

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.188-20241107

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由郑秉文撰写的《我国社会保险经办服务体系的发展成就与转型升级》，如引用，需征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者。

我国社会保险经办服务体系的发展成就与转型升级*

郑秉文

中国社会科学院大学政府管理学院教授、博士生导师

中国社会科学院世界社保研究中心主任

毛颖珂

中国社会科学院大学政府管理学院研究生。

【摘要】在对我国社会保险经办服务体系 30 年来的发展历程和取得的成就回顾与总结基础上，对经办服务体系存在的问题及其成因进行梳理：当前各级社会保险经办机构超编现象十分普遍；专业技术人员比例逐年下降，经办费用投入

* [基金项目]国家社会科学基金重大项目“2035 年我国多层次多支柱养老保险体系发展目标与现实路径研究”（23ZDA100）。

难以满足数字化转型的需求。鉴于此，提出加快社会保险经办服务体系高质量发展的改革思路：全国社会保险经办系统实行人员编制动态调整机制；全面提高人力资本水平；全面推进数字化转型；社会保险经办投入列入社会保险基金成本。

【关键词】 社会保险经办服务体系；人员编制；人力资本；数字化转型；经办费用

引言

2023年12月，国务院发布的《社会保险经办条例》（国务院令 第765号）正式施行，当时恰逢原劳动部社会保险事业管理局成立30周年，我国社会保险经办服务体系运行30周年^①。30多年来，我国社会保险事业不断发展，社保经办服务体系不断壮大，从而支撑起社会保障制度“一片天”，正如习近平总书记指出的：目前，我国以社会保险为主体，包括社会救助、社会福利、社会优抚等制度在内，功能完备的社会保障体系基本建成，是世界上规模最大的社会保障体系。

社会保险制度是国家治理体系与治理能力现代化的重要组成部分。对社保工作而言，经办服务与政策制定相互依存，缺一不可，甚至可以说“三分政策，七分管理”，强大的政策执行能力可显著提升社保制度的运行质量。30多年来，我国的社保经办服务体系从零开始，成为社会保障制度的忠实守护者、坚强执行者和有力运营者，为社保制度发展和国民福祉建设作出了巨大贡献。

一、我国社保经办服务体系的发展历程与成就

改革开放之后，我国的现代社会保障体系开始重构，各项社会保险制度逐渐建立，社保经办工作随之应运而生并提到议事日程。回顾30多年的发展历程，我国的社保经办服务体系不断完善，四个重要历史文献是我国社保经办服务体系发展历程中的四个里程碑，社保经办服务体系“五级六险”服务网络由此逐渐形成，社保经办服务数字化转型步伐逐步加快。

（一）从四个重要文献看社保经办服务体系的发展历程

第一个文献，是1993年底召开的党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》）。《决定》第28条确定“建立统一的社会保障管理机构”，要求“社会保障行政管理和社

^① 本文研究的我国社会保险经办主要指养老保险、失业保险和工伤保险，一般情况下，不涉及医疗保险、生育保险和正在试点中的长期护理保险。

会保险基金经营要分开”。《决定》是对社保经办及其机构作出直接规定的中央文件。为贯彻落实党中央的部署，原劳动部在随后的机构改革方案中明确规定组建社会保险事业管理局（后更名为劳动部社会保险事业管理中心），社保经办管理的国家级机构正式成立，标志着我国社保经办服务体系的正式诞生。

第二个文献，是1999年发布的《社会保险费征缴暂行条例》（国务院令第259号）。这是对社保经办工作进行较为完整规范的国务院行政法规，其内容不仅包括社保费的征缴工作，还包括参保登记、基金监管、待遇支付、记账查询、公告流程、违规处罚等，相当于是我国社保经办管理体制框架的初步确立：它以法规的形式确认了“社保经办机构”的政府主管部门地位，整合了原本分散的五项社会保险管理体制，规范了从参保登记到基金管理内外结合的社保经办流程。从此，社保经办体系步入成长期，各个险种及其专项规章制度陆续出台。

第三个文献，是2010年全国人大常委会审议通过的《中华人民共和国社会保险法》（以下简称《社会保险法》）。《社会保险法》不仅专设第九章“社会保险经办”，其他几章也多处都有关于社保经办的规定。总括起来，《社会保险法》首次确定了各级社保经办机构的设立原则和程序，首次界定了社保经办机构的职责、权限和义务，首次在法律中对社保经办引入“服务”概念，首次以法律形式明确了经办系统信息化转型由国家负责统一规划和地方政府分级负责的改革大方向。《社会保险法》发布之后，迅速推动全国范围内各级经办管理机构进入了“一网三化”的发展阶段^①。

