

我国社会保障基金监管现状与优化路径

张欣越

四川大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2024年7月8日; 录用日期: 2024年8月12日; 发布日期: 2024年8月21日

摘要

全国社会保障基金是我国重要社会保障战略储备, 近年来, 随着我国人口老龄化的不断加剧, 社保基金能否在安全运营的前提下保值增值, 充分发挥其兜底保障作用, 越来越受到社会各界的关注。目前我国已初步建立起了社会保障基金监管体系, 但其监督机制还不够健全, 基金监管体系有待完善。本文通过分析我国社会保障基金当前运营的监管状况, 剖析了社保基金监管体系现存的不足之处, 并对社会保障基金监管提出了建议。

关键词

社会保障, 社保基金, 基金监管, 监管体系

Current Situation and Optimization Path of China's National Social Security Fund Supervision

Xinyue Zhang

School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu Sichuan

Received: Jul. 8th, 2024; accepted: Aug. 12th, 2024; published: Aug. 21st, 2024

Abstract

The National Social Security Fund is an important strategic social security reserve in China. In recent years, with the aging of China's population, whether the Social Security Fund can preserve and increase its value and give full play to its role as a bottom-up guarantee under the premise of safe operation has increasingly attracted the attention of all sectors of society. At present, China has initially established a social security fund supervision system, but its supervision mechanism is not sound enough, and the fund supervision system needs to be improved. This paper analyzes

the regulatory status of the current operation of China's social security fund, analyzes the existing shortcomings of the social security fund regulatory system, and puts forward suggestions for the supervision of the social security fund.

Keywords

Social Security, Social Security Fund, Fund Supervision, Supervisory System

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

社会保障制度是国家和个人发展的基本保障,对国家而言,社保制度能够调和社会矛盾,助推经济稳定发展;对个人而言,社保制度满足个人的基本生存条件,提升个人的安全感和满足感,为个人发展解决后顾之忧,其重要性不言而喻。而社会保障制度的核心和物质基础是社会保障基金(以下简称“社保基金”),这使得我们在研究社保制度改革发展的同时,必须更加关注社保基金的健康运行。

社会保障基金的良好运转是社保基金保值增值的必要条件,是社会保障制度健康发展和长久延续的重要保障,也是经济社会稳定发展的物质基础之一。社会保障基金的运转过程是基金的筹资、运营、保值增值的过程,对社会保障基金运转过程的监督管理意义重大且对未来有着深远影响。如何有效发挥社会保障基金的应有功能,加强社会保障基金的运营监管,提升监管效率和监管水平,是关系到人民切身利益和国家长治久安的关键问题。回顾我国社会保障基金监管体系建设发展历程,监管体系建设已经取得不俗成绩,但也面临一些问题与挑战,探索其优化路径具有重要现实意义。

2. 文献综述

目前国内外学者对社会保障基金监管的相关研究已逐渐成熟,主要的研究方向涉及:社会保障基金监管法律的研究,如曹明睿(2009)对社会保险基金监管法律制度进行了国际比较研究[1];社会保障基金的管理模式研究,如邓大松等人(2005)对我国社保基金的治理结构与管理模式进行了剖析[2];社会保障基金投资管理机构和监管主体的研究,如郑秉文(2017)对全国社会保障基金理事会的定位和管理体制进行了剖析[3];社会保障基金监管的问题和成因的研究,如李春根,朱国庆(2010)提出我国社会保障基金监管中存在体系薄弱、法律法规缺失等问题[4],刘波(2010)指出社会保障基金监管在执行中存在法律障碍、体制障碍、技术障碍以及信息不对称等问题[5];社会保障基金投资监管,如杨轶华、关向红(2009)分析了我国社会保障基金投资运营面临的风险后提出了监管建议[6],陈晓晨、韩立娜(2010)分析了我国社保基金境外投资风险并提出了风控建议[7];社会保障基金监管的优化路径研究,如席致明(2010)提出要从拓展基金监督内容、加强社保基金运营核算、加强审计监督等方面入手完善我国社会保障基金监管体系[8],李兰君(2017)在分析我国社会保障基金现存问题的基础上,提出了完善相关立法、加强内部控制等优化建议[9]。

