

我国社会养老保险监督问题研究

Research on the Supervision of China's Survivors Insurance

童 星 甘道武

(江苏省南京市汉口路 22 号, 210093)

摘 要: 在我国养老保险改革进程中,“改制成本”问题一直成为人们关注的焦点,而养老保险制度中监督问题却没有引起理论界和实务界的足够重视。在我国现行的养老保险制度中,由于监督弱化而产生的问题一直影响着我国养老保险制度的安全和稳定运行。本文分析了不同经济主体之间的利益冲突及其对我国养老保险监督问题所产生的影响。本文认为,有效地协调各经济主体之间的利益冲突,并使之相互制衡,将有助于加强对我国养老保险制度日常运行的监督。

关键词: 养老保险 经济主体 利益冲突 养老保险监督

Abstract: In the course of China's survivors insurance reform, the transformation cost has always been the focus, while the supervision of survivors insurance hasn't arisen enough attention from theorists and practioners. In our current survivors insurance, due to the weakening of many problems take place, which influence the safe and stable running of survivors insurance. This article analyses the benefit conflict among different business entities and its influence on the supervision of China's survivors insurance. To the conclusion, this thesis considers that the effective profit coordination and balance among different business entities will be help for to strengthen the supervision of its daily performance.

Keywords: Survivors Insurance; Business Entity; Profit Coordination, the Supervision of Survivors Insurance

一、问题的提出

世界银行在一份报告中指出,中国几乎所有的养老保险费都被用于支付现期退休金,支付给养老保险金的利息率也是名义的,在目前制度下设立的个人账户大多是空账户,账户中几乎没有什么实际资产,这样的空账户根本不能满足积累养老基金的目标¹。据资料显示,中国的养老保险金“空账”规模 1997 年为 140 多亿元,1998 年上升到 450 亿元,1999 年超过 1000 亿元,2001 年已达 2000 亿元左右²,而截止到 2004 年底则高达 7400 亿元³。2005 年初,劳动和社会保障部向国务院递交的一份关于中国养老金缺口的专业报告称:未来 30

¹ World Bank, Averting the Old Age Crisis, New York: Oxford University Press, 1997.

² <http://www.shgzw.gov.cn/gb/gzb/xxzh/mrjj/jrsc/userobject1ai21378.html>

³ <http://www.stock99.com/news/200551816295-2.htm>

年，中国养老保险金缺口将高达 6 万多亿元人民币⁴。表 1 是我国 2001 年—2004 年养老保险金收支情况，从中可以看出，我国养老基金累计余额一直低于各年养老金的支付，由此可见我国养老保险基金缺口的严重性。

表 1 我国养老保险基金收支情况

单位：亿

元

年 份	全年养老保险基金收入		全年养老保险基金总支出	养老保险基金累计结余
	总收入	其中：当年征缴		
2001 年	2489	2091	2321	1054
2002 年	3171	2551	2841	1608
2003 年	3680	3044	3122	2207
2004 年	4258	3585	3502	2975

数据来源：中华人民共和国劳动和社会保障部统计公报。

我国养老保险制度从适应传统的计划经济体制向市场经济体制转变，是导致我国养老保险金产生巨大缺口的主要根源⁵。为从根本上解决因转制而产生的养老保险金缺口问题，我国政府已开始通过财政补贴等手段“做实”个人养老保险账户。但是，在政府积极“做实”个人养老保险账户的同时，我国又普遍存在逃避缴纳养老保险金，非法侵占、挪用和冒领社会养老金等严重问题，这使我国本已捉襟见肘的养老保险金缺口问题更加严重。这些问题充分暴露了我国养老保险监督弱化的严峻现实，并极大地考验着我国当前养老保险制度的改革进程。然而，在政府开始全面“做实”个人养老保险账户之际，人们对转制成本问题给予了极大的关注，而对因监督弱化可能产生的严重后果却没有给予足够的重视。如果养老保险的监督问题不能得到解决，随着政府财政补贴款的到位，更多的养老保险金将暴露在被非法侵占、挪用的危险境地，这将使我国养老保险金遭受不可挽回的巨大损失。因此，在政府“做实”个人养老保险账户的同时，必须对我国养老保险监督问题给予高度重视。

