

## 我国城乡社会保障一体化政策试析<sup>〔\*〕</sup>

○ 王 婷<sup>1,2</sup>

(1. 南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095;

2. 江苏省社会科学院 马克思主义研究所, 江苏 南京 210013)

**[摘要]**推进城乡社会保障一体化建设是构建中国特色社会主义保障体系中具有全局性的关键环节,其中公共政策的有效践行具有基础性作用。通过对苏州城乡社保一体化政策的调研,我们发现“一体化”的政策环境与政策变迁之间存在着内在的生态契合,而政策结构则是这种契合的理性外显;政策结构的良性运作依托于特定的社会形态和政治生态,随着民主政治的深入发展,正式结构和非正式结构交互融合于“一体化”政策过程中,反过来又为优化公共政策、维系政策与环境之间的生态平衡提供了制度保障。因此,完善我国城乡社保一体化政策,有赖于三个方面的策略选择:优化城乡社保一体化的政策环境,创建良性契合的政策运行生态;拓展城乡社保一体化的政策结构,形成动态均衡的政策治理格局;创新城乡社保一体化的运行机制,建立民主参与的政策管理程序。

**[关键词]**政策环境;政策结构;政策过程;城乡社会保障一体化

随着新公共管理理论的深入发展,全球化背景下的地方政府治理逐渐趋向政府公共政策化和公共管理社会化,公共政策无可置疑地成为政府治理的一个最主要的手段和工具,公共政策及其体制的科学合理与否直接关系到政府治理的效果。本文通过对苏州城乡社保一体化政策进行解读,考察了政策运行的环境、结构、过程对政策结果的影响,并揭示出三者之间内在的逻辑运行机理,在个

---

**作者简介:**王婷(1980—),南京农业大学公共管理学院博士生,江苏省社会科学院马克思主义研究所助理研究员,研究方向:公共政策。

〔\*〕本文系江苏省社科基金项目“坚持走中国特色社会主义政治发展道路和政治体制改革研究”(13WTB009)和江苏高校2011计划“区域法治发展协同创新中心”的阶段性成果。

案研究的基础上,提取出我国城乡社保一体化建设进一步推进的政策突破和予以深化的政策改革内容。

## 一、环境:城乡社保一体化政策生成的生态给养

政策环境的改变催生了政策变迁的动力。早期的行政生态学学者高斯曾指出:“通过公共行政的生态学研究,他确信可以为生活在一个变动时代的人设计出一种新的和改造过的制度模式”,<sup>[1]</sup>而里格斯创立的三大行政模式则将公共行政的制度变迁路径统摄于行政生态的分析框架之中。苏州是国务院和国家发改委批准的统筹城乡综合配套改革试点区之一,在缩小城乡差异、推进城乡社保一体化方面形成了完善的公共政策系统模式,而这一模式的形成与发展很大程度上得益于政策环境的生态给养。

经济发展和经济转型成为城乡社保一体化的基础和动力。经过30多年城乡经济社会的持续快速健康发展,苏州已经具备了推进城乡社保一体化政策综合配套改革的基础条件。首先,改革开放以来苏州城乡经济实力日益增强,2012年全市GDP达1.2万亿元,按户籍人口计算的城镇化率为61.22%,远远高于全国及全省平均水平,三次产业协调发展,为推进城乡社保一体化政策综合配套改革奠定了坚实的经济基础。其次,苏州城乡居民收入比例保持在2:1左右,是全国城乡居民收入差距最小的地区之一,共同富裕与社会公平日益成为人们关注的重心。再次,后国际金融危机时代,立足内需是苏州持续发展的必由之路,而扩大内需的核心问题也是生活稳定保障的预期和消费信心问题。苏州经济转型将直接推动社会保障制度的完善,广大农村消费市场的启动将直接推动社会保障城乡一体化建设。

