

国家治理现代化视角下的 社会保障治理问题

■文/白维军

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)明确提出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”治理体系与治理能力现代化是《决定》的核心精神,为未来的国家治理提出了新要求,指明了新方向。社会保障治理是国家治理的重要内容之一。我国的社会保障制度建设也应在国家治理现代化的理论框架下,运用新视角,瞄准新方向,解决新问题,与时俱进地开展社会保障制度建设。笔者认为,社会保障治理需关注五个问题:

社会保障治理主体责任问题。社会保障是国家通过立法,以国民收入再分配的形式,为应对社会成员所面临的社会风险而作出的一种制度安排。在现代社会,建立和实施社会保障制度,开展有效的社会保障治理,被视为政府的基本职责。《决定》在论及改进社会治理方式时提到,要“坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用”,再次强调了政府在社会治理中的主导地位。综观中外,政府一直都是社会保障治理的主要实施者,承担着其他主体无法替代的重要责任。因此,社会保障治理仍应坚持政府主导,充分体现政府的主体责任,通过其强大的组织、协调、动员、推动能力,实现公平可持续的社会保障制度建设。

社会保障治理中的政府主体责任是全面而明确的。首先,政府须通过科学合理的顶层设计,制定完善的社会保障

政策,形成统筹全局、协调发展的社会保障制度体系,实现政府在社会保障治理中的制度责任。其次,政府须全面承担起社会保障政策的实施、监督、管理责任,确保社会保障政策的顺畅运行。最后,政府还应借助其强大的转移支付能力,承担起社会保障治理的财政责任,为社会保障事业的开展提供坚实的财政支持。而且,上述各项政府责任又必须坚持依法治国的原则,使社会保障治理的各个环节在法治的轨道上协调、有序运行。

社会保障治理多元参与问题。《决定》所提出的“社会治理”与之前的“社会管理”最大的区别在于,“治理”强调多元主体的协同管理,以民主的方式开展,是一个持续互动的过程,有别于“管理”的单一主体、强权管控和单向度运行。在多元参与社会治理的问题上,《决定》指出,“鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。”“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。”“人民是改革的主体,要坚持党的群众路线,建立社会参与机制,充分发挥人民群众积极性、主动性、创造性,充分发挥工会、共青团、妇联等人民团体作用,齐心协力推进改革。”无不体现出多元参与社会治理的理念与主张。

社会保障是一个关乎全体社会成员生老病死的系统工程,牵扯的利益主体庞杂,需综合考虑各方诉求,吸纳各方力量参与其中,形成一个多元参与的互

动格局。因此,社会保障治理要求走出“管理”时代政府“一家独大”,政策实施中顾此失彼,无法顾及全局利益的管理困局,充分动员社会组织、人民团体甚至公民个人积极地参与进来,让各利益主体充分表达所属群体的正当诉求。通过多元参与的治理路径,政府可以充分听取和征集民意,民众则可以真实地表达自己的利益诉求,共同促成一个完善的社会保障政策体系。而且,多元参与能增强社会保障治理能力,充裕社会保障基金,丰富社会保障治理手段,最终提高社会保障治理的绩效和水平。

社会保障治理方式多样化问题。国家治理体系与治理能力现代化的一个突出特征是,在治理方式上要变过去的管理型治理为现代的服务型治理,由原来那种自上而下的高度管控式和重视结果的管理,转变为自下而上的民主式、参与式和协调互动治理,并将管理重心转向过程治理,从而实现社会治理方式由传统向现代的转变。随着治理理念与治理内容的改变,社会保障治理方式也应作出相应变化。先进的科学技术水平和信息技术平台,尤其是方兴未艾的“互联网+”趋势,对传统的社会保障管理模式提出了严峻挑战,也为治理方式的多样化提供了条件与可能,此时的社会保障治理需充分利用网络、通信、交通技术进步成果,以及人的观念转变等有利条件,创新治理方式,提高治理水平和效率,实现社会保障治理方式的多样化和现代化。

对于社会保障政策的实施者来说,

利用先进的信息科学技术,可以改变过去主要靠工作人员手工操作,以及必须与服务对象见面才能沟通的低效能做法,转而借助智能技术和网络平台,开展更为快捷、高效的社会保障业务处理。对于社会公众来说,则可以及时而准确地全面了解各项社会保障政策,并能通过操作平台实现社会保障业务的远程办理。通过社会保障治理方式的多样化转变,能够实现社会保障政策主体与客体的充分互动,以及利益相关者全过程的治理参与,确保公众能享受到高效的社会保障服务。

社会保障治理体系现代化问题。《决定》提出的治理体系现代化主要是指,在国家治理中要妥善处理政府、市场、社会三者的关系。在清晰认识上述三大主体在特定治理领域的优势和职责后,将属于政府职责范围的事情交予政府处理,市场能发挥很好作用的则经由市场运作,适宜社会承担的则回归社会机制,从而形成一个政府、市场、社会定位明确、相互协同的治理框架。治理体系的具体内容包括思想体系、组织体系、制度体系和作风体系等,它是一个系统的有机整体。因此,实践中的国家治理体系现代化就是要求在上述各领域实现政府、市场、社会的合理分工与协调运行。

社会保障治理体系现代化也是一个集治理主体、内容、手段等于一体的复杂组合和动态过程。不仅要求妥善处理政府、市场、社会三者的关系,还必须就社会保障治理体系本身作出合理安排和统筹规划,实现社会保障制度各部分的和谐运行,这是建立更加公平可持续社会保障制度的必然选择。例如,《决定》在高度概括社会保障制度建设的主要内容后,明确提出要“加快健全社会保障管理体制和经办服务体系”,对社会保障治理体系现代化在管理经办方面提出了具体的任务要求。因此,从治理的体系化来看,我国的社会保障治理首

先应做好顶层设计,全盘规划、统筹处理。其次,将社会保障治理视作一个体系化的过程,要有计划、有重点、有步骤、有秩序地稳步推进,进而形成一个内容及实施体系化的现代化社会保障治理框架。

社会保障治理能力现代化问题。国家治理能力现代化是指将国家治理体系中的制度和机制转化成一种能力,用制度的力量管理各项社会事务。在此,治理体系现代化是治理能力现代化的基础和条件,治理能力现代化是治理体系现代化的升华,二者相辅相成、相互促进。治理能力现代化要求以制度和机制为基础,正确处理政府、市场、社会的关系,以多元参与的治理主体为轴心,促成各种社会关系的流畅运行和各主体治理功效的最大化,最终形成一个充满活力的社会秩序和运行机制。

社会保障治理是一个集制度设计与

实施于一体的综合过程,是一个关乎全体国民生计和福祉的宏大事业,社会保障治理能力的高低直接关系到国民福祉的实现程度,以及社会保障制度的未来发展。实现社会保障治理能力现代化,首先应有一个先进的治理理念,应有动员各方力量共同参与和开展民主式、协调式、互动式治理的意识,做到社会保障治理理念的现代化。其次,以社会保障治理体系中的制度和机制为依据,打破传统的官本位思想,发挥各主体参与的积极性,严格依法行政、依法治理,形成合作共治的治理结构,培养规范、有力、高效的社会保障治理能力。最后,充分利用发达的科学技术和信息平台,创新社会保障治理方式,在社会保障政策制定、业务办理、服务提供等方面与现代化的社会环境紧密结合,提高社会保障治理的能力与水平。■

作者单位:内蒙古大学公共管理学院



石净摄

世界社会保障研究分会成立

11月5日,中国社会保障学会世界社会保障研究分会暨第一届研讨会在京举行。全国人大常委、中国社会保障学会会长郑功成教授在会上指出,研究国外社会保障制度应当具备全球观、大视野,高度关注各国社会保障制度改革的大背景,遵循政府主导、责任分担、互助共济、促进团结和提供稳定预期的大规律,来寻求适合中国借鉴的社会保障制度发展的大国之道。中国社会科学院学部委员周弘被推选为世界社会保障研究分会会长。(任岚)