

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 013-20140305

中国社科院世界社保研究中心 主办



该文尚未公开发表，如引用，需注明出处并征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者的话

美国和日本的基本养老保险经办服务体系比较*

赵秀斋

中国社会科学院研究生院博士研究生

Email: zhaoxiuzhai@126.com

摘要：目前，中国的社会保险经办服务体系面临着人员编制有限、经费保障不足的双重制约，难以适应社会保障制度快速发展的需要。本文通过对美国和日本的基本养老保险经办服务体系的介绍，提出几点完善中国的社会保险经办服务体系尤其是养老保险经办服务体系的建议。本文认为，美国和日本的基本养老保险经办服务体系主要有如下特征：一是，建立了全国统一的养老保险经办机构，各级经办机构之间分工不同、各司其职；二是，经办机构的管理成本都可以从基金收入中列支，且美国经办基本养老保险的成本全部由基金收入承担；三是，经办机构的信息化水平非常高，全国建立统一的养老保险信息平台，数据可及时共享；四是，经办机构适时进行改革，以提高经办服务能力。中国应当借鉴上述经验，不断完善我国的养老保险经办服务体系。

关键词：基本养老保险 经办服务体系 组织架构 人员配备 经费保障 信息化水平

* 本文的完成要特别感谢中国社科院世界社保研究中心研究员房连泉，他为美国部分的写作提供了有用的资料；中国社科院研究生院民族所博士生博日吉汗卓娜，她帮忙翻译了日本年金机构经费来源的资料。

党的十八届三中全会提出，要加快健全社会保障管理体制和经办服务体系。其中，经办服务体系的建设关系到社会保障政策的具体落实，关系到政府部门在老百姓心目中的形象和地位，也关系到每一位社会保障制度覆盖对象的切身利益。因此，社会保障经办机构服务水平的高低事关重大。在社会保障经办之中，社会保险经办是主要的组成部分，而其中的养老保险经办又是重中之重。因此，本文选取养老保险经办服务体系这一主题，通过考察美国和日本这两个发达国家的基本养老保险经办服务体系的建设情况，以资为健全中国的养老保险经办服务体系提供经验。

一、社会保险经办服务模式简介

从世界各国经办服务体系的基本情况看，社会保险经办服务模式基本上有三种，以英美为代表的“统一模式”，以法德为代表的“自治模式”和以拉美为代表的“公司模式”¹。上述三种模式的划分，主要依据的是经办机构与政府之间的关系强弱。

统一模式与政府的关系最为紧密，是由政府社保行政部门（如美国的社会保障总署 SSA）或依法成立的特殊公共机构（如日本的年金机构 JPS），统一负责全国的社保经办业务，因此，该模式又称政府直接管理模式。典型的代表国家有美国、英国、北欧国家、日本、韩国、加拿大、澳大利亚等。

自治模式与政府的关系较弱，是由政府、雇主和雇员三方代表组成理事会共同管理的社会团体参与社保经办服务，这些团体是以执行公共服务为目的、具有独立的私人法律地位，因此，该模式又称社会组织管理模式。实行自治模式的国家主要分布在西欧、南欧及其殖民地，如法国、德国、荷兰、意大利、西班牙、葡萄牙等。这些国家的社保制度大多“五险分立”，经办业务也具有分行业管理的特征²。

公司模式与政府的关系最弱，由特许的养老基金管理公司、保险公司或者其他金融机构负责基金的征收、投资运营和待遇发放等业务，国家成立监管部门进行行业监管。该模式主要存在于拉美和中东欧地区，中国香港也采取这种经办服务模式，这些地区的社保制度进行了私有化改革，建立了个人账户制度，账户资

¹ 郑秉文主编：《中国养老金发展报告 2013——社保经办服务体系改革》，北京：经济管理出版社，第6页。

² 郑秉文主编：《中国养老金发展报告 2013——社保经办服务体系改革》，北京：经济管理出版社，第 146-147 页。

金由上述公司进行投资管理，各公司之间存在竞争关系。

在统一模式中，根据经办机构所提供的服务种类又可将其大致分为两类，一类是经办所有与劳动就业和社会保障相关的项目计划，如英国的劳动年金部（DWP）和挪威的劳动福利署（NAV）；一类是只经办某一项或几项社会保险计划，如美国社会保障总署（SSA）主要负责经办基本养老保险（在美国称为老年、遗属和伤残保险）、日本年金机构（JPS）只负责经办日本的公共养老保险业务。下面主要介绍美国社会保障总署和日本年金机构经办服务体系的基本情况。

二、美国的基本养老保险经办服务体系

美国的基本养老保险制度，在美国被称为 Social Security，即“社会保障”³，又称“老年、遗属和伤残保险”（Old-age, Survivors, and Disability Insurance，英文缩写 OASDI，以下简称老遗残保险）。美国老遗残保险的经办机构为社会保障总署。

（一）美国社会保障总署的机构职能和组织架构

美国社会保障总署成立于 1935 年，成立之初为一个独立的政府机构，1939 年社会保障总署成为联邦安全局的一个下设机构，此后几经周折又于 1995 年获得其独立地位。社会保障总署成立之初名为“社会保障委员会”（Social Security Board），当时的社会保障委员会是一个全新的政府机构，没有工作人员、没有办公设施，也没有办公经费。其最初的工作人员、办公设施和经费都是源于其他政府部门。1946 年 7 月，社会保障委员会更名为社会保障总署，原社会保障委员会主席 Arthur Altmeyer 成为社会保障总署的第一任署长⁴。

1. 机构职能

在美国公众眼中，社会保障总署就是美国政府的“脸面”（“face of the government”），向公众提供多种“社会保障”经办服务⁵。其所提供的“社会保障”服务涉及老遗残保险和补充保障收入计划（Supplemental Security Income Program）。老遗残保险计划的供款方式为社会保障税，补充保障收入计划属于社

³ 这里“社会保障”加引号，是为了区别我们一般理解的社会保障概念（包括社会保险、社会救助和社会福利），而是专指美国的“老年、遗属和伤残保险”。

⁴ 美国社会保障总署官网：<http://www.ssa.gov/history/orghist.html>。更多有关美国社会保障总署组织机构变革的情况参见该网站。

