



财政部“十五”规划教材
全国高职高专院校财经类专业教材

社会保障基金 管理教程

柴月姣 主编

S H B Z J J G L J C



中国财政经济出版社

财政部“十五”规划教材
全国高职高专院校财经类专业教材

社会保障基金管理教程

柴月姣 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障基金管理教程/柴月皎主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.10

财政部“十五”规划教材. 全国高职高专院校财经类专业教材
ISBN 7-5005-6146-6

I. 社… II. 柴… III. 社会保障-基金-资金管理-中国-高等学校: 技术学校-教材 IV. F832.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第079764号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>;

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲28号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168毫米 32开 8.875印张 209 000字

2002年12月第1版 2002年12月北京第1次印刷

印数: 1-3060 定价: 14.50元

ISBN 7-5005-6146-6/F·5360

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为全国高职高专院校财经类专业教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

2002年10月

前 言

本书是财政部“十五”规划教材，是为满足全国财经类高职高专学校教学需要而编写的。在市场经济条件下，社会保障是社会稳定和安全的维系机制，是社会文明进步的基本内容，而社会保障基金是社会保障事业的物质基础。一国的社会保障制度实际上就是围绕社会保障基金的管理形式和标准而设计制定的。在我国，社会保障基金管理应该说还是一个崭新的课题，社会保障基金管理机制尚处于探索阶段，理论与实务都急需科学、系统的教程指导。

本教程的特点：一是坚持思想性与科学性相统一，贯彻党的教育方针，体现当前我国社会主义市场经济条件下高职高专培养目标和办学宗旨，力图准确地介绍当前对我国社会保障基金管理实践活动起主导作用的理论知识和最新研究成果，大胆借鉴吸收国外先进的学术思想和观点，充分体现高职高专教育“今日所学，必为明日所用”的特征。二是坚持理论与实际相结合，注重培养提高学生分析、解决问题和应用知识的能力，突出实用性和针对性。三是很好地处理了与相关课程在内容上的衔接问题，避免了交叉重复，形成相对独立、系统、完整、创新的知识体系，更好地发挥教程的作用。

本教程由柴月姣主编。主要内容包括社会保障基金管理的基本原理；社会保障基金的收缴、分配、保值增值；社会保障基金管理的方法、手段、制度、人员；我国社会保障基金管理的改革

成效、问题、目标。全书共十二章，具体编写分工如下：山西省财政税务专科学校柴月姣编写第一章、第二章、第八章；河南省财政税务高等专科学校周白茹编写第三章、第五章及第四章的第一节、第二节；辽宁财政高等专科学校李樱杖编写第六章、第七章、第十一章、第十二章；山西省财政税务专科学校王力编写第四章的第三节、第九章、第十章的第二节；集美大学财经学院杜放编写第十章的第一节。全书由柴月姣总纂定稿。

由于水平所限，难免有不妥之处，诚请读者不吝指正。

编 者

2002年5月

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 社会保障基金的特征.....	(1)
第二节 社会保障基金的构成.....	(5)
第三节 社会保障基金管理的意义与原则.....	(12)
第四节 社会保障基金管理的方法与内容.....	(18)
第二章 社会保障基金管理概况及机构设置	(23)
第一节 国外社会保障基金管理概况.....	(23)
第二节 我国社会保障基金管理概况.....	(32)
第三节 社会保障基金管理机构的设置及其职责.....	(43)
第三章 社会保障基金筹集管理	(54)
第一节 社会保障基金筹集管理概述.....	(54)
第二节 社会保障基金筹集的措施与模式.....	(57)
第三节 各种社会保障基金筹集的管理.....	(69)
第四章 社会保障基金的使用与分配	(80)
第一节 社会保障基金使用与分配管理概述.....	(80)
第二节 社会保障基金使用与分配的管理.....	(85)
第三节 社会保障基金使用效益评价.....	(97)

第五章 社会保障基金投资运营管理 ·····	(106)
第一节 社会保障基金投资运营管理概述·····	(106)
第二节 社会保障基金投资运营的方式·····	(113)
第三节 我国社会保障基金投资运营管理·····	(118)
第六章 社会保障基金预决算管理 ·····	(127)
第一节 社会保障基金预算管理·····	(127)
第二节 社会保障基金决算管理·····	(138)
第七章 社会保障基金财政专户管理 ·····	(148)
第一节 财政专户管理概述·····	(148)
第二节 财政专户管理·····	(152)
第三节 财政专户资金划拨程序·····	(156)
第四节 财政专户的监督与检查·····	(161)
第八章 社会保障基金财务会计管理 ·····	(167)
第一节 社会保障基金财务管理·····	(167)
第二节 社会保障基金会计管理·····	(176)
第九章 社会保障基金收支精算原理 ·····	(186)
第一节 养老保险基金收支估算·····	(187)
第二节 医疗保险基金的测算·····	(194)
第三节 失业、工伤与生育保险基金项目的收支 估计·····	(198)
第四节 社会保障总体收支估计·····	(208)
第十章 社会保障基金管理监督与法律制度 ·····	(212)

