

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 094-20191210

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由刘桂莲撰写的《爱尔兰社会保险基金：投融资管理、运行效果与启示》。该文已在《经济研究参考》2019年第16期公开发表。如引用，请注明上述期刊出处——编者。

爱尔兰社会保险基金：投融资管理、运行效果与启示

刘桂莲

首都师范大学管理学院

Email: guilian_lotus@163.com

摘要：养老储备基金的投资运营对政府管理能力和职能扩展既有机遇也有挑战。当前一些国家探索建立储备金制度，主要包括完全独立于社会保障制度的储备型主权养老基金和通过社会保险制度盈余形成的缴费型主权基金，储备基金管理运营将直接关系到政府管理能力、参保者保障程度和代际负担的公平性。爱尔兰社会保险基金由社会保险制度盈余资产形成，本质上属于缴费型主权社保基金。本文通过分析爱尔兰社会保险基金的筹资、投资管理体制和基金实际运行效果，总结和归纳其投资运作的基本特点和经验，认为爱尔兰社会保险基金决策机构和执行机构相对独立的投资管理方式，对完善我国基本养老保险基金的投资管理具有重要启示。

关键词：爱尔兰社会保险基金 投资管理体制 财务可持续性

一、引言

现行爱尔兰社会福利制度主要由三部分组成：一是基于家计调查的社会救助，目标在于降低老年贫困；二是 1953 年建立的社会保险制度，基于劳动者缴费历史提供待遇水平，社会保险制度可以说是在职者、退休者、患者和失业者之间互助共济、社会团结的真正表现；三是普惠式儿童待遇支出。“三位一体”社会福利制度为爱尔兰国民提供了较为全面的保障，社会福利总支出中，60%资金来源于爱尔兰政府财政补贴，40%来源于社会保险基金。

社会保险制度在爱尔兰社会福利制度中占据主体地位，几乎涵盖所有劳动者和自雇者，采取现收现付筹资模式。制度建立初期，因较高出生率和人口净迁入的增加，爱尔兰人口年龄结构相对较轻，制度运行较稳健。整体来看，人口老龄化对爱尔兰的影响要迟于其他欧盟国家，但中长期内爱尔兰公共养老金计划筹资也将面临巨大挑战。为此，爱尔兰政府通过采取增强退休储蓄或是引入预筹积累方式对社会保险制度进行改革。

实际上，爱尔兰社会保险制度面临的问题也是国际社会保障制度的缩影。很多国家社会保障制度面临着人口结构变化带来的筹资挑战，需要政府未雨绸缪以应对这些挑战，主要是制度长期运行成本的问题。20 世纪 80 年代末以来，因人口老龄化的影响和制度不断增加的支出压力，一些国家探索建立社会保障储备金制度，归纳起来主要包括两种形式：一是完全独立于社会保障制度的“储备型”主权养老基金，政府依法建立，通常资金直接来源于政府的财政拨款，在人口老龄化高峰期到来前预先积累一定规模的资产，以期对未来社会保障支出预先做好资金储备；二是“缴费型”社会保险储备基金，即每期社会保险缴费收入满足待遇支付后盈余资金积累形成的基金。世界各国非常重视储备基金的投资管理，不仅关系到制度的财务可持续性和参保者的受益水平，而且还影响到代际负担的公平性，甚至对整个国家经济发展产生间接影响。

我国基本养老保险制度正处于改革攻坚期，如何保障制度财务可持续是一个重要课题。当前，基本养老保险制度面临着筹资难度大、统筹层次低、基金保值增值难等现实困境。如何稳定资金来源、建立高效投资管理体制与实现基金保值

增值，是我国基本养老保险制度当前和未来一段时间内需要持续关注的重要问题，本文目的在于通过考察爱尔兰社会保险基金投资运营的过程和效果，分析社会保险基金投资管理方式的特点，总结爱尔兰社会保险基金投资运作的经验教训，并对中国养老金投资运营提出有针对性的政策建议。