⁵ 美国社会保障总署官网：<http://www.ssa.gov/aboutus/>。

会救助范畴、计划收入源于一般性财政收入。此外，社会保障总署还帮助医疗保险和医疗救助服务中心（Centers for Medicare and Medicaid Services）管理住院保险（Medicare Hospital Insurance）、补充医疗保险（Supplementary Medical Insurance）以及与处方药计划相关的一些工作⁶。

2. 组织架构

为了向公众提供及时、准确和实时响应的服务，美国社会保障总署实行集中管理⁷。社会保障总署的中央办公室设在马里兰州的巴尔的摩⁸，是总署的总指挥中心；总署在全国设有三个总部，分别位于马里兰州的巴尔的摩、华盛顿哥伦比亚特区以及弗吉尼亚州的福尔斯彻奇，负责对全国的经办业务在管理、计划和技术等方面进行指导；总署将全美分为10个大区，每个大区设有一个区域办事处，基层设立多个办事处和服务中心。区域办事处对辖区内的基层办事处、各服务中心进行监督并提供支持服务；各基层办事处和服务中心则主要负责经办各类服务项目（见图1）。

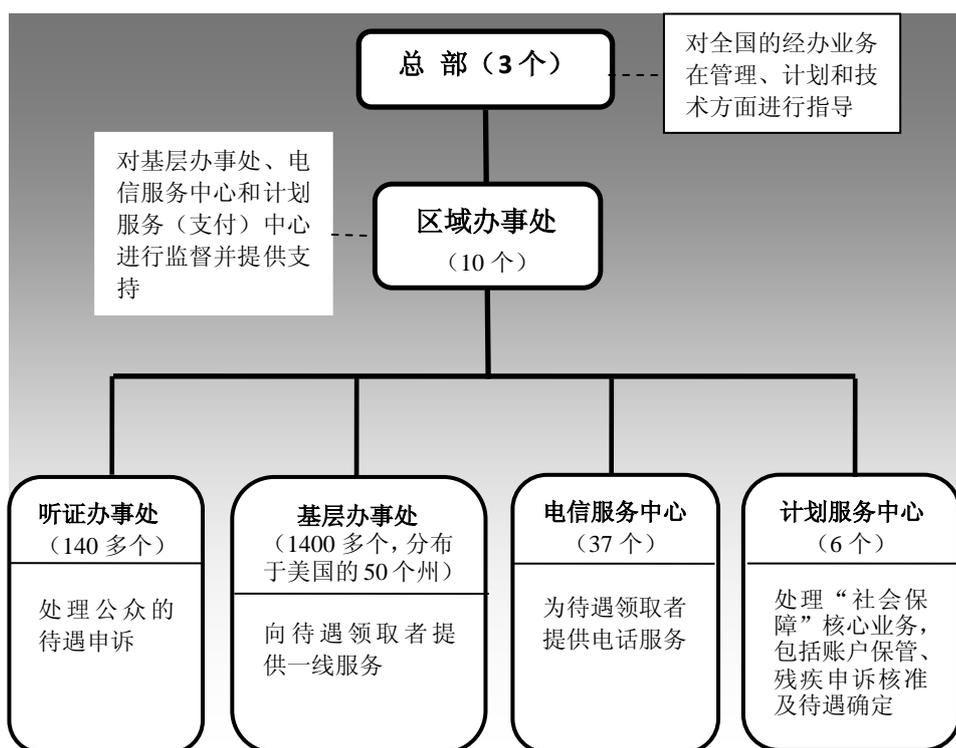


图1 美国社会保障总署的组织结构图

资料来源：根据社会保障总署官方网站资料绘制，网址：<http://www.ssa.gov/careers/locations.html#a0=2>。

⁶ 美国社会保障总署官网：<http://www.ssa.gov/budget/FY14Files/2014AE.pdf>。

⁷ Annual Statistical Supplement, 2012, p.9. 美国社会保障总署官网：<http://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2012/oasdi.pdf>。

⁸ 美国社会保障总署官网：<http://www.ssa.gov/org/>。

在历年的美国“联邦政府最佳工作场所”（the Best Places to Work in the Federal Government）排名中，社会保障总署一直位列前 10 名；近三年的排名更是靠前，2011 年排名第 2，2012 年和 2013 年排名均为第 6（共 19 个政府部门）⁹。

（二）美国社会保障总署的人员配备和经费保障

1. 人员配备

美国社会保障总署的最高行政长官为署长，由总统任命、参议院批准，任期为六年¹⁰。2001 年以来，美国社会保障总署的雇员人数平均为 62000 人，2007 年最低为 60022 人，2010 年最高为 66666 人，2012 年的雇员人数较接近平均值为 62599 人¹¹。社会保障总署的所有雇员均为政府雇员，他们工作在社会保障总署分设在全国各地的办事处。

从服务种类看，社会保障总署的大部分雇员是直接面向公众提供服务或处理待遇申请业务的，2011 财年这部分人员的占比为 86%，剩下 14% 的雇员为其提供支持服务。图 2 为 2011 财年按照服务种类对美国社会保障总署雇员进行的分类。

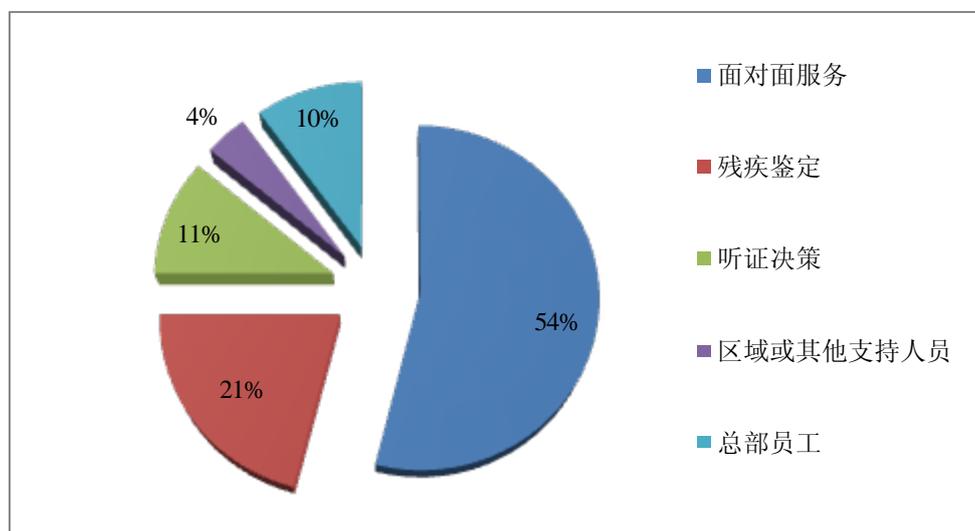


图 2 2011 财年美国社会保障总署的人员结构（按服务种类划分）

资料来源：SSA's FY 2011 Performance and Accountability Report, p.10.美国社会保障总署官网：http://www.ssa.gov/finance/fy11_accountability.html。

