

# 四川省基本养老保险基金监管中存在的问题及对策

明康芳

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2023年8月10日; 录用日期: 2023年9月12日; 发布日期: 2023年9月22日

## 摘要

基本养老保险基金是保障我国老年人基本生活的重要社会保障资金, 其监管工作的有效性直接关系到基金的安全性和可持续性。本文综合运用文献分析法、比较分析法和统计分析法, 结合国内外相关实践, 以四川省为切入点, 对基本养老保险基金监管的现状和存在的问题进行深入分析。首先, 论文介绍了四川省基本养老保险基金监管现实状况。然后对现阶段基本养老保险基金监管中存在的问题进行了深入剖析, 发现在基本养老保险基金监管的过程中存在着基金监管专业力量薄弱、监管主体权责不清晰、基金监管制度建设相对滞后和基金监管体系内部协调性差等问题。同时梳理了一些国家和地区养老保险基金监管的实践, 对国内外基金监管的相关经验进行了分析总结。最后, 提出了改进基本养老保险基金监管的四个方面的建议。首先, 明确基金监管主体的责任, 确保监管工作的有效进行。其次, 加强基金监管的制度化建设, 建立健全监管制度和规范。第三, 运用市场化手段提高基金监管的专业水平。最后, 充分利用信息化手段实现对基金的精确监控, 通过大数据和人工智能等技术手段提高监管的效率和准确性。这些建议旨在改善基本养老保险基金监管中存在的问题, 并推动监管工作的优化和提升。

## 关键词

基本养老保险, 基金监管, 现实状况, 主体责任

# Problems and Countermeasures in the Supervision of Basic Pension Insurance Funds in Sichuan Province

Kangfang Ming

College of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Aug. 10<sup>th</sup>, 2023; accepted: Sep. 12<sup>th</sup>, 2023; published: Sep. 22<sup>nd</sup>, 2023

## Abstract

The basic pension insurance fund is an important social security fund that ensures the basic livelihood of the elderly in China, and the effectiveness of its regulatory work is directly related to the safety and sustainability of the fund. This article comprehensively uses literature analysis, comparative analysis, and statistical analysis methods, combined with relevant domestic and foreign practices, and takes Sichuan Province as the entry point to conduct a deep analysis of the current situation and existing problems in the supervision of basic pension insurance funds. Firstly, the paper introduces the current regulatory situation of basic pension insurance funds in Sichuan Province. Then, an in-depth analysis was conducted on the problems existing in the current supervision of basic pension insurance funds, and it was found that there are weak professional force in fund supervision, unclear rights and responsibilities of regulatory entities, relatively lagging construction of fund supervision system, and poor internal coordination of the fund supervision system in the process of basic pension insurance fund supervision. At the same time, the practice of supervising pension insurance funds in some countries and regions was reviewed, and the relevant experience of fund supervision at home and abroad was analyzed and summarized. Finally, four suggestions were proposed to improve the supervision of basic pension insurance funds. Firstly, clarify the responsibilities of fund regulatory entities to ensure the effective implementation of regulatory work. Secondly, strengthen the institutionalization of fund supervision and establish a sound regulatory system and norms. Thirdly, use market-oriented means to improve the professional level of fund supervision. Finally, make full use of information technology to achieve precise monitoring of funds, and improve the efficiency and accuracy of supervision through technological means such as big data and artificial intelligence. These suggestions aim to improve the problems in the supervision of basic pension insurance funds and promote the optimization and enhancement of regulatory work.

## Keywords

Basic Pension Insurance, Fund Supervision, Actual Conditions, Principal Responsibility

Copyright © 2023 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

随着我国老龄化问题逐渐加剧，老年人作为社会中的弱势群体，确保他们能够安享晚年，是维护社会稳定和促进可持续发展的关键[1]。因此，近年来我国不断加大城乡居民养老保险基金的投入力度。这一政策的实施，有效保障了老年人的生活需求。在城乡居民养老保险基金的使用中，为确保合理性，需要做好监管工作。只有这样才能保证基金分配的有效性，避免基金被乱用等情况出现。

通过对城乡居民养老保险基金监管工作的开展，可以及时察觉养老保险基金在使用过程中可能存在的合理情况。针对其中存在的问题，给出相应解决措施，使得基金使用的科学性与分配的合理性得到保障。在这一过程中，还能够防止基金随意被使用情况出现，确保基金能够被全部使用在正途上。总的来说，养老保险基金监管工作的展开对于实现养老保险基金的有效运用，推动社会更好的发展具有重要意义。因此，对于监管工作要给予更多重视，根据实际情况，采取有效监管措施，将监管优势与价值发挥出来，为我国社会的发展提供保障[2]。

## 2. 四川省基本养老保险基金监管的现状

四川省在推进基本养老保险基金发展的过程中，既坚持与中央政策方向保持一致，又根据本省实际因地制宜，推动基本养老保险基金的覆盖面不断扩大，保障水平不断提高。然而，随着人口老龄化的加剧、经济增长的放缓以及基金收支缺口的扩大，四川省养老保险基金面临着新的挑战。作为一个典型的“未富先老”地区，研究四川省基本养老保险基金监管的现状，有助于深入了解当前监管过程中存在的问题，并进一步探索加强基金监管的现实途径。

### 2.1. 四川省基本养老保险基金的基本情况分析

当前，四川省的基本养老保险基金分为城乡居民养老保险基金和城镇职工养老保险基金。经过多次调整，这两个基金都采取了统账结合的模式，即将社会统筹和个人账户相结合，同时实行部分积累制。

#### 2.1.1. 城镇职工基本养老保险基金

1) 参保范围。城镇职工养老保险基金的参保人群主要由两大类构成：一是四川省省域内的各种类型的企业职工、社会团体等社会组织的成员，有雇工的个体类工商户及其从业者，以上参保人员的养老保险费用由单位和个人共同缴纳；其次，对于那些没有雇员的个体工商户、四川省户籍的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员，以及年满16周岁但尚未达到法定退休年龄的人，也可以选择参保。对于这些人群，参保地点的选择相对较为灵活，可以在注册地、户籍所在地或居住证所在地进行选择。然而，这些人群的养老保险费用需要个人自行缴纳。

