

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

(第12卷)

中国公共政策评论

Chinese

Public Policy Review (Vol.12)

岳经纶 朱亚鹏 主编

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

(第12卷)

中国公共政策评论

Chinese

Public Policy Review (Vol.12)

岳经纶 朱亚鹏 主编



商务印书馆
The Commercial Press

图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策评论.第12卷/岳经纶,朱亚鹏主编.
—北京:商务印书馆,2017
ISBN 978-7-100-15313-3

I. ①中… II. ①岳… ②朱… III. ①政策科学—中
国—文集 IV. ①D601-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 223107 号

权利保留,侵权必究。

中国公共政策评论(第12卷)

岳经纶 朱亚鹏 主编

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商务印书馆发行

浙江临安曙光印务有限公司印刷

ISBN 978-7-100-15313-3

2017年6月第1版 开本 787×1092 1/16

2017年6月第1次印刷 印张 12.75

定价:40.00元

学术委员会 编辑委员会

编辑单位：中山大学中国公共管理研究中心
中山大学政治与公共事务管理学院
广州市人文社科重点研究基地广州社会保障研究中心

顾问：夏书章 马骏
主编：岳经纶 朱亚鹏
助理编辑：陈琳琳

学术委员会（按姓氏拼音排序）

陈恒钧	台北大学
陈振明	厦门大学
陈 潭	广州大学
丁 煌	武汉大学
Duckett, J.	英国格拉斯哥大学
Forrest, R.	香港城市大学
关信平	南开大学
顾 昕	北京大学
古允文	台湾大学
郭小聪	中山大学
Holliday, I.	香港大学
洪大用	中国人民大学
黄黎若莲	香港城市大学
黄卫平	深圳大学
林尚立	复旦大学
林闽钢	南京大学
隆国强	国务院发展研究中心
莫家豪	香港岭南大学
倪 星	中山大学
Ramesh, M.	新加坡国立大学
任剑涛	中国人民大学
申曙光	中山大学
史卫民	中国社会科学院
唐 钧	中国社会科学院
王绍光	香港中文大学
肖 滨	中山大学
徐湘林	北京大学
杨东平	北京理工大学
郁建兴	浙江大学
詹中原	台湾政治大学
周光辉	吉林大学
郑功成	中国人民大学

编辑委员会

陈 纲	纽约州立大学
陈永杰	中山大学
陈泽群	英国诺丁汉特伦特大学
韩克庆	中国人民大学
胡宏伟	华北电力大学
黄晨熹	华东师范大学
李秉勤	澳大利亚西南威尔士大学
李 琴	暨南大学
廖俊松	台湾暨南大学
刘 骥	华南理工大学
刘军强	中山大学
刘 涛	德国杜伊斯堡—埃森大学
聂 晨	北京航空航天大学
彭浩然	中山大学
彭宅文	中山大学
施世骏	台湾大学
吴少龙	中山大学
谢宝剑	暨南大学
杨立雄	中国人民大学
赵德余	复旦大学
张海柱	中国海洋大学
郑雄飞	华东师范大学
郑春荣	上海财经大学
钟晓慧	中山大学
周凤华	华中师范大学
庄文嘉	中山大学

卷 首 语

中国社会政策发展的多元路径

光阴荏苒,《中国公共政策评论》的编辑出版不知不觉已经历时十个春秋。十年的历史虽然不算长,但一路走来,这份学术的坚守还是来之不易。编辑出版《中国公共政策评论》的创意来自马骏教授。2006年,马骏教授出任教育部人文社会科学重点研究基地中山大学中国公共管理研究中心(当时叫中山大学行政管理研究中心)主任。为推动基地的学术研究和学科建设,马骏教授非常重视学术出版和学术会议。在他的鼓励下,我不揣冒昧,与郭巍青教授一道担负起了主编《中国公共政策评论》的重任。当时正值党和国家倡导科学发展观与和谐社会构建,我们希望《中国公共政策评论》的出版能够在这一方向上发挥绵薄之力。

