

中国社会保险经办服务体系的现状、问题及改革思路

郑秉文

【摘要】文章从中国社会保险经办服务体系的现状入手,分析了目前社保经办机构存在的问题,并针对这些问题提出3点改革建议:(1)社会保险经办人员编制实行动态配比制,工作人员数量与参保人次挂钩,以防止出现人员超负荷工作,服务质量下降的现象;(2)社保经办服务系统的经费预算全部纳入到社会保险基金中列支,以彻底解决经费保障不足的问题;(3)根据推进事业单位改革的政事分开和管办分离的要求,建立全国社会保险事业管理总局,各级经办机构实行垂直领导体制,社保经办系统应定性为“特殊类公益事业单位”。

【关键词】社会保险经办服务 社会保险事业管理 服务型政府 行政体制改革

【作者】郑秉文 中国社会科学院拉丁美洲研究所所长、研究员。

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“加快健全社会保障管理体制和经办服务体系”。毫无疑问,健全社会保障管理体制及其经办服务体系,既属于切实转变政府职能和深化行政体制改革的范畴,又属于建设法治政府和服务型政府的标志性举措。然而,随着中国社会保险制度覆盖人次的逐年提高,经办服务体系的现状越来越显得与之难以匹配,尤其是近几年来,城居保和新农保只用几年的时间基本实现了全覆盖,社保制度“精细化管理”不仅难以落实,反而引发了一些管理水平和质量上的矛盾,既不利于提高政府公信力,也不利于增强政府执行力。

一、社会保险经办服务体系的现状与作用

(一) 社会保险经办服务体系支撑“制度规模”不断扩大

20多年来,中国社会保险制度快速发展,经办服务体系成为扩大制度规模的有力支撑。从覆盖人数和基金规模看,2012年底,全国社会保险覆盖26.6亿人次,其中城镇五险合计参保13.4亿人次(养老3.0亿人次、医疗5.4亿人次、失业1.9亿人次、工伤1.5亿人次、生育1.6亿人次),新农保和城居保合计参保4.8亿人^①,新农合参保8.4亿人^②。城镇职工养老

^① 国家人力资源和社会保障部官网:《2012年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

^② 中国政府网:“卫生部就新农合工作进展情况举行新闻发布会”(http://www.gov.cn/xwfb/2012-02/27/content_2077409.htm)。

制度缴费人数从1990年的5211万人提高到2012年的22981万人;离退休人数增长幅度更大,1990年仅为965万人,2012年增加到7446万人。1993年社会保险基金收入合计仅为461亿元(不含系统统筹部分),支出419亿元,累计结余288亿元(包括购买国家特种债券)。2012年,5项社会保险(不含城乡居民社会养老保险)基金收入合计28909亿元,基金支出合计22182亿元,5项社会保险累计结余(含城乡养老保险)38106亿元^①。1990年城镇职工基本养老保险基金制度收入仅为179亿元,制度支出149亿元,累计结余只有98亿元,而2012年当年的制度收入高达20001亿元,支出15562亿元,基金累计结余23941亿元。

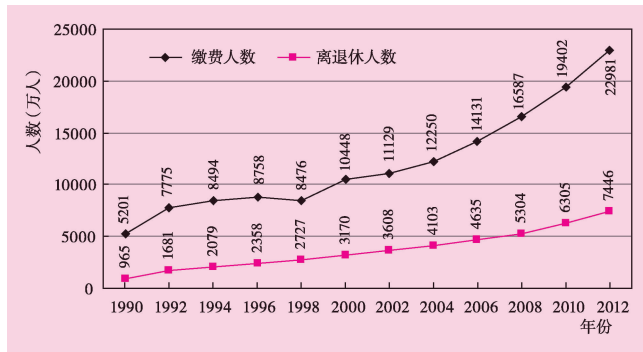


图 1990~2012年中国城镇职工基本养老保险制度覆盖面变化

资料来源:国家人力资源和社会保障部发布的历年《发展统计公告》。

(二) 社会保险经办服务体系保证了制度运行质量

近年来,全国范围的社会保险经办服务体系逐步实现了养老金社会化发放,企业保险几年间便“升级”为社会保险,2009年建立了在30个工作日内完成异地转移接续养老关系的制度框架,用半手工式的操作程序消除了由于制度构建缺陷带来的“便携性损失”。而由此带来的工作量却逐年增大,养老关系跨省转续数量2010年为38万人次,2011年激增到104万人次,2012年高达115万人次;跨省转移资金规模逐年增长,2010、2011和2012年分别为33亿元、104亿元和179亿元^②。

在由社保部门征缴的省份,社会保险费的“五险统管”、“五险合一”或“一票统缴”征缴体制已成为发展趋势,大约半数省份建立了类似的统一征收制度;社会保障卡发放数量从2009年的1亿张激增到2012年底的4.8亿张,平均每年增发1亿多张;新农保和城居保先后于2009年

表 1 1990~2012年城镇职工基本养老保险基金收支余额情况

收支余额情况			亿元		
年份	收入	支出	年份	收入	支出
1990	179	149	2002	3171	2843
1992	366	322	2004	4258	3502
1994	707	661	2006	6310	4897
1996	1172	1032	2008	9740	7390
1998	1459	1512	2010	13420	10555
2000	2278	2115	2012	20001	15562

资料来源:同图。

① 以上数据均引自国家人力资源和社会保障部官网,其中,1993年数据来自《关于1993年劳动事业发展的公报》;2012年数据来自《2012年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

