

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 096-20191223

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由郭鹏和黄念撰写的《泰国主权养老基金：发展历程与主要经验》，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。

泰国主权养老基金：发展历程与主要经验

郭鹏

中国劳动关系学院

Email: gracepguo@163.com

黄念

中国社会科学院拉丁美洲研究所

Email: huangnian@cass.org.cn

摘要：泰国早在 1902 年就制定了针对政府雇员的《养老金法案》，但直到 20 世纪 90 年代初才真正扩展到私人部门，属于福利国家的“迟到者”。但经过近 30 年的发展，制度日趋完善，覆盖人口不断扩大，并先后建立起社会保障基金和政府养老基金两只主权养老基金。近年来，泰国无论是在社会保障计划的综合管理还是基金的投资运作方面都呈现出明显的后来居上之势。这集中体现在完善的管理措施，合理的治理结构，充分的信息披露和良好的投资收益。

关键词：泰国 社会保障 养老金 投资

泰国位于亚洲中南半岛中南部，东南临泰国湾（太平洋），西南濒安达曼海（印度洋），西和西北与缅甸接壤，东北与老挝交界，东南与柬埔寨为邻，疆域沿克拉地峡向南延伸至马来半岛，与马来西亚相接，其狭窄部分居印度洋与太平洋之间。截止 2017 年 7 月，泰国人口大约为 6841.4 万人，其中 0-14 岁人口约为 16.93%，15-64 岁人口约为 72.49%，65 岁及其以上人口约为 10.58%。2017 年 GDP 总量大约为 1.229 万亿美元(PPP)，居世界第 21 位，人均 GDP 大约为 17800 美元，居世界第 97 位¹。

一、泰国的老年人口和社会保障制度

（一）泰国老年人口状况

随着社会经济的发展，特别是出生率的下降和预期寿命的延长，泰国人口老龄化的问题逐渐显现。在 1960 年，泰国 60 岁及以上人口占全国总人口的 4.6%，1970 年上升到 4.9%，1980 年上升到 5.4%，1990 年上升到 7.4%，2015 年更达到 12.8%。根据联合国的预测，1960 年至 2015 年间，泰国老年人口增长了 7 倍，从 120 万增长至 860 万²，2050 年更将会上升至总人口的 37.1%。在中等生育水平假设下，2050 年泰国 65 岁以上老年人的抚养比将会高达 52.63%³。

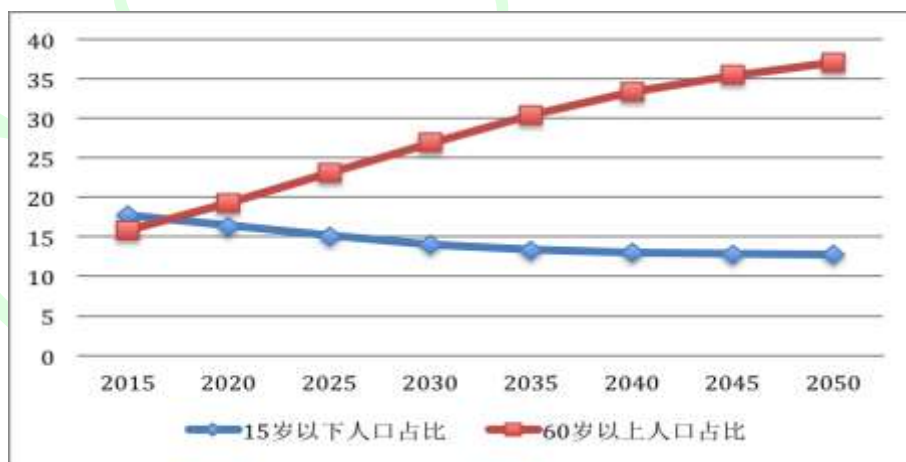


图 1 泰国 15 岁以下及 60 岁以上人口占总人口的比例预测 (%)

资料来源：2015 年联合国人口预测。图中数据依据联合国中等生育水平的假设，总和生育率在 2015-2020

¹ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/th.html>.

² KNODEL, John; TEE WICHITCHAINAN, Bussarawan Puk; P CHUABMOH, Vipana; and POTHISIRI, Wiraporn, "situation of Thailand's older population: An update based on the 2014 Survey of Older Persons in Thailand." (2015). Research Collection School of Social Sciences. Paper 1948.

³ 2015 年联合国人口预测。

年间从 1.46 降低到 1.42，2045-2050 年间上升至 1.58。

(二) 泰国的社会保障制度

虽然泰国被称为福利国家的“迟到者”¹，但是进入 20 世纪 90 年代以来，其社会保障制度逐步完善。泰国早在 1902 年就制定了《养老金法案》，但这些保障措施只是针对政府官员的。1954 年议会通过第一部《社会保障法案》，将各项福利项目扩展到私人部门，但是这项法案从来没有真正实施过。在 1981 年到 1988 年之间政府又起草了几部《社会保障法案》，最后也都无疾而终，不了了之。1988 年政府向议会提交了有关社会保险的五部法案，众议院将其合并为一部《社会保障法案》。虽然遭到参议院的激烈反对，众议院还是于 1990 年一致同意批准了该法案。至此，泰国正式建立了相对完善的社会保障制度，当时该制度包括疾病、生育、伤残和死亡津贴。同年，泰国成立了社会保障办公室 (Social Security Office)，负责社会保障计划的运行。最初，泰国政府规定拥有 20 人以上雇员的企业需强制为雇员参保，1993 年扩展到拥有 10 人及以上雇员的企业，2002 年扩大拥有到 1 人及以上雇员企业。正规就业人员强制参保，适用于第 33 项条款；1994 年起非正规就业人员自愿参保，适用于第 40 项条款。1998 年，泰国社会保障计划增加了儿童津贴和养老金，2004 年又增加了失业津贴。至此，社会保障计划和 1974 年成立的工伤保险计划共同构筑了泰国相对完善的社会保障制度。

表 1 泰国多支柱养老保险计划及参保人数 (单位: 万人)

	正规就业				自雇者及非正规就业 (2600)
	政府雇员 (203)	私营雇员 (1136)	国有企业雇员 (24)	私立学校教员 (10)	
第三支柱	退休共同基金 RMF				社会保障基金 SSF (230)
		公积金 PVD (320)			国民储蓄基金 NSF (50)
第二支柱	政府养老基金 GPF (100)	无		私立学校教师援助基金 PTAF (10)	无
第一支柱		社会保障基金 SSF (1136)		无	
老年福利	公务员养老金 (203)			老年补贴 (800)	

¹ Bernd Schramm, Explaining Social Policy: The Development of Social Security in Thailand, 2003. 转引自: Ramesh, M.: Welfare capitalism in Southeast Asia: Social security, health and education policies. Basingstoke: Palgrave, 2001.

