

公共财政下的 社会保障管理

林治芬 著

GONGGONG CAIZHENG XIADESHEHUI BAOZHANG GUANLI

2.1



NEUPRESS
东北大学出版社

17-32.1
653

公共财政下的社会保障管理

林治芬 著

东北大学出版社

内 容 简 介

本书是关于社会保障管理的学术著作。全书6章,内容包括:社会保障管理的理论界定,体制设计,宏观形式,核算基础,信息建设和安全监控等。书中既总结了我国社会保障改革的经验,又探讨了我国公共财政下的社会保障管理的内容和方法,还阐述了政府有关部门进行社会保障管理的责任和范围,并探讨了改革中的难题及其对策,具有理论价值和现实意义。

本书可作为高校经济管理类专业的教学用书,也可作为经济研究和经济管理工作者自学用书和工作参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共财政下的社会保障管理/林治芬著. —沈阳:东北大学出版社,2001.9(2002.9重印)

ISBN 7-81054-661-9

I. 公… II. 林… III. 社会保障-行政管理 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 040378 号

©东北大学出版社出版

(沈阳市和平区文化路3号巷11号 邮政编码 110004)

电话:(024)83680265

传真:(024)83680267

网址:<http://www.neupress.com> E-mail:neuph@neupress.com

沈阳农业大学印刷厂印刷

东北大学出版社发行

开本:850mm×1168mm 1/32 字数:195千字 印张:7.5

2001年9月第1版

2002年9月第2次印刷

责任编辑:向 荣

责任校对:张淑萍

封面设计:唐敏智

责任出版:杨华宁

定价:20.00 元

前 言

翻开人类 20 世纪的历史，社会保障写就了其中辉煌而凝重的一页：它曾有效地缓解了资本主义社会的阶级矛盾以及市场经济的震荡，为其经济繁荣立下了功勋。当然它也给福利国家带来了沉重的财政负担，给其经济带来负面影响。纵观一个世纪社会保障的风雨历程，我们可以清晰地看出一个“Γ”形的发展轨迹。而其由峰顶滑转向下的重要原因就是社会保障使财政不堪重负。如今社会保障已经成为发达国家财政收入的第二大项（仅次于所得税）、财政支出的第一大项（有的国家社会保障支出占财政支出的比例已高达 50% 以上）。这一切都在昭示着人们：社会保障归根结底是一个财政问题，财政涉入多深、负担多少等决定着社会保障的发展方向和发展程度，这是世界各发达国家至今仍在努力探索的跨世纪课题。

20 世纪的中国从 90 年代开始转向社会主义市场经济道路。随着经济管理体制的转轨，政府职能开始转变，国家财政在向公共财政转变；企业保障、国家保障开始向社会保障转变；计划生育政策带来人口结构的急速变化，现收现付养老模式向部分积累模式转变；所有制结构和产业结构的同步调整带来大量的公有制单位的职工下岗；等等，这一切都严峻地等待着财政的支持。财政有限的资源能否承受社会保障的沉重负担？

方向道路的选择业已过去，中国的社会保障开始进入一个以管理为主题的新时期。从严、务实、做细社会保障管理，这是理性的召唤，现实的需要。社会保障是一个复杂的多面体，对其管理可以从社会学、政治学、劳动学、经济学等不同角度切入。经过对社会保障从历史到现实、从国际到国内的分析研究，本书选定了从公共

财政角度切入研究社会保障管理。社会保障是公共财政中举足轻重的项目，对它的管理将成为财政部门实际工作的重要内容，也将成为财政学理论体系中新的组成部分。

从公共财政角度研究社会保障管理，要有经济观点。社会保障是一个经济过程，它要有投入（即成本），它也应有产出（即效益）。对这一经济过程进行量化分析，以求用最少的投入取得最大的效益，这是社会保障管理的最高追求目标。从公共财政角度研究社会保障管理，还要有系统的观点。首先，要着眼于宏观，密切联系微观，使微观纳入宏观，为宏观提供基础管理信息、打下管理工作基础；宏观要指导微观，要按照宏观管理的需要设计微观管理体系，从而使得宏观、微观集于一个大系统之内。其次，把负责劳动保险的劳动部门、负责社会救济与社会福利的民政部门 and 负责资金管理的财政部门等各条系统集成于一个大系统之内。再次，按照现代管理对复合型人才的需要，将财政、会计、统计、审计等管理知识集成一个大的管理系统。总之，把各种经济管理方法集合在一起应用于公共财政对社会保障的全面管理是本书的一个特点。

