

社会保险经办服务体系改革:机构定位与政策建议

房连泉^{1,2}

(1. 中国社会科学院拉丁美洲研究所,北京 100007; 2. 中国社会科学院世界社保研究中心,北京 100007)

摘要:以探讨构建服务型政府形势下社保经办服务体系改革思路为研究目的。通过实证分析方法,分析了当前社保经办服务建设能力不足和管理体制散乱的突出问题;借鉴国际经验,提出加强顶层设计,结合事业单位分类改革,重塑社保公共服务体系的思路。

关键词: 社会保险; 经办服务体系; 公共服务; 机构定位

中图分类号: C913.7; F840.61

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2016)06-0046-08

自20世纪90年代以来,伴随中国社会保障制度的建立与改革完善,社会保险经办服务体系经历了从无到有、不断发展壮大的历程,并取得了长足的进步。但从当前形势看,整个社保经办体系面临着管理体制混乱、经办能力不足、发展瓶颈难以突破等种种难题,社保公共服务体系建设明显滞后于社保制度快速发展的形势,难以适应广大参保群体日益增长的社保服务需求,与建设服务型政府和公共社会保障服务体系的目标要求有较大差距。从总体上判断,整个社保经办体系改革已迫在眉睫。

一、社保经办服务体系是服务型政府建设的重要组成部分

(一) 社保经办管理作为公共服务行业的特征分析

随着市场经济体制改革的不断深入,建设服务型政府、完善社会公共服务体系已成为我国政府职能转变的重点方向。目前我国已逐步迈入中等收入国家行列,人民生活走向小康,关系人民群众根本利益的社会公共服务体系建设越来越重要。建设服务型政府的关键在于执政理念的转变,即由传统的社会行政管理向公共服务意识转变,提高政府部门为经济社会发展服务、为公众服务的能力和水平,完善社会管理和服务体系。党的十八大报告明确提出了深化行政体制改革的目标:“要按照建立中国特色社会主义行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优

化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。”^[1]党的十八届三中全会进一步提出“必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。”^[2]

社会保险公共服务是服务型政府建设的重要内容。作为我国多支柱社会保障体系的第一支柱,社会保险已成为惠及全体国民、关系国民福祉的一项最基本的保障权益。2011年国家标准委员会发布的《社会保险服务总则》(编号GB/T27768—2011)指出“社会保险服务是政府公共服务的重要组成部分,增强社会保险服务工作的科学性、公正性、便捷性,不断提高社会保险服务的质量和效率,适应我国社会保险制度向城乡统筹、全民覆盖、人人享有社会保障发展的需要,满足公众对社会保险服务的客观需求,对构建社会主义和谐社会具有重要意义。”社会保险服务作为社会公共服务的一个基本组成部分,其服务特征有着与其他行业不同的特殊之处,主要体现在5个方面。

第一,社保服务具有普享性特征。社会保险是国家强制建立、面向全体公民的保障制度,其服务对象为参保人和受益人。随着全民社保时代的到来,社保公共服务逐步成为社会基本服务中涉及人数最多、管理基金规模最大的普及性项目之一,直接关系到亿万参保群体的福利权益保障。

第二,社保服务具有公共产品的特性。社保经办机构作为国家的代理机构向社会派送社保服务,不同于商业保险制度,其提供的服务具有准公共品

收稿日期: 2016-06-30

作者简介: 房连泉(1973—),男,山东禹城人,中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员,中国社会科学院世界社保研究中心执行研究员,博士

性质,全体参保人享有同等权利。

第三,社保服务具有权利与义务的对称性。参保人通过社会保险缴费获得享受服务的权利,针对全体参保人而言,享受社保服务具有购买性特征;针对服务提供者而言,服务成本具有从管理基金中提取的补偿性特征。在这一点上,社保经办机构与税收部门有着区分之处,后者更加强调行政执法以及征收的无偿性,而前者的服务对象享有权利与义务的对称性更强。

第四,社保服务具有专业性强的行业特征。社保制度的可持续发展需要做出合理精密的机制设计,社保经办管理为执行社保政策提供支撑基础,社保经办涉及到收入征缴、信息记录、基金管理和投资运作、审核监督以及待遇给付等一系列的管理流程业务,在人口统计、保险精算、基金管理和金融投资以及信息化技术等方面,有很强的技术专业性,对服务行业的人力资源储备有较高要求。