统筹发展和科学发展确保了城乡社保一体化的途径和方向。从20世纪80年代的“苏南模式”到90年代的“新苏南模式”再到新世纪以来的“苏州道路”,苏州在打破城乡二元结构方面走过了一个漫长的路程。<sup>[2]</sup>以兴办乡镇企业推进农村工业化进程;以发展开放型经济加速城市化、国际化步伐;以推动“三农”、“三化”互动并进实现城乡一体化的科学发展。清晰的政策取向、强大的改革动力,构成了鲜明的时代发展背景,同时也客观地确立了城乡社保一体化发展的总方向。

历史传统与文化品格充实了城乡社保一体化的价值和内涵。苏州是一座具有2500多年历史的文化名城,独特的吴文化孕育了这一区域特有的政治文化。明中叶以后,随着商品经济的发展和城镇的繁荣,苏州市民阶层的力量不断壮大,明代市民运动在苏州表现得最为集中,产生了包括织工抗税斗争、五义士反阉党斗争、以苏州为中心论坛的“复社”政治活动等一系列市民运动。在文化哲学领域,则体现为市民文学的迅速崛起,其所蕴含的主体意识、创造意识以及技术理性和人本精神作为一种有效的生产方式、平等的交往观念以及理性自觉的思维方式渗透在苏州人的生产生活中。苏州文化中的自由平等观念和务实开放

精神,与城乡社保一体化的战略理念形成了天然的文化契合。

## 二、结构:政策理性调适下的多元价值谋划

公共政策与环境之间生态关系的变化伴随着政策理性不断调适的过程,而政策结构的变革与成长则是理性调适的直观表现。在探讨政策变迁与行政环境的生态关系时,政策结构应包含两个方面的涵义:一为宏观层面的正式政治结构;二为微观层面的非正式结构。前者以特定制度体系内权力的运行方向为导向,强调政策运转的规则体系和组织框架;后者则致力于处理行动者之间的私域关系,以政策的激励效果为判断依据。两者能否充分实现,依托于特定的社会形态和政治生态。苏州的“一体化”政策生态为正式结构与非正式结构的充分展开,提供了内在的坚实基础,各级政府代理人、利益集团以及社会民众尤其是广大农民共同构筑了政策制定和治理的网络结构,彰显着彼此交织的价值诉求。

中央政府:主导型的利益调和者与合法性规则制定者。阿尔蒙德把政府能力看作是发展中国家实现现代化的重要支配因素。在我国,中央政府作为城乡社保一体化政策制定的重要主体,首要的任务是在既有政治权力框架下,能否把社会保障的城乡一体化作为推进社会公平的政治努力而实施,也就是说城乡社保一体化有多大程度的政治权威性。中共十六届三中全会提出科学发展观以来,按照统筹城乡发展、以工促农、以城带乡的发展思路,中央连续出台了七个解决“三农”问题的一号文件;十六届六中全会提出“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”,为推动城乡社保一体化提供了良好的发展契机;2011年全国政协会议“一号提案”锁定城乡社保一体化,对发展城乡社会保障形成了一套系统的思路与政策。中央政府在推动制度变迁的改革谋划中,始终以主导型的利益调和者与规则制定者的角色出现,分配利益格局、协调利益冲突,赋予了城乡社保一体化政策高度的政治权威性和巨大的改革推动力。

地方政府:行动合理化的积极解读。地方政府是中央政府在地方的委托代理人,在执行国家政策的同时力求实现自身利益的最大化,存在一定的政策裁量空间。苏州城乡社保一体化良性发展的关键在于地方政府对中央政策在本地区的创造性执行。改革实践证明,在政策比较宽松的情况下,苏州会牢牢抓住发展机遇,而在经济调整、宏观环境较为紧张的情况下,又能采取积极的态度,用活政策。改革开放后,国家放松了对农民进入工业和城市的限制,开始尝试打破城乡二元分割的体制,“苏南模式”正是在这种背景下应运而生,为苏州城乡社保一体化奠定了坚实起点;20世纪90年代中期,由于外部宏观环境的变化以及自身经营机制的缺陷使乡镇企业发展陷入困境,苏州及时利用上海浦东新区开发的“溢出效应”推动苏州外资经济迅速崛起;进入新世纪,城乡统筹、城乡一体化发展成为苏州新的发展阶段的重要特征和战略选择。从20世纪80年代的“苏南模式”到90年代的“新苏南模式”再到新世纪以来的“苏州道路”,在地方政府的强力推动和支持下,苏州走出了一条打破城乡二元结构、推进城乡社保一体化发

