



当 | 代 | 中 | 国 | 社 | 会 | 变 | 迁 | 研 | 究 | 文 | 库

新型农村合作医疗 制度信任的形成过程

房莉杰◎著

The Formation Process of
Institutional Trust:
A Case Study of New Cooperative Medical Scheme



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



当 | 代 | 中 | 国 | 社 | 会 | 变 | 迁 | 研 | 究 | 文 | 库

新型农村合作医疗 制度信任的形成过程

房莉杰◎著

The Formation Process of
Institutional Trust:
A Case Study of New Cooperative Medical Scheme



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

形成过程/房莉杰著. —北京:

社会科学文献出版社, 2014. 12

(当代中国社会变迁研究文库)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6498 - 5

I. ①新… II. ①房… III. ①农村 - 合作医疗 - 医疗保健
制度 - 研究 - 中国 IV. ①R197.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 216444 号

· 当代中国社会变迁研究文库 ·
新型农村合作医疗制度信任的形成过程

著 者 / 房莉杰

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 童根兴

责任编辑 / 任晓霞

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11.75 字 数: 153 千字

版 次 / 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6498 - 5

定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

当代中国社会变迁研究文库编委会

主 任：李培林

副主任：陈光金 张 翼

委 员：（按姓名英文字母排序）

陈婴婴 景天魁 李春玲 李银河

罗红光 王春光 王晓毅 王延中

王 颖 杨宜音

总序

推进中国社会学的新成长

中国社会学正处于快速发展和更新换代的阶段。改革开放后第一批上大学的一批社会学人，已经陆续到了花甲之年。中国空前巨大社会变迁所赋予社会学研究的使命，迫切需要推动社会学界新一代学人的快速成长。

“文革”结束后，百废待兴，各行各业都面临拨乱反正。1979年3月30日，邓小平同志在党的理论务虚会上，以紧迫的语气提出，“实现四个现代化是一项复杂繁重的任务，思想理论工作者当然不能限于讨论它的一些基本原则。……政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在也需要赶快补课。……我们已经承认自然科学比外国落后了，现在也应该承认社会科学（就可比的方面说）比外国落后了”。所以必须急起直追，深入实际，调查研究，力戒空谈，“四个现代化靠空谈是化不出来的”。此后，中国社会学进入了一个通过恢复、重建而走向蓬勃发展和逐步规范、成熟的全新时期。

社会学在其恢复和重建的初期，老一辈社会学家发挥了传帮带的作用，并继承了社会学擅长的社会调查的优良传统。费孝通先生是我所在的中国社会科学院社会学研究所第一任所长，他带领的课

题组，对实行家庭联产承包制后的农村进行了深入的调查，发现小城镇的发展对乡村社区的繁荣具有十分重要的意义。费孝通先生在 20 世纪 80 年代初期发表的《小城镇·大问题》和提出的乡镇企业发展的苏南模式、温州模式等议题，产生广泛的影响，并受到当时中央领导的高度重视，发展小城镇和乡镇企业也随之成为中央的一个“战略性”的“大政策”。社会学研究所第三任所长陆学艺主持的“中国百县市经济社会调查”，形成了 100 多卷调查著作，已建立了 60 多个县（市）的基础问卷调查资料数据库，现正在组织进行“百村调查”。中国社会科学院社会学研究所的研究人员在 20 世纪 90 年代初期集体撰写了第一本《中国社会发展报告》，提出中国社会变迁的一个重要特征，就是在从计划经济走向社会主义市场经济的体制转轨的同时，也处于从农业社会向工业社会、从乡村社会向城市社会、从礼俗社会向法理社会的社会结构转型时期。在社会学所的主持下，从 1992 年开始出版的《中国社会形势分析与预测》年度“社会蓝皮书”，至今已出版 20 本，在社会上产生较大影响，并受到有关决策部门的关注和重视。我主持的从 2006 年开始的全国大规模社会综合状况社会调查，也已经进行了三次，建立起庞大的社会变迁数据库。