2) 缴费比例。在四川省，养老金的缴纳比例在全省范围内是统一的。对于正式就业的人员，用人单位会缴纳16%的养老金，而个人需要缴纳8%的养老金，这些缴纳的金额会共同记入个人的养老金账户中。而对于灵活就业群体，他们需要缴纳20%的养老金，其中的8%会记入个人的养老金账户。

3) 缴费工资基数核定口径。在四川省范围内，各地级市已经基本实现了缴费工资基数的统一。该基数是以四川省城镇非私营企业从业人员的平均工资以及私营企业从业人员的平均工资按照相应比例加权计算为公式得到的城镇职工的全口径平均工资，以此平均工资来对缴费工资基数的上限和下限进行核定。对于灵活就业群体，他们的工资参保比例可以按照四川省全口径平均工资的不同比例进行选择。具体可选的比例包括60%、70%、80%、90%、100%、200%和300%。

4) 缴费工资基数核定标准。在确定缴费工资基数时，主要有以下几种标准。对于城镇职工来说，他们的缴费工资基数是根据上一年度的月平均工资来核定的。而对于新聘用的职工来说，他们的缴费工资基数是根据他们入职当月的起薪来核定的。

如表1所示，从2017年起，四川省城镇职工养老保险基金的征缴收入开始出现下降趋势。尤其是受到2020年新冠疫情的影响，四川省全面实施了阶段性减免社保费政策，导致城镇职工养老保险基金的征缴收入受到了严重影响。在过去的五年中，四川省城镇职工基本养老保险基金的征缴收入增速分别为35.09%、-19.01%、-9.63%、-14.24%。这一趋势显示出了该基金的收入增长速度逐渐减缓的趋势。

据表1，可以观察到四川省城镇职工养老保险基金的征缴收入与支出之间的收支缺口在过去五年中呈现较快增长的趋势。从2016年的777.8亿元增加到2020年的1835.2亿元，随着老龄化程度的不断加深，基金缺口会进一步扩大，基金累计结余会急剧减少，将会面临收不抵支的风险。

从政府的财政补贴数据来看，从2016年到2020年四川省城镇职工基本养老保险基金的财政补贴收入在持续较快增长，从840.9亿增加到了1443.1亿。在2016年至2020年期间，四川省城镇职工养老保险基金的支出规模从2679.9亿元增加到了3447.9亿元，呈现出明显的增长趋势。与此同时，基金支出的增长速度明显高于基金征缴收入的增速。这种情况可能是由于老龄化进程的不断加速导致的，预计在未

来, 四川省城镇职工基本养老保险基金的支出增速将进一步加快。这种现实存在的状况说明, 如果以当期收支平衡计算, 仅仅依靠省级统筹来实现制度内基金收支平衡已经无法实现, 财政资金的补充对于弥补基金征缴的收支缺口进而实现制度内的基金收支平衡至关重要。四川省城镇职工养老保险的财政补贴收入尽管在稳定较快增加, 但这种财政补贴并非可持续, 并且对于基金日益扩大的支出需求仍然无法充分满足, 四川省城镇职工养老保险基金的收支存在严重的失衡问题。

**Table 1.** Income and expenditure balance of urban employee pension insurance fund in Sichuan Province from 2016 to 2020  
**表 1.** 2016~2020 年四川省城镇职工养老保险基金收支结余情况

年份	基金总收入 (亿元)	基金征缴收入 (亿元)	财政补贴收入 (亿元)	基金支出 (亿元)	基金征缴收入与 支出缺口(亿元)	基金结余 (亿元)
2016	2743.0	1902.1	840.9	2679.9	-777.8	2226.3
2017	3293.0	2569.6	723.4	2276.4	293.2	3245.8
2018	3071.7	2081.0	990.7	2630.7	-549.7	3686.8
2019	3093.8	1880.5	1213.3	3021.2	-1140.7	3759.5
2020	3055.8	1612.7	1443.1	3447.9	-1835.2	3367.4

数据来源: 根据 2016~2020 年四川省人力资源和社会保障事业发展统计公报整理[3]。

### 2.1.2. 城乡居民基本养老保险基金

1) 参保范围。年龄超过 16 周岁(不包括在校学生)的人群, 他们既不是国家机关的工作人员, 也不属于城镇职工养老保险的覆盖范围, 即不享受城镇职工养老保险的待遇。

2) 基金筹集。城乡居民养老保险基金主要由个人缴费、集体补助和政府补贴三部分组成。个人缴费是指参保人员按照规定的缴费标准缴纳养老保险费用, 缴费标准根据个人收入水平确定, 多缴多得。集体补助是指集体组织对本集体内的参保人员给予一定的经济补助, 补助标准由集体成员民主协商确定。政府补贴是指政府为符合领取城乡居民养老保险待遇条件的参保人员全额支付基础养老金, 其中省级以上财政平均补助 80%, 市、县两级财政平均补助 20%。这三部分资金共同组成了城乡居民养老保险基金, 用于支付参保人员的养老保险待遇。

3) 个人账户。在四川省, 每个参保人员都有一个伴随终身的个人账户, 该账户用于存储个人缴费、政府补贴和集体补助等资金。个人账户的资金是专款专用的, 不会被其他人或机构非法使用。参保人员的缴费和补贴情况会自动记录并上传至基金信息系统, 确保资金流向的透明和安全性。个人账户的资金是为参保人员提供养老保险待遇的重要基础, 确保他们能够享受到应有的养老保障。

4) 养老保险待遇及领取条件。城乡居民养老保险的账户资金由基础养老金和个人账户养老金两部分组成, 支付终身。第一, 基础养老金。四川省根据国家的统一规定, 以及结合自身的经济社会发展、物价波动等现实因素, 建立基本养老保险基金正常调节机制, 适时调整基础养老金发放的标准。第二, 个人账户养老金。除个人账户养老金的月计发放标准外, 参保人死亡, 个人账户资金余额可以依法继承。

