

政府在养老保险基金监管中的定位

[内容摘要]社会养老保险基金“养命钱”具有重要性与特殊性，政府是基金监管的主体，但受自身局限性影响，政府监管有必要保持适度性，必须引入其他的监管主体才能有效实现监管目标。我国现行的养老基金监管体制必须进行改革，构建多层次制衡式基金监管模式将是一种可行的选择。

[关键词]养老保险基金；政府监管；适度性；多层制衡模式

近年来，我国社会保障基金规模逐步扩大，截至 2006 年底，我国养老、医疗、失业、工伤和生育保险等五项基金累计结余达到 8006 亿元，其中养老基金结余达 5268 亿元，占基金结余总量的 65.8%。与此同时，发生在社保基金管理领域的违规和犯罪也逐年增加。根据劳动和社会保障部发布的消息，全国已发现违规使用社保基金约 71 亿元，涉及上海、宁夏、北京、天津、浙江、湖南、福建等多个省份，违规主体包括地方政府有关部门及社会保险经办机构，2006 年上海市的社保基金案更是引起了举国震惊，由此引发了人们对于社保基金监管问题的思考，而养老保险基金以占社保基金结余总量 65.8% 的比重，更成为监管的主要对象。

一、养老保险基金监管概述

养老保险基金监管既是对养老保险基金运营与管理的一种过程控制，也是对养老保险基金管理的一种结果控制。从养老保险基金监管的内容可以看出，主要涉及了基金发展模式的选择、基金的缴费模式、运营规范、监管手段与模式以及对基金投资渠道的约束和规定等。

之所以要对养老保险基金加以监管，动因在于社会养老保险基金的重要性与特殊性，对于退休者的“养命钱”要采取审慎与科学管理的态度，对于托管方和运营方要进行严格的筛选，对于投资方式的组合要加以全面地分析，保证基金管理和运营的规范性、安全性、收益性、可持续性与协调性，注意对风险的防范和分化。

二、政府在养老基金监管中的定位

养老基金本身的重要性与特殊性，要求公共组织实施监管。政府作为公共组织的主体，必然要承担起基金监管职能。

长期以来，“公共利益论”为政府监管提供了理论支撑。该理论认为监管是对公众要求纠正某些社会个体和社会组织的不公正、不公平和无效率或低效率做法的一种回应。监管被看成是政府用来改善资源配置和收入分配的手段，如果不实施监管，市场机制本身的作用可能导致社会资源的无效率或低效率以及收入分配的不公平甚至经济不稳定。在这种理论背景下，政府作为公共利益的代言人，出面对市场进行监管是有其合理性依据的。但是，我们也必须看到“公共利益论”中，政府监管行为的一个隐含前提条件是：政府监管是完全有效的。然而，公共选择学派的理论就对这一假设给予了有力驳斥。它认为，政府是由一个个政府官员组成的集合，组织有自己的目标和利益追求，同时作为个体的政府官员又具备理性经济人的特征，在行动中追求自身利益最大化，在组织目标和官员的个体目标与基金监管的现实需求之间发生冲突时，他们可能不依据委托人利益最大化的目标实施监管，而是按照自身利益最大化目标行事，甚至可能出现“寻租”行为。“政府管制俘虏论”对上述分析提供了理论上的依据，认为具有影响力的利益集团，为了自身利益，针对管制者的自利动机，进行“寻租”活动，将管制者俘虏，双方共同分享租金。在这里，个人由于前述的分散性特征，无法形成合力，相反代理人作为组织严密的团体，会对管制者形成有效的游说，使得政府出于自利动机，放弃对代理人的有效监管，产生“合谋”行为，此时出现了“政府监管失灵”，委托人的利益无



法得到维护。

另外，我国学者李绍光根据阿瑟的“自增强理论”对政府监管失灵进行了较为系统的论述。他认为：政府作为一个理性经济人，如果出于某种内部的目的而决定对养老基金实施某一监管的时候，其结果往往可能是报酬递增的。例如，管理成本的存在，可能会使政府并不采取成本最小化的方式，而是继续加强管制，以寄希望于能够从中获取更多的收益，弥补管制成本。此时，会出现一种自增强机制，使得管制范围不断扩大。其结果就是政府监管无限扩大，甚至侵犯到市场机制有效发挥作用的领域，造成非市场的无效率。这样就存在一对矛盾：政府监管不能缺失，但是政府监管又可能存在不足。所以，养老金的政府监管必须注意适度性问题。

三、我国养老基金的监管现状与问题

(一)我国养老基金的监管现状

对我国现阶段养老基金监管现状的把握，可以主要从法律制度建设和组织建设两方面进行分析。

1、**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》、《商业银行法》、《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》、《全国社会保障基金投资管理暂行办法》、《企业年金试行办法》和《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障基金监督管理工作的通知》等。所有这些法律法规的颁布实施都为社会保障基金监管部门有效履行权力提供了法律上的保障。

