

论我国社会保险基金的监管问题

艾日贡

(内蒙古大学 蒙古学学院, 内蒙古 呼和浩特 010021)

摘要: 随着经济和社会的发展,我国社会保险制度日趋完善,近年来,我国社保基金规模以较高的速度逐年增长。其中,养老、医疗、失业、工伤、生育五项社会保险基金收入每年呈递增态势,这一方面表明了我国社会保障能力在增强,但另一方面也给社保基金的风险控制及监管提出了更高的要求。它有利于确保社保基金的完整与安全,是基金管理的重要的环节,加强和完善社会保险基金的监管对我国社会的发展有着十分重要的意义。

关键词: 社会保险基金; 社会保险基金管理; 监管体系

中图分类号: D57

文献标识码: A

2014年6月24日,人力资源和社会保障部官方网站发布了《2013年全国社会保险情况》显示,2013年全国共核查五项社会保险待遇享受情况7453万人项,查出3.5万人冒领待遇1.27亿元,已追回1.22亿元。违规人数、违规金额数目之大触目惊心。^[1]社会保险基金是社会保障制度的经济支柱和物质基础,确保社会保障基金在资金安全的前提下保值增值,对于建立健康的、可持续发展的社会保障运行机制具有重要意义。因此,加强社会保险基金的管理和监督,防范社会保险基金风险,确保基金的安全与完整,是社会保险基金监管部门和社会保险经办机构迫切需要解决的问题。

一、社会保险基金与社会保险基金的监管

(一) 社会保险基金的形成与规模

社会保险基金是指为了保障保险对象的社会保险待遇,按照国家法律、法规,由缴费单位和缴费个人分别按缴费基数的一定比例缴纳以及通过其他合法方式筹集的专项资金。社会保险基金是国家为举办社会保险事业而筹集的,用于支付劳动者因暂时或永久丧失劳动能力或劳动机会时所享受的保险金和津贴的资金。社会保险基金按照保险类型确定资金来源,逐步实行社会统筹。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。

社会保险基金由城镇职工基本养老保险基金、城乡居民基本养老保险基金、工伤保险基金、失业保险基金和生育保险基金构成。截至2013年底,全国社会保险经办机构8363个,工作人员17.7万人。全国已建立劳动保障工作机构的街道社区78271个,占全部街道社区的86.9%;街道社区从事社会化管理服务的工作人员14.8万人,平均每个街道社区1.6人。已建劳动保障工作机构的乡镇25406个,占全部乡镇的87.9%;乡镇从事社会化管理服务的工作人员4.7万人,平均每个乡镇1.6人。^[2]

开展“电子社保”示范城市建设,推广网上经办,提升社会保险数据质量,加快社会保障卡发放和应用步伐,社会保障卡实际持卡人数达到5.4亿。

下表为2013年全国社会保险基金资产情况:

单位:亿元

资产项目	城镇职工基本养老保险	居民基本养老保险	职工基本医疗保险	居民基本医疗保险	工伤保险	失业保险	生育保险	合计
财政专户存款	24218	2829	7406	966	923	3495	474	40311
支出户	1234	145	730	83	73	121	41	2427
暂付款	2544	124	197	28	4	94	2	2993
债券投资	54	26	15		4	16	1	116
委托运营	595							595
协议存款	1285							1285
基金资产总额	29930	3124	8348	1077	1004	3726	518	47727

表注：1. 暂付款，反映尚未收回的社会保险基金暂付款项(如周转金等)；债券投资，反映期末持有的用社会保险基金购买的国家债券的账面价值；委托运营，反映委托全国社会保障基金理事会运营的个人账户资金余额；协议存款为做实后的个人账户基金的一种投资方式，反映个人账户基金在商业银行的协议存款余额。2. 表中基金资产含工伤保险储备金。

