

冯兴元：论农民权益保护：一种“国家的社会嵌入与互动论”和立宪分析

作者： 发布时间： 2006-3-10 10:15:07

有关农民的权益保护，最好采取多视角的分析思路。本文采用米格戴尔（Joel Migdal 1988/1994）的（State-in-society）视角和布凯南的立宪视角，尝试拓展我们的分析视野和深度，得出一些新的结论。

根据“国家的社会嵌入与互动论”分析范式，国家嵌入于（embedded）社会当中，并与社会发生互（mutual transformation）过程之中。国家结构本身作为社会组织，需要通过对之解构加以分析，即通过领域和各个国家部门来分析（So 2001）。

“国家的社会嵌入与互动论”是作为新国家主义论的一种反应提出的。新国家主义认为，国家是有新国家主义论认为国家与社会非此即彼，属于“国家-社会对立论”（State versus Society），两者在权力的社会嵌入与互动论”则使得人们注意到社会在便利或者阻挡国家行为方面的作用，而且就此意图而言零和博弈关系（Manning-Cartwright 2001），它既可以是正和博弈（即“双赢”），也可以是负和博弈。

根据“国家的社会嵌入与互动论”可以推断，个人、公民社会和国家的分界是通过互动内生产生的。这一分析方法与哈贝马斯认为“公共领域”即“公民社会”独立于国家的分析范式形成了明显的对分析范式的优点是，人们必须意识到，私人领域（个人权利域）、公民社会、有限政府的形成是通过互域、公民社会和政府三者之间往往存在着较量推拉关系。私人领域和公民社会的形成和维护能够促成有另外，“国家的社会嵌入与互动论”本身并不能向我们就一个面向规则之理想社会提出一种规范的

视角，补充这一缺陷。布凯南（Buchanan 1989, 1991a, 1991b；唐寿宁，1999）区分立宪层面和后立宪进行选择层次”，相应的选择属于“立宪选择”、“对约束的选择”；后立宪层面是“在既定制度下于操作层面上的选择”、“约束内的选择”。农民问题涉及到立宪层面的选择。这种立宪层面的选择要求初始状态，并在一种“无知之幕”后进行立宪规则选择（罗尔斯，1988）。在这种初始状态，任何人都阶级出身、天赋和气质，以及他们的善的观念的具体内容，也不知道他们具体属于什么世代和所处社会“无知之幕”）；他们只知道他们的社会是处在正义的环境之中，只知道有关人类社会的一般事实、政基础和人们的心理学法则。这样就足以保证任何人都无法设计出有利于自己的特殊原则，对道德原则的选走出这种初始状态，人们通过一致同意的方式确立一整套的基本规则，即实行立宪（中国社科院财贸所利问题，在初始状态，任何人不知道自己今后会是农民还是工人，是治理者还是被治理者。在这种“无意的方式确立基本的规则，这种规则肯定是允许农民自由进城打工，因为谁都不能保证自己以后就一定自由自由进城打工之外，其他规则均不可能得到一致同意。

一些学者认为：农民问题的关键似乎是在既定制度下的选择，以及有关制度的实施问题；要分析党与实际的分离和违背问题。按照文本，农民利益似乎不成问题，然而实际的情况迥然不同。这些学者的实际的分离和违背问题本身，恰恰说明了我国没有解决立宪层面问题，即基本规则的选择问题。无论多么根本的规则（如分权和制衡规则、基本权利规则、产权保护规则、共同市场规则）、有关农民权益保护规则）才能落实。

如果综合“国家的社会嵌入与互动论”分析理路和布凯南的立宪视角来分析农民的权利保护论题（得出结论或建言：

第一，农民的权利是需要争取才能维护或者重获。农村公民社会，比如真正的农民行业组织和利益能建立，或者通过先建立才能在其后逐步寻求正式化。农民协会的建立实际上意味着政府职能的转变，部分转变为间接管理，农民协会部分承担农民自治的职能。由农民协会来代表农民的利益与政府对话更可以是农村政府，而且可以是城市政府，省政府和中央政府。这种对话很可能推动城乡劳动力市场的一歧视。农民协会甚至可以要求把维护国内统一大市场写入宪法来确保农民的迁徙自由和择业自由。

第二，对于政府来说，尽管农民协会的运作可以部分解脱政府对农民的直接控管，从而缓解两者之为农民协会的建立对于政府治理是一种威胁，具体视其感知而定。有一点可以肯定的是，政府会认为农程的“非制度化参与”更为安全可控，从而更符合政府的偏好（仝志辉，2002）。像湖南等地农民领袖制度化参与”，这种参与很可能成为中国农村的“火药桶”。因此，政府可以通过建立某种秩序框架允许农民协会在某一等级次（省、地区或县）之下建立，或者允许农民协会按照行业来建立，但是不允许其能关注的是农民组织不能过于壮大从而成为“农民党”。上述秩序框架有助于满足政府这方面的需要。

