

劳动与社会保障专业系列教材

# 社会保障 基金管理

..... 吕学静 / 主编 .....

SHEHUI BAOZHANG JIJIN GUANLI

SHEHUI BAOZHANG  
JIJIN GUANLI

 首都经济贸易大学出版社

# 社会保障 基金管理

第二版

人力资源和社会保障部  
基金监管司 基金监管处 编

中国劳动社会保障出版社

劳动与社会保障专业系列教材

# 社会保障 基金管理

吕学静 / 主编

SHEHUI BAOZHANG JIJIN GUANLI

SHEHUI BAOZHANG  
JIJIN GUANLI

首都经济贸易大学出版社

·北京·

**图书在版编目(CIP)数据**

社会保障基金管理/吕学静主编. —北京:首都经济贸易大学出版社,2007.8

(劳动与社会保障专业系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5638 - 1280 - 6

I. 社… II. 吕… III. 社会保障 - 资金管理 - 中国 - 高等学校 - 教材 IV.  
D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 070843 号

社会保障基金管理

吕学静 主编

---

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail [publish@cueb.edu.cn](mailto:publish@cueb.edu.cn)

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京泰锐印刷有限责任公司

开 本 787 毫米×980 毫米 1/16

字 数 384 千字

印 张 20

版 次 2007 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

印 数 1~4 000

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1280 - 6/D·82

定 价 26.00 元

---

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

# PREFACE

## 前 言

社会保障基金管理是研究社会保障基金的征缴、保管、投资运营、保值增值、监管等的运行机制、制度规范及其规律的一门新兴的、综合性的、边缘性的管理学科。社会保障基金管理是一个极为复杂的社会系统工程，涉及亿万民众的切身利益和社会稳定的大局；同时，社会保障基金是社会保障制度的物质基础和实现其社会政策的核心条件。社会保障基金的安全、有效运营和保值增值是社会保障制度成败的关键。

社会保障基金管理是高等院校劳动和社会保障专业的主干课程之一。本教材共包括十一章内容。

第一章为社会保障基金概述，主要介绍社会保障的含义、内容，概述社会保障的产生与发展，社会保障基金的概念、功能与特点，社会保障基金的种类等内容。

第二章为社会保障基金管理，主要介绍社会保障基金管理的含义与特点、社会保障基金管理的主要途径、国际社会保障基金管理的类型及其特点、我国社会保障基金管理的发展概况和趋势等内容。

第三章为社会保险基金的筹集管理，主要介绍社会保险基金的筹集模式及其演变、社会保险基金的来源、我国社会保险基金的

来源、我国社会保险基金的征缴等内容。

第四章为社会保险基金的支付管理,主要介绍社会保险基金支付的基本概念、社会保险基金的支出范围、我国社会保险基金各项项目的支付与使用、我国社会保险基金支出存在的问题、完善我国社会保险基金支出的政策性建议等内容。

第五章为社会保险基金监管,主要介绍社会保险基金监管的含义、基本原则、重要性和必要性,社会保险基金的监管体系,社会保险基金的监管方式,社会保险基金经办风险与运营风险的监管等内容。

第六章为我国社会保险基金的投资运营,主要介绍社会保险基金投资运营的基本概念及主要原则、社会保险基金投资工具及组合、国外社会保险基金投资运营、我国社会保险基金投资运营现状等内容。

第七章为社会保险基金与资本市场,主要介绍资本市场的主要概念、资本市场与社会保险基金投资运营的关系、国际养老保险基金与资本市场等内容。

第八章为社会保险基金财务管理,主要介绍社会保险基金财务管理的内容及原则、社会保险基金财务制度、社会保险基金会计制度、社会保险基金统计制度和我国社会保险基金财务法律制度建设等内容。

第九章为社会福利基金管理,主要介绍社会福利的概念和内容,社会福利基金的含义、来源和作用,我国社会福利基金管理的发展,我国对社会福利基金管理的规定,完善我国社会福利基金管理的措施等方面的内容。