（二）当前社会保险基金的监管机制

建国以来，劳动行政部门承担着劳动保险基金监管职责。1997年，实行社会保障基金收支两条线管理模式，财政部介入社会保障基金的管理和运行并承担相应的财务监管职能。1998年，劳动和社会保障部设立了社会保险基金监督司，各地劳动和社会保障部门也设置了相应的基金监督机构。截止到2005年底，全国有239个地市设立了基金监督机构，27个省、自治区和直辖市建立了省级社会保障监督委员会，30个省级和205个地市劳动保障部门开通了社会保险基金监督举报电话。至此，我国基本建立以行政监管、内部控制和司法部门监督并立的社保基金监管体系。截止到2006年底，先后制定了《企业职工基本养老保险基金实行收支两条线暂行规定》、《社会保险基金财务制度》、《社会保障基金财政专户管理暂行办法》、《全国社会保障基金投资管理暂行办法》、《企业年金试行办法》等社保基金管理法制规定，初步建立起社保基金征缴、支付和投资营运的财务、会计、审计等制度。

我国现行的社保基金监管制度是以行政监督为核心，审计监督和社会监督为补充的三位一体的社保基金监督模式。基金监管的主体是政府，主要负责制定社保基金征收、投资运营和支付等环节的相关政策、法规，并且监督以上政策、法规的实施。基金监管的客体是社会保障经办机构——社保事业管理局和基金管理人——投资公司。基金监管有经济、行政和法律手段。

基金监督的主要内容是对基金征缴、基金支出和基金结余情况的监督检查。

1. 基金征缴监督。主要是监督企业缴费行为，有无少报参保人数、少报工资总额、故意少缴或不缴费；经办机构征缴的保险费是否及时足额缴入收入户管理，有无入账，高体外循环或被挤占挪用；收入户资金是否按规定及时足额转入财政专户等。

2. 基金支出监督。主要是经办机构是否按规定的项目、范围和标准支出基金，有无多支、少支或不支，有无挪用支出户基金；受益人有无骗取保险金行为等。

3. 结余基金（财政专户基金）监督。主要是有无挤占挪用基金、动用基金的行为；结余基金收益情况，是否合理安排存期以追求收益最大化；是否按规定及时足额拨入支出户等。

基金监督的方式是指为履行基金监督职能，完成或达到基金监督任务或目的而采取的方式、方法。主要包括现场监督和非现场监督。

（1）现场监督

现场监督是监督机构实施有效监督的主要方法，也是社会保险基金监督过程至关重要的组成部分。现场监督是监督机构派人到被监督单位对基金管理水平、基金资产质量、基金收益水平、基金流动性等进行全面检查或专项检查。监督机构通过检查比较详尽地掌握有关基金运作的控制程序和相关信息，对其业务经营合规状况、内部控制和管理水平，以及基金流动性、安全性和效益性进行深入细致的了解，发现一些财务报表和业务资料中很难发现的隐蔽性问题，并对有关机构的资产财务状况和遵守法规政策情况作出客观的评价。

现场监督主要包括日常监督（在日常业务活动中开展的定期或不定期的基金监督工作）、专项监督（针对某项具体问题而开展的基金监督）和挪用基金案件的检查处理。

（2）非现场监督

非现场监督是现场监督的基础，也是基金监督的重要方式之一。监督机构通过报表分析，对经办机构和相关机构管理运营基金的活动进行全面、动态的监控，了解基金管理的状况、存在问题和风险因素，发现异常情况及时采取防范和纠正措施。一般情况下，现场检查间隔时间较长，在此期间可能发生一些变化和问题，监督机构可以通过非现场监督，依靠经办机构和有关机构报送的数据，进行多方面的分析、测算并加以管制。非现场监督的目的主要是：发现那些目前管理运营状况尚好，但在短期或中期可能会出现问题的机构，防患于未然；密切监视已经发现问题的机构，不断获得管理运营信息，掌握改进情况，防止进一步恶化；评估整个基金管理运营系统的动态，通过对有关报表和报告的综合研究，分析基金管理运营的轨迹和趋势，为制定切实有效的基金政策和监督措施提供依据。

