

经济社会保障政策过程中的公众参与分析

文/朱常柏

我国社会保障政策的改革取得了举世瞩目的成就，提高了宏观经济效益，促进了社会公平与稳定，维护了市场经济的健康发展。但作为对社会进行公共管理的公共政策，我国社会保障政策过程中存在着许多问题，加之制约机制又不够健全，导致一些列的社会问题。出现这些问题的原因固然是多方面的，但最重要的方面便是社会保障政策过程中的公众参与的缺失。行政权力的扩大化是现代社会的发展的一个趋势，公民组织参与政策过程，是推进决策科学化民主化的重要因素，社会公众参与政策过程已是势在必行。

一、社会保障政策过程中公众参与的必要性

党的十六届三中全会《决定》提出：“完善政府重大经济社会问题的科学化、民主化、规范化决策程序，充分利用社会智力资源和现代信息技术，增强透明度和公众参与度”。社会保障政策解决的是同公众密切相关的生活保障问题，是为公众服务的，因而它的制定就必须要有公众的广泛参与，否则也就不能称之为公共政策了。要保证社会保障政策有较高的支持度，就不能忽视政策过程中公众的有效介入。

1、公众参与是公共政策本质属性——公共性的内在要求。后行为主义政治学家戴维·伊斯顿认为，“公共政策是对全社会的价值做有权威的分配”。^①公共政策是政府实现治理目标的重要工具，现代政府存在的合法性基础是公共利益，公共政策的正当性来自于它的公共性，政府公共政策应当以公共利益为目标。公共性之于公共政策，是公众在公共领域的政策表达，是有意识的、合理的政策序列设计与安排。社会保障是政府向国民提供的一种公共产品，它面向全体国民，可供分配的资源亦是一种公共资源，从而不仅需要强化管理而且强调公共权力的介入。可见，公共性是社会保障政策固有的基本属性。离开了公共性，社会保障政策就可能变为某些个人、团体、阶层谋取私利的工具。社会保障政策的制定和实施只有遵循公共性原则，才能真正体现这一本质属性。为了保证社会保障政策的公共性，在政策过程中必须有政府和公众的共同参与和交互活动。

2、公众参与是政治民主化发展的需要。公民在公共政策过程中的参与是当代民主政治发展的要求，是实现民主政治制度的一种具体形式。美国当代学者科恩在其著作《论民主》中谈到：“如果一个社会不仅准许普遍参与而且鼓励持续、有力、有效并了解情况的参与，而且事实上实现了这种参与并把决定权留给参与者，这种社会的民主就是既有广度又有深度的民主。”^②当今世界各民主政治制度国家，都在尝试扩大公民直接参与公共行政管理的范围，从程序法上保证公民的这种民主权力。在我国，随着计划经济体制向社会主义市场经济体制转变、社会由传统型向现代型转变，政治过程必然向民主化和法制化方向发展。社会保障涉及面广，项目众多，不论是在申请、审批、发放或者在收缴、管理基金以至于更宏观的目标设置及可持续发展等方面都要跟实际的民众需求相适应，都需要有广泛的公民参与和比较严格有效的监督制度，唯如此才能适应政治民主化发展的趋势，才能表达民众的保障诉求。

3、公众参与是弥补政府决策的有限理性，实施科学决策的内在要求。西蒙认为，人是有限理性的人，其处理信息的能力是有限度的。^③首先，政府人员在应对大量社会问题时，其获取的信息是不完备的，需要公众参与的弥补。公众参与对社会公共问题的提出、确认有助于公众偏好的直接、精确地表达，可以减少信息扭曲，降低政府搜寻、辨别公共政策问题的成本，如时间、金钱耗费等。其次，公众可以为公共政策的制定提供一些必备的、有价值的信息，如公共利益信息、各利益团体之间的关系及力量对比状况，此种信息在某种程度上降低了政府决策的不确定性，提高了决策的科学性。再次，实行公众参与公共政策过程有利于提高公共政策过程的效率，促进依法行政，防止滥用权力，消除为一己私利或者某小集团利益而徇私枉法等腐败现象，使行政机关的办事方式适应市场经济的客观要求。另外，实行公众参与公共政策过程对于建设廉洁、勤政、务实、高效政府是一项重要的举措。社会保障起于各种社会问题，止于解决各种社会问题，社会保障过程需要考虑到文化、道德、思想意识等精神领域的东西，中间需要运用到政治的、经济的和法律的手段，其本身是一个非常复杂的系统，想要做出全面的、合理的且准确的决策光靠政府是不够的，需要公众参与来弥补政府决策的不足。

