

深化中国养老保险管理体制改革的建议

<http://www.crifs.org.cn> 2007年7月25日 王军 卢敏 邱莉丽

1. 建立新的纵横结合的养老保险管理体制

所谓纵向就是各级社会保障部门、财政部门、税务部门实行垂直一条线管理，加强对社会保障各项事务的管理和基金的征收及统一调配与拨付。这个体系的行政管理层分中央和省（直辖市）二级行政管理体制，市（县）及以下均为养老保险经办机构，其性质是准行政管理事业单位，负责各项养老保险业务。

中央政府协调社会保障部、财政部和国家税务总局对养老保险工作各司其责，并委托社会保障部主要负责制定统一的法规和政策，明确资金筹措渠道，建立中央统一调剂金制度，要让这种调剂金制度成为经常化、制度化、规范化的良性运行机制。

省级政府应加强对社会保障部门、财政部门、税务部门（在费改税的情况下）的领导和协调工作，使其对本地区内的社会保障工作行使各自的权利和应负的责任。社会保障部和省级社保部门是业务指导关系，省级社会保障部门作为省级社会保险行政管理职能部门，对本省内的社会保险工作实行垂直领导，不再经办养老保险的具体业务，并将所管理的养老保险业务下放各地进行属地管理。这样有利于职工流动，有利于提高整体管理水平和减少管理成本，关键是有利于社会公平与效率的实现、中央与地方责任的明确。为进一步加强管理力度，还需有行政管理的激励机制，按照银行系统、商业保险和税务系统的垂直管理办法，将人与事都进行垂直管理。

所谓横向就是在各级管理部门间建立横向的管理机制。目前，我国财政实行“分灶吃饭”的管理体制，政府性财政收支预算总额中地方大于中央，因此，养老保险的事权主要应在地方，那么，关于养老保险制度统一的贯彻实施、基金的筹措、个人账户的建立与管理、养老金的社会化发放等事项，原则上都应由各省级政府承担责任。省级以下各级政府部门间职责的划分由省级政府依据上述原则逐级合理分解、明确。因此，在同一统筹地区（同级政府部门间）应建立起收、管、支等环节相对分离的社会保险横向管理体制。即实行由政府统管、劳动和社会保障部门管政策、财政部门负责养老保险基金的管理和统一调配，税务部门负责养老保险费征收、养老保险经办机构负责养老保险业务办理、基层平台负责退休人员社会化管理。在收、支、管业务运行管理中，财政、税务和社会保险经办机构三方可采用微机联网方式共同管理。

2. 建立统一的养老保险费征收体系，由税务部门依法按规定的税率收税

税务机关是专门组织财政收入的执法部门，熟悉企业情况，执法手段强，征收力度大，由税务机关征收养老保险费，可有效扩大养老保险覆盖面，提高征缴率，减少征收成本。税务部门依法收税并缴入国库，纳入基本养老保险预算，纳入国家财力的统一规划当中，以便及时对社会保险基金

盈亏拨补进行统筹安排。

3. 明确基本养老保险基金管理主体

基本养老保险基金实现“税务机构征收、养老保险经办机构发放、财政部门管理”的三位一体管理模式，三者之间相互制约、相互监督，明确财政部门的基金管理主体地位，确保基本养老保险基金的安全完整与保值增值。财政部门应建立养老保险预算，将基本养老保险基金纳入统一预算管理，并实现真正的收支两条线管理；同时，税务、社保、银行应分别设置相应的社保基金经办机构，对基金的筹集、支付、发放进行专门管理。

3. 加强基金的投资管理，确保基本养老保险基金的保值增值

财政部门按规定的比例从国库分别将统筹账户基金交给社保基金信托委员会，个人账户基金交给社保基金监管委员会指定的投资管理机构。基金信托委员会依据基金保值增值的要求和国家宏观政策取向，将统筹账户基金投资于以固定收益投资为主的对象和国家重点开发项目。其中，基金信托委员会可由财政部门组建，由财政部门、雇员、雇主代表以及专家组成，实行委员会制，基金信托委员会对基金的统筹部分的营运负责；另一方面，基金监管委员会挑选合适的投资管理机构，该机构根据与基金监管委员会签订的合约，对个人账户基金按照市场规则进行独立的、多元化的投资，并对基金进行管理。

4. 明确养老金支付发放环节

在养老保险基金支付发放环节中，根据编制的本年度社保预算，财政部门负责按标准将需支出的基金从国库划入指定的商业银行；同时，在此过程中社会保障部门应负责审查社保领取人的资格，以及计算具体发放保险金的数额；最后由相关商业银行按社保部门审定的收益额度以社会化方式向指定受益人支付社会保险金。

5. 建立健全对养老保险基金全方位的监管机制

要建立健全对养老保险基金的内部监督、行政监督、司法监督和社会监督相结合的严格监督体系。在健全法律法规监管体系的基础上，首先在财政部门、税务部门、社会保险经办机构不断完善内部监督机制，规范内审内控制度，确保社保体系规范有效运转；其次，建立社会保险基金监督管理委员会，实行省级直管，上一级监督，便于切实履行监督职责；再次，尽快实现社会保险基金省级统筹，社会保险经办机构实行省级垂直管理；最后，强化会计、审计等部门及社会舆论的监督，各地社会保险部门应定期向社会公布社会保障基金的收支、结余及投资状况，保证基金的安全和完整，维护人们对政府管理社保基金的信任感。

总之，建立起机构统一、政事分开、机制健全、监管有力以及收、管、支等环节相对分离的集散结合的新型养老保险管理体制，是我国养老保险制度进一步完善和发展的必然要求。

（作者单位：武汉科技大学文法与经济学院）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430