

中国养老金监管原则的法理思考

陈 雄

(湖南工业大学 法学院,湖南 株洲 412007)

[摘 要]在人口老龄化时代,养老金制度的健全和完善成为保障老年人权益的关键,对养老金的监管是防范养老金流失、保证养老金保值增值的重要手段。从法理学视角看,对养老金的监管要坚持信息公开、法治化管理、专门机构监管和市场化监管原则,以确保养老金监管的有效性,实现养老金价值的增长,健全和完善养老金监管制度。

[关键词]养老金;监管原则;信息公开;法治化管理;市场化监管

[中图分类号]D912.284 [文献标识码]A [文章编号]1674-117X(2017)04-0094-04

Reflections on the Principles of Pension Supervision  
in China from the Perspective of Jurisprudence

CHEN Xiong

(School of Law, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China)

**Abstract:** In the age of population aging, the improvement and perfection of the pension system is the key to protect the rights and interests of the elderly. The supervision of pension is an important approach to prevent the loss of pension and guarantee its value. From the perspective of jurisprudence, the supervision of pension should adhere to the principles of information disclosure, management by legal regulations, and supervision of specialized agencies and market regulation, so as to guarantee an effective regulation on pension, an increase in value and improvement and perfection of pension system.

**Key words:** pension; regulation principles; information disclosure; management by legal regulations; market regulation

老年人一般都会面临身体机能和健康状况下降、生活自理能力衰退及孤独无助感增强等问题。对于老年人养老和应对生活中逐渐增多的难题,养老金无疑是非常重要的。<sup>[1]</sup>养老金制度如何建立健全和完善,这是一个世界性问题。在中国,法治基础相对薄弱,人口老龄化进程又格外迅猛,这使得养老金的监管问题更复杂,需要解决的难题更多。所谓养老金的监管,根据《社会保险法》的规定,主要是政府和相关部门对养老金的保值、增值和发放等整个管理环节实施全方位的监督,使之不受非法

腐蚀、浪费,实现养老金价值的增长,最终保障老年人的权益。建立健全和完善养老金监管体系,对于规制养老金的经营和管理,维护人们对养老金保值增值的信心,促进养老金在当前经济形势下快速、健康、良性运转等,均具有重要意义。<sup>[2]</sup>由于养老金监管涉及的法律问题较多,难以面面俱到,本文仅从法理学视角分析养老金的监管原则。

一 养老金监管的信息公开原则

养老金是保障人们退休生活的重要经济基础,

收稿日期: 2017-03-01

基金项目: 教育部人文社会科学研究规划基金资助项目“中国应对人口老龄化问题的国家义务研究”(14YJA820003)

作者简介: 陈 雄(1974-),男,湖南衡南人,湖南工业大学教授,法学博士,哲学博士后,研究方向为宪法学与行政法学。

基本养老金由社会养老金(基础养老金)和缴费养老金(附加养老金)组成,社会养老金按职工缴费年限分段计发,缴费养老金按企业和职工缴费年限长短和缴费工资多少计发。目前,我国养老金金额逾2万亿元人民币,且总量仍在增长。养老金涉及的金额巨大,管理环节众多,人员复杂,一个细小的环节都可能造成经济损失。对于养老金的监管,信息公开原则极为重要。应建立信息公开法治化机制,以防范养老金监管漏洞和养老金流失。现实中,养老金流失或被骗取大多与信息不公开、不透明有关。

据报道,广东湛江坡头区社会保障局局长杨流等人以破产企业的名义,制造假证明,帮助2000多名社会人员骗取“养老金”,如骗保成功,将会给国家社会保障基金造成2000多万元人民币损失。作为国家社会保障基金的“守门人”,杨流等公务人员蜕化为“蛀虫”,这实在值得反思。这一报道暴露了中国养老金监管环节存在的问题,杨流等人之所以会沦为公共财产的侵吞者,一个重要原因在于信息不公开。试想,如果有严格的信息公开法律规范,将相关社会保障参保人员的信息定期在公共场所和参保企业所在地公开,这些大规模冒领社会保障基金的行为就可能被举报,2000多名社会人员骗取“养老金”的行为也就难以得逞。

