

《我为浙江做什么·2016浙江两会》专辑



热烈庆祝 浙江省十二届人大四次会议 **隆重召开**
浙江省政协十一届四次会议

养老金改革

嘉兴市图书馆

浙江省公共图书馆信息服务联盟

目 录

1. 最新消息 3

2. 政策解读 4

 国务院印发《基本养老保险基金投资管理办法》 投资股票比例不得超 30%（节选） 4

 投资安全是根本点（节选） 5

3. 改革实践 7

 山东将省属企业 30%国有资本一次性划转省社保基金（节选） 7

 北京有望开启养老金委托投资（节选） 7

 广东省社保基金不得用于平衡一般公共预算..... 8

4. 专家视角 8

 专家解读养老基金投资管理办法..... 8

5. 国外经验 10

 美国的个人退休账户（IRA）（节选） 10

 欧洲国家基本养老金如何入市（节选） 10

免责声明:

浙江“两会”专题信息产品由浙江省公共图书馆信息服务联盟各成员单位联合编辑。信息内容取自公开的报纸、图书、期刊、数据库资源以及各大主流网站,每份专题我们都准确标明来源和出处,摘选信息内容的真实性、准确性和合法性由发布单位负责。

本期专题由嘉兴市图书馆编辑,如您需要更为详细的内容及跟踪报道,请与该馆联络。

1. 最新消息

(1) 22 省养老金收不抵支。22 个省份养老金吃紧，与全国养老金收支账目形成了鲜明对比。

(2) 根据《2014 年全国社会保险基金预算》数据显示，2014 年企业职工基本养老保险基金收入 21489 亿元，其中保险费收入 17554 亿元，财政补贴收入 3038 亿元；支出 19117 亿元，剔除财政补贴后，当期保费收入与支出相减，亏空 1563 亿元。

(3) 财政部《关于 2014 年全国社会保险基金决算的说明》显示，2014 年全国企业职工基本养老保险基金收入 23273 亿元，支出 19797 亿元，全年收支结余 3476 亿元，加上往年滚存，养老金结余高达 30376 亿元。全国养老金能“保持正常运行”。人社部早先公布的数据与此基本一致。

(4) 根据人力资源社会保障部最近发布的《中国社会保险年度发展报告 2014》，2014 年末全国养老基金累计结余 3.56 万亿元，其中城镇职工养老基金累计结余 3.18 万亿元，城乡居民养老基金累计结余 3845 亿元。

(5) 根据财政部近日公布的《2015 年全国社会保险基金预算》显示，剔除财政补贴后，计算出的 2015 年中国养老保险“亏空”数额将超过 3000 亿元。

(6) 为应对养老金收不抵支、收益率过低的现状，2015 年 8 月 23 日，中国政府网公布了《基本养老保险基金投资管理办法》。这是我国养老保险制度改革发展史上的一件大事，标志着数以万亿计的基本养老保险基金即将在国内资本市场横空出世。

(7) 截至 2014 年，全国共有九个省养老金累计结余超过 1000 亿。其中，广东省累计结余高达 5128 亿元，为累计结余最多的省份，占到全国总量的六分之一。超过 2000 亿元的省份为江苏（2793 亿元）、浙江（2632 亿元）、北京（2161 亿元）。累计结余

量在 1000 亿-2000 亿之间的为山东（1933 亿元）、四川（1927 亿元）、辽宁（1289 亿元）、上海（1262 亿元）、山西（1169 亿元）。

（8）浙江现状：据公开统计信息，截至 2013 年年底，浙江省企业职工基本养老保险基金结余 2204 亿元。此外，2014 年浙江省当年收支结余 558.84 亿元。初步估算，浙江养老金结余资金已经达到 2762.84 亿元。

（来源：《划拨国资补养老金缺口已成共识 有两种方式待选》
2015 年 05 月 20 日 法治周末 等）

2. 政策解读

国务院印发《基本养老保险基金投资管理办法》 投资股票比例不得超 30%（节选）

2015 年 8 月 23 日，中国政府网公布了《基本养老保险基金投资管理办法》。《基本养老保险基金投资管理办法》（以下简称《办法》）经公开向社会征求意见，充分采纳公众建议，进行了修改完善，日前由国务院正式印发，自印发之日起施行。