② 本文中未注明出处的数据均由人力资源和社会保障部提供。

和 2011 年建立,在短短几年时间里,这两个制度基本实现了应保尽保。

(三) 社会保险经办服务体系自我完善与成长

社会保险制度覆盖面不断扩大,险种不断增加,这就要求经办系统的规模同步发展。为此,各级编制管理部门和社会保险行政管理部门在社会保险经办机构数量和人员配备上给予了很大支持。机构数量从 2000 年的 4 784 个增加到 2012 年 8 411 个(见表 2)。2012 年底,全国有 1 364 个县(区)设立了居保机构,占县级行政区划的 47.7%。在机构数量和人员比例上,参公管理约占 50%(见表 3)。在经办人员中,参公管理的为 77 657 人,占实有总人数的 45.1%;其中,“养老”机构参公管理人员为 50 666 人,占参公管理人员总数的 65.2%,其余四类机构参公管理的人员共 26 991 人,占 34.8%,他们包括“医保”(含医疗、失业、生育)、“工伤”、“居保”(新农保和城居保)和“机保”(机关事业单位养老保险)。在全国范围内,参公管理的机构有 4 421 个,占机构总数的 52.6%,其中,“养老”机构为 2 368 个,占参公管理机构总数的 53.5%,其余四类参公管理的机构总计为 2 053 个,占 46.5%。

2012 年,全国 99.9%的经办机构实行全额拨款,只有 5 个实行差额拨款,5 个实行自收

表 2 2000 年以来社会保险经办服务系统编制情况、实有人数、机构数量和负荷比

项目	年 份												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
机构数量	4784	5135	6469	6805	7293	7433	7455	7434	7419	7448	7653	8109	8411
人员编制	71111	82313	96205	102042	106982	110148	114572	119032	123006	128691	136572	147303	156746
实有人数	74945	85056	98071	104494	112675	116445	124736	129085	133043	140656	150376	161824	172177
参保人次	20663	24073	25949	27851	32524	37028	51225	62397	76371	89445	97444	139966	166876
负荷比	1:2757	1:2830	1:2646	1:2665	1:2887	1:3180	1:4107	1:4834	1:5740	1:6359	1:6480	1:8649	1:9692

注:(1)机构数量为“个”;参保人次的单位为“万人”;参保人次不含失业保险和新农合。(2)“负荷比”为经办机构的“实有人数”与参保人次之比。(3)数据由人力资源和社会保障部提供。

表 3 2012 年 5 项社会保险经办机构基本情况

项 目	养老	医疗	工伤	居保	机保	合计
机构						
数量(个)	3447	2219	329	1500	916	8411
参公(个)	2368	1188	139	352	374	4421
人员						
编制(人)	86589	40139	2376	18427	9215	156746
实有(人)	95884	45190	2806	18161	10136	172177
参公(人)	50666	19347	1110	2751	3783	77657

注:(1)“居保”是指农村养老保险和城镇居民养老保险,2012 年全国有 17 个省份的 1 364 个县(区)设立了居保机构,占县级行政区划的 47.7%,江西和陕西省 100%的县区设立了居保机构。(2)数据由人力资源和社会保障部提供。

自支,这 10 个经办机构均为县级以下机构。

随着经办队伍规模的扩大,经费预算也随之逐年增加,实际支出有增无减。2010 年全国经办系统实际支出 112.5 亿元,2011 年增长到 131.3 亿元,增长率高达 16.7%;2012 年实际支出为 148.11 亿元,增长率为 12.8%(见表 4)。在经办机构几乎全部为全额拨款的情况下,各级政府逐年大幅增加对经办机构

行政成本的转移支付,这说明社会保障越来越受到各级政府的重视,尤其是受到财政部门的支持。

表 4 2012 年各级和各类经办机构经费支出情况

亿元

	总支出		商品和服务		基本建设			人员经费		其他	
	实际支出	预算	实际支出	预算	实际支出	预算	信息建设	实际支出	预算	实际支出	预算
省级	16.18	16.07	7.91	7.85	0.24	0.23	0.13	6.38	6.35	1.65	1.64
地级	48.78	45.08	16.70	15.28	1.39	1.00	0.48	26.38	25.04	4.31	3.76
县级	83.15	71.22	25.24	20.68	3.66	2.30	1.37	47.60	42.78	6.65	5.46
全国	148.11	132.37	49.85	43.81	5.29	3.53	1.98	80.36	74.17	12.61	10.86
养老	98.64	89.37	33.21	29.62	3.17	2.21	0.94	54.04	50.33	8.22	7.21
医保	32.63	28.95	10.90	9.55	0.98	0.62	0.56	17.31	15.87	3.44	2.91
工伤	1.11	1.03	0.34	0.30	0.02	0.02	0.01	0.68	0.64	0.07	0.07
居保	9.88	8.00	3.73	2.98	0.96	0.58	0.40	4.57	3.98	0.62	0.46
机保	5.85	5.02	1.67	1.36	0.15	0.11	0.06	3.76	3.34	0.27	0.21

注:表中数据由人力资源和社会保障部提供。

二、社会保险经办服务体系存在的问题

(一) 人均负荷比接近极限,社会保险服务质量受到制约

虽然经办人员规模在过去的十几年里增加了 1 倍多,但社会保险几个险种的合计参保人次却增加了 7 倍(不含新农合与失业保险),经办系统人员的增长速度远赶不上社会保险制度的膨胀速度,于是,全国经办系统相对应的各个险种的参保人次人均负荷比不断攀升,从 2000 年的 1:2757(即 1 个经办人员对应 2 757 参保人次),提高到 2012 年的 1:9692;可以预见的是,2013 年将超过 1:10000 人次大关。尤其是 2009 年以来,新农保和城居保的建立使参保人次激增,从 2009 年的 10 亿人次增加到 2012 年的 16.7 亿人次,参保人次增加了 67%,而经办人员仅增加了 22%,从 14.1 万人增加到 17.2 万人。

如果将新农合(8.4 亿人)和失业保险(1.9 亿人)纳入经办体系之中^①,即全国范围全部实行“五险统管”,截止 2012 年底,全国社会保险参保人次达到 26.6 亿人次。此外,失业保险和工伤保险是两个大险种,随着覆盖面的扩大,还有几个亿的潜在参保人,如果再加上 2 亿~3 亿的农民工和城镇灵活就业人员的潜在养老保险参保规模,未来 10 年,全国经办系统大约还需增加 10 万人(按照目前 1:9692 的负荷比)。换言之,如果考虑上述两种情况(即加入两个 10 万人),未来全国经办人员规模将逼近 40 万人。如果适当降低人均负荷比,比如,降到 2009 年的 1:6359,未来 10 年全国范围的经办机构人员将超过 55 万人。若仅从