目前国内外对于社会保障基金监管的研究已逐渐丰富,研究方向众多,特点明显。首先,宏观和微观视角兼具。部分研究者从宏观视角出发,在法制建设方面提出要在法制的框架下设置监管机构,履行相应监督管理职能,并强调政府参与社会保障基金监管的重要性。部分学者从微观角度进行研究,提出

了从完善内部控制体系、加强审计监督等方面加强社会保障基金监管力度。其次，众多研究者对社会保障基金的投资运行原则的观点趋于一致，都认为社会保障基金应以防范风险为首要前提，审慎地进行投资运营。在已有研究基础上，本文从我国实际出发，既从宏观视角剖析了我国社保基金监管的法制环境、运营机构和监管机构、外部监督现状，分析社保基金监管现存问题，又着眼于微观，从立法监督、内部监督和社会监督三个层次提出了具有可操作性的优化意见，并提倡构建多元主体参与的多层次社会保障基金监管体系，为我国社保基金监管实践提供了参考。

3. 我国社保基金监管现状

3.1. 法律制度建设

我国社会保障基金的相关法律法规建设已有二十余年历史，社会保障基金监管的法制框架已经基本搭建。2001年末，财政部、劳动保障部联合发布《全国社会保障基金投资管理暂行办法》，规定了相关部门应对社保基金的投资运作、基金管理人和托管人的经营活动进行监督。此后，包括《关于加强社会保障基金监督管理工作的通知》《全国社会保障基金境外投资管理暂行规定》等法规办法相继出台，对全国社会保障基金的法制建设日渐完善。2016年，国务院公布《全国社会保障基金条例》，强调建立健全社保基金监督制度；2023年，财政部联合人力资源社会保障部起草了《全国社会保障基金境内投资管理办法(征求意见稿)》，推动了社保基金监管制度的进一步完善和规范化。

3.2. 监管方式和监管主体

目前我国对社保基金的监管方式包括立法监督、行政监督、投资运营监督、管理机构内部监督和社会监督，监管体系初步建立。

(1) 立法监督是指国家立法机关依据宪法对国家行政机关及其管理人员实施的监督，全国人民代表大会作为我国的立法机关，对社会保障基金实行立法监督，其依法享有了解社保基金运行情况、进行监督检查、提出建议、向监管部门提出质询等权利。

(2) 行政监督是指上级行政机关对下级机关及其管理人员实施的检查和督导，在我国，财政部、人力资源社会保障部(以下简称“人社部”)依法对社会保障基金进行监管。

(3) 投资运营监督由中国证券监督管理委员会(以下简称“中国证监会”)、中国人民银行按照各自的职权对社保基金投资管理人和托管人进行展开。此外，中国银行业监督管理委员会、国有资产监督管理委员会、国家外汇管理局也对社保基金相应投资管理行为负监督责任。

(4) 管理机构内部监督指全国社会保障基金理事会内部的监管行为，包括建立风险管理机制和内部控制制度。风险管理机制用于评估和监控社保基金经营的全部环节，帮助管理层进行风险决策；内部控制则是建立独立的机构监管部门负责整个基金会的运营督查、财务审计监督、合法性和规范性审查等工作。

(5) 社会监督是一种独立于正式监管体制外的监督，包括民主党派、工会和妇联等组织的民主监督，公民依法行使的公众监督，及网络、报刊、电视在内的舆论监督。我国社会保障基金运行同样受到多方位的社会监督，以提升活动的合法性和合规性。

3.3. 监管流程

(1) 事前政策约束机制，包括对管理机构、托管和投资管理机构实行政策约束。《全国社会保障基金条例》等法律法规均对全国社会保障基金理事会的管理运营行为进行了约束，对理事会的职责、内控要求、报告制度等做了明确规定，并有权对其违规行为进行追责。此外，《全国社会保障基金投资管理暂行办法》《全国社会保障基金条例》等法规均有明确对于托管和投资管理机构的准入控制和退出约束的

规定。

(2) 事中风险控制机制,包括风险分散和风险缓冲。风险分散指在基金投资过程中通过扩展投资渠道、构建多元的投资组合和控制各类资产投资比例的方式来分散风险,例如《全国社会保障基金投资管理暂行办法》中于要求证券投资基金、股票投资的比例不得高于社保基金货币资产的40%,企业债、金融债投资的比例不得高于10%。风险缓冲主要体现在社保基金的风险准备金制度。按照规定,社保基金理事会和社保基金投资管理人均会按照一定比例提取一般风险准备金和基金投资管理风险准备金,用于弥补可能发生的投资亏损。