第四个文献，是2023年12月施行的《社会保险经办条例》（以下简称《经办条例》）。党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，我国建成了世界上规模最大的社会保障体系，同时也面临着社会主要矛盾发生变化和新型城镇化、人口老龄化、就业方式多样化不断加快发展的压力，社会保障体系仍存在诸多不足。站在新的历史起点，《经办条例》确立了社保经办的合法、便民、及时、公开、安全的五条原则，在机构设置、经办手段、环境建设、流程规则、工作方式等五个经办环节提出了新规范，涵盖了两个行政主管部门的五项社会保险经办工作领域，提出了财政和审计等部门按照各自职责依法实施监督的新要求，标志

^① “一网三化”的“一网”指构建了中央、省、地市、县等各级社保经办机构主导的全险种全覆盖的经办网络，“三化”指实现了社会保险基金预算管理的规范化、社会保险流程国家层面和行业层面的标准化、通过两期金保工程覆盖各级经办系统的信息化。

着我国社保经办服务体系建设进入到系统集成、协同高效的新阶段。

（二）社保经办服务体系形成“五级六险”服务网络

随着社保覆盖人数的逐渐扩大，社保经办机构数量不断增加。例如，2000年全国县级以上社会保险经办机构 4784 个，2021 年增加至 5471 个（不含医疗保险经办机构，下同）。其中，养老保险经办机构最多，2021 年为 4582 个，包括企业职工养老保险经办机构 3511 个，城乡居民养老保险经办机构 735 个，机关事业单位养老保险经办机构 336 个。其次是失业保险经办机构 497 个，工伤保险经办机构 392 个。

2018 年国务院机构改革之后，经办服务体系不断完善，且更加专业化，服务水平持续提升，经办机构服务效率持续提高。2021 年，在全部社会保险经办机构中，参公管理的社保经办机构 2526 个，占经办机构总数的 46.2%，经办机构工作人员总计为 14.5 万余人。纵向看，我国社会保险经办服务体系实现了中央、省、市、县、乡镇（街道）的五级服务网络，并延伸至村（社区），构建起一个覆盖全国的分层设置、分级管理的社保经办系统。横向看，我国社保经办服务网络覆盖五项社会保险，如果将已试点八年并即将推向全国的长期护理保险计算在内^①，社保经办服务网络横跨六项社会保险。

经过 30 多年的发展，目前我国基本养老保险、失业保险、工伤保险参保人数分别达到 10.66 亿人、2.44 亿人、3.02 亿人^②，其中，2023 年底养老保险的参保率已提前实现“十四五规划”提出的 95% 参保率的预期目标。基本医疗保险和生育保险参保人数为 13.46 亿人和 2.46 亿人，其中，医疗保险参保率已超过 95%^③。我国五项社会保险基金 2022 年全年收入 10.25 万亿元，基金支出 9.07 万亿元，基金累计结余 11.68 万亿元，相当于当年 GDP 的 10%。

在我国社保经办机构提供的五项社会保险服务中，全国参保人次总计达 32 亿人次，如将长期护理保险 49 个试点城市的 1.7 亿参保人计算在内，总计达 33.7 亿人次，成为世界上参保人次最多、提供险种最全、覆盖范围最大的纵横“五级六险”的社保经办服务网络系统。

^① 2024 年《政府工作报告》指出：“推进建立长期护理保险制度”。

^② 详见人力资源和社会保障部举行 2023 年四季度新闻发布会，http://www.mohrss.gov.cn/wap/xw/rsxw/202401/t20240124_512668.html。

^③ 详见 2022 年全国医疗保障事业发展统计公报，国家医疗保障局网站，http://www.nhsa.gov.cn/art/2023/7/10/art_7_10995.html。

表1 2021年各级经办机构人员编制与实有人员数量

	编制人数（人）	实有人数（人）
全国总人数	131012	145275
省级	4726	4846
地（市）级	33096	35670
县（区）级	93190	104759

资料来源：中国社会保险管理服务发展报告（2020-2021）。

（三）社保经办服务数字化转型步伐加快

社保制度规模的迅速扩大有赖于社保经办系统的有力支撑和各级政府的高度重视，同时，随着社保经办数字化和信息化技术手段普及，原本复杂繁琐的社保经办工作变得高效化、简单化，社保经办机构的服务质量和经办效率不断提升。

一是可贯通线上和线下服务的社保卡“一卡通”基本实现全覆盖。自1999年社保卡发行以来，全国已经有98%的人持有社保卡；自2018年人社部签发第一张电子社保卡以来，电子社保卡领用人数已达9.7亿人，目前已开通95项应用服务，包括就业登记、技能培训、参保缴费、养老金领取等，2023年全年累计提供线上服务151亿人次^①。群众用卡即可办理参保登记、查询社保权益，通过社保卡银行账户领取失业金、养老金、就业补贴等，并支持在其他民生服务领域使用，包括医疗、公共交通、观光旅游等。

