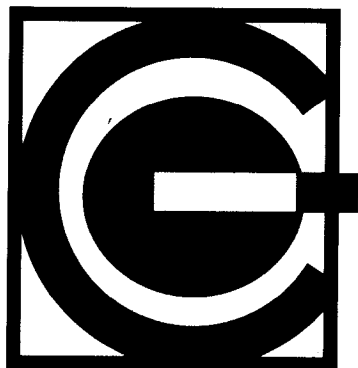


暨南公共管理文库

**Managerial
System
of
Social
Security**



社会保障管理体制

林毓铭 ○ 著



社会科学文献出版社 SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 暨南公共管理文库 ·

社会保障管理体制

Managerial System of Social Security

林毓铭 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

著 者 / 林毓铭

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

策划编辑 / 武 云 (010) 65281150

电子信箱 / wuyun@ssap.cn

责任编辑 / 武 云 陈 亮 严 寒

责任校对 / 萧 昀

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 12

字 数 / 293 千字

版 次 / 2006 年 4 月第 1 版

印 次 / 2006 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80230 - 053 - 3/F · 362

定 价 / 25.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究



林毓铭，男，福建省福州市人，1956年出生，暨南大学管理学院行政管理系教授，管理学博士。兼任国家教育部公共管理学科教学指导委员会委员、武汉大学社会保障研究中心研究人员。在《金融研究》、《社会学研究》、《统计研究》、《中国工业经济》、《财政研究》、《中国软科学》等刊物发表学术论文170余篇。出版专著有《转型期社会保障体制大变革》、《中国社会保障的改革探索》、《社会保障可持续发展论纲》；合著有《金融体制大变革》、《证券投资决策分析》等；译著有《定量决策分析》（主译）。主编和参与出版经济管理类教材及其他出版物9部。主持和参与国家哲学社会科学基金课题、国家教育部人文社科研究基地重大招标课题和其他各类省部级课题研究16项。获得各种省部级科研奖励10余项。

暨南大学管理学院
“十·五”“211工程”项目资助

《暨南公共管理文库》总序

暨南公共管理文库是为有百年历史的暨南大学公共管理学、政治学、社会学、公共经济学、行政哲学、行政法学等学科的繁荣发展而设。

暨南大学公共管理学的学科特色是着重经济学、管理学、法学、社会学的学科基础，在方法论上着重实证、定量、经验、统计、实地调查研究。

暨南大学公共管理学的发展是以公共管理为中心，以经济学、管理学、政治学、社会学、法学、哲学等为学科支撑，共同促进暨南大学公共管理学的发展。

暨南大学公共管理学的发展坚持广泛吸收、引进和借鉴发达国家的相关理论、经验和方法，坚持广泛汲取中国历代学人名仕的从政治国理论、观点、经验和智慧，坚持从当代中国政治、经济、法制等的实际出发，以提炼出符合中国公共管理实情的理论、政策、经验和方法。

暨南公共管理文库坚持国内外公认的学术规范，认认真真地治学和编撰。

2 社会保障管理体制

暨南公共管理文库的每一本人选作品均坚持严格规范的遴选程序，以保证整体文库质量。

《暨南公共管理文库》编委：

董建新 林毓铭 袁祖望

张书琛 沈远平 胡 刚

执行编委：胡辉华

前 言

中国社会保障是一场攻坚战，旧体制造成的遗留问题表现为债务负担重、冗员包袱重。体制变迁的负重起步，决定了这是中国经济发展中一条艰辛绵亘的改革之路。正视历史，面对今天，预期长远，建立和健全符合中国国情的社会保障制度与管理体制，这是老百姓急盼的期待，也是时代赋予的使命。社会保障的可持续发展要曲径通幽，轻装登程，解除长期积淀的历史包袱，这成为矛盾的焦点。这是一项高深莫测、跨越世纪的系统工程。社会保障的财务危机、人口危机、失业危机、贫困危机等一系列史无前例的经济嬗变与社会转型，都要纳入制度设计师们的视线。

创新是永恒的主题，国际社会的社会保障管理体制已发生了重大的制度变迁，以高科技为平台，服务至上，管理高效，以人为本，注重质量，同时触动了中国社会保障管理体制。社会保障资源配置有失公允与结构失衡，酿成了社会保障的二元经济；追求经济高速增长，也给社会保障带来了一些负面的话题。小康社会与和谐社会的建立，离不开社会保障管理体制的创新，更需要社会保障的可持续发展。社会保障是一种资源经济，社会保障的成本观、效益观、服务观，将引发中国社会保障管理体制新一轮的观念革命。

