
社会治理视角下的 网格化管理与社会保障机制创新 ——基于湖北省宜昌市 网格化社会管理实践的考察

袁妙戔

（湖北经济学院 法学院，湖北 武汉 430205）

【摘要】政府控制型社会保障体系面临政府管理机构重叠、公共服务供给效率低下、社会保障领域的道德风险丛生等问题。网格化管理的实质是大数据时代通过互联网平台实现政府各部门资源与社会自治资源的整合。湖北省宜昌市通过社会管理网格化从社区就业、低保审核、养老保险资格认证等方面推动了社会保障体制机制创新。但从社会治理视角看，这种改革依然没有走出社会保障主体一元化的困局。我国社会保障体制机制应从依托大数据平台构建“大社保”体制；网格化管理培育社会组织参与社会保障；搭载大数据平台整合多元养老服务资源等方面深化改革。

【关键词】社会治理；网格化管理；社会保障

【中图分类号】F842.0

【文献标识码】A

【文章编号】1672-626X（2015）02-0071-06

随着我国社会结构、利益格局的迅速变化，高度流动的社会运行模式使得总体性的社会不断分化，社会的分化带来社会活力的同时也带来日益复杂的社会问题，社会整合的需求也越来越迫切。这种整合应是社会资源的整合和多元力量的协同，共塑社会系统的秩序。我国社会分化进程中的“单位人”变“社会人”、养老社区化、失业常态化等问题给“强政府—弱社会”的传统的社会保障带来了前所未有的挑战。西方国家对于社会保障领域政府与社会关系的研究可以追溯到20世纪70年代，在经济全球化和人口老龄化的双重压力之下，西方福利国家对社会保障领域的国家、市场、第三部门之间的权利与责任进行了新的划定。政府、市场、社会组织在社会保障领域的合作主义倾向凸显，“多支柱”、福利多元等思潮对国家与市场、政府与社会保障领域的合作与融合提供支撑。莱斯特·M·萨拉蒙提出了第三方管理理论，他认为政府和非营利组织应建立起一种合作关系从而较好地完成福利提供的责任；^[1]埃斯平·安德森提出的合作主义模式认为国家与社会各种势力应进行协作，来共同满足社会保障需要。^[2]福利多元主义理论强调社会保障应由政府、营利组织、非营利组织、家庭和社区来共同承担。国内学者杨团、^[3]王名等、^[4]罗凌云等^[5]也指出社会保障要有政府部门和社会组织、社区的合作，才能满足公民的福利需求。

收稿日期：2015-02-15

基金项目：湖北省法学会2014年重大课题“社会治理体制机制创新研究——以宜昌模式为对象”

作者简介：袁妙戔（1975-），女，湖北武汉人，湖北经济学院副教授，管理学博士，主要从事社会保障、社区建设与发展研究。

一、我国政府控制型社会保障体制机制面临发展困境

社会保障制度的实质是对社会风险进行管理。我国以政府为单一管理主体和服务供给主体的社会保障已无法化解中国社会变迁中不断涌现的新的社会风险，传统的社会保障体制机制面临以下主要发展困境。

（一）社会保障管理机构缺乏整合

我国政府中的社会保障管理机构繁多，社会保障业务分别由不同的政府部门管理，部门之间信息缺乏共享，各自为政。比如现行的新型农村合作医疗由卫生部门主管，而城镇职工医疗保险和城市居民医疗保险则由人社部门主管，类似保障项目分险种管理和运行不仅加大了社会保障制度的运行成本，且诱发大量重复参保。根据人社部网站发布的最新数据，全国重复参保率在10%~15%，个别地方甚至达到30%。按重复参保率10%~15%估算，财政一年的无效补贴就在240亿元~360亿元。社会保障业务在卫生系统、人社系统、民政系统、残联等部门的分割管理，导致政府机构臃肿、信息不畅，制度碎片化。

（二）社会保障领域的信息不对称与道德风险

社会保障管理主体的一元化导致政府作为社会保障体系中的单一管理主体，因缺乏合作方而常常处于信息弱势。社会保障领域存在一些因为信息不对称而导致的道德风险行为。社会保障中的参保人和参保企业可能利用其信息优势实施败德行为：养老保险中提前或超额领取养老金；医疗保险中医患合谋蓄意过度消耗医疗资源；失业保险中在隐性就业的同时领取失业保险金；社会救济中故意低报实际收入、隐瞒隐性收入而获得社会救助款等行为。以企业为代表的参保者倾向于采取瞒报职工人数、低报缴费工资总额等行为逃避缴费义务。这些在我国社会保障领域因信息不对称导致的道德风险行为不仅严重影响了我国社会保障制度的运行效率，而且违背社会公平。