第十章为社会救助基金管理,主要介绍社会救助基金基本概念、社会救助基金管理的内涵及意义、我国的社会救助基金管理、完善我国社会救助基金管理的措施等方面的内容。

第十一章为社会保障基金与财政,主要介绍财政理论的形成与发展、财政的职能、社会保障财政理论的形成和发展、社会保障基金与财政的关系、我国财政与社会保障基金管理的发展与现状、完善我国社会保障基金管理的财政对策等内容。

本教材力图用简明、易懂的语言来解释社会保险基金管理的基本知识、基本理论和基本方法,并努力做到理论性与实用性的统一。

本教材的写作是集体智慧的结晶,作者多为首都经济贸易大学的中青年学者。陆宏箏、史慧、高阳、马静、徐寒冰、吕学静等同志参加了本书的撰稿和编写工作;吕茵、王

争亚、汪玉萍、舒扬、于海中、张波等同志参加了原稿的编写,在此一并表示感谢。主编对全书框架进行了设计并对全书进行修改、补充、定稿。感谢陆宏箏同志帮助主编做了很多书稿编纂方面的重要工作。

在本教材的写作中,我们参考了大量国内外有关文献,在此特向各位文献的作者表示由衷地感谢。

在这里要特别感谢出版社周嘉硕社长和赵颖君主任的大力支持和帮助。

由于社会保障学是一门新的、情况不断变化的学科,社会保障专业人才的教育及教材建设还十分薄弱,需要大家共同努力。由于我们的水平所限,书中难免有不当或不完善之处,真诚欢迎广大同行和读者赐教。

吕学静

2007年3月

# CONTENTS

目 录

## 第一章 社会保障基金概述

- 第一节 社会保障概述 1
- 第二节 社会保障基金的概念与功能 14
- 第三节 社会的保障基金的种类 17

## 第二章 社会保险基金管理

- 第一节 社会保险基金管理的含义、特点与途径 26
- 第二节 国际社会保险基金管理的类型与特点 30
- 第三节 我国的社会保险基金管理 35

## 第三章 社会保险基金的筹集管理

- 第一节 社会保险基金的筹集模式 48
- 第二节 我国社会保险基金的来源和收入 52
- 第三节 我国社会保险基金的征缴 56

## 第四章 社会保险基金的支付管理

- 第一节 社会保险基金支付的基本概念 65
- 第二节 我国社会保险基金各项目的支付与使用 71
- 第三节 我国社会保险基金支出存在的问题 80



## 第五章 社会保险基金监管

- 第一节 社会保险基金监管概述 90
- 第二节 我国社会保险基金监管的组织构建与监管内容 105
- 第三节 社会保险基金监管的方式 121
- 第四节 社会保险基金经办风险与运营风险的监管 130

## 第六章 我国社会保险基金的投资运营

- 第一节 社会保险基金投资运营概述 140
- 第二节 社会保险基金的投资工具及组合 151
- 第三节 国外社会保险基金投资运营的介绍 161
- 第四节 我国社会保险基金投资运营现状 170

## 第七章 社会保险基金与资本市场

- 第一节 资本市场的相关概念 189
- 第二节 资本市场与社会保险基金投资运营的关系 192
- 第三节 国际养老保险基金与资本市场 198

## 第八章 社会保险基金财务管理

- 第一节 社会保险基金财务制度 206
- 第二节 社会保险基金会计制度 215
- 第三节 社会保险基金统计制度 225
- 第四节 我国社会保险基金财务法律制度建设 227

## 第九章 社会福利基金管理

- 第一节 社会福利概述 232
- 第二节 社会福利基金 236
- 第三节 社会福利基金管理 238
- 第四节 我国对社会福利基金管理的规定 243
- 第五节 完善我国的社会福利基金管理 248

## 第十章 社会救助基金管理

- 第一节 社会救助基金的基本概念 255
- 第二节 社会救助基金管理概述 259
- 第三节 我国的社会救助基金管理 263
- 第四节 完善我国的社会救助基金管理 271

