

赋权、放权与维权： 转型期的农村基层善治及其实现途径

李增元 程又中

(中央编译局 比较政治与经济研究中心, 北京 100032; 华中师范大学 政治学研究院, 湖北 武汉 430079)

摘要 切实维护“开放、流动、异质”社会中的农民生存与发展权利, 保障农民作为公民所应有的各种权益, 既是实现社会公平、正义的内在要求, 也是农村基层善治的重要目标。在市场化、工业化、城镇化发展进程中, 农民的基本权益受到损害的根本原因在于, 国家尚未依据经济社会发展和农民权利与利益外延及内容的深刻变化, 及时调整与基层社会的关系, 向基层社会有序赋权、适度放权, 并同时做实农民维权。从社会转型发展的现实特征来看, “有序赋权、合理放权、切实维权”是实现农村基层善治的根本途径。在实践中, 国家要赋予和保障农民经济权, 做实公民“政治权”, 下放社会自组织权, 以充分保障农民的生存和发展权。

关键词 社会转型; 农村基层善治; 赋权; 放权; 维权

一、善治及农村基层善治

善治 (good governance) 是 20 世纪后半期, 以治理理论为基础所提出的概念, 本意为有效的治理, 良好的社会治理。善治理念最早可以追溯到古希腊时期, 如柏拉图认为, “善不是本质, 而且在尊严和权威上要远远高出于本质之上。与现实相对立的实在乃是十足的善, 所以认识善也就是认识实在”。在《理想国》中, 他认为只有建立一个哲学家统治的王国, 这样才能更好地实现善的目标。在亚里士多德看来, “一切技术, 一切规划以及一切实践和抉择, 都以某种善为目标。因为人们都有个美好的想法, 即宇宙万物都是向善的。”^① 并指出, “政治学的善就是正义, 正义以公共利益为依归”。在我国古代哲学中, 向善也是人们的价值追求目标, 《周易》中就曾描述, “君子以遏恶扬善”。老子在《道德经》中也指出, “水善利万物而不争。”“天下皆知善之为善, 斯恶矣”“以正治国”。董仲舒在《对贤良策》中写道: “当更化而不更化, 虽有大贤不能善治也。故汉得天下以来, 常欲善治而至今不可善治者, 失之于当更化而不更化也”。^② 在国内, 俞可平教授最早提

出了善治理论, 他认为“善治”是公共利益最大化的公共管理, 是政府与公民对社会公共生活的共同管理, 是国家与公民社会的良好合作, 是两者的最佳状态。善治包含着合法性、法治、透明性、责任、回应、有效、参与、稳定、廉洁、公正等 10 大要素。^③ 何哲进通过对这 10 个要素逐一分析后指出, 实现善治要遵循四个原则: 政治的竞争和退出上的压力、公民偏好的表达和选择权、第三方社会契约的约束、信息透明下的分配争议。实现“善治”的唯一途径就是民主加法治。^④ 总体上来看, 实现公共利益最大化, 保障民众的合法权利, 促进公正、公平与正义, 形成良好的社会秩序是善治的基本目标。

2011 年, 《人民日报》评论部专门撰文指出, “时刻关注民意的温度和风向, 以公开透明化解疑虑, 以闻过则喜树立公信, 以真诚维护群众利益赢得民心, 在良性互动中促进社会共识、完善公共治理, 这是我们加强和创新社会管理的重要目标和现实途径。”^⑤ 在新的历史时期, 实现善治成为各级政府义不容辞的责任, 也意味着政府治理理念的转变。农村基层治理是国家治理的重要组成部分, 实现农村基层善治也是农村基层治理的

收稿日期 2013-07-21

基金项目 教育部人文社会科学研究重大攻关项目“新时期我国农村综合改革研究”(12JZD023); 国家社科基金青年项目“社会流动背景下的农村社区协同治理体系建设研究”(13CSH031); 教育部人文社会科学研究重大课题攻关项目“城乡基层治理研究”(09JZD0025)

重要目标。“善治的本质特征就是公共利益最大化的社会管理过程，善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政府与公民社会的一种新颖关系”。^⑥在实践中，实现农村基层善治，就要充分发挥国家、社会、市场等多元主体的作用，通过合作治理，实现公共利益最大化，充分保障民众生存与发展权利。党的十八届三中全会也明确指出，改进社会治理方式。坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。值得注意的是，当前我国农村社会正经历着前所未有的深刻变革，农村社会开放性、流动性和异质性的特点日益明显，市场化、城镇化与工业化发展都对农村基层社会产生着重大冲击，因此，农村基层治理就需要更加符合农村发展现实。总体上来看，构建多元主体参与的更加适应现代社会发展趋势的基层社会秩序，切实保障社会转型期农民生存与发展权利，维护农村社会公平与正义，满足农民多方面合法利益诉求，是现阶段农村基层治理的重要内容，也是当前农村基层善治的着力点。

二、转型期农村基层治理中的突出问题及其根本原因

改革开放三十多年来，农村经济社会经历了深刻的变革，传统农村社会逐步向现代农村社会转型，农民的生产生活方式和社会组织方式发生了显著的变化。在此背景下，“以‘公民本位’代替‘官本位’，以‘社会本位’代替‘政府本位’，以‘权利本位’取代‘权力本位’”^⑦，成为政府职能转变的方向，农村基层治理面临着诸多突出问题与新挑战。

