健全我国社会保障监督体系的思考

西安财经学院　陈长民

建立健全社会保障体系,是发展社会主义市场经济、保护社会公众合法权益、维护社会稳定的需要。社会保障监督体系是社会保障体系的有机组成部分。加强对社会保障的监督管理,是社会保障体系正常运行的前提条件,对实现社会保障的功能具有重要意义。目前,社会保障监督体系不完整、层次不清、关系不畅、行政分割、松散无力等问题已成为制约我国社会保障监督体系健康平稳运行的瓶颈。因此,健全社会保障监督体系具有很强的现实意义。本文试从以下九个方面,对健全我国社会保障监督体系进行一些思考和探索。

一、法律监督

法律监督是指国家通过法律手段,以强制力量对社会保障进行监督管理。我国社会保障法律体系一般应由《宪法》、《社会保障法》以及社会保障法规条例等构成。《宪法》是社会保障立法的根本依据。《社会保障法》是制定法规条例的基础和依据,它规定了社会保障的基本原则、适用范围,社会保障种类、项目、待遇、工龄,社会保障基金的筹集、使用和管理,社会保障机构等内容。目前,我国要大胆借鉴国外社会保障立法经验,形成以《社会保障法》为中心的内容完整的社会保障法规体系。它包括:社会保障管理法及相应的法规条例;社会保险法及相应的养老保险、疾病保险、工伤保险、失业保险、生育保险、遗属津贴等法规条例;社会救济法及相应的灾民救济、贫民救济、特殊对象救济等法规条例;社会福利法及相应的老年福利、社区服务、文化教育、卫生医疗保健等法规条例;社会优抚法;公积金法;社会保障监督法;社会保障争议解决程序法;劳动合同法及劳动保障监督检查相关法规条例等。

同时,法律监督还要求健全社会保障的司法机制,以便当事人在其社会保障方面的权益受到侵害时能获得有力的、公正的司法保护。

二、行政监督

行政监督是国家政府有关部门以其所拥有的管理职能代表国家对社会保障实行的监督,其主要包括计划监督、劳动监督和人事监督。

计划监督主要是国家计划管理部门对社会保障范围、水平、管理体制等诸多方面的中长期发展目标或计划实施的监督,如对国家劳动与社会保障事业计划纲要的制定与实施情况的检查、监督等。其旨在使社会保障发展计划与国家宏观发展规划保持动态一致,保证社会保障政策的相对稳定性和连续性。

劳动监督主要是劳动主管部门对国家有关劳动政策执行情况进行监督。其主要内容有:劳动部门制定的有关社会保障政策的落实情况;社会保障是否积极主动地促进劳动就业;企业缴纳社会保险基金的工资总额是否合理;社会保障待遇水平与工资水平的适应程度;社会保障有关待遇是否随物价的变动相应调整等。劳动监督还体现在健全和完善劳动保障监察制度上,应建立健全劳动保障监察机构,形成监察机构专查、有关机构和社会组织相配合的工作机制。例如,监督劳动合同管理,规范劳动合同订立、变更、终止和解除,规范非国有企业的用工行为以及农民工问题;监督执行多层次、多形式的劳动争议调解制度;监督企业按照国家和行业标准制定和完善企业内部劳动规章等。

人事监督是国家管理部门对与社会保障有关的人事政策执行情况的监督。其主要包括对劳动就业政策(包括积极的就业、再就业优惠,培育和发展劳动力市场以完善就业服务体系、农村剩余劳动力开发和转移就业等)的监督、对劳动培训政策(包括就业前培训、在职职工培训、再就业培训政策,推行职业资格证书制度)的监督及对退休政策、工资政策的监督管理等。

要有效实施对社会保障的行政监督,必须完善有关行政执法监督制度,全面执行执法责任制、评议考核制和规范性文件的审查备案制度,提高依法行政水平。

三、统计监督

统计监督是国家和政府统计部门,根据市场经济条件下对劳动和社会保障工作的要求,通过统计与信息发布施于社会保障的监督管理。毋庸置疑,统计本身就是监督和管理。社会保障的统计内容涵盖社会保障事业的各个方面。基于我国社会保障事业的实践和发展趋势,统计监督的侧重点在于以下几个方面。

首先,通过建立科学统一的统计范式、社会保障统计口径和统计指标体系实施监督。其次,利用以抽样调查为主,以重点调查、典型调查为辅的由多种统计调查方法有机结合的新型统计调查方法体系实施监督。再次,强化风险统计,进行统计创新,实施重点监督和动态监督。在社会保障经济领域中,存在大量无形的、不确定的因素。社会保障投资渠道与市场的多变性、信息制作与传递的复杂性,无疑都给社会保障统计带来了新的挑战,要求其进行对保障走势的测度和风险评估,以强化风险统计和监督。同时,就业形式的多样化、就业格局(所有制、地域等)的变化、经济全球化的发展和 WTO 的背景都对社会保障统计监督提出了新的要求,要求统计及其监督必

须不断创新。最后,充分利用统计信息,监测劳动保障法律法规、政策的贯彻执行情况,为科学决策提供全面、准确、及时的统计信息支持。

此外,更新统计技术与手段,加强统计信息网络化建设,提高统计信息处理和管理的现代化水平,有助于提高统计监督的时效性、准确性和针对性。

四、财政监督

财政监督是财政部门对社会保障机构遵守财政法纪和财务会计制度情况进行的监督。其主要内容包括:社会保障水平与国家财力的适应程度(如财政预算支出结构的调整是否合理,中央财政和地方各级财政对社会保障的支出构成如何,中央、地方双方按事权与财权相统一的原则共同分担社会保障的供款责任);社会保障机构的经费预算;社会保障基金的财务管理和会计核算(如内部管理制度是否健全,会计核算是否符合国家有关会计制度的规定,是否及时准确填制会计报表,基金是否违法地用于风险投资或其他不利于国家宏观调控的投入)等。