第一节	社会保障基金管理监督·····	(212)
第二节	社会保障基金管理的法律制度·····	(224)
第十一章	社会保障基金管理模式的国际比较·····	(231)
第一节	部分国家社会保障基金管理模式概述·····	(231)
第二节	社会保障基金管理的国际经验与启示·····	(239)
第十二章	完善我国社会保障基金管理制度的构想·····	(249)
第一节	建立健全社会保障基金征管体系·····	(249)
第二节	建立健全社会保障基金社会化发放体系·····	(260)
第三节	建立健全社会保障基金运营管理体系·····	(264)
第四节	建立健全社会保障基金监管体系和法律 体系·····	(266)
主要参考文献 ·····		(270)

第一章

总论

教学目的与要求

社会保障基金是社会保障事业的物质基础。通过本章教学，要求了解社会保障基金的概念、特征及其构成，明确社会保障基金管理的意义与原则，重点掌握社会保障基金管理的方法与内容，为学习以后各章打好基础。

第一节 社会保障基金的特征

基金是指通过国民收入的分配和再分配形成的具有特定用途的资金。国民收入中用于保障社会成员基本生活的资金，就是社会保障基金。对此，马克思在总结人类社会各个不同发展阶段支配物质资料和生产资料时指出，如果我们把“劳动所得”这个用语首先理解为劳动产品，那么集体的劳动所得就是社会总产品。现在从它里面应该扣除：第一，用来补偿消耗掉的生产资料的部分；第二，用来扩大生产的追加部分；第三，用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。马克思在这里所说的社会总产品，指的是社会在一定时期（通常一年）生产的物质产品

的总和。而这三项扣除都是属于生产方面的扣除，其中的第一项扣除形成补偿基金，它是维持社会简单再生产的基本条件；第二项扣除，形成积累基金，它是扩大再生产的物质基础；第三项扣除形成后备基金，它是维持社会简单再生产和社会扩大再生产的必要条件。

在作了上述三项扣除之后，剩下的总产品中的其他部分是用来作为消费资料的。这部分是否能够直接进行个人分配呢？还不行。马克思指出，还得从里面扣除：第一，和生产没有关系的一般管理费用；第二，用来满足共同需要的部分，如学校、保健设施等；第三，为丧失劳动能力的人设立基金，总之就是现在属于所谓官办济贫事业的部分。社会总产品在进行了六项扣除之后，剩下的那部分消费资料才是在集体中的个别生产者之间进行分配。马克思关于社会总产品的分配公式可以用图 1-1 表示。

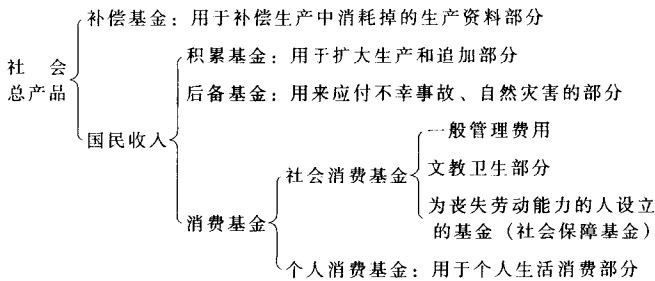


图 1-1 马克思关于社会总产品的分配公式

在上述后三项的扣除中，第三项就是指社会保障基金。马克思还预言，这种性质的基金甚至在资本主义生产方式消灭之后，也是继续存在的唯一部分。恩格斯亦强调这种基金过去和现在都有，是一切社会的、政治的、智力的继续发展的基础。

人类社会发展到今天，国家和社会通过立法，采取强制手段对国民收入进行再分配，形成社会消费基金，对于年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他灾难发生而使生存出现困难的成员给予物质上的帮助，以保证其基本生活需要已成为现代社会文明的重要特征。国际社会公认社会保障制度是人类 20 世纪的伟大成果，对社会发展和经济增长起到了巨大推动作用，是当今社会运行和经济发展的“稳定器”。随着历史的延续，社会保障将日益显示其强大的生命力。社会保障制度的建立与实施，归根结底是各项保障基金需要量的预测、计划、筹集、支付和保值增值问题。如果没有源源不断的基金作保证，社会保障体系将陷于瘫痪。现代意义上的社会保障基金就是特指社会（国家）为了保证生存有困难的社会成员的基本生活需要得到满足，采用法律强制手段，通过国民收入分配和再分配所形成的一种特殊的消费基金。通过社会保障分配机制，对一部分国民收入进行分配和再分配，从而改变国民收入原有的比例，使国家、集体、个人三者之间的分配比例发生变化，即将一部分原属国家、集体的份额转到了个人消费领域。这一分配机制可用图 1-2 表示。