2、**组织机构建设。**1998年，我国成立了劳动和社会保障部，作为制定养老保险相关政策和法规与履行行政管理职能的专门机构，从而在组织上结束了长期以来的多头分散管理的局面。^④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(如养老保险经办机构等)，进行集中性管理和投资运营。此外，我国对养老基金投资运营实施监管的主要机构是劳动保障部门的基金监督机构，履行的是行政监督职能，按照政府提出的“建立以行政监督为主导、基金管理机构内控自律为基础、社会监督为补充的基金监督运行模式”的目标原则开展工作。

(二)我国养老基金监管存在的问题

从政府对养老基金监管的适度性角度考察，我国政府养老基金监管存在着要么监管过度，政府包揽一切，既当裁判员，又做运动员；要么监管缺失，法律建设滞后，基金安全缺乏保障。

1、**法律制度建设相对滞后。**如前所述，我国已经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法典，或者是针对某一问题较为全面的法律规章。比如针对养老基金投资，虽然颁布了许多相关法规，却仍没有一个系统的具有较高法律效力的法律文本。在国外，以美国为例，早在1935年就颁布了《社会保障法》，作为较为完备的社会保障法典。另外，在补充养老保险方面，美国1974年通过的《雇员退休收入保障法》对涉及到的相关问题作了详尽完备的阐述。可见，我国的法律制度建设相对滞后，不利于社会保障制度的健康发展。



2、职能分工不科学，缺乏监督制衡。目前政府对养老金监管的模式，是由政府行政部门将基金的管理运营权交由具有全民事业单位性质的养老保险经办机构等进行集中性管理和投资运营。在这种组织管理模式下，基金经办机构受行政机构的领导和监管，这就存在着“政资不分”、“执监不分”等问题，即社会保险行政管理和资金管理职能分配不清；基金投资运营权和运营监管权分工不清，政府行政监管部门既充当“裁判员”，又充当“运动员”。另外，政府职能部门的强制代理，使得作为初始委托人的参保公众没有选择机制和退出机制，社会共同体规模又大，削弱了公众行使监督的激励。可见，现行的组织管理模式存在制度缺陷，不利于对代理人实施有效监管。此外，政府对养老基金投资运营实施的监管还存在很多不足，最重要的一点是缺少社会监督。各地虽然建立了以行使社会监督职能为目标的社会保障监督委员会，并制定了章程，但其实质仍是政府性质，只是较之于行政监督的成员代表较为广泛，并且较多的流于形式，并没有发挥实质作用。

3、养老基金被挤占、挪用问题严重。根据国家规定，养老保险基金结余采取财政专户储存，由社保经办机构负责基金的管理和保值增值，结余的养老基金必须购买国债或存入银行。但是，受我国现行的养老基金管理体制的影响，^⑤出现了挤占、挪用养老基金等问题，被挤占挪用的基金大部分用于搞基础建设项目、参与房地产投资、直接参股或购买股票和债券、直接投资或委托放贷、兴办经济实体、公款私存及存入非银行金融机构、主管部门挤占管理费等，另外，有的社会保险机构超标准提取和滥用管理费，更有甚者，少数社会保险机构工作人员由于挪用、贪污基金或管理费而被司法机关逮捕。养老基金的违规违法使用，严重危害到基金的安全，侵犯了劳动者的合法权益。

4、养老基金投资出现亏损，无法有效实现基金的保值增值。养老基金属于长期资金，通过资本化运营，实现基金的保值增值是其应有之意。但是，考虑到我国资本市场不健全，缺少高质量的投资管理人，国家规定养老保险基金只能投资于国债、银行存款，不得进入资本市场。2001年，《全国社会保障基金投资管理暂行办法》的颁布为社保基金入市运营提供了法律保证。根据办法规定，全国社会保障基金可以委托基金管理公司进行投资，也可以直接投资。有关资料显示，以《办法》为依据，2002年，社保基金开始涉足中国股票市场，社保理事会以战略投资者身份投资12.66亿元获得3亿股中石化A股。这是社保理事会2002年惟一一次股票投资，但“中石化套牢社保”，当时颇遭市场诟病。除了这部分投资之外，其余1200多亿元仍然局限在低风险低收益的国债投资和银行存款上。2002年年报显示，社保基金总额为1241亿元，其会计收益为21亿元，收益率为2.75%。可见，养老基金保值增值面临很大压力，投资渠道有待拓宽，改革现有的养老基金监管现状，寻求政府适度监管的机制，成为关系养老金安全的重大问题。

