

农民公民权发展的多重“差序格局”及其治理

□ 楚成亚

内容摘要 赋予农民公民权利，实现城乡居民权利平等，是和谐社会建设基础性的组成部分。改革开放以来，农民的公民权利获得了很大程度的发展，但呈现出多重“差序格局”，既存在不同类型权利的发展有先有后的“序列”，也存在不同区域的农民、不同阶层的农民权利实现方面的“差别”。从建设和谐社会的需要出发，应采取措施超越这种“差序格局”，推进不同类别公民权利的均衡发展，合理控制权利发展的区域差异，并兼顾农村精英与普通农民的权利发展。

关键词 农民 公民权利 差序格局 和谐社会

作者 楚成亚，山东大学政治学与公共管理学院副教授、博士、山东大学当代社会主义研究所研究员。（济南 250100）

基金项目 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“和谐社会构建中的理论与现实问题”（10JJD710006）

城乡关系问题是社会主义和谐社会建设的重大理论和实践问题。城乡关系变革的核心是推动农民公民权利的发展，打破公民权利方面的城乡二元结构。本文认为，当代中国农民公民权的发展呈现出一个多重的“差序格局”^①：权利种类逐步实现的“序”，不仅表现在城乡居民之间平等的法律权利、政治权利、社会权利和参与权利的实现存在差异，也表现在每一类权利内部许多具体权利的实现存在差异；权利主体逐步扩大的“差”，不仅表现在不同地区的农民的权利的实现存在很大的差异，也表现在农民内部精英阶层的权利的实现先于普通农民。采取相应对策，消除这种“差序格局”的负面影响，是建设和谐社会的内在要求。

推进不同类别的公民权利的均衡发展

英国社会学家马歇尔认为，18世纪是法律权利的时代，19世纪是政治权利的时代，20世纪则是社会权利的时代。^{〔1〕}美国社会学家亚诺斯基肯定了马歇尔指出的公民权利实现的“渐进顺序”的合理性并完善了权利分类，区分出法律权利（如财产权、迁徙自由等）、政治权利（如结社权、选举权、担任公职的权利等）、社会权利（如受教育权、社会保障权）和参与权利（参与社区事务、企业决策的权利等）等四种公民权利。他认为：“国家若适

度发展所有四种权利，并且按照法律权利、政治权利、社会权利、参与权利的顺序予以发展，则将使那些不这样做的国家更稳定，并使所有四种权利均得到更大程度的发展。”^{〔2〕}“未遵循马歇尔指出的权利顺序是有实际后果的，有的国家一下子跳到社会权利，要想回头再争取法律权利和政治权利，往往会遇到很大困难，其后果往往是出现广泛的滥用权利和民族悲剧。”^{〔3〕}中国学者王小章也认为，马歇尔所描述的公民权利实现序列是历史发展的基本趋势：市场经济呼唤消极意义上的身份平等和自由，从而产生了法律权利；而如果公民不享有政治权利，体现法律权利的的法律本身可能是片面的，因此政治权利作为法律权利的一种必要补充而出现；对于公民个人来说，法律权利和政治权利的实现是需要条件的，而这些条件在社会成员中的分布是不均匀的，因此就需要借助社会权利措施来矫正。总之，从法律权利到政治权利再到社会权利的发展是一个“符合逻辑”的过程。^{〔4〕}

改革开放以来中国农民的权利发展，并没有遵循马歇尔和亚诺斯基所描述的经典的权利发展“序列”，而是在法律权利和政治权利仍然残缺不全的情况下，参与权利和社会权利就已经闪亮出场。20世纪80年代中期，保障村民参与村庄事务的村民自治制度已经确立，并使得农民的社区参与权利先于城市居民的社区参与权利，成为改革开放以来农民公民权利发展领域的最大“亮点”。自2002年