社会保障需要强大和持续的财力支持，需要统筹和协调林林

2 P 社会保障管理体制

总总、方方面面的关系，财税体制改革，财权与事权的统一，使中央、地方、企业与个人在社会保障体系中的角色定位被提到了重要的议事日程上，社会保障的责任经济、契约经济与信用关系亟需用法律的形式固定下来。各利益主体的权责关系、财权与事权关系，必须泾渭分明，层层落实，尽快矫正现实社会保障管理中多部门参与、成败谁也无责的局面。在政府引导下，大力发展慈善事业，推进社会互助，完善社区服务，引进民间资本投入社会保障事业，构建多层次、多功能、多支柱的社会保障体系，这是中国社会保障制度生机与活力的体现，也是机制创新的原动力。

市场竞争必然带来市场缺陷，市场失灵，政府干预，中国财政主导型社会保障体制的功能体现与内在潜质，表现在对弱势群体倾情关注、减缓贫富差距上。当人们遭遇苦涩、无奈甚至为生计而奔波之时，需要社会保障趋利避害抵御风险。政府介入社会保障，关注民生社情，运用管理工具，强化效用管理，尊重公民权益，才能领航社会保障的发展，为民众所信赖，实现建立责任政府、信用政府的远大目标。

社会保障需要收支两条线管理，完善社会保障预算，已随着社会保障制度改革的深化而提上议事日程，加强基金监管，杜绝乱收滥支，开源节流，提高社会保障的执政能力，成为新时期一个全新的课题。卫生事业管理、民政事业管理、社会保障基金财务管理，凸现了理财用财的奥妙所在。管理出效益，就是更大幅度地将社会保障融入节约型经济，更多地为社会提供公共产品与公共服务，使每个公民更多地享有机会均等的社会保障权益，满足公众更为理性的合理诉求与社会期待。

社会保障管理体制的潜质与功能如何发挥到极至？社会保障的绩效如何评估？需要一系列科学的手段与方法，建构绩效评估指标体系，在社会保障管理内部实现新管理运动与政府再造，以

公民满意为标准，以提高服务质量为核心，强化社会回应机制，是社会保障管理机制走向新起点的一个标志。

中国是一个人口兴旺的国家，也是一个老化程度过快的国家。当老龄化社会带着几分急迫向我们走来时，“代际转嫁”的养老模式已步入了穷途末路的尽头。如果沿袭旧体制，届时触目满眼的白发族把手一伸，增长的国民财富顷刻间就要消失殆尽。令人惊骇的支付危机，迫使旧的养老保险体制“金盆洗手”，取而代之的是被市场那只看不见的手全面触摸，并赐予统筹账户与个人账户分权管理的新体制。政府养老机制的盘活仍面临腹背受敌的隐痛，偿还隐性债务的长期拉锯留给人们的是沉甸甸的忧患与不安，唯有多支柱养老体系才能支撑这一凝重的“十字架”。企业年金制呼之欲出，储蓄寿险风和日丽，家庭养老保险风光依旧，养老基金广拓财路，新世纪的避风港方显人气鼎盛、国泰民安。

医疗保险是世界各国关注的焦点，也是世界改革史上公认的最难攻克的堡垒，居高不下的医疗费用与沉重的医疗负担，使旧的医疗体制走到了举步维艰的境地，人们的非理性需求与医疗的超前消费，将人们受惠了几十年的医疗福利推上了悬崖。人们脆弱的社会承受心理与对医疗福利的惜惜依恋，对新体制多了几丝疑虑，也多了几分理智。“医改失败论”，民众反应之强烈，呼唤政府理性回归。政府支持，全民参与，改革体制，多管齐下，医药价格下降，服务品质上升，医疗保险的多功能释放，还健康医疗公益之面目，方能托起百姓明天的希冀。

社会保障经济是一种资源性经济，基金短缺，增值功能低下，正是中国社会保障管理体制落后的切肤之痛。带着几分理性、几分思辨，以理财者的胆识与智慧，以安全、收益为警示，多维视角，多路出击，从严管理，跻身资本市场，求解资本增值，基金短缺的困惑才能柳暗花明。现代基金式的社会保障制