^① 新农合的经办业务目前仍归卫生和计划生育委员会负责;失业保险在全国各地的经办管理存在 3 种模式,一是归行政机构管理,二是归经办系统管理,三是归行政机构和经办机构双重管理。鉴于这个复杂情况,本文使用的数据中并不包含失业保险覆盖人数。

养老保险经办机构的人均负荷比来考虑,情况又有所不同。养老经办负荷比分为大口径和小口径,大口径养老经办负荷比是将缴费人数和退休人数合计作为被除数,小口径是仅将退休人数作为被除数。大口径下,2012年的人均负荷比是1:8135,即95884人/7.8亿人(3.0亿城职保+4.8亿城乡居民);小口径负荷比是1:2140,即95884人/(7446万人+13075万人)。显然,这两个口径的负荷比都很高。

由于工作量成倍增加,县市级经办机构工作人员经常处于超负荷运转状态,全国经办系统不得不超编使用工作人员,实有人数长期超过人员编制。2012年全国有26个省份(含新疆建设兵团)超编,累计超编15431人。

(二) 经费保障不足,社会保险制度处于维持运行状态

全国社保经办系统的经费安排虽然有较大改善,且全系统基本实现了全额拨款,但与实际工作需要相比,仍存在很大差距,不利于社会保障制度目标的实现。

从“人均服务费用”^①来看,2012年仅为8.88元(148.1亿元/16.69亿参保人次^②)。这个标准明显偏低,在这个标准下,即使最基本的服务也很难向全体参保人提供。例如,除去80亿元的经办人员工资这个刚性支出(见表4),人均服务费用8.88元就会降到4元,如果扣除房租、水电等基本办公费用,还不够为参保人邮寄一份通知书的邮资。各省之间也不平衡,有些地区标准更低。纵向看,由于参保人次激增,2012年的人均服务费用比2011年下降了0.51元。此外,越往基层,人均服务费用越低。2012年全国市、县两级预算内经费虽然比2011年提高了2.5%和1.3%,占实际支出的比重分别为92.4%和85.6%,缺口达8%~14%。

从“经办人员经费支出”看,2012年全国经办系统的人员经费支出总计为80.36亿元(见表4)。按172177的实有人数来平均,年人均支出46673元。但值得注意的是,越往基层,人员经费支出水平越低。根据表4和表5的数据,省级经办机构的人员经费支出为144638元(6.38亿元/4411人),每月12053元;地(市)级的人员经费支出年均水平为60827元,每月5069元;而县(区)级

机构人员的年均收入水平只有38265元,每月仅为3189元,低于全国3889元的平均水平。这就意味着全国经办机构中,有70%以上的经办工作人员的平均收入低于全国城镇在岗职工的平均收入水平,而正是这个群体站在提供社保服务的第一线。此

表5 2012年各级经办机构人数情况与变化

经办机构	合计	省级	地(市)级	县(区)级
人员编制				
编制人数	156746	5149	37567	113985
与2011年相比	9443(6.4%)	+1220	-389	+8612
实有人员				
实有人数	172177	4411	43369	124397
与2011年相比	10353(6.4%)	+53	+974	+9326

注:表中数据由人力资源和社会保障部提供。括号内数字为增长率。

① “人均服务费用”是指全国经办系统的所有支出除以参保人次,用于衡量社会保险制度为参保人提供公共服务的能力。
 ② 不含失业保险和新农合的参保人数。

外,各地人员经费支出水平参差不齐,在全国 32 个省份中(含新疆建设兵团)有 15 个高于平均水平,17 个低于平均水平;最高的是天津、上海和北京市,分别高达 14.9 万元、10.6 万元和 9.1 万元,最低是河南省的 2.9 万元和山西省的 2.8 万元。

从“行政成本支出占基金收入比重”来看,2012 年社会保险经办机构总支出 148.11 亿元(见表 4),占社会保险基金征收额 23 853 亿元(不含失业保险)的 0.62%。从养老经办机构行政成本占当年养老金支出比重来看,2012 年中国养老保险经办机构的支出总计为 98.64 亿元(见表 4),养老金总支出为 16 712 亿元(其中,城职保支出 15 562 亿元,城居保和新农保合计支出 1 150 亿元),养老保险行政成本仅占养老金支出的 0.59%。上述支出比例均低于国外的平均水平。

(三) 经费投入体制不顺,“金保工程”和“三化”建设跟不上服务型政府的发展要求

作为“十五”期间确定重点建设的 12 个电子政务项目之一,“金保工程”经过 8 年的发展累计投入 80 亿元,基本完成了一期建设,全国 80% 的地级以上城市建成了统一的数据中心,30 个省份实现了人社部、省、市三级网络贯通,全国乡镇街道平均联网率达 92%。“金保工程”不但支撑了社会保险业务系统的有效应用,而且通过推动三级数据中心的建设,形成了加速向街道、社区、乡镇基层服务机构延伸的态势。截至 2013 年 9 月底,全国将近 2 700 个县级单位通过信息系统办理城乡居保业务。然而,按照“记录一生、保障一生、服务一生”的发展目标,社会保险和公共服务的准确性、可及性、便利性还存在较大差距,信息化、标准化、专业化的“三化”建设还跟不上建设服务型政府的现实需要^①。信息化的公共服务能力薄弱,不适应社会保障覆盖全国、惠及全民的需要。例如,社会保障各业务领域的公共服务项目需要进一步整合,管理服务还应实现联动,信息化资源还需进一步共享,各领域的信息化手段还需加强。再例如,管理服务手段陈旧,信息化的公共服务手段不足,就业信息不对称,关系转续比较难,异地就医难和获取服务不便,各项制度之间的相互衔接、地区之间的流动、业务之间的状态变化等还需在统一平台上进一步畅通。“金保工程”存在上述问题,主要是投入体制分散化造成的,即“金保工程”的投入是由中央(部委)、省级、地(市)级、县(市)级等四级财政分别为当地信息化进行投入的体制,在全国层面未形成统一的规模效应,导致“金保工程”碎片化,从而导致全国统一建设的核心平台难以真正建立起来。信息化投入体制改革越早,造成的经济损失就越小,因为一旦在全国层面进行一次性投入,此前的分散化投入就要淘汰。

