

我国社会保险标准化建设的现状与对策研究

王飞鹏

(山东工商学院 公共管理学院, 山东 烟台 264005)

摘要: 标准化是提高社会保险经办能力和服务质量, 促进社会保障事业可持续发展的有效途径。本文在分析我国社会保险标准化建设发展现状的基础上, 分别从思想认识、标准制定、理论研究、职责界定、试点推广、人才培养及经费筹措等方面提出了加快我国社会保险标准化建设的具体措施。

关键词: 社会保险; 标准化; 现状; 对策

中图分类号: F840.32 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149 (2010) 04-0066-05

A Research on the Present Situation of the Building of China's Social Insurance Standardization and Policy Suggestions

WANG Fei-peng

(School of Public Management, Shandong Institute of Business and
Technology, Yantai 264005, China)

Abstract: Practice has proved that standardization is an effective way to improve the social insurance capacity and service quality, and to promote the sustainable development of social security. Based on the analysis of the situation of standardization construction and development of China's social insurance, this paper put forwards the specific measures to accelerate the building of China's social insurance standardization from the aspects such as ideological understanding, standard-setting, theoretical research, responsibilities define, pilot promotion, personnel training and financing.

Keywords: social insurance; standardization; present situation; countermeasure

社会保险标准化建设作为我国促进社会保障事业健康有序发展的重要技术性基础工作, 对提升社会保障各项工作的管理水平、提高公共服务质量、规范社会化服务秩序具有十分重要的促进作用。近年来, 我国人力资源和社会保障部及各级地方政府正在积极筹措, 加强了社会保险标准化工作的研究和开发, 部分省市

和地区还有针对性地开展了探索性的试点工作, 取得了一定成绩, 但也面临一些问题, 亟须得到解决。

一、我国社会保险标准化建设的发展现状
标准化属于科学管理的范畴。其实质就是建立规范的活动, 主要包括编制、发布和实施

收稿日期: 2010-01-05; 修订日期: 2010-04-26

作者简介: 王飞鹏 (1975-), 湖南祁阳人, 山东工商学院公共管理学院讲师, 首都经济贸易大学劳动经济学院博士生, 研究方向为人力资源与社会保障。

标准等活动。其目的是提高产品或服务质量、提高资源配置效率、实现最佳经济效益等，并通过修订标准，使对象事物不断循环，螺旋上升、持续改进。因此，社会保险标准化就是在社会保险领域内获得最佳秩序，对现实问题或潜在问题制定共同使用和重复使用条款的活动。主要包括社会保险标准的编制、发布和实施。近年来，为提高我国社会保险经办机构的经办能力和服务质量，我国在完善社会保险相关法律法规的基础上，也对社会保险标准化工作进行了积极的探索，取得了一定的成绩。

1. 建立社会保险标准化专业技术委员会

全国社会保险标准委员会于 2007 年 12 月获得国家标准委员会批准，并于 2009 年 7 月 30 日召开全国社会保险标准委员会成立大会，聘任 29 名社会保险标准委员会委员。该委员会的成立，为动员、组织社会各方力量积极参与社会保险标准化工作提供了一个建设平台，极大地促进了我国社会保险标准的研究、制定和实施，推动了我国社会保险标准化进程。

2. 编制局部标准体系框架制定部分标准

2009 年 9 月 1 日人力资源和社会保障部与国家档案局联合颁发《社会保险业务档案管理规定（试行）》；人力资源和社会保障部规划财务司于 2009 年 11 月颁发的《人力资源和社会保障标准化 2010～2015 年发展规划（征求意见稿）》，提出了 253 项国标、行标的修订预案。我国社会保险制度改革 20 多年来，在规范化、标准化建设上已取得一定进展。如先后制定了基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险和失业保险的经办业务规程，建立了基本养老保险联网检测体系和医疗保险运行分析指标体系，实施定点医疗服务机构协议管理，建立诚信等级制度，完善医疗保险费用结算办法，制定社会保障服务中心建设标准，等等。特别是各地区按照中央要求，提高社会保险统筹层次，改变分散管理的格局。

3. 社会保险标准化的相关研究

2002 年，科技部委托原劳动和社会保障部劳动工资研究所开展了“中国劳动标准体系”的研究项目，这是近年来比较全面的一次研究，填补了我国劳动保障标准研究的空

白。近几年来国内也有一些专家、学者开始对部分发达国家（如日本、美国等）的劳动保障标准进行了介绍和研究^[1]。这些研究项目的开展，将对我国社会保险标准体系的设计和标准化建设具有十分重要的借鉴和推动作用。

