

构建我国社会保险基金监管体系的思考

林 义

着眼于我国近年来社会保险改革的经济教训和未来多层次社会保险基金监管的客观需要，我国社会保险基金监管体系亟待完善。应当看到，对多层次社会保险基金营运的监管，乃是一个在世界范围内面临的崭新课题。我们应当立足于我国国情，综合借鉴欧美发达地区、拉美及东欧国家、东南亚国家业已形成的初步经验，从战略和长期发展的高度，注重社会保险，尤其是养老保险监管体系的观念创新、制度创新，逐步探索出适合我国国情的社会保险监管体系。

一、我国社会保险基金监管中政府职责的定位

受多种因素的制约，各国社会保险均面临多元化的发展趋势，尤其是欧美发达国家、拉美和东欧经济转轨国家私营化和市场化的发展走势更为明显，形成一股较强的国际潮流，程度不同地影响到各国社会保险改革的路径依赖和制度选择模式。正是在这一特定的国际背景下，我们一方面应充分地估计社会保险基金市场化趋势对增进社会保险运行效率、促进经济与资本市场协调发展的潜在优势。同时，对伴随这一市场化、经营化趋势的潜在风险应予以充分关注。而另一方面，应当根据各国不同的政治、经济、社会及制度文化环境，合理界定政府在社会养老保险发展中的职责以及规范协调、指导社会养老保险的健康发展。而政府职责的定位，对于探索适合我国国情的社会保险基金监管思路 and 监管模式，具有举足轻重的重要决策意义。

社会保险发展一百多年的历史告诉我们，社会保险是政府干预社会生活领域、克服商业保险市场普遍存在的逆选择等“市场失灵”在特定社会历史条件下的一种制度安排，通过政府的直接干预和体现收入再分配原则对低收入者提供最底生活保障。但西方国家社会保险普遍陷入危机和改革的事实，又充分表明政府对社会政府领域的过度直接干预，仍会导致“政府失灵”。西方国家80年代，尤其是90年代以来社会保险改革的经验表明，社会养老保险市场化、私营化的发展走势，正是政府缩小直接控制的公共养老保险，而鼓励和促进补充养老保险、个人储蓄养老保险和商业人身保险、增大法律、法规的间接控制作用的具体体现。西方社会保险的改革经验，有助于对政府职责定位时的参考与借鉴。需要指出的是，我们还应对非西方国家、尤其是东南亚国家社会保险改革发展中政府独特作用的经验应当予以高度关注。由于东南亚不同的社会、经济、政治、文化和制度环境，政府在市场经济中的作用迥然有别于西方国家，政府主导型的市场经济模式，也需要强调政府在社会养老保险制度中的重要作用。明智的应当是合理借鉴东西方国家政府管理社会保险计划的有益经验，注重在充分发挥自身制度条件优势、扬长避短地界定政府在社会社会保险基金监管中的职责。

在我国社会养老保险监管体系中，政府职责的定位应当包括以下几个方面

第一，政府多层次养老保险模式中的基本养老保险负有终级责任，作为政府社会政策责任的直接体现，为社会成员提供最基本的生活保障，为经济社会的正常发展，提供最基本的社会稳定机制。由于社会养老保险计划自身的长期性的特点，计划一经建立就代表政府对社会成员的一种社会责任的承诺，政府必需充分关注社会养老保险计划长期稳定发展这一决策

基点。对于企业补充养老保险和其他养老保险计划，政府职责在于严格监控，引导其健康有序的发展，运用经济、法律、行政手段，为其提供再保险和社会保护机制。

第二，选择适合我国国情的养老保险模式和监管模式，避免社会养老保险的决策失误，是政府理应承担的一项重要职责。在我国人口众多、社会养老保险覆盖面较窄、国民社会保险意识和法律意识淡漠、经济金融环境有待进一步完善等的现实背景下，选择适合国情的监管模式、以及如何有效地发挥政府应有监管作用而又不过多地限制市场机制、是政府职责定位中应首先考虑的重要约束条件。

第三，制定社会养老保险的法律、法规，完善基本养老保险的制度构建，严格规范养老保险的建立、营运、监管。在当前的背景下，政府在养老保险的立法执行管理、行政管理、组织管理及养老保险收支平衡和基金管理中，应当发挥重要作用。而其中，法律监管和对管理者的监管。尤其是对社会保险高级管理人才的选拔、任用，对制度的健康有序运行，关系极大。

