

国际比较视角下中国社会保险稽核现状及对策——基于 HistCite 图谱量化分析



陆婕*

首都经济贸易大学劳动经济学院, 北京 100070

摘要: 社会保障制度作为社会发展的“稳定器”; 经济发展的“助推器”; 居民收入的“调节器”, 在人们的日常生活中扮演着重要角色。社会保险基金的应收尽收和应付尽付是社会保障制度实施的重点, 也是社会保险稽核最重要的目的。本文首先使用 HistCite 软件, 分析全球研究社会保险稽核的现状趋势, 找到社会保险稽核领域的研究热点与重要的权威文献, 分析权威文献中社会保险稽核的最新方向与措施。然后分析我国社会保险稽核工作当下的操作阻力和环境阻力, 并通过社会保险稽核的国际比较, 找出削减社会保险稽核阻力的可行措施。最后, 基于我国中国社会保险稽核现状, 吸收借鉴国际经验和权威文献前沿举措, 提出了社会保险稽核的“围稽核期”模式, 有效应对中国社会保险稽核当下的问题, 有利于推动我国社会保险基金的平稳运行, 为国内和国际上的社会保险稽核工作提供了有效的新模式。

关键词: 社会保障; 社会保险稽核; 国际比较; 操作阻力; 围稽核期

DOI: [10.57237/jwjms.2022.01.002](https://doi.org/10.57237/jwjms.2022.01.002)

The Status Quo and Solution of Chinese Social Insurance Audit Under the Perspective of International Comparison: Quantitative Analysis Was Based on HistCite Map

Lu Jie

School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing 100070, China

Abstract: Social security system as the "stabilizer" of social development; The "booster" of economic development; The "regulator" of residents' income is playing an important role in People's Daily life. The receivables and payables of social insurance funds are the key points of social security system implementation and the most important purpose of social insurance audit. Firstly, using HistCite software, this paper analyzes the current situation and trend of global research on social insurance audit, finds out the research hotspots and important authoritative literature in the field of social insurance audit, and analyzes the latest direction and measures of social insurance audit in the authoritative literature. Then it analyzes the current operational resistance and environmental resistance of social insurance audit in China, and finds out feasible measures to reduce the resistance through international comparison of social insurance audit. Finally,

*通信作者: 陆婕, 17393440838@163.com

based on China's social insurance audit status in our country, draw lessons from international experience and authoritative literature frontier measures, put forward the social insurance audit "Peri-Auditing" model, effectively cope with China's social insurance audit today, will be conducive to the smooth running of social insurance fund in our country, for the domestic and international social security audit work provides a new model of effective.

Keywords: Social Security; Social Insurance Auditing; International Comparison; Executive Resistance; Peri-Auditing

1 引言

《中华人民共和国社会保险法》规定参加社会保险并足额缴纳社会保险费是用人单位和劳动者的法定权利和义务，具有强制性的特征[1]。社会保险稽核能力建设，是社会保险经办机构和劳动保障行政部门贯彻落实《社会保险法》，履行社会保险管理，尤其是社会保险基金管理职能的具体表现，是确保社会保险费应收尽收、应付尽付的重要手段，是维护参保人员合法权益的有效措施[2]。强化稽核工作既能促进社会保险参保人数外延式扩大，有效防范社保基金损失，保障基金的稳健增长，又能在老龄化进程不断加速的今天，确保养老金的按时足额发放[3]。本文的主要贡献有两点：一是弥补国内社会保险稽核研究的局限性，国内现有的期刊很少涉及社会保险的稽核问题，目前各地的社会保险稽核主要是被动稽核，受理举报稽核，缺少主动稽核，本文提出的“围稽核期”模式可以很好地被各地社会保险稽核部门借鉴；二是方法的创新，对于文献综述的新手段，知网全库仅有 177 篇论文使用 HistCite 作为资料搜集方法，本文给出基本布尔逻辑检索式，可以为之后的研究人员提供方法上的借鉴。

