

# 试析社保经办机构内控制度的完善

——兼论农民工社保工作对内控制度提出的特殊要求

王德强, 王阿洁

(华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

**摘要** 由于部分地区社保经办机构内控制度的缺位和滞后,使社会保险基金管理的安全性受到了公众质疑。同时,农民工社会保险也需要一个创新性社保制度体系。因此,引发了关于社会保险内控制度建设的探索和思考。在介绍内部控制理论的基础上,分析了我国社保经办机构内控制度建设的概况与内控制度构建的现实困境,述说了农民工社保工作对内控制度建设的特殊要求,提出了完善社保经办机构内控制度的对策:强化社保经办机构内控意识,进一步明确社保经办机构及经办人员的职责,利用电子化手段控制经办风险,建立社保经办机构沟通机制和风险预测机制等。

**关键词** 社会保险; 社保经办机构; 内部控制; 农民工; 风险预测

**中图分类号**: D 922.5      **文献标识码**: A      **文章编号**: 1008-3456(2013)01-0042-05

根据劳动与社会保障部 2010 年的公报数据,截至 2010 年,我国全年 5 项社会保险(不含新型农村社会养老保险)基金收入合计 18 823 亿元,比上年增长 2 707 亿元,增长率为 16.8%<sup>[1]</sup>。如此庞大的金额,必须要有相当数量的机构进行管理。截至 2010 年底,全国社会保险经办机构总数 7 653 个,比上年末增加 187 个;工作人员 150 376 人,比上年末增加 9 720 人<sup>[2]</sup>。随着市场经济体制的不断变革与完善,社保经办机构的工作方式正在向科学化、精细化、电子化管理迈进。然而,近年来某些地方社会保险案件的发生,使社会保险基金管理的安全性不断受到公众质疑,迫使人们思考社会保险经办机构内部控制制度(以下简称为“社保经办机构内控制度”)的建立问题,因为社保经办机构内控制度是确保社保基金安全、防范基金管理风险的重要保证之一,是促进社会保险经办业务实现公正、规范的有效手段。因此,如何完善现行的社保经办机构内控制度成为了当前社保工作的重中之重,尤其是《社会保险法》颁布后对社保经办机构的要求又有了进一步的确认。

## 一、内部控制理论发展简述

内部牵制作为内部控制的最初形式,具有悠久的历史,有古罗马的双人记账制度以及我国封建时

期的交互考核制度等,具有较高科学价值。现代内部控制理论的定义,首次在 1949 年美国会计师协会发布的《内部控制:一种协调制度要素及其对管理当局和独立注册会计师的重要性》报告中给予了界定:“内部控制包括相关企业和组织机构在内部实行的互相协调措施。这些措施将用于保护企业的财产,并检查会计信息的准确性,推动企业坚持执行既定的管理政策。”可见内部控制理论最初应用于企业财务管理制度。1988 年,美国注册公共会计师发布了第 55 号《审计注册说明书》,提出了“内部控制结构”这一概念。这个概念概括了内部控制框架的三要素:控制环境、会计制度和控制程序。1992 年,美国防止虚假财务报告委员会下属的发起人委员会(COSO)在发布的《内部控制整体框架》中又给出了新的定义:“内部控制是由董事会、管理部门以及其他人员共同制定,并付诸实施的过程。内部控制框架由控制环境、风险评估、控制活动、信息交流和监督 5 个部分构成。”报告强调了控制环境是基础,监督是制度实施的保障。但报告对这 5 个部分的排列没有明确的划分标准,主次不清晰,未反映出 5 个部分之间的有机联系。2004 年 COSO 发布了《企业风险管理框架》,提出了内部控制的八要素,在五要素的基础上增加了风险评估、风险控制、风险反应。可

