



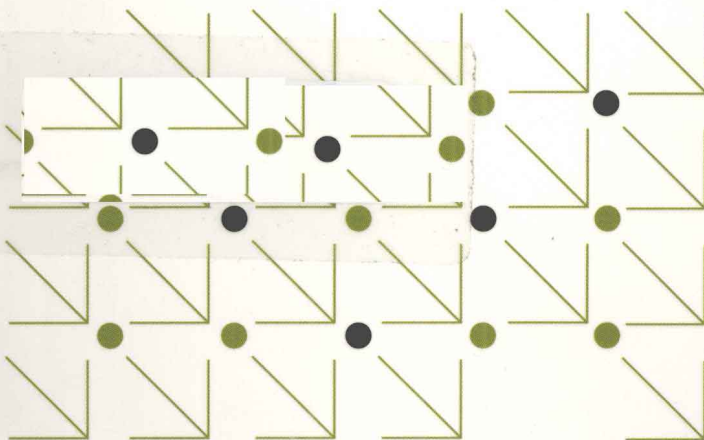
普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21 世纪劳动与社会保障系列教材

SOCIAL SECURITY
MANAGEMENT

社会保障管理

邓大松 刘昌平 主编



 中国人民大学出版社

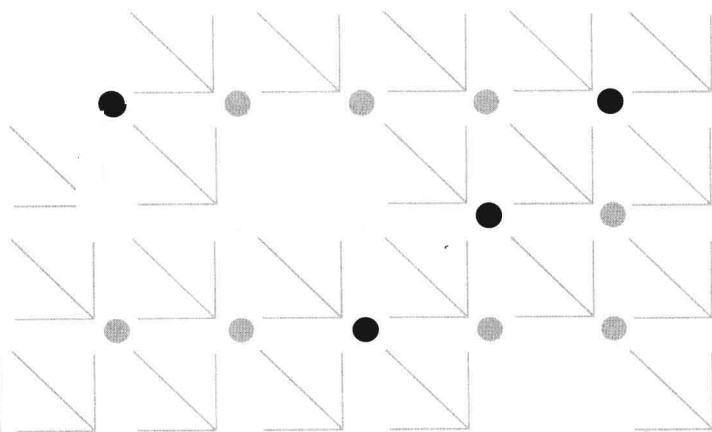
普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21 世纪劳动与社会保障系列教材

SOCIAL SECURITY
MANAGEMENT

社会保障管理

邓大松 刘昌平



中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障管理/邓大松, 刘昌平主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 6
普通高等教育“十一五”国家级规划教材. 21 世纪劳动与社会保障系列教材
ISBN 978-7-300-13938-8

I. ①社… II. ①邓…②刘… III. ①社会保障-管理-中国-高等学校-教材 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 130041 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
21 世纪劳动与社会保障系列教材
社会保障管理
邓大松 刘昌平 主编
Shehui Baozhang Guanli

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京昌联印刷有限公司	
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次 2011 年 6 月第 1 版
印 张	17.25 插页 1	印 次 2011 年 6 月第 1 次印刷
印 数	393 000	定 价 32.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

总 序



人类社会的历史，是一部人类为提高自己的生活水平和生活质量而不断奋斗的历史。工业革命的出现，使人类的这一奋斗历程突然加速。工业革命不仅带来了技术上的飞跃，而且将市场经济体制引入了人类社会。与长期的自然经济环境相比，市场经济在为人们带来无限机遇的同时，也带来了更多的风险。失业、工伤是工业革命特有的产物；工业化和城市化带来的就业方式和生活方式的改变，使老年人生活中的不确定性因素和发生贫困的风险大大增加。同时，随着生产力水平的提高，人们对生活水平和生活质量越来越重视，对健康和环境的要求也越来越高，而这些问题是无法单纯依靠市场的力量解决的。因此，随着社会经济发展水平的提高，人们对抵御风险、降低风险损失、提高生活质量的需求随之上升，这就是现代社会保障制度产生的经济社会背景。

虽然发达国家与发展中国家在社会保障的范围和水平上存在着很大的差异，但大多数国家社会保障的基本内容均包括社会救助和社会保险等领域。

社会救助是社会保障的基础层，其对象是社会中的弱势群体，这些弱者因为其自身的原因或不可抗拒的外因，暂时或在相当长的时间内生活困难。社会救助的目的是保证他们能够得到基本的生存条件。社会救助在工业革命前已长期存在，但不同的是，现代社会往往通过立法确定社会救助的对象和救济标准，这样就减少了社会救助的随意性，提高了社会救助的及时性。