4. 部分地区开展标准化管理服务实践

为推动和加快社会保险标准化建设，我国部分省市及地区进行了积极探索。如：陕西省社会保险管理局率先在全国养老保险省级统筹模式下开展了标准化工作的探索，围绕养老保险经办业务的管理事项和 workflows 等建立了包括基础标准、管理标准和技术标准等内容在内的标准体系。江苏省淮安市社会保险基金管理中心将 ISO 9000 管理标准体系引入社会保险服务领域，率先通过了 ISO 9001 管理质量标准认证。江苏省无锡市为改变传统服务模式不适应社会需求的状况，正在探索进行管理机制创新，重新梳理业务流程，建立包括基础标准、技术标准、管理标准、工作标准和服务标准在内的标准体系。吉林省积极推进业务基础管理规范达标活动，通过明确服务标准、规范服务程序，达到全省养老和失业保险业务经办的规范统一，并积极开展标准化经办服务大厅、标准化档案管理中心、标准化社区服务窗口的创建工作。四川、哈尔滨等省市设计了全省或全市统一的视觉识别系统。天津市社保中心制定了《服务管理体系规范》，等等。

二、我国社会保险标准化存在的主要问题

近年来，虽然我国社会保险制度建设取得了较好的发展，但总体来讲，我国社会保险标准化工作起步晚、发展较慢，在标准化建设过程中还面临着许多亟待解决的问题。

1. 标准化体系不完善

社会保险标准化建设，首要和难点工作是标准的制定。目前我国的社会保险标准体系建设非常滞后，有关标准还很不完善，甚至基本处于空白，仅有的几个国家标准，在合理性、协调性、先进性及可行性方面存在不足。具体表现在以下几个方面：一是标准体系缺乏统筹规划。目前我国社会保险标准的研究和制定尚处在自发阶段，整个社会保险内的标准缺乏通

盘的研究、规划和前瞻性预测,存在“头痛医头、脚痛医脚”,疲于解决紧急问题。二是标准体系的系统性较差。目前制定的一些标准,比较零散、不配套、系统性差,难以满足标准化全面发展的需要。三是标准体系层次不合理。一些标准的使用范围应该面向全社会,但却以行业标准的形式颁布,如现有社会保险标准仍未全部纳入国家标准体系之中。四是标准体系还有许多细节问题尚未理清。如:如何理清不同指标体系间的关系?如何界定管理与服务的区别?如何理清标准的纵横问题?等等。

2. 标准化保障机制不健全

社会保险标准化是一项系统的、长期的工作,因此,急需成熟的技术组织和保障机制做支撑,但目前我国标准化保障机制还很不健全。具体表现在以下方面:一是法律体系不健全。自新中国成立以来,有关劳动者的社会保障权利在《中华人民共和国宪法》第四十五条、《中华人民共和国劳动法》第七十二条及《社会保险费征缴暂行条例》第四条规定中虽有体现,但作为社会保障法核心部分的《社会保险法》,至今仍未出台,使得当前的社会保险标准难以统一。二是经办机构及其职能缺乏统一规范。如经办机构的名称,至今未从国家层面作出统一的规定,养老、医疗、失业、工伤和生育等险种,其经办机构的设置、名称、规格和职能等,各地五花八门,即便在省内各市之间,甚至市内各县之间,也不一致。多种名称和多头管理的局面,造成经办环节多、行政沟通困难、费用成本加大和政策贯彻受阻。三是标准化委员会工作机制不完善。如:标准化技术委员会工作原则界定还不够清晰,重点领域作用的发挥还不够突出,重点领域标准化技术委员会与分技术委员会的建设及管理程序、标准化委员会的管理、考核评价、激励机制及退出机制建设还不健全等。

3. 标准化专业人才匮乏

社会保险系统缺乏有标准化知识的专业人才,严重制约了我国社会保险标准化建设进程。以邯郸市为例,目前灵活就业人员、自由职业者参保人数为2.4万人,是2002年的14

倍。每天办理参保、续保手续或咨询有关政策规定的人员,少则几百人,多则上千人,导致现有的60多个经办窗口应接不暇。而人员编制还是20世纪90年代以来初建时核定的88人编制,因此从人员配备方面已越来越不能满足新形势下社会保险工作的需要^[2]。同时,由于社会保险标准化工作涉及的政策性、法律性非常强,因此,目前无论是人才的数量,还是人才的知识结构都无法满足标准化建设的需要。