中共十六大以来,国家又密集出台了一系列针对农村的社会政策,如取消农业税,推出农业综合补贴,全国农村义务教育免费,全面推进新型农村合作医疗体系和农村低保。虽然农民仍然与市民的福利水平存在差距,但国家通过“多予”“少取”双管齐下,使农民的社会权利有了实实在在的发展。

农民参与权利和社会权利的发展对和谐社会建设起到了积极作用,但“颠倒”的权利发展序列也的确产生了一些负面影响:由于农村集体土地所有制性质的模糊性和农民土地权利的残缺,村干部具有一定的以地谋利的空间,从而使村民自治陷入了“有民主选举,无合法性提高”^[5]的困境,导致了农民参与权利的扭曲;农民结社权利的缺失约束了其谈判地位,使农民难以主张和保护自己的正当权益,并引发较为激烈的矛盾和冲突,从而在某种程度上抵消了社会权利发展所产生的正面效应;单纯靠社会福利获得政绩合法性的空间是有限的,一旦出现经济增长放缓、财政实力下降的情况,国家就可能面临更大的政治风险。也就是说,社会权利的单方面突进可能会给社会和谐埋下隐患,而不是带来人们所预期的稳定。要克服这些负面作用,就需要推进不同类别的公民权利的均衡发展。

第一,为了使农民成为农村社会中真正独立的民事权利主体,应赋予农民永久的完整土地物权,以克服当前农民土地产权残缺的弊端。应允许农民将土地承包经营权进行抵押,使农民能更充分地实现与土地权利相联的潜在经济机会。还应强化农民对宅基地的权利,使农民享有与城市居民同等的房产权利。

第二,应当保障农民的结社权利,使农民能够建立主张和保护自身权益的组织。农民组织能够促使政府对农民需求给予有效的回应,并在组织内部发挥规范作用,约束农民的非理性抗争行为。应当自下而上地发展农民组织,可以先在村一级建立基层农会,在基层农会得到巩固以后,再逐步扩大其政治活动的空间。

第三,应当更理性地推进农民社会权利的发展,避免权利“大跃进”。给予农民更多的社会权利当然是德政之举,但要把好事办好,一是要根据经济条件科学规划,避免过快提高农民的社会福利预期,因为群众的期望值与社会的经济水平相适应是建立稳定政体的条件;^[6]二是要强化政策执行,坚决把国家政策已经赋予农民的政策性权利变为实然权利,社会权利虽然不是具有规范效力的权利,但如果已经承诺的福利不能实现,同样会引发人们的怨恨。

合理控制权利发展的区域差异

我国是一个地区发展差异比较大的国家,城市之间也存在小城镇、中小城市、大城市、特大城市的规模差异,

以及直辖市、副省级城市、地级市、县级市等的行政级别差异。这些差异使得农民公民权利的发展,也呈现出相应的区域差异的特征。

本地农民工与外地农民工的权利实现程度存在差异。在地方分治结构下,地方政府只对所辖行政区的城乡居民的公共事务承担责任,“统筹城乡发展”的考核也是以行政区划为单位的,其工作目标是“本乡”与“本城”的统筹。所以,城市中的农民工及其权利是有本乡农民工和外乡农民工之分的。一个地方的城乡统筹会优先考虑本地农民工的权利,而非外地农民工的权利。所谓城乡统一户口登记、建立城乡统筹的就业制度等,“乡”其实主要是本省、本市的“乡”。许多管理者认为,为农民工提供社会服务是流出地政府的职责。^[7]降低进入小城镇的门槛,绝大多数地区也都是针对当地农民的,而大量的跨省流动的打工者仍然不能得到城镇户口。^[8]因此,本地农民工和外地农民工在权利实现上存在一定的差异,农民工的许多权利在其所在省或市更容易实现。例如,有关调查发现,与湖南和黑龙江两省相比,浙江省的农民工落户比例相对较低。在湖南和黑龙江的6个城市,80%以上的农民工子女在公办学校就读,而浙江许多地市的教育部门对接收农民工子女持消极态度。造成这一差异的重要原因是在浙江等地打工的农民工80%~90%来自外省,而湖南和黑龙江两省被调查的城市农民工约70%~80%来自本地。^[9]

