

社会保险经办机构的法律定位

叶静漪 肖 京

(北京大学法学院 北京 100871)

内容提要: 我国《社会保险法》的顺利实施受制于社会保险经办机构管理体制的顺畅与否。我国以前立法对社会保险经办机构的性质和职能的法律定位不明,而《社会保险法》回避了这一问题,直接影响到社会保险业务的办理。因此,很有必要在理论上对社会保险机构的性质和职能进行定位,并在立法上予以明确。通过对社会保险经办机构现状和现行立法相关条文的分析可以看出,我国社会保险经办机构应该定位为以服务为主但具有行政管理职能的事业单位。

关键词: 社会保险经办机构 性质 职能 法律定位

一、问题的提出

在当前特殊的时代背景下,我国《社会保险法》能否顺利实施以及由此相关的社会保险体系能否良好运行,直接影响到和谐社会的构建,已经成为国家和社会民众普遍关注的问题,其意义十分重要。从系统论的角度来看,一个系统能否良好运行,与其运行流程中的关键点和关键环节直接相关。社会保险经办机构作为连接社会保险的各个环节的关键点,对整个社会保险系统的运行起着独特而又关键的作用。在一定意义上讲,社会保险经办机构体制和立法定位决定着社会保险体系运行得是否顺畅,从而也决定着《社会保险法》的实施效果。

然而,我国以前的相关立法对于社会保险经办机构的法律定位尤其是社会保险经办机构性质和职能的法律定位并不明确,《社会保险法》中也并未完全解决这一问题,现实生活中人们对于社会保险经办机构性质和职能的理解和看法也并不统一。这一问题的存在,不仅对社会保险法理论的进一步

深入研究形成了障碍,同时也不利于现实生活中社会保险相关问题的顺利解决,直接影响到社会保险体系的有效运行和《社会保险法》的实施。

因此,在理论上对社会保险机构相关问题进行认真梳理和准确定位,并在立法上予以明确,这不仅有助于推进社会保险法理论研究,也有利于理顺社会保险体系中的各种关系,正确处理社会保险运行过程中的各种争议,为保证社会保险体系的良好运行创造必要的条件。另外,从社会保险行政管理的视角来看,社会保险经办机构承担了大量的社会保险公共事务,承担着相应的行政管理和服务职能,从这种意义上讲,对社会保险经办机构进行准确的法律定位,有助于实现公共管理的法治化,真正实现社会保险业务管理的依法行政,提高社会保险行政管理的效能。

二、我国社会保险经办机构的现状

对社会保险经办机构角色的准确定位,离不开对社会保险经办机构历史和现状的把握,尤其是要认真分析我国社会保险机构的现状,从现实生活中

作者简介: 叶静漪(1963-),女,汉族,福建平和人,北京大学法学院教授,劳动法与社会保障法研究所所长。

肖 京(1977-),男,汉族,河南泌阳人,北京大学法学院博士研究生。

本文为中国法学会一般项目“社会法修改与完善研究”[课题编号:CLS(2011)C47]的阶段性成果。

发现问题,进而提出改进和完善的路径。

从词源的角度来看,“社会保险经办机构”一词是改革开放以来使用的词语。我国官方文件中有关“社会保险经办机构”的正式表述,最早见于1993年《国务院批转国家体改委关于一九九三年经济体制改革要点的通知》中,^①此后虽然在我国其他规范性文件中广泛使用,但均未对其具体含义进行明确界定,对其地位和职能也未作具体定位。直到2001年,原劳动和社会保障部发布的《社会保险行政争议处理办法》也只是从实务操作方便的角度对社会保险经办机构的概念进行了归纳,但未对其法律性质和职能进行界定。^②《社会保险法》中虽然多次出现了“社会保险经办机构”一词,并且在该法第九章中专门对社会保险经办机构的设置和经费、管理制度和支付社会保险待遇的职责、登记和保管缴费信息资料并提供服务、社会保险信息系统建设等方面做了详细的规定,但也未对社会保险经办机构的概念和性质进行明确界定。^③因此,虽然“社会保险经办机构”一词被广泛使用,但在我国立法上,“社会保险经办机构”实际上是一个内涵和外延模糊的概念,其法律性质和职能并不明确。