从雇员性别看，社会保障总署中女性工作人员占比较大，不到 70%，男性工

⁹ 美国最佳工作场所官网：<http://bestplacestowork.org/BPTW/rankings/overall/large>。

¹⁰ Annual Statistical Supplement, 2012, p.9. 美国社会保障总署官网：<http://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2012/oasdi.pdf>。

¹¹ 美国最佳工作场所官网：<http://bestplacestowork.org/BPTW/rankings/detail/SZ00>。

作人员的比重刚刚超过 30%。从种族看，社会保障总署的人员构成丰富，吸纳了不同种族的优秀人才到总署工作。其中，白人占比最大，约为 50%；黑人其次，约为 30%；然后是西班牙籍或拉美籍雇员，占比约 12%¹²。

2012 年，美国有 6100 多万人次领取了老遗残保险待遇和补充保障收入¹³，同年老遗残保险的缴费人数为 1.59 亿¹⁴，所以照此计算美国社会保障总署的大口径人均负荷比为 6.3（万人）/[6100+15900]（万人次）/=1:3492¹⁵。

2. 经费保障

社会保障总署的管理成本支出主要包括三部分，具体为经办老遗残保险的成本支出、经办补充保障收入的成本支出、经办医疗保险相关业务的成本支出。不同支出项目有不同的经费来源：老遗残保险的支出经费来自老年、遗属保险信托基金和伤残保险信托基金（统称老遗残保险信托基金）¹⁶；补充保障收入的支出经费来自一般财政收入；医疗保险相关业务的支出经费来自医疗保险信托基金。这三部分构成了每年总统预算草案（budget request）为社会保障总署安排预算的几乎全部内容，其中，老遗残保险信托基金占比最大，约为 50%。图 3 给出了 2013 财年总统预算草案的具体数据。

¹² 美国最佳工作场所官网：<http://bestplacestowork.org/BPTW/rankings/detail/SZ00>。

¹³ SSA's FY 2012 Performance and Accountability Report, p.8. 美国社会保障总署官网：<http://www.socialsecurity.gov/finance/2012/COSS%20Message.%20TOC.%20Introduction.pdf>。

¹⁴ Annual Statistical Supplement, 2012, p.10. 美国社会保障总署官网：<http://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2012/oasdi.pdf>。

¹⁵ 这里的人均负荷比，是用补充保障收入的待遇领取者人数与老遗残保险的参保人数（包括待遇领取人数和缴费人数）总和，去除工作人员数量得出的。由于社会保障总署还为其他人员提供经办服务（但是相对而言数额不大，故此略去），所以此负荷比略小于实际的负荷比。

¹⁶ 2010 OASDI Trustees Report, 美国社会保障总署官网：http://www.socialsecurity.gov/OACT/TR/2010/VI_glossary.html。

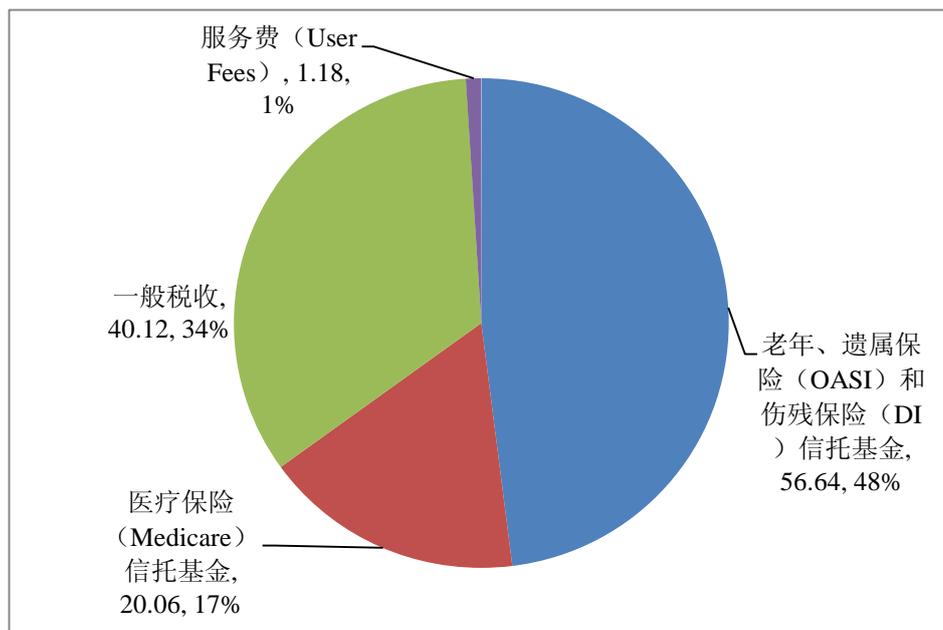


图 3 社会保障总署管理成本预算（2013 财年总统预算草案） 单位：亿美元，%

注：老年、遗属保险和伤残保险信托基金中包括向二战老兵提供特殊待遇的行政成本。

资料来源：Social Security Administration: Budget Issues,p.7, 美国国会官网：

http://greenbook.waysandmeans.house.gov/sites/greenbook.waysandmeans.house.gov/files/2012/R41716_gb.pdf。

