# 社保基金营运监督体系构想

来源：网络 作者：夜色温柔 更新时间：2024-03-03

*\" 摘 要：尽快建立规范的社会保险基金营运监督体系，是当前刻不容缓的重要任务。社会保险基金营运监督体系应包括：营运机构资格认定；投资决策监督；营运监督主要指标设计；不良资产的清收监督等四大内容。关键词：社保基金；资格认定；决策监督；指标设计...*

\" 摘 要：尽快建立规范的社会保险基金营运监督体系，是当前刻不容缓的重要任务。社会保险基金营运监督体系应包括：营运机构资格认定；投资决策监督；营运监督主要指标设计；不良资产的清收监督等四大内容。

关键词：社保基金；资格认定；决策监督；指标设计；清收监督

在新的社会经济环境下，如何在确保社会保险基金安全的前提下实现最佳增值，以取得更好的社会效益，已引起人们的广泛关注和思考。政府管理的投资于政府债券的基金，由于过于强调安全性而使得实际投资收益率过低（在物价指数较高时甚至是负数）；而社会保险基金对经济增长有独特的作用，即如果投资的体制与方向能有效地利用包括资本市场在内的现代金融手段，并适应市场经济原则，则能有效地配置资本资源，促进有效资本形成，拉动经济增长。从这个意义上讲，社保基金保值增值的要求已上升到对国家经济发展作出贡献的较高层次，这是符合现代经济发展趋势的，社会保险基金进行多样化投资已是大势所趋。因此，如何规避风险，尽快建立规范的社会保险基金营运监督体系，是我们当前需要认真研究的重要问题。笔者认为，社保基金营运监督体系应包括营运机构资格认定、投资决策监督、营运监督主要指标设计、不良资产的清收监督等四大内容。

一、对营运机构资格的认定

我们认为，社会保险基金为了实现有效、安全增值，可以利用金融机构的行业优势、人才优势和管理优势来实现；而对营运机构的选择和资格认定（实行准入制度），就成了社会保险基金营运监督的首要问题。

１． 托管金融机构的资格认定。承担社会保险基金投资营运的机构应符合以下条件：（１）必须是法定的金融机构；（２）必须是连续三年来遵守国家制定的各项经济法律和政策，无违法、违纪等不良记录，具有良好的社会声誉的金融机构；（３）必须有连续三年来团结、廉洁、守法、奉公，能力强、富于开拓进取精神，深得群众信赖的领导班子；（４）总资产、净资产的规模必须连续三年来位居同类金融机构的前五名；（５）流动比率应连续三年来位居同类金融机构的前五名；（６）净资产收益率应连续三年来位居同类金融机构的前五名；（７）在金融机构资信等级中为ＡＡＡ水平。

对全部符合上述条件的金融机构，确认其社会保险基金营运资格。准入后，可以设计将一定数额的社会保险基金委托其经营，单独建帐，单独核算，并要求其盈利水平要高于该托管机构前三年平均净资产盈利水平；在此基础上允许该托管机构按盈利总额提取一定比例的管理费用（比如说５－８％），对社保基金营运增值部分实行免税优惠政策。同时，社会保险监督机构应对营运机构密切跟踪，一旦发现其有违反金融法规行为，或有关准入指标下降至不合理程度，又没有合理解释时，应取消其营运资格。

２． 按国际惯例组建社保基金公司。将社保基金的监管和营运分离，社会保险管理机构专司社保基金的监管；社会保险基金公司专司社保基金的营运，承担社保基金保值增值的职能。社保基金按照国际惯例，结合中国实际，进行规范性的组建和运作，将所托管的社保基金，在国债市场，甚至资本市场上选择风险小且收益好的资产进行投资组合。这种方式可以使社保基金的运作完全适应社会主义市场经济体制的要求，进行法制化、规范化、市场化的监管和运作，使社保基金的管理运作体系更趋完善，更好地实现社保基金的运作目的，更大地发挥其社会保障的职能和效应。

二、投资决策监督

营运机构获准营运资格或社保基金公司组成后（可称为社会保险基金托管机构），必须运用现代投资组合理论，结合实际情况，规范营运。在投资决策监督体制上，可考虑采取社保基金托管机构内部控制监督→社保行政监管机构监督→社保监督委员会监督的三个层次的决策监督模式。

