



快 訊

SSL Express

2014 年第 36 期 (总第 85 期 , 9 月 25 日)

中国社科院世界社保研究中心 主办



完善中国社会保险经办服务体系——国际经验研讨会

暨《中国养老金发展报告 2013》（英文版）发布式召开

2014 年 8 月 23 日，美国 IBM 公司 Cúram 研究所与中国社科院世界社保研究中心在京联合举办“完善中国社会保险经办服务体系——国际经验研讨会暨《中国养老金发展报告 2013》（英文版）发布式”。与会代表有来自国家人社部的官员，有来自 IBM Cúram 研究所的研究人员、中国公司的职员以及厂商客户，有资深保险企业代表、部分高校和科研机构的专家学者等。与会 19 名嘉宾，围绕“中国社会保险经办服务体系改革”在三个单元里发表了精彩演讲。会议期间，大家还就有关问题进行了积极互动，现场气氛十分活跃。下面是本次研讨会发言人的一些代表性观点综述。



图 1 中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文主持论坛开幕式

中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文教授主持了开幕式。郑教授用幽默诙谐的语言作了简短的开场白。具体有三点：第一点，感谢很重要。感谢到会的所有同仁；感谢 IBM Cúram 研究所的 Brain 先生、Martin 先生以及 IBM 中国的其他同仁；感谢人社部社会保险事业管理中心的诸位领导多年来的支持和帮助。选择经办服务机构体系改革作为这次与 IBM 联合开会的题目，原因之一是为了提高人社部委托的“完善中国社会保障管理体制和经办服务体系改革”的课题研究质量，甚至是这个课题的一个组成部分。因此，要感谢人社部和 IBM。第二点，管理非常重要。郑教授幽默地说，“正确的政治路线决定之后，干部就是决定因素”，毛主席的这句话在社保改革中也是非常正确的：社会保障制度的好坏归根到底是政策问题，是制度设计问题。当政策和制度既定的情况下，管理就成为一个决定因素。有了正确的政策和制度，管理跟不上，甚至管理帮倒忙，这个制度的运行必然就是低效的，必然是投入大产出小，必然要引起老百姓的不满意，必然会使我们作为中央政府的一个服务型窗口不能获得应有的效果。郑教授提出，在公共服务改革的道路上，要吸取前辈的改革经验，在设计制度、分析制度、研究理论的时候，不要忘记研究管理的问题，管理非常重要。第三点，信息非常重要。社会保障的管理很大程度上是信息化的问题。比如，提高信息化程度可以有效解决农民工重复参保和异地转移接续等问题。美国社会保障总署今年投入资金 5 亿美元建立一个中央数据库，如果中国也能有这个魄力，社会保障信息化工作就会提升到一个更高的台阶，或许其他很多问题也能迎刃而解。



图 2 IBM 大中华区方案软件集团总经理张东辉致辞

IBM 大中华区方案软件集团总经理张东辉先生在致辞中用“感谢、分享、期盼”三个词表达了他此时此刻的心情。第一个词是“感谢”。感谢郑教授协助筹备此次研讨会，感谢中国社会科学院世界社保中心房连泉秘书长与 IBM 中国的市场专家人员的紧密合作，使得研讨会能如

期高效举行；感谢各位人社部社保中心的领导在百忙之中参加这次会议；感谢各位厂商就社保经办机构改革所提出的有针对性的解决办法。第二个词是“分享”。今天由 IBM Cúram 研究所和中国社科院世界社保研究中心，双方联合发布最新的研究成果。紧密围绕健全社会保险服务派送体系的主体，研讨未来中国社保经办服务体系的改革问题。与此同时，来自英国、美国、爱尔兰的 IBM 全球专家来到北京，他们把从事社保的经验传递介绍中国。IBM Cúram 研究所的社保解决方案，不同于国内支付型的社保；而是支撑社区服务型的社保，为社保的目标人群提供更具针对性、有效性的服务内容。第三个词是“期盼”。期盼通过这次研讨会，能够让 IBM 全球的国际专家，将国际先进的实践经验介绍给国内的专家，并且和国内的社保领导、专家一起共同研讨中国社保管理体制的改革方向。中国经济的可持续发展离不开社保体系的完善和提升，IBM 作为一家全球性的技术服务公司，过去为中国的经济建设做出贡献，现在也期盼着能为中国的社保事业贡献微薄的力量。



图 3 中国社会保险学会副会长孟昭喜致辞

人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心前主任、中国社会保险学会副会长兼社会保险管理服务专业委员会会长孟昭喜在致辞中首先祝贺《中国养老金发展报告 2013 英文版》的发布。孟主任认为以社保经办服务体系改革作为研究主题的发展报告是一份精彩的报告。因为，中国社科院世界社保研究中心的研究团队首先将社会保险事业的关注点从国家层面制度的建立、法律政策的颁布实施上，转向承载着执行政策、管理基金、办理事务、提供服务的重要的社会保险经办机构上，填补了我国社会保险事业的一项缺失。之后，孟主任就我国社会保险现状及未来改革动向谈了个人的观点。具体如下：第一，社会保险经办机构是中国社会保险事业的重要组成部分，为中国社会保险事业的发展做出了重要的贡献。众所周知，

中国的社会保险制度是在上世纪 80 年代，伴随着经济体制改革，从原来的职工劳动保险的基础上转型发展起来的。从 80 年代中期的待业保险、劳动合同制工人养老保险起步，相继形成了包括养老、医疗、失业、工伤、生育保险在内的社会保险体系。与之同步，社会保险经办机构也是无从到有，从小到大，从弱到强，承担起了使各项社会保险得以落地、顺利实施，使公民的社会保险权益切实得到保障的重任。特别是进入 21 世纪以来，中国的社会保险体系呈快速发展的态势，基本养老保险实现了城乡覆盖，失业保险、生育保险、工伤保险，也覆盖到了相关人群。据人社部 2014 年 5 月 28 日发布数据，截止 2013 年年底，全国参加基本养老保险的人数达到了 81968 万人，其中参加城镇职工基本养老保险的就有 32218 万人，领取待遇的离退休人员有 8041 万人；参加城乡居民养老保险的人数为 49750 万人，其中有 13760 万人领取待遇；参加失业保险的人数为 16417 万人，工伤保险 19917 万人，生育保险达到了 16392 万人。全年五项社会保险的基金收入达到了 35253 亿元，基金支出总计达 27916 亿元。这是一个非常庞大的数字。那么实事求是的讲，目前中国社会保险的待遇水平总体讲还不是很高，与发达国家的待遇水平相比是有差距的。这是由中国现阶段经济社会发展的水平所决定的。但不可否认，中国社会保险事业的发展不仅是快速的，而且是健康平稳的。基金的管理使用总体上是安全有效的，广大的参保人员和整个社会是认可的。在中国这样一个人口众多、经济基础薄弱、地区间发展不平衡矛盾突出的发展中国家，在最短的时间里，能够建立起全球最庞大的社会保险体系，可以称得上是一个了不起的进步。对此国际社会保险协会秘书长也给予了积极的评价。

