

让企业退休人员生活得更幸福更有尊严

----四川省企业退休人员社会化管理服务包的框架设计^①

中国社会科学院社会学所 张时飞

企业退休人员社会化管理服务是指职工办理退休手续后,其管理服务工作与原单位分离,养老金实行社会化发放,人员移交街道社区实行属地管理,由社区服务组织提供相应的管理服务。企业退休人员社会化管理服务是政府为加快建立和完善独立于企、事业单位之外的社会保障体系而确定的一项重大举措,是改革旧的退休管理体制,剥离企业社会负担,加快国有企业改革,建立现代企业制度的重要条件,也是切实保障广大退休人员晚年生活、保持社会稳定的有效措施。ⁱⁱ据统计,至2008年末,全国纳入社区管理的企业退休人员共3461万人,占企业退休人员总数的73.2%,比上年末提高2个百分点。ⁱⁱⁱ四川省企业退休人员社区管理服务率达96.7%,同比提高9个百分点。^{iv}

根据中办发[2003]16号文件,街道社区社会化管理服务主要包括八项职能。^v经过各级社会保险经办机构多年不懈的努力,退休人员养老金按时足额发放,人事档案集中管理、组织退休党员开展组织活动等部分职能早已制度化、常态化。研发四川省“企业退休人员社会化管理服务包”(以下简称“社会化管理服务包”),旨在把企业退休人员最关心、社区从业人员最揪心、政府部门有责任提供、属于社会保险经办机构法定职能、目前街道社区普遍开展的服务项目,经过梳理、分析、提升后,用“打包”的方式向所有企业退休人员提供,以作为四川省社会保险经办机构代表政府向企业退休人员承诺的“底线保障”服务项目,作为深化发展该省社会化管理服务工作的政策导向和服务指南。

本文共分五部分。第一部分梗概了研发社会管理服务包的必要性与可行性。第二部分详细描述了社会化管理服务包的设计思路、服务项目及选择依据。第三部分从工作内容及要求、最低费用、评估指标等方面对社会化管理服务包涵盖的七项服务进行了重点分析,旨在形成全面落实社会化管理服务包的操作指南。第四部分是社会化管理服务包各服务项目的经费测算、筹资与管理分析。最后部分是社会化管理服务包使用推广的若干政策建议,包括社会化管理服务包开展地方试点、积极推向全省的方式与条件。

一、研发社会化管理服务包的必要性与可行性

1.研发社会化管理服务包是确保社会化管理服务质量,维护退休人员基本权益的重要保证。一是,有利于实现退休人员社会化管理服务均等化。作为政府向全体退休人员提供的基本公共服务,科学设计和全面落实社会化管理服务包,有

利于退休人员人人享有社会化管理服务，坚决杜绝目前普遍存在的因城乡差别、地区差异以及街道社区组织能力不一而导致的社会化管理服务水平参差不齐、甚至不作为的现象，最大限度地保障退休人员的基本权益，最大限度地实现社会公平正义。二是，有利于实现退休人员社会化管理服务标准化。研究开发统一、规范的社会化管理服务包，有利于各级从业人员在提供社会化管理服务的各个环节都有章可循、有规可依，确保社会化管理服务质量维持在一个社会认可的水平。三是，有利于实现退休人员社会化管理服务制度化。社会化管理服务包作为政府购买公共服务的重要形式和具体载体，有利于深化街道社区社会化管理服务的职责任务，优先服务的重点难点，也为政府及其授权的社会保险经办机构进行绩效评估和监督管理提供了有效手段。更为重要的是，随着社会化管理服务包基本项目的丰富、评估指标的完善、社会效益的彰显，社会保险经办机构可以此为依据，力争将社会化管理服务经费制度化，以实现社会化管理服务工作常态化。