（三）政府单一主体供给公共服务效率低下

政府在公共服务的供给过程中有时也会失灵，导致公共服务供给的低效甚至是无效。政府单一供给公共服务排除了人们两两进行交易在时间上、空间上、偏好上的灵活性，可能带来的交易成本的增加和资源配置的低效率。政府提供公共服务必然带来成本与价格联系的断裂，这种断裂将增加资源配置错误的可能性，也可能导致消耗较多的而不是必要的资源。在社会保障领域的公共服务有就业服务、社会救助服务、养老服务等等，单一的政府供给不能满足社会多样化的需求。政府同时作为管理者和供给者，难以保障服务的质量和供给的效率。

二、湖北省宜昌市运用网格化管理创新社会保障体制机制

随着信息技术在现代城市社会管理中的不断应用和推广，网格化管理逐步应用于城市管理中。网格化管理的发展必将带来管理模式和管理方法的巨大变革和管理体制与机制的突破式创新。

（一）湖北省宜昌市网格化管理的运行机制

作为全国38个社会管理创新综合试点城市之一，湖北省宜昌市于2011年开始启动社会治理创新，将网格化信息技术与社会治理体制机制创新进行有机融合。

1. 政府购买网格员的社区信息采集服务

湖北省宜昌市将中心城区划分为1203个网格，将葛洲坝的28个社区划分为218个网格，对外招录1千余名社区网格管理

员,网格员不是政府公务员,是由市区两级政府统一购买服务,在社区网格中专职从事信息采集和综合服务等工作基层社区工作者。社区网格管理中心与被录用的社区网格管理员签订劳动合同,合同期限一般为三年。社区网格员每人对应一个网格,并由宜昌市政府为网格员统一配备3G 无线信息采集终端——“社区E 通”,履行信息采集、综合治理、劳动保障、民政服务、计划生育、城市管理、食品安全等7 项综合信息服务职责,为市民提供社会服务。社区网格员动态采集信息,并动员、组织社区志愿者在采集社情信息,反映社区各类问题时发挥重要作用,这种新的信息采集机制极大地克服了传统方式中信息不对称的难题。

2. 建立信息平台实现政府各部门协同管理

湖北省宜昌市专门成立了社区网格管理监管中心,中心联合市电子政务办开发了“宜昌市社区网格服务管理系统”,宜昌市社区网格管理中心先后与市卫计委、市司法局、市城管局、市公安局、市人社局、市总工会、市民宗局、市食药监局、市工商局、市民政局、市房管局、市消防支队、市综治办进行对接,推进各政府职能部门创新工作机制、再造工作流程,力争破解各部门之间的信息障碍,促进信息数据共享,实现公共服务的无缝融合。

(二) 湖北省宜昌市网格化管理促进社会保障创新

社会保障作为社会治理的核心内容,必将搭载网格化的平台实现体制机制的创新,化解我国社会保障体制机制中存在的信息不畅、制度碎片、服务供给不足等问题。

1. 信息平台、网格员、社区志愿者“三位一体”的就业服务网络

传统的就业服务网络信息化水平低,政府作为唯一管理者常常处于信息弱势方,供需双方信息不畅导致就业服务的针对性差。宜昌市利用网格化管理信息平台,发挥社区网格管理员、社区志愿者的作用,收集、发布、比对就业信息。宜昌市人力资源与社会保障专网覆盖城区街道(乡镇)、社区(村),实现了人力资源和社会保障专业数据库与电子政务平台数据库的自动适时共享。将社区居民(包括外来人员)就业信息、失业信息、辖区内企业(包括服务型商贸企业、工商户)空岗和用工信息、社区就业困难人员信息、市区人力资源市场用工信息、求职信息、培训信息及时通过网格员的“社区E 通”与社区信息网联通,在街道(乡镇)、社区电子显示屏上滚动播放,并通过网格员的“社区E 通”向辖区居民发送手机短信,进行政策宣传和信息发布。网格员可通过“社区E 通”实现向特定对象有针对性的精准信息投放,如职业技能培训、创业培训,特定企业的用工信息等均能根据就业登记的相关信息选择性地发送手机短信。就业政策的宣讲经由网格员,并动员社区志愿者而得以落到实处,网格员日巡、“E 通”短信以及社区志愿者宣讲等新渠道提高了就业政策宣传的及时性与针对性。社区志愿者作为一支新兴的力量弥合了传统社区就业服务的盲区,社区志愿者、网格员、社保专干共同构建社区就业服务网络。

