营的第一要求。由于各国社保制度融资方式存在差异性,其风险容忍度也就存在差异性。在中国统账结合的制度中,统筹资金和账户资金的风险容忍度是不一样的,因此,其复杂性要高于任何一国社保制度对其社保基金安全性的要求。在安全性与收益性之间,其投资策略宁可保守一些,也要确保社保基金的安全性。构建和谐社会的第一要务是要确保社保制度当期支付能力,处理好安全性和流动性的关系。

二是责任。在中国统账结合制度中,责任主要表现在统筹基金的财政责任和账户资金的信托责任上。统筹基金承担着重要的社会共济责任和一定的再分配效应,国家财政应负起一定的财政责任。账户基金进入金融市场投资之后将发挥相当的受托责任,它主要包括:政府对参保人的受托负责,即在参保人达到法定退休年龄之前,个人缴费余额与账户持有人的分离带有相当的受托因素,政府机构作为受托人,应提高收益率和降低行政成本,向公众提供优质的服务;带有强烈储蓄性质的账户资金需要较为成熟的资本市场作为其良好的投资环境,甚至政府应提供一定组合供账户基金选择,必要时还应提供一定的安全补偿机制。

三是透明。透明主要指两个方面:一方面是社保基金要以国际惯例提供良好的年度报告制度,包括社保基金的治理结构、投资取向、账目财务筹划、基金收支的执行和报告过程的公开操作、基金账目独立审核的结果等所有信息;另一方面是指退休待遇给付水平应具有良好的预期,以便使参保人理性地烫平其终生消费,为增长方式的转变创造良好的条件。

四是参与。参与主要是指社保基金监督过程中的公众参与度,这既是对社保基金监管体系的必然要求,也是和谐社会的必然结果。社保基金既是政府管理的一个公共物品,也是一支特殊的公共基金,因此,对社保基金的收支、成本、未来支付能力等重要信息的披露程度要远远高于其他一般公共基金的水平,这就要求相关利益主体以适当的方式广泛参与,以获得社会的普遍认同和政治上的大力支持。

上述社保基金运营与监管的4个设计理念是一个有机的整体,每一项都是对实现其他三项的保证,只有4个设计理念的有机结合才能实现稳健的社保基金监管的终极目标。

四、以科学发展为准绳,建立社保基金运营监管体系的基本思路

由于目前中国社保基金以县市级统筹为主,基金管理非常分散,统筹单位多达2000多个,基金监管存在很多不利条件,中央对地方基金管理行为的监督职责和力度之间存在的矛盾十分突出。这种分散管理造成基金管理的层次增多,地方政府对基金违规干预的机会增加,当社保基金的总目标与当地政府的目標不一致或发生冲突时,统筹地区政府可能会舍弃社会保险目标而确保本地政府的目标。而中央监督机构对地方社保部门只是业务指导,并无管辖权,鞭长莫及。概括起来,当前中国社保基金监管体制存在以下3方面的问题。

一是监管体系的非规范性。由于中国社保基金运营和监管立法滞后,没有全国统一立法制度框架和约束,没有明晰和确定的规定,社保基金的监督机构、行政管理部门、运营机构职责分工存在着职能模糊和交叉重叠的情况。各部委制定的部门立法往往具有明显的局部利益色彩和地方利益特点,推诿扯皮、政出多门和各自为战现象十分明显;个别非法挪用、挤占社保基金的违规甚至犯罪行为难以得到及时的纠正和惩处。社会保障基金涉及征收、管理、运营、支付多个环节,包括劳动保障、财政、税务、银行、邮局、医院、药店、金融机构等多个部门和单位,管理环节很多,协调难度很大。凡是与基金有关的部门或单位,都可能发生违纪违规问题,基金监管的难度越来越大,任务越来越重。这说明中国社保基金立法监督工作相对滞后,监督机构和监督职能没有相关法律法规的支持,极大地影响了监督权威和效果。

二是基金运营的非开放性。目前,中国社保基金的投资品主要是银行协议存款和购买国债。在这个“传统”的投资策略下,全国省级社保基金监督管理机构中的财政、劳动保障、审计等政府部门无疑占主导地位,虽然也吸收了企业代表、职工代表、专家和专业人士,但数量十分有限,在实际运行过程中难以发挥独立作用。在具体事务的协调上,习惯于把社保基金监督当作一般的公共基金来对待,仍按照政府部门的工作程序,而没有将之作为市场的一个组成部分来对待,这不但不利于提高社保基金的收益率,不利于提高退休收入的替代率,而且还不利于社保基金可持续发展,不利于资本市场的繁荣与发展。

