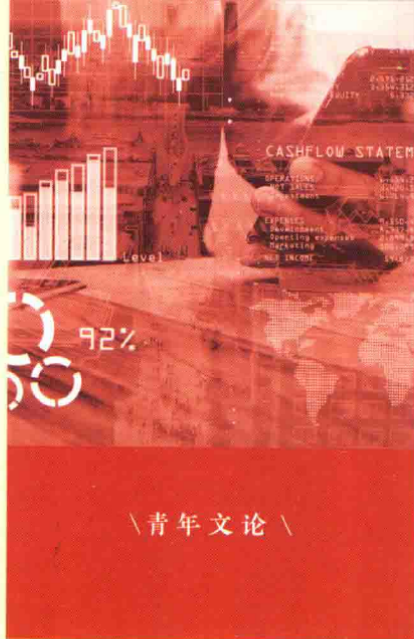




\\ 青年文论 \\

政策过程中的 “情境—结构—行为”

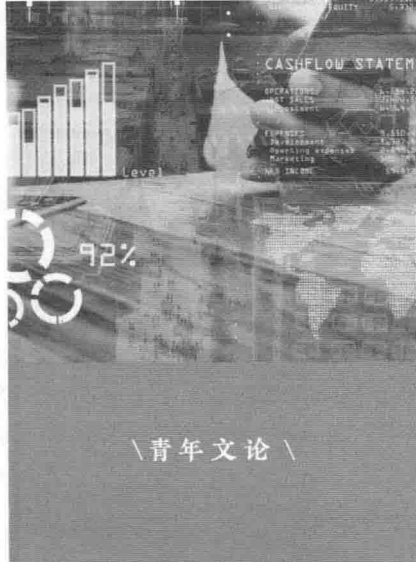
中国农村养老保险政策研究

王婷 著

Zhengce guocheng zhong de qingjing jiegou xingwei



江苏人民出版社



\青年文论\

政策过程中的 “情境—结构—行为”

中国农村养老保险政策研究

王 婷 著

Zhengce guocheng zhong de qingjing jiegou xingwei



社 科 文 库

江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政策过程中的“情境—结构—行为”：中国农村养老保险政策研究 / 王婷著. —南京：江苏人民出版社，2018.7

(社科文库. 青年文论)

ISBN 978-7-214-22297-8

I. ①政… II. ①王… III. ①农村—养老保险制度—研究—中国 IV. ①F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 174825 号

书 名 政策过程中的“情境—结构—行为”
——中国农村养老保险政策研究

著 者	王 婷
责任编辑	周晓阳
项目统筹	石 路
装帧设计	许文菲
责任监制	王列丹
出版发行	江苏人民出版社
出版社地址	南京市湖南路 1 号 A 楼, 邮编: 210009
出版社网址	http://www.jspph.com
排 版	南京展望文化发展有限公司
印 刷	江苏凤凰数码印务有限公司
开 本	652 毫米×960 毫米 1/16
印 张	18.75 插页 3
字 数	240 千字
版 次	2019 年 2 月第 1 版 2019 年 2 月第 1 次印刷
标准书号	ISBN 978-7-214-22297-8
定 价	57.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

江苏省社会科学院 《社科文库》编委会

主 任：夏锦文

副主任：陈爱蓓 樊和平 章寿荣

委 员：（以姓氏笔画为序）

丁 宏	王卫星	王亚平	叶扬兵
包宗顺	孙功谦	孙克强	孙肖远
吴先满	张 卫	张远鹏	张和安
陈清华	范旭斌	郑永辉	胡发贵
胡传胜	胡国良	姜 建	钱宁峰
徐 琴	徐永斌	徐志明	韩璞庚