社会保险是社会保障的主体层，一般包括养老保险、医疗保险、失业保险和工伤保险等，其对象主要是劳动者；其目的是帮助劳动者在暂时或永久丧失劳动能力时，仍能保障其基本生活水平。社会保险是运用社会性保险的方式，根据大数法则的原理来分担风险，所以社会保险是工业化的产物。

从上述分析可以看出，社会保障的各个领域仅靠市场机制本身是无法实现的。因此，社会保障是以政府为主体，依据法律规定，通过国民收入再分配，对公民在暂时或永久失去劳动能力，以及由于各种原因，生活发生困难时给予物质帮助，保障其基本生活的制度。可以说，社会保障制度是任何一个社会平稳健康发展所不可或缺的。

20 世纪以来,社会保障制度在世界各国得到了很大的发展,同时也在不断变革。中国的社会保障制度在过去的 60 年中也发生了很大的变化。在计划经济体制下,中国城乡分割严重,在农村基本上没有现代意义上的社会保障,而城镇中的社会保障在 20 世纪 60 年代中期以后,则以“单位”保障为主要特点,形成了城市劳动者“广就业、低工资、高福利”三位一体的格局。劳动者福利水平的高低,往往取决于他所就业的单位。改革 30 年来,中国的社会保障事业得到了迅速的发展,其中,社会救助在扶贫济困方面发挥了巨大的作用;社会保险各个领域都进行了深刻的改革,养老、医疗、失业三大保险的基本框架已经建立并正在完善之中。

面对着形势的发展和实践的变革,社会保障理论则显得有些苍白无力。对社会保障这一庞大体系的研究确有难度,它需要对经济学、管理学、法学、社会学等学科进行综合研究。实践呼唤着理论的指导,学生急需适用的教材。正是在这样的背景下,我们在 2000 年出版了第一版社会保障专业教材。在经过多年使用的基础上,我们决定推出新的一套劳动与社会保障系列教材。新一套教材在原有教材的基础上做了较大的变动,一是为了适应专业教学的需要,新增了《社会保险学》、《社会保障管理》、《社会保障基金管理》、《员工福利概论》,以及与劳动领域相关的《劳动经济学》、《就业管理》、《劳动关系管理》、《劳动争议处理》等新教材;二是对原有的教材内容做了调整和扩展,用新的名称替代了原有的教材名称,例如用《养老保障制度》替代了《养老保险》,用《医疗保障》替代了《医疗保险》,《失业保险》和《工伤保险》的内容则基本包括在《社会保险精算原理与实务》一书中。

本套教材的写作方针是兼具理论性、系统性、实用性和超前性。一是力求有理论深度,希望这套教材不仅能适应高等学校劳动与社会保障、人力资源管理、社会工作等相关专业教学的需要,而且能为从事劳动与社会保障理论研究的同行和实际工作者提供重要参考;二是系统性,整套丛书不仅有其内在的科学体系,能反映劳动与社会保障各领域的密切关系,而且每一本教材都追求内容的系统性,充分反映国内外有关的研究成果;三是实用性,教材力求在总结我国社会保障制度改革经验的基础上,为社会保障制度的进一步完善提供可行的思路和方法;四是超前性,教材拟通过介绍和分析其他国家在社会保障方面的经验和教训,使我们提出的政策建议具有一定的超前性。

为了方便学生学习,本套教材采用了新的编写模式,在每章的开头都指出了学习重点或学习目的;在每章的结尾都给出了本章小结、关键术语或思考题等;有些教材还配备了教学参考书。

自改革开放以来,越来越多的教师开始从事劳动与社会保障领域的研究,但是,在这迅速变革的时代,面对社会保障这一庞大复杂的领域,我们深感能力有限。奉献给读者的这套教材,是教师们多年教学科研的结晶,其中的不完善之处,还望同行不吝赐教。

这套教材得以出版,除了作者们的辛勤劳动之外,还得益于中国人民大学出版社刘晶女士的积极筹划和推动,在此特表感谢。

教材编委会主任 董克用

2007 年 1 月

前言



社会保障管理是研究社会保障活动的合理组织及其规律性的科学，是公共经济与管理科学的一个重要组成部分。社会保障管理必须遵循公共经济与管理规律，任何不顾实际情况，违反客观规律要求的做法，都会使社会保障事业遭受严重的损害。我国的社会保障制度改革虽然起步较晚，但是改革进程非常快，社会保障体系逐步完善，特别是在社会保障管理制度方面，在吸收借鉴国外成功经验的基础上，我国已初步建立起中国特色的社会保障管理体制和经办模式。

