

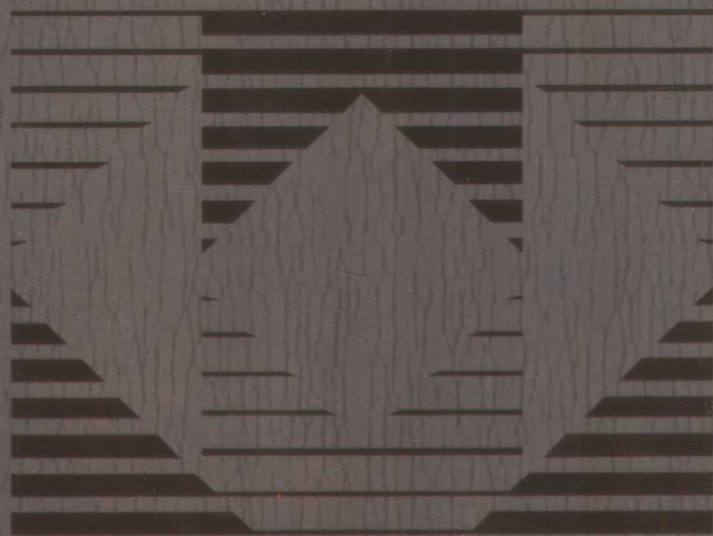
SSS

SHEHUIBAOZHANGSHENJILILUNYUSHIWU



● 彭华彰 等著

# 社会保障审计理论与实务



中国时代经济出版社  
China Modern Economic Publishing House



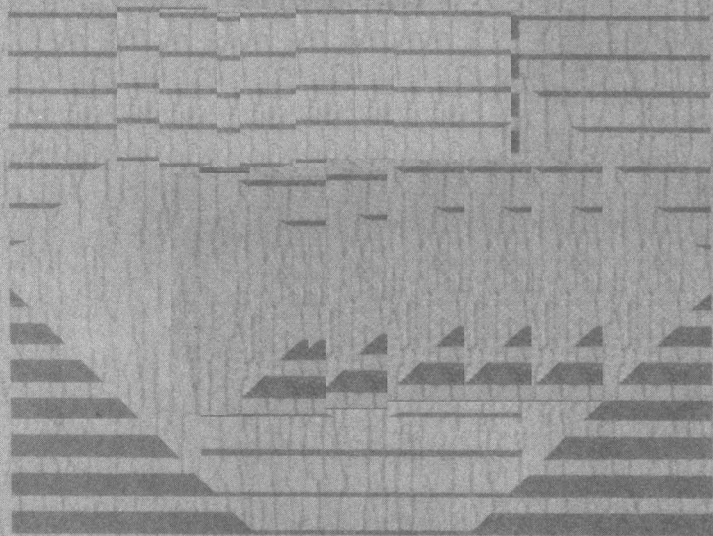
SBSLVS

SHEHUIBAOZHANGSHENJILILUNYUSHIWU



● 彭华彰 等著

# 社会保障审计理论与实务



中国时代经济出版社  
China Modern Economic Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障审计理论与实务/彭华彰等著. —北京: 中国时代经济出版社, 2007.6

ISBN 978-7-80221-364-7

I. 社… II. 彭… III. 社会保障—审计 IV. F239.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 092490 号

社  
会  
保  
障  
审  
计  
理  
论  
与  
实  
务

彭  
华  
彰  
等  
著

出 版 者	中国时代经济出版社
地 址	北京东城区东四十条 24 号 青蓝大厦东办公区 11 层
邮 政 编 码	100007
电 话	(010)68320825(发行部) (010)88361317(邮购)
传 真	(010)68320634
发 行	各地新华书店
印 刷	北京鑫海达印刷有限公司
开 本	787×1092 1/16
版 次	2007 年 6 月第 1 版
印 次	2007 年 6 月第 1 次印刷
印 张	28
字 数	411 千字
印 数	1~5000 册
定 价	49.00 元
书 号	ISBN 978-7-80221-364-7

版权所有 侵权必究

切實加強社會保障  
維護廣大人民羣  
眾的根本利益。

李富春  
一九五七年

## 实践呼唤理论创新

恩格斯说过：“一个民族要想站在科学的高峰，就一刻也不能没有理论思维。”在我国社会保障审计工作正处在发展的重要时期，当作者彭华彰同志将《社会保障审计理论与实务》书稿交给我，并希望我作序时，顿时感到这本书沉甸甸的分量。

