

# 社会政策研究的过程视角<sup>\*</sup>

——以北京市农村社会养老保险制度为例

巫 俏 冰

**Abstract:** Based on the empirical investigation of Beijing Rural Social Security System for the Elderly, the thesis, starting from the fact of "Policy Little Effect", introduces the Process Perspective of Social Policy Research and explores the variables which influence the ultimate policy effect through analyzing the following three aspects: policy transmitting, the interaction between policy implementer and policy acceptor, and policy circumstances. With above the thesis leads to such a conclusion: Social Policy is a cycling dynamic process; actualizing the policy effect depends on the advancement of this policy process within certain policy circumstances, in which the government and the policy acceptor act as the dual policy subjects.

## 一、研究背景与研究目的

自1991年初确定顺义、大兴为首批农村社会养老保险工作试点县,并于1992年底在海淀、石景山、房山、顺义、通县、延庆等6区县的各个乡镇全面展开至今,农村社会养老保险制度在北京市郊区县的推行已有10年的历史。其间,经由一系列政策性文件、业务管理文件和基金管理文件的完善和补充,农村社会养老保险制度已在北京市郊初具规模,取得一些阶段性的成果。

回顾10年的政策历程,为了准确把握农村社会养老保险制度究竟在农民当中引起了多大反响,或者说在多大程度上解决了农民面临的养老难题,实现了农民在养老问题上对政府的期望,以便决定农保工作是否有必要继续推行,如何推行以及如何改进等一系列重大问题,北京市劳动与社会保障部养老保险处组织开展了关于京郊农村社会养老保险制度实施现状的调研,试图通过调查,深入基层,了解社会养老保险在农村的实际运作以及京郊农民对农村社会养老保险的认识与期望,为政策改革与评估提供参考。但是调查数据所体现的政策效果却远远未能达到政府的预期,所谓“政策微效”的现象明显存在,即在政策意图与政策结果之间存在着巨大差距。

从宏观意义上说,养老保障社会化是为顺应农村经济社会发展,适应家庭功能变迁,切合农民养老需求而产生的,其政策制定的背后理念值得肯定,其“政策微效”的结果则启发了作者从过程的视角展开深入探讨。事实上,任何政策的推行都必然地面对一系列过程,能够影响最终政策效果的种种变数(比如情境)也必然会在政策过程中相继出现,对政策过程的系统分析

<sup>\*</sup> 本文是作者在北京大学社会学系社会工作专业本科毕业时的毕业论文。

和全面把握便因此成为探察政策有效的途径。而与一般意义上的政策不同的是,社会政策往往奉行自愿性原则,至少在农村社会养老保险制度中对此有明确规定。在政策执行过程之中,政府只有说服引导的功能,没有强制实施的权力,而农民则享有接受或不接受、参与或不参与的自由,这就使政策效果的实现完全依赖于政策执行的过程本身,从而使过程视角的切入显得格外重要。

本文正是以“过程”为导向,以对农村社会养老保险政策的实证研究为基础,探究影响政策实施效果的种种变数,厘定不同群体或部门在政策过程中所扮演的角色,并将结论推及一般社会政策,拓展政策研究的视角,进而突显过程对于社会政策研究的重要意义。

## 二、研究框架

### (一)相关研究简述

#### 1. 有关社会政策的研究

目前关于社会政策方面的研究主要侧重于较为抽象和宏观的层面。王卓祺、雅伦·获加通过阐释部分西方学者对社会政策概念的理解及其演变而建构了一个社会政策的概念架构,用于分析福利制度背后的理念、制度安排、政策输出及分配结果,比较全面地显示了社会政策在福利制度中的位置。他们认为:西方福利国家经验所显示的社会政策界定是从资源分配走向社会关系分配,社会政策讨论的议题也从再分配范畴延展到经济生产范畴。社会政策不单属于政府行动,更重要的是反映了不同社群的分配结果,而左右社会政策产生不同结果的是社会、经济及政治部门的制度安排。作者尝试用这个概念架构来分析中国的福利制度,预测经济体制改革下中国的社会政策议题将愈来愈与西方相似,不同社会群体之间所面对的资源及社会关系的社会平等诉求,将随经济及社会发展而提上社会议程(王卓祺、雅伦·获加,1998)。文中提及的米德格累对社会政策的操作化界定——即对社会问题的控制,社会需要的满足及社会机会的保障(Midgley, 1997)——是本文倾向于采用的社会政策涵义。梅建明在《社会发展与社会政策》一文中也强调了社会政策与社会问题相联系的特点,认为对社会问题的关注而形成的系统观点就是社会政策。它不仅仅是一种思想、一种制度化的安排,还是一种针对社会问题的集体行动,其制度化特征主要通过政府的政策性角色和社会立法这两个维度得到表现(梅建明,1999)。与此相似,陈国钧也认为“社会政策是解决或对付社会问题的基本原则或方针”(陈国钧,1984)。

熊跃根以社会福利理念的三种思潮为线索,分析和解释了西方福利国家社会政策的概念演变,通过国家、市场和福利三者之间的内在联系,深入探讨了他们各自的角色和功能。其中,关于政府作为国家特定行动者的界定及其有关理论和观点的阐述,对本文剖析政府在政策过程中的角色很有启发(熊跃根,1999)。

