

DOI: 10.15918/j.jbitss1009-3370.2021.5644

公共危机治理中社会保障应急政策评价与优化 ——基于PMC指数模型

封铁英, 南妍

(西安交通大学 公共政策与管理学院, 陕西 西安, 710049)

摘要: 评价社会保障应急政策、识别政策偏差与制度不足、提出优化策略, 对于完善社会保障政策体系、提升公共危机治理效果具有重要的理论与实践意义。基于政策文本内容分析与政策一致性指数模型(Policy Modeling Consistency, PMC), 以非典疫情防控与新冠肺炎疫情防控政策文本为分析对象, 针对公共危机与社会保障核心特征, 设计指标体系, 定量评价中国在公共危机治理中的社会保障应急政策, 识别社会保障系统在应对公共危机中的优势与不足, 提出优化社会保障应急政策的建议。研究发现: 当前中国社会保障应急政策能够有效保障民生并促进经济社会秩序恢复, 具有一定优越性。但仍存在专项社会保障应急政策缺失、政策内容预测性不足、政策工具组合的有效性低、政策主体责任模糊以及政策评估机制不完善等问题。应通过加大专项政策制定力度、增强政策内容的预测性、提升应急响应政策内容的科学性与完善政策评估机制优化社会保障应急政策。

关键词: 公共危机治理; 社会保障应急政策; 政策评价; PMC指数模型

中图分类号: D632.1

文献标志码: A

文章编号: 1009-3307(2021)05-0075-10

21世纪以来, 人口、资源、环境的“非稳定性”与经济社会的“高速发展”并存, 全球公共危机事件频发, 2003年非典型性肺炎、2008年汶川大地震、2009年H1N1流感以及2019年末爆发至今仍在蔓延的新冠肺炎, 给中国乃至全球的经济社会发展带来了重创。社会保障作为社会的稳定器, 可预防、缓解社会风险, 减小公共危机危害, 是重要的公共危机治理机制^[1]。基于公共危机治理政策与社会保障政策的交叉融合, 政府部门制定的危机前、危机中、危机后的一系列社会保障规程或行动准则可预防、应对公共危机, 减小、消除公共危机引发的灾难性后果, 即为社会保障应急政策(本研究在后文分析的政策均指社会保障应急政策)。在危机萌芽期, 社会保障应急政策通过调节社会利益关系与矛盾冲突化解风险; 在危机中与危机后, 通过社会救助、社会保险与社会优抚等方式为困难群体提供经济支撑、服务支持与精神慰藉, 以达到分散社会风险、实现社会稳定与经济持续发展的目标。但中国现有社会保障应急政策体系尚不完善, 存在主体责任不清晰、风险成本分摊机制缺失^[2]以及政策干预滞后等问题。在中国经济社会公共风险交织与危机破坏性激增的背景下, 社会保障应急政策的长效风险管理功能经受着巨大考验。如何提升社会保障政策的弹性, 发挥社会保障预防公共危机、减少危机负面影响的功能, 提升政府应对公共危机的能力, 稳定社会秩序, 减小经济损失, 最终化解风险, 是社会保障应急政策需要回应的核心问题。社会保障治理是国家治理的一项重要内容, 是对国家治理体系现代化的现实呼应^[3], 公共危机治理是国家治理的基本组成部分, 公共危机治理中的社会保障应急政策完善与优化已成为中国治理能力与治理体系现代化面临的重大命题。

中国社会保障系统自改革开放以来逐渐健全, 在应对公共危机的社会保障实践与政策建设中积累了丰富的经验, 但专项社会保障应急政策仍较少。社会保障应急政策以具体突发公共事件发生后的应急性、临时性措施呈现, 在《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国传染病防治法》等相关

收稿日期: 2020-12-07

基金项目: 陕西省创新能力支撑计划软科学研究项目“陕西省推动科技养老服务发展的动力机制与实践路径研究”(2021KRM159); 陕西省教育厅重点科学研究计划项目“铜川市康养产业发展研究”(20JY045); 西安市“科技+”行动计划软科学研究项目“西安市社区嵌入式养老服务模式运行机理与推广策略研究”(XA2020-RKXYJ-0108)

作者简介: 封铁英(1978—), 女, 博士, 教授, E-mail: tyfeng@mail.xjtu.edu.cn; 南妍(1990—), 女, 博士研究生, 通信作者, E-mail: nanyanyan@yeah.net

法律中所占比例也较小,未能完全发挥社会保障风险管理与风险保障功能,严重影响了公共危机治理效果。社会保障应急政策文本体现了社会保障应对公共危机事件的纲领性安排与针对性措施,对其定性与定量分析,可挖掘社会保障应急政策特征、缺陷及其原因。因此评价社会保障应急政策、识别政策偏差与不足、提出优化策略,对于完善社会保障政策体系、提升公共危机治理效果具有重要的理论与实践意义。

一、文献回顾

已有文献从关系、功能与路径视角对社会保障应对公共危机进行研究,覆盖社会保险、社会救助、社会互助在不同类型公共危机中对不同群体的保障机制。多数研究表明,社会保障是国家应对公共危机的最主要手段之一,对公共危机治理具有保障支持作用^[4]。张乐和童星^[5]以平行关系视角将灾害治理与社会保障统合在民生建设的视域下,对二者的静态、动态关系进行阐释。社会保障具有多样化的工具和手段,在公共危机治理中具体发挥保障民生、安定社会、助力经济恢复的作用,具有预防、救济、稳定等多种功能^[6]。而社会保障制度在重大突发公共危机事件中具有降低社会整体风险、保障全体人民的基本生活需要、凝聚全社会应对公共危机的共同力量三大功能^[7]。在不同的公共危机事件中,社会保障的重点和参与公共危机治理的方式有所差异。林鸿潮和侯佳儒^[8]以公民的社会保障权为逻辑起点,论述突发事件中国家救助制度的重点;魏培元^[9]、蒲晓红^[10]以具体的公共危机事件为例阐述保险和医疗保险参与公共危机事件管理的手段、运行机理;卫小将^[11]以抗击新冠肺炎疫情为案例探索社会互助在推进公共危机治理现代化体系建设中的作用;席恒和张立琼^[12]具体阐释了在突发公共卫生事件的消亡期,如何重点保障患者及其家人、医务人员与部分社会公众等群体的身心健康。此外,社会保障应对公共危机的方式存在群体差异,刘辉和周慧文^[13]以农民群体为研究对象,阐释了应急型社会保障如何对农村人群发挥支持作用。