美国的老遗残保险信托基金由“社会保障”税收入、一般财政收入返还 (reimbursement from General Fund of the Treasury)、养老金纳税 (taxation of benefits) 以及投资收益四部分构成，支出只能用于待遇支付和管理成本支出。老遗残保险信托基金的管理成本支出包括：社会保障总署经办老遗残保险发生的费用、财政部管理老遗残保险发生的费用以及“社会保障”税征收过程中发生的费用。这些费用支出包括社会保障总署建造、租赁、购买办公场所及其相关设施的支出以及支付雇员工资等。《社会保障法》规定，其他与待遇支付和管理成本不相关的支出一律不得从老遗残保险信托基金中列支。2012 年，美国老遗残保险的管理成本支出总额为 63.38 亿美元，其中支付社会保障总署管理成本 56.54 亿美元，占当年管理成本总支出的 89%¹⁷。

¹⁷ The 2013 OASDI Trustees Report , 美国社会保障总署官网：
<http://www.socialsecurity.gov/oact/TR/2013/tr2013.pdf>。

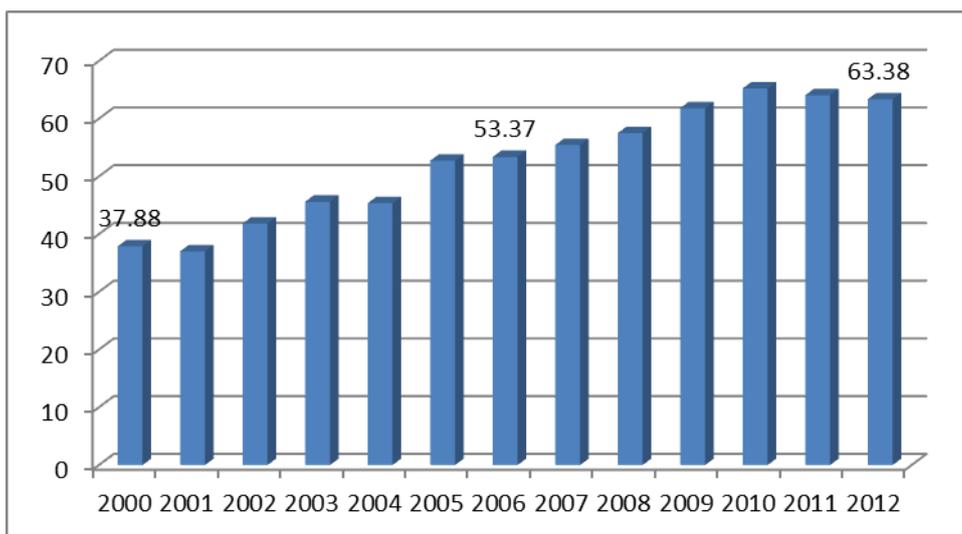


图 4 2000—2012 年美国老遗残保险管理成本支出 单位：亿美元

资料来源：美国社会保障总署官网：<http://www.socialsecurity.gov/OACT/STATS/table4a3.html>。

从图 4 可以看出，自 2000 年以来，美国老遗残保险的管理成本支出额基本上呈逐年增长趋势，从 2000 年的 37.88 亿美元增长到 2012 年的 63.38 亿美元。从占比情况看，老遗残保险的管理成本支出占非利息收入和基金总支出的比重则相对比较稳定（见表 1），近几年来维持在不到 1% 的水平。

表 1：2008—2012 年美国老遗残保险管理成本占非利息收入和基金总支出的比重

年份	管理成本占非利息收入比重	管理成本占基金总支出比重
2008	0.8%	0.9%
2009	0.9%	0.9%
2010	1.0%	0.9%
2011	0.9%	0.9%
2012	0.9%	0.8%

注：非利息收入是指除投资收益外的基金收入。

资料来源：The 2013 OASDI Trustees Report, p.35. 美国社会保障总署官网：<http://www.socialsecurity.gov/oact/TR/2013/tr2013.pdf>。

（三）美国社会保障总署的信息化建设情况

信息技术在社会保障总署的日常操作中，发挥着至关重要的作用。800 电话服务、网上服务等都离不开信息技术系统的支持。也正是有了信息技术的支持，社会保障总署才能应对近来投诉案件的不断增长。2012 财年，社会保障总署通过信息技术系统向 6100 多万民众支付了 8090 多亿美元的相关待遇，近乎为所有

美国人保存了数亿张社会保障卡信息和相关收入记录¹⁸。

美国社会保障总署的信息化水平非常高，其网上服务在美国联邦政府中排名前三甲，而且是联邦政府中首批用西班牙语提供交互式网上服务的机构之一。高效的信息化水平，有助于提高社会保障总署职员的工作效率，从2007年至2012年的五年当中社会保障总署平均每年的生产率提高4.7个百分点，这种提升速度无论对于公共机构还是私营机构都是难以企及的¹⁹。

美国的国家计算机中心（National Computer Center），是美国社会保障总署的主要计算机操作中心，该中心成立于1979年，位于巴尔的摩市的社会保障总署总部内。建立之初，该中心主要用于存储大型计算机主机处理器及其附属设备。这些年，为了提升数据处理能力，国家计算机中心不断重组更新其计算机处理设备²⁰。美国社会保障总署总是第一时间将国家计算机中心的数据进行备份，以应对信息技术系统突发意外事故。

为了保持社会保障总署先进的信息化水平，在国家计算机中心的使用寿命结束之前建立新的信息技术系统，美国国会2009财年拨款5亿美元用于建立一个新的国家支持中心（National Support Center）。该支持中心已经投入建设，预计2016年8月建成，届时社会保障总署将把国家计算机中心的所有信息技术服务转移至国家支持中心²¹。

三、日本的公共养老保险经办服务体系

日本的公共养老保险制度主要包括国民年金（National Pension）和雇员年金保险（Employees' Pension Insurance）。国民年金是日本的基础年金，参保对象为全体国民，基金收入源于政府财政补贴和参保人缴费；雇员年金保险是收入关联年金，参保对象为受雇者，基金收入为雇员和雇主缴费²²。日本公共养老保险制度的经办机构为日本年金机构（Japan Pension Service，简称JPS）。

¹⁸ SSA FY2014 Budget Justification, p.100. 美国社会保障总署官网：<http://www.ssa.gov/budget/FY14Files/2014AE.pdf>。

¹⁹ SSA's FY 2012 Performance and Accountability Report, 网址：<http://www.socialsecurity.gov/finance/2012/COSS%20Message.%20TOC.%20Introduction.pdf>。

²⁰ Social Security Advisory Board: Bridging the Gap: Improving SSA's Public Service Through Technology, April, 2009, p.11.

