

社会保障战略研究丛书

SHEHUI BAOZHANG ZHANLUE YANJIU CONGSHU

现代社会保障制度的国际比较研究之三

125国（地区）社会保障 资金流程图

125GUO DIQU SHEHUI BAOZHANG ZIJIN LIUCHENGTU

人力资源和社会保障部社会保障战略研究课题组

周 弘 主编



中国劳动社会保障出版社

社会保障战略研究丛书

SHEHUI BAOZHANG ZHANLUE YANJIU CONGSHU

现代社会保障制度的国际比较研究之三

125国（地区）社会保障 资金流程图

125GUO DIQU SHEHUI BAOZHANG ZIJIN LIUCHENG TU

人力资源和社会保障部社会保障战略研究课题组

周 弘 主编



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

125 国(地区)社会保障资金流程图/周弘主编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2011

社会保障战略研究丛书

ISBN 978-7-5045-8774-9

I. ①1… II. ①周… III. ①社会保障-资金管理-对比研究-世界 IV. ①D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 006883 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 46.25 印张 1029 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

定价: 68.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

主 编：周 弘

本卷编辑组成员：周 弘 郭灵凤 杨解朴 郭 静 宋晓敏

本卷专家组成员（按姓氏笔画）：

仇雨临 田小宝 田德文 吕学静 刘纪新

刘燕斌 周 弘 杨伟国 张 浚

本 卷 作 者（按姓氏笔画）：

于 环 王亚柯 王隋强 文彦蕊 田德文

冯立果 司维维 吕学静 吕惠娟 朱 燕

刘纪新 刘作奎 闫丽梅 李永斌 杨解朴

吴 伟 吴 婷 宋晓敏 张明哲 张 鹏

张 敏 张 浚 陈亚利 陈子雪 陈 新

范勇鹏 国艳敏 郑跃昕 周珺仪 单大圣

房连泉 赵 晨 赵 柯 赵宝海 秦爱华

袁东振 莫 伟 徐海燕 郭 静 郭灵凤

郭存海 郭 颖 凌云志 黄 念 曹 慧

章 睿 彭姝祎 傅 聪 雷志强 熊 厚

人力资源和社会保障部社会保障战略研究课题组

联络员

董英申 李德宏 闫中兴 查 慧

借他国之鉴 明自己前程

社会保障制度是现代国家的重要的社会经济制度，是一个国家文明进步的标志之一，是民生的重要保证与社会和谐的重要基础。“十一五”时期，我国社会保障事业取得了显著的成就——各项社会保障制度建设有了突破性进展，保障范围大幅拓展，保障水平持续提高，基金支撑能力进一步增强，经办服务体系得到加强，公共服务能力明显提升，与社会主义市场经济体制相适应的中国特色社会保障体系基本形成，人民群众从中切实得到实惠。

“十一五”后半期，发生了一个大变故，这就是至今仍在深刻影响世界各国经济的国际金融危机。面对严峻挑战，党中央国务院沉着应对，果断决策，采取了保增长、保民生、保稳定的一揽子重大举措，推动我国经济率先冲出危机的漩涡。在社会保障领域，一方面推出新制度，扩大覆盖面，大幅度提高保障水平；另一方面，首次采取了缓缴5项社会保险费、降低4项社会保险费率、实行社会保险等3项补贴等举措（称为543政策），稳定了就业局势，减缓了危机冲击，为经济向好、社会稳定作出了积极贡献。栉风沐雨后，我们也明白了一个道理：在经济全球化的今天，我们已经不可能只在本国范围内思考社会保障体系建设问题，必须将之同国际政治、经济、社会变革走势紧密联系起来。

纵览世界社会保障发展100多年的历史进程，经历了俾斯麦的草创、罗斯福的“新政”、贝弗里奇报告的集大成、前苏联的计划经济探索、北欧“第三条道路”的出现，“私有化”浪潮等等，社会保障制度已在各国普遍建立，模式各有千秋，方法色彩纷呈，路径高低远近，个中甘苦自知。及至今天，全球社会保障发展趋势主要分为两支：发展中国家主要是建立健全社会保障制度，扩大覆盖面，逐步提高保障水平；发达国家主要是调整相关政策，以应对老龄人口迅猛增长、福利刚性、政府负担过重以及利益多元化的挑战。共同的走势：一是相互借鉴，单一模式向混合模式演进；二是调整政策，消极保障向积

