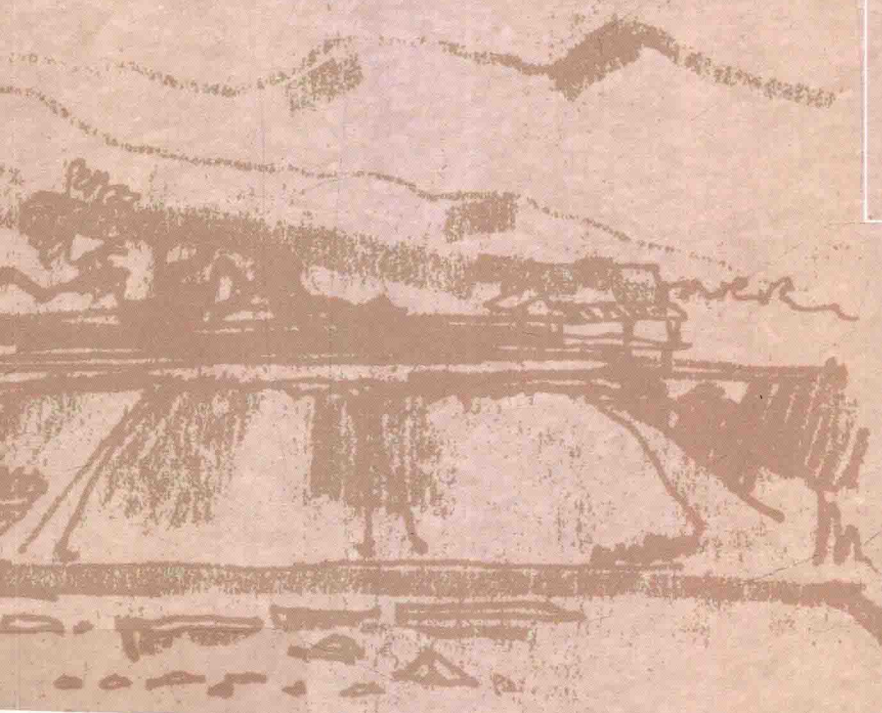


农民权利发展

新时代乡村振兴战略背景下的时代命题

NONGMIN QUANLI FAZHAN

刘同君◎等著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

农民权利发展

——新时代乡村振兴战略背景下的时代命题

刘同君等 著



东南大学出版社

SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

• 南京 •

内 容 提 要

本书从农村法律文化根基、法律文化构造、法律文化路径等层面,并以“乡土法杰”及其纠纷解决为例阐释了农民权利发展的法律文化底蕴;从农民权利体系、农民权利结构、农民权利制度等视角剖析了农民权利体系的结构呈现与制度创新;从农村农民权利发展的实践考察,提出了农民权利发展实现机制的建构路径;从农村社会治理创新契合农民权利发展的现实逻辑,探讨了农民权利发展与农村治理现代化的辩证关系;从我国农村扶贫的权利内涵出发,分析了权利视野下我国农村扶贫法律机制的特点、现状及其实现方式。

图书在版编目(CIP)数据

农民权利发展:新时代乡村振兴战略背景下的时代命题 / 刘同君等著. — 南京:东南大学出版社, 2019. 1
ISBN 978-7-5641-8056-0

I. ①农… II. ①刘… III. ①农民-权利-研究-中国 IV. ①D621.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 244563 号

农民权利发展:新时代乡村振兴战略背景下的时代命题

著 者	刘同君等	责任编辑	刘 坚
电 话	(025)83793329 QQ:635353748	电子邮件	liu-jian@seu.edu.cn
出版发行	东南大学出版社	出 版 人	江建中
地 址	南京市四牌楼 2 号	邮 编	210096
销售电话	(025)83794561/83794174/83794121/83795801/83792174 83795802/57711295(传真)		
网 址	http://www.seupress.com	电子邮件	press@seupress.com
经 销	全国各地新华书店	印 刷	虎彩印艺股份有限公司
开 本	787mm×1092mm 1/16	印 张	14
字 数	350 千字		
版 次	2019 年 1 月第 1 版第 1 次印刷		
书 号	ISBN 978-7-5641-8056-0		
定 价	45.00 元		

* 未经许可,本书内文字不得以任何方式转载、演绎,违者必究。

* 东大版图书如有印装错误,可直接向发行部调换,电话:025-83791830。

序

新时代农民权利发展的新命题

党的十九大创造性地提出了我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的对美好生活的需求和不平衡、不充分发展之间的矛盾。在这一新时代背景下,党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,对我国的农业、农村以及农民发展提出了新的要求。无疑,中国“三农”问题的价值基础是农民日益增长的美好生活需求,且农民权利是这一“价值基础”的应然属性与实然需求,农民权利发展问题由此构成了新时代的新命题。

习近平总书记指出,农业、农村、农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。要坚持农业、农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业、农村现代化;巩固和完善农村基本经营制度,深化农村土地制度改革,完善承包地“三权”分置制度;保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年;要深化农村集体产权制度改革,保障农民财产权益,壮大集体经济;确保国家粮食安全,把中国人的饭碗牢牢端在自己手中;构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,完善农业支持保护制度,发展多种形式适度规模经营,培育新型农业经营主体,健全农业社会化服务体系,实现小农户和现代农业发展有机衔接;促进农村一二三产业融合发展,支持和鼓励农民就业创业,拓宽增收渠道;加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。