²¹ SSA FY2014 Budget Justification, pp.104-105. 美国社会保障总署官网：<http://www.ssa.gov/budget/FY14Files/2014AE.pdf>。

²² Overview of the Social Insurance Systems, 日本年金机构官网：<http://www.nenkin.go.jp/n/www/english/detail.jsp?id=43>。

（一）日本年金机构的主要职能和组织架构

1. 机构职能

2010年1月1日,日本年金机构取代了原来的社会保险厅(Social Insurance Agency),开始负责日本公共养老保险制度的经办业务。受厚生劳动省(Ministry of Health, Labour and Welfare)委托,日本年金机构主要负责经办如下事项,参保登记/注销、保险费征收、参保记录管理、年金咨询、待遇支付等。

厚生劳动省是日本负责劳动就业和社会保障事务的行政主管部门,在公共养老保险方面主要负责养老金资产和管理,具体经办业务交由日本年金机构负责。日本年金机构具体负责:(1)由厚生劳动省授权的业务,包括参保登记/注销、接受申请和报告、欠费追缴、确定雇员年金保险的标准工资额、国民年金手册的发放等,这些都以年金机构的名义进行;(2)由厚生劳动省委托的业务,包括待遇领取资格认定、待遇发放、保存参保人记录、寄送缴费清单等,这些都是以厚生劳动省的名义进行。值得注意的是,日本年金机构作为国家税收的征收机构之一,负责征收养老保险缴费²³。

2. 组织架构

日本年金机构总部位于日本东京,机构下设9个地区分部和312个基层办事处(见图5)。总部主要负责待遇发放、领取资格审核、数据管理等核心业务;事务中心主要负责数据处理、报告审批等需集中处理的业务,基层办事处则主要向顾客提供保费征收、年金咨询一线服务。

²³ *Japan Pension Service and its Operation*, p.2. 日本年金机构官网:
http://www.nenkin.go.jp/n/www/share/pdf/existing/english/pdf/about_jps_operation.pdf。

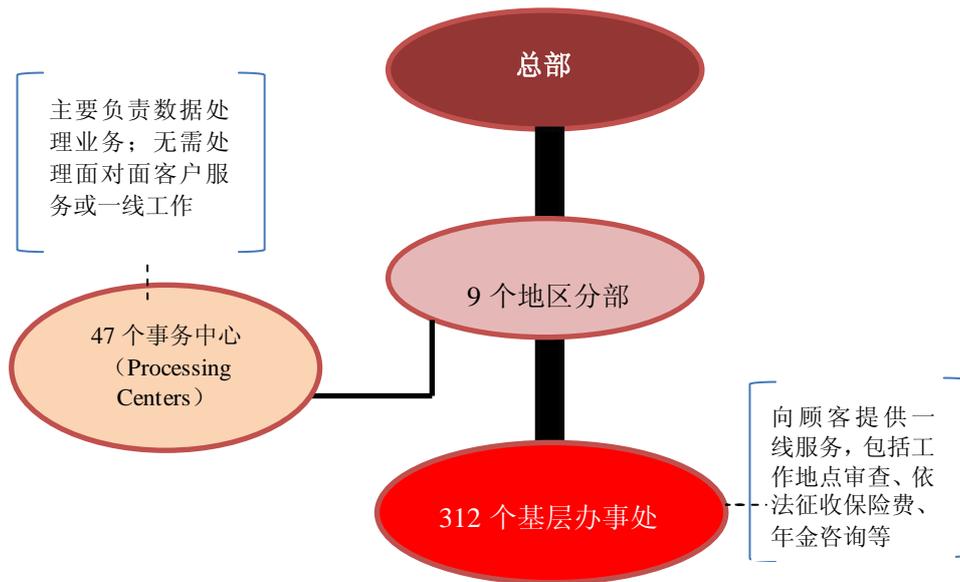


图5 日本年金机构组织结构图

资料来源：Japan Pension Service and its Operatio,p.4. 日本年金机构官网：

http://www.nenkin.go.jp/n/www/share/pdf/existing/english/pdf/about_jps_operation.pdf。

（二）日本年金机构的人员配备与经费保障

1. 人员配备

日本年金机构是一个特殊的公共机构，其工作人员为非政府雇员。截至2013年4月1日，日本年金机构共有12000名全职雇员和临时雇员。除此之外，日本年金机构还雇佣了3600名临时雇员专门负责整理年金记录²⁴。

照此计算，日本年金机构的人均负荷比为 $[1.20+0.36]$ （万人）/ $[6737+3867]$ （万人次） $=1:6797$ ，其中，6737万人次是截至2013年3月底日本雇员年金保险和国民年金制度的覆盖（缴费）人数，3867万人次是截至2012年3月底日本年金机构服务的年金待遇领取者人数（见图6）²⁵。

2. 经费保障

日本年金机构的运营经费源自政府拨付的运营费交付金，主要由一般税收收入、企事业单位和个人缴纳的保险费两部分组成²⁶。按照《日本年金机构法》的规定，日本年金机构运营费交付金的使用方向和运行规则如下：来自保险缴费部

²⁴ Japan Pension Service and its Operation , p.1. 日本年金机构官网：http://www.nenkin.go.jp/n/www/share/pdf/existing/english/pdf/about_jps_operation.pdf。

²⁵ 因未找到2012年3月底日本雇员年金保险和国民年金制度的待遇领取者人数，这里用2011年3月底的数据替代。

²⁶ 以下关于日本年金机构经费保障的资料均源自日本年金机构官网：http://www.nenkin.go.jp/n/open_imgs/annual/0000014928EQUTB21PrN.pdf。

分的运营费交付金主要用于①保险服务（包括参保登记、保费征收等），②信息化管理系统，③年金咨询服务；来自一般税收部分的运营费交付金主要用于①年金记录整理业务（专门针对年金记录错误问题而设立），②一般管理费（包括雇员工资待遇和内部管理事务费两部分）。

