

99
F239.65
39

2✓

审计实务丛书

保 险 基 金 审 计

主 编 张秋霞 蒋建华
副主编 叶安琛 金维德
张友直 刘 军

经济 管 理 出 版 社

《审计实务丛书》编委会名单

主 编 刘家义 (中华人民共和国审计署副审计长)

副主编 张秋霞 (中华人民共和国审计署行政事业
审计司司长)

胡文博 (中华人民共和国审计署计算中心
副主任)

李凤鸣 (南京审计学院副院长)

编 委 刘家义 张秋霞 胡文博 李凤鸣

庄恩岳 尹 平 颜丽虹 陈丹萍

曾洪波 陈思维 王会金 蒋建华

张金城 陈雨露 刘建军 石友蓉

前 言

我国社会主义审计制度诞生于 20 世纪 80 年代初。十多年来，全国审计机关和广大审计人员高举邓小平理论伟大旗帜，坚持用解放思想、实事求是的思想路线指导审计工作，认真贯彻执行党和国家的方针政策，严格履行《宪法》和法律赋予的职责，积极实践，大胆探索。经过十几年的艰苦努力，逐步建立起了具有中国特色的社会主义审计监督制度的基本框架，审计工作开始步入了法制化、程序化、规范化的轨道。

江泽民同志在党的十五大报告中指出：我国现在处于并且长期处于社会主义初级阶段。这一阶段的历史任务是：逐步摆脱不发达状态，基本实现社会主义现代化；由农业人口占很大比重，主要依靠手工劳动的农业国逐步转变为非农业人口占多数，包含现代农业和现代服务业的工业化国家；由自然经济、半自然经济占很大比重，逐步转变为经济市场化程度较高；由文盲、半文盲人口占很大比重，科技教育文化落后，逐步转变为科技教育文化比较发达；由贫困人口占很大比重，人民生活水平较低，逐步转变为全体人民比较富裕；由地区经济文化很不平衡，通过有先有后的发展逐步缩小差距；通过改革和探索，建立和完善比较成熟的、充满活力的社会主义市场经济体制、社会主义民主法律体制和其他体制；广大劳动人民牢固树立建设有中国特色社会主义的共

同理想，自强不息，锐意进取，艰苦奋斗，勤俭建国，在建设物质文明的同时努力建设精神文明；逐步缩小同世界先进水平的差距，在社会主义基础上实现中华民族的伟大复兴。

要完成上述艰苦的历史任务，必须致力于经济体制与经济增长方式的根本性转变，加快国有企业改革，健全宏观调控体系，加强法制建设和廉政建设等。它对审计工作提出了新的更高的要求，我们必须高举邓小平理论的伟大旗帜，坚持从中国的实际出发，勇于开拓，大胆实践，努力探索，积极进取，不断学习新知识，研究新情况，解决新问题，总结新经验，以适应社会主义市场经济环境下审计工作面临的新形势。

为此，我们组织有关人员编写了《审计实务丛书》。希望本丛书的出版能对审计工作起到一定的推动作用。

由于市场经济是个庞大的系统工程，两个转变有个循序渐进的过程，加上编者水平有限，书中难免存在不当之处，敬请指正。

编 者
1998 年 1 月

目 录

第一章 保险基金审计概述	(1)
第一节 保险基金的涵义	(1)
第二节 保险基金审计概念	(18)
第三节 保险基金审计的任务和范围	(23)
第四节 保险基金审计的程序	(26)
第二章 养老保险基金及其审计	(34)
第一节 我国养老保险制度	(34)
第二节 基本养老保险基金简介	(40)
第三节 基本养老保险基金审计	(51)
第三章 失业保险基金及其审计	(62)
第一节 我国的失业保险制度	(62)
第二节 失业保险基金简介	(67)
第三节 失业保险基金的审计	(82)
第四章 医疗保险基金及其审计	(92)
第一节 我国的医疗保险制度	(92)
第二节 职工医疗保险基金简介	(97)
第三节 职工医疗保险基金的审计	(104)
第五章 社会保险经办机构财务收支及其审计	(114)
第一节 社会保险基金经办机构概述	(114)
第二节 社会保险经办机构财务制度简介	(116)
第三节 社会保险经办机构财务收支审计	(121)
第六章 商业保险责任准备金及其审计	(126)