第五,社保服务具有社会公共治理特征。社保制度作为社会的安全网,其管理服务体系直接关系到社会和谐和稳定。在西方福利国家中,社保经办管理和服务派送体系是体现政府执政能力和现代社会服务业发展的一个标志,得到高度重视。因此,许多国家在社保经办管理中引入社会多方参与机制,对服务体系进行监管和制约。同时,在社保经办管理部门内部建立起合理的治理结构和绩效考核制度,对外进行服务信息和绩效披露,接受服务对象的打分评价和监督。

从以上特征可以看出,社会保险经办管理作为国家提供的一项基本社会公共服务,承担着向亿万参保者输送社会保险服务的基本职能,是体现国家公共部门形象的一个主要窗口,该体系的建设直接关系到服务型政府转型的成效。长期以来,由于种种原因,我国社保经办服务体系的建设日益滞后于社保制度发展的需要,突出表现在经办机构能力不足、服务格局分割、服务手段落后、管理效率低下等种种问题,难以满足参保人日益增长的多元化社保服务需求,影响到服务型政府建设的社会形象。近些年来,社会保障日益成为社会公众关注的热门话题,在每年“两会”期间的议题中,有关社会保障的议题都名列榜首,充分说明了社会对社保问题的关注。据有关对“公众对城市基本公共服务的满意度”的抽样调查结构显示,“社会保障和就业”远不及文化体育、公共交通、城市环境等的满意度高^[3]。从实际情况看,社会突出反映的社保服务问题主要表现在

“参保难”、服务机构和网点散乱、社会形象不统一,服务设施落后、业务办理等候时间长、手续繁琐复杂、成本高、缺乏“一站式”服务功能、社保关系异地难以转移接续等方面。党的十八大提出“全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系,健全社会保障经办管理体制,建立更加便民快捷的服务体系”,这对社保经办管理体系建设改革提出了迫切要求。

(二) 健全社保经办服务体系建设的形势

从总体上看,“十三五”时期仍然是我国社会保险制度发展的战略机遇期,国家已经确立了“到2020年让人人享有基本生活保障”的目标。在此期间,社保制度仍处于快速发展阶段,同时,人口、经济、社会结构等多方面因素的变化将为社保公共服务体系建设提出严峻的挑战。

1. 社保服务总需求仍会大幅上升

至2020年,全国将实现城乡社保制度全覆盖的目标,预计总参保人次将达到30亿以上。在覆盖人群快速扩大的同时,随着社会平均工资水平的上升,社保基金收支和结余规模将呈现出更加快速增长趋势。此外,在经过20多年发展后,社会保险制度将逐步进入制度运行的成熟期,在大幅扩面的同时,享受待遇的受益人群和基金支付规模也将快速增长。全民社保时代的到来必然要求建成城乡一体、整合管理的大社保经办管理体系,快速上升的服务需求对社保经办服务体系的供给能力形成了巨大压力。

2. 参保人群结构变化对服务需求的影响

第一,人口老龄化带来的服务需求压力。人口老龄化加速发展势必会对社保经办服务带来压力。2015年中国大陆60岁及以上人口为2.22亿,占总人口的16.1%,其中65周岁及以上人口达到1.43亿,占总人口的10.5%^[4]。今后20年内我国人口老龄化将呈加速发展趋势,预测到2030年我国65岁以上老龄人口比例将接近20%,届时老年人口抚养比将达到30%以上^[5]。从2012年开始,参加我国城镇职工养老保险制度的“新人”开始陆续进入待遇领取期,参保职工年龄结构的老化势必加重养老金待遇给付和退休人口的社会化管理任务。在城乡医疗保险制度方面,人口老龄化也必然会带来医疗保险基金支付和经办业务工作量的大规模增加。同时,庞大的老年人口群体必然引致健康照顾和护理业务需求的大幅上升,这些都将对社保经办服务体系的转型提出挑战。

