



美国社会保障基金的运行与监管

胡敏洁 摘自:《检察风云》2006年第23期

今天我们转型中国的许多制度建构中,都往往浸润着诸多欧风美雨。美国有着较为发达的社会保障体系,在社会保障基金运行和监管过程中,也发展出了一系列较为成熟的监管制度。

一、层峦叠嶂:美国社会保障基金监管体系的架构

美国的社会保障基金项目主要包括为老年人及其劳动者死亡后所提供的基金,这在美国被称为“养老及遗属保险基金”,还包括残疾人的保险基金以及医疗保险基金、失业保险信托基金。其中,前两项在美国被统称为OSADI(The old-Age, Survivors, and Disability Insurance)。这些不同的基金,它们各有各的使用目的。我们在它们的相关名称上就可以看出这点。我们都知道,美国的联邦与州有着不同的体系,因此,联邦政府和州政府在基金监管上也有着不同的分工。一般说,联邦政府将养老及遗属保险基金、残疾人的保险基金及医疗保险基金纳入了它的监管范围。而失业保险信托基金由联邦政府与州政府来共同监管。这是联邦与州的不同分工。但是,不仅仅如此,到了联邦层面,我们会发现,对美国社会保障基金的监管,各个职能部门之间仍然有着不同的分工。这似乎与中国的情况比较类似。因为,在中国也会经常看到“多个婆婆”共同管理某个事项的情况。但是,美国的这些监管,依据的是《社会保障法》。而在中国,目前还不存在这样一部法律。

根据这部法律的规定,美国成立了“社会保障基金托管委员会”,它类似于中国的“全国社会保障基金理事会”,主要负责“养老及遗属保险基金”和“残联保险基金”的监管。理事会每届任期四年,由财政部长、社会保障总署署长、劳工部长、健康人力资源服务部长等共六人组成。它的主要职责是,负责对两个基金项目并确保它们的保障与增值。同时,这个部门还要在每年的4月1日之前向国会呈交一份年度报告。这份年度报告,需要对上一年度的基金运行情况作出评估,并且对下一年度的运行情况进行预测。同时,完善基金运行时可能出现的行政管理程序上的某些问题。在这个基础之上,理事会还要对基金的总体运行和相关的管理规则提出建议。那么,在这个理事会中,各个部主要负责什么?我们会发现,各个部门的分工也是相当明确的。例如,财政部是具体的办事机构,部长同时担任社会保障基金信托董事会的主席;劳工部负责全国就业人员福利的监管,包括退休时应当获得什么福利,以及年老时应当获得的福利。但是,它的主要角色是监督那些私营的养老和退休计划。这些计划一般会属于州的管辖范围,因此劳工部对联邦社保体系基本不起作用。当然,它的部长也是社会保障基金信托董事会的董事;国内税务部门负责征收工资税还负责记录所有个体经营人员的社会保障号码,这个号码和“身份证”一样,可以用来领取社会保障金。同时,国内税务部门还负责将个体经营人员的纳税情况汇报给社会保障总署。美国政府似乎觉得这些机构还不能有效的监管社会保障基金。因此,在克林顿政府改革时期,又专门成立了社会保障咨询理事会。这个机构主要负责向总统、国会和社保总局局长提供有关社会保障计划的战略和政策建议。

可以看出,这看似层峦叠嶂的机构,却各自有着自己明确的分工与定位。而“全国社会保障基金理事会”与“社会保障咨询理事会”中往往聚集了大量社会保障专家、精算师以及社会学家。这些专家在社会保障基金的监管、评估以及分配上具有更大的科学性。

二、密如凝脂:社会保障基金法律规范体系的规定

美国的社会保障基金监管部门,它们会依据社会保障法来制定规则并且作出相关的决定。它们的最大特点是在基金的监管中会比较谨慎。也就是说,往往会依据严格的法律规范来约束相关行为。例如,基金管理中,美国政府会运用信托法的很多原理来规范管理者的职责。那么,美国的基金可以被用来投资房地产么?回答是否定的。例如,联邦层面的OSADI项目,除了扣除必要的税金之外,剩下的便被用来政府的债券发行,而且这些债券也是被限定了严格用途的特种国债。

