



# 封闭集体产权到开放集体产权： 治理现代化中的农民自由及权利保障

李增元<sup>1,2</sup>, 李洪强<sup>2</sup>

(1. 中共中央编译局, 北京 100032; 2. 曲阜师范大学 政治与公共管理学院, 山东 日照 276826)

**摘要:**集体产权是国家治理农村基层社会的重要经济基础,集体产权背后体现着“国家—社区—农民”的关系。计划经济时代,农村集体产权归人民公社集体所有,受到国家和政府的计划和调控,国家通过对农村集体产权的控制构造出来一个同质、一体的社会结构,束缚着个体的行动自由及发展空间。改革开放后,随着体制性变迁,国家向乡村社会赋权与放权,“国家—社区—农民”之间的关系变得更为弹性与灵活,乡村社会获得了对农村集体产权的实际运行权利,广大农民经济自由发展空间迅速扩展。在现代社会,原有产权制度改革释放的能量发挥达到极限,广大农民的自由发展再一次受到制约。进一步扩展广大农民的自由发展空间,保障新时期广大农民的各项经济社会发展权利及权益,需要国家再次向乡村社会赋权与放权,推动集体产权的深度分离与开放,以自由、权利保障及服务供给获得基层社会的认同与支持,增强基层社会的凝聚力与向心力,推动基层治理的现代化,促进社会和谐稳定发展。

**关键词:**集体产权;农民自由及权利;“国家—社区—农民”;产权开放;治理现代化

**中图分类号:**F320.1   **文献标志码:**A   **文章编号:**1671-7465(2016)02-0001-14

## 一、引言

社区集体经济是个体生存发展的重要保障,社区集体产权制度直接关系着农民的经济社会权利及自由发展状况,“围绕着以农村土地制度为核心的集体产权结构及其治理,对农民生活及社会和政治及经济结构具有决定性的影响”<sup>[1]</sup>。社区集体产权制度的变革与发展背后也反映着国家、村庄集体、个体之间关系的调整与变化。如袁方成就指出,“以村庄土地集体所有制为基础的社区产权的深刻变化,是社区制代替村委会制的重点所在。乡村集体产权的改革与变迁,正在重新构建农民与集体、政府之间的权利关系,也将对乡村社区组织和权力结构发挥重要影响。”<sup>[2]</sup>有学者对我国农村集体产权制度的改革轨迹进行了探讨,指出“推进农村集体产权制度改革,需要在成员资格认定、规范股权管理、完善治理结构、培育发展产权市场以及调整完善现行法律法规和政策规定等方面加快试点试验”<sup>[3]</sup>。张晓山则主张“从协调中央政府与地方政府之间、政府与农民之间的利益关系入手,改革与完善农村集体经济体制”<sup>[4]</sup>。欧巧云则从

收稿日期:2015-10-09

**基金项目:**国家社会科学基金青年项目“社会流动背景下的农村社区协同治理体系建设研究”(13CSH031);中国博士后科学基金特别资助项目“转变社会中的农村社区治理体系现代化研究”(2015T80112);中国博士后科学基金面上资助项目“城镇化中的农村社区治理研究”(2014M550776)

**作者简介:**李增元,男,中共中央编译局博士后,曲阜师范大学政治与公共管理学院副教授,硕士生导师,山东新农村建设研究中心研究员。E-mail:934272667@qq.com

产权的视角对我国农村土地制度的变迁进行了考察分析,展现了中国农地制度变迁的脉络,表明了我国农村土地制度的产权愈加明晰与稳定。<sup>[5]</sup>总体上来看,当前对农村集体产权制度的探讨多集中在其发展轨迹、改革思路等方面,以社区为载体,将集体产权改革与农民的经济社会发展权利及自由发展状况结合起来进行研究的并不多见。

实际上,在社会转型发展中,农村社会更加开放、流动,集体与农民个体之间关系变得更为复杂,农村集体产权制度与农民自由发展之间的矛盾在实践中逐步凸现出来。当然,“农民自由”是一个宽泛的概念,呈现出实体性与价值性并存的特征,不过,农民自由与农村经济社会发展权利有着内在联系。从宏观上来看,它是指作为整个群体的农民,从既有的农村封闭性社会结构束缚中解放出来,不再依附于既有乡村社会结构,能够在城乡之间、乡村社会之间自由迁徙、居住及就业,在流动中能够享受原有集体经济利益的权利、享有完整产权并自由处置个体财产的权利,同时不再受到城乡二元制度的束缚,在流动中与城市居民一样享受同等的公民身份、公民权利及公民待遇,能够平等、自由地获得生存、发展的机会,更侧重于农民的自由生存发展。<sup>[6]47-48</sup>从具体实践来看,农民自由重点指在社会发展变化中,农民经济社会发展权利的保障及自由发展空间的扩展。在现实中,广大农民生活在以农村集体产权制度为核心构筑的基层社会结构中,农村集体产权制度的运行及变迁直接影响着农民经济社会发展权利及自由发展状况。由此,本文对这一问题展开研究,探究两者之间的关系,并对现代化进程中如何保障农民的自由及权利进行思考。

## 二、计划经济时代:集体产权合一及其对农民的束缚

在经过互助组、初级社、高级社三个阶段之后,我国正式确立了以“政经社”高度合一为主要特征的人民公社制度。为完成国家的发展目标,政府借助于自身的政治权威,颁布一系列政策法规,实现对农村集体财产的高度控制,形成了高度封闭的集体产权体系,农民的生产、生活自由受到严重束缚。

### (一) 集体产权“封闭、合一”的特征

受我国近代以来重农抑商及小农经济的历史传统影响,建国初期,我国工业基础异常薄弱,无法完成快速实现工业化的目标。为此,在1951—1958年之间国家在农村地区开展了合作化运动,并最终构建起了人民公社大集体。在此期间,国家通过统购统销以及其他“牺牲”农民利益的措施掌握了大量的社会资源,实现了对基层社会的有效控制。党和国家对农村进行改造后,农村集体产权呈现出高度封闭、合一的特征。在土地方面,初级合作社阶段,土地等生产资料仍然属于农民私有,但是农民将生产资料的经营权、占有权、收益分配权让渡给了集体,而农户仅享有生产资料的所有权、收益权、剩余处置权;到了高级社阶段,消除了生产资料私有制,土地等生产资料完全归集体所有,农民失去了土地所有权和资本收益权;随着人民公社制度的不断强化,农民所享有的土地权益难以得到有效保障,公社集体成为土地产权的完全占有者,农民成为仅享有公社社员身份的生产者。在集体资产方面,人民公社时期“三级所有,队为基础”的制度明确了集体资产的归属。此时的生产大队拥有集体财产的所有权、占有权、使用权、经营权、收益权,以及部分集体资产收益处置权。总体上来看,人民公社时期,生产大队及背后的公社是农村集体产权的绝对占有主体。当时的农业生产在很大程度上受国家支配,当然,生产什么,如何生产,生产多少并非由生产队自己决定,而是受公社党委决定,所以生产队所拥有的集体资产的使用权与经营权是不完整的。

