

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、优抚主要来自于政府的转移支付，社会保险基金则主要来自于用人单位和劳动者。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，一地工作未满 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。

发展社会保险事业是中国政府的重要职能。我国社会保险行政纠纷笼罩，社会保险跨区流动艰难，社会保险覆盖面小，社会保险基金管理漏洞经常出现。地区差距、城乡差距、行政区社保、户籍制度等是产生问题的深层原因。改革社会保险行政管理体制至关重要。

