

论大福利视阈下我国社会福利体系的整合^{*}

毕天云

摘要 21 世纪以来,我国社会福利体系建设进入加速发展时期,社会福利项目不断增加,覆盖范围日益扩大,社会福利普遍性迅速提高,与此同时,也加剧了业已存在的“福利碎片化”现象,促进和提高社会福利体系的整合性已成为我国社会建设中亟待解决的一个重大现实问题。从大福利视阈出发,我国社会福利体系整合的基本任务包括社会福利管理整合、社会福利制度整合、社会福利政策整合、社会福利类型整合、社会福利主体整合、社会福利机制整合、社会福利经办机构整合、社会保障信息系统整合、社会福利体系城乡整合以及社会福利监控机制整合等十个方面。

关键词 大福利 社会福利体系整合 基本任务

中图分类号 :C913.7 **文献标识码** :A **文章编号** :1004-0730(2012)02-0087-10

改革开放以来特别是进入 21 世纪以来,我国社会福利体系建设进入加速发展时期。国家高度重视民生问题,社会福利新政接连出台,社会福利投入力度加大,社会福利普享性显著提高,开创了新中国社会福利发展的新阶段,已初步建立起覆盖全体城乡居民的社会福利体系。综观改革开放以来的社会福利发展历程,一方面是社会福利的普遍性迅速增长,另一方面是社会福利“碎片化”进一步加剧。如果“碎片化”问题解决得不好,社会福利普遍性的增长就可能演变为“遍地的福利碎片”。因此,在扩大社会福利普遍性的同时提高社会福利体系的整合性,已成为我国社会建设中亟待解决的重大现实问题。要提高社会福利体系的整合性,首先必须明确社会福利体系整合的基本任务。从大福利^①视阈出发,我国社会福利体系整合的基本任务可以概括为十个方面。

一、社会福利管理的整合

“多龙治水”和“部门分治”是我国社会福利管理体制的历史传统和现实格局,促进社会福利主管部门之间的有机整合是促进社会福利体系整合的首要任务。目前,我国社会福利管理体制属于“多头主管制”:人力资源和社会保障部门主管城镇职工基本医疗保险、基本养老保险、失业保险、工伤保险、生育保险,城镇居民基本医疗保险和新型农村社会养老保险;民政部门主管城乡最低生活保障、城乡医疗救助、临时救助、优抚安置、残疾人福利、老年人福利、儿童福利和灾民救济等;卫生部门主管新型农村合作医疗和基本公共卫生服务;教育部门主管教育福利和教育救助;住房和城乡建设部门主管保障性住房和住房公积金制度。多头

主管制的主要优点是对口性、对应性和专业性较强,主要缺点是相互之间封闭性较强,衔接性较差。有的部门往往从自身利益出发,有选择地确定福利对象;有的部门提供的福利项目涉及其它部门,却因各个部门之间缺乏有效的协调机制而使民众无法便利地获得与享用;有的社会福利项目由于缺乏相互沟通而导致各个部门之间要么重复提供福利,要么无人提供福利。只有促进不同主管部门之间的有机整合,才能增强整个社会福利体系内部的耦合力,减少和避免体系内部的矛盾、冲突甚至内耗现象;才能降低社会福利体系的运行成本,提高社会福利体系的综合效益。

如何实现社会福利主管部门之间的整合?理论上的备选方案主要有三套:一是实行一元化的集中管理制,即以“大部制”的思路成立一个综合性的社会福利管理机构,由一个政府部门统一管理整个社会福利体系。由于“路径依赖”形成的历史惯性、行政管理体制分工的“刚性”以及社会福利项目的复杂性,实行一元化的“集中管理体制”几乎没有可能性和现实性。二是在现有各个主管部门之上成立“社会福利综合协调委员会”,统一指导和协调各个主管部门之间的关系,以形成合力机制。该方案也许能够在一定程度上减少部门分治的弊端,但面临着机构膨胀、机构臃肿和协调权威性严峻挑战,其操作性和可行性也存在着不少问题。三是建立“分工协同联动制”。对现行的“分头主管制”进行“升级换代”,以有效满足社会成员的基本福利需求作为部门整合的立足点和结合点,对各部门目前分管的社会福利项目进行适当合并与集中;各个主管部门切实树立整体观念和全局意识,彻底转变“部门利益至上”的行动逻辑,在不同主管部门之间建立共享性的社会福利信息平台,形成规范化和制度化的沟通、协作与联动机制,共同满足同一社会成员的不同福利需求。在上述三套方案中,第三套方案的操作性最强、可行性最大。

