

新型农村社会养老保险推进的基层路径

——基于嵌入性视角

聂建亮, 钟涨宝

(华中农业大学 社会学系/农村社会建设与管理研究中心, 湖北 武汉 430070)

摘要 基于对湖北省港村的个案研究,从嵌入性视角探讨了新型农村社会养老保险在农村基层的推进路径。国家借助村组干部这一嵌入工具,在极短的时间内实现了新型农村社会养老保险在农村基层近乎全面的推进;新型农村社会养老保险成功嵌入农村社会,并被农民接受,成为农村多元养老模式重要的组成部分。新型农村社会养老保险在农村基层的成功嵌入,不仅仅是因为其依托村组干部这一强有力的政策执行工具,还得益于嵌入主体能迎合农民的制度品质及嵌入对象的需求。

关键词 新型农村社会养老保险;农村养老;基层路径;社会保障;嵌入

中图分类号:C 913.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2014)01-0103-08

2009年9月,国务院出台了《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(下文简称《指导意见》),决定从2009年起开展新型农村社会养老保险(以下简称“新农保”)试点。新农保成为继取消农业税、农业直补、新型农村合作医疗等政策之后的又一项重大惠农政策。新农保试点工作开始以后,其自上而下的推进工作进展顺利。人力资源和社会保障部公布:截至2012年9月底,全国所有县级行政区全部开展新型农村和城镇居民社会养老保险工作,城乡居民参保总人数4.49亿,1.24亿城乡老年居民按月领取养老金,这标志着我国已基本实现新型农村和城镇居民社会养老保险制度全覆盖^[1]。新农保成为我国短时间内在农村实现近乎全面推进的一项重大惠农政策。

早在新农保开始试点实施之前,就有研究者对其进行了大量的可行性论证研究。在新农保试点起始阶段,研究者主要总结分析新农保试点的进展、成效及问题^[2-3]。而后对农户/农民参保意愿和行为的研究开始增多,包括农户/农民参加新农保的意愿及影响因素^[4-5],农户/农民参加新农保行为及影响因素^[6-8],农户/农民参加新农保意愿和行为差异的影

响因素^[9],新农保满意度影响因素等^[10]。当然,以上的研究主要是基于农户/农民视角的调查研究,也有很多研究者对新农保政策及其推行进行了探讨。一些研究者注意到了新农保制度的缺陷^[11],尤其是其中的捆绑规定^[12]。也有研究者开始对新农保与相关制度的衔接问题进行了探讨^[13-14]。更多的研究者则对新农保的财政及筹资进行了研究,如新农保的账户结构^[15]、新农保的筹资机制^[16]、新农保的财政管理^[17]、新农保政府财政支持能力^[18]、新农保的筹资规模测算^[19]、新农保替代率^[20-21]、新农保的收入再分配效应等^[22]。随着新农保的进一步推广,越来越多的研究者对新农保的可持续发展开始进行关注^[23-24]。

综上所述,随着新农保的逐步推进,学界对新农保的研究也不断发展,但是却鲜有对新农保基层推进路径的探讨,尤其是对新农保在农村最基层村庄内部推进的探讨。新农保作为一项重大的公共政策,其短期内可以实现在全国农村的全面覆盖,有赖于强有力的推进体系。而这一推进体系中最关键的部分则是处于其末端与农民零距离接触的基层,更具体地说是在村组。没有村组干部的有效动员,便

收稿日期:2013-06-05

基金项目:国家社会科学基金重点项目“我国农村养老保障问题调查研究”(10ASH007);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“中部地区农村社会管理问题研究”(2012RW003);北京郑杭生社会发展基金会·杭州国际城市学研究中心学子项目“快速城市化过程中城乡养老保险一体化研究”(13ZHFD06)。

作者简介:聂建亮(1985-),男,博士研究生;研究方向:农村改革与发展、经济社会学。E-mail:njlemail@126.com

不可能实现新农保在全国农村的全面覆盖。基于此,本文将集中探讨新农保在农村基层的推进路径,以及新农保成功推进的可能解释。这里所说的基层是指在行政村及村民小组层面,也即本研究所要探讨的是新农保如何在村庄内部推进。