创刊号在2007年出版,但筹备工作早已在2006年展开。为配合和谐社会构建的国家重大发展战略,我们为创刊号拟定了一个主题:政策范式及其转移,重点探讨公共政策范式转移对构建和谐社会的意义,目的是通过倡导公共政策的范式转移,推动和谐社会的建设。这一编辑主题得到了学界同仁和学院同事的大力支持。著名公共政策学者哈佛大学教授彼得·霍尔授权翻译出版他讨论政策范式的重要论文,香港中文大学教授王绍光、北京师范大学教授顾昕等慷慨赐稿,为《中国公共政策评论》的开门红奠定了坚实基础。在这里值得一提是,当时向王绍光教授约稿,他把自己刚刚完成的《从经济政策到社会政策的历史性转变》一文交给了我。拿到后,我自作主张,除了按编辑体例添加了导论和结语外,同时还把题目改为:《从经济政策到社会政策:中国公共政策格局的历史性转变》。“公共政策格局”这个概念是我的一个“发明”,缺乏学理传承和学术阐释。我把修改后的稿子发回给王教授审阅,同时也担心自己的擅自主张会有损王教授的原意。没想到王教授非常谦和,完全尊重我作为编者的意见。应该说,王教授的大作为《中国公共政策评论》增添了无上的光彩。

从2007年到2017年,《中国公共政策评论》从年刊(2007—2014)发展成为半年刊(2015至今),从普通集刊发展成为CSSCI来源集刊(2014年进入CSSCI来源集刊),一路走来,不仅自己在逐步发展成熟,而且也见证了中国社会建设的大发展,或者说见证了中国社会政策的全面扩展。这也是十年来《中国公共政策评论》偏重刊发社会政策研究论文的一个重要原因。利用创刊十

年这个重要时间节点,我们可以简单回顾一下中国社会政策发展的基本路径。归来起来,中国社会政策的发展,或者说社会建设的推进,大约有以下四种基本路径。

民生话语下的社会保障扩展

面对不断增加的民生问题和社会矛盾,党和国家开始调整发展政策,逐步从GDP主义转向以人为本的政策范式,将更多的注意力转移到民生发展问题上。2007年党的十七大报告单独设立“加快推进以改善民生为重点的社会建设”部分,并提出了“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的民生目标,社会建设首次与经济建设、政治建设、文化建设一起并列构成中国特色社会主义现代化建设“四位一体”的布局。2012年,党的十八大报告进一步提出“加强社会建设,必须加快推进社会体制改革”,标志着社会体制改革从经济体制改革中独立出来。同时,十八大报告要求加快健全基本公共服务体系,以保障和改善民生为重点,要多谋民生之利,多解民生之忧,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,开创社会和谐人人有责、和谐社会人人共享的生动局面。2013年,党的十八届三中全会通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),明确指出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。《决定》还指出,全面深化改革要“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”;要“让发展成果更多公平惠及全体人民”;要“建立更加公平可持续的社会保障制度”。

从政策层面来看,社会保障政策的扩展既体现在政策增量部分,也体现在政策存量部分的变化上。在社会保障政策的增量变化方面,十余年间大量新的社会保障政策项目不断涌现,超越了过去以就业为基础的社会保险领域,逐步形成了涵盖社会保险、社会救助、社会福利服务、公益慈善事业等政策领域的城乡居民社会保障体系。例如,在医疗保险领域,建立了城镇居民医疗保险制度和新型农村合作医疗制度;在养老保险领域,实施农村居民养老保险计划和城镇居民养老保险制度;在社会救助领域,建立了农村居民最低生活保障制度,形成了预算资金基础上的“五保”制度和灾害救助、医疗救助、教育救助、就业救助、临时救助等在内的专项救助制度;在住房保障领域,推行农村危房改造和城镇保障性住房政策。

在社会保障政策的存量变化方面,许多原有的社会保障政策项目的覆盖面得到扩大,社会保障政策受益群体不断增加。以城镇职工社会保险项目为例,在2003年年末,我国参加基本养老保险人数为15490万人,参加医疗保险