孟主任认为中国社会保险体系的建立与正常运行，需要有多方面的支持和努力。其中，社会保险经办机构的作用发挥，是一个不可或缺的极为重要的因素。二十多年来，全国社会保险经办机构的工作人员坚持辛勤耕耘，为了使每一项社会保险制度、每一项社会保险政策落到实处，使社会保险覆盖到广大人群，他们克服了诸多困难，努力工作、热心服务、严格管理，为实现社会保险的广覆盖、可持续做出了突出的重要的贡献。所以，当我们在回顾和评述中国的社会保险事业发展时，应当对社会保险经办机构的作用、贡献给予充分的肯定和正确的评价。在这方面，郑教授的发展报告做得就很好，也希望能有更多的专家学者，有识之士，乃至全社会和公众都来关注、关心社会保险经办机构的管理服务体系的发展，为经办机构的发展营造更好的社会环境。

其二，以为群众提供更加高效、便捷的服务为目标，加快完善经办机构管理体制与运行机制，提升综合服务能力。随着各项社会保险制度的建立，社会保险的覆盖人群急剧增加，基金数量快速增长。我国社会保险经办机构也实现了较快的发展。20 年前的 1993 年，全国

县以上的社会保险经办机构工作人员一共才有 3 万人，那么到了 2013 年年底已经达到了 177400 人，增加了四倍。同时，经办机构工作人员的专业构成，业务素质，也发生了很大的变化，工作条件、管理服务方式也有了不同程度的改善。特别是信息系统的建设，为提高社会保险管理服务的效率提供了支持。但即便如此，面对社会保险制度改革实施的快节奏、高频率，经办机构的发展还不相匹配，工作人员的矛盾愈发突出。截止 2013 年底，全国各经办机构工作人员人均服务的参保对象达到了 9338 人次。养老、医疗、工伤、生育四险，经办人员人均负荷比将近一万人。这一比例一般要高出发达国家十倍到更多，工作人员的不足直接影响工作效率和为参保人员服务的质量。同时社会保险经办管理体制，内外运行机制方面的问题也逐渐显现出来。在管理体制方面，经办机构定性不准，城乡分割设置，按人员来设置，导致了规模小、层次低，分散管理，给群众办事带来了不便。在运行机制方面，特别是社会保险费的征缴，经办机构与社保部门并存。基金管理方面，由于基金进入了财政专户，导致了经办机构履行基金管理主体的职能受到干扰，均对经办机构正常发展，并提供高效便捷服务形成了重大的影响，这些问题必须通过改革完善，尽快的加以解决。

中国共产党十八届三中全会明确提出了加快健全社会保障管理体制和经办体制的任务，那么社会保障经办系统应该如何健全，如何发展呢？孟主任认为首先要明确社会保险经办机构的任务目标，即实现社会保险事业的可持续发展，为人民群众提供高效便捷的保险服务。为实现这个目标应该抓好以下几方面的改革。第一，明确社会保险经办机构的定性，社会保险是国家一项重要的制度，是服务型政府提供的公共服务的重要组成部分，而社会保险经办机构又是社会保险制度赖以运行的载体，履行的是政府的服务职能，是服务型政府提供服务的窗口。孟主任认为，社会保险服务机构应该明确为行政类的机构，而不应该把经办机构定性为公益类事业单位。因为，公民对于社会保险经办的任务是对政府信任的一部分。在中国特色的情况下，如果不是这样，完全走事业单位，法人机构，在一定时期内可能很多事情都不好办。当然，在最基层，乡镇、行政村，社会保险服务可以纳入到统一的便民服务平台中，这一层次的定性可以随着这个平台的属性来确定。第二，要理顺社会保险管理体系，社会保险的经办管理一定要适应城乡统筹，特别是居民的养老保险和医疗保险，要坚持以满足群众对于经办管理服务的需求为导向。目前城乡居民基本医疗保险分别由两个部门，两个体系来管理的局面必须尽快改变。另外，要尽快改变社会保险费两个征收主体并存的局面，按照社会保险的属性来确定主体，以方便企业和群众依法参保缴费。要依据《劳动法》《社会保险法》的规定，保障社会保险机构作为基金管理主体，正常履行职责，只有这样才能确保基金安全、完整。第三，整合经办资源，提供综合服务。应该着力整合现有的资源，积极推动多

险合一经办，减少经办机构数量，向企业和群众提供综合的服务。省级、地市级经办机构要不断提高对下管理和指导的能力，要优化管理流程，提高效率，要就机构的设置、人员配比，工作经费保障等探索形成科学的办法。对于经办业务中一般事务性和专业性极强的管理服务业务，通过梳理分类进行探索，利用市场资源来增强社会保险服务的普及性。四是全面持续开展规范化、信息化、标准化的建设。以基层为重点，有效的提升经办能力和服务质量，通过规范化、标准化，来不断提高行为，树立良好的社会形象。第四，要注重解决实现社会保险全国联网经办的问题，实现基本业务网上办理，特别是要提高社会保险管理跨统筹地区管理的能力，方便群众。第五，要进一步提高经办人员的专业化水平，增强基金监控能力与同医疗服务机构和药品供应商的谈判、协商能力，保障参保人员的合法权益。最后，孟主任预祝中国社会保险经办管理服务不断发展，不断进步，为中国人民提供更加高效便捷的服务。



图4 人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心副主任徐延君致辞

人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心副主任徐延君在致辞中讲了富有哲理的“四个挑战，四个变革”。当前，经办管理服务体系建设面临着四个重大方面的变革的考验，在研究课题、提出对策建议、进行方案设计时需要认真考虑的四个方面。第一个方面，制度变革对经办服务体系带来了挑战。我们开展养老保险顶层设计原因在于改革是单向推进的。因为，中国的改革始终是由于经济改革、社会变革，在这种大的环境的推动下，社会保险变革必然表现出单险种的，缺乏整体设计的，缺乏有机联系的。徐主任认为，我们的改革是倒逼式的改革，这是中国的国情。我国的社保改革缺乏一个整体的设计，这是我们的先天不足，现下不得不重新开始顶层设计。第二个方面，体制改革。在中国，体制改革也非常复杂，受到各方面的牵制。目前，社保征缴体制还存在双重征缴问题；在管理体制方面，医疗也存在

多头管理问题。这些为经办管理服务体系建设，提供了好多不确定因素。这是第二个变革和挑战。第三个方面，社会变革的挑战。徐主任认为中国社会由传统型社会、封闭社会向现代社会转变过程中，存在好多问题，比如说城镇化的问题、人员流动的问题。在党的十八大报告中，特别强调社会保险要有公平性，可持续性，满足流动性。流动性问题，是我国社会保障体系建设其中的一个非常重大的挑战，两亿多农民工，实际上是在城乡之间的反复流动，带来了关系转移，到现在为止我们虽然有了政策规定，但是执行起来相当困难。因为，基于县级统筹、市级统筹的管理框架下，无法为给老百姓提供高效的、便捷的服务，所以这也是一个非常现实的重大挑战。未来，随着人员的流动，社会保险是要实现可转移、可携带、可输出。2011年，《社会保险法》提出外国人要参保，可见中国的社会保障体系不再是封闭的，要与国际接轨。实际上，国外已经在关注制度输出问题，跨国之间的衔接问题，所以在这种情况下是考虑经办服务体系的时候。第四个方面，技术的变革。这些年来，以信息化为主导的新技术的广泛应用，确实给经办模式、经办的管理流程，都带来了深刻的变革。在大数据时代，如何大力推行电子社保，网上社保，依托信息化，实现管理水平的提升，实现管理效率的提高。

