

我国农村社会政策最新研究述评

韩央迪¹, 张瑞凯²

(1. 复旦大学 社会发展与公共政策学院, 上海 200433;

2. 中国人民大学 社会与人口学院, 北京 100872)

摘要: 我国农村社会政策的相关研究成果主要体现在对政策内涵与体系构成、政策的价值意义、政策的发展与困境、未来的发展趋势和政策重构的建设路径等方面。但目前仍存在以下不足: 具象的共时性研究居多, 整体视角与历史视角相对欠缺; 重对策轻理论的朴素经验主义色彩浓厚; 对政策对象的实证研究较少; 对农村社会制度或非制度等嵌入性因素的政策分析尚显不足。

关键词: 农村社会政策; 城乡衔接

中图分类号: D601 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2010)05-0015-05

Review of Recent Rural Social Policy Research of China

HAN Yang-di¹, ZHANG Rui-kai²

(1. School of Social Development and Public Policy, Fudan University, Shanghai 200433, China;

2. School of Sociology and Demography, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: This paper reviews the relevant researches on Chinese rural social policy. The recent research work in this field mainly about the importance of policy development, concrete policy development and dilemmas, urgent problems of the whole policy system, developmental trends and the path of policy reconstruction, etc. However, there still remains four main insufficiencies: representational synchronic study overweighs the comprehensive and historical perspective; plain empiricism in research; deficiency in taking peasants as research objectives; lacks in policy analysis from rural angle of institution and non-institution.

Keywords: rural social policy; the linkage between urban and rural area

进入21世纪以来,中国社会所经历的转型阵痛加深,社会问题逐步凸显。当下,三农问题已成为影响社会全局发展的核心问题之一。为此,党和政府在科学发展观的指导下出台了一系列的政策与法规,逐步形成了具有中国特色的社会主义新农村建设格局。这种深刻

的社会变革与政策实践为广大研究者探索中国特色的社会政策之路提供了实验地。同时,这一问题的深邃性与紧迫性又促成了研究者、决策者和政策对象间的深入互动,勾勒了新时期我国农村社会政策在理论与实践互构论视角下的新发展。

收稿日期: 2009-10-28; 修订日期: 2010-07-01

作者简介: 韩央迪(1980-),女,浙江慈溪人,复旦大学社会发展与公共政策学院讲师,法学博士,研究方向为社会政策理论与应用。

随着新农村建设逐步付诸实施,农村社会政策研究开始步入主流的学术圈。目前,尽管还缺乏标志性的整合性研究成果,但一大批卓有成效的研究成果业已构成我国农村社会政策的研究基础。目前,有关我国农村社会政策的最新研究主要集中在以下几个主题。

一、农村社会政策的内涵及其构成

自瓦格纳于1891年正式给出社会政策的科学概念以来,人们对社会政策一直存有不同理解。到目前为止,它仍是一个被广泛应用但又缺乏公认定义的概念。但是,其在解决市场经济下公民的社会风险的核心功能,已得到了更多人的认同。历史地看,社会政策呈现再分配(消费)一生产性要素一风险的防御体系的发展路径,显示了社会政策在未来社会发展中的独特角色。

农村社会政策指面向农村地区的社会政策体系。作为社会政策的特定领域,农村社会政策与整个农村社会的基本情况及其发展、人口发展与公民福祉密切相关。我国长时期实行的“重城轻农”政策导致我国农村社会政策体系不仅在实践中表现出碎片化和边缘化的特征,并在学理研究中游离于主流研究视野之外^[1]。从现有研究成果看,仅李迎生、毕天云等学者就该问题进行了较系统的针对性探讨,并明确提出了我国农村社会政策体系的构成。

李迎生认为,农村社会政策和“农民社会政策”基本同义,是国家和政府制定的旨在维护农民基本权益以实现社会公正的各种正式规范的总和。在内容上,主要包括针对农民的养老保障制度,医疗卫生服务政策,社会救助制度,扶贫政策,教育政策,住房政策,老年、妇女、儿童等特殊人群福利政策以及社区服务政策等^[2]。毕天云则提出,中国的农村社会政策体系具有相对独立性,它主要包括农村社会救助政策,医疗卫生政策,教育政策,养老保障政策,人口生育政策,反贫困政策,农民组织的发展与保护政策,失地农民社会保障政策,农村妇女、儿童、残疾人权益保护政策和环境保护政策10类政策^[3]。