三是机构设立的非独立性。虽然各省几乎都设有社保基金监督机构,但一般并没有与行政管理部门、运营经办机构完全分立,存在着“一套人马,多块牌子”的现象,这就必然导致权利不明确和责任不清晰的问题,监督力度十分有限,监督职能形同虚设,行政主管部门事实上成为社保基金运营与监管的主体,即由省政府主管领导来负责,尚未形成一个相对独立的、适合社保基金未来市场化运营的监管体系。

由于上述三方面问题的存在,中国社保基金运营与监管往往容易受到地方政府短期行为和部门利益的影响,社保基金容易被地方有关部门挪用和挤占,社保基金存在的管理风险比较明显。

根据中国的国情,借鉴国际经验,构建中国社保基金的运营与监管体系的设想应考虑以下几个主要因素:(1)构建社保基金运营与监管体系的基本目标,应以党的“十七大”精神为指导,深入贯彻落实科学发展观,建立与中国社保制度统账结合相适应的基金监管体系,形成一个法规完善、机制健全、体制顺畅、职责清晰、力量充实、手段先进、覆盖全面、监管到位的社会保险基金监管体系。(2)构建社保基金运营与监管体系的制度框架,应遵循与中国部分积累制的社会保险制度相适应、与社会保险基金管理体制相结合、与社会保险基金投资运营机制相匹配、与中国历史文化传统相吻合的4项原则。(3)构建社保基金运营与监管体系的目标要求,实现有据、有力、有效、有理的4个目标要求。“有据”就是建立一套健全的基金监管法律法规体系,

提高执法能力;“有力”就是建立一套先进的IT手段,提高监管的效率;“有效”就是要在保障基金安全完整的基础上,探索完善基金保值增值的办法;“有理”就是吸收外国的先进经验,为我所用,不拘一格。(4)构建社保基金运营与监管的科学体系,中国社保基金应包括统筹基金、个人账户基金、补充保险基金和全国社会保障基金4个范畴。其中,统筹基金主要用于当期发放,对基金的安全性、流动性要求非常高;补充保险基金(主要是企业年金和职业年金)是积累式的,实行专业机构管理和完全市场化运作;个人账户基金既是基本保险基金,又是积累式基金,将逐步在资本市场投资运营;全国社会保障基金是中国社会保障制度的战略储备基金,由全国社会保障基金理事会负责管理和投资运营。这4个基金范畴具有不同的特点,应提出不同的参数要求,采取不同的运营和监管方式与手段。(5)构建社保基金运营与监管制度的子制度,应由事前监管、事中监管、事后监管、现场监管4个子制度构成。“事前监管”是指预防、预测、预警等制度;“事中监管”主要是指用监管制度和监管手段保障基金日常的健康运行等制度;“事后监管”主要是查处、惩治和纠正违规行为等制度;“现场监管”是指会同审计、财政等相关部门定期或不定期地依法进入被监督单位或地区,检查、培训和指导社保基金在运营与监管中的各种行为的制度。

五、以科学发展的眼光,迎接社保基金运营与监管体制新的挑战与机遇

根据科学发展观的要求,为实现“十七大”提出的2020年基本建立覆盖城乡的社保体系,社保基金运营将面临如下几个挑战。

一是在经济高速增长条件下,应积极探索与之相适应的社保基金运营管理体制。众所周知,1998年中国5项基本保险基金累计仅为800亿元,目前已超过1.1万亿元,年均增长20%左右。这既是扩大覆盖面的结果,同时也是经济持续高速增长的结果。在过去的10年里,中国经济增长率在10%左右,成为世界上增长速度最快的经济体之一。许多经济学家预测,中国还将迎来一个经济高速增长期,这就意味着对快速积累的社保基金的运营管理体制提出了挑战:要积极探索和创新社保基金的运营管理体制,以适应不断扩大的社保基金规模。比如,尽快提高统筹层次,防止社保基金运营管理体制“碎片化”倾向,不断提高集中管理的层次,在增强基金安全性的基础上,加强其“管理风险”的能力和抵御人口老龄化风险的集合能力。