第三，真正的村民自治能够促进维护农民的权利。1998年11月《中华人民共和国村民委员会组织法》民自治进程。但是，当前的村民自治存在一些问题：

1.村民自治目前只限于村庄级次，真正有效的村民自治至少应包含乡镇自治（李成贵观点）。乡镇自治与村庄自治则不兼容。乡镇政府干部目前干预村民自治事务的事例不断发生，就是例证。

目前乡镇级政府的事权非常少，随着基础教育事权朝着县市级上收，主要事权是计划生育。其他事关。即根据上头的条条设置相同的乡镇级机构或者人员，协助上头办事，但支出负担往往由本乡镇财政

级政府承担，具体操作办法可以由县级政府特派少数行政人员承担此职责。其他协助性事权更可以如税和农业特产税。但其征税成本很高，安徽省涡阳县耿黄乡曾做过这样的统计：乡政府专门组织19人下村两个月，最后征收到4万元农业特产税款，而这19人下村的各种费用开支也是4万元，征收成本达到了政府的改革可能不是简单撤除乡镇级政府，而是以乡镇自治管理取而代之。

2.基层党政关系弱化村民自治。村民委员会组织法有一个“优点”，它同时也是“弱点”。那就是，要发挥领导核心作用，要支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。村委会负责管理村内解、经济发展、社会福利、卫生和基础设施建设等。一般各成员将专门负责某一领域，比如经济管理或外，村委会还须代表政府完成某些职能。这些职能包括协助征税、保证计划生育政策的执行、提供义务(2002)。原则上，一套自治班子足以处理这些事务。如果是党支部和村民委员会两套班子，两者之间应平衡。在实际运作中，村支书和村委会的权力格局的形成也符合扩展的“国家的社会嵌入与互动论”范式的互动以及两者与农村社区社会网络的嵌入和互动中形成。这类似于法国的政局，总统和总理两者中，身的魅力和各自背后力量的较量与互动结果而定。从委托—代理关系角度看，村委会是村民的代理人，党组织的代理人，只对上不需要对村民负责。由此看来，村民自治主要应该靠村委会，而不是党支部不应该越位。

3.村民自治模式单一，排除了制度竞争，从而不能发现和吸纳更好的制度。目前法律规定村民自治上，国际经验表明，可以存在多种地方自治模式。比如德国四种模式，美国有三种模式。哈耶克强调过程。沿用到制度层面，制度竞争是发现更好的制度信息的过程。村民自治中的治理结构完全可以多样架。各省涉及村民自治的治理结构则可以通过各省的立法确立，比如德国的地方自治制度的立法由州负责种模式供基层根据具体情况选择。比如美国地方自治模式中有“议会—经理制”(council-Manager)制，会通常由5~9名市议员组成，由市长主持，而市长也可能成为市议员之一。市长具有重要的仪式性职能一名市政经理，该职位自由竞选产生。市政经理是这个城市的行政首长，有权任命或解雇各部门负责人管，并不干预行政事务。市政主管被认为是专家(罗森布鲁姆、克拉夫丘克，2002)。这种模式如果放仍然叫村长，但是村委会雇佣一名只管行政事务的村政助理，他也是该村的行政长官，是问题处理专家雇佣，也可以从非本村精英中雇佣。这有助于加快本村的开放性与发展后劲，因为这种“经理市场”不

第四，明晰产权和加强产权保护能够有效维护农民的利益。根据洛克的自然法基本权利论(洛克，的权利的天然延展：生命，自由，财产权(life, liberty, possession)。一个人最基本的权利为其生命财产权。如果失去了财产权，就可能人身自由权；如果失去了人身自由权，就可能危及生命权。可见人人身自由权和生命权。这对一般人适用，对农民也适用。生命权、人身自由权、财产权属于基本权利。

明确农民的土地所有权主体将免于政府任意侵犯农民对其所承包土地的合法权益。把对私人财产村民财产权的侵犯。比如乱征税、乱收费、乱摊派、乱集资在此种情况下就是对农民财产权的侵犯。这种

如果明确农民的土地所有权并且将之市场化，这并不能导致农民的赤贫，反而能够使得农民增加自具体思路是：

如果农民拥有土地，他就可以在必要时拿部分土地抵押以获得信贷资金。而且诚如孟子所言，“民产者无恒心”，拥有土地所有权的农民将会根据成本收益计算对土地进行更好的利用，包括抵押融资，然可以成为佃农，而目前的土地承包制实际上也是一种佃农制度。差别并不大。不要认为土地使用权可土地所有权就不会成为农民最大的保障。在落实土地的农民所有制的过渡时期，可以限制农民的土地转务农者。这不会减少农用地的面积，而且可以确保农民的需要回头重新租用土地时可以租用到土地。

农民的基本社会保障问题不是农民自身需要解决的问题，而是社会共同体作为一种对最低收入群体面临这一问题的还有城市里的低收入者甚至无收入者。不能通过土地的农民使用制度来解决。

