

## 建立市场经济型的社会保障管理体制

●葛 寿 昌

我国原有的社会保障管理体制，是多部门管理与单位管理相结合的、缺乏统一集中管理的管理体制。这种管理体制，是产品经济体制下保险福利与就业高度重合，绝对固定的劳动制度的反映。这种管理体制弊病很多。多头领导，必然政出多门，各从不同的角度出发，制订有关的政策和标准，造成相互攀比和矛盾，产生不同身份劳动者社会保险权利的不平等。我国许多社会保障项目的管理社会化程度较低，主要是由单位管理的，还停留在“企业保障”的阶段。养老保险费用虽然进行了社会统筹，但支付和受保对象的管理仍由单位负责。企业保险使企业之间的负担畸轻畸重，竞争条件不平等，也使企业花费很多精力在社会保障的管理上，影响其抓生产，抓经营管理。单位保障使职工的保障与就业高度重合，与单位紧密联系，一旦劳动者被单位辞退失业或本人辞职流动，也就从此丧失了社会保障的权利。而且企业保障使不同所有制之间、不同用工形式之间的劳动者在社会保障权利上存在着重大的差别，甚至是有或无的差别。这种体制成为劳动力流动的严重障碍，阻碍着劳动力市场的发展，影响市场经济体制的形成。因此，必须根据市场经济体制发展的要求，改革社会保障管理体制。通过改革，建立具有中国特色的五个结合的社会保障管理体制。

### 一、统一集中决策管理与分工分级管理相结合

社会保障是以国家为主体举办的一项社

会福利事业。劳动者享受社会保障是其应有的基本权利，对国家来说，是其应履行的社会职责。举办社会保障事业是政府行为，必须由国家建立统一的机构，如社会保障委员会或社会保障部，进行统一的集中的决策管理，而不能由几个部门多头分散决策。这是因为：首先，劳动者都有享受社会保障的平等权利，市场经济要求劳动力在社会范围内自由流动，因而社会保障应对所有的劳动者在资金筹集比例和给付标准上是大体统一的，不应由于所有制和身份的不同而有重大差别。这就需要由统一的机构进行统一的决策管理。其次，社会保障关系到广大劳动者的切身利益，涉及到健康人与疾病人之间，有经济活动能力者与退休者之间，就业者与失业者之间，高收入者与低收入者之间的收入再分配；涉及到企业、个人、国家利益的调整。这些问题的解决，有赖于国家统一立法，建立专门机构统一决策管理。否则，分头各自决策，必然会造成许多矛盾，影响到社会保障事业的巩固、协调、健康地发展。最后，社会保障是一项系统工程。它既有实施对象、享受条件、支付标准、资金来源、管理方式之间的配套协调问题，又有资金交纳统筹、储存运用保值增值、分配使用之间的调节平衡问题。所以，必须建立具有统一协调功能的决策管理机构，进行统一规划和决策，综合协调各方面的社会保障工作。

要搞好社会保障工作，除了要建立统一的决策管理机构外，还必须根据社会保险项目的不同性质，分类由有关部门分工管理。

如工伤保险的重大方针政策，由社会保障部门决策和制订，但要与劳动安全工作配合，应由劳动部门分工负责管理。失业保险也是如此。因为失业保险要与失业登记、就业培训、职业介绍等工作结合，也应由劳动就业管理部门管理。医疗保险因涉及到医疗专业管理，应由卫生部门负责管理。

社会保障的统一集中管理还应与分级管理结合起来，即地方也享有一定的或相当的管理权限。这便于因地制宜，避免“一刀切”，以充分发挥各级政府及其社会保障机构的积极性。分级管理体现在两个方面：一是对多层次的社会保险，如养老保险，国家统一决策管理的是法定的基本养老保险，而允许地方（省市一级）举办和管理地方附加养老保险，以适应各个地区之间经济发展的不平衡，使经济发达地区的劳动者享受较高水平的社会保险。二是某些保险项目，如工伤保险、失业保险，由于各地区的情况不同，适宜由各省市制订实施办法进行管理。

## 二、政府部门行政管理与专门机构业务管理相结合

政府社会保障部门及分工管理有关社会保险项目的有关部门是在方针政策和基本原则上进行行政管理。但是社会保险还有许多具体的业务工作，如参保人员的登记建卡、情况统计、社会保险基金的收交、管理和发放，以及参保对象的关心、管理等大量的业务。这就需要建立专门进行业务管理的事业性质的社会保险机构。业务管理机构，可以分项设立或几个社会保险项目合并设立，如可以分别设立养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险的管理机构，负责管理各项基金的筹集、运用和发放。为了搞好社会保险基金的投资运用，可以考虑成立相对独立的专门的业务管理机构，如成立社会保险基金会和社会保险投资银行。其董事会由财政、

劳动、工会、社会保险机构等有关方面代表组成，并聘请金融、投资专家参加。同时建立和完善监督、审核、检查社会保险基金投资运用的制度。对于退休老人，还有老龄问题委员会和退休职工管理委员会等专门机构，从不同的角度对其进行关心和管理。