二是建成全国统一的社会保险公共服务平台。国家社保公共服务平台于2019年9月正式上线运行以来，累计访问量超过43亿人次^②，可提供83项全国性社保服务，群众可以自助查询个人社保权益单、办理社保关系转移、完成社保待遇资格认证、申领失业保险待遇、测算参保缴费、查询社保卡状态等，实现“一网通办”“跨省通办”；社保关系转移网上申请累计服务近463万人次，社会保险关系转移接续经办服务水平持续提升；社保待遇资格认证服务累计已完成近500万人次刷脸认证，群众足不出户就可以完成操作；失业保险金和失业补助金“一网通办”，支持“一键申领”和“跨地可办”，经办服务效率和服务质量大幅提升。

三是信息化建设和金保工程持续推进。社保信息系统省级集中基本实现，社

^① “两会速递”王晓萍：全国98%的人都有社保卡，新华网，<http://www1.xinhuanet.com/politics/20240309/21330d65117b4886a33086e4486c26ba/c.html>。

^② 2022年度人力资源和社会保障事业发展统计公报，http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202306/t20230620_501761.html。

保业务可在省内联网经办。2021 年底，部级养老保险全国统筹信息系统正式推出，2022 年城镇职工基本养老保险实现全国统筹，养老保险数据全国集中管理和业务统一风险管控初步实现，30 个省（区、市）业务系统已接入部级系统，失业保险系统省级集中初步完成，工伤保险数据系统省级集中基本实现，各省（区、市）社会保险基金财务系统完成部省对接，全国基金形成“一本账”。作为全国社保信息化的基础，金保工程建设在全国全面推进，在 2002 年启动的金保工程一期顺利完成后，2016 年金保工程二期如期启动，对推进全国社保经办体系信息化应用能力和省级系统集中、形成跨地区经办服务、跨层级监测监管、跨部门数据共享的全国社保经办服务格局作出贡献。

二、社保经办服务体系存在的问题及其成因

30 多年来，尽管我国的社保经办服务体系不断完善，也取得了不错的成就，但是还存在一些亟待解决的问题，比如社保经办人员超编、社保经办服务体系专业技术人员比例下降、经办费用投入不足等。

（一）社保经办人员超编

由于社保制度参保人次规模发展迅速，全国各级社保经办系统人员编制难以满足经办工作需要，人员超编情况屡见不鲜，特别是县市级经办机构工作人员经常处于超负荷运转状态，经办机构不得不超编使用工作人员。如表 1 所示，2021 年全国社保经办机构超编人数多达 1.42 万余人（2018 年后不包括医保经办机构），其中，县（区）级经办机构超编多达 1.1 万余人，地（市）级经办机构超编近 2574 人，省级经办机构超编仅为 120 人。这些数据说明，越是基层经办机构，工作人员的负荷就越大，工作人员编制的缺口越大。

该资料还显示，超编人员往往是临时工、合同工等未接受过专业社保经办业务培训的人员，而社保基层工作人员是社保经办工作主战场的第一线，他们的业务水平很大程度上决定了社保经办数字化转型的效率以及质量。基层社保经办机构实有人数长期超过人员编制的事实显示，我国社保经办机构经费来源不足并难以得到稳定保障，长此以往，恐怕在一定程度上会制约社保经办服务质量和水平提升以及社保经办体制改革的步伐。

随着数字经济的快速发展，新业态灵活就业人员数量迅速增加，目前达 2

亿人^①，这些群体在各项社会保险中程度不同地存在着“漏保”“脱保”和“断保”现象。近年来，中央和地方各级政府纷纷出台相关政策，推动新业态灵活就业人群参加社会保险制度，从各项社会保险实际参保人数与其法定参保人数之间的差距来估算，预计未来参保人次还将增加数亿人次，按照目前 10663:1 的人均负荷比来推测，全国经办系统大约还需增加近数十万名工作人员。

（二）社保经办体系专业技术人员比例下降

从经办机构实有人员身份结构看，专业技术职称人员比例逐年下降趋势较为明显。例如，2011 年全国范围经办机构实有工作人员中有专业技术职称的工作人员数量为 5.5 万人，2021 年降至 3.0 万人，从 34% 降至 21%；从工作岗位性质的分布结构来看，2011 年专业技术人员 5.1 万人，2021 年降至 3.5 万人，从 32% 降至 24%。一方面，社保经办机构数字化转型亟需大量专业技术人员和专业人士，但另一方面，专业技术人员和专业人士数量及其结构占比却逐渐下降，这显然不利于社保经办机构对“数字金融”的运用及其迭代升级，不利于数字化转型。

社保经办服务体系工作人员专业素质不断下降和专业技术人员占比逐年减少的原因可能有很多，例如，人员编制有限，专业技术岗位数量有限，工资总额有限，等等。各地区经济发展水平不同，财政投入存在差异，尤其经济发展水平相对落后地区财政预算情况窘迫，专业技术人员的工资水平难以得到满足，甚至专业技术人员的存量也难以维持，部分高技术专业人才流失，以至于很多基层社保经办机构不得不聘用没有受到严格和正规专业训练的非专业人员予以临时替补。