不同地区的本地农村居民社会权利的发展水平也存在差异。在地方分治结构下,某地城乡统筹的实施成本相当一部分是由当地财政承担的,所以在不损害市民利益的前提下发展农民权利尤其是需要政府出钱的社会权利,必然受制于本地的财政实力和本地人口的城镇化水平。那些工业化水平高、城镇化率高的地区,其财政实力较强,农民人口比例较低,因而有条件发展本地农村的教育、卫生、保障等社会公益事业,增加农民的福利,较快地提升农民的社会权利;而工业化水平低、城市化率低、经济落后的地区,政府财政捉襟见肘,农民人口比例又较高,本地农民的社会权利实现的水平就较低。

权利实现的区域差异虽然有一定的合理性,但过度的区域差异会加剧外乡农民工和落后地区农村居民的不满,并使农民工政策日益“碎片化”和复杂化。因此,必须采取措施把权利实现的区域差异控制在合理范围。

第一,应通过政治体制和财政体制改革,提高落后地区地方政府发展农民社会权利的意愿和能力。作为城乡经济社会联系的过渡地带,县级行政区是城乡一体化发展的首要实现主体。所以,应通过落实县级人大代表“城乡同比”以及把农民市民化程度纳入政绩考核等措施,增强农民在县域政治生活中的话语权。为了让地方政府有能力履行分配给它们的责任,还应增加地方自有收入和完善转移支付。

第二，应逐步提升城乡统筹的区域层次，加强全国统筹。由于户籍制度以及城市福利制度改革不同步，率先改革或采用新体制的地方有可能在一定阶段成为改革的牺牲品，这就决定了无论如何下放权限，地方政府都不可能也无法从根本上去改革。所以，为了保持对整个改革过程的调控能力和贯彻公平原则，推动改革的权力主要应集中在中央政府。

第三，应把推进人口城镇化的重点放在经济发达地区的中小城镇。不同经济发展水平和不同级别的城市，其吸纳农民工的能力是不同的。农民工的就业机会主要受流入地的工业化水平、市场化水平的影响，一个地区工业化、市场化水平越高，越能为农民工提供较多的就业机会，满足其就业需求；一个地区工业化、市场化水平越低，为农民工提供就业机会的能力就越低。另一方面，由于落户与享受城市社会福利相联系，所以农民工落户的难易程度很大程度上取决于城乡之间福利水平的差距。城市级别越高，城乡福利级差越大，农民工落户的难度越大；城市级别越低，城乡福利级差越小，农民工落户的难度就越小。很显然，在经济发达地区的大城市，农民工就业机会较多但落户门槛高，因而呈现出大量农民工季节性流动的特征；在经济落后地区的大城市，农民工就业机会相对少一些而且落户门槛也比较高，所以流动人口中本地人占的比例较高；在经济落后地区的城镇，虽然容易落户，但对农民工缺乏吸引力；在经济发达地区的城镇，农民工就业机会较多、落户门槛也相对低一些，是吸收农民工就业的主要地区，一些长期打工的外地农民可能会留下来。因此，应把经济发达地区的城镇作为农民工市民化的重点区域。

兼顾农村精英和普通农民的权利发展

权利的实现还取决于许多个人条件，比如财富、权力和知识等。随着市场化和社会分化的加深，农民群体内部出现了一些经济能人、政治强人和文化新人，他们先于普通农民，成为城乡权利平等的优先体验者。

第一，农民经济精英的权利实现。如布莱克所言，物质境况较好的人们，无论个人、群体、社区或社会，总是有更多的权利。^[10] 改革开放以来，在经济快速增长、经济类型多样化以及自主性社会力量发育的背景下，农村出现了许多经济能人。他们在实现社会权利、政治权利、法律权利、参与权利等方面都具有一定优势。早在 1990 年代初期，上海等大城市就出台了“投资落户”、“购房落户”的办法，后被各地广泛效仿。随着市场经济的深入发展，资产、住房和正常稳定的收入等，已逐渐成为户口迁徙的主体要件。这一变化意味着城市首先向农村先富起来的农民敞开了大门。而普通农民则很难跨越在城市落户的

