

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

使用大字体察看本文  
阅读次数: 759

## 农民权益保护的立法思考

唐容楨

[内容摘要]

毛泽东曾说过,谁赢得了农民,谁就赢得了胜利[1]。我们必须敞开胸怀,以对国家和民族负责任的态度,从客观事实出发,切实保障并不断拓展农民的各种权益,从法律上限制相关国家机关特别是政府部门的权力,赋予农民更多的制衡性权力,用法律特有的国家强制力来保障农民权益不受任何形式的侵犯,为建设和谐社会新农村服务。

关键词: 农民 权益保护 立法

不管是“三农”(即农村、农民、农业)问题,还是“四农”(即农村、农民、农业、农民工)问题,都是能影响我国改革和发展程度的最有价值的问题,其核心是农民问题,农民问题的实质是农民权益问题。农民权益的保护和拓展程度直接关系到我国改革、稳定、发展的大局,没有农民权益的巩固和拓展,就没有也不可能政局的长期稳定和社会的持久和谐。切实保障广大农民的政治、经济、社会权利是当代中国继改革开放后又一个值得推崇的政治,它的成功实践是落实科学发展观和建设和谐社会的重要举措。

### 一、农民权益之现状

#### 1、农民的政治权利是最大的不平等权利。

(1)我国现行宪法明文规定:“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”、“任何公民享有宪法和法律规定的权利”,可见,我国任何公民(依法剥夺权利的除外)都平等地享有宪法权利。但我国的现行选举法却规定:农村每一全国人大代表所代表的人口数4倍于城市每一全国人大代表所代表的人口数;在直辖市、市、市辖区,农村每一位代表所代表的人口数,应多于市区每一代表所代表的人口数。在实践中,据权威人士透露,历次全国人大会议中真正属于农民身份的代表不足5%[2],在七届全国政协的一千多名委员中仅有2名农民,在十届全国政协2238名委员中真正的农民委员只有1名[3]。这种违宪性规定和实践,从大处讲,它严重剥夺了农民参政议政、管理国家事务、管理经济文化事业和社会事务特别是管理自身事务、表达自己意愿的权利;从小处讲,它直接使农民、农村、农业的真实现状得不到真实、全面、及时的反映,使农民沦为任人鱼肉、宰割的对象,以致农村矛盾越积越深、愈演愈烈。

(2)虽然宪法赋予农民有结社的权利,但我国农民并没有全国性的独立组织。至于目前的村民自治组织,它不但不能根本性地维护农民的权益,有时反而成为侵犯农民权益的直接角色,村干部“治”人致死的情况时有发生。“1995年7月5日,河南省范县陆集乡村干部因征收集资款,开枪打伤村民,并判村民徒刑”[4]事件就是缩影。

政治权利的薄弱或不平等,直接导致了其它相关权益的沦丧,更使农民权益的现实保护越发阴霾。

## 2、经济权利不时遭到侵犯。

(1) 农民负担始终是损害农民经济权利的重要方面。在我国,不论年龄大小、有无劳动能力,只要是“人”,不管是百岁老人,还是襁褓婴儿,均以人论赋。据统计,1985年到1991年间,农民人均集体负担年均增长15%,农户直接负担年均增长17.5%[5]。近来,农民显性负担虽然有所缓解,但其攀高的隐性负担却并没有得到根本性的抑制。

(2) 我国宪法并没有赋予农民土地(包括宅基地)所有权。一些政府部门(包括其它国家机关和握有权力的其它组织、个人,下同)出于自身需要,特别是扭曲的利益观和政绩观的驱动,据此大打土地国(或集体所有)牌,随意征占、收回农民土地(甚至包括宅基地)使用权,剥夺农民土地权益,此类事件并不少见。

(3) 我国现行宪法并没有直接规定农民的收益自主支配权。农民在“交足国家的、留够集体的”之后实现的是他主性收益,事实上“交足国家的、留够集体的、剩下的全是自己的”的分配原则严重剥夺了农民收益自主支配权,更不用奢谈什么福利待遇了。

