

· 专题：数字化与社会保障 ·

数字化转型与“创造性破坏”： 社会保障数字治理研究

杨立雄

[摘要] 自 20 世纪 90 年代开始，我国社会保障紧跟国家数字化发展步伐，历经信息化和数字化两个阶段，目前处于数字化转型发展阶段，社会保障数字治理的驱动模式也经历了由政策驱动到业务和管理驱动再到技术和市场驱动三个阶段。社会保障的数字化转型提升了社会保障服务效率和便利性，改变了社会保障治理结构，提升了公众参与的积极性，重塑了国家、社会 and 个体的关系。但是，数字治理存在的系统性功能障碍也造成了效率低下、新的社会不公和数字难民等社会问题。未来社会保障数字治理需要树立以人为本理念，让数字化服务于社会保障、服务于社会大众。

[关键词] 社会保障；数字治理；数字化转型；人文关怀

一、引言

20 世纪 80 年代，随着大规模集成电路取得突破性进展、人工智能在计算机领域的不断渗透与发展，计算机在发达国家逐步得到普及，数字化时代开始来临；到了 20 世纪 90 年代，随着万维网和数字媒体技术的发展，互联网开始成为信息共享和交流的主要平台；进入 21 世纪，随着移动电话和智能手机的普及，移动互联网和智能化时代随之到来。1994 年，中国正式接入全球互联网，开始融入全球数字化浪潮之中，先后经历了信息化（information digitization）和业务数字化（business digitization）两个阶段，目前已进入数字化转型（digitization transition）阶段。^①在数字化发展过程中，国家始终把社会保障作为信息化发展战略的重要组成部分，聚焦与群众密切相关的民生事业，通过数字化提升社会保障管理水平。社会保障的数字化不仅改变了人们的生活工作方式，也深刻影响了社会保障的治理方式，出现所谓数字治理（digital governance）^②模式。作为一种全新的治理技术，数字治理的发展在一定程度上重构了社会保障行政管理体制，

[作者简介] 杨立雄，中国人民大学劳动人事学院教授。主要研究方向：社会保障理论与政策。

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“中国残疾人家庭与社会支持机制建构及案例库建设”（17ZDA116）。

① 陈堂等：《中国数字化转型：发展历程、运行机制与展望》，《中国科技论坛》2022 年第 1 期。

② 数字治理是数字化被作为工具或手段应用于现有治理体系的一种新型治理，其目的是提升治理效能。参见蔡翠红：《数字治理的概念辨析与善治逻辑》，《中国社会科学报》，2022 年 10 月 13 日第 5 版。

建构了全新的社会保障决策机制,重塑了人们的生产生活环境,^①一种全新的社会结构形态——数字社会(digital society)若隐若现。^②

数字治理对社会保障所产生的影响已引起学者的广泛关注,^③并引发争议。多数学者以积极视角解读社会保障数字治理所带来的影响,认为数字治理重构了国家与社会的关系,^④拉近了政府与公民的距离,从这个意义上说数字治理成为民主的工具。^⑤但也有学者认为社会保障数字转型造成了新的不平等,产生“数字难民”,^⑥并导致贫困者福利权利的丧失;^⑦同时,过度收集个人信息,通过数字算法实现社会控制,^⑧形成一种“全景监狱”社会。^⑨目前,国内学者对社会保障数字治理的研究关注了社会保障数字治理存在的问题^⑩和发展对策、^⑪数字治理的内容结构与发展路径,^⑫并分析了社会保障数字化的驱动因素^⑬和数字化转型可能面临的风险^⑭以及对公民福利权的影响。^⑮现有文献虽然对数字治理已进行了较为深入研究,但是多停留于技术和政策层面的探讨,缺乏社会视角的分析。本文梳理了我国社会保障数字治理的发展历程,并基于社会视角客观中肯地分析社会保障数字治理所带来的影响,进而提出社会保障数字治理的发展建议。

① 邱泽奇:《算法治理的技术迷思与行动选择》,《人民论坛·学术前沿》2022年第10期。

② Jimmy C. Huang, et al., "Growing on Steroids: Rapidly Scaling the User Base of Digital Ventures through Digital Innovation," *MIS Quarterly*, 2017, 41(1).

③ Asha Gupta, "Digitalisation of the Welfare State: Lessons for the Emerging Economies," *Indian Journal of Public Administration*, 2023, 69(2); Rikke Frank Jørgensen, "Data and Rights in the Digital Welfare State: the Case of Denmark," *Information, Communication & Society*, 2023, 26(1); Rosie Collington, "Disrupting the Welfare State? Digitalisation and the Retrenchment of Public Sector Capacity," *New Political Economy*, 2022, 27(2); Jannick Schou, Morten Hjelholt, "Digitalizing the Welfare State: Citizenship Discourses in Danish Digitalization Strategies from 2002 to 2015," *Critical Policy Studies*, 2019, 13(1); 克劳斯·彼得森、杰尼克·休乌:《数字化时代的丹麦福利国家:政策变革与战略困境》,《社会保障评论》2019年第2期;丹尼尔·布尔:《数字化时代的德国福利国家:主要挑战与发展之道》,《社会保障评论》2019年第2期。

④ 参见郑永年:《技术赋权:中国的互联网、国家与社会》,东方出版社,2014年。

⑤ Maryke Silalahi Nuth, "Taking Advantage of New Technologies: For and Against Crime," *Computer Law & Security Review*, 2008, 24(5).

⑥ 郑磊:《数字治理的效度、温度和尺度》,《治理研究》2021年第2期。

⑦ 李琴、岳经纶:《信息技术应用如何影响社会福利权的实现?——基于贫困治理的实证研究》,《公共行政评论》2021年第3期。

⑧ 张凌寒:《算法权力的兴起、异化及法律规制》,《法商研究》2019年第4期。

⑨ 参见马尔克·杜甘、克里斯托夫·拉贝:《赤裸裸的人》,上海科学技术出版社,2017年。

⑩ 曲锋、白维军:《我国社会保障数字化治理的难点及其突破》,《行政论坛》2023年第2期。

⑪ 何文炯:《适应数字化时代的劳动者社会保险制度优化》,《河北大学学报(哲学社会科学版)》2023年第2期;何文炯:《数字化、非正规就业与社会保障制度改革》,《社会保障评论》2020年第3期。

⑫ 翟燕立:《信息化助力医疗保险公共服务体系建设》,《中国医疗保险》2018年第7期;昌硕:《大数据背景下社会保障信息化建设路径探析——以江苏省金融资产信息平台为例》,《未来与发展》2018年第6期。

⑬ 祝建华:《智慧救助的要素驱动、运行逻辑与实践进路》,《社会保障评论》2022年第2期。

⑭ 匡亚林等:《数字技术赋能社会救助:缘起、风险及治理》,《上海行政学院学报》2023年第2期;王素芬、付浩然:《数字时代的社会救助立法检视》,《理论学刊》2023年第2期。

⑮ 李琴、岳经纶:《信息技术应用如何影响社会福利权的实现?——基于贫困治理的实证研究》,《公共行政评论》2021年第3期;高志鹏等:《数字技术对农民工劳动收入和福利的影响——基于产业结构转型视角的分析》,《中国人口科学》2023年第2期。

二、社会保障数字治理的发展历程

（一）从信息化、数字化到数字化转型

20世纪90年代初,社会保障相关部门相继成立信息化工作领导小组,制定了社会保障信息化发展规划。在社会保险领域,社会保障被列为金卡工程的重点应用领域之一,社会保障卡得到快速普及应用,初步实现了“一卡多用、全国通用”。在企业职工基本养老保险制度改革过程中,开发了单机版的管理信息系统。到20世纪90年代末,随着各项社会保险制度的相继建立和完善,国家加强了顶层设计,开始规范全国社会保险管理信息系统的建设。在民政领域,部分地区建立局域网络和24小时便民服务热线电话;1997年底,民政部为保障民政信息及时有效地实现上传下达,建立起以电话网为基础的全国省级民政信息网络。1998年,民政部开发城镇居民最低生活保障管理信息系统,并于次年在全国范围内推广这一系统。^①2000年,民政部构建了全国民政宽带高速公路,形成联结民政部、省级、地市和县级的网络,城镇居民最低生活保障管理信息系统成为这一网络的重要子系统,并通过与全民IC卡网络的连接构成国家基础信息系统建设的一部分。^②这一时期,社会保障数字治理呈现以管理者为中心的特点,以开发社会保障管理信息系统为重点,搭建起部、省、市、县四级管理网络体系,逐步实现了办公自动化和“业务数字化”;同时,以促进信息的公开为目标,社会保障各部门加大网页开发,初步实现了社会保障与外界的“连结”。但是,社会保障业务尚未与公众以及与其他部门实现互动,同时因计算机和移动电话普及率偏低,数字治理未对公众生活就业等产生实质性影响。