从两位学者的划分可以看出,前者的外延

相对要窄于后者。其中,社会救助政策、农村医疗卫生政策、农村教育政策、农村养老保障政策、农村反贫困政策以及针对特殊群体(女性、儿童、残疾人)的6类政策因其普遍性和重要性获得两位学者的一致认同。但就农村人口生育政策、农民组织的发展与保护政策、农村环境保护政策、住房政策和社区服务政策是否属于农村社会政策之列,还有待进一步讨论。从政策发展角度看,未来的农村政策研究尤其需要基础的理论研究,以明确勾勒出我国农村社会政策的基本框架和体系内容。

二、重建中国农村社会政策的重要性与紧迫性

无论是学术界还是决策界,都已认识到,城乡社会政策不均衡的发展格局已严重影响了我国社会政策的健康发展,它不仅对相关政策的实践产生了消极影响,更直接影响了广大农民群体的公民福利获得。对此,越来越多的学者指出了重建农村社会政策的重要意义。

(1) 农村社会政策在促进城乡统筹方面具有不可替代的作用^[4]。表现为:①城乡统筹发展是农村政策建设的价值目标;②农村社会政策是城乡统筹发展的政策基石;③农村社会政策是实现城乡统筹发展的重要内容和实现途径。

(2) 农村社会政策不仅是实现社会主义新农村建设的重要内容,也是衡量新农村建设成效高低的重要指标之一^[5]。作为新农村社会建设的应有之义,农村社会政策是与经济政策并驾齐驱的两架马车,它既为农村的社会建设提供了制度前提,也是农村社会建设的重点内容和重要途径^[6]。

(3) 农村社会政策是构建社会主义和谐社会的客观要求。表现为:①农村社会政策是保障农民基本生活需要的重要途径,是改善民生的出发点和落脚点^[7-8]。②农村社会政策是解决农村贫富悬殊问题的有效手段。③农村社会政策是解决三农问题的有力保障^[9]。

(4) 农村社会政策是实现人的全面发展目标的着力点。这可从以下几点进行深层解读:①农村社会政策有助于我国从“消除贫

困，共同富裕”目标向人的全面发展目标迈进。②农村社会政策是弥合经济政策不足的有效工具^[10]。③农村社会政策“以人为本”的价值理念有助于推动农村人口的现代化，进而实现城乡人口的全面发展^[11]。

三、中国农村社会政策的发展与困境

经过改革开放 30 年的认识深化，我国社会政策的理念已经从改革开放以前的平均主义，经过差别主义回归到社会政策的本义，即非单向度地追求公平，而是追求发展与公平的一致性和有助于实现公平的发展^[12]。但在这一过程中，我国的农村社会政策却始终是城乡二元格局中的弱势者，并在政策建构的过程中，逐步深化了这一角色——它是附庸于经济政策之上的衍生品、城市政策之外的附加物。

整体而言，中国的农村社会政策是一种特惠制而非普惠制的政策体系^[13]。它以特定的农村人口为政策对象，旨在以较有限的资源达成既定的政策目标，所导致的结果是农村社会政策的碎片化与低水准；并突出存在着行动主体缺失、实施程序不足、公共财政投入过小、城乡二元化现象鲜明、农民自我保障现象严重等问题^[14]。在纵向结构上，政府在宏观战略和政策落实上存在严重的定位偏差和责任缺失；在横向结构上，农村社会政策无论在体系发展、体制管理等方面都与城市政策存在较大距离；在政策过程上，政策主体（农民）的社会参与严重不足^[15]，既阻碍了农民对新农村建设背景下农村社会政策的监督，亦使农民被赋予了非主体性对象的特征，致使我国农村社会政策始终缺乏农民主体的声音，而使政策表现出一以贯之的“自上而下”性。在政策理念上，我国农村社会政策嵌套于“下游干预”的应急型社会政策格局^[16]，尚未摆脱经济政策的长期束缚。归结之，对政策主体、政策理念的漠视进一步加剧了我国农村社会政策的内在张力，形成政策衍生问题的恶性循环。

由此，许多学者在研究农村社会政策时，采取了逐一突破的策略，重点探讨了社会养老保障、新型农村合作医疗和反贫困政策这三大政策，研究成果相对较多。

对于农村养老政策这一主题，长期以来，众多学者的研究焦点多集中在如何实现养老社会保障的城乡整合。许多学者对城乡福利制度未来关系的取向进行了研究，提出了“统一论”、“有差异的整合论”、“保持差异论”等建设思路^[17]。2007 年以后，随着新型农村养老保险制度在各地的试点和推进，对不同实践模式的总结和比较成为新的研究热点。