总 序

习近平总书记多次强调指出,坚持和发展中国特色社会主义必须高度重视哲学社会科学,要加快构建具有继承性、民族性、原创性、时代性、系统性、专业性的中国特色哲学社会科学,加强中国特色新型智库建设。社会科学院作为哲学社会科学研究五路大军之一,肩负着重要的历史使命。地方社会科学院在构建中国特色哲学社会科学的过程中必须找准定位,才能发挥作用。

江苏省社会科学院作为地方社科院,成立于1980年,是江苏省人民政府直属事业单位,专门从事哲学社会科学研究和经济社会发展决策咨询服务,是江苏省委、省政府的思想库和智囊团。截至2017年底,有在职人员209人,其中高级职称107人,包括长江学者、国家“万人计划”首批哲学社会科学领军人才、国家级教学名师、中宣部“四个一批”人才、新世纪“百千万”国家级人才等各类人才。内设12个研究所,6个职能处室,6个分院,8个研究基地。组建的区域现代化研究院和大运河文化带建设研究院获批江苏省重点高端智库。

自建院以来,江苏省社会科学院名家辈出,学术成果丰硕,科研事业取得了长足进步,在理论研究、学科发展、人才建设等方面取得了一系列成绩,产生了一大批具有较高学术水平和应用价值的研究成果,为推进江苏省经济社会高质量发展做出了应有的贡献。近几年来,江苏省社会科学院深入发掘整理和分析研究江苏丰富的历史文化遗产,积极打造“江苏文脉研究工程”等标志性文化工程,出版了《江苏通史》(十卷本)和《江苏历代名人传记》(已出版20卷)等重量

级学术著作。我院学术著作出版、核心论文发表、国家社科基金项目立项、期刊建设水平以及智库综合影响力排名等发展指标在全国地方社科院系统中位居前列,在2017年全国智库排名中,江苏省社会科学院在全国社科院系统中列第四位,在全国各类智库中列第十八位。

在崭新的起点上,我院将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,不断学习贯彻落实党的十九大精神,深入研究全国及江苏改革发展稳定重大理论和实践问题,全面提升学术研究、理论阐释和决策咨询“三支笔”的水平,聚焦推进“两聚一高”新实践、建设“强富美高”新江苏,努力建设中国特色新型智库。为充分展现江苏省社会科学院的哲学社会科学研究成果,更好地推动江苏省经济社会文化发展,江苏省社会科学院与江苏人民出版社合作推出江苏省社会科学院《社科文库》系列丛书。文库分六大板块,分别为:

名家文存:整理本院知名学者专家学术成果,突出权威性、经典性、文献性。主要是通过梳理名家学术研究脉络,展现名家学术精神、学术理念和学人风采,为本院未来发展奠定基础。

青年文论:鼓励本院青年学者推出个人专著,其优秀博士论文亦可入选,以激发青年科研人员潜力,承前启后,不断打造精品学术成果,助力青年人才成长发展。

智库文集:以遴选汇编本院各智库研究精品成果、每年召开的智库论坛论文以及本院专家学者参加国内外其他智库会议论文为主,进一步扩大社会影响力,彰显本院对社会发展的责任担当。

学术文萃:以本院各研究所、各学科优秀学术性基础研究成果为主,主要通过遴选汇编本院专家学者历年来发表在国内外顶级学术期刊的学术文章,提升本院学术形象,扩大学术影响。

理论文丛:以阐释和解读马列经典文献及中央路线、政策、方针的理论性和创新性论文成果为主,主要遴选汇编本院专家学者发表在中央三报一刊(《人民日报》《光明日报》《经济日报》及《求是》杂志)等党报党刊上的优秀论文,提升理论宣传水平与效果。

资政文汇:以密切关注我省经济社会发展的研究报告成果为

主,主要遴选汇编发表在本院江苏发展报告、决策咨询报告、大运河智库以及其他单位重要决策报告等载体上的成果,特别是得到省委、省政府领导关注和批示的成果,以体现本院对江苏经济社会发展的贡献。