党的十九大之后,2017年12月底,中央农村经济工作会议首次提出了走中国特色社会主义乡村振兴道路,并提纲挈领地提出了乡村振兴“七条路径”,制定了乡村振兴“总路线图”,以及“三步走”时间表。2018年“中央1号文件”聚焦于乡村振兴战略,明确了乡村振兴战略的总要求、原则、目标、主要任务和规划保障等,为各地编制和实施乡村振兴提供了良好的政策依据和实施路径。

从乡村振兴的政策背景与实质内容来看,无论是乡村振兴的战略目标与路径设计,还是乡村振兴的内涵建设与保障措施,其价值指向均非常明确,即扩大与保护农民权益。在法治国家、法治政府、法治社会一体化建设的依法治国进程中,这一价值指向及其内涵要素转化为法律语境就是农民权利发展。换言之,就是使农民真正成为乡村振兴的建设主体,并逐渐催生与培植农民权利、优化与构建农民权利体系、发展与保障农民权利。这是因为:

第一,农民权利发展是农村社会治理创新的应然需求。全面推进依法治国,建设社会主



义法治国家,促进国家治理体系和治理能力现代化,是全面深化改革的总目标之一。作为一个有着悠久农业文明历史的国度,我国农村的法治建设和社会治理始终是依法治国和国家治理现代化的坚实基础和根本保障。“三农”问题的核心是农民问题,而农民问题的本质却是农民权利问题,因为中国最重要的公民权利,当是农民的权利;中国最重要的人权,当是农民的人权^①。我们生活的时代是一个权利的时代,“权利”已经成为中华文明步入新世纪后崛起的最强音。“为权利而呼唤、为权利而论证、为权利而斗争”已然成为人们必须面对的重大理论和实践命题^②。在法治国家、法治政府与法治社会一体化建设进程中,农民权利问题是我们必须正视也是无法回避的重大社会问题。在农村社会不断朝向新型城镇化发展的过程中,社会治理机制的法治转型构成了农民权利问题最重要的制度环境。构建法治化的农村治理体制机制和制度框架,优化基层治理功能以实现对农村有效的治理,实现农村基层治理体系和治理能力现代化发展,既是农民权利发展的社会基础,同时也是建设社会主义法治国家、推进农村社会持续发展的重要组成部分。

改革开放四十年来,我国农村社会经历了从传统到现代的巨大转型。这一肇始于经济改革的历史转型,不仅深刻影响与改变着农村社会的组织结构、治理模式、社会关系、文化底蕴等因素,而且对农村社会治理机制提出了更高要求。无论是城乡一体化进程的循序推进,抑或是后农业税时代农村基层治理体制的创新发展,均面临着新一轮城镇化改革所带来的严峻挑战。2018年,中共中央、国务院在《关于实施乡村振兴战略的意见》中指出:乡村振兴,治理有效是基础。必须把夯实基层基础作为固本之策,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制,坚持自治、法治、德治相结合,确保乡村社会充满活力、和谐有序。但是,我国农村社会治理能力和治理体系的现代化无法一蹴而就,这是一个曲折而又复杂的嬗变过程。中华人民共和国成立后,我国农村曾长期实行高度一体的行政管理体制。1982年宪法恢复了乡(民族乡)、镇基层政权建制,并以农村家庭联产承包制为基础,逐步废除了人民公社制度。1987年11月,全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,次年6月,农村村民自治正式启动,国家民政部开始在全国范围内组织乡村选举。1998年11月正式颁布实施的《中华人民共和国村民委员会组织法》,代表国家以宪法性法律的方式肯定了村民自治制度的价值。经过三十多年的发展,中国乡村治理“乡政村治”的基本格局已经稳定,即以村民自治为框架,以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为核心内容的社会自治体制。

从社会治理方式来看,由于中国传统农村社会是基于血缘和地域结构形成的“道德共同体”^③,无论是社会治理理念,还是社会治理方法,均深嵌于以宗族或道德观念为纽带的社会结构之中。改革开放以来,随着市场经济机制的不断完善,尤其是农民法律意识的渐次增强及

① 夏勇. 朝夕问道——政治法律学札[M]. 上海:上海三联书店,2004:300.

② 张文显,姚建宗. 权利时代的理论景象[J]. 法制与社会发展,2005(5).

③ 陆益龙. 农民中国:后乡土社会与新农村建设研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2010:96.

