

社会保险基金监管的国际比较及对我国的启示

——以养老保险基金为例

丁一文

(厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005)

文摘编号: 1005-913X (2006) 05-0083-CA

摘要: 本文按照社会保险基金筹资模式的不同, 以养老保险为例, 从监管主体、对象和方式上分别介绍了美国、智利和英国的社保基金监管体系的主要特点。借鉴国外社保基金监管的经验, 对比研究, 对我国社保基金监管具有启示意义。

关键词: 社会保险基金; 监管; 养老保险基金

中图分类号: F840.67

文献标识码: A

文章编号: 1005-913X (2006) 05-0083-02

一、不同筹资模式下社会保险基金监管的比较

概括目前国际上通行的做法, 社会保险基金从筹资模式上划分, 主要有以下几种。

(一) 现收现付社会统筹制模式

由社会保险机构为劳动者需支付的养老金总额进行社会筹资, 即由用人单位和劳动者个人、(或全部由单位) 按工资总额的一定比例缴纳保险费。以支定收, 不留积累。美国的养老保险的筹资模式便属此种, 基本养老保险由联邦政府集中统一管理。主要由其职能部门社会保障署、卫生保健金融管理局、税务局、财政部以及信托基金委员会等参与运作管理。

美国社保基金的运营监管采用的模式是审慎性监管。在这种监管模式下, 监管机构较少干预基金的日常活动, 只是在当事人提出要求或基金出现问题时才介入, 在很大程度上, 监管机构依靠财务审计、精算等中介组织对基金运营进行监督。

劳工部下属的EBSA是美国对养老金市场进行监管的主要政府职能部门, 监管的内容和对象主要是基金运行发展预测和对策研究, 管理部门内部运作行为监督, EBSA并不直接管理养老基金, 而是通过规范养老基金受托人的方式间接管理养老基金。美国养老基金监管的法律体系是由多次修订1974年的《雇员退休收入保障法案(ERISA)》为主的一系列法律构成的, 在美国完善的法律体系为养老基金的运作起到了重要的保证和推动作用。除了健全的法律体系外, 科学分工, 权责明确, 部门之间互相制约, 使监督蕴含在管理之中真正做到了事前、事中监督。

美国财政部的国税局也从税收角度对养老保险基金市场承担了部分监管责任, 通过颁布条例对养老金计划是否符合税收优惠做出明确规定。

(二) 个人账户存储基金制模式

个人账户储存基金制模式是从职工开始就业算起, 按工资总额的一定比例由单位和个人缴纳保险费, 记入个人账户, 作为长期储存积累增值的基金, 其所有权归个人, 劳动者到法定退休年龄, 按个人账户积累总额以养老年金方式逐月发给个人。这种模式下典型的国家如智利。

智利的社会保险基金由劳动者单独缴费, 是完全的积累模式, 社会保险的储蓄和收益也就具有高度的正相关性, 这与现收现付制的危机分担、互济共助是有很大区别的, 因此在监管力度方面就比其他基金筹资模式下的要强许多。

在智利养老基金的监管机构是养老金管理总署, 作为独立的监管机构, 总监督的职责主要包括: 制定相关法律、法规和实施细则, 批准养老基金管理公司的建立和注册, 对基金管理公司的日常工作进行监督, 对违规行为进行处罚等。

养老金管理总署和养老基金管理公司职能分工十分明确, 总监督负责监督与规范, 养老基金管理公司是养老基金的法定经营管理者, 养老基金管理公司只能管理养老基金不能经营其他金融资产。养老金管理总署对养老基金管理公司监管的内容涵盖了投资计划的方方面面, 在监管方式上, 总监督对基金管理公司实行严格的限量监管, 而且智利还非常重视社会监督, 基金管理公司定期必须就基金投资计划和收益状况发布公告。

此外智利从1980年至1995年相继颁布了20多个重要法规, 内容涉及银行和金融机构管理、证券和保险管理局、股票市场和证券代理机构为了确保养老金投资的安全规范运营。

(三) 社会统筹和个人账户相结合部分基金积累制

其核心是引进了个人账户储存基金制的原理, 积累基金构建在个人账户的基础上, 同时又保持了

社会统筹互助调剂的机制。单位缴纳的保险费大部分统筹调剂用于支付已退休人员的费用，劳动者个人缴纳的全部保险费和单位缴纳统筹保险费的一部分一起进入劳动者个人账户。

英国养老保险基金监管一个重要的特点就是多体系监管。监管机构由国家税务局、社会保障部、职业退休金管理局(OPRA)、财务监督局等部门构成。这些机构分别执行不同的职能对养老金进行监管。其中，职业退休金监管局主要是对职业(公司)退休金计划的法定监管者。目前英国养老金监管主要依据的法律是1986年的《金融服务法》，1988年的《个人所得税与公司收入纳税法》和1995年的《养老保险法》，在实际监管中也并用《社会保障法》、《信托法》、《退休金条例》等法律法规。英国的法律制定的非常详尽和规范，而且对违规事件的处罚规定也很严厉。