学术精神和价值理念是科研机构的灵魂。通过江苏省社会科学院文库工程,我们推出本院具有文献价值和学术价值的精品学术成果,既可以充分展现本院学术精神、学术理念和学人风采,进一步提升我院在学术界、理论界、智库界的影响力;又可以深度梳理我院学术研究脉络,有效盘活本院学术资源,承前启后,为将来的发展打下基础。社会科学研究的目的是为人的发展和社会的进步,希望本文库的出版能够为江苏经济社会文化发展做出应有贡献。

江苏省社会科学院《社科文库》编委会

2018年10月

序 言

公共政策过程的本质是一个政治过程,对政府政策过程的分析,是考察中国政府行为逻辑、准确把握中国政治发展战略的重要观察点。研究中国政策过程的内在规律,对于准确把握中国的政治发展战略,推动中国民主政治的不断深化,意义重大。本书以中国公共政策过程为研究对象,在对主流政策过程分析框架系统梳理的基础上,提取出政策过程的“情境”、“结构”、“行为”三个核心要素,以农村社会养老保险政策为例,从政策情境、政策结构、政策行为三个维度系统探讨了中国公共政策过程的运行逻辑。作为对于理解政策过程的因果系统所进行的一种规范化尝试,本书的研究不仅旨在描述和解释政策过程中的关键维度,而且通过考察重要因素或变量之间的关系,研究中国政策过程的运行逻辑,探索政策过程与多中心治理相互契合的发展轨迹,进而推动治理结构的再生产。

政策过程的分析维度是本书关于政策过程研究的统合中轴。在对中西方主流政策过程分析框架的内涵、发展、流变及其引发的讨论等进行梳理的基础上,本书提取出主流政策过程分析框架的共同属性与基本原则——本土化、系统化、社会化,并进一步剥离出这三种研究框架基本原则中发挥基础作用的核心概念,即基于“本土化”原则的“情境”概念、基于“系统化”原则的“结构”概念和基于“社会化”原则的“行为”概念,三个核心概念各自所代表的研究传统规定着各个原则的研究视角和研究路径,发展相对独立的同时也呈现出整合趋势,在政策过程的研究中形成不同的表现方式,彼此之间系统互

动,共同构成了把握宏观政策过程的关键维度。

理论探索的推进需要借助于现实经验的支撑。转型时期中国政策过程中情境、结构、行为具有本土化的境遇特征,本书聚焦中国农村社会养老保险政策过程,在考察农村社会养老保险政策与“情境—结构—行为”政策过程分析维度相互之间的理论契合性的基础上,立足于政策情境、政策结构、政策行为三个维度对农村社会养老保险政策过程展开分析,将理论探索与实践分析紧密融合起来,为全面清晰地把握中国政策过程运行逻辑奠定基础。

立足于政策过程中的情境维度,本书对政策过程、政策情境与政策问题的关系进行了理论分析,阐释了政策问题界定的政治属性与演进机制,通过问题感知把握问题形成的相关政治、经济、文化等等方面的情境;通过问题搜索,综合不同利益主体的诉求获取元问题;通过问题界定,将元问题进行概念化的分析处理,进而形成可以探索的实质问题;通过问题详述,对实质问题的根源、形成机理、影响因素等进行更详细、更具体的表达,最终确立正式问题。继而结合农村社会养老保险政策,系统考察了在政策过程的现实情境中,政策问题如何通过问题感知—问题搜索—问题界定—问题详述四个递进的层次演化建构的过程。

立足于政策过程中的结构维度,本书考察了政策结构中行动者运用各自的资源进行的策略互动与政策结果之间的关系。农村社会养老保险政策过程中的相关主体涉及政策社群、专业社群、府际社群、议题社群等不同类型,彼此之间产生的策略互动关系具体表现为政策社群价值理念的渐进重构、政策社群与府际社群的政策协调不断提升、政策社群与专业社群和议题社群的互动不断增强,在这种策略互动的过程中,形成了赋权与控权相结合的政策结构调控模式,推动着政策范式的不断变迁。政策结构始终贯穿于整个政策过程中,只有将行动者、政策结构与政策过程系统地整合起来加以考虑,才能更好地或更动态地解释政策过程的因果逻辑关系与政策变迁模式。