社保经办机构专业技术人员和人才的招聘要做到“招得来，留得住”，就要拥有稳定充足的经费来源，加大转移支付的投入力度，设置数量稳定的专业技术人员岗位，提供与之相匹配并有一定竞争力的薪酬待遇水平。此外，要加大人力资本的投入，加强现职工作人员的技术培训，提高工作人员的业务水平和数字化素质，提倡和营造“终身学习”的客观条件，在推进社保经办体系数字化转型和提高管理干部的经办业务水平中提升与之相匹配的经费投入水平。

（三）经办费用投入难以满足数字化转型需求

根据《社会保险费征缴暂行条例》的规定，社会保险基金实行收支两条线管

^① 详见李克强总理出席记者会并回答中外记者提问，中国网，https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5679683.html。

理，不得从社会保险基金中提取任何费用，经办机构所需经费列入预算，由财政拨付。《社会保险法》进一步规定，社会保险经办机构的人员经费和经办社会保险发生的基本运行费用、管理费用等，均由同级财政按照国家规定予以保障。在过去的几十年里，随着社保制度规模和经办机构规模的不断扩大，各级财政对社保经办机构运行费用和管理费用的拨付随之相应提高，为确保社保制度正常运转发挥了重要作用。

表 2 的数据显示，2008 年至 2018 年间，全国各级经办机构的财政拨付水平与同期我国 GDP 增长水平完全是同步的：2018 年我国 GDP 总量是 2008 年的 2.9 倍，同期经办机构经费支出是 3.0 倍，略高于 GDP 增长率，而同期经办人员经费支出是 3.9 倍，明显高于 GDP 增长率。这些数据显示，从中央到地方，各级政府坚持以人民为中心的发展思想，为扎实做好民生保障工作都十分重视社保制度建设，社保制度取得的各项成就是各级政府共同努力的结果。

但从 2008 年至 2018 年全国经办机构各科目经费支出结构的变动来看，商品和服务的支出增长约 1.7 倍，在总支出结构占比中从约 32% 降至约 19%；基本建设支出减少约 4 成，在总支出结构占比中从约 5.6% 降至约 1.1%。换言之，商品和服务支出增长速度没有与 GDP 的增速保持同步，这就意味着各级社保经办机构 IT 平台建设和培训费用的支出持续减少，不利于社保经办数字化转型。数字化转型的财政投入不足，难以满足数字化转型的实际需求。

表 2 2008-2018 年经办机构各科目经费支出变动情况（亿元，%）

年份	经费支出总额	商品和服务		基本建设		人员经费		其他支出	
		金额	占比	金额	占比	金额	占比	金额	占比
2008	88.83	28.59	32.19	4.98	5.61	45.84	51.60	9.42	10.60
2009	98.33	32.56	33.11	4.47	4.55	52.43	53.32	8.88	9.03
2010	112.43	37.24	33.12	4.67	4.15	59.89	53.27	10.63	9.45
2011	131.33	42.27	32.19	5.68	4.32	69.11	52.62	14.27	10.87
2012	148.11	49.85	33.66	5.29	3.57	80.36	54.26	12.61	8.51
2013	157.82	49.66	31.47	5.08	3.22	88.46	56.05	14.62	9.26
2014	171.01	48.21	28.19	4.21	2.46	103.72	60.65	14.87	8.70
2015	198.94	50.19	25.23	4.35	2.19	125.90	63.29	18.50	9.30
2016	246.09	62.82	25.53	3.67	1.49	154.48	62.77	25.12	10.21
2017	312.79	63.59	20.33	3.51	1.12	203.03	64.91	42.66	13.64
2018	266.03	50.24	18.89	2.91	1.09	177.94	66.89	34.94	13.13

资料来源：中国社会保险管理服务发展报告（2018-2019）。

社保经办费用难以满足需求，从金保工程一期的经费投入情况可见一斑。金保工程一期的投入始于 2004 年，2012 年竣工验收，全国累计投资 80.1 亿，地方累计完成投资 78.6 亿元，还有一部分投资来自社会渠道。金保工程一期总共建立了 31 个省级、257 个地级城市数据中心^①，年均每个数据中心的投入约 340 万元。这种条块分割、各自为政的分散化、碎片化、多元化的投入方式的规模经济效应不突出，与数字化平台建设的规律和客观要求不相符合，资金效率难以充分发挥，单体数据中心及其互联互通的重复投入和重复建设处于低水平的循环之中，对自上而下、全国统筹规划的经办数字化转型进程十分不利。

三、加快社保经办服务体系高质量发展的思路

我国社保经办服务体系发展至今 30 多年来，不仅取得了诸多的成就，同时也存在着一些阻碍社保体系高质量发展的因素。基于此，如何更好地加快社保经办服务体系发展，提升发展质量，需要从经办体系人员编制、人力资本水平、数字化转型和社保经办成本四个方面，进行相应的改革。

