

社会保障管理机构改革的思考

相德伟

建立适合中国国情的社会保障制度,是社会主义市场经济的客观要求。社会保障管理机构作为社会保障制度实施运作的具体操作者,其改革是我国社会保障制度改革的一个重要环节,在一定程度上制约着社会保障制度改革的进行。本文拟在分析我国社会保障机构现状问题的基础上,对社会保障机构改革的思路作一粗浅探讨。

我国社会保障管理机构现状

建国以来,经过四十余年的努力,我国的社会保障管理机构建设初具规模,各行政管理部门管理的社会保障机构已相对比较完善,对于促进经济发展和维护社会稳定起到了积极作用。但局限性也非常明显。主要体现在以下几个方面:

(一)社会保障管理机构松散,职能分散。劳动系统有社会保险事业机构和劳动就业服务机构,分别负责企业的养老与待(失)业保险等社会保障项目;民政部门有农村救济、农村养老保险等专门机构负责社会福利与社会救济事业及农村的社会保障事务;财政部门将系统内分散于各业务处(科)室的社保项目集中起来,成立社会保障处,专司社会保障职能;人事部门亦有专门机构负责行政事业单位社保事务,等等。而且各系统自定规范,政出多门,缺乏协调。造成社会保障管理条块分割,“部门保险”、“行业保险”格局强化,不利于体现社会保障的社会公平原则与促进劳动力的合理流动,也不利于国家对社会保障机构的监

督与制约。

(二)不同行政部门下的社会保障管理机构分管不同项目的社会保障基金,将社会保障基金人为分割成相对独立的几个部分,削弱了社会保障基金的社会调节功能,不利于基金的调剂使用,互补余缺。而且容易受狭隘的经济利益驱动,出现挤占、挪用社会保障基金的现象,危及基金的安全与保值。例如,有的地区社保机构擅自借出基金,到期未还部分占借出额的2/3。

(三)有的行政部门管理的社保机构,从社会保障基金中提取一定比例的管理费,许多支出项目(例如工资、补助工资、职工福利费、离退休人员费用支出、公务费、业务费、修缮费、设备购置等支出)从管理费中列支,使得这些社会保障管理机构形同企业管理。这虽然在一定程度上起到了调动部门积极性和减轻财政压力的作用,但也存在着很大的弊端:主要表现为提取管理费比例不当,管理费的使用也缺乏有效的监督、约束机制,存在使用混乱的现象,侵蚀了社会保障基金,破坏了社会保障基金的完整性和严肃性。据统计,1990年,全国待业保险机构的管理费用占到待业保险基金总支出的33%,而直接用于职工待(失)业救济的部分只占总支出的7%。

二、社会保障管理机构改革的基本原则

(一)与我国国情和社会生产力发展水平相适应的原则。任何一项社会改革方案和改革措施都有其产生的历史发展和存在环境的要

求,并受到国情和生产力发展水平等现实可能性制约。社会保障管理机构的改革也不例外。中国的具体国情和实际是:1、中国是以生产资料公有制为经济基础的社会主义国家,社会生产和服务的根本目的是为了满足不同层次人民群众日益增长的物质文化生活需要。2、中国正处于社会主义初级阶段,还是发展中国家,国家尚不富裕。社会保障管理机构改革不能超越这一具体国情,自行其是。我国的社会保障管理机构改革的目标是要建立符合中国实际的、有中国特色的社会保障管理机构模式。

(二)积极稳妥、循序渐进的原则。我国原有的社会保障机构格局是长时期高度集中的计划经济体制的产物,不可能一下子改变过来,需要积极稳妥、相机推进。建立适应社会主义市场经济要求的社会保障管理机构,尚有大量相关问题需要解决,例如:各职能部门之间关系协调问题,社会保障体系其他方面的配套改革问题,等等。这些问题在很大程度上制约着社会保障管理机构的改革进程。因而,社会保障管理机构改革不能贪多图快,否则只能是事倍功半甚至南辕北辙。

(三)非盈利性原则。社会保障基金是人民的“活命钱”、“养命钱”,事关社会的稳定、国家的安定,因而社会保障基金的管理与营运是极其严肃的工作,与社会和国家的稳定息息相关,特别是国家的社会保障管理机构的工作,更是如此。我国现阶段社会保障尚不完善,在一些地区、一些层次、一些项目上开展还比较差,覆盖面很小,再加财政“兜底”机制等因素影响,基金尚较充裕,有着较大结余。而随着社会保障改革的深入,社保覆盖面的扩大,以及“老龄化”问题的日益突出等因素影响,基金给付逐渐加重,甚至可能出现问题。作为国家的社会保障管理机构,应该始终如一坚持为人民服务的非盈利性原则。

