

CHENG SHI GONG GONGJING JI GUAN LI

DAO YIN YU AN LI

丁 芸 主编



城市公共经济管理 导引与案例



企业管理出版社

ENTERPRISE MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

城市公共经济管理 导引与案例

丁芸 主编



企业管理出版社

ENTERPRISE MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

城市公共经济管理导引与案例/丁芸主编. —北京: 企业管理出版社, 2008.6

ISBN 978-7-80197-989-6

I. 城… II. 丁… III. 城市经济—公共经济学—经济管理—研究 IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 072746 号

书 名: 城市公共经济管理导引与案例

作 者: 丁芸

责任编辑: 建中

书 号: ISBN 978-7-80197-989-6

出版发行: 企业管理出版社

地 址: 北京市海淀区紫竹院南路 17 号 邮编: 100044

网 址: <http://www.emph.cn>

电 话: 出版部 68414643 发行部 68414644 编辑部 68428387

电子信箱: 80147@sina.com zbs@cmph.cn

印 刷: 中献拓方科技发展有限公司 zxpod@163.com

经 销: 新华书店

规 格: 185 毫米 × 260 毫米 16 开本 16 印张 290 千字

版 次: 2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

版权所有 翻印必究 · 印装有误 负责调换

序

随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善，城市政府职能的转变，城市公共经济得到了迅速的发展。在学术领域，城市公共经济相关领域的研究不断深入，如何解决城市政府的缺越位问题成为研究的核心。在现代社会，只有城市公共经济的有效运行，才能为城市经济、国家经济的发展提供基础和物质保证。因此，研究城市公共经济有着深远的理论和实践意义。

随着改革开放的不断深入，我国在城市公共经济领域面临着许多新的现实问题。为此，我们在全面、深入的调研研究基础上，把一些具有代表性的问题加以归类整理，并给出了较为详细的解释的点评，编写了这本《城市公共经济管理导引与案例》。

《城市公共经济管理导引与案例》一书可以为城市政府解决城市公共经济问题提供政策依据；可以给业内人士研究有关问题提供一些参考；也可以作为大学城市经济学、城市管理学、公共管理学等学科的研究生及本科生深入理解和掌握城市公共经济学的相关理论和实践知识的专业案例读物。

目 录

序	1
 一 城市公共经济管理概述	1
(一) 公共经济的概念及领域	1
(二) 公共经济管理以及与其他管理的区别	2
(三) 城市公共经济管理研究的必要性及学科特点	3
 二 市场经济与公共经济	4
(一) 基本概念	4
(二) 案例解析	6
案例 2-1 社保基金为何大案频发?	6
案例 2-2 首善之区为何逢雨必堵	11
案例 2-3 法律能杜绝“福利腐败”吗?	13
案例 2-4 哈尔滨市拟对幼儿园收费标准作较大调整	17
案例 2-5 “民生投入比例倒数第一”说明什么?	19
案例 2-6 收入分配不均源于改革不深入	21
案例 2-7 石化项目环境隐患凸显环评制度弊端	24
案例 2-8 矿难和社会应对机制	27
案例 2-9 应该改革“一刀切”的高校收费模式	29