的人数为 10 895 万人,参加失业保险的人数为 10 373 万人。但是,到了 2015 年年末,我国参加基本养老保险人数达 85 833 万人,参加城镇基本医疗保险人数达 66 570 万人,参加失业保险人数达 17 326 万人,参加工伤保险人数达 21 404 万人,参加生育保险人数达 17 769 万人。可以说,经历了“十一五”和“十二五”时期的大力发展后,我国城镇职工社会保险制度的受益群体数量实现了巨大的跨越。随着城乡医疗保险制度的快速发展,我国已经实现了全民医疗保险。

在社会保险政策扩展的同时,社会救助制度也在快速发展,一大批旨在帮助社会弱势群体的社会救助项目不断涌出。2007 年低保制度扩展到农村后,地方政府按照最低生活标准为农村贫困家庭提供基本的物质帮助。同时,中央政府也更加积极地承担起了保障贫困家庭医疗、教育和住房需要的责任。目前,一套完整的社会救助政策框架已经在我国确立,包括:城乡居民最低生活保障制度、针对最贫困的农村居民的五保供养制度、自然灾害救助制度、城市生活无着的流浪乞讨人员救助制度、临时救助制度,以及其他一些专项救助如教育救助、医疗救助、住房救助等。

社会事业路径下的基本公共服务均等化

党的十八届三中全会通过的《决定》在论述社会事业改革创新时明确提出,“实现发展成果更多更公平惠及全体人民,必须加快社会事业改革,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,努力为社会提供多样化服务,更好满足人民需求”。从近年来中国的实践发展来看,基本公共服务均等化正在成为中国特色的社会政策发展模式。

基本公共服务均等化从人的需要出发,凡是基本需要没有满足的所有对象均被纳入保障范围,实现福利对象的确定以人的需要为原则,而不是过去的身份本位。同时,基本公共服务均等化还区分了“基本”和“非基本”公共服务,国家只提供“基本”的公共服务,“非基本”的公共服务则主要由市场提供。基本公共服务主要满足人的基本需要,是保护个人最基本的生存权和发展权所必需提供的公共服务,是一定阶段公共服务应该覆盖的最小范围和边界。从动态的角度来看,基本公共服务均等化中的“基本”又是可以动态调整的,而不是一成不变的。政府可以根据经济社会发展的阶段和水平,动态地划分“基本”与“非基本”。基本与非基本的划分也是对政府与市场作用边界的划分,作为社会主义国家,必须保证每一个公民最基本的社会权利。

2003 年,中央政府开始着手解决教育不平等问题。2004 年,中央政府开始减免贫困地区的义务教育学杂费。到 2008 年年底,政府免除所有学生在义务教育阶段的学杂费。免费义务教育制度终于在我国得以全面建立。与此同

时,政府也积极为流动人口子女提供教育服务。2003年9月,国务院要求迁入地政府为流动人口子女提供义务教育,并要求地方财政部门为接纳外来人口子女的学校提供财政补助。同时,专门接纳外来人口子女的私立学校也可以得到财政的补助。

在医疗服务方面,政府则致力于缩小城乡医疗卫生服务的差距。2003年“非典”疫情后,为防范大范围的公共卫生危机,政府开始加强在公共医疗领域的投入。2005年,覆盖省、市、县三级的疾病防控系统正式建立。2006年,国家开始建立农村医疗服务系统,发展城镇社区服务,投入大量资金用于更新乡镇和部分县市的医院设施和设备。2009年,中共中央和国务院发布《关于深化医药卫生体制改革的意见》,指出要坚持公共医疗卫生的公益性质,强化政府责任和投入,完善国民健康政策,建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度,为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务。

社会治理创新话语下的社会福利服务和慈善事业发展

从2003年开始,中国进入了一个以社会改革为主体的阶段。随着科学发展观以及和谐社会理论的提出,追求社会公平和正义成为公共政策的主导价值,执政理念更加注重服务。2007年,党的十七大报告提出要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,社会管理被纳入更完备的体系性框架之中。2012年,党的十八大将社会建设纳入中国特色社会主义事业总体布局,同时强调指出,加强社会建设,必须以保障和改善民生为重点,必须加快推进社会体制改革。2013年党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》用“社会治理”取代“社会管理”一词,并且专门用一节论述“创新社会治理体制”。更重要的是,党的十八届三中全会还把社会治理纳入了国家治理体系和治理能力现代化的总目标,将社会体制改革纳入了全面深化改革的主要任务。从实践的角度看,从社会管理向社会治理的转变,并没有改变政府管理社会的实质意义。“治理”一词蕴含着社会主体、多元治理、合作治理的意义。社会治理是以实现和维护人民的权利、特别是社会权利为核心,通过发挥政府、社会组织、市场主体、公民个人等多元主体的作用,积极应对社会问题和社会风险,完善社会服务,提升人民福祉,化解社会矛盾,增进社会公平,促进社会包容与和谐发展的过程。

