

# 中国现代国家构建与乡村社会的福利供给<sup>\*</sup>

李 斌

**摘要** 中国现代国家构建在乡村地区的实践,不仅包含国家权力渗透的维度,也包含国家公共责任提升的维度。对于乡村社会较高质量的福利供给既是现代国家公共责任提升的重要体现,又以现代国家更为有效的权力渗透为前提。建国后,国家对于乡村社会的福利供给改变了乡村福利匮乏的境况,巩固和强化了国家的统治合法性以及管理有效性。而在改革开放以来,国家对于乡村社会的福利供给虽曾经历波折,但也在新农村建设过程中获得了显著的改善与发展,意味着现代国家构建在乡村地区已然进入了国家在继续保有强大基础性权力的同时,不断提升和改善公共责任的发展、调适的新阶段。

**关键词** 国家构建 公共责任 社会福利 合法性

**中图分类号** D63 **文献标识码** A **文章编号** :1004-0730(2012)04-0067-08

在中国乡村政治研究领域,那些以现代国家构建为视角的文献通常聚焦于国家对乡村社会的权力渗透,尤其是国家的资源汲取能力和社会控制能力的强化。这一理论传统由美国学者杜赞奇开启,他在《文化、权力与国家》一书中指出,自近代以来,中国的现代国家构建(modern state-building/making,也称国家政权建设)便持续地表现为,国家政权不断扩张,“深入基层和吸收下层的财源……所有的中央和地方政权,都企图将国家权力伸入到社会基层,不论其目的如何,它们都相信这些新延伸的政权机构是控制乡村社会的最有效手段”<sup>[1]</sup>。后来再以现代国家构建为视角的乡村政治研究虽可能有各自不同的切入点,但大多承继了杜赞奇的基本观点与思路<sup>[2]</sup>。然而,如果我们不拘泥于“国家中心论”,而是将现代国家构建视为国家与社会的互动过程,则会进一步发现,现代国家

构建在乡村地区的实践不仅包含了国家权力渗透的维度,也体现为国家公共责任提升的维度,亦即现代国家更为积极、主动且有效地回应和满足乡村民众的权益需求。现代国家构建的这两重实践维度以及二者间的互强关系又在国家供给乡村福利的进程中得到了集中的展现与反映。本文将围绕这一论点,首先从理论上分析现代国家构建与社会福利供给的关系,接着在该分析框架下考察中国乡村社会福利供给的历史实践。

## 一、现代国家构建视野中的社会福利供给

现代国家构建即是指现代民族国家的形成过程。研究者们普遍相信,现代民族国家(以下简称现代国家)与传统国家的关键区别,即在于前者拥有更为强大的基础性权力。在英国学者迈克尔·曼

看来,国家的基础性权力就是国家实际渗透到市民社会,在其统治的疆域内执行决定的能力。<sup>[3]</sup>美国学者米格代尔则更为直接地将基础性权力解释为国家的社会控制力,也即国家成功地使民众社会行为的自身意愿、其他社会组织所寻求的行为都符合国家规则要求的能力,由此他强调“国家增长的权力包含并基于国家增长的社会控制”<sup>[4]</sup>。而从历史上看,现代国家基础性权力的强化即所谓权力渗透又有赖于一系列组织、制度和技术的创新,如常备军、警察等国家暴力机器的壮大、理性化政府科层组织的创建、基层政府代理人控制机制的完善以及信息传播技术和基础设施的发展等。正是基于这些创新,现代国家的权力中心遂可“领导、推动和批准在自己领土范围内发生的各种各样的社会活动,根据自己制定的、灵活多变的命令管理整个国家”<sup>[5]</sup>。

