

社会保障与社会政策研究

Social Security and Social Policy Research

多中心治理与多元供给

——对新农村建设中公共物品供给的思考

朱国云 著

*Multi-centred
management and diverse supply*

多中心治理与多元供给

M

ulti-centred
management and diverse supply

策划编辑

刁爱群

责任编辑

郑丽媛

责任校对

孙艳军

封面设计

马静

版式设计

崔俊峰

ISBN 978-7-5045-6659-1



9 787504 566591 >

定价：25.00元

社会保障与社会政策研究

Social Security and Social Policy Research

多中心治理与多元供给

——对新农村建设中公共物品供给的思考

朱国云 著

图书在版编目(CIP)数据

多中心治理与多元供给——对新农村建设中公共物品供给的思考/朱国云著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2007

社会保障与社会政策研究

ISBN 978-7-5045-6659-1

I. 多… II. 朱… III. 农村-公共经济学-研究-中国 IV. F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 155327 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787毫米×1092毫米 16开本 13.75印张 1插页 219千字

2007年10月第1版 2007年10月第1次印刷

定价: 25.00元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

总 序

当前，全国上下都在认真贯彻落实“以人为本”的科学发展观，为实现“全面小康”、构建“和谐社会”而努力奋斗。民生问题引起了政府和民间的高度关注，公平、正义日益成为社会的核心价值观，相应地，社会保障、社会政策、公共政策等领域既成为政府工作的重点，也成了学术界研究的热点。

社会保障、社会政策、公共政策属于同一系列的范畴，它们之间既有联系，也有区别。

先看社会政策与社会保障。通常认为，社会保障是国家或社会通过立法和行政手段对国民收入进行再分配，以社会消费基金的形式，为因年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他不幸遭遇而使生再出现困难的社会成员提供一定的物质上的帮助，以保证其基本生活权利。社会政策分为狭义和广义两类：狭义的社会政策仅仅涉及劳工及贫民的生活，而广义的社会政策则包括各类社会事业政策和社会管理政策，如人口政策、劳动就业政策、社会保障政策、医疗卫生政策、环境保护政策、文化与体育事业政策、社会服务政策、教育政策、居民收入分配与消费政策、社区服务与管理政策、社会治安政策、社会行政管理政策等，但是其核心是社会保障与社会福利，其涵盖面又比社会保障与社会福利的范围要宽泛。

再看社会政策与公共政策。公共政策是以政府为主的公共机

构为确保社会朝着政治系统所确定、承诺的正确方向发展，以法令、条例、规划、计划、方案、措施、项目等形式，对社会成员的公私行为、价值、规范所做出的有选择性的约束与指引，它的范围更加广泛，几乎涵盖了政府的全部活动领域，不过其主要的部分还是社会政策，而且其发展的态势是社会政策的领域与公共政策的领域越来越趋于一致。正如有学者所说：“在政策科学的研究中，由于社会政策与公共政策的研究对象在社会问题的领域内是重合的，其研究方法接近，其政策落实的手段更是相同，在理论研究方面也已经出现相互借重的现象，所以，社会政策与公共政策成为相互交叉与相互融合的两门学科。”^①

政策的本质究竟是什么？学界众说纷纭。制度学派非常看重人为制定的，正式的法令、规则、程序，而行为主义学派则把政策解释为各种权力力量相互作用的过程及其结果。按照制度学派的观点，社会保障、社会政策、公共政策都是一国宏观的制度安排和政策设计；按照行为主义学派的观点，社会保障、社会政策、公共政策都是政府、非政府公共部门、各种利益集团之间互动、博弈的过程和结果，它们没有什么本质性的差别。近年来，越来越多的学者认为社会政策与公共政策只是用词不同，它们的发展越向是类同的。有鉴于此，美国学者威廉·N·邓恩（William N. Dunn）教授所著的经共教材《公共政策分析导论》（Public Policy Analysis: An Introduction），以及国内多本标以《公共政策分析》《公共政策案例》《社会政策》书名的教材，在共章节标题中都干脆直书“政策”“政策分析”，而略去了“公共”“社会”等字样。

^① 唐钧主编：《社会政策：国际经验与国内实践》，北京：华夏出版社，2001.3

早在1873年，德国的一批学者为研究德国当时面临的社会问题，发起成立了“社会政策学会”。1891年，德国学者华格纳（Adolph Wagner）给“社会政策”下了第一个科学定义，认为社会政策是“运用立法和行政的手段，调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题”。后来，英国费边社将“社会政策”简要定义为“影响社会福利的一系列的政策活动”。米德格累（Midgley）将社会政策重要结果（社会福利）操作化为对社会问题的控制、社会需要的满足及社会机会的保障。沃尔克尔（Walker）则将社会政策界定为社会资源和社会关系（地位及权力）的再分配，认为社会政策“关系到政府生产和分配的、影响社会福利的社会资源序列的原则和价值。这些社会资源序列包括收入、财产、安全、地位和权力等”。