《社会保障管理》作为教育部普通高等教育“十一五”国家级规划教材，是国内较为系统地阐释社会保障管理的专门教材。本教材编写组汇集了国内部分著名社会保障学者和在社会保障管理实际工作领域颇有建树的专家，从社会保障管理的一般原理出发，紧密结合国内外社会保障管理实践，阐述了社会保障管理的基本理论、基本知识、基本特征、主要内容和发展趋势。同时，本教材对于进一步完善我国社会保障管理体制，实现社会保障制度平稳运行等问题也进行了一定程度的阐述。

本教材编写分工如下：第1章由武汉大学邓大松教授编写，第2章、第4章和第9章由暨南大学林毓铭教授编写，第3章由武汉大学殷俊教授编写，第5章由武汉大学刘昌平教授编写，第6章由中南财经政法大学赵曼教授和张广科副教授编写，第7章由中山大学倪星教授编写，第8章由共青团武汉市委沈涛副书记编写，第10章由辽宁大学穆怀忠教授编写，邓大松教授和刘昌平教授负责全书的构思和审定工作。

由于时间仓促，且作者水平有限，书中欠缺之处在所难免，恳请各位同仁与广大读者批评指正。借此机会，我代表编写组全体成员向对本教材编写工作给予大力支持和关注的所有单位和个人表示最诚挚的感谢！

邓大松

2011年2月于武昌珞珈山

目 录

第1章 社会保障管理概论	1
1.1 社会保障管理研究的对象与目的	1
1.2 社会保障管理研究的内容与方法	2
1.3 社会保障管理的性质	4
1.4 社会保障管理的功能	5
1.5 社会保障管理的任务	6
1.6 社会保障管理的原则	8
1.7 社会保障管理的方法	10
本章小结	14
关键术语	14
复习思考题	14
第2章 社会保障管理的思想与理念	16
2.1 社会保障管理的服务思想与服务理念	16
2.2 社会保障可持续发展的思想与理念	20
2.3 降低社会保障行政管理运行成本的思想与理念	29
本章小结	35
关键术语	35
复习思考题	35
第3章 社会保障风险管理	37
3.1 风险与风险管理概述	37
3.2 社会保障与风险管理	39
3.3 社会保障基金投资风险的管理	43

3.4	社会保障经办机构操作风险管理	48
3.5	社会保障制度监管	50
	本章小结	53
	关键术语	53
	复习思考题	53
第4章	社会保障财务管理	54
4.1	社会保障财务管理的内容	54
4.2	公共卫生事业财务管理	60
4.3	民政事业财务管理	67
4.4	社会保险基金财务管理	70
	本章小结	78
	关键术语	79
	复习思考题	79
第5章	社会保障基金监管	80
5.1	社会保障基金监管的理论基础、目标与原则	80
5.2	社会保障基金监管的机制与方法	89
5.3	中国社会保障基金监管体制创新	92
5.4	中国社会保障基金治理结构、管理模式与监管制度	102
	本章小结	108
	关键术语	109
	复习思考题	109
第6章	社会保障机构的员工管理	110
6.1	社会保障的组织结构与职位分析	111
6.2	社会保障机构中员工的甄选与录用	113
6.3	社会保障机构中员工与组织的职业生涯规划	117
6.4	社会保障机构员工的绩效管理	126
6.5	社会保障机构员工薪酬及其管理	137
	本章小结	144
	关键术语	144
	复习思考题	144
第7章	社会保障行政管理	145
7.1	社会保障行政管理的内涵和特点	145
7.2	社会保障政策与社会保障法规	148
7.3	社会保障行政管理的组织和人事	155
7.4	社会保障行政管理运行	163
	本章小结	166
	关键术语	167
	复习思考题	167

第 8 章 社会保障信息管理	168
8.1 信息的一般原理	168
8.2 社会保障信息化的概念和意义	170
8.3 社会保障信息化的关键技术	171
8.4 社会保障信息化的主要内容	176
8.5 金保工程	179
8.6 国外社会保障信息化的新进展	184
本章小结	186
关键术语	186
复习思考题	186
第 9 章 社会保障统计与绩效评估	187
9.1 社会保障统计	187
9.2 社会保障绩效评估构架与主体内容	193
9.3 社会保障部门绩效评估指标的设计原则	195
9.4 社会保障绩效评估的难点分析	196
9.5 社会保障绩效评估指标体系	198
9.6 社会保障绩效评估方法	202
本章小结	214
关键术语	214
复习思考题	214
第 10 章 社会保障管理体制与国际比较	215
10.1 社会保障管理体制概述	215
10.2 社会保障管理的国际比较	222
10.3 世界各国社会保障管理体制的实证比较	231
10.4 中国社会保障管理体制及改革的国际借鉴	246
本章小结	255
关键术语	255
复习思考题	256
参考文献	257