从法理上看,养老金监管信息公开原则主要包含如下内容:其一,监管法律和制度的公开。养老金监管的法律法规数量较多,包括公共养老金法律制度、职业养老金法律制度、个人养老金法律制度、养老金监管法律制度等。<sup>[3]</sup>普通民众难以知晓其主要内容,通过报纸等纸质媒体和互联网等网络平台及时发布和更新相关养老金的法律信息,这成为养老金法律监管公开的重要基础。利益相关者可更全面了解法律相关内容,以法律为指导,正确对待养老金监管中的法律问题,从而可有效防范养老金的流失。其二,养老金财务收支明细的公开。为实现养老金保值增值的目的,财务监督成为监管的核心。财务监督除了严格审计和加强养老金管理内部制度控制外,最主要的是财务公开,包括养老金收支总量、每月收支明细等的公开,并接受公众的问询和社会上中立的会计师事务所的财务监督等。财务公开要有具体的制度进行规制,如公开的最低金额、细目等。养老金公开主要是收支结果的公开,其具体投资过程公开需接受基金投资法律控制。如美国设立联邦社保基金进行投资,接受法律

的严格控制,确保其保值增值。通过法律对公开和不公开的内容进行细致界定,这是养老金财务公开的主要标准。其三,养老金监管部门和人员具体职责的公开。养老金监管涉及诸多部门和大量员工,这些部门和员工的工作应该是独立的,并且与养老金收益不存在直接利害关系。养老金监管部门应在公共场所的醒目位置和互联网平台上公布养老金监管部门和工作人员的相关信息,具体包括部门职责以及基金监管人员的姓名、职责、电话号码和电子邮箱等工作信息。这样,社会公众和专业监督机构可更方便地监督监管人员。

## 二 养老金监管的法治原则

养老金监管的法治原则是指对养老金的监管要有完备的法律和严格的执法制度。伴随我国法治进程的加速,与保障有关的社会法律逐步完善,将养老金管理全面纳入法治轨道是历史发展趋势。建立法律约束养老金的制度包括两个维度:其一是制订完备的养老金管理法律规范,使其全面纳入法律的规制之下;其二是建立一套健全的执法体系,包括执法人员、财力和执法手段的完备等。完备的养老金法律监督体系是保障养老金安全必不可少的因素,也是养老金管理可持续发展的需要。

当下,我国关于养老金监管的法律文本较多,如《中华人民共和国社会保险法》,此外,国务院及相关部门也制定了诸多行政规范性文件,各省市也都出台了相应的养老金监管规章制度。我国已经建立了相对齐全的监管法律制度体系,养老金监管基本上做到了有规可循,有法可依,但是,现有的养老金监管法律规范存在位阶不高、权威性不足、规章制度不统一等问题。正如“法制”与“法治”二者的区别一样,有了齐备的法制不等于有了法治。从根本上说,我国目前处在有养老金法制而没有法治的状况。我国虽然建立了基本的养老金监管法律规范,但是,其制度的合理性和科学性仍需不断完善,养老金监管所体现的法治原则和法治精神仍有待加强。因此,养老金监管需坚持法治化原则,该原则要求审查各位阶法律规范之间是否存在矛盾和漏洞,比如养老金监管中如何防范权力的侵袭,如何防范养老金被贪污、挪用乃至侵吞等现象的发生。养老金监管需要完善法制,践行法治。

2006年上海社会保险基金被挪用案具有代表意义。2006年,上海社会保险局局长祝均一挪用30亿元人民币社保基金,违规转给私营企业购买

高速公路项目,事情败露后遭中国共产党中央纪律检查委员会扣查,相关责任人也因腐败而落网。国家审计部门的相关数据显示,多地社会保障部门的社会保障基金存在安全隐患。该案显示,养老金存在法律监管上的漏洞,比如审计部门形同虚设,社会保险监管部门权力集中而难受监督,党委的个别主要领导甚至可以干预养老金的走向。<sup>[4]</sup>这些事实上的干预,使得法律形同虚设,这就违背了法治精神。养老金法律存在漏洞,监管不力,其原因在于:政府统揽大权而缺乏有效监督,个别地方在财政紧张时,为了保障重大项目建设,将社会保险基金投入项目建设中,致使财政部门不能及时给社会保险部门拨款,这些现象的存在,极大地削弱了法律的权威。英国学者阿克顿勋爵曾说过:“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败。”防止社会保险部门违法使用养老金最好的办法是建立一套严密的法律制度防范体系,对养老金管理过程的财会人员、相关领导和一切经手人员都要从法律制度上加以防范,不能以人为的信任代替法律上的监督。