(4) 包括市场交易权(如为瓜农进城设限)、生产经营自主权(如以调整结构为由强制农民种这种那,损失的是农民,得益的却是某些“官员”)在内的其它经济权利的边缘化,农民可支配的经济权利不但没有巩固和拓展反而日益紧缩。

## 3、社会权益得不到起码的事实现体

(1) 劳动权益遭遇极大漠视。宪法在规定“国家提倡公民从事义务劳动”的同时,并没有直接规定农民有取得劳动报酬的权利,这就为无偿占有农民劳动提供了宪法依据,事实上在农民沉重的负担中就有相当的劳动义务工和劳动积累工(在操作过程中,均将其货币化,以货币形式向农民收取)项目。现行《劳动法》规定劳动者有平等就业的权利,但却解释为:“劳动者就业,不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视。”因此,劳动者特别是农民就业因身份而受歧视数见不鲜。《劳动法》更限制性规定“在中华人民共和国境内的企业、个体经济组织(以下统称用人单位)和与之形成劳动关系的劳动者,适用本法。国家机关、事业组织、社会团体和与之建立劳动合同关系的劳动者,依照本法执行。”将在农村就业的广大农民完全排除在《劳动法》的保护之外。农民的就业权在不同地区也受到不同程度的限制。

(2) 教育受到歧视。首先,从教育资源(包括师资)投入的质和量来看,国家对城镇学校的投入要远远超过对农村学校的投入。其次,从就学来看,农民子弟到城市上学要受到种种限制或歧视,民工子弟班、择校费、建校费等额外名目应接不暇。再次,从实际情况看,农业地区的升学分数线普遍高于城市,不能入学和中途辍学的也基本都是农民子弟,国家正在推行的免费义务教育也因各级教育部门和部分教师的商业行为而有名无实,使农民子弟得不到“免费”的实惠。所谓商业行为,如:教育部门在学(杂)费中向学生强制收取少则10元的簿本费(簿本哪儿都有卖,为什么要强制高价购买?),有些学校收费后甚至不发本子或只发两三本小32开簿本,而要求学生另行购买;学校不为学生订购《基础训练》或其它用书,但费用在教材费中照收,任课教师还要求学生在规定时间内到指定或变相指定地点(即不明确购买地点,但要求购买的,只有某一个地方有卖)购买指定用书(甚至包括簿本),之后书商给教师返利或其它好处。

(3) 就医权得不到根本的体现。医疗卫生事业的严重落后和医(药)费的虚高,使农民有病无处看、有病看不起。《参考消息》载文指出:“2003年10月进行的第三次国家卫生服务调查显示,无任何医疗保障的农村人口高达79%,……农村地区两周患病者中46%未去医疗机构就诊,……农村地区应住院未住院的比例30.3%,其中75%因为经济原因。”[6]同时,由于操作的不规范、制度的不健全和其它人为因素,使农民远离或不愿意参加农村合作医疗。“小病抗、大病等死”是农民医疗的真实现状。

(4) 维权权益遭遇不公平对待。维权成本超高,使农民有权难维。“衙门八字开,有理无钱莫进来”是我们批判过时的、腐朽的官僚制度常用的描述,但现在的某些官场却蜕变成“衙门四面开、有理无钱莫进来,进来无权靠边站”。在某些地方,公、检、法、武警甚至作为服务公众的政府在一定程度上沦为个别部门、个别人物掘取农民利益的后盾和工具,形成黑色利益集团。

(5) 农民对其它社会权益的享有也基本处于饥渴状态。①农村社会救助的不到位,贫困农民生产活得不到根本的保障。1990年全国社会保障支出1103亿元,其中城市保障支出977亿元,占88.6%,农村仅126亿元,城市人均413元,农村人均14元(包括特困救济、优扶军烈属等),相差29.5倍[7]。正如一位社会保障专家指出:“至今为止,中国社会保障制度的研究和建立,都是面向城镇居民的,对于占人口70%的农村,基本上没有考虑。”[8]②乡村文化建设基本上处于零状态,即使有些处于非零状态,大多也