新型城镇化进程的不断推进,尽管基层行政权力末梢仍然干预甚或控制着乡村治理的某些领域,同时传统社会管理的习俗力量也在一定程度上发挥着作用,但社会变革与转型所产生的诸多因素仍致使农村社会治理理念与结构发生了根本性变化。市场竞争机制冲淡了集体观念,弱化了人际关系,软化了社会纽带,以“队或组”为基本单位的“村集体”理念渐趋模糊甚或消弭,村规民约与“政治号召”不再具有实质意义上的约束力与凝聚力,传统村落似乎已转化为一种情感留恋或诗意想象,使社会转型期的农村社会治理模式逐渐陷入困境。最突出的表现是:个体农民基于理性的利益考量,参与社会管理的需求日益增加,各种权利诉求也不断出现,用法律方法维护自身合法权益的情形也越来越多。与此相对应的是,村民自治的运行机制、基层政府的治理方法与农民权利的发展存在着一定的紧张关系。正是在这种蕴含内在逻辑冲突的治理体制运行中,乡规民约与法治因素消长、伦理文化与法治文化交错、权力运行与民意力量相悖等纷繁复杂的现象使农村社会治理陷入一种深刻的体制性紧张与系统性风险之中。

从社会治理历史来看,人类自步入现代社会以来,社会价值内涵深刻嬗变,社会结构关系逐步转型,“神治”理念已经泯灭,“人治”制度正在衰微,选择以“法治”为主体的社会治理模式已是历史使然。社会治理理论是西方政治学界、社会学界反思市场与政府局限性的产物。随着我国市场经济制度的不断深化与完善,尤其是20世纪90年代以来,社会治理理论逐渐成为社会学领域的研究焦点。社会治理理论的核心是“去统治化”,它超越了“政府与市场两元化”的传统社会管理理念,更加强调缩减政府权力、扩大市场自主性与公民社会之间的平衡,突出的是一种多中心主义、多主体平衡的治理理念。毫无疑问,这一理论融合了各种治理理论的优点,优化了自由主义和公共选择学派的众多特长,体现了社会治理中的契约理念与效率精神。因此,社会治理理论的目标或宗旨是寻求多元化的社会合作共治,以公共决策和治理机制创新来促进社会善治,建立和谐的社会秩序。我国农村社会治理的现代转型,不仅仅是指农村物质基础的改善与增强,更重要的是达到党的十九大所提出的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要求。俞可平教授认为,良好的治理就是善治。善治包含六个要素:合法性、透明性、责任性、法治、回应、有效^①。换言之,法治不只是构成了现代社会善治的重要组成要素和实现方式,同时更是善治的重要衡量标准。法治与善治的内在关联也决定了法治作为农村社会主要治理方式的价值基础,将成为农村社会管理创新的重要内容,并最终为农村社会治理摆脱原子化困境提供路径选择与制度保障。在新型城镇化进程中,伴随着血缘、地缘关系衰减和城市工商业社会的冲击,农民的经济理性与人文素质逐渐提升,农民的法律知识、维权意识、权利观念等法治因素逐渐融入现实生活,为农村社会管理提供了现代化语境及法治化基础,使法治成为农村社会管理的一种理性选择。同时,农民权利在这一“理性选择”中得以生根、升华与发展。所以,以农民权利理念、

^① 俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000:8-10.



农民权利结构、农民权利保障等为内容所构筑的农民权利发展架构,正深刻嵌入农村社会治理法治转型这一话语体系与实践机制之中。尽管农村社会治理具有政治学、社会学、经济学、法学等多维属性,但在法治国家、法治政府、法治社会一体化建设的宏观背景下,以农民权利为着眼点,探索农民权利的构成要素,研究与实施农民权利的保障机制,无疑具有重要的实践价值与时代蕴涵。

第二,农民权利发展是农村发展现代化的实然需求。我们认为,农村发展现代化不能仅仅停留于物质结构与水平的改善与提升,必须以人为核心,并充分保障农民的各项权利。农村发展现代化的根本问题应该是农民的权利问题,权利是实现农村社会治理现代化的切入点与终极目标。也就是说,只有稳步提升农民在教育、医疗、就业、社会保障等领域的权利,切实保障农民平等的财产权利、人身权利、社会权利等,才能真正实现农村发展现代化。固然,仅仅作为一种权利而言,农民权利天生植根于法治的价值内涵中。从人类社会发展历程看,虽然法治观念渊源于古希腊,但其真正得到弘扬和实践的,则是近现代民主政治发展的结果:文艺复兴以来的人文主义兴起,将人的地位从神的阴影中解放出来,为人的尊严和价值奠定了政治与法律基础;而近现代法律制度的形成与建构为人权的发展与实现提供了规范性依据。现代民主政治的价值共识认为,法治的核心在于人权,尊重和保障人权是法治建设的核心价值。虽然“人权—权利”的价值转换取决于诸多政治因素或社会环节,但“人权派生权利、权利缘于人权”是无可辩驳的实践逻辑。具体到中国农村的社会发展,农民权利必然是农村社会发展逻辑生成的价值目标,并贯穿于发展过程之中;农村社会发展必然实现以传统道德元素为底蕴的“伦理文化”向以现代权利因子为内核的“法治文化”的转换。

