

论国家治理现代化目标下的社会保障制度优化路径

郭 林^{1,2}

(1. 中国社会保障学会 青年委员会, 北京 100872; 2. 华中科技大学 社会学系, 湖北 武汉 430074)

摘要 国家治理现代化是中国发展的重要目标,而社会保障制度对实现这一目标具有重要作用。具体来说,社会保障制度是经济治理现代化的关键工具,为社会治理现代化的重要内容,是政治治理现代化的重要表征,为文化治理现代化的应有机制。为了加强国家治理的现代化,中国社会保障制度的优化路径为:发挥社会保障制度积极功能,推动经济治理现代化;优化社会保障制度体系,促进社会治理现代化;提升社会保障公平性,助力政治治理现代化;加强社会保障优良文化建设,推进文化治理现代化。

关键词 社会保障制度;经济治理现代化;社会治理现代化;政治治理现代化;文化治理现代化

2013 年底,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报提出“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”。国家治理体系和治理能力现代化的提出,是中国共产党执政理念的进一步发展,是对经济、社会、政治和文化建设的新认识。

合理的社会保障制度是促进经济、社会、政治和文化良性发展的重要制度保障,应为国家治理现代化中的重要举措。然而,学界在探讨国家治理现代化时,尽管提到了社会保障制度,但对其在国家治理现代化中的地位和作用,认识不够深刻,相关研究较少。基于此,本文通过专门探讨社会保障制度对实现国家治理现代化的作用机理,以及国家治理现代化要求如何优化社会保障制度,来试图弥补上述缺憾。

一、国家治理现代化的实现路径

对于国家治理现代化的理解,典型的观点有以下几种:1. 国家治理现代化是国家治理制度和治理能力的现代化,即治理制度和治理能力作为现代政治要素,不断地、连续地发生由低级到高级的突破性变革的过程^①。

2. 国家治理的基本含义就是在中国特色社会

主义道路的既定方向上,在中国特色社会主义理论的话语语境和话语系统中,在中国特色社会主义制度的完善和发展过程中,中国共产党领导人民科学、民主、依法和有效地治国理政^②。

3. 从普遍性上说,国家治理现代化的根本含义是调适国家与社会的关系,顺应经济社会发展,转变国家的管理职能,消除国家管理体制、职能和行为中有悖于经济社会发展的因素,使国家机构更好地服务于经济社会发展,由凌驾于社会之上的特权政治力量真正变成服从于和服务于经济^③的积极方面。

4. 国家治理现代化的主要内涵集中体现在以下六个层面:(1)治理主体的多层化和多元化;(2)治理结构的分权化和网络化;(3)治理制度的理性化;(4)治理方式的民主化与法治化;(5)治理手段的文明化;(6)治理技术的现代化^④。

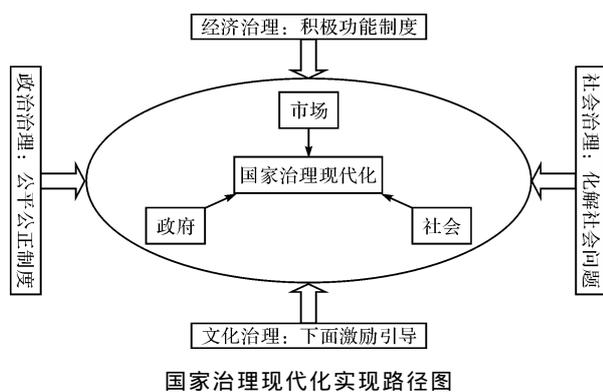
基于不同视角给出的国家治理现代化内涵存在差异,但从上述界定中可归纳出国家治理现代化的一些特点。一方面,国家治理现代化是一系列制度体系的完善和变革。国家治理包括经济治理、社会治理、政治治理、文化治理等方面。相应的,国家治理现代化则应囊括经济治理现代化、社会治理现代化、政治治理现代化和文化治理现代化等在内。

另一方面,国家治理现代化的实现需要准确调

收稿日期 2014-12-11

基金项目 国家社会科学基金项目“转型期中国农村家庭代际支持研究”(12CRK018)