2.研发社会化管理服务包是有效破解发展难题，加快推进社会化管理服务进程的重大举措。一是，有助于加快健全退休人员社会化管理服务工作。当前，制约街道社区社会化管理服务工作的重大瓶颈有三：第一，法定职能缺乏制度化的经费保障，导致街道社区普遍缺乏专职工作人员、老年活动场地和设施。为了履行职能，社区工作人员不得不经常自掏腰包替政府“绷面子”；第二，法定服务欠缺统一、规范，以及缺乏具体的考核评估指标，导致部分街道社区只得量体裁衣，服务项目缺漏严重；第三，社会化管理服务在城乡之间、地区之间、社区之间不平衡、不均等，导致部分街道社区特别是社区建设投入不足的地区，退休人员很难真切地感受到社会化管理服务带来的好处。科学设计和全面落实社会化管理服务包，街道社区社会化管理服务经费有望得到切实保障，服务质量有望得到明显提高，社会化管理服务有望步入健康、持续发展的轨道。二是，有助于加快推进退休人员社会化管理服务进程。经过多年的实践探索，四川省退休人员社会化管理服务工作迈上了一个新台阶，但与制度设计的要求相比，与部分地市的实践相比，与前期工作的难度相比，四川省推进社会化管理服务的步伐仍有待加快，方式方法仍有待创新。退休人员社会化管理服务包的研发，一方面可大大改善街道社区社会化管理服务的质量和水平，另一方面，也能最大限度地消除仍留置在企业（主要是国有大中型企业）的退休人员对移交后在福利待遇方面的顾虑，为进一步平稳移交打下坚实的基础。

3.研发社会化管理服务包在四川省并不是一个新生事物，部分地市早已规划和落实了服务经费。自贡、攀枝花两地市目前已有退休人员社会化管理服务包的雏形，实际成效也很明显。调查显示，早在2005年，攀枝花市社会保险管理局就以政府购买服务的方式，资助社区开展包括生病住院探望（标准为每人50元）、上门吊唁抚慰（标准为每人90元，包括车辆补助50元/人，花圈40元/付）等服务。自贡市社会保险事业局则利用争取到的财政专项资金（每人每年15元），在全市普遍建立了重大节日（主要是元旦、春节和重阳节）走访慰问

和文体活动制度。2009年，该局又新增了协助资格认证（按验证1人安排2元工作经费）和上门吊唁慰问（标准为每人40元）两项服务。访谈资料表明，对两地市的改革举措，退休人员及家属倍感温馨，街道社区组织深受鼓舞。进而言之，在四川省部分地市，研发社会化管理服务包的条件基本具备，可先行一步。

二、社会化管理服务包的设计思路与项目选取

1. 基本思路。首先，退休人员社会化管理服务包具体项目的确定，应遵循以下四方面原则：必须是退休人员目前最关心、最迫切、最现实的服务需要；必须是政府有责任提供，不提供有可能直接影响社区和谐、社会稳定、政府形象的事项；必须是社会保险经办机构法定职能，应当做且当前应优先做的事项；必须是街道社区正在全力做，提供条件也能做好、做实的事项。一句话，退休人员社会化管理服务包是继退休人员养老金按时足额发放之后，政府实施的又一项“顺民意、得民心”的基本公共服务。其次，退休人员社会化管理服务包服务对象的确定，应优先瞄准退休人员，但决不可仅限于退休人员，否则就会人为造成辖区内老年群体管理服务的不均等、不公平，有违政策设计初衷，有违发展的大方向。第三，退休人员社会化管理服务包的实现方式，目前主要由街道社区组织具体提供，理想的方式应是，除了政策性很强的服务项目如资格认证、档案管理等，社会化管理服务包涉及的主要服务项目都应鼓励街道社区委托辖区退休人员自管、互助组织运作。作为政府授权的社会保险经办机构，主要职责是：规划辖区社会化管理服务的方向；培育和发展退休人员的自管、互助组织；为街道社区自管、互助组织开展服务提供经费保障；对辖区社会化管理服务进行绩效评估和监督管理。最终目标是：充分发挥退休人员富含人力、智力资本的独特优势，帮助部分退休人员实现“老有所为”的目标；把包括社会保险经办机构在内的政府职能部门及街道社区组织从繁杂的退管工作中解脱出来，以缓解因社区从业人员匮乏、不稳定、不专业所导致的服务质量不高的问题。

2. 主要项目。基于自贡、攀枝花、南充三地市两次实证调查结果，当前四川省退休人员社会化管理服务包应重点关注以下七项服务。一是，协助社会保险经办机构进行领取养老金资格认证（简称“协助资格认证”）。二是，代表政府向死亡退休人员上门吊唁，对其家属进行抚慰（简称“上门吊唁抚慰”）。三是，代表政府向生病住院的退休人员探视（简称“生病住院探视”）。四是，动员社区骨干（小组长、楼院长等）对辖区有特殊困难的退休人员进行经济上、服务上的帮扶（简称“特困老人帮扶”）。五是，春节期间，代表政府对辖区退休人员进行普遍慰问和重点走访（简称“春节走访慰问”）。六是，重阳节期间，组织辖区退休人员开展形式多样的文体公益活动（简称“重阳节文体活动”）。七是，定期组织社区从业人员学习、领会各项社会保险政策和措施（简称“社保政策例会”）。