徐主任认为，这四大挑战，四大变革，是研究中国社会保险经办管理服务体系这一个重大课题的时候不能回避的，是必须要考虑的。希望顶层设计能用一种全新的理念来考虑，尤其是要有一种变革的思路，在一个不断改进、完善和提高的过程中实现经办管理服务体系的改革。

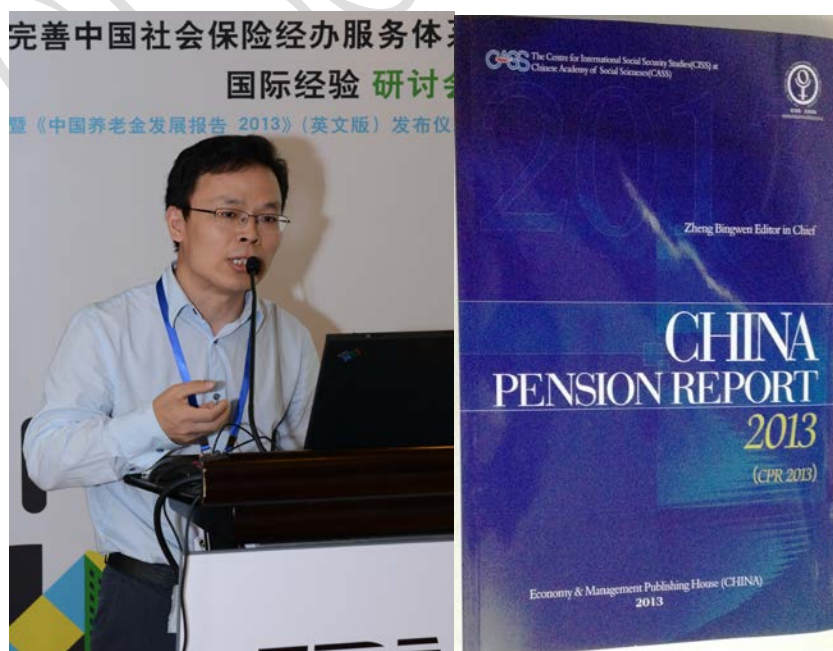


图5 中国社会科学院世界社保研究中心秘书长房连泉博士介绍报告内容

中国社会科学院世界社保研究中心秘书长房连泉博士在开幕式中发布了《中国养老金报告 2013》(英文版)出版的消息,并简要介绍了 IBM Cúram 和中国社科院世界社保研究中心联合研究成果的主要内容,包括中国社会保险经办服务体系的基本情况、困难挑战、国际经验以及改革思路四个方面。经过三十年的发展,我国社会保险经办服务体系取得了一定成就,也遇到了一些困难和挑战。最基本的问题是经办人员不足的问题。从 2000 年到 2013 年,我国社保经办人员人均负荷比由 1:2700 左右上升到 2013 年的是 1:10000 的比例,特别是最近这几年,社保经办工作负荷比提升的非常快,已经超过了国际上的平均水平,即 1:3000~5000 或者更低的水平。第二个问题就是经费不足的问题。从 2010 到 2013 年,社保经办机构经费占基金收入的比例呈现逐年下降的趋势,从 2010 年的 0.7% 下降现在的 0.5%。原因是基金规模不断扩大,进而使人均服务费用不断下降,2010 年人均服务费为 11 块钱,到现在只有 8 块钱。一般国际水平为二三十美元或者更高的水平。除了经费和人员的问题之外,管理体制是制约服务效率提升的根本性因素,可总结为三个方面的大问题:一个是组织问题,一个是效率问题,一个是整合问题。未来地方社保经办机构将面临如下挑战:一是工作负荷方面。我国的人均负荷比将呈持续增长;二是人口老龄化和服务多样化的趋势;三是技术更新。社保服务技术更新是提高服务效率的最根本的因素。未来,经办工作方式将发生根本性改变,像电子化、标准化、自主化和整合化。

关于社保经办体系的改革思路具体如下:第一,实行组织改革,整个行业系统要实行垂直化管理的趋势,并在中央建立一个独立的社保局,就像美国的社会保障总署的行业系统一样。第二,建议进行人员改革,形成一个工作人员数与经办服务量动态配比的机制。第三,建议从社保基金里提取管理费;第四,建议建立一个全国自上而下的社保信息化建设平台。



图 6 人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心基金处处长单晓红主持

随后,人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心基金处处长单晓红主持了研讨会的第一单元——中国社保经办服务体系改革。单处长首先感谢主办方的邀请,并祝贺《中国养老金发展报告 2013》(英文版)的顺利出版。



图 7 人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心调研处处长朱文演讲

人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心调研处处长朱文认为,改革开放 30 多年来,中国社保经办取得的成就巨大,但问题也客观存在。朱文处长认为社保经办的根本问题是缺乏统一性,而这个统一性又表现在方方面面,可概括为工作层面和队伍建设层面。在工作层面,中国的社会保险要回答三个问题。第一,社会保险关系是单一的还是双重或者多重的。第二,要在哪儿参保。第三,待遇应该如何享受。历经数次变革之后,这些问题仍没有明确。《劳动合同法》明确规定一个人和单位可以建立双重和多重的劳动关系。这意味着一个人上午可以在这里工作,也可以到其他地方,而此时他的保险是单一的还是多重的呢?这个问题不知道大家应该怎样回答。

在现实当中,相关政策对这个问题的规定是不明确的,这促使专家学者进一步提出以下问题。比如,我国现有 13 亿人参加了医疗保障,包括城镇职工医疗保险、新型农村合作医疗和城镇居民医疗,这三项制度客观上允许农民工参保,这样对吗?

如果制度允许重复参保,那么他的待遇该如何享受。如果制度允许重复参保、不允许重复享受待遇,那么在最后报销的阶段,他是不是可以说参保的时候你让我参加,现在我发生了费用你就应该给我报,如果他参加的这三项制度都给报的话,这符合我国社会保险制度的公平、公正原则吗?我想这个问题客观地摆在大家面前。

第二个问题,去哪儿参保的问题。比如农民工以劳务派遣的形式到外地工作,他和户籍地劳务派遣公司签订合同,那他是不是就在户籍所在地参保呢?还是在实际工作地参保呢?

比如，在北京、上海、广州等这些劳务输入比较多的地方，而这些地方参保的要求、条件，和那些经济不发达的地区是不一样的，这显然会影响农民工未来的待遇，那么他们到底该在哪儿参保呢？

接下来再看社保经办管理体制存在的问题，面临什么样的情况呢？我们的队伍建设规格不统一、名称不统一。例如，在天津所有的险种都在一个部门，而在北京，社保、医保、农保经办机构单独设立；而个人和企业办事发现各地情况不一样，大多数地方同样一个人的参保要跑好几家经办机构，全国范围内难以提供均等化的服务，可见统一是必须的。但是什么原因导致这么乱呢？以劳务派遣人员应该在哪儿参保为例，政策制定之初我们本想统一这个问题，也征求了各地意见。最后，以江西、湖南这些劳务输出大省，和上海、广东这些劳务输出大省为代表，两地的答复是截然不同的。大家也许现在都可以猜到答案，像江西、湖南这些省份，他们认为劳务派遣人员应该在湖南、江西，而上海和广东则坚持应该是在劳动合同履行地的上海和广东参保。就在这样争执的时候，上海自己出台了政策，在上海工作的就要在上海参保，结果这个规定一经出台，就惹起了其他地方的抱怨，因为这对其他地区完成扩面指标、积累社保基金产生了影响。从这件事可以看出，当前，大家已经意识到了社保经办管理的碎片化，也想统一，可是在商讨最终该向哪儿统一的时候，大家又都希望“向我统一，而不是向一个更高的标准去统一”。