第四，政府应当为养老保险的长期稳定创造有利的内外部环境。如经济环境、金融环境、法律环境、市场环境，将有利于养老保险的健康有序发展。

二、我国社会保险基金监管的基本原则

（一）坚持法律监管和政府行政监管并重的原则

社会保险自身的运行特点决定了必须依法对社会保险制度的全过程尤其是养老保险实施管理，政府监管部门应当严格遵循社会保障法、养老保险法、社会保障基金管理法等法律、法规，对养老保险费的征缴、基金投资营运与管理、养老金给付、养老保险计划的安全保障实施法律监管。同时，我国的现实国情决定了政府行政监管对养老保险机制稳健发展具有重要意义。社会养老保险最终必须体现国家的社会政策目标，尤其是基本养老保险体现和贯穿政府行为，政府监管至关重要。

（二）坚持综合监管、协调发展、区别对待的原则

社会养老保险是一项非常复杂的系统工程和长期计划，必须充分考虑养老保险的社会政策效应、财政经济效应、政治效应。注重同国家财政政策、金融政策的协调配套，注重保证养老保险计划的近期、中期、长期稳健发展。同时，多层次的养老保险构架，又需要强调对企业补充养老保险和其他养老保险计划区别对待的原则，实现多层次养老保险的协调发展。

（三）坚持安全第一、风险防范、注重保值增值的基金营运原则

社会保险基金营运必须把基金的安全性原则放在首位，既是国家职责的体现，又涉及千家万户的切身利益和养老保险运行的公众信任这一核心要素。因而，涉及社会保险基金的安全第一、风险防范原则应贯穿社会养老保险监管过程的始终。同时，应注意寻求适合我国现实国情基金保值、增值途径，强调社会养老保险基金的适度经营原则。

（四）坚持质的控制和量的监控相接合的原则

社会保险基金的监管，应当首先强调质的控制，如社会保险基金管理模式选择、机构设置、高级管理人员的选拔任用，对于保证我国社会保险体系的健康有序发展具有十分重要的意义。在注重制度构建的同时，必须高度重视以人为本的监管原则。应当纠正当前养老保险基金管理研究中偏重投资组合、投资限额，而忽略高素质高级管理人员的选拔、任用的偏向、注重质与量有机结合的监管原则。

三、我国社会保险基金监管的模式选择

在我国特定的经济、社会及制度环境下，选择什么样的社会保险基金监管模式，对于社会保险的健康有序发展和风险防范具有十分关键的意义。尤其是在多层次养老保险的构架中，既要考虑基本养老保险的监管、又要包括补充养老保险和其他养老保险的监管，选择监管模式更为重要。

尽管我国近年来一再重申养老保险基金营运监管的措施，如强调基本养老保险基金实行收支两条线管理，保证专款专用。但由于监管体制不健全，基金由各地方分散管理，劳动保障部门自行管理，缺乏外部强有力的监管，致使基金监管中存在严重隐患和基金的流失。对基本养老保险监管，应当尽快独立于社会保险费用收缴机构而由政府专门机构接管和负责基金的监管。我国已成立直属国务院的社会保险基金理事会，应当成为我国基本养老保险基金的最高监管机构，并按大区设立社会保险基金理事会派出机构，代表国家对基本养老保险基金行使直接监管职责，逐步建立健全基本养老保险基金的集中监管模式。由于基本养老保险负担的特殊的政策使命、基金营运保值增值及其监管应力求避免分散的监管模式，亦应力求杜绝地方政府对基金的随意动用和干预。

对于补充养老保险和其他养老保险计划的监管拟应尽快明确由中国保监会负责实施监管。经合组织最近的研究表明，在29个OECD国家中，大多数国家是由财政部制定补充养老保险的监管规则，而对其监管则分别由不同的监管机构实施，有12个国家由保险监管部门负责，其余分别由银行（2个）、财政监管机构（5个）、发展部（1个）和其他经济部门监管¹。由于补充养老保险计划在运行机制诸多方面与商业人寿保险相同，保监会有责任、义务和能力实现对第二、三层次养老保险计划的基金营运和有效监管。根据我国目前处于经济转型时期，金融市场有待进一步规范，金融保险法令法规有待进一步完善，养老保险改革发展面临较为复杂的制度环境。因而，无论是国家基本养老保险、还是补充养老保险的监管均应强调建立直属国务院的集中统一的监管模式，下派机构直接对全国社会保险基金理事会和中国保监会负责，有助于增进养老保险监管绩效、避免和防范各类风险。