极保障转变；三是重新整合，分散管理向统一管理过渡；四是分散风险，社会管理与市场化运营相结合。

伴随着社会保障事业发展，各国社会保障理论和政策研究工作也空前繁荣、活跃，各类研究成果丰富多彩，而且各国相互借鉴，共同探讨规律，似已蔚成风气。过去5年中，中国和欧盟实施了一项社会保障合作项目，其间成功举办了中国社会保障论坛四届年会，成为全国最具知名度的社会保障研讨平台和成果发布窗口。从2007年起，原劳动和社会保障部会同有关部委启动了中国社会保障战略研究项目，支持一批专家开展社会保障理论系列研究，并委托有关专家开展社会保障相关专题研究。中国社会科学院周弘研究员牵头组织的《现代社会保障制度的国际比较研究》课题即是其中之一。人力资源和社会保障部组建后，高度重视科研工作，成立专家咨询委员会，积极发挥科研机构和专家团队的作用。

他山之石，可以攻玉。尽管当代各国和各地区的社会保障制度千差万别，没有哪两个国家和地区是完全相同的，但是它们又无一例外要相互学习、相互借鉴，并结合本国或本地区地实际，形成具有本国本地区特色的社会保障体系。因此，系统地研究借鉴世界各国各地区社会保障制度的成功经验和失误教训，就成为我们探索建立中国特色社会保障体系的应有之义。

由周弘研究员牵头、聚合众多社会保障知名专家参与完成的《现代社会保障制度的国际比较研究》课题，穷数年光阴，查浩瀚文献，全面系统地分析和梳理了当今世界大多数国家和地区的社会保障情况，形成了《社会保障制度国际比较》《30国（地区）社会保障制度报告》《125国（地区）社会保障资金流程图》《50国（地区）社会保障机构图解》4卷研究报告，并力图从全球视野和战略高度，提出了完善中国社会保障体系的若干政策建议，很有研究参考价值。从中，我们已得出一些规律性认识，如：必须根据本国国情，选择恰当的社会保障制度，而不能照抄照搬，“邯郸学步”；社会保障改革必须注重基本制度的稳定性，循序渐进地推进，而不能朝令夕改“大折腾”；必须高度重视健全管理服务体系，打牢实现社会保障政策目标的基础；应对经济社会波动，恰恰是加快完善社会保障体系的重要契机，必须抓住时机加大推进力度。

当然，世界各国各地区的社会保障制度都还处于动态发展变化之中。本课题报告的完成，只是对于全球社会保障研究的一个新的开端，而远非终结。希

望有更多的专家学者来关心关注包括中国在内的全球社会保障发展趋势，开展相关研究探索，提出建设性的意见和建议，共同为建设中国特色社会保障体系作出贡献。

值此《现代社会保障制度的国际比较研究》系列成果出版发行之机，向所有参与本课题研究的专家学者表示祝贺和感谢！向组织发起和具体负责策划、联络工作的有关领导和同志们表示感谢！

胡晓义

2010 年 11 月于北京

（本序作者为人力资源和社会保障部副部长）

“现代社会保障制度的国际比较研究”课题组的第一项研究工作是追踪各国社会保障制度的资金流程，这样做的目的是将庞杂的社会保障体系还原为一种最基本的活动，然后通过跟踪这种基本的活动，透视各种体制机制的运行规律。

一、以追踪社会保障的资金流程为基本方法

社会保障制度最基本的活动就是个人收入的社会化再分配，或称“收入转移”。这些转移的方法、规模和体制千差万别，但是无论哪种收入转移都牵涉到资金的流动，以及国家的立法和行政机构在资金流动中的作用。因为，个人收入之所以能够根据某种社会需求而流动起来，公共力量的推动是基本的原因。这些公共力量根据某些社会认同的原则，从国民那里征缴一部分资金，经过有时是简单有时又十分复杂的资金管理，再根据其他一些社会认同的原则，将这些资金和通过管理增殖的资金支付出去，以达到帮助国民抵御各种各样的社会风险的目的。