社会保险经办机构的性质和职能不仅在立法上不明确,在实践中也存在一定程度的混乱。虽然我国社会保险经办机构在实际运行中有一个大致的范围,但并无统一的模式。这体现在:

第一,从当前社会保险工作的实际情况来看,我国的社会保险工作仍然是按照1993年《国务院批转国家体改委关于一九九三年经济体制改革要点的通知》中规定的模式,在社会保险工作机构功能方面遵循“政事分开”的原则。社会保险工作机构包括社会保险行政部门和社会保险经办机构。

社会保险行政部门(归属于人力资源与社会保障部门)主要负责社会保险有关政策、法规的制定,而社会保险经办机构主要负责贯彻落实国家有关社会保险的政策和法律、法规,并承办有关社会保险的具体工作。

第二,从社会保险经办机构的具体设置来看,社会保险经办机构又可以分为中央、省(自治区、直辖市)、市、县(区)四级机构,在乡、镇和城镇中的社区设立社会保险工作站。其中,中央的社会保险经办机构(即人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心)并不承担具体社会保险经办业务,主要是对地方社会保险经办机构实行业务指导,地方社会保险经办机构具体办理社会保险业务。^④

第三,从社会保险经办机构的行政隶属来看,中央社会保险经办机构隶属于人力资源和社会保障部,地方各级社会保险经办机构一般隶属于同级人力资源与社会保障行政部门管理,但也有例外,例如上海、陕西、黑龙江等省市对省级以下社会保险经办机构实行垂直管理。^⑤

第四,从社会保险经办机构的名称来看,中央的社会保险经办机构称为社会保险事业管理中心,属于司(局)级单位,而地方社会保险经办机构在名称上则五花八门,有的地方称为社会保险管理中心,^⑥有的地方称为社会保险局,^⑦其他名称还有社会保险公司、机关事业社会保险局、农村社会保险公司、医疗保险结算中心、医疗保险管理中心、医疗保险局等等。^⑧社会保险经办机构内部设置以处、科、部、室等来区分,极易混淆社会保险行政机关与社会保险经办机构之间的界限。

第五,从社会保险经办机构的级别来看,中央社会保险经办机构属于司(局)级直属事业单位,但

① 该《通知》第10条第6段规定“结合机构改革建立统一的社会保障管理体制。社会保险实行政事分开,社会保险管理部门从宏观上进行政策、制度、标准管理;社会保险经办机构具体承办社会保险业务并承担资金保值、增值责任。继续搞好改革开放试验区、经济特区和一些省市建立统一社会保障管理体制的试点。”

② 该《办法》第2条第2款规定“本办法所称的经办机构,是指法律、法规授权的劳动保障行政部门所属的专门办理养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等社会保险事务的工作机构。”

③ 具体内容可参见《社会保险法》第72条至75条。

④ 从这种意义上看,人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心部承办具体社会保险业务,因此并不是真正意义上的“经办”机构,只能是行使社会保险业务管理的机构。

⑤ 《我国社会保险业务经办的基本情况和主要问题》<http://hi.iss.gov.cn/web/default/article.jsp?articleId=1442>,访问日期:2011年8月2日。

⑥ 如江西省社会保险管理中心、大连开发区社会保险管理中心、厦门社会保险管理中心等名称。

⑦ 如吉林省社会保险局、重庆市社会保险局、长春市社会保险局、深圳市社会保险局等名称。

⑧ 如深圳市社会保险公司、福建省机关事业社会保险局、福州市农村社会保险公司、天津市医疗保险结算中心、福州市医疗保险管理中心、黑龙江省社会医疗保险局等名称。

地方社会保险经办机构的级别也并不统一。以省级社会保险经办机构的级别为例,有的省份是副厅级单位,^⑨有的省份则是处级单位。^⑩据人力资源和社会保障部统计,截至2009年底,全国各级经办机构规格为副厅级的有25个,处级的有771个,科级及以下的有6652个。^⑪

第六,从社会保险经办机构的业务范围来看,中央社会保险经办机构统一管理社会保险的所有险种,地方则存在较大差异:有的地方实行“五险合一”,只设立一个社会保险经办机构,有的地方则按险种分设企业养老保险、机关事业单位养老保险、医疗、工伤、农村养老保险多个经办机构。