二、我国养老保险监督问题及其经济分析

养老保险制度是一项取之于民、用之于民的社会福利工程，是确保经济发展和社会稳定的“减震器”和“安全网”。在正常情况下，养老保险金主要有两个基本来源：一是由用人单位和职工根据工资总额的一定比例缴纳的保费收入，二是养老基金投资管理机构在经营过程中所产生的保值增值收益。与此相对应，养老基金的使用也包括两个方面：一是用于支付当期离退休人员的养老金和社会救济，二是将结余部分投入经营，以实现保值增值。从养老保险金的来源到使用这一完整的周转过程，主要包括以下三个环节：一是养老保险金的征缴，二是养老基金的经营管理，三是养老金的发放。在养老保险金周转的每一个环节，都直接涉及到不同经济主体的经济利益。受个人利益最大化的影响，不同利益主体之间可能会产生直

⁴ <http://www.cet.com.cn/20050705/WENHUA/200507055.htm>

⁵ 林毓铭. 充分认识养老保险个人账户从“空账”向“实账”转化的长期性[J]. 市场与人口分析, 2004(3): 20-25.

接的利益冲突，这正是造成养老保险监督弱化的主要动因。以下分别对养老保险金周转过程中三个环节的监督问题进行分析。

1、养老保险金的征缴环节

根据《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(1997)⁶，我国实行的是“社会统筹”与“个人账户”相结合的社会养老保险制度。其中养老保险金主要由用人单位和职工根据工资总额的一定比例分别缴纳，政府管理部门则负责养老保险金的征缴管理工作。因此，在养老保险金征缴环节，主要经济利益主体包括用人单位、职工和负责征缴的政府管理部门及其工作人员。

我国现行的养老保险制度明确规定，用人单位应为其职工缴纳一定的养老保险金，这无疑增加了它们的成本开支。因此，一些用人单位出于降低成本的目的，就可能会逃避缴纳或拖延缴纳养老保险金。尤其是一些经营亏损企业和中小型非国有企业，逃避缴纳或拖延缴纳养老保险金的情况更为严重。由于我国养老保险征缴金额与工资挂钩，因而一些用人单位通过降低职工的名义工资来达到逃避缴纳养老保险金的目的。

对职工个人而言，由于用人单位缴纳养老保险金会提高他们退休之后的生活福利水平，因此，他们具有监督用人单位缴纳养老保险金的极大动力。但是在我国劳动力严重过剩的情况下，一些非国有单位职工为获得或维持工作，往往要以放弃用人单位为其缴纳养老保险金作为代价。而受到养老保险收入再分配效应的影响，以及受我国传统的家庭养老观念的影响，⁷职工个人也缺乏主动缴纳养老保险金的积极性。尤其是在我国广大农村，养老保险制度更是缺乏群众基础。

对于负责养老保险金征收的政府管理部门及其工作人员而言，虽然他们负有征收和监督的职责，但由于征收履行情况并不与他们的个人收益挂钩，在目前养老保险金征收困难的情况下，他们在一定程度上也缺乏认真履行征收和监督职责的积极性，这又反过来纵容了一些用人单位和职工逃避或拖欠缴纳养老保险金的侥幸心理。

虽然我国政府从1997年就要求“各级人民政府要把社会保险事业纳入本地区国民经济与社会发展计划”，但是用人单位和个人欠缴养老保险金的现象非常普遍。我国《劳动法》(1994)第七十二条明确规定：“用人单位和劳动者必须依法参加社会保险，缴纳社会保险费。”⁸但是截止到2004年底，我国社会养老保险的覆盖率仅为16.3%；如果仅仅考虑城镇就业人口，社会养老保险的覆盖率也仅为46.3%，以前年度的情况更是不容乐观，见表2所示。在较低覆盖率的情况下，我国用人单位欠缴养老保险的情况也非常严重。根据国务院体改办宏观司2000年5月所公布的数据，全国累计发生的企业欠缴养老金就达376亿元⁹。上述客观情况充分暴露了我国养老保险征缴环节监督弱化的严峻现实。

表2 我国养老保险覆盖率基本情况

年份	参保职工(万人)	城乡就业(万人)	城镇就业(万人)	覆盖率(1)	覆盖率(2)
----	----------	----------	----------	--------	--------

⁶ <http://www.molss.gov.cn/correlate/gf199726.htm>

⁷ 童星、赵海林. 影响农村社会保障制度的非经济因素分析[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2005(5): 13-19.

⁸ 中华人民共和国劳动法[M]. 北京: 法律出版社, 2002.