展的历史征程。

利益集团:主体自觉的组织依托。最大限度地维护自身利益是利益集团对公共政策施加影响的主要动机。在城乡社保一体化政策下,苏州尤为重视弱势利益集团的培育,其中新型农村合作组织在提升农民的组织化程度、增加农民政策制定的话语权、促进城乡统筹发展方面起着举足轻重的作用。针对于当前农村双层经营体制中分强统弱的局面,新型农村合作组织把家庭经营与集体经营有机结合起来,使得农民带股进城、带房进城、带保进城,实现了由农民向现代公民的有组织过渡,最大程度地增强了农民的组织化力量,减低了社会变革所带来的不确定性和风险。全市92%的农民加入了新型农民合作组织,农民由以往的抗拒、抵制征地拆迁、投保缴费,变为配合甚至请求,这背后则是利益关系的调整和农民权益的尊重与保障。

### 三、过程:正式结构与非正式结构的公共融合

现代民主社会政策制定与公共治理过程,本质上是一个由宏观层面的正式结构与微观层面的非正式结构交换信息、目标和资源的网络互动过程。问题在于这种交换过程的实现机制是什么?正式结构与非正式结构的关系又如何处理,如何形成良性互动呢?苏州城乡社保一体化的政策过程提供了有益启示。

信息报道与议题设置:“一体化”的公共聚焦。苏州的城乡社保一体化政策过程与“新苏南模式”改革的整体进程是同步的。在此期间,各大媒体纷纷聚焦城乡社保一体化改革,其中,《中国劳动保障报》、《中国社会报》、《人民日报》、《新华日报》、《苏州日报》、《江苏经济报》等重要报纸分别以“统筹城乡社保体系”、“农保转城保”、“城乡医保”等主题展开报道和评论,我们以“苏州城乡社会保障”为关键词的百度检索可以看到,自2006年苏州被确立为全国统筹城乡就业试点区到2012年苏州实现城乡养老保险、医疗保险以及最低生活保障“三大保障”并轨,各种媒体发表各类报道、评论达到了8000多条。这些报道无疑起到了风向标的作用,不仅让公众切身感受到城乡社保一体化的建设进程,更重要的是媒体报道将被公众分散感知、感性体验、抽象概念的“一体化”进程,变成了集中关注、理性反思、具体参与的公共事务,激起了公众的责任意识和参与热情,构筑了一个广泛关注、参与和讨论的公共场所,形成了公共领域中民主参与的互动效应。<sup>[3]</sup>

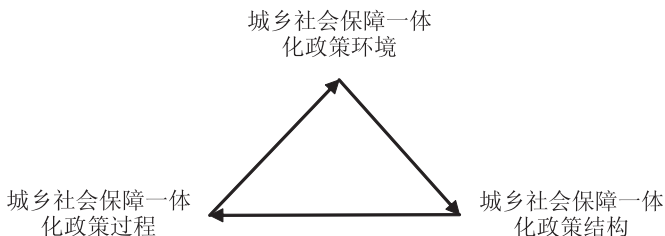
多元博弈与模式选择:“一体化”的利益整合。如果将城乡社保一体化的公共聚焦看作是公共领域中官方立场与民间行为的直观表达的话,那么,城乡社保一体化的模式选择则是多元博弈与利益整合的集中体现。苏州的城乡社保一体化选择的是多层次、多规模的一体化实现方式,即首先实现社会保障第一层次(社会救助)的城乡一体化和第二层次(社会保险)中的养老保险、基本社会医疗保险、生育保险的城乡一体化,在保证基本社会保障类型的城乡一体化后,逐步推进其他保障类型的城乡一体化,走的是一条发展型政策供给模式。<sup>[4]</sup>这种多