(3) 事后信息披露报告机制。信息披露报告机制是实施社会保障基金监管的重要手段,管理机构、上级部门和公众通过披露信息对基金运作进行事后监管。按照相关规定,基金投资管理人和托管人应按合同和理事会要求,定期和不定期向理事会做出投资运作和资产情况报告。社保基金理事会则被要求每季度向财政部、人社部汇报财务和运营状况,每年向社会公布基金的收支和运营情况。审计署对全国社保基金每年至少进行一次审计并向社会公布审计结果。

4. 我国社保基金监管现存问题

4.1. 法律法规不健全, 违规成本低

我国社会保障基金执行和遵从的法规主要有2001年发布实施的《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》,2006年起实施的《全国社会保障基金境外投资管理暂行规定》,2009年发布的《境内证券市场转持部分国有股充实全国社会保障基金实施办法》以及2016年起实施的《全国社会保障基金条例》。2010年出台的《社会保险法》是现行法律中唯一的社会保障相关法,但其中社会保障基金监管方面的条款寥寥无几,相关内容也只是概括阐述,难以直接执行。而从社保基金监管的相关法律法规数量上来说,尽管不断有新的法规条例出台,总体数量不少,但除《全国社会保障基金条例》是由国务院颁布的行政法规外,其他办法、规定都是由中央行政部门制定的部门规章,其适用性和约束力有限。目前,我国还没有一部正式的社会保障基金监管法,这就导致了社会保障基金在筹集、运营、收支等环节缺乏法律规制,从而在监管过程中难以把握尺度,违规现象难以遏制。

4.2. 监管主体之间职责划分不明确, 没有专门监督机构

目前社会保障基金的运营过程中存在财政部门、审计部门、人力资源和社会保障部等多个监管主体,他们共同履行对基金进行监管的职能,属于分散监管模式。尽管《社会保险法》对上述部门的社保基金监督职能做了进一步规定,但对于监管机构的职责划分尚不明晰,各监管主体间的关系还未理顺,导致监管主体之间互相推诿工作、权力争夺等问题。此外,监管主体间的沟通协调并不畅通,难以实现有效信息共享和效率最大化,导致基金运营监管分散、无序。

4.3. 信息化建设滞后

随着我国经济社会的持续发展,社会保障事业对于信息化的要求不断提升,我国目前社会保障基金运营监管的信息化水平尚不能满足监管实践的需要。首先,目前在社会保障基金的智能化和信息化程度还不够,难以支持日常数据集成与分析、组织协同、运营支持和投资决策等需要。其次,社会保障基金各个监管部门各自的信息系统互不联通,导致资源难以共享,没有建立管理、运营、监督、反馈的信息化闭环,社会保障基金监管的协同性和有效性还有待提高。最后,信息化建设的专业技术人员缺乏,掌握信息技术、社会保障基金理论和业务逻辑的复合型人才十分稀缺,一定程度上制约了社保基金监管的信息化建设。

4.4. 社保基金管理机构内部控制不足

理事会作为社会保障基金管理机构，虽然设立了法规与监管部这一职能部门，以及投资决策委员会、风险管理委员会、专家评审委员会三个非常设机构来进行内部控制和风险管理，但目前仍未形成一个完善高效的内部监管体系。首先，内部控制的规章制度不完善，现公开文件中只有《全国社会保障基金理事会章程》涉及内部管理，但也仅仅对理事会的职责、机构设置和运营做了概述，并没有细化的监督规定，难以指导内部监督实践。其次，缺乏中长期的预警监督机制，无法对基金运营投资过程中的风险进行长期、动态的检测和预警，风险发生时难以及时响应。最后，由于管理机构内部的监管人员害怕风险，相互推责任，导致很多问题内部化解之后又重复出现，不能从根源上解决问题。