（一）转型期农村基层治理中的突出问题

齐格蒙特·鲍曼曾经指出，在现代化发展中，一是个体化与私人化的责任，首先落在了个体的肩上；二是持续的流动性、差异产生差异、空间和时间从生活实践中的分离及其它彼此的分离。^⑧社会的发展进步，不断改变着传统社会的经济社会结构，由农村经济社会发展所衍生出来的各类新情况，也成为转型期农村基层治理面临的新问题。

1. 公民身份和政治权利未充分实现

从广义上来说，公民身份是个体作为一个国家成员的法律规定。马歇尔等认为，公民身份在本质上是一种自由的身份，其构成要素有三，即

公民的要素、政治的要素和社会的要素。公民的要素由个人自由所必需的权利组成：包括人身自由、言论自由、思想和信仰自由，拥有财产和订立有效契约的权利以及司法权力；政治的要素指公民作为政治实体的成员或这个实体的选举者，参与行使政治权力的权利；社会的要素指从享有某种程度的经济福利与安全到充分享有社会遗产并依据社会通行标准享受文明生活的权利等一系列权利。^⑨公民身份所反应出的是相应的政治、经济及社会权利。我国宪法明确指出，“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”“中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权”。可见，作为中华人民共和国的公民，拥有法律规定的各项政治权利。然而，在现阶段，广大农民的公民身份和相应政治权利并未得到充分实现。一是选举权与被选举权缺失。选举权与被选举权是农民作为公民所应享有的最基本的政治权利。但是，据相关统计，在历届全国人大代表中，第四届农民占代表比例为29.4%，第七届占23%，到第八届（从1993年起）时降为9.4%，第九届降到8%，第十届为8.4%。^⑩在当前基层人大代表中，农民代表数量非常有限，农民很少有机会行使选举权和被选举权，尤其是农民工选举权利缺失。2010年，我国农民工总数已超过2.4亿，由于处在流动中，他们各项政治权利很难得到有效保障。如第十一届全国人民代表大会实有代表2978人中，仅有广东团代表胡小燕、重庆团代表康厚明和上海团代表朱雪芹等三个人代表2.42亿农民工。新时期，数量庞大的农民工已经成为新时代的产业工人，他们游走于城市和乡村或长期脱离农村，他们在城里脱离不了“农民”身份，无法参与城市居住地的政治生活，于是其政治权利在流动中被剥夺。二是自由迁徙权缺失。自由迁徙权是公民权的一个重要组成部分，指任何公民有权在本国内自由流动。我国1954年《宪法》曾明确指出“公民有居住和迁徙的自由”。但是，随着户籍管理条例的出现，自由迁徙受到限制以致被取消。改革开放后，农民流动加快，但是农民的自由迁徙及自由居住并没有得到法律的认可，广大农民流入城市，却不能扎根城市，无法融入当地的社会生活，因而，各项权利也无法得到有效保障。三是知情权和监督权的缺失。作

为公民，法律赋予了广大农民享有知情权与监督权这两项基本政治权利，但在现实中它们的行使却表现为“形式化”。农民群众缺少了解政务信息、监督政府的有效渠道，即使政府信息公开，也往往是有选择性的公开，政府依然是权力的主体。现实中，大量群体性事件，诸如贵州瓮安事件、湖北石首事件，都与农民缺少知情权与监督权有关，此外，在城镇化进程中，房屋拆迁、土地征用等涉及农民切身利益的行为，更多地体现为政府以暴力为后盾的强制性行为，在强制性措施面前，农民是弱势群体，他们缺少申诉及维权机制，由此导致官民之间的矛盾与冲突进一步激化。

2. 经济权利受损和保障不力

在现代社会，经济权利又被称为社会经济权利。社会经济权利是指公民根据宪法规定享有的具有物质经济利益的权利，是公民实现基本权利在物质上的保障，它是从宪法中引申出来的一个概念。从当前来看，在市场化、工业化、城镇化进程中，农民本应该具有的经济权利无法得到有效保障。一是农民个人财产及其收益权无法得到保障。财产所有权是公民经济权利的重要内容。法律规定，农民承包经营的土地、宅基地及宅基地上的房屋都是农民合法拥有的财产，如《物权法》明确指出，“私人对其合法的收入、房屋、生活用品、生产工具、原材料等不动产和动产享有所有权。业主对其建筑物专有部分享有占有、使用、收益和处分的权利。”“土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的权利，有权从事种植业、林业、畜牧业等农业生产。”另外，“通过招标、拍卖、公开协商等方式承包荒地等农村土地，依照农村土地承包法等法律和国务院的有关规定，其土地承包经营权可以转让、入股、抵押或者以其他方式流转”。在市场经济条件下，农民个体及集体所有的各类财产都是市场经济机制下的不同生产要素，具有增值的功能。根据上述法律规定，农民有权将他们拥有的财产参与市场配置，并从中获取合法收益。但是，在实践中，由于法律执行机制不健全和实施细则不明晰，使农民的各类合法财产尚不能完全通过市场机制实现增值性收益。比如农民以上述财产作抵押来融资贷款就困难重重。而是集体财产收益及其共享权缺失。按照《物权法》规定，集体所有的不动产和动产包括：法律规定属于集体所有的土地和森林、山岭、草原、