层次、多模式的保障体系从保障范围来看,解决的是社会成员最基本最迫切的生存需求,起到“兜底”的作用;从一体化的政策内涵来看,社会救济与基本社会保险是在现实经济条件下最应该、也是最容易率先实施的城乡一体化;从性质上看,社会救济与基本社会保险是一种普惠型国家福利供给模式;而从政策的实施策略来看,更容易为各利益主体所接受。因为在保障待遇水平不平衡的城乡之间实行统筹,“如果让高水平者向低水平者看齐,会遇到来自前者的激烈反对,增添许多阻力,不利于保障制度的改革和社会的稳定;如果让低水平者向高水平者靠拢,短期内政府财力恐怕承受不起;因此只能采取渐进的、分阶段实施的政策,促使低水平者逐步增加其社会保障待遇,缩小他们与高水平者之间的差距。”〔5〕

#### 四、经验总结与模型构建:城乡社保一体化政策优化的再反思

城乡社会保障一体化是一个内涵十分丰富的政策命题,一方面社会保障本身就是一个内容广泛的政策体系,它包含着医疗保险、养老保险、失业保险以及社会救助、社会福利等内容,从保障主体来看,又划分为农村和城市各类居民;另一方面,在既有政策生态中,城乡社会保障一体化的方式和途径如何,也存在着多元复杂的政策认知。通过对苏州城乡社保一体化的调研,我们发现政策环境与政策变迁之间存在着内在的生态契合,而政策结构则是这种契合的理性外显;政策结构的良性运作依托于特定的社会形态和政治生态,随着民主政治的深入发展,正式结构和非正式结构交互融合于“一体化”政策过程中,反过来又为优化公共政策、维系政策与环境之间的生态平衡提供了制度保障。

图1 城乡社会保障一体化政策关系图



##### (一) 优化城乡社保一体化的政策环境,创建良性契合的政策运行生态

雄厚的财政实力是城乡社保一体化发展的经济保证。城乡社保一体化改革作为一场宏大的经济社会变迁工程,必然涉及到社会财富的重新分配,需要财政的巨大投入,才能保证一体化发展中的资金需求,才能化解各方矛盾。然而,即使立足于雄厚的经济基础之上,苏州的城乡社保一体化也不是包括所有社会保障内容的一体化,走的是一条发展型政策供给模式。目前中国的经济发展状况仍然呈现着巨大的城乡鸿沟,在国家未提供强有力的财政支持和完善的制度机制之前,很难真正实现全国范围内城乡社保所有内容的一体化。根据当前中国



的经济发展水平,从一体化政策的实际运作策略来看,社会救助与社会优抚是最容易先行实施的一体化内容。因为其处于较低的保障层次,所要求的条件相对容易满足,同时也为社会保险、社会福利的一体化建设积累一定程度的经验。因此,目前条件下城乡社会保障的一体化建设,应该遵循社会救助一体化——社会保险一体化——社会福利一体化递进发展的原则,逐步调整和变革城乡社保一体化的各项政策。

积极的政府作为是城乡社保一体化发展的根本动力。从“苏南模式”的探索到“新苏南模式”的改革,再到“苏州道路”的嬗变和升华,始终得益于苏州政府的强力推动。同样,根据丛颖超对北京、郑州、成都以及陕西省神木县四地开展城乡社保一体化的研究,虽然四地的经济发展水平差异很大,但都在社会保障的某个领域建立起城乡一体化较为完备的制度模式。<sup>[6]</sup>因此,经济因素虽然是考虑社保模式的基础因素,但是已非决定性因素,地方政府的改革魄力甚至是地方政府领导人的个人改革魄力的高低对于政府相关政策的推行往往具有至关重要的影响。政府既是我国城乡二元社会结构形成的始作俑者,也是打破这种结构的决定性力量,政府的积极作为将成为这场变革的根本动力。