第二,就业非正规化对社保服务需求的影响。

随着市场化改革的推进和经济结构的转型,我国劳动力市场的非正规性日益增强,弹性用工和灵活就业群体大规模增加。在社会保险制度启动初期,参保人口主要集中在国有企业、集体企业等正规部门,随着正规部门就业人员的应保尽保,扩大灵活就业群体的参保覆盖面将是扩大社保制度收入来源的重点。相对于正规部门,处于非正规部门的小微企业、个体工商户等群体具有单位规模较小、人员相对分散、流动性强、管理成本高等特点,社保服务需求具有多样化、个性化的特征,必然要求社保服务方式做出适应性的转变。

第三,城镇化进程对社保服务需求的影响。在过去10年内,我国城镇人口比例上升了13个百分点,年均增长1.3个百分点,至2015年我国的城镇化率达到56.1%^[4]。在新型城镇化道路的推进下,未来10~20年我国城镇化率仍将保持较快的增长速度。城镇化加速发展意味着越来越多的参保群体将纳入城镇社保体系,大量的失地农民以及往返于城乡之间的农民工群体,势必带来社保转移接续手续的增加,养老保险、医疗保险关系在不同制度之间和跨统筹地区间的转移接续以及异地就医结算等新的业务将迅速增加,这些都对社保经办服务能力提出了挑战。

3. 服务需求形式变化带来的挑战

第一,服务需求日益多样化。需求方式的多样化来自于参保群体身份的多元化。在社保制度实施初期,参保群体以城镇职工为主,随着就业形式的多元化,私营企业雇员、灵活就业者、个体工商户以及以个体身份参保的群体日益扩张。这些因素要求社保经办机构提供面向全民的服务网络,将处于服务前端的派送体系下沉到基层社区和乡镇,向不同身份、不同地域的参保群体提供多层次的社保服务。随着现代网络和信息技术的应用,现代社保服务的需求方式日益向电子化、网络化方向发展,电话、视频、网络以及手机移动终端等设施将得到广泛应用,为参保者提供多种形式和方便灵活的服务。

第二,个性化服务特点更加明显。现代社保公共服务强调以参保人的利益为核心,针对其个性化的需求提供全程式的社会保险公共服务,对参保人和受益人记录一生、服务一生。随着社保制度的全民普及,不同身份、不同职业、不同地域的参保人具有的不同参保特征和服务需求特性,要求经办服务体系能够提供有弹性、差异化的个性化服务。尤其是针对特殊参保人群,例如医疗患者、伤残人员、孤

寡老年人等群体,需要考虑到其特殊性服务需求。

第三,具备“一站式服务”功能。一站式服务是为参保者提供“一次性完成”的(once and done)社保经办服务,实现各个社会保险项目统一申报、一次登记、一票征缴、一个窗口支付、一个实名制下的终生参保记录管理。

二、提升社保经办服务体系供给能力的紧迫性

(一) 社保经办服务体系供给能力明显不足,发展中存在制约瓶颈

与快速增长的社保服务需求相比,我国社保经办服务体系的供给能力明显不足,经办机构建设长期处于滞后状态,发展中存在着人员编制和经费等方面的瓶颈制约因素,已在很大程度上影响到社保制度的可持续发展。

1. 机构建设滞后,基层服务平台薄弱

近年来,随着城乡居民社会保险制度的快速发展,各项社保经办业务逐步呈现出向基层下移的趋势,城市街道(社区)和农村乡镇承担的社会保险经办业务工作量越来越大。但是,从机构设置情况看,目前全国县级以上经办机构建设十分薄弱,普遍存在着经办人手少、服务网点少、办公场所狭小、服务窗口拥挤、信息系统建设落后等问题。在一些缺乏基层社保网点的地区,经办业务探索了由邮储银行、农村信用社等合作单位代理的做法,办公场所和服务都由合作单位提供。由于经办机构属事业单位,在许多地区,尤其是县级经办机构经费紧张,财政资金投入少,基础工作薄弱,信息化条件落后,管理人员素质参差不齐,工作效率不高,管理漏洞较多,导致数据安全存在隐患。