2. 网格化管理实现低保审核协同化

目前我国各地的低保业务由街道办事处负责管理,街道办事处对上报的申请材料进行审核,并通过入户调查、邻里访问等方式对申请人的家庭经济状况和收入水平进行调查,再将申请材料上报区民政局。但是实际操作中由于基层工作人员少,业务量不断增加,低保审核流程常常被人为简化,调查流于形式。低保收入调查本身也存在取证难、隐性收入难以掌握;职工所在单位提供的工资收入证明的真实性难以保证;银行存款、股票及其他有价证券情况调查难度大等等问题。

解决低保审核难题的关键在于解决信息不对称问题。湖北省宜昌市社会管理网格化的重要举措之一是建立人口基础数据库,将宜昌市70 多万常住人口从出生到死亡的信息都录入该数据库,同时基础数据与政府多个部门信息共享。宜昌民政信息服务平台建成了包含社会救助、社会福利、社会事务、社会组织、老龄服务、分析决策在内的6 大应用系统,实现了民政信息管理的上下联动、横向贯通和动态更新。此外,民政信息系统已并入宜昌大数据系统,实行各部门业务协同,发挥部门协同的综合效益。人社、房管、公安、公积金、工商、税务、银行、证券等多部门在家庭经济状况核查中实现协同,提升了社会救助对象核

准的精准度。低保户每个月领取的低保金、失业救济金，家庭拥有的车辆、房产，缴纳的公积金，工商注册登记，个人所得税等数据实现了跨部门共享。网格化管理实现了低保审核的信息化，大大降低了低保审核中的差错，也为低保动态管理、退出管理提供了信息保障。

3. 网格化管理优化养老保险资格认证

近年来各地不断出现冒领养老金的行为，人数和金额居高不下，严重干扰了社会保障制度的正常运行，影响了社会的公正和谐。2012 年海南省查处去世老人冒领养老金24701 元；^[6]2014 年山东省公布了第一例因冒领养老金入刑的案例，去世老人的女儿3 年内冒领养老金32080.80 元。^[7]理论上退休职工及遗属的亲属应在其死亡后5 个工作日内告知死者管理单位（未转入社区的为原企业，转入社区的为街道人力资源和社会保障服务中心），并提交死亡证明原件，管理单位将为死者办理停止发放待遇手续。但实际上不少退休人员管理单位会出现晚报、漏报死亡材料的情况。退休人员直系亲属因各种原因无意或有意瞒报退休人员死亡信息，无法完成退休人员死亡申报手续。

破解养老金冒领难题的根本障碍在于各部门之间的信息壁垒。宜昌市建立的人口基础信息平台与人社系统、民政系统、公安系统、卫生系统等进行了对接，实现了信息共享，并建立了部门之间的信息交换机制和信息比对机制，建立信息共享数据库来动态掌握死亡人员信息，进而确认退休人员是否具备养老金享受资格。民政系统内的丧葬信息通过大数据平台与人社部门的养老金资格认证对接，及时发现冒领行为。据宜昌市人力资源与社会保障局统计数据显示，2013 年宜昌市人社部门通过数据关联比对，矫正了130 多名死亡人员继续冒领养老保险金的问题，追回了60 多万元的资金。

三、从社会治理的视角审视湖北省宜昌市社会保障网格化管理

社会治理视角下的社会保障管理体制机制创新首先要下移管理重心，将社会保障的资源与权力下移到街道、乡镇、社区。资源与权力的流动方向从单纯的自上而下转变为自上而下与自下而上的结合。其次是社会保障管理主体要实现多元化，社会治理模式下的社会保障应是政府主导、多方参与，充分发挥社区、社会组织在社会保障管理中的作用，协调社会关系、秉持社会公正，促进社会公平。其三是实现管理手段的信息化，社会保障体制机制创新需要现代化的信息平台为资源整合、信息共享提供支撑。因此，从社会治理的视角看宜昌的社会保障网格化管理，我们认为社会保障网格化管理是一种较传统的社会保障管理更全面而立体的管理和服务体系，具有更大的延展性和动态时效性。网格化在一定程度上整合了社会资源，提升了管理效率，但宜昌的社会保障网格化管理本质上依然没有走出社会保障管理主体单一、权力集中的困局。