2 国际上对社保稽核的研究

本文选取 Web of Science 核心合集，该合集包括的三大引文索引：社会科学引文索引（SSCI）、科学引文索引（SCI）和艺术与人文索引（A&HCI），在学术界具有很高的权威性。考虑到论文发表的滞后性，本文筛选出版时间为 1991 年至 2021 年，在高级检索中输入布尔逻辑检索式 $TS = (("social\ security" OR "social\ insurance" OR insurance) AND audit*) AND PY = 1991 - 2021$ 进行检索，检索日期为 2022 年 6 月 30 日，筛选文献类型为：研究论文、综述，共检出文献 1206 条。

2.1 研究趋势分析

从 1991 年至 2021 年间，社会保险稽核领域研究文献数量大体上持续增长，如图 1 所示。2003 年以后呈现稳健增长态势，截止 2021 年底，当年发表 103 篇，累计发表 1206 篇关于社会保险稽核的顶级期刊。数据结果显示，国际上有越来越多的人投入到研究社会保险稽核领域，足以显示社会保险稽核领域的研究热度，社会保险稽核的研究成为国家越来越关注的话题。

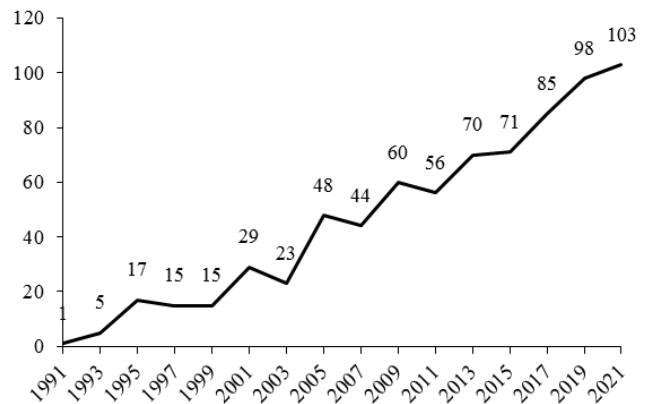


图 1 文献数量年度趋势图

当前研究社会保障领域的国家和地区有 54 个，主要国家有美国、中国、英国、澳大利亚、加拿大、德国、法国、韩国、荷兰等。在 1991 年至 2021 年这 30 年间，按照研究机构排序，截取前十名，如表 1 所示。发现美国研究社会保险稽核领域发表的核心文献最多，共 410 篇，中国排名第二，共 229 篇。美国与其他国家不同的是，美国采取以商业保险为主体，社会保险为补充的社会保障制度，而商业保险重视投保人的投保稽核和理赔稽核，保险稽核的方式创新有利于保险人的成本控制，因此，美国是关于保险稽核研究大国。而中国作为社会主义的大国，社会保险建设至关重要，近年来社会保险基金入不敷出现象逐渐表现出来，探

索社保稽核的有效方式是中国近年来的重要研究领域，其研究成果也为国际研究社保稽核方面做了不少贡献。

表 1 前十名研究机构

排名	国家/地区	记录
1	美国	410
2	中国	229
3	英国	103
4	澳大利亚	89
5	加拿大	61
6	台湾	54

排名	国家/地区	记录
7	德国	45
8	法国	32
9	韩国	27
10	荷兰	26

2.2 重要基础文献

将 Web of Science 搜索结果按照被引频次降序排列，将前 500 条数据导出，利用 HistCite 绘制高被引文章共被引图谱，如图 2 所示，纵列为年限，其中的线条表示相互引用关系，数字表示文献的序号。