## 第十一章 社会保障基金与财政

- 第一节 财政理论的形成与发展 285
- 第二节 社会保障基金与财政 290
- 第三节 社会保障基金财政管理的内容 294
- 第四节 我国财政与社会保障基金管理的发展与现状 297
- 第五节 完善我国社会保障基金管理的财政对策 300

## 参考文献

# 第一章 社会保障基金概述

## 学习目的与要求

通过本章的学习,了解社会保障、社会保障基金的概念、我国社会保障制度的发展历程;掌握社会保障基金的特点和功能,以及在不同的划分方式下社会保障基金的种类;对社会保障基金有初步的认识,能够分清各种不同的社会保障基金。

## 第一节 社会保障概述

### 一、社会保障的含义

社会保障是一个很重要的经济和社会问题。社会保障的主要作用是帮助人们降低生活和工作中可能遇到的风险,保障社会成员的基本生活,增强他们的生活安全感。

关于社会保障的概念最早出现在美国 1935 年颁布的《社会保障法》,中英译为“Social Security”,直译为“社会安全”。社会保障有广义的和狭义的概念之分。国际劳工组织在战后发起的关于社会保障的系列调查中将社会保障定义为“社会保险和类似的制度,加上家庭津贴”,这就是狭义的社会保障概念。第二次世界大战后,随着全球经济的复苏,特别是西方市场经济国家的发展,人们对社会保障有了进一步的认

识。国际劳工组织将“社会保障”重新定义为：“社会通过它的一系列处置经济和社会风险的公共措施，为它的成员提供保护和医疗照顾、家庭津贴，否则这种风险将导致薪金的停止支付，或因疾病、生育、工伤、失业和死亡导致实际收入的减少。”这里的社会保障只限于收入保障。到了20世纪80年代中期，国际劳工组织又提出“社会保障”的目标不应该只限于防止和减轻贫困，应该保证每个个人和家庭相信，他们的生活水平和生活质量尽可能不因任何社会和经济上的不测事件而受到大影响。

在我国，党的“十五大”明确地提出，要建立社会保障体系，实行社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度，完善失业保障和社会救济制度，为人们提供最基本的社会保障。

而我国对社会保障概念的界定也是众说纷纭的。有人认为，社会保障是指社会保险，这两个概念经常在一些书籍中被混淆使用。有人认为，社会保障是指社会福利，一些欧美国家也将我国对社会保障的概念界定为社会福利。也有人认为，社会保障是指一种社会分配政策。

综合起来，我们认为，社会保障是国家通过立法并依法采取强制手段对国民收入进行再分配，对暂时或永久失去劳动能力及因各种原因造成的生活困难的社会成员提供基本生活保障，以保证劳动力再生产、社会安定和经济稳定增长的一种社会制度。

## 二、社会保障的内容

社会保障的内容主要包括四个方面：社会保险、社会福利、社会救助、社会优抚。

### （一）社会保险

社会保险是社会保障的主要内容。一般来说，它包括养老保险、医疗保险、生育保险、失业保险和工伤保险五个部分，在一些国家和地区还有遗嘱保险、护理保险乃至灾害社会保险制度。

1. 养老保险。养老保险是指国家和社会根据一定的法律法规，对劳动者达到法定年龄而退休的，由社会保险机构或由指定单位按规定给付养老金的社会保险制度。凡是达到法定的退休年龄、工龄和缴纳保险费年限的劳动者，都有权享受社会养老保险待遇，其内容主要包括退休后的生活费用和提供必要的日常生活管理及服务。其目的是确保劳动者退休后的基本生活。

养老保险由德国首创。德国于1889年颁布了《养老、残疾、死亡保险法》。

2. 医疗保险。医疗保险是指劳动者在患病期间，由保险机构或保险组织按照规定

支付其医疗费和生活费的社会保险制度。凡参保人员都可以在指定的医疗机构确诊治病,在休养期间均可获得一定数量的保险金作为生活补助。其目的是使患病劳动者的正常生活不受过大的影响,以利于治疗和康复。