关于社会保障应急政策的分析,已有研究多对常态社会保障政策演变、内容与效果进行评价,从对象上可划分为农民工社会保障政策^[14]、中国青年社会保障政策^[15]、困境儿童社会保障政策^[16]等。政策评价包括基于政策文本的政策体系评价、单个政策要素评价与政策实施效果评价。政策评价方法多元,并随着政策理论的发展不断更新、深入,常见方法有内容分析法^[17]、双重差分法^[18]与模糊数学法^[19]等。PMC指数模型分析方法基于统一的评价指标体系与现有政策文本数据库,并与文本挖掘技术相结合,能够有效减小评价的主观性,降低政策分析成本,被运用到科技产业政策^[20]、环保政策^[21]等研究中,成为近年来政策评价研究中的重要方法。

综上,社会保障应对公共危机的研究尚处于初步阶段,研究成果少,内容延续性弱,多集中于重大突发事件(如非典)发生后的较短时间段内;研究范围窄,多数研究聚焦社会保障应急机制建立的必要性解读与前期论证;研究落脚点明确统一,多数学者赞同在公共危机治理中社会保障具有特殊性 & 复杂性,需建立社会保障风险管理机制,设计、完善社会保障应急制度。同时从政策角度,社会保障政策涉及社会保障应急政策分析,研究方法集中于定性分析与单纯的量化描述,较少使用系统的评价方法。公共危机治理中社会保障理论研究、政策评价研究与常态情景中的社会保障政策研究为应急管理 & 社会保障的交叉研究奠定了理论基础,但关于社会保障应急政策现状、基于充分论据基础上如何推进政策体系建设的成果不足,阻碍了社会保障应急机制的整体推进。因此,社会保障应急政策评价亟待深入,研究内容、研究方法需进一步更新。本文将政策文本内容分析方法与政策一致性指数模型(Policy Modeling Consistency, PMC)相结合,对社会保障应急政策进行分析与评价;基于公共危机与社会保障特点,设计指标体系,得出科学可靠的量化评价结果;依据政策评价结果,识别中国社会保障系统在应对公共危机中的优势与不足,提出优化社会保障应急政策的对策建议,以期提升社会保障政策体系韧性。

二、社会保障应急政策基本特征识别——基于内容分析方法

(一)样本选择

公共危机事件是造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重危害社会、危及公共安全的突发性和灾难性事件。突发公共卫生事件是公共危机的重要类型,具有较强的不确定性与破

坏性,尤其需要社会保障制度提前做出应急预案,并有效保障危机涉及群体。以突发公共卫生事件为例分析公共危机治理中的社会保障应急政策,具有典型代表意义。非典疫情与新冠肺炎疫情具有全国蔓延性、重大破坏性与持续时间长的特点,属于突发公共卫生事件,在类似事件中,广大人民群众的基本生活水平和生命健康极易受到严重侵害,社会保障制度显现出重要的应急支持作用。由于这类重大突发事件对社会经济产生长时间的破坏性影响,因此迅速催生出一批具有针对性的社会保障政策,为分析、完善社会保障应急制度提供了数据支持。非典疫情防控政策与新冠肺炎疫情防控政策文本体现了公共危机治理中社会保障应急机制的框架和方向,对其政策文本进行收集、处理、分析与评价,可为社会保障应急政策优化策略提出奠定重要基础。本文以“非典”“新冠”为关键词在北大法宝数据库中共搜索出384项相关政策,最终筛选出内容与社会保障相关的政策46项,如表1所示。

表1 社会保障应急政策样本

序号	政策名称	发文字号
1	国务院办公厅关于加强防治非典型肺炎社会捐赠款物管理工作的通知	国办发明电〔2003〕13号
2	卫生部、财政部、劳动和社会保障部、民政部关于非典型肺炎患者和疑似病人缴纳救治费用有关问题的紧急通知	
3	财政部、国家税务总局关于北京市防治“非典”工作有关税收政策问题的通知	财税〔2003〕232号
4	劳动和社会保障部、人事部、财政部、卫生部关于因履行工作职责感染传染性非典型肺炎工作人员有关待遇问题的通知	劳社部发电〔2003〕2号
5	财政部、国家税务总局关于防治“非典”工作有关税收政策问题的通知	财税〔2003〕第231号
6	财政部、国家税务总局关于防治“非典”捐赠税前扣除优惠政策的补充通知	财税〔2003〕162号
7	财政部、国家税务总局关于调整部分行业在“非典”疫情期间税收政策的紧急通知	财税〔2003〕113号
8	财政部、国家税务总局关于在“非典”疫情期间对北京市经营蔬菜的个体工商户免征有关税收的通知	财税〔2003〕112号
9	财政部、卫生部、劳动保障部关于妥善解决非典型肺炎患者救治费用有关问题的紧急通知	〔2003〕财社明传1号
10	财政部、卫生部关于对防治非典型肺炎卫生医务工作者给予工作补助的通知	〔2003〕财社明传2号
11	财政部、卫生部关于农民和城镇困难群众非典型肺炎患者救治有关问题的紧急通知	〔2003〕财社明传5号
12	财政部关于对受“非典”疫情影响比较严重的行业减免部分政府性基金的通知	财综明电〔2003〕1号
13	财政部关于金融企业防治非典型肺炎费用支出有关问题的通知	财金〔2003〕56号
14	国务院减轻企业负担部际联席会议关于防治“非典”期间对部分行业减免行政事业性收费的通知	发改电字〔2003〕28号
15	监察部、民政部、审计署关于加强对防治非典型肺炎社会捐赠款物管理情况监督检查的通知	
16	劳动和社会保障部办公厅关于转发广东省劳动和社会保障厅进一步做好非典型肺炎防治期间劳动保障工作的通知	劳社厅函〔2003〕271号
17	劳动和社会保障部办公厅关于做好参加基本医疗保险人员非典型肺炎防治工作的通知	劳社厅明电〔2003〕6号
18	审计署关于加强对防治非典型肺炎专项资金和捐赠款物进行审计监督的通知	审办发〔2003〕28号
19	卫生部办公厅关于接收防治非典型肺炎捐赠事宜的公告	
20	国家卫生健康委办公厅、民政部办公厅关于加强应对新冠肺炎疫情工作中心心理援助与社会工作服务的通知	国卫办疾控函〔2020〕194号
21	财政部关于有效应对新冠肺炎疫情影响切实加强地方财政“三保”工作的通知	财预〔2020〕12号
22	财政部办公厅、农业农村部办公厅关于切实支持做好新冠肺炎疫情防控期间农产品稳产保供工作的通知	财办农〔2020〕6号
23	国家卫生健康委办公厅关于新冠肺炎疫情防控期间统筹推进健康扶贫工作的通知	国卫办扶贫函〔2020〕159号
24	国家卫生健康委关于做好新冠肺炎疫情防控牺牲医务人员和防疫工作者烈士褒扬有关工作的通知	国卫人函〔2020〕67号
25	国家烟草专卖局关于做好新冠肺炎疫情防控期间脱贫攻坚工作的通知	国烟计〔2020〕50号
26	国家医保局、国家卫生健康委关于推进新冠肺炎疫情防控期间开展“互联网+”医保服务的指导意见	
27	国务院办公厅关于应对新冠肺炎疫情影响强化稳就业举措的实施意见	国办发〔2020〕6号
28	国务院扶贫办、财政部关于积极应对新冠肺炎疫情影响加强财政专项扶贫资金项目管理确保全面如期完成脱贫攻坚目标任务的通知	国开办发〔2020〕5号
29	国务院扶贫开发领导小组关于做好新冠肺炎疫情防控期间脱贫攻坚工作的通知	国开发〔2020〕3号
30	国务院应对新型冠状病毒肺炎疫情联防联控机制关于印发新冠肺炎疫情心理疏导工作方案的通知	联防联控机制发〔2020〕34号

