

法治湖北论丛



中国农村社区治理与 法治化前沿

主 编◎李长健

 长江出版传媒
© 湖北人民出版社

法 治 湖 北 论 丛



中国农村社区治理与 法治化前沿

主 编◎李长健

副主编◎刘旭霞 张 燕
周帮扬 张 伟

图书在版编目(CIP)数据

中国农村社区治理与法治化前沿/李长健主编.

武汉:湖北人民出版社,2016.6

ISBN 978-7-216-08963-0

I. 中… II. 李… III. ①农村社区—社区建设—研究—中国 ②农村社区—法治—研究—中国 IV. ①D669.3 ②D920.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第157692号

责任部门:高等教育分社

责任编辑:黄 沙

封面设计:张 弦

责任校对:范承勇

责任印制:王铁兵

出版发行:湖北人民出版社

印刷:湖北新华印务有限公司

开本:787毫米×1092毫米 1/16

字数:341千字

版次:2016年7月第1版

书号:ISBN 978-7-216-08963-0

地址:武汉市雄楚大道268号

邮编:430070

印张:18.5

插页:2

印次:2016年7月第1次印刷

定价:60.00元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

“法治湖北论丛”编委会

主 任 郑少三

副主任 万学斌 李 龙

委 员 (按姓氏笔画排列)

万学斌 王 龙 王 晨 王亚平 王瑞龙

方世荣 冯 果 吕忠梅 刘大洪 齐文远

许承光 李 龙 李 牧 李长健 李仁真

肖伯符 吴汉东 邱 秋 汪习根 陈小君

周叶中 郑少三 赵 钢 胡兴儒 俞 江

姚 莉 姚仁安 秦前红 徐汉明 曹诗权

康均心 彭方明 彭真明 曾令良 温世扬

雷兴虎 熊 伟 熊世忠

总 编 万学斌

副总编 王 龙 陈志伟

《中国农村社区治理与法治化前沿》编委会

主 编 李长健

副主编 刘旭霞 张 燕 周帮扬 张 伟

编 委 (按姓氏笔画排列)

丁关良	万志前	王 伟	王 虎	王 莎
王权典	王德强	刘 丽	刘义林	刘少雷
刘晓丽	汤建华	许承光	李玲玲	李秋萍
杨 瑞	汪再祥	张迎春	陈亚松	陈荣卓
苗 苗	尚 清	胡良智	黄长春	程宇光
谢 菲	裴敬伟	熊晓青	魏佳容	

农民权益保护与新农村社区发展的法律保障模式研究

(代序)

李长健^①

我国正处在社会转型与发展的加速期。伴随着农村生产力的发展变化,农业经济结构的跨越式调整,农村社会分层、社会流动加剧和社会结构变迁进一步导致利益分化、利益多元化和利益群体显性化。实现与增进共享利益成为这个时期社会共同体的共同理想与一致的追求。共享利益观是社会主义利益观的核心,是与我国基本国情和时代特征相适应的现代社会主义利益观的基本价值取向与政策取向,是实现多种所有制发展、公有制实现方式多样化、所有权实现的多元化与社会化的思想理论基础^②。农村社区发展契合了农村社会结构的变迁、农村社会分层流动、利益协调与共享的需求。农村社区发展与农民权益保护构成了一种密不可分的、正相关、同质同向的内在联系。

一、法律保障模式的原理探究

(一) 冲突与平衡:从形式公平到实质公平

在新时期农民权益保护和新农村社区的发展需要在政府主导下,通过国民收入分配和再分配进行利益协调,对农民权益和农村社区予以政策倾斜,以确

① 李长健,华中农业大学文法学院教授,博士生导师,主要研究方向:“三农”问题。基金项目:教育部人文社科重大攻关项目“新型城镇化进程中农民土地权益保障研究”(项目编号:14JZD014)、国家社会科学基金“我国农民权益保护与新农村社区发展基本法律问题研究”(项目编号:07BFX003)和教育部新世纪优秀人才支持计划项目“我国农村土地流转制度与新农村社区发展研究”(项目编号:NCET-10-0400)的阶段性成果。