案例 2-10 廉租房需要政府提供资金与金融创新	32
三 城市公共经济的产生、建立和发展	35
(一) 基本概念	35
(二) 案例解析	37
案例 3-1 福建全面启动廉租住房制度	37
案例 3-2 江苏省 2007 年将率先建立城乡低保自然增长机制	40
案例 3-3 云南投资 70 亿建设农村电气化县让农民用上廉价电	42
案例 3-4 西部“两基”攻坚已在农村建成寄宿学校六千	45
案例 3-5 “70-90”硬约束重构房地产市场体系	47
案例 3-6 广西邮政监管机构成立 邮政体制改革开始实施	50
案例 3-7 辽宁近五年将投资 54 亿实施农村饮水安全工程	52
案例 3-8 长江沿岸 29 个中心城市将联手维护农民工权益	54
案例 3-9 2010 年中国环保产业总产值将达到 8800 亿元	56
案例 3-10 五年翻了两番多 私家车潮冲击南京城市交通	58
四 公共产品的提供	62
(一) 基本概念	62
(二) 案例解析	64
案例 4-1 环保总局建表彰激励体系	64
案例 4-2 涉水不涉水,都来插一腿 洞庭湖生态严重退化	67
案例 4-3 肆无忌惮 百家造纸厂“围攻”洞庭湖	71
案例 4-4 环保总局等通报白洋淀死鱼事件? 相关责任人受处分	73
案例 4-5 OECD 表示:中国应该加大污染物控制的范围	75
案例 4-6 陕西省府谷县小铁厂为何越关越多?	78
案例 4-7 北京:市府与区县签减排“军令状”	81
案例 4-8 政府为低收入及受灾居民提供房源	84
案例 4-9 我国的农村医疗保障呈可喜现象	87
五 公共经济管理部门	91
(一) 基本概念	91
(二) 案例解析	94

案例 5-1 上海公共服务着力解决“盲点”问题	94
案例 5-2 加强廉租房建设、确实履行政府公共职能	96
案例 5-3 政府部门进行桥梁维护 西直门桥旧貌换新颜	97
案例 5-4 医改不成功背后的政府失灵	99
案例 5-5 政府让“银街”旧貌换新颜	101
案例 5-6 大连的养老服务样式多	103
案例 5-7 美国的私人公司垄断公共客车	105
案例 5-8 私人部门投资城市水行业的国际趋势	107
案例 5-9 惠普推动美国各州强制回收旧电子设备	111
案例 5-10 美国公用事业巨头 FPL 集团 110 亿吞星座能源	113
六 公共投资	116
(一) 基本概念	116
(二) 案例解析	119
案例 6-1 民营企业投资建公园	119
案例 6-2 民营资本进入公共卫生领域	120
案例 6-3 民营资本大举进入交通建设领域	123
案例 6-4 引入竞争机制进行北京市生活垃圾治理	125
案例 6-5 北京新建高速公路项目首次市场化运作方案	127
案例 6-6 城市道路反复铺设 公共投资应该如何管理	128
案例 6-7 “错位”的公共投资让人心痛	130
案例 6-8 荷兰一半以上公共项目资金来源于海外融资	131
案例 6-9 新农村建设需要政府采购制度保障	133
案例 6-10 法国公共交通管理体制及经营模式	134
案例 6-11 叙利亚电力行业私有化问题	137
七 公共产品的价格	139
(一) 基本概念	139
(二) 案例解析	142
案例 7-1 水、热、交通等公用事业的价格改革	142
案例 7-2 还水价一个真实的“面孔”	143
案例 7-3 公共产品涨价的得与失	145

案例 7-4 “百姓可承受”遭质疑	147
案例 7-5 公用事业价格听证难让人信服	148
案例 7-6 公用事业涨价须关注低承受能力	152
案例 7-7 北京公共交通应优先发展	153
案例 7-8 法国的公共交通系统	156
案例 7-9 高油价打击美国公共交通系统	159
八 公共财政	162
(一) 基本概念	162
(二) 案例解析	163
案例 8-1 湖北财政投入资金今年增加到 1600 万元	163
案例 8-2 财政扶持国有重点矿山企业加力	165
案例 8-3 北京市财政收入突破 1000 亿	167
案例 8-4 建立层次清晰的预算模式	169
案例 8-5 预算管理改革助推中国减贫	171
案例 8-6 “账本”正平稳地在改变	173
案例 8-7 中央国库现金管理工作全面启动	175
案例 8-8 江苏财政改革企业扶持资金管理方式由“点对点”转向公共平台	177
案例 8-9 财政支出面临扩张压力	179
案例 8-10 政府“绿色采购”发出明确信号	182
案例 8-11 国外粮食补贴	184
案例 8-12 国外财政支出绩效评价经验	186
九 国家税收	189
(一) 基本概念	189
(二) 案例解析	190
案例 9-1 透视六国个税制度演进历程	190
案例 9-2 美国富人存在逃税问题	192
案例 9-3 韩国设“免征点”照顾弱势群体	194
案例 9-4 美国个人所得税纳税制度	196
案例 9-5 美高收入者是纳税主体	197

