



快 訊

SSL Express

2019 年第 06 期 (总第 313 期 , 1 月 22 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



2018 年 12 月 28 日,由中国社科院世界社保研究中心与中国证券投资基金业协会联合主办、华夏基金管理有限公司承办的中国社会科学院社会保障论坛暨《中国养老金发展报告 2018》发布式在北京隆重举行。本次论坛主题为“主权养老基金国际比较与战略定位”。本次会议共分 6 个单元,我们将依次连续推出每一单元的发言集锦,分享嘉宾的精彩观点。

《中国养老金发展报告 2018》发布式 会议集锦系列之四:

第四单元 专题演讲

符金陵（财政部社会保障司司长）演讲

非常感谢郑教授给我这次机会,我又一次见到在座的朋友,我非常荣幸再一次参加中国养老金报告的发布会。从 2011 年以来,郑秉文教授和他的研究团队每一年就养老保险领域的重大问题进行深入的研究,形成了高质量的研究报告,对社会公开发布。财政部对养老金每年发布的报告非常重视,部领导每年都委托指派我们社保司参加这个会议。今天上午我也给余部长专门汇报了参加这个会,他也亲自审定了我今天的发言稿。从近几年的情况看,郑秉文教授及其研究团队发布的这些报告不仅对养老保险制度体系建设、对财政从事社会保障

工作都很有帮助，很有指导。在此，我对郑老师及其研究团队表示感谢。



财政部社会保障司司长 符金陵

今天的主题是主权养老基金国际比较，以这个为主题，对这个问题说实在的我没什么研究，但是郑老师鼓励我要来说一下，我就简单地谈三点粗浅的认识和四点不成熟的考虑。

一、主权养老基金对养老保险制度建设具有重要意义

从国际经验看，通过多形式建立的主权养老基金是一些国家为应对人口老龄化挑战和促进养老保险制度可持续发展所采取的重要措施。有关协会对全球养老基金发展情况的最新统计分析报告显示，到2017年年底，全球主权基金的规模达到13.1万亿美元，其中主权财富基金7.8万亿美元，主权养老基金5.3万亿美元。在全球300家养老基金中主权养老基金有25家，总资产规模占比达到了30%左右，并且他们的规模普遍都比较大，在全球最大的十家养老基金中占据了6家。应该说这是全世界养老保险制度的重要战略支点，也是国际资本市场上发挥关键作用的机构投资者。这个数据还不包括现在没有开展市场化运营的基金，比如说规模已经达到了近3万亿美元的美国基本养老保险基金，所以潜力很大，规模也很大，发挥的作用也巨大。

从我国的实际来看，我国是世界上人口老龄化速度较快，老年人口规模最大的国家，到2017年年底，全国60岁以上人口就达到了2.41亿，占总人口的比重17.3%。联合国的定义是当一个国家60岁以上的人口达到了总人口的比重10%的时候，这个国家就进入了老龄化

的行列。我们已经超过了联合国所规定的比例 7 个百分点，说明我们已经进入了深度的老龄化阶段。据有关方面预测，今后的 20 年时间内我国将进入老龄化急速发展的阶段，老年人口年均的增量都在一千万以上。在此背景下如果不采取相应的措施，我国养老保险制度将面临着比较严峻的可持续的风险。

党的十九大、十八届五中全会对社会保障改革提出了要求，提出建立健全更加公平、更可持续的社会保障制度，全面建成覆盖全面、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次的社会保障体系。主权养老基金是实现这一目标的重要保障，通过建立主权养老基金为社会保障事业发展所需的资金进行必要的战略储备。

一方面可以避免养老保险等社会保险费率水平在人口老龄化高峰时期过快地上涨，均衡代际之间的养老保险费用的负担，体现了制度的公平性。另一方面可以有效地弥补人口老龄化高峰时期养老基金收不抵支所产生的缺口，来确保退休人员养老金的及时发放，增强制度的可持续性。

可见，我国建立了主权养老基金不仅可以促进养老保险制度的公平，而且可以增强这一制度的可持续性，意义是十分重大的。在本年度的《养老金发展报告》中，郑秉文教授带领的研究团队对主权养老基金等主权基金发展的国际经验和国内实践进行了全面系统的梳理，对我国主权养老基金发展所存在的问题进行了深入细致的剖析，对拓展我国主权养老基金筹资渠道完善了管理体制，优化投资政策等重大问题提出了一系列很有前瞻性和针对性的政策建议。

