

政府购买服务:社会公共服务多样化新举措

——我市社会保险经办管理改革创新与实践的思考

核心提示

近年来,在市委、市政府领导下,根据市人力资源和社会保障局关于社保工作的具体要求,作为全市社会保险事业经办机构的市社会保险事业管理局,紧紧把握国家关于社保工作的总体要求和趋势,从实际出发改革创新,在推进机构和职责整合基础上,委托社会力量办理社保非核心业务,探索出了政府委托社会力量提供公共服务为重要内容的社保“洛阳模式”,走出了一条新形势下由政府向公共服务型政府转变的新路子,为全市经济社会发展做出了积极贡献,并在全国产生积极影响。



近日,在王城广场西侧的工行洛阳分行营业部一楼显著位置新成立的社会保险经办服务大厅(上图)内人流熙熙攘攘,有序办理各类社保业务。中央百货等附近的企业和居民可以步行前来,基本不用再跑到位于新区的市社保业务大厅。

前来办理社保业务的人员可能不知道,这个社保业务办理大厅并不是由社保部门投资建设的,而是银行建设的,大厅内的工作人员除其中一名由市社保局指派外,其他

均为银行员工。这种变化的背后,是我市社保系统实行政府购买服务的具体实践。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确提出“加快健全社会保障管理体制和经办服务体系”。

社会保障体系关乎公民福祉,关乎社会稳定和国家长远发展。社会保险在社会保障体系中居于核心

地位。市人社局副局长、市社保局局长王亚伟近日在接受采访时介绍,近年来,我市对社会保险经办管理体制大胆进行改革创新,被业内称为社保“洛阳模式”的核心,就是“五险合一”和委托经办。所谓委托经办,就是政府出资购买服务,与银行、企业、商业保险公司等机构签订协议,将社保的非核心业务委托其办理,其实质就是政府通过购买的方式,委托社会力量提供公共服务。

王亚伟认为,既然机关事业单位的岗位可以由政府购买,那么,购买服务自然也不是问题。受此启发,市社保局开始探索政府购买服务之路。政府向社会力量购买服务,就是通过发挥市场机制作用,把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项,按照一定的方式和程序,交由具备条件的社会力量承担,并由政府根据服务数量和质量向其支付费用。

那么,政府要购买什么样的公共服务呢?国务院《意见》中提出,教育、就业、社保、医疗卫生、住房保障、文化体育及残疾人服务等基本公共服务领域,要逐步加大政府向社会力量购买服务的力度。

王亚伟认为,将适合市场化方式提供的公共服务事项,完全交由具备条件、信誉良好的社会组织、机构和企业等承担,尤其是那些专业性较强的事务,社会力量有意愿有能力提供服务的。从我市社保系统实践来看,2006年,我市社保经办机构实行“五险合一”,将分别独立经办五个险种的市、县(市、区)两级社保经办机构进行合并、垂直管理。“五险合一”后,社保业务量迅速增加,而经办人员和场地有限,必然导致服务水平下降。怎么办?

以服务社会、完善社保服务体系、为参保人员提供便捷高效服务为目标,市社保局大胆创新,积极探索,将社保部分经办业务委托银行、商业保险公司、大型企业办理,增加了业务经办网点,提高了服务效能,较好地解决了社保经办机构人员不足与覆盖面不断扩大的矛盾,走出了一条社会保险委托经办的探索之路,成为社保“洛阳模式”的重要内容。

在政府购买服务方面,我市社保部门具有四种购买措施。一是发挥商业保险专业精算优势、用人机制灵活、网络全国联保理赔等特点,将医疗保险部分业务委

托银行办理。二是充分利用银行营业网点多的优势、靠近居民区的区位优势,结合社保与银行的业务办理密不可分的特点,将部分社保业务委托商业银行办理。

三是利用大型企业管理规范的优势和业务量较大的特点,委托大型企业办理社保业务。大型企业社保业务量巨大,几乎每天都要由专人到社保大厅办理大量业务,浪费人力、财力,也给经办窗口带来压力。

