



中国社会科学论坛文集

农村治理、社会资本与公共服务

党国英

【波兰】克里斯蒂娜·萨夫拉尼克 编

冯兴元

2012

中国社会科学出版社



中国社会科学论坛文集

农村治理、社会资本与公共服务

党国英

【波兰】克里斯蒂娜·萨夫拉尼克 编

冯兴元

2012

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会科学论坛文集·农村治理、社会资本与公共服务/党国英等编.
—北京:中国社会科学出版社,2013.9

ISBN 978-7-5161-2837-4

I. ①中… II. ①党… III. ①社会科学—文集 IV. ①C53

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第126113号

出版人 赵剑英
责任编辑 赵丽 夏侠
责任校对 李海莹
责任印制 王超

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲158号(邮编100720)
网址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 lib.phn.edu.cn 010-64070619
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013年9月第1版
印 次 2013年9月第1次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 17.75
插 页 2
字 数 301千字
定 价 48.00元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010-64009791

版权所有 侵权必究

代 序

农村社会治理改革任重道远

党国英

2012年10月19日，由中国社会科学院主办，中国社会科学院农村发展研究所承办的中国社会科学论坛（2012年·经济学——社会转型背景下的农村公共服务）在中国社会科学院举行，来自波兰科学院、波兰哥白尼大学、中国社会科学院、北京大学、中国农业大学的专家学者和媒体记者共60余人参加了会议。

波兰科学院农村与农业发展研究所克雷斯蒂娜·沙弗兰涅克教授（Krystyna Szafraniec）、雅洛斯罗·多马勒维斯基博士（Jaroslaw Domalewski）、沃耶齐克·科尼克（Wojciech Kniec）等三位波方专家学者分别介绍了波兰社会资本对农村发展的影响、波兰地方政府在农村公共服务领域的作用以及西欧与东欧地方治理质量的社会与文化决定因素。

全国人大农业委员会委员、中国社会科学院学部委员、农村发展研究所前所长张晓山研究员、中国社会科学院农村发展研究所党国英研究员等四位中方学者分别介绍了中国乡村治理结构改革对农村基层民主发育的影响、集体经济制度的转型特征与问题、农村社会对民主政治的需求的形成及其影响、农村迁村并居、集中居住的社会经济影响。会议还邀请国内其他几位学者参加了会议，他们对会议的发言作了评论。本文对会议的内容作一扼要介绍，并对一些重要问题提出讨论意见。

一 社会资本积累与农村发展的关系

克雷斯蒂娜教授界定了社会资本的两个次级范畴纽带资本（bonding

capital) 与网络扩张资本 (Bridging capital^①), 并认为欧共体对波兰后一类社会资本的生成有积极作用。她还认为, 社会资本有好坏之分, 如果有好的制度环境, 有利于农村的社会资本扩张。与会者基本认同她的观点, 并讨论了培育中国农村社会资本的可行性。

沃耶齐克·科尼克教授的报告将社会资本分为多元参与 (plurality Participation)、基于法律保障的社会信任 (legitimization trust)、体现于共同经验的团队精神 (community spirit in common experience)、免除破坏性冲突的合作规范 (norms of cooperation with Non - destructive conflicts) 以及创新网络 (networks innovation)。良好的社会资本积累程度有助于提高地方政府的社会治理水平。从实践看, 地方政府的社会治理主要是处理好社会资本与依附行为 (clientelism)、合作与竞争、共同体网络与自主行动、参与“灰色关系以及自治与国家干预”等方面的关系。

