



他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

他山之石

社会保险行政管理体制改革研究

2010-04-27 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-4-27

社会保险是社会保障的核心内容,是国家构建的旨在保障劳动者在遭遇年老、疾病、失业、伤残、生育等风险时,仍能享有基本生活权利的一项社会保障制度。养老、医疗、失业、工伤和生育是5大社会保险种。一些地区也开展了农村养老保险和农村医疗保险。5大险种在管理上有点区别:养老、医疗、工伤要进行个人账户管理,医疗、工伤还要进行定点医疗机构或个人的管理。

发展社会保险事业是政府的重要职能

提供社会保障是我国政府的重要职责,社会保障行政包括社会保险行政、社会救济行政、社会福利行政和社会优抚行政等。社会保险涉足政府社会管理、公共服务两大职能。

目前我国的社会保险行政主体主要有:一是社会保险行政管理部门,是政府的一个组成部门,具体就是劳动和社会保障厅(局)(对于国务院,2008年机构改革后,社会保险行政管理组织在人力资源和社会保障部)。二是社会保险经办机构,一般称社会保险事业管理局(中心)。社会保险经办机构是行政性质的事业单位,隶属于政府组织,专门负责办理养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等社会保险事宜。三是某些省份的税务机关。

社会保险行政具有商业保险某些特征。社会保险是社会性和保险性的统一。遵循大数法则,风险共担,互助共济。政府是实施互助共济的行政主体,对应于商业保险,政府是保险人。政府承担法定义务,集公民多种风险于一身。社会保障中的救济、福利、优抚主要来自政府的转移支付,社会保险基金则主要来自用人单位和劳动者。用人单位(投保人)依法将劳动损害赔偿风险转嫁于政府,劳动者(被保险人)依法将年老、疾病、失业、工伤、生育等风险也转嫁于政府。社会保险行政也有分散风险的权利。

社会保险有强制性、行政性,政府具有代理人、组织者特征,这是社会保险与商业保险的区别。政府一方面发挥行政管理作用,督促保险费的上缴和支出,另一方面也充当用人单位与劳动者之间的中间人角色,发挥组织作用。

社会保险行政管理存在的突出问题及深层原因

目前,我国社会保险存在很多突出问题,问题存在深层次原因。

(一)突出问题

1. 社会保险行政处于纠纷笼罩之中

社会保险主体有政府、投保人、受益人(有时受益人也是投保人),在医疗保险中还有医疗服务提供者。各个主体之间都有纠纷,而各种纠纷都与社会保险行政有关,或社会保险行政本身就是纠纷主体,或纠纷牵涉到社会保险行政。

首先是劳动争议。劳动争议是职工和用人单位在履行劳动合同、执行国家有关工资、保险、福利、培训、劳动保护的规定等方面发生的争议,当事人是职工和用人单位。《社会保险费征缴暂行条例》规定,参保单位必须向当地社会保险经办机构办理社会保险登记,参加社会保险,但实际上绝大部分用人单位没有依法实施,因而劳动者与用人单位发生劳动争议。发生争议,需要仲裁;仲裁不行,需要民事诉讼。仲裁,进

入到了政府行政管理机关；诉讼，进入到了法院，法院是广义的政府概念。

其次是社会保险行政纠纷。社会保险行政纠纷是指投保人(包括参保单位和职工个人)或受益人与社会保险经办机构、行政管理部门之间因申报、登记、缴费、支付和基金管理而发生的纠纷。

再次是社会保险经办机构与医疗机构之间的纠纷。政府与医疗机构之间有行政契约关系，相互之间签订了合同。对合同的理解双方存在歧义在所难免，因而引发纠纷。

2. 社会保险跨行政区的流动十分艰难

中国劳动力的异地流动越来越普遍，但社会保险的异地转续十分艰难，中国社会保险呈现中国特色——划疆而治。

从国际上看，社会保险模式主要有两种：一是完全现收现付(社会统筹)、二是完全个人账户积累。只采取其中某种模式，社会保险可以流动。中国采取的是两种模式的结合：城镇职工的社会保险费大部分由职工所属单位、政府财政支付，小部分来自于个人工资抵扣。