2. 经办能力不足,无法适应快速增长的服务需求

相对于经办业务工作量的激增,全国社保经办机构的人力和财力投入相对不足。以国际上通常的人均负荷比(参保人次/经办机构人员数量)为例,该指标由2000年的2757:1,上升到2014年的10174:1,人均负担增长了2.7倍,全国社保经办机构人员工作负荷已明显超出国际平均水平,整个系统处于超负荷运转状态^[6]。在经费投入上,目前全国各地社保经费主要来源于财政拨款以及部分专项经费支出,经费拨付额采取按机构行政编制人数和人均办公经费定额来制定,尚未建立按公共服务成本核算的动态投入机制。近年来,随着基层社保经办业务“井喷”式增长,经费不足已经严重影响到经办系统服务能

力的提升, 社保的规范化、信息化、专业化建设受到制约, 服务手段难以改进。由于经办机构人员和设施长期超负荷运行, 管理服务的边际效益递减效应日益明显, 出现了风险防控能力减弱, 追求任务数量型的粗放式管理态势, 严重削弱了社保经办机构的服务能力。

3. 信息化建设滞后, 影响服务效率提高

信息化技术是现代社保服务体系建设的桥梁和纽带, 在提高社保服务效率中发挥着至关重要的作用。我国的社保信息化建设尚处于起步阶段, 目前全国统一的信息化服务网络尚未建成, 电子社保服务在经办管理中的作用亟待提高。从全国情况看, 社保信息化建设存在着分散建设、分散管理的局面, 缺乏统一的规划和信息化建设规范标准。目前, 大部分省份的基本养老保险和医疗保险基金管理主要集中在市级统筹层次上, 与之对应, 信息化系统建设统筹层次也主要集中于地(市)级, 社保基础数据管理和维护主要集中在市级经办层次, 由于各地(市)在使用的管理软件和信息化系统方面存在差异, 数据标准和格式不一致, 接口不能相联等原因, 造成了信息化建设的地区分割壁垒。

(二) 社会保险经办管理体制改革滞后, 亟须出台顶层设计

我国社保经办服务体系改革明显滞后于社保制度建设, 在机构设置、人事管理、五险统管以及信息化建设等诸多方面都存在着管理体制上的散乱性特征, 缺乏前瞻性的发展规划, 影响到经办服务能力的提升和行业的可持续发展。

1. 机构定位不清, 独立性不强

从机构性质上看, 全国社保经办机构包括行政机构、事业单位, 还有的为企业化管理, 而事业单位又分为财政全额拨款、差额拨款等类别。从机构的行政级别上看, 社会保险事业管理中心为隶属人社部的司(局)级事业单位。地方经办机构有的为人社厅(局)下属的二级局, 有的直属政府序列。从机构行政地位上看, 经办机构改革中存在着行政规格较低, 政事不分, 独立性不强, 执法权较弱, 承担职责与机构地位不对称等问题。

2. 机构名称多样, 组织形象不统一

在经办机构多年的建制过程中, 国家编制部门并没有对经办机构的名称做出统一标准的规定, 目

前各地经办机构名称有中心、局、办、所、室等多种类型, 在具体称谓上, 有的地方称为社会保险管理中心, 有的地方称为社会保险局, 其他还有机关事业单位社会保险局、农村社会保险处、医疗保险结算中心、医疗保险管理中心、医疗保险局等等, 五花八门, 不一而足。社会保险经办机构内部设置以处、科、部、室等来区分, 极易混淆社会保险行政机关与社会保险经办机构之间的界限。在县级以下基层单位, 经办机构的名称尤为不规范, 在有些地区的乡镇和社区, 社保经办机构挂靠其他政府部门办公, 并没有单独的挂牌标识。全国社保机构名称的多样化, 标识不够鲜明, 造成经办机构的社会组织形象不统一, 公众识别度不高, 容易产生误解, 并带来办事的不方便。