2004 年党的十六届四中全会提出的构建社会主义和谐社会的新理念，标志着一个新的发展时期的开始，也意味着中国社会学发展的重大机遇。2005 年 2 月 21 日，我和我的前任景天魁研究员为中央政治局第二十次集体学习作“努力构建社会主义和谐社会”的讲解后，胡锦涛总书记对我们说：“社会学过去我们重视不够，现在提出建设和谐社会，是社会学发展的一个很好的时机，也可以说是社会学的春天吧！你们应当更加深入地进行对社会结构和利益关系的调查研究，加强对社会建设和社会管理思想的研究。”2008 年，一些专家学者给中央领导写信，建议加大对社会学建设发展的扶持力

度，受到中央领导的高度重视。胡锦涛总书记批示：“专家们来信提出的问题，须深入研究。要从人才培养入手，逐步扩大社会学研究队伍，推动社会学发展，为构建社会主义和谐社会服务。”

目前，在恢复和重建 30 多年后，中国社会学已进入了蓬勃发展和日渐成熟的时期。中国社会学的一些重要研究成果，不仅受到国内其他学科的广泛重视，也引起国际学术界的关注。现在，对中国社会发展中的一些重大经济社会问题的跨学科研究，都有社会学家的参与。中国社会学已基本建立起有自身特色的研究体系。

回顾和反思 20 多年来走过的研究历程，社会学的研究中也还存在不少不利于学术发展的问题。

一是缺乏创新意识，造成低水平重复。现在社会学的“研究成果”不可谓不多，但有一部分“成果”，研究之前缺乏基本的理论准备，不进行已有的研究成果的综述，不找准自己在学科知识系统中的位置，没有必要的问题意识，也不确定明确的研究假设，缺少必需的方法论证，自认为只要相关的问题缺乏研究就是“开创性的”、“填补空白的”，因此研究的成果既没有学术积累的意义，也没有社会实践和社会政策的意义。造成的结果是，低水平重复的现象比较普遍，这是学术研究的大忌，也是目前很多研究的通病。

二是缺乏长远眼光，研究工作急功近利。由于科研总体上资金短缺，很多人的研究被经费牵着鼻子走。为了评职称，急于求成，原来几年才能完成的研究计划，粗制滥造几个月就可以出“成果”。在市场经济大潮的冲击下，有的人产生浮躁情绪，跟潮流、赶时髦，满足于个人上电视、见报纸、打社会知名度。在这种情况下，一些人不顾个人的知识背景和学科训练，不尊重他人的研究成果，不愿做艰苦细致的调查研究工作，也不考虑基本的理论和方法要求，对于课题也是以“圈”到钱为主旨，偏好于短期的见效快的课题，缺乏对中长期重大问题的深入研究。

三是背离学术发展方向，缺乏研究的专家和大家。有些学者没有自己的专门研究方向和专业学术领域，却经常对所有的问题都发表“专家”意见，“研究”跟着媒体跑，打一枪换一个地方。在这种情况下，发表的政策意见，往往离现实很远，不具有操作性或参考性；而发表的学术意见，往往连学术的边也没沾上，仅仅是用学术语言重复了一些常识而已。这些都背离了科学研究出成果、出人才的方向，没有能产生出一大批专家，更遑论大家。

这次由中国社会科学院社会学研究所学术委员会组织的当代中国社会变迁研究文库，主要是由社会学所研究人员的成果构成，但其主旨是反映、揭示、解释我国快速而巨大的社会变迁，推动社会学研究的创新，特别是推进新一代社会学人的成长。

李培林

2011. 10. 20 于北京

序

本书是我的学生房莉杰，在其写的博士论文基础上修改完成的，她本想在以前的日子里就出版一本专著。大概是因为博士毕业之后工作太忙，直到最近她去英国伦敦政治经济学院进修，才将梳理完的稿子发给我，并让我在十天之内帮忙写个序言。碰巧我最近也忙于杂务，因此序言要么等到深思熟虑后再写，但这样会延后本书的出版时间，要么就简单写几句话，谈点体会，我选择了后者。