这样的结果就是大家都不满意、不高兴。第一个是参保人员的不高兴，包括参保的外国人，因为各地的服务水准不一样，有失公平。第二，经办工作人员不高兴。很辛苦但未能得到满意的评价。那么问题到底出在哪里？抛开现象看本质。根本性问题是社会保险经办这件事到底是谁的事？分两个层面来回答。

第一，这件事是市场的还是政府的？如果是市场的，那么政府根本不用操心。如果是政府的，则政府需要承担它应有的责任。对于这个问题的回答是肯定的，到目前为止财政每年补贴三千多亿，“保最基本”一定是政府的事。在这样的情况下，如果这件事情是政府的事，那么是哪级政府的事情，是中央政府一级的事情、是省一级政府的事情、还是县级政府的事情，如果是县级政府的事情，就会发生两三年以前陕西省神木县在全国放了一颗卫星——全民免费医疗，这是他县级政府可以做的事吗如果说户籍管理制度不松动，如果说作为一个中华人民共和国的公民，他生于斯，长于斯，逝于斯，那你说这个社保是县级对，是市、省级也对，但是现阶段人是流动的。在整个中国大地上，人口流动已经是一个新常态，而这种流动包括了两种流动：第一个是地域的变化，第二是职业的变化。所谓地域，从神木县到陕西省，然后再到上海市、北京市，还甚至于到国外。对于职业的变化，从学生到工人，到农民，

到机关事业单位，人的变化是自由的，他在流动的过程中社会保障也要紧跟其左右，那么不管是地域之间的事情、职业之间的事情，或是部门之间的事情，这件事情应该说只有中央政府来管，其一定是中央政府的事情，所以应该建立统一的信息系统，建立统一的经办队伍，建立统一的支付标准，这个时候在中国大地上就不会再有转移接续难，大家的待遇一致，得到的服务一样，每一人都会对这项制度充满信任。

但是实际情况是什么呢？客观地说，在计划经济时代，人是固化的。我们的各个社会保险种起步是县级统筹，即“一县一策、一县一经办模式和一县一帐表卡册”。正如郑教授说，全国 2000 多个县竟然有 2000 多个基金单位，甚至于有 2000 多种管理体制，最后就造成现在这样一种状态。

然后，当大家想统一的时候，会发现难度实在是太大了。就像李克强总理所说，改革比触及灵魂还难，已经形成了路径依赖，已经形成了一种利益格局，要变革何其难也。如果不变，我们的制度未来将举步维艰。所以说，现在我们已经进入了社会保障改革的深水区，有了许多对于这个问题的思考，以及怎么办的一些考虑。

当前如何着手解决这一问题？朱文处长认为可能有两个问题是最需要把握的。第一个是经办队伍的定性以及管理体制的问题，第二是信息化建设的问题，第三是购买服务的问题。

就第一个问题而言，首先，社会保障是政府的事情，社保经办机构作为政府的公共型服务部门，它的行政管理性质应该是毋庸置疑的。其次，尽管从理论上说社会保障是中央政府的事情，但在现实中推进时，想把中央政府和地方政府分割开是不现实的。我国的财政体制是分灶吃饭，地方政府对于实施社会保险制度同样具有不可推卸的责任。在这种情况下管理体制应该怎么设置，是分级管理还是垂直管理，中央一级和各地方机构的职能如何划分，是需要我们做出回答的。完全实行垂直管理并不现实。如果不实行垂直管理，我们要更深刻地把信息化和购买服务两件事情研究透。因为，通过信息化，可以建立一个不依附管理体制从上到下垂直管理的经办系统。但怎么建、由谁建，我们想起一句话：“有黄金的人制订规则”，因此，信息系统应是中央来建，中央财政拿出应有的资金，而不是“匹配资金”来建立起我们的信息系统，然后让地方向中央看齐，并对地方因此发生的损失作出补偿。这应该是中央占领了制高点的路径。

另外还有一个就是购买服务。虽然政府有动员资源的能力，但是它的能力是有限的。在这种情况下，我们在分清中央和各级经办机构经办管理职能的同时，还应分清哪些是政府一定要做的；哪些是可以交给社会，而不需要政府重复投资的，通过集合社会上各个组织，各个阶层的人成为合作伙伴，大家同心协力，各自发挥特长，这可以使我们的社会保障取得更

新的进展。



图 8 IBM Cúram 研究所副研究员 Eloise O'Riordan 演讲

IBM Cúram 研究所的副研究员 Eloise O'Riordan 发表了题为“欧盟社会保险制度的一致性、协调原则及其对中国的启示”的主题演讲。Eloise 研究员指出 28 个欧洲国家组建“欧洲联盟”的共同主旨是，促进成员国人民的“和平、公正、合法、人权、人民的福祉”。为了让成员国能够共享经济发展的利益，欧盟通过使用一致性和协调性原则来推进区域社会保障事业的发展。之后，Eloise 研究员就一致化和协调原则展开了深入的探讨。她认为欧盟成员国社会保障制度的协调一致有利于劳动力在不转换国籍的情况下实现跨境就业、永久居住、学习或旅游；有利于形成欧盟就业中心及其分支机构，并指导和帮助劳动人员跨国就业；有利于社会保障信息电子交互平台形成，方便成员国跨境社会保障机构传输结构化的电子文档；有利于欧盟医保卡的使用。最后，Eloise 研究员提出了欧盟经验的启示：通过使用协调一致原则，有利于实现社会和谐和经济发展；协调原则可以接受“求同存异”；经济发展有利于劳动力自由流动；一致性原则便于扶贫工作的基本覆盖范围和最低标准的统一；协调统一原则是复杂的系统工程，不可能一蹴而就等。



图9 中国劳动关系学院郭鹏博士演讲

中国劳动关系学院郭鹏博士针对“我国社会保险经办服务体系改革”实地调研中出现的问题展开讨论。郭鹏博士用“震惊”和“无奈”两词简略概括了两年调研的感触。因为，社保经办机构存在的具体问题如下：机构名称五花八门；不同省份、地市乃至区县之间的办公条件参差不齐；管理体制分割；人员负荷比趋高；经费严重不足；基层能力薄弱；信息化建设滞后等。面对如此多的问题，要改变经办体系的现状，还需要从以下方面着手：建立全国社会保险管理总局；从基金中提取管理费用；建立服务型政府的行政执行机构；实行人员动态配比机制。



图10 中国人寿养老保险公司业务总监兼北京分公司总经理闫陆军评论

中国人寿养老保险公司业务总监兼北京分公司总经理闫陆军首先精彩点评了本单元三

位发言人的主题演讲。闫总认为，三位发言人就社会保障经办体系改革所面临的一些核心问题做的发言，是一个信息大冲击。作为社会保障体系一个从业人员，他深切地感受到中国现行的社会保障体系是急需做一个整体的规划和进一步的完善。尤其是，人社部的朱处长通过她的实际工作经历，分析了整个社保经办体系面临的诸多的问题，并聚焦了经办队伍的定性、信息化建设，以及如何购买公共服务的三个关键问题。Eloise 女士介绍了欧盟诸多成员国之间如何建构一个统一的服务系统，并且通过协调和一致性措施，来规划劳动力在不同地域从事劳动，并得到统一的风险转嫁和保障。一些境外经验的介绍，应该会对我们带来一定启发。因为，中国的流动性人口的管理，实际上也是我们社会保障经办体系所面临的一个困扰的核心问题。郭鹏博士从其调研的经历也看到了我国社会保障体系的方方面面，由于条块分割，由于经费的不足，以及专业能力的不统一，以及基础设施的不完善，则社会保障经办的支持能力实际上是不足的。

