

珞珈社会保障博士论文丛书



丛书主编：邓大松

中国社会保险基金监管

研究



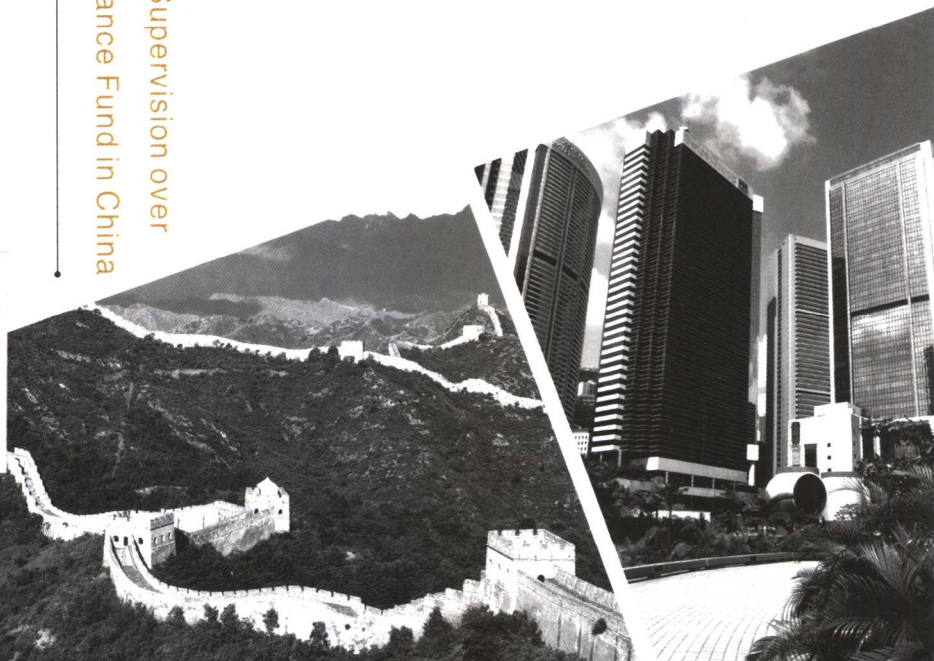
全国
优秀出版社
武汉大学出版社

鲁毅 著

A Study on the Supervision over
the Social Insurance Fund in China

2.61

7



珞珈社会保障博士论文丛书

F842.61

L837

○丛书主编：邓大松

中国社会保险基金监管

研究

■ 鲁 毅 著

A Study on the Supervision over
the Social Insurance Fund in China

中国优秀出版社
武汉大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

中国社会保险基金监管研究/鲁毅著. —武汉: 武汉大学出版社, 2003. 8

珞珈社会保障博士论文丛书/邓大松主编

ISBN 7-307-03848-X

I. 中… II. 鲁… III. 社会保险—基金—资金管理—研究—中国 IV. F842.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 042605 号

责任编辑: 范绪泉 责任校对: 程小宜 版式设计: 支 笛

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.whu.edu.cn)

印刷: 武汉市科普教育印刷厂

开本: 850×1168 1/32 印张: 7.5 字数: 192 千字

版次: 2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 7-307-03848-X/F·801 定价: 15.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购买我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题者, 请与当地图书销售部门联系调换。

总 序

现代社会保障制度是伴随着工业革命和生产的社会化而产生和发展起来的,是社会生产力发展到一定阶段的产物。工业革命在实现技术上飞跃的同时,也将市场经济体制带进了人类社会。市场经济追求资源优化配置,以达到效率的最大化。它在给人类社会的发展带来无限机遇和动力的同时,也蕴含着其本身难以消除的种种社会风险,需要另一种机制或保护制度去规避和化解风险,确保社会的稳定和发展。社会保障制度正是人类社会为解决市场经济社会所固有的内在矛盾,寻求实现经济效率和社会公平的最佳结合而建立的重要的社会保护制度。

