

社会保险基本公共服务能力影响因素研究 ——以汉中市(区、县)社会保险业务经办中心为例

周明,张锐

(西北大学公共管理学院,陕西西安 710127)

摘要:基于平衡记分卡理论建立社会保险服务能力评价模型,在此基础上考虑了机构建设、人力资源、财政支持、内部管理、行政文化五类因素对其的影响并建立假设,以汉中市及区县社会保险业务经办中心工作人员和参保者的问卷数据分析,对理论假设进行检验,研究得出人力资源、行政文化、机构建设、财政支持和内部管理因素对社保经办机构服务能力存在影响,且影响依次减弱。针对此,应建立人员编制的动态调整制度、树立“为参保者服务”的理念和文化、加强信息化建设、完善标准化内部管理体系的政策对策建议,不断提高经办服务能力。

关键词:经办服务能力;影响因素;结构方程模型

中图分类号:F840.61

文献标识码:A

文章编号:1005-6378(2017)03-0052-11

DOI:10.3969/j.issn.1005-6378.2017.03.009

“十三五”规划中明确指出,应该在实践层面推进基本公共服务的公正、便利、可及,使其从制度全覆盖走向实际全覆盖^①。社会保障作为与民生最为贴近的公共服务,是基本公共服务的核心与基础。作为制度的执行机构,经办机构的运行效能直接决定了社会保障制度目标的实现程度。经过二十多年的建设和发展,我国初步建立起了较为完整的社会保险经办服务体系。但是随着各项社会保险制度覆盖面的逐步扩大,城乡间、区域间劳动力流动的频繁,社会保险经办机构服务能力不足的问题日益突出^[1],各地经办过程中出现了许多问题,深入探寻影响经办机构服务能力的关键因素,有助于提高基层经办服务能力,使社会保障服务能更好的惠及于民。

一、相关文献综述

基本公共服务最早是由瓦格纳从财政支出角度提出的,之后布坎南、马斯格雷夫等从公共物品出发,解释了基本公共服务的内涵^[2]。而我国学者也从范围、职能、需求以及权力四个方面对基本公共服务有不同的定义^[3-7],并提出了不同范围的基本公共服务内容^[8-12],但社会保障作为公共服务中最基本、最核心的部分,这点上大家没有分歧。

对于公共服务能力的评价目前的研究主要通过绩效评价和服务质量评价两种方式进行,而后者则主要为满意度测评,测评注重于顾客对服务质量的感知,这种感知包括服务提供的过程以及服务结果本身^[13],甚至还包括服务提供过程的环境即服务环境^[14]。之后国内学者^[15-21]则根据这一理论将政府服务

收稿日期:2017-01-15

基金项目:国家社会科学基金年度项目“社会保险统一经办模式及实现路径研究”(13BGL117)

作者简介:周明(1970—),男,安徽定远人,西北大学公共管理学院教授、硕士研究生导师,主要研究方向:公共经济学、社会保障。

① 引自《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。

质量分为过程质量和结果质量并结合公共服务设计期望和实际执行的差距对地方政府公共服务提供的质量进行评价;而绩效测评的研究大多集中于公共服务绩效测评标准、测评方法方面,主要是建立指标体系^[22-26]对公共服务提供的质量进行测评,影响因素涉及服务过程、服务结果、工作人员素质等多个方面,采用的方法主要为层次分析法、DEA 数据包络处理法、因子分析法等。

对社会保险经办机构能力及影响因素的研究方面,目前的研究主要从各地不同的经办模式和存在的问题出发进行宏观定性分析,认为社保经办机构信息化程度不足、工作人员素质参差不齐、人力资源匮乏、机构设计冗杂、机构定位不清晰等等是影响其运行科学有效的主要因素^[27-29]。已有的少量的定量文献主要采用了结构方程模型、因子分析法对陕西关中地区新农保经办和上海市社会保险经办机构进行分析^[30-31]。

综合上述学者的研究成果,可以看出国内外学者对于公共服务部门能力的核定和评价方法上存在共同性,这也为本文的研究奠定了理论基础。但对于社会保险经办服务的定量评价及影响因素分析的文献相当匮乏,基于此,本文在借鉴公共服务评价已有成果的基础上,综合考虑社保经办机构服务能力的内外部因素,建立社保经办机构服务能力评价的理论模型,通过对汉中市区县社会保险经办中心工作人员和参保者进行的问卷调查收集数据,对理论模型假设进行检验,找出影响社会保险经办机构服务能力的关键因素。

二、模型构建与研究假设

(一) 社保经办机构服务能力评价理论模型

本文主要借鉴封铁英等^[30]建立的社会保险经办服务能力评价指标体系,在此基础上,结合调查中的问题,运用非盈利组织平衡记分卡模型(BSC),从外部参保者满意度以及内部管理控制、财务均衡以及学习成长能力四个方面(图1)建立指标体系,对汉中市社会保险业务中心服务能力进行综合评价(表1)。