对社会政策概念进行历史分析与宏观把握,是上述研究的共同关注点,但同时也表现出局限:其一,对政策的定义基本上属于静态描述,极少将其理解为一种过程;其二,对概念的表述一味突显政府的主体地位,例如马歇尔(T. H. Marshall)和希尔(Hill, M)就分别将社会政策视为政府影响公民的行动或国家对公民承担的责任,这种表述忽视了政策的标的团体在政策过程中扮演的角色。鉴于以往研究的不足,本文将主要从过程的视角出发,将政策理解为相互关联的几个阶段并重点考察主体与受众间的互动如何影响政策的实施及其效果。但以往研究中关

于国家、政府与市场之间关系的论述,在本文厘定政策过程中不同部门与群体的角色时值得借鉴。此外,也有学者专门分析了社会研究与社会政策之间的关系,强调社会科学研究对改善政策规划的重要意义,归纳出6种应用模式及研究结果能被决策者应用的决定因素(纳迪亚·奥里阿特,1999),这在本文的讨论部分将进一步展开。

## 2. 有关农村社会养老保险制度的研究

关于农村社会养老保险制度的研究目前大体存在两种取向:一是从社会保障体制改革的角度对建立农保必要性的探讨;一是从运行模式的角度对农保的缺陷与走向的探讨。

开展农村社会保障是我国经济社会结构变化的客观要求,是应对人口老龄化趋势的重要举措,这一观点已基本得到学者的认同。民政部部长多吉才让指出,农村经济体制改革以来,原本以集体经济为基础的保障体制已不能适应农村经济和社会发展的需要。农村产业结构的调整,生产的专业化、社会化、商品化、市场化趋势,使得劳动者经营风险增大;计划生育后出现的“4-2-1”人口结构,家庭的小型化,人口的老龄化使农村人口“老有所养”问题日益突出,传统的家庭养老难以为继,必须改革和建立适应农村经济发展和进步需要的社会保障制度,其中的重要措施就是要逐步在农村有条件的地区建立农村社会养老保险制度,将其视为推进我国农村发展的一项重要基本社会政策(多吉才让,1996)。樊海林在分析了计划生育以来农民子女数受到控制,农民年老后依靠子女赡养的风险上升以及农村人口流动加剧等因素后,也认为家庭养老的保险功能大大减弱,从而为发展农村社会养老保险提出迫切要求(樊海林,1998)。杨来胜从农保的作用机理上分析其可行性,认为农保在社会功效上起到承上启下的作用,在纳费程度上贴近农村经济发展水平,在政策导向上符合广大农民群众的意愿和要求;建立和完善有中国特色的农村社会养老保险制度是最终建立完整而科学的农村社会养老保障体系的重要步骤(杨来胜,1999)。

王国军更具体地对农村社会养老保险制度的优点和缺陷进行深入的理性思考,总结出农保面临的管理水平低、可持续性差和保障水平低三个困境,并进一步从社会保障的数理基础和经济理论上分析了现行农村社会养老保险制度的本质缺陷,即覆盖面小、制度不稳定和保费筹集原则与自愿性原则相矛盾三个方面。对此,王国军提出应建立从城乡二元到基本保障、补充保障和附加保障“三维”的城乡有机衔接的社会保障制度,以解决目前面临的难题(王国军,2000)。

显然,上述有关农村社会养老保险制度的研究,更多地侧重于操作化层面,而不是从政策的意义上追根溯源,以探察农保作为社会政策的实施过程及其背后的影响与制约。本文以农村社会养老保险制度为例展开分析,一方面望其能为制度改革提供借鉴,一方面也试图参照政策科学领域的研究模型,推导出有关政策的一般结论,换言之,是整合社会政策研究的抽象化与操作化两种取向的一个尝试。

### (二)研究方法

本研究的资料收集以问卷调查为主,辅以座谈和深度访谈。调查首先采用分层抽样,根据经济发展水平的差异从北京市14个市郊区县中选取延庆——经济水平比较低下的远郊,顺义——经济发展居中上的远郊和朝阳——经济发展状况良好的城乡结合部三个区县作为代表,继而采用配额抽样,从每个区县抽取一定比例的农民构成样本,总量为1202人。在北京市劳动与社会保障部养老保险处的组织和基层有关各级部门的配合协助下,数据的可靠性得到保证。在定量分析的基础上,作者又有针对性地对10余位年龄在25—65岁的农民进行访谈,为

进一步的政策分析准备了丰厚翔实的文字资料。总体来说,研究采用定量与定性相结合的分析方法,以具体制度的实证材料为基础,推及一般社会政策的普遍结论。

### 三、农保政策的实施现状及过程探析

如何正确地制定政策和如何有效地执行政策是牵涉政策过程的两个重要阶段,其目的都是为了实现既定的政策目标,即按照设定值显示出实际的政策效果。因此,政策的实际效果既是政策决定正确与否,也是政策执行得力与否的主要判断标准。本文就以农村社会养老保险制度的政策效果评估为起点展开,分别从政策传达、政策过程中的互动和政策情境三个方面对政策实施现状作出解释,并进而归纳出社会政策过程的动态模型,在此基础上探讨政策的施体和受众在政策过程中各自扮演的角色。

#### (一)农保政策实施的现状

任何政策在经历政策决定和政策执行之后都会形成两种公共产品,即政策输出和政策产出。政策输出泛指政府从事的工作或已经做过的事情;政策产出则是既定的政策行为于环境或系统所引起的变化,包括政策对标的团体和情景的影响,对标的以外团体和情景的影响,对目前和未来,政策所负担的直接和间接的成本的影响等。政策效果评估以效能和效率为中心,主要通过对预期政策目标与实际政策结果的差距性分析,确定政策实际实现的程度(张国庆,1997)。下表1—5就是对农村社会养老保险制度在政策产出部分的量化评估,也是农保政策实施现状的反映。

表1 您参加过农村社会养老保险吗?