### (二) “封闭、合一”产权制度对农民的束缚

在特定的历史时期内,高度封闭、合一的集体产权对于维护当时的社会稳定,实现对基层社

会的机械整合发挥了积极作用。与此同时,我们也看到,这种由国家在特定时期建构出来的集体产权制度对广大农民的自由生存发展产生了较大的束缚。

第一,对农民生产经营自由的束缚。1953年国家为了消除日益严峻的粮食危机,制定并实施了一系列粮食统购统销政策,粮、棉、油等主要农产品都开始实行国家垄断经营,广大农民没有决定的权利。与此同时,计划经济时代的共有共产使广大农民失去了对生产资料及其他集体财产的占有、使用及经营权,“国家通过对土地的调整,逐步建构起个体对国家政权的认同”<sup>[7]</sup>,制度化地消除农民心中的离心力。农民的生活生产也受到种种限制,如“规定自留地和家庭副业收入不得超过农民收入的一定比例,限制自留地的经营品种,社员经营自留地只能用早晚工余时间”<sup>[8]</sup>,广大农民成为捆绑在土地上的生产者。相应的合法权益无法得到任何有力的保障。

第二,对农民流动自由的束缚。建国后,为推行工业化战略,广大农民被束缚在农村土地上劳作,不能自由流动。1962年12月,公安部更是发出了《关于加强户口管理工作的意见》,指出“对于农村迁往城市的,必须严格控制;城市迁往农村的,应一律准予落户,不要控制”。另外,城市粮食供应制度也成为阻碍农民自由流入城市的重要屏障。户籍制度和统购统销制度将农村人口严严实实地挡在城门外,人民公社对社员的严密控制则把农民紧紧地束缚在土地之上。与此同时,每个社员隶属于不同的生产大队,生产大队之间具有明确的产权边界、地域边界及人员边界,个体不能跨越社区边界自由流入其他社区。

第三,对农民财产、劳动收益支配、处置自由的束缚。从互助组到人民公社制度的演变过程,也是集体不断削弱个体农民财产、劳动收益处置自由权利的过程。随着农民私人财产不断向集体聚拢,私人财产公有化程度不断提高,农民对于自身财产的支配权也不断弱化。到人民公社时期,一切农村经济财产,包括农民的私有财产都归人民公社集体所有,名义上所有财产属于集体,农民是集体的一员,但农民没有任何权利。另外,农村集体的产品都被国家“统购统派”了,农产品价格由国家说了算,“卖”多少由国家定,且由国家下达生产指标。国家强行以很低的价格收购农民全部剩余产品,不仅极大地打击了农民的生产积极性,也使农民的利益遭受巨大损害。

第四,对农民自治权利的束缚。在传统社会,农村一直享有较高的自治权利,国家权力从未对农村进行较为直接的行政控制。然而,人民公社时期,作为一级政权组织,人民公社通过其与生产大队、生产队之间的准行政关系,对农民、农村进行严密的监督,农村被行政化、政治化,农民自治权利逐步被剥夺。首先,公社社员身份具有强制性和终身性,农民失去了自由退出人民公社的权利。其次,公社社员身份决定了农民个体的生产、生活以及交易行为都要受人民公社的管制,农民失去了自治权利。另外,农民的一切行动都受到党组织的控制。“被国家建构起来的农村集体,本身并没有自主选择权,几乎完全听命于国家权力的掌控,集体事实上成为国家的特殊代理人。”<sup>[9]</sup>人民公社制度一方面在稳定农村社会秩序的同时,另一方面却极大地侵害了农民的自治权利和自由。

总体上来看,在计划经济时代,国家在特定的农村集体产权制度基础之上,建构了一套完善的基层社会控制方式。集体产权制度形成了国家、社区集体与个人之间的特定关系,国家以农村集体产权制度为基础构筑出了一个封闭、单一的乡村社会结构,每个公社社员都被固定在农村土地上从事生产劳动,每个公社社员都具有明确的身份及隶属关系,各种行为及自由受到严格限制,无法按照自我意志进行自由活动。

### 三、改革开放后:集体产权分离及其对农民自由的扩展

改革开放后,随着经济体制的转换,农村原有的一套治理制度已经难以适应现代社会发展

的要求,农村改革迫在眉睫,经济改革成为农村改革的先导。由此,党和国家启动了以家庭联产承包责任制为核心的农村经济改革,逐步向基层社会下放权力,这个过程推动着国家、社区与农民关系的变迁。随着家庭联产承包责任制的实行,农村集体产权逐步发生分离,在产权分离过程中广大农民实质性地获得了集体产权某些方面的权利,农民的自由发展权利得到了更大程度的保障。

### (一) 集体产权分离及其运行特征

家庭联产承包责任制确立,农村集体产权改革全面展开,村集体及村民都获得了较大的自主权。它预示着封闭、合一的农村集体产权制度开始发生产权分离,广大农民开始实质性地获取某些方面的权利。一是土地的所有权与使用权、经营权开始分离,广大农民获得了使用权与经营权。改革之后,通过与集体签订合同的方式,农民获得土地的使用权,土地的经营权也同时由集体过渡到农民手中,广大农民获得了自由、经营发展权利。二是农民获得了全新的收益方式,即“包产到户”与“包干到户”。通过包产到户与包干到户,广大农民拥有了自主经营生产及支配权利,在履行好相关义务的同时,农民有权自由处置自己的剩余农产品,广大农民的积极主动性被充分调动起来。三是农民享有对自己劳动力的支配权,不再受到村集体严格限制的行动自由及其经济发展模式的支配,可以自由退出村集体,自由选择职业等等。总的来说,与人民公社时期相比较,家庭联产承包责任制下的农民获得了较为充分的生产、生活自由,同时由此带来的农业生产的发展也在一定程度上改善了农民的生活水平。

在市场经济的深入发展中,农村集体经济所处的内外环境不断发生变化,农村集体产权也逐步深化改革,承包权与经营权进一步分离,农民的生产自由、流动自由以及相关财产权进一步得到保障。首先,承包权与经营权的分离使得农民对土地的使用与处置更加灵活。农民可以根据自身意愿,通过与其他农民签订合同承包土地给他人,或与其他农民或外来投资者签订租赁合同转让土地承包经营权获取租金。其次,承包权与经营权的分离进一步强化了农民的择业自由以及流动自由,农民不再被捆绑在土地之上。另外,20世纪80年代后,乡镇企业发展迅速,农民的集体财产权利进一步丰富与完善。改革开放后,家庭联产承包责任制确立,农民生产积极性提高,农业生产率大幅提升。生产率的提高导致农村劳动力相对剩余,同时政府政策开始向基层经济倾斜。在市场经济发展阶段,乡镇政府也获得了较大的经济自主发展权,经济发展环境良好。另外,人民公社时期,有些社队有社队企业,这些为后续的集体经济发展奠定了基础,在市场经济发展背景下,诸多农村集体借助市场机制开始发展乡镇企业。乡镇企业作为农村集体经济的重要组成部分,以其灵活的发展形式,进一步壮大了农村集体经济,增加了村集体经济组织成员的财产收益,改善了广大农民的生活条件及生活质量。