一、理论依据及研究进路

1. 理论依据

对新农保在基层的推进进行研究时,拟采用嵌入性理论。因为当新农保在我国开始试点推行时,我国农村的养老并不是一片空白,而是实际存在着以家庭养老为主的传统养老模式。嵌入本来是指某一事物卡进另一事物的过程和结果,这种用法在自然科学、建筑学中是比较普遍的^[26]。社会科学中,波兰尼在《大转型:我们时代的政治与经济起源》最早提出了“嵌入”的概念,在经济活动和社会的关系方面,利用“嵌入性”概念进行系统解释的是格兰诺维特。格兰诺维特基于波兰尼的概念提出了“经济行为是嵌入于社会网之中”的假设。“嵌入性”概念的提出对后来的经济社会学研究产生了深远的影响。本文期望借助嵌入概念和嵌入性思想去解释和说明我国新农保的基层推进路径。实际上,如果不做苛刻的要求,不一定要按照概念提出者赋予的既定意义去使用概念,而是在某种相近的意义上展开分析,并用于新的分析对象,这样可以延长这一概念的分析链条,并使这一概念有更宽广的意义。在这里可能做的是理论的迁移,即把用于解释某一对象的概念和理论用于解释另外的事物^[26]。

与波兰尼、格兰诺维特不同的是,本文不是研究经济活动和社会关系之间的嵌入性问题,而是用嵌入性概念研究我国新农保的基层推进。本文认为新农保制度在农村基层的推进是一种嵌入性推进,其是作为一种外生的普惠性政策,嵌入中国农村社会及其业已形成的以家庭养老为主导的养老模式中。根据对嵌入性的界定,王思斌认为研究嵌入问题需要明确几个基本问题,即嵌入的主体、嵌入的对象、嵌入的过程^[25],而笔者认为还需要加入嵌入工具,这更大程度上是本文所探讨问题的关键。嵌入的主体即谁的嵌入,本文的嵌入主体是新农保,既表现为一种政策,也表现为一种养老方式。新农保嵌入的对象是农村社会,或者更具体地说是农村中业已存

在的养老模式。嵌入的工具是指依靠什么进行嵌入,本文研究发现新农保在基层的嵌入工具是村组干部。本文试图以湖北省 H 县港村作为个案^①,基于嵌入性视角,探讨新农保的基层推进路径。

2. 个案村庄及研究进路

港村位于湖北省 H 县孔镇。H 县是湖北省第二批新农保试点县,从 2010 年 10 月开始推进实施新农保,孔镇则从 2010 年 12 月中旬开始正式推进新农保。港村位于孔镇东部,与孔镇城区毗邻。港村共 19 个村民小组,目前该村对邻近的小组进行了合并管理,所以现在该村共有 13 名村民小组长。港村全村共 1 128 户,农村居民总人口 4 230 人。港村现有耕地面积 256.33 hm²,其中旱地有 133.33 hm²,水田有 123 hm²,还有 20 hm²的水面和荒坝。港村是一个典型的以打工经济为支柱的内陆村庄,外出打工者占到了总人口的 40.0%左右。外出打工者多是青壮年劳动力,留守在村的主要是老人、妇女和儿童。据孔镇政府统计,截至 2011 年 4 月 15 日,港村 16~59 岁已参保人数 2 442 人,占应参保人数的比例为 85.6%,参保比例在孔镇处于前列。

本文试图将港村作为一种实证个案的类型加以讨论。笔者从 2011 年 3 月份开始进入孔镇的 4 个村组,进行了为期 3 个月的实地调研活动,从而获得了丰富的质性研究资料。在港村共完成个案访谈 20 余人,整理访谈资料 10 万余字。笔者对个案材料的原始谈话内容进行了定性分析,个案编码用“个案”的英文单词“Case”的第一个字母“C”,加上个案次序及被访者姓名汉语拼音第一个字母表示,比如,“C₁-XXH”指排序第 1 姓名为 XXH 的个案。同时,本研究辅以 2011 年 5 月在港村的问卷调查收集数据资料。在港村进行问卷调查时,主要采用随机抽样的方式进行抽样。根据村委会提供的户主名册采取等距抽样的方法选取样本框。样本确定后,样本地址前一户与样本后一户为一组,进行入户调查。每组(3 户)中最多只能成功访问 1 户。调查共发放问卷 130 余份,收回有效问卷 128 份。问卷全部采用面访的形式完成,具有较高的可信度。