收稿日期:2012-06-08

基金项目:国家社会科学基金项目“基于和谐稳定劳动关系构建的我国农民工权益法律保障研究”(08CFX037)。

作者简介:王德强(1969-),男,副教授,研究方向:劳动法、行政法。E-mail:wdq@mail.hzau.edu.cn

见,内部控制理论得到了不断完善和发展,研究内部控制理论的角度也从内部控制本身的组织结构转移到企业风险管理。

## 二、社保经办机构内控制度建设的概况

制度是实现社会保险内部控制的基础<sup>[3]</sup>。作为缩小社会贫富差距,协调社会矛盾的制度工具,社会保障事业的发展也同样需要建立其自身的内部控制制度。社保经办机构内控制度,是在因内部分工而产生相互制约和联系的基础上,采取一系列方法和程序,并加以系统化和程序化的业务组织形式和职责运行机制,是社会保险经办机构有效管理过程中不可或缺的组成部分。在以国家协调的形式来控制阶级之间的利益冲突,实现社会协调职能过程中,运用最多的是法律制度<sup>[4]</sup>。在内部控制理论的影响下,自 1997 年劳动部印发第一个社会保险经办规程《社会保险业务管理程序》后,劳动和社会保障部陆续颁布了《城镇职工基本医疗保险业务管理规定》《关于城镇居民基本医疗保险经办管理服务工作的意见》《基本养老保险经办业务规程(试行)》等规定,并于 2007 年 1 月 17 日颁发了《机关社保内部控制暂行办法》。省、市也相继出台了内部控制的相关实施细则,例如湖北省在 2007 年颁布的《湖北省社会保险经办机构内部控制实施细则(暂行)》。2010 年 10 月 28 日,国家颁布的《社会保险法》吸纳了《机关社保内部控制暂行办法》的部分内容,其第七十三条规定社会保险经办机构应当建立健全业务、财务、安全和风险管理制度,并将《社会保险基金财务制度》《社会保险基金会计制度》的有关规定上升到法律层面。如社会保险基金存入财政专户,执行统一会计制度;实行社保基金收支两条线、专款专用等。通过这些制度的建设,强调了社保经办机构内控制度建立的重要性,为社保内控制度建立提供了法律依据,明确了社会保险信息系统建设的改革方向和发展路径。

## 三、社保经办机构内控制度建设的现实困境

纵然社保内控制度的建设已有基本法的支撑,但由于社会保障制度运行中不断涌现的新问题,“新农保”试点政策与城镇居民社会养老保险试点政策的逐步推开,以及内控制度本身的缺陷与滞后,导致

社保经办机构内控制度建设过程中遭遇以下困境。

### 1. 内控意识薄弱

社保机构经办人员对内控制度建设的认识存在偏差,风险防范意识薄弱,对内控工作的开展缺乏主动性和紧迫性。主要表现在:①仅将内部控制简单理解为对规章制度的汇总,以规章制度代替内控制度,并未建立适应社保经办机构发展需要的内控机制;②对内部控制工作缺乏深刻认识,存在重外部监管而忽视了自身的内部控制与社保业务运行进程控制,导致基本养老保险业务特别是农村社会养老保险业务的实际运行环节埋下巨大风险隐患;③在认识内部控制与业务开展的关系问题上存在偏差,认为内控制度建设与养老保险经办业务对立,内控制度是对自身工作的束缚,导致内控制度无法发挥真正效果。

### 2. 内控制度不健全

由于内控工作开展时间不长,制度建设还处于初级阶段,部分内容参考了企业以及银行内控制度,致使社保经办机构内控制度不健全。主要表现在:①内控制度与社保经办机构实际需求的契合度仍不足。②由于各地区经济发展水平的差异性,社保经办机构工作的开展也呈现不平衡。部分地方政府部门未建立内控执行主体,有的虽然建立了内控执行主体——稽核科室,但其职能并未得到切实发挥,完全被架空。且简单套用、复制其他地区社保经办机构的规定现象普遍存在,未考虑本地实际需求,缺乏可操作性。③缺乏内控培训制度。稽核内控人员鲜少进行会计、统计等专业知识的培训与考核,未能灵活掌握社会保险政策理论和相关法律知识,致使稽核人员整体素质不能满足内控工作需要,综合型人才极其匮乏。

### 3. 制度执行欠缺刚性

社保经办机构虽然制定了具体的工作流程和经办制度,但执行力度不够。在涉及组织机构职能的调整、养老保险基金的保值增值管理以及其他重大业务事项时,审核监督力量不足,过多强调灵活性,没有完全按正常程序进行,更多的是经办机构主要负责人单方决定,在资金的使用上随意性严重;同时资金保管人员、决策人员与具体的业务经办人员没有很好地做到分离制约;内部审计也未形成制度化,内审机构的设立和内审人员的配置都存在不足和不合理的问题。这些问题的存在,导致内控制度流于形式,失去了刚性,并加剧了有章不循、违章不究的