资金的社会化收缴和支付过程可能以异时、异地、甚至异人的方式完成，因此涉及面极为广泛。跟踪资金再分配的流程，可以看到各国社会保障制度或精妙、或简约的设计，可以理解社会保障制度中的机构联系，可以观察不同国家的不同社会发展水平、不同经济政治结构及历史文化资源与它们的社会认同之间的关系等具体国情。中国在借鉴国外社会保障制度经验的时候，应当掌握、认识并理解这些信息，以及它们和基本制度结构之间的必然联系，也就是需要鸟瞰这些制度，寻找制度设计的逻辑原因和整体效果，而不是去照搬照抄个别做法。

从这个角度出发,我们首先需要回答的问题是:国外形态各异的社会保障制度中有哪些因素是共性的,是人类社会必然经历的发展逻辑;而哪些要素是个性的,是因特定的国情和特定的历史时段才形成的方式。要想从森罗万象的国外社会保障制度中提取基本要素,首先需要了解社会保障制度进行收入再分配的基本做法,追踪各国(地区)社会保障收缴和支付的原则与方式。

国外系统跟踪社会保障资金收缴和支付情况的机构并不多,包括美国社会保障署、欧盟委员会就业与社会总司和国际劳工组织。其中欧盟提供的信息只涵盖欧盟各成员国,国际劳工组织则明显以美国社会保障署的信息为主要依据,并没有增加新的内容。美国社会保障署提供的信息系统是国际性的:覆盖世界上167个国家和地区,同时也是滚动的:数年更新一次,因此也是迄今为止比较具有权威性的专业参考信息。但是,无论是美国社会保障署,还是欧盟委员会就业与社会总司,还是国际劳工组织,都没有把社会保障金的收缴与支付信息串联起来,放在一个具有因果关系的流程中加以分析,而这正是《国际比较》课题组在二期研究工作中的主要任务。

课题组根据社会保障的五大主要险种(即:养老、医疗、工伤、失业和家庭津贴)设计了五种资金收缴、管理和支付的流程图,逐个国家、逐个险种进行绘制。根据课题组对于社会保障资金流动的三个主要阶段(即:筹集、管理和支付)的理解,决定通过对于资金来源、缴费方式、管理机构、支付模式等过程的跟踪,用直观的方式向读者提供有关社会保障制度框架的基本信息。

资金流程图以美国社会保障署提供的最新网上信息为基础依据,根据欧洲联盟提供的有关欧盟成员国的信息进行核对和订正,并且参考了一些国家政府自己提供的信息和数据,在形式、内容和数据方面上均比美国社会保障署提供的信息有所发展和提高。

为了保证资金流程图的可比性,课题组提供了样板图形,要求各课题组成员基本上按照样板图形的思路绘制流程图,这样就保证了基本信息的提供,例如,所有作者都必须提供关于缴费成员(也就是覆盖率)、缴费标准、收费机构、资金监管和发放机构、受益群体、受益方式和标准等方面的信息。在这个流程的基础上,各国(地区)社会保障的制度共性和制度差异一目了然。

为了使读者更好地了解社会保障制度的全貌,课题组织者要求参与者提供有关社会保障制度概貌的简短说明和信息来源。

由于有大量的青年学子参加到研究工作中来，课题组采取了边研究、边培训、边点评、边推进的方式，首先围绕着基本设计征集资金流程图的设计方案，然后经过筛选、构图试验、集体讲评，提出最终修改意见，根据已经掌握和最新获取的资料数据，进行修改后再进行审核和点评，通常都经过了三到四次的修改后才送中外专家审评，最后由编辑组进行编辑整理核定，在工序上保证了严谨求实。

二、初步结论

从社会保障资金流程的三个主要的阶段（即：筹集、管理和支付阶段）来考察社会保障的制度特征，课题组得出以下初步的结论：

（一）社会保障资金的筹集阶段

在筹集阶段，课题组主要关注两个方面的问题，即保障覆盖的种类和资金筹集的方式。

1. 社会保障制度的覆盖面及覆盖种类

（1）养老保障的覆盖面

社会保障的种类与其所属国家（地区）的经济发展水平和社会就业方式密切相关。在我们梳理的 125 个国家（地区）中，除了缅甸以外的 124 个国家（地区）都实行了某种形式的养老保障，但是由于每个国家（地区）的经济发展水平和社会就业方式不同，各国（地区）养老保障的覆盖面相差很大。总体来讲，养老保障与就业方式之间具有密不可分的关系。社会保障资金图显示：在多数工业发达国家，养老保障基本覆盖全民，这是因为在那些国家里，与工业和城市相关的就业人口占据了相当大的比例。例如奥地利工人的养老保险始建于 1906 年奥地利工业化早期，此后随奥地利的工业化和城市化的发展而不断扩大规模。在如今的奥地利，不仅工业工人受到养老保障的保护，刚刚进入劳动力大军的学徒也受到工业养老保障的保护。但是，即使是在奥地利这样发达的工业化国家里，自雇者群体和除农业工人以外的个体农业劳动者的养老计划也不同于产业工人和其他薪酬人员。