社会保障管理概论

1.1 社会保障管理研究的对象与目的

社会保障管理作为公共经济与管理科学的重要组成部分，是研究社会保障活动的合理组织及其规律性的科学。具体说来是研究对社会保障活动进行组织规划和调控等方面的规律性的科学。

社会保障是一项复杂的系统工程，为此，社会保障目标确定以后，必须对社会保障运转过程进行有计划的组织、指挥、协调和控制，以达到既定的目标，取得最大的社会效益。此外，社会保障是社会化大生产的产物，是市场经济和社会再生产过程的一个重要组成部分。在社会再生产过程（生产、分配、交换和消费）中，有许多经济与管理规律在不同的领域和方面发生作用，社会保障管理必须遵循这些经济与管理规律。所谓经济与管理规律，是指在社会经济发展过程中，经济与管理现象中共同的、普遍的、经常起作用的东西，是经济与管理现象间的本质联系和发展变化的内在必然性。经济与管理规律是客观的，它不以人们的意志为转移，不管人们喜欢与否，只要存在着某种经济社会条件，同这种经济社会条件相联系的经济与管理规律就必然发挥作用。人们不能凭自己的主观意志和愿望或者采用法规和政策的手段改变、取消或创造经济与管理规律。我国的社会保障管理是在以社会主义市场经济为主体的条件下进行的，与这种经济社会条件相联系的经济与管理规律必然在社会保障管理过程中发挥作用。社会保障管理研究，就是按照各种经济与管理规律的要求，研究社会主义市场经济条件下社会保障管理的规律，即研究在社会主义市场经济条件下的社会保障管理活动中，各种经济与管理规律发生作用的条件、范围和表现形式；研究合理组织、规划和利用社会保障生产力的原则和方法，不断调整社会保障生产关系与上层建筑，促进社会保障生产力的发展，保证社会保障管理目标的实现。

任何社会保障管理总是在一定历史条件下进行的,因此,社会保障管理与一定的生产力、一定的生产关系和一定的上层建筑有着密切的关系。研究社会保障管理的目的,就在于揭示在一定历史条件下社会保障管理的性质、规律、原则、意义以及其他一般原理,为社会保障管理提供理论依据;揭示在社会保障管理过程中人力、财力、物力、技术的合理配置与要求及其发展变化的规律性,为优化社会保障活动提供科学依据;揭示社会保障管理过程中人们物质利益关系的基本特征及其变化的规律性,为正确处理社会保障关系中各当事人的经济利益关系提供合理依据;揭示社会保障管理政策法规和社会保障意识之间的相互关系,为制定和逐步完善社会保障管理制度,提高社会保障管理的经济效益和社会效益提供理论依据;揭示国外社会保障管理制度的特征和发展过程,为建立健全中国特色的社会保障管理制度提供经验借鉴。

1.2 社会保障管理研究的内容与方法

社会保障管理研究的内容是由社会保障管理研究的对象决定的。社会保障管理研究的对象是社会保障管理的规律,因此,社会保障管理的基本性质、基本关系、基本原则、基本功能和基本方法构成了社会保障管理研究的主要内容。具体包括:社会保障管理的思想与理念、社会保障风险管理、社会保障财务管理、社会保障基金监管、社会保障机构的员工管理、社会保障行政管理、社会保障信息管理、社会保障统计与绩效评估、社会保障管理体制与国际比较。

研究社会保障管理,同研究其他领域的管理一样,也需要有科学的方法。毫无疑问,辩证唯物主义和历史唯物主义方法是研究社会保障管理的基本方法。其在社会保障管理研究实践中的运用,表现为理论与实践相结合的方法、逻辑与历史相结合分析法、定性与定量相结合分析法和全面系统分析法。

1.2.1 理论与实践相结合的方法

实践的观点是辩证唯物论的认识论的首要的基本观点。社会实践既是理论的来源,又是检验理论正确与否的唯一标准。社会保障管理研究,以对社会保障管理的基本理论及应用理论的研究为主要内容。这些理论是否正确及适用,要用社会保障的实践来检验。因此,理论与实践相结合的方法是研究社会保障管理的首要的方法。运用这一方法的具体要求是:

(1) 社会保障管理过程的研究和探讨要从我国社会主义经济制度的实质与特征出发,并以我国的社会保障事业为立足点。社会主义经济建设和社会保障事业发展的丰富实践经验,是该学科理论的主要来源。