现象,使社保经办风险的隐患不断加重。

#### 4. 内控监督预警和评价机制缺乏

内部控制缺乏系统全面的监督预警与评价机制,无法在出现违法违规现象的时候进行严厉有效的惩罚,特别是在对社保基金的保值增值管理上,漏洞百出,监控不力,导致社保违法事件屡屡出现。在具体的程序操作中也出现了一些硬伤。比如在征收环节,对催缴后逾期仍不缴费的单位很少按规定及时提请劳动保障行政部门下达“劳动保障监察责令改正指令书”进行依法征缴,清欠力度不够。当然这里也有企业的原因存在,尤其是在雇佣农民工较多的中小型企业,经常因为资金周转出现困难或是经营状况不稳定而导致拖欠保险费事件的发生。监督评价机制的缺乏也导致无法准确判断内控监督效果,进而提出完善建议。

### 四、农民工社保工作对内控制度建设的特殊要求

由于社会保险权利与义务相统一的保障方式,农民工自身也必须承担一部分保险费才能够享受社会保险。与此矛盾的是当前农民工群体具有高度流动、收入不稳定、不能持续缴纳保险费等特点,以及各地区经济水平存在巨大差异,各地缴纳的费率不尽相同,制度的公平性和互济性欠缺等<sup>[5]</sup>,导致农民工社保工作进展缓慢。因此,当前农民工社会保险制度建设和推进需要一个创新性制度体系。而作为农民工社保经办工作的执行主体,在社保经办机构内控制度完善的过程中,要充分考虑到农民工社保工作的特殊性,尽量满足农民工社保工作的特殊要求。

#### 1. 统一农民工社保经办程序

2008年人力资源社会保障部的成立,为实现社会保险经办机构向集中经办组织模式转化提供了历史机遇<sup>[6]</sup>。在大部制下,构建全国统一规范的社会保险经办管理体制的行政管理环境已经具备,而随着“新农保”试点的推行及社会保险法的颁布,对社保经办机构内控制度建设也提出了具体明确的要求。在应对特殊的农民工群体上,建立统一的社保经办程序对农民工社保关系实现顺利转移接续起到至关重要的作用。因此,应在全国统一指导下,完成社保内控工作的整体框架搭建工作,力图实现农民工社保关系在不同地区社保经办机构之间实现无障碍转移。在此基础上,还必须要有保险关系转移的量化指标体系及与之相配套的信息控制系统给予支

持。比如加快农民工社保保险相关数据库的建立,提取出具有社保典型特征的数据,归纳出社保的具体模式,促进农民工社保制度的电子化、规范化,也为社保经办机构的内控制度建设提供更好的技术支撑,减少社保舞弊现象的发生。

#### 2. 建立农民工社保内控信息共享机制

由于农民工问题往往牵涉到企业、劳动保障部门、人才市场等相关部门,具有复杂性,所以在完善社保经办机构内控制度的过程中,对农民工社保工作还应做到在横向上融合同一地区各个职能部门的资源,将劳动保障、社保经办机构、人才市场等相关部门全部纳入整个制度建设规划当中。并通过不断提升农民工社保信息服务设施的软硬件平台和网络化管理进程等配套措施,在建立一个地区统一的农民工社保信息体系基础上,建立统筹区域内的内控信息共享机制,相互借鉴农民工社保工作开展过程中关于内控制度建设的经验,对违反内控制度的经办人员进行全网通报,为农民工在全国各地转移社保关系提供更到位、更规范的服务,为农民工社会保险关系主要是养老保险关系的转移接续提供支持。

#### 3. 增加农民工社保工作强制措施

在查处与农民工有关的社保经办纠纷中,还应增添更多的强制措施,严厉打击社保经办机构的舞弊行为,尽可能降低恶性事件的发生率。在参保环节上,进一步增强所有雇佣农民工的企业尤其是办理社保不甚积极的中小型企业为农民工办理社会保险的监督力度,确保中小型企业农民工都参加社保,并在办理过程中要求业务员更为严格地按照经办程序,同时又要根据农民工的特殊要求灵活处理经办过程中出现的问题,并做好数据库的录入工作,确保全程监督和信息控制。在社保经办机构内控机制运行的同时,政府也要强化稽查部门的监督职能,监管社保经办机构的工作状况,为农民工设置投诉窗口,促进服务质量的提高。