任何制度不论是经济的、政治的还是社会的,其背后都有某种意识和观念在发挥作用,并支配着各种制度的产生和发展。这种意识和观念又源于人们通常所说的思想渊源和理论基础。从社会保障的产生来看,其思想渊源来自东西方古近代的伦理思想和空想社会学说,而人的需要本质学说、福利经济学、再生理论、边际效用递减论、持久收入假说、生命周期假说、制度经济学、公共选择理论、老年学说、过早死亡论等是社会保障理论的重要基础;从其发展来看,社会保障理论源于经济学、管理学、哲学、社会学、法学、政治学等交叉研究领域,需要多角度、多层面地审视和研究。

20世纪80年代以来,中国的经济结构发生了重大变革,已初步建立起社会主义市场经济体制。作为与市场经济相伴而生的社会保障制度也获得了前所未有的发展,一套与经济发展水平相

适应的城镇社会保障体系框架已基本确立。但是，社会政治经济改革深入发展的客观实际又不断地向现行的社会保障体系提出一系列新的问题和挑战，需要从理论和实践两个方面进行新的研究和探讨。因此，以中国社会保障制度改革与发展为研究对象，就社会保障理论和实践中出现的新问题，立足学科前沿，从不同的视角，运用新的理论、观点与方法进行跨学科的研究和探索，是每一位社会保障理论研究者 and 实际工作者面临的重要课题。正是基于这一认识，我们编撰出版这套《珞珈社会保障博士论文丛书》，希望能够发挥“抛砖引玉”的作用。

武汉大学从1984年开始招收社会保障方向的硕士研究生，1998年经国务院学位委员会批准设立社会保障博士点，是该二级学科中全国第一个博士点。该博士点的博士研究生在攻读博士学位期间从不同的角度和领域对社会保障的理论和实践做了大量卓有成效的研究，形成了各具特色、颇有分量的研究成果，其中不乏真知灼见。他们已经完成的研究成果主要包括：社会保障与法制建设研究；社会保障基金筹集、营运与监管研究；社会保障基本理论研究；社会保障各项目的理论与实践研究；农村社会保障制度研究；社会保障可持续发展及其发展趋势研究等。这些研究成果的共同特点是：立足学科前沿，规范研究与实证分析相结合、定性分析与定量分析相结合、国际比较与国情分析相结合，应用多学科的理论，对社会保障的理论和实践进行较为全面的探索和研究。我们将把他们已经完成、即将完成的科研成果，陆续编辑出版。

《珞珈社会保障博士论文丛书》的作者多为从事社会保障研究的年轻学者，他们在社会保障理论的殿堂中辛勤耕耘，求知博览。该丛书是社会保障研究园圃里的一棵幼苗，它的成长需要学术界前辈们和年轻同行们的热情关怀和积极扶持。书中见解如有偏颇之处，敬望专家学者给予批评指正。

最后，衷心感谢武汉大学出版社为本套丛书的及时出版所付

总 序

珞珈社会保障博士论文集

出的辛勤劳动。

国务院学位委员会第五届学科评议组成员
教育部公共管理类学科教学指导委员会副主任委员
全国公共管理硕士（MPA）教育指导委员会委员

邓大松

2003年7月22日

序

改革开放 20 多年来，我国的社会保障制度建设取得了重大进展。按照社会主义市场经济的要求，逐步建立起具有中国特色的城镇企业职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险和城市居民最低生活保障制度，初步形成了新的社会保障体系的基本框架，为建立统一、规范和完善的社会保障制度奠定了基础。这项工作不仅对促进国有企业改革、调整经济结构具有重要的现实意义，而且对完善我国社会主义市场经济体制，保持国家长治久安具有深远的历史影响。进一步完善社会保障体系，关系我国改革、稳定、发展的大局，是一项加快推进我国现代化建设和全面建设小康社会的重要而紧迫的任务。

社会保险是社会保障的主要内容，社会保险基金是社会保障基金的重要组成部分。社会保险基金是一项特殊的公共基金，是参保职工的“活命钱”，是社会保险制度的经济基础。社会保险制度的稳定运行，有赖于社会保险基金的支撑。社会保险基金管理的好坏，监督工作是否得力，监督机制是否健全，直接关系到基金的安全和完整，影响社会保险制度改革的进程和顺利实施。做好社会保险基金的监管工作，维护基金的安全完整，努力实现基金的保值增值，是促进社会保障制度持续健康发展的重要保证，是实践“三个代表”重要思想的基本要求和重要使命。