按理人口异地流动，两部分社会保险缴费应该转续到人口流入地。个人账户个人缴费部分是可以流动的，但社会统筹部分的流动有严格规定，一地工作不满15年，人走但社会统筹不走。近年来，农民工之所以参保之后又退保，就是这个原因。

3. 覆盖面小，特别是不少弱势群体没有进入社会保险行政

我国的社会保险覆盖面小，特别需要社会保障的弱势群体反而没有社会保险，没有进入社会保险行政。

最突出的是农民工问题。2007年劳动和社会保障事业发展统计公报显示，2007年末，参加基本养老保险的农民工为1846万人。这意味着，在全国2亿农民工中，只有不到10%的人有可能享受到“老有所养”的保障。

除了覆盖面小外，社会保险费收缴率低，收缴速度慢。

4. 社会保险基金的管理漏洞百出

地方政府视社会保险基金为政府的钱，忽视基金专款专用，安全意识不强，随意动用，造成基金流失。利用社会保险基金随意为企业借款进行担保，定向委托放贷及出借社会保险基金。

与社会保险基金的随意使用相关联，社会保险基金的监督问题大。地方政府设有监督管理机构，但这种机构是在社会保障行政部门内，等于是自己监督自己。自己监督自己的有效性大打折扣，甚至可以说毫无效果。

(二)深层原因

1. 地区差距、城乡差距大

差距巨大是统筹层次低的重要原因。中国经济发展水平地区差异巨大，导致社会保险水平存在地区差异，也影响社会保险的地区转移，特别是是农村向城市、落后地区向发达地区转移。

2. “行政区社保”作祟

华东师范大学终身教授刘君德于上世纪90年代初提出了“行政区经济”概念。“‘行政区经济’是指在由计划经济向市场经济转轨的过程中出现的，与区域经济一体化相悖的一种特殊的、过渡性质的区域经济，它表现为行政区划对区域经济发展的刚性约束。由于在‘行政区经济’运行下，地方政府对其辖区的经济起着很强的干预作用，生产要素流动受阻，因而是一种具有明显封闭性特征的区域经济”。

与“行政区经济”一脉相承，我国也存在“行政区社保”。中国的社会保险行政“碎片化”非常明显。首先是各行政区有自己的一套社会保险制度。其次是各行政区对社会保险关系只愿转出、不愿转入。中国自1994年以来财政实行分税制，社保关系的跨地区转移影响地区利益，各地存在社会保险不增多之渴望。社会保险关系一旦转出，责任也就转嫁出去；社会保险关系一旦转入，责任也就增加。对于社会保险基金，不愿转出。社保基金不随社保关系走，各地不愿接受社保关系。“行政区社保”对我国社会保险行政产生很大负面影响。

3. 受户籍制度束缚

户籍制度也影响社会保险关系的流动。我国的社会保险关系已经户籍化，因为社保制度规定，当地户籍应在当地参保。而人是流动的，户口可能并没流动，这种社会保险与户籍挂钩的管理办法对于社保关系的转续极为不利。

改革社会保险行政管理体制

1. 社会保险行政管理与社会保险基金管理分设

上世纪90年代以来，社会保险基金问题的频发与我国的社会保险体制密切相关：由社会保险行政管理机关组织、控制社会保险费的现收现付制。由于行政管理机关拥有对社会保险基金的收缴、保管和发放权力，政府官员眼睛向上，只对上级领导负责，眼睛从不向下，不需要向受益人报告，也不受他们约束。