雅洛斯罗·多马勒维斯基博士在会议上做了一个非常好的关于波兰社会治理系统改革的报告, 这个报告向我们提供了关于政府在推进农村社会民主政治、促进农村公共服务中如何发挥作用的大量信息。波兰 1999 年开始实行政改, 地方政府被分为 3 个层次, 一共包括 16 个区域政府 (regional), 379 个地区政府 (district), 其中包括 65 个城市地区政府, 最基础的叫社区政府 (commune), 有 2479 个。这些不同层级的政府按照权力自主原则彼此保持间独立 (principle of subsidiarity)。在政府层次间, 上一层级的政府只做下层政府无法尽力完成的事情。雅洛斯罗·多马勒维斯基博士对公共事务做了一个分类, 其中包括: 公民的社会需求; 金融服务; 健康服务; 个人社会服务; 老幼关照服务; 住房服务以及团体活动的专业服务。上述内容构成地方政府的专有任务 (proprietary), 但这些任务又分为可选择完成的任务与必须完成的任务, 前者要根据政府资源状况来确定。波兰地区政府在农村最重要的财政支出项目是教育, 教育质量有所提高, 但同样遇到农村大量人口离开农村的困扰。

二 中国农村社会治理面临的主要难题

中国农村社会治理面临很多急迫问题。概括说, 农村社会领域面临的

^① Which means a set of attributes depicting the readiness of people to open themselves up to what is beyond them and enlarges their own.

主要问题是：农村党的领导机制改革滞后，党组织与农村自治组织关系不协调；相对于城市，农村的法治建设滞后，法治系统不健全，农民法律意识淡漠，农村社会稳定没有建立在法治基础上；农村公共服务落后，公共物品供应严重依赖政府，农民在公共领域的合作水平低下；农村社会组织发育不够，民主选举仅仅表现为3年一度的村委会选举，没有形成真正的依法自治局面；农村土地制度不适应农村社会经济发展的需要，土地制度的建立未能适应土地多重属性的要求，特别是土地产权的公共性与私人性质边界不清楚。

农村社会治理中各类公共组织的功能不明确。我国农村的公共服务大体可划分为3个类别，分别是针对与社区居民居住生活直接相关的“物业类公共服务”、与社区居民环境维护、治安维持、基础设施保障等相关的“社区类公共服务”以及与国家法规、政策约束性规定有关的“社会类公共服务”。这3个类别的本来要求有不同形式的公共服务机构，但实际情形相当混乱。农村物业类公共服务很少利用居民合作组织与市场机制。凡集体经济较为发达的地方，物业类公共服务多依靠集体企业收入支付；而在集体经济弱小的地方，物业类公共服务本身规模小，集约型服务不成形。社区类公共服务在少数地方依赖集体经济支撑，多数地方依赖保障程度很低的公共财政支持，不能满足农民社区需要。社会类公共服务在一些经济发达地区依靠政府设立的“社区服务站”提供，而更多地区章法不明，农民办事难。

近年我国各地出现农村社区调整、合并热潮，对农村社会的公共服务也产生影响。经过社区合并的农村地区，农村社区实际上分为三类，一是原生产队一级的社区，现在称为组，在大部分地区也是集体经济的独立核算级别；二是原来的行政村，这个级别的社区的行政管理职能虽然已经撤销，但作为熟人社会单元，其社交圈的功能尚在；三是合并以后的新社区，目前村民组织在级别的社区设立。大体上，这三个层次的社区分别具有行政服务功能、社交功能与集体经济的组织功能，因此可分别称为行政社区、村落社区和集体经济社区。这三个层次的社区本来可配套不同功能的社区管理组织，但实际上社区管理权力倾向于集中在行政社区一级。

农村人口布局变化与公共资源配置之间出现不协调。目前，我国农村至少有9亿人口的住房，实际居住人口不到7亿，据此估算，村庄的住房空置在30%左右。我们的一些局部调查也证明了这一点。在城乡建设用

地“增减挂钩”政策引导下，越来越多的地方政府推动村庄在空间上合并，产生两个主要问题，一是专业农户集中居住以后不适应农业生产，二是脱离农业生产的居民集中度仍然达不到规模要求，基础设施投资效益不高，社区公共设施缺乏吸引力。