（一）社保经办体系人员编制实行动态调整

作为国家治理体系的重要组成部分，社保经办机构常年在人员超编下运行不利于治理能力现代化建设。社保经办机构的“三定”工作有其特殊性，各项社会保险覆盖人员规模逐年扩大，社保经办机构工作人员人均负荷比逐年提高，2000 年是 2757:1（即 1 个工作人员对应 2757 参保人次），而 2021 年达 10663:1，经办机构人均负荷比提高了近 4 倍。由于参保人次处于不断上升的动态过程之中，社保经办机构编制也应随之变化，建立相应的人员编制动态调整机制，各地每年参保人次的增加后，应根据经办服务机构的人均负荷比的变化，及时调整社保经办工作人员编制。

由于经办机构的属地化管理等原因，国家层面始终没有制定一个相对权威的经办服务机构人员编制的规范标准，但部分省市曾制定过相应的编制标准。据悉，北京市曾规定区县的社保经办机构编制按略高于 5000:1 的参考标准配备；河南省规定县级养老保险经办机构人员编制数在参保人数 10000 人以下的按 10-15

^① 人力资源和社会保障部：《金保工程一期建设项目通过验收》http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zhuanti/jinbaogongcheng/jbgcgongzuodongtai/201206/t20120608_47452.html。

名核定，参保人数在 10001-20000 人范围的按 15-20 名核定，参保人数在 20001 人以上的，每增加参保人数 2000 人，增加 1 名编制，最高不超过 30 名；四川省成都市规定市级社保经办机构编制按 10000:1 的标准配置，区县按 4000:1 人配置；新疆建立的是与服务人群和服务量相挂钩的社保经办机构人员配备机制，乌鲁木齐市和克拉玛依市规定的人均负荷比为 7000:1，实施动态管理，每三年核定一次标准。

社保经办机构在实行编制动态调整时，应将四个因素纳入考虑范围。一是人均负荷比应以各省为基础在全省范围内核定标准，制订全省统一的人均负荷比，报批国家主管行政部门审核，国家层面应根据不同地区情况给出不同的人均负荷比区间值。二是数字化转型过程中大量手工作业的柜台工作转移给移动终端，社保经办的无纸化、网络化和智能化转型进程很快，这将产生巨大的替代作用，“名义”人均负荷比有可能提高，但工作人员的实际工作负担和工作强度则有明显下降。三是要充分考虑到社保经办服务质量，保障经办服务工作的“温度”不下降，充分体现社保工作以人民为中心的服务宗旨。考虑到有些工作是数字化转型不能替代的，尤其养老保险制度中有几亿退休人员存在“数字鸿沟”，社保经办服务体系应针对不同群体满足不同的社会需求，在一定范围内提供相应的人工服务，确保一定的人均负荷比。四是适当降低负荷比，扩大编制数量。这是社保高质量发展的一个必然要求，中国社保经办服务体系人均负荷比较高。我们可以以发达国家社保经办服务体系人员负荷比作为参照。2022 年，荷兰社保经办服务机构工作人员有 4772 人，人均负荷比是 1194:1^①；法国社保经办体系工作人员有 15 万人，与中国大致相当，但其参保人仅为 6500 万人，负荷比仅为 433:1^②，奥地利负荷比约为 444:1^③。这些数据显示，在数字化水平很高的发达国家，其社保经办体系负荷比如此之低，这是社保制度高质量运行的重要原因之一。

（二）全面提高社保经办机构人力资本水平

我国是人口资源大国，高质量发展需要高素质劳动者和高素质人力资源。社保经办治理体系和治理能力现代化水平的提高首先应表现为人力资本水平的全面提高，这是提升社会保障治理效能、提高全国社保经办机构管理精细化程度和

^① 荷兰社保经办机构, <https://www.svb.nl/nl/over-de-svb/wie-zijn-we/svb-in-cijfers>。

^② Les grands chiffres de la Sécurité sociale, <https://www.securite-sociale.fr/la-secu-cest-quoi/chiffres-cles>。

^③ 奥地利社保统计数据, <https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/?contentid=10007.853001&portal=svporta1>。

服务水平的前提，也是充分利用互联网、大数据、云计算等信息技术、深入推进社保经办数字化转型并创新服务模式的基础。社保经办机构全面提高人力资本水平应在三个方面加大力度。

第一，提高经办服务体系人员的整体学历水平。2021 年的数据显示，在全国社保经办系统工作人员的学历水平结构中，硕士及以上学历占 4.61%，大学本科占 62.08%，专科占 27.79%，高中及以下占 5.52%。与 2012 年相比，本科及以上学历人员比例都有所提高，大专及其以下学历比例在持续下降，这表明经办机构人员的学历水平整体上在不断提高。提高经办机构人员的学历水平既可提高经办队伍的人员素质，还可缓解大学生就业压力，可谓一举两得。在提高学历水平的同时，还应关注学历结构的调整与优化，即不应忽视接收人力资源和社会保障部门下属的职业教育学校和地方政府隶属的职业教育学校的毕业生，尤其是基层社保经办机构应提高接收毕业生的“适配性”，同时，这些高等院校和职业学校设置的相关专业也应精准对口，适时调整。