资料来源: Pisut Sampatanukul, THAI PENSION SYSTEM: EXPANDING PENSION COVERAGE, the13th OECD Pension Experts Meeting 2018, Seoul Korea 21-22 June 2018.

如表 1 所示, 按照世界银行的划分方法, 覆盖泰国公务员的公务员养老金计划和覆盖其他人群的老年补贴计划属于老年福利计划。泰国养老金体系的第一支柱为社会保障基金 (Social Security Fund, 下文简称 SSF), 覆盖私营雇员。第二支柱为分别覆盖政府雇员和私立学校教师的政府养老基金 (Government Pension Fund, 下文简称 GPF) 和私立学校基金 (Private Teachers Aid Fund, 下文简称 PTAF) 计划。第三支柱为覆盖私营雇员和国有企业雇员的公积金 (Provident Fund, 下文简称 PVD) 计划、覆盖自雇者及非正规就业者的 SSF 和国民储蓄基金计划 (National Savings Fund, 下文简称 NSF)、以及所有人可以自愿参加的退休互助基金 (Retirement Mutual Fund, 下文简称 RMF) 计划。无论从参保人数、资产规模还是待遇支付上, 私人部门及自雇者和非正规就业人员参加的 SSF 和中央政府官员 GPF 是最大的养老金计划, 因此也是本文研究的重点, 本文下面几个部分会着重研究。

第三支柱 PVD 是根据《1987 年公积金法案》建立的, 目的是为了鼓励私人部门的员工为退休而储蓄, 本质上类似西方国家的企业年金或者职业年金。泰国公积金是经过雇主和雇员协商后自愿成立的, 管理机构是基金理事会, 其成员由雇主代表和经选举的雇员代表组成。基金理事会选择基金经理进行投资管理, 公积金的投资管理最初由财政部负责监管, 现在由证券交易委员会 (SEC) 统一监管。雇员最低缴费为工资的 2%, 最高缴费为 15%, 雇主的缴费不能低于雇员。雇主和雇员的缴费享受税收抵扣, 待遇支付免税。2016 年泰国对其 PVD 制度进行改革, 决定自 2018 年起, 该制度由自愿变为强制性。规定 100 以上雇员的公司、国有企业雇员、准政府机构等七类雇员将在 2018 年自动加入公积金计划; 2021 年 10 人以下雇员的公司自动加入; 2023 年, 1 人以上雇员的公司雇员自动加入。

截至 2017 年底, 泰国 PVD 的净资产价值为 10826 亿泰铢, 比 2016 年增长 11.23%, 2013 年以来年均增长率为 9.26%。其中, 54.5% 的资产投资于国债和其他债券, 股票和银行存款投资所占比例分别为 18.5% 和 14.7%。近年来, 投资于股票的比例逐步提高, 比 2013 年的 13.4% 增长 38%。此外, 用于海外投资的净资产下降至 80 亿泰铢, 比 2016 年底下降 2.42%。共有 17561 名雇主建立了了公积

金计划，比 2016 年增加了 6.85%，覆盖 297 万雇员，比 2016 年增长 2.25%。其中，选择“雇员选择 employee choice”的雇主总数为 8207，比 2016 年增加 15.64%，提供生命周期年金的雇主数量为 146，比上年增加 57 个，增长 64%；资产净值为 40.3 亿泰铢，比上年增长 74.56%。年龄达到 59 岁选择从 PVD 转为 RMF 的资产净值为 385 亿泰铢，比 2016 年增加 200.55%。2017 年底，共有公积金 394 支，其中，成员超过 1000 人的基金数为 299 支，占总数的 75.9%，资产规模超过 1 亿泰铢的基金总数为 364 支，占总数的 92.4%。2017 年，雇主和雇员缴费收入共计 1379 亿泰铢，待遇支付共计 846 亿泰铢¹。

RMF 成立于 2001 年，目的是为那些没有参加 PVD 的雇员提供自愿的退休储蓄工具。RMF 的投资较为灵活，雇员可以选择具有不同收益——风险组合的基金，可以在基金之间自由转换，也可以转换基金经理。免税额度不超过应纳税年度所得额的 15%，且年度不超过 50 万泰铢。此税收减免额度包括 RMF、PVD、GPF、PTAF 等。

2015 年，泰国政府为鼓励非正规人员参加社会保障制度，建立了针对自雇者和非正规就业者的第三支柱计划 NSF。缴费上下限分别为每年 13200 泰铢和 50 泰铢，政府提供匹配缴费资助：15-30 岁之间的参保人，政府补助缴费的 50%，每年补贴不超过 600 泰铢，缴费上限是 3000 泰铢；30-50 岁之间的参保人，政府补助缴费的 80%，每年不超过 960 泰铢，缴费上限是 4800 泰铢；50 岁以上参保人，政府提供等额缴费补贴，每年不超过 1200 泰铢，缴费上限是 6000 泰铢。截至 2018 年，NSF 的参加人数约 50 万人²。

二、泰国社会保障事业发展状况和 SSF 的投资管理

（一）泰国 SSF 发展情况

总体上，泰国 SSF 覆盖人数不断增加，尤其在 2011 年泰国调整了第 40 项条款的相关内容后，自愿性参保人数大幅度增加。从表 2 可以看出，2011 年从 74.7 万增加到 144.5 万，比前一年增长了 93.4%，几乎翻倍。但 2015 年之后，由于泰国政府为自雇者和非正规就业人员建立了 NSF，SSF 的参保人数增长率大幅下

¹ Thai Provident Fund Report 2017。

² Pisut Sampatanukul, THAI PENSION SYSTEM: EXPANDING PENSION COVERAGE, the 13th OECD Pension Experts Meeting 2018, Seoul Korea 21-22 June 2018.