第七,从社会保险经办机构的职权来看,虽然社会保险经办机构负责社会保险基金的管理和支付,但在社会保险费的征缴方面则存在较大的差异,有的地方由社会保险经办机构全面负责社会保险费的征缴,有的地方则由税务部门全部或部分代征社会保险费。

由以上分析可以看出,在实践中存在社会保险经办机构的诸多问题,这些问题又可以进一步概括为两个主要问题:一是社会保险经办机构的法律性质定位不明晰,社会保险经办机构到底是行政机构还是事业单位在实践中并不明确,因此社会保险经办机构在各地的归属和具体名称存在诸多乱相;二是社会保险经办机构的职责不明确,是定位于管理职能还是服务职能十分模糊,其具体职责是否包括社会保险费的征缴和社会保险基金的管理,这在立法上并不统一,各地的具体实践也存在较大差异。这两个主要问题,严重影响到了社会保险体系的良好运行。

社会保险经办机构的性质,一般是指社会保险经办机构在组织法上是属于行政机关还是非行政机关的公共服务单位。社会保险经办机构的职能,一般是指社会保险经办机构是管理机构还是服务机构,承担的是管理职能还是服务职能。社会保险经办机构的法律性质在一定程度上决定了社会保险经办机构的职能,而社会保险经办机构的职能也

体现了社会保险机构的法律性质。因此可以说,社会保险经办机构的法律性质和职能实质上是一个问题的两个方面。从我国现状来看,对社会保险经办机构进行法律性质定位,就是要明确社会保险经办机构究竟是属于行政机关还是属于事业单位;对社会保险经办机构职能进行定位,就是要明确社会保险经办机构承担的是管理职能还是服务职能,抑或是同时承担管理和服务的职能。

三、社会保险经办机构性质的法律定位

社会保险经办机构的性质,与一国的社会保险制度紧密相连。基于历史、文化、政治、经济等方面的差异,在不同国家和地区,社会保险经办机构有不同的定性,在具体的名称和设置上也存在一定的差异。但从整体上看,在当代法治国家,多倾向于把提供社会保险经办机构定位为非行政机关的公共服务单位。^⑫

从我国当前的情况来看,中央一级的社会保险经办机构性质的法律定位相对明确。虽然《社会保险法》未对社会保险经办机构明确规定,但从人力资源和社会保障部官方网站介绍来看,人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心是综合管理全国社会保险基金和社会保险经办业务工作的部直属事业单位,^⑬这是对社会保险事业管理中心(中央社会保险经办机构)性质的定位。

但地方社会保险经办机构的法律性质和职能在立法上并不十分明确。《社会保险法》对社会保险经办机构的法律性质的规定主要体现在关于社会保险经办机构的设置和经费保障方面。该法第72条规定,“统筹地区设立社会保险经办机构。社会保险经办机构根据工作需要,经所在地的社会保险行政部门和机构编制管理机关批准,可以在本统筹地区设立分支机构和服务网点。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,由同级财政按照国家规定予以保障。”该条规定实际上是非常模糊的,谁来设立社会保险经办机构,也就是设立社会保险经办机构的主体并未明确,对社会保险经办机构的性质也未明确

⑨ 如湖南省社会保险管理服务中心、海南省社会保险事业局、江西省社会保险事业管理局为副厅级单位。

⑩ 如河南省社会医疗保险中心、海南省农村社会保险管理局为处级单位。

⑪ 参见人力资源和社会保障部组织编写《中华人民共和国社会保险法讲座》,中国劳动社会保障出版社2011年版,第223页。

⑫ 当然,这里存在对社会保险机构本身的理解问题,如果把有些国家征收社会保障税的税务机关也包括在社会保险经办机构之内的话,又应另当别论。

⑬ <http://www.mohrss.gov.cn/page.do?pa=8a81f3f13170c04f013173a03fef060e>,访问日期:2011年8月1日。

说明,给人们留下了诸多想象空间。

我们可以依据不同的思路来做一个简单的法律逻辑推理。如果按照地方与中央统一的原则,既然中央社会保险经办机构的性质为事业单位,不妨认定地方社会保险经办机构也是事业单位。但这种推理具有两个明显的缺陷,一是社会保险经办机构是否可以如此类推,其依据不足;二是中央和地方社会保险经办机构的实际职能上是不一致的,地方社会保险经办机构要处理大量的具体社会保险事务。