成熟的公民文化是城乡社保一体化发展的价值支撑。政治文化作为一种观念形态不仅具有相对的独立性,而且在一定的条件下又会积极作用于政治制度本身。某种程度上,没有成熟的政治文化生态,制度运行就会有名无实。苏州2500多年的文化积淀与一体化发展战略形成了良性的历史耦合,从政策治理的角度来看,发展以公民文化为主线的政治文化是政策合法性的理性基础与伦理条件。城乡社保一体化政策的民主化与科学化,需要参与型的公民文化培养公民的开放精神和参与意识,为公民参与政府决策、包容城乡发展创造良好的政治素养。

## (二)拓展城乡社保一体化的政策结构,形成动态均衡的政策治理格局

传统社会的整合基础通常是文化,而现代社会的整合基础则来自于结构,这是工业化发展以来的普遍特征。<sup>[7]</sup>如果按照政治形态和行政职能的性质和任务来划分,现代国家的政策制定与治理大致存在三种结构,即传统自上而下的科层治理结构、自下而上的多元主义结构和交叉共振的网络治理结构。传统的科层结构以政治与行政二分为理论基础,典型表现是韦伯的法理型统治;多元主义结构则以西蒙的有限理性、麦迪逊的分权理论和达尔的多元民主模式为其出发点,对分权、自我治理和私有化具有激进的偏好;而网络结构考虑的是公共政策制定和治理发生在包含各种行动者的网络之中,彼此存在着相互冲突的理性、利益和策略而又相互依存的合作。中国政治体制改革的不断深化必然导致多元社会格局的形成,而大一统的传统惯性和后现代化国家的发展现实共同形成了当前中国所具有的法团主义特征,这种政治生态决定了中国的政策结构是政府主导下的网络治理模式。聚焦于城乡社保一体化政策,中央政府、地方政府、新兴利益群体以及民众等等,在“一体化”政策推进的每个阶段都在谋求着自己的利益主

张,尽管他们之间的力量具有不对称性,但是政策实践中多个行动者由利益驱动而自发地产生相互作用,从而产生系统性的集体行动。

中国自1994年分税制改革后,更多税收集中到中央,在地方财政收入渠道变窄的同时,随着近年来中央出台的惠民政策连续增多,对地方财政的要求也越来越多。由于事权与财权的不匹配,地方政府很可能迫于财政压力,对城乡社保一体化政策的执行打折扣,造成政府信用危机。因此,建立动态均衡的政策治理格局,首先要妥善处理“一体化”政策中中央与地方之间的财权与事权的关系,加大中央政府对地方政府的财政转移支付力度,针对各行其是、多头管理的问题,进一步革新社保管理体制,提高资金使用效率和管理监督力度。在此基础上,不断化解改革的阻力,推动地方政府调整财政支出比例,加大公共财政在城乡社保一体化的支出,配套制定切实可行的改革方案与执行方案。此外,要充分考虑到中国农村地区社会保障的发展现状和非政府力量在社会保障制度中的作用,引导社会保障公共服务主体的多元化发展,组织农民、乡村集体以及第三部门行动起来,积极参与与自身密切相关的社会保障的决策、管理及监督,以最大限度调动全社会的力量来发展城乡社保一体化事业。

### (三)创新城乡社保一体化的运行机制,建立民主参与的政策管理程序

既然政策的网络结构是一个系统化概念,各要素之间存在着辩证的互动关系,那么究竟是什么因素决定了行动者在政策网络中成功地获得自己企盼的结果呢?艾乌哈·索瑞森认为,作为个体拥有的由政治禀赋、号召力及政治身份构成的政治资本的差异决定了行动者在政策网络中的进入能力、行动能力和认同观念,影响到政策的预期后果。在城乡社保一体化政策的制定和治理过程中,各级政府代理人、民众以及新兴的利益群体都会产生自己的利益诉求,理论上,各方在“一体化”政策制定和实施的每个阶段进行博弈和利益竞争,从而形成利益表达——利益综合——利益分配——利益落实之后的信息反馈、平衡和调适的政策流程。但是由于博弈各方力量的不均衡,这种运行机制很难真正落实,尤其是在强大的政府面前,无论是市民、农民还是新兴的利益群体都属于弱势群体。实现各行为主体的良性互动,需要构建真正意义上的公共交往领域,使之成为消解各政策主体利益张力的媒介,为此需要进一步创新城乡社保一体化政策的运行机制,建立民主参与的政策管理程序,把不同主体间通过建设性交往而形成公共理性的过程,作为公共政策合理性的皈依。