标准化和专业化建设也同样受到投入体制不顺的严重影响。虽然现代社会保险制度在中国刚刚建立,但其标准化工作已受到高度重视。2009 年全国社会保险标准技术委员会成立

^① 官方有关文献中常将社保经办体系“三化”建设界定为规范化、信息化和标准化。但实际上,规范化和标准化的含义相近,在经办体系改革中,队伍建设的专业化是非常必要的。所以,本文将“三化”称之为信息化、标准化和专业化。

以来,中国社会保险标准化工作进展迅速,在短短的几年内,制定发布了《社会保险服务总则》和《社会保障服务中心设备设施要求》等十几个国家标准。然而,在现实中,由于编制和经费的限制,大部分经办体系的末端(镇里和村里)只能聘用各种缺少专业培训和职业训练的人员,人员身份多达五、六种。这既是人员编制约束的结果,也是经费投入不足的表现。由于经办服务体系的末端人员流动性大,办公场所不正规,服务质量与标准化技术委员会制定的国家标准相去甚远。

三、国外社会保险经办服务制度3种模式划分及其与中国的比较

(一) 国外社会保险经办服务制度3种模式划分及其特征

国外的社会保险经办服务制度各有千秋,尤其是各国经历的历史演变及其所处的历史文化环境不同,所以即使同一种模式,也存在较大的差异。一般来说,大致可分为3种模式。

一是以英美为代表的“统一模式”,采取这一模式的国家主要是北欧国家、加拿大、日本和韩国等。例如,美国的社会保障总署(SSA),日本的年金管理机构(JPS),韩国的国民年金公团(NPS)等,都属于这一模式。该模式的主要特点大致与贝弗里奇社会保险模式相对应,它以“3U原则”为主要制度特征,即指普享性(Universality)、均一性(Uniformity)和统一性(Unity)原则;所谓普享性原则是指社保制度覆盖所有居民,不受职业限制,享受福利待遇的唯一资格是“居民”;均一性原则是指每个社会成员都可获得均等的公共服务、待遇水平或替代率,与个人的收入水平关系不大,没有任何歧视性待遇;统一性原则是指国家建立一个统一的行政管理机构和经办服务体系,全国范围的社保基金与津贴发放均由其统一提供和管理。最后这个“U”即统一性原则,实际就是指建立起一个统管全国的社保经办系统,这是“统一模式”的主要特征。

二是以法德为代表的“自治模式”,主要分布在西欧、南欧及这些国家的广大前殖民地,其主要特点恰好与“3U”相对立:一是“职业保险”原则,指参保状况与职业地位具有高度关联性,没有职业就难以被覆盖进来;二是“对等”原则,指待遇水平与工资水平和缴费水平相关联或成比例;三是“合作主义”原则,指整个社保制度大厦是由雇主、雇员和国家三方合作共同撑起,这个共同协商的伙伴关系结构是“自治模式”的基石。换言之,在自治模式里,从保险费的征缴到养老基金的管理,再到养老金的发放,所有的经办服务机构都是那些以执行特殊公共服务为目的的私人法律地位的社会团体,这些经办机构在工会的深度参与和掌控下代表职工的利益,以社会伙伴的姿态,与政府和雇主密切合作,建造起自治模式的社会保险大厦。

三是以智利为代表的“公司模式”,主要存在于拉美地区和中东欧地区,其基本特征是在职工养老保险制度中引入和建立个人账户,账户资金由特许的专业养老基金管理公司进行投资管理,各个特许的养老基金管理公司之间存在着竞争关系,为吸引参保人(顾客),公司需提供较高的投资收益率和良好的服务;公司是养老保险基金的投资者,也是养老保险业务的经办机构,从保险费征缴到基金投资管理,从各种参保记录到待遇水平计算,从养老

金派送发放到退休人员的各种服务,养老基金管理公司是社保制度的唯一载体,提供的是“一站式”服务。

(二) 国外 3 种经办服务模式的经费支出基本高于中国

不管是统一模式,自治模式,还是公司模式,基本都将行政成本列入到社会保险基金支出之中(很少有例外),这已成为一个国际惯例。在统一模式里,虽然经办系统是由国家建立的,经办人员在有的国家属于政府雇员(如美国),有的不属于政府雇员(如日本),但其行政成本都列入基金支出之中。例如,1940 年美国老遗残信托保险计划运转以来,其行政成本一直与养老金支出总额并列,共同构成“成本”,支出规模比较稳定,每年占其缴费收入的 1% 左右^①。在自治模式里,其行政成本就更是如此,因为从法律上讲,这些经办机构属于“私法地位的公益机构”,其所有经费就更是在基金中列支与扣除。在公司模式里,养老基金管理公司是特许的私人公司,运作模式完全遵循着自负盈亏和自我平衡的市场原则,所以这些特许公司的经营收入就是按照基金比例(或收益率比例)直接收取管理费。中国的经办体系结构属于统一模式,但经办机构的费用支出基本低于其他国家。

从“人均服务费用”来看,2012 年中国仅为 8.88 元人民币,但在自治模式里,2011 年荷兰经办机构该费用高达 43 欧元^②,是中国的 50 倍。在公司模式里,2009 年玻利维亚是 13.7 美元,智利 48.2 美元,哥伦比亚 50.6 美元,哥斯达黎加 22.1 美元,萨尔瓦多 17.7 美元,墨西哥 21.8 美元,秘鲁 36.2 美元,多米尼加共和国 8.7 美元,乌拉圭 45.9 美元^③。

从“行政成本支出占基金收入比重”来看,2012 年中国社会保险经办机构总支出是 148.11 亿元,占社会保险基金征收额 23 853 亿元(不含失业保险)的 0.62%。这个比例很低,比 3 种模式中的任何国家都低:在统一模式里,2011 年韩国国民年金的行政费用为 4 836 亿韩元^④,占当年缴费收入 411 810 亿韩元的 1.2%,是中国的 2 倍;在自治模式里,荷兰 2011 年社保经办机构“荷兰社保银行”的管理成本占当年基金收入的 0.79%^⑤。法国 2009~2012 年医疗保险经办机构的管理成本占医疗保险基金收入的比例一般维持在 4% 左右,养老保险基金在 1% 左右^⑥。2012 年奥地利社保经办机构的管理成本占基金总收入的 2.1%,其中,医疗和

① 美国 1985 年行政成本是 22 亿美元,占当年缴费收入的 1.15%;1990 年还是 23 亿美元,占 0.78%;1995 年 31 亿美元,占 0.86%;2000 年 38 亿美元,占 0.77%;2005 年 53 亿美元,占 0.89%;2010 年 65 亿美元,占 1.02%;2012 年 63 亿美元,占 1.07%。详见 Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds (May 31, 2013), *The 2013 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds Communication*. Washington, D.C. p.151. table VI.A.1.