(四)社会化与公平、效率原则。社会保障管理机构改革要实现社会保障与服务的社会化,把目前各部门的分散管理逐步转化为统一

的社会化管理,将各单位承担的事务工作转化为社会化服务;并且要注重机构的效率,充分体现社会保障的社会公平原则,有利于社会保障功能的实现。

(五)政事分开原则。政事合一、钱权不分是现在我国社会保障管理机构的一大弊端,危害很大。社会保障管理机构改革就要消除这种弊端,将社会保障的行政管理与基金营运分离,行政权、事务权脱钩。

三、社会保障管理机构改革思路

针对我国国情及社会保障机构现状,借鉴他国成功经验,我国社会保障机构改革可分近期目标、中期目标和远期目标三个阶段来进行。

(一)近期目标

社会保障机构近时期内的改革,步子不宜过大。宜根据实际情况,“突出重点”,先解决紧要的、影响大的问题,再有步骤地逐步推进。

我国社会保障管理机构近期应做如下改革:逐步将行政部门管辖下的社会保障机构全部定编为行政或全额事业编制,各种支出项目(包括工资、补助工资、福利费、离退休人员费用、公务费等)由财政核给,不能再从社会保障基金中提取管理费列支。社保管理机构暂时仍归在各职能部门下管理,社会保障基金也暂时仍由这些社保机构经管,但不能以任何方式随便动用。防止受狭隘经济利益驱动,破坏社会保障基金的完整与安全。由此产生的问题在于有可能暂时增加各级财政的负担,对这些机构的积极性产生一些消极影响。但随着经济发展、财政状况的好转和国家机构人事方面的改革,这些问题会逐渐消除。

(二)中期目标

社会保障机构改革的中期目标是:理顺管理关系,建立自上而下、统一管理和社会保障管理机构。这是适应社会主义市场经济体制要求、真正实现社会保障制度社会化的具体组织保证。

具体作法是：适时组建新型的、独立统一的社会保障管理机构，代政府管理国家法定的社会保障项目。把分散于各主管部门的社会保障管理职能全部集中或转移出来，由统一的社会保障管理机构担负。这样做，能够保证社会保障工作在政令、规划、制度和标准等方面的统一，从而提高社会保障管理的社会化程度。这一新设机构作为一个独立的行政部门或全额事业单位，不依附于任何别的部门，并按照行政区划分级设置自上而下的独立体系。中央设立社会保障部（局），省、自治区（直辖市）与县（市）、乡镇分别成立社会保障局（所），专司社保职能。社会保障基金由社会保障局经管，但须由审计机关定期审计，保证基金的正常运营。

社会保障机构的组建应遵循机构精干、注重效率的原则。工作人员择优录用，可挑选原各职能部门中长期从事社保工作、有丰富工作经验、业务素质与政治素质俱佳的人员组成。人数宜少而精，切忌庞大沉冗，使财政背上新的包袱和妨碍社保作用的充分发挥。

（三）长期目标

我国社会保障管理机构的长期改革目标，应遵循“政事分开”的原则，按照社会主义市场经济要求，彻底改变现状。

具体而言，就是从社会保障机构中分离、建立一个事业性质的社会保障基金经营公司，

本着节俭、精干、高效的原则，对社会保障基金进行专业化管理。其主要职责包括：从事社会保障基金收支、服务，对社保基金的营运、管理及保值、增值等负业务性责任。社会保障预算建立之后，对社会保障预算、决算的编制、执行等负同等责任。首要职责是保证社会保障基金的安全和保值、增值，保证社会保障金的及时、足额拨付兑现。这里很重要的一点，就是要强化监督机制，防止挤占、挪用社保基金。首先，要制订完备的社保基金经营公司监督方面的制度、法规，健全制度约束；其次，在加强社会保障行政机构监督的同时，由财政、银行、税务等部门和投保人代表共同组成社会保障监督组织，并由审计部门对社保基金经营公司进行定期审计，健全行为约束。原社保管理机构则主要行使行政管理和监督职能，对改革、完善社会保障制度、推动社会保障事业的发展等负行政性责任。

在国家改革、完善社会保障机构，管理法定社会保障项目的同时，应本着谨慎从事、严格审核的原则，相应建立一些民间性质的社会保障经管机构，作为国家社会保障管理机构的补充。鼓励经济发达地区、经济效益好的企业和有条件的劳动者个人自主投保一些商业保险项目，以便劳动者退休后能保持较高的生活水平，同时在一定程度上提高社会保障的自主性、灵活性，逐步向国际惯例靠拢。