2012 财年，政府实际拨付给日本年金机构的运营费交付金为 3307 亿日元，年金机构的实际支出为 2915 亿日元，其中，经常费用支出 2803 亿日元，占总支出的 96.16%。在这 2803 亿日元的经常费用当中，保险缴费支付 1073 亿日元（占比 38.28%），一般税收支付 1730 亿日元（占比 61.72%）。具体到经常费用的各支出项目，雇员工资的占比最高，为 30.18%，其次是年金记录整理，保险服务支出位列第三（见表 2）。

表 2 2012 财年日本年金机构经常费用支出金额及占比 单位：亿日元，%

分类	金额	占经常费用 支出比重
经常费用	2803	
保险缴费	1073	38.28%
保险服务	455	16.23%
信息化管理系统	283	10.10%
年金咨询	336	11.99%
一般税收	1730	61.72%
雇员工资	846	30.18%
年金记录整理	771	27.51%
内部管理事务费	113	4.03%

资料来源：日本年金机构官网：

http://www.nenkin.go.jp/n/open_imgs/annual/0000014928EQUTB21PrN.pdf。

从运营经费占基金支出的比重看，2012 财年国民年金和雇员年金保险基金的事业运营相关支出为 4000 亿日元，占基金总支出（收入）的 0.9%。

（三）日本年金机构的职能划分和经办流程

1. 职能划分

日本年金机构总部、基层办事处以及在都、道、府、县一级设立的事务中心全部联网，各级经办机构之间通过网络连接。日本年金机构提供的经办服务按性质主要分为三类：一对一服务、集中办理和批量办理。依据服务项目的性质和重要程度，各级经办机构之间有明确的职能划分：年金机构总部主要负责参保记录

管理、数据管理、待遇支付和一些需要集中处理的业务，这些业务非常重要，是养老保险经办的核心业务；47 个事务中心主要负责数据输入、报告审批、邮寄各种单据等需集中处理的业务；312 个基层办事处主要负责参保登记、保费征收、年金咨询等需要一线经办的业务（见图 6）。

2. 经办流程

总体上看，日本年金机构经办的业务大体上可以归结为五个方面：（1）雇员年金保险和雇员健康保险的参保和保险费征收；（2）国民年金制度的参保和保险费征收；（3）待遇领取资格审核和待遇支付；（4）年金待遇的减除额；（5）年金咨询服务。各级经办机构在经办上述各类业务时，根据自己既定的职责权限发挥各自的作用。这里以待遇领取资格审核和待遇支付业务为例，做一剖析。

申请人或待遇领取者向基层办事处提交年金申请，基层办事处经过初步审核，将申请数据有关信息通过网络传输给年金机构总部，由总部审核申请人的年金领取资格；总部审核后将《年金领取资格证》的信息反馈给事务中心；在总部进行审核的同时，都道府县的事务中心再次对领取资格进行审核，并录入数据；此后，事务中心在收到总部的《年金领取资格证》信息后，向申请人发放《年金领取资格证》；最后，申请人凭资格证领取年金待遇，年金待遇由年金机构总部通过银行或邮局发放给（详见图 7）。