3.选取依据。从大的方面说，协助资格认证事关养老金“渗漏”风险和社保基金安全，社保政策例会事关社会保险经办人员的能力建设，是社会保险经办机构必须做、务必全力做好的工作。而上门吊唁抚慰、生病住院探视、特困老人帮扶、春节走访慰问、重阳节文体活动则是在确保了退休人员基本生活后，他们最关心、最迫切、最现实的服务需要。重点解决的是退休人员的“心理娘家”，即组织归属感、认同感乃至生活意义的大问题。这是因为，目前的退休人员多是特定历史时期形成的过渡型群体，他们对单位、党和政府有着强烈的归属感，“有组织”是这部分人立身之本，“有困难找组织”是这部分人内化的生活方式。退休人员纳入街道社区管理服务后，街道社区实际上就成了退休人员的“娘家”。要把他们与原有的生活经历联系起来，最好的方式就是尽可能回复甚至创造性延续他们的集体记忆。而上门吊唁抚慰、生病住院探视、特困老人帮扶、春节走访慰问、重阳节文体活动无疑都是重要的联结载体。具体而言，上门吊唁抚慰，对死亡退休人员来说，是尊重，是感谢。对其家属乃至所有生者来说，是宽慰，是激励；在退休人员最困难、最需要帮助的时候，生病住院探望、春节走访慰问和特困老人帮扶可以及时传递党的温暖、政府的关怀、社会的关爱；组织退休人员开展各种文体公益活动，不仅有助于他们锻炼身体、愉悦身心、丰富晚年生活，也有利于退休人员发挥所长，上为党政分忧（宣传政策、传递关爱、维护稳定），下为民众解愁（调解纠纷、教育子女）。一句话，上述五项服务事关政府的公信力、社区的凝聚力，退休人员的向心力，不可等闲视之。

三、社会化管理服务包的核心服务与评估指标

1.协助资格认证。一是，对领取养老金的退休人员，街道社区应协助社会保险经办机构在规定时间内进行资格认证。认证工作可采取免费常规体检、派发小纪念品等人性化、亲情化的方式。二是，对辖区高龄、孤寡、残疾等行动不便的退休人员，街道社区应委派专门人员上门探视，核实情况。对异地居住的退休人员，街道社区应协助其及时领取、回收资格认证表格。三是，街道社区养老金资格认证工作，应接受社会保险经办机构的监督、检查和评估。考核评估合格的，社会保险经办机构应给予街道社区每人每年不低于2元的认证费用。

2.上门吊唁抚慰。一是，退休人员死亡后，街道社区应在第一时间组织人员上门吊唁。吊唁人员应向死者家属送上不低于100元的慰问品或慰问金，并协助家属办理丧葬补助金、遗属津贴等申报领取手续。二是，对辖区孤老、亲属不在身边或亲属无力料理后事的退休人员，街道社区应积极承办死者后事料理事宜。三是，对辖区异地居住死亡的退休人员，街道社区应及时向其家属发出唁电或唁函。

3.生病住院探视。一是，退休人员生病住院后，街道社区应及时组织人员前往医院探望，并送上不低于50元的慰问品或慰问金。二是，对辖区孤老、亲属不在身边或亲属无力看护的住院退休人员，街道社区应组织志愿人员提供必要的

护理服务。三是，街道社区对住院退休人员的探视，原则上每人1年1次。对长期重病住院、经常生病住院的退休人员，每人每年应不少于2次，其中一次安排在春节、重阳节等重大节日期间。

4.特困老人帮扶。一是，特困退休人员可根据街道社区实际情况自主确定。但至少应包括：孤寡、独居退休人员；重病、重残退休人员；80岁以上空巢退休人员。二是，对上述特困退休人员，街道社区应做到每日必访，可以上门探视、电话问候或其他形式进行。对其中生活不能自理或半自理的，街道社区应提供基本生活护理服务，如代购生活必需品、打扫卫生、陪同看病等。三是，对特困退休人员的帮扶工作，街道社区应以服务津贴方式动员社区骨干（楼院长、小组长等）积极参与。服务津贴每人每月应不低于20元。