本书的完成得益于课题“沈阳市社会保障数量预测及难题求解”、“我国社会保障预算的模式选择与总体设计”、“辽宁省社会保障重点问题对策研究”。王光宇、孙立、孙兆财、张亚欣、赵文祥、高文敏、林凤彩、吕洪波、冯艳芳、孙洁英、徐晓辉等同志参与了课题研究。在本书出版的过程中，沈阳大学领导、学校专家委员会的专家们及科研处的同志们曾给予了悉心指导和热情帮助，在此谨致谢意。

当然，本书的研究还只是摸索到了一个方向，并按这一方向进行了初步的探讨，不足之处在所难免，诚望读者提出宝贵意见。

作者

2001年6月

目 录

第一章 社会保障管理的理论界定	1
§ 1 社会保障的基本内容	1
§ 2 社会保障的产生和发展	14
§ 3 社会保障与公共财政	24
§ 4 社会保障管理的特点	45
§ 5 社会保障管理的内容	52
第二章 社会保障管理的体制设计	61
§ 1 社会保障管理体制的基本内容	61
§ 2 中国社会保障管理体制的目标模式	67
§ 3 中国社会保障管理体制的完善	72
第三章 社会保障管理的宏观形式	79
§ 1 国际社会保障预算的分析与借鉴	79
§ 2 中国社会保障预算的模式选择	90
§ 3 中国社会保障预算的操作设计	101
第四章 社会保障管理的核算基础	109
§ 1 社会保障会计的基本理论	109
§ 2 社会保险基金财务管理	112
§ 3 社会保险基金会计核算与报告	122
§ 4 社会保障会计建设	132

第五章 社会保障管理的信息建设	135
§ 1 社会保障数量信息统计	135
§ 2 养老保险数量信息分析	142
§ 3 医疗社会保险数量信息分析	167
§ 4 社会保障信息管理系统	177
第六章 社会保障管理的安全监控	190
§ 1 社会保障监控的制度建设	190
§ 2 社会保障稽核检查	194
§ 3 社会保障审计的内容和方法	203
§ 4 社会保障审计的程序及文书	215
§ 5 国外社会保障审计与监督	225
参考文献	230

社会保障管理的理论界定

社会保障作为一个全球性的跨世纪课题，有着各个国家同样需要破解的问号，也因各国国情的不同而有其不同的内容。可以预见，中国的社会保障改革行将进入以管理为中心的新阶段。对社会保障实行管理从哪里切入、要管理些什么以及如何进行管理，回答这些问题是政府的需要，是民众的意愿，也构成了该书本章的内容。

§ 1 社会保障的基本内容

现代社会保障以它自身特有的稳定功能有效地减缓了发达国家自由市场经济的震荡，支持了转轨国家的体制改革。当然，它也给各国财政带来了至今仍难摆脱的沉重负担，并使经济发展的活力有所减弱。社会保障是一个稳定器还是一把双刃剑？

一、社会保障的概念

现代意义的社会保障系由英语“Social Security”一词翻译而来，亦可译为“社会安全”。该词最早被使用于法律文献中是源于美国 1935 年颁布的《社会保障法》。后来逐渐被世界所接受，联合国国际劳工组织也使用该名词。在国际劳工组织（ILO）1942 年出版的《向社会保障靠拢》报告书中，社会保障是指针

对因疾病、工伤、失业、残疾、死亡等不测和分娩等情况而导致丧失或部分丧失劳动能力和基本生活来源，由政府负责，利用一系列公共或法律手段集聚社会力量，向社会成员提供医疗、养老等物质援助和各种服务，以确保其基本生活。

我国正式广泛使用社会保障一词是近十多年的事情，目前理论界对社会保障的理解还不尽相同。这里权且转引两例：社会保障是国家通过参与国民收入分配，依法对全体社会成员的基本生活权利给予保障而建立的一种安全制度，它体现着以国家为主体的财政分配关系；社会保障是国家依法强制建立的，具有经济福利性的国民生活保障和社会稳定系统。