案例 9-6 单一税:全球税改的一碗“瘦身汤”	199
案例 9-7 “十一五”税改重点做好三件事	202
案例 9-8 东北税改抵扣额缩水 财政部导演最后一分钟营救	205
案例 9-9 下调出口退税率:“危”还是“机”? 252	208
案例 9-10 税收筹划须遵循游戏规则	212
案例 9-11 专家呼吁:尽快调整国家资源税标准和分配比例	214
案例 9-12 用税收等政策扶持自主创新	218
案例 9-13 土地增值税将提高高档房再交易成本	221
十 城市公共经济管理的模式	225
(一)基本概念	225
(二)案例解析	227
案例 10-1 国外公共资产管理模式的特点及借鉴价值	227
案例 10-2 公共管理应实现三个转变	232
案例 10-3 叫醒政府支持民企	233
案例 10-4 农村公共管理制度亟待改革	236
案例 10-5 韩国建设部长因房价过高辞职	238
案例 10-6 西方政府提高行政绩效的做法	239
参考文献	242
后 记	245

城市公共经济管理概述

（一）公共经济的概念及领域

要准确地认识公共经济学这门学科，需要了解公共物品的概念及分类以及公共部门的理论。

1. 公共物品

公共物品（Public Goods）是指物品和劳务的利益由社会成员共同享有，而不能为一个人单独享有。公共物品具有两个重要特征，即非排他性和非竞争性。非排他性是从物品的所有关系来看，即同一物品不仅供其占有者来消费，而且无法排斥占有者以外的人来消费，即这一产品的消费过程中无法排除不支付价格人的消费。非竞争性是指这一产品的消费过程中增加消费者的消费，不会削弱现有消费者的消费水平。

2. 公共部门

整个国民经济分为公共部门和私人部门两个部分。一个社会中属于政府所有，使用公共财产和公共资金，在一定程度上贯彻和执行政府意图的经济实体（机关、事业和企业单位）的总和就是公共部门（Public Sector）。

公共部门中从事不同性质活动的单位划分为三个子部门：（1）政府部门（Government Sector），（2）公共事业部门（Public Utility Sector），（3）公共企业部门（Public Enterprise Sector）。

3. 公共经济

公共经济在不同的教科书中有表述不同的定义，但在基本理念、价值、分析方法、研究对象等方面是一致的。一般认为，“公共经济是提供公共产品的个人和企

业以及部门的经济活动的总称”。

一般市场经济国家中的公共经济问题主要包括：(1) 自然资源，(2) 文化教育，(3) 体育，(4) 社会保障，(5) 市政建设、城市基础建设，(6) 环境保护，(6) 医疗卫生，(8) 公共信息，(9) 铁路建设，(10) 评估中介，(11) 社区物业，(12) 住房等。

市场经济国家中比较突出的公共经济问题主要有以下几个：(1) 稀缺资源的自然垄断。(2) 交易费用问题。广义地讲，交易费用包括各种制度安排的成本和商品买卖之间的交易费用等。政府要遵从秉公办事的精神，制定好制度，降低交易费用。(3) 教育问题。一个国家的劳动力受教育状况往往与其国民的受教育程度成正比。(4) 国民健康问题。享受健康和充分的医疗服务是每个国民应有的权利。劳动者之间收入差异的存在，不应导致健康和医疗服务的不同，至少从社会伦理的角度讲应是这样的。

