从碎片化到一体化:回应性治理的民生实践

钟 洪 亮
(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007)

[摘 要] 阐述回应性治理当代价值,剖析与当前建设城乡统筹社会保障的内在契合,厘清回应性治理在回应城乡居民对社会保障产品需求不足的困境。弹性化的制度设计和网络化治理结构前瞻性合理因子的嵌入,增进政府回应灵敏度。

[关键词] 回应性治理; 碎片化; 民生实践; 前瞻性
[中图分类号] D630 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0755(2008)04-0046-03

一 回应性治理的当代价值

斯塔林(Grover Starling)认为,回应是指政府对公众关于政策变革的接纳和对公众的要求作出反应并采取积极措施解决问题,是应答、回复和把承诺转化为实践的过程,即通过政府对公众和公众对政府的双向互动(回应)实现的。[1]新公共管理的基本主张之一就是强调政府对民众的回应,强调"回应性问题是任何现代公共组织理论的核心","组织成员还有责任去帮助公众了解自己的需求"。[2]因此,回应性治理就是对公众的需求和所提出的问题做出积极敏感的反应和回复的过程。它是基于"政府——社会"二元范式下,以政治公正性和社会可行性的公共政策输出为主要途径,对公众需求的选择与整合,实现对社会需求的引导和满足。回应性治理也因积极、主动有效的回应以及与公众双向度的交流互动性而成为当代政府治理的基本模式。

因此,回应性治理模式不同于传统公共行政倡导的科层制度,也异于新公共管理大力推行的市场机制。它不只是把公民当顾客,更强调在全方位的问责机制上对公民和社会的回应,重视公众参与互动以及公民、社区自治。它也与公共行政所应具备的公开、平等、责任、人文关怀等价值向度相契合。[3]

二 回应性治理与城乡社会保障实践的内在契合

十七大报告提出要建设覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,让人民共享经济社会发展成果,[4]这是政府对公众多样性的偏好与需求的公共政策回应。当前,回应性治理与公众的生产生活息息相关,表现出高度的内在契合。

(一)与追求满足公众需求,提供公共产品,保障合法权益的契合

社会保障作为一种特殊的公共产品,它的最终责任主体是国家或社会,由国家或社会统一管理或提供。因此,社会保障制度具有天然的让全体人民共享发展成果的功能,它是实现全体人民共享国家发展成果的基本途径与制度化保证。这与回应性治理的核心要义是相契合的:通过减少中间环节和扩大社会参与,使实质正义与形式正义统一在一定的公共服务生产模式之中,在保证公共产品和服务的正常供应的同时,努力去满足公众多样性的个性需求和价值期望,增强社会安全感,保障公众的合法权益。[5]

(二)与追求公共政策的公众满意度的契合

建设城乡一体化社会保障,旨在回应社会公众对社会保障产品的需求,特别是养老保障、医疗保障等需求,提高社会生产、生活的安全感。政府通过公共政策平台提供社会保障产品,并根据生产、生活实际的需要与公众进行互动、协商,完善和增加公共产品供给制度,保障公众生产顺利进行和生活质量提升,树立高知名度和高美誉度。回应性治理追求公共政策的公众满意就是:重视与社会、公民的有效沟通,工作变得主动和富有预期性。在公众意见基础上,不断改进公共政策,予以再次答复,保障政府回应的真实有效。

(三)与追求制度可持续发展的契合

社会保障是对人的生存权的保护,是人类超社会形态的价值,是人类安全需要的福利制度安排,从而维护社会公平,实现国民共享经济社会发展成果。马歇尔认为,社会保障是人类的基本社会权利,国家采取社会政策缩小差距、化解矛盾、促进社会公平,促进社会保障制度可持续发展,是其中心要义。当前,城乡居民社会保障体系正在不断强化制度延展功能与拓展社会保障内涵,是保障社会公共产品有效供给、社会公正和人民积极参与,避免制度供给过程中产生"逆向选择"和"道德风险",使当代人与后代人的基本生存权得到科学而可持续的回应。回应性治理模式,也正是在努力追寻

