

亚太国家和地区的社会保障和社会保障审计



审计署社会保障审计司 编
审计署外事司

亚太国家和地区的社会保障 和社会保障审计

审计署社会保障审计司 编
审计署外事司

前 言

2000年6月6日至14日，由亚洲审计组织和中国审计署共同资助的“亚审组织社会保障审计研讨会”在北京成功举办。来自35个国家和地区（包括一个非亚审成员国基里巴斯以及中国香港和澳门特别行政区）的43名代表参加了研讨会，共提交论文36篇。会后，主办单位审计署外事司和社会保障审计司的同志选择了其中部分论文翻译成中文。为帮助从事社会保障审计工作的同志拓宽视野，对亚太国家和地区和社会保障制度和和社会保障审计的情况有所了解，现将其汇编成册，以供审计系统特别是从事社会保障审计的广大审计工作者参考借鉴。

李金华审计长和刘家义副审计长对论文集的翻译和编纂工作给予了极大关注，外事司罗美富司长、周维培副司长、社会保障审计司姜洪司长和秦萌副司长进行了总纂和审定，曾黎、朱静和秦洁对所有文章进行了审核和编辑，原社会保障审计司司长赵连栋同志对本论文集给予了热情支持。

翻译人员有：周文华、罗泉、邢剑锋、王鲁霞、齐彦启、周洵、孙喜权、常树涛、赵圣伟和朱静。

二〇〇三年十二月

目 录

亚审组织“社会保障审计”研讨会成果综述	1
中国国家论文(一)	6
中国国家论文(二)	15
中国香港特别行政区论文	25
塞浦路斯国家论文	51
印度国家论文	77
印度尼西亚论文	93
日本国家论文	117
约旦国家论文	130
马来西亚国家论文	149
新西兰国家论文	167
巴基斯坦国家论文	182
菲律宾国家论文	202
斯里兰卡国家论文	223

亚审组织“社会保障审计”研讨会 成果综述

在各亚审成员国的共同努力下，由亚洲审计组织（英文简称ASOSAI）和中国审计署共同资助的“亚审组织社会保障审计研讨会”于2000年6月6日至14日在中国北京成功举办。来自35个国家和地区（包括一个非亚审成员国基里巴斯以及中国香港和澳门特别行政区）的43名代表参加了研讨会。

本次研讨会前，各国已经按照主办国提出的主题/分题提纲撰写了国家论文，根据各自的情况在三个分题上各有侧重，并且提出了很多颇有参考价值的案例。研讨会中，代表们又在讲解论文的基础上，就共同关心的话题进行了充分研讨，交流了各自在社会保障审计领域的经验和做法，就一些问题达成了共识。下面是对这次研讨会成果的小结。

第一分题：最高审计机关在社会保障领域的贡献

研讨成果反映在以下几个方面：

第一，绝大多数与会成员国的社会保障体系都包括国家财政负担的社会福利和（或）由雇主、雇员共同负担的社会保险计划，对养老、医疗、失业、困难救济、工伤、生育、残疾、鳏寡、殡葬及遗属扶助等方面多有涉及，但各国的保障覆盖面和保障程度各有不同。不少国家在社会保障制度发展的过程中都意识到，扩大覆盖面，让所有的社会公民都庇护在社会保障的大伞之

下对于整个经济和社会的发展非常重要。部分代表认为，在政府引进和审批社会保障计划时，最高审计机关应发挥诸如建议方面的作用。

第二，为了使有限的资金发挥最大的效用，各成员国对财政负担的福利金、公积金的支出都有严格的控制，最高审计机关在此方面发挥了特有的作用。特别是某些同时具有会计控制和审计职能的最高审计机关作用更为明显，如巴基斯坦审计长公署对所有政府性支出，包括财政对养老金的补贴和政府雇员的退职退休津贴等，都要进行严格的事前审核；约旦国家审计局和塞浦路斯国家审计局也普遍开展了事前审计。各成员国代表普遍意识到，只有掌握准确的资金需求才能有准确的预算。但是很多国家都不同程度地存在相关业务部门对受益对象情况掌握不准确、动态变化报告不及时的问题，以致预算的准确性较差。