二、爱尔兰社会保险基金概述

爱尔兰社会保险制度依据 1953 年《社会福利法案》建立，对劳动者遭遇的年老、疾病、生育和失业等风险进行保障，目标在于为退休者提供一定的收入替代。社会保险制度通过社会保险基金（Social Insurance Fund，简称 SIF）运作，社会保险基金收入来源于与工资相关的社会保险缴费（Pay-Related Social Insurance，缩写 PRSI），当前基础缴费率为 14.75%，其中，雇主缴费 10.75%，雇员缴费 4%。爱尔兰为参加缴费的公民提供一系列社会保险待遇，社会保险基金支付的待遇项目主要包括三项：一是长期待遇支出，退休金、缴费型养老金、寡妇、遗属、伤残抚恤金以及领取这些抚恤金附带的免费项目支付（燃油电气、电视电话等津贴支出）；二是工伤保险待遇，工伤、伤残的医疗费用和死亡待遇；三是其他短期待遇支出，包括生育津贴、抚养费、失业津贴、孤儿和其他待遇支出。劳动者社会保险待遇水平的高低与以下几个因素有关：一是按照某一缴费类别进行社会保险缴费；二是缴纳社会保险的起始年龄；三是缴费年限的长短。

养老金支出是社会保险基金最大的支出部分，大约占社会保险基金总支出的 60% 以上。近些年，与养老金相关的社会保险支出不断增加，其中一个很重要的原因是人口结构变化带来的影响，据预测，爱尔兰 65 岁以上老年人口数量将从 2010 年的 11% 上升到 2060 年的 24%。同时，老年人抚养比将从 2010 年的 5.3 下降到 2010 年的 3.9 和 2060 年的 2.1¹。爱尔兰社会保险基金在降低老年人贫困和保障爱尔兰劳动者基本生活水平上发挥着重要作用。

三、爱尔兰社会保险基金投融资管理方式

爱尔兰社会保险制度实行 DB 型现收现付制，制度通过社会保险基金运行，

¹ Department of Social Protection, Actuarial Review of the Social Insurance Fund 2010[R].June 2012, p.2.

当期在职者的缴费收入全部用于当期退休劳动者的待遇支付,实现资源的代际转移。

(一) 爱尔兰社会保险基金的融资方式

爱尔兰社会保险费率的规定根据就业劳动者职业和周收入不同分为不同等级,现有社会保险缴费级别分为A、B、C、D、E、H、J、S、K、M、P。绝大多数雇员根据A类进行缴费,A类适用于在工业、商业和服务行业签订正式劳动合同,且每周收入不低于38欧元的劳动者。同时,该类别也包括1995年4月6日起正式聘任的公务员。2017年,A类缴费率为14.75%,其中雇主缴费率为10.75%,雇员缴费率为4%。按此类缴费劳动者将获得社会保险制度提供的全部待遇项目,其他等级的社会保险缴费率水平通常低于A等级规定的缴费率,享受的待遇种类相对较少。

爱尔兰雇主、雇员和自雇者与收入相关的社会保险缴费构成社会保险基金的主要来源,由税务专员征收。此外,国家培训基金收入、医疗保险缴费收入、滚存积累基金运营收入和其他补缴收入也是社会保险基金的重要来源。2017年,雇主缴费额占与收入相关缴费总额的比例为73%,雇员缴费占比为21.6%,自雇主缴费占比为5.3%。筹资主体多元化有助于制度收入来源的稳定性。

从基金运作角度看,每年与收入相关的缴费额全部进入爱尔兰社会保险基金,用于缴费型社会保险制度的养老金待遇和其他待遇支出。如果当期收入不足以满足待遇支出时,由国库补贴满足待遇支付,如果当期基金收入大于支出时,剩余的基金将积累起来形成一定规模的储备基金,其主要目的在于平衡代际负担,降低人口结构变化带来的制度支出压力。