就新型农村合作医疗政策而言，它在政策实践中依然突出存在着保障水平偏低、“逆向选择”严重、再分配效应扭曲、筹资主体单一、运行费用过高和治理结构单一等缺陷^[18]。自进入社会主义新农村建设以来，新型农村合作医疗开始突破既有“社区保险”的低层次制度架构，开始转向政策的统筹设计。对此，已有学者分别从政府角色、政策目标、具体路径展开深入探讨，提出新农合、城镇职工医疗和城镇居民医疗之间进行衔接或对接的策略。

此外，自改革开放以来，中国陆续出台了多种形式的扶贫项目，使农村地区的贫困问题得到了较好的治理。郑杭生等指出，我国农村反贫困政策反映出基于个体主义范式和社会结构范式下的不同行动路径^[19]，这既投射出不同的理论预设与消解策略，也呈现了我国农村反贫困政策在不同阶段所取得的政策成效与政策创新。目前，开发式扶贫政策对地域和贫困人口劳动能力的倚重使得其对剩余贫困人口的政策边际效益几乎等于零^[20]。而重点转移滞后、政策主体单一、对象参与缺乏、开放程度不足、实施手段传统等缺陷是反贫困政策集中凸显的问题^[21]。对此，张秀兰等指出，中国农村反贫困政策应形成一个由普遍性的医疗保障制度、普惠型社会福利、选择性社会救助以及新型开发式扶贫政策组成的“四驾马车”来共同发挥作用，在理念上实现从社会救助向社会保护的根本转变^[22]。

四、中国农村社会政策未来的发展趋势

对我国农村社会政策的发展与展望，学者们抓住这一问题的重要性，从各个角度提出了化解之策。

党国英认为，中国应当以市场化目标来改

造中国的农村社会经济制度，辅以契合农村发展现状的社会政策^[23]。显然，这种观点依然投射出以经济政策为主导的政策思路。对此，毕天云和杨团均指出，转变价值理念是重建我国农村社会政策的前提条件^[24-25]。这一政策思路不同于以往单纯的经济政策导向，也不同于单纯的社会救助政策导向，而是着眼于促进农村社会协调发展的均衡路线。这意味着，只有确立“公平公正”及“全面发展”的基本理念，从根本上理顺农村社会政策的不利局面，中国的农村社会政策建设才能取得质的突破。

此外，关信平曾明确提出，社会政策必须兼顾公平与效率的关系，不能只考虑公平，也应注重效率，将公平与效率对立起来的观点和做法都有害于社会政策的健康发展^[26]。在农村社会政策的语境下，必须承认和尊重中国城乡二元社会结构将长期存在的历史事实，重视农村社会问题的特殊性，更好地兼顾公平与效率。

随着全球化和中国的快速转型，中国社会的“三农问题”（农村、农业、农民）已发展演变为“新三农问题”（农民工、失地农民、农业村落终结）^[27]。将“老三农问题”与“新三农问题”结合起来解决，为农村人口提供户籍、住房、就业、劳保、医疗和子女教育等诸多方面的政策设计，打破和消除城乡二元结构，加快城乡统筹发展的步伐，已日趋成为学术界的共识。

五、重建中国农村社会政策的具体路径

就具体的路径和方案，学术界一直存在着不同声音。大体可概括为以下两种取向。

一是立足中国的社会现实，构建以城乡统筹发展为目标，以“社会公正”、“人的全面发展”为价值理念的衔接式农村社会政策路线。衔接是指城乡居民在获取社会政策保护上的权利是一致的，获取政策保护的原则是统一的；但囿于城乡的实际差别，两者的保护方式和执行标准可以不一致，即“有差别的统一”，并在渐进发展中以“统”融“分”^[28]。二是基于中国农村社会的独特性，建设具有相

对独立性地位的农村社会政策体系；在构建过程中，要高度重视和正确处理城乡社会政策体系间的衔接问题^[29]。

整体上，在推动中国农村社会政策向前发展的建设路径上，沿袭既有城乡社会政策二元分割格局，以经济政策为主导、社会政策为辅的主辅发展路线已遭到扬弃。在未来的一段时期内，鉴于我国城乡社会经济发展水平及现有政策体系间的较大差异，以及短期内实现完全意义上城乡社会政策一体化的不现实性，通过制度创新——在主要政策项目、缴费机制、保障水平和管理机制等方面进行过渡性的制度设计，从而实现城乡社会政策具体项目的有效对接，最终推进城乡社会政策的整合或一体化的建设方案，已获得学术界多数学者的认可。

但不管选择哪条路径，中国农村社会政策的建设，一定要促使政府的角色定位转向“能促型政府”，即政府的作用是形成一个使不同福利主体、福利系统共同发挥作用的制度框架。同时，考虑到社会福利政策的传输是一个福利提供者或传递者与接受者之间互动的过程，若要使社会政策预期目标高效实现，引入社会工作作为社会政策的实施者是必要选择^[30]。