疾病保险于1883年在德国创立,当年颁布了《疾病社会保险法》,这是德国社会保险制度及现代社会保险制度的最早立法的保险项目。

3. 生育保险。生育保险是指为女性劳动者因生育子女而暂时丧失劳动能力,降低或失去正常工资收入来源时,提供基本生活保障的社会保险制度。凡在女职工生育保险范围内的妇女,在合法生育前后的一定时期内都可以获得一定的生活补贴保险金。其主要目的是保护女职工及其子女的身体健康,并适当补偿其因生育造成的收入损失。

生育保险由德国于1887年创办,因生育保险的护理照顾与医疗卫生有连带关系,德国就将生育医疗护理列入疾病保险的范围。后来,举办疾病和生育保险的国家多将两种保险并列为同一保险项目。如今,部分国家根据本国的实际情况和人们的习惯把疾病保险称为医疗保险,或把疾病保险和生育保险统称为医疗保险。但在我国,医疗保险和生育保险是两个相互独立的社会保险子项目。

4. 失业保险。失业保险是指当劳动者因非本人自愿原因失业,从而丧失收入来源时,由社会为其提供必要的物质生活保障的社会保险制度。凡符合规定者,都可根据其就业年限和缴费情况,在规定期限内获得一定数额的失业补助或救济保险金,以及转业培训、职业介绍和生产自救的服务等。其目的是维持失业人员及其家属的基本生活,为失业者早日重新就业提供必要的条件和机会。

失业保险由法国于1905年首创。第二次世界大战后,各工业发达国家都加强推行失业保险制度。目前,发达国家和许多发展中国家都建立了失业保险制度。

5. 工伤保险。工伤保险是指对因工负伤或因职业病致残,暂时或永久丧失劳动能力的劳动者,给予工资收入补偿、医疗保健护理、伤残重建及生活照顾等的社会保险制度。

1884年德国颁布了《工伤事故保险法》,这是世界上第一个工伤保险法令。

## (二) 社会福利

社会福利是社会保障的重要组成部分,它是指政府与社会通过专业化的福利机构为解决社会上的特殊群体及一般社会成员的实际困难,提高国民的生活质量而有针对性地提供服务和设施的一种社会保障制度。

社会福利具有以下几层含义:第一,它是社会为全体成员提供的各种福利性补贴

和各种公共福利事业；第二，社会福利的服务对象既包括特殊群体，如有些福利项目是特别针对老年人、残疾人、儿童的，也包括一般的社会成员，如一些公共福利设施、服务等；第三，社会福利提供的主要是服务及一些设施，而不像社会保险和社会救助那样以提供现金为主。

### （三）社会救助

社会救助同样是社会保障体系中重要的一环，在许多国家甚至是最早体现社会保障制度萌芽的一部分。社会救助是指通过立法由国家或者政府对由于失业、疾病、灾害等原因造成收入中断或者收入降低并陷入贫困的人员或者家庭实行补偿的一种社会保障制度。

社会救助有以下几层具体含义：第一，社会救助的实施主体是国家，是由国家通过立法保护贫困人员，这也意味着实施社会救助是国家义不容辞的责任和义务。第二，社会救助的对象是贫困人员。虽然人和人或者人和一个家庭只要其家庭人均收入水平低于国家规定的某一贫困线，就可以享受社会救助待遇，但实际上，只有有限的人群才可以享受到社会救助待遇，这是与社会保险、社会福利等其他社会保障制度不同的地方，因为后者的实施对象具有广泛性，往往包括所有的社会成员。第三，享受社会救助的条件不是缴费而是低于贫困线，但对是否低于贫困线需要进行经济状况调查，只有通过核实以后才可以享受。