为实现爱尔兰社会保险基金的可持续运行,1998年爱尔兰《社会福利法案》第7A条款要求正式建立精算制度,在对人口出生率、死亡率、迁移率、投资收益率以及反映宏观经济运行的指标参数进行假定的基础上,定期对社会保险基金的中长期财务收支情况进行预算,要求每5年发布一次精算报告。2000年12月31日正式完成第一部精算报告,并于2002年正式对外公布精算报告。爱尔兰政府根据社会保险基金财务收支状况的精算预测,会对制度参数或是领取资格条件进行预先调整,所以该制度为调整型现收现付制。理论上讲,完全现收现付制度下,基金收入基本满足当期基金支出,基金很少盈余,无基金保值增值的压力。

然而，作为具有储备性质的基金，社会保险基金投资收益情况直接关系到基金的保值增值能力，对于实现制度的自平衡运行至关重要。

（二）爱尔兰社会保险基金投资管理方式

爱尔兰社会保险基金是社会保险制度结余资产积累形成的。1952年制度建立初期到1970年，爱尔兰人口年龄结构较轻，当时爱尔兰政府认为还有充足的时间和机会去应对人口老龄化风险，1953—1996年爱尔兰社会保险基金基本没有任何盈余资产，该时期爱尔兰国库补贴常态化。1997—2007年因爱尔兰强劲的经济表现，就业人口增加和工资增长带来缴费收入连年增加，除满足当前待遇支付外，基金均有盈余，此时，如何实现盈余资金的保值增值成为重要的课题。

1. 双账户运作方式

为了强化社会保险基金管理，2005年《社会福利法案》重新修订，其中第9条款规定了社会保险基金由经常账户（Current Account）和投资账户（Investment Account）组成。经常账户负责社会保险基金日常具体运作，该账户由就业事务与社会保护部（Minister for Employment Affairs and Social Protection）负责管理，如果社会保险基金支付完所有待遇后，结余资金将按政策规定转移至投资账户。投资账户实质上是储蓄账户，由财政部负责管理，通常财政部将授权国债管理局（National Treasury Management Agency，简称NTMA）负责具体投资运营。两个账户职责明确，并分别由不同机构负责管理，有利于社会保险基金有序运行。为了更好地保护爱尔兰劳动者的权益，财政部在1997年颁布的《税收法案》第206条规定，SIF投资账户收入免征所得税，从2015年1月1日起，爱尔兰社会保护部规定SIF经常账户获得的利息收入同样免征收入所得税¹。审计署负责确保投资账户有序运行，并定期出具审计报告。

从资金运作过程分析，社会保险基金盈余资产主要有两个去向：一是根据财政部要求将部分资金存于中央银行；二是剩余资金由财政部授权国债管理局对投资账户资金进行投资，以银行存款和短期国债为主。2015年1月1日起，社会保险基金改变银行议定书，由原先部分资金储存于中央银行转向商业银行，避免欧洲央行对存储于中央银行储蓄征收利息收入，更好保障劳动者权益。21世纪初期，

¹ Revenue, Website : <https://www.revenue.ie/en/tax-professionals/tdm/income-tax-capital-gains-tax-corporation-tax/part-07/07-01-34.pdf>.

伴随着基金积累规模的继续增长，当时国债管理局考虑将部分资产投资于中长期国债。这种投资策略力争在获取较高投资收益率的同时，确保盈余资产的流动性和安全性。当SIF经常账户基金出现收不抵支时，缺口所需的资金第一时间从投资账户拨付，仍有不足时将最终由国库拨付补足。

2. 专门机构投资运营：国债管理局

国债管理局于1990年12月1日正式设立，其是向政府提供一系列资产和负债管理服务的国家机构，目的是对公共资产和负债进行独立、专业和审慎管理，实行商业化运作。最初，国债管理局主要工作任务是确保财政部获得充足的流动性，同时最小化财政部的利息负担。2001年开始，国债管理局功能进一步扩展，负责管理国家养老储备基金（即为国家养老储备基金委员会任命基金经理，负责储备基金的投资管理）、社会保险基金盈余资产、沉淀账户基金（Dormant Accounts Fund）等政府基金。国债管理局董事会由9名成员组成，包括主席在内的6名成员均由财政部直接任命，成员任期为5年。国债管理局下设投资委员会、审计及风险委员会、薪酬委员会和国家索赔机构战略委员会等，相互独立的业务部门管理，有助于评价各部分工作开展的绩效。为更好地对国债管理局进行监督，要求其定期向财政部汇报。