在各地的治理创新实践中,社区服务或社会服务成为治理创新的焦点。如何盘活现有资源和开拓新资源去提供更有效率的服务,是地方社会治理创新的重中之重。同时,培育社会组织成为各地创新和提供社会服务的应有之义。各级政府积极培育发展社会组织,越来越多的自愿性团体、公益组织和慈

善基金会正在成为社会服务的发展动力。在比较发达的沿海地区,社会工作正在逐渐成为一种专门的职业。越来越多的大学生修读社工专业,考取社会工作专业资格,任职于专业的社会工作组织。同时,传统的社区工作者也在积极参加社会工作培训项目,以提高自身的专业素质。随着社会组织,特别是社会工作组织的广泛发展,我国出现了社区居家养老服务、综合家庭服务、儿童福利服务、社会工作专业服务和志愿服务等多样化的社会服务。同时,政府购买社会服务的新机制则为社会组织的发展提供了重要的动力。2013年,国务院正式推出政府向非政府组织购买社会服务的政策,投入大量预算资金用于购买社会组织提供的社会服务。购买服务已经成为政府培育社会组织,加大社会服务提供的重要机制。

全面小康目标下的精准扶贫

新世纪以来,中国已经让6亿多人口脱贫(按每人每日1美元的国际贫困线),占到全世界脱贫人口的70%。这是人类历史上史无前例的反贫困成绩。尽管如此,仍然有7000多万贫困人口生活在中国的农村地区(按年收入2300元的国家贫困线计算)。农村贫困人口脱贫是全面建成小康社会最艰巨的任务。按照中国政府的规划,这些人要在2020年全部脱贫。为此,中国领导人提出了精准扶贫的重要思想。

2013年11月,习近平总书记在湘西考察时首次提出了“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的重要指示。2015年6月,习近平同志在贵州考察时进一步丰富了精准扶贫思想,指出扶贫“贵在精准,重在精准,成败之举在于精准”。2015年10月16日,习近平总书记在“2015减贫与发展高层论坛”上强调,中国扶贫攻坚工作实施精准扶贫方略,增加扶贫投入,出台优惠政策措施,坚持中国制度优势,注重六个精准,坚持分类施策,因人因地施策,因贫困原因施策,因贫困类型施策,通过扶持生产和就业发展一批,通过易地搬迁安置一批,通过生态保护脱贫一批,通过教育扶贫脱贫一批,通过低保政策兜底一批,广泛动员全社会力量参与扶贫。可以说,精准扶贫思想是习近平同志治国理政思想的重要组成部分,也是中国发展社会政策的重要且有效的途径。

首先,精准扶贫战略的实施有利于推动扶贫开发政策与社会救助政策之间的整合。我国的贫困问题大致可以分为农村贫困问题和城市贫困问题。很长一段时间里,提到贫困问题人们都会很自然地想到是农村的问题、农民的问题。进入改革开放时代以后,在城乡居民生活普遍提高的同时,地区和阶层的差异和差距更加凸显,贫困问题作为社会问题和政策议题开始凸显出来。政府因应城乡贫困问题的差异采取了不同的政策工具和制度安排。而且,政府

反贫困的努力主要集中在农村地区。为了减少农村地区的贫困问题,国家在1986年设立扶贫开发办公室,实施扶贫开发政策,推行大规模扶贫开发工作。2007年,中央决定把低保政策推广到全国农村地区,在全国建立农村最低生活保障制度。随着农村低保制度的全面实施,我国农村反贫困工作出现了低保救助制度和扶贫开发两种制度安排。精准扶贫战略的提出,为在农村地区把作为经济政策的扶贫开发与作为社会政策的老保救助两项制度有效地衔接起来,提供了巨大的动力。

