

我国社会保障基金投资运营管理问题研究

钟民顺

(兴国县社会保险服务中心,江西 赣州 342400)

摘要:我国社会保障基金自成立以来经过多年的运营管理,在投资的渠道、盈利的方式上得到进一步的成熟,但仍然存在投资渠道窄,结构不尽合理;投资收益偏低,不能与社会发展相符,投资成本高、主责不分等问题,需要着力开源,进一步拓宽基金来源;极力拓宽投资途径,科学优化投资结构;扩大海外投资的规模;完善资金委托机制,健全合约和奖励机制;明确投资主体,提高投资效益

关键词:社会保障基金;投资与运营;问题;管理

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2022.14.160

1 社会保障基金的历史演变、基本概况与管理模式

社会保障基金是根据国家依据相关法律、法规、政策的规定,为了实施社会保障制度,以政府为主体向全社会共同筹集的专项资金。2000年8月,国务院成立了全国社保基金,同年成立了由其直接领导的全国社保基金理事会。理事会受国务院委托,根据财政部与劳动与社会保障部共同下达的指令拨出资金,制定基金的投资经营策略,并挑选专业的资产管理公司作为基金的管理人和托管人。2016年3月28日,国务院向社会发布了《全国社会保障基金条例》明确规定,全国社会保障基金是国家社会保障储备基金,由全国社会保障基金理事会管理运营,由中央财政预算拨款、国有资本划转、基金投资收益和以国务院批准的其他方式筹集的资金构成,用于人口老龄化高峰时期的养老保险等社会保障支出的补充、调剂。

中央财政拨入是全国社保基金最重要的资金来源。但中央财政资金的拨入有一定不确定性,拨入规模最高水平时与最低水平有些差距。如2009年度最高时达到825.89亿元,而2003年度只有49亿元。所以,中央财政拨入全国社保基金的资金不仅在拨入比例上占中央财政总支出的比例较低,而且在实际拨入额度上也波动较大。投资收益作为全国社保基金保值增值的基本手段,受到整体经济环境的影响较大,而且投资于资本市场的基金份额也随着整个资本市场的波动而出现冰火两重天的回报水平。如2007年投资收益达到1453亿元,而2008年受到美国次贷危机引起的全球金融危机影响,全国社保基金投资账面亏损393亿元。

综上所述,在现有两大资金来源中,资金流入都有很多不确定性,而且呈现出一些波动,这对全国社保基金规模稳定增长是不利的。所以在全国社保基金累积过程中我们应当非常注重筹资渠道的开拓创新,同时在保证安

全性的前提下对社保基金进行投资运营,使其保值增值。

2 全国社会保障基金的投资运营管理现状

2.1 “安全至上,注重效益”投资原则下的投资工具多元化

全国社保基金一般由股票、债券、银行存款以及证券投资基金等组成,有的还可以在境内投资实业或者直接股权、资产证券化的方式购买相关的信托产品。目前,全国社保基金融入金融市场的速度日益加快,其融入领域也逐渐深化,多元化。

全国社保基金的管理模式具体如图1。

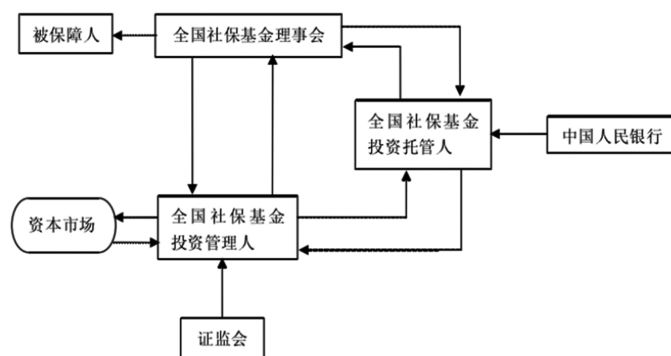


图1

银行存款长期以来都是社保基金投资运营的主要方式,是最受社保基金欢迎的投资渠道和对象。究其原因是银行存款具有较高的安全性,长期以来,我国部分比例的社保基金都投资在银行存款上。同时,银行存款除具有很好的安全性之外还具有支取灵活的特点,可以满足国家社保基金经常性支取的需求和特点,但也需要国家社保基金付出巨大的手续成本。特别是近些年来,全球金融市场极不稳定,通胀压力逐年加大,使得国家社保基金的投资收益赶不上编制速度和通胀率,所以这种单一依靠银行存款获得收益的方式显然是行不通的,其贬值风险日益加剧。