为减少大型企业办理社保业务的中间环节,2011年9月,市社保局探索实施企业社保业务委托经办制度,将部分社保业务委托和授权企业办理,与中信重工等10家企业、事业单位签订协议,企业不再到社保经办机构,大大提高效率,减轻企业负担。仅洛阳石化一家,每年即可节省往返交通费20多万元。

四是利用专业机构客观中立、专业力量强的特点,委托其对社保基金实行第三方监管。除按国家规定实行收支两条线、财政专户管理外,市社保局在全国第一家与会计师事务所签订战略合作协议,聘请社会中介机构全程参与社保基金的收、管、支各个环节,对社保基金监管实行内外结合的办法,全方位、全过程进行监督管理,确保社保基金安全。

政府购买什么样的服务?

社会能办好的社会公共服务,尽可能交给社会力量承担

政府向社会力量购买服务是政府承担公共服务的新模式,是现代国家行政管理理念和模式的创新,是建设服务型政府的必然要求。

2007年,我市曾出台《洛阳市政府购买服务岗位聘用人员管理意见(试行)》,积极推进机关事业单位用人制度改革。

王亚伟认为,既然机关事业单位的岗位可以由政府购买,那么,购买服务自然也不是问题。受此启发,市社保局开始探索政府购买服务之路。

政府向社会力量购买服务,就是通过发挥市场机制作用,把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项,按照一定的方式和程序,交由具备条件的社会力量承担,并由政府根据服务数量和质量向其支付费用。

那么,政府要购买什么样的公共服务呢?国务院《意见》中提出,教育、就业、社保、医疗卫生、住房保障、文化体育及残疾人服务等基本公共服务领域,要逐步加大政府向社会力量购买服务的力度。

王亚伟认为,将适合市场化方式提供的公共服务事项,完全交由具备条件、信誉良好的社会组织、机构和企业等承担,尤其是那些专业性较强的事务,社会力量有意愿有能力提供服务的。

从我市社保系统实践来看,2006年,我市社保经办机构实行“五险合一”,将分别独立经办五个险种的市、县(市、区)两级社保经办机构进行合并、垂直管理。“五险合一”后,社保业务量迅速增加,而经办人员和场地有限,必然导致服务水平下降。怎么办?

以服务社会、完善社保服务体系、为参保人员提供便捷高效服务为目标,市社保局大胆创新,积极探索,将社保部分经办业务委托银行、商业保险公司、大型企业办理,增加了业务经办网点,提高了服务效能,较好地解决了社保经办机构人员不足与覆盖面不断扩大的矛盾,走出了一条社会保险委托经办的探索之路,成为社保“洛阳模式”的重要内容。

在政府购买服务方面,我市社保部门具有四种购买措施。一是发挥商业保险专业精算优势、用人机制灵活、网络全国联保理赔等特点,将医疗保险部分业务委

托银行办理。二是充分利用银行营业网点多的优势、靠近居民区的区位优势,结合社保与银行的业务办理密不可分的特点,将部分社保业务委托商业银行办理。

三是利用大型企业管理规范的优势和业务量较大的特点,委托大型企业办理社保业务。大型企业社保业务量巨大,几乎每天都要由专人到社保大厅办理大量业务,浪费人力、财力,也给经办窗口带来压力。

为减少大型企业办理社保业务的中间环节,2011年9月,市社保局探索实施企业社保业务委托经办制度,将部分社保业务委托和授权企业办理,与中信重工等10家企业、事业单位签订协议,企业不再到社保经办机构,大大提高效率,减轻企业负担。仅洛阳石化一家,每年即可节省往返交通费20多万元。

四是利用专业机构客观中立、专业力量强的特点,委托其对社保基金实行第三方监管。除按国家规定实行收支两条线、财政专户管理外,市社保局在全国第一家与会计师事务所签订战略合作协议,聘请社会中介机构全程参与社保基金的收、管、支各个环节,对社保基金监管实行内外结合的办法,全方位、全过程进行监督管理,确保社保基金安全。

为减少大型企业办理社保业务的中间环节,2011年9月,市社保局探索实施企业社保业务委托经办制度,将部分社保业务委托和授权企业办理,与中信重工等10家企业、事业单位签订协议,企业不再到社保经办机构,大大提高效率,减轻企业负担。仅洛阳石化一家,每年即可节省往返交通费20多万元。

