

流动性社会保障： 民族地区农村社会保障公共服务新思路

白维军 季璐

【摘要】我国民族地区农村社会特殊的政策环境,形成了对流动性公共服务的特殊需求。目前,民族地区农村社会保险、社会救助、社会福利供给中存在着明显的流动性缺失。政府需创新民族地区农村公共服务理念,在社会保障服务机构、服务项目、服务管理方面进行科学的流动性构建,从而让民族地区农村社会保障公共服务顺畅地流动起来。

【关键词】民族地区;农村社会保障;公共服务;流动性

中图分类号: C956

文献标识码: A

文章编号: 1004—3926(2014) 01—0054—05

基金项目: 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”(13YJA810001)阶段性成果。

作者简介: 白维军(1978—),男,陕西神木人,内蒙古大学公共管理学院副教授、硕士生导师,管理学博士,研究方向: 风险管理与社会保障。内蒙古 呼和浩特 010021 季璐(1980—),女,江苏盐城人,南京农业大学公共管理学院讲师,研究方向: 社会保障理论与政策。江苏 南京 210095

党的十八大报告在论及“统筹推进城乡社会保障体系建设”时讲到“要以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”,创造性地提出了社会保障的流动性建设问题,这就要求无论是在社会保障制度设计中,还是在社会保障服务供给中都要体现出流动性特征。因此,作为政府公共服务的一项重要内容,我国民族地区农村社会保障建设,需要在服务型政府理念指引下,从民族地区农村大多地处山区、交通不便、人口居住分散的现实环境出发,选择一条不同于一般地区的公共服务供给之路,构建一种“流动性公共服务”模式,从而建立起全面、高效的民族地区农村社会保障体系。本文以流动性公共服务为视角,对我国民族地区农村社会保障公共服务进行了全新的理论解释,提出了流动性社会保障的概念与制度构想,以期对我国民族地区农村社会保障建设提供有益的参考与借鉴。

一、流动性公共服务与民族地区农村社会保障供给

我国民族地区农村一般都地处山区、交通不便、人口居住分散,无论是社会保障的服务对象,还是社会保障项目本身都具有明显的流动性特

征,对社会保障服务供给也具有特殊的流动性要求。所以,公共决策部门需通过流动性公共服务制度构建来回应这种流动性诉求,从而形成了民族地区农村社会保障公共服务流动性供给的理论新解。

(一) 流动性公共服务的内涵

理解流动性公共服务,首先需了解公共服务的内涵与特征。所谓公共服务是指政府及其公共部门运用公共权力,通过多种机制和方式的灵活应用,提供各种物质形态或非物质形态的公共物品,以不断回应社会公共需求偏好、维护公共利益实践活动的总称。^{[1][P.13]}一般来讲,公共服务具有政府主导性、非排他性、非营利性和公共性的特征。作为一项政府提供的公共产品,公共服务一般都以全体国民为服务对象,并通过一定的制度安排,为服务对象提供低廉、便捷甚至免费的服务,以提高他们的生活品质。因此,为实现优质、高效的公共服务供给,公共服务活动往往会根据政策实施的具体环境做出多样性设计,从而实现公共政策社会效益的最大化。

为提高服务质量,针对我国民族地区农村的特殊环境,政府提供的公共服务除要具有上述普遍特征外,还应体现一个重要的流动性特征,即本文所称的流动性公共服务。流动性公共服务的本

质要求是政府在向国民提供公共服务时,不再是坐在服务大厅或办公室等待办理业务,而是主动走出办公区深入到基层或现场提供上门服务,让服务对象能便捷、高效地以较低的办事成本获得较高质量的社会服务。这种定期、定时的流动式公共服务,对我国地处偏远、交通不便的民族地区农村居民公共服务享受具有重要意义。它不仅提供了生活便利,降低了办事成本,而且营造了政府的“亲民”形象,使服务型政府理念真正落到实处。目前农村牧区已经存在的流动医院、巡回法庭、草原书屋,就是流动性公共服务的现实注脚。民族地区农村流动性公共服务的具体设想是:在交通不便的偏远农村,基层政府的相关职能部门采取联合行动,定期去居民点现场办公,为群众办理具体业务或行政审批,提供方便、快捷的公共服务。