② 洪远朋等:《利益关系总论》,复旦大学出版社2011年版,第10页。

保农民权益的实现,进而推动新农村社区的发展。尽管农民权益保护与新农村社区发展需要在公平与效率当中做出选择,但它自身的平等有效性是其不断发展的基础,是更好地体现或实现公平的前提。公平观念是对公平关系的认识和反映,是以客观的公平关系为对象的主观形式或观念化模型。由于表达公平观念者所隶属的社会群体不同、所处的社会发展阶段和文化背景不同、所信奉的社会和政治理想不同,加之认识能力和条件方面的差异,所以公平观念千差万别,各有特色。公平关系作为社会关系的一种,它本身也是随着社会生活的不断发展丰富、扩展和演变而发展变化的^①。共享利益实现的社会关系基础就是在全社会广泛形成的公平关系。

罗尔斯认为,形式正义要求执行法律和制度时应当平等适用于属于它们所规定的各种各样的人,而不管它们的实质原则是什么;实质正义则是指制度本身的正义,它取决于社会基本结构所根据的原则^②。他认为形式正义是一种手段,实质正义才是目的。由形式正义产生形式上的公平。在民法上,公平主要是指形式公平,它意味着机会平等。而机会平等至少要有四个方面的规定性,即社会资源平等地向市场主体开放,竞争的起跑线均等,市场主体同等的不受歧视,市场主体平等地拥有实现其经济目的的手段^③。形式公平是农民权益保护与新农村社区发展法律保障模式选择的基本法律原理,但实质公平是其更高的公平价值目标。随着社会的进步,社会的现代变迁,公平观念的内涵也在不断发展和丰富。人们对公平观念的追求也在不断变化,过去单纯追求形式公平,如规则公平,现在更加注重实质公平、结果公平。实质公平源自于实质正义理念,而实质正义是指从内容上追求一种结果公正的正义。实质公平是在承认经济主体的资源和个人禀赋等方面差异的前提下而追求的一种结果上的公平,实质公平要求一方面对具备特殊条件、地位和能力的市场主体的某些行为进行一定的限制,增加其义务或减少其权利。另一方面,实质公平对遭受或易于遭受经济特权侵害的弱小主体进行特别保护,赋予其更多的权利,而承受较少的义务。农民权益保护的关注和新农村社区发展是从追求“形式公平”发展至追求“实质公平”的必然产物。在发展进程中的社会利益分配,由于历史原因、国家政策以及个人能力、知识水平和生活环境等方面的差异,即使在形式公平下,也往往会产生结果的不公平,而加强对农民权益的倾斜性保护、加强对新农村社区发展的倾斜性政策支持,则追求的是一种实质的公平、一种

① 谢鹏程:《基本法律价值》,山东人民出版社2000年版。

② [美]约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社1988年版,第1—58页。

③ 公丕祥:《论当代中国法制的价值基础》,《法制与社会发展》1995年第2期。

结果的公平。实质公平还原了公平的发展本质，成为“公平币”不可或缺的、不可分离的公平的一个面。

从形式公平到实质公平发展是农民权益保护与新农村社区发展法律保障模式的基本法律原理，可以有效平衡协调各利益主体之间的冲突，促进农民权益落实和新农村社区的纵深发展。对农民权益倾斜性保护的制度安排在一定程度上体现了针对特定对象和在特定时期内“实质公平”先于“形式公平”的思想，这其实只是一种展现在公平世界里的客观现象。农民在某些层面暂时只享受权利、不履行义务，看起来是“权义结构”的权利、义务的分配与组合上的不对等，看起来对非农业相关主体造成了“不平等”，但从历史的角度，从农业产业发展的特征、产业发展与社会分工的历史规律、农业产业的基础性地位来看，追求实质公平又还原了公平的实践本质，成为“公平币”价值实现的不可或缺的、不可分离的一环。就我国而言，过去国家长期实行的工农业剪刀差，农业支持工业发展导致大量农业利益向城市流动的事实，以及农业相关主体最终亦需要履行其义务说明了：不可能存在绝对的权利和绝对的义务，权利和义务存在着辩证统一的关系。所以，无论是非农业相关主体在城市支持农村、工业反哺农业方面现实性的“义务优先”或是农业相关主体在农业发展、农村稳定、农民富裕方面暂时性的“权利优先”，最终必须回归于权利义务的一致性和统一性上来。