二是在社平工资高增长率条件下,应积极探索与之相适应的社保基金投资管理体制。经济高速增长带来社平工资快速增长,人民群众的生活水平普遍提高,例如,在过去10年里,中国在岗职工平均工资增长率以超过13.6%的速度快速增长,从1998年的7479元增长到2007年的24932元。但社平快速增长为社保基金投资管理体制带来一个新问题:如何提高社保基金的收益率,如何最大限度地避免和防止由于CPI攀升等因素导致的“贬值风险”?尤其是随着11个省份做实个人账户试点的展开,目前做实个人账户资金已高达800亿元,这不但对个人账户基金的投资管理体制提出了挑战,也对统筹基金的投资管理体制提出了严峻的挑战。积极探索和创新社保基金的投资管理体制,提高其收益率,是一个重要挑战。

三是在不同社会保险项目条件下,应积极探索与之相适应的不同类别的基金投资方式。在5项基本保险基金中,有现收现付制的,也有积累制的;有待遇确定型的,也有缴费确定型的。不同的基金性质对其流动性、风险容忍度、投资收益率基准的确定等因素的要求也是有差别的。例

人力资源和社会保障部、国家统计局:《2007年度劳动和社会保障事业发展统计公报》,原劳动和社会保障部网站(http://www.molss.gov.cn/gb/zwx/2008-06/05/content_240415.htm)。

如,失业保险基金与养老保险基金之间存在较大差别,即使在养老保险基金里,统筹基金与账户基金之间也存在较大差别。这就要求社保基金投资方式具有多样性和多元性,要适应不同基金各自的属性要求,积极探索与之相适应的不同类别基金的投资管理方式,使其收益最大化。

四是在构建和谐社会和关注民生的趋势下,应不断优化补充保险基金投资运营环境。我们知道,近10年来,基本养老保险的替代率处于不断降低的趋势之中,从1998年的77.2%下降到2007年的48.3%;机关事业单位与企业之间的退休待遇差距也处于不断扩大趋势之中。为此,2007年中央决定,在已经连续3年提高企业退休职工养老金标准的基础上,将再连续上调3年。企业年金作为补充养老保险,是多层次和多支柱社会保险制度中的一个重要组成部分。企业年金市场化运行已经取得了较大的成就,但仍需不断优化企业年金的投资运营环境,大力发展年金市场,提高其收益率,在职工退休待遇水平和多元化方面做出应有的贡献。

五是在实现2020年建立覆盖城乡社保体系的目标下,应逐渐建立起与之相适应的社保基金监管体制。“十七大”提出到2020年基本建立覆盖城乡的社保体系。在其他条件不变的情况下,2020年中国GDP总量将达到70万亿元左右,随着社保制度覆盖面的不断扩大,社保基金历年滚存结余将超过10万亿元,大约占当年GDP的15%。规模如此庞大的社保基金滚存结余,需要建立起一个高效的社保基金监管体制。首先,要尽快建立健全与社保基金监管相关的法律法规,加快法制建设,依法监管;其次,要不断补充监管队伍,使其适应不断扩大的基金规模;再次,要建立一个适合5项基本保险基金和多支柱社保基金运营的监管体制模式;最后,要建立起一个多部门协同监管和齐抓共管的监管体系,尤其对市场化投资运营的账户基金、企业年金等基金,吸取美国正在发生的金融风暴的一些教训,防患于未然。

六是监管资源严重不足,要尽快加大社保基金监管队伍建设。社会保障制度作为一个大系统,它包括融资制度、缴费征缴制度、投资制度、福利派送制度等,其中监管制度也是社保大系统的一个重要子系统。在过去的十几年里,社保基金的积累总量还没有形成规模,投资回报的压力还不是很大,管理水平和监管资源还能够应付。但1998年以来每年递增在20%以上,2001年滚存累积3000亿元,此后便一年上一个“台阶”,一个“台阶”就是1000多亿元的结余。面对这样一个增长速度和这样一个规模,原有的社保基金监管资源就显得相形见绌,原有的监管模式也显得很不适应。从监管资源上看,1.5万亿元的社保基金(加上企业年金和“全国社保基金”)对只有十几个人的中央监管部门来说形成了极大的挑战,监管负荷严重超载(“监管负荷”指监管机构官员人数与参保人数或资产数量之比);按资产计算,每个官员人均管理上百亿欧元,而国外的监管机构大多都是相对独立的,具有可比性的墨西哥“国家退休金储蓄监管委员会”170人,人均管理3.2亿美元;按参保人数计算,中国每个监管官员平均管理上千万参保人员,是国外的成百上千倍,相差悬殊,具有可比性的阿根廷“退休和养老金管理总局”是183人,全国参保人数930万,人均管理5.1万人。在未来社保基金规模成倍扩大的情况下,应增加监管资源,充实各级监管队伍,提高监管力度,以适应社保制度的发展。