改革开放以来,我国农村社会结构、管理模式、法律文化发生了重大变化。在这一“嬗变”过程中,农民的权利观念渐趋生成,权利保障愈显迫切。在经济领域,伴随着“人口红利”的逐渐减弱,经济学上的“刘易斯拐点”正在逼近,其中一个突出的表现就是2008年始于金融危机的“民工荒”的全国性蔓延。这一方面预示着我国城乡二元结构的消解进程已经进入了快车道,另一方面也为农民经济权利的发展提供了新的契机。然而与此种契机相并存的,却是农村劳动力转移的一系列制度性障碍。“刘易斯拐点”的到来以及农村制度固化的现实,均意味着创新农民权利保障机制的紧迫性。以我国农村“80后”人群对社会矛盾冲突影响的重要性为例:“80后”人群(专指1980年以后出生并处在青年年龄段的人群)已经成为影响中国社会的重要人群。国家劳动与社会保障部的统计数字显示,在超过2.69亿人的庞大的农民工劳动者大军当中,“80后”农民工的比例已经占到70%以上。在网络社会当中,“80后”人群更是占据优势位置。随着时间的推移,“80后”人群对中国社会的影响会日益增大,社会的发展越来越依靠“80后”人群的努力^①。事实上,我国很多群体性事件的矛盾纠纷案是与这一群体密切关联的。有的学者以翔实的数据进一步印证了这一判断:“一个基本判断

① 吴忠民.“80后”人群对社会安全影响的分析[J].中国特色社会主义研究,2014(5).

是农民群体性事件的数量在 20 世纪 90 年代以后不断增加,在所有事件中大致占 30% 到 60% 的比例,在全国很多地区,它已经成为首要的影响社会稳定的问题,需要政府花费大量的时间和精力进行处理。”^①再如,我国农村社会发展中存在两种比较突出的社会原子化现象:一是城乡二元社会结构为农民权利的平等实现设置了制度性屏障,个人维权现象工具化。农民在征地拆迁、土地使用、政治参与等方面的利益严重受损,以至于形成“以死抗争”或“以身抗争”的局部现象,各种极端维权现象频频出现,法律法规往往难以得到完全施行。二是农民阶层的过度分化,使利益实现方式差别化、多元化与复杂化。随着国家“三农”政策及城镇化进程的不断推进,农村的整体发展水平与农民生存状况明显改善,但在职业、身份、地位等方面出现了较大差异。我国农民阶层是社会弱势群体已成为不争的事实,但利益多元化的客观情况使农民阶层更加复杂化,在“弱势群体”中形成了若干次生“弱势个体”,进一步加剧了社会原子化的“离心力”。在这种情境下,农村社会发展必须以农民权利为宗旨,“唯其如此,才能使农村社会的转型发展及其伴随的利益结构、社会身份、思想观念、行为模式等方面的变化与农民权利观念、权利体系和权利保护机制的孕育生长协同变迁,才能实现良好的农村社会治理目标。”^②

总体上看,随着国家“三农”政策的落实及城乡二元结构的逐渐破除,我国农民的地位有所提升,权利有所拓展,这也是不容置疑的事实。但农民权利体系的社会结构性障碍依然存在,权利贫困现象仍然较为突出,政治参与权的虚化、利益表达权的阻滞、社会保障权的弱化、迁徙与罢工自由权的缺位、土地财产权的失衡等问题体现于农民生活的各个领域;一些正式制度和非正式规则的限制,也使得农民的权利意识法律认同程度不如人意,加剧了农民在经济、社会保障、文化、政治等领域的权利贫困现象。故此,农村社会治理的治本之道应是逐步消除农民权利贫困状况,并以此推进农村治理现代化的健康发展。

第三,农民权利发展是农村法律文化变革的内涵需求。理解当代中国的农民权利问题,一方面需基于社会传统,从更广阔的历史、文化视野中去阐释和解读权利发展的基础、源泉、动力与实践逻辑,在农村法律文化转型的历史语境中去解释当代农民的维权行动,从而更加深刻地认识我国农村法治建设和农民权利发展的本土资源问题,促进农民权利观念、权利体系以及权利保护机制的发育与生长。德国社会学家马克斯·韦伯说过:“在任何一项伟大的事业背后,必然存在着一种精神的力量,尤为重要的是这种精神的力量一定与该事业的背景有密切的渊源。”^③因此,法律文化变迁与创新理应成为农民权利发展的强大制度基础与精神力量。“农民权利发展是伴随新型城镇化自然衍生的。农民权利发展以权利意识觉醒、权利体系构建、权利内容实现为主体架构,并嵌植于农村法律文化的变迁过程之中。法律文化的平等观与正义观是农民权利发展的价值根基,法律文化的现代转型是农民权利发展的内在

① 宋维强. 社会转型期中国农民群体性事件研究[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 2009: 62.

② 刘同君. 新型城镇化进程中农村社会治理的法治转型——以农民权利为视角[J]. 法学, 2013(9).

③ [德] 马克斯·韦伯. 新教伦理与资本主义的精神[M]. 黄晓京, 译. 成都: 四川人民出版社, 1986: 3.