上述两概念在定义中指明了社会保障的主体、客体、手段、目的、本质，但定义中没有提出社会保障实施的前提，这样容易使人误解社会保障是没有条件限制地对全体社会成员的基本生活权利实施全面保障，从而诱发社会保障实施范围的膨胀。另外现今社会保障已跨越了国界范围，如欧洲一些国家正在探讨相互间人员流动引起的社会保障待遇问题，这样将社会保障对象限定在“国民”范围内似不甚妥当。因此，笔者认为：社会保障是国家为维护社会稳定和经济发展，依法向丧失劳动能力、失去就业机会以及遇到其他事故而面临经济困难的社会成员提供的基本生活保障。

二、社会保障的内容

社会保障的内容因时期不同、国度不同而有所不同。最初的社会保障含义比较狭窄，主要是指战争抚恤、灾民赈济等内容。随着时间的推移，社会保障的内涵不断拓展。

日本的社会保障有狭义和广义之分。狭义的社会保障包括公共救济，社会福利，社会保险，儿童津贴、公共卫生及医疗。广义的社会保障包括上述四项加抚恤金和战争牺牲者援助。社会保

障关联制度是广义的社会保障再加上住宅对策和失业对策。德国的社会保障按 1975 年 12 月 11 日制定的《社会法典总则》分为 8 部分：教育奖励、就业促进；社会保险；健康残疾社会补偿；家庭支出补助；住房津贴；青少年福利；社会救济；残疾人社会复归援助及职能恢复训练。英国的社会保障分为 3 类：（1）以缴费为基准的项目：退休养老金，遗孀津贴，失业津贴，残疾津贴，生育津贴等。（2）以统计调查为基础的低收入家庭补助、住房补贴、在业补助、家庭贷款等。（3）其他特殊补贴，主要用于资助未缴纳国民保险费的人，包括儿童福利补助、残废人补助、工伤事故补助等。还有国民医疗保健服务体系。国际劳工组织 1952 年通过的《社会保障最低标准公约》推出狭义的社会保障体系，它仅覆盖城镇劳动群体，由九大项目组成：医疗服务，疾病津贴，工伤保险与工伤津贴，生育保险与生育津贴，失业保险与失业津贴，养老保险与养老金，残障保险与残障津贴，家庭补助，遗属保险与遗属养育金。中国共产党第十四次代表大会报告中提出的社会保障体系包括 6 项：社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会补助、个人储蓄积累保障，但在实际中一般都指前四项。

（一）社会保险

尽管各国社会保障制度的内容不尽相同，而且一国不同时期的社会保障内容也不相同，但各国的社会保障制度均以社会保险为其基本的、主要的核心内容。社会保险是现代国家通过筹集保险基金对遭遇不可避免的自然和社会风险而丧失工资的受保劳动者给予一定的收入补偿，使他们安然度过风险，享有基本生活的一种社会政策。这里所说的自然和社会风险，包括生育、疾病、残障、工伤、失业、年老及死亡等，它们具有如下特征：（1）这些自然和社会风险作为一种客观事实，不可避免地会发生在劳动者群体的生涯中，而且是劳动者无法抵御和难以克服的，它们直

接危及劳动者的基本生存。(2) 这些自然和社会风险有些是必然发生的,而且是群体性发生,因此,对这类风险,商业保险是难以胜任和不适宜的。(3) 这些自然和社会风险的发生不是不可测定的,有一定的规律可循,因而使社会保险能够实施。(4) 这些自然和社会风险都是必然性与偶然性的结合,作为风险,它必然要出现,但究竟何时出现以及降临在哪位劳动者身上,则带有偶然性。正因为如此,才有可能建立一笔颇具规模的社会保险基金,也才有可能对基金进行运营并使之增值。社会保险一般包括养老、医疗、失业、工伤、女工生育等内容。