二、社会福利制度的整合

社会福利制度是构成社会福利体系的基本要素,不同的福利制度回应和满足社会成员的不同福利需求。但是,我国现行社会福利制度的设置和管理不是以公民的福利需求为中心,而是以部门分工为中心,不是以“人”为中心,而是以“事”为中心。目前,我国社会福利制度的“分割化”现象非常突出,集中表现在三个方面:一是满足同一福利需求的福利制度被分割在不同的主管部门。如医疗保障制度中的新型农村合作医疗制度归属卫生部门,城镇职工基本医疗保险制度和城镇居民基本医疗保险制度归属人力资源和社会保障部门,城乡医疗救助制度归属民政部门。二是同一内容的福利制度内设身份区隔的子制度。如我国的养老保障制度因社会成员的身份不同被区分为“干保”(机关事业单位退休养老制度)、“工保”(城镇企业职工基本养老保险制度)、“农保”(新型农村社会养老保险制度)和“居保”(城镇居民基本养老保险制度)。不同身份的社会成员,享受不同水平的养老保障待遇,“干保”待遇最高,“工保”次之,“农保”最低,“居保”则刚刚开始试点。三是同一身份群体被纳入不同的社会保障体系。最典型的事例莫过于农民社会保障的“分割化”。改革开放以来,我国传统的农民阶级已经产生了十分明显的社会分化,由于身份制度的“稳固化”与户籍制度改革的“滞后化”,过去的农民不论到了哪里永远都是“农民”。从有无土地的角度,可以分为“有地农民”与“失地农民”两大群体;从流动性的角度,可以分为“留守农民”和“流动农民”(即农民工)两大群体;从居住地域角度,可以分为“城市里的农民”和“农村里的农民”两大群体。近几年来,学术界一再提出和倡导建立“失地农民社会保障体系”和“农民工社会保障体系”,各级政府也确实在为建立这两个社会保障体系制定和出台各种政策。如果这一趋势持续下去,中国将出现三个“农民社会保障

体系”,即“留守农民社会保障体系”、“流动农民社会保障体系”和“失地农民社会保障体系”。

总之,我国社会福利制度碎片化趋势正在“蔓延”,甚至以“裂变”的方式进一步加剧。如果这种趋势不能及时扭转,将重蹈“法国社会保障碎片化”的覆辙。因此,加快促进和实现不同福利制度之间和同一福利制度内部的整合,是建设整合型社会福利体系的重要任务。在整合型社会福利体系中,社会福利制度的整合包括两个层次:一是不同内容的社会福利制度之间的相互整合。虽然不同内容的福利制度满足社会成员的不同福利需求,但归根结底却是满足同一社会成员的福利需求。因此,需要从满足个体福利需求的角度出发,加强不同福利制度之间的有机联系,促进不同福利制度之间的对接,实现不同福利制度之间的相互支持。二是同一内容的社会福利制度的内部整合。可以把满足同一福利需求的不同子制度整合为一个统一的制度,并由一个政府部门主管。这样,社会成员在获取相同内容的社会福利支持时,只需要与一个政府部门打交道,既可以节约管理成本,也能提高福利资源的利用效率。例如,可以建立全国统一的基本养老保险制度,公民的养老金由公共基础养老金和个人账户养老金组成。公共基础养老金遵循底线公平原则,体现权利一致性,所有年满 60 周岁的中国公民,不论是国家公务员还是事业单位职工,不论是企业工人,还是农村居民,都可以平等享受相同的公共基础养老金;个人账户养老金遵循效率原则,体现需求差异性,尊重不同单位、部门和身份之间客观存在的差别,完全取决于个人缴费水平,多缴多得,少缴少得。

三、社会福利政策的整合

社会福利政策是调整社会福利关系和规范社会福利行为的行动准则,是确保社会福利制度能够落到实处的关键,各种社会福利政策构成一个纵横交错的社会政策体系。由于各种原因,我国现

行社会福利政策体系内部存在着两类突出的“分离”现象:一类是“纵向分离”,主要表现在中央政府和地方各级政府之间。中央政府制定实施的社会福利政策,在地方各级政府“因地制宜”和“入乡随俗”的过程中产生了各式各样的“政策变形”或“政策走样”:有的福利政策被“悬置摆设”,有的福利政策执行缓慢,有的福利政策执行不力,有的福利政策“贯彻不全”;有的福利政策统筹层次低,纵向统一难度大,等等。另外一类是“横向分离”,主要表现在不同地区、不同行业 and 不同所有制单位之间。我国的地区发展差异巨大,不同地区、省市在经济发展、财政实力、人均 GDP 和城市化水平等方面存在较大差异,社会福利政策的“地方性”显著,缺乏相互衔接和融入机制;不同行业之间收入差距扩大,福利水平参差不齐;不同所有制单位之间存在着“福利分层”、“福利排斥”甚至是“福利封闭”现象。社会福利政策体系内部的不协调,既有助于福利政策的权威性和统一性,又产生和加剧新的“福利不公平”,迫切需要推进政策体系的协调与整合。