### (二) 集体产权分离背景下的农民权利及其自由发展状况

改革开放后,集体产权分离,尤其是农村承包经营土地的所有权与经营权的分离,赋予了农民更加充分的财产处置权与财产收益权,农民获得了充分的生产自由,重新掌握了自身劳动力的支配权,农民的生产自由、生活自由、择业自由、经济自由权利得到了较大程度的保障。

第一,自由生产经营权的获得。随着农村集体产权改革的不断深入,土地等生产资料的所有权与经营权分离,农民的生产自由得到强化。如果说家庭联产承包责任制下,土地所有权与经营权的分离使得农民能够决定如何在土地上进行生产的话,那么当下承包权与经营权的分离则使得农民能够决定如何处置土地。承包权与经营权的分离,促进了土地权责进一步明晰,实现土地的自由流动与优化配置,使农民可以自由租种他人土地,或者自由将土地转租给其他经营主体,维护农民的生产自由与经营自由。

第二,经济发展自由得到维护。改革开放后,随着集体产权改革的进一步深化,在土地所有权与承包经营权分离基础上,承包权与经营权逐渐分开,经营权进一步物权化,农民可以通过将

土地的经营权转给其他农户或承租者,自由转租土地,同时保留土地的承包权。没有意愿继续务农的农民,可以通过将土地转租给其他经营主体解放自身劳动力。通过自己掌握的承包经营土地等可以自由发展经济产业,自由从事各种行业。同时,承包权与经营权的分离,也避免了因农民进城务工、土地长期抛荒而使村集体经济组织自行回收其土地承包权及其他村集体财产权利的现象,切实维护了广大农民的经济自由。

第三,民主自治权得以确立。改革开放后,农村重新进入村庄制时代。此时的村庄与过去相比,性质发生了较大变化,改革开放后的村庄既是一个社会生活共同体,还是一个集体经济共同体,同时还是一个群众自治性共同体。广大村庄成员拥有经济组织成员、村庄成员两重身份。在集体经济支撑下,广大村民在村党支部领导下,以村委会为载体,以“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”四个民主程序为基础开展自我治理活动,广大村民成为村庄的当家人,民主政治权利得到较大程度的保障。

第四,社会发展权得以巩固。20世纪80年代后乡镇企业的迅速发展,村集体资产收益不断增加,村集体具有更加充沛的资源从事改善农村社会生活环境、提供社会基本保障及其他公共服务等社会治理职能。村集体财产收益的增加,为完善村内基础生活设施提供了资金支撑,如修桥补路以及其它生活娱乐设施的建设等。同时,各村还根据自身实际情况,拿出一部分集体资金,对生活贫困的村民提供社会救助,对村内老人提供养老金,或者提供就医就学等公益性服务,从根本上维护了村民社会发展权利。

第五,自由流动成为新常态。家庭联产承包责任制度实施以来,农民重新获得了自身劳动力支配权,一定程度上实现了活动自由,可以根据自己的意愿自由流出社区到其他地方生活与居住,不再受到村集体的硬性束缚。另外,在农民的就业自由方面,广大农民可以在农村从事农业种植工作,也可以根据自己的实际情况,将土地转包给其他农户经营,根据个人的意愿从事其他非农产业。正是在此背景下,在城市化及工业化推动下,随着各种城乡二元制度的破除,大量农民得以自由流入城市地区,在区域之间、职业之间进行自由选择,逐步实现了身份及职业的自由转化。广大农民的自由流动,既顺应了农业的规模化发展趋势,又充分发挥了农村剩余劳动力的市场价值,为我国第二、三产业发展提供了坚实的劳动力支撑。

总的来看,改革开放后,家庭联产承包责任制的确立,开启了我国新一轮的集体产权改革。随着国家向基层社会放权,基层社区成为集体产权的所有者,社区居民凭借社区成员身份获得了一定程度的集体产权的经营使用权,集体产权的高度封闭性、合一性被打破,这一改革打破了农民在人民公社时期的生产与生活方式,极大地保障了广大农民的经济、社会自由权利,激发了农民生产积极性,推动我国农村社会进入了快速发展阶段。不难看出,改革开放后,集体产权制度的改革体现着国家向基层逐步放权与赋权,在放权与赋权过程中,国家与社区、村民之间的关系变得更为灵活与弹性,基层社会的活力逐步被释放出来,广大农民从原来束缚性的体制中得到一定程度的解放,并获得了较大的自我发展空间。

#### 四、社会转型期:集体产权“有限分离”下的农民权利及其自由发展的局限性

自21世纪以来,我国社会发展日益趋向流动、开放,市场经济进一步发展,整个社会处于大的转型变迁中。因此,国家与社区、农民之间的关系也需要作出重新调整。从建国以来国家治理基层社会的现实来看,集体产权是国家联系社区与农民之间的重要纽带,也是国家治理基层社会的重要基础。不过,值得注意的是,在不同的历史时期,国家的战略目标不同,面临的现实社会条件及基础不同,决定了治理基层社会的方式与机制也不同。整体上来看,自新中国成立之后,国家探索的一套现代化发展路径是以民主化、法制化、制度化、规范化为核心内容的现代

化,维护社会公平正义、促进社会和谐稳定、保障民众的合法权利及自由是现代化发展的重要目标。但是具体来看,现代化目标的实现是要在具体的场景中得以实践落实的。就从当代农村基层社会来看,在现代化发展中,农村社会发生了根本性变革,然而维护社会有序运行的各种制度体系在社会转型发展中的绩效逐步递减,并成为基层社会现代化发展的重要桎梏。与广大农民日常生产、生活密切相关的集体产权制度正是新时期阻碍社会转型发展及束缚新时期广大农民自由发展的主要障碍。从现实来看,由于集体产权分离的不彻底性,以及户籍管理制度等因素,导致农民的城乡流动受到限制,其村集体财产权利也会受到一定损害,外流农民的集体财产权利难以得到有效保障,社会开放中的农民行动自由受到束缚,经济相对封闭下的外来居民难以自由流入,无法实现跨越区域的经济自由联合经营等。