以此观之,杜赞奇所论述的现代国家权力对社会的持续渗透,并非中国近代以来所独有,而是现代国家构建进程中的普遍现象。然而,我们不能就此简单地认定现代国家建构即为国家单向度地强化其社会控制力的过程,还应同时看到其中必然存在着的国家与社会间的“控制辩证法”。根据英国学者吉登斯的解释,所谓“控制辩证法”是指在权力关系中,“不论某些行动者对他人实施多么广泛的控制,弱者总是具有使用某些资源来抵抗强者的能力”<sup>[6]</sup>。当吉登斯借此概念考察现代国家建构的历史进程时,他发现现代国家“既依赖于扩张行政监控以动员社会行为,就必然会增强统治者和被统治者之间的相互联系。所牵涉的互惠性程度越高,控制辩证法为从属群体提供影响统治者的可能性越大”<sup>[7]</sup>。换言之,当现代国家越来越多地依赖于民众的服从与支持,它也就必须越来越主动地回应和满足民众的期望与要求,借以获取后者的合法性认同。现代国家为此不得不承担起多重公共责任与义务,如健全法治,保障民众的人身自由和其他民事权利;推行代议民主制,吸纳民众的政治参与;展开资源再分配,向民众供给丰富

多样的社会福利产品与服务等。其中,供给社会福利又具有值得单独加以审视和讨论的重要意义,因其并非必然以代议制民主的发展为前提,而是可以相对独立地由国家统治者优先推行。获得国家的福利帮助常被视为公民应得的社会权利,但若从现代国家构建的视角看,则也反映着国家统治者为巩固合法性而刻意采取的统治策略,甚至能够成为代议制民主的某种替代机制,这在后发现代化国家中颇为常见<sup>[8]</sup>。

本文论及的社会福利,取其广义,包括旨在抵御社会风险(如衰老、疾病、失业)的社会保障(保险)、面向贫困人口和弱势群体的社会救助、补贴资助以及旨在增进社会总体福利和发展能力的公共医疗、公共教育等普惠性社会服务<sup>[9]</sup>。社会福利供给之所以对现代国家构建如此重要,不仅在于其为社会提供了“安全网”,避免社会风险和阶级冲突扩散、激化为政治危机而对于国家的统治安全造成损害。而且,在更为积极的意义上,社会福利的获得使民众对于国家产生了强烈的利益依存感,并将随社会保障和福利水平的改善而进一步转化成为对于国家的政治支持、认同与忠诚,现代国家的统治合法性由此得到增强。继而言之,在社会福利供给问题上,我们还可以查知现代国家构建进程中国家的权力渗透与公共责任提升的互强关系。一方面,国家的权力渗透带来了提升公共责任的需要,更高水平和质量的社会福利供给即是现代国家公共责任的重要体现,而权力渗透也为此提供了必要且比以往更为充分的财政资源和公共组织条件;另一方面,通过供给社会福利来履行公共责任又反过来会在一定程度上促进现代国家的权力渗透,因其可以巩固和强化国家的统治合法性,而合法性又可以转而增进国家管理的有效性,使得国家能够在不必过多耗费强制成本的情况下,化解潜在的抵触行为与情绪,通过争取民众的合作与支持,更为有效地达成控制性或汲取性的政策目标。

概言之,通过考察社会福利供给,可以让我们

更为全面、清晰地理解现代国家构建,并从一个新的角度评价现代国家构建的成败得失。在特定的经济发展状况下,高质量的社会福利供给,显示出现代国家构建在国家权力渗透和公共责任提升的维度上基本达成了高水平均衡,从而有助于确保现代国家兼具高度的管理有效性和统治合法性,促成国家与社会关系的持久和谐与稳定。反之,低质量的社会福利供给则表明,国家或者未能获得有效的基础性权力,无力承担更多的公共责任;或者过度偏重于权力渗透,或多或少地忽视甚至放弃了公共责任。无论哪一种情况发生,都终将损害国家的统治合法性,继而危及国家的管理有效性。这也就意味着,改善社会福利的供给水平与绩效能够成为推动权力渗透和公共责任提升这两重现代国家构建的实践维度平衡发展以及合理调适的重要手段。