四、爱尔兰社会保险基金投资运营效果分析

90年代中后期开始，爱尔兰社会保险基金开始出现盈余，盈余资产规模不断增大，其作为“缴费型”主权养老基金的功能逐渐发挥出来，对于保障制度的可持续性和平衡代际负担具有重要作用。

（一）社会保险基金积累规模相对有限

爱尔兰社会保险制度的 PRSI 缴费额基本全部用于当期社会保险待遇支付，并未试图建立规模庞大的社会保险基金。爱尔兰社会保险基金待遇支付中，与养老金相关待遇支付逐渐占据主导地位。2010 年度精算报告显示，与养老金相关的支出占社会保险基金总支出的比重将从 2011 年的 57% 上升到 2066 年的 85%¹。

根据爱尔兰法律规定，财政是社会保险基金重要来源之一，1953—1996 年 40 多年时间里，政府财政对社会保险基金进行补贴已经成为常态，1967 年政府

¹ Department of Social Protection, Actuarial Review of the Social Insurance Fund 2010[R].June 2012, p.2.

补贴占基金总支出比例达到 38%。该期间社会保险基金并无盈余资金资产，直到 90 年代中后期，随着爱尔兰强劲的经济增长，大量就业人口进入劳动力市场，当期社会保险缴费收入持续大于社会保险基金支出，1998—2006 年基金收入增长速度明显快于基金支出增长速度，2007 年以后基金支出增长速度明显加快，此时 SIF 面临的挑战是未来筹资成本上升的压力，这不仅源于制度支出压力的增加，而且还源于经济危机带来的 PRSI 缴费收入的下降，1996—2007 年十几年积累的盈余资产在短短 3 年不到时间内全部耗尽，2010—2015 年为满足待遇正常支付，离不开国库拨付弥补基金缺口。从表 1 可知，爱尔兰社会保险基金年度盈余一般在 2 亿欧元到 6 亿欧元之间。1998—2009 年 12 年期间，基金可支付月数在 1—5 个月之间，2007 年基金可支付月数最长为 5.2 个月。

表1 1998-2016年社会保险基金收支情况 单位：亿欧元

年份	基金总收入	基金总支出	当期收支盈余	基金累计结余	基金可支付月数
1998	21.40	20.86	0.54	0.62	0.34
1999	24.88	22.19	2.69	3.31	1.53
2000	29.35	25.92	3.44	6.75	2.20
2001	43.07	36.76	6.31	14.86	4.08
2002	47.98	43.76	4.22	12.73	3.16
2003	50.89	48.33	2.55	15.29	3.48
2004	56.50	52.73	3.77	19.06	4.04
2005	61.59	56.65	4.94	24.00	4.55
2006	69.74	63.26	6.49	30.49	5.05
2007	78.34	72.51	5.83	36.32	5.19
2008	81.44	83.94	-2.49	33.83	4.15
2009	72.98	97.84	-24.87	8.96	1.14
2010	67.10	94.61	-27.51	0.075	--
2011	75.44	90.04	-14.60	0.078	--
2012	67.80	88.64	-20.84	1477	--
2013	73.10	86.25	-13.14	1477	--
2014	78.81	84.23	-5.42	1477	--
2015	84.97	86.05	-1.08	1477	--
2016	92.16	87.51	4.66	1477	--

注：基金可支付月数=当期基金累计结余/下一期基金总支出

资料来源：Department of Employment Affairs and Social Protection, Statistical Information on Social Welfare Services Annual Report 2016, 2017:p.23.

