

# 试论我国社会保险基金监管制度的完善与创新

张新民

(西南师范大学政法学院, 重庆市 400715)

**摘要:** 社会保险基金是社会保险的物质基础, 社会保险基金监管制度是社会保险基金的“免疫系统”。文章从强化立法监督、整合行政监管、重视专门监管、丰富监督手段、拓宽监督渠道、建立预警机制、完善信息监管等方面, 对我国社会保险基金监管制度的完善和创新进行了系统全面的分析和论证。

**关键词:** 社会保险基金; 监管制度; 完善与创新

中图分类号: F840.32 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2004)03-0040-05

## Improvement and Creation of Legal Institutions of Social Insurance Fund Supervision

ZHANG Xirmin

(Southwest Normal University, Chongqing, 400715)

**Abstract:** Social insurance fund is the material base to social insurance, and its supervision is the important sector of social insurance fund. The legal institutions' design and arrangement of its supervision is the major part of the social insurance legal institutions' design. This issue examines systematically legal institutions' improvement and creation in China.

**Keywords:** social insurance fund; supervision institution; improvement and creation

社会保险基金是社会保险的物质基础, 而社会保险基金监管制度则是整个社会保险基金的“免疫系统”。我国的社会保险由基本养老保险、补充社会保险和个人储蓄性保险构成。与此相对应, 我国的社会保险基金也包括基本养老保险基金、补充社会保险基金和个人储蓄性社会保险基金。由于以上三种社会保险基金在保障功能、运行机制、基本法律关系及责任构成等方面存在明显的差异, 因此, 各自的监管制度安排也不尽相同。本文拟就基本养老保险基金监管制度的完善和创新作一抛砖之引。

### 一、调整人大职能, 增设劳动与社会保障委员会, 强化立法监督

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。它是劳动者在因年老、失业、疾病、伤残、生育等原因而暂时或永久丧失收入来源时的基本物质保障, 是劳动者的“保命钱”。随着基金制的不断推进, 我国社会保险基金的规模将进一步

收稿日期: 2003-10-13

\* 本文为2001年国家社科基金项目“社会保险基金法律问题研究”(批准号: 01CFX004)的阶段性成果。

作者简介: 张新民(1965-), 男, 四川蓬安人, 西南师范大学政法学院教授、硕士生导师、副院长, 西南政法大学2001级博士研究生。主要从事经济法和商法研究。

扩大。与此同时，以社会保险为中心的社会保障问题也将逐渐成为国家的重要职能。

作为国家的最高权力机关和立法机关，全国人民代表大会及实行社会保险统筹的地方人民代表大会应设立“劳动与社会保障委员会”，以加强对包括社会保险基金在内的整个社会保障基金的立法监督。其基本职能是：向本级人大及人大常委会提议制定包括社会保险基金在内的有关劳动和社会保障的法律、地方法规；对劳动和社会保障法规、规章、地方规章进行立法审查；对社会保障预算的编制和执行进行监督；对整个社会保障基金的运行情况进行检查；督促政府审计部门加强对社会保险基金的审计工作并向社会及时公开社会保险基金审计报告；受理有关社会保险基金的投诉和举报等。

## 二、调整管理体制，整合行政监管

行政主管部门监督为主、行政专项监督为辅的行政监督体系是我国目前社会保险基金行政监督体制的基本架构。这种模式虽然也存在一些缺陷，如工作人员的渎职行为导致基金管理和运营出现重大的损失，超比例提取管理费会增加基金的管理成本等。但由于行政部门享有法定的行政职权，可以在更大程度上防范社会保险基金风险，并在必要时采取行政强制措施。因此，在社会保险基金监管体系中行政监管是不可或缺的，需做的工作只能是对现行管理体制进行完善，优化和整合行政监管资源。

(一) 从体制上将社会保险基金行政职能与社会保险基金具体事务管理职能彻底分开

我国社会保险基金管理体制上普遍存在管理者和经营者交叉重叠现象。在这种体制下，由于缺乏有效的制约和监督，社会保险基金不仅无法获得理想的投资效益和回报，而且常常被随意挤占、挪用，甚至贪污。劳动和社会保障部会同审计署对全国基本养老保险进行清

查的结果表明，12年来，仅基本养老保险金被挤占挪用就达100亿元，其中已核准损失2000多万元<sup>①</sup>。有的个案涉及的社会保险基金数额甚至高达数千万元之巨<sup>②</sup>。

根据国外的经验，社会保险管理机构与社会保险基金经营机构的职能必须分开。就我国来讲，社会保险基金管理事务应由社会保险经办机构负责，劳动和社会保障行政部门只对社会保险基金的运行行使行政管理和监督职能。