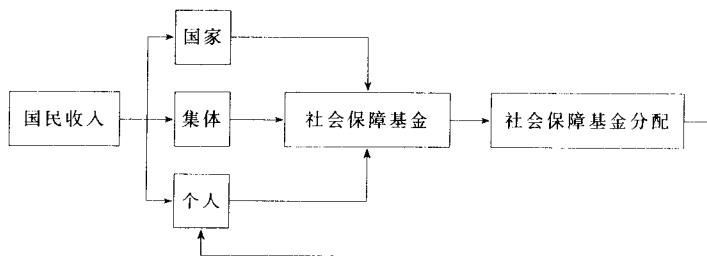


图 1-2 社会保障基金的分配机制

一方面，国民收入经过初次分配形成国家、企业或集体、个

人的原始收入，政府通过财政拨款、企业或单位统筹及个人缴费等方式来建立社会保障基金；另一方面，根据一定的法定条件实现国民收入再分配，向不同项目的社会保障对象提供经济援助和福利服务。社会保障基金的建立在实践中是先积累后支付的，其基本特征是：

一、强制性

国家通过立法，强制参与国民收入的分配与再分配，如通过税收或社会统筹手段，筹集主要部分的社会保障基金，并以法律形式规定基金的运营、发放。任何企业与个人都不能逃避缴纳基金的义务。根据这一特点，基金必须做到专款专用，财务上实行收支两条线。

二、互济性

在国民收入的分配与再分配中，社会保障费用由国家、用人单位和个人三方共同负担，基金来源于社会统筹，用于社会成员。由于基金是按统一标准筹集与给付的，从而导致个人贡献与收益不对称，但在总体上是平衡的。根据这一特点，基金必须采用科学的方法测定短期与长期平衡，实现“以支定收，略有结余”。

三、政府干预性

社会保障基金的筹集、精算、测定都体现了政府所应承担的社会保障责任。这种责任不仅体现在三方负担的筹资方式和出资比例上，而且体现在政府以隐性债务方式承担的劳动者代际收入再分配的责任。根据这一特点，一方面基金的运营就不能完全任由市场波动，而必须由政府给予宏观指导并承担最后无限责任。

另一方面，通过专门的渠道和方式筹措的基金，必须专门用于社会成员的基本生活保障，不能挪作它用。

四、金融性

由于筹集到的社会保障基金除一部分用于当前的社会成员的基本生活保障外，还有相当一部分要储蓄起来，以备将来开支，这部分滚存基金为保值和增值，可以委托专门的机构用于投资，成为融通资金的一个组成部分。

第二节 社会保障基金的构成

社会保障基金的内部构成是与一国的社会保障项目相一致的。根据国际劳工组织所颁布的社会保障公约规定，社会保障基金包括医疗、疾病、失业、工伤、老龄、家庭、残疾、生育、遗属等九个方面。其中最主要的是老龄、失业、工伤、残疾、遗属五个方面。在我国，社会保障基金按照社会保障体系的组成划分，可分为基本保障基金、补充保障基金和全国社会保障基金三大块。

一、基本保障基金的构成

基本保障基金主要由社会救助基金、社会保险基金、社会福利基金和社会优抚安置基金四大部分构成。

(一) 社会救助基金

社会救助基金是国家和社会用于对无劳动能力的人或因自然灾害等原因造成生活困难，为维持其最低生活水平而向其提供的援助的基金。社会救助基金一般分为政府掌握的救济基金和民间

组织如慈善机构掌握的救济基金。政府掌握的救济基金主要来自国家财政，主要是为了应付各种自然灾害对人民生命财产所造成的损失；慈善机构的救济基金主要来自各种捐赠和赠与，用于帮助那些急需得到帮助的人们。由于社会救济是国家和社会的责任，是政府动用国家力量，扶助社会最贫困阶层生活的一种政府行为。因此，基金来源主要是中央财政和地方财政。通常，政府根据年度财政预算予以拨款。决定一个国家政府社会救济拨付额的因素，一是国家的综合国力，特别是国家财政实力；二是国内贫困人口的增减；三是社会救济制度的模式和政府的责任认识。对救济金的享受者不要求权利与义务的对等，也就是说社会救济金的给付并不需要以筹资为前提，而是以享受者个人乃至家庭人均收入要低于政府制定的社会最低生活标准或贫困线为条件。救济标准在各国或一国之内的各个地区，以及不同的时期都是不同的。一般来说，救济标准的制定要考虑国家实力和传统福利水平；要考虑社会平均生活水平和收入水平；要考虑消费物价和生活指数等因素。