“门槛”，迁徙自由仍然主要限于富有者。

第二，农民知识精英和政治精英的权利实现。在城乡二元权利结构中，担任公职作为公民的一项非基本的政治权利，历来是“城里人”的特权。20 世纪末，一些地方取消了对报考公务员的户口限制。虽然由于设置的准入条件较高，农民事实上很难被录用，但毕竟在担任公职方面实现了机会平等。例如，山东省曾在 1997 年允许农民报考乡镇机关公务员。2002 年又规定具有大专以上学历文化程度、年龄不超过 35 岁的农民可报考县级机关的公务员。2008 年中央组织部印发《关于开展从优秀村干部中考试录用乡镇机关公务员工作的意见》的通知，明确提出乡镇机关要“从优秀村干部中考录公务员”，“乡镇机关补充公务员，应逐步提高从优秀村干部中考录的比例”。广东、安徽、江苏、浙江、河南、山东、山西、湖北等地，都已经开展了从村干部中招录乡镇公务员的工作。虽然这一制度设计的出发点是让在基层第一线担负着维护社会稳定重任的“村官”政治上有“奔头”，但从农民平等权发展的角度来看，这一做法实际上为农民精英进入基层政府部门担任公职，提供了一个常规化的途径。

第三，优秀农民工的权利实现。普通农民工与优秀农民工之间也存在权利实现的差异。企业的雇主可能提供给生产技术骨干一定的福利待遇比如购买保险等，而普通工人则很难享受到这样的待遇。^[11] 所以，那些掌握一定技术、有经验的农民工，虽然难以像先富阶层那样进城落户，但他们可能在劳动、企业参与和福利待遇方面比普通农民工享有更多的权利。

实际上，农村精英率先市民化有利于农村的稳定。根据发展中国家的一般经验，农民的政治反抗通常“发端于农村社会中有权势的头面人物”^[12]。正是从这个意义上说，农村精英向城市的转移在某种程度上是“农村革命的一种替代”^[13]。农村精英率先获得原来只有市民才享有的公民权利是有助于和谐社会建设的。农村精英转移到城市所带来的负面影响在于它会降低农村本身的发展活力。两全其美的方法应当是在乡村建立“纵向流动”机制，既满足农村精英向上流动的诉求，又有利于乡村社会保持活力和进取心。而“如果一个社会限制了垂直流动的机会，那么，这个社会肯定是在剥夺自己的增长机会”^[14]。为此，需要进一步扩大农村能人在本土创业及追求政治前途的空间。例如，应该放宽对农民集体用自己的土地发展农村工业的限制；乡镇基层政权的政治录用应向农民开放等。

普通农民向城镇的“水平流动”同样关乎社会稳定大局。我国农村之所以在改革开放以后的快速商品化和农民负担加重的背景下，保持了社会基本稳定，很大程度上是因为大量农民工进城，释放了农村本身的压力。如果没有民工潮，农村的形势很可能早已失控。目前，农民工虽然

已经在事实上拥有了进城务工的“流动权利”，但这并不等于他们也已经拥有了进城落户的迁徙自由。应该创造条件，帮助有意愿的普通农民稳定地迁移到城镇，享有真正的迁徙自由。例如，可以允许农民带地权进城落户。

尽管城乡二元体制颇受诟病，但不容否认的是，进入新世纪以来，在“统筹城乡发展”、建设和谐社会语境下，这一体制正渐渐消解，农民的公民权利已经获得了较大发展。但农民与市民的权利平等的实现是一个非均衡的、梯度递进的过程，呈现出了多重的“差序格局”。这种非均衡性是受经济发展水平制约的，具有一定的历史必然性和现实合理性。正如马克思所言：“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展。”^[15]