二、双层嵌入:新农保嵌入农村基层的效果

自 2010 年 12 月中旬开始正式推进新农保工

作,到2011年4月中旬,短短4个月时间,新农保在港村取得了近乎全面的推进,也即新农保在农村基层实现了成功嵌入。笔者认为新农保在农村基层的嵌入是一种双层嵌入,即首先嵌入农村社会,继而嵌入农村业已形成的以家庭养老为主导的多元养老模式中,见图1。

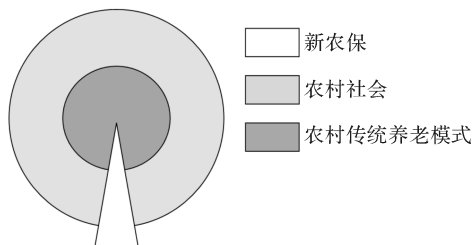


图1 新农保在农村基层的双层嵌入

1. 嵌入农村社会

这里用2个指标分别衡量新农保嵌入的程度和效果,即新农保的参保率和农民对当地新农保实施效果的评价。首先,新农保在短时间内达到了较高的参保率。孔镇财经所提供的数据显示,截至2012年4月15日港村适龄人口参保率达到了85.6%,笔者的抽样调查结果与这一数据基本吻合。调查结果显示(见表1),样本中“已满60周岁”的占25.0%,他们已无需交纳养老保险费,每月即可领取55元的基础养老金,这一部分样本不计入适龄人口,这样适龄人口占样本比例为75.0%。“已经参加了”新农保的占样本总体的66.4%,占样本中适龄人口的比例则为88.5%,与孔镇财经所统计的85.6%基本吻合。其次,农民对本地新农保实施效果有较高的评价。调查显示,样本中认为本地新农保的实施“效果非常好”的占7.8%,认为“效果比较好”的占46.1%,两者总计53.9%。认为“效果一般”的占39.8%,认为“效果不太好”的占5.5%,认

表1 农民参加新农保的比例及政策实施效果评价

项目	选项	频数	占比/%
农民参加 新农保的情况	已满60周岁	32	25.0
	已经参加了	85	66.4
	还没有参加,正准备参加	9	7.0
	还没有参加,也不准备参加	2	1.6
农民对本地新农保 实施效果的评价	非常好	10	7.8
	比较好	59	46.1
	一般	51	39.8
	不太好	7	5.5
	很差	1	0.8

为“效果很差”的仅1人。总体来看,农民的参保率较高,对本地新农保的实施效果感到满意,新农保嵌入效果较好。

2. 嵌入农村业已存在的传统养老模式中

农民参加了新农保,并不意味着农民认同了新农保这种养老方式。参加新农保相对容易,而接受新农保作为自己今后的养老选择则并非易事。这里用农民自主选择的养老方式这个指标来衡量新农保嵌入农村传统养老模式的效果。抽样调查结果显示,在当地农民的养老方式选择中,新农保已占据了重要的地位。农村传统的养老方式有养儿防老、土地养老、储蓄养老等。在港村,新农保试点的推行改变了农村传统的养老方式格局,农民开始对新农保寄予厚望。调查结果显示(见表2),农民自主选择的养老方式中^②,排在第一位的是“养儿防老”,有77.3%的样本选择了这一项;“农村社会养老保险”排到了第二位,有59.4%的样本选择了此项;“土地养老”排到了第三位,有48.4%的样本选择了此项;“储蓄养老”排到了第四位,有21.1%的样本选择了此项;集体养老、商业保险养老等受到了小部分受访者的青睐。从调查结果来看,新农保这种养老方式已经得到农民的认可,新农保已嵌入农村传统的多元养老模式中。

表2 农民自主选择的养老方式(复选)

选项	频数	占比/%
养儿防老	99	77.3
农村社会养老保险	76	59.4
土地养老	62	48.4
储蓄养老	27	21.1
集体养老	10	7.8
商业保险养老	6	4.7

三、嵌入工具:新农保嵌入农村基层的关键

1. 自上而下的层层推进

国务院的《指导意见》以及湖北省随后出台的《湖北省人民政府关于开展新型农村社会养老保险试点工作的实施意见》并没有对新农保的基层推进单位进行规定。到达县级以后,H县出台了《H县新型农村社会养老保险实施办法》,具体分配了工作任务。该实施办法对县政府、县农村社会管理