社会政策以及作为其核心的社会保障与社会福利，是人类社会发展和进步的结果，从英国1834年颁布并实施的《新济贫法》算起，已有170多年的历史，即使从1883年德国推出最早的现代社会保险制发算起，也有120多年的历史。它已经成为现代社会文明的重要标志，成为当今世界上绝大多数国家都在运用的社会政策，尽管各国在保障的对象上或普遍或特殊，在保障的范围上或宽泛或狭窄，在保障的水平上或很高或较低。社会保障与福利制度的实行，较大地改善了各国民众的民生状况，促进各国民众共享经济繁荣和社会进步的成果，也在经济社会运行方面发挥着重要的“减震器”和“安全网”的作用。

新中国建立以后，我们曾经构建了同当时实行的高度中央集权的计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度，正是由于这套制度的有效运行，许多被称为“社会主义优越性”的正向功能才得以彰显，诸如“广就业、低工资、多福利”，“生老病死有依

靠”等，尽管当时所能保障的水平还很低下。1978年中共十一届三中全会以来，伴随着由计划经济体制向市场经济体制的改革过渡，劳动与社会保障制度自20世纪90年代以后也开始了改革之旅，原有的建立在计划经济体制基础之上、与计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度，已经不能适应时代的要求，所以，建立健全同社会主义市场经济体制相适应的新的社会保障制度，确保劳动者的基本权益，成了当务之急。

环顾四周，有关“矿难”的报道不断，我国煤炭产量占全世界总产量的1/3左右，矿难所导致的死亡人数却占到全世界矿难死亡总人数的80%，有些地方的“黑矿主”与弱势的矿工签订所谓“生死合同”，花几万元就能“买”一条命，“私了”；终年劳苦的农民工不仅难以与其他职工“同工同酬”，而且常常面临工资被“拖欠”的窘境，甚至需要国家总理亲自出面为农民工“讨工资”；面对许多城市特别是大中城市飙升的房价，无数的无房者担忧何时才能实现“居者有其屋”，为数不少依靠贷款购得住房的居民则成了名副其实的“房奴”，还贷几乎花去了他们的全部收入；医疗市场化的结果，导致“看病难、看病贵”，人们“无病时怕生病，有了病怕进医院，进了医院怕出不去”；教育产业化引发学杂费上涨甚至“乱收费”，高校“扩招”成了“扩大内需”（又被称为“撬开老百姓的钱袋子”）的“妙招”，读书受教育对于相当一部分收入不高的城乡家庭来说就意味着“致贫”；女大学生就业常常难于同等条件的男大学生，性别歧视依然存在；农民、残疾人等在就学、就业、就医以及各项社会权利的行使方面，更是道到或明或暗的歧视。所有这些都表明，我们的社会保障制度还不健全，现有的社会政策领域的改革思路与政策设计还有缺陷，劳动者的基本权利和合法权益还来得到有效的

维护！

毋庸讳言，当今的世界正处在由工业经济社会向知识经济、信息社会的过渡之中，现代服务业在整个国民经济当中所占的比重已经超过工业经济时代的支柱——制造业，灵活就业即非正规就业逐渐替代大规模集体就业成为新的用工趋势，这就打碎了“产业工人大军”，大大降低了劳动者与雇主进行讨价还价的能力；劳资关系方面呈现出“强资本、弱劳动”的博弈格局，资本到处都在指挥势动、欺负势动、压榨劳动，并运用软硬兼施的手段诱使权力为其服务；经济全球化的浪潮日益高涨，资本在世界范围内的流动，无论是在其规模、频率还是在其后果、影响方面，都大大超越劳动在世界范围内的流动，这又固化了“强资本、弱劳动”的格局；加上随着经济全球化的发展，一国政权和法律的权威性和强制力同过去相比也打了不小的折扣，这就使得权力和法律即使保护势动的利益而对资本施加必要的限制往往也会事倍功半。这种大趋势对于各国、各地区完善公平正义的社会政策，推进社会保障制度建设，保护劳动者和弱势群体成员的基本权利和合法权益，都是十分不利的。