三个层次的投资决策监督既密切联系又各自分工，从监管的角度看，一个层次高于一个层次，这样构成确保社会保险基金投资决策科学、规范的有机整体。

（一）社会保险基金托管机构的内部控制监督。在受托的金融机构或社保基金公司内，应建立风险控制决策系统：（１）建立以一级法人制为核心的授权分责制度，变分散、失控的决策系统为统一管理、集中控制、分级负责的决策系统；（２）建立与个人责任密切联系的集体决策制度，由个人专断或无人负责、推诿拖沓的决策系统，转向集中集体智慧、明确决策人责任的决策系统；（３）建立专家论证制度，对重大投资项目，组织有关专家论证，作出可行性分析。

（二）社会保险基金行政机构的监督。在社保行政主管机关内部，可成立基金投资决策监督管理机构，集中机构内有关专业的高级管理人员，研究制定投资决策的监督办法和策略，按国家社保基金管理的政策和社保基金监督委员会规定的投资方向以及审定的托管数额，协调各方因素，防范与控制各种风险因素，确保投资营运稳健。要注意，不同险种的保险基金应分开运作，因为险种不同，偿付准备亦不同，从而对时间的要求、操作周期以及相应的投资手段亦有所不同。

（三）社会保险基金监督委员会的监督。社保基金监督委员会不仅行使对基金日常收支管理的监督，而且还要行使对基金营运投资决策的监督，因而是最高层次的投资决策的监督。概括地说，应着眼于从宏观经济、产业调整、改革趋势等大的方面去研究投资战略问题，要有大思想、大预见、大决策；应从经济运行的周期和趋势方面，从政策优势方面，从整体上去把握投资营运的方向。特别是要研究我国加入ＷＴＯ之后投资环境变化的趋势，作短、中、长不同时期的综合各方面要求及变化的投资分析。基金监督委员会的主要职责可以设计为：

１． 确定投资方向。应根据国家有关社会保险基金的政策和国际、国内宏观经济趋势以及基金的积累量等情况来决定。笔者主张投资的重点可以考虑以下几个方面：

（１）存入商业银行。这是最常见、最简单的投资手段，可以根据存期长短、利率高低来选择最佳的存款组合。在币值稳定的情况下，可以做到保值增值。但随着银行风险相对集中，以及各家银行风险情况的不同，可以参考中国人民银行对商业银行的评级情况来进行选择。如果通货膨胀、币值不稳定，这个投资手段则很难使基金保值增值。

（２）购买债券。重点购买本国中央政府发行的债券，如公债、国库券等。此项投资有国家信誉作保证，风险度为零，而且收益率往往高于同期银行存款。其次可以考虑购买副省级城市以上的地方政府债券，如地方重点建设项目债券等。此项投资有副省级以上的地方政府信誉作保证，风险度较低，但比国债略有风险，而且收益率一般也都与国债接近，亦高于同期银行存款。但是，对购买企业债券则要慎之又慎，因为在转轨时期，企业具备在市场经济中的适应能力有一个过程，经营的压力较大，风险也较大。笔者主张，近期可以不予考虑，但从长远来看，待条件成熟后，可慎重选择、适当考虑、严格控制。

（３）进入国内资本市场。也就是说主要进入深沪股票市场。这是风险最大，而且回报也可能最多的投资领域。由于上海、深圳股票市场上市公司已接近１０００家，各个上市公司总资产规模、净资产规模、资产负债率、资本结构、市盈率差异很大，因此，如何确定投资方向和股票市场的投资组合，成为对投资者的管理水平、分析判断能力和金融技巧应用能力的考验。受托营运社保基金的金融机构能否在竞争中生存和发展，较大程度上要看他们在资本市场中的运作情况。如果运作情况达不到良好状态，则可能被取消受托资格，不再允许其营运社保基金。

（４）投资国家基础设施项目。国家基础设施项目风险较小，有稳定的未来收入现金流，而且项目运行时间长，一般情况下回报率也较\" 高。新加坡的公积金就大量投资机场、港口、电力、通讯等基础设施。日本的国民年金和厚生年金也被委托投资于高速公路、住宅和农业等基础设施。