4.5. 监管信息不透明，社会监督力量不足

社会监督力量不足主要体现在以下方面：一是目前社会保障基金所披露的信息量不足，数据比较宽泛和宏观，没有具体的基金投资或托管信息，社会公众难以从中发现问题。二是公众监督意识较为薄弱，对社会保障基金的了解不够深入，未充分认识到社保基金监管的重要性，认为社保基金监管是行政机构职责，与自身无关。三是社会监督能力有限，基金监管要求监管人员具备一定的金融、社保及管理的专业知识，而普通民众大多不具备基金监管的知识储备和能力，此外，工会和妇联等组织由于自身工作繁重，也难以对社保基金运营进行民主监督。四是监督渠道不畅通。社会公众获取社保基金运营信息的渠道较为单一，主要来自媒体和网络。但部分新闻媒体的报道与客观情况存在出入，网络信息又良莠不齐，真假难辨，极大影响了社会公众参与基金监管的主动性和积极性。随着社会保障基金规模的迅速扩大，这些问题也愈发凸显。

5. 我国社保基金监管优化路径

5.1. 完善相关法制建设，做到有法可依

近年来，我国社会保障基金规模的快速增长，基金监管压力随之增大，建立完善的社保基金监管法制体系迫在眉睫。《全国社会保障基金条例》于2016年5月由国务院颁布并实施，是健全社保基金监管法治体系的重要一步，然而，条例的强制性和约束性有限，无法与法律相提并论。因而，为使我国社保基金监管更加高效有力、监管实践有法可依，必须完善社保基金监管立法，建立一部权威性的社保基金监管专门法律，对基金监管各个环节和流程作出明确且具备可操作性的规定，对基金监管主体权责及相互之间的关系作出清晰的规定，对违法违规行为的惩处作出具体的规定，从而保障社保基金安全高效运行。此外，在基金的其它相关配套方面，也要用法律法规进行规范，而非只以行政命令的方式进行分散管理，有法可依才能提升监管效能。

5.2. 明确监管主体职能，设立单独监管机构

目前，我国社会保障基金由多个监管主体分散监管，但监管机构间职责划分不够明确，导致出现无序监管和多头监管的情况，监管效率亟待提高。明确划分监管机构职责可以显著提升监管效率，必要时也可以在整合不同监管职能的基础上，建立一个专门的监管机构，进行系统化监管。社会保障基金运作是在行政指导下的投资运营行为，因而对于监督管理机构的专业性提出了更高要求，高水平的专业监管机构要能在经济发展方向、投资风险预判、投资策略选择等方面具有精准研判能力，并通过自身专业的监督管理能力实现对全国社会保障基金投资运营的全方位监管。

5.3. 进行数字化监管，提升监管效能

建立统一、规范的社保基金信息管理系统是社保基金监管的重要基础，也是提高社保基金监管水平

的必要条件。人社部等行政管理机构、社保基金管理机构以及财政、审计等监督部门应联合建设社保基金信息管理系统，逐步实现信息无障碍交互，资源整合与共享，以提高监管效率。其次，提升社保基金管理运营的信息化水平也是提升监管效率的重要途径。所以，应加大对社保基金运营管理相关软件、功能的开发和升级，促进日常基金运营和监管工作的信息化转型，使信息系统助力基金监管和战略决策。最后，社保基金监管信息网络建设需要大力培养社保信息技术复合型人才，同时，注重在职管理和监管人员的相关理论和实务培训，使其跟上社保基金信息化发展的步伐。

5.4. 提升内部监管效能

社会保障基金监管效率提升不仅要依靠外部监管的改善，还必须提高内部监督管理效能。第一，需要制定完善的内部规章制度，使基金运营的各个环节都有规则约束，采用常规检查与不定期抽查相结合的方式监管，同时还可以聘请外部专业人士进行指导和督查。第二，理事会要重视内部风险管理和内控部门，保证合规监管、风险管理、内控审计等部门的独立性，在工作中避免被职能部门掣肘，让其真正发挥内部监督和控制作用。第三，建立基金风险的中长期预警监督机制，合理设置和调整风险指标，在基金运营管理过程中动态、持续地识别风险，进行预警提示并及时规避处理，保证基金长期稳定运行。第四，加强理事会内部职员包括监管人员的培训，培养职工合规工作和风险规避意识，明确各自责任，营造自我监督的良好氛围。