(责任编辑:朱犁)

根据中国社会保障网提供的《1998年度劳动和社会保障事业发展统计公报》和《2007年度劳动和社会保障事业发展统计公报》可知,1998和2007年全国离退休、退职人员分别为3593.6万人和4954万人,全国离退休、退职费总额分别为2073.7亿元和5965亿元,全国城镇职工平均工资分别为7479元和24932元,分别计算可以得出1998和2007年基总共基本养老保险替代率为77.2%和48.3%。

ABSTRACTS

Practicing the Scientific Outlook on Development, Accelerating the Reform of Social Security Funds' Operation and Regulation

Chen Jiagui · 2 ·

Practicing the guideline of the scientific outlook on development is one of the most important tasks in deepening social security reform and accelerating the reform of social security funds' operation and regulation system. This paper addresses the relationship between scientific outlook of development and respecting the rules of social security funds as well as strengthening the operational and regulatory framework of social security funds. Based on scientific outlook on development, this paper puts forward the approaches of strengthening legislation of social security funds, reshaping conception on regulatory mechanism, and establishing operation and regulation system of social security funds. Finally, this paper presents six challenges as well as opportunities faced by social security funds in coming decades.

Employment and Urbanization of Migrant Workers: An Age-Structure/Life-Cycle Approach

Zhang Zheng Du Zhengming Qiao Xiaochun · 8 ·

With an Age-Structure/Life-Cycle approach, the paper analyses employment and urbanization of migrant workers. The paper points out two consequences due to urban firms' mainly recruiting young migrant workers with high productivity for profit maximization: on the one hand, nationwide shortage of migrant workers emerges in spite of a great amount of surplus rural labor with middle age & low productivity; on the other hand, when young migrant workers get older to their middle age, most of them cannot find jobs in cities any more. Therefore, their working lifetime becomes the key factor for their urbanization. This paper estimates the minimal continuous working time for migrant workers' urbanization. The amount of migrant workers with minimum economic ability for urbanization is estimated by analyzing the expected working lifetime of migrant workers and estimating the working life table of migrant workers.

An Analysis on the Dynamics of China's Population

Ren Qiang and Others · 19 ·

The paper systematically observes the changes of main demographic indices such as fertility, sex ratio at birth and age structure based on the 2000 census, and examines the uncertainty of China's future population trends with the method of probable population prediction. The result indicates that there are large variations among estimates of China's current fertility rates, sex ratios at birth, and the numbers of youth, which directly affect the uncertainty of China's current and future population. The uncertainties of future population caused by current population conditions are valuable information to the public.

The Measurement of Child Losing Probability in One-child Family

Jiang Quanbao Guo Zhenwei · 28 ·

On the basis of China's 2000 census, the paper analyses the indicators of males losing their children. We find that a father's age-specific child losing probability of female child under the age of 5 is larger than that of male child, for those above the age of 5 the situation is just the opposite, and the child losing probability is cumulated up to over 10 percent throughout a man's life. As the father's age increases, the probability of losing a male child decreases, but the average age at child losing and the duration after child losing changes little. Rural fathers confront more risks of child losing than their urban counterparts and are on average with an earlier age and longer duration after child losing.

Demographic Dividend, Wealth Accumulation and Economic Growth

Gong Xunzhou Yin Zhentao · 33 ·

With the life cycle assumption, this paper studies consumers increasing wealth in their aging processes, examines the accumulation of societal wealth by aggregating consumers' behavior, and analyses economic growth under the circumstance of wealth increase and labor force decrease. On the basis of theoretical research and empirical analysis, the author argues that to judge whether population aging affects economic growth, more factors such as capital and labor should be taken into consideration instead of single labor supply analysis. This paper concludes that population aging may not necessarily slow down the economic growth.

The Impact of Technology Application on Employment in Transitional China: Evidence from the Manufacturing Industry

Ning Guangjie · 40 ·

Using China's manufacturing industry's panel data from 1998 to 2004, this paper empirically analyzes the impact of technology application on the employment and employers' skill structure. The econometric results indicate that the technology application has