《办法》明确，养老基金实行中央集中运营、市场化投资运作，由省级政府将各地可投资的养老基金归集到省级社会保障专户，统一委托给国务院授权的养老基金管理机构进行投资运营。基金投资运营采取多元化方式，通过组合方案多元配置资产，保持合理投资结构。目前只在境内投资；严格控制投资产品种类，主要是比较成熟的投资品种；合理确定各类投资品种的投资比例，股票等权益类产品合计不得超过资产净值的 30%；国家对养老基金投资运营给予专门政策扶持，通过参建国家重大工程和重大项目、参股国有重点企业改制、上市等方式，保证养老基金投资获取长期稳定的收益。

《办法》强调，养老基金投资运营，必须坚持安全第一的原则，严格控制风险。明确受托、托管、投资等管理机构应当建立健全投资管理内部控制制度，加强风险管控，维护公众利益；相关工作人员要遵守职业规范，严禁利用职务便利为自己和他人谋取利益；投资机构

和受托机构分别按管理费的 20%和年度投资收益的 1%建立风险准备金，专项用于弥补养老基金投资可能发生的亏损。

《办法》要求，养老基金投资运营必须坚持依规运作，公开透明，接受公众监督，对人民和社会负责。各地区和有关部门要高度重视养老基金投资运营工作，认真贯彻落实《办法》，加强基金管理、经办、投资、监督等各环节的协作配合，共同防范投资风险，推动基金投资运营顺利实施，实现基金保值增值，更好惠及广大公众。

（来源：《西安晚报》 2015-08-24）

投资安全是根本点（节选）

作为老百姓的养命钱，养老金的安全无疑是大家最关心的问题。《办法》共十一章 72 条，贯穿整个《办法》的核心主线就是基金安全，必须始终把握的根本点。

对于如何保障基金在安全的前提下保值增值，主要有五方面内容：一是《办法》确定了多元化的投资原则，明确基金投资产品有 20 多种，也就是不能把“鸡蛋都放在一个篮子”里面。二是判断基金是否安全，应该看它的长期性、整体性，不能因为出现短期的、暂时的波动，就怀疑它的安全性。如果要保证每时每刻的收益都是正的，这样反而影响基金长期稳定的收益。三是《办法》确定要建立风险准备金，专门用于弥补可能会出现的一些投资亏损，其中受托机构按年度净收益的 1%来提取，投资管理机构按管理费的 20%来提取。如果受托机构和投资管理机构违规造成基金损失，还要追究法律责任并赔偿损失。四是要选择优秀的人才、优质的机构来进行受托、托管和投资，当前是委托全国社会保障基金理事会作为受托机构，对托管机构和投资管理机构也有明确要求，要具有全国社保基金和企业年金的投资管理经验，或者具有良好的管理业绩和社会信誉。五是要加强监管。基金开展市场化运营，政府的责任不是减轻了，而是加重了，市场监管将成为常态化工作。

养老基金是人民群众的“养命钱”，养老金入市投资必须安全第一。所谓养老金投资安全，既要防范投资过程中养老金被非法侵蚀，

还要防范养老金本金及其基本投资收益被市场侵蚀。必须采取严谨的法律手段、行政手段、市场手段，确保养老金投资安全。

第一，养老基金投资，必须遵循社会保险法、基本养老保险基金投资管理办法，还必须遵循劳动法、证券投资基金法、信托法、合同法等法律法规和国务院有关行政法规。养老基金投资，有法可依、有法必依。养老基金投资管理的相关政府部门及其相关工作人员，相关委托、受托、托管、投资管理的相关机构和人员，在养老基金投资管理的监督和运营当中凡是有违法违规、危害养老金投资安全的，都必须依法追究，依法“确保资产安全”。

法律规定养老金投资采取信托机制，信托法律机制保障了养老基金财产的独立与安全。养老基金资产交由合法的委托机构、受托机构、托管机构、投资管理机构进行管理，委托管理的养老基金资产与受托、转委托机构的固有财产及其管理的其他财产相独立。不得将养老基金资产归入委托机构、受托机构、托管机构、投资管理机构的固有财产。委托机构、受托机构、托管机构、投资管理机构管理、运营养老基金取得的财产和收益归养老基金所有。

第二，国家对养老基金投资实行严格的行政监管，行政监管必须坚持执法必严、违法必究的原则。人力资源社会保障部、财政部是养老基金投资的行政监管主体，依法对养老基金的受托、托管、投资管理以及其他相关机构主体及相关业务行为实施行政监管。对于养老基金运营管理主体，必须实行严格的市场准入。既有的全国社会保障基金和企业年金基金的管理机构，仍然需要严格的二次准入，才能承担养老基金的运营管理。对于养老基金管理机构，其投资管理相关行为必须实行严格的全程监管、现场监管与非现场监管。

