

全国人力资源和社会保障干部培训教材

—— 总主编 尹蔚民 ——

社会保障基金监管

SHEHUI BAOZHANG JIJIN JIANGUAN

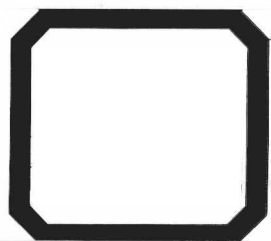
人力资源和社会保障部 组织编写

主编 胡晓义

副主编 陈 良



中国劳动社会保障出版社



人力资源和社会保障干部培训教材

总主编 尹蔚民

社会保障基金监管

SHEHUI BAOZHANG JIJIN JIANGUAN

人力资源和社会保障部 组织编写

主编 胡晓义

副主编 陈良



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障基金监管/胡晓义主编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2011
ISBN 978-7-5045-9339-9

I. ①社… II. ①胡… III. ①社会保障-资金管理-中国-干部培训-教材
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 001492 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

新华书店经销

中国铁道出版社印刷厂印刷装订

787 毫米×1092 毫米 16 开本 17.5 印张 287 千字

2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

全国人力资源和社会保障干部培训教材

编审委员会

主 任 尹蔚民

执行主任 杨士秋

副 主 任 孙宝树 李智勇 杨志明 杨士秋 王晓初 何 宪
胡晓义 信长星 张建国 袁彦鹏

成员

部有关单位负责人（按姓氏笔画排序）

孔昌生	尹成基	王玉君	王克良	王志明	王 程	左春文
田小宝	田素清	皮德海	刘丹华	刘旭刚	刘学民	刘 康
刘 梅	刘燕斌	孙建立	朱建平	毕雪融	江谟辉	闫宝卿
余志捷	吴云华	吴 江	吴道槐	宋连辉	宋 娟	张义全
张亚力	张宝忠	张梦欣	张新民	李保国	杨秀清	汪志洪
邱小平	陈 刚	陈 良	陈 蔚	孟昭喜	范 勇	郑东亮
金维刚	姚 宏	赵 敏	夏文峰	唐志敏	贾怀斌	郭义萍
曹功彪	傅兴国	游 钧	蔡振红	翟燕立	樊德新	霍燕飞

魏 卓

各省、自治区、直辖市，新疆生产建设兵团人力资源和社会保障系统负责人（按编制序列排序）

张欣庆	孔长起	傅文才	张 健	于永泉	刘 铭	骆德春
林秀山	孔伟化	周海洋	刘嘉音	谭 颖	乐益民	刘 莉
钟维平	丛远东	揭赣元	焦连合	董国勋	郭俊民	刘应堂
邵汉生	翟天山	彭崇谷	欧真志	蒋克昌	蒋明红	王焕明
姜 平	陈元春	叶 壮	夏一庆	解 毅	边巴扎西	
姚瑞峰	鬲向前	庞 波	李 峰	冯锐强	纪仁凤	张学武
田 文	艾尼瓦尔·依明	周考斌				

主 任 王志明 张梦欣

副主任 张立新

成 员 吴春星 曾令萍 仲艳平 陈晓丽 牛雅娜

人力资源和社会保障部

人力资源和社会保障部

人力资源和社会保障部

人力资源和社会保障部

人力资源和社会保障部

人力资源和社会保障部

人力资源和社会保障部

人力资源和社会保障部



“十二五”时期是人力资源和社会保障事业发展的时期，既面临严峻的挑战，又面临难得的发展机遇。人力资源和社会保障工作要坚持“民生为本、人才优先”的工作主线，实施充分就业的发展战略和人才强国战略，健全覆盖城乡居民的社会保障体系，深化人事制度改革和工资收入分配制度改革，积极构建和谐劳动关系。要完成上述各项目标任务，亟须打造一支高素质的人力资源社会保障干部队伍，以承担历史赋予我们的重要责任，完成党中央和国务院交给我们的光荣使命。

以胡锦涛同志为总书记的党中央历来高度重视干部队伍建设，提出了大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略任务。机构改革后各级人力资源社会保障部门职能增强、业务领域拓宽、人员交流扩大，面对新的形势，加强教育培训，提高干部队伍素质，显得更加重要和紧迫。