六、对现有研究的评论

国内外学者的研究成果为中国农村社会政策的变革和完善提供了有益的参考，但现有研究也存在以下几个方面的问题。

1. 具象的共时性研究居多，整体视角和历史视角相对欠缺

目前的研究多集中于对某项具体政策的探讨，从整体视角来研究农村社会政策的成果不多。社会政策是一个包括各种政策内容的完整系统，单纯研究某项政策的确能帮助我们深入了解该项政策的全貌，但却无法呈现中国农村社会政策的完整图景。另外，现有的整体性研究多为此时此刻或彼时彼刻的共时性研究，历时性研究相对较少。共时性研究在描述政策实施现状方面具有明显优势，但在深入分析政策的实施机制、政策与环境的互动和政策发展的延续性等方面，则难负重任。故而，农村社会

政策研究不仅要关注对分散个案的分析,还应据此提炼关键变量进行类型化研究,从而建立以区域为单位的全国性农村类型划分方法,最终促成统合性与特殊性于一体的农村社会政策系统^①。

2. 重对策轻理论的朴素经验主义色彩

中国农村现行的许多政策及对政策的研究“区域性”色彩十分浓厚,即许多政策都是“在地方性经验的基础之上被时任执政者提到国家战略的高度或者经研究者的理论抽象而得以在全国范围内迅速地推广实施的”^②。无论是研究新型农村合作医疗、养老政策还是社会救助政策,朴素经验主义是许多研究者选择的研究策略,这也无可厚非。但是,对实践研究的热议和理论探讨的不足形成了鲜明的反差,既反映出学界对“微观经验事实与宏观农村政策的本质差别”^[31],也在某种程度上解释了我国农村社会政策在实践中表现出来的断裂性特征。这一浓厚的朴素经验主义的研究策略使得我国的农村社会政策长时期缺乏坚实的理论根基,某种程度上导致农村政策实践走了不少弯路。

3. 缺乏以政策对象(农民)为研究内容的实证研究

作为一个后发外向型现代化国家,在工业化和城市化的进程中,以政府为主导,政策设计者通过规划性社会变迁的方式改造农村社会成了必然选项,而各种政策、法律和制度均是以外生性的植入方式输入到农村社会中的。在这个过程中,政策文本是最重要的,至于政策对象到底有何需求、对政策的看法和评价等是可以忽略不计的。虽然许多研究者就影响农村社会政策实施效果的变量进行了深入探讨,但其提出的解决对策效果不佳。归根结底,原因还在于目前我国农村政策的研究多从政府层面看问题,而缺乏对农民需求、农民心理感受的微观实证研究。事实上,通过制定农村社会政策来解决农村问题特别是贫困问题,唯有从微观视角出发,真正理解了农民的行为和文化,才能设计出有效的制度安排。

4. 缺少对农村社会制度或非制度等嵌入性因素的政策分析

农村社会政策不是孤立的单一制度设计,而是整体制度设计中的一部分。这一制度包括现代农业体系、农村基础设施、农民增收、农村社会事业、农村税费与金融等体制创新及农村政治体制改革等多个环节。制定适用于农村地区的社会政策,必须要综合考虑我国政治、经济和文化等正式制度,以及农村的习俗、伦理和道德等非正式制度等因素。正如新制度主义所指出的,任何制度的运行都是嵌入于更大的经济、社会、政治和文化等结构性因素中的。在现有农村社会政策研究中,仅有为数较少的学者涉及了相关剖析。当前,农村土地制度的变革、农村社会结构的转型和全球化对农村地区的影响等都是我国农村社会所发生的基础性变化,但缺乏应有的重视和位置。显然,缺乏对农村社会制度或非制度性因素的对话必然会影响农村社会政策的研究深度及政策的完善。

参考文献:

- [1] 毕天云. 论社会政策时代的农村社会政策体系构建 [J]. 学习与实践, 2007, (8).
- [2] 李迎生, 张朝雄. 农村社会政策的改革与创新 [J]. 教学与研究, 2008, (1).
- [3] 同 [1].
- [4] 陈晓莉. 统筹城乡发展中的农村社会政策创制问题 [J]. 理论与改革, 2008, (5).
- [5] 同 [1].
- [6] 同 [2].
- [7] 李培林. 使经济发展成果更多体现到改善民生上 [J]. 求是, 2007, (17).
- [8] 李培林. 全球化与中国“新三农问题” [J]. 福建行政学院福建经济管理干部学院学报, 2006, (2).
- [9] 同 [1].
- [10] 杨团. 中国新农村发展与农村社会保障 [J]. 学习与实践, 2006, (5).
- [11] Murphy, R. Turning Peasants into Modern Chinese Citizens “Population Quality” Discourse, Demographic Transition and Primary Education [J]. The China Quarterly, 2004, (177).
- [12] 景天魁. 引致和谐的社会政策 [J]. 探索与争鸣, 2008, (10).