续表1 社会保障应急政策样本

序号	政策名称	发文字号
31	国务院应对新型冠状病毒肺炎疫情防控联防联控机制综合组关于做好新冠肺炎疫情防控一线医务人员老年亲属关爱服务工作的通知	肺炎机制综发〔2020〕73号
32	国务院应对新型冠状病毒感染肺炎疫情防控联防联控机制关于印发《因新冠肺炎疫情影响造成监护缺失儿童救助保护工作方案》的通知	国发明电〔2020〕11号
33	教育部关于应对新冠肺炎疫情做好2020届全国普通高等学校毕业生就业创业工作的通知	教学〔2020〕2号
34	民政部办公厅关于做好因新冠肺炎疫情影响造成监护缺失的儿童救助保护工作的通知	民电〔2020〕19号
35	人力资源社会保障部、国务院扶贫办关于应对新冠肺炎疫情进一步做好就业扶贫工作的通知	人社厅明电〔2020〕11号
36	人力资源社会保障部办公厅关于切实做好新冠肺炎疫情防控期间人力资源服务有关工作的通知	商财函〔2020〕68号
37	商务部关于统筹做好新冠肺炎疫情防控和商务扶贫工作的通知	退役军人部发〔2020〕6号
38	退役军人事务部、中央军委政治工作部关于妥善做好新冠肺炎疫情防控牺牲人员烈士褒扬工作的通知	
39	新冠肺炎疫情防控税收优惠政策指引	
40	应急管理部办公厅、财政部办公厅、中国银保监会办公厅关于支持安全生产责任保险参保企业应对新冠肺炎疫情的通知	应急厅〔2020〕5号
41	中共中央组织部办公厅、人力资源社会保障部办公厅关于应对新冠肺炎疫情影响做好事业单位公开招聘高校毕业生工作的通知	人社厅发〔2020〕27号
42	住房和城乡建设部、财政部、人民银行关于妥善应对新冠肺炎疫情实施住房公积金阶段性支持政策的通知	建金〔2020〕23号
43	住房和城乡建设部办公厅关于加强新冠肺炎疫情防控工作有序推动企业复工复产工作的通知	建办市〔2020〕5号
44	人力资源社会保障部办公厅、住房和城乡建设部办公厅关于落实新冠肺炎疫情防控期间暂缓缴存农民工工资保证金政策等有关事项的通知	人社厅发〔2020〕40号
45	国务院应对新型冠状病毒肺炎疫情防控联防联控机制关于印发新冠肺炎患者、隔离人员及家属心理疏导和社会工作服务方案的通知	联防联控机制发〔2020〕39号
46	国家医保局、外交部、财政部、国家卫生健康委关于外籍新冠肺炎患者医疗费用支付有关问题的通知	医保发〔2020〕14号

(二) 特征识别

本节采用内容分析方法研究提炼社会保障应急政策基本特征,并为下一步政策评价指标选取提供依据。研究过程为基于关键词词频统计和共现分析,应用 Gephi 软件分析节点度数与进行主题聚类,导出社会保障应急政策的关键词语义网络,如图1所示。图1中节点越大,度数越大,该关键词越重要;节点间的线条越粗,两点间的共现频率越高,关系越紧密;同一灰度的节点构成同一簇群。

基于关键词语义网络与政策文本内容分析结果识别出中国社会保障应急政策的基本特征为:(1)中国社会保障应急政策的发布集中于重大突发公共危机发生之后的时间段,未出现在常态情景下的社会保障应急制度的预先安排。(2)综合群体与地区分析,政策关注的重点依次为贫困劳动力、农民工、疫情影响严重地区、企业、高校毕业生、贫困人口、参保群众、防疫工作者及牺牲人员遗属。

(3)政策工具使用的频率由高至低依次为补贴、补助、资金监督、资金拨付、社会保险、社会参与、社会互助、医保、优惠或缓缴保险与免税等。(4)通过聚类分析发现社会保障应急政策的四项核心主题:主题1包含关键词“补助”“贫困劳动力”“疫情严重地区”“资金拨付”“扶贫”“社会救助”“贫困人口”,关注疫情期间贫困人口与贫困劳动力的扶贫,主要方式为社会救助与资金拨付;主题2包含关键词“农民工”“企业”“社会保险”“医保”“优惠或缓缴保险”“免税”“参保群众”,关注疫情期间的复工复产,主要