1. 养老保险简称养老保险,是社会保险中的最大项目。它是指政府出面组织资金对参加缴费并达到退休年龄的劳动者给予养老金以维持他们晚年的基本生活。其发展过程中有两个不同的源流体系:以德国为代表并以欧洲大陆为中心发展起来的社会保险体系和以北欧及英国为代表的以公共扶助为主的体系。后来又逐步演变成所得比例和一律定额两大类型。所得比例型由于本身具备社会保险的功能故而发展较为顺利。而一律定额型却由于财源制约逐渐难以维持而逐渐向所得比例型靠扰。现今坚持单一的一律定额型的国家已很少。

养老保险模式的有效运转在很大程度上取决于财务机制的选择与实施的有效性。20 世纪 80 年代以来福利国家出现的社会保障危机实质上是财务机制的危机。养老保险财务机制有三种方式:

一是现收现付式,通过以支定收使养老保险收入与支出在年度内大体平衡,并为避免过于频繁地调整纳费水平、防止短期内可能出现的收支波动,一般需保留小部分流动储备基金这样一种养老保险财务方式。这种方式的优点是:能够保证养老保险金给付的及时性;有助于处置通货膨胀风险,保障退休金的实际货币价值;有助于体现社会保险的共济性与福利性。其局限性

是：在人口老龄化的背景下，基金收支平衡难以实现；对于缺乏精算人才和信息的发展中国家很难应用；存在一些不利于经济发展的因素。

二是基金积累式，也称完全积累式或基金式，一般是指保险金的给付取决于保险基金的积累和投资收入；严格说来它是指任何时点与所积累的保险基金及其有关收入能够支付确定水平的、未决保险金给付的货币现值，强调将劳动者工作期间的部分收入转移到退休期间使用。其优点是有助于减轻人口老龄化对养老保险基金的冲击；有助于增加储蓄和积累资金，促进资金市场的形成与发展；有助于增强劳动者的自我保障意识，从而克服现收现付制下给付与享受二者之间缺乏密切的精算与经济联系以及由此产生的种种不良经济效应。其局限性在于所积累的保险基金容易受到通货膨胀的影响，导致基金贬值，影响劳动者的退休收入保障；众多发展中国家大多缺乏健全的金融市场，因而很难采用；积累的基金容易被用于其他用途或投资于收益极低的项目，从而直接危及到基金的安全性和影响保险金的支付能力。

三是部分积累式，混合于现收现付制和完全基金积累制之间的财务方式，即在原有现收现付制基础上，提高社会保险的缴费标准，使在精算估计基础上确定的保险缴费水平除支付当年所需保险支付及正常小额储备以外，还可以有较多基金积累以用于若干年后的保险金支付。通过部分积累制将现收现付制与基金积累制二者有机结合起来，有助于在一定程度上抑制通货膨胀风险和体现保险基金的投资效应。但它在具体实施过程中存在着保障目标与财务方式的协调、等级费率与基金积累规模的确定、两种财务方式的融合度等问题；同时受现行体制和精算管理人才缺乏等影响，对众多发展中国家来说，实施部分积累财务方式仍然有许多难题需要人们去破解。

2. 医疗保险是社会保险体系中仅次于养老保险的组成部分。

它是对投保人因病、伤使健康受到损害时从社会获得一定的医疗服务和收入补偿，以帮助投保人进行治疗并使其基本生活不受影响的一种保障制度。关于医疗社会保险应予保障的内容，国际上存在着两大理论派别，一派是医疗费保障论，主张医疗保障的重点是医疗费保障，属于所得保障的范围。另一派是医疗健康保障论，认为医疗保障不仅仅是医疗费的保障，而应是医疗和健康的保障，所得保障只是其包含的一部分，医疗健康保障论更能导出医疗保障的实质。

3. 失业保险是国家通过立法强制执行，并由社会集中建立基金，对因失业而丧失生活来源的劳动者提供物质性援助的制度。一般说它应包括失业预防、失业生活保障和促进再就业等内容。科学的失业保险制度应具有双重功能，一是确保失业者的基本生活，二是提高失业者重新就业的竞争能力。各国在设计自己国家的失业保险制度时，大都注意上述两种功能的双重互补，但其政策取向的重点还是略有不同。确切地说，提高失业者再就业的竞争能力是失业保险的根本目标。因此，进入 20 世纪 70 年代后国际劳工组织提出改失业保险为就业保险，目前已有一些国家正式接受并改变失业保险的名称。