近几年，我国调整社会保障的制度结构，推动制度由单一体系向多支柱体系、由现收现付向部分积累转变，社会保险基金开始有了结余。2002 年全国各项社会保险基金收支 7 300 多亿元，

历年累计结余3 000多亿元。社会保险基金积累越多,基金监管也就越重要。尤其是在我国加入WTO以后,维护社会稳定的任务很重,强化这项工作尤为重要和紧迫。

社会保险基金监管,理论性、前瞻性、创造性比较强。在我国,社会保障制度建立的时间短,社会保险基金监管的理论积累十分薄弱,目前还没有系统的理论研究成果,这对基金监管工作的科学性、预见性和主动性产生一定影响,目前迫切需要运用经济、法律、财政、银行、证券、保险、统计等多方面知识不断充实社会保险基金监管理论。

鲁毅同志撰写的《中国社会保险基金监管研究》一书,作为国内第一部对社会保险基金监管进行系统研究的学术专著,综合多种经济理论,借鉴国际监管经验,紧密结合我国改革的实际,对我国社会保险基金监管问题进行了较为系统、深入的研究。

鲁毅同志长期从事经济金融、社会保险的管理工作,发表了许多专题性研究论文(著作)。作者在丰富的实践经验和前期理论研究积累的基础上,运用数理统计、数量经济等研究手段,将金融、保险、证券、法律等多方面知识和社会保险监管结合起来,进行跨学科研究,如在基础理论部分将公共经济学理论、金融体系内在风险性理论、信息不对称理论与社会保险基金监管结合研究,是我国社会保险理论的一个重要突破。同时,作者还深入地分析了世界社会保险基金监管的模式、特点、发展趋势,中国社会保险基金运行的特点和宏观环境,中国社会保险的模式、模式目标和模式的选择;重新归纳梳理了社会保险基金监管的目的、原则、方法、对象、内容等,将监管体系分为基金管理监督、基金营运监督、基金法制监督三个子系统,并论述了三个子系统的相互关系。以此为基础,作者提出了模型预警监督的概念、模型预警监督的运行机制,并对深圳市基本养老保险基金模型预警进行了实证分析。作者在借鉴国外社会保险基金营运和监督经验的基础上,提出了符合中国国情的社会保险基金营运监督

指标体系和基金监管法律体系等。全书无处不闪烁着创新的思想火花。

《中国社会保险基金监管研究》为我们提供了一个比较系统的社会保险基金监管理论和政策决策框架体系，其理论深度和广度都是前所未有的。该书融创新性、深刻性、实用性和前瞻性为一体，在社会保险基金监管理论上具有开拓性，对实践工作具有重要的参考价值。希望作者继续大胆探索，进一步研究当前中国社会保障制度改革面临的紧迫问题，为中国的社会保障事业作出更大贡献。

目 录

序	1
绪 论	1
第一章 社会保险基金监管的基本理论与监管体系的形成	6
第一节 社会保险基金监管的界定	6
第二节 社会保险基金监管的基本理论	11
第三节 社会保险基金监管的必要性	20
第四节 社会保险基金监管体系的形成与发展	29
第二章 中国社会保险基金监管的现状与问题	42
第一节 中国社会保险基金监管的历史沿革	42
第二节 中国社会保险基金监管的改革	47
第三节 中国社会保险基金运行与监管面临的问题	50
第三章 中国社会保险基金运行的特点与宏观环境	73
第一节 中国社会保险基金运行的特点	73
第二节 中国社会保险基金运行的宏观环境	84
第三节 中国社会保险基金运行的形势	95
第四章 中国社会保险与监管的模式	99
第一节 国外几种典型的社会保险模式	99
第二节 中国社会保险的模式和模式目标	112
第三节 中国社会保险基金监管的基本原则与架构	131

第五章 社会保险基金管理监督	139
第一节 基金管理内部监督.....	140
第二节 外部监督.....	156
第三节 深圳市基本养老保险基金模型预警 实证分析.....	162
第六章 社会保险基金营运监督	174
第一节 国外社会保险基金营运和监督.....	174
第二节 中国社会保险基金营运.....	187
第三节 中国社会保险基金营运监督体系.....	193
第七章 中国社会保险基金监管法制体系	204
第一节 中国社会保险基金监管法制建设.....	204
第二节 社会保险基金监督法制体系.....	212
主要参考文献	221
后 记	227