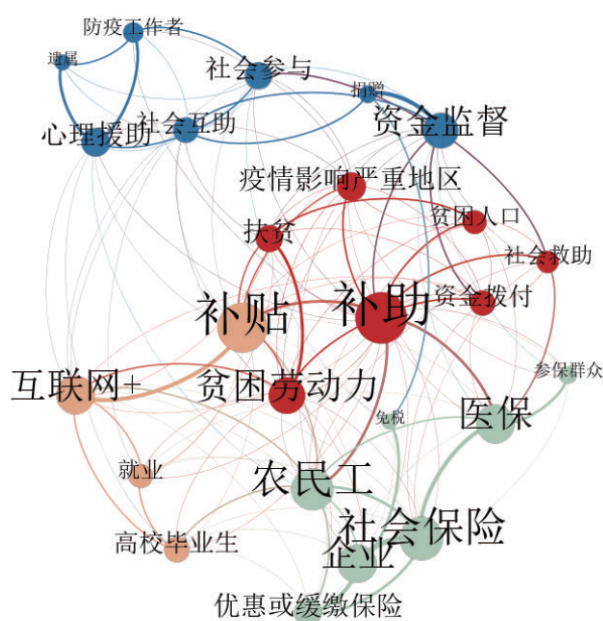


图1 社会保障应急政策高频关键词语义网络图

方式为通过调节社会保险比例与税收,推动企业与劳动力的恢复常态化的生产状态;主题3包含“补贴”“互联网+”“高校毕业生”“就业”四个关键词,关注疫情期间高校毕业生的就业保障,促进毕业生多渠道就业,对加入服务脱贫攻坚和乡村振兴等国家建设关键岗位的就业者进行补贴,并在高科技技术背景下,创新就业服务方式,强调“互联网+就业”;主题4包含关键词“防疫工作者”“遗属”“社会互助”“社会参与”“心理援助”“捐赠”“资金监督”,关注防疫工作者与牺牲人员的遗属保障服务,对其进行心理疏导、心理干预,强调通过组织动员社会工作者和专业志愿者等多成分力量参与社会保障服务,并加强对捐赠等其他拨付资金的监督,确保资金及时用于保障困难群体的生命安全与生活基本需求。

三、社会保障应急政策评价——基于PMC指数模型方法

政策评价是应用科学的方法理清政策条款的概念内涵,并对政策的充分性、可持续性和实施效率予以综合考察^[22],本文采用PMC指数模型对国家颁布的社会保障应急政策进行量化评价。PMC指数模型可从多个维度分析政策的优劣势和内部一致性,是当前国内外比较前沿的政策评价方法。该方法由Ruiz-Estrada等^[23]提出,基于事物的普遍联系和运动特性,他们认为政策评价模型应将变量广泛考虑在内。PMC指数模型的特征为二级变量,数目没有限制,权重相等,使用二进制0与1平衡所有变量,可实现单一指标评价和多维度评价。本文将多维投入产出表,即二级变量的赋值融于政策评价与讨论中;关注政策总体样本的单向指标,并以指标的均值图分析结果为基础开展研究与讨论。评价步骤为:(1)模型设定,即设置政策的变量与参数;(2)PMC指数计算;(3)生成各评价维度的均值表。

(一)模型设定与政策评价指标体系

本文在Ruiz-Estrada政策评价模型的基础上,参照张永安和郗海拓^[24]、牡丹丽^[25]针对中国政策特性对PMC指数模型的修订,结合公共危机治理特点、社会保障的特殊性与文本挖掘结果构建社会保障应急政策系统评价指标体系,如表2所示。(1)十项通用性的一级指标包括:政策性质、政策实效、政策范围、政策公开、政策主体、政策客体、政策功能、政策内容、政策工具、政策评价。其中政策性质、政策实效、政策范围、政策公开、政策工具与政策评价六项指标与其他相关研究的二级指标保持一致;(2)政策工具基于萨拉蒙政府工具的划分标准^[26],结合本文政策文本内容分析设定二级指标;(3)政策主体、政策客体、政策功能、政策内容四项二级指标根据公共危机事件与社会保障的特点与政策文本关键词进行重新设置。政策主体的二级指标包括核心性与合作性,以是否涉及主管部门与部门间是否合作为二级指标,可达到测评政策制定主体的专业性与合作性的目标^[27];政策客体的二级指标包括精准性与具体性,公共危机事件中的社会保障客体为危机中的困难群体,政策制定的科学性体现在是否能够准确识别并细化这类群体^[28];依据社会保障的保障公平功能与保障效率功能^[29],政策功能包括公平与效率二级指标。公平性体现能否确保每个社会成员的基本生存、基本发展和基本尊严,效率性体现于社会保障资源配置的效率^[30];依据社会保障理论经济保障、服务保障与精神保障层次的划分^[31],政策内容的二级指标包括经济、服务与精神。经济层次即通过现金给付或援助的方式来保障,服务层次即通过提供日常照料、医疗护理等服务的方式提供保障,精神层次即通过精神慰藉提供精神保障。

(二)PMC指数的计算

为保证政策样本的代表性与选择的科学性,本文通过以下步骤分别在非典疫情防控政策与新冠肺炎疫情防控政策中选取政策样本:依据社会保障的社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置与社会互助五项核心内容分别归类两个时期的政策;分别在每个时期的五个政策类别库中各随机抽取一项政策。由于非典时期的社会保障政策未涉及优抚安置内容,故这一时期共抽取四项政策(A类),与新冠肺炎疫情防控时期的五项政策(B类)组成九项政策的数据库,如表3所示。

根据Ruiz-Estrada的方法,PMC指数计算过程为:根据式(1)与表1评价标准确定二级变量 X_{tj} 进行赋值,其中 t 为一级变量序号, $t:j$ 为二级变量序号;根据式(2)计算一级变量的值,其中 n 为二级变量的个数;根据式(3)计算各项政策的PMC值;根据得分对政策评价结果进行评级,评价标准如表4所示,非典疫情防控政策与新冠肺炎疫情防控政策PMC指数如表5所示。

