

现代人与经济与管理丛书·社会保障系列·赵曼主编

SHEHUI BAOZHANG JIJIN YUNXING YU JIANGUAN

社会保障基金 ——运行与监管

张广科

编著

上海财经大学出版社

F831.2/19D

2008

现代入本经济与管理丛书
社会保障系列·赵曼主编

社会保障基金

——运行与监管

张广科 编著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障基金:运行与监管/张广科编著. —上海:上海财经大学出版社, 2008. 1

(现代人本经济与管理丛书)

ISBN 978-7-5642-0069-5/F · 0069

I. 社… II. 张… III. 社会保障-基金-资金管理-研究-世界
IV. F831.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 175601 号

☐ 责任编辑 宋澄宇

☐ 封面设计 周卫民

SHEHUI BAOZHANG JIJIN

社会保障基金

——运行与监管

张广科 编著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

启东市人民印刷有限公司印刷装订
2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

700mm×960mm 1/16 18.5 印张 322 千字
印数: 0 001—3 000 定价: 32.00 元

总序

当今世界,人才和人的能力建设,在综合国力竞争中越来越具有决定性的意义。随着全球经济时代的到来,各国经济实力竞争主要是科技实力的竞争,科技实力的竞争实际上是人才实力的竞争,而人才实力的竞争主要表现为人才创新能力的竞争。要创新,就必须更新和提升人才的知识和技能,教育作为人才增值的基本途径,自然在我国人才和人力资源能力建设过程中肩负着重要的历史使命。因此,如何选择开发人才的知识和技能,对于高等教育如何培养具有国际竞争能力的专业技能人才队伍,具有重大的现实和深远的战略意义。

管理科学源于经济科学,因此,回顾经典经济学家对经济学的认识、从中撷取出科学内涵对于准确认识经济与管理是十分必要的。古典经济学大师亚当·斯密认为,经济学是一门旨在“富国裕民”的科学。西斯蒙第也认为,经济学是“研究一定的国家绝大多数人能够最大限度地享受该国家政府所能提供的物质福利的方法的科学”。杰文斯则直接以边沁的快乐主义理论为基础,认为经济学就是研究“如何以最小痛苦换取最大快乐的学说”。马歇尔更是将经济学视为“一方面是一种研究财富的学问,另一方面,也是更重要的方面,它是研究人的学科的一个部分”。马克思则将经济学或政治经济学看成是研究物质资料的生产、交换、分配、消费等经济关系和经济活动规律及其应用的科学。这些认识虽然在确定经济学研究的目标和致力于解决的问题上互有差异,但在“经济学是一门与人类行为密切相关的学说”这一认识上则是基本一致的。

然而,经济学这门古老学科发展到目前,虽然其分支学科越分越细、专业化水平愈来愈高,同时由于各学科之间相互依存、渗透日益加强,因而产生了

大量的经济管理新学科,但是,现有的经济管理学科都是把物质财富的生产与分配作为自己研究对象的学科。对于刚刚从贫穷与饥饿中挣脱出来的人类来说,这种“以物为本”的经济与管理科学导向是可以理解的。但是,面向未来的经济与管理学科应该具有更强烈的时代感和前瞻意识,蕴涵开放性、预见性和指导性,尤其要着眼于建构面向人的存在的根本性、终极性问题的知识体系。这种取向的经济与管理学科体系,实质上就是人本经济与管理取向的学科体系,这也是本套丛书取名《现代人本经济与管理丛书》所要表达的基本涵义。近年来,在经济管理科学中,人的问题逐步被纳入考察范围,但是,现有的学科对人的研究,往往还是站在物本经济与管理管理的角度,把人看成是被控制的对象,来研究“管人术”;或者把人看成一个“黑箱”,一头输入“刺激”,一头输出“反应”,漠视人的主体地位。这显然与从人本角度加以考察的人本经济与管理是有重大区别的,这也是我们在人本经济与管理前标明“现代”的原因。