据表 2, 可以看出四川省城乡居民养老保险基金的收入和支出在过去几年都有增长, 但增速逐渐放缓。这一趋势的原因是城乡居民养老保险的缴费水平和支付水平一直较低, 并且随着参保人数的逐渐饱和, 基金收入的增长也逐渐减缓。尽管有一定的增长, 但养老保险基金的收入和支出之间的差距仍然存在, 需要进一步探索提高缴费水平和保障支付水平的办法, 以确保养老保险制度的可持续发展。基金结余从 2016 年的 351.8 亿元增加到 2020 年的 632.5 亿元, 基金结余的增长速度不断加快, 这是因为近些年来中央不断提高基础养老金的中央补偿标准, 加大了对农村养老的投入力度。

**Table 2.** Income and expenditure balance of basic pension insurance funds for urban and rural residents in Sichuan Province from 2016 to 2020**表 2.** 2016~2020 年四川省城乡居民基本养老保险基金收支结余情况

年份	基金收入(亿元)	基金支出(亿元)	基金结余(亿元)
2016	190.4	141.6	351.8
2017	250.2	159.8	442.2
2018	246.5	200.3	488.4
2019	246.7	204.0	531.1
2020	313.9	212.5	632.5

数据来源：根据 2016~2020 年度四川省人力资源和社会保障发展公报整理[4]。

## 2.2. 基本养老保险基金监管的相关政策规定

我国的养老保险制度从创立至今历经多次变革，基金覆盖面不断扩大，保障水平不断提高，回顾基本养老保险基金监管的政策历程，深入研究政策路径，有助于明确新时期基金监管的政策方向，提升基金监管水平，以下将从两个层面对基金监管的政策历程进行梳理分析。

### 2.2.1. 国家法律法规层面

我国养老保险制度的发展经历了多个阶段。城镇企业职工养老保险制度最早于 1950 年代初步确立，经过几十年的改革和完善，从 1986 年开始进入改革阶段。农村养老保险制度则从 1982 年开始进行探索和试点，并在 2008 年进入新的发展阶段。城乡居民养老保险制度的试点工作始于 2011 年，直到 2012 年，我国才基本实现了养老保险体系的全覆盖。因此，可以看出我国养老保险事业的发展起步较晚，期间历经多次变革，没有形成较为完善的养老保险基金监管体系，其法律法规层面的基金监管政策也主要集中于以下相关条例的决定、方法与通知等。

**Table 3.** Summary of policies and regulations for China's basic pension insurance fund**表 3.** 我国基本养老保险基金政策法规汇总

年份	政策法规名称
1997 年	《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》
1998 年	《企业职工基本养老保险基金实行收支两条线管理暂行规定》
1999 年	《社会保险费征缴暂行条例》
2001 年	《社会保险基金监督举报工作管理办法》
2001 年	《社会保险基金行政监督办法》
2003 年	《社会保险基金现场监督规则》
2005 年	《关于开展社会保险基金非现场监督工作的通知》
2006 年	《关于进一步加强社会保险基金管理监督工作的通知》
2008 年	《关于印发社会保险基金专项治理工作方案的通知》
2010 年	《社会保险法》
2015 年	《基本养老保险基金投资管理办法》
2018 年	《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》
2022 年	《个人养老金实施办法》

上述表 3 中对基本养老保险基金的相关监管政策法规进行了系统梳理，这些政策法规对我国养老保险基金进行了较为全面的监管覆盖，这种覆盖基本构成了我国基本养老保险基金监管的法律法规体系。

1997 年，《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》为企业职工养老保险建立了个人账户，提供了基本的养老保障。1999 年，《社会保险费征缴暂行条例》明确了养老保险费用的征缴要求和实施细则。2001 年，《社会保险基金监督举报工作管理办法》规定了社保基金的监督和举报制度。2003 年，《社会保险基金现场监督规则》明确了基金的实地检查和管理。2005 年，《关于开展社会保险基金非现场监督工作的通知》规定了基金的非现场监督流程和技术细节。2006 年，《关于进一步加强社会保险基金管理监督工作的通知》从多个方面加强了基本养老保险基金的监管工作。2008 年，《关于印发社会保险基金专项治理工作方案的通知》解决了基金征缴、支付和投资运营方面的问题。2010 年，《社会保险法》对基本养老保险费用的缴纳和社保基金的管理和监督进行了系统说明。2015 年，《基本养老保险基金投资管理办法》进一步规定了基金的报告制度和监督检查。2018 年，《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》解决了地区间基金负担不平衡的问题。2022 年，《个人养老金实施办法》规定了个人养老金基金的管理和监督要求，以保障个人养老金基金的安全和合法权益。

综上所述，四川省养老保险制度在近年来得到了不断完善和加强监管，为企业职工和居民提供了基本的养老保障。然而，仍需进一步提高缴费和支付水平以确保养老保险监管制度的可持续发展。

### 2.2.2. 四川省省级文件层面

在上世纪九十年代开始的国企改革浪潮中，四川省大量国企进行了改制，短时间内出现了规模较大的失业群体，这给四川省基本养老保险基金的运营和监管造成了一定困难，为了强化对基本养老保险基金的监管，弥补因经济社会改革出现的新的基金监管漏洞，四川省相继出台了一系列政策措施，见表 4。

**Table 4.** Summary of regulatory documents for basic pension insurance funds in Sichuan Province from 2008 to 2022

**表 4.** 2008~2022 年四川省基本养老保险基金监管文件汇总表

年份	政策法规名称
2008 年	《四川省人民政府办公厅关于进一步做好被征地农民社会保障工作的通知》
2009 年	《四川省人民政府办公厅关于被征地农转非人员参加基本养老保险有关问题的通知》
2013 年	《四川省人力资源和社会保障厅四川省财政厅关于企业职工基本养老保险有关问题的通知》
2014 年	《人力资源社会保障部财政部关于印发城乡养老保险制度衔接暂行办法的通知》
2016 年	《关于进一步加强企业职工基本养老保险基金收支管理的通知》
2018 年	《四川省人民政府办公厅关于加强企业职工基本养老保险基金收支管理有关问题的通知》
2022 年	《四川省社会保险基金监督举报奖励实施细则》