## 二、权力渗透与公共责任提升的互强:中国乡村福利供给的发展历程

在讨论中国传统的国家乡村管理时,研究者们惯常以传统国家的政权组织止步于县级,未再向乡村基层延伸为例,说明传统国家权力渗透的有限性也即基础性权力的疲弱。而依本文的逻辑,我们还可从社会福利供给的角度对传统国家的权责特性予以分析。虽有学者对此强调,中国传统国家在保障农民的物质福利、进行社会救济方面并非全无作为,如对农民不定期地授田,并在各地建立粮仓储粮,用以在灾荒之年赈灾救荒等<sup>[10]</sup>。但这些作法基本上属于防范社会危机与政治动乱发生的“底线型救济”。现代人所熟知的养老保障、贫困救助、公共教育、公共医疗等社会福利项目在当时不是付之阙如,便是流于形式,或者仅止间接托付于士绅精英或宗族组织自发供给。即使是储粮救荒政策,其实际成效也与设计预期相去甚远<sup>[11]</sup>,这就反映出传统国家权力渗透有限和公共责任承担不足并存的弱点。从权力渗透方面看,由于缺乏相

应的技术和组织能力,中国传统国家能够征收的税收比率本已较低,又无法阻止税收代理人即各级官员和胥吏以陋规形式截留部分潜在税收,充作私人报酬。结果,国家所能实际掌控的税收在满足基本的军事、行政开支和统治者的私人需求后所剩无几,“公共服务事业极度缺乏资金”<sup>[12]</sup>;而从公共责任承担方面看,中国传统国家一般安于守成,除征缴税赋、维持治安外,在其他政策领域并不试图寻求民众的积极支持与配合,也无意为民众提供多样化的公共服务。君主专制的国家政权面对分散化的乡村普通民众,同样缺乏有效的政治管道以及集体行动能力施加影响与压力。因此,传统国家的统治者虽常常口称民本,实际上却疏于承担社会福利供给之责。以上两方面结合在一起,必然会导致社会福利供给水平和质量低下的结果。

进入近代以后,传统国家拥有的统治合法性和管理有效性皆不足以应对外生型现代化过程中纷至沓来的危机与挑战,由此也就触发了中国的现代国家构建进程。前已述及,在乡村地区,现代国家构建在当时主要体现为国家在乡村基层建立政权组织,努力向乡村渗透权力,加强控制,以便获取更多的财政资源。如果仅从国家税收大幅增加的结果看,这一努力取得了部分成功。然而,问题的关键在于,在农业经济发展停滞和乡村贫富分化与日俱增的背景下,国家当时所增加的税收是以乡村民众交纳更多的苛捐杂税,遭受国家的赢利型经纪人更严酷的盘剥为代价的<sup>[13]</sup>。同样重要的是,从社会福利供给的状况看,国家的权力渗透并未同时辅之以公共责任的提升。国家汲取的资源增量绝大部分耗用于军费和行政开支,乡村福利所能获得的财政投入占比极少,达成的效果更差。即使以当时相对较受重视的乡村教育为例,在乡村教育建设的模范县——河北省定县也仅有15%不到的乡村民众接受过初等以上的教育<sup>[14]</sup>。乡村福利供给的其他内容如公共医疗、社会保障更是乏善可陈,绝大多数因为缺乏资金和政府的重

视而仅仅停留在纸面的设计与规划上<sup>[15]</sup>。可想而知,当乡村民众不得不承受远比以往更加沉重的税赋,国家却未能给予最低限度的福利帮助时,后者只会被视为寄生性的掠夺者,而不是正当合法的统治者。当时的现代国家构建在国家权力渗透和公共责任提升两重维度间由此出现了严重的失衡,逐渐陷入困顿。历史证明,单向度的权力渗透不仅未能强化和巩固国家在乡村地区的统治,反而使得国家与乡村社会关系趋于零和与对抗,最终驱动困苦不堪的底层民众参与革命。