此外，在社会保障资金的实时控制方面，印度尼西亚最高审计委员会显示出自己的特色：它要定期对被审计单位报送的会计季、年报、管理报告、内部控制报告和内部审计报告等加以审核，从而实现对社会保障资金管理的情况进行实时监督的效果。此外，印度主计审计长公署近年来通过普及电算化及时获取资金收支信息在社会保障资金的实时控制方面也取得了明显的效果。

第三，代表们一致认为，建立一个完善的内部控制系统，对于各项社会保障计划准确安全有效地运作十分重要。各国虽然对内部控制的要求和方法有所不同，但都直接或间接地在审查资金需求预算、审查受益人资格及资金支付的各控制要点做出规定；并在按规定缴费等社会保障基金的收入和其投资管理以保证基金的收益等方面做出了相应的规范要求。审计机关应注重审查内部控制制度，并在可能的情况下建立起经常性审查制度。

此外，代表们认为，由于社会保障计划涉及社会各类人群、

情况复杂多变，各相关政府部门之间的信息共享非常重要。中国香港通过普遍使用计算机进行部门之间的数据核对在信息共享方面已经取得了显著的效果。但是也有不少国家的最高审计机关在审计中发现了这方面的不足之处，因此便利、快捷、安全的信息传输系统和部门之间的合作精神是应共同努力的方向。

第二分题：社会保障资金筹集、使用和管理活动的审计

各与会成员国对社会保障资金的财务审计大多涉及筹集、使用和管理等各个环节，尤其注重对财政负担资金的审计监督。审计的主要目标是在真实性、合法合规性方面表述审计意见。

研讨成果体现在以下几方面：

第一，预防、控制和检查错弊行为是包括中国在内的很多国家社会保障资金财务审计的重点。在这方面，各国显示出自己的特色，如澳大利亚目前正在对支付机构进行一系列的舞弊控制审计，审计的目的是评价这些机构现有的制度是否符合联邦舞弊控制政策的规定，并且在实践中得到有效贯彻执行。

另外，代表们认为，在社会保险费收缴过程中发现的规避、欺诈等行为也与相关义务人不理解该项保险计划的意义有关，因此审计人员应注意有关部门是否在宣传方面尽到了责任、服务质量如何，给予公正的评价。这与绩效审计关系密切。

第二，部分国家的社会保险基金有着相对广泛的投资空间，最高审计机关相应地在基金投资方面也具有审计的职能。如，菲律宾和泰国对社会保险基金以各种形式在各种项目上的投资有着详细具体的规定，这些规定都是审计评价的重要依据。一般认为，对社会保险基金的投资进行审计时除考虑基金的安全性、效益性及流动性等因素外，基金投资的社会效益也是审计评价的重要方

面。斯里兰卡审计长公署提出，在投资审计中审计人员的审慎判断至关重要。

第三，绝大多数代表认为，建立一个强有力的审计数据库非常重要，它可以帮助审计人员进行分析和评价。印度主计审计长公署还提出，应该充分利用国家认可的现有统计数据，并予以分类加工建立自己的数据库，特别是在电算化的环境下能够有效地完成数据核对工作。

第三分题：社会保障政策执行情况 和效果的审计

目前，越来越多的亚审成员国开始对绩效审计予以越来越多的重视，他们都有意于在评价社会保障政策执行情况和效果方面有更大的进展，实践中各国的经验和水平有较大差别。

研讨成果反映在以下几个方面：

第一，代表们一致认为，深刻理解各项社会保障政策出台的背景情况和目标，是实施评价的基础，也是提出有价值的审计建议的先决条件。尤其是，由于社会保障政策与日益变化的社会、经济环境息息相关，相对于思路和模式比较固定的财务审计而言，给审计人员提出了更高的要求。对此，巴基斯坦审计长公署和中国审计署都特别指出，应该建立经常性的培训制度，审计人员不仅要在审计技术方法方面接受培训，而且还要学习了解社会保障领域相关的法律法规、管理制度和发展方向，以至于有能力对现有社会保障政策的改进提出建议。印度主计审计长公署则提出，最高审计机关应对社会问题的复杂性以及社会保障计划革新性和改良性的本质给予必要的关注。