### (一) 农民应享有的集体经济的各种潜在收益及处置权利难以得到有效实现

集体经济是广大农民生存发展的重要基础。在计划经济时代,农村一切经济资源实质上都归国家所有,国家通过人民公社及社区对集体经济进行统一管理,在这个时期,计划性的指令性政策直接决定着集体经济的发展方式。集体经济在国家的指令性计划下运行,一大二公的特色使集体经济更多地不是追求经济发展效率及利益最大化,而是追求公有化及个体的平等化,集体经济的潜在价值被计划经济体制所扼杀。改革开放后,指令性的计划经济体制让位于市场经济体制,市场经济是以资源、要素的自由流动与优化配置为基础的发展模式,市场机制追求公平性、效率性及效益化。一切潜在的价值都可以在市场经济机制中得以展现,作为由农村社区集体所占有的集体经济也不例外,集体经济的有效运行可以使其经济价值得到更好地体现,改革开放初期的江苏华西村、河南南街村正是利用了市场经济发展机制,使农村集体经济的各种潜在经济价值得以较好的发挥,充分保障了广大农民在市场发展背景下的各项经济权益。然而整体上来看,随着市场经济的深度发展,当前农村的各项集体经济的潜在价值并没有被真正激发出来,广大农民本应该享有的经济发展权利在新的历史时期仍然无法得到有效保障。如“在现行制度框架下,集体土地(包括农用地和建设用地)只有被征收为国有土地才能进入城镇土地市场,农村集体经济组织和农民只能得到按原用途计算的补偿费,由此产生的土地增值收益归政府所有”<sup>[10]</sup>。这就导致农村土地失去与城镇土地平等竞争的机会,无法顺利进入市场。同时,由于国家有权强制征收土地,而征收的土地进入市场后为政府带来了巨大收益,农民只能获取极少的补偿款。另外,由于农村承包经营土地的承包权与经营权分离并不彻底,或者上级政府或村集体仍然拥有干涉、支配村民承包经营土地的非法操作空间,导致农民不能按照自己的意愿对承包土地进行自由处置,一方面造成了土地资源的浪费,另一方面,在当前大量资本下乡进行规模化农业、特色农业发展的大背景下,土地无法自由流转阻碍了资本流入地区农业发展的转型,也损害了农民通过土地转租可能获取的收益。

与此同时,对于村集体企业以及其他集体资产,由于受到市场机制的限制,村集体经济组织管理经营不善等原因,也未能得到较好的发展。从现实来看,在保障公有制的前提下,集体企业或集体资产在市场化背景下如果实现与技术、人力资源、其他资本的有效结合与重组,能够避免计划经济体制下经济发展的缺陷,带来巨大的增值收益。然而,从现实来看,脱胎于计划经济时期的村庄集体经济在治理结构、运行机制上与现代市场运行机制并没有很好地接轨,同时缺乏相应的国家政策支持,无法按照市场模式自由运行。从外部体制,村级集体经济组织没有法人资格,在现实中不能以市场主体的身份参与经济活动。<sup>[11]</sup>这就直接剥夺了村集体经济组织自由进入市场的权利,很大程度上限制了其部分经济活动。另外,由于村集体企业技术落后,成员整体素质不高,削弱了村集体企业的竞争力,而村集体经济组织自身存在着诸多管理问题,加剧了村集体企业的贪污与村民集体资产收益的直接流失。这些都致使作为村集体经济组织成员的村民集体经济权益受到不同程度的损害。如何充分发挥村集体资产的市场价值,保障村民集

体财产权利迫在眉睫。

## (二) 外流农民的集体财产权及个体财产权难以得到有效保障

长期以来,农村基层治理一直沿用政经合一的治理模式,在特定的历史时期,“政经合一”体制在一定程度上促进了村级治理的稳定有序发展,在国家投入公共财政较少的情况下,基层村庄治理基本上靠村集体经济维持,政经合一无疑为村级治理提供了强大的经济支持,另外,政经合一使村民和集体经济组织的成员具有重合性,也便于基层社会管理。<sup>[6][155]</sup>在现实中,农民的集体经济组织成员身份,是取得各种集体财产权利的基础,而当前“经社合一”的乡村社会治理体制背景下,农民的村集体经济组织成员身份与其村民身份是密不可分的。农民集体所有权是以集体为主体单位所享有的排他性物权,这一权利体系通过身份制度将集体利益限定并在成员之间分配,使成员直接占有、使用并收益集体财产,村集体成员资格确立的宽严程度与能分享的成员利益多少关系紧密。<sup>[12]</sup>在村庄治理运作中,集体经济组织与集体社会组织的合二为一,基层治理中的政经不分,严重束缚着广大农民的权利及权益享受,并制约着民众的自由流动与发展。

自改革开放后,我国进入了现代化发展的新时期,社会从封闭走向开放,在城市化、工业化及市场化推动下,农村人口大量外流进入城市地区,长期脱离农村地区,并逐步实现了身份及职业的转化。但是大量农民从农村流出后,作为代行集体经济组织功能的村委会往往自行取消其村民身份,不再将其视为本村人。在“经社合一”的农村社会治理体制下,当农民村民身份被取消之后,他同时失去的还有作为村集体经济组织成员的身份。这一身份的消失给广大农民带来的是经济社会权利及财产的剥夺。从现实来看,一旦广大农民长期流出村庄,随即也就失去对村庄集体土地的承包经营权,村民的宅基地是按照一家一户的原则分配的,当村民因长期离开村庄居住而被村委会取消其村民资格后,也就失去了对集体经济组织所拥有的宅基地的使用权,附着于宅基地之上的房产等财产权益也就无法得到有效保护。与此同时,村庄集体经济组织所取得的集体经济收益也将他们排除在分红群体范围之外。作为集体经济,集体资产本身体现着农民的财产权利,集体资产的非农民占有及自由支配,集体经济利益在经济社会发展中的流失,实际上就是对农民经济利益与经济自由的变相侵害,也是对生产力的严重束缚。如果这些村民在城市也还未取得固定住所,那么他们便成了居无定所的“流动人口”。为此,有学者就曾指出,应通过立法明确组织经营性资产与非经营性资产及其权属关系、村级产权与组级产权关系、成员在社区集体经济组织存量财产上的关系和社区集体经济组织资本扩张管理制度、社区集体经济组织成员财产权流动制度、社区集体经济组织财产外部监督管理制度等。<sup>[13]</sup>另外,村集体经济组织的运行需要在村民的监督下来确保其合法合理运行,在社会转型过渡阶段,在社会流动背景下,需要不断更新组织成员构成并加强、完善管理。但是大量人口外流,且流出人口以中青年人为主,这就导致村落的空心化、老龄化更加突出,村集体经济组织的运行与管理得不到有效监督,也缺乏能人经营,在市场经济背景下,存在经营风险,往往经济效益不佳,经济收益较少。与此同时,在“村社一体”条件下,村集体经济受到政治的干扰,承担过多的社会管理和服务职能,失去稳定性和竞争力。<sup>[14]</sup>因此,总体上来看,滞后的产权制度设计已经很难适应现代开放、流动的社会发展的基本要求,产权制度的继续运作无法保障广大流动农民的集体财产权利及个人财产,同时,既有产权制度如果无法实现创新性发展,将会导致村集体经济效益下降,间接造成农村经济社会收益的减少。

