

· 上海政法学院学术文库 ·

中国农民权益保护 与乡村组织建构

朱新山 著

上海大学出版社

· 上海政法学院学术文库 ·

中国农民权益保护与 乡村组织建构

朱新山 著

上海大学出版社

· 上 海 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国农民权益保护与乡村组织建构/朱新山著. —
上海: 上海大学出版社, 2011. 4

ISBN 978-7-81118-745-8

I. ①中… II. ①朱… III. ①农民-权益保护-研究-中国②农村-基层组织-组织建设-研究-中国 IV.
①D422.6②D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 039336 号

责任编辑 赵 宇

策 划 江振新

封面设计 施羲雯

技术编辑 金 鑫 章 斐

中国农民权益保护与乡村组织建构

朱新山 著

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 66135110)

出版人: 郭纯生

*

南京展望文化发展有限公司排版

上海第二教育学院印刷厂印刷 各地新华书店经销

开本 850×1168 1/32 印张 8.75 字数 252 千字

2011 年 4 月第 1 版 2011 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1—1 100

ISBN 978-7-81118-745-8/D·115 定价: 40.00 元

《上海政法学院学术文库》

编 审 委 员 会

主 任：金国华

副主任：闫 立 倪正茂

秘书长：何平立

委 员：（以姓氏笔画为序）

王明华 王 蔚 闫 立 关保英

刘 强 汤啸天 杨 寅 何平立

吴益民 张森年 金国华 倪正茂

章友德

总 序

中华民族具有悠久的学术文化传统，两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善”。其意即涵蕴着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道：“博学之、慎思之、审问之、明辨之、笃行之”。则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此，从对世界历史进程的审视与洞察，社会发展、科学昌明、思想进步，从来离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量，而科学研究水平则又体现了大学的办学水平和综合实力，是一所现代大学重要的标志。因此，一个大学的学术气氛，不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态，而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言，大学是一切知识和科学、事实和原理、探索与发展、实验与思索的高级力量，它态度自由中立，传授普遍知识，描绘理智疆域，但决不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会；高等教育发展的核心是学术和人才。因此，大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地，在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学，学院注重内涵建设和综合协调发展，现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训。这既是学校办学理念集中的体现，也是上政学术精神的象征。这一校训，不仅大力倡导复合型人才培养，注重充分发挥个性特色与自我价值实现，提供自由选择学习机会，努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进，而且

积极提倡拓展学术创新空间,注重交叉学科、边缘学科的研究,致力对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批评,探求科学与人文的交融与整合。《上海政法学院学术文库》正是在这一精神理念引领下出版问世的。

《上海政法学院学术文库》的出版,不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点,而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科学平台。古代大家云:“一代文章万代稀,山川赖尔亦增辉”;“惟有文章烂日星,气凌山岳常峥嵘”。我相信《学术文库》的出版,不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色,而且将体现上海政法学院教师的学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言,大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情,在科学背后有对真理的渴求,在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信《学术文库》将凝聚上政人的思想智慧,人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛,上政人的学术事业将从这里升华!

祝愿《上海政法学院学术文库》精神,薪火传承、代代相继!

金国华

(作者系上海政法学院院长)

本书受到上海市哲社课题(批准号: 2005FZZ001)与
上海政法学院重点课题的出版支持

内 容 提 要

本书尝试对当代中国农村的根本问题——农民权利问题,进行系统研究并提出政策性建议。很清楚,中国“三农问题”的核心是农民问题,而农民问题的本质是农民权利问题。农民权利的现状与问题则取决于乡村社会组织问题,因而农民权益的有效保护与促进只能从社会的组织的重构入手。本书从社会组织建构角度,对农民权利问题进行了全面审视与系统深入探究。

目 录

导 论	1
一、农民权利问题是当代中国农村的根本问题	1
二、农民权益保护归根结底是社会组织问题	4
三、本书的主要内容与研究框架	5
四、本书乡村调查的对象	6
第一章 中国农民权益现状分析	9
一、农民财产权	9
二、农民自由权	39
三、农民社保权	75
第二章 农民权益关系与权益保护	89
一、农民权益关系分析	89
二、农民权益保护机制	112
三、农民维权与国家政策不断完善	125
第三章 农民权益保护与乡村组织	131
一、对传统小农代表能力的再认识	131
二、当代中国农民的自组织实践	148
三、农民权益保护与组织农民	159
第四章 农民权益保护的组织建构	167
一、加快农民权益保护的制度供给	167

二、乡村基层公共组织的改革与重构	186
三、构筑平衡的政治结构	210
四、先进性与代表性：基层党组织与农民	232
第五章 结论与建议	247
附录	249
参考文献	257
后记	268

