



全国劳动和社会保障干部培训教材

社会保障基金监管

SHEHUI BAOZHANG JIJIN JIANGUAN

[第二版]

劳动和社会保障部组织编写

主编 孙建勇



中国劳动社会保障出版社

全国劳动和社会保障干部培训教材

社会保障基金监管

(第二版)

劳动和社会保障部组织编写

主 编 孙建勇

副主编 刘 梅 张 浩 刘昌平

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/孙建勇主编. —2 版. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004

全国劳动和社会保障干部培训教材

ISBN 7-5045-4770-0

I. 社… II. 孙… III. 社会保障 - 资金管理 - 中国 - 干部教育 - 教材 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 109168 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

*

中国青年出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

890 毫米 × 1240 毫米 32 开本 10.25 印张 292 千字

2005 年 1 月第 2 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

印数: 3200 册

定价: 20.00 元

读者服务部电话: 010 - 64929211

发行部电话: 010 - 64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010 - 64911344

全国劳动和社会保障干部培训教材

(第二版)

编写委员会

主 任	郑斯林				
副主任	王东进	步正发	华福周	张小建	刘永富
	崔会烈				
成 员	胡晓义	闫宝卿	王爱文	于法鸣	邱小平
	焦凯平	毛 健	姚 宏	陈 刚	孙建勇
	袁彦鹏	孟昭喜	王东岩	何 平	张梦欣
	宋连辉				

审定专家委员会

董克用	杨燕绥	杨宜勇	程延园	李绍光
程永宏	乌日图	曾宪树	丁大建	

本书编写人员 (按姓氏笔画排序)

刘昌平	李连友	耿志民	钟仁耀	陈晓东
徐智麟	刘明慧	付伯颖	刘 钧	

内 容 摘 要

本书主要介绍社会保障基金的基本内涵、社会保障基金运行和监管的基本原理及其内容；现收现付制和积累制社会保障基金的治理结构和管理模式；社会保障基金投资的资产类别选择、投资管理、战略资产配置和内部控制制度；社会保障基金监管的理论基础、目标、原则和特点；社会保障基金现场和非现场监管方式的目标、特点、主要内容和监管程序；社会保险事务中的欺诈行为、社会保障反欺诈的概念和反欺诈监管；社会保障基金监管制度安排中的准入与退出制度、外部托管制度、投资比例限制制度、风险准备金制度、信息披露制度、佣金限制制度；社会保障基金监管的法律体系、监测预警体系、组织体系的主要内容、基本框架和建立方式。

序

劳动保障关乎国运，惠及子孙。随着我国经济和社会发展进程的加快，劳动保障作为关系国计民生和改革发展稳定大局的重要工作越来越受到党和国家的重视。就业状况被列入国民经济和社会发展的宏观调控指标，建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度载入《宪法》，协调劳动关系、维护劳动者合法权益成为维护社会稳定的重要任务。要承担起我们的重要职责，不负党和人民的历史重托，必须建设一支高素质的干部队伍。

为帮助劳动保障系统干部学习劳动保障业务知识，劳动保障部组建不久就组织编写并出版了“全国劳动和社会保障干部培训教材”（10本）。近几年来，我国的政治、经济形势和劳动保障事业发生了很大变化，作为系统干部培训教材，急需将这些变化反映到教材中，劳动保障系统干部也要求对教材进行修订。为适应新形势的需要，我们组织部属有关单位的业务骨干和专家学者对这套教材进行了修订完善，吸收了近年来劳动保障工作在政策、理论及实践上的成果和经验，考虑了不同业务的相对独立性，内容更丰富，体系更完善。相信这套修订后

的教材对于劳动保障系统干部和社会各界学习劳动保障业务知识，提高业务素质和工作水平会起到积极的促进作用。

目前，全国劳动保障系统有近 30 万名干部职工，乡镇、街道、社区等基层劳动保障工作机构建成后预计将达到 36 万人左右的规模。在建立健全社会主义市场经济体制过程中，劳动保障工作将面临许多新情况、新问题，因此加强干部教育培训工作变得尤为紧迫。希望各级劳动保障部门认真学习贯彻中央关于大规模培训干部的要求，结合本地劳动保障工作实际，充分运用这套教材组织培训，努力改善劳动保障系统干部职工的知识结构和专业结构，造就一支思想作风硬、业务素质高、廉洁高效的劳动保障干部队伍，更好地服务于人民群众，推动劳动保障事业健康、协调、持续地发展。