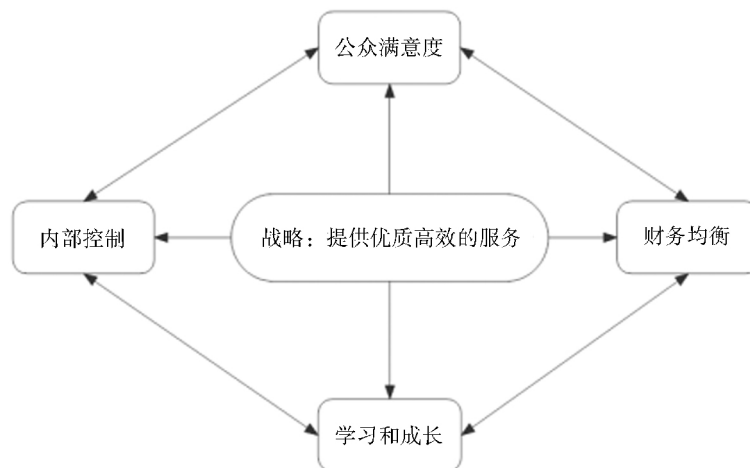


图1 服务能力评价理论模型

表1 服务能力评价指标体系

潜变量	参保者需求满足度 (Y1)					财务均衡 (Y2)					内部控制 (Y3)				学习和成长能力 (Y4)			
	a1	a2	a3	a4	a5	b1	b2	b3	b4	b5	c1	c2	c3	c4	d1	d2	d3	d4
观测变量	参保率	覆盖面	政策满意度	服务态度满意度	服务水平满意度	经费来源	筹资费用	运行费用	支付成本	管理费用	组织架构控制	业务运行控制	基金财务控制	信息系统控制	培训参与率	培训效果	个人成长程度	组织成长程度

(二)服务能力影响因素理论模型

通过建立的服务能力评价模型,综合公共服务能力、社保经办机构服务能力评价的研究成果以及调查出现的问题,对汉中市社会保险公共服务能力影响因素进行归类(表2)。

表2 服务能力影响因素

潜变量	机构建设 (X1)				内部管理 (X2)				财政支持 (X3)			人力资源 (X4)			文化资源 (X5)		
变量符号	q1	q2	q3	q4	q5	q6	q7	q8	q9	q10	q11	q12	q13	q14	q15	q16	q17
观测变量	机构设置科学性	职能配备合理性	窗口设置条理性	信息化建设及时性	服务内容一致性	服务方式统一性	责任权利对等性	考核激励公平性	财政拨款力度	资金来源稳定性	预算执行严谨性	人力资源数量	人力资源素质	人力资源管理	文化精神层	文化制度层	文化物质层

1. 模型构建。社会保险经办服务能力评价及其影响因素,有很多指标难以直接通过数据测量,需要进行主观评价,而结构方程模型则可以对难以直接测量的变量进行分析和处理,因此,本文选择结构方程模型对社保经办机构服务能力及其影响因素进行分析和评价。并建立如图2所示的结构方程模型。

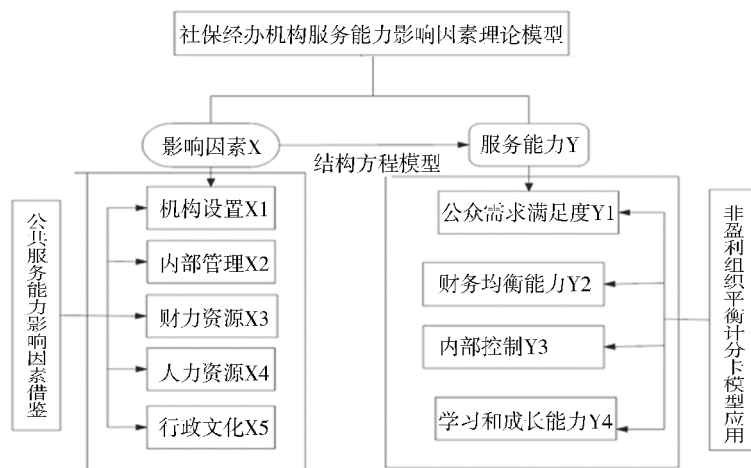


图2 影响因素理论模型

2. 研究假设。模型以服务能力为潜变量,具体包括参保者需求满足度、财务能力、内部控制以及学习成长能力。以机构设置、内部管理、人力资源、财力资源、行政文化为观测变量,提出以下研究假设(图3):

H1: 机构设置的合理性与服务能力存在正向影响。影响参保者需求满足度(H1-A)、财务均衡能力(H1-B)、内部控制(H1-C)和学习成长能力(H1-D); H2: 内部管理的快速有效性与服务能力存在正向影响。影响参保者需求满足度(H2-A)、财务均衡能力(H2-B)、内部控制(H2-C)以及学习成长能力(H2-D); H3: 财务资源平稳性与服务能力存在正向影响。影响参保者需求满足度(H3-A)、财务均衡能力(H3-B)、内部控制(H3-C)以及学习成长能力(H3-D); H4: 人力资源丰富性与服务能力存在正向影响。影响参保者需求满足度(H4-A)、财务均衡能力(H4-B)、内部控制(H4-C)以及学习成长能力(H4-D); H5: 行政文化与服务能力存在正向影响。影响参保者需求满足度(H5-A)、财务均衡能力(H5-B)、内部控制(H5-C)以及学习成长能力(H5-D)。