局、乡镇及其人力资源和社会保障服务中心的职责和任务进行了详细的规定。最后,该实施办法将具体任务分配到了中国农村的最基层,即村委会。要求各村民委员会根据上级政府的要求,负责在本区域内开展新农保的有关具体工作。这一规定实质上是将新农保在基层的宣传动员、参保农民信息采集、保费征缴、信息反馈等具体和繁杂的任务交给了村委会。新农保任务借助文件的形式实现了从中央到基层、自上而下的层层推进。

中国农村人口众多,环境复杂,单靠政府工作人员很难将一项政策,尤其是需要大量宣传动员和经办工作的政策推进到农村。任何一项政策在农村的成功推进离不开介于政府与村民之间的村委会的积极协助。可以说,村委会是任何国家政策得以在农村推进的关键所在。新农保作为一项惠农政策,其在农村的推进更是离不开村委会的协助。村委会一般下设村民小组,各个村民小组选举产生小组长负责各小组的日常工作,新农保向农村基层推进的关键更大程度上是村民小组长。村组干部承担着新农保的宣传动员以及相关的代办事宜,并成为了新农保嵌入农村基层强有力的嵌入工具。

2. 村组干部的宣传动员

2010年12月中旬,孔镇召开了全镇党员干部大会,对全镇新农保工作做了具体的安排。经过核查,2010年10月至2011年1月间该镇享受基础养老金的人数为12467人,于是孔镇从2011年1月9日开始将4个月的基础养老金220元首先发放给了这些老人。2011年春节过后,孔镇各村开始正式推进新农保。孔镇根据各行政村年报人口,下达各村新农保参保指标。港村在接受任务后,首先召开村组会议,向小组长讲解政策,并发放由H县印制的新农保宣传单《H县新型农村社会养老保险政策问答》和《人生都有夕阳红 新型农保敬老情——致全县农民朋友的一封信》,然后再由各小组长到本小组进行政策宣传。

“新农保是去年腊月镇里开会提到了,具体宣传动员是在正月十几。宣传的话,首先是召开村组会议,给组长讲解政策,再发放宣传单,各村组长再到各家宣传政策。”(C₁-XXH,男,43岁,港村党支部书记)

村干部将港村新农保参保指标分解到各小组,由小组长通过积极宣传动员完成本小组的指标。小组长在进行宣传动员时一般是到各家各户进行走访宣传,并发放宣传单,鼓励农民参保,如C₄-ZYJ。也有小组长通过召开小组代表会议,将政策传达到各家各户,如C₅-QWF。

“村里边给了指标,我们组指标是238人,完成了318人,大多数的小组都超了。我们宣传都是各家各户啊,上门宣传,不到各家各户不行啊。”(C₄-ZYJ,男,56岁,港村9组、10组组长)

“不论什么事都需要宣传一下啊,那时候我就找那个村民代表开会啊。我找了9个代表,每个房里1个,我把会议精神给他们一讲,要收钱,代表再给每家说。村里是给了指标,给了240多个指标啊,我们小组交了将近300人。”(C₅-QWF,男,57岁,港村17组、18组组长)

一般来说,宣传动员工作将直接影响农民的参保决策。为了做好对农民的宣传动员,村庄首先动员小组长,再由小组长回小组进行宣传动员。小组长的宣传动员策略并不是很多样,主要的方式为挨家挨户上门宣传动员。这种方式对小组长来说是最耗费时间的,但是也是效果最好的。而又因为各个小组本身户数不多,在一定程度上降低了小组长入户宣传的难度。也有小组长在本组召开代表会,通过代表将政策传达到各家各户,但是这种方式并不普遍。挨家挨户上门宣传可以保证政策传达的准确性和完整性,但这仍然是相对而言的。政策在传达到小组长层面时已经出现信息的过滤。小组长常常并不能完全理解新农保政策,甚至对一些规定存在理解偏差。在这种情况下,小组长再将政策传达给农民,政策信息必定会出现局部缺失,如对于缴费的档次,小组长更加强调的是100元/年的标准;甚至有时候小组长有意曲解政策信息,如小组长不仅热衷于宣传新农保的“捆绑政策”^③,而且将“捆绑政策”的运用扩大到所有人。这样的宣传策略,目的是最大程度地动员农民参保。