另外一种思路是按照排除法的方式来定性。我国《民法通则》把法人分为四类:企业法人、机关法人、事业单位法人、社会团体法人。社会保险经办机构承担社会保险业务的办理,与商业保险业务的办理在性质上有明显的区别,因此不能被认为是企业单位。社会保险经办机构也很难归入到行政机关之中。依照行政法基本原理,“行政机关是依宪法或行政组织法的规定而设置的行使国家行政职能的国家机关,这一点使它与法律法规授权的组织和非行政公权力组织区别开来”,^⑭而社会保险经办机构目前在我国宪法和行政组织法中并无依据,因此,社会保险经办机构不能被认为是独立的行政机关,虽然社会保险经办机构隶属于社会保险行政机关,与行政机关有着千丝万缕的联系,同时也在事实上行使着一定的行政权。^⑮当然,从我国现实情况来看,社会保险经办机构也不能被认为是社会团体。从整体上来看,社会保险经办机构更接近于事业单位。但我国《社会保险法》对此未予明确,有必要在今后的配套法律法规中进一步完善。

四、社会保险经办机构职能的法律定位

如前文所述,社会保险经办机构的职能与其性质紧密相连。在一个法治国家,不仅社会保险经办机构的性质需要明确性,其具体职能的定位也要明确具体。由于中央和地方的社会保险经办机构在具体职能上面存在较大差异,因此有必要把二者分开论述。

总体上看,中央一级的社会保险经办机构的职能定位相对明确。虽然《社会保险法》未对中央社会保险经办机构的职能专门规定,而且《社会保险

法》中有些关于社会保险经办机构的规定实际上不适用于中央社会保险经办机构,但人力资源和社会保障部对其职责进行了专门规定。据官方网站公布,人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心承担的具体职责包括19个方面:(1)制定全国社会保险经办管理总体规划和实施方案,并组织实施。(2)组织拟订社会保险经办工作的管理、技术和服务标准,并组织实施;会同有关部门拟订社会保障服务中心建设规划,并组织实施。(3)拟订社会保险参保扩面、基金征缴和支出计划建议方案,制定计划考核评估体系,并组织实施。(4)制定社会保险参保登记、缴费申报、费用征缴、财务核算、权益记录、稽核检查、关系建立、终止和转移、接续、待遇审核、支付等经办规程与操作规范,并组织实施;会同有关部门审核补充养老保险方案。(5)承担编制全国社会保险基金预决算草案,组织实施社会保险基金预算;指导各地编制社会保险基金年度报告;负责监测全国社会保险基金运行情况;参与制定中央财政社会保险转移支付资金分配方案。(6)制定社会保险基金统筹与调剂的具体办法,指导全国社会保险经办系统管理社会保险基金。(7)编制汇总全国社会保险年度、季度、月度财务报表,指导全国社会保险经办系统执行社会保险基金财务、会计制度。(8)建立全国社会保险运行情况分析制度,指导各地开展运行分析。(9)负责社会保险精算工作,指导全国社会保险经办系统对社会保险基金中长期财务风险进行测算分析,建立年度精算报告制度。(10)受部委托,负责全国社会保险统计数据的采集汇总、整理分析工作,参与拟订社会保险统计指标体系,指导全国社会保险经办系统执行统计报表制度和开展统计工作,参与拟订社会保险统计报表制度。(11)制定全国社会保险信息系统业务需求,会同有关部门制定业务指标体系;负责数据规范管理工作,牵头组织社会保险数据整理、整合工作,组织全国联网数据上报;建立数据分析应用体系,指导各地开展分析应用工作;参与金保工程总体规划的制定与实施。(12)制定社会保险稽核、内部控制、内部审计和信息披露制度并组织实施;拟订清理欠缴社会保险费计划,并指导实施。(13)拟

^⑭ 姜明安主编《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社2007年第3版,第117页。

^⑮ 关于社会保险经办机构的权利和职能,下文会有论述。根据行政法原理,行政机关以外的组织可以依据法律、法规的授权或者行政机关的委托行使一定的行政权,因此,不能说行使行政权的就一定是行政机关。

