发展之路

从专项治理走向治理现代化

政府治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分，需要避免对专项治理的单一性依赖，进一步挖掘政府治理政策工具箱，通过多样化政策工具的协同配套使用，来提升治理效能，促进治理体系和治理能力的现代化。

□ 臧雷振

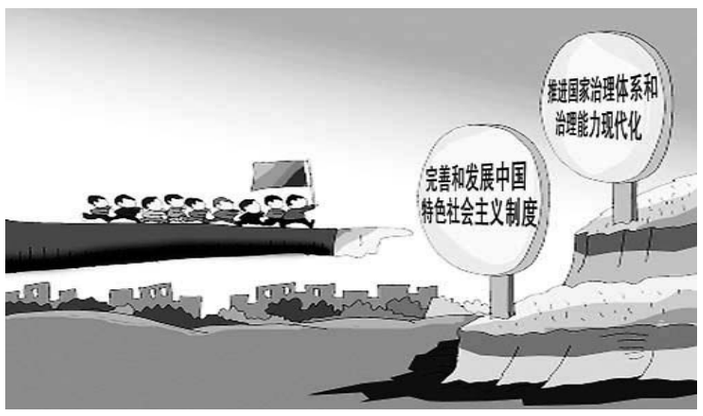
每伴随一场突发公共事件，接踵而至的便是该领域全面开展专项治理。专项治理作为中国政治实践中所探索出的反映治理现实的政治术语，见证了从革命到建设时期的国家治理发展历程，蕴含着我国现代化建设过程中开拓性探索。

实践中的专项治理分为针对全国性问题、区域性问题、特定行业问题等不同类别，通过成立专门的办公室、建立特定档案、运用相应技术手段及培训有关人员等有形建制，辅以多部门协同和各地区呼应，形成阶段性治理风暴。专项整治具有四个鲜明的特征。一是在治理时机选择上具有特定性。一般以重大政治经济社会变迁为切入点和机会窗口，针对一段时间内社会关注焦点实行有针对性的治理策略，像公车问题、反腐败问题、“三农”问题等。二是在决策机制方面具有高度集中性。至少在全国性专项治理实践中可见其从资源的配置、资产的评估和处置、人员的安排等，均以行政指令或计划指令的形式进行决策。三是在激励机制方面具有利益刺激的行政性。即其对实践者的业绩评判体现在非货币性的行政利益，如行政级别或职务的晋升。四是在专项治理的空间特征方面具有全方位性。从中央到地方实行全方位拉网式的整治，同时配以媒体铺天盖地的宣传报道，以及党政机构全面参与，辅以运用党组座谈会、干部学习会和党内组织生活会等形式，使各级领导干部和机关工作人员深入参与专项治理的整个过程，共同推进专项治理。

专项治理这类特征，使得政府部门对其偏好和使用娴熟度有着自然的需求。专项治理作为一种简单易操作的政策工具，具有技术可行性，同时由于其使用时的较大的自由裁量权、较强的打击力度、较快的成效可以在维护社会经济秩序、打击违法行为方面获取短期的收益，并通过各类处罚的规模效应，短期内避免了中央与地方关系权责界限混乱带来的治理不彰、削弱部门间职能交叉却又各自为政的负面影响，发挥矩阵式国家治理结构的优点，协调各矩阵单元的活动，让职能与技能相匹配，迎合了公共治理的现实需求，易于受政策规划主体的认可，实现政府自我满意，使得相关权力或利益集团的影响和干涉能降至最低。此外，专项治理模式和机制为各层次公务员所熟知，减少培训和组织费用，有效聚集行政资源，最大限度节约发展中国家行政成本，具有经济可行性，满足国家社会快速变革时期的发展需求。