4. 工伤保险是指受保劳动者因工或因职业病负伤、致残乃至死亡，从国家获得伤残医疗服务、康复服务和伤残补偿、遗属养育金，并仍能享有基本生活待遇的一种保险机制。一般说来，工伤事故必须与从事工作或职业的时间和地点相关，职业病必须与从事工作或职业环境、接触有毒物质的标量和时间有关。工伤保险区别于其他社会保险项目最明显的标志是投保人不缴费。此外，补偿不究过失，差别费率，补偿与预防、康复相结合，保险待遇从优等也是工伤保险的特点。

5. 生育保险是妇女投保人因怀孕、生育和抚育婴幼儿期间暂时离开工作岗位失去工资，而从国家获得基本医疗服务和生育

津贴以维持基本生活的一种保障机制。生育保险的受益人只是已婚劳动妇女；生育保险津贴标准在一切保险津贴中属最高水平；生育保险津贴支付期最长；生育保险有助于解决妇女既要生儿女又要从事社会生产这一矛盾；生育保险待遇与人口政策类型紧密相关。生育保险包括带薪产假、生育津贴、子女补助等内容。

社会保险的内涵小于社会保障，而且二者有一点根本的区别，即社会保险强调缴费在前，注重权利与义务的对应，而社会保障如困难救济、优抚安置、残疾人资助及其他一些社会福利项目通常是不强调缴费的。

社会保险和商业保险在运用大数定律等保险常识方面是相同的，但二者也有本质的不同：（1）社会保险是国家根据立法运用行政手段强制实行的，带有明显的强制性，而商业保险一般为自愿保险。（2）商业保险以盈利为目的，而社会保险不以盈利为主要目的，它更多地考虑的是社会的稳定。（3）社会保险虽然也缴费，但缴费者所得的保险收益不一定与缴费之间严格对应，有时政府会给予一定的资助。而商业保险则强调所保金额与赔付金额数量的对等性，商业保险完全依靠收取保费筹集保险资金。

（二）社会救济

社会救济是社会保障的原始形态和最低层次，它为社会稳定构筑了坚实的基础。社会救济是国家运用所掌握的资金、实物及服务手段，通过专门机构和人员，按科学的方法，向无收入、无生活来源、无家庭依靠并失去工作能力者以及生活在最低生活标准以下的个人和家庭，向一时遭受自然灾害和不幸事故的遇难者所实施的一种保证他们脱贫自立、享有最低生活的保障机制。社会救济是一种国家资金的无偿分配方式，必须依靠严格的法律制度来规范。其中最重要的基本制度有两项：一是贫困者申请与调查制度，二是最低贫困线制度，最低贫困线也称最低生活保障

线，是指国家所制定的社会成员收入难以维持基本生活需要的一种社会救济标准，与此相联系的一系列法律法规体系组成了最低生活保障制度，它是社会保障体系中最后一道安全网。

（三）社会福利

社会福利是社会保障的延伸发展和较高层次，它与社会救济等的最大区别在于它不是为了济贫，而是人们在满足了基本生活需要基础上对社会的一种更新、更高的要求。从广义角度说，社会福利是以提高国民的生活幸福为直接目的而进行的有组织的社会性活动总称，它面对的是整个社会，是为全体社会成员谋福利的，其突出的特征是公共福利性。诸如教育、文化、体育、卫生、环保以及大量的公共事业等，都可列入社会福利的范围。从狭义来说，社会福利是由国家出资对社会成员中的特定群体（老人、儿童、残疾人等）所提供生活必需的特别关怀，这种特别关怀旨在提高实施对象的生活质量而非保证基本生活。

三、社会保障的特征

1. 实施主体的明确性。社会保障是由国家在全社会范围内组织实施的，社会保障的法律、法规、政策、措施等都由国家制定，政府是社会保障资金的最大出资者和最终负担者，社会保障的范围广大、影响纵深决定了社会保障必须由国家统一规划、协调实施，而非个人或机构所能决定得了的。

