

公共安全与危机管理

Disanbumen Shiyuxia De Zhongguo Nongmin Fuli Zhili

韩央迪 著

第三部门视域下的 中国农民福利治理

上海三联书店

公共安全与危机管理

本丛书由复旦大学211三期‘公共安全与危机管理’项目资助

Disanbumen Shiyuxia De Zhongguo Nongmin Fuli Zhili

韩央迪 著

第三部门视域下的 中国农民福利治理



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

第三部门视域下的中国农民福利治理/韩央迪著. —上海:
上海三联书店, 2012. 4

ISBN 978-7-5426-3774-1

I. ①第… II. ①韩… III. ①农民—福利制度—研究—中
国 IV. ①F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 030104 号

第三部门视域下的中国农民福利治理

著 者 / 韩央迪

责任编辑 / 冯 征

装帧设计 / 孙豫苏

监 制 / 任中伟

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

邮购电话 / 24175971

印 刷 / 上海惠顿实业公司印刷部

版 次 / 2012 年 4 月第 1 版

印 次 / 2012 年 4 月第 1 次印刷

开 本 / 700×1000 1/16

字 数 / 200 千字

印 张 / 15

书 号 / ISBN 978-7-5426-3774-1/C·419

定 价 / 38.00 元

总序

Foreword

在全球化背景下,中国的市场经济转型,在创造着经济增长、现代化进程的奇迹的同时,也把我们带入了一个“风险社会”(risk society),我们正处在一个社会风险不断累积、突发事件频发、公共安全危机的破坏性不断扩大的风险社会之中。

发达国家有关社会风险与公共安全管理的先行探索,提出了诸如风险社会理论、公共危机管理的系统理论、结构不良理论、文化理论等有较强的影响的理论观点。这些理论对我们认识当前中国转型社会的风险和公共危机,具有一定启发意义。但中国转型社会的特殊性所提出的问题,超出了既有理论的解释能力。

基于对中国当前社会发展的基本判断,在统筹、集成文、理、医传统优势学科的基础之上,复旦大学面向国家、区域发展的重大战略需求,在“211工程”三期重点学科建设中设立了“公共安全与危机管理”项目。

本项目把研究聚焦于“中国长江三角洲地区公共安全与危机应对”,着重在三个方面开展研究:(1)当前中国转型社会公共安全的风险辨识与成因研究;(2)中国社会的社会风险和公共安全的测量指标体系研究,以及相应的数据资料的搜集方法、数据库建设、资料分析和模型建构研究;(3)基于以上理论研究和经验资料的社会风险和公共管理管理模式设计和政策研究。

本项目发挥复旦大学多学科的综合优势,在以问题为导向的研究实践中,集合了来自政治学、法学、管理科学、经济学、社会学、人口学、公共管理学、传播学、心理学等学科领域的专家学者,而以社会发展与公共政策学院为项目的组织协调单位。

经过4年的努力工作,在吸收、借鉴发达国家已有成果和经验的基础上,将公共安全的管理、公共安全的危机应对这一新兴、兼具理论性和应用性的交叉学

科,置于全球化和中国转型社会的背景中建设;以全球化背景下中国转型社会的制度安排、制度设计、制度变迁所可能产生的公共安全作为研究对象,着重研究与转型社会的制度安排有关的社会风险、公共危机及其管理;以长三角都市圈这一集中了各种社会危机与公共安全问题的区域社会为研究基地,把学科建设与决策咨询紧密结合起来,针对目前我国社会风险和公共安全管理中存在的基础研究不能为管理应对提供理论和技术的缺陷,解决社会风险和公共安全管理实践中的重大理论问题和技术难题,为之提供坚实的科学依据,在学科交叉融合中寻求公共危机管理的理论创新,孕育出新兴学科的增长点。

呈现在读者面前的这套丛书就是这个项目的主要学术成果,作者们从不同的学科背景出发,围绕公共安全和危机管理这个主题,进行了深入的理论探讨和对策研究。由于社会变迁进程的复杂性,丛书作者们的研究还具有学术探索性,所提出的一些学术观点 and 对策方案还需要经过更多的理论研究和实践检验。希望本丛书的出版能够为研究者提供有益的学术参考,为政府部门提供可行的对策思路,为广大读者提供有关公共安全和危机管理领域的基本知识,以推动本学科的发展。