四、我国社会保险基金监管机构的主要职责

（一）明确终级责任

无论是国家基本养老保险，还是国家补充层次的养老保险，均从不同角度体现了国家承担的基本的社会政策责任和辅助性社会政策责任。规模日益扩大的社会养老保险基金还将是我国未来资本市场和金融市场上最有实力的机构投资者之一，既受制于客观经济、金融环境，而又直接作用于经济和金融市场。因而对社会养老保险的监管，应当服从于经济和金融市场体系的一般规则，如确保基金营运的透明度，安全与稳定、高效，同时又担负提供退休收入的独特的社会政策职责。如果社会养老保险监管中的任何重大失误如基金因基金流失、滥用、投资或财务危机，则意味着政府财政不得不投入巨额资金来承担老年经济保障的责任。因而，稳健、谨慎和全面的养老保险监管具有十分关键的意义。

（二）有效处置风险

社会保险基金监管应注重妥善处理几种主要的风险，a.投资组合风险。包括非系统或可转移风险、系统风险或市场风险。有效的投资组合，在有助于保险基金安全营运的前提下，实现基金保值增值，有效防范通货膨胀风险。b.代理风险。管理者和资产经营未能充分代表

¹ OECD: Maintaining Prosperity in an Ageing Society, 1998.

基金会成员利益时会出现代理风险，如对基金的侵吞、流失，隐瞒投资收入。有效的监管将有助于克服代理风险。**c.系统风险。**由于社会保险基金将以不同形式融入金融市场，而金融市场将会导致社会保险的系统风险。因而，有效的社会保险基金监管体系，还应包括保护设施和再保险安排，以确保社会保险目标的顺利实现。

（三）谨慎选择社会保险基金营运机构

政府社会保险监管部门选择社会保险基金营运筹机构，受各国具体的经济、政治、法律和金融条件的制约。如社会保险制度发达、金融市场较健全的欧美发达国家，对选择补充养老保险营运机构的条件较宽松，允许银行、信托投资公司、基金会和保险公司在满足有关部门条件后，均有资格从事养老基金的营运机构。而在商业保险市场不发达和金融市场不够完善的拉美及东欧国家，则严格限制养老金营运机构的准入条件，或是成立专门的少数养老保险基金管理公司如智利、阿根廷、波兰、匈牙利等国。或许在金融市场和保险市场稳健发展若干年之后，可以逐步放松管制，允许保险以外的行业介入养老保险领域。但在最初阶段，严格控制是这些国家提供的可资借鉴的国际经验，应当引起足够重视。我国银行业、信托业、基金会和金融市场欠发达的现状拟应组建专门的社会保障银行或养老保险基金管理公司，负责投资营运。对补充养老保险金营运，可采取组建养老保险基金管理公司和允许部分国内人寿保险公司介入的方式。

（四）制定监管规则和规范投资组合限额

为实现社会保险基金有效的投资营运，各国严格制定社会保险的监管规则和投资组合限额。其主要内容主要包括：**a.**对社会保险金营运机构的责任权限予以严格规定，**b.**规定投资最高限额、投资各类项目的比例，禁止或限制投资项目，投资准备金的规模与安全预警线等各项具体投资规则。国际经验表明，在不同的经济、金融和保险市场环境下，社会保险基金的投资限额差异甚大。大多数国家的社会基本养老保险大都投资于政府公债，而规定投资于股票、债券、房地产的投资项目则有严格限制。对补充养老保险而言，欧美发达国家投资于股票的限额较宽松，如德国规定投资于欧盟股票不得超过资产的**30%**。一些拉美国家投资限额略有放松，如**1998**年智利**29%**的资产投资于股票，**39.4%**的资产投资于政府公债，**97-98**年，秘鲁**37.3%**的资产投资于股票、政府公债**3.8%**，较为冒进。而东欧国家投资于政府公债的比重均**5%**左右，投资股票比重在**10%**左右，而东南亚和非洲一些国家，社会保险基金主要投资于政府公债和定期存款。如印度**80%**（**1998**）、坦桑尼亚**90%**、马来西亚**63%**（**1980-90**）、韩国**89%**（**1997**）。严格投资规则和投资组合限额是在一定成熟的金融市场运行条件下，实现基金保值增值、有效营运的重要经验。

（五）注重构建社会保险基金营运的保护机制

多层次社会保险模式既为基金的投资营运、保值增值提供了广阔的空间。但另一方面，经济、金融环境的波动、投资决策的失控、监管的失效、企业经营自身的问题等，很可能使社会保险基金的营运带来某种程度的营运风险。因而，政府养老保险的监管还必须包括建立健全保护机制，对基本养老保险计划，政府无疑承担着最后担保人的作用。但明智的决策更在于通过建立政府出资、各养老保险缴费的社会养老保险的特别再保险机制，以转嫁可能出现的较大风险。对企业补充养老保险计划，则可以通过限制养老保险投资收益的最低限额和最高限额，防止过度竞争引起的风险或行业垄断，建立专门的投资风险基金或破产保险计划。目前，美、德、瑞典、芬兰等国均已经建立起此类保险，以确保计划的安全营运。