但任何事物都具有两面性，专项治理不仅仅体现出上述特征及成效，也当然存在诸多负面影响。首先，运动式治理容易造成法制破坏，忽略公共管理者对专项治理偏好与社会公众对其质疑背后相互冲突的期望值和价值观。特别是由于其片面强调以特定事件作为治理导向，参与者的责任往往大于权力，临时构成的项目成员受到原有单位和新成立的专项治理领导小组的双重指挥，影响组织效率和稳定性。其次，专项治理忽略了政府能力和机制的长期建设，当政府治理能力不足时虽然通过专项治理措施实现短期的治理效果，若相关部门陶醉于此时的自我满意之中，则容易形成政治改革滞后的现实借口，忽略了更具稳定性和规范性的制度建设，使得“头痛医头脚痛医脚”的治理举措逐渐代替全局性的政府能力提升，造成解决问题的路径依赖。也就形成所谓治理过程的“棘轮效应”，即不断给只能向前而无法后退的齿轮加大计划任务，使得路径优化和变革的阻力更大。再次，专项治理造成治理模式单一，过度依赖中央政府。大部分专项治理均由中央政府首先发出号令，再层层推进，这造成横向联结不足，网络结构失衡，底层密度偏低，基层参与动力不足，造成政策执行的瓶颈及地方政府治理能力和权威缺失，难以实现有效化解社会矛盾，还阻碍政府与社会协调沟通。使政策持续发展的能力受到损害，助长了执法部门投机心理和政府乏于长效的管理机制建设，造成相关部门责任感的缺失，导致懒政常在，并寄希望于一蹴而就的在专项治理中造成眼球效应和突出政绩。

可见，尽管专项治理在我国近年来的国家治理结构中发挥了显著的作用，从某种意义上甚至重构府际关系，打破原有部门间力量不平衡，曾为强化国家治理能力、消除条块分割和层次壁垒等弊端在短期内发挥重要作用，



体现不同层级中国政府控制权差异带来的治理模式导向，但也存在着“专项治理失灵”的现实。中央层面的“专项治理”类似政策工具中的浓缩液，通过自上而下的稀释发酵形成全国范围的治理运动，并逐渐变味为在各个地区的互相攀比和竞争中的政治锦标赛，偏离了中央部门开展“专项治理”的初衷。伴随当前新常态下对“国家治理体系和治理能力现代化”的推进，有必要对专项治理进行系统分析和反思。

首先，需要进一步充分挖掘政府治理的政策工具箱，避免对专项治理的单一性依赖。政府治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分，是国家治理的实践者和治理主体，特别是在市场经济条件下，面临市场活动和运行机制的复杂化，社会结构和社会矛盾的多样化，这就进一步要求政府治理在政策工具使用中要合理、高效、多元，通过多样化的政策工具协同配套使用才有助于实现探索真正的“国家治理体系和治理能力现代化”的出路。其次，重视并优化治理评估体系。当前专项治理中，常常存在“重前期开展，轻后期评估”“重部门协同，轻权责划分”，这种传统的治理实践流程掩饰了专项治理已有的不足，而声势浩大的前期宣传开展推广工作则放大了专项治理的成效。所以，专项治理并非不可开展，只是在未来的实践中需要重拾对其治理效能的评估并在不断的经验吸取中予以校正。最后，从中国传统政治文化和历史中吸取治理现代化的营养。一国传统政治文化是历经文明演化汇集而成的反映政治特质和风貌的信仰、制度、思想、观念、经验等总和。中国传统治国理政中，无论是儒法道等百家争鸣，还是魏晋到明清的各类制度变革，虽然其有不可避免的弊端，但也在历史上体现出管理组织严整细密的分工、分权以及控驭有效得力的选拔、制衡等，因此，汲取中国传统政治智慧，在今日复杂社会治理中依然具有重大意义。

运用新媒体创新社会治理

□ 齐冬梅

新媒体使社会治理环境发生了重要改变，对于政府社会治理能力提出新的挑战。必须创新社会治理方式和机制，使其适应新媒体时代的社会环境，同时发挥新媒体在社会治理中的作用。