3. 村组干部的代办

在初步的宣传动员之后,各小组开始对村民参保进行摸底登记,并代收保险费。大部分小组只需一两天就可以完成多数村民保险费的征缴工作,如

港村19组只用了1天时间,7组、8组用了2天时间。当然也有小组花费时间较长,如C₇-WYQ。而后,小组长将本小组保险费上交村委会,再由村委会统一上交孔镇财经所。村民小组长成为了新农保代办的主力,承担着新农保最基础、最关键的工作。

“像我们一个组,90多户,一晚上去了他家,早一点去,他还没有睡觉,他给你开门,你给他讲这个事。像有的人,已经睡觉了,他就说你明天来。白天来吧,好多都出去做工了,这样一天收不了几家,是不是?”(C₇-WYQ,男,48岁,港村11组、12组组长)

不过,村民小组长经办新农保时将手续进行了简化,或者说进行了权宜的调整,如小组长在收保险费时并未开具发票。这种经过调整的参保程序提高了新农保在基层的推进进度。这样的程序也易使村民产生怀疑,因为村民即使相信这一政策,但是却担心保费被侵吞或者挪用,如C₂-CXM。不仅仅是发票问题,村民真正担心的是政策的执行和持续性问题,而实质是农民对政策的信任问题。小组长需要向村民解释,建立农民对政策的信心,如C₃-XGL。当然,也有农民在不十分了解政策的情况下,凭着对村民小组长的信任,缴纳了养老保险费,如C₂-CXM。

“他不规范啊,新农保,我交了吧,他得给我一个单子啊,开个票吧,没有!”(C₂-CXM,男,53岁,港村村民)

“有些人问(新农保)到底是不是真的,要是假的就没有意义了。我给他们解释说这是真的,这是政府搞的。”(C₃-XGL,男,47岁,港村7组、8组组长)

“他(村民小组长)来收我就直接给他了。我也搞不清新农保的政策,他们说交多少我就交多少。”(C₂-CXM,男,53岁,港村村民)

动员农民参保缴费,小组长有自己的方式。多数小组长会采取多次上门的策略,如C₉-LLY,也小组长会借助村民的从众心理,动员村民缴费,如C₅-QWF。问卷调查结果也显示,35.1%的有效样本表示,自己参加或准备参加新农保的原因是“别人都参加了,自己也跟着参加”。

“有50%是一次就收上来了,40%的收了两次,其他的都收几次也差不多了,但也还有没交的。我们组交钱的积极性还是很高的,但也有要催很多次,我们就跟他们说自己交钱自己受益,就好了。”(C₉-LLY,男,52岁,港村2组组长)

“我第一次就给他们讲,你交吧。他如果不交,那我就去第二次。我说你交吧,别人都交了,他就讲等两天吧。第三次,我就说别人全部交了,就剩你一个了,没办法他就给了。”(C₅-QWF,男,57岁,港村17组、18组组长)

当然最有效的还是运用新农保的“捆绑政策”。“捆绑政策”主要是针对年轻人,而年龄相对较大的农民参保是比较积极的,如C₅-QWF所述。新农保的“捆绑政策”虽然受到了学界和村民的批评,但是其在新农保推进之初,确实发挥了巨大的作用。

“你像跟我年纪差不多的人啊,他们就积极,他们是这么想的,再过几年我就可以得钱。年轻的不这么想啊,我交多少年才能拿到钱啊。我给他们讲你不交钱啊,你家里老年人就没有钱。”(C₅-QWF,男,57岁,港村17组、18组组长)

经过一个多月村民小组长积极的宣传动员和经办,港村新农保参保率达到了较高的水平,新农保各项事务逐渐步入正轨。

由以上过程可见,国家将新农保推进中最关键的工作,即新农保的保费征缴交给了村庄,而村庄又进一步将任务分配给了村民小组长。在经过宣传动员后,小组长在较短的时间里完成了大部分适龄参保人口的保费征缴工作。但是,仍然有部分农民并不愿意较早地参保缴费,小组长便采用多次上门的策略动员农民参保。小组长会根据不同的群体,采取不同的动员策略。小组长代办新农保可以有效降低交易成本,使农民与政策的互动更加直接甚至简便。同时,由村民小组长进行保费征缴,使程序简化成为了可能。小组长可以借助个人权威以及村民对其的信任,在不能开具发票的情况下成功地将其保费收起。这种简化了的保费征缴程序很大程度上加快了新农保在基层的推进速度。