第二，部分国家制订了绩效审计准则，用于指导包括评价社会保障政策执行情况和效果在内的各类绩效审计的实施。很多国

家提出，针对审计目标建立一套有效的评价标准是关键，但也是难点所在，实践中需要审计人员实施恰当的主观判断。部分代表指出，社会保险、投资业务的复杂性可能会发生导致审计判断失误的风险。

新西兰审计长公署已经在指标体系方面制订了审计指南，尤其是在指标的相关性、完整性和可理解性方面提出了要求。得益于绩效评价方面的经验，他们经常被各部门邀请去对即将出台的措施进行评论把关。而塞浦路斯国家审计局有时则会在建立业绩评价指标体系方面为被审计单位做出咨询，或以独立观察者的身份积极参与被审计单位业绩评价指标的建立，给出批评意见或建议。

第三，绝大多数代表认为，对社会保障政策执行情况和效果的审计并不需要面面俱到，最高审计机关应该明确审计的重点，注重审计的效果。如菲律宾审计委员会认为审计的主要目标是找到那些为充分贯彻社会保障政策还需要改进的地方；日本会计检查院则着重关注那些问题较多的社会保障计划，强调在指出问题的同时，必须指出原因所在和改进的建议，以达到最好的审计效果。

第四，部分国家对从事社会保障业务的公共部门提供管理和服务的效率性效果性进行经常性的审计，这与对其他公共部门实施的绩效审计并无区别，质量和成本是同时应该考虑的因素，此外审计人员应注重考虑它们所发挥的社会效益。

二〇〇〇年六月

中国国家论文（一）

中国最高审计机关在社会保障领域的贡献

社会保障制度作为维护国家稳定、促进经济发展、关系社会全体成员切身利益的一项制度，越来越受到世界的普遍关注和各国政府的高度重视。在中国，社会保障制度的改革更是国家经济体制改革的一个重要部分。国家最高审计机关一审计署成立以来，对社会保障资金的审计给予了高度的重视。在每年安排的审计项目中都包括了社会保障审计的内容。例如，对救灾救济、民政优抚、社会保险基金开展审计，在社会上引起了很大的反响。各级政府对社会保障资金的筹集和使用给予了极大的关注。

为使各位全面地了解中国的社会保障审计情况，本章将介绍中国社会保障制度的历史沿革和现状，以及中国社会保障审计的主要内容、框架和作用。

一、中国社会保障制度的历史沿革和现状

（一）历史沿革

目前，中国的社会保障体系主要由三部分组成：第一是由国家法律强制实行的社会保险制度，包括养老、医疗、失业、工伤、生育保险和住房保障等，这是社会保障体系的主体部分；第二是由国家财政资金支撑的保障项目，包括社会福利、社会救济、优抚安置、社区服务等；第三是遵循自愿原则的商业保险，

包括个人投保、企业投保和互助性保险等。此外，还有社会各界用于社会保障的捐助资金。以上除由国家法律强制实行的社会保险在过去的几十年中发生较大的变化外，由国家财政资金支撑的社会保障项目，自建国以来一直没有间断，随着人口的增长和社会经济的发展，各级政府用于社会保障方面的财政补助支出也不断增长，而由个人和企业根据自愿原则投保商业保险的情况，随着社会经济的发展而越来越普遍。

中国的社会保险制度主要经历了以下四个发展阶段：

第一阶段为初建阶段：1949年到1966年，是中国社会保障制度的创建阶段。1951年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》（草案），将疾病、负伤、生育、医疗、退休、死亡待遇和待业救济等项目作为劳动保险的内容。全国总工会是全国劳动保险事业的最高领导机构，劳动部是全国劳动保险工作的最高监督机关。劳动保险金一部分由企业直接支付，一部分由全国总工会统筹解决。