## (三) 经济相对封闭给农民自由流出与外来居民自由流入带来困难

自古以来社区不仅是一个地域性社会组织,也是国家治理基层社会的最基本治理单元,建立于社区之上的户籍制度就是国家管理民众的基本制度之一。与此同时,在实践中,社区社会组织与社区经济组织是重合的。在人民公社时期,党政经合一的体制就使社区呈现出独特的性质,社区既是政治共同体,也是生活共同体,还是生产共同体,亦是经济共同体。社区代表国家

来管理社区内的集体经济。以经济公有制为基础形成的经济社会关系是个体与社区之间的重要关系,其背后所反映出的是国家与农民之间的关系。作为国家管理基层社会的单位,每个社区都具有明确的成员边界、土地边界、经济边界,集体产权边界也是村庄的成员边界。由此,每个村庄的集体经济都具有相应的成员主体,村庄之间基本上不发生内在交流。改革开放后,虽然家庭联产承包责任制及以此为基础形成的村民自治制度改变了人民公社封闭的社会结构及治理体制,但是改革开放后重建的村庄是在人民公社体制基础上建立起来的。与过去相比,改革开放后农村集体土地、资产、资金等集体资源分属于不同的村庄,村庄成为农村集体经济所有者,以户籍为基础每个农民都具有相应的村籍身份,村籍身份与集体经济身份是叠加的。由此,村庄呈现出较强的封闭性。值得肯定的是,以封闭性的集体经济为基础形成的基层治理结构发挥着一定的功能。首先集体经济组织对象具有确定性,经济受益主体具有明确的范围,在村庄治理中,集体经济成为封闭村庄治理的经济基础,集体经济为村庄公共基础设施建设、公益事业建设提供了资金基础,为村庄各项民生、社会事业建设提供了经济保障。但与此同时,集体经济的封闭性也导致村庄社会呈现较大的封闭性,村庄具有明确的组织成员边界,村庄排外、封闭的集体经济构筑了一个内在的封闭社会圈层,村庄内人员受集体经济的制约,无法自由流动,外来人员很难进入本地社区,参与社区的公共事务,在社区享有相关权利权益。而户籍制度及产权的封闭性也使广大村民形成了对村集体的依附关系,很难脱离集体单位,脱离集体单位则意味着集体经济利益的丧失。

值得注意的是,改革开放后随着经济体制的改革与深化,我国整个社会结构及社会形态都在发生深刻的变革,整个乡村社会被卷入现代化进程后,乡村社会的同质性、封闭性被打破,当前的社会开放性、流动性更强。资本的流动、资源的流动以及人口的流动,已经成为社会发展的新常态,农村社会人口的流出与流入也是这种大环境的一种体现。但是由于农村集体经济组织具有封闭性,以及受到社会管理体制等方面的限制,使得这种人口流动并不顺畅,长期自由流出将意味着经济组织成员身份的消失,可能意味着本该享受的村庄集体经济利益的消失,各项社会权利的被取缔。这种复杂的经济利益关系,使得农民在选择是否离开农村时陷入两难境地。这部分农民也就成了往返于城乡的“两栖人”、奔波于农业与非农业之间的“兼业者”。<sup>[5]</sup>同时,社会流动性、开放性加强,也使得大量人口流入农村。然而,基于村社合一的社会制度及经济利益连带性,外来人员无法真正融入当地社区。<sup>[14]</sup>首先,在农村的集体生活中,他们无法获得与当地居民平等的福利待遇,很难参与到当地的社会治理中去,自身的合法权利与权益也很难得到维护。其次,外来人口进入农村,尤其是在经济相对发达的乡村地区,他们获得了当地农村村民身份之后,就意味着他们也成为村集体经济组织的一员,也有权利分享集体财产利益,这直接损害了原住居民既得利益,也形成了外来人口进入当地生活的阻力,促成了愈加封闭的集体经济体系。

#### (四) 跨越村庄边界的土地、资本、技术、人力等多种要素结合的经济联合无法实现

近年来,随着新型城镇化建设的不断推进,新型农村社区建设也迅速开展起来。新型农村社区是新时期实现基层社会有机融合的重要推力。从现实来看,基层社会的融合不仅体现为打破村庄边界的人员生活居住的融合、心理及文化的融合,地域边界的破除,基层分割性的村庄治理组织的融合,还应该承载着乡村经济的融合。但是从现实来看,人民公社解体后,虽然公社管理体制向村庄管理体制转型,但是传统的党政经合一的基层社会管理体制并没有理顺。在乡政村治时代,村庄的治理结构继承了人民公社时期的部分遗产,由村庄权力机构掌握村庄集体经济,实行经社合一体制。经社合一体制使村庄权力主体掌握了对村庄集体经济的控制权,虽然这种基层治理运作方式一定程度上奠定了村庄治理的经济基础,并保障了全体村民对村庄集体经济形式上的共同占有,但是限制了市场背景下的村庄集体经济的深入发展。市场经济是以

追求利益最大化为基础的运行方式,市场经济背景下的各种要素是基于需求为基础的自由流动与自由组合,发挥各种要素有机结合后的效益最大化。在市场经济背景下,传统以家庭联产承包为基础的单户经营方式的功效已经发挥殆尽,由村庄权力主体经营集体经济的方式也已经无法适应现代社会发展的要求,村庄集体经济的发展方式也需要创新,需要在保障集体公有制的前提下实现经济运行方式的灵活化。

在市场经济背景下,按照市场原则,实现资本、技术、人力、土地及其他资源等要素的最优结合,是实现经济效益最大化的重要途径,也是农村经济发展的趋势。然而,从现实来看,实现经济的自由联合仍然存在诸多困难。就从当前推进的农村社区建设来看,由于不同村庄社会基础不同,经济条件不一,且部分村庄之间存在矛盾,每个村庄的权力主体掌握着村庄集体经济,村庄权力组织和集体经济组织没有发生实质性分离,致使新社区的经济融合较为困难,无法将各村集体资源进行重新整合,发挥其规模效益。从现实来看,随着农村市场化程度的加深,农村土地等生产要素蕴含着潜在的增值价值,然而基于传统的农业发展方式,土地的潜在经济效益无法得以体现,基于土地的农民经济收益无法提升。另外,随着市场经济的不断发展,乡村地区廉价的土地、劳动力对企业具有巨大吸引力,大量资本开始进入乡村地区,进行规模投资,推动农业产业化经营及现代化发展。比如外来资本进入农村进行规模农业生产、发展特色农业,以及乡村旅游等。外来资本的进入,既能够降低农业生产成本,实现规模经营,又可以通过吸收当地劳动力,增加村民的非农收入,提高其生活质量,达到“双赢”局面。但是基于当前集体产权制度的限制,社区集体资源呈现出较大的分散性,社区建设只是在形式上实现了对所辖村庄的硬性居住性及服务性融合。集体经济仍然分散在名义上的村庄集体经济组织手里,在产权不清晰及权利界定不明确的情况下,社区内部各类要素无法实现自由流动,土地、资本、技术、人力及其他资源等要素难以实现充分结合,社区的产业结构调整与升级也将很难实现,农村经济的巨大价值很难被激发出来,不仅不利于推动农村经济的现代化发展,也使农民的各项经济权及其发展自由很难得到保障。