[收稿日期] 2008-05-12
[作者简介] 钟洪亮(1983-),男,福建建瓯人,福建师范大学公共管理学院硕士研究生。

有效回应社会需求的基础上,通过各种技术手段(如:市场技术、工商管理技术——产权交易、民营化、特许经营、流程再造等)不断修正和调整政策,保障制度运行不偏离宗旨,使之可持续与弹性化。

三　碎片化:回应性治理的民生困境

随着市场经济体制改革不断深入和国家、单位、家庭保障功能的弱化,城乡居民的生活风险急剧增加。我国社会保障体系已建立 4 - 5 个社会保障制度:公务员制度、事业单位制度、城镇企业制度、农民制度;[6] 此外,农民工制度也正在酝酿中。这些大小制度之间不能转换和接续,地区间社会保障制度更难衔接和流动,偏离制度均衡。政府对社会风险回应与对公众的保护不足,归根结底,是我国政府回应性治理模式发育不足与前瞻性遗失,社会保障体系碎片化所致。

(一)前瞻性不足:制度可持续风险与挑战

社会保障制度设计能否可持续发展取决于否充分考虑社会保障禀赋资源的承受能力,社会保障资源的增值功能对未来的影响和不同群体间资源分配的均衡,是否坚持社会公正与利用经济补偿来释散社会随时发生的各种矛盾与各种社会不稳定因素。当前"看病贵、看病难"问题、住房贵等问题,都充分说明了我国原有的社会保障产品已远达不到公众的需求,特别是医疗保障制度改革带来的风险和挑战,最终面临可持续发展的破产。政府在回应模式上"头痛医头,脚痛医脚",从本源上说是由于回应性治理模式的"临时性"与"前瞻性不足",导致无法实现可持续的增进全体国民福利的效应,造成极大的消极回应效应,引发了更大、更难于解决的社会公平公正和公众生产生活困顿问题。

(二)贴补丁式:制度元素回应滞后与碎片化

随着市场化改革进程的加快,不同利益群体间谈判能力增强,政府部门对于公众的回应滞后,始终停留于贴补丁式的保障安排。像"贴补丁"一样,隔几年一个补丁,十几年加上一个碎片,制度不统一,待遇不一致,形成了不同地区、不同行业、城乡之间差异的碎片化状态的社会保障制度。以养老保险为例,全国就有 2000 多个县市统筹层次,各地待遇不一、制度设计差异性大,成为各界争论的焦点。

不同的社保制度,必然导致不同的待遇,不同的待遇必然导致不同群体之间的攀比。福利制度彼此分割与独立,不同群体间介入难度大,福利待遇形成各职业行业内部循环,对全国范围的劳动力流动形成障碍,职业隔离和社会流动性弱化形成,社会缺乏活力和竞争,无法实现劳动力市场均衡和"帕累托改进"。

(三)合法权益异化:享受社会保障主体参差不齐与部分遗失

长期城乡二元分割分治的经济社会格局下,社会保障制度几乎等同于城市居民的专利,乡村居民的需求被忽视;一部分人参加社会保险而另一部分人没有社会保险,不同群体之间形成介入障碍,劳动者社会保险权益发生异化。如:社会保险覆盖面窄的问题依然突出,离人人享有社会保障的目标还有很大差距。其中,覆盖面最大的是基本养老保险制度,参加该制度的在职职工加上机关事业单位职工也只有 2 亿人。相对于近 2.8 亿城镇从业人员、4.2 亿第二和第三产业从业人员以及 7.6 亿全社会从业人员总数来说,养老保险的覆盖面分别只有 70%、45% 和 25% 左右。[7] 广大的农村劳动者几乎都没有养老保险,1 亿多丧失劳动能力的农村老人没有社会化的养老保障。

