

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^{*}

白维军 郭喜

[摘要] 国家治理体系现代化的核心要义是治理主体的多元化, 公众参与作为治理主体多元化的一种形式, 在社会保障治理中起着重要作用。社会保障治理中的公众参与具有参与层次的广泛性, 参与内容的全面性, 参与形式的灵活性和参与责权的相互性等特点。受路径依赖的管理惯性、管理制度不完善以及个人能力欠缺等因素的影响, 当前社会保障治理中存在着明显的公众参与不足。政府应从公众参与的管理体制、制度体系、途径与模式方面进行科学构建, 形成一个政府与公众相互协作的社会保障治理框架, 以提高社会保障决策的科学性与可行性。

[关键词] 治理体系现代化; 社会保障治理; 公众参与

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2015)12-0057-04

党的十八届三中全会提出要“推进国家治理体系和治理能力现代化”, 其中, 治理体系现代化的基本要求就是治理主体的多元化, 让政府、市场、社会以及公民个人, 充分发挥各自的主体功能, 共同参与社会治理。社会保障治理是国家治理的重要组成部分, 建立健全社会保障治理中的公众参与机制, 不仅能提高社会保障的决策水平, 更能使社会保障政策充分体现和代表民意, 是我国社会保障制度实现公平可持续的根本保证。基于此, 本文从国家治理体系现代化的视角, 阐述了社会保障治理中公众参与的蕴意所在与应然图景, 在深入分析社会保障治理中公众参与现状的基础上, 针对公众参与的特点, 提出了创新公众参与的路径选择, 希望能对建立更加公平可持续的社会保障制度提供有益的政策借鉴。

一、国家治理体系现代化与公众参与社会保障治理的必要性及特点

十八届三中全会提出的“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。^[1] 社会治理有别于“管理”时代的单一主体、强权

管控和单向度运行, 其更加注重政府与社会组织、自治组织、社会公众的互动协作, 强调“自上而下”与“自下而上”相结合的动态均衡。而国家治理体系现代化的一个核心要义就是实现治理主体的多元化, 改变传统上政府作为单一主体的管理格局。社会力量共同参与社会治理, 打破了政府在国家治理中的垄断地位, 实现了治理主体的多元化和治理方式的多样化。因此, 在新的治理格局下, 已经不再是政府“少干预”和“不代替社会”去开展行动的问题, 而是政府如何去与其他主体共同开展行动的问题。^[2] 此时的社会治理, 要求政府之外的其他组织以及公众个人以合理的方式积极地参与进来, 实现国家治理体系的现代化。

社会保障治理是国家治理的重要内容之一, 社会保障治理中的公众参与是指社会公众以个人或组织的形式, 通过一系列正式和非正式的途径, 直接参与社会保障政策形成和实施的各种行为。社会公众参与社会保障治理有多重价值: 首先, 可以集思广益, 将公众的社会保障利益诉求完整地表达出来, 也可以将政策过程中产生的问题和失误、原因与现状等信息准确地反

* 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); 国家自然科学基金项目“少数民族地区基本公共服务均等化水平测度与优化对策”(编号: 71363036); 教育部人文社会科学研究一般项目“民族地区新型农村社会养老保障体系建设研究——以内蒙古为例”(编号: 13JYA810001)

作者: 白维军, 内蒙古大学公共管理学院副院长、副教授; 郭喜, 内蒙古大学公共管理学院教授, 内蒙古大学科技处处长, 呼和浩特 010070

馈到决策机构,然后通过适当的政策调整,补充、修正或终止原有的政策行为,^[3]实现社会保障决策的民主化和科学化。其次,社会保障治理过程中提供公众参与途径,不仅能使政策的制定更加科学合理,而且能使社会保障政策充分代表民意,反映民众的真实需求。最后,社会保障制度具有促进社会公平的特征,而公众参与社会保障治理有利于保证这种公平性的实现。因为,“国家或政府的活动并不总是像应该的那样‘有效’或像理论上所说的能够做到的那样‘有效’”^[4]，“经济人”行为的现实存在使政府在开展社会保障治理时,也难以完全避免“私利”行为,影响到社会保障政策的公平公正。