### 五、社保经办机构内控制度的完善思路

#### 1. 强化社保经办内控意识

随着经济社会环境的不断变化,社会保险基金的管理运行将面临更多的未知风险。由于社保经办机构本身的特点,决定了来源于机构内部风险的威胁更大。因为经办机构工作人员掌握了养老保险信息、熟悉工作流程,有更多的机会察觉业务中的漏

洞,因此,要通过多种手段强化社保经办机构内部风险控制意识;开展典型警示教育,提高经办人员的内控法律意识,防止腐败;开展经常性的思想政治教育,提高经办人员的政治素养;培养良好从业规范和职业道德,提高他们对内控制度的高度自觉性和执行力;内控培训学习常态化,提高工作人员的业务素养等,从而杜绝业务经办过程的麻痹心理及舞弊行为。

## 2. 开展社保经办业务培训

由于部分社保业务经办人员的业务素质不过硬,不能满足社保经办机构运行的需求,因此,要重视加强对内控人员的社保经办业务培训,并实行定期轮岗制度,培养和锻炼经办人员的综合业务能力,使其尽快掌握各项业务的经办流程、风险控制、基金财务控制等措施;特别是从农民工社会保险的特殊要求出发,举办针对农民工缴费群体的经办业务培训,力图实现更有针对性的服务,满足特殊内控制度建设要求;适时制定经办机构业务经办规则,对其加以规制,将习惯做法归纳总结为具体成文化的制度;进一步规范业务经办流程,形成互相制约的内控制度。

## 3. 明确社保经办机构 and 经办人员的职责

《社会保险法》根据已有的法律及政策文件,进一步明确了社保经办机构的职责。其中对社保经办机构的设置、业务范围、具体职能等都进行了详细的规定。主要内容有“建立健全业务安全和风险管理制度,工作人员,须依法为用人单位和个人的社保信息保密,不得以任何形式泄露;各项社保基金应分账核算,执行统一会计制度,按照统筹层次设立基金预算等。对参保单位和社保经办机构不尽职行为,可以依法申请行政复议或诉讼等。”在实行《社会保险法》的过程中,必须严格遵照条文要求,明确各级社保经办机构的职责范围和内控建设要求。笔者建议在基金支出环节,实行监督审核制度。社保基金的支付首先由基本养老保险、工伤保险等业务经办科室对《社会保险待遇支付表》记录的内容进行初步核定,再递交审计稽核科审核。经过分管领导审批后,再办理社保基金的支付手续。对参加每项程序的经办人员实行经办责任追究制。所有社保基金业务都必须通过初核、复核、审核与审批后才能获得通过,明确经办人员职责,落实每个环节的责任。

## 4. 利用电子化管理手段控制经办风险

社保经办机构利用计算机控制风险的内容包括

业务流程的控制、工作效率的量化体系等,利用全面的电子化管理手段对社保经办情况实行全面的、系统的控制。在业务信息处理系统预置内控制度的量化标准,以此限制所有社保经办业务的操作范围,不符合内部控制规定的业务经办行为将受到电子限制。与此同时,将社保经办工作人员的业务质量与社保工作的相关数据实行关联控制,通过量化的数据反映社保工作的执行效果,并通过对发生的社保纠纷进行发生时间、发生频率、发生地域等数据的监测和分析,得出客观结论,为今后的经办业务开展提供数据支撑。在系统运行过程中,定期输出监测的数据加以分析与整理,并做好不同时期的数据对比,掌握社保经办事业的发展脉络和走势。此外,应尽快实现部门间联网,使社保信息可以在系统内顺利流通,达到信息共享。随着信息技术的发展,对社保数据的安全等级划分和对不同业务操作的权限控制也需亟待完善,以防范社保经办人员擅自修改数据<sup>[7]</sup>。

## 5. 建立信息沟通机制和风险预测机制

在社保经办机构内部建立信息沟通机制和风险预测机制。根据内控制度的要求,每一位社保经办业务人员都需及时传达最新的内控风险防范操作规范,并确保信息传递渠道的畅通。在风险预测方面,社保内控制度的构建除了要保障社保基金运营的安全、完整外,还要保障各项经办业务、财务管理信息的真实准确。为确保信息的真实性,社保经办机构可实行经办档案影像化处理,把纸质档案通过电子扫描进入电脑,转化为影像数据,存放于虚拟空间进行智能化管理,实现参保人社保信息的全面记录<sup>[8]</sup>。针对每项业务的具体流程,都应进行精细化,对每项流程中所能预测到的风险进行提前预警,做出风险预警报告书或风险预警报告表,在系统内部进行传递。与此同时,应对内控制度运行的全过程进行定期监测、检查和修缮,使内控制度得到及时改进和调整,力争实现事前有预警、事中有监测、事后有检查的全方位控制。