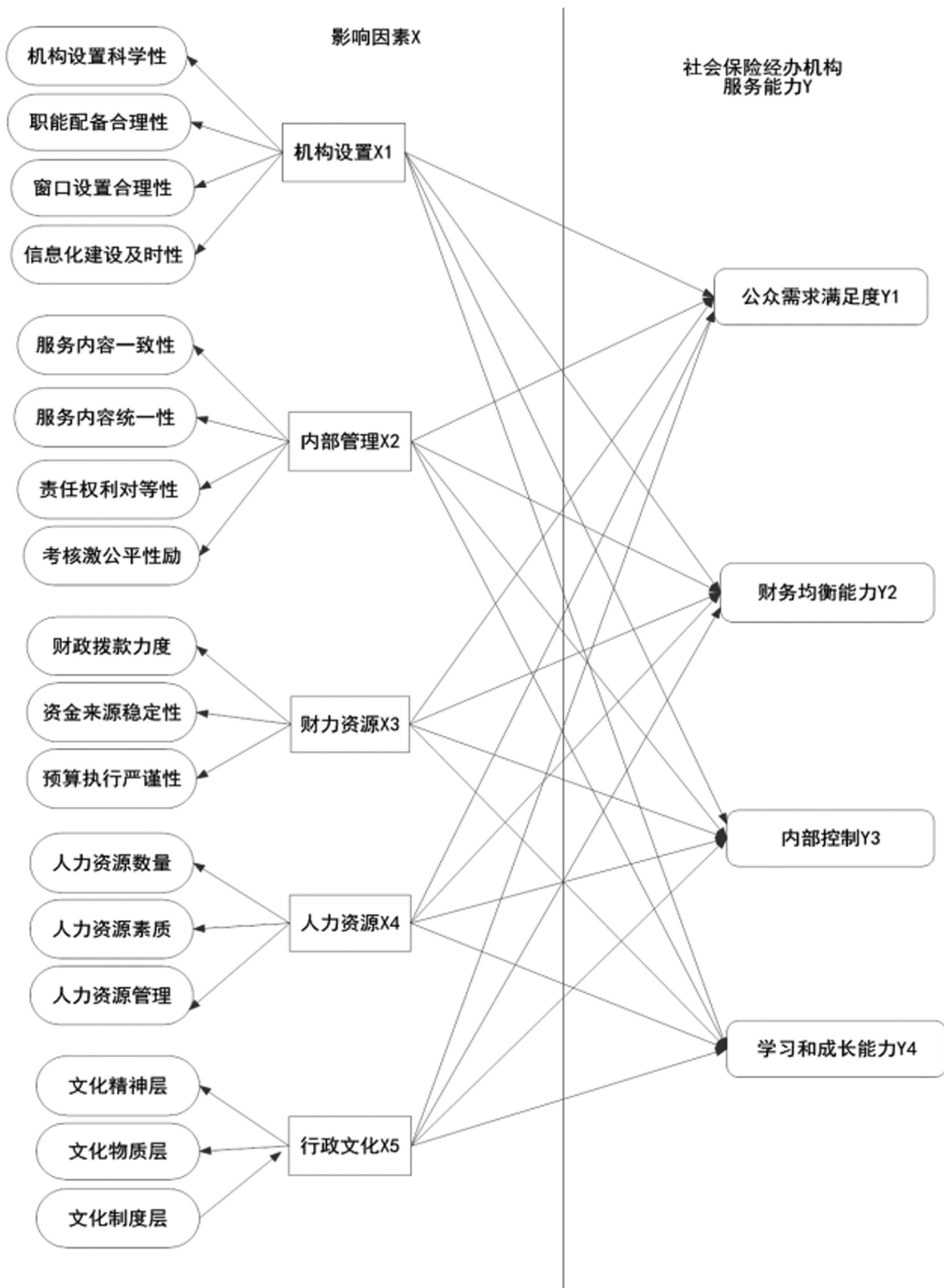


图3 社保经办机构服务能力影响因素模型

3. 调查样本选择与问卷设计。汉中市社会保险经办业务主要分为两个部分：城镇职工基本养老保险以及其他各险种业务。职工基本养老保险业务由汉中市养老保险经办处及其下属机构经办，实行垂直管理体制，而其他各险种则是由汉中市社会保险中心来经办，实行属地化管理。本文的调研对象限于汉中市县两级社会保险经办机构。

根据影响因素模型,调查需要同时考虑内部因素和外部参保者满意度因素,调查对象分为两部分:中心工作人员和社会保险参保者。汉中市社会保险业务经办机构下辖 11 个县区中心,编制人数 257 人,实有人数 281 人。为了减小抽样风险,问卷采取分层整群随机抽样方法,回收面向工作人员发放的有效问卷 105 份,其中市级工作人员问卷占 9.52%,区县级工作人员问卷占 90.48%。回收参保者有效问卷 242 份。

问卷的设计以服务影响因素理论模型为中心展开,并在正式问卷调查之前对问卷进行测试和修正,面向工作人员的问卷主要包括被调查人员的基本情况、经办机构的建设情况、内部管理情况、经费收支状况;业务办理满意度情况等 26 个问题;而面向参保者的问卷主要包括被调查者的基本情况、参加社会保险的情况、经办机构服务绩效评价等 26 个问题。

