

在北大赛瑟论坛2004年上的讲演

各位，早上好！

谢谢赛瑟研究中心的领导邀请我参加这次论坛。对于我国的保险和社会保障问题我没有作过专门的研究。今天，我仅就中国的社保基金，就是我现在所在的理事会管理的这笔基金作点介绍，讲一点看法。

一、养老问题是未来相当长一段时期内中国经济社会发展面临的一个重大问题

改革开放二十多年来，中国经济社会发展取得了丰硕的成果。同时，发展中也面临一些新情况、新问题，譬如环境污染与可持续发展问题，金融风险与银行呆坏账问题，扩大就业与农民增收问题等等。这些问题都很重要，并且已经引起了政府和社会各界的重视。从长期来看，养老问题终将成为我国未来相当长一段时期内社会经济发展所面临的一个重大问题。这个问题似乎还没有引起政府和社会各界的足够重视。

为什么说养老问题将成为今后若干年以后我国经济社会发展中的一个重要问题？我想，这是我国人口多，底子薄，经济不发达的基本国情所决定的。

第一，我国的老龄人口基数大、比例高、增速快，呈突发高增的特点。按国际标准，2000年我国已进入了老龄化社

会，60岁和65岁以上的人口比例分别占总人口的10%和7%。有关方面预测，2035年60岁以上的老年人口数将达到3.97亿，占总人口的27.5%。这意味着到那个时候的中国，4个人中就有1个老年人。那时中国的“银发老人”比英国、法国、德国、意大利和日本五个发达国家的人口总和还要大。

第二，发达国家进入老龄化社会时，人均GDP大致在4000美元；发展中国家进入老龄化社会时，人均GDP大致在2000美元。我国在去年才刚刚跨过人均GDP 1000美元这个门槛，就已经“提前”三年进入了老龄化社会。这意味着：我们需要在生产力发展水平不高、人均收入较低的情况下解决人口老龄化问题。这就大大增加了解决问题的难度。

第三，我国的社会保障制度起步晚，历史欠账多。养老保障制度的覆盖面低，资金缺口大。我国的社会保障不仅没有积累，相反还要归还大笔欠帐。造成历史欠账的原因很多，这里不作详细论述，就欠账的规模而言，至少在2万亿人民币。

从基本养老保险来看，目前还只覆盖城镇国有企业与部分集体企业的职工，其他经济成分的职工尚处于逐步加入的过程中。截止到2003年底，全国参加基本养老保险的人数为15506万人，占总人口的12%，占城市人口的30%，扩大养老保险覆盖面的任务相当艰巨。据劳动和社会保障部测算，若按照辽宁省试点方案实行的个人账户8%缴费率的办法做实

个人账户并与社会统筹账户分开管理，预计需25年社会统筹账户才能实现收支平衡，这期间的累计缺口至少在2万亿左右。

第四，当前，我国社会保障的各项缴费率已高达职工工资的43%，其中，企业缴费率平均在30%左右，有的省份更高达35%，企业与个人的负担已偏重。面对这样一个人口众多，老龄化问题严重，社会保障制度不完善，缴费率已经很高的国情，如果不开辟新的资金来源，多渠道筹集和积累资金，我国社会保障问题就会演变成经济社会发展中一个严重的问题。

二、建立全国社会保障基金是我国养老保障改革的一个重大步骤

为了应对人口老龄化的挑战，世界各国都在寻求解决之道。一些国家试图通过提高缴费率，延长法定退休年龄，严格领取标准，降低养老金水平等改革措施，来缓解养老金支付的压力，应当说，收到了一些成效，但并不理想。从我国国情与社会保障的现状来看，这些改革措施很难实施，不可能从根本上化解人口老龄化的危机。

九十年代以后，一些国家的政府为了应对人口老龄化高峰的到来，纷纷建立了国家储备基金制度。我所在的理事会和全国社保基金就是在这样的背景下成立的。它成立于2000年9月。就基金性质而言，全国社保基金是国家的长期战略