社会保障是一项关乎全体社会成员共同利益的制度安排,具有覆盖对象的全民性。社会保障治理中的公众参与具有参与层次的广泛性,参与内容的全面性,参与形式的灵活性和参与责权的相互性等特点。如前所述,社会保障是全体国民的共同事业,社会中的任何一个成员,都不受工作性质、户籍身份等的限制广泛地参与到社会保障治理中。参与内容方面,公众可以参与社会保障政策的制定,也可以参与社会保障政策的执行,亦或是社会保障政策绩效的反馈等,是一个全面的参与过程和行为。而随着越来越多的科技手段应用到社会保障治理中,公众的参与形式也越来越灵活多样,其可以直接地“在场”表达意见建议,也可以通过网络媒体间接地“缺场”建言献策。另外,公众既然有参与社会保障治理的权利,也就相应地有履行社会保障治理义务的职责,体现出参与权利与义务的相互性。

二、社会保障治理中公众参与的应然图景

社会保障治理是一个包括社会保障计划、决策、执行、管理、监督、评估等多个环节的综合系统。有效的社会保障治理公众参与至少应包括以下几个方面:

(一) 社会保障政策计划与决策中的公众参与

社会保障政策制定是一个包括前期调研、深入讨论、科学决策等多个环节的复杂过程,公众参与到这些政策环节中,既能反映真实民情,提高社会保障政策解决实际问题的能力,又能提高社会保障决策的科学化水平,使社会保障政策制定合理化、科学化、公众化。在社会保障政策出台过程中,决策部门首先应为公众参与提供机会与途径,公众以个人或团体的形式,通过决策咨询、列席旁听、听证会等方式,积极参与到政策制定中,以纠正政府决策的盲目性和偏差性。而且,公众享有社会保障决策的知情权,政府部门应及时公开政策过程,公众则通过政府的信息公开,了解决策进程,监督政府在法律允许的范围内依法行政,防止政策制定过程中的“私利”行为,从而搭建一个政府与公众的互动平台,形成一个经常性和连续性的公众参与机制。

(二) 社会保障政策执行与实施中的公众参与

社会保障政策的执行与实施是一个包括政策宣

讲、政策实验、政策实施、政策监控、政策反馈等环节的动态过程,为实现社会保障政策绩效的最大化,在政策执行中政府需建立健全公众参与机制,创设公众参与渠道,鼓励公众以各种形式参与到社会保障政策的执行过程中,积极反馈政策绩效。从参与主体上讲,社会保障制度覆盖对象的全民性,决定了参与主体也是全面的,只要是相关社会保障政策的涉及主体,不论城乡,不论身份,不论工作性质,都是社会保障的治理主体。从参与方式上讲,这种参与可以通过个人,也可以是通过组织来实现。社会保障政策的执行与实施由于公众的广泛参与而变得高效、顺畅,并在政策执行的往复循环中逐渐提升制度功能,对保障公民的社会保障权益有重要意义。

(三) 社会保障政策监督管理中的公众参与

科学的监督管理机制能使社会保障政策的制定与实施更加高效,更加符合民意。在社会保障治理的监督管理中引入公众参与,可以提高社会保障管理的广度与效率,降低政府管理成本。同时,也可以完善社会保障监督机制,通过社会监督和个人监督,弥补政府自身监督的不足,让监督真正成为管理的助推器。但是,与上述两个参与过程不同,公众参与社会保障监管有着较为特殊的条件要求。首先,公众要想参与社会保障监督管理,必须具有较强的专业知识,这样才能在监督管理中对社会保障政策提出质疑和询问。其次,需设立独立的社会保障监督委员会,使公众参与监督管理合法化和组织化,公众可以通过选派代表,在社会保障政策的制定、执行、评估等方面起到监督管理作用。最后,在公众参与监督管理机制的建立过程中,政府要使政策公开化、透明化,这样才能形成公平、有效的监督平台。

