

SHE HUI BAO ZHANG ZI JIN CAI ZHENG

社会保障资金 财政监督

《社会保障资金财政监督》编委会/编著



中国财政经济出版社

社会保障资金 财政监督

《社会保障资金财政监督》编委会 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障资金财政监督 / 《社会保障资金财政监督》编委会编著. — 北京: 中国财政经济出版社, 2005.4

ISBN 7-5005-8043-6

I. 社… II. 社… III. 社会保障 - 资金管理 - 中国
IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 019740 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13.625 印张 295 000 字

2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 册 定价: 28.00 元

ISBN 7-5005-8043-6/F·7039

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编委会

主 任：耿 虹

副主任：陈锦梅 高伟明

主 编：高伟明

副主编：王惠平 张杭平

编委会成员：（以姓氏笔划为序）项林、汪生祥、王惠平、王立佳、白涛、田振刚、张杭平、李学军、李冬云、陈锦梅、杨体军、郭秀宏、姜小林、赵险峰、耿虹、高伟明、高及红、黄克来、雷建辉

序 言

社会保障制度是市场经济的基本经济制度，健全的社会保障体系是社会经济的“稳定器”、经济运行的“减震器”和维护社会公平的“调节器”。党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出，加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系，是完善社会主义市场经济体制的必然要求，也是进一步推进国有企业等诸多改革的迫切需要，更是贯彻落实“三个代表”重要思想，提高执政能力建设，体现以人为本，全面实现小康社会的重大任务。

建立健全完善的社会保障体系是一个长期的过程，西方发达国家花了几百年的时间。我国一直高度重视社会保障体系建设，尤其是改革开放以来，随着社会主义市场经济体制逐步建立，我国社会保障体系建设发

展迅速，初步建立了社会保障框架体系。但是，由于我国国情复杂，各地情况千差万别，目前的社会保障体系还不完善，尚存在许多亟待解决的问题。如社会保障覆盖范围小，统筹层次低，保障能力不足，机制不够健全，社保资金使用效益不高。为了健全社会保障体系，按照《预算法》等法律法规的要求，财政等部门需要发挥法律赋予的职能作用，完善社会保障资金管理的机制设计，推动和完善社会保障体制改革；发挥纠偏和预警作用，加强监控，及时发现问题，确保社会保障资金规范筹集、安全高效使用。

财政部领导对社会保障资金财政监督体系和机制建设非常重视，2003至2004年专门成立了“如何构建和完善对社会保障资金的财政监督机制问题研究”课题组。课题组人员结合社会保障资金监管实践进行理论研究，深入社会保障第一线，剖析现行社会保障制度运行中存在的问题，并进行国际比较，探索如何构建具有中国特色的社会保障体系和社会保障资金财政监督机制。经过努力，课题研究取得了较好的成果。课题研究报告问题分析透彻，理论系统性强；课题结题时，专家评价课题研究报告“是一份水平很高的研究报告”，并在财政部优秀论文、优秀调研报告评选中获二等奖。此后，课题组人员又在工作中进一步实践，继续探讨研究，在此基础上，将课题研究成果充实、丰富、扩展，编辑成书。本书保留了课题研究的理论成果，并进一步分析了社会保障体系运行情况，解剖了社会保障制度运行中存在的问题，对如何构建和完善社会保障资金财政监督机制进行了专门探讨，阐明了加强社会保障财政监督机制建设的必要性，提出了操作性很强的建议，具有一定独创性，“填补了社会保障资金监管研究的一项空白”，对当前的社

会保障监管实践具有一定的指导意义，对完善社会保障制度建设也有一定借鉴意义。

本书主要由进行财政监管的工作人员撰写，务实性较强，又不乏理论思考，真知灼见，相信本书对推动财政监督理论的发展也有一定的积极作用。

当然，我国社会保障体系正在进一步发展完善过程中，本书肯定还有许多不足之处，期望今后进一步完善。

耿 虹

2005 年 2 月

序

言

第一章 社会保障概述…………… (1)

第一节 社会保障的概念…………… (1)

一、社会保障的来源…………… (1)

二、国内外关于社会保障的
定义…………… (2)第二节 社会保障制度的产生和
发展…………… (6)

一、社会保障制度的产生…………… (6)

二、社会保障制度的发展和
福利国家的建立…………… (9)第三节 社会保障的主要内容
…………… (13)

一、社会保险…………… (14)

二、社会救助…………… (32)

三、社会优抚…………… (38)

四、社会福利…………… (41)

第四节 社会保障与公共财政的
关系…………… (44)