	频次	百分比	有效百分比
未填答	314	26.2	26.2
是	443	36.8	36.8
不是	443	36.8	36.8
错答	2	0.2	0.2
总计	1202	100.0	100.0

表2 您知道农村社会养老保险吗?

	频次	百分比	有效百分比
未填答	54	4.5	4.5
知道	826	68.7	68.7
不知道	321	26.7	26.7
错答	1	0.1	0.1
总计	1202	100.0	100.0

如表1所示,尽管农保政策已推行了10年之久,实际参加过农保的人数却只达到36.8%,近2/3的京郊农民没有对政策积极响应。至于是否知道农村社会养老保险,单从问卷反映的数据来看呈现出较高比例,但我们在延庆县与农民座谈时了解到,大多数被访者是在填答问卷的时候才第一次接触到农村社会养老保险这一概念,更不必说对政策细则有多么明晰的了解了,投保的可能显然微乎其微。不少60岁以上的老人不无遗憾地慨叹对农保政策知道得太晚,“要是知道早投了”,据说这是在他们中间比较有代表性的想法。事实也表明,在问及农村社会养老保险由哪个单位经办,以什么方式计息这类牵涉更多细节内容的时候,能够准确回答的比例进一步缩小,分别为19.1%和17.7%。据农民自己介绍,他们也不知道能够通过何种渠道,到什么部门才能获取更为详细的信息,甚至根本就没有想过要去获取这类信息。

表 3 您知道下列哪些保险机构的名称吗？

	频次	百分比	有效百分比
未填答	43	3.6	3.6
中国人寿保险公司	205	17.1	17.1
平安保险公司	138	11.5	11.5
太平洋保险公司	80	6.7	6.7
农村社会养老保险机构	271	22.5	22.5
以上都不知道	202	16.8	16.8
以上都知道	262	21.8	21.8
错答	1	0.1	0.1
总计	1202	100.0	100.0

表 4 您知道现在农村社会养老保险是由哪个单位经办的吗？

	频次	百分比	有效百分比
未填答	305	25.4	25.4
中国人寿保险公司	69	5.7	5.7
平安保险公司	10	0.8	0.8
民政局	467	38.9	38.9
劳动与社会保障部门	230	19.1	19.2
其他机构	3	0.2	0.2
不知道	116	9.7	9.7
错答	2	0.2	0.2
总计	1202	100.0	100.0

表 5 您知道农村社会养老保险是以什么方式计息的吗？

	频次	百分比	有效百分比
未填答	314	26.1	26.2
分段计息	213	17.7	17.7
按投保时利率计算	101	8.4	8.4
不知道	573	47.6	47.6
错答	1	0.1	0.1
总计	1202	100.0	100.0

讲, 社会保险的传达比商业保险具有更多的优越性, 因为基层严密的行政网络会为政策信息的渗入提供便利, 而实际表现出的相反情形正从另一个侧面反映了政策过程之始的信息传递如何影响着政策效果的达成。

表 6 您考虑过自己将来的养老问题吗？

	频次	百分比	有效百分比
未填答	223	18.6	18.6
考虑过	734	61.0	61.0
没考虑过	244	20.3	20.3
错答	1	0.1	0.1
总计	1202	100.0	100.0

表 7 您认为参加社会养老保险能否解决养老问题？

	频次	百分比	有效百分比
未填答	49	4.1	4.1
能	688	57.2	57.2
不能	462	38.4	38.4
错答	3	0.2	0.2
总计	1202	100.0	100.0

这里关涉的是本文意欲阐释的第一个问题, 即政策能否全面、真实、准确、顺利地到达标的团体, 这是影响政策效果的首要环节。按照行动学派代表 C. 琼斯的观点, 政策执行乃是将一种政策付诸实施的各项活动, 在诸多活动中, 又以解释、组织和施用三者最为重要。所谓解释, 是将政策的内容转化成一般人所能接受和了解的指令; 所谓组织, 乃是设立政策执行机关, 用以拟定执行的办法和落实政策; 所谓施用, 即由政策执行机关提供例行性的服务与设备, 支付各项经费, 进而完成政策目标 (C. O. Jones, 1977)。农村社会养老保险制度在传达上的失误, 正是“解释”这一程序的疏漏, 政策信息的延迟传递在一定程度上是造成政策微效的部分原因。从另一个层面来说, 作为一个过程的开始, 政策是否以及如何到达民众, 还决定了政策参与双方是否能进一步建立适当的关系以利于政策的进一步执行。调查所发现的社会保险与商业保险之间的对比也有助于说明这一问题。从表 3 可以看出, 在样本所及的 1202 位农民中, 知道农村社会养老保险的比例 (44.3%) 不及商业保险机构 (57.1%)。从理论上

## (二)政策过程中的互动关系

有关数据和访谈资料向我们揭示了另一个事实,即在知道政策的情况下仍然没有实际投保。这是由于农民的主观意识尚未摆脱传统的家庭养老的束缚,还是其他因素阻滞了农民参与政策的热情和行动?问卷中几项涉及态度的考察为我们澄清了此处疑惑。

表 8 如果您选择养老方式,您会选择

	频次	百分比	有效百分比
未填答	38	3.2	3.2
子女养老	526	43.8	43.8
参加农村社会养老保险	529	44.0	44.0
参加商业保险	4	13.4	3.4
其他	67	5.6	5.6
错答	1	0.1	0.1
总计	1202	100.0	100.0