养老金监管中的法治原则主要体现在监管机构自身的行为要符合法治精神。按照亚里士多德的观点,法治是已制定的法律得到普遍服从,而所服从的又应是本身制定的良好法律。<sup>[5]</sup>养老金监管中的法治原则,首先意味着法律本身的民主性和科学性,它是推行法治的前提,这就要求立法机关制定完备的、科学合理的养老金监管法律。因此,在宪法和法律精神指导下,相关国家机关要细化和完善相应的规章制度。其次在具备良好法律的前提下,应严格执法,这是养老金监管环节的关键,是防范腐败和实现养老金保值增值的法宝。加强对执法本身的监督是法治原则的内在要求。

### 三 专门机构监管原则

我国目前的社会保险基金可以分为两个主要部分:一是现收现付统筹账户,由单位和个人缴纳,社会保障部门具体负责管理;二是全国社会保险基金理事会管理的全国社会保险基金,它是国家长期战略储备基金,归财政统一筹集。社会保险基金关系到国计民生,对于人们幸福生活和社会可持续发展意义重大,由专门机构加以监管非常必要。

养老金监管的一个重要目的是防范挤占挪用、欺诈冒领、侵占资金等违法违规问题。养老金监管机构对监督养老金的正常运行至关重要。现今中国大多数社会保险经办机构使用统一的“五险合

一”管理信息系统,即五项社会保险实行统一登记、统一基数、统一征缴和统一稽核制度。这种制度对于人民群众办理相关业务带来了极大便利,同时也可提高管理效率,节约管理成本。与统一管理系统相应的是专门机构监管。就世界范围而言,养老金监管机构存在多种模式,如一体化监管模式、专业化监管模式和混合监管模式等。<sup>[6]</sup>中国目前实行的是多元化监管机制,各级政府成立了社会保险监督机构,各级政府的财政部门、社会保险行政部门、审计机关等对养老基金的收支、管理和投资运营情况实施监督。同时还要发挥各级人民代表大会的职责,制定相应的规章制度,包括成立养老基金的风险基金制度等。<sup>[7]</sup>但是,就实际效果而言,多部门监管有利有弊:优点是可以提高监管的广度,全方位加强对养老金的监管;缺点是多部门监管可能存在彼此难以协调、监管职责不明确、相互推诿等问题。建议以专门机构为主,同时发挥多部门联合监管的模式,这种模式可以加强专门监管的力度,同时防止多头监管效率不高、监督不力的问题。从世界范围看,养老金的监管分为市场化监管和政府部门监管,市场化监管机制是多元的,比如养老金管理公司或者理事会、会计师事务所等。相比市场化多元监管机制,政府的监管权限不宜分散,应由有关机构统一行使。目前,中国的人力资源和社会保障部专门设立了社会保险基金监督司,它是综合管理各项社会保险基金监督工作的职能部门,实行专门监管。从社会保险基金监督司的职责可看出,我国对社会保险基金的行政专门监管具有权威性和强制性等特点,但与国外相关监管机构相比,其监管的权威有待强化,效率还有待提高,监管的手段和规则还有待细化和完善。值得重视的是,行政专门机构的监管还要与其他监督方式相协调,在强化行政专门监督的同时,充分发挥各种监督机制的协调作用,全方位监督养老金的健康运行。当然,制度的完善,从根本上说,需要立法来明确和保证,如通过立法提高监管机构的法律地位,使“社会保险基金监督司”成为级别更高的具有独立法律地位的专业监管机构,弱化其行政性质,强化其专业监督职能,这是养老金专业化监管的发展方向。

### 四 市场化监管原则

养老金监管的目的是防范养老金流失,实现其保值增值,这是养老金制度赖以存在的重要基础。美国罗素公司提供的研究报告表明,其个人养老金

帐户每领取 100 美元养老金,个人只要缴纳 10%,而 90% 都是增值得到的。而中国养老金占 GDP 的比例偏低,量的积累不足,增值不够。在此背景下,提高养老金总量的根本途径是其市场化与商业化,通过市场和商业运作来实现养老金收益的最大化。