降。截至 2016 年底，泰国 SSF 覆盖总人数为 1404.2 万人，占泰国就业总人数的 37.42%，占总人口的 21.3%。其中，强制参保人数为 1051.2 万，占 75%；自愿参保人数为 353 万，占参保总人数的 25%。可见，即便泰国出台了各种鼓励非正规就业人员参保的政策，但他们的参保率仍然很低。

表 2 2007-2016 年社会保障计划的参保人数、增长率及其覆盖率

	强制参保人数 (万人)	自愿参保人数 (万人)	总参保人数 (万人)	参保总人数增长率	受雇总人数 (万人)	参保人数/ 受雇人数	总人口数 (万人)	参保人数/ 总人口
2007	878.0	40.1	918.22	--	3625	25.33%	6304	14.57%
2008	877.9	51.4	929.4	1.2%	3702	25.11%	6339	14.66%
2009	868.0	68.0	936.0	0.7%	3771	24.82%	6353	14.73%
2010	895.6	74.7	970.3	3.7%	3804	25.51%	6388	15.19%
2011	905.5	144.5	1050	8.2%	3847	27.30%	6408	16.39%
2012	942.5	228.7	1171.2	11.5%	3894	30.08%	6446	18.17%
2013	978.1	265.2	1243.3	6.2%	3891	31.96%	6479	19.19%
2014	1003.0	359.6	1362.6	9.6%	3808	35.78%	6513	20.92%
2015	1039.2	339.7	1378.9	1.2%	3802	36.27%	6573	20.98%
2016	1051.2	353.0	1404.2	1.7%	3771	37.24%	6593	21.30%

资料来源：Social Security Office, Social Security Annual Report 2016, p21.

在缴费方面，泰国《社会保障法案》针对不同的群体制定了不同的缴费率。《社会保障法案》第 33 条规定：劳资双方建立雇佣关系的必须参保，雇员和雇主的缴费都是 5%，政府的缴费率为 2.75%。在劳资双方 5%的缴费率中，1.5 个百分点分配给健康基金，3 个百分点分配给老年儿童基金，0.5 个百分点分配给失业基金。在政府 2.75%的缴费中，1.5 个百分点分配给健康基金，1 个百分点分配给老年儿童基金（但是政府缴费只为儿童津贴融资，并不为养老融资），0.25 个百分点分配给失业基金。自从 1999 年正式建立养老基金以来，缴费率一直在不断上升，从 1999 年最初的 2%（雇主和雇员均摊，下同）上升到 2000 年的 4%，直到 2003 年的 6%。缴费基数上下限分别是每月 1650 泰铢和每月 15000 泰铢。

《社会保障法案》第 39 条规定：如果雇员按照第 33 条参保，参保时间不少于 1 年，然后不再被雇佣，如果自愿继续参保，个人每月交纳 432 泰铢，政府补贴 240 泰铢。对于个人缴纳的部分，144 泰铢分配给健康基金，288 泰铢分配给老年儿童基金；对于政府缴纳的部分，健康基金和老年儿童基金各得 120 泰铢。

《社会保障法案》第 40 条规定：其他非雇佣人员自愿参保的，每年缴纳 2880

铢，1996 年提高至 3110 铢，1998 年提高至 3360 铢（相当于每月 280 铢），但只能享受生育、伤残和死亡津贴三项待遇。2011 年，社会保障办公室调整了缴费率以及待遇给付，提供了两种选择：第一种是每月缴纳 100 铢，参保人缴纳 70 铢、政府缴纳 30 铢，覆盖三种类型的待遇（包含疾病、残疾和死亡）。第二种缴费为 150 铢，参保人缴纳 100 铢、政府缴纳 50 铢，包含疾病、残疾、死亡和一次性老年待遇给付。2013 年，社会保障办公室又引入了第三种待遇给付方式：每年缴费为 200 铢，参保人和政府各付 100 铢，这次把养老金待遇也包含进来了，但后来由于有《国民储蓄基金法案》的实施和 NSF 的建立，这一选择在 2015 年之后便不复存在。

截止 2016 年底，共有 435303 个企业在社会保障办公室注册，72.36% 为雇员在 10 人以下的小企业。SSF 覆盖 1404.17 万人，比上年增加了 1.83%。其中，1051.18 万是在第 33 条项下的强制参保人，比上年增长 1.16%。男女比例基本持平，大多数是 25-29 岁之间。128.61 万人是在第 39 条下的自愿参保人，比上年增长了 7.47%，男女比例为 1:1.69，大部分参保人为 40-44 岁之间；224.37 万人为第 40 条项下的自愿参保人，比上年增加了 1.96%，男女比例为 1:1.36，大多数为 55-59 岁之间。2016 年，泰国养老金领取人数占缴费人数的 12.85%。由于泰国养老金制度自 1998 年开始实施，按照 15 年的最低缴费年限规定，2014 年才开始有第一批养老金待遇支出。

表 3 2016 年 33 号条款下参保企业和人数

企业规模	企业		参保人（条款 33）	
	个数	%	人数	%
≤	314996	72.36	1145261	10.89
11-20	50663	11.64	740187	7.04
21-50	38495	8.84	1212851	11.54
51-100	14521	3.34	1028917	9.79
101-200	8365	1.92	1175244	11.18
201-500	5676	1.30	1736887	16.52
501-1000	1631	0.38	1125297	10.71
>1000	956	0.22	2347177	22.33
总数	435303	100.00	10511821	100.0

资料来源：Social Security Office, Social Security Annual Report 2016, p20

因为不同人群的缴费能力不同，因此泰国设计了灵活的社会保障缴费办法，

满足了不同人群的需要，有利于尽可能扩大覆盖率。社保法案第 33 条主要针对有雇主的人群，第 39 条主要针对参保时间超过 1 年后又失去雇主的人群，第 40 条主要针对没有雇主的人群。

表 4： 泰国 SSF 的缴费方案

	强制性：第 33 条法令			自愿性：第 39 条法令		第 40 条法令
	雇员	雇主	政府	雇员	政府	
健康基金*	1.5%	1.5%	1.5%	144 泰铢/月	120 泰铢/月	3360 泰铢/年**
老年儿童基金	3%	3%	1%	288 泰铢/月	120 泰铢/月	--
失业基金	0.5%	0.5%	0.25%	--	--	--
总计	5%	5%	2.75%	432 泰铢/月	240 泰铢/月	3360 泰铢/年

资料来源：Social Security Office, Social Security Annual Report 2006, p34.