三、社会保障治理中的公众参与不足及原因

受传统行政体制的影响,我国社会保障管理一直以政府管理为主,公众参与不足已严重影响到社会保障治理的绩效与水平。公众参与不足既有路径依赖的管理惯性,管理制度不完善的客观原因,也有公众个人能力欠缺的主观原因。

(一) 社会保障治理中的公众参与不足

这种参与不足主要表现在以下三个方面:一是公众参与社会保障治理机制不健全。虽然我国的法律赋予了公民合法参与社会保障治理的权利,但是,在现实环境中,政府几乎是作为单一管理主体存在的,公民参与的机会和途径极少。例如,《社会保险法》笼统地讲到“鼓励和支持社会各方面参与社会保险基金的监督”、“工会有权参与社会保险重大事项的研究”,但实际的参与程度极低。当前的社会保障事务大多采取属地分散管理,有的则是中央直接管理,条块化和碎片化现象非常严重,关于如何动员公众参与社会保障治理,提供什么样的参与渠道,并没有一个系统化的参与机制和统筹方案。分散管理状况下,很难形成一个上

下联动、有序参与的治理机制。

二是公众参与社会保障治理渠道不畅通。由于长期以来在社会保障政策的制定、执行、监管等环节严重忽视了公众的参与,使得公众参与社会保障治理的空间和机会都很狭小,公众参与并没有能真正发挥出应有的作用。当前公众参与社会保障政策的渠道主要有两种:一种是通过选举人大代表或当选政协委员,直接参与社会保障决策;一种是通过信访、座谈会、听证会等形式,将公众对社会保障政策的期望反馈给决策部门。^[5]但是,这两种渠道在实践中发挥的作用十分有限,且常常因为各种原因而名存实亡。参与渠道不畅通,使得公众即使有参与社会保障治理的意愿,也很难找到具体的参与途径和参与方式。

三是公众“消极参与”降低了社会保障治理效果。随着公众对社会保障事务参与意识的增强,政府也在刻意建立公众参与的渠道,试图发挥全社会的力量来推动社会保障事业的发展。但是,在这难得的参与机会中,却存在着负面的“消极参与”行为,即参与者从自身的私利出发,做出危害绝大多数人合法利益的举动,既破坏了公众参与的良好愿望,也影响了社会保障政策的公平公正性。例如,一些低保待遇的领取者在自己收入水平大幅增长后,并不主动要求终止低保待遇,而是隐瞒收入,蚕食宝贵的社会救助资源。另一些参与者则出于自己的私欲,用“消极参与”来宣泄对社会和政策的的不满,给社会保障政策带来极大的负面影响,使公众参与的良好愿望走向了反面。

(二) 社会保障治理中公众参与不足的原因

一是路径依赖的管理惯性。长期以来,我国的政府与社会保障受众之间处于一种“自上而下”的“支配与被支配,领导与被领导,安排与被安排”行政管理模式,^[6]使得公众对政府产生了严重的依赖倾向,普通公众并无主动参与社会保障治理的意识,当真正的参与机会到来的时候,他们又感到无所适从,甚至对自己的参与能力产生怀疑。在这种模式的长期影响下,公众习惯于被动地或被支配地接受社会保障政策,只是强制或不情愿地服从政府的安排,主动参与社会保障治理的意图非常淡薄。而且,这种管理模式下的权力惯性,甚至会出现政府动用行政手段限制公众参与社会保障治理,彻底堵死公众参与的渠道。

