



广东省社会保险基金管理局课题组  
GUANGDONGSHENG SHEHUIBAOXIAN JIJIN GUANLIJU KETIZU

# Handling risk assessment and response in social insurance agencies

## 社会保险经办风险 评估及应对

本书首次对社会保险经办风险评估及应对问题进行研究，填补了社会保险风险管理在此领域的空白；把数据作为风险管理的主要对象，具有十分重要的现实意义；从数据项入手寻找经办风险，创新了风险识别的手段；从定性和定量两方面评估风险等级，深化了经办风险评估标准；把人财物的保障作为风险应对必要措施，拓展了风险防范对策研究的视角。



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

Handling risk assessment and response in  
social insurance agencies

# 社会保险经办风险

## 评估及应对



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

**图书在版编目 (CIP) 数据**

社会保险经办风险评估及应对/广东省社会保险基金  
管理局课题组. —北京: 经济管理出版社, 2011. 3

ISBN 978 - 7 - 5096 - 1336 - 8

I. ①社… II. ①广… III. ①社会保险—研究—中  
国 IV. ①F426. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 042394 号

**出版发行: 经济管理出版社**

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 三河市海波印务有限公司

经销: 新华书店

组稿编辑: 王光艳

责任编辑: 王光艳 叶蓝天

责任印制: 杨国强

责任校对: 超凡

720mm × 1000mm/16

8 印张

70 千字

2011 年 10 月第 1 版

2011 年 10 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

书号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 1336 - 8

**· 版权所有 翻印必究 ·**

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部  
负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

## 《社会保险经办风险评估及应对》课题组

### 成 员：

陈廷银 广东省社会保险基金管理局副局长

宋世斌 中山大学岭南学院保险系副教授

友邦－中山大学精算中心主任

金 燕 广东省社保局稽核内审部主任

刘清溪 广东省社保局稽核内审部副主任

王成海 广东省社保局稽核内审部科长

曾 爽 广东省社保局稽核内审部科长

吴运航 中山大学岭南学院研究生

薛晓君 中山大学岭南学院研究生

### 顾问：

陈 良 人力资源和社会保障部基金监督司司长

徐延君 人力资源和社会保障部社保中心副主任

戴广义 人力资源和社会保障部社保中心副主任

中国欧盟社会保障合作项目办公室主任

周 红 人力资源和社会保障部社保中心处长

格雷森·克拉克（Grayson Clarke）中欧社保合作项目第一  
部分基金管理国际专家

中国工商银行广东分行

中国建设银行广东分行

# 序 言

社会保险经办系统内控工作的全面推动，始于 2007 年劳动和社会保障部印发的《关于印发〈社会保险经办机构内部控制暂行办法〉的通知》（劳社部发〔2007〕2 号）。通知下发以来，各地按照部里的统一部署，积极推动经办机构内控工作开展，取得了宝贵的经验。但从总体上看，经办系统内控工作仍处于探索阶段，特别是结合经办工作实际，如何扎实有效地推进内控工作开展，许多重大问题尚未得到破解。

广东省社会保险基金管理局在总结全省内控工作经验的基础上，针对本省的实际和工作需要，与科研机构合作组织开展了《社会保险经办风险评估及应对》的课题研究工作。经过两年的努力，课题研究取得了丰硕的成果，达到了预期的目标。该课题的研究弥补了经办机构内部控制建设有关风险管理研究的空白，对推动全系统内控工作的开展必将发挥积极的推动和促进作用。

本人认为，该课题研究在以下几个方面取得了重要进展。一是提出了社会保险经办风险的定义，课题研究认为：社会保险经办风险主要体现为在经办过程中，社会保险基金和社会保险数据真实、准确、完整、安全的不确定性。课题研究首次把数据安全和质量问题作为风险管理的主要对象之一，这是对经办管理内控建设规律认识的进一步深化，具有十分重要的现实指导意义。二是提出了经办风险新的识别途径，即从数据项入手寻找经办风险。相对于过去单纯从业务环节和流程入手开展风险识别，无疑也是一种大胆的创新和发展。三是从风险发生频率和危害程度两个维度确定和划分风险等级，也进一步深化了对经办风险的认识，丰富了风险评价标准的内涵。四是提出了风险控制的原则和主要对策，课题研究重点探索了从数据项入手查找风险点的控制办法。提出根据业务数据与社会保险业务的高度关联性，找出与业务数据相对应的社会保险经办业务类型，并对社会保险经办业务类型进行业务流程设计，以此来实现对业务数据的控制和管理。

课题研究全面、系统、完整，覆盖了从基本定义、风险识别方法、风险等级评估、经办风险应对和风险防范的保障措施等，体系十分完整。同时课题研究还具有鲜明的实践性特征，着眼于风险管理的实际运用，列举了大量的案例，在给出定义、原则、方法的同时，也把实际操作程

序一并展示给读者，因而具有非常强的可操作性。

当然，作为一项新的研究成果，不可能做到尽善尽美、无懈可击。比如将数据项作为风险识别的主要途径，还需要经过实践的检验。特别是风险管理要实现动态化和常态化，简化评估程序，提高评估效率就显得十分迫切。所有这些都需要通过实践和总结给出合理的答案。