表2 社会保障应急政策评价指标体系

一级变量	编号	二级变量	编号	二级变量评价指标
政策性质	X1	预测	X1:1	政策是否具有预测性,是为1,否为0
		监管	X1:2	政策是否具有监管性,是为1,否为0
		建议	X1:3	政策是否具有建议性,是为1,否为0
		描述	X1:4	政策是否具有描述性,是为1,否为0
政策时效	X2	中长期	X2:1	政策是否涉及中长期内容(大于五年),是为1,否为0
		短期	X2:2	政策是否涉及短期内容(五年内),是为1,否为0
政策范围	X3	国家	X3:1	政策是否涉及调控国家层级的内容,是为1,否为0
		区域	X3:2	政策是否涉及调控区域层级的内容,是为1,否为0
		企业	X3:3	政策是否涉及调控企业的内容,是为1,否为0
政策公开	X4			政策是否公开,是为1,否为0
政策主体	X5	核心性	X5:1	发文主体是否包含民政部或人力资源社会保障部,是为1,否为0
		合作性	X5:2	发文主体是否多元,是为1,否为0
政策客体	X6	精准性	X6:1	政策客体是否为重大突发公共危机中需保障对象,是为1,否为0
		具体性	X6:2	政策客体是否具有明确对象,是为1,否为0
政策功能	X7	公平	X7:1	政策是否能够促进社会公平,是为1,否为0
		效率	X7:2	政策是否体现社会保障资源配置的效率,是为1,否为0
政策内容	X8	经济	X8:1	政策是否体现经济层面内容,是为1,否为0
		服务	X8:2	政策是否体现服务层面内容,是为1,否为0
		精神	X8:3	政策是否体现精神层面内容,是为1,否为0
政策工具	X9	人才	X9:1	政策工具是否涉及人才培养与供给,是为1,否为0
		资金	X9:2	政策工具是否涉及专项资金、拨款支持,是为1,否为0
		基础服务	X9:3	政策工具是否涉及设施、信息、技术等基础服务,是为1,否为0
		税收	X9:4	政策工具是否涉及税收,是为1,否为0
		补助	X9:5	政策工具是否涉及补助,是为1,否为0
		保险	X9:6	政策工具是否涉及保险,是为1,否为0
		管制	X9:7	政策工具是否涉及管制,是为1,否为0
		政治策略	X9:8	政策工具是否涉及政治策略,是为1,否为0
		公私合作	X9:9	政策工具是否涉及公共部门与非公共机构合作提供物品或服务,是为1,否为0
		凭单制	X9:10	政策工具是否涉及消费补贴,是为1,否为0
政策评价	X10	依据充分	X10:1	政策依据是否充分,是为1,否为0
		目标明确	X10:2	政策目标是否明确,是为1,否为0
		方案科学	X10:3	政策方案是否具体可行,是为1,否为0

表3 公共危机治理中社会保障应急政策样本

序号	编号	政策名称
1	A1	财政部、卫生部、劳动保障部关于妥善解决非典型肺炎患者救治费用有关问题的紧急通知
2	A2	财政部、卫生部关于农民和城镇困难群众非典型肺炎患者救治有关问题的紧急通知
3	A3	财政部关于金融企业防治非典型肺炎费用支出有关问题的通知
4	A4	国务院办公厅关于加强防治非典型肺炎社会捐赠款物管理工作的通知
5	B1	财政部办公厅、农业农村部办公厅关于切实支持做好新冠肺炎疫情防控期间农产品稳产保供工作的通知
6	B2	国家卫生健康委办公厅、民政部办公厅关于加强应对新冠肺炎疫情工作中心理援助与社会工作服务的通知
7	B3	国家卫生健康委关于做好新冠肺炎疫情防控牺牲医务人员和防疫工作者烈士褒扬有关工作的通知
8	B4	国家医保局、国家卫生健康委关于推进新冠肺炎疫情防控期间开展“互联网+”医保服务的指导意见
9	B5	国务院应对新型冠状病毒感染肺炎疫情联防联控机制关于印发《因新冠肺炎疫情影响造成监护缺失儿童救助保护工作方案》的通知

表 4 政策评价等级划分标准

PMC	9~10	7~8.99	5~6.99	0~4.99
等级	完美	优秀	可接受	不良

表 5 非典疫情防控政策与新冠肺炎疫情防控政策 PMC 指数

项目	非典疫情防控政策					新冠肺炎疫情防控政策					
	A1	A2	A3	A4	均值	B1	B2	B3	B4	B5	均值
(X1) 政策性质	0.25	0.50	0.25	1	0.50	0.75	0.75	0.50	1	0.75	0.75
(X2) 政策时效	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
(X3) 政策范围	1	0.67	0.67	0.33	0.67	1	0.67	0.33	0.33	1	0.67
(X4) 政策公开	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
(X5) 政策主体	1	0	0	0	0.25	0.50	1	0	0	1	0.50
(X6) 政策客体	1	0.50	0.50	1	0.75	1	1	1	1	1	1
(X7) 政策功能	0.50	0.50	0	0.50	0.38	1	0.50	0.50	0.50	0.50	0.60
(X8) 政策内容	0.67	0.67	0.33	0.33	0.50	0.67	0.67	1	1	0.67	0.80
(X9) 政策工具	0.50	0.30	0.30	0.30	0.35	0.50	0.30	0.30	0.40	0.70	0.44
(X10) 政策评价	0	0	0	0.67	0.17	1	0.67	0.33	1	0.67	0.73
PMC	6.42	5.09	3.55	5.63	5.07	7.92	7.06	5.46	6.73	7.79	6.99
排名	5	8	9	6		1	3	7	4	2	
等级	可接受	可接受	不良	可接受		优秀	优秀	可接受	可接受	优秀	

$$X_{t,j} \sim N[0,1] \quad t = 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10 \cdots, \infty \quad j = 1,2,3,4,5,6, \cdots, \infty \tag{1}$$

