

略论农民权利的性质和表征 ——兼及实现农民权利的路径选择

吴兴国

(安徽省社会科学院,安徽合肥 230053)

摘要:农民问题的核心是权利问题。农民作为一个群体,既有与其他群体相同的权利,又有着自己群体固有的权利。农民权利具有基本性、身份性、不平等性、贫困性、个体性及法定性等特征。改革开放30年来,中国农民权利有了很大的发展,但是由于各种主、客观因素的影响,农民权利仍凸显不足。该文提出,要构建立法、执法、司法及提高农民法律意识四位一体的保障机制,才能最大限度地实现农民权利。

关键词:农民问题;农民权利;发展完善

中图分类号:D621.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2009)31-0057-06

农民问题实质上是权利问题。30年的中国农村之路,可将经验总结为两句话:一是经济上给农民实惠;二是政治上给农民权利。农民权利是指农民作为社会成员、国家公民应享有的基本权利,主要是指政治权利、经济权利和社会文化权利。过去多年的事实证明,只要遵循这两条,农村就发展,一旦违背这两条,农村发展就受限制。

近三十年来,农民的经济、政治、文化权益明显加强,社会地位有了很大的提高,物质和文化生活有了相应的改善。特别是随着村民委员会组织法的贯彻实施,广大农民的民主权利得到了较好的落实,农民在新农村建设中的主体地位逐步得到加强。但是,我们也应看到,在农民合法权益的保障方面仍然存在不少亟待解决的问题。

1 农民权利的性质和表征

中国所有的法律法规及规范性文件,均没有对农民权利进行明确的定位。农民作为一个群体既有与其他群体相同的权利,又有着自己群体固有的权利。依据相关法学理论及法律规定,农民权利具有如下特点。

1.1 农民权利的基本性

农民权利是基本权利。基本权利是公民作为社会成员在社会生活中不可缺少的权利。近代宪法确

立的人身权利、精神权利和经济权利三大基本权利奠定了现代社会人的基本权利的基础。农民权利作为基本权利,表明它是公民的固有权利,宪法和法律规范只是将公民这一权利予以确认和表述,并加以保障和实施。基本权利的属性决定了农民权利的平等性和广泛性。权利可分为应然权利(指权利主体应该享有的或是应该获得的预备性权利)、法定权利(指规定在规范性法律文件中的权利主体应享有或是获得的权利)、实然权利(指权利主体实际上真正能够享有或是获得的权利)。平等性是从农民权利的应然性角度而言的。广泛性是指农民权利既包括政治权利(如选举权和被选举权),也包括社会经济权利(如社会保障权)和人身权利;既包括宪法权利,也包括民事权利(如土地承包经营权)、刑事权利和行政法上的权利(如村民自治权)。

1.2 农民权利的身份性

在中国,农民与工人、公务员、知识分子不仅是一种职业不同,而且还是一种身份的印记。身份意味着等级与社会地位的差异,宪法虽然没有明确规定农民的身份,但宪法认可了农村与城镇的居民分治,农民的身份是与农村相联系的,而农村与城镇的分治是因中国1958年所确立的户籍制度所造成的。由于城镇和农村公民在劳动报酬、工资福利、社会保障、劳动就业、子女入学等权利享有上的巨大差异,直接导致了具有农村户口的农民这一职业的标志,在现实中就成为了区分城镇居民与农村农民权利资格身份的象征。例如土地承包权就表现为农民的一种身份权,是农民作为集体成员而享有的与其身份

收稿日期:2009-02-03

作者简介:吴兴国(1974-),法学所副研究员、研究室主任,主要从事民商法学、农村法制等方面的研究。

E-mail:wxglaw@163.com

不可分离的权利。

1.3 农民权利的不平等性

农民权利是一种不平等的身份权利。这是从农民法定权利或者实然权利这个角度而言的,尽管从应然层面讲,农民权利应是平等的。中国农民不平等的公民身份权利主要体现在两个方面:

一是农民的社会地位低,处于社会的底层,政治层面少权,经济层面弱势。我们必须承认,目前中国农民的社会地位是很低的。由于长期以来形成的城乡差别、工农差别以及一系列具体社会制度构建起来的一种城乡隔离的社会结构状态,把中国公民人为地划分为两大等级,即农民与市民,再加上户籍制度在农民与市民之间划了一道难以逾越的鸿沟,从而使得农民毫无选择地接受上述制度安排所造成的在经济、政治、社会和文化上的不平等地位。

二是农民的流动,仅仅是地理上的流动,不是身份的流动。在社会等级制度的影响下,一切按等级划分。不同等级的人享有不同的待遇。而农民,一般处在社会等级的最底层。政治上,农民缺少参与的平等机会;政策上,农民是被动的接受者;行政上,农民是被管理的对象;经济上,农民像“一袋马铃薯”形不成集团力量;就业上,农民受到各种限制,缺少流动的自由权利;公共服务上,三农属于最后考虑的范畴,往往是可望而不可及;社会保障和国家福利上,农民处于自然状态等等。总之,农村处于以城市为中心的边缘地区,各种条件受到限制,是社会发

展忽视的地区,又是城市发展的供给方,同时由于主要经济资源控制在国家手中,因此城乡两极分化越拉越大。

因此从应然层面讲,应废除不平等的规定,并创造条件,将农民的应然权利转化为法定权利和实然权利。

1.4 农民权利的贫困性

农民权利的贫困,是指同城市居民相比,农民在政治权利、经济权利、文化权利等方面的差距、不公平与不平等以及由这些差距、不公平与不平等所引起的政治利益、物质利益、文化利益的缺失。体现在两个方面。

1.4.1 农民权利不完整

一是权利数量方面的相对不足,如中国缺少农民集体组织成员权,而是否具有集体组织成员资格则关系到经济分配的财产权利;二是获取权利的机

会和渠道不足。例如选举法对农民代表分配比例的规定,在很大程度上就限制了农民获取和行使选举权的机会;农村养老保险和医疗保险的严重不足,不能实现农民的社会保障权利;农村文化建设无法满足农民的文化需求,农民文化权利贫困。

1.4.2 农民权利脆弱

农民权利非常脆弱,体现于现有的权利没有稳定和明确的法律保障。例如农民政治权利缺乏保障机制和运行载体。农民在政治生活中处于弱势地位,长期处于社会的底层,缺少政治代言人,农民的组织化程度不高。因此,在政治舞台上就不能对国家和政府的决策产生重要的影响,不能维护自己的正当权益。

1.5 农民权利的个体性

农民权利是一种个体性权利(村民自治权除外,它兼具个体性和集合性的特征)。它是每个农民都享有的权利,而不是一种集合性、团体性的权利。是否行使权利,如何行使权利,从理论上讲是农民的个人自由,他人不得干涉。只要属于他的意志,且这种意志不为法律所禁止,就可以自由地表达出来。

1.6 农民权利的法定性

农民权利是一种法定权利,通过法律明确规定,以法律规范的形式存在。法定性决定了农民权利是被宪法和法律所确认的权利,其范围、享有和行使均由法律所确认和保护,具有不可侵犯性。如村民个体单独对自己的利益和村事务的表决权、建议权、申诉权、控告权、起诉权等应当得到尊重和保障,村民委员会、行政机关等不得以任何理由侵犯。这种法定权利不限于法律规定的权利,也包括根据社会、经济和文化发展水平,依照法律的精神和逻辑推定出来的权利,即推定权利。特别是在中国农村立法滞后、缺失、宽泛的情况下,更应考虑这类权利。

2 尊重与保障农民权利的路径选择

农民权利短缺,既有客观的经济因素、文化因素的制约,又有决策层面以及农民自身的主观原因;既受历史遗留体制的影响,又是现实发展模式的选择与趋向。农民权利保障与“三农”问题破解、民主建设、农村改革、构建和谐社会、落实科学发展观以及尊重和保障人权等都有关系。农民权利的实现在很大程度上依赖于包括农村在内的一国的经济发展水