2. 受益对象的广泛性。社会保障的受益对象是全体社会成员，只要社会成员遇到生、老、病、死、残、失业等经济困难，符合社会保障的有关条件和政策，便都可得到社会保障的庇护，而不论其城市与乡村、官员与贫民、男女老幼。可以说社会保障是一项受益对象最为广泛的事业。

3. 保障收入的最低性。社会保障所提供的仅仅是基本生活保障，亦即只保生存不保富裕。当社会成员遇到难以克服的经济

困难时，社会保障为其提供的收入保障仅限于基本生活，是最低限的收入。要想过得好，必须经过自己的辛勤劳动。如果不用劳动就能依靠社会保障吃好过好，那么社会保障就是在奖励懒汉。这种社会保障不仅为社会所不容，其自身也难以长期维持下去。

4. 保障实施的法制性。社会保障因为是国家在全社会范围内实施的，受益对象又很广泛，属于一种救济、补助，换句话说就是即使不劳动也可获得收入，因此社会保障必须依法进行。而且社会保障需要筹集资金，这种筹集不是完全自愿的，而是强制性的，这种强制性筹资必须依法进行。因此，社会保障在任何一个国家都是以立法形式规定实施的，并且日益形成社会保障制度。社会保障制度不同于社会保障措施或政策，赈济灾民、帮急助难均属社会保障措施，但若不是系统而规则地实施这些措施便不成其为制度。这种系统性、规则性就是通过一系列法律规定所体现的。因此说社会保障制度就是由法律规定了的、按照某种确定的规则经常实施的社会保障措施或政策体系。

5. 保障目的的一致性。尽管社会保障的概念因时期不同、国别不同而有所不同，但社会保障的目的却是完全相同的，那就是为了维护社会的稳定、减少社会的震荡，这是世界上建立社会保障制度的国家在设计该项制度时的首选考虑。

四、社会保障的制度类型

世界各国由于其各自的社会制度不同，经济发展水平不等，文化历史各异，建立社会保障制度的时间先后不一，故而所建立的社会保障制度也不尽相同。按其特点大致可分为以下几类：

（一）福利型社会保障制度

西欧和北欧的一些国家如英国、瑞典、挪威、丹麦等国，实行“普遍性”的保障原则，全体居民和公民以及达到一定居住年限的侨民，不论其有无收入和是否就业均可享受特定的现金补助

和免费服务，所有居民只要达到一定年龄，均可申请老年、伤残、医疗、遗属等年金和津贴。其保障的范围相当宽泛，保障项目也相当繁多，福利待遇相当高，被世界称之为“从摇篮到坟墓”的保障。在这种制度下，社会保障所需资金主要来源于国家税收。高福利、高税收、低投资、高赤字形成了所谓的“瑞典病”、“福利病”，影响了这些国家的经济发展，现在正被迫进行调整。

（二）国家型社会保障制度

前苏联以及东欧等国和中国改革前都实行该种制度。这种制度坚持“国家统包”的保障原则，由政府对福利进行直接分配，保障事务由国家统一经办，保障费用由国家和企业负担，职工个人不必缴纳保障费用。这种类型的社会保障制度弊病很大，造成企业办社会，企业负担过重且极不均衡，不利于企业竞争和劳动力合理流动，职工个人也缺乏自我保障意识。自1989年前苏联解体后，原有的充分就业与完备的公共服务设施基本取消。现在东欧的转轨国家，如捷克、斯洛伐克、波兰、匈牙利等国已摒弃了原有的社会保障制度，开始重建以个人保障为主、民间管理为主的新型社会保障制度。中国也全面改革了原来计划经济体制下的国家保障制度。

（三）储蓄自助型社会保障制度

新加坡、马来西亚等新兴市场经济国家实行该类制度，尤以新加坡的“中央公积金制度”为典型代表。该制度实行“个人账户储蓄积累”的原则，国家强制个人储蓄，设定个人账户；国家规定只有当职工退休、购房、治病等情况发生时，才可动用相应账户上的资金；职工间没有互助互济，也不共同承担风险；政府只是对社会保障实行宏观调控，不直接承担保障责任，完全由公民个人自我保障。可以说，该种类型的社会保障制度实行时间并不长，实行国家也不多，但在众多福利国家深陷高负担泥潭的形