（二）法价值追求：从利益和谐到社会和谐

农民权益保护与新农村社区发展法律保障模式的基本法价值追求是以利益和谐来实现社会和谐。农民权益保护与新农村社区发展法律保障模式的基本法律原理体现了从形式公平到实质公平的发展，同时还应该以利益和谐为基本内涵，以社会和谐为最终法价值追求。农民权益保护与新农村社区发展的法律保障模式选择的目标是在实质公平理念下，追求结果的公平，追求实际享有的利益的公平，通过对各个利益主体之间的利益协调，促进各利益主体之间的利益平衡，确保农民权益的实现和新农村社区的全面健康、可持续的发展，真正实现社会利益共享。在和谐语境下，利益和谐的实现不是一种单纯的社会利益平均分配，而是在承认和尊重各个主体之间差异的情况下，实现一种相对和谐的利益平衡，是一种实现利益分享与利益共享的平衡。

农民权益保护与新农村社区发展法律保障模式选择应以利益和谐为基本内涵，其目标是实现社会和谐。社会主义和谐社会不是没有利益矛盾与利益冲突的社会，而是一个拥有不断解决利益矛盾和化解利益冲突机制的社会。我国正

处于社会经济快速发展时期，也是社会利益矛盾的多发期，解决社会转型期凸显的利益矛盾需要对多元化的社会利益结构进行协调平衡。要实现社会和谐，必须要合理处理发展过程中的利益分享问题，要使各方主体都能够公平享受到发展带来的好处。与此同时，要解决利益共享问题。加强解决利益协调、利益分配、利益平衡和利益共享等重大问题，以保证社会的公平正义，减少利益关系中的不和谐因素，更好地实现社会和谐，形成各个利益主体各尽所能、各得其所而又和谐相处的新局面。我国农民人数众多、规模巨大，农民权益能否得到实现，能否实现农民与其他社会群体之间的利益协调平衡，不仅关乎社会公平正义的实现，更关系到社会的稳定与发展。我国社会利益分化日益加深的现状，迫切需要加强对农民权益的关注。社会和谐必须建立在利益和谐的基础上，没有利益的平衡协调，社会利益分配和享有不和谐，农民权益难以保障，社会和谐也难以实现。农民权益保护与新农村社区发展法律保障模式建构的核心和实质就是对利益关系进行重新合理定位和调整，在协调平衡各利益关系的基础上，缓解各利益主体之间的利益矛盾和冲突，实现利益分享与利益共享的统一，促进农民权益的实现和保障新农村社区的发展，最终实现社会整体和谐。

（三）法治与自治：法治背景下的主体自治

从价值的角度看，法律的权威性排除了个人的专断和任性，排除了权力的不正当干预，有利于公平和自由的社会秩序。法治规定的权益保障、纠纷解决具有很大的优越性，从效率的角度衡量，普遍化、程序化的解决方式简化了事务解决的过程，减少了决策所要处理的信息，是一种实用而有效的便捷手段。在法治现代化的进程中，需要建立健全的法律体系，需要树立法律和司法的统一与权威，需要加强村民通过诉讼程序实现自身权利的意识。但是，法律毕竟不是万能的，从其产生之初便具有滞后性、局限性。加之现代社会生活的无限丰富性和新事物的扩张，法律不可能完全满足社会调控的要求，必须注重传统的、非正式机制的利用和发展，允许当事人根据多样化的社会规范进行自治。社区解决就包含着社区自治的要求。自治意味着主体自觉思考、自我反省和自我决定的能力，其核心在于村民自主、自律、自由地管理自己。在宪法框架下给乡村自治定位显得十分重要，我国宪法第一百一十一条规定：“农村按照居民居住地区设立的村民委员会是基层群众性自治组织。”这为农村自治制度的创制和实施提供了宪法依据和保证。社区解决意味着村民对内部事务的普遍参与，乡村社会作为一个实践领域，自治使村民的创造性得以发挥，为国家政权