（二）社会保险基金

社会保险基金是国家通过立法筹集的、用于对劳动者在遇到生、老、病、伤、死、失业等风险，暂时或永久丧失劳动能力或暂时失去工作机会，给予物质帮助的基金。社会保险基金是社会保障基金中最主要的部分，按其项目又分为养老保险基金、医疗保险基金、失业保险基金、工伤保险基金和生育保险基金。

1. 养老保险基金。养老保险基金是为了保证养老金的支付，通过依法征税或缴费建立起来的用于支付退休后停止经济来源的企业职工或个人，以保证其正常生活的货币资金。从目前世界上实行养老保险的100多个国家分析，养老保险基金的筹集形式：一是由国家、企业（雇主）和个人（雇员）三方共同出资；二是

由企业和个人双方出资；三是由国家和企业集资，基本上由国家包揽。

2. 医疗保险基金。医疗保险基金是指医疗社会保险机构根据法律规定，通过各种渠道筹集的用于支付被保险人医疗服务开支的专项资金。其资金来源是：被保险人个人及其单位（雇主）缴纳的保险费；政府资助以及其他方面的收入等。其中个人和单位缴纳的保险费是医疗保险资金的主要来源。

3. 失业保险基金。失业保险基金是在国家法律保证下，以集中起来的失业保险费建立起来的、对因非自愿失业而造成的劳动风险损失给予补偿的资金。参加失业保险的有关各方都必须按照法律和政策规定，及时、足额地缴纳失业保险费，以保证失业保险基金有足够的、可靠的、稳定的来源。失业保险基金由城镇企业事业单位、城镇企业事业单位职工缴纳的失业保险费、失业保险基金的利息、财政补贴、依法纳入失业保险基金的其他资金构成。其中，城镇企业事业单位职工缴纳的失业保险费是主要来源。

4. 工伤保险基金。工伤保险基金是按以支定收、收支基本平衡的原则统一筹集、存入银行专门用于支付因公受伤人员的医疗费、护理费、伤残抚恤金、一次性伤残补助金、残疾辅助器具费、丧葬补助金、供养亲属抚恤金、一次性工亡补助金等。在我国，根据现行规定工伤保险费由企业按照职工工资总额的一定比例缴纳，职工个人不缴纳工伤保险费。工伤保险基金“实行属地管理，以中心城市或者地级市为主实行工伤保险费用社会统筹。社会保险经办机构负责收缴和管理工伤保险基金、支付工伤保险待遇以及工伤保险的其他管理工作。

5. 生育保险基金。生育保险基金是指用于为怀孕妇女和分娩的妇女提供物质帮助，以保证母亲和孩子基本生活及孕产期的

医疗保健需要的资金。在我国，劳动部 1994 年 12 月 1 日颁布的《企业职工生育保险试行办法》，提出由企业按其工资总额的一定比例向社会保险经办机构缴纳生育保险费，建立生育保险基金，并规定生育保险基金由劳动部门所属的社会保险经办机构负责收缴、支付和管理。生育保险费率由当地人民政府根据实际情况确定，但最高不得超过工资总额的 1%。企业缴纳的生育保险费列入企业管理费用，职工个人不缴纳生育保险费。女职工生育的检查费、接生费、手术费、住院费和医药费由生育保险基金支付，超出规定的医疗服务费和药费由职工个人负担。产假期间按照本企业上年度职工月平均工资计发生育津贴，由生育保险基金支付。

（三）社会福利基金

社会福利基金是国家和社会用于保障和维持社会成员一定的生活质量，满足其物质和精神生活的基本需要而提供设施和相应服务的基金。社会福利基金不同于社会救济基金，它的目的不是济贫。在广泛的社会保障中，社会福利具有高层次保障的意义。由于国家有不断改善和提高整体社会福利水准的义务，因此，基金主要来源于中央和地方财政，用于资助为老年人、残疾人、孤儿、革命伤残军人等特殊群体服务的社会福利事业，帮助有特殊困难的人，支持社区服务、社会福利企业和其他社会公益、慈善事业的发展；用于对老化、陈旧社会福利设施和社会福利事业单位的维修和更新改造予以适当资助；用于对公众关注、有利于弘扬社会主义精神文明、能体现扶弱济困宗旨的其他社会公益事业给予适当资助，但全年资助总量应控制在本级留成社会福利基金的 10% 之内。在同等条件下，社会福利基金要优先资助老、少、边、穷和灾区的社会福利事业。社会福利基金对社区服务项目的资助，要严格按照民政部、财政部的有关规定进行审查，达不到