（六）重视营运机构内部约束与控制机制的构建

如何构建我国社会保险基金营运机构的内部约束与控制机制是我国社会保险基金监管体系的重要组成部分。按照国际经验,通常有三大类营运机构,其一是普遍存于与欧美发达国家的由养老保险基金保管人、委托人、基金管理机构及经理人在委托--代理关系下形成的营运机构,其二是近年来拉美国家和东欧国家实行的严格准入、严格监控的养老保险基金管理公司,其三是东南亚国家实行的隶属于国家财政部的少数几家集中管理的基金营运机构,如马来西亚的员工公积金(Employees' Provident Fund (GDP)占全国公积金资产的85.6% (1996)、养老金信托基金总资产的5.6%。究竟应当选择哪种类型的营运机构,应根据我国的经济、社会、金融及制度文化条件,广泛征求各方面的咨询后,谨慎决策。

当前我国新成立的社会保障基金理事会,可以视为集中管理基本养老保险金的机构和负责协调基金营运事宜的机构,在理事会下可设人事财政委员会、计划委员会,协调处理有关部门具体政策性问题,理事会下设一个总经理、两位副总经理、几个管理部门,依法集中管理基本养老保险基金的投资事宜。对补充养老保险基金而言,可参照拉美和东欧国家的经验,建立少数养老保险基金管理公司,严格规定最低资本金条件,规定基金管理公司与基金帐户的分别管理程序,严格审核基金公司总经理的任职资格,规定基金公司的投资限额、投资组合、最低准备金限额、最低和最高盈利限制,建立内部审计制度。允许适度竞争,限制无序和过度竞争,逐步形成基金公司的内部约束与控制机制。东欧国家如匈牙利基金过于分散的作法(1994年基金达179个)应当力求避免,防止造成基金监管的失控。因而,应考虑适度集中的原则,由保监会负责实施对基金运作的监督与管理。

(七) 重视信息披露与社会监督机制的构建

为实现社会保险基金营运的有效监管,基金营运公司的信息披露和社会监督是不可缺少的重要环节。需要营运机构遵循有关重要规则,如资产评估规则、资产评估频率,向社会及基金委员会公布基金收益、成本、资本及准备金水平等。在不同国家,不同的养老保险监管模式下,对信息披露有不同的要求。对基本养老保险的信息披露较为全面、详细和系统。对补充养老保险而言,经合组织国家对信息披露的要求不十分严格,有些国家虽然要求提供有关部门信息,仅仅限于年度报告书,有些国家并无法律要求。但对拉美国家而言,则要求有广泛而详细的信息披露,如提供日常资产价值信息,每年提供几次会计报告,公布由监管部门规定的若干详细信息。在竞争性、营运型的补充养老保险运作模式下,社会公众需要获得尽可能详细的信息以便作合理的选择。建立健全外部审计和社会监督体系对实现对社会养老保险的监督具有重要意义。在法制和市场机制欠发达的国家,外部审计的作用通常受到忽视,外部审计的法律职责较为模糊。因此,在构建我国社会养老保险监管的外部审计和社会监督体系中,应当高度重视外部审计,尤其是对基本养老保险金的营运和管理,不但要建立外部审计制度,而且有必要建立特派审计员制度,直接对基本养老保险实施监督。对补充养老保险的监管,也应逐步完善外部审计制度,要求基金营运公司不仅提供准确、独立的审计内容,而且可以视为重要的社会监督工具。

参考文献

[1]宋晓梧等:《中国社会保障基金营运管理》[M],北京:企业管理出版社。

[2]ASHER,MUKUL G. Financial Crisis and Its Implications for Pension Funds in Southeast Asia[J].The World Bank.1998.

[3]IGLESIAS,AUGUSTO.PALACIOS, ROBERT J.Management Public Pension Reserves. The World

Bank Research Working Papers, 2000.

[4]QUEISSER,MONKI. Pension Reform: Lessons from Latin America.OECD Development Center. Policy Brief No.15. 1999.

[5]SRINIVAS, P.S. WHITEHOUSE, EDWARD. YERMO,JUAN.Regulating Private Pension Funds Structure, Performance and Investment: Cross-Country Evidence. The World Bank, 2000.

[6]林义：《东欧国家养老保险基金管理的启示》[J]，经济学家，1999（3）：99-104

Pondering over how to construct our supervision system of social insurance funds

linyi

作者单位：林义：西南财经大学社会保障研究所，所长，教授。