立足于政策过程中的行为维度,本书分析了政策过程中不同类型的政策行为网络的基本特质,这种特质影响行为者的行为以及最

终的政策工具选择,反过来又作用于政策过程的持续运行。农村社会养老保险政策运行过程揭示出,符合行为网络特质的政策工具往往更有助于平衡政策行为主体之间的资源分配,保证政策过程的持续推进。因此,政策行为网络的特质决定了政策工具的类型选择与介入方式。

通过全书的分析,我们发现,政策过程的情境、结构、行为背后共同交织着网络化的多中心运行轨迹。多中心交织的运行轨迹决定了贯穿于政策过程始终的是以“治理”为主要特征的集体行动模式,政策情境、政策结构、政策行为都内嵌于多中心的治理网络之中,逐渐塑造了政策过程中政策情境的主观建构模式、控权与赋权并重的政策结构调控模式、政策行为网络对于政策工具的适配性选择模式。在这种背景下,政策过程运行就是为了有效满足治理网络中不同行动者的基本政策需求、实现政策价值的公平配置而实施的集体行动。本书下一步的研究将围绕政策过程的多中心治理,立足于政策情境、政策结构、政策行为三个维度,广泛考察中国不同领域政策过程的运行逻辑,以求在验证本书研究维度的解释力与适用性的同时,进一步获取理论上的突破。

本书可能有以下三个方面的创新:

第一,建构了“情境—结构—行为”政策过程分析维度。本书在对主流政策过程分析框架系统梳理的基础上,提取出政策过程分析框架的共同属性、基本原则及其核心概念,在考察这三大核心概念的学科传统溯源的基础上,构建了“情境—结构—行为”政策过程分析维度,将情境、结构、行为纳入到中国政策过程分析之中。这三个维度是对国内外主流政策过程分析框架核心要素抽象提取所得,力求通过减少分析者工作中遇到的复杂性并使这些复杂性变得可以控制,简化了政策系统,进而为现实政策过程提供解释力。以作者狭隘的视野观察,尚未发现类似研究,“情境—结构—行为”政策过程分析维度建基于前人研究的基础上,同时也存在一定的创新空间。

第二,探讨了若干政策解释中的研究性问题或推论。本书的研究定位于政策解释型研究,政策解释不同于政策设计和建议,即不是

建议政府应该如何改变或者指定政策应该做什么,而是运用规范的研究方法对政策决策原因、过程或实施的逻辑关系提出一些关键的研究性问题,并对之进行规范和实践性分析的一项社会科学研究活动。本书对于理解政策过程因果系统进行了一种具体化和规范化的尝试,在此过程中提出了一系列研究性问题,如政策过程复杂性与政策维度简化性之间的关系;中国政策过程中政策情境的建构模式、政策结构的调控模式、政策行为的选择模式;政策过程中情境、结构、行为共同的运行轨迹;政策过程与治理结构再生产;等等。对于这些问题的研究,有助于增进我们关于政策过程运行逻辑的认识,同时对提高政策过程运行的科学性与合理性产生一定参考价值。

第三,较为完整地考察了中国农村社会养老保险政策过程的内在逻辑。中国农村社会养老保险政策作为中国社会改革与社会政策变迁发展的一个特征性缩影,相关研究汗牛充栋,但是从政策过程的视角,尤其是从政策情境、政策结构、政策行为三个维度对农村社会养老保险政策进行的研究尚不多见。本书立足于系统性思维模式对政策运行过程及其关键性作用机制(情境、结构、行为)展开研究,推动理论探索与实践分析的相互验证与彼此支撑,有助于深化对转轨社会和政策变迁史的经验实践研究。