(二) 建立社会保险基金行政监管协调机制

在我国，社会保险基金的行政监管涉及到多个部门，包括劳动和社会保障部门、财政部门、卫生部门、公安部门、人事部门、档案管理部门等。在对社会保险基金的监管上，这些部门经常出现不协调，甚至不配合的现象<sup>③</sup>。因此，必须建立社会保险基金行政监管协调机制。可在政府中设立一个非常设的、由有关行政部门主要负责人组成的社会保险监督委员会，来协调社会保险基金监管中遇到的问题。

## 三、完善监管体系，重视专门监管

在社会保险制度比较完善的西方国家，一般都建立有社会保险基金专门监管机制。如英国的职业养老保险委员会，荷兰的社会保险委员会，德国的社会保险民间管理机构和“社会法庭”，澳大利亚的保险与养老金管理委员会等等。官民结合的专门监督机制是行政监管的重要补充。组织化的专门监督机制不仅有利于提高行政监管部门决策的科学性、民主化和透明度，而且可以大大调动用人单位和劳动者对社会保险基金监督的积极性，还可以增强监督的针对性，从而更有效地维护劳动者的正当权益。

我国的一些省市在这方面也进行过一些尝试，如海南省就在1996年成立了一个官民结合的社会保险基金监事会<sup>[1]</sup>。然而，由于体制

<sup>①</sup> 《21世纪经济导报》2003年7月2日。

<sup>②</sup> 太原市财政局社会保障处的一名工作人员就曾利用手中掌握的社保处的印鉴和空白转账支票在三年多的时间里，非法挪用社保基金8000万元。湖南省邵阳市劳动局社保处的有关人员，从1994年以来，长期侵占挪用养老保险基金831万元，并涉嫌贪污12万元和受贿8万元。

<sup>③</sup> 笔者在调研时就曾了解到这样的情况，某市社会保险经办机构在制作养老保险卡的时候发现辖区内有数千个保障对象的身份证存在错误，为此，社会保险经办机构多次找到公安部门要求予以更改，但有关公安部门一直不予配合，致使有关工作难以开展。

上的原因其运行效果并不理想。因此,研究和建立由政府代表、工会代表、用人单位代表和劳动者代表等组成的社会保险基金专门监督机制,强化对社会保险基金的社会监督,应是今后我国社会保险基金监督管理工作的一项重要任务<sup>[2]</sup>。基本思路是,成立独立的社会保险基金监督理事会(以下简称理事会),理事会可设在财政部门(或劳动和社会保障部门)内<sup>①</sup>;理事会应设定为具有独立法人资格的专门对社会保险基金进行监督的社团法人;理事会的构成应包括政府代表、企业界代表、参保职工代表、工会代表、社区代表、有关专家(包括法律专家、社会保险专家、财务专家);理事会应制定章程,对理事会的性质、组成、职权、内部机构、议事规则、监督制度、经费来源、诉讼地位、设立程序等进行明确的规定;理事会的基本职能是,对社会保险基金在内的整个社会保障基金的筹集、管理、投资、支付等进行全面的监督。

#### 四、建立和完善相关制度,丰富监督手段

##### (一) 建立社会保险基金预算制度

建立社会保障基金专项预算,可以对社会保险基金的运行进行有效的宏观监控。世界上一些社会保障制度比较发达的国家,如美国、英国、日本等,都建立了独立的社会保障预算体系。尽管《中华人民共和国预算法实施条例》第20条明确规定:“各级政府预算按照复式预算编制,分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。”但我国至今尚未建立独立的社会保障预算。我国应在充分借鉴国外经验的基础上,根据我国人口、劳动力、就业、经济增长速度、社会最低生活保障需求等经济参数,建立以社会保险为中心的独立的社会保障预算。有关部门应科学地确定各项保险基金的筹资来源、收费比例、不同主体的负担比例、各项社会保险基金的总收入、各项保险金的支付比例和总支出等。

##### (二) 完善社会保险基金投资监控制度

社会保险基金监管制度的根本目的是将社会保险基金运行中的风险降低到合理的程度内。而决定社会保险基金总体风险程度的关键是基金投资运营中的风险大小。因此,必须建立完备的社会保险基金投资监管机制。