感谢所有参与本项目研究的专家学者、学生和行政管理人员,感谢上海三联书店对本丛书出版所付出的辛勤劳动。

复旦大学社会发展与公共政策学院

彭希哲

2012年3月20日

序 Foreword

韩央迪女士以其博士论文为基础完成的专著——《第三部门视域下的中国农民福利治理》就要出版了,这是值得高兴和祝贺的事。韩博士希望我为她的专著写个序,作为她的博士生导师,我责无旁贷,欣然应允。

中国自古是一个以农业闻名的泱泱大国,直至今日,农民仍是这个东方大国占比最大的群体。随着我国改革开放和社会主义现代化事业不断推进,工业化、城市化的加速,解决“三农”问题已成为迫在眉睫的时代课题,对全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会、加强和创新社会管理、推进社会建设,也具有至关重要的影响。也正因此,自2004年以来,中共中央连续出台了九个针对“三农”问题的“一号文件”。在“三农”问题中,农民问题是核心。农民问题也不仅是收入或经济层面的问题,还涉及政治参与、社会福利、权利保障等各个层面。

2006年,韩央迪女士考取了中国人民大学社会学专业的博士生,在我的指导下从事社会政策理论与应用的研究。在攻读博士学位期间,她在学习和研究过程中表现出谦虚勤恳、扎实向学的治学态度,并在参与我和其他老师的多个重要国家和省部级课题中得到历练和成长,最终确立了以农民福利作为其博士论文的研究主题。

应该说,农民福利问题近年来是中国社会政策探讨的重要内容,是许多专家、学者热衷研究的问题,也是决策界正着力解决的历史难题之一。但是,能站在过去、现在和未来的时空视野,并从农民福利的整合观入手对此进行系统考察和深入研究仍为凤毛麟角,这体现了作者在长期相关研究基础上所养成的学术洞察力和不畏艰难的研究行动力,十分值得鼓励和支持。尤其是作者对农民这个群体的人文关怀贯穿于全书的始终,对此尤为值得肯定。作者抓住中国自工业化以来国家—社会关系不断变化的动态格局特征,立足乡村公民社会的培育和成长之现实,试图从第三部门的视角系统探求解决因长期的历史与复杂的现

实因素交织而成的中国农民福利物质化、去福利化和主体缺位之痼疾。

通过扎实的文献研究和个案研究,作者不仅系统论证了中国农民福利的发展模式,富有见地地勾勒出中国农民福利从低水平原生供给的零散化福利到制度外供给的集体化福利再到日益内卷化的市场化福利的动态发展格局,而且在第三部门视域下分析归纳了农民福利的合作主义治理模式。作者敢于触碰学术研究中的争议问题,不但细致阐述了村委会在中国农村社会中的组织特性,而且从一个具象的村庄出发较为全面地描摹了乡村社会中第三部门的组织体系。在此基础上,作者阐释了农民福利治理模式所立足的行动机制和资源吸纳渠道,论述了这一模式下农民福利的内在构成。作者并没有就此停滞不前,还进一步论证了社会结构变迁背景下农民福利合作主义模式产生的必然性,并从政策对象——农民的角度阐述了其福利意识、风险意识和权利意识的现代性转变,阐明了农民福利合作主义模式的理论价值和现实意义。

中国的工业化、现代化历程不同于西方,这就决定了中西方社会政策发展之路的明显不同。中国需要在借鉴西方的同时探寻一条适合于中国国情尤其是中国农村社会现实的发展农民福利之路。然而,长期以来,中国社会政策研究表现出鲜明的“拿来主义”的特征,这在学科发展之初固然难以避免,但长此以往,终究不可持续。本研究可以为解决具有中国特色的农民福利问题提供一定的经验材料和理论支撑。当然,文中的一些观点还存在争议,值得进一步的商榷和研究。但争议的存在正表明了其可探讨的价值,也是提出更多新问题和新假设的前提。此外,本研究是在较发达的农村完成的,如何将这一模式应用到广大落后的中国农村并使其发挥应有的作用,正如作者所言,还有很多工作要做。希望有更多的学者关注农民群体,发出他们的心声;也希望看到更多的对农民福利的扎实研究,为解决中国农民福利问题献计献策。