荒地、滩涂；集体所有的建筑物、生产设施、农田水利设施；集体所有的教育、科学、文化、卫生、体育等设施；集体所有的其他不动产和动产。“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权”，因此，诸如农村集体土地及集体名下的其他财产是集体的合法财产。另外，《物权法》还指出，“建设用地使用权人依法对国家所有的土地享有占有、使用和收益的权利，有权利用该土地建造建筑物、构筑物及其附属设施。”“工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一土地有两个以上意向用地者的，应当采取招标、拍卖等公开竞价的方式出让。”由此看来，农村集体有利用集体土地等财产获取收益的权利，而作为集体的成员，村民也有分享集体收益的权利。然而在当前农村经济发展中，农村集体资产收益性质未得到充分肯定，在工业化、城镇化进程中，大量的农村集体土地被强行征收、开发，农民权益损失严重。在实践层面上，由于受到重重阻碍，农村集体也很难将建设用地投入市场化运作，实现财产要素增值，无法给农民带来经济效益。三是农民生产发展权不足。市场经济注重的是个体经济发展的自主性，个体的生产方式及经营方式完全由个人自主决定，不受外界的干扰。然而，从当前来看，在农村经济发展中，政府过多干预农民经济发展，特别是在农村土地流转及现代农业经济发展中，违背农民意愿，替农民做主选择种养殖业及品种和经营方式的事时有发生，而一旦遇到市场风险，导致农民利益受损严重，却无人担负最初抉择的责任。此外，作为农民的个体财产，《物权法》明确规定，债务人或者第三人有权处分的可以抵押的财产包括“建筑物和其他土地附着物”，“建设用地使用权”，“以招标、拍卖、公开协商等方式取得的荒地等土地承包经营权”等，然而在现实中，这些作为法律规定的可抵押物无法成为农民的抵押财产，致使农民融资、贷款困难，制约着农村经济发展。

3. 社会权利需求未得到满足

现代社会发展，是一个经济社会结构持续分化的过程。伴随着经济社会的发展，社会公共事务日益繁多，社会管理任务也更为复杂，充分满足公民社会权利需求的任务更为艰巨。就当前城乡基层这方面的情况而言，突出的问题是居民社会权利需求未得到有效满足。一是社会组织组建

权缺失。结社自由是各国宪法规定的公民自由，在世界上 142 个国家的成文宪法中，有 119 部涉及了结社的权利，占 83.8%。^⑩我国宪法第 35 条也明确规定，公民有结社自由，结社权是公民的一项合法权利。然而，我国农村基层结社权缺失，社会组织类型及数量较少，社会发育不完善。就当前存在的共青团、妇联等组织来看，“社团构成上是‘半官半民’的‘二元结构’，社团的行为受‘行政机制’和‘自律机制’的‘双重支配’”。^⑪当前农村社会也有自组织的需求，但受组建和审批条件的制约，农民公益性、自我服务型等社会组织仍然发育缓慢，已有的社会组织活力也不足。二是社会发展权利保障不充分。宪法第四十五条，“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”近几年来，虽然农民的生存发展条件有所提升，但总体水平不高。在城乡居民收入方面，全国城乡居民收入比由 1978 年的 2.57:1 扩大到 2003 年的 3.23:1。^⑫到 2007 年，两者的差距进一步扩大到 3.32:1，2011 年为 3.13:1。中国医疗保险研究会常务副会长韩凤透露：“目前，在医保筹资额比例方面，农民、城镇居民、企业职工和公务员的比例为 1:2:10:20。农民参加新农合，报销比例在 30%—50%，有的地区还低于 30%。”“到 2011 年 6 月末，农民工参加各项社会保险人数占外出农民工总数的比例分别为：工伤保险 42.7%、医疗保险 26.2%、养老保险 23.2%、失业保险 14.1%。没有一项险种的参保人数超过半数。”如何确保农民工公平享有社会保障是统筹城乡面临的难点之一。^⑬在就业及培训方面，据国家统计局调查表明，2009 年 51.1% 的外出农民工没有接受过任何形式的技能培训。文化程度越低接受过技能培训的比例也越低，文盲半文盲占 26.3%，小学文化程度占 35.5%，初中文化程度为 48%，高中和中专以上文化程度接受过技能培训的比例分别为 54.8% 和 62.5%。^⑭湖南省统计局 2010 年 9 月发布了《湖南城镇化过程中失地农民现状调查报告》，报告抽取了长沙、益阳、郴州、永州、怀化 5 个市 33 个区县 1460 户调查户进行调查。调查数据显示，失地农民中，只有 69.1% 的农民已经就业，其中，仅 10% 通过政府、社区介绍就业。拥有失业保险的农民只有 2.6%。而比较失地前后的家庭收入，仅 34.3% 的农户收入有所增

加。^⑮总体上来看，如何在市场化、工业化、城镇化发展进程中，切实保障广大民众的生存发展权利，促进社会更好的发展，激发社会活力，是当前农村基层治理中面临的突出问题。

（二）转型期农村基层治理面临突出问题的根本原因

新中国成立后，国家曾长期推行工业发展优先的政策后，“工业、城市、城市居民”因此获得了优先发展权，而“农业、农村、农民”无法获取相应发展资源。改革开放以来，随着经济模式的转型，“农业、农村、农民”的发展机会及发展资源有所增加。但是，由于前期基础不同，市场经济的深入使城市获得更快的发展，这使城乡之间的差距日益拉大。但另一方面，由于内外因素的作用，当前农村已经发生了历史性变迁，超越了原来封闭性、同质性、单一性的社会发展形态，逐步走向开放性、流动性、异质性。农村经济组织结构也日益分化，农民生产生活方式都出现了新变化，与此同时，农民的权利及权益外延和内容更为丰富。正如马克思所指出的，经济基础决定上层建筑，当经济基础发生量变和质变的时候，也要求上层建筑进行变化及局部调整，以适应经济社会发展变化的要求。