四是利用专业机构客观中立、专业力量强的特点,委托其对社保基金实行第三方监管。除按国家规定实行收支两条线、财政专户管理外,市社保局在全国第一家与会计师事务所签订战略合作协议,聘请社会中介机构全程参与社保基金的收、管、支各个环节,对社保基金监管实行内外结合的办法,全方位、全过程进行监督管理,确保社保基金安全。

为减少大型企业办理社保业务的中间环节,2011年9月,市社保局探索实施企业社保业务委托经办制度,将部分社保业务委托和授权企业办理,与中信重工等10家企业、事业单位签订协议,企业不再到社保经办机构,大大提高效率,减轻企业负担。仅洛阳石化一家,每年即可节省往返交通费20多万元。

政府为什么要购买服务?

政府和社会都可以提供公共服务,关键是谁提供的服务更好

党的十八大提出,“健全社会保障经办管理体制,建立更加便民快捷的服务体系”。党的十八届三中全会提出,“加快健全社会保障管理体制和经办服务体系”。

进一步理顺政府和市场的关系,更好地发挥市场、社会的作用,这是党的十八大以来,中央关于地方政府职能转变和机构改革的主要目的。

新一届国务院对进一步转变政府职能、改善公共服务做出重大部署,明确要求在公共服务领域更多利用社会力量,加大购买服务的力度。

2013年7月31日,国务院常务会议专题研究推进政府向社会力量购买公共服务。会议指出,创新方式,提供更好的公共服务,是推动政府职能转变、推进政事、政社分开,建设服务型政府的必然要求。

2013年9月30日,国务院公布了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》。《意见》提出,“十二五”时期,政府向社会力量购买服务的工作在各地逐步推开,统一有效的购买服务平台和机制初步形成,相关制度法规建设取得明显进展。到2020年,在全国基本建立比较完善的政府向社会力量购买服务制度。

中央的上述决策部署,释放出

如何保障政府购买服务顺利开展?

委托经办并不意味着放手不管,必须进行规范监督

从我市社保系统实践来看,由政府出资购买服务,与银行、企业、商业保险公司等机构签订协议,将社保的非核心业务委托其办理,而社保基金征缴、财政账户设置及结算支付渠道不变,仍由社会保险经办机构办理,实行社保基金收支两条线、单独建账管理。

这种委托办理的实质,是利用市场机制和社会力量以提高效率、提供便利,为民众提供精心服务。

在实际操作过程中,如果委托经办一些环节的责任主体发生转移,如何保证派生出来的责任主体同直接责任主体一样切实负责,是

加快转变政府职能、建设服务型政府的重要信号,对政府创新方式、提供更好的公共服务指明了方向。

王亚伟表示,从传统观念来看,凡是向公众提供的社会公共服务,原则上要依靠政府通过行政力量提供。这种“大包大揽”的服务方式,不符合“小政府、大社会”的现代行政管理理念,形成诸多弊端:政府如果加强某项工作,一般做法是增加机构、编制、人员、工作经费及工作场地、装备等,机构、人员一旦确定就很难精简,行政机构运行及养人的成本具有较强刚性;行政机构在提供某些专业性较强的社会公共服务事务时,往往采用行政方式去做专业的事情,办理环节多、效率不高、缺乏有效激励约束措施,导致很多服务做不好。

专家指出,与群众日益增长的公共服务需求相比,需要政府进一步简化公共服务职能,创新公共服务供给模式,有效动员社会力量,构建多层次、多方式、多元化的公共服务供给体系,提供更加方便、快捷、优质、高效的公共服务。

但是,部分地区和部门对向社会力量转移职能还存在认识误区,有的出于部门利益考虑不愿放权,有的对社会力量的承接能力表示怀疑,认为一放就乱。

王亚伟认为,委托经办并不意味着社保机构放手不管,放弃管理责任。直接责任主体对派生的责任主体进行规范监督,是政府在委托经办过程中极其重要的方面。

从我市社保系统实践看,为做到委托银行经办社保业务监管责任不缺少、服务质量不下降,市社保局与委托经办银行先后制定了承诺书、工作职责、保密协议等规定,不断探索完善和规范委托管理流程和基金管理办法,每年对被委托单位的业务经办、服务质量等进行严格