让公共服务流动起来,既是对学者们“流动的公共性”^[2]理论的实践回应,也是解决我国长期以来政府公共服务下乡难、流动性缺乏的现实途径,无论对基层政府还是对民族地区农村居民,都是一项意义重大的政策举措。

(二) 民族地区农村社会保障公共服务的流动性特征

农村社会保障是我国社会保障体系的重要组成部分,承担着我国一半以上国民的福利重任。民族地区农村社会保障公共服务除具有公共服务的政府性、财政保障性等共性外,还具有特殊的流动性,这种流动性特征可以从两个方面来理解:

首先,服务对象的流动性。随着工业化、城镇化的持续推进,我国流动人口的数量也在不断增加,据统计我国目前的流动人口总量已超过2.6亿人,这其中就包括很大一部分从民族地区农村转移出来的富余劳动力。针对这部分流动着的农村居民,国家也制定了流动性社会保障政策,来保护他们的合法权益。例如:为保护流动人口的养老权益,适应这部分人的流动性要求,各地都出台了农民工养老保险实施办法,分别把他们纳入了城镇职工基本养老保险、城镇居民养老保险、新型农村社会养老保险,并制定了具体的转移接续办法,社会保障服务的流动性特征彰显无遗。

其次,服务项目的流动性。农村社会保障涵盖了社会保险、社会救助、社会福利、特殊保障等多个领域,这些保障项目在实施过程中除了要坚持制度化、法制化原则外,还应有一定的灵活性,需要根据政策执行的具体环境做出适当调整。

在此,基于民族地区农村社会的特殊情况,在社会保障公共服务供给中,需要通过流动性制度构建来实现这种流动性诉求。以文化福利为例,为宣传社会主义先进文化,推动乡村文化建设,基层政府往往会采取免费电影放送、演艺活动民间展播等文艺下乡方式,实现农村文化福利公共服务的现实转化,到广大农牧区定期演出的草原乌兰牧骑就是一个典型案例。类似这样的福利项目,以流动的方式下乡服务,不仅可以降低成本,也能够适应民族地区社会保障公共服务的流动性要求。

(三) 民族地区农村社会保障公共服务的流动性供给

如前所述,民族地区农村社会保障公共服务的流动性特征,要求政府在制定相关政策时,一是在制度设计上要体现出可流动性,从政策实施的现实环境着手,设计一些有特色的、流动性的“产品”;二是在服务的提供过程中,本着方便于民、服务于民的原则,创新公共服务供给方式,改变过去那种被动的、坐在办公室等人上门办业务的方式,主动走出办公室,下到基层,为群众送去服务,充分体现社会保障公共服务供给的流动性。

在计划经济的很长一段时期,受二元社会和户籍管理制度的严格管控,农村人口向城市流动的障碍较多,人口流动的规模较小,在此背景下的民族地区农村对流动性公共服务的要求也不甚强烈。但是,改革开放以来,我国流动人口的数量逐年增长。例如:1983年中国的农民工约为0.02亿,2008年这个数字达到了1.4亿。2005年,1%人口抽样调查结果表明,全国流动人口数量已达到1.47亿。第六次人口普查数据显示,2010年中国流动人口规模达2.61亿。^[3]从几百万到两亿多,流动人口的几何增长,导致了对公共服务流动性的快速增长,民族地区社会保障公共服务提供的制度设计上提出了流动性的要求。而且,受二元结构影响,一直以来,我国民族地区农村社会保障建设非常滞后,一些基本的保障服务几乎都是通过个人或家族来获得,政府提供的社会保障公共服务少之又少,也难谈流动性要求。但是,随着农村社会保障体系的大力建设,社会保障的项目越来越完备,对社会保障公共服务的要求也越来越高,政府采取流动性的社会保障公共服务,也就成为保障民族地区农村居民社会保障权益的重要途径和手段。

二、民族地区农村社会保障公共服务的流动性缺失

与全国其他地区的农村类似,民族地区农村社会保障项目也大体包括社会保险、社会救助、社会福利三类。其中,社会保险的主体是新型农村社会养老保险制度和新型农村合作医疗制度,社会救助的主体是农村居民最低生活保障制度、各种灾害救助和五保供养制度,社会福利的主体是公共福利和特殊人群福利。就制度设计而言,虽然上述社会保障项目都尽可能地做到了服务于民,但就便捷性和操作性来说,还表现出一定的公共服务流动性缺失。