（５）其它方式的投资。除以上几类投资之外，如果有风险小、且收益率高于同期银行存款的投资方式亦可考虑。比如说委托国有商业银行发放安居房按揭贷款。这样做的好处，一是安全度与银行定期存款相同；二是有利于促进消费信贷，扩大内需；三是有利于增加百姓的社会福利保障，加强社会稳定；四是由于安居房按揭贷款质量很好，有利于银行资产质量的优化，增加银行的收益和派生存款。又如，在经济稳定时期，亦可适当考虑不动产投资。由于不动产投资风险较大，周期较长，必须对宏观经济的长期走势作出准确判断，在不动产价格远低于其价值时，运用少部分可长期积累的保险基金予以购入，立足长远投资。

２． 根据社保基金行政监督机关调查了解的情况，审批有关金融机构申请托管社保基金的营运资格和托管社保基金的总量。

３． 对受托管理社保基金的金融机构实行最高层次的监督，并对违规营运的单位和个人作出处罚决定。

三、社会保险基金营运监督主要指标的设计

社保基金具有的特殊性质决定了我们在监督指标设计中，首先要考虑社保基金偿付的需要，同时考虑基金保值增值的要求。对基金营运监督指标的设计，没有先例可循，可按照考核资产状况的惯例，从安全性、流动性与盈利性三个方面结合起来进行考虑。笔者提出以下设想，供同仁探讨：

１． 备付金指标。备付金是指存于国有商业银行用于预备未来短期内支付需求的资金。基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险等险种基金之和的备付金指标，可设计为不低于前两个月的偿付额，用公式表述为：某险种备付金大于等于前第一个月偿付总额＋前第二个月偿付总额。当然，银行存款的存期要科学安排。

２． 社会保险基金投资营运方向的监管指标。社保基金结存总额扣除各险种备付金之后，可以考虑参与投资营运。这里提到的几个概念可以用公式表述如下：

社会保险基金结存总额＝历年各险种基金滚存结余额＋当年征集收入－当年偿付支出＋基金当年各项收益（当前主要是国债、存款等利息收入）。

可参与投资营运的社会保险基金数额＝社会保险基金结存总额－各险种备付金。

对可参与投资营运的社保基金，可根据西方国家近百年的经验和我国目前经济走势、经济结构和金融风险的分布，来设计监管指标。建议考虑以下因素：

（１）债券比例。前面论述到，国债、副省级以上的地方政府债券的风险较小，特别是国债，风险度为零，其流通性仅次于银行存款，并随时可以到国债市场交易变现，且收益率高于同期银行存款。笔者主张，可参与投资营运的社保基金购买债券的比例不应低于４０％，而且绝大部分尽可能购买国债；在基金购买力超过国债供应量的情况下，可以考虑适量购买副省级以上的地方政府债券。

（２）资本市场比例。购买股票有可能收益最高，如果决策准确，又赶上上涨行情，年盈利率翻番的情况也确实在中国股票市场出现过。但常言道“高风险、高回报”，这种可能出现的高回报也隐藏着巨大的风险，原投资总额市值损失８０％以上的情况也同样在中国股票市场发生过。因此，根据保值、增值的原则，不可不为，亦不可胆大妄为；应贯彻审慎的原则，不管托管机构的金融技巧应用能力有多高，研究判断能力有多强，笔者主张在这方面的最高投资比例不宜超过３０％。

（３）投资国家基础设施项目的比例。前面对此进行了论述，但此类投资最大的问题是流通性较前类投资相对差一些。一旦遭遇通货膨胀、货币贬值，基金的保值、增值则有可能受到一定的影响，建议在这方面的投资应控制在２０％以内。

（４）其它方向的投资比例，建议按不超过１０％的比例控制。

３． 社会保险基金风险监管指标。对社会保险基金备付金选择存放的商业银行以及基金投资营运的各类投资方向的风险监管，可以参考、借鉴、吸取《巴塞尔协议》中有关对世界银行防范金融风险经验的做法。因为《巴塞尔协议》是人类对银行诞生几百年来风险监管经验教训划时代的高度总结，并从此制定了今后全球各国银行通用的风险监管标准；它不仅对银行本身，也对各行各业的风险监管极具启发性。其重点之一是资产风险的评级经验。我们可根据社会保险基金的投资组合，分类建立风险等级制度，具体指标分述如下：