三、实证检验

(一) 问卷调查的科学性检验

1. 信度检验。采用 Cronbach's Alpha 系数对样本信度进行检验,当克龙巴赫 α 系数大于等于 0.7 则为高信度,在 0.7~0.35 之间为一般信度,小于 0.35 则为低信度。

表 3 信度检验

	X1	X2	X3	X4	X5
Cronbach's Alpha	0.873	0.742	0.73	0.769	0.799
	Y1	Y2	Y3	Y4	总体
Cronbach's Alpha	0.717	0.775	0.756	0.707	0.795

从表 3 中可以看出各个潜在变量和观测变量的信度系数都大于 0.7,问卷信度高。

2. 效度检验。采用 KMO 和 Bartlett 球形检验方法对问卷效度进行检验,结果如下表:

表 4 效度检验

KMO Bartlett 的检验	
KMO 值	0.898
Bartlett 的球形度检验 近似卡方值	11.850
自由度 df	595
显著性概率 Sig.	0.000 小于 1%

KMO 值为 0.898,大于 0.8,且 Bartlett 的球形度检验 P 值小于 0.01,问卷有效。

(二) 测量模型拟合

运用 AMOS17.0 对服务能力影响因素测量模型(图 4)进行验证性因子分析,此检验观测变量对潜在变量的代表性。

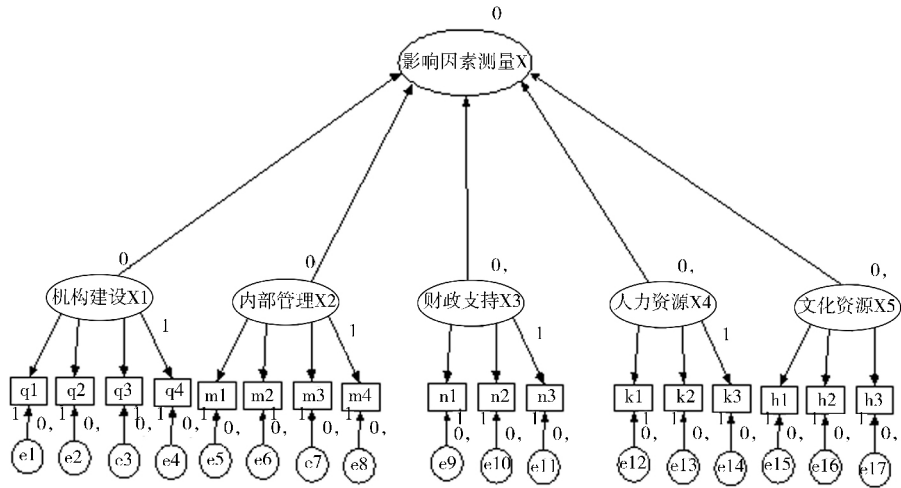


图 4 测量模型拟合图

表 5 测量模型拟合指标

	X ² /df	RMSEA	NNFI	CFI	NFI	IFI
拟合标准	<3	<0.1	>0.9	>0.9	>0.9	>0.9
	2.494	0.087	0.951	0.963	0.961	0.965

从测量模型输出的拟合结果(表 5)来看,模型拟合效果良好。

影响因素理论模型(图 5)拟合结果如下:

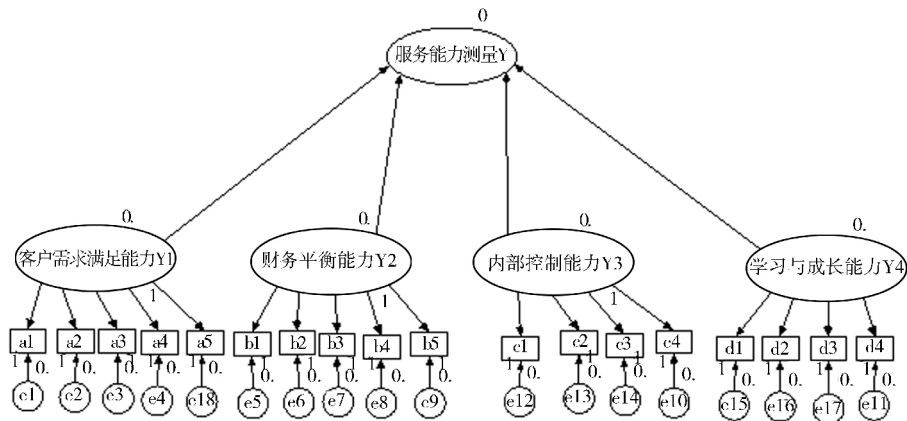


图 5 影响因素拟合图

表 6 影响因素模型拟合指标

	X ² /df	RMSEA	NNFI	CFI	NFI	IFI
拟合标准	<3	<0.1	>0.9	>0.9	>0.9	>0.9
	2.798	0.019	0.933	0.933	0.948	0.956

从表 6 输出结果可以看出服务能力影响因素理论模型拟合性较好。

(三) 结构模型拟合与研究假设检验

本文研究的社保经办机构服务能力 Y(公众需求满足度 Y1、财务均衡能力 Y2、内部控制 Y3、学习和

成长 Y4)与服务能力的影响因素(机构设置 X1、内部管理 X2、财政支持 X3、人力资源 X4、文化资源 X5)存在垂直、单一影响,即各维度之间不存在相互影响以及重合,因此,将分组构建模型对假设进行检验和分析。