3. 机构设置分散, 五险经办分立

在过去20多年中, 各地社保经办机构是随五险制度项目的实施根据而陆续建立起来的, 由于各地社保制度改革进程不一以及机构改革等原因交叉在一起, 全国经办机构设置呈现突出的分散化格局, 从目前情况看, 全国大部分省份尚未实现“五险合一”经办, 大部分地区养老保险经办机构与医疗保险机构分设, 部分地区将医疗保险与工伤保险、生育保险整合在一起管理。从整合的经办业务看, 有的地区实现了征缴、基管和待遇发放的全部整合, 也有的地区仅仅是整合部分业务, 例如统一征缴, 而基金管理和社保待遇发放又由不同的机构管理。从经办机构的内部职能部门设置上看, 大部分机构按业务流程设置(征缴、基金管理以及待遇发放), 部分机构仍按险种设置部门^①。从总体情况看, 全国各地社保经办机构在管理的险种项目、部门职责定位、管理流程以及内部业务部门的设置上都存在着很大的差异。即使在同一地区、同一层级的社保经办机构之间, 机构设置也不尽一致。

4. 行业管理体制交叉, 经办资源受地方财力掣肘

从全国社保经办系统的管理体制上看, 全国部分地区的社保经办管理体制实行垂直管理(天津、吉林、黑龙江、陕西等地), 但大部分地区仍实行平行管理, 即社保机构隶属于地方政府部门序列。但是具体到经办机构人、财、物的管理权限上, 社保行政管理部门和地方政府又存在着职责交叉, 从已实现全行业垂直管理的省份看(例如最早实现的陕西省), 机构的业务经费保障存在着可持续性, 省级财

^① 根据中国社科院世界社保研究中心《全国经办机构调研问卷》数据, 在所调查的60家经办机构中, 有36家按业务流程设置内部部门, 占60%; 14家按险种设置, 占23%; 其余10家为混合方式, 占17%。

政部门划拨的财政经费经过省、市、县三级部门的人事行政部门和社保经办机构层层划拨后,到基层县区的已所剩无几,还要依赖同级地方财政支持。在各级财政“分灶吃饭”的条件下,地方经办机构的经费保障受到地方财力的制约,经办机构在人力资源和财务上的管理权限与事权明显不匹配,经济发达地区和贫困地区投入呈现出巨大差别(例如天津市和甘肃省);即便是在沿海经济发达省份内部,不同地区间的经费投入也存在着很大差距(例如东莞市和湛江市)造成地区之间经办服务质量上的差异。

三、社会保险经办服务机构的重新定位与改革思路

社会保险服务管理体系是服务型政府的重要组成部分,是政府职能转变,推进事业单位分类改革的重要内容。改革的关键在于经办机构的定性、人员的编制、经费的保障以及管理体制的理顺等制约经办能力提升的关键性问题。这些问题的根本解决迫切需要从制度顶层设计上介入,在建设服务型政府和高效型社保公共服务体系的总体要求下,突破现有体制的束缚,借鉴国际经验,拓展改革思路,进行管理体制的创新和经办机构的重塑,实现社保经办管理体系的可持续发展。

(一)我国社保经办管理机构组织定位不清面临的问题

1. 经办机构的法律地位现状

我国社会保险行政管理模式遵循“政事分开”的原则,在2001年原劳动和社会保障部发布的《社会保险行政争议处理办法》(劳动和社会保障部第13号令)中,首次对经办机构名称做了解释,该办法第2条第2款指出“本办法所称的经办机构,是指法律、法规授权的劳动保障行政部门所属的专门办理养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等社会保险事务的工作机构。”2011年国家标准化管理委员会公布的《社会保险服务总则》(GB/T27768-2011)中指出“社会保险经办机构是由社会保险行政部门设立的,承担基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等的运行管理、经办事务和社会服务职责的机构。”从以上法律和文件内容可以看出,已出台的法律政策主要对经办机构的职责进行了界定,国家并没有出台专门的社保经办机构管理条例对经办机构的性质和法律地位做出规定。

从机构编制情况看,目前全国经办机构绝大部

分为事业单位,在中央层面上,人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心为隶属于该部司局级事业单位,地方各级社保经办机构为隶属于同级人力资源与社会保障行政部门或由上级社保经办机构垂直管理的事业单位。在有些已进行事业单位分类改革的地区,经办机构被划定为公益一类,即“承担义务教育、基础性科研、公共文化、公共卫生及基层的基本医疗服务等基本公益服务,不能或不宜由市场配置资源的”公益类事业单位。