表 8 数据反映,京郊农民在养老问题上的态度并不保守,更不消极。61.0%的被访者明确表示考虑过自己将来的养老问题。具体到对农村社会养老保险的态度,一半以上的农民(57.2%)乐观地认为它能够解决养老问题,主动选择参加农村社会养老保险这种养老方式的比例也达到 44.0%。可见,农民对于农保并没有明显的心理排斥,相反倒是具有一定程度的心理认同,尽管选择“子女养老”的比例并不亚于“参加农保”,但传统农村根深蒂固的“养儿防老”观念显然已不再处于支配地位,而是在家庭功能变迁的新情势下趋于瓦解,至少已经部分地发生转变。体现在对养老问题的态度上,即是对通过投保自我养老,不只单纯依赖子女观念的接受。访谈中接触到的老人纷纷表示,假如能够不依靠子女,当然愿意自己养老,一方面自己活得自在,另一方面也减轻子女的负担。

这种情况在朝阳区的表现尤为突出。根据政府部门的资料,朝阳区的农保工作堪称典范,调查所获的数据也表明,农保政策在该区的宣传覆盖面和实际投保率都明显高于其他区县。但比较知道农保的比例和参加过农保的比例,其间的缺口却更加引人瞩目。从表 9、表 10 反映的数据看,朝阳区被访农民中知道农保的比例高达 72.3%,而真正参加过农保的比例仅有 44.9%,即有 27.4%的人虽然知道农保项目却没有参与。

这种状况在朝阳区的表现尤为突出。根据政府部门的资料,朝阳区的农保工作堪称典范,调查所获的数据也表明,农保政策在该区的宣传覆盖面和实际投保率都明显高于其他区县。但比较知道农保的比例和参加过农保的比例,其间的缺口却更加引人瞩目。从表 9、表 10 反映的数据看,朝阳区被访农民中知道农保的比例高达 72.3%,而真正参加过农保的比例仅有 44.9%,即有 27.4%的人虽然知道农保项目却没有参与。

表 9 您知道农村社会养老保险吗?(朝阳区)

	频次	百分比	有效百分比
未填答	0.2	0.7	0.7
知道	219	72.0	72.3
不知道	82	27.0	27.1
系统缺失	1	0.3	
总计	304	100.0	

表 10 您是否参加过农村社会养老保险?(朝阳区)

	频次	百分比	有效百分比
未填答	37	12.2	12.2
是	136	44.7	44.9
不是	130	42.8	42.9
系统缺失	1	0.3	
总计	304	100.0	

既然知道农村社会养老保险的存在,主观上又愿意参加农保,投保率却何以未能达到政府的预期呢?这就只能再从政策过程本身来解释了。其中,首先需要明确的问题是农民为什么不投保。

表 11 所示的数据反映,农民不参加农保的原因大致体现在两个方面,其一是客观经济条

件的限制,农民微薄的收入无力负担每月必须缴纳的保费,这在下文关于情境的论述中还有涉及;其二则归咎于政策过程产生的阻力,无论是不知道投保机构,还是认为农村社会养老保险不可靠,都是政府的意图与农民的期望之间未实现良好沟通,政府与农民之间未形成稳定互动的体现。作者在朝阳区十八里店横街子村与农民座谈时听到的关于利率的争论就是一个典型例证。一位38岁的妇女这样介绍:“我们1996年开始投保,当时乡里开会宣布政策,说得挺好,说是保证8.8%的利率不变,比存银行划算,而且给基金保值,知道以后投保的将近一半。可后来又听说利率下调了,变成了2.5%,这投得多拿得少,保值也不保了,要有钱存银行不也一样

表 11 您不投保的原因是

	频次	百分比	有效百分比
未填答	722	60.1	60.1
没有钱投	264	22.0	22.0
不知道投保机构	88	7.3	7.3
认为农村社会养老保险不可靠	126	10.5	10.5
错答	2	0.2	0.2
总计	1202	100.0	100.0

吗?投保的积极性当然就小了。咱心里琢磨,什么保险也是赚钱,这政府可别算计咱老百姓呀。”但据农保工作人员的介绍,事实上并非利率下调,只是由于农保以分段的方式计息,不同时段,不同投保年限的利率不同罢了。显然,这一概念在农民心中是模糊的,没有明确交代,在很大程度上阻碍了农民作出投保的决定。而且,农民的疑虑也没有适当的渠道反馈到政策执行机构,更不可能在修正后的政策中得到体现,这在维持其现存疑虑的同时,更降低了农民下一步投保的可能性。如此循环往复,政策微效便是必然结果。从两次座谈以及对个别农户进行深入访谈所获的资料看,京郊农民未能积极投保,主要受以下几方面因素的制约:第一,对政策实施的细则缺乏清楚认识。投保利率下调是村民普遍担心的问题,而在缺乏对相关政策文件解释的情况下,村民又无法对整个保金的计算过程清楚知悉,因而不敢轻易作出投保的决定。第二,对政策的稳定性缺乏信心,体现在10.5%的农民因“认为农村社会养老保险不可靠”而不投保。可以肯定,农民对于政府的信任是无可质疑的。尽管商业保险在农村中的宣传甚于社会保险,但在所吸纳的投保人数上却并未体现多大优势。事实上,农民对于二者的态度有一个明确区分,“商业保险是以盈利为目的,不是为老百姓谋福利,而且保险公司还可能倒闭,投资没有保障,我们不愿意投,我们当然更相信政府办的社会保险”。但农保政策的不稳定又为投保的普及制造了障碍,一是利率变动使农民对政府的承诺是否兑现没有把握。二是政策没有相应的立法保证,随领导的更替有很大随意性,“这个领导重视,那么给你落实政策,换一个领导如果不重视,也许你就拿不到这笔钱了”。在经济收入本已有限,维持生活之外少有节余的条件下,农民不可能不考虑投保的风险,而政策执行机构与执行人员的具体行为倘若不受相关法律的约束,必然会增加投保的风险,按农民的话说:“政策老变,我们心里没底啊”。第三,对政策效果缺乏良好预期。60岁之后能领到多少养老金,这些养老金能不能保证将来的基本生活,是农民投保之前首先考虑的因素,而按照目前大多数的投保档次和利率计算,单凭社会保险所能提供的养老金的确不可能实现对农村老人基本生活的保障。假如投保利率不能恒定在一个较高的水平,与银行储蓄没有太大差异的话,社会保险也就失去了吸引力。从农民对现行农村社会养老保险不满意的方面看,选择“不能准确知道将来能领到多少钱”的有282人,占总数的23.5%,选择“不能保证老年后的基本生活”的有152人,占总数的12.6%(见表