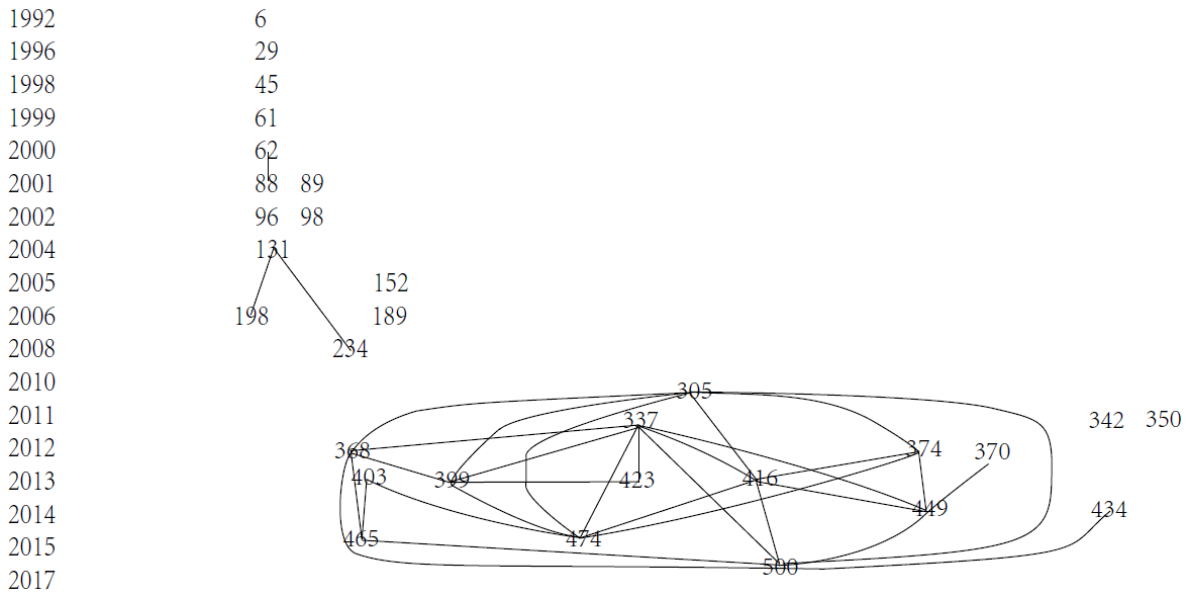


图 2 高被引文章共被引图谱

将图中主要的引用和被引用节点绘制成序号文献对应表，表 2 所示为 LCS 排名前 5 的文献。LCS 表示本地引用频次，在这次导出的文献集中被引频次，即表示在社会保险稽核领域的引用次数，该数据较总引用次数对本研究更有效。通过对 LCS 的排序，发现了《Enabling Public Auditability and Data Dynamics for Storage Security in Cloud Computing》、《Toward Publicly Auditable Secure Cloud Data Storage Services》、《Toward Secure and Dependable Storage Services in Cloud

Computing》、《Privacy-Preserving Public Auditing for Secure Cloud Storage》、《An Efficient and Secure Dynamic Auditing Protocol for Data Storage in Cloud Computing》这 5 篇文章为社会保险稽核领域内的最为重要、影响最大的的文献，也是社会保险稽核相关论文的主要参考文献，而这五篇文献的共性是主要讲的方面都是运用云计算进行稽核，我国目前社保全国联网的实现也使云计算技术用于社保稽核领域成为可能。

表 2 序号文章对应表

序号	期刊信息	LCS	GCS
337	Wang Q, IEEE T PARALL DISTR, 2011 年,22 卷,847 页	24	213
399	Wang C, IEEE T COMPUT, 2013 年,62 卷,362 页	19	173
305	Wang C, IEEE NETWORK, 2010 年,24 卷, 19 页	15	96
416	Yang K, IEEE T PARALL DISTR,2013 年,24 卷,1717 页	14	97
368	Wang C, IEEE T SERV COMPUT, 2012 年,5 卷 220 页	10	122

3 社保稽核的国际比较

那么，如何利用云计算进行社会保险稽核？如何将目前火热的互联网+与社会保险稽核相联系？必须借鉴目前在这个领域研究比较早、研究成果多的先进国家经验，结合我国实际社会保险稽核实情，取其精华，去其糟粕，有选择的借鉴，并以此推动我国的社会保险稽核进步。