2. 经办机构组织定位不合理带来的主要问题

从实践情况看,由于定位不清,全国社保经办机构主要面临以下突出问题。

一是独立性差,政事不分,管办不分。主要表现在政府序列中,社保经办部门多为隶属于同级人社厅(局)的下级事业单位,在行政管理和财政经费拨付等方面受到制约和束缚,在经办业务的审批和管理权限上也存在着与上级行政部门的职责交叉。

二是作为参公管理的公益类事业单位,在政府职能转变和事业单位改革的大背景下,经办机构的人员规模严格受到编制部门的限制。因此,在经办人员不足和社保服务需求量日益增长的情况下,必须跳出传统行政管理体制下的人事编制政策局限,改革传统的人事管理制度,建立人员规模与业务量挂钩的动态增长机制。

三是机构经费来源受到制约。在目前的管理体制下,公益类事业单位的人员、公办和建设经费拨付与机构编制紧密挂钩。根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步加强和完善机构编制管理严格控制机构编制的通知》(国务院办公厅、中共中央办公厅厅字[2007]2号)规定“强化机构编制管理与组织(人事)管理、财政管理等的综合约束机制。只有在机构编制部门审核同意设置的机构和核批的编制范围内,组织(人事)部门才能配备人员和核定工资,财政部门才能列入政府预算并核拨经费,银行才能开设账户并发放工资。对擅自增设的机构,财政部门不得纳入政府预算范围,核拨经费,银行不得开设账户。”

四是激励机制不足,机构缺乏活力,管理效率差。在传统行政管理和人事管理体制下,经办机构作为政府的委托部门从事社保服务业务,人员业绩目标与参保人的利益诉求无直接关联,工薪补偿与服务成本不挂钩,难以建立起有效的内部治理结构和绩效考核机制,人员缺乏激励机制。尤其是在近年来经办业务量激增,工作强度日益提高的情况下,

行业内普遍存在着士气不高的问题。

(二) 社保经办机构组织定位的国际比较

从国际情况比较看, 社保经办机构的设置与一国(地区)的社保制度类型、覆盖人群和基金统筹层次等因素相联系。从大的方面划分, 全球社会保险管理的组织机构设置主要有3类模式。

第1类是政府直接管理模式, 或称为统一模式。其特点是社会保险经办机构由国家设立, 统一集中管理和执行社保经办事务。实行这种模式的国家有英国、美国、加拿大、澳大利亚、日本、韩国、新西兰、瑞典和挪威等国家。其中有些国家的经办机构为政府部门, 即隶属于社会保障行政部门管理的社保执行机构, 例如英国、瑞典和挪威等; 有的国家设立独立的社保经办管理部门, 例如美国的社会保障总署(SSA); 还有的国家设置独立的公共法人(类似我国的事业单位), 例如日本的年金管理机构(JPS)和韩国的国民年金公团(NPS)等机构。在经办机构的人员身份上, 有些国家为政府公务员(如英国), 有些国家为政府部门雇员(如美国和韩国), 还有的属于公共法人机构的私人雇员(如日本JPS)。在经费来源上, 一般来说, 从事社会保险性质经办业务的经费大都来自社保基金提取, 部分针对社会福利物质的服务类业务由财政拨款支持^[7]。

第2类为社会组织管理模式, 或称为自治模式。在这种模式下, 社保经办机构为民间的非政府性组织或保险公司, 向社会提供非营利性经办服务。该类经办机构包括行业协会(联合会)、保险公司、基金管理会等自治机构, 一般采取“三方”治理结构, 由雇员、雇主和政府等部门代表组成董事会(理事会)做出管理决策, 国家行政部门进行监督。采取这种方式的大多为欧洲大陆国家, 包括德国、法国、西班牙、葡萄牙、意大利、荷兰等。这类机构的人员大多采用聘用制, 服务成本从社保基金中提取进行补偿, 机构的经费核定通过与政府部门的协商或由预算审批完成。

第3类为私营公司管理模式, 或称商业模式。这类模式主要针对的是社保基金投资完全市场化运作的完全积累制社保制度, 由特许的养老基金管理公司、保险公司或其他金融机构负责基金的征收管理、投资运营和年金的发放等经办业务, 国家(地区)成立监管部门进行行业监督。实行这种模式的国家(地区)有20多个, 包括拉丁美洲和东欧进行社保私有化改革的部分国家及中国的香港地区。这些国家(地区)的经办机构人员为私人部门雇员, 经费来自于参保人缴费的扣取。