*注：健康基金主要包括疾病、生育、伤残和死亡津贴四项待遇。

**注：根据第 40 条法令，该项缴费只能享受生育、伤残和死亡津贴三项待遇。

在养老金待遇给付方面，泰国政府规定，社会保障待遇免税。参保者获取全额养老金的最低资格是年满 55 岁退休，并且累计缴费满 15 年。如果缴费不满 15 年，参保者可以从老年养老基金中一次性领取一定金额养老金。如果累计缴费恰好满 15 年，每月可领取工资额的 20%，待遇计发基数为退休前 5 年的平均工资，且必须在 1650 铢和 15000 铢之间。累计缴费超过 15 年时，每超过 1 年增加 1.5%。如果参保者缴费时间不足 1 年，可以一次性领取个人缴费；如果缴费时间超过 1 年但不满 15 年，除了一次性领取个人缴费和雇主缴费外，还可以领取一定的利息，利率由社会保障办公室制定。从表 5 可以看出，如果只参加 SSF，不参加 PVD 计划，替代率只有 24%。

表 5 泰国养老金各支柱替代率 (%)

	政府雇员	私人雇员/ 有 PVD	私营雇员/ 无 PVD	国有企业/准政 府雇员	私营教 师	自雇者/有 NSF	自雇者/无 NSF
第三支柱		√		√		√	
第二支柱	√				√		
第一支柱		√	√				
老年福利	√	√	√	√	√	√	√
替代率	75-80%	46%	24%	26%	33%	28%	4%

注：除政府雇员外，其他均以 15000 泰铢的最低工资为替代率计算基数

资料来源：Pisut Sampatanukul, THAI PENSION SYSTEM: EXPANDING PENSION COVERAGE, the13th OECD Pension Experts Meeting 2018, Seoul Korea 21-22 June 2018.

2016 年泰国社会保障办公室从雇主、雇员和政府三方取得的 SSF 缴费收入为 1864 亿泰铢，比 2015 年增加 60 亿、增长 3.35%。待遇支出共计 730 亿、比 2015 年增加 84 亿、增长 12.93%。其中，最大的支出项目是疾病待遇支出，共计 406 亿。其次是养老待遇支出 94 亿铢，生育支出 71 亿、儿童津贴支出 67 亿、失业支出 65 亿、死亡津贴 19.9 亿、残疾待遇支出 7.7 亿铢。

表 6 2016 年泰国社会保障计划各项待遇的分布情况

待遇类型	受益人次	所占比重	待遇支付金额 (亿泰铢)	所占比重
疾病津贴	34939990	94.22%	406	55.64%
生育津贴	294169	0.79%	71	9.67%
伤残津贴	12139	0.03%	7.7	1.06%
死亡津贴	25905	0.07%	19.9	2.72%
健康津贴小计	35272203	95.11%	504.6	69.09%
儿童津贴	1326518	3.58%	66.5	9.11%
老年津贴	344937	0.93%	93.8	12.85%
老幼津贴小计	1671455	4.51%	160.3	21.96%
失业津贴	141267	0.38%	65.4	8.64%
总计	34084925	100%	730.3	100%

资料来源：Social Security Office, Social Security Annual Report 2016, p29.

截至 2016 年 12 月 31 日，泰国 SSF 累计结余为 16674 亿铢，占 GDP 的 11.26%。其中，其中健康基金约占 5.4%，老年儿童基金约占 86.33%，失业基金约占 7.8%，40 号条款参保人占 0.4%。养老基金累计结余 11397 亿铢。可见，泰国社保基金的大部分结余来自养老基金。

表 7 泰国 SSF 的收支状况

年份	总收入 (亿泰铢)	缴费 比重	投资 比重	其他 比重	总支出 (亿泰铢)	待遇支 付比重	管理费 用比重	其他 比重	盈余(亿 泰铢)
2008	1322.4	80.8%	16.7%	2.5%	396.0	90.1%	7.7%	2.2%	269.0
2009	1215.8	76.4%	19.5%	4.1%	483.4	90.8%	6.3%	2.9%	126.0
2010	1500.8	77.04%	17.15%	5.81%	473.3	92.01%	7.86%	0.13%	248.7
2011	1608.2	77.2%	18.2%	4.6%	520.2	89%	7.5%	3.5%	256.5
2012	1518.4	72.1%	21.45%	6.45%	596.3	90.8%	8.68%	0.53%	77.6

2013	1844.6	73.6%	18.9%	7.5%	633.1	90.1%	7.6%	2.3%	130.8
2014	2227.4	77.97%	16.71%	5.32%	668	91.92%	7.61%	0.47%	428.4
2015	2272.9	79.3%	17.1%	3.6%	705.4	91.7%	6.5%	1.8%	409.9
2016	2410	77.33%	16.89%	5.78%	801.2	91.15%	5.08%	3.77%	378

资料来源：Social Security Office, Social Security Annual Report 2009—2016.

2016 年泰国 SSF 总收入为 2410 亿铢，其中，缴费收入占 77.33%，投资收益占 16.89%，其他占 5.78%。2016 年泰国 SSF 总支出为 801 亿泰铢，其中，待遇支出占 91.15%，行政开支占 5.08%，其他支出占 3.77%。2016 年泰国 SSF 结余为 1608.8 亿泰铢，扣除老年待遇储备基金的债务，净结余为 378.0 亿泰铢。

（二）泰国 SSF 投资概况

社会保障办公室下属的投资管理办公室专职 SSF 的投资管理。社会保障委员会制定了 SSF 的投资政策，要求投资于安全资产的比例不得低于 60%，投资于风险资产的比例不得超过 40%，投资于不产生直接收益的社会项目比例不超过 10%（社会投资）。安全资产是指财政部票据、政府债券、泰国银行及其金融机构的发展基金债券，财政部担保的地方政府债券，银行存款，银行背书的票据以及评级在 BBB 级及其以上的公司债券。社会投资项目主要是指泰国住房局的廉租房项目，中小企业的贷款项目以及劳务输出贷款项目。