是一种摆设，而且这种摆设是以增加农民负担为代价的。③由于国家投入（包括物质文明、精神文明建设）的稀缺，农村公共资源已不能满足农民日益增长的物质文化生活需求。

（6）人身权、安全权得不到根本保障。在“顺我者昌，逆我者亡”的思想意识支配下，当权者动辄以国家暴力机器对付农民，对农民实施殴打、侮辱、关押、恐吓、拆房扒粮等不安全行为司空见惯。据中办、国办关于涉农恶性案件的通报，2002年下半年至2003年上半年，全国上报的涉农恶性案件15起，逼死农民15人[9]。若算上瞒报的涉农恶性案件将更多。农民的人身权、安全权特别是生命权的实现程度可见一斑。

#### 4、政策不足以保护农民权益。

应该明确侵害农民权益的主体是各级政府部门。用政策或“红头文件”来解决侵犯农民权益问题，它违背了监督与被监督、执行者与被执行人非同一性原则。实践证明，从1990年国务院下发的《关于切实减轻农民负担的通知》到2005年中央“一号文件”等涉农方针政策均没有完全得到实质性的贯彻和落实。

5、以往的法律法规，虽然有的涉及到了农民权益的保护问题，但因其不系统、不全面而很少在农民权益保护方面取得实质性进展。这些法律很大部分都是强调农民的义务和有关部门的既得、期望权利（什么是权利和义务？我叫你为什么你就为什么，叫你怎么为你就怎么为，这对我来说就是所谓的权利，对你来说就是所谓的义务），很少突出农民的应得权力和利益，表面的东西多于实质性内容。

以上仅抛砖引玉，窥一斑而知全貌。

### 二、农民权益丧失的原因

农民权益得不到根本的保障，其原因主要体现在三个方面。

1、人的原因，也是最主要的原因，因为人的活动是有目的、有意识的，一切方针政策的贯彻与落实、法律法规的制订与实施、体制的维持与变更均离不开实践中的人。那些回避人的原因而强调体制性障碍，均是为维护既得利益找借口和台阶。（1）“官员”的原因：在皇权意识支配下，受邪化的权力观、政绩观、利益观的驱动，部分“官员”不惜一切以牺牲农民利益甚至生命为代价，维护并扩张自己的既得或期望利益。（2）农民自身的原因：我国农民自身民主意识不强、文化水平低、组织性差、小农意识强、逆来顺受的“奴隶”或“封建下人”思想根深蒂固，这些在一定范围、一定领域内竟成了剥夺或限制农民参与权和决策权、选举权和被选举权及其它权利的冠冕堂皇的理由，进而使农民成为最可靠、最廉价的猎物。

2、体制的原因。（1）决策方面：农民人大代表人数特少、比例超低，农民言论不畅通，农民的呼声、愿望和农村的真实现状得不到有效反映，致使涉农决策和法律法规脱离农民、远离农村，不能真正体现农村、农民、农业的本来面目。（2）执行方面：文件贯彻文件、会议贯彻会议、督查局限于调阅档案的形式主义，对农民有利的决策在贯彻过程中被曲解而得不到有效执行。（3）监督方面：政府既是政策的制订者，又是政策的执行者和监督落实者，政策的好坏、执行的到位情况均由政府自己说了算，缺乏有效的、强有力的监督部门。

3、法律原因。目前，我国并没有系统保护农民权益的法律。一些部门和地方法规重官轻民，保护并延续、巩固着狭隘的部门利益。如《信访条例》，它实际是一部对农民不利的法规。农民有事，一般都由本级政府或其它国家机关引起；农民上访的事，基本上都是本级国家机关特别是政府部门不能或不愿意和谐化解的事，如果能和谐化解，难道农民会吃饱了撑的没事找事，乐意花高昂的代价去告“御状”？除非是刁民！有些地方为了掩盖事实真相以维护既得或期望利益，竟把《信访条例》当作尚方宝剑对上访农民围、追、堵、截，甚至以越级上访为由将农民判罪下狱。

### 三、有关立法思考

“兴，百姓苦；亡，百姓苦”。要走出“苦”字定律和克服“官逼民反”的社会规律，就必须体察现状、把握原因采取针对性方略用铁的手腕确保农民权益，让农民充分享受社会发展的一切积极成果。