(2) 作为对社会实践的抽象与概括的社会保障管理理论,还必须重新回到实践过程中去,为实践服务,并接受实践的检验。任何一种理论,特别是应用理论,如果脱离实践或不服务于实践,不仅会失去它的应用性和实用价值,而且会失去其不断完善和发展的意义。

(3) 社会保障管理是一种实践性强、形式多样和情况复杂的社会经济现象,因此,要进行全面的、系统的调查研究,掌握足够数量的事实材料和数据资料,并对这些材料和数据进行筛选、分析、比较,去粗取精,去伪存真,才能从社会保障现象中找出最本质的东西,归纳、提炼出适用的社会保障管理理论。

(4) 反映生产力发展规律的一般性原理在社会保障管理方面具有普遍的适用性。它既可以为资本主义国家的社会保障实践服务,也可以为社会主义国家的社会保障实践服务。因此,对于资本主义国家的某些反映生产力发展规律一般要求的社会保障管理经验和方法,我们应该学习和借鉴,以丰富自己的社会保障管理理论。不过,吸取国外的经验,决不是不加分析地照抄照搬,采取简单的“拿来主义”,而是需要结合我国的国情和社会主义社会保障的实际,有分析、有选择、有目的和有开拓性地加以运用。

1.2.2 逻辑与历史相结合分析法

逻辑方法是研究社会现象(指各种客观事物)时所采用的辩证思维推理法。在研究社会现象时,如研究社会保障这一经济现象,依照思维进程,由其产生到发展、由低级到高级、由简单到复杂、由现象到本质、由个别到一般进行探讨,并进行科学的抽象分析,舍弃社会保障现象之间的偶然的表面的联系,抓住隐藏在社会保障现象背后的必然的本质的联系,揭示出社会保障管理内在的规律。所谓历史的方法,就是在研究社会现象时,按照某一客观事物的历史发展变化进程来进行研究的方法。任何客观事物都有一个产生、发展和变化的历史过程,同时,任何客观事物又都是一定历史条件下的产物,所以探讨客观事物,如和社会保障管理模式的研究,不仅应把它放在一定的时代进行历史的客观的评价,而且还要认识它的历史及其将来发展变化的趋势。马克思主义认为,思维是社会历史发展过程的反映,思维逻辑和历史逻辑是统一的,离开社会历史发展进程的思维推论,必将陷入不切实际的空谈。因此,研究社会保障管理,必须运用逻辑与历史相结合分析方法。

1.2.3 定性与定量相结合分析法

对于社会保障管理所阐明的一系列理论和实务问题,除了从质的方面进行分析外,还需要从量的方面揭示其规律性。任何事物(当然也包括社会保障管理)都包含着质与量这两个不可分割的方面,并且在许多场合,客观事物的本质规律往往蕴藏在一定的数量关系中,离开数量分析,就无法弄清事物的本质特征。所以,将定性分析与定量分析结合起来,是研究社会保障管理的重要方法之一。另外,当代社会保障管理以先进的科学技术和高度的社会化分工为基础,它要求社会保障管理工作能够掌握瞬息万变的国内外社会保障信息和动态,并及时加以处理,为社会保障管理决策提供依据。如此复杂的管理活动,必须对大量的数据进行科学分析,否则其管理目标是无法实现的。在社会保障运行过程中采用先进的管理手段,运用系统论和控制论等知识,通过数学模拟,选择最佳的社会保障管理方案,对于优化社会保障资源配置,降低成本,提高经济与社会效益,有着积极的作用。可见,研究社会保障管理,运用定性与定量相结合分析法,是现代化、社会化社会保障管理的客观要求。

1.2.4 全面系统分析法

国民经济是一个大系统，它是由多个复杂的、多层次的、多功能的部门和单位组成的。同时，这些部门和单位相互联系、相互制约，形成国民经济整体的有序运动。社会保障作为国民经济的一个重要组成部分和子系统，同其他部门和子系统自然有着千丝万缕的联系，它在一定时期内发展的规模和速度，也必然要受制于其他部门和子系统的发展。因此，研究社会保障管理时，不能把它作为一个孤立的过程来考察，而应该把它放在国民经济这个大环境中，同整个社会主义建设事业紧密地结合起来，进行系统的而不是零碎的、全面的而不是片面的、多角度的而不是单向的分析、权衡和比较，只有这样才能使确定的社会保障目标和任务、制定的社会保障管理方案和工作程序，以及提出的解决社会保障管理中的实际问题的办法富有科学性和现实性。