我国的社会保障制度创立于建国初期，经过半个多世纪特别是近20多年的改革和发展，已初步建立起与社会主义市场经济相适应的社会保障制度体系。党的十六届六中全会提出了构建和谐社会的目标和任务，强调要解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，我国跨入建设和谐社会的新阶段。社会保障体系关系民生，作用日益凸显，已成为经济发展的“助推器”和构建和谐社会的“稳定器”。

审计机关自成立以来，一直关注着社会保障资金。审计署1998年设立社会保障审计司后，社会保障审计工作不断强化和规范。在审计署党组的领导下，围绕党中央和国务院的工作中心，按照“全面审计，突出重点”的工作方针，多次组织了对社保资金的行业审计，包括基本养老保险基金、失业保险基金、基本医疗保险基金、城市居民最低生活保障资金、救灾资金、国有企业下岗职工基本生活保障和再就业资金以及社会捐赠资金的审计。各地社保审计机构也结合本地的实际情况，围绕当地政府的工作中心，不失时机地积极开展社保审计工作。多年来，通过大家的

共同努力，初步摸清了我国社会保障的家底，查处了社会保障领域一些违纪违规甚至违法的问题，为各级党和政府提出了有价值的意见和建议，取得了很大成绩。社会保障审计事业正沿着一条具有中国特色的审计之路奋力前行。

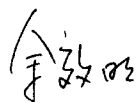
但我们清醒地认识到，社会保障审计的理论研究明显滞后于社会保障事业和审计事业的发展，基本上处于一种零星的、分散的、无序的状态。事业的发展呼唤理论创新。本书作者彭华彰同志是北京大学法学博士，专攻社会保障法学。他和京津冀特派办的审计工作者经过多年的实践探索和理论思考，对中国特色的社会保障审计理论和实务进行了比较全面、系统的阐述和研究。

本书体现了科学发展观的要求。《审计署2006至2010年审计工作发展规划》提出，要以效益审计为主要方式，以促进社会保障资金的安全完整、规范管理为目标，掌握社保资金总体状况，着力从制度和管理上揭露分析问题，促进建立社会保障预算，实现社会保障目标，维护人民群众切身利益。强调要坚持“两个并重”，即财政财务收支的真实合法审计与效益审计并重，审计与专项审计调查并重。本书从理论和实务上都紧紧围绕这一目标和要求进行阐述，兼顾了社会保障资金的安全完整、社会保障资金的受益面和注意查处重大违纪违规问题，并且突出了社会保障资金的效益审计，用专门的章节论述了计算机审计，这既体现了时代特征，又代表了发展方向。

本书的体系是科学的。全书按社会保障审计的内容分章，每章既有理论分析，又有实践总结。理论部分具有较强的指导性，实务部分具有可操作性，两部分均来源于实践，又高于实践。理论部分有两个创新点：一是根据对现实和未来趋势的研究分析，赋予了社会保障和社会保障审计新的定义和内涵；二是探索和论

述了社会保障领域的效益审计和计算机审计理论。实务部分有两个亮点：一是系统分析了社会保险资金、社会救济资金、社会福利资金和其他社会保障资金审计的特点、内容、重点和方法，并以实践案例相佐；二是探索了企业年金，老人、儿童、残疾人福利资金，军人抚恤优待资金，再就业资金和义务教育资金等各级审计机关目前较少涉及的社会保障资金的审计思路和方法。读完全书，颇受启发。

该书是我国第一部社会保障审计专著，它的出版体现了理论创新，又必将推动理论创新。我相信，该书会使广大社会保障审计工作者耳目一新，对推动我国社会保障审计工作大有裨益。



2007年5月 北京

# 目 录

## 上 篇 (理论篇)

<b>第一章 社会保障审计概述</b> .....	( 3 )
第一节 社会保障与社会保障审计 .....	( 3 )
第二节 社会保障审计的目标和任务 .....	( 15 )
第三节 社会保障审计的基本方法 .....	( 22 )
第四节 我国社会保障审计的环境基础 .....	( 30 )
<b>第二章 我国社会保障审计的历史沿革</b> .....	( 49 )
第一节 我国社会保障审计的阶段划分 .....	( 49 )
第二节 我国社会保障审计的现状分析 .....	( 60 )
第三节 我国社会保障审计的内容、难点及未来展望 .....	( 70 )
<b>第三章 国外社会保障审计</b> .....	( 78 )
第一节 国外社会保障审计模式概述 .....	( 78 )
第二节 中外社会保障审计模式比较及借鉴 .....	( 92 )
<b>第四章 社会保障效益审计</b> .....	( 96 )
第一节 效益审计概述 .....	( 96 )
第二节 开展社会保障效益审计的必要性 .....	( 104 )
第三节 效益审计在我国社会保障审计领域的运用 .....	( 111 )