我认为郑秉文教授和他的团队对上述问题的深入思考具有积极意义，对推动下一步养老保险制度的改革，包括社会保障制度的相关改革都大有帮助。在此，我也是代表财政部社会保障司对郑教授和他的团队取得的这些成果表示衷心的祝贺。这是第一个方面我给大家报告的。

二、各级财政大力支持主权养老基金的设立和养老保险制度的改革

党和政府历来重视退休人员的养老保障权益，我们大致从两个方面建立起了对养老保障权益的保障制度的平台。

（一）支持建立主权养老基金。2000 年的 8 月，党中央、国务院正式决定建立全国社会保障基金作为战略储备的基金，专门用于人口老龄化高峰时期的养老保险等社会保障支出的五种调剂，标志我国主权养老基金的正式诞生。全国社会保障基金筹资的方式包括了中央财政的预算拨款、国有资本的划转、基金投资收益等方面，在全国社会保障基金成立的前三年，中央财政供拨付 1211 亿元予以支持，相当于当期中央财政收入的 4.7%，当时我们建立

战略储备，应对老龄化的战略储备，就是主权养老金还是我们国家的政策下了很大的决心。截止到 2018 年，中央财政对全国社会保障基金累计拨款 9149 亿元，其中预算拨款 3298 亿元，国有股减持资金和股份 2844 亿元，彩票公益金拨款 3010 亿。近年来，全国社会保障基金的投资收益情况是很好的，除了战略储备的这一部分，我们还有九个人个人账户和中央财政补助的资金，委托全国社会保障基金的理事会、社保基金会进行投资，还有广东、山东等养老保险基金结余比较大的省份，以及其他的省份都进行了委托投资运营，大家对投资的效果都比较满意，目前达到了保值增值的目的。2017 年全国社会保障基金累计年化投资收益率达到了 8.44%，包含了委托管理资产在内的总资产规模达到了 2.2 万亿元，应该说初步建立了应对人口老龄化具有一定规模水平的战略储备基金，也就是主权养老金。

此外，为进一步加强应对人口老龄化高峰时期的社保资金的储备扩大全国社会保障基金的规模，根据党中央、国务院的要求，财政部会同相关部门起草并报国务院印发了《划转部分国有资本充实社会保障基金实施方案》，国发 2017 年 49 号文，实施方案明确划转中央和地方国有及国有控股大中型企业金融机构的部分国有资本充实社保基金，划转比例统一为企业国有股权的 10%。这项工作正在积极稳妥地推进。在划转国有资本充实社保基金方面的很明确，划多少、划拨的比例都是根据养老保险制度的需要来进行的，也就是着眼于我们在制度建立时候视同缴费以及已经退休人，我们应该弥补的历史债务，根据这一规模来确定划转的比例和水平。这也应该成为主权养老金的一个部分。

（二）支持了养老保险制度的建设。为了确保基本养老金按时足额发放，中央财政从 1998 年开始对企业职工基本养老保险制度给予了大力的支持。目前，仅中央财政安排给企业职工的养老保险补助资金是 5000 多亿元，城乡居民还有 2000 多亿元，总共是 7000 多亿元，这个规模还是比较大的。据统计，截止到 2017 年，全国财政共安排企业职工基本养老保险补助资金是 3.4 万亿，其中中央财政拿了大头（3 万亿元），应该是 90%左右对养老保险基金的补助都是中央财政安排的。2017 年底企业职工基本养老保险基金的滚存结余达到了 4.1 万亿元，这就意味着如果我们将历年各级财政对企业职工养老保险基金的补助折算为现值的话，很可能将超过基金滚存结余的规模。另外，财政部与人力资源社会保障部密切配合，积极推进基本养老保险基金市场化、多元化投资运营的工作，2015 年报请国务院印发了《基本养老保险基金投资管理办法》，截止目前，根据我们统计的最新的数字，跟郑教授刚才说的稍微有点出入，我们从社保基金调到最新的数据，已经有 17 个省份与全国社会保障基金理事会签订了基本养老保险基金委托的投资合同，合同总金额是 8450 亿元，其中 6050 亿元已经到账，并开始投资，有的是上半年，有的是 2017 年年底的数据，这是截止到目前的数

据。在各级财政，特别是中央财政的大力支持下，全国社会保障基金规模日益壮大，基本养老保险基金滚存结余稳步增长，投资回报率得到了有效的提升，为养老保险事业的发展提供了有力的资金保障。