整政府、社会和市场的关系,即确定政府的合理作用空间,保证社会力量的适度参与,实现市场主体的进退有序。具体而言,基于中国当前发展状况,经济治理现代化要求有效实现各项经济制度的积极功能,社会治理现代化要求政府、社会、市场通力合作,有效应对国民面临的社会问题,政治治理现代化要求政府进一步更新执政理念,建立具有公平、公正特征的政治制度,文化治理现代化要求文化能通过正面激励机制,来引导社会成员的行为。综上,国家治理现代化的实现逻辑图如下所示。



二、社会保障制度对实现国家治理现代化的作用机理

(一) 社会保障制度是经济治理现代化的关键工具

经济治理现代化的实现需要社会保障制度的支持。首先,社会保障制度是市场经济体制改革的重要机制支撑。在由计划经济向市场经济转型的过程中,企业需要剥离出社会保障供给的功能,卸掉“包袱”、轻装上阵,这就需要有效的社会保障制度来承担原有企业福利供给的功能。市场经济体制改革的有序推进离不开社会保障制度的配合。

其次,社会保障制度是经济调节的重要手段。当经济衰退时,完善的社会保障制度可以为失业人员提供经济支持和就业服务,向贫困人员进行财政转移支付,进而通过增大需求,来缓解经济的进一步衰退;在经济繁荣时,随着劳动力市场就业人数的增加,贫困人口收入水平的提高,通过社会保障进行的转移支付规模缩小,一国可将节省出的财政资金用于其他亟需发展的领域,从而实现经济的调节。

第三,社会保障制度是经济稳定健康发展的重要保障。稳定健康的经济发展应是增长总量和质量并重提升的过程。健全的社会保障制度可以通过二次分配、三次分配适当调节不同群体的收入差

距,经由社会保险和就业服务制度促进劳动力的有效供给,为经济健康发展提供保障。总之,社会保障制度是实现经济治理现代化的关键工具。

(二) 社会保障制度为社会治理现代化的重要内容

社会治理是国家治理的基石。社会安定,国家祥和;社会动荡,举国遭殃。因此,国家治理能力与治理体系现代化特别需要夯实社会治理的基石^⑤。社会保障制度为社会治理现代化的重要内容,这主要表现在以下两个方面:一是社会保障制度覆盖对象具有特殊性。具体而言,社会保险制度、社会救助制度和社会福利制度分别覆盖劳动者、贫困群体和全体国民。这种覆盖群体的特殊性必然要求在社会治理过程中,充分发挥社会保障制度的作用,改善各类群体的社会保障待遇。

二是社会保障制度应对社会问题具有针对性。人类社会存有老年、疾病、生育、失业和贫困等社会问题。社会治理现代化的实现要求解决上述问题,而社会保障制度为应对这些问题的重要手段。分而论之,养老保险和老年服务制度为应对老年问题的关键安排,医疗保险、医疗救助和医疗服务制度是应对疾病问题的重要机制,生育保险制度为应对生育问题的支撑方法,失业保险和就业服务制度是应对失业问题的有效手段,最低生活保障和扶贫开发制度为应对贫困问题的积极工具。总之,社会治理现代化是解决社会问题的过程,社会保障制度的优化则为其重要内容。

(三) 社会保障制度是政治治理现代化的重要表征

社会保障制度是政治治理现代化的重要表征。第一,社会保障制度的改革措施是政党执政理念的重要体现。在中国,自2003年以来,随着“以人为本”、“科学发展观”、“和谐社会”等执政理念的提出,社会保障制度的改革更加注重公平和以人为本。第二,社会保障制度是政府职能的重要体现。1978—2003年,政府主要职能为促进经济服务。相应的,社会保障制度的发展追求经济目标。2003年以来,政府更加强化社会管理与公共服务职能。以此为背景,社会保障制度的发展讲求推动经济、政治、社会与道德目标的协同实现^⑥。这一社会保障制度建构目标的发展是政府职能转变的重要表现。第三,社会保障制度的优化过程可促进政治治理效果的改善。也就是说,社会保障制度发展中存在的问题及其改善可倒逼推动政治治理现代化的进程。具体而言,当前,中国弱势群体的社会保障

诉求表达渠道有限,社会保障行政管理机制不够健全。政府积极采取有效措施,破解这些问题,有益于政治治理现代化的实现。

(四)社会保障制度是文化治理现代化的应有机制

一个种的全部特性、种的类特性就在于生命活动的性质,人的类特性恰恰就是自由的自觉的活动^⑦。而这种自由自觉的活动正是意识性的、文化性的活动,因为人的一切活动无不具有意识性因而无不具有文化的属性^⑧。因此,作为一项重要的人类社会活动,社会保障制度无疑具有文化属性。