进入21世纪后,数字技术领域创新日新月异,我国数字基础设施升级换代速度加快,线上支付全面普及,互联网生态初现,数字经济规模快速增长。社会保障数字治理得到国家的大力支持,社会保障被列为电子政务建设的12个重点业务系统之一,^③社会保障治理进入数字化阶段。2003年以后,国家实施“金保工程”,全国逐步建立起以业务网络三级互联、应用软件基本统一、数据资源集中管理为主要特征的管理信息平台。到2009年,在248个地区建立了统一的劳动保障数据中心,并在19个省份和25个省区市分别实现了部、省、市三级互联和辖区内的地市互联;340多个统筹地区应用了部级社会保险核心平台软件,15个省份建成省级集中模式电话咨询服务中心。^④劳动和社会保障部将社会保险和劳动力市场列入“金保工程”的两个关键子系统,加速推进社会保险信息化的进程。在民政领域,2001年,民政部发布《全国民政系统信息化2001—2005年发展规划纲要》,实施“数字民政”工程和“便民”工程,^⑤搭建起“一网一台多软件”的信息化格局;^⑥出台《民政信息化中长期规划纲要》,加快了数据

① 陈健:《民政网上做》,《中国计算机用户》2000年第39期。

② 张晓楠:《300万构建全国民政网——民政部谈信息化建设》,《每周电脑报》2000年第38期。

③ 2002年8月,《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发〈国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见〉的通知》将社会保障列为12个重点业务系统之一。

④ 人力资源与社会保障部信息中心:《金保工程建设的过去、现在和未来》,《中国医疗保险》2009年第6期。

⑤ “数字民政”工程的内容包括:构建覆盖全国的民政业务宽带高速网络,在这一网络上建立分布式民政业务信息资源数据库,并开发管理和分析数据库的通用民政业务软件平台。

⑥ “一网”即为民政广域网;“一台”即为“民政公用政务平台”;“多软件”即为各种民政业务管理软件。

分析中心和民政公共服务平台以及社区综合信息平台开发；最低生活保障管理信息系统被列入国家电子政务总体框架重点工程，^①开发了线上救助申请功能，解决了电子签名问题，实现了全业务流程线上办；全国逐步建立起覆盖全国、省、市、区县、街道（乡镇）的家庭经济状况核对政务网络体系，核对方式从人工交换数据到实时线上共享，再到大数据平台自动比对。经过多年的发展，社会保障数字治理形成了海量数据，其价值逐步被认识，以数据为核心的整体解决方案得到应用，社会保障实现了从“业务数字化”到“数字业务化”的数字治理转向，社会保障管理业务的数字化、在线化进一步发展，移动互联网平台广泛应用，大数据、云服务处理技术获得快速进步。

2015年，《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》发布，此后国家相继提出了网络强国战略、数字经济战略。2021年，国家发布《“十四五”国家信息化规划》，从8个方面部署了10项重大任务；2022年，我国提出建构“数字政府”的目标，要求将数字技术广泛应用于政府管理服务；《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出建设数字中国的目标，以数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革；党的二十大报告要求加快数字中国建设，推动中国式现代化；2023年，党中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》，将“数字中国”建设全面融入中国式现代化战略部署之中，构筑国家竞争新优势。数字中国建设推动社会治理迈向数字化转型阶段。在此基础上，社会保障部门提出建设“互联网+人社”“互联网+民政”“互联网+医疗服务”等目标，“互联网+政务服务”平台、智能监测预警平台等在社会保障各领域得到逐步应用，数字治理平台成为各级政府优化社会保障治理方式、推进社会保障治理能力现代化的重要手段。国家启动“金保工程”二期项目，社会保险形成全流程信息化管理格局，逐步迈向“大平台、大数据、大服务、大安全”的数字化转型阶段，社会保障卡服务实现“一卡通”，全国人力资源和社会保障实现“全数据共享”“全服务上网”和“全业务用卡”，社会保险业务从“人社信息化”向“信息化人社”再向“互联网+人社”转变与升级。民政部门充分利用“互联网+”和大数据等技术，推进核对机制和智慧养老、智慧社区服务建设，综合利用网站、微信、APP、服务热线、自助终端等多种手段向社会公众提供服务。这一时期，数字技术与应用场景深度融合，智慧医疗、智慧养老、智能救助等创新智慧应用场景得到普遍应用，数字化赋能社会保障业务管理转型升级。

目前，社会保障数字治理已深入到社会保障的各个领域，几乎覆盖社会保障各个业务和各个环节。

在社会救助领域，2019年民政部在9个地区探索家庭经济状况综合评估新方法，部分地区基于多维贫困理论建构数理模型形成对家庭贫困程度的综合判断，标志着社会救助数字治理向智慧化方向迈进。其后，多个地区也探索了困难家庭救助帮扶综合评估的数字化转型，如上海市徐汇区探索构建“1+1+1+N”的智慧救助帮扶场景，依托民生数据底座、多维分析模型、城

^① 李卫东：《有序有力有效地推进社会救助信息化》，《中国民政》2017年第21期。

运派单系统和分层分类帮扶措施实现困难家庭救助帮扶综合评估的数字化转型。^①2020年脱贫攻坚任务完成后,基于返贫监测的要求,各地探索建立了基于多维贫困理论的主动预警和监测系统,实现了对低收入家庭的常态化监测。例如,杭州市建立了“低收入群体动态监测帮扶”系统,聚焦低保低边特困对象以外的其他因疫因病因灾等导致生活相对困难的低收入群体,对其受困情况开展动态监测、智能预警、分类帮扶。该平台于2022年6月在“浙里办”上线,截至10月底,对全市14万户低收入家庭开展常态化监测,为7875个触发预警的家庭提供多元化帮扶救助。^②近些年来,各地开始创新社会救助管理信息系统,将区块链、大数据、人工智能等技术融合到社会救助管理信息系统当中。2020年,民政部开发了“救助通”管理信息系统,并在长沙市和重庆市进行了应用。2022年,重庆市基于民政部“救助通”的主体框架,采用模块化思维方式,整合流程,将社会救助主要业务(特困、低保、低收入、临时救助)整合到该系统当中。

在社会保险领域,部级养老保险全国统筹信息系统、全国社会保险比对查询系统、社会保险关系转型系统、职业伤害保障信息平台、个人养老金信息服务平台和国家社会保险公共服务平台的建成和使用,统一了社会保险管理和业务经办,实现了部、省、市、县的联网。其中,部级养老保险全国统筹信息系统的正式运行实现了30个省级业务系统的接入,全部省份也完成了基金财务系统部省对接,推进了养老保险的全国统筹;国家社会保险公共服务平台于2023年6月底已开通83项全国性统一服务,累计访问量超过50.5亿人次。^③社会保障卡实现了人社业务“一卡通办”、政数所“一卡共享”、民生服务“一卡多用”,且到2023年6月底,持卡人数已达13.74亿人,普及率超过96%。^④

在健康医疗保障领域,2021年12月28日,全国统一的医疗保障信息平台建成,医保电子凭证得到广泛应用,医保结算更加便捷。截至2022年底,住院、门诊费用跨省联网定点医疗机构和跨省联网定点零售药店分别达到6.27万家、8.87万家和22.62万家,住院和门诊费用跨省直接结算分别为568.79万人次和3243.56万人次,分别为参保群众减少垫付762.33亿元和46.85亿元。^⑤远程医疗、健身追踪器、智能手表、数据分析和人工智能的整合提高了国民的整体健康水平。通过在线医疗互动,使有需要的人无论身在何处都可以更轻松地接受远程护理;医疗可穿戴设备和物联网一直在紧急情况下向个人和医疗服务发出警报,拯救人们的生命;数据分析和人工智能一直在为患者开发个性化治疗、预测疾病服务,并通过详细的数据分析和识别症状模式来提高医疗诊断的准确性。

① 上海市徐汇区民政局:《运用民生大数据多维分析困境要素 探索困难家庭救助帮扶综合评估数字化转型》,《中国民政》2021年第24期;上海市徐汇区民政局:《“一网统管+精准救助”赋能有温度的城市建设》,《中国民政》2021年第14期。

② 参见中共浙江省委全面深化改革委员会办公室所编《数字化改革(工作动态)》2022年第38期。

③ 《人社部举行2023年二季度新闻发布会》,人力资源和社会保障部官网:http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshb-zb/dongtaixinwen/fbh/202307/t20230721_503273.html,2023年7月21日。

④ 《社会保障卡持卡人数(2023年6月)》,人力资源和社会保障部官网:http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zhgl/rlzyshbzxhx/202307/t20230724_503366.html,2023年7月21日。

⑤ 国家医保局:《2022年全国医疗保障事业发展统计公报》,中国政府网:https://www.gov.cn/govweb/lianbo/bumen/202307/content_6891062.htm,2023年7月11日。

在养老服务领域，在政策支持以及移动互联网、大数据、人工智能等新兴技术的驱动下，养老服务数字化转型进程加速。大数据技术在老年人健康分析和政府决策中发挥了越来越重要的作用，智能安防、机器人等人工智能提升了养老机构的智能化管理能力，“互联网+养老服务”“物联网+养老服务”“智慧养老”等养老服务新模式激发了智慧居家、智慧医疗、智慧机构、智慧城市等养老服务创新实践的不断涌现。