从 2008 年开始，四川省陆续出台了一系列关于养老保险的政策，包括将被征地农民纳入城镇职工养老保险范围，允许劳动年龄以上的被征地农民进行一次性补缴参保，调整企业职工养老保险缴费基数下限等。2014 年时，四川省还出台政策允许参加城乡居民养老保险的人员进行一次性缴费转化为企业职工养老保险缴费年限。然而，2016 年起，人力资源社会保障部、财政部对一次性补缴参保和超龄人员参保等政策进行了禁止性规定，要求各地加强基金征缴和管理。2018 年，四川省再次调整了职工养老保险缴费基数下限，并加强了基金监管和征缴稽核。最近，2022 年，四川省还出台了关于社会保险基金监督举报奖励的实施细则，鼓励公民、法人和其他组织对违法违规问题进行举报并提供相关线索。

纵观四川省基本养老保险基金监管的政策调整历程，可以发现四川省基本养老保险基金的监管与中

央的政策既保持着高度的一致性，又能够根据本地区基本养老保险基金发展的现实需要，充分发挥主观能动性，制定了相应的基金监管的实施细则和具体办法，确保基金监管的各项措施符合实际发展需要，使得各项监管政策具备可落实性与可执行性，确保政策在落地的过程中贴合本地实际。

## 2.3. 四川省基本养老保险基金监管机制分析

### 2.3.1. 基本养老保险基金监管主体

在四川省，基本养老保险基金的监管已经建立了一个四位一体的体系，包括人大监督、行政监督、审计监督和社会监督。这意味着监督机制覆盖了基金运行的各个环节，确保了基金的透明度和合规性。其中，行政部门是基金监管的核心力量，各级行政力量中的人社、财政、审计和税务等部门依据自身基金监管中所有属职责权限的不同，分别负责各自领域内的基金监管工作。

① 人力资源和社会保障部门。四川省人力资源和社会保障厅下设的社会保障基金监管局负责拟订全省社会保险基金监督管理办法以及中央对于养老保险基金监管政策或规定的实施细则，依法对养老保险基金的征缴、支付和投资运营进行监督检查，对各地级市养老保险基金年度预算和决算的执行情况进行技术审查，优化基金运营各环节的业务流程，对各基金监管部门的办理程序、内部控制进行总体把握，同时，受理各类监管主体对基金违法违规行为的反馈线索，组织查处重大涉保案件。

② 财政部门。四川省社会保障基金理事会是四川省财政厅直属的负责四川省养老保险基金监管的核心力量，其主要职责是参与制定修正养老保险基金具体管理制度、根据省政府指令或确定的方式划转财政资金或国企股权收益以补充养老保险基金、规范基金投资行为等事务性工作。

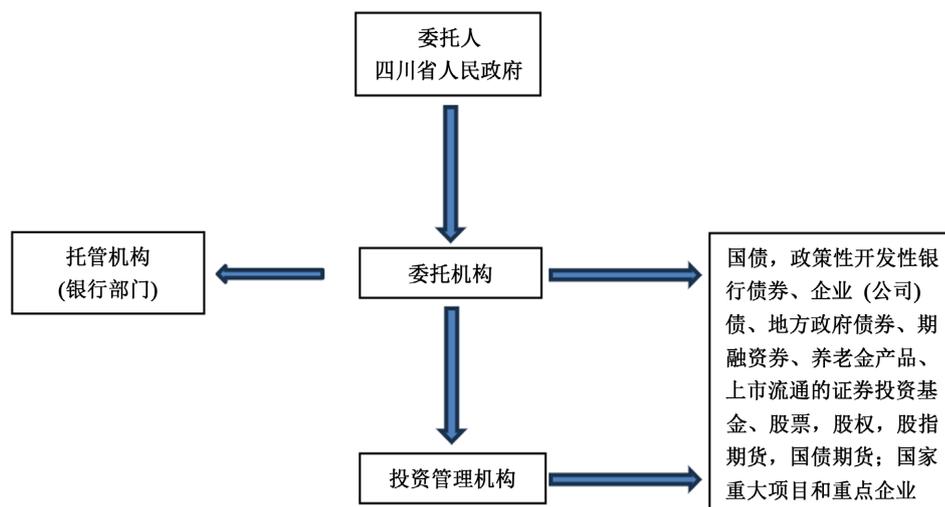
③ 审计机关。四川省审计厅下属的社会保障审计处负责组织审计省政府相关部门、市级政府和其他单位受省政府委托管理的社会保障基金的财务收支情况，其开展基金审计工作的主要依据是《中华人民共和国审计法》和《中华人民共和国社会保险法》。

④ 税务机关，税务机关负责养老保险基金的费用征缴、统一审核和申报受理等具体事项，并配合社保、财政等部门共同完成基金运营管理和政策制定的工作。同时税务机关根据相关政策要求，落实税收减免等优惠待遇，完成对基本养老保险基金的证券交易、利息分红和投资收益免除增值税、企业所得税和印花税等工作。

在四川省，养老保险基金的监管工作由社会保险基金监管局和四川省社会保险事业服务中心承担。但四川省社会保险基金监管局专职基金监管的编制内人员较少，而社会保险事业服务中心作为人社厅直属的事业单位监管权力和编制数量更少，这对于规模庞大的基金而言，力量稍显薄弱。就全国养老保险基金监管的专业力量而言也是如此，如人社部下属的社会保险基金监管局和社会保险事业管理中心以及财政部直属的全国社会保障基金理事会，都是负责全国养老保险基金征缴支付、运营投资的专业部门，监管力量对于动辄千亿的基金规模而言也是稍显不足。

### 2.3.2. 基本养老保险基金投资监管模式

为了规范养老保险基金投资管理行为，四川省在全省范围内对养老保险基金的投资行为进行全面监管，其监管主体主要有受托机构、托管机构、投资管理机构和委托个体。其中委托人指的是四川省人民政府，其主要职责是进行养老保险基金的归集，保证各市或县级单位可以及时收到养老金并进行汇总和结算等。受托机构则是服务于四川省的养老基金管理机构，即四川省社保基金理事会，其不仅需要依法制定完善各项基金管理制度和投资运营策略，也需要判定业绩风险并进行针对性地处理，并在此基础上进一步增强养老保险基金的运营能力。托管机构指受社保基金理事会委托的具有托管经验能够实现基金安全的银行。在养老保险基金的投资运营中，会委托信誉良好、业绩出色的专业投资机构进行管理。这些投资管理机构会设立专户并分别记账，以确保基金的投资运作能够更加透明和规范。具体关系见图1。