从公共物品种类的角度来看，中国现阶段的公共经济范围应包括以下八个方面：(1) 维护国家主权，确保国家安全。(2) 建立法律基础，动态优化制度（体制）。(3) 制定实施正确的政策，保证经济、生态、人口协调可持续发展。(4) 适时进行宏观调控，保证经济稳定增长。(5) 建设重要的基础设施，提供基本的社会服务。(6) 调节收入分配，保护弱势阶层。(7) 维护公有制主体地位，增强其竞争能力。(8) 坚持健康的舆论导向，增强社会的心理凝聚力。

(二) 公共经济管理以及与其他管理的区别

1. 公共经济管理的概念

公共经济管理学是综合运用各种科学知识和方法研究社会公共组织和社会其他组织对公共经济活动进行管理的过程及其规律的学科。

与行政管理与企业管理相比，公共经济管理还是一个新的管理领域，还没有公认的定义。简要地说，公共经济管理是指社会公共组织和社会其他组织在一定的环境和条件下，为满足社会全体或部分成员的需要和协调发展，采取各种形式，合理有效配置公共资源，提供公共物品，对社会的公共经济进行调节和控制的过程。其包含五层含义：(1) 公共经济管理的主体是社会公共组织和社会其他组织。(2) 公共经济管理的客体是公共经济三大关系，其受益对象是社会公众。公共经济三大关系指：①公共部门与私人部门之间关系的管理。②公共部门经济活动要素和过程的管理。③公共部门与市场关系模式选择的管理。(3) 公共经济管理的内容集中概括为提高生活质量，保证社会利益。(4) 公共经济管理的职能是通过对公共经济一系列活动的调节控制，使公共经济表现出有序、有效、可控制的特点，以满足社会公众需要。(5) 公共经济管理负有社会的责任和义务。

2. 公共经济管理与企业管理、行政管理、公共管理的区别

(1) 公共经济管理与企业管理的区别。企业管理一般是指为了实现企业目标、完成企业任务而对企业生产经营活动进行计划、组织、激励、协调和控制的活动过程。公共经济管理与企业管理的区别如下：①管理目的不同；②运行轨道不同；③经费来源不同；④绩效评估不同。

(2) 公共经济管理与行政管理的区别。行政管理是指国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动。公共事业管理与行政管理的区别主要体现在：①管理主体不同；②管理职能不同；③管理的直接性和间接性的区别。

(3) 公共经济管理与公共管理的区别。公共管理主要是指政府为了促进社会整体的协调发展，采取各种方式对涉及社会公众整体生活质量和共同利益的一系列活动进行调节控制的过程。公共经济与公共管理的主要区别如下：①管理的范围不同；②管理的主、客体不同。

(三) 城市公共经济管理研究的必要性及学科特点

城市公共经济管理研究的必要性有五点：(1) 社会管理机制改革与发展的需要；(2) 公共经济兴起和发展的需要；(3) 专业设置与人才需求多样化的需要；(4) 实现公共经济管理的民主化与科学化的需要；(5) 实现资源最优配置的需要。

公共经济管理学作为当代管理科学的一个重要组成部分，是当代科学技术尤其是社会科学交叉、综合的产物。它是人们在应用各学科知识研究公共经济管理的过程中形成的一个综合性领域。公共经济管理学具有四个方面的基本特征：(1) 跨学科与专门化的统一；(2) 学术性与应用性的统一；(3) 实证性与规范性的统一；(4) 公共性与管理性的统一。

二

市场经济与公共经济

导读：本部分以社会保障基金管理和交通基础设施建设为例，分析了政府失灵的危害和对策。以“福利腐败”，民生投入比倒数第一、幼儿财政问题、环境保护等问题为例，研究了垄断、外部性等造成的市场失灵等问题。以煤矿公共安全和高校收费“一刀切”为例分析了经济效益与社会效益之间的矛盾，并给出了如何在高校收费方面实现帕雷托最优的对策。又以我国的廉租房为例，分析了政府应如何为低收入阶层提供住房。