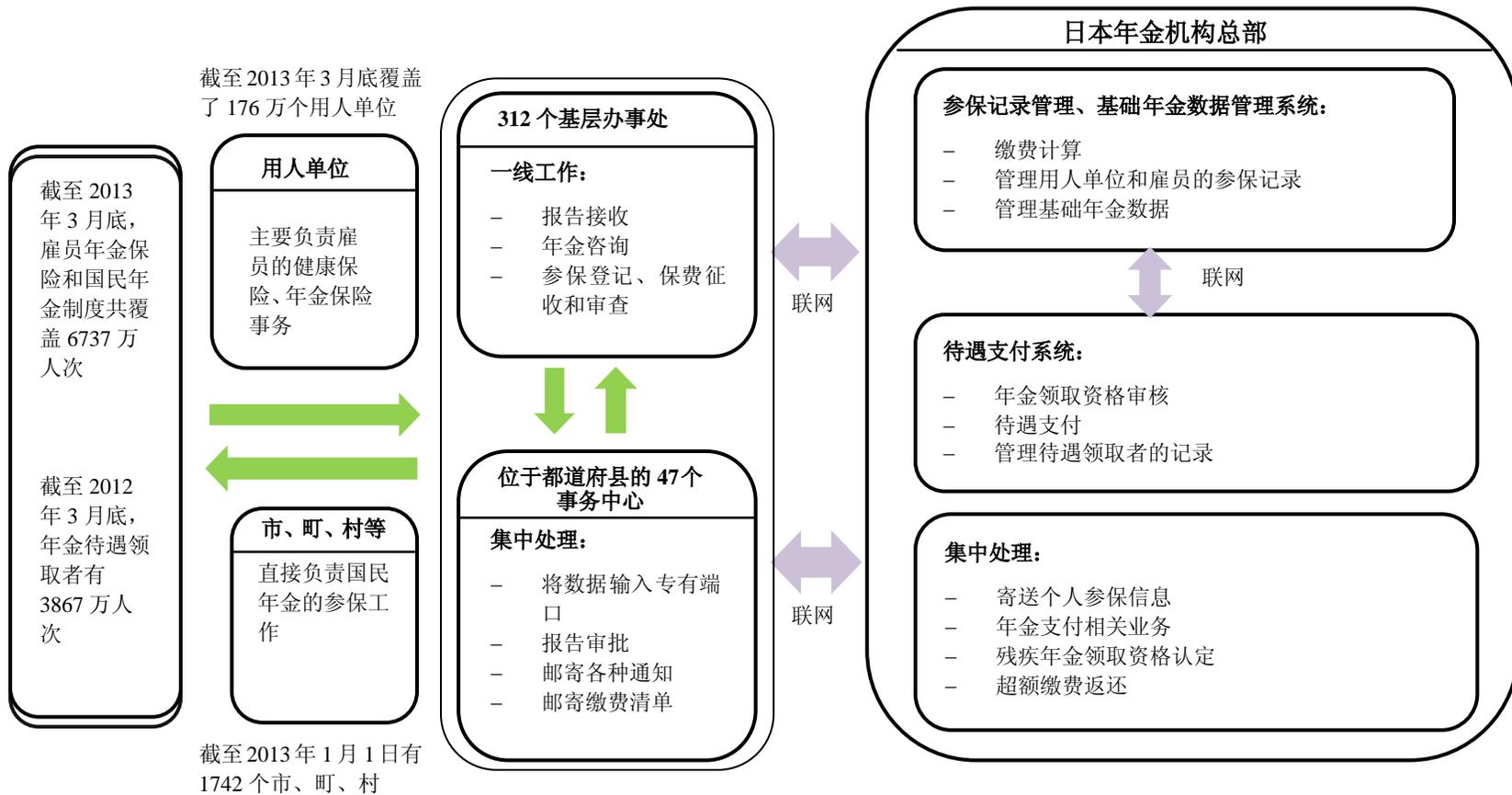


图 6 日本年金机构的职能划分

资料来源：Japan Pension Service and its Operation, p.6. 日本年金机构官网：http://www.nenkin.go.jp/n/www/share/pdf/existing/english/pdf/about_jps_operation.pdf。

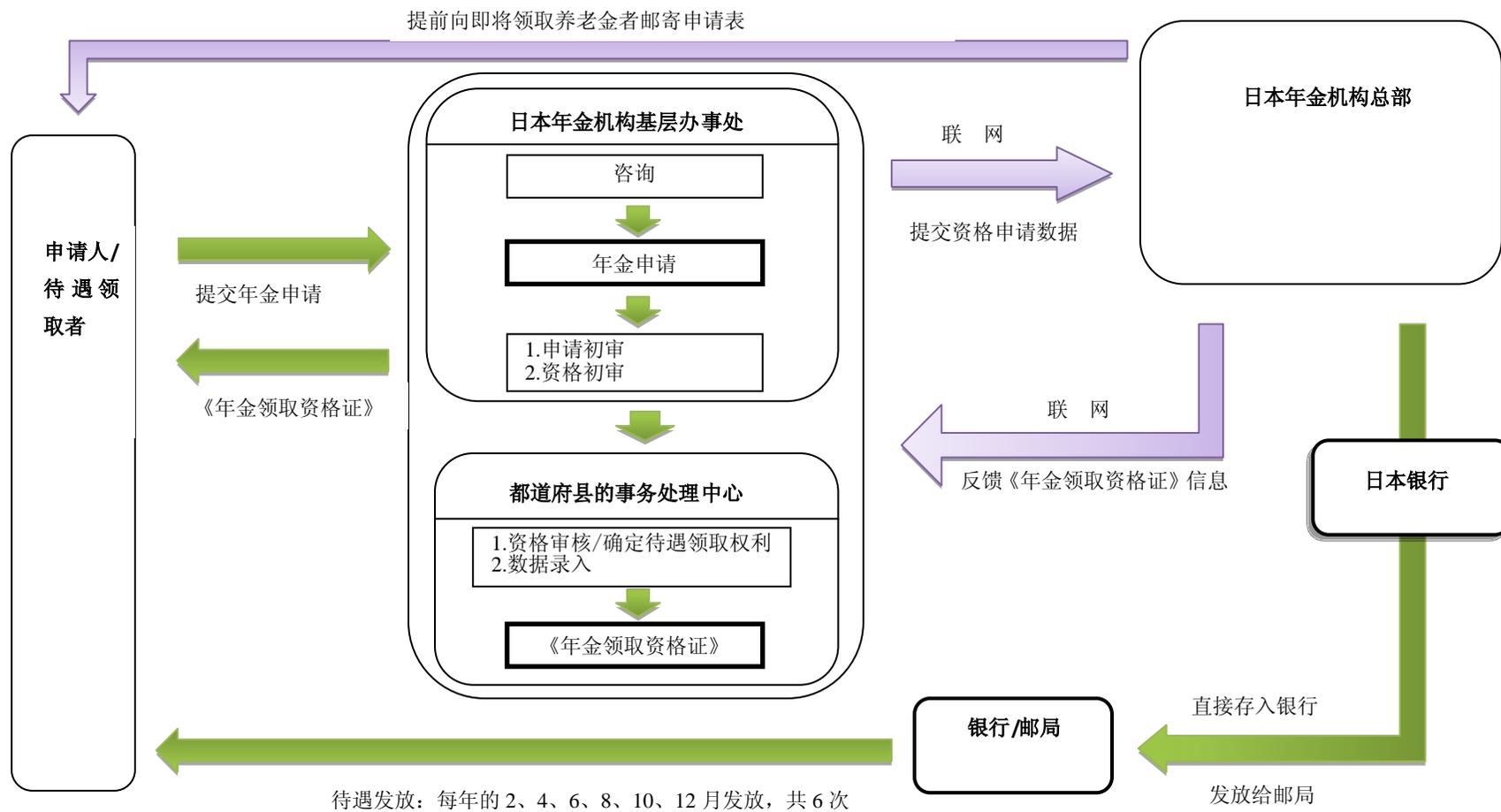


图7 日本年金机构的经办流程（以待遇领取资格审核和待遇支付业务为例）

资料来源：Japan Pension Service and its Operation, p.9. 日本年金机构官网：http://www.nenkin.go.jp/n/www/share/pdf/existing/english/pdf/about_jps_operation.pdf。

（四）日本年金机构的历史沿革

在社保经办机构改革过程中，日本取消了社会保险厅（Social Insurance Agency），先后建立了两个新的非政府雇员型机构：日本健康保险协会（Japan Health Insurance Association）和日本年金机构。健康保险协会成立于 2008 年，主要是向中小企业的雇员提供健康保险服务；日本年金机构成立于 2010 年，主要负责日本公共养老保险制度的经办服务。

日本年金机构改革的一项重要内容是人事制度改革。改革后，日本年金机构的工作人员不再是政府雇员，而是私人雇员²⁷。关于职员的人事晋升、工资待遇和人才培养方面，日本年金机构彻底从公务员型的人事、工资体制中摆脱出来，排除“年功序列制”，确立以能力、工作业绩为标准的人才录用和薪资晋级体制²⁸。