中国现代国家构建在乡村地区真正迎来转机,还是在中华人民共和国成立后。中国共产党及其领导的新生国家首先通过大规模政治动员,发起“土改”、“镇反”等群众运动,彻底摧毁了旧的乡村权势阶层和赢利性经纪人体制,建立起以中共党组织为核心,权力层级明晰、组织结构严密的基层政权体系,从而在权力渗透方面取得了历史性的突破,获得了前所未有的强大基础性权力。国家遂有能力全面控制乡村资源,并在此基础上对乡村社会实施全能型管理,推动后者展开“有规划的变迁”。现代国家构建较之以往所取得的另一项重大成就则是,国家在强化权力渗透的同时,也相应地承担起更多的公共责任,其中的一项重点内容即为积极而多维度地向乡村供给社会福利。这既是旨在履行建国前为动员农民参与革命所做出的建设理想社会的承诺,也是建国后为鼓励农民接受农业集体化并在国家指导下参与社会主义建设所采取的政策。<sup>[16]</sup>而国家的超强权力渗透以及对乡村资源的全面控制,也使其在汲取大量乡村资源用于赶超型工业化战略之外,仍有余力动员、积聚起可观的公共资金来支持乡村福利供给,并以新建的基层政权组织作为供给福利的直接权威主体。

人民公社体制存续期间,乡村福利供给大体上通过“政社合一”的人民公社集体筹资为主,上级政策与财政支持为辅的形式举办。<sup>[17]</sup>在社会保障方面,国家在土改后实行了“耕者有其田”的农民

个体土地所有制,从而使乡村民众拥有了维持生存所必需的土地保障。而当国家通过农业合作化运动,推动农民个体土地所有制归并为集体所有制后,又从制度上赋予乡村民众固化的集体经济成员资格,其中亦包含一定的社会保障内容,也即农民作为集体不可分割的一部分,享有成年后在集体土地上终生就业的权利以及参与口粮和其他生活必需品分配的权利,这就在国家尚无足够财力建立城乡统一的社会保障体系的情况下发挥了对农民的就业保障、生活福利保障和伤病养老保障的功能<sup>[18]</sup>;在社会救助方面,国家也将对乡村贫困人群的救助作为人民公社的一项制度给固定下来。《农村人民公社工作条例修正草案》规定,对于生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员,遭到不幸事故,生活发生困难的社员,实行供给或者给以补助。当农业生产遭遇灾害时,国家和各级地方政府还会专门拨粮拨款,对受灾民众进行救济,组织生产救灾,帮助渡过难关;在社会服务方面,国家依托人民公社进行的两项工作尤其值得一提,一是在建国后在乡村地区普遍兴办中小学校,大力发展正规的学校基础教育,同时广泛开展农民业余教育和成人扫盲教育,显著提高了乡村人口的教育水平;二是创建农村合作医疗制度,使之在较低的运行成本基础上覆盖了几乎全部乡村人口,形成了治疗与预防相结合的初级公共卫生服务体系。

乡村福利供给的上述各项进展,对于中国现代国家构建具有十分重要的意义。它标志着现代国家构建过去所呈现的国家单向度强化权力渗透、忽视提升公共责任的偏向在很大程度上得到了扭转。中共领导的国家虽需为承担诸项福利供给责任付出一定的财政资源和行政成本,然而却可以由此赢得乡村民众更为持久和坚定的政治认同与支持,长期来看必然有利于改善和协调国家与乡村社会的利益关系,有利于巩固、强化国家在乡村地区的统治合法性和管理有效性。正因为如此,新中国成立后,国家对于乡村社会的行政控制