## 三、社会化管理与单位管理相结合

社会保障，是一项社会事业。社会保险基金要在社会范围内进行统筹使用，因此，必须实行社会化的管理。我国现行的许多社会保险项目和工作仍是由单位管理的。单位管理社会保险，实际上使社会保险变成了单位保险，造成了单位之间负担不均。有些职工退休后，离开了单位，回到了家里，不少退休职工的家离原单位很远，有的甚至在外县、外省，单位无法管理和关心照顾他们。单位管理社会保险，也分散了单位领导人员和工作人员精力，影响了生产和工作。因此，必须进行改革，建立以社会化管理为主的管理体制。

社会化管理，就是由社会保障机构和有关组织统一管理社会保险基金和参保对象。它可以充分发挥社会保险的社会调剂、互助互济、公平的社会机制的职能和作用；可以较好地克服和纠正“单位保障”的弊病，有利于搞活企业，有利于保障参保对象的基本生活，有利于社会的安定团结。

社会保障实行社会化管理，并不排除单位管理。这是因为在职的劳动者都是在各个企业和单位进行劳动和工作，而他们的社会保险基金的主要部分，又是由各个职工劳动、工作的所在单位交纳的。有些社会保险项目，如在职职工的疾病保险、困难补助、小病的医疗保险等，是直接由单位支付，因而需要由单位进行管理。这部分社会保险由单位管理，可以使社会保险管理与劳动管理、生产管理密切地结合起来，既可以及时地了解参保对象的基本需要和实际困难，切

实地帮助解决,也有利于加强劳动管理,搞好安全与生产。养老保险中的企业补充保险部分,由于它是由企业为职工提供的,当然应由单位管理。又如各单位成立的退休职工管理委员会,也对养老保险的受保对象进行关心和管理。

#### 四、专门机构条条管理与社区块块管理相结合

社会保障工作是一项极其复杂的有着纵向联系的工作,需要有社会保障的专门机构实行自上而下的纵向管理,使中央的统一决策能通过条条管理得到贯彻和实施。但是,专门机构的条条管理又要与社区块块管理相结合。社区块块管理就是依靠城市街道办事处、居民委员会和其他社区组织,农村的乡政府和村民委员会。社区是受保对象休息活动之地,无论是在职劳动者、退休者,还是其他的社会成员,在社区度过的时间最多,遇到的生活上的问题也多。社区基层组织最密切最广泛地联系着广大的受保对象,具有极广泛的群众性和社会性。关心群众疾苦,保障群众生活,既是他们工作的目的,又是他们工作的重要内容。没有社区基层组织的努力,社会保险的实施就可能发生“中梗阻”。而且,社会保障的管理,越接近基层,越接近受保群众,越能减少浪费,减少官僚主义和贪污等弊病,并能使受保对象得到切实的照顾。

社会保障实行社会化管理,是要建立一系列专门机构管理社会保障。但是,我国拥有6亿多劳动者(社会保险的受保对象),短期内不可能在每个街道里弄、乡镇村落都建立社会保障的专门管理机构和配足专职管理人员。经过40多年的社会主义建设,我国城乡已形成了有效运转的社区基层组织系统,他们最了解民情民疾,保障群众生活又是他们的重要任务。为社会保险对象

安排的服务设施,由社区基层组织实施社会化管理是最为便利的。实际上,目前不少地方的社区基层组织已经在社会保险的社会化管理方面进行了有益探索,举办了許多为社会保险对象服务和管理的组织、机构和设施。

#### 五、专业化管理与群众性管理相结合

社会化的社会保障管理体制,客观上要求建立专门化的管理机构。社会保障制度涉及到有关的法律、政策、待遇标准、资金筹集方式等问题,这些问题都需要专门的机构和人员来研究和制定,而且必须统一、协调地研究和解决,这就要求加强社会保险的专业化管理工作。但是,实行专业化管理,并不意味着政府必须大包大揽,什么事情都由专门机构和人员来管理。

搞好社会保障的管理,必须依靠群众。动员群众力量,充分依靠群众,开展广泛的群众管理工作,不仅可以使国家减轻管理上的负担和费用,而且可以使社会保险管理工作形式多样,因地制宜。这就要求将专业化管理与群众管理紧密结合起来,在专门机构和人员的协调、指导下,充分发挥群众自己管理自己的积极性,使社会化的社会保障管理体制建立在扎实的群众基础之上。群众性管理的形式,可以是社会群众组织和团体参与社会保险管理,也可以成立由受保护对象参加的群众性的管理组织。

综上所述,适应市场经济发展的要求,需要建立统一决策管理与分工分级管理、政府行政管理与专门机构业务管理、社会管理与单位管理、专门机构条条管理与社区块块管理、专业化管理与群众性管理五个结合的,政府行政管理部门、社会业务管理机构、机关企事业单位、社区基层组织、群众管理组织五位一体的纵向横向交错的网络型的社会保障管理体制。