资料来源：根据四川省社保基金理事会和四川省社会保险基金监管局相关文件整理。

**Figure 1.** Investment and operation model of basic pension insurance fund  
**图 1.** 基本养老保险基金投资运营模式

### 2.3.3. 关于基本养老保险基金征缴、支付和投资运营的监管

#### 1) 对基金征缴的监管

四川省对基本养老保险基金征缴的监管依据监管对象的不同分为对缴费对象的监管和对基金经办机构监管。对基金征缴的监管内容主要包括两方面：一是对缴费对象的监管。对缴费对象的监管主要是监督其是否足额、按时缴纳养老保险，如参保人员真实性和参保范围确定性的审查、缴费流程是否合规正当、及时高效，缴费资金能否安全足额等。二是经办机构要接受劳动与社会保障部门为主体的全面监管。人民群众、社会组织、行政部门和司法部门等都可以对经办机构征缴养老费用进行监督。经办部门要主动做好各项工作的留存备档工作和内部审计与独立审计工作，主动报告基金征缴的具体情况。

#### 2) 对基金支付的监管

对基本养老保险基金支付的监管涉及到对经办机构、参保单位和参保人员的监管，监管的具体内容主要有以下两个方面。第一，按照基金支付的规范程序，对应予划拨支付的养老基金是否出现蓄意拖欠、转移、挤占、挪用等问题进行重点审查。对此，四川省为经办机构制订了系统的法律法规和规章制度，并对其工作权责、办事程序等方面都做了相关规定。四川省在全省范围内所展开的定期或不定期的监管以及检查工作过程中，取得了较为明显的效果。第二，对于参保单位，则重点监管有无出现瞒报、虚报退休人数，蓄意骗取养老基金的违规行为[5]。

此外，四川省养老保险基金的监管工作同样面临着人员、资源和资金缺乏以及从业人员专业化素养较低等问题。对以上问题的解决，四川省还需要尽快建立养老金冒领预防与检举机制，以及通过财政补贴来完善基金监管的信息系统建设，增强基金监管的专业化力量。

#### 3) 对基金投资运营的监管

基本养老保险基金的结余主要来自于抵扣养老保险支出后剩下的基金以及财政补助的养老保险专项基金。根据规定，结余基金必须专户存款，征缴和支出实行两条线管理，不得挪用或占用。为了确保养老保险基金的安全和稳健运营，四川省的养老保险监管机构需要对各县市级部门进行定期和随机检查，以监督他们对结余基金的使用情况；对管理人员是否利用职务之便，进而蓄意挪用基金的违规行为进行监管。

尽管在法律层面规定我国基本养老保险基金的监管主体包括国家权力机关、政府行政机关、金融监管机关及社会监管，同时基金监管的行政机关自我运营自我监督，容易产生消极怠工、暗箱操作、信息不畅和约束失灵等问题，导致这些问题的原因主要是监管弱化、运营僵化。监管弱化是指由于基金监管立法滞后，主体监管缺乏法律依据，而主体部门自己制定的规章又缺乏权威性和约束性，最终使得主体部门的监管力度不足、动力不足，基金监管出现真空地带，监管效果大打折扣。运营僵化就是指政标准严格而且灵活性不足，这种标准固然可以保证养老保险资金的安全稳定，但是会对养老保险基金的市场化运营产生束缚，影响基本养老保险基金市场化改革的进程。

### 3. 基本养老保险基金监管中存在的问题及原因分析

国家审计署 2020 年对基本养老保险基金的审计结果显示，2020 年有 24 个省的 197 家缴费单位违规少缴或截留 1.2 亿元，全国 4.62 万人跨统筹区重复领取 3.7 亿元，17 个省共挪用 39.8 亿元用于日常经费、其他社会保障等专项外支出，同时存在着部分经办机构信息不共享、审核机制不严格等问题，四川省也不同程度地存在着以上情况。

#### 3.1. 基本养老保险基金监管存在的主要问题

##### 3.1.1. 基金监管的专业力量薄弱

随着我国基本养老保险基金规模的不断扩大和保障水平的提高，基金监管面临的问题变得更加复杂，监管的难度也增加了。同时监管的专业力量在人员编制方面存在不足，这是其专业能力不足的首要体现。也就是说，监管机构缺乏足够的专业人员进行养老保险基金的监督和管理工作的。

##### 3.1.2. 基金监管主体权责不清晰

截至 2020 年底，我国基本养老保险基金的累计结余约 4.5 万亿，整体上收大于支，参保人数接近 10 亿人，对于国家经济发展和社会稳定具有举足轻重的作用。基本养老保险基金监管牵涉的主体从中央部门到地方部门，从行政部门到司法部门，形成了庞大而复杂的基金监管体系。但是从现实角度看，基金监管普遍存在主体权责不清晰的问题，具体可以从横向和纵向两个维度加以说明。从纵向来看，其一是不同层级的部门在监管权责的内容划分上存在较为模糊的边界，权力行使和责任归属的不明确造成各层级对模糊内容的监管不规范；其二是上级部门的监管任务下移导致了上下级部门在基金监管的财政事权和支出责任划分上的不匹配；其三是上下级部门中垂直部门之间更多的是业务指导，其权力和责任的划分往往因为体制机制调整而存在监管的重叠或空白地带，难以做到全面监管。这些情况使得各层级的部门监管很难真正做到尽力而为、全力以赴，进而影响养老保险基金的发展。从横向来看，基金运营的技术支持、对外投资等环节涉及到不同部门，往往牵涉到公安、工商、民政、财政、税务等行政部门和监察部门，只有上述部门共同参与、密切配合才能发挥监管的最大作用。但实际上，不同部门在业务衔接和相互配合方面的权责划分不清晰、不对称，也缺少及时分配权责和推动行使的机制。这种权责模糊的情况使得各个行政部门存在行政不作为和逆向选择的问题，导致基金监管存在漏洞和死角。不同部门之间缺少明确的信息共享机制，缺少信息比对和联合监管的基础，这也导致参与监管的部门缺乏整体应对风险的能力和动力。