$$X_t \left(\sum_{j=0}^n \frac{X_{tj}}{T_{tj}} \right) \quad X_t \sim R[0,1] \quad n = 1,2,3,4,5,6, \cdots, \infty \tag{2}$$

$$\begin{aligned} \text{PMC} = & \left[X_1 \left(\sum_{i=1}^4 1i/4 \right) + X_2 \left(\sum_{j=1}^2 2j/2 \right) + X_3 \left(\sum_{k=1}^3 3k/3 \right) + X_4 + X_5 \left(\sum_{l=1}^2 5l/2 \right) + \right. \\ & \left. X_6 \left(\sum_{m=1}^2 6m/2 \right) + X_7 \left(\sum_{n=1}^2 7n/2 \right) + X_8 \left(\sum_{p=1}^3 8p/3 \right) + X_9 \left(\sum_{q=1}^{10} 9q/10 \right) + X_{10} \left(\sum_{r=1}^3 9r/3 \right) \right] \end{aligned} \tag{3}$$

（三）PMC 指数结果分析

结合 PMC 指数评价结果，对非典疫情防控政策与新冠肺炎疫情防控政策各项指标进行对比与微观分析。

1. PMC 指数结果表明，从非典疫情防控到新冠肺炎疫情防控，中国社会保障应急政策内部协调性与科学性呈提升趋势。新冠肺炎疫情防控五项政策中三项政策（A1、A2、A5）的等级均为优秀，表明在危机治理背景下新冠肺炎疫情防控的社会保障政策设计充分考量了政策科学性的各个维度；两项政策（A3、A4）等级为可接受，总体上优于非典疫情防控政策。为了清晰对比两个时期政策的差异、优势和劣势，本文将新冠肺炎疫情防控政策的平均得分与非典疫情防控政策平均得分进行比较，结果如图 2 所示。除政策时效与政策范围外，新冠肺炎疫情防控政策在政策性质、政策主体、政策客体、政策功能、政策内容、政策工具与政策评价得分上均高于非典疫情防控政策。结合政策文本内容解释，新冠肺炎疫情防控政策性质的 PMC 指数提升源于政策的监管性与描述性增强，如在国务院《因新冠肺炎疫情影响造成监护缺失儿童救助保护工作方案》的通知中，除具体的工作建议外，政策明确描述了落实因新冠肺炎疫情影响造成监护缺失儿童的程序、方式、各部门的职责等，并强调依法依规严肃追究违

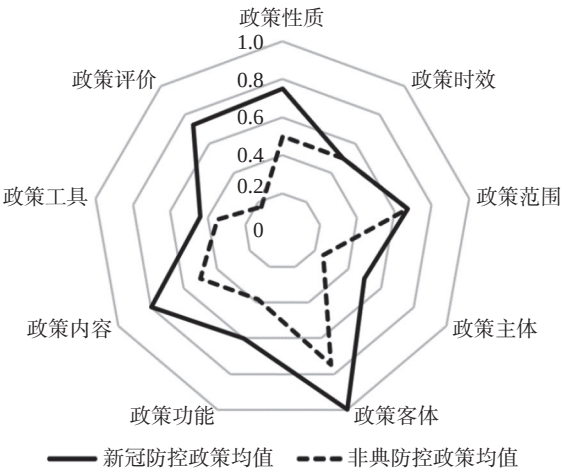


图 2 非典疫情防控政策与新冠疫情防控政策均值图

规行为的相关责任;政策主体PMC指数的上升源于主体中涉及民政部、人力资源与社会保障部核心社会保障部门,且与其他政府部门的合作性提升;政策客体PMC指数的上升源于新冠肺炎疫情防控样本政策均准确定位重大突发公共危机事件中的困难群体,且每项政策都具有针对性,即将困难群体细分为农民工、监管缺失儿童、老人等;政策功能的PMC指数上升源于新冠肺炎疫情防控政策中有一部分政策在保障社会公平的同时,强调社会保障资源的有效分配,效率性有所提升;政策内容的PMC指数上升源于新冠肺炎疫情防控政策在除通过经济物质与服务保障困难群体外,加入了精神层面的保障;政策工具的PMC指数上升源于新冠肺炎疫情防控政策中使用的政策工具增多,除了非典疫情防控政策中使用频率高的税收、政治策略外,提升了基础服务、保险、公私合作工具的使用;政策评价是两种政策差距最大的指标,PMC指数相差0.56,原因为非典疫情防控政策依据不足、政策目标缺乏或不明确以及政策方案不具体,新冠肺炎疫情防控政策在这三方面均有显著提升。

2. 新冠肺炎疫情防控社会保障政策文本分析结果表明,中国社会保障应急政策制定科学性有所改善,但从单项指标分析,仍存在不足与缺陷。政策性质主要体现在监管、建议与描述层面,预测性不足。五项政策的政策性质得分均高于0.5,其中三项为0.75,与1分政策相差的0.25分均为预测性内容缺失所致。说明当前社会保障应急政策具有较短的时效性,为解决临时危机临时制定,既未对预期效果进行预测,也无与此类情景相关的固定程序性事项安排;政策内容总体包含精神层次,但仍存在忽视对部分困难群体的精神慰藉服务,五项样本政策中有三项政策的政策内容未涉及精神保障;政策工具指标中对资金支持、基础服务、税收、保险、管制与凭单制的得分较低,表明在公共危机治理中政府社会保障准备不充分,导致包括资金、技术、信息等供给型政策工具不足。同时危机治理过程中,由于危机治理情境的紧迫性,税收优惠、市场管制等工具有效组合的环境型政策工具使用不足;发文主体核心主体缺乏,合作性差;每项政策均以实现社会公平为核心目标,但缺少有效配置社会保障资源的效率性目标的阐释。多项政策的政策目标指标的效率性赋值为0,拉低了此项指标的总体指数。