第二阶段为停滞阶段：1966年到1976年“文革”期间，劳动保险管理机构被撤消，工会组织被迫停止活动，企业职工退休费用由社会统筹变为由企业负担。

第三阶段为探索阶段：从1978年中国共产党的十一届三中全会到1992年中国共产党的十四次全国代表大会。随着改革开放的深入发展，中国开始把社会保障制度的建立和改革作为经济体制改革的一项重要内容进行研究和推进。1982年颁布的《宪法》明确规定，中华人民共和国公民享有社会保障的权利。从1984年起，部分地区开始探索养老保险制度改革，在国有企业和大部分城镇集体企业中推行了养老金社会统筹，确定实行职工个人缴费制度。机关事业单位和部分农村也进行了养老保险制度改革的试点。

第四阶段为改革发展阶段：1992年，中国共产党的第十四次全国代表大会在第一次提出建立社会主义市场经济体制的同时，也第一次明确地把深化社会保障制度改革作为经济体制改革的四个重要环节之一。1996年，中国政府在《关于国民经济和社会发展的‘九五’计划和2010年远景目标纲要的报告》中明确提出，今后要加快以养老、失业、医疗等社会保险制度为重点的各项社会保障制度改革，为经济体制改革特别是企业改革和对外开放创造良好的外部条件。据此，中国政府近年来对养老、医疗、失业、住房保障等各项社会保险制度进行了大幅的改革推进。

（二）中国社会保障制度的现状

经过20多年的改革，目前，中国已经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。主要体现在以下四个方面：

一是确立了社会基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄养老保险相结合的、多层次的城镇企业职工养老保险制度体系框架，以社会统筹与个人帐户相结合的模式为特征的城镇企业职工基本养老保险制度已经普遍建立，部分地区还建立了企业补充养老保险制度和个人储蓄性养老保险制度。

二是经过多年的反复试点，2000年将在全国范围内建立起社会统筹与个人帐户相结合的、低水平和广覆盖的城镇企业职工基本医疗保险制度，效益好的企业和单位还可以为其职工建立起补充医疗保险制度。

三是建立了失业保险制度和与之相衔接的国有企业下岗职工基本生活保障和再就业过渡性措施，为下岗职工和失业人员的基本生活和再就业提供了基本保障。

四是改革了社会保障管理体制，初步建立了社会保障行政管理与基金管理分开的运行机制。国家对社会保障方面的投入继续

增长，社会保险基金的筹资手段更加有力，对基金的管理更加规范。

此外，逐步建立和完善了有中国特色的社会保障法律体系。中国的《宪法》明确规定中华人民共和国公民享有社会保障的权利，国家依法制定颁布实施了《劳动法》、《保险法》等相关法规，国务院及有关主管部门也颁布了有关社会保障的条例和规章制度，如《失业保险条例》、《社会保险费征缴暂行条例》等，在中国社会保障法制建设方面迈出了重要的一步。《劳动合同法》和《基本养老保险条例》、《社会保险法》和《工伤保险条例》也即将颁布实施。可以预见，随着社会保障立法体系的完善，中国的社会保障工作将逐步纳入法制化轨道。

但是，目前中国的劳动和社会保障工作还面临三大挑战：一是国有企业改革和所有制结构调整带来了劳动力结构的大调整，国有经济领域的就业比重将有所下降，中小企业成为解决就业问题的主力军，大量农村剩余劳动力将向城镇转移，以上因素对就业、再就业和失业保险工作提出了新的挑战。二是中国在2000年后60岁以上的老年人口将达到1.3亿，在总人口中的比重达到10%，从而步入老龄化社会。日趋严重的人口老龄化，对养老保险制度和养老保险基金的承受能力提出了挑战。三是人们日益增长的医疗消费需求与原有医疗保险制度及其保障能力之间的矛盾日益突出，给医疗保险的改革增加了难度。