促进社会福利政策体系的整合,有两条基本途径:一是纵向整合。通过福利立法和行政力量促进国家福利政策与地方福利政策之间的一体化,保证同一福利政策在不同行政区划层次上的统一性。纵向整合的具体方式包括“自上而下”和“自下而上”,前者能够体现“顶层设计”理念,有利于实现“政令统一”,减少和降低政策整合成本;后者体现循序渐进和先易后难原则,能够充分调动和发挥地方的积极性和创造性,有利于保障基层整合到上层整合、地方整合到全国整合的稳定性和持续性。从时间维度看,“自上而下”与“自下而上”的组合方式可以灵活选择,既可以同时并举,也可以先后有别。就我国目前的实际情况而言,国家层次的社会福利政策已基本覆盖了公民的主要福利需求领域,工作重点应该是加快自下而上的整合进度,不断提高整合层次。具体而论,就是要大幅减少县级整合,增加地(州、市)级整合与省级整合,

适时推进全国整合。二是横向整合。通过打破不同区域、行业、所有制之间的人为限制与制度壁垒,实现社会福利政策的横向衔接,提高社会福利水平的均衡化和公平度。不同区域、行业、所有制之间,要主动顺应人口流动性剧增的社会现实,推进社会福利政策领域的合作与协调,开辟福利政策的“对接口”,拓展福利政策的整合领域。

四、社会福利类型的整合

社会福利的具体形态各种各样,总体上可以分为货币福利、实物福利和服务福利三种基本类型。三种福利类型各有优点和局限,促进三种福利之间的均衡发展,实现三种福利之间的相互支撑,发挥三种福利之间的整合效应,是社会福利体系整合的重要目标。在我国现行的社会福利体系中,三种福利类型之间发展极不平衡,货币(资金)福利得到了高度重视,服务福利的发展则相对滞后。例如,人们对社会保障的理解基本上限于资金保障的范围,关注的重点也是资金的筹集、支配与发放。事实上,一个好的社会福利体系,绝不仅仅是资金保障,如果没有服务保障,资金保障的实际效益将大打折扣。服务保障是资金保障的效率系数,社会保障的实际效果不仅仅取决于资金保障水平,还要看服务保障水平,以及服务保障与资金保障是否配套。

实现三种福利类型之间的整合,首先要兼顾三种福利类型的均衡发展。在社会福利的供给中,货币福利长期以来一直处于基础性的主导地位,资金福利制度得到了优先发展(如社会保险制度)。强调和坚持货币福利的基础地位无可厚非,但同时也应看到,货币福利和实物福利也会产生“失灵”现象(如“有钱没买处”、“有米无人煮”等)。因此,仅仅依靠单一形式的福利类型不能完全满足社会成员的基本福利需求,需要在三种类型的福利之间形成“取长补短”的合理布局,如“货币不足实物补”,“实物不足服务补”。其次是加快发展

社会服务。社会服务是国家和社会为满足全体社会成员尤其是困难群体的生活需求,保证和提高其生活质量而开展的各种社会活动、社会工作和社会事务的总称。改革开放 30 多年来,我国的经济建设成就举世瞩目,综合国力大幅提升,经济社会发展已进入到一个新的阶段。在新的发展阶段,广大人民群众在解决温饱问题和实现总体小康的基础上,对过上美好生活有了更多的期待和要求,其中之一就是急剧增长的社会服务需求。如老龄化进程中的居家养老服务及空巢老人的精神慰藉服务;高校毕业生的就业指导、创业培训和“待业大学生”的心理支持;城市化进程中“失地农民”的养老服务和再就业服务;“城中村”改造中“失房市民”的临时住房安置服务;农村小学校点集中后的交通服务、安全服务和卫生服务;农村留守儿童、留守妇女和留守老人的服务;进城务工人员的养老、住房、就业和医疗服务等等。与社会服务需求的快速增长相比,现行社会服务的可得性、可及性、针对性、便捷性等方面仍然存在不少问题,迫切需要全面加强社会服务体系建设。在“十二五”期间,要进一步完善社会服务法规政策体系,加快发展社会服务组织体系,健全社会服务管理体系,充实社会服务资金体系,提升社会服务技术体系,提高社会服务的供给能力和水平,以满足人民群众越来越强烈的服务需求。