四、构建多层次制衡式基金监管模式

实践证明，政府对养老金的监管不能缺位，但是完全依靠政府行使养老基金监管职能同样无法达到预期目的，必须积极寻求其他的渠道，积极发挥社会力量、社会中介机构和专门机构的监督作用，同时充分利用制度本身的优势，弥补政府监管的缺陷。根据监管主体和监管职能的不同，将基金监管分为宏观层监管、中观层监管和微观层监管。其中，基金监督委员会为核心处于整个监管体系的最高层，是最高层次的监管者；劳动保障部门的监管处于整个监管的中观层次，起着承上启下的协调作用；以投资运营机构为主体的监管处于微观层次，起着内部监督、制衡的作用。各层次的监管机构各司其职又相互配合，构建起一个完备的基金监管体系。

(一) 社会保障基金监督委员会—宏观层监管

关于基金监督委员会，可以效仿保监会、银监会、证监会的模式，应直接隶属于国务院，实行业务单位编制，理事长由总理提名，全国人大任命；其他人员由理事长聘任，并向其负责。监委会人员包括：政



府的财政、社保、税务、证监会、银行等部门，精通精算、基金投资业务的专业人员，参保人代表等。委员会设理事长一人，另设秘书处、风险评估委员会、投资监管专业委员会、资格审查专业委员会等具体业务部门。理事长负责监督委员会的全面工作，提名各专委会人选，并向全国人大汇报工作，接受人大代表质询；秘书处负责日常事务处理；风险评估委员会负责资料收集、整理、加工工作，对各投资工具做出风险评估，确定投资组合限制；投资监管委员会负责对基金公司的投资运营过程、结果进行监管；资格审查专门委员会负责基金会、基金托管银行和私营基金管理公司准入资格的审查。各部门各司其职，实现对个人账户基金的有效监督。

基金监督委员会主要职能包括：实施市场准入制度，对基金管理人和基金托管人资格进行审查；加强对投资风险的评估，设立投资组合的投资限制；重视信息披露制度建设，定期向全社会公布养老保险财务状况表；对基金管理人和基金托管人以及基金会的运营行为实施监管并进行处罚和制裁；设立最低收益率水平限制，清收不良资产。

(二)政府主管部门的行政监督和相关部门的专门监督—中观层监管

行政主管部门监管为主、行政专项监督为辅的行政监督体系是我国目前社会保险基金行政监督体制的基本框架。

1、政府主管部门的行政监督。劳动保障部门的基金监督机构对基金监督负有法定责任，《社会保险基金行政监督办法》对其履行职能作了详细的规定。政府机构的主要监管职能为：贯彻执行社会保险基金管理法律、法规和国家政策，定期或不定期对养老保险管理运营机构进行监督检查；根据实际情况，制定、修改相关法律法规，同时处理社会力量对基金运营和其他监管机构的投诉；根据社会保障监督委员会规定的投资方向和审定托管金额，协调各方关系。

2、相关部门的专门监督。社会保障基金的管理运营涉及到许多领域，主要有：财政部门、审计部门、证监会、银监会等。它们较强的专业性，有效地保证了监督质量。(1)财政监督：通过设立三个账户，即养老保险收入账户、财政专户、支出账户，来监控基金的流向。(2)审计监督：对养老保险基金内部控制制度进行审计，包括财务管理的规章、制度是否健全；财务和内部审计机构是否健全，能否发挥核算监督和控制作用。对基金经办机构财务收支状况进行审计。(3)证监会和银监会监督：通过对基金管理公司和银行等基金管理和托管机构的监管，净化市场，并向社保监督委员会反馈情况，为其选择合格的基金管理运营机构提供有价值的参考。

3、社会中介机构的监管。社会中介机构一般是某一领域的专家，掌握先进的技术，具有雄厚的人力资源储备，有能力对管理运营机构的行为实施有效的审查。社会中介机构可以受行政部门或者社会保障监督委员会的委托对运营机构实施监管(如实施现场监督)，还可以接受运营商的委托，对本机构的运行情况进行评估并形成权威报告以向监管机构汇报。

(三)运营机构的内部监管-微观层监管

养老基金管理运营，涉及到养老基金的受托人、管理人和基金托管人。各基金管理机构之间相互制约、相互监督，形成了“三足鼎立”的态势。

1、基金会的监管职能。基金会作为委托代理链条中的中间环节，在基金运营中起着极为重要的作用。其在监管中的主要职能：根据社会保障监督委员会筛选的结果选择基金管理人和基金托管人，并对基金管



理人日常的投资行为依法实施监督，对其违规违法行为提出警告，并上报监督委员会，并有权取消其管理人资格。

2、基金管理公司的监管职能。基金管理公司是整个基金投资运营的核心，它必须依法履行投资职能，并有权要求基金托管人执行投资指令，对基金会和基金托管人的管理提出异议。

3、基金托管人的监管职能。基金托管人的地位相当于基金所有者的代言人，实施对基金的日常管理职能，依法对基金管理人的投资行为实施监管，保证管理人的投资行为不损害所有人利益。