第一节	未到期责任准备金及其审计·····	(127)
第二节	长期责任准备金及其审计·····	(134)
第三节	人身责任准备金及其审计·····	(142)
第七章	商业保险未决赔款准备金及其审计·····	(156)
第一节	保险理赔及其审计·····	(156)
第二节	未决赔款准备金及其审计·····	(164)
第八章	商业再保险准备金及其审计·····	(169)
第一节	再保险准备金的基本内容·····	(169)
第二节	再保险准备金的核算·····	(172)
第三节	再保险准备金的审计·····	(178)
第九章	商业保险总准备金及其审计·····	(182)
第一节	总准备金的基本内容·····	(182)
第二节	总准备金的核算·····	(186)
第三节	总准备金的审计·····	(187)
第四节	保险保障基金和保证金审计·····	(192)
第十章	商业保险基金运用及其审计·····	(195)
第一节	商业保险基金运用概述·····	(195)
第二节	我国商业保险基金的运用·····	(201)
第三节	商业保险基金运用的审计·····	(204)

第一章 保险基金审计概述

第一节 保险基金的涵义

一、保险基金的概念

基金，是国民经济中通过分配社会总产品形成的具有特定用途的资金。保险基金，是为使社会再生产持续不断地进行，在国民收入的分配和再分配中扣除下来补偿因自然灾害、意外事故等造成的经济损失或为年老、患病、伤残、生育、失业而失去生活来源的劳动者提供物质生活帮助的专项资金。

对于保险基金的形成及其属性马克思作了精辟论述。马克思认为，保险基金源于剩余劳动所创造的剩余价值，是从剩余价值的扣除，它不同于固定资产的折旧、维修等费用支出从生产成本的扣除。他说：“对于由异常的自然现象，火灾、水灾等等引起的破坏所作的保险，和损耗的补偿及维修劳动完全不同。保险必须由剩余价值补偿，是剩余价值的一种扣除。……从整个社会的观点来看，必须不断地有超额生产，……以便掌握一批生产资料，来消除偶然事件和自然力所造成的异乎寻常的破坏。”^①又说：“为了对偶然事故提供保险，为了保证必要的、同需要的发展以及人口的增长相适

^① 马克思：《资本论》第2卷，第198页。

应的累进的扩大再生产（从资本主义观点来说叫作积累），就需要一定量的剩余劳动。”^①他强调，在任何社会形态下，作为保险基金来源的“一般剩余劳动，……必须始终存在。”^②

在资本主义社会中，来源于剩余价值的保险基金，处于自由资本主义时期，由于利润是剩余价值的转化形态，因而保险基金是直接从企业利润中扣除的。马克思指出，从再生过程的“物质方面看，总是处在各种会使它遭到损失的意外和危险中。……因此，利润的一部分，即剩余价值的一部分，从而只体现新追加劳动的剩余产品（从价值方面来看）的一部分，必须充当保险基金。”^③“虽然在资本家个人看来，好象他真正能够把全部利润当作收入来消费掉。但他会在这方面碰到限制，这些限制以保险基金和准备金的形式，以竞争规律等形式出现在他面前，并且在实践中向他证明，利润并不只是个人消费品的分配范畴。”^④进入垄断资本主义时期，随着保险事业的发展，出现了各种经济损失社会负担平均化的趋势，保险基金来源的形式也因此起了变化，也直接从利润中扣除变为直接从生产成本扣除、间接才从利润中扣除。

在社会主义社会中，保险基金是从社会总产品中扣除的。马克思在《哥达纲领批判》中，在批评拉萨尔主义“不折不扣的劳动所得”的庸俗经济学的分配理论时，提出社会

① 马克思：《资本论》第3卷，第925页。

② 同①。

③ 马克思：《资本论》第3卷，第958页。

④ 马克思：《资本论》第3卷，第997～998页。

主义社会对社会总产品的分配原则，认为“不折不扣的劳动所得”的“社会总产品”，“从它里面应该扣除：第一，用来补偿消费掉的生产资料的部分。第二，用来扩大生产的追加部分。第三，用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金”，“剩下的总产品中的其他部分是用来作为消费资料的。”而“用来作为消费资料的”部分中，还要扣除“为丧失劳动能力的人等等设立的基金”，这就是“所谓官办济贫事业的部分。”^① 在这里，他强调了社会主义社会建立保险基金的必要性，原因是社会主义社会仍然需要运用保险这种经济补偿措施来应付由于自然灾害、意外事故或其他危险等造成的生产、生活方面的经济损失。