无论如何，广东省社会保险基金管理局组织开展的风险管理课题研究意义重大，为全国经办系统内控制度建设做出了有益的贡献。希望这个课题成果能够对全国各地开展风险评估和管理工作发挥重要的参考作用。也希望广东省社会保险基金管理局在推进经办管理科学化、精细化、标准化、专业化等方面取得新的更大的进步。

衷心感谢广东省社会保险基金管理局和课题组的同志们！

徐延君

2011年2月

# 前 言

近年来，随着社会保险参保面的扩大及社会保险基金收支总额的增多，社会保险的社会影响力日益增大，社会保险基金安全性问题引起了人们的高度重视。国家有关部门加大了对社会保险基金风险的宏观控制力度，中华人民共和国人力资源和社会保障部（以下简称“人社部”）社会保险中心在社会保险经办领域分别出台了《社会保险经办机构内部控制暂行办法》、《社会保险经办机构内部控制检查评估暂行办法》，对社会保险经办机构稽核内控部门职能及机构内控制度的建立、执行等提出了评估标准。但对于社会保险经办风险如何定义、评估，目前我国还没有相应的评估标准或办法，属于相对较薄弱的领域。

本书主要探讨社会保险经办风险的定义、识别、评估及应对，着重解决现阶段各地社会保险经办机构业务操作流程不统一、社会保险经办风险及风险等级把握不准、社会保险经办风险评估依靠业务熟手经验、评估结果感性因



素居多、评估结果理性分析不足的情况，力求制定一个统一、客观的社会保险经办风险等级评估方法，以便准确、客观地评估社会保险经办风险，全面应对社会保险经办风险。

本书借鉴国内外风险评估及控制理论与实践，以社会保险经办流程及社会保险数据项为基础，通过分析影响社会保险经办风险的各种要素，利用定性定量分析，找出较为切合社会保险经办实际的风险等级评估方法，在此基础上从内部控制及保障措施的两个方面对社会保险经办风险提出应对措施，以消除或减少风险因素的危害，使固有风险降低后的剩余风险处于风险容限之内。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 内部控制课程组编著：《企业内部控制基本规范》，北京：立信会计出版社 2008 年版，第 113 页。

# 目 录

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第一章 社会保险经办风险的定义、分类及识别 ..... | 1  |
| 一、社会保险经办风险的定义 .....         | 1  |
| 二、社会保险经办风险分类 .....          | 2  |
| 三、社会保险业务归类及经办流程 .....       | 5  |
| 四、风险识别 .....                | 6  |
| 第二章 社会保险经办风险等级评估 .....      | 18 |
| 一、风险评估的定义 .....             | 18 |
| 二、风险等级评估方法 .....            | 19 |
| 三、社会保险经办风险等级评估的后续管理 .....   | 37 |
| 第三章 社会保险经办风险应对——内部控制 .....  | 40 |
| 一、风险控制策略 .....              | 40 |
| 二、风险控制的分类 .....             | 42 |
| 三、风险控制的原则 .....             | 43 |
| 四、风险控制的实施 .....             | 44 |
| 五、风险等级评估在风险控制中的应用 .....     | 51 |
| 第四章 社会保险经办风险应对——保障措施 .....  | 54 |

---

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| 一、组织机构及人员 .....                        | 54  |
| 二、经费保障 .....                           | 59  |
| 三、技术手段 .....                           | 60  |
| 四、制定全国统一的社会保险风险防范标准 .....              | 61  |
| 附件 .....                               | 62  |
| 附件 1 社会养老保险数据关联图 .....                 | 62  |
| 附件 2 损失分布评级法模型 .....                   | 64  |
| 附件 3 内部控制评估 .....                      | 69  |
| 附件 4 其他三类标准业务流程图 .....                 | 75  |
| 附件 5 中欧社会保险内部控制研讨会纪要 .....             | 80  |
| 附件 6 2010 年全国社会保险内部控制研讨会<br>会议纪要 ..... | 89  |
| 附件 7 关于课题有关情况的说明 .....                 | 97  |
| 后 记 .....                              | 111 |

# 第一章 社会保险经办风险的 定义、分类及识别

## 一、社会保险经办风险的定义

对于风险的定义，不同学者和机构都有各自的描述，其中大多强调风险的负面效应，将风险定义为“发生损失的可能性”。例如，《企业风险管理——整合框架》认为：带来负面影响的事项代表风险。<sup>①</sup> 综合不同学者对风险的定义：风险就是不确定性及其带来的期望值的变动，<sup>②</sup> 具有以下几个特征：第一，结果的不确定性；第二，结果可能是损失，也可能是收益，但令人关注的是