社会的发展始终遵循螺旋状的上升趋势,前进与倒退的交替出现表明对发展规律的认识也是随着人的发展而逐步加深的。从我国改革开放以来姓“资”姓“社”的大讨论、计划经济向市场经济的转型到导入“以人为本”发展模式的经济社会全面转型,现代人本经济与管理理念开始逐步深入人心。但是,中国依然存在着很多亟需解决的经济社会难题。例如,在经济管理活动中,在公民与政府之间关系上如何定位作为公民的人的角色,实现从政府推动经济发展到政府与公民互动推进经济社会发展再到公民主导型的经济社会文化全面发展,实现“和谐崛起”;如何重新认识收入分配这个与人类生存和经济发展密切相关的公共经济与管理问题;如何看待新经济下的劳动就业的性质、如何开发与利用人力资本,规范劳动关系、如何安排社会保障中政府与个人的责任;等等,都还有许多问题需要我们全面、认真、反复地思考。因此,现代人本经济与管理丛书实际上还承担了一个社会重任,那就是将人的终极关怀作为出发点,强调人在经济活动中的主体地位和目的地位,倡导通过抑制人性的丑陋,发扬人性的真、善、美来加强人与人之间的合作与关心,减少制度性的摩擦,改善人的生存环境,以最大的努力调动人的主观能动性来有效地配置社会资源,推动社会、经济、文化、政治等和谐、有序、健康的发展。

正是基于以上考虑,我们设计了这套《现代人本经济与管理丛书》。本丛书分为劳动经济、人力资源、社会保障三大系列,共计15种,其中,劳动经济系列包括6种:《劳动经济学》、《就业理论与实践》、《劳动关系导论》、《收入分配理论与政策》、《国际劳工》、《劳动争议及其处理》,由王长城教授主编;人力资

源系列包括5种:《人力资源管理概论》、《薪酬管理》、《绩效管理》、《人员素质测评》、《职业生涯管理》,由陈全明教授主编;社会保障系列包括4种:《社会保障理论与制度结构》、《社会保障基金——运行与监管》、《工伤保险》、《社会救助》,由赵曼教授主编。整套丛书计划在2007~2009年完成。

本套丛书由中南财经政法大学公共管理学院劳动和社会保障系主持编写。中南财经政法大学公共管理学院劳动和社会保障系是全国最早进行劳动经济、人力资源和社会保障学科教学与科研的院校之一。人本经济与管理学科的最初发展可追溯到20世纪50年代中叶,目前已形成了“本一硕一博”一体化综合发展、在全国有重要影响、相对完整的教学和科研平台。其中,劳动经济学被评为校级重点学科、社会保障学被评为省级重点学科、劳动与社会保障专业被评为省级品牌专业,产生了社会保障学、人力资源开发与管理、薪酬管理、社会保障基金管理等一批国家、省和校级精品课程,并建立了省级人文社会科学研究基地——湖北省就业与再就业研究中心,创办了公开出版的专业期刊《劳动一就业与社会保障》。为了比较全面充分地展示近年来我们在现代人本经济与管理教学和研究方面的最新进展,并为该学科的教学与研究提供更为丰富、新鲜的经济管理知识,现将我们这些年来的所思、所为贡献出来,形成这套丛书,与读者一起分享,希望与所有关心和支持这一学科发展的同仁一道为共同繁荣这一学科而努力。