第三，养老基金投资的基本原则是市场化、多元化、专业化。市场化原则，是依据经济规律、金融市场规律、养老基金投资的自然规律，采取符合市场规律的科学的专业的投资策略和方法，确保养老基金的投资安全。多元化原则，是“不把鸡蛋放在一个篮子里”，采取多元分散化投资方法、分散投资风险、降低投资风险、控制投资风险，确保资产安全，实现保值增值。专业化原则，是根据养老基金的特点

来决定其投资偏好、业绩基准与目标、有效资产组合、投资策略与风格。养老基金的投资是典型的风险厌恶型投资，只能是在确保安全的基础上追求适当的投资收益。由此，坚持市场化、多元化、专业化三个原则，可以确保养老基金投资资产安全，实现养老基金投资保值增值目标。

（来源：《中国证券期货》2015 年第 9 期）

3. 改革实践

山东将省属企业 30%国有资本一次性划转省社保基金（节选）

5 月 18 日，山东省属企业部分国有资本划转省社保基金仪式在济南举行。

根据《山东省人民政府关于划转省属企业部分国有资本的通知》要求，以 2014 年度经审计的财务报表为基础，按照一次划转、分布实施的原则，将省国资委履行出资人职责企业和省直有关部门、单位管理企业的 30%国有资本一次性划转省社保基金理事会持有。山东能源集团、山东机场公司、山东盐业集团三户省属企业作为首批划转企业，将 30%国有资本划转省社保基金。

（来源：齐鲁网 2015-05-20）

北京有望开启养老金委托投资（节选）

9 月 25 日，北京市十四届人大常委会第二十一次会议表决批准了北京 2015 年预算第二次调整方案，北京市市级社会保险基金预算增支 8.9 亿元。北京市人大财政经济委员会建议，要做好北京基本养老保险基金结余入市的投资运营方案和监管办法等准备工作。

25 日，中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文在接受记者独家采访时表示，“北京市养老金结余委托投资操作起来比较容易，推进时间会很快，因为北京市已经实现市一级层面的统筹，结余资金都已经归集在市一级层面，只需要决策的过程，但全国社保基金理事会方面还在筹划新部门当中，还需要准备一段时间。”

(来源:《证券日报》2015-9-28)

广东省社保基金不得用于平衡一般公共预算

11月30日,提请省十二届人大常委会第二十一次会议审议的《广东省社会保险基金监督条例(修订草案)》,明确社会保险基金应当存入财政专户,专款专用,不得用于平衡一般公共预算。修订条例增加了社会监督机制,要求社会保险行政部门建立社会保险专家库、社会监督员制度,对涉嫌违反有关社会保险基金管理规定的行为提出意见。

修订草案还要求社会保险经办机构要通过门户网站、媒体定期向社会公布参加社会保险情况以及社会保险基金的收入、支出、结余和收益情况;公开各险种缴费基数上下限和缴费比例、各项待遇计发基数和标准、待遇调整情况、相关账户记账利率等。

对于任何单位和个人以欺诈、伪造证明、票据、鉴定意见或者提供虚假材料,冒用他人证件,虚构劳动关系等手段申领社会保险待遇的,修订草案规定,由社会保险行政部门处以涉案金额一倍以上三倍以下罚款;涉案金额难以认定的,对个人处以1万元以上5万元以下罚款,对单位处以2万元以上10万元以下罚款;已骗取社会保险待遇的,由社会保险行政部门责令退还,并处以骗取金额二倍以上五倍以下罚款。

(来源:《南方日报》2015-12-01)

4. 专家视角

专家解读养老基金投资管理办法

目的何在? 确保养老基金保值增值

人力资源社会保障部社会保障研究所所长金维刚:长期以来为保障基金安全,国家有关政策规定养老基金只能存银行和购买国债,历年来基金收益率不仅低于银行一年期存款利率,而且低于同期通货膨胀率,导致庞大的资金难以实现保值增值。

金维刚表示,政府通过利用养老基金结余的巨额资金进行投资和建设,可以控制消费支出,从而在很大程度上有效抑制货币供给和通货膨胀,有利于保持国民消费相对稳定,促进经济恢复和发展。

有何影响? 促进资本市场健康发展

中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文: 在一些社会保障制度和资本市场比较健全的国家,养老基金都是重要的资金来源,通过市场化投资既实现了自身保值增值,又促进了资本市场健康发展。

“保险资金和养老基金是资本市场投资的长期性基金,而养老基金比保险资金还要稳定。养老基金几十年不用考虑流动性的问题,是发现市场价值和实施价值投资的本源所在。”他说,“从这个角度看,养老基金是所有国家资本市场价值投资的基石,其作用如同债市中的20年长期国债。”