(二) 精算技术的应用增强社会保险基金的可持续性

20世纪90年代开始，爱尔兰总和生育率低于更替生育率水平，中长期时间内维持在2以下，人口年龄结构逐渐老化。人口结构是影响爱尔兰社会保险制度的重要因素，为更好了解爱尔兰社会保险基金的财务收支状况，1998年《社会福利法案》要求定期建立精算报告，反映社会保险基金中长期运行情况。从2002年发布第一份精算报告至今，已先后于2007年、2012年和2017年发布四次精算报告，前两次精算报告的测算周期为56年，后两次精算报告的测算周期为55年。精算报告在对制度参数和宏观经济运行做出一系列假设的基础上，对未来的基本收支情况进行测算，结果如下：

1. 2000精算报告指出，爱尔兰老年抚养比将从2001年的5.3下降到2056年的1.8¹，如果不对制度进行改革，未来将需要大量的财政补贴才能保证待遇支付。

2. 2005年基金精算报告预测，爱尔兰社会保险基金累计结余将在2016年耗尽，2021年当期基金缺口将达到28亿欧元，占GNP的1.1%，到2061年基金当期缺口将达到350亿欧元，占GNP的6.4%²。

3. 2010年第三次精算报告显示，如果爱尔兰社会保险制度不进行任何改革，2011年基金当期缺口达到11亿欧元，随后基金缺口将上升到2019年的30亿欧元（占GNP的2%），到2066年基金缺口将达到257亿欧元，占到GNP的5.7%³。

4. 2015年精算报告显示，2016年爱尔兰社会保险基金出现盈余，预计2020年将出现基金缺口，如果不对制度进行改革，缺口将从2020年的2亿欧元上升到2030年的33亿欧元，2071年基金缺口将达到222亿欧元⁴。

四次精算报告结果显示，经济和人口结构变化对社会保险基金收支的影响，未来基金支付将面临较大缺口，但我们不难发现，2015年精算报告预测基金缺口规模较之前精算报告要更为乐观，一个很重要的原因在于爱尔兰政府每期通过公开透明的精算结果，及时采取有效措施对制度进行参数式调整改革，比如，《2011年社会福利和养老金法案》提出，逐渐将国家养老金的待遇领取年龄从

¹ Department of Social and Family Affairs, Actuarial Review of the Financial Condition of the Social Insurance Fund 2000[R].2002,p.11.

² Department of Social and Family Affairs, Actuarial Review of the Social Insurance Fund 2005[R].2007, p.12.

³ Department of Social Protection, Actuarial Review of the Social Insurance Fund 2010[R].2012, p.1.

⁴ Department of Employment Affairs and Social Protection. Actuarial Review of the Social Insurance Fund 2015[R].2017, p.6.

2014年的66岁，逐渐延长到2021年的67岁和2028年的68岁，并于2014年取消过渡型国家养老金制度。为满足待遇支付，A类雇主缴费率也从2000年的7.8%提高到2012年的10.75%并维持至今。精算技术的应用有助于定期监测社会保险基金的中长期运行，相当于对社会保险基金收支状况进行预警，以便政府能够未雨绸缪对制度参数进行预先调整，从而保证爱尔兰缴费率在较长时间内的稳定。

（三）被动型投资策略保证了基金的流动性和收益性

爱尔兰社会保险制度的建立深受英国影响，社会保险基金投资坚守远离金融市场的盎格鲁—撒克逊传统，担心政府干预太多会影响市场运行¹。为保证资产的流动性和收益性，爱尔兰规定将社会保险基金盈余资产的15%左右纳入中央银行，剩下全部划入投资账户进行投资运营。从实际运行情况看，爱尔兰社会保险基金采取被动型投资策略，主要以银行存款和固定收益类产品为主。固定收益类产品通常包括财政部短期票据和欧元区政府债券（最长期限不超过5年）。

社会保险基金运行绩效如何，通常以财政部批准的基准收益率作为衡量标准。根据爱尔兰就业事务与社会保护部披露的数据显示，2001年SIF投资收益率为5.8%，略高于基准收益率（5.68%），而同期平均通货膨胀率为3.4%²。2002—2007年SIF投资收益率水平基本维持在2%—3%之间，2008年社会保险基金收益率为5.39%³。总体而言，2001—2008年社会保险基金的平均收益率为3.5%，绝大多数年份投资收益率高于财政部规定的基准收益率。鉴于社会保险基金的性质和投资策略，实际运行中基金投资回报率基本跑赢通货膨胀率，也基本战胜投资基准，获得了超额收益，在降低老年贫困的同时，提升了基金实际购买力水平。总体而言，投资回报率还是令人满意的⁴。