本丛书在组织上力求三新:一是“新题”。本丛书选题突出综合性,既要反映纵向的历史脉络,又要体现横向的平面整合。力求站在现代人本经济与管理这样纵横交错的角度,为教育、管理、研究勾勒出一幅新的画面。二是“新作”。本丛书定位于原创性图书。各本著作要求以近年来作者的研究和深刻思考为基础,强调对以前未曾整理、挖掘的材料进行重新整理,对新问题进行概括、提炼,形成新的框架体系或者新的解释。三是“新人”。本丛书的作者主要为近年来活跃在研究和教学岗位上的中青年学者,他们大多具有博士以上学历或副教授以上职称,拥有相对宽泛的学术背景。在本学科的教学与研究中,有些人已占一席之地,有些人才小有成就,有些人还尚待锤炼。但他们对我国教育事业的发展具有强烈的使命感和责任感,他们的敬业精神、专业基础以及研究能力毋庸置疑。至于著作的水平和质量自当交由读者们去评价细说。

编写这样一套丛书对我们来说是一种“斗胆”的尝试。作者们日常的教学与研究工作缠身,且本丛书的写作富有挑战性,使得作者们在接受、撰写和完

成书稿时,都处在焦虑、困惑和问题交织的情境中,但作者们都克服种种困难,努力通过团队互助等方式来精心完成任务。在这里,我谨代表劳动和社会保障系首先对我系的前辈和同事们表示感谢,正是他们的无私提携和辛勤劳作,才使得这套丛书得以问世。其次,我还要特别感谢上海财经大学出版社的领导和宋澄宇编辑,没有他们的大力支持和真诚帮助,这套丛书是难以正式出版的。最后,我还要感谢丛书的读者们,这些读者可能是人本经济与管理的理论工作者,也可能是在学的本科生和研究生,还可能是战斗在第一线的经济管理实践者,正是他们的共同体验和快乐分享,使这套丛书得以留传!

王长城

2007年12月岁末

目录

总序	1
第一章 社会保障基金与社会保障基金制度	1
第一节 社会保障基金的性质和特征	1
第二节 社会保障基金制度	8
第三节 社会保障基金的研究框架	16
案例 国家“统账结合”模式最新政策的利弊分析	18
第二章 社会保障基金与其他经济变量的关系	20
第一节 社会保障基金与税收	20
第二节 社会保障基金与储蓄	31
第三节 社会保障基金与工资	44
第四节 社会保障基金筹集模式的劳动力市场效应	49
第五节 社会保障基金与资本市场	52
案例 农民工频频退保为哪般	54
第三章 社会保障基金筹集	56
第一节 社会保障基金筹集的内涵与原则	56
第二节 社会保障基金的筹资模式	59
第三节 社会保障基金的管理方式	67
第四节 社会保障基金筹资方式	68

第五节 社会保障基金筹资规模	72
第六节 社会保障基金筹资渠道	91
案例 社会保障基金欠费之困	104
第四章 社会保障基金运行	107
第一节 社会保障基金的形成路线及运行轨迹	107
第二节 社会保障基金的筹集与积累	110
第三节 社会保障基金的支付	120
案例 保险基金“五保”合一与工资、社保覆盖面的联动效应	125
第五章 社会保障基金投资运营	127
第一节 社会保障基金投资运营及其资金约束	127
第二节 社会保障基金运营与资本市场发展	134
第三节 社会保障基金投资的政策目标与模式选择	138
第四节 社会保障基金“入市”方式的选择及投资管理	145
第五节 社会保障基金投资风险及其风险防范机制	150
案例 全国社会保障基金拟开展海外投资业务	160
第六章 社会保障基金管理	162
第一节 社会保险基金的业务管理	162
第二节 社会保险基金的财务管理	176
第三节 社会保障统计	186
第四节 社会保障基金信息化管理	191
案例 某省会城市的社会保障管理信息系统	207
第七章 社会保障基金监督管理	209
第一节 社会保障基金监督管理概述	210
第二节 社会保障基金监督的系统结构	215
第三节 社会保障基金监督系统的运行	225
第四节 我国社会保障基金监督工作的改革与发展	240
案例 上海社会保障基金案之于中国的典型意义	243