邢斯林

2004 年 7 月

前 言

“全国劳动和社会保障干部培训教材”第二版与读者见面了。“全国劳动和社会保障干部培训教材”是劳动保障部为了适应新时期劳动保障事业改革与发展，建立一支高素质干部队伍需要，在近百名业务骨干和有关专家的共同努力下编写的。这套教材自2001年出版发行以来，有数万名劳动保障干部将其用作培训教材和学习资料，这不仅对实施劳动保障系统干部教育培训规划，提高劳动保障系统干部业务水平发挥了重要作用，而且对企业人力资源管理人员业务学习、大专院校学历教育、金融系统干部培训等也发挥了积极作用。

由于劳动保障事业发展较快，新的理论、新的实践和新的政策急需补充到教材中，教材体系自身也需要进一步完善。另外，2004年1月，劳动保障部人事教育司、教育培训中心与全国高等教育自学考试办公室联合开展了劳动和社会保障岗位资格证书考试和全国高等教育劳动和社会保障专业自学考试双证书项目，也需要相应的劳动保障专业教材，因此我们启动了教材修订计划。

本次教材修订的指导思想是：以“三个代表”重要思想

为指针，全面提高教材的质量，进一步适应新时期劳动保障工作的实际需要，推进干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化，建设一支高素质的干部队伍。修订的原则是：在体系上注重相对完整性；在内容、体例安排上注重认知规律，符合教学、自学、考评的需要；在对象需求上以劳动保障系统干部培训需求为主，兼顾企业人力资源管理人员和其他行业在职干部的学习需要；在教材的内容上，充分贯彻和体现“三个代表”重要思想，按照科学发展观的要求，准确反映劳动保障实践的新进展，全面吸收劳动保障理论的新成果，教材体例上更加适合干部教育和自学的特点，注重知识的准确性、政策的权威性、内容的实用性和理论的适度性，并有一定的超前性。

根据新时期劳动保障工作的特点，本次修订工作对原有教材进行了部分调整，《医疗 工伤 生育保险》一书调整为《医疗与生育保险》《工伤保险》两本书，《社会保险基金管理 与 监督》调整为《社会保障基金监管》《社会保险经办管理》两本书，另外增加一本《劳动经济学》。修订后的全套教材包括：《劳动经济学》《社会保障概论》《劳动和社会保障法制》《培训与就业》《工资收入分配》《劳动关系》《养老保险》《失业保险》《医疗与生育保险》《工伤保险》《社会保障基金监管》《社会保险经办管理》《劳动和社会保障规划统计与管理信息系统》共 13 种。其中《培训与就业》《劳动关系》《养老保险》《失业保险》《医疗与生育保险》《工伤保险》6 种教材既是劳动和社会保障岗位资格证书考试教材，又纳入高等教育自学考试劳动和社会保障专业专科教材。

为了保证教材修订工作的顺利进行，劳动保障部组织各相关业务司局的业务骨干和有关方面的专家学者，在不到半年的时间里即完成了教材的修订稿。本次修订工作，立足于原有的教材，剔除了其中已不符合实际的内容，增加了在前一阶段干部培训中大家普遍认为需要增加的内容以及一些新的重要理论和新法规、新政策，并在写作风格上更贴近读者的需求。

劳动保障制度建设还处于逐步完善阶段，在劳动保障事业发展过程中还会不断出现新情况、新问题。本次教材的修订也只能是反映劳动保障事业发展的阶段性成果，因此全国劳动和社会保障干部培训教材将会不断地修订，不断地升华，力争成为劳动保障系统的精品教材。

编 者

2004年7月

目 录

绪 论

学习目标·····	(1)
本章小结·····	(19)
思考题·····	(21)

第一章 社会保障基金概述

学习目标·····	(23)
第一节 社会保障基金内涵 ·····	(24)
第二节 社会保障基金运行 ·····	(29)
第三节 社会保障基金监管 ·····	(42)
本章小结·····	(51)
思考题·····	(53)

第二章 现收现付制社会保障基金治理结构与管理模式

学习目标·····	(55)
-----------	--------

第一节 现收现付制概述	(56)
第二节 中国现收现付制社会保险制度	(60)
第三节 社会保险资金筹集和基金管理	(73)
第四节 社会保险基金支付管理	(78)
本章小结	(86)
思考题	(87)

第三章 积累制社会保障基金治理结构与管理模式

学习目标	(89)
第一节 积累制社会保障基金概述	(90)
第二节 社会保障基金投资与资本市场的互动关系	(92)
第三节 全国社会保障基金的治理结构与管理模式	(100)
第四节 个人账户基金的治理结构与管理模式	(105)
第五节 企业年金基金的治理结构与管理模式	(112)
本章小结	(124)
思考题	(126)