加强干部培训教材建设，是增强干部教育培训工作实效的重要途径。编写一套全面反映人力资源社会保障形势任务、政策法规和业务知识的干部培训教材，有利于系统干部认清形势，把握大局，增强责任感、使命感；有利于提高依法行政能力，全面理解和准确把握政策，推动工作落实；有利于加强作风建设，促进系统融合，加快思想上形成共识、工作上形成合力、制度上形成统一、文化上形成风格、服务上形成品牌的进程。

“全国人力资源和社会保障干部培训教材”是新部成立以来组织的第一套综合性干部培训教材（共 19 本），涵盖就业、社会保障、人才队伍建设、人事制度改革、工资收入分配制度改革、劳动关系等六大板块的工作内容，是系统干部学习培训的好帮手。希望各级人力资源社会保障部门认真贯彻中央和部里的要求，结合本部门工作实际，充分运用这套教材组织培训，努力增强学习培训的针对性和时效性，着力建设一支政治靠得住、业务素质高、工作能力强、作风过得硬的干部队伍，为促进人力资源和社会保障事业的科学发展提供强有力的组织保证和智力支持。

尹蔚民

2011 年 10 月 8 日

前言

“全国人力资源和社会保障干部培训教材”与读者见面了。这套教材是人力资源和社会保障部组建后开发的第一套针对系统干部培训的综合性教材，是系统干部重要的培训教材和学习资料。

一、教材组织编写的背景

新部成立前，原人事部、劳动保障部在干部培训教材建设方面做了大量工作，积累了一些经验。如1998年和2004年，原劳动保障部分别组织编写了第一版和第二版劳动保障系统干部培训教材。原人事部也组织编写了一些干部培训教材。但近些年来，随着我国政治、经济和社会的发展，人力资源和社会保障事业发生了巨大的变化，这些教材已经不适应当前系统干部学习和培训的需要。针对新的形势，部里决定组织全部力量，并吸收部外专家学者，开发一套科学、规范、系统的“全国人力资源和社会保障干部培训教材”。

为此，部人事司组织有关单位于2009年年初起草了干部培训教材组织开发方案初稿。随后，多次召开座谈会，征求人力资源和社会保障部在职和退休干部、地方人力资源和社会保障系统干部的意见和建议，并在这些意见和建议的基础上对方案进行修改完善。2009年11月底，部党组会讨论通过了干部培训教材组织开发方案。

根据方案的要求，为确保教材的针对性和实用性，在作者选择上采取业务司局为主、部内研究机构和部外专家学者为辅的方式。尹蔚民部长担任教材的总主编，分管部领导担任相应专业教材的主编，教材负责司局及参与司局的负责人担任副主编。在部领导高度重视、各司局积极参与下，干部培训教材组织编写工作顺利开展。

二、教材组织编写的指导思想和基本原则

这套教材以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照中央有关干部教育培训工作要求，紧紧围绕人力资源和社会保障中心工作和发展大局，以增强工作本领、提高能力素质为核心，以系统各级各类干部基本公共需求为导向，以人力资源和社会保障政策法规、基本业务知识、基本理论和技能训练为内容，准确把握教材开发定位，科学设计教材课程体系，合理组织教材编写内容，力求为人力资源和社会保障干部教育培训工作提供强有力的基础保障。

在教材编写中，始终坚持以下三个基本原则：一是准确把握人力资源和社会保障事业发展的新形势、新任务，确保教材服从并服务于人力资源和社会保障中心工作；二是充分汲取人力资源和社会保障工作理论和实践发展的新成果，确保教材的先进性和科学性；三是切实适应干部教育培训工作的新需求，确保教材的生命力。

为增强教材的针对性和可读性，要求教材的呈现方式生动新颖、内容活泼，通过本章导读、案例研究、关键概念、新闻摘录、阅读参考、阅读链接等多种形式，多层次、多角度地帮助系统干部学习掌握业务知识，提高能力素质。