二、社会保障政策过程中公众参与缺失的主要原因

社会保障政策主要是解决公民在生命波折期的基本生活需要，它是最能触动社会敏感神经的一类公共政策。可是，一个不争的事实是，我国社会保障政策过程中全是政府在大包大揽，几乎没有公众的参与，这不仅与行政权力扩大化的趋势相违背，而且会导致这类政策与社会公众的需

求脱节。从历史与现实的角度考察,笔者认为,我国社会保障政策过程中的公众参与缺失的主要原因表现在以下几个方面。

1、传统政治文化因袭导致公众参与意识淡薄技能缺失。公众参与公共政策是一种政治行为,因而必然受到一定社会的政治文化及意识形态的影响。政治文化影响甚至决定了公众参与行为的指向、方式和程度。我国是一个经历了数千年封建历史的国家,经过历史积淀而遗留下来的传统政治文化残余不可能彻底消除。政治冷漠和政治急躁成为传统社会两种常见的政治情绪,它们是传统小农经济和专制政治共同作用的产物。^④尽管我国近年来公众参与已得到愈来愈多的人接受与支持,但公众参与公共政策制定的主动性、自觉性和理性化程度不高。相当数量的公众参与不是基于公众的责任感,或是对自己的权利和义务的认识,而是凭冲动参与,有时甚至只为了发泄不满情绪。在全国首次基本医疗保险立法听证会2003年8月24日厦门市劳动和社会保障局举行的《厦门市城镇职工基本医疗保险规定》(草案)立法听证会上,听证会的报名代表中就有人说自己报名参加听证会仅仅是为个人“讨说法”。^⑤此外,由于公众自身素质的局限和对咨询信息的掌握程度、理解程度及对政策目标实现的可能性和途径的认识不足等诸多因素的影响,使现实中公众参与技能与参与要求不符,参与效率低下。社会保障政策涉及多项专业技术,如风险估计、保险精算、医学和药理学的专业知识等等。这种对专业知识的高要求必然影响公众参与的广度和深度。

2、缺乏公众参与的制度安排。决策系统自身所具有的参与机制,既是公众参与形成的基本条件,也是影响公众参与的主要因素。决策系统能否具有完善的参与机制,从某种程度上说,对公众参与具有决定性影响。只有在公众参与机制健全的情况下,公众参与公共决策才会得到长足的发展。长期以来我国的决策更多的是一种精英决策,权力精英特别是主要领导人往往以个人价值观念、长官意志和行为方式融入决策过程之中,决策过程充其量也只是在决策层内不同权力精英及群体的政治互动,这种一元化的决策机制难以容纳众多参与机制。当下在我国社会保障政策过程中,还缺乏公众参与的制度化,即程序化、组织化和法定化,公民参与作用极低,以致于许多公民在社保政策过程中采取非制度化参与方式,通过“找关系”,在决策执行中寻求利益保护,这样既影响了社会公正又败坏了社会风气。