5.5. 增强管理信息透明度，发挥社会监督作用

社会监督是社会保障基金监管的重要手段，针对当前社会监督力量不足的问题，一是要提高公众对社保基金的监督意识。政府及社保相关部门应加大对社会保障金的科普和宣传力度，让社会公众了解到社保基金与自身利益息息相关，从而提高其参与社保基金监管的积极性。二是要切实提高公众参与社保基金社会监管的能力。不仅要加大社保基金运营及监管知识的普及力度，还要鼓励高等院校开设社保基金监管相关课程和专业，培养基金监管专业人才，让社会公众有意愿、有能力对社保基金运营进行监管。三是要丰富畅通社会监督渠道。如搭建网络监督平台，在全国社保基金理事会或各级人社部门的官网、微信公众号等地方设立监督投诉专区，并组织专人解决问题和跟进反馈。四是要制定细化的监管投诉处理办法，将投诉事件分级分类进行处理并在规定时限内给予反馈，让社会公众感受到监督举报的有效性和回应性，提升其监管积极性。五是要鼓励新闻媒体和各类社群组织参与社保基金监管，充分发挥舆论监督作用。

要想实现社会保障基金运营的有效监管，社会保障基金管理、投资和托管机构进行信息披露是必不可少的重要环节。政府应协调加强人社部、财政、税务等部门及托管理、投资、管机构等机构之间的信息互通，及时将社保基金收益、投资情况、投资或托管人变动等数据和信息向公众披露，并做好数据解读和相关宣传工作，促进社保信息的透明化和公开化，最大程度地保护社会公众的基本权益。此外，还应推进社保基金信息共享平台建设，以信息化手段提升信息资源共享和披露效率，提升各类信息的准确性、及时性和真实性，让违法违规行为无处遁形。

6. 结语

社会保障基金是社会保障制度持续运行的前提和保障，社会保障基金在安全的前提下实现保值增值，不仅可以增强公民对社保制度的信心和信任，约束社会保障基金管理机构的风险行为，还能整合国家社会资源，推动国民经济发展，进而保障国家的长治久安。社会保障基金运行的各个环节都存在诸多风险因素，社保基金安全离不开有效的监管制度，社会保障基金的高效运行也需要成熟的监管体系保驾护航。

我国社会保障事业和社会保障制度起步较晚,社会保障制度在运行中还存在还有许多地方有待完善。21世纪以来,随着国内经济腾飞和老龄化程度的加剧,我国社会保障覆盖面快速扩大,社会保障基金规模也随之快速增长,社保基金监管压力陡增。在社会保险基金监管实践中,还存在如法律法规不健全、监管主体之间职责划分不明确、基金管理信息化建设滞后、社保基金管理机构内部控制不足、相关监管信息不透明等问题,因此必须完善社保基金监管体系、提升监管能力。本文通过梳理和总结全国社会保障基金监管体系的历史脉络,分析社会保障基金监管的现状,进而找出社会保障基金监管存在的问题及成因,并据此从立法监督、行政监督、内部监督、社会监督四个层面提出相关优化建议。目前,我国社会保障基金监管体系还有很大的完善空间,因此我们应关注社保基金运行现状和风险,立足国情,选择性借鉴国际社会保障基金监管的成熟经验,以推动社会保障基金监管体系的改革和完善、保障基金安全运行和稳步增长。

参考文献

- [1] 曹明睿. 社会保险基金监管法律制度比较研究[J]. 河北法学, 2009, 27(10): 77-85.
- [2] 邓大松, 吴汉华, 刘昌平. 论中国社会保障基金治理结构与管理模式[J]. 经济评论, 2005(5): 44-48.
- [3] 郑秉文. 全国社会保障基金理事会管理体制的转型与突破——写在基本养老保险基金投资进入市场之际[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2017, 45(3): 1-25.
- [4] 李春根, 朱国庆. 我国社会保障基金监管体系: 问题与重构[J]. 社会保障研究, 2009(6): 40-44.
- [5] 刘波. 社会保障基金监管政策执行中的问题与对策研究[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2010, 37(2): 168-171.
- [6] 杨轶华, 关向红. 我国社会保障基金投资运营的风险管理与控制[J]. 经济纵横, 2009(11): 93-95.
- [7] 陈晓晨, 韩立娜. 我国社会保障基金境外投资管理研究[J]. 产业与科技论坛, 2010, 9(5): 243-244.
- [8] 席致明. 我国社保基金监管体系存在的问题及完善对策[J]. 理论研究, 2010(2): 35-37.
- [9] 李兰君. 我国社会保障基金监管的完善探究[J]. 人才资源开发, 2017(20): 76-77.