三、教材的体系设计

教材的体系设计紧紧围绕我部两大基本职能和中心工作，以各司局业务分工为基础，按照业务板块之间的关联，对有关业务进行整合，尽量反映相关业务工作的融合，体现业务工作的整体性和课程设置的科学性，并同时兼顾原劳动和社会保障部与教育部联合开展的劳动保障专业高等教育自学考试及劳动保障岗位资格“双证书”项目教材的要求。全套教材共19种，具体是：《人力资源和社会保障法制》《人力资源和社会保障事业发展统计与信息化建设》《就业促进与职业能力建设》《社会保障概论》《养老保险》《失业保险》《医疗保险和生育保险》《工伤保险》《社会保障基金监管》《劳动人事争议调解仲裁》《劳动保障监察》《社会保险经办管理》《劳动关系》《公共部门人力资源开发与管理》《公务员制度与管理》《事业单位人事管理》《军官转业安置》《专业技术人才队伍建设与管理》《智力引进》。其中《就业促进与职业

能力建设》《养老保险》《失业保险》《医疗保险和生育保险》《工伤保险》《劳动关系》6种教材为劳动保障专业高等教育自学考试教材和劳动保障岗位资格证书考试教材。

四、教材的组织编写

为了保证教材编写工作进行顺利,确保教材质量,我们先后召开动员会布置编写任务;召开编写要求会安排具体编写工作;召开联络员会议布置教材编写日常任务。每本教材都配备了联络员、统稿人和审纲审稿人。确定联络员,便于编审委员会办公室和各书编写参与单位之间的沟通责任到人。统稿人一般为工作经验丰富的司局级干部,以确保教材能够满足适用性、权威性和先进性的要求。审纲审稿人全部是有关领域的权威专家,由他们对教材大纲和成稿进行把关,以确保教材的理论性、系统性和科学性。

人力资源和社会保障制度建设还处于逐步完善阶段,在人力资源和社会保障事业发展过程中还会不断出现新情况、新问题。这套教材的编写也只能是反映人力资源和社会保障事业发展的阶段性成果。希望系统干部和广大读者多提宝贵意见和建议,我们将在今后的修订改版过程中不断更新教材内容,提高教材水平,打造人力资源和社会保障领域的精品教材,为系统干部业务能力和素质提升提供有力支持。

全国人力资源和社会保障干部培训教材
编审委员会办公室

2011年10月

目 录

第一章 概述	(1)
本章导读	(1)
第一节 社会保障基金的概念	(1)
第二节 社会保障基金运行模式	(14)
第三节 社会保障基金监管	(32)
思考题	(39)
第二章 社会保障基金监管历史沿革	(40)
本章导读	(40)
第一节 初始阶段：基金监管蕴含于基金管理之中	(40)
第二节 探索阶段：形成社会保障基金监管的理念	(42)
第三节 建立阶段：社会保障基金监管事业逐步成形	(47)
第四节 发展阶段：社会保障基金强化依法监管	(56)
思考题	(60)
第三章 社会保障基金监管体系	(61)
本章导读	(61)
第一节 基金监管法律体系	(61)
第二节 基金监管组织体系	(73)
第三节 基金监管工作体系	(87)
思考题	(100)
第四章 社会保障基金监管内容	(101)
本章导读	(101)

第一节 基金征收环节	(101)
第二节 基金支付环节	(107)
第三节 基金管理环节	(112)
第四节 基金投资运营行为	(115)
思考题	(126)
第五章 社会保障基金投资	(127)
本章导读	(127)
第一节 投资运营政策	(127)
第二节 投资运营模式	(143)
第三节 投资风险控制	(149)
思考题	(158)
第六章 基金监管方式	(159)
本章导读	(159)
第一节 现场检查	(159)
第二节 市场准入	(168)
第三节 信息披露制度	(178)
第四节 报告制度	(183)
第五节 举报投诉	(191)
第六节 电子化监管	(197)
思考题	(206)
第七章 基金监管措施与处理	(207)
本章导读	(207)
第一节 基金监管措施	(207)
第二节 检查发现问题的处理	(213)
第三节 处理依据及法律责任	(217)
思考题	(228)

第八章 国外社会保障基金监管	(229)
本章导读	(229)
第一节 国外社会保障基金监管的历史沿革	(229)
第二节 当前国外社会保障基金监管的主要模式	(234)
第三节 国外社会保障基金的征缴监管	(237)
第四节 国外社会保障基金的投资监管	(242)
第五节 国外社会保障基金的支付监管	(252)
第六节 国外社会保障基金监管的发展趋势	(256)
思考题	(262)
主要参考文献	(263)
后记	(265)