2016 年泰国 SSF 的投资金额为 15703 亿泰铢，占总基金的 94.2%。其中 82.74% 投资于银行存款、政府债券、泰国银行债券、财政部担保的国有企业债券和投资级公司债券。17.26% 投资于未经财政部担保的国有企业债券、股票和各种信托基金（包括房地产信托基金、基础设施信托基金、黄金信托基金和外国平衡基金）。符合社会保障委员会制定的投资政策。

表 8 2006-2016 年泰国 SSF 的投资收入及其分布

	投资总收入 (亿泰铢)	存款和债券利息 (亿泰铢)	股票分红 (亿泰铢)	利息比重	股息比重
2006	173.46	149.57	23.89	86.23%	13.77%
2007	211.09	185.87	25.22	88.1%	11.9%
2008	244.75	221.11	23.64	90.3%	9.7%
2009	266.34	237.43	28.91	89.1%	10.9%

2010	337.50	257.91	79.59	76.4%	23.6%
2011	360.62	292.95	67.67	81.2%	18.8%
2012	403.04	325.48	77.56	80.8%	19.2%
2013	468.20	348.07	120.13	74.3%	25.7%
2014	464.92	371.65	93.27	79.9%	20.1%
2015	448.94	396.39	52.55	88.3%	11.7%
2016	527.36	412.66	114.7	78.3%	21.7%

资料来源: Social Security Office, Social Security Annual Report 2016, p37.

2016 年泰国 SSF 的投资收入为 527.36 亿泰铢, 其中各项利息收入为 412.26 亿泰铢, 占总收入的 78.3%, 股息收入为 114.7 亿泰铢, 占总收入的 21.7%。SSF 的投资收入结构及其投资分布是相对应的。2002 年之前, SSF 全部投资投入都来自债券和银行存款的利息, 而近年来股息收入所占比重略有提高。从图 2 可以看出, 泰国 SSF 结构中, 投资收益占比逐渐增多, 从 2007 年的 29.58% 增加至 2016 年的 42.24%。

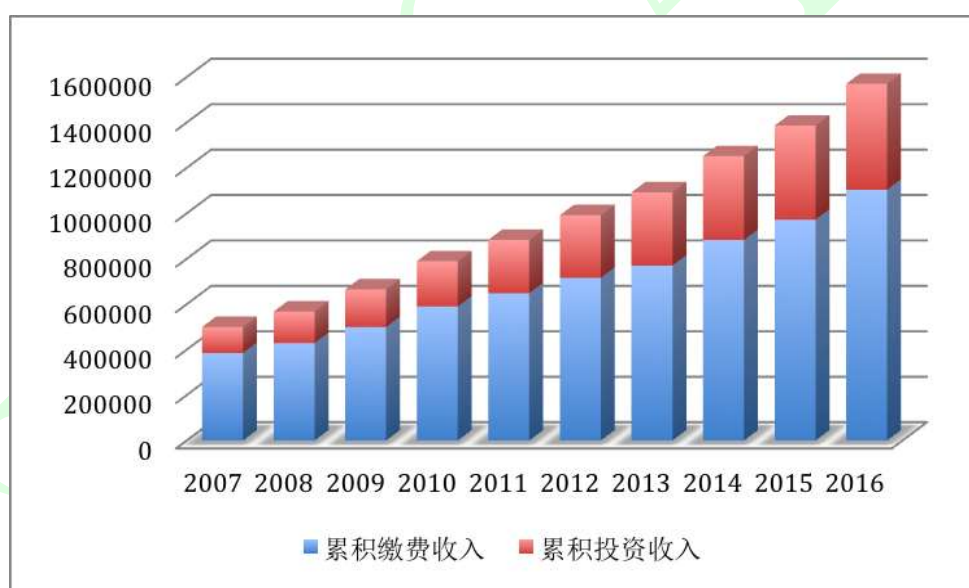


图 2 2007-2016 年 SSF 累积投资收益和累积缴费收入变化 (单位: 百万泰铢)

资料来源: Social Security Office, Social Security Annual Report 2016, p38.

三、泰国 GPF 的投资管理

(一) 政府养老金计划及其 GPF 概况

中央政府公务员的养老金计划包括两部分, 一是 1951 年建立的政府养老金计划 (Government Pension Act, 1951), 二是 1997 年成立的 GPF。GPF 是强制性的, 1997 年 3 月 27 日以后参加工作的新人必须参加该计划。

1951 年的养老金计划是现收现付制，待遇发放分为年金制和一次性给付。退休者获得年金待遇的条件是服务期限满 25 年，但是如果因年老、伤残等因素丧失工作能力可以降低服务期限为 10 年。当然，有资格领取年金的退休者也可以选择一次性领取。一次性领取养老金的资格是服务期限满 10 年，如果因年老、伤残等因素丧失工作能力可以降低服务期限为 1 年。在待遇水平方面，年金制的待遇水平是最后一月工资的 2% 乘以服务年限。一次性领取的金额是最后一月工资乘以服务年限。

1997 年实施的 GPF 是完全积累的，其账户分为个人账户和政府账户。个人账户又分为缴费个人账户和非缴费个人账户。1997 年 3 月 27 日以后参加工作的官员必须参加缴费账户，在此之前的官员可以在缴费账户和非缴费账户之间自由选择。对于缴费账户，个人缴纳工资的 3%，作为雇主的政府匹配 3%，另外作为改革后的补偿，政府再缴纳 2%。这样，缴费型个人账户总的缴费率为 8%。满足下列三个条件中的任意一个，可以得到全额待遇：1、年满 60 岁；2、离开公务员岗位；3、死亡。目前，如果退出公务员岗位，GPF 资金可以向 PVD 转移。个人缴费低于 50 万铢的免税。年满 60 岁退休或者 50 岁之后退出公务员岗位，待遇免税。在职 5 年以上可以享受部分税收减免待遇。

对于非缴费账户，个人不缴费自然没有政府匹配，但是可以获得一个 2% 的补偿，同时将 1951 年的养老金计发办法进行改革。改革的措施是把计发基数由最后一月工资改为退休前 5 年内的平均工资，同时设定替代率的上限为 70%。这一个改革措施使得养老金替代率下降了 12% 到 15%，但是考虑到 GPF 中的个人账户，养老金的总水平反而有所增加。