四、优化社会保障应急政策的建议

新冠肺炎疫情爆发以来,社会保障部门颁发了重点困难人群救助政策、社会优抚政策与复工复产相关政策等,保障了劳动力再生产陷入困境时生存与生活的基本需要,促进了社会再生产的持续,体现了中国社会保障政策的优越性。但基于政策文本分析与政策评价结果,新冠肺炎疫情防控政策与非典疫情防控政策呈现出的社会保障应急政策体系仍不完善,存在专项社会保障应急政策缺失、政策内容预测性不足、政策保障内容不全、政策工具组合的有效性低、政策主体权责模糊与政策评估机制不完善等问题。因此,相关政策制定主体应优化社会保障应急政策,纠正政策设计偏差。从政策层面调整公共危机中社会保障相关主体的利益,理顺社会保障应急程序,提升应急情境中社会保障资源分配的公平性和效率性,确保社会保障应急政策制定的科学性与中国社会保障政策的持续健康运行,从而提升社会保障政策韧性,实现社会保障治理现代化,保障常态与非常态情境中公民的社会保障权。本文结合“政策制定—政策内容—政策评估”的政策过程逻辑与“战略布局—危机预警—危机处理—危机后恢复”的危机治理过程逻辑提出优化社会保障应急政策的建议,促进其形成持续运行的常态化机制,以提升社会保障应急机制的程序化与合理化。

1. 加大专项社会保障应急政策的制定力度。专项社会保障应急政策的缺失会使危机扩大和升级,诱发新的危机,降低其他应急管理政策的有效性,进而使整个社会陷入极度不稳定状态。从政策高度确认社会保障应急管理在公共危机治理中的重要地位,将社会保障应急管理纳入社会保障政策框架,构建清晰化、系统性的社会保障应急管理政策架构,是使社会保障在公共危机治理中发挥全方位、主动式作用的战略环节,也是实现国家治理体系现代化不可或缺的内容。在专项社会保障应急政策中,首先应厘清与确认社会保障与危机治理的关系,社会保障应急政策是社会保障政策体系与公共危机管理政策体系的重要组成部分,是应急管理与社会政策的交叉点。在公共危机治理中,社会保障承担支援保障角色,与危机治理的其他政策相互独立,相辅相成。当面临严重危机时,常态下的社会经济运行机制受损,此时应急管理机制启动。社会保障应急机制在应对危机中保障民生,维持社会秩序,是其他应急管理机制迅速、高效反应的基础。其次,应基于危机管理的预备、反应与恢复阶段^[2],结合危机治理的预

防预警性、治理中事态控制性、治理后的转危为机性的特点进行专项社会保障应急政策设计,逐步构建相关的政策体系,进而建立国家、省、地、县的社会保障应急规划。

2. 增强社会保障应急政策内容的预测性。社会保障应急政策预警项目安排缺失,使政府部门忽视了危机防范性措施的制定,在政策评价结果中呈现的弱点为政策的预测性较差。因此,增强政策的预测性是优化社会保障应急政策的必要环节。首先,应加强社会保障部门与应急管理部门的信息沟通与共享,全面、动态掌握社会经济运行风险。其次,识别不同类型不同等级公共危机可能诱发的社会保障风险,及时发现社会保障薄弱环节。再次,构建风险评价预警指标体系,评估社会保障风险的发生概率、可能强度、损害程度和负面影响。最后,分类型、分级别建立社会保障应急政策与预案,包括应急方案的适用情境、适用对象、保障方式与启动程序等。

3. 提升社会保障应急响应政策内容的科学性。应急响应是应对风险的处置方案与过程,是社会保障应急政策的核心内容。良好的应急响应机制能够有效控制风险,降低损害。在新冠肺炎疫情防控中,社会保障相关部门及时、有效出台了一系列保障民生与恢复经济社会秩序的政策。但基于政策评价结果,仍存在应急合作性差、社会保障应急资源配置效率低、精神保障内容缺失与政策工具有效性不足等问题。因此,提升社会保障应急响应政策内容科学性,首先应增加相关部门的联合发文。在政策中合理定位社会保障上下级部门、部门间权责,加强社会保障部门与其他政府部门的协同,提高核心社会保障部门的参与度与合作网络的密度。其次,在政策中补全体现优化社会保障资源配置的内容。包括:强调资源分配的公平性,将老年人、儿童、牺牲人员及其遗属以及灾区其他群体纳入救助、保险或优抚的社会保障范围内,确保在危机情境下弱势群体也可得到足够的保障;关注资源配置的效率性,科学测算、预估不同等级危机下社会保障各类资源的需求,严格监督资源使用;平衡社会保障经济资源、服务资源与精神资源的供给,保证保障层面的全面性。平衡社会保障应急资源与维持常态下社会保障运行的资源分配,保证社会保障系统的持续性。再次,增强应急处理中社会保障政策工具的有效性。包括:增加短板政策工具的使用,补充社会保障应急管理人才培养、危机中社保信息服务等供给型政策工具;优化环境型政策工具的内部组合,扩大保险、政府购买、社会参与等政策工具在社会保障应急系统中的应用范围。

4. 完善社会保障应急政策评估机制。对社会保障应急政策进行评估,指对社会保障应急政策是否继续执行、调整或终止的分析,用来说明和解释社会保障应急政策效果,可为政策未来去向提供方向性指导。在公共危机情境下出台的社会保障应急政策具有明显的临时性特征,如非典疫情防控过程中制定的绝大多数社会保障政策在疫情结束后都被废止,相关内容未反映在社会保障制度体系中,说明当前社会保障应急制度的评估机制缺失,增加了在类似情境下政策制定与危机治理的成本。完善危机后社会保障应急政策的评估机制,首先,应完善社会保障应急政策评估指标体系,在结合政策分析理论与公共危机特征对单项政策进行分析的基础上,将应急政策体系与现有社会保障制度的衔接和适应状况纳入考量。其次,依据政策评估结果,对各项政策的走向进行判断。包括:修正政策效果与政策目标偏离的社会保障应急政策;将成熟的、具有普遍危机预防、处置效果的政策纳入现行社会保障制度安排,完善社会保障应急制度。

参考文献:

- [1] 张奇林,张兴文. 风险与社会保障:一个解释性框架[J]. 社会保障研究, 2011(3): 71-77.
- [2] 林毓铭. 社会保障与公共危机管理研究[M]. 北京:人民出版社, 2016.
- [3] 白维军. 社会保障治理体系现代化的四重维度[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2017, 19(4): 79-83.
- [4] 周慧文. 重大公共事件中社会保障的和谐稳定作用:以非典事件中社会保障的支持作用为实例[J]. 生产力研究, 2005(7): 95-97.
- [5] 张乐,童星. 民生建设的两翼:灾害治理与社会保障[J]. 探索与争鸣, 2018(10): 106-114.
- [6] 鲁全. 重大突发公共卫生事件应对与社会保障治理能力现代化:“抗击新冠肺炎疫情与社会保障研讨会(通讯)”观点综述[J]. 社会保障评论, 2020, 4(2): 3-6.
- [7] 王立剑,代秀亮. 重大突发公共危机事件中的社会保障应急机制[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2020, 40(4): 23-32.
- [8] 林鸿潮,侯佳儒. 公共突发事件的国家救助:标准确定与制度改革[J]. 系统工程理论与实践, 2015, 35(10): 2621-2629.
- [9] 魏培元. 论突发公共事件管理中保险的作用[J]. 社会科学研究, 2007(2): 43-46.

- [10] 蒲晓红. 医疗保险制度应完善对突发事件的应急机制[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2005(1): 53-56.
- [11] 卫小将. 公共危机治理现代化中的社会工作研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2020(1): 32-37.
- [12] 席恒, 张立琼. 突发公共卫生事件应急管理的基本问题与关键节点[J]. 学术研究, 2020(4): 1-7.
- [13] 刘辉, 周慧文. 社会突发事件中面向农民的应急型社会保障研究: 从“非典”事件中社会保障对农村人群的支持作用谈起[J]. 农业经济问题, 2004(7): 55-58.
- [14] 文军, 黄枫岚. 改革开放40年中国农民工社会保障政策演进比较: 以上海、湖南、重庆三地政策文本为例[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2019, 35(6): 63-74.
- [15] 朱华鹏. “获得感”语境下中国青年社会保障政策构建[J]. 中国青年研究, 2019(2): 40-46.
- [16] 李洪波. 实现中的权利: 困境儿童社会保障政策研究[J]. 求是学刊, 2017, 44(2): 100-106.
- [17] 陈章旺, 柯玉珍, 孙湘湘. 我国众创空间产业政策评价与改进策略[J]. 科技管理研究, 2018, 38(6): 18-24.
- [18] 高新才, 曹昊煜. 新中国70年西北地区工业发展与政策评价: 基于低碳经济的视角[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2019, 47(5): 11-23.
- [19] 李靖华, 常晓然. 我国流通产业创新政策协同研究[J]. 商业经济与管理, 2014, 6(9): 5-16.
- [20] 胡峰, 戚晓妮, 汪晓燕. 基于PMC指数模型的机器人产业政策量化评价: 以8项机器人产业政策情报为例[J]. 情报杂志, 2020, 39(1): 121-129.
- [21] 赵立祥, 汤静. 中国碳减排政策的量化评价[J]. 中国科技论坛, 2018(1): 116-122.
- [22] 刘亭立, 傅秋园. 绿色能源产业创新政策的量化评价与优化路径探究[J]. 中国科技论坛, 2018(10): 82-92.
- [23] RUIZ-ESTRADA M A, YAP S F, NAGARAJ S. Beyond the ceteris paribus assumption: modeling demand and supply assuming omnia mobilis[J]. Social Science Electronic Publishing, 2008(2): 185-194.
- [24] 张永安, 郅海拓. 国务院创新政策量化评价: 基于PMC指数模型[J]. 科技进步与对策, 2017, 34(17): 127-136.
- [25] 牡丹丽, 原琳, 高琨. 2010—2017年京津冀中小企业科技创新政策评价[J]. 中国科技论坛, 2019(10): 100-109.
- [26] SALAMON L M. The new governance and the tools of public action: an introduction[J]. Fordham Urban Law Journal, 2001, 28(5): 1611-1674.
- [27] 熊尧, 徐程, 习勇生. 中国卫生健康政策网络的结构特征及其演变[J]. 公共行政评论, 2019, 12(6): 143-165.
- [28] 王春城. 政策精准性与精准性政策: “精准时代”的一个重要公共政策走向[J]. 中国行政管理, 2018(1): 51-57.
- [29] 吴昊, 李育冬. 社会保障运行效率评价指标体系构建及应用[J]. 财经理论研究, 2014(4): 28-35.
- [30] 何文炯. 中国社会保障: 从快速扩展到高质量发展[J]. 中国人口科学, 2019(1): 2-15.
- [31] 白维军. 论社会保障的理论图谱[J]. 社会科学研究, 2017(6): 80-87.
- [32] 罗伯特·希斯. 危机管理[M]. 王诚, 宋炳辉, 金瑛, 译. 北京: 中信出版社, 2001.

Social Security Emergency Policy Evaluation and Policy Optimization in Public Crisis Governance —Based on PMC Index Model

FENG Tieying, NAN Yan

(School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an Shaanxi 710049, China)

Abstract: Evaluating social security emergency policies, identifying policy deviations and institutional deficiencies, and putting forward optimization strategies can improve the social security policy system and improve the effect of public crisis management. This paper used the content analysis of the policy text and the PMC index model to quantitatively evaluate the SARS and COVID-19 epidemic prevention and control policy text. Based on the core characteristics of public crisis and social security, the index system was designed, the quantitative evaluation of China's social security emergency policy in public crisis governance was obtained, the advantages and disadvantages of the social security system in dealing with the public crisis were identified, and policy suggestions to optimize the social security emergency response system were put forward. It is found that the current social security emergency policy system in China is superior and can effectively guarantee people's livelihood and promote the restoration of economic and social order. However, in this policy system, the special social security emergency policy is few, the policy content predictability is insufficient, the policy tool combination effectiveness is low, the rights and responsibilities of policy subjects are vague and the policy evaluation mechanism is not perfect and so on. The social security emergency policy system should be optimized by strengthening the formulation of special policies, enhancing the predictability of the policy contents, improving the contents of emergency response mechanisms and perfecting the policy evaluation mechanism after the crisis.

Keywords: public crisis governance; social security emergency policy; policy evaluation; PMC index model

[责任编辑: 宋宏]