新媒体对社会治理环境的影响。一是大众信息发布与传播增强了社会的透明度。信息发布与传播的大众化，使社会环境日益公开透明。新媒体技术带来信息发布传播的便捷性、开放性和廉价性，人们只要在法律框架内，就可以运用手机等新媒体设备进行信息发布和传播，第一时间将所见所闻和观点意见发布到网上。而新媒体大众传播以及网络运营机构的利益驱动，又使百姓的所见所闻和观点意见迅速广泛地传播开来。二是新媒体成为民意表达的平台。新媒体构成的新型公共领域日益成为民意表达的重要平台。传统媒体由于技术上的局限性，在实现公共领域向尽可能多的人开放这一点上无能为力，而新媒体打破了传统媒体在技术上的局限性，为公民提供了一个开放、交互的意见表达空间。三是新媒体成为民意诉求的集散地与社会舆论的放大器。一方面，由于新媒体的开放性畅通了信息传播扩散的渠道，避免了种种利益保护驱动下对于信息的封锁，使民意诉求能够通过新媒体传播到社会的各个角落。同时，新媒体的隐匿性，消解了人们发表言论和看法的各种顾虑，每个人都能够以普通网民的身份自由表达自己的见解和意见，从而使各个方面的见解和意见关联起来，一些百姓的日常生活有可能与政治、经济及社会的重大议题结合起来。

新媒体对社会治理提出新的挑战。一是新媒体舆论形成对政府决策的影响。新媒体提供的公众表达和交流平台以及新媒体社会舆论的放大机制，使民意能够聚合成强大的社会舆论，对政府决策进行干预，从而使民意在政府决策中得到体现。这种以新媒体舆论方式凸显的民意对政府决策的影响，对于政府决策的科学化与民主化提出了更高的要求。一方面，政府决策必须由单纯的精英式决策向与公民协商共同进行决策的模式转化。另一方面，政府决策必须重视对于各个方面利益的考虑。二是对政务公开透明及有效性要求更高。新媒体大大提升了公众对于公权力监督的意愿与能力，这使得政务公开透明及有效性进一步被强调。新媒体环境下政务公开、透明并不意味着仅仅将政府部门职能、相关文件及政务活动新闻等简单化地在网站或者微博上公布，而是要本着真正与公众协商对话的态度，将关乎公众利益的政务信息、政务活动和相关政策等，以方便公众获取和解读的方式及时送达给公众，以便供社会和公众评议、提出意见和建议。对政务公开透明及有效性的强调，要求政府必须由封闭型向开放型转化，而这种转化是从理念到行动，从被动行为到主动行为，从临时性到常态性的转变。三是对政府治理行为的规范性要求更高。由于新媒体使社会及公众对政府行为、公权使用的监督更加直接、便捷、广泛、深入、及时和精准。因此，政府一些部门的职能不清、推诿扯皮等问题以及政府职能的“缺位”“越位”“错位”等现象，很容易被聚集并放大为强大的社会舆论。这对政府公信力和社会的稳定都具有不良的影响。因此，政府必须高度重视政府机构及工作人员履职的责任心和规范性，以避免造成不良的社会影响，尤其是要避免对公众利益造成损害。

运用新媒体创新社会治理方式。一是构建及时有效的政府信息公开机制。政府信息公开机制，要强调及时性和有效性。“及时性”是指政府能够在第一时间将相关信息公布于众，而“有效性”是指政府不仅要公布信息，对于必要的信息还应主动推送给公众。及时和有效地进行公共事件的信息公开与送达，不仅是依法保障公民知情权、参与权、监督权的要求，而且是社会治理的必要条件。只有实现政务信息的及时有效公布与送达，才能为政府与公众协商共同管理社会创造条件。二是构建公众表达与政府回应机制。公众诉求表达与政府回应机制是否完善，决定着公众参与和影响社会治理决策过程及结果的机会，事关社会公平、公正。如果民众被排斥在社会治理决策进程之外，其权益难以得到保障；决定着政府与公众协商对话共同治理社会的有效性，事关社会治理多元主体合作的成败。如果缺乏有效的公众表达与政府回应的有效机制，多元主体协商合作共同治理社会难以落到实处。新媒体为构建公众表达与政府回应机制提供了良好的条件，政府网站、微博和微信是公众表达与政府回应机制的重要平台，但目前这些平台上构建的公众表达与政府回应机制，大部分其有效性还比较差，一些流于形式，甚至无法操作。更重要的是新媒体公众诉求表达与政府回应机制中，将社会和公众意见纳入决策过程的制度化、常态化机制还没有完全形成。三是构建信息化政民互动沟通机制。信息化政民互动沟通是通过信息化机制牵引政府实体机制运行的重要途径。政民互动沟通的目的是为了了解民众的诉求，听取民众意见和建议，以便更好治理社会、为民众提供他们所需要的公共服务和公共产品。政府网站、微博和微信等信息化政民互动沟通机制不仅为公众提供信息服务，而且通过这种信息服务牵引政府实体机制的运行。