政府账户也分为两类，一是政府储备账户，二是一般账户。由于 1951 年的养老金计划是现收现付制，并且其资金直接来自政府财政，为了应对将来可能出现的财务危机，政府决定在 GPF 中设置储备账户，该账户的资金来自财政转移，转移规模不低于每年财政支出的 20%。如果政府储备账户基金、一般账户基金及其收益超过每年养老金支出的 3 倍，多余的资金应该返还给财政部。一般账户是指一些成员选择了缴费型个人账户，但是过一段时间后又反悔，要求按照 1951 年养老金计划的规定一次性领取养老金。这样，这些成员就丧失了领取个人账户养老金的资格，其账户积累的资金自动转到一般账户。虽然 GPF 包含多个账户，

但是这些资金都放在一个资产池里统一管理。

截止到 2014 年底，GPF 总缴费及其收益为 7139.45 亿泰铢，其中个人账户缴费及其收益为 4960.17 亿泰铢，约占总缴费及其收益的 69.48%，政府储备账户缴费及其收益为 2179.28 亿泰铢，约占总量的 30.5%，两者合计占 99.98%。可见，泰国 GPF 主要由个人账户和政府储备账户组成。但从下图可以看出，近年来政府储备账户的比例不断增加，个人账户所占份额持续下降。2015 年以来，政府储备账户占比超过 50%，截至 2017 年底，这一比例已增加至 54.16%。



图 3 2009-2017 年不同账户的缴费及收益占 GPF 净资产的比重 (%)

资料来源：泰国 GPF 年度财务报告 2009-2017

除上述强制性计划之外，GPF 还提供自愿性质的缴费计划。一种是“额外缴费计划”，参保人可以自愿选择在 3% 之外再缴纳本人工资的 1-12%；另一种是“扩展储蓄计划”，主要针对那些退休之后希望把 GPF 积累的基金全部或者部分继续留存在他们的账户中。截至 2014 年，共有 24126 人加入“额外储蓄计划”、2199 人选择“扩展储蓄计划”，分别占全部 GPF 参保人的 2% 和 0.2%¹。

(二) GPF 的治理结构

GPF 的愿景是成为世界级的养老基金，使命是通过管理退休储蓄为成员提供更好的生活条件，其核心价值是以最高的效率工作，提供良好的服务，以诚实、公平和团队合作精神履行职责，实现最高的管理水平以及向国内介绍治理结构方面的国家惯例。

¹ 泰国 GPF 可持续发展报告 2014.

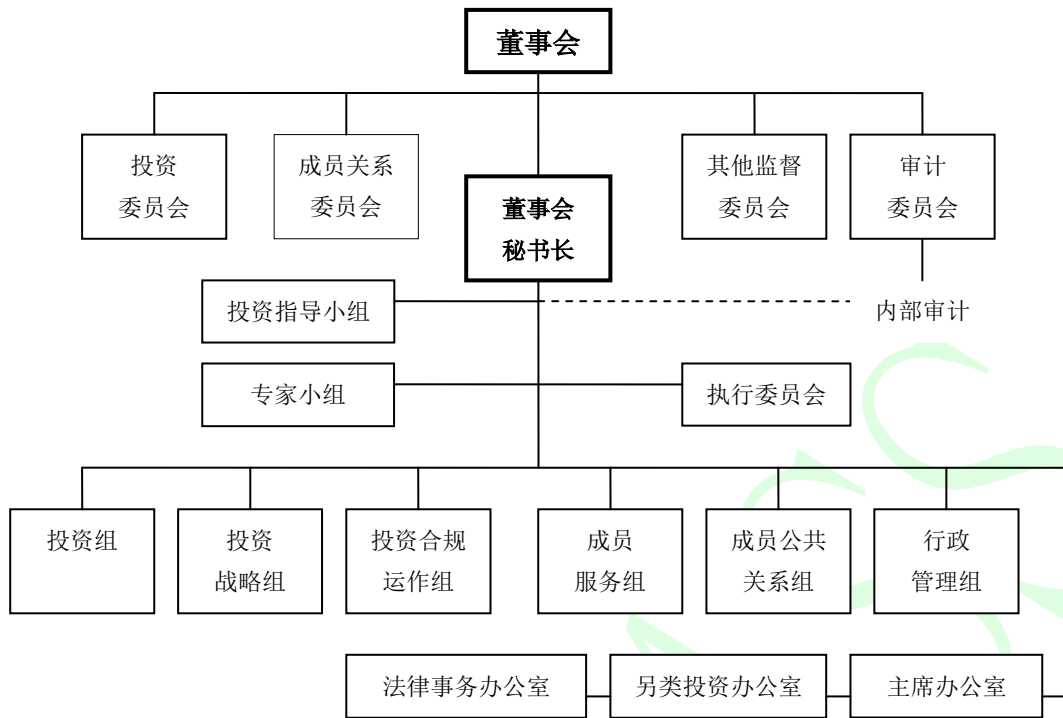


图 4 GPF 的组织结构图

资料来源: http://www.gpf.or.th/Eng/organizstruc_1.asp。

GPF 的董事会由 25 名成员组成, 12 名成员代表雇员, 9 名前政府官员代表政府, 3 名独立专家学者以及 1 名秘书长, 秘书长兼任基金的首席执行官 (CEO) 和首席投资官 (CIO)。董事会成员从各自所代表的群体中民主选举产生。独立学者从法律、投资和金融等领域的领袖型学者中选任, 主要发挥监督与制衡作用。根据法律规定, 财政部常任秘书为董事会主席。董事会的主要权力是制定 GPF 的管理规章、投资政策, 确保高效、审慎、合法地管理该基金, 以保证基金成员的利益。

董事会下设投资委员会, 成员关系委员会, 其他监督委员会, 审计委员会和执行委员会, 还设有投资指导小组, 专家小组。投资委员会由七名成员组成, 1 名主席是财政政策办公室主任, 1 名泰国银行代表, 董事会任命的 4 名投资专家, 以及董事会秘书长。投资委员会的责任重大, 主要工作内容包括: 制定选择外部基金经理的标准, 监督整个基金的运作, 报告投资结果, 向董事会提供投资建议。成员关系委员会主要工作是加强基金与成员之间的联系, 向成员披露相关信息, 协助成员理解退休储蓄的政策和理念, 向成员介绍投资程序等。