(一) 社会保险公共服务供给中的流动性缺失

社会保险是一项通过事先缴费形成基金,用以预防诸如养老、疾病、失业等风险的制度安排。政府作为农村社会保险制度的提供者和最终担保者,在规则制定中必须充分考虑到民族地区农村的实际情况,尽量提供方便、快捷的社会保障公共服务,以降低制度参与者享受权益的成本代价。所以,对于民族地区农村来说,政府在制定社会保险的缴费方式、待遇发放、业务管理等政策时,要体现一定的流动性,以更好地适应参保农民的实际情况。

但是,当前民族地区农村社会保险公共服务供给存在着一定的流动性缺失。例如,在“新农合”医药费报销环节中,目前大多数地方的做法是参合农民先自行垫付全部费用,待出院后携诊断证明、交费发票等材料,到乡镇一级政府的相关社保机构办理报销手续,然后通过领取现金或银行转账方式享受医疗保险待遇。这一过程中,如果参合农民距离乡镇政府较远且交通不便,在报销比例较低的情况下,完全有可能因交通便利而放弃这次“获利不大”的舟车往返,从而无奈地丧失了自己享受医疗保险的权利。在“新农保”的待遇领取环节中,许多地方规定养老金待遇必须通过社会化的银行发放方式,参保农民需到距离遥远的县城领取低微的养老金,这一过程的不便与高昂的成本,大大降低了农民参保的积极性。这时,如果政府能在提供养老、医疗保险待遇时多一些灵活、流动的方式,变被动提供服务为主动上门服务,就能更好地保障参保农民的社会保险权益。

(二) 社会救助公共服务供给中的流动性缺失

作为政府主导的一项社会保障制度,社会救助主要是通过财政拨款,对陷入生活困境的社会

成员予以生活救济,使其摆脱生存危机。目前,农村的社会救助项目主要包括低保制度、灾害救助和五保供养三种方式。虽然每一种方式对救助的要求各不相同,但就民族地区农村的情况而言,提供流动性服务是它们对社会救助公共服务的共同要求。流动性社会救助不仅能降低生活困难群体在领取待遇时的成本代价,而且能够更及时地获得救助服务,更能使有限的救助资源发挥出最大的功效。

但是,当前民族地区农村社会救助公共服务供给存在着一定的流动性缺失。例如,在农村低保金的领取过程中,仍然存在类似于养老金领取时的远距离成本,政府未能提供定期上门发放低保金的便利。在低保资格的确定上,政府相关部门也没有走出办公室,亲自到农村核实申请者的收入支出情况,导致救助的偏颇和低效。在灾害救助中,虽然政府的救灾资金能比较及时地发放到灾民手中,但一些用于灾后重建的物资服务,还是要求灾民必须亲赴县城等地方自己领取,糟糕的交通和忙碌的重建,往往使灾民很难顺利地享受到高效的灾害救助服务。五保供养的流动性矛盾更加突出,因为很多五保老人都是单独、分散供养在家中,政府的救助资金以及救助服务如果不以流动性的主动上门方式提供,对于这部分老人来说也是很难享受到五保供养待遇的。

(三) 社会福利公共服务供给中的流动性缺失

社会福利是一项旨在提高全体国民生活质量的保障制度,它通过提供无差别的福利设施、福利服务、福利津贴等,使每个国民都能平等地享受到经济、社会发展的成果,是最高层次的社会保障制度安排。但是,受我国整体经济水平的影响,为全体国民提供“斯堪的纳维亚式”^[4]的福利待遇还是极不现实的,我国把福利的重点放在了诸如残疾人、老年人、妇女、儿童等弱势人群身上。民族地区的农村社会福利只有通过流动性制度安排,才能使农村居民便利地享受到政府提供的各项福利待遇。

但是,当前民族地区农村无论是公共福利还是特殊福利都表现出一定的流动性缺失。例如,在面向 60 周岁以上老年人提供的普惠式老年津贴时,基本都是由村干部代领后再转交给福利待遇的享受者,对于老年人来说关于老年津贴的所有信息都来自村干部口中,当地的发放标准、发放方式他们并不清楚,这就很容易导致他们的合法