二是管理制度不完善。随着政治民主化和公民参与意识的增强,公众参与社会保障治理的氛围与基础已基本形成,但是,一直以来我国社会保障政策的整个过程却完全由政府主导,决策部门在做出具体决定前甚至没有让公众参与的意识,相关条文中也没有公众参与治理的制度规定,也就在制度规定层面限制了这种参与的可能性。因此说,我国公众参与社会保障治理的制度化建设较为滞后,这种参与的制度化可以具体理解为公众参与的法定化、程序化和组织化。^[7]即首先,要将公众参与社会保障治理的途径以法律法规的

形式加以强制规定,让公众参与有法可依、有法可循。其次,在具体的社会保障事务过程中,政府应重视规定内的公众参与作用,不能忽视规定的存在而独断专行。而且,公众可以以组织的形式参与到社会保障治理中来,通过组织这种集体的力量实现参与绩效的最大化。

三是个人能力欠缺。社会保障事务具有很强的专业性,它不仅涉及多个学科,还涵盖多个领域,对参与治理者的素质要求较高。就能力结构来说,参与社会保障治理要求公众有很好的沟通能力、理解能力和学习能力;就知识结构来说,要求公众具有相关的社会保障知识储备和技能水平;就参与意识来说,要求公众能自主、自愿参与,而不是随意“跟风”,对社会保障专业知识和技能的严格要求,限制了公众参与社会保障治理的广度与深度。另一方面,从公共选择理论的“经济人”假设来看,公众参与社会保障治理可能会更多地关注个人利益、小集团利益或短期利益,降低了公众参与社会保障治理的信服度,这也限制了公众参与的深入发展。

四、社会保障治理中的公众参与创新

国家治理体系现代化背景下的社会保障治理,要求完善和发展多元主体共治格局,针对社会保障治理中公众参与的特点,创新公众参与的机制、制度、途径与模式,推动我国社会保障治理的现代化建设。

(一) 公众参与的管理体制创新

管理体制是用来规范和处理各管理主体之间责、权、利关系的一种基本制度,强调各种管理要素在运动中的相互关联和相互制约。创新社会保障治理中公众参与的管理体制,一方面,要打破政府作为单一主体治理社会保障事务的格局,为私人机构、社会组织、公众团体和公民个人留出参与社会保障治理的空间,变原来政府“自上而下”的政策活动和公众被动接受、被动安排、被动服从的传统管理体制,为新型的政府“自上而下”与公众“自下而上”相互协同,广泛动员社会公众和社会组织参与的新管理体制。例如,为充分发挥公众在社会救助事业中的参与功能,政府必须在公民个人、社会团体、政府自身等主体间,就各自的参与内容做出明确的责、权、利划分,形成公众与政府的互动关系。另一方面,作为公众参与社会保障治理的重要内容,必须培养和树立公众的权利义务意识,让每个公民认识到,参与社会保障治理不仅是其应该享有的社会权利,同时也必须履行相关的义务职责,这样才能使公众参与社会保障治理的行为规范化和可持續化。

(二) 公众参与的制度体系创新

为扩大公众参与社会保障治理的机会与可能,弥补现有制度规定的不足与缺漏,从制度层面来讲,一是要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,并保证公众参与的有效性、合法性和独立性。二是在社会保障治理的每个环节,预设公众参与路径,并做出详细的制度规定,让公众参与能真正发挥作用。例如,在某一社会

保障制度正式建立前,必须有开展社会听证或社会公示的制度规定,通过广泛听取民意,深入调查分析,最终制定出能真正解决公众需求的社会保障政策。在社会保障政策的执行过程中,则要通过制度规定明确要求社会基层组织、工会以及非政府组织广泛地参与到政策执行中来,提高社会保障治理的公众参与度。三是为保证社会保障治理的公平性、公开性和科学性,应建立民意调查制度和政府信息公开制度,同时创制公众对社会保障治理的监督制度。通过上述环节,形成一个“政策前——政策中——政策后”完整的公众参与社会保障治理制度体系。