##### 3.1.3. 基金监管的制度建设相对滞后

现阶段，我国基本养老保险基金的监管虽然在健全基金内控、流程优化、构建风险预案等方面取得了一定的进展，但在制度建设方面还存在散乱琐碎和机械无序的情况。我国社会保险制度的法律制度建设仍有待完善。目前，社会保险的法律法规主要包括《社会保险法》《劳动合同法》等。这些法律法规

对社会保险的设立、管理和运行提供了一定的法律依据，但确实还存在一些问题。一方面，各类险种的法律法规繁杂，不同险种之间的协调和统一度不高。这给基金监管带来了一定的困难，也容易导致一些监管漏洞和问题。另一方面，目前的基金监管法律法规条款较为笼统，授权性和原则性的内容较多，可操作性不强。这给基金监管工作带来了一定的难度，也限制了监管的效果。

#### 3.1.4. 基金监管体系内部协调性差

基本养老保险基金监管是个系统性工程，应按照各级部门的权责和养老基金各部分的属性，将基金监管的任务在各级行政主体及其内部加以分配，但在现阶段基金监管的过程中存在着监管体系内部协调性差的问题，具体有以下三个方面：其一，当前的基金监管是以人社部门为主力，同时民政、财政、审计、央行、银保监会等多部门共同参与监管的格局。但是当下主管基金监管的机构是人社部门的内设机构，权力有限，并且人社部门话语权不重，也不是强势部门，和其他参与监管的部门大都级别相同，因此联合监管中存在着缺乏统筹协调的问题，也很难协调调动其他部门积极参与监管；其二，参与监管的行政部门具体监管的范围和权利界定不明确，且在监管程序和监管方式上也不够统一，业务对接不畅，并且部门之间还缺乏及时有效的信息沟通，在具体监管过程中彼此很难实现高度有效的协调配合，难以形成监管合力，发挥联合监管的作用；其三，监管环节过长和监管权力过于分散，导致内部协调存在较高的信息沟通和人力资源成本，这就降低了基金监管的准确性以及风险识别和预防的能力，增加了基金监管的难度，也就使得基金监管的效果大打折扣，需要引起相关部门的警觉，协调监管体系的运行，优化监管环节，简化不必要的工作流程。

### 3.2. 基本养老保险基金监管中存在问题的原因分析

#### 3.2.1. 基金监管主体责任意识薄弱

思想是行动的指导，养老保险基金监督管理机构进行有效的基金监管同样要先具备正确的思想指导，其强烈的主体责任意识也是基金在各环节正常有序运行的重要前提。我国的基本养老保险基金建立不过半个多世纪的时间，相关的监管政策制定是中央政府出台基本养老基金的宏观制度框架，各个省级政府根据中央精神拟定具体文件和操作要求，接着就是市级政府、县级政府按照上级政府要求进一步细化操作，层层下移，本身就会出现一定的政策偏差，也就会出现监管责任意识的弱化。再加上地方部门对于基金监管具有很大的自由裁量权，会基于本位利益需要而非现实需要而进行监管，这往往会使得地方监管部门的基金监管政策调整不及时，贯彻不彻底，其责任意识出现松懈的现象。

#### 3.2.2. 基本养老保险基金自身和制度环境的复杂性

基本养老保险基金本身的复杂性在于基金涉及到不同类型的参保对象、与各地经济社会发展水平相适应的征缴支付标准、投资模式的选择以及投资流程的管控等方方面面的问题。此外，社会个体在不同时期的养老需求在发生变化，社会群体对于不同类型的养老模式的认识也在发生变化，但无论是社会个体还是社会群体都有其自身的行为惯性，这种惯性在无形当中又使养老保险基金的发展变得更加复杂。

#### 3.2.3. 基金监管的制度设计缺乏系统性

在基本养老保险基金监管的过程中，完善系统的制度设计是关键且必要的，这是基于基本养老保险基金覆盖范围广泛并且涉及到的各个部门和区域通常存在着较大差异的实际状况。虽然经历了多次机构调整，我国基本养老保险基金的监管仍然未能摆脱政出多门的局面，人社部门、财政部门、审计部门、银保监会以及社会保障基金理事会共同参与养老保险基金的监管，条块分割、分散管理导致管理职能的过度分散，会使得一些部门会处于自身利益的考虑，导致基金监管的制度设计出现偏差。此外城乡二元经济结构是我国养老保险制度建立面临的现实因素，虽然目前已经基本实现了农村基本养老保险和城镇

居民养老保险的合并，但我国养老保险基金监管在制度设计上存在着固有的分散和割裂，加上现阶段养老保险的管理仍然以身份和户籍为依据，这就进一步加剧了制度设计的碎片化。

### 3.2.4. 基金统筹层次低导致监管的碎片化

基本养老保险基金的统筹层次反映了养老保险制度的统一性和公平性，是影响养老保险制度可持续发展的根本性问题之一。实现基本养老保险基金的全国统筹是发挥基本养老保险制度的公平性和有效性、促使基本养老保险制度自我完善的关键。然而现阶段，我国基本养老保险基金在各地实行的是属地管理原则，按照行政区域实行分级统筹，独立核算和运营。基本养老保险基金仍停留在省级统筹的层面，各地区在征缴政策、经办职责和服务标准方面的不统一，在一定程度上导致了基金监管的碎片化。

## 4. 国内外基本养老保险基金监管的经验与启示

从世界大部分国家和地区来看，由于经济发展、社会环境和体制机制的不同，不同国家和地区养老保险基金的监管模式也有较大差别。各国根据实用主义原则确立了符合本国国情的监管模式，形成了各自的监管特色。中国基本养老保险制度与欧美等发达国家相比，创立和发展的时间较短、积累较少，基本养老保险基金监管的理论研究和实践经验还有不少差距。因此应该积极了解各个国家和地区养老保险基金监管的实践，借鉴吸收国内外养老保险基金监管的成功经验。