从实践来看,财政监督主要包括:对社会保障基金实行"财政专户、收支两条线"管理的监督;对社会保障基金的征缴(有些地方试行由税务机构代征)的监督;对财政部门根据社会保险经办机构提出的用款计划所进行的审核及是否足额拨付的监督。

五、金融监督

金融监督是国家和政府金融管理部门对社会保障机构的金融活动是否符合国家金融政策所进行的经济监督。其重点在于:按照国家的宏观调控政策规范和健全社会保障基金的社会统筹,增强社会保障基金的调剂功能;对筹资和征缴机构的征收行为、社会保障机构的支付行为、财政专户的管理行为以及投资运营、社会服务机构的运行情况实施监督,尤其对社会保障基金的资本市场投资运营进行风险评估和监管,确保基金安全与保值增值;建立社会保障基金运行机构资格准入制度,依法查处玩忽职守、徇私舞弊和挤占、挪用、扣押、拖欠社会保障基金的行为;建立灵敏的金融监督信息反馈系统,以保证金融监督的顺利进行。

六、预警监督

预警监督是在建立与监测预警指标体系有关的数据库和信息库的基础上,利用数理统计方法、模型等对社会保障的态势进行评价、测度。预警监督的内容主要涉及或瞄准社会保障的基本面及保障水平的确定上。

首先,根据国家统计局的"居民人均生活收入"统计指标、恩格尔系数法以及调查"菜单"物价变化等对我国城镇居民贫困线进行验证和调整。其次,以国家经济发展和财政状况、失业保障的范围和水平及失业人员的地区构成、家庭构成、年龄构成、失业时间构成与失业人员所在的城镇规模等因素为参数,通过数学模型,并参照其他国家在这方面的成功做法,确定相对精确的失业警戒线。通过确定失业警戒线,对失业率进行监测和把握。再次,在调查研究的基础上,采用科学的方法,建立规范的社会保障基金收支预警模型,依据诸如GDP指标、平均工资水平、通胀率、居民消费水平指数等国民经济发展水平及其指标体系,以及基金收缴率、老年人口系数、失业率、投资收益率、基金贬值率等有关社会保障指标及其指标体系确立社会保障基金预警线,及时发布社会保障基金财务预警信息,使社会保障部门及各级政府及时采取有效的调控措施。

七、审计监督

审计监督是由专门从事审计业务的部门对社会保障基金的财务收支和违反财经法规的行为、社会保障的实施效益所进行的监督。实施社会保障审计监督的主体是国家审计机关和社会保障部门内部审计机构。在经过国家审计机关授权的情况下,社会审计组织也可从事社会保障审计。审计的主要内容包括:以社会保障基金是否足额收缴入账、是否正确发放使用及增值措施和方法是否合法等为内容进行的违法违规审计;以对社会保障部门开展社会保障工作的社会效果和管理水平的审核、评价为内容进行的效益审计;以对社会保障基金财务核算和会计资料真实性的审核为内容进行的财务审计等。审计监督要有区域性或全国性的信息网,有规范的信息分类标准、披露规定和对监督结果的公示制度。

审计监督的基础是审计诚信制度的建立,因此应重视以审计职业道德、审计法律责任为主要内容的审计诚信制度建设,以体现审计的真实性和有效性。

八、社会监督

社会监督是直接利害关系者及社会舆论等对社会保障事务进行的监督。它包括政党的监督、社会团体的监督、职工群众和公民个人的监督以及新闻媒体的舆论监督等。从目前实践来看,社会监督应主要通过工会建立地方各级社会保障职工群众监督委员会来进行,将社会保障监督深入到街道、社区、镇、村等基层。从发展趋势来看,要使社会监督规范运行并更具实效,应建立由劳动保障、财政、审计等政府部门和用人单位、工会组织、专家组成的社会保障监督委员会,明确其工作职责、工作程序、活动方式,重点对社会保障基金的筹缴、发放、管理及社会保障各项法规和政策的落实情况实施更为广泛、有效的社会监督。

九、自我监督

自我监督是指社会保障经办机构和社会保障基金运营机构通过建立健全内部控制制度,重点对社会保障基金的筹集、管理、使用等活动进行内部监督。要实现自我监督,需要监督部门职工具有较高的业务水平、清正廉洁的素养,有对新生事物的认知和辨析能力及对事物客观、准确、真实的描述反映能力和监测评价能力。

需要强调的是,社会保障监督体系是一个综合、动态发展的体系。社会保障监督活动的依据为保障标准、法律标准、业务技术标准以及其他诸多的经济社会标准。监督关系并不是简单的某一主体对某一客体的检查监督,一般情况下监督客体的行为受到不同监督主体的监督,因监督主体不同,监督的手段、方式和评判标准也不尽相同。同时,监督内容和方法会随着经济社会的发展而不断拓展、丰富和更新。

在我国市场经济不断发展的今天,建立健全科学的社会保障监督体系是一项艰巨的系统工程,还需要在开放的国际背景下,进行社会保障的理论研究和政策应用研究,提高监督工作的主动性、前瞻性和时效性。○