1、立法的目的和宗旨问题。立法的目的和宗旨是什么？为什么要为农民专门立法？是为了维护并扩张某些利益集团的既得利益，还是在权力上“劫官济民”？是为了使政府的某些不法行为合法化，还是为了从重打击这些不法行为提供法律依据？

2、农民身份识别的问题。什么是农民？这一问题必须要得到准确而全面的回答。不能因为界定不准确而出现大批“假农民”（如某机关干部到农村从事农业生产就不能算为农民，如果算的话，腐败分子都可能摇身成为农民），也不能因为定义过窄而使“真农民”（如农民工，只要城市没有接纳其为正式的一员，不论其务工时间有多长，他就仍然还是农民）遭受排斥。否则，也就失去了立法的原始意义。

3、法律的调整对象问题：该法的调整对象是什么？是平等主体之间的关系，还是不平等主体之间的关系？如果是平等主体之间的关系，充实、完善《民法》就可以了，为什么还要多此一举？如果是不平等主体之间的关系，不平等主体是指什么？要知道，侵犯农民权益的，大部分都是假借国家权力的个人和有关组织、团体，我们不能把所有责任全部推给政府部门而把这个“主体”唯独界定为“政府”。同时，当中所谓的“关系”又包含哪些具体内容？法律的调整对象不清楚、不具体，就会造成法律适用错乱。

4、立法原则问题。总的来说，目前的立法原则有两种基本类型，即宪法原则和人治原则。如果坚持宪法原则，那么违背宪法精神的规章制度、方针政策、法律法规怎么处理？不合宪的行为又怎么惩罚？怎样才能保障农民充分享有（受）宪法权益？如果坚持人治原则，那么立法又有何用？原则问题不清晰、不明确，为农民专门立法也只能算作在政治主导下的一种法律秀。

5、法律的性质及制订、执行问题。这部法律是一部什么性质的法律，是行政法，还是其它？由谁来制订、执行？如果这部法律由政府作为制订、主管和实施机关，在法理上是站不住脚的。政府应当是这部法律调整、监管的对象，怎么能由政府职能部门自己充当立法者和执法者（在形式上是由政府部门组织立法经人大通过）？那岂不是自己给自己立法，又给自己执法吗？立法者与执法者、执法者与被执法者岂不同一了吗？另外，这部法律是单向法（即“民告官”法或“官告民”法），还是双向法（即“民告官”法和“官告民”法）？如果是“民告官”法，由“官”为民立法，效果可想而知。

6、立法依据及法律效力问题。这部法律直接产生于宪法还是方针政策或其它法律法规？在执行过程中，与其它法律法规、方针政策冲突怎么办？此效力最优，还是彼效力最优？如果此法不直接产生于宪法，在执行过程中让位于其它法律法规、方针政策，那么它极有可能被各种“土法”和名目繁多的方针政策所架空。

#### 7、农民的权利问题。

邓小平说：“把权力下放给基层和人民，在农村就是下放给农民，这就是最大的民主。我们讲社会主义民主，这就是一个重要内容。”[10]因此要建设和谐社会新农村，就必须充分、全面实现农民的真实权利，特别是制衡性权力。

（1）民主政治权利问题。①农民的选举权和被选举权该不该同等赋予？如果该，怎样才能实现农民真实而具体的选举权和被选举权？如果不该，农民的意志怎么表达？农民的政治愿望和经济主张怎么实现？当家作主的权利怎么贯彻？难道农民自己的事要由人家作主？②农民该不该有全国性的独立组织？如果不该有，宪法赋予公民自主结社权怎么体现？在平等原则下，全国性的工会、学联、妇联、工商联、共青团、私营企业主的个协等团体和组织的存在又怎么解释？如果该有，该组织的法律地位、性质、权力又如何？是官方、半官方性质的，还是农民独立性质的？若有官方背景，在“官官相护”的环境里谁来保障它不形同虚设而不至于沦为官僚机构？如果是农民自主性质的，它是毛泽东在著名的《湖南农民运动考察报告》里所赞赏的“农会”，还是其它？谁来保障它的独立性？在宪法原则下，农民和农民的组织有不有直接抵制违宪行为的权力？怎样才能保障维权农民不遭遇干预或徇私枉法或打击报复而安全、有效行使宪法权利？③涉农事务要不要农民参与？如果不需要，难道农民只是种田种地的机器？如果需要，农民的参与权怎么实现和确保？“天赋人权”、“人生而平等”，我们不能因为是农民就不能享有（受）某种权利，更不能因为是农民就要人为限制、剥夺某些民主政治权利。民主政治权利得不到充分实现，其它一切权益的保护问题都将是空谈。