养老金市场化运作需要市场化的监管机制。世界范围内,通过投资来保值增值是实现养老金可持续发展的必要方式,其投资监管主要有三种方法:第一是政府直接监管,如马来西亚、新加坡、印度等国家,其政府管理中央养老公积金就是典型代表,国家设立特定部门,对公积金直接管理和运作;第二是行业协会或职业年金监管,其特点是基金的经营权、管理权和实际受益人是严格分离的,英国、美国、丹麦、荷兰等国家实行这种方法;第三是设立养老基金管理公司来管理,多数拉丁美洲国家采用这种方法,它实行“一人一账户”“一公司一基金”的规制方法,公民自主选择养老金管理公司进行资产管理,资产管理公司之间有相互竞争机制。

目前,中国对于养老金的投资和监管主要采取政府直接管理的模式,实行政府严格控制管理的原则。对于养老金的投资,政府设定了比较严格的投资比例和限量控制。这种政府主导的监管模式有其优点,但是也存在弊端,其存在的根本原因与我国养老金市场化程度不高有关。有学者认为这种政府严格限量监管模式将带来养老金市场的寡头垄断,造成服务供给不足,并具有市场价格较高、市场运行效率较低等问题,应逐步引导中国政府主导的养老金监管模式走向市场化的审慎监管模式,这是最优选择。<sup>[8]</sup>世界范围而言,一般养老金投资的核心是市场化的信托理财。比如英国职业养老金规划就强调信托是其管理资产的主要方式,英国 1961 年制订出《信托投资法》,这是英国最主要和最基本的监管和投资方面的法律。事实上,如果要兼顾养老金投资的保值和增值,信托理财是重要的途径和方式。信托是指委托人基于对受托人财政上和法律上的信任关系,将自己的财产委托给受托人管理,由受托者按委托者的意愿,以自己的名义,为受益人的利益或者特定目的进行管理或者处分的行为。从法理上说,上述定义体现了信托财产的独立性、权利主体与利益主体相分离、责任有限性和信托管理连续性等理念。信托的本质是委托他人管理和处分自己的财产,由于养老金要求投资具有极高的安全性,信托因其安全性、收益稳定而成为养老金理财投资的首要选择。当然,对市场化的

信托理财也要进行严格监管,对信托投资进行必要的限制,比如投资收益预期的稳定性、投资的数量和比例限制、投资品种的限制等。

中国可借鉴欧美国家的信托理财制度,并与养老金投资审慎人规则结合起来,充分发挥市场作用。改革对投资过度限制的细则,投资环境和政策应当更为宽松,甚至可包括海外投资、金融衍生品、商业房地产等,以对冲潜在的长期风险。<sup>[9]</sup>当然,中国养老金监管长期形成的特殊体制与西方国家还是有较大差异的。养老金市场化监管机制的建立要充分考虑到中国的养老金融体制,考虑到中国所处的特殊经济发展阶段和具体国情,在调研基础上进行整体制度性改革,惟其如此,市场化主导的监管模式才可能建立。

防范养老金流失,实现养老金的保值增值,切实加强对于养老金的监管是关键,这关涉到老年人权益保护和晚年幸福生活。在当下养老金监管法律法规不健全、行政机关职权划分不明确、信息不畅通、公开机制不健全的情况下,本文从法理视野提出加强养老金监管的基本原则,冀望在养老金监管的市场化转型过程中,确保养老金监管的有效性,在公开透明、独立、多元和法治保障下实现养老金价值的增长,以保障老年人权益,促进社会和谐发展。

## 参考文献:

- [1] 陈 雄. 中国老年人宪法权益保障实证研究[M]. 长沙:湖南人民出版社,2017:75-76.
- [2] 韩 峰,李 琪. 我国养老金监管制度的困境与对策[J]. 金融研究,2004(7):100-105.
- [3] 张新民. 养老金法律制度研究[M]. 北京:人民出版社,2007.
- [4] 张 鸥. 关于我国社会保险基金挪用挤占问题的思考[J]. 劳动保障世界,2009(7):79-81.
- [5] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭,译. 北京:商务印书馆,1965:199.
- [6] 陈 莹. 浅议我国养老金监管机构的创新[J]. 科协论坛(下半月),2008(2):121.
- [7] 张国炎. 养老金入市法律保障分析[J]. 检察风云,2012(12):12-14.
- [8] 路锦非. 严格准入还是审慎监管:中国养老金市场的监管模式选择[J]. 上海金融,2012(1):53-58,117.
- [9] 胡继晔. 养老金监管的法经济学分析[J]. 政法论坛,2012,30(4):62-71.

责任编辑:徐海燕