绪 论

一、问题的提出与研究的意义

社会保险是国家以再分配为手段,以达到社会安定为目的的一种正式的制度安排。它既是一种社会制度,又是一种经济制度。社会保险基金是社会保险的物质基础,是社会保险制度发展的关键。由于社会保险基金属于社会再分配范畴,因此,在基金的收、支、管理等方面要经过精算和安全有效的监管,以实现制度的财务目标和社会安定目标。基金循环流程长,管理部门多,一般要经过参保单位、征收部门、核算部门、银行、待遇核发部门、保值增值部门等众多部门,这就导致了基金的财务风险和众多部门的管理风险,以及基金投资运作的市场风险。因此,对社会保险基金实施有效监管是保证社会保险制度改革顺利推进的一项十分重要的工作。

1951年,中国正式颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》,开始建立劳动保险制度,但由于中国当时的特殊情况,劳动保险基金监管未出现问题。“文革”期间停止了劳动保险基金积累式制度,实行企业自保。直至1982年,中国部分城市开始进行社会保险制度改革的探索实践。到1994年底,全国参加养老保险的人数达8494万人,累积结余养老保险基金305亿元,参加医疗保险人数达375万人。但由于中国社会保险的目标模式和模式目标处于摸索之中,基金运行的宏观环境、微观环境和运行规律把握不准,政策不配套,制度不完善,管理分散,社会保

险基金的监管不力,出现了严重的挤占挪用社会保险基金、欺诈骗领社会保险金和征收社会保险费力度不够等问题,给社会保险基金带来了极大的风险和隐患。1997年7月,国务院颁发了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,明确规定了社会保险基金不得挤占挪用和对外投资营运,实行收支两条线管理,除预留两个月的偿付费用外,结余资金只能购买国债和存入国有商业银行开设的财政专户,开始了进一步强化社会保险基金监管。中国社会保险基金监管方面的研究工作开始引起了理论界和实务界的关注。随后,中国国务院相继颁布了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》、《失业保险条例》、《社会保险费征缴暂行条例》、《企业职工基本养老保险基金实行收支两条线管理暂行规定》、《社会保险基金财务制度》等一系列法规规章,从法规上进一步规范完善了社会保险基金监管。1998年,国务院机构改革新成立了劳动和社会保障部,统一了社会保险管理机构。同时部机关设立了社会保险基金监督司,开始了对社会保险基金的行政监督工作。由于中国社会保险基金营运的两种方式存在着贬值风险以及社会保险基金运行的微观环境和宏观环境发生了变化,中国开始重视对社会保险基金营运的探索。2000年底,中国成立了社会保障基金理事会,并于2001年8月开始投入股票市场。但由于中国社会保险基金监管体系尚未建立,大规模的社会保险基金进入资本市场尚处于研究探索之中。

19世纪80年代,德国最早建立了社会保险制度,并在市场经济国家迅速铺开。到1995年,全世界已有165个国家或地区不同程度地建立了社会保险制度。社会保险基金监管是世界各国政府和理论界普遍关注的问题和焦点之一。但由于各国国情、国力和文化传统、历史背景的差异,社会保险的保障内容、目的、作用有所不同,基金监管的经济理论、财务制度和监管方式也不同。社会保险基金监管按管理模式不同分为集中监管型、分散监管型和集散结合监管型;按预算监管的方式不同分为政府公共预

算型监管、政府专项预算监管、一揽子预算型监管和基金预算型监管；按社会保险基金营运监管的力度不同，又分为宽松管制型和严格管制型。社会保险基金监管机构可分为政府部门、事业性机构、协会或工会。

目前，国内虽有一定数量的社会保险基金管理方面的文章和专著，但涉及到社会保险基金监督理论方面的文章较少，系统研究的专著则更少。国外学者关于商业保险的监管研究比较多，虽然对社会保险基金监管作过一定的研究，但系统地从社会保险基金循环的各个环节上进行研究还较少。