的制度创新提供可能。以提出“以社会控制权力”而著称的法国政治思想家托克维尔认为：“你不让乡村强大和独立，你从那里只会得到顺民，而绝对不会得到公民。”^①

自治强调尊重当事人的自由意志，只要主体通过交涉达成合意，就符合自治的要求。社区解决注重符合当事人根据其具体情况和意愿所做出的妥协和选择的结果。需要注意的是所谓主体，不是唯我独尊，而是“相互主体”；所谓合意，不是你好我好的乡愿，而是求同存异有原则的自愿；所谓交涉，不是单纯的利益交易，而是指“在法律阴影之下的交涉”。^② 自治以当事人意愿为基础，避免法律规定的僵硬；在价值上，它更为直接地体现了人的自主、自为和自律，符合自由的要求。但是，强调自治并不表示要取代法律在权益保护与解决纠纷中的作用，诉讼仍然处于核心地位，因为自治缺少程序性的保障和强制的平等标准，容易使合意变成不平等的交易，而使法治所代表的平等人权的理想落空。而且由于否定规范的指导作用，造成合意摸索的长期化、反复化，并削弱社会规范性，导向规范虚无，不利于社会有序化。村民自治、社区自治就是要加强农民主体以及农村社区主体在农民权益保护和新农村社区发展中发挥更积极的作用，只有调动起广大农民参与权益保护和新农村社区建设中来，农民的利益诉求才能得到切实的反映，并且才能尽快落实，因为只有农民自身才能真正地、全面地反映自己的权益诉求，也只有农民自身才是最迫切想把自己的权益诉求以某种形式表达出来，以争取自己权益的实现。农民权益保护与新农村社区发展法律保障的原理探究中，一定要在认识法治的重要作用的同时，深化对主体自治的认识，探索法治背景下的主体自治，促进农民权益保护与新农村社区发展法律保障模式发挥更积极的作用。

二、法律保障模式的机制分析

（一）重构社会利益均衡机制，推动农民权益倾斜保护

要实现社会的民主法治和安定有序，就必须尊重并保障社会各个阶层和群体的现实利益。在人们的现实利益诉求中，生存权和发展权无疑是最基本的权利。要实现这些基本权利，只有通过立法来调整国民收入的再次分配，建立利

① [法] 托克维尔：《论美国的民主》（上卷），董果良译，商务印书馆 1997 年版。

② [日] 棚濑孝雄：《纠纷的解决与审判制度》，王亚新译，中国政法大学出版社 1994 年版。

益均衡机制才能保护弱势群体的合法权益。法律是调整群体之间矛盾的基本手段。^①法从它诞生的那一天起,就承担着对利益的分配功能。社会主义法,作为法律发展的高级阶段,应更注重公平、公正,不仅要注重形式正义,还要注重实质正义。为了保障利益关系的有序性,国家通过法律来确定和衡量各种不同利益的价值量,从而更有效地调整和保障利益分配。具体运作机制是:首先,把利益划分为不同层次,固定在不同效力等级的不同法律文件之中,或者在同一法律文件中按利益价值的不同置于不同的位次;其次,当不同价值的利益发生冲突时,法律选择价值较高的利益优先保护,对有绝对价值的利益,严格禁止侵犯;最后,根据主体行为实现的利益价值等级不同,对合法行为采取不同态度:或赞同,或鼓励,或认可;而根据主体不合法行为侵害的利益的价值水平不同,则规定不同种类、不同程度的制裁方式。总之,法通过利益平衡机制,一方面注重对利益的整体分配,尽量使群际关系和谐;另一方面又注重对利益的具体分配,使社会在竞争中有和谐,在和谐中有竞争,使每个阶层、每个个体都能达到“各尽所能、各得其所”的境界,从而使社会始终充满活力。

在农民权益保护与新农村社区发展法律保障模式中,要重构社会利益均衡机制,在对农民权益保护的立法中应当注重倾斜性保护。法律在调整农民权益与其他主体权益、调整新农村社区发展与其他社会组织发展之间的关系时,在调整主体和被调整主体的权利义务关系上,其平等权利是相对的,应该在法律保障模式中充分保障农民能够分享到社会经济成果,实现宏观上对平等权利的体现,以及对实质平等的捍卫。