动力,法律文化的传承规律是农民权利发展的逻辑路径。”^①

从辩证的角度分析,农村法律文化的发展变迁孕育了社会公平性,而社会公平性则进一步催生了农村法律文化的创新与转型。对于具有深厚伦理底蕴的中国农村来说,以地缘与血缘为纽带所生成的道德共同体力量,以及传统法律文化的义务属性,从源头上遮蔽与抑制了平等观念的萌芽。尽管经过市场经济与现代法治的冲击与洗刷,但家族本位、宗法观念、权力至上等传统法律文化惯性依然阻滞着平等理念的孕育与生成。只有在农村法律文化价值体系中不断植入权利因子,逐渐消除由城乡二元结构所形成的农民身份印记,才能将农民的应然权利转化为实然权利,进而实现法定权利,这正是农村法律文化公平性的深刻体现。

从根本上来说,乡村振兴战略的终极目标是实现对农民的价值关怀。目前,实现农村社会正义的落脚点不仅仅是物质层面的精准扶贫,更为重要的是改善广大农民的贫困状况,其根本途径是渐趋解决农民的权利贫困问题。由于历史与社会结构等原因,我国农民的财产权、社会治理权、社会保障权、政治参与权等权利类型长期处于贫困状态。我国以取消农业税、工业反哺农业、建立合作医疗保障等为实质内容的新农村建设,包括正在推进的以农民权利为价值取向的精准扶贫工程,就是逐步摆脱农民贫困状态、消弭权利贫困现象的战略调整与重要举措。消除农民权利贫困现象不能仅仅停滞于一种正义的道德评判,其根本途径应该是一种正义的制度性诉求,更应是一种基于人性、以人性为本的法律文化建构。

农村法律文化是文化的一种特殊形态,无论是观念更新,还是内涵发展,理应遵循文化变革的一般规律。农村法律文化的变革是推动与促进法律文化转换的关键性变量,也是农民权利发展的内在动力。改革开放四十年来,我国农村社会经历了市场经济的广泛熔炼及法律制度的渐次渗透,社会治理模式不断创新,村民自治制度逐渐成熟,以契约性为特征的法治进步、以流动性为特点的社会分层、以开放性为场域的空间转型已成为新的时代命题。在这一社会转型背景下,市场化催生了农民阶层的多样化,不同的价值观、利益观、行为方式使传统的道德共同体不断异化甚或碎片化。因此,在农村社会转型发展进程中,农村法治发展及社会关系的契约化演进必然生成农民的权利意识,并推动农村法律文化的转型进步。另外,农民权利发展必须遵循法律文化的传承规律。我国是一个人口众多的多民族国家,农村社会的文化资源丰富深厚且呈现出多样性,镌刻着中国特色的文化印迹。我国农村法律文化的演进与形成必须建基于法律文化的传统性,立足于法律文化的现代性,并考虑农村社会的区域差异性及文化多元性。

农村法律文化变革必须在一定文化渊源、经济条件、社会制度等现实语境下循序进行。尤其是对于具有浓厚的地缘与血缘色彩、道德风俗与习惯势力根深蒂固的农村来说,法律文化的传统性更加凸显。尽管社会主义市场经济尤其是城镇化进程塑造了人与人之间的自由与“陌生”的关系,并且由此孕育与形成的契约因素、平等观念、权利意识等法治理念不断荡

① 刘同君. 新型城镇化背景下农民权利发展的法律文化阐释[J]. 学习与探索, 2014(2).



涤、净化着传统法律文化,但是义务本位、伦理至上、“熟人”效应等传统性因素仍然束缚甚或支配着法律文化走向。农民权利理念的确立、权利缺失状态的改善、权利保障机制的健全等涉及农民切身利益的法律文化变革,必然在正确面对、逐步改良这一法律文化传统性的基础上渐进展开。同时,法律文化现代性也是诠释法律文化变革的恰当依据与理论回应。法律文化的“现代性”又是农民权利发展的内在结构要素与启动性元素,农民权利发展必然建立于对既存法律文化进行反思、质疑和批判的基础之上。改革开放以来,我国传统农业经济结构趋于松散,乡村道德共同体不断分化,尤其是后农业税时代的到来,我国农民的法律观念、法律心理、法律思想等法律文化结构也产生了重大变化,农民的维权意识、表达诉求、诉讼理念等权利意识亦渐趋增强。因此,在乡村振兴战略实施进程中,农民权利观念的更新及其保障机制的完善必须依赖于法律文化的“现代性”。

农村法律文化变革是与中国的新型城镇化进程结伴而生的。新型城镇化是以集约化和生态化模式为导向,增强多元的城镇功能,构建合理的城镇体系。而在这一城乡发展一体化过程中,农民直接遭遇了并村改居、房地征迁、身份变换、职业变更等带来的权利冲击,经济、政治、社会、文化、生态等权利已成为农民的基本权利诉求。因此,在新型城镇化进程中,必须在实然层面加强对农民权益的立法保护,保障农民平等权、人身权、自治权、参与权等政治权利不受限制;保障农民经营权、土地流转权、补偿救济权等财产权利不受侵犯;保障农民在教育、劳动、保险等方面的社会权利得以落实。只有把关涉农民切身利益的诸多问题转换为农民的权利诉求,才能使农民权利的内涵与外延不断创新与发展,才能使农民权利发展获得深厚的制度根基。

因此,法律文化变迁只有在特定的文化土壤中接受本土资源及历史文化的熏陶,才能顺利实现其变革与发展。农民权利理念的形成、权利体系的构建、保障机制的建立,即农民权利发展必然是一个渐进的过程。一方面,中国几千年的封建特权思想及等级制度不仅吞噬了农民的平等意识,在传统型法律文化向现代型法律文化的转换过程中,等级观念、伦理义务、人治理念等非平等性因素成为权利文化萌生的阻滞性力量;另一方面,我国城乡二元社会结构制度是造成农民权利与义务失衡的根源性因素。正是这一歧视性制度结构使城乡发展出现了差异与鸿沟,使农民权利处于长期的缺失与不平等状态。只有消除城乡二元社会结构制度所造成的种种不合理因素,确立农民的平等主体地位,创造并弘扬权利文化,才能使农民权利发展处于一种良性循环路径之中。只有将法律文化理念与权利实现机制相结合,并在农村法律文化创新的宏观背景下理解农民权利问题、健全农民权利保障机制,才能更有利于农民法定权利的实现。