根据马克思关于社会主义社会保险基金来源于社会总产品扣除的思想，分析社会主义社会的保险基金，必须从分析社会总产品的分配入手。

（一）社会总产品的分配

社会总产品是社会在一定时期（如一年）内所生产的物质资料的总和，它由从事物质生产的劳动者所创造。为了保证社会主义的简单再生产和扩大再生产的顺利进行，为了满足人们不断增长的物质文化生活需要，一定时期内（如一年）生产出来的社会总产品要按一定的原则和顺序进行分配。按照马克思的思想，结合我国社会主义的实践，一定时期内的社会总产品要作如下分配：第一，用于补偿已消耗的生产资料；第二，用于扩大再生产追加的生产资料 and 消费资料；第三，用于应付自然灾害、意外事故等的后备基金；第四，用于消费，包括个人消费和社会消费。

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第9页。

社会总产品分配用于补偿已消耗的生产资料部分的基金，称为补偿基金。建立补偿基金，目的在于维持社会的简单再生产，保证社会再生产能够按照原有规模正常进行。这项基金是企业用销售产品所取得的货币收入、采取累计折旧和流动基金的形式建立的。

社会总产品分配于第二、三、四等三项，都是劳动者在生产中新创造的物质资料的价值，称为国民收入。国民收入，从价值形态看，是社会从事物质生产的劳动者在一定时期内（如一年）新创造的价值；从实物形态看，就是社会总产品补偿已消耗生产资料后的剩余产品，包括剩余的生产资料 and 消费资料。

（二）国民收入的分配

社会主义社会的国民收入要进行分配，而分配是一个十分复杂的过程：先在物质生产部门进行初次分配，初次分配取得的收入称为原始收入。在此基础上，在非物质生产部门进行再次分配，这些非物质生产部门不直接参加物质资料的生产，是通过国民收入再分配、从原始收入那里取得收入的，一个国家的财政预算收支是实现国民收入再分配的主要途径。

经过国民收入复杂的初次分配和再次分配，最后在使用过程中形成积累基金和消费基金。根据马克思的再生产理论，国民收入中以多大比例形成积累基金和消费基金，这是关系国民经济健康发展的重大比例。我国长期以来的实践表明：要恰当安排两者的比例关系，既不能积累过头而影响消费，也不宜消费过头而减少必要的积累。

1. 关于积累基金。积累基金是保证社会扩大再生产进行所必需的经济条件。积累基金按照生产用途分为三部分：

(1) 扩大再生产基金。重点用于工业、农业、能源、通信、运输等基础性扩大再生产的基本建设投资 and 增加国有企业的流运资金；

(2) 非生产性基本建设基金。用于文教卫生部门、国家行政和国防部门等非生产性基本建设，以及工、农业等生产部门的非生产性基本建设；

(3) 社会后备基金。用于应付自然灾害和意外事故的基金。

积累基金的上述三部分之间存在着一定的比例关系。

2. 关于消费基金。消费基金是指国民收入中用来满足社会成员个人的物质文化生活需要和社会共同消费需要的基金。消费基金按照使用形式，分为个人消费基金和社会消费基金。

(1) 个人消费基金。是用于支付劳动者的劳动报酬，以满足他们及其赡养家庭成员的物质文化等的生活需要。个人消费基金在消费基金中占有较大的比例，是劳动者个人生活来源的基本部分。在我国现阶段，主要按照劳动者在社会生产中所付劳动的数量与质量进行分配。

(2) 社会消费基金。在社会主义制度下，劳动者个人的需要不仅靠个人消费基金来满足，而且也需要依靠社会消费基金来满足。社会消费基金用于三个方面：①国家管理。用于国家行政管理、国防等方面的支出；②文教卫生。用于科学、文化、教育、保健事业等方面的支出；③社会保障。用于社会保险、社会救济等方面的支出。从长远发展的情况看，在社会消费基金中，用于国家管理的部分将相对缩减，文教卫生和社会保障的部分将逐渐扩大。

（三）保险基金的构成

根据上述社会总产品的分配和国民收入的分配、再分配，保险基金由社会后备基金、社会保险基金和商业保险基金等三部分构成。

1. 社会后备基金。社会后备基金是国民收入分配和再分配所形成的积累基金中用于应付自然灾害和意外事故的资金。

根据我国的实践，社会后备基金有国家后备基金和企业后备基金，而以国家后备基金为主体。国家后备基金的物资形态为国家物资储备，其价值形态为国家财政后备资金。企业后备基金集中体现为企业的公积金，由于国有企业的财务是国家财政的重要组成部分，因此国有企业的后备基金也可以说是国家财政后备的一种延伸。