值得肯定的是，改革开放使农村经济卷入市场化、工业化、城镇化大潮后，市场经济的自由、自主特性在农村经济社会的各个领域逐渐体现出来，基层社会也获得了更大的自主性空间，但在新的历史条件下，国家的农村治理模式都滞后于农村经济社会发展的要求，没有基于农民权利及利益外延扩展的现实需求，构造适应时代发展要求的基层治理新秩序，以更好的保障公民身份，维护民众的各项合法权益，导致新时期农民权益受到严重侵害，社会矛盾冲突激增。正如何清涟所说，改革进入深水区后，大家才发现，所有被小心翼翼绕开的问题，最后形成了一种滞后效应，累积成今日无法避免的社会矛盾。^⑯在社会转型发展中，国家没有依据经济社会发展的阶段性特征，在发展中及时调整与基层社会的关系，切实从民众生存与发展需求出发，没有向基层社会有序赋权、合理放权，并同时做好农民维权，构造全新的基层社会秩序，致使新时期广大农民的生存及发展权缺失，进而各项利益需求未得到充分满足，社会自组织空间不足，基层社会失去活力，正是基层治理困境的根本原因所在。国家存在的目的在于构造一种至善的生活，以满足公民的各项需

求。早在古希腊时期，亚里士多德就曾指出，“城邦是若干良好的家庭或部族为了追求自足而且至善的生活，自行结合而构成的”。^⑧依据不同时期农民权利及利益扩展需求的变化，从农民本位出发，有效地维护该时期的民众生存与发展权利，是一个“民有、民治、民享”政府应该承担的责任，也是善治的本质所在。

三、转型期实现农村基层善治的基本思路

现代社会的民主化发展及社会治理，就是在多元主体存在、多元利益并存的背景上，通过协商、消除矛盾达成共识，共同维护民众的合法权利与基本利益。在发展中保障民权、维护民利、尊重民意，才是农村基层治理的重要发展方向。

（一）赋权、放权与维权：实现农村基层善治的基本途径

当代农村基层治理的实践探索是一个历史性过程，从建国初期的“农民合作社”到公社时期的“集体化”，再到改革开放后的“村民自治”，农村基层治理经历了“放权——收权——再放权”的探索过程。特别是改革开放以来，随着经济体制的转型，国家开始向社会放权，放权领域重点集中在经济领域，有力地促进了经济发展，激发了社会活力。不过，向农村基层社会放权力度较小，公民政治、经济及社会发展权利并没有在放权过程中得到有效扩展，公民权利保障不足。

现代性在社会维度上表现为社会系统在结构和功能上的持续分化和变迁。改革开放三十多年的发展进步，使农村社会发生着全新的变化，现代农村社会的深刻变革，需要国家切实依据新时期农民权利及利益需求外延的变化，对基层社会治理机制进行重新调整，以防止在市场化、工业化、城镇化发展中，广大农民的各项合法权利被剥夺，各项合法利益受到侵害。同时，构造良好的社会秩序，激发社会的活力，以达到善治的目标。诚如亨廷顿所指出的，“一个正在进行现代化的制度还必须具有将现代化造就的社会势力吸收进该体制中来的能力”。^⑨在现代化发展中，适应时代发展的要求，从当前农村基层治理的既有现实来看，进行“有序赋权、合理放权、切实维权”，是保障新时期农民各项合法权利及权益，激发社会活力，促进基层社会稳定发展，实现农村基层善治的基本途径。第一，有序赋权。在社会发展进步中，农民的权利外延也是不断发展更新的，切实维护农民的公民地位，就必须适应市场

经济发展的要求，在发展中赋予农民新的经济社会权利，保障农民的合法利益。第二，合理放权。这里的放权实际上包含着两层含义，一是要下放权力，二是要做实既有权利。从当前来看，基层治理中的部分突出问题在于本来应该属于农民的诸如选举权、被选举权、参与权、知情权、监督权等等没有切实落到实处，因此，需要切实做到“还权于民”。另外，结合现代社会发展的阶段性特征，下放本应该属于社会的部分权力，“由社会中多元的独立行为主体要素（个人、商业组织、公民组织、政党组织、利益团体、政府组织），基于一定的集体行为规则，通过相互博弈、相互调适、共同参与合作等互动关系，形成多样化的公共事务管理制度或组织模式”^⑩。同时，让广大农民有自由迁徙及居住的自由，进而推动一个强大、有活力的公民社会的形成。第三，切实维权。实现基层善治，必须适应时代发展的要求，在放权与赋权的同时，做好维权。当前农村基层治理困境的重要原因之一在于政府没有切实维护广大农民的合法权益与基本利益。在流动性、开放性社会背景下，如何维护流动中的农民政治、经济、文化、社会权利，保障广大农民的生产、发展与生活密切相关的各项权利免受侵害，保障农民的公民身份，切实维护合法权益，满足公民不断增长的多方面的利益需求，真正做到尊重民意、维护民利，实现民治，也是实现基层善治的关键所在。

从总体上来看，“赋权、放权与维权”是围绕保障现代社会发展中广大农民根本权利与合法权益的一个有机整体，它所内涵的各项权利及利益是与当前农村经济社会发展中广大农民作为国家公民所应该具有的合法利益具有紧密的联系。在社会转型发展中，从农民切身利益出发，做好放权、赋权与维权，才能够更加有效地实现基层善治的目标。