三 集体经济制度与政经不分的农村管理体制是农村社会治理困境的源头

中国传统集体经济的特点有四：第一，资产（特别是土地）由一个社区的成员共同所有，社区成员因退出社区时不能将资产量化分割后带走，意味着社区成员事实上没有退出权。第二，社区共有资产不仅包括了经济学所定义的“公共物品”，更包括了经济学所定义的“私人物品”。以上两点是传统集体经济最关键的特征。第三，社区共有资产的处分事实上掌握在社区领导人手里，社区领导人的产生或由上一级政府任命，或由社区成员选举产生。第四，在传统集体经济的产权结构中，公共事务与私人事务交织在一起；属于私人物品的经营性资产所产生的收益，通常会被用来满足社区公共需求。

传统集体经济在一定历史时期有其政治上的优越性。在革命政权建立之初，传统集体经济因其对经济资源的直接控制，有利于初生革命政权在财力困顿条件下动员物质资源维护政权稳定。在计划经济条件下，传统集体经济有利于实现全社会关键物资的统一分配。

但传统集体经济的弊端也十分明显。

（一）公权不当干预私权。在传统集体经济系统中，公权按科层制的集权原则或少数服从多数的票决原则直接处置资产，例如，农民土地承包权不仅在官方的政策表述中被看作农民的财产权，更在经济分析中被看作“私人物品”，但在法律规定中，也在实践中，常常由公权处置。法律规定，村民的三分之二表决通过，就可以变更所有人的土地承包权。这种私权受公权干预的现实，是引起农村社会冲突的重要原因之一。在珠三角地区就发生过愿意拆迁的“大部分”农户殴打“钉子户”的事情。

（二）公权覆盖私权后，放大了“集体经济成员权合理性无解”的难题。通常，社区公共品的分配限于社区成员。在公共品数量较少时，人们不会对社区成员做严格的资格甄别，原因在于公共品有其效果的“外溢

性”；在更大的区域里，如果不同社区的公共服务水平差别不大，人们对不同社区成员的流动更不会计较。社区成员的资格如何确定，其合理性事实上是“无解”的；一定的文化状态，也会对资格的认定发生影响。但是，一旦在社区成员间分配的不只是公共品，例如珠三角地区广泛存在的社区分红，一个社区的成员就一定会计较本社区成员的数量变化。珠三角等地常见的外嫁女保留成员权、复转军人与大学生回迁农村户口、市民身份回归农民身份等问题，至今在困扰各地的地方政府。就这样，“集体经济成员权合理性无解”这个难题被放大了。笔者在珠三角等地看到各式各样的处理“成员权”问题的办法以及由此产生的矛盾。

（三）公共品分配与私人物品分配交织在一起，既造成了私人物品分配的平均主义，又破坏了公共品分配的普惠原则，产生了分配的“双重扭曲”。因为受经营性资产处置惯例的影响，社区原住民通常反对将来自集体资产的收益作为公共品分配给社区居住的外来人口，破坏了公共品分配的普惠性原则；又因为集体资产被当作社区公共品产生的源头，以至在分红时以社员身份为对象进行，不顾及社员对资产的关心与负责程度，产生了平均主义的低效率。在农村经济发达地区，我们看到总有集体社员反对外来人口享受社区的公共品，造成社区公共生活的封闭性和本地原住民与外来人口之间的裂痕。这是令地方政府伤透脑筋的难题。

（四）传统集体经济的公权扩展结构造成广泛的“无责任负债”现象。在比较成熟的市场经济条件下，多个自然人组成的按份共有的有限责任债权结构、个体户与民间借贷者构成的无限责任债权结构，均是成本与收益对称的结构，不容易发生过度负债情形。但传统集体经济体制将成员的资产完全掌握以后，会产生“分红刚性”，村干部借此获得集体成员的“合法性认同”。这种分红刚性所产生的压力，是当前集体经济负债的基本原因。

（五）传统集体经济存在一种“内部人控制”自增强机制，产生显性的和隐性的两种监督成本。如同一切组织都存在“内部人控制”现象一样，传统集体经济也不例外，且更胜一筹。在一个社区范围里对公共品很难产生过度需求，这是公共品的外溢性决定的。但因传统集体经济包含了对私人物品的控制，所谓权力的“含金量”很大，内部人控制的激励作用也相应增大。集体经济越是强大，这种内部人控制的激励作用也越大。在传统集体经济越是强大的社区，家族控制公权运作的特征越是明显，最