随着国际国内资本市场发展,国内资本市场也不断成熟,社保基金不仅投资银行存款也逐渐追逐国债投资,近些年也将大量资金购买国债,作为银行存款的重要补充。但国债的收益水平也不是一成不变,长期高位运行的,特别是市场资本的进一步完善,国债收入也逐年下降。社保基金处于安全考虑,为国债投入购买设定了一个基本比例。

股票收益严格意义上是出于对股票发行公司企业或业务发展的预期收入而进行资本投入收益。它相较其他投资渠道而言具有高收益率和高风险,要求投资真具有较强的抗风险能力,但由于它变现能力强,操作性强,是不少资本追逐的,越来越受欢迎的投资渠道,成为全球重要的投资趋势。

除此之外,国家社保基金还投资于实业,比如房地产行业。但是,很多实体行业的投资存在流动性较差,变现能力慢以及容易亏损等问题,而且实体行业收回周期长,还没有产生利润之前就发生了金融风险,抗风险能力也比较弱,而且受到国际国内市场的影响比较大,据统计,不少企业的黄金生存期在7年左右,如果在7年内无法扭亏为盈或产生相应的效益,则很可能血本无归。在国家对房地产调控日益加剧的背景下,房地产进入“黑铁时代”“微利时代”,过去高收益的房地产黄金时间已经一去不复返,未来可以预见,至少短期内房地产行业将长期处于一个缓慢发展的时期。

2.2 全国社会保障基金的投资收益波动性大

以2008年到2014年为例,全国社会保障基金的投资一直多于委托投资,但是委托投资的比例在逐渐上升。所以,随着我国资本市场逐步发展和成熟,全国社保基金可以适当扩大投资的领域,提高委托投资的比例,在保

障基金的安全性的前提下选择投资高收益的资产。

3 全国社会保障基金的投资管理存在的问题

3.1 投资方式简单,渠道结构不够合理

长期以来,国家社保基金投资的首要原则是安全第一,对各种投资渠道和投资的进行了严格的限制,比如在对股票的投资上,限制了在15%的比例之内,安全性的投资占比控制在80%之内,与个别发达国家的投资比例相差较大。这种做法在一定程度上保护了资金的安全性,当长期以往,并无法满足养老金日益扩大的缺口,自然而然无法保证国家社保基金做到真正意义上的安全。

3.2 投资收益率较低,未能充分享受经济发展的成果

以2004年社保基金的投资收益率为例,其收益低于通货膨胀率。2006年和2007年,社保基金的收益率高出通货膨胀率很多,这得益于股票市场的规模扩展。近些年来,我国社保基金的收益是越来越高,但是这是基于总数和基数的不断扩大而来的结果,其整体收益率显然不尽人意,比如在2004至2015年的11年七年的平均收益率为6.92%,且是在为扣除通货膨胀的前提条件下的数据统计。在2008年,受国际金融危机和世界通货膨胀的影响,一度出现了负收益的亏损状态。所以,虽然在总数上社保基金的收益在增加,但是其收益率仍然较低,增值效果不理想。

3.3 运营成本较高

管理上一些问题,切实增加了管理的难度,降低了管理效率,也使基金的投资风险和经营成本增加。社保基金还存在监管约束不到位,内控力度不强等问题。一方面使得运营成本居高不下,内耗不断加剧,形成恶性循环;一方面管理上的不够健全,影响运行的效率和质量。必须防范人任何可能出现的“道德风险”和“逆向选择”提高管理