（二）转型期赋权、放权与维权的主要内容

在社会转型期，基层治理中的各类问题都与民众的利益维护及权益保障有着密切的联系，实现“合理放权、有序赋权、切实维权”是解决基层治理中面临的各类突出问题的重要方式，也是实现基层善治的基本途径。在社会转型期，应该下放何种权力，赋予民众哪些新权利，实现权利外延的再延伸，应该维护民众何种权利，就需要进一步明确。从当前农村基层治理中面临的各类突出问题来看，实现转型期的基层善治，必须在

以下方面做好放权、赋权及维权。

1. 赋予和保障经济权

经济发展权利也是公民享有的基本权利之一。从《宪法》规定来看，公民经济权是包含在社会经济权之内的，包括财产权、继承权、劳动权、休息权、物质帮助权、离退休人员的生活保障权等各项权利，但是规定较为笼统。财产权是公民经济权利的重要内容之一，2004年宪法修正案指出：“公民的合法的私有财产不受侵犯。”“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。”“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”。然而，在现实中，个体财产权没有受到相应保护。虽然物权法将承包经营土地、宅基地、房产等都列入了个体财产权的范围，在市场化与城镇化的快速推进中，以财产权为基础的个体经济权利及集体经济权利没有得到有效延伸与扩展，使广大农民经济利益受到无情剥夺。从当前来看，结合市场经济发展的特征，切实赋予和延伸农民经济权利，更好的保障公民经济利益是时代发展的必然要求。保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。由此看来，赋予和保障农民各种经济权利及经济权益日益受到党和国家的重视。从当前来看，赋予和保障农民经济权，应从以下几个方面做起。第一，赋予个体私有财产的市场化增值和收益权。洛克指出，“人们联合成为国家和置身于政府管理之下的重大的和主要的目的，是保护他们的财产。‘主权者’的权力绝不允许扩张到超出公众福利的需要之外，而是必须保障每个人的财产。”^④这种财产不仅包含个体的财产权利，还包括个体利用私有财产获取收益的权利。在市场经济发展模式，个体拥有的财产要素在市场机制中能够实现增值，应切实赋予个体有权通过合法渠道将私人所有的土地和林地经营权、宅基地使用权、房产等私人财产投入市场实现经济增值，允许个体拥有的财产性要素在市场中自由流通、交易、入股，使财产要素在市场上能够流通起来，以实现价值增值，作为生产要素实现经济收益。由此，逐步拓展农民财产收入渠道，增加农民财产收入。第二，扩展广大农民合法财产的抵押贷款权利。当前农村经济发展不景气的一个重要原因在于，农民经济发展、创业缺少相应的资金支持，但抵押贷款受到严格限制。《物权法》第一百八十条指

出，债务人或者第三人有权处分的可以抵押财产包括：“建筑物和其他土地附着物”“建设用地使用权”“以招标、拍卖、公开协商等方式取得的荒地等土地承包经营权”，第一百八十四条不可抵押物中包括，“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权，但法律规定可以抵押的除外”。实际上，根据《物权法》的规定，个体承包经营土地、宅基地、房产等都具有个体财产性质，在市场经济发展中就应该具有抵押的功能。因此，法律规定也不甚明确。2012年农村中小金融机构监管工作会议也指出，作为“三农”金融服务的主力军，农村中小金融机构将加大对当地“三农”发展的金融支持，并要努力解决“缺乏抵押物”这一长期存在的问题。从总体上来看，赋予个体承包经营土地、宅基地、房产等个体财产的抵押权利已经成为市场经济发展的必然趋势，也是盘活农村经济发展活力，促进农民经济发展的重要措施，赋予农民财产的抵押贷款权利势在必行。第三，赋予集体财产的市场化增值和收益权。集体拥有的土地及其他财产受到法律的严格保护，然而，在市场机制中，国家拥有的土地可以通过参与市场开发实现增值，而农村集体拥有的建设用地等却无法通过市场机制的开发来实现价值增值，在市场模式下，这显然变相地剥夺了农村集体经济权利，损害了集体经济利益。应赋予农村集体利用所拥有的土地及资产进行市场化运作，这样不仅有利于盘活集体固定资产，实现集体财产增值，保障个体的集体受益权，还有利于推动城镇化与工业化进程，也有利于缓解城市住房紧张等问题。另外，逐步建立相应的农村产权流转交易市场，实现农村集体建设用地使用权、土地承包经营权、集体资产产权、林权、股权等各种产权平等、公开流转与交易，保障市场经济背景下的农村集体财产权利及农民经济权益。第四，保障合法财产免受侵害权。私有财产权明确了个体的财产权利地位，限制着政府的权力范围。然而在城镇化过程中，地方政府往往以公共利益为借口侵占农民的私有财产，房屋被强行拆迁现象时有发生。2004年宪法修正案仅指出，“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”具体规定不明确。如美国宪法修正案就明确指出，“不经正当法律程序，不得被剥夺生命、自由或财产。不给予公平赔偿，私有财产不得充作公用。”从当前来看，必须健全宪法体系，建立有效的侵害公

民财产的法律救济及申诉机制，对以公共利益为目的的征用、拆迁等行为的补偿做出明确规定，对以非公共利益为借口的政府行为形成法律惩戒机制，切实保障民众的合法权利免受侵害，以真正实现“私有财产权神圣不可侵犯”。第五，保障自主生产发展权。自主生产发展权也是农民的重要经济发展权利，市场经济模式下，作为受法律保障的自由个体，农民有权利根据自己需要合理安排生产发展及经营方式，不受外界的干扰与控制。农村经济发展必须遵循市场运行机制，政府必须切实赋予农民生产、发展的自由，真正让农民有权选择农村经济发展的权利。政府做好外部引导、服务工作，保障农民自由、健康的生产发展环境及个人意愿。