突出地反映了内部人控制的自增强机制。社区通常存在的监督会发生成本，因对内部人控制的无奈，社区成员消极作为也是一种成本，可称隐性成本。

（六）传统集体经济的“明星”注定是极少数。那些“明星”集体经济的领导人通常需要来自社会（或上级）的额外激励，而额外激励存在的前提是“明星”集体经济数量不能太多。如果全社会集体经济都能达到“明星”水平，额外激励不复存在，“明星”也就必然暗淡下去。这是一个“学明星”（如“农业学大寨”）的二律背反。遗憾的是，人们通常不懂这个道理。我国政府为普及传统集体经济“明星”的经验耗费了大量行政资源，甚至到现在也执迷不悟，很是令人痛惜。

四 解放思想,更新观念

过去倡导解放思想多年，在理论上对传统集体经济的认识没有突破。笔者认为，需要在理论上澄清的有三个方面。

第一、要分清土地资产公共性与私人性两种属性，公共性问题通常需要公权处置，但私权的维护要靠权利的自由行使；公权应尽量避免干预私权行使。

公共性问题由一种物品使用的所谓“外部性”引起，例如农地被不合理地用作了建设用地，或建设了有污染的工厂等，这类问题一般可以靠政府与社区规划及用途管制来解决。而土地的私人属性则决定了土地的使用者应该有独立的处置权，不能靠“少数服从多数”这类公共事务处理原则来处置土地。例如农民的承包地征收（或流转）这件事，涉及了资源的经营性配置，不论征地是不是与公共利益有关，当事人或政府都应该和土地承包者一对一地谈判，绝不能由多数人的决策替代少数人的意志。即使是因公共利益征地，在发生异议的情况下，法院也要针对农户走法律程序，不能依多数人的态度对少数人直接采取法律行动。

私人领域和公共领域的边界如何划分才好？的确，这个问题不解决，说私人领域保持自由，公共领域发展民主，就是一句空话。这个在实践中确实不容易把握。当今世界，就是发达国家也不敢说把这件事能处理好。抽象定义好给，一件事情只要按照私人事务处理时不对公共利益发生影响，就属于私人领域的事情；相反，则属于公共领域的事情。好多事情对

公共利益的影响性质及其程度，往往有不同判断，但大体还会有一个共识。拿土地来说，其使用会有公共性，所以要有规划和用途管制；但土地的交易一般不会影响用途，因为所有权（或承包权）变化以后，新的权利主体也可服从规划和用途管制。所以类似征地行为一般不要用少数服从多数原则强制不愿意交易的权利主体。乌坎村事件给我们的理论启示是，在一定层次和一定历史时期，自由的价值甚于民主的价值；充分尊重农民的权利，特别是农民的土地财产权，让他们在私人事务中享有充分的自由，应是超越其他的首要任务。温家宝总理新近在广东关于尊重农民土地财产权的讲话，与中共十七届三中全会作出的土地制度改革决策一脉相承，全党全社会应予充分重视。尊重农民土地财产权不是要搞私有化，只要落实农民土地承包关系长久不变就够了。

第二，要区别集体经济与集体产权，不能在二者之间划等号。

集体产权在法理上也可被称为“社区共同共有产权”。这种产权形式自古以来就存在，例如，社区道路、社区宗教设施、基于宗法关系的祭祖设施、社区公学、社区公地（通常以低租金租给过去穷人）等，在古代社会已经很常见。这种集体产权，通常只涉及社区的公共生活，与社区的平等和秩序有关，而与社区农户的经济活动无关，所以，它不能等同于集体经济。

集体经济在历史上很少见。符合本文前述四个特征的传统集体经济更少见。19世纪有空想共产主义者做过一些实验，很不成功。目前在以色列存在有集体经济，但它与以色列处于战争状态有关，且效率相对不高，特别对年轻人缺乏吸引力。大规模的集体经济在二次世界大战以后出现在社会主义国家，但严格意义上的集体经济应该存在于北朝鲜。中国目前的农村集体经济已经有了较大变化。