社会后备基金，用于防备社会再生产过程的中断和保持国民经济平稳发展以及应付意外事故等特殊需要。后备基金是反映一个国家经济社会综合实力的一项重要指标。国家建立起雄厚的财政后备基金，就可应付非常事件，保证国民经济持续、高速、健康地发展，保证市场的繁荣稳定和人民生活的逐步改善。

2. 社会保险基金。社会保险基金，主要来源于国民收入分配、再分配所形成的社会消费基金部分；除此之外，社会保险基金的一部分也还来源于劳动者个人从个人消费基金中按政府规定缴纳由个人承担的社会保险费用。

社会主义国家发展社会保险事业，建立社会保险制度，设立社会保险基金，通过立法、建制，强制性地从国家财政、企业财务和个人收入中统筹资金用于养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险，使劳动者在年老、患

病、工伤、失业、生育等情况下获得帮助和补偿。也就是说，社会保险基金是国家统筹、用于保证恢复劳动能力和丧失劳动能力的人生活需要等项支出的专项基金。建立社会保险基金是我国经济体制改革中的重要配套措施，社会保险基金将随着社会生产的发展逐步增长。

3. 商业保险基金。商业保险基金是通过保险企业经营各种保险业务，与投保人（法人和自然人）签订保险合同或协议，根据保险合同或协议向投保人收取保险费用为主要渠道建立起来的保险基金，在保险合同、协议规定的特定事故发生并给投保人造成经济损失时专门用来偿付投保人的经济损失。保险企业收取的保险费收入形成以下三个方面：一是用于保险企业本身的业务费用开支，二是作为保险企业的盈利，形成自身积累，三是形成保险基金用于赔付投保人的经济损失。

商业保险基金是适应企业生产和居民生活的需要而建立的一种保险基金。企业在生产、居民在生活中都有遭受自然灾害袭击、发生意外事故和其他危险的可能，企业职工和居民遭受自然灾害、发生意外事故等失去生活来源时可由国家和社会给予一定的救济和资助，保障其最基本的生活条件，但由于自然灾害或意外事故给企业、企业职工、居民造成的经济损失，则不可能由国家和社会给予补偿，就需要通过商业保险形式加以解决。因此，商业保险基金是由商业保险企业运营的一种专项资金，具有分摊损失、均分消费的特点，是世界各国普遍采用的保险形式。

如上所述，构成保险基金的是社会后备基金、社会保险基金和商业保险基金三个部分。本书讨论的保险基金审计，只涉及社会保险基金审计和商业保险基金审计两个方面。

二、社会保险基金

(一) 社会保险基金的概念

社会保险基金是国家通过立法，为劳动者在因年老、患病、伤残、生育、失业等原因，丧失劳动能力或中断就业，本人及其家属失去收入来源时，向其提供物质帮助，以帮助其恢复劳动能力或保障其基本生活而建立的，由国家、用人单位和个人共同负担的专项资金。社会保险基金是社会保险制度的基础。社会保险基金的概念可从多角度进行探讨。

1. 社会保险基金的来源。社会保险基金主要来源于国民收入分配和再分配所形成的社会消费基金和个人消费基金。它是国家以立法的形式，强制性地从国家财政、用人单位、职工个人三个渠道征集的。用人单位和个人承担的社会保险费用要由用人单位和职工个人按照职工工资总额的一定比例按月缴纳。国家所承担的社会保险费用则分别体现在两个方面，一是企业缴纳的社会保险费用在税前列支进入企业成本，国家以免税的形式负担一部分费用；行政机关、事业单位缴纳的社会保险费用由财政资金支付，国家则负担了全部费用。二是社会保险基金在发生入不敷出情况时，最终由国家财政补贴。由于个人缴费在缴费总额中一般只占较小部分，国家和用人单位就成为社会保险基金来源的主渠道。

2. 社会保险基金的构成。按照《中华人民共和国劳动法》第七十条“国家发展社会保险事业，建立社会保险制度，设立社会保险基金，使劳动者在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下获得帮助和补偿”的规定，以及该法第七十二条“社会保险基金按照保险类型确定资金来源，逐步实行社会统筹”的要求，我国的社会保险基金目前主要有养老保险基金、失业保险基金、医疗保险基金、工伤保险基金、

生育保险基金五项。

3. 社会保险基金的使用。社会保险基金的使用有其特定而严格的范围，主要用于参加社会保险统筹用人单位的职工因患病、工伤、生育、年老（或达到国家规定的退出工作岗位年龄）失去劳动能力或失业等原因而失去收入来源时，向其提供有助于恢复劳动能力或保障其基本生活的物质帮助。