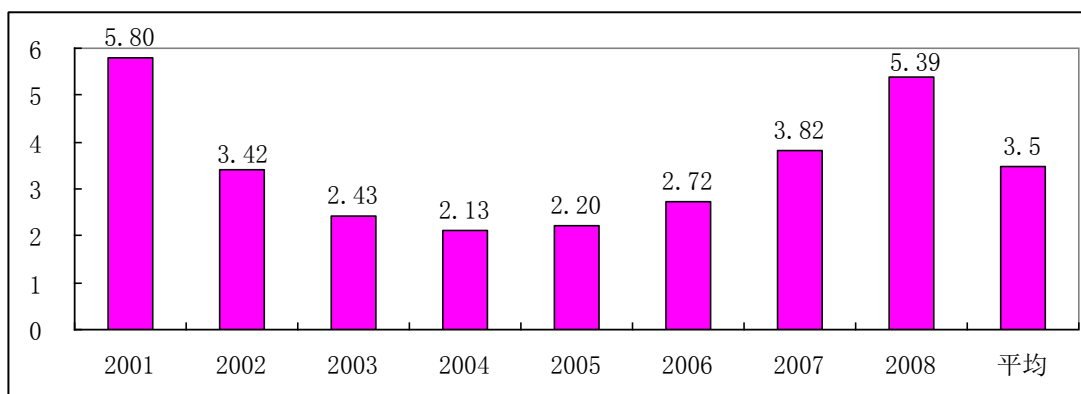
¹ Mary P. Murphy and Fiona Dukelow. *The Irish Welfare State in the Twenty-First Century: Challenges and Change*[M]. Palgrave Macmillan.2016, p.95.

² Central Statistic Office. *Consumer Price Index*. Nov. 2006, p.5.

³ National Treasury Management Agency. *National Treasury Management Agency Report and Accounts for the year ended 2008*[R]. 2009, p.25.

⁴ 因2009年以后，因连续多年社会保险基金收入小于支出，社会保险基金累计结余消耗殆尽。

图 1 社会保险基金 (SIF) 的投资回报率 单位: %



资料来源: National Treasury Management Agency Report and Accounts for the year ended 2000—2008.

<http://www.ntma.ie/about-the-ntma/governance/codes-of-conduct/>

五、爱尔兰社会保险基金投资经验总结

爱尔兰社会保险基金本质上属于“缴费型”主权基金,是爱尔兰社会保险制度的重要组成部分和金融因素,日益成为一个重要而普遍的投资方式。因人口老龄化的持续压力和参数式改革面临的限制,重视缴费型主权养老基金成为政府促进社会保险制度可持续运行的重要途径和未来公共养老保险制度改革的有效工具。

(一) 明确基金性质与投资目标, 保证安全性和流动性

考虑爱尔兰社会保险基金投资时,首先需要回答的是基金投资目标是什么?只有树立明确、具体的投资目标才能更好地制定投资政策。投资目标的确定综合考虑资金能够承受的波动风险、支付待遇对基金流动性的要求等。

社会保险制度是劳动者社会权利获得的可靠保障,要使劳动者能够长期享有稳定、独立的收入保障,这就要求资金来源的稳定性和待遇的充足性。爱尔兰社会保险制度来源于雇主、雇员和自雇主与收入相关的缴费收入,根据历年基金来源占比分析,雇主缴费占缴费总收入的 73%左右,雇员缴费占比约为 20%,自雇者缴费占比 5%左右,投资收益等其他占比相对较小。由参保者缴费盈余形成的储备基金其主要目标在于应对人口老龄化高峰时期的支付压力,平衡代际负担,确保代际公平性。