(二) 健全权力制约法律机制,推动农村民主法制建设

在农民权益保护与新农村社区发展的法律模式架构中还应该健全权力约束机制,进一步推动农村社区民主法制建设,给农民权益保护工作和新农村社区发展带来新的发展活力和持久的发展动力。首先,应加强法治思想武装,不断创新新形势下农村普法教育的形式,提升广大农民的法律意识,促进广大农民学法、懂法、守法、用法,促进其法律素质的不断增强,通过宣传教育,用先进的社会主义法律文化武装新农村社区成员,使广大农村社区成员在思想上树立法律至上观念和依法办事意识,在行动上学会用法律来保护自己的合法权

^① [美] 伯尔曼:《法律与革命——西方法律传统的形成》,贺卫方译,中国大百科全书出版社1993年版。

益，学会有法律约束社区领导权力，进而可以有效促使农村社区领导成员遵纪守法、依法依章办事，逐步提高农村社区的法治化管理水平。其次，进一步规范农村社区的民主选举，促进农村社区管理人员都能依法选举或推选产生，建立健全良好有序的选举程序，提升广大农民对社区领导的认可度，可以有效实现农民对新农村社区领导的权力监督。再次，切实推动农村社区民主决策落实，健全村民会议或村民代表会议制度，保证社区建设重大事项都能由村民讨论决定，保障财务账目、集体财产、用人制度等管理有序进行。最后，要着力完善相应的社区民主监督机制，要使社区领导依法接受广大农民的监督，定期报告工作，接受群众评议，健全社区公务公开制度，增强社区工作的透明度。总之，通过加强普法宣传教育工作、完善民主选举工作、落实民主决策和民主监督的系统性对策，可以建立起有效的权力制约法律机制，推动农村民主法制建设的进行。

（三）完善社区纠纷解决机制，促进农村和谐稳定发展

构建和谐农村社区，实质上是要更好地回答为什么发展和为谁发展的问题。农民权益在新农村社区发展中具有根本性的指示器作用，农民权益保护、发展与实现是形成农村社区关系和农村社区发展的核心动因^①。在新时期我国农村发展过程中，农村利益的总量将越来越大，无论是在农民权益保护的进程中，还是在新农村社区发展的进程中，伴随存量改革、增量发展的步伐，在利益分享与共享的过程中都将出现各式各样的纠纷和矛盾。这些纠纷和矛盾的妥善解决，不仅关系到农民权益的实现问题，还关系到新农村社区的发展问题，甚至关系到整个农村社会的和谐稳定问题。在农民权益保护与新农村社区发展的法律保障模式选择中，我们要进一步探索和完善社区纠纷解决机制，促进我国农村的和谐稳定发展。首先，强化农村社区对纠纷解决的调控功能。在农民权益保护与新农村社区发展进程中，不可避免地会在各利益主体间产生各种纠纷和各种矛盾，对这些纠纷和矛盾的解决，要充分发挥农村社区这一农民权益保护时空载体的调控功能，在农村社区内部通过社区调节、社区协调，对农民权益和农村社会发展进行调控，制止侵害农民权益的行为，规定农民权益保护的基本要求，引导农村社会向更加安全、和谐、有序的方向发展，强化农村社区对纠纷解决的调控功能，及时化解纠纷、排除矛盾。其次，发挥农村社区对

^① 李长健：《农民权益保护视角下新农村社区发展法律问题之思考》，《政治与法律》2010年第1期。

纠纷解决的疏导功能。在农民权益保护和新农村社区发展过程中，要重视利益的协调和平衡。在社会纠纷和社会矛盾处于萌芽状态时，要发挥社区疏导和消散矛盾的作用，及时协调各方利益，强化各利益主体间的交流，促进他们之间的互谅互解，实现社会发展的和谐有序。最后，落实农村社区对纠纷解决的安抚功能。要逐步健全社区救济机制，及时安抚社区内部纠纷和矛盾，使矛盾不再激化。当农民权益受到侵害时，新农村社区应通过其组织作用对其予以协助和救济，力争使矛盾在法律规定的范围内得以平息。