⁹ <http://www.stock2000.com.cn/refresh/arch/2001/04/28/345024.htm>

2001年	10802	73025	23940	14.8%	45.1%
2002年	11128	73740	24780	15.1%	44.9%
2003年	11646	74432	25639	15.7%	45.4%
2004年	12250	75200	26476	16.3%	46.3%

说明：覆盖率(1)以城乡就业总人数为基数计算所得；覆盖率(2)仅以城镇就业人数为基数计算所得。

数据来源：中华人民共和国劳动和社会保障部统计公报。

2、养老基金的管理环节

我国目前所采用的是社会统筹和个人账户相结合的养老保险管理模式。其中，社会统筹部分主要用于支付当期离退休人员的基本养老金，采用的是“现收现付”的积累模式；个人账户部分用于支付职工本人退休后的养老金，而在其退休之前所缴金额在个人账户中进行积累。因此，在职工退休之前，个人养老保险账户存有大量余额，这构成了社会养老基金的主要来源。由于职工在退休之后的余命不确定，而且随着社会医疗技术的进步，人的寿命将越来越长，在受通货膨胀影响的情况下，由社会养老基金所承担的未来支付将越来越大。因此，政府要确保养老基金能够支付职工退休之后的养老金，就必须实现养老基金的保值增值。政府将养老基金委托给专业投资机构经营管理，就是为了更好地实现这一目标。但是在信息不对称的条件下，如何加强对这些专业投资机构及其管理者的监督、降低或消除其“逆向选择”和“道德风险”¹⁰，不仅直接影响养老基金保值增值，甚至会危及养老基金的安全。因此，养老基金的经营管理是养老保险金周转过程中极其重要的一环。在这一环节，直接参与和监督养老基金管理的经济利益主体，主要包括专业投资机构及其管理者，以及对养老基金的保值增值负有管理和监督职责的政府管理部门及其工作人员。

从产权的角度来看，虽然养老基金的最终所有权属于职工个人，但是其日常经营管理权实际上被政府和专业投资机构所控制。养老保险金到期能否及时、足额支付，不仅直接影响本地区的经济发展和社会稳定，而且还可能影响政府相关管理部门领导的仕途。因此，政府管理部门具有监督养老基金保值增值的压力。但是，正如公共选择理论所揭示的，政府管理机构及其工作人员同样是追求个人利益最大化的经济主体。在他们任期有限且缺乏来自社会的监督的情况下，政府管理部门及相关人员就可能利用他们的职权来实现个人利益目标，甚至非法侵占或挪用养老基金。例如，2003年6月山西省太原市挪用社保基金8609万元¹¹；2004年广东省9亿元社保基金被挪用¹²；自1999年以来，审计署组织审计养老保险基金共5825亿元，其中查出违规违纪基金269亿元，而侵占、挪用就高达110亿元¹³。由此可见我国养老基金被侵占、挪用的现象十分严重。

从理论上讲，将养老基金交由专业投资机构经营管理，不仅有助于防止政府管理机关侵占和挪用，而且符合专业分工的基本要求。但是养老基金保值增值目标的实现，不仅取决于

¹⁰ Arrow, K.J., The Economics of Moral Hazard: Further Comment, American Economic Review, 1968(6): 531-539

¹¹ <http://home.jsinfo.net/kexie/2003/0618/217.htm>

¹² <http://www.southcn.com/news/dishi/guangzhou/shizheng/200403260512.htm>

¹³ <http://www.xyfund.com/062003/29/36640.html>

专业投资机构管理者的专业胜任能力,还受到这些机构的治理结构和内部控制完善程度的影响。按照信息经济学的分析,专业投资机构的管理者作为养老基金所有者的代理人,在信息不对称且缺乏严格监督的条件下,他们就可能产生“逆向选择”和“道德风险”问题。作为养老基金管理者的直接委托人,政府相关管理部门虽然负有监督的职责,但他们并不是养老基金的受益者和最终所有者,这实质上弱化了他们监督的积极性。

3、养老金的发放环节

养老保险的最终目标,就是向符合条件的退休人员提供养老金和社会救助,以保证经济发展和社会稳定。在养老金的发放环节,相关的经济利益主体主要包括领取养老金和社会救济金的个人、负责发放养老金的政府相关管理部门及其代理机构。

对于领取养老金的个人而言,养老金能否及时、足额发放,将直接影响他们的正常生活。因此,他们具有监督养老金发放的积极性。但是由于他们只关心个人养老金的发放情况,对养老金发放环节的其他问题则缺乏关注。由此可见,他们对养老金发放的监督,主要局限于防止其个人养老金出现遗漏、拖欠和差错,对养老金发放过程中的其他问题则难以发挥应有的监督作用。另外,由于领取养老金的个人处于弱势群体位置,即使他们对养老金发放过程进行监督,其效果也极其有限。当前我国各地普遍存在的拖欠退休人员用于活命的养老金的问题,就是明显的例证。