3.1 美国社保稽核发展概况

在美国，社会保险主要保障对象老年人、鳏寡人和残疾人这三类人，前任总统特朗普也保留了奥巴马对妇女儿童这部分的医疗保险立法，但目前在美国的实施难度还是很大[4]。目前，美国人只要有工资收入，所有应税收入加起来，总和在规定的限度以下的部分，都必须缴纳 6.2%的社保工薪税。由联邦国税局负责征收社保工薪税，联邦政府社会保障局负责审核；基金上缴至社会保障信托基金专户，与普通的财政收入完全隔离。再由财政部所属的社会保障信托基金委员会管理，每年向公众详细报告基金现在及预计的收支状况。社会保障局主管社会保险的支出项目，形成收支的三个独立且相互制约的主体[5]。

美国也有专门进行社会保险稽核的组织：美国劳工部监察长办公室 the Office of the Inspector General(OIG)。劳工部监察长办公室通过开展有关稽核、调查和评估，促进本部门项目和业务活动的经济、效率和效果，为美国劳工和广大纳税人服务。同时揭露并阻止劳工部项目中的舞弊、浪费和滥用行为以及职场中的劳务欺诈行为，并向部长和国会提出有关加强和改进建议。

美国采用的是社会保险税的方式筹集社保基金，因此可以保证社保基金的应收尽收，而在美国社保稽核最大的问题是社保基金的超额支付。美国 OIG 曾发表了一篇报告，报告中显示，十年来美国社会保障总署(SSA)支付了 400 万人，比他们应得的收入高出 168 亿美元。在报告中也总结了社会保障超额支付的 5 种原因：工作活动或收入变动未报告、医疗改善未及时停止支付、多重原因组合多付、监禁或逃犯享受待遇、死亡后付款问题。

3.2 德国社保稽核发展概况

德国作为最早制定现代社会保障法律的国家，是

现代社会保险的发源地，有悠久的历史稽核经验。在德国社会保险方面，由国家审计、民事审计和内部审计三部分对社会保险进行稽核和监督。

国家对社会保险的稽核是指联邦审计法院和国家审计署对联邦和州社会保险经办机构的稽核。“联邦审计法”，“预算法”和“社会保险条例”等构成国家稽核依据[6]。

民事稽核是指由注册财务审计师对社会保险经办机构进行稽核，德国非政府审计机构以审计师事务所和经济审计机构的形式进行审计。德国民事审计一开始就有明确的法律规定作为经济发展的基础，不断修订和完善，法律依据包括“商业法”，“公司法”，“私人有限公司法”等。“商业法”第 341 条规定，所有企业必须将年度财务报告交由私人审计机构审计并签字封存；“公司法”第 162 条也有类似的规定：年度财务报告和与公司相关账户必须委托给私人审计机构或人事审计[7]。注册审计师审计的目的不只要审计其经济上的损益的真实性以防范经营风险和是否符合国家法律规定，更重要的是审计社会保险参保人的数量和保费金额，保护参保人的利益[8]。

内部审计由社会保险经办机构内部审计人员从自身利益出发，对各自的分支机构进行审计和监督。主要是根据社会保险经办流程，机构各种管理制度和内部审计制度进行审计。审计内容包括参保登记、社保赔付、预算情况等，审计的本质是对效率、服务质量的稽核。

3.3 中国的社会保险稽核现状

我国的社会保险稽核与国外的社会保险稽核有所不同，有其独特的特点（见表 3）。在我国，社会保险稽核是指社会保险经办机构依法对企业或者个人的社会保险参保、缴费、待遇领取情况及社会保险基金筹集、运营管理和支付等进行的核查。通过文献综述结合实地走访调查，就中国的社会保险稽核存在的难点及问题提出几点看法。

第一，企业瞒报少报难稽核。企业往往以利润最大化为目标，社会保险的缴纳大大增加了企业的用工成本，企业往往存在恶意瞒报少报缴费基数、缴费人数和拖欠社会保险费[9]。个别企业的瞒报行为，还导致企业间的恶性攀比行为，加剧了社会的不平等，严重损害了劳动者的利益，不利于社会的稳定，阻碍了社会保险事业的可持续发展。从近年来各省的社会保