<b>第五章 社会保障计算机审计</b> .....	(128)
第一节 计算机审计概述 .....	(128)
第二节 开展社会保障计算机审计的必要性 .....	(138)
第三节 计算机审计在我国社会保障审计中的运用 .....	(144)
第四节 社会保障计算机审计的基本方法 .....	(162)
第五节 社会保障计算机审计案例 .....	(169)

## 下 篇 (实务篇)

<b>第六章 社会保险资金审计</b> .....	(183)
第一节 养老保险基金审计 .....	(183)
第二节 医疗保险基金审计 .....	(204)
第三节 失业保险基金审计 .....	(222)
第四节 工伤和生育保险基金审计 .....	(237)
第五节 农村社会养老保险和新型农村合作医疗保险基金审计 .....	(250)
第六节 企业年金审计 .....	(270)
<b>第七章 社会救济资金审计</b> .....	(286)
第一节 城市居民最低生活保障资金审计 .....	(286)
第二节 农村五保供养资金审计 .....	(299)
第三节 救灾资金审计 .....	(309)
第四节 专项救助资金审计 .....	(322)
<b>第八章 社会福利资金审计</b> .....	(336)
第一节 老人、儿童、残疾人福利资金审计 .....	(336)
第二节 军人抚恤优待资金审计 .....	(349)
第三节 福利彩票资金审计 .....	(360)

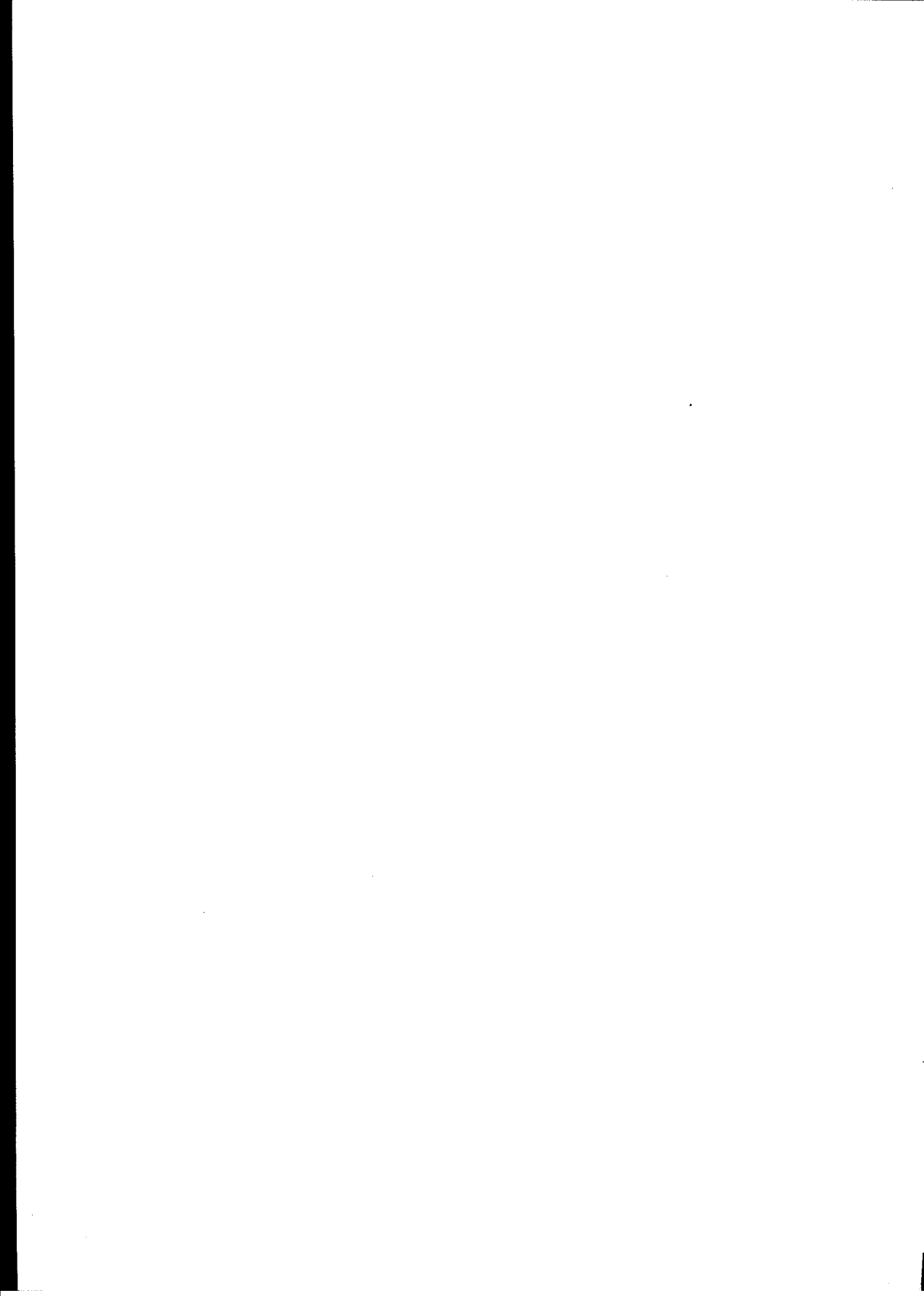
<b>第九章 其他社会保障资金审计</b> .....	(372)
第一节 住房公积金审计 .....	(372)
第二节 再就业资金审计 .....	(386)
第三节 义务教育资金审计 .....	(401)
第四节 全国社会保障基金审计 .....	(414)
<b>附 社会保障法律法规目录</b> .....	(424)
一、综合性法律法规 .....	(424)
二、社会保险法律法规 .....	(424)
三、社会救济法律法规 .....	(427)
四、社会福利法律法规 .....	(429)
五、其他社会保障法律法规 .....	(430)