1. 建立社会保险基金投资市场准入制度。对社会保险基金经营管理者主体资格<sup>②</sup>、基金可以进入的投资领域、审批体制等进行明确的规定。

2. 建立社会保险基金投资制度。对可用于社会保险基金投资的投资工具种类,以及各种投资工具占整个社会保险基金投资组合中的比例等做出明确的规定。

3. 建立社会保险基金投资信托制度。明确规定基金委托人、托管人、受托人、投资管理人的权利、义务和责任。

4. 建立社会保险基金投资风险准备金制度。以增强基金自身抵御风险和维持平稳发展的能力。

5. 建立社会保险基金收益监控制度。对社会保险基金收益的分配、管理和使用的原则和程序进行明确规定。

##### (三) 完善社会保险基金法律责任制度和 社会保险司法救济制度

我国现行相关法律制度对社会保险基金的行政责任和刑事责任已作了一些相应规定,但缺失民事责任制度安排。为此应增加社会保险基金民事责任,明确规定在社会保险基金运行过程中须承担民事责任的法定情形、责任主体、责任形式和责任范围。

随着社会保险制度的推进和社会总体法治意识的提高,有关社会保险基金的纠纷和违法行为将大量出现,为此,我国应逐步建立和完善相应的司法制度。如建立专门的劳动与社会保障法院或审判庭;明确规定有关社会保险基金的诉讼实行公益诉讼制度、派生诉讼制度和

① 对此尚存争议。笔者以为,理事会究竟设在哪个部门并不重要,如何保证其独立性、客观性、有效性、公正性和权威性才是关键。有学者主张中央和省、市、县建立具有权威性、代表性的社会保险监督委员会(监事会),在同级人大常委会领导下工作,办公室设在人大。还有学者虽主张委员会在同级人大常委会领导下工作,但认为具体办事机构应设在社会保障主管机构内。

② 如香港对强积金经营者的资格要求是:必须是金融业的信托公司而且只能经营信托业务;实收资本最少为3000万港元,需要有1.5亿港元的担保性净资产;必须要有一套现代化的电脑网络设备等。

代表人诉讼制度等。

#### (四) 完善社会保险基金财务制度, 强化内部监控

1. 各司其职, 收支分离。社会保险经办机构负责编制社会保险基金收支计划; 劳动和社会保障部门负责对社会保险经办机构报送的社会保险基金收支计划进行审核; 财政部门负责核批、批复社会保险基金收支计划, 汇总社会保险基金预算、决算, 制定社会保险基金财务、会计制度, 并对其实施情况进行监督; 有关机构, 如商业银行、邮局或税务部门接受社会保险经办机构的委托具体负责社会保险基金的征收和社会保险金的支付。

2. 独立建账, 专户管理。在建立独立社会保障预算前, 应在预算外资金账户内设立社会保险基金财政专户, 财政部门要按核定的用款计划及时、足额拨款。

3. 严格管理, 规范运作。财政部门应根据经同级人大批准的有关预算和经过劳动和社会保障部门审核的社会保险基金支付计划, 按规定程序和方式向社会保险经办机构的专门账户拨付社会保险资金。

4. 调整社会保险基金管理费支取渠道。基本养老保险基金的管理费不再从社会保险基金中直接提取, 改由政府财政支付。补充社会保险的管理费由经办机构按照有关规定从基金中提取。

#### (五) 建立社会保险基金专项审计制度

作为一种专业性监督机制, 社会保险基金审计监督制度具有特殊的意义。政府审计部门应定期或不定期地对社会保险基金进行有针对性的专项审计, 并通过正式渠道及时向社会公开审计结果<sup>①</sup>, 以更好地发挥审计监管的作用。劳动和社会保障行政部门也可以自行决定或根据举报, 主动委托社会审计机构对社会保险基金进行专项审计, 及时发现基金征缴、运营、支付、管理中存在的问题, 并采取有效措施加以解决。我国一些地区已开始实行社会保

险基金专项审计制度, 并收到了良好的效果<sup>②</sup>。

#### (六) 建立和完善社会保险基金精算制度和中介服务制度

社会保险基金是为劳动者建立的法定避险机制的物质基础。这一特性决定了在社会保险基金的征收、管理、投资、支付上须建立完善的精算制度, 以使基金既能维持一个合理的规模, 又能确保基金的安全性、效益性和流动性。