和资源汲取的范围与强度虽然远超过去,但国家与乡村社会的关系并未重新陷入“掠夺—抗争”的零和博弈格局,而是保持了基本的和谐与稳定,这与近现代时期国家面向乡村的权力渗透不断遭到乡村民众反抗,以致最终引发革命的历史形成了鲜明对比,也从一个重要的方面解释和说明了乡村领域的现代国家构建何以在新中国成立后取得前所未有的成功。当然,由于乡村农业发展相对滞后,国家财政在计划经济时代又着力于推动重工业的赶超发展,以人民公社集体筹资为主来供给乡村福利必然面临着资金总量的限制,因此改革前的乡村福利供给水平虽从纵向来看成效显著,但仍然存在着很大的改善空间,即使与同时期的城市相比也有较为明显的差距。而从现代国家构建的视角看,这也意味着国家的权力渗透和责任提升的互强及其平衡并没有就此告一段落,而是一个有待深化的渐进过程。乡村福利供给在改革之后的继续发展仍将反映并影响着现代国家构建的进一步调适。

### 三、中国现代国家构建的调适与乡村福利供给的继续改善

改革后,现代国家构建在乡村地区进入了新的调适期。从权力渗透的维度看,国家逐渐意识到,对于乡村资源和劳动力的全面超强控制不利于市场经济的生成与发展,因而将农业土地经营权和劳动力配置权返还给乡村民众,部分放松了对乡村经济和社会生活微观领域的权力控制与干预。但为在乡村经济和社会发展中继续发挥主导作用,国家依然通过发达的基层政权组织体系,在公共事务领域保有强大的基础性权力。另一方面,从公共责任提升的维度看,对于权力渗透范围与强度的自我节制并不意味着国家便可因此忽视或削弱供给乡村福利的公共责任。

从理论上讲,市场经济的到来使得国家的福利供给责任更趋重大:其一,在市场经济中,个

体农户面临的社会风险加大,更易受到市场竞争、价格波动、经济外部性与贫富分化趋势的影响与冲击,必然希望国家为之提供全面有效的社会保障与救助。而无论是出于保护农民切身利益,还是维护经济发展,保持政治稳定的考虑,国家都必须予以重视;其二,市场经济的发展,带来了社会财富的迅速增加和国民收入总量的显著进步。与之相应,人们对所应享受到的社会福利内容与水准的期望值同样也会水涨船高,这就要求国家将更多的社会财富通过再分配的方式转化为民众普遍共享的福利产品,提升社会的整体福利水平;其三,乡村民众在市场经济中逐渐拥有了较为明确的主体观念和权利意识,集体行动能力和政治参与能力持续强化,故愿意并且能够为改善自身的福利待遇而对国家的政策过程施加更大的影响,同时,国家在改革后推行的乡村民主与法治建设也给乡村民众的利益表达提供了更多的制度化保障与通道。综合而论,在市场经济的背景下,国家必须不断提升乡村地区的社会福利供给绩效,方能确保有效因应乡村民众新的期望与要求,继续获取并维持高水平的政治认同,巩固和增强自身的统治合法性。

然而,在改革后的相当长时间里,国家供给乡村福利的实践效果却不甚理想,甚至在局部领域还出现了退步现象,这在很大程度上要归因于国家迟迟未能推出新的更为有效的乡村福利供给机制以替代逐渐失效的旧有机制。人民公社时期,乡村福利供给的公共资金来源主要依赖于人民公社的集体筹资,实质上是通过后者运用行政权力主导乡村资源初次分配的方式来实现。但在人民公社解体之后,重建的乡镇政府已转而采用征收税费这种较为间接的资源再分配方式获取财政收入,这就导致一些原以人民公社集体筹资为基础的福利项目难以为继。例如绝大多数地方农民的集体经济成员资格变得有名无实,农村社会保障一度退回到以家庭自我保障为主的传统状态,“家庭面临困难时,主要靠自己、亲戚和邻居,并通过