平,而农民权利保护最大化又会促进经济的发展。在后农业税时代,要构建立法、执法、司法及提高农民法律意识四位一体的保障机制,才能最大限度地实现农民权利。

2.1 完善立法并做好法律清理工作

要尊重、实现和维护农民权利,必须进一步加强立法工作,完善有关法律法规。农民需要立法者更多的关怀,也需要更多的立法保护,具体来讲应协调好以下几类关系。

协调好村民自治与国家法之间的关系。应及时修改村委会组织法和行政诉讼法,明确规定村民自治中出现的有关行政干预、行政渎职等行为引起的冲突及村民自治体侵犯个体自治权利,自治体通过的自治章程、村规民约或决定违法的,皆可直接向法院提起行政诉讼,以使权利受损村民得到诉讼之救济。

协调好农村习惯与国家法之间的关系。法是一种民族精神的积淀,它只能产生于具体的环境,因此法也必须具有民族特性。反省一下当前的中国法律,都在不同程度上受到西方法制模式的影响。在实际生活中,我们往往以西方的法观念、法标准来裁剪中国的现实,法律问题是中国的,而表述的语言却是非中国化的,西方的范畴和词汇在慢慢地抹煞或简化着中国的法律问题本身。要想给农民以真正的权利和权利保障,就必须制定出适合乡土社会的法律。对一部分农村有益习惯采取顺应、融合、吸收的政策,逐步把它引入全国性法律,尤其是地方性法规中。以使法律和地方性法规更契合农村实际和农民生活,减少法律实施、运行过程中,成文法与习惯法的冲突与碰撞,提高立法实效。

协调好国家立法与出台司法解释之间的关系。要尽快制定和出台《植物新品种保护法》、《无公害农产品管理办法》、《农民工权益保障法》、《农村发展法》、《农民权益保护法》、《农村社会保障法》等法律法规,消除农村某些领域的空白。在短时间内立法困难的情况下,可以出台司法解释,扩大法院的受案范围。将农村土地纠纷等纳入司法救济范围,使农民穷有所告,抑有所伸,获得司法之最后解决。

协调好不同部门法之间,法律与地方性法规、规章之间的关系。同一层级的法律之间、上位法与下位法之间经常出现冲突的情况,要根据立法法及有利于农民权益保护、有利于农村稳定、有利于农业发

展的精神进行修改与废止,真正构建起市场经济需要的农村法律秩序。具体而言就是要修改选举法、职业教育法、土地管理法、农村土地承包法、城市规划法、劳动法等,全面且有重点地保障各种农民权益。

协调好法律与国家政策之间的关系,克服目前主要靠政策对“三农”问题进行指导和管理的情况。从法律部门上看,行政法和民法应当成为农村法律建设的中心;从领域上看,应当以农村经济发展为龙头,重点在土地、农业承包、市场组织等方面展开农村立法,同时兼及与经济发展紧密相关的农村基层政权、集体经济组织和其他社会服务组织方面的立法工作,允许农民对自己拥有的土地使用权进行有序地流转,鼓励农民向城市迁移,逐步建立城乡统一开放的劳动力市场,真正做到城乡居民在就业和发展机会面前地位平等。