（2）经济权利问题。①农民负担问题。什么是农民负担？农民负担的标准是什么？“多予少取”中“多予”和“少取”的标准又各是什么？原来农民每人每年得交500元，现在每人每年上交300元，这算不算“少取”？如果算，这一政策很可能成为加重农民负担新的因子；如果不算，农民到底交多少才不算加重农民负担？在减免农业税的大背景下，农民还要不要交纳其它税费（包括农业生产基础设施建设、农业排灌、生猪屠宰等费用）？如果要交纳，交纳的客观标准和依据是什么？依法纳税，法律没有明文规定的税费，农民该不该交？如果不该交，农民怎样才能有效拒绝或抵制？如果该交，还要法律干什么？干脆信口一开，要农民交多少就交多少、怎么交就怎么交。同时，有关部门搭车收费怎么办？如不能有效扼制搭车收费，即使免了农业税，农民负担还会日趋沉重，并使农民负担成为一个不融化的雪球。另外，在宪法平等原则下，比照个人所得税法，农民的实际收入达不到起征点，还要不要纳税（费）？农民的实际收入怎么界定？是实算，还是虚算？要不要在刑法中设立“使农民有负担罪”？若不设立，加重农民负担的

上,怎样才能有效确保农民的土地使用权?若以土地国有或集体所有为幌子,任意剥夺或变相剥夺农民土地使用权怎么办?采取什么样的惩罚性措施?在土地使用权流转过程中农民受到强制怎么办?怎样才能使农民不受“强制”?③财产权神圣不可侵犯。农民的财产权是什么?农民财产的范围怎么界定?土地(包括宅基地)是不是农民的财产?怎样打击侵犯农民财产的行为?④生产经营自主权问题。在调整结构的过程中,农民有不有生产经营自主权?如果有,怎么确定?如果没有,农民因他主的损失由谁承担?⑤农民收益支配权问题。农民对自己的收益有不有自主支配、处置权?是先“交足国家的,留够集体的”,还是先“留够自己的”?如果“剩下的全是自己的”,那么在“交足”、“留够”之后,没有“剩下的”了怎么办?农民是不是要挨饿?怎么样确保农民不挨饿?⑥农业补贴问题。在补贴过程中,补贴缩水怎么办?怎样杜绝该补的不补或小补、不该补的大补或特补等行为和现象?⑦农民的劳动报酬权怎样保障?对无偿(包括有偿不足额或足额不到位,如拖欠农民工工资)占有农民劳动(包括货币化、实物化的劳动),法律采取什么样的有效强制措施保障农民及时取得足额劳动报酬?对无酬劳动,农民有不有权拒绝?如拒绝,招来不满或制裁怎么办?农民可以采取哪些应对措施?从历史来看,农民经济权利得不到根本保障,甚至彻底崩溃的时候,也就是农民揭竿而起的时候。对这一问题,我们必须站在历史的高度充分正确认识侵犯农民经济权利的严重后果。

(3) 社会权益问题。①城乡二元结构问题。这种二元结构存在的法理是什么?如果没有法理基础,这种二元结构及其派生物(如户籍等)怎么不废除?②教育问题。贫困农民子弟的受教育权怎么保证?教育高收费对农民来说是公平的吗?如果说公平,农民和城市居民、机关干部赚钱的难易程度一样吗?如果不公平,又怎样才能让它公平?怎样才能让农民子弟与城市居民、机关干部平等享有(受)公共教育资源?③就医问题。农民与城市居民、工人、机关干部就医权是不是平等的?如果是平等的,怎样确保?医院或医生拒接、歧视农民病人怎么办?对农民病人不作为、乱作为、消极作为怎么办?④农民就业权问题。宪法规定农民享有平等的劳动权,怎样才能确保农民的平等就业权?⑤农民社会保障权问题。养老保险制度、劳动安全卫生制度、失业保险制度和最低生活保障制度等农民该不该同等享有?如果农民也该同等享有,有什么措施保障落实?如果农民不该同等享有,农民与城市工人、机关干部是不是平等的“人”?