（一）基本概念

1. 市场失灵

市场失灵是指市场机制低效率或无效率地配置社会资源。市场经济是商品经济的实现形式，是通过市场调节社会经济活动、配置社会资源的一种经济组织形式。市场有效地配置资源的状态被称为帕累托最优状态或市场最优状态。达到最优状态的条件有三：一是最优交换条件；二是最优生产条件；三是最优交换和生产条件。最优交换条件说明消费者从市场交换中得到的使用价值最大化；最优生产条件说明所有的生产者都最佳地利用资源；交换和生产的同时最优即不仅是社会资源得到最优化的配置，而且消费者得到的使用价值也达到最大化。这三个条件中任何一个条件不满足，市场都会处于低效率或无效率状态。显然，能同时满足这三个条件的市场只有完全竞争市场，其他的市场都是失灵的市场。

导致市场失灵的主要原因有七：

（1）垄断。垄断市场中存在着垄断力量，与垄断力量相联系的是进入壁垒，它

排斥其他企业进入行业市场。

(2) 公共物品。由于公共物品的非排他性和非竞争性等原因,市场难以提供公共物品。市场一般不提供或只提供数量极少的公共物品。绝大部分或全部的公共物品都是由政府来提供的。

(3) 外部效应。外部效应是指在有相互联系、相互作用的经济单位之间,一个经济单位的活动对其他经济单位产生影响,而该经济单位又没有根据这种影响从其他经济单位获得报酬或向其他经济单位支付赔偿。外部性的存在,扭曲了价格机制,价格体系不能传达正确的信息,资源无法实现最优配置,达不到帕累托最优状态。在外部性的情况下,即使是完全竞争的市场,也不能有效率地配置资源。

(4) 信息不完善。不完全信息市场中,对于价格变动的信息,消费者和企业的反应是不对称的,企业降低价格,需求量不一定增加,企业降价的损失不能通过扩大消费来弥补。

(5) 经济周期、失业和通胀。市场经济本身不能抑制经济周期性波动、失业与通货膨胀。

(6) 收入分配不公。在市场竞争中,生产条件好的企业在市场竞争中处于有利地位,生产条件差的企业在市场竞争中处于不利地位。收入分配不公,与市场经济效率没有直接的关系,但有间接的关系,这会影响劳动者的积极性,并产生社会问题,从而影响生产的效率。

(7) 非优效品。优效品是指政府强制人们消费的物品,如汽车上的安全带、九年制义务教育等等。非优效品是指人们不根据自己的最优利益而消费的物品。如,尽管有些人知道吸烟有害健康,但他们还是继续吸烟;虽然大家都知道系安全带可以减少行车事故对人体的伤害,然而,还是有人不系安全带,因此,政府必须强制人们消费优效品,限制或禁止消费非优效品,以保护公众的利益。

根据传统理论,市场不是万能的,在许多情况下会失灵,政府的作用主要是补充市场失灵,从而纠正因市场失灵而引起的资源配置效率的损失。公益物品、外部效应、自然垄断、不完全的市场和信息不完整、不对称,以及收入分配的不公平等,这都是市场失灵的表现。补充这些失灵是政府的天职。

2. 政府失灵

“政府配置”也不是十全十美的,它既有弥补市场缺陷的独特效应,又有难以完全达到政府预期目标的种种缺陷。一般把相对于“市场失灵”的政府干预经济的诸多缺陷称之为“政府失灵”。经济学家和政治学者从不同角度分析了“政府失灵”的原因:一是政府获得的公共信息失真;二是政府机构职权有限性必然会导致政府行为的有限性;三是非线性、多变量的经济社会变化和各种突发事件会阻碍政府贯彻既定政策达到预期目标;四是作为政治机构的政府必然会受到外在的政治派别和特殊利益集团的影响,以及内在的人员结构和任职目标变动的影响;五是政府机构

