

论文摘要：随着经济和社会的发展，我国社会保险制度日趋完善，这就需要根据我国社会经济的实际情况选择适合的、有效可行的社会保险基金监管模式，使社会保险基金能够健康稳定的运行，促进社会稳定，带来更大的收益。

论文关键词：社保基金；监管；国际比较；模式选择

社会保险作为社会保障体系的重要组成部分，随着社会主义市场经济体系的建立和不断完善，其社会作用越来越大。社会保险属于社会公共产品，具有强制性、保障性、福利性和社会性，是社会的“安全网”，构建和谐社会的离不开健全完善的社会保险制度。因此，社保基金的监管就成为了重要的环节，加强和完善社会保险基金的监管对我国社会的发展有着十分重要的作用。

一、我国社会保险基金监管的现状存在的问题

1997年，为了改变基金管理的混乱状况，国务院决定将社会保险基金纳入财政专户，实行收支两条线管理。1998年，国务院在组建劳动和社会保障部时，建立了社会保险基金监督司，计划经过各级政府机构改革，自上而下建立起社会保险基金行政监管体系。目前，我国已经初步形成以劳动保障部门行政监管为主，专门监督、内部控制、法律监督以及社会监督有机配合的社会保险基金监管体系，各部门配合共同实施社会保险基金监督工作。

据国家审计署发布的对29个省区市、5个计划单列市的企业职工基本养老保险基金、城镇职工基本医疗保险基金和失业保险基金的审计结果。审计的3项保险基金2006年收入3128.46亿元、支出2203.14亿元，分别占全国当年基金收支总额的50.7%、46.5%。截至2006年底，3项保险基金累计结余2918亿元。审计结果表明，3项社会保险基金管理情况良好，但部分资金的安全存在一定的风险；一些地方未能严格执行国务院有关规定，管理不规范的问题比较突出。审计共发现违规资金71亿元，包括扩大3项保险基金开支范围用于弥补“补充医保基金”及借给企业等；用于委托金融机构贷款、对外投资；用于购建办公房及弥补行政经费等。近些年来，国家加大对社会保险基金的监管力度，逐步完善管理制度。但是，牵动大量人力、付出高昂行政成本组织了这些检查和审计，可一些严重违规和犯罪问题仍然屡禁不止。

二、社会保险基金监管国际比较研究

（一）典型国家社会保险基金监管简介

1、美国。美国实施的是审慎性的社会保险基金监管模式。在美国，社会保险的覆盖面比较广泛，参保是强制的。最主要的社会保险项目是老年、遗属和伤残保险，同时有雇员补偿、失业保险、暂时伤残保险、铁路雇员退休计划等。美国社会保障的基本目标是向被保险人及其家庭成员提供适当的经济保障。对于社会保险基金的监管，美国政府强调“事前监管”以杜绝资金被挪用的危险。美国联邦社保基金的各个账户开设在财政部内并由财政部专项管理，征缴的款项相应存入各个基金。

2、德国。德国堪称高度发达的福利型国家，它的社会保障系统基本以保险形式体现，几乎涵盖了所有德国公民。德国社会保险共有5大分支：养老保险、疾病保险、工伤事故保险、失业保险、护理保险，其中养老保险、医疗保险、失业保险被称为社会保障体系的3大支柱。德国包括医疗、意外伤害和养老在内的各类社会保险机构实行法律上的独立自主管理，并且由保险金的缴纳者，即投保人和雇主共同参与决策。



养老保险是德国最大的社会保障系统。德国养老金不用于投资，而是由专门德国养老金保险机构来管理，全民参与监督。

3、智利。智利模式是以个人资本为基础，实行完全的个人账户制，将个人工资的10%存入个人账户并进行积累，交由私营机构进行投资管理，最终个人账户中积累的储蓄及增值收益作为个人养老金的资金来源，保险费完全由个人承担，雇主不承担缴费义务。养老保险制度的基本结构主要是以个人资本为基础建立起来的，即完全由个人缴费，实行个人账户。养老保险基金由私人机构进行管理，参保职工根据自己的原则可以选择任何一家基金管理公司建立法定的资本积累账户。智利模式中政府实行间接式的监管，通过法律法规对公司进入和退出市场、投资项目和所占比例等方面进行监控，以确保其具有足够的偿付能力。