第八章 社会保障基金管理的国际比较	245
第一节 国际社会保障基金管理模式与体制.....	246
第二节 美国的社会保障基金管理制度及其借鉴.....	255
第三节 西欧国家社会保障基金管理制度及其借鉴.....	261
第四节 拉美国家社会保障基金管理.....	267
第五节 东亚社会保障基金管理制度及其借鉴.....	273
案例 香港公积金制度及其借鉴.....	276
 主要参考文献	 279

第一章

社会保障基金与社会保障基金制度

第一节 社会保障基金的性质和特征

一、社会保障基金与社保基金

社会保障基金是指在社会经济生活中,国家根据法律规定,为实施各项社会保障计划而预先设立的,要求收支平衡、专款专用的资金。社会保障基金与人们通常简称的“社保基金”在概念的内涵和外延上存在一定的区别。

“社保基金”是一个被简化了的统称,目前共存在五种不同的理解:一是“社会保险基金”;二是“社会统筹基金”;三是基本养老保险体系中个人账户的基金,被称为“个人账户基金”;四是包括企业补充养老保险基金(也称“企业年金”)、企业补充医疗保险在内的企业补充保障基金;五是“全国社会保障基金”,即由全国社会保障基金理事会负责管理的、由国有股减持划入资金及股权资产、中央财政拨入资金、经国务院批准以其他方式筹集的资金,及其投资收益形成的社会保障基金。

第五种意义上的“社保基金”与基本养老保险的社会统筹基金和个人账户基金存在较大区别。从资金来源看,社会统筹基金和个人账户基金分别由企业 and 职工缴费形成,而全国社会保障基金主要依赖中央财政拨款;从资金使用

看,社会统筹基金主要用于当期支出,而全国社会保障基金主要用于长远需要。

需要进一步澄清的是,由于社会救济、社会福利和社会优抚项目资金主要来源于政府财政拨款,不需要个人和企业缴纳费用,也就不会形成资金的结余,因此也不会形成基金。本书所指的社会保障基金主要由两部分构成:一是社会保险基金,包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等五大险种的基金;二是全国社会保障基金,即由中国政府在2000年设立的全国社会保障基金理事会负责管理运营的全国社会保障基金。其中,社会保险基金中的失业保险基金、工伤保险基金、生育保险基金以及养老保险、医疗保险中的社会统筹基金,主要涉及基金筹集和支付问题,基本不涉及基金的投资与监管;全国社会保障基金以及养老保险、医疗保险中的个人账户基金才是社会保障基金运营和监管的主体。

二、社会保障基金的性质

马克思曾在《哥达纲领批判》中就社会产品分配的基本原理提出了著名的“六项社会扣除”理论。在六项社会扣除中,“用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金”以及“为丧失劳动能力的人等设立的基金”,^①即为社会保障基金的基本来源。这可以用如下算式表达:

社会总产值($c+v+m$)

—生产资料消耗(c)

国民收入($v+m$)

—职工工资(v)——职工个人缴纳保险费的来源

剩余价值(m) $\left\{ \begin{array}{l} \text{国家税收——国家补充保险费的来源} \\ \text{企业利润——企业缴纳保险费的来源} \end{array} \right.$

从价值形态的角度分析,社会保障基金是社会总产值($c+v+m$)中的($v+m$)的一部分。因此,就其来源而言,社会保障基金的基本性质是一种在国民收入初次分配和再分配过程中形成的,以社会共同责任为本位,由国家财政收入、企业收入以及个人收入中分解出的消费性社会后备基金。

从基金劳动属性的角度分析,社会保障基金来源的多样性就决定了其劳动属性的多元性。从劳动者个人缴费义务的角度分析,社会保障基金属于劳

^① 《马克思、恩格斯全集》第19卷,人民出版社1972年版,第19~20页。

动力再生产的必要费用,应属于必要劳动的范畴。而用人单位作为社会保障基金来源的另一主体,其所缴纳的保险费往往可以划入生产成本,也应该属于必要劳动的范畴。至于社会保障基金筹集的另外两个主要渠道,无论是政府财政补贴,还是基金投资运营收入,则其都属于剩余劳动的范畴。