中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报指出,要“推动社会主义文化大发展大繁荣,……,建立更加公平可持续的社会保障制度”。前者属于社会主义文化建设的范畴,后者为社会建设和民生工程的重要内容,二者联系紧密。社会保障制度的建设必须要尊重具体国家一定时期文化的要求,但这种尊重并不意味着盲从于糟粕文化的误导。理性的选择是,一国或一地区社会保障制度的建设,不仅要尊重且维系已有优良文化,且须抵制糟粕文化。有鉴于传承和塑造优良文化是文化治理现代化的应有之义,社会保障制度是实现文化治理现代化的应有机制。

三、国家治理现代化目标下 中国社会保障制度的完善

(一)发挥社会保障制度积极功能,推动经济治理现代化

在中国社会保障制度的改革初期,其通常被作为经济改革的配套措施。如,1993年的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,要“重点完善企业养老和失业保险制度,强化社会服务功能以减轻企业负担,促进企业组织结构调整,提高企业经济效益和竞争能力。”^⑨在当时,为了顺利推进市场经济体制改革,包括企业养老保险和失业保险等在内的社会保障制度完善是一种被动行为。这种让社会保障制度的发展服从经济改革需求的行为,使得各类社会保障项目的发展出现了结构失衡的问题^⑩,无法发挥其积极功能,进而在一定程度上阻碍了经济治理现代化的实现。应有的理念为,将社会保障制度作为重点发展的社会经济政策,发挥其积极功能,为实现经济治理现代化贡献力量。

具体而言,为促使经济治理现代化的实现,应完善社会保障的甄别机制、退出机制、待遇调整机

制,优化就业保障和扶贫开发等制度,准确瞄准覆盖对象,提升社会保障制度自身运行效率,有效发挥其缩小收入差距的再分配功能,进而通过保障国民当期享受和未来预期的社会保障待遇充足,解除其后顾之忧,增加当期消费,有利于将现有的单一依靠投资拉动经济的方式,转变为更加注重利用内需增加推动经济发展。

(二)优化社会保障制度体系,促进社会治理现代化

社会治理现代化需要完善的社会保障制度体系来应对相关社会问题。第一,优化社会保障制度内容体系。要积极完善中国社会保险制度,特别是要提高基本养老保险和基本医疗保险制度统筹层次。完善养老基金投资运营机制,改进基本养老金调整机制。积极稳步推进机关事业单位养老保险制度改革,有效实施职业年金机制。同时,做好这一改革的配套工作,制定并落实公职人员工资收入定期调整机制。“三改联动”,推动中国医疗保险体系合理化,要巩固完善基本药物制度和改善基层医疗卫生机构运行机制。努力推进社会救助制度的建设,构建综合型社会救助制度,其以生活救助为核心,具体包括城镇最低生活保障制度、农村最低生活保障制度、五保供养制度;以专项救助为主要内容,具体包括教育救助、医疗救助和住房救助;以特殊救助为特殊内容,具体包括自然灾害救助、法律援助制度、城市流浪乞讨人员救助、农村临时救济、农村扶贫开发等。构建以生活性福利为基础、发展性福利为核心、幸福性福利为补充的社会福利制度。

第二,优化社会保障制度结构体系。要积极建立参保者在社会保险制度与社会救助制度之间转移的对接机制,切实理顺对接过程中的连接流程。完善职工的养老保险和医疗保险与个体工商户和灵活就业人员的养老保险和医疗保险对接机制。当三种群体身份转换时,尤其是灵活就业人员转变为职工时,可实现养老保险关系和医疗保险关系的顺利转换。建立企业职工基本养老保险与城镇居民社会养老保险制度的对接机制。当参保者在从业者和非从业者之间转换时,尤其是由非从业者转换为从业者时,能够合理实现养老保险关系在企业职工基本养老保险和城镇居民社会养老保险之间的转移。在机关事业单位养老保险制度改革过程中,既要对接转为企业的事业单位职工的养老保险关系向企业职工基本养老保险制度转移设定机制,又要为进入或退出机关事业单位人员的养老保险关