险稽核数据可以看出，用人单位瞒报参保人数、虚报社会保险参保基数和拖欠社会保险费的现象十分突出。用工形式的多样化也对稽核造成了困难，正式职工、临时工、实习生、劳务派遣人员、外聘人员等多种用工形式，不同的用工形式涉及的税点不同，要从中理清工资总额中各类人员的工资数额已经很难，要深入了解各类人员的工资明细更是不易，企业根据这一漏洞，缺少监管而形成的压力，变本加厉的瞒报少报参保资料。这对社保稽核来说是一项艰难的挑战。

第二，稽核机构缺失，稽核人员能力不足且地位较低。我国各地的社会保险稽核机构的建立情况各不相同，有的地区是一人多职，业务人员兼稽核人员，既是裁判员又是运动员；有的地方虽然建立了社会保险稽核部门，却形同虚设，没有固定的工作人员定时开展稽核工作，平时只受理举报稽核，缺乏稽核的主观能动性。较社保经办机构其他人员的要求，社保稽核人员的素质要求更为严格，社保稽核人员不仅需要熟练掌握财会知识，更需要精通审计方法和技巧，同时还要熟悉社会保障法律法规和政策规定，实际上，各地的社保稽核人员缺少稽核实务的培训，在受理举报稽核的过程中“拍脑袋”决定，给寻租留空间；稽核队伍不健全，稽核机构主要以社保经办部门的稽核科存在，缺少独立性，受科室主管的领导，所处地位也较低，根本无法向德国那样开展内部稽核审计，由于所处地位低，对企业的征缴稽核也是软弱无力[10]。这些都直接

制约了稽核工作的顺利进行，影响了稽核工作的质量。

第三，社保稽核动力缺失。社保稽核人员属公务员编制，工资由财政直接拨款，缺少有效的奖惩机制，缺乏主动出击的动力，也缺乏持续关注重点稽核对象的耐心；各地的社保稽核人员大多只会在办公室里办公，而不是去企业中了解情况，企业上报假资料一般只需做个随机抽样便可发现，但是事实上社保稽核人员没有去企业调取会计账簿以供核实[11]。

第四，稽核的形式过于狭窄。社保稽核按稽核时间分可以分为事前稽核、事中集合和事后稽核，目前社保稽核主要针对社保基金风险，也就是主要针对社保基金是否应收尽收和应付尽付，且重点在于事后稽核。事实上，社保稽核还需要进行事前的预防和事中的控制，这需要稽核形式的不断创新改进[12]。

第五，待遇享受的稽核难度大。社保经办机构能力有限，经费欠缺，难适应当前社会保险发展速度。农民工的流动性造成社保的重复参保现象，而在领取待遇时，无法重复享受[13]。以社会基本养老保险为例，由于社会保险是属地管理的，社会保险稽核无法跨地区稽核，对于外出打工的农民工这类弱势群体，如果没有社会保险稽核保证其应付尽付的养老金，其晚年生活可想而知。此外，对居住在外地的退休人员认证工作是由发放养老金的社保经办机构稽核，且难度较高，对外地退休人员的生存情况的调查实施难度也较大，养老金领取存在欺诈，稽核难度大。

表 3 国内外社会保险稽核比较

内容	中国社会保险稽核制度	外国社会保险稽核制度
稽核主体	单一主体：社会保险经办机构	多样化主体：国家机构、审计师、内部稽核机构
服务对象	国家	广大纳税人
稽核内容	参保、缴费、待遇领取情况及社会保险基金筹集、支付、运营、管理等	领取待遇情况及社会保险基金的运营管理等
权利及地位	事务繁杂且难度较高，权利少、地位低	与税务、审计分工协作，权力大、地位高
稽核主体与行政处罚主体	不一致	一致
事前稽核	实际运作中很少	通过审计做到事前稽核
稽核难点	基金筹集、支付	基金支付
优点	事后稽核出色，缺漏追回效率高	通过《企业法》、《审计法》做到事前稽核，充分保障劳动者权益