4、新加坡。新加坡是一个几乎没有社会福利的国家，他没有任何社会福利意义上的收入再分配制度，其养老保险制度以个人账户为基础，强制储蓄，集中管理，养老保险费用由雇主和雇员共同缴纳。新加坡社会保障制度的核心是中央公积金制度。中央公积金由政府的中央公积金局直接进行全面的管理和管制。雇员和雇主每月按雇员工资一定的比例缴费。国家通过中央公积金局依法对基金实施管理，中央公积金局既负责养老保险基金的日常支付，又负责实施基金管理和投资运营。

（二）四国社会保险管理模式的分析比较

1、从法制体系上看，各国社会保险模式都有严密的法律体系。例如德国是世界上最早实行社会保险立法的国家，现今已在社会保险的5个方面分别制定了完整的法律和条例。美国于1935年通过了社会保障法案，有关社会保障的基本法律由联邦政府制定，州政府在不违背联邦法律的情况下，可以制定本州社会保障方面的法律和条例。

2、从资金筹集方面看，都是多渠道筹资，筹资形式主要有税收和缴费两种。目前世界上实行社会保障制度的国家，社保基金的来源都是多渠道，有劳动者个人、企业雇主、基金营运增值、社会捐赠、政府预算补贴等等。其中约有60%的国家采取社会保障税的筹资形式。开征社会保障税使资金筹集从形式上更具法律强制性，同时社会保障收支成为政府预算的直接组成部分。

3、在社会保险基金的运作方面，有由政府行政机关运作、事业单位运作和面向市场运作3种不同的方式。美国的社会保障税和失业保险税全部记入财政信托基金账户。除失业保险由联邦劳工局管理外，德国的社会保险都是划分不同的职业和行业以及险种分别独立管理的。智利的经济改革创造了单一资金来源的、私人管理的退休金制度。政府对私人养老金市场的各项活动，通过各种法律、法令和退休养老金管理局，进行严格的监督和管理。新加坡的公积金运作，全部由中央公积金局负责。内部设有会员服务部、雇主服务部、人事部、内部审计部等。公积金局由劳工部管辖，内设董事会，为最高管理机构，负责重要的政策制定。比较重大的计划制定，要经劳工部。

三、我国的社会保险基金监管模式的选择

（一）社会保险基金监管中政府的作用

政府参与的社会保险基金监管主要是基金筹集的监管，基金营运的监管和基金给付的监管。由于社会保险金市场上存在着市场失灵，政府就必须发挥重要作用，保证社会保险基金的收缴、安全营运、基金保值增值等每一个环节都能够正常稳定的运行。因此，政府积极作用的发挥，就对于探索适合我国国情的社会保险基金监管模式有着重要的意义。



首先，政府应当承担选择适合我国国情的社会保险和监管模式，避免决策上的失误。我国的现实情况是人口众多，社会保险的覆盖面还很窄，经济发达程度还不够高，国民的参保意识不强，这就需要根据具体的情况选择适合我国国情的社会保险基金监管模式，使得政府能够充分发挥其积极的作用而又不会限制市场机制的作用。

其次，政府应当制定社会保险基金监管的具体计划和措施，计划和措施应当体现政府的社会责任，运用各种经济、法律、行政手段，为社会成员提供基本的生活保障，为基金社会的正常发展提供稳定机制。