政策与管理

破解养老保险制度改革困局

□ 李志明

当前企业职工基本养老保险制度改革面临着很多问题需要解决，例如个人账户“空账”以致“统账结合”长期名不副实、多数省份养老保险征缴收入少于当期基金总支出、基本养老保险基金巨量结存却无法有效保值增值、制度欠下的隐性债务和需付出的转制成本没有专门机制加以化解，等等。2014年10月1日起开始实施的机关事业单位工作人员养老制度安排，是从追求当年收支平衡的现收现付式退休养老制度向社会统筹和个人账户相结合的养老保险制度改革，目前实行的也是基金省级统筹，长期来讲也将有很大可能会遇到上述问题。城乡居民养老保险也面临着地区分割统筹带来的保险关系转移接续困难。这些问题将给养老保险制度全面深化改革造成严重困扰。

基本养老保险基金全国统筹是优化养老保险制度的关键

目前，我国养老保险制度全面深化改革以完善和优化企业职工基本养老保险制度为核心，并以此为鉴全面推进机关事业单位工作人员养老保险制度改革以及城乡居民养老保险制度完善。实现基本养老保险基金全国统筹，能够起到牵一发而动全身的作用，带动养老保险制度全面深化改革各项重点任务取得关键进展。

首先，实现基本养老保险基金全国统筹是推进制度并轨的重要条件。只有当基本养老保险基金实现全国统筹后，才能统一缴费基数计算口径、费率、制度运行规范和监督，促进缴费负担公平、待遇计发与调整公平。在此基础上推进养老保险制度并轨，才是在全国性统一的制度平台上进行的，也才能将已经在一定程度上沦为地方性制度的基本养老保险制度真正恢复为国家统一制度安排。因为我国推进养老保险制度并轨，并不是为了制度整齐划一而并轨，真正目的在于实现地区间、人群间基本养老保险权利享受和义务负担公平。

其次，实现基本养老保险基金全国统筹使个人账户“空账”规模得以固定，便于调整和完善个人账户制度。长期以来，个人账户“空账”问题始终困扰着我国养老保险制度建设。究其成因，一方面是由于制度转轨成本缺乏专门机制来化解，另一方面更是由于基本养老保险基金地区分割统筹导致地区间基金余缺分化。事实上，一直到2013年底城镇职工基本养老保险基金征缴收入总额都是大于基金支出总额的。如果实行基金全国统筹，即便是没有各级财政补贴，基本养老保险基金是能够依靠制度内财源实现收支平衡的。在这种情况下，便无需借用个人账户资金用于养老金当期发放，个人账户“空账”规模就不会继续增加，原来用于补贴当期发放的财政资金便或可用于做实个人账户，或可用于完善个人账户制度。

再次，实现基本养老保险基金全国统筹有助于实现养老保险基金集中管理与有效投资。目前，各类基本养老保险基金结余总额虽然已经超过3万亿元，但是，全部分散在全国2000多个统筹单位中，不仅不利于进行规模投资、组合投资，实现保值增值，还不利于维护基金安全。基本养老保险基金实现全国统筹后，基金结余额将大部分集中在中央层面，符合2015年8月23日国务院发布的《基本养老保险基金投资管理办法》所明确的“养老基金实行中央集中运营、市场化投资运作”的原则的要求。

最后，实现基本养老保险基金全国统筹能够厘清财政补贴责任边界，便于有计划地化解转制成本。如前所述，城镇职工基本养老保险基金全国统筹后，征缴收入与总支出基本相抵，各级财政补贴责任将大为减轻并相对稳定，就能够腾出部分财力通过制度化的财政投入机制将原本主要依靠社会统筹基金来消化的转制成本予以逐步化解。基本养老保险基金实现全国统筹后，新建立的机关事业单位工作人员养老保险制度也才能够“轻装上阵”、实现制度改革的原有设想。