其次,精准扶贫战略的提出有利于推动反贫困政策与基本公共服务均等化政策的结合。如前所述,扶贫开发与低保制度的制度衔接是农村反贫困工作的重要问题。不仅如此,在反贫困工作中还需要处理扶贫开发、低保等反贫困政策与我国公共服务体系发展,特别是基本公共服务均等化政策的关系。也就是说,反贫困政策必须与基本公共服务的发展相结合,例如,扶贫开发必须与社会保障服务体系、基本教育服务体系和医疗服务体系等公共服务政策体系实现有效衔接,把扶贫和社会救助政策镶嵌到公共服务体系之中。否则,扶贫和低保政策难以承担让贫困群众脱贫的重任。

本卷是《中国公共政策评论》第12卷,也是2017年的第1卷(上半年刊)。本卷共包括8篇论文和1个专题研讨(笔谈),8篇论文分属三个专栏。

社会保障研究专栏有三篇论文。孙敏的论文通过对农村低保的政策实践的历史考察,发现精准治理受制于“非数字化”的乡土社会。作者研究发现,农村低保的执行大致经历了政策执行偏差期、资源属性异化期以及政策目标回归期三个阶段。在第一阶段,基于农民收入、民主评议、乡镇核查三大现实困境而产生的政策执行偏差,带来了低保的“失序”;在第二阶段,低保资源属性异化引发“低保身份”竞争,导致低保“失序加剧”;在第三阶段,地方政府通过采取家庭收入科学核算、“次标准”硬执行、低保动态调整等措施,促使农村低保实践回归政策原生目标。总体来说,在技术治理支持下,农村低保政策执行秩序正在由失序逐步走向有序,为农村低保精准治理走出困境提供了有益经验。论文的独特之处是把以农村低保政策实施为案例,把农村社会政策的执行与乡村社会的精准治理结合起来。

姚建平的论文虽然也是研究低保政策,但有着更强的实践导向,旨在为中国社会救助政策建立起一个可行的绩效评价指标体系。论文梳理了低保制度绩效评估指标体系的构建理论和方法,总结分析了低保制度绩效评估的政策和实践,并在此基础上构建出最低生活保障制度绩效指标评价体系。论文按照低保制度实施过程将低保制度绩效评估标准界定为制度绩效、实施保障、规范管理、结果绩效、对象满意度五个维度,即五个一级指标。在参考当前各地低

绩效评估实际工作基础上,综合学界对低保制度绩效评估的研究,构建出评估低保制度绩效指标体系的基本框架。同时,论文采用层次分析法,赋予评估指标的权重。为验证这一指标体系的有效性,论文基于沈阳市和广州市的相关数据,对绩效指标体系进行了实证分析,并在此基础上提出了相关政策建议。

黄远飞和张家业的论文以广州市为例,研究城乡医保整合对农村居民医疗服务利用情况的影响问题。论文使用2014年和2015年广州市南沙区城乡居民医疗保险的就诊数据,通过采用双重差分法对医保整合的政策效应进行了回归分析。研究发现,实施城乡居民医保整合后,农村居民在医疗服务支出及就诊次数上均得到了有效的提升,但与城镇居民还存在较大差距。另外,城乡居民医疗服务的自付比例仍然较高,对于城乡居民来说有较大压力。

公共政策研究专栏有三篇文章。钟裕民和邵海亚的论文研究公共政策的负排斥问题,应该说这是一个比较前沿的研究议题。排斥性是公共政策的基本属性,但并没有得到充分的学术关注。论文认为,公共政策排斥可分为正向排斥与负向排斥,如果排斥有利于促进、实现和维护社会公正,即为政策正排斥,政府和社会应积极推动;反之,即为政策负排斥,政府和社会应予治理与遏止。论文以户籍政策的形成过程为例,研究我国公共政策负排斥问题的形成过程。研究发现,公共政策负排斥过程是政策主导者在政策过程中把本应享受政策利益的特定社会主体的利益和利益诉求排除出政策受益范围,使其遭受不公正待遇的政策安排过程。保障利益相关者对政策过程各环节的全程有效参与是遏止和治理政策负排斥的根本途径。