系与其他制度之间转移规定衔接办法。

第三,完善社会保障制度责任体系。要适当降低企业和职工向社会保险制度的缴费规模,合理确定企业和职工的缴费率结构。完善中央政府向地方政府的新农保补贴专项转移支付制度,由中央财政根据各地具体状况来对地方政府向新农保提供财力支持进行专项补贴。适当提高基础养老金水平,在建立合理缴费档次的基础上,适度提高地方政府补贴水平,增加选择较高缴费档次的补贴增量,激励农民提高参保积极性,并选择较高的缴费档次,努力提升新农保养老金替代率水平,同时亦要防范逆向收入再分配状况的出现。合理确定新农合筹资标准,优化各级政府的财政补贴结构,建立合理的筹资标准动态调整机制,理性确定新农合的补偿起付线和封顶线^⑩。

有效协调政府、社会、市场和个人在社会救助和社会福利中的责任分担。作为社会福利体系的核心部分,养老服务体系亟须完善。其中,十分关键的一项议题是如何通过推进民间资本参与养老服务体系的建设,来优化养老服务体系的责任体系。应统筹界定公办和民办养老服务机构的职能。加大对公办养老服务机构的投入,重点保障困难老年人的养老问题,解决不能应用市场手段妥善处理的问题,将发展空间留给民办养老机构。民办养老服务的对象主要为非困难老年群体,其中,非营利性机构主要提供针对中等收入人群的公益性较强的基本养老服务,而营利性机构主要向高收入人群提供高层次的收费较高的养老服务。要明确民办养老机构“营利性与非营利性”的政策界限,为各项优惠政策瞄准对象提供依据。特别需要指出的是,与非营利性养老机构相比,营利性养老机构因公益性并非很强,其所享受到的各类公共政策支持力度应该较弱。

提升民间资本参与养老服务体系建设中的政府责任水平。一是扩展税收优惠政策。目前,《关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发[2013]35号)规定,机构养老收入的营业税可享受免税待遇,但未对社区居家养老服务中心等享受此项优惠作出明确规划。根据《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》的安排,国家正在推进营业税改征增值税工作。此项改革完成之后,建议政府在流转税方面继续对机构养老给予税收优惠,不对其护养服务收入征收增值税,同时对社区居家养老服务机构可享受此类待遇进行明确规定。

二是加大民间资本投资养老服务的所得税扶持力度。目前,民间资本投资兴办的非营利老年服务机构可享受企业所得税免税待遇,而营利性养老机构在企业所得税方面目前暂无税收优惠政策。建议国家加大税收支持力度,自营利性养老机构获取第一笔经营收入之纳税年度开始,一定年度内(如1—4年)可获免征企业所得税的优惠;随后若干年内(如5—8年)一定比例范围内(如50%)征收企业所得税。对企业采取股权投资方式投资于养老机构一定年限及以上(如 ≥ 3 年)的,可设定其投资额的一定比率在持有股权年满一定期限(如满3年)的当年抵扣应纳税所得额。如若当年抵扣不足,可在随后年度结转抵扣。鼓励个人为老人购买养老服务,实施养老服务支出个人所得税税前扣除政策,对个人因为老人接受养老服务机构的护养服务而向养老服务提供者支付费用,能提供合法凭证的,应纳税所得额30%的部分准予在计算缴纳个人所得税之前扣除。

三是加强信贷支持。政府可利用贴息政策,在鼓励金融机构通过新型信贷品种,为民办养老机构开辟专门信贷渠道的同时,让非营利性民办养老机构享受到贷款优惠利率。具体而言,应激励金融机构创设养老服务小额贷款融资平台,支持社区居家养老服务中心的建设与发展;推动银行给予流动资金或保证贷款,为缺乏固定资产的民办养老服务提供者给予财力支撑;促使金融机构扩大对运行一定年限且财务状况良好的民办养老机构的信贷范围。同时,将民间资本参与构建的非营利性养老服务事业定位为,政府专项信贷担保、地方政府对中小企业和青年创业扶持信贷担保范围内的重要组成部分,增强对非营利性民办养老服务的信贷支撑力度。