(下转第 31 页)

① 赵晓峰. 农村政策研究: 缘何重要, 何以可为? ——兼评贺雪峰新著《什么农村, 什么问题》. <http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid=12310/page=1.html>. 2010-01-20

② 同①。

的功效。

综上,很多因素都能影响失业者再就业的可能性,而是否参加过积极的就业政策项目,成为除失业者的文化水平外,最能影响其再就业可能性的因素。

三、启示

虽然关于积极的就业政策养懒汉和无用说的声音经常出现,但本文通过实证研究证实了积极就业政策的有效性,并对某些现象给出了合理的解释,即将年龄、教育程度等因素纳入模型分析,参加过积极就业政策项目的失业者的再就业率是同等背景条件下(包括失业者的年龄、性别、失业持续期长度及文化程度等),但未参加过任何积极就业政策项目的失业者的1.71倍。可见我国积极的劳动力市场政策在失业者再就业过程中确实发挥着至关重要的积极作用,应该给予充分重视。

但本研究的调查数据显示:我国的积极就业政策被劳动者所了解的程度并不高,失业者中对该政策一无所知者占36.4%,而积极就业政策项目的参与率也较低,仅有10.4%的失业者参与过积极就业政策项目。说明我国应继续加大对积极就业政策项目的人力和物力的投入,扩大对积极的劳动力市场政策的宣传力度和政策的覆盖范围。

参考文献:

- [1] Michael Fertig , Christoph M. Schmidt , Hilmar Schneider. Active Labor Market Policy in Germany—Is There a Successful Policy Strategy? [J]. Regional Science and Urban Economics , 2006 , (36) .
- [2] Michele Belot and Jan Van Ours. Unemployment and Labor Market Institutions: An Empirical Analysis [J]. Journal of the Japanese and International Economies , 2001 , (15) .
- [3] Kluge J. , Schmidt C. M. Can Training and Financial Incentives Combat European Unemployment? A Survey of Recent Evaluation Studies [J]. Economic Policy , 2002 , (35) .
- [4] Sianesi B. Differential Effects of Active Labour Market Programs for the Unemployed [J]. Labour Economics , 2008 , (3) .
- [5] Carling K. , Richardson , K. The Relative Efficiency of Labour Market Programs: Swedish Experience from the 1990s [J]. Labour Economics , 2004 , (11) .

[责任编辑 董玉芬]



(上接第19页)

- [13] 同 [4].
- [14] 赵慧珠. 中国农村社会政策的演进及问题 [J]. 东岳论丛, 2007, (1).
- [15] 同 [2].
- [16] 张秀兰, 徐月宾等. 改革开放30年: 在应急中建立的中国社会保障制度 [J]. 北京师范大学学报, 2009, (2).
- [17] 李迎生. 中国社会保障制度的模式选择 [J]. 科学社会主义, 2004, (04).
- [18] 韩央迪. 农民社会保障的制度实践与发展困境: 基于北京市三区县的实证研究 [J]. 人口与经济, 2009, (1).
- [19] 郑杭生, 李棉管. 中国扶贫历程中的个人与社会: 社会互构论的诠释理路 [J]. 教学与研究, 2009, (6).
- [20] 徐月宾, 刘风芝, 张秀兰. 中国农村反贫困政策的反思: 从社会救助向社会保护转变 [J]. 中国社会科学, 2007, (3).
- [21] 李迎生, 七琪. 社会政策与反贫困: 国际经验与中国实践 [J]. 教学与研究, 2009, (6).
- [22] 同 [20].
- [23] 党国英. 以市场化为目标改造农村社会经济制度——当前农村政策的一个评论 [J]. 中国农村观察, 2002, (3).
- [24] 同 [1].
- [25] 同 [10].
- [26] 关信平. 建立社会政策基本制度体系中的若干重要问题 [J]. 中国社会导刊, 2008, (24).
- [27] 同 [8].
- [28] 同 [2].
- [29] 同 [1].
- [30] 王思斌. 社会政策实施与社会工作的发展 [J]. 江苏社会科学, 2006, (2).
- [31] 贺雪峰. 什么农村, 什么问题 [M]. 北京: 法律出版社, 2008, 36.

[责任编辑 王树新]