二、社会保险基金监管中存在的主要问题与原因

（一）存在的问题

1. 监管社保基金采取了层层布控、多部门分管的手段

我国除北京、天津等几大直辖市以及福建省的少数地区外，大多省市地区对于监管社保基金采取了层层布控、多部门分管的手段。这种手段在一定范围内保证了社保基金在投资市场中的安全性。但是，由于部门重复，闲置人员太多，效率低下，对人力物力都产生了极大的浪费。而且，由于部门过多，监管锁链果场，一旦有任何一个环节出现问题，将会影响整体监管陷入瘫痪。审计监督不完善也是存在的问题之一。《审计法》规定“审计机关对政府部门管理的和社会团体受政府委托管理的社会保障基金，社会捐赠资金以及其他有关基金、资金的财务收支进行审计监督。”因此，审计机关有义务对社会保障基金投资资本市场进行监督，而当今我国社会保障基金的现状是社会保障法规不健全，缺少应有的审计基础，社会保障基金审计内容、对象复杂，难以起到应有的作用。那么，在社保基金监管工作中，与一般的监管手段相比，法律具有权威性和强制性特点。通过法律手段能

够使社保基金监管工作有章可循，使具体的监管工作落到实处。但是，当前我国在社保基金监管方面还没有形成完善的法律制度，是社保基金监管工作在具体执行的时候缺乏一定的法律依据，从而造成监管工作不能很好地落到实处。

2. 我国社保基金监管过分依赖行政手段

在我国，社保基金监管工作缺少法律上的依靠，主要依靠行政手段。在我国现行的社保监管制度中，行政监管手段占据核心地位。行政监管在目前的社保基金监管工作中发挥着重要作用。但是，这种监管手段也存在着一定的问题。在社保基金监管工作中，过分依赖行政手段会造成治人的局面。这样一来，一方面行政手段会使社保监管工作的事实缺乏法律手段的权威性、严肃性和强制性；另一方面，行政监管还存在着严重的官僚主义作风。结果，行政手段不仅造成社保基金监管工作效率低，而且还会出现行政一手遮天的现象，从而会影响到其他社保基金监管渠道。

3. 我国社保基金监督不仅缺乏法律上的依据，而且缺少社会监督

我国社保基金监督不仅缺乏法律上的依据，而且缺少社会监督。尽管我国存在着工会组织和社会舆论，但是，从中央到地方，我国的社保基金监督都没有形成明确的社会监督机构和社会监督主体，也没有明确规定社会监督主体的监督权利。因此，在社保基金监督工作中，社会监督主体缺位，也导致社会上的一些监督意见无法得到落实和处理。

4. 基金投资监督机制不健全

社保基金监管工作的目的就是为降低社保基金在运行中的风险，而基金投资运营中的风险就决定了社保基金的运行风险。在我国当前的沙包基金监管工作中，只有一个社保基金理事会，没有形成一个专门的机构对社保基金的投资进行科学合理的管理，更不会有专业的人员去分析社会的发展和形式政策的变化对这包基金投资的风险，从而影响到社保基金监管工作。

(二) 原因分析

1. 立法层次低并过于分散

自社会保障基金监管制度建立以来，我国陆续出台了一系列相关法律、法规、部门规章和规范性文件。但是我们可以发现，尽管总体数量较多，可是在法律、法规层级上只有《劳动法》、《社会保险法》、《社会保险费征缴暂行条例》、《失业保险条例》和《工伤保险条例》，而且只做了原则规定，具体监管规则分布在大量的部门规章和规范性文件中，法律层次较低，但涉及到的监管职能很多。

2. 规定内容空泛，实施机构薄弱

上位法规缺乏可操作性。法律、法规对于基金监管的主体、对象、性质和意义等释义性内容表述的比较全面，但立法者为了平衡和协调部门交错的利益冲突，在根本性问题上采取了授权立法，不仅在效力上不足以达到法律效力层级的要求，而且使得《社会保险法》这样的社会保险制度基础性法律更像一部宣言。

3. 未能建立保障社会保险基金保值增值的法律体系

巨额的养老基金余额贬值问题、远期支付不足的风险都是客观存在的，而社会保障基金监管法律体系建设却明显滞后。尽快建立起符合我国实际的确保社会保险基金保值增值的法律体系，是至关重要的。

4. 责任分担模糊，监督机构没有相应的执法权和处罚权

社保基金立法层次太低，基金监管部门执法无力。目前主要由法规、规章、规范性文件构成社保基金监管的法律框架，随着社保基金管理体制的变化，除社保经办机构外，财政、税务、银行、邮政