### （四）社会优抚

社会优抚是指国家和社会按照相关的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的带有保养和优待抚恤的特殊社会保障。它具有以下特点：第一，优抚对象包括现役军人，退伍、复员、转业军人，军队离休、退休干部，现役军人家属，烈士家属，牺牲病故军人家属，革命伤残军人和其他特殊时期、特殊地区的特殊对象。第二，资金来源于国家财政拨款，具有单向性的特点。第三，支付待遇比较高，体现权利与义务相对等、贡献与分配相对等的原则。社会优抚既能提供资金保障，又能提供服务保障，是对优抚对象的奉献精神和光荣业绩的褒扬。

## 三、社会保障制度的产生与发展

由于资本主义社会的形成、社会化大生产的发展，家庭保障逐步解体，这促成了保障社会化的形成。其阶段包括产生、形成、发展、成熟、改革几个时期。

### (一) 产生时期

1601年英国女王伊丽莎白颁布了《济贫法》(一般称《旧济贫法》),这拉开了现代社会保障的序幕。在17世纪初的英国资本主义处于原始积累阶段,社会矛盾比较尖锐,《旧济贫法》正是为了缓解社会矛盾而产生的。19世纪上半叶,正处在工业化大生产时期的英国又出台了《新济贫法》。该法由国家具体组织实施,由政府积极参与,体现了统一性和社会普遍性。《新济贫法》确定了社会救助是公民的一项基本权利,实施救济是社会应尽的义务,并要求有专门的机构和专职人员管理该项事业。

### (二) 形成时期

1883年德国推出了健康保险计划,这标志着现代社会保障制度进入了形成时期。1881年初,德皇威廉一世向国会提出了工伤事故保险立法要求。1882年后俾斯麦政府又将疾病社会保险法草案交国会。1883年5月31日国会经过辩论后以多数票通过了《疾病社会保险法案》,这是世界上第一部疾病社会保险法。1884年和1889年德国相继出台了强制性的《工伤事故保险法》和《养老保险法》,这标志着社会保障进入了国家立法阶段。随后,英、法、俄等一些欧美国家也相继出台了单项或多项社会保险法案。

### (三) 发展时期

20世纪30年代资本主义世界爆发了严重的经济危机,这促使社会保障制度进一步发展。在这场危机中,许多工厂倒闭,工人失业,社会矛盾尖锐,人们迫切要求政府能够提供适当的社会保障。这时,一些国家开始奉行国家干预的凯恩斯主义,给社会保障的发展带来了契机。1935年美国颁布了《社会保障法》,建立了联邦社会保障署,对全国的社会保险制度尤其是养老保险实行了统管。

### (四) 成熟时期

这一阶段开始于英国政府二战后的“贝弗里奇报告”。该报告建议政府通过国民收入再分配来实施社会保障,提出了一套福利国家均适用的指导原则,并设计了一套从“摇篮”到“坟墓”的完整社会福利计划。之后,英国以此为蓝本建立了新型的社会保障制度,使得英国成为第一个福利国家。而后像瑞士等欧洲国家也相继建成了福利国家。在这一时期建立的福利国家,由于之后的通货膨胀、劳动力成本上涨等等因素的影响,使得福利待遇不断提高,这种情况甚至给国家的经济发展带来了一定的影响。

## （五）改革时期

20世纪70年代以来,受国际石油危机的影响,许多西方发达国家的经济发展开始减缓甚至出现了停滞。这就给高福利的社会保障政策带来了危机,许多国家政府开始寻求改革之道。这些国家采用的改革措施主要有:提高社会保险的缴费率,提高法定退休年龄,降低给付标准,扩大就业等等。英、美、法等国家都先后对社会保险制度进行了调整。

## 四、我国的社会保障制度发展概述

我国的社会保障实践古已有之,但在新中国成立之前,社会保障制度还没有完全建立起来。我国的社会保障制度是在新中国成立后逐步建立和发展起来的,至今已走过50多年的风雨历程。随着中国由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,社会保障制度也正在经历着深层次的改革和创新。因此,考察我国社会保障制度产生、发展与改革历程,对我国社会保障制度的进一步的改革和完善具有重要意义。根据制度的主体不同,对我国的社会保障制度发展轨迹的考察可分为城镇和农村社会保障制度两种不同的路径。