在许多发展中国家，养老保障的覆盖面仅限于工业或城市就业人口。由于在这些国家里，工业和城市就业很不稳定，因此有些发展中国家（例如乌干达）还规定，参与养老保障计划的公司需要达到一定的规模。规模太小或者提供就业不稳定的公司不得参加社会保障。

由此可见,养老保障制度不仅体现了一个国家的社会公平程度,更体现了该国的工业化和城市化发展水平,同时还可能体现一个国家的经济发展和就业政策。多数国家对工业工人、农民和自雇者实行不同的养老保障覆盖,这是因为,就业方式的不同和领取收入的方式不同会导致养老金收缴方式产生很大的区别。例如对待领取实物收益的人群很难实行扣税的方式筹集社会保障资金,再如自雇者群体流动性大,收入方式和数量不规律,也很难从个人那里征缴到可以用于社会保障的费用。因此,多数国家对于包括个体农民在内的各种自雇者群体采取了不同于产业工人和其他薪酬人员的社会保障方式。由于他们缴费方式的不规律,对于他们的保障要么采取“确定缴费”(而非“确定收益”)的方式,也就是根据缴费的多寡决定最终收益的多寡;要么采取社会救济方式,也就是政府根据实际社会需求进行单方面支付。

(2) 其他社会保障的覆盖面

工伤保障是除养老保障以外最为普及的社会保障计划。在我们梳理的125个国家(地区)中,有119个国家设立了工伤保险制度,而没有设立工伤保险制度的国家多为袖珍型国家,如瓦努阿图、帕劳、密克罗尼西亚、马绍尔群岛等太平洋岛国。由于工伤保障的针对性很强:专门针对工业伤害带来的社会风险,因此,工伤保障的普及再次说明社会保障制度与就业方式之间的密切关系。在我们研究过的100多个国家的工伤保险计划中,保费来源几乎无一例外地是雇主。雇主承担全部工伤保障责任,有利于雇主改善工人的工作条件,减少工伤的危害,在这个方面,整个人类社会都已经形成了基本的认同。

失业保障的原理与工伤保障相通,也是劳动力市场的一部分。建立失业保障制度的国家多为工业比较发达的国家,这与工业失业风险要远远大于农业和手工业失业风险相关。从失业保障的覆盖面可以明显看出一个国家的工业化水平。在我们统计的国家(地区)中,有将近半数的国家(地区)没有设立失业保障制度,它们多为亚洲、非洲和拉丁美洲的发展中国家。^①这些国家的工业人口比例也比较小。

① 没有建立失业保障的国家有:摩纳哥(欧洲1国);玻利维亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁、特立尼达和多巴哥(拉美10国);巴林、孟加拉、文莱、缅甸、斐济、印度尼西亚、约旦、科威特、老挝、黎巴嫩、马来西亚、马绍尔群岛、密克罗尼西亚、尼泊尔、阿曼、巴基斯坦、帕劳、巴布亚新几内亚、菲律宾、沙特阿拉伯、新加坡、所罗门群岛、斯里兰卡、叙利亚、瓦努阿图、西萨摩亚、也门(亚太27国);博茨瓦纳、中非共和国、乍得、象牙海岸、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、利比亚、马达加斯加、马里、摩洛哥、尼日利亚、塞内加尔、苏丹、坦桑尼亚、多哥、乌干达、赞比亚、津巴布韦(非洲19国)。