综上所述,乡村振兴战略是新时代背景下一项攻坚克难的系统工程,内容丰富、内涵深刻,无论是乡村振兴的内生系统——培育新产业体系、新建设主体、新利益机制、新治理模式,还是乡村振兴的外生系统——激活新金融体系、新服务平台、新乡土文化、新乡村风貌,均是对新农村建设与新型城镇化建设的进一步深化与拓展,为全面建成小康社会奠定坚实



基础。乡村振兴的战略目标是实现农村发展现代化,价值目标是满足农民美好生活的期盼需求,核心要素是构建以权利意识、权利体系、权利实现为主要内容的农民权利发展。本书从农村法律文化根基、法律文化构造、法律文化路径等层面,并以“乡土法杰”及其纠纷解决为例阐释了农民权利发展的法律文化底蕴;从农民权利体系、农民权利结构、农民权利制度等视角剖析了农民权利体系的结构呈现与制度创新;从农村农民权利发展的实践考察,提出了农民权利发展实现机制的建构路径;从农村社会治理创新契合农民权利发展的现实逻辑,探讨了农民权利发展与农村治理现代化的辩证关系;从我国农村扶贫的权利内涵出发,分析了权利视野下我国农村扶贫法律机制的特点、现状及其实现方式。以上研究思路与研究内容充分体现了乡村振兴战略背景下坚持以农民为本的权利价值取向,深刻揭示了新时代农民权利发展的新命题。

是为序。

刘同君

2018年6月于镇江

目 录

绪 论	1
-----	---

第一章 农民权利发展的法律文化阐释	16
-------------------	----

■ 第一节 农民权利发展的法律文化根基 / 17

- 一、农民权利发展的道德根基 / 18
- 二、农民权利发展的社会根基 / 19
- 三、农民权利发展的法治根基 / 20

■ 第二节 农民权利发展的法律文化构造 / 22

- 一、农民权利发展的平等性 / 22
- 二、农民权利发展的公平性 / 24
- 三、农民权利发展的正义性 / 25

■ 第三节 农民权利发展的法律文化路径 / 28

- 一、农民权利发展的创新路径 / 29
- 二、农民权利发展的传承路径 / 32
- 三、农民权利发展的目标路径 / 37

第二章 农民权利体系的结构呈现与制度创新	43
----------------------	----

■ 第一节 权利体系及其对农民权利发展之意义 / 43

- 一、权利体系与农民权利体系 / 43
- 二、农民权利体系与农民权利发展的内在关系 / 48
- 三、农民权利体系之于农民权利发展的意义 / 50

■ 第二节 农民权利体系的结构呈现 / 53

- 一、农民权利体系结构的理论梳理 / 54
- 二、农民权利体系结构的理论再认识 / 56
- 三、农民权利体系结构的规范构成 / 60

■ 第三节 农民权利体系发展的制度创新 / 63

- 一、农民权利体系发展创新的社会空间维度背景 / 63



二、社会空间转型下农民权利体系发展的逻辑理路 / 67

三、社会空间转型下农民权利体系的制度创新 / 70

第三章 农民权利发展的实践状况与实现机制

74

■ 第一节 农民权利发展的实践考察 / 74

一、农民政治权利发展实践状况 / 75

二、农民经济权利发展实践状况 / 78

三、农民社会权利发展实践状况 / 80

■ 第二节 农民权利发展的现实障碍 / 83

一、主体观念缺失对农民权利发展的影响 / 84

二、农民弱势地位对农民权利发展的阻碍 / 87

三、制度性歧视对农民权利发展的阻滞 / 90

■ 第三节 农民权利发展实现机制的建构 / 94

一、多维赋权:农民权利实现机制的建构基础 / 94

二、主动维权:农民权利实现机制的推动力量 / 98

三、协同护权:农民权利实现机制的保障体系 / 100

第四章 农民权利发展的习惯法根基——以“乡土法杰”及其纠纷解决为例

103

■ 第一节 乡村纠纷解决者的主体条件与地位 / 105

一、乡土法杰纠纷解决的主体资格 / 105

二、乡土法杰纠纷解决的行为能力 / 108

三、乡土法杰在纠纷解决中的地位和作用 / 110

■ 第二节 乡村纠纷的类型与解决方式 / 113

一、乡土法杰解决的纠纷类型 / 113

二、乡土法杰纠纷解决的规范依据 / 116

三、乡土法杰纠纷解决的方式 / 121

■ 第三节 乡村纠纷解决的困境与出路 / 127

一、乡土法杰纠纷解决的结果 / 127

二、乡土法杰所面临的纠纷解决困境 / 130

三、乡土法杰纠纷解决的未来发展 / 134

第五章 农民权利发展与农村社会治理的法治转型

136

■ 第一节 农村社会治理的法治转型与农民权利诉求 / 136



- 一、农村社会治理的法治诉求 / 136
- 二、农村社会治理的权利基础 / 140
- 三、我国农村社会治理法治转型的权利理念 / 143

■ 第二节 治理视域下农民权利实践的复合结构 / 147

- 一、农民权利实践中的司法场域与技术 / 148
- 二、农民权利实践的政治空间与策略 / 151
- 三、农民权利实践中的社会资本与利益考量 / 153

■ 第三节 农民权利发展与农村社会治理的现代化 / 155

- 一、基于权利视角的农村社会治理 / 156
- 二、农民权利发展与农村治理的理论基础 / 157
- 三、农民权利发展与农村社会治理的实现路径:以新型城镇化为视角 / 159