首先,拓展政策制定的公共交往空间。中国的传统和现实确定了政府在民主政治发展中的主导地位,从而成为拓展公共交往空间的责任主体。罗伯特·登哈特指出:“我们将意识到讨论政府的‘责任’而不是政府‘功能’的重要性。”<sup>[8]</sup>在政府职能优化和重新定位的过程中,随着众多半自治行为主体参与政策制定和治理的运作,网络模式的政策结构赋予了政府一套全新的管理责任,使其在公共治理体系中发挥重要但不同以往的作用。具体而言,这些管理策略包括激活责任,即通过激励机制激活应对公共问题日益需要的行动者网络;协作责

任,即通过指挥协作运作和维护这一网络;调节责任,即推动问责机制运行,调整奖励和处罚,以引导在相互依赖的复杂网络中相互作用的行动者间的合作行为。

其次,提升政策制定与治理的组织化程度。行政体制改革的核心任务之一是在增强社会协同的基础上完善政府主导下多元参与的政策权力网络体系,其中的关键便在于发展协同合作的社会组织。中国公共政策的制度结构建构了社会团体影响公共政策的行动舞台,这种关系的流变将历经三个阶段:第一阶段,国家对社会实行全面控制,即国家法团主义模式,1980年以前属于这个阶段;第二阶段,国家与社会进行合作,但是国家处于主导地位,即准国家法团主义模式,目前大致属于这一阶段;第三阶段,社会获得充分自治,社会团体与政府积极合作,建立起具有中国特色的社会合作模式,即社会法团主义。<sup>[9]</sup>如何有效地培育、引导、完善社会组织的发展,促进社会组织的全面升级成为当下政策制定的合法性、民主性和有效性诉求。

再次,强化公共媒体的功能。科布和埃尔德认为,大众媒体可以提高某种政策议题的显示性并掀起大众对这些议题的注意,因此,对于要把自己的问题转化为体制议题的集团来说,大众媒体是一件强有力的武器。多年来,媒体推动和舆论监督始终渗透于苏州城乡社保一体化的政策进程,从城乡社保一体化政策的议程设置,到“一体化”方案的利益博弈、再到制度性的追问,形成了不同层级和向度的共振效应,极大地调动了公众的参与热情和协商精神。事实表明,公共媒体的议题聚焦及其引起的公共领域中的层级共振直接与政策决策层和公共政策制定过程相勾连,开启了公共政策合法性供给的新途径和新方式,从而为民主法治进程提供了重要的新兴动力。

### 注释:

[1]理查德·J·斯蒂尔曼编:《公共行政学:概念与案例》,竺乾威等译,中国人民大学出版社,2004年,第125页。

[2]夏永祥:《政府强力推动与城乡一体化发展:“苏州道路”解读》,《农业经济问题》2011年第2期。

[3]马长山:《公共政策合法性的民主化重建》,《浙江社会科学》2011年第11期。

[4]骆勇:《发展型社会政策视角下的城乡社保一体化问题研究》,复旦大学博士论文,2011年6月。

[5]李迎生:《中国社会保障制度改革的目标定位新探》,《社会》2006年第2期。

[6]丛颖超:《城乡社会保障一体化的实践探索及启示》,《理论学刊》2010年第9期。

[7]张静:《法团主义——及其与多元主义的主要分歧》,中国社会科学出版社,1998年,第81页。

[8]Denhardt R B, The Future of Public Administration: Challenges to Democracy, Citizenship, and Ethics. Public Administration and Management: An Interactive Journal, 1999, 4(2), pp. 279 - 292.

[9]康晓光:《权力的转移——转型时期中国权力格局的变迁》,浙江人民出版社,1999年,第197页。

[责任编辑:钟 和]