（二）从“在场”到“脱域”

在社会保障数字化转型中，越来越多的技术应用于社会保障治理中。一是生物识别技术。人脸、指纹、声音等生物信息被广泛应用于社会保障当中，通过建立社会保障对象生物特征信息库、与相关部门进行信息共享等方式，为居民社会救助申请、社会保险经办、医保智能监管、社会福利服务以及业务“指尖办”提供了真实可靠的数据参考。目前，虹膜扫描、照片、指纹等越来越普遍地用于核实社会保障申请、福利领取的身份判断，并且加强了隐私保护。二是区块链技术。具有去中心化、透明开放且不可篡改等特点的区块链技术开始应用于电子社保卡、医疗保障、养老保险、家庭经济状况核对等业务，促进了电子证照、电子发票、电子合同、电子签名等的广泛应用，推进了“区域链+养老保险”“区域链+电子证明”“区域链+慈善捐赠”等数字治理新形态的探索。人力资源和社会保障部在“数字人社”中探索建立“区块链+电子社保卡”个人信息授权使用机制，建设部省联动的人社区块链基础支撑服务平台、电子印章系统、电子证照库，实现全国共建共用、互通互认。三是大数据和人工智能。大数据技术在社会保障服务中也得到广泛应用，通过运用大数据实现了服务对象的精准识别、服务需求的准确描述和服务资源的及时匹配，提升了社会保障服务的精准性和个性化，使其更具“温度”。大数据技术通过挖掘分析、预测预警和模拟仿真用于社会保障对象的图谱分析、趋势分析、社保基金收支平衡测算、动态监测预警、政策成效评估等环节。人工智能技术通过数据分析和模式识别在智能客服方面得到广泛应用，并开始逐步应用于社会保障业务审核。四是数据安全技术。社会保障涉及到所有公众，且需要记录一生，产生远超其他领域的海量数据，为此对数据的安全性提出了更高要求，用户标识和鉴别技术、数据加密算法技术、数字签名技术、网络加密及网络防火墙技术等在社会保障数字化转型中得到广泛应用。

上述技术在数字治理中已嵌入到社会保障管理的各个环节，实现了社会保障管理和服务从“在场”向“脱域”的转变。

在咨询、申请环节，由现场办理转向以线上办理为主。在社会保障信息化的初期阶段，通过建立门户网站、提供电话服务、增加柜员机等方式，公众获得社会保障信息的渠道增多，拉近了管理者与民众的距离。社会保障管理部门陆续建立公众号、开发APP和微信小程序，丰富了社会保障信息获取渠道，实现了社会保障大数据的查询服务与管理者和公众的实时线上互动交流。在福利申请环节，传统的管理方式通常由本人或被委托人向户籍所在地进行线下申请，提交相关材料，由工作人员进行初步判断。资料准备不齐全者，需要来回奔波多次才能完成。为此各地陆续开发了社会保障线上申报系统，探索开发了开放的社会登记系统，无论是否符合资格条件，均可以在线上完成申请登记和提交相关证明材料，进行电子签名，做到全程线上申请。

在身份识别环节,由现场识别转向线上识别。身份识别是申请社会保障、确立公民社会权利的前提条件。对于管理者来说,精准识别身份是避免重复和欺诈的重要手段。传统管理方式主要依靠详尽的身份证明材料和相关纸质材料以及在现场由相关人员进行身份验证,手续复杂繁琐,费时费力,甚至出现抬着失能老人去现场进行生存认证的现象。社会保障数字化转型解决了纸质认证和现场认证的问题,通过共享公民信息、引入生物识别技术等手段,实现了身份验证的“脱域”。在社会保险经办服务中,部分地区建立了大数据共享机制,通过大数据比对方式对人员资格进行自动确认。例如,重庆市领取养老保险待遇人员大数据比对认证 717.50 万人,医保住院大数据认证 75.00 万人次;^① 内蒙古全区 117.39 万名退休人员实现了“无感知、零打扰”式的资格认证。^②

在福利待遇支付环节,电子支付已被普遍应用于社会保障各项业务中。社会保障卡已成为“国民账户一卡通”,不仅广泛用于社会保险的待遇支付,亦广泛应用于公租房补贴、就业创业补贴、惠民惠农补贴等业务;低保待遇、残疾人“两项补贴”、高龄老年津贴等的发放全部实现电子化,财政、银行、个人银行账户实现了无缝对接。依托于全国医保信息平台,参保人员可以使用电子身份证、医保电子凭证等多种互联网流通介质实现看病就医、药店购药、医保报销,即时享受医保信息化的便捷服务;移动支付、刷脸支付等多种支付方式优化了参保人就医流程,有效提升了群众进出医院的就诊效率;异地参保人在定点医疗机构就诊,可以享受参保地医保待遇,在异地就医备案后直接刷医保卡完成结算,减轻了参保人的奔波报销之苦,缩短了报销结算周期,提高了医保服务的便捷性。近些年来电子移动支付发展迅猛,目前人力资源和社会保障部正在探索推进社会保障卡数字人民币支付功能。

在风险评估与监管环节,智能化监管得到普遍应用。福利系统中的欺诈和错误可能造成巨大损失,甚至危及到制度和基金的可持续性,长期以来一直是政府和经办机构要重点解决的关键问题。社会保障的数字化转型为解决这一问题提供了新的思路和方法。人力资源和社会保障部采用“智能化监管”,基于大数据技术,建立常态化疑点数据筛查核查机制。社会救助部门通过生物识别技术解决福利欺诈问题。国家医保局开发建设了全国统一的医保信息平台,涵盖跨省份异地就医和公共服务等 14 个子系统,实现了对全国医保结算数据的全面智能审核,初步实现全国智能监控“一张网”;通过建立“虚假住院”模型,运用大数据分析技术,从海量数据筛查出可疑线索,构建起非现场监管和现场监管有机结合的监管新模式。^③在社会救助领域,一些地区通过建立模型,对个人和组织行为进行分析,实现从“人找政策”到“政策找人”的转变;基于海量数据,社会救助管理部门对个人和组织行为进行监管,并进行政策需求分析,提升政策的科学性。

① 重庆人社局:《数据“多跑路” 群众“不跑腿”——重庆市人社局以数据赋能推进人社经办服务模式转型升级》,重庆人社局网站: http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/ztzl/rsxthfjszl/xw/202305/t20230516_500098.html, 2023 年 5 月 19 日。

② 《数据认证 信息可靠 平台共用——内蒙古提升社保经办服务质效》,人力资源和社会保障部官网: http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/ztzl/rsxthfjszl/xw/202306/t20230607_501180.html, 2023 年 6 月 7 日。

③ 《国务院政策例行吹风会——介绍加强医疗保障基金使用常态化监管有关情况》,中国政府网: <https://www.gov.cn/xinwen/2023zccfh/7/>, 2023 年 6 月 9 日。

三、社会保障数字治理的动力机制

（一）政策驱动

早期社会保障数字治理呈现明显的政策驱动特征。20 世纪 80 年代，我国政府已意识到信息化的重要性，制定了信息技术发展政策，对信息化给予大力支持，在较短时间内缩小了与世界先进水平的差距。进入 21 世纪后，党和政府加快了信息化步伐，并开始制定信息化五年发展规划，实施专项工程，助推数字化应用。在信息化发展过程中，国家始终把社会保障作为国家信息化发展战略的重要组成部分，出台了多项政策；国家密集出台多项政策，促进社会保障信息化步入数字化转型阶段（见表 1）。在国家政策的驱动下，社会保障数字治理能力得到快速提升，为建立世界最大的社会保障网提供了数字化治理方案。不仅如此，政府对社会保障数字治理投入了大量资金。例如，金保工程实施后，到 2006 年底，全国劳动保障系统投入到金保工程中的建设经费达到 35 亿元。^①

表 1 社会保障数字化转型相关文件（2013—2023 年）

发文单位	文件名	主要内容
国务院办公厅	关于促进和规范健康医疗大数据应用发展的指导意见（国办发〔2016〕47 号）	推动政府健康医疗信息系统和公众健康医疗数据互联互通、开放共享，消除信息孤岛，积极营造促进健康医疗大数据安全规范、创新应用的发展环境，通过“互联网+健康医疗”探索服务新模式、培育发展新业态。
国务院办公厅	关于促进“互联网+医疗健康”发展的意见（国办发〔2018〕26 号）	鼓励医疗机构应用互联网等信息技术拓展医疗服务空间和内容，构建覆盖诊前、诊中、诊后的线上线下一体化医疗服务模式。鼓励医疗联合体内上级医疗机构借助人工智能等技术手段，面向基层提供远程会诊、远程心电诊断、远程影像诊断等服务，促进医疗联合体内医疗机构间检查检验结果实时查阅、互认共享。
国务院办公厅	关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案（国办发〔2020〕45 号）	一要服务事项具体化，包括社会保障卡的服务、信息化设备运用、个人权益信息查询。二要进一步完善服务政策，有针对性拓展服务方式，包括制定多样化服务政策、为特殊群体开展上门服务。三是优化智能化服务，打造适老平台，包括推广医保电子凭证亲情账户等功能，开展网站和 APP 的适老化改造。
工业和信息化部、民政部、国家卫生健康委	智慧健康养老产业发展行动计划（2017—2020 年）（工信部联电子〔2017〕25 号）	到 2020 年，基本形成覆盖全生命周期的智慧健康养老产业体系，建立 100 个以上智慧健康养老应用示范基地，培育 100 家以上具有示范引领作用的行业领军企业，打造一批智慧健康养老服务品牌。智慧健康养老服务基本普及，智慧健康养老服务质量效率显著提升。制定 50 项智慧健康养老产品和服务标准，信息安全保障能力大幅提升。
工业和信息化部、民政部、国家卫生健康委	智慧健康养老产业发展行动计划（2021—2025 年）（工信部联电子〔2021〕154 号）	拓展智慧健康养老产品供给。推动多学科交叉融合发展与技术集成创新，丰富智慧健康养老产品种类，提升健康养老产品的智慧化水平。重点发展健康管理类产品。加强康复辅助器具类产品的设计与研发。大力发展养老监护类产品。