订社会保险经办业务档案管理规定并组织实施;指导全国社会保险经办系统开展社会保险咨询和个人账户基金查询服务工作。(14)拟订医疗保险、工伤保险、生育保险定点医疗机构、康复机构、伤残辅助器具配置机构、药店管理规范,制定考核评价体系,建立谈判机制并监督实施,指导全国社会保险经办系统管理定点服务机构。(15)制定社会保险社会化管理服务规范,指导全国社会保险经办系统开展社会化管理服务工作;参与指导推动地方街道(乡镇)、社区劳动保障平台建设。(16)制定社会保险经办机构岗位设置规范、工作人员任职资格标准、业务培训规划、考核规范和内部自律制度并指导实施。(17)承办社会保险经办事务的国际交流与合作及中外社会保险协议的具体实施。(18)参与社会保险宣传工作,主办《中国社会保障》杂志。(19)承办部里交办的其他事项。^⑩这些职责从其性质上来讲,都可以归入到行政管理的范畴,主要包括政策规则的制订以及社会保险业务的指导两个方面,很少涉及到服务性质方面的职能。

对社会保险经办机构的具体职能,《社会保险法》虽未明确说明是针对地方社会保险经办机构的规定,但是可以从我国社会保险工作的体制判断出,因为中央社会保险经办机构实际上是不承担具体的社会保险经办业务的。针对地方社会保险经办机构的职责,相关条文规定可以概括为9个方面的内容:(1)社会保险登记。《社会保险法》第57条规定“用人单位应当自成立之日起三十日内凭营业执照、登记证书或者单位印章,向当地社会保险经办机构申请办理社会保险登记。社会保险经办机构应当自收到申请之日起十五日内予以审核,发给社会保险登记证件。用人单位的社会保险登记事项发生变更或者用人单位依法终止的,应当自变更或者终止之日起三十日内,到社会保险经办机构办理变更或者注销社会保险登记。工商行政管理部门、民政部门和机构编制管理机关应当及时向社会保险经办机构通报用人单位的成立、终止情况,公安机关应当及时向社会保险经办机构通报个人的出生、死亡以及户口登记、迁移、注销等情况。”第58条规定“用人单位应当自用工之日起三十日内为其职工向社会保险经办机构申请办理社会保险

登记。未办理社会保险登记的,由社会保险经办机构核定其应当缴纳的社会保险费。自愿参加社会保险的无雇工的个体工商户、未在用人单位参加社会保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员,应当向社会保险经办机构申请办理社会保险登记。”(2)社会保险建档。《社会保险法》第74条第2款规定“社会保险经办机构应当及时为用人单位建立档案,完整、准确地记录参加社会保险的人员、缴费等社会保险数据,妥善保管登记、申报的原始凭证和支付结算的会计凭证。”(3)社会保险个人权益记录。《社会保险法》第74条第3款规定“社会保险经办机构应当及时、完整、准确地记录参加社会保险的个人缴费和用人单位为其缴费,以及享受社会保险待遇等个人权益记录,定期将个人权益记录单免费寄送本人。”(4)社会保险咨询服务。《社会保险法》第74条第4款规定“用人单位和个人可以免费向社会保险经办机构查询、核对其缴费和享受社会保险待遇记录,要求社会保险经办机构提供社会保险咨询等相关服务。”(5)社会保险待遇支付。《社会保险法》第73条第2款规定“社会保险经办机构应当按时足额支付社会保险待遇。”(6)公布和汇报社会保险基金相关情况。《社会保险法》第70条规定“社会保险经办机构应当定期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、结余和收益情况。”第80条第2款规定“社会保险经办机构应当定期向社会保险监督委员会汇报社会保险基金的收支、管理和投资运营情况。社会保险监督委员会可以聘请会计师事务所对社会保险基金的收支、管理和投资运营情况进行年度审计和专项审计。审计结果应当向社会公开。”(7)社会保险稽核。《社会保险法》第58条第1款规定“用人单位应当自用工之日起三十日内为其职工向社会保险经办机构申请办理社会保险登记。未办理社会保险登记的,由社会保险经办机构核定其应当缴纳的社会保险费。”(8)受理有关社会保险的举报、投诉。《社会保险法》第82条规定“任何组织或者个人有权对违反社会保险法律、法规的行为进行举报、投诉。社会保险行政部门、卫生行政部门、社会保险经办机构、社会保险费征收机构和财政部门、审计机关对属于本部门、本机构职责范