### 4.1. 国外经验

#### 4.1.1. 美国模式

美国的养老保险基金监管模式采取了政府主导、社会和市场辅助的全面监管模式。在这个模式下，不同的养老保险项目由不同层级的部门来管理，形成了一套结构完整、覆盖全面的养老保险基金管理体制。在监管方面，美国政府负责制定、修订和完善养老保险基金的法律规定，并负责征收养老保险税、编制相关的收入支出报表，还根据收支情况、数据模型和精算分析编制预算报告并进行养老金划转。另外，美国设立了社会保障咨询理事会作为独立的运营机构，为养老保险基金提供持续而专业的监督和顾问服务。此外，养老保险基金信托投资委员会的职责是确保养老保险基金的保值增值。这种分工明确、监管机制完善的模式能够有效保障养老保险基金的安全运行，确保养老金的支付能力和长期稳定性[6]。

#### 4.1.2. 德国模式

在百年发展中，德国的养老保险体系的管理、运营臻于完善，其监管方式也颇为独特。德国采取的是多主体监管模式，即为行政机关、社会团体和第三方机构共同负责养老保险基金的监督管理工作。多主体监管集中了政府单一监管和社会团体、第三方监管的双重优势，增强了基金监督管理过程的专业性、持续性、稳定性和公共性，提高了基金监管的活力和公信力，大幅度减少了管理混乱、挪用贪腐的现象。德国实施《保险控制法》等法律文件为养老基金的监督管理提供法律支持，同时定期选举各自的代表进入代表大会，对养老保险基金的日常事务进行协同管理。

### 4.2. 国内经验

#### 4.2.1. 北京模式

北京市养老保险基金监管采取了多部门联合监管的模式，主要由北京市人力资源和社会保障局牵头负责监管工作，并与财政、审计、税务、公安等相关部门合作，形成了一个有机的监管体系。北京市人力资源和社会保障局负责制定养老保险基金的监管政策和实施细则，以及基金的预算和决算执行工作。而北京市社会保险基金管理中心则是具体执行监管任务的机构，负责监管基金的运营情况，确保基金的资金安全、收入支付、合规时效和投资管理等方面的运作。

#### 4.2.2. 上海模式

上海基本养老保险基金监管的成功经验主要是充分利用信息技术手段建立实时监管体系。上海市基本养老保险基金监管部门创新监管手段并研究出了一套以现代信息技术为基础、融合大数据和云计算为信息分析工具的网络监管系统,对本地区基金账户的资金流入流出进行全面、持续、动态的监督。审计部门利用该系统对基本养老保险基金的资金投资和预算决算等执行过程进行实时监管,同时基金结算办公室对日常业务管理过程的合法性进行监督。

### 5. 加强基本养老保险基金监管的对策建议

#### 5.1. 明确基本养老保险基金监管主体责任

##### 5.1.1. 完善基本养老保险基金监管责任制度

仅从宏观层面去界定基本养老保险基金的监管范围和职责权限会使得基金监管部门无所适从,因此必须明确划分各基金监管部门之间的权责范围,防止推诿扯皮、消极怠工等问题的滋生,这样才能使监管部门的责任落实到位、行动高效及时。在基金的投资运营和内部控制机制上尤其要厘清不同层级以及不同部门的基金监管主体之间的管辖范围,合理划分各监管部门之间的权力与责任[7]。

##### 5.1.2. 完善基本养老保险基金监管绩效评估

基本养老保险基金具有浓厚的公共利益色彩,是维护广大参保群体切身利益、维持其基本生活水平的重要保障,因此基金的稳健管理保值增值对于社会稳定发展具有重要意义[8]。各级监管部门也要具有保证基金投资收益、稳健管理的方法,其中绩效评估就是重要手段。对基本养老保险基金监管进行绩效评估可以提高基金安全和保值增值的目标实现,同时也有助于发现监管过程中的盲点和漏洞,是解决基金监管风险的重要指标,同时也为建立全面高效、及时准确的基金安全监管机制提供了合理的衡量标准。应完善基本养老保险基金长效监管的奖惩机制,定期或临时对参与监管的各行政部门及社会组织、独立监督机构的绩效进行综合考核,据实奖惩[9]。

#### 5.2. 加强基本养老保险基金监管制度建设

##### 5.2.1. 加快基本养老保险基金监管的法制建设进程

规范高效的基本养老保险基金监管都有完善的法律和制度依据,现阶段,我国尚未形成完善的基本养老保险基金监管法律体系,基金监管的立法层次也不高,基金监管缺乏相对统一的强制性规范,容易导致地方监管部门在基本养老保险基金监管中失去监管自觉,造成监管流于形式甚至缺位。因此,基本养老保险基金监管工作步入法制化轨道是大势所趋,基本养老保险基金监管法制化建设可以从以下几个方面着手:

1) 以人为本,完善法律法规。基本养老保险基金监管逐步纳入法制化轨道是提高行政主体监管效率的必经之路[10]。客观现实要求我国必须将基金监管上升到国家立法的高度,统筹基金监管,协调各方监管力量,提高法律的权威性和约束力。我国应当加快完善以《社会保险法》为基础,包括基本养老保险基金运行各个环节的部门规章、政策调整机制和司法解释的法律监管体系,充分遵循法律优位、法律效率等基本原则,使得各个监管主体监管有法可依、有法必依。

2) 依法行政,规范执法行为。监管部门应依据基金监管法律规范,坚持依法行政、程序正当、高效便民的原则,履行法律赋予的职责。基金监管部门及其工作人员应树立法治理念,以法律法规为依据,根据实际情况采取多种措施规范执法行为。为此,应完善基本养老保险基金办事程序,确保高效合法、便民实用;同时,加强行政绩效考核,制定合理的量化考核标准,并进行层层考核和加强培训力度;加快网络平台建设,提高执法效率;加强上级和有关部门的巡视监察力度;采取相关的激励奖惩措施,推进规范执法,并完善问责机制。

3) 加强刑事司法的及时对接和后续跟进。2014年,全国人民代表大会常务委员会对通过欺诈手段从基本养老保险基金中获取利益的行为做出了明确的界定,这对处理基本养老保险基金中的欺诈行为提供了立法基础和保障。四川省人力资源和社会保障厅应当与公安厅、司法厅等部门建立联席会议制度,完善联合调查机制[11]。