叶厚元和曹乐奇的论文把工商管理理论引入到公共政策研究中,为思考公共政策问题提供了新的思路。具体而言,他们把日本质量管理专家田口玄一于20世纪70年代提出的三次设计理论(一种产品系统化设计方法)用于研究公共政策问题。作者认为,虽然公共政策在实施过程中与产品生产系统存在一定的差异,但公共政策产品在设计、试点、推广、实施过程同样存在着多阶段、全环节诸多复杂的矛盾、冲突、低效等问题。因此,如何克服公共政策产品的各种问题、提高政策效率是我国各级政策制定与监管部门面对的重大问题。本文首次将三次设计理论引入政策评价系统,并重构了公共政策评估系统,设计了评估方案和指标体系,以期提升我国公共政策的理论水平并保障我国公共政策实践沿着高水平的方向发展。

陈晓运和刘晓玥的论文以广州为例,研究地方治理中的公民参与(也是一种公共政策参与形式)。论文通过广州市城市社区综合整治的一个案例,发现地方政府对公民参与的吸纳既非稳控型管理,也非参与式治理,而是实施权威治理,即通过构建参与机制、吸纳社会精英和明晰制度规则,促进多元治理主体治权共用。这一发现在理论上增进了关于地方政府管理模式变迁的研究发

现,深化了关于地方政府吸纳公民参与及权威体制柔韧性的学术探讨,为推进政府与公众建构良性互动关系提供了地方经验。

政策试验与扩散专栏有两篇论文。张洋的论文以流动人口积分制管理政策为例,研究社会政策创新扩散的机理和动因。论文运用事件史分析法(EHA)对354个行政级别在地级以上的城市2006—2016年的观测数据进行了检验和分析,探讨了各类因素对城市政府采纳社会政策的影响机理,阐明了研究结果的政策意涵和现实启示。论文的主要发现是:社会政策的创新扩散是多种机制混合作用的结果,与经济政策的扩散过程存在显著差别,行政指令和社会建构两种机制在其中起着主导作用。这些结论有利于拓展政策扩散与政策过程的相关理论,对经济政策和社会政策的扩散机制进行比较;也有利于完善非户籍人口管理的相关制度安排,渐进式地推动我国户籍制度改革。

谢宝剑和张晓春的论文试图在整合国内外政策试验与政策扩散的研究理论的基础上,以自贸区可复制经验为例,探索中国公共政策的试验与扩散过程,并在最后提出研究的一些发现和思考。具体而言,由于改革开放过程时刻面临着亟待解决的现实问题,基于“试点—推广”的公共政策试验和扩散模式便应运而生,并贯穿于整个中国公共政策运行过程的始终,在存在政府间纵向权利运行机制、官员晋升竞标赛制度,以及缺乏利益激励制度的情况下,“摸着石头过河”和加强顶层设计是确保这种模式正常运行的根本保障,自贸区的政策试验和自贸区可复制推广经验的扩散也是这一范式的真实写照,有助于抽象出改革实践与政策试验的内在机制,拓展世界政策试验和扩散的理论版图。

专题研讨会是本卷新增的栏目,也是一个创新。本卷专题研讨会的主题是“公立医院改革与卫生治理模式创新”,收录了2016年12月24日由中山大学政治与公共事务管理学院、中山大学中国公共管理研究中心和广州市人文社会科学重点研究基地中山大学广州社会保障研究中心主办的“公立医院改革与卫生治理模式创新”论坛的11位演讲嘉宾的精彩发言。这些嘉宾包括医疗卫生领域的专家、学者和实务工作者,当中不乏顾昕、申曙光、杨燕绥等知名医改专家。他们从多元的视角来观察公立医院改革实践,共同探索中国卫生治理模式的创新之道。

岳经纶

2017年6月

于中山大学政治与公共事务管理学院/

中国公共管理研究中心

广州市人文社会科学重点研究基地中山大学

广州社会保障研究中心

目 录

社会保障研究

农村低保秩序的流变、困境及其解决之道

——兼论乡村社会的精准治理 孙 敏(1)

中国社会救助绩效评价指标体系构建研究

——以城市居民最低生活保障制度为例 姚建平(17)