# 上 篇

(理论篇)

SHIHEBAOZHANGSHENJIANLUNYUSHIWA



# 第一章 社会保障审计概述

无论“社会保障”这个词汇出现得有多晚，自古以来，人们对救灾、济贫等等牵涉社会保障内容的诸多社会问题的深切关注、潜心研究、努力探索和积极改革的步伐却从来没有停止过，因此，从这个意义上讲，社会保障是一个十分古老的话题。而且，由于社会保障要受到政治、经济、社会、历史文化乃至伦理道德等因素的影响，加之各国具体国情的区别又使得社会保障制度与实践存在很大差异，从而导致当今世界社会保障理论与实践的多样性。但这并不是本书要关心的主要问题，我们在这里所要探讨的是社会保障审计，而且主要是我国的社会保障审计，因为我国社会保障体系日益深化的改革进程要求我们这样做，因为我国政府审计 20 余年艰苦不懈的探索历程要求我们这样做，因为迄今为止国内审计理论界尚存在社会保障审计理论与实务研究这一空白的紧迫现状要求我们这样做。

## 第一节 社会保障与社会保障审计

### 一、社会保障<sup>①</sup>

#### (一) 社会保障定义

“社会保障”是从英语中 Social Security 一词翻译而来的。此词也译作“社

<sup>①</sup> 本部分内容主要选自彭华彰的博士论文：《社会保障法的基本理论问题研究》。

会安全”。“社会保障”一词首见于1935年美国的《社会保障法案》<sup>①</sup>；1938年“社会保障”一词再次在新西兰通过的一项法案中出现；1941年被称为《大西洋宪章》的战时文件中亦使用了该词，此后不久，国际劳工组织采纳并使用了“社会保障”一词。我国首次出现“社会保障”一词是1985年9月通过的中共中央《关于国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》，从此，我国对社会保障的研究逐步走向深入。

对“社会保障”的定义，中外许多学者进行了深入的研究探讨，提出了许多有价值的观点，对我们正确认识社会保障的性质和特征有非常重要的借鉴作用。概括起来，中外学者对社会保障的定义主要是从以下几个方面进行：

1. 目标角度。如美国政府官方出版的《社会保障手册》中对社会保障的定义是：通过社会保障法案和相关法律建立的方案，这些方案的基本目标是给个人和家庭提供物质需求，保证老年人和伤残者的费用和不用尽他们的储蓄，保证家庭稳定团结，使孩子在健康和安全感中成长。<sup>②</sup>

