

和谐社会视野下农民政治参与权利问题的法律分析

作者：安徽财经大学 胡建

[摘要]为保障我国的农民政治参与权得以实现，进一步促进社会实现民主法治、公平正义、安定有序。应当加强民主与法制建设，充分发挥新闻媒体的作用，主要是加大农民政治参与的宣传力度，使农民能够清楚自己在政治参与方面的权利，从而提高农民行使政治参与权利的意识；改革和完善农民政治参与在程序方面的一些不足之处，以保障农民政治参与渠道的畅通。

[关键词]和谐社会；农民；政治参与权利

一、农民政治参与权利的内涵及对构建和谐社会的意义

党的十七届三中全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，给中国农村乃至全国的发展注入了新的动力，并将制度建设作为推进新一轮农村改革发展的重要方面，从根本上优化我国农村改革发展的制度环境，为我国早日建成全面小康社会和经济社会又好又快发展，起到重要的推动作用。“和谐社会”需要以和谐的城乡关系为前提，而和谐的城乡关系需要城乡之间的法律平等和农村的现代化发展。如何为有效实现这些目标提供保障？学术界有什么实质性的智识贡献？笔者尝试从法律制度角度对农民政治参与权利问题提供思考。

公民参与是现代民主的重要表征之一，有关公民政治参与的权利、方式及其运作机制等也是构成现代民主政治制度的重要内容。在现代西方颇有影响的若干政治思潮中，无论是各种民主的理论，比如参与民主理论、精英民主理论和多元民主理论，还是有关政治发展的理论都不可避免地要涉及到对公民参与的一般性理论分析和对公民参与现状的具体考察。对于公民政治参与这一概念，无论是国外一些学者还是国内一些学者大都从政治学的角度对其内涵加以界定，比如塞缪尔·P·亨廷顿将政治参与定义为：公民通过对公共政策的影响，为表达和实现自身利益的行为或过程。[1]也有学者将政治参与定义为：公民政治参与是指普通公民通过各种合法方式参加政治生活，影响政治体系构成、运行方式、运行规则和政策过程的一系列行为。[2]基于上述分析，从法学的角度借用民主法治的概念，一般情况下将公民政治参与权利界定为：一国的公民，以国家主人的身份，依照法律法规的规定，通过各种途径和形式，参与管理国家和社会的各种事务，实现公民的民主权利。农民通过自己或者由他们自己组成的合法组织合法地去参与公共政策的制定和执行过程，使自己的意见和利益在国家权利机关的立法和行政决策过程、执行过程中能够得以有效体现，从而实现自己的民主权利和保护自身的利益。

二、影响和制约农民政治参与权利实现的问题分析

1、农民政治参与意识淡薄



作为一个古老的国家,封建社会的“民本”意识很强,而民主的理念却少的可怜;自古以来,在我们的封建君主帝王制社会时代只有服从的义务,如若不服就要面临杀头的危险,农民根本就没有民众参与的这种意识理念,也许这是导致现阶段我国农民政治参与意识淡薄的重要原因。我国农民政治参与的机制不完善,政治参与意识和政治认知水平的程度不高在很大程度上与我国现阶段的基本国情有关——处于社会主义初级阶段,经济还不是那么发达。尽管近年来市场经济的发展促进了农民主体意识的增强,但总体看来情况并不理想。由于我国地域广阔,经济发展的非均衡性使民众参与政治的分布也不尽相同,其中一部分原因可能就在于此。毫无疑问,那些整日为生计的农民是无暇顾及政治生活的,如:我国西部地区以及其他经济文化落后的地区。农民主体意识的增强是实现农民有效参与的前提。要增强农民意识使其认识到他们已经被法律赋予了“某些不可转让的权利”。权利为法的内核,法以护卫权利为其天然使命;当民众认真看待自身权利时,必然会认真关注法律,也必然会认真关注和依法参与有关自身权利的各项公共事业,监督各级官员的公务行为。农民法律意识的普遍提高,为政治参与权利法治化奠定了和谐社会的法律文化基础。

2、农民政治参与渠道有限

立法是公民决定自己的事情,为社会制定行为规范的过程。行政是公民选举自己的代表来行使集体的权力,管理公共事务的过程。目前,立法权、行政权越来越成为资源配置的主要手段和利益分配的杠杆支撑点,它不仅涉及到巨大的社会经济效益,在一定程度上还决定着社会的发展方向。一般情况下政治参与应满足以下三项条件:首先要尊重农民的政治参与权;其次要保障基本自由表达的畅通;最后在公共政策制定中坚持民主集中制原则。在制定具有普遍约束性的公共政策的时候,必须实现平等参与、有效参与、广泛包容以及公民行使最终控制权。然而,在立法方面还是在行政上农民的政治参与渠道依然相当的狭窄,比如在某些地区某些政府在制定农村基层的公共政策时,在本区域农民不了解甚至不知道的情况下“一夜之间”便出台并实施,这样就间接的剥夺了农民的政治参与权利。

