

社保基金大案频发的原因及监管对策

2006 年上海社保基金大案及其前后发生的其他社保基金案曝光以后，引起了全国空前的关于社保基金安全和增值的讨论。其中，分析原因的多，提出有效解决方案的相对较少。在提出的解决方案中，提议健全和完善法规制度的多，强调认真落实现有规章制度的少。因此本文归纳社保基金大案频发的原因后，提出有效监管社保基金的方案。

一、社保基金大案频发的真正原因

有一种观点认为，社保基金大案频发是因为有关社保基金管理的规章制度不健全。其实，1991 年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》第五条中就规定：“地方各级政府要设立养老保险基金委员会，实施对养老保险基金管理的指导和监督。委员会由政府主管领导任主任，劳动、财政、计划、审计、银行、工会等部门的负责同志参加，办公室设在劳动部门。”国务院在 1995 年发布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》第九条规定：“要实行社会保险行政管理与基金管理分开、执行机构与监督机构分设的管理体制。社会保险行政管理部门的主要任务是制订政策、规划，加强监督、指导。管理社会保险基金一律由社会保险经办机构负责。各地区和有关部门要设立由政府代表、企业代表、工会代表和离退休人员代表组成的社会保险监督委员会，加强对社会保险政策、法规执行情况和基金管理工作的监督。”1997 年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》中规定：“要建立健全社会保险基金监督机构，财政、审计部门要依法加强监督，确保基金的安全。”还有 1998 年《企业职工基本养老保险基金实行收支两条线管理暂行规定》、1999 年《失业保险条例》、《社会保险费征缴暂行条例》、《社会保险基金财务制度》、《社会保险基金会计制度》和 2005 年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》等等规章制度中都有关于社会保险基金纳入财政专户、实行收支两条线管理的规定。可见，不是无法可依，而是执法不严。

事实上，社保基金大案频发存在内因和外因。内因包括社保基金增值的冲动、各地求发展对资金的渴求、基金掌控人谋取私利的动机等。外因是社会保障行政部门管辖其直属的社会保险经办机构、而社会保障监督委员会形同虚设。现行社保基金管理体制是“左手管右手”，即社会保障行政部门管辖社会保险经办机构。二者基本上是合二为一的，离“行政管理与基金管理分开、执行机构与监督机构分设的管理体制”相去甚远。虽然全国有 27 个省成立了省级社会保障监督委员会，但这些监督委员会没能起到预期的作用。正是因为社会保障行政部门管辖其直属的社会保险经办机构、而社会保障监督委员会又起不到监督作用，才造成了社保基金大案频发。

二、社保基金监管方案

为了社保基金安全，所设计的社保基金监管体制至少应满足以下两个条件：一是基金的

行政管理、投资运营与检查监督等机构应分开设立，以便互相监督和制约。二是基金的运营和管理应该透明，要让权益人及时知情和监督。由于城镇基本养老、基本医疗、失业、工伤和生育五种社会保险中，基本养老保险在制度上要求有基金积累，而且执行情况是基本养老保险基金的累计结余最多，所以，下面就城镇基本养老保险基金提出具有操作性的监管方案。

在社会统筹与个人账户相结合的部分积累的养老保险制度下，个人账户资金和社会统筹资金实行分开管理。对个人账户资金，各级社会保险经办机构和财政部门逐级将其归集起来，由各省、自治区和直辖市政府委托全国社保基金理事会管理。全国社保基金理事会可直接投资，也可再委托符合资质要求的基金管理公司等金融机构投资运营。对社会统筹资金，当期收入超过当期支出的结余部分，除留足两个月支付金额外，其余的由统筹地区的社会保险经办机构和财政部门管理，在国家规定新的投资渠道之前，用于购买国债和存入银行。社会保障行政部门履行行政管理职能。社会保障监督委员会监督基金的管理和运营。具体方案如下：

基金管理公司等受托金融机构披露个人账户养老基金运营业绩，让权益人可通过互联网等媒体随时查验个人账户余额、基金净值等等切身利益。

全国社保基金理事会监管受托金融机构的投资运营，披露养老保险基金管理情况，让权益人可通过互联网等媒体随时查验。

统筹地区的社会保险经办机构披露个人账户养老基金的委托受托和管理情况，让权益人可通过互联网等媒体随时查验。同时披露社会统筹养老基金的收支和结余情况。

社会保障行政部门制定个人账户养老基金投资运营的法规，督促受托金融机构建立各种风险准备金、缴存保证金等等。监督全国社保基金理事会管理养老保险基金、提存风险准备金。履行相应的行政管理职能。

对应统筹地区的社会保险经办机构，建立由政府部门、用人单位、职工代表、退休者代表和专家等组成的社会保障监督委员会，依法对社会保险经办机构、全国社保基金理事会和基金管理公司等受托金融机构管理和运营社保基金的情况进行监督。

总之，社保基金大案频发的原因不是没有规章制度可循，而是社会保险经办机构直属社会保障行政部门管辖，并且社会保障监督委员会只有软弱的监督力、没起到刚性的监督作用。所以，应满足上述监管体制设计的两个条件，实行个人账户资金和社会统筹资金分开管理。将个人账户资金归集起来委托给全国社保基金理事会管理；社会统筹资金的收支结余，除留足两个月支付金额外，其余的由统筹地区的社会保险经办机构和财政部门管理。

作者：杨再贵，中央财经大学保险学院

通信：100081 北京市海淀区学院南路 39 号 中央财经大学保险学院

邮箱：yangzaigui@hotmail.com