针对以上挑战，国家劳动和社会保障部门确定，在近几年社会保险制度改革要在四个方面取得突破：一是建立新制度，即建立和完善保险费用由用人单位、职工个人和国家三方合理负担，管理服务社会化的养老、医疗、失业保险制度。二是实现广覆盖，将基本养老保险的实施范围由目前的城镇企业逐步扩大到所有从业人员；基本医疗保险覆盖城镇所有用人单位及其职工，并

逐步将乡镇企业及职工纳入实施范围；失业保险覆盖到城镇所有企业事业单位及其职工。三是提高社会保险基金的统筹层次，基本养老保险基金实现比较规范完善的省级统筹，并逐渐向全国统筹过渡，基本医疗保险实现地市级统筹，失业保险基金实现由县级统筹向地级统筹的过渡。四是实现统一管理，在全国逐步建立对养老、医疗、失业、工伤、生育保险以及城镇企业、机关、事业单位和农村社会保险的统一管理。统一机构、实现统一制度、统一政策、统一征缴、统一监管，社会保险的管理服务实现社会化。

二、中国的社会保障审计

中国的社会保障审计是指审计机关对政府部门管理的和社会团体受政府管理部门委托管理的社会保障资金财务收支的真实、合法和效益及其管理进行的审计监督。

(一) 审计的权限

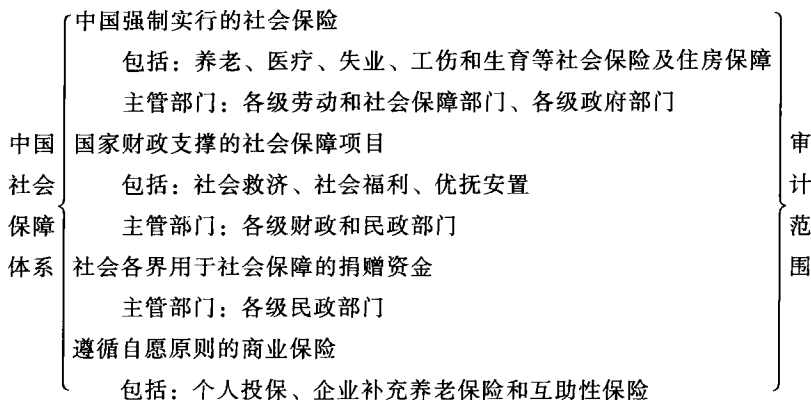
根据1994年颁布的《审计法》第二十四条，审计机关对政府部门管理的和社会团体受政府委托管理的社会保障基金、社会捐赠资金以及其他有关基金、资金的财务收支，进行审计监督。此外，《审计法》第五条明确规定：审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。

(二) 社会保障审计的范围（见图一）

如前所述，在中国社会保障体系的构成中，主体部分是由国家法律强制实行的养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险及住房保障制度；第二部分是由国家财政资金支撑的社会福利、社会救济、优抚安置等社会保障项目；第三部分是社会各界用于社会保障的捐助资金；第四部分是商业保险。依据《审计法》有关规定，社会保障审计的范围主要是前三个部分。审计的对象是代