① 赵锡免：《金保工程建设情况和下一步构想》，《电子政务》2010 年第 2 期。

发文单位	文件名	主要内容
国家医疗保障局	关于医疗保障信息化工作的指导意见(医保发〔2019〕1号)	从推进医保治理体系和治理能力现代化的高度提出:统筹规划、统一标准、全面开展全国一体化医疗保险信息平台建设。提出了规范高效“大经办”、便捷可及“大服务”、智能精准“大治理”、融合共享“大协作”,在线可用“大数据”、安全可靠“大支撑”六大建设目标。
国家医疗保障局	关于完善“互联网+”医疗服务价格和医保支付政策的指导意见(医保发〔2019〕47号)	将“互联网+”医疗服务纳入现行医疗服务价格的政策体系统一管理,符合条件的“互联网+”医疗服务,按照线上线下公平的原则合理确定并动态调整价格、医保支付政策。积极适应“互联网+”等新业态发展,提升医疗服务价格监测监管信息化、智能化水平,探索新技术条件下开放多元的医疗服务价格新机制。
国家医疗保障局	关于积极推进“互联网+”医疗服务医保支付工作的指导意见(医保发〔2020〕45号)	明确“互联网+”医疗服务的医保支付范围。推进“互联网+”医疗保障结算服务。加快推进相关信息系统对接整合,实现数据联通共享,拓展在线支付功能,利用网上办事大厅、公众号、小程序、移动应用程序(APP)等多种方式,为参保人员提供更加便利的服务。
国家医疗保障局	关于进一步深化推进医保信息化标准化工作的通知(医保发〔2022〕8号)	建设全国统一的医保信息平台。深化平台全业务全流程应用,全面应用医保大数据和智能监控,广泛应用医保电子凭证,便捷就医结算。
国家医疗保障局办公室	关于开展全国统一医保信息平台支付方式管理子系统监测点建设工作的通知(医保办函〔2022〕44号)	全面提高数据质量,率先在监测点实现DRG/DIP所需业务数据的全面、准确、及时采集。全面实现子系统协同,率先在监测点实现DRG/DIP所需数据在国家医保信息平台相关子系统全面、准确、及时抓取,实现国家医保信息平台子系统之间数据共享、交互应用并不断优化完善。全面支持DRG/DIP业务全流程开展。
人力资源社会保障部办公厅	关于开展全民参保登记信息系统建设的通知(人社厅发〔2015〕86号)	在建设全民参保登记信息系统的过程中,充分利用移动互联网技术,进一步扩充完善公共服务平台。针对全民参保登记目标人群,利用大厅、网站、自助终端等渠道提供自动提醒、自助登记等服务。
人力资源社会保障部	关于印发“互联网+人社”2020行动计划的通知(人社部发〔2016〕105号)	实施人力资源和社会保障大数据战略,规范数据采集和应用标准,拓展数据采集范围,强化数据质量,加强部门数据资源共享,构建多领域集成融合的大数据应用平台。
人力资源社会保障部	关于建立全国统一的社会保险公共服务平台的指导意见(人社部发〔2019〕103号)	以全国一体的社会保险经办服务体系和信息系统为依托,以社会保障卡为载体,采用窗口服务、网上服务、移动服务、电话服务、自助服务等多种方式,实现全国社会保险信息系统和数据互联互通,推动跨地区、跨部门、跨层级社会保险公共服务事项的统一经办、业务协同和信息共享,为参保单位和人员提供全网式、全流程、无差别的方便快捷服务。
人力资源社会保障部	关于印发数字人社建设行动实施方案的通知(人社部发〔2023〕34号)	以数字化推动经办服务升级,支持健全多层次社会保障体系。深入推进社保经办数字化转型,实行“全险合一”的社保经办管理服务,实现社保业务在省内无差别受理,全省通办。
民政部	“十四五”民政信息化发展规划(民发〔2021〕104号)	全面构建以自然人、法人、服务机构为核心,全口径、全量、全要素、全生命周期动态管理的大数据资源体系,加强数据汇聚、使用和开放,提升民政大数据应用水平。
民政部等九部委	关于深入推进智慧社区建设的意见(民发〔2022〕29号)	推进智慧社区综合信息平台与城市运行管理服务平台、智慧物业管理服务平台、智能家庭终端互联互通和融合应用,提供一体化管理和服务。拓展智慧社区治理场景。依托智慧社区综合信息平台建立健全民情反馈、风险研判、应急响应、舆情应对机制,提升社区全周期管理水平。

发文单位	文件名	主要内容
民政部等五部委	关于推进社区公共服务综合信息平台建设的指导意见（民发〔2013〕170号）	建设社区公共服务信息系统，兼具政务事项办理和基础信息采集功能，实行“前台一口受理、后台分工协同”的运行模式。统一设立电子政务办理界面，通过信息共享，建立以公民身份号码、组织机构代码等基础信息为索引的社区公共服务信息管理机制，实现居民身份证办事“一证通”。

在数字治理发展早期，我国信息化水平低，基础设施条件差，数字治理专业化人才缺乏。在国家政策的大力支持下，我国社会保障数字治理在较短时间内接近世界平均水平，呈现出政策驱动社会保障数字化转型的特点。数字政府转型是一项综合性的、自上而下的治理变革，领导愿景、政治及行政层面的领导承诺对数字化变革至关重要。在国家政策驱动下，各级政府业务信息系统迅速更新迭代，数据共享和开发利用取得积极进展，一体化政务服务和监管效能大幅提升，“一网通办”“一网统管”“一网协同”“接诉即办”等数字治理成效不断显现，为迈入数字政府奠定了坚实基础。

（二）业务和管理驱动

进入 21 世纪后，我国社会保障事业快速发展，城镇职工基本养老保险和基本医疗保险参保人数稳步增长；城乡居民养老保险和城乡居民医疗保险从无到有，参保人数快速增加；社会救助项目相继建立，兜底保障人数快速增加；社会福利的社会化进一步提升，并向普惠性福利制度转向，福利受益面进一步扩展。随着兜底保障制度的完善、全民参保制度的建立和普惠性福利体系的完善，参保人数和社会保障业务快速增长（见表 2），数以亿计的海量数据对传统管理和服务方式提出了严峻挑战。面对这种局面，社会保障数字治理呈现业务和管理驱动的特征。在社会救助领域，开发和完善低保管理信息系统，实现了部、省、市、县的四级联动，提高了监管效率。随着业务的快速发展和陌生人社会的到来，传统的上门服务核査家庭经济状况的方式成为不可能完成的任务。面对这种情况，民政部门开始主动改革，建立了居民经济状况核对机构，开发电子信息比对系统，实现了家庭经济状况从手工比对向电子比对的转变。2012 年以后，民政部逐步建立家庭经济状况核对系统，目前已形成覆盖全国、省、市、区（县）、街道（乡镇）的政务网络体系，核对方式从人工交换数据到实时线上共享，再到大数据平台自动比对。2021 年，全国各级核对机构共开展委托核对业务 1.89 亿人次，各省（自治区、直辖市）通过民政部低收入家庭认定指导中心跨省协查 115.44 万人次，查询内容包含公安、工商、房产、社保、银行存款、财政人员供养等 256 类信息。^① 在社会保险领域，适应全民参保和全国统一大市场的需求，人力资源和社会保障部门全力推进信息化进程，逐步建成全国协同联动的“大系统”“大数据”“大平台”，实现覆盖全民、记录一生的“大服务”，^② 解决了异地办理难、转移接续难等痛点难点问题，方便了公众业务办理，提高了社会保险经办效率。

① 杨兰：《核对工作为社会救助“兜准底”注入智慧力量》，《中国民政》2022 年第 8 期。

② 参见邢泽宇：《数字赋能人社发展提升便民服务质效——人社信息化建设迈向新台阶》，《中国劳动保障报》，2023 年 8 月 16 日。

表2 社会保障主要业务发展趋势(2000—2015年)