1. 客户需求满足能力。H-A 假设检验与结果讨论。从输出的模型结果(表 7)可以看出,模型拟合良好。且从途径图(图 6)中可以看出人力资源、机构建设、文化资源、内部管理、财政支持等因素对客户需求满足能力的影响是逐渐减弱的,分别为 0.871、0.462、0.166、0.023、0.003。经办机构工作人员的素质直接影响到参保者对服务的满意度。工作人员的工作态度、办理业务的熟练程度等等都直接影响着参保人的服务体验以及对社会保险政策的理解,因此人力资源对公众需求满足能力的影响是最为显著。而财政支持对客户需求满意度影响最弱,财政资金一般用于机构自身建设、经费支出,参保者一般很难感知财政对自己所享受服务的影响。

表 7 影响客户需求满足能力模型拟合指标

	X ² /df	RMSEA	NNFI	CFI	NFI	IFI
拟合标准	<3	<0.1	>0.9	>0.9	>0.9	>0.9
模型结果	2.757**	0.095	0.877	0.938	0.906	0.938

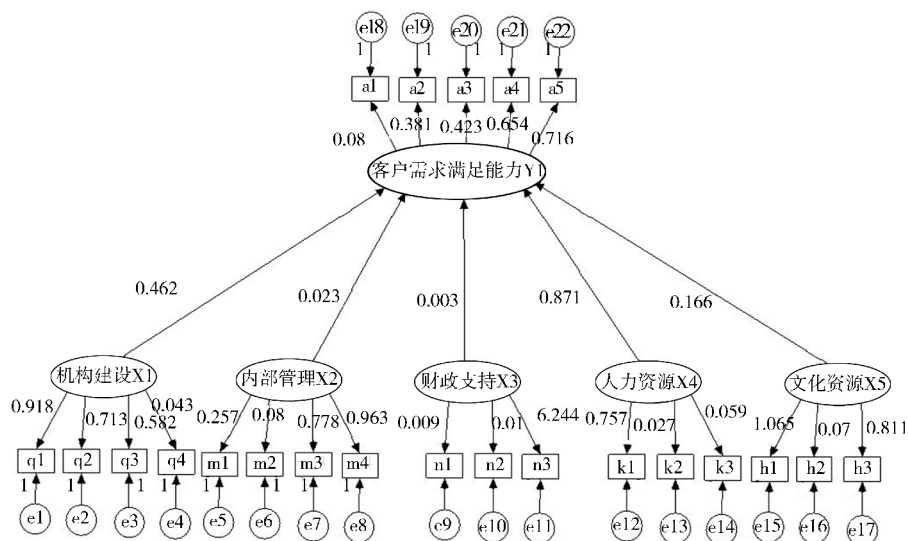


图 6 客户需求满足能力影响因途径图

2. 财务平衡能力。H-B 假设检验与结果讨论。从输出的模型结果(表 8)可以看出,模型拟合良好,且从途径图(图 7)中可以看出人力资源、财政支持、机构建设、文化资源以及内部管理等因素对财务平衡能力的影响呈逐渐减弱的趋势,分别为 0.954、0.25、0.159、0.043、0.018。财政预算制定、财政费用的支出等决定都会受到机构人员的直接影响,因此人力资源对财务平衡能力的影响最为显著,而内部管理对财务平衡能力的影响最弱,即经办机构内部服务效率、绩效水平、管理水平等对财务平衡能力不会有直接影响。

表 8 影响财务平衡能力模型拟合指标

	X ² /df	RMSEA	NNFI	CFI	NFI	IFI
拟合标准	<3	<0.1	>0.9	>0.9	>0.9	>0.9
模型结果	2.293**	0.081	0.873	0.947	0.911	0.948