三、社会保障基金的特征

与社会保障的制度结构的国家主导性、法制性、社会性、福利性、人道性等共性特征相呼应,社会保障基金的基本特征大致包括以下五个方面。

1. 强制性

国家通过立法,依法强制缴费义务主体参加社会保障,并通过国民收入的分配与再分配中的税收或社会统筹手段筹集主要部分的社会保障基金,并以法律形式规定基金的给付办法。

社会保障基金的强制性是社会保障基金实现统筹共济目标的关键一环,反映了国家在社会保障领域的意志。其表现形式主要集中在:

(1) 社会保障基金管理机构依法具有强制征缴保险费的责任。

1994年《劳动法》规定:“社会保障经办机构依照法律规定收支、管理和运营社会保障基金……”(第74条)。因此,社会保障基金管理机构将以基金代理人的身份,在相关法律条例规定的职责范围内,按照法定比例向统筹义务单位和个人收取款额,对抗拒和拖延者,有权依法起诉,由司法机关强制其履行义务;并且,每一级基金管理机构的职能责任及办事程序,每一项保障资金的征缴、支付、管理与运营的原则和方法都应建立在法制化、规范化的基础之上,以确保基金具有稳定的资金来源和安全有效的管理效率。

(2) 统筹单位具有缴纳保险费的法定义务。

按照我国目前的法律规定,任何单位和个人都不能根据自己的意愿决定是否参加社会保障,各类企事业单位只要被划定在社会保障法规中应参加统筹的范围内,就应该无条件地履行按期、按比例数额缴费的法律义务。

(3) 个人应承担一定的缴费义务。

为体现权利和义务相统一的原则,职工个人应承担一部分保障费用。个人的缴费标准和待遇项目、保险金的给付标准等均由国家法律法规和地方政府的条例统一规定,劳动者个人作为被保险人一方均无自由选择与变更的权力。在目前情况下,不同地区虽允许在一定幅度内浮动,但缴费的义务已明确规定。通行的做法是社会保障基金由统筹单位(企业)税前列支,银行代为扣

缴,个人缴纳的部分在工资中直接扣除。

2. 社会性

从社会保障基金财务运行的角度分析,社会保障基金具有国家行为和社会行为的双重属性。所谓国家行为属性是指国家通过立法,强制实行一系列社会保障基金法规制度,以约束社会保障基金各个利益主体的行为。

社会保障基金社会行为属性是由社会保障制度的社会属性决定的,一方面是指社会保障基金来源的多元化,另一方面是指社会保障基金整个管理过程中不仅涉及个人、集体和国家三者之间的利益协调,而且还关系到同其他社会经济实体与相关部门利益的协调。如社会保障基金经营主体的利益、社会保障基金行政管理部门以及社会中介监督机构的利益等。因此,社会保障基金的运行与管理不单纯是职工个体的某种行为,而是一种国家、社会、用人单位和劳动者个人各种行为的组合。

社会保障基金的社会行为主要体现在以下几个领域:

(1) 基金保障对象的社会性。

社会保障基金制度是社会化大生产的产物,它克服了“家庭保障”的局限性,体现了与生产社会化相适应的劳动力再生产社会化的本质要求。全体社会成员,不分城市和乡村,不分部门和行业,也不分就业单位的所有制性质或有无职业,只要生存发生困难,原则上都应普遍地、无例外地由社会保障基金体系给予基本的物质生活保障。在一定的生产力水平条件下,社会成员之间可以存在保障基金的筹集方法、享受保障的项目多少、标准高低以及保障形式等方面的不同,而不应存在基本的生存保障有无的差别。换言之,在生存权利的保障面前,人人平等。