五、社会福利主体的整合

社会福利主体是社会福利的提供者、生产者和输送者,在社会福利发展史上,福利提供主体的类型和数量不断增加,并且呈现多元化趋势。在我国的社会福利供给中,已形成了政府、工作单位、家庭、社区、慈善组织等共同参与的多元化格局。促进社会福利提供主体的整合,最关键的有两个方面:

第一,坚持政府的主导地位。在现代工业社会,政府承担福利供给的主导责任是绝大多数发

达国家的普遍做法，也是社会福利现代化的基本标志。社会主义中国正在追求和实现社会现代化的宏伟目标，不能也不应该违背世界社会福利发展的共同趋势。具体而言，政府的主导地位主要表现在四个方面：一是选择社会福利制度。社会福利制度是一个国家社会福利发展中最为重要和关键的方面，选择一个适合本国国情的社会福利制度，是现代政府作为社会福利供给主体最重要的职责。在任何一个国家，社会福利制度的选择权和决策权只可能由政府行使，也必须由政府行使，我国政府已经提出了加快建立和完善覆盖城乡全体居民的社会保障体系。二是制定社会福利法规。通过国家立法推动社会福利制度的建立和完善，是世界各国社会福利发展史上的成功经验，是实现社会福利法制化的根本途径。2010 年 10 月 28 日，全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过《中华人民共和国社会保险法》，并于 2011 年 7 月 1 日开始施行。《社会保险法》的颁布是我国社会福利法制化进程中的一个里程碑，有利于规范社会保险关系，维护公民参加社会保险和享受社会保险待遇的合法权益。三是制定社会福利政策。制定和实施社会福利政策既是现代政府的重要职责，也是现代政府公共政策能力的体现。在社会福利立法滞后、“政策治理”传统比较深厚的中国，社会福利政策具有十分重要的作用。新中国成立以来，各级政府颁布和实施了一系列的社会福利政策，促进了中国社会福利事业的发展。四是加大社会福利投入。资金投入是社会福利发展的财力资源，政府的财政支持是社会福利资金的重要来源之一，也是政府作为福利供给主体的重要职责。一个国家的社会福利支出占财政支出的比重，可以反映该国政府对社会福利的重视程度。1995 年以来，我国的社会保障投入力度加大：社会保障支出占 GDP 的比例，从 1995 年的 1.70% 上升到 2009 年的 5.94%；财政社会保障支出占全部社会保障支出的比例，从 1995 年的 11.63% 提高到 2009 年 41.95%；社会保障支出占财政支出的比例，从 1995

年的 1.69% 提高到 2006 年的 10.79%。^[2]

第二，充分发挥其他主体的作用。工作单位。工作单位是我国占主导地位的业缘组织，单位福利是职工福利的组成部分。单位福利包括为职工举办集体生活和设立服务设施，建立各种补贴制度，提供物质帮助和福利服务活动。各种工作单位面向所属职工提供各种福利保障，既是劳动者获得职业福利和职工福利的重要渠道，也是增强职工凝聚力和提单位竞争力的有效途径。家庭。家庭是一个极为重要的福利供给主体，在任何时代和社会，家庭都是最基本的福利供给者，家庭福利保障是整个社会福利制度的基础。无论将来的社会福利体系如何发达，保障能力再强，也不可能完全取代家庭作为福利供给主体的地位。当然，我们也必须看到，随着计划生育政策的实施和生育观念的改变，我国的家庭规模日益小型化和核心化，家庭成员数量的减少弱化了家庭内部的相互支持能力，家庭的福利保障功能面临严峻的挑战。社区。作为人类共同生活的地域共同体，社区一直是福利供给的重要主体之一。社区既是社区福利的组织者和提供者，又是政府福利的承接者、输送者和分配者，要进一步加强城乡社区服务体系的建设，大力发展社区福利事业。慈善组织。慈善组织与社会福利之间具有内在的亲合关系，慈善组织是为弱势群体提供福利支持的重要主体。在福利供给中，慈善福利具有人道主义、选择性、多样性和无偿性等特点，慈善组织扮演着福利生产者、筹集者、输送者和分配者等角色，发挥着募集慈善资源、实施慈善救助、嫁接慈善桥梁和传播慈善文化等作用，能够弥补政府福利、单位福利、家庭福利和社区福利的不足。^[3]