事实上这是政府在回应"强势"公众要求方面表现了较强回应能力,而对于局部"弱势"群体的回应能力却表现出"弱能"与滞后,引发制度性的利益割裂。[8] 当前宗教教职人员、劳改人员尚无任何的社会保障制度所覆盖,这是享受社会保障是每个公民合法权益在当代中国"异化"的典型。

(四)产权界定不清:城乡一体化社会保障实践的制度困境

当前,我国城乡社会保障实践中多头管理与制度空白等诸多回应不足的困境的产生,重要原因就是产权界定不清晰。

首先,整个社会产权界定是否清晰。各个经济主体之间如果没有清楚的产权边界,会产生某个主体的机会主义,妨碍效率;其次,社会保障内部产权界定是否清晰。例如,社会保障基金产权界定不同,带来的效率也不同。我国社会保障基金名义上归全体权利主体所有,但在实际运作中,基金的缴纳者、代理人和享受者之间缺乏制衡关系,各方都存在强调自身权利而忽视义务的倾向。因此,制度上界定的缺位导致产权界定不清,引起城乡一体化社会保障制度效率在政策和制度安排上漏出量加大,导致公平与效率的不均衡。[9]

四　中国社会保障未来:嵌入前瞻性因子,从碎片化走向一体化

我国公共部门改革的未来是走向一种质量政府,而回应性治理却被动地等待回应社会的要求和解决问题,社会问题往往并不能及时地引发政府的回应。只有嵌入前瞻性因子改善和增进政府对城乡居民多样性的偏好和需求的回应能力,才能对外界的事务、问题和危机自觉和有目的地采取行动,甚至社会问题尚未出现就已创造性地被解决。稳步推进社会保障"五有之乡"目标的实现,促进中国社会保障制度建设从碎片化走向一体化。

(一)弹性化制度设计,确保社会保障资源配置均衡

弹性化的行政组织的基本出发点,在于通过对行政组织的结构、运行方式制度设计等作技术性的变革与发展,增强行政组织对公众的回应性和感召力的能力与敏感度。[10] 当前无论城市亦或农村社会保障制度,在形式、管理体制、组织机构、规章制度、人员素质和配备等方面均应按照同一个框架(发展方向)去建立(或重建)社会保障制度,强化制度设计的弹性。实事求是地遵循城乡社会保障一体化思路,运用系统论、控制论、信息论的原理与方法,依靠充分而准确的数据信息把定性分析与定量分析结合起来,进行有效地组织和控制,考虑到社会流动因素和便利性,建立弹性化的与城市社会保障制度相协调的农村社会保障制度。

1、社会保障产权清晰化

社会保障制度通过对社会保障资源的整合和对社会保障产权的分配来在一定程度上减少人们的风险,通过共担

机制来确保社会资源的配置均衡。只有明确界定城乡社会保障主体、客体、内容、性质以及合法性依据等权利要素,营造社会保障交易主体间的一种特定经济社会关系和政府作为社会保障责任主体承兑为社会保障担负终极责任的信用承诺,确保在政策和制度安排上尽可能减少社会保障制度的漏出量,促进城乡社会保障协调与统一,在更高层次上实现公平与效率的均衡。

2、公共服务互动与持续改进一体化

在后福特时代城乡一体化社会保障体制改革中,应简化公共服务程序,注重政府与公众(尤其是农村居民)的沟通与交流,重视公众对城乡一体化社会保障产品提出建议与批评,并在此基础上明确各种社会保障产品享受者的制度范围、界限、对象等属性。若不能做到至少使一个人受益而没有任何人受损的"帕累托改进"的情况下,就应该做到在改革中受益总量大于受损总量,以致受益者可对可能受损者进行补偿,使之不受损害的"卡尔多改进"[11],更大范围内实现城乡居民公平享受社会保障产品。