2. 做实公民“政治权”

“政治权”是宪法赋予公民的最基本的权利，也是反映个体是否具有公民身份的重要标志。现实中，正是由于农民的部分政治权利“有名无实”，不具有完整的公民身份及公民人格，才导致其他各项权利难以获得有效维护。因此，应基于农村经济社会发展的阶段性特征，做实公民“政治权”，以“充分发挥公众参与整个社会管理的作用，创建‘公民社会’，实现公民管理社会的权利，以切切实实地激发社会创造活力。”^②首先，做实农民的民主选举与罢免权。虽然法律条文中规定了公民相应的选举与罢免权，但在实际运作中，农民无法行使这两项权利。在基层治理中，应切实做到还权于民，让农民真正享有平等的选举权与被选举权，真正行使权利，选举产生自己的代言人，有权对不负责任、违法违规的政府领导干部行使罢免权。党的十七大报告中明确指出，“建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表。”自2011年起，全国县乡两级人大在新一轮换届选举中实行城乡按相同人口比例选举人大代表，更好地体现人人平等、地区平等、民族平等。然而，各级政府必须将之落实到实处，而不是停留在口号上，真正做到“民主”政府，将公平与平等落到实处。其次，做实农民的申诉与表达权。在基层治理中，广大农民的意愿与想法无法传达到公共权力机构及相关政府部门，甚至存在政府忽视、忽略民众意愿，一意孤行。如在市场化、工业化、城镇化进程中，政府强占、强拆、强征行为严重侵犯了民众合法利益，农民缺乏相应的手段和途径来有效维护自身利益，这也进一步助长了政府违规违法行为，导致各类矛盾与冲突的

产生。这就需要建立完善的民众利益表达机制，保障民众言论的自由，政府要敢于让民众表达自己的想法，敢于让民众监督，真正构造一个“民治的”政府，而不是“治民”政府，真正向农民放权。再次，保障农民的自由迁徙权。迁徙自由是公民权利的一个重要组成部分，自1958年《户口登记条例》出台后，公民的“自由迁徙权”受到了限制，1975年《宪法》取消了自由迁徙权。改革开放以来，市场化及城镇化推动下，大量农民进城务工，也有部分城市居民进入农村，城乡之间的流动加快。然而由于广大农民不具有自由迁徙权，他们进入城市，却无法扎根城市，形成了所谓的“城里不开门，农村不断根”现象，由于不具有城市户口，本人及子女都无法享受到相应的城市市民待遇，合法权益无法得到保障，也不利于城乡社会的融合。应顺应社会发展的趋势，深入推进户籍改革，赋予广大农民迁徙与居住的自由，保障城乡居民具有自由居住和自由迁徙的权利，使农民在城市平等地享受住房、就业、教育、医疗、保险等方面的政策，保障公民完整的人权。如党的十八届三中全会也强调指出，要创新人口管理，加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，推进城镇基本公共服务实现常住人口全覆盖，把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系。此外，保障流动中的农民合法权益。城乡社会的流动性使大量农民流入城市从事各种职业，然而，由于他们身份上的特殊性，很多权利难以获得保障。如他们长期居住城市，无法以农民身份行使出生地的选举权与被选举权，无法参与出生地的政治生活，同时，他们不具有城市居民身份，也无法参与居住地的政治生活，政治权利在现实中被剥夺。从当前来看，应该切实做好权利维护工作，打破以户籍为基础的公民政治权利行使方式，赋予广大农民参与居住地政治生活的各项合法政治权利，这对消除社会矛盾、维护社会秩序也具有重要的意义。在现代化发展中，“一个政府强大与否，稳定与不稳定，全凭它能否在完善其政治制度化的速度与扩大群众参与水平二者之间求得最佳值，适时适度地调整这二者之间的相互关系，奏出政治上的协调”。^③在开放性、流动性与异质性社会中，切实做实广大农民享有的各项政治权利，保障农民公民主体地位，是增强政府合法性基础，维护社会稳定发展的关键所在。

3. 下放社会自组织权

社会组织在社会治理过程中发挥着重要作用。罗伯特·D. 帕特南通过对意大利的历史研究指出, 丰厚的社会资本是民主运转的重要基础, 而这里的社会资本重点指的是发达的社会组织及由此产生的信任、规范和互惠网络。美国学者亨廷顿也指出, “组织是通向政治权力之路, 也是政治稳定的基础, 因而也就是政治自由的前提。”^② 各类经济社会组织的发展是形成公民社会的重要基础, 组织的分化与组合是现代社会发展的基本特征。在社会转型期, 社会自组织是社会能量释放的重要方式, 现代民主治理也强调多元主体的参与, 社会自组织参与社会治理可以化解社会矛盾、维护社会稳定。当前, 国家对社会控制仍然较为严格, 没有从根本上下放社会组织权, 公民社会发育不足。充分下放社会组织权, 是推动公民社会建设, 激发社会活力, 提升基层治理能力的重要方式。党的十八届三中全会明确指出, 要激发社会组织活力。重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。从当前来看, 激发社会组织活力, 提升社会组织在社会管理与服务中的能力, 要充分保障社会自组织的发展空间。首先, 下放社会组织组建权。现代农村经济社会的快速发展, 急需要社会组织的成长与发展, 承担相应的治理功能, 但是国家管得过死、过严, 使社会自组织权不足。从当今现实来看, “凡是公民、法人和其他组织能够自主解决的事项, 凡是市场机制能够自行调节的事项, 凡是行业组织通过自律能够解决的事项, 除法律法规有规定的外, 行政机关不应干预。要从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用, 更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用, 更加有效地提供公共产品。”^③ 而要实现这些目标, 必须放权于基层社会。当前, 要充分赋予农村基层社会自组织的权利, 放宽条件与程序, 不要过多的行政干预, 通过外部法律规范引导等措施, 保障基层社会有权自由组建公益性组织、自我服务组织、经济合作组织等社会公益性、服务性组织, 构建完善的社会组织结构, 巩固基层社会的组织基础, 增加社会活力。其次, 保障社会组织的合法运行权利。各类公益性、服务性、自组织性社会组织、协会社团都是社会治理不可缺少的重要组成部分, 能够承担政府公共管理和公共服务中的部分职能, 另外, 民众自组织是基于自我发展需要而组建的, 其目标性较为明确, 能够满足民众社会发展的多样化需求, 弥