的宝塔式组织形式也容易蜕变为官僚主义机构,使政府职能扭曲、措施变形、效率打折、责任缩水。公共经济组织中注重政府和市场的结合是解决政府失灵和市场失灵的有效途径。

3. 外部效应

外部效应 (externalities) 亦称外部化、外在性、外部性等,是市场缺陷的表现之一。负外部效应的存在会导致私人部门过多的生产产品,正外部效应的存在会导致私人部门不愿意提供更多的产品。为什么会产生外部效应?人们对这个问题有不同的观点,主要可归纳为两种:市场机制论与所有制论。市场机制论认为,外部效应的产生源于市场机制自身。当私人边际成本与社会边际成本不一致时,就会产生负外部效应;当私人边际收益与社会边际收益不一致时,就会产生正外部效应。所有制论认为,外部效应的产生源于产权的不明晰,即所谓“公地的悲剧”问题。所有制论强调,成本和收益的内部化必须以产权的确定为基础,如果产权不清晰,就会促使人们尽可能多地无偿受益。

外部效应的纠正可以从以下两方面进行:

(1) 政府部门措施

①行政措施,即政府规制。政府规制 (Government Regulation) 是指政府部门依据有关的法规,通过许可禁止等手段,对企业的经济活动施加直接影响的行为。政府部门可以限制个人或企业所从事的具有负外部效应的经济活动。

②经济措施,即税收与津贴。与政府的行政措施一样,政府利用经济手段解决外部效应问题也是一种传统的方法。庇古提出了著名的修整性税,既税收/津贴,其目的是促使私人成本与社会成本相一致。

③法律措施,即指定规则。通过立法定义产权来解决和处理现代社会产生的各类外部效应有两个优点:一是它不受利益集团压力的影响;二是它可以通过审判过程得到恰当的阐述。

④道德教育,即良心效应与黄金率的社会准则。

(2) 私人部门对外部效应的纠正,即科斯定理与确立产权。科斯认为,不管权利属于谁,只要产权关系明确予以确定,那么,私人成本和社会成本就不能产生背离,而一定会相等。

(二) 案例解析

案例2-1 社保基金为何大案频发?

2006年9月,多起涉案金额巨大的社保基金被挪用案件经媒体披露,公共基金管理问题再次成为舆论焦点。最典型的就是2006年9月25日披露的上海市委书记

陈良宇，因涉及上海市劳动和社会保障局违规使用社保资金及其他严重违纪问题，造成了恶劣的政治影响，被中央决定免去其上海市委书记、常委、委员职务，停止其担任的中央政治局委员、中央委员职务。至此，关于社会保障基金，社会舆论哗然。人们对社会保障基金的关注达到了白热化的程度。

“保命钱”被挪用，这已经不是第一次发生。早在2004年3月，山西省太原市中级人民法院就宣判了一起涉案数额巨大的社保基金挪用诈骗案。几名被告人共挪用社保基金7659万元，金融诈骗涉案金额近1.8亿元。2002年9月，因诈骗农村社会养老保险金2000万元，原海南达龙实业有限公司总经理龙泉润被判处死刑。2006年5月，河北省电力公司社保中心原基金管理员秦援非挪用3817万元社保基金炒股票，被廊坊市中级法院以挪用公款罪一审判处有期徒刑15年。

统计显示，在1986年至1997年间，全国有上百亿元社会保险基金被违规动用。1998年以来，全国回收被挤占挪用的社会保障基金总额达160多亿元。这些足以表明，我国现行社会保障体制存在很大的缺陷和漏洞。至2005年底，还有10亿元没有回收入账。截至“十五”期间，劳动和社会保障部接到挤占挪用基金举报案件达96件。

随着社会保障制度覆盖范围的不断扩大，中国社会保障基金近年来正以每年20%左右的速度递增。中国社会保障基金包括养老、医疗、工伤、失业、生育等五大项。2005年底，中国各项社会保障基金的规模已达18435亿元人民币，是2000年的3倍，超过国内生产总值的10%。中国劳动和社会保障部说，截至2005年，全国社保基金累计结余6066亿元。中国还建立了资金规模达2000多亿元的全国社保基金战略储备。2.4万家企业积累了680亿元的企业年金。