六、社会福利机制的整合

社会福利机制是福利提供主体为福利对象提供社会支持的过程、方式与途径的有机结合，总体上可分为社会救助、社会保险、公共福利和社会互

助四种机制。实现四种供给机制之间的协同配合,是提高社会福利体系运行效率的基本途径。一是社会救助机制。社会救助主要是以公共财政为经济支撑的福利供给机制,救助对象或受益者是达到或符合某些法定条件的弱势群体或特殊人群,如收入低于最低生活保障线的穷人、自然灾害导致的灾民等。社会救助是一种免费的社会福利,受助者不需要支付(也不可能支付)任何费用就可以获得。社会救助的免费性增加了“福利依赖”和“福利滥用”的可能性,建立严密的筛选机制和动态退出机制,是降低社会救助中各种“道德风险”的重要手段。二是社会保险机制。社会保险是现代社会保障体系的核心,也是我国占主导地位的福利供给机制,包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。社会保险具有强制性,遵循权利义务对称原则,是以付费为前提的社会福利,受益对象必须通过预先缴费才能在有需要时获得福利支持。根据社会保险的“大数法则”,社会保险的保障能力和保障水平在很大程度上取决于统筹层次的高低和参保人数多少。因此,只有提高社会保险的统筹层次,扩大社会保险的覆盖面,增加社会保险人数,才能充分发挥社会保险的互助共济功能。三是公共福利机制。公共福利主要依靠公共财政投入和政府提供,旨在提高社会成员的生活质量;公共福利包括面向全体成员提供的普惠性公共福利和面向特定人群提供的特殊性公共福利。普惠性公共福利具有全民性特征,主要包括公共就业服务、公共卫生保健、公共基础教育、公共交通服务、公共安全服务、公共文化服务等;普惠性公共福利有的属于免费提供,有的收取成本费用,有的具有一定的营利性。特殊性公共福利是国家为特殊人群提供的物质帮助和福利服务,主要包括老年人福利、残疾人福利、妇女福利和儿童福利。四是社会互助机制。社会互助是一种非正式的福利供给机制,是个人获得福利支持的重要渠道之一。社会互助具有非政府性、自愿性、双向性和交换性特征,体现社会成员之间的相互帮助和

相互支持。社会互助机制既区别于以公共财政投入为基础的社会救助机制和公共福利机制,也不同于缴费为基础的强制性社会保险机制。四种福利供给机制同时并存,扩大和丰富了社会成员获得福利支持的渠道和途径。

七、社会福利经办机构的整合

社会福利经办机构是社会福利政策的具体执行机构,是确保社会福利政策能够落到实处的支撑组织。我国现行的社会福利经办机构主要包括三种类型:第一类是社会保险经办机构。社会保险经办机构是人力资源和社会保障部门下设和管理的业务经办机构,主要涉及城镇社会保险和新型农村社会养老保险。截至 2009 年底,全国有社会保险经办机构 7448 个,其中省级经办机构 72 个,地(市)级 1025 个,县(区)级 6351 个;其中“老保”3377 个,“医保”2199 个,“工伤”358 个,“农保”900 个,“机保”909 个;截至 2009 年年底,全国社会保险经办机构的人员编制 128691 人,其中省级 3892 人,地(市)级 35866 人,县(区)级 88996 人^[4]。第二类是新型农村合作医疗经办机构。新型农村合作医疗的经办机构是卫生部门下设和管理的业务经办机构,目前尚未出台国家层次的统一政策,仅有地方性的制度安排,各地差异较大。根据卫生部农村卫生管理司的专项调查,全国各地新农合经办机构的设置模式各有特点,设有省级、地(市)级、县(区)级和乡镇级四个层次^[5]。全国目前有多少个不同层次的新农合经办机构,尚未见到公开公布的权威性数据。第三类是社会救助经办机构。社会救助经办机构由民政部门下设和管理,主要是办理城乡最低生活保障业务的“低保服务中心”、“低保站”和“低保所”。全国目前到底有多少个低保服务机构,还缺乏国家层面的统计数据。