上述三位发言人都从不同的角度，对社保经办体系改革提出了一些个人的看法和可供借鉴的部分。闫总指出，中国社会保障体系的整体设计是当前的核心问题，应该包括管理的路径，包括一系列管理方面的问题等，可能需要在大的改革背景下去规划。实际上，我们是一边克服能力方面的障碍和不足，同时又在社会保障不断推进的过程中，来满足规模性扩张的需要，以及基础设施建设方面的问题，包括规范化、信息化、专业化、标准化的这些建设的落后问题。

之后，闫总介绍 2014 年 7 月国务院最新发布的国十条，新国十条对现代保险业进行了重新定位，实现了历史性的突破。这意味现代保险业除了为社会提供保险服务之外，明确了社会保障功能的职能定位，明确了其要成为社会保障体系的一个重要支柱。在这一体系内，商业保险公司也被赋予了新的职能定位。最后，闫总简单介绍了人寿保险公司的基本业务，自 2004 年开始协助社保经办工作以来，公司共托管基金达 342 亿，服务参保人群共 2.93 亿人次，分支机构开办到 168 个县区，覆盖了 19 个省市。在 211 项经办业务中，新农合 105 项，医疗救助 30 项，开办的业务数量在全行业占 80% 以上。另外，新国十条还探讨了潘云模式，洛阳模式，郑州模式，新乡模式等，显然新国十条开辟了我国社会保障经办机构改革的一个新领域。



图 11 第一单元现场提问交流



图 12 人力资源和社会保障部国际劳动保障研究所杨洋博士主持

人力资源和社会保障部国际劳动保障研究所杨洋博士主持了研讨会的第二单元——国际社会保障经办管理经验借鉴。



图 13 IBM Cúram 研究所研究员 Martin Duggan 发表演讲

IBM Cúram 研究所的 Martin Duggan 研究员指出中国社会保险经办机构所面临的问题具有全球普遍性，而且未来随着社会的不断发展，还会出现新的挑战。当前，许多 OECD 国家的 22%GDP 用于社保，有些北欧国家这一比值超过 30%。另外，全球老龄化加速。在建立社会保障体系的时候之初，美国的平均退休年龄是 65 岁，平均预期寿命是 66 岁，而现在平均预期寿命为 80 岁。就新兴国家而言，目前大概已经有 44 亿多人口超过 60 岁以上，老龄化问题越发突出。德国、日本同样存在老龄化问题，预计到 2025 年德国的劳动人口数将下降到总人口数的 22%，减少了近 29%，在现在稳定的情况下，德国的生产率还需要大幅提高才能满足产品的需求。据统计，近 1 年半以来已有上百万的年轻人移民德国，弥补德国劳动力短缺的问题。现今，中国的人口老龄化问题也在加重，出生率不断下降，劳动人口比重不断下降，必须提高劳动者的劳动技能和工作效率。随后，Martin Duggan 研究员发表了题为“社会保障管理的国际趋势——一个权利服务模式”的主题演讲。所谓权利服务模式（A Rightservicing Approach），是指在社会保障体系中每个人都应该有一个社会权利，即获得同等社会保障的权利，并通过平衡调节实现社保权利在不同人之间的调剂，最终实现福利均衡。Martin Duggan 研究员认为“Rightservicing”有九个特点：一是分组，这也是最重要的一个特点。寻找具有同样特点的目标人群，确定他们的共同特点，然后对这组人或某一部分人提前进行干预；二是“快车道”，如“绿色通道”，就是针对某些特殊人群开展的快速补贴通道；三是复杂性甄别；四是风险管理；五是评估；六是自动化；七是预测；九是微观项目；十是生态系统平衡。要实现正确服务，还需要一个持续改善的方法。



图 14 中国社科院世界社保中心赵秀斋博士发表演讲

中国社科院世界社保研究中心赵秀斋博士分析了社会保险经办管理的三种国际模式，并以美国、日本、韩国为例深入分析了“统一经办模式”，在此基础上，提出了我国社会保险经办管理体系建设的 5 点建议。从目前全球的情况来看，社会保险的经办管理模式有三种，大概是根据政府与市场关系的远近来进行区别的，统一模式跟政府的距离是最近的，公司模式是与市场联系最紧密的，自治制度在两者之间。其中，统一模式主要是政府直接管理的，由国家组织机构来统一经办的。典型的代表国家有美国、加拿大、英国、日本、韩国、北欧。统一模式是目前世界上最普遍的一种模式，自治模式是由半官方的管理型的，由社会自治组织经办的，代表的国家是欧洲大陆国家。最后一种模式是公司模式，就是商业管理型的，由私人养老基金经办，主要是拉美国家和中国香港。相比而言，统一模式机构性质主要是政府机构或者是公共机构；自治模式机构性质是法人；公司模式就是私人。就经办人员属性而言，统一模式主要是政府雇员或者是私人雇员；自治模式是政府、雇主；公司模式是私人雇员。就人均负荷比而言，统一模式的负荷比为 1: 3500；自治模式负荷比变动比较大，因为自治模式经办机构的设置主要是按照行业或者地区，在这样的情况下有的行业和地区，参保人数少，有一些行业地区人次是比较多的，所以这个人均负荷上呈现了较大的差异；公司模式的差异也是相对比较大，因为公司在市场竞争的情况下，多个公司来经办，所以差异也比较大。就经费来源而言，三个模式的共同点都是都来自于基金收入，在统一模式下有一些国家是基金收入的一部分，而公共财政也进行支持。就管理的效率而言，大致来看从统一模式到公司模式的管理效率是相应的，并呈一定下降趋势。管理成本占基金收入或者基金收入的比重，统一模式是比较低的；自治模式的管理成本还有人均管理成本都是相对高一些；公司模式也

是相对比统一模式要高。根据国际经验，未来我国的社保经办机构要做好以下工作：第一，明确社保经办机构的法人地位，尽早实现管办的分离；第二，实现经办机构的经费从基金收入列支；第三，建立社保经办人员与经办业务挂钩的动态配给机制；第四，提高养老保险的统筹层次，建立多险合一的管理体制；第五，关于信息化的投入，明确中央和地方各级政府的财政责任。