权益被侵害 村干部贪污、挪用老年津贴的案例也是时有发生。但是,如果由政府主管部门定期下乡把老年津贴直接发放到老年人手中,让这种服务流动起来,下沉到农村,就不会发生上述侵害老年人权益的事情。残疾人社会福利的提供也是如此,政府往往忽视了农村残疾人行动更为不便的现实,未能采取一些流动性服务措施,给残疾人享受社会福利带来了障碍。

三、民族地区农村流动性社会保障公共服务的制度构建

如上所述,民族地区农村社会的现实情况和农村居民对社会保障的迫切需要,决定了在民族地区农村提供流动性社会保障公共服务的现实性与必要性,而服务型政府理念的深入人心,农村现状的逐渐改善,又为流动性公共服务供给提供了可能性。在政策实践中,政府需在流动性服务理念指引下,从农村社会保障公共服务的机构设置、项目安排、业务管理方面做出流动性的制度构建。

(一) 农村社会保障公共服务的理念创新

政府公共服务的提供方式可以是静态的也可以是动态的,就社会保障公共服务而言,区域的不同和项目的不同,决定了对公共服务的要求也不尽相同。从目前民族地区农村的实际情况来看,除了保证那些制度化的、稳定的公共服务供给外,还应适时增加一些灵活的、流动性的公共服务。让公共服务流动起来,既是政府提供公共服务的应有之义,也是民族地区农村社会环境的现实要求,应成为政府农村社会保障公共服务供给的新理念与新思路。

让民族地区农村社会保障公共服务流动起来的理由如下:第一,它是我国民族地区农村地处山区,交通不便,人口居住分散对公共服务的特殊要求。这种主动送服务,让社会保障公共服务下沉到基层的做法,可以让农村居民享受到更加便捷、高效的社会服务,从而增强他们对社会保障制度的信心与期望,推动农村社会保障建设不断向前发展。第二,降低了行政成本和代价成本。对于政府部门而言,公共服务下延看似增加了行政成本,实例证明它反而节约了成本。以流动性巡回法庭为例,由于法官无须常驻法庭,巡回场所可以保留数量有限的辅助人员,或者干脆委托地方政府、基层组织从事日常的案件收集、登记,相应的人头、交通、通讯、取暖等费用明显减少了。^[5]对于

农民来说,他们则节约了往返于政府部门的时间成本和交通食宿成本,是一件喜闻乐见的惠民举措。第三,提高了政府行政的效率。这种流动性的上门服务,避免了群众去办事但工作人员有事外出导致的无谓奔波,或者由于多部门协作不力导致的相互推诿,能使群众在第一时间享受到行政审批、待遇兑现的便利,大大提高了办事效率。而且,这种服务下基层的做法,能避免社会保障待遇发放中的贪污、挪用等腐败行为,维护了政府在群众心目中的威信与地位。

(二) 农村社会保障公共服务机构的流动性构建

农村社会保障公共服务机构是指由政府设立的,面向全体农村居民直接提供社会保障项目的各类服务机构或工作平台。这类机构包括就业和人才服务机构、社会保险经办机构、社会保障待遇发放机构等。为了让民族地区农村居民能方便、快捷地享受到各类社会保障待遇,政府在这些机构的设置和工作运行中,应充分考虑到民族地区农村的现实状况,设计出具有一定流动性的组织机构和工作制度,把这辆“政务大篷车”开到农村,把社会保障公共服务主动送到农村,让政府的公共服务真正受惠于农民,进而增强农民对农村社会保障制度的信心,推动农村社会保障事业的健康发展。

例如,在“新农保”和“新农合”的参保、缴费环节中,一般的做法是农民必须亲自携带证件,到户籍所在地的乡镇部门办理参保手续,对于居住偏远的农民来说,时间成本和交通成本无疑是比较高的。但是,如果政府的社保经办机构能定期下农村,上门收取社会保险费,不仅方便了群众,也能扩大该项制度在农村的覆盖范围。在待遇发放过程中,如果能改变参保农民必须到乡镇或区县机构领取养老待遇和报销医疗费的做法,由社保经办机构定期上门为参保农民发放现金和报销医药费用,无疑也是一项真实的惠民举措。为了让进城务工人员能在城市顺利、及时地找到工作,政府的就业服务机构完全可以走下农村,组织相关技术人员对有意进城务工的农民开展职业技能培训,这种流动性的就业公共服务对解决农民工的就业问题和社会稳定都有积极意义。