李迎生

2012年初春

于北京,中国人民大学

在城乡二元结构取向向下,中国社会形成了不断固化的二元福利体系。在社会转型的加速期,这一取向所引致的经济发展与社会发展的失衡不仅使庞大的农民群体遭受了福利权的架空,也使中国现代化的整体进程受到了阻碍。自20世纪末期以来,以国家为主导的政策议程开始聚焦“三农”问题,并逐步出台了多项惠农政策。然而,在中国社会的现实境遇中,不可剥离的“人口庞大、资源稀缺”恒定难题使国家、各级地方政府及相关职能部门难凭一己之力解决农民福利长时期积累而成的痼疾——以物质化、去福利化和福利主体缺失为核心特征的发展困境。但是,如何更好地满足农民最现实的福利需求刻不容缓,它已成为推动中国现代化不断前进的蓄水池和稳定器:一方面,它有助于避免中国现代化进程中的“跛脚化”陷阱;另一方面,它有助于改变农村社会的后发劣势,从而为改革增加又一关键性的优势变量。故此,农民福利及其治理机制就成了本研究的中心议题。

将农民福利置于中国社会的历史视野中时,可以发现农民福利在不同的社会阶段形成了不同的福利结构,福利主体亦呈现动态组合的特征。亦可发现,农民福利是被渐次纳入到社会发展的整体进程中的,这说明它对整个社会朝着稳定、和谐、可持续发展的方向发展具有重要意义。其中,尽管人民公社已成为很多人的记忆与想象,并被烙印上了国家向农民“攫取”的深刻印记,但它在农民福利的制度变迁中所占据的重要地位是不容小觑的,其所建构的“周延合理”的集体化福利仍然值得我们思考。

依循治理理论的发展路线,可以发现福利治理是现代社会治理过程的重要内容。作为治理内涵的有机构成,福利治理的视角有利于挖掘和扩展农民福利的实现方式。相对福利供给而言,福利治理是一个更具张力的概念,它涵盖了福利的产生、传递与供给的体系化实现过程,有助于本研究以第三部门为镜像透析

它与其他福利主体所发生的关联以及在此基础上所形成的福利治理机制。随着国家与社会合理疆界的开始逐步确立,中国乡村公民社会发生了根本转型,即第三部门的培育与生长提供了农民福利的另一种可能,它的介入为农民福利走出低效供给融入了更多元的社会力量。在此背景下,通过对C村的个案解构,本研究考察了农民福利如何在政治、经济、文化与社会的多维视野中建立、发展与重构。在制度性背景与结构性变迁的基础上,通过对C村各类第三部门组织和发展型农民福利体系的聚焦,本研究阐释了第三部门在农民福利治理中所扮演的角色与行动逻辑,重点解析了第三部门视域下农民福利的治理机制——农民福利的合作主义治理模式,并从泛化层面探讨了第三部门视域下这一治理模式的社会基层和实现路径。

在具体的研究进路上,本研究以C村为个案,以历史社会学的视角透视了以村庄为基本单位的农民福利发展历程,从中剖析福利内涵与福利主体的结构转换。其后,本研究聚焦C村第三部门的发展现状,剖析了身处风险社会系统中的C村农民的福利结构与体系特征,并从整体上总结了当前中国农民福利的实践模式,透视了当下发展的核心困境。当传统的福利主体表现出不同程度的功能限度时,第三部门的力量介入为农民福利的治理奠定了组织基础。