医疗保障也是一种比较普及的社会保障制度。在我们统计的 125 个国家（地区）中，有 106 个国家（地区）设立了形式各异的医疗保障制度，而没有实施任何一种医疗保障的国家分布在非洲和亚太一些不太发达的地区，例如：乌干达、津巴布韦、尼日利亚、苏丹、博茨瓦纳（非洲 5 国）、西萨摩亚、瓦努阿图、所罗门群岛、帕劳、密克罗尼西亚、斐济、巴布亚新几内亚、斯里兰卡、叙利亚、也门、阿曼、尼泊尔、约旦、巴林（亚太 14 国）。由此可见，医疗保障制度的实施与国家的发达程度以及文化因素有密切的关系。

家庭津贴制度呈多样化的趋势，且多为比较发达的国家实施社会政策的工具。在我们梳理的 125 个国家（地区）中有 80 个国家（地区）实行程度和种类都不相同的家庭津贴制度，其中欧洲国家（包括中东欧国家和巴尔干国家）就占到了将近 50%（39 个国家）。^① 在有些国家，家庭津贴是养老保障的补充，最低生活的保障，在有些国家，家庭津贴被赋予了促进妇女就业（或性别平等）、鼓励（或限制）生育、改善儿童福利、保护弱势群体、改善人口素质等社会经济目标。

2. 社会保障资金的筹集

各国筹集社会保障资金的方式多种多样，没有一定之规。由于国情不同，各国社会保障资金的来源和筹集方式也很不相同。在欧洲的一些发达国家，社会保障制度历史悠久，从 19 世纪末到 21 世纪初经历了 100 多年的建设、发展、健全和改革等主要阶段，形成了由多种渠道筹集社会保障资金的复杂机制。与此相适应，社会保障资金的来源和收缴也呈现出多渠道、多层次的特征。在漫长的历史发展进程中，社会保障制度不断扩展和重建，新建立的制度往往不是简单地取代历史遗留下来的制度，而是在原有的基础上附加新的制度，有时候新老制度在同一时间并行不悖或缓慢过渡，从而使社会保障制度变得体系庞杂、支脉繁多，形成了交叉使用基本养老保险、职业养老保险、个人账户和社会救助等多根支柱的局面。例如瑞典的养老保障金除了分为基本养老金（政府拨款和个人缴费）、附加养老金（保险性个人和雇主缴费）和基金养老金（个人缴费）以外，还于 1999 年实行了改革措施，并列实行两套不同的制度：按照“老人（出生于 1938 年以前的人）老办法”，“新人

^① 它们是：德国、英国、法国、荷兰、意大利、比利时、卢森堡、冰岛、丹麦、挪威、瑞典、芬兰、奥地利、瑞士、爱尔兰、西班牙、葡萄牙、马耳他、塞浦路斯、希腊、白俄罗斯、俄罗斯、摩纳哥、斯洛伐克、斯洛文尼亚、克罗地亚、罗马尼亚、阿尔巴尼亚、匈牙利、波兰、保加利亚、捷克、列支敦士登、立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚、摩尔多瓦、塞尔维亚、乌克兰。

(出生于 1953 年以后的人)新办法”的原则,分别依据不同的方案由不同的系统收缴费用,并且按照新旧不同的方式向不同的人群支付待遇:出生于 1938~1953 年之间的人需要亲身经历过渡:他们的一部分养老金(5%)按照旧制度的规则计算,另外一部分(95%)则按照新制度的规则计算。在新制度下,基本养老金变为养老保障金,由政府财政支付,但 1938 年(含 1938 年)以后出生的人想领取养老保障金,就需要事先提出申请,经过核准等手续,养老保障金的性质因此由普及性的公共政策变为补救性的社会救助。除此以外,在瑞典还有许多独立于政府体制之外的各类保险基金,有些属于行业公会,有些属于自雇者团体。由于各种不同的保障体系在目的、原则、方式方面都有区别,资金的筹集方式也因此各异。这些资金有时相互补充,也有时会彼此交叉。

发展中国家的就业方式相对比较简单,工业就业人口比较少,城市化程度也比较低,特别是工业就业人口不稳定,社会行政管理比较落后,难以实行统一的社会保障资金征缴政策,反映在社会保障制度中,政府(如孟加拉国政府)就只好单独通过提供社会养老救助的方式来向确有需求者提供最低的养老保障了。

社会保障资金的筹集渠道虽然不同,但也并不特别复杂,无非是有些保障项目全部由政府负担(社会救助性养老保障),有些全部由雇主负担(工伤保险),有些全部由雇员承担(发展中国家的失业保险),有些由雇主和雇员(甚至包括政府)混合承担(如多数国家的养老和医疗保障)。