三、法律保障模式的主体架构

（一）政府主体：法律保障模式的主导力量

在农民权益保护和新农村社区发展的过程中，农民可以通过多种渠道来予以实现，但比较而言，政府才真正能从根本上解决农民权益保护和新农村社区的顺利发展问题。政府在维护农民权益、促进农村社区发展方面发挥着十分重要且其他主体力量不能替代的作用。政府主体可以制定相应的保护农民权益的政策和法规，并且是这些政策和法规的实施者，同时也是各种与农民权益相关的经济活动的组织者、管理者和各种利益关系的协调者。政府是在农民权益保护与新农村社区发展法律保障模式的主体架构中处于主导地位的主体。在保护农民的权益方面，政府的作用至关重要。这主要是由以下几方面的原因决定的。首先，解决农民权益问题是各级政府的主要责任。一方面，长期以来，政府的政策、行为等造成了农民权益保护机制的缺失，解铃还需系铃人，要纠正这些偏向政策和不当行为唯有依靠政府来解决；另一方面，政府是公共权力组织，公共权力必须面对公共问题并予以解决。其次，与农民自身及其他利益集团相比，政府在保护农民权益方面具有优势。这是因为，政府是社会的管理者，在解决社会问题方面所具有的力量是社会和民众所无法替代的，这不仅表现在政府掌握着制度配置与完善的政治资源（例如宪法秩序、权力、权威、组织等）和技术手段，对制度的配置与完善极为有利，而且表现为政府在这些制度方面也具有无可比拟的优越性。

（二）农民主体：法律保障模式的主体力量

在农民权益保护和新农村社区发展过程中，农民是其法律保障模式中的主体力量，是能够发挥出巨大推动作用的内发性力量，是农民权益保护和新农村

社区发展的内在动力，左右着农民权益保护和新农村社区发展的成败。没有农民利益的保护，就会影响社会的安定，影响国家的稳定、繁荣和发展^①。落实法律保障模式在实践中的具体运用中，无论是农民权益保护方面，还是新农村社区发展方面，都离不开广大农民的积极参与。具体而言，不管从市场主体的投资者、经营者、消费者和劳动者等多种类型看，市场经济的特点、农民自身的问题和有关农民主体制度上的缺失，使农民主体在生产、交换、分配、消费等环节上都存在权益缺失现象。如生产环节的经营自主权的不落实，交换环节的价格歧视或其他主体的垄断或非规范行为，国民收入再分配时的话语权不强，消费能力不足且消费成本高和消费质量低等，均是阻碍农民市场主体完善的具体体现。因此在农民权益保护与新农村社区发展法律保障模式的主体架构中，要重视农民主体作用的发挥，重视农民经济利益和经营自主权，保护农民的财产权利，提升农民自我发展、自我保护权益的能力。第一，政府要大规模开展农村劳动力技能培训，整合农村各种教育资源，将农村劳动力培训经费纳入预算，不断增加投入，加快建立政府扶助、面向市场、多元办学的培训机制，发展农村职业教育和成人教育，提高农民整体素质，培养造就有文化、懂技术、会经营的新农民，这不仅是农民权益保护的重要内容，而且也是新农村社区发展的迫切需要。第二，要继续支持新型农民科技培训，提高农民务农技能，促进科学种田，努力培育新一代的技术农民。第三，扩大农村劳动力转移培训，提高补助标准，增强农民转产转岗就业的能力。在这个过程中，各级政府要坚持资金投入与科教投入并重、实践支持与制度供给并重、共同发展与壮大中产阶层并重、阶段发展与可持续协调发展并重的原则，促进农民主体的完善，从而建立长效保护农民权益的制度机制，真正解放和发展农民，发展农业生产，促进农村社会的平稳与繁荣，促进城乡协调发展。切实做到保障农民权益，促进新农村社区发展。第四，确保农民参与市场运作的权利实化。农民合法权益的实现是客观上推动政府农业决策的终极力量。^② 第五，促进农民合理流动与分化。农民群体的阶层分化与流动为法律运行提供了相应的社会结构性支撑。这是一种反映不同利益诉求的利益结构关系，使得农民群体在这种利益结构关系下对反映其主体利益的法律制度内容有了更加明确、富有层次的、不断拓展着内涵和边界的新要求，使得农村社会结构开始由金字塔型向橄榄型转化。农民群体的可持续分化是农村法治的推动力，并为农村社区发展提供了