目 录

序 言 / 1

第一章 导论 / 1

第一节 研究缘起 / 1

一、研究背景 / 1

二、研究意义 / 8

第二节 研究综述 / 11

一、政策过程研究 / 11

二、农村社会养老保险研究 / 17

三、农村社会养老保险政策过程研究 / 27

四、文献述评 / 32

第三节 研究问题与研究思路 / 35

一、研究问题 / 35

二、研究思路 / 35

第四节 研究方法、可能的创新与不足 / 37

一、研究方法 / 37

二、可能的创新 / 38

三、可能的不足 / 39

第二章 政策过程分析维度构建：“情境—结构—行为” / 40

第一节 主流政策过程分析框架的系统梳理 / 41

一、西方主流政策过程分析框架 / 42

二、中国主流政策过程分析框架 / 50

2 政策过程中的“情境—结构—行为”

第二节 “情境—结构—行为”分析维度的提出 / 52

一、主流政策过程分析框架的共同属性与基本原则 / 52

二、主流政策过程分析框架的概念基础与学科传统溯源 / 55

三、“情境—结构—行为”：政策过程分析的基本维度 / 60

第三节 “情境—结构—行为”的分析维度与中国政策过程研究 / 71

一、政策过程中“情境—结构—行为”的中国语境 / 71

二、中国农村社会养老保险政策与政策过程分析维度的理论契合 / 73

本章小结 / 76

第三章 建国以来中国农村养老政策变迁 / 78

第一节 建国初期公平优先、注重分配的农村集体养老政策模式 / 78

一、建国初期的政策情境 / 78

二、农村生产关系的调整与农村养老政策的内嵌性 / 79

三、行政吸纳中的农民集体养老政策模式 / 81

第二节 改革开放时期“国家缺位”的“老农保”政策模式 / 82

一、农村社会养老保险的探索实践 / 82

二、“老农保”政策的出台与叫停 / 86

三、对“老农保”政策的基本评价 / 88

第三节 新世纪以来“合作共治”的“新农保”政策模式 / 90

一、新型农村社会养老保险政策出台的现实背景 / 90

二、政策主体的多元互动 / 92

三、新型农村社会养老保险政策的出台与发展 / 99

本章小结 / 100

第四章 政策过程中的情境 / 101

第一节 政策问题：情境作用于政策过程的基本表现 / 102

一、政策过程中的情境压力与问题转化 / 102

二、政策问题界定的政治属性 / 102

三、政策问题界定的演进机制 / 104

第二节 农村社会养老保险政策的问题感知 / 106

一、政策问题感知的情境系统 / 106

二、政策问题感知的行动者系统 / 111

第三节 农村社会养老保险政策的问题搜索 / 113

- 一、中央政府的政策诉求 / 114
- 二、地方政府的政策诉求 / 115
- 三、农村集体经济组织的政策诉求 / 116
- 四、农民的政策诉求 / 117

第四节 农村社会养老保险政策的问题界定 / 120

- 一、政策问题概念化——由元问题向实质问题的界定 / 120
- 二、风险配置：农村社会养老保险政策问题的界定内容 / 121

第五节 农村社会养老保险政策的问题详述 / 127

- 一、农村社会养老保险政策问题建构的价值基础 / 127
- 二、农村社会养老保险政策问题建构的目标导向 / 128
- 三、农村社会养老保险政策问题建构的责任共担机制 / 128

本章小结 / 129

第五章 政策过程中的结构 / 131

第一节 农村社会养老保险政策结构概述 / 131

- 一、农村社会养老保险政策结构中的政策主体 / 131
- 二、政策网络结构的类型及特征 / 136

第二节 农村社会养老保险政策结构中政策主体的策略互动 / 138

- 一、政策社群价值理念的渐进重构 / 139
- 二、政策社群与府际社群的政策协调不断提升 / 148
- 三、政策社群与专业社群、议题社群的互动不断增强 / 169