(2) 基金筹集责任和义务的社会化。

社会保障通过立法,采取国家、用人单位和个人共担风险的方式使社会保障基金来源社会化。社会保障基金的建立,不仅要靠政府财政的资助、企业和个人缴纳的,更离不开社会各界的鼎力支持,基金来源的渠道呈现多样化格局。

(3) 基金管理社会化。

社会保障基金要在尽可能大的范围内统筹使用。社会保障基金政策的制定要高度集中统一。社会保障基金业务应由统一的管理机构承办,实行科学、合理、规范的管理,如各类社会保险津贴的社会化发放等,以更好地体现社会事业社会办的原则。

3. 互济性

基金互济性是指在国民收入的分配与再分配中,基金来源于社会,统筹用于社会成员,其所提供的物质帮助的对象是最广大的劳动者,包括企事业单位的职工、公务员、城镇个体劳动者、农民等。他们由于社会保险而增强了抗御灾害事故、疾病、失业、年老等给生活所带来困难的能力。

就社会保障基金的性质而言,它必然要以提供普遍的社会经济补偿为目标。老有所养、幼有所惜、扶弱济贫、友爱助人,是中华民族从古至今沿袭的人道主义精神。我国《宪法》也明确规定:“国家依照法律规定实行企事业单位的职工和国家机关工作人员的退休制度”(第44条),“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利”(第45条)。社会保障基金制度通过立法,运用再分配手段,将社会创造的价值、财富和其他利益,在国家、用人单位和社会成员之间进行适当均衡,以弥补市场竞争与市场分配的某些“无能为力”,形成风险共担的社会共同责任机制,达到富裕人群对贫困人群、健全人群对残疾人群、年轻人群对老年人群的人道关怀。社会保障基金正是通过社会成员之间的互助互济实现一种和谐共存的局面,这本身体现了一种至善的人道性。

社会保障全民受益是社会保障制度的最高形态。这种形态的实现取决于经济的发展所建立起来的雄厚物质基础。基于我国目前的经济发展水平与国民收入的实际情况,社会保障都是面向城镇居民。在农村地区,除拥有若干临时性的、地区性的救灾济贫项目,以及对少数特定社会成员(如优抚对象和五保户)实行了某些低水平的保障措施外,国家财力难以为占人口总数70%的农民提供物质帮助,社会保障仍将以农民自筹为主。

4. 公益性

社会保障基金的公益性主要是指基金制度建立的目的是非营利性的,这是社会保障与商业保险最本质的区别。社会保障在基金的征集范围、调剂对象、补偿性质上都有自身的特点。

(1) 基金给付的权责非对称性。

商业保险一般采用投保者多投多保、少投少保、不投不保的基金征集方法,强调缴费和享受保险补偿的权责对称性,其利润部分除了以税收形式上缴以外,其余由保险公司自由支配。所以,它又被称为“金融保险”。与商业保险不同,社会保障是根据国家法律规定而对丧失劳动能力或暂时无法劳动的人提供基本生活保障,社会保障基金来源于企业、个人缴纳的保险费以及国家的

补贴,国家还要针对这种基金的法律性质给予优惠政策,特别在资金使用、税收以及投资项目等方面。因此,社会保障缴费虽然是一种法定义务,筹集的基金专项用于支付各项社会保障待遇,但经过社会调剂后补偿劳动者的必要生活需用往往高于其本人前期的缴费支出之和。

(2)基金的偿还性。

商业保险中以保险形式建立起来的保险基金,专门用来补偿因自然灾害或意外事故所造成的经济损失或人身伤亡,但由于商业保险运行的大数定理原则以及商业保险的特殊性,其不一定返还给投保人。因此,参加保险的大多数人因保险期满而丧失了保险费,尤其是财产保险。而社会保障基金则以国家政策法律为依据,以公共福利为追求目标,直接地对所有投保者履行其经济补偿职能。除少数遗属补贴外,社会保障基金将绝大部分多数返还给被保险人。