较之其它国家缴费型主权养老基金主要来自养老保险基金盈余的特征,爱尔兰社会保险基金具有综合性特点,在工伤、生育、失业、伤残等保险项目中互通

使用。爱尔兰单一综合性基金的运作方式几乎覆盖了劳动者各种社会风险，一定程度上保证社会保险基金应用的灵活性，增强了资金的互助互济性。

从支付待遇时间长短上看，社会保险基金待遇支付包括长期待遇支付和短期待遇支付，2010年精算报告显示，SIF 缴费收入中的 67%用于长期待遇支付，33%用于短期待遇支付。短期待遇支付具有及时性特点，其对流动性要求更高，因此在制定社会保险基金投资策略时，保证一定流动性显得尤为重要。为保证待遇及时、足额给付，财政部每年将基金的一定比例存入中央银行以满足流动性需要。如果基金收不抵支，第一时间从投资账户拨款补足缺口，如果基金结余耗尽，允许 SIF 从国库的一般供给账户或是中央基金预支满足短期资金不足。基于爱尔兰社会保险基金性质的特殊性，流动性和安全性是社会保险基金投资的首要目标。

（二）基金决策与执行主体相对独立的治理机制

绝大多数国家对社会保障储备基金实行决策机构和管理机构相分离的基金治理机制，这种管理运作模式有助于确保决策和执行的相对独立性。爱尔兰社会保险基金决策主体和具体执行主体分属不同机构，双方职责清晰界定：财政部负责确定社会保险基金投资目标、投资政策、业绩评估，并对执行机构进行严格监管。基金具体运作将委托国债管理局进行，国债管理局作为专业化的资产管理机构，是社会保险基金具体执行机构，根据财政部投资政策要求，对社保基金盈余资产进行审慎、专业化管理，按照财政部投资政策的指引，根据市场经济变化制定投资策略，努力战胜投资基准。为加强监管，要求国债管理局定期向财政部提交基金管理报告等。决策机构和执行机构相对独立的运作模式不仅有助于提升基金管理运营的专业化水平，而且有利于明确职责，相互制衡，避免政府过多干预。

（三）强化风险管理，完善监管体系

作为强制性社会保险计划的盈余资产，社会保险基金本质目标在于为老年人提供一定经济保障。对强制性社会保险基金的投资应审慎进行风险管理，这要求完善信息披露制度，避免信息不完全或是不对称给计划参与者带来的利益损失。爱尔兰建立了比较完善的社会保险基金信息披露制度，定期向社会公布社保基金的收支、投资账户运行情况等相关财务数据。其中很重要的一项措施就是建立基金收支的精算报告。社会保险制度稳健运行是建立在各项参数合理设计基础上，通过收入端缴费率和基数的设定和支出端待遇计发规则的精巧设计，并根据宏观

经济和人口变化的情况，适时进行调整，以实现制度的平稳运行。爱尔兰自 1998 年通过立法形式确定精算技术在社会保险制度中的应用，爱尔兰就业事务和社会保护部定期公布社会保险基金运行情况报告。每 5 年发布的精算报告可为政府决策提供依据，提升决策的透明度。同时，也有利于国民了解社会经济及人口结构变化对社会保险基金的影响，从而为爱尔兰未来社会保障制度的发展明确了努力的方向。

为保障储备基金安全有效运行，爱尔兰设置了较为完善的监管体系，明确了具体监管机构、监管内容，并要求严格的报告制度和审计制度，确保信息的公开透明性。爱尔兰财政部和审计师委员会负责对基金及国债管理局进行监管，要求其定期提交工作报告，同时根据国际审计标准进行审计。财政部每期设定基准收益率水平用于衡量社会保险基金的运行绩效。

六、对我国养老保险基金投资管理的启示

虽然爱尔兰社会保险基金投资管理与我国基本养老保险运行管理有着明显差异，但这并不妨碍我们从中汲取可以借鉴的经验以完善我国基本养老保险基金投资管理体制，同时增强我们学习国外运营管理“缴费型”主权社保基金的经验。