社会保险的基金管理与社会管理的严格、彻底分开，是社会保险事业健康发展的起码条件。行政管理与基金管理分设，基金管理机构不是行政管理机关的下级单位，而是独立法人。在人事、财务、行政关系上与行政管理机关无关，二者平起平坐。行政管理机关不能对基金管理机构发号施令，基金管理机构不受行政管理机关的约束。向下负责是基金管理机构的出发点和归属，向受益人报告，受受益人约束。

社会保险经办机构是非营利性组织，机构办公费、劳务费由财政开支。社会保险经办机构不承担行政稽核权。2003年4月1日，劳动和社会保障部施行《社会保险稽核办法》，赋予社会保险经办机构稽核权，即依法对社会保险费缴纳情况和社会保险待遇领取情况进行核查的权力。这种权力明显具有行政监察的性质，应该去除。

2. 加强韦伯的法理型现代官僚制建设

韦伯的官僚制值得我国的行政管理效仿。韦伯的强调法理而非情理的现代官僚制，具有理性化、科学化、职业化的特点，有助于解决我国行政管理普遍存在的规章制度合法性不足、管理行为轻视规则与规范、缺乏专业化分工及与此相适应的专业化人才等问题。官僚制不同于官僚主义，官僚制反对官僚主义。官僚制是一种政府组织原则和管理形式，强调法理、规则；而官僚主义表现为官员高高在上，脱离实际，脱离民众，注重形式且不负责任，滥用公共权力，以权谋私。

对于社会保险，复查、复议、诉讼三级程序更要实行官僚制。①社会保险经办机构受理复查。根据《社会保险行政争议处理办法》，相对人认为经办机构未按规定审核社会保险缴费基数，或对经办机构核定其社会保险待遇标准有异议，或认为经办机构不依法支付其社会保险待遇或者对经办机构停止其享受社会保险待遇有异议，或认为经办机构未依法为其调整社会保险待遇，可以申请复查。②劳动保障行政部门受理复议。受理行政复议的机关是直接管理该经办机构的劳动保障行政部门。③法院受理上诉。

3. 完善社会保险监督体系

社会保险监督是对各项社会保险的实施、基金使用、投资运营等情况进行监察，接受群众举报，对违反社会保险规定的情形进行查处。社会保险的监督有两个方面，一是社会保险费的缴纳，二是社会保险费的支出和运营。社会保险的监督要形成一个网络，至少包括人大监督、行政监督、社会监督三个大的方面。监督机构既对行政管理实行监督，对非法挤占、挪用保险基金的违法行为依法追究其行政责任、民事责任和刑事责任，也对欠缴社会保险费的行为、拖欠离退休费的行为采取有力的法律制裁措施。

人大监督是最高层次的监督。行政监督包括社会保险行政管理机关、审计部门、监察部门、财政部门的监督。社会监督是最普遍的监督，包括民间组织、单位、受益人、非受益人等。

4. 把社会保险登记作为市场准入门槛

社会保险登记证是行政许可证。社会保险登记管理是政府行为，是市场监管、保证权益、维护稳定的需要，是市场准入的重要条件。新注册登记企业，马上办理社会保险登记的很少，经社会保险组织动员，规劝，用人单位仍不能全部进入社会保险领域。要把社会保险作为企业应尽业务，不进入社会保险领域，企业不能注册。改变企业只重视工商登记证、税务登记证的情况，社会保险登记证与工商登记证、税务登记证处于相同地位。社会保险登记证由缴费单位保管。由于工商登记、税务登记、社会保险登记并不在同一个机关，规定社会保险登记应该办在前面。

