

基于制度监管视角的社保基金安全保障分析

文/黄毅

数年前，全国社保基金的入市曾引发一场基金安全的大讨论，原因在于社保基金性质特殊，相对于资本市场的高收益，安全性是至高无上的选择。在充分考虑了基金安全和不同层次基金的性质后，按照有关规定，社会保险基金全部投于银行存款和国债，一定比例的全国社会保障基金投资于资本市场。2004年，企业年金的资本市场运作也相应启动。尽管社保基金入市后个别年份的投资收益不尽理想，但是总体而言，社保基金在资本市场中的投资运作还是取得了令人较为满意的业绩。然而，在大家还为社保基金的投资业绩略感欣慰的时候，上海社保基金（主要是企业年金）违规投资案件的曝光却让老百姓忧心忡忡，面对如此重大的涉案面和涉案金额，老百姓们不禁要提出疑问：社会保障基金的监管到哪里去了？

一、社会保障基金监管的制度缺失

事实上，作为老百姓的养命钱，社保基金在地方被违规挪用已是非常常见，根据劳动和社会保障部、审计署专项清查结果表明，“十五”期间劳动和社会保障部接到挤占挪用基金举报案件96件，而1992年至2004年，仅养老保险金一项就大约有100亿元资金被挤占挪用，直至去年年底，还有10亿元违规挪用资金没有回收。作为关系百姓生存的“保命钱”，社保基金在资本市场的运作中一直强调安全性，可是在获得保值增值的同时，由于制度建设的缺失，基金在收缴、支付的过程中却频频被一些非正常的渠道侵蚀，那么这样的“安全性”对于广大参保人员来并不是真正意义上的“安全”。

根据调查资料显示，被违规挪用的社保基金主要是地方政府管理的社会保险基金、企业年金等。总体看来，目前被违规挪用的案件大都存在着一些共性的问题，而这些问题与我国当前社保基金的监管薄弱有着密不可分的联系。为此，笔者针对这些问题作了一定的归纳，主要体现在以下几个方面：

第一，法律监管不到位

法律监管不到位主要表现在两方面：一方面是我国现有的社保基金监管法律体系不健全。我国劳动和社会保障部于1998年成立，随后，劳动和社会保障部单独或会同有关部门制定了一些相关政策法规，如《社会保险基金财务制度》、《社会保险基金会计制度》、《社会保险基金行政监督办法》等，但是，比较系统和权威的关于社会保障的基本大法一直没有出台。由于没有统一的法律框架对各级保障部门、管理机构进行明确的职责分工，在实际执行过程中，各部门制定的政策规定在很大程度上就带有明显的部门主义色彩，不仅在实际操作中表现滞后，而且相关协调性也不够，这在很大程度上就影响了基金监督的效果。

另一方面，现有法规没有得到有效的贯彻执行，又在一定程度上进一步加深了法律监管的不到位。例如，劳动和社会保障部1999年发布的《关于贯彻两个条例扩大社会保险覆盖范围加强基金征缴工作的通知》中强调：“社会保险基金专款专用，纳入财政专户，实行收支两条线管理，任何单位和个人不得挤占挪用。”但是很多地方都没有有力贯彻上述规定，某些地方政府把社保基金作为“准政府资金”，挪用社保基金用于平衡预算、发工资、列支超范围经办机构管理费等问题屡有发生。更为严重的是一些从事社保基金管理的人员知法犯法，将老百姓的养命钱用于对外贷款、投资房地产、基建项目等方面，严重影响了基金的运营安全。

第二，监管机构的非独立性

如果说法律制度的不完善是社保基金监督管理的根本制度缺失，那么相关执法机构的设置不合理则是监管制度不健全的另一个现实根源。结合我国国情分析，这种因素与长期的计划经济体制有着无法割断的历史渊源。因为从实际情况来看，全国各省市的社会保障监督管理部门都设在了省劳动和社会保障厅等国家机关下，而各个省的劳动和社会保障部门又负责地方社保基金的管理，由此形成的局面就是“运动员”和“裁判员”的角色集于一身，执法者和经营者同时兼任。由于内部监督和资金管理人出自同一个机构，所以在实际监管过程中很难进行真正有效的监督，不可避免地会产生权力不明确，责任不清晰，监管不到位等现象。有时候甚至个别行政领导的意志还会影响到监管机制的有效运作，使得监督作用不能有效发挥，一些非法挪用、挤占社保基金的违法违规操作得不到及时避免，社保基金的安全就会受到一定程度的影响。

第三，社会监督未能有效发挥作用

对于社会保障基金的运营监督，在我国现有的监督体制下，财政部、劳动和社会保障部、审计署等政府部门占据了主导地位。尽管根据统计资料显示，目前已有27个省市成立了由有关企业代

表和专家组成的社会保障监督委员会，但是在实际监督过程中，由于各种原因，他们往往很难发挥独立的监督作用。

另外，社会保障基金的信息披露机制尚未健全，也使得社会监督受到制约，社保基金的最终受益人无法及时履行自己的监督权力。例如全国社保基金的相关投资信息、运营情况只有每年一度的财务报告予以披露，老百姓对于基金投资运作的即时信息不甚了解，曾经有网民笑曰：作为人人皆有份的“养命钱”，社保基金的投资运作是“神龙见首不见尾”。基金运作已是相对规范的全国社保基金尚且如此，地方社保基金的资金运作情况就更为不透明了。所以现实情况就是，当社保基金违规运作造成重大损失甚至带来无法追回的结果时，相关信息才得以在公众面前曝光，这在很大程度上使得社会监督形同虚设。