实现基本养老保险基金全国统筹难点分析

基本养老保险基金实现全国统筹纵然益处多多，但是，实际上提高统筹层次却困难重重。1991年国务院就通过《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，要求职工养老保险制度由市、县统筹逐步过渡到省级统筹。2010年公布的《中华人民共和国社会保险法》也是明确提出，基本养老保险基金逐步实行全国统筹。2011年国家“十二五”规划纲要更是提出“十二五”期间实现基础养老金全国统筹。但是，截至目前，我国仅有北京、天津、上海以及陕西、青海、西藏等6个省级地区实现了基金省级统收统支，绝大多数省份还停留在建立省级调剂金加地、市级统筹阶段。

那么，为什么基本养老保险基金省级统筹难以实现、全国统筹更是遥遥无期？根本原因在于各级政府利益难以协调。用一句话来概括就是，对于基本养老保险基金“上一级政府不敢收、下一级政府不愿放”。之所以如此，原因有三：一是在经济发展水平很不平衡的外部条件下，基本养老保险基金统筹层次越高，制度收入减少和制度支出增加的道德风险和财务风险就越大，逆向选择的结果将有可能致使基金收不抵支成为常态。二是在“分灶吃饭”的财政体制下，基本养老保险基金统筹层次提高到哪一级，哪一级政府实际就成为最终的财务负责人。因此，为了调动县市级政府的财政积极性以及发挥他们在基金征缴方面的作用，在资金流的收支核算与管理上，省级政府宁可保持以县市统筹层次为主的基本格局。三是基本养老保险基金全国统筹意味着省际互济。基金有结余的省份不愿把自己账上的结余资金拿出来，去补贴贫穷的、养老负担重的省份。推进基本养老保险基金省级统筹时也存在着类似的问题，基金有结余的地市对于实行基本养老保险基金省级统筹往往积极性不高。

推进实现基本养老保险基金全国统筹的基本思路

推进基本养老保险基金全国统筹是一项重大的改革，其中最难的是涉及中央和地方的权力、责任，以及地方和地方之间利益关系的平衡和调整。基本思路是合理划分中央和地方的事权及支出责任，共担养老保险基金平衡的责任。具体而言，政策重点应当放在以下几个方面。

一是统一确定缴费的基数和费率，归集中央统筹基金，增加和用好中央财政补助资金。统一缴费基数和费率是实现基本养老保险基金全国统筹的基础条件，是从筹资的角度提出的政策原则。当前，我国基本养老保险制度还处于地区分割状态，各个地区的缴费费率高低不一，各个地区的缴费基数口径五花八门，这破坏了基本养老保险筹资机制、缴费义务应当公平的底线，同时还影响了劳动力在全国范围内的自由流动。在统一缴费基数和费率的基础上，由各个省级地区上解养老保险基金建立中央统筹基金，并在预留一定支付费用后，确定具体投资额度，委托给国务院授权的机构进行投资运营。在这个过程中，中央财政也应当承担补贴责任，不能完全依靠基金结余较多的省级地区来补贴基金收不抵支的省级地区，以体现国家、企业和个人三方共担养老保险筹资责任的原则。

二是进一步统一全国的待遇确定和调整的政策，进行省际基金余缺的调剂。统一全国的待遇确定和调整的政策是实现基本养老保险基金全国统筹的必然结果，是从给付的角度来谈的。目前，我国养老金待遇确定机制不健全，形成不了“多缴多得、长缴多得”的激励机制，数以千万计的参保职工由于这种原因中断缴纳养老保险费；行政指令式的待遇调整政策甚至对现行政策中仅有的缴费激励机制还起到了消解作用，造成晚退休还不如早退休在养老金方面得到的“实惠”多。在统一待遇确定和调整政策后，各省级地区之间的基金收支余缺由中央统筹基金予以调剂。

三是允许省级地区在确保全国统筹的前提下有一定的费率和待遇调整浮动幅度，调动中央和地方两个积极性。这是出于尊重各地区发展不平衡现实国情和减少基本养老保险基金全国统筹阻力的考虑而提出的中央和地方利益协调原则。在各省级地区遵从基本养老保险基金全国统筹大局并且将地区间差异控制在适当范围内、不至于影响市场公平竞争原则的前提下，允许制度内负担比低的省级地区适当降低养老保险缴费率，允许基金结余较多的省级地区适当提高养老金待遇调整幅度，以体现原则性和灵活性相结合。