总体上来看,在当前高度市场化与日益开放流动的社会发展趋势下,农民的经济社会发展权利及自由发展都面临着各种挑战。不难看出,这些自由发展权利之所以受到较大的限制,其根本原因在于既有的农村集体产权制度的内在束缚性,个体受制于传统的村庄集体,既有的基层治理的制度性规范约束着个体的自由发展。而开放与流动,大量农民从农村、农业中转出却成为市场化背景下的一个新常态。现代社会是一个开放的体系,个体是自我的、自由的、流动的,个体更加注重自我发展及权利保障。关系民众切身利益的集体产权制度是造成个体自由发展障碍的重要原因所在。改革开放后,正是国家对集体产权制度的调整,重新理顺了国家、社区集体与个人之间的关系,在产权制度的改革与调整中,基层社会获得了较大的活力,但是经过近三十年的发展,乡村社会以一种新的社会形态呈现出来,原来国家对集体产权制度改革调整给基层社会释放出来的活力已经发挥殆尽,原来较为弹性的“国家—社区—村民”关系在新的历史发展阶段再一次呈现出僵化性。在新的历史时期,个体与集体通过传统的支配关系被强行捆绑在一起,与现代社会发展相适应的现代契约关系没有确立,各种集体产权无法在市场经济发展背景下按照市场机制实现要素的自由流动与发展,各种产权权能的潜在经济价值难以发挥出来,广大农民本应该享有的各项权利无法得以实现。

新阶段的个体经济社会发展权利无法得到有效保障,个体的自由发展空间受到较大限制。

## 五、集体产权开放与治理制度重构:社会转型中保障农民自由发展权利及空间

从总体上来看,在经济社会的快速发展中,广大农民的自由发展空间得到了前所未有的扩

展。但是我们也看到,现代社会发展是一个对个体解放的过程,这个过程是将广大农民从传统性中解放出来,从既有的社会桎梏中解放出来,使个体能够获得更为广阔的自由发展空间及发展机会,获得更多的经济社会发展权利。不过,作为现实中的个体,是生活在具体社会场景中的,个体的一系列行为及活动都受到内外环境的高度制约。在现实中,社会制度为个体的行为提供了规范性指引。不过,总体上来看,社会制度内含着国家的价值目标及价值理念,并以一定的时代发展为背景。社会制度的运行如果滞后于社会的发展,将不仅无法推动现代经济社会的转型,还会给个体的发展进步带来诸多制约。就从当前现实来看,作为实践中的社会人,随着个体活动空间的扩展,社会机制的变革,个体的行为及活动已经受到诸多制约,成为新时期个体自由发展的重要障碍。

从当前来看,与广大农民日常生产、生活密切相关的集体产权制度具有一定的滞后性,无法保障个体经济及社会发展权利,束缚着个体的自由发展进步。与此同时,以集体产权制度为核心的一系列基层经济社会制度构筑了一个封闭的乡村社会结构,给现代社会中的个体造成了很大的束缚,也不利于城乡社会的一体化发展与社会融合的实现。在现代化发展进程中,持续性的保障民众的经济社会发展权利,为个体的自由发展创造更好、更便利的条件与环境,需要国家对集体产权制度进行深度改革,赋予基层社会更大的自主发展空间,以农民自由、权利保障及服务供给获得基层社会的认同与支持,提升对基层社会的治理能力,增强基层社会的凝聚力与向心力,构造一个和谐、稳定的基层社会。

第一,推进集体产权深度分离与开放,分类处置不同类型集体资产,保障集体经济组织成员在市场背景下的合法经济权益。现代社会发展推动着农村社会的结构性变迁,在社会变迁与发展中,广大农民的职业也开始发生分化。从现实来看,大量的农民进城或留在农村从事非农产业。似乎对于诸多经济欠发达地区来说,农村集体经济也相对较为薄弱,集体经济对他们来说并没有什么价值。但是我们也应该看到,对于经济发达的地区,集体经济具有很大的增值空间及增值价值。然而,传统治理模式下各种集体资产大统一管理,并且由村委会代行管理,致使村委会不仅村庄社会管理与服务精力不足,同时集体经济也发展不好。改革开放三十多年来,农村的市场化程度越来越高,市场运行机制在农村各种领域中逐步体现出来,经济领域尤为明显。在推进政经分离基础上,保证集体经济的独立运行是现代农村经济发展的根本方向。经过政经分离后,在明确集体经济成员身份后组建农村集体经济组织,不仅能够明确集体经济收益的成员分享边界,也有利于破除乡村社会由集体产权不清晰带来的对外来群体的排斥。作为由集体成员构成的集体经济组织的设立,不仅能够保障原来农村集体经济的集体性质,还能够使各类集体经济结合市场机制运行,促进相应的经济资产增值并产生相应收益,从本质上改变原来传统计划经营的模式,是现代社会保障集体经济组织成员经济收益的根本方法。

具体来看,推进集体产权深度分离,使集体产权走向开放,并按照不同类型集体资产性质进行分类处置,是集体产权改革的重要方向,是提高集体经济管理效率、实现集体资产增值保值的必要措施。也是保障集体经济组织成员在市场经济背景下合法权益的重要途径,是新时期保障农民经济利益及经济自由的重要方式。经过集体产权的深度分离后,明确不同产权属性及权能,对于农村建设用地,在保障集体经济组织权属不变的情况下,政府赋予其一定权利,准许其按照市场准则进行住房建设,使农村建设用地的潜在经济价值得以体现,使广大集体经济组织成员的经济利益得以保障。对于农村承包经营土地,在保障集体所有权的基础上,进一步推进承包权与经营权、使用权的深度分离,在确权认证基础上,确保承包经营者有权自由转让承包经营土地的经营权与使用权,并受到法律的保护,任何政府部门、集体组织及个人都不能随意收回、剥夺法定期限内的个体承包经营土地,对于侵权行为要受到法律的惩罚。在当前大量资本下乡,进行规模化农业、特色农业发展的新阶段,保障农民通过合法手段自由转租、转包承包经

营土地,通过资本、技术、人力、科技等要素的结合,提高土地利用效率及增值空间,使土地承包经营者从中实现经济收益。对于村集体经营性资产,如集体企业等,积极进行市场化改造,按照市场准则对自身管理制度、生产经营制度进行完善,逐步提升市场竞争力,保障集体经济成员的经济效益。对于集体拥有的出租房屋、厂房等,通过市场机制,提高其收益。