养老基金作为重要的机构投资者,具有很强的低风险偏好,追求长期稳定收益,而且会有源源不断的资金注入,很少频繁换手,对短期投机心理将是巨大的抗衡力量,有利于减少股指波动幅度。因此养老基金投资将逐步成为资本市场的压舱石。

是否安全? 养老基金入市风险可控

上海住房公积金中心主任马力: 这一管理办法明确了基金的风险准备制度,规定受托机构按照养老基金净收益的1%提取风险准备金,专项用于弥补养老金投资发生的亏损。同时对养老基金的信息披露制度和监督检查制度做出了具体规定。

“投资管理办法所说的资本市场是包括多层次结构和丰富产品的资本市场,股票类资产投资只是其中一项,且最高投资比例不超过30%。”马力表示,“养老基金对于股票市场的投资风险是可控的。只要按制度执行,就会达到既维护基金安全,又能保值增值的目标。”

泰康资产管理公司首席执行官段国圣: 根据企业年金基金投资运营实践,实际投资过程中为避免出现投资收益短期大幅波动的情况,

受托机构和投资管理机构都坚持了严格控制权益类投资风险，极少出现按法规上限配置的情形。

（来源：《西安晚报》 2015-08-24）

5. 国外经验

美国的个人退休账户（IRA）（节选）

胡继晔

我国可以借鉴美国的个人退休账户（IRA）发展经验，尝试开展创新型个人养老储蓄产品，推动我国“储蓄养老”向“投资养老”转化，以满足养老金投资的独特性和个人养老保障需求的多样化。

美国 IRA 是由政府提供税收支持、个人自愿参与的养老保障体系第三支柱，是近 30 年来美国养老金资产持续增长的最主要来源。根据美国投资协会 ICI 的最新统计，72% 的美国人认为养老储蓄的 IRA 是家庭首要投资，截至 2015 年一季度末 IRA 总资产达 7.6 万亿美元，超过了著名的 401k。IRA 的主要优势在于享有税收递延或免税等多种税收优惠政策，大部分 IRA 参与者每年可将一定免税额度的资金存入账户，根据自身的风险收益喜好，自主、灵活地配置资产；投资收益免税，退休领取时缴纳个人所得税。

（来源：《证券日报》2015-12-12）

欧洲国家基本养老金如何入市（节选）

孔凡伟

欧洲国家的基本养老金的投资运营模式主要有三种：以英国为代表的政府控制型、以法国为代表的分散管理型和以瑞典为代表的委托投资型。

考虑到中央政府的主导地位以及政府委托运营的实际规划，在中国基本养老金未来运营管理中，英国和瑞典的运营经验更值得借鉴。

英国：中央控制、品种单一、多元监管

英国基本养老金的投资运营是一种政府控制模式，养老保险基金的投资运营由政府专门机构来负责、垄断经营，其它机构无权参与。在英国，基本养老金收支被纳入政府财政预算，由国债管理部门——“国债削减委员会”来运营。国债削减委员会是英国债务管理局（隶属财政部）下属的负责投资和运营政府资金的专门机构。这一机构管理运营现收现支模式下结余的规模约数百亿英镑的“国民保险基金”。依据英国《社会保障管理法案 1992》的相关规定，英国皇家海关及税务总署在获得账面余额数天内要将基金转移至国债削减委员会管理的投资账户。

英国国民保险基金投资品种单一，以往可投资国债和存款，如今则仅限于银行存款。依据英国《1961 年受托人投资法案》规定，国民保险基金的投资对象包括特种国债和银行存款。2007 年以前，国民保险基金多数资产用以购买财政部发行的特种国债——尼罗（NULO），其它部分存在银行获取利息收入并根据基金收支情况适时进行存取操作；2007 年国民保险基金投资战略调整方案实施后，基金名下所有投资账户上的政府债券全部予以售出，资金余额以“存款便利”方式存在银行，并按照接近于央行基准利率的利率水平获得利息收入。

近年，在多种因素的共同影响下，国民保险金投资收益趋于减少。2007 年之前，国民保险基金的收益来自国债变现收益和利息收入，每年约有 10 亿英镑左右的收益；2007 年之后，投资策略的调整（仅允许存款操作）、银行利率下降、基金结余减少等因素导致基金收益一路下滑，基金收益从 2006 财年的 13.64 亿英镑下降到 2014 财年 1.26 亿英镑。