城乡医保整合对农村居民医疗服务利用的影响

——以广州市为例 黄远飞 张家业(34)

公共政策研究

公共政策负排斥的形成过程——一个政策过程的解释框架 钟裕民(53)

基于三次设计理念的公共政策评估理论与方法探索

..... 叶厚元 曹乐奇(72)

权威治理:地方政府如何吸纳公民参与

——基于广州案例的实证分析 陈晓运 刘晓玥(90)

政策试验与扩散

社会政策创新扩散的机理和动因

——以流动人口积分制管理政策为例 张 洋(108)

政策试验与扩散——以自贸区可复制经验为例 谢宝剑 张晓春(130)

专题研讨会

公立医院改革与卫生治理模式创新 岳经纶 王春晓(147)

公立医院去行政化——组织和制度变革 顾 昕(148)

关于医疗服务治理机制的看法 杨燕绥(152)

深化医改需要面对的五个方面思考	申曙光(155)
为健康投资——公立医院改革的社会政策学思考	岳经纶(157)
卫生治理中的国家、社会与个人的关系	钱庆文(161)
公立医院改革中的公卫伦理指向与制度约束	张子谦(164)
政策试验是中国卫生治理能力提升的实现路径	王春晓(167)
医院体制改革对医疗商业模式的影响	廖新波(171)
市场竞争、政府责任与公立医院负债	
——广东省公立医院债务问题研究	吴少龙(174)
构建整合型医疗卫生服务体系的设计与实践	李 创(178)
探索建立以人民健康为核心的医疗卫生服务模式	
——基于深圳罗湖区公立医院改革的探索	林汉群(182)

社会保障研究

农村低保秩序的流变、困境及其解决之道 ——兼论乡村社会的精准治理*

孙 敏**

【摘要】 精准治理成为农村基层治理现代化的一项新指标,本文通过对农村低保政策实践的历史考察,发现精准治理受制于“非数字化”的乡土社会。农村低保的精准治理大致经历了政策执行偏差期、资源属性异化期以及政策目标回归期三个阶段。首先,基于农民收入、民主评议、乡镇核查三大现实困境而产生的政策执行偏差导致低保“失序初现”;接着,低保资源属性异化引发“低保身份”竞争使得低保“失序加剧”;2015年以来,地方政府通过采取家庭收入科学核算、“次标准”硬执行、低保动态调整等措施促使农村低保实践回归政策原生目标。在技术治理支持下,低保秩序由失序逐步走向有序,为农村低保精准治理走出困境提供了有益经验。

【关键词】 低保秩序 乡土社会 精准治理 执行偏差 泛福利化

History, Difficulties and Solutions of the Rural Minimum Living Standard Scheme: Concurrently on Rural Precise Management Min Sun

Abstract Precise Management has become a new index of the modernization of grassroots governance. Based on a historical investigation of the practice of rural Minimum Living Standard Scheme (RMLSS), this article found the Precise Management is restricted by the “non-digital” rural society.

* 本文是教育部2014年重大攻关课题项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030)的阶段性研究成果。

** 孙敏,武汉大学历史学院,博士研究生,主要研究方向为中国乡村基层治理、乡村社会变迁。感谢匿名审稿老师提供的宝贵意见以及中国乡村治理研究中心博士后桂华、夏柱智等同仁的指导。

The practice of RMLSS experienced three stages: policy executing deviation, resource attribute alienation, and policy goal return. In the first stage, the realistic difficulties in counting peasants' income accurately, conducting democratic appraisal objectively and town's verification led to the executing deviation of the policy. In the second stage, this situation became worse since the alienation of resource property led to fierce competition for the identity to enjoy RMLSS. Finally, since 2015, local government employed some peripheral measures to pull it back to its primitive target. Such measures include a scientific-check of household income, usage of the "secondary standards", and dynamical adjustment of the RMLSS holders. With the support of technological governance, the practice of RMLSS transforms from disorder to well-aligned. It also provides beneficial experience to solve the difficulties of Precise Management.