通过对C村第三部门组织和农民福利的“深描”,呈现了两大变量的核心特征及其实践逻辑。就现状而言,C村形成了以村委会为核心的自上而下的准第三部门、自下而上的草根型第三部门和外部输入型专业化第三部门。通过与政府、村党支部及第三部门内部组织间的力量整合,第三部门构筑了实现异质化福利供给过程的代理机制、替代机制与补充机制,并在第三部门的组合行动中聚合了三者的功能效应,进而实现了农民福利的善治——合作主义治理模式。这一模式以农民的内在需求为本,以多元化的福利主体合作破解了农民福利的核心困境。在合作主义模式中,第三部门在农民福利的治理过程中形成了以代理、替代与补充为行动逻辑的“扁平化”治理结构,打破了原有垂直分工供给体系下的层级治理。

在合作主义治理模式中,C村构筑了多元化的农民福利体系,其内在结构与发展方向都发生了质的变化。它以保障性福利、社会服务与精神文化福利为内核,不仅为现代风险系统中的农民建筑了强有力的抗风险网络,也为村庄经济发展提供了和谐基础——保障性福利作为农民福利的主要基础,将在今后得到国家层面更大的财政支持与制度保障;以农民需求为首要目标的服务性福利将成

为方便农民生活、促进农民增收的重要手段,而第三部门将发挥根本作用;以文化本位为导向的福利体系通过软福利的补充建设弥合了农村社区中社会团结的断裂与社会秩序的失范。

通过对社会基础的剖析,可以发现农民福利的合作主义治理模式具有坚实的理论基础与现实基础。从农民福利内在结构的合理性看,序列化的福利体系为农村经济与社会和谐并举奠定了基础;多元化的福利体系为身处风险系统的农民提供了有力的防护网络;文化本位的视角融入为农民福利的建设提供了新的团结基础。与此同时,政府职能所发生的鲜明转向、公共财政体制与农村税费制度的改革、社区治理的结构转型、农民主体对公共福利服务需求的结构性变化以及农民的福利意识从内缩型向权利观的转变等因素,都奠定了农民福利合作主义治理模式的生长基础与制度环境。

福利治理的本质特征在于多元部门、多元主体的多方介入和交互行动,尤其是政府与建基于公民参与基础上的第三部门对公共事务的合作管理。要实现农民福利的合作主义治理模式,就必须以建构政治国家与公民社会的新型关系为前提。伴同社会三大部门互动关系和交往原则的明晰,第三部门将与另两者形成一定的社会结构和动态的整合机制,而其在福利治理中所独具的组织特性和边界功能也将得到更大的扩展空间。通过对C村模式的可复制性分析,可以发现,合作主义治理模式解决了在全国范围内具有代表性的农民福利困境,但在具体的运行中还存在一定的问题,即志愿失灵、独立性与合法性空间的不足,等等。故此,首要的,应当理顺政府在农民福利治理中的角色,营造有利于第三部门的制度环境;并建立整合的监管体系,推动第三部门在福利治理中的良性发展。其次,理性建构第三部门在农民福利治理中的角色,厘定第三部门在农民福利中的行动机制。最后,合理廓清政府与第三部门“掌舵与划桨”的良性关系,通过政府在福利治理中的平台建设奠定农民福利的治理基础,切实发挥第三部门在农民福利治理中的显著功能。

关键词:农民福利;第三部门;福利治理;合作主义治理模式

序	1
摘要	1
第1章 导论	1
1.1 问题的提出	2
1.1.1 研究背景	2
1.1.2 研究聚焦	4
1.1.3 研究问题	5
1.2 研究意义	6
1.2.1 实践意义	7
1.2.2 学理意义	8
第2章 文献综述	10
2.1 “农民福利”的研究格局	10
2.1.1 国外研究中“中国福利”与“中国农民福利”的研究进展	10
2.1.2 国内研究中“农民福利”的研究进展	14
2.1.3 小结	17
2.2 第三部门的福利治理	18
2.2.1 福利多元主义理论(Theory of Welfare Pluralism)	19
2.2.2 替代理论(Substitution Theory)	22
2.2.3 互补理论(Complementarity Theory)	23
2.2.4 第三部门的福利治理	25
2.2.5 小结	28