4. 标准化建设经费不足

标准化建设需要一定的经费投入,尤其是硬件设施建设急需大量资金投入。社会保险经办机构的形象标志设计、服务大厅建设、服务窗口的统一装修、工作人员服饰及各类附件的统一规范,这些都需要一定的经费投入。但自1998年社会保险制度改革以来,经办工作硬件建设欠账较多,工作经费紧张。仍以邯郸市为例,该市社会保障中心的工作经费是按一般行政机关进行预算拨付的。而每年仅银行托收单就要打印14万余份,参保人员对账单52.4万份,还有其他账单、表格和图册等^[3],易耗材和机器设备等的维护费用,社会保险新政策、新法规在报纸、电台和电视台等新闻媒体上的宣传经费和接待来办理业务的参保人员的服务费用等等,均未被列入财政预算,造成工作经费十分紧张,不同程度地影响和制约了经办能力的提高和标准化工作的进程。

三、加快我国社会保险标准化建设的建议

鉴于我国社会保险事业的发展形势和社会保险标准化建设的基本现状,今后我国在社会保险标准化建设方面应做好以下工作。

1. 充分认识社会保险标准化建设的意义

开展社会保险标准化建设,首先应解决思想认识的问题,尤其是要充分认识社会保险标准化建设的必要性和紧迫性。事实上,我国社会保险标准化建设已到了势在必行、刻不容缓的发展阶段。据最新统计,截至2009年6月底,全国基本养老、基本医疗、失业、工伤和生育保险的参保人数分别达到22413万人、33679万人、12339万人、14074万人、9794

万人^①。另外，中央还明确要求，2011 年医疗保险要基本覆盖全民，覆盖率达到 90% 以上，同时覆盖几亿农民的新农保制度也将马上启动试点。面对 10 多亿的参保对象，只有借助服务工作的标准化才能满足社会不断增长的对社会保险公共服务的需要。

2. 启动社会保险标准的制定推广工作

标准的制定是社会保险标准化建设的核心，也是推动标准化建设的重点和难点。结合目前社会保险标准化建设的发展现状，应做好以下工作：①适时制定社会保险基础标准。如，社会保险术语、社会保险业务分类与代码等基础标准，为促进社会保险工作的交流和完善奠定统一平台。②重点制定社会保险经办服务标准。如社会保险经办服务流程规范、经办服务人员基本要求等标准，不断提高保险经办机构的工作效率和服务水平。特别是应配合新型农村社会养老保险试点的逐步开展，制定农村社会养老保险经办服务标准，为建立覆盖城乡的社会保障体系提供技术支撑。③加快制定急需的专业类标准。在医疗保险、工伤保险以及养老保险领域，根据当前工作的需要，加强与卫生部、残联以及证监会等部门的沟通与合作，尽快制定医疗保险药品目录、劳动能力鉴定服务规范以及企业年金监管等方面的标准。④逐步完善业务管理标准。如参保登记、基金征缴、个人账户管理和待遇审核等业务管理标准，尤其要以养老保险业务各项工作为主线，对各个工作环节的管理制订标准依据，各工作事项的业务流程得以规范。

3. 开展社会保险标准化理论研究工作

理论来源于实践，同时又指导实践。因此，在社会保险标准化建设过程中，应积极开展标准化理论研究。第一，重点开展标准化基础理论研究。如积极跟踪国内外社会保险发展现状和趋势，重点开展社会保险标准化工作指南、公共服务质量要求和评价等基础理论研究。第二，积极探索开展标准化工作的方法研究。如加强对标准的宣传贯彻、试点示范、信息反馈和适用性评价等方面的跟踪研究，不断总结好的做法与经验，并形成理论研究成果。第三，应注重标准制定与科研同步。在科研项

目立项、研究到结项的全过程，应把能否制定为标准作为考量因素之一。通过科研提升标准的科技含量，同时通过标准的复审机制，不断推动科研工作的深入。

4. 明确标准化建设中各级部门的职责

社会保险标准化是一项系统的、长期的工作，因此对其责任定位显得尤为重要，尤其要准确定位国家社会保险标准委员会的工作。国家社会保险标准委员会应主要负责国家标准的研究制定，地方性社会保险标准的制定则应由地方负责，二者之间虽有密切联系，但不应简单替代。特别是当前标准化工作刚刚起步，地方标准的制定有很大空间。因此，应充分发挥地方政府的功能，指导各地抓紧明确本单位负责标准化工作的职能部门，有条件的地方应组建专门的职能部门。