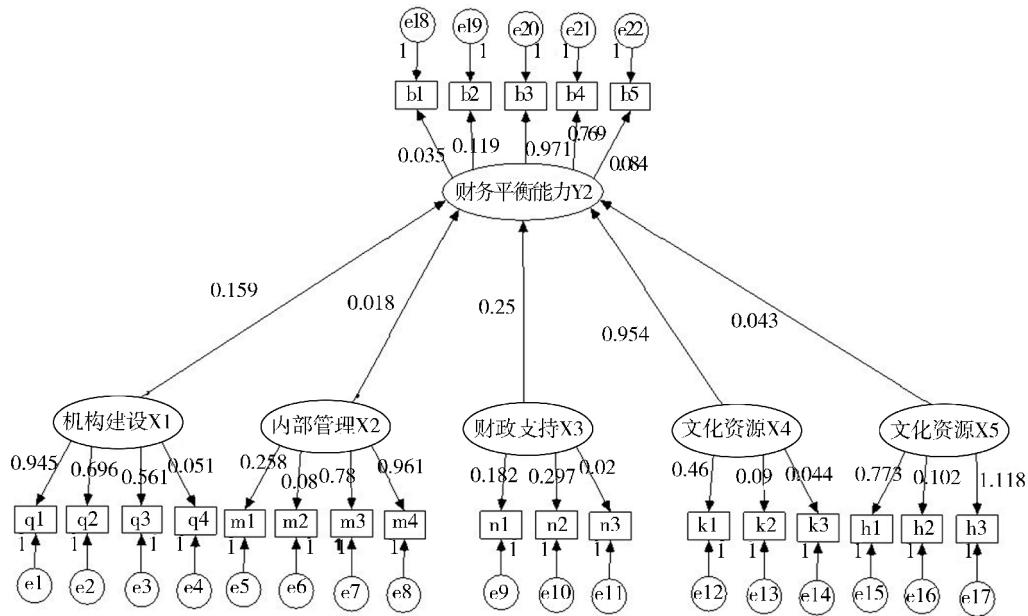


图7 财务平衡能力影响因素通路图

3. 内部控制能力。H-C 假设检验与结果讨论。从输出的模型结果(表 9)可以看出,模型拟合良好,从通路图(图 8)中可以看出人力资源、机构建设、内部管理、文化资源以及财政支持对内部控制的影响呈逐渐减弱的趋势,分别为 0.998、0.046、0.04、0.003、0.004。因为机构需要依靠人的管理和控制来保障其运行,所以人力资源对内部控制的影响最为显著,而社保经办机构的费用一般由区县两级政府拨款,且每年均需编制预决算并严格执行,经办机构的内部控制对财政支持基本没有管控能力,所以财政支持对内部控制的影响最弱。

表 9 影响内部控制模型拟合指标

	X ² / df	RMSEA	NNFI	CFI	NFI	IFI
拟合标准	<3	<0.1	>0.9	>0.9	>0.9	>0.9
模型结果	2.24**	0.08	0.945	0.97	0.947	0.97

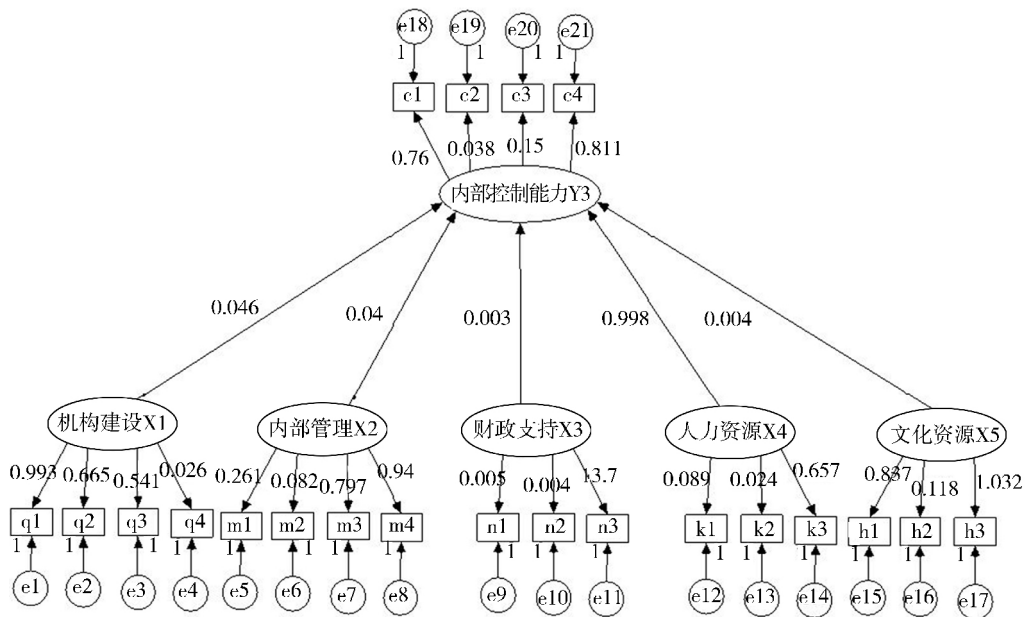


图8 内部控制影响因素通路图

4. 学习与成长能力。H-D 假设检验与结果讨论。从输出的模型结果(表 10)可以看出,模型拟合良好,从途径图(图 9)中可以看出文化资源、财政支持、内部管理、机构建设以及人力资源对学习成长能力的影响呈逐渐减弱的趋势,分别为 0.899、0.346、0.263、0.06、0.001。好的行政文化可以激励员工更好地工作,更加积极向上有助于员工学习和成长,因此文化资源对学习和成长能力影响显著。而人力资源更多关注于工作人员的编制、数量等问题,与学习成长能力并无直接关系,影响较弱。

表 10 影响学习与成长能力模型拟合指标

	X ² /df	RMSEA	NNFI	CFI	NFI	IFI
拟合标准	<3	<0.1	>0.9	>0.9	>0.9	>0.9
模型结果	2.047**	0.073	0.957	0.945	0.901	0.947