储备基金，与现行的现收现付的统筹帐户不是一回事。它们之间的区别概括起来，主要体现在以下几方面：

首先，资金来源不同。统筹帐户的资金来源于企业和个人人的缴费，而全国社保基金的资金主要来源于财政拨款、国有股划拨与减持收入、彩票发行收入等。

其次，用途有差异。统筹帐户用于保证当期的养老金支出。因历史原因，我国的基本养老保险资金，也就是现收现付的统筹帐户欠账严重，当年收不抵支。2003年社会统筹资金缺口约1200亿元，现在是通过挤占个人帐户和各级财政预算安排支出来应对的。这种状况将长期存在，并具有逐年增长的趋势。全国社保基金着眼于未来，用于二、三十年以后的人口老龄化高峰时的养老支出，是社会保障各项支出的长期战略储备。

第三，管理模式不同。统筹帐户的结余只能购买国债或存入银行。全国社保基金是积累性的公共养老金，实行市场化运作。根据《全国社保基金投资管理暂行办法》的规定，可投资于股票、国债、企业债等，在确保基金流动性与安全性的前提下，实现基金资产的保值增值。

最近一段时间，我和我的同事先后考察了加拿大、法国、爱尔兰、荷兰等国家的社会保障制度与公共养老金改革的情况，也许可以利用这个机会与大家分享考察的一些收获。

从全球社保制度改革的发展趋势来看，公共养老金改革正方

兴未艾，建立国家储备基金尤其引人注目。根据世界银行2002年统计资料，近十年来，已有六十多个国家建立了公共养老储备基金，其中公共养老金积累较充裕的国家，如加拿大、日本、瑞典等国家，从养老金缴费中划出一定比例，建立了半积累制的公共养老金储备；公共养老金结余较少或已经入不敷出的国家，如新西兰、爱尔兰、法国、挪威、荷兰、西班牙等国相继成立国家储备基金。就性质而言，这些国家的储备基金与我国的全国社会保障基金非常相近，对于我国来说，他们的一些做法具有借鉴意义。

（一）立法先行，法制健全。凡是建立公共储备基金的国家，一般都专门制订并颁布相应的法律法规。1990年，挪威建立石油基金，颁布了《石油基金法》；2000年，爱尔兰建立国民储备基金，同时实施了《国民储备基金法》；2001年新西兰建立了养老基金，同时通过了《养老基金法案》等等。在这些国家的法律法规中，对储备基金的性质、来源、用途、投资政策均有清晰的表述。

（二）资金来源稳定，用途明确。稳定、持续的资金来源是建立国家储备基金的基础，凡已设立养老储备基金的国家都以法律形式明确了未来相当长一段时期内的资金来源，如规定每年从财政预算中按GDP或财政收入的一定比例拨款，或采取公共资源收费、国有资产处置及分红等多种形式筹集资金等等。由于有稳定的资金来源，这些国家已经建立

了不同规模的储备基金，如挪威有7700亿挪威克朗，人均约1.9万美元；爱尔兰有83亿欧元，人均约2000美元；法国有160亿欧元，人均约300美元。同这些国家比较，我国人均约13美元。

在这些国家的法律中还规定，储备基金只能用于老龄化社会的养老金需要，并为此设置了封闭期。新西兰的封闭期为40年，爱尔兰为55年，法国为20年，在封闭期内限制支出，以保证储备基金能在封闭期内发展壮大。

（三）实行市场化运作，建立储备基金的激励机制。在建立国家储备基金之前，公共养老金结余普遍只能用于社会投资，投资范围受到严格限制。国家储备基金建立以后，相关国家以法律形式明确了储备基金收益最大化的投资目标，成立了相对独立的专门机构负责投资运作，引入谨慎人规则，放宽或取消投资限制，赋予管理机构灵活的投资决策权，以适应投资品种的增加和市场的不断发展。同时，为了吸引并留住人才，实行与市场接轨的薪酬制度，建立激励约束机制。