导 论

一、农民权利问题是当代中国农村的根本问题

伴随社会不断进步,人们对发展的认识日益深化。社会发展的主体是人,科学发展的核心是以人为本,社会发展的动力机制是唤起人的主体意识。目前人们对发展的认识,正在经历从“外推发展”到“内源发展”,从“以义务为基础的发展”到“以权利为基础的发展”的转变。权利不仅是主体的本质性规定,更是主体发展的基础。

在现代社会,公民是平等的权利主体。法律最为核心的内容是关于公民权利的平等规定与保护,因而列宁说“《宪法》就是一张写着人民权利的纸”,^{〔1〕}而国家的根本目的是保护公民的权利与自由。

农民是中国农村的真正主人。农民权利得到切实落实和有效保护是农村发展的基础,反过来讲,发家致富,推进农村发展也是农民的权利(农村不能一直处于贫困之中,共同富裕是社会主义的目标)。

当代中国农村和农民的贫困,归根结底源自农民权利的贫困。正如党国英先生所言,农村发展的根本障碍,是我们从计划经济时代开始、并大体延续至今的对农民实行无理的和粗暴的控制,农民应该享有的公正权利得不到保障和尊重。因此,农村发展的出路,只能是确立农民权利、统一城乡市场。^{〔2〕} 荷兰著名中国农村问题研究专家(也是中

〔1〕《列宁全集》第九卷,人民出版社1963年版,第448页。

〔2〕党国英:《农村改革攻坚》,中国水利水电出版社2005年版,第112页。

国政府的政策顾问)何·皮特(Peter Ho)教授,就当前中国由于农民权利尤其是土地权利缺失而埋下的重大隐患,发出警告:“首先由于农民的土地权利遭到了粗暴践踏,社会矛盾将日趋激化直至最终的大爆发;其次,一个新兴的农民阶层将由此诞生,这一阶层由那些丧失土地、一贫如洗的农民组成;最后,由于短期内的过度开发,自然资源将遭受一场浩劫。”〔1〕秦晖先生也指出,今天农民问题的关键是,农民的数量要减少,农民的权利要提高。〔2〕中国农村改革的本质与核心就在于落实农民的公民权,其中包括农民参与决策的权利,自主经营与自由流动的权利,与市民同等的国家托底的社保权,以及保护包括土地使用权在内的农民财产权。

随着人民公社运动走上高潮,国家几乎控制了乡村社会全部资源,农民的自主经营、选择生活方式等各项权利都受到严重控制与约束。1978年土地家庭承包制改革,社会资源开始由国家控制向农户回流,农民重新获得了两项重要权利:一是对土地的占有和经营权,二是对自身劳动力的支配权。两种权利一结合,马上把农民从内卷的农业经营中解放出来,并开始有了自主支配的农业剩余。其后,从15年延长到30年的土地承包期限,让农民对未来有了一些稳定的预期。付出了心酸的代价之后,农民也终于有了进入城市的可能性(进城打工)。〔3〕2003年孙志刚事件发生以后,对农民工权利保护的认识也开始转变。对农民平等权利的保护,逐渐成为全社会的共识。应该说,这些都是不可逆转的进步。

在看到进步的同时,也应始终保持清醒的认识。当代中国农民权利贫困的现实,依然严峻,农民仍是当今社会最为弱勢的群体。从财产权角度看,与市民相比,农民的财产权相当模糊,当农民转换身份时财产很难变现。对于农民财产主要部分的土地,农民仅有承包使用权。

〔1〕 何·皮特:《谁是中国土地的拥有者?——制度变迁、产权和社会冲突》,社会科学文献出版社2008年版,第4页。

〔2〕 秦晖:《农民地权六论》,《社会科学论坛》,2007年第5期。

〔3〕 刘松萝:《关键在于落实农民的公民权》,《兼论土地使用权流转》, <http://www.tianya.cn/publicforum/content/free/1/1435030.shtml>, 2009. 11. 4

乡村土地名义上属于农民集体所有,事实上由乡村干部控制。对于强制征地,农民几无讨价还价的余地。房产是农民财产的另一重要部分,其情况也是如此。农民的房产无房产证,不能上市自由交易实现价值,只能在村庄内部进行交易。从自由权角度看,市民可自主经营甚或变换职业,而农民的经营自主权往往受到诸多干预,变换职业尤其是变换身份更是异常困难;市民在城市间迁徙比较容易,而农民进城落户则受到国家的严格控制,甚至到城市打工也受到种种或明或暗的歧视与刁难。从生命权和社保权角度看,城市有健全的社保和医保体制,市民的生命健康得到很好的保护,生活上也较少后顾之忧,而农村尚未建立国家托底的低保和医保制度,农民年老若遇子女不愿供养或遇大病重病,处境往往艰难。从追求富足和发展权(也是农民的积极自由权)角度看,国家的教育投资绝大多数投入城市,而农村教育基础则相当落后,由此造成城乡的教育质量差距越来越大;在大学升学机会上,城乡学生在考分面前不平等,一些大城市的大学录取率都在80%以上,而人口大省尤其是广大农村学生的大学录取率则很低。“2009年,北京平均每一万九千人有一人进入北大或清华,而湖南每四十万人口才有一名高中毕业生进入北大、清华。”〔1〕教育是发展的基础,城乡居民受教育机会不平等,就会造成城乡居民发展基础的不平等。