3、社会弱势群体在国家权利机关中比例失衡

人民有无参与的通道和程序是检验一个国家民主法制水平的硬指标。同理,法律是否经由民主程序制定,则是检验一个国家是否实行法治的硬指标。在立法程序中的政治参与,其意义在于它能够充分发挥社会主体各个角色作用,使立法参加者能够充分地表达各自的立法态度和利益目标,从而使立法决策更加集思广益。因为,在公正的程序中,不同的主张或异议可以得到充分表达,各种利益要求能够得到综合考虑与平衡,不满那些因为不广泛的参与现象而得以消除,利益争执通过心平气和的对话得以和平解决,这就极大地减少了对立法结果事后怀疑和对抗的危险。所以立法参与制度能够化解社会不同阶层之间的矛盾,保障不同主体之间的利益得到合理的分配,从而能够促进社会主义和谐社会的安定有序。我国是一个民主法制文化比较落后的国家,农民政治参与意识依然处于相当底的水平。目前我国国家有十三亿人口,其中九亿的人口为农民。如果按照这个比例,那么我国在各级人大代表中的组成比例,农民所占的比例应该很大,但事实并非如此。所以,为了使公共利益在不同的社会群体中得到公平的分配就要求加大社会弱势群体尤其是农民在全国人民代表大会和地方各级人民代表大会中的比例。

三、农民政治参与权力机制的改革与完善

社会的发展越来越体现出一种“加速度效应”,这不仅体现在GDP上,也深刻地体现在农村的政策和法律变革上,对于近年来我国在农村问题上的政策和制度进步应予以充分肯定,如废除农业税、固定农作物补贴以及十七大提出的城乡选举权平等和城乡经济社会一体化发展的政治规划等等举措。但同时也应看到对于农村改革重经济权利轻政治权利、重补贴轻自主



以及农民获得普遍公民权的步骤迟缓等问题。为此，要狠抓以下几方面工作：

1、加强新闻媒体的宣传作用，提高农民行使政治参与权利的意识

媒体是一种舆论工具，农民可以借助媒介来表达自身利益要求，实现和维护自身利益，可以利用舆论工具进行政治参与活动，这也是一种间接性的政治参与。伴随着我国农民文化水平的提高和我国社会民主进程的发展，农民运用新闻媒体的力量来表达利益、反映意见将会更加普遍，因为这种参与政治的形式具有其天然的优越性，即成本低，见效快。因此，在政治参与权利领域，新闻媒体应该从以下几个方面加以完善，以增强和提高农民的政治参与意识：第一，及时传达政府的决策信息、决策背景和决策资料，为及时有效的满足广大人民群众民主政治公开性的要求，为政治参与提供必要的条件，以提高参与的质量。第二，通过不同的途径让农民能充分反映不同利益群体的意愿和要求，使决策层全面了解各方面的信息，使之输出的政策、规则更能体现公正和公平、公开的要求。同时，通过新闻媒体的参与、讨论和沟通，使不同利益群体的直接摩擦的可能性降低，理解和宽容度加大，从而促进和谐社会的安定有序。第三，发挥新闻媒体的监督权，防止公共权力出现违背人民意志的黑箱操作。为了充分发挥新闻媒体的社会功能，必须使新闻活动法治化，以规范和保障公民的言论、出版等政治权利。

2、切实完善公民政治参与程序，保障公民政治参与渠道的畅通

社会公正的实现在于广大社会群体的参与。即所谓的“任何人或团体在行使权力可能使别人受到不利影响时，必须听取充分的意见，每个人都有为自己辩护和防卫的权利”。[3]由于“重实体轻程序”的传统法律文化的影响，农民的合法权利不能得以有效表达的事例屡见不鲜，有的农民由于坚持自己的参与权而被某些执法者斥之为“刁民”。看来，程序法治建设还面临着健全法制、改革体制、转变观念等多重任务。各级人大和政府机关应当建立和完善相应的机构来接待基层农民，并接纳其在政治参与权利方面所提出的宝贵经验，具体有几个方面：第一，定期开展地方各级权利机关与农民沟通的热线或以固定的地点当面交流以听取基层农民对政治参与的意见。因为根据《人民代表大会组织法》规定各级人民代表有密切联系群众的义务，只有充分和人民群众保持联系才能了解人民的实际情况，为人民群众说话，始终代表广大人民群众的利益。第二，设置专门的基层农民意见信箱鼓励农民参政以提高农民参政的积极性。目前在我国一些地区已实施了此种措施，这不仅拉近了政府和基层农民的距离，也是政府在行政司法上的一大进步。

3、城乡选举权平等化

城乡二元结构不仅划开了城乡的经济等级，城乡选举权平等化的改革时至今日仍然维持在“1/4 条款”的水平上。当前，十七大明确提出了逐步实现城乡选举权平等的目标。学者大多对此表示肯定，但同时觉得还不够，应该一步到位实现城乡选举权平等。除了“1/4 条款”的问题，农民的政治权利在实现上还涉及到代表构成问题。很多地方乃至全国人大代表中普遍存在“农民代表非农民，工人代表非工人，官员和企业家到处代表”的现象。人大代表中需要更多的农民代表，但农民代表不一定是农民，问题的关键在于保障选举过程的真实和自由，促进选举民主。如果选举过程是真实有效的，那么无论农民选举出的人是何种具体身份，都不影响农民监督其代表表达自己的意愿。但这是选举民主理论的一种正常状态，在系统性制度性的选举民主有待完善的情况下，身份代表制尽管有很多缺陷，还具有过渡价值。为了农民政治权利的真实性，一定时期内的身份代表制可能更加合理。

[参考文献]

[1]塞缪尔·P·亨廷顿著：《变革社会中的政治秩序》，上海译文出版社 1989.版，第 74 页

[2]罗豪才：《健全公民参与机制推动政治文明建设》，《人民日报》2003 年 9 月 9 日版

[3]王名扬著：《英国行政法》，政法大学出版社 1987 年版，第 32 页

[4]王三秀、胡霁云：《论我国法治发展中公民参与的价值及其实现》，《当代法学》2003 年



第 2 期，第 40 页

[作者简介]

胡建(1980—)男，汉族，云南建水人，法学硕士，安徽财经大学法学院，讲师，研究方向：民法、合同法。