(三)提升社会保障公平性,助力政治治理现代化

公平是社会保障制度和政治治理现代化的共同目标。提升社会保障的公平性,可从以下方面入手。其一,促进城乡社会保障制度的公平构建。在优化城镇社会保障制度的同时,要更加注重农村社会保障制度的完善。扩大政府对农村社会保障制度的财政支持规模,提高农村社会保障水平。构建或完善农村养老保险、医疗保险、养老服务、老年津贴以及残疾人和妇女儿童社会福利、社会救助等制度,积极探索城乡社会保障制度整合与衔接的具体路径。

其二,推动不同群体对社会保障的公平享有。

完善社会保障行政管理机制,疏通弱势群体社会保障诉求表达渠道,增大政府对弱势群体社会救助财政支持规模。适度提高政府对农村居民、城镇企业劳动者等群体的社会保障财政转移支付水平,缩小其与机关事业单位工作人员的社会保障制度待遇差距。其三,推进不同地区社会保障制度的公平发展。积极发挥纵向转移支付和横向转移支付制度的功能,缩小不同地区社会保障财政支出差距。提高社会保障统筹层次,整合并合理利用不同地区社会保障资源。优化官员晋升制度,将社会保障发展状况作为地方政府官员晋升考核的重要衡量指标。

其四,有鉴于老龄化背景下的养老服务体系优化为当前理论和政策热点^⑧,此处对民间资本参与养老服务体系建设的公平公共性和规制问题进行专门分析。第一,之于民间资本参与养老服务体系建设的这一议题,当前理论界和政策界重视其经济手段的作用发挥,提出要“以养老服务业叩开‘银发经济’的大门,即充分利用民间资本,发展养老服务业,进而增加就业岗位和推动经济发展。就创造经济动力源而言,上述观点和做法具有重要意义。

同时,应该看到,学者和政府部门的观点与具体政策的落实,在一定程度上缺乏对民间资本参与养老服务体系建设的社会目标的重点关注,这很可能会削弱国民享有基本养老服务的公平性。作为一项社会保障制度,养老服务的主要功用和最终目标为促进社会公平、正义和共享^⑨。也就是说,就制度自身而言,民间资本参与养老服务体系建设的方面是上述社会目标的实现。

总之,民间资本参与养老服务体系建设的经济和社会作用都是十分重要的。当前,应在继续充分发挥其经济推力功用的同时,适当提升对其社会目标的重视程度。

第二,为推进民间资本对养老服务体系建设的积极参与,诸多公共优惠政策获得制定并付诸实施。这种状况的本质是政府应用公共资源与民间资本依靠市场效率相结合,旨在向大部分老年国民提供基本养老服务。

需要指出的是,民间资本的逐利性与基本养老服务的公共性并非自动匹配。为弥补这一缺憾,实施有效的养老服务质量评价和监管至关重要。若忽视此点,以各类优惠政策为载体的公共资源难免会过度被民间资本获取而得暴利,这会导致很多老年国民无法充分享受到质量合格的基本养老服务。当前,很多地方以兴办养老服务机构为名来获得各项政策优惠,却行房地产经营之实而牟取暴利,即

为评价和监管不力的后果。

不应忽视的是,对民间资本的规制应适当,以保证公共优惠政策引导其参与养老服务体系建设的积极性的效果。养老服务质量的评价应以服务结果指标体系为主。这一建议主要基于以下两点:第一,养老服务在事前难以被观察和测量。这主要是因为,养老服务是无形的;养老服务的质量评价具有经验性,需要消费者亲身体会来把握其价值所在;养老服务的密集性会导致很大的服务差异性,即,不同服务者的表现会有较大差异,同一服务者不同时间的服务表现会有所不同,同一服务者在服务不同老年人时的表现也会出现差异;养老服务产品的生产和消费同时进行且紧密联系,很难将提供者和消费者对服务质量的影响割裂开来。第二,养老服务是一种亲密型活动,要求服务消费者作为其接受服务的共同生产者来与服务者保持亲密联系。

综上,理性的选择是,拨正当前以服务结构和过程中的若干数量指标(如养老服务机构数量、床位总数、每千名老人拥有床位数等)为主的养老服务质量评价思维,构建以服务之后的老年人身体和心理状态为核心指标(即结果导向为主)的养老服务质量评价机制。在科学评价的基础上,应充分发挥政府、社交媒体、国民个人的作用,对民间资本参与养老服务体系建设的进行适度监管,为保障国民养老服务权益提供支撑。