除了社会保障金收缴渠道有上述区别以外,各个国家社会保障金的收缴方式也呈现多样化特征。

首先,收缴的部门有所不同,有少数国家通过统一税收的方式由税务部门收缴,有些国家通过社会保障部门直接征收,实行个人账户的储蓄性社会保障体制的国家则由基金管理部门收缴。

其次,收缴的比例也有所不同,平均起来看,高收入国家将岁入的 $\frac{1}{3}$ 左右,中高收入国家将 $\frac{1}{4}$ 多的岁入,中等收入国家将不到 $\frac{1}{5}$ 的岁入,中低收入国家将 $\frac{1}{10}$ 强的岁入用于社会保障(包括雇主、雇员、自雇者、政府,以及其他政府监管的社会保障缴费)。除了收入差别以外,文化因素在社会保障资金的收缴方面起到很大的作用。传统的高福利欧元区国家缴纳的各种社会保障税费平均占到国家岁入的 35% 以上,欧洲和中亚国家次之,拉美和加勒比地区平均低于国家岁入的 10%,而南亚地区的平均值还不到 1%。

第三，不同国家社会保障资金的收缴方式也不同。有些国家按照收入比例征缴，有些国家实行统一标准收费。很多国家混用税费两种方法为不同的社会保障支柱征集费用，按照不同险种和不同的管理方式制定不同的征缴标准；有些国家（如英国和美国）由税务部门，通过税收附加的方式收缴社会保障费用；有些国家（如日本）则根据法律为不同的险种规定收缴比例，由社会保障部门直接负责向个人征缴；还有些国家实行“一站式收费”，确定一个向个人收缴的比例，统一收缴各类社会保障金，然后再根据一定的比例分给不同险种的主管部门。

随着全球化进程的加速，各国社会保障资金的收缴方式也在发生变化。以英国和北欧国家为代表的收税模式和以德、法、日本等国为代表的社会保险模式，以及以新加坡为代表的强制性储蓄积累模式之间经历了一个相互影响、互相借鉴、不断调整改革的过程。发展中国家在进行工业化建设的同时汲取发达国家的经验，开始建立健全社会保障制度，扩大社会保障覆盖面，提供新的保障和服务；发达国家面临老龄化、全球化、产业信息化和小型化以及就业灵活化等多重考验，正在调整相关政策，通过多种支柱的组合或多层责任的叠加实现更加灵活的社会保障，与此相适应，不同支柱和不同层面的社会保障项目资金的筹集方式也可能不同，例如通过税收的方式为社会救助筹集资金，通过收费为养老保险收集资金，而通过强制性储蓄为附加养老筹集资金等。

（二）社会保障资金的管理

由于社会保障的提供渠道很多，每个渠道都有自己的资金筹集渠道和方式，有些项目，如基本养老，可能采取统一征税的方式，而有些养老保险则采取了按照不同需求和条件缴费的方式，还有些项目（如个人账户）采取了储蓄方式，结果使得社会保障制度的融资形成多层次多渠道的混合方式。相应地，社会保障不同险种和不同基金的管理也呈现多样化的特征。总体来说，社会保障资金管理的方式是根据不同险种的不同目标和原则来制定的，大致有以下三种管理方式：

1. 现收现付的执行机构

一般来说，采取现收现付方式的社会保障计划都倾向于利用行政机构或社会保险专门机构对收缴的社会保障资金进行直接管理。这些行政机构包括社会保障或社会保险机构、公共卫生和健康机构以及其他一些政府部门。在

责任分布上,很多国家实行多部制,也就是将社会保障分为不同种类的服务项目,由不同的分管部门直接进行管理,管理的内容从现金流动的角度来看是简单的收缴和支付。但是收缴和支付的政策目标和实施原则却大有文章,因此所谓资金管理往往涉及政策管理。如果在社会保障资金收支过程中出现增值的部分,一般就要通过成立其他独立的机构进行专门的管理。