(三) 农村社会保障公共服务项目的流动性构建

农村社会保障公共服务项目是指政府为农村

居民在社会保障领域制定的具体政策,以及为实施这些政策而采取的各种措施。这些项目包括社会保险服务项目、就业培训服务项目等。如果说社会保障公共服务机构为农村居民享受社会保障待遇提供了平台,那么,社会保障公共服务项目就是在这个平台上展示功能的各种“角色”,二者是相互依存的。为增强民族地区农村居民对社会保障公共服务的可及性,政府应设计一些流动性的项目,并且在这些项目的享受过程中也必须具有流动性的便利,从而使整个社会保障公共服务充满可携带性和可流动性。

例如,政府可以利用当代先进的信息网络和通讯手段,为农村居民设计一些流动性的社会保障服务项目,让农民不管走到哪里都能享受到这种便利的服务。在就业服务项目方面,政府可以通过业已建成的就业服务信息网,及时、准确地把用工信息和就业政策向社会发布,改变大多数就业服务机构只在办公点用展板粘贴信息的落后做法,这样农民可以在任何地方通过手机上网的方式及时获得用工信息,而不用亲自到就业服务机构去查看。在社会保险服务项目方面,政府可以向银行系统的银联卡服务学习,为每一位农村居民办理一张社会保障卡,里面详细记录其参加社会保险、享受社会救助的具体情况,这张卡在全国各地的社保经办机构都能顺利读取、存储、使用。而且,农民可以通过登录任何一地的社保网站,查看自己的社会保障状况。这种“一卡通”服务,使社会保障具有了最大的便携性和流动性,能使农村居民享受到高质量的社会保障服务。

(四) 农村社会保障公共服务管理的流动性构建

从管理的角度看,无论是社会保障公共服务机构的流动性设置,还是社会保障公共服务项目的流动性设计,其实质都是一个管理问题,而管理的成败,又直接决定着广大农村居民享受社会保障服务质量的高低。因此,为切实保护民族地区农村居民的社会保障权益,有必要引入社会保障公共服务的流动性管理理念,并进行相应的制度构建。让社会保障管理服务流动起来,既能提高管理的效率,又能提高服务的质量,让民族地区农村社会保障待遇享受者得到满意的制度回报。

例如,在目前的社会保障业务办理大厅,往往是每项业务开设一个窗口,由一位工作人员负责该业务的办理。这种情况下,如果某位农民来办事大厅想同时办理多项业务,那么,有一个窗口的工作人员短暂不在岗,这位农民就无法及时办理完业务尽早返回。因此,在社会保障公共服务的岗位管理中,可以考虑实行流动性换岗,延伸业务范围,让每位工作人员都能熟练办理各项社会保障业务,变“多窗式”服务为“一窗式”服务,培养“全懂全精”型工作人员,让一个人的所有业务能在一个窗口办理完毕,这样既节约了农民的办事时间,也节约了办事成本。再比如,可以对农村居民的社会保障信息实行动态管理。因为,目前很多地方农民的社会保障信息采取的还是纸质档案的保存方式,这种做法成本既高且不利于信息更新,而且容易丢失和出错。因此,可以建立居民“电子档案”,实现数据信息的动态管理,这种电子方式的流动性信息管理既保证了信息记录的准确性,又实现了信息携带的便利性。

民族地区农村特殊的社会环境,决定了政府在提供社会保障公共服务时必须充分体现流动性特征,以使农村居民享受到高效、优质的社会保障公共服务。基于此,政府需创新民族地区农村社会保障公共服务理念,在社会保障公共服务的机构、项目、管理方面进行科学的流动性构建,让民族地区农村的社会保障公共服务流动起来,推动我国农村社会保障制度的健康发展。

参考文献:

- [1]陈振明等. 公共服务导论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [2]姚尚建. 流动的公共性——区域政府研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [3]王永培, 晏维龙. 中国劳动力跨省迁徙的实证研究[J]. 人口与经济 2013(2).
- [4][丹麦]考斯塔·埃斯平·安德森. 福利资本主义的三个世界[M]. 郑秉文译. 北京: 法律出版社 2003.
- [5]苏祖勤, 苏丽, 唐久霖. “流动政府”: 边远民族地区服务型政府模式构想[J]. 当代经济 2008(1).

收稿日期: 2013-10-10 责任编辑 孙国英