协调好法律与经济社会发展的关系。既要对其现行的有关“三农”问题的法律、法规进行梳理,又要对内容陈旧、不适合当今实际情况的部分予以废止。如农村土地法律制度、农业承包合同法律制度在运行中都存在较多的问题。以农业承包合同法律制度为例,由于经验不足、制度不完善、宏观经济政策波动等原因,农业承包合同在运行中存在很多问题,主要有:合同不规范、发包程序混乱、合同的权利与义务极不平等、合同管理不善、合同兑现率低而导致纠纷数量多等,应对相关内容加以修改完善。又如,随着城市化进程的加快,人口流动已经成为一种十分正常的现象,农民进城务工甚至在城市购房定居者越来越多。因此,对原有户籍制度中对农民的一些歧视性规定,也要及时加以修改、补充。世界各国目前都普遍赋予公民居住和迁徙自由权,全世界只有中国、朝鲜和贝宁三个国家还实行严格的户籍制度。建议中国加快户籍制度改革步伐,逐步取消户籍制度所带来的身份差别,对因户籍、身份而引起的一系列不平等的规定,也应当逐步予以取消。

2.2 完善司法机制和相关工作机制

司法公正是社会公正的最后一道屏障,司法失去了公正,意味着社会公正的最后一道屏障被突破,意味着人们依靠司法寻求社会公正的希望将破灭。有一句著名的法谚:无救济即无权利。就是说,如果没有一种制度保证受到侵犯的权利能够通过司法渠道来获得补救,那么这项权利并不存在。所以,要实

现农民的权利,就必须完善司法相关机制。

2.2.1 确保司法机关独立行使职权,真正维护农民权利

必须改革现有体制,保证司法机关独立行使职权,独立进行司法活动,不受干涉。当然,这并不意味着司法机关行使司法权不受任何制约和监督,不受制约和监督的权力只会导致腐败。司法机关在行使司法权时,必须严格依照法律规定和法律程序办事、准确运用法律。

2.2.2 为农民寻求社会公平与正义提供司法便利和帮助

第一,降低纠纷解决成本,简化纠纷解决程序。降低诉讼成本门槛,其中又包括显性成本和隐性成本,除对农村困难群体的法律服务费及诉讼费等费用在法律和政策允许的范围内尽量减、缓、免交外,还应提高诉讼效率,减轻农民的“讼累”,对于符合条件的起诉,应尽快立案和开庭,并在法定期限内尽快结案,迟来的正义非正义。同时,积极开展巡回审判制度。通过就地开庭,认真审理选民资格案件、破坏选举案件、村民与村集体组织之间的各种案件、破坏村民委员会组织法的案件,扩大诉讼活动的影响,为信息相对闭塞的乡土社会开辟一条传递司法信息的畅通渠道。这样既能够降低诉讼成本,使更多纠纷进入法律处理程序,又能够防止农村社会矛盾的扩散与激化,使乡村的矛盾自然地循着法律的轨迹消化掉。

第二,完善司法救助制度,主要包括为具有特定情形的当事人指定诉讼代理人、规定有关社会团体对损害一定群体利益的行为有权代表他们提起诉讼、提示诉讼风险等。

第三,加强法律援助工作。一方面是要加大农村法律援助投入,依托基层乡(镇)司法所,健全乡(镇)法律援助工作站,扩大农村法律援助覆盖面,使法律援助真正向“三农”延伸;另一方面是简化法律援助程序、健全法律援助跟踪督办制度,让更多的困难群众能真正得到及时、有效的法律援助。

2.2.3 完善相关机制

完善司法与农村社会的沟通机制,把司法需求变为公民和当事人的自觉行动,使司法解决纠纷的权威根植于农村社会的主流意识中,实现司法与环境的良性互动。重构诉讼内外化解纠纷的衔接机制,完善司法与农村调解机制、行政解决纠纷机制之

间的整合。要在完善乡(镇)司法所的基础上,进一步调整、充实、巩固村(居)、乡镇等农村社区人民调解的组织建设,及时把矛盾化解在基层,解决在萌芽状态。加快执行威慑机制建设,形成一个广泛借助舆论监督权、行政权和社会力量参与的执行工作平台,及时有效地实现当事人的合法权益。完善刑释解教人员安置帮教工作机制。健全安置帮教工作组织体系,加强安置帮教工作制度建设,帮助刑释解教人员解决基本生产、生活条件,提高刑释解教人员就业能力,减少社会不安定因素。