表国家管理社会保障资金、为社会保障投入资金的各级劳动和社会保障部门、民政部门、财政部门和其他有关部门，以及缴费单位。

图1 中国社会保障审计的范围



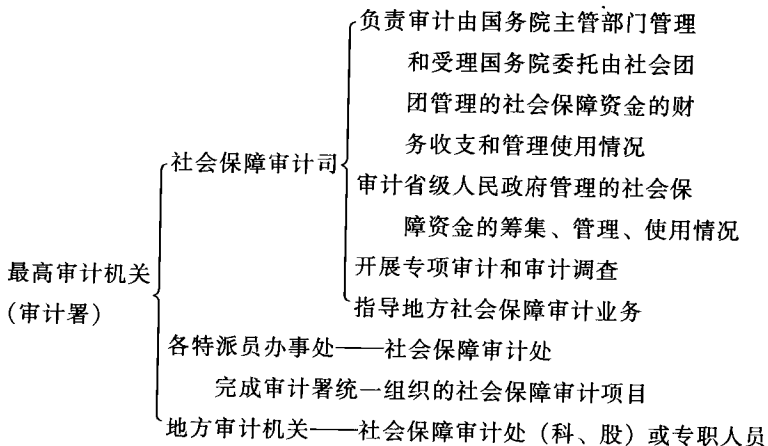
(三) 社会保障审计组织

1998年，中央政府所属机构进行改革，国务院批准审计署新增加的四项职能之一就是“审计监督社会保障资金”（此前对社会保障资金的审计是作为专项资金审计的一部分，没有作为部门的一项职能单列），并且批准审计署增设社会保障审计司，负责审计由国务院主管部门管理和受国务院委托由社会团体管理的社会保障资金的财务收支和管理使用情况，审计省级人民政府管理的社会保障资金的筹集、管理、使用情况，开展专项审计和审计调查，以及指导地方社会保障审计业务；审计署派驻各地的特派员办事处也有专门的部门负责完成审计署统一组织的社会保障审计项目。在地方政府机构的改革中，各级审计机关都相应增设了专门负责社会保障审计的部门或配备专职人员。根据《审计法》，地方各级审计机关对本级人民政府和上一级审计机关负责并报告

工作, 审计业务以上级审计机关领导为主, 依法在本辖区内开展社会保障审计工作。

以上各级社会保障审计部门按职责的分工, 各负其责, 形成了中国社会保障审计的组织体系。(见图二)

图2 中国社会保障审计组织体系



(四) 社会保障审计的重点和方法

1. 社会保障审计的内容主要包括对各项社会保险基金的审计, 对国家拨付的财政资金的审计, 对社会捐赠资金的审计等。审计的重点是社会保险基金的征收和支出是否合规, 管理是否完善, 有无基金流失等问题; 财政拨付资金是否专款专用; 社会捐赠资金是否按照捐赠人的意愿使用等。

2. 社会保障审计的方法。审计中通常采用的基础方法是从账户入手的方法, 即审计机关以作为资金活动载体的银行账户为起点, 查证相应的会计账目, 监督财政、财务收支活动的真实、合法和效益; 此外, 审计中还采用一些专门的办法, 如对被审计单位内部控制制度进行测评、抽样审计和计算机审计等。

(五) 审计结果的报告和公布

根据《审计法》的规定,审计组对审计事项实施审计后,应当向审计机关提出审计报告。该报告在送交审计机关前,应征求被审计单位的意见。审计机关审定审计报告,对审计事项作出评价,出具审计意见书;对违反国家规定的财政财务收支行为,需要给予处理、处罚的,在法定职权范围内作出审计决定或向有关主管机关提出处理、处罚意见。

中华人民共和国审计署受国务院委托,每年都要向全国人民代表大会报告年度的审计结果,并向社会公布一些审计的基本情况和数字。近几年来,由于对违纪违规问题的查处力度不断加大,因此向社会曝光的情况也就比较多。例如1999年审计署审计长向全国人大报告并向全社会公布的典型问题中,就有2项是社会保障审计查出的。

三、社会保障审计的作用

1. 对社会保障资金进行审计监督。通过社会保障资金审计,发现和查处在资金的筹集、管理和使用中存在的挤占挪用、损失浪费等违法违纪问题,保障社会保障资金的安全完整和经济有效,维护人民群众基本生活的权益,维护社会的稳定。

2. 促进符合中国国情的社会保障制度的建立与完善。国家审计机关针对社会保障审计中发现的问题,向国务院或地方各级政府以及国务院有关部委提出改进意见和建议(其中绝大多数都已被采纳),促进建立社会保障资金管理和运营的良性机制,促进社会保障管理体制改革,为宏观经济决策和社会保障制度的建立与完善服务。

3. 社会保障审计在反腐败和推进依法治国过程中发挥着积极作用。审计机关对在社会保障审计中发现的贪污腐败等问题,