四、制度品质与对象需求:新农保嵌入农村基层的有益因素

新农保能够成功嵌入农村社会以及农村中业已存在的传统养老模式中,得益于村组干部这一嵌入工具的巨大作用。村组干部生于农村,长于农村,对本村组十分熟悉,而且其本身又是通过选举产生,具有一定的权威性。村组干部可以利用对本村组的了解以及本身所具有的内生权威,完成外部权威很难完成的任务,天然地成为了政策执行的工具。新农保在农村基层的成功推进,得益于政策执行工具的强大动员能力,但是不可否认的是,嵌入主体迎合农民的制度品质以及嵌入对象的需求也是有益因素。

1. 嵌入主体迎合农民的制度品质

(1)低水平起步,降低了农民的参保门槛。新农保的基本原则之一便是“从农村实际出发,低水平起步,筹资标准和待遇标准要与经济发展及各方面承受能力相适应。”因为是低水平起步,所以缴费设置了不同的档次。最低缴费档次为每年 100 元,这一缴费档次对于一般农村家庭是可以承受的。正如 C₇-XGL 所说,“说实话有的一年交 100 块钱,抽烟的少抽几包烟,打牌的少打几次牌,那 100 块钱就有了!”在调查中,我们也发现大部分的农民缴费选择的是最低档次。在已经或准备缴费的样本中,农民选择的缴费档次主要为 100 元/年,占 89.3%;其次是 200 元/年,占 4.9%;选择 2 000 元/年的仅 1 人。可见 100 元/年对农民来说是一个相对较低的门槛。这充分说明,正是采用了低水平起步的方式,农民才能够较快地接受新农保政策。这也为新农保将来的进一步推进奠定了基础:只要农民选择了参保,农民就有可能在今后逐渐提高缴费档次。

(2)与农村低保等不同,新农保具有普惠性。新农保在农村基层的成功推进也得益于新农保制度的普惠性。新农保不同于农村原有的社会保障制度,尤其是农村最低生活保障制度(简称“低保”)以及农村五保供养制度(简称“五保”)。低保针对的是农村中生活贫困的家庭,不具有普惠性。因为低保不需要个人承担任何的缴费义务,享受低保农户的标准又不好把握,低保制度在农村的实行带来了诸多问题。五保主要是对丧失劳动能力和生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残农民实行的一种社会救助制度,其受益的群体特征明显,容易确定,但是受益面太狭窄。与低保、五保不同,新农保的保障群体是全体农

村居民,任何农村居民只要符合参保条件,都可以参保。另外,新农保基金并不是完全自筹,政府会给予一定的补贴,这样就更加提高了农民参保的可能性。

(3)对 60 岁以上老人养老金的先行支付,起到了良好的示范效应。让农民看到切实的实惠,打消农民对政策的不信任,才能真正激发农民的参保积极性。H 县规定,新农保实施时,即截至 2010 年 9 月 30 日,年满 60 周岁、未享受城镇职工基本养老保险待遇的本县户籍农村居民,不用缴费,可按月领取基础养老金 55 元。农民家庭中年满 60 周岁的老人可以不用缴费直接领到基础养老金,这对农民来说是一种正向激励,使之相信新农保政策。

“对我来说,这个无所谓的。前边已经有老人领了这个养老金了啊,人家不会骗你钱啊。”
(C₇-WYQ,男,48岁,港村11组、12组组长)

2. 嵌入对象的需求

随着农村经济的发展,农民生活水平不断提高,老年人对养老的期待也越来越高,致使农村中养老成本随之增加。农村传统的养老方式是家庭养老,家庭中应承担赡养老人义务的子女数量因为计划生育而大大减少,导致农村中子女赡养负担的加重,农村中家庭养老的能力逐渐减弱。这时,农村社会亟需新的养老方式参与其中,使家庭养老方式得到有益的补充。传统养老方式式微,为新农保这种外生的养老方式的生存留下了空间。新农保并不是对原有农村养老模式的颠覆,而只是跟进或者说补充,所以受到原有养老体制的抵制并不剧烈,甚至根本没有受到抵制。新农保长驱直入,嵌入了农村传统养老模式中。

