

## 老龄化与我国养老保险基金的监管

刘媛

摘要：养老保险和人口变化规律密切相关，养老保险基金它是百姓的保命钱。随着老龄化问题的到来，对与养老保险基金的需求量将会大量增加。在保证养老保险基金保值增值的基础上，必需加强对养老保险基金的管理。这也是人口老龄化对养老保险基金的要求。

关键词：老龄化 养老保险基金 监管

老龄化问题是这两年世界所关注的话题，它不仅是一个社会的经济问题，更是影响到一个国家长治久安的问题。世界银行估计我国人口老龄化将在 2030 年左右达到高峰。养老保险和人口变化规律密切相关，由此我们看到我国养老保险任务之艰巨，同时也看到世界各国都不容忽视的养老问题。养老保险基金它是百姓的保命钱。随着老龄化问题的到来，对与养老保险基金的需求量将会大量增加。在保证养老保险基金保值增值的基础上，必需加强对养老保险基金的管理。这也是人口老龄化对养老保险基金的要求。

### 一、人口老龄化的含义

人口老龄化两个方面含义：一是指老年人口相对增多，在总人口中所占比例不断上升的过程；二是指社会人口结构呈现老年状态，进入老龄化社会。国际上通常看法是，当一个国家或地区 60 岁以上老年人口占人口总数的 10%，或 65 岁以上老年人口占人口总数的 7%，即意味着这个国家或地区的人口处于老龄化社会。到目前为止，发达国家人口总体中 60 岁以上老年人口比例超过 18%，65 岁以上老年人口的比例已达 13.5%，人口老龄化程度已经达到严重阶段。与此同时，发展中国家特别是中国、印度等人口众多的发展中国家的人口出生率下降，引起人口年龄结构由年轻型向成年型、老年型过渡，全球性的老龄化已以发生着。

### 二、老龄化问题对养老保险基金监管的挑战

中国将面临人口老龄化和人口总量过多的双重压力。整个 21 世纪，这两方面压力将始终交织在一起，给中国经济、社会发展带来严峻的挑战。全球人口快速老化，给养老金事业带来沉重的压力。它对各国社会和政府而言都是一个挑战可见，在社会已经呈现人口老龄化的背景下，加强对社保基金的有效监管，有着其深刻的社会动因，也是维护社会稳定及其和谐发展的内在要求。如何防止养老保险基金的流失问题，则是来自于老龄化的首要挑战。

### 三、我国养老保险基金的监管及存在的问题

养老保险基金的监管是指有关部门依法对养老保险基金的收支和运营实施的监督和管理。主要应从养老保险基金监管组织体系及法制建设两个方面对我国养老保险基金运行监管现状做出评价。

#### 1. 监管组织体系

现行的基本养老保险管理模式是基于垂直分工与水平分工并存的科层制养老保险组织管理模式。这种管理模式实质是由政府行政部门将基金的管理运营权交由各级全民事业单位（如养老保险经办中心等），进行集中性管理和投资运营。这就存在着“政资不分”、“执监不分”等问题。另外，政府职能部门的强制代理使得作为初始委托人的公众没有选择机制和退出机制，基金管理不公开，不透明，削弱了公众行使监督的激励。

所以，改革现有的养老基金管理模式，对代理人实施有效的监督，以保证初始委托人的利益成为我们的必然要求。



## 2. 法律制度建设

养老保险基金监管涉及各方利益，为了保障基金监管有章可循，国家高度重视相关法律法规的建设，取得了很大成绩，基本建立了涵盖各方面的法律法规体系，主要有《保险法》、《信托法》、《证券法》、《证券投资基金法》、《社会保险基金监督举报工作管理办法》、《社会保险基金行政监督办法》、《企业年金试行办法》、《劳动和社会保障部、财政部、信息产业部、中国人民银行、审计署、国家税务总局、国家邮政局关于加强社会保险基金监督管理工作的通知》等。2001年12月13日，财政部和劳动保障部公布了《全国社会保障基金投资管理暂行办法》，明确了全国社保基金进入资本市场的原则、方式和管理程序。社保基金入市标志着我国养老金投资管理体制进入市场化运作的轨道，同时也给我国养老保险基金投资和管理从法律上提供了保障。问题在于，我国虽然出台了一系列社会保障相关的法律法规，但是仍然没有一部关于社会保障的统一的法典，或者是针对某一问题较为全面的法律规章。

## 四、加强我国养老保险基金监管的改革建议

针对于我国目前养老保险基金的管理状况。我们有必要加强改革。保护好老百姓的保命钱以应对即将到来的老龄化社会。

1. 建立分权式管理制度。其要求是：第一，建立独立、高效、统一的社会保险基金监督和管理委员会。监管委员会由劳动和社会保障部、财政部、以及企事业单位代表共同组成，实行委员会制。监管委员会按城市设立地方监管办事处（类似于人民银行、证监会和保监会的管理体制），垂直管理。第二，建立专业性养老社会保险基金管理局（由省级社保部门成立）。社会保险基金管理中行政权与经营权的分离是养老基金完整性的重要保证，应建立独立于政府的社会保险基金管理局运营社会统筹账户基金。第三，个人账户基金交给个人账户基金管理委员承担，会遴选合适的基金管理公司，基金管理公司再根据与各省个人账户基金管理委员会签订的契约对个人账户基金进行多元化投资，以实现养老社会保险基金收益最大化。

2. 完善监督手段。其主要内容包括：（1）建立信息披露制度。信息披露的目的是将基金管理公司置于社会公众和监督机构的双重监督之下，防止基金管理公司违法、违规操作，损害所有人利益。（2）增设外部保管人。外部保管人原则对于限制代理风险是非常必要的。在足够的保管安排下，基金管理人不会直接持有养老基金，以此限制骗取和盗窃基金资产的机会。（3）加强外部审计。在法律和制度环境下，外部审计提供一个精确的、独立的评估，向监管人报告有关基金的任何问题，而且成为监管的重要工具。（4）施行基金管理成本限制。成本限制在拉美和中欧国家基金管理监督制度中广泛使用，费用水平通过一般的谨慎要求和法律进行监管，可以控制将成本转移到未被监管的项目上。减少由于涉及到众多基金公司利益挪用基金的风险。

3. 调整国家在社会养老保险基金管理中的职能。一是立法职能，负责制定确保养老金系统健康顺利运行的法律法规。二是对养老金事务的动作实施监督，确保养老保险的经办管理规范化。三是接受有关个人和机构就养老金事务提起的申诉、举报、批评、建议，调解有关养老金事务的纠纷，受理有关养老金事务的诉讼。

4. 完善法律和制度规范。目前我国有关养老保险基金的政策和法规不健全，从而给基金的管理和投资规范化带来了困难。为此应尽早形成完整的养老保险基金法律体系。养老保险基金法主要有两部分，一部分是对养老基金的性质、所有权等一些本质问题做出法律规定，起到基本法的作用。另一部分是养老基金的投资法规。日前，劳动和社会保障部会同财政部共同起草了《养老保险个人账户基金投资管理办法》，拟扩大养老基金投资范围，目前该《办法》已经基本成型，将于近期上报国务院。《办法》将在现有基础上扩大一些低风险、收益相对稳定的投资品种的范围，以实现基金的保值增值。