三、对主权养老基金和养老保险制度改革的几点考虑

据统计，2017年全国社会保障基金的规模占GDP的比重为2.2%，相比之下，比如新西兰的主权养老基金占GDP的比重达到了12%，高了我们十个百分点，智利养老储备基金占GDP的比重为3.6%，澳大利亚占GDP的比重为7.9%，俄罗斯国家福利基金占GDP的比重为4.2%，情况比较特殊的挪威全球养老基金占GDP的比重更是高到了257%。

所以，各国国情和养老保险制度都存在比较大的差异，到底主权养老基金的规模应该是多大？目前看没有一个确切的标准，也不能说我们的比例合适或者适度，或者是越高越好还是越低越好，还是应该维持在什么样的水平上没有一个确切的标准。但是有一点我们必须承认，就是我国人口老龄化快速的推进，从均衡代际负担、强化制度可持续新的角度来看，进一步壮大主权养老基金的规模，增强其发挥战略储备基金的能力是非常必要的，也是毋庸置疑的。针对中国的国情，我们现在经济发展的情况，我就主权养老基金和养老保险制度改革提出四点不成熟的考虑。

一是立足全局和长远，继续扩大全国社会保障战略储备的基金，也就是今后中央财政将继续通过预算的安排，划转部分国有资本，拨付彩票公益金等多种方式，对全国社会保障基金给予大力支持，壮大基金的规模。实际上也就是要及时地做大主权养老基金的规模，这样不仅是应对人口老龄化的客观需要，也是化解未来养老金支付风险的重要举措。这是第一点，我们还是要发挥政府的作用，要支持做大经济的规模。

二是要完善基金投资的政策，更好地促进基金保值增值。通过进一步地改革完善全国社会保障基金和基本养老保险基金的投资管理政策，在保证安全的前提下尽可能提高基金的收益率，这不仅是做大养老保障基金规模的重要途径，也有利于缓解养老保险基金的制度给财政带来的支出压力。

三是要借鉴国际的经验，要统筹研究两项基金的定位和作用。据了解，有些国家，比如说美国、日本、韩国、瑞典等，主要通过专项缴费形成的基本养老保险基金积累较大规模的结余，为养老保险基金储备。有些国家，如俄罗斯、澳大利亚等主要是通过一般预算和其他渠道注资的方式来建立专门的主权养老基金，为养老保险制度进行资金的储备。我国近年来，应该是采取了两个齐头并进的做法，一方面财政对企业职工基本养老保险基金给予补助，形成了较大规模的结余，刚才跟大家报告了结余4.1万亿去年年底，今年还有一千亿的结余。

明年养老金投资还会进一步加大；另一方面我们也安排资金充实全国社保资金，规模也在不断增大。对这两项资金或者基金，未来在应对老龄化方面，他们怎么来定位？如何发挥作用？如何完善政府，特别是财政的支持政策需要统筹研究，希望各位专家给我们提供意见建议，使我们更好地来为未来应对老龄化做好储备，不能把我们的潜在缺口和压力甩给今后的政府和我们的下一代。

四是要立足长期可持续发展，进一步深化养老保险制度的改革。在财政对养老保险基金给予补助，并适度发展主权养老基金的同时，要强化养老保险制度自身精算平衡的属性，推进相关的改革。改革其实很多，现在也都在逐步推进，比如说要强化参保缴费的激励约束机制，研究提高职工基本养老保险最低缴费年限，解决目前中断缴费现象比较突出的问题。比如改革养老保险待遇确定和调整的机制，根据职工缴费的情况、物价变动情况、工资增长率的变动情况，再加上预期寿命增加这些因素，合理地确定养老金的计发办法和调整机制。再比如要健全可持续的筹资机制，根据缴费的义务和养老权益相并用的原则，完善养老保障的缴费政策，进一步夯实缴费的基数，要适当地降低养老保险缴费的费用，合理地确定财政对基本养老保险基金补助的责任。财政对养老保险要补什么？补到什么水平？这个都要进一步地合理界定。

总之，我相信随着中国养老保险制度的不断完善，全国社会保障基金（主权养老金）规模的不断扩大，我国应对人口老龄化保障能力进一步提高。广大人民养老的权益得到更好的维护，人民群众在养老保障领域的获得感和幸福感会进一步增强。我们党和政府所确定的养老，老有所养的目标也一定能够实现。

再一次谢谢大家。

（文字整理：高庆波）

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, 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》。《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》《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区建国门内大街 5 号

电话：(010) 84083506

传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