二、社会保险基金监管制度建设政策建议

社会保障基金事关百姓福祉，其监督管理的有效性对于促进经济发展，维护社会稳定具有重要意义。在上海社保基金事件之后，劳动和社会保障部于2006年9月1日紧急颁发了《关于进一步加强社会保险基金管理监督工作的通知》，对此我们应持积极态度。在此，笔者认为政府在发布有关行政规定的同时，系统制度建设工作更应该积极推进，归纳起来，主要有以下几个方面：

第一，完善相关法律法规

国外的实践经验证明，完善的法律规章制度是社会保障基金安全的重要保障。上海社保基金案件暴露出来的基金违规操作问题也说明，目前我国社保基金投资管理领域的首要问题就是没有相关的明确法律，因此，加快社会保障立法，规范社会保障基金的收缴、运营、支付等运作不仅仅是各方共识，而且确实确实是亟待解决的问题。据悉，《社会保险法》已经列入人大的立法议程，对此值得一提的是，在立法过程中相关的法律法规应该具有一定的前瞻性。例如从社保基金的违规操作看来，对于地方社保基金的投资限制，实际上也限制了基金的收益效果。社会保障部的一位高层人士也曾经表示，面对悄然而至的老龄化危机，社保基金的保值增值具有重要意义。但是，投资领域的拓宽还要求相关工作的配套展开。这就要求我们加快国内金融市场改革，适时推出衍生金融工具，提升上市公司质量等。在这些基础上对现有的《全国社会保障基金投资管理暂行办法》、《企业年金管理试行办法》等进行突破，修改或增加新条款，使得滞后的法制建设具有前瞻性，促进基金的运营管理。

第二，推行机构改革

如前所述，社保基金管理中的一大弊端就是机构设置不合理，地方社保管理部门集双重身份于一身，既是运动员又是裁判员，所以在加快法制建设的过程中，应该从根本上理顺社保基金的运行管理体制，明确权责利益关系。对于机构设置方面，我们建议明确和细化相关机构的职能边界，具体措施是：地方社会保障管理部门只负责社会保障基金的收缴和发放，相关的监督职能予以剥离，单独设置机构进行全面具体的监督工作。对于监督机构的管理方面，我们建议采取中央垂直管理模式，集权于上，各地分设办事机构。一方面可以防止地方政府在“人、财、物”上辖制基金监督部门，使监督工作能够避免地方政府的干扰，另一方面也有利于资源配置，减少重复浪费。

第三，实行信托管理制度

信托制度是资产安全的重要基础，基金制养老保险对于信托制度的引入近年来也取得了较为成功的国际经验。2004年5月1日开始实施的《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》中已经规定，我国企业年金基金需采用规范的DC型信托制。对于基本养老保险的个人账户部分，今年国务院已经明确表示要通过中央政府和地方政府埋单做实。做实个人账户后，社会统筹与个人账户要按照相关规定分账管理。所以在这个基础之上，个人账户资金的运营有条件而且也应该按照国际惯例，严格实行所有权、经营权和受益权的分离，分别由资产所有者、受托人、托管人各负其责，相互制约、互相牵制，按照市场规则进行投资运营。在这一过程中，国家应该制定法律法规推进受托人制度建设，可以通过市场竞争和适当的激励机制的实施，在监督和控制之间寻找新的平衡点，促使基金管理人自我约束、自我监督，减少基金管理人的逆向选择和道德风险。

第四，加强社会监督

社保基金监督机构的垂直管理可以减少地方政府对监督工作的干扰，但是也存在监督缺失的可能性，所以社会监督就成为全方位监督体系的重要一环。但是目前在国内，作为社会监督的中坚力量，社保基金的受益者却无法正当行使自己的权力。因为每一个基金的缴纳者只知道社保基金管理中心在管理自己的社保基金，但是这笔钱是如何被管理的，却不得而知，不久前的上海医保2000余万元资金被“腾挪”便是一例。所以，当下这种“泛行政化”的社保基金运作和管理机制就使得社会监督的作用无法体现出来。对此，笔者建议参考国内外基金业信息披露的规定，增加诸如基金预算执行情况表、社会保障基金财务变动表等财务信息。并且在此基础上相应建立信息披露制度，每月或每季度以委托契约、基金定期报告的形式，按照证券投资的类别分类公布社保基金的投资收益率，使公众可以借助网络或者其他大众媒体获取相关的信息，了解社保基金的投资成本、收益、积累、运营和其他重大事项。会计师事务所、律师事务所等中介机构则着重审查信息披露的真实性，确保基金资产的专款专用，防止基金管理人违规操作，损害广大公众的利益。通过这样的形式

把基金营运机构置于法律监管、行政监督和基金持有人监督的多重监督之下，真正形成事前、事中、事后监督，逐步实现社保基金的公开公平公正运作（作者单位：南京工程学院社科部）

相关链接

我国出口产品遭受反倾销的原因分析及对策研究
城市化进程中农民市民化的现实困境及其突破
基于制度监管视角的社保基金安全保障分析
市场调研中关于敏感性问题调查的统计方法
论技术性贸易壁垒对我国出口贸易的影响
发展中国家实现跨越式发展的几点思考
高薪养廉的经济学方法论批判
民营企业劳资矛盾成因分析
论城市规划对城市土地价格的影响

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心