权利平等是自由竞争的前提,也是社会发展富有效率的秘密所在。著名发展经济学家刘易斯,曾给发展中国家摆脱困境开出良方:依靠持续的资本积累,通过工业化进程不断吸纳农村过剩劳动力,消除农村劳动力边际产出为零的低水平均衡。但他最终发现,这个过程不是风平浪静的,不解决权利分配问题,这个过程就有中断的危险。因而他发出振聋发聩的呼喊:第三世界的农业失败是政治的失败!〔2〕应该说,从政治和战略高度解决公民的平等权问题,对发展中国家来讲更带有基础性和根本性,也是一个社会长久富有活力的关键所在。

对农民来说,最重要的东西是权利。摆脱困境的出路在于还权于

〔1〕 石剑峰:《陈志武谈国富民富》,《东方早报》,2010年4月11日。

〔2〕 党国英:《农村改革攻坚》,中国水利水电出版社2005年版,第161页。

农,用平等权推进中国社会改革。

二、农民权益保护归根结底是 社会组织问题

农民的权利贫困根源于社会组织建构的缺陷。“一大二公”的人民公社体制是对农民最为不利(包括财产权与自由权诸方面)的制度安排,从其诞生的第一天起就遭到农民的抵制,并经历了农民一次又一次包产到户的冲击。土地家庭承包经营制,是后公社时期乡村生产组织的结构性安排,极大调动了农民从事生产的积极性。然而,在这一组织结构中,国家与乡村干部控制土地的所有权和调整权,农户仅有土地的承包使用权。基层政府与乡村干部借助承包机制和强势话语权,对于农户承包的土地仍享有缺乏明确界定的剩余权利,因此可以轻易地压倒农户的承包经营权,并可毫不费力地将农地征用,对此农户却缺乏讨价还价的能力。另外,农民分田到户后,还面临小生产与大市场的矛盾(农民增产不增收),以及生产过程的不确定性等突出问题。分散的农户面对部分基层干部的退化和任意抽取资源(派款征地),处于无力谈判的弱势地位。另外,农民不能与市民同等地享有国家托底的社保权,他们年老丧失劳动能力或遭遇重大变故后,处境往往比较艰难。农民流动到城市是没有财产的流动,他们最为重要的土地和房产不能变现,城市对他们只是只要劳力不要人(只能打工不能定居)。农民权益受损后,还遇到利益表达和参与不畅的重大问题。然而,农民借助制度外的上访取得的成果,确实是微乎其微。所有这些,是造成农民权利贫困的社会组织的困境。农民权益的保护和促进,归根结底只能从社会组织的重构入手。

目前学术界对农民权利的研究缺乏科学分类,大多将农民权利分为政治权利、经济权利、社会权利等。这种研究分类比较笼统,也不便于国内外同行交流与对话。为使本项研究更好地与“国际”接轨和增强其对话能力,以及更便于研究操作,在借鉴近现代主流政治学权利研究分类方法的基础上,结合中国农村与农民的实际作些改进,提出了中国

农民权利研究的分析框架,即将农民权利分为财产权、自由权和社保权(农民生命权的自然延伸)。本书以此为权利分析框架,以实证调查素材为基础,深入剖析了农民权利的现状、问题及困境。

当前中国农民权利的现状与问题,是农民在与各利益相关方的互动过程中展开和形成的。这些利益相关方,包括村干部、乡镇政府、上级政权、开发商以及城市市民。总起来讲,农民与这些利益相关方的关系,又可概括为农民与政府的关系和农民与市场的关系。然而,在整个互动关系结构中,农民均处于严重的弱势地位,处于权益受损状态。

解决农民权利贫困问题的关键,在于加强从上到下各个层次的组织建设,规范公共权力的运行,让公共权力真正体现出“公共”本性。目前,中国乡村还遭遇中央政策下传梗阻和农民的利益表达不畅的重大问题。从社会结构层面上看,现有组织建构对农民权益保护不力的重要原因,在于农民政治参与和自组织的不足,进而造成农民利益表达的困境。

既然农民权利缺失是当代中国农村的根本问题,出路就在于还权于民,加快形成有助于维护农民权益的组织建构。

三、本书的主要内容与研究框架

本书最为核心的两个概念是“农民权益”与“乡村组织”,本书假定二者之间存在因果关系,并在理论分析和实证研究中对这种因果关系进行了验证。本书认为,农民权益现状与乡村组织建构高度相关,当前对农民的权益保护不力或者说农民的权利贫困,归根结底源自目前乡村组织的困境。对农民权益的有效保护和促进,要有好的乡村组织建构。