(二)网络化治理结构,确保多向度协同促进

网络治理,是指政府和其他社会实体(公民个人、企业、非政府组织等)在政府治理(或公共政策)过程中形成的一种相对稳定和持久的关系形态。[12]在城乡社会保障一体化实践中,促进国家、社会、公民、市场互动协商,既有满足公众需求的多元化渠道,更有供给主体的多元化,实现更高更好的效率和社会公平公正的均衡。

1、不同社会保障产品的相互补充

权利的实现并不是线性发展,权利的落实具有阶段性和过程性,权利的实现呈现差序格局。[13]因此,只有通过不同社会保障产品间的交换与组合互补配置,回应各群体个性化保障需求。当前,着力解决目前尚未进入制度讨论范畴人员的社会保障问题,以从解决某一问题为切入点,如:养老或医疗救助。对尚未进入任何社会保障体系的寺庙宗教神职人员、劳教人员等,在考虑未来的可持续和兼顾社会公平正义的同时,通过福利补偿提高群体生活质量。

2、关系网络制度化

整个城乡社会保障体系包含着各种不同的社会保障产品之间的相互关联。也正因这些关系形态的差异,便形成社会保障制度设计的不同类型,但通过制度化的关系网络表达不同公众群体的偏好。当前,应坚持全面质量管理(TQM-PS)即"顾客导向"、"持续改进"和"全员参与"服务理念[14],畅通民众回应渠道,让政府了解公众希望的服务种类、服务质量以及对服务的满意程度,通过公示和听证制度、设置投诉机构等措施,建立便于公众参与和反馈意见的信息系统和服务系统,促进政府与公众在不断沟通、反馈、评价中,环环相承、阶梯式前进,消除制度碎片化实现一体化。

[参考文献]

[1] 张国庆.现代公共政策导论[M].北京:北京大学出版社,2000.4.

[2] [美]罗伯特·丹哈特.公共组织理论[M].北京:中国人民大学出版社,2003.45.

[3] 彭 科.回应性治理:公共行政的第三种类型[J].天水行政学院学报.2007,(1):53-56.

[4] 十七大报告[EB/OL].人民网 http://cpc.people.com.cn/GB/67481/94156/105719/index.html.2007-11-12.

[5] 黄小勇.行政的正义—兼对"回应性"概念的阐释[J].中国行政管理,2000,(12):51-56.

[6] 郑秉文.农民工社保的抉择——碎片化还是大一统[N].中国劳动保障报,2008-04-17(3).

[7] 王延中.中国社会保障十年发展述评[EB/OL].中国社会学网 http://www.sociology.cass.net.cn/shxw/xstl/xstl37/P020070921344096877154.pdf.2007-09-21.

[8] [10][12]武玉英.变革社会中的公共行政——前瞻性行政研究[M].北京:北京大学出版社,2005.3.153.161.

[9] 孙光德,董克用.社会保障概论(修订版)[M].北京:中国人民大学出版社,2004.115.

[11] Kaldor.Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility[J]. Economic Journal, Vol.49, 1939: 549-551.

[13] 徐道稳.公民资格理论与我国社会政策的重构[J].社会保障制度,2008,(3): 21-27.

[14] [美]史蒂文·科恩,罗纳德·布兰德.政府全面质量管理——实践指南[M].北京:中国人民大学出版社,2002.10-135.

From Fragmentation to Integration: Responsive Governance of the People's Livelihood Practice

ZHONG Hong-liang

(*Fujian Normal University, fu zhou* 350007, *China*)

Abstract: The paper states the contemporary value of responsive governance, disserts the internal association between the responsive governance and the contemporary construction of the social welfare in the overall arrangement of rural and urban areas, and clarifies the dilemma of lacking in social welfare products when responsive governance is responding to the public's demand. The embedding of the flexible system designing and the rational factors of the network governing structure prospect improves the responsive sensitivity of the government.

Key words: responsive governance; fragmentation; people's livelihood; prospect