### 5.2.2. 创新及完善基本养老保险基金监管制度

基本养老保险基金作为专项民生资金,具有广泛的覆盖面、庞大的资金规模、专业性强和变化快的特点。完善基本养老保险基金监管制度有助于发挥其强大的兜底功能[12]。为此,需要明确各监管部门之间的职责和权限划分,优化基金监管的制度设计流程,并加强对基金监管主体的问责机制,以为基本养老保险基金监管制度的优化调整奠定基础。基金监管部门在创新和完善基本养老保险基金监管制度方面可以从以下几个方面着手:首先,完善基本养老保险基金管理的规章制度调整机制,特别是健全预决算的监督制度,提高基金监管的可预见性,增强基金管理的制度约束力。二是健全信息发布和公告制度,按照有关规定定时或者临时披露基本养老保险基金的相关政策法规、财务报告等,主动接受社会中介机构、新闻媒体、参保群体等多方面的社会监督,并对出现的问题做出及时的沟通和解决。三是尽快完善独立审计制度,确定独立审计机关的选择标准、人员组成,轮替制度、政策学习和管理办法,并根据具体情况聘请独立的专业审计机构进行审计。

### 5.3. 运用市场化手段提高基金监管专业化水平

当前,我国基本养老保险基金监管的部分环节可以通过运用市场化手段进一步提高基金监管的专业化水平。市场化手段的引入可以让监管部门迅速获得专业化的人力资源和专业技术优势,能够节约一定的建设成本,也为监管部门专业化监管的转型提供了新的思路和发展方向[13]。监督管理机构鼓励市场主体参与基金管理业务的竞争,可以提高监管时效性和专业性,降低信息成本和时间成本,有利于全面增强基金监管的针对性、前瞻性和预测性,从而为基金监管的危险预警和安全保护做好准备。市场化手段的引入对于监督管理部门本身的专业化也具有促进作用,部门根据实际情况可以将市场化手段引入更多监管环节,对内部工作人员形成竞争压力,以提高他们的竞争意识和学习动力。

### 5.4. 充分利用信息化手段实现精准监控

当前,事后监管仍然是我国大部分地区养老保险基金监管的主要手段,存在时效性滞后、精准度差等缺点,异常数据和违规行为直到基金“发生事故”后才被发现,这就不可避免地导致资金的损失[14]。可以通过充分利用大数据手段,构建一个全面监管的体系。目前,国家已经推行了“金保工程”,各地也建立了基本养老保险基金信息系统。然而,由于信息化建设标准不统一,导致各地基金信息的完整性、准确性和实时性存在较大差异,这直接影响了养老保险基金的监管效果。因此,应加快养老保险基金监管信息化建设的速度,严格完善基金监管信息系统的运行标准。在基金监管信息管理系统中,可以建立一套预警指标,用于预测未来养老保险基金的发展趋势。当输入的数据异常时,系统可以进行偏差预警,准确定位异常数据的类型、数量和范围。监管机构可以根据预警信息及时制定应急预案,并采取相应的解决措施。这样做有助于提高养老保险基金的监管效果和运行稳定性[15]。

随着我国社会经济的迅速发展和社会制度的不断完善,城乡居民养老保险基金监管成为我国社会保障体系中的一个重要环节。然而,由于我国在这方面的起步较晚,相关的法律法规制定还不够完善,内部管理存在混乱,监管方式相对陈旧,导致在进行基金监管时经常出现问题。因此,为了确保养老保险基金的安全运行,需要加强监管机构的建设和能力建设,提高监管水平和能力。同时,还需要完善相关

的法律法规,明确养老保险基金的监管职责和权力,并加强对各级部门和经办机构的监督,确保基金的合规运作和有效利用。此外,还应借鉴国际先进经验,加强与其他国家的交流与合作,提升基金监管的效果和水平[16]。

## 参考文献

- [1] 宁吉喆. 第七次全国人口普查主要数据情况[N]. 中国信息报, 2021-05-12(01).
- [2] 国家应对人口老龄化战略养老保险制度改革与发展研究课题组. 养老保险制度改革与发展研究[M]. 北京: 华龄出版社, 2014: 47.
- [3] 中华人民共和国人力资源和社会保障部. 2020 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. <http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/ghtj/tj/ndtj/202106/W020210728371980297515.pdf>, 2021-06-03.
- [4] 四川省人力资源和社会保障厅. 2020 年度四川省人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. <http://rst.sc.gov.cn/rst/ghtj/2021/8/12/bccbf33bd29547588d3c51867138f7c4.shtml>, 2021-07-09.
- [5] 四川省人力资源和社会保障厅. 多措并举确保全市企业职工基本养老保险基金安全稳定运行[EB/OL]. <http://rst.sc.gov.cn/rst/xxbs/2020/4/20/a07c5e993f9742e08c9b7861f95da4d9.shtml>, 2020-06-08.
- [6] Davis, E.P. and Steil, B. (2018) *Institutional Investors*. The MIT Press, Cambridge.
- [7] 高和荣, 薛煜杰. 基本养老保险全国统筹面临的挑战及其应对[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2019, 33(1): 29-34.
- [8] 张文晓. 基础养老金全国统筹的障碍及对策[J]. 党政干部学刊, 2019(8): 62-68.
- [9] 刘芳, 毕可影. 社会保障制度史[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2018: 104-105.
- [10] 张威超. 基本养老保险全国统筹之现实制约及优化路径探析[J]. 社会福利(理论版), 2019(2): 22-25.
- [11] 王晓梅. 我国机关事业单位职工养老保险基金运营机制研究[J]. 合作经济与科技, 2019(14): 176-179.
- [12] 贾志科, 罗志华. 新时代完善我国城乡居民养老保险制度的思考与建议[J]. 人口与健康, 2020(10): 33-35.
- [13] 吴爱兰. 探讨如何强化城乡居民社会养老保险基金财务管理[J]. 中国产经, 2020(18): 109-110.
- [14] 杜连顺. 新时期城乡居民养老保险的不足及优化建议[J]. 环渤海经济瞭望, 2020(8): 133-134.
- [15] 宋雨. 城乡居民养老保险基金管理的困境与对策研究[J]. 劳动保障世界, 2018(24): 26-27.
- [16] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央关于制定国民经济和社会发展“十四五”规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL]. [https://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content\\_5556991.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm), 2020-11-04.