3、公众参与的有偿性导致公民有限参与。在社会公共生活中,公众同样是一个有自己利益选择的经济人,他的行为是以成本收益分析的理性决策模式为基础的。正是因为公众是追求效用最大化的个人利益的经济人,忽视社会整体利益和长远利益的发展,甚至有损害社会整体利益或他人利益来实现个人利益的行为。公众缺乏参与公共政策的动力,自己总希望坐享其成,对公共事务普遍缺乏持久的参与热情和切实的责任感成为一种普遍的现象。在一个自由选择中,只有一项行动的收益超出其所支付的成本,他才有可能付诸行动。由于主动参与和影响政府社会保障决策需要参与者个人投入时间、精力和其他成本,而获得的收益要与那些没有进行任何参与的公众分享,所造成的成本投入和收益回报的不对称状况就必然导致主动参与者的消沉,更多公众则期待着他人出头,形成搭便车的行为取向。用公共选择的代表人物布坎南的话来说,这被称为“合乎理性的无知”,^⑥公众缺乏参与社会保障政策过程的动力,自己总希望坐享其成,最后导致自己的合法权益得不到切实维护,这就是公众参与的困境。

4、政府决策部门对公众参与的主观排斥。我国社会保障制度起步晚,起点低,开始被认为是一种由国家和单位自上而下的恩赐,社会保障工作就是一种支配与被支配的过程,施保者居高临下,受保者只能被动接受。这种既定的制度模式长期以来养成了一些政府决策者藐视民众、漠视民瘼的官僚主义习气,主观上存在着对公众参与的轻视和排斥,有时甚至动用行政手段限制公众参与。某些政府官员凌驾于公众之上和为民做主的观念比较浓厚,把制定政策看作是政府的事,是自己的事,无视公众的参与,社会保障政策过程中的公众参与没有得到应有的重视。另外,政府决策机构由于片面强调“职业化”、“专业化”、“精英”治国,从而导致政府治理中的公共精神被否定,公众在社会保障政策制定中的主体地位被削弱。近年来各地都出现了不少公众为社会保障方面的问题因参与不能、诉求无门而集体请愿甚至酿成严重冲突的事件,其中相当多的都是由于政府部门无视公众的正当参与而导致决策失误的不良结果。

三、社会保障政策过程中公众参与的政策建议

社会保障政策过程中公众参与的缺失遗害无穷,这样出台的社会政策往往隐含着种种弊端和漏洞,对社会保障政策的公平性、完备性产生负面影响,特别是消极参与,更使得政策效率大打折扣,甚至使社会保障政策陷入困境。结合目前我国政策环境及社会保障政策的具体情形,笔者从以下几方面给出社会保障政策过程中公共参与的政策建议。

1、加快公众参与的法律化、制度化建设,保障公众参与社会保障政策的广度与深度。政策参与制度化即政策参与的合法化、合理化、法制化,是指公众政策参与的制度规范。也就是把政策参与的合理要求以合法的、公众认同的法律规范确定下来,通过政治社会化把公众的政策参与行动纳入规范的、合法的轨道,形成合法的、有序的、合理的政策参与秩序。

在我国,公众参与社会保障政策过程的制度化程度不高。制度化程度的高低,直接影响着公众参与社会保障政策过程的深度和广度。我国的基本社会制度为公众参与社会保障政策过程提供了根本保

证,但关于规范公众的参与行为、畅通公众的参与渠道、保证公众的参与实施的制度却不够健全,致使公众参与社会保障政策过程多以非制度化的形式出现,这势必严重地影响社会保障政策效率。要保证社会保障政策过程的科学化、民主化的实现,使社会保障政策更加合理科学,避免和减少重大的失误,就应有一套较为完善的法律制度体系,将社会保障政策过程纳入法制化的轨道,应对公众参与的内容、方式、途径作出明确的规定,并用法律的形式固定下来,依法确定政策权力的合理结构,依法确定科学合理社会保障政策程序,明确规定社会保障政策制定者和执行者的义务和责任。为此,首先要建立和推广社会保障决策听证制度,确保公众的政治参与权。让公众或公众代表能够参与到关系自身利益的政策制定过程中,充分反映自身的利益要求,使公众和不同的利益集团能与行政决策主体平等地商讨社会保障政策的目标、方案,分析、论证其施行的可行性和可能性,限制政府滥用政策资源,达到监督的目的。其次,建立公众议程,促进社会互动。政策议程区分为公众议程(或系统议程)和政府议程(或正式议程)。^⑦正式议程是中国占主导地位的政策议程,政策输入有如伊斯顿所言,具有“内部输入”特征,^⑧这样势必产生两个最大的弊端:一是政策对社会问题反应极慢,许多社会保障问题在社会存在已久,由于政府过份依赖于正式议程而难以明察秋毫,直到危机爆发,才提上议事日程;二是社会保障政策的决策更多地呈现出“单方案决策”的特征,^⑨社会无法输入其他有效方案。因此,建立公众议程,让公众就自己的利益需求和关心的社会保障问题进行讨论,并赋予直接进入政府过程的权利,让社会各种政治力量进行协调,形成社会互动,并提出不同的政策方案以期政府选择。