董事会秘书长下设六个工作组和三个办公室：投资组、投资政策组、投资合规组、成员服务组、成员公共关系组和行政管理组，以及主席办公室、另类投资办公室和法律事务办公室。

（三）GPF 的投资管理

GPF 制定了严格的投资程序，基金各部门之间既有分工又有合作。《政府养老基金法案》是一切投资活动的最高指南，法案规定了基金的投资目标和政策框架；董事会全面监督投资活动，确保投资管理符合基金法案以及其他适用的法律；投资委员会审查投资建议，向董事会推荐投资政策；投资指导小组在秘书长的领导下制定投资战略、向投资委员会提供投资建议；投资团队负责确定投资机会、开展透彻深入的研究。

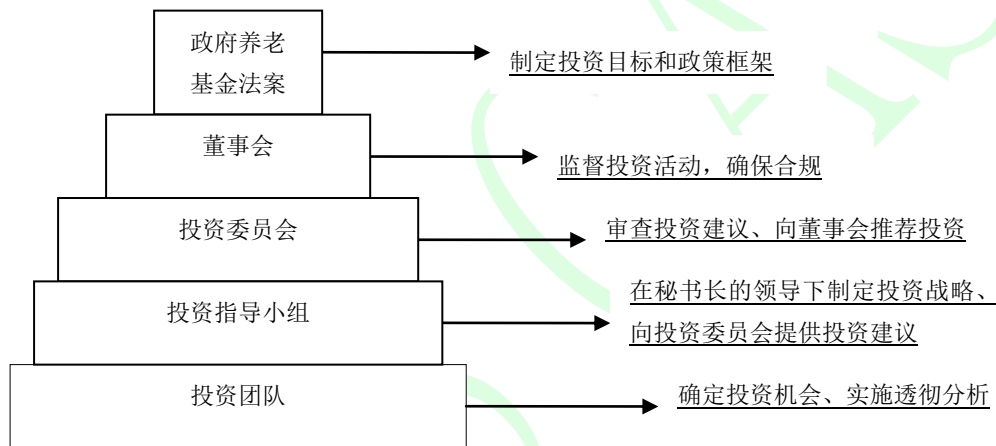


图 5 GPF 的投资程序

资料来源：http://www.gpf.or.th/Eng/inv_process.asp。

GPF 的投资管理要求确保基金安全，能够获得超过长期通胀率的收益率，制定恰当的投资组合，进行分散化投资，资产选择能够抵御经济全球化带来的风险，注重高效的投資控制和完善的監督程序。GPF 还要经常评估其资产配置的合理性，以反映不断变化的外部环境和经济条件，制定合理的评估基准以真实反映基金的投资绩效。在具体的投資配置上，董事会要求固定收益投資、股票投資和不动產投資的比例为 80%：15%：5%。

截止到 2014 年 12 月，泰国 GPF 的资产规模为 7139.45 亿泰铢，覆盖来自 12 个职业的 120.46 万人。其中，46.6%投资于最为安全的资产，包括泰国主权债券和泰国短期债券，17.3%投资于较为安全的多种资产组合（泰国公司债券占

11.7%、全球公司债券占 3.3%、新兴市场债券占 0.4%、绝对回报基金占 1.9%)，7.4%投资于通货膨胀敏感性资产（泰国房地产占 3.8%、商品占 0.7%、全球房地产占 1.4%、基础设施占 0.7%、通货膨胀相关金融产品占 0.8%），增长性资产占 28.7%（泰国股票占 12.4%、发达市场股票占 11.2%、新兴市场股票占 3%、中国股票占 0.3%、泰国私募股权占 1.3%、全球私募股权占 0.5%）¹。2014 年泰国 GPF 用于固定收益的比例占 63.9%，而 2006 年的这一比例为 79.2%。可以看出，随着近年来泰国 GPF 投资的良好业绩，投资选择也趋向于更为大胆，但仍需满足固定收益产品不低于 60%的要求。

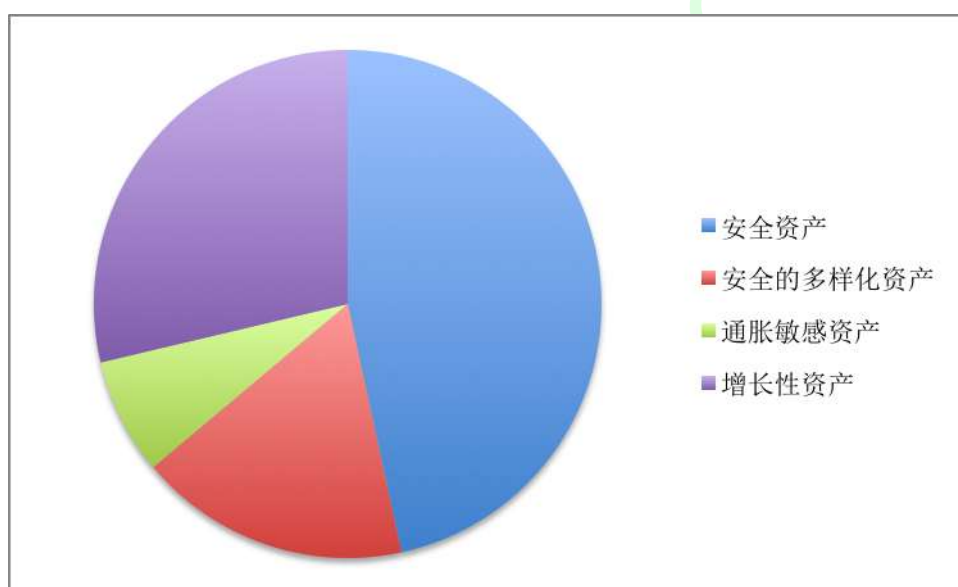


图 6 2014 年泰国 GPF 的投资组合

资料来源：泰国 GPF 可持续发展报告 2014。

注：泰国 GPF 英文网站 2016 年数据有误，上图使用数据为 2014 年数据。

表 9 GPF 收益率与银行存款利率、通货膨胀率的比较（单位：%）

	1 年	3 年	5 年	10 年	建立以来
GPF 净收益率	5.1	5.08	5.51	5.1	6.61
储蓄率	1.38	1.59	1.96	1.91	2.88
通货膨胀率	1.13	0.29	1.16	1.96	2.52