---

① [美] COSO 制定发布，方红星、王宏译：《企业风险管理——整合框架》，大连：东北财经大学出版社 2005 年版，第 9 页。

② 叶陈刚、郑君彦著：《企业风险评估与控制》，北京：机械工业出版社 2009 年版，第 4 页。

损失；第三，客观存在性，在某种程度上可以用概率论和统计学工具刻画；第四，风险评估的过程受主观因素的影响。

由于社会保险经办机构业务经营的核心是参保人的社会保险权益记录，而权益记录均通过数据体现出来，其目标是确保社会保险数据（数值和字符）的真实、准确、完整、安全。因此，结合风险的定义，社会保险经办风险可定义为：在社会保险经办过程中，社会保险数据真实、准确、完整、安全的不确定性。

## 二、社会保险经办风险分类

按照产生风险的原因，社会保险经办风险一般可分为以下几类。

### 1. 操作风险

广义上的操作风险主要参照国际、国内金融系统的定义。巴塞尔银行监管委员会在《巴塞尔新资本协议》中的定义是：操作风险是指由不完善或有问题的内部程序、人

员及系统或外部事件所造成的损失风险。<sup>①</sup> 中国银行业监督管理委员会（以下简称“银监会”）在 2005 年 12 月 31 日下发了《商业银行风险监管核心指标（试行）》，把操作风险定义为：“由于内部程序不完善、操作人员差错或舞弊以及外部事件造成的风险。”<sup>②</sup> 广义的操作风险指：除法规、政策风险之外所有的风险。狭义的操作风险则主要指：由于操作人员差错所造成的风险。下文中所提的操作风险均指狭义的操作风险。

由于社会保险业务经办核心在于操作，因此操作风险可以说是最主要的一种社会保险经办风险。

## 2. 技术风险

技术风险是指在使用与计算机、网络等 IT 信息技术相关的产品、服务、传递渠道、系统时，所产生的经办业务的不确定性或对业务管理的不利因素。其中，IT 是指用来存储、接收、传递、处理和恢复社会保险业务信息的工具和系统，包括计算机硬件、软件、网络通信设备等。随着社会保险业务信息化程度的提高，技术风险越来越成为另一种重要的经办风险。

---

① 顾京圃著：《中国商业银行操作风险管理》，北京：中国金融出版社 2006 年版，第 11 页。

② 徐学锋著：《商业银行操作风险管理新论》，北京：中国金融出版社 2009 年版，第 68 页。

### 3. 道德风险

道德风险主要是指由于经办机构职员或相关利益主体为了获取非法利益，独立或联合实施欺诈，导致经办风险产生的不利因素，如经办人员与参保单位串通，通过虚假材料办理养老保险补缴业务。由于道德风险与思想道德、品行、自律性等有关，业务经办人、参保人或参保单位各相关个体在此方面千差万别。因此，道德风险在所有社会保险经办风险中最具有不确定性，也最不容易控制。

### 4. 法规、政策风险

法规、政策风险是指由于法律发生变化、新的立法出现、新的社会保险政策出台而对业务经办与管理造成不确定性或产生不利因素。

### 5. 其他风险

其他风险主要是指自然灾害和人为灾害引起的风险，如地震、洪水等。此类风险实际上是指“外部事件造成的风险”，包含在广义的操作风险里面。

法规、政策风险与“外部事件造成的风险”，非社会保险经办机构可控制，故本书不对法规、政策风险进行评

估及防范，也不对因自然灾害及人为灾害引起的风险进行评估及防范，而着重研究业务经办过程的操作风险。道德风险和操作风险经常难以区分，在实际风险防范中，利用流程和技术手段都可以对操作风险和道德风险起到降低的效果，因此下文对道德风险的防范只做简单叙述。技术风险一般都会产生较为严重的后果或社会影响，因而是高等级的风险，需要重点防范，其防范方法与操作风险基本相同，因而下文只给出了风险防范的方法。

事实上，有些经办管理环节可能存在多种甚至所有种类的经办风险。例如，某经办人员因追求物质享受而通过技术或操作违规作案，窃取社会保险基金据为己有，其中既存在操作风险，也存在技术风险和道德风险。

### 三、社会保险业务归类及经办流程

操作风险与经办流程密切相关。由于各地社会保险各险种的统筹层次不同，导致各地的业务经办流程似乎很难统一。从本质上看，社会保险经办业务可分为以下几大类：



- (1) 申办、征收业务；
- (2) 待遇核定业务；
- (3) 基金核算业务；
- (4) 信息技术业务。

我们将纷繁复杂的业务经办流程从以上方面入手，绘制成标准流程图，这是实施信息化管理的前提。对标准经办流程的设置方法将在讨论风险控制时作更详细的叙述。

## 四、风险识别

风险识别，就是要在风险事故和损失发生之前，在主体（本书指社会保险经办机构）所处的内部和外部环境中寻找引起风险的各种风险因素。<sup>①</sup> 风险的识别（或称寻找）是进行风险等级评估的基础，也是对经办风险进行控制的基础，是风险管理中最关键的步骤，同时也是最为困难的一环。风险寻找的正确与否关系到对风险进行控制的措施及效果。风险的寻找是一个连续的、动态的过程，这个过

---

<sup>①</sup> 叶陈刚、郑君彦著：《企业风险评估与控制》，北京：机械工业出版社 2009 年版，第 70 页。