第五，农民享有更多的自由就意味着更多的发展，即“自由即发展”(Development as Freedom)，主题思想。中国改革开放初期，首先推行家庭联产承包责任制，使得中国基本解决了吃饭问题。此外，年，1993年中央提出在原定的耕地承包期到期后再延长30年不变，这一政策动向似乎大大促进了农民的期间，农民人均实际生产费用现金支出平均增长率为2.74%，1993—1996年，该比率达到12.33% (郭敏例可用以印证：给予农民更多的自由和权利，可以达致更大的发展。

第六，在维护农民的基本权利方面，不应该从经济角度看问题。上述洛克强调的人身权，中国农民城打工受歧视问题。农民的迁徙和择业自由是基本的政治权和人身权，却被政府剥夺。一些著名学者从限制农民进城，尤其是北京市。这些学者忽视了农民打工是一个基本自由问题。不能用经济学的功利视做法实际上是舍本求末，因为前者是功利性的(即“末”)，后者则是根本性的(“本”)。

从立宪角度看，在美国、德国和欧盟，宪法要求存在全国性的共同市场，其内部应该维持四大自由的自由流通。中国的二元劳动力市场结构阻碍了中国实现四大自由流通，使得资源不能达致最优配置。宪层面。如果宪法当中写入这一条，其他法规包括地方保护性规定就要以宪法为准绳加以修改更正。此思想，正如上文所述，也要求人们在立宪层面作出允许农民自由进城打工的规则选择。

从意识形态角度看，中国属于社会主义国家，更应强调人与人之间的平等，限制农民进入城市劳动

即便从经济学角度看，也应允许农村劳动力进程自由择业。从短期看，农村劳动力进入城市劳动力劳动力的就业，在中长期则促进了城市劳动力在接受转训和继续培训后向更适宜岗位的转移，从而实现保障应用失业保险方式解决，较长时间的失业应用失业救济(最低保障线的功效类似)或者在经过转训看，无论是农村和城市，失业现象将是常态而不是非常态。在许多工业化国家，甚至表现出就业就是一种“特权”与中国城市户口拥有者的就业特权不同。前者是市场选择的结果，后者则是城市政府在中农民收入角度来看，农民自由选择进城、入镇或者留乡，能够最大化农民的收入，而农民收入的一大部村消费需求的提升将直接使得城市受益。

农民的“离土不离乡”政策属于一种政府试图用公共选择替代农民的个人选择的思路。有些学者研金下乡”政策的优劣(雷晓宁，2002)。尽管有其必要性，但其出发点的局限性是显而易见的：这仍然选择。

一个正确的思路却是自下而上的分析思路。即尊重农民的基本选择自由，从维护农民基本的选择农民的个体理性选择能力。每一位农民根据自身的预期成本与收益作出自身的就业决策。这种决策比起政多。农民在这方面具有信息优势，政府则没有。政府不应发挥限制性作用，而是支持性作用。比如提供进行一种彻底的社会保障体制改革。当农民了解到城市就业形势于己不利时，农民本着自身的成本收益

总而言之，农民的权益是需要争取才能增进的。还农民以自由，才能予农村地区以发展。这也是森维护农民的权益，建议考虑建立三个农民权益指数以及相应的指标体系。第一个农民权益指数可对照发个人权利指标，可设定基于后者的权利指数为100，由此计算我国农民的权利指数。第二个农民权益指据。比如设定1978年的农民权益指数为100，并选定一组指标，计算1978—2003年的农民权益指数，并

益指数变化。第三个农民权益指数是一个相对指数，即计算相对于城里工人的农民权益指数，设定工人农民权益指数的基础上，可以比较农民收入与农民权益和农民自由的相关度。可以预计，这两个会是高味着中国农村基本实现小康社会之时，也是中国农民的自由和权益发扬光大之际。

参考文献：

1. Buchanan, James M. (1989): Explorations into Constitutional Economics, Texas A & M University Press.
2. Buchanan, James M. (1991a): Constitutional Economics. Oxford, and Cambridge, MA: Basil Blackwell.
3. Buchanan, James M. (1991b): The Economics and the Ethics of Constitutional Order. Ann Arbor: University of Michigan Press.
4. 达仁道夫, 拉尔夫: 《现代社会冲突》, 林荣远译, 中国社会科学出版社, 2000年。
5. Hayek, Friedrich A. von (1968/1969): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: derselbe, I. Aufsätze, Tuebingen, S.249-265.
6. 郭敏、屈艳芳: “农户投资行为实证研究”, 载《经济研究》2002年第6期, 第86—92页。
7. Howell, Jude (2002): “中国农村自治展望”, 载: 香港中文大学网站。
8. 雷晓宁: “农民进城”还是“资金下乡—谈城乡鸿沟及其政策取向”, 载《改革》2003年2月, 第10—15页。
9. 洛克 (1996): 《政府论》下篇, 北京: 商务印书馆。
10. 罗森布鲁姆、克拉夫丘克 (2002): 《公共行政学: 管理、政治和法律的途径》。北京: 中国人民大学出版社。
11. Migdal, Joel S. (1988): Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in Modern Societies. Cambridge University Press.
12. Migdal, Joel S., Atul Kohli, and Vivienne Shue, eds. (1994): State Power and Social Forces: A Comparative Analysis. Cambridge University Press.