2、培育公众参与型的政治文化,提高公众参与社会保障政策过程的意识。任何社会的政治制度在确立、巩固、运行和发展的过程中,都必须得到与之相适应的主导政治文化的配套和支持,因为只有当人们相信某种政治制度是合理的、公平的,才会自觉地遵守政治制度的规则和秩序。这种关于政治制度合理性、正当性的观念认同就是政治文化。不同的政治文化决定了不同的参与心态和不同的政策参与行为。阿尔蒙德认为“民主国家为普通人提供一个有影响力的公民参与决策过程的机会,而极权主义的国家提供给普通人的则是参与臣民的角色。”^⑩由此可见政治文化的作用。一种参与型的政治文化可以为公众参与公共政策提供一种良好的氛围,我们可以通过培养公民的自主性来提高政治认知水平从而促使公民积极、主动地参与社会保障政策过程。我国几千年的封建专制统治使得长期以来公众处于传统的政治文化环境中:家族意识和乡土观念使所有的社会生活和社会意识都局限在家族圈子内;重礼俗而不重法制,致使公众对参与政策活动不感兴趣;胆小怕事和盲目从众的心理更是让公众远离政策过程。让公众投身到社会保障政策过程中来,就要培育参与型的政治文化,创造良好的政策参与氛围。当公众对社会保障政策系统的所有目标都有较高的认知及情感、评价取向时,就形成了参与型的政治文化。在参与型政治文化氛围中,公众对社会保障政策过程表现出高度的参与热情,他们熟悉和了解通过哪些途径可以实现有效的参与,同时他们的参与行为也受到政策系统的接受与认可。这种参与型的政治文化才能造就真正的参与型公众。

3、鼓励公众加入非政府组织参与社会保障政策过程,保证公众参与效力。现代决策的复杂性和社会发展变化的快速性,使得不少政策问题都需要政府部门快速作出反应,尽快制定相应的政策,因此决策者不可能、也没有必要每项政策的制定都普遍征询所有公众的意见。同时,在现实生活中,公众个人对国家政治生活和政策制定的直接参与以及影响是极其有限的,甚至是不可能的,公众要表达自己的利益要求就得借助一定的形式,形成一种共同的利益诉求,结成或者依赖一定的组织来形成群体利益,并依托这个组织将这种利益要求诉诸到决策者当局。现代社会在政策过程中非政府组织的作用逐渐增加,它们成了政府的重要合作对象,由于非政府组织所特有的民间性和公益性特征,使得它在社会保障领域的活动本身就构成公众参与机制的组成部分,在一些西方国家,从20世纪80年代起非政府组织就开始全面介入社会保障事务。目前在我国非政府组织在社会保障方面的活动还仅限于社会福利领域,因此,拓展非政府组织在社会保障领域的活动空间是一个保证公众参与社会保障政策过程的现实选择(作者单位:扬州大学管理学院)

相关链接

关于发展社区经济的思考
集群企业的共谋关系及其纠偏
中美煤炭环境对比分析及建议
绿色经济—当代中国的必然选择
经济社会保障政策过程中的公众参与分析
供应链环境下物流供需不平衡控制机制研究
我国经济增长中能源强度问题的经济学探讨
开发非物质文化遗产的经济产业价值
国货航的竞争对手分析