2.2.4 提高农村司法干部队伍的素质

要提高农村司法干部队伍的整体素质,必须严格司法机关的进人和用人机制,从源头上控制不合格人员进入司法机构或相关岗位。要对现有司法人员定期进行业务知识的培训和考核,提高司法的质量和效率。要加强对司法干部的职业道德和信念教育,避免自由裁量权的滥用。要健全监督机制,强化执法责任制和错案追究制,从内部扼制腐败,真正做到有法必依、执法必严。司法人员自身素质的提高会对司法活动有很好的推进作用,而司法活动的依法、有序进行反过来又会感染农民,推动农民知法、信法、守法。

2.3 依法行政

政府行政可分为“积极行政”和“消极行政”。在该作为的时候不作为是“消极行政”,在该作为的时候作为是“积极行政”,这两种情况的出现,都不是依法行政的体现。要保障农民权利,就必须依法行政,防止政府行为出现越位、缺位和错位的现象。一方面是政府应积极主动行使职权,承担政府责任;另一方面是不越权、不滥用政府权力。

其一,加强行政机关在具体行政行为中对于合宪性法律的执法力度,建立有效的权力监督机制和责任追究制度,充分保护农民的宪法权利的实现。虽然中国在20世纪90年代中期就出台了劳动法,2007年又出台并实施了劳动合同法,但侵害农民工劳动权益的问题仍然严重,这些侵害包括劳动条件恶劣、劳动安全没有保障、工伤事故多、超负荷加班、拖欠劳动报酬等等。农民工劳动权益被侵害,一方面是由于企业不遵守法律法规,不履行企业社会责任,更重要的是由于政府相关部门“消极行政”、“缺位”所致。面对市场经济的竞争,政府要在提供公共物品和社会福利上“积极行政”,有所为。当前,

高额收费的义务教育和产业化的医疗卫生事业,使农民一怕上学二怕生病。计划经济体制下形成的一系列旧政策旧体制,使进城务工的农民工在就业上遭受不平等的待遇,拖欠农民工工资等成为一大社会问题。政府“积极行政”的范围,主要包括为农民提供公共设施、就业、社会保障、教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,从而为农民在公共生活和公共活动中提供保障和创造条件。

其二,抑制和约束政府权力,避免滥用权力的情况出现。权利的范围就是政府权力行使的边界,权力的行使应当受抑制和约束。就目前情况而言,对农民权利的侵犯,突出地表现在行政机关出台了大量的与宪法和法律冲突的法规或规章,造成了对农民权利的侵犯或剥夺。例如,北京市就出台了《关于实施北京市工作居住证制度的若干意见》、《北京市外地来京务工经商人员管理条例》、《北京市外地来京务工规定》、《北京市劳动局关于规范外地来京务工人员管理程序有关问题的通知》、《北京市外地来京务工人员户籍管理规定》、《允许和限制使用外地来京务工人员的行业、工种通告》等规范性法律文件的规定,使得外来人员尤其是农民工难以享有与本地居民同等的居住、就业以及其他各种经济社会权利。基层政府的“积极行政”也毫无例外地侵害了农民的“消极权利”。比如发展集体经济、调整农业结构、大兴政绩工程等这种“以权谋公”式的“积极行政”在当前比较盛行,它严重干预了农民的生产生活,侵害了农民的基本权利和自由。农民作为公民应当享有的人身自由权、财产权以及生命权等基本权利和自由,政府不去干预,农民自然享有。农民享有的这种“消极权利”,只有在遭到政府干预时才会遭受损害。政府的这种“积极行政”,就是“越位”,做了不该做的事。政府及部门应在法律框架内行使自己的行为,做到不越位、不错位。

2.4 提升农民法律维权意识

改革开放30年来,农民权利意识有了一定程度提高,但仍不显著。以中国农业大学人文与发展学院《中国农民权益保护状况分析》课题组针对农业法第九章“农民权益保护”的实施情况进行调查的结果看,农民的权利意识弱,对与农民权益相关法律法规的知晓程度不高。41.5%的农民不知道农业法,57.6%的农民不知道农业法中增加了“农民权益保护”章节。特别是女性对农业法的了解程度更低,