然而，所有这些不利因素，不仅不能成为各国、各地区政府放弃社会政策（特别是作为其核心的社会保障与社会福利制度）的借口，恰恰相反，它们要求各国、各地区政府顺应信息社会、知识经济和经济全球化的发展趋势，针对“产业工人大军”被打碎和非正规就业日益普遍的新特点，通过社会政策领域的制度创新、政策创新、组织创新、服务创新，在“强资本、弱劳动”的格局下更加有效保护劳动者的基本权利和合法权益。以此要求反观我国，不仅社会政策的完善、社会保障制度的改革与重建、覆盖农民工的劳动保护法规的落实、包含农村居民在内的最低生活保

障制度的完善，以及住房、医疗、教育改革的调整等，都不可或缺、迫在眉睫，而且行政体制改革、财税体制调整、政府职能转换、政绩考核创新等，也都成了时不我待的大事。值得欣喜的是，进入新世纪以后，党中央连续提出了实现全面小康、构建和谐社会的奋斗目标，认真贯彻落实“以人为本”的科学发展观，大力推进社会建设和新农村建设事业。我们相信，随着中央这一系列决策落到实处，随着经济发展和社会进步的深入，公平正义的理念与原则将会进一步确立，劳动者的基本权利和合法权益将会得到更有效的保护，包括弱势群体成员在内的社会公众一定能够共享繁荣发展的成果。

在中国劳动社会保障出版社的关心与支持下，本套“社会保障与社会政策研究”丛书得以出版。由于社会政策的研究在我国尚处于起步阶段，加上作者队伍的水平有限，本套丛书定有浅陋不足之处，敬请读者批评指正。

童 星

2007年4月于南京大学

前 言

中国改革开放已经在曲折中向前迈进了近 30 年。城市以极快的速度推进了工业化、市场化、信息化进程。然而，作为这一进程突破口和先导的农村改革，却在这场持续的变革和转型中渐渐落伍了。虽然旧的二元经济格局已经被打破，但是，农村又陷入了新的两极社会的贫困的一极。要保证中国社会顺利完成体制转型，要把整个国家最终建成富强、民主、繁荣、和谐的社会主义现代化强国，光有大城市的单独推进，没有农村的发展，只能是“孤掌难鸣”，当务之急是下大气力建设社会主义新农村。

新农村建设是一项持久的、涉及多方面因素的复杂工程。通过增加农村公共物品的供给来重新构建农村的公共社会是新农村建设的重中之重。只有农村的公共社会发展起来，农民有了公共生活，农村才有协调持续发展的基础，农业才有振兴的资源，农民才有基本的保障。

改善和增加农村公共物品的供给必须和农村社会结构的变革、地方政府治理结构的改革和农民民主自治能力的培养结合起来。当前国内学界受西方自由主义话语的影响，特别不喜欢国家强制，而希望自生自发地产生社会秩序。学者们希望证明，即使没有国家强制力，这个社会也会因为理性个人的多次博弈而形成集体行动，甚至可以保持社会的秩序。学界的这种思潮，表现在农村研究方面，就是所谓“小政府、大社会”的思路，就是“官

退民进”的思路，及农村税费改革后普遍存在的“撤乡并镇、合村并组、取消村民组长、精简机构、减少行政人员”的弱化乡村行政的改革思路。他们希望，在国家行政权力退出农村社会之后，农民可以从个人利益最大化出发来达成理性的集体行动，从而以最小的代价来获取最多的收益。

即使是在最乐观的博弈论模型中，也没有见到自生自发秩序可以产生和维系的逻辑和规范证明。一些只考虑个人利益最大化的行动者，为了获得个人利益最大化，必然最终使村庄陷入那种霍布斯所讲的“人对人是狼”的困境。克服这种无序混乱困境的办法，就是将追求个人利益最大化的行动者嵌入到社会结构中，使个人行动不只是受个人利益驱动，而且受到社会、文化等诸方面软规范的约束，或受到公共权力等硬规范的约束。

当前中国农村，传统的构成农民行动约束的软规范大都解体（如宗族意识、村庄认同、鬼神信仰、面子观念等），农村人员的流动，市场价值的入侵，使农民越来越成为一个孤立的原子化的经济人，这些人虽然具有强烈的利益最大化的冲动，但却无法克服公共事务中的“搭便车”等行为，从而出现农村公共物品供给上的严重短缺。

解决农村公共物品供给不足的路径有四条，一是强化国家财政转移支付，二是强化农村正式的行政组织建设，三是通过村庄建设，提高农民对未来的预期、降低农民的贴现率，从而建立多次博弈的预期，四是培育和发展农村的民间组织。

村庄建设和培育民间组织，一方面可以提高农民对未来的预期，另一方面可以强化人的行为中社会性和文化性的方面，尤其是农村文化性民间组织的建设，为农民生活提供了文化上的意义，从而使农民的经济活动嵌入到一个有价值的社会文化结构