11)

12)。可见,二者是农民决定是否投保时的主要顾虑。事实上,养老保险的实际经济保障水平也确实是需要重点考虑的因素。在农民对缴费标准的选择中我们看到,愿意每年缴纳1200元以上保费的只有59人,仅占总数的4.9%,而选择缴纳1200元以下的有509人,占总数的42.4%,此外还有632人没有填答,占总数的52.6%(见表13)。按照这样的投保金额推算下去,很难想象年老后领取的养老金能够满足农民的生活需求。

表12 您对现行的农村社会养老保险不满意的方面

	频次	百分比	有效百分比
未填答	516	42.9	42.9
不划算	51	4.2	4.2
不能准确知道将来能领到多少钱	282	23.5	23.5
不能保证老年后的基本生活	152	12.6	12.6
是通过行政措施推行的	22	1.8	1.8
集体补贴太少	167	13.9	13.9
其他	7	0.6	0.6
错答	5	0.4	0.4
总计	1202	100.0	100.0

表13 如果根据您的支付能力和养老需求给您一个确定的标准,您会选择

	频次	百分比	有效百分比
未填答	632	52.6	52.6
240元以下/每年	205	17.1	17.1
240-1200元/每年	304	25.3	25.3
1200-3600元/每年	38	3.1	3.1
3600元/每年	22	1.8	1.8
错答	1	0.1	0.1
总计	1202	100.0	

然而,农民的真实想法显然没有被相关执行机构或政府所了解,无论是自上而下的信息传递还是自下而上的信息反馈都没有一个畅通的渠道,政策执行与制度运行成为两个相对独立的过程,参与政策的两个群体——政府与农民都浮于制度之上,相互之间缺乏沟通,其结果,农民难以洞悉政府的本意,不敢贸然接受政策,而政府也难以把握农民的态度,不便及时调整政策,由此造成政策的上推下行之间不能契合,政府与农民的互动不能发生,从而直接影响了政策效果。

当然,单纯分析农保政策的得失并不是本文的目的,大量的引证只是为了说明,施体与受众之间的互动是整个政策过程的关键环节,值得在研究中特别关注。学者麦克拉夫林在公共政策研究领域提出的相互调适模式,与本文的论点实出一辙。他认为:政策执行者与受影响者之间彼此的需求和观点并不一

致,基于双方在政策上的利益,彼此必须放弃或修正其立场,以妥协出一个双方皆可接受的政策执行方式;政策执行者的目标和手段富有弹性,可因环境因素或受影响者需求和观点的改变而变化;这一相互调适过程是彼此处于平等地位的双向交流过程,而非“上令下行”的单向流程;受影响者的利益、价值与观点仍将反馈到政策上,以致左右政策执行者的利益、价值与观点。由此得出结论:成功的政策方案有赖于成功的政策执行过程,而成功的政策执行过程则有赖于成功的相互调适过程(米尔布利·麦克拉夫林,1976)。

我们的例证进一步说明,一个理想的、健康的政策流程,需要有稳定的、规范的互动来支撑。由互动所弥合的不仅是与政策相关的各个群体因缺乏沟通而产生的误解与拒斥,也是政策推行的根本意图与政策实施的实际效果之间的缺口。互动是否成功不仅决定了政策效果能否达成,还决定了政策过程能否延续。

### (三)政策过程中的双重主体



从有关政策互动的分析不难看出,信息的流动是整个政策过程的核心内容。信息流动的频率高低、周期长短以及流动渠道的畅通与否,都关系到政策执行的最终效果。而在农村社会养老保险制度的实施过程中,推进或阻滞信息流动过程的正是政策的标的团体——农民。

所谓政策的标的团体,泛指由于特定的政策决定而必须调整其行为的团体。标的团体对待既定的政策在态度和行为上是否顺服,是政策执行是否顺利的关键(詹姆斯·E. 安德森,1990)。与大多数依靠强制实施的政策不同,农村社会养老保险制度坚持的自愿性原则(这也是大部分社会政策的特性)决定了,政策受众对执行的影响能在接不接受、执不执行的层面上直接体现,而不仅仅反映在多大程度上去落实政策。这就要求我们在审视政策过程的时候重新度定农民的作用。