房莉杰之所以找我写序，我想首先是因为我曾经是她的老师，我们彼此很熟悉，她相信我会给她写。简而言之，她找我写序，是“信任”我。这种“信任”是基于私人关系的信任，其中交往经验发挥着很重要的作用，大概是我所积累的“守信概率”比较高吧。其次，从成本收益分析的角度看，即使我不写，她的损失也不会很大，所以不妨试着找我看。这两个方面是影响“信任”的因素，房莉杰在本书中都做了分析。

按照房莉杰本人的说法，本书以新农合的制度信任为例，探索在中国当前情况下，制度信任的形成机制。她很自谦地说：“在本项研究中并没有理论突破，而是尝试从多种理论视角对制度信任进行解释，最终从‘过程’的角度将这些理论解释连接起来。”其

实，做过学问的人都知道，即使是“连接”工作，做好也很不容易。房莉杰通过“制度信任的过程”确实将信任研究的信任文化、关系嵌入、理性分析、信任经验四个主要视角连接起来了，而且有模有样。我相信本书会对学术界有一定的贡献，会给做相关研究的研究者一定的启发，并且给促进制度信任、加强制度建设的种种实践提供一定的参考。

毫无疑问，制度建设是当今中国社会建设的重要内容。具有现代取向的、设计科学合理而又得以切实执行的制度体系，不仅是社会运行秩序的重要保障，也是社会协调发展、人民安身立命的重要前提。然而比较吊诡的是，如今时代的制度建设面临前所未有的艰难处境。利益集团的分化、价值观念的多元、社会变迁的迅速以及不确定性风险的广泛存在，这种种因素不只是加剧了制度设计的复杂性，也使得人们对于制度执行的可靠性心存怀疑。我们一方面呼吁制度建设，另一方面又在批判制度、违反制度，从而不停地推动制度变迁。从制度信任的角度看，或许可以说今天中国社会的制度信任不足，甚至在某种程度上存在制度信任危机，这产生的原因是非常复杂的，其中既有中国特色，又有全球共性，有相当大的深入探讨的空间。

根据个人的经验，我倾向于认为：基于共识的制度、重复实践的制度、制度选择的空间以及行动者预期的稳定性，都是影响制度信任的一些重要因素，进一步说，如果一项制度是外来的、强制的，比起内生的契约性制度，其获得的信任程度应该会低，“非我族类，其心必异”大概是一种比较普遍的心理定势；一项制度不能产出预期的实践或者针对不同的人在不同时间的产出不同，比起具有稳定重复的实践产出的制度，其获得的信任程度应该会低，这就是所谓的“听其言、观其行”；行动者面临更多的制度选择时，比起只有一种制度选择，其对制度的信任程度应该会低，这种情况

下行动者常常只能是“宁信其有，不信其无”，不得已而为之；行动者的心理和行动预期越稳定，或许其对制度的信任程度会越高，但行动者变化的心理和不断增长的行动期望总是挑战具有相对稳定性的制度安排。当然，这里也存在反向的作用。如今时代的一个悲剧或许就在于不稳定的行动者与不稳定的制度之间存在恶性的循环刺激，以至于出现种种失范以及失范情境下种种病态的人。

就“信任”研究领域而言，我是一个外行人，但是我对内行人的研究成果很感兴趣，也充满期待。房莉杰是我招收的第一届全日制硕士研究生和博士研究生，她对自己要求比较严格，也确实敏学好问，具有不错的学术潜质，如今她已在社会政策研究领域崭露头角。基于以往的经验，我相信她会更加熟练地工作，开展更加深入的研究，取得更加优质的成果，从而为社会政策研究做出更多贡献，如果她能够更好地管理自己的话。

