

社会保险信息公开的现状与完善

王小梅 宋君杰

社会保险是指国家为预防和分担年老、失业、疾病以及死亡等社会风险,实现社会安全,而强制社会多数成员参加的,具有所得重分配功能的非营利性的社会安全制度。社会保险作为国家社会保障体系的一部分,关涉用人单位、参保个人乃至全社会的利益,因此,社会保险信息应该保持一定的社会公开度,属于政府信息公开的范畴。近年来,社会各界对社会保险信息的关注度持续增高,“两会”上也不断有代表提交提案,要求建立社会保险信息披露制度,确保参保人的知情权。本文对31个省、自治区、直辖市的政府信息公开社会保险信息的情况进行观察和分析,挖掘实际工作中存在的深层次问题,并试图提出相应的完善建议。

一、社会保险信息公开的法理基础

公开社会保险信息有助于保障参保者的知情权、监督权。作为依法缴纳社会保险费的用人单位和参保个人,有权了解所参加社会保险的险种情况、参保条件等信息,有权查询缴费记录、个人权益记录,有权知晓其所缴社会保险基金的管理、使用情况。公开社会保险信息可为参保人提供监督建议的通道,有利于其依法行使监督权和维护自己的合法权益。

社会保险信息公开也是保证社会公众行使监督权的前提。阳光是最好的防腐剂,公开是最好的监督。信息的公开透明保证了社会对相关管理部门进行监督的渠道畅通性、保证发现问题及时性。只有公开相关信息,保证管理信息的透明度,让社会公众看得到进展情况和问题,才得以行使其监督权。同时通过对信息进行公开,社会公众也可以从需求的角度对信息公开工作提出一定要求,给予更多建议。公开社会保险信息也有助于提升社会对于社会保险制度的信心。信息的公开透明说明了社会保险管理部门对其管理和未来发展的坚定信心,政府的自信增强了社会公众对社会保险制度的信心和信任感。对社会保险信息的公开也有助于推动我国政府部门不断完善社保管理工作。来自全社会的监督压力给了政府不断进行工作、管理方法改良的动力,提高了政府部门的工作积极性。政府的宗旨是为

作者单位:中国社会科学院法学研究所

郑功成:《中国社会保障改革与发展战略》,人民出版社2011年版,第116页。

邓大松,柳光强:《关于加强我国社会保障基金监管的几点理论思考》,《财政监督》2012年第12期,第13页。

人民服务，为百姓办事，解群众疾苦。借助公开接收来自社会的需求和建议也帮助政府部门找到了工作的方向。有关部门可以在实践中不断完善管理方法和制度，从而更好地推动我国社会保险机制的发展和完善。

二、社会保险信息公开的法律基础

2008年《政府信息公开条例》是政府信息公开领域的基本制度，规定了政府信息公开的范围、方式和程序等，目的是打造透明政府。《中共中央关于全面推进依法治国重大若干问题的决定》更是强调了开放型政府的重要性，要求坚持公开为常态，不公开为例外的原则。社会保险信息公开起步较早，2007年，劳动和社会保障部已颁发了《关于建立社会保险信息披露制度的指导意见》（劳社部发〔2007〕19号文）。《中华人民共和国社会保险法》、《人力资源社会保障部关于进一步健全社会保险信息披露制度的通知》（人社部发〔2014〕82号）和国务院办公厅2015年发布的《政府信息公开工作要点》（国办发〔2015〕22号）对社会保险信息公开工作做出了进一步的规定和要求。

2007年《关于建立社会保险信息披露制度的指导意见》（劳社部发〔2007〕19号文）指出，参加社会保险情况的披露信息包括各项社会保险参保人数、人员结构、享受待遇情况。《社会保险法》第四条规定了用人单位和个人有查询缴费记录、个人权益记录以及获取社会保险经办机构提供的社会保险咨询服务的权利。《社会保险法》第70条规定，对于参加社会保险的情况以及社会保险基金的收入、支出、结余和收益情况应当由社会保险经办机构定期向社会进行公布。第71条进一步规定了应当定期向社会公布全国社会保障基金的收支、管理和投资运营情况。2014年年底，人力资源与社会保障部专门下发《人力资源社会保障部关于进一步健全社会保险信息披露制度的通知》（人社部发〔2014〕82号）要求建立报告备案制度，于2015年底前，省、市两级都要建立社会保险信息披露工作制度。国务院办公厅《2015年政府信息公开工作要点》（国办发〔2015〕22号）进一步要求及时发布基本医疗保险、工伤保险和生育保险药品目录，以及基本医疗保险、工伤保险诊疗项目范围、辅助器具目录等信息。