我国社会福利经办机构还存在着一系列突出问题:一是机构定性不清。各个地方对社会福利经办机构的性质定位和职能界定各不相同,有的地

方作为政府机构,工作人员属于行政编制,实行“公务员管理”;有的地方作为政府机关下属的事业单位,工作人员属于事业编制,实行“参公管理”;有的地方作为独立的事业单位,按照事业单位进行管理;有的地方没有明确的性质定位,工作人员的身份庞杂。二是机构设置分散。目前多为按照社会福利项目设立经办机构,一个项目一套机构,“叠床架屋”的机构设置导致成本过高,资源分散。三是机构名称混乱。省、市、县、乡四级经办机构名称五花八门,目前有中心、局、办、站、所、室等称谓。例如,浙江省 2010 年表彰的 11 个“新型农村合作医疗经办机构建设先进单位”中,县级经办机构就有“新型农村合作医疗管理中心”、“城乡居民合作医疗管理委员会办公室”、“新型农村合作医疗管理委员会办公室”、“农村合作医疗管理办公室”、“城乡居民合作医疗业务管理中心”、“新型农村合作医疗办公室”和“新型农村合作医疗管委会办公室”等 7 个称谓^[6]。四是机构能力不足。具体表现为经办机构政策执行能力不足、服务能力不足、人力资源不足、风险控制能力不足、信息系统不兼容等方面^[7]。因此,改革社会福利经办管理体制,实现社会福利经办机构整合已势在必行。如何整合五花八门的经办机构?关键在于选择机构整合的地域基础。笔者认为,在城市应以街道办事处为地域基础进行整合,一个街道办事处设立一个综合性的社会福利经办机构,把街道层次的各种经办机构集中起来,先采取“合署办公”,然后过渡到“实质性合并”。在农村应以乡镇为地域基础进行整合,一个乡镇成立一个综合性的社会福利经办机构,把乡镇一级的新农合管理办公室、劳动社会保障所、低保站等整合起来,也可以采取先“合署办公”,然后再“实质性合并”的办法。以街道办事处和乡镇为地域基础进行整合,既能增加基层经办机构的工作人员,提高服务能力,又能整合分散的管理资源,降低经办机构的运行成本。

八、社会保障信息系统的整合

以现代信息技术和计算机技术为基础的信息管理系统是实现社会福利管理科学化、规范化和现代化的根本途径。随着我国社会保障项目的增加和社会保障覆盖面的扩大,加快社会保障信息管理系统建设十分迫切,社会保障信息管理系统的整合已成为构建整合型社会福利体系的基础工程。1998 年以前,我国的社会保障信息化工作处于“分散建设、各自为政”的状态,信息管理主要依靠传统手工操作和单机操作。2002 年 8 月,中共中央办公厅、国务院办公厅专门转发《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》(中办发[2002]17 号),将社会保障信息化建设列为国家电子政务重点建设和完善的十二个业务系统之一。经过近 10 年的努力和探索,我国社会保障信息化建设虽然取得了一定成效,但总体上尚处于初级阶段,各个社会保障项目的信息管理系统基本上处于“信息孤岛”状态。^[8]在系统建设方面,建设标准高低不一,规模大小不同,软件版本和硬件设施各式各样;在网络规模方面,大多数为局域网,覆盖面小、层次低;在信息采集方面,不同主管部门在不同时间、不同地点重复采集公民个人信息,浪费大量的时间、人力、物力和财力;在信息管理方面,不同业务部门管理手段和水平参差不齐,有的能够比较熟练地使用微机管理,有的还停留在手工阶段;在信息资源运用方面,不同部门采集的数据不一致,数据存储格式不一,形成了资源部门化、分散化,难以或无法共享;在资金投入方面,既有投入严重不足的问题,也存在重复投入和资金浪费问题;在技术人才方面,从事社会保障信息化建设工作的人员大多数是“半路出家”,还有个别人属于“滥竽充数”;不仅缺乏一般的信息技术人员,还特别缺乏既精通计算机信息技术,又熟悉社会保障理论、政策和业务的复合型人才。

社会保障信息系统整合是一项非常复杂的系

统工程,涉及社会保障管理体制、社会福利主管部门的部门利益、社会福利政策的变化以及计算机技术和网络技术的更新等因素,其中的非技术因素是最难协调和解决的问题。尽管困难重重,但构建“全国统一、标准一致、网络互联、信息共享”的社会保障信息系统已非常紧迫。社会保障信息系统整合的进程大致可以分为两个阶段:第一阶段实现社会保障主管部门的内部整合。各个主管部门内部实行全国统一的技术标准,人力资源和社会保障部门要实现城镇五大社会保险信息系统的整合,建立统一的新型农村社会养老保险信息管理系统。2010年4月,人力资源和社会保障部已下发《关于进一步整合资源加强基层劳动就业社会保障公共服务平台和网络建设的指导意见》,对城乡基层社会保障信息系统建设作出了整体规划。民政部门要实现城乡低保信息管理系统整合;卫生部门要实现新型农村合作医疗信息管理系统的整合;住房和城乡建设部门要实现保障性住房信息管理系统整合。第二个阶段实现不同社会保障管理部门之间的整合。最起码的要求是各个主管部门之间可以相互共享信息资源,彻底打破“信息部门化”壁垒。惟有如此,实施全国统一的“个人社会保障卡”(或“社会福利卡”)才不会在各个部门之间相互“卡壳”。