本书研究提出了社会保险基金监管的基本理论，借鉴国外社会保险基金监管的经验，分析了中国社会保险基金监管的宏微观环境和中国社会保险基金监管的现状与问题，探讨了中国社会保险基金运行与监管的目标模式，针对社会保险基金循环的各个环节，提出了建立中国社会保险基金管理监督体系、社会保险营运监督体系、社会保险基金监管法制体系等完善的社会保险基金监管体系。

建立完善的社会保险基金监管体系，是尽快建立有中国特色的社会保险制度的需要，是把我国社会保险基金运行纳入法制化、规范化、科学化管理轨道的保证，是提高我国社会保险基金营运效率、控制营运风险的必要措施，是社会保险基金运行预警的基础，是不断完善社会保险制度的必备条件。

二、研究的目标、方法

（一）研究的目标

为建立具有中国特色社会保险基金监管体系提供理论和实践依据，进一步规范社会保险基金监管，提高社会保险基金运用效益，增强社会保险基金偿付能力，促进社会保险制度健康有序发展。

（二）研究的方法

1. 理论与实证分析相结合。运用经济学、金融学、商业保险监管、信息控制和数理统计等相关理论，对社会保险基金监管体系进行跨学科系统地研究；对国内外有关具体案例进行研究，并对深圳市基本养老保险基金模型预测进行实证分析。

2. 定性分析和定量分析相结合。以大量的统计数据 and 数据分析为依据，阐述作者的基本观点。

3. 宏观研究和微观研究相结合。既有中国社会保险宏观形势的研究，又有具体城市基金运行的微观分析。

4. 国际比较和国情分析相结合，历史分析与现状考察相结合。对比分析了国外典型的社会保险制度，结合中国国情分析了中国社会保险基金运行和监管存在的问题和改革方向。

三、本书力图做出的贡献

第一，理论和实践相结合，提出建立中国社会保险基金监管体系的基本框架和主要内容，为建立我国社会保险基金监管体系提供理论依据和实践依据，为进一步规范社会保险基金监管、促进社会保险制度健康有序发展奠定基础。

第二，研究提出社会保险基金监管的基本理论，特别是把金融体系内在风险性理论和信息不对称理论运用到社会保险基金监管中，试图实现基金监管理论的新突破。

第三，借鉴国际清算银行 1988 年《巴塞尔协议》关于银行风险监管的研究成果，并将之运用到中国社会保险基金的投资营运的风险监管研究之中，提出建立中国社会保险基金投资营运的风险监管指标体系，研究提出了中国社会保险基金投资的方向、比例和投资风险监管指标。

第四，实证分析了深圳市基本养老保险基金收支状况，以数理统计原理为指导，建立时间序列的回归数学模型，为深圳市基本养老保险基金实施财务监管和基本养老保险调整政策提供决策

的数据支持。

第五，借鉴国外社会保险基金监管的经验，从分析中国社会保险基金监管的现状与问题、社会保险基金运行的宏观环境与微观环境入手，提出中国社会保险基金监管的目标模式和模式目标。

第一章 社会保险基金监管的基本理论与监管体系的形成

第一节 社会保险基金监管的界定

一、社会保险基金监管的概念

社会保险制度是在现代市场经济环境下，国家以再分配为手段达到社会安定目标的一种正式制度安排。它既是一种社会制度，也是一种重要的经济制度，在现代社会中扮演着保障国家社会经济安全的角色。

现代社会保险是以劳动者为保险对象，当劳动者因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡等特殊事件而丧失劳动能力或生活困难时，能够从国家、社会获得基本生活需要的一种社会保障制度。它强调受保障者的权利与义务相结合，由国家和社会通过立法，政府采取强制手段实施，并采用受益者与雇用单位等共同供款或单独供款的方式，目的是解除劳动者的后顾之忧，维护社会安定，促进经济稳步发展。社会保险制度起源于19世纪80年代初期的德国，它伴随着工业革命的成功，工业生产取代农业生产跃居社会经济的主导地位，市场经济取代自然经济成为经济运行的主要体制而诞生，并随着工业生产的社会化、规模化的不断发展而发展。到1995年，全世界已有165个国家或地区不同程度