缴费单位在办理招聘和辞退职工手续时应当出示社会保险登记证。企业经营当中，如社会保险出现问题，监督机关发出通知催办，催办无效，告知政府，叫停企业。

5. 取消税务机关的社会保险行政主体资格

税务机关不适宜承担社会保险行政职能。①税务机关也是社会保险经办机构，让人费解。根据《社会保险费征缴暂行条例》第六条的规定，社会保险费由劳动保障行政部门按照国务院规定设立的社会保险经办机构征收，也可以由税务机关征收。这样，在社会保险费的征收上，税务机关和社会保险经办机构地位相同，可以说税务机关也是社会保险经办机构，这使人费解。②社会保险费不是税收，不能由税务机关征收。③税务机关事实上无法复查。根据《社会保险行政争议处理办法》，相对人可以申请复查，但事实上税务机关无法接受复查要求。④到社会保险行政部门申请复议，不管原因是来自于税务机关还是社会保险经办机构，由于税务机关只是一个工具，没有受审资格，因而它并不是复议对象，对象应是社会保险经办机构。⑤社会保险要税务机关帮忙降低了社会保险经办机构的行政地位，也提高了行政成本。从业务工作来说，社会保险经办机构完全可以自己行使征收任务，行政委托给税务机关，不利于社会保险行政地位的提高，也不利于行政成本的下降。

6. 社会保险行政管理一体化，破除地区阻隔、城乡阻隔，全国一盘棋

第一步，从县统筹上升到省统筹。我国社会保险统筹层次过低，统筹单位过多。目前我国共有2000多个统筹单位，大多是县统筹，且各自为政。尽管有关部门宣布有17个省统筹，但不是真正意义上的省统筹，只

是建立了省调剂基金，没有实现省级统一对社会保险费的统收统支，还是以县为单位进行统筹的。

欧盟的社保关系值得借鉴。欧盟国家劳动者可以先后在不同的国家就业，不论在哪个国家工作并缴纳社保费，都可以在当地进行权益记录。将来在任何一个国家退休，都可以通过相关凭证就地享受养老保障。中国现有的社会统筹加个人账户积累的养老金缴纳模式继续保留，但应改变支付方式。

我国基本养老保险，省统筹，工作地缴纳，退休地按月发放。首先应该将统筹层次提高到省级，全省执行统一的基本养老保险制度，统一的缴费基数和缴费比例，基本养老金计发办法和统筹项目统一，基本养老金调整办法统一。基本养老保险基金由省级统一调度使用，实行统收统支，由省级直接管理。劳动力省内流动时，无需转续基本养老保险关系。人在哪个地方，社会保险费就交在那个地方。统筹基金不转移，退休后每月各地按比例把保险费打入个人银行账户。

对于基本医疗保险，由于涉及各省利益，中央财政可以建立国家基本医疗保险调剂基金，一是用于补助劳动力从欠发达地区转移到发达地区的基本医疗保险标准补贴，补贴给发达地区的基本医疗保险经办机构；二是对异地就医的票据审核进行补贴。

第二步，从省统筹上升到全国统筹。执行统一的社会保险制度，统一的缴费基数、缴费比例和待遇标准。建立全国通用的社保一卡通。社会保险基金来源，国家财政占大头，其次是企业，个人承担小部分，社保基金由国家统一监管。

7. 制定《社会保险法》

我国目前社会保险方面的决定多于法律、法规；并且法律、法规、决定往往是地方性的；还有，制定规定的主体，社会保险组织为多，政府很少，人大没有。社会保险工作所依据的大多是行政规章，且多为“试行”、“暂行”、“意见”、“通知”等；以行政管理取代依法管理，无法发挥法律规范的强制功能，加上中国的行政管理地区差异很大，因此无法确保社会保障的有效实施。国家应尽快出台《社会保险法》，从法律高度明确规定社会保险的统筹层次及转续办法。

作者：俞雯 曾万涛

来源：《中国保险报》 2010年04月27日

[>>返回](#)

相关新闻

- 人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题 2011-02-18
- 中科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话” 2011-02-17
- 公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热” 2011-02-17
- 世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验 2011-02-17
- 罗正恩：北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标 2011-02-17
- 人社部副部长：公务员制度改革路向何方 2011-02-16
- 新加坡营造电子政务技术的良性生态环境 2011-02-15

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652

科研管理处：010-84635686、84622949

京ICP备10211434号