4 对社会保险稽核的建议

从德国、美国经验来看，由第三方机构作为稽核的主体，可以兼顾效率与公平。国家通过购买服务的形式对单位的参保、缴费、待遇领取情况及社会保险基金筹集、支付、管理、运营等进行稽核。

鼓励第三方稽核机构对企业、医院、社保基金的管理运营部门等稽核对象进行定期稽核，并将结果公布于众[14]。借鉴海南省医院评鉴暨医疗质量监管中心的“围评价期医院评鉴模式”到社保稽核中，建立“围稽核期”社保稽核模式，如图 3 所示。

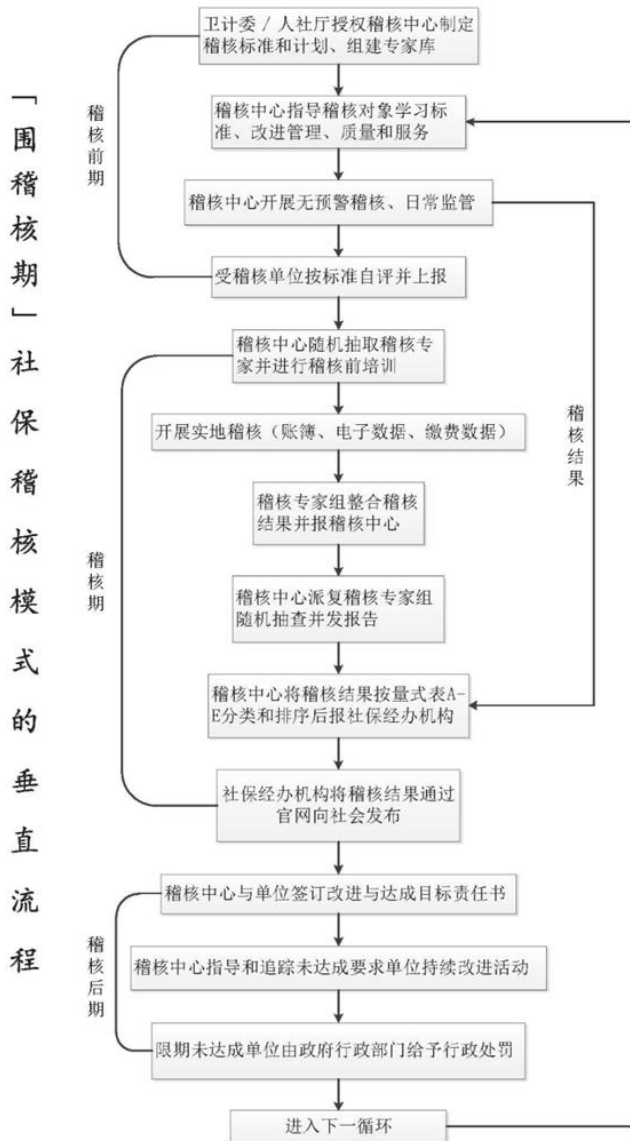


图3 “围稽核期”社保稽核模式流程图

该模式有两个特点：一、由政府拨款，支持建立评鉴中心，建立之后，其完全自主化运营，不受政府直接管理，政府将社会保险稽核职能授权委托给这个专业的第三方评估机构，政府仅为监督者角色；二、“围稽核期”社保稽核模式不能作为一个突击性的检查工作，而是一个系统性工程，具有稽核前期、稽核期、稽核后期和二次稽核等闭环监督管理系统。在稽核前期，让被稽核对象学习评估标准，通过对监管对象施以一定的压力，让其按照标准自查，适当的给予奖励，激发自查动力，发现问题后及时自我调整；在稽核期，成立专家库，随机从专家库中抽取稽核团，采用追踪方法学，对社保缴费标准、待遇领取标准和基金运行按照定量指标进行社会保险稽核，稽核的结

果及时向被稽核的单位反馈，要求定期整改和缴纳罚款；在稽核后期，尤其针对稽核不合规、有问题的单位帮助其整改，可采取有针对性地加强培训、现场研讨会或“传帮带”等方法，直到达到标准后，进入下一个循环。