5.春节走访慰问。一是，每逢春节，街道社区应向包括异地居住在内的所有退休人员寄送慰问信或慰问卡。对辖区有特殊困难和有突出贡献的退休人员，街道社区应进行重点走访，送上不低于100元的慰问品或慰问金。二是，春节慰问信或慰问卡应由当地政府或主管部门统一制作。内容包括：新春祝词，涉及退休人员的新政策、新举措等。三是，辖区有特殊困难和有突出贡献的退休人员可根据街道社区实际情况自主确定。但至少应包括：80岁以上的高龄退休人员；孤寡、独居退休人员；重病、重残退休人员；退休劳动模范；优秀退休党员等。

6.重阳节文体活动。一是，重阳节期间，街道社区应根据退休人员的兴趣、爱好和特长，组织开展多种形式的文体公益活动，如座谈会、文艺汇演、歌咏比赛、健康知识讲座等。二是，重阳节文体活动经费每人每年应不低于5元。活动经费主要用于购买纪念品和组织文体公益活动。三是，街道社区组织的重阳节文体活动，辖区退休人员的参与率应不低于40%；退休人员自管、互助组织的参与数量应不少于5个；每个自管、互助组织的参与人数应不少于12人。

7.社保政策例会。一是，区（县）、街道（乡镇）社会保险经办机构应定期（可以月、双月、季为单位）组织社会保险政策例会。议题包括：传达涉及退休人员的新政策、新措施；对退休人员提出的疑难问题进行集体会商；根据工作需要布置下一阶段的工作。二是，街道社区应积极组织相关工作人员与会，并给予每人每次不低于20元的会议补贴。

四、社会化管理服务包的经费测算与筹资管理

1.经费测算。要科学合理地测算退休人员社会化管理服务包所需经费，并非易事。地区经济发展程度不同，地方财力投入不同，街道社区创收能力不同，社会化管理服务工作的标准成本迥异。大体上，使用服务包的标准成本可从分项费用和人均费用两个角度分析。一是，分项费用估计。根据自贡、攀枝花两地市的实地调查，社会化管理服务包各服务项目所需最低费用如下：协助资格认证费用，每人（指辖区退休人员，如无特指，下同）每年应不低于2元；上门吊唁抚慰费用，每人应不低于100元；生病住院探视费用，每人应不低于50元；特困老

人帮扶费用，社区志愿人员服务津贴每人每月应不低于 20 元；春节走访慰问费用，普遍慰问每人每年应不低于 1 元，重点走访每人每年应不低于 100 元；重阳节文体活动费用，每人每年应不低于 5 元；社保政策例会，与会人员补贴每人应不低于 20 元。二是，人均费用估计。人均费用主要根据各服务项目及费用标准、适用范围及发生频率等参数估计。基于自贡、攀枝花两地市的实地调查，街道社区要全面落实社会化管理服务包，政府应提供给退休人员每人每年 25 元左右。

2.资金筹措。退休人员社会化管理服务包所需费用的筹措，可从以下两个渠道着眼。一是，养老保险基金支出一部分，事项包括协助资格认证、上门吊唁抚慰和社保政策例会。这三项服务都与确保养老保险基金安全直接关联。二是，地方政府财政支出一部分。严格说来，上门吊唁抚慰、生病住院探视、春节慰问走访、重阳节文体活动四项服务事关退休人员生活质量、社区和谐稳定，属地方事权范围，应由当地财政负担。但考虑到调整养老金支出范围事关大体，很难一蹴而就，试点阶段，服务包所需费用最好先由地方政府自行承担。

3.经费管理。鉴于部分地区服务项目经费由于无法及时足额到位，致使街道社区垫支情况普遍的现实，应进一步简化经费拨付方式，采取年初预拨、年底结算的方式。

五、社会化管理服务包的使用推广

研发退休人员社会化管理服务包的目的在于使用推广。根据现有国情，具备以下三个条件都可启动社会化管理服务包的使用推广工作。一是，国家或主管部门十分关注，有意把研发服务包作为深化街道社区社会化管理服务工作的突破口；二是，省或市主要领导高度重视，视研发服务包为当地改善民生的创新举措；三是，中欧社会保障合作项目愿意提供少量“种子”资金，以激发试点地区的积极性，增强服务包的吸引力。然从当前情势看，以上三个条件都暂不具备。要推广、使用退休人员社会化管理服务包，只能立足当前、着眼长远，一步一个脚印。