为了确保养老金及时、准确和足额发放,政府相关管理部门负有确认和审查的职责,并保证养老金发放所需资金及时到位。负责发放养老金的代理机构则根据经政府管理部门核准无误的资料,及时、足额地将养老金发放到个人。但是由于每个人的退休时间、养老保险金缴纳情况,以及退休人员的死亡时间等相关信息总是处于实时变化之中,在没有实现社会信息网络化管理的情况下,无论是负责养老金发放的代理机构,还是负责监督的政府管理部门,要保证养老金发放准确无误,都将面临极大的挑战。这一情况实际上也增加了养老金发放过程中的遗漏、错误甚至冒领的风险。全国各级社保经办机构调查发现,截至2003年,冒领养老金人数已超过5万人,冒领金额达到10亿多元¹⁴。

三、加强我国养老保险监督的思考

从产权的角度来看,虽然养老保险金的受益人是养老基金的最终所有者,但是对任何个人而言,他们既无法确定其拥有的具体比例或金额,也无权直接管理和使用账户中的养老基金。在这一过程中,政府或公共管理部门作为他们的共同代理人,集中对养老基金进行管理。因此,养老保险实质上具有“公共产品”的属性。按照公共经济学的分析,养老保险制度有助于提高整个社会福利。但是单个经济主体由于受有限理性¹⁵和追求个人利益最大化的影响,在缺乏有效约束的条件下,他们的行为就可能偏离养老保险制度的基本要求。因此,要确保社会养老保险制度稳定运行,就必须对各经济主体的行为进行约束和监督。由于同样的原因,政府或公共管理部门及其人员的行为也应受到约束和监督。

从前文分析可知,在我国养老保险的征缴、管理和发放三个环节,不同经济主体之间的

¹⁴ <http://www.bjbusiness.com.cn/20040408/shijian.htm>

¹⁵ Simon, H. A., Theories of Decision—Making in Economics and Behavioral Science, American Economic Review, 1959 (6): 253-283

利益既有一致性，又相互冲突。当不同经济主体的利益在最高的社会福利水平达到均衡，就实现了养老保险制度所追求的目标；如果不同经济主体的利益在较低社会福利水平达成均衡，就偏离了养老保险制度的基本要求。现代养老保险制度的建立和完善过程，就是企图通过制度安排，打破经济主体在较低社会福利水平所形成的均衡点，使他们在较高的社会福利水平实现均衡。养老保险监督则是保证这一制度得以贯彻执行的有效措施。

在养老保险金周转过程中，不同经济主体之间，在经济上是平等的横向关系，而在行政管理上则是不平等的纵向关系。与此相适应，养老保险监督，既包括平等经济主体之间的横向监督，也包括行政管理关系上的纵向监督。然而，传统的观点过于关注由上对下、由外对内的纵向行政监督，而对经济主体之间的横向经济监督，以及行政管理中的由下对上的民主监督却没有给予足够重视。不可否认，传统的行政监督在我国养老保险监督体系中依然发挥着极其重要的作用。但是，仅仅依靠这种行政监督，难以适应对养老保险日常运行进行实时监督的需要。我国养老保险制度运行过程中所暴露出来的诸多问题，也完全印证了这一点。

1、养老保险金征缴环节的监督

养老保险金征缴环节监督的基本目标，就是确保养老保险金能够及时、足额上缴。我国《劳动法》(1994)规定，缴纳养老保险的用人单位和职工，包括“我国境内的企业、个体经济组织、国家机关、事业组织、社会团体以及与之形成劳动合同关系的劳动者”。由于个人工资收入主要从用人单位获得，因此用人单位负有为本单位职工代扣代缴养老保险金的义务。如前文所述，由于用人单位缴纳养老保险金将直接影响职工的个人经济利益，因此，在养老保险金的征缴环节，就应充分发挥职工对用人单位进行监督的积极性。但是在我国劳动力过剩的情况下，一些亏损企业或非国有企业的职工往往面临参加养老保险和保持工作的两难选择，这往往使职工对用人单位的监督形同虚设。虽然政府征缴管理部门也履行了监督职能，但由于我国现行法律制度缺乏对逃避缴纳行为的严厉处罚，从而使政府行政监督缺乏应有的威慑力，这又进一步纵容甚至鼓励了部分用人单位逃避缴纳养老保险金。另外，对负责征缴和监督的政府管理机关和个人的失责，我国现行的法律和制度也缺乏严厉的惩罚规定，这使政府管理部门缺乏认真履行监督职责的足够动力，从而进一步弱化了养老保险金征缴环节的监督。