1.3 社会保障管理的性质

马克思主义关于管理的二重性原则，也适用于对社会保障管理性质的分析。

一方面，建立在以机器生产和高新技术生产为主要特征的社会化大生产基础之上的社会保障，多由政府主办和管理，并由政府负担部分责任，是一种带有福利性、救济性和垄断性的特殊保障。其要求社会保障管理必须按照生产力发展的客观规律，组织、指挥和调节社会保障管理过程中的各种协作劳动，促使劳动者之间、劳动者与劳动设备之间、劳动者与经营技术之间有机结合。同时，在人民生活方面，通过加强社会保障管理，推动社会保障事业迅速发展，使广大劳动者及其家属在任何情况下，能保持最基本的生活水平，保证人们老有所终，壮有所用，幼有所长，病有所医，鳏、寡、孤、独、残障者皆有所养；在政治方面，通过加强社会保障管理，保证国家的各项政策（如就业政策、教育培训政策、国家安全政策、福利卫生政策和人口政策等）得以贯彻实施，维护社会安定。这是反映生产力发展要求的社会保障管理的自然属性。

另一方面，在资本主义制度下，生产资料和劳动成果归资本家所有，资本家和工人的关系是剥削与被剥削、压迫与被压迫的阶级对立关系。为了笼络劳动者，缓和阶级矛盾，维持垄断资本统治，资产阶级不得不改变策略，放弃强制高压手段，代之以加强社会保障管理，发展社会保障事业来安抚广大劳动群众。可见，资本主义的社会保障管理是资产阶级奴役和统治劳动者的手段，其目的是通过某些改良措施，保证劳动者基本的生活水平，缓和劳资关系，以便榨取更多的剩余价值。这是反映资本主义生产关系性质的社会保障管理的社会属性。

在社会主义制度下，社会保障是以社会主义生产资料所有制以及按劳分配占主导地位的经济制度和分配制度为基础的，加强管理的目的是为了保证人民能够享有基本的社会保障待遇，并使其随着社会的发展而相应提高，这同人民的利益是一致的。同时，在社会保障管理活动中，领导和群众之间的关系，管理人员、技术人员和直接劳动者之间的关系是平等和互助互利的合作关系，因而不存在资本主义社会那样的剥削性。但是，在社会主义

社会保障经济关系中还存在着中央与地方、国家与个人、社会保障机构与用人单位及个人之间的不同的经济利益关系,要正确处理诸方面的经济利益关系,必须在党和国家的领导下,按照客观经济规律,通过加强社会保障管理和监督,调动企业和个人的积极性,把人和物两个要素有机地结合起来,组织现实的社会保障活动,使之形成现实的社会保障生产力。这是反映社会主义生产关系性质的社会保障管理的社会属性。

1.4 社会保障管理的功能

社会保障管理的功能,可概括为规划、组织、指挥、调节和控制五项。

1. 规划功能

社会保障管理的规划功能是指从事社会保障活动之前,需事先拟订具体内容和行动步骤,它反映社会保障事业发展的方向和可能发展的规模。社会保障管理规划的制定,必须通过周密的调查研究,运用科学的手段进行预测和决策,才能使确定的规划充分体现国家有关社会保障的方针、政策和规章制度。社会保障规划是社会保障工作者从事管理活动的行动指南,因此,规划功能是社会保障管理最基本的功能。

2. 组织功能

社会保障管理的组织功能,是指为实现社会保障活动的规划目标和方案,合理设置经办和管理机构,建立管理体制和制定规章制度,明确社会保障职能机构的分工和职责,将社会保障活动中的各要素、各部门、各环节、各方面从纵向和横向的联系上,在劳动的分工和协作上,在对外往来的关系上,以及空间和时间的联系上合理地组织起来,使之形成一个有机的整体,充分发挥社会保障人力、财力和物力应有的作用。

3. 指挥功能

社会保障管理的指挥功能,是指各级管理者或领导机构为保证社会保障活动连续地、均衡地、协调地进行和经营目标的实现,通过颁布文件和下达指令,使社会保障系统内部各级各类人员的行为服从管理者的统一意志,将规划和管理者的意图变成全体人员的统一行动,使全体人员在同一目标下相互协作,密切配合,尽职尽责,全力以赴地完成各自承担的任务。

4. 调节功能

社会保障管理的调节功能,亦称协调功能,是带有综合性、整体性的一种功能。它以计划目标为核心,安排和部署所有活动,使各部门、各环节的活动相互衔接、相互协调和配合,保证社会保障活动有序和高效地进行。