以 2014 财年为例，依据国民保险基金 2014 年 11 月发布的报告，基金投资账户内的余额从 2013 年 3 月底的 281 亿英镑下降到 2014 年 3 月底的 219 亿英镑。这一财年基金总收入 848 亿英镑，总支出为 907 亿英镑，收不抵支致使基金余额缩水，导致投资收益下降。另外，这一财年银行平均利率仅为 0.5%，考虑到通胀因素，基金已出现实际贬值。

英国政府对国民保险基金的监管包括三种形式即预算控制、审计控制和法律控制。负责养老金发放的就业和养老金事务部每个财年都需要向议会报告其开支状况，其预算支出需经议会批准；负责基金征收的英国皇家海关及税务总署每个财年也需要向议会提交国家保险基金账户的报告，详细披露当年基金的资金余缺、收支详情和潜在风险等内容，供议会审议和公众监督。

英国审计署通过对皇家海关及税务总署年度会计账目、国债削减委员会控制下的基金投资账目以及就业和养老金事务部年度会计账目进行审计，从而对基金的征收、投资运营、发放等环节进行全程审计监督，并在每个年度专门发表一份国民保险基金账目报告，并将审计结果提交给议会，且对外发布。

此外，根据英国《1961 年受托人投资法案》和英国财政部和国债削减委员会于 2006 年 12 月通过的国民保险基金投资战略调整方案，国民保险基金余额只能投资银行存款。

瑞典：政府委托、多元投资、限量控制

1999 年瑞典国家基本养老基金制度改革后，其基本养老金（称为国民养老基金）由最低保障养老金和收入关联养老金两部分构成。所谓收入关联养老金又包括实行现收现支模式的名义账户养老金和实行积累制模式的个人实账养老金。这两者根据公民收入按比例缴费，大部分划入名义账户，小部分划入个人实账。

这些资金由中央政府委托给政府组建或招标的专业基金管理机构来运营，使其按市场化方式进行投资操作，以实现保值增值。在这一过程中，作为委托人的政府为这些基金管理机构确立投资运营规则，并进行监督。

具体讲，名义账户养老金主要由中央政府组建的四个公司化的基金管理机构（即第一、第二、第三和第四国民养老基金）来负责投资运营。这四支国民养老基金独立运行、自负其责，日常运作不直接接受政府指令。个人实账养老金由投保人自行委托经瑞典预筹养老金局

通过招标确定的私营基金管理公司来投资运营，且可以随时更换基金管理公司。

近年，瑞典政府调整了国民养老基金投资规则，投资对象趋于多元化。在 2000 年之前，政府对国民养老基金投资对象的范围限制较多，原则上仅限于信用度较高的各类债券以及本国居民住房抵押贷款。2000 年通过的《国民养老基金法》对四支国民养老基金投资规则进行了改革，大幅放宽了投资限制，比如把对国外投资的上限提升到 40%，且规定至少 10% 的资产必须外包给外部投资管理机构。

就实际投资组合而言，高收益率的股票和债券是基金的主要投资对象。根据瑞典政府发布的 2013 版养老基金“橙色报告”，截至到 2013 年底，名义账户下国民养老基金（“缓冲基金”）净资产总额高达 10576 亿克朗，投资收益为 1279 亿克朗。基金较高的投资回报得益于高比重的股票投资和国外债券投资。以 2013 年为例，整个缓冲基金股票投资占比 61%，其中瑞典国内股票占 19%，国外股票占 42%；债券投资占比 34%，其中瑞典国内债券占 18%，国外债券占 16%；个人实账养老金总规模为 6485 亿克朗，年度投资收益为 1017 亿克朗。从投资组合来看，股票占比 87%，债券和其它利率关联型有价证券占比 12%。

瑞典国民养老基金的投资监管主要通过行政监督和限量控制来实现。就行政监督而言，独立运营名义账户养老金的四支国民养老金基金董事全部由政府任命；瑞典金融监管局通过信息披露、专门检查、风险预警等方式专门对预筹养老金局及负责个人实账养老金投资运营的数百家基金公司进行监管；瑞典财政部长也需对国民养老基金的投资运营绩效进行年度评估，并将评估结果提交议会审议。从限量控制角度看，瑞典《国民养老基金法》确立了指令性的投资规则，从投资范围到投资对象的比例控制都做了详细规定。比如，该法只允许投资资本市场上报价明确的、有销路的投资标的；投资非上市证券的比例不得超过投资组合资产净值的 5%；投资债券等固定收益资产比例不低于 30% 等等。

（来源：《国际融资》2015-9 月刊）