5 结论

“围稽核期”社保稽核模式中引入专业的第三方评估机构，克服了原有的稽核工作的“程序”所带来的弊端，兼顾公平与效率。由地方卫计委或人社厅直接授权，给予较大的权利，提升了地位。

“围稽核期”社保稽核模式作为一个系统工程，克服了原有的稽核工作的“短期性”所带来的临时效应。

该模式建立的专家库包含审计专家、社会保险领域专家、数据库专家、计算机专家等多种领域专家，解决了原有的社保稽核人员稽核能力低的局限性，通过该模式也能拓展原有社保稽核人员的稽核能力。计算机专业也可以利用当下发展迅速的云计算，在审计专家核对完账簿和电子信息的一致性后，对多个单位的社保缴费数据运用云计算直接输出结果，提升效率，不用逐一的计算，也为日后开展省级统筹、国家统筹后的社保稽核提供技术支持。

但是，这一模式也存在缺陷，目前社保稽核的职能部门的由各地人社局主管，地方人社局要组成较为优质的专家团尚有难度，且成本较高。但随着社保整合的进行，社保统筹层次的提高，全国社保的联网，通过云计算，便可解决这一弊端[15]。

致谢

作者对首都经济贸易大学蔡鑫宇博士表示衷心的感谢，并铭记他是一位可敬的指导老师。同时，感谢本文的审稿专家、合作编辑提供的修改建议。

参考文献

- [1] 张吉秀, 霍西云. 中国社保稽核现状及对策 [J]. 经贸实践, 2017 (15): 114.
- [2] 张成松, 杨复卫. 经办机构协助社保费征管的证立与运行保障 [J]. 税务与经济, 2019 (04): 80-88.
- [3] 霍西云, 张吉秀, 吴海平. 浅析目前中国社会保险稽核工作存在的问题 [J]. 经贸实践, 2017 (15): 103.

- [4] Ozmeral AB, Reiter KL, Holmes GM, et al. A Comparative Study of Financial Data Sources for Critical Access Hospitals: Audited Financial Statements, the Medicare Cost Report, and the Internal Revenue Service Form 990 [J]. *The Journal of Rural Health*, 2020, 28 (4): 416-424.
- [5] Clare D. Uk Government's Contract with Atos Is "Unacceptably Loose", Mps Say. [J]. *Bmj (online)*, 2012, 345-367.
- [6] Kacalova K, Havelkova B, Farkasova D. Specifics in the Review of Health Documentation. [J]. *Bratislavske Lekarske Listy*, 2020, 118 (3): 179-192.
- [7] Wang C, Ren K, Lou W, et al. Toward Publicly Auditable Secure Cloud Data Storage Services [J]. *Ieee Network*, 2019, 24 (4).
- [8] Wang Q, Wang C, Ren K, et al. Enabling Public Auditability and Data Dynamics for Storage Security in Cloud Computing [J]. *Ieee Transactions on Parallel and Distributed Systems*, 2019, 22 (5): 847-859.
- [9] 占中正. 社保稽核: 从单兵作战转向联动出击 [J]. *中国社会保障*, 2021 (10): 80-81.
- [10] 尹剑. 社会保险基金筹集管理使用中存在的问题及对策研究 [J]. *纳税*, 2019, 13 (07): 233.
- [11] 童桂林, 蒋玲玲, 杨婧. 我国社会保险稽核现状及对策研究 [J]. *佳木斯职业学院学报*, 2017 (11): 449-450.
- [12] 胥家泐. 上海社会保险稽核工作优化研究 [D]. 上海师范大学, 2017.
- [13] 董小萍. 社保稽核, 我们共同走过 [J]. *天津社会保险*, 2018 (02): 69.
- [14] 赵敏. 浅析大数据时代对社保稽核的影响 [J]. *四川劳动保障*, 2019 (10): 32.
- [15] 罗俊鑫, 洪艳, 占中正, 袁玉娟, 李静, 尚芳. 数据稽核, 防范化解社保经办风险的必由之路 [J]. *中国社会保障*, 2020 (12): 38-41.