考核,建立服务质量保证金制度等激励约束机制。

为加强业务经办管理,市社保局将社保业务专网向银行网点延伸,银行经办社保业务人员必须在社保经办机构经过必要的培训,合格后方能上岗;业务经办银行大厅内设立社保业务办理专柜,市社保局派专人对银行社保业务经办人员进行指导。为加强对业务经办银行的考核,市社保局每年从业务银行的社保办理资料、业务凭证、群众投诉等方面进行考核和监督,形成职责到位、协调配合、违规必究的管理和监督机制。

洛阳社保购买服务启示

为基层政府机构转变职能积累了宝贵经验

据统计,全市2005年社保参保人数达到243万人(次),目前已达862.37万人(次)。尽管近年来参保人数剧增,但全市社保机构未增设部门、未增加人员编制,减少了行政成本支出,打破了“政府加强某项公共服务必然导致编制机构增加”的怪圈。

新华社内参对我市社保委托经办工作报道后,时任副总理李克强作了重要批示:“对委托商业保险机构经办医疗保障管理服务的做法,要注意总结经验积极探索。”这成为日后国务院医改文件一项重要内容。

2012年9月19日,《人民日报》刊发中央党校中国特色社会主义理论体系研究中心课题组文章《服务惠民创新促和谐——关于洛阳社会保险管理“洛阳模式”的调查》,对社保“洛阳模式”给予高度评价。

市社保局先后受邀参加北京、武汉、黑龙江、上海、广州等地由人社部主持召开的全国性社保经办管理研讨会,并作大会发言,全国各地80多家省、市级经办机构前往参观考察交流。

中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文认为,洛阳社保委托经办的实践,“为基层政府机构如何简政

放权、转变职能积累了宝贵的经验”。

洛阳社保政府购买服务、委托经办的实践,可以带来几点启示。——要从思想上认识到,委托经办是转变政府职能、打造服务型政府的有效途径。委托经办的实质,是发挥好政府、市场和社会各自的优势,让市场和社会在社保事业上发挥更有效的作用,为民众提供精心服务,使政府腾出精力在核心职能上集中发挥有效作用。要改变那种“委托经办就是‘丧失阵地’”等狭隘部门观念,要站在公共需求角度,提供多样化、多渠道的社会公共服务。

——要找到购买主体与承接主体最大合作空间,在合作共赢基础上优化社会资源配置。市社保局提出了“十五分钟低服务圈”的服务设想,大力推进服务网格化,让绝大部分参保单位和人员步行15分钟就可以办理基本社保业务。如果单纯依靠社保部门自身进行服务网点建设,需要投入大量人力物力;如与社会力量合作、寻找到双方最大利益点,在委托后者经办后就能实现共赢。如我市社保部门寻求与银行有效合作结合点,借助政银合作平台,银行既履行了服务地方经济社

会发展的社会责任,又拓展了服务领域,积累了客户资源,从而最大限度地激发银行委托经办的积极性。

——要探索多渠道、多样化、多形式的政府购买服务形式。当前政府向社会力量购买服务工作处于探索阶段,在不违背国家有关原则的前提下,积极、主动寻求符合实际的政府购买服务形式,加快形成改善公共服务的合力,使群众得到更多便利和实惠。洛阳社保委托经办的承接主体,从最初的商业保险公司扩大到银行、大型企业和第三方中介机构,政府购买服务的内容从最初的医疗保障病初审业务扩大到异地就医委托结算、办理部分社保业务等,政府购买服务付费方式从协议付费到账号管理付费,承接方节约经费等,体现出多渠道、多样化、多形式趋势。

社会保障,涉及千家万户。王亚伟表示,下一步,我市社保工作将以加快职能转变、深化行政体制改革、创新行政管理方式为指导,继续以全面深化改革为动力,努力打造“制度最完善、管理最规范、服务最优质、办事最高效、作风最严谨、群众最满意、政府最放心”的社会保险品牌。

(李松斌 侯健 范广卿)