从理论上说，集体产权有其存在的根据，甚至可以说它会伴随人类社会永久存在。但集体经济则完全不同，它只是一定历史时期的政治产物。我们需要集体产权，但不需要集体经济。集体产权具有合理性，并不等于集体经济具有合理性，这个新理念需要树立起来。

第三，要正确认识公有制内涵。

笔者赞成社会主义社会的产权结构应包括公有制，甚至可以说公有制应占主导地位。农村集体经济资产主要是土地。笔者主张在土地产权关系上要重新认识“公有制”的内涵。其一，国家对公共性极强的土地可以

实行国民共同共有，建立土地的国家所有制。我国 70% 以上的国土不能直接成为企业和个人从事经营性活动资源，而只是一般公共资源，可以实行国家所有制。其二，国家对其他土地的使用进行用途管制和规划约束，用税收杠杆对其“公共性”导致的成本和收益进行调节，也是土地公有制的实现形式，而不必对这些土地直接建立国家所有制。通常，这些土地的使用需要利用市场关系，其所有权制度可实行按份共有或社区共同共有。其三，公有土地的使用权也可以“物权化”，成为公民的财产，例如农民的土地承包权可以通过“长久不变”政策成为农民的土地财产权。国家要像保护类似农民的私人存款一样去保护他们的土地财产权。

按照这个思路，土地公有制其实无处不在，只是公有的形式不同而已。在这个理念基础上安排土地制度改革，我们将会摆脱很多束缚，建立起城乡统一的土地市场，提高土地资源的配置效率，为建立适度土地密集型农业、提高我国农业竞争力创造制度基础。

如何走出传统集体经济困局？

解决传统集体经济问题的根本出路，是彻底与目前这种集体经济切割开来，在适当范围里保留集体产权，树立全新的公有制为主导的观念。

广东等地在农村集体经济体制改革中已经迈出的两个步骤，有重要实际意义。

第一步是建立股份社。股份社的建立虽然没有根本解决传统集体经济问题，但通过股份的量化固化，为新的改革奠定了一种技术基础。

第二步是顺德、南海等地先后开展的“政社分开”改革。笔者以为，这项改革的意义重大。政社分开以后，前述“集体产权”继续保留，由村委会或社区居委会行使管理权，主要解决公共服务问题。股份社管理与社区公共管理分开，股东大会或股东代表大会行使股份社的管理，前述公权与私权交织一起的弊端就有条件克服。股份社相对独立，和社区公共服务的关系更加清楚，为进一步深化改革创造了条件。

更深入的改革要做下面几件事：

第一，对集体产权（社区共同共有）要视不同情况，或者完善管理，或者过渡为国民共同共有产权。在农业区，可以保留集体产权，但应仅仅限于公共性资产，用于公共服务，并且要向所有居民开放。在城市，考虑到公共品的规模效益利用，可以将集体产权过渡为国民共同共有产权。地方政府可以将集体公共性资产收归政府，同时全部承担公共服务责任。

第二，发展私人物品（对应经营性资产）的按份共有产权，如发展农民专业合作社等。目前，我国合作社经济不规范问题相当突出，决策层持有一种“先发展、后规范”的态度，笔者以为应予纠正。

第三，对现有股份社，要进行彻底改革，办法是将目前仍具有社区共同共有产权特征的组织，改造为按份共有产权组织。改造的主要办法是适度开放农户股权交易，建立股份社的自由进退机制。

第四，通过清产还债的办法，解决村级经济的债务问题。对于没有足够现金流还债的村社，可以拍卖经营性资产还债。拍卖所得不足以还债的村级经济组织，可以按破产处理。

五 增进农民自由权利、实现城乡一体化是解决农村公共服务问题的根本出路

不要以为农民不懂自由，只有知识精英懂。束缚我们的链条比铁还硬，比钢还强；我们看不见这个链条，但我们的身心能感受到。在我们中间的农民，对束缚所带来的痛苦有更深感受。改革开放之初，中国农村社会实际是一个传统乡村社会。传统乡村社会是指没有积累、生产方式简单、习俗对公共事务有绝对支配力的社会。这种社会自然以农业经济为主。居民大体按血缘关系聚居并形成村落。支配公共关系的力量主要是宗法、宗教代表人物。居民对于由习俗和教义构成的公共准则，似乎是“一致同意”，好像产生了最优公共品供给，其实不然。习俗和教义压制了农业居民的自由，居民们没有其他选择的自由。