第二,加快集体经营性资产的量化与股份化改革,保障集体成员主体的经济收益权及自由处置权,促进要素的自由流动与经济融合。农村社会越大程度上受到市场经济的影响,市场经济机制在农村各个领域中的作用将越大。自改革开放以来,市场经济首先使农民的职业身份及从业结构发生变迁,并不断改变着民众的交往及行为理念。与此同时,市场经济也不断塑造着农村经济发展的模式,使原本的经济关系、利益矛盾变得更为复杂。加快农村经济结构的调整与转变是现代社会治理发展的新要求。就从农村经济构成来看,集体经营性资产是市场化背景下具有重要增值空间的一部分资产,改革开放后,诸多地区正是抓住了市场机遇,使集体经济的盘子越做越大,集体经营性资产收益巨大。然而,由于村集体成员主体的界定不清晰,集体经营性资产产权主体不明确,集体成员主体对集体经营性资产拥有的相应权利模糊不清,致使集体经济成员看似对集体经营性资产人人有份,实则无份,随着集体成员身份的变化以及生活居住场所的变化,其对集体经营性资产的分享权利经常会被剥夺,名义上的集体经济组织也经常利用各种机会侵占经营性资产收益,给个体的自由流动带来较大困境。另外,经营性资产产权的不清晰,也不利于充分利用市场机制实现要素的自由流动,推动经济效益的最大化。

在市场经济背景下,加快集体经营性资产的“股份化”,引导改革后的集体经营性资产逐步按照现代方式经营发展,是切实保障农民经济权利的重要基础。村集体经济的“股份化”管理能够极大地提高集体资产管理效率。“股份化”管理模式可以明确集体经济的分享主体,激发村民的生产积极性,进而实现集体资产的增值保值。“股份化”管理模式使得集体收益分配有所依据,集体经济组织可以从中提取相应的公益金或者公积金,但是其提取比例有明确的法定性,其他的收益是根据集体经营性资产的受益人所持的股份进行分配,这就有利于改变当前集体收益分配不均的局面。通过对经营性资产的股份化改革,农民可以通过股份合作制的方式将自己的产权入股分红,长期享有财产收益。<sup>[15]</sup>村民根据所持有集体资产多少,获得相应的集体资产股份,而集体资产股份便是村集体收益分配的直接依据。通过“股份化”管理模式促进集体经济运作的法制化管理,通过建立与现代市场经济发展相适应的现代法人管理组织及管理制度,提高对集体经营性资产的运行效率及规范性,避免集体组织的违法行为,保证增值空间。集体产权进行量化改革之后,集体经济与村民财产权利之间的关系走向法制化、契约化,个体不再被强行捆绑于集体组织,持股成员可以委托集体经济组织管理自己的股份,享受法定的分红,保证个体的自由流动及流动中的集体经济权益,广大农民不再被强行束缚在农村土地上,在获得收益分红的同时可以自由从事其他职业,也不再担心随着身份及居住地的变化使其享有的合法权利受到侵害。在一定条件下,持股者也可以根据自我需要自由转让所持股份。在明确产权边界及资本交易规则后,农村要素可以实现跨越村庄、跨越乡村区域流动及经济联合发展,在条件合适的农村地区,可以将资本、技术、人力、土地及其他要素有机结合起来,通过现代企业管理方式,推动农村经济的深入变迁与发展模式的提档升级,从深层次上提升广大农民的经济发展空间及收入水平。与此同时,集体经济的股份化改革,通过明确经济收益分享边界,也避免了在社会开放、流动背景下外来人员的进入困境,破除了造成社会内在隔离、排斥的制度性障碍,有利于促进整个社会融合。

第三,在确保农民经济财产权利的同时,保障进城农村居民在流入地平等地享受各种自由发展的权利及待遇。正如齐格蒙特·鲍曼所说,现代社会是一个流动性社会,这种流动不仅体现在空间地域之间,还体现在职业身份之间,它所体现的是整个社会结构性变迁。就从当前我

国社会发展来看,社会的流动更多地体现为民众空间之间的流动以及生活、居住场所的变化。特别是对于广大农民来说,自改革开放后,在经济体制的冲击下,大量农民开始离开乡村社会,这种流动趋势自21世纪以来变得更为明显,在工业化、城镇化及市场化的有力推动下,传统意义上的农民正在发生革命性的蜕变。在流动与开放中,有一部分农民长期脱离农村进入城市,并长期在城市生活与居住,成为新时期的产业工人,为国家的现代化发展作出了重要贡献。然而,值得注意的是,农民在这种由农村到城市的流动过程中,其在农村本应该有的经济社会发展权利无法得到有效地保障,与此同时,他们在城市长期的生活、工作中,在所居住地的政治权利、社会福利,以及其他经济社会发展权利往往也是缺失的,“农民工”“二等公民”等称谓正是由此产生的。在受到制度性歧视的同时,长久以来实行的二元体制也使广大城市居民对农村居民形成了较大的心理排斥,进城农民基本上与城市居民并没有太大的交集,大量进城农民居住在城市非核心地带,外在融合下的城市基层社会内在是隔离的,并呈现出圈层分布结构,其公平公正权利的享有缺乏相应的制度保障及外部环境。

因此,保障现代化进程中的农民自由发展权利,还必须从统筹城乡一体与城乡社会融合发展的角度进行通盘考虑。在确保农民经济财产权利的同时,保障流出农村居民在流入地的各种自由发展权利及待遇,是新时期巩固扩展广大农民经济社会发展权利的重要内容。首先,应构建开放性的基层治理制度,促进城乡基层民主一体化。在开放与流动中,现代城市社区也日益成为城市居民、农村居民共同居住与生活的场所。城乡基层社会都是国家治理的平等单元。在政治民主发展中,城乡居民无论居住场所如何变化,都应该享有同等的政治权利及待遇,这是作为现代公民应该享有的基本政治权利。与此同时,作为城市社区的一份子,城乡外来居民都是社区平等的居民,应该具有同等的参与社区自治的各项政治民主权利,以及参与社区公共活动的平等权利及待遇。其次,构建城乡社区基本公共管理与服务一体化治理制度。作为国家的公民,城乡社区居民应该具有同等的地位、权利及待遇,这种因制度分割造成的城乡居民的不平等是对广大农村居民自由发展权利及权益的剥夺。在开放与流动中,应切实保障农村居民在流入地能够平等、公平地享受国家提供的公共管理与公共服务,不应使分割、不对等的治理制度成为农村居民享受平等权利的重要障碍。因此,应保障进城农民在所居住地能够享受相应的医疗、社会保障、就学、就业及居住制度,真正以制度的公平促进个体的自由全面发展,推动社会的融合与发展。