再次，政府应当制定各种社会保险的法律法规，完善基本社会保险制度架构，严格规范社会保险的建立、运行和监管。

最后，政府应当尽可能的为社会保险的长期稳定运行提供和制造良好的内部环境和外部环境，以便于社会保险能够健康有序的发展。

（二）社会保险基金监管的构架

社会保险基金整个监督体系可分为基金日常管理监督子系统、基金营运监督子系统和基金监督法制体系3个部分。基金管理监督系统社会保险基金日常管理是经常的、大量的，是社会保险制度整体运作的基本链条，是社保基金监督体系中最基本、最广泛的组成部分。基金营运监督系统基金营运的目的是要保障基金的效益性，通过实现效益性而达到保值、增值之目的。对基金营运进行监督就是为确保这一目的的实现而采取的手段。基金监督的法制体系基金监督的法制体系是基金管理监督与营运监督得以顺利实行的法律保证，是基金监督体系的法律基础。

社会保险基金管理监督系统、基金营运监督系统、基金监督法制体系构成了完整的社会保险基金监管体系。这3个系统侧重点不同，基金管理监督系统侧重于对社会保险基金收、支、管理的各个环节进行监督，其目的是确保社会保险基金依法及时足额缴纳和按时足额支付。基金营运监督系统侧重于对社会保险基金投资营运的各环节进行监督，依照低风险原则、适度高回报原则、流动性原则、最优投资组合原则，审慎投资营运，防范和化解投资风险，通过实现效益回报而达到基金保值增值的目的。基金监督法制体系为前2者得以落实的依据，是其操作的法律准绳。

（三）我国社会保险基金监管模式的选择

借鉴国外的经验，我国社会保险的目标模式应该逐步走向全民保障，其服务形式应走社会化服务的道路，在管理上追求体制的高效、合理、长期稳定和经济发展的正面作用。因此就要做到不能政出多门；保障类别和水准合理，费用支出在国家、单位、个人的承受能力以内；尽可能降低行政机构、经济波动和少数人的个人行为对社会保险体系正常运行的影响；社会保险体制不仅不能拉经济发展的后腿，不能影响国家政治的正常运转，而且还要通过积累和资金的有效管理对经济发展做出贡献，促进社会经济的可持续发展。

我国目前社会保险基金管理体制存在的一个明显的问题是行政管理与基金运营一直分不开，不仅使有限的基金积累无法获得很好的收益和投资回报，而且由于缺乏制约和监督，管理不善的问题经常发生。因此，应该将监督和经营分开，在此基础上，通过更有效的手段，全面提高投资效益。

但是，仅仅将行政管理与基金经营机构分开还是远远不够的，为了确保社会保险基金能够真正地被有效使用，必须建立更有效的基金运营和监督制度。



首先，必须有严格的法律体系依据。管理机构不但要依法行政，其自身也要依法接受监督。还要建立高效的管理机构，将分散的管理部门的管理职能统一到一个专门的机构作为政府机构依法行使各种管理职能、监督及指导职能，并对不同形式和内容的保障及保险进行协调。

其次，管理机构不参与各种形式基金的经营管理活动，为了使得监管体系本身具有更强的制约机制，还应该考虑建立和发展其他的监督机构。

最后，对社会保险基金运营的监管重点应该集中于金融和财务方面。为了防止营私舞弊的行为，应该将财务公开化，并且进行绩效评估和严格的处罚制度。

总之，要坚强社保基金的管理和监督工作，就要加强基础管理和监督检查，保证专款专用，严禁挤占和挥霍浪费。使社会保险基金能够真正发挥其应有的作用，是广大人民收益，更好地保证和推动我国社会经济各方面更好更快的发展。

参考文献：

- 1、郑功成.社会保障学[M].中国劳动社会保障出版社,2000.
- 2、李连友.社会保险基金运行论[M].西南财经政法大学出版社,2000.
- 3、林义.社会保险基金管理[M].中国劳动社会保障出版社,2002.
- 4、庞凤喜,洪源.我国社会保障基金管理模式构建研究[J].现代财经,2006(2).