当然，改革开放之初的农村社会并不是没有任何变化，和过往1949年前相比，土地分配平均了，权力结构变化了，权力的话语也变化了；因为集体经济制度实行了，权力运作的方式也发生了变化。但深入观察表明，宗法和宗教的影响还在，特别是宗法力量在持续发生影响，只是宗法力量在村庄内部的平衡关系发生了变化。在这权威机构下，农民所受到的束缚更多了。

传统乡村社会的基本特点是物质匮乏，几乎没有财富积累，穷富等级比较固定，公共生活领域狭窄且受宗法关系控制，人无隐私和自由可言。正因为乡村社会的人身束缚具有普遍性，人们可能熟视无睹。一辈子在乡村的人们可能对生活没有多少抱怨，以为那是老天注定的。很多被称为乡

村文化的东西其实就嫁接在这个根基上。年轻农民一旦呼吸到城市的空气，要他们返回起点，几乎没有可能性。

中国农村实行的集体经济制度，其实是一种政治架构的延伸。在生产水平很低的条件下，要维持一个庞大的军事机器正常运转，需要对经济部门的活动实行强力控制，除非限制军事机器运转的规模。如果有了错误观念的支持，以为对经济部门实行控制可以产生高效率，便可能以一个错误来加强另一个错误，使一系列错误链接成荒谬制度的链条。因为荒谬，这个链条其实是脆弱的。农民会以尽可能少的劳动付出来保护自己的利益；因为多付出不会得到多回报。于是，集体经济就陷入一种共同奔向贫穷与饥饿的困境。控制者对此不满意，就要改造农民，说农民是可能走资本主义道路的“小生产者”，必须要变为无产阶级。于是，农民又多了一层苦难，即在政治上被剥夺、被束缚的苦难。

传统乡村社会解体、乡民转变为公民，具有必然性。这种必然性是由市场化过程引起的公共领域的扩大决定的。在传统乡村社会，生产方式基本没有变化，相应地，其公共生活也比较简单，通常按惯例习俗处理公共事务，所以很少有需要讨论的新的公共事务。大家都是习俗的接受者，所以，“一致同意”事实上成了公共事务决策的通行原则，只是这种“一致同意”并不真正和谐美妙，因为居民通常以牺牲自由来服从习俗的繁文缛节。

传统社会在族群联盟的安全事务方面，实行的是“一个人（或一个集团）同意”原则，即独裁社会的原则，或者说是军事管理的原则。军事的阶位会演化成社会的等级，社会关系中的依附一如军队中的服从。中国的皇帝发明了颇受西方人推崇的文官制度，文官的产生甚至采用了考试录用的方式，但这也不过是最高军事领袖为钳制下级军官而设计的一种制衡制度而已。这种制度只在战争间隙发挥作用。一旦战争开始，一个农夫可能会成为战争机器的螺丝钉。

类似于中国的文官制度产生了对军事领袖的分权，欧洲产生了宗教和自治城市对世俗军事共同体的分权。教廷有时候也操起武器，以上帝的名义发动战争。宗教共同体给自己戴上神圣的光环，使得一部分易受精神伤害的人们对它有了更强的服从和依附。

中国的文官分权和欧洲的宗教分权决非没有历史意义，它们对各自传统社会解体的速度和方式多少产生了影响。但是，中国和欧洲的传统社会

尽管有诸多不同，它们的共性却是异常鲜明，那就是对身份的依附，对暴力的服从。依附军事领袖的文人墨客发明了种种论证既定制度合理性话语体系，提出了种种维护军事共同体的道德规范，蒙蔽着精神脆弱的人们。近代思想家把这叫做“以权为本”或“以神为本”，其实，说穿了，就是以军事共同体的领袖为本。近代思想家还发明了另一套话语体系，说传统社会没有自由，没有平等，没有公正，没有民主，应该颠覆这样的社会。