第三节 赋权与控权：政策结构的调控模式 / 177

- 一、民主集中制原则下的赋权与控权 / 178
- 二、调控模式下的政策范式变迁 / 179
- 三、调控模式的治理效率 / 185

本章小结 / 188

第六章 政策过程中的行为 / 190

第一节 政策行为与政策工具 / 191

- 一、政策工具：政策行为的主要手段 / 191
- 二、政策工具选择的标准 / 194
- 三、政策行为网络的四种类型与相关政策工具的选择 / 195

4 政策过程中的“情境—结构—行为”

第二节 农村社会养老保险政策行为的经验分析 / 200

一、农村社会养老保险政策行为的“多中心”特性 / 200

二、农村社会养老保险政策行为网络的类型 / 202

三、农村社会养老保险政策工具使用的现实评估 / 213

四、农村社会养老保险政策工具的选择 / 220

本章小结 / 229

第七章 研究讨论与研究展望 / 231

第一节 研究讨论 / 231

一、关于政策过程的研究维度 / 231

二、关于政策过程中政策情境的建构模式 / 233

三、关于政策过程中政策结构的调控模式 / 233

四、关于政策过程中政策行为的选择模式 / 235

五、关于政策过程网络化的多中心治理 / 235

第二节 研究展望 / 236

一、风险社会的不确定性 / 236

二、政策网络的多中心治理 / 237

参考文献 / 240

附 录 / 261

附录一：民政部关于印发《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》的通知 / 261

附录二：国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见 / 265

附录三：国务院批转整顿保险业工作小组保险业整顿与改革方案的通知 / 270

附录四：国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见 / 275

评阅意见 / 281

图目录

- 图 1-1 研究思路图(技术路线图) / 36
- 图 2-1 政策工具图谱 / 65
- 图 4-1 政策问题情境感知系统图 / 113
- 图 4-2 政策问题网络搜索图 / 119
- 图 4-3 政策问题建构的步骤 / 130
- 图 5-1 政策结构中相关主体的决策方式 / 138
- 图 5-2 农村社会养老保险制度的组织体系 / 162
- 图 5-3 地方政府试点政策出台的基本路径 / 166
- 图 5-4 中国 GDP 总量及人均 GDP(2007—2015) / 166
- 图 5-5 中国财政收入变化趋势(2007—2015) / 167
- 图 5-6 关于“农村社会养老保险”报纸报道数量走势(2000—2014) / 175
- 图 5-7 关于“农村社会养老保险”国内外学术会议论文数量走势
(2000—2014) / 175
- 图 5-8 关于“农村社会养老保险”期刊论文数量走势(2000—2014) / 176
- 图 5-9 关于“农村社会养老保险”博硕士论文数量走势(2000—2014) / 176
- 图 5-10 中国网民对“农村社会养老保险”的关注度(2011—2016) / 176
- 图 5-11 中国不同区域网民对“农村社会养老保险”的关注度
(2013.9—2017.1) / 177
- 图 7-1 政策过程网络化的多中心治理轨迹 / 236

表目录

- 表 1-1 国外学者关于政策过程的经典定义 / 12
- 表 2-1 西方政策过程分析框架的经典类型 / 49
- 表 2-2 国内部分学者构建的政策过程研究框架 / 51
- 表 2-3 政策执行研究的主要类型 / 59
- 表 5-1 不同时期的执政发展理念对政策价值取向的影响 / 140
- 表 6-1 部分学者对于政策工具的类型学研究 / 192
- 表 6-2 不同特性政策行为网络中政策工具的选择 / 200
- 表 6-3 建国以来我国农村养老政策工具的变迁 / 214
- 表 6-4 农村社会养老保险政策工具的权变选择 / 227
- 表 7-1 部分学者对于政策网络的定义 / 238