五、结论与讨论

基于对湖北省 H 县港村的个案剖析,本文探讨了新农保在农村基层的嵌入性推进过程,发现新农保是作为一种外生的普惠性政策,首先嵌入农村社会,继而进一步嵌入农村业已形成的以家庭养老为主导的多元养老模式中。新农保通过正式文件形式,将任务层层推向基层,最终村组干部成为了新农保在农村推进具体工作的执行者。其中,村干部接受任务后,将任务具体分配给村民小组长,村民小组长借助其本身权威,采取深入各家各户的方式宣传新农保,并积极动员农民参保。村民小组长还承担

了新农保推进中最复杂的保费征缴工作。新农保在基层借助村组,尤其是最基层的村民小组长强大的宣传动员及代办能力,在极短的时间内实现了近乎全面的推进,成功嵌入农村社会。最终,这一自外部嵌入的新型养老模式被农民接受,成为农村多元养老模式重要的组成部分。新农保在农村基层的成功嵌入,不仅仅是因为其依托村组干部,尤其是村民小组长这一强有力的政策执行工具,还得益于嵌入主体迎合农民的制度品质及嵌入对象的需求。

从更直接的角度看,本文回应了中国公共政策研究的一个基本问题,即公共政策是如何在农村基层执行的。综观有关政策执行研究的文献,可以看出,有关执行的研究出现从垂直到水平、从政府到社会的研究趋势:从第一代“自上而下”研究途径到第二代“自下而上”研究途径,再到第三代所谓的整合途径,执行研究的焦点已从过去高高在上的政策制定的权威中心过渡到基层的政策执行结构内的互动主体,政策执行从关注官僚体制内的纵向控制转向基层执行结构内的水平互动^[26]。即便如此,对中国农村政策执行的研究仍然很少深入村庄内部。在中国当前农村政策执行的研究中,村庄似乎更大程度上是一个“黑箱”,农村政策的执行研究很难到达村庄内部。本文便是基于以上实际,试图剖析“黑箱”内的运作,从微观的视角考察为何我国众多农村政策可以在短时间内完成全面推进。悬置对政策本身特质的考虑,笔者发现农村政策在农村的推进离不开村组干部,尤其是村民小组长这一农村本土群体。农村政策被分割成不同的任务指标,这些任务指标由基层政府下达到各个行政村,各行政村再将任务下达到各个村民小组,村民小组长具体负责本组政策宣传动员工作。正是这种宣传动员模式,促成了农村政策在中国农村的高效推进。

最后,需要说明的是,作为一项个案研究,本文还存在一些不足。本文质性材料的获取主要是通过村组干部,而对村民的访谈相对较少。另外,中国地区间差异显著,不同地区新农保在基层的推进过程与效果可能存在差异,因此有必要在不同地区选择个案进行研究,从而展现地区间差异。这些都有待后续研究进一步完善。

参 考 文 献

[1] 张晓松,赵超.我国已基本建立覆盖城乡的社会养老保障体系

[EB/OL].(2012-10-25)[2013-04-05].http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-10/25/c_113496196.htm.