图 15 IBM 公司中国智慧城市健康方案主任 Jia Chen 博士发表演讲

IBM 公司中国智慧城市健康方案的主任 Jia Chen 博士发表了题为“健康的社会影响因子”主题演讲。根据世界卫生组织规定，健康的社会影响因子是由个人出生、成长、生活、工作和年龄等社会环境形成的疾病管理互动系统，反过来这个系统又会对经济、社会政策和政治形成一个更广泛的影响力。一些研究表明，一般某人受教育程度越高，则他的平均寿命会越长；新生儿成活率跟其母亲的受教育程度成正比等。据欧美国家的研究数据可知，人的健康和寿命，受社会环境因素的影响高达 50%以上。而医疗输送系统的影响不足 25%。在 20 世纪 30 年代，人类预期寿命的增加归因于公共卫生干预医疗保健系统意外的社会领域，比如食品运输、工作场所安全和减少吸烟等措施。之后，Jia Chen 博士就“智慧协同照顾的理念”问题展开了进一步研究。这个理念有三点，第一是以人为中心，第二是协同，第三个是效果，最终达到绩效的目的。实现这三点，需要分三步走。第一，大力收集和挖掘数据，达到充分了解相关个体的信息；第二，使用多种分析手段了解个人信息；第三，选择服务路径，提供有效服务。对于这一问题，陈博士认为应该利用认知计算的方法，跟进特殊人群的看护需求，拟定照顾计划，并监控整个管理过程。随后，Jia Chen 博士讨论了中国的老年照顾问题。目前，中国的老龄化正在加速，到 2015 年 60 岁以上的人口将达 2.2 亿，40 年后

60 岁以上人口达到 5 亿，几乎占总人口的 1/3。然而，中国的老年照护中心十分短缺。在北京最受欢迎的敬老院中，床位等候名单几乎有一百年之久，可谓一床难求。近来，中国政府出台了多层次老年照护模式，即家庭护理占 90%、家庭护理+日托中心占 6%、残疾人疗养院占 4%。在年照护过程中，许多服务是许可的（如安全、友谊、卫生保健、餐饮、家政服务），但没有一个协调的提供方式，更没有形成一个能够综合反映公民个体的社会 and 卫生需求的整体视图。对这一问题的解决，可通过建立一个和谐的卫生保健计划和配送系统，并利用远程健康和环境智能感应功能监测老年人的生理环境的安全性和个人健康状况问题。在演讲期间，Jia Chen 博士还分享了针对许多国家的健康管理、老年照护、智慧城市等问题研究的实践经验，新鲜思想和理念冲击着每个在座的听众。



图 16 民政部中国福利彩票发行中心李奂哲博士发表演讲

民政部中国福利彩票发行中心李奂哲博士就第二单元三位演讲人做了简单的评论，之后又介绍了自治模式的典型代表荷兰社保银行的运行状况。荷兰社保银行发放基础养老金、儿童福利等社会福利。其管理模式实行董事会、咨询委员会，客户委员会，其中董事会、咨询委员会成员由社会部任命；而客户委员会是由客户代表组合而成，包括政府、雇主、雇员三方代表。在国民养老金计划体系中，荷兰社保银行的主要职责为实施国家养老金计划及附属计划、管理养老基金、其他职能（如收集或提供信息、记录和研究职能）。荷兰社保经办机构的服务能力。截止 2012 年底，荷兰共有参保人数约 520 万人，其中国民养老金参保人数占总参保人数的 60.3%，儿童福利津贴参保人数占比为 36.8%。人员编制。截止 2012 年荷兰社保银行共有雇员 3208 人，人均服务对象大概有 1600 多人次，人均负荷比相对较低。与其他统一模式国家一样，荷兰社保银行的机构运行经费从基金中提取，其中单位管理成本约

为 40 欧元/年/人，全面管理总成本不足基金总额的 1%；人均服务成本呈逐年下降趋势；计算机成本是不断增加的，即荷兰社保银行的信息化建设不断加强。2010-2012 年期间，荷兰社保银行网站的访问量从 2010 年的 56 万人到 2012 年的 69 万人，访问人数增加了，尤其是在线办理业务的比例上升了，2010 年是 20%，2011 年就 52%，到 2012 年是 67%，约有 2/3 的参保人在线直接办理申请。经办业务信息化、标准化不断提升，大大降低了管理成本和维护成本。在此基础上，李旻哲博士对未来中国社保经办机构的建设提出了三点建议：一是经办机构实行中央垂直管理；二是经办机构运行经费要从基金中提取；三是使经办人员具备信息化操作能力，并提倡参保人远程网络办理社保相关业务。

在第二单元互动环节，Martin Duggan 研究员就朱文处长提出的三个问题作了精彩的回答。第一，关于德国、比利时等国是如何实现项目的整合问题。Martin Duggan 研究员认为，德国、比利时等国在不减少项目总数的情况下，通过整合操作系统，将系统中不协调、不一致的、低效率的环节缩减到最小，从而实现项目的整合。比如比利时法律规定，参保人的社会保障身份卡包罗了参保人的所有信息，如果参保人工作地或居住点发生变化，参保人所在的新社区或新公司会将变动信息通知给社保相关部门，而无需参保人逐级申报。信息化操作系统建立和完善是公司层面的交流沟通的结果，通过信息系统的整体升级，缩减中间沟通环节，降低系统运行成本，也提高了整体服务能力。

第二，社保服务区别性对待的合法性问题。Martin Duggan 研究员认为，所谓区别性服务，不是说提供一种不同的社会福利，或者说不提供社会福利，或者剥夺某人的社会福利，而是如何去提供这种特殊福利。比如，失业保险的理赔期限是 28 天，在参保人信息完备的情况下，要充分考虑失业者的日常收入、性别、受教育程度、子女等问题，绝大多数人在 27 天的理赔期间可以重新就业，所以无需处理保险理赔，而对于带孩子的妇女再就业难度大，她们就很需要获得失业保险金，就需要充分考虑她们的各种情况，这就是所谓的区别对待。

第三，关于整合的问题。当前，中国整个社会保障的信息化管理是碎片化，各个地方不通，怎么样通起来？最理想化的境界，就是从中央层面，一次性投入足够的钱把信息系统建立起来，对地方做出补偿和改革，如果说这个条件不具备，实现现有的信息有效整合也是一个很好的途径。这样做技术上不存在问题，根本性的问题是谁来做这个事，谁有这个权威和能力，能让掌握了分散信息的人把信息源交出来，实现信息整合。比如欧盟成员国之间社保体系是有区别的，如何建立一个最基本的 IT 标准实现国家间的信息交换。IT 标准谁来确定，如何让各成员国按照统一的标准建立信息系统？Martin Duggan 研究员认为欧盟成员国的法

规是由欧洲委员会来制订的，欧盟的政府部门有一个关于政策的执行指令。社会保障体系是欧盟各成员国的责任，而不是整个欧盟的责任。欧盟政府没有法律上的权利去实施统一的标准，而只是制订一些工作指南，以此促进各个成员国政府之间的讨论，进而达成统一的标准。或者，欧盟政府制订一些标准然后交给各国政府，由各国政府同意使用这些标准，各国政府在自己的领土上使用这些标准。一些国家通过开展政府之间的整合，如英国和德国，各国政府间能够进行电子数据的转移，但并不是各个国家可以，这种新模型不是点对点的，而是所有的国家之间都能够进行自动转换，通过一个公共网络让这些机构根据固定的标准互相分享数据信息。

第四，关于社保、医保的顶层设计，如何通过信息化实现两者的有效结合。朱文处长认为：大数据管理时代，我们要充分利用信息联动的生态伦理。比如美国各州之间都有立法，洲际之间出现问题要通过国际法来处理。奥巴马政府的管理权限十分有限，政府只管外交、国防和社保。中央政府管理社保，那么国家信息中心、计算机中心，乃至所有管理公民的信息库均掌握在国家手里，然后由国家对所有信息进行分配。就这一点而言，美国的模式，应该说是国家模式中最经典，最先进的，但是中国有中国的国情，中国能否建立这样一个系统，由政府出面将相关信息串联起来，最终将多家信息公司真正联系起来，这应该也是一条思路。但是，更具体的路径还需要更细的商量。