社会保障主要项目	2000年	2005年	2010年	2015年
城市最低生活保障(万人)	402.6	2234.2	2310.5	1701.1
农村最低生活保障(万人)	300.2	825.0	5214.0	4903.6
医疗救助(万人次)	120.0	199.6	1921.3	2889.1
临时救助(万人次)	—	—	766.7	655.4
城镇职工基本医疗保险(万人)	7285.9	13782.9	43262.9	66581.6
城乡居民医疗保险(万人)	—	—	19528.3	37688.5
城乡居民基本养老保险(万人)	—	—	10276.8	50472.2
城镇职工基本养老保险(万人)	13617.4	17487.9	25707.3	35361.2
工伤保险(万人)	4345.3	8478.0	16160.7	21432.5
失业保险(万人)	10408.4	10647.7	13375.6	17326.0

资料来源:根据《中国统计年鉴(2022)》数据整理计算所得。

注:关于临时救助数字,2010年统计口径为人次,2015年统计口径为户次。

为了构建普惠便捷的数字民生保障体系,社会保障领域逐步完成数字化转型过程。无纸化需求驱动社会保障数字化转型,通过信息化手段,减少一次性办公用品消耗,以无纸化重构办公流程,实现数据多跑腿与全流程的规范化管理。运用海量数据和智能算法,深化违建治理、异地报销、社区管理等应用场景的建设,提升智能管控效率,也提升了精细化管理水平,构建起精细化管理体系。通过将社会保障服务整合到统一的管理信息平台,实现社会保障服务的统一管理 and 提供,确保各地区、各层级的人群均能享受到社会保障待遇。此外,通过便利的在线办理和查询功能,便于居民通过一站式平台进行社保缴纳、查询个人信息和保障权益,实现一站式服务。

(三) 技术和市场驱动

随着大数据、移动互联网、AI、云计算、物联网、区块链等新一代信息技术的发展(见表3),数字化转型给数字产品和服务企业提供了巨大商机。世界银行的数据显示,到2021年,全球范围内移动技术和服务创造了5%的GDP。^①根据中国信通院发布的《中国数字经济发展报告》,2022年,我国数字经济规模占GDP比重已高达41.5%。国际数据公司(IDC)发布《中国数字化转型市场预测(2021—2026):通过应用场景践行数字化优先策略》研究报告指出,中国2022—2026年数字化转型总支出(包括硬件、软件、服务,也包括云部署模式支出和非云部署模式支出)将达到2.38万亿美元。^②市场前景吸引更多的市场主体参与到社会保障的数字化转型当中来,市场主体不断拓展数字治理的应用场景,催生新的产品并带来新的服务体验及体验升级。养老服务就是一个由市场驱动的典型。我国自2000年进入老龄化社会以后,越来越多的企业意识到老龄化危机带来的商机,纷纷进入养老服务市场。为了增强竞争能力,提

① The World Bank, *Digital Development*, <https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/overview>, Mar 31, 2023.

② 李维科:《国际数据公司发布〈中国数字化转型市场预测(2021—2026)报告〉》,《科技中国》2022年第8期。

升服务效率和能力，养老服务转向智能化和平台化，而驱动这一转型的主体是社会组织 and 市场主体。这些社会组织和企业开发了多种智慧养老平台，重点解决老年人的智能照料护理、安全监测与防护、家庭照护床位远程支持、老年慢性病用药、慢病管理及预警、社区居家康复训练等问题。再如医疗保障领域，在企业、医疗机构和监管机构的共同努力下，我国智慧医疗体系得以快速发展，在较短时间内实现了从传统医学到数字医学的转变。

表 3 信息技术的发展

技术	出现和兴起时间
物联网	1990 年，出现“工业互联网”；2000 年，智能家居、智能城市 and 智能交通等领域开始兴起，物联网在日常生活中得到应用。2010 年，移动互联网、云计算 and 大数据技术的发展，为物联网的扩展提供了更多的可能性。2020 年，物联网的发展进一步加速，5G 技术的普及 and 应用，为物联网提供了更高速度、更低延迟的网络连接。
移动互联网	移动互联网的发展时间大致可以追溯到 21 世纪初的 Web 2.0 阶段 and 移动互联阶段。Web 2.0 阶段在 21 世纪兴起，主要以博客、社交媒体等形式为网民提供内容生产的机会。接着，随着智能手机的普及 and 移动互联网技术的发展，移动互联网迅速崛起，成为互联网发展的新趋势。
大数据	2006 年云计算兴起，为大数据提供了存储 and 计算的基础设施，使得数据处理更加灵活 and 可扩展。2008 年物联网崛起，连接了各种设备和传感器，产生了大量的实时数据，这些数据成为大数据分析的重要来源；21 世纪头 10 年，人工智能（AI）的进步，推动了大数据的应用，通过对大量的数据进行分析和挖掘，AI 可以获得更深层次的洞察 and 决策支持。
云计算	2006 年是云计算发展史中的一个重要时间点。在 2006 年 8 月 9 日，Google 首席执行官埃里克·施密特（Eric Schmidt）在搜索引擎大会首次提出云计算（cloud computing）的概念。根据中国信息通信研究院的云计算发展调查报告，我国企业广泛应用云计算，2019 年应用云计算的企业占比达到 66.1%。
区块链	2008 年，中本聪（Satoshi Nakamoto）发表了《比特币白皮书》，标志着区块链的诞生。2009 年，比特币网络正式上线，成为第一个基于区块链技术的加密货币。2014 年，以太坊（ethereum）项目成立，以太坊引入了区块链上的可编程功能，使得区块链应用的范围进一步扩大。2015 年，企业联盟链（consortium blockchain）兴起，企业和组织开始探索基于区块链技术的联盟链解决方案。2017 年，区块链技术引起了全球范围内的关注和热潮。2020 年，区块链技术继续发展，逐渐成为数字经济 and 数字社会的基础设施之一。
人工智能技术（AI）	随着大数据、云计算、互联网、物联网等信息技术的发展 with 应用，图像分类、语音识别、知识问答、人机对弈、无人驾驶等人工智能技术实现了重大的技术突破，人工智能技术迎来爆发式增长的新高潮。2020 年，ChatGPT 出现；2022 年，ChatGPT 得到广泛应用。

资料来源：关静：《云计算、大数据、物联网的发展及三者关系研究》，《信息系统工程》2021 年第 4 期；冯一珂：《物联网技术的发展历程》，《信息与电脑（理论版）》2016 年第 15 期；姜国睿：《人工智能的发展历程与研究初探》，《计算机时代》2020 年第 9 期；张军平：《人工智能的发展历程与未来方向》，《国家治理》2019 年第 4 期；刘扬：《区块链技术发展历程、趋势及应用》，《石油知识》2022 年第 3 期；王玥等：《云计算技术应用与发展》，《山西电子技术》2022 年第 6 期；牛长春、王福超：《大数据技术的演进与发展历程》，《电脑知识与技术》2021 年第 5 期。

新一代信息技术的不断发展，推动了企业的数字化转型进程。人工智能、大数据、云计算等数字技术为代表的信息革命对企业的供给侧产生了重大影响，网络化生态、平台化运作、智能化服务等理念再造了企业的供给模式，改变了传统非智能化的产品应用场景，推动了建筑、能源、农牧、物流等行业的数字化转型。数字经济与老龄化下的银发经济催生了公共服务领域

的数字化转型,产生了智能照料护理、安全监测与防护、老年慢性病管理及预警等智慧养老服务。数字技术的发展在加强市场主体组织能动性的同时,也通过技术的层级迭代加快了政府与社会的协同效能,便于企业等市场主体整合资源、赋能组织实现数字化,进而改善社会服务和社会治理的智能化水平。

四、社会保障数字治理带来的影响

(一) 重塑国家与社会的关系

社会保障的数字化转型有效提高了政府的决策能力和治理能力,提升了社会保障服务效率和便利性;更重要的是,它提升了公众参与的积极性,重构了国家、社会与个体的关系。具体表现为以下几个方面。

首先,数字治理“绕过”了管理体制,实现了“最多跑一次”。社会保障与公众的切身利益密切相关,可以说,每个人从出生到死亡的每一个阶段都需要与社会保障管理部门打交道。受管理体制的影响,个人在办理社会保障事务时不得不奔波于不同地区和不同部门。以养老保险关系转移为例,20世纪90年代多以县市级为统筹单位,各地政策存在较大差异,养老保险关系转移的条件也有所不同,由此造成养老保险关系在不同统筹地区的转移成为老大难问题。人力资源和社会保障部通过采取建立全国统一的基本养老保险参保缴费信息查询服务系统、发行全国通用的社会保障卡、将部省市县四级业务联网等措施,绕过了不同统筹层次之间的利益冲突,较好实现了养老保险关系的转移接续。再如,残疾人在异地办理残疾人证时,个人不得不回到户籍所在地办理,这给残疾人带来极大不便。随着全国残联信息化服务平台的升级,残疾人证的办理全面实现“全程网办”和“跨省通办”,残疾人办证无需来回奔波。自2017年以来,浙江各地民政部门实施“最多跑一次”改革,开发了民政服务“码上办”,对社会救助服务理念、服务模式、服务场景进行了重塑,对业务流程进行了优化,率先实现“掌上办事”“掌上办公”。^①在“放管服”原则的指导下,各地社会保险经办机构以“最多跑一次”为目标,重建社会保障管理模式,便捷群众业务办理。如贵州省在信息化建设层面实施“三大工程”,促进全省33项高频次办理的社会保险经办业务实现“最多跑一次”办结;^②北京市人社局采取12条具体措施,制定统一的30项社会保险主要业务经办指南,逐步实现社保业务的办理最多只需要跑一次的目标。^③