投资收益

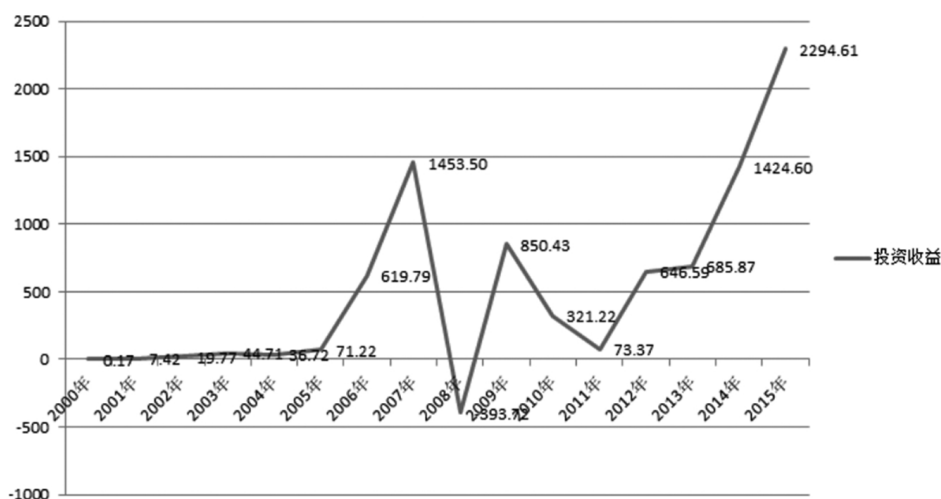


图2

的科学性和系统性。

3.4 投资主体权责不明,缺乏激励

理事会的主要职责是负责全国社保基金的管理和运作,按照《暂行办法》的规定,投资管理人才是全国社保基金投资的主体。为实现基金的有效运作,根据养老保险基金的运作的国际经验,引入竞争机制,由多家符合法律规定的非政府部门的运作。而国家控制基金的运作因为其职责划分不够明确,难以有效地防止可能在操作过程中发生的问题,在同一时间,直接导致基金运作的低效率。政府部门运营机构是非营利性的,以政府财政支付为后盾,所以,它们常常缺乏追求基金较优的收益水平,基金的盈利能力缺乏内在的动力和外部压力,而出于资金安全的考虑,将很大一部分基金投资于政府债券,金融债券和其他投资回报率较低的金融工具。

4 全国社会保障基金的投资运营管理的建议

4.1 完善国有资产划转,着力开源,进一步拓宽基金来源

2001年至今国家社保基金的收入组成发生了几次重大的变化,但是受国家经济形势的变化国务院先后叫停了几项重要的社保基金来源,如按融资产额的10%出售的国有股。党的十六届三中全会决定划拨部分国有资产充实社保基金。之后,理事会成立了专门的划转工作下足,加快了国有资产的划转工作,极大的扩展了社保基金的资金来源。但这在相关的操作层面上还有待进一步的深入研究,特别是如何考虑将地方的国有资产合适划转,需要做进一步的研究和协调。

4.2 积极拓宽投资渠道,持续优化结构

特别在国际国内市场一体化的大金融体系下,任何国家的金融体系都受到国内国际市场的双重影响,国家已提出国际国内双循环的思想,就是既不能过分依赖国际市场也不能忽视国际市场,不能闭门自己搞建设,也要重视国内市场的建设和动力的挖掘。特别是在国际百年未有的大变局时代下,全球金融市场既存在危机也存在机遇,是危机和机遇并存的时代,要不断的优化、重组,不断的将投资工具多元化,要发挥国债在养老基金上的安全性,也要发挥股票债券市场的灵活性和高收益性,允许社保金在风险可控的前提下,按步骤,有条件,有比例的逐渐进入证券市场,参与股票、实业投资,丰富投资的手段,拓宽投资渠道。

4.3 适当扩大海外投资的规模

拓展海外投资是目前养老基金投资的重要趋势。许多国家积极寻求海外较为成熟的投资市场,一方面可以

优化投资的比例,降低投资的风险;另一方面在海外投资的领域上,也可以寻求积极突破。特别是要寻求比较成熟的资本市场和新兴的稳定的市场,考虑有固定收益产品以及其他衍生产品。发展到一定阶段后,可以从委托投资向自设机构开展直接投资的方向转变。

4.4 完善委托-代理机制,健全约束和激励机制

首先,代理的基金投资收益需与管理人的收入相结合,改变吃大锅饭的局面,要促使大家积极改变投资的理念,积极思考最为优化的投资结构和最合理、高效的投资渠道。如果基金公司的经济利益与受托基金的投资收益相挂钩,这将激励基金管理公司进行价值投资,并且更具有责任心。

其次,要根据投资绩效给予相关晋升、奖惩措施,要建立合理收入提成制度、薪酬福利制度、职业发展规划等,防范投资管理人可能出现的“道德风险”和“假公济私”问题,提高其使命感和责任心。

5 结束语

我国社会保障基金的体量大,涉及的人数广,动态变化监测反映预警需要一个过程。在国家制定相应的政策时需要谨慎稳妥推进,在确保基金安全情况下,进一步追求效益的最大化的运营管理的重要原则,同时要减少运营成本 and 内耗,要管控有力,高瞻远瞩,切不可本位主义,只看眼前,不顾长远的利己主义。

参考文献

- [1]郑秉文.中国养老金发展报告 2018[M].经济管理出版社:北京,2018:70.
- [2]张盈华.主权养老基金的治理难题与突破路径:兼议我国主权养老基金投资治理体制改革[J].江淮论坛,2019(04).
- [3]全国社会保障基金理事会.2018年全国社会保障基金年度报告[EB/OL].http://www.ssf.gov.cn/cwsj/ndbg/201907/t20190711_7611.html.
- [4]蒙俊.我国社会保障基金投资运营中存在的问题及对策研究[J].经济师,2012(12).

作者简介:钟民顺(1984-),男,汉,江西赣州人,学历:本科,职称:讲师,研究方向:人力资源管理。