② 荷兰社保银行网站(http://www.svb.nl/int/nl/over_de_svb/onze_prestaties/cijfers/kerncijfers/)。

③ 根据以下网站公布的资料计算得出(http://www.aiof.org/estadisticas/boletines_estadisticos/boletin24.xls)。

④ The NPS Fund Management Report 2012, p.70.韩国国民年金公团官网(http://english.nps.or.kr/jspage/english/npf_korea/npf_06_01.jsp)。

⑤ 荷兰社保银行网站(http://www.svb.nl/int/nl/over_de_svb/onze_prestaties/cijfers/kerncijfers/)。

工伤保险为 2.8%，养老保险为 1.5%。在公司模式里，其行政成本要比统一模式和自治模式要高一些，因为投资运营成本高，自然也高于中国经办机构的行政成本。

从养老经办机构行政成本占当年养老金支出比重来看，2012 年中国养老保险经办机构的支出为 98.64 亿元，养老金总支出为 16 712 亿元（城职保支出 15 562 亿元 + 城居保和新农保之和 1 150 亿元），于是，养老保险行政成本仅占养老金支出的 0.59%。这个比重低于 2012 年美国的 0.81%（行政支出 63 亿美元 / 养老金支出 7 748 亿美元），更低于 2011 年韩国的 5%（行政支出 4 927 亿韩元 / 国民年金支出 98 193 亿韩元）^②。

（三）国外 3 种经办服务模式的人员负荷比基本都低于中国

从人员负荷比来看，2013 年中国将超过 1:10000。但在统一模式里，美国社保总署雇员 6.2 万人，在各州残疾鉴定中心还有 14 000 名地方政府雇员^③。美国基本养老保险即老、遗、残保险制度（OASDI）的负荷比大约是 1:3000，即（6.2 万 + 1.4 万经办人数）/（16100 万缴费人数 + 5700 万退休人数 + 领取补充保障收入人数）。在自治模式里，绝大部分国家负荷比都远低于中国，例如，荷兰养老经办机构大口径负荷比仅为 1:1622（SVB, 2011）；奥地利的更低，其大口径负荷比是 1:808，小口径仅为 1:307。在公司模式里，养老基金管理公司在养老保险缴费、投资管理、养老金发放这 3 个主要环节里实施的是“一站式”服务，在争夺客户（参保人）的前端销售环节和中端的投资管理环节需要雇佣大量专业技术人员，因此从理论上讲，其负荷比应远高于其他两种模式和中国的经办体系。但事实上并非如此，智利的负荷比为 1:1457，乌拉圭为 1:2968^④。由此看来，公司模式的负荷比与自治模式和统一模式相比较起来并不是很高。法国仅“普通制度”经办人员就达 16.4 万人^⑤，几乎与中国全国经办系统人员数量一样，但法国该制度参保人员不到中国的 1/10。

四、社会保险经办服务体系的改革思路

为确保社会保险经办服务体系能够跟上社会保障制度发展的需要，确保政府职能转变

-
- ① Direction de La Sécurité Sociale, Les Chiffres Clés de La Sécurité Sociale 2012, 2013: p.38. (<http://www.securite-sociale.fr/Chiffres-cles-2012-de-la-Securite-sociale>)。
- ② The NPS Fund Management Report 2012. 韩国国民年金公团官网 (http://english.nps.or.kr/jspage/english/npf_korea/npf_06_01.jsp)。
- ③ SSA FY2014 Budget Justification, p.98, 美国社会保障总署官网 (<http://www.ssa.gov/budget/FY14Files/2014AE.pdf>)。
- ④ 这里的负荷比与前述大口径和小口径略有不同，因为公司模式下养老金发放采取的主要是一次性领取或到商业保险公司转换年金产品的方式，所以退休群体对负荷比的影响不大，在统计中，这里选取的负荷比的公式是：登记参与人数（含缴费人数和断缴人数）/ 公司雇员（含销售人数）。根据各国年报计算得出。数据来源于 <http://www.fiap.cl/>。
- ⑤ 法国一共有 4 个制度，“普通制度”是最大的制度，覆盖全国参保人数的 80% 以上。其他 3 个制度为农业制度、自由职业者制度和特殊制度（UCANSS, 2011）。

和行政体制改革顺利进行,必须加快社会保障管理体制和经办服务体系的改革步伐。根据十八届三中全会提出的“实现基础养老金全国统筹,坚持精算平衡原则”和“加快健全社会保障管理体制和经办服务体系”总体要求,在借鉴国际惯例的基础上,笔者提出以下政策建议。