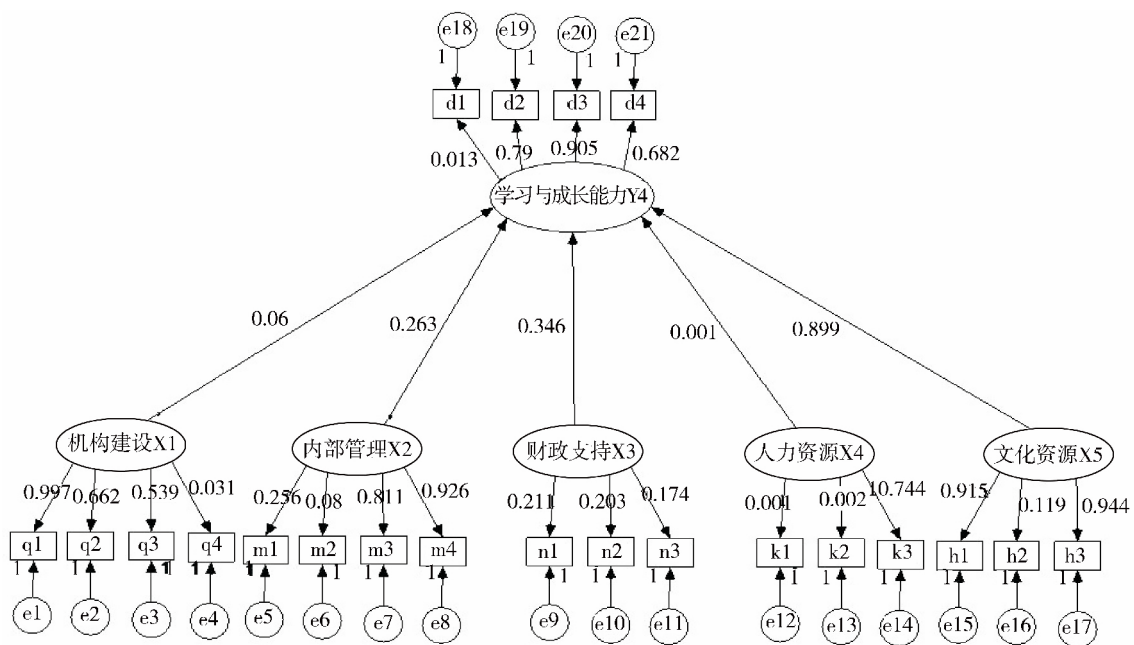


图 9 学习成长能力影响因素途径图

四、结论与建议

从前述分析可以得出五个结构模型拟合的结果均符合拟合标准,拟合结果显著。人力资源、行政文化、机构建设、财政支持、内部管理都对汉中市社会保险经办机构公共服务能力产生了影响,且影响显著性递减。具体来看,人力资源是影响参保者需求满足能力、财务平衡能力、经办机构内部控制能力的首要因素。调查中发现随着扩面和人员流动的频繁,基层经办机构业务量增加较快,直接服务于一线的人员数量远远跟不上业务的增加数量,不得不采取聘用制、短期合同制、借调等方式解决人员不足问题,这些人员工资福利待遇低,流动性强,造成了工作中服务态度、服务质量难以满足参保者的预期需求;机构建设是影响参保者需求满足能力、内部控制能力的第二因素。由于人员的不足,很多经办机构的主要工作在于保证甚至是应付正常业务的完成,难以考虑机构的建设和进一步发展问题,信息系统建设严重滞后;财政经费支持因素对于经办机构的财务平衡能力有着重要的影响。经费的增加难以跟上业务量的增长速度,“无编制”人员的工资福利待遇难以保证,影响了经办机构的学习与成长能力,严重影响了以“参保者为本”的社会保障行政文化的形成。因此,进一步提高社会保险经办服务能力,必须要做到以下几点:

1. 建立内部工作人员编制数量的动态调整机制。近些年汉中市社会保险经办项目的增加、参保人员的不断扩大以及流动人员的迅速增加,使得现有的人员工作量增加很快,部分岗位出现超负荷工作的状况,应该尽快建立适应工作量变化的人员编制动态调整机制,以适应不断增加的工作量需要。

2. 加大经费支持,重视人才成长,优化人员结构。根据重新核定的业务量和人员数量拨付人员费用,并建立相应的动态增长机制,同时,加大办公经费和专项经费的支持力度。应重视经办机构工作人员的学习、成长以及培训、学习深造等工作,定期组织工作人员进行业务学习、培训或者深造,提高工作熟练程度,提升业务能力。

3. 树立以人为本、为参保者服务的行政文化。以参保者作为经办服务的中心,既符合建设服务型政府的要求,也是服务能力不断提升的需要。在具体实践中应定期组织员工进行思想文化学习,树立正确的服务理念,进一步完善服务满意度评价考核制度,并与绩效挂钩,激励工作人员提供更优质的服务。

4. 完善标准化、精准化的内部管理体系,加快信息化建设。落实市区县各级中心服务流程的标准化、规范化,修订完善各项工作流程,精简服务窗口,在“一厅式办公”的基础上,实现各项社会保险业务的“一站式办齐”。同时应注重加强经办机构信息化建设,将“互联网+社会保障”落到实处,实现参保者网上办理更多的社会保险业务,方便流动就业人口更加便利的处理各项业务,方便参保者了解各项社会保险政策、享受社会保险政策带来的福利。

[参 考 文 献]

- [1] 谭秀阁,王峰虎,杨建飞. 陕西城乡公共服务均衡发展问题研究[J]. 西安财经学院学报,2012(2):56—61.
- [2] 詹姆斯·S·鲍曼. 职业优势:公告服务中的技能三角[M]. 张秀琴,译. 中国人民大学出版社,2005:4.
- [3] 丁辉侠. 区域基本公共服务均等化的内涵与本质属性[J]. 理论月刊,2011(9):72—75.
- [4] 刘尚希. 基本公共服务均等化:现实要求和政策路径[J]. 浙江经济,2007(13):24—27.
- [5] 张立荣,李军超,樊慧玲. 基于收入差别的农村公共服务需求偏好与满意度研究[J]. 中国行政管理,2011(10):118—122.
- [6] 安体富,任强. 政府间财政转移支付与基本公共服务均等化[J]. 经济研究参考,2010(47):3—12.
- [7] 刘晓静,张楠. 城乡统筹视角下中国养老服务体系构建[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版),2013(3):111—115.
- [8] 常修泽. 中国现阶段基本公共服务均等化研究[J]. 中共天津市委党校学报,2007(2):66—71.
- [9] 陈海威,田侃. 我国基本公共服务均等化问题探讨[J]. 中州学刊,2007(3):31—34.
- [10] 包兴荣. 社会公正话语下的城乡社会性公共服务统筹刍议[J]. 四川行政学院学报,2006(3):70—73.
- [11] 丁元竹. 科学把握我国现阶段的基本公共服务均等化[J]. 中国经贸导刊,2007(13):24—25.
- [12] 周明. 公共服务均等化的区域比较研究——以陕西省基本老保险省级统筹为例[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2011(1):15—19.
- [13] GRONROOS C. Strategic Management and Marketing in the Service Sector[R]. Research Report, Swedish School of Economics and Business Administration, Helsinki, 1982.
- [14] RUST R, OLIVER R. Service Quality: New directions in Theory and Practice[M]. CA: Thousand Oaks, 1994, 65—68.
- [15] 孙恒有. WTO 背景下我国政府服务质量差距分析[J]. 领导科学, 2004(18):53—54.
- [16] 吕维鑫,王永贵. 公众感知行政服务质量对政府声誉的影响制研究[J]. 中国人民大学学报,2010(4):117—126.
- [17] 罗海成. 基于服务质量的地方政府服务竞争力研究——概念模型及研究命题[J]. 福建行政学院学报,2011(3):5—10.
- [18] 纪江明,胡伟. 中国城市公共服务满意度的熵权 TOPSIS 指数评价——基于 2012 连氏“中国城市公共服务质量调查”的实证分析[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2013(3):41—51.
- [19] 赵大海,胡伟. 中国大城市公共服务公众满意度的测评与政策建议[J]. 上海行政学院学报,2014(1):23—29.
- [20] 睢觉臣,张朔婷,刘玮. 农村公共服务质量评价与提升策略研究——基于改进的 Servqual 模型[J]. 统计与信息论坛,2015(4):83—89.
- [21] 季丹,郭政,胡品洁. 公共服务质量第三方评价研究——基于东地区的试点应用[J]. 中国行政管理,2016(1):41—44.
- [22] GEORGEA, BOYNE. What is Public Service Improvement [J]. Public Administration, 2003(2):211—277.

- [23] 陈振明. 加强对公共服务提供机制与方式的研究[J]. 东南学术, 2007(2): 69—76.
- [24] 程方升. 服务型政府构建中地方政府服务质量: 缺口与完善——基于 RATER 指数五纬度的分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2007(5): 99—102.
- [25] 罗晓光, 汝军芳. 政府服务质量 SERVQUAL 评价量表开发[J]. 科技与管理, 2010(1): 57—61.
- [26] 蔡中华, 王一帆, 董广巍. 城市社区养老服务质量评价——基于粗糙集方法的数据挖掘[J]. 人口与经济, 2016(4): 82—90.
- [27] 杨燕绥, 吴渊渊. 社保经办机构: 服务型政府的臂膀[J]. 中国社会保障, 2008(3): 28—29.
- [28] 郑秉文. 中国社会保险经办服务体系的现状、问题及改革思路[J]. 中国人口科学, 2013(6): 2—16.
- [29] 鲍淡如. 基层社保经办的模式选择[J]. 中国社会保障, 2014(11): 28.
- [30] 封铁英, 仇敏. 新型农村社会养老保险经办机构服务能力及其影响因素的实证研究[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2013(1): 85—94.
- [31] 王飞跃, 袁士伟, 袁涛. 结构方程模型下的社会保险经办机构服务能力建设分析[J]. 社会保障研究(北京), 2016(1): 47—56.

【责任编辑 吴 姣】

Research on Basic Public Service Ability and Its Influencing Factors

——Taking Social Security Agency in Hanzhong City
(District and County) as an Example

ZHOU Ming, ZHANG Rui

(College of Public Management, Northwest University, Xi'an, Shaanxi 710127, China)

Abstract: The paper established social security service capacity evaluation model on the basis of the balance score card theory, considered and established assumes of the impact of some factors such as institutions construction, human resources, financial support, internal management, and administrative culture. The social insurance agencies questionnaire data from both downtown and county of Hanzhong were used to hypothesis testing, and a conclusion was drawn that human resources, administrative culture, institutions construction, financial support and internal management factors have obvious impact on the service capacity of the social security administration department, and their significance decrease successively. Therefore, the following five suggestions should be concerned: constructing dynamic adjustment of staffing system, setting “serve the insured” culture, strengthen the information construction, improving the internal management system standardization, and constantly enhancing the handling ability.

Key words: social insurance agency service ability; influence factors; structural equation model