第一章

概 述

本章导读

通过对社会保障制度架构的探讨,使读者对社会保障基金的构成,以及社会保障基金的性质、功能、特点有基本的了解和认识。

通过对社会保障基金筹集、征缴、管理、运营、支付全过程的运行分析,使读者对现收现付制与积累制筹资模式、政府主导型和分散型基金管理运营模式、待遇确定和缴费确定的支付模式有进一步的了解,在基金管理中树立以风险管理为核心的理念。

通过对社会保障基金监管的目标、原则和模式的介绍,对基金监管各参与方的角色分析、基金监管的治理架构分析,使读者对建立健全基金监管体系有比较清晰的认识。

第一节 社会保障基金的概念

一、社会保障制度架构

(一) 社会保障制度的演进和现状

社会保障制度的产生,是生产力发展到一定阶段的产物,是社会进步和人类文明的重要标志。应对人生中无法避免的衰老、疾病、伤残、失业、贫困、死亡等风险,过上稳定、体面而有尊严的生活,是人类社会共同的追求。我国古圣先贤很早就描绘过与此有关的理想:“使老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废疾者皆有所养”。西方古罗马时期也出现过救助贫民、赡养老人、抚养儿童等早期社会保障萌芽。但现代意义的社会保障制度的诞生,是在欧洲民族国家形成后,特别是工业革命以后。英国于1601年通过了《济

贫法》，标志着英国开始以立法的形式确认济贫事业是政府的一项职责。德国于1883年、1884年、1889年先后通过了《疾病保险法》《工人灾害赔偿保险法》《老年、残障、死亡保险法》，标志着现代社会保障制度的诞生。美国于1935年通过的《社会保障法》首次使用了“社会保障”一词，进一步推动了社会保障制度的发展。英国于1942年公布的《贝弗里奇报告》，奠定了第二次世界大战后欧洲福利国家的基础。

新中国成立以来的60多年间，我国社会保障制度从无到有，逐步建立和发展。改革开放以来，在借鉴国际经验的基础上，我国对社会保障制度进行了重大改革和创造性重构，以适应社会主义市场经济体制的要求和产业结构调整，应对人口老龄化带来的风险。

改革的首要问题是改变国家单一保障模式，促进筹资机制的转变。改革开放以来，以社会保险改革为主要内容和先导，我国社会保障制度改革不断深化，从企业职工退休费用社会统筹试点，到企业职工基本养老保险“统账结合”方案的出台，从国有企业失业保险基金统筹制度改革到颁布《失业保险条例》，以及医疗保险统筹方式改革的不断试验与推广，已经取得了重大进展。可以说，前30多年是典型的国家—单位保障制度，近30年则是逐渐在向国家、社会和个人相结合的保障制度演变。

改革的另一个问题是扩大社会保障的覆盖范围，惠及更多的人民群众。从1951年《劳动保险条例》颁布，对老年、医疗、工伤、生育、遗属等保险项目作出规定，到20世纪80年代、90年代以城镇企业职工为主体的养老、医疗、工伤、失业、生育保险制度的推进和完善，再到20世纪末和21世纪初城镇个体从业人员、农民工社会保险制度的逐步健全，特别是近年来新型农村社会养老保险试点的快速发展、新型农村合作医疗制度的推行、城镇无工作居民医疗、养老保险的相继开展，社会保障制度已逐步走向城乡统筹，党的十七大提出的到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系的目标正在加速实现。

改革的再一个问题是转变管理方式，形成政策、经办、监督三位一体的工作机制。我国的社会保障很长时间是政府既管政策，又负责具体管理事务，用人单位代行一部分管理服务职能。1998年劳动和社会保障部成立，社会保障成为国家的一项专门事业，政府行政部门负责制度建立、制定政策法规的职能定位越来越明确。企业职工社会保险、新型农村社会养老保险等管理服务事务，由专门的经办机构负责，逐步形成完备的基本公共服务设施。社会保险基金监督制度开始建立，基金监督成为一项独立的工作，维护基金安全