在被调查的女性中,2.4%的女性不知道农业法,63.2%的女性不知道农业法中的“农民权益保护”章节。问农民“是否知道自己有哪些权利”,回答“知道”的只占5.1%,回答“知道一点”的占70.3%。在不提示的情况下,农民很少能说出自己具体有哪些权利。农民对自己本身的权利都无法知晓,维权行为也就无从谈起。

加快农民权利意识的养成,第一是取决于农村经济社会发展的水平。农村经济市场化、政治民主化、社会自治化的发展程度越高,农民利益关系日趋多元化,农民作为利益主体在日常交往、社会交换、竞争、合作等相互关系领域,维护自己的私权利,弘扬个性自由和自律精神的要求就会越强烈,农民的权利意识也就会越强。第二、取决于农民自身素质的高低。农民素质是农民自主自立之根本,提高农民素质是提高农民主体性的固本之举。其关键,一是要提高农民的文化水平,培养农民的民主思想和科学精神,造就有文化的新型农民;二是要加强对农民的职业技能培训,把农业技术培训和农民转业转岗培训结合起来,培养走出去能务工、留下来能种田的懂技术的新型农民;三是提高农民的经营和管理能力,合理配置人、财、物和土地等资源,组织生产和参与市场活动,获得高的经济效益,培养会经营的新型农民。第三、取决于政府的积极引导和推进:一是各级尤其是基层党委和政府必须高度重视,真正形成各司行政部门及其他与农村、农业有关的行政部门为主,以新闻媒体、文化教育为辅的普法工作机制。二是增强普法的针对性,提高普法效率。要将法制宣传教育与农民的切身利益联系起来,要逐步引导农民掌握与其生产、生活相关的法律,特别是对一些群众最关心、反映最强烈的法律问题要积极帮助其解答。三是认真研究农村法制宣传的特点,创新宣传方法。不能仅仅在墙上刷刷标语口号,给农民发上几本宣传材料,这样的法制宣传肯定收不到真正实效。调查表明,农民获取法律知识的一个重要途径是新闻媒体。所以,在农村要发挥县级电视台的功能,改变在黄金时间仅播放电视连续剧,而放弃系统的普法节目的习惯。

农民法律意识的提升,必将增强他们运用法律手段维护自身权利的能力。使农民维权行为由被动走向主动,由低效走向高效,从而真正实现农民权利由应然状态向实然状态的转变。

参考文献

- [1] 徐勇. 农村改革 30 年——农村巨变的历史脉络[N]. 楚天都市报, 2008-6-3(3).
- [2] 陆德生、纪荣荣. 全面加强维护农民权益的法制建设[J]. 江淮论坛, 2008(1):34-36.
- [3] 李小云、左停、李鹤. 中国农民权益保护状况分析——《农业法》第九章“农民权益保护”实施情况调查[J]. 中国农村观察, 2007(1):10-14.
- [4] 郑磊. 论农民的权利意识——从利益体验角度的初步审视[J]. 浙江社会科学, 2003(6):13-16.

Characteristics and Realization of Farmers' Rights

Wu Xingguo

(Anhui Academy of social Sciences, Hefei Anhui Province 230051, China)

Abstract: Farmers' rights are of the core of issues related to farmers, which, as a social group, have the equal rights enjoyed by other social groups, while possess their inherent rights as well. Farmers' rights are characterized by fundamentality, identity, inequality, fragility, individuality and legality. After 30 years of reform and opening up, the realization of farmers' rights in China has made huge achievements while remains insufficient in many areas. It is essential to build security mechanism in terms of legislation, law enforcement, judiciary and farmers' legal awareness in a bid to realize farmers' rights to the maximum extent.

Key words: issues related to farmers; farmers' rights; development and improvement