2.3 总结	29
第3章 研究设计与研究方法	31
3.1 基本假设	31
3.2 基本概念	32
3.2.1 农民福利	32
3.2.2 第三部门	38
3.3 分析视角	45
3.3.1 国家与社会视角	45
3.3.2 福利治理视角	46
3.3.3 地方性视角	47
3.4 研究框架	48
3.4.1 基本的研究框架	48
3.4.2 具体的研究路线	48
3.5 研究方法	48
3.5.1 文献研究	50
3.5.2 定量研究	50
3.5.3 个案研究	50
3.6 研究的信度与效度	51
3.7 本研究的创新之处	52
第4章 农民福利的变迁与透视	55
4.1 国家与社会视野下C村农民福利的透视	55
4.1.1 调查的村庄	56
4.1.2 全能主义视野下C村农民福利的实践逻辑	65
4.1.3 农民福利的衰减：“国家退出”下的市场化福利	75
4.1.4 小结：C村农民福利的结构分析	77
4.2 中国农民福利的整体透视	78
4.2.1 现行中国农民福利的实践模式	78
4.2.2 现行中国农民福利的发展困境	83
4.2.3 小结	85

4.3	总结	86
第5章	第三部门视域中的农民福利	87
5.1	传统福利主体在农民福利中的限度	87
5.1.1	政府行动在农民福利中的限度	88
5.1.2	建立于家庭基础上的土地福利的功能限度	91
5.2	后全能主义背景下农村福利主体的结构转型	94
5.2.1	后全能主义与中国第三部门的发展	95
5.2.2	C村第三部门暨新型福利主体的崛起	96
5.2.3	第三部门的生成逻辑	116
5.3	风险社会中农民的福利体系建构	117
5.3.1	风险社会中的农民	117
5.3.2	风险社会中C村农民福利的建构	121
5.3.3	小结:农民福利的转型与嬗变	133
第6章	第三部门在农民福利中的治理机制	135
6.1	第三部门在农民福利治理中的行动机制	135
6.1.1	代理机制:政府导向的合作	136
6.1.2	替代机制:市场导向的合作	139
6.1.3	补充机制:自发导向的合作	142
6.2	农民福利的合作主义治理模式	145
6.2.1	第三部门视域下农民福利的合作主义治理模式	145
6.2.2	合作主义治理模式下农民福利的资源吸附渠道	149
6.2.3	合作主义治理模式下农民福利的治理成效	151
6.3	农民福利合作主义治理模式的社会基础	154
6.3.1	合作主义治理模式下发展型农民福利的合理性	154
6.3.2	社会结构的根本变化	156
6.3.3	农民的福利意识、风险意识及保障意识的现代性转向	159
6.4	农民福利合作主义治理模式的路径选择	169
6.4.1	合作主义治理模式下政府的行动定位	169
6.4.2	合作主义治理模式下第三部门的角色建构	171

6.4.3	合作主义治理模式下第三部门与政府的关系重建	175
第7章	结论与建议	180
7.1	基本结论	180
7.1.1	第三部门在农民福利治理中日益凸显的重要性	180
7.1.2	第三部门型塑了农民福利的合作主义治理模式	184
7.1.3	第三部门拓展了农民福利的内在结构与发展方向	186
7.2	合作主义治理模式的可复制性分析	187
7.2.1	C村合作主义治理模式的行动基础	188
7.2.2	第三部门在农民福利治理中存在的问题	189
7.2.3	有待拓展的空间	190
	参考文献	191
	附录	215
	后记	221