一、社会保障的经济与社会功能·····	(44)
二、社会保障与公共财政的关系·····	(47)
第五节 我国社会保障体系发展简要回顾·····	(51)
第二章 社会保障资金财政监督·····	(56)
第一节 社会保障资金财政监督的必要性·····	(57)
一、社会保障资金财政监督的理论依据·····	(57)
二、财政对社会保障资金的监督理论上的必要性·····	(61)
三、对社会保障资金实施财政监督是健全财政管理职能的必然要求·····	(64)
四、推进社保制度改革,促进社会保障事业的发展必须加强财政监督·····	(69)
第二节 社保资金财政监督的概念·····	(72)
一、社保资金财政监督的含义·····	(72)
二、社保资金财政监督主体·····	(74)
三、社保资金财政监督的内容·····	(74)
第三节 社保资金财政监督的目标与原则·····	(78)
一、社保资金财政监督的目标·····	(78)
二、社保资金财政监督的原则·····	(79)
第四节 我国社会保障资金财政监督的历史沿革·····	(81)
第三章 财政对社保资金征收部门的监管·····	(87)
第一节 社会保险资金的征收·····	(87)
一、社会保险资金征收的含义与意义·····	(87)

二、社会保险资金征收的原则·····	(90)
三、社会保险资金征收的具体形式及其选择·····	(93)
第二节 财政对社保资金征收的监督·····	(97)
一、对由税务部门征收社保资金的财政监督·····	(97)
二、财政对社会保障部门征缴社会保险资金的监 督·····	(103)
第四章 财政对社会保障资金筹集和投资运营的监 督·····	(107)
第一节 社会保障资金的筹集·····	(107)
一、社会保障资金筹集和运营的概念·····	(107)
二、社会保障资金筹集和运营的原则·····	(108)
三、社会保障资金筹集的一般形式及其比较·····	(108)
四、我国社会保障资金筹集的具体形式·····	(110)
第二节 财政对社会保障资金投资运营的监督·····	(121)
一、社会保障资金投资运营的重要意义·····	(121)
二、社会保障资金投资运营的主要特点和基本 原则·····	(122)
三、我国社会保险资金投资的现行政策·····	(127)
四、财政对养老保险资金投资运营的监督·····	(129)
第五章 财政对社会保障资金预算管理的监督·····	(139)
第一节 对社保资金预算编制的财政监督·····	(141)
一、对社保资金预算编制开展财政监督的意义 ·····	(141)
二、我国社保资金预算编制及其财政监督现状	

.....	(144)
三、社保资金预算编制及其财政监督所遵循的政策规定.....	(148)
四、对社保资金预算编制开展财政监督的内容.....	(154)
第二节 对社保资金预算执行情况的财政监督.....	(159)
一、社保资金预算执行及其财政监督的现状.....	(159)
二、社保资金预算执行及财政监督所遵循的法律依据和政策规定.....	(163)
三、对社保资金预算执行开展财政监督的内容.....	(168)
第三节 对社保资金决算的财政监督.....	(172)
一、对社保资金决算编制的监督.....	(173)
二、对社保资金决算收入的监督.....	(175)
三、对社保资金支出决算的监督.....	(177)
四、对社保资金决算收支结余的监督.....	(178)
第四节 对社保资金专户的财政监督.....	(179)
一、我国社保资金专户设置的方式、用途和目的.....	(180)
二、对社保资金专户开展财政监督的作用和目的.....	(183)
三、对社保资金专户开展财政监督的内容.....	(185)
第六章 对社保资金发放的财政监督.....	(190)
第一节 社保资金发放体制.....	(190)

一、社保资金发放概述·····	(190)	
二、我国社保资金发放体制现状·····	(191)	
三、对社保资金发放进行财政监督应遵循的原则 ·····	(192)	
第二节 对社保资金由社区发放的监督·····	(193)	
一、社区在社保资金发放中的责任·····	(193)	
二、社区发放社保资金流程·····	(194)	
三、社区发放社保资金容易出现的问题·····	(195)	
四、对社保资金由社区发放的财政监督·····	(195)	
第三节 对社保资金由社保经办机构发放的财政 监督·····	(201)	
一、养老保险·····	(201)	
二、失业保险·····	(207)	
三、医疗保险·····	(210)	
四、工伤保险·····	(213)	
五、生育保险·····	(214)	目
六、社会救济和社会优抚·····	(215)	
第七章 社会保障资金财政监督的方式方法和质量		录
控制·····	(219)	
第一节 社会保障资金财政监督的方式方法·····	(219)	
一、社会保障资金财政监督方式方法的选用原则 ·····	(220)	
二、社会保障资金财政监督的方式·····	(223)	
三、社会保障资金财政监督的方法·····	(236)	