的问题被提到社会保障体系建设的重要位置。

（二）社会保障制度的结构

经过 60 多年特别是近 20 年的改革完善，我国与社会主义市场经济体制相适应的社会保障制度已基本形成。主要包括 4 个部分：

一是由国家、单位和职工共同筹集资金的社会保险制度，包括基本养老保险、基本医疗保险和工伤、失业、生育保险。其主要功能是保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得物质帮助，保证基本生活和疾病救治。

二是由国家财政供款的社会救助制度，包括最低生活保障、灾害救助、贫困救助、住房救助、医疗救助，以及残疾、老年、妇幼、孤儿等社会福利和优抚安置。其主要功能是对受灾人群和弱势群体遇到的生活困难给予救济，体现国家责任。

三是由企业和职工共同供款的补充保险制度，包括补充养老和补充医疗保险。其主要功能是在享受基本保险待遇，生活和疾病救治得到基本保障的基础上，再通过一定的制度机制得到一份补充性保险，使老年生活更加体面，医疗待遇得到更好的保障。

四是慈善事业和商业保险，包括社会、个人捐助和个人购买商业补充保险。其主要功能是公民在国家保障、社会福利制度之外，得到一些特殊捐助，接济生活困难，或根据个人的经济能力，购买一些人寿保险、健康保险等产品，使生活收入得到一定的补充。

【新闻摘录】（新华社北京 2007 年 10 月 24 日电）

2007 年 10 月 15 日，胡锦涛在党的十七大上的报告指出，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活。社会保障是社会安定的重要保证。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革，探索建立农村养老保险制度。全面推进城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设。完善城乡居民最低生活保障制度，逐步提高保障水平。完善失业、工伤、生育保险制度。提高统筹层次，制定全国统一的社会保险关系转续办法。采取多种方式充实社会保障基金，加强基金监管，实现保值增值。

(http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_7.htm)

在各类社会保障项目中,养老保险是比较普遍和重要的险种,各国的制度结构不同,世界组织也有不同的表述。2005年,世界银行发表了题为《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》的报告,在概括总结1994年世界银行“三支柱”模式运行情况的基础上,提出了“五支柱”养老金制度的概念,进一步关注养老金制度对弱势群体的保障作用,强调包括强制性养老金制度在内的所有制度均应通过市场手段进行运作。

1. 非缴费型的“零支柱”或基本支柱。是指提供最低保障水平的非缴费型制度,以全民养老金或者社会养老金的形式提供。该支柱主要用于应对终身贫困和流动性约束的风险,这就防范了必须参与正规经济部门、并通过劳动工资来积累养老储蓄的风险,从而更有效地为终身贫困者,尤其是那些到了老年仍没有资格领取正式养老金的非正规部门的工人以及终身未能工作的人员,提供基本的生活保障。该支柱旨在消除老年贫困,是完备的退休养老制度的重要组成部分。

2. 缴费型的“第一支柱”。是指与不同工资收入水平相关联,旨在发挥某种收入替代水平的缴费型制度,最显著的特征是通过代际转移筹资来为老年人提供较低水平的基本保险。该支柱主要应对有收入群体的个人短视风险、低收入的风险(即使在经济部门中)、由寿命预期不确定性和金融市场导致的计划目标不当的风险。我国目前的社会统筹部分就应当属于这里的“第一支柱”,但这种典型的现收现付制容易受到老龄化和政治风险的影响。

3. 强制性的“第二支柱”。是指强制性的个人储蓄账户式的制度,在其设计中有明确的收入替代目标,并且积累资金的管理和投资应该是以市场为基础的,但建立形式可以各有不同。该支柱主要应对短视风险,而且设计合理与运行有效的“第二支柱”可以使个人增强抵御老年风险的能力。但在基金运营中,他们要面对金融市场波动和较高交易费用的风险以及长寿风险。

4. 自愿性的“第三支柱”。是由个人和用人单位发起的养老保障制度,性质上比较灵活,个人可自主决定是否参加以及缴费多少,可以采取多种形式,如完全个人缴费型、用人单位资助型、缴费确定型(DC)或待遇确定型(DB)。该支柱可以补偿其他支柱设计的缺陷,也可以鼓励个人和企业为了更高的待遇或为了提前退休而进行储蓄,但可能产生由私人管理资产所导致的财务风险和代理风险。

5. 非正规保障的“第四支柱”。是附加的非正式的养老保障形式,是指