社会保障管理的调节可分为纵向调节与横向调节、内部调节与外部调节。社会保障管理的纵向调节是指系统内上下级管理人员和职能部门之间的协调;横向调节则是指社会保障系统内同级的各单位、各部门之间的活动的协调。社会保障管理的内部调节是指社会保障系统内部所进行的协调;外部调节则是指社会保障机构与系统外部其他部门和单位之间的协调。做好社会保障管理的调节工作,目的在于克服社会保障活动中可能产生的重复或脱节现象,保持整体平衡,使各个局部步调一致,以便发挥总体优势,确保规划目标顺利

实现。

5. 控制功能

社会保障管理的控制功能，亦称监督功能，是指对社会保障规划的执行情况进行检查、考核、分析和处理。其目的在于通过对社会保障活动的测定，与计划目标和实现计划目标的原则相比较，发现偏差，找出问题，查明原因，采取措施，及时加以纠正，使社会保障活动符合客观经济规律，符合国家有关的方针政策和法律法规。

以上五种功能是根据社会保障管理的自然属性，按照管理过程的客观要求提出的。因此，它们是社会保障管理的一般功能，不论社会经济形态如何，上述功能总是存在的。

1.5 社会保障管理的任务

社会保障管理的任务是由社会保障的性质决定的，同时也是社会保障管理功能的具体化。社会保障管理的任务分为宏观管理和微观管理两个层次。

1.5.1 社会保障宏观管理

社会保障宏观管理主要是指中央政府对社会保障模式的选择、对社会保障政策的制定及其贯彻过程的监督和控制。

1. 社会保障宏观管理目标

(1) 保证社会保障体制与经济体制相配套。社会保障是社会经济的重要组成部分，有什么样的社会经济体制，就必须有相应的社会保障制度与之相对应，否则社会保障不仅本身难以发展，而且还会成为经济发展的桎梏。在我国，原有的社会保障制度已不适应建立社会主义市场经济体制这一形势的需要，成为国有企业改革的“瓶颈”，是经济体制转换的关键性障碍因素之一，因此必须建立起适应我国社会主义市场经济体制需要的、资金来源多渠道、保障方式多层次、权利和义务相对应、管理和服务社会化的社会保障制度，保证社会主义市场经济体制的建立与发展。

(2) 保证社会保障金按时足额支付。社会保障金能否及时足额地发放到社会保障对象手中，是社会保障能否发挥其社会稳定器作用的前提条件，是事关一国社会经济能否平稳健康发展的大事。如果拖欠甚至克扣社会保障对象的社会保障金，就有可能引起社会保障对象的不满情绪，激发社会不安定因素，破坏社会的安定团结。

(3) 保证社会保障有足够的偿付能力。社会保障有足够的偿付能力是社会保障制度正常发挥作用的必要条件。自20世纪70年代以来，世界性的社会保障改革，其实质就是各国为增强其社会保障偿付能力所推行的一系列措施。从这种意义上可以说，对社会保障偿付能力的管理是社会保障宏观管理的核心。

(4) 提高社会保障基金运用的经济效益。追求社会保障基金运用的经济效益，并不是忽视社会保障基金运用的社会效益，而是说只有对社会保障基金进行有效运作，才能使社会保障基金扩大积累规模，更好地发挥社会保障的社会补偿功能。现在许多发展中国家也开始重视社会保障基金的运用，我国也专门成立了全国性的社会保障基金投资机构，把社

会保障基金的投资收益作为社会保障基金的重要来源,从而增强社会保障的偿付能力。

2. 社会保障宏观管理的内容

(1) 社会保障制度设计。建立什么样的社会保障制度,是各国社会保障管理首先需要决策的问题。与社会主义初级阶段和建立社会主义市场经济体制相适应,我国的社会保障制度总的设计思路是:根据国家财政和企业的实际承受能力,坚持社会保障只提供最基本的生活保障;坚持广覆盖,凡是法律规定应纳入社会保障范围的劳动者,都必须成为社会保障对象;坚持多层次,即发展多种形式的社会保障制度,例如我国目前除推行社会统筹与个人账户相结合的城镇企业职工社会养老保险制度外,积极鼓励和发展企业年金、商业保险、个人储蓄保险等多种形式;坚持社会保障税(费)多方负担,改变保障税(费)完全由国家和企业负担的状况,个人也要合理负担一部分社会保障税(费);坚持有弹性和可转移,即社会保障方式和水平根据不同情况和条件的改变而适时变化,使社会保障更好地满足社会需要,社会保障管理部门应采取有效措施,保证社会保障关系能因被保障人工作地点转换而随时转移,从而促进全国统一的劳动力市场的形成,优化劳动力资源配置。