其次,数字治理提升了社会保障服务的精准性和主动性。信息化系统的建立为社会保障管理提供了大数据分析和预测能力,有助于政府进行风险评估和科学决策,更好地掌握社会保险的运行状况。通过信息化建设推动部门数据互通共享,政府从被动服务转变为主动服务和智能

① 俞志壮:《全面深化“最多跑一次”改革 加快推进民政服务“码上办”》,《中国民政》2020年第6期。

② 孙维娜、邓丽娜:《省人社厅推行社会保险经办业务改革——33项社保业务最多跑一次》,《贵阳晚报》,2018年12月7日第6版。

③ 北京市人社局:《社保业务办理最多跑一趟》,北京人社局网站: http://rsj.beijing.gov.cn/xwsl/mtgz/201912/t20191206_925696.html, 2018年4月2日。

服务。青岛市打造了“大数据辅助工伤保险智能一体化服务平台”，满足参保单位和工伤职工的现场工伤快报、远程视频调查取证、职业病与工伤认定同步认定、远程视频劳动能力鉴定和个性化的工伤预防推送等服务需求。截至2022年3月，青岛市已完成“现场工伤快报”100余件，远程视频调查取证20余起，并向工伤职工推送工伤保险相关信息1.4万条。^①再如，部分地区开发了低收入人口动态监测系统，整合了民政、医疗保障、人社、残联、住建、农村农业等部门中的低收入人口数据，将社会救助对象、贫困边缘人群甚至贫困风险人群纳入监测范围。借鉴多维贫困理念，结合当地经济社会发展水平、生活习俗等因素，构建本土化的多维贫困指数计算模型，实现对低收入人口的贫困预警；并通过综合判断低收入人口的救助需求，实现精准帮扶。建立低收入人口动态监测数据库，直观地呈现了低收入家庭的空间分布、贫困程度分布、低收入家庭地址和联系方式、贫困成因、家庭救助需求、受助情况等数据，形成更加丰富的低收入家庭画像，实现了对低收入家庭的实时监测，并实现主动救助。在新冠疫情流行期间，数字化转型改变了常规管理状况，提升了政府部门的反应能力、灵活性和效率。

第三，数字治理改变了社会保障治理结构，出现“哑铃型”社会治理结构。科层制是一种严格的层级管理体制，其专业化、理性化的特性使其成为现代政府的主要管理方式。但是科层制也存在异化现象，日渐增多的管理层级和层层上传下达的信息传递方式，易产生信息失真、决策延误和官僚主义等问题。^②信息技术的发展和数字化转型逐步侵蚀传统等级制的基础，^③促进科层制向扁平化的转型。在此组织形态下，社会保障信息能够及时、不加“修饰”地传递和处理，上级政府的政令实时抵达权力底层，下级政府的信息也能真实、迅速传递到上级政府，同级政府之间、部门之间不再被地理边界和职能范围所阻隔，信息能够快速进行交换。^④由此一种“两头粗、中间细”的“哑铃型”社会治理结构开始显现。这种治理结构的出现源于数据权力的分配，即“数据生产者下沉，数字使用权上收”的发展趋势。目前，随着小程序、APP的普遍应用，各地社会保障业务办理从线下窗口转移至线上办理，相关数据直接在街道（乡镇）一级归集和上传。与此同时，进入数字化转型后，政府进一步加强了部、省、市、县四级网络体系，目前正在向街道（乡镇）延伸，由此形成了数字治理的权力金字塔结构，部委处于这个权力结构的顶端；另外，政府加强了顶层设计，通过统一数据接口标准、建设一体化信息平台、统一数据标准等措施，将数据逐步上收至部委。由此，区县级社会保障管理部门在数字化治理中的职能呈现“虚化”的现象，其管辖范围内的社会保障业务所产生的数据被上收到省级各部门或国务院各部委，其无权随意使用与更改。而数字的管理者则掌握了更多的主动权，从而实现了对下级的监管。

最后，社会保障数字化转型也重构了国家与公民的关系，逐步建构起基于数字福利权利的

① 《我市在全国率先推进大数据辅助工伤保险智能一体化服务》，青岛政务网：http://www.qingdao.gov.cn/ywdt/zwyw/202203/t20220302_4479580.shtml，2022年3月2日。

② 马雪松：《科层制负面效应的表现与治理》，《人民论坛》2020年第25期。

③ 欧文·E. 休斯：《公共管理导论》，中国人民大学出版社，2007年，第222页。

④ 黄文菊：《政府信息化对传统科层制组织的冲击》，《行政论坛》2003年第3期。

新型社会形态。^①随着数字技术的广泛应用,产生所谓的“数字福利国家”,^②重构了公民权利。在部门决策过程中,传统治理环境下信息传播具有时滞性,且因僵化的科层制所固有的低透明度导致信息失真,再加上参与渠道有限,公众参与社会保障事务的积极性不高。进入互联网时代后,民主制度在“脱域”环境中进行,公民参与社会事务的渠道增多,信息获取更加便利,且成本更低,因而提升了公民参与的积极性,从而使得社会公众更有可能影响政府决策。2008年11月5日,人民网推出《有报道称退休年龄酝酿延迟至65岁,您怎么看?》的网络调查,网友反应异常热烈,短短两天时间共有126600多名网友参与调查,1500余名网友留言,超过六成的网友投下反对票。^③面对民意,官方多次出面发布声明,表明近期不会出台延迟退休的政策。在历年开展的社会热点问题调查中,社会保障多次位居前十大问题之列,自2010年以来,4年连续位居榜首。^④社会公众对社会保障的关注引起了政府的高度重视,我国社会保障政策密集出台,社会安全网织牢兜实,建成世界上最大的社会保障网。通过将数字技术引入到国家治理中,信息供给、信息交互与信息应用的革新将促进信息的开放、透明、共享,进而降低治理过程中的信息不对称,推动治理主体间的沟通与互动,^⑤形成以政府为主导、社会积极参与的共治模式。数字治理借助其强大的技术优势,形成了良好的网络治理结构,强化了政府善治的合法性基础,增强政府的透明性与回应性。^⑥

(二) “创造性破坏”

数字化已成为政府治理的基本特征,在各级政府的运作方式中发挥着核心作用。数字化转型为可持续发展带来了难得的机遇。但是,在数字化转型的过程中,技术主义倾向也产生了新的社会问题。大量采用人脸识别技术,过度采集个人隐私,忽视民众对数据安全性的顾虑与担忧,让公民几乎成为“透明人”;应用项目忽视用户体验感,应用服务缺乏用户友好性,深藏不露且操作复杂,让用户的数字体验如同丛林探险;多数的数字化转型停留于技术的简单应用或将线下的服务“复制粘贴”到线上,既未能突破传统制度所造成的困境,也未能重塑新的组织形式,反而成为一种新的障碍;基于化约主义原则,将人或物抽象化,并最终化约为符号、数字与代码,人本主义渐行渐远;推崇数字赋能,基于工具理性和效率至上原则,记录、储存、计算人的行为,依赖技术、算法、平台等寻求解决方案,人被算法所控制。总之,在数字治理给社会保障管理带来便利的同时,以技术为中心的数字化转型也产生了新的社会问题。

一是“事本主义”。社会保障数字治理的出发点是方便群众,提高效率。但是在数字化转型过程中,出现“效率至上、人文退场”的现象。社会保障的数字治理让行政机构从面对

① Jimmy C. Huang, et al., "Growing on Steroids: Rapidly Scaling the User Base of Digital Ventures through Digital Innovation," *MIS Quarterly*, 2017, 41(1).

② Philip Alston, Christiaan van Veen, "How Britain's Welfare State Has Been Taken Over by Shadowy Tech Consultants," *The Guardian*, June 27, 2019.