以往在考察社会政策时,政府是公认的政策主体,国家代表着“拥有全体社会成员并具有强制力量的行动者,而政府是附属于国家的特定行动者”(熊跃根,1999)，“在现代社会,只有国家(透过政府)才具有最后的权力去再分配社会资源及社会关系(王卓祺、雅伦·获加,1998)。但在政策的实际运作过程中我们发现,作为标的团体的农民,具有不亚于政府的影响与作用。如果说政府作为主体的作用主要体现在政策输出的话,农民的行为对政策的影响则更多地体现在政策产出上,体现在政策是否产生以及如何产生真正的效果上。也就是说,概念上被标定为“客体”的农民,却在事实上扮演着“主体”的角色。

仍以眼前的农保政策为例,在我们可观察的政策过程中,农民的行为对政策的影响,至少能够体现在两个方面:第一,拒斥,即不接受养老保险,使政策根本无从落实,其影响从投保率的高低上得到反映(见表2)。第二,变通,即表面接受而实际并不认同,从而使政策实效大打折扣。变通的方式各有不同,比较突出的是对投保标准的低档次选择(见表13)。具有自主决策权力的农民,无论属于上述哪一种情形,采取其中哪一种态度,都会使政策名不副实,难以为继。而且,农民的态度并非一成不变,其行为选择也因而表现为动态过程。譬如朝阳区的农户就在刚开始宣传的时候纷纷投保,而后又由于对利率的担忧而出现退保的现象。理想的政策需要能因其受众态度和行为的转变而随时作出相应调整。

由此我们可以推断,社会政策的标的团体绝不是被动的政策承接者,而是极富能动性的积极行动者,能够利用自己的权利与资源,推进、制约、接纳或改写既定政策。标的团体的态度与行为多从政策过程中产生,在政策过程中演变并将最终投射于政策过程,通过直接影响政策执行进而作用于政策制订等其他方面,并因此确立起主体的地位。显然,这是对吉登斯“构造结构”理论的又一次验证,即个人不是社会结构和制度的被动接受者,社会结构是由互动中的行为者积极地加以再造和挑选的;政策和制度一方面约束和塑造着行为主体的行为,另一方面其效果也在很大程度上被行为主体的行为所约束和塑造。同时,这也有力地支持了我们作出这样的结论:在社会政策的过程之中,存在着政府与标的团体并重的双重主体,他们在关涉政策的不同方面,对政策发生同等效力。

#### (四)政策过程中的情境制约

在强调互动与确认主体的基础上,还有必要引入政策情境的概念。无论施动者还是受动者的行为,都离不开政策情境的制约。这里所谓的政策情境,是指制约和影响政策制定与实施结果的外在因素。情境不仅规定了政策内容,而且深深地影响政策的执行和实现的程度。本文对于情境的分析,还是以农村社会养老保险制度为起点。

“社会政策不可能离开社会整体来研究”(Richard. M. Titmuss, 1991),而“社会保险既是一

种技术机制,更主要的是一种制度安排,受特定的文化背景、社会结构和社会习俗制约”,因此更“不能忽略运行机制的社会经济条件,文化历史及社会心理条件”(林义,1997)。分析农保政策的情境构成,经济发展水平是一个首要因素,也是描述情境的客观指标,而社区共享的伦理与习俗则构成情境的主观成分,它决定了农民对政策的态度。通过延庆与朝阳两区县的对比,情境之于行为的制约将清晰可见。

表 14 您知道农村社会养老保险吗?

	延 庆			朝 阳		
	频次	百分比	有效百分比	频次	百分比	有效百分比
未填答	13	4.3	4.3	未填答	2	0.7
知道	196	65.3	65.3	知道	219	72.0
不知道	90	30.0	30.0	不知道	82	27.0
错答	1	0.3	0.3	系统缺失	1	0.3
总计	300	100.0	100.0	总计	304	100.0

表 15 您参加过农村社会养老保险吗?

	延 庆			朝 阳		
	频次	百分比	有效百分比	频次	百分比	有效百分比
未填答	97	32.3	32.3	未填答	37	12.2
是	80	26.7	26.7	是	136	44.7
不是	121	40.3	40.3	不是	130	42.8
错答	2	0.6	0.6	系统缺失	1	0.3
总计	300	100.0	100.0	总计	304	100.0

表 16 您有投保的打算吗?

	延 庆			朝 阳		
	频次	百分比	有效百分比	频次	百分比	有效百分比
未填答	100	33.3	33.3	未填答	56	18.4
有	138	46.0	46.0	有	197	64.8
没有	59	19.7	19.7	没有	50	16.4
错答	3	1.0	1.0	系统缺失	1	0.3
总计	300	100.0	100.0	总计	304	100.0

上列数据反映,延庆农民对农保政策的知悉、参与和计划参与的程度都远远不及朝阳,对投保标准的选择也明显低于朝阳。譬如朝阳区参加过农保的比例达到 44.7%,而延庆只达到 26.7%;朝阳区有投保打算的农民占总体的 64.8%,而在延庆只有 46.0%。至于选择怎样的投保标准,两区县的差异更为明显,愿意每年投保 240 元以上的农民在朝阳区达到 45.1%,而在延庆仅有 16.0%。分析出现较大差距的原因,两区县经济发展水平的差异是一个主要因素。

地处远郊的延庆县,其经济实力显然不能与位于城乡结合地带的朝阳区相比,农民的经济承受能力也有较大差别,因而是否参与政策的决定就不仅仅取决于是否愿意接受政策,还取决于有没有能力接受政策。这在农民对其所以不参加农保的解释上也得到体现。

表 17 您会选择怎样的投保标准?