5. 保值与增值性

基金的保值与增值性是指社会保障基金由社会保障经办机构通过投资收益使其价值量增多。

基金是社会保障制度之“基”,没有基金的保值与增值,社会保障制度就缺乏安全保障。积累起来的社会保障基金实质上是对被保险人的负债,随着事故的发生要逐渐地支付给被保险人。部分险种,如养老保险,其给付的周期从被保险人开始领取退休金开始直至死亡,可能长达几十年的时间。如何保证这笔基金的安全,使之尽可能地不受或少受人口结构的变化、寿命平均延长、工资和保障待遇水平提高、物价变动、通货膨胀等诸多因素的影响,运用有效的手段,以求基金的保值和不断增值,这是社会保障经办机构重要的职责。同时,社会保障基金的互济性决定了被保险人领取的保险金通常大大多于其缴纳的保险费,其差额除了政府补贴和企业缴纳的部分费用外,还需要社会保障基金的运营收入来进行补充,这也是社会保障事业进一步发展的重要资金保障。因此,社会保障基金必须利用时间差和数量差实现基金的保值和增值。

6. 监督性

庞大的社会保障基金,无论从收支的过程来看,还是从具体运营的操作过程来看,都潜伏着巨大的风险。基金的监督性是指监督机构依法对社会保障基金经办机构使用、分配、运营保险基金等基本行为进行监督,以最大限度地避免基金经营风险。

截至2005年底,中国各项社保基金规模已超过1.8万亿元。为确保百姓的“救命钱、养命钱”免遭“硕鼠”之害,使其安全完整并保值增值,中国政府正积极采取措施加强对社保基金的监管。中国此般紧盯社保基金并非空穴来风。截至“十五”期末,中国养老、医疗、失业3项保险参保人数都已过亿,其中养老保险参保人数超过1.7亿人。目前中国各项社会保险基金的规模约占GDP的1/10,且每年正以20%的速度增长。随着时间的增加,这笔基金的基数会进一步扩大,必定带来如何投资增值的现实问题。但是,种种迹象表明,中国社保基金监管形势不容乐观。在基金保值增值困难的情况下,挪用、挤占社会保险基金的现象却时有发生。比如,近年来披露的湖南省邵阳市挪用养老保险基金案、太原市财政局社会保障科科长挪用社保基金8609万元案、广州挪用8亿元社保基金案等。以养老保险基金为例,审计署的相关统计就表明:自1999年以来,审计署组织审计养老保险基金5825亿元,查出违规违纪基金269亿元。其中挤占挪用110亿元,大部分用于购置固定资产、委托金融机构贷款或自行放贷、投资入股和经商办企业,有些甚至无法收回。^①因此,在基金保障增值的同时,应加大监管力度,使社会保障制度走上健康之路。

强化社会监督是防止基金管理过程中违反社会保障宗旨的最好办法之一,而社会化监管的首要任务是要加强政府监督和社会参与机制。采用不同保障模式的国家往往采用不同的基金监管体系,政府在该体系中的监管力度也存在很大差异。例如,采用国民社会保障模式的国家(如英国),保障基金主要由国家财政支付,征集比例数额和基金使用都有明确的法律限定,政府以社会管理人和保证人身份实施对基金的管理,具体工作由政府有关部门负责。采用职工社会保障模式的国家,保障基金的来源是雇主和雇员,出现缺口时才由财政部门扶持,管理机构由受雇员工和雇主代表组成,而政府的监督是间接性的。

1998年以来,我国加强了对社会保障基金的监管。在社会保障基金的统一管理体制、基金收支两条线管理、基金检查、基金反欺诈和基金财务审计等方面进行了改革和调整,但在基金监管体系建设、监管方式以及监管手段等方面还存在不少问题,需要逐步解决,以真正走上法治化的轨道。

^① 侯风萍:《社保基金被挪用的原因及防范措施》,《中国社会保障》2004年第8期。