社会保险基金中介组织应是具有独立法律地位的服务机构, 它们不仅能为基金的征收、托管、运营和支付等提供专业化服务, 还能对基金的运行进行有效的动态监督。

#### 五、充实社会监督制度, 拓宽监督渠道

社会保险基金涉及亿万劳动者的切身利益, 不仅工会、企业团体、社会舆论对社会保险基金应享有监督批评权, 广大参保劳动者也应享有监督批评权。但从总体上看, 在中央、地方政府的各个层次上, 还没有普遍建立起社会保障的社会监督机构, 已有的社会监督机构所能发挥的监督功能十分薄弱, 形同虚设<sup>[3]</sup>。因此, 首先, 社会保险基金立法应当明确规定社会团体对社会保障基金经办机构的法定监督权, 并对社会团体参与监督的方式、途径做出具体的规定, 以形成社会团体监督的网络<sup>[4]</sup>。其次, 明确规定用人单位和参保劳动者有权就社会保险基金的征缴、管理、投资和支付享有查询、调查、批评、检举、控告和要求赔偿的权利。最后, 赋予新闻媒体对社会保险基金进行监督的权利, 充分发挥新闻舆论对社会保险基金运行的监督作用<sup>③</sup>。

#### 六、建立预警机制, 确保基金安全

社会保险基金是政府强制建立并承担责任的专项基金, 对财政收支平衡影响很大。据初步测算, 按现行企业职工社会基本养老保险办

① 根据国家审计署公布的《审计署 2003 至 2007 年审计工作发展规划》, 我国将推行审计结果公告制度, 以充分发挥社会舆论监督作用。

② 北京市劳动和社会保障部门就在 2003 年 3 月委托社会审计机构对全市 2002 年社会保险费的征缴情况进行了全面审计。

③ 为进一步提高基本养老保险费征缴率, 加大清理收回企业欠费工作力度, 劳动和社会保障部就通过新闻媒体公布了 16 家欠缴职工基本养老保险费千万元以上的企业名单, 此举收到了很好的督促效果。

法, 仅该项基金影响财政减收增支 (包括税前列支和收不抵支财政补贴) 总额占财政收入的比例, 1996 年为 7.9%, 2010 年将达到 16.8%<sup>[5]</sup>。对社会保险基金收支和结余情况进行中长期预测和分析, 有利于加强对以社会保险为中心的整个社会保障系统的宏观调控, 从而确保社会保险制度与生产力发展水平、国家财政及企业负担能力相适应。为此, 在建立日常监管系统的同时, 还应建立社会保险基金预警系统, 形成日常监管系统与预警监管系统统一的社会保险基金监管体系。有关部门和机构应在调查研究的基础上, 运用科学的方法, 建立规范的基金收支预警模型, 确立社会保险基金预警线, 及时发布社会保险基金财务预警信息, 以使社会保险部门及各级政府能够及时采取有效的调控措施<sup>[6]</sup>。

### 七、完善信息监管制度, 提高监控能力

充分利用现代科技手段, 加强对社会保险基金的信息监管, 是当今世界各国的普遍选择。早在十几年前, 世界上就已有 84.1% 的国家和地区使用计算机来处理社会保险的相关数据。为了将社会保险领域的欺骗和不精确的行政行为风险降到最低限度, 瑞典主管社会保险基金监管的卫生和社会事务部更是与警察部门、服务部门和地方税务机构密切合作, 通过电子数据来相互交流信息<sup>[7]</sup>。目前, 我国已有

不少省市建立起了养老、就业计算机管理信息系统, 对规范管理、提高社会保险业务效率、推进保险金的社会化发放进程产生了积极的作用<sup>①</sup>。但与社会保险事业发展的需要相比, 还存在很大的距离, 我们应进一步完备相关制度和技术设施, 尽快建立以社会保险基金为中心的统一的社会保障基金信息监控系统。要积极开展社会保险基金专门软件和建立社会保险信息网络和数据库, 逐步实现现有信息系统向“五保合一”系统过渡, 最终建成符合要求的“五保合一”社会保险信息管理系统, 从而全面提高社会保险基金信息化监管程度。

#### 参考文献:

- [1] 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨 [M]. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [2] 王东进. 中国社会保障制度的改革与发展 [M]. 北京: 法律出版社, 2001.
- [3] 刘文海. 发达国家社会保障制度 [M]. 北京: 时事出版社, 2001.
- [4] 马立业等. 试论社会保障基金筹集与运营法律制度的若干问题 [J]. 当代法学, 1996, (5).
- [5] 江正银. 建立社会保障基金财政专户的实质是加强财政监督——访财政部社会保障司司长杜俭 [Z]. 中国财政, 1997, (10).
- [6] 许飞琼. 我国社会保险基金面临的问题及相关对策 [J]. 统计与决策, 1999, (2).
- [7] 同 [2].

[责任编辑 崔凤垣]

① 1998、1999 年劳动保障部分别制定和下发了《劳动力市场信息网建设实施纲要》和《城镇基本养老保险管理信息系统建设实施纲要》, 有效地推动了我国社会保险基金监管的信息化进程。