图 17 第二单元现场讨论

IBM Cúram 研究所的 Eloise O’Riordan 研究员主持了研讨会的第三单元——信息技术在社会保障经办服务中的应用。



图 18 人力资源社会保障部社会保险事业管理中心信息处处长胡劲松发表演讲

人力资源社会保障部社会保险事业管理中心信息处处长胡劲松简述了我国经办管理的信息化发展历程及下一步规划。至今，中国经办管理的信息化大致历经了三个阶段：一是探索起步阶段。养老保险的信息化始于 20 世纪 80 年代，医疗保险的信息化始于 20 世纪 90 年代初期和中期。通过两个系统的试点和扩张，我国的社保经办管理的信息化已经积累了丰富的经验。二是，稳步推进阶段。到 20 世纪 90 年代末，我们就开始了社会保险信息系统的统一规划设计。1998 年，原劳动部制订了信息系统规划要点；2000 年下发了信息系统指标体系，并首次发布了社会保险核心业务平台。第三个阶段，2002 年至今，为全面推进“金保工程”阶段。2002 年，中办发 17 号文规定，将社会保障列为国家重点建设的 12 个系统（简称“12 金”）之一。可以说，将社会保障的信息化列入“12 金”之一，对于推动社会保险信息化建设发挥了非常重要的作用。2003 年，劳动保障部下发《关于印发养老保险信息系统全国联网实施意见的通知》（劳社厅函[2003]73 号）。中办发 12 号文和劳动保障部发 73 号函，对整个劳动保障系统信息化的建设具有决定性的意义。在此基础上，通过对网络架构和主要数据库的功能界定，劳动保障信息系统基本实现了中央、省、市三级连通。金保工程一期数据库的架构分为生产区和交换区，其中生产区主要负责直接开展管理和服务，而交换区主要用于存储从生产区提取的数据并进行信息交换，最终建立了社保信息逐级上报制度。2012 年金保工程二期规划开始启动。金保工程二期系统的架构图突破了社保信息内部循环，将信息系统从一期的人力资源社会保障部门内部系统，扩展为依托于人口库、法人库和信用信息等共建信息平台的更加开放的信息系统，预期实现部门间信息的互通。

从技术的角度看，我国的社保信息化取得了四大成就。首先，初步统一了社会保险核心

平台软件。目前，全国的绝大多数地区已经部署实施。第二，从制度上完善了社会保险信息的规范化、集中化管理。2000年确立了统一的指标体系，2008年起又相继制订和完善了养老、医疗、工伤、生育各险种的联网监测指标体系，实现各地的指标逐步向中央集中。特别是，2011年《社会保险法》发布后，人力资源社会保障制定了第14号令即《社会保险个人权益记录管理办法》，明确了人社系统内社会保险数据质量和保密安全等方面的管理要求。从数据集中来说，2003年开始构建部省市三级联网，养老保险上报的共有80个指标，到2008年联网指标统一以后，养老保险的指标扩充到180个，医疗保险、工伤保险、生育保险都在上报，医疗保险上报到中央的达到420个、工伤175个、生育75个，应该说已经实现了建立全国集中数据库的目标。第三，社会保险信息网络已经贯通城乡。就经办机构而言，人力资源社会保障的专网已经覆盖全国92.5%的社会保险经办机构，当然，仍有极少数的中西部偏远地区在进行单机操作。第四，社保卡的推广应用。2014年上半年我国社保卡的发行量已经达到了六亿张。总体而言，经办管理的信息化建设，促进了管理服务的创新和能力的提升，基本保障了经办管理的有效运行。比如，2000年经办人员人均服务对象是2757人次，到2013年底就提高到了10800余人次。

我国社保经办管理信息化建设基本经验。第一，动力来自于需求。过去，需求主要来自于自身的压力。现在，更多的是要适应参保人员生产生活方式的变化。比如，根据中国互联网中心提供的数据，当前我国网民规模达到了6.18亿，手机网民占到45.8%，这要求社保部门转变服务的载体。第二，核心在于创新。第三，活力在基层。过去，新技术和服务模式的推广走的是先基层试点，再实验推广的路子，而不是顶层设计。比如，电子社保示范城市的典型代表厦门市，实行了“五个一”工程，即一个号码呼叫、一卡通应用、一个窗口受理、一网式经办，提供了全方位、一体化的公共服务。苏州市电子社保的特点，不是信息技术应用多么超前，而是实现了信息化跟业务的有机结合。比如苏州的网上资格认证系统实现了网上资格认证信息的及时传送，经办人员据此及时上门进行慰问，提供了人性化的优质服务。最后一个例子是舟山市，舟山市实现了家庭户网格化管理，通过建立2360个格子组成的大网，实现对家庭户成员变动的实时监控，及时提供后期跟踪服务，舟山是社保信息精确管理的一个典型代表。

未来，社保信息化建设面临的三大挑战。首先，关于建设基础问题。胡劲松处长认为，经办机构作为政府的民生部门，其工作基本适应国家政务信息化建设的总体要求。但是，相对于金融等其他行业，社保信息系统建设还是相当滞后的。比如，当社会保障管理服务大厅大规模建设的时候，银行系统已经开始撤大厅了。当社保信息系统开始提供网上服务的时候，

并且还仅仅是查询为主，金融行业已经把平台变成移动终端，并且开始提供支付和结算的业务了。此外，从公共服务能力看，根据2012年社保中心的一项分析，企业养老保险新参保人员的峰值大概是22到23岁，但是新增就业人员峰值是19到20岁，这从一个侧面反映出低龄就业人员可能入职两三年后才被纳入社会保障系统。可见，我国社保系统的管理能力是不足的，而且整体上是粗放式的。其次，关于管理的体制机制问题。一方面，是信息化需求机制。需求机制是比较突出的方面，经办机构的需求，受管理体制等方方面面的影响。从资金投入来看，现有的社保信息系统建设缺乏稳定的投入来源，依托金保工程建设，国家只投入了1.5亿左右，其他都是靠各地自己去化缘。根据社会保险法规定，信息化由县级以上的政府来建设，这就造成了投入来源的不稳固，这是一个投入机制的问题。另一方面，是信息管理机制。现状是多头管理和业务信息分离这两个方面。根据郑秉文教授的研究报告，中央政府可以成立一个国家级的社会保障局，实行中央垂直管理，通过统一的投入，建立统一的数据库、统一的信息系统，最终消除信息化建设的碎片化，进而使整个经办管理的体制问题得以解决。第三，关于新技术。前面已经提到，总体来看，社保信息化建设要比金融机构至少慢半拍。胡处长认为，经办管理信息化建设缺的不是技术，缺的是理念和体制机制。

综合以上分析，胡劲松处长提出了未来社保信息化建设的三个理念。理念一，信息惠民，即信息化建设要转向方便群众，要体现以人为本，这跟国家电子政务建设目标的转变是一样的。未来，电子政务建设在方向上要实现从方便自己到方便群众、从注重效益到提高效能的转变。理念二，依法治数，就是讲的体制机制问题。理念三，精确管理，这个是从技术角度来说的。