资料来源：泰国 GPF financial statement 2016。

表 9 为泰国 GPF 的投资绩效及其与存款、通货膨胀率等的比较。总体而言，泰国 GPF 的投资收益率非常高，从 1997 年到 2016 年之间的平均净收益率为 6.61%，超过同期银行存款 3.73 个百分点，超过同期通胀率 4.09 个百分点，获

¹ GPF 可持续发展报告 2014

得了较好的投资回报。

表 10 GPF 参保人投资选择 (单位: 人数)

参保人投资选择	2012	2013	2014
股权计划	2218	2977	4063
核心计划	39	62	111
固定收入计划	77	86	128
货币市场计划	60	67	80
生命周期计划-60 岁	—	3454	5435
生命周期计划-65 岁	—	114	178
生命周期计划-70 岁	—	81	125
总计	2394	6841	10120

资料来源: GPF 可持续发展报告 2014, p18。

注: 核心计划数据为从其他计划变更回核心计划的人数。

值得一提的是, 泰国 GPF 还为参保人提供了较为灵活的投资选择。2010 年, GPF 为其成员提供四种投资选择: 低风险货币市场计划 (money market plan), 核心计划 (core plan), 固定收益计划 (fixed income plan) 和股权计划 (equity plan)。不同选择间的差别主要在于投资股权、固定收益和财产的比例。股权计划下, 股票投资占 35% 左右, 而核心计划下 (该计划也是默认计划 default plan) 股票投资比例则为 20%。选择混合股权计划的会员将能够获得更高的回报, 但同时也必须承受更高的风险。固定收益计划投资于短期和长期固定收入证券, 不存在股权或财产资产, 投资目标是产生超过银行存款利率的回报。2013 年开始, GPF 又提供了另外一种新的选择——生命周期计划 (Life Path Plan)。它的特点是在成员年轻时承担更高的回报风险, 并在会员退休时逐渐降低风险。从表 10 可以看出, 该计划自 2013 年建立伊始, 便成为成员最受欢迎的选择。

四、结论

正如前文提到的, 虽然泰国被称为福利国家的“迟到者”, 但是近年来泰国无论是在社会保障计划的综合管理还是基金的投资运作方面都呈现出明显的后来居上之势。这集中体现在完善的管理措施, 合理的治理结构, 充分的信息披露和良好的投资收益。

（一）完善的管理措施

在组织机构上，泰国社会保障办公室在中央、省级和地方设置了三级管理机构，在中央一级，根据社会保障计划运行的特点，设置了二十多个处室。完善的机构设置为社会保障计划的顺利运行提供了制度保障。在内部文化建设上，社会保障办公室提出的愿景是成为高效勤政的组织，向参保成员提供优质服务，维护基金稳定；使命是向参保成员提供优质服务以促进国民团结、社会和谐，增强基金的稳定性；核心价值是服务周到、团结和谐、努力进取、诚实正直。特色鲜明的文化为管理水平的提高提供了内在动力和精神激励。在管理手段上，社会保障办公室高度重视IT信息技术的应用，在政府部门中率先引进了ERP系统，高效地进行财务、人事和文件管理，极大地提高了工作效率，降低了管理成本；社会保障办公室还借助其他部门开发的灵通卡（Smart Card），把参保人的有关信息（包括参保者的身份证号、姓名、性别、住址、缴费和待遇情况）集中到一张卡中，方便参保者查阅资料和处理信息。

对于国家雇员系统，泰国GPF也高度重视信息公开和信息化建设，从缴费到待遇支付，都可以通过先进的基金管理系统完成。它的电子支付和GPF成员自助系统在2013和2015年两次赢得泰国ICT优秀成就奖。此外，GPF成员还可以通过客户端申请更换投资计划。在宣传方面，GPF通过呼叫中心、每周在国家报纸上刊发文字、广播和电视节目、每月的电子杂志，网站和办公室等多种途径保障了与参保人之间的有效沟通。

（二）合理的治理结构

为了提高管理机构的公信力，增强计划成员对社保制度的信心以及获得国际同行的认可，社会保障办公室和GPF都非常重视内部治理结构的完善。良好治理结构的核心就是在组织内部通过分解职能、分散权威、分设机构实现相互制约、相互平衡，进而高效地实现组织目标。据此，GPF在董事会主席及其成员之间，各子委员会主席及其成员之间，秘书长及其各级职员之间，都明确了各自的职权，要求各司其职，既有分工又有合作。与此同时，还有配合严格的内部审计和充分的信息披露。

GPF不仅努力践行良好的治理结构，而且还是该原则的热心倡导者和积极宣传者。GPF认为，在建立良好的治理结构方面，该基金应该成为国内其他金融机

构和个人投资者的榜样，其发挥的榜样作用有利于引导其他机构优化内部治理结构，有利于提高上市公司质量，有利于提高金融机构治理水平，进而促进国内金融业和资本市场发展，有利于整个国民经济的可持续发展。

（三）充分的信息披露

信息披露是良好治理结构的核心内容，有利于提高管理效率，增强政策透明度。社会保障办公室和 GPF 都要求向计划成员及其相关公众提供一致、准确、完整的信息。社会保障办公室在年报里公布社会保障办公室的组织机构、年度成果、计划运行、财务信息、行政管理以及下一年度的行动计划。在计划运行中，社会保障办公室详细地披露计划的参保情况、缴费规定、待遇发放、基金收支、基金规模、投资分布以及投资收益等信息。除了公布年报外，社会保障办公室还在网上免费公布统计年鉴。当然，社会保障办公室信息披露方面还存在一些改进的地方。由于英语不是泰国的官方语言，其年报和统计年鉴的英语版公布时间较迟。GPF 虽然及时公布了英语版的财务报表，但是没有英语版的年报。因此，这些都是有待改进的地方。

（四）良好的投资收益

由于 SSF 和 GPF 都规定了明确的投资目标，制定了合理可行的投资政策，再加上得力的管理措施，完善的治理结构和高效透明的投资管理，这使得两只基金的投资表现都很好。以 GPF 为例，自成立以来平均净收益率为 6.61%，超过同期银行存款 3.73 个百分点，超过同期通胀率 4.09 个百分点。考虑到这两只基金绝大部分的资产都是投资于债券、少部分投资于股票，在这种投资分布的情况下，取得这样好的投资收益犹显得难能可贵。

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