第二，建立制度化干部培训机制。各级社保经办机构应根据当地的业务需求，制定年度干部培训和考核机制，作出专门预算，对不同职级领导干部举办不同培训班，规定参与培训的学时和学习周期，侧重社保理论课的学习，与参加党校（行政学院）干部学院、社会主义学院的干部学习相结合，不同职级领导干部规定不同的学时，并采取线下课堂理论教学和政策研究、线上跨县市交流等多种形式，尤其是发挥优秀实践资源等优势，丰富培训的内容，提高各级经办机构领导参加培训的积极性，结合《社会保险法》和《社会保险经办条例》编写领导干部读本。各级经办机构应将领导干部参加培训课程予以制度化，纳入考核标准，提高经办培训的参与率。

第三，建立常态化员工学习机制。各级社保经办机构应建立常态化员工学习机制，强化终身学习意识，营造终身学习环境，制订终身学习规划，不断完善社保经办机构员工培养机制。应建立线上讲座制度，定期开展经办服务专业的培训讲座，围绕社保经办相关的政治理论、政策法规、职业道德和职业操守等领域提供周期性和常态化的学习机制，提升社保经办人员的数字化思维和数字化技能，定期举办“互联网+社保”和大数据应用培训班，培育懂技术、懂业务、懂数据的社会保险复合型员工。在提高经办人员的业务素质和业务能力的同时，要促进

社保经办制度的运行效率和服务质量的提高，推动社保经办体系高质量发展转型，满足人民群众日益增长的多元化社保需求，努力提高人民群众对社保体系和经办服务的满意度。

在发达国家，社保经办机构为提高员工服务意识和学习意识采取多种措施，包括建立行为准则制度。例如，2021年荷兰社保经办机构向包括实习生在内的所有员工推广行为准则，提供网上电子学习行为守则的培训课程，强化员工终身学习概念^①。

（三）全面推进社保经办服务体系数字化转型

社保经办服务体系改善数字环境和强化数据应用、推动经办模式转型升级和提高精细化管理程度是大势所趋；整合数据资源和激活应用场景、推动业务经办与数字化应用深度融合是重中之重；构建“互联网+社保”应用的管理服务新模式、提升社保经办管理服务数字化智能化水平是发展方向。近年来，人力资源和社会保障部陆续印发相关文件，不断加大社保经办数字化转型步伐，推动全国数字化转型进程。

2021年，人社部印发《关于推进社会保险经办数字化转型的指导意见》（人社厅发〔2021〕95号）推出“十四五规划”三步走战略：2022年底前，优化完善社会保险数据集中管理，建成全国统一的养老保险统筹信息系统，实现更多社保经办服务“跨省通办”；2023年底前，推动社会保险数据融合应用，开展决策支持、跨域协作、风险预警和指挥调度等领域的大数据分析与可视化展示应用；2025年底前，社保经办数字化格局基本形成，数字治理现代化水平稳步提升，积极参与社会治理，数字社会保险理念和文化全面普及。

2023年，人社部印发《数字人社建设行动实施方案》（人社部发〔2023〕34号），明确提出以数字化推动经办服务升级，支持健全多层次社会保障体系，实行“全险合一”，社保业务在省内实现无差别受理，实现“社税共享”“社银直联”和“社税财银”四方对账；提出健全社保数据准确实时归集共享机制，实现企业年金和职业年金数据汇聚、个人养老金数据共享，搭建多层次社会保障体系数字全景图；提出加大“数据找人”工作力度，精准扩大参保覆盖面。

实行社保经办数字化转型可实现三赢：无纸化将促进绿色发展，智能化将实

^① 荷兰社保经办机构,Verantwoording integriteit 2021 Sociale Verzekeringsbank,https://www.svb.nl/nl/media/202200412.2%20SVB%20factsheet%20integriteit%20TG_tcm15-87767.pdf.