补转型期政府管理和服务的不足。因此, 政府不应该过多的干涉与控制各类经济社会组织的运行, 应该为组织的成长与运转提供更好的发展环境与发展空间, 给予相应的制度、资金支持, 保障组织各项合法权利免受侵害, 引导其在基层治理中发挥重要作用。

4. 充分保障农民的生存与发展权

马克思、恩格斯曾经指出: “我们首先应该确立一切人类生存的第一个前提也就是一切历史的第一个前提, 这个前提就是: 人们为了能‘创造历史’, 必须能够生活, 但是为了生活, 首先就需要衣、食、住以及其他东西。”^④ 因此, 生存与发展是人的第一需要。联合国通过的《发展权利宣言》也指出: “发展权利是一项不可剥夺的人权, 由于这种权利, 每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治的发展, 在这种发展中, 所有人权和基本自由都能获得充分实现。”生存与发展权是公民最基本的权利。在2008年, 胡锦涛致信中国人权研究会庆祝联合国《发展权利宣言》发表60周年纪念会中特别指出, “切实把保障人民的生存权、发展权放在保障人权的首要位置, 在推动经济社会又好又快发展的基础上, 依法保证全体社会成员平等参与、平等发展的权利”。由此看来, 生存权和发展权是我国公民的首要人权。然而, 从现实来看, 我国广大农民的生存与发展现状不容乐观, 2011年11月16日发表的《中国农村扶贫开发的新进展》白皮书表示, 农村贫困人口数量在最近10年时间里减少了6734万人。按照新的测算标准, 农村贫困人口占农村人口的比重从2000年的10.2%下降到2010年的2.8%。^⑤ 但是, 截止2010年底, 全国农村贫困人口还有2688万人, 他们生存状况不容乐观。另外, 在市场化、城镇化发展背景下, 大量农民成为新时代的产业工人, 却无法享受到与城市居民同等的生存与发展条件, 其子女的受教育及生存问题也不容乐观。同时, 在农村大量农民的生态环境、生活质量及发展条件也受到种种限制。其根本原因在于, 在现代化发展中, 基层政府并没有从以民为本的角度从事基层治理, 致使农民的生存与发展权利被有意剥夺, 由此导致农民的群体性不满, 进而影响到基层社会的稳定发展。在市场化、工业化、城镇化发展进程中, 充分保障农民的生存与发展权利, 尊重民意、维护民利、让利于民, 切实从民众利益角度从事基层治理是消除基层治理困境的关键所在。在现实

中,既要引导现代生产要素向农村倾斜,维护农民生产要素权利,提高农民经济待遇,同时还要统筹城乡基础设施建设,推进城乡基本公共服务均等化,加快农村各项事业发展,提升对农村公共服务与管理能力。另外,还要着重处理好发展与环境之间的关系问题,为民众生存发展提供良好的生态环境。在实践中,这就需要政府转变理念,通过制度及体制改革,建立维护民众基本权利的有效制约监督机制,让农民有发言权、监督权、质问与罢免权,建立有效维权的健全司法体系,形成公民良好的生存环境与发展空间,保障城乡公民平等的身份及待遇,真正将保障人民的生存与发展权利放在第一位,回归“民有政府”。

四、总结

新中国成立以来的现代化发展历程中,在计划经济时代,国家实行高度集权,国家是社会发展和治理的唯一权力主体,改革开放后,计划经济向市场经济转轨,基于经济模式的转换,国家开始向市场分权,重点下放经济权力,以激活经济发展活力,适应市场经济发展的内在要求。然而,现代化的快速推进,使农村经济社会也卷入了市场化、工业化、城镇化浪潮中,农村经济社会结构也发生了历史性变迁。与过去相比,现代农村社会日益走向开放性、流动性与异质性,经济社会结构持续分化,社会事务也更为复杂,个体生存与发展环境不断更新,利益需求也在不断扩展,治理难度及治理成本不断增加。

在现代社会的快速发展中,乡村社会关系也在发生变迁,社会需要获得更大的自主性空间,新的生存与发展环境下,农民的基本权利及利益外延及内容都发生了深刻的变化,得到不同程度的扩展。在新的历史条件下,农民人权需要获得国家更充分的保障。然而,在市场化、工业化、城镇化的发展大潮中,国家治理机制没有适应社会转型发展的要求,呈现出滞后性特征,致使新时期的农民人权难以获得有效保障,公民权利缺失、合法利益受损较为严重,新时期的公民身份难以实现,从而导致了农村基层社会治理中各类矛盾及突出问题的出现。当代治理,需要国家(政府)、市场、公民社会在协同合作中寻找实现公共利益最大化的途径。在社会转型期,形成基层社会良好的治理秩序,使基层社会能量有序释放,激发基层社会的发展活力,形成多元主体参与的合作性治理,切实做到“以人为本”,构造真