## 六、结 语

随着“新农保”试点的推行、《社会保险法》的实施及我国社保保障事业的蓬勃发展,开展对社保经办机构内控制度的建设已经刻不容缓。尽管社会保险法已经对社会保险经办机构的设置、职能、信息系统建设等做出了明确的规定,但社保经办机构内控制度该如何建设、如何实现创新管理,仍需要不断地

探索和实践。有学者认为,应按照“科学设置、合理布局、上下有别、功能齐全”的原则,打造一个集养老、失业、医疗、工伤、生育等社会保险经办业务于一体的统一新型经办服务体系<sup>[9]</sup>。笔者也同意其观点,应建立垂直型的管理模式,将原来的社会保险经办机构进行整合,全面电子化,先实现省级垂直管理,并在国家层面建立集中统一监管的社会保障行政管理体制,合理划分中央和地方在社会保障事务中的权力与职能,为最终实现社保全国统筹管理奠定基础。而农民工社会保障问题的特殊性又对当前的社保经办工作提出了新的要求。要从源头上防范社会保险基金流失,保证基金的安全完整和保值增值,社保经办机构要抓住机遇,创新内控机制,不断完善内控制度建设,从而促进社保内部控制工作规范、有序、健康发展。

### 参 考 文 献

[1] 中华人民共和国劳动和社会保障部. 2010 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. (2011-05-24)[2012-03-

15]. [http://www.molss.gov.cn/gb/zwx/2011-05/24/content\\_391125.htm](http://www.molss.gov.cn/gb/zwx/2011-05/24/content_391125.htm).

[2] 中华人民共和国人力资源和社会保障部. 人力资源社会保障部公布 2010 年全国社会保险情况[EB/OL]. (2011-08-10)[2012-04-01]. [http://www.gov.cn/gzdt/2011-08/10/content\\_1923002.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2011-08/10/content_1923002.htm).

[3] 雷萍. 试论加强社会保险内部控制管理的重要性[J]. 中国电子商务, 2011(2): 253.

[4] 李长健. 论和谐社会与经济法理念的平衡协调——以利益为分析起点[M]//吴志攀. 经济法学家. 北京: 北京大学出版社, 2005.

[5] 张红梅, 马强. 新型农村社会养老保险制度试点推行的影响因素研究——基于湖北省新农保的调查[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2012(3): 54-59.

[6] 江龙祥. 建立统一规范的社保经办机构[J]. 中国人力资源社会保障, 2011(9): 31-32.

[7] 廖健. 浅谈社会保险经办机构内部控制[J]. 中国乡镇企业会计, 2011(5): 185.

[8] 姚苏丽, 王成海. 社会保险内部控制建设的探讨[J]. 中国社会保障, 2008(7): 44-45.

[9] 邱浩杰. 《社会保险法》对社会保险经办机构建设的要求及社保经办机构发展走势分析[J]. 发展研究, 2011(12): 109-111.

## The Analysis of the Perfection of the Internal Control Regime on Social Insurance Agencies

——Also about the Special Requests on Internal Control Regime Made by Social Insurance for Migrant Worker

WANG De-qiang, WANG A-jie

(College of Humanities and Law, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

**Abstract** Due to the absence and hysteresis of the internal control system of social insurance agencies in some areas, the security of social insurance fund management is left largely examined by public. Meanwhile, migrant workers need a new social insurance system different from the established one. Thus it is necessary to take an in-depth exploration on the internal regime of social insurance. Based on the introduction of the internal control theory, this paper analyzed the general condition and plight of the internal control system of social insurance agencies and the special requirements of migrant workers' social insurance work. Finally it put forward some proposals to improve the internal control system of social insurance agencies; strengthen the awareness of internal controls, further clarify the responsibilities of the social insurance agencies, use electronic means to control risk, and establish information communication mechanism and risk prediction mechanism and so on.

**Key words** social insurance; social insurance agency; internal control; migrant worker; risk prediction

(责任编辑:刘少雷)