(四)加强社会保障优良文化建设,推进文化治理现代化

文化治理现代化的实现要求社会保障制度的建设要尊重且传承中国传统优良文化。孝文化是我国传统文化的重要组成部分,它确立了养老的代际供养关系,树立了子女对父母孝养、孝敬、孝顺、孝思、孝丧、孝祭的行为模式,使得子女一代对父母一代的赡养成为一种责任和义务。中国传统互助文化型塑了对患病社会成员提供疾病照料、对行动不便老年人给予生活照顾和服务供给等行为^⑩。很多人认为,随着市场经济的发展和社会结构的变迁,现代社会保障机制逐步建立的进程是对传统孝文化和互助文化引导下的家庭保障和邻里互助保障机制挤压的过程。在现实当中,一些地区的孝道式微令人忧^⑪，“薄养”的糟粕文化盛行,邻里关系较为冷漠。对于养老服务体系的建设,当前理论界存有过于重视机构养老的误区,民间资本参与养老服务体系建设的重点亦为机构养老。

但是应该看到,新机制实现对旧机制的完全取代需要以二者具有同样的功用为基本条件。与家

庭保障和邻里互助相比,现代社会保障制度提供资金显然较弱。与居家和社区养老服务相比,机构养老服务因缺乏家庭亲爱氛围与子女直接关爱服务,而精神慰藉性较弱。因此,上述两类机制不应是非此即彼的关系,而是能够在国民保障系统中实现共存共进的。所以,要大力推动民间资本在居家、社区养老服务等领域积极参与建设,切实满足被服务者的实际精神需求。也就是说,当前社会保障制度的建设不应忽视上述优良文化传统的作用,而是要通过有助于该类文化传承和相关糟粕文化摒弃的机制与不否认家庭保障和邻里互助等方式,来提升老年国民享有社会保障的精神质量。

注释

- ①胡鞍钢:《中国国家治理现代化的特征与方向》,《国家行政学院学报》2014年第3期。
- ②王浦劬:《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》,《国家行政学院学报》2014年第3期。
- ③包心鉴:《协商民主制度化与国家治理现代化》,《学习与实践》2014年第3期。
- ④唐皇凤:《中国国家治理现代化路径选择的若干思考》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2014年第3期。
- ⑤郑功成:《新时期社会治理的挑战与机遇》,《光明日报》2015年1月26日第11版。

⑥郭林等:《政府职能与社会保障制度体系发展目标嬗变研究》,《浙江社会科学》2013年第9期。

⑦《马克思恩格斯全集(第42卷)》,北京:人民出版社,1979年,第96页。

⑧张华:《历史地系统地把握马克思主义文化理论》,《马克思主义研究》2007年第10期。

⑨劳动和社会保障部、中共中央文献研究室:《新时期劳动和社会保障重要文献选编》,北京:中国劳动社会保障出版社、中共中央文献出版社,2002年,第137-138页。

⑩例如,社会保障的资金机制发展较快,而提升福利可及性的服务制度发展严重不足。

⑪郭林、丁建定:《试论完善中国社会保障制度体系的基本原则——以“四维体系”为视角》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2013年第1期。

⑫郭林等:《老龄化背景下的养老服务体系优化》,《社会保障制度》2015年第3期。

⑬郑功成:《中国社会保障改革与发展战略:理念、目标与行动方案》,北京:人民出版社,2008年,第17页。

⑭阎秀芝、蒋国保:《儒家孝道思想及其现代意义》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2012年第3期。

⑮郭林、杨斌:《文化视域下中国养老保障发展路径研究》,《社会保障研究(京)》2013年第2期。

责任编辑 王敬尧

Discussion on the Ways of Optimizing Social Security System from the Perspective of Advancing the Modernization of National Governance

Guo Lin^{1,2}

(1. Younger Committee, China Association of Social Security, Beijing 100872 ;

2. Department of Sociology, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074)

Abstract : Social security system is helpful for reaching the objective of the modernization of national governance which is the key Chinese social and economic goal. In particular , social security system is the crucial mechanism for the modernization of economic governance, the indispensable content for the modernization of social governance, the important expression for the modernization of political governance and the crucial way for the modernization of cultural governance. In order to advance the modernization of national governance, the social security should perform active functions, with optimized system, the characteristic of justice and excellent culture connotation.

Key words : social security system; the modernization of economic governance; the modernization of social governance; the modernization of political governance; the modernization of cultural governance