关于如何加强经办管理信息化工作。一是要强化顶层设计及规范实施。1998年的时候我们就有信息系统规划了，但为什么现在碎片化了呢？这里至少涉及问题：一方面，顶层设计是否接地气。另一方面，中央的统筹协调作用是否得以有效发挥。中央级信息平台除了支持数据挖掘之外，未来还要重点支持四个方面的工作，即建立全国统一的全民参保登记制度；支撑跨省业务，包括社保关系转移接续和跨省异地就医结算；开展统一的资格认证；加强运行风险防范。二是加快信息化创新的步伐。首先，要有一个创新的载体。金保工程一期以来，经办管理服务的碎片化有很多原因，其中，重要的方面是中央级的经办机构不直接经办，导致信息化的创新不落地。未来，要构建创新载体，就要充分利用当前正在开展的电子社保示范城市建设，通过建设经办管理服务创新实验室和创新实验基地，将创新实验成果进行标准化推广。其次，创新机制问题，核心是解决需求问题。通过信息化的需求分析能够更好的反应经办前台人员和群众的要求。此外，创新队伍，必须要有一支高素质的队伍。三是加快开

发信息资源。从中央来说，在信息资源开发利用上要加强与科研机构合作，促进社保信息的充分挖掘和应用。另外，要加快构建三位一体的数据管理机制，对内要实现数据即时传输，对外要加快推进信息共享。

总之，希望在各方人士的共同努力下，在全国范围内建成全方位一体化的更加方便快捷的社会保险公共服务体系。

在第三单元，Martin Duggan 研究员分享了其关于“IBM 公司如何使 IT 系统提供更好的社会保障服务”研究成果。Martin Duggan 教授以直观的图示向与会成员介绍了，政府部门及其他社会主体应该如何相互合作，进而形成智能化的社会管理体系，达到帮助个人和家庭获得更多的社会经济福利的目的。之后，Martin Duggan 教授利用专业术语，讲述了 IBM 公司从了解未来社保政策趋向，到将政策因素设计到信息产品中，并利用数据模型帮助政府建设合理的社会福利信息系统，从而推动 IT 系统在社保服务提供中应用。社会程序管理机制，有一个共同的流程序——“识别——评估——反馈——管理——措施”，通过这个流程实现利益和服务的传输以赢得社会的需求，或者获得最终成果。



图 19 北京工商大学杨建海博士发表演讲

中国社会科学院世界社保研究中心的杨建海博士就《社保信息化建设与信息化对象的应用》发表了主题演讲。杨建海博士从社保信息化取得成就、存在的问题、典型国家社保信息化的启示及政策建议四个方面，分享了其关于社保信息化研究的心得体会。目前，我国的社保信息系统，基本实现了养老保险的异地转移接续。第二，数据互联工作取得了比较大的进展，省级和中央进行了联网，还有 92% 以上的互联工作延伸到社保经办工作，社保卡发了

六亿多张。概括地说，我国社保信息系统存在的问题如下：一是，信息平台的分散，无法实现信息能互联互通；二是，信息系统标准不统一。求其原因是多方面，具体有，一是管理体制的问题；二是投入体制存在的问题。经办机构的属地实际上我研究的是管理体制存在问题，也就是管理体制所带来的问题。投入体制碎片化就导致了信息系统的碎片化问题。因为，属地管理造成资金投入责任体制不明，责任不清，到底中央要投多少资金，或者各地要投多少，这个是没有定位的，国家也没有出台明确划分的规定。三是，信息系统建设存在的问题。杨博士认为我国的社保信息系统是先天性不足的，所以导致了碎片化。具体包括，一是缺乏统一规划和设计标准；二是缺乏统一的推进措施；三是缺乏统一的资金投入机制；四是信息系统外包引起的次生问题，这是属地管理和投入管理体制的问题的延伸。

典型国家社保信息化建设的启示。第一，美国社会信息化。美国的信息化建设是非常完备的，是标杆。美国自始至终都有顶层设计，实施统一化的建设。20世纪60年，借助IBM公司对系统进行整改。进入新世纪以后，适应新的高速公路信息化的时候，又和马丁公司合作。第二，信息系统建设和升级改造的顶层设计，体现了国家的重视程度。第三，要借助外力。比如，信息系统建设的外包。第四，提供一站式服务。具体做法如下，一是社保事务的统一管理，即民政部门、卫生部门等部门统一建立一个平台，提供一站式的管理；二是网站界面的便民化设计。比如法国医疗保险信息化建设的突出特点是：网点服务便利化、网站服务的人性化、医保卡功能的多样化。

中国社保信息化建设的政策建议。就管理体制而言，第一，要实现横向上协同。明确部门职责，加大协同。第二，在纵向上进行定位。一是定位各级经办机构的职责。在经办还是偏向于市县这级，而省级还是服务向下延伸的，在省级主要是管理职能。部级集中全国的数据库的情况，可能包括一些内控和监督方面，主要是职能部级行使。二是，明确中央和地方的财政投入责任，就是分比例。一个比较理想的方式，世界各国比较通行的方式，就是提取社保基金管理费用的方式，这有利于人员办公经费和信息化经费的平衡。第三，以金保工程为技术平台，梳理经办业务流程。第四，建立以社保卡为载体，推进信息化社会建设。第五，以网站界面为抓手，推行网上经办。根据澳大利亚经验，建立一个真正经办性质的网站。第六，以信息系统建设需要为标准，规范系统建设的外包行为。中央层面统一规划、统一标准，便于监督。另外，在招投标的过程当中，要选择几家比较大的公司作为承包商，避免受控于承包商。



图 20 IBM 中国公司产品顾问孙多卫发表演讲

IBM 中国公司的孙多卫先生就中国社会保险经办信息化现状谈了个人几点的看法。第一点，中国社保建设取得的成绩斐然。第二点，社保信息化过去更多是使业务的链条化，或者是服务社保经办机构为主；现状主要是管理的目的，是如何帮助政府更好的管理业务。第三点，社保经办机构的 IT 是由以管理为主，向服务于人民转变。第四点，建议未来中国社保 IT 建设要形成一种预算，保障社保信息系统的前期投入和后期的维护。第五点，中国 IT 的生态圈的问题，中国有几家大的公司来从事社保 IT 的建设，基本上 100%都是以项目为中心，并没有形成产品化。建议未来五年将社保应用系统提高到一个步骤，即由政府部门对 IT 公司提出要求，实现社保应用系统的产品化。



图 21 双边工作会谈

研讨会结束后，中国社会科学院世界社保研究中心与 IBM Cúram 研究所双边成员进行了工作会谈，就共同感兴趣的话题、合作计划以及工作安排等事宜交流了看法，2015 年双方将确定新的研究主题，进一步深入开展关于中国社会保障制度改革的合作研究。

（供稿人：王美桃）

CSS CAS

声明：

中国社会科学院调查与数据信息中心（简称“调查与数据信息中心”），英文为 The Information Center for Survey and Data of Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 ICSD CASS, 成立于 2011 年 12 月, 是由中国社会科学院建设和领导的规模化、规范化调查、研究和咨询机构, 是面向国内外各类政府部门、研究机构、高等院校、新闻媒体、社会团体的综合性信息发布中心。

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”和“调查与数据信息中心”联合发起设立, 受“调查与数据信息中心”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》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品, 2013 年 11 月开始发布《银华讲座》。其中,《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《银华讲座》四项产品版权为“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》、《社保改革动态》、《社保改革评论》、《工作论文》和《银华讲座》, 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, 北京 1104 信箱 (邮编：100007)

电话：(010) 64034232

传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：薛涛