(一) 经办服务系统的人员编制应与参保人次“挂钩”,实行动态配比制

在社会保障管理体制改革中,要注意防止“重政策、轻执行,重管理、轻服务”的倾向。社保制度的经办服务系统如同“制度框架”,覆盖人次相当于“制度内容”,如果“制度内容”过于庞大而导致“制度框架”难以包含,制度运行的质量就必然受到影响,届时,“投入增加了,但服务质量却下来了”就有可能出现。因此,实行较为严格的动态配比制、人员编制与参保人次挂钩,就成为当前健全经办服务系统的主要工作。经办服务人员编制的核定、经办机构机构的负荷比,是决定社会保险服务质量乃至政府执行力的主要因素之一。迄今为止,由于经办机构的属地化管理等原因,在中央政府层面始终没有制定一个相对权威的经办机构人员编制的核定标准,没有给出一个负荷比的参照。据悉,有些地方曾经制定过不同的核定标准与核定方法,其负荷比各不相同^①。广东省社会保险基金管理局等有关部门在参照其他地区核定标准的基础上,经过深入调研,认为在“五险统管”的模式下,社会保险经办机构编制总额除根据参保人数核定外,还应按各险种工作特性进行综合计算,结合地方经济发展水平和信息化水平,及具体任务和人员素质等因素。为此,广东省给出了两类地区的人员编制的确定公式:

$$\text{经济发达地区编制总额 } I = [A/8000 + B/5000 + (C+D+E)/15000] \times K$$

$$\text{经济欠发达地区编制总额 } I = [A/5000 + B/3000 + (C+D+E)/8000] \times K$$

其中,I为编制总额,A为养老保险参保人数,B为医疗保险参保人数,C、D、E分别为失业保险、工伤保险和生育保险参保人数,K(0.9~1.1)为地方调节系数。

上述经办机构人员编制核定公式里给出的负荷比过高。为降低这个负荷比,在该公式之外,广东省增加了一个“保底基数”,即经办机构内设机构必须做到保险关系、待遇核发、基金管理、信息技术、稽核内审分设,市、县级每个科(股)至少配备3人(因各项业务的经办、复核、审批不能为同一人),再加上领导职位和后勤人员,市级不少于25人、县级不少于20人、乡镇基层不少于8人。考虑到广东省计算公式里内含了上述“保底基数”,以及人力资源和社会保障部给出的省、市、县三级经办机构人均负荷比分别为1:8000、1:5000、1:3000(孟昭喜等,2012)本文将广东省经济发达地区人员编制计算公式调整为适用于全国的计算公式:

^① 林白桦等(2008)给出了部分地方制定的核定标准与核定方法。例如,北京市规定,区县社保经办机构编制按略高于1:5000的标准配备;河南省规定,县级养老保险经办机构人员编制,在参保人数10000人以下的按10~15名核定,10001~20000人的按15~20名核定,20001人以上的,每增加参保人数2000人,增加1名编制,最高不突破30名;四川省成都市规定,市级经办机构编制按1:10000的标准配置,区县按1:4000的标准配置。

$$I=[A/3000+B/5000+(C+D+E)/15000] \times K$$

根据这个的公式,全国经办系统的负荷比大约在 1:6300,这就意味着,在目前既定的参保人次条件下,经办机构人员的规模将翻一番多。如果将失业保险和新农合整合到“五险统管”的经办体系中,考虑到失业和工伤这两个扩面潜力很大的险种的膨胀,再考虑到 2.6 亿农民工和城镇灵活就业人员这两个群体加入“五险”后的情况,全国经办系统的人员编制大约在 52 万~58 万人。这个规模与前文的设想比较吻合,是 2020 年经办体系整合之后(失业保险和新农合归属完成)与社会保险覆盖面能够实现应保尽保时的最佳状态。

经办服务体系人员编制实施动态配比制,不仅要提高经办人员的比例,还要提高学历结构。2012 年的数据显示,全国经办系统中,硕士及以上占 2.2%,大学本科占 47.8%,专科占 39.8%,高中及以下占 10.2%。实行动态配比制之后,大学本科及以上学历人员比例应大幅提高,这一方面可提高社保经办队伍的人员素质,进而提高社保制度的运行质量和服务型政府的窗口效率,另一方面还可为缓解大学生就业难做出一定贡献。

(二) 经办系统经费支出应视为制度运行成本,在社会保险基金中列支

社会保险经办服务机构人员编制在全国范围内采取动态配比制,经办机构规模与参保人次紧密“挂钩”,这样的改革对经办机构经费来源最具挑战性。1999 年以来,全国社保经办机构在同级地方财政的预算安排下运行,这种行政费用属地化预算管理体制是制度运行质量差、痼疾难以根治的主要根源之一。其具体表现为:(1)经办机构行政费用属地化预算管理是事权与财权严重不匹配和不统一的主要表现之一。(2)经办机构行政费用属地化预算管理是 22 年来统筹层次没有提高的主要原因之一。(3)经办机构行政费用属地化预算管理是导致制度和政策“碎片化”的根源之一。(4)经办机构行政费用属地化管理将导致出现不公平,影响均等化公共服务的提供。(5)在经济下行压力不断加大的趋势下,地方财政和地方债务形势均不明朗,各级社保经办机构的预算安排好于以往的可能性很小。由此可见,经办机构行政费用在各级财政预算中给予安排不是上策,不符合社保经办机构的行业特征,不利于社保制度建设,不利于构建服务型政府。

既符合国际惯例又符合经济学原理的制度安排,是在养老金制度或社会保险制度中引入“成本”概念,将经办系统的费用视为制度运行的成本之一,全部列入保险基金支出框架之中。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在论述建立更加公平可持续的社会保障制度时指出,要“坚持精算平衡原则”。精算平衡原则实际就是养老金制度财务可持续性的一个分析框架。在这个分析工具里,引入成本这个概念是一个前提,否则不建立起一个收入—成本的分析框架,精算平衡概念就无从谈起,精算平衡原则就无法建立。养老保险制度(一般也包括其他社会保险制度)是缴费型制度,缴费型制度的一个基本原则就是缴费基数和待遇水平之间、收入与成本之间要建立起一个逻辑的平衡关系,在现收现付制下,实际就是收入与成本的精算平衡关系;凡是符合精算平衡原则的养老金制度,就是一个健康的制度,否则长期处于精算赤字状态下的养老金制度就必然不是一个健康的制度。

在收入—成本的框架下,要引出“收入率”和“成本率”这两个概念。所谓“成本率”,就是

指“养老金制度的成本占费基的比例”，收入率就是指“养老金制度的正常缴费收入占费基的比例”。这样，对某一年而言，当年的收支平衡就必然要求年度收入率等于年度成本率。但对某一个测算评估的时段而言，精算平衡就是指汇总收入率与汇总成本率之差；如果汇总收入率与汇总成本率完全相等，前者减去后者的“差”等于“零”或大于“零”，这就说明该制度坚持了精算平衡原则；否则，就说明出现了“精算赤字”。