① 李长健：《农民权益保护视角下新农村社区发展法律问题之思考》，《政治与法律》2010年第1期。

② 李长健、李昭畅：《论我国农村社区和谐动力机制的构建》，《调研世界》2008年第3期。

社会阶层结构的基础，成为农民权益保护和新农村社区发展方面的制度变迁的内动力^①。

（三）新农村社区：法律保障模式的时空载体

英国社会学家 R. 麦基弗认为社区是建立在成员的共同利益之上，社区的主要特征是共同利益或公共利益。新时期要促进农村社区发展，使其切实成为农民权益保障与发展的时空载体，应着力以发展促规范，以发展促保障，具体从政治、经济和文化三个方面实践农村社区发展理论，从而促进农民权益的共同实现。新农村社区建设就是通过社区这一时空载体实现农民利益的整合，通过农村社区促成共有利益、共同利益的聚合，促进利益参与、利益诉求的低成本、规范化、制度化和法制化表达，实现和谐利益；通过新农村社区发展促进经济利益的发展，扩大存量利益、增加增量利益，实现农民利益的可持续发展；通过农村社区对差异利益、冲突利益的协调实现农村社区和谐利益的各种运行模式、运行方式和运行机理。在存量利益与增量利益的分配过程中，农民的传统弱势身份得到必要的改变，通过个人、社区、社区组织和政府的多重选择进行多元利益重构，以发展利益为理论基点，从发展权的原点出发，以农村社区为发展权的时空载体，在动态发展中寻求与实现农民权益的保护^②。

在全面建设小康社会与和谐社会构建中，作为一种改变个体和大市场之间进行不对等交易状况的制度安排，新农村社区正发挥着一种独特组织形式的巨大作用，应该成为提高农民组织化程度、保护农民利益、促进农村社会稳定和经济发展的重要主体力量，成为统筹城乡经济社会发展、建立和谐社会的重要组织载体。目前，我国进入社会转型加速期，社会分层、社会流动加剧和社会结构变迁导致利益分化、利益主体多元化和利益群体显性化，这加剧了社会利益的冲突和矛盾的尖锐化和激烈化。新农村社区作为农民权益保护的时空载体，在保障农民权益方面，有着重要作用：其一是整合利益，即实现利益参与，对多元利益中的共有利益、共同利益和共享利益能够实现统一的利益诉求，通过制度化、规范化和法治化实现农民的和谐利益诉求。其二是利益发展，发展利益包括存量利益的增加和增量利益的发展，一方面通过培育集体经济组织来壮大集体的经济基础，另一方面整合社会资源，构建多元投资主体下

① 李长健：《基于利益视角的农民群体制度保护研究——以经济法制度为重点》，《华中农业大学学报》2010年第6期。

② 李长健：《农业补贴制度体系化建构逻辑的法理分析——基于利益与利益机制的视角》，《上海财经大学学报》2011年第2期。

的利益（公共产品）供给机制，实现社会主体在公共产品方面的共进互促。其三是协调利益，即实现利益和谐。通过对农村社区组织文化的建构和创新，用农村社区的组织文化来引导、沟通和协调的差异利益、冲突利益和矛盾利益，最终做到在认同差异利益的基础上缩减差异利益和平衡冲突利益。在农民权益保护与新农村社区发展法律保障模式中，要发挥好农村社区主体的积极作用。

（四）农民合作组织：法律保障模式的基础支持

农民合作组织是市场经济条件下农民权益的最佳保护者，是统筹城乡经济社会发展的组织载体。在农民权益保护和新农村社区发展的过程中，必须发挥农民合作组织的利益功能机制，坚持以农民利益的实现为本，以农业的发展为基础，以农村社会的利益和谐为最终目标。当前，我们进行新农村建设中需要完善农民合作组织相关法律、法规，处理好村民自治组织与基层政府和基层党组织的关系，加强农民合作组织的组织建设和制度建设，大力发展农村教育文化事业，培育先进的农村文化、农村社区文化，真正实现村民自治，才能最终保障农民合作组织的利益功能机制发挥，才能通过农民合作组织利益功能机制的发挥，来促进农民权益保护和新农村社区发展。^①