（一）网格员缺乏成为社会治理主体的独立性

社会治理的核心是主体的多元化，政府、社会组织、企事业单位、社会公民等形成各自独立但相互合作的伙伴关系，共同提供社会服务，促进公共利益。宜昌市的社区网格员是一个新产生的群体，在社会治理中发挥了重要的作用。但这一群体目前的身份并不明晰。宜昌的社区网格化管理中心是市综治办下设的事业单位，网格员和社区网格管理分中心签订劳务合同，由市区两级财政按照既定标准支付网格员工资。网格员这一群体由宜昌市网格管理中心统一管理，网格员自身并未形成社会组织，在整个网格化管理中处于被动接受政府行政命令的地位。在实际工作中网格管理中心、社区居委会、政府职能部门都会对网格员进行一定的考核。网格员在社区管理过程中缺乏工作的独立性和话语权，网格管理员的身份定位模糊，可能成为政府伸向社区“最后一公里”的“触手和触角”，丧失其在社会治理方面的基本价值。

（二）政府购买社会服务“内部化”制约社会组织的发展

《民政部、财政部关于政府购买社会工作服务的指导意见》中指明各级政府是购买社会工作服务的主体，而政府购买社会服务的对象主要为具有独立法人资格，拥有一支能够熟练和灵活运用社会工作方法和技能的专业团队，具备完善的内部治理结

构、健全的规章制度、良好的社会公信力以及较强的公益项目运营管理和社会工作专业服务能力的社会团体、民办非企业单位和基金会。宜昌的社会组织发展还比较滞后，网格管理中心承担了网格员的组织化运作的任务。但是网格管理中心是设在宜昌市综治办下的事业单位，与宜昌市政府之间类似上下级关系。宜昌市的政府购买实质是一种内部购买。政府购买服务“内部化”使得被内部化的社会力量难以形成社会组织，且缺乏谈判力量，进而导致网格员的工作行为带有行政化的色彩，不具备社会力量提供公共服务应有的灵活性与积极性，下移管理重心的社会治理目标也难以实现。

四、网格化管理在社会保障社会治理中的应用

网格化管理的实质是大数据时代通过互联网平台实现政府各部门的资源与社会自治资源的整合，为其打造了合作的结合点，多种力量相互合作，协同管理，共同治理。湖北省宜昌市社会保障体制机制创新中尝试运用网格化信息平台，在就业服务、低保审核、养老保险资格认证等方面整合社会资源，再造服务流程，实现了效率和效果的提升。但是从社会治理的视角看，网格化管理在社会保障体制机制创新中的应用才刚刚起步，网格化管理应为社会保障管理主体多元化创造条件，为社会保障管理重心下移提供数据平台；网格化管理将有利于实现社会保障管理从静态管理体制向动态管理体制转变，通过协调条块关系，建立协同机制，动员社会资源，实现多元主体共治。

（一）依托大数据平台构建“大社保”体制

我国的社会保障制度存在严重的制度碎片化、管理分散化、信息条块化的问题。管理体制方面分割管理、多头管理、模糊管理；管理和运营主体边界相对模糊；医疗保险由人社部、卫生部分割管理；社会救助是因循传统，以民政系统为主体，但救助资源却被卫生部、教育部、住建部乃至工会、残联等部门分割。多头管理、成本增大、绩效低下的问题甚为突出。网格化管理创建大数据平台，建立就业、社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业“五位一体”的“大社保”体系框架，加强各项制度和政策之间的衔接。我国社会保障体制改革的方向应该是在大数据的平台上建立社会保障“大部制”管理体制，整合资源、整合机构、整合信息。“大社保”体系有利于厘清我国社会保障领域的权利义务，有利于社保行政与各事业、基金运营实现彻底分离。“大社保”要求放权社会，政府管理、统一监管，社会运营，其建立有待于国家层面的网格化管理与之配套。