除了人事方面的改革，在服务内容和服务方式上，日本年金机构也进行了改革。在服务内容上，日本年金机构通过提供简单、友好的提示，电话咨询和网上信息查询服务等改善服务内容；在服务方式上，通过更新落后计算机系统、服务外包等方式来为服务对象提供高效、便捷服务²⁹。值得一提的是，在此次机构改革中，日本年金机构将一些经办业务进行外包，以提高经办效率、提升服务质量。其外包的业务包括：处理各种通知和申请、电话咨询、缴费征收相关业务等³⁰。

四、对中国的启示

通过上述对美国和日本的基本养老保险经办服务体系的介绍，结合中国社会保险经办的现状，提出如下改革建议。

第一，建立全国统一的养老保险经办机构，实行垂直管理。经办机构的性质为，特殊类公益事业单位，给予独立法人地位³¹。组织架构方面，最高一层可以设立一个或几个总部，负责全国经办业务的总体部署和指导管理，并且要将养老保险经办的核心业务如资格审核、待遇发放等也一并负责起来；中间一层，在全国设立若干个区域办事处（可以设在省一级），主要负责经办一些适合集中办理

²⁷ Structural Reform of the former Social Insurance Agency, p.254. 日本厚生劳动省官网：<http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw6/dl/11e.pdf>。

²⁸ 有关机构改革的内容，参考孟昭喜，徐延君主编：《完善社会保险经办管理服务体系研究》，北京：中国劳动社会保障出版社，2012年，第179、181、193-195页。

²⁹ Structural Reform of the former Social Insurance Agency, p.254. 日本厚生劳动省官网：<http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw6/dl/11e.pdf>。

³⁰ 详见日本厚生劳动省官网：http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw4/dl/honbun/1_2_1.pdf。

³¹ 郑秉文主编：《中国养老金发展报告 2013——社保经办服务体系改革》，北京：经济管理出版社，第15页。

的业务，以提高经办效率，同时也负责对基层办事处提供支持服务；在最基层，因地制宜设立多个基层办事处（可以设在县、乡一级），主要负责经办面对面的前线服务。

第二，经办机构的管理成本从社会保险缴费中筹集，与同级财政脱钩。目前制约中国社会保险经办服务体系建设的因素为：工作经费和人员经费保障不足，尤其是基层经办机构在运行过程中捉襟见肘，甚至于连最基本的办公场地和办公设施都难以保障。当下，中国社会保险经办机构的经费来源主要靠的是财政拨款，但是，今后靠增加财政拨款来解决经费短缺的问题可能性已经不大。从美国和日本的做法可以看出，经办机构的经费来源可以从社会保险缴费中筹集，而这也是几乎世界上所有国家的普遍做法。

第三，人员编制由人均负荷比决定实行动态配比，与参公管理脱钩。从社会保险经办机构的人均负荷比看，中国近十几年来的负荷比不断上升，从 2000 年的 2757:1 猛增到 2012 年的 9692:1³²。甚至在一些基层地区，人均负荷比达到一两万比一。而从国外的情况看，人均负荷比较高的日本也仅为 1:6797，远远低于中国当前的水平。且考虑到中国的信息化不高，中国社会保险经办机构的人均负荷比显得更高。要改变这一现状，就要增加人员编制，以维持适当的人员负荷比水平。

第四，建设全国统一的信息技术支持系统，提高信息化建设水平。通过美、日两国的情况不难看出，先进的信息化水平不仅能够保障参保数据的安全可靠，同时也是提升服务质量和提高服务效率的重要保障。美日两国在社会保险经办服务体系建设中，都非常重视信息化的投入，以美国为例，2009 年为了保证社会保障总署先进的信息化水平，美国国会拨款 5 亿美元用于建立一个新的国家支持中心，以期在 2016 年时替代国家计算机中心。这足以看出美国对社会保障总署信息化投入上的重视。中国也应当尽早建立全国性的信息化平台，以保障社会保险经办能力的提升和服务方式的改进；同时也能避免各地以“碎片化”方式投入信息化所造成不必要的浪费。

第五，不断根据实际情况对经办机构进行改革，提高机构的经办效率。从美日两国的情况看，每个国家在经办机构的建设过程中，都非常重视经办机构的

³² 《2012 年全国社会保险经办机构设置人员队伍和经费收支情况分析》，第 29 页。

断变革，以适应经办服务的需求。以日本为例，其在对日本年金机构的改革过程中，不仅重视人事制度上的改革，还重视服务内容和方式上的转变。中国也应当不断根据服务对象的需求，改革经办机构的人事制度、更新服务方式和服务内容，以提高经办服务的质量和水平。

主要参考文献：

1. 郑秉文主编：《中国养老金发展报告 2013——社保经办服务体系改革》，北京：经济管理出版社。
2. 孟昭喜，徐延君主编：《完善社会保险经办管理服务体系研究》，北京：中国劳动社会保障出版社。
3. 美国社会保障总署官网：<http://www.ssa.gov/>。
4. 美国最佳工作场所官网：<http://bestplacestowork.org/BPTW/index.php>。
5. 美国国会官网：<http://greenbook.waysandmeans.house.gov/>。
6. 日本年金机构官网：<http://www.nenkin.go.jp/n/www/english/index.jsp>。
7. 日本厚生劳动省官网：<http://www.mhlw.go.jp/>

声 明：

中国社会科学院调查与数据信息中心（简称“调查与数据信息中心”），英文为 The Information Center for Survey and Data of Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 ICSD CASS, 成立于 2011 年 12 月，是由中国社会科学院建设和领导的规模化、规范化调查、研究和咨询机构，是面向国内外各类政府部门、研究机构、高等院校、新闻媒体、社会团体的综合性信息发布中心。

中国社会科学院世界社保研究中心（简称“世界社保研究中心”）英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月，是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构，旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持，努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室（简称“社会保障实验室”）英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月，是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍，由“世界社保研究中心”和“调查与数据信息中心”联合发起设立，受“调查与数据信息中心”直接领导，日常业务运作由“世界社保研究中心”管理，首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中，《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为“社会保障实验室”所有，未经“社会保障实验室”许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如需使用，须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意，否则，“社会保障实验室”保留法律追责权利；《工作论文》版权为作者所有，未经作者许可，任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登，如需引用作者观点，可注明出处。否则，作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》，请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号，北京 1104 信箱（邮编：100007）

电话：(010) 64034232

传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：薛涛