终于有一天，传统社会的合理性变成了荒谬，近代思想领袖们宣布旧时代是一种罪过。尽管这新思想并非真实，但却鼓舞人心。军事共同体的领袖们，那些皇帝、国王和将军们，决不愿意承认他们是罪人；曾经有过的历史合理性在他们脑子里成了道统、天则。于是，近代的战争就不再单单是军事联盟之间的战争，而包括了暴力的掌握者对人民的战争。

所谓乡民转变为公民，不过就是社会经济基础变化以后，人们在公共领域的行动规则发生适应性变化。这种变化主要是两个方面，一是在民族国家形成的基础上对各级政府的首长和立法代表遴选实行“少数服从多数”的票决制，二是在社会范围里尽可能地将包括合理习惯在内的公共准则转变为法律，形成对法律的“一致遵守”准则。只要法律不禁止，任何人可自由行动。

乡民转变为公民，是一整套制度的变化，也是人们利益关系大调整。这个过程可以充满刀光剑影、血风腥雨，也可以风雨兼程、波澜不惊。究竟闹出什么结果来，固然与一个国家的历史遗产有关系，但也不能简单地说是由“上帝”决定的。例如，中国社会转型的命运就操持在我们这几代人手上，特别与当代核心政治家的决策与行动能力有关。

如果让中国实现那种波澜不惊的转变，笔者看就是要把握好转变的节奏，不要急于求成，当然更不能不思进取。必须在下面几个条件逐步发育的过程中，有节奏地促进中国社会全面转型。

条件一：中产阶级获得充分发育，并在经济上拥有独立性，不依赖特殊的政治资源。眼下国家推动的社会收入分配政策有利于这个条件的形成。顺便说，笔者以为中国百姓70%可以有自己的独栋住房，为此要有一个思想解放的民生战略和土地改革方案。

条件二：贫困人口比重足够的低，任何一届政府能够保障其基本的生存资源。有了这个条件，激进政治家会丧失土壤，不容易发生暴民政治。

条件三：发展适度的富人政治，使得政治家离开政治舞台也能保持一定水准的生存资源。政务员岗位应有序地对成功商人和社会贤达开放。此举会有一石数鸟功效。

条件四：国家基础设施先进，市场高度一体化，区域封闭被打破，特别是民族地区的区域封闭被打破。

条件五：全社会广泛达成民族文化认同。这是塑造主权的基础工程，也是民族国家稳固的基础工程。

以上文字似乎把乡民转化为公民这件事大大夸张了，但笔者以为没有一个大局观无以认清这件事的意义。把乡民转化为公民，是具有多种侧面的过程，其政治身份的转化，的确要慎重，来不得浪漫主义。但这个转化还有经济的方面，有发展条件的转化，这些转化其实也是上述五个条件的形成过程。

抛开长远的政治转化不说，在未来一、二十年里，我们要达到这样几个目标：

第一，在全国范围内消除社会治理的二元机制，将所谓乡村治理转化为城市治理，实现社会治理的一元化。

第二，农村大量人口一部分进入现有各类城市，还有一部分进入新兴城市，其余农村人口转变为专业农户，分散在 300 万个左右的小型居民点中，使农村真正成为农民的工作与生活区域，且农民仅仅有职业身份甄别的意义，其余社会身份和城市居民完全一样。小型农村居民点将不再需要设立独立的公共组织，他们的公共事务归并于小型城市或其他类型城市的郊区政府。

第三，在可预见的未来，中国仅仅需要大约 5000 万各类农户，这个数量的农户有一定的经营规模，其收入水平可达到全国平均水平。大部分农户可进入中产阶级行列。

以上社会景观的出现，将意味着传统乡村社会的消失。传统乡村社会将是一个“传说”。

对于中国民主政治的发展路径，必须重新思考。乡村社会越发达，其实越蜕变为城市社会；其农业变成了城市化分工体系的一个分支，专业农户也卷入城市经济系统，变成了“城外市民”。当我们说发达的乡村社会才有对民主政治的需求时，其实是指城市社会对民主政治的需求。换句话说，“发展乡村民主政治”这个表述，其实是一个虚假表述，应该表述为