然而，这种“差序格局”与和谐社会建设之间存在着内在张力。民事权利、政治权利、社会权利是相互支撑、相互促进的整体。任何一种权利的突进或缺失，都可能引发权利主体的不满和抗争。从建设和谐社会的需要出发，应采取措施超越“差序格局”，努力推进民事权利、政治权利、社会权利和参与权利的“均衡”发展，合理控制权利发展的区域差异，兼顾农村精英和普通农民的权利发展。

注释：

①“差序格局”是费孝通在《乡土中国》中提出来的，用来描述近代中国农民的社会政治认同结构。郝铁川曾借用这一概念概括权利实现的一般规律，“差”是指权利主体的逐步扩大，“序”是指权利类别的逐步增加。见郝铁川：《权利实现的差序格局》，载《中国社会科学》2002年第5期。

参考文献：

[1] 马歇尔.公民身份与社会阶级.郭忠华、刘训练.公民身

份与社会阶级.南京：江苏人民出版社，2007：3-43.

[2][3] 托马斯·雅诺斯基，柯雄译.公民与文明社会.沈阳：辽宁教育出版社，2000：263-264、275.

[4] 王小章.公民权利、市场的两重性和社会保障.学术论坛，2007（7）.

[5] 楚成亚.农民公共权力观念分析.中国农村观察，2001（6）.

[6] 李普塞特.对民主政治的社会条件的比较分析.民主的再思考.北京：社会科学文献出版社，2000：90.

[7] 龚维斌.本地人与外地人：一个新的二元社会在形成.人民论坛，2008（1）.

[8] 宋洪远.关于农村劳动力流动的政策问题分析.姚洋.转轨中国：审视社会公正和平等.北京：中国人民大学出版社，2004：322.

[9] 汝信、陆学艺、李培林.2007年：中国社会形势分析与预测.北京：社会科学文献出版社，2006：130.

[10] 布莱克，唐越、苏力译.法律的运作行为.北京：中国政法大学出版社，1994：23.

[11] Dorothy J. Solinger. China's Urban Transients in the Transition From Socialism and the Collapse of the Communist "Urban Public Goods Regime". Comparative Politics, January 1995: 127-146.

[12] 巴林顿·摩尔，民主和专制的社会起源.北京：华夏出版社，1987：378.

[13] 亨廷顿，王冠华等译.变化社会中的政治秩序.北京：三联书店，1989：273.

[14] 阿瑟·刘易斯，梁小民译.经济增长理论.上海：上海三联书店，1994：108.

[15] 马克思恩格斯选集（第3卷）.北京：人民出版社，1995：305.

编辑 杜运泉

深切悼念来新夏先生



著名历史学家、南开大学历史学院教授、《探索与争鸣》学术指导委员会委员来新夏先生因病于2014年3月31日在天津仙逝，享年91岁。来先生乃浙江萧山人士，1923年生于西子湖畔，1946年毕业于北平辅仁大学历史学系，师从著名历史学家陈垣、余嘉锡、启功等；毕业后又师从范文澜先生研究中国近代史，其毕生从事历史学、版本目录学和方志学等研究，被誉为“纵横三学”，一生桃李满天下，著作等身。来先生家学渊源，少壮立志，

献身于中华传统文化，甚至在“文革”中被关在“牛棚”里仍挑灯著述。其钻研学问之勤奋，当下鲜有人望其项背，乃至本刊想发表先生遗作，都难以遂愿。

先生长期以来关爱鄙刊，指导选题策划，并为我们写了不少精彩文章，在学界广受好评。如今，在信息爆炸、社会失范、世风日下、学风浮躁、新媒体泛滥，以致作者手稿都日渐凋零之际，像来先生这样精心耕耘学术田野的老黄牛越来越少，真是“黄鹤一去不复返”啊！在这杂花生树、莺飞草长的春光里，我们谨以沉痛的心情，深切悼念来新夏先生！

《探索与争鸣》编辑部全体同仁

2014年4月1日