至2005年底，社保基金资产总额为2117.87亿元。其中，银行存款1021.25亿元，短期债券投资1.975亿元，长期债券投资127.36亿元，委托投资730.3亿元，股权投资136.815亿元，指数化投资和资产证券化产品分别为36.61亿元和3.87亿元。值得注意的是，债券投资大幅减少，委托投资增加117.61亿元。2006年8月底，资产规模已达2300亿元的全国社保基金将很快出海，投资于包括银行储蓄、债券和信托基金在内的全球金融市场。未来社保基金将更多投资于国内实业。

根据上面的数据，截至2005年底，我国各项社保基金规模已超过1.8万亿元。但是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“保命钱”，却很难知道这笔钱是如何被管理的。事实上，“泛行政化”的社保基金运作和管理机制本身就值得关注。

1993年，国务院曾发布《企业职工养老保险基金管理规定》（国务院令第117号），其中允许各级社保管理机构对历年滚存结余的养老保险基金，在保证各项离退休费用正常开支6个月之需、留足必要周转金的情况下，运用一部分结余基金增值。

20世纪90年代初,全国上下处于令人振奋的投资热潮中。地方社保基金管理机构被投机商人推波助澜。对于117号文中允许投资的规定如获至宝,而对其中的禁止条例要么视而不见,要么暗渡陈仓。仅仅一年,各地社保基金竞相投资的混乱场面愈演愈烈,危机四伏。

1994年,当时的劳动部、财政部联合发布《关于加强企业职工社会保险基金投资管理的暂行规定》,明令禁止社保基金“在境内外进行其他直接投资和各种形式的委托投资”,以“刹车令”的形式叫停投资。

1996年4月,国务院办公厅又发布《关于一些地区挤占挪用社会保险基金等问题的通报》,重申社保基金结余“主要用于购买国家债券”,“仍有结余的应按规定存入银行专户,不得用于其他任何形式的投资”。直到1998年,各地社保基金的违规投资才基本停止。当年,国家劳动和社会保障部成立,同期组建社保基金监督司,对前几年的历史旧账进行全面清理与回收。

尽管经过大规模的整顿和清理,时至今日,挪用、盗用社保基金的大案仍时有发生。究其根源,与社保基金的管理架构错位密切相关。

目前,每个人的社保基金都由当地的社保基金管理中心代为管理。各级管理中心的归口管理单位为劳动和社会保障部社会保险事业管理中心。该中心是劳动和社会保障部直属事业单位。各地管理中心目前大都也为事业单位编制。而这些大大小小的管理中心却承担相当多的行政职能,与政府有着千丝万缕的联系,有的甚至就是政府的一个部门。

这种“泛行政化”的制度设计,在没有法人资产和独立的经济利益约束下,不能独立承担民事责任的社保基金管理中心很难建立起有效的监督管理机制、规范的会计审计、信息披露制度和风险防范机制,即使有健全的法律法规也极易成为美丽的陪衬。

既不是独立的金融企业,也不是政府机构,社保基金管理中心这一政府直属事业单位的面孔,使其既难以保障社保基金所有者的权益,又因缺乏监管而不具备承担金融风险的能力。而在实际运作中,社保基金的所有者,即每一个社保基金的缴纳者始终无法拥有真正意义上的管理和监督权。因此,社保基金在地方或部门利益的驱使下,常常会被当作“准”政府资金支配使用。

地方政府与各类资金的关系一直是中央政府极为重视的事情。以前极易发生的地方财政资金被挤占、贪污和挪用现象,由于实现了国库收支两条线的管理有了相当的改观。在会计常识中,管钱的不能管账,管账的不能摸钱,这是最基本的一条准则,而社保基金管理中心尽管有种种规定,但实际上难脱钱账一手抓之嫌。事实上,规范社保基金管理的《社会保险基金监督管理条例》仍在起草制定之中,对于社保基金监管的法律依据亦嫌不足。

最近,劳动和社会保障部将协同财政部、国家审计署、国家税务总局等部门全