2016 年，我国社会保险基金累计结余规模达 7.73 万亿元，其中，基本养老保险基金（含城乡居民社会养老保险）约 5.02 万亿元¹，基本养老保险基金累计结余占累计结余总规模的 65%。近些年全国范围内，养老保险基金收入持续大于支出，基金累计结余规模仍在持续扩大。但由于我国至今尚未建立统一的基金运营管理体制，政策规定我国社会保险基金主要以银行存款和购买国债为主要投资方式，实践中资金主要存入银行，以一年期定期存款为主，因基金投资收益率长期低于通货膨胀率，基金实质上处于贬值状态。我国应充分利用现有基金累计盈余规模不断扩大的有利时机，加快投资管理体制改革的以期获得良好的投资回报，增强基金支撑能力。结合爱尔兰的经验并联系中国现状，本文提出以下建议：

（一）明确界定养老保险基金投资管理各责任主体的职责

¹ 人力资源和社会保障部官方网站：《2017 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，2018 年。

20 世纪 90 年代以来，伴随着我国养老保险基金累计结余规模的不断增大，很多学者开始讨论养老保险基金投资管理。大部分学者指出，现阶段我国“躺在银行吃利息”的保守投资策略和碎片化的管理方式是造成我国养老保险基金投资收益率低下的主要原因，其投资回报率尚不能跑过通货膨胀率。长期以来，我国一直选择银行存款和国债作为投资工具虽是无奈的选择，但从深层次分析，这反映出当前我国养老基金管理缺乏明确的责任主体、高素质和市场投资经验丰富的投资管理人才相对缺乏。在这些条件相对缺乏的前提下贸然提高统筹层次、放开投资渠道，反而会放大基金投资的风险，损害受益人的权益。当前，我国基本养老保险基金的筹集、投资运营和待遇发放等日常具体业务均由各省政府职能部门具体承担。

2012 年广东省委托全国社保基金理事会受托投资运营养老金 1000 亿元，近些年，部分省份陆续开始通过委托投资的方式，选择专业化资产管理机构代为管理运营。委托投资的方式一定程度上提升了基本养老保险基金投资管理的专业化，但各级政府仍然作为基金主管部门，其职责并未因为委托方式而减少，相反，这反而对政府管理机构提出更高要求，因为政府主管部门不仅需要制定专业的政策规范受托人的投资行为，而且还需要具有更高的投资管理能力，对基金运营全过程适时进行监控。为更好实现养老保险基金资产安全保管和有效运营，本文提出如下建议：一是短期内明确养老保险基金责任主体，清晰界定其权责，划清政府部门和资产管理机构的职责权限，职责不清将容易出现越位或是管理真空。要么出现政府主管机构干预太多影响资产管理机构专业化管理的优势，要么资产管理机构自由度太大，基金投资风险被放大，最终损害退休者权益；二是从长远来看，借鉴爱尔兰社会保险基金投资管理的经验，建议建立专门基金管理机构负责基金投资运营的具体业务，提升基金投资管理的专业化水平。

（二）树立精细化管理理念，有效控制中长期风险

养老保险基金要实现长期可持续稳健运行，离不开精细化管理理念的确立。首先，源源不断的养老保险基金离不开制度的稳健运行。养老保险制度稳健运行是建立在制度各参数精巧设计基础之上。我们认识到爱尔兰社会保险制度的稳健性和财务可持续性通过精细化管理得到有效保障，通过引入精算技术对未来 55 年基金收支状况进行预测，政府根据精算结果进行预先调整，同时全社会对制度

体系预防性改革的意识和能力均在持续增强。这些理念及技术手段值得我们借鉴与学习。我国应考虑引入较为成熟的精算技术，加强养老保险制度缴费和待遇的联系，强化缴费年限、退休年龄与养老金待遇水平的精算联系，实现多缴多得、长缴多得。其次，坚持精细化管理理念的另一层含义是确立养老保险基金长短期具体投资目标。当前我们一致认为追求养老保险基金保值增值是基金投资的目标，这个目标定位过于笼统，不利于具体操作，应综合考虑养老保险基金资产规模、受益人风险承受能力和养老金待遇支付要求的流动性等因素，确定中长期内具体的投资收益基准，以此为标杆争取获得超额收益。

声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京西城区鼓楼西大街甲 158 号。

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