	延 庆			朝 阳			
	频次	百分比	有效百分比	频次	百分比	有效百分比	
未填答	214	71.3	71.3	未填答	70	23.0	23.2
240 元以下/年	37	12.3	12.3	240 元以下/年	95	31.3	31.5
240—1200 元/年	39	13.0	13.0	240—1200 元/年	105	34.5	34.8
1200—3600 元/年	7	2.3	2.3	1200—3600 元/年	23	7.6	7.6
3600 元/年	2	0.7	0.7	3600 元/年	9	3.0	3.0
错答	1	0.3	0.3	系统缺失	2	0.7	
总计	300	100.0	100.0	总计	304	100.0	

表 18 您不参加农村社会养老保险的原因?

	延 庆			朝 阳			
	频次	百分比	有效百分比	频次	百分比	有效百分比	
未填答	169	56.3	56.3	未填答	162	53.3	53.3
没有钱投	87	29.0	29.0	没有钱投	59	19.4	19.5
不知道投保机构	8	2.7	2.7	不知道投保机构	35	11.5	11.6
农村社会养老保险不可靠	35	11.7	11.7	农村社会养老保险不可靠	47	15.5	15.5
错答	1	0.3	0.3	系统缺失	1	0.3	
总计	300	100.0	100.0	总计	304	100.0	

如表 18 所示,延庆农民因受经济因素牵制而未能投保的比例明显高于朝阳,选择“没有钱投”的比例达到 29.0%,而同一比例在朝阳只有 19.4%。可见,经济状况作为情境构成的一个重要因素,在很大程度上制约了政策主体的行为选择,从而制约了政策的渗透过程。

当然,经济实力并不是惟一对政策造成影响的情境因素,农村社区的共享文化以及由文化所决定的制度形式,则通过型塑农民对政策的态度进而决定农民将会选择怎样的行为。传统农村奉行的家庭养老观念就是一种制度化的文化模式,而人们对于养老方式的选择正是文化内化程度的体现。内化程度越深,就越倾向于选择家庭养老。如表 19 所示,家庭养老在延庆农民的观念形态中仍占主导,62.3%的被访者选择此项,而选择参加农村社会养老保险的只有 28.0%。朝阳区的情况则正好相反,49.3%的农民愿意参加农保,只有 31.9%的农民仍然坚持家庭养老,比延庆少了近一半。情境文化还体现于社区认同的伦理,长期以来,家庭养老在中国,尤其在传统积淀深厚的中国农村被视为“孝”的表现形式,为了维持“孝”的形象,很多农民都不愿意放弃家庭养老。访谈中就有不少农民表示,如果不奉行家庭养老,确实会在社区招来

非议。由此,文化所构建的社区情境也为农保政策的推广造成一定阻碍。

表 19 你愿意选择怎样的养老方式?

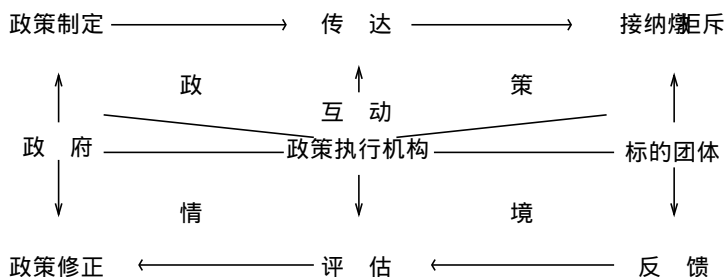
	延 庆			朝 阳			
	频次	百分比	有效百分比	频次	百分比	有效百分比	
未填答	7	2.3	2.3	未填答	3	1.0	1.0
子女养老	187	62.3	62.5	子女养老	97	31.9	32.0
参加农村社会养老保险	846	28.0	28.1	参加农村社会养老保险	150	49.3	49.5
参加商业养老保险	7	2.3	2.3	参加商业养老保险	17	5.6	5.6
其他	14	4.7	4.7	其他	36	11.8	11.9
系统缺失	1	0.3		系统缺失	1	0.3	
总计	300	100.0		总计	304	100.0	

此外,“认为农村社会养老保险不可靠”是两区县农民不参加农保的共有原因,这既牵涉到对政策执行机构的信任,也取决于对投保收益的考虑,本文第二部分关于互动的论述,已经对此有了比较详尽的阐释,此处重提只是为了强调,二者也是情境构成的重要因素,是农民决定是否投保的基本依据,其后潜藏的正是农民对政策的真实态度,它直接决定了政策能否得到支持,政策过程能否向前推进。

由对情境的分析我们可以得出这样的结论,尽管政策的标的团体在政策过程中承担着主体的角色,有自主决定行为的权利,但其行为却无不受情境制约。从广义上讲,个体实际的经济承受能力,社区共享的制度文化,政策内化的程度以及对成本收益的精细考虑等因素,都会作为情境构成要素,反映于个体的态度和行为,影响政策的运行。简言之,政策过程发生于其中的政策情境能够通过通过对相关政策群体的行为制约而决定政策过程的方向和进展。

### (五)政策过程的动态模型

综合以上几部分的分析,我们可以将政策过程归结为如下图所示的动态模型:



如图所示,社会政策表现为一个循环回馈的动态过程。政策信息经由政策执行机构的传达进入标的团体,面临被接纳或拒斥两种命运。标的团体对政策的态度作为信息反馈回到政策执行机构,再经评估回到政策制定者——政府手中以期修正,从而又有新的政策信息产生并进入政策过程的下一轮循环。其中,政府与标的团体之间以政策执行机构为中介产生互动,而整个政策过程的运行又离不开政策情境这一总体背景。

## 四、结论与讨论

本文以农村社会养老保险制度为例,由过程视角切入探析社会政策,通过农保政策实施的具体分析,总结出以下基本结论:

1. 政策信息的准确传达是社会政策有效执行的首要环节,作为一个政策过程的开始,它决定了政策是否能够以及如何向前推进。

2. 政策过程并非自上而下的单向流程,而是施体与受众之间的双向互动,其核心是政策信息在相关群体之间的循环流动。只有自上而下的信息传递和自下而上的信息反馈得到保证,稳定规范的互动关系才可能建立,而社会政策的有效执行正依赖于政策过程中的积极互动。

3. 在政策过程的互动之中,作为政策客体的标的团体并非单纯的政策承接者,而是具有积极的能动作用,其对待政策的态度与行为,会推进或阻碍政策过程,因而在事实上扮演着主体的角色。

4. 政策过程并非孤立于社会之外,而是必然发生在一定的情境之中,受到情境因素的制约。一般而言,社区经济发展水平以及社区共享的制度、文化、伦理、习俗都是构成情境的基本要素。

5. 社会政策不是一个静态的抽象概念,而是一个持续的动态过程。理想的政策过程模型应该包括政府对政策的制定与修正,执行机构对政策信息的传达与评估,以及标的团体对政策的接受与反馈。只有保证政策过程的良性循环,才能保证政策效果的圆满达成。

由过程来分析社会政策,是本文在研究主题上的基本突破,其目的在于拓展社会政策研究的视角,丰富有关社会政策的理论,并为社会政策实践提供参考。本文开篇便提到社会政策的“问题”导向,从实践层面上讲,社会政策的价值就在于社会问题的解决,使其获得可以明确表述的政策效果,而社会科学传统本身则扎根于社会行动和改革。因此,能够在实践中得以运用和参照,也该是社会政策研究的目标所向。鉴于社会政策的某些特殊属性,过程视角在其理论意义之外的实践领域确显得尤其重要。希望本文对此所作的粗浅尝试,能为进一步的研究建立起点。

参考文献:

陈国钧, 1984《社会政策与社会立法》,台湾三民书局。

多吉才让, 1996《农村社会养老保险》,中国社会出版社。

樊海林, 1998《中国农村养老模式变迁前景展望》,《社会保障制度》第2期。

林义, 1997《社会保险理论分析的新视角——兼论制度分析的方法论意义》,《社会学研究》第4期。

梅建明, 1999《社会发展与社会政策》,《天津社会科学》第4期。

米尔布里·麦克拉夫林, 1976《互相调适的政策实施》,转引自张金马主编,《政策科学导论》,中国人民大学出版社。

纳迪亚·奥里阿特, 1999《社会政策与社会研究:重启讨论》,《国际社会科学杂志(中文版)》第2期。

桑玉成、刘百鸣, 1991,《公共政策学导论》,复旦大学出版社。

王国军, 2000《现行农村社会养老保险制度的缺陷与改革思路》,《上海社会科学院学术季刊》第1期。

王延中,《积极稳妥地推进农村社会养老保险制度》,中国社会科学院农村社会保障制度研究课题组报告。

王卓祺、雅伦·获加, 1998《西方社会政策概念演变及对对中国福利制度发展的启示》,《社会学研究》第5期。

- 熊跃根, 1999,《论国家、市场与福利之间的关系: 西方社会政策理念发展及其反思》,《社会学研究》第3期。
- 杨来胜, 1999,《农村社会养老保险制度建设可行性分析和前瞻性思考》,《人口与经济》第3期。
- 詹姆斯·E·安德森, 1990,《公共决策》,唐亮译,华夏出版社。
- 张国庆, 1997,《现代公共政策导论》,北京大学出版社。
- Jones C. O. 1977, *An Introduction to the Study of Public Policy*, North Scituate, Mass, Duxbury Press.
- Midgley, 1997, "Social Welfare in Global Context." Sage, London.
- Titmuss Richard. M. 1991,《社会政策十讲》,江绍康译,商务印书馆。

作者系香港中文大学社会工作系研究生  
责任编辑: 张志敏

---

## 第36届世界社会学大会准备情况通报(二)

第36届世界社会学大会的准备工作现已全面启动。2001年11月29日中国社会科学院社会学研究所组织召开了第36届世界社会学大会组织委员会筹备会议。北京大学、中国人民大学、清华大学等单位的30余名代表参加了会议,针对大会需确定的专题、主讲人名单和荣誉委员会委员名单等事宜充分交换了意见。与此同时大会组委会向社会学界的老前辈费孝通教授、雷洁琼教授汇报了世界社会学大会的筹备及进展情况。他们对此次会议的申办成功给予了充分肯定并对筹备工作提出了指导意见。

我们真诚地希望国内外专家学者能够参加此次大会,同时也欢迎学者推荐或组织专题分会,大会组委会秘书处愿提供力所能及的帮助。为使大会能取得圆满成功,我们将广泛听取大家的建议。如您需要详细信息,请与我们联系或访问我们的网站。

电话: 86(10)65138276

传真: 86(10)65133870

电子信箱: iosscass@public.bta.net.cn

网页: <http://www.iis2003beijing.com.cn>

第36届世界社会学大会组织委员会  
2001年12月