第二节 社保资金财政监督的质量控制·····	(240)
一、社保资金财政监督质量控制的含义·····	(241)
二、社保资金财政监督质量控制的特点·····	(243)
三、社保资金财政监督质量控制的作用·····	(245)
四、社保资金财政监督质量控制的种类·····	(249)
五、社保资金财政监督质量控制政策和控制程序 ·····	(251)
六、建立社保资金财政监督质量控制机制·····	(258)
第八章 社保资金的财务和会计制度·····	(261)
第一节 现行社保资金的财务制度·····	(262)
一、社保基金的概述及特点·····	(262)
二、基金预算·····	(265)
三、基金筹集·····	(266)
四、基金支付·····	(269)
五、基金结余·····	(273)
六、财政专户·····	(275)
七、资产与负债·····	(277)
八、基金决算·····	(278)
九、监督与检查·····	(280)
第二节 现行社保资金的会计制度·····	(282)
一、基本养老保险基金·····	(282)
二、失业保险基金·····	(290)
三、基本医疗保险基金·····	(298)
四、几种特殊情况的会计处理·····	(305)

五、资金账户.....	(307)
六、其他经济业务.....	(310)
七、会计报表.....	(312)
第三节 现行社保资金财务和会计核算中存在的 问题及改进建议.....	(316)
一、没有严格按照制度规定实行社保基金预算 管理.....	(316)
二、社保基金财务监督管理体系不健全.....	(316)
三、社保基金财政专户与社保经办机构的支出户、 收入户之间存在着基金收入入账时间不统一、 相关数据不一致的问题.....	(317)
四、改进建议.....	(317)
第九章 国外社会保障制度简介及对我国的借鉴作用	(320)
第一节 国外社会保障制度简介.....	(320)
一、德国的社会保障制度.....	(321)
二、英国的社会保障制度.....	(328)
三、美国的社会保障制度.....	(336)
四、瑞士的社会保障体系.....	(340)
五、澳大利亚、新西兰的社会保障制度.....	(349)
第二节 国外社会保障监督及其对我国的借鉴意义	(359)
一、西方国家社会保障制度的共同特征.....	(359)
二、西方国家社会保障制度有健全的法律法规	

作保障·····	(360)
三、社会保障管理体制的构成·····	(361)
四、社会保障管理体制的模式比较分析·····	(362)
五、西方国家社会保障体制对我国社保体系建 设的借鉴意义·····	(364)
第十章 建立与经济发展阶段相适应的社会保障制度 和社会保障资金财政监督机制·····	(367)
第一节 我国社会保障面临的新挑战和发展趋势 ·····	(367)
第二节 辽宁社会保障改革试点的主要政策措施、 问题和改进措施·····	(373)
一、辽宁省社会保障试点的主要政策措施和经验 ·····	(375)
二、社保体系建立和运行中也存在一些问题，主 要是：·····	(385)
第三节 社保资金财政监督机制的基本原理·····	(388)
一、监督目标·····	(388)
二、监督方式·····	(389)
第四节 社保资金财政监督体系和运行机制·····	(390)
一、社会保障资金财政监督体系·····	(390)
二、社保资金财政监督机制的基本内容和存在的 问题·····	(392)
第五节 进一步加强社保资金财政监督机制建设的 措施·····	(404)

一、加快社保资金财政监督的法制建设·····	(405)
二、加快社保资金监督的制度创新,完善 自动监督机制·····	(406)
三、强化社会保障费的征管,确保社会保 障基金安全完整·····	(412)
四、摸清社会保障资金分配的底数·····	(413)
五、规范、健全和扩大社保资金事前监督 的途径和渠道·····	(413)
六、加快社保资金基础信息网络建设·····	(414)
七、定期对社保资金管理使用情况进行检查或调研, 提高社保资金使用的安全性、规范性和有效性 ·····	(414)
八、总结辽宁、黑龙江、吉林等地实行社会保障改 革试点的经验,不断探索有中国特色的社会保 障新路子·····	(414)
后记·····	(416)

目

录

社会保障概述

第一节 社会保障的概念

一、社会保障的来源

人类社会发展的历史，是与人类自身不断抵抗天灾人祸的威胁伴生的。随着人类文明的进步，人类除了要抵御自然界的风险外，还要与工业灾害、疾病、失业、家庭变故等抗争。因此，追求安全，实现有保障的生活乃是人类社会共同的目标。

“社会保障”一词是从英文“Social Se-