（１）银行存款资产风险度，建议按１０％控制。工、农、中、建四家国有商业银行，其注册资本金属于全资国有，国务院授权经营，因此，在国有商业银行的存款风险，在这种意义上暂时可视同趋近于零。对其它商业银行风险的测评则可以参照中国人民银行对商业银行的评级，并结合授信权重风险的比例来计算。

商业银行存款风险度＝

其中：权重风险资产额为某类资产数额与该项资产的权重风险之乘积（下同）。

（２）债券资产风险度，建议按５％控制。其中，国债风险度为零，副省级以上地方政府债券风险度可以参照银行资产负债管理的办法，即按２０％来设计。

债券投资资产风险度＝

（３）资本市场中股票资产风险度，这是最难计算准确的一项风险度。股票市场情况复杂，变化迅速，不仅受上市公司自身的总资产、净资产、资产负债率、产业结构、盈利水平、股票市值、市盈率等指标的影响，同时亦受国际、国内客观社会经济环境及经济政策的影响。但是，经济运行总还是有一定规律可循的，只要认真探讨、科学分析，就有可能科学地设计出不同上市公司的风险权重。建议此类资产风险度控制在３６％以下。

股票投资资产风险度＝

（４）基础设施投资资产风险度，建议控制在２０％以下。对此类投资的每个项目，按照收益与风险相比较，收益大而风险小就多投资的原则，科学计算其投资，确定每个项目的风险权重。

基础设施投资资产风险度＝

（５）其它投资资产风险度，建议控制在２５％以下。

其它投资资产风险度＝

（６）社会保险基金总资产风险度。如果以上五项风险监管指标能够得以落实，此项总资产风险度则可以控制在１６％以内，也就是控制在较低水平之内，较好地维护了社保基金的安全性。计算公式为：

社会保险基金总资产风险度＝

４． 社会保险基金资产收益率。原则上，社保基金通过投资运作，其资产收益率最低要达到３年期银行存款利率水平或者３年期国债利率水平，使社保基金整体有效增值，以最大限度地满足社会保障的需要。否则，就失去了营运增值的最初意义。当然，国家对银行存款利率和国债利率也会根据国内外经济形势的发展而调整，而我们设计的这项监管指标则亦应随之调整。

四、不良资产清收监督

社保基金投资营运，必然会受到各种风险因素的影响，在一定时期内不可避免地会形成少量不良资产。因此，对风险资产实行清收监督，就成了社会保险基金化解风险因素的一个必要的组成部分。

１． 社保基金托管金融机构的清收工作

（１）建立统一协调、相互配套的不良资产清收体系。该体系由风险资产清收小组负责，聘请法律顾问及有关职能部门组成，对不良资产统一管理，具体组织协调和清收。

（２）建立严格、完善的诉讼时效管理制度。要将所有不良资产在一发生逾期时，就纳入诉讼管理中，建立诉讼时效管理台帐和档案，定期与不定期相结合上报关于不良资产追踪情况的报告。在准备转入法律程序时，要建立完整的诉讼档案，直到依法清收完毕后，再统一归档存放。

（３）建立清收岗位责任制。要将清收任务层层分解，落实到人，明确责权，以此为据建立相应的奖惩制度。

２． 社保基金行政主管部门的清收监督

１建立对托管机构社保基金不良资产量化考核的清收监管指标体系。包括不良资产清收率、已结案诉讼执行率、资金回收率等指标。

（２）对不良资产居高不下，给基金安全造成一定危害的社保基金受托机构，要取消其受托资格。

（３）对形成坏帐的不良资产，应按一定的审批权限和程序，及时核销。

————————

参考文献：

１邓大松． 社会保险比较论Ｍ． 北京：中国金融出版社，１９９２．

２邓大松． 美国社会保障制度研究Ｍ． 武汉：武汉大学出版社，１９９９．

３李珍． 社会保障制度与经济发展Ｍ． 武汉：武汉大学出版社，１９９８．

４宋晓梧，孔泾源． 中国社会保障基金营运管理Ｍ． 北京：企业出版社，１９９９．

５鲁毅． 商业银行防范化解金融风险案例研究Ｍ． 海天出版社，１９９７

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn