

DOI: 10.14137/j.cnki.issn1003-5281.2016.06.003

社会保障治理能力现代化的三重维度

白维军

(内蒙古大学 公共管理学院, 内蒙古 呼和浩特 010070)

[摘要] 社会保障治理能力现代化是国家治理能力现代化的重要组成部分。实现社会保障治理能力现代化需通过横向和纵向的治理结构优化,提升政府的社会保障履职能力;通过公众参与机制的现代化、参与过程的法制化、参与方式的技术化、参与途径的组织化,提升公众的社会保障治理参与能力;通过信息平台建设、治理手段革新、法律法规保障,提升社会保障治理手段的现代化水平。

[关键词] 社会保障; 治理能力; 现代化

[中图分类号] D632.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-5281(2016)06-0014-06

党的十八届三中全会将“推进治理体系和治理能力现代化”确定为国家新常态下改革发展的新任务与新目标。其中,治理能力现代化是指国家因应时代发展和人民需求的变化,综合利用科学的理念、规范的制度、先进的手段依法行政,不断提高公共事务管理能力的综合过程,是国家治理能力的强化与升级。社会保障治理是国家治理体系中的重要内容,实现社会保障治理能力现代化既是政府提供优质社会保障服务的有力保障,也是民众享有社会保障权益的重要手段,是国家治理能力现代化的应有之义。基于此,本文在深入解读社会保障治理能力现代化的基础上,从作为治理主体的政府如何提高社会保障履职能力、主客体兼于一身的公众如何参与社会保障治理以及作为手段的信息技术如何应用到社会保障治理中这三个维度,分别论述实现社会保障治理能力现代化的路径选择,希望能够对相关部门社会保障决策与执行提供有益的借鉴。

一、从“现代化”到社会保障治理能力现代化的逻辑推进

现代化是一个走出传统思维和传统生产关系的发展过程,是国家现代化和国家治理能力现代化的逻辑起点。社会保障治理是国家治理的重要组成部分,社会保障治理能力现代化是国家治理能力现代化的拓展与延伸。实现社会保障治理能力现代化,既需契合国家治理能力现代化的制度化、民主化、协同化、效能化诉求,又需从社会保障治理的实际情况出发,从治理结构优化、治理主体参与、信息技术应用等多个维度协同推进。

(一) “现代化”与国家治理能力现代化

现代化是一个因应时代变化不断创新和超越,由低级到高级、从量变到质变的综合动态过程,是国家和社会各个领域走出“传统”,迈向“现代”的必然选择。我们可以将“现代化”定义为:全社会

[基金项目] 国家社科基金项目“边疆民族地区农村流动型社会保障服务研究”(编号:14XSH019)。

[收稿日期] 2016-08-22

[作者简介] 白维军,男,内蒙古大学公共管理学院教授,硕士生导师,中国社会保障学会青年委员会委员,管理学博士。

范围内,一系列现代要素以及组合方式连续发生的由低级到高级的突破性的变化或变革的过程。^[1]现代化概念的提出与广泛传播,直接推动了国家现代化概念的形成与建设进程的启动。从现代化的内涵出发,我们认为,国家现代化是指在充分利用知识、科技、教育、文化、信息等现代化要素的基础上,对国家政治、经济、社会、文化以及生态各个方面进行深刻变革,以改变传统的生产关系与生产方式的一个综合性全方位变革过程。中国的现代化经历了从最初狭隘的经济现代化,到目前经济、社会、政治、文化、生态“五位一体”现代化的漫长转变。十八届三中全会后,为更好地适应国家的发展战略和人民的多样化需求,国家又提出了治理体系与治理能力的现代化,希望通过现代化的手段实现国家的善治与人民的福祉。

国家现代化是需要具体行动予以实现的,这就是我们所讲的国家管理手段与管理能力。随着人们对事物本质认识的不断深入,我们实现了从“管理”到“治理”的理念转变,提出了国家治理、治理能力以及治理能力现代化等概念,为实现国家现代化提供着源源不断的理论支撑。其中,治理能力现代化是指在一个国家的现代化进程中,治理主体科学地落实各项国家管理制度,最大限度地利用各种现代资源,高效能地解决向现代社会转型过程中出现的各种问题,引领和促进国家现代化的全面实现并保持现代社会持续发展的能力。^[2]与传统的“管理”相比,“治理”的进步性主要表现在以下几个方面。一是主体不同。管理的主体是较为单一的政府,政府在处理公共事务中承担全部责任;而治理则讲究多元主体,除政府外,市场、社会、公民等都可以参与其中,并发挥积极作用。二是权力来源不同。管理的权力来自国家授权,容易导致政府权力膨胀,滋生腐败等权力寻租;治理的权力则受契约和制度的约束,政府的公权力受到市场主体、社会组织、公民等多方监督。三是行政方式不同。管理是自上而下的,政府对管理对象以命令等强制性的手段做出要求;治理强调上下互动,不同主体相互沟通,协商一致,在充分尊重各方利益的基础上,以治理网络的方式解决问题。

最后,我们需对国家治理能力现代化进行精准认知,这既是现代化在国家治理中的延伸,也是下文将要论述到的社会保障治理能力现代化的逻辑前提。如前所述,国家治理能力现代化是一个复杂系统,是由各要素、各子系统组成的有机体系。^[3]

因此,对于国家治理能力现代化的实现程度,我们可以从以下四个方面进行考量。一是治理的制度化,制度是国家治理的有效工具,实现治理能力现代化要求国家通过制定功能完备、科学规范、运行有效的制度体系,并不断增强制度实施的完整性与有效性;二是治理的民主化,它要求社会各方力量公正、平等地参与国家治理,治理主体由单一主体向多元主体转变,尊重和保障各主体的合法权利和利益;三是治理的协同化,它要求改变传统上国家管理中的部门化、碎片化问题,注重政府部门的协同性,通过调整机构、整合资源、明确职能、协调利益形成共同治理的合力;四是治理的高效化,在大力提倡降低成本、提高效率的当今时代,保证政策制定与执行的高效率是治理能力现代化的基本要求之一。

(二) 社会保障治理能力现代化及其内涵

社会保障是一项关乎国计民生的重要制度安排,对维护社会稳定,保障公民生存权和发展权具有重要意义。遵循国家治理能力现代化的发展逻辑,实现社会保障治理能力现代化不仅是提高社会保障治理效能的有益手段,也是规范社会保障治理过程的必然选择,对实现社会保障治理目标具有重要意义。从内涵上讲,社会保障治理能力现代化是指在社会保障的政策设计与制度实施中,既要充分利用政府强大的组织力和号召力,扮演好政府在社会保障治理中的领导者角色,发挥政府的主导职能,又要让市场、社会、民众以平等的地位参与到社会保障治理中,形成多元主体治理的协作模式。同时,又要善于运用现代化的科学技术手段,提高社会保障治理效率,强化社会保障治理过程,共同打造人民满意的社会保障制度体系。

与国家治理能力现代化相一致,社会保障治理能力现代化也是一个动态的综合过程,其实现途径大体可以从以下三个方面予以考量。一是需要在中央政府和地方政府之间,以及同一级政府的不同部门中进行清晰的社会保障治理职责定位,通过机制体制改革,明确各方职能,提高部门的协同化程度,理顺部门关系,切实提高各级政府和政府部门在社会保障治理中的履职能力。二是贯彻落实治理体系现代化的核心要义,充分发挥公众的社会保障治理参与职能,让政府的每项社会保障政策都能真实地反映民意,实实在在地解决民众最迫切的保障需求。通过制度创新与路径优化,在政府与公众之间形成互动网络,提升社会保障治理水平。三是

充分重视现代科学技术方便、快捷、高效等优势,发挥其在社会保障治理中的积极作用,通过科技手段提高社会保障决策的科学性和实施的高效性,促进社会保障治理能力和治理水平的提升。

二、社会保障治理中政府履职能力的现代化:基于政府的维度

社会保障是通过经济手段解决社会问题,实现政治目的的一种全局性和战略性制度安排,在这一过程中,政府始终发挥着重要的主导作用。我们看到,无论是社会保障政策的制定,还是社会保障资金的筹集与分配,亦或是社会保障事务的管理与监督,都离不开政府调控。因此,如何优化政府的社会保障治理结构,如何发挥各级政府部门的社会保障治理优势,就成为社会保障治理能力现代化的一个关键因素。从政府的维度讲,实现社会保障治理中政府履职能力的现代化,可以从如下纵、横两个方面予以构建。

(一)纵向上社会保障治理结构的优化

从纵向上来讲,我国的政府体制从上到下划分为中央—省(自治区、直辖市)—市—县—乡五个层级。在这一层级体系中,上级政府主要从宏观上进行规划和调控,下级政府则主要从微观上负责落实和执行。具体到社会保障治理方面,中央层级的人社部、民政部等部门主要对社会保障制度进行顶层设计,并对下级部门的执行工作进行监督管理;省、市一级的社会保障部门则主要根据当地实际情况,遵照中央的政策要求,制定符合当地实际情况的政策实施细则,并将工作要求传递到下级部门,同时负责本统筹区域内的资金调剂使用;县、乡一级的社会保障部门主要负责政策的落实,开展具体的社会保障业务。

这种看似严谨的社会保障治理结构,由于政策过程和环节的繁琐不可避免地导致了高成本和低效率的发生。而且,一方面,由于上级部门对基层部门的实际情况往往了解得不够透彻,使得某些政策脱离实际,在执行过程中政策的有效性大打折扣;另一方面,由于基层部门与中央部门层级距离较远,一些基层反馈上来的社会保障信息经多次传递后,在中央层面出现了失真和误解,导致一些社会保障政策并未能真正反映民意。此外,各层级社会保障治理部门财权与事权的不匹配,往往导致承担最重任务的基层社会保障部门因经费不足而无

法正常工作,这些都削弱了社会保障治理能力。

因此,为消除多层次社会保障治理的种种弊端,需转变治理理念,优化治理结构,以全新的模式激发各级社会保障部门的治理潜能,提高其社会保障治理的履职能力。首先,打破各级政府社会保障治理部门的信息和资源壁垒,弱化部门间的等级色彩,各级政府充分发挥各自的资源优势,形成一种平等的合作关系,建立政府间社会保障治理合作网络,提高社会保障决策的精准性,打造一个畅通的政府间合作通道。其次,在各级政府间理顺财权与事权的关系,以事权为标准划分财权,让承担具体业务的社会保障部门有足够的力量去履行自己的职责。而且,随着行政体制改革的不断深入,可以试点简化社会保障治理层级,取消起上传下达作用的市级社会保障治理机构,让社会保障政策能更加直接地得到贯彻落实。通过上述举措,能够理顺五级政府层级下的社会保障治理结构,提高政府的社会保障履职能力。

(二)横向上社会保障治理结构的优化

从横向上来讲,当前的社会保障治理在同一级政府中又分属不同的管理部门,形成一种块状结构,处于多头管理、政出多门的分散境地。例如,同属社会保障范畴,人力资源和社会保障部门主要负责城镇、农村以及机关事业单位的社会保险事务,民政部门则主要负责社会救助与社会福利工作。此外,社会保障的财政支出由财政部负责,新型农村合作医疗制度则由卫计委管理,保障性住房由住房与城乡建设部门负责,企业年金则由人社部、证监会、保监会、银监会多家共同管理。

这些社会保障事务的主管部门互无隶属,自成系统,虽然在一定程度上可以发挥各自的专业优势,能有针对性地实施一些治理之策,但这种分散管理的弊端也是十分明显的,例如,为有效开展社会保障治理,各个部门都设立相应的经办机构,花费大量的人力、物力、财力建设社会保障信息系统,而这些业务很多都是重复工作,导致了资源的极大浪费和治理成本的升高;这种块状管理也不利于社会保障的统筹规划,社会保障分属不同的部门治理,各自制定发展规划与制度政策,难以发挥社会保障体系的整体功能,不利于建立层次清晰、功能完善的社会保障制度体系^[4],更无益于提高社会保障的治理能力。

有鉴于此,为提高横向上社会保障治理部门的

履职能力 我们应以十八大报告提出的“稳步推进大部门制改革,健全部门职责体系”为原则,首先进行部门改革,通过资源整合,建立一个具有统筹能力的社会保障治理核心部门,负责统领整合各项社会保障事务,在某一层级范围内行使社会保障治理的领导职能,提高社会保障的治理效率。其次,明确各社会保障部门的职责范围,采取权力清单、责任清单的方式,明晰部门权责,强化责任意识。这既有利于政府履职,又便于公众监督。此外,随着服务保障需求的增长,负有社会保障治理责任的管理部门应转变治理思维,以提供优质的社会保障服务为导向,动员社会保障其他主体积极参与到社会保障治理之中,通过共治共享增强政府的社会保障治理能力,从而实现社会保障治理能力的现代化。

三、社会保障治理中公众参与能力的现代化:基于公众的维度

社会保障是一项关乎全体国民的福祉活动,因此,社会保障需要包括政府在内的全体社会成员共同参与治理。在实现社会保障治理能力现代化的过程中,不断提升公众的社会保障治理参与能力,对政府制定和执行有效的社会保障政策,以及公众享有合理的社会保障参与权,都有重要的理论和现实意义。我们应通过参与机制、参与过程、参与途径、参与方式的举措创新,提高公众参与社会保障治理的能力,进而实现社会保障治理能力的现代化。

(一) 公众参与社会保障治理的过程与价值

社会保障治理涵盖了社会保障事务的多个环节,公众参与社会保障治理就是要在各个环节充分体现公众行为的价值与作用,通过参与去影响社会保障的价值取向,使之向着有利于全体国民共同利益实现的方向发展。^[5] 公众参与社会保障治理的过程与价值主要体现在以下几个方面。

一是公众对社会保障政策制定的参与及价值。在政策制定过程中,公众如果可以向政策制定者有效地表达意见和利益诉求,政府所制定的社会保障政策就能真实地反映民意,有效解决民众最迫切的民生问题,让社会保障政策真正做到“以人为本”。另外,政策制定者所掌握的信息往往是不全面的,让公众参与到社会保障政策制定中来,通过面对面的交流沟通,决策者可以获得更加周全的信息,使

决策更加科学合理。

二是公众对社会保障政策执行的参与及价值。公众是社会保障政策施行的直接对象,公众参与社会保障政策的执行,既可以让公众对政策有全面、准确的了解,减少政策执行中的阻力,又可以将公众对政策效果的感受真实而及时地反馈给政策制定者,使政策得到合理的修正与完善。

三是公众对社会保障监督管理的参与及价值。政策监管是社会保障治理过程中的一个重要环节,公众参与社会保障政策的监督管理,既是我国行政体制改革的必然要求,可以使公众对社会保障的知情权、参与权、监督权得以落实,也有利于政府降低管理成本,完善监督机制,形成内外部监督的有效结合。

(二) 公众参与社会保障治理的实现路径

在国家治理体系和治理能力现代化,以及依法治国、依法行政的宏大图景下,公众参与社会保障治理具有实践上的需求性和逻辑上的合法性。基于此,我们应从如下几个方面提高公众的社会保障治理参与能力,实现整个社会保障治理能力的现代化。

一是参与机制的现代化。现代社会的治理已不再适应政府“一家独大”的管理方式,而是要求将政府的“自上而下”与公众“自下而上”相结合,形成一种动态的治理过程。^[6] 在此,我们需建立现代化的公众参与机制,政府一方面要为公众留有足够的参与社会保障治理空间,形成政府与公众畅通的交流渠道;另一方面,又要积极培育公众的参与意识,让他们认识到参与社会保障治理是公民的权力,更是公民应尽的义务,从而增加公众参与的主动性和积极性。

二是参与过程的法制化。治理能力现代化的基本要求之一,就是国家运用成熟完善的法律法规来治理社会、管理国家。为保证公众参与社会保障治理具有合法性和实现性,就必须建立和完善公众参与的相关法律法规,让公众参与社会保障治理的行为有法可依、有法可循,通过法律制度让公众意见和利益诉求真正成为政策制定的依据,让公众监督社会保障政策的权利得以真正实现,从而达到公众参与过程的法制化。

三是参与途径的信息化。信息技术的发展和新媒体、自媒体时代的来临,为公众参与社会保障治理提供了更大的可能和更多的途径,借助先进的信息技术和广泛的信息平台,公众可以提高参与的

效率与水平,促进社会保障治理能力的现代化。因此,政府需主动公开社会保障信息,让公众全面了解社会保障政策,并通过信息平台建设,积极与公众进行交流互动,及时对政策进行调整与完善。

四是参与方式的组织化。虽然公众个人参与社会保障治理能够起到表达意见、反映问题、提出建议的作用,但具有一定的狭隘性,容易出现主观偏差。而组织参与的功效要比个人参与强大得多,如强化“社区协同治理”^[7],社区组织能够通过群体意见的整合,利用资源和集中优势,有效地表达利益诉求,大大提高公众参与社会保障治理的能力。

四、社会保障治理手段的现代化:基于技术的维度

在现代社会保障治理中,信息化和技术化已成为不可逆转的发展趋势,也是提高社会保障治理能力的重要手段。现代科技以及互联网技术的高速发展,为社会保障治理手段现代化提供了可能,一些社会保障事务也亟需通过现代化的手段予以高效实施。因此,从技术的维度讲,社会保障治理手段的信息化与技术化是实现社会保障治理能力现代化的一个重要举措。

(一) 社会保障治理手段现代化“可能”与“可为”

社会保障治理手段的信息化与技术化,首先要具备这种现代化能力的环境条件。在此,我国政府从2004年起大力实施的“金保工程”就为这一要求提供了坚实平台和技术保障。金保工程是利用先进的信息技术,以中央、省、市三级网络为依托,涵盖县、乡等基层机构,支持劳动和社会保障业务经办、公共服务、基金监管和宏观决策等核心应用,覆盖全国的统一的劳动和社会保障电子政务工程。截至2013年,金保工程已累计投入80多亿元,全国80%以上的地级市建立了电子数据中心,30个省份实现了人社部、省、市的网络贯通,并且金保工程加速向县、乡镇、街道发展,截至2013年9月,全国2700个县级单位可以通过信息系统办理社保业务。^[8]2015年,国家提出“完善农村及边远地区宽带电信普遍服务补偿机制,缩小城乡数字鸿沟”,更为农村社会保障治理网络化提供了可能。另外,“互联网+”的思维与战略要求以互联网为工具,对各行各业进行技术改造与升级,也为

社会保障治理的网络化提供了机遇。

从现实来看,当前的社会保障事务繁杂且分散治理,亟需利用现代信息技术将社会保障事务进行分类整合,让各个部门通过网络加强沟通与联系,提高社会保障信息在各部门间的传递效率,增强社会保障的治理能力。而且,多元主体共同参与社会保障治理,需要有良好的对话交流平台,社保网络可以将各个主体充分地联系起来,他们可以借助网络平台就自身所关心的社会保障问题发表意见,表达利益诉求,影响社会保障政策的制定与执行,在交流互动中实现多元治理的目的。最后,在互联网高速发展的今天,一些市场主体已经通过网络为消费者提供了便捷高效、低成本的商品服务,公众也希望政府能与市场主体一样,利用现代技术提供民生服务,方便民众对社会保障服务的平等享有。上述种种可能与需求均表明,通过技术手段提升社会保障治理能力,是实现社会保障治理能力现代化的有益选择。

(二) 社会保障治理手段现代化的实现路径

社会保障治理手段现代化是一个综合的动态过程,需要在治理环境与治理条件这一“软”一“硬”的共同保障下有序开展。具体来讲,我们可以从如下三个方面实现社会保障治理手段的现代化。

一是依法行政,为网络化、信息化的治理手段提供法律保障。社会保障治理手段现代化要求各治理主体在通过网络或技术平台行使自己的治理权时,必须遵守相关的法律法规,做到依法参与、依法履职。这就要求相关机构和部门要严格立法,让社会保障信息公开、社会保障网络参与平台等的建设均有法可依,法律既需明确这种现代化治理手段的界限,也需对违反网络参与和信息化手段的行为做出明确的罚则,让这种现代化的社会保障治理手段在完善的法制环境下顺畅运行。

二是加强社会保障信息技术平台建设。社会保障治理手段现代化既要求社会保障管理部门将新技术、新方法应用到实际工作中,还要求公众有机会、有能力操作互联网等新鲜事物。因此,政府需加大信息化技术研发和基础设施建设,并进行一些基础的网络技术信息普及,使新技术能适应时代变化,并广泛应用到具体工作中,也让基层民众能接触到网络,享受到必要的信息化服务。当前情况下,也可采取政府购买公共服务的方式,通过市场获得最新的科技产品和基础网络设施建设。

三是创新社会保障治理信息化的技术手段。现代社会信息技术的发展日新月异,这就要求社会保障管理部门要适应技术革新所引起的种种变化,与时俱进地不断采取新的技术手段,以应对技术发展所带来的治理挑战。例如,我们需要从原来电子信箱、网络跟帖等较为单一和相对片面的互动方式向广泛的网络民意调查和大数据采集统计转变,以使社会保障决策更加公平合理。社会保障服务平台的提供,也应从原来较为单一的政府网站在线服务向更为便捷的手机应用平台转变,让社会保障治理变得更加快捷方便。

综前所述,社会保障治理是国家治理的重要组成部分,是关乎国计民生的重大战略举措,推进社会保障治理能力现代化,是实现国家治理能力现代化的应有之义。我们需通过结构优化,提升政府社会保障治理的履职能力;通过公众参与社会保障治理的渠道创设,以及新兴技术手段在社会保障治理中的广泛应用,提高社会保障治理的效率与水平,最终实现社会保障治理能力的现代化。

[参考文献]

[1]胡鞍钢.中国国家治理现代化的特征与方向[J].国家

行政学院学报 2014 (3).

[2]倪翠兰.“治理能力现代化”内涵探析[J].社科纵横, 2015 (5).

[3]蔡文成,赵洪良.国家治理能力现代化研究述评[J].山西省委党校学报 2015 (6).

[4]叶响裙.论我国社会保障管理体制的改革与完善[J].中国行政管理 2013 (8).

[5]白维军,郭喜.社会保障治理中的公众参与:基于国家治理体系现代化的视角[J].中国行政管理,2015,(12).

[6]王增文,林闽钢.中国社会保障治理能力现代化问题[J].贵州社会科学 2015 (3).

[7]陈诚,卓越.基于结构与过程的社区治理能力评估框架建构[J].华侨大学学报(哲学社会科学版) 2016,(1).

[8]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).

(责任编辑 牧仁)

Triple Dimensions of the Modernization of Social Security Governance Capacity

BAI Wei - jun

(School of Public Administration, Inner Mongolia University, Hohhot 010070, China)

[Abstract] Modernization of social security governance capacity is an important part of modernization of national governance capacity. To realize the modernization of social security governance capacity, we should do structure optimization by crosswise and lengthwise so to promote the government's social security performance ability; reform the mechanism, process, means and ways of public participation so to promote the public's participation ability; strengthen the information construction of social security governance so to promote the governance level.

[Key words] Social Security; Governance Capacity; Modernization