^⑩ 资料来源于人力资源与社会保障部网站对人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心职责相关介绍, <http://www.mohrss.gov.cn/page.do?pa=8a81f3f13170c04f013173a03fe060e>, 访问日期:2011年8月1日。

围的举报、投诉,应当依法处理;对不属于本部门、本机构职责范围的,应当书面通知并移交有权处理的部门、机构处理。有权处理的部门、机构应当及时处理,不得推诿。”(9) 加强社会保险经办机构内部管理。《社会保险法》第73条第2款规定“社会保险经办机构应当建立健全业务、财务、安全和风险管理制度。”

以上关于社会保险经办机构具体职能的规定,虽然也十分详细,但并不完整,同时,《社会保险法》也回避了社会保险经办实践中迫切需要明确的问题。问题主要体现在三个方面:第一,社会保险经办机构的职责是服务还是管理并不明确。《社会保险法》第8条规定,“社会保险经办机构提供社会保险服务,负责社会保险登记、个人权益记录、社会保险待遇支付等工作。”这一条被认为是对社会保险经办机构职责的概括性规定,但这条规定看似明确,实际不然。比如,虽然我们根据此规定可以推断出社会保险经办机构承担社会保险服务的职能,但是社会保险服务的外延到底又有多宽?《社会保险法》并未明确。另外,除了社会保险服务的职能以外,社会保险经办机构是否还承担行政管理方面的职能?并不能从该条文中得出明确的结论。第二,社会保险经办机构职责是否包括征收社会保险费并不明确。现实生活中社会保险费的征收机构各个地方差异明显,迫切需要统一规定,但《社会保险法》却回避了这一重要问题。《社会保险法》第59条规定,“县级以上人民政府加强社会保险费的征收工作。社会保险费实行统一征收,实施步骤和具体办法由国务院规定。”通过这一授权规定,《社

会保险法》把皮球踢给了国务院。第三,社会保险经办机构的职责是否包括社会保险基金的管理并不明确。虽然人力资源和社会保障部明确规定了中央社会保险经办机构具有管理社会保险基金的职能,但《社会保险法》并未明确,仅在第70条和第80条分别规定了社会保险经办机构对社会保险基金信息公开和汇报的义务。

五、结论

社会保险经办机构在整个社会保险系统运行中扮演着十分重要的角色,随着社会保险事业的逐步推进,这个角色会更加重要,因此,社会保险经办机构的性质和职能必须尽快明确。从我国特有的现实国情出发,结合我国社会保险事业发展前景,借鉴世界其他国家的有益经验,应该把社会保险经办机构的性质定位为执行一定行政管理职能的事业单位。在这一定位的基础上,社会保险经办机构的职能应该以服务为主,并逐步剥离其行政管理方面的职能,使其真正成为服务社会的公共机构。限于文章的篇幅和主旨,与社会保险经办机构法律定位相关的问题并未展开,比如社会保险经办机构定位与社会保险体制之间的关系、社会保险经办机构征收社会保险费的利弊和模式选择问题、社会保险经办机构在社会保险争议处理中的法律地位等等。这些问题的回答,都要建立在对社会保险经办机构的准确法律定位之上,但又反过来影响到社会保险经办机构的定位。对于这些问题的思考和讨论,将会为《社会保险法》的充实和完善提供有益的思路。

The Legal Status of Social Insurance Agency

Ye Jingyi Xiao Jing

Abstract: The smooth implementation of the social insurance law depends on the smooth management system of social insurance agency. The legal status of social insurance agency was ambiguous in the legislation of China and the social insurance law evaded this question. This situation affects the transaction processing of social insurance. So it is necessary to position the nature and function in theory and define it in legislation. From the analysis of the current situation of social insurance agency and the articles of existing legislation, it can be seen that the legal status of social insurance agency should be public institution with both service and administration function.

Keywords: social insurance agency nature function legal status

(责任编辑:李 辉)