省级政府也对其社会保险信息公开工作做出了更加具体的规定。例如2007年，吉林省社会保险事业管理局印发《吉林省社会保险信息披露制度实施办法》（吉社保〔2007〕50号），具体规定了当地社会保险信息披露的内容和披露形式。2014年，广东省人力资源与社会保障厅印发的《广东省社会保险信息公开暂行办法》（粤人社发〔2014〕171号）还要求公开社会保险有关发展规划，社会保险重大事项、突发性事件以及违规违纪典型案例的处理和整改情况；要求上一年度的社会保险信息披露应当在每年4月份完成；并提供了5种必须的公开渠道和四种可选择公开渠道。

必须公开的渠道和方式：政府公报、单位门户网站、社会保险白皮书、服务窗口和电话咨询；可选择的公开渠道和方式：新闻发布会、现场咨询会、宣传栏（牌）和电视、广播、报刊、微信、微博等媒体。详见《广东省社会保险信息公开暂行办法》（粤人社发〔2014〕171号）。

三、我国社保信息公开现状与存在的问题

为了解当前社会保险信息的公开情况，中国社会科学院法学研究所国家法治指数研究中心于2015年12月-2016年2月间对各省级政府及人力资源与社会保障部门门户网站发布社会保险相关信息的情况进行了观察。社会保险信息公开实证调研重点考察了5项基本险种的参保基本情况、保险基金收支结余运营情况、年缴费基数和药品目录、诊疗范围5大项的信息公开情况。

调研发现，许多省份加强了社会保险信息的披露工作，但是总体而言，当前我国社会保险信息披露工作的进展不尽理想，主要表现在以下几个方面。

（一）社保信息公开不到位

调研发现，很多地区的社会保险信息公开工作做的不到位。社保信息披露通告是民众获取社会保险基本信息的最便捷通道，但是当前省级政府的人力资源与社会保障部门发布披露通告或是相关统计报告的情况很不理想。在31家省级政府中，只有7家发布了本地方的社保信息披露通告，占比22.58%；6家公布了相关的统计报告，占比19.35%。统计公告的缺失导致很多具体的信息公开受阻。例如观察发现有13家省级政府未找到任何社会保险的参保人数、人员结构、基金收支结余情况的相关信息，其还具有的共同特点就是基本信息披露通告的缺失。再者，对保险诊疗项目范围的认知密切关系参保人权利的行使和义务的履行，是有关部门必须对公众进行公开的内容。但是对31家省级政府相关信息调查显示，基本发布基本医疗、工伤保险诊疗项目范围的只有7家，占22.58%，发布部分诊疗项目范围的共16家，占比51.61%，公开情况不容乐观。

（二）社会保险信息公开范围不明确

虽然《社会保险法》对社会保险信息披露有强制性规定，但其对社会保险信息披露的范围、形式、有效期和披露载体等重要的事项并没有具体的规定，也没有配套的处罚制度，因而使得社会保险信息公开实质上成为空话。调研发现，公开范围不明导致的公开混乱问题严重。有的地方越是关系民生问题、公众办事所需的信息越是公开的不理想，反而是利用公开渠道发布领导行踪、新闻动态。在公开的信息种类方面还有较严重的公开随意性问题，相关信息想公开就公开，不想公开可以有各种理由不公开，或者都不用理由直接不公开也没有人追问。例如就社会保险缴费基数问题，只有4家省级政府部门网站完整公布了其有关数据，占12.90%；9家社会保险缴费基数的公布数据不完整，占29.03%；18家网站未能公布保险缴费基数信息，占58.06%。所以目前公开的主动权仍是掌握在公开者手中而不是社会公众的手中。

由于《社会保险法》并没有具体的规定，社会保险信息公开方面存在制度缺失，导致各省的人力资源与社会保障部门自行确定了相关社会保险信息的披露范围，公开标准参差不齐。调研发现，信息披露工作随意性大，披露不完整或者披露无意义现象颇多。这表现在有关部门对相关信息的公开范围随意，调查设定的指标包含五项基本险种的参保基本情况、保险基金收支结余运营情况、年缴费基数和药品目录、诊疗范围五大项。调查显示披露不完整现象普遍存在，在对网上的信息公布进行调查时出现有6家省份的社会保险信息的公开工作只是在其《人力资源与社会保障部年度工作报告》或者是《经济社会发展统计报告》中对当年参保人数情况的简单概述，而没有关于社保基金情况的具体说明；还有甚