Key words The Order of the Rural Minimum Living Standard Scheme, Rural Society, the Precise Management, Implementation Gap, Oversupply of Welfare

一、问题提出与研究现状

中国农村居民最低生活保障制度(以下简称“农村低保”),2003年开始在有条件的地方试点,2006年已在22个省份铺开,2007年国务院下发《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度通知》[以下简称《通知(2007)》]标志着农村低保在全国普遍实施。2012年中央政府出台《国务院关于进一步加强对改进最低生活保障工作的意见》[以下简称《通知(2012)》]颁布了加强对改进最低生活保障工作的新措施。可见,中央政府一直将农村低保作为一项重要的民生工作。作为一项保障农村贫困居民基本生活水平的社会救助新制度,农村低保在地方实践至少有10年。新救助制度作为普通老百姓的最后一道安全网,是一项保护弱势群体、维护社会稳定、彰显社会公平的具有伦理属性的政治制度,但在具体实践中政策“去伦理化”成为主要趋势。

从政策执行的角度来看,其发展轨迹大致经历了粗放执行期(初期:2007—2009)、异化执行期(中期:2010—2014)以及规范执行期(近期:2015—2016)三个阶段。深入农村实地调研的学者关注不同地区的农村低保的政策实践,在个案中不断“发现问题”、“解释问题”,其中农村低保政策的“中期异

化”成为学界关注的重点。低保政策执行的异化程度虽然在不同地区存在一定差异,但在时间节点上具有一致性,即集中爆发于2010—2014年。围绕该现象,学界目前主要从政策执行主体、政策制度设计、政策承接主体三个方面讨论政策异化的原因:

第一,乡村治理吸纳低保政策。低保政策的实质是作为“无主公共资源”的低保专项财政资金自上而下地输入村庄、救济贫困群体,而“无主公共资源”的分配受制于政策执行主体即村、组干部行为逻辑的影响。由此,贺雪峰等人指出,在基层治理资源缺乏的“后税费时代”背景下,由于外部行政监督和内部民主监督缺位,基层干部将“低保资源”作为私人化的治理资源服务于一线政策,被乡村治理吸纳的低保在实践中便发生“关系保”“人情保”“维稳保”“拆户为人”等乱象(贺雪峰、刘勤,2008;刘燕舞,2008;郭亮,2009;印子,2014)。

第二,政策缺陷引发执行困境。低保作为政府保障农村贫困人口基本生活的政策工具,其具体实施方案均由各级政府自上而下制定,但决策层“封闭、自利、单向度的决策模式非常容易导致政策执行的偏离”(刘圣中、王晨,2016)。由于实施方案中某些措施缺乏操作性、经验性,基层干部在对接政策与现实过程中发生执行偏差便成为常事。

首先,低保对象识别不清成为政策执行偏差的首要原因,而低保政策对农村贫困类型多元化回应不足是低保对象识别不清或者脱离政策目标的主要原因(邓大松、王增文,2008;刘凤芹、徐月宾,2016;李振刚,2016)。其次,从制度文本与实践脱节的视角,认为制度设计的民主评议和公示制度在实践中严重缺位同样是引发农村低保政策异化的重要因素(王辉、崔欣欣,2015;魏程琳、史源渊,2015)。最后,从更为宏观的角度综合论述农村低保制度存在的问题,诸如救助经费不足、制度立法滞后、制度宣传不足、基层低保工作力量薄弱,等等,由此提出进一步完善制度建设的政策建议(张敏,2011;郭剑平,2013)。

第三,村落社会重构低保秩序。由于中国农村存在巨大的区域差异,低保政策的具体实践过程也存在巨大差异,这些多样化的实践形态在一定程度上偏离制度设计的初衷。孙婧(2016)认为农村低保制度在落地过程中给基层政权留出灵活变通的空间,低保制度在乡村社会自身历史传统的基础上衍生出具有地方特色的分配秩序。田孟(2015)则以中观视角从村庄社会结构的区域差异理解多样化的实践,他认为农村低保实践嵌入于乡村社会的关系结构和规则体系之中,深受基层乡村组织的行为逻辑的影响。

农村低保政策实践的异化集中表现为“错位分配”(耿羽,2012)。2011年以后农村低保金对农村贫困家庭人均收入的替代效应减弱(曹艳春,2016),作