“发展城市民主政治”。一个区域，一旦它产生了对民主政治的需求，就意味着它已经是城市化的社会。也许我们仍然按习惯把一个地区称为乡村社会，其实它在本质上已经是一个城市型社会结构。

我们在长三角、珠三角地区看到，那里村庄已经高度非农化，尽管在我国行政建制上把它们看做乡村，并且使用“乡村治理”这样的政治术语来指称这一类工作，但在工作内容上看，已经和农业关系不大。这里当然也存在“表述的滞后”对实际工作的消极影响，甚至可以说这种影响还很大。正因为如此，我们才会认为，有必要通过理论认识的深化，及时转变政治用语，以消除似是而非的政治用语的影响。

我们不必把传统乡村社会的挽歌当作恋歌来唱。谁也不要想做农民的救世主，不要想替农民作出选择。近二十年里，尽管我们给城市设立了那么多门槛，但农民兄弟们义无反顾地进入了城市。这是他们自己的选择。嘴上说热爱农民的朋友们，就为农民的自由而呼吁吧，千万不要以为自己比农民更聪明。

我们也不要夸大农民的恋土情结。这个情结城里人也有。一家农户几亩地就是农民的“社会保障”？未免太便宜了！如果政府的土地规划能严格实行，农地的价格会很低。笔者当然反对城市利益集团用各种手法掠夺农民的土地，但笔者同样反对仅仅把几亩地当作农民的“社会保障”。在这个问题上，我们还是坚持一个基本原则，那就是尊重农民的选择，他们的土地由他们自己决定如何处置。

我们更不必拿“乡村文化”当“中国文化”，进而让农民扛起“继承和弘扬中华文化”的大旗。与西方相比，中国历史文化的城市色彩更加浓重，西方能让乡村现代化，我们的乡村就现代化不得？也不要天真地以为传统乡村社会更“绿色”，更加体现“天人合一”的道统。以单位GDP来说，传统农村社会的污染水平比城市只能高不能低。

中国农村改革的当务之急，是给农民更大的自由。农民当然离不开集体，但集体这个东西并不是越壮大越好。真正要壮大的是家庭农场，以及由农场主自愿组成的合作社。这才是中国农村发展的方向。但这个过程远不能一蹴而就，需要进行一场以扩大农民自由选择权为核心的全面改革。

第一个是农民自主处置其农业资产的自由。农业资产包括耕地；对耕地的处置应该是中国农民最重要的自由权利。20世纪50年代成立合作社时，革命政权给农民承诺过入社自愿，退社自由。今后要以不同形式恢复

农民这项权利。

第二个是农民离开农业、进入城市的自由。关于农民的这项自由权利，论者纷纭，而实际中更是问题累累。这本书给我们描绘了农民进城的艰难。中国大部分农民进城转业的趋势不可逆转，笔者相信在各种压力的共同作用下，农民的各项权利会逐步确立。

第三个是农民对公共领域的政治竞争有投票表达意愿的自由。这也是农民行使民主政治权利的自由。这项权利的确立更非一朝一夕的事情。前两项权利的确立，是这项权利达成的基础；没有经济的自由，政治权利的自由是空中楼阁。这本书所反映的农民在争取民主政治权利过程中所遭遇的种种困难，固然原因很多，但最核心的制约因素却是农民在经济领域的自由空间太小。

自由权利的行使需要秩序；秩序的核心是平等。自由与平等的结合，构成社会公正。中国政府需要为确立社会公正而努力，一方面下决心给农民更大的自由，另一方面使自己成为中立的公共权威，维护自由竞争赖以存在的平等社会环境。

中国历史因中国人民获得自由而向前迈了一大步。中国更光辉的前景能否实现还将取决于中国人民所获得的更大自由空间。