对于联邦制的美国而言,各州的法律规范也对基金保障有着重要作用。例如,各州建立的退休公务员基金、教师退休基金等。对于这些基金,政府便开始委托州的相关基金董事会来进行管理。例如,加利福尼亚州宪法中规定,州的各个退休基金董事会对基金的使用以及投资享有管理权。将基金的确保问题都写入了一个州的宪法,可见基金这种“救命钱”有多重要。

除了这些规定之外,美国基金的监管部门为了让普通公民都对基金的使用以及运行情况有所了解,因此,又通

过相关规定确定了信息公开制度。例如，要求基金监管部门定期向普通公民作出财政报告，说明基金使用情况。如果任何一个公民对相关的基金使用感兴趣的话，都可以登录相关的网站获得信息。这种公开的制度使得社会保障基金的使用被置于一个公众监督的环境之下。因此，挪用社会保障基金具有相当的难度。

三、雾锁重楼：美国社会保险基金的未来

在这种严苛的法律保障之下，美国社会保障基金甚至出现了盈余的现象，对美国经济发挥着巨大的推动作用。但是，是不是美国社会保障基金就会一直盈余下去呢？是否就不存在问题呢？情况似乎也并非如此。进入20世纪80年代以来，美国社会保障基金的美好光景似乎就结束了，基金开始出现了入不敷出的状况。例如，根据美国人口调查局提供的数字，2000年美国主要的公共养老金计划已经被耗费掉了785亿美元。而2004年，这个数字飙升为1178亿美元，增幅达到50%之多。另外的一个调查数据显示，各州和地方政府的工资成本要比私人部门高出约40%，而福利成本更是高出60%，造成美国公共养老金赤字在2003年就达到了2780亿美元。据估算，到2018年，美国社会保险基金的支出将超过收入，到2042年这一基金将彻底用光。面临着越来越多的老人出现在美国，美国政府开始越来越担心如何保障这些老人的晚年生活？

因此，也就是在这这样的背景下，里根上台就任美国总统之后，便开始将很多政府承担的养老金项目转给私人来执行。同时，大大压缩了原有的公共养老金项目。2004年，在小布什竞选美国总统时，更加公开的表明了养老保险基金要私有化的态度。在这种背景下，美国人越来越开始关注私人养老保险基金。例如，企业提供的退休基金。但是，这些依靠企业退休金生活的人们，一旦遭遇了企业破产，他们很可能将身无分文，甚至后半辈子都无所依靠。他们和企业都越来越希望政府能够保障市场的基本秩序，实现政府与企业之间的双赢。

四、取道它山：我国社会保障基金可资借鉴的经验

美国的社会保障基金监管中，有什么值得我们学习和借鉴的地方呢？社会保障基金，往往会涉及到一个公民乃至全国公民的生存权益。因此，它可以说是社会安全的最后一道防线。因此，与其他项目相比，它可能带有更大的公益性。同时，它还可能涉及到金融、财政等各个方面的经济政策。对于我们来说，必须首先严格控制社会保障基金的投资。我们从美国的经验便可以看出这点，即使对美国这样一个富国来说，对社会保障基金，尤其是联邦层面的社会保障基金都是加以严格控制的。我们国家并不富裕，又有多少资金能够挥霍呢？因而，对将社会保障基金投资到房地产领域的这种行为是应当严格限制的。此外，还需要完善与明确社会保障基金监管的相关法律法规，并确定监管部门的相应职责及其追究措施。最为重要的是，要提高“全国社会保障基金理事会”的独立性，应将集运营、监督与管理为一体的监管机构职能区分开来。我们也可以吸收美国的经验，多多利用专家来实现基金的科学管理。只有这样，我们的“救命钱”才能真正的发挥救命的功用。同时，在未来的社会保障基金监管问题上，要重视以政府为主导的基金项目，也要加强对企业年金的使用监管与控制。

【出处】
《检察风云》2006年第23期

更新日期:2010-3-19
阅读次数:402

上一条:[姚燕](#) 从美国政府采购制度看政府采购合同之性质

下一条:[何渊](#) 论瑞士的委员会制度

[【打印本页】](#) [【关闭窗口】](#)

==本栏目相关文章==

[中心简介](#) | [联系我们](#) | [加入收藏夹](#) | [设为首页](#)

Copyright 中国人民大学行政法与行政诉讼法精品课程网 2005-2010 All rights reserved.