农民权益保护与新农村社区发展法律保障模式的主体架构中，要通过大力发展农民合作组织，以作为保障模式的基础支持，提升农民的组织化程度，从而落实农民权益保护的实践功效，推动新农村社区的发展。第一，要扩展合作组织的服务功能。传统农民合作组织的功能只在于产、供、销中介服务，农产品附加值和信息服务做得不够。扩展合作组织的服务功能可以生成更多的利益，提高农民合作组织对农民的吸引力和农民对组织的关注度，农民与其他成员之间利益联系也越发紧密，更利于利益上的联结。^②第二，设立农民合作组织成员共同发展机制。农民合作组织缺乏发展机制，个人发展存在着困境，非但不能推动组织的发展，还成为组织治理趋于理性的障碍，必须要建立一个组织成员共同发展机制。该发展机制定期对组织成员进行合作理论知识的培训，提高组织成员的业务素养。新农民首先是知识、文化上的新农民，其中管理层尤其需要学习治理知识，把握在组织的形成期、发展期和成熟期应分别采取的

^① 李长健：《农民权益保护视角下新农村社区发展法律问题之思考》，《政治与法律》2010年第1期。

^② 江晓华、李长健、李伟：《新时期农民合作经济组织治理的理性思考》，《新疆社会科学》2006年第3期。

不同治理方式。第三,改进农民合作组织分配制度。分配制度实质是平衡农民合作组织追求对内公平与对外效率的重要制度。在分配上应设立以交易返还为主与按股分红为辅的制度,科学确定一定比例的提留资金用于组织发展壮大和激励管理层的需要,当然这也有利于解决农民合作组织资金不足的问题。改进合作组织的分配制度可更好地发挥其利益调节器的作用,但改进分配制度必须要在一定限度之内,不能违背农民合作组织的基本原则。第四,创建关系产权的协调机制。在现实生活中,产权常常是模糊的、象征性的,并可能在谈判与博弈过程中被不断界定,产权不仅是一种权利还是一种关系。关系产权的观点给我们完善现有产权制度提出了新思路,我们在坚持产权明晰性与独立性前提下,也要注重产权自身所承载的关系,建立产权控制者间的协调、关联机制,协调农户与合作组织、合作组织与其环境间的产权关系,建立关系产权获取资源的法定渠道,以提高市场化程度来缩小关系产权的广度。第五,设立责任追究机制。农民合作组织需要设立高效、合理的质量追究机制才能保证理性治理的完备性。农民合作组织理性治理需要规定各成员不承担法定义务时应承担的民事责任、行政责任与刑事责任三大不同层次的责任,需要规定农民合作组织管理层在不履行善管义务和忠诚义务、组织内强势社员侵害弱势社员应承担的法律责任等。合作组织的发展壮大,可以在农民权益保护与新农村社区发展法律保障模式中切实起到基础性的支持作用。

(五) 社区集体经济组织^①: 法律保障模式的发展动力

社区集体经济组织有其群众性、互利性、互助性等特点,在发展农业产业化,组织农民进入市场方面有独特的地位和优势,是其他专业合作经济组织所不能代替的。社区集体经济组织的发展可以为农民权益保护和新农村社区发展带来活力和动力,因而也是法律保障模式中重要的主体之一。与世界上发达国家相比,我国社区集体经济组织以及社区集体经济总体上还处于弱势地位。首先要从制度供给、政策倾斜、权利保障、资金支撑和信息共享等方面入手,进一步改革完善集体经济的产权主体、产权结构和组织形式,同时借助各类合作组织,依托新农村社区建设促进新时期我国社区集体经济的不断发展壮大,增

^① 农村社区集体经济组织是一个以集体经济组织成员共同拥有土地及其他集体资产为前提,以地域为界限而形成的特定群体组织,这个特定群体中的成员长期共同生活、生产,形成许多内在的地缘、血缘、人缘和亲缘关系。农村社区集体经济组织不同于各种民办专业合作经济组织,它以本社区的农民为成员,是社区集体土地的所有者代表,承担着社区土地的发包管理工作。同时,它往往还是政府与农民沟通的桥梁。