现便捷高效，自动化将为价值更高的工作岗位释放更多的工时。国外社保经办机构数字化转型在这方面提供了一些重要数据佐证：韩国社保经办机构数字化转型减少了大量纸质文件，相当于减少 3.9 吨碳排放量，每年可节省约 5 亿韩元^①。奥地利社保经办的电子数据交换每年可节省 150 多万页纸张^②。2022 年哥伦比亚实现了机器人流程自动化，工作流程更加准确和便捷，且从原来大量手工作业中每年可释放出 1.6 万个工时^③。

社保经办数字化转型规划为金保工程提出了新要求；依托金保工程等信息化项目，通过全面推行社保经办数字化改革，推进理念重塑、制度重构、流程再造；深化一体化、发展数字化、迈向智能化；优化数字社保、智能化监管、科学化决策、生态化发展，引领和支撑社保经办高质量发展。但同时，社保经办数字化转型的宏伟规划也为包括金保工程在内的所有信息化项目的资金投入提出了新要求：理顺和改革数字化转型的投入体制，加大数字化转型的投入力度，满足数字化转型的财务需求。

（四）社保经办成本列入社会保险基金成本

由于社保经办经费的拨付来自财政转移支付，包括社保经办数字化经费投入在内的“商品和服务”科目的支出难以满足现实需要，个别基层经办机构甚至有违规挪用社会保险基金的现象，这显然不利于基金管理的规范化发展，也不利于社保经办管理机构的高质量发展。根据国际通行做法，社保经办经费支出与社保待遇支出均应列入社会保险基金成本预算之中，对此，这项改革应提到经办服务体系改革的议事日程之中。

经办费用在基金中列支是社保经办体系改革的必要举措，是社保经办服务体系改革的一个重要方面。第一，经办费用列支渠道改革可以扫除社保经办服务体系改革和高质量发展的主要障碍，我国社保经办费用和数字化转型支出的“经费瓶颈”可一举得到彻底解决。在经办费用支出结构中，IT 技术的进步、迭代和应用变化快，资金投入的连续性强，硬件和软件的更新换代在经办费用支出占比中始终占“大头”，列入基金成本后可根据实际需要编制预算。第二，十分符合社保经办机构数字化转型的行业特征，能够满足全国范围的数字化平台网络顶层

^① 详见 Evolving management practices—Asia and the Pacific, ISSA, <https://www.issa.int/analysis/evolving-management-practices-asia-and-pacific>。

^② 详见 <https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.763655&version=1642668107>。

^③ 详见 <https://www.issa.int/analysis/digital-transformation-americas>。

设计需要，可自上而下地进行规模化投入，有效防止地方财政投入出现的条块分割、各自为政的分散化、碎片化、多元化的体制性缺陷，资金运用效率高。第三，可减少各级财政负担，并可避免由于经济社会发展不平衡和地区间财政收入存在差异的影响和制约，提高社保经办区域发展的公平性。第四，可在社保经办服务体系运行评估中引入收入/成本概念，进而对社保经办服务体系建立绩效考核机制。在社保制度中，人力资源和社会保障部门是国家行政机关，而社保经办系统则属于“管办分离”的执行机构和制度“运行者”，其运行费用理应纳入制度运行成本，并应建立一个收入/成本的制度运行考核办法，例如，“人均服务费用”的考核标准。第五，我国社保经办费用支出水平很低，经办机构经费支出在社会保险基金收、支、余中占比都不超过 1%，对社会保险基金可持续性不会产生影响。相比之下，不少国家社保经办费用支出明显高于我国。例如，韩国 2022 年国民年金的行政成本支出是 10.9 万亿韩元，占当年年金支出 299.5 万亿韩元的 3.6%，此前 2018 年至 2021 年的占比分别为 4.3%、4.2%、4.0%和 3.8%^①。奥地利 2022 年社保经办机构的管理成本占当年基金总收入的 1.9%，其中，养老保险、健康保险、意外保险分别占其基金总收入的 1.3%、2.5%、8.1%^②。



图 1 2008-2019 年我国社保经办机构经费支出情况 (%)^③

资料来源：中国社会保险管理服务发展报告（2018-2019）、《中国统计年鉴 2023》。

^① 韩国国民年金公团官网,2022 NATIONAL PENSION FUND Annual Report, https://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/prs_e/prs_e_04.jsp。

^② 奥地利社会保障数据第 51 版,<https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.780500&version=1694073724>。

^③ 社保经办费用指基本养老、基本医疗、失业保险、工伤保险和生育保险经办产生的费用。

结语

社会保障体系是我国国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。无论在覆盖人次规模上，还是在基金收入、支出和结余的规模上，我国社会保险制度都是社会保障体系的重要主体。30多年来，我国社保经办服务系统作为社保制度的重要组成部分，坚持以人民为中心的发展理念，为全体中国人民打造和提供了一个“五级六险”的社保制度供给与厚植民生福祉的社会安全网。

社保经办治理体系和治理能力现代化水平在某种程度上体现的是国家治理体系和治理能力现代化水平。党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，社会保障体系建设的重要位置更加突出，社会保障事业高质量发展和可持续发展对社保经办治理体系和治理能力现代化提出新要求，适应新时代、研究新问题、明确新思路是社保经办服务系统面临的新挑战和新任务。为此，本文提出我国社保经办服务体系改革的四个思路。