图表目录 Contents

图 2-1	伊瓦斯重新修正的福利多元主义	21
图 2-2	政府—第三部门组织的互补行动	25
图 2-3	政府—第三部门的动态互补关系	25
图 3-1	阿玛蒂亚·森衡量福利的“可行能力”取向	34
图 3-2	第三部门在农民福利中的治理位置	48
图 3-3	研究路线图	49
图 4-1	C 村的地理位置和周围环境	58
图 4-2	C 村区位图	60
图 4-3	农民福利的实践模式	79
图 5-1	社会发展过程中土地和社会保障在农民保障中的作用和 发展方向	93
图 5-2	C 村村民代表会议制度	100
图 5-3	C 村村委会的类科层化组织结构	101
图 5-4	C 村农民的风险结构图	121
图 6-1	2003—2010 年中央财政“三农”支出趋势图	137
图 6-2	农民福利的合作主义治理模式中第三部门的行动逻辑	150
图 6-3	C 村农民福利的结构	152
图 6-4	农民福利的解构	153
图 6-5	农民的福利需求结构	157
图 6-6	阶层式聚类分析图	164
表 2-1	伊瓦斯的福利三角:组织、价值和关系	20
表 2-2	扩大后的福利混合要素	22

表 2-3	福利多元主义、替代理论与补充理论下第三部门的福利治理	26
表 2-4	20 世纪 90 年代社会服务供给中第三部门、国家与市场的份额	27
表 3-1	阿玛蒂亚·森测量“福利”的具体路径	34
表 3-2	福利的内涵、外延与性质	36
表 3-3	福利供给主体的操作化	39
表 4-1	2000 年至今 C 村的荣誉称号	61
表 4-2	1977—1984 年 C 村集体收入、公益金和公积金的发展水平	71
表 4-3	1985—1998 年 C 村人均收入与公共积累发展水平	74
表 4-4	四大模式的制度特点和福利功能	82
表 5-1	影响农村社区成员的主要风险类型	118
表 5-2	1998 年—2007 年 C 村人均收入与公共积累的发展	122
表 5-3	C 村农民福利的结构	134
表 6-1	第三部门在农民福利治理中的行动机制	145
表 6-2	C 村发展型农民福利的实现过程	154
表 6-3	Spearman 相关矩阵	160
表 6-4	转换后的矩阵图	161
表 6-5	异常对检出率	162
表 6-6	受访者中的异常对情况	162
表 6-7	各因子分析测量语句的评价结果参数	163
表 6-8	农民福利的六大评价因子	164
表 6-9	农民福利意识的测量结果	165
表 6-10	农民的风险意识因子分析	167
表 6-11	农民的保障意识因子分析	168
表 6-12	新中国成立以来我国的农业基本建设投资	172

导 论

“三农”问题是当下中国社会面临的核心问题之一,很自然,它也是现今中国社会科学界最热衷的研究领域。作为社会行动者的农民既是“三农”问题的能动主体,也是中国社会结构的基础成分。因而,寻求其良好的生存状态和幸福感受就成为中国社会稳定与融合的根基所在。相应地,将问题聚焦于“福利”就成为研究者必然的路径选择。

不管是在农业社会,还是工业社会,抑或是后工业社会,“福利”始终贯穿于人类历史的整体进程中。在提高人类福利的路径上,现代化理论和马克思主义都热衷于直线性的、蓝图规划式的、普适性的解决方案,而后现代主义则倾向于循序渐进、零碎性的思路(哈尔,梅志里,2006:2)。但事实上两者都未充分认识到社会的复杂性和其他关键变量的影响,致使他们都难以在这些问题上取得突破性进展。

与当今西方社会普遍面临的改革难题——“福利国家危机”相比,当下中国福利视野中的首要难题非农民福利的低效困境莫属。诚然,今日的中国农民可能处于物质生活相对丰裕的时期,然而物质维度以外的福利缺失已经背反了仅用冰冷的经济统计数据得出的高增长值。这应当引起我们对农民收入增加之单一政策维度的反思。

从新中国成立到改革开放三十年,在苏东剧变、第三世界国家普遍“发展失落的年代”以及东亚金融危机的余波下,中国在这样一个非常态的背景下持续保持了“正常”的发展速度;并走出了一条相异于“华盛顿共识”的“北京共识”之发展模式,来之不易的发展与成就更突显了稳定与和谐的必要性与紧迫性。在利益格局调整日益分化的现实情境下,如何建构以农民需求为导向的福利制度,如何以制度化的供给体系回应其社会转型中“渗透”了现代性的福利需求,对广