非正规渠道借贷,而几乎得不到正规福利和社会救助”<sup>[19]</sup>。农村合作医疗也因为同样的原因而基本陷入停顿,到1998年时,其人口覆盖率已降低至6.6%,绝大多数乡村民众必须全额自付医疗费<sup>[20]</sup>,乡村公共卫生与居民健康状况为此而深受其累。其他的社会福利项目如基础教育、五保救济等在改革后虽然仍能通过乡镇政府及村级组织征收的税费获得一定数量的资金支持。但一来面向个体农户的分散式征税耗时费力,效率不高,二来能够被征作税费的农业剩余也十分有限,三来国家和上级政府配套投入的财政资金比例偏低,导致主要依赖基层农业税费收入的福利项目在覆盖范围和供给质量上皆难令人满意。这些状况都共同折射出一个问题,也即国家过去长期实行的,将乡村福利供给的主要公共筹资责任委托给基层政府和村级集体组织,而由中央与上级地方政府在旁辅助支持的传统作法已然失灵,再也无法跟上中国经济和社会发展的整体步伐,也未能有效避免城乡之间的福利差距不断拉大。

改革后乡村福利的供给困境对于现代国家构建在乡村地区的调适造成了严重的消极影响。一方面,那些为福利项目筹资而征收的税费数额与日俱增,变成乡村民众的沉重负担,愈益招致民众的不满。上世纪90年代中后期,由此引发的针对基层政府的乡村群体性事件一度集中爆发,基层政府与乡村民众的关系日趋紧张,乡村政治稳定遭到相当程度的损害;另一方面,相对沉重的税收负担却未能换来令人满意的福利供给效果,这一鲜明的反差令乡镇基层政府在乡村民众的眼中变为仅止专注于资源攫取而无视公共责任的“赢利性经纪人”甚或“谋利型政权经营者”<sup>[21]</sup>,乡村基层政府获取的社会信任度与满意度因此而大幅下滑,在各级政府中居于末位<sup>[22]</sup>。由于基层政府实质上是国家在乡村地区的权威代理人和政策执行人,如果任由以上事态发展下去,乡村民众对基层政府的不满意与不信任终将连带损害他们对国家的认同与支持,频繁发生的集体上访和其他群体

性事件正是乡村民众的政治不满情绪逐渐升级的突出表现,这些不能不引起国家决策者的注意与警醒。值是之故,新世纪开始后,遏制和扭转乡村福利供给的滑坡趋势已然成为现代国家构建在乡村地区的重点调适课题。

基于以上认知,我们可以十分恰当地将本世纪之初进行的税费改革以及在其后展开的新农村建设视为现代国家构建的调适进程中的一次飞跃。经过税费改革,农业税费最终被完全废止,表明在乡村地区,国家的基础性权力并不始终必然以资源汲取能力作为其核心内容与衡量尺度。经济发展初期,国家需要汲取乡村资源来为工业化和乡村福利供给提供资金,但当中国非农经济日趋繁荣,国家从中获取的税收大为增长之际,再从农业领域征收税费已无必要,反却成为对国家财政贡献不大却对乡村民众负担沉重的无益之举。换言之,在国家对于整个社会的总体资源汲取能力有增无减的情况下,停止征收农业税费既无关于国家基础性权力的损益,又能显著改善和提升乡村民众的生活水平与政治满意度,实是现代国家构建在权力渗透维度上的一次极具里程碑意义的创新型调适。再者,农业税费的废止也未对国家履行乡村福利的供给责任带来消极影响,这主要是因为国家在税费改革后随即展开了新农村建设,其中的一项重要内容即是全面革新了乡村福利的供给机制,将过去以乡镇基层政府和村级集体组织为主要责任者的公共筹资模式转换为以县级以上各级政府为主要责任者的公共筹资模式,这一转换从制度层面解决了长期困扰乡村福利供给的公共筹资难题,使乡村福利供给在失去农业税费支持之后,反而获得了更为稳定、充足,以国家公共财政为主要来源的资金保障。

乡村福利供给因此而重焕生机,取得了全方位的领域拓展与绩效提升,择其要言之:首先,在社会保障和救助方面,国家现已在全国范围内普遍推动建立了农村居民最低生活保障制度,享受低保的农村居民人数、农村低保发放金额以及保