正的“民有、民治、民享”政府,是基层善治的根本所在。在新的历史时期,实现这一目标,需要创新社会治理方式,实现国家治理体系和治理能力的现代化。党的十八届三中全会着重指出,创新社会治理,必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,全面推进平安中国建设,维护国家安全,确保人民安居乐业、社会安定有序。从当前来看,实现社会治理方式创新,推动农村基层善治目标的实现,其根本途径在于,适应时代发展的要求,做到与时俱进,向农民有序赋予新权利,向基层社会合理放权,同时切实维护好农民的各项合法权利和利益,做到在发展中保障人权。当然,实践中,赋权、放权与维权是一个有机的整体与完整系统,需要全面推进。只有坚持这么做,才能够造就一个有活力、有生机的基层社会,促进基层社会的和谐与繁荣。

注释

①苗力田:《亚里士多德全集》(第9卷),北京:中国人民大学出版社,1992年,第1页。

②《董仲舒传第二十六》,载于班固《汉书》。

③俞可平:《治理和善治——一种新的正分析框架》,《南京社会科学》2001年第9期。

④何哲:《善治概念的核心要素分析——一种经济方法的比较观点》,《理论探讨》2011年第5期。

⑤人民日报评论部:《在良性互动中寻求善治》,《人民日报》2012年6月2日。

⑥俞可平:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社,2000年,第89页。

⑦刘熙瑞:《服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》,《中国行政管理》2002年第7期。

⑧齐格蒙特·鲍曼:《流动的现代性》,上海:上海三联书店,2002年,第11-14页。

⑨T·H·马歇尔、安东尼·吉登斯:《公民身份与社会阶级》,郭忠华、刘训练译,南京:江苏人民出版社,2008年,第7-8页。

⑩时寒冰:《人大代表构成与经济周期》,《新财经》2008年第4期。

⑪亨利·范·马尔赛文、格尔·范·德·唐:《成文宪法的比较研究》,陈云生译,北京:华夏出版社,1987年,第146页。

⑫康晓光:《转型时期的中国社团》,中国青少年发展基金会、基金会发展研究会编:《处于十字路口的中国社团》(中国第三部门研究年鉴2000年),天津:天津人民出版社,2001年,第7页。

⑬王建农、张启良:《城乡居民收入差距的基本特征与趋势思考》,《统计研究》2005年第3期。

⑭陈璇:《中国社保制度城乡差距大 影响全民分享发展成果》,《中国青年报》2012年3月1日。

⑮孟春、李明:《农民就业能力的现状、问题与政策建议》, http://www.drcnet.com.cn/DRCNet.channel.web/select_report.aspx?sdate=2011.6.13&edate=2011.6.17, 2012-03-06。

⑯颜珂、张园:《三成失地农民就业难》,《人民日报》2010年9月28日。

⑰何清涟:《现代化的陷阱》,北京:今日中国出版社,1998年,第5页。

⑱亚里士多德:《政治学》,北京:商务印书馆,1965年,第140页。

⑲亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,北京:生活·读书·新知三联书店,1989年,第231页。

⑳莱斯特·萨拉蒙:《全球公民社会:非营利部门视界》,北京:社会科学文献出版社,2002年,第4页。

㉑洛克:《政府论》(下册),北京:商务印书馆,1983年,第77页。

㉒常修泽:《中国下一个三十年改革的理论探讨——“人本体制论”角度的思考》,《上海大学学报(社会科学版)》2009年第3期。

㉓亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,北京:生活·读书·新知三联书店,1996年,第5页。

㉔亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,北京:华夏出版社,1988年,第427页。

㉕王东明:《进一步深化行政管理体制和政府机构改革》,《求是》2008年第7期。

㉖《马克思恩格斯全集》(第3卷),北京:人民出版社,1995年,第31页。

㉗国务院新闻办:《〈中国农村扶贫开发新进展〉白皮书》, <http://www.chinanews.com/gn/2011/11-16/3463939.shtml>, 2012-03-07。

责任编辑 王敬尧

Empowerment, Decentralization and Rights Protection : Good Governance of Rural Grass-roots and Its Realization Path during the Transformation Period

Li Zengyuan¹ Cheng Youzhong²

(1. Center for Comparative Politics and Economics, Central Compilation & Translation Bureau, Beijing 100032 ;

2. Institute for Political Science, Central China Normal University, Wuhan 430079)

Abstract : Safeguarding farmers' survival and development rights in the "open, flowing, heterogeneous" society, and guaranteeing farmers' civil rights, is not only the inherent requirement of social justice, but also an important goal of good governance of rural grass-roots. In the process of marketization, industrialization, and urbanization, the fundamental reason for the violation of farmers' basic rights is that, the state did not make timely adjustment in the aspects such as: the relationship between itself and basic-level society, orderly endowing and delegating power to the basic-level society, and practically safeguarding farmers' rights, according to the development of the society and the profound change of the content of farmers' rights and interests. From the perspective of the features of the social transformation and development, "orderly empowerment, rational decentralization, practically safeguarding farmers' rights" is the fundamental path to realize good governance of rural grass-roots. Therefore, in practice, the state should empower and guarantee farmers' economic rights, tamping citizen's political rights and delegating the social self-organizing rights, to fully ensure farmers' survival and development rights.

Key words : social transformation period ; good governance of rural grass-roots ; prominent problems ; empowerment, decentralization and rights protection