从经办模式上比较, 我国社保经办采用的是第1类, 即政府部门直接管理的模式。但与这些国家比较, 我国经办模式存在着明显的不足之处。以美国、日本、韩国3国为例, 其社保经办机构改革有以下趋势: 一是机构独立性越来越强。例如美国的社会保障总署自1994年从国家健康和福利部中独立出来, 成为联邦政府的直属机构; 韩国和日本的年金管理机构都为独立于政府部门的公共特殊法人, 在近年来的改革中, 也日益远离政府行政管制。二是内部法人治理结构越来越健全。这3个国家的社保经办中央机构都采用董事会制, 实行署长或主席负责制下的部门层级制, 各个副署长(副主席)、部门经理的职责权限和预算费用确定, 都以法规形式加以确定, 内部实行严格的业绩考核体系, 每年向社会发布机构工作绩效报告, 例如美国社会保障总署每年公布的《绩效和会计报告》(PAR)。三是经办机构的服务效率越来越高。随着社保制度的成熟和信息化技术的应用, 这3国经办机构的人均服务成本均呈下降趋势。

(三) 重塑我国社保经办服务体系的改革思路

综上所述, 中国社保经办机构面临着定位不清, 受传统行政管理体制束缚, 经办能力建设滞后的突出矛盾。借鉴国际经验, 经办体系改革的思路在于加强顶层设计, 重塑经办机构定位, 弱化行政管理职能, 向独立自主运营的社会公共服务机构过渡, 建立全国统一的管理经办体制。

事业单位改革是我国政府职能转变, 建设社会公共服务体系的重要组成部分, 也是多年来经济社会管理体制改革的难点问题。2011年国务院出台《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》(中发[2011]5号)(以下简称《意见》), 指出了事业单位改革的方向, 计划5年内在清理规范基础上完成事业单位分类, 到2020年, 建立起功能明确、治理完善、运行高效、监管有力的管理体制和运行机制, 形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系。《意见》指明了公益类事业单位改革的方向, 具体落实到社保经办机构改革, 还需要进一步结合该行业的特殊性, 拓展思路, 开辟公益类事业单位改革的创新途径, 基本改革思路如下。

1. 关于经办机构作为事业单位的性质定位

根据《意见》, 公益服务类事业单位细分为2类。第1类为承担义务教育、基础性科研、公共文化、公共卫生及基层的基本医疗服务等基本公益服

务,资源不能或不宜由市场配置;第2类为承担高等教育、非营利医疗等公益服务,资源可部分由市场配置。从社保经办服务的特点看,社会保险作为国家强制性制度,经办机构承担面向全体参保者的服务职责,其中大部分服务是公益性质的,但其经费却是具有对应性质的来源渠道,即专款专用。从服务的提供机制看,市场可以参与社保经办资源的配置管理。以上特征说明了社保经办行业的特殊性,在经办机构的法律地位上,具有公法和私法的混合型特征,其服务目标上是社会公益性的,但服务资源既可以由政府提供,也可由市场配置。根据上述分析,在事业单位分类改革中,应将社保经办机构定位为具有服务属性的公益类事业单位,具体划分可参照第1类公益事业单位管理。

2. 关于经办行业的行政管理体制改革

《意见》指出:对面向社会提供公益服务的事业单位,积极探索管办分离的有效实现形式,逐步取消行政级别。根据这项改革精神,社保经办部门的改革应实现法律独立地位,逐步弱化经办行政管理,使之与政府行政部门的隶属关系脱钩,强化服务职能,成为独立的法人治理机构。在中央层面上,可设置独立的国家社会保险管理总局,行业实行垂直管理,依托现有各级经办机构,在地方层面,应相应设立省级、地市级和县级分局,在社区和乡镇设立服务办事处。经办机构改革应突破参公管理类事业单位的人员身份限制,建立用人自主权,人员管理实行全员聘用制,根据服务需求和业务量设定动态调整的人员岗位。