储蓄等部门相继介入社保基金日常管理，面对诸多部门和机构，基金监督工作环节增多、链条加长，使得社保基金监管部门在横向对有关部门、纵向对地方政府时，监督和被监督的主体不明确，没有处罚权、约束效力差，严重影响基金监督管理工作的开展。

三、完善社会保险基金监管的对策建议

（一）先从调整社保监管机制的行政结构上入手

结合目前我国社保基金监管现状，应该先从调整社保监管机制的行政结构上入手。由于我国的监管机构里多数存在多头管理、长链管理的弊端，因此做到集中和分散相结合的制度体制，一方面可以在国务院成立社保基金监管会，从宏观角度调控各地各部门行动，及时查处不作为、乱作为的监管部门。

目前，社会保险基金监管为部门内设机构，中央一级在人力资源和社会保障部设立了社会保险基金监督司，省级在社会保障部设立了社会保险基金监督处，部分地市单独或合设了基金监督科室。各种监管都集中在这些机构，导致这些政府部门权力过大，既是“运动员”又是“裁判员”的体系反过来加剧了制衡的失效和监管机制的缺失。现行的体制是分管部门按险种（项目）实行管理，“权”和“利”融合为一体，政府社保部门对基金资产使用有绝对的支配权。社会保障部门集政策制定、保费征收、基金管理、投资运营以及争端处理等多项职能于一身，既当监管者，又充当委托人、投资人和资产管理人，角色模糊不清，政事不分。

首先，要合理界定各监管主体的工作职责，将事前事中监督职责明确给业务机构承担，事后监督检查工作职责明确由审计等专门监督检查机构承担，财政部驻各地专员办要把监督和管理结合起来，认真履行对社保基金的事前、事中、事后全过程监督职责。二是通过文件抄送、定期报告、联席会议、专题研究等形式，加强专职监督机构和业务机构之间的沟通、协调，并形成协调沟通机制。三是加强社保基金监管机构信息共享，建立有效的内外衔接机制，以降低因重复收集信息带来的无谓成本损失。四是充分利用现代信息技术，提高社保基金监督的信息化管理水平，实现基金监督与基金运行的同步化和程序透明化，为社会监督介入创造必要的前提条件。

（二）加强和完善非政府的监管机制

加强和完善非政府的监管机制。建立通过投资人之间的回想约定来协调、监督，进而进行自律。通过日益健全的媒体监督机制起到监督的作用。国外的经验表明，政府并非运营管理和监管好社保基金的唯一主体，政府以外的组织和个人在科学合理的法律制度安排下也完全可以胜任这一职责。我国台湾学者郭明政教授指出：“社会保险的出现不在国家化、不在官僚化、不在私人化、也不在商业化，而是在于社会化。”可见，在社保基金监管方面，政府应有所为也有所不为。

目前来看，在我国，社会公众往往无从得知基金的筹集与运用状况，也就根本无从实施社会监督。因此，社保基金运营管理部门和政府监管机构，应定期主动向社会公众公布社保基金的筹集和运营管理情况，同时应加强构建由工会以及其他参保者社会团体、参保者个人、专家学者和新闻媒体等多方组成的社保基金社会监督体系，并建立社保基金公益诉讼制度，全面推行社保基金监管社会化。

（三）审计监督是一种法律效力相对较强的外部监督

审计署近日公告，社保基金自营指数化投资标的范围较窄，近年投资收益欠佳，2010年到2013年相关投资组合亏损近70亿元。审计署同时发现，社保基金因对利率调整“不敏感”，白白损失的利息收入达1.65亿元。^[3]此外，2013年底，社保基金会未按规定对6只禁售期满的转持股票计提准备，少确认减值损失103.02亿元。^[4]

审计监督是一种法律效力相对较强的外部监督，它是审计监督在内外互相制衡的体现，目的是

保证社保基金的安全与完整，充分发挥社保基金的经济效益与社会效益。国外审计经验表明，绩效审计是规范社会保障基金运行秩序、提高社会保障基金使用效率和管理效率的有效制度性保障。当前我国的社会保障法律不健全，缺少应有的审计基础，社保及基金审计内容、队形复杂。开展对社保基金投资的绩效审计刻不容缓。