OPRA在它的日常运作中是一家独立于政府的机构，负责制定和实施规范养老金计划的法律法规，但是大部分规定仅适用于私有企业的养老金计划。监管方式主要依靠法律，遵循“谨慎人”原则。监管对象主要是养老金计划监护者的受托人。具有法定责任的注册审计师、专业咨询顾问、金融精算师和行政管理人员针对出现的违法行为向OPRA报告，OPRA据此进行审理。

国家税务局同样起到部分监管作用，可以调节部分多余的税金作为养老金的后备资金。

二、国外社会保险基金监管经验的启示

从以上三个国家社会保险基金监管的比较可以看出，美英发达国家的社保基金监管主要是谨慎监管，智利等发展中国家则主要是限量严格监管，这与国家之间的宏观环境、历史发展和经济水平的不同都是密切相关的。借鉴国外社会保险基金监管的经验，对比研究我们可以得到以下一些启示：

第一，立法明确，完善的法律环境。纵观上述国家的社会保障体系和社保基金监管体系无不与明确的法律条文相联系。当前我们国家的法律体系建设本身就还不完善，法律的欠缺就容易给监管造成漏洞。社会保险基金在我国本身就是一个新开创不久的领域，鉴于其重要性，更应该制定相关法律法规，有法可依是基金运作的前提，也是监管所依据之根本。

社保基金的收缴、保管、运营及保险金的给付都必须纳入到法律监管体系中，完善的法律体系是社保基金监管的关键环节。发达国家虽然都建立了完善的法律监管体系，但也是经历了漫长的时间和市场的调整才走到今天成熟的地步。当前在我国社保基金监管领域首要的任务就是要制定详尽、周密，对监管内容广泛而细致的法律法规。但是这也不是一蹴而就的事情，要结合我国的国情分步骤、

按计划进行。

第二，机构独立，职能分工明确。社保基金的监管主体必须是独立性较强的专门机构，不能随意受其他部门的指挥和授权，这样才能保证社保基金不会被擅自挪用和挤占。通过比较可以看出，在美英等国家的社保基金监管中，政府的直接作用在不断弱化，与发达国家完善的市场环境相比，我国的资本市场发展还不是很成熟，许多问题亟待解决。因此在借鉴国外经验的同时，我们也要科学的看待政府的作用，既不能由政府统抓统管，也不能放任不管。政府主要负责立法的制定和实施，发挥宏观管理作用。

社保基金监管部门和其他相关配合部门必须做到，权责明确，分工合理、相互制约进而能够良性发展。比如在社保基金监管中，财政部、劳动部、社会保障部都应该各司其职，税收法律部门也要起到相关监管作用。各部门都应该明确自己的职能所在，才能规范基金运营和监管。

第三，重视内部控制、自身监督。城堡最易从内部攻破。任何一个机构都应该重视内部控制，健全约束自身行为的规章制度是前提，建立良好的内部控制是关键。社保基金监管机构也要重视自身监督问题，严格内部控制，责任落实到位。同时还要加强社会监督，通过对养老基金的投资领域、收益情况等信息披露措施增强透明度，接受社会的广泛监督。

第四，人才培养是重点。国际经验表明，社保基金的保值增值尤其是风险管理控制既取决于法律制度和规则的构建，但是在很大程度上也取决于复合型人才发挥。人才不再是某一个具体专业的，而要是精通经济、管理、投资、数理分析等全方位人才。社保基金是老百姓的保命钱，在基金的运营和监管决不允许出现重大失误，社保基金监管体系的复杂性要求监管人必须具备综合素质。注册审计师、精算师、专业投资咨询顾问等专业人士都是我国现阶段必须大力培养和引进的人才。

参考文献：

- [1] 刘钧. 社会保障理论与实务[M]. 北京：清华大学出版社，2005.
- [2] 孙天法，张良华. 贫困的终结——社会保障无风险投资体系[M]. 北京：经济科学出版社，2004.
- [3] 孙建勇. 社会保障基金运营与监督[M]. 北京：中国财政经济出版社，2004.
- [4] 林义. 社会保险基金管理[M]. 北京：中国劳动社会保障出版社，2002.
- [5] 吴春明. 中外社会保障模式的比较与借鉴[J]. 学术交流，2005，(3).

[责任编辑：文 筠]