### （一）城镇社会保障制度

我国城镇社会保障制度的发展可分为以下四个阶段。

1. 初创阶段(1951~1957年)。中华人民共和国成立后,党和政府颁布了一系列法令,初步建立了我国的社会保障制度。1949年9月的《共同纲领》提出了在企业“逐步实行劳动保险制度”,为我国的社会保障制度的建立奠定了法律基础。1951年,我国颁布了《劳动保险条例》,这是我国第一部社会保障法律,它的颁布标志着我国社会保障计划的正式启动。这个条例对社会保障的实施范围,保险费的征集、管理和支付,保险项目和标准及保险业务的执行和监督都作了明确规定。随后,我国于1953年1月2日通过了《关于中华人民共和国劳动保险条例若干修正的决定》,进一步扩大了社会保障的实施范围,提高了若干劳动保险的待遇标准。1956年,我国又将社会保障的实施范围进一步扩大到商业、外贸、粮食等13个产业及部门。

随着企业劳动保险制度的建立,国家机关、事业单位的社会保障制度也逐步建立了起来,这方面的制度是以单项法规的形式建立起来的。例如,1950年12月11日,内务部公布了《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》,规定了其伤残死亡的待遇。1952



年、1953年和1955年我国对这个条例进行了修改,提高了待遇水平。1952年6月27日,政务院颁布了《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家机关工作人员实行公费医疗措施的指示》;同年8月24日,政务院又批准了《国家工作人员公费医疗预防实施办法》;同年9月12日又颁布了《各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法的规定》。1955年4月国务院颁布了《关于女工作人员生育假期的通知》。1955年12月29日,国务院颁发了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》和《国家机关工作人员退职处理暂行办法》,这两个办法规定的退休、退职办法与企业的规定大体相同。到1955年末,国家工作人员的社会保障制度已建立齐全。

2. 社会保障的调整和发展阶段(1958~1965年)。经过建国初期的经济恢复和“一五”计划的执行,我国的经济实力明显增强,在这一时期国家对社会保障制度进行了补充和修正。

国务院于1958年2月发布了《关于工人、职员退休处理暂行规定(草案)》,1958年3月颁布了《关于工人、职员退职处理暂行规定(草案)》。这两个规定适当放宽了退休和退职条件,提高了退休后的待遇标准,从而解决了企业和国家机关的退休、退职办法不统一的矛盾。1966年4月劳动部与中华全国总工会发出了《关于改进企业职工劳保医疗制度几个问题的通知》,对企业职工的医疗保险制度进行了改进。

在这一时期,我国的社会保障事业得到了很大的发展,但受1958年开始“大跃进”的影响,有些改革措施并未得到真正的实施。同时,将企业职工的社会保险从国家保障中分离出来由企业举办,造成了企业的负担沉重和“企业办社会”的突出矛盾,这也成为今后我国社会保险制度改革的一个重要原因。

3. 遭到严重破坏阶段(1966~1976年)。1966年~1976年的十年动乱给党、国家和各族人民带来了深重的灾难,使我国在政治、经济、文化等方面都遭受到严重的破坏,社会保障制度也不例外。《劳动保险条例》被诬蔑为腐蚀职工的修正主义毒瘤,受到了彻底的否定。工会组织全面瘫痪,社会保险工作处于无人管理的境地。由于工会组织的撤销,社会保险基金的征集、管理和调剂使用制度随之停止。1969年,由财政部颁布的《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见(草案)》明文规定“国营企业一律停止提取劳动保险金”,“企业的退休职工、长期病号工资和其他劳保开支,改在营业外列支”。我国的社会保障由此而成为“企业保障”。

4. 改革阶段(1977年至今)。1976年,中国终于结束了十年动乱,1978年12月中国共产党十一届三中全会以后,中国进入以经济建设为中心的新的历史时期。进入20世纪80年代以后,随着经济体制改革的深入发展,尤其是确立了在中国建立社会主义市场经济目标之后,计划经济体制下建立的社会保障制度已经不能适应新