2. 功能角度。英国著名的社会保障专家蒂姆斯（Titmuss）就是从社会保障制度再分配功能而对其进行定义的。他认为：“社会保障是为了缓和因经济结构而造成的收入分配或生活需求性资源分配的不公平”而设计的一种社会再分配方案。<sup>③</sup>

3. 社会一体化角度。新西兰皇家社会保障委员会在一项报告中指出，社会保障主要是为了保证每一个人都能享受与其他社会成员基本相同的生活标准，使自己感受到是社会的参与者和成员的一部分。<sup>④</sup>

4. 综合角度。如日本对于社会保障的理解是：对于残疾、负伤、生育、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困，从保险方法和国家直接负担上寻求

<sup>①</sup> 其实，作为社会保障制度核心的社会保险制度早在1880年代，就由德国铁血宰相俾斯麦通过立法创立，只是当时尚未出现社会保障这个概念。从社会保险到社会保障，尽管只有一字之差，但却反映了价值观念和社会体制上的深刻变化。

<sup>②</sup> [美] A. H. 罗伯逊：《美国的社会保障》，全勇进等译，中国人民大学出版社1995年10月第1版第12页。

<sup>③</sup> Titmuss, Comment on Welfare (2nd edn), 第65页。

<sup>④</sup> 种明钊主编：《社会保障法律制度研究》，法律出版社2000年9月第1版第3页。

经济保障途径,对陷入生活困境者,通过国家援助,保障其最低限度的生活,同时,谋求公共卫生和社会福利的提高,以便使所有国民都能过上真正有文化的社会成员的生活。<sup>①</sup>

我国学者对社会保障的定义大致有六种有代表性的观点:

1. 社会保障指国家和社会对社会成员因生、老、病、死而丧失劳动能力或因自然灾害而面临生活困难时提供物质帮助,保障每个公民的基本生活,维持劳动力的再生产的一种制度。

2. 社会保障是通过国家立法形式确定的以国民收入再分配方式为暂时或永久失去工作或丧失劳动能力的社会成员提供必要的物质帮助。

3. 社会保障指政府与社会对社会成员因年老、伤残、疾病、失业而丧失劳动能力或者丧失就业机会,或者因自然灾害或意外事故等原因面临生活困难时,通过国民收入分配与再分配提供物质帮助和社会服务,以确保其基本生活需要。<sup>②</sup>

4. 社会保障是旨在保护公民免除因年老、疾病、伤残、失业、死亡或者灾害等原因而遭受损失,并保证其基本生活的各种措施的总称。<sup>③</sup>

5. 社会保障是通过社会的共同努力对遭受社会危险的社会成员给予一定的物质利益,使其摆脱生活困境,维持生活安全的一种社会方案。所谓社会危险主要是指因社会政治、经济制度的原因而对生活造成的负面影响。社会危险是一个极不确定的概念,随着社会的发展,属于社会保障范围内的社会危险越来越广。从目前的情况来看,主要包括:失业、年老、疾病、伤残、生育、多子女等原因导致生活来源的丧失或生活水平的降低。<sup>④</sup>

6. 社会保障是指国家或社会为了补偿现代社会已被削弱的家庭功能,帮助全体社会各种成员的基本生活需求,对付现代社会的经济风险,运用社会保障手段的经济福利制度。社会保障制度是指国家为公民提供一系列基本生活