3. 关于经办机构的经费政策

针对社保经办管理公共服务行业的特殊性,通过从社保基金中提取管理费用,建立成本服务补偿经办服务的做法符合国际惯例,也是目前突破经办机构经费投入不足和能力建设滞后的一条根本途径。在具体操作方法上,从长远看,随着我国各项社会保险统筹层次的提高,社保基金收支应实现国家层面上(养老保险)或省级层面(医疗保险等险种)的大收大支。应借鉴国际上通行的做法,建立全行业的经费预算管理制度,各级经办机构根据服务量和岗位定额标准,向上申请经费预算,社会保险经办机构向财政部门提出预算申请,经审核后,从社

保基金账户逐级向下划拨。

4. 与社保制度改革同步,逐步推进社保经办行业的管理体制改革

统筹层次低和五险经办分管是制约机构服务效率的2个关键性体制结构问题,涉及到经办管理体系纵向层级和横向业务范围2个方向的管理体制改革。从国际经验看,在行业管理上,全球大部分国家的社保经办服务体系为垂直管理,全行业统一名称、统一机构设置和人员编制,统一业务规范和标准,经费统一核算和划拨;中央、地区(州)和地方办事处的各级经办机构职责明确,分工合理,政策执行和服务派送渠道上下通畅,与地方政府间的交易成本低,从而提高了服务效率。在各社会保险项目的统一管理上,各个国家则有不同的做法,一般来说,在社保制度结构一致、各险种参保人群范围相同的国家,大多采取五险统管的做法。

从我国目前的情况看,垂直管理已在部分省份运行多年,并得到推广。在五险经办整合方面,目前各项社会保险项目在参保范围、征缴基数和口径等方面,也具备“五险一票”征缴的政策条件,并在许多地方得到实施。五险统一征缴、数据集中管理、基金分账管理、待遇按项目派送的统一经办管理体系,有利于整合五险分散管理的机构碎片,方便参保群体服务,提高服务效率。

在经办管理体制上,垂直管理的重点在于合理划分中央、省、地市和县级及以下经办机构的职责。从发展趋势看,社保经办服务的发展趋势是处于后端的数据信息和基金管理业务向上集中,面向参保人员的前端服务业务向基层下移。在这种情况下,应重新理顺省、市、县、镇4级管理机构的关系,合理分配事权。国家社会保险(管理)局将承担起行业管理和监管的作用,并承担基金和数据信息的集中管理;省级社保经办机构将逐渐退出具体的经办业务,省级机构主要负责组织规划、基金结算、信息统计以及对市县社保机构的业务指导;市级机构主要负责重要业务的复核、审批、基金结算、统计、稽核监督等管理和监督工作;县(区)级及以下经办机构则主要负责前台操作,直接向参保对象提供服务,承担起具体的经办服务业务,并对上级经办机构负责。

参考文献:

- [1] 新华网. 胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2012-11-19) [2016-07-15]. http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm.

- [2] 新华网. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [EB/OL]. (2013-11-15) [2016-07-15]. http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm.
- [3] 侯惠勤. 中国城市基本公共服务力评价 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011.
- [4] 国家统计局. 2015 年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2016-02-29) [2016-07-15]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html.
- [5] United Nations. World population to 2300 [EB/OL]. (2004-04-13) [2016-07-15]. <http://www.un.org/esa/population/>.
- [6] 人力资源和社会保障部. 2015 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报 [EB/OL]. (2016-06-01) [2016-07-15]. <http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/>.
- [7] 郑秉文. 中国养老金发展报告 2013 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2013.

Reform of the Social Insurance Service System: Institutional Definition and Policy Suggestion

FANG Lian-quan^{1 2}

- (1. Institute of Latin American Studies ,Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 100007 , China;
2. Centre for International Social Security Studies ,Chinese Academy of Social Sciences Beijing 100007 , China)

Abstract: This paper focuses on the reform of the social insurance service system under the background of constructing a service-oriented government administration system. Using the method of positive analysis , the author illustrates the issues of insufficient service capacity and fragmented administration currently undermining the social insurance service system. Drawn experience from international cases , the author proposes to redesign the social insurance system combined with the classification reform of public institutions from the “Top Level Plan”.

Key words: social Insurance; service delivery system; public service; institution classification

(责任编辑 刘 健)