九、社会福利体系的城乡整合

社会福利体系的城乡整合是推进社会福利体系整合过程中不可避免的重大问题和艰巨任务,这个问题处理不好,城乡分化或城乡碎片化可能成为中国社会福利体系碎片化的典型特征。新中国成立以来,由于各种主观和客观原因,我国的社会福利体系在城乡之间的发展极不平衡,长期存在着“重城轻农”和“先城后农”的现象。从现代社会福利的价值理念看,这是一种具有悖论性质和讽刺意味的社会现象:以追求社会公平为价值理念的社会福利制度产生了不公平的社会后果,严

重背离了统筹城乡发展的根本要求。2003年“非典危机”以来,中央政府高度重视“三农问题”和农村社会福利体系建设。目前,随着新型农村合作医疗制度的全国普及,农村最低生活保障制度的全面建立,新型农村社会养老保险试点快速推进,城乡失衡的状况有所改变,初步形成了一个相对独立的农村社会福利体系。在农村社会福利体系快速发展的同时,城乡二元社会福利体系很快就遇到了严峻挑战,甚至陷入了一个“两难困境”:一方面,城乡二元社会结构将在中国长期存在,城乡居民在生产方式、生活方式、收入方式和思想观念等方面存在着较大差异,二元社会福利体系的存在具有必要性和必然性;另一方面,随着城市化水平的不断提高,大批农民进城务工和定居,二元社会福利体系将越来越不适应经济社会发展的客观要求,对城乡一体化社会福利体系的需求将越来越强烈。

破解“两难困境”的现实出路,决不是“农村复制城镇”,也不应该是“城镇统摄农村”,笼统地提倡“城乡一体化”也不合适,而应选择“城乡统筹”或“城乡整合”。由于全国各地的城市化水平参差不齐,城乡差距程度各不相同,社会福利体系城乡整合的范围、项目、程度、速度、方式应该有所区别。具体而言,城乡整合的模式可有三种选择:一是“一元化模式”。在城市化水平比较高、城乡差距比较小的地区,可以采取城乡一套制度、城乡一个标准。二是“一体多元模式”。在城市化水平和城乡差距处于中等水平的地区,实行“一套制度、多元标准”的模式。这种模式在我国农村和城镇的社会保障制度建设中有成功的经验,如新型农村社会养老保险制度规定了不同缴费档次享受不同的待遇水平,这种“一体多元”的模式具有相当大的灵活性和适应性,完全可以“迁移”到城乡之间。三是“二元衔接模式”。在城市化水平比较低、城乡差距比较大的地区,可以在城乡二元社会福利体系之间建立便捷的衔接机制,获得城镇居民身份的农民直接进入城镇社会福利体系,没有改变户籍

身份的农民继续留在农村社会福利体系中。随着城市化水平的提高,农村社会福利体系将会逐步“缩小”,城市社会福利体系将逐步“扩大”,最终实现“城乡一体化”。

十、社会福利监控机制的整合

世界各国的社会福利发展进程表明,健全监控机制是保证社会福利体系良性运行的有效保障。只有建立强有力的监控机制,才能及时发现和处理社会福利体系运行中的各种问题,才能提前预防社会福利体系运行中的“脱轨”和“越轨”现象,才能有效保护社会成员的社会福利权益。实现社会福利监控机制的整合,关键在于“内外结合”^[9]。一是全面加强内部监控机制。内部监控机制实质上属于行政监督机制,是政府系列中的职能部门根据其管理职能,代表国家对社会福利制度的运行进行监督控制。从纵向角度,我国的内部监控包括自上而下监控和自下而上监控两种形式。前者指上级政府对下级政府的监控,包括中央政府对地方政府的监控、上级地方政府对下级地方政府的监控,上级政府职能部门对下级政府职能部门的监控;后者指下级政府对上级政府的监控,包括下级政府职能部门对上级政府职能部门的监控、下级地方政府对上级地方政府的监控,地方政府对中央政府的监控。从横向角度,我国的内部监控形式主要有七种: 人力资源和社会保障部门的监控。人力资源和社会保障部门是我国城乡社会保险事务的主管部门,主要依据劳动法、社会保险法及其配套法规政策,对社会保险事务的各个方面和环节进行全方位监控。民政部门的监控。民政部门是我国社会救助和社会福利服务事务的主管部门,依据社会救助和社会福利服务的相关法规政策进行监控。卫生部门的监控。卫生部门是我国基本公共卫生服务和新型农村合作医疗的主管部门,依据国家的卫生政策对公共卫生服务和新型农村合作医疗运行状况进行监控。住房和建