第四,在集体产权改革基础上,破除乡村社会的封闭性,构建以在乡居民为基础的公共管理与服务,促进社会自由流动与有机融合。正如前述分析所指出的,自新中国成立后,集体产权制度一直是国家管理与控制广大农民的重要途径。在建国初期的短暂时期内,国家在土地改革中曾将土地分配给广大农民,但是农村土地私有化之后带来了一系列的社会问题,也不利于党和国家对基层社会管理。另外,更为重要的是,土地产权的私人化既违背了社会主义的根本原则,也不利于国家对分散农民的有效控制,国家逐步通过对集体产权的改革将广大农民集中起来,集党政经于一体的人民公社是国家控制与管理农民的重要组织载体。在此背景下,广大乡村社会成为一个同质、封闭的社会结构,不过,值得注意的是,这个时候基于其他配套制度的产生,城乡之间是不流动的。不过,改革开放后,随着城乡二元体制逐步松动,整个社会的封闭性被打破,在经济的刺激下,城乡社会流动加快,城乡社会的融合性增强。在体制性变革中,国家虽然对农村集体产权制度进行了一定的变革与创新,基层社会获得了一定的自主性,在赋权与放权中,广大农民的经济社会发展权利得以扩展。但是总体上来看,集体产权制度的改革与社会深刻变革呈现出非协调性,集体产权制度改革滞后于社会的发展进步。由此,在社会的发展进程中,以集体产权制度为核心的基层社会制度构造出了一个内在封闭的乡村社会结构,城乡居民形式上实现了居住、生活地域的自由流动,职业身份的自由转换,但是封闭、排外的制度却内在

地阻碍了社会的发展进步,个体的自由发展。多元主体共同居住生活在乡村社会,但是社区居民之间的社会交往却呈现出不同的圈层,有不同的认同单位,整个乡村社会是离散的,城乡社会也呈现出不平衡发展状态。在新的历史时期,广大民众的社会发展权利无法得到有效的保障与落实。

通过对集体产权制度进行深度改革,实现政经分离,理清村庄集体经济组织与村庄社会之间的关系,实现集体经济组织与社会的分开。由此,就可以破除原来经社一体带来的基层社会封闭与排外,通过集体产权的深度改革,将集体经济组织逐步转变为有明确产权边界、人员边界的特定农村经济组织,并按照市场机制运行。通过对集体产权制度的改革与创新,村庄社会的内在封闭性也会被打破,村庄将会逐步转变为真正意义上居民的生活居住单元,而非经济单位,村庄社会的容纳性、开放性得以体现。外来居民也能够自由流入乡村社会,乡村社会将逐步演变为由不同身份居民共同居住的新型公共空间。由此,必须为在乡居住居民的自由发展提供相应的条件与保障。在政治权利方面,应保障在乡居住居民平等的自治权利及政治自由,进行公平的政治参与。在社会保障方面,建立统一的社会福利保障制度,保障在乡居民能够平等地享受各项基本福利。在生活居住方面,逐步创新制度及制定相应政策,使流入农村地区的居民也能够购买农村房屋或通过合法渠道获取宅基地的权利,这不仅能够有序引导广大外来居民进入农村,激发农村经济社会发展活力,也能够盘活农村房产及宅基地等资源。同时,通过建立以居住人口为基础的登记管理制度,对在乡居住居民实行信息化管理,逐步形成与城市社区同等的管理居住制度,推动城乡基层治理一体化。总之,通过一系列的制度创新及治理改革,为进入农村居住的居民提供良好的生活发展条件,促进外来居民的社会融入与发展。

## 六、总结

农民问题的背后反映着国家与社区及农民的关系,国家对基层社会治理的态度及战略。自新中国成立后,党和国家就对农村基层社会进行了改造与重建,通过改造,形成了新型的“国家—社区—农民”关系,在这个关系中,国家通过基层社区有效管理农民,集体产权是国家控制社区、社区管理农民的重要维系纽带。在计划经济时代,受到国家和政府的计划和调控,基层社会的自主性较少,个体作为社区集体的一份子,受到国家的控制与管理,严重束缚了个体的行动自由及发展空间。改革开放后,随着体制性变迁,国家向乡村社会赋权与放权,乡村社会获得了对农村集体产权的实际运行权利,广大农民也由此获得了对农村集体产权改革中分离出来的部分权利,经济自由发展空间迅速扩展。“国家—社区—居民”之间的关系变得更为弹性与灵活,乡村社会发展活力得以展现。不过,在现代社会深入发展中,在工业化、市场化、城镇化及农业现代化的有力推动下,乡村社会飞速发展,原来农村集体产权改革所带来的边际效益逐步递减,广大农民经济社会发展权利及自由发展空间在逐步缩小。在新的历史时期,进一步扩展广大农民的自由发展空间,保障新时期广大农民的各项经济社会发展权利及权益,需要向乡村社会再次赋权与放权,给乡村社会经济发展注入新的活力。通过深化集体产权制度改革,将原来的农村经济剥离出来,以法律及契约为基础,按照市场机制运行,切实发挥产权的市场化价值,保障现代社会广大农民的经济效益及经济权益。由此,广大农民也将从集体产权的束缚中解放出来,获取更大的自由发展空间。在此基础上,国家可以重新理清与社区与居民的关系,将社区改造为公共管理与服务性组织平台,政府通过强化公共管理与公共服务,建立起与社区居民之间的联系,政府与社区形成合作治理关系。同时,社区也是居民自由居住与生活的公共场所,是自我发展的公共平台,通过参与公共活动提升自我认同感、归属感与凝聚力,在多元主体共同努力创造的良好环境与条件中为居民的自由全面发展奠定基础。

## 参考文献:

- [1]多省市强行撤村换取建设用地以扩大土地财政 二十多个省市农民正在被上楼[N]. 新京报,2010-11-02.
- [2]袁方成. 治理集体产权:农村社区建设中的政府与农民[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版,2013(2):1.
- [3]宋洪远,高强. 农村集体产权制度改革轨迹及其困境摆脱[J]. 改革,2015(2):108-114.
- [4]张晓山. 关于赋予农民更多财产权利的几点思考[J]. 农村经济,2014(1):3.
- [5]欧巧云. 从产权的视角看我国农村土地制度的变迁[J]. 农业考古,2009(6):330-332.
- [6]李增元. 分离与融合:转变社会中的农民流动与社区融合——基于温州的实证调查[D]. 武汉:华中师范大学,2013.
- [7]徐勇. 现代国家建构与土地制度变迁——写在《物权法》讨论通过之际[J]. 河北学刊,2007(2):60.
- [8]肖冬连. 中国二元社会结构形成的历史考察[J]. 中共党史研究,2005(1):30.
- [9]周作翰,张英洪. 农民与国家关系的演变模式及前景[J]. 湖南师范大学社会科学学报,2008(2):8.
- [10]叶兴庆. 从四个方面赋予农民更多财产权利[J]. 中国发展观察,2013(12):4.
- [11]张忠根,李华敏. 村级集体经济的发展现状与思考——基于浙江省138个村的调查[J]. 中国农村经济,2007(8):70.
- [12]戴威,陈小君. 论农村集体经济组织成员权利的实现——基于法律的角度[J]. 人民论坛,2012(2):20-21.
- [13]关锐捷. 加快农村社区集体经济组织立法进程的调研思考[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2012(5):81.
- [14]李增元. 开放、流动社会中的农村社区治理改革与创新[J]. 社会主义研究,2014(2):122.
- [15]曲福田,田光明. 城乡统筹与农村集体土地产权制度改革[J]. 管理世界,2011(6):44.

(责任编辑:宋雪飞)