障水平逐年提高。到 2009 年底,全国农村低保对象已达农村总人口的 5.4%,保障比例几乎与城市相当。很多农村地区还开始尝试创建“个人缴费、集体补助和政府补贴相结合”的新型农村养老保险制度,试点地区和参保人数正不断增加,现已有近 2 亿农村居民参保,上海、重庆、海南等十省市还提前实现了对于辖区内农村人口的全覆盖。另外,农村五保供养也借助税费改革转移支付资金逐步纳入了公共财政保障范围,基本做到应保尽保,五保供养标准由 2003 年的每人每年 417 元提高到 2009 年的 2215 元;其次,在农村公共医疗方面,国家以政府筹资为主,农民筹资为辅,迅速建立新型农村合作医疗,参保人数已达农村总人口的 95%以上,同时财政补助标准和住院报销比例亦已数度大幅提高,对改善乡村民众健康水平,缓解“因病致贫、因病返贫”现象起到了良好作用;再次,在农村义务教育方面,国家确立了“以县为主”的分级管理方式,形成由中央和地方财政共担的教育经费保障新机制,取消了农民对义务教育的筹资责任,继而全面免除了义务教育阶段的学生学杂费;最后,尤需指出的是,在推进和改善上述乡村福利的供给过程中,中央与各级地方政府投入的财政资金呈不断增长之势。仅以农村公共医疗为例,2003 年新农合制度建立之初,中央和地方财政对参合农民的补助标准是每人每年 20 元,而到 2010 年便提高到每人每年 120 元,2011 年再次提高到每人每年 200 元,政府补助占新农合筹资总额的比例现已达 80%以上。国家对其他乡村福利项目的财政投入与补助的增长趋势亦皆与此相类似,其年均增幅大大高于同期财政收入增幅和农民人均纯收入增幅。<sup>[23]</sup>

由此可见,在公共财政的整体实力日渐雄厚的背景下,国家正有意识地承担起与中国经济社会发展相适应的,更为广泛、全面、高水平的乡村福利供给责任,并致力于投入更多的资源以优化其实践绩效,象征着现代国家构建在乡村地区的调适愈加转向以公共责任提升为重心,并已在此

方面取得了丰硕的成果。受益于这一进展以及由税费改革引发的现代国家构建在权力渗透维度上的创新性调适,国家尤其是基层政府与乡村社会的关系近年来已获显著改善,乡村民众对国家公共管理的满意度以及对包括基层政府在内的各级政府的政治信任度亦有很大幅度的提升,目前已保持在一个较高的水平<sup>[24]</sup>。这也就意味着乡村地区的现代国家构建已在很大程度上摆脱了新农村建设开始前在公共责任提升维度上遭遇到的调适困境,逐渐进入了国家在继续保有强大基础性权力的同时,不断提升和改善公共责任的平衡发展新阶段。

#### 四、结论

本文对于中国乡村福利供给的历史考察,意在指出,现代国家构建在乡村地区包含着国家的权力渗透与公共责任提升这两重密不可分、彼此互强的实践维度。新中国建立以来,国家对于乡村福利的供给水平与质量的逐步改善,即以国家的权力渗透也即基础性权力的强化为前提,而其本身则又体现出国家的公共责任之提升。就其对现代国家构建的效果而言,较高水平与质量的福利供给让国家在乡村地区获得了比以往更为稳固、深厚而持久的统治合法性,进而有助于增进其管理有效性。改革后,国家对于乡村社会的福利供给虽曾经历波折与困境,但总体上呈现出螺旋式上升的趋势,并在近年来以新农村建设为契机,取得了令人瞩目的历史性成就,这也反映出现代国家构建在乡村地区之调适朝向公共责任提升维度的重点移转与最新进展。当然,由于历史欠账较多,国家在供给乡村福利方面,仍需进一步加大财政投入,深化体制与机制创新,尽早实现供给范围的全面覆盖与供给水平的城乡均等化,方能满足乡村民众日益增长的福利期望与要求。这些期望与要求不仅将随着经济的发展而发展,而且也将随着乡村法治与民主进程的深化而得到越来越充