第一，实行人员编制动态调整机制，这是社保经办机构高质量发展和可持续发展的一项基础工作。如果社保经办机构不能以政策文件的形式确保一定水平的人员负荷比，社保经办机构高质量运转就难以得到保证，尤其对基层社保经办机构而言，他们是经办第一线的服务窗口，编制与人员的稳定性有利于提升基层工作人员的获得感、幸福感与安全感，有利于向人民群众传递社保制度的获得感、幸福感与安全感，进而有利于紧密政府与人民群众的血肉联系。

第二，全面提高人力资本水平，这是支撑社保经办机构高质量发展和可持续发展的重要“软实力”。社保制度的运行质量一方面靠人力资源的数量配比，另一方面还需靠人力资本的提升。人力资本提升了，社保制度运行质量才能相应得以提高，尤其在加强社保制度精细化管理程度和提高经办服务水平方面，在全面推进社保经办数字化和智能化转型过程中，在提升社保治理效能和治理能力现代化水平上，社保经办的人力资本水平作为一个“软实力”往往是创新服务模式的源泉。

第三，全面推进数字化转型，这是社保经办服务体系高质量发展和可持续发展的一个基础设施。社保经办机构提供服务的“温度”和效率是经办高质量发展的“一体两面”，如果说人力资本的质量在一定程度上决定了经办服务的“温度”，数字化转型就对经办服务的效率发挥重要作用。数字化转型是“五级六险”的经

办服务网络系统得以精准运行的基础设施,也是社保经办治理体系和治理能力现代化的物质基础,加大经办服务体系数字化转型的经费投入,说到底就是加大对社保制度高质量发展和可持续发展的投入。

第四,社保经办费用列入社会保险基金成本,这是社保经办服务体系高质量发展和可持续发展的一个“总开关”。早在十多年前,有学者就曾提出金保工程的投入体制不顺,不利于社保经办实现信息化、标准化和专业化的改革进程,应将财政预算制适时改革为(社会保险)基金预算制,即社保经办费用应列入社会保险基金成本预算之中。从某种意义上说,理顺经办费用投入体制不仅有利于全面推进社保数字化转型,还是建立人员编制动态调整机制、全面提高人力资本水平的“钥匙”,是社保经办高质量发展和可持续发展以及建立评价考核体系的一个“总开关”。

概而言之,在本文提出的社保经办向高质量发展转型升级的四个改革思路中,社保经办费用实行社保基金预算制代之以目前实施的财政预算制是关键,是社保经办体系改革的一个“牛鼻子”,因为社保经办投入体制不顺已明显制约经办高质量发展和可持续发展。其实,经办费用渠道不顺这个瓶颈自2017年长期护理保险试点启动以来就日益变得尖锐起来,在年复一年地为社会力量支付经办服务费时遭遇诸多风险。为此,2020年国家医保局推行第二批长期护理保险试点时,在医保局和财政部联合印发的《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》(医保发〔2020〕37号)中就已有突破,明确规定对社会力量经办服务费的支付渠道,可综合考虑服务人口、机构运行成本、工作绩效等因素,“探索从长期护理保险基金中按比例或按定额支付,具体办法应在经办协议中约定”。

参考文献

- [1] 习近平. 促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展[J]. 求是, 2022(8).
- [2] 孟昭喜, 傅志明. 中国社会保险管理服务发展报告(2020-2021) [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2022:33, 37, 215-216.
- [3] 宋京燕. 中国社会保险数字化转型的思考与实践[J]. 中国社会保障, 2022(9).

[4] 陈嘉玮. 城乡一体化背景下广东社保经办机构人员编制动态调节机制研究[D]. 兰州大学, 2013.

[5] 边恕, 李东阳. 加快建设高质量社会保险经办服务体系研究[J]. 内蒙古社会科学, 2020, 5.

[6] 郑秉文. 中国社会保险经办服务体系的现状、问题及改革思路[J]. 中国人口科学, 2013(6).

The Development Achievements and Transformation Upgrading of China's Social Insurance Administrative Services

Zheng Bingwen & Mao Yingke

[Abstract] On the basis of reviewing and summarizing the development process and achievements of China's social insurance administrative services system over the past 30 years, the paper sorts out the problems and causes of the services system : currently, the phenomenon of overstaffing in social insurance agencies at all levels is very common; the proportion of professional and technical personnel has been decreasing year by year; the investment in administrative expenses is difficult to meet the needs of digital transformation. In view of this, a reform strategy is proposed to accelerate the high-quality development of the social insurance administrative services: the national social insurance administrative services system should implement a dynamic personnel adjustment mechanism; we should comprehensively improve the level of human capital and promote digital transformation; the investment in social insurance administrative services should be included in the cost of social insurance funds.

[Key Words] Social Insurance Administrative Services System ; Personnel's Establishment; Human Capital; Digital Transformation; Administrative Services Expenses

声明:

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”),英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”), 英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址: 北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼。

电话: (010) 84083506

传真: (010) 84083506

网址: www.cisscass.com

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人: 董玉齐