（二）网格化平台培育社会组织参与社会保障

社会保障参与主体的多元化是社会保障社会治理的本质特征。目前，我国社会组织发展不足严重制约了社会治理的实现。网格化平台整合信息资源为枢纽型社会组织的创建提供了良好的条件。枢纽型社会组织是在同类型社会组织中发挥桥梁纽带和聚集服务功能的联合性社会组织。网格化管理提供了枢纽型社会组织产生所需要的聚合力和资源控制力，以及对人力、物力和公共资源的整合分配能力。枢纽型社会组织建成后将发挥政府与专业性社会组织之间的纽带与媒介的功能，培育孵化专业性社会组织、为其提供资源支持、沟通协调、人才聚集等功能。据此宜昌社区网格化管理中心应在去行政化的基础上逐步改革为具备招募、管理、培训网格管理员职能，有独立运作和管理流程的枢纽型社会组织，在政府与专业社会组织之间发挥桥梁作用。

（三）网格化平台整合多元养老服务资源

我国社区居家养老服务体系存在供给与需求失衡，服务内容单一等问题。在服务对象上，政府购买居家服务主要针对高龄困难老人和对社会有特殊贡献的老人，受众面较窄。政府出资建设的居家养老服务中心呈现出模式化、整齐划一，大量设施处于闲置。我国的居家养老服务体系从粗放型向精细化、差异化改革需要社会力量的参与。不同社区应基于本社区老年人口的切实需求来设计本社区的居家养老服务，政府应鼓励社会组织有针对性地满足多元的养老需求。网格化管理能够将社区老年人的个案管理电子化、集成化，为居家养老服务差异优化设计提供数据支持。每个社区应充分分析网格化管理收集的数据，如年龄、性别、身体健康状况、自理能力、经济收入状况、居住安排情况、养老服务需求等，合理对社区养老、集中膳食、健康医疗、老年日托、老人互相照顾等项目进行选择排列组合。基于数据分析的居家养老制度安排既能够满足本社区老年人的养老

服务需求，又可以避免资源的浪费，居家养老服务的设计还能根据数据动态调整。网格化管理为建立养老服务网络提供信息平台。网格化管理实现了网格内信息突破条块流动，有利于整合“格”内养老服务资源，如社区社会组织、社区医院、社区超市、社区理发店、餐馆等，基于数据化分析的多元供给机制的建立是我国社区居家养老发展的必然方向。

（四）社会保障体制机制创新有待于国家层面网格化管理的推进

湖北省宜昌市的社会管理网格化对社会保障制度体制机制创新起到了明显的推动作用，但是社会保障制度体系是一个全国性的宏观制度体系，而非区域性的制度安排，一个城市的网格化管理能在社会保障中发挥的作用是非常有限的。在中国工业化、城市化的进程中，人口的迁移的规模之大，流动速度之快使得传统的社会保障属地管理体制已经无法满足发展的需要。大量的养老金异地冒领、大量的不同省份重复参保等问题的攻克有待于社会保障信息的大数据时代的到来。因此，湖北省宜昌的网格化管理的试点经验只有向全国推广才能真正发挥网格化在社会治理中的作用，一个城市的大数据平台能够在城市管理中发挥巨大的作用，但社会保障体制机制的根本革新还有待于全国层面网格化管理的推进。

参考文献：

- [1] [美]莱斯特·M·萨拉蒙，等.全球公民社会——非营利部门视角[M].贾西津，魏玉，等，译.北京：社会科学文献出版社，2002. 561.
- [2] [丹麦]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. 133.
- [3] 杨团.中国的社区化社会保障与非营利组织[J].管理世界，2000，（1）：111-120.
- [4] 王名，贾西津.关于中国NGO 法律政策的若干问题[J].清华大学学报（哲学社会科学版），2003，（S1）：100-106.
- [5] 罗凌云，风笑天.论第三部门与我国社会保障社会化模式的发展[J].社会，2001，（4）：24-27.
- [6] 财经—人民网.海南查处冒领养老金“死人”领走24701元社保金[EB/OL].<http://finance.people.com.cn/insurance/n/2012/0918/c59941-19037781.html>, 2012-09-18.
- [7] 网易新闻中心.山东公布首例冒领养老金入刑案例3年冒领逾3万元[EB/OL].<http://news.163.com/14/0417/08/9Q16N1R000014JB6.html>, 2014-04-17.