

# 基于构建和谐社会的要求推行社会保障审计

梁毕明(博士) 刘 静(教授)

(吉林财经大学会计学院 长春 130117)

**【摘要】** 社会保障是事关全体国民切身利益、构建和谐社会的重要制度安排;社会保障审计坚持以科学发展观为指导,以构建社会主义和谐社会为最终目标和归宿。本文从认识社会保障审计的重要性入手,指出社会保障事业发展中存在的问题,并提出解决对策。

**【关键词】** 社会保障审计 社保基金 效益审计

审计署《2008至2012年审计工作发展规划》指出,继续深化养老、失业、医疗、工伤、生育等五项保险基金审计,促进扩大社会保障规模和覆盖范围,提高养老保险统筹层次,推进建立社会保障预算制度,建立健全覆盖城乡的社会保障体系。为此,本文特就深化社会保障审计工作进行探讨。

## 一、我国社会保障存在的问题

1. 社保基金流失的制度规范弱。我国现阶段有关社会保障的立法属于行政法规的层次,是次于宪法和法律的,表明社会保障法制建设的低层次性和不稳定性;它对于我国与国际劳工组织在社会保障方面规定的接轨要求也相距甚远。1998年以前的社会保障是在计划经济条件下国家给予、政府负担的,而且是不同的管理部门分管不同的项目,即劳动部门管理城镇企业职工社会保险,人事部门管理国家公务员和事业单位职工的社会保险,民政部门管理农村养老保险,导致各自为主、各自为政,其缺陷集中表现在社保基金的流失上,浪费、挪用、挤占基金的事时有发生,而且影响极坏,如被中央纪委查处的原上海市委书记陈良宇的主要问题就是涉嫌违规使用社保基金,这严重地损害了社会保障的发展。

2. 城乡利益差异较大。由于我国改革发展的不平衡性,加之体制方面的原因,导致东、中、西区域经济发展存在较大的差异,这直接影响到社会保障在地域、项目的分配上不公平和权利的不平等。如1997年颁布的《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》规定,基本养老保险覆盖城镇所有企业及职工和城镇的个体劳动者。然而,截至2005年底,全国基本养老保险的参保人数中,农民微乎其微。另外,关于农村看病难、看不起病的问题,政府2008年虽然在全国范围内开始建立新型农村合作医疗制度,但经济不发达地区的覆盖程度、农村医疗设施的建设和医疗人员配备、区域之间发展的不均衡导致的一系列问题仍然很突出。

3. 社会保障的覆盖面窄。目前,入不敷出是我国社保基金面临的最为突出的问题。首先是隐性债务问题,《中国社会保障发展报告》绿皮书中指出,社保基金存在历史遗留的隐性债务与名义账户等问题,传统的体制下,没有基础养老金积

累,新体制就必须为老人的退休金、中年人的基础养老金、过渡性养老金支付这一笔庞大的隐性费用。其次是市场经济的逐渐完善对企业提出各方面的要求,造成企业负担加重,以致出现了逃避缴费不予保险的情况,且有愈演愈烈之势。社保覆盖面窄的问题也就是社保基金的筹集渠道狭隘不畅,致使资金不足,无法确保社会保障作用的发挥。笔者认为,在基金覆盖面拓宽的问题上,不仅要加大参保范围,而且要拓宽领域,比如教育、住房等与民生切身相关的领域。

## 二、社会保障审计旨在确保社会保障基金安全,是构建和谐社会的有力助推器

社会保障是关系社会全局的重大战略问题,其包括行政职能部门在实际运用管理和监督权力时是否合法,社保资金的筹集渠道、使用发放情况和增值金的分配是否合法、公开、公平。这就需要发挥审计的监督作用,建立健全社会保障审计制度,积极促进社会保障制度健全和完善。

1. 社会保障审计及其目标。社会保障审计是审计机关在审计理论结构框架下,按照一定的审计程序,运用一系列的审计方法,对政府部门管理和社会团体受政府委托管理的社会保障资金财务收支的真实、合法、效益进行的审计监督,其核心内容是对社会保障基金进行审计。社会保障基金是国家根据有关法律、法规和政策的规定,为实施社会保障制度而建立的专用资金,是社会保障制度正常运行的物质基础。社会保障审计的目标是确保社会保障基金的安全和保值增值,这是审计所要实现的最终结果,是其理论基石,该目标又分总目标和具体目标。社会保障审计的总目标是以维护人民群众利益为根本出发点,保证社会保障基金的安全、完整、可持续运作,促进建立完善社会公平的保障体系,为和谐社会的构建作贡献。社会保障审计的具体目标包括:财务审计一般目标、合规审计一般目标、效益审计一般目标,一言以蔽之,就是对社会保障基金的筹集、使用、管理过程以及财务收支的合法性、真实性进行审计,并注重效益性审计。

2. 社会保障审计作用。社会保障审计是要解决审什么、怎么审、审得如何的问题。审什么是工作的内容、是对象,怎么

审是方法、开展的手段,审得如何是目标实现得如何、有何评价,这些构成社会保障审计的整体框架。开展社会保障审计为构建和谐服务,要突出重点。随着我国社会保障体制的不断完善,社会保障项目正处于发展完善中,包括:医疗保险、退休养老保险、失业保险、工伤保险、女工生育保险、城镇居民最低生活保障制度等,面对这么多项目,我们的审计工作必须有重点。社会保险是构建和谐的基础,这就是重点。因此要突出抓好对退休养老保险和医疗保险的审计。社会保障审计的开展,还须在以下方面有所突破和加强:

(1)把效益审计作为开展社会保障审计的主要方式。随着经济社会的发展,审计不能仅仅停留在财务收支上,更应侧重经济性、效益性、效果性的审计。笔者认为,在效益审计方面要做到:①对效益审计项目的选择要考虑是否为社会广泛关注、群众关心,是否在国计民生中占据重要地位,是否是长期没有解决的问题。选好审计项目是开展效益审计的关键因素。②必须厘清效益审计与财务审计的关系,二者是相辅相成的,效益审计以财务审计为基础,反过来又可以帮助检验财务审计的真实性;财务审计提供证明性意见,是鉴别性的,效益审计提供建设性意见,是建议性的,强调以效益审计为主要方式,不是要放弃财务审计,这是在实际中要切切记的。

(2)促进建立社会保障预算和规范管理。多年来,我国社会保障基金的收支一直未纳入预算管理,不仅在一定程度上造成资金管理混乱,而且也不利于全面、准确地反映社会保障基金收支的总体情况。审计署在《2006~2010年审计工作发展规划》中明确提出,要促进建立社会保障预算制度。社会保障预算是国家用来反映各项社会保障资金的运作情况,属于转移性支出,包括政府一般性税收收入安排的各项社会保障资金和养老、失业、医疗、工伤、女工生育保险及住房等各项基金收支活动的计划,是政府预算的重要组成部分。

促进建立政府社会保障预算制度,就是按照市场经济条件下建立公共财政的要求,进一步深化财政支出管理体制,把社会保障资金收支从一般性的经常收支中分离出来,加大财政支出结构调整力度,严格控制和压缩一般性开支,努力增加社会保障投入,促进政府多渠道筹集资金,不断充实社会保障基金。建立社会保障预算制度也是完善我国复式预算制度的重要内容。社会保障基金是国家通过法律法规建立的,由政府强制征收,按国家规定的范围、项目、标准支付,并由政府承担最终支付责任的专项基金。社会保障基金的性质客观上决定了其必须纳入政府财政社会保障预算管理。建立社会保障预算制度是规范政府收支,加强宏观调控能力的现实需要,它对健全社会保障体系将起到积极作用。

(3)加强对社保资金的监管,促使其运营增值。社会保障基金的保值增值是社会保障制度中的一个重要内容。如前所述,社会保障支出将面临越来越大的压力,我国已步入老龄化社会,预计到2050年仅退休费用一项就达4000亿元。同时,社会保障基金又面临贬值风险,因为基金增值水平小于物价上涨指数,就意味着基金贬值。而按我国现行政策规定,社会保险只能存入银行和购买国债,实践证明在通货膨胀下,这是

很难保值增值的。在如此大的压力面前,我们只有一条路,就是努力实现社保基金的保值增值。作为一种基金,在保证安全性的前提下,更应该关注其盈利性和流动性。然而现有的投资渠道又不能满足社保基金保值增值的需要,因此政府应发挥投资的优势,将存量社保基金委托专业信托投资公司运作。随着资本市场的进一步发展,再开拓新的投资领域。

在社保基金的投资运营中,要加强对它的监管。投资运营社保基金,本身就潜伏着一定的风险,有收益就有风险,这在市场经济浪潮中是无一例外的,因此确保基金的安全和完整,就成为社会保障基金审计监管的重要目标。通过对社保基金营运的审计监督,促使其建立起良好的基金运营结构和信息反馈体系,从制度规范上建立规避基金风险的有效机制,在实际操作上加强审计监督,避免社保基金出现流失。

(4)引入评价指标评价社会保障体系。评价社会保障体系,不是个纯量化的问题,是要用一定指标评价被审计单位某一时期的某一方面效益水平,它由若干相互联系、相互制约的指标构成。在财务指标上,郭亚雄教授将其分为筹集、运营、发放能力三方面的指标体系,具体如下表所示:

类别	财务分析指标
社会保障基金筹集能力	基金征缴率
社会保障基金运营能力	费用收益率、运营资金收益率、运营投资资金率、运营福利率、基金保值补偿率、资产负债率、流动比率、社会贡献率
社会保障基金发放能力	社会保障基金增值率、社会保障金发放率、银行存款率、社会保障基金沉淀率

政府社保基金的管理部门要定期公开对资金筹集、运营、发放各环节的使用情况,公开这些评价指标,增加透明度,让参保人看明白,管理者做明白,监管者管明白。

对社会保障政策的执行与社保基金的筹集、支出和增值等进行社会保障审计,是作为国家财产守护神、捍卫者的审计监督部门充分发挥审计监督职能,确保社会保障基金的安全完整、有效运作的职责。对发现的违法违纪行为,绝不姑息,务必严厉查处;对发现在社会保障制度发展过程中存在的问题,要督促相关部门纠正,并及时完善政策,杜绝漏洞,促进社会保障基金安全运作和保值增值。社会保障审计坚持以科学发展观为指导,确保事关全体国民切身利益构建和谐社会的社会保障制度健全,确保国民最基本的生存和生活需求,切实提高国民福利待遇,真正促进社会安定团结,以构建社会主义和谐社会为最终目标和归宿,为构建社会主义和谐社会作出较大的贡献。

#### 主要参考文献

1. 郑功成. 社会保障概论. 上海: 复旦大学出版社, 2005
2. 王延中, 陈佳贵. 中国社会保障发展报告/社会保障绿皮书. 北京: 社会科学文献出版社, 2004
3. 郭亚雄. 社会保障会计研究. 北京: 中国经济出版社, 2006
4. 康延涛. 社会保障审计研讨会综述. 审计研究, 2009; 1