5. 部署标准化建设的试点和推广工作

先试点、再逐步推进是我国社会主义市场经济体制成功改革的实践经验，因此社会保险标准化建设中应抓好试点和推广工作。具体措施有：①加大试点后的总结和推广工作。国家标准委员会应继续跟踪指导试点省市社会保险标准化试点工作，做好试点验收和经验总结，并及时逐步在全系统进行推广，通过示范作用全面带动我国社会标准化工作水平的整体提升。可通过评估选择 20 ~ 30 家标准化示范城市、示范区县、公共服务机构及企业开展标准化试点，并在此基础上总结经验、逐步推广，通过示范作用全面带动和提升我国社会保险标准化工作的整体水平。②加强标准宣传贯彻力度。在社会保障系统内部，通过召开动员会、举办培训班等方式，增强全系统的标准化意识。同时，充分利用电视、广播、报刊、网络等媒介，加大对社会保险标准化的对外宣传力度，提高全社会对社会保险标准化的认知程度。③建立标准实施监管评估机制。对社会保障标准的贯彻实施采取有效性的监督与管理，制订标准实施情况监督检查和评估管理办法，完善监督检查工作机制；探索建立标准化工作奖励机制，鼓励各级地方主管部门依靠当地政

^① 中国网·人力资源社会保障部通报上半年主要工作进展情况。中央政府门户网站。2009-07-24。

府制定地方性奖惩办法。

6. 加强社会保险标准化人才队伍建设

加强人才队伍建设是实现社会保险标准化的人力保障。①可通过国家标准委员会广泛宣传并召集深入学习国家有关标准化政策、标准化理论知识、国际标准化知识、工作程序、标准编写规则,以便及时发现、吸引和聚集标准化的专业人才。②各级社会保障部门可有计划地招录社会保障专业的大学生,增加标准化人才储备。③通过各种形式,充分利用社会标准化专家资源。④通过举办标准化培训班,在系统内普及标准和标准化知识,提高队伍的能力水平,造就推进社会保险标准化工作可持续发展的中坚力量,尽快在系统内形成一支既精通业务,又熟悉标准化工作的骨干队伍。

7. 加大对社会保险标准化工作的经费支持力度

在经费投入筹措方面,也应采取积极的筹

集措施。①可尝试建立标准修订补助经费机制,加大对社会保障的国家标准、行业标准的经费支持力度,尤其是通过科研立项等方式对重大标准的制定修订给予经费补贴。②积极争取相关部门对社会保险标准化的经费支持,并按照行政推动与市场运作相结合的原则,建立以政府投入为导向、社会投入为补充的多元化的资金筹措机制,不断拓宽标准化工作资金来源渠道。

参考文献:

- [1] 邱妍. 劳动和社会保障标准体系研究 [A]. 中国劳动保障科学研究院. 中国劳动保障科学研究院工作年报 (2008) [C]. 北京:中国劳动社会保障出版社, 2008. 158-168.
- [2] 周萍. 社会保险经办能力建设研究 [J]. 中国社会保险学会会刊. 2007, (11).
- [3] 同 [2].

[责任编辑摇肖周燕]

(上接第 65 页)

远超出道德范畴,它具有扶危济贫、协调社会发展以及“第三次分配”的职能,与社会保障制度存在着一定的此消彼长的关系。在中国现有的社会保障制度无法完全满足不同阶层的社会成员保障需求情况下,慈善事业有着广阔的发展空间,它对农村社会保障制度的补充是不可或缺的。

目前,我国的社会保障制度正在加快建设过程中,从“城市偏向”的二元制到城乡统筹一体化是社会保障制度发展的必然趋势,是维护社会公平、促进人民福祉和实现国民共享发展成果的基本制度保障,也是应对工业化、信息化、市场化、城市化、国际化和老龄化加速发展的新形势下的实践科学发展观的重要举措。

参考文献:

- [1] 李建勇. 成因与纠偏:从城市偏向到统筹城乡发展 [J]. 农业经济, 2009, (10).

- [2] 陈喜梅. 城乡统筹发展——基于“城市偏向”对策的研究 [J]. 当代世界与社会主义, 2009, (2).
- [3] 曾国安, 胡晶晶. 论中国“城市偏向”的社会保障制度与城乡居民收入差距 [J]. 湖北经济学院学报, 2008, (2).
- [4] 郭晋晖. 2008 年中国城乡收入差距破万元 [N]. 第一财经日报, 2009-01-20.
- [5] 郭建军. 我国城乡统筹发展的现状、问题和政策建议 [J]. 经济研究参考, 2007, (1).
- [6] 蔡昉, 杨涛. 城乡收入差距的政治经济学 [J]. 中国社会科学, 2000, (4).
- [7] 国家统计局. 中国统计年鉴 (2008) [M]. 北京:中国统计出版社, 2009.
- [8] 孙雷. 2008 年消费率预计再下滑减税刺激成政策选项 [N]. 中国证券报, 2008-09-26.
- [9] 郑功成. 社会公平与社会保障 [J]. 中国人民大学学报, 2009, (2).
- [10] 李迎生. 转型时期的社会政策:问题与选择 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2007.

[责任编辑摇童玉芬]