根据上述分析，要加强对征缴环节的监督，首先必须从法律上加强对劳动者合法权益的保护，以确保他们能够对用人单位的养老保险金缴纳情况进行实时监督。其次，要有效地减少或消除用人单位逃避或拖欠缴纳养老保险金的现象，还必须从法律制度上明确并加强对违反养老保险制度的用人单位及其负责人的惩罚。再者，由于当前我国普遍存在通过降低名义工资总额的手段来逃避缴纳养老保险金，因此，要切实加强对养老保险金征缴环节的监督，还必须从根本上消除普遍存在的名义工资与实际工资之间的巨大差异。另外，要加强对征缴环节的监督，还必须明确并加强负责征收和监督的政府管理部门及其工作人员的法律责任。最后，还必须将养老保险金的征收和行政监督职能分开。目前我国养老保险金的征收与行政监督职责同一，不利于征收和监督的相互制衡。为了使上述两种权力之间实现相互制衡，可以考虑将具体的征收工作交由独立于政府的中介机构完成，并通过有偿的形式激励他们加强养老保险金的征收；而对征缴的行政监督则由政府管理部门履行。这样既有助于提高独立中介机构对征收工作的积极性，也有助于加强政府管理部门对征缴监督的独立性。

2、养老基金管理环节的监督

养老基金管理环节的基本目标,就是降低养老基金的风险,并最大限度地实现保值增值。养老基金的保值增值任务主要由独立于政府的专业性投资机构来履行。为防止养老基金被非法侵占或挪用,在征缴环节所收到的养老保险金,应当即时存入专用的收入账户,除养老保险制度所规定的用途外,应确保任何组织和个人都无权处置,更不能从收入账户中进行支付。

如前文所述,养老基金能否实现保值增值的目标,与专业投资机构管理者的专业胜任能力密切相关。当前我国养老基金管理经验缺乏,所面临的投资机会非常有限,资本市场极不成熟,这一现状无疑极大地增加了养老基金管理中的风险。而目前我国养老基金专业性投资的治理结构和内部控制过于弱化,在信息不对称的条件下,这些专业投资机构的管理者,其“逆向选择”和“道德风险”等代理问题也会更加严重。

因此,从监督的角度来看,要实现保值增值目标,首先就应尽快建立完善我国养老基金管理机构的治理结构和内部控制,不仅要明确和加强专业投资机构管理者的经营和法律责任,还应明确和加强政府相关管理部门对养老基金的行政监督法律责任。其次,要有效地弥补我国养老基金所有权虚置所产生的监督弱化问题,就应充分发挥社会监督的职能,加强专业投资机构公开信息披露的职责,最大限度地提高信息透明度。另外,政府管理部门还应从制度上明确限定养老基金的投资风险,确保机构投资者只能在风险较低的领域内投资,而不能任由投资机构确定投资风险。在我国养老基金管理的现阶段,资本市场向养老基金开放,无疑增加了其投资机会。但是任由养老基金进入资本市场,甚至指望用养老基金来拯救我国低迷的资本市场行情,都将从根本上违背养老基金要求降低风险和实现保值增值的基本目标。尤其是在我国资本市场极不完善和养老基金缺乏有效监督的情况下,盲目地鼓励养老基金进入投机性资本市场,势必会对养老基金的安全构成巨大的威胁,其保值增值目标更难以得到保证。

3、养老金发放环节的监督

对养老金发放环节进行监督,其基本目标就是确保养老金及时、准确和足额发放。如前文所述,这一环节的监督问题,主要与养老金发放过程中的差错、遗漏、拖欠和冒领等问题相关。养老金的及时、准确和足额发放,不仅取决于负责发放的组织机构及相关人员专业胜任能力和工作效率,而且还取决于他们能否及时、准确地获取与养老金发放相关的可靠信息,包括应领取养老金人员的动态分布及数量变化、个人养老金账户及养老保险金缴纳基本情况等。由于领取养老金的人数众多,每个人的养老保险金缴纳情况和具体退休时间差异很大,而且退休人员因死亡而减少的情况也处于动态变化过程中。如果这些信息不能及时获取,养老金发放过程中的差错、遗漏等问题就难以避免。这种情况同样会对养老金发放环节的监督产生影响。因此,要确保养老金及时、准确发放,就有赖于全社会养老保险信息的系统化和网络化管理。但是,要确保信息系统的安全、有效运行,就需要明确和加强社会养老保险信息系统设计、运行和维护各环节相关责任人的职权和应承担的法律责任。惟有如此,才能有效地加强对养老金发放环节的监督,及时防止、发现和纠正养老金发放过程中的各种差错和舞弊行为。