一般来说，养老金制度的“收入”只包括正常缴费收入，不包括投资回报率和财政补贴等其他任何收入来源，而行政成本则包括所有与之相关发生的费用，但主要由养老金和行政费用两部分组成。比如，美国就对此做了明确的类似规定^①，并且，美国是很早就引入成本概念并建立起收入—成本分析框架的国家，这个分析框架使其财务可持续分析就变得很便捷，甚至成为未来25年、50年和75年即短期、中期和长期的主要精算工具；2013年美国社保总署给出的精算结果为：短期（2013~2037年）的年均精算赤字是-1.27%（收入率14.77%，成本率是16.03%）；中期（2013~2062年）是-2.25%（收入率14.08%，成本率是16.33%）；长期是（2013~2087年）是-2.72%（收入率是13.88%，成本率是16.60%）。由此可看出，由于老龄化等原因，未来测算期越长，养老金隐性债务负担就越大。

上述收入—成本的分析框架显示，在中国养老金制度里引入成本概念，将经办系统的行政费用视为和列入保险基金成本支出是非常必要的，这是建立和坚持精算平衡原则所需要的一个条件。

早在1997~1999年经办机构的经费就在基金征收额中列支并提取，但由于出现了挤占、挪用和违规建设等问题，1999年财政部出台的《财政部、劳动和社会保障部关于社会保险经办机构经费保障等问题的通知》重新进行了规定并沿用至今。规定指出：“从1999年1月起，经办机构经费，包括人员经费、公用经费和专项经费，由同级财政部门根据人事（机构编制）部门核定的编制人数核拨；各级经办机构不得再从社会保险基金中提取或列支费用”。现在看来，经办机构行政成本在社会保险基金中列支似乎是走回头路，实则不然，因为大环境发生了根本变化。

从经办机构经费预算的批准部门来看，1997~1999年是社保经办机构向同级财政部门申请，带有明显的“坐收坐支”的性质，容易产生挤占和挪用等问题。实际上，经办机构经费预算应该是自成体系自下而上地申报预算，经费是自上而下地划拨，所不同的只是源头上不在财政预算中列支，而是在基金支出项下列支。但在实现全国统筹之前，应严格实行统收

^① 在美国，“收入”指包括“非利息性”收入，而行政成本是指社会保障总署和财政部在管理美国老、遗、残制度、国内税务总局在征缴工薪税的过程中所发生的费用，该项行政费用在老遗残信托基金之中列支。此外，这里包括收入率、成本率和长期精算结果等。详见 Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds (May 31, 2013). The 2013 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds Communication. Washington, D.C. p.219, p.217, p.223 和 p.197.

统支,严格实行预算制,严格防止出现“坐收坐支”。

从社会保险基金规模和支出效率来看,15年前基金余额很小,年度收支基本处于赤字状态,各级财政部门将经办机构成本“接管”过去是对社保制度的巨大支持,是变相的转移支付。但目前社会保险基金条件发生了逆转,社会保险基金规模不断扩大,面对的难题是如何保值增值,如何合理扩大支出范围,如何最大限度地减少由于投资体制落后而带来的缩水等。在这种情况下,不仅经办机构的行政成本,而且信息化的投入等都应纳入到社会保险基金支出之中;如此扩大支出,在宏观上是提高资金运用效率、减少福利损失、增进国民福利的“大财政”的一盘棋措施,也是改革社保制度、健全经办体系、转变行政体制的理性思维的必然结果。

从经办机构人员编制实行动态配比的实际需要看,要使经办机构人员规模能够按负荷比与参保人次指数化增长相适应,其经费支出就只能在社会保险基金中列支,否则经办机构人员急剧增加的态势,是地方有关部门所不愿意看到的,更是地方财政难以承受的。可以说,经办人员实行动态配比与经办行政成本在社会保险基金中列支,这两项举措相辅相成,相得益彰,缺一不可,是2020年之前健全社会保障管理体制和经办服务体系的主要内容。

从绩效考核与薪酬激励体系设计上看,在社会保险基金里列支与实施负荷比制度均属于量化管理和量化考核,便于建立薪酬激励机制,完全符合《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》第十八条的规定:“以完善工资分配激励约束机制为核心,健全符合事业单位特点、体现岗位绩效和分级分类管理要求的工作人员收入分配制度……探索对不同类型事业单位实行不同的绩效工资管理办法”。同时,经办费用在社会保险基金中列支可以得到充足的经费保障。作为服务型政府的一个窗口行业,统一标志和服装标准的社保经办体系有条件可以建立起专业化和职业化的经办服务队伍。众所周知,在双重征缴体制下,在社保费由税务部门代征地区,除正常财政经费外,税务部门还可按社保费征收额的0.6%~2%提取奖励经费,而社保费由社保经办机构征收地区则基本没有这笔奖励经费。多年来遗留下来的这种“同工不同酬”造成的经费保障水平差距和烙印将在此次改革中得以消化,社保经办系统应重新获得激励。

(三) 社会保险制度应实行政事分开和管办分离,经办系统应采取全国垂直领导体制

党的“十八大”报告提出对机构编制要严格控制。在这一背景下,面对社会保险服务需求量与日俱增的趋势,必须跳出传统的人事编制政策的局限,对经办机构事业单位定性及其行政体制进行彻底改革。

第一,尽快出台“社会保险经办机构管理条例”,旨在对经办机构的性质和法律地位做出规定。《社会保险法》已生效两年多,但很多重要的下位法始终缺位。例如,“社会保险基金投资条例”和“社会保险经办机构管理条例”等。这些条例将有可能触及已经固化的某些利益群体,因此尽快制定将有利于推动经办体系改革。