(2) 社会保障管理体制建设。社会保障管理体制建设主要有三个方面内容:一是确立社会保障的管理原则;二是明确社会保障行政管理、业务管理和监督管理的责任、机构和分工;三是确立社会保障的管理方式和管理手段,以此提高社会保障的管理效率。从实践来看,高效的社会保障管理体制应符合的原则有:社会保障管理决策统一;社会保障的行政管理、业务管理和监督机构分开设立;社会保障实行社会化和现代化管理。

(3) 社会保障的发展规划。其主要内容有四项:一是社会保障的预测预警工作。规划的指导性在于它的前瞻性,而科学的预测预警是前瞻性的保证。二是社会保障发展的宏观环境分析。社会保障事业是国民经济和社会发展的组成部分,规划社会保障事业发展,要从社会经济发展的全局出发,全面分析宏观经济发展的重大政策和环境变动对社会保障事业的影响,如我国加入 WTO 的影响、西部大开发政策的影响,等等。三是根据社会保障事业发展的需要,规划社会保障法制建设的目标和具体步骤。四是跟上科技进步的步伐,确定社会保障信息网络建设的基本框架和目标水平。

(4) 社会保障基金管理的监督。对社会保障基金管理的监督因社会保障模式不同而不同,对于现收现付制和部分积累制中的社会统筹部分基金,管理的要求是不被侵占、挪用、贪污等,重在保值。对于完全积累制的基金,除此之外,还必须使基金最大限度地增值。因此,其管理内容还应包括社会保障基金运作机构准入的资格认定标准、退出条件和程序以及社会保障基金运行过程中的监控制度等。

1.5.2 社会保障微观管理

社会保障微观管理,即社会保障自我管理,是指社会保障机构为运筹和实施经营决策而对社会保障各环节进行的管理,其主要内容有:

1. 社会保障市场管理

社会保障市场管理,就是从事社会保障市场研究,分析市场对社会保障机构提供的各种保险保障的需求和购买力情况,以及影响社会保障市场供求关系的诸因素,对未来市场的发展做出预测。这主要是对社会保障市场化的国家而言的。

2. 社会保障行政管理

社会保障行政管理主要包括六个方面的内容：一是拟定社会保障发展规划和计划，统筹协调社会保障政策，统筹处理地区之间的利益和矛盾；二是制定社会保障法律、法规和政策，具体规定社会保障的实施范围和对象、享受保障的基本条件、社会保障资金的来源、基金管理和投资办法、待遇支付标准以及社会保障各主体的权利和义务等；三是组织实施各项社会保障法律法规，并负责监督、检查；四是受理社会保障方面的申诉、调解和仲裁；五是建立和完善社会保障信息化、社会化服务体系；六是培养、考核、任免社会保障管理干部。

3. 社会保障业务管理

社会保障业务管理是指对社会保障业务正常运转所必须经过的各个环节进行全面规范管理。依据社会保障基金的来源和流向，社会保障业务管理大体上分为缴税（费）核定、税（费）征集、缴税（费）记录处理、待遇审核、待遇支付等环节。另外，为了从量上来把握社会保障业务管理，还包括社会保障统计。

4. 社会保障财务管理

社会保障财务管理是社会保障机构经营管理的综合反映，既是经营好坏的标志，又是经济效益的最终表现。在当前情况下，我国社会保障财务管理是指社会保障基金的财务管理，其目的重在保值增值，不发生流失和挪作他用等现象。

社会保障基金财务管理主要包括四个方面：一是依法筹集和使用基金。依法筹集和使用社会保障基金，不仅是财务管理的一项重要内容，也是其重要任务之一，既要及时、足额筹集资金，又要保证及时、足额支出的需要。二是建立健全财务管理制度。财务管理制度是日常财务活动和处理财务关系的规范，是从事财务管理的基本依据和行为准则。因此，社会保障基金财务管理工作必须建立健全科学合理的财务管理制度，使财务工作做到有法可依、有章可循，实现规范化管理。三是做好社会保障基金的计划、控制、核算和考核工作，反映基金收支真实状况。通过对基金的筹集、支付、营运等环节进行计划、控制、核算、分析和考核，真实、准确地反映各项社会保障基金的收支状况，及时发现问题和解决问题，是社会保障基金财务管理工作的基本任务。四是严格遵守财经纪律，加强监督与检查，确保基金的安全与完整。

1.6 社会保障管理的原则

社会保障管理的原则是由社会保障管理的性质、职能和任务决定的，是社会保障管理的实质和社会保障的方针与政策的具体反映。在社会主义制度下，社会保障管理必须坚持以下三项原则。

1.6.1 按经济规律办事原则

在社会保障管理中，需要遵循的主要经济规律有以下四条：

1. 社会主义基本经济规律

社会主义基本经济规律主要包括两点内容，即：社会主义生产的目的——满足人民的