希望她一切如意。是为序。

洪大用教授

中国人民大学社会学系

2014年6月3日

目 录

第一章 研究背景：合作医疗与制度信任	1
第一节 制度信任与中国现状	1
第二节 以农村合作医疗制度为例理解制度信任	4
第二章 研究框架：如何理解制度信任	20
第一节 文献综述与分析框架	20
第二节 研究设计与研究方法	39
第三章 调查地区新农合实施的基本情况	48
第一节 调查地区和调查对象的背景情况	48
第二节 调查地区新农合的制度设计	53
第三节 调查地区新农合的实施过程	72
第四节 本章小结	79
第四章 调查地区新农合制度信任的整体情况	82
第一节 新农合制度信任的态度与行为	82
第二节 对制度规范的了解与评价	86
第三节 对制度执行者的信任情况	92
第四节 本章小结	98

第五章 如何理解和评价制度	100
第一节 z 村的情况	100
第二节 y 村的情况	107
第三节 本章小结	116
第六章 如何理解和评价制度执行者	119
第一节 z 村的情况	119
第二节 y 村的情况	128
第三节 本章小结	135
第七章 制度环境的解释	138
第一节 税费改革前后的中国农村环境	138
第二节 z 村的情况	143
第三节 y 村的情况	149
第四节 本章小结	158
第八章 结论：新农合制度信任的形成过程	160
参考文献	167
后 记	176

第一章

研究背景：合作医疗与制度信任

第一节 制度信任与中国现状

中国社会正处于快速转型过程中，从食品安全到医患冲突，现阶段的整体信任度低已经成为一个不争的事实。尽管具体的个人之间也存在不信任，但是所有的问题最终都指向维护社会正常运行的稳定机制——制度。

一 信任制度何以重要

在我们的生活中，信任无处不在。当我们借钱给熟人的时候，当我们与他人进行货币交易的时候，当我们驾车在公路上行驶的时候，信任都在发挥作用，我们无意识地、随时地将自己的信任付诸他人。信任对象可以是熟悉的人，比如你的老同学，你会基于老同学的品德和能力做出判断，因为你很熟悉你的老同学们，所以你会借钱给张三却不会借钱给李四。然而在大多数时候，你对信任对象并不熟悉，比如，你对迎面驶来的那辆车的驾驶者一无所知，但是你还是相信驾驶者会靠右行驶，所以你放心地与那辆车擦肩而过，而不担心那辆车会撞你。因为你知道靠右行驶是交通规则规定的，几乎每一个在中国境内驾车的驾驶者都会了解并遵守这项基本的规

则。交通规则是一项具体制度，人类社会正是由形形色色的制度塑造而成。通过对符合制度规定的行为的认可与鼓励，以及对违反制度规定的行为的惩戒，将人们的行为控制在一定的范围内，这大大减少了社会的不确定性和风险，使人们形成稳定的心理预期，从而生长出信任（Zuker, 1986；刘少杰，2006）。从这个角度上说，制度是信任的基础。

然而制度并不仅仅是信任的基础，事实上制度和信任的关系非常复杂，其中包含了两个全然不同的因果关系——制度既是信任的基础，又是信任的对象。虽然强制的制度可以减少不确定性，增强社会运行的稳定性，但却不能消灭不确定性于无形，因此再复杂、细致、完善的制度，其实施都要依赖最起码的信任，或者说“最小信任”（罗家德、叶勇助，2007）。换句话说，建立在制度基础上的稳定的心理预期要以信任制度为前提，尤其是对于自上而下实施的外在制度，以及以实施这些制度为目的的正式组织而言，人们要判断是否信任制度本身。“货币、真理（比如专家系统）与权力都是交往的普泛化媒介，它们是复杂性简化的载体。……复杂性简化以信任为前提。”（卢曼，2005：73）在这一方面，吉登斯也有类似论述，他认为信任不仅包括“对诚实或他人的爱的信念”，还包括“对抽象原则之正确性的信念”（刘少杰，2006）。