1.社会化管理服务包开展地方试点的方式与条件

试点方式。要在地方开展社会化管理服务包试点，最有工作基础的应是自贡和攀枝花两市。若全选或择其一，试点方案可规划两个。方案一是原地起步，即固化两市已有的服务项目，并逐步使之标准化、规范化、制度化。其中最紧要的是增强各级问责意识，添加考评指标。方案二是全面实施，即严格依照社会化管理服务包的框架设计执行，也可采取规定时间内服务项目“成熟一个、增加一个”的梯次推进策略。

试点条件。选用方案一的好处是既有的服务项目早已实施且有明确的筹资渠道，社会保险经办机构无需借助外力就可使用、推广。选用方案二的优点是一步到位，退休人员受益良多。但制约因素有二：一是部分项目如自贡市的生病住院探视、特困老人帮扶和攀枝花市的特困老人帮扶，需要新增少量经费。二是部分

项目特别是所需费用较多的项目如春节走访慰问、重阳节文体活动、社保政策例会需要调整经费支出方式，由每年向财政一事一申请转变为纳入地方财政预算，由大部分掌握在社会保险经办机构手中转变为直接划拨到街道社区。

2. 社会化管理服务包积极推向全省的方式与条件

推向全省的方式。社会化管理服务包要推向全省，也可规划两套方案。方案一是自下而上，即在总结自贡、攀枝花两地市试点经验的基础上，鼓励有条件的地市、区县继续试点探索，以星星之火，达燎原之势；方案二是自上而下，即在对社会化管理服务包进行充分论证的基础上，以深入贯彻落实《四川省劳动和社会保障厅关于推进全省企业退休人员标准化管理服务社区建设的意见》（川劳社发[2007]28号）的名义，用政策文件形式下发退休人员社会化管理服务包的主要内容和精神。

推向全省的条件。选用方案一的好处是符合现行政策推进思路，阻力和风险都较小。在此过程中，也可充分展现地方丰富的创意，更贴近现实。不足之处是在既无外力支持又无刚性约束的情况下，政策推进速度会较慢，甚至有可能消磨地方的激情和意志。选用方案二的优点是政策推进力度大，对有意愿的地方政府的促动大，退休人员受益面广。更为重要的是，一旦服务包得到推广使用，出于各种现实压力，地方政府很可能不得不使之制度化，可持续也就有了保证，全省退休人员社会化管理服务工作有可能开创新局面。在此过程中，最大的障碍来自地方政府特别是各级主管部门对服务包作用的疑虑，必须先统一认识，把研发的服务包作为劳动保障部门新辟的又一惠民工程加以落实。最理想的方式应是，将服务包涵盖的项目经费预算化，并列入当地经济社会发展规划和年度目标管理考核体系。

^①本文是中国-欧盟社会保障改革合作项目社会关爱子项目的终期成果。特别感谢四川省社会保险事业局、湖南省社会保险局以及自贡、攀枝花、南充、长沙、株洲、常德6地市各级劳动保障部门的大力支持和协助。

ⁱⁱ《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发劳动和社会保障部等部门〈关于积极推进企业退休人员社会化管理服务工作的意见〉的通知》（中办发[2003]16号）。

ⁱⁱⁱ国家人力资源和社会保障部 国家统计局：《2008年人力资源和社会保障事业发展统计公报》，http://www.stats.gov.cn/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/t20090519_402559984.htm。

^{iv}四川省劳动和社会保障厅 四川省统计局：《2008年四川省劳动和社会保障事业发展统计公报》，<http://www.sc.lss.gov.cn/info/page.jsp?infID=130&catID=2>。

^v即配合社会保险经办机构做好确保养老金按时足额发放工作；为企业退休人员提供社会保险政策咨询和各项查询服务；跟踪了解企业退休人员生存状况，协助社会保险经办机构进行领取养老金资格认证；帮助死亡企业退休人员的家属申请丧葬补助金和遗属津贴；集中管理企业退休人员的人事档案；组织企业退休人员中的党员经常开展组织活动；建立企业退休人员健康档案，有计划地开展健康促进工作，提供方便的医疗、护理和康复服务；组织企业退休人员开展文化体育健身活动，开展自我管理和互助服务。

文章来源：作者投稿

中国社会学网 www.sociology.cass.cn