第四章 社会保障基金投资管理

学习目标	(127)
第一节 社会保障基金投资的资产类别	(128)
第二节 社会保障基金投资管理	(140)
第三节 社会保障基金投资组合	(153)
第四节 内部控制制度	(163)

本章小结	(166)
思考题	(167)

第五章 社会保障基金监管的理论基础、目标与原则

学习目标	(169)
第一节 社会保障基金监管的理论基础	(170)
第二节 社会保障基金监管的适度性	(178)
第三节 社会保障基金监管的目标	(186)
第四节 社会保障基金监管的原则	(188)
第五节 社会保障基金监管的特点	(191)
本章小结	(193)
思考题	(194)

第六章 社会保障基金现场和非现场监管方式

学习目标	(195)
第一节 社会保障基金现场监管方式	(197)
第二节 社会保障基金非现场监管方式	(214)
本章小结	(220)
思考题	(221)

第七章 社会保障反欺诈

学习目标	(223)
------------	-------

第一节 社会保障反欺诈概述	(224)
第二节 社会保障事务中的欺诈行为	(225)
第三节 社会保障反欺诈监管	(231)
第四节 中国社会保障反欺诈	(239)
本章小结	(242)
思考题	(243)

第八章 社会保障基金监管的制度安排

学习目标	(245)
第一节 准入与退出制度	(246)
第二节 外部托管制度	(250)
第三节 投资比例限制制度	(255)
第四节 风险准备金制度	(261)
第五节 信息披露制度	(265)
第六节 佣金限制制度	(269)
本章小结	(274)
思考题	(275)

第九章 社会保障基金监管体系

学习目标	(277)
第一节 社会保障基金监管的法律体系	(278)
第二节 社会保障基金监管的风险监测预警体系	(287)

第三节 社会保障基金监管组织体系	(295)
本章小结	(305)
思考题	(306)
主要参考文献	(307)
后 记	(310)

绪 论

学习目标

通过本章学习，了解全球社会保障制度改革进程中社会保障基金管理和监管模式的发展演变过程，以及中国社会保障基金监管的主要任务；掌握社会保障基金监管研究的对象、方法和主要内容。

综观当前世界性社会保障制度改革，我们不难发现，多数国家都采取了基金投资运营的一致性行动，并依据各国的现实条件实行了各具特色的社会保障基金管理和监督模式，使社会保障基金管理 with 资本市场协调发展成为社会保障制度改革引人注目的发展趋势。应当看到，社会保障基金监管仍是一个世界性的崭新课题，我们应当立足中国国情，综合借鉴欧美发达国家、拉美及东欧国家、东南亚国家和地区的初步经验，从战略和长期发展的高度，注重社会保障基金监管的理念创新、模式创新、制度创新和技术创新，逐步探索出适合中国国情的、完善的社会保障基金监管模式和监管制度。

一、全球社会保障制度改革进程中基金监管模式的演变

(一) 监管是市场经济发展过程中政府干预和调控经济社会发展的一种必然现象

20 世纪 30 年代的世界性经济大危机，表明“看不见的手”无所不至的能力只是一种神话，政府干预理论应运而生。西方微观经济理论认为，在存在外部性、信息不对称、报酬递增等因素的情况下，市场机制就不再是完全有效的，因而就会发生市场失灵。当市场出现失灵时，就要由政府来对其进行弥补。与此同时，立足于市场不完全、主张国家干预政策的凯恩斯主义取得了经济学的主流地位，凯恩斯主义宏观经济理论与信息经济学的发展进一步推动了监管理论的发展。这一时期金融监管理论主要是顺应了凯恩斯主义经济学对“看不见的手”的自动调节机制的质疑，为 20 世纪 30 年代开始的严格而广泛的政府金融监管政策提供了有力的理论支持，并成为第二次世界大战后西方主要发达国家对金融领域进一步加强管制的主要论据。

有关市场失灵的微观经济学从理论上分析了政府监管的理由，为政府加强监管提供了基本的理论依据。然而该理论却缺乏事实的支持，大量的事实与该理论不相符合。从 20 世纪 70 年代开始，困扰发达国家长达 10 年之久的“滞胀”宣告了凯恩斯主义宏观经济政策的破产，以新古典宏观经济学和货币主义、供给学派为代表的自由主义理论和思想开始复兴。因此，20 世纪 70—80 年代，放松和取消政府监管的呼声高