者出现公开后又不知何原因撤下的情况，或者公开的信息不符合关系民生、群众办事所需、便民利民的公开初衷，而仅仅是工作的宣传与表彰信息。这样的信息公开效果并不理想。

（三）信息披露渠道或单一，或多渠道信息混乱

信息公开的渠道决定了公开的效果。在当下实际公开工作中，社会保险信息的公开渠道主要以政府、部门的门户网站为主，因此，网站建设情况缺失成为制约信息公开的最大障碍。对于部分偏远地区，一旦网络技术支持不到位，信息公开工作就会受到相应影响。在调查观测中遇到个别省份部门网站间歇性无法访问现象，导致信息获取受阻。单一渠道不利于良好的信息披露。而公开的渠道过多导致混乱不利于信息的统一，更不利于信息查询。反应在实际公开工作中出现社会保险信息可能在其政府门户网站公布，也可能在其下属人力资源与社会保障部门网站公布，查找社会保险相关的完整信息要尽可能搜遍所有相关网站，信息没有统一的平台对公众信息查询造成了不便。或者由于信息收集来源的不同，导致出现多渠道公开信息偏差，不仅没有便民反而对公众信息使用造成了困扰。

（四）公开信息名称不统一，不利于查询

受互联网技术发展的影响，调查中各省份在网站公开方面都有了一定的起色，但相关法律法规对社会保险信息披露载体没有具体限定实际工作中由各地自由制定公告名称，这使在对31个省的有关门户网站社会保险信息公开情况的实际调查中工作难度高于预期，因为发现仅仅是简单的名称搜索并不可取。经统计当下的社会保险信息公开文件命名各种各样：“社会保险信息披露通告”、“社会保险信息统计报告”、“人力资源与社会保险事业发展统计公报”、“社会保险基本情况”等等各省份关于社会保险信息披露通告的名称设定五花八门；还有甚者一个省份连续几个年份使用的是不同名称进行公布。对缺乏专业知识的普通民众理解和受用形成障碍。

（五）信息更新不及时、不规范

信息更新的及时性也是决定信息公开效果的重要因素，而发现当下实际工作中的问题还有数据更新不及时，大部分省份的社会保险相关统计信息要半年甚至更久之后才能公布，以2014年的《社会保险信息披露通告》发布时间为例，经统计，71.43%的省份社会保险信息披露通告的信息发布时间在次年6月份之后。而发布情况好的安徽省在2015年的1月份就有发布了2014年度信息公告。不同地区相同年份的社会保险信息发布时间上相差半年甚至更久；披露时间不固定，同一省份的社会保险信息披露公告在不同的年份发布时间都不同，时早时晚，随意性大，如某省2012年的《社会保险信息披露通告》于2014年11月份发布，2014年的《社会保险信息披露通告》在2015年6月份发布；披露方式不合理，作为社会保险信息披露主要责任主体的个别省份人力资源与社会保障局发布的相关社会保险信息竟然是从第三方诸如新闻报道、媒体宣传等渠道转载。这种形式看似公开，但公开的信息不系统、不完整、不专业，难以得到民众的认可。

（六）政策执行不到位

地方政府相关文件的制定表现出了当前各级政府对信息公开工作的重视，但是在实证调研中发现个别地方存在政府发布了社会保险信息暂行办法或者是实施办法的通知文件，并且有具体的公告细节要求，但是实际工作并未达到文件要求。例如某省制定文件要求相关社会保险信息披露工作要在次年的第一季度完成，但是观察发现从文件下发至调查结束期间的各年份披露公告都是在次年的6月份之后发布。说明当下的实际工作中还是存在严重的重制定轻执行现象。

四、完善路径

(一) 完善法律制度

提高社会保险信息透明度不能仅仅依靠有关政府和管理部门的自觉性，还应该依靠法律的强制力来推行。依照方便办事、便民利民的原则确定合理的社会保险信息公开范围，把握好公开尺度，并细化责任分工。同时还应一并制定相应的追责措施，加强考核问责，对于应公开而不公开或者不正确公开的责任主体应进行问责。

(二) 明确公开范围

人力资源和社会保障部下发的《人力资源社会保障部关于进一步健全社会保险信息披露制度的通知》(人社部发〔2014〕82号)明确要求各级政府相关部门规范和充实社保披露内容，确定了社会保险参保情况、缴费情况、享受待遇情况、基金情况等10项社会保险信息披露事项。此外，结合实际需要，有关社会保险信息的公开还应该包括以下几点：

1. 公开各项保险的参保单位数、参保人数、人员结构等信息。保证社会公众和参保人基本知情权的行使。公众可以大致通过参保人数、人员结构等信息判断当地的社会保险工作进展状况，了解当地社会人员构成。

2. 社会保险基金的投资运作情况，具体包括基金收入、支出、结余等情况。社会保险基金不透明会影响社会公信力，增加执法难度。依据《社会保险法》第79条以及《政府信息公开条例》等一系列社会保险相关法律和相关领域里信息公开特别法的有关规定，对社会保险基金投资运作情况应该公开，具体包括：基金收支结余情况、管理和投资运营情况。让参保人了解基金管理和投资运营情况，才能更好地促进参保人进一步理解并支持社会保险事业的发展。