设部门的监控。住房和建设部门是我国保障性住房和住房公积金制度的主管部门,依据国家的住房政策对住房保障事务进行监控。财政部门的监控。财政部门主要通过对社会保险基金财政专户的监督和对社会保障机构财务会计报表的审核来行使监督权。审计部门的监控。审计部门是国家财经法纪的维护者,主要监督社会保障机构遵守社会保障法律法规的情况,重点监督社会保障基金的收支情况。监察部门的监控。监察部门是国家授权监督、考察国家机关公务人员行为的专门部门,依据相关法律制度监控社会保障领域工作人员的工作行为,纠正不规范行为,查处违规违法行为等。从制度设计角度讲,如果内部监控机构能够真正各司其职,各负其责,社会福利体系的良性运行就有了坚实保障。

二是发挥外部监控的作用。社会福利体系监控的实践表明,内部监控机制存在着局限甚至“漏洞”,仅仅依靠内部监督机制远远不够,还需要加强外部监控机制。我国社会福利体系的外部监控主要有六种形式: 立法机关的监控。立法机关是国家权力机关,其权力来源于人民,代表人民监督社会福利体系运行。立法机关的监控形式有: 通过社会福利立法进行监控;通过听取和审议政府工作报告和预算决算进行监控;对社会福利政策的内容进行监控;通过人事任免来影响监控社会福利制度,通过质询和诘问等方式加以监控,通过视察、检查和组成特别调查委员会对政府的政策执行情况进行监控。司法机关的监控。司法机关是国家的法律监督机构,对福利体系运行的监控主要有: 裁定社会福利政策的制定程序与原则是否合法,裁定社会福利政策的内容是否合法,裁定社会福利政策的执行是否合法;裁定社会福利政策执行的方式是否符合法律程序;惩处社会福利政策执行中的违法犯罪行为。企业组织的监控。企业是我国五大社会保险制度中的主要责任主体,承担着为职工缴纳各种社会保险费的责任,企业组织有权利也有义务监督社会保险基金的管

理和使用情况。 目标群体的监控。每一项社会福利政策都有特定的目标群体，目标群体是福利政策的利害关系人和直接受益者，有权利也有责任对福利政策的运行过程进行监控。目标群体的监控既有利于遏制福利管理和经办机构的“越轨行为”和腐败现象，也有利于维护自身的福利权益少受或不受“侵害”。 社会团体的监控。我国的社会团体不能只是在政治生活中发挥作用，还应该在社会福利领域有所作为。例如，工会组织是代表会员利益、反映会员诉求的群众组织，应该把维护会员的福利权益作为重要的“本职工作”，积极参与福利政策执行的监督。“妇联”是妇女福利和儿童福利的代言人，应该承担起对有关妇女福利和儿童福利制度及其运行的监督责任；“残联”是残疾人福利的代言人，应该承担起对有关残疾人福利制度及其运行的监督责任。 大众传媒的监控。包括电视、报刊、广播、网络等在内的大众传播媒介，在社会生活中发挥着传递信息、揭示真相、针砭丑恶、颂扬善举等作用，完全可以发挥自身优势来监督福利体系的运行。例如，大众传媒可以通过宣传国家的福利法规和政策、普及福利和社会保障知识、反映社会成员在福利方面的呼声和诉求、揭露福利体系运行中的腐败案件、抨击保障机构或工作人员的渎职行为、发表福利研究成果等形式，来维护福利体系的健康发展和良性运行。

总之，推进我国福利体系整合是一项紧迫、长期、复杂和艰巨的社会系统工程。在明确基

本任务的基础上，还需要深入研究我国福利体系整合的实施步骤、实现路径、方式方法和具体措施等一系列问题。

注释：

[1] 关于“大福利”的界定，参见景天魁、毕天云：《从小福利迈向大福利：中国特色福利制度的新阶段》，《理论前沿》，2009 年第 11 期。
[2] [4][7][8]郑功成：《中国社会保障改革与发展战略（总论卷）》，北京，人民出版社，2011 年，第 254~256 页，第 182 页，第 183 页，第 218~219 页。
[3] 毕天云：《试论慈善组织的福利供给》，《云南民族大学学报》，2009 年第 6 期。
[5]卫生部农村卫生管理司：《农村卫生司进行新型农村合作医疗管理与经办机构调查》，《农村卫生工作通讯》，2006 年第 14 期。
[6] 浙江省卫生厅：《关于公布 2009 年度新型农村合作医疗经办机构建设先进单位的的通知》（浙卫发[2010]56 号）。
[9]郑功成：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，北京，商务印书馆，2001 年，第 471 页。

* 本文系作者主持的 2011 年度国家社会科学基金项目“大福利视阈下的我国福利体系整合问题研究”（11BSH064）的阶段性成果。

作者简介：毕天云，云南师范大学社会学系教授、博士，云南昆明，650092。

（责任编辑：羽林）