（二）社会保险基金与社会保障资金

社会保险基金是社会保障资金的一个重要组成部分。社会保障资金的内涵比社会保险基金广泛。我国多层次的社会保障体系由四个部分组成：社会保险；社会救济、社会福利、优抚安置；商业保险和多种形式的补充保险；住房保障等。社会保险是社会保障体系中最重要、最核心的部分。

社会救济、社会福利、优抚安置与社会保险同属于社会保障体系，但它们在资金来源、管理方式、保障对象等方面有所不同。社会救济、社会福利、优抚安置所需资金主要由国家财政拨款，同时有一部分资金来源于国内外社会各方面的捐赠。这些资金通过国家各级民政部门管理。社会救济、社会福利、优抚安置所救助或帮助的对象，不只局限于参与社会保险的劳动者，而是包括了全体社会成员。如：无劳动能力，无生活来源、无法定扶（贍）养人等社会成员。

社会保险与商业保险相比较，它们在属性、权利义务、原则、立法、管理上都有所不同。社会保险是一种由国家立法强制实行、政府组织实施的具有互济性、福利性和社会性的社会保障制度，保障劳动者本人及其家属的最基本的生活需要，个人负担社会保险费用多少与其享受的社会保险待遇的高低没有直接关系，社会保险不以盈利为目的，当保险基

金发生入不敷出时最终由国家负担。商业保险则是由投保和承保双方建立的经济契约关系，通过市场实施，具有自愿性和赔偿性的金融活动，投保方与承保方订立保险合同，缴费越多，所得的经济赔偿越多。商业保险以获取利润为经营目标，按照自主经营、自负盈亏的原则经营，亏损自负。

（三）我国的社会保障事业

我国社会主义的社会保障事业，早在新民主主义革命时期就已经逐渐发展，中华人民共和国成立后建立了社会主义的社会保障制度。1951年2月，政务院颁发了《中华人民共和国劳动保险条例（草案）》、《保险条例》和《救济失业工人暂行办法》，对职工的医疗、生育、养老、病假、伤残、死亡、失业等待遇都作了适应当时生产力发展水平的规定，保障了职工的基本生活，初步建立起新中国的劳动保险制度。1955年末，建立起国家机关工作人员的社会保障制度。1956年，扩大了《保险条例》的实行范围。1958年，国务院发布了《关于工人职员退休处理暂行规定》，财政部、卫生部发出了《关于改进公费医疗管理问题的通知》，中华全国总工会、劳动部发出了《关于改进企业职工医疗制度几个问题的通知》。这些都为我国社会保障事业的发展起到了很好的推动作用。

自1958~1966年，我国的社会保障事业虽然有所发展，但由于“左”的影响，社会保障制度未能继续改进。

“文化大革命”期间，我国社会保障事业遭到了很大的破坏。

党的十一届三中全会以来，国家大力恢复、重建了社会保障工作。1978年，国务院颁布了《关于安置老、弱、病、残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》。

1980年，全国总工会、国家劳动总局联合发出的《关于整顿与加强劳动保险工作的通知》，国务院又批转了《关于加强退休职工管理服务工作的报告》。

随着国家经济体制改革的不断深入，我国社会保险制度的改革也逐步深入。1991年国务院发布了《关于企业职工养老保险制度改革的规定》，1993年4月，国务院发布了《国有企业职工待业保险规定》。1994年4月，国家体改委、财政部、卫生部联合发布《关于职工医疗制度改革的试点意见》；同年7月，国家颁布《中华人民共和国劳动法》。1995年3月，国务院发布《关于职工医疗制度改革的试点意见》；同年7月，国家颁布《中华人民共和国劳动法》。1995年3月，国家发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》。最近，国务院又发布了《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》。各地、各部门贯彻执行这些法律、规定、意见和通知的精神，使养老保险、失业保险、工伤保险、生育保险、职工医疗制度等方面的改革都在试点中逐步推进。我国的社会保险事业进入到一个新的发展阶段。

（四）我国社会保险管理体制

我国社会保险管理体制分三个层次：

1. 行政管理部门，主要负责制订社会保险法规、政策和长期发展规划，并对社会保险事业进行监督和指导。

2. 执行机构，即社会保险经办机构。其主要职能是：组织推动社会保险基金统筹政策的贯彻落实；负责社会保险基金的收缴和支付；对基金进行管理和运营，使之保值、增值；建立和管理基本养老保险基金个人帐户和医疗保险基金个人帐户；开展社会保险基金的咨询服务工作；会同金融机