此外,该不该再明文包含如下或类似如下内容?①农民与其它自然人(如城市居民、工人)同等享有宪法规定的各种权利(包括分享国家和社会建设、发展成果),国家机关特别是政府部门应尽帮助实现之义务;②农民有要求政府部门给予保护的权力,政府应尽保护之义务;③法律拓展的农民权益,政府不得克扣、截留和扭曲。④人身权、安全权神圣不可侵犯。与农民人身、安全有关的各项权利必须得到现实的保障,严厉打击侵犯农民人权、使农民不安全的一切个人和组织,政府应尽力维护农民的人权。⑤新闻、舆论和其它传媒有监督的权利,涉案部门或个人有提供方便、接受监督的义务。⑥不论行为实施人是职务行为还是个人行为,只要对农民实施了侵害,农民就可以实施正当防卫,并且农民不承担防卫过当责任。⑦在政治资源、经济资源、社会资源的分配与整合上,国家必须缩小并消除城乡差别、工农差别等地域、身份差别。⑧违法责任部分,必须详尽、具体、细化。要明确引进刑法原则,设侵犯农民权益罪,最低刑罚定监禁1天、最高刑罚定监禁终生;采取以个人赔偿为主、国家赔偿为辅的赔偿制度,包括肉体、精神、健康、财产等物质和非物质损害赔偿,个人赔偿不起的,用家庭共同财产承担连带责任,连带责任发生后,仍不足以赔偿的,不足部分由国家赔偿,因不可抗力或国家决策失误造成农民损失的,由国家承担完全赔偿责任;不用隔靴搔痒式的行政、纪律处分,采用刑事、民事赔偿并罚的原则对侵犯农民权益的行为实施人进行惩罚。

以上一系列问题,必须要明确、详实而正面的回答,否则一切立法都将是空头支票。

在找准现状、把握根源的基础上,要全面而具体细化农民的一切权利,使农民权益的保护取得突破性进展。要站在农民的立场上立法,不能将以前的涉农方针政策罗列成所谓的法律。否则,只能适得其反,进一步恶化现状。

当然,“有梅无雪不精神,有雪无诗了俗人”,在为农民专门立法的同时,还要进行许多必备的配套改革和法治建设。“高树靡阴,独木不成林”,如果不建构全方位、立体化的法律防护体系,那么在“我就是法”的皇权意识浓厚的社会里仅靠一部《农民权益保护法》(或其它名称)就能完全保护农民权益的想法多少有点幼稚。

#### [参考文献]

[1]埃德加·斯诺:《斯诺眼中的中国》[M],中国学术出版社1982年版,第47页。

[2][3][9]周作翰、张英红:《论当代中国农民的政治权利》[J],《湖南师范大学社会科学学报》

[4]中共中央办公厅、国务院办公厅《关于1995年涉及农民负担恶性案件的情况通报》附件《农业部、监察部、财政部、国家计委、国务院法制局关于1995年涉及农民负担恶性案件的情况报告》，中办发[1996]15号，一九九六年五月十四日。

[5]《参考消息》1994年12月7日第8版。

[6]程漱兰：《中国农民医疗现状与对策》[N]，《参考消息》第12版，2005年10月27日。

[7]程国有：《试论当前农民问题的实质及对策》[J]，《农民经济问题》1994年第12期。

[8]杨帆：《社会保障体系改革的题中之义》[N]，《长江日报》1999年3月12日。

[10]《邓小平文选》第三卷[M]，第252页，人民出版社，1993年。

[作者唐容楨，1978年7月出生，男，湖南祁阳人，助理经济师（双职称），大学本科学历（毕业于中国科学技术大学，中央电大进修），现供职于安徽省颍上县新华书店从事行政工作，探求方向：“三农”问题和国有企业改革。作品有：《基层新华书店的不良环境及突出问题的克服》[J]（《出版发行研究》2005年10月，P49—53）。信箱：tl4216@126.com)