③ 《调查显示:逾六成网友反对延迟至65岁再退休》,中国新闻网: <https://www.chinanews.com/gn/news/2008/11-07/1441502.shtml>, 2008年11月7日。

④ 赵艳红:《向人民报告:2013年社保新政密集出台》,人民网: <http://politics.people.com.cn/n/2014/0226/c1001-24468137.html>, 2014年2月26日。

⑤ 关婷等:《技术赋能的治理创新:基于中国环境领域的实践案例》,《中国行政管理》2019年第4期。

⑥ 徐晓林、刘勇:《数字治理对城市政府善治的影响研究》,《公共管理学报》2006年第1期。

面的“人的治理”转向不见面的线上“数据治理”，人及需求被符号化、数字化和标准化，个体的特殊性和异质性被忽视。在效率原则的指导下，“最多跑一次”为各地社会保障管理部门所推崇，部分地区甚至推出“一次也不用跑”，紧急状态的“不见面”办理成为一种常态化方式。然而，上述改革并没有提高效率。事实上，为了达到“一次也不用跑”的目标，服务机构增设了前提条件，要求居民提供并上传更加详细的材料，并在网络上填写更加复杂的表格，甚至有些情况下需要使用专业的设备才能完成。等完成上述工作之后，便是长时间的等待。而在个人进行求助时，无法获得线下的及时响应，只能从冷冰冰的机器人中得到一个标准化、程式化的回应。同样，为了实现全程“指尖办”，管理信息系统将业务办理简化成为标准化、碎片化的流程，将简单、连续、人性化的服务过程切割成复杂、碎片、刚性的监控行为，并且在每一个环节设置了专人或机器审核，只有完成上一个环节才能进入到下一个环节，一旦某个环节停滞，整个机器便停止运转。从实践层面看，数字治理并不必然带来基层治理效能的提升。相反，技术还有可能悬浮于社会之上，产生事本主义式的治理困境。虽然技术治理可以实现更强有力的组织内部控制，强化上级政府对下级政府的干预能力，使得下级政府的注意力分配更趋向受制于上级的考核指标设计，但是也加大了组织内部的分歧，导致地方政府的策略主义行为日益蔓延。^①再加上技术手段具有人为控制的成分，而且信息本身有着一定的模糊性，同一信息存在多重解释的可能，因此技术手段不能自行解决治理中的实质性问题，导致治理过程产生更大的不确定性。此外，数字治理过于技术化和刚性，一刀切式的处理方式将基层工作者的自由裁量权进行压缩，导致社会保障服务过程缺少价值关怀，让群众体验到程度很深的官僚体制冷漠和去人格化。

二是“数字难民”。中国已进入老龄化社会，并且正在快速迈向深度老龄化社会。民政部公布的数据显示，截至2021年底，全国60周岁及以上老年人口2.67亿人，占总人口的18.90%，其中65周岁及以上老年人口2.01亿人，占总人口的14.20%。^②近些年来，我国网络设施持续改善，互联网适老化改造受到重视，老年群体互联网普及率有所提升，但是还有一半以上的老年人未曾使用网络，互联网普及率也只有43.20%，在使用网络的老年人中，其应用范围也通常局限于出示健康码/行程卡、购买生活用品和查找信息，^③而对于更为复杂的社会保障业务线上办理，多数老年人无法独立自主完成。除此之外，还有庞大的低收入群体，他们的数字化素养水平低，对于互联网的使用更多停留在社交软件和短视频平台。而我国的数字化发展迅猛，公共服务机构开发了各种微信小程序、APP或公众号，部分地区取消线下服务，这给老年群体和困难群体带来了极大挑战，导致他们当中的部分人群放弃自身的权利，造成福利权利的不平等。数字治理本应成为“一项全球公益事业，应惠及各地的每个人”，^④但却受

① 王雨磊：《数字下乡：农村社会救助中的技术治理》，《社会学研究》2016年第6期。

② 民政部：《2021年民政事业发展统计公报》，民政部官网：<https://www.mca.gov.cn/images3/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>。

③ 中国互联网络信息中心（CNNIC）：《第49次中国互联网络发展状况统计报告》，江苏网信网站：http://jswx.gov.cn/chuanbo/wangluo/202202/t20220225_2953112.shtml，2022年2月25日。

④ United Nations, *Our Common Agenda: Report of the Secretary-General*, https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf。

限于年龄、健康状况、受教育水平和收入条件等状况，在系统性的社会排斥和技术歧视下，残疾人、老年人等“数字难民”，面临被数字社会抛弃的风险。^①

三是新的社会不平等。在工业革命时代，阶级与不平等互为因果，阶级造就了不平等，不平等形成了阶级；进入后工业时代，不平等从阶级转向阶层，老弱病残群体、妇女群体、少数民族裔、性少数者等成为不平等的受害者。为了促进公民权利（citizenship）的平等，^②发达资本主义国家普遍建立起制度化的福利体系，将社会资源向贫困者、残疾人、儿童、妇女以及难民倾斜，在一定程度上缓解了阶层的不平等现状。数字化转型解构了基于“体能”和社会排斥所形成的底层结构，形成新的不平等。大数据在福利资格判断中的广泛应用以及网络的普及，对边缘性群体产生负面影响。联合国在一份报告中称：“英国的福利国家正逐渐消失在网页和算法后面，这对生活在贫困中的人们产生了重大影响。”^③福利领域的数据收集往往会通过对那些获得公共福利的人进行额外的审查和怀疑，从而强化他们的边缘地位。^④在我国，获得数字化能力与有效运用数字化的方式逐渐被视为实现一系列基本权利不可或缺的工具，成为人们满足基本需求和实现美好生活的途径。面对数字社会的权力地位和工具主义的上升，失去发展数字技术的机遇与掌握互联网技能的能力，意味着个体无法通过线上的方式来满足社会生活的基本条件，无法追求更高的需求层次；^⑤公民权利的实现由算法和AI决定，产生了数量庞大的网络“边缘人”；公民期望得到更高水平的福利保障，然而，数字化的精准监管却导致了福利支出的削减、受益群体的缩小、服务项目的取消和更加严苛的处罚，公民权利被数字所“监管”。上述数字治理出现的问题导致社会不平等的形式被改变，数字不平等正在取代实体的不平等，由于数字不平等的人群往往被网络所“过滤”，因而未得到社会应有的关注。

四是出现“数字专权”。随着数字化的转型，数字公民身份通过采集公民的数字资产、数字隐私、数字信息，汇集多元数据将公民抽象化为一个个的“治理单元”，将公民简化为数字平台的“符号化主体”。传统福利体制下的社会保护框架与数字社会下个体基本权利的有效性、完整性以及安全性的联系正在削弱，公民社会保障信息持续不断地被记录、被存储、被整合和被分析，最终被转化成为数字信号，并以大数据的形式最终完成货币化和资本化。^⑥数字治理赋予了权力顶部的管理机构的数字管理权，使得更全面地“行使控制”成为可能。随着数字技术的不断扩张，现代数字技术有可能沦为“控制社会的技术”，社会公众的隐私权被逐步侵蚀，“数字专权……正在成为现实。”^⑦

① 郑磊：《数字治理的效度、温度和尺度》，《治理研究》2021年第2期。

② 参见 T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, Cambridge University Press, 1950.

③ Philip Alston, *Visit to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights*, <https://digitallibrary.un.org/record/3806308#record-files-collapse-header>, April 23, 2019.

④ Virginia Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, St. Martin's Press, 2018, p. 10.

⑤ 汪波、牛朝文：《数字人权保护的再嵌与联结：理论阐释与制度建构》，《理论与改革》2023年第1期。

⑥ 参见马修·萨尔加尼克：《计算社会学：数据时代的社会研究》，中信出版社，2019年。

⑦ United Nations, *Report of the Secretary-General: Roadmap for Digital Cooperation*, https://www.un.org/en/content/digital-cooperation-roadmap/assets/pdf/Roadmap_for_Digital_Cooperation_EN.pdf, June, 2020.

五、社会保障数字治理的未来发展

（一）以人为本的数字化转型

社会保障数字治理应警惕数字化误区，通过落实以人为本的服务理念和发挥政府的引领作用，实现以人为本的数字化转型。

一是以重视公众体验为中心，实现以用户为中心的数字化转型。《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》要求在数字政府建设中，要“始终把满足人民对美好生活的向往作为数字政府建设的出发点和落脚点”。社会保障是民生事业，社会保障数字治理更需要关注群众尤其是困难群体的需求。对于普通公众来说，数据治理的理论、法律和技术基础并不重要，重要的是他们对政府提供的数据驱动产品和服务的体验质量。以客户为中心，意味着各社会保障管理机构和服务机构响应客户的需求，通过高标准的及时数据、信息丰富的内容、简单的交易以及易于访问的无缝交互，使查找和共享信息以及完成繁杂任务变得更加容易。对此，必须重视新技术推动数字公共参与的能力，在信息和思想的双向交换传递与服务标准完善的基础上，落实“随时随地、任何设备”原则，让客户获得更高质量的体验。为了高效、有效地开发创新、透明、面向客户的线上产品和服务，政府应坚持人性化的基本原则。这包括：提供最有意义的线上服务；关注最有用和最有价值的内容，基于奥卡姆剃刀原则最大化简化线上产品；及时吸纳公众诉求，不断优化线上服务。社会保障部门应通过数字化重塑组织结构，优化业务流程，在实现“数据多跑路，群众少跑腿”的同时，还应让居民在使用数字化产品时更加简便易行。为此，需要了解公众的需求和愿望；使内容更广泛地可用和易于访问，并以与程序和设备无关的方式通过多个渠道呈现；使用简单的语言，使内容更加准确和易于理解；提供简单的反馈途径，以确保社会保障部门不断改进服务。