本书共分七个部分。导论部分简要说明了本书的研究主题、逻辑结构,并为本项研究的展开提供了框架准备。第一章提出了研究中国农民权利问题的有效分析框架(财产权、自由权与社保权),并结合实证调查对当前中国农民权利的现状、问题及困境作了深入剖析。第二章对中国农民权益关系构成、涉农利益主体互动以及农民权益保护机制

作了系统分析。第三章研究农民权益保护与乡村组织问题,对传统小农能否自我代表进行了再审视,并对当代中国农民的自组织和再组织问题作了深入研究。第四章“农民权益保护的组织建构”,是本项研究的对策部分,对包括加快农民权益保护的制度供给、构筑平衡的政治结构、乡村基层公共组织的公共性与代表性及其创新重构等问题进行了系统深入探讨。本书的第六部分(第五章)是简短的结论与建议。最后部分是附录,包括本次乡村调查的调查问卷与访谈提纲。

本书在研究方法上采用“三结合”,即“制度(法律)规定与制度实施分析相结合”、“理论分析与实证调查相结合”、“定性分析与定量分析相结合”。本书不仅研究农民的各项权利(如财产权)在法律上是如何规定的,更研究这些法律规定是如何实施的、实施到什么程度、有何变形,并深入剖析这些变形甚至困境的根源;本书高度关注当前的农村现实,以实证调查素材为基础,将理论分析与实证调查有机结合起来;考虑到访谈(点上深入但面上照顾不够)与问卷(面上展开但不能深入下去)各有局限性,我们在2009年年初的大规模乡村调查中,力求做到定性与定量相结合,不仅大为拓展深度访谈的点(在跨越中国东中西部地区的10个省市区的17个行政村,进行了蹲点细致访谈),而且在比较宽广的农村地区搞了问卷调查(在全国10个省市区的18个行政村搞了问卷)。

四、本书乡村调查的对象

受研究主题制约,本项研究必须以当前鲜活的农村素材为基础。为此,笔者牵头组织上海政法学院政治学系来自全国各地农村的大学生,专门成立了“农民权益保护与乡村组织调查”课题组,利用2009年寒假期间对各自户籍所在的行政村进行了深入访谈和问卷调查。此次调查涉及全国10个省、市、自治区的19个行政村(访谈和问卷分别涉及了其中的17个和18个村),包括河南4个村、安徽4个村、江西3个村、山东2个村以及上海、浙江、陕西、贵州、广西、内蒙古各1个村。本次乡村调查覆盖了中国东部(两省一市4个村)、中部(三省11个村)

和西部地区(两省两区4个村),以中部农村为调查重点。本次乡村调查包括问卷和访谈两部分。

1. 问卷调查情况

课题组成员围绕“农民权益保护与乡村组织”这一主题,对上述10个省市区的19个行政村(山东有1个村未问卷)中的18个村进行了问卷调查。共发放问卷430份,回收有效问卷367份,回收率为85.3%。本次调查在“村民与村干部”和“普通村民和村庄能人”中,采用代表性抽样的办法进行调查。被调查农民的基本情况如下:

(1) 性别。男占61.3%、女占38.7%。

(2) 年龄。30岁以下占14.2%、31~40岁占16.6%、41~50岁占36.5%、51岁以上占32.7%。

(3) 文化程度。大专以上占12.5%、高中占26.2%、初中占34.7%、小学占18.5%、文盲半文盲占8.1%。

(4) 政治面貌。中共党员占19.3%、共青团员占15.0%、群众占65.7%。

(5) 职业。务农占38.7%、大部分时间打工占24.5%、经商占7.9%、教师占9.3%、干部占12.8%、其他占6.8%。

(6) 家庭规模。家庭人口1人占1.6%、2人占6.8%、3人占24.3%、4人占27.0%、5人占18.8%、6人占16.3%、7人以上占5.2%。

(7) 家庭收入。2008年家庭总收入在0.4万元以下的占7.6%、0.4~1万元的占25.3%、1~2万元的占32.2%、2~4万元的占22.9%、4~10万元的占8.4%、10万元以上的占3.6%。

2. 访谈调查的村庄情况

课题组成员对预计调查的全国19个行政村的17个村(河南、安徽各调查了3个村,比原计划各少了1个村),进行了深度访谈调查。下面是本次调查比较有代表性的几个村:

陕西省渭南市W县周家村。位于城乡结合部,土地征用问题严重。全村人口现有949人,土地仅有223.4亩,村里人均土地已低于三分。虽然大部分农民手里还有很少的一点地且在耕种,但仅靠务农已