之中，从个人利益来看，合算的“搭便车”行为被一个强有力的社会文化结构所否定，村民不仅仅蔑视这些“搭便车”的人，而且会想办法将其名誉搞臭，使其他想“搭便车”的人望而却步。这种通过文化建设来形成村庄舆论，从而可以将“搭便车”者边缘化的办法，正是传统中国农村社会为解决公共物品供给短缺问题所常用的办法，也是人民公社时期生产队依然有效率的一个秘密。

要保证农村公共物品供给的增加，就必须坚持公共物品供给的低限优先原则（设置最低限度、保障物品优先、享受国民待遇），坚持公共物品的网络供给模式（政府部门主导、合作组织代理、企业大户投资、自治组织监督），坚持公共物品供给的梯度增进战略（从低限到充分、从保障品类到发展品类、分梯度持续增进）。

本书在思考和写作过程中，参考了国内外众多专家、学者的论著和一些学位论文，对有些正式出版的著述观点的引用已在注释中标明。此外，还有一些论著中的观点给了作者极大的启发，但因篇幅有限，未能一一注明，只能在此一并表示感谢。

目 录

Contents

1	第一章 新农村建设中公共物品供给的特点和理论
1	第一节 农村公共物品供给概述
1	一、公共物品及其供给
4	二、农村公共物品及其供给
10	第二节 农村公共物品供给的理论
10	一、城乡统筹型农村公共物品供给理论
10	二、消费者效用视野下的农村公共物品供给理论
12	三、合作主义视野下的农村公共物品供给理论
14	四、最优供应状态下的公共物品供给理论
15	第三节 农村公共物品供给的特点与意义
15	一、农村公共物品供给的特点
18	二、农村公共物品供给的意义
19	三、农村公共物品供给的政策取向
22	第二章 农村治理结构的演变与公共物品供给的变化
22	第一节 民国时期农村治理结构与公共物品供给
22	一、民国时期农村治理结构

29	二、民国时期农村公共物品供给
30	第二节 人民公社时期农村治理结构与公共物品供给
30	一、人民公社时期农村治理结构
38	二、人民公社时期农村公共物品供给
39	第三节 社会转型初期农村治理结构与公共物品供给
39	一、社会转型初期农村治理结构
45	二、社会转型初期农村公共物品供给
48	第三章 农村治理结构改革试验与公共物品供给的困境
48	第一节 农村治理结构改革试验的必然性
48	一、乡镇权力扩张导致乡镇治理体制改革
50	二、农业税免除引发乡镇治理体制改革
53	第二节 税费改革后农村治理结构改革的实践困境
53	一、困境之一：乡镇财政的收支困顿
59	二、困境之二：乡镇企业改制的迷雾
65	三、困境之三：农村干部的转型困惑
70	第三节 税费改革后农村地区公共物品筹资困境
73	第四章 农村公共物品供给存在的问题及其原因
73	第一节 农村公共物品供给存在的问题

73	一、问题之一：供给总量严重不足
76	二、问题之二：供给结构不合理
80	三、问题之三：区域间供给不平衡
82	四、问题之四：供给主体功能错位
84	第二节 农村公共物品供给处于困境的原因
84	一、原因之一：城乡间非均衡发展
85	二、原因之二：供给职责划分不清
87	三、原因之三：农村基层财政资金困难
88	四、原因之四：农村公共物品供给效率不高
91	第五章 国外农村治理结构与公共物品供给
91	第一节 国外农村治理结构概况
91	一、对国外农村治理结构的研究
93	二、世界主要国家的农村治理结构
104	第二节 国外农村公共物品供给的体制与政策
105	一、国外农村公共物品供给的体制
113	二、国外农村公共物品供给的政策
119	第三节 国外经验对我国农村治理结构和公共物品供给的 启示
119	一、从社会公正角度明确政府的农村公共物品供给职能

120	二、理清农村公共物品供给的优先顺序，逐步提高农村公共物品的供给水平
122	三、建立民主参与的农村公共物品决策机制
123	四、扶持农村合作组织的发展，注重发挥社会组织和协会的作用
124	第六章 构建农村多中心治理结构
124	第一节 现代农村理想的治理结构
124	一、治理与农村治理
126	二、优善的农村治理结构
129	三、多中心治理理论的假设与创新
130	第二节 农村多中心治理结构的主要内容
130	一、治理中的集权与分权
131	二、治理中的公民社会与第三部门
133	第三节 积极构建中国特色的农村多中心治理结构
134	一、农村治理结构改革的内容、价值与困难
147	二、发展农民合作组织
153	三、发展农村自治和维权组织
157	第七章 多中心治理下农村公共物品的供给模式
157	第一节 创建农村公共物品供给的多元主体格局