4 社会保障管理体制

度，具有积聚公共基金的强制功能。一方面，面对无法避免的生老病死、难以预计的天灾人祸，进行风险转嫁，解除了人们的后顾之忧；另一方面，巨额基金的筹集，调节国民经济运行，解决重点建设基金问题，于国于民有利，何乐而不为。

城乡分割的户籍制度和就业制度让农民长期被束缚在赖以“刨食”的土地上，农村劳动力流动受到限制。土地资源效率之低下，稀缺的土地资源因此大量被抛荒或被围圈，由阵发性现象演绎成周期性的潮汐。民工潮是农业危机和农业凋敝的结果，农民工参与中国城市化建设过程中的艰辛酸楚和步履维艰，折射社会转型期中国底层民工的经济和文化心态。维护农民工的人格权益，建立适合农民工的社会保障管理制度，是民心所向、众心所归。唯有全社会倾情关注，农民工问题乃至“三农”问题才能喜降甘霖。

作 者

2005 年 10 月于广州

目 录

前 言	1
第 1 章 社会保障管理的思想与理念	1
1.1 社会保障管理与管理体制	1
1.1.1 社会保障管理的原则与内容	2
1.1.2 社会保障管理体制	6
1.2 社会保障管理的服务思想与服务理念	9
1.2.1 国外社会保障管理服务模式	10
1.2.2 中国社会保障管理服务的内容与形式	12
1.3 社会保障管理与可持续发展	17
1.3.1 社会保障可持续发展管理的基本理念	17
1.3.2 社会保障可持续发展呼唤管理制度创新	20
1.3.3 社会保障可持续发展的价值判断与实施战略	24
1.3.4 规范社会保障的可持续发展	28
1.4 降低社会保障行政管理的运行成本	33
1.4.1 GDP 增长、社会成本与社会保障成本	33
1.4.2 公平与效率相结合的社会保障政策导向机制	35
1.4.3 降低社会保障的管理成本与运行成本	38

2 社会保障管理体制

第2章 社会保障的政府职能与管理	43
2.1 政府社会保障职能的研究视角与研究内容	43
2.2 政府社会保障职能进位与退位机制的研究背景	49
2.3 社会保障产权保护及政府信用管理	52
2.3.1 社会保障私有产权、共有产权与国有产权	52
2.3.2 参保者的财产权利	54
2.3.3 社会保障的产权保护	58
2.3.4 政府信用管理与建立社会保障责任政府	62
2.4 社会保障政府管理的治理工具	68
2.4.1 强制性管理方式	68
2.4.2 非强制+补贴性管理方式	70
2.4.3 自愿性+补贴管理方式	70
2.4.4 政府监管体制下的委托管理方式	71
2.5 公共管理与政府社会保障职能	74
2.5.1 新公共管理理论与政府社会保障职能	74
2.5.2 政府在社会保障中的角色与职能定位	78
2.5.3 合理处置与明晰社会保障领域中政府与 市场的关系	83
第3章 社会保障财务管理	89
3.1 社会保障财务管理的内涵	89
3.1.1 社会保障财务管理的任务	90
3.1.2 社会保障预算与编制原则	91
3.1.3 社会保障预算收支体系	93
3.1.4 社会保障预算与其他国家预算	98
3.1.5 社会保障财务管理体制	100
3.1.6 建立社会保障预算的条件与实现机制	101

3.2 公共卫生事业财务管理	103
3.2.1 卫生事业投入与卫生事业补偿机制	103
3.2.2 强化现代管理理念与加强财务经营管理	107
3.2.3 医院预算管理与会计核算	109
3.3 民政事业财务管理	115
3.3.1 民政事业财务管理工作的特征与任务	115
3.3.2 民政事业财务管理工作的开源节流	119
3.4 社会保障基金财务管理	123
3.4.1 社会保障基金的特点与财务管理的任务	123
3.4.2 社会保障基金预算与决算管理体制	125
3.4.3 社会保障基金收支项目的核算与管理	127
3.4.4 社会保障基金财务分析	129
3.4.5 社会保障基金监管模式与财务监督	134
第4章 社会保障统计管理与绩效评估	140
4.1 社会保障统计管理	141
4.1.1 社会保障统计现象	141
4.1.2 社会保障统计指标类别	144
4.1.3 社会保障管理统计指标体系	147
4.2 社会保障绩效评估构架与主体内容	150
4.3 社会保障部门绩效评估指标的设计原则	154
4.4 社会保障绩效评估的难点分析	155
4.5 社会保障绩效评估指标体系	159
4.6 社会保障绩效评估方法	165
4.6.1 信度与效度的测量	165
4.6.2 AHP 分析方法	171
4.6.3 PCA 分析方法	173