① 覃有土、樊启荣:《社会保障法》,法律出版社1997年8月第1版第5—6页。

② 覃有土、樊启荣:《社会保障法》,法律出版社1997年8月第1版第7页。

③ 蒋月著:《社会保障法概论》,法律出版社1999年11月第1版第7页。

④ 种明钊主编:《社会保障法律制度研究》,法律出版社2000年9月第1版第5页。

保障,使公民在年老、疾病、失业、灾害及丧失劳动能力等情况下,从国家和社会获得物质帮助的制度。<sup>①</sup>

以上这些定义从不同的角度对社会保障的目标、性质、功能、特征等进行了概括,无疑深化了对社会保障内涵的认识和理解。但这些定义又都不能全面准确地概括社会保障的特质。并且,这些定义有的过于琐碎,有的过于简略。这就使给社会保障本身下一个科学的定义成为必要。根据对世界各国社会保障定义的考察,结合对社会保障的性质、目标和功能的理解,社会保障的定义可作如下表述:社会保障是国家和社会对本国所有公民<sup>②</sup>遇到生活风险而使收入减少或中断时给予物质帮助使其维持基本生活水平,并随着经济和社会的发展,逐步提高全体社会成员的福利水平的社会制度。该定义至少包含如下六个方面的含义:(1)社会保障是国家和社会为帮助本国公民抵御生活风险而专门建立的一项社会制度,社会保障不是一项零星的社会政策。(2)社会保障是以国家为主导,集中全社会力量兴办的一项社会制度。(3)社会保障惠及本国全体公民。虽然在现实社会中,各国的社会保障制度尚未真正覆盖所有的社会群体,而是根据本国国情各有侧重,但这是社会保障制度仍不发达的缘故。随着社会的不断发展,物质极大丰富,国家有责任和能力给予全体社会成员真正的保障。这应是社会保障制度题中应有之义。(4)社会保障防范的是社会成员的生活风险,包括人类自身的风险、自然风险和社会风险。笼统地说,就是各种天灾人祸,具体表现为失业、年老、疾病、伤残、生育等使社会成员暂时或永久性失去劳动能力而使收入减少,或因自然灾害、战争等原因使社会成员陷入贫困。发生以上任何风险,国家和社会都不能袖手旁观,都应该给社会成员提供相应的社会保障。(5)社会保障给予的是基本生活保障,主要表现为一定的物质帮助(少数特殊项目提供的是服务性的保障)。(6)社会保障还应使被保

<sup>①</sup> 贾俊玲主编:《21世纪亚太地区劳动法与社会保障发展趋势》,中国劳动社会保障出版社2001年7月第1版第204页。

<sup>②</sup> 公民是指具有一国国籍,并根据该国宪法、法律的规定,享有权利和承担义务的人。按照现代社会保障理念和有关的国际公约的规定,国家和社会除了给本国公民提供社会保障以外,对居住在本国的外国人和无国籍人士也应提供相应的社会保障待遇,以体现社会保障的国民待遇原则。



障的社会成员享受经济社会的发展成果,也就是说,随着社会的发展,社会保障还应着眼于提高全体社会成员的福利水平与生活质量。

## (二) 社会保障的内容体系

从资金筹集方式、资金来源、保障目标、实施方式等角度综合分类,社会保障的项目内容体系大致可以归为四个方面:社会救助<sup>①</sup>、社会保险、社会福利、社会优抚安置。所谓社会救助,是指公民在不能维持最低限度的生活水平时,由国家和社会按照法定的标准向其提供满足最低生活需要的物质援助的社会保障制度。所谓社会保险,是由国家、企业或单位、劳动者三方共同出资,帮助劳动者及其亲属,在遭遇年老、疾病、工伤、残废、生育、死亡、失业等风险时,防止收入的中断、减少和丧失,以保障其基本生活需求的社会保障制度。所谓社会福利,是作为国家的社会政策,由国家或社会为立法或政策范围内的全体公民普遍提供旨在保证一定的生活水平和尽可能提高生活质量的资金和服务的社会保障制度。所谓社会优抚安置,是指国家和社会按照规定,对法定的优抚对象提供确保一定生活水平的资金和服务,带有褒扬和优待抚恤安置性质的特殊社会保障制度。虽然我国八届人大四次会议批准的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》明确提出,我国社会保障制度改革的目标是:“加快养老、失业、医疗保险制度改革,初步形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合的多层次的社会保障制度。”但并不能据此将社会互助、个人储蓄积累保障归入社会保障体系的框架。原因在于,个人储蓄积累保障本质上属于商业保险的范畴<sup>②</sup>,而商业保险是保险公司与投保人之间建立在保险合同基础上的一种商业行为,它与社会保险无论从经营理念、实施方式,还是遵循规则、补偿原理等方面都有着本质的区别。至于社会互助,则完全可以根据互助的主体、方式和对象,分别归入社会救助、社会保险和社会福利的范畴,比如由各级工会举办

<sup>①</sup> 社会救助,英文名称 Social Assistance,也译作社会救济。

<sup>②</sup> 这里需要补充的一点是,为了应付老龄化社会的迅速到来,大力发展个人储蓄积累保障,并作为社会保障制度的有力补充,无疑是非常明智的政策选择,但这并不能成为个人储蓄积累保障归于社会保障体系框架的理由。