第二,尽快实行政事分开,管办分离,社会保险事业管理中心升格为全国社会保险管理

总局是大势所趋。为理顺政府与事业单位的关系,建议经办系统尽快变为法人实体。社会保险经办体系是面向社会提供公益服务的事业单位,将现人力资源和社会保障部的内设机构社会保险事业管理中心升格为全国社会保险管理总局,是落实政事分开、管办分离的具体体现;“总局”是独立的法人实体,拥有事业单位法人自主权。

第三,在事业单位分类中将社保经办机构列为特殊类公益事业单位。根据《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》,事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务等3个类别。从事公益服务的事业单位细分为公益一类和公益二类。公益一类承担义务教育、基础性科研、公共卫生及基层的基本医疗服务等基本公益服务;公益二类承担高等教育、非营利医疗等公益服务。社保经办机构的绝大部分服务既是公益性质的,但又带有明显的行政执法职能;经办机构经费来源既不是完全由市场资源配置的,又有相对应性质的专用于成本支出的社会保险基金。因此,在事业单位分类改革中,社会保险经办机构应定性为“特殊类”公益事业单位,或称“公益三类”,给予独立法人地位。人员编制完全由负荷比决定,由上级经办机构和同级机构编制管理机关核定,与传统的机构编制管理机关完全脱钩,与参公管理完全脱钩;经办机构经营费用全部在社会保险基金中列支,由经办机构提出申请,由财政部、人力资源和社会保障部核定,彻底与同级财政脱钩。

第四,“金保工程”的投入在社会保险基金支出中列支,以尽快建立起覆盖全国的统一电子平台。鉴于IT行业的特点,“金保工程”应尽量采取自上而下、一次性大规模预算、全国“一揽子”投入的政策。所有这些均应在社会保险基金支出中列支,以此作为制度的行政成本,包括日常的维护费用。这就要求养老保险基金的统筹管理尽快实现全国统筹。

第五,在全国范围内社会保险经办系统实行垂直管理,建立一支专业化的社会保险职业队伍。由于实行动态配比的负荷比管理机制,每一个经办机构可以建立法人治理结构,向独立自主运营的社会公共服务机构过渡;建立全行业统一的管理经办体制,实行全系统的垂直管理,弱化行政管理职能,制定业绩考核表机制,实行工效挂钩,建立薪酬激励制度。

第六,有条件的乡镇以下的经办机构可采取向社会购买服务的方式构建经办服务体系的终端系统。《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》指出,“教育、就业、社保、医疗卫生、住房保障、文化体育及残疾人服务等基本公共服务领域,要逐步加大政府向社会力量购买服务的力度”。在经办体系向村、镇、社区和街道延伸时,有些具体的社会保险服务项目可采取政府购买服务的方式予以解决。这样既可满足人民群众日益增长的公共服务需求,又能满足地区间发展不平衡的问题,还能提高某些领域的公共服务质量,在经办系统内部引入一定的竞争和示范效应,有利于创新公共服务供给模式和社会保险末端服务方式。事实上,几年来,有些经办机构对新农保等部分社会保险项目采取了向商业保险公司委托的方式,取得了较好的效果。

五、结 语

目前社会保险经办服务体系离日新月异的社会保险制度本身发展的实际需要,离建设

服务型政府的客观要求,离国际通行惯例,还存在较大差距。而这些领域存在的差距,正是需要进行全面深化改革的深水区。鉴于此,本文提出3条改革建议:(1)社会保险经办人员编制实行动态配比制,工作人员数量与参保人次按比例“挂钩”,以防止出现“投入上去了,服务质量下来了”,确保社会保险服务质量始终在各项公共服务中名列前茅;(2)社保经办服务系统的经费预算与各级财政预算“脱钩”,纳入社会保险基金支出中列支,以确保经办服务经费始终能够达标;(3)根据事业单位改革的政事分开和管办分离的要求,建立全国社会保险事业管理总局,全国经办机构实行垂直领导体制,在事业单位分类中将社保经办系统定性为“特殊类公益事业单位”,或列为“公益三类”。

在上述建议中,前两条有望改变目前超负荷的局面,确保社保制度运行质量不降低;既可节省地方各级财政支出用于地方建设,又能从根本上解决经办机构经费保障不足的困境;既可提高社会保险基金运用效率和减少投资收益率过低导致的缩水,又能彻底解决“金保工程”投入体制的分散化和碎片化痼疾,在全国迅速建立统一的电子核心平台,为保证制度运行质量、提高制度的便携性和弥补制度设计中存在的一些缺陷发挥独有的作用。第三项改革建议是确保前两项改革具有合法性的基本根据,也是建设服务型政府在社会保险领域的具体体现。重要的是,上述三条政策建议若能得以落实,随着成本概念的引入与收入—成本分析框架的建立,财权与事权得到统一,统筹层次得以提高,十八届三中全会提出的“实现基础养老金全国统筹,坚持精算平衡原则”即会得到落实,22年未竟事业的障碍得以扫除,这说明,采取哪种经办服务体系的运行模式与制度设计的目标是否能够实现具有高度相关性,甚至在某种程度上具有决定性作用。这一方面显示社会保险经办服务体系作为“形式”对“内容”具有巨大的反作用,另一方面说明在加快制定《社会保险法》的诸多下位法(例如“社会保险经办机构管理条例”和“社会保险基金投资条例”等)的同时,应及时对《社会保险法》的有关内容进行必要的修订,甚至每年都应列入相应的工作计划,这既是符合国际惯例的,也符合快速发展的新兴市场经济体发展的实际需要。

参考文献:

1. 林白桦(2008):《建设与覆盖城乡的社会保障体系相适应的社会保险经办管理体制》,载于中国社会保险学会网站,10月7日。
2. 孟昭喜等主编(2012):《完善社会保险经办管理服务体系研究》,中国劳动保障出版社。
3. SVB(2011), Sociale Verzekeringsbank SUWI—Jaarverslag 2011. <http://www.svb.nl/Images/SUWI>.
4. UCANSS(2011), Rapport sur l'Emploi 2011, Octobre 2011. http://extranet.ucanss.fr/contenu/public/EspaceRessourcesHumaines/InstancesParitaires/CPNEFP/rapports_empl.

(责任编辑:朱 犁)