以货币系统为例，该系统营造了经济交易的稳定秩序，这种秩序将人们的信任和交易行为从熟人扩展到了陌生人、抽象组织等。但是货币系统的这一功能必须以社会的绝大多数成员接受和信任这一系统为前提，在一个急速通货膨胀或假币泛滥的社会，人们丧失对货币系统的信任，即意味着由货币系统建立起来的交易秩序的瓦解，建立在稳定秩序基础上的交易信任也随之不复存在。

因此，我们经常提到的对陌生人的信任，并不是对具体某个

人的信任，而是对具体制度的信任。正如我们不是信任某位驾驶者，而是相信大多数驾驶者会遵守靠右行驶的规则，即信任交通规则会被有效执行；当我们使用货币进行交易的时候，也就是说我们信任货币系统会有效运行……可想而知，如果人们缺乏对制度的“最小信任”，制度就不可能有效实施，整个社会就会陷入无序状态。

二 中国的整体信任状况

中国目前存在较为严重的信任危机，这已经成为不争的事实，它表现在许多方面，包括人际不信任、对法规制度的不信任，以及对执行法规制度的机构的不信任等（冯仕政，2004；彭泗清，2003a）。从中国文化的角度，研究者认为中国传统的信任是以私人关系为基础的人际信任和道德性信任，这与现代社会所需要的法制性信任相抵触，中国目前缺乏建立法制性信任的社会基础与法律保障，这是产生信任危机的主要原因之一（冯仕政，2004；彭泗清，2003a）。也有研究者不是从文化的角度，而是从社会转型的角度得出类似结论，他们认为由于广泛的社会变动，原有的社会约束，或者说信任的制度基础减弱，而法制的健全使适合现代社会的制度约束没有充分发挥作用，最终导致信任危机（张静，1997）。经济学家认为对传统文化的破坏，加上不合理的经济制度和政府行为导致了信任危机（张维迎，2003）。郑也夫分析了人格信任、货币系统、专家系统三个方面存在的信任危机，揭示了目前中国在维持信任的稳定机制上存在信任问题（郑也夫，2001）。

上述研究虽然从不同角度论述信任危机，但都走向一个结论，正如张静在她的文章中提到的，“每一种信任都包含了对约束机制本身的信任成分，故信任水平的变化，事实上反映了信任维持机制的变化——人们对它的有效性产生了怀疑”（张静，1997）。这正

是中国目前信任危机产生的根本原因所在。正是在这一结论下，上述研究者进一步提出目前解决信任危机的根本途径是建立稳定的约束机制，包括完善法规、健全监督机制、规范政府行为、重塑社会道德、废除社会排斥机制等（郑也夫，2001；张维迎，2003；冯仕政，2004；张静，1997）。

综上所述，关于中国信任的相关研究都不约而同地聚焦于对维持社会信任的约束机制的信任，揭示了目前中国信任危机的根本原因。换句话说，中国目前的信任危机是“制度信任”的危机，即运行制度所需要的“最小信任”没有形成，而这在很大程度上归因于目前转型社会的背景。这进一步证明了在中国现阶段，研究制度信任的重要性。

第二节 以农村合作医疗制度为例理解制度信任

正是由于“制度信任”的研究在当今中国社会非常有实践意义，因此本书试图选择一个制度案例，诠释如何理解当今中国的制度信任，而农村合作医疗制度正是一个合适的制度案例。之所以选择这项制度作为研究案例，一方面，因为农村合作医疗制度是颇具中国特色的农村医疗保障制度，从“旧”的农村合作医疗制度到新型农村合作医疗制度（以下简称“旧农合”和“新农合”）的六十多年发展历程折射出中国社会的整体变迁；另一方面，由于新农合遵循“自愿参加”的原则，因此参合率似乎也给制度信任提供了一个具体的衡量指标。

一 何谓农村合作医疗制度

农村合作医疗制度是颇具中国特色的医疗保障制度，以2002年为界，中国农村的合作医疗制度可以用“旧”和“新”区分。