(三) 公众参与的途径创新

科学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的途径创新提供了平台与可能。同时,科技的进步也要求政府创新社会保障治理方式,摒弃传统上那些低效的、原始的治理形式,转而采取一种更加科学、高效、现代化的治理方式。此时的社会保障治理,公众可以借助开放的信息平台,创新参与途径,实现治理主体的多元化和治理能力的现代化。具体来讲,政府可以通过媒体平台主动公开社会保障信息,让公众随时随地可以了解到自己所关心的社会保障事务,弥补过去必须亲临现场参与的弊端,并减少因信息不对称而导致的误解与矛盾。而且,通过媒体平台,政府可以更加便捷、高效地征集到更多的公众意见,不仅满足了公众参与的愿望,也加强了政府与公众的沟通,能确保公众对社会保障治理的全过程参与。另外,通过建立开放的社会保障公众交流平台,可以形成良好的信息反馈机制,以便在公众表达利益诉求后,相关部门能及时回应。

(四) 公众参与的模式创新

如前所述,公众参与的方式是多样的,可以是个人参与,也可以是个人的集合——组织参与。因此,社会保障治理中的公众参与,需走出过去单一的个人参与认识误区,引入组织参与,通过集体的力量形成强大的参与力,达到影响社会保障政策效果的目的。个人参与社会保障治理虽然也能起到建言献策,表达民意的目

的,但具有一定的狭隘性,容易出现主观偏差。组织参与的功效则要比个人参与强大得多,因为组织拥有个人所缺乏的参政资源,它可以将公民单个的、独立分散的利益表达组织化,然后利用“规模”优势,及时实现利益诉求的表达。现实中,社区组织开展的社会保障服务就是组织参与社会保障治理的典型实例,这种非营利的社区组织通过政府扶持和招募自愿者等形式为社区居民提供多种生活服务,无疑要比单个公民的慈善行为式参与有力得多。将灵活多样的个人参与和规模化的组织参与结合起来,能使社会保障治理更加高效,对规避政府“寻租”也有积极意义。

总之,社会保障治理是国家治理的重要组成部分,公众参与社会保障治理不仅是治理体系现代化的内在要求,也是社会保障制度健康发展的必然选择。理清新形势下公众参与社会保障治理的必要性、特点及任务,创新公众参与社会保障治理的管理体制、制度体系、途径与模式,对我国建立更加公平可持续的社会保障制度具有积极的指导意义。行

[参考文献]

- [1] 童星. 如何提升治理能力的现代化 [N]. 新华日报, 2014-04-22.
- [2] 张康之. 论主体多元化条件下的社会治理 [J]. 中国人民大学学报, 2014(2).
- [3] 陈庆云. 公共政策分析 [M]. 北京: 中国经济出版社, 1996.
- [4] 丁煌. 公共选择理论的政策失败及其我国政府管理的启示 [J]. 公共行政, 2003(3).
- [5] 刘颖慧. 我国社会保障政策制定中公众参与的现状及对策 [J]. 辽宁经济, 2011(2).
- [6] 王增文, 林闽钢. 中国社会保障治理现代化问题 [J]. 贵州社会科学, 2015(3).
- [7] 徐辉, 丁煜. 论社会保障政策制定中的公众参与 [J]. 中国行政管理, 2005(1).

(责任编辑 熊 洋)

Public Participation in Social Security Governance: Under the Vision of National Governance System Modernization

Bai Weijun Guo Xi

[Abstract] The core of national governance system modernization is the diversification of governance subject, and public participation is an important form of the governance subject diversification in social security governance. The participation is comprehensive, all around, flexible and mutual in social security governance. Because of the traditional management system, institutional structure and personal quality, public participation is obvious insufficient in social security governance. The government should scientifically construct the mechanism, system, ways and model of public participation, so as to form a mutual cooperative social security governance frame between the government and the public to improve the scientificity and practicability of social security decision.

[Keywords] modernization of governance system, social security governance, public participation

[Authors] Bai Weijun is Associate Professor and Guo Xi is Professor at Public Administration School, Inner Mongolia University. Hohhot 010070