- [2] 卢海元.我国新型农村社会养老保险制度试点问题研究[J].毛泽东邓小平理论研究,2010(6):1-8.
- [3] 苏东海,周庆.新农保试点中的问题及对策研究——基于宁夏新农保试点县的调查分析[J].社会科学,2010(9):74-80.
- [4] 张朝华.农户参加新农保的意愿及其影响因素——基于广东珠海斗门、茂名茂南的调查[J].农业技术经济,2010(6):4-10.
- [5] 张红梅,马强.新型农村社会养老保险制度试点推行的影响因素研究——基于湖北省新农保的调查[J].华中农业大学学报:社会科学版,2012(3):54-59.
- [6] 吴玉锋.新型农村社会养老保险参与实证研究:一个信任分析视角[J].人口研究,2011(4):94-103.
- [7] 吴玉锋.新型农村社会养老保险参与行为实证分析——以村域社会资本为视角[J].中国农村经济,2011(10):64-76.
- [8] 高文书.新型农村社会养老保险参保影响因素分析——对成都市的实地调查研究[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2012(4):55-61.
- [9] 林本喜,王永礼.农民参与新农保意愿和行为差异的影响因素研究——以福建省为例[J].财贸经济,2012(7):29-38.
- [10] 肖云,刘培森.新型农村社会养老保险满意度影响因素分析[J].经济体制改革,2011(5):66-70.
- [11] 丁煜.新型农村社会养老保险制度的缺陷与完善[J].厦门大学学报:哲学社会科学版,2011(3):32-40.
- [12] 盛学军,刘广明.“新农保”个人缴费“捆绑制”的实践考察与理论研判[J].河北法学,2012(3):39-44.
- [13] 邓大松,刘远风.制度替代与制度整合:基于新农保的规范分析[J].经济学家,2011(4):71-77.
- [14] 王翠琴,薛惠元.新型农村社会养老保险与相关制度衔接问题初探[J].经济体制改革,2011(4):81-85.
- [15] 张思锋,杨潇.新型农村社会养老保险账户结构研究[J].人文杂志,2012(1):60-65.
- [16] 薛惠元,张德明.新型农村社会养老保险筹资机制探析[J].现代经济探讨,2010(2):56-60.
- [17] 范永茂.新型农村养老保险财政管理问题研究——以某省会城市四个县区的改革试点为例[J].中山大学学报:社会科学版,2011(4):193-201.
- [18] 曹信邦,刘晴晴.农村社会养老保险的政府财政支持能力分析[J].中国人口·资源与环境,2011(10):129-137.
- [19] 封铁英,董璇.以需求为导向的新型农村社会养老保险筹资规模测算——基于区域经济发展差异的筹资优化方案设计[J].中国软科学,2012(1):65-82.
- [20] 邓大松,薛惠元.新型农村社会养老保险替代率的测算与分析[J].山西财经大学学报,2010(4):8-13.
- [21] 贾宁,袁建华.基于精算模型的“新农保”个人账户替代率研究[J].中国人口科学,2010(3):95-102.
- [22] 王翠琴,薛惠元.新型农村社会养老保险收入再分配效应研究[J].中国人口·资源与环境,2012(8):140-146.
- [23] 薛惠元.新型农村社会养老保险财政保障能力可持续性评

- 估——基于政策仿真学的视角[J]. 中国软科学, 2012(5): 68-79.
- [25] 王思斌. 中国社会工作的嵌入性发展[J]. 社会科学战线, 2011(2): 206-222.
- [24] 钱振伟, 卜一, 张艳. 新型农村社会养老保险可持续发展的仿真评估: 基于人口老龄化视角[J]. 经济学家, 2012(8): 58-65.
- [26] 郑石明. 嵌入式政策执行研究——政策工具与政策共同体[J]. 南京社会科学, 2009(7): 63-68.

注 释:

- ① 基于学术规范, 本文对所涉及的县名、乡镇名、村名、人名等都进行了技术处理。
- ② 此题为复选题, 选项包括“养儿防老”“储蓄养老”“农村社会养老保险”“城乡统筹社会养老保险”“商业养老保险”“土地养老”“集体养老”和“其他”。这里的“农村社会养老保险”在问卷调查时期, 即指新农保。
- ③ 从国务院的《指导意见》到 H 县的《实施办法》, 对“捆绑政策”有相同的表述, “新农保制度实施时, 已年满 60 周岁、未享受城镇职工基本养老保险待遇的, 不用缴费, 可以按月领取基础养老金, 但其符合参保条件的子女应当参保缴费”。

The Path of Grass-roots Level to Promote the New Rural Endowment Insurance

——Based on the Perspective of Embedability

NIE Jian-liang, ZHONG Zhang-bao

(Department of Sociology/Research Center for Rural Social Construction and Management,
Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract Based on the case study of a village in Hubei Province, this paper probes into how the new rural endowment insurance is carried out in the countryside. It is found that the mode of embedding serves rather efficient to achieve the purpose of insurance implementation in an all-rounded manner, particularly under the assistance of village officials. It is also found that this insurance has been universally-accepted and considered an essential part of the multi-dimensional care for the retired. It can be finally concluded that the successful embedding of this insurance relies on village officials, its quality and the demand of farmers.

Key words the new rural endowment insurance; rural endowment; path of grass-roots level; social insurance; embedability

(责任编辑: 刘少雷)