4 社会保障管理体制

4.6.4 模糊评判方法	178
4.6.5 社会保障绩效评估中的技术问题	180

第5章 养老保险多支柱管理..... 186

5.1 基本养老保险管理	187
5.1.1 社会保障转制成本的消解	187
5.1.2 做实个人账户与提高统筹层次	192
5.1.3 个人账户基金与社会保障统筹基金分开 管理	204
5.1.4 规范养老金发放与调节收入分配	209
5.2 企业年金管理	214
5.2.1 建立企业年金的背景与现实价值	214
5.2.2 企业年金保险的性质	221
5.2.3 企业年金保险的地位与发展	223
5.2.4 企业年金保险的管理与治理结构	223
5.3 个人储蓄寿险管理	228
5.3.1 新型保险品种的保障功能	231
5.3.2 养老保险基金投资证券市场的组织模式	234
5.3.3 寿险新品种与开放式基金接轨	236
5.3.4 基本养老保险与商业保险的融合	239
5.4 家庭养老保险及社会管理	246
5.4.1 政府支持下的新加坡家庭养老保险模式	246
5.4.2 家庭养老保险的传统与现实	248
5.4.3 新加坡家庭养老保险模式的启示	252

第6章 医疗保险管理与费用控制..... 259

6.1 医改模式的类型特征及功能	259
------------------------	-----

6.2 医疗保险制度模式的框架设计	264
6.2.1 建立多层次的医疗保险体系	264
6.2.2 商业医疗保险是基本医疗保险的重要补充	266
6.2.3 控制医疗费用过快增长的防范机制	271
6.3 医疗保险改革的政策选择	275
6.3.1 社会统筹账户与个人账户分开核算	275
6.3.2 实现医疗保险基金的收支平衡	277
6.3.3 医疗保险基金预算财政专户管理	277
6.3.4 多元化筹措医疗保险基金	278
6.3.5 设立公立医院与非公立医院	279
6.3.6 完善定点医院的仲裁制度及结算制度	280
6.4 医疗保险费用平衡与管理分析	281
6.4.1 财政投入不足与“医改失败说”	281
6.4.2 医疗保险基金收入决定的依据	286
6.4.3 医疗保险基金支出及降低医疗费用管理	288
6.4.4 医药体制改革对降低医疗费用的效用分析	292
6.4.5 医疗价格与医疗消费之间的关系分析	296
6.4.6 医疗保险基金收支平衡的管理	297
第7章 社会保障基金管理	300
7.1 社会保障基金管理体制的变革	300
7.2 社会保障基金筹集模式	303
7.2.1 社会保障基金筹集原则	303
7.2.2 社会保障基金筹集模式的选择	304
7.2.3 养老保险基金制管理	307
7.3 社会保障基金的投资与增值	314
7.3.1 基金投资的多元化	315

6 社会保障管理体制

7.3.2 培育私营投资主体与委托管理	320
7.4 社会保障基金入市的难点与监管	323
7.4.1 社会保障基金入市规模具有良好的增长 空间	323
7.4.2 社保基金投资的嫁接模式	325
7.4.3 社保基金品种的创新与结构治理	327
7.4.4 社保基金的管理与监督	330
第8章 农民工的社会保障管理	335
8.1 农民工的养老保险管理	335
8.1.1 将农民工纳入城镇社会保障体系的两难 问题	336
8.1.2 率先将农民工纳入城镇养老保险制度	338
8.1.3 将农民工纳入城镇职工养老保险体系的 制度安排	340
8.1.4 农民工大量退出城镇养老保险的深层次 问题	342
8.1.5 将进城农民工纳入城镇养老保险的综合 管理	345
8.2 失地农民的社会保障管理	347
8.3 农民工劳动保护及工伤保险管理	351
8.3.1 低工资长期徘徊：农民工的心头之痛	352
8.3.2 职业病伤害和非“体面劳动”：农民工的 致命伤	356
8.3.3 破解民工荒现象：需要政府和有关企业 采取切实行动	358
参考文献	366