针对审计发现的问题，审计署建议社保基金会应研究构建面向市场、公开透明的信托贷款项目选择程序，提高投后管理水平，明确利率调整的权限、责任和流程，探索建立存款招标制度，逐步采取委托投资的方式进行指数化投资，并建立监管分离制度，设立统一的投资信息管理平台。

（四）实现基金监督和管理分离

针对我国社会保险基金监管中存在的监督权与管理权的主体定位不明、监督效果不理想、权利不集中、缺乏分层管理、多部门平等行使职权和权责划分不清的问题，应该改变原有的立法思路，确立集中管理、集中监督和监管分离的原则。

在基金管理部分，可设立由税务部门负责征缴、财政部门负责预算划拨、社会保障经办机构负责审核发放，同时实现全国社会保障经办机构垂直管理。社会保障经办机构不再直接征收社会保险费，可以有效解决因费率和政策尺度不统一造成保险费征收的底数不清的问题。财政、税务和收回保障三个部门各负其责，形成完善的资金管理体系，取消其他一切机构对社会保险基金的管理职能。

在基金监督环节，可以考虑组建全国各级社会保障基金监督委员会，直接对统计人大负责，常设办事机构设在各级人大常委会，行使监督职权，并定期向各级人大报告工作。由立法机关执行基金监督权，从根本上理顺了监督主体的法理地位，能协调各职能部门和社会各级充分参与到基金监督环节，增加资金管理使用的透明度。

社会保险基金的监督管理是确保基金收支、管理和投资运营各环节安全有效的重要制度性保障。社会保险基金是保障社会参保人的“养命钱”、“救命钱”，维护好他们的权益是基金监管的根本目的。确保基金安全和完整是基金监管的首要目标，有效的监管不仅能够确保基金安全，还需要建立良好的投资运营管理架构，合理实现保值增值的目标，确保基金安全有效运行，为国家经济发展也具有重大意义。

参考文献：

- [1] 中华人民共和国劳动与社会保障部：<http://www.molss.gov.cn/gb/ywzn/sbjj.htm>
- [2] 人民网：<http://politics.people.com.cn/n/2014/0624/c1001-25194397.html>
- [3] 中国行业研究网：<http://www.chinairn.com/news/20140701/10014517.shtml>
- [4] 新浪网：<http://finance.sina.com.cn/money/insurance/bxdt/20140626/075819526765.shtml>
- [5] 胡晓义. 社会保障基金监管 [M]. 北京：中国劳动社会保障出版社，2012. 32.
- [6] 郑秉文. 社会保障基金的法律组织形式：欧盟的经验教训 [J]. 中国政法大学学报，2009，（1）；
- [7] 张留禄. 社会保障基金管理 [M]. 北京：中国金融出版社，2010. 8，
- [8] 张新民，曹明睿：我国社会保险基金监管法律制度研究 [A]. 江西社会科学，2004. 2，
- [9] 林立：我国社会保险基金监管研究综述 [J]. 湖北经济学院学报（人文社会科学版），2006，（3）.
- [10] 鲁毅：社会保险基金监管体系的形成与发展 [A]. 经济管理，特区理论与实践 [C]. 2003 年 2 月.

On regulatory issues of social insurance funds

Airigong

(Academy of Mongolian study ,Inner Mongolia University, Huhhot 010021,China)

abstract:With the development of economy and society, the social insurance system are maturing, in recent years, China's social security fund size at a higher growth rate year after year.Among them, the pension, health care, unemployment, work injury, maternity five social insurance funds income showed an increasing trend each year, this area shows that the ability of the social security is increasing, but on the other hand also to the social security fund's risk control and supervision made more high demand. It is conducive to the social security fund to ensure the integrity and security is an important part of fund management, strengthen and improve the supervision of social insurance funds for the development of our society has a very important significance.

Keywords: social insurance fund; the social insurance fund management; regulatory system

收稿日期: 2016-04-28;

作者简介: 艾日贡 (1992-), 女, 蒙古族, 内蒙古锡林郭勒盟锡林浩特市人。内蒙古大学蒙古学学院 2014 级硕士研究生, 主要从事蒙古文论方面的学习和研究。