分、主动和制度化的表达。这也就决定了,乡村福利供给所体现出来的国家权力渗透与公共责任提升的互强与平衡问题,依然将是现代国家构建未来调适的重要主题。

注释:

- [1] [13]杜赞奇:《文化、权力与国家》,王福明译,江苏,江苏人民出版社,2010年,第3页,第75页。
- [2] 郝娜:《政治学语境中的“国家政权建设”》,《中共浙江省委党校学报》,2010年第3期,第48~55页。
- [3] 黄冬娅:《国家基础权力研究述评:基于财政分析的视角》,《中山大学学报(社科版)》,2010年第4期,第166~171页。
- [4] 米格代尔:《强社会与弱国家》,张长东译,江苏,江苏人民出版社,2009年,第24页。
- [5] 波齐:《国家:本质、发展与前景》,陈尧译,上海,上海人民出版社,2007年,第31页。
- [6] 吉登斯:《历史唯物主义的当代批判》,郭忠华译,上海,上海译文出版社,2010年,第63页。
- [7] 吉登斯:《民族—国家与暴力》,胡宗泽译,上海,三联书店,1998年,第246页。
- [8] 郭台辉:《民族—国家建设视域中的公民身份》,《中山大学学报(社科版)》,2011年第2期,第169~177页。
- [9] 尚晓援:《“社会福利”与“社会保障”再认识》,《中国社会科学》,2001年第3期,第113~121页。
- [10] 王国斌:《转变的中国》,李伯重译,江苏,江苏人民出版社,2005年,第96页。
- [11] 瞿同祖:《清代地方政府》,北京,法律出版社,2003年,第264~265页。
- [12] 黄仁宇:《十六世纪明代中国之财政税收》,阿风译,上海,三联书店,2001年,第422页。
- [14] 李景汉:《定县社会概况调查》,上海,上海人民

出版社,2005年,第247页。

- [15] 宋士云:《民国时期中国社会保障制度与绩效浅析》,《齐鲁学刊》,2004年第5期,第50~56页。
- [16] 周晓虹:《1951—1958:中国农业集体化的动力——国家与社会关系视野下的社会动员》,《中国研究》,2005年第1辑,北京,社会科学文献出版社,第56页。
- [17] 黄佩华:《中国地方财政问题研究》,北京,中国检察出版社,1998年,第153页。
- [18] 姜长云:《农村土地与农民的社会保障》,《经济社会体制比较》,2002年第1期,第49~55页。
- [19] 沙琳:《需要和权利资格》,北京,中国劳动和社会保障出版社,2007年,第232页。
- [20] 赵人伟:《中国的经济转型和社会保障改革》,北京,北京师范大学出版社,2006年,第169页。
- [21] 杨善华:《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”》,《社会学研究》,2002年第1期,第17~24页。
- [22] 胡荣:《农民上访与政治信任的流失》,《社会学研究》,2007年第3期,第39~55页。
- [23] 王军:《中国农村社会保障制度建设:成就与展望》,《财政研究》,2010年第8期,第2~13页。
- [24] 肖唐镖:《中国农民政治信任的变迁——对五省、市60个村的跟踪研究(1999-2008)》,《管理世界》,2010年第9期,第88~94页。
- \* 本文系作者主持的教育部人文社科青年基金项目“现代国家构建的中国模式研究”的阶段性成果,项目编号为:10YJC810021;安徽高校省级优秀青年人才基金项目“中国现代国家构建的历程与经验”的阶段性成果,项目编号为:2011SQRW007ZD。
- 作者简介:李斌,安徽大学社会与政治学院副教授,安徽合肥 230601。

(责任编辑 凯羽)