二是整合数字产品，减轻基层负担。公共服务的数字化不是渐进式的改变，而是一种范式的转变，要求社会保障管理人员的态度和行为发生改变，而这对他们来说是一个巨大的挑战。尤其对于基层工作人员来说，数字化可能给他们带来的不是便捷，而是负担。他们被迫在不同的 APP、公众号、小程序中进行切换，在内网与外网进行“转场”，这会给年龄偏大、数字素养偏低的基层工作人员造成焦虑和沮丧。为此需要优化数字产品，简化数据采集信息程序，开发界面友好的管理信息系统，让基层工作人员更加便捷地使用数字化产品；打破部门壁垒，减少重复开发，整合管理信息系统，减少基层工作人员数字化产品的使用数量；提升个人数字素养，为工作人员提供舒适的工作条件和友善的文化环境，提升基层工作人员的适应能力；适当平衡线下服务与线上服务，保留必要线下岗位，让数字化素养较低的基层工作人员得以持续为公众提供服务。

三是发挥政府的引领作用，“不让一个人掉队”。以技术为中心的数字化转型产生了数量庞大的“网络难民”，他们成为互联网时代的沉默者。为此，需要以不让一个人掉队为目标，纠正社会保障数字治理中的技术主义倾向。政府应平衡“数字优先”与“全纳设计”的关系，在数字治理中融入“全纳设计”理念，让特殊群体更易获得数字化产品和服务；从社会排斥的

视角对待“数字鸿沟”问题,把特殊群体数字化服务的“可获得性”(互联网和移动基础设施、电子信息和电子服务、通讯工具)、“可负担性”(支付互联网接入和数字设备费用的能力,以及电子政务免费公共接入点的可用性)和“可持续性”(数字知识普及、数字素养提升、学习能力的提升)作为公共政策关注的焦点问题,采取多种措施,在逐步实现共同富裕的过程中“不让一个人掉队”。

(二) 让数字化服务于社会保障

数字治理的核心是人,而不是数据。将人文主义置于数字治理的中心,认真对待人的基本需求,让数字治理服务社会保障、服务于人的需求。

一是打破部门数字壁垒,围绕公众的需求建构数字化。在数字治理中,数据成为一种资源,也成为一种权力。各部门基于自身利益考虑,以数据安全为由,不愿与其他部门共享;或者受制于管理体制,导致“各自为政、条块分割”和“烟囱林立、信息孤岛”。^①数字化转型打破了“门难进”的问题,但是仍未从根本上解决“事难办”的困境。为此,要以满足群众日益增长的福利需求为中心,建立统一的数据平台和数据标准,实现各部门数据共享交换和应用。数据互通共享的实现,一方面应加强顶层设计,明确各部门的权责,通过制度保障,使各部门的信息共享切实落实,实现“前台一口受理,后台协同办理”;另一方面,要充分利用已有资源并“用更少的资源进行创新”,在政府内部和公众之间更有效地分享数据,并明智地创建新的工具、应用程序、管理信息系统、网站和领域,更应加强顶层设计,建设共享平台。

二是正确处理传统与现代、线上与线下的关系。传统的工作方式并非都是过时的,现代的数字治理并非都是合理的。事实上,社会保障服务中一些传统的工作方式至今仍然发挥着非常重要的作用。例如,民政部门自20世纪50年代确立了“上为中央分忧,下为百姓解愁”的职能,民政工作者采取走寨串户的方法,访贫问苦,调查了解困难群众的需求,实时解决他们的问题,及时化解社会矛盾,消除社会隐患,拉近了党和政府与群众的距离。再如,传统社会救助通常采取面对面的现金和实物发放方式,或者上门提供服务,这些方式提高了困难群众的获得感,也使困难群众与工作人员之间建立起常态化的沟通和反馈渠道,同时使社会保障服务更具人文关怀。在数字化转型中,基于效率和成本考虑,社会保障提倡“不见面办事”,社会保障待遇发放电子化,困难群众对党和政府的关心越来越“无感”。同时,基于不见面办事原则,将业务全部搬至线上,困难群众的诉求无法及时传达,久而久之,形成社会隐患。应正确处理线下线上关系,在社会保障业务数字化的同时,保留一定数量的工作窗口,或在社区服务中心建立公共门户,提供人工服务,便于数字化时代的困难群体获得及时服务;在不见面办事的同时,应建立定期巡访制度,入户了解困难群体的社会保障需求;在政府购买第三方专业服务的同时,应发挥党建引领作用,进一步完善“一对一”“一帮一”制度,切实让居民感受到党和政府的关心。

三是正确处理共享与隐私的关系。数字治理需要技术不断取得突破,但是技术的应用应服务于人、受制于社会规则。“……如果不以基于法律的尊重人权为导向,那么由技术驱动的未

^① 《国务院办公厅关于印发政务信息系统整合共享实施方案的通知》,《国务院公报》2017年第15号。

来将是灾难性的”。^① 社会保障体系牵动着千家万户的生活，它贯穿着每个人的全生命周期，其掌握的信息远超企业和其他领域，如果不受制于规则，将会造成难以想象的后果。为此，需要树立以人民为中心的价值观，将信息安全必须摆在社会保障数字治理的首位，平衡科技创新与信息安全的关 系，防止新技术的滥用^② 和对个人信息的过度索取，让数字治理服务于社会保障，最终提高人民群众的获得感、幸福感和安全感。

六、结语

计算能力的指数级进步、高速网络的兴起以及移动电话的普及和互联网的触手可及，从根本上改变社会保障管理范式，逐步改变了社会保障行政体制，提升了社会保障治理效能，重塑了国家、社会与个体的关系。但是数字技术的进步也带来一些负面影响，产生了“数字难民”等社会问题。社会保障数字治理所带来的影响就如美国经济学家熊彼特（Joseph Alois Schumpeter）所说的“创造性毁灭”（creative destruction）：一方面，数字化转型以前所未有的速度解构了社会保障的服务流程、递送方式、监管手段，提高了管理效率，使公民能够更加便捷地获得社会服务，并迅速建构了数字公民权利、数字福利国家；但是另一方面，以效率为目标、以技术为主要手段的数字化转型迫使公民放弃自身的权利，牺牲个人隐私，并忍受数字化时代的新的不平等。

社会保障数字治理将向何处去？目前，社会仍然存在争议。技术赋权论乐观地认为数字技术的发展为公众获取信息提供了便捷的途径，增加了公众参与公共事务的渠道，促进了信息的开放、透明与共享，使政府提供的公共服务更精准、更有效率。而技术控制论则悲观地看到，数字治理的过度技术化和治理刚性导致一刀切和价值关怀的丧失，数字技术正在沦为“控制社会的技术”，甚至“未来政府机构可能用机器人制定法律”。^③ 现在还很难精准地预测其发展方向，但可以肯定的是，“电子政务在提供公共服务、应对危机和紧急情况（如大流行病）以及在全球和区域层面加强数字合作与协作方面的作用将继续增强”，^④ 社会保障仍将热情地拥抱数字化，数字技术也将更加深入地嵌入到社会保障治理当中。也许，数字化转型不会如技术控制论者所预期的那么悲观，数字治理将促进社会保障的善治，也有利于提升国民的福利水平。但是，我们仍然需要时常思考，数字治理究竟是目的，还是手段？在迈向中国式现代化的过程中，我们需要什么样的数字治理？未来需要将人文主义融入数字治理当中，平衡技术与人文，才能让数字化更好地服务于社会保障、更好地服务于人民群众。

① 参见联合国第七十四届会议议程项目 70（b），极端贫困与人权问题特别报告员的报告（A/74/493）。

② 2023 年 8 月 8 日，为规范人脸识别技术应用，国家互联网信息办公室发布《人脸识别技术应用安全管理规定（试行）（征求意见稿）》，向社会公开征求意见。这标志着国家已充分认识到新技术可能带来的后果。

③ Cary Coglianese, David Lehr, "Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-learning Era," *Georgetown Law Journal*, 2017, 105(5).

④ United Nations, *Report of the Secretary-General: Roadmap for Digital Cooperation*, https://www.un.org/en/content/digital-cooperation-roadmap/assets/pdf/Roadmap_for_Digital_Cooperation_EN.pdf, June, 2020.

Digital Transition and Creative Destruction: An Exploration of Digital Governance of Social Security

Yang Lixiong

(School of Labor and Human Resources, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Since the 1990s, China's social security system has evolved in parallel with the nation's digital advancements. After initial phases of informatization and digitization, the system is currently undergoing a digital transition. The driving forces propelling China's digital governance in social security have transitioned through three distinct phases: initially policy-driven, then performance and management-focused, and now increasingly shaped by technological and market factors. This digital evolution has not only enhanced service efficiency and public accessibility but has also restructured the administrative framework of social security and invigorated public engagement. However, the evolution has also revealed systemic weaknesses in digital governance, leading to operational inefficiencies, emergent social inequalities, and digital exclusion. Moving forward, the digital governance of social security should adopt a human-centric approach to better serve the system and the broader population.

Key words: social security; digital governance; digital transition; humanistic care

(责任编辑: 郭 林)