3. 个人权益记录。包括社会保险登记信息，参保人员获得相关补助的信息，个人账户基金积累和记账利率。准确完整记录参保人的缴费、享受待遇的权益记录并向参保人告知是社会保险经办机构的法定职责。也是属于参保人的基本权利。

4. 所在单位的社会保险缴纳情况。诸如从何时开始缴纳，缴纳年限、社保缴纳完成情况等。这一项主要是针对单位中的参保个人。保证其对所在单位的参保情况的知情权，才能帮助其更好地了解社会保险，行使自己的权利，增加对社会保险的信心。

5. 用人单位在社会保险方面的重大违法行为的处理和整改情况公开。对于有违法行为的单位的公开，一来可以促进其整改和完善，面对来自全社会的谴责和关注势必会促使其尽快进行整改。二来可以督促其他单位合法进行社会保险的缴纳和申报。再者还是对社会公众的负责，对于有不良记录的单位，其社会信任度必定会受到一定影响，社会公众有权了解各用人单位的社会信用。

6. 社会保险基金投资管理人、托管人的任选信息。这一信息无论对参保人、参保单位还是社会公众都非常重要。社会保险基金投资管理人是参保人所缴资金的直接管理者，对于其是否具有管理资金的能力，能力如何等情况每一位社会保险缴费人都有权利知道。此外有关其任选信息的公开可以保证可以最大限度地让社会公众参与到社会保险基金的监管中。让参保人服下定心丸。

详见《社会保险个人权益记录管理办法》。

（三）规范公开主体

社会保险信息公开的主体是政府和社会保险行政部门。但是社会保险信息种类较多，因此建议应该根据公开信息的来源或者是实际的信息收集汇总责任方来确定相应信息的公开责任主体。《社会保险法》第70条规定，社会保险经办机构系向社会公布参加社会保险情况以及社会保险基金的收入、支出结余收益情况的主体。人力资源社会保障部《关于进一步健全社会保险信息披露制度的通知》（人社部发〔2014〕82号）对社会保险披露主体也有进一步的要求。总体而言，公开各项社会保险的参保单位数、参保人数、人员结构信息，以及各个单位的社会保险缴纳情况、违法行为处理整改情况都应该由各级政府的人力资源与社会保障部门进行整理和公开。

有关参保人的个人权益记录情况，通常各级政府的人力资源与社会保障部门是社会保险的主要经办机构，因此依据《社会保险个人权益记录管理办法》的规定，其也应当是参保人个人权益记录的告知主体。

依据《社会保险法》第71条以及《全国社会保障基金投资管理暂行办法》的规定，社保基金会、社保基金投资管理人、社保基金托管人是定期向社会披露社保基金投资运作有关情况的责任主体。因此，有关当地社会保险基金的收支、结余和管理运营情况应该由社保基金会负责对社会公众进行告知。自然，有关其组织内部基金投资管理人、托管人的改选、任免情况也应当由基金会来进行公开。

（四）优化公开渠道

原先对于参保人的权利义务告知主要是通过办理社会保险业务当场分发权利义务告知手册，而由于手册的专业性强，对于大部分的普通群众其理解度有限。因此建议相关部门改进宣传方式和内容，更多地使用简单的话语深入浅出地阐释相关内容。此外还可以通过增设咨询站点，服务热线等方式对社会保险信息的获取提供服务，并对理解和参与社会保险有困难的民众提供帮助。

当前，随着政府信息公开重视度的加强，政府信息公开工作力度的加大，相关的信息公开平台多样。对于社会保险信息的公开平台不仅有人力资源与社会保障部门的网站、政府门户网站、还有很多地区设置了专门的“社会保险信息网”或者是“保险网”等。但是，为节约成本和方便民众查询，建议建立社会保险信息数据库，通过网络实现数据信息共享，统一统计口径，提高信息公开的规范性、真实性和有效性。这也避免了多个渠道公开信息不一，将信息不对称、以及信息失真而可能带来的损失降低到最小。

（五）工作加强信息技术的运用

另外，应当顺应大数据时代发展趋势，结合实际需要，充分利用现代网络媒介进行公开，全面发挥信息技术的优势，增强监督的技术含量，确保政策执行度。提高社会保险信息透明度。社会保险信息公开的首选途经应该是网络平台，注重做到应上网尽上网。如何加强网络基础设施建设，为信息披露提供多样化的网络平台是未来政府信息公开首先要考虑的问题。

政府管理水平提高，执法透明度增加，社会信任感才能提升，社会公众的社会保险缴费遵从度才能有效提高，在此基础上的社会保障政策才能真正发挥作用。加快社保改革进程的前提应该是完善社会保险信息公开机制，让信息透明化，让改革更有力。