2. 部分积累的管理方法

由于经济全球化和人口老龄化的双重挑战,很多实行现收现付制度的国家都开始或快或慢地逐步试行部分积累的社会保障资金管理方法。这样就需要成立投资管理机构这样的独立部门。社会保障资金投资的政策性很强,用于支付和用于投资增值的百分比往往是非常敏感的政策问题,解决了之后才可能选择投资的方式和机构。我们在一期的研究初步显示:在实行部分积累的国家里,用于现收现付和用于部分积累的社会保障资金管理是严格分开的,用于现收现付计划的资金按照固定的原则收缴与支付,而用于部分积累的资金则分计划分机构实施管理。

3. 个人账户的管理

个人账户或强制性储蓄积累社会保障制度的管理与上述的社会行政管理全然不同。由于需要大量地运用资本市场和其他方面的融资技术,这类社会保障通常要通过立法直接成立特定的、独立于政府行政体系之外的机构,对数额巨大的储蓄基金进行资金管理,同时建立比较严格的监管机构,专门监督储蓄积累资金在市场上的表现,保证其不会成为“市场失灵”的牺牲品,尽管这种风险是很难排除的。管理机构还需要根据不同的个人账户的积累和个人或家庭的不同需求进行风险计算,核定收益额度,因此这种保障制度的管理技术和管理方式与现收现付方式迥异。

此外,社会保障的管理是分不同类别的,养老保障的管理不同于医疗保障管理,因为医疗保障除了现金支付以外,还需要提供针对个人的具体服务,需要专业的医疗和康复机构的介入,同时需要更多的人力和技术投入。由于这个特性,医疗保障的管理远远复杂于养老保障的管理。在有些国家里,工伤保险被纳入医疗保障的统一管理,这是由于工伤保险涉及康复服务,与医疗保障有类似之处。

综上所述,由于资金来源和走向的不同,各国对各类社会保障实施的管理和设立的管理机构也往往不同,一般来说,实行现收现付社会保障制度的

国家实行比较统一的社会行政管理，实行部分积累制的国家往往对积累部分的资金实行分管，实行强制性储蓄的制度一般由政府委托专门机构进行管理。

（三）社会保障资金的支付

从社会保障待遇支付的环节来考察，有两个重要的方面不能忽略，一是支付的原则与标准，也就是说需要考察一个国家是根据怎样的原则制定具体的社会政策，并通过社会保障支付标准来贯彻这些政策并体现社会原则。例如，根据社会公平的原则制定社会政策并确定社会保障支付，那么支付标准一般就是普及性的，例如所有年满 60 岁的老人可以领取同样数量的养老金，当然这种绝对平等的原则在很少的国家的个别社会保障计划领域才能得到实施，更多的国家是在社会公平的体制中加进社会效益的因素，例如为年满 60 岁或 65 岁的老人确定占其最后工资同等比例（即替代率）的养老金，虽然体现公平的替代率是一样的，但是由于每个人的工资水平不同，所以退休后的养老金数量也不同。很多国家为这种养老金的计算法规定了上限，即规定可计算养老金的工资收入最高额，超出部分不再按照固定替代率计算养老金，但是高收入群体和低收入群体仍然会领取到不同数额的养老待遇。至于这种计算方法究竟是否真正同时体现了社会公平与社会效益，一直就存在着激烈的争论。

通过对于支付标准的考察可以引申出对于国家社会政策取向的认识。有时国家是有意地通过社会保障支付来贯彻政府的社会政策，例如有的国家为了应对老龄化的挑战，通过立法将养老金的年龄资格从 60 岁逐步提高到 62、63 或 65 岁。但是，有些国家的社会支付可能是约定俗成的，其效果可能是无意识地与政府现行的社会政策相悖，或者是由于政府需要同时应对两个相互矛盾的社会问题，致使社会保障支付处于两难境地，例如高失业率造成失业支付增加和失业保障金亏空，理应削减失业保障支付，引导积极就业，但是由于失业的成因很多，如果是国际经济不景气造成的结构性失业，那么政府就不得不延长失业保障待遇的领取期限，反过来给由于缴纳人数减少而造成的失业保障金短缺造成更大的压力，同时可能促退积极就业的动力，不利于贯彻通过知识更新去创造新就业岗位的积极的社会政策。所以，在社会保障的支付标准中隐藏了大量有关一个国家社会政策的理念、面临的政策与机制问题以及执行过程中的利弊等信息。通过对于社会保障待遇支付的考察还可以看出，每个国家的不同险种都会根据自己的特殊情况和特定需求制定