第六章 农民权利发展与农村扶贫法律机制

164

■ 第一节 农民权利发展与脱贫权 / 164

- 一、我国农村扶贫的历史进程及主要特点 / 165
- 二、权利视野下我国农村扶贫的理论基础 / 169
- 三、脱贫权的权利内容 / 174

■ 第二节 农民权利发展与我国农村扶贫法律机制的现状 / 175

- 一、权利视野下我国农村扶贫法律机制的含义 / 176
- 二、权利视野下我国农村扶贫法律机制的特点 / 176

■ 第三节 农民权利发展与我国农村扶贫法律机制的构建 / 181

- 一、构建我国农村扶贫法律机制的必要性 / 181
- 二、西方主要国家扶贫法律机制及其对构建我国农村扶贫法律机制的启示 / 182
- 三、权利视野下我国农村扶贫法律机制的构建 / 186

参考文献

193

后记 团队的力量

207

绪 论

在中国社会转型变革过程中,农民权利发展是一个越来越突出并因此不得不被人们予以高度重视的问题。社会转型发展及其伴随的利益结构、社会身份、思想观念、行为模式等方面的变化,无疑也是农民权利观念、权利体系和权利保护机制发育与生长的现实语境。在这样一个似乎一切都变动不居且充斥着多元冲突的现代社会,从社会层面理解和体认农民的权利要求,用进化的眼光看待农民权利发展的迫切愿望,寻求使权利规范真正深入农民的社会生活并进而促使“书本上的法”与“行动中的法”契合一致的现实进路,是横亘在转型国家和社会面前的一道难题。破解这一难题,有赖于对权利发展问题研究理论任务的清醒认识。

在全面依法治国的背景下,以法律文化为切入点来观察和理解农民权利的存在与发展,既是一种理论研究路径,也是一种科学研究方法。正如梁治平先生曾指出的那样:“‘法律文化’既是一种用文化的眼光认识法律现象的思维方式和研究方法,也是一种具有实体内容和对象化的文化结构。”^①因此,将农民权利发展问题置于法律文化的视角之中,将有助于理清农民权利发展的普适性成分与本土成分,寻找出抑制或能够促进农民权利发展的实际因素。同时,借助于法律文化来解析农民权利的内在结构,可以使农民权利与社会转型发展的新的历史方位相适应,从而真正推进农民权利的有序化、规范化发展。我们认为,基于法律文化视角的分析,将能够为我们提供最生动丰富的当代农民权利观念的变化、农民对于权利体系以及权利保护与实现机制的愿望和要求的整体图景。同时,这种切入点的选择也意味着:本书的研究将力争避免那种以对农民权利的主观价值判断代替对农民个体权利的客观事实分析的研究误区,从而在更为客观的意义上展现农民权利发展的理论进路。

一、研究的基本思路

第一,对农村法律文化转型的成因、背景与现状展开分析,并在这一语境与背景下进行农民权利发展话语的转换与表达。正如人们已经意识到的那样:在当代中国,乡村社会关系的宏观结构和发展状况是理解新农村建设与农村法律文化研究的前提性基础。尤其是进入

^① 转引自刘作翔.法律文化理论[M].北京:商务印书馆,2001:67.



21世纪以来,受城镇化的持续推进、新农村建设的不断深化以及市场经济发展等因素的影响,传统农业经济结构和乡村道德共同体正处于不断分化与瓦解的过程之中,农村法律文化也发生着前所未有的变化。对农村法律文化转型的背景与成因等进行深入分析,无疑正是分析农民权利发展问题的理论前提。这实际意味着,没有对农村法律文化的深入理解和阐释,也就不会有对农民权利发展的深切体会与认知,农村法律文化的转型恰好正是农民权利问题分析的基本语境。

第二,以农民权利实现的行动趋势和制度要求为基点,审视农民权利体系的演化创新问题。农民权利发展是一个历史性的过程。从直观的外在形态观察,农民权利发展的历史过程表现为农民权利类型的不断丰富以及农民不同权利类型之间体系化结构的生成。从法律文化的角度来看,农民权利体系所呈现的结构,正是法律制度、法律规范等表现出来的制度性法律文化或者说显性法律文化的表征。从法律文化角度对农民权利体系的既有理论认识加以梳理,对农民权利体系的既有知识加以学理批判,并在当下中国城镇化发展、新农村等社会语境中探求农民权利体系的进一步制度创新,也就成为法律文化视角下农民权利发展问题研究的应然组成部分。