三、借鉴国际经验，发展壮大全国社保基金

全国社保基金理事会，作为一个专门机构，总的任务是负责管理全国社保基金。分开来说，主要是两项，一是未雨绸缪，尽快壮大全国社保基金的规模，以求在解决日趋严重的养老问题上发挥更大的作用；二是积极稳健地开展投资运

营，实现社保基金的保值增值。

全国社保基金理事会成立四年多来，我们一直在探索壮大发展全国社保基金的有效途径，积极向政府建议，努力扩大社保基金的资金来源。这方面我们做得还不够，还需高层领导大力推动。社保基金的保值增值是一项全新的事业，需要放宽政策，在谨慎的基础上去“创新”，其实是允许我们去做别人早就允许做的事情。

对于理事会来说，这些年来，为了能更好为肩负起管理运营这笔基金的责任，我们主要做了三件事：

一是形成了安全、诚信、规范、效益、创新的投资理念。全国社保基金是人民群众的养命钱，投资管理要坚持审慎原则，安全至上，注重长期收益和稳定增长；通过严格的规范运作来控制风险；通过投资决策的科学化、系统化来提高收益；通过不断的创新来推动事业的发展。

二是形成了科学的、系统的管理模式。在起步阶段，我们参照国际先进经验，设计了社保基金投资运作的总体框架，并逐步建立健全了投资决策、资产配置、风险控制、财务管理和信息系统等各项规章制度。目前，社保基金的投资采用直接投资和委托投资相结合的模式，风险较低的产品，如银行存款、一级市场国债承销由内部专业人员负责。风险较高的投资如股票，则委托专业的投资机构管理运营。

三是初步建立起科学的风险控制机制。理事会内成立了

风险管理委员会和投资决策委员会。在内部机构的职责划分上初步形成了前台、中台、后台相互独立，建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性提出了有针对性的控制措施，确保社保基金资产的安全与有效运作。

目前，全国社保基金的主要来源有中央财政拨款、国有股减持收入等。2003年，扣除65亿元投资收益后，全国社保基金总量为1260亿元，中央财政前三年累计拨款977亿元，占77.5%，而当年中央财政没有拨入资金。2004年上半年，中央财政才拨入上年结余70亿元，年度之间差异很大，缺乏稳定性，说明作为储备基金主要来源的财政拨款尚未制度化，拨款的规模与时间存在很大的不确定性。我们希望借鉴国外储备基金一些好的做法，在安排财政支出时，兼顾眼前利益与长远利益，调整财政支出结构，抓住财政收入较快增长，超收较多的大好时机，采取按财政预算或超收部分的一定比例固定拨款的方式，实现社保基金财政拨款的制度化与规范化。

从国外储备基金的资金来源看，国有资产及其收益是国家储备基金的重要来源。据不完全统计，2002年我国国有资产总量约为12万亿，其中经营性资产约8万亿。目前，除境外发行的国有股减持外，境内上市企业已停止执行《减持国有股筹集社会保障基金管理暂行办法》，社保基金一个主

要来源已经断流。为了增强全国社会保障基金实力，2003年国务院决定划拨部分国有股权充实全国社保基金，但因种种原因，国有资产划拨工作至今尚未起步。

为了实现十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出的，采取多种方式包括依法划转部分国有资产充实社会保障基金的目标，为了尽快做大做强全国社保基金，我们希望社会各界、各位专家学者给予我们更多的关心和支持，帮助我们研究国有资产的划拨办法，论证将通讯频道、电信经营牌照、矿产资源开发、海洋石油资源、土地批租、利息税等公共资源、专项收入充实社保基金来源的可行性；帮助我们尽快完善我国储备基金的立法工作，为多渠道筹集和积累资金提供法律保障；帮助我们研究如何提高投资效益扩大投资范围，加强风险管理，更好地使基金实现市场化运作；帮助我们研究改革人力资源政策与薪酬制度，建立激励约束机制，培育与铸造一支合格的、有竞争力的人才队伍。

谢谢各位。