第三,从农民权利类型出发,对农民权利发展的具体实践状况及其问题进行研究。农民权利以及体系化,建构起了农民“书面的权利”,然而在书面的权利到实然的权利之间,仍有赖于农民权利实践来架构二者沟通与转化的桥梁。因此,对于本书而言,农民权利发展的实践状况将是在对农民权利体系制度性分析之后不能回避的问题。对农民的政治权利、经济权利、文化权利等权利类型实践状况进行系统的、实证性的分析,并在此基础上提出农民权利实现机制的建构,将是本书研究的又一重要内容。

第四,对农民权利发展中的具体案例与行为方式进行分析,发掘隐藏于农民权利发展制度性内容之后的习惯法根基。习惯法是法律文化中隐性文化的表达。与农民相关的乡村习惯法之中隐藏着农民权利观念、主体意识。对于中国农村和中国农民而言,经由长期的社会实践而形成的习惯法规则,既可能与显性的、制度性的法律文化相辅相成,也可能在一定程度上消解国家制定法所具有的实质性效果。而中国农民所受习惯法影响之深,在农村社会纠纷解决的过程中表现得尤为明显。本书将立足于农民乡村纠纷解决的实践,通过具体案例,剖析乡村纠纷化解中的那些谙熟地方习惯法、擅长纠纷解决、极有权威而于乡村秩序维护极有价值的民间杰出人士的行为意识和方式,并由此进一步展开与农民权利发展问题相关的法律文化研究。

第五,在社会治理创新的宏观层面对农民权利发展的法治秩序提出意见和建议,提出农民权利发展与乡村社会治理融合共生的法治路径。在法律文化的视域下,农民权利发展最终要与社会发展相融合,农民权利发展与社会秩序的稳定和谐需求有着内在的一致性。在当代中国农村现代化发展的趋势下,农民权利发展与农村社会制度的公正和谐只有在农村社会治理的实践中才能成为现实。正是在这一意义上,农民社会治理的法治化发展,成了法律文化视域下农民权利发展未来图景的重要组成部分。对这一图景加以描述与分析,也就

成为本书最为重要的研究内容。

二、研究的主要内容

第一,农民权利发展的法律文化阐释。法律文化是观察农民权利发展的重要视角。这种视角之所以重要,是因为在当代中国,以城镇化等标志的农村社会变革已经深刻地改变了农村的法律文化,而长久以来以经济建设为中心的发展模式,更是将农民权利降低为经济发展的附属品,无法体现农民权利及其发展所蕴含的法律文化意义。农民权利发展由此也就需要从法律文化角度展开深度阐释以便探求其法律文化根基,分析农民权利发展所蕴含的平等性、公平性、正义性等法律文化价值,研究基于法律文化传承、发展、创新而可能展开的农民权利发展路径。

第二,农民权利体系的结构呈现与制度创新。农民权利体系是农民权利不同类型的有机结合。农民权利类型及其发展变迁,是观察农民权利进化与完备程度的重要侧面。对于农民权利体系的结构分析主要在理论和制度两个层面展开。对于农民权利体系的理论分析展现了农民权利体系的应然结构,而立足于农民权利发展所处的特定社会环境的实然分析,则有助于揭示农民权利体系发展进化的方向与重点内容,而在应然与实然之间形成的结构性张力,也将赋予农民权利发展分析以有力的理论支撑。

第三,农民权利发展的实践状况与实现机制。农民权利实践的具体状况是农民权利发展研究无法回避的内容。唯有经过对农民权利实践的细致考察,才能清楚认识农民权利发展的障碍,寻求农民权利发展的突破路径。在这一部分,本书重点分析了农民不同权利类型的实践状况,探讨了农民权利发展在主体观念、农民弱势地位、制度规则等内外层面所面临的实际困难,并由此提出了以多维赋权、主动维权以及协同护权为核心的农民权利实现机制,以期能够推进农民对自身权利的真正享有。

第四,农村纠纷化解与农民权利发展的习惯法根基。农村社会纠纷是农民权利实践最为重要的场域。在这一场域中,各种主体粉墨登场,不同规则相互博弈。乡土习惯法无疑正是农村法律文化实践运作的重要根基。通过对乡村杰出法律精英具体行为的观察与分析,本书在这一部分分析了“乡土法杰”等主体在农民权利发展方面所具有的引领作用,探讨了乡村法律精英在纠纷解决过程中的主体资格、行为能力、社会地位等问题,研究了乡土法杰解决的农村纠纷类型及其化解纠纷所依赖的规范依据,分析了乡土法杰化解农村社会纠纷所面临的现实困境。通过对这些问题的分析,力图从习惯法这一法律文化重要的组成部分,分析其对于农民权利实践以及权利发展所具有的理论价值和实践意义。

第五,农民权利发展与农村社会治理的法治转型。正如前文分析思路中指出的那样,从法律文化角度展开的农民权利发展分析,最终需要融入宏观的农村社会治理框架结构之中。只有在社会治理的宏观实践中,农民权利发展才能获得整体性提升,认真对待农民权利才不再是苍